

TARTU ÜLIKOOL

Ettevõtlusosakond

Pärnu kolledž

Sirli Kalbus

**PROTSESSIPÕHISE JUHTIMISE
PARENDAMINE TEENUSEDISAINI TOEL
MAAELUMINISTEERIUMI
TERVIKTEENUSTE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Arvi Kuura, PhD

Pärnu 2023

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Arvi Kuura

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Gerda Mihhailova

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Sirli Kalbus

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Protsessipõhine juhtimine ja väljakutsed avalikus sektoris.....	9
1.1. Protsessipõhine juhtimine ja sellest tulenevad väljakutsed protsessiomaniku rollile ja kompetentsidele.....	9
1.2. Disainmõtlemise ja teenusedisaini lähenemise rakendamine protsessipõhise juhtimise parendamiseks	17
1.3. Avaliku sektori protsessipõhise juhtimise, disainmõtlemise ja teenusedisaini spetsiifika	24
2. Tervikteenuste uuring protsessipõhise juhtimise parendamiseks.....	29
2.1. Ülevaade tervikteenustest, uuringu metoodika ja korraldus	29
2.2. Uuringu tulemuste analüüs.....	44
2.3. Uuringu järeldused ja ettepanekud	55
Kokkuvõte	63
Viidatud allikad.....	67
Lisad	
Lisa 1. Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenused riigiüleses tegevuspõhise eelarve pildis	75
Lisa 2. Kunstnik Piret Räni poolt visualiseeritud tervikteenuste juhtimise skeem	76
Lisa 3. „5 MIKS-i“ meetod	77
Lisa 4. Probleemipuu ja eesmärgipuu	78
Lisa 5. Probleemipuu ja eesmärgipuu visuaal.....	79
Lisa 6. Tervikteenuste sihtrühmad huvi- ja mõjumaatriksil visuaalina	80
Lisa 7. Poolstruktureeritud intervjuu taust	81
Lisa 8. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik koos teoreetilise raamistikuga	83
Lisa 9. Läbiviidud poolstruktureeritud intervjuud	86
Lisa 10. Maaeluministeeriumi juhtkonna liikme persoona	88
Lisa 11. Asutuse juhtkonna liikme persoona	89

Lisa 12. Asutuse tervikteenuses osaleja persoona.....	90
Lisa 13. Väärtuspakkumine tervikteenuse omanikule	91
Lisa 14. Väärtuspakkumine ministeeriumi ja asutuse juhtkonna liikmele.....	92
Lisa 15. Väärtuspakkumine tervikteenuses osalejale asutusest	93
Lisa 16. Läbiviidud intervjuude taipamised ja nende analüüs <i>Miro</i> keskkonnas visuaalina.....	94
Lisa 17. Tervikteenuste elluviimise plaani ettepaneku kavand PDCA tsükli alusel...	95
Lisa 18. Juhtkonna ja tervikteenuse omaniku rollid protsessipõhises juhtimises	98
Summary	99

SISSEJUHATUS

Käesolevas magistritöös keskendutakse protsessipõhise juhtimise, disainmõtlemise ja teenusedisaini metoodika käsitletele, väljakutsetele ning võimalustele avaliku sektori teenuste parendamisel. Seonduva uuringuga seatakse sihiks teenusedisaini toel protsessipõhises juhtimises võimaluste leidmine Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenuste kui juhtimisvahendi parendamiseks.

Globaalsed trendid nagu demograafilised muutused (sh linnastumine), globaliseerumine, digitaalse- ja sotsiaalmeedia kiire kasv (sh väärinfo levik), kliimamuutused, surve loodusressurssidele, tehnoloogia kiire areng ning šokid ja kriisid, on tulnud selleks, et jääda (Bason, 2018, lk 11–15). Maailm ei ole enam kunagi selline nagu enne COVID-19 kriisi. Kui ajalooliselt pole avalik sektor paljudes valdkondades oma arengus olnud sama agiilne kui erasektor (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 234), siis tänases maailmas ja selle globaalseid trende arvesse võttes, pole enam siiski võimalik klientide ootusi teenuste arendamisel eirata (Bhal, 2021, lk 1–2; Papadopoulos *et al.*, 2018, lk 411).

Inimeste suuremad ootused ja nõudmised avalikule sektorile nõuavad ka avaliku sektori enda muutumist. Avalik sektor peab senisest enam leidma võimalusi, kuidas pakkuda maksumaksjale teenuseid sel viisil, ajal ja kohas nagu klient neid vajab. Arvestades teenuste protsessilist iseloomu, tuleb parendada protsesse läbi mille teenuseid osutatakse (Grönroos, 1998, lk 335; Shostack, 1977, lk 78; Lovelock, 1983, lk 13). Üks viis protsesside parendamiseks organisatsioonis on protsessipõhise juhtimise rakendamine, mille raames vaadeldakse kõiki organisatsiooni tegevusi ühise kogumina selleks, et saavutada organisatsiooni visioon ja eesmärgid (Jeston, 2022, lk 39–43; Oakland, 2014, lk 199–200).

Protsessipõhise juhtimise ühe olulise eeldusena tuuakse teaduskirjanduses välja inimressurss, täpsemalt protsessiomanikud ja nende tähtsustamine (Hrabal *et al.*, 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57). Inimressursile tähelepanu pööramata ei ole võimalik ühegi

kvaliteedijuhtimise süsteemiga organisatsioonis edu saavutada (Hrabal *et al.*, 2021, lk 296). Teaduskirjanduses on üksmeel protsessiomanike olulisuse osas ja seda nähakse võtmetähtsusega rollina, samas mida see roll endas sisaldama peaks, selles osas ühene seisukoht puudub. Samuti ei tehta teaduskirjanduses veel selget vahet protsessiomanikul ja protsessijuhil, see on välja kujunemas äriprotsesside juhtimise (BPM) teooria osana. Valdavalt kasutatakse teaduskirjanduses mõistet protsessiomanik (*process owner*) (Danilova, 2019, 1382), mistõttu ka töös lähtutakse sellest mõistest.

Sarnased avaliku sektori väljakutsed on ka Eestis põllumajanduse, toiduainesektori ja maaelu valdkonnas, kus Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukavas aastani 2030 on visioonina sõnastatud „Eesti toit on hinnatud ja maal on hea elada“ (Maaeluministeerium, 2021). Arengukava üheks peamiseks juhtimisvahendiks on Maaeluministeeriumi valitsemisalas kasutusele võetud tervikteenused kui protsessid, mis peaksid võimaldama Maaeluministeeriumi valdkondi terviklikult juhtida. Tervikteenuste lõppeesmärk on pakkuda läbi protsessipõhise juhtimise klientidele häid avalikke teenuseid neid pidevalt parendades ja arendades.

Maaeluministeeriumi valitsemisalas toimub juhtimisvahendite ülevaatus, mille tulemusel minnakse edasi nendega, mis loovad nii asutuste kui kliendi vaates väärtust ja lõpetatakse nende juhtimisvahendite kasutamine, mis enam väärtust ei loo. Tervikteenuste kui protsesside rakendamine on üks oluline lähiaastate fookus ministeeriumis, samas hetkel on rahulolematust tervikteenuste kui juhtimisvahendiga suur, mida kinnitavad 2022. aastal läbiviidud arutelud valitsemisala kvaliteedijuhtide töörühmas ning ministeeriumi juhtkonna ja tervikteenuste omanike ja juhtide arutelupäeval. Kokkuvõtvalt on erinevate osapoolte ootus tervikteenuste rakendamisel loodavast kasust märkimisväärne.

Eeltoodust tulenevalt sõnastatakse magistritöö probleemküsimuseks – kuidas parendada protsessipõhist juhtimist disainimõtlemissel ja teenusedisaini töövahendite toel avalikus sektoris? Magistritöös püütakse leida probleemküsimusele vastuseid Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenuste uuringu abil.

Tulenevalt probleemküsimusest seatakse magistritöö uurimisprobleemiks, kuidas rakendada tervikteenuseid kui protsessipõhist juhtimisvahendit selliselt, et see vastaks Maaeluministeeriumi valitsemisala juhtide vajadustele ning võimaldaks neil teha

andmetel põhinevaid ja argumenteeritud otsuseid Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukavas aastani 2030 seatud eesmärkide täitmiseks. Eeltoodust tulenevalt on magistritöö eesmärgiks esitada ettepanekud protsessipõhise juhtimise parendamiseks Maaeluministeeriumi valitsemisalas tervikteenuste näitel.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgnevad uurimisküsimused:

- 1) Kuidas toimub protsessipõhine juhtimine Maaeluministeeriumi valitsemisalas läbi tervikteenuste?
- 2) Kuidas parendada protsessipõhist juhtimist disainmõtlemise ja teenusedisaini töövahendite toel Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenuste kaudu?

Uurimisküsimustele vastamiseks seatakse tööle järgmised uurimisülesanded:

- 1) anda teaduskirjanduse põhjal ülevaade protsessipõhisest juhtimisest ja analüüsida selle rakendamisest tulenevaid väljakutseid protsessiomaniku rollide, vastutuse ja kompetentside osas, arvestades avaliku sektori eripära;
- 2) selgitada teaduskirjanduse põhjal disainmõtlemise põhimõtteid ja teenusedisaini lähenemise võimalusi nende kasutamiseks protsessipõhise juhtimise parendamisel avalikus sektoris;
- 3) anda ülevaade Maaeluministeeriumi valitsemisala protsessipõhisest juhtimisest läbi tervikteenuste kui juhtimisvahendi toimimise;
- 4) valmistada ette ja viia läbi Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenuste uuring kasutades teenusedisaini töövahendeid;
- 5) analüüsida läbiviidud uuringu tulemusi;
- 6) teha järeldused ja esitada ettepanekud Maaeluministeeriumi valitsemisala protsessipõhise juhtimise parendamiseks tervikteenuste näitel.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks ja uurimisküsimustele vastuste leidmiseks viiakse läbi neljaetapiline disainiprotsess (uuring) toetudes disainmõtlemise põhimõtetele ja teenusedisaini metoodikale, täpsemalt UK Disaininõukogu poolt loodud topeltteemandi mudelile (Design Council, 2015). Uuringu läbiviijaks on laiapõhjaline töörühm „tervikteenused teenusedisainiga“, keda juhendab autor. Peamiste andmete kogumise meetoditena kasutatakse dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid topeltteemandi esimese teemandi avasta etapis. Andmete analüüsimeetodiks on kvalitatiivne sisuanalüüs, milles kasutatakse mh teenusedisaini töövahendeid.

Magistritöö koosneb sissejuhatusest, kahest peatükist, kokkuvõttest, viidatud allikate loetelust, inglisekeelsest resümeeist ja kaheksateistkümnest lisast. Magistritöö teoreetilises peatükis on kolm alapeatükki, millest esimene keskendub protsessipõhisele juhtimisele ja sellest tulenevatele väljakutsetele fookusega protsessiomanikule. Teises alapeatükis antakse ülevaade disainmõtlemise ja teenusedisaini lähenemise lähtekohtadest ja vaadeldakse võimalusi nende kasutamiseks protsessipõhise juhtimise parendamiseks. Kolmas alapeatükk käsitleb avaliku sektori spetsiifikat ja sealt tulenevaid piiranguid. Olulisemate autoritena leiavad töös kajastamist C. Grönroos, C. Bason, W. E. Deming, K. B. Danilova, M. Dumas, M. La Rosa & Mendling, J., Reijers, H. A., H. T. Ingason, S. J. Oakland, M. Stickdorn, J. Schneider, S. Moritz. Nimetatud autorite seisukohtadele tuginetakse ka magistritöö uuringu sisulisel ettevalmistamisel.

Töö teises peatükis antakse ülevaade Maaeluministeeriumi tervikteenuste rakendamise hetkeseisust, kirjeldatakse magistritöö uuringu metoodikat ja korraldust, analüüsitakse uuringu tulemusi, tehakse järeldused ning esitatakse ettepanekud protsessijuhtimise parendamiseks tervikteenuste näitel. Täiendavalt esitatakse ettepanekud elluviimise plaanina, mis annab selgema ülevaate, kuidas võiks protsessipõhist juhtimist Maaeluministeeriumi valitsemisalas rakendada läbi tervikteenuste.

Magistritöö tulemused, selle pinnalt tehtud järeldused ja ettepanekud esitatakse Maaeluministeeriumi valitsemisala juhtidele eesmärgiga teadvustada paremini võimalusi tervikteenuste paremaks kasutamiseks juhtimisvahendina Maaeluministeeriumi valitsemisalas. Töö tulemused võiksid pakkuda huvi ka Maaeluministeeriumi valitsemisala kvaliteeditöörühma liikmetele ja eelkõige tervikteenuste omanikele kui võtmeisikutele, kellest sõltub protsessipõhise juhtimise edukus organisatsioonis.

Autor tänab magistritöö juhendajat Arvi Kuurat igakülgse toetuse ja suunamise eest magistritöö koostamisel. Samuti tänab autor retsensenti Heli Toomani ning programmijuhti Gerda Mihhailovat, kelle ettepanekutest ja soovitudest oli väga palju abi õige suuna seadmisel ja töö täiustamisel. Suurimad tänusõnad lähevad töörühma „tervikteenused teenusedisainiga“ liikmetele nende lõputu optimismi ja särasilmse panustamise eest ning ka kõigile Maaeluministeeriumi valitsemisala töötajatele, kes uuringusse enda panuse andsid. Eriline tänu kuulub autori perekonnale ja sõpradele, kes olid magistritöö kirjutamise perioodil ülimalt mõistvad ja toetavad.

1. PROTSESSIPÕHINE JUHTIMINE JA VÄLJAKUTSED AVALIKUS SEKTORIS

1.1. Protsessipõhine juhtimine ja sellest tulenevad väljakutsed protsessiomaniku rollile ja kompetentsidele

Alapeatüki eesmärgiks on analüüsida protsessipõhist juhtimist (*management by process, process management*) ja sellest tulenevaid väljakutseid, keskendudes äriprotsesside juhtimisele (*business process management*, edaspidi BPM), mis on üldiselt tunnustatud kui süsteemne lähenemine organisatsiooni toimivuse parendamiseks. Tulenevalt magistritöö eesmärgist ja uurimisküsimustest on fookus protsessiomanikul, tema rollidel, vastutusel ja vajalikel kompetentsidel, sest protsessiomanikke peetakse protsessipõhises juhtimises võtmeisikuteks, kellest sõltub olulisel määral selle juhtimisviisi rakendamise edukus organisatsioonis.

Käesolevas magistritöös lähtutakse mitmete autorite käsitlest, mille kohaselt teenustel on protsessiline olemus (Grönroos, 1998, lk 335; Shostack, 1977, lk 78; Lovelock, 1983, lk 13) ja selleks, et teenuseid paremaks muuta, on vaja parendada protsesse läbi mille teenuseid osutatakse. Grönroos (1998, lk 335) rõhutab, et teenuste näol ongi tegemist protsessidega ja teenus ei ole lõpuni valmis enne selle tarbimist seetõttu, et klient osaleb teenuse valmimise protsessis ühel või teisel viisil ja määral (Grönroos, 1998, lk 322–323). Seetõttu keskendutakse käesolevas töös protsessipõhisele juhtimisele, et seeläbi parendada teenuseid, mida klientidele osutatakse.

Kõigis organisatsioonides on protsessid ehk sündmused, tegevused, otsused, mis vastastikku üksteist mõjutavad ja mille koosmõju tulemusel soovitakse luua väärtust kliendile ning seeläbi saavutada organisatsiooni eesmäärke (Dumas *et al.*, 2018, lk 27). Kõik, mida organisatsioonis tehakse selleks, et luua väärtust, on käsitletav protsessina (Oakland, 2006, lk 167). Selget ja ühest määratlust sõnale „protsess“ ei saagi anda, ent

lihtsustatult mõistetakse selle all viisi, kuidas asjad saavad tehtud (Jeston, 2022, lk 5–9). Seetõttu kasutatakse ka käesolevas töös mõisteid „protsess“ ja „äriprotsess“ samatähenduslikena.

Protsessipõhine juhtimine on oma olemuselt üks viis juhtida, mille raames vaadeldakse kõiki organisatsiooni tegevusi ühise kogumina selleks, et saavutada organisatsiooni visioon ja eesmärgid (Jeston, 2022, lk 39–43). Protsessipõhine juhtimine on olnud tähelepanu all juba aastakümneid, olles levinum erasektoris, ent üha enam kasutatakse seda ka avalikus sektoris. Protsessipõhine juhtimine on organisatsiooni kui vastastikku seotud protsesside süsteemi juhtimine. (Oakland, 2014, lk 199–200) Organisatsioonid, kelle tegevus baseerub protsessipõhisel juhtimisel, vaatavad kõike kliendi vaatepunktist ehk nad näevad, et organisatsioonis toimivad protsessid ja kliendilt tulev tagasiside on omavahel seotud töö ja informatsiooni voogude jada, mis horisontaalselt organisatsiooni tegevusi läbib (Oakland, 2006, lk 192).

Klientide ja nende tagasiside all mõeldakse eelkõige lõppklientide tagasisidet, kes teenust kasutavad (Ferreira *et al.*, 2023, lk 33). Samas Gersch jt (2011, lk 744–745) näevad kliendilt saadavat tagasisidet küll olulisena, ent toovad välja, et tagasiside puhul on olulised kaks aspekti, nii asutuse sisemised protsessid (*provider processes*) kui ka kliendiga kokkupuutekohad. Esmalt vajavad tegelemist sisemised protsessid, misjärel saab neid vaadelda koos kliendi kokkupuutekohtadega. Hea töövahendina, mis keskenduks mõlemale aspektile, toovad nad välja äriprotsesside kasutajateekonna (*business process blueprinting*). Teenuseplani (*service blueprint*) kasutamist rõhutavad ka teised autorid (Mashhady *et al.*, 2021, lk 462). Vugec jt (2018, lk 2) poolt tuuakse välja, et sageli on organisatsiooni enda töötajad protsessidega rahuolematud ning nende põhjuste teadasaamiseks tuleks töötajaid protsesside disainimisse kaasata.

BPM on süsteemne lähenemine, millega organisatsiooni toimivust parendada ja mis põhineb varasematel juhtimistooriatel ja nende mudelitel nagu kvaliteedijuhtimine (pideva parendamise mudel), protsessipõhine juhtimine (selle erinevad mudelid) ja tehnoloogiaareng (Jeston, 2022, lk 12, 20; Škrinjar & Trkman, 2013, lk 48–49). BPM püüab arvestada varasemate teooriate piirangutega neid ületades ja neile lahendusi pakkudes. Edukas BPM rakendamine organisatsioonis tagab protsesside parema toimimise, mis omakorda vähendab kulusid, suurendab kiirust, täpsust, vähendab

probleeme ja suurendab paindlikkust (Ramadhani *et al.*, 2019, lk 1132) ning tagab paremad tulemused ja tootluse (Kohlbacher & Reijers, 2013, lk 245, 256). BPM-ile on iseloomulik, et see lähenemine vaatab protsessi selliselt nagu see on disainitud ehk loogiliste sammude jadana, keskendudes sellele, mida saab protsessis parendada (Mendling *et al.*, 2020, lk 209–210; Szelągowski & Lupeikiene, 2020, lk 581–582).

BPM rõhutab kliendile pakutava väärtuse mõõtmise olulisust ehk protsessipõhise juhtimise hindamist (*process management assessment*). Lähtuvalt tarkvarainseneri Tom DeMarco öeldust, ei saa kontrollida midagi, mida ei mõõdetata. (Dumas *et al.*, 2018, lk 17) Erasektoris on mõõtmine võtmetähtsusega, tehakse vaid neid tegevusi, mille puhul on näha nende kasumlikkus/tootlikkus (Barber, 2017, lk 11). Protsessipõhise juhtimise hindamine võimaldab selgitada, kas ja kuivõrd protsesside süsteem tervikuna tagab ärieesmärkide täitmise, mis tavaliselt toimub enesehindamise meetodil (Oakland, 2006, lk 192).

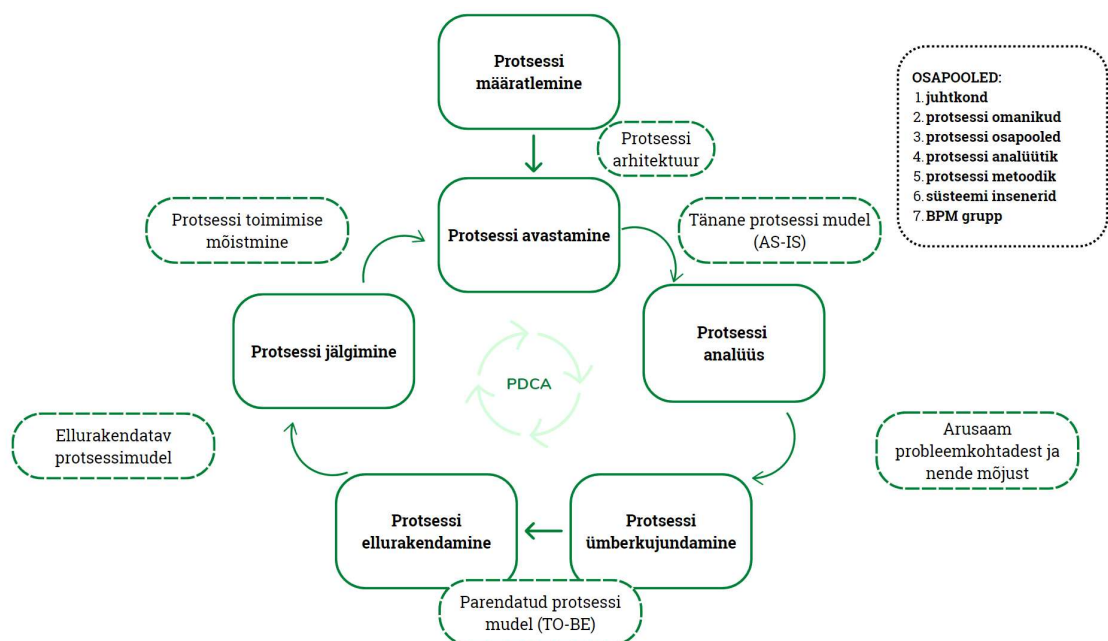
BPM piiranguna tuuakse välja asjaolu, et protsesside kirjeldamisel ilma kasutajat (klienti) kaasamata ei vasta tulevikuprotsess „nagu-peaks-OLEMA“ tihti tegelikele vajadustele, mistõttu räägitakse üha enam sotsiaalsest BPM-st, mis võtab arvesse ka organisatsioonide kultuurilisi ja sotsiaalseid aspekte (Vugec *et al.*, 2018, lk 2). Väliste ekspertide kaasamist nähakse võimalusena saada protsessi juurde kõrvaltvaataja pilk, ent seejuures peab arvestama, et välised eksperdid ei ole kaasatud selleks, et protsesse modelleerida ning neil sellist huvi osaleda tavapäraselt ka ei ole (Dumas *et al.*, 2018, lk 161). Piiranguna nähakse ka asjaolusid, et probleeme ja lahendusi vaadatakse eraldiseisvate ja mitteühendatutena, juhtimine toimub reeglina ülevalt alla, disainiprotsess on kindlate sammude jada ning innovatsiooni vaadatakse vaid organisatsiooni enda protsesside kontekstis (Mendling *et al.*, 2020, lk 210).

BPM-i aluseks on juba varasemast protsessijuhtimise teooriast tuntuks saanud protsessijuhtimise elutsükel „nagu-on“ (*as-is*) ja „nagu-peaks-olema“ (*to-be*) (Dumas *et al.*, 2018, lk 22–24; Forliano *et al.*, 2020, lk 1206; Zuhaira & Ahmad, 2021, lk 152–153). Tuuakse välja, et erinevad autorid käsitlevad BPM elutsükli mõnevõrra erinevate sammudena, kuid peamised etapid on siiski samad (Zuhaira & Ahmad, 2021, lk 152–153) ja kattuvad Dumas jt (2018, lk 23–24) poolt toodud kuue sammuga:

- (1) Protsessi määratlemine, mille käigus püstitatakse probleemküsimus.

- (2) Protsessi avastamine, mille käigus valmib „nagu-on“ (*as-is*) mudel.
- (3) Protsessi analüüs, mille käigus tuvastatakse olemasoleva protsessi kitsaskohad, mida vajadusel prioriseeritakse tulenevalt nende mõjudest.
- (4) Protsessi ümberkujundamine ehk parendamine (*business process redesign*), mille käigus tuvastatakse võimalikud lahendused, mis aitaksid eelmiste etappide käigus tuvastatud kitsaskohti lahendada. Vastavalt väljapakutud lahendustele koostatakse „nagu-peaks-olema“ (*to-be*) mudel.
- (5) Protsessi ellurakendamine, mille käigus rakendatakse eelmiste etappide tulemusel väljatöötatud „nagu-peaks-olema“ protsess ellu.
- (6) Protsessi jälgimine ehk vastavalt kogutud andmetele ja nende analüüsile protsessi tulemuslikkuse hindamine, vajadusel parenduste tegemine ning uute kitsaskohtade leidmisel protsessiga uuesti alustamine.

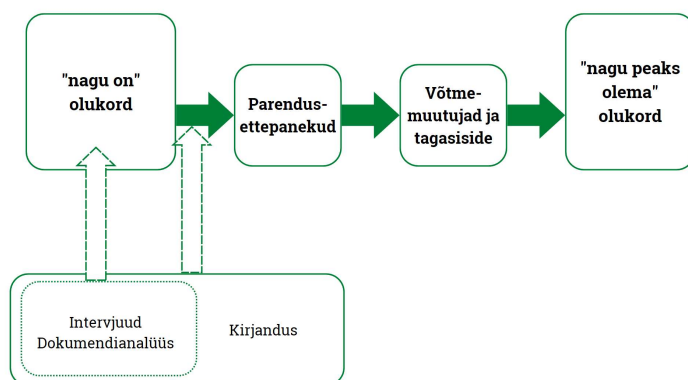
Nagu nimigi „elutsükkel“ ütleb on tegemist tsüklilise mudeliga ehk iga järgnev etapp on seotud eelnevaga ja mudel on oma olemuselt terviklik. Samu etappe kasutavad enda mudelites mitmed autorid ning kõik kinnitavad, et iga eelmise etapi sisendid on aluseks järgmisele nagu visualiseerib ka Dumas jt (2018, lk 23) (vt joonis 1). BPM parendustsükkel on kasutatav eri tüüpi protsessides ja eri suuruses organisatsioonides. Suurima väärtusega etapina nähakse protsesside ümberkujundamist (Vizzon, 2020, lk 1).



Joonis 1. BPM elutsükkel. Allikas: Dumas *et al.*, 2018, lk 23 põhjal

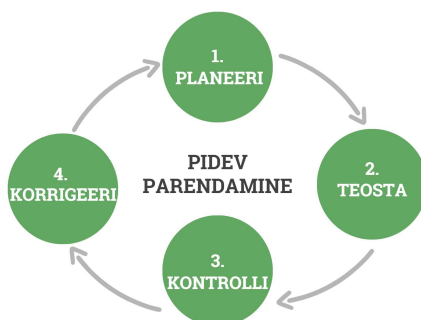
Oluliste osapooltena, kellel on BPM elutsüklis täita olulised ülesanded, tuuakse välja juhtkond, protsessiomanikud, erinevad protsessi osapooled, analüütik, meetodik, süsteemi insenerid ja BPM grupp (*BPM Center of Excellence*). Mõned osapooled on olulised igas protsessis ja organisatsioonis (juhtkond, protsessiomanikud, teised osapooled), teised on eraldiseisvatena vajalikud vaid suurtes organisatsioonides. (Dumas *et al.*, 2018, 24–26) Seejuures ilma juhtkonna toetuse ja eestvedamiseta protsessiparendused organisatsioonis ellu ei jõua (Jeston, 2022, lk 23–25; Vizzon *et al.*, 2020, lk 21).

Peamine andmekogumine ja protsessi ülesmärkimine „nagu-on“ toimub mudeli alguses esimeses kahes etapis ja kõik edasised sammud baseeruvad juba kaardistatud dokumentidel, tööjoonistel, intervjuudel jt materjalidel, mis võimaldavad saada ülevaate hetkeolukorrast (Forliano *et al.*, 2020, lk 1206) (vt joonis 2).



Joonis 2. Uurimise raamistik etappidena. Allikas: Forliano *et al.*, 2020, lk 1206 põhjal

BPM-ist joonistub välja viis peamist teemat: protsessistrateegia, protsessiarhitektuur, protsessi omanikud, protsessi mõõtmine ja protsessiparendused (Smart, 2009, lk 494). Tuntuim protsesside parendamise mudel on Deming'i ring ehk PDCA tsükel, mis koosneb neljast etapist: planeeri (*plan*), teosta (*do*), kontrolli (*check*) ja tegutse/korrigeeri (*act*), mis on algselt loodud W. Shewharti poolt, täiustatud W. Demingi poolt ning lõpuks omaks võetud ISO kvaliteedijuhtimise süsteemi kui planeeri-teosta-kontrolli-tegutse/korrigeeri ring. Tegemist on väga lihtsa, ent tulemusliku meetodikaga, mis tagab protsesside pideva parendamise organisatsioonis ja mis põhineb terviklikul kvaliteedijuhtimisel (TQM mudelil). Kõik etapid on seejuures väga olulised, et süsteem saaks terviklikult toimida (vt joonis 3). (Ingason, 2020, lk 53–54; Kirchmer, 2021, lk 246; Stravinskiene & Serafinas, 2020, lk 7; Tricker, 2017, lk 101–102)



Joonis 3. Üldtuntud Demingi tsükkel ehk pideva parendamise (PDCA) mudel

Protsessipõhises juhtimises on organisatsiooni tulemuse saavutamisel määrava tähtsusega kaks aspekti, mida juhid peavad võimestama: tulemuste mõõtmine ja protsessiomanike roll (Kirchmer, 2021, lk 247–248; Kohlbacher & Gruenwald, 2011, lk 718). Selle käsitlemise kohaselt ei ole võimalik saavutada organisatsiooni eesmärgke vaid ühe aspektiga tegeledes. Ka teised autorid rõhutavad tulemuste mõõtmise olulisust (Dumas *et al.*, 2018, lk 17; Jaklič *et al.*, 2021, lk 13; Kohlbacher & Reijers, 2013, lk 256; Oakland, 2014, lk 200) ja protsessiomanike tähtsustamist (Hrabal *et al.*, 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57; Kohlbacher & Reijers, 2013, lk 256). Inimressursile tähelepanu pööramata ei ole võimalik ühegi kvaliteedijuhtimise süsteemiga organisatsioon edu saavutada (Hrabal *et al.*, 2021, lk 296). Tulenevalt eelnevast keskendutakse edasises ülevaates protsessiomanike rollidele ja kompetentsidele.

Protsessipõhise juhtimise toimivuse eeldus on, et organisatsioonis on paigas protsessiomanikud ja määratletud on nende rollid. Mitmed autorid näevad, et protsessiomanikul on organisatsioonis täita võtmeroll, mistõttu on oluline igale protsessile määrata omanik, kes selle eest vastutab. (Škrinjar & Trkman, 2013, lk 56) Kui ühel protsessil on mitmeid omanikke, siis tõenäoliselt vastutus hajub. Protsessiomaniku vastutusena domineerivad kirjanduses järgmised ülesanded: defineerib ja dokumenteerib enda protsessiga seonduvat; tegeleb kommunikatsiooniga, mis tema protsessi puudutab; selgitab seoseid, kuidas tema protsess organisatsiooni teiste protsessidega suhestub; jälgib ja seirab enda protsessi (sh mõõdikuid); võtab aegsasti ette korrigeerivaid ja ennetavaid tegevusi, kui see on vajalik ning otsib pidevalt võimalusi selleks, et enda protsessi parendada. (Nanda, 2005, lk 41–42) Sarnased protsessiomaniku rollid ja ülesanded sõnastab ka Eesti Avaliku Sektori Äriprotsesside käsiraamat (Avaliku Sektori ..., 2012, lk 12), mis on soovituslik dokument avaliku sektori organisatsioonidele.

Teaduskirjanduses domineerib nägemus protsessiomanike olulisuse osas ja seda nähakse võtmerollina, samas rolli sisu osas ühene seisukoht puudub. Danilova (2019) on uurinud protsessiomanikega seonduvat kirjandusülevaatelises artiklis, kus ta analüüsis perioodil 1994–2017 ilmunud protsessiomanike teemalisi teadusartikleid (kokku 100) ja vastavasisuliselt raamatuid (kokku 10). Artiklist nähtub, et protsessiomanike rollid ja kompetentsid ei ole teaduskirjanduses väga sügavuti uuritud, samuti ei ole hilisematest uurimustest teooriasse märkimisväärseid uuendusi tehtud. Tabel 1 annab ülevaade erinevate autorite käsitlemustest protsessiomanike rollidele ja peamistele ülesannetele, mis põhineb Danilova (2019, lk 1386–1390) kirjandusülevaatelisel artiklil, kus ta on jaotanud ülesanded viieks peamiseks kategooriaks.

Tabel 1. Protsessiomanike rollid ja nende sisu

Ülesanne/roll	Rolli sisu
Planeerimine/ organiseerimine	Disainib oma protsessi, defineerib alamprotsessid ja nende piirid, tagab standardiseerimise ja dokumenteerimise, toetab protsessi järgimist, lubab vajadusel erisusi, pakub nõu ja tegeleb vigadega, koordineerib tegevuste sisu, vaatab, et tehtavad tegevused oleksid kooskõlas suuremate organisatsiooni eesmärkide ja sihtidega, mõjutab ressursside jagamist, vastutab protsessi vastavuse eest teiste seotud protsessidega.
Tulemuslikkuse juhtimine	Defineerib protsessi eesmärgid ja tulemuslikkuse mõõdikud, tegeleb protsessi pideva jälgimise ja seiramisega.
Parendamine ja innovatsioon	Jälgib keskkonda, sh konkurente, tehnoloogilisi muutusi, klientide muutuvaid soove ja ootuseid. Tuvastab ja hindab vajadusi ja võimalusi protsesside parendamiseks ja innovatsiooniks. Saab muudatusettepanekuid organisatsioonist, initsieerib ise muutusi, koordineerib ja juhib ise muudatusprojekte. Edendab protsessi disaini.
Meeskonna juhtimine	Juhib protsessi meeskonda.
Klientide/kasutajate/ partnerite juhtimine ja kaasamine	Loob selguse, esindab ja toetab protsessi, suhtleb klientide ja partneritega, tegeleb pideva kommunikatsiooniga, on suunatud klientidele. Suhtleb ja teeb koostööd teiste protsessiomanikega.

Allikas: Danilova, 2019, lk 1386–1390 kirjandusülevaatelise artikli põhjal

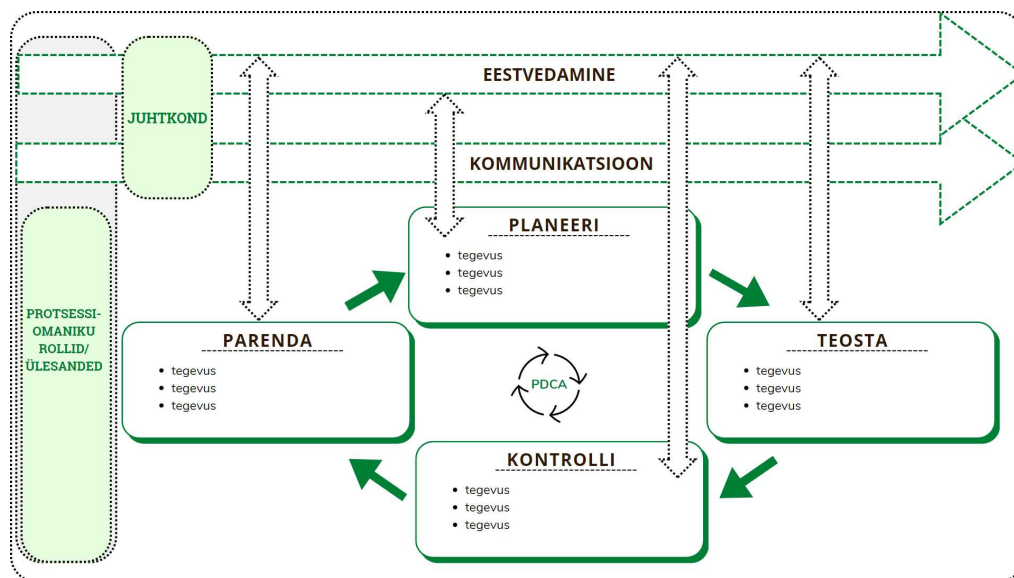
Hilisemad autorid toovad samuti välja, et iga organisatsioon peab defineerima, milliseid ressursse ta vajab, et saavutada enda eesmärgid. Suur roll on organisatsiooni strateegiat ja visiooni läbi protsesside ellu viivate inimeste kompetentsidel. Kvaliteedijuhtimise mõttes on oluline, et kui organisatsioonis teatud kvaliteedijuhtimissüsteemi rakendatakse, siis sellest inimesi informeeritakse ja neid kaasatakse ehk toimub pidev kommunikatsioon. Oluliste inimressurssidena sõnastab Ingason inimeste oskused, koolitused ja teadlikkuse. (Ingason, 2020, lk 56–57)

Garbutt jt (2017, lk 127, 131) sõnastavad protsessiomanikule kompetentsiraamistiku, kus kirjeldavad protsessiomaniku (peamiste) kompetentsidena järgneva: ülesannetega seotud oskused, inimestega seotud oskused ja (süsteemse) mõtlemisega seotud oskused. Kõik need kompetentsid jagunevad veel alakompetentsideks. Lisaks toovad nad välja protsessiomaniku peamised ülesanded, mis seonduvad planeerimise, kontrolli ja valitsemisega (*governance*), viimane neist keskendub eelkõige muudatuste juhtimisele. Samuti näeb BPM protsessiomaniku rollina planeerimist, organiseerimist, seiramist ja ellu viimist ning annab protsessiomanikule selleks meetodid ja töövahendid (Dumas *et al.*, 2018, lk 15). Ingason (2020, lk 116–117) toob välja, et kõik, mida on organisatsioonis otsustatud teha, eriti kui tegemist on suure organisatsiooniga, peaks olema dokumenteeritud, jälgitav ja selle üle tuleks teostada ka pidevat kontrolli. Kui on suur organisatsioon, siis on oht, et osapooled saavad erinevalt aru, kui puuduvad üheselt mõistetavad kirja pandud kvaliteedidokumendid.

Protsessiomanikke jagatakse kolme kategooriasse lähtuvalt protsesside iseloomust ja sellest sõltuvad protsessiomanike kompetentside arendamiseks mõeldud tegevused:

- strateegilise protsessi omanikud (seotud visiooni, missiooni, väärtuste, eelarvega);
- taktikalise protsessi omanikud (seotud poliitika ja protseduuridega, riskijuhtimise, innovatsiooni, pideva parendamisega);
- operatiivse protsessi omanikud (seotud operatiivse planeerimise, kommunikatsiooni, mõõtmise ja raporteerimisega) (von Rosing *et al.*, 2015, lk 697–698).

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et protsessiomanikega seonduvat peetakse teaduskirjanduses oluliseks, üldistatult toovad kõik autorid välja protsessiomanike rollidena ülesanded, mis põhinevad pideval parendamistsükli (PDCA ringil): planeeri-teosta-kontrolli-korrigeeri/parenda. Hilisemal ajal on ülesannetesse lisandunud ka kommunikatsioon ja eestvedamine kui protsessiomanike olulised ülesanded (Ingason, 2020, lk 56; Mukherjee *et al.*, 2021, lk 818; Plattfaut, 2022, lk 8). Seejuures eestvedamine ja kommunikatsioon on käsitletavat nii protsessiomanike kui ka juhtkonna vaates, kus juhtkonnal ja protsessiomanikul on erinev (informatsiooni jagamise) vastutusala. Kõik need ülesanded saab koondada kokku ühele visuaalile, vt joonis 4.



Joonis 4. Juhtkonna ja protsessiomaniku rollid protsessipõhises juhtimises. Allikad: PDCA tsükli alusel autorite Danilova, 2019; Dumas *et al.*, 2018; Hrabal *et al.*, 2021; Ingason, 2020, Mukherjee *et al.*, 2021; Oakland, 2014 põhjal; autori täiendustega

Kokkuvõtvalt võib öelda, et küpsetel organisatsioonidel on kasutusel mõjus ja terviklik juhtimissüsteem, mis võimaldab poliitikaid, strateegiaid, eesmärke ja plaane ellu viia läbimõeldud protsesside kaudu ja pakkudes seeläbi häid teenuseid. Protsessipõhist juhtimist rakendavas organisatsioonis tuginevad juhtimisotsused faktidele ning asjakohasele ja usaldusväärsele informatsioonile, mis läbi protsesside on omakorda seotud planeeritud tulemustega (eesmärkide sihttasemetega). Toimub PDCA tsükli süsteemne ja korrapärane rakendamine ehk pidev püüd täiuslikkuse poole. Protsessipõhise juhtimise võtmeisikud on organisatsioonis protsessiomanikud ning neist sõltub selle juhtimisviisi rakendamise edukus organisatsioonis.

1.2. Disainmõtlemise ja teenusedisaini lähenemise rakendamine protsessipõhise juhtimise parendamiseks

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse, millised on võimalused disainmõtlemise ja teenusedisaini lähenemise kasutamiseks protsessipõhise juhtimise parendamiseks. Selleks vaadeldakse ühises raamistikus teenusedisaini lähenemisest tuntuimat topeltteemanti mudelit ja protsessipõhises juhtimises üldtunnustatud protsessi elutsükli ehk protsessiparenduse „nagu-on“ (*AS-IS*) ja „nagu-peaks“ (*TO-BE*) mudelit.

Disainmõtlemisel ei ole üheselt aktsepteeritavat definitsiooni kirjanduses (Stickdorn & Schneider, 2010, lk 28–29), enim lähtutakse määratlusest, mille on andnud disainmõtlemise isaks peetav IDEO asutaja ja juht Tim Brown, kes on öelnud, et disainmõtlemine on inimesekeskne lähenemine innovatsioonile, mis lähtub disaineri töövahendikomplektist, et integreerida inimeste vajadused, tehnoloogia võimalused ja äriedu nõuded (Ideo Design Thinking, *n.d.*). Seejuures pole ka võimalik eristada lõpuni mõisteid „disainmõtlemine“, „teenusedisain“ ja „koosloome“ (*co-creation*) ning sageli kasutatakse esimest kahte sünonüümidenä ning koosloomet peetakse oluliseks disainmõtlemise ja teenusedisaini eelduseks (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74). Tabelis 2 on toodud välja olulisemad käsitlused, millest kaasajal lähtutakse.

Tabel 2. Olulisemad disainmõtlemise ja teenusedisaini käsitlused

Autor, aasta	Teenusedisaini käsitluse sisu (mõiste, olemus, kasutatavus)
Moritz, 2005, lk 39–40	Teenusedisain on kogu teenuse kasutajakogemuse disain ning kogu protsessi ja strateegia disain, mille läbi teenust pakutakse. Teenusedisain on protsess läbi nelja „D“ (<i>discover, define, develop ja deliver</i>): avasta, defineeri, arenda ja vii ellu. Tegemist on teenuse pideva ja lõputu elutsükliga, mis pakub pidevaid arendamisvõimalusi (puudub algus ja lõpp). Läbi teenusedisaini toimub kasulike, kasutatavate, ihaldusväärsete, efektiivsete ja tõhusate teenuskogemuste planeerimine ja kujundamine nii, et võetakse arvesse ühelt poolt kliendi ootused ja vajadused ning teiselt poolt turg ja selle ressursid.
Brown, 2009, lk 39–40, 227	Disainmõtlemine on inimesekeskne lähenemine innovatsioonile, mis lähtub disaineri töövahendite komplektist, et integreerida inimeste vajadused, tehnoloogia võimalused ja äriedu nõuded. Disainmõtlemises kasutatakse töövahendeid, mis võimaldavad koguda informatsiooni, saada uusi teadmisi (intervjuud, prototüübid), disainer ei arva, et ta teab ise, vaid ta kasutab töövahendeid selleks, et päriselt probleemi mõista.
Design Council, 2015, lk 4	Teenusedisain on kõik, mis muudab teenused meie ümber kasutatavaks, lihtsaks ja ihaldusväärseks. Teenusedisain on protsess. Teenusedisaini saab kasutada nii olemasolevate teenuste ümberkujundamiseks kui ka parendamiseks ning samuti uute teenuste loomiseks.
Stickdorn & Schneider, 2010, lk 29	Teenusedisain on interdistsiplinaarne lähenemine, mis kombineerib endas erinevaid meetodeid ja töövahendeid erinevatest distsipliinidest. Tegemist on uudse mõtlemisviisiga, mitte eraldiseisva akadeemilise distsipliiniga.
täiendatud Stickdorn <i>et al.</i> , 2018, lk 69–74	Teenusedisain on inimesekeskne, koosloomeline, interdistsiplinaarne, korduvusi võimaldav lähenemine kasutades häid ja selgeid visualiseerimise töövahendeid, mis võimaldavad luua kogemusi, mis täidavad organisatsiooni, kasutajate ja teiste osapoolte vajadusi.

Allikas: tabelis toodud allikate põhjal autori koostatud

Olulisem kui mõiste lõplik selgus, on põhimõtted, millest teenusedisaini käsitlused lähtuvad. Tegemist on alles noore ja areneva distsipliiniga, mistõttu ka põhimõtted on ajas täienevad, kuigi vundament on siiski välja kujunenud. Näiteks 2010. aastal sõnastasid

Stickdorn ja Schneider enda raamatus „*This is Service Design Thinking*“ viis teenusedisaini põhimõtet, milleks on:

- (1) kliendikeskus: teenuste vaatamine alati läbi kliendi silmade;
- (2) koosloomelisuus (*co-creative*): osapoolte kaasatus disainiprotsessi;
- (3) visualiseeritus: teenuse visualiseerimine järjest toimuvate etappide kaupa;
- (4) tõendatavus: immateriaalsete teenuste visualiseerimine füüsiliste esemete/asjade kaudu;
- (5) terviklikkus: kogu keskkonna arvesse võtmine (Stickdorn & Schneider, 2010, lk 34–45).

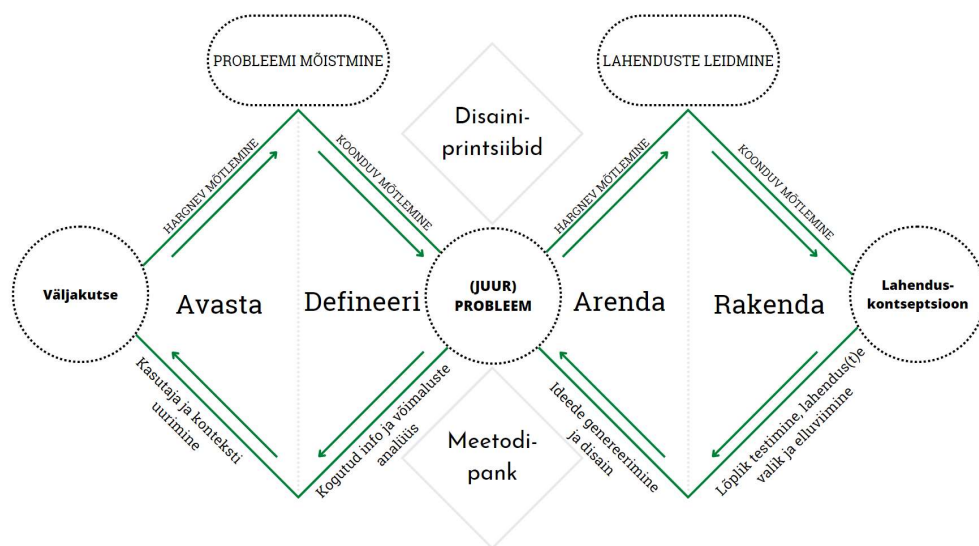
2018. aastal autorid (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74) täpsustasid ja korrigeerisid enda seisukohti lisades, et kliendikesksuse all tuleks mõista pigem kasutajakesksust (kehtib nii organisatsiooni sise- kui ka välisklientide osas) ehk veelgi täpsemalt on oluline inimesekesksus. Koosloomelisuse tähenduses tõid nad välja kaks dimensiooni: esiteks, teenus eksisteerib vaid kliendi osalusel (väärtust luuakse koos kasutajaga) ning teiseks mõiste „*co-design*“ ehk disainiprotsessi väliste osapoolte kaasamine, kellel on võimalikult erisugune taust. Kui ülejäänud põhimõtteid vaid täpsustati, siis täiendavalt tõid autorid välja järgnevad lisandunud põhimõtted:

- (6) korratavus: alustamine väikeste, odavate katsete ja eksperimentidega, lubades eksida, teha vigu ja võtta neid teadmisi edasisse protsessi kaasa;
- (7) reaalne (päriseluline): tegelike vajaduste väljaselgitamine, ideede ja lahenduste päris elus prototüüpimine, sh füüsiliste või digitaalsete lahenduste loomine. (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74)

Koosloomelisuus kui teenuse kujundamise üks põhiprintsiipe lähtub ideest, et osalemine otsuste tegemisel on muudatuste juhtimises hädavajalik. Tõestatud on korrelatsioon, et kõrge osalus toob kaasa madala vastupanu. Lähtudes eelnevast peaks koosloomet kasutama nii teenuste loomise kui ka rakendamise protsessis, et muudatused jõuaksid ellu. Seejuures ei ole võimalik kaasata kogu organisatsiooni või kõiki kliente, ent saab kaasata neid, kes viivad ideid organisatsioonis või klientide seas edasi. (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 528) Koosloomelisuse põhimõte kehtib ka avalike teenuste kontekstis ja peab toimuma koos inimestega, kelle jaoks need mõeldud on (Vooberg *et al.*, 2014, lk 15). Sealhulgas on võimalik inimesi kaasata ka tundlike teemade aruteludesse, nt maksude

kogumine, mis isegi võib suurendada inimeste soovi ausalt makse tasuda (Forlano *et al.*, 2020, lk 1204, 1220). Ehk varasem lähenemine, mille kohaselt teenuseid disainitakse kasutajatele (tootepõhine loogika), on asendunud teenuspõhise loogikaga, mille kohaselt teenuseid luuakse ja arendatakse koos kasutajatega, kes võivad olla nii kliendid, organisatsiooni enda töötajad, koostööpartnerid või teised seotud osapooled pakutavas teenuses (Vargo *et al.*, 2008, lk 213–214).

Kõik inimesed saavad ja peaksid rakendama enda töös, ühiskonnas ja elus laiemalt teenusedisainerile kohaseid töövahendeid, et muuta midagi paremaks (Brown, 2009, lk 228). Simon (1996, lk 134–138) selgitab, et iga inimene disainib, kui ta muudab tänast olukorda paremaks. Design Council ongi loonud juba 2003. aastal nelja-etapilise topeltteemandi mudeli kui koosloomelise (teenuse) disainiprotsessi, mis on hõlpsasti kasutatav kõigi elualade esindajate poolt ehk kõik saavad seeläbi olla disainerid. Topeltteemandi mudel hakkas laialdaselt levima aasta pärast selle väljatöötamist. Design Council on mudelit ka 2019. aastal täiustanud. Tegemist on maailmas enimkasutatava teenusedisaini mudeliga, millel on lihtne ja arusaadav visuaal (vt joonis 5), mis ongi põhjuseks, miks see on nii laialdaselt levinud mudel. (Design Council, 2019)



Joonis 5. Topeltteemandi mudel. Allikas: Design Council, 2019

Topeltteemandi mudel töötati välja küll Richard Eisermann'i, Design Council'i disaini- ja innovatsioonidirektori, eestvedamisel tema töörühma poolt, kuid see põhines aastate 1960–1990 konsolideeritud tulemustel, kuhu andsid oma panuse mitmed mõjukad

autorid, sh Herbert Simon. Eisermann tõdes, et see, mida nemad topeltteemandiga tegid, oli kodifitseerimine, sammude ümbernimetamine ja selle populariseerimine. (Ball, 2019) Design Council (2019) on määratlenud ja visualiseerinud ka abistavad töövahendid (meetodipank) topeltteemandi mudeli igapäevaseks kasutamiseks. Iga etapi juures on kirjeldatud valik töövahendeid ja meetodeid, millest kasutaja saab valida sobivaimad vastavalt enda oskustele, grupele, kellega koos neid meetodeid kasutatakse ning varasemale kogemusele. Kokku on meetodipangas suurel hulgal erinevaid töövahendeid koos põhjalike kasutusjuhistega. Seejuures üks peamisi andmekogumismeetodeid kasutaja mõistmiseks on intervjuud (Moritz, 2005, lk 193). Tabelis 3 on kajastatud topeltteemandi mudeli etapid koos eesmärkide ja selles etapis võimalike ja enimkasutatavate töövahendite valikuga.

Tabel 3. Topeltteemandi mudeli etapid peamiste töövahendite ja meetoditega

Etapp	Eesmärk	Töövahendid ja meetodid
Avasta	Identifitseerida probleem, võimalused selle lahendamiseks, koguda võimalikult palju asjakohast informatsiooni uuritava teema kohta.	Huvigruppide kaart Dokumendianalüüs Küsitlus Kasutaja jälgimine (vaatlus) 5-miksi metoodika <i>Jobs-to-be-done</i> Probleemi- ja eesmärgipuu Kasutajaintervjuud
Defineeri	Analüüsida eelmisest etapist saadud sisendit, seda sünteesida ning sõnastada konkreetne probleem, mida asutakse lahendama.	Persoonad Klienditeekond/kasutajateekond Empaatiakaart Ajurünnak Väärtuspakkumine
Arenda	Võimalike lahendusideede loomine.	<i>How might we</i> (HMW) metoodika 6-3-5 metoodika Hääletamine Prototüüpimine Testimine
Rakenda	Parima lahenduse elluviimine ning seejuures uuesti tagasisivaatamine, kas lahendati õiget probleemi, vajadusel lahenduse parendamine.	Lõplikud testimised Tagasisidestamine Lahenduse parendamine tagasiside põhjal Ellurakendamine

Allikas: Design Council, 2019, Stickdorn *et al.*, 2018, Lewrick *et al.*, 2020, lk 38 põhjal

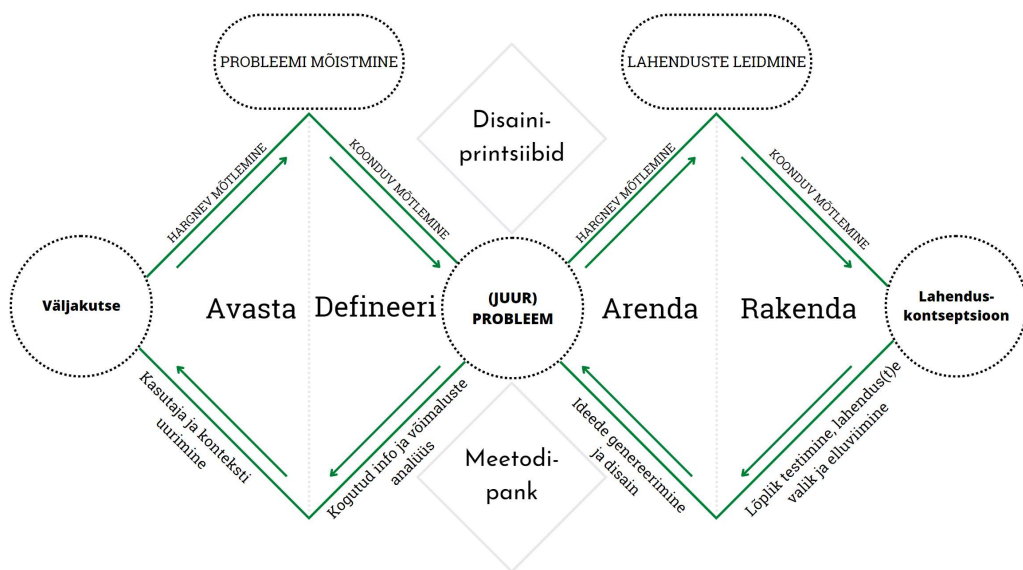
Tabelist 3 nähtub, et topeltteemandile tuginevas teenusedisaini protsessis, eriti avastamise etapis, kogutakse üldtuntud meetoditega (eelkõige poolstruktureeritud intervjuudega) palju infot ja sageli kodeeritakse seda paralleelselt. Selline avatud kodeerimine (*open coding*) toimub sageli induktiivselt ja iteratiivselt mitmete inimeste koostöös.

Tulemusena formeeruvad suurest hulgast algsetest taipamistest esmased kontseptsioonid (*first-order concepts*). Edasises lähenetakse deduktiivselt, rakendades olemasolevat teadmust ning grupeerides esmaseid kontseptsioone moodustavad teisesed teemad, mida võidakse veel omakorda koondada. (Gioia *et al.*, 2013, lk 20–21) Seega võib oletada, et topeltteemandi põhine teenusedisain on ühitatav „Gioia metoodikana“ tuntud lähenemisega ning sellele leidub ka kinnitus – mõned näited topeltteemandi ja Gioia lähenemise üheskoos kasutamise kohta on juba olemas (Duan *et al.*, 2021, lk 15; Tay *et al.*, 2021, lk 5).

Kokkuvõttes nähakse selget seost, et disainmõtlemise printsiipide rakendamine tööprotsesside parendamisel ja arendamisel on kasumlik, uuringud näitavad positiivseid seoseid ärikasumlikkuse, börsihinna tõusu ja innovatsiooni vahel (Elsbach & Stiglian, 2018, 2277). Vinni (2021, lk 285, 303–304) toob välja, et disainmõtlemisel on sarnasusi tervikliku kvaliteedijuhtimisega (TQM) ning need kaks raamistikku on üksteist täiendavad. Ta lisab, et kus asjakohane (nt sügavam kasutaja mõistmine, loovate lahenduste leidmine keerukatele väljakutsetele, suurema koostöö saavutamise), tuleks kasutada disainmõtlemist. Schwarz jt (2023, lk 7) lisavad, et teenusedisainis saab kasutada teiste valdkondade töövahendeid, nt toovad nad välja strateegilise prognoosimise mudelite loomise, rõhutades, et kõiki töövahendeid võib kasutada, mis aitavad kombineerida ja toetavad hargnevat ja koonduvat mõtlemist.

Seejuures Mendling jt (2020, lk 210) toovad BPM piiranguna välja just selle, et BPM vaatab probleeme ja lahendusi liialt eraldiseivate ja mitteühendatutena ning innovatsiooni osas ollakse liialt enda organisatsiooni kesksed. Siin saavad tulla appi disainmõtlemine ja teenusedisain oma iteratiivsuse (pideva edasi-tagasi liikumisega kasutajalt saadud tagasiside alusel) ja agiilsusega (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 181, 876) pakkudes võimalusi nende piirangute ületamiseks. Ka BPM-is „nagu-on“ ja „nagu-peaks-olema“ seisundid on muutuvad protsessi elutsüklis, mistõttu ongi vajalik tsüklilisus ehk pidev parendamine.

Sisuliselt on neljaetapiline disainiprotsess läbi topeltteemandi mudeli sarnane protsessipõhisest juhtimisest tuntud protsessiparendamise mudeli ja selle etappidega otsides lahendusi teatud väljakutsele. Need kaks mudelit saab lihtsustatult panna ühele joonisele (vt joonis 6), kus rohelise kirjaga on autor märkinud protsessipõhisest juhtimisest tuleneva.



Joonis 6. Topeltteemandi mudel seostatult protsessiparendamise mudeliga. Allikad: Design Council, 2019; Dumas *et al.*, 2018, lk 23; Forliano *et al.*, 2020, lk 1206 põhjal; autori täiendustega

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et nii topeltteemandi kui ka protsessipõhise juhtimise mudel kirjeldavad protsessi sarnaselt, kus algselt määratletakse olemasolev olukord, kogutakse selle kohta võimalikult palju ja asjakohast informatsiooni, seejärel määratletakse tulevikusiht ja lepitakse kokku, kuidas sinna liikuda ehk koostatakse parenduskava koos tegevuste, tähtaegade ja vastutajatega. Teenusedisainis ja protsessijuhtimises kasutatavad töövahendid on mõnevõrra erinevad, ent võimalik on neid omavahel kombineerida.

Eeltoodu põhjal saab järeldada, et protsessipõhisel juhtimisel ja teenusedisaini lähenemisel on ühiseid jooni ja neid kahte saab koos ühises raamistikus vaadelda. Veelgi enam, topeltteemandi mudelit on võimalik kasutada selleks, et leida uudseid lahendusi protsessipõhise juhtimise parendamiseks, mis võimaldab läbi koosloome saada kaasa kõik osapooled. Teenusedisaini lähenemine pakub võimalusi BPM-i piirangute ületamiseks, nt probleemide ja lahenduste liialt eraldiseisvatena vaatamine, liigne organisatsioonikesksus innovatsiooni osas. Topeltteemandi mudel, mis on pidevas edasitagasi liikumises ehk iteratiivne probleemi ja lahenduste vahel (pidev kasutajate tagasiside alusel lahenduste korrigeerimine), võimaldab nimetatud piiranguid ületada.

1.3. Avaliku sektori protsessipõhise juhtimise, disainmõtleamise ja teenusedisaini spetsiifika

Avalik ja erasektor on oma toimimise loogikalt erinevad, seetõttu käesolevas alapeatükis keskendub töö autor avaliku sektori eripäradele nii protsessipõhises juhtimises kui ka disainmõtleamise ja teenusedisaini topeltteemandi mudeli piirangutele ja väljakutsetele. Enamus distsipliine pärinevad erasektorist, kus kasutatavad juhtimisvahendid on eelkõige arenenud läbi tootmissektori, misjärel püütakse neid kasutusele võtta avalikus sektoris (Fryer *et al.*, 2007, lk 498). Nii on ka protsessipõhine juhtimine, täpsemalt äriprotsesside juhtimine ehk *business process management* (edaspidi BPM), kui ka disainmõtleamine alguse saanud just erasektorist. Mõlemad on küllaltki noored distsipliinid, mis on alles arenemisjärgus.

Kui erasektor pakub oma klientidele nii kaupu kui ka teenuseid, siis avalik sektor pakub valdavalt vaid teenuseid. Sarnaselt erasektorile peab avalik sektor pakkuma enda klientidele kvaliteetseid teenuseid, mõõtma nende teenustega rahulolu, viima sisse parendusi kliendirahulolu suurendamiseks, pidevalt protsessi jälgima ja hindama. Seejuures sama oluline, kui see, mida klient teenusena saab, on ka see, kuidas klient seda saab (ehk teenuse pakkumise protsess). Seejuures nõudmised ja ootused avalikule sektorile on ühelt poolt järk-järgult kasvanud ning jätkuvalt kasvamas, ent teiselt poolt on vähenenud ressursid teenuste osutamiseks. (Bason, 2018, lk 9; Bhal, 2021, lk 4–5; Papadopoulos *et al.*, 2018, 411; van der Wal, 2020, lk 271)

Avalik sektor seisab silmitsi globaalsete trendidega nagu vajadus pakkuda avalikke teenuseid senisest efektiivsemalt; suhtumise muutumine kodanikesse (klientidesse) arvestades nende vajadustega; vajadus kujundada organisatsioonid ümber, mis toetaks paremate avalike teenuste pakkumist; vajadus saavutada kultuuriline muutus, mille keskmes on andmetest lähtuv poliitikakujundamine ja elluviimine ning vajadus leida uusi viise võistlemaks erasektoriga talentide eest (Barber *et al.*, 2007, lk 6–11). Need tänaseks ligikaudu 15 aastat tagasi kirja pandud väljakutsed avalikule sektorile on jätkuvalt asjakohased, ent nõudmised ja ootused avalikule sektorile on tänaseks veelgi suurenenud.

Mlodinow (2019, lk 12) kinnitab, et enamike majandusteadlaste ja sotsioloogide arvates jätkub ettenähtavas tulevikus ühiskonna kiire muutumine. Avalik sektor peab senisest

enam leidma võimalusi, kuidas pakkuda maksumaksjale teenuseid sel viisil, ajal ja kohas nagu klient seda vajab. Tõusnud on vajadus tulemusi mõõta (Barber, 2017, lk 5; Dumas *et al.*, 2018, lk 17; Jaklič *et al.*, 2021, lk 13; Kirchmer, 2021, lk 247–248; Oakland, 2014, lk 200).

Juba 1984. aastal sõnastas Grönroos teenuse kvaliteedi mudeli, mis koosneb tehnilisest kvaliteedist, funktsionaalsest kvaliteedist ja korporatiivsest kuvandist. Korporatiivne kuvand koosneb ettevõtte tehnilisest ja funktsionaalsest kvaliteedist. Seejuures tehniline kvaliteet on midagi, mida klient saab ja funktsionaalne kvaliteet on, kuidas klient teenust saab ehk näitab pakutava protsessi kvaliteeti. Grönroos (1984, lk 39–43) leidis, et teatud juhtudel võib funktsionaalne kvaliteet olla isegi olulisem kui tehniline kvaliteet. Lisaks teenuse protsessilisele olemusele tõi Grönroos (1998, lk 322–323) sisse ka kliendi kaasatuse rõhutades, et klient osaleb teenuse osutamise protsessis. Kliendi osalemise vajalikkus teenuse pakkumise protsessis võib olenevalt teenusest olla suurem või väiksem. Mitmete teenuste puhul sõltub kliendi osalusest saadava teenuse väärtus, nt tervishoiuteenuste osas. (Gersch & Schöler, 2011, lk 733)

Nii erasektor kui ka avalik sektor soovivad pakkuda oma klientidele häid teenuseid, ent peamised ajendid ja põhjused on selleks siiski erinevad. Kui BPM'i on erasektoris rakendatud juba pikalt, siis avalik sektor seisab silmitsi keerukustega selle rakendamisel, milleks peamiselt on avalik huvi, vastutus, muudatustele vastuseis ja avaliku sektori muudatuste rakendamise mehhanism ja muudatuste kultuur (Bhal, 2021, lk 2). Siiski pakub BPM neile lahendusi läbi selge dokumenteerimise, omanike määratlemise, vastutuse, seire, kontrollimise ja pideva parendamise (Papadopoulos *et al.*, 2018, lk 411). BPM täiustatud versioon rõhutab ka tippjuhtkonna toetust, projektijuhtimise tähtsust ja inimeste muudatustega kaasatulemise juhtimist ehk seda, mille puudumist BPM'ile algselt ette heideti (Ubaid & Dweiri, 2020, lk 1059).

Sarnaselt protsessipõhisele juhtimisele on ka disainmõtlemine alguse saanud erasektorist. Algselt (1970-ndatel) räägiti disainmõtlemisest siiski kaupade-*(products)*, mitte teenustekeskselt. (Gobble, 2014, lk 60–61) Kasutajakesksusest *(user-centre design)* laiemas tähenduses hakati enam rääkima 1990-ndatel, mil fookuses oli kasutajakeskne disainimine, ent kandvaks ideeks oli, et disainerid disainivad kasutaja jaoks. Kaasajal räägitakse selgelt disainimisest koos kasutajaga, mis on ka koosloome üks

aluspõhimõtteid. (Sanders & Stappers, 2008, lk 5–6) Koosloome avalikus sektoris on tugevalt seotud kontseptsioonidega nagu „*participatory design*“, „*co-design*“, „*design attitude*“ ja „*design thinking*“ ehk kodanike ootused riigile on suurenenud ning uute teenuste disainimine kui ka olemasolevate paremaks kujundamine saab toimuda vaid koos kodanikega (Bason, 2018, lk 7–8; Starostka *et al.*, 2022, lk 512). Cluley & Radnor (2021, lk 566–567) rõhutavad, et koosloome ei ole vaid kahesuunaline või struktureeritud protsess, vaid sujuv ja pidev protsess teenuse pakkuja ja saaja vahel.

Peamine erisus era- ja avaliku sektori vahel on poliitika, poliitilised otsused. Seejuures poliitilised otsused võivad ja sageli ka on intuiitiivsed ja emotsionaalsed, ent avaliku sektori enda poolt soovitakse teha ja lasta välja paista otsustel, mis on vastupidised, andmetel põhinevad ja ratsionaalsed. Bason (2018, lk 175–177) toob välja, et emotsionaalsus ja ratsionaalsus otsuste tegemisel ja lahenduste leidmisel ei pea olema vastandlikud, vaid saavad üksteist toetada. Siinkohal on sillaks disainmõtlemine, mis võimaldab olla samal ajal loov ja raamides ning luua koostööd väga erinevate distsipliinide vahel. Vinni (2021, lk 303–304) toob välja, et disainmõtlemine on sobiv töövahend tippjuhtidele juhul, kui soovitakse jõuda loovate lahendusteni, on vajadus kasutajaid mõista (luua sügavam empaatia) ja nendega koostööd teha.

Peatükis 1.2 käsitletud disainmõtlemise põhimõtteid saab ja peabki rakendama avalikus sektoris, sest läbi koosloome võib avalik sektor jõuda radikaalsete lahendusteni, mis aitavad saada üle silotornidest, dogmadest ja grupimõtlemisest ning juhivad meid paremate lahendusteni väiksemate kuludega (Bason, 2018, lk 9). Disainmõtlemine on midagi, mis sunnib läbi teenusedisaini töövahendite kasutamise mõtlema kastist välja, kasutama uudseid mõtlemistehnikaid, mis sageli võimaldavad jõuda uudsete ja paremate lahendusteni (Vinni, 2021, lk 303–304).

Bason (2018, lk 180–189) toob välja avaliku sektori disainmõtlemise neli kreedit:

- Kõige vaatlemine eksperimendina ehk lahendusi võib proovida ja testida väikeses mahus tavapärase lähenemise asemel, kus aastaid töötatakse üht lahendust välja, siis see rakendatakse ja selgub, et vahepeal on elu muutunud ning kodanikud ei soovi pakutavat teenust sel kujul. Kehtib disainmõtlemise isa Tim Brown'i (2009) poolt öeldu, et tasub ebaõnnestuda varakult, et saaks õnnestuda kiiremini.

- Väljakutse esitamine tänasele olukorrale (*status quo*) ehk lahenduste leidmisel keskenduda küsimusele „miks“, mitte põhjendada, miks ei saa midagi uut moodi teha.
- Kodanike väärtustamine. Kuna disain lähtub alati inimesest ja tema vajadustest, siis on hea ka avaliku sektori teenuste loomisel ja arendamisel võtta see põhimõte aluseks. Disaineritel on sageli kokkupuude ka etnograafia või antropoloogiaga, mistõttu on hea ka avalikus sektoris neid kompetentse vajadusel kaasata.
- Konkreetsus ja visualiseerimine, tulemuste nähtavaks muutmine. Avalikus sektoris sageli ostetakse sisse disainereid, kes ühe või teise probleemi ära lahendaks. Seejuures on enamasti tegemist nn nurjatute (*wicked*) probleemidega, mistõttu nende lahendamine ei ole enamasti kiire ega lõplik. Seetõttu on Bason kirjeldanud vajadust avalikus sektoris endas tõsta töötajate teadlikkust ja kompetentse disainmõtlemise rakendamiseks selliste probleemide lahendamisel.

Disainmõtlemine on küll avalikus sektoris hakanud enam levima (Bason & Austin, 2022, lk 1727), ent selle piirangutena tuuakse välja: organisatsiooni sisemised võimuvõitlused, vähene kogemus ja oskus disaineritega koostööks, soovimatus praeguseid tööprotsesse muuta ja disainmõtlemise eestvedamise puudumine (Starostka *et al.*, 2022, lk 512–513). Avalikus sektoris on oluliselt rohkem piiranguid ka kaasava protsessipõhise juhtimise rakendamiseks, ent need väljakutsed on ületatavad, kui neist teadlik olla ja neile lahendusi püüda leida (vt tabel 4). Samas puuduvad ka tõendid selle kohta, et avalik ja erasektor oleksid täielikult erinevad ning ei saaks üksteiselt õppida (Boyne 2002, lk 118).

Tabel 4. Era- ja avaliku sektori võrdlus

Tunnus	Avalik sektor	Erasektor
Bürokraatlikkus	suurem	väiksem
Seos poliitikaga	tugev	pigem nõrk
Soov avalikust heaolust lähtuda	kõrge	madal
Organisatsiooniline pühendumine	madal	kõrge
Eesmärkide selgus	ebaselgust on enam	suurem selgus
Kasusaajad	kodanikud, ühiskond	lõpptarbijad (kliendid)
Klientide ja sihtrühmade olemus	mitmekesisemad, arvukad	ühetaolisemad
Kvaliteedi määratlemine ja mõistmine	keerukam	lihtsam
Otsuste põhinemine andmetel ja analüüsil	pigem nõrk, lähtub sageli poliitilistest valikutest	andmetel põhinev
Keskkonna, tingimuste muutumine	pigem kiire	pigem kiire

Allikad: Bason, 2018, lk 175–177; Bason & Austin, 2022, lk 1742–1743, 1744; Boyne, 2002, lk 11–18; Cluley & Radnor, 2021, lk 563; Hendrick, 1994, lk 543; Karasvirta & Teerikangas, 2022, lk 163–164; Jurisch *et al.*, 2013, lk 21; Stemberger *et al.*, 2007, lk 122; Vooberg *et al.*, 2014, lk 2 põhjal

Kokkuvõtvalt hindavad inimesed neile pakutavaid teenuseid ja nende kvaliteeti läbi protsesside, mille kaudu teenuseid inimestele osutatakse (teenuste protsessiline olemus). Kliendirahulolu kujuneb läbi kokkupuutekohtade teenuse pakkujaga. Inimesekesksed teenused, mis on loodud koos klientidega, on tänapäeval saanud elementaarseks. Seejuures on inimesekesksetest teenustest oluline mõelda nii sisekliendile (oma töötajad) kui ka väliskliendile (kodanikele, laiemalt ühiskonnale) pakutavate teenuste kontekstis. Häid avalikke teenuseid saab pakkuda läbi hästi juhitud protsesside, mis on võimalik läbi tervikliku kvaliteedijuhtimise (TQM) ja pideva parendamise tsükli (PDCA) rakendamise. Kliendi rahulolu mõjutab lisaks sellele, mis teenuseid riik pakub, oluliselt see, kuidas (protsessivaade) riik neid teenuseid pakub.

Analüüsitud teoreetilistest käsitlustest protsessijuhtimise, protsessiomanike ja nende kompetentside kohta saab järeldada, et üks võimalik viis avalikus sektoris nutikamate lahenduste leidmiseks ja protsessipõhise juhtimise parendamiseks on disainmõtlemine ja teenusedisaini lähenemine. Protsessipõhist juhtimist on võimalik organisatsioonis parendada teenusedisaini toel, kaasates klientidena sisekliendid, st organisatsiooni enda töötajad. Teenusedisaini lähenemine aitab leida üles „nagu-on“ protsessis vigu ja pakkuda sellele lahendusi uueks protsessiks „nagu-peaks-olema“.

2. TERVIKTEENUSTE UURING PROTSESSIPÕHISE JUHTIMISE PARENDAMISEKS

2.1. Ülevaade tervikteenustest, uuringu metoodika ja korraldus

Magistritöö teises peatükis antakse ülevaade uuritavast organisatsioonist ehk Maaeluministeeriumi (edaspidi MeM) valitsemisalast. Samuti avatakse tervikteenuste laiem olemus ning selgitatakse, kuidas peaks toimima tervikteenuste kui protsessipõhise juhtimise rakendamine vastavalt sisedokumentatsioonile (edaspidi dokumentidele). Lisaks kirjeldatakse ja analüüsitakse läbiviidud uuringu (neljaetapiline disainiprotsess) tulemusi ning tehakse järeldused ja sünteesitakse ettepanekud koos elluviimise plaaniga MeM valitsemisala asutuste juhtidele tervikteenuste tõhusamaks juhtimisvahendiks muutmiseks ja teenus-/protsessipõhisele juhtimisele ülemineku toetamiseks.

Riigiüleses tähenduses on tegevus- ehk teenuspõhine juhtimine ja protsessipõhine juhtimine kasutusel sünonüümidenä. Mõistete „protsess“ ja „teenus“ osas riigiüleselt konsensuslik lähenemine puudub ning need on pigem ühtlustatud valitsemisalade või asutuste tasandil. MeM valitsemisalas mõisted ühtlustatud ei ole, ühtsus on olemas asutuste sees ja lähtub nende vajadustest.

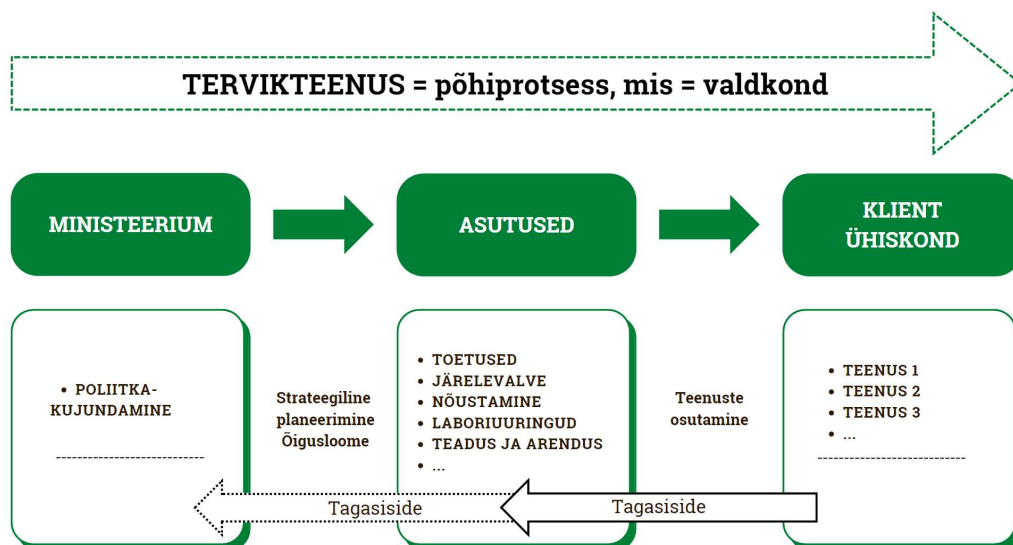
MeM valitsemisala koosneb 1. jaanuari 2023 seisuga ministeeriumist, kahest valitsusasutusest, kelleks on Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (edaspidi PRIA) ja Põllumajandus- ja Toiduamet (edaspidi PTA), kahest hallatavast riigiasutusest, kelleks on Maaelu Teadmuskeskus (edaspidi METK) ja Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus (LABRIS) ning kahest riigi osalusega aktsiaseltsist, kelleks on AS Vireen ja Eesti Põllumajandusloomade Jõudluskontrolli AS ning kahest riigi osalusega sihtasutusest, kelleks on Maaelu Edendamise Sihtasutus (MES) ja SA Eesti Maaelumuuseumid. Asutuste pädevus ministeeriumi valitsemisalas olevate ülesannete

täitmisel on sätestatud nende põhimäärustes või põhikirjades. Valitsemisalas töötab kokku ca 1400 inimest, kes igapäevaselt panustavad valdkonna eesmärkide täitmisesse.

2020. aastal on riik üle läinud tegevuspõhisele eelarvele (edaspidi TERE), mis on osa riigireformist ja suurema eesmärgina on riigi soov liikuda mõjusama ja tõhusama riigi suunas, kes täidaks oma ülesandeid parimal viisil ja pakuks kvaliteetseid avalikke teenuseid. TERE viiakse ellu arengukavade ja programmide alusel, kus arengukavades seatakse eesmärgid ning nende all olevates programmides tuuakse välja konkreetsed tegevused koos eesmärkide ja nendeks vajalike mõõdikute ja ressurssidega. „Tegevuspõhise eelarve kontseptsioon tähendab tulemusjuhtimise juurutamist, milles on seotud strateegiline juhtimine ja finantsarvestus ning kus ressursside planeerimisel lähtutakse tulemustest.“ (Rahandusministeerium, 2022).

MeM valitsemisala eesmärgid on kokku lepitud Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukavas aastani 2030 (edaspidi PõKa 2030) (Maaeluministeerium, 2021). PõKa 2030 on heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse poolt 2021. aasta aprillis. PõKa 2030 viiakse ellu läbi programmide ja programmi tegevuste (valdkondade). (Maaeluministeerium, 2021). „Eesti toit on hinnatud ja maal on hea elada“ – nii kõlab PõKa 2030 visioon mida rakendatakse läbi nelja-aastaste programmide (MeM-il on kaks programmi), mille uuendamine toimub iga-aastaselt osana TERE planeerimise protsessist. PõKa 2030 ja selle visiooni elluviimisel on üheks peamiseks juhtimisvahendiks MeM valitsemisalas kasutusele võetud tervikteenused kui protsess (mõistena on protsessi kohta kasutusel „tervikteenuste kaardistamine“), mis peaks võimaldama MeM valdkondi ja nende elluviimiseks kasutada olevat ressurssi terviklikult juhtida ning tagada seeläbi valdkonna arengukava visiooni ja eesmärkide täitmine parimal, teadlikumal ja efektiivsemal viisil.

Tervikteenuste kui MeM valitsemisalaülese juhtimisvahendi kasutamisega alustati 2016. aastal mahepõllumajanduse (valdkonna) näitel. MeM valitsemisalas mõistetakse tervikteenuse all valitsemisalaülest tervikprotsessi, mis kulgeb läbi terve MeM valitsemisala alates ministeeriumist (poliitikakujundamine, õigusloome), läbides asutusi ning jõudes läbi asutuste pakutavate teenuste (toetused, järelevalve, teadus- ja arendustegevus, laboriteenused) lõppkasusaajani (nt põllumajandustootja, maaettevõtja, ühiskond jne) (vt joonis 7). Klient võib olla nii otsene (teadlik) kui ka tahtmatu (nt poest toitu ostes on kõik inimesed MeM toiduohutuse tervikteenusest kasusaajad).



Joonis 7. Tervikteenus kui protsess. Allikas: MeM sisedokumentatsiooni põhjal autori koostatud

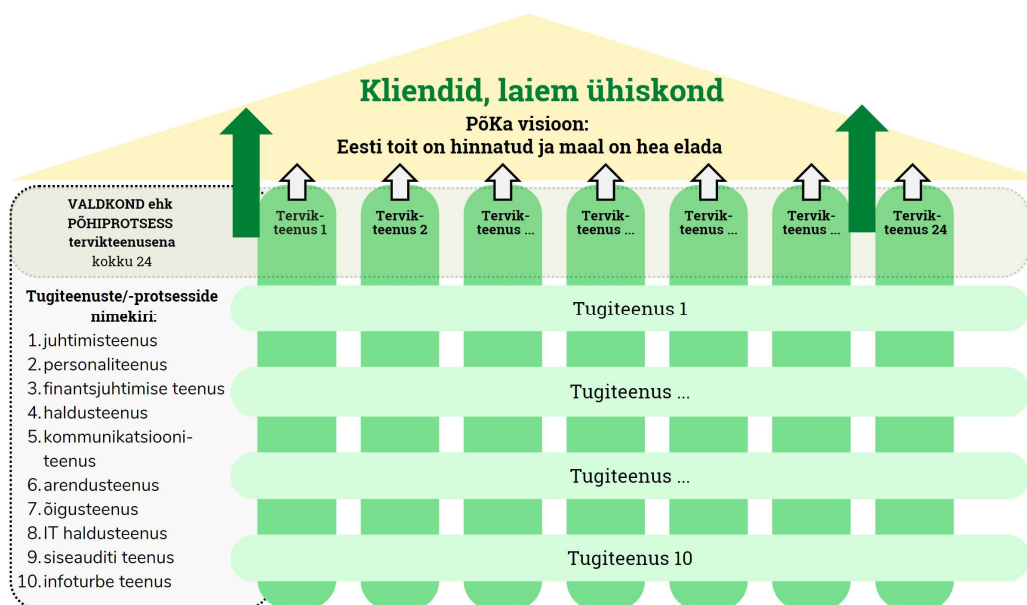
Seejuures ministeerium ise kliendile otse ühtegi teenust ei osuta, ent kliendilt saadav tagasiside on ministeeriumi ja asutuste jaoks väga oluline, kuna seda arvesse võttes kujundatakse poliitikat ja parendatakse protsesse valitsemisalas. Klientide tagasiside saamiseks kasutatakse erinevaid nõuandvaid kogusid, nt asutuste kliendi nõukogud (nt PRIA-s ja PTA-s) ning otse kliendilt tagasiside küsimist. Seejuures ühtset kliendihaldussüsteemi ega -põhimõtteid MeM valitsemisalas kasutusel ei ole. Kõigil osapooltel (ministeerium, asutused, klient) on tervikprotsessis oluline roll ning kõigi osapoolte panusest (protsesside toimimisest) sõltub teenuste kvaliteet.

MeM valitsemisala juhitakse 2023. a alguse seisuga läbi 24 tervikteenuse (vt joonis 8), mis katavad kõik MeM valitsemisala tegevusvaldkonnad (vt lisa 1 ja lisa 2). Ühe valdkonna terviklik käsitlemine ehk ühe protsessina vaatlemine võimaldab juhtida valdkonda terviklikult ja tagada seeläbi valdkonna sisuliste eesmärkide saavutamise, olgu selleks siis toiduohutus, taimekaitse, põllumajandustootjate jätkusuutlikkus. Seega tervikteenused on MeM valitsemisalas valdkonnad, mis omakorda on põhiprotsessid. Vastav jaotus on aluseks ka MeM TERE vaatele. Täpsemad juhised tegevuspõhise eelarve tasandite määratlemise osas on kirjeldatud Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud dokumendis „Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat“ (Rahandusministeerium, 2023).



Joonis 8. Tervikteenuse suhe põhiprotsessi ja valdkonnaga. Allikas: autori koostatud MeM sisedokumentatsiooni põhjal

Tervikteenused toimivad kui (põhi)protsessid läbi mille saavutatakse PõKa 2030 eesmärgid ja seeläbi ka visioon (vt joonis 9). Põhiprotsesse läbivad horisontaalselt ka tugiprotsessid (sünonüümina tugiteenused), näiteks personal, juhtimine, kommunikatsioon jne, ent nende sisusse käesolevas töös detailsemalt ei vaadata. Lähtutakse põhimõttest, et tugiteenused toetavad põhiteenuste osutamist ja nendest sõltub pakutavate teenuste kvaliteet. Tervikteenuste lõppeesmärk on pakkuda läbi protsessipõhise juhtimise inimestele häid avalikke teenuseid, seejuures neid pidevalt parendades ja edasi arendades ehk käies kaasas muutuva maailma ja selle ootustega.



Joonis 9. MeM valitsemisala toimimine läbi tervikteenuste. Allikas: autori koostatud MeM sisedokumentatsiooni põhjal

Läbi tervikteenuste protsessipõhine juhtimine on MeM valitsemisalas keskne juhtimisvahend, mis seob omavahel suurema arengukava vaate ja igapäevased tööprotsessid ja tegevused (nt rahalised tegevuskavad, hankeplaan jt). Tervikteenuste kui protsesside rakendamine on üks oluline lähiaastate fookus ministeeriumi valitsemisalas. Hetkel iseloomustab tervikteenuste kui juhtimisvahendi toimimist rahulolematus, mida kinnitavad läbiviidud arutelud valitsemisala kvaliteedijuhtide töörühmas (26. novembril 2021 ja 26. jaanuaril 2022) ning ministeeriumi juhtkonna ja tervikteenuste omanike ja juhtide arutelupäeval (11. märtsil 2022) ning regulaarsetel valitsemisala juhtide (VALJU) kohtumistel. Samas on erinevate osapoolte ootus tervikteenuste rakendamisel loodavast kasust suur. MeM valitsemisalas toimub juhtimisvahendite ülevaatus, mille tulemusel minnakse edasi nendega, mis loovad nii asutuste kui kliendi vaates väärtust ja lõpetatakse või korrigeeritakse nende juhtimisvahendite kasutamist mis täna enam väärtust ei loo.

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et tervikteenuste kui juhtimisvahendi olulisust nähakse nii valitsemisala asutuste juhtide kui ka nende kvaliteedi- ja finantsjuhtide poolt. Tegemist on kõigi valitsemisala asutuste juhtide ühise kokkuleppega minna järk-järgult üle teenuspõhisele juhtimisele, kasutades selleks tervikteenuste kontseptsiooni. Samas on üksmeel ka selles, et tervikteenuste kaardistamine ja edasine pidev arendustsükkel on ajamahukas ja nõuab kõigi asutuste ühist panust. Tõdetakse, et kui tervikprotsess ei ole nüüdseks tööle rakendunud, siis on vajalik selle põhjustesse sügavamalt sisse vaadata ja seda analüüsida ning viia ellu tegevusi, mis seda parendaksid.

Kuna tervikteenustega puutuvad kokku kõik MeM valitsemisala asutused, peeti vajalikuks kõigi asutuste protsessi kaasamist läbi valitsemisalaülese laiapõhjalise töörühma, kes viiks läbi uuringu tervikteenuste rakendamise kohta. Ka teenuspõhine lähenemine rõhutab, et teenuseid tuleks luua ja arendada koos kasutajatega, kellele need on mõeldud (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74; Vargo *et al.*, 2008, lk 213–214; Vooberg *et al.*, 2014, lk 15) ning see põhimõte kehtib ka siseteenuse osas (Vugec *et al.* 2018, lk 2) ja tagab inimeste kaasatulemise rakendamise etapis (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 528). Kuna tervikteenuste kui protsessi toimimise eest tervikuna vastutab MeM valitsemisalas MeM strateegia- ja finantsosakond, mille koosseisu ka autor ise kuulub, tehti töörühma kokkukutsumine töö autori ülesandeks. Juhtide poolt seati töörühmale ülesandeks esitada

ettepanekuid, kuidas tervikteenused kui juhtimisvahend toimima panna, täpset metoodikat tulemusteni jõudmiseks ette ei antud.

Lähtudes töö autori õpingutest Tartu Ülikooli Pärnu kolledži teenuste disaini ja juhtimise erialal ning tema hiljutisest praktilisest kogemusest MeM teenusedisaini arenguprogrammis, otsustas autor tavapärasest keerukama väljakutse ehk nurjatud probleemi (*wicked problem*) lahendamiseks kasutada ressursimahukat Design Council'i loodud topeltteemandi mudelit, et mõista paremini, miks loodud protsessipõhise juhtimise raamistik ei ole kasutusele võetud ja kuidas saaks teha nii, et tervikteenused kui protsess annaks sisendit juhtimisotsuste tegemiseks ehk oleks tõhus juhtimisvahend.

Esmalt moodustas autor augustis 2022 teema laiapõhjaliseks uurimiseks valitsemisalaülese töörühma. Sellesse kuulusid kõigi valitsemisala asutuste esindajad, välja arvatud MeM-i valitsemisala äriühingud ja sihtasutused, kuna nende juhtimises osaleb ministeerium läbi nõukogude. Tervikteenuste töörühma tööd juhendas autor ise tulenevalt oma tööülesannetest, st osales töörühma töös nii juhendaja kui ka osalejana. Töökohtumised toimusid keskmiselt kord kuus. Läbiviidud uuringul on sarnasusi tegevusuuringuga (*action research*), mis uurib teatud nähtust või protsessi selle toimumise ajal eesmärgiga parandada probleemseid tegevusi ja pakkuda välja lahendusi. Tegevusuuringus liigutakse tsükliliselt, kasutades erinevaid meetodeid või ühte meetodit. Tegevusuuringu eripära on see, et seal osalevad praktikud, sh uurija ise. (Laherand, 2008, lk 133–142) Tegevusuuringut on kasutatud ka protsessipõhise juhtimise parendamiseks, mis võimaldab uurida siiret „nagu-on“ olukorrast „nagu-peaks-olema“ olukorda (Vizzon *et al.*, 2020, lk 1–2, 7, 20). Töörühm koosnes kokku ligi kaheteistkümnest liikmest (vt tabel 5), kuhu kuulusid esindajad järgmistest asutustest:

- Maaeluministeerium (MeM);
- Põllumajandus Informatsiooni ja Registrate Amet (PRIA);
- Põllumajandus- ja Toiduamet (PTA);
- Maaelu Teadmuskeskus (METK);
- Riigi Laboriuuringute ja Riskihindamise Keskus (LABRIS).

METK moodustati Põllumajandusuuringute Keskuse (PMK) ja Eesti Taimakasvatuse Instituudi (ETKI) liitmise tulemusel. LABRIS, varasemalt Veterinaar- ja Toidulaboratoorium (VTL), moodustati MeM ja Terviseameti toidutarneahela alaste laboriteenuste konsolideerimise tulemusel. Mõlemad asutused alustasid tööd 1. jaanuaril 2023.

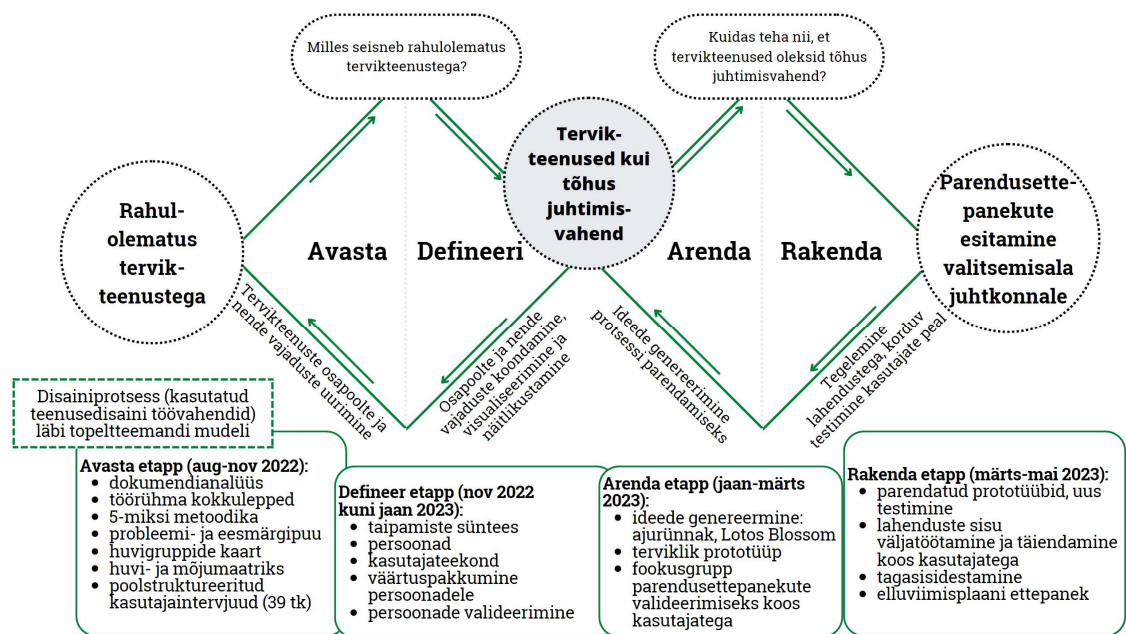
Tabel 5. Valitsemisalaülene tervikteenuste töörühm

Jrk	Asutus	Ametikoht struktuuris	Täpsustav info osaleja kohta
1.	MeM	Strateegia- ja finantsosakonna juhataja	Kaasatud tulenevalt seotud teemadest
2.	MeM	Strateegia- ja finantsosakonna strateegiajuht	Osales kuni detsember 2022
3.	MeM	Strateegia- ja finantsosakonna arendusjuht	Töörühma moderaator/eestvedaja
4.	MeM	Strateegia- ja finantsosakonna nõunik	Kaasatud tulenevalt seotud teemadest
5.	PRIA	Arendusosakonna juhataja asendaja	Kaasatud kogu protsessi vältel
6.	PRIA	Arendusosakonna kvaliteedijuht	Osales perioodil september 2022 kuni märts 2023
7.	PRIA	Arendusosakonna nõunik	Osales kuni oktoober 2022
8.	PTA	Strateegilise planeerimise ja analüüsi osakonna kvaliteedijuht	Osales kuni märts 2023
9.	PTA	Strateegilise planeerimise ja analüüsi osakonna riskijuht	Liitus novembris 2022
10.	METK	Kvaliteedijuht	Kaasatud kogu protsessi vältel
11.	METK	Haldusosakonna kinnisvarahalduse büroo projektijuht	Kaasatud kogu protsessi vältel
12.	LABRIS	Kvaliteedijuht	Osales kuni veebruar 2023

Seondult töörühmaga oli suurimaks väljakutseks selle liikmete tihe vahetumine/lahkumine. Algne plaan oli moodustada ca kuue-seitsmeliikmeline töörühm, kelle koosseis on võimalikult püsiv ja muutumatu. Reaalsuses vahetus töörühmas rohkem liikmeid, kui oli püsivaid liikmeid. Töörühmast lahkumise põhjused olid näiteks lapsehoolduspuhkusele jäämine ja töölt lahkumine. Protsessi kestel töörühmaga liitumise peamiseks põhjuseks oli uute inimeste tööle tulek, kelle töölaual olid tervikteenuste teema koordineerimisega seotud tegevused asutuses.

Selleks, et töörühmaga esitada valitsemisala juhtidele ettepanekud tervikteenuste paremaks kasutamiseks juhtimisvahendina ja teiselt poolt magistritöö eesmärgi saavutamiseks ja uurimisküsimustele vastamiseks, disainis autor neljaetapilise disainiprotsessil põhineva uuringu. Uuringu metoodika põhineb disainmõtlemisest tuleneval topeltteemandi mudelil, mis võimaldab läbi koosloome kaasata olulisi osapooli

ja leida uudseid lahendusi keerukale väljakutsele ning mõista süvitsi väljakutse olemust ja selle sihtrühmade seisukohti. Võttes aluseks topeltteemandi mudeli (Design Council, 2019, Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74; Lewrick *et al.*, 2020, lk 38), töötas autor välja sellel põhineva neljaetapilise koosloomelise disainiprotsessi, kus igas etapis kasutati sobivaid töövahendeid probleemi avastamiseks, mõistmiseks ja sellele lahenduste leidmiseks. Lähtuti teenusedisaini põhimõtetest, mis sõnastati Stickdorn ja Schneider poolt 2010. aastal (lk 34–35) ja täiendati 2018. aastal (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74). Igas etapis kasutati joonisel 10 märgitud töövahendeid.



Joonis 10. MeM tervikteenuste uuringu disainiprotsess. Allikad: autori süntees Design Council, 2015, lk 6; Design Council, 2019, Stickdorn *et al.*, 2018, Lewrick *et al.*, 2020, lk 38 põhjal

Magistritöö uurimisküsimustele vastamiseks ja seeläbi eesmärgi saavutamiseks kasutati andmete kogumiseks kvalitatiivse meetodina poolstruktureeritud kasutajaintervjuusid (edaspidi intervjuusid), mis on topeltteemandi avasta etapi üks töövahend. Läbi viidud intervjuud olid peamine uuringu andmekogumismeetod, mis oli teiste töövahendite rakendamise aluseks ning intervjuudel põhineb ka tulemuste kvalitatiivne sisuanalüüs, mis võimaldab osapoolte seisukohti ja hinnanguid mõista ja neid analüüsida (Õunapuu, 2014, lk 171–172). Poolstruktureeritud intervjuud on avasta etapi üks olulisemaid töövahendeid, mille tulemusi analüüsitakse erinevate meetodiga, sh tullakse edasistes

etappides korduvalt tagasi nende juurde (*revisiting interviews*) (Gioia, 2013, lk 19; Duan *et al.*, 2021, lk 14–15; Moritz, 2005, lk 193).

Tulemuste erapooletus on tagatud läbi laiapõhjalise töörühma. Seega autor ei teinud kogutud informatsiooni pinnalt ainuisikuliselt järeldusi, vaid tulemusteni jõuti läbi rühmatööde. Teenusedisaini põhimõtete kohaselt peegeldati vahetulemusi regulaarselt ka valitud osapoolte peal, et olla kindel, et liigutakse õiges suunas ning ei kulutata liialt aega nendele lahendustele, milles ei nähta kasutajate poolt väärtust (Bason, 2018, lk 180–189). Samuti valideeriti töörühma töö vahetulemusi valitsemisala juhtkomisjonis (VALJU-s) jaanuaris 2023, mis koosneb kõigi asutuste juhtidest.

Topeltteemandi esimese teemandi esimeses etapis (avasta) kasutati neid teenusedisaini töövahendeid, mis on vajalikud selleks, et ühiselt töörühmaga mõista probleemküsimust, osapooli, keda see puudutab ning nende huve ja vajadusi. Töövahendite valikul oli tähtis ka ajaressurss, mis kulub töövahendi kasutamiseks ja sellest eeldatav saadav kasu, samuti töövahendi kasutamise lihtsus töörühma liikmete jaoks, kuna enamus neist ei olnud teenusedisainiga varasemalt kokku puutunud. Topeltteemandi esimese teemandi teises etapis (defineeri) põhineti esimese etapi taipamistel ja kasutati erinevaid teenusedisaini töövahendeid (loovmetoodikaid) selleks, et tervikteenuste osapooli, nende vajadusi visualiseerida ja näitlikustada. Tabelis 6 on esitatud uuringu metoodika esimene osa vastavalt topeltteemandi mudeli avasta ja defineeri etappidele, läbi mille luua selgust ja mõista tervikteenuste toimimist erinevate osapoolte huvidest lähtuvalt.

Tabel 6. Läbiviidava uuringu esimese teemandi etapid: avasta ja defineeri

Etapp disaini-protsessis	Andmekogumise meetod/ disaini töövahend	Eesmärk	Toimumise aeg	Allikad ja valim
Avasta	Dokumendianalüüs	Ülevaate saamine olukorrast	August kuni oktoober 2022	Sisedokumentatsioon
	Koosloome töötuba: 5-miksi metoodika, vt lisa 3	Väljakutse/ juurprobleemi mõistmine	August 2022	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: probleemi- ja eesmärgipuu, vt lisad 4 ja 5	Ülevaate saamine olukorrast	August 2022	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: huvigruppide kaart ja huvi-mõjumaatriks, vt lisa 6	Arusaamine, keda väljakutse puudutab (sihtrühmad), osapoolte huvi ja mõju tuvastamine	September 2022	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Poolstruktureeritud intervjuud sihtrühmade põhised, vt lisad 7 ja 8	Ülevaate saamine, mida kasutajad arvavad, mõtlevad, tunnevad	November 2022 kuni jaanuar 2023	Sihipärane valim, 39 intervjuud, vt lisa 9
Defineeri	Koosloome töötuba: isikud vt lisad 10, 11 ja 12	Oluliste osapoolte kasutajaprofiilide loomine	Detsember 2022 kuni jaanuar 2023	Töörühma kohtumine
	Koosloome töötuba: kasutajateekonna kirjeldamine	Kasutaja jaoks oluliste puutepunkte leidmine teekonnal	Detsember 2022 kuni jaanuar 2023	Gruppiintervjuu tervikteenuse omaniku/juhiga, osales 3 juhti
	Koosloome töötuba: väärtuspakkumine isikutele, vt lisad 13, 14 ja 15	Isikute vajaduste sõnastamine	Jaanuar 2023	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: fookusprobleemi sõnastamine/ valideerimine	Tagasiside saamine, kas juurprobleem on õige	25. jaanuar 2023	Asutuste juhtide kohtumine

Esimese teemandi läbimise töö tulemusena sai määratletud ja kinnitatud juurprobleem, misjärel liiguti edasi topeltteemandi teise teemantisse, kus tegeleti määratletud probleemile lahenduste leidmise, prototüüpimise ja koos kasutajatega testimisega. Teise teemandi töövahendite rakendamine toimus perioodil jaanuar kuni mai 2023 ja põhines esimese teemandi tulemustel, eelkõige intervjuude käigus saadud taipamistel. Töörühmas kasutati levinumaid töövahendeid lahenduste leidmiseks nagu ajurünnak, prototüüp, koos kasutajatega testimine, prototüübi muutmine ja taaskord koos kasutajatega testimine (vt tabel 7).

Tabel 7. Läbiviidava uuringu teise teemandi etapid: arenda ja rakenda

Etapp disaini-protsessis	Andmekogumise meetod/ disaini töövahend	Eesmärk	Toimumise aeg	Allikad ja valim
Arenda	Koosloome töötuba: lahendusideede genereerimine (Lotos Blossom, ajurünnak)	Uute ideede genereerimine	17.–18. jaanuar 2023	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: ajurünnak	Uute ideede genereerimine	01. märts 2023	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: prototüüp	Lahenduste loomine	01. märts 2023 21. märts 2023	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: esmane testimine koos kasutajatega	Tagasiside saamine ja korrektuuride tegemine	22. märts 2023	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35 koos nelja tervikteenuse omaniku/juhiga
Rakenda	Töö eraldiseisvates töörühmades: valitud lahenduste väljatöötamine	Töö lahendustega	Märts kuni aprill	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Koosloome töötuba: valitud lahenduste täiendamine, kasutajatega koos testimine	Lahenduste täiendamine ja korrigeerimine võttes arvesse kasutajate tagasisidet	03. aprill 2023 19. aprill 2023 02. juuni 2023	Töörühma kohtumine, vt tabel 5, lk 35
	Elluviimisplaani/ ettepanekute esitamine asutuste juhtidele	Arutelu juhtide ringis, tagasiside ja peegelduste saamine	Suvi 2023	Asutuste juhtide kohtumine (VALJU)

Esimeses teemandis kasutati esmase pildi saamiseks dokumendianalüüsi ja ühiseid arutelusid töörühmas. Dokumendianalüüs põhines MeM valitsemisala sisedokumentatsioonil, milleks on kohtumiste kokkuvõtted ja memod, mis puudutavad tervikteenuseid, samuti on baasdokumendiks 2016. aastal MeM valitsemisalale välise partneriga koostöös loodud metoodikadokument „Maaeluministeeriumi haldusala mitmeid asutusi hõlmava protsessi kaardistamine ja arendamine“ ja analüüsidokument „Maaeluministeeriumi haldusala mitmeid asutusi hõlmava protsessi–mahepõllumajandusettevõtte tunnustamine ja mahepõllumajandusega seotud toetuste administreerimine“ (Trinidad Consulting OÜ, 2016).

MeM dokumente analüüsides selgus, et tervikteenuste etappidena kaardistuse ja vastavate järeltegevuste protsess on üldjoontes määratletud, et tagada tervikteenuste kui protsessipõhise juhtimisvahendi kasutamine. Samas ilmnes, et osapooled ei tegutsenud kokkulepitud protsessi kohaselt. Seetõttu määratleti töörühmaga probleemküsimuseks „Tervikteenuseid ei kasutata juhtimisvahendina“ ning läbi 5-miksi metoodika (vt lisa 3) sooviti defineerida juurprobleem, millega edasi liikuda koosloome töötubade formaadis. Seejärel kasutati probleemi- ja eesmärgipuu töövahendit (vt lisad 4 ja 5), mis võimaldab komplekselt uurida seoseid, esmalt põhjus-tagajärg kaudu ja siis tulemus-vahend kaudu selleks, et süvitsi mõista, mis probleemi lahendatakse ja mis väärtust see looks, kui probleem oleks lahendatud.

Lähtuvalt teenusedisaini kontspetsioonist on probleemide mõistmiseks topeltteemandi avasta etapis hea meetod intervjuude läbiviimine sihtgruppide kaupa (vt tabel 3 lk 21). Nende läbiviimiseks kaardistas tervikteenuste töörühm esmalt olulised sihtrühmad (koostas huvigruppide kaardi) tervikteenuste protsessis ja määratles need huvi- ja mõjumaatriksil (vt lisa 6). Seejärel koostati küsimustik poolstruktureeritud intervjuuks (intervjuukava) (vt lisad 7 ja 8). Tegemist oli kogu uuringu peamise andmekogumismeetodiga, mis oli järgnevate töövahendite rakendamise aluseks ning läbiviidud intervjuudel põhines ka edasine kvalitatiivne sisuanalüüs, mis võimaldas osapoolte seisukohti ja hinnanguid mõista ja analüüsida (Õunapuu, 2014, lk 171–172).

Intervjuukava sisulisel ettevalmistamisel tugineti eelkõige teoreetilistele allikatele, peamiselt protsessipõhise juhtimise teooria analüüsile keskendudes pidevale parendamistsüklile (Tricker, 2017, lk 101–102), vt joonis 4, lk 17. Lisaks võeti intervjuukava ettevalmistamisel arvesse ka topeltteemandi avastamise etapis läbi viidud teiste töövahendite kasutamisest juba saadud teavet. Intervjuukava andis ette suuremad teemaplokid, mida puudutada, ent täpsemad küsimused ja teemapüstitused sõltusid konkreetsest intervjuust ja selle käigus saadud vastustest. Intervjuukavas määratleti eraldi need küsimused/teemad, mille osas nähti erinevusi küsides erinevalt sihtrühmalt. Intervjuukava koostati töörühma töö ühise arutelu tulemusena. Intervjuudest saadud arvamuste põhjal sõeluti juhendatud rühmatööde käigus välja enim kajastust leidnud teemad.

Vastavalt kokkuleppele viis iga töörühma liige läbi keskmiselt kolm kuni neli intervjuud. Intervjueeritavad lepiti eelnevalt omavahel töörühmas kokku. Intervjuusid tehti iga määratletud sihtrühma kohta seni, kuni taipamised hakkasid korduma (Guest *et al.*, 2020, lk 13–14). Kogu periood, mil intervjuusid läbi viidi, oli november 2022 kuni jaanuar 2023. Kokkuvõtvalt viidi sihtrühmade kaupa läbi intervjuusid vastavalt tabelis toodule (vt tabel 8). Kokku viidi läbi 39 intervjuud, millest töö autor ise viis läbi seitse (vt lisa 9). Intervjuud kestsid keskmiselt üks tund või veidi enam ja toimusid nii silmast-silma kui ka veebi kaudu. Töokeskkonnana kasutas töörühm Maaeluministeeriumi *Miro* ühisloome keskkonda, kuhu kõik materjalid talletati, andmed dokumenteeriti, kodeeriti ja kategoriseeriti sarnaste tunnuste alusel. Andmeanalüüsi kaudu otsiti läbi rühmatööde vastuseid uurimisküsimustele (Õunapuu, 2014, lk 52–53, 78).

Tabel 8. Läbiviidud intervjuud sihtrühmade kaupa

Sihtrühm	Intervjuude arv	Valimi suurus
Ministeeriumi juhtkond	3	5
Asutuste juhtkond	9	16
Tervikteenuse omanik	3	7
Tervikteenuse juht	5	ligikaudu 20
Tervikteenuses osaleja asutusest	16	määratlemata
Finantsjuht/-spetsialist ministeeriumis või asutuses	3	5
Kokku	39	

Poolstruktureeritud intervjuud andsid olulise sisendi järgmiste töövahendite rakendamiseks ning on kogu uuringu vundamendiks. Poolstruktureeritud intervjuud on head teema uurimiseks, kuna seal esitatakse temaatilised küsimused küll intervjuukava alusel kindlas järjekorras, ent vestluse raames saab küsimusi ja intervjueeritava vastuseid täpsustada sõltuvalt eelnevatest vastustest (Lagerspetz, 2017, lk 128–130). Kuna kõigil töörühma liikmetel varasem intervjueerimise kogemus puudus, siis viidi eelnevalt läbi ka lühike koolitus intervjueerimisest ning samuti näidisintervjuu rühmaliikmete poolt, kes teemat valdasid.

Töörühmas lepiti kokku, et kõik intervjuud lindistatakse, seejärel intervjueerija kuulab lindistuse üle ja märgib selle alusel üles taipamised ühisloomekeskkonda *Miro*, kus üks mõte/taipamine on ühel kleebikul (vt visuaal lisa 16). Tulenevalt intervjuude suurest hulgast ja sellele kuluvast ajaressursist (Laherand, 2008, lk 178–179), siis intervjuusid ei transkribeeritud.

Taipamiste ülesmärkimisel markeeriti ära sihtrühmad „Maaeluministeeriumi juhtkonna liige“, „asutuse juhtkonna liige“, „tervikteenuse omanik/juht“, „tervikteenuses osaleja asutusest“ ja „finantsjuht“. Erineva grupi taipamised märgiti erineva värviga, et oleks võimalik alati algandmete juurde tagasi liikuda:

- helesinine – asutuse juhtkonna liige;
- tumesinine – MeM juhtkonna liige;
- roheline – tervikteenuse omanik/juht;
- kollane – finantsjuht;
- roosa – tervikteenuses osaleja asutusest.

Seejärel paigutati kõik taipamised ühisele väljale ja hakati sealt juhendatud rühmatöö alusel grupeerima taipamisi sarnaste väidete ja seisukohtade alusel (loodi kategooriad). Tulemusi analüüsiti täiendavalt rühmatööna ning analüüs sisaldas peamiselt kolme faasi: kodeerimine, temaatiline rühmitamine (kategoriseerimine) ja kokkuvõtte tegemine. Informatsiooni süstematiseerimisel liiguti üksikult üldisemale kasutades „Gioia“ metoodikat. (Lagerspetz, 2017, lk 184–185; Gioia *et al.*, 2013)

Topeltteemandi loogikat silmas pidades loodi intervjuudest saadud informatsiooni pinnalt koosloome töötoas neli persoonat vastavalt sihtrühmadele, kellel on seoses tervikteenustega suurim huvi ja mõju vastavalt huvi- ja mõjumaatriksile (vt lisa 6). Persoonadena loodi MeM juhtkonna liige ja asutuse juhtkonna liige, võttes arvesse nende sihtrühmade suurt eestvedamise ja teema kommunikeerimise rolli (vastavalt mudelile, vt joonis 4, lk 17). Samuti loodi persoona võtmeisikule, kelleks on MeM tervikteenuse omanik/juht ning asutuse osapool kui oluline sihtrühm, kes tervikteenustega asutuse tasandilt igapäevaselt kokku puutub. Sihtrühmadest „finantsjuhi“ persoonat ei loodud, kuna valim ise oli pigem väike (igas asutuses on üks finantsjuht, kes seda teemat asutuses veab) ning finantsjuhi profiil ei erinenud läbiviidud kolme intervjuu põhjal märkimisväärselt teiste sihtrühmade omadest. Seega kajastuvad finantsjuhtidega intervjuude käigus saadud vastused ja nende analüüs üldkogumis, st loodud kategooriate all väljendatud seisukohtades.

Kõige olulisemale persoonale selles protsessis, kelleks on tervikteenuse omanik, loodi koosloome töötoa käigus esialgne kasutajateekond puutepunktide kaardistamiseks.

Kasutajateekonna loomisesse kaasati kolm tervikteenuse omanikku/juhti toiduohutuse osakonnast. Kasutajateekonna loomine koos kasutajate endiga oli väärtuslik protsess ja aitas mõista nende rolli, tekkivaid küsimusi (Gersch *et al.*, 2011, lk 744–745). Seejärel loodi väärtuspakkumised persoonadele koosloome töötoa käigus selleks, et mõista kasutaja vajadusi, luua talle kasu ja vähendada tekkivaid kahjusid.

Esimese teemandi kitsamaks tõmbamisel jõuti juurprobleemi sõnastamiseni, mida valideeriti ka jaanuaris toimunud valitsemisala juhtkomisjonis (VALJU-s). Juurprobleem kinnitati ja seejärel liiguti töörühmaga edasi teise teemantisse, et väljakutsele esmalt lennukaid lahendusi leida, neid prototüüpida, koos kasutajatega testida ja parendada. Teises teemandis kasutati topeltteemandi mudelile iseloomulikke töövahendeid nagu ajurünnak, *Lotos Blossom*, prototüüpide loomine töörühmas ja koos kasutajatega (vt tabel 3, lk 21). Teise teemandi töövahendid põhinesid eelkõige läbiviidud intervjuudel ja teistel esimeses teemandis kasutatud töövahenditel nagu persoonad, kasutajatekond jt. Täiendavalt koguti tagasisidet juurde läbi fookusgrupi (märtsis 2023), kus testiti koos kasutajatega esmaseid lahendusi, sh loodud elluviimise plaani ja tehti seal olulised korrektuurid ja täiendused koos kasutajatega. Lahenduste testimisel osalesid üks tervikteenuse omanik taimetervise osakonnast, kaks tervikteenuste juhti kalamajanduse osakonnast ja üks tervikteenuse juht maaelupoliitika ja analüüsi osakonnast.

Seejärel viidi veel läbi mitu testimist sõltuvalt lahendusest, kas tervikteenuste omanike või lisaks asutuste osapoolte ja ministeeriumi ning asutuste juhtkondadega. Töörühma töö lõppes lahenduskontseptsioonide tutvustamisega valitsemisala juhtidele. Lisaks töötati välja ühe ettepanekuna ka tegevuste elluviimisplaan. Elluviimisplaan põhineb aastakella loogikal ja pideval parendustsükli tuues välja vajalikud tegevused ajalisel järjestuses koos tähtaegade ja vastutajatega (vt lisa 17) selleks, et tervikteenused saaksid muutuda tõhusamaks protsessipõhise juhtimise vahendiks.

Uuringus kasutatud andmekogumise ja analüüsi meetodid ja töövahendid võimaldasid töörühmaga ühiselt mõelda ja luua lahendusi sõnastatud juurprobleemile ning koos kasutajatega neid testida ja edasi arendada tehes seda iteratiivselt. Kasutajate kaasamine esialgsete lahendusideede testimiseks oli väga väärtuslik ja näitas, et esmaste lahendustega peab veel palju tööd tegema ja need vajavad mitmes aspektis täpsustamist ja korrigeerimist lähtudes kasutajate tegelikest vajadustest.

2.2. Uuringu tulemuste analüüs

Uuringu tulemused põhinevad nii loodud tööühma „tervikteenused teenusedisainiga“ kui ka autori isiklikul analüüsil. Töös on püütud eristatavalt need kaks välja tuua, kuigi lõpuni ei ole see võimalik, sest autor panustas tööühma tulemustesse ja ilmselt mõjutasid teised tööühma liikmed ja grupiprotsessid ka autori seisukohtade kujunemist. Tööühm alustas autori eestvedamisel tegevust 24. augustil 2022. Uuringu tulemuste esitamisel on järgitud topeltteemandi mudeli nelja etapi ja nende töövahendite kasutamise loogikat (vt joonis 10, lk 36; tabel 6, lk 38; tabel 7, lk 39).

Esmalt viidi läbi sisedokumentatsiooni (edaspidi dokumentide) analüüs, mille käigus vaadati järgnevaid materjale:

- Trinidad Consulting OÜ. (2016). Maaeluministeriumi haldusala mitmeid asutusi hõlmava protsessi kaardistamine ja arendamine. Metoodikadokument.
- Trinidad Consulting OÜ. (2016). Maaeluministeriumi haldusala mitmeid asutusi hõlmava protsessi – mahepõllumajandusettevõtte tunnustamine ja mahepõllumajandusega seotud toetuste administreerimine. Tervikanalüüs.
- Asutusesisesed kohtumiste protokollid ja memod perioodil 2017–2022.

Vastavalt dokumentidele alustati aastal 2016 teenus-/protsessipõhise juhtimisega valitsemisalas läbi ühise koostööprojekti, mille käigus lepiti asutuste juhtide vahel kokku järgmistes laiemates eesmärkides, millesse pilootprojekt pidi panustama:

- süsteemselt (p)arendada (planeeri-teosta-kontrolli-parenda tsükli alusel) valitsemisala tervikteenuseid ja suurema eesmärgina minna üle protsessipõhisele(teenuspõhisele) juhtimisele;
- tervikvaade teenustele – kõik tervikteenuse osapooled (asutused) saavad tervikteenuse algusest lõpuni läbi analüüsida (tervihakela nägemine).
- omanikutunde suurendamine (tervikteenuse omanik vastutab selle eest, et kliendini jõuaks hea teenus, mitte vaid selle tüki eest, mida ta ise teeb, nt poliitikakujundamine);
- teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine.

MeM dokumentides on määratletud, et igal tervikteenusel on üks omanik (MeM osakonnajuhataja) ja juht (valdkonnajuht, nõunik, peaspetsialist), kes igapäevaselt seda tervikteenust valitsemisalaüleselt tervikprotsessina juhib. Protsessipõhise juhtimise

teoorias ei ole protsessiomanike ja -juhtide rollide eristamine veel üldlevinud, nii ei ole ka MeM valitsemisalas eraldi määratletud, mis on omaniku ja mis on juhi ülesandeid ja vastutus. Pigem tulenevad ülesanded ja vastutus positsioonist organisatsiooni struktuuris, mille kohaselt osakonnajuhataja vastutab kõigi enda osakonna valdkondade eest. Seetõttu edasises analüüsis vaadeldakse omaniku ja juhi rolle koos ning üldjuhul kasutatakse mõistet „tervikteenuse omanik“, kui eristamine pole vajalik.

Dokumentides on määratletud, et tervikteenuse juhtimine tähendab seda, et tervikteenuse omanik vastutab kogu tervikahela eest, nii nende tegevuste eest, mis tehakse ministeeriumis kui ka nende eest, mida viiakse ellu valitsemisala asutustes. Seejuures juhib tervikteenuse omanik enda valdkonda valitsemisalaüleselt ehk mitte üksnes läbi talle otsealluva struktuuri. Eelneva eesmärgiks on, et protsessil oleks üks omanik, kes vastutab lõpptulemuse eest, laiemalt selle eest, et kliendini jõuaks hea avalik teenus, mis on eesmärgipärane ja kuluefektiivne. Tervikteenuse protsessi omanikuna määratletakse isik, kes jälgib enda tervikprotsessi toimivust, annab juhtkonnale aru, kuidas protsess vastab nõudmistele ja eesmärkidele, hoolitseb protsessi kui terviku eest ja tal on õigus teha protsessis muudatusi, sh esitada parendusettepanekuid juhtkonnale. Vastavad kokkulepped kajastuvad sisedokumentatsioonis. (Trinidad Consulting, 2016) Samas ei ole tervikdokumenti alates 2016. aastast uuendatud. Samuti ei tehta süsteemselt ja regulaarselt uutele organisatsiooni tulijatele selleteemalisi koolitusi.

Dokumendianalüüsist selgus, et tervikteenustega seonduvat on arutatud mitmetel nõupidamistel, sh asutuste juhtide poolt, valitsemisala kvaliteeditöörühmas (novembris 2021 ja jaanuaris 2022) ning eraldi ka arutelupäeval ministeeriumi juhtkonna ja tervikteenuste omanike ja juhtidega olulise fookusteemana (11. märtsil 2022). Dokumentidest selgub, et tervikteenuseid nähakse eelkõige juhtkonna poolt hea juhtimisvahendina ja neile on kõrged ootused. 2021. aasta novembri kohtumise kokkuvõttes on toodud „Tervikteenused võimaldavad valitsemisalas olevate valdkondade ühist arendamist“ ja „Me kaardistame tervikteenuseid selleks, et leida tervikprotsessis parenduskohti ja et parendamise tulemusel saaks klient paremat teenust“. 2022. a märtsi arutelu järeldustes on lisatud „Tervikteenuseid on meil vaja selleks, et MeMis ja valitsemisalas tervikuna on meil ühine ja terviklik vaade meie tegevustele ja selge arusaam, miks me neid teeme.“ Siiski on toodud aruteludes välja, et soovitud kujul

protsess valitsemisalaüleselt ei toimi. Tuuakse välja, et kõik tervikteenused peaksid olema loogilises tsüklis, et saaks toimuda pidev parendamine, ent siiski on paljud tervikteenused nõ rubriigis „tehtud“ ehk on ühekordselt ära kaardistatud, aga ei ole jõutud regulaarse ja süsteeme ülevaatuseni. Seisukohana on väljatoodud: „Puudulikud on aja- ja tegevuskavad. Hetkel tundub olevat vaikelu. Isegi kui midagi ei toimu, siis ka seda võiks kommunikeerida.“

Lisaks nähakse olulist rolli ka tervikteenuse omanikul tuues asutuse seisukohana välja „Mahepõllumajanduse tervikteenuse näide toob pilti ka selle, kui oluline roll on tervikteenuse omanikul. Tema saabki hoida teenust pildil ja tegeleda selle juhtimisega. Teenuse omanikud võiksid panustajaid (asutustest) kaasata rohkem.“

Analüüsitud dokumendid kinnitavad, et MeM valitsemisala juhid näevad tervikteenuseid olulise juhtimisvahendina, millele neil on kõrged ootused ja läbi mille nad soovivad valitsemisala ja enda asutusi juhtida. Tervikteenuste metoodikadokument ja analüüsidookument kirjeldavad ära ideaalse olukorra, mida järgides peaksid tervikteenused saama täita oma eesmärgi (Trinidad Consulting, 2016). Metoodikadokument vastab PDCA tsükli loogikale ja selle rakendamine kirjapandud kujul peaks tagama tervikteenuste kaudu informatsiooni jõudmise juhtidele. Teiselt poolt keskendub analüüsidookument sellele, kuidas eraldiseisvalt tervikteenuseid protsessipõhiselt juhtida, ent ei anna ülevaadet sellest, kuidas peaks süsteem toimima tervikteenuste üleselt, mis on eeldus selleks, et protsessipõhine juhtimine saaks kasu tuua organisatsioonile tervikuna (Jeston, 2022, lk 39–43; Oakland, 2014, lk 199–200).

Kokkuvõtvalt jõudis töörühm dokumendianalüüsi pinnalt järeldusele, et dokumentides on MeM valitsemisalas protsessina paigas, kuidas peaks toimuma tervikteenuste etappidena kaardistamine ja selle järeltegevused selleks, et tagada kvaliteetsed ja kliendisõbralikud avalikud teenused. Samas ilmnes kokkuvõtetest ja memodest, et praktikas tervikteenused juhtimisvahendina siiski ei toimi, sellega on rahulolematud kõik osapooled. Seetõttu liikus töörühm juhendatud koosloome töötubade käigus edasi, et probleemi paremini mõista. Järgmise töövahendina kasutati läbi koosloome töötoa 5-miksi metoodikat, kus otsiti juurpõhjust probleemküsimusele, miks tervikteenused ei toimi täna juhtimisvahendina. Esmalt sõnastasid kõik töörühma liikmed iseseisvalt 5-miksi küsimusele „Miks tervikteenused ei ole täna juhtimistöövahend MeM valitsemisalas“,

misjärel neid arutati ühiselt. Ühiselt sõnastati juurprobleemina, et tervikteenused ei ole täna juhtimistöövahend MeM valitsemisalas, kuna nende osas puudub regulaarsus ja süsteemsus ehk laiemalt tervikteenused ei ole „pildis“ (vt lisa 3). Täiendavalt toodi selle all välja kolm aspekti: tervikteenused ei ole prioriteet, puudub kommunikatsioon ja rakendamise organisatsioonipoolne toetamine. Eestvedamise ja kommunikatsiooni olulist on rõhutanud ka mitmed autorid (Ingason 2020, lk 56; Jeston, 2022, lk 489; Mukherjee *et al.*, 2021, lk 818).

Edasi liiguti töörühmas probleemi- ja eesmärgipuu kasutamisega, kus keskmesse võeti 5-miksi metoodika abil sõnastatud juurprobleem. Paralleelselt koostati probleemipuu, mis vaatab põhjuseid ja tagajärgi (mõjusid, mis kaasnevad) ning eesmärgipuu, mis käsitleb vajadusi (ressursse soovitu elluviimiseks) ja tulemusi, kui tervikteenused täidaksid juhtimisvahendi rolli. Mõlema puu keskmes oli sama väide, probleemipuu eitavas ja eesmärgipuu jaatavas sõnastuses (vt lisa 4, koosloome töötoa visuaal vt lisa 5). Probleemi- ja eesmärgipuu töövahendi kasutamisest joonistus välja, et suurimad põhjused peituvad kommunikatsioonis, kasu tunnetamises, süsteemsuse puudumises ning eestvedajate motivatsioonis. Eelnevad põhjused on teoreetilises raamistikus märgitud oluliste protsessipõhise juhtimise ülesannete/eeldustena (vt joonis 4, lk 17). Tagajärjena nähti, et juhid ei saa otsustamiseks tervikpilti, otsuseid tehakse parima tunnetuse, mitte võrreldavate andmete pinnalt ning teenuse kvaliteedis kaotab eelkõige klient. Selleks, et tervikteenused oleksid juhtimistöövahend, nähti väga palju vajadusi (ressursse), peamiselt tervikteenuste omanike kompetentside osas, sh teadlikkuse tõus (eelkõige läbi koolituste ja heade praktika vahetamise kolleegidega), MeM ja valitsemisala juhtide poolt tervikteenuste eestvedamine, pidev ja läbimõeldud kommunikatsioon, ühtne mugav haldamise keskkond ning järjepidevuse ja süsteemsuse tagamine ning tervikteenuste sidumine loogilisse süsteemi teiste protsessidega valitsemisalas.

Järgmise sammuna loodi huvigruppide kaart ja paigutati huvigrupid huvimõjumaatriksile (vt lisa 6), kus oluliste osapooltena toodi välja: MeM juhtkond (kantsler, asekanterid); asutuste juhtkonnad (peadirektor, direktor, asetäitjad); tervikteenuste omanik/juht (ministeeriumis); tervikteenuste osapool asutuses ning finantsjuhid ministeeriumis või asutuses. Kõige suurema mõju ja huviga osapooltena nähti MeM ja asutuste juhtkondi, samuti tervikteenuste omanikke ja asutustest osapooli, kes



Joonis 11. Intervjuude (39) taipamiste alusel loodud sõnapilv

Kokku loodi koodide alusel üheksa eraldiseisvat kategooriat, mille alla kõik kleebidud paigutati. Tabel 9 annab ülevaate kõigist kategooriatest ja nende alla koondunud peamistest seisukohtadest, mis intervjuudes välja toodi. Mõne kategooria alla tekkis ka alamkategooriaid, nt rollide alla tekkisid alamkategooriad: „sponsor“, „tervikteenuse omanik/juht“, „klient“ ja „teised osapooled“, mida ei ole siinkohal eraldi välja toodud. Eraldi kategooriana koguti mõtteid ja ettepanekuid tervikteenuste protsessi parendamise kohta. Intervjuudes toodi näiteks parendamist vajavate tegevustena välja protsessipõhine juhtimine ja selleks töövahendite andmine ja protsessi võimestamine, selged juhendid, koolitused inimeste võimestamiseks, hea halduskeskkond, mentorid, heade praktikate ja kogemuste vahetamise töötoad, tagasisidesüsteemi loomine, tervikteenuste teema tähtsustamine ja pidev pildil hoidmine ning teiste protsesside sidumine tervikteenustega (seoste näitamine ja visualiseerimine).

Tabel 9. Intervjuudest välja joonistunud peamised teemakategooriad ja seisukohad

Kategooria	Peamised intervjuueeritavate seisukohad
1. Tervikteenuste olemus ja defineerimine	Tervikteenused on (ideaalis) juhtimisvahend, mille eesmärk on selgem, tõhusam juhtimine, muudab protsessid lihtsamaks ja arusaadavamaks (kliendikeskseks) ning tagab protsesside ühtlustamise ja dubleerimise vältimise.
2. Info kättesaadavus ja teadlikkus	Tervikteenus ja selle protsess ei ole igapäevatöö, vaid täiendav tööülesanne. Info ei ole kättesaadav ja ühtsetel alustel. Eksisteerib keskkond, kust materjalid peaksid kättesaadavad olema, aga ei teata, kus see asub. Tervikteenuste protsesse peaks rohkem eestvedama ja võimestama (ootus ministeeriumile).
3. Protsessi tsükel	Puudub regulaarsus ja süsteemsus, tervikteenused ei ole valitsemisalas prioriteet. Osad tervikteenused toimivad paremini, mis osalesid 2016. aastal piloodis ja mis said rohkem tuge. Tervikteenused ei ole täna seotud teiste tööprotsessidega ja neid ei kasutata süsteemselt.
4. Saadavad kasud	Tervikteenuste kaardistamine on vajalik selleks, et osapooled valitsemisalas saaksid paremini aru, millega ja miks tegeletakse, milliste suurte eesmärkide nimel töötatakse. Tervikvaade võimaldab juhtidel teha kaalutletud ja võrreldavaid otsuseid, mis põhinevad andmetel.
5. Kaasamine	Kaasamine ei ole süsteemne ja regulaarne, asutusi kaasatakse ebaregulaarselt ja suurest plaanist asutustel ülevaade puudub. Töörühmade regulaarsed kohtumised puuduvad (oodatud info on ka see, et hetkel midagi ei toimu kaardistamise/ülevaatamise mõttes). Asutuste juhid soovivad protsessis enam kaasatud olla.
6. Juhtimine	Vajalik on teha otsus, kas tervikteenuste kaardistamine on valitsemisalas prioriteet, kas see on see töövahend, millega kõiki oma protsesse juhtida.
7. Rollid (sh eestvedamine)	Tervikteenuste kaardistamisel on palju rolle, nende sisu on segane ja kirjeldamata. Suured ootused on juhtidele eestvedamise ja MeM tervikteenuste omanikele protsessi eestvedamise osas.
8. Eelarve planeerimine tervikteenuste alusel	Tervikteenused ei ole täna lõpuni seotud eelarvevaatega. Tervikteenused on oma olemuselt valitsemisalaülesed, ent eelarvet juhitakse asutuste sees. Tervikteenuste sidumine eelarveprotsessiga on vajalik.
9. Muu	Erinevad koostööformaadid valitsemisalas on väga vajalikud nii asutustel omavahel kui ka partnerite ja klientidega.

Kategooriate loomisel veel ei toodud välja tulemusi sihtrühmade põhiselt ehk seda vaadati tervikpildina (sihtrühmade üleselt). Samas kategooriaid luues joonistusid selgelt välja erinevad arvamused ja vajadused tervikteenuste osas, mis olid sihtrühmade põhised. Näiteks juhtide sihtrühmas olid ootused tervikteenustest saadavale kasule märkimisväärselt suuremad kui teistes sihtrühmades. Kui MeM juhtkonnaliige tões intervjuus, et „Kasutasin ka enne tervikteenuseid, kui me neid tervikteenusteks nimetama hakkasime ja kasutan sama loogikat ka edaspidi olenemata sellest, kuidas me neid nimetame“, siis tervikteenuse omanik tõi pigem välja, et „Tervikteenused ei sega täna minu tööd.“ Seejuures asutuste juhtkonna liikmed nägid tervikteenuseid olulise juhtimisvahendina valitsemisalas, mis võimaldaks neil ja kõigil osapooltel näha

tervikvaadet ja selles kaasa rääkida. Osalejad asutustest tõid välja, et nad ei ole ammu tervikteenustest midagi kuulnud, tervikteenuseid juhitakse ministeeriumi poolt erineva kvaliteediga ning rõhutasid, et neil on suured ootused tervikteenuste omanikule, kes peaks enda valdkonda valitsemisalaüleselt eest vedama.

Enim ootuseid toodi välja tervikteenuse omanikule sarnaselt teooriale, mis ütleb, et protsessi omanikul on võtmeroll enda protsessi eestvedamisel ja seeläbi laiemate organisatsiooni eesmärkide saavutamisel (Ingason, 2020, lk 56–57; Nanda, 2005, lk 41–42; Kohlbacher & Reijers, 2013, lk 256). Intervjuudes toodi välja (osaleja asutusest): „Tervikteenuste omanikud ei saa aru, et nad ongi valdkonna juhid. Täna nad panevad kirja seda, mida neile öeldakse asutuste poolt. Nad on konkreetse valdkonna (st tervikteenuse) omanikud. Võib-olla nad ei saa aru, et neil on selleks mandaat.“ Tulenevalt selgelt välja joonistunud sihtrühmadest koostas töörühm neli persoonakirjeldust: MeM juhtkonna liige, asutuse juhtkonna liige, osaleja asutusest, tervikteenuse omanik/juht. Joonisel 12 on välja toodud tervikteenuse omaniku/juhi persoona, teised persoonad on esitatud lisades 10, 11 ja 12).

TERVIKTEENUSE OMANIK/JUHT: JAKOB		
Sugu : Mees Vanus : 45 Haridus : kõrgharidus, Staaž : töötanud 10+ aastat MeMis Ametikoht : osakonnajuhataja	TAUST • ei ole olnud tervikteenuste teemas algusest peale • näeb tervikteenust ühekordse tegevusena • tegeleks, aga aega ei ole EESMÄRGID • soovib oma valdkonda hästi ja tulemuslikult juhtida • tahaks mõista tervikteenuste eesmärki VAJADUSED • vajadus keskmaste lahenduste/soovituste järele (protsessile/parematele praktikatele/keskkondadele, süsteemidele) • soov näha tervikpilti teemast, sh mida keegi antud teemas teeb • soovib, et juhid oleksid tema tööga rahul ning et tema igapäeva töö panustaks riigiülesesse ja ühisesse strateegiasse ja eesmärkidesse • vajab tervikteenuste teemas sisulist konsultanti mentorit ning aega, et teemaga tegeleda	MUREKOHAD JA TAKISTUSED • tervikteenuseid ei seostata eesmärkide täitmise ja strateegiliste plaanidega • ei teata, millised on ootused ja rollid • puuduvad tehnilised lahendused • pigem nähkse tervikteenuseid kui lisäülesannet • ei saada aru, mis kasu tervikteenused loovad • tervikteenused ei ole prioriteet • mis on teistmoodi, et see nüüd tööle peaks hakkaks • erinevad "legendid" ABISTAVAD TEGURID • valitsemisalaülene töörühm (saab tervikliku ülevaate ning info) • on teada, et majas on häid näiteid ja teemavedajaid, kellelt saaks abi küsida • selged rollid ja kokkulepped



"Täna aktiivselt juhtimis- ja planeerimise tööriistana ei kasuta, aga samas on oluline kaardistus tehtud, et näha kuidas see kõik haldusala üleselt toimib"

66

"Tervikteenused ei sega täna minu tööd"

"Hetkel igaüks vaatab ise, kuidas ta tervikteenuse tsükli tööle saab ehk siis pusime ise"

Joonis 12. Tervikteenuse omaniku/juhi persoona

Tervikteenuse omaniku loodud persoonakirjeldus kinnitab, et tervikteenuste omanikud valdavalt enda rolli ja ootuseid endale ei taju. Samas tuli ka intervjuudest välja, et omanikud tunnetavad vähest toetust ning samuti seda, et MeM juhtkonna poolt

tervikteenuseid juhtimisvahendina ei kasutata, mis vähendab ka nende motivatsiooni tervikteenuste kui protsessipõhise juhtimisega tegeleda. Lisaks jääb omanike jaoks puudu tervikteenuste seostamisest teiste aastasündmustega ehk arusaamisest, kuidas nende tegevus panustab strateegiliste ja aasta eesmärkide täitmisesse läbi tervikteenuste.

Ühele peamisele persoonale (tervikteenuse omanik) modelleeriti kasutajateekond koosloome töötoa käigus, kus osales kolm tervikteenuse omanikku/juhti toiduohutuse osakonnast. Kasutajateekonna kaardistamisel tuli peamiste võimestamist vajavate teemadena/väljakutsetena tervikteenuse omaniku vaates välja järgnev:

- kõik osapooled ei mõista kasu, mistõttu on keeruline töörühma eest vedada;
- töörühma motivatsiooni hoidmine kogu kaardistamise vältel, mis on enamasti kolm kuni kuus kuud;
- juhtkondade poolt teema eestvedamine võiks olla tugevam ja nähtavam, sh kommunikatsioon;
- inimeste vahetumine asutuses ehk uued inimesed ei ole teemadega kursis;
- sektori/klientide kaasamine on väga ajamahukas, mistõttu sageli see osa jäetakse ära või tehakse minimaalselt;
- tervikteenuste protsessi käigus saadud töötulemusi sektorile ei tutvustata;
- puudub teadlikkus ja kogemused projektijuhtimise töövahendite kasutamisest;
- teiste kogemused ja parimad praktikad oleksid hea teada ja neist saaks õppida;
- riskihindamise sidumine tervikteenuste kaardistamise protsessiga;
- tervikteenuste juhtimiseks on vajalik tõsta omanike kompetentse.

Topeltteemandi esimeses teemandis loodi lisaks persoonadele ja kasutajateekonnale ka väärtuspakkumised kasutajatele lähtudes nende vajadustest (vt lisad 13, 14 ja 15). Loodi kolm väärtuspakkumist, sest MeM juhtkonna liikme ja asutuste juhi poolt oodatav kasu tervikteenustest on üsna sarnane, mistõttu sellele sihtrühmale loodi üks väärtuspakkumine. Peamised vajadused tervikteenuse omaniku vaates, mis välja joonistusid: ta soovib teha oma tööd hästi, juhtida enda valdkonda tulemuslikult, anda enda juhtidele asjakohast ja vajalikku informatsiooni juhtimisotsuste tegemiseks, olla innovatiivne, käia ajaga kaasas ning mõista enda töö suuremat eesmärki ja ühiskondlikku mõju. Selleks, et kõike eelnevat teha, vajab ta toetavaid tehnilisi lahendusi, juhiseid, koolitusi (sh kaasamis- ja koosloomeliste töötubade eestvedamise osas), teema

võimestamist, arusaamist miks ja kuidas ta sellega tegeleb ning keskseid kokkuleppeid ja lahendusi teema toetamiseks. Kokkuvõtvalt vajab tervikteenuse omanik teema avamist, kokkulepete üle kordamist või uuesti sõnastamist ning toetamist tekkivate küsimustega tervikteenuste protsessi osas. Väärtuspakkumine omanikule peaks sisaldama endas abi ja tuge tervikteenustega tegelemiseks, selle kasu ja vajalikkuse mõistmiseks.

Seejärel tutvustati saadud tulemusi valitsemisala juhtidele jaanuaris 2023. Juhtide hinnangul on loodud persoonad tõepärased ning kirjeldavad hästi sihtrühmade suhtumist tervikteenustesse. Valideerimise tulemusel tehti minimaalsed täiendused ja täpsustused. Asutuste juhtide kohtumisel saadi kinnitus, et liigutakse töörühmaga õiges suunas ja täpsustati juurprobleemi, millele asuti topeltteemandi teises teemandis lahendusi leidma. Asutuste juhid kinnitasid, et näevad vajadust tervikteenuseid kasutada tõhusa juhtimisvahendina ja mõistavad selle all järgnevat: info õigeaegne kättesaadavus, võrreldavus, tervikpildi nägemine, info kompaktsus, lühidus ja lihtsus. Asutuste juhid tõdesid, et protsessi-/teenuspõhine juhtimine on ainuvõimalik tee oma valdkondade juhtimiseks valitsemisalas selleks, et saavutada PõKa 2030-s seatud eesmärgid. Ühiselt kinnitati juurprobleemina: kuidas teha nii, et tervikteenused oleksid MeM valitsemisalas tõhus juhtimisvahend.

Vastavalt teooriale lõpeb esimene teemant juurprobleemi määratlemise ja kokkuleppimisega, millele hakatakse topeltteemandi teise teemandi arenda ja rakenda etappides lahendusi leidma. Oluline põhimõte on seejuures lahenduste väljapakkumine ja testimine koos kasutajatega. (Design Council, 2019) Enne lahendusideede juurde liikumist vaatas töörühm üle seni tehtud töö ja sõnastas 39 intervjuu ja seni kasutatud töövahendite tulemuste pinnalt esmased järeldused ja ettepanekud samade kategooriate alusel, milleni jõuti taipamiste süstematiseerimisel. Välja jäeti kategooria „muu“, kuna sinna alla koondusid algselt kõik teemad, mida esines harva või mis ei seostunud otseselt ühegi teise suurema kategooriaga, vt tabel 10.

Tabel 10. Peamised töörühma järeldused ja ettepanekud

	Kategooria	Järeldused	Ettepanekud
1.	Tervikteenuste olemus ja defineerimine	Omanikud tunnetavad, et tervikteenused on lisatöö, juhtkonnad näevad, et see ongi valdkonna juhtimine.	Tervikteenuste sidumine teiste igapäevaste protsessidega.
2.	Info kättesaadavus ja teadlikkus	Madal teadlikkus tervikteenustest. Hästi teatakse enda valdkonda, ent seda ei seostata protsessipõhise juhtimisega üle valitsemisala. Asutuste poolt on ootus, et ministeerium veaks protsessi tervikuna ning tervikteenuste omanikud juhiks end valdkondi sarnase kvaliteediga.	Tervikpildi loomine protsessipõhisest juhtimisest. Pideva ja selge kommunikatsiooni vajadus osapooltele. Tervikteenuste omanike võimestamine (koolitused).
3.	Protsessi tsükkel	Regulaarsuse puudumine, iga omanik toimetab omas tempos.	Suure pildi loomine ja kommunikatsioon.
4.	Saadavad kasud	Nähakse, et tervikteenused on vajalikud selleks, et klientide jaoks teenuseid parendada. Samas ei nähta seost enda igapäevatöö ja tervikteenuste vahel.	Edulugude väljatoomine, kommunikatsioon. Heade praktikate levitamine ja võimestamine.
5.	Juhtimine	Puudub selge juhtide otsus, kas tervikteenused on prioriteet ja kas juhid kasutavad neid juhtimisvahendina.	Juhtide poolt selge otsus, vajaduste täpsustamine ja kommunikatsioon.
6.	Kaasamine	Kõigi osapoolte (sh asutused, sektor, kliendid) kaasamine on vähene ja sellel puudub selge süsteemsus.	Kõigi seotud osapoolte kaasamine. Pidev kommunikatsioon.
7.	Rollid (sh eestvedamine)	Rollid on segased ja kirjeldamata, eeldatakse rollide täitmist, mida ei ole fikseeritud ja mida ei kommuникеerita.	Kõigi osapoolte rollide ja vastutuste kirjeldamine ja kokkuleppimine.
8.	Eelarve planeerimine	Tervikteenustepõhine juhtimine ja eelarve on eraldiseisvad, otsused ei lähtu alati tervikteenuste kaardistamise tulemustest.	Tervikteenuste ja eelarve vaate kokku viimine alates planeerimise etapist.

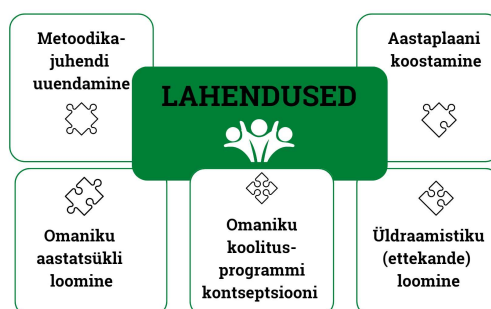
Edasi liiguti koosloome töötubade käigus mitmete loovate meetodikate kasutamisega, näiteks ajurünnak, Lotos Blossom, et saada väljakutsele uudseid ja kastist välja lahendusideid (vt tabel 3, lk 21). Töörühmas viidi läbi ajurünnak võttes arvesse kogu eelnevat tööd ja pakuti välja järgnevad esialgsed lahendusideed juhuslikus järjekorras:

- (1) toetavad tehnilised lahendused ja kõik haldamisega seonduv;
- (2) juhised, vormid jms ehk ühtne raamistik;
- (3) koolitused tervikteenuse omanikule, mis toetaks neid kompetentse, mida tervikteenuse (protsessi) juhtimine sellelt rollilt eeldab;
- (4) tervikliku riskihindamissüsteemi loomine;
- (5) tervikteenuste aastatsükli loomine, sh seosed teiste protsessidega;
- (6) tervikteenustes nende fookusteemade kaardistamine, mis lähtuvad kliendivajadustest või põhinevad analüüsidel;
- (7) parendustegevuste mõõtmine ja nende mõju hindamine;

- (8) pidev kogemuste jagamine;
- (9) tervikteenuste kaardistamisest saadud tulemuste tutvustamine MeMis ja valitsemisalas laiemalt, osaliselt ka klientidele neid puudutavas osas;
- (10) tervikteenuste raamistiku ülevaatamine ja kokkulepete uuendamine.

Seejärel valis töörühm välja teemad, mis nende arvates olid kõige kriitilisemad, milleks olid eelnevast loetelust lahendused 1, 2, 3, 5, 8 ja 10. Nende osas töötati välja ka esmased lahendussuunad ja valmistati ette fookusgrupp tervikteenuste omanike/juhtidega läbiviimiseks. Fookusgrupis keskenduti esmaste lahenduste testimisele ja ilmnas näiteks, et kasutajad ei pea selles etapis vajalikuks tehniliste lahendustega tegelemist, sest muud lahendused on olulisemad. Kasutajad pidasid vajalikuks tervikteenuste tehnilise keskkonna juurde tagasi tulemist, kui loodud on raamistik (suur pilt), juhised ja vormid ning koolitusprogramm. Kinnitamist leidsid teenusedisaini põhimõtted nagu (sise)kliendikeskus, koosloomelisuus, terviklikkus ja reaalsus (Stickdorn & Schneider, 2010, lk 34–35; Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74). Ilma lahendusideede korduva testimiseta oleks töörühm asunud loodud lahendusi koheselt ka ellu viima, ent testimiste käigus ilmnid muud ja olulisemad kasutajate vajadused.

Töörühm töötas peamiste tulemustena välja tervikteenuste elluviimisplaani ettepaneku (vt lisa 17), tervikteenuse omaniku peamiste tegevuste nimekirja pideva parendamistsükli etappide alusel (vt lisa 18), uuendas aastast 2016 pärinevat metoodikadokumenti, koostas tervikteenuste üldraamistiku ettekandena ning esitas MeM personaliosakonnale tervikteenuste omaniku koolitusprogrammi kontseptsiooni. Seega jõudis töörühm ise tegeleda peamiselt viie väljakoornud lahendusidee prototüüpimise ja koos kasutajatega loomise ja testimisega ning seejärel taas muutmise ning uuesti testimisega teenusedisaini põhimõtetele vastavalt (Stickdorn *et al.*, 2018, lk 69–74) (vt joonis 13).



Joonis 13. Tervikteenuste töörühma peamised töö tulemid

Lisaks toodi töörühma poolt välja mitmeid lahendusideid, millega ise tegeleda ei jõutud, kuid mis on asjakohased ja vajavad põhjalikumat analüüsi, nt tervikteenuste tehnilise keskkonna parendamine/uuele platvormile üleminek; uute liituvate kolleegide protsessi parem integreerimine; virtuaalse juhtimistöölaua väljatöötamine, kus sisalduvad eesmärgid, mõõdikud ja nende täitmise hetkeseis ning eelarve.

Uuringust joonistus selgelt välja ja leidis kinnitust teoorias toodu, et tervikteenuste omanikud on protsessipõhises juhtimises võtmeisikud ja nende tööst sõltub protsessipõhise juhtimise edukus organisatsioonis (Bhal, 2021, lk 1–2; Danilova, 2019, lk 1386–1390; Hrabal *et al.*, 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57; Škrinjar & Trkman, 2013, lk 56). Samas ilmnes läbiviidud uuringust, et tervikteenuste omanikud endal protsessipõhise juhtimise eest vastutust sel määral ei tunne (teadlikkuse aspekt). Leidis kinnitust ka teoorias toodu, et ilma juhtkonnapoolse teema eestvedamiseta protsessides tehtavad muudatused soovitud kujul ellu ei jõua (Vizzon *et al.*, 2020, lk 21), mis on ka üks parenduskoht MeM valitsemisalas tervikteenuste kui protsesside eestvedamisel.

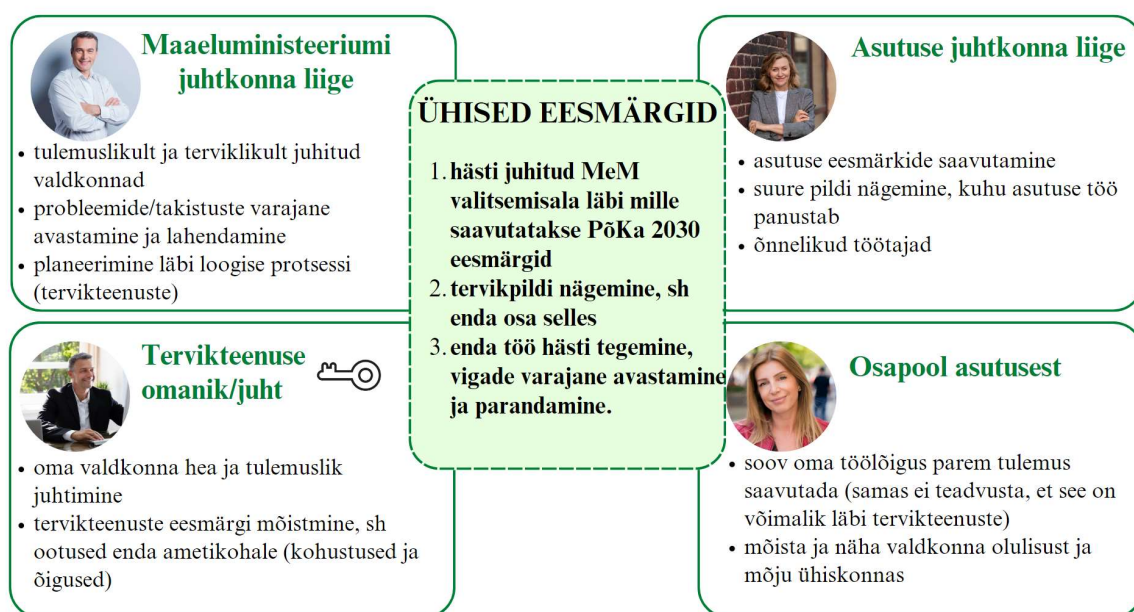
Kokkuvõtvalt oli töörühma töö oluline sisend valitsemisala juhtidele tervikliku lahenduskontseptisooni esitamiseks, mille osad olid erinevate kasutajate peal korduvalt testitud. Läbi töörühma jõudsid esmased tulemused ka korduvalt kõigi MeM valitsemisala asutusteni. Seega läbiviidud laiapõhjalise kaasamisega neljaetapiline disainiprotsess (uuring) topeltteemandi mudeli alusel oli kõigi osalejate arvates väärtuslik ning võimaldas paremini mõista tervikteenuste osapooli ning ühiselt koos kasutajatega töötada välja lahendusi, mille alusel protsessipõhist juhtimist MeM valitsemisalas saaks parendada. Autori hinnangul on disainimõtlemine ja teenusedisain head töövahendid selleks, et keerukas ja laiapõhjalist kaasamist nõudvas väljakutses leida suurele hulgale inimestele (sh siseklientidele) sobivaid ja aktsepteeritavaid lahendusi, mida ollakse hiljem ka valmis rakendama, kuna on olnud võimalus neis ise kaasa rääkida.

2.3. Uuringu järelused ja ettepanekud

Käesolevas alapeatükis sünteesitakse magistritöös käsitletud teoreetilistele allikatele tuginedes ja koos valitsemisalaülese töörühmaga läbi neljaetapilise disainiprotsessi (topeltteemandi mudeli alusel) läbi viidud uuringu tulemusi ning tehakse nende pinnalt järeldusi. Tuginedes järeldustele, esitatakse Maaeluministeeriumi (edaspidi MeM)

valitsemisala juhtkonnale (VALJU) ettepanekud tervikteenuste kui juhtimisvahendi parendamiseks ja tõhusamaks kasutamiseks. Autori järeldused ja ettepanekud põhinevad võrdlusel töö teoreetilise raamistiku ja töörühma töö tulemuste (läbiviidud neljaetapilise uuringu) sünteesil. Selleks töötas autor veelkord läbi töörühma töö tulemid *Miro* töökeskkonnas.

Läbivalt ilmnas, et tervikteenuste sihtrühmad näevad tervikteenuseid ja selle juhtimise protsessi väga erinevalt. Ka vajadused ja kasu, mida tervikteenuste protsessides osalemine peaks andma, on osapooltele erinev, kohati ka vasturääkiv. Sarnasemad seisukohad on MeM-i ja valitsemisala juhtidel, mõlemad sihtrühmad toovad välja kasu läbi selguse, tervikpildi nägemise, andmetel põhinevate otsuste tegemise, mida nad loodavad ja soovivad tervikteenustest kui protsessipõhisest juhtimisest saada. Samas tervikteenuste omanikud ja asutuste osapooled on pigem erinevate ootuste ja seisukohtadega ning neid omavahel võrrelda ei saa. Seejuures kõik osapooled soovivad enda valdkonda hästi juhtida (ülesandeid tulemuslikult täita), ent MeM tervikteenuste omanikud ei teadvusta, et nende valdkond ongi tervikteenus kui kogu valitsemisala läbiv tervikprotsess (vt joonis 14).

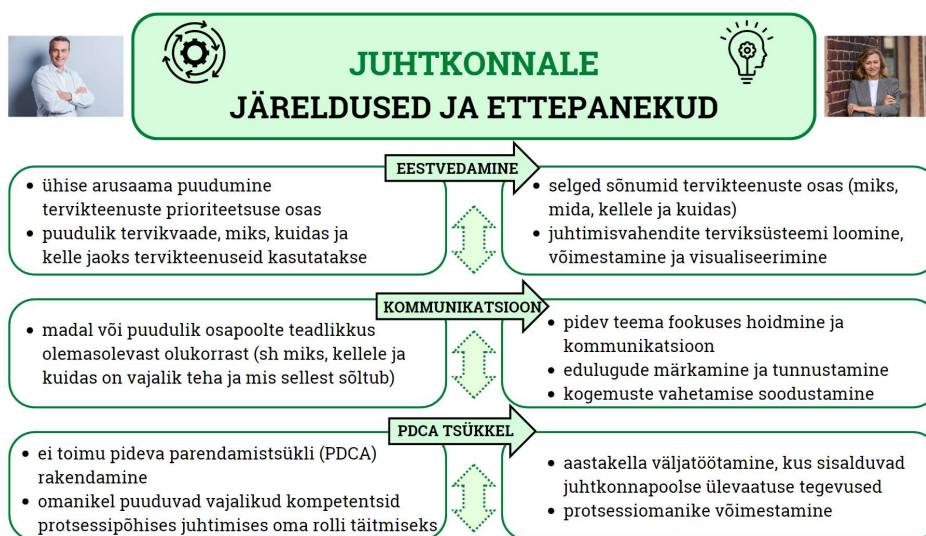


Joonis 14. Tervikteenuste osapoolte endi sõnastatud eesmärgid oma töös

Autor esitab järeldused ja ettepanekud kahe peamise sihtrühma vaates: juhtkond (nii ministeeriumi kui ka asutuste juhtkond) ja tervikteenuse omanik, võttes aluseks töö teooria osas sünteesitud mudeli (vt joonis 4, lk 17), kus peamised kategooriad on eestvedamine, kommuniaktsioon ja PDCA tsükkel, kus kahte esimest nähakse nii (tipp)juhtkonna kui ka omanike oluliste ülesannetena ja viimast eelkõige omanike rollina.

PõKa 2030 ehk organisatsiooni kõrgemate eesmärkide saavutamise vastutus lasub MeM juhtkonnal ja asutuste juhtkondadel, kes lähtuvalt protsessipõhise juhtimise põhimõtetest vastutavad selle eest, et oleks loodud terviklik vaade, kuidas organisatsioonis protsessid vastastikku peavad toimima. Juhid peavad looma süsteemi ja kommunikeerima, kuidas toimub kliendi tagasiside arvesse võtmine ja seeläbi inimese kesksimate avalike teenuste pakkumine rõhutades ka iga organisatsiooni töötaja rolli selles. Erinevate autorite poolt (Dumas *et al.*, 2018, lk 27, 192, 199–200; Gersch *et al.*, lk 744–755; Ubaid & Dweiri, 2020, lk 1059) leidsid eelnevad põhimõtted kinnitust ka teoorias, samuti jõuti samade järeldusteni töörühmaga.

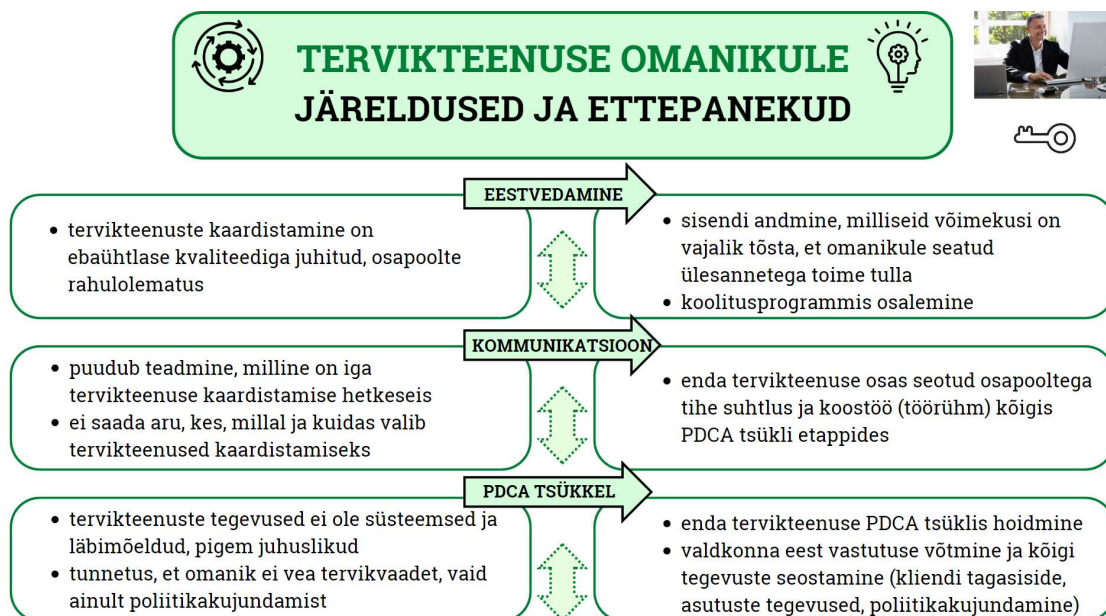
Tulenevalt avaliku sektori struktuurist, on protsessiomanike võimestamine võimalik MeM juhtkonna poolt läbi ressursside lubamise, nt aeg koolitusprogrammides osalemiseks, aeg põhjalikuks tervikteenuse kaardistamiseks koos osapoolte ja sektoriga. Samuti on MeM juhtkonna poolt võimalik võtta kasutusele terviklik PDCA tsükkel tervikteenuste kui protsessi jälgimiseks, kus muuhulgas oleks juhtkonnapoolsed ülevaatuskoosolekud, mis tagaksid süsteemi parema toimimise ja vajadusel varajases etapis tegevuste korrigeerimise. Joonisel 15 on esitatud peamised järeldused ja ettepanekud MeM valitsemisala juhtkonnale, rohkem tegevusi on suunatud ministeeriumi juhtkonnale, ent tervikpildi loomises on siiski kõigi asutuste juhtidel oluline roll, sh asutuste juhtidel teema eestvedamise roll enda asutuste sees.



Joonis 15. Peamised järeldused ja ettepanekud valitsemisala juhtidele

Teooriale vastavalt ilmnes, et (tipp)juhtidel on määrav ja esmane roll selles, et protsessipõhine juhtimine organisatsioonis toimima panna (Vizzon *et al.*, 2020, lk 21), ent lähtudes uuringu tulemustest, ei ole MeM valitsemisalas seda piisavalt tähtsustatud. On olnud arvamus, et olemasolevad juhendid ja süsteem ilma seda täiendavalt ja pidevalt võimestamata võimaldab tervikteenuste alusel juhtimist, ent nagu selgus, siis uuringu tulemused seda ei kinnitanud. Pigem oli kõigi osapoolte jaoks ebaselge, miks, kellele, kuidas ja mida on tervikteenuste kaardistamise protsessis vajalik teha. Kuna inimesed organisatsioonides vahetuvad, siis on vajalik pidev prioriteetsete teemade kommunikeerimine ja eestvedamine ning võtmeisikute protsessipõhise juhtimise võimekuste tõstmine.

Võtmetähtsusega isikuna nähakse protsessipõhises juhtimises protsessi omanikku (Hrabal *et al.*, 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57), mistõttu ka mitmed juhtkonnale tehtavad ettepanekud on suunatud selle rolli võimestamisele. Uuringust joonistusid selgelt välja tervikteenuse omanikule suuremad ja kõrgemad ootused, mida ka protsessipõhise juhtimise teooria omaniku osas kinnitas (Danilova, 2019, lk 1386–1390; Hrabal *et al.*, 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57). Uuringus nähti kõigi osapoolte (loodud persoonade) poolt vajadust tervikteenuse omanike kompetentside tõstmiseks, nende poolt kasutatavate töövahendite mugavamaks ja praktilisemaks muutmiseks (Hrabal *et al.*, 2021, lk 296). Lähtudes teooriast ja läbiviidud uuringust esitab autor tervikteenuste omanikule joonisel 16 toodud ettepanekud tulenevalt tehtud järeldustest.



Joonis 16. Peamised järeldused ja ettepanekud tervikteenuste omanikele

Sarnaselt teooriaga, mis toob välja, et pidev parendamistsüklil (PDCA) saab toimida vaid siis, kui selle etapid on omavahel järjestikuses seoses (Dumas *et al.*, 2018, lk 23; Tricker, 2017, lk 101–102), ilmnes ka uuringust, kus terviklikkus ja süsteemsus sõnastati korduvalt ootusena kõigi poolt. Intervjuudes mainiti ootusena tervikteenuste omanikele kõiki rolle, mida käsitles ka Danilova (2019, lk 1386–1390) kirjandusülevaatelises artiklis (planeerimise, tulemuslikkuse juhtimise, parendamise ja innovatsiooni, meeskonna juhtimise ja klientide, kasutajate ja partnerite kaasamisega seotud ülesanded). Võttes arvesse mainitud ülesandeid, järeldab autor, et kuna võtmetähtsusega tegevusi läbivalt ja süsteemselt kõigi tervikteenuste omanike poolt sarnase kvaliteediga MeM valitsemisalas ei täideta, siis ka protsessipõhine juhtimine, mis on teooriast tulenevalt organisatsioonis tervik, ei saa soovitud kujul MeM valitsemisalas toimida. Kui panna lisaks PDCA tsüklile juurde puudujäägid kommunikatsioonis nii tervikteenuste omanike kui ka juhtkonna poolt, siis saab väita, et protsessipõhise juhtimise rakendamine MeM valitsemisalas ei ole seni olnud nii tõhus kui see oleks võinud olla.

Ettepanekute elluviimine on samuti oma olemuselt üks protsess ning selleks, et protsess toimiks, peab igal protsessil olema üks omanik, et vastutus ei hajuks (Škrinjar & Trkman, 2013, lk 56). Seetõttu tulenevalt ettepanekutest, tuginedes protsessipõhise juhtimise teoreetilisele käsitlusele ja võttes arvesse avalikus sektoris esinevaid piiranguid, koostas

autor koostöös töörühmaga läbi koosloome töötubade tervikteenuste elluviimise plaani ettepaneku. Tervikteenuste elluviimise plaani ettepanek põhineb aastakella põhimõttel ehk toob välja aasta jooksul kronoloogiliselt tehtavad vajalikud tegevused koos tähtaegade ja vastutajatega (vt lisa 17). Elluviimise plaanis võetakse arvesse nende eeltegevusteks kuluvat aega ja saabuvasid suvepuhkuseid ning nähakse ette, et loogiline aastatsüklil algab vastavalt ettepanekule 2023. a sügisel. Samuti on elluviimise plaanis võetud arvesse riigiülest eelarveprotsessi, kuna tervikteenused on osa tegevuspõhise eelarve (TERE) protsessist.

Vastavalt elluviimisplaanile on ettepanek alustada pideva parendamistsükli „planeeri“ tegevustega, milleks on suure pildi ülevaatamine, tervikteenuste olemasolevate kirjelduste arutelu, ülevaatamine ja uuendamine. Seejärel on vajalik teha suurem avaüritus, kus tervikteenused MeM valitsemisalas tõsta fookusesse, selgitada asutuste juhtide poolt üle, miks, kellele ja kuidas tervikteenuste kui juhtimisvahendi kasutamine on mõeldud rõhutades, et tervikteenused puudutavad iga inimest MeM valitsemisalas. Eelnevate tegevuste näol on tegemist ühekordsete tegevustega, mis 2023. aastal nõuavad rohkem ressursi, kuid edaspidi on loomulik osa iga-aastasest protsessist.

Elluviimisplaani järgnevad tegevused on seotud sisendiga iga-aastasest planeerimisprotsessi, mis algab sügisel ja mis kinnitatakse aasta lõpus tööplaanidena. Tööplaan ministeeriumis tehes on vajalik koheselt planeerida ka tervikteenustega seonduv ehk mis mahus, mis fookusega teemad järgmisel kalendriaastal kaardistamisele tulevad, seejärel kommunikeerida seda valitsemisala asutustele, et nad teaksid planeerida selleks enda ressursi. Seejärel asutakse kokkulepitud plaane ellu viima, ent aasta jooksul on vajalik vaadata ka üle, kuhu on tervikteenuste kaardistamisega jõutud, mis ettepanekud on tervikteenuste töörühmades sõnastatud, kas ja mis rahalisi ressursse need vajavad. Tervikteenuste omanike poolt on vajalik esitada juhtkonnale nii MeMis kui ka valitsemisalas parendusettepanekud, kuidas liikuda „nagu-on“ olukorrast „nagu peaks olema“ olukorda, tuues välja selleks vajalikud parendustegevused (ehk riskide maandamise võimalused). Toimuma peab pidev kommunikatsioon nii ministeeriumis kui ka asutuste vahel, kuna kõigil osapooltel on vastutus tervikteenuste ja seeläbi PõKa 2030 eesmärkide saavutamises.

Autori peamised järeldused ja ettepanekud protsessipõhise juhtimise parendamiseks disainmõtlemise ja teenusedisaini töövahendite toel:

- Disainmõtlemise ja teenusedisaini lähenemist ja töövahendeid saab ja peaks veelgi enam kasutama selleks, et protsessipõhise juhtimise rakendamist organisatsioonis parendada. Kõigi protsessiga seotud osapoolte kaasamine võimaldab osapooli paremini mõista ja jõuda juurpõhjusteni, miks kehtestatud töökordasid, dokumente ei järgita sel kujul nagu need on mõeldud.
- Siseklientide ehk kasutajate (osapooled, kellel on tervikteenuste protsessis oluline roll) kaasamine protsessi on väärtuslik, kuna võimaldab kokkuvõttes säästa aega ja raha, sest pidev kiirete ja lihtsate prototüüpide väljatöötamine, kasutajate peal peegeldamine, siis jälle täiendamine jne võimaldavad liikuda väikeste ja kiirete sammudega, võimaldades eksida ja siis eksimusi korrigeerida ilma suuremate kuludeta (nt ilma kasutajaid kaasamata oleks tehtud ettepanek uue tehnilise keskkonna loomise osas, kuid nagu selgus, siis kasutajate jaoks polegi see hädavalik esimese sammuna).
- Siseklientide ehk kasutajate kaasamine võimaldab ka juba väljatöötatud lahendusi edukamalt ellu viia, kuna neist ollakse teadlikud ja nende lahendamises ise osalenud.
- Kasutatud topeltteemandi töövahendid (eelkõige isikud, kasutajateekond, väärtuspakkumine) võimaldasid luua kasutajatega empaatia, saada aru, kuidas ja miks kasutajad arvavad, mõtlevad ja tunnevad. Tunnetuslikult oli teadmine ka eelnevalt olemas, ent siiski joonistus välja uusi aspekte ning ilmnes, et mitmeid asju eeldati.

Analüüsi käigus ilmnes sarnasus topeltteemandi mudeli (avasta-defineeri-kirjelda-rakenda) ning protsessi- ja kvaliteedijuhtimises üldlevinud pideva parendamistsükli (PDCA ehk planeeri-teosta-kontrolli-korrigeeri) vahel. Mõlemas on neli etappi, milles kasutatakse sarnaseid töövahendeid, nt avasta ja planeeri etapis olukorra- ja dokumendianalüüsi, enesehindamist jms. Topeltteemandi mudel näib olemuselt iteratiivsem ja agiilsem, ent ka pideva parendamistsükli loogikasse on sisse kirjutatud pidev muutumine ja protsessi ülevaatamine ehk edasi-tagasi liikumine. Mõlemad lähenemised taotleavad pidevalt muutuva keskkonnaga kohandumist ja seeläbi heade teenuste pakkumist klientidele, kasutajatele. Seetõttu on asjakohane ka tervikteenuste kaardistamise protsessis omanike poolt kasutada teenusedisaini töövahendeid (vt tabel 3, lk 21), mis võimaldavad luua kasutajatega suuremat empaatiat.

Kokkuvõtvalt, tulenevalt töö teooriast ja läbiviidud neljaetapilisest disainiprotsessist (uuringust), on peamised parendusettepanekud suunatud sellele, et tervikteenused saaksid olla MeM valitsemisalas tõhus juhtimisvahend. Juhtkonna liikmed töid uuringus välja, et mõistavad tõhususe all selles kontekstis midagi, mis võimaldab saada info kätte õigeaegselt, võrreldaval kujul, kompaktselt, lühidalt ja lihtsalt. Läbiviidud uuring tõi välja, et tervikteenuste kui töövahendi osas on juhtkonna liikmetel kõrged ootused, ent suuresti algavad vajalikud tegevused peale (tipp)juhtidest endist läbi eestvedamise ja kommunikatsiooni ning soovi protsessipõhist juhtimist tegelikkuses kasutada. Juhtidel on esmane roll luua suur pilt ja selgitada, miks seda töövahendit on vajalik kasutada. Juhid saavad luua ja võimaldada ressursse selleks, et tervikprotsess tööle panna, sh võimestada tervikteenuste omanikke kui võtmeisikuid nende kompetentse tõstes ning pannes läbi PDCA tsükli aluse süsteemsusele, mille puudumine on peamine põhjus tervikteenuste kui juhtimisvahendi mitte toimise osas.

Läbiviidud neljaetapilise disainiprotsessiga jõuti töörühma poolt sarnaste tulemuste, järelduste ja ettepanekuteni, mis on mõistetav lähtudes tegevusuuringu tüüpunnustest. Seejuures peab arvestama asjaolu, et töö autor oli ise töörühma liige ja selle juhendaja, mis mõjutas oluliselt ka tulemusi, milleni jõuti. Seetõttu on arusaadav, et teoreetilise raamistikuga on olemas suur seos ja ettepanekud sellel põhinevad. Samas ei saa välistada, et töörühm oleks ka ise nende tulemusteni jõudnud, mis kinnitab veelgi enam, et ka protsessipõhises juhtimises on asjakohane kasutada disainimõtlemise ja teenusedisaini põhimõtteid vastavalt sellele, kas on vajalik mõista sügavuti konteksti, genereerida palju uudseid lahendusi (kasutada hargnevat mõtlemist) või luua kasutajaga empaatia, töötada välja lahendusi (kasutada koonduvat mõtlemist) ning kaasata (sh erinäolisi) meeskondi selleks, et jõuda soovitud tulemuste ja ellu rakendamiseni.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö keskendub protsessipõhise juhtimise parendamisele teenusedisaini toel avalikus sektoris Maaeluministeeriumi tervikteenuste näitel. Magistritöö esimene peatükk (teoreetiline raamistik) põhineb protsessipõhise juhtimise käsitlustel fookusega protsessiomanike rollidele. Kuivõrd teoorias protsessiomanikke ja -juhte veel väga ei eristata, siis ka töös vaadeldi neid koos. Teooriast joonistus välja, et protsessiomanik on võtmetähtsusega isik mistahes protsesside toimimises. Sellel rollil lasub peamine vastutus protsessipõhise juhtimise rakendamise edukuse eest organisatsioonis. Protsessipõhise juhtimise aluseks on Demingi loodud pideva parendamise tsükkel (PDCA), mis tagab protsesside toimimise ja arengu. Seejuures on olulised ka tippjuhtkonna eestvedamine kui protsessipõhise juhtimise alustala ja pidev kommunikatsioon.

Avaliku sektori poolt inimestele pakutavate teenuste kvaliteeti saab hinnata läbi protsesside, mille kaudu teenuseid pakutakse. Protsess ja selle juhtimine on need, mis loovad kliendirahulolu. Tänapäeval peavad disainmõtlemise printsiipidest tulenevalt kõik pakutavad teenused olema inimesekeskised, st loodud inimesest lähtuvalt ja koosloomes nendega, keda need puudutavad. Disainmõtlemine ja teenusedisain oma töövahendite ja meetodikatega aitavad inimesekesksete teenusteni jõuda. Seejuures oluline on inimesekesksetest teenustest mõelda nii organisatsiooni sisse- kui ka väljapoole.

Inimesekeskseid avalikke teenuseid saab pakkuda läbi hästi juhitud protsesside, mis on võimalikud läbi tervikliku kvaliteedijuhtimise ja pideva parendamise tsükli rakendamise. Teenuse kasutaja rahulolu mõjutab lisaks sellele, mis teenuseid riik pakub, oluliselt see, kuidas (protsessivaade) riik neid teenuseid pakub. Protsessidega rahulolu sõltub omakorda sellest, kui läbimõeldud on protsessid teenuste pakkumise taga. Kuna avalike teenuste osas on kasutajate ootused ja vajadused üha enam tõusnud, ent seejuures ressursid nende pakkumiseks on üha väiksemad, siis on riigina vaja leida tarku ja nutikaid lahendusi selleks, et pakkuda häid avalikke teenuseid.

Magistritöö teises peatükis anti ülevaade Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenuste toimimisest; selgitati, millistele magistritöös kasutatud teoreetilistele allikatele tugineti uuringu sisulisel ettevalmistamisel; kirjeldati magistritöö uuringu metoodikat ja korraldust. Läbiviidud neljaetapilisest disainiprotsessist (uuringust) selgus, et tervikteenused saavad olla Maaeluministeeriumi valitsemisalas tõhus juhtimisvahend, kui tervikteenused on loogiliselt seostatud igapäevatööga ning on loodud selged seosed valitsemisala teiste suurte protsessidega (nt iga-aastane riigieelarve ja riigieelarve strateegia protsess). Oluline on juhtkonna (nii ministeeriumi kui ka asutuste) poolt teema pidev fookuses hoidmine ja selle kommunikatsioon. Läbiviidud uuring kinnitas, et juhtide ja teiste protsessis osalejate vajadused on erinevad, neid tuleb teadvustada ja protsessi võtmeisikutele (tervikteenuste omanikud) pakkuda võimalusi neile seatud ootustega edukalt hakkama saada läbi teadlikkuse tõstmise, koolituste ja heade praktikate vahetamise. Parendusettepanekud on suunatud Maaeluministeeriumi valitsemisala juhtkonnale ja tervikteenuste omanikele ning keskenduvad eelkõige juhtidepoolse eestvedamise parendamisele, kommunikatsiooni tõhustamisele ning tegevustele, mis võimaldavad pideva parendamistsükli rakendamist.

Autori hinnangul saavutati magistritöös püstitatud eesmärk ning leiti vastused uurimisküsimustele. Töö tulemusena esitatakse ettepanekud Maaeluministeeriumi valitsemisala juhtidele protsessipõhise juhtimise parendamiseks tervikteenuste näitel koos elluviimise plaaniga, mis on loodud aastakella põhimõttel. Valitsemisala juhtkond saab esitatud ettepanekute alusel teha otsused edasiste tegevuste osas seonduvalt tervikteenuste kui juhtimisvahendiga. Topeltteemandi mudelile kohaselt jõuti teises teemandis tegeleda ka lahendusideede ning nende prototüüpimise ja testimisega. Kokku tegeleti viie lahendusideega iteratiivselt: tervikteenuste metoodikajuhendi uuendamine, tervikraamistiku loomine, tervikteenuste omanike koolitusprogrammi väljatöötamine, tervikteenuste aastaplaani loomine ja tervikteenuse omaniku pideva parendamistsükli alusel aastase tegevuskava loomine. Kõigi lahenduste loomisel kaasati kasutajaid või testiti juba loodud lahendusi kasutajate peal ja sellest tulenevalt tehti lahendusettepanekutes muudatusi.

Valitud neljaetapiline disainiprotsess topeltteemandi mudeli alusel oli sobiv uurimismeetod magistritöö eesmärgi täitmiseks. Kõigi seotud osapoolte (asutuste)

kaasamine võimaldas teha sisukamaid ja laiapõhjalisemaid ettepanekuid. Valitsemisalaülese töörühmaga uuringu läbiviimine võimaldas samuti kaasata suurel hulgal vastajaid, kokku viidi läbi 39 intervjuud. Teiselt poolt oli algajale teenusedisainerile ja uurijale (autorile) oodatust suuremaks väljakutseks valitsemisalaülese töörühma juhendamine teenusedisaini töövahenditega. Kogu protsess oli nii autori kui ka töörühma jaoks väga huvitav ja võimaldas paremini mõista kasutajaid (tervikteenuste osapooli). Samas panustatud ajaressurss osutus kõigi jaoks planeeritust suuremaks. Samuti saab kinnitada, et lahendusettepanekud, milleni jõuti, on küll olulised, aga sama oluline oli kogu topeltteemandi mudelil põhinev uuringuprotsess ise, mis süvendas koostööd ja üksteisemõistmist.

Töö piirangutena näeb autor asjaolu, et olles ise uuringu läbiviija ja teema üks eestvedaja Maaeluministeriumis, siis on keeruline tagada täielik erapooletus. Samas suurendab ettepanekute objektiivsust valitsemisalaülene töörühm, kes ühiselt on lahendused väljatöötanud ning neid on testitud ka tervikteenuste omanikega ning vastavalt nende sisendile korduvalt muudetud. Piiranguna võib näha ka asjaolu, et uuringusse ei kaasatud tervikteenuste lõppkasutajat, kellele paremate teenuste pakkumiseks tervikteenuseid kui juhtimisvahendit kasutatakse. Lõppkasutaja kõrvalejätmine põhines lähenemisel, et sooviti keskenduda protsessipõhisele juhtimisele kui valitsemisala sisemisele tegevusele ning mõista selle osapooli ja nende ootusi tervikteenuste protsessidele.

Sarnase uuringu võiks teha uuesti läbi kasutades disainmõtlemist ja teenusedisaini töövahendeid paari aasta möödudes, et saada teada, kuidas tervikteenuste alusel juhtimine on Maaeluministeriumi (sel hetkel juba Regionaalministeriumi) valitsemisalas kasutusele võetud ning kas ja kuidas seda on laiendatud valdkondadele, mis Maaeluministeriumi valitsemisalasse 2023. aasta kevadel Vabariigi Valitsuse poolt ühendati. Võttes aluseks esitatud elluviimisplaani on oluline pidevalt protsessi jälgida, koguda osapooltelt sisendit selle rakendamise kohta ja vajadusel teha korrekture. Maailm on suures ja kiires muutumises, mistõttu plaanid on küll vajalikud ja peavad olema, ent neid tuleks pidevalt üle vaadata ja vajadusel uuendada lähtudes muutuvatest ja suurematest eesmärkidest. Tulevikus võiks uuringusse kaasata ka tervikteenuste kasutajaid, et uurida nende rahulolu pakutavate teenustega läbi tervikteenuste protsesside.

Magistritöö ettepanekuid võib laiendada ka teistele avaliku sektori organisatsioonidele, eelkõige valitsemisaladele tervikuna. Samas seni teadaolevalt teised valitsemisalad „tervikteenused“ mõistena ei kasuta, mistõttu vajaks teema täiendavat uurimist. Autor loodab, et töö pakub huvi Maaeluministeeriumi valitsemisala juhtidele, tervikteenuste omanikele ja teistele tervikteenustega vahetult seotud osapooltele ning aitab tõsta protsessipõhise juhtimise osas teadlikkust ja näidata disainmõtlemisest ja teenusedisaini lähenemisest tulenevaid võimalusi paremate avalike teenuste pakkumiseks inimestele.

VIIDATUD ALLIKAD

- Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessionalüüsi käsiraamat. (2012). Ernst & Young Baltic AS. <http://dspace.ut.ee/handle/10062/45124>
- Ball, J. (2019). The Double Diamond: A universally accepted depiction of the design process. Design Council veebileht. <https://www.designcouncil.org.uk/our-work/news-opinion/double-diamond-universally-accepted-depiction-design-process/>
- Barber, M. (2017). Delivering better outcomes for citizens: practical steps for unlocking public value. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660408/PU2105_Delivering_better_outcomes_for_citizens_practical_steps_for_unlocking_public_value_web.pdf
- Barber, M., Levy, A., & Mendonca, L. (2007). Global trends affecting the public sector. McKinsey & Company. https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/public%20sector/pdfs/mck%20on%20govt/inaugural%20edition/tg_global_trends.ashx
- Bason, C. (2018). Leading public sector innovation. Co-creating for better society. Great Britain: Policy Press. Second edition.
- Bason, C., & Austin, R. A. (2022). Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance. *Public Management Review*, 24(11), 1727–1757. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1919186>
- Bhal, C. J. (2021). Integrating Business Process Management with Public Sector. *International Journal of Social Impact*, 6(2), 1–6. DOI: 10.25215/2455/0602001
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies* 39(1), 97–122. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>
- Brown, T. (2009). *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation*. New York: Harper Business.

- Cluley, V., & Radnor, Z. (2021). Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. *Public Money & Management*, 41(7), 563–572. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1719672>
- Danilova, K. B. (2019). Process owners in business process management: a systematic literature review. *Business Process Management Journal*, 25(6), 1377–1412. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-05-2017-0123>
- Design Council. (2015). Design methods for developing services – and introduction to service design and a selection of service design tools. https://www.designcouncil.org.uk/fileadmin/uploads/dc/Documents/DesignCouncil_Design%2520methods%2520for%2520developing%2520services.pdf
- Design Council. (2019). Framework for Innovation: Design Council's evolved Double Diamond. <https://www.designcouncil.org.uk/our-work/skills-learning/tools-frameworks/framework-for-innovation-design-councils-evolved-double-diamond/>
- Duan, Z., Vink, J., & Clatworthy, S. (2021). Narrating service design to account for cultural plurality. *International Journal of Design*, 15(3), 11–28.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018). *Fundamentals of business process management*. Berlin: Springer. Second Edition.
- Elsbach, K. D., & Stigliani, I. (2018). Design thinking and organizational culture: A review and framework for future research. *Journal of Management*, 44(6), 2274–2306. <https://doi.org/10.1177/0149206317744252>
- Ferreira, B., Marques, S., Kalinowski, M., Lopes, H., & Barbosa, S. D. (2023). Lessons learned to improve the UX practices in agile projects involving data science and process automation. *Information and Software Technology*, 155, 107106. <https://doi.org/10.1016/j.infsof.2022.107106>
- Forliano, C., De Bernardi, P., Bertello, A., & Temperini, V. (2020). Innovating business processes in public administrations: towards a systemic approach. *Business Process Management Journal*, 26(5), 1203–1224. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-12-2019-0498>
- Fryer, K. J., Antony, J., & Douglas, A. (2007). Critical success factors of continuous improvement in the public sector: A literature review and some key findings. *The TQM Magazine*, 19(5), 497–517. <https://doi.org/10.1108/09544780710817900>

- Garbutt, M., Rudman, A., & Seymour, L. (2017). Toward a Business Process Owner Competency Framework. *South African computer journal*, 29(1), 122–146. <https://doi.org/10.18489/sacj.v29i1.454>
- Gersch, M., Hewing, M., & Schöler, B. (2011). Business Process Blueprinting – an enhanced view on process performance. *Business Process Management Journal*, 17(5), 732–747. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2015.12.004>
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Gobble, M., M. (2014) Design Thinking. *Research-Technology Management*, 57(3), 59–62. DOI: 10.5437/08956308X5703005
- Grönroos, C. (1984). A Service Quality Model and its Marketing Implications. *European Journal of Marketing*, 18(4), 39–43. <https://doi.org/10.1108/EUM00000000004784>
- Grönroos, C. (1998). Marketing services: the case of a missing product. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 13(4/5), 322–338. <https://doi.org/10.1108/08858629810226645>
- Guest, G., Namey, E., & Chen, M. (2020). A simple method to assess and report thematic saturation in qualitative research. *PLoS ONE* 15(5), 1–17. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0232076>
- Hendrick, R. (1994). An Information Infrastructure for Innovative Management of Government. *Public Administration Review*, 54(6), 543–550. <https://doi.org/10.2307/976674>
- Hrabal, M., Tuček, D., Molnár, V., & Fedorko, G. (2021). Human factor in business process management: Modeling competencies of BPM roles. *Business Process Management Journal*, 27(1), 275–305. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-04-2020-0161>
- Ideo Design Thinking (n.d.). *How do people define design thinking?* <https://designthinking.ideo.com/faq/how-do-people-define-design-thinking>
- Ingason, H. T. (2020). *Quality management: a project management perspective*. London; New York: Routledge.
- Jaklič, J., Bosilj-Vukšić, V., Mendling, J., & Štemberger, M. I. (2021). The Orchestration of Corporate Performance Management and Business Process Management and Its

- Effect on Perceived Organizational Performance. *SAGE Open*, 11(3), 1–20.
<https://doi.org/10.1177/21582440211040126>
- Jeston, J. (2022). *Business Process Management: practical guidelines to successful implementations*. London; New York, NY: Routledge. Fifth Edition.
- Jurisch, M. C., Ikaš, C., Wolf, P., & Krcmar, H. (2013). Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change. *E-Service Journal*, 9(1), 3–27.
<https://doi.org/10.2979/eservicej.9.1.3>
- Karasvirta, S., & Teerikangas, S. (2022). Change Organizations in Planned Change – A Closer Look. *Journal of Change Management: Reframing Leadership and Organizational Practice*, 22(2), 163–201.
<https://doi.org/10.1080/14697017.2021.2018722>
- Kirchmer, M. (2021). Digital Transformation of Business Process Governance. In Shishkov, B. (Ed.), *Business Modeling and Software Design, 11th International Symposium, BMSD 2021 Sofia, Bulgaria, July 5–7, 2021 Proceedings* (pp. 243–261).
https://doi.org/10.1007/978-3-030-79976-2_14
- Kohlbacher, M., & Gruenwald, S. (2011). Process ownership, process performance measurement and firm performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(7), 709–720.
<https://doi.org/10.1108/17410401111167799>
- Kohlbacher, M., & Reijers, H. A. (2013). The effects of process-oriented organizational design on firm performance. *Business Process Management*, 19(2), 245–262.
<https://doi.org/10.1108/14637151311308303>
- Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid: sissejuhatuse ja väljajuhatus*. TLÜ Kirjastus.
- Laherand, M-L. (2008) *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: Sulesepp.
- Lewrick, M., Link, P., & Leifer, L. (2020). *The Design Thinking Toolbox: A Guide to Mastering the Most Popular and Valuable Innovation Methods*. Wiley. First edition.
- Lovelock, C. H. (1983). Classifying Services to Gain Strategic Marketing Insights. *Journal of Marketing*, 47(3), 9–20. <https://doi.org/10.2307/1251193>
- Maaeluministeerium. (2021). Põllumajanduse ja kalanduse valdkonna arengukava aastani 2030. <https://www.agri.ee/pollumajanduse-ja-kalanduse-valdkonna-arengukava-aastani-2030>

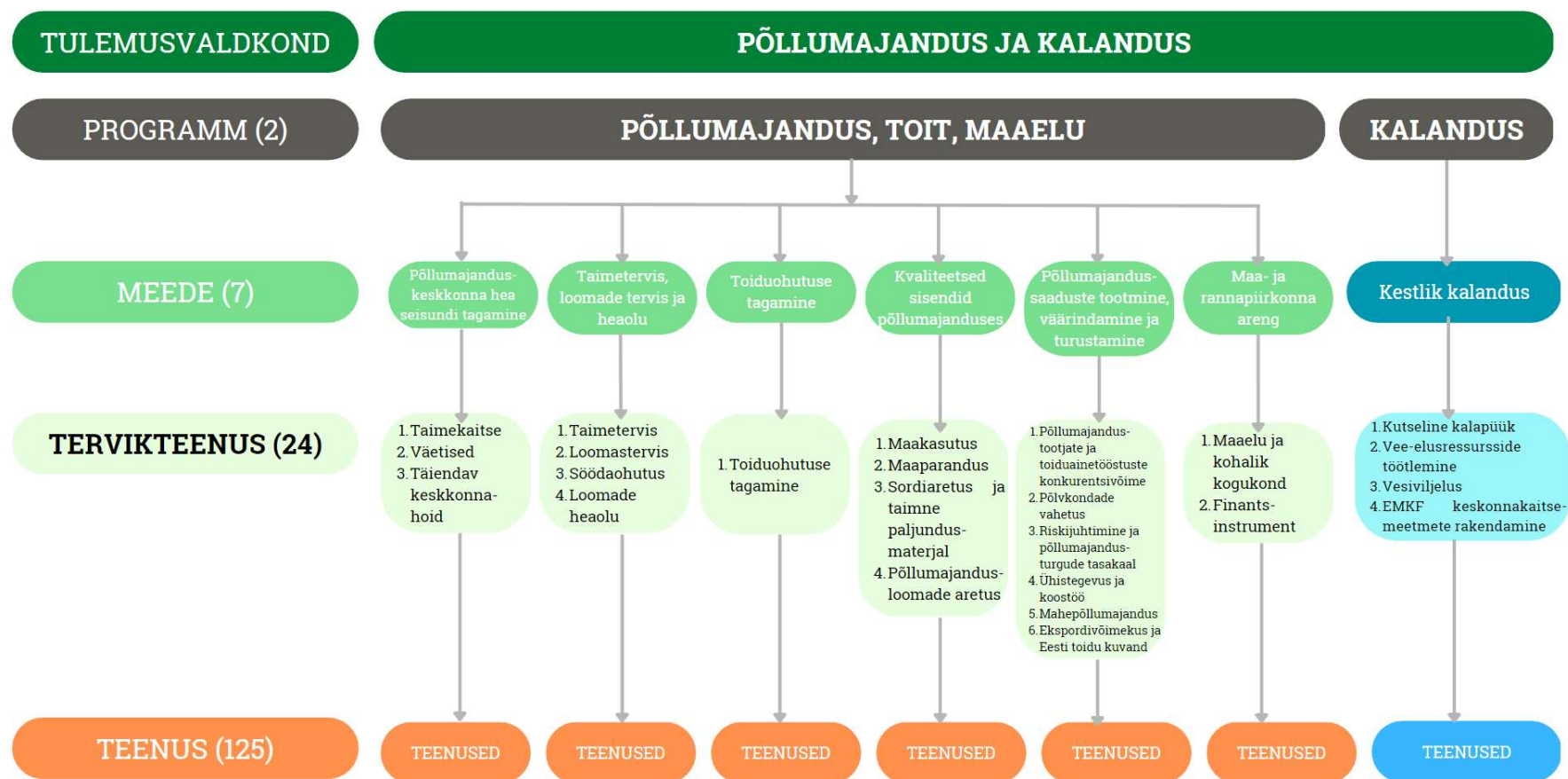
- Mashhady, A., Khalili H., & Sameti, A. (2021). Development and application of a service design-based process for improvement of human resource management service quality. *Business Process Management Journal*, 27(2), 459–485. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-04-2020-0164>
- Mendling, J., Pentland, B. T., & Recker, J. (2020). Building a complementary agenda for business process management and digital innovation. *European journal of information systems*, 29(3), 208–219. <https://dx.doi.org/10.1080/0960085X.2020.1755207>
- Mlodinow, L. (2019). *Nõtkelt. Paindlikust mõtlemisest muutuste ajastul*. Tõlge Eesti keelde Raul Kilgas ja kirjastus Argo.
- Moritz, S. (2005). Service Design. Practical access to an evolving Field. London: KISD. <https://www.servicedesigninstitute.com/wp-content/uploads/2018/12/Practical-Access-to-Service-Design.pdf>
- Mukherjee, K. K., Reka, L., Mullahi, R., Jani, K., & Taraj, J. (2021). Public services: a standard process model following a structured process redesign. *Business Process Management Journal*, 27(3), 796–835. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-03-2020-0107>
- Nanda, V. (2005). *Quality Management System Handbook for Product Deveelopment Companies*. A CRC Press book.
- Oakland, S. J. (2006). *Terviklik Kvaliteedijuhtimine*. In: *Total Quality Management*. Third edition. Elsevier Butterworth-Heinemann, Oxford, 2003. Tõlge eesti keelde: OÜ Külim.
- Oakland, S. J. (2014). *Total quality management and operational excellence: text with cases*. London; New York: Routledge/Taylor & Francis. Fourth edition.
- Pakarinen, M., & Virtanen, P. (2016). Solving organisational conflicts in public matrix organisation. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 11(4), 232–252. <https://doi.org/10.1108/QROM-12-2015-1340>
- Papadopoulos, G. A., Kechagias, E., Legga, P., & Tatsiopoulou, I. (2018). Integrating business process management with public sector. In *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*, 405–414.

- Plattfaut, R. (2022). On the Importance of Project Management Capabilities for Sustainable Business Process Management. *Sustainability* 14(13), 7612, 1–12 <https://doi.org/10.3390/su14137612>
- Rahandusministeerium. (2022). Tegevuspõhine riigieelarve. <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohine-riigieelarve>
- Rahandusministeerium. (2023). Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat. <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohise-eelarvestamise-kasiraamat>
- Ramadhani, F. ER, M. (2019). A Conceptual Model for the Use of Social Software in Business Process Management and Knowledge Management. *Procedia Computer Science*, 161, 1131–1138. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2019.11.225>
- Sanders, E. B.-N., & Stappers, P. J. (2008). Co-creation and the new landscapes of design. *CoDesign*, 4(1), 5–18. <https://doi.org/10.1080/15710880701875068>
- Shostack, G., L. (1977). Breaking Free from Product Marketing. *Journal of Marketing*, 41(2), 73–80. <https://doi.org/10.1177/002224297704100219>
- Simon, H. A. (1996). *The sciences of the artificial*. Third Edition. London: MIT Press.
- Smart, P. A., Maddern, H., & Maull, R. S. (2009). Understanding Business Process Management: Implications for Theory and Practice. *British Journal of Management*, 20(4), 491–507. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2008.00594.x>
- Szelągowski, M., & Lupeikiene, A. (2020). Business Process Management Systems: Evolution and Development Trends. *Informatica*, 31(3), 579–595. <https://doi.org/10.15388/20-INFOR429>
- Starostka, J., De Götzen, A., & Morelli, N. (2022). Design thinking in the public sector – a case study of three Danish municipalities. *Policy Design and Practice*, 5(4), 504–515. <https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2144817>
- Stickdorn, M., Hormess, M. E., Lawrence, A., & Schneider, J. (2018). *This is service design doing: applying service design thinking in the real world*. O'Reilly Media.
- Stickdorn, M., & Schneider, J. (2010). *This is Service Design Thinking*. Amsterdam: BIS Publishers.
- Škrinjar, R., & Trkman, P. (2013). Increasing process orientation with business process management: Critical practices. *International Journal of Information Management*, 33(1), 48–60. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2012.05.011>

- Stemberger, M. I., Kovacic, A., & Jaklič, J. (2007). A Methodology for Increasing Business Process Maturity in Public Sector. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge & Management*, 2, 119–133. <https://doi.org/10.28945/104>
- Stravinskiene, I., & Serafinas, D. (2020). The Link between Business Process Management and Quality Management. *Journal of Risk and Financial Management*, 13(10), 2–11. <https://doi.org/10.3390/jrfm13100225>
- Schwarz, O., Wach, B. & Rohrbeck, R. (2023). How to anchor design thinking in the future: Empirical evidence on the usage of strategic foresight in design thinking projects. In *Futures* (pp. 1–10). Elsevier. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103137>
- Zuhaira, B., & Ahmad, N. (2021). Business process modelling, implementation, analysis, and management: the case of business process management tools. *Business Process Management Journal*, 27(1), 145–183. <https://doi.org/10.1108/bpmj-06-2018-0168>
- Tay, B. S., Edney, S. M., Brinkworth, G. D., Cox, D. N., Wiggins, B., Davis, A., ... & Ryan, J. C. (2021). Co-design of a digital dietary intervention for adults at risk of type 2 diabetes. *BMC public health*, 21(1), 1–12. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12102-y>
- Tricker, R. (2017). *ISO 9001: 2015 for Small Businesses*. Sixth Edition.
- Trinidad Consulting OÜ. (2016). Maaeluministeeriumi haldusala mitmeid asutusi hõlmava protsessi kaardistamine ja arendamine. Metoodikadokument. <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus/institutsionaalne-voimekus>
- Trinidad Consulting OÜ. (2016). Maaeluministeeriumi haldusala mitmeid asutusi hõlmava protsessi–mahepõllumajandusettevõtte tunnustamine ja mahepõllumajandusega seotud toetuste administreerimine. Tervikanalüüs. <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/riigihaldus/institutsionaalne-voimekus>
- Ubaid, A. M., & Dweiri F. T. (2020). Business process management (BPM): terminologies and methodologies unified. *International Journal of System Assurance Engineering and Management*, 11(6), 1046–1064. <https://doi.org/10.1007/s13198-020-00959-y>

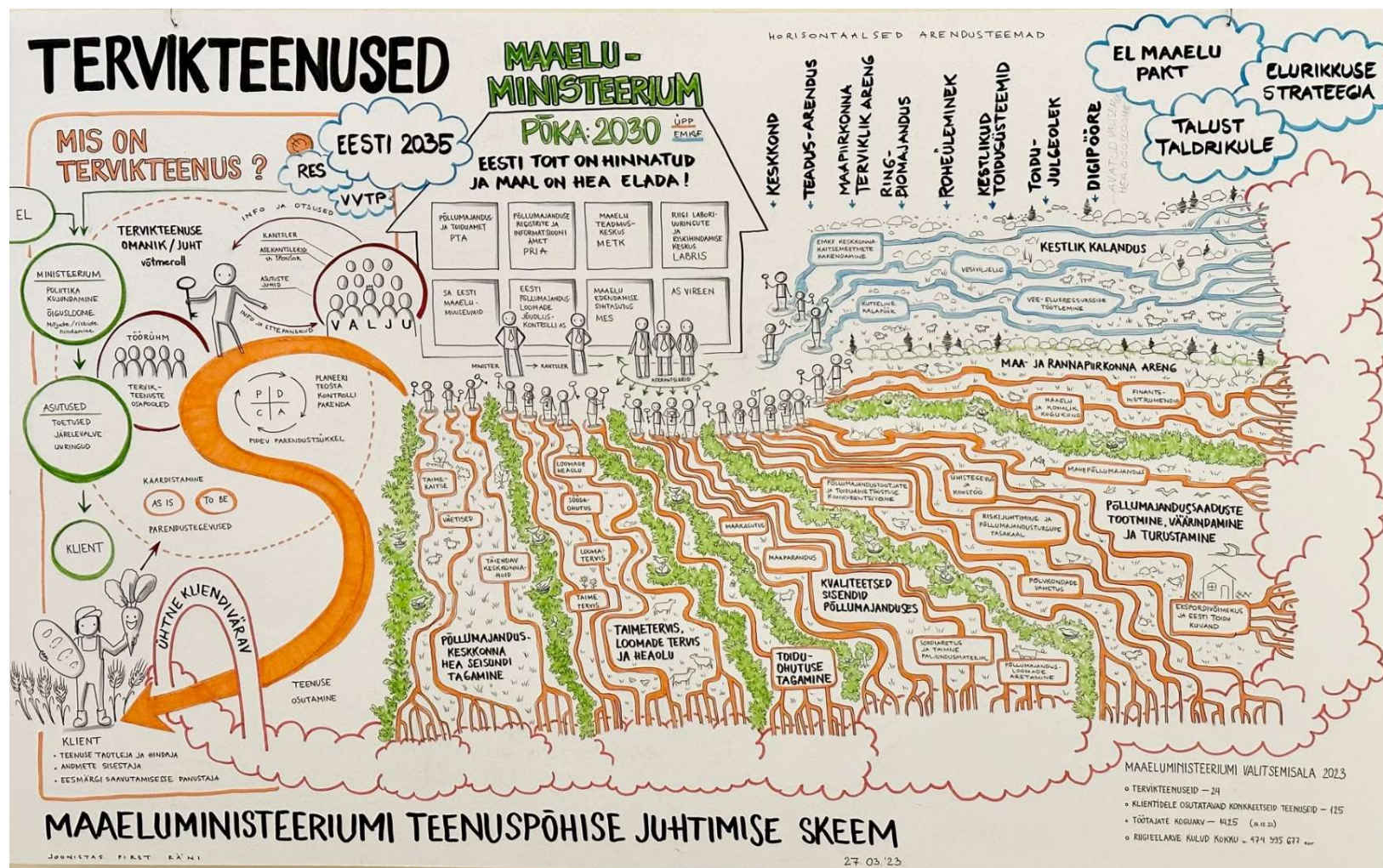
- van der Wal, Z., & Demircioglu, M., A. (2020). Public sector innovation in the Asia-Pacific trends, challenges, and opportunities. *Aust J Publ Admin*, 79, 271–278. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12435>
- Vargo, S. L. (2008). Customer Integration and Value Creation Paradigmatic Traps and Perspectives. *Journal of Service Research*, 11(2), 211–215. <https://doi.org/10.1177/1094670508324260>
- von Rosing, M., Scheer, A.-W., & von Scheel, H. (2015). Process Owner Training. In *The complete business process handbook* (pp. 689–692). Elsevier
- Vinni, R. (2021). The Potential of Design Thinking and Total Quality Management in Creating Public Value. *NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, 14(1) 285–309. <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0011>
- Vizzon, J. S., Carmo, L. F., Ceryno, P. S., & Fiorencio, L. (2020). Business process redesign: an action research. *Gestão & Produção*, 27(2), 1–24. <https://doi.org/10.1590/0104-530X4305-20>
- Vooberg, W. H., Bekkers V. J. J. M., & Tummers L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Vugec, D. S, Katarina Tomičić-Pupek, K., & Vukšić, V. B. (2018). Social business process management in practice: Overcoming the limitations of the traditional business process management, *International Journal of Engineering Business Management*, 10, 1–10. <https://doi.org/10.1177/1847979017750927>
- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf

Lisa 1. Maaeluministeeriumi valitsemisala tervikteenused riigiüleses tegevuspõhise eelarve pildis



Allikas: Maaeluministeeriumi sisedokumentatsiooni põhjal autori koostatud

Lisa 2. Kunstnik Piret Räni poolt visualiseeritud tervikteenuste juhtimise skeem



Lisa 3. „5 MIKS-i“ meetod

**Miks TT ei ole täna
JUHTIMISTÖÖRIIST M.A.M
VALITSEMISALAS?**

↓ JUURPÕHJUS

- 1) TTEI OLE OLVUD PRIORITEET
(POS SUND PUUDUS)
TEEMA TÄHTSUSKINE
- 2) TT → KUIDAS AITAVAD KAASA
PÕHJA EESMÄRKIDE SAHVUTAMISELE
- 3) SAAME ILMA MAKKAHA :D EI AITA
(nt ei ole reguleeritud ülevõetavus,
nõuet ei nõuta midagi)
- 4) RIIGIOBEST EI OLE SEE ÜKS
SUUND! (SAMAS TERE TOETAB)
- 5) KASU → MIS KASU SELLEST ON?
EI NÄE SEEN
- 6) KOOSTÖÖ, KOEEMUSTE JAGAMINE
(ei ole täna nähtumal)
TT JUHT EI KASSA!

7) TT parandateg. Ei SAA
RAKASTUST, ei ole ka
kommunikatsiooni MIKS!

8) Reguleerimise, näitumise alustamine
EI OLE PILDIS

PRIORITEET
EI OLE

TEMA TÄHTSUSKINE
PUUDUS

RAKENDAMIS
EI AITA

Nordic OFFICE

Algseks probleemiks sõnastati tulenevalt dokumendianalüüsist töörühmaga „Tervikteenused ei ole juhtimisvahend Maaeluministeeriumi valitsemisalas“ ning küsiti „miks“ ja sellele asuti vastama esmalt individuaalselt ja seejärel sõnastati viis miksi grupiga ning grupitöö tulemusena jõuti juurpõhjuseni, milleks on „Tervikteenused ei ole Maaeluministeeriumi valitsemisalas juhtimisvahend, kuna tervikteenused ei ole igapäevaselt „pildis“ ehk puuduvad regulaarsed ja süsteemsed tegevused tervikteenuste osas.“

Lisa 4. Probleemipuu ja eesmärgipuu

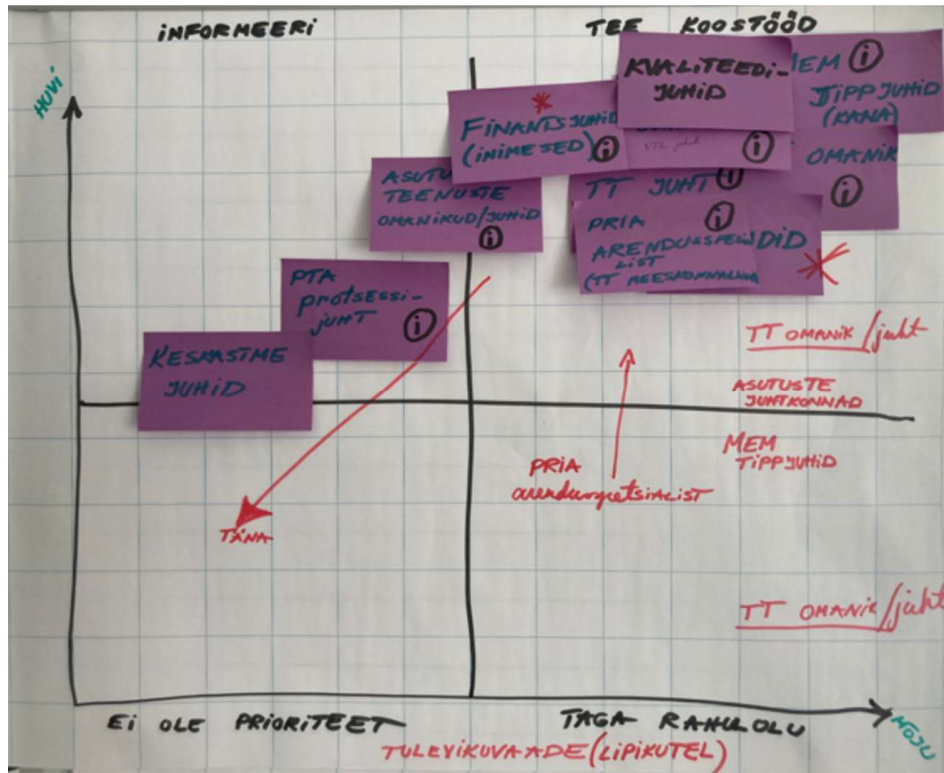
Probleemipuu: TT ei ole juhtimisvahend		Eesmärgipuu: TT on juhtimisvahend	
Põhjused	Tagajärjed (mõjud)	Vajadused (ressursid)	Tulemused (eesmärgid)
juhtkonnapoolne nõrk eestvedamine	teema ei ole töötajate jaoks prioriteet	mentor või tugigrupp	tegevuste selgus
tervikteenuse omanik ei saa aru, kelle jaoks ta seda teeb	töö eesmärk on ebaselge	vastavad tegevused tööplaanidesse	Elluviimise tagamine
kohene kasu mitte tunnetamine ja nägemine	ei leita tervikteenuste kaardistamise jaoks aega/ei ole prioriteet	teenuste parandamine kliendi vaatest	paraneb kliendi heaolu
aja puudumine	ei tehta üldse või tehakse väiksemas mahus	rollide ja vastutuste kirjeldus	paremad otsused, mis põhinevad andmetel
parendusettepanekuid ei arvestata (nt poliitilised muudatused)	töötajate motivatsiooni langus	pidev kommunikatsioon	lihtne saada ülevaade MeM valitsemisala teenustest
otseselt ei nõuta, st saab ka mitte teha	kes ei taha või leia aega, see ei teegi	uute inimeste koolitamine	inimesed saavad kiiremini süsteemist aru
tervikteenused ei ole seostatud teiste juhtimisvahenditega	ei saada aru, kuhu tervikteenuste kaardistamine asetub	suurem integreeritus teiste protsessidega	selgem ja süsteemsem ülevaade teenustest
kõik tervikteenused ei ole kaardistatud	protsesse ei saa juhtida, kui kõik ei ole samas süsteemis	igale tervikteenusele üks omanik	selge vastutaja
	juhtkonnal puudub tervikvaade	heade praktikate jagamised	teadlikkuse kasv
	puudub võimalus teha võrreldavaid otsuseid	metoodiline tugi	ühtsus tegutsemises
tervikteenuse omanikud ei tunnetavad vastutust	valdkonna mitte valitsemisalaülene juhtimine	juhtkonna poolt teema fookusesse võtmine	arusaamine, kas tervikteenused on prioriteet
	kasusaajaga mitte mõistmine (puudub empaatia)	tervikteenuste päev aastas (nagu on nt „toiduohutuse“ päev)	teadlikkuse kasv
puudub regulaarsus (sunnimehhanism)	iga omanik toimetab omas tempos	koolitusprogramm	suurem ühtsus tegevustes
inimeste vahetumine	uued inimesed ei tea, miks, mida ja kuidas on vaja teha	teooriast uuesti kasude ja otstarbekuse üle kordamine (miks see on vajalik tegevus)	selge ja ühine arusaamine
		kasutajasõbralik tehniline keskkond	tervikteenuste kirjeldused jm info kättesaadav ühest kohast
		ülevaade ja teadlikkus riskidest	riskid on hinnatud ja maandatud

Lisa 5. Probleemipuu ja eesmärgipuu visuaal



Tegemist on koosloome töötoas loodud probleemi ja -eesmärgipuu visuaaliga.

Lisa 6. Tervikteenuste sihtrühmad huvi- ja mõjumaatriksil visuaalina



Töörühma tervikteenused teenusedisainiga töötoa visuaal, kus kleebikud on paigutatud tulevikuvaatest lähtuvalt („kuidas-peaks-olema“) ja hetkeolukord („nagu-on“) on markeritud punase värviga kirjutades.

Lisa 7. Poolstruktureeritud intervjuu taust

Mitmetel töörühma liikmetel varasem intervjuude läbiviimise kogemus puudus, mistõttu peeti vajalikuks koostada esmalt lühiülevaade, mida intervjuu alguses intervjuueeritavatele jagada. Ühiselt töörühmaga koostati üldine sissejuhatav tekst, mille eesmärgiks oli intervjuud läbi viia võimalikult ühetaoliselt jagades intervjuueeritavatele sarnast informatsiooni, miks ja kuidas intervjuusid tehakse ning kuidas saadud informatsiooni kasutatakse.

Intervjuu ülesehitus (palun nimeta ise seda vestluseks tervikteenuste teemal, mitte intervjuuks), liigu järgmiste sammude alusel:

- sõbralik tervitus, usaldusliku õhkkonna loomine;
- lühike sissejuhatus kohtumise eesmärgist;
- küsi luba lindistada hilisemate märkmete tegemiseks;
- lühike kokkuvõte ja inimese tänamine.

Intervjuu läbiviimise tutvustus

Olen Maaeluministeeriumi valitsemisalaülese tervikteenuste töörühma liige ja me tegeleme tervikteenuste teemaga, täpsemalt vaatame teenusedisaini töövahenditega tervikteenuseid. Töörühmas osalevad kõigi meie asutuste esindajad, eelkõige kvaliteedijuhid.

Me tegeleme küsimusega, kuidas teha nii, et tervikteenused oleksid meie valitsemisalas juhtimisvahend. Seega on meie eesmärk kaardistada need mured ja väljakutsed, mis meil täna on seoses tervikteenustega. Uurime, kuidas täna tervikteenused valitsemisalas juhtimisvahendina töötavad ja mida saaksime ühiselt teha, et seda parandada. Hetkel viimegi ministeeriumis ja asutustes läbi intervjuusid, et teada saada, kuidas praegu tervikteenused toimivad, mis on antud teemaga seotud mured ja rõõmud ning mida saaks tulevikus paremini teha, et tervikteenused kui juhtimisvahend paremini toimima panna. Olukorra parendamiseks on Sinu aus tagasiside meile väga oluline. Intervjuusid viime läbi kõigi tasandi inimestega: juhtkonnad, tervikteenuste omanikud ja juhid, finantsinimesed ning asutuste protsessi ja teenuse omanikud. Kõigi arvamused on meile väga olulised.

Lisa 7 järg

Kohtumise käigus esitan mitmeid küsimusi, millele ei ole õigeid ja valesid vastuseid, oluline on Sinu kui protsessi osapoolse arvamus ja varasem kogemus. Isikuid ja vastuseid edasises protsessis omavahel ei seostata, sest pole oluline, kes täpselt ja mida ütles, vaid pigem aus ja vahetu tagasiside, kuidas päriselt täna asjad on. Palun luba kohtumise lindistamiseks, mida vaid mina hiljem järele kuulan märkmete tegemiseks/kokkuvõtte koostamiseks pärast mida ma lindistuse kustutan. Meie kohtumine kestab orienteeruvalt... (ütle aeg, mis on teil eelnevalt kokku lepitud, hinnanguliselt kulub ca üks tund).

Lisa 8. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik koos teoreetilise raamistikuga

Uurimisküsimus/ eesmärk	Teemablokk	Võimalik(ud) intervjuuküsimus(ed)	Teoreetiline raamistik
Kuidas on tervikteenused (kasutatakse ka TT) seni juhtimistöövahendina Maaeluministeeriumi valitsemisalas toiminud?/ ülevaate saamine hetkeolukorrast	1. Defineerimine ja dokumenteerimine	Kirjelda palun oma sõnadega, mis on tervikteenus. Nimeta mõni tervikteenus, mida sa tead.	Teadlikkus protsessipõhisest juhtimisest, protsessiomanike vastutus
		Mis sa arvad, kui palju meil valitsemisalas tervikteenuseid on? (umbes/tunnetuslikult)	(Danilova, 2019, lk 1386–1390; Dumas <i>et al.</i> , 2018, lk 15; Škrinjar & Trkman 2013, lk 56; Bhal, 2021, lk 1–2).
		Kui paljud nendest on kirjeldatud? Kui sageli neid uuendatakse?	PDCA tsükli süsteemne ja korrapärane rakendamine; BPM mudel ja selle etapid.
		Milliste tervikteenustega sa ise oled kokku puutunud või puutud? Kuidas? Millal viimati?	(Ingason, 2020, lk 53–54; Kirchmer, 2021, lk 246; Stravinskiene & Serafinas, 2020, lk 7; Tricker, 2017, lk 101–102)
		(Lisaküsimus asutustele) Nimeta palun tervikteenuseid, millega meie/teie asutus veel seotud on?	Teadlikkus protsessipõhisest juhtimisest, protsessiomanike tähtsustamine ja vastutus, tulemuste mõõtmise olulisus (Danilova, 2019, lk 1386–1390; Dumas, <i>et al.</i> , 2018, lk 17; Hrabal <i>et al.</i> , 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57; Jaklič <i>et al.</i> , 2021, 13; Kirchmer, 2021, lk 247–248; Oakland, 2014, lk 200; Škrinjar & Trkman 2013, lk 56; Bhal, 2021, lk 1–2).

Lisa 8 järg

Uurimisküsimus/ eesmärk	Teemablokk	Võimalik(ud) intervjuuküsimus(ed)	Teoreetiline raamistik
	2. Seoste selgitamine, kuidas konkreetne protsess organisatsiooni teiste protsessidega suhestub	Miks tervikteenuseid kaardistatakse, mis on selle algne laiem ja suurem eesmärk? Kuidas sa seda sõnastaksid?	Protsessiga seonduva defineerimine ja dokumenteerimine (Danilova, 2019, lk 1386–1390; Nanda, 2005, lk 41–42).
		Mis sa arvad, kas see eesmärk on tänaseks saavutatud? Kui kaugel me eesmärgi täitmisest oleme?	Protsessi jälgimine ja seiramine (sh mõõdikuid) (Danilova, 2019, lk 1386–1390; Dumas <i>et al.</i> , 2018, lk 13 Nanda, 2005, lk 41–42).
		Nimeta osapooli, kes tervikteenustega on seotud ja kellele teema on oluline? Kes on tervikteenuse klient? Kelle jaoks me tervikteenuseid kaardistamine/uuendame?	Seoste selgitamine, kuidas konkreetne protsess organisatsiooni teiste protsessidega suhestub (Nanda, 2005, lk 41–42).
	3. Protsessiomaniku roll	Mis on tervikteenuse omaniku ja juhi rollid? Kirjelda neid?	Protsessiomaniku võtmeroll, igale protsessile omaniku määramine (Bhal, 2021, lk 1–2; Danilova, 2019, lk 1386–1390; Hrabal <i>et al.</i> , 2021, lk 276; Ingason, 2020, lk 56–57; Škrinjar & Trkman, 2013, lk 56)
		Küsimus mitte juhtkonnaliikmele: Kuidas juhtkond tajub tervikteenuste kasu? Kas nad kasutavad tervikteenust kui juhtimisvahendit? Kuidas on olukord teistes asutustes, ministeeriumis? Kui rakendaksime tervikteenust ideaalsel viisil, siis kas ta toob seda kasu, mida me soovime? Küsimus juhtkonnaliikmele: Kas teie asutuses/ministeeriumis kasutate tervikteenuseid kui juhtimisvahendit? Millist kasu te sellest saate? Kui rakendaksime tervikteenust ideaalsel viisil, siis kas ta toob seda kasu, mida me soovime?	Juhi roll protsessipõhises juhtimises, juht kui juhtimisteenuse (protsessi) omanik. (Kirchmer, 2021, lk 247–248; Kohlbacher & Gruenwald, 2011, lk 718)

Lisa 8 järg

Uurimisküsimus/ eesmärk	Teemablokk	Võimalik(ud) intervjuuküsimus(ed)	Teoreetiline raamistik
	4. Eestvedamine	Kes on ministeeriumis tervikteenuste sponsor? (kui selline inimene on olemas)	Eestvedamise rolli tähtsustamine. Jeston, 2022, lk 23–25; Vizzon et al., 2020, lk 21
	5. Kommunikatsioon	Kirjelda, kuidas toimub koostöö teie valdkonnas? Millised on valdkondlikud koostöö formaadid?	Teenuse osutamisega seotud erinevad osapooled, teenuse eesmärkide saavutamise sõltumine koostööst (Dumas <i>et al.</i> , 2018, lk 27; Oakland, 2014, lk 187; Papadopoulos <i>et al.</i> , 2018, lk 411).
	6. Protsessi jälgimine ja seiramine (sh mõõdikuid)	Millised on viimased tegevused tervikteenuste raames? Nimeta tervikteenuste parendamise ja haldamise parimaid praktikaid?	PDCA tsükli süsteemne ja korrapärane rakendamine. (Ingason, 2020, lk 53–54; Kirchmer, 2021, lk 246; Stravinskiene & Serafinas, 2020, lk 7; Tricker, 2017, lk 101–102)
		Kuidas toimub parendusmeetmete rahastamine? Mis on otsustamise kriteerium?	
		Kuidas hindad tervikteenuste parendustegevuste mõju ja tõhusust?	
Mida ja kuidas on vaja teha, et panna tervikteenused juhtimisvahendina paremini tööle?	7. Parendamine ja arendamine	Kui tervikteenus oleks juhtimisvahend, siis millist kasu see võiks tuua?	Protsessi pidev jälgimine selleks, et leida võimalusi protsessi parendamiseks. (Danilova, 2019, lk 1386–1390; Ingason, 2020, lk 53–54; Kirchmer, 2021, lk 246; Stravinskiene & Serafinas, 2020, lk 7; Tricker, 2017, lk 101–102)
		Mida saaks teha, et see paremini töötaks? Mida sina saaksid teha, et tervikteenused paremini töötaksid? (parendusettepanekud)	
		Millist abi sina tervikteenuste juures vajad?	
		Kui sul oleks võimalik muuta ühte asja tervikteenustega seonduvalt, siis mis see oleks?	
Intervjuu lõpetamine/avatud vestlus		Mida sa soovid veel lõpetuseks küsida/ juurde lisada?	

Lisa 9. Läbiviidud poolstruktureeritud intervjuud

Jrk	Aeg	Intervjueeritava roll tervikteenuste protsessis*	Asutus	Roll asutuses	Intervjueerija
1	11.10.2022	osaleja asutusest	PTA	protsessijuht	töörühma liige 1
2	12.10.2022	osaleja asutusest	PRIA	protsessijuht	töörühma liige 3
3	12.10.2022	juhtkonna liige	PRIA	peadirektori asetäitja	töörühma liige 2
4	17.10.2022	tervikteenuse juht	MeM	valdkonnajuht	töö autor
5	17.10.2022	osaleja asutusest	PTA	protsessijuht	töörühma liige 1
6	18.10.2022	juhtkonna liige	PTA	peadirektori asetäitja	töörühma liige 1
7	18.10.2022	osaleja asutusest	PRIA	protsessijuht	töörühma liige 3
8	19.10.2022	tervikteenuse juht	MeM	valdkonnajuht	töö autor
9	19.10.2022	juhtkonna liige	PTA	peadirektori asetäitja	töörühma liige 1
10	19.10.2022	osaleja asutusest	PRIA	osakonnajuhataja	töörühma liige 2
11	19.10.2022	osaleja asutusest	PRIA	teenusejuht	töörühma liige 2
12	20.10.2022	osaleja asutusest	PMK	protsessiomanik	töörühma liige 4
13	24.10.2022	osaleja asutusest	PRIA	osakonnajuhataja	töörühma liige 3
14	24.10.2022	osaleja asutusest	PMK	protsessiomanik	töörühma liige 4
15	25.10.2022	tervikteenuse juht	MeM	valdkonnajuht	töö autor
16	25.10.2022	osaleja asutusest	PRIA	protsessijuht	töörühma liige 3
17	26.10.2022	juhtkonna liige	PRIA	peadirektori asetäitja	töörühma liige 4
18	31.10.2022	osaleja asutusest	PTA	osakonnajuhataja, teenuseomanik	töörühma liige 1
19	31.10.2022	osaleja asutusest	PTA	osakonnajuhataja, teenuseomanik	töörühma liige 1
20	31.10.2022	finantsjuht	VTL	finantsjuht	töörühma liige 5
21	01.11.2022	juhtkonna liige	PMK	asedirektor	töörühma liige 4
22	04.11.2022	juhtkonna liige	PRIA	peadirektori asetäitja	töörühma liige 2
23	08.11.2022	finantsjuht	MeM	finantsjuht	töörühma liige 8
24	09.11.2022	Asutuse juht	MeM	kantsler	töörühma liige 10
25	10.11.2022	osaleja asutusest	VTL	teenuseomanik	töörühma liige 5
26	14.11.2022	asutuse juht	VTL	asutuse juht	töö autor
27	15.11.2022	tervikteenuse omanik	MeM	osakonnajuhataja	töörühma liige 8
28	16.11.2022	tervikteenuse juht	MeM	valdkonnajuht	töörühma liige 2
29	16.11.2022	tervikteenuse juht	MeM	valdkonnajuht	töörühma liige 2
30	17.11.2022	osaleja asutusest	PTA	osakonnajuhataja	töörühma liige 6
31	18.11.2022	osaleja asutusest	PTA	protsessijuht	töörühma liige 6
32	19.11.2022	osaleja asutusest	PRIA	osakonnajuhataja	töörühma liige 3

Lisa 9 järg

Jrk	Aeg	Intervjueeritava roll tervikteenuste protsessis*	Asutus	Roll asutuses	Intervjueerija
33	28.11.2022	asutuse juht	PMK	asutuse juht	töö autor
34	01.12.2022	tervikteenuse omanik	MeM	osakonnajuhataja	töörühma liige 2
35	09.12.2022	asutuse juht	ETKI	asutuse juht	töö autor
36	02.01.2023	MeM juhtkonna liige	MeM	asekantsler, tervikteenuste teema sponsor	töö autor
37	05.01.2023	MeM juhtkonna liige	MeM	asekantsler	töörühma liige 2
38	11.01.2023	tervikteenuse omanik	MeM	osakonnajuhataja	töörühma liige 9
39	17.01.2023	finantsjuht	ETKI	finantsjuht	töörühma liige 7

*juhtkonna liige Maaeluministeeriumis, asutuse juhtkonna liige, tervikteenuse omanik/juht, osaleja asutusest, finantsvaldkonna inimene

Tabelis on intervjueeritavate asutustena märgitud veel Põllumajandusuuringute Keskus (PMK) ja ETKI (Eesti Taimekasvatuse Instituut), 1. jaanuaril 2023 asutused liitusid ja alustas tööd Maaelu Teadmuskeskus (METK).

Lisa 10. Maaeluministeeriumi juhtkonna liikme persoona

KIUR

MeM JUHTKONNA LIIGE

Sugu : Mees
Vanus : 45
Haridus ja staaž : kõrgharidus, ministeeriumis 15
: aastat
Ametikoht : juhtkonna liige



“

"Tervikteenuse klient on inimene ja ettevõtja, kelle heaks me üheskoos toimetame."

"Kasutasin ka enne tervikteenuseid, kui me neid tervikteenuseks nimetama hakkasime ja kasutan sama loogikat ka edaspidi olenemata, kuidas me neid nimetame."

TAUST

- hetkel on tervikteenused nende omanike nägu
- kasutaks tervikteenuseid ka siis, kui poleks kohustuslik, sest see on lihtsalt nii loogiline tööriist
- tervikteenused on protsessijuhtimise tööriist
- tulevikus võiks tervikteenustest kasu saada eelkõige planeerimissüsteemis (pikas, keskpikas kui ka aastases vaates)

EESMÄRGID

- et kõik valdkonnad oleksid tulemuslikult ja terviklikult juhitud
- et probleemid/takistused tuleksid varajases etapis lauale
- et tervikteenused muutuksid meie planeerimise loogiliseks osaks

VAJADUSED

- vajab tervikteenuseid tervikinfo ja andmete saamiseks
- võrreldavate otsuste tegemiseks
- tervikteenuste teema vajab kindlasti ülevaatamist, et kas kõik tänased tervikteenused on ikka selle algses tähenduses
- tervikteenustest peaks tulema sisend osakonna aastaplaanidesse ja rahalistesse tegevuskavadesse

MUREKOHAD JA TAKISTUSED

- ei ole selget kokkulepet mis on tervikteenused ja mis mitte
- osasid valdkondi on keerulisem panna tervikteenuste süsteemi ja selle järgi toimima
- keskmine tervikteenuse kirjeldus on 50+ lk, see on liig ja juhtkonna tasandile liiga detailne info
- osad tervikteenused ei ole täna tsükliline protsess
- lauale tulevad teemad on kohati juhuslikku laadi, mida saaks PDCA protsessi rakendades ära hoida

ABISTAVAD TEGURID

- klientide kaasamine, teenusedisain
- regulaarne ülevaatus osakonna tasandil
- A4 kokkuvõte
- pidev PDCA tsükli rakendamine

Lisa 11. Asutuse juhtkonna liikme persoona

ENE

ASUTUSE JUHT/JUHTKONNA LIIGE

Sugu : Naine
Vanus : 55
Haridus ja staaž : kõrgharidus, pikalt asutuses
Ametikoht : juht / juhtkonna liige



66

"Pusletükid on ju olemas, kuid pole kokku pandud või ei ole need kokkupandavad."

"Ammu ei ole tervikteenuste teemast midagi kuulnud."

"Meie oma asutuse protsesse ja teenuseid parendame regulaarselt."

TAUST

- peab tervikteenuse teemat oluliseks
- teab, et tervikteenused on olemas ja keegi nendega kusagil toimetab
- ei ole ülevaadet kõikidest tervikteenustest ja tase tervikteenuste lõikes erinev
- rollid (sh vastutaja) ebaselged
- juhtimine on mõjutatud poliitilistest suundadest

EESMÄRGID

- asutuse eesmärkide saavutamine
- optimaalne eelarve kasutus
- õnnelikud töötajad

VAJADUSED

- võiks olla juhtimissüsteemi üks osa
- tervikteenused võiksid olla planeerimise, prioriseerimise ja eelarvestamise üheks aluseks
- rakendatud mõjude hindamine
- et pidev parendamise tsükkel toimiks ka haldusala üleselt
- suure pildi ülevaade, et saaks teha teadlikke ja andmepõhiseid otsuseid
- sektori suurem kaasatus (uuringud, analüüsid, küsitlused jm)

MUREKOHAD JA TAKISTUSED

- täna on mitmed tervikteenused kirjeldamata
- tervikteenuste juhtimise tase on ebaühtlane
- tervikteenused on raskelt ligipääsetavad (materjalide leidmine keeruline)
- puudub ülevaade
- täna ei saa kasutada planeerimisel, prioriseerimisel, eelarve koostamisel
- ei ole jätkusuutlikud - algus oli hoogne, edasine sõltub tervikteenuse omanikust
- juriidiline pool on tähtsam kui kliendi vajadus

ABISTAVAD TEGURID

- lühikesed, lihtsad, loogilised kirjeldused
- MeMi eestvedamine ja võimestamine
- mis alustel ja kuidas siduda eelarvega
- mõõdikud ja mõju hindamine
- parendustegevuste läbipaistvus
- selged rollid ja vastutajad

Lisa 12. Asutuse tervikteenuses osaleja persoona

KRISTI

TERVIKTEENUSES OSALEJA ASUTUSEST

Sugu : Naine
Vanus : 37
Haridus ja staaž : kõrgharidus, 10+ aastat asutuses
Ametikoht : oma valdkonna ekspert



“

"Enda valdkonda tean küll, teisi mitte."

"Ma ei jõua tervikteenustega tegeleda, kuna mul on ju oma töö ka."

"Kuna ma ei tea tervikteenustest väga midagi, siis ma ei tea ka midagi tahta."

TAUST

- tunne, et tervikteenustega tegelemine on lisategevus
- tervikteenuste kohta jagatakse infot ebaregulaarselt ("suvalistel" ajahetkedel kutsutakse koosolekutele, küsitakse sisendit)
- kohati on veel mõtteviis, et iga asutus teeb vaid oma osa ning ei teadvustata asutuste ühist eesmärki
- töörühmas osalemisel annab infot vaid oma töö osas (suuremat pilti ei oma või siis on tunne, et temast ei sõltu ju niikuinii midagi)

EESMÄRGID

- soov oma tööloigis parem tulemus saavutada (samas ei teadvusta, et see on võimalik läbi tervikteenuste)
- mõista ja näha valdkonna olulisust ja mõju ühiskonnas

VAJADUSED

- oma otsese juhi poolt teema võimestamist ja prioriseerimist
- soov näha tervikvaadet, kuhu tema tegevus panustab
- valdkondlik info võiks olla ühes kohas ja kättesaadav
- süsteemsust ja koolitust
- infot mõne teise valdkonna kohta, aga ei pääse materjalidele ligi
- regulaarne info saamine
- tuleviku vaate loomine/olemasolu
- selged rollid ja ülesanded

MUREKOHAD JA TAKISTUSED

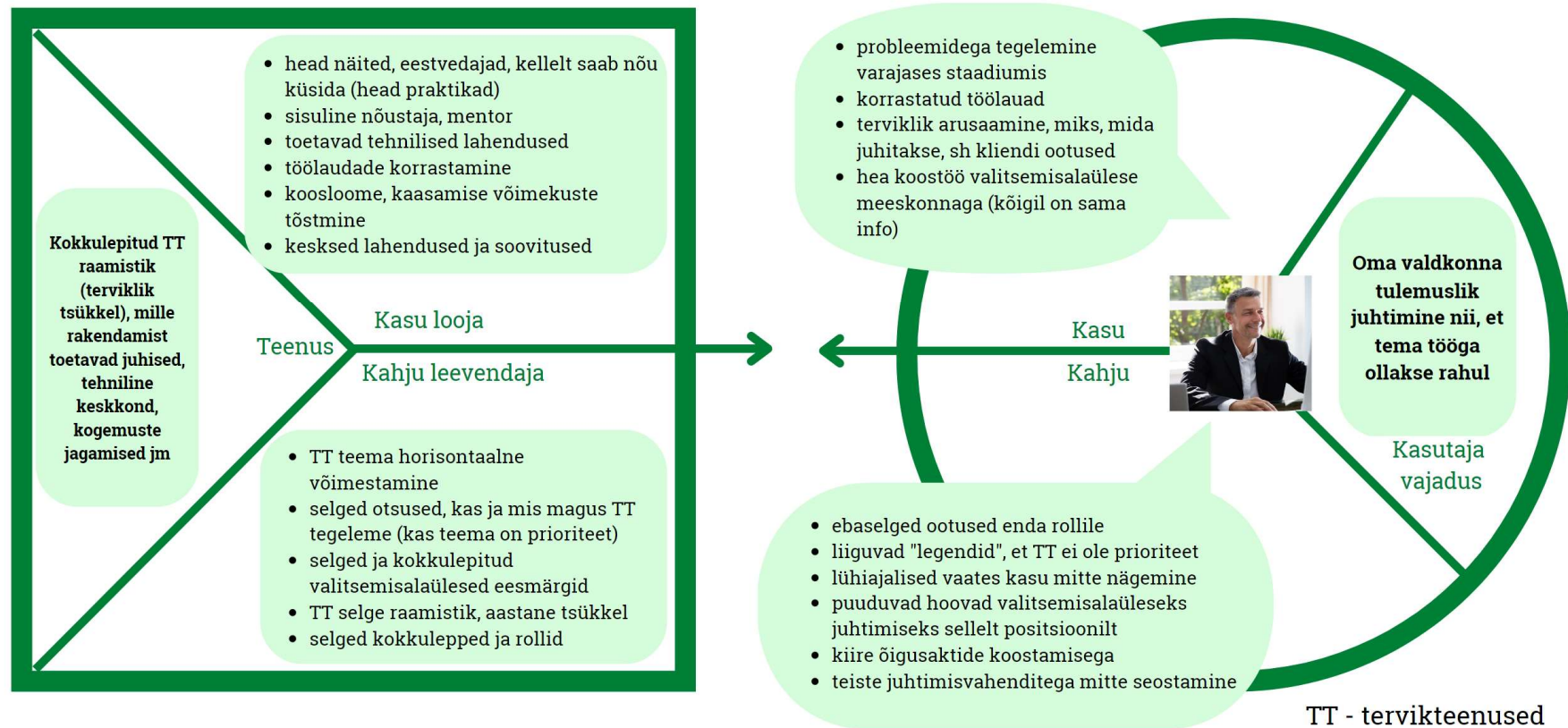
- dokumendid on raskesti kättesaadavad
- uuendamist ja ajakohastamist toimub vähe ja see on seotud tervikteenuse omanikuga (ehk siis tegevused on omaniku nägu)
- asutuste vaheline kommunikatsioon (suhtlus - nt suheldakse nagu teabepäringu saatjaga, mitte koostööpartneriga)
- inimeste pidev vahetumine töögruppides
- teemat ei võimestata
- arendustegevusi ei rakendata
- kliendi vajadused tagaplaanil, kõige olulisem on juriidiline pool
- iga asutus teeb oma lõiku, ühised eesmärgid puuduvad

ABISTAVAD TEGURID

- kohtumised peaksid olema sisulised, vajaduspõhised ja ettevalmistatud
- atraktiivsed ja konstruktiivsed ülevaates
- klientide kaasamine
- tehniline keskkond
- visualiseeritud ülevaated
- süsteemi paika panemine, jõustamine, juurutamine

Lisa 13. Väärtuspakkumine tervikteenuse omanikule

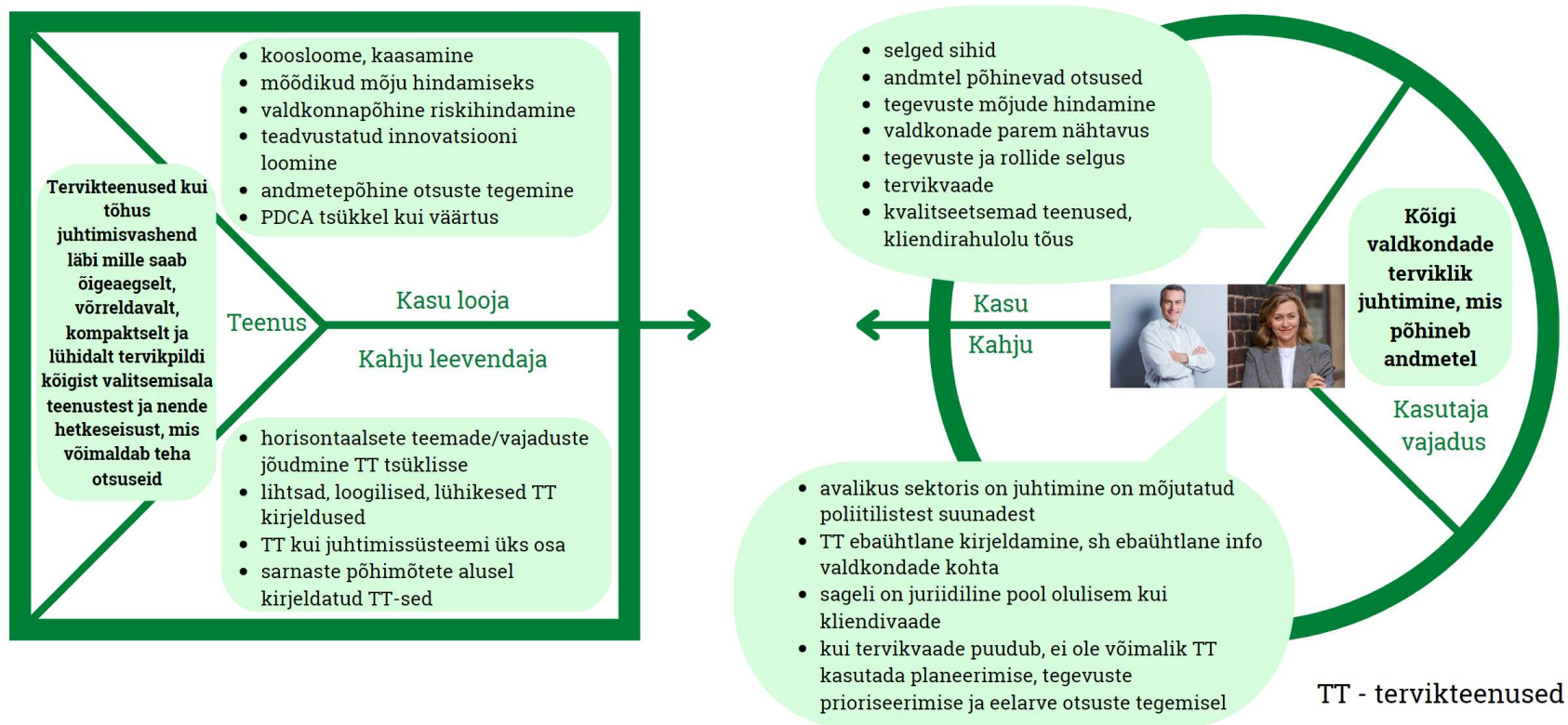
Tervikteenuse omanik/juht



Lisa 14. Väärtuspakkumine ministeeriumi ja asutuse juhtkonna liikmele

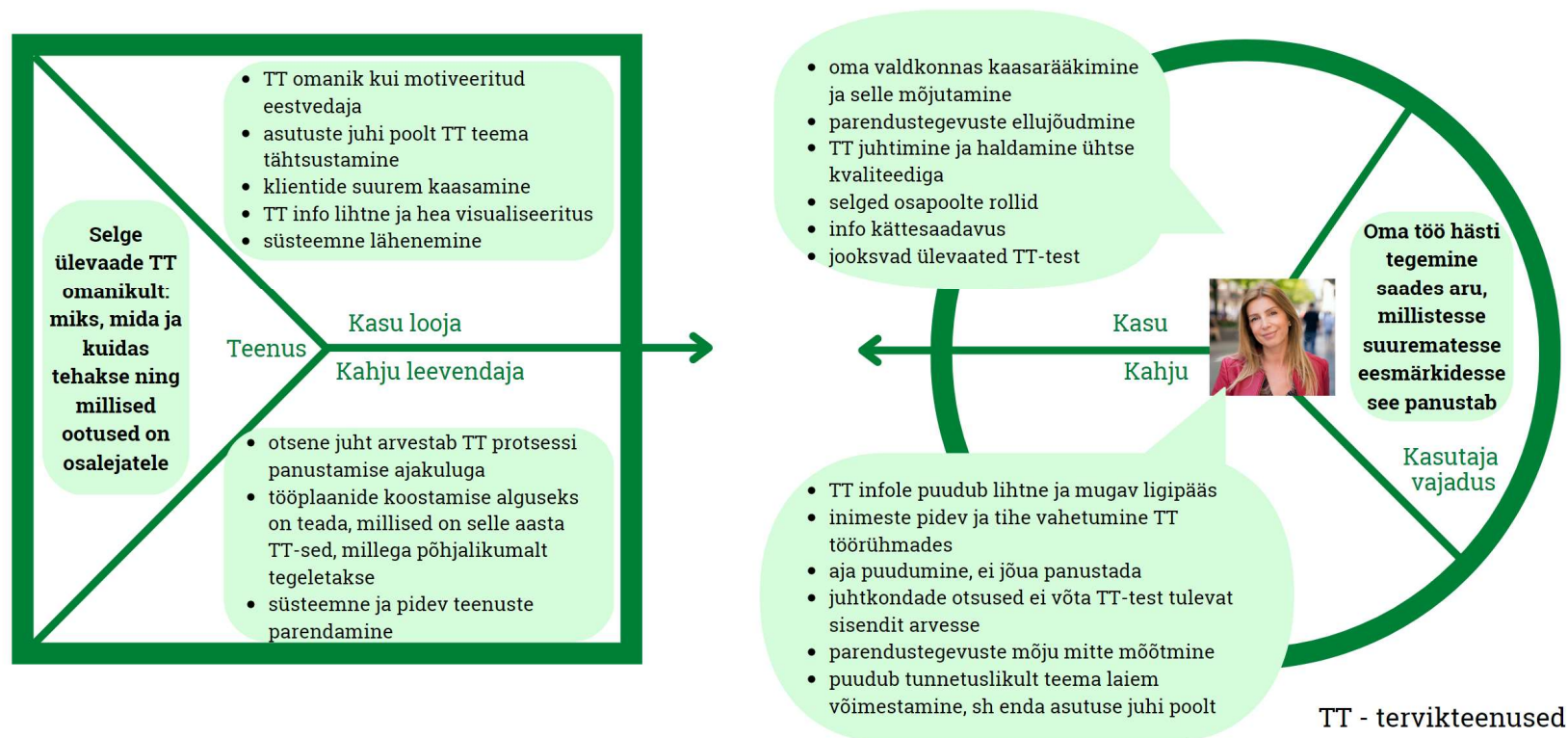
Juhtkonna liige: Maaeluministeerium

Juhtkonna liige: asutus

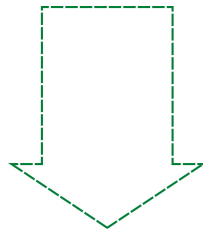
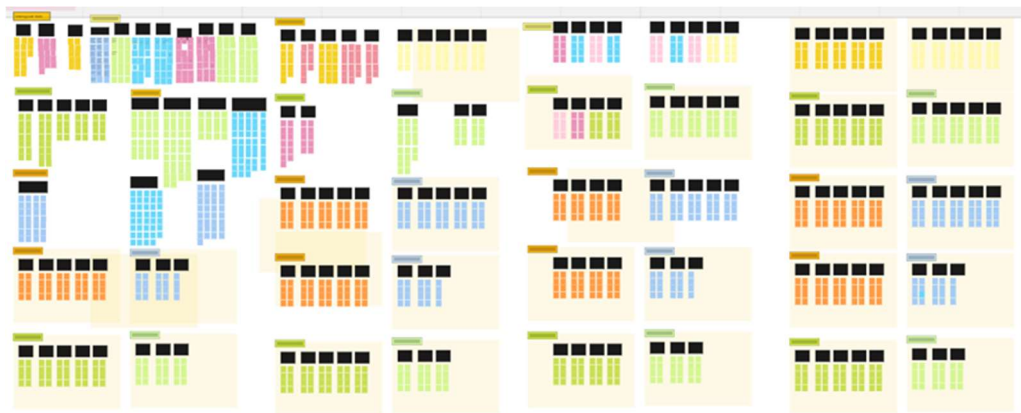


Lisa 15. Väärtuspakkumine tervikteenuses osalejale asutusest

Tervikteenuses osaleja asutusest



Lisa 16. Läbiviidud intervjuude taipamised ja nende analüüs *Miro* keskkonnas visuaalina



Lisa 17. Tervikteenuste elluviimise plaani ettepaneku kavand PDCA tsükli alusel

	Etapp (PDCA* tsükkel)	Tegevus	Tähtaeg	Regulaarsus	Vastutaja
2023	Planeeri	Suure pildi ülevaatamine, korrigeerimine ja inimesteni viimine (raamistiku loomine)	30.09	ühekordne	Sponsor, SFO, TT omanik/juht
	Planeeri	TT-nimekirja uuendamine (24), teadlikkuse loomine, kokkulepete ülevaatamine	30.09	ühekordne	SFO; TT omanik/juht
	Planeeri	Asutuste osapoolte lisamine iga TT juurde (nimed, kontaktid)	30.09	ühekordne	SFO, asutuste kvaliteedijuhid
	Planeeri	Kokkulepped ja ootused rääkida läbi TT omaniku/juhiga	10.10	ühekordne	Sponsor, SFO
	Planeeri/teosta	TT avaüritus	15.10	ühekordne	Sponsor, SFO
	Teosta	Fookusteemade kava kokkupanek koos eelarve ja mõõdikutega, sh sisend uuringutest/analüüsist, sektorist ja poliitiliselt tasandilt	01.11	regulaarne	TAO juht (sisend uuringute plaani)
	Planeeri	Sisend TT omanikelt 2024. a aastaplaani (fookusteemad); eelnevad arutelud TT töörühmades	01.11	regulaarne	TT omanik/juht
	Planeeri	Sisend TT omanikelt 2024. a aastaplaani osas (fookusteemad) + arutelu VALJU-s	15.11	regulaarne	TT omanik/juht
	Kontrolli	Tervikliku riskide hindamise raamistiku loomine, mis põhineb TT-del (parendustegevused kui riskide maandamistegevused)	15.11	regulaarne	SFO riskijuht

Lisa 17 järg

	Etapp (PDCA* tsükkel)	Tegevus	Tähtaeg	Regulaarsus	Vastutaja
2024	Planeeri	2024. a TT kaardistamise (uute fookusteemade analüüsi) aastaplaani kinnitamine	15.01	regulaarne	TT omanik/juht
	Teosta	Kommunikatsiooniplaani sisendid, rakendamine ja ülevaated	15.01	regulaarne	ASO; SFO
	Kontrolli	Järgmise tegevuse eeltegevus: muudatused TT puus	15.03	regulaarne	
	Planeeri	Eelarvevahendite planeerimine (ettepanekute esitamine)	31.03	regulaarne	TT omanik/juht; asutused
	Kontrolli	TT puu ülevaatamine koos meeskondadega (möödikud ja sihttasemed)	01.04	regulaarne	SFO, TT omanik/juht, asutused
	Planeeri	Eelarvevahendite planeerimine (ettepanekute esitamine)	01.04	regulaarne	TT omanik/juht; SFO
	Planeeri	Eesmärkide seadmine koos möödikutega (sisend RaMi 01.06)	30.04	regulaarne	asutuste strateegia- või arendusüksus
	Planeeri	Lisataotluste pakendamine (eeltöö ettepanekute esitamiseks RaM-ile)	01.05	regulaarne	SFO
	Planeeri	Sisend TT omanikult TT eesmärkide ja möödikute kohta (sisend RaMi 01. juuniks)	15.05	regulaarne	TT omanik/juht
	Planeeri	RaM ja MeM ametnikevaheliste kohtumiste ettevalmistused	15.08	regulaarne	SFO
	Parenda	TT omanike aastaseminar: kogemuste vahetamine	31.08	regulaarne	SFO, TT omanik/juht; MeM koolitusjuht
	Teosta	Ministrite RES läbirääkimised	30.09	regulaarne	SFO
	Teosta	RES/RE üleandmine VV poolt RK-le	01.10	regulaarne	

Lisa 17 järg

***Käesolevas lisas kasutatud lühendid**

ASO – Maaeluministeeriumi avalike suhete osakond

PDCA – pideva parendamise tsükkel

RaM – Rahandusministeerium

RE – riigieelarve

RK – Riigikogu

RES – riigieelarve strateegia

SFO – Maaeluministeeriumi strateegia- ja finantsosakond

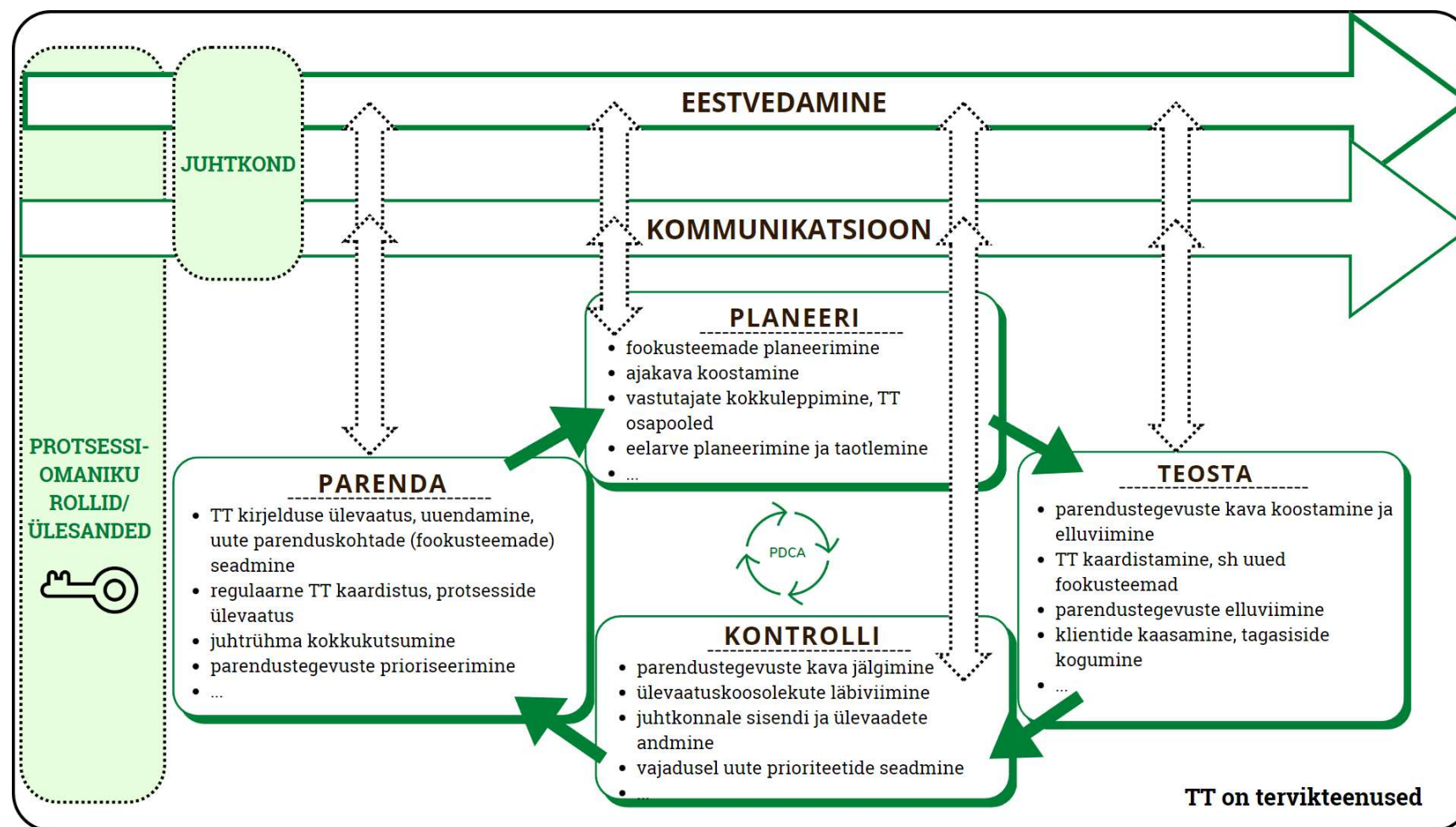
TAO – Maaeluministeeriumi teadus- ja arendusosakond

TT – tervikteenus

VALJU – Maaeluministeeriumi valitsemisala juhtkomisjon

VV – Vabariigi Valitsus

Lisa 18. Juhtkonna ja tervikteenuse omaniku rollid protsessipõhises juhtimises



SUMMARY

IMPROVING PROCESS-BASED MANAGEMENT USING SERVICE DESIGN BASED ON THE EXAMPLE OF COMPOUND SERVICES OF THE MINISTRY OF RURAL AFFAIRS

Sirli Kalbus

Customers' expectations and needs on public services have increased, but at the same time, the resources to provide them are getting smaller in today's economic situation. Therefore, for the state it is a challenge to find smart solutions in order to provide good public services in the face of decreasing resources. Public sector has to find ways to offer services to the taxpayer in the way, time and place the customer needs them. Taking into account the process nature of services, it is necessary to improve the processes through which services are provided in order to provide better services. One way to improve process management can be design thinking and a service design approach with their tools.

Therefore, this master's thesis focuses on the approaches, challenges and opportunities of process-based management, design thinking and service design methodology in improving public sector services. The related study aimed to find opportunities in process-based management using the support of service design to improve the compound services of the Ministry of Rural Affairs as a management tool.

Based on the above, the following problem question was formulated for the master's thesis – how to improve process-based management with the support of design thinking and service design tools in the public sector? In the master's thesis, the answers to the problem were found based on the study of the compound services of the Ministry of Rural Affairs. Based on the problem question, the research problem of the master's thesis was

formulated, how to implement compound services as a process-based management tool in a way that it meets the needs of the managers of the Ministry of Rural Affairs and enables them to make data-based and reasoned decisions in order to achieve the goals set in the Strategy of agriculture and fisheries for 2030. Based on the above, the goal of the master's thesis was to present proposals for improving process-based management in the Ministry of Rural Affairs using the example of compound services.

To achieve the goal of the master's thesis, the following research questions were set:

- 1) How the process-based management does take place in the Ministry of Rural Affairs' governance area through compound services?
- 2) How to improve process-based management with the support of design thinking and service design tools through the compound services of the Ministry of Rural Affairs?

The following research tasks were set to answer the research questions:

- 1) based on scientific literature, provide an overview of process-based management and analyse the challenges arising from its implementation in terms of roles, responsibilities and competencies of the process owner, taking into account the specificities of the public sector;
- 2) based on scientific literature, explain the principles of design thinking and the possibilities of the service design approach for their use in improving process-based management in the public sector;
- 3) provide an overview of the process-based management of the Ministry of Rural Affairs' governance area through the operation of compound services as a management tool;
- 4) prepare and carry out a survey of the compound services of the Ministry of Rural Affairs' governance area using service design tools;
- 5) analyse the results of the conducted research;
- 6) draw conclusions and submit proposals for improving the process-based management of the Ministry of Rural Affairs' governance area using the example of compound services.

The theoretical part of the work focused on process-based management and the resulting challenges with a focus on the process owner. An overview of the starting points of the

design thinking and service design approach was given and the possibilities of using them to improve process-based management were considered. In addition, the specifics of the public sector and the resulting limitations in terms of process-based management and the approach of design thinking and service design were analysed. C. Grönroos, C. Bason, W. E. Deming, K. B. Danilova, M. Dumas, M. La Rosa & Mendling, J., Reijers, H. A., H. T. Ingason, S. J. Oakland, M. Stickdorn, J. Schneider, St. Moritz are reflected in the work as most important authors.

The theory confirmed that considering the process nature of services, the processes through which services are provided must be improved (Grönroos, 1988, p. 335; Shostack, 1977, p. 78; Lovelock, 1983, p. 13). One way to improve processes in an organization is to implement process-based management, in which all organization's activities are viewed as a common set in order to achieve the organization's vision and goals. (Oakland, 2014, p. 199–200)

As one of the important prerequisites of process-based management, human resources, specifically process owners and their importance are highlighted in the scientific literature (Hrabal *et al.*, 2021, p. 276; Ingason, 2020, p. 56-57). Without paying attention to human resources, it is not possible to achieve success in the organization with any quality management system (Hrabal *et al.*, 2021, p. 296). There is a consensus in the scientific literature about the importance of process owners and it is seen as a key role, while there is no consensus on what this role should include.

In order to fulfill the aim of the master's thesis and to find answers to the research questions, a four-stage design process (research) was carried out based on the principles of design thinking and the methodology of service design, specifically the double diamond model created by the UK Design Council (Design Council, 2015). The survey was conducted by the broad-based cross-governing area working group of the Ministry of Rural Affairs "compound services with service design", supervised by the author. Document analysis and semi-structured interviews were used as the main data collection methods. The method of data analysis was qualitative content analysis, which used, among others, service design tools. The conducted study was based on the views of the aforementioned authors.

According to the author, the goal of the master's thesis was achieved and the answers to the research questions were found. As a result of the work, proposals are presented to the managers of the governing area of Ministry of Rural Affairs for improving process-based management based on the example of compound services, together with an implementation plan, created on the principle of an annual calendar. On the basis of the submitted proposals, the management of the governing area can make decisions regarding further activities related to compound services as a management tool. As is the case with the double diamond model, the second diamond also dealt with solution ideas, their prototyping and testing. In total, five solution ideas were dealt with iteratively: updating the compound service methodology manual, creating a comprehensive framework, developing a training program for compound service owners, creating an annual plan for compound services and creating an annual action plan based on the continuous improvement cycle of the compound service owner. During the creation of all solutions, users were involved or already created solutions were tested on users, and as a result, changes were made to the solution proposals.

The chosen four-step design process based on the double diamond model was a suitable research method to fulfil the objective of the master's thesis. The involvement of all related parties (institutions) made it possible to make more meaningful and broad-based proposals. Conducting the survey with a cross-governing area working group also made it possible to include significantly more respondents. A total of 39 interviews were conducted, which form the basis of the proposals. On the other hand, for a novice service designer and researcher (author), guiding a cross-governing area working group with service design tools was a bigger challenge than expected. The whole process was very interesting for both the author and the working group and enabled a better understanding of the users (parties of the compound services). However, the invested time resource turned out to be significantly larger for everyone than planned for. It can also be confirmed that the proposed solutions that were reached are important, but at least as important was the entire research process based on the double diamond model, which deepened cooperation and mutual understanding.

As limitations of the work, the author sees the fact that, being the one conducting the study and one of the holders of the topic in the Ministry of Rural Affairs, it is difficult to

ensure complete impartiality. At the same time, the objectivity of the proposals is increased by the cross-governing area working group, which has jointly developed the solutions, and they have also been tested with the owners of compound services and repeatedly changed according to their input. The fact, that the end user of compound services, to whom compound services are used as a management tool to provide better services, was not included in the study, can also be seen as a limitation. The exclusion of the end user was based on the decision to focus on process management as an internal service and to understand its parties and their expectations for the process, since the process owner plays a key role in process-based management.

A similar study could be carried out again using design thinking and service design tools after a few years, in order to find out how management based on compound services has been introduced in the Ministry of Rural Affairs (at this point already the Ministry of Regional Affairs) and whether and how it has been extended to areas that will come under the governing area of Ministry of Rural Affairs in the spring of 2023. Taking the presented implementation plan as a basis, it is important to constantly monitor the process, collect input from the parties about its implementation and, if necessary, make corrections. The world is in a big and fast change, so plans are necessary, but they should be constantly reviewed and updated if necessary based on changing and larger goals. In the future, end users of compound services could also be included in the study in order to investigate their satisfaction with the services offered through the processes of compound services.

Master's thesis proposals can also be extended to other public sector organizations, especially to governing areas as a whole. At the same time, as far as is known, other areas of government do not use "compound services" as a term, so the topic would need additional research on the example of other ministries, to see if a similar logic is used. The author hopes that the work will be of interest to the managers of the governing area of Ministry of Rural Affairs, owners of compound services and other parties directly related to compound services, and will help raise awareness of process-based management and show opportunities, as a result of which organizations can provide better public services to people.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Sirli Kalbus,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Protsessipõhise juhtimise parendamine teenusedisaini toel Maaeluministeeriumi tervikteenuste näitel“, mille juhendaja on Arvi Kuura, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Sirli Kalbus
19.05.2023