

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut

Jaanus Müür

# **EESTI POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI REORGANISEERIMINE JA SELLE TULEMUSED**

Magistritöö ärijuhtimise magistri kraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: prof. Olev Raju  
prof. Kulno Türk

Tartu 2014

Soovitan suunata kaitsmisele .....

Olev Raju

.....

Kulno Türk

Kaitsmisele lubatud “ ..... 2014.a.

..... õppetooli juhataja

.....

(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

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

.....

Jaanus Müür

## SISUKORD

Sissejuhatus .....	5
1. Avaliku sektori organisatsioonide ühendamine, reorganiseerimine ja muudatuste juhtimine .....	9
1.1. Organisatsioonide ja nende ühinemiste olemus ja liigid .....	9
1.2. Muudatuste juhtimise protsess, liigid ja mudelid .....	15
1.3. Avaliku sektori organisatsioonide ühendamine ja reorganiseerimine ning selle tulemused .....	22
2. Politsei- ja piirivalveameti reorganiseerimine ja muudatuste juhtimine ning selle tulemused .....	30
2.1. Politsei- ja Piirivalveameti üldisloomustus ja uurimismetoodika .....	30
2.2. Ühendatud Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise vajadus ja üldtulemused .....	35
2.3. Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimisega kaasnenud kulude muutused .....	47
2.4. Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise mõjurid ja tulemused .....	56
Kokkuvõte .....	75
Viidatud allikad .....	78
Lisad .....	85
Lisa 1. Intervjuu küsimustik. Politsei- ja Piirivalveameti juhtide hinnangud ametite reorganiseerimisele. ....	85
Lisa 2. Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve struktuurilised muudatused aastatel 2005–2009. ....	86
Lisa 3. Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve töötajate keskmine arv aastatel 2005–2013 .....	87
Lisa 4. Tehingupartnerite koodid (aastatel 2005–2013) .....	88
Lisa 5. Kodakondsus- ja migratsiooniameti töötajate keskmine arv ja töötasud ....	89
Lisa 6. Politsei töötajate keskmine arv ja töötasud .....	90

Lisa 7. Piirivalve töötajate keskmine arv ja töötasud.....	92
Lisa 8. Politsei- ja Piirivalveameti töötajate keskmine arv ja töötasud aastatel 2010–2013.....	94
Lisa 9. Politsei- ja Piirivalveameti tegevuskulud aastatel 2005–2013.....	95
Lisa 10. Politsei- ja Piirivalveameti kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud aastatel 2005–2013 .....	96
Summary .....	97

## SISSEJUHATUS

Pidevalt muutuv maailmas puutuvad organisatsioonid üha enam kokku muutustega, millega tuleb kaasa minna, et püsida konkurents. Muudatused on protsessid, mis tekitavad vastuolu inimestele, kelle eesmärgiks on saavutada stabiilsus ja seda eriti avaliku sektori organisatsioonides.

Erinevates teadusartiklites on muudatusi käivitava tegurina ära toodud just majanduskriis, mis seab organisatsioonid ja riigid valiku ette, kas vähendada ebavajalikke kulusid või oodata halvimat. Avalikus sektoris on erinevate organisatsioonide ühendamise otsused poliitilised, ei ole need teinekord tingitud majanduslikust olukorrast (Rolland, Roness 2009: 2). Edukad on need organisatsioonid ja riigid, mis suudavad kärpida mittevajalikke kulusid, leiavad kokkuhoiuvõimalused ning suudavad reageerida kiirelt majandusruumis toimunud muutustele.

Kokkuhoiukohtade leidmine avalikus sektoris on raskem, sest vaja läheb poliitilist toetust, mille saamine on tihti poliitika üldise toimimismehhanismi ja demokraatia olemuse tõttu aeglane ja raskendatud. Poliitiliste kokkulepete saavutamine ja kõikide osapoolte huvidega arvestamine võib sageli osutada äärmiselt komplitseeritud tegevuseks. See on aeganõudev ja seab avaliku sektori palju suurema löögi alla kui erasektori, mis toimunud muutustele tavaliselt koheselt lahendusi püüab leida. Samuti peavad avalikus sektoris töötavatel inimestel, kes peavad neid kärpeid ellu viima, olema tugev missioonitunne, motiveeritud ja selged väärtushinnangud, et saadaks aru, milleks avalik sektor on loodud ja milliseid ülesandeid rahva ees täidetakse, milline on vastutusala ja kui palju kodanikkond nendelt ootab.

Kulude kokkutõmbamine on sageli seotud äärmiselt ebapopulaarsete otsustega – palgakärped, preemiate kadumised, koondamised, asutuste ja organisatsioonide suured reorganiseerimised. Liitmised ja kõik muu taoline mõjub end tavaliselt nii kindlana

tundnud riigitöötajaskonnale rusuvalt ja paratamatult tekib koheselt ka vastuseis eesootavaetele muudatustele.

Leidmaks kokkuhoiu kohti asutakse tihti suurte eelarvetega organisatsioonide reformimisele – nende vähendamisele, liitmisele, dubleerivate tegevuste ühendamisele ja mittevajalike ametnike koondamisele. Kas see on aga nii efektiivne, kui poliitikud väidavad? Kas organisatsioonide liitmine hoiab kulusid kokku? Kas teenuse kvaliteet, ülesannete täitmise tase jääb samaks või langeb? Kas organisatsioonid ise võidavad või lammutab see nende kultuuri, kokkuhoidu ja moraali rohkem, kui kardetakse? Need on küsimused, mis panid autorit süüvima Eesti Vabariigi sisejulgeolekut tagavate organisatsioonide ühendamise tausta, uurima selle protsessi vastavust muudatuste läbiviimise teooriatele, sest Kotter (2002: 2) on öelnud, et muudatusprotsessides tehtavad vead on juba eelnevalt ette prognoositavad.

Kahe või enam organisatsiooni ühendamise protsess saab alguse ühise visiooni loomisest läbi mille püstitatakse ühised eesmärgid, et tagada tõhusam ressursi kasutus ja organisatsiooni parem tulevik. Selged eesmärgid, strateegiad ja visioon, mis on osapooltele ühiselt mõistetav, on edu eelduseks. Oluliseks on ühendamise protsessis pidev kommunikatsioon ja infovahetus kõikide organisatsiooni osapoolte vahel, eriti aga töötajate pidev informeerimine, et tagada sünergia tekkimine.

Käesolevas töös võetakse vaatluse alla Politsei-, Piirivalve- ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametite ühendamise protsess, mille tulemusel alustas 2010. aastal tööd uus organisatsioon (Politsei- ja Piirivalveamet). Eriliseks teeb selle protsessi asjaolu, et kõik kolm organisatsiooni olid oma olemuselt erinevad ja liitmise tulemusel liideti militaarne, paramilitaarne ja tsiviilorganisatsioon.

Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja Eesti politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve reorganiseerimise protsessi eripärad ja selle tulemused. Selleks on autor oma töös keskendunud nii organisatsioonide ühendamise kui muudatuse teoreetilisele poolele kui ka praktika kooskõlale teooriatega.

Autor on püstitatud magistritööle järgnevad ülesanded:

- anda ülevaade organisatsioonide reorganiseerimise ja muudatuse juhtimise erinevatest teoreetilistest käsitlustest avaliku sektori spetsiifikast lähtuvalt.
- analüüsida organisatsioonide ühendamist ja tuua välja sellega kaasnevad muudatuste juhtimise eripärad.
- töötada välja uurimismetoodika (sh intervjuu küsimused) Eesti Politsei- ja Piirivalveameti ühendamisprotsessi hindamiseks.
- analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti loomisega kaasnevaid muudatusi tegevuskuludes.
- analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti loomisprotsessi muudatusprotsessi teoreetilisest mudelist lähtuvalt.
- selgitada välja Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise eripärad muudatuste juhtimise seisukohalt ja hinnata otstarbekust.

Analüüsimeetodina on käesolevas töös autor kasutanud kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid uurimismeetodeid – dokumendianalüüsi ja intervjuusid. Autor tugineb oma töös avalikule dokumentatsioonile, vältimaks töö kirjutamisel tekkida võivaid komplikatsioone (s.t. nõusoleku saamist Politsei- ja Piirivalveameti uurimistöode komisjonilt) dokumentatsiooni kättesaamisel.

Töö koosneb kahest osast. Töö esimene osa on jagatud kolmeks alapeatükiks. Vaatluse alla võetakse organisatsioonide ühendamiste liigid nii erasektoris kui avalikus sektoris, muudatuste eduka läbiviimise komponendid, tagamaks muudatuste efektiivsuse ja tulemuslikkust. Teoreetilise kirjanduse põhjal toob töö autor välja erinevate autorite lähenemised muudatuste protsessile.

Käesoleva töö teises peatükis annab autor ülevaate enne ühendamist toimunud reformidest ja muudatustest käsitletavates ametkondades, mille tulemusel on liidetud või ära kaotatud erinevaid struktuuriüksuseid, koondatud, vahetatud juhte jne. On oluline mõista, mis enne liitumist toimus ja mis ametkondade liitmiseni viis. Lisaks analüüsitakse organisatsiooni tegevuskulusid ja nendes toimunud muudatusi. Teises osas on võrdlemiseks võetud tegevuskulud enne Politsei- ja Piirivalveameti loomist alates 2005. aastast kuni käesoleva ajani.

Autor, töötades erinevatel ametikohtadel ja positsioonidel kogu ühendamisprotsessi käigus ja omades ka isiklikku kogemust ühendamise headest ja halvadest külgedest, võtab töös aluseks maailmas ja ka Eestis tunnustatud teadlaste uurimused ja teooriad, võrdleb toimunud ühendamist teadlaste uurimustega ning soovib, et antud magistr töö annaks ideid ja mõtteid Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnale edasiste muudatusprotsesside planeerimisel.

Autor tänab töö juhendajaid, intervjueeritavaid, kursusekaaslasti töö teostamisele kaasaaitamise eest ja oma perekonda, kes suutis ära kannatada aja mil abikaasa (isa) oli hõivatud töö kirjutamisega.

# 1. AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONIDE ÜHENDAMINE, REORGANISEERIMINE JA MUUDATUSTE JUHTIMINE

## 1.1. Organisatsioonide ja nende ühinemiste olemus ja liigid

Antud töös kasutab autor avaliku sektori organisatsiooni selgitamiseks Van Thiel'i (2011: 19-21) tüpoloogiat, mille järgi saab avaliku sektori organisatsioone eristada tasandi, autonoomia ja juriidilise aluse järgi. Seega saab avaliku sektori organisatsioonid liigitada järgnevasse tüüpidesse: 0) ministriumitasand, 1) poolautonoomsed mõningase juhtimisalase autonoomiaga, kuid juriidilise iseseisvusega organisatsioonid, 2) juhtimisalase autonoomiaga, seadusega ettenähtud ning juriidiliselt sõltumatud organisatsioonid, 3) valitsuse poolt loodud eraõigusel põhinevad organisatsioonid, 4) kohaliku ja regionaalse tasandi üksused, 5) ülejäänud.

Erinevate organisatsioonitüüpide tõttu on keeruline defineerida avaliku sektori organisatsiooni, kuigi on erinevaid teoreetilisi lähenemisi ja erinevaid tüpoloogiaid (MacCarthaigh, Roness 2012: 775). Avaliku sektori organisatsiooni puhul leiab teaduslikes allikates kasutatamis agentuuri (*agency*) mõiste. Agentuuri all on tegemist ministriumitasandist eraldatud juhtimisalase autonoomiaga organisatsiooniga, milles on vähendatud valitsusbürokraatiat ja mis oma spetsialiseerumise teel on suunatud avaliku teenuse tõhusamale osutamisele (Moynihan 2006: 1029, Verhoest et al. 2012: 3, Christensen *et al.* 2007: 131).

Vadi (2004: 256) on defineerinud organisatsiooni mõiste sotsiaalse kooslusena, mis on loodud, et juhtida inimesi kollektiivse eesmärgi saavutamisel. Richard Dafti (2001: 5) defineeringu põhjal on organisatsioon:

- sotsiaalne üksus;

- eesmärgile suunatud;
- kujundatud, tahtlikult struktureeritud ja koordineeritud aktiivne süsteem;
- seotud väliskeskkonnaga.

Erinevad uurijad on vaadelnud organisatsiooni mõisteid erinevalt ja suhteliselt kitsalt, mis on olnud tingitud antud ajahetkel aktuaalsest teemast ja valdkonnast, millega uurija tegeleb (majandus, sotsioloogia jne). Uurijate eesmärk on olnud jõuda selgusele, kuidas organisatsioon võimalikult tõhusalt toimima saada. Selleks uuritakse, kuidas organisatsioonid arenevad, kuidas ja millistes tingimustes kujunevad.

Weber defineerides oma ideaalse bürokraatia mudeli seadis eesmärgiks tõhususe saavutamine organisatsioonis. Selle tulemuseks oleks olnud tõhusalt toimiv organisatsioon nagu teiselgi teoreetikul Fayolil, kelle põhimõtetest arendas Weber välja oma bürokraatiamudeli miinimum- ja maksimumvariandi (Rose, Lawton 1999: 101).

Weberi mudeli põhilisteks eesmärkideks oli saavutada organisatsioonides kiirem töötegemine ja usaldusväarsuse tõus. Selleks oli vaja elimineerida isiklikud suhted. Ametnikud pidanuks olema täiesti erapooletud, kuid on jõutud järeldustele, et just inimesed on need, kes kujundavad organisatsiooni, kus nad töötavad (Brooks 2006: 142).

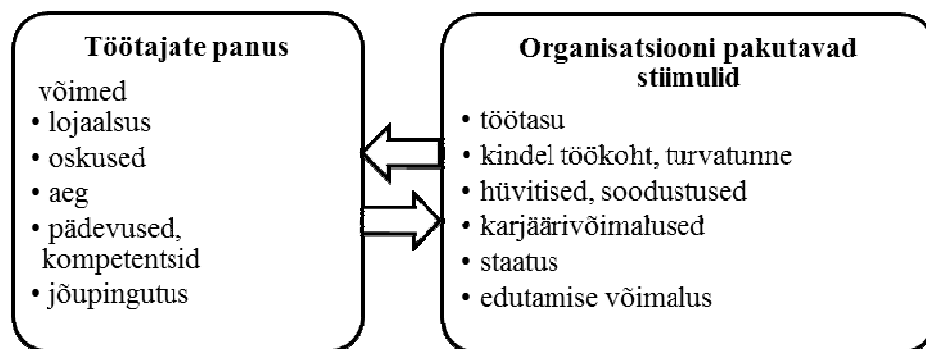
Pärast 1930. aastat on organisatsioone hakatud vaatlama inimkogukonnana, mitte enam mehhaanilise struktuurina (*ibid* 2008: 140). Mehhaanilise struktuurina vaatamine oli üheks klassikalise koolkonna ja selle aja teoretikute (Smith, Marx, Taylor, Fayol ja Weber) puudujäägiks. Kriitikud toovad klassikalise koolkonna puhul põhiliselt välja, et mudelites ei arvestatud inimefaktoriga, kuid samas soovisid teoretikud organisatsioonides paremat tõhusust.

Suurimaks sotsiaalseks üksuseks on riik, mis on keerukama ülesehitusega kui mistahes ettevõtte, kuid ükski riik ei saa eksisteerida ilma inimesteta. Inimeste poolt peab olema aktsepteeritav sotsiaalne lepe. Homann ja Suchanek (2009: 182) väidavad, et organisatsioonide toimimise eelduseks on poliitilised, psühholoogilised, ühiskondlikud lepped, mis peavad olema põhiseadusega määratud. Eestis on see määratud põhiseaduse

paragrahvides 31 ja 48, lubades igaihel tegeleda ettevõtlusega, koonduda tulundus- ja mittetulundusühingutesse ja -liitusesse (Eesti Vabariigi põhiseadus).

Pidevad ja kiired muudatused on sundinud ümber hindama psühholoogilise leppe tähtsust, sest rohkem on vaja kaasata otsustamise protsessi organisatsioonis töötavaid inimesi. Rousseau uuris tööandjate ja töövõtjate kohustusi, mis põhinesid just tajutud lubadustel (psühholoogilised lubadused). Tajutud lubadused ei ole kirjutatud ühtegi lepingusse, kuid neis on olemas mõlemapoolsed uskumused ja ootused, millega arvestatakse (Rousseau 1989: 121–139).

Selle tulemusel saab tööandja töötajalt vastu lojaalsuse ja pühendumuse ning töötaja karjäärivõimaluse ja pikaajalise töösuhte (vt joonis 1). See kehtib eriti avaliku sektori organisatsioonide puhul, kus töötajad tajuvad oma tööd eluaegsena (Brooks 2008: 56). See on siiani kaudselt seotud ka osade militaarsete organisatsioonide karjäärisüsteemiga mis on visa kaduma (nt piirivalve, kellel oli militaarne süsteem), see tähendab, et soovides karjäärisüsteemis edasi minna, ei tohi teha vigu, mis omakorda toob kaasa initsiatiivi puudumise, laiskuse, ükskõiksuse, sest seda ei kiideta heaks organisatsioonis (Punch 2007: 109).



**Joonis 1.** Psühholoogiline lepe (autori joonis Griffin, Moorhead 2011: 65 põhjal).

Sageli leiavad asutuste või firmade juhtkonnad (riigiasutuste puhul poliitikud), et tõhususe tagamiseks ja eelkõige selle tõstmiseks on kõige kasulikum organisatsioonide ühinemine. Ühinemine toimub, kui kaks või enam organisatsiooni koondavad oma ressursid, et saavutada koostöömisel suurem väärtus oma klientidele või omanikele (Joskow 2003: 43). Organisatsioonide ühinemine on keeruline protsess ja selle edukus

sõltub paljudest erinevatest teguritest, mille eiramine võib tuua loodetud kasu asemel hoopis kahju.

Muudatuse vajadus on sageli tingitud organisatsiooni soovist suureneda, uue toote või teenuse juurutamisega, uue tehnoloogia rakendamisega või uue juhiga, kuid see ei tähenda, et inimesed organisatsioonis seda muudatust sooviksid. Iga muudatuse puhul tuleb arvestada ka tekkiva vastuseisuga, sest muudatuste käigus kistakse inimesed välja nende mugavustsoonidest ja neis tekib hirm ja enesesäilitamise vajadus. Robbinsi (2001: 548) järgi saab töötajate vastuseisu vähendada, selleks võimaluseks on küllaldase kommunikatsiooni kasutamine. Hirmu põhjuseks on paljude inimeste soovimatus muuta oma harjumusi, mis on välja kujunenud ja millega ollakse rahul ning kindlasti ka teadmatus oma tuleviku ja eelkõige hirm töökoha kaotamise suhtes (Lundqvist 2011: 87). Kui ulatusliku muudatuse korral ei muudeta hirmu kiirelt positiivseks möödapääsmatusetundeks, võib sellest saada märkimisväärne takistus muudatuse tegemisel (Kotter 2002: 27–28). Selle vältimise üheks võimaluseks on kaasata muudatuse protsessi võimalikult palju organisatsiooni töötajaid, sest hiljem, kui ollakse andnud oma panus protsessi, ei taheta seda enam katkestada ja ollakse valmis veel rohkem panustama.

Organisatsioonide ühinemisi liigitatakse horisontaalseteks, vertikaalseteks ja konglomeratiivseteks ühinemisteks (Straub 2006: 31). Horisontaalses ettevõtete ühinemises tegelevad ostja ja müüja sama või väga sarnase tootega või tegutsevad samas või sarnases turusegmendis. Horisontaalse ühinemise käigus aktiivsem firma suurendab oma turuosa ja/või tootevalikut. Horisontaalne ühinemine on suunatud ainult sellistele tegevustele, mis on seotud juba eksisteeriva tootevalikuga. Suuremas plaanis kaasatakse definitsiooni ka sarnaste/seotud toodete valik. Vertikaalse ühinemise käigus suurendatakse ostjafirma väärtust. Ostjafirma tugevdab oma positsiooni. Vertikaalse ühinemise käigus saab eristada kahte erinevat etappi – rahavood emafirmalt tütarettevõttele või vastupidi. Esimese puhul liidetakse vähemtähtsad tütarettevõtte tegevused emafirmaga (nt toote laiiali jagamine, hilisem täiustamine) ja teise puhul omandatakse tütarettevõtte tähtsamad tegevused (nt toormaterjali kogumine, tootmisinfo). Konglomeratiivse ühinemise vorm on selline, kus ühinevatel firmadel pole mitte midagi ühist. Enamasti tehakse seda olemasoleva ettevõtte mitmekesistamiseks

või portfelli strateegia eesmärgil. Konglomeratiivsete ühinemiste puhul liidetakse seotud ettevõtete oskusteave, nende tootmistehnoloogia, jaotussüsteem või uurimise ja arendamisega seotud suutlikkus. Sellise ühinemise puhul kombineeritakse oskusteave nii, et tekivad uued ja kõrgemal tasemel oskused või juba olemasolevaid lihtsalt täiustatakse (Straub 2006: 31).

Ühinemiste puhul on tekkiv sünergia üheks peamiseks motiiviks. Sünergia tähendab fenomeni, kus  $1 + 1 = 3$ . Sünergia all on tegemist olukorraga, kus kahe või enam faktori koosmõju on suurem kui nende faktorite üksikmõjude summa ehk kahe organisatsiooni ühinemise tulemusel muutub ühenduse väärtus suuremaks, kui nende eraldi olles. Mõiste „sünergia“ on pärit kreeka keelest ja tähendab koostööd (Latash 2008: 5).

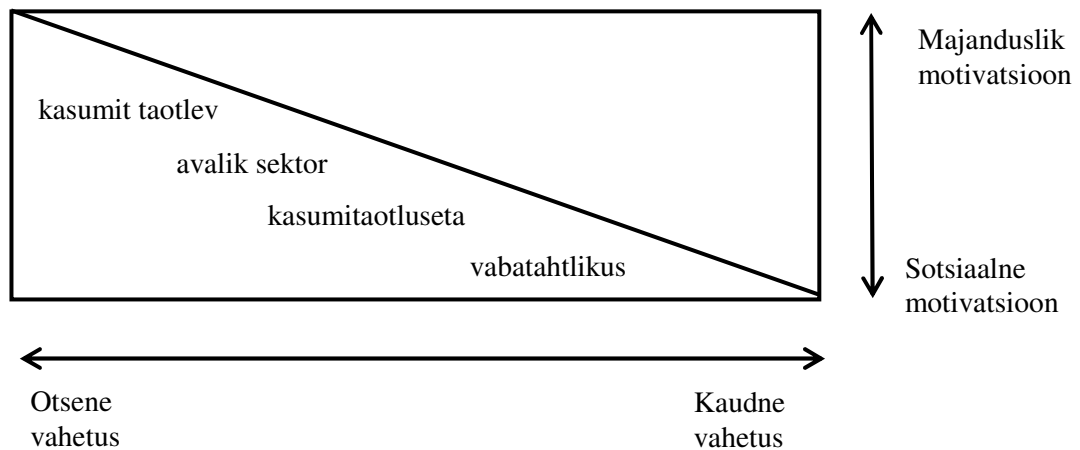
Mõned uurijad vaatlevad sünergiat laialdasemalt ja kaasavad sinna ka ebaefektiivse juhtkonna väljavahetamise, asendades selle võimekama juhtkonnaga. Kuigi sünergiat on mõistlik niimoodi defineerida, tuleb siiski vaadelda juhtimist mõjutavaid tegureid eraldi. Selline lähenemine sobib levinuma „sünergia“ termini kasutamisega rohkem kokku (Gaughan 2007: 124–125).

Gaughan eristab peamiselt kahte sünergia tüüpi: tegutsemisele suunatud sünergia ja finantsjuhtimisele suunatud sünergia. Tegutsemisele suunatud sünergia eesmärgiks on tulude tõstmine, tõhususe kasv ja kokkuhoiupoliitika, mida võib kasutada nii horisontaalses kui ka vertikaalses ühinemises. Finantsjuhtimisele suunatud sünergia viitab sellele, et kapitalikulu on võimalik vähendada, ühendades ettevõtteid (DePamphilis 2011: 5–8).

Efektiivsete muudatuste tegemiseks on vaja organisatsioonidel ja eriti sealsetel juhtidel langetada majandusotsuseid, mis erinevad ja olenevad sellest, millega tegeletakse ja kas eesmärgiks on kasumi teenimine või mitte. Finantsiliste eesmärkide alusel saab organisatsioonid jaotada neljaks (Hamlin *et al* 2001: 110):

- kasumit taotlevad;
- avalik sektor;
- kasumitaotluseta;
- vabatahtlikkusele baseeruvad organisatsioonid.

Joonisel 2 toodud jaotusel on kaks põhilist telge. Esimene, vertikaalne telg näitab, mis on antud haru motivatsiooniks, kas majanduslik (rahaline) või sotsiaalne (humaanne). Horisontaalne telg näitab, kas tegemist on otsese või kaudse vahetusega. Otsese vahetusega on tegemist, kui raha vahetatakse otseselt kauba või mingi teenuse vastu ehk ostu-müügi suhe (Hamlin *et al* 2001: 110).



**Joonis 2.** Organisatsioonide jagunemine kasumitaotluse järgi (autori joonis Hamlin *et al.* 2001: 110 põhjal).

Kui kasumit taotleva ettevõtte puhul kehtib nn ostu-müügi suhe, siis avaliku sektori teenuste puhul võib see tekitada küsimusi, sest võidakse väita, et ei osteta seda teenust, kuid riigile makse makstes on nad selle teenuse osutamise eest juba tasunud, mitte ei pea selle eest maksma üksikkorras ja neile ei esitata selle eest otsest arvet. Avaliku sektori teenuste puhul on tegemist ka monopoolsete ettevõtetega, kuna klient ei saa valida teist teenusepakkujat. Konkurentsi puudumine on samuti üheks avalikku sektorit iseloomustavaks probleemiks, kuna ei pea pingutama oma klientide pärast ning ei ole ka nii suurt survet oma teenuste parendamiseks. Kliendi seisukohalt on antud lähenemine halb, sest kliendil on alati omad ootused pakutavale kaubale või teenusele, kuid avaliku teenuse puhul peab klient leppima sellega, mida pakutakse.

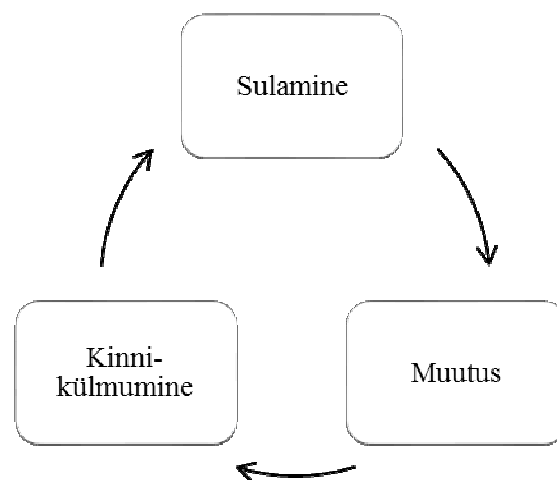
Visioon, missioon ja väärtused on tegurid mis avaldavad mõju organisatsiooni kõikidele tegevustele. Seega peavad olema seatud organisatsioonile kindlad eesmärgid ehk visioon, mida püütakse saavutada ja selle poole liikumist tuleb mõõta. Seda võib kinnitada ka Druckeri (2003: 141) väitega, et tahtes midagi saavutada, tuleb seda tulemust ka kuidagi mõõta. MacCarthaigh (2010: 19) ja Xantus (2010: 7) on aga öelnud,

et avaliku sektori eesmärkide seadmise, mõõdikute määramine ja hilisem saavutuste hindamine on suhteliselt keerukas. Selleks on paljudes riikides, kaasaarvatud Eestis võetud avaliku sektori tulemuste hindamiseks kasutusele tulemusaudit.

Kuigi organisatsioonide ühinemiste eesmärgiks ja motiiviks on tekkiv sünergia siis tihti seda ei saavutata ja ühinemised ebaõnnestuvad. Ebaõnnestumised on suuresti tingitud muudatuste läbiviimise käigus tehtud vigadest, milleks võivad olla mittepiisav kommunikatsioon, ei arvestata organisatsioonikultuurilisi erinevusi, tekib vastuseis ühinemisele jne. Need on ainult mõned loetud tegurid, millega ühinemist planeerivad juhid peavad arvestama.

## 1.2. Muudatuste juhtimise protsess, liigid ja mudelid

Kiirelt muutuv keskkond on toonud kaasa vajaduse organisatsioonide muudatusteks tagamaks nende tõhusamat toimimist, eelkõige konkurentsipüsimist. Selleks peavad organisatsioonid läbi viima muudatusi. Kurt Lewini pakkus välja oma kolmeastmelise muudatuste mudeli (vt joonis 3).

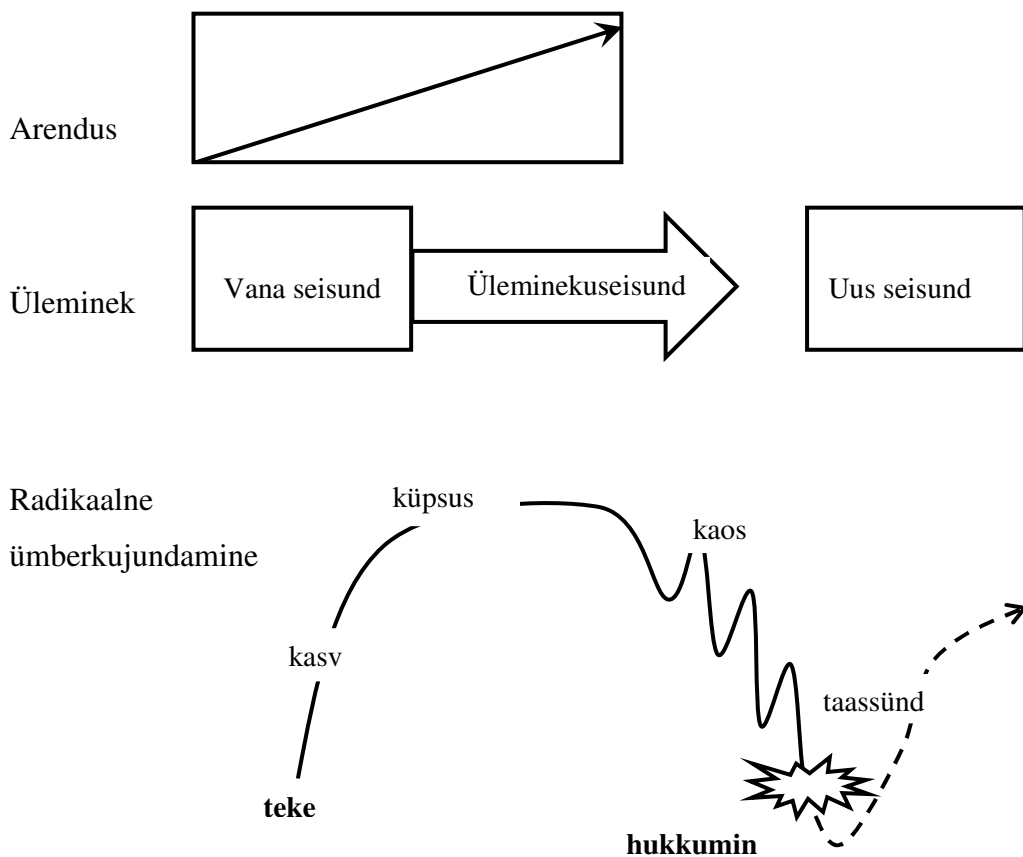


**Joonis 3.** Lewini muudatuste juhtimise mudeli etapid (autori joonis Immordino 2010: 133; Rose 2013 põhjal).

Erinevates allikates kirjeldatakse antud mudelit erinevalt, kuid töö autori arvates on tegemist organisatsioonides toimuva pideva protsessiga, mille tulemusel on tegu pigem

ringi kui sirge joonega. Sirgjoone puhul, mis algab sulamisega ja lõppeb kinnikülmumisega, on tegemist ühe samm-sammulise protsessi muutmisega, aga organisatsioonides toimuvad pidevalt muudatuse protsessid organisatsiooni eri tasanditel ja eri gruppides samaaegselt.

Esimeses (sulamise) faasis toimub töötajate teavitamine muudatuste läbiviimise vajalikkusest ning töötajaid valmistatakse ette ja motiveeritakse muudatustes osalema. Muutmise faasis tehakse muudatused organisatsiooni struktuuris ja kultuuris, et rakendada uut strateegiat. Töötajad õpivad ja võtavad omaks uusi oskusi ning hoiakuid. Kinnikülmumise käigus hinnatakse muutunud käitumisviise ja tööviise (Immordino 2010: 133; Hatch, Cunliffe 2006: 310). Lewini mudelit on osad teoreetikud vaadelnud laiemalt ning omakorda jaotatud antud kolm etappi veel erinevateks osadeks.



**Joonis 4.** Organisatsiooniliste muudatuste liigid (autori joonis Ackerman 2001; Vadi 2004: 303 põhjal).

Acermani järgi (vt jooni 4 lk 16) on organisatsioonis muudatuste tegemine seotud alati nelja teguriga: inimesed, tehnoloogia, struktuur ja eesmärk. Ackerman pakkus välja kolm muudatuste liiki (Ackerman 2001; Vadi 2004: 303).

- **Arendus** on tavaliselt hästi juhitud, tulemus on prognoositav, eesmärgiks on kas organisatsiooni tugevdamine või püüd parandada juba olemasolevat, võttes kasutusele uusi meetodeid või muutes tingimusi.
- **Ülemineku** puhul tekib uus, kuid prognoositav seisund. Siia kuuluvad organisatsioonide ühinemised. Probleemiks on aeglane protsess, kuid positiivne on, et seda protsessi saab kontrollida.
- **Radikaalse ümberkujundamise** puhul muutub kas organisatsiooni missioon, kultuur või juhtimine. Võib toimuda mitmeid ettenägematuid sündmusi ja protsessid on hoopis võitluslikumad.

Kotter on öelnud, et muudatuste edukas elluviimine sõltub ka juhust, kes seda muudatust peab eest vedama. Muudatuse edukus sõltub sellest, milline on juhi juhtimisstiil ja kas ta oskab kombineerida erinevaid stiile. Seega, juhtides muudatusi, peab juht olema eestvedaja ja visioonäär, kuid samas jääb temale ka kontrolli ja otsustamise funktsioon. Kotter pakkus välja omapoolse eduka muudatuse mudeli (tabel 1 lk 18), mis hõlmab kaheksat sammu. Kotter töötas mudeli välja 130 organisatsioonile saadetud küsimuste vastuste põhjal. Antud küsimustiku põhjal jõudis ta järelduseni, et enamik inimesi ei saanud muudatuste juhtimisega hästi hakkama ja tegid vigu, mida võis juba ette prognoosida (Kotter 2002: 2).

Üksvärava (2010: 66) arvates on muudatused ja uuendused alati organisatsioonidega kaasas käinud, kuid küsimus on pigem muudatuste ja uuenduste suundumuses, sügavuses ja ulatuses. Üksvärav peab silmas majandusorganisatsioone, kuid autori hinnangul tuleb samamoodi lahti saada ka avaliku sektori priiskavast ja ebaefektiivsest eluviisist ja suhtumisest olemasolevatesse ressurssidesse.

**Tabel 1.** Eduka muudatuse kaheksa sammu.

Samm	Tegevus	Uus käitumine
1.	Suurenda möödapääsmatuse tunnet	Hakatakse omavahel rääkima: “Kuulge, peame midagi muutma!”
2.	Pane kokku juhtgrupp	Suure muudatuse juhtimiseks moodustatakse piisavalt võimas grupp, ja selle liikmete koostöö hakkab laabuma.
3.	Pane paika visioon	Juhtgrupp mõtleb välja muudatuse õige visiooni ja strateegia
4.	Edasta sõnum toetuse saamiseks	Inimesed pooldavad muudatust ja seda on näha nende käitumises
5.	Anna tegevusvabadus	Rohkem inimesi tunneb, et suudab tegutseda visiooni kohaselt ja teeb seda
6.	Saavuta lühiajalised tulemused	Visiooni elluviimine läheb aina hoogsamalt, vastuseisjaid on järjest vähem.
7.	Tegutse edasi	Üks muudatus toimub teise järjel, kuni visioon saab teoks
8.	Kinnista muudatus	Uus ja edukas käitumine on saanud valdavaks hoolimata sissejuurdunud tavadest, teatepulk antakse edasi järgmistele muudatuste läbiviijatele

Allikas: (autori tabel Kotter ja Cohen 2002: 7 põhjal).

Pea kõikide teooriate rajajad ja praktikud on kindlal veendumusel, et just nende mudeli rakendamine ja järgimine viib muudatusi tehes soovitud edule. Tabelis 2 (lk 19) on võrreldud erinevate autorite poolt väljapakutud muudatuste mudelid Lewini kolmeastmelise muudatuse mudeliga.

Tabelis 2 (lk 19) toodud muudatuste mudelite võrdluses võib täheldada, et kõigis neis on palju kattuvaid elemente (nt motiveerimine), olgu neis samme kas kolm või kaheksa. Kaheksa puhul on põhjalikumalt muudatuste etapi lahti kirjutatud, mida jälgida, ja see teeb teooriast arusaamise juhile lihtsamaks. Eriti sellistele juhtidele, kes ei ole kursis organisatsioonide muudatuste juhtimise teooriatega.

**Tabel 2.** Muudatuste läbiviimise mudelite võrdlus.

<b>Lewin</b>	<b>1. sulamine</b>	<b>2. muutmine</b>	<b>3. kinnikülmumine</b>
<b>Kotter ja Cohen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. möödapääsmatuse demonstreerimine</li> <li>2. pane kokku juhtgrupp ehk koalitsiooni loomine</li> <li>3. visiooni loomine</li> <li>4. sõnumi ehk visiooni edastamine toetuse saamiseks</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. töötajatele võimu andmine</li> <li>6. lühiajaliste tulemuste saavutamine</li> <li>7. edasi tegutsemine</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. muudatuse kinnitamine</li> </ol>
<b>Cummings ja Worley</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. muudatuseks motiveerimine</li> <li>2. visiooni loomine</li> <li>3. poliitilise toetuse saamine</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ülemineku juhtimine</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. muutuse säilitamine</li> </ol>
<b>Patoni ja McCalmani</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kommunikatsiooni oskus ja oskus neid kohaldada</li> <li>2. oskus säilitada motivatsioon ja suurendada seda seal, kus vaja</li> <li>3. oskus korrastada ja juhtida gruppe ja inimesi</li> <li>4. väga hea läbirääkimise ja mõjutamise oskus</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. tõhusad ja töötavad planeerimise ja kontrolli- protseduurid</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. rõhutada, et muudatused on vajalikud</li> </ol>

Allikas: (autori tabel Immordino 2010: 133; Rose 2013; Kotter ja Cohen 2002: 7; Cummings ja Worley 2001: 155; Patoni ja McCalmani 2000: 36 mudelite põhjal).

Muudatuste protsessis on kõige tähtsamaks esimesed etapid (sulamise faas) ehk eesmärkide seadmine ja vajaliku toetuse saamine. Need on kriitilise tähtsusega komponendid tagamaks hilisem õnnestunud muudatus.

Et muutuda, peavad organisatsioonid ja eriti sealsed juhid olema valmis seisma silmitsi probleemidega, neid mitte varjama ja tunnistama oma, teiste ja organisatsiooni eksimusi ja vigu. See on Kotteri kaheksaastmelise muudatuseetapi esimene samm ehk näe-tunne-muutu. Kuid tihti piirduakse tohutute analüüside kirjutamisega ja seda eriti bürookraatlikus organisatsioonis. Samas enamasti motiveerib hea analüüs inimesi harva, sest motivatsioon kuulub inimese tunnete, mitte mõtlemise valda (Kotter 2002: 13). Paton ja McCalman (2000: 12) on öelnud, et inimesed aktsepteerivad muudatust, kui

nad saavad aru selle vajalikkusest ja seda on neile selgitatud. See aga eeldab küllaldast kommunikatsiooni nii enne muudatust, muudatuse ajal kui ka pärast muudatust.

Alas (2004: 69) väidab, et organisatsiooni struktuuri muudetakse rohkem kui tootmissektori struktuuri (vastavalt näitajad olid 83% ja 75 %) ning see reegel kehtib autori arvates just avalikus sektoris. Põhitähelepanu pööratakse tehnilistele allsüsteemidele ja kõvadele elementidele ning tähelepanuta jäetakse sotsiaalsed allsüsteemid ja pehmed elemendid (vt tabel 3).

**Tabel 3.** Tehniliste ja sotsiaalsete allsüsteemide ning kõvade ja pehmete elementidega seos muudatuste juhtimise protsessis.

<b>Tehnilised allsüsteemid</b>	<b>Sotsiaalsed allsüsteemid</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Füüsiline asukoht</li> <li>• Tegevusprotsessi etapid</li> <li>• Materjalikasutus</li> <li>• Kasutatav tehnoloogia</li> <li>• Hooldus</li> <li>• Logistika/materjalivoog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sotsiaalsed vajadused</li> <li>• Psühholoogilised vajadused</li> <li>• Inimestevahelised suhted</li> <li>• Formaalne/mitteformaalne kommunikatsioon</li> <li>• Oskused ja õppimine</li> <li>• Tehtava töö tähendusrikkus</li> </ul>
<b>Kõvad elemendid</b>	<b>Pehmed elemendid</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strateegia</li> <li>• Süsteem</li> <li>• Struktuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jagatud väärtused</li> <li>• Oskused</li> <li>• Stiil</li> <li>• Personal</li> </ul>

Allikas: (autori tabel Brooks 2008: 151 ja Waerman *et al.* 2012: 14–26 mudeli põhjal).

Tabelis 3 toodud loetelus selgub, et kergem on leida probleemile lahendus tehniliste allsüsteemide ja kõvade elementide osas ja seega asutakse sageli esmalt reorganiseerima struktuure jättes teisejärguliseks inimesed, kes peavad edasi viima süsteemi kui terviku tööd. Seda kinnitavad ka Peters *et al.* (2011: 23), et see on seotud riigi valitsemiskultuuriga, ehk riigid mille eesmärgiks on strateegilise ja majanduslikutõhususe saavutamine viivad sageli ellu pehmemate tegevuste asemel struktuurilisi reorganiseerimisi, ühendades erinevaid organisatsioone.

Siiski ei saa edukalt tehnilised allsüsteemid toimida ilma sotsiaalsete allsüsteemideta ja pehmete elementideta. Waerman *et al.* (2012: 14–26) on nimetanud oma mudelis tehnilised ja sotsiaalsed süsteemid vastavalt tugevateks „*hard elements*“ ja pehmeteks „*soft elements*“. Mudelis on tegemist 7 S-iga (inglisekeelsete sõnade algustähtede järgi)

ehk elementidega, milleks on strateegia (*strategy*), struktuur (*structure*), süsteemid (*systems*), stiil (*style*), oskused (*skills*), personal (*staff*), jagatud väärtused (*shared values*). Kui antud mudelis S-id kokku sobivad ja üksteist toetavad, on organisatsioon terve, aga kui S-ide vahel tekivad mingisugused konfliktid, siis on kuskil midagi valesti ja tuleb leida lahendus, et ei tekiks organisatsiooni jaoks kahjulikke tagajärgi. „Tugevaid“ elemente on kergem tajuda ning juhtkond saab neid otseselt mõjutada. „Pehmeid“ elemente seevastu on raskem kirjeldada ja juhtida ning need on pigem mõjutatud kultuurist kui juhtkonnast. Samas on ka „pehmed“ elemendid ettevõtte kui terviku toimimiseks äärmiselt vajalikud. Siit tekibki küsimus, kuidas panna antud kaks süsteemi kõige paremini omavahel sobima ning kohandada vajadusel välja süsteem, mis aitaks kaasa muudatustele organisatsioonis (Brooks 2008: 151). Vältimaks aga häirivaid ümberkorraldusi organisatsiooni struktuuris, tuleks hoopis keskenduda süsteemide (nt eelarvestamise süsteem, koolitus süsteem) tõhusamaks muutmisele.

Eeltoodu on väga sageli üheks organisatsiooni muudatuse ja hilisema reorganiseerimise ebaedu põhjuseid, mida kinnitavad Nadler ja Tushman (1997: 11), et juhid on keskendunud ainult tehnilisele vormile ehk struktuuri muudatusele ning jätavad sotsiaalsed, kultuurilised ning poliitilised aspektid tahaplaanile. Seda saab selgitada Siimoni (2004: 160) poolt välja toodud kohtade loomise printsiibiga, kuid antud kontekstis peetakse silmas analüüsipõhist kohtade loomist, mis tagaks otstarbekuse organisatsiooni jaoks, mitte ei oleks lihtsalt kastide joonistamine paberile, mille tulemused ei pruugi alati olla parimad organisatsiooni eesmärkide ja muudatuste läbiviimiseks.

Lisaks on Kotter (2002: 6) toonud välja, et muudatuste tegemise puhul organisatsioonides on kultuur väga tähtsal kohal, sest just tavad pühivad märkimisväärselt lühikese ajaga põrmu suure hulga tööd. Ühendameti loomise protsess oli keeruline ja autor on seisukohal, et just erinevatele organisatsioonikultuuridele tähelepanu pööramata jätmine on üheks peamiseks põhjuseks, miks hetkel kuuleb pidevat nurinat organisatsiooni töötajate hulgas ja seda eriti piirivalvurite poolel. Lisaks kultuurile on Nedler ja Tushman (1997: 134) toonud ära ka teisi põhjuseid, miks muudatused ei ole edukad:

- ühendavatel organisatsioonidel ei ole ühiseid eesmärke ning sarnaseid protsesse ja kultuure;
- ühendatud organisatsiooni strateegia ja eesmärgid ei ole selgesõnaliselt välja öelda ühendamise protsessi alguses;
- ühendatavate organisatsioonide tippjuhid ei oma meeskonna- ja koostööks vajalikke teadmisi ning pühendumust ning ei ole ühiselt koostatud uue organisatsiooni struktuuri, protsesse ja juhiseid;
- ühendatavate organisatsioonide tippjuhtidel ei ole määratud kindlaid rolle ja vastutust projekti elluviimise eest.

Seega, kui eelnevalt ei ole ühendatavate organisatsioonide vahelist nn kokkusobivust (sünergia) ning koostöövalmidust, jäävad eos juba uues organisatsioonis tekkivad konfliktid lahendamata, mis omakorda tekitavad pingeid ja takistavad organisatsiooni arengut. Seega peavad juhid teadma muudatuste juhtimise teooriaid ja oskama neid rakendada tagamaks eduka muudatuse.

### **1.3. Avaliku sektori organisatsioonide ühendamine ja reorganiseerimine ning selle tulemused**

Seoses majanduskriisiga on suuresti asutud agentuuride ühendamise eesmärgil nende tegevusi lõpetama, agenteure ja funktsioone liitma ja ühendama ministereumitasandiga, samuti ühendatakse tugiteenuseid ning asutud on rakendama toimivamaid koordineerimismehhanisme (Verhoest et al. 2012: 4, Sarapuu 2011: 60, MacCarthaigh 2011: 14).


Avalikus sektoris leiab tihti muudatuste puhul kasutamist sõna „reform“. Pollitti ja Bouckaert`i (2004: 8) kohaselt on reform tahtliku muudatuse tegemine struktuuris või tegevuses, et parandada ja muuta tõhusamaks organisatsiooni tegevus. Struktuuri muudatusega on tegemist, kui liidetakse või lahutatakse organisatsioone (agenteure). Reorganiseerimised on sageli järkjärgulised protsessid tavapärasel tegevuses ja teinekord võivad olla väikesed reorganiseerimised ettevalmistuseks suuremaks

reformiks, mis eeldab alati vertikaalset koordineerimist ehk otsused langetatakse kõrgemal tasemel (Eestis on selleks Valitsus) (Christensen *et al.* 2007:123).

Uus lähenemine avaliku sektori juhtimisele (*new public management*) tõi kaasa riikide poolt agentuuride massilise loomise, kuid muutuva majandusliku keskkonna tingimustes on kerkinud esile erinevad probleemid, mille tulemusel on riigid asunud reorganiseerima ja liitma agenteure ning nende tegevusi. Enamlevinuid probleeme, mis leidnud kajastamist, on valdkonna killustatus, puudulik järelevalve, poliitikate koordineerimatus, vastutuse hajumine ning nõrk koostöö (Moynihan 2006: 1033, Bezes *et al.* 2013: 150–152). Need on ajendid, mis on tinginud ja kutsunud esile erinevate reorganiseerimiste vajaduse avalikus sektoris.

Eelmainitule on muudatuste tegemise motiiviks soov parandada organisatsiooni majanduslikku olukorda ja finantskriis on tihti üheks muudatust käivitavaks teguriks (Peters *et al.* 2011: 16, MacCarthaigh 2011: 7, Bezes *et al.* 2013: 168) nii era- kui avalikus sektoris, sest saadakse aru, et ei ole võimalik enam vanaviisi jätkata. Peale „agentuuristumist“ on ministriumid asunud ratsionaliseerima agentuuride tegevusi, et saada tagasi poliitiline keskvoim (MacCarthaigh 2011: 8). Agentuuride ratsionaliseerimise võimalused on toodud tabelis 4.

**Tabel 4.** Agentuuride tegevuse ratsionaliseerimise võimalused.

1.	Rõhk ühistel eesmärkidel	Koostöö	Minimaalne ratsionaliseerimine    Maksimaalne ratsionaliseerimine
2.	Ülesannete ja/või personali osaline üleviimine ja eelarve vähendamine	Koordineerimine	
3.	Tugitegevuste ja/või personali jagamine		
4.	Agentuuride kaotamine ja selle absorbtsioon ministriumisse	Integreerimine	
5.	Agentuuride liitmine eesmärgiga luua uus organisatsioon		
6.	Agentuuri kaotamine ilma funktsioonide ülekandmiseta	Täielik lõpetamine	

Allikas: (autori tabel MacCarthaigh 2011: 9 põhjal).

Tabeli 4 toodud punktide 1–3 puhul on agentuuride ratsionaliseerimine suunatud koostööle ja koordineerimisele ning punktide 4–6 puhul toimuvad muutused agentuuris

kolmel viisil: agentuur kas integreeritakse ministeeriumiga, agentuurid liidetakse või agentuuri tegevus lõpetatakse ilma funktsioone ülekandmata (ibid.).

Muidugi omab agentuuri muudatuse puhul suurt rolli ka ratsionaliseeritava agentuuri juhi soov ja tahtmine agentuuri reorganiseerida (Christensen *et al.* 2007: 126). Erinevad juhtumid on näidanud, et kuigi agentuuride ühendamise otsused on poliitilised, ei ole need teinekord tingitud majanduslikust olukorrast ja tihti kohtab agentuuride juhtide hulgas vastuseisu poliitikute otsustele (Rolland ja Roness 2009: 2). See on tingitud asjaolust, et uue agentuuri moodustamisega võivad osad senised juhid kaotada oma töökoha ja selle tulemusel võib tekkida vastuseis reorganiseerimisele, mis aga annab vale kuvandi kogu agentuuri töötajaskonnale. Vastuseisu tulemusel võib kannatada kogu edasine reorganiseerimise protsess, sest puudub tahtmine muudatusest ja reorganiseerimisest teavitada agentuuri töötajaid ja teha üleüldist koostööd saavutamaks edukas lõpptulemus.

Verhoest *et al.* (2012: 275) arvates on ratsionaliseerimistegevused küll avaldanud mõju agentuuride vähenemisele ja agentuurimaastiku korrastamisele, kuid muudatuse sisulises valitsemises sageli ei täheldatud. Selleks peaks majandusliku kasuteguri kõrval avaliku sektori ratsionaliseerimise puhul pöörama tähelepanu avaliku sektori organisatsiooni rollile, mis eeldab terviklikku lähenemist riigivalitsemises. Seega peab olema riigiasutuste reorganiseerimiseks kaks ajendit: pakkuda elanikele paremat teenust või pakkuda olemasolevaid teenuseid tõhusamalt (Riigi teenuste... :31).

Selleks, et pakkuda teenuseid tõhusamalt peavad organisatsiooni tegevusi toetama pikaajalised strateegiad, sest strateegiate erinevused tingivad ka erinevusi organisatsiooni struktuurides (Modarres 2010: 97). Pidevad muudatused on tingitud asjaolust, et algselt ei suudeta paika saada struktuuri, mis tagaks organisatsioonis tõhususe ja selle tulemusel viiakse hiljem läbi struktuuride reorganiseerimisi (Kochanski ja Conlon 2009: 1). Kui juhtidel puudub selge visioon ja eesmärgid võidakse organisatsiooni aastas mitmeid kordi reorganiseerida, mis aga on rusuv töötajatele, eriti kui ei järgita muudatuste juhtimise teoreetilisi käsitlusi. Seda probleem tuuakse välja just avaliku sektori puhul, et sealsed juhid ei kasuta muudatuste juhtimise teoreetilisi käsitlusi (Dick *et al.* 2011 :12).

Riigi poolt pakutavate avalike teenuste tõhusamaks toimimiseks peavad agentuurid vähendama nii siseseid kui ka agentuuride vahelisi dubleerivaid tegevusi (Algie 1973: 281). Poliitilisel tasandil kõlav dubleerimise kaotamise eesmärk on sageli eksitav, sest avalikus sektoris otsene dubleerimine leiab enamasti aset mitte teenuse saaja vaates vaid pigem teenuse osutamisega seotud tugiteenustes (Xantus 2010: 5–6). Sageli aga liidetakse avalikus sektoris pigem just üksteist täiendavaid funktsioone kui dubleerivaid funktsioone (Bezes *et al.* 2013: 170).

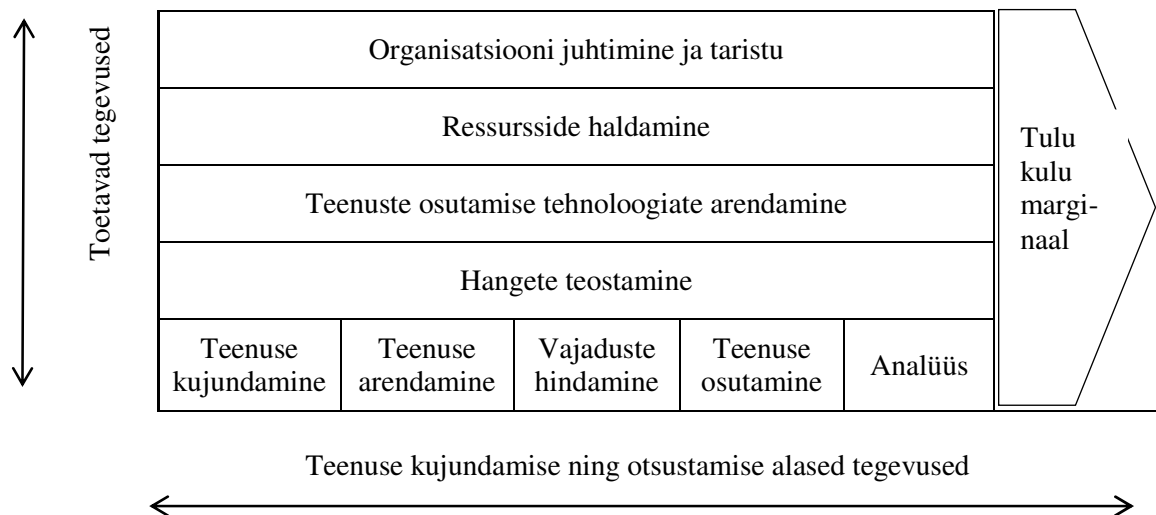
Seega peavad agentuurid olema suutelised viima omavahel tasakaalu mõjususe (vaadeldes seda klientide seisukohalt), tõhususe (nagu seda mõistavad juhid ja raamatupidajad) (Heller 2003: 38) ja olema seejuures ka säästlikud. Probleemiks on see, et tõhususe asemel keskenduvad organisatsioonid rohkem mõjususele, et saavutada seatud eesmärgid jättes tähelepanuta elanike vajadused. Seega tehakse avalikus sektoris muudatusi organisatsiooni mitte aga teenuse kasutaja väärtustest vajadustest lähtuvalt ja ei hinnata ka võimalikke alternatiive (Riigi teenuse... :31).

Kui erasektori organisatsioonide puhul on peamiseks väärtuseks kasumi maksimeerimine, siis avalikul sektoril on need väärtused hoopis laiemad. Bovairdi ja Löffleri (2003: 59) järgi tuleks avaliku sektori organisatsioonide puhul lisaväärtusi analüüsida alljärgnevalt:

- väärtus kasutajale;
- väärtus suurematele rühmadele – pereliikmete ja nende sõprade seisukohalt lähtuvalt;
- poliitiline väärtus – kuidas teenus toetab demokraatlikke protsesse;
- sotsiaalne väärtus – kuidas toimub sotsiaalse sidususe loomine või sotsiaalse koostoime toetamine;
- keskkonna väärtus – näitab, kas teenuse osutamine on jätkusuutlik.

Viimase kümnendi liitmised avalikus sektoris on olnud just ajendatud mastaabisäästu printsiibist lähtuvalt (Zafra-Gómez *et al.* 2012: 7). Mastaabisääst saavutatakse siis, kui toodangu maht (nt turvalisus) suureneb rohkem kui selleks kulutatav sisendihulk. Tihti on mastaabisääst tingitud ka suuruseelisest, mille alla kuuluvad kulueelised ja arenduseelised.

Väärtus ei pruugi olla ainult rahaline ja seda just avaliku sektori pakutavate teenuste osas. Joonisel 5 on kujutatud Bovairdi ja Löffleri poolt avalikule sektorile kohandatud väärtuste mudel, mis põhineb M. Porteri (1985) tööel.



**Joonis 5.** Avaliku sektori väärtustekett (autori joonis Löffler, Bovaird 2003: 59 põhjal).

Bovairdi ja Löffleri (2003: 59) järgi peab olema organisatsiooni põhitegevuseks nn eesliini tegevused (teenuse kujundamine ja tootmisfunktsioon) ja abistavad tegevused (tagaliin). Seega peaks organisatsioonid, kes täidavad avalikus sektori ülesandeid, analüüsima nende poolt osutatavate avalike teenuste tarbijate vajadusi. Teenuste osas, milles organisatsioonid on nõrgad, tuleks leida võimalus neid parandada või siis teenus sisse osta. Väärtusketi alusel peaks organisatsioonid keskenduma neile tegevustele, milles nad on tugevad, lisades nii oma tegevustele väärtust. Samas ei pruugi sisseostmine olla parim lahendus, sest organisatsioon peab olema tugev nii ees- kui ka tagaliini tegevustes.

Organisatsiooni tõhususe hindamiseks saab kasutada ka väärtuseketi analüüsi, kus tuleb selgitada, kuidas organisatsioon loob ja jagab oma huvigruppidele väärtust. Organisatsioone sunnib tõhusust otsima üha tihenev konkurents (Homann ja Suchanek, 2009: 178). Tõhusus on sõna, mida juhid kasutavad üsna sageli, eriti siis, kui firmat on tabanud majanduslik langus. Kulukokkuhoiu eesmärgi saavutamiseks on avalikus sektoris hakatud rõhutama parema tõhususe (*efficiency*) ja mõjususe (*effectiveness*) saavutamise vajadust (Ritsert *et al.* 2012: 10). Organisatsioonilise tõhususe tõstmiseks

tuleb ettevõtte jaotada koostisosadeks ning igat protsessi eraldi uurida, leidmaks neid alasid, kus saab midagi paremaks muuta. Selleks on paljudes organisatsioonides oma siseaudiitorid. Organisatsiooni oma siseaudiitorite puuduseks saab pidada, et tihti jäävad nende poolt tehtud ettepanekud ainult paberile, sest need, kelle kohta seal midagi muutmist vajavat leitakse, töötavad tihti vajalikule muudatusele vastu. Lisaks analüüsivad ja hindavad siseaudiitorid protsesse tõhususe vaatest.

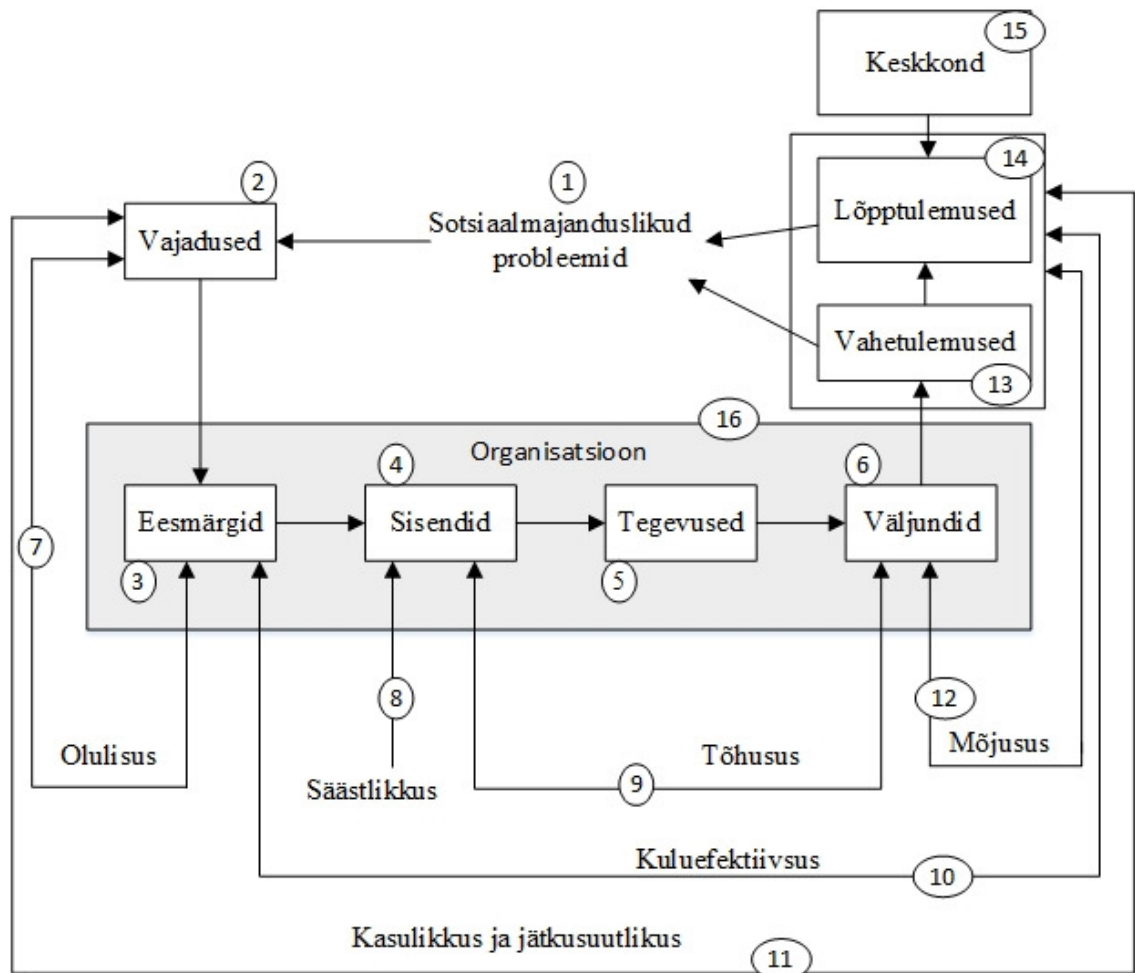
Efektiivus (mõjus) on organisatsiooni võime saavutada seatud eesmärgid, kuid tihti aetakse seda segi tõhususega. Tõhususe puhul on aga tegemist suhtarvuga, mida on avaliku sektori puhul raske mõõta (Ziębicki 2013: 103). Kui aga rõhuda ainult tõhusust, siis kuidas seda mõõta (valem 1), kui näiteks:

$$(1) \quad Tõhusus = \frac{\text{väljund}}{\text{sisendiga}}$$

Seega, võttes eesmärgiks saavutada politseis tõhusus, on see samas seotud riskiga, kui sellele lähenetakse ainult majanduslikust poolest. Näiteks kui kellelki varastatakse mobiiltelefon ja ta esitab avalduse varguse kohta, hindab seda avalduse vastuvõtja. Viimane annab hinnangu, kas politsei asub vargust uurima või visatakse avaldus kõrvale, kuna selle juhtumi uurimine ei ole tõhus ehk väljundi saavutamise kulud on suuremad kui mobiiltelefoni maksumus. Taolise pakutava teenusega riigi poolt ei pruugi kodanikud aga väga rahul olla. Seega peavad nii mõjus kui tõhusus käima käsikäes.

Joonisel 6 on toodud laiendatud mudel avaliku sektori organisatsiooni ja ka programmiliste eesmärkide vaatlemiseks ja hindamiseks. Kuna erinevad autorid on öelnud, et avalikule sektorile seatud eesmärkide hindamine on suhteliselt keeruline, on võetud paljudes riikides kasutusele tulemusaudit. Tulemusauditi eesmärk on hinnata kui säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt kasutab auditeeritav üksus ressursse oma kohustuste (eesmärkide) täitmiseks (Hossain 2010: 22). Seega on tulemusauditi eesmärgiks uurida, kas organisatsioon tegeleb õige asjaga ja kas tehakse seda õigesti ja kõige väiksemate kulutustega. Kui erasektoris toimib selline süsteem automaatselt (turusüsteem), kus edukas ettevõtte teenib kasumit ja jääb turule, siis avalikus sektoris selline mehhanism puudub. Seega on esmaseks ülesandeks piiratud ressursside tingimustes otsustada, millistele tegevustele anda eelistus ehk mis on olulisem. Teinekord osutub raskeks teha

vahet väljundi ja tulemuste ning tõhususe ja mõjususe vahel, seda eriti siis, kui väljund ei ole füüsiline ega mõõdetav (Mihaiu *et al.* 2010: 135). Siiski püütakse avaliku sektori puhul ikkagi leida tegureid, millega annaks mõjusust mõõta ja võrrelda (nt kuritegevuse vähenemist saab võrrelda kuritegude arvuga ja nende lahendamise protsendiga).



**Joonis 6.** Sisendi ja väljundi laiendatud mudel (autori joonis Pollit *et al.* 2011: 133; Hossain 2010: 34 põhjal).

Emersoni arvates on efektiivsusel kaks eeltingimust: sobivad normatiivid ja sobiv organisatsioon. Normatiivid on olulised ja seda mitte ainult tööülesannete, tööriistade ja protsesside osas, vaid ka töötingimuste ja töökeskkonna osas. Samas tuleb olla normatiivide osas paindlik ja neid vastavalt vajadusele muuta, kuid enne normatiivide paikapanemist tuleb organisatsioon korralikult funktsioneerima saada (Emerson 2003: 59–367; Witz 2009: 60–61).

Tihti on avalikus sektoris reformimine seotud just finantsiliste eesmärkide saavutamise, milleks võivad olla kuluefektiivsus, säästlikkus, dubleerimise vähendamine ja tõhusus (Ritsert *et al.* 2012: 10). Tõhususe saavutamine Eesti avalikus sektoris oli üheks peamiseks põhjuseks, miks majanduskriisi ajal leidsid aset riigiametite reformimised (ühendamised). See aga viib omakorda tähelepanu alt väärtuste loomise klientidele ja organisatsioonid keskenduvad pigem kuluefektiivsusele. Hilisem kulude analüüs on küll üheks võimaluseks, mille alusel saab hinnata seatud eesmärkide täitmist, kuid see ei tohi muutuda avaliku sektori puhul põhiliseks hindamise kriteeriumiks.

Sageli jääb ainult kontrolliprotseduuridest väheseks, kuna muudatuste tegemine on seotud alati nelja teguriga (inimesed, tehnoloogia, struktuur ja eesmärk). Need omakorda hõlmavad erinevaid sotsiaalseid allsüsteeme ja pehmeid elemente (vt tabel 3 lk. 18). Sellepärast peitub muudatuste läbiviimise ja ühendamise protsessi edukuse võti teadlaste ja uurijate arvates oskuses mõista organisatsioonikultuuride ja muudatusteooriate eripärasid. Täpsemalt – teadlased, kes organisatsioone ja nende kujunemist uurivad, peavad organisatsioonikultuuri niivõrd tähtsaks, et seovad seda tugevalt kogu organisatsiooni võimega areneda, ümber kujuneda, et olla konkurentsivõimeline. Lisaks organisatsioonikultuurile on vajalik välja töötada ühtne visioon, missioon ja põhiväärtused, neid tutvustada ja selgitada organisatsiooni töötajatele, sest need on komponendid mis tagavad tõhusa toimimise.

## **2. POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI REORGANISEERIMINE JA MUUDATUSTE JUHTIMINE NING SELLE TULEMUSED**

### **2.1. Politsei- ja Piirivalveameti üldiseloostus ja uurimismetoodika**

Perioodil 2008–2010 toimus Eestis mitmete riigiametite (agentuuride) ühendamisi, millest mastaapseim oli Politsei- ja Piirivalveameti moodustamine. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel ([www.politsei.ee](http://www.politsei.ee)) iseloomustatakse organisatsiooni, kus riigi siseturvalisuse nimel töötab üle 5000 inimese, kui Eesti suurim riigiasutus.

Ühendamise eesmärgiks oli viia järgmised teenistused – politsei (korrakaitsepolitsei ja kriminaalpolitsei), piiri- ja rannavalve, kodakondsus- ja migratsiooniteenistus ühise administreerimise alla.

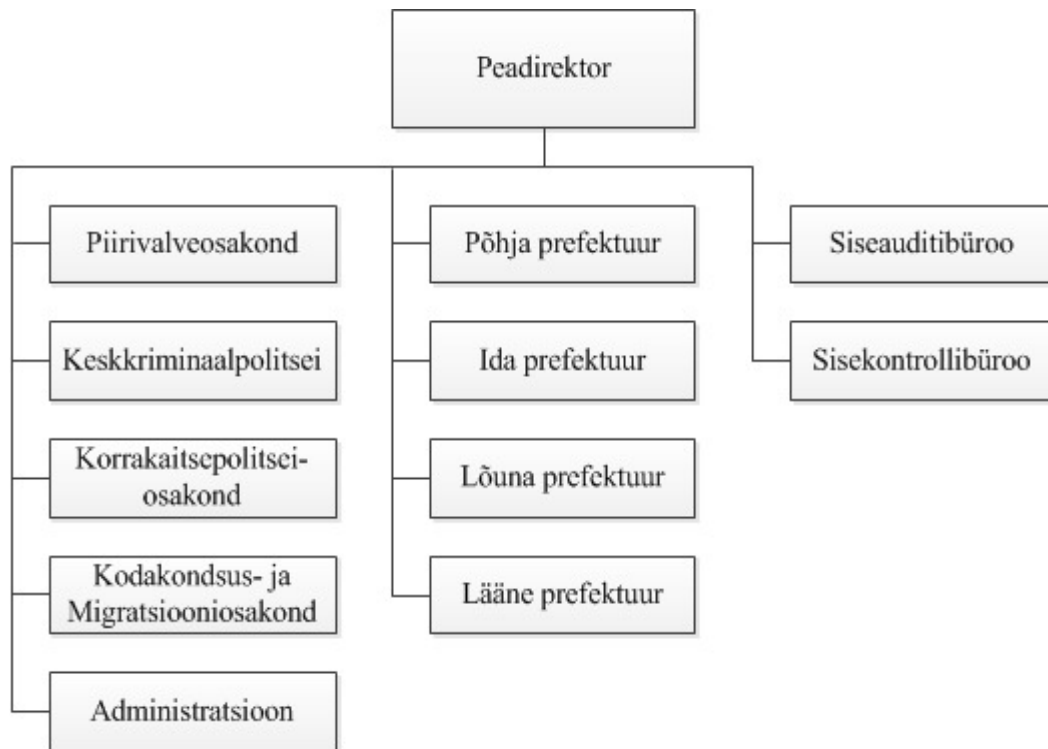
Ühendameti ja selle juhi roll on erinevate teenistuste ja teenuste ühtne administreerimine, valdkondlike strateegiate rakendamine. Ameti tegevusvaldkond on politsei juhtimine ja arendamine, riiklikku järelevalve teostamine ja sunni kohaldamine ning politseile pandud ülesannete üleriigiline täitmine.

Politsei- ja Piirivalveameti tegevusi saab jagada kolme põhigruppi:

- Euroopa välispiiri valve tagamine (milleks on kontrolljoon Venemaaga);
- kodakondsuse määratlemine, dokumentide väljastamine;
- turvalisus ja avalik kord riigi sees ning kuritegude menetlemine ja ennetamine.

Need ülesanded jagunevad neljaks valdkonnaks: piirivalve, korrakaitse, kriminaalpolitseitöö ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkond. Põhivaldkonnad

omakorda jagunevad alamvaldkondadeks. Inimeste esimeseks kontaktiks nende kodukohas on nelja regionaalse prefektuuri allüksused, olgu selleks siis politseijaoskond, konstaablipunkt, kordon või kodakondsus- ja migratsioonibüroo teenindus. Politsei- ja Piirivalveameti 2013. aasta struktuur on joonisel 7, mis aga ei ole 2010. aastal alustanud organisatsiooni esmane struktuur.



**Joonis 7.** Politsei- ja Piirivalveameti struktuur aastast 2014 (autori joonis Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse põhjal).

Töö empiirilise osa analüüsis kasutatakse kvalitatiivse ja kvantitatiivse uurimismeetodeid ning andmete kogumiseks kasutatakse dokumendianalüüsi meetodit ja lisaks süvaintervjuusid (lisa 1) Politsei- ja Piirivalveameti erineva taseme juhtidega.

Esmalt teostas autor käesolevas töös dokumentide analüüsi. Analüüsimiseks on kasutatud avalikult kättesaadavaid dokumente, vältimaks komplikatsioone, mis võivad tekkida nõusoleku saamisega Politsei- ja Piirivalveameti uurimistööde komisjonilt.

Kuna Politsei- ja Piirivalveameti puhul on tegemist avaliku sektori organisatsiooniga, kasutatakse analüüsimiseks ühendamisega seonduva seaduseelnõu seletuskirja, sest hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt on seletuskirja eesmärgiks põhjendada

seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eesmärki ja kaasnevaid mõjusid seaduse vastuvõtmisel (Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri). Lisaks analüüsitakse enne Politsei- ja Piirivalveameti ühendamist poliitikute poolt meedias toodud põhjendusi ühendamise vajalikkuse kohta. Tegevuskulude analüüsis kasutatakse saldoandmike infosüsteemist avalikult kättesaadavaid raamatupidamisandmeid uuritavate ametite kohta.

Teise meetodina kasutas autor käesoleva töö raames osalevat vaatlust. Käesoleva töö autor, on organisatsioonis töötanud kokku 10 aastat, sealhulgas erinevatel positsioonidel ja alustanud organisatsiooni madalaimast astmest, võib öelda, et organisatsiooni reorganiseeritakse pidevalt ning samuti on muutunud töötajate hoiakud organisatsiooni suhtes.

Kolmanda meetodina viidi läbi intervjuud Politsei- ja Piirivalveameti tipp- ja keskastme juhtidega, et selgitada nende vaateid ühendameti loomise protsessile. Tegemist on küll väikese valimiga kogu organisatsiooni suurus arvestades, ent siiski on see kvalitatiivse meetodi tunnuseks, mis annab küllaltki adekvaatse ülevaate juhtide seisukohtadest ühendameti moodustamise protsessist. Valimi kujunemisel arvestati, et kaetud saaks võimalikult lai osa organisatsiooni juhtimisahelast ja jaotus on järgmine (Politsei ja Piirivalveameti põhimäärus):

- Peadirektor – tippjuht, Politsei- ja Piirivalveametit juhtiv isik kellel on kõige kõrgem juhtimistasand.
- Peadirektori asetäitja – tippjuht, Politsei – ja Piirivalveameti on viis peadirektori asetäitjat kindlal vastutusel (korrakaitsepolitsei alal, piirivalve ala, kriminaalpolitsei alal, kodakondsus ja migratsiooni alal ja varade alal).
- Prefekt – tippjuht, kes vastutab kogu prefektuuri (Põhja, Lõuna, Ida ja Lääne prefektuur) territoriaalsete ja funktsionaalsete struktuuriüksuste ja arestimajade tegevuste eest (Politsei ja piirivalve seadus).
- Büroojuht – tippjuht, kes vastutab oma haldusala büroo tegemiste eest. Bürood asuvad nii prefektuurides kui osakondades.
- Jaoskonna, teenistuspunkti või kordoni juht – keskastmejuht, kes vastutab kohaliku tasandi struktuuriüksuse toimimise eest.

Autor on seisukohal, et selline läbilõige annab kõige parema tulemi muudatusprotsesside ja juhtimisotsuste ettevalmistamisest ning otsustamisprotsessist kogu Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonis. Uuringute seos uurimisülesannetega, metoodika ja valim on esitatud tabelis 5.

**Tabel 5.** Uuringute seos uurimisülesannetega, metoodika ja valim.

Muudatuste juhtimine Politsei- ja Piirivalveameti				
Seos uurimisülesannetega	Selgitada välja Politsei- ja Piirivalveameti juhtide hinnangud ametite reorganiseerimise ja muudatuste tulemuste kohta.	Autor saab vaadelda vahetult organisatsiooni töötajaid ja küsida selgitusi nende hoiakute kohta toimuvatele reorganiseerimistele organisatsioonis.	Analüüsida dokumentides toodud ühendamise ja reorganiseerimise eesmäärke, nende saavutamist ja Politsei- ja Piirivalveameti loomisega kaasnenud muutusi tegevuskuludes.	Saada ekspertarvamus Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimisel elanikele saadava kasu mõõtmiseks.
Periood	07.04–23.04.2014	2004–2014	2012–2014	2014
Meetod	Kvalitatiivuuring poolstruktureeritud intervjuude meetodil.	Osalev vaatlus.	Dokumendi-analüüs.	Ekspert-hinnangud
Sidusgrupp	Politsei- ja Piirivalveameti erinevate tasemetel juhid	Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksused (Piirivalveosakond, Lääne prefektuur, Ida prefektuur ja Põhja prefektuur).	Riigikogu, Siseministerium, Rahandusministerium, Politsei- ja Piirivalveamet, meediaväljaanded.	2 eksperti.
Valim (ja vastamismäär)	Seitse Politsei- ja Piirivalveameti juhti erinevatest struktuuridest ja erinevatelt juhtimistasemetelt, (sh peadirektor).	Eeltoodud struktuuriüksuste töötajad.	Avalikult kättesaadavad dokumentatsioon.	Tartu Ülikooli Sotsiaalpoliitika õppetooli juhataja Mare Ainsaar; Sisekaitseakadeemia Finantskolledži dotsent Indrek Saar.

Allikas: (autori koostatud).

Intervjuud viiakse läbi eelnevalt ettevalmistatud küsimuste alusel. Küsimustiku koostamisel on aluseks võetud, et saada võimalikult parem pilt magistritööle püstitatud eesmärkide täitmiseks. Intervjuu küsimustiku koostamisel sai seda mitmel korral täiendatud ja parandatud koostöös magistritöö juhendajaga, et oleks tagatud parim struktureeritus ja oleks elimineeritud mittevajalike küsimustike esitamine. Esimeses versioonis oli üle 20 küsimuse, mille selekteerimise ja korrigeerimise tulemusel jäi järele 10 küsimust. Intervjuud kestsid orienteeruvalt 1–1,5 tundi ja need viid läbi küsimustiku alusel (vt lisa 1).

Intervjuud viidi läbi ajavahemikul 07.04–23.04.2014, kus viimaseks vastajaks oli Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor, mis autori hinnangul on hea, kuna eelnevalt oli saadud madalamate juhtide hinnang ühendamise protsessile selle vajalikkusele ja hilisematele reorganiseerimisprotsessidele. Suurimaks probleemiks intervjuude läbiviimisel oli intervjuueeritavatel leida aega intervjuus osalemiseks, sest juhtide ajagraafikud on väga tihedad ja kuni pooleteist tunni leidmine intervjuuks osutus raskeks ning mitmel korral muutsid erinevad juhid intervjuu toimumise aega. Lisaks soovisid mõned juhid saada ka intervjuu küsimustikku ette, et end eelnevalt kurssi viia ja ettevalmistada intervjuuks.

Intervjuu koosneb 10-st küsimusest, mis hindasid juhtide seniseid kogemusi muudatuste läbiviimisele Politsei- ja Piirivalveametis ja hilisematele reorganiseerimistele. Eelnevalt selgitati intervjuueeritavatele intervjuu eesmärki, teemasid, mida käsitletakse ja küsiti luba saadud vastuste kasutamiseks käesolevas uurimistöös. Selleks küsiti juhtide hinnanguid ametite ühendamise vajalikkusele, ühendameti loomise aegsele kommunikatsioonile ja kommunikatsiooniprobleemidele ning ühendamise protsessis tekkinud vastuseisule. Lisaks paluti juhtidel kirjeldada Politsei- ja Piirivalveameti visiooni ja missiooni ning selgitada kuivõrd neid järgitakse organisatsioonis. Viimaste küsimuste eesmärk oli saada juhtide seisukohad praegu Politsei- ja Piirivalveametis toimuvatele reorganiseerimistele ja nende vajalikkusele. Seega oli intervjuu eesmärgiks selgitada välja juhtide seisukohad ühendamisele, muudatuste juhtimisele ja hilisematele reorganiseerimistele Politsei- ja Piirivalveametis.

Töös analüüsitakse ka raamatupidamislikke andmeid, et selgitada, kas ühte organisatsioonide ühendamise eesmärki, milleks toodi saavutatav kulude kokkuhoid on

antud reformiga saavutatud või ei ole toimunud erilisi muutusi suuremates kuluartiklites. Tihti kasutatakse avalikus sektoris läbiviidavate reorganiseerimiste vajalikkuse põhjendamiseks just saavutatavat kulude kokkuhoidu (Ritsert *et al.* 2012: 10). Kulude analüüsimisel vaadeldakse ainult põhikulusid, et vältida töösuuna minekut liigselt raamatupidamislike kulude poolele.

Lisaks, et hinnata elanikele tekkinud kasu ametite ühendamisest, küsis autor sellekohast hinnangut kahel eksperdilt. Küsimuse eesmärgiks oli saada ekspertide hinnang ja ettepanekud mõõdikute määramiseks, millega saaks mõõta ja hinnata tekkinud kasu ühiskonnale. Vastuskirjades tõid eksperdid ära oma seisukohad, milleks oli, et esmalt tuleb hinnata milleks ametid ühendati ja mida taheti saavutada (nt info liikumise kiirus, koostöö suurenemine, mingite kulude kokkuhoid jne) ja kui saavutati seatud eesmärgid ongi saavutatud kasu. Indrek Saar pakkus teise võimalusena välja läheneda heaoluökonomiliselt ja püüda hinnata, kui palju turvalisust juurde pakutakse selle tulemusel. Selleks tuleb kuidagi hinnata, et kui palju ametite ühendamine on kuritegevust vähendanud, siis iga kuriteo ärahoidmisega tekib kasu (vähem surmasid, vähem varalisi kahjusid jne).

## **2.2. Ühendatud Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise vajadus ja üldtulemused**

Alljärgnevas peatükis antakse ülevaade kolmest organisatsioonist enne Politsei- ja Piirivalveameti loomist ja ka pärast ühendameti loomist. Ajavahemik mida analüüsitakse on aastad 2005–2013. Seda selleks, et nii saab parema ülevaate toimunud ja ametnike hulgas tekkinud hoiakutest Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisel.

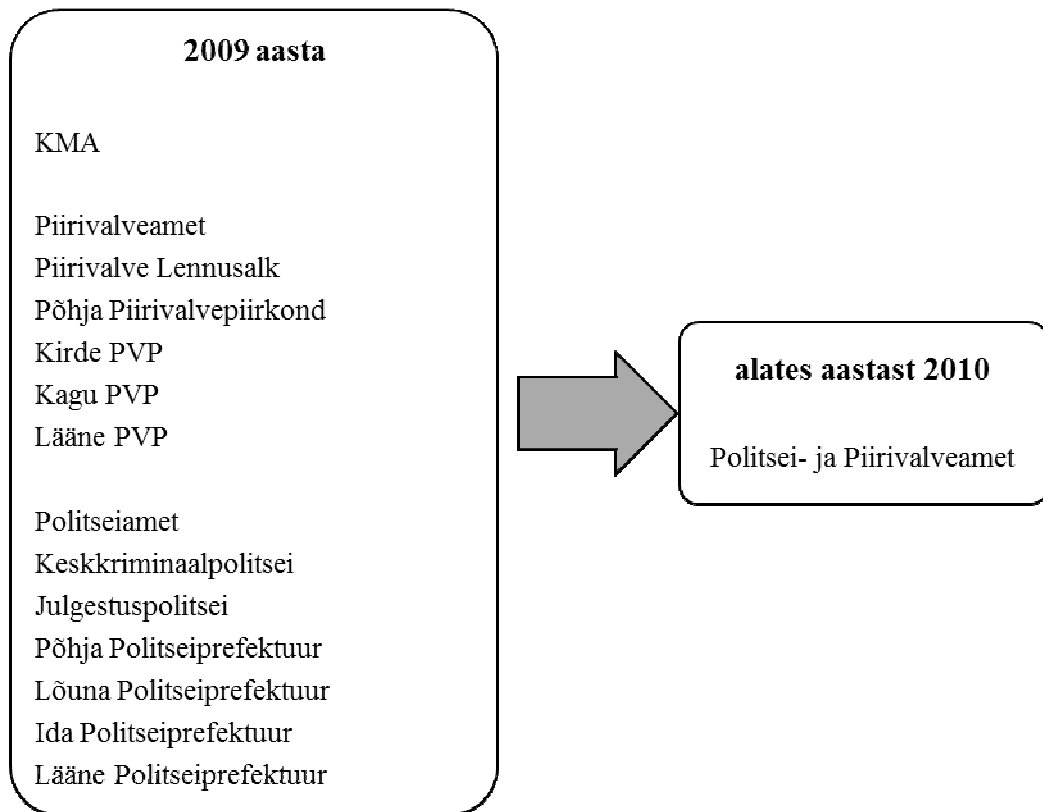
Antud töös käsitleb autor Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti liitmist, mille saab Van Thiel'i (2011: 19-21) mudeli järgi liigitada kui poolautonoomsete mõningaste juhtimisalaste autonoomiaga, kuid juriidilise iseseisvusega organisatsioonide liitmise alla. Ackermani mudeli järgi saab liigitada ümberkujundamise alla, sest kolme asutuse liitmise järel muudeti süsteem, missioon ja väärtused.

Kahe sisejulgeolekut tagava ametkonna (politsei ja piirivalve) ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamist analüüsid tuleb vaadata ka aastatel 2005–2009 toimunud muudatusi. Selle tulemusel saab mõista, miks on ajakirjanduses kuulda palju rahulolematust Politsei- ja Piirivalveameti ametnike, eelkõige piirivalvurite poolt. See on tingitud muudatusest, mille tulemusel muudeti eelnevalt organisatsioonis valitsenud olukorda, kus vähenes mõne töötaja ja rühma käsutuses olev võim ja suurenes teise oma. Riigikaitseliste ülesannete kaotus lõi segamini värbamis- ja koolitussüsteemi. See omakorda lõi pingeid ja konflikte tegelike ja tajutud võitjate ja kaotajate vahel. Muudatuste tulemusel väheneb sageli ligipääs ressurssidele, struktuuride reorganiseerimine võib tähendada legitiimse või esindusvõimu vähenemist ja samuti lõhuvad muudatused eelnevalt loodud suhtevõrgustikud (Brooks 2008: 262).

Suuremad reorganiseerimised piirivalves algasid pärast Eesti astumist Euroopa Liitu ja NATO-sse ning ühinemisega Schengeni viisaruumiga, mille tulemusel kadusid Euroopa Liidu sisepiirid ja suleti paljud teenistuskohad (kordonid) ning töötajad suunati uutesse teenistuskohadesse (Piirivalve taasloomine ja areng aastatel 1990-2010). Oli ka neid, kes valisid koondamise.

Politseis likvideeriti 2003. aasta lõpus maakondlikud ja linnade politseiprefektuurid ning 2005. aastal oli järgi neli regionaalset politseiprefektuuri: Põhja, Ida, Lääne ja Lõuna Politseiprefektuur. Politsei on olnud pidevas reformimises, kuid struktuuriliselt ei ole neid muudatusi alates 2004. aastast toimunud enam nii palju kui piirivalves (vt lisa 2). Suurimaks muudatuseks politseis olid Jüri Mõisa siseministriks olemise ajal toimunud koondamised.

Kõige vähem on toimunud aastatel 2004–2009 reforme ja reorganiseerimisi Kodakondsus- ja Migratsiooniametis (KMA) ning kõige enam on toimunud reorganiseerimisi piirivalves (vt lisa 2). 2009. aastal oli (alates 2005. aastast) reformimise tulemusel järgi veel 14 üksust, kellel kõigil olid omad tugiüksused (personalitöötajad, raamatupidajad, logistikud jne), kuid alates 2010. aastast on üks ühendamet (vt joonis 8) ja selle tulemusel toimus ka eelnevalt olnud dubleerivate tegevuste osaline kaotamine.



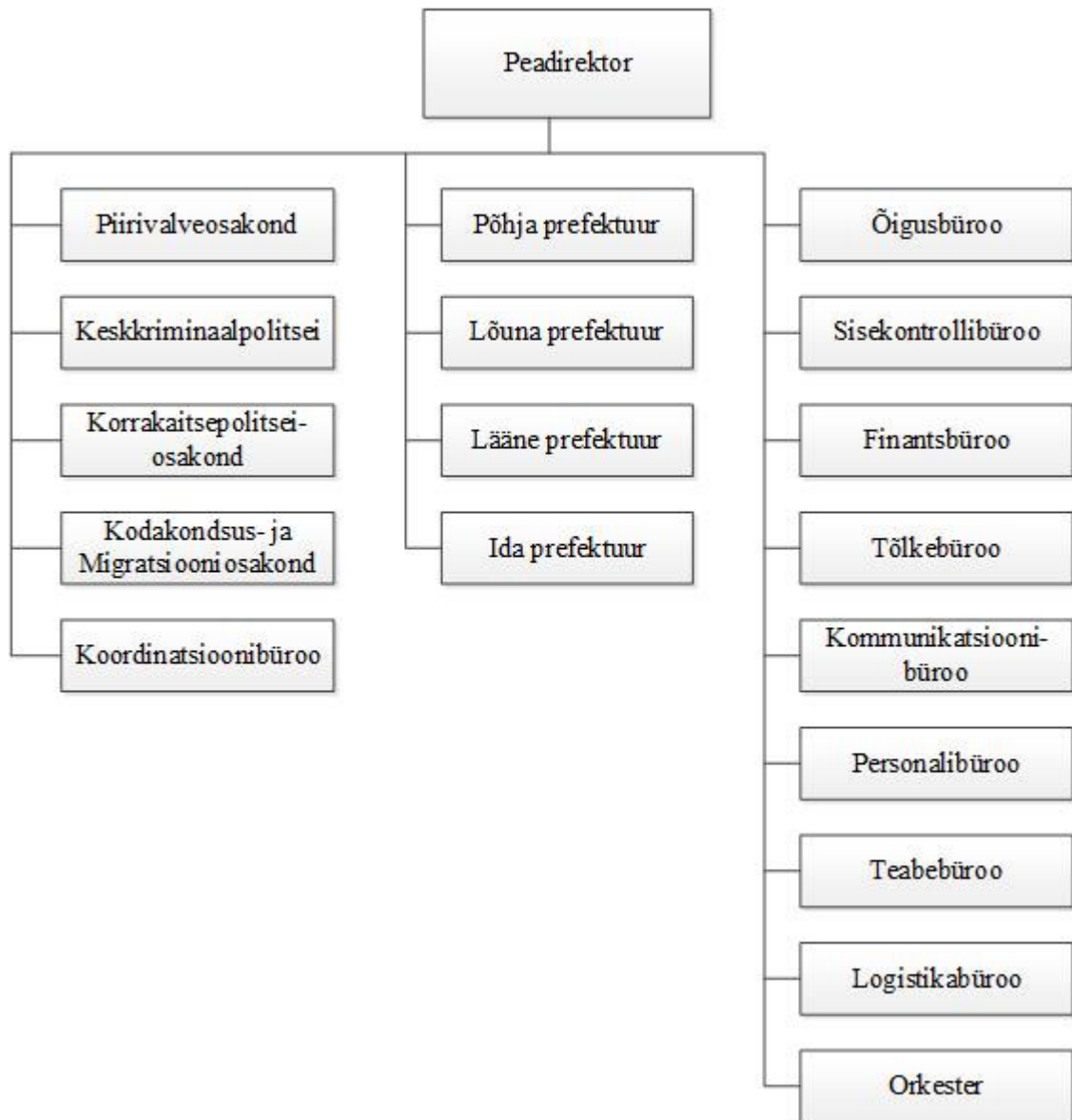
**Joonis 8.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve struktuurid enne Politsei- ja Piirivalveameti moodustumist (autori joonis saldoandmike infosüsteem 2012 põhjal).

2010. aasta alustas tööd Politsei- ja Piirivalveamet. Asutuste ühendamisel koondati kogu siseturvalisuse tagamise ressurss – inimesed, kogemused, raha ja vahendid – ühtse juhtimise alla. Politsei- ja Piirivalveameti loomise eesmärgiks oli arendada sisejulgeoleku valdkonda tervikuna ja kasutada olemasolevat ressursi kõige otstarbekamal moel (Politsei- ja Piirivalveameti loomine 2012).

Politsei- ja Piirivalveameti loomisel oli paljuski probleemiks osade tollaegsete juhtide vastuseis, millega anti vale signaal oma alluvatele ehk tervele organisatsioonile. Üheks vastuseisjaks oli tollaegne piirivalve juht Roland Peets, kes oli kriitiline tulevase reformi osas ehk ühendameti loomises. 2007. aastal toimunud töörühma kohtumisel tõi Roland Peets välja, et tema hinnangul otsest sünergiat piirivalve põhitegevuste osas liitmine kaasa ei too (Tabur *et al.* 2010: 10).

Vaatamata vastuseisule moodustati Politsei- ja Piirivalveamet ning loodi ühtne struktuur. Politsei- ja Piirivalveameti puhul on tegemist multifunktsionaalse ning kindla

hierarhilise organisatsiooni struktuuriga, millega on ära määratud täpne alluvusvahetkord organisatsiooni sees, mis peab tagama kiire ja efektiivse tööjaotuse ning ülesannete täitmise.



**Joonis 9.** Politsei- ja Piirivalveameti struktuur aastatel 2010–2012 (autori joonis Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse põhjal).

Joonisel 9 on ära toodud Politsei- ja Piirivalveameti struktuur aastatel 2010–2012. Kindlad alajaotused on samuti kõikidel Politsei- ja Piirivalveameti osakondadel ja büroodel. Politsei- ja Piirivalveameti loomisel 2010. aastal olid iseseisva staatusega kõik neli prefektuuri ja igapähe neist oli kehtestatud siseministri käskkirjaga põhimäärus, kuid 2012. aastast on prefektuuride staatust muudetud. Samas on prefektidele jäänud

ülesandeks ikkagi juhtida ja korraldada struktuuriüksuste juhtide kaudu prefektuuri tööd. Prefektuuride staatuse muutmisega oli soov vähendada prefektuuride mõjuvõimu ja võeti üleüldine suund valdkonliku juhtimise poole. Seevastu 2013. aastal toimusid järjekordsed muudatused, mille eesmärgiks ja suunaks on minna rohkem maakondliku juhtimise mudeli peale.

Politsei- ja Piirivalveameti juhtimise valdkonna analüüsimiseks tellis Siseministerium sisejulgeoleku juhtimise valdkonna analüüsi. Analüüsi viis läbi Ernst & Young Balti AS. Analüüsis toodud ettepanekute tulemusel likvideeriti 2012. aastal koordineerimisbüroo, lisaks toodi välja olulisemad kitsaskohad ja esmased soovitusel nende lahendamiseks. Välja toodud puudused näitavad autori hinnangul ametite ühendamise protsessis visiooni puudumist, kus suurimaks eesmärgiks paistis olevat lõpetada protsess, mille tulemusel alustaks tööd Politsei- ja Piirivalveamet.

Analüüsi tulemusel pakkus Ernst & Young Baltic AS omapoolsed ettepanekud nii Siseministeriumile kui ka Politsei- ja Piirivalveametile (Sisejulgeoleku valdkonna... 2012: 2):

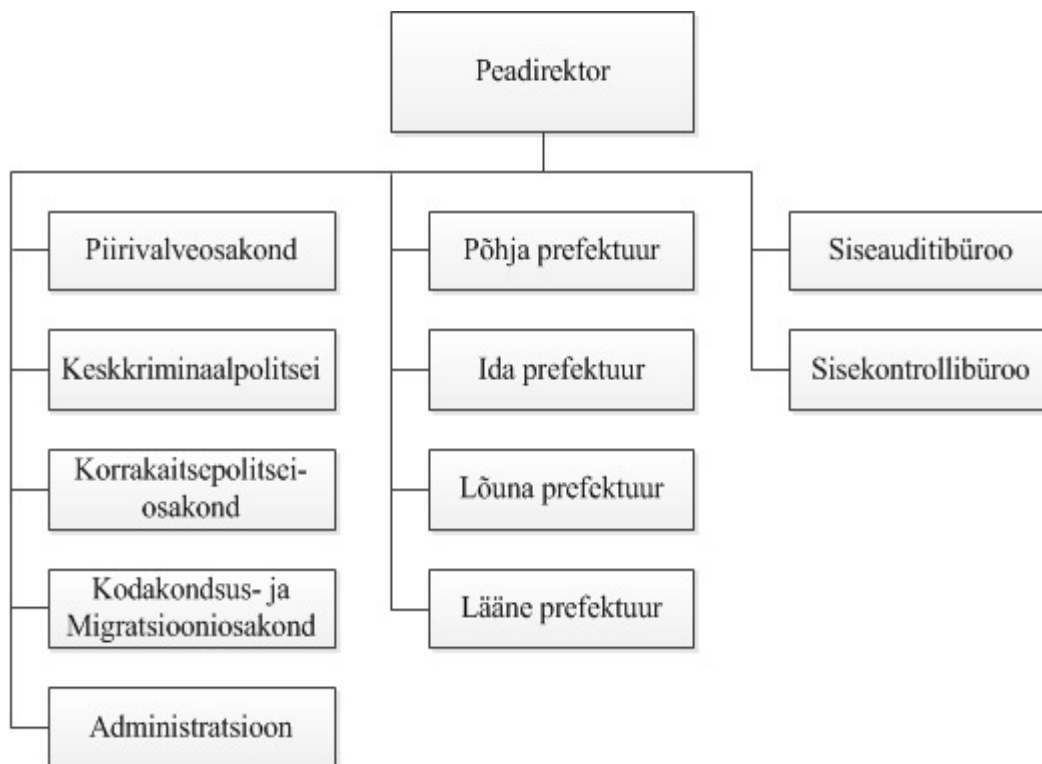
- järjekindlalt hoida selgepiirilist tasakaalu Siseministeriumi peamise ülesande – poliitikakujunemise – ja ameti kohustuste – poliitika elluviimise eristamiseks;
- korrastada Siseministeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri;
- oluliselt täiendada infosüsteemide arenduse korraldust.

Sisejulgeoleku juhtimise valdkonna analüüsi tulemustest lähtuvalt hakkas Siseministerium ellu viima analüüsis toodud soovitusi ja järjekordselt reorganiseeriti Politsei- ja Piirivalveameti struktuuri. Toodud soovitusel kohaselt pidi Politsei- ja Piirivalveameti optimeerima struktuuri ja viima arendustegevused teenuspõhiseks. Likvideerida tuli koordineerimisbürood ja funktsioonid tuli jagada laiali Siseministeriumi osakondade, põhitegevuse osakondade ja tugiteenuste vahel. Analüüs nägi ette 1–2 peadirektori nõuniku ametikoha loomist ja nende ülesanneteks nõustada peadirektorit Politsei- ja Piirivalveameti strateegilises küsimustes (nt Politsei- ja Piirivalveameti arendusvajaduste väljatöötamine). Politsei- ja Piirivalveameti loomise seletuskirjas toodud suurimat eesmärki, milleks oli dubleerimise kaotamine, ei olnud suudetud kaotada veel aastaks 2012 ja alles peale Siseministeriumi sekkumist alustati

vastavate tegevustega. Kitsaskohana tuleb ära mainida, et ühendades kolm ametkonda üheks jätkas Siseministeerium siiski vanaviisi, mida tõi välja ka Ernst & Young Baltic AS analüüs. Sellist puudust on toonud ära ka erinevad autorid agentuuride arvu vähendamist ja tegevuste liitmist uurides, et kuigi agenteure ja nende tegevusi liidetakse, siis sisulisi muudatusi valitsemises sageli ei täheldata (Verhoest *et al.* 2012: 275).

Analüüsi ettepanekute põhjal likvideeriti Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris koordinaatsioonibüroo ning asemele moodustati administratsioonibüroo (vt joonis 10), kelle ülesandeks on teostada, korraldada ja koordineerida personali-, rahandus-, juhtimisarvestus-, planeerimis-, arendus-, hanke- ja varahaldus-, õigusloome-, õigusteeninduse-, dokumendihaldus-, sise- ja väliskommunikatsiooni-, infotehnoloogia-, infoturbe-, riigisaladuse kaitse, rahvusvahelist koostööd, orkestri- ja tõlkealast tegevust ametis (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus § 18). Sellise reorganiseerimise tulemusel jäi suurem eesmärk saavutamata, milleks oli kulude kokkuhoid ja asjatu dubleerimise vähendamine, sest ülesanded ja inimesed jagati teiste büroode vahel ära, kuigi Ernst & Young Baltic AS nägi analüüsis kohtade kaotamist, mitte laialijagamist. Lisaks tekkis juurde uus osakond (administratsioon) ja palgati juurde üks osakonnajuht, kelle alluvuses on kõik eelnevalt eraldi seisnud bürood.

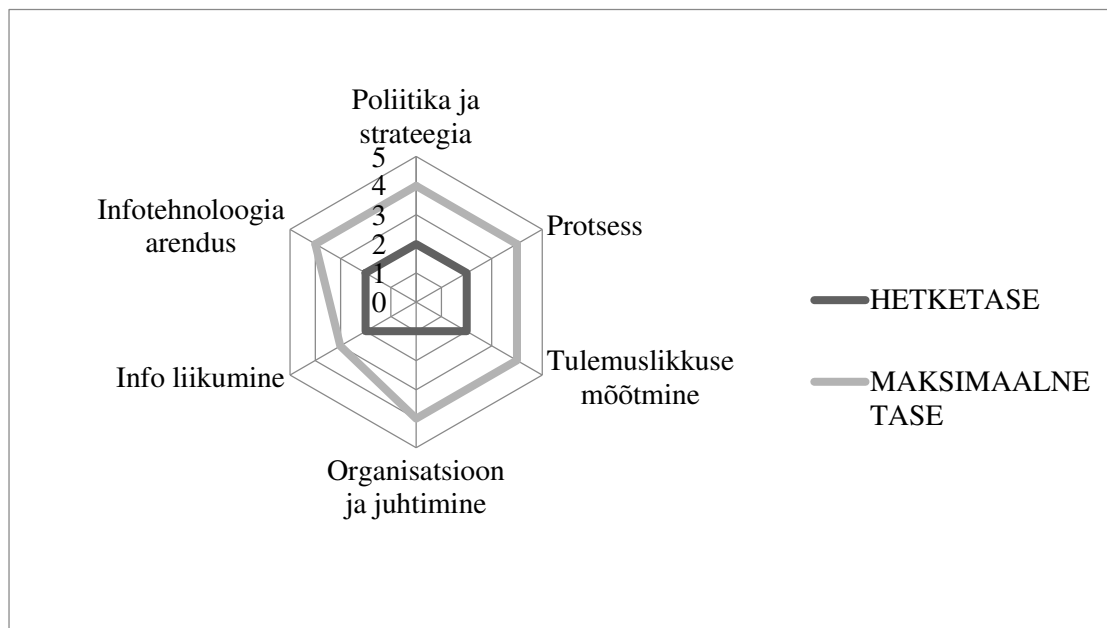
Alles uue peadirektori ametisse asumisega 2013. aastal hakkasid toimuma suuremad reorganiseerimised, mis kajastub ka koheselt 2013. aasta personalikuludes (vt joonis 17 lk. 53). Seega võib järeldada, et eelneval peadirektoril ja juhtkonnal, kes juhtisid organisatsiooni aastatel 2010–2013, puudus soov või tahe taolisi ebapopulaarseid otsuseid teha, kuid see on koheselt vastuolus Kotteri (2002: 7) muudatus mudeliga esimese sammuga (suurenda möödapääsmatuse tunnet ehk näe probleemi).



**Joonis 10.** Ernst & Young Baltic AS poolt pakutud Politsei- ja Piirivalveameti struktuur optimeerimiseks ja arengutegevuse teenusepõhiseks viimiseks (autori joonis Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse põhjal).

Tihti on organisatsioonide ühendamise eesmärgiks suuruse muutumisega saavutatud positiivne mastaabiefekt, mis toob kaasa kokkuhoiu materiaalsete ressursside ja tehnoloogia kasutamisel. See oli seatud üheks Politsei- ja Piirivalveameti loomise eesmärgiks (Politsei- ja Piirivalveameti loomise... 2012). Kuid Riigikontroll on jõudnud oma auditis järeldusele, et seletuskirjas toodud argumendid säästu, mastaabiefekti ning teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse kohta ei saa pidada tõsiseltvõetavaks, sest riigiteenuste kättesaadavuse seisukohalt on pigem muudatusi tehtud tugiteenuste tsentraliseerimise seisukohalt lähtuvalt (Riigi teenuste ... 2010: 39).

Küsimus on, kas Politsei- ja Piirivalveameti loomisega on tagatud kulude kokkuhoid või Politsei- ja Piirivalveameti suurusest tingituna ei suuda juhid hakkama saada nii suure ja keeruka organisatsiooni juhtimisega, kui seda on Politsei- ja Piirivalveamet. Sellele püüti leida vastust sisejulgeoleku juhtimise analüüsi käigus, mille raames anti hinnang Politsei- ja Piirivalveameti juhtimise erinevatele aspektidele (vt joonis 11).



**Joonis 11.** Hinnang Politsei- ja Piirivalveameti juhtimise erinevatele aspektidele (autori joonis Ernst & Young AS uuringu põhjal; allikas Sisejulgeoleku valdkonna... 2012: 45).

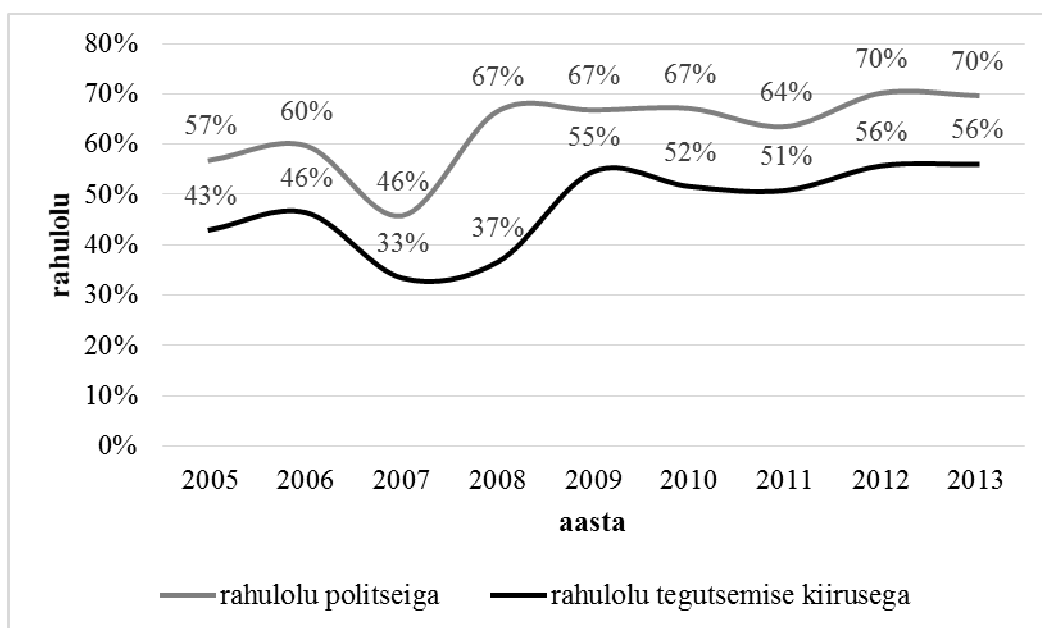
Uuringu viis läbi Ernst & Young, kes määras esmalt maksimaalse võimaliku saavutatava taseme joonisel toodud kuues valdkonnas. Taseme hindamisel lähtuti Politsei- ja Piirivalveameti reaalsest võimalustest seda saavutada ja vajadusel taset alandati, et eesmärk oleks realselt saavutatav (vt joonis 11).

Eelneva uuringu tulemused näitavad, et lahendust vajavaid probleeme on palju ning pärast ühendameti loomist tuleks suuremat tähelepanu pöörata just Politsei- ja Piirivalveameti juhtide juhtimistaseme tõstmiseks, mis on saanud kõige väiksema hinnangu. Seega võib oletada, et välja toodud juhtimise kehv tase võib tekitada probleeme organisatsiooni heas toimimises.

Poliitik ja endine siseminister Kalle Laanet leidis oma vastusartiklis ühendamist läbiviinud siseminister Jüri Pihlile, et ühendamise eesmärk ei saa olla vaid dubleerivate funktsioonide ühendamine, vaid kogu sisejulgeoleku kui terviku suurema tõhususe ja mõjususe saavutamine ning sellest tulenev siseturvalisuse kasv. Laanet möönis, et reformi ohuks võib saada juhtimiskastikeste ümberjoonistamine, riskides selliselt riigi põhifunktsiooni, kodanike julgeoleku vähendamisega (Laanet 2007). Laaneti toodud kartus on saanud ka kinnitust, kuna peale ühendameti moodustamist on mitmeid kordi

reorganiseeritud organisatsiooni struktuuri. Lisaks peaksid poliitikud lähenema siseturvalisusele tervikvaates ehk leidma kokkupuute punkte ka erinevate ministeeriumite ametkondade vahel ja parandama sealset koordineeritust ja seda muidugi ka ministeeriumi siseste üksuste vahel. Killustatus on probleem, mida on etteheitud ka OECD. Oma poolt antud hinnang Eesti riigivalitsemisele tuuakse ära, et Eesti riigivalitsemine põhineb iseseisvatel ministeeriumitel, mis ongi kaasa toonud killustatuse ja muutnud ühtsete eesmärkide seadmise ja nende saavutamise keeruliseks (OECD analüüs ... 2011).

Seega sisejulgeoleku tagamine ei ole ainult ühe ministeeriumi ja asutuse mure (Politsei- ja Piirivalveamet), vaid selle tagamise nimel peavad koostööd tegema erinevad riigiasutused ja kogu riigi elanikkond, sest ainult nii saame luua turvalisema keskkonna, mis meid ümbritseb. Tihti aga arvatakse, et just Politsei- ja Piirivalveamet on see, kes peab tagama turvalisuse ja vastavalt sellele, kui turvaliselt elanikud end riigis tunnevad, on nad kas rahul või siis rahulolematud politsei poolt tehtava tööga.



**Joonis 12.** Eesti elanike rahulolu politseiga üldiselt ja politsei tegutsemise kiirusega (autori koostatud jooni Elanike hinnang... 2013: 11 põhjal).

Uuringutest on selgunud, et usaldamatus politsei vastu on seotud kõrge kuritegevuse tasemega ja üldise korralagedusega. Seega saab kodanike julgeoleku vähenemisega

analüüsida, kuidas on avalikkus rahul politseiga (joonis 12), see iseloomustab ka inimeste poolt tajutavat kuritegevust (Hinds 2009: 56). Kui rahulolematu suureneb, on see tingitud asjaolust, et politsei ei saa temale pandud ülesannete täitmisega hakkama ehk ei töötata tulemuslikult. Joonisel 12 selgub, et üldine rahulolu on suurenenud viimastel aastatel (2012–2013) ja kõige madalam oli see 2007 aastal. Samas tuleb aru saada, et seda komponenti kujundavad erinevad tegurid ja joonisel 12 toodud andmed on erinevate komponentide keskmine ehk üldine rahulolu politseiga. Antud uuringut viiakse läbi igal aastal ja vastajatelt küsitakse hinnangut politseiniku välise korrektsuse, suhtlemisoskuse, tegutsemise kiiruse, tegutsemise tulemuslikkuse ja ametialaste oskuste kohta. Kui üldine rahulolu politsei tööga on 75% 2013. a, kõrgelt on hinnatud ka välist korrektsust (87% 2013. a) ja suhtlemisoskust (72% 2013. a), siis kriitiline tuleb olla kolme järgneva teguri suhtes, milleks on tegutsemise kiirus, ametialased oskused ja tegutsemise tulemuslikkus, mis kõik on juba alla 70% (Elanike hinnang ... 2013).

Nagu uuringud väidavad on elanike rahulolu politsei tööga tugevalt seotud üldise turvalisusega ja kuritegevuse suurusega, mis Justiitsministeeriumi andmete põhjal on aasta-aastalt langenud ja kuritegude lahendamise % on tõusnud (vt tabel 6). Vähenenud on ka uppunute arv, samuti liiklusõnnetuste arv, liiklusõnnetustes vigastanute ja hukkunute arv (vt tabel 7). Selle põhjal saab väita, et Politsei- ja Piirivalveameti loomisega on turvalisus Eestis paranenud ja elanikud saanud kasu. Järelikult peaks suurenema ka elanike rahulolu, kuid pigem see on jäänud samale tasemele, kõikides ainult mõne protsendipunkti võrra aastate lõikes. Samuti on 2014. aasta esimese 4 kuu liikluses hukkunute arv võrreldes eelmiste aastatega tunduvalt suurenenud. Kui 2013. aastal oli hukkunuid 4 kuuga kokku 7, siis 2014. aasta 4 kuuga on liikluses hukkunute arv koguni 28. Hukkunute arv on tunduvalt suurenenud, kuid see ei saa olla aluseks väita, et politsei ei tee oma tööd tõhusalt. Pigem on kõikide nende arvude puhul määravaks väga paljud erinevad välised mõjurid, mida politsei paraku mõjutada ei saa.

**Tabel 6.** Eestis registreeritud ja lahendatud kuritegude arv ning kuritegude lahendamise protsent.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Registreeritud kuritegude arv</b>	55568	51834	50375	50977	48359	48340	42567	40816	39631
<b>Lahendatud kuriteod</b>	27 964	24 276	23 562	26660	23478	23460	21277	21752	20842
<b>Lahendamise %</b>	<b>50,3</b>	<b>46,8</b>	<b>46,8</b>	<b>52,3</b>	<b>48,5</b>	<b>48,5</b>	<b>50,0</b>	<b>53,3</b>	<b>52,6</b>

Allikas: (autori tabel Ahven *et al.* 2013: 4 põhjal).

**Tabel 7.** Eestis registreeritud uppumissurmade, liiklusõnnetuste, liiklusõnnetustes vigastanute ja hukkunute arv.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Uppumissurmade arv</b>	59	72	81	77	63	97	56	54	56
<b>Liiklusõnnetuste arv</b>	2341	2585	2450	1869	1505	1347	1492	1383	1380
<b>Liiklusõnnetustes vigastanute arv</b>	3027	3508	3271	2398	1931	1720	1878	1707	1726
<b>Liiklusõnnetustes hukkunute arv</b>	170	204	196	132	100	79	101	87	81

Allikas: (autori tabel Uppumissurmade statistika ... ja Liiklus arvudes ... põhjal).

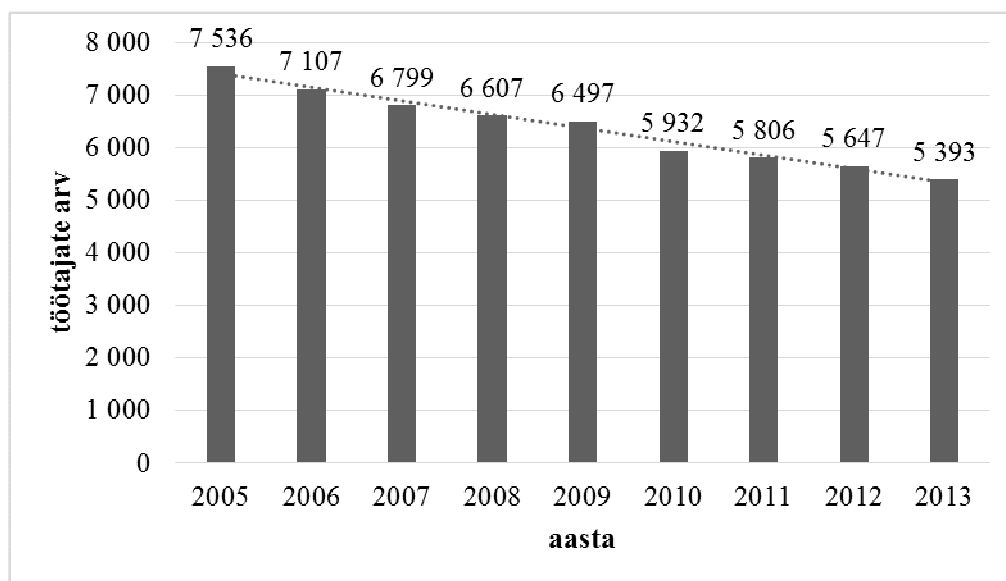
Selle põhjuseks võib olla, et inimesed on loonud kuvandi politseist paljuski juttude põhjal, mis aga võivad olla negatiivsed. Samas inimesed, kes ise on kokku puutunud või kõrvalt näinud politsei tegevust, on andud parema hinnangu. Kindlasti annaks inimeste poolt antavat hinnangut parandada, kui organisatsioon näeks rohkem vaeva parema kuvandi loomiseks elanike hulgas ja teeks elanike hulgas rohkem selgitustööd.

Lisaks välisele kuvandile, mida tajuvad elanikud, viidi ajavahemikul 7.–21. detsember 2010. aastal Politsei- ja Piirivalveametis läbi sisekliima uuring, mille käigus vastas ankeedile kokku 879 ehk 14% ametnikest. Uuringu tulemusena selgus, et Politsei- ja Piirivalveameti sisekliima ja struktuuri suhtes ning oma juhi kommunikatsiooni suhtes olid paljud ameti töötajad rahulolematud. Sisekliima uuringust selgus, et organisatsiooni eesmärkidega olid kursis ligi pool vastanutest ja vaid kolmandik arvas, et tippjuhtkond andis eesmärkidest selge arusaama. Uuringu tulemusel hindasid ka töötajad tippjuhtkonna ausust töötajate suhtes väga negatiivselt, kus koguni 61% leidis, et

tippjuhtkond ei ole aus töötajatega, mis tuleb välja ka jooniselt 11 lk 38, kus hinnati asutuse juhtimist kõige madalamalt. Selle tingibki puudulik kommunikatsioon ühendamise käigus. Sellisele järeldusele on jõudnud oma magistritöodes nii Peitel kui ka Rei (Peitel 2012, Rei 2012).

Personalimuudatuste analüüsimiseks politseis<sup>1</sup>, piirivalves<sup>2</sup> ja KMA-s kasutab töö autor saldoandmike infosüsteemist saadavaid andmeid. Töötajate keskmine arv arvestatakse vastavalt Statistikaameti poolt töötajate keskmise arvu arvestamise juhendile (Üldeeskirja kontoplaani ... 2013: 65).

Aastatel 2005–2009 on toimunud ametkondades pidev kaadri vähenemine. Stabiilsena on seisnud kõrgematel ametikohtadel töötavate inimeste arv, seda eelkõige selle tõttu, et nende keskmine sissetulek on suurem kui reakoosseisul, kelle hulgast on töölt lahkumine märgatavalt suurem (vt lisa 3).



**Joonis 13.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve töötajate keskmine arv aastatel 2005–2009 ning Politsei- ja Piirivalveameti töötajate keskmine arv aastatel 2010–2013 koos trendijoonega (autori joonis lisa 3 andmete põhjal).

<sup>1</sup> Politseid kasutatakse, kui räägitakse kogu politseiorganisatsioonist, eraldamata üksikuid organisatsiooni struktuuriüksuseid (nt prefektuurid jne).

<sup>2</sup> Piirivalvet kasutatakse, kui räägitakse kogu piirivalveorganisatsioonist, eraldamata üksikuid organisatsiooni struktuuriüksuseid (nt piirivalvepiirkonnad jne).

Aastatel 2010–2013 on töötajate arv jätkanud vähenemist. Kui 2005. aastal oli töötajate arv kõige suurem, 7537 töötajat, siis aastal 2013 on töötajate arv 5393, seega on töötajate arv vähenenud selle aja jooksul ligikaudu 29%, ehk töötajad on kas ise lahkunud või koondatud erinevate reformide tulemusel neil aastatel (vt joonis 13).

Selline trend on halb, sest pidev kaadrioolavus ja vähenemine hakkab mõjutama Politsei- ja Piirivalveameti poolt pakutavaid teenuseid, olgu selleks liiklusjärelvalve, korrakaitse, merepääste, riigipiiri valvamine või mõni muu tegevus. 2010. aastast alates, kui alustas tööd Politsei- ja Piirivalveamet, trend jätkus (andmed lisa 3). Vanemametnike (konto 900110) vähenemise protsent on ajavahemikul 2010–2012 olnud 3,8%, nooremametnike arv (konto 900120) on vähenenud koguni 36,3% ja vanempolitseiametnike arv (konto 900410) on vähenenud 7,6%. Antud tulemi puhul tuleb arvestada veaprotsendiga, kuna nendel kontodel kajastatud ametnikud võisid liikuda ka kõrgemale ametikohale ehk teisele kontole. Kuid töötajate üldarvus on toimunud aastatel 2010–2012 vähenemine 4,8%. Kõrgemate politseiametnike arv on tõusnud alates 2010. aastast ja seda eriti hüppeliselt 2012. aastal, kuid selle tingis Politsei- ja Piirivalveametis läbiviidud ametikohtade hindamine, mille eesmärk oli paika saada ühised alused palkade kehtestamiseks, ning selle tulemusel jaotati ümber ka inimeste paiknemine struktuuris. Enne võisid samal tasemel töötavad ametnikud saada erinevat palka, mis olenes sellest, millisel suunal ta töötas (politsei, piirivalve või KMA). Samas ühendamise seletuskirjas ja poliitikute poolt antud intervjuudest ajakirjanikele toodi välja, et asutuste ühendamisega seonduvalt ei ole plaanis inimeste arvu vähendamine (Rand 2009, Politsei ja Piirivalve seaduse (343) eelnõu seletuskiri), kuid mida ei kinnita viimased muudatused struktuurides. 2013. aastal on toimunud järjekordsed muudatused ja selle alusel on kaotatud ära politseiametnike kontod ja kõik on tõstetud ümber ametnike kontodele (vt lisa 3 ja lisa 8).

### **2.3. Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimisega kaasnenud kulude muutused**

Paljud uuringud on toonud ära, et avaliku sektori kulud peaksid olema palju väiksemad ja neid peaks kasutama tõhusamalt. Lane (1996: 190) on öelnud, et isegi siis, kui

suudame määratleda mitmeid avaliku sektori bürokraatiale tüüpilisi iseloomujooni (hierarhia, legitiimne võim, autoriteet, suuruse maksimeerimine, kontrollimatus, paindumatus), peab meil olema tõendeid mitte tõhususe kohta, et väita või teha järeldusi, et ametkond raiskab vahendeid. Ühendamise reformi kavandajate kalkulatsiooni alusel pidi saavutatama liidetavate ametiasutuste tugistruktuuride ühendamise halduskulude kokkuhoiu 5–10% (Tabur *et al.* 2010: 23). Seda on siinkohal raske hinnata, kuna selle sisulisi arvutusi ei ole tehtud. Peadirektor tõi küll oma intervjuus ära, et „... *temal ei ole anda dokumente, kuid subjektiivne arvamus on, et 15–20% on suudetud kokku hoida halduskuludelt ja need kokkuhoitud summad on suunatud tänavatele*“.

Kui teooriates rõhutatakse enamasti, et organisatsioonide ühendamiste üheks eesmärgiks on saavutada kulude kokkuhoid, siis näiteks intervjueeritav 2 on öelnud, et tema „... *kokkuhoidu ei näe, pigem on organisatsioonil tekkinud ääretult palju murekohti, mille lahendamiseks lihtsalt raha ei ole*“. Seevastu intervjueeritav 1 on toonud ära, et „... *turvalisuse eesmärgil on ressursside (inimesed, raha, tehnilised vahendid, teadmised jne) kasutamine muutunud*“. Ressursside optimaalsem kasutamine oli seatud üheks ühendamise põhjenduseks Politsei- ja Piirivalveseaduse seletuskirjas. Seega saab väita, et ressursside osas toimub parem kasutamine. Peadirektor tõi intervjuus ära, et „... *lihtsam on kasutada erinevaid ressursse (nt helikopter). Eelnevalt oli helikopteri kasutamine väga aeganõudev protseduur, mis nõudis palju erinevaid kooskõlastamisi*“.

Politsei- ja Piirivalveameti ühendamise tulemuslikkuse analüüsimiseks kajastatakse tegevuskuludena kogu asutuse tegevusega seotud kulusid. Kuna kulude liigitus on väga ulatuslik ja laialivalgus, siis on autor oma töös kasutanud kulude grupeerimisel saadud tulemusi. Vaatluse alla on võetud olulisemad kulude grupid. Kõige suuremad kulude grupid on tööjõukulud ja majandamiskulud. Kõikide erinevate gruppide analüüsimiseks kasutab töö autor Rahandusministeeriumi riigi raamatupidamise saldoandmike infosüsteemist saadud ning koondatud andmeid.

Selleks, et andmed oleksid võrreldavad, on kroonid teisendatud eurodesse. Töö autor koondas kõikide üksikute üksuste detailsed tulemiarued eesmärgiga leida peamisi

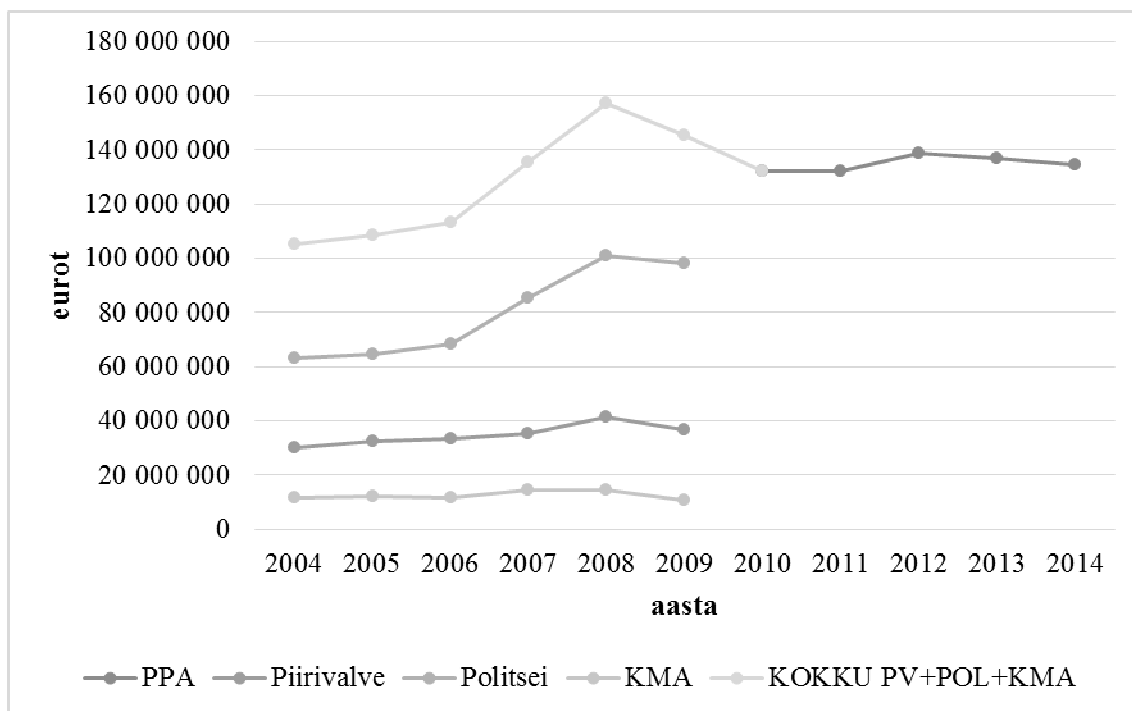
erinevusi ja tekkinud trende. Lisas 4 on toodud ära kõik kasutatud tehingupartnerite koodid<sup>3</sup>.

Kulude analüüsi on otstarbekas alustada eelarvete suurematest muutustest. Võrdlemiseks on võetud kolme ameti eelarved enne ühendamist ja ühendamise järel. Enne ühendamist on summeeritud aastad 2005–2009, et saaks võrrelda Politsei- ja Piirivalveameti eelarvet eelnevate aastate ametite eelarvetega.

Majanduskriisi ajal langes Politsei- ja Piirivalveameti eelarve maht ja 2010. aastal oli eelarve maht põhimõtteliselt samal tasemel 2007. aastaga (vt joonis 14). Aastatel 2010–2012 on eelarve maht tõusnud 5% võrra, SKP aga on tõusnud 16%. See näitab, et Politsei- ja Piirivalveameti eelarve on väga tugevasti korrelatsioonis riigieelarvega ja kehtib ka Wagneri seadus. Alates aastast 2013 on Politsei- ja Piirivalveameti eelarve vähenenud ja aastal 2014 on eelarve jõudnud tagasi samale tasemele, mis oli 2010 ja 2011 aastal.

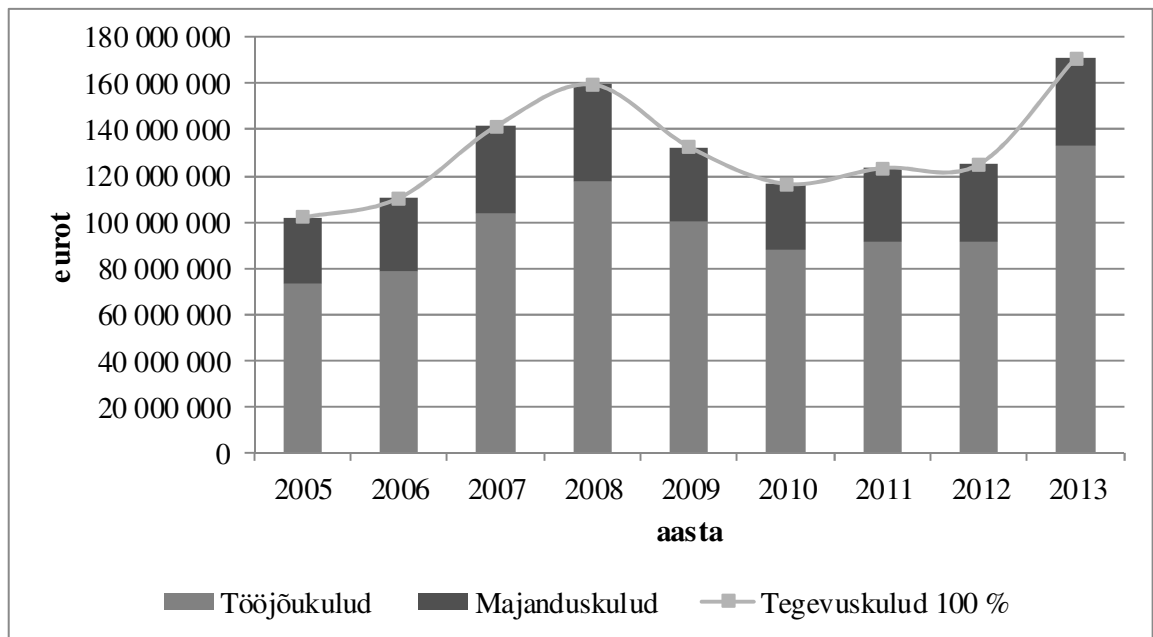
---

<sup>3</sup> Autor leidis selles vea, sest seal on toodud Politseiprefektuuride koodide kehtivuse alguseks 31.12.2003, mis tegelikult on lõpu kuupäevaks, kui prefektuurid ühendati ja järgi jäi ainult 4 prefektuuri.



**Joonis 14.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve eelarvete võrdlused aastatel 2005–2009 ning Politsei- ja Piirivalveameti eelarve aastatel 2010–2014 (autori joonis Riigieelarve seadused 2005–2014 põhjal).

Politsei- ja Piirivalveameti eelarve koostatakse iga aasta kohta eraldi ja see on sõltuvuses riigieelarve prognoositavast mahust. Sellest tingituna on tegevusmahte keerukas planeerida, kuna eelarvemahtude vähenemisel kahanevad ka tegevusmahud. Praktikas koostatakse aasta jooksul elluviidavate tegevuste plaan pärast eelarve piirnumbrite teadasaamist, misjärel planeeritakse tegevused tekkinud võimaluste järgi. Selle tulemusel jäävad seosed pikaajaliste strateegiatega nõrgaks. Politsei- ja Piirivalveameti läbiviidavate tegevuste maksumust hinnatakse ja planeeritakse lähtuvalt eelnevatest kogemustest (Sisejulgeoleku valdkonna 2012: 9)



**Joonis 15.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooni- ning piirivalve tegevuskulud aastatel 2005–2009 ning Politsei- ja Piirivalveameti tegevuskulud aastatel 2010–2013 (autori joonis lisa 9 andmete põhjal).

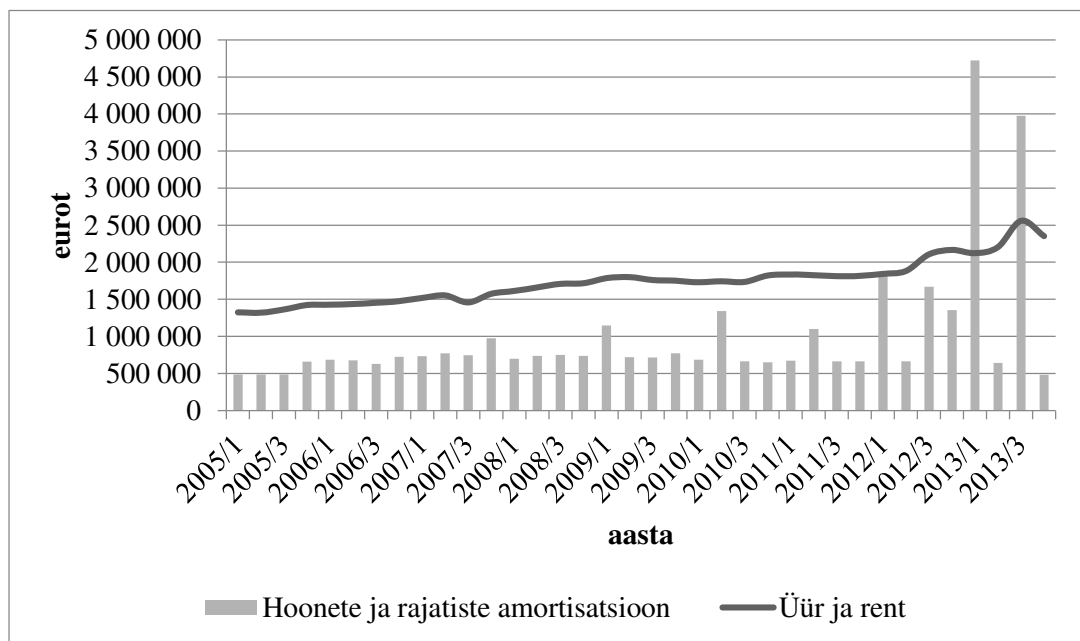
Analüüsimaaks Politsei- ja Piirivalveameti tegevuskulude muutusi aastatel 2005–2013 on vaatluse alla võetud kontogrupp 5 (tegevuskulud), mille alla kuuluvad eelarve koondkontod 50 ja 55 (vastavalt tööjõukulud ja majandamiskulud).

Vaadeldes tegevuskulude gruppi joonisel 15 (kus tegevuskulud on võetud 100%-ks), on näha, et tööjõukulud moodustasid aastatel 2005–2013 keskmiselt 74% ja majandamiskulud 26%. Nende näitajate osatähtsuse muutus on aastatel 2005–2013 olnud ainult mõni protsendipunkt, kulude struktuur on püsinud küllaltki stabiilne. 2009. ja 2010. aastal oli tööjõukulude osakaal 76%, 2011. aastal oli see langenud kahe protsendipunkti võrra 74%-le ja suurima tõusu tegi 2013. aastal, suurenedes viis protsendipunkti võrreldes aastaga 2012.

Majandamiskulud kasvasid pidevalt aastatel 2005–2008, ulatudes 2008. aastal 42 458 528 euron, edasi on toimunud langus ning 2012. aastal olid need 33 909 425 eurot (vt joonis 15) Samuti on toimunud majanduskulude tõus aastal 2013. Toimunud on küll kulude vähenemine, kuid see on tingitud pigem eelarvemahu vähenemisest.

Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulude puhul analüüsisin eraldi veel üürile tehtavaid kulutusi (konto 551108). Politsei- ja Piirivalveamet on riiklik organisatsioon,

millel on palju hooneid võetud üürile Riigi Kinnisvara AS-lt. Võiks eeldada, et mida kõrgemad on kulutused üürile, seda väiksem oleks oma hoonete kasutamine ja seega ka nendelt arvatud amortisatsioonikulu. Ometigi on viimastel aastatel mõlemad kuluartiklid kasvanud (vt joonis 16). Autor analüüsis lisaks ka kontogruppi 6110 – hoonete ja rajatiste amortisatsioon, et analüüsida kas üüri tõustes vähenevad kulud oma kinnisvarale.

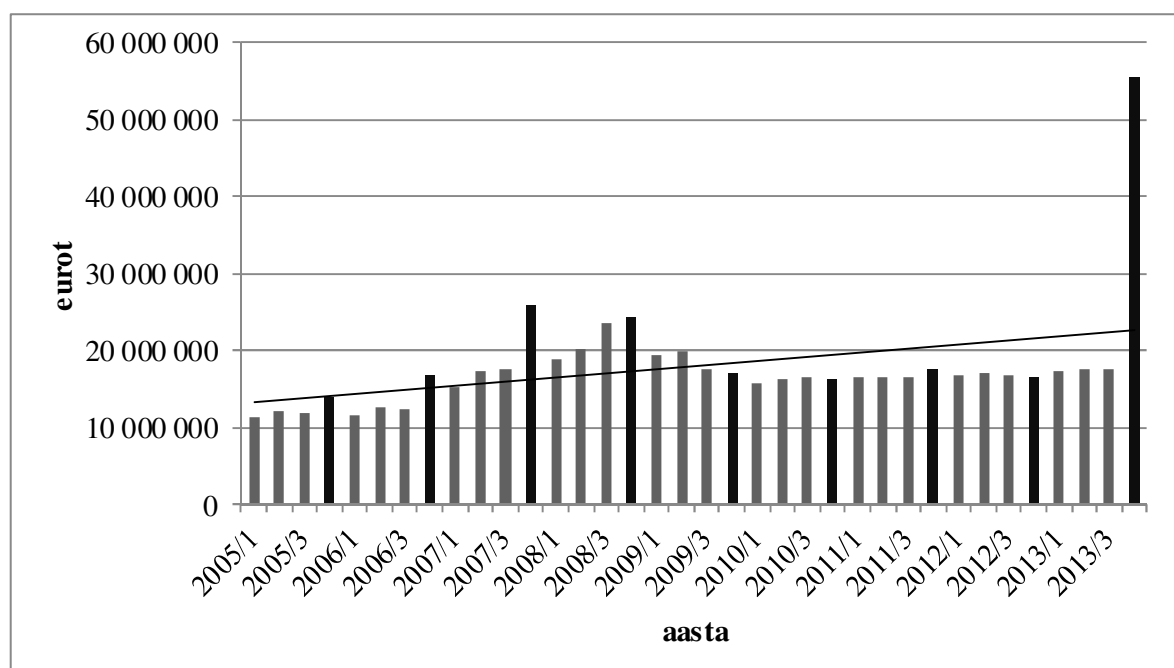


**Joonis 16.** Politsei- ja Piirivalveameti hoonete ja rajatiste amortisatsioon võrrelduna üüri ja rendiga aastatel 2005–2013 kvartalite lõikes (autori joonis lisa 10 andmete põhjal).

Joonisel 16 on toodud hoonete ja rajatiste amortisatsioon ja üür. Autori hinnangul peaks üüri tõusmisel amortisatsiooni osakaal vähenema, sest Politsei- ja Piirivalveameti omandis olevat kinnisvara on vähem, kuid trend on teine. Toimunud on ka märkimisväärsed suurenemised amortisatsioonis I ja III kvartalis.

Majandamiskulude osas on saavutatud kokkuhoid, kuid kinnistute, hoonete ja rajatiste majandamiskulud on suurenenud, seal ei ole saavutatud kokkuhoidu, kuid seda tingivad ka üha kallinevad kommunaalteenused. Pidevalt on suurenenud rendikulud, ometigi on selline tendents täiesti loogiline, kuna suurenenud on rendile võetud kinnisvarade osakaal.

Kui jätta välja 2013. aasta koondamised (vt joonis 17 ja tabel 8 lk 53), siis tööjõukulude vähenemine on toimunud, kuid seda fakti selgitavad nii vähenenud eelarve, mille tulemusel ei ole võimalik rohkem kulutada kui ka määrustega kehtestatud palgakomponendid. Muidugi on seotud see ka töötajate arvu vähenemisega. Autori hinnangul on kitsaskohaks pidevalt suurenev üürikulu ja Riigi Kinnisvara AS-ilt üüritava ruumide osakaalu suurenemine, mis seab kohustuse Politsei- ja Piirivalveametil maksta kasutatavate üüripindade eest.



**Joonis 17.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve töötasud aastatel 2005–2009 ning Politsei- ja Piirivalveameti töötasud aastatel 2010–2013 kvartalite kaupa (autori joonis lisa 5, 6, 7 ja 8 andmete põhjal).

**Tabel 8.** Töötasude kvartaalne jaotus aastatel 2005–2013.

<b>Kvartal</b> <b>Aasta</b>	<b>I kvartal</b>	<b>II kvartal</b>	<b>III kvartal</b>	<b>IV kvartal</b>
<b>2005</b>	22,8 %	24,5 %	24,3 %	28,3 %
<b>2006</b>	21,8 %	23,8 %	22,9 %	31,4 %
<b>2007</b>	19,9 %	22,9 %	23,1 %	34,1 %
<b>2008</b>	21,9 %	23,1 %	27,1 %	27,9 %
<b>2009</b>	26,3 %	27,0 %	23,7 %	23,0 %
<b>2010</b>	24,3 %	25,1 %	25,4 %	25,2 %
<b>2011</b>	24,6 %	24,7 %	24,8 %	25,9 %
<b>2012</b>	25,0 %	25,3 %	25,1 %	24,6 %
<b>2013</b>	16,1 %	16,2 %	16,3 %	51,5 %

Allikas: (autori tabel riigi saldoandmike infosüsteemi andmete põhjal).

Aastatel 2005–2009 töötasud tõusid, seejuures torkab silma, et kõige suurem on töötasukulu alati neljandas kvartalis (vt joonis 17 lk 53), kus makstakse välja preemiaid ja lisatasusid, et eelarvega eraldatud töötasufond ära kulutada. Antud trend joonistub ka muudes kuludes (kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud).

Võttes aluseks aastase töötasu, milleks on 100%, peaks iga kvartali keskmiseks väljamakseks olema ligikaudu 25%. Seega saab väita (vt tabel 8 lk 53), et motivatsioonipaketti rakendati aastatel 2005–2008 viimasel kvartalil või lausa viimasel kuul, et aasta lõikes saaks eelarves planeeritud töötasu ära kulutatud.

Kui Ernst & Young Baltic AS nägi ette ametnike vähendamist ameti struktuuriüksustes (nt personalibüroo, finantsbüroo jne), siis kriitiline vähenemine toimub pigem madalama astmete politseinike hulgas. Ernst & Young AS tõi oma analüüsis välja ka ligikaudse rahalise mõju personalikulude eelarvele (vt tabel 9).

**Tabel 9.** Ernst & Young AS poolt välja toodud muudatustega kaasnev ligikaudne rahaline kokkuvõide personalikuludel.

Muudatusest mõjutatud üksus	Ametikohtade arvu hinnanguline muutus	Ligikaudne mõju personalikulu eelarvele (eurot)
Personalibüroo	-22	-561 598
Finantsbüroo	-12	-306 326
Dokumendihaldusbüroo	-68	-1 735 850
Prefektuuride Koordinatsioonibürood	-37	-944 367
Politsei- ja Piirivalveameti Koordinatsioonibüroo	-19	-485 020
Peadirektori asetäitja	1	49 640
Peadirektori asetäitja nõunik	1	25 530
Teenuse analüütikud	10	255 270
<b>KOKKU:</b>	<b>-138</b>	<b>-3 702 730</b>

Allikas: (autori tabel Sisejulgeoleku valdkonna... 2012: 43 põhjal).

Ernst & Young AS poolt välja pakutud muudatustega (vt tabel 9) põhjal oleks pidanud ametikohtade arv vähenema 138 ametniku võrra, mille tulemusel oleks kokkuvõide olnud hinnanguliselt 3,7 miljonit eurot, kuid tegelikult suunati suurem osa ametnikest ringi teistesse osakondadesse, et mitte kaotada häid spetsialiste. Koondamine oleks läinud ka koheselt vastuollu Politsei- ja Piirivalveameti loomise seletuskirjaga, kus oli toodud, et ühendamine ei too kaasa töötajate arvu vähendamist. Ühendametiga on küll saavutatud

kulude kokkudevõid, kuid seda suuresti vähenenud eelarvemahu ja töötajate arvu vähenemise arvelt.

**Tabel 10.** Intervjueritud juhtide hinnang Politsei- ja Piirivalveameti ressursside kasutamisele ja kulude vähenemisele.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Ressursside kasutamine ja kulude vähenemine.	<p>(PD) ressursside kasutamine on olnud mõjus aga see tuleks numbritesse panna, subjektiivne arvamus on, et 15–20 % on tugiteenuste arvelt kokku hoitud ja pandud tänavale.</p> <p>(1) Turvalisuse eesmärgil on ressursside (inimesed, raha, tehnilised vahendid, teadmised jne) kasutamine muutunud.</p> <p>(2) Kokkudevõidu ei näe, pigem on organisatsioonil tekkinud ääretult palju murekohti, mille lahendamiseks lihtsalt raha ei ole.</p> <p>(3) Ressursside kasutamine on läinud paremaks ja seda võimaldab ka maakondlik vaade (nt kütuse ja kilomeetrite osas). Rahapöolelt ei oska öelda.</p> <p>(4) Kulude vähenemise kohta ei oska hinnangut anda. Ressursside paindlik kasutamine maakonna vaates on olnud positiivne.</p> <p>(5) Lääne mõistes on kindlasti ressurssi kasutamine paranenud, Ida ja Lõuna mõistes ehk mitte eriti.</p> <p>(6) Ressursi kasutamine igapäevaste tööülesannete täitmisel on kindlasti paranenud. Sõltub suuresti valdkondade vahelisest koostööst.</p> <p>(7) Mina ei tea palju ressurssi sai kokku hoitud, kuna neid andmeid ei jagata. Eks ressurssi kasutamine on paranenud küll aga kulud ei ole vähenenud.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Politsei- ja Piirivalveameti juhtide antud hinnangutes (tabel 10) toovad osad intervjueritud juhid välja, et ressursside kasutamine on muutunud paremaks, kuid kulude vähenemise kohta ei osata hinnanguid anda. Seitsmest juhist kuus on toonud, et ressursside kasutamine on muutunud paremaks aga samas ei osata hinnata, kui palju on kulud vähenenud. Osad juhid on toonud koguni ära, et nende meelest on kulud isegi suurenenud.

Autori hinnangul on suudetud 2010.–2012. aastal stabiliseerida Politsei- ja Piirivalveameti töötasude suured kõikumised neljandas kvartalis v.a aasta 2013. 2013. aastal on toimunud küll märgatav hüpe viimases kvartalis, kuid see oli tingitud koondamistest ja suurtest koondamishüvitiste väljamaksmistest. Väidetav kokkudevõid on autori hinnangul saavutatud töötajate vähenemise tulemusena, mis seab ohtu teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamise.

Kokkuhoiu saavutamise eesmärgi varjus peab siiski suurima riskina välja tooma ametnike arvu pideva vähenemise, eelkõige pädevusi kandvate ametnike hulgas ja nende hulgas, kes puutuvad otseselt kokku kodanikega (patrullpolitseinikud, piirivalvurid). Kasvav tendents on sisejulgeoleku tagamise kvaliteedi halvenemine hajaasustuse piirkondades ja isegi tõmbekeskustes (politseijaoskonnad ei tööta enam ööpäevaringselt). Selle näite iseloomustuseks saab tuua 2012. aasta lõpupoole meedias suurt kõlapinda leidnud Lihula konstaabli juhtum, mis toob esile, et kui eelnev konstaabel läheb pensionile või lahkub töölt, võib osutuda raskeks uue konstaabli leidmine samale ametikohale.

## **2.4. Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise mõjurid ja tulemused**

Politsei- ja Piirivalveameti muudatuste juhtimist ja ühendameti reorganiseerimise tulemuste analüüsimisel tuginetakse autori originaaluuringul ning kasutatakse ka eelnevalt organisatsioonis läbi viidud uuringuid (Peitel, K. – Muudatuste kommunikatsioon Politsei- ja Piirivalveametis 2001–2010 (Lõuna prefektuuri näitel) ja Rei, R. – Organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel Politsei- ja Piirivalveameti loomise näitel), mis annavad hea ülevaate organisatsioonis toimunud ja töötajate hoiakutest Politsei- ja Piirivalveameti kohta. Samuti lisavad analüüsile usaldusväärset ka läbiviidud intervjuude tulemused (intervjuu küsimustik - lisa 1) erinevate taseme Politsei- ja Piirivalveameti juhtidega, kellest üks on peadirektor.

Iga eduka muudatuse puhul peab olema esmalt loodud eestvedav juhtgrupp (töögrupp). Kokkupandav juhtgrupp luuakse inimesi ligi tõmmates ja teinekord neid ka eemale tõugates (Kotter 2002: 46–47). Üheks pidevalt vahetuvaks inimeseks oli ühendameti loomise protsessi ajal siseminister, kelle vahetumine jättis kindlasti oma jälje kogu protsessile, sest uus inimene pidi end kurssi viima kogu eelneva protsessiga ning tal olid ka uued ideed reorganiseerimise läbiviimiseks. Kui ühendameti loomisprotsessiga alustas siseminister Kalle Laanet, siis edasi viis seda protsessi juba uus siseminister Jüri Pihl. Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise protsessi, mille tulemusel alustas

aastal 2010 tööd Politsei- ja Piirivalveamet, lõpetas juba järgmine siseminister Marko Pomerants.

Kolme ameti ühendamiseks moodustatud töögrupp (7-liikmeline projektimeeskond) väitis, et ametite ühendamisel peavad liitumise osalised olema võrdväärsed partnerid, valmis koostööks ja liikuma edasi, et jõuda strateegia püstitatavate sihtmärkideni. Selle saavutamise viisina nähti ühendamisstrateegia väljatöötamiseks konkreetse projekti loomist. Plaani kohaselt pidi projekti eesmärgiks olema lünkade täitmine ametite vahel sellistes valdkondades, nagu tegelik valmisolek ühendamiseks, strateegiline juhtimine, organisatsioonikultuuri ja väärtustega seotud aspektid, samuti isikute käitumine. Tulemuseks oleks pidanud olema ühine visioon, väärtused ja missioon ühendatud ametis ning tase strateegilises mõtlemises, kogu protsessi juhtimine oleks planeeritud korrektselt ning organisatsioonisiselt vajalikul tasemel tutvustatud, organisatsiooni liikmete poolt omaks võetud ja toetatud (Tabur *et al.* 2010: 12). Fakte, mis tõestaksid visiooni elluviimist 2010. aastal, autori kasutuses pole. Küll näitab kindla visiooni puudumine Politsei- ja Piirivalveameti loomise protsessis asjaolu, et ühendatud moodustamisel kaotati ära keskkriminaalpolitsei, mis taastati uuesti ühendatud moodustamise järel 2012. aastal (Keskkriminaalpolitsei... 2013).

Intervjueeritavate antud vastustest (tabel 11 lk 58) selgub, et siiani ei ole päris head selgust organisatsiooni visioonist (milleks on: oleme avatud, arengule ja inimestele suunatud, kõrgete eetiliste väärtustega asjatundlik partner turvalisuse loomisel), missioonist (milleks on: koostöös loome turvalisust) ja põhiväärtustest. Intervjueeritav 5 tõi ära, et „... väga tihti sellele ei mõelda, raha paneb kõik paika“. Intervjueeritav 3 kohaselt on „... visioon ja missioon kättesaadav, kuid on jäänud organisatsioonis kahe silma vahele. Kuna seis ei ole stabiilne, on visioon ja missioon ainult siiani sõnad paberil ja ei toimi sellisena“. Seega, kui keskastmejuhtidel ei ole selgust organisatsiooni visioonist, missioonist ja põhiväärtustest, on seda raske nõuda ka reakoosseisust, sest just keskastme juhid on tõe kuulutajad nagu seda ütles ka peadirektor.

Peadirektor tõi oma vastuses ära, et „... visioon, missioon ja põhiväärtused on kindlasti need pühad asjad, mis tuleb organisatsiooniga läbi rääkida“. Kuigi visioon ja missioon on organisatsioonis kehtivad ja kirjas, tulid paraku põhiväärtused kõige lihtsamal viisil.

Selleks liideti kolme ameti põhiväärtused üheks ja kokku on neid nüüd kaheksa: usaldusväarsus, avatus, inimesekesksus, turvalisus, professionaalsus, ausameelsus, inimlikkus ja koostöö (Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb 2013). Autori hinnangul on neid ilmselgelt liiga palju, mistõttu on need laialivalguvad ning osaliselt ka kattuvad. Samuti ei ole autori teada kehtivat visiooni ja missiooni laiemalt organisatsioonis tutvustatud, et töötajad teaks, kuidas juhtkond nende tähendust selgitab, sest vastasel korral on nad lihtsalt sõnad paberil. Seda, et ei suudeta selgitada visiooni ja missiooni tähendust, on näha ka intervjuudes antud vastustest.

**Tabel 11.** Intervjueeritud juhtide hinnangud Politsei- ja Piirivalveameti visioonile ja missioonile.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Organisatsiooni visioon ja missioon – kuivõrd neid järgitakse.	<p>(PD) Väärtused, missioon ja visioon on kindlasti need pühad asjad mis tuleb organisatsiooniga läbi rääkida. Saime alles nüüd (2014. aastal) visiooni pikemalt lahti kirjutatud, et milline organisatsioon on kolme aasta pärast.</p> <p>(1) Visioon ja missioon on erinevate organisatsiooni toimetehhanismide kaudu kogu aeg kasutuses (teenistusastmete ülendamine, distsiplinaarpraktika jne).</p> <p>(2) Neid jälgitakse niivõrd kuivõrd on see organisatsioonile vajalik. Ametnikelt aga eeldatakse põhiväärtuste kohast käitumist, mida hinnatakse iga aastasel arenguvestlusel.</p> <p>(3) Visioon ja missioon on kättesaadav kuid on jäänud organisatsioonis kahe silma vahele. Kuna seis ei ole stabiilne on visioon ja missioon ainult siiani sõnad paberil ja ei toimi sellisena.</p> <p>(4) Missioon on hästi sõnastatud ja on orienteeritud mitte ainult sisemisele koostööle vaid ka välisele koostööle.</p> <p>(5) Väga tihti sellele ei mõelda, raha paneb kõik paika.</p> <p>(6) Missioonist ja visioonist lähtuvalt oli ka üks esialgseid eesmärke ühendameti loomisel – pakkuda koostöös erinevate valdkondadega ja olemasoleva ressursiga võimalikult maksimaalset turvalisust kogukonnale. Samuti pakkuda teenust „ühest aknast“. Neid järgitakse vähem või rohkem ja on suuresti sõltuv inimese taustast, arusaamadest, hinnangutest ja tema enda põhiväärtustest.</p> <p>(7) Mida mõelda visiooni all, see on omaette küsimus. Meie poolt nähakse ühe visioonina, et inimene täidab kõik elektroonselt ja hiljem saadetakse kõik dokumendid postiga koju.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Põhiväärtuste muutmise algatas Lääne prefektuur 2012. aastal omal initsiatiivil, viies läbi arutelusid erinevates Lääne prefektuuri struktuuriüksustes ja aruteludesse oli kaasatud võimalikult palju töötajaid. Peadirektor tõi intervjuus ära, et „... ameti tasandil pilati Lääne prefektuuri oma põhiväärtuste väljatöötamise protsessiga aastatel 2012, ja

*küisiti, et mida te seal teete“? Nagu peadirektor ütles eelnevalt, on visioon, missioon ja põhiväärtused väga tähtsad organisatsiooni arengus ja nende väljatöötamine ei saa toimuda ainult paberil, vaid sinna tuleb kaasata kogu organisatsioon. Selle tähtsus seisneb autori hinnangul selles, et ainult nii on võimalik tagada töötajate hulgas arusaam organisatsiooni visioonist, missioonist ja igast põhiväärtustest.*

Lääne prefektuuris toimunud arutelu lõpptulemusel (2012. aastal) jäi kaheksast põhiväärtusest alles neli, milleks on: professionaalsus, usaldusväarsus, inimlikkus ja koostöö. Paraku ei ole Politsei- ja Piirivalveameti põhiväärtuste aruteludega veel alustatud.

Küsimust tekitab, et kui enne ühendameti loomist süsteemid töötasid, siis miks võeti ette nii ulatuslik reform. Seaduse seletuskirjast selgub, et üheks eesmärgiks oli piiratud ressursi optimaalne rakendamine turvalisuse tagamiseks. Organisatsiooni suuruse muutumine toob kaasa kokkuhoiu materiaalsete ressursside ja tehnoloogia (seiretehnika, õhu- ja veesõidukid, biomeetria jms) kasutamisel (Politsei ja Piirivalve seaduse (343) eelnõu seletuskiri). Lisaks pidi valdkondliku juhtimis- ja vastutusahela rakendumisel olema kiiremini võimalik teostada inimressursi mahukaid operatsioone kriisisituatsioonides. Intervjuueritav 1 toob ära, *et „... nimetatud ametite liitmine oli mõistlik otsus mitmel põhjusel, millest ilmselt olulisim on kontekst – meil on väike riik, mis niisuguseid ühendamisi toetab ja võimaldab. Riigivalitsemise kahanevad ressursid ning soov vähendada dubleerimist riigiametites on asjakohased soovid, püüdemaks nii odavuse/efektiivsuse, kui ka kvalitatiivsete muudatuste poole“.*

Intervjueeritavad toovad ära, et suuresti on muudatused tingitud ümbritseva keskkonna muutustest ja vajalik oli see selleks, et ühiselt töötades saame meile eraldatud ressurss paremini kasutada. Üks intervjuueritav oli ka kriitilisem ja tõi oma vastuses ära, *et tugitegevuste ühendamist on saanud sootuks teine „asi“.*

Kuigi ühendamist peetakse otstarbekaks on tollane siseminister (Kalle Laanet), kelle valitsemise ajal hakati ühendamist arutama, toonud oma vastuskirjas autorile ära liitmise esmased põhjused. Nendeks oli, *et „... aastatel 2006-2007 eraldati riigieelarvest siseturvalisuse ametkondadele lisaraha suuruses 25-30%. Siseministeeriumi juhtkonnale oli selge, et jätkuvalt valdkonna rahaliste vahendite*

*kasvatamine on keeruline ilma, et maksumaksja ei hakkaks küsima, mida on tehtud paremini ja efektiivsemalt. Sellest tulenevalt algatati SWOT analüüs, et selgitada välja, kus eri ametkondade vahel toimub funktsioonide dubleerimine, mis ei kahjustaks põhieesmärkide saavutamist. Ühendamine kindlasti oli vajalik, aga kahjuks ei tehtud seda nii nagu algul plaaniti“.*

**Tabel 12.** Intervjueeritud juhtide hinnang politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve reorganiseerimisele.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Ühendamise vajadus	<p>(PD) See on olnud õige otsus. Ressursside parem kasutamine, milleks oli toetava poole vähendamine ja sealt saadud vahendite ümber suunamine põhivaldkondadesse.</p> <p>(1) ühendamine oli vajalik piiratud ressursside parema ärakasutamise eesmärgil.</p> <p>(2) ühendamise puhul oli tegemist poliitilise otsusega ja tugitegevuste ühendamist on saanud sootuks teine „asi“.</p> <p>(3) seoses Schengeniga liitumisega oli vajalik midagi muuta. Kantselei ja logistika poole vähendamine annab kokkuhoiu aga samas mingites asjades asi toimib, mingites mitte ja ei saagi toimima.</p> <p>(4) oli vajalik eelkõige riigi ressursside otstarbekama ja paindlikuma kasutamise eesmärgil.</p> <p>(5) oli vajalik, kui algselt nähti ainult kindlat oma spetsiifikat siis nüüd on aga vajalik näha laiemalt, et olla edukas.</p> <p>(6) oli vajalik selleks, et vähendada dubleerivaid tegevusi ning lihtsustada erinevate valdkondade vahelist koostööd.</p> <p>(7) Politsei ja KMA ühendamine oli tõesti vajalik ja neid ei oleks pidanud kunagi lahku lööma. Küsimus on kas piirivalve oleks pidanud ühendama?</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Täpsustamaks algseid plaane, esitas autor lisaküsimuse endisele siseminister Kalle Laanetile. Kalle Laanet tõi oma vastuskirjas ära, et „... algsete plaanide alusel ei nähtud ette nelja osakonnajuhi ametikohta, koordinatsiooniüksust ametis ja prefektuurides. Eesmärk oli suurendada arvukust ja võimekust nn. „põllul““. Seega saab kinnitust, et siseministrite vahetusega toimusid muudatused ka reorganiseerimise protsessis, sest uuel ministril olid uued ideed ja osapooltel oli samuti võimalik reorganiseerimise protsessi suunata ja mõjutada rohkem neile sobival viisil.

Lisaks kohtas ühendameti reorganiseerimise ajal soovimatust tegeleda kriitilisemate probleemidega. Intervjueeritav 2 on toonud ära, et „... kuigi kokkuvõtvalt nägid loojad kogu ühendameti tekitamisel ette valdkonnavahelisi fundamentaalseid erinevusi siis nende võimalike probleemide ületamiseks seda teemat sisuliselt eirati ja räägiti

muudest asjadest. Otsus oli ju tehtud ja sellele vastavalt tuli luua kest selle otsuse ümber“. Autori hinnangul viiakse Eesti avalikus sektoris muudatusi läbi liiga kergekäeliselt, arvestamata hinnanguid analoogsetele protsessidele, seejuures teaduslikke käsitlusi ja tuginemata muudatuste juhtimise teooriatele.

**Tabel 13.** Intervjueeritud Politsei- ja Piirivalveameti juhtide hinnang reorganiseerimise käigus tekkinud probleemidele, mis takistasid muudatuste elluviimist.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Probleemid muudatuste elluviimisel	<p>(PD) Sellise suure organisatsiooni liitmine ongi hästi pikk protsess. Olime organisatsioonikultuuriliselt teistsugused. See on probleem, millega tuli tegeleda ja tuleb ka täna tegeleda, sest hästi palju militaarset sugemeid on sees.</p> <p>(1) Probleemid olid etteaimatavad, mis tekivad militaarse, poolmilitaarse ja tsiviilorganisatsioonide liitmisel ning puudusid ka koolitused juhtidele kui töötajatele, mis oleks neid ettevalmistanud uues olukorras töötamiseks.</p> <p>(2) informatsioon oli sisutu ja üldine, mis tekitas töötajates lisaküsimusi, kuid millele tihti ei osatud vastata.</p> <p>(3) Erinevate tasemete juhid ei suutnud nii hästi üksteisele maha müüa oma tööd, et kõik saaksid aru, mida nad teevad. Pigem ongi kõige suurem takistus, et me ei tea, mis tööd keegi teeb.</p> <p>(4) inimesed ei tahtnud oma valdkonna raamidest välja tulla ja tegelesid peamiselt oma valdkonna tööga. Ei tahtnud ennast positsioneerida maakonna turvalisuse pakkujana vaid toonitati oma valdkonna kuuluvust.</p> <p>(5) paljud olid muudatuste vastu ning tänapäevani töötavad vastu ehk ei ole läinud muudatustega kaasa. Negatiivse aspektina, tekkis valdkondlik juhtimine mis viis selleni, et iga valdkond keskendus ainult oma tegemistele ja üle Politsei- ja Piirivalveametilist vaadet ei näinud keegi.</p> <p>(6) probleemiks oli saada toimima erinevate valdkondade vaheline koostöö ning käivitada toimiv valdkonnapõhine juhtimine. Ametnike kultuurilise eripära arvestamine ning sellest tulenevate pingete maandamine.</p> <p>(7) Probleemiks oli see, et hakati koondama teatud personali.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Kuigi nähti ette fundamentaalseid erinevusi, ei võetud nende parandamiseks midagi ette. Intervjueeritav 1 (tabel 13) toob ära, et „... *probleemid olid etteaimatavad, mis tekivad militaarse, paramilitaarse ja tsiviilorganisatsioonide liitmisel ning lisaks puudusid ka koolitused nii juhtidele kui ka töötajatele, mis oleks neid ettevalmistanud uues olukorras töötamiseks*“. Seega nähti ette tekkivaid probleeme, aga neid eirati ja nagu intervjueeritav 6 ütleb, siis tuleb „... *arvestada ametnike kultuurilise eripäraga ning tuleb töötada pingete maandamise eesmärgil*“. Reorganiseerimise protsessi tulemused oleks kindlasti olnud paremad, kui juba algselt oleks arvestatud erinevustega, mis on tingitud organisatsioonikultuuridest.

Kotter (2002: 6) väidab, et tähtis on arvestada ka organisatsioonide kultuuridega, sest just tavad pühivad märkimisväärselt lühikese ajaga põrnu suure hulga tööd. Ühendameti reorganiseerimise protsess oli keeruline ja autor on seisukohal, et just erinevatele organisatsioonikultuuridele tähelepanu pööramata jätmine on üheks peamiseks põhjuseks, miks hetkel kuuleb pidevat nurinat organisatsiooni töötajate hulgas ja seda eriti piirivalvurite poolel.

Enne ühendamist soovisid kaks piirivalves töötavat inimest uurida organisatsioonide kultuurilisi erinevusi ja pakkuda välja ettepanekuid kultuuride ühtlustamiseks, kuid selgus, et Politsei- ja Piirivalveamet ei ole eriti avatud süsteem ja tundub, et ei soovitud tegeleda ennetavalt erinevate organisatsioonikultuurialaste probleemidega. Autori arvates ei osatud tähtsustada organisatsioonikultuuride mõju muudatustele, mis tingibki töötajaskonna rahulolematuse.

Analüüsid endise peadirektori Raivo Kүүdi arvamust Postimehe veebilehel, tuleb välja, et eelnevalt ei soovitud tegeleda ametnike rahulolematuse vähendamisega, vaid nähti seda ainult ühepoolse probleemina, et ei soovita aktsepteerida ühendamist. Postimees esitas Raivo Kүүdile küsimuse: „*Kas olete nõus piirivalvurite kurtmisega, et neid pidevalt solgutatakse, organisatsiooni muudetakse, nii et neil pole stabiilset töökeskkonda ammu olnud?*“. Raivo Kүүt vastas: „*Sellega on nii ja naa. Me peame riigiametnikena aru saama, et töötame riigi ja rahva huvides ning peame tarvilike muudatustega kaasa minema. Ei saa olla kogu aeg mugavusseisundis, et väliskeskond muutub, aga meie oleme dinosaurused edasi ja arvame, et kõik on hästi*“ (Teder 2012). Autori hinnangul ei arvestatud ühendameti loomise käigus pehmete väärtustega ja selle tulemusel tekkis vastuseisus. Sellest oli tingitud vastuseis muudatustele, mis on kandunud üle ka Politsei- ja Piirivalveametisse.

Endine siseminister Jüri Pihl väitis, et kui asju saaks puhtalt lehelt alustada, oleks see kergem (Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu ... 2013). Jürgen Ligi (*ibid.*) juhtis oma küsimuses sellele ka tähelepanu, et liialt antakse järgi osapoolte nõudmistele, mis võib saada hilisemaks takistuseks. Vaidlused käisid auastmete, vormi ja märkide kohta, mis on aga väga tugevalt seotud organisatsioonikultuuriga ja neid muutmata ongi probleem enne ühendamist sinna protsessi sisse kirjutatud. Lisaks oleks pidanud

Siseministerium, alustades liitmise protsessiga, kaasama erinevate valdkondade spetsialiste (nt ülikoolide õppejõudude, kelle valdkonnaks on organisatsioonikultuur jne), kes oleks analüüsinud olukorda ning pakkunud parima võimaliku struktuuri, kultuuri, väärtused jne, ning muidugi ka organisatsiooni töötajaid.

**Tabel 14.** Intervjueeritud Politsei- ja Piirivalveameti juhtide hinnangud ühendamisele tekkinud vastuseisust.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Vastuseis ühendamisele	<p>(PD) Vastuseis oli tingitud mundri vahetusest ja kompetentsi puudumisest.</p> <p>(1) vastuseisud või eriarvamused olid seotud sageli personaalsete hirmudega (töö kaotamise, ümberkorraldamise jms) ja ametite ühendamine oligi iseenesest vastuseisu ületamine.</p> <p>(2) kaval manööver, mille tulemusel tugitegevuse ühendamisest, mis ei pidanud põhivaldkondades midagi muutma, sai üks suur kolhoos, kus kõik pidid siiski tegema kõike.</p> <p>(3) suuresti oli vastuseis piirivalve poolelt. Uuenduste vastu on kõigil ju ikkagi protest – parim kaitse on ju rünnak.</p> <p>(4) suuremat vastuseisu oli tunda piirivalvevaldkonna töötajate poolt, mille ületamiseks tuli igapäevaselt tegeleda selgitustööga. Ei saa hinnata, et tänaseks on valdkondade vahel piirid kadunud, kuid olukord on muutunud märgatavalt võrreldes 2010. aastaga.</p> <p>(5) minu mäletamist mööda just piirivalve juhtkond tõrkus.</p> <p>(6) suurim vastasseis oli tuntav erinevates organisatsioonikultuuridest tulenevalt.</p> <p>(7) meil siin Lääne pool küll vastuseisu ei olnud.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Tabelis 14 toodud vastustest selgub, et suurim vastuseis oli piirivalve poolelt. Samale järeldusele on jõudnud ka Tabur *et al.* (2010: 20). Reformi juhtrühm käitus reformi lansseerides professionaalselt. Liidetavate ametite juhtidele anti esmalt võimalus oma ametkondades tutvustada reformi ideestikku, kuid tagantjärele on selgunud, et ametite juhid ei rakendanud seda võimalust. Osad juhid lootsid, et reform jääb ära, ja ilmselt oli ka neid, kes pelgasid teema vastuolulisuse tõttu muutuda oma organisatsioonis ebapopulaarseks. Seda kinnitab ka Kalle Laanet, et „... kahjuks oli eriti tuntav vastuseis piirivalve juhtide poolt, mis kandus ka paljudele piirivalvuritele organisatsiooni erinevatel tasemetel. Kahjuks andsid erinevad poliitikud (riigikogu liikmed) vastuolulist infot piirivalvuritele, kuni selleni, et uue teenistusseaduse kolmanda lugemise eel loodeti eelnõu muutmist selliselt, et piirivalvet ei ühendata“. Seega puudus piirivalve juhtkonnal soov informeerida töötajaid eesseisvast.

Peitel (2012: 79) on välja toonud, et piirivalve poolelt lõhestas kommunikatsiooni tõhusamat toimimist asjaolu, et kuivõrd piirivalvurite vastasseis liitmisele oli tugev, ei olnud paljuski selle valdkonna esindajad ega ka kommunikaatorid huvitatud muudatuste kommunikeerimisest töötajatele. Seega võib aru saada, miks piirivalvurid on igale muudatusele nii vastu. Nendega on seda pidevalt tehtud. Suuresti toimuvad muudatuste tegemised, kaasamata alluvaid reformide alguses faasis, põhjendamata ja selgitamata muudatuse vajalikkust. See on aga tingitud piirivalve ajaloolisest taustast, sest pikka aega oli tegemist militaarse organisatsiooniga, kus määravaks sai kõrgema juhi tahtmine ja tihti puudus juhil soov kaasata alluvaid ja põhjendada neile muudatuse eesmärki. Sellist lähenemist aga tänapäeva muutuv maailmas enam alluvad ei talu ja nad võivad pettuda juhil, kui saavad vajaliku info ajakirjanduse kaudu teada.

Organisatsiooni muudatuste läbiviimisel ja selle edukusel on tähtsal kohal kommunikatsioon, millest sõltub kui hästi suudetakse muudatuse vajadust kommunikeerida nii organisatsiooni sees kui väljas. Hea kommunikatsioon on üheks edukuse võtmeks, millega saab anda vastuseisjatele selgitusi muudatuse vajalikkusest. Kommunikatsiooniga annab parandada ka sisekliimat, sest hea kommunikatsioon võimaldab maha võtta organisatsiooni sees tekkivaid pingeid. Läbiviidud sisekliima ja sisekommunikatsiooni uuringust tuleb välja piirivalveametnike suurem rahulolematuse Politsei- ja Piirivalveameti ühendasutuse erinevate aspektide, sealhulgas organisatsioonikultuuri suhtes. Autori kogemuse kohaselt on piirivalvurite hulgas levinud seisukoht, et Politseiamet oli ühendamise protsessis domineerivaks osapooliks, millest tulenevalt on piirivalveametnikud asunud kaitseseisundisse oma identiteedi ja varasema organisatsioonikultuuri säilitamiseks. Seda riski toodi välja ka ühendamise moodustamise töörühmas (Tabur *et al.* 2010: 11), kuid ometi ei suudetud riski vältida ja hilisemates läbiviidud magistritöödes (Peitel 2012 ja Rei 2012) on lisaks tekkivale kultuuride probleemile toodud välja ka puudulikku kommunikatsiooni.

Tabelis 13 (lk 61) antud vastustest selgub, et kuna ühendamise protsess oli kiire, ei osatud kõiki tekkivaid probleeme ette näha ja samuti ei suudetud anda vastuseid kõikidele tekkinud küsimustele. Jättes andmata vastused inimeste küsimustele, paneb see aluse erinevatele kuulujuttudele, mis aga ei pruugi olla positiivsed ja vastata tõele. Selleks

tulebki juhtidel tagada kommunikatsiooni toimimine mõlemas suunas ehk andes infot allapoole struktuuridesse ja saades sealt ka infot tagasi.

**Tabel 15.** Intervjueeritud Politsei- ja Piirivalveameti juhtide hinnangud ühendameti loomise eelsele kommunikatsioonile.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Ühendamis- eelne kommu- nikatsioon	<p>(PD) muidugi oleks võinud kommunikatsiooni rohkem olla. Oli palju vastutötamist kõikide osapoolte poolt. On küsitud, kas oleks pidanud nii kiirelt tegema? Mina pooldan seda, et mida pikem on inimese jaoks agoonia, siis tegelikult seda rohkem me teda demotiveerime.</p> <p>(1) nii lühiajalise perioodiga läbiviidud reformide puhul on raske määratleda info piisavust.</p> <p>(2) kommunikatsioon justkui töötas väga hästi ja informatsiooni jagus igas suunas, kuid probleem oli, et informatsioon oli kiirelt muutuv ja paljud asjad jäid kuni lõpuni segaseks.</p> <p>(3) infot oli päris piisavalt – enne liitmist, liitmise protsessi ajal ja peale liitmist. Võibolla tekitada info paljusus ka müra ja puudus oli, et hiljem ei pruukinud info paika pidada.</p> <p>(4) kommunikatsioon eri tasanditel oli kindlasti väga erinev ja ilmselt kõige suuremaks probleemiks osutuski arusaadava info viimine graafikujärgsete töötajateni, keda on süsteemis kõige rohkem.</p> <p>(5) mingisugune kommunikatsioon ju oli. Ehk oleks tulnud rohkem tava töötajaid kaasata ühendamise aruteludesse.</p> <p>(6) informatsiooni kanaleid oli loodud mitmeid – iseküsimusi palju ametnikud neid suutsid ära kasutada ja milliseks olid kujunenud nende hoiakud eelseisvaks.</p> <p>(7) minul oli see info väga ilusti olemas koguaeg. Nii kui midagi uut tuli, saime oma juhilt ka koheselt info kätte. Kommunikatsioon jooksis väga ilusti ülevalt alla aga seda mitte igas piirkonnas. Näiteks Lõuna regioonis ei toimunud see kommunikatsioon nii hästi.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Kommunikatsiooniprotsessi analüüsimisel, leidis samuti Peitel (2012), et ühendamise protsessis ei osatud hinnata, kui põhjalikku ja ettevalmistatud kommunikatsiooniplaani läheb reformi läbiviimiseks vaja. Liidetavate hoiakud ja suhtumine ühendamisse oli nende ajaloolisest taustast ettearvatav – küllaltki stabiilse ajaloo ja pikaajalise organisatsioonikultuuriga piirivalve „neelati alla“ reformidest räsitud ja oluliselt nõrgema organisatsioonikultuuriga politsei poolt. Sellegipoolest ei olnud juhtkond läbi kommunikatsiooni valmistunud seda barjääri leevendama. Lisaks olid sisekommunikatsioonis järgmised vead:

- kuigi liitmisprotsess oli kiire, ei kiirustatud kommunikatsiooniga (sama arvamusel on ka K.Laanet, et „... kommunikatsioon oli ühendasutuse loomisel

*puudulik. Venitati otsuste tegemisel ja nende kommunikeerimisel organisatsiooni“);*

- töötajate vähene kaasamine protsessi (intervjuueritav 5 on toonud oma vastuses samuti ära, et „... *mingisugune kommunikatsioon oli, kuid ehk oleks tulnud rohkem tava töötajaid kaasata ühendamise aruteludesse“);*
- põhiküsimuse unustamine – mis on liitmisest saadav kasu;
- vaikus kommunikatsioonis, mis puudutas nn ebasoodsaid teemasid.

Need on faktorid, mis tekitavad varjatud pingeid siiani. Tundub, et juhtimistasanditel on kõikidest ühendamise eesmärkidest aru saadud, ei ole seda mõistmist siiani reakoosseisu hulgas ja eriti piirivalve poolel, sest nende hinnangul on nad saanud lisaülesandeid juurde oma tavapärasele tegevusele, nagu seda kirjeldab ka intervjuueritav 2, et „... *vähemalt piirivalvuritelt kooriti ja kooritakse seitse nahka“.*

Fookusgruupiintervjuus, mille viis läbi Rei (2012: 43), tuleb samuti välja, et Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise kommunikatsioonile andsid intervjuul osalenud ametnikud valdavalt negatiivse hinnangu ning nimetasid järgmised häirivad asjaolud:

- toimus ühekordne informeerimine ühisel suurel koosolekul ning hilisem teavitamine seisnes pigem konkreetsete käskude või teadete jagamises, kuidas hakkavad asjad olema;
- olemas oli üldine teave ühendasutuse moodustamise kohta, kuid täpsem informatsioon tulevikus toimuva suhtes puudus;
- suur osa huvipakkuvast informatsioonist ühendamisprotsessi kohta saadi meedia vahendusel;
- palju oli liikvel kuulujutte (väikesed kontorid pannakse kinni, ees ootavad koondamised jms), mille kohta ei olnud võimalik saada täpsemat teavet ka keskastme juhtidelt;
- arvati, et tippjuhtkonnal oli tegelikult informatsioon olemas, kuid seda ei jagatud või tehti seda valikuliselt.

Tuginedes siseveebi postitustele ja intervjuueritavate vastustele, ilmnes, et vaatamata rahustavale sõnumile (nt „*liitmise järgselt oluliselt midagi ei muutu“*), järgnesid radikaalsed muudatused, millest osalt ka end informeeritud juhtideks nimetanud

intervjueeritavad kuulnud ei olnud. Omajagu võimendas barjääre konkreetsemalt kommunikatsioonis intervjueeritavate poolt väljatoodu, et suhtlust takistab bürokraatia, olulisest saadakse vahel teada meedia vahendusel, sageli tegeletakse näilise kaasamisega ning suhtlus ametiga on liiga kaootiline (Peitel 2012: 77). Bürokratia missiooniks on aga korraldamine ja selle efektiivsuse eelduseks on stabiilsus.

Autor hinnangul olid suurimad probleemid reakoosseisule informatsiooni jagamine, kes töötavad vahetustega. Seda kinnitab ka intervjueeritav 4, et „... *kommunikatsioon eri tasanditel oli kindlasti väga erinev ja ilmselt kõige suuremaks probleemiks osutuski arusaadava info viimine graafikujärgsete töötajateni, keda on süsteemis kõige rohkem*“.

Tõhusa tegutsemise eelduseks on organisatsiooni konkreetne struktuur ja kindlad protseduurireeglid. Muutes pidevalt struktuuri, tekib risk, et organisatsioon ei suuda saavutada tõhusust, sest inimestel võtab aega uue olukorraga harjumine. McCinsey 7S mudeli järgi tuleks keskenduda hoopis süsteemide muutmisele, et saavutada tõhusus, mitte pidevalt muuta struktuure, kuna see häirib töötajaid rohkem (Waterman *et al.* 2012: 21). Autor järeldab, et rikkudes muutmiste teooriaid, ongi tõhusust raske saavutada, sest kui töötajatel ei teki ühist sünergia, jääb organisatsiooni areng pideva vastuseisu tõttu toppama. Intervjueeritav 2 on lisanud, et „... *turvalisust tagaval organisatsioonil peab eelkõige endal olema sisemine turvalisus paigas. Siis saab seda ka väljapoole pakkuda. Kogu aeg ei pea kilomeetrite kaugusele kiikama, vahest tuleb ka jalge ette vaadata ja näha kas need kannavad kaugemale*“.

Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimisega suurenes vastutusvaldkond, harjumist vajab uus juhtimisstiil, mille eesmärk on püüda muuta struktuur lamedamaks. Selle tulemusel kaotati 2012. aasta algul ära prefektuurid kui eraldiseisvad subjektid ning nende alluvus pandi otse Politsei- ja Piirivalveametile ehk Siseministeriumi ülesanne on püstitada **eesmärgid**, Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne on öelda, **mida** teha eesmärkide täitmiseks ja prefektuuride ülesanne on olla eesmärkide lõplik teostaja. See aga ei taga siiani kindlat juhtimis- ja vastutustasemeid. Seda rõhutas ka Kalle Laanet oma vastuskirjas, et „... *selgelt on vaja ära määratleda juhtimis- ja vastutustasemed, samuti erinevate tasemete juhtide õigused e. juhtimisinstrumentide olemasolu*“ ja leiab siinkohal, et „... *Politsei- ja Piirivalveamet kui juhtorgan on liiga suur ja tegevusliinid ei tööta eesmärgipäraselt ja tulemuslikult*“.

**Tabel 16.** Intervjueeritud juhtide hinnangud Politsei- ja Piirivalveameti valdkonna ja oma struktuuriüksuse tööjuhtimiseks.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Juhi õigused töö korraldamiseks.	<p>(PD) mul on palju õigusi, mul on kõik olemas ja ma ei kurda, ainult annan minna ning ideid on, kuid päevad on liiga lühikesed.</p> <p>(1) saan mõjutada nii Politsei- ja Piirivalveameti kui struktuuriüksuse toimimist, kuigi need võimalused on ajas muutunud märkimisväärselt erinevates aspektides.</p> <p>(2) arvestades oma üksuse kõiki ressursse saan teha niipalju kui võimalik, oleks vahendeid rohkem teeks ka rohkem.</p> <p>(3) Täna seis segane. Ei ole siiani aru saanud – ühtepidi on valdkondlik juhtimine (ülevalt-alla), teistpidi igapäevane töö toimub ikkagi horisontaalselt ehk maakonna vaates. Kahe ristuva suuna pealt on raske.</p> <p>(4) Oma struktuuriüksuse toimimist saab mingil määral mõjutada. Ettepanekuid on võimalik töökorralduse osas esitada, mida arutatakse prefektuuri ja maakonnajuhtide nõupidamistel.</p> <p>(5) Ei saa vaadata ainult valdkonda, tuleb näha tervikut. Täna kahjuks veel ei nähta.</p> <p>(6) Igapäevase teenistuse osas on olukord palju lihtsam kui vaadata pikemaajalisi planeeringuid, mis on kohati ebaselged (otsused PPA tasandil). Otsustamise protsessi kaasatus on vähene.</p> <p>(7) Politsei- ja Piirivalveametis eriti ei saa aga oma struktuuriüksuses saan. Prefektuuri seisukohti saan mõjutada vähe.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Tabelis 16 on toodud intervjueeritud juhtide hinnangud valdkonna ja struktuuriüksuse töö korraldamiseks ja juhtimiseks ehk hilisemaks reorganiseerimiseks. See on tugevalt seotud sellega, mis kohapeal juht töötab. Kõige suuremad õigused on peadirektoril ja sealt liigub juhtimisahel allapoole ja seda enam vähenevad ka õigused töö korraldamiseks. Oma juhitavat struktuuriüksust saab iga juht muuta, kuid valdkondlike otsuste tegemisele on kaasatust vähe ja intervjueeritav 6 on öelnud, et „... *otsustamise protsessi kaasatus on vähene*“. Intervjueeritav 3 on lisanud, et „... *täna seis segane. Ei ole siiani aru saanud – ühtepidi on valdkondlik juhtimine (ülevalt-alla), teistpidi igapäevane töö toimub ikkagi horisontaalselt ehk maakonna vaates. Kahe ristuva suuna pealt on raske töötada*“. Ühe probleemina tõi Ernst & Young ära, et Politsei- ja Piirivalveameti üldine vastutusjaotus ei ole selge (Sisejulgeoleku valdkonna... 2012: 2), mis tuleb välja ka juhtide antud vastustest. Autor näeb, et vastutusjaotuse probleemi ei ole suudetud siiani lahendada, kuigi on aasta 2014.

**Tabel 17.** Intervjueeritud juhtide hinnangud Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuste ümberkujundamiseks.

Küsimus	Märksõnaline vastus
<p>Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuste ümberkujundamise võimalused.</p>	<p>(PD) Erinevate valdkondade kokku lõimimine ja selle tulemusel peab tekkima maakonna vaade.</p> <p>(1) Mõistlik oleks organisatsiooni kujundamisel vähemalt püüda arvestada lisaks odavuse/efektiivsuse kategooriatele ka turvalisuse erinevaid loogikaid ning (õppiva)organisatsiooni arengu põhimõtteid.</p> <p>(2) Otsused võiksid olla kindlad ja püsivad, et saaks tekkida stabiilsem ja kindlam keskkond milles ka ametnikud saavad ennast lõpuks määratleda ja oma tööd teha ilma, et peksid muretsema mis saab homme ja kas mul tööd on või kus ma üldse olen.</p> <p>(3) Juhtimisahel peaks olema paigas.</p> <p>(4) Sellised teenused, mida võivad osutada ka muud organisatsioonid tuleks politseil ära anda. Ametnike motivatsiooni seda tööd teha tuleb kuidagi tõsta. Pidevad muutused ja koondamiste hirm on motivatsiooni vähendanud. Süüteomenetlus tuleb muuta lihtsamaks. Kasutatavad programmid peavad olema töötajasõbralikud ja töökindlad. Bürokratiat tuleb vähendada.</p> <p>(5) Tuleb kaotada valdkondlik juhtimine ning püüda näha tervikut.</p> <p>(6) Tuleb jälgida esialgseid ühendameti loomise plaane ja rohkem rõhuda valdkondlikule juhtimisele.</p> <p>(7) Kaotada ära vaheprefektuur ja oleks otse alluvus osakonnale.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Tabelis 17 toodud vastustes selgub, et siiani on intervjueeritud juhtidele mitmed asjad ebaselged. Vastustest tuuakse ära, et tuleks ära määrata kindlad juhtimisahelad. Osaliselt ei saada aru, milline juhtimissüsteem toimub, kuna sama ülesanne võib tulla nii valdkondliku liini pidi kui ka prefektuuri poolt, olles väikeste erinevustega. Intervjueeritav 3 on öelnud, et „... *juhtimisahel peaks olema paigas*“. Segadust tekitabki valdkondliku juhtimise rakendamine, mille poole püüeldi, kuid mida nüüd on asunud muutma. Tekkinud segadus paistab ka intervjueeritavate antud vastustest, et ei ole päris selgust juhtimisahelates. Lisaks juhtimisahelatele tuuakse vastustes ära ka ametnike motivatsiooni tõstmise (vt intervjueeritav 4).

Intervjueeritav 1 on lisanud, et „... *mõistlik oleks organisatsiooni kujundamisel vähemalt püüda arvestada lisaks odavuse/tõhususe kategooriatele ka turvalisuse erinevaid loogikaid ning (õppiva)organisatsiooni arengu põhimõtteid*“. Autori hinnangul ongi suuresti praegused muudatused organisatsioonis seotud säästlikkuse saavutamisega.

**Tabel 18.** Intervjueeritud juhtide ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti allüksuste arendamiseks peale ühendameti loomist ja peamised puudused.

Küsimus	Märksõnaline vastus
Allüksuste arenemine peale ühendameti loomist.	<p>(PD) Seal on arenguruumi, kõvasti arenguruumi. Tulevad väga kardinaalsed kokku tõmbamised.</p> <p>(1) Ei hinda.</p> <p>(2) Pidevas liikumises.</p> <p>(3) Korrakaitse koos piirivalvega on suurem jõud, kui ennem, sest nüüd me teeme neid asju koos.</p> <p>(4) Üksused on arenenud võib olla veidi aeglasemalt kui algselt olid ootused. Takistavaks teguriks oli ilmselt asjaolu, et ei soovitud lisaks oma valdkonna töödele tegeleda teise valdkonna tegemistega.</p> <p>(5) Arengut on olnud, kuid areneda on veel tohutult.</p> <p>(6) Valdkondade vaheline koostöö on muutunud efektiivsemaks ja politseilise ressursi kaasamine on igapäevastesse tegevustesse on muutnud oluliselt lihtsamaks.</p> <p>(7) Hindele hea ja võib-olla väikese miinusega. On ju mõned liigsed asjad ära kaotatud ja muudetuid neid mis valesti tehti.</p>
Allüksuste kujunemise puudused ja tugevused.	<p>(PD) Põhiprobleem on see, et mõteviis on kasin. Tuleb mõelda mille või kelle jaoks ma töötan. Ma ei tööta ju selle pärast, et seadus ütleb nii vaid selle pärast, et inimesel on ootus turvaliselt Eestis elada. Juhtimise kohalt tuleb näha ka suurt pilti, mitte ainult oma valdkonda.</p> <p>(1) Ei hinda.</p> <p>(2) Muudatusi ei viida lõpuni läbi ja inimestel ei lasta harjuda enne kui uued muudatused juba peale tulevad.</p> <p>(3) Laias laastus on politsei poole tööd samaks jäänud ja muutunud on piirivalve pool. Korrakaitse koos piirivalvega on suurem jõud, kui ennem, sest nüüd me teeme neid asju koos.</p> <p>(4) Valdkondlik juhtimine on pärssinud ressursside kasutamist ja pakutava teenuse kvaliteeti. Tugevuseks hindan maakonnas juhtide omavahelist mõistmist, et maakonnas saab turvalisust pakkuda selle ressursiga, mis meil kasutada on.</p> <p>(5) Peamine puudus on meie - teie. Osakond näeb ainult kitsalt oma rida.</p> <p>(6) Jätkuvalt valdkondade vaheline koostöö. Püütakse kinni hoida omas ja tähtsustada seda.</p> <p>(7) Kindel struktuur ja kindlad alluvussuhted.</p>

Allikas: (autori tabel intervjuude põhjal).

Praeguste allüksuste kujundamise puudusena toob intervjueeritav 2 välja probleemi, et „... muudatusi ei viida lõpuni läbi ja inimestel ei lasta harjuda enne, kui uued muudatused juba peale tulevad“. Pidevad ja teineteisele järjestikused reorganiseerimised aga ei lase töötajatel kohaneda olukorraga ja selle tulemusel on häiritud ka tõhususe saavutamine. Teoreetikud väidavad samuti, et hilisemate struktuuride reorganiseerimise asemel peaks keskenduma süsteemide

reorganiseerimisel, sest niimoodi on võimalik saavutada tõhusus. Intervjueeritav 2 kinnitab seda ja lisab, et „... *otsused võiksid olla kindlad ja püsivad, et saaks tekkida stabiilsem ja kindlam keskkond, milles ka ametnikud saavad ennast lõpuks määratleda ja oma tööd teha ilma, et peaksid muretsema mis saab homme ja kas mul tööd on või kus ma üldse olen*“. Turvalisust tagaval organisatsioonil peab eelkõige endal olema sisemine turvalisus paigas, siis saab seda ka väljapoole pakkuda.

Allüksuste arendamises näevad intervjueeritavad juhid arenguruumi, kuid peadirektor tõi välja ka puuduse, et „... *põhi probleem on see, et mõtteviis on kasin. Tuleb mõelda, mille või kelle jaoks ma töötan. Ma ei tööta ju selle pärast, et seadus ütleb nii, vaid selle pärast, et inimesel on ootus turvaliselt Eestis elada. Juhtimise kohalt tuleb näha ka suurt pilti, mitte ainult oma valdkonda*“. See on üldine probleem Politsei- ja Piirivalveametis, mille nimel tehakse tööd, et saada inimesed nägema tervikpilti. See probleem tuuakse mitmete intervjueeritavate poolt välja, et siiani nähakse ainult kitsalt oma valdkonda, kuid olukord on parem kui 2010. aasta algul. Seega nähakse arengu ruumi ja asju mis vajavad muutmist, iseasi kui palju altpoolt saadakse neid protsesse mõjutada.

Hindamaks ja analüüsima Politsei- ja Piirivalveameti muudatuste juhtimist, reorganiseerimise mõjureid ja selle tulemust on autor aluseks võtnud Kotteri muudatuse mudeli ja koostanud tabeli 19 (lk 72). Kotteri muudatusemudel on kaheksa sammu, mille jälgimine peaks tagama edu.

Lisaks leiab autor, et juhtkond peab pöörama suuremat tähelepanu ka organisatsiooni ühise kultuuri loomisele, mitte ei tohi jätta seda tähelepanuta. Seda arvamust jagab ka peadirektor, tuues oma vastuse ära, et „... *olime organisatsioonikultuuriliselt erinevad. See on probleem, millega tuli tegeleda ja tuleb ka täna tegeleda, sest hästi palju on jäänud militaarseid sugemeid*“. Sellesse protsessi peab kaasama võimalikult palju organisatsiooni töötajaid ja seda igal tasandil, vajadusel eksperte väljastpoolt, kes aitaksid muudatust läbi viia.

**Tabel 19.** Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimise protsessi võrdlus Kotteri muudatuse mudeliga.

Samm ja tegevus	Uus käitumine	Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimine
1. Suurenda möödapääsmatuse tunnet	Hakatakse omavahel rääkima: “Kuulge, peame midagi muutma!”	2006. aasta suvel viidi läbi 3–4 ajurünnakut, kus kaardistati erinevate sisejulgeoleku-asutuste funktsioone ja arutati võimalusi efektiivsuse tõstmiseks. Valitsusliidu programm aastateks 2007-2011 sätestas siseturvalisuse arendamisel ühe prioriteedina lõpetada dubleerimine erinevate ministeriumide ning ametkondade vahel. Vältimaks dubleerimist ja valdkondade juhtimise hajumist, nähti valitsuse tegevuskavas ette Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise.
2. Pane kokku juhtgrupp	Suure muudatuse juhtimiseks moodustatakse piisavalt võimas grupp ja selle liikmete koostöö hakkab laabuma.	Siseministri 13.04.2007 käskkirjaga nr 57 moodustati töörühm, kuhu kuulusid Siseministeriumi juhtkond ja ühendatavate asutuste peadirektorid. 2007. aasta oktoobris moodustas Siseministerium ametite ühendamiseks 7-liikmelise projektmeeskonna, mida juhtis Marek Helm.
3. Pane paika visioon	Juhtgrupp mõtleb välja muudatuse õige visiooni ja strateegia	Juhtgrupp moodustati ja plaani kohaselt oleks pidanud olema üheks töötulemuseks ühine visioon. Politsei- ja Piirivalveameti hetke visioon on: Oleme avatud, arengule ja inimesele suunatud, kõrgete eetiliste väärtustega asjatundlik partner turvalisuse loomisel.
4. Edasta sõnum toetuse saamiseks	Inimesed pooldavad muudatust ja seda on näha nende käitumises	Ühendamisprotsessi kommunikatsioon oli puudulik, eriti piirivalve pool. Sellele järeldusele jõudis ka Peitel (2012) oma magistritöös.
5. Anna tegevusvabadus	Rohkem inimesi tunneb, et suudab tegutseda visiooni kohaselt ja teeb seda	Moodustati juhtgrupp, kes ühendamisprotsessi eest vedas. Madalamate tasemete kaasamine oli puudulik.
6. Saavuta lühiajalised tulemused	Visiooni elluviimine läheb hoogsamalt, vastuseisjaid on järjest vähem.	Kuna ei ole selget visiooni, puuduvad ka suund ja kindlad eesmärgid visiooni saavutamiseks.
7. Tegutse edasi	Üks muudatus toimub teise järjel, kuni visioon saab teoks	Siiani ei ole tutvustatud ühendasutuse visiooni ja arengustrateegiat. Ühine visioon töötati juhtkonnas välja aastal 2014.
8. Kinnista muudatus	Uus ja edukas käitumine on saanud valdavaks, hoolimata sissejuurdunud tavadest.	Ei ole veel saavutatud. Peale ühendamise loomist on toimunud veel mitmeid struktuuri muudatusi.

Allikas: (autori tabel Kotter ja Cohen 2002: 7; Tabur *et al.* 2012: 9; Politsei- ja Piirivalveameti loomise ülevaade 2012; Rei 2012: 49 põhjal).

Kuigi Kotteri väite kohaselt on muudatuste juhtimisel tehtavad vead ette prognoositavad, saab autor väita tuginedes tabel 19-le ja läbiviidud analüüsile, et muudatusi tehes ja organisatsiooni reorganiseerides ei ole suutnud juhtkond siiski vigu vältida. Autori hinnangul on üheks suurimaks veaks kommunikatsiooni vähesuses, mille tulemusel ei jõua informatsioon tihti organisatsiooni madalamatele tasemetele. Järgmise probleemina peab välja tooma, et siiani ei ole juhtkond tutvustanud Politsei- ja Piirivalveameti visiooni.

Kuigi juhtkond on teinud muudatuste juhtimisel vigu saab siiski väita, et ametite ühendamine oli otstarbekas. Selle tulemusel on saavutatud mastaabisääst erinevatelt kuludelt (nt koolituskuludelt), samuti on paranenud ressursside kasutamine, informatsiooni liikumise kiirus, kuid probleemina tuleb ära tuua, et ei ole veel paigas kindlaid juhtimisahelaid. Viimast on juhtkond hakatud parandama ja jääb üle vaid loota, et probleem saab parandatud ja organisatsiooni töötajatel on selgus juhtimissüsteemidest. Ainult nii saab tagada, et töötajad teavad, kes millegi eest täpselt vastutab, sest määramatuse seisund ei taga tõhusat organisatsiooni toimimist.

Analüüsides muudatuste juhtimise ja hilisemaid reorganiseerimise protsesse on autori ettepanekud ja soovitusel Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnale alljärgnevad:

- Muudatuste tegemisel organisatsioonis arvestada enam teaduslike teooriaid ja rahvusvahelist praktikat.
- Töötajatele peab olema selgitatud organisatsiooni visiooni ja missiooni, ühiselt peab välja töötama põhiväärtused.
- Juhid peavad nägema, mõistma ja analüüsima vigasid ja neid tunnistama, sest ainult nii on võimalik vajalikke muudatusi tõhusalt teha.
- Juhtkond ja erinevate tasemete juhid peavad rohkem panustama ühise organisatsioonikultuuri kujunemisele - selleks tuleb muuta inimeste hoiakuid ja käitumist.
- Pidevate struktuurimuutuste asemel keskenduda erinevate süsteemide (nt koolitus) paremaks ja tõhusamaks muutmisele.

Autor on seisukohal, et eelnevalt tehtud ettepanekud võimaldavad tagada tõhusamaid muudatusi ja vähendada tekkivat vastuseisu ning rahulolematust organisatsioonis.

Samuti tuleb aeg-ajalt hinnata ka tehtavate muudatuste mõjusust elanikele loodavate väärtuste vaatest, sh mitte ainult statistilise numbri põhjal, vaid hinnata ka elanikkonna rahulolu politsei poolt pakutavate teenuste tagamise, nende kättesaadavuse ja üleüldise koostöö suurenemise mõõdikutest lähtuvalt.

## KOKKUVÕTE

Siseministeeriumi haldusala struktuuriüksused on olnud üheks enam reformitud üksusteks, olgu selleks kas üksuste likvideerimine, liitmine või koguni erinevate organisatsioonide ühendamise, mille keerisesse sattusid ka kolm ametkonda (politsei, piirivalve, kodakondsuse- ja migratsiooniamet), kelle põhjal loodi üks suur organisatsioon – Politsei- ja Piirivalveamet.

21. sajandil ei ole enam võimalik organisatsioonidel edukalt toimida erinevates protsessides või struktuurides muudatusi tegemata. Kõige valulikumad on muudatuste tegemised struktuurides, mille tulemusel kaotatakse üksuseid ja töökohti. Sedasi toimivad organisatsioonid, kelle eesmärk on kasumi teenimine, mille tulemusel ei saa hoida toimimas ebaefektiivseid struktuure ja töötajaid. See toob omakorda esile, et muudatusi läbi viivad juhid peavad omama küllaldasi teadmisi muudatuste juhtimise teoreetilistes ja praktilistest eripäradest ja probleemidest.

Muudatuste keerukus tuleb välja ka teoreetilisest materjalist, sest suuresti leiab uuringutes käsitlemist erasektori organisatsioonid, kelle eesmärgiks on majandusliku kasumi saamine, mis aga ei ole magistr töö raames uuritud Politsei- ja Piirivalveameti eesmärk. Seega on avaliku sektori organisatsioonide ühendamise puhul tegemist poliitilise otsusega, mille eesmärk ei pruugi olla alati kulude kokkuhoid, kuid erinevad juhtumid siiski kinnitavad seda, et muudatusi tehakse just vähendamaks erinevaid kulusid.

Kahe või enam organisatsiooni ühendamise protsess saab alguse ühise visiooni loomisest, läbi mille püstitatakse ühised eesmärgid, et tagada tõhusam ressursikasutus ja organisatsiooni parem tulevik. Selged eesmärgid, strateegiad ja visioon, mis on osapooltele ühiselt mõistetavad, on üheks edu eelduseks. Oluliseks on ühendamise

protsessis pidev kommunikatsioon ja infovahetus kõikide organisatsiooni osapoolte vahel, eriti aga töötajate pidev informeerimine.

Samuti ei saa visiooni loomine olla pelgalt lause kirjutamine paberile, vaid peab olema töötajatele tutvustatud ja selgitatud. Politsei- ja Piirivalveameti loomisel moodustati küll eestvedav juhtgrupp, kelle esmaseks ülesandeks oleks pidanud olema ka ühise visiooni loomine, kuid paraku seda ühendamise protsessis ei tehtud. Lisaks tekkis ka erinevaid kommunikatsiooni probleeme, mida kinnitavad läbiviidud uuringud ja küsitlused Politsei- ja Piirivalveametis. Probleemidena toodi ära, et kuigi liitmisprotsess oli kiire, ei kiirustatud kommunikatsiooniga, töötajaid kaasati vähe protsessi, põhiküsimus unustati – mis on liitmisest saadav kasu ja kommunikatsioonis ei puudutatud nn ebasoodsaid teemasid. Lisaks anti esmalt ametite juhtidele võimalus oma ametkondades tutvustada reformi ideestikku, kuid tagantjärele on selgunud, et ametite juhid ei kasutatud seda võimalust. Osad juhid lootsid, et reform jääb ära, ja ilmselt oli ka neid, kes pelgasid teema vastuolulisuse tõttu muutuda oma organisatsioonis ebapopulaarseks. Paton ja McCalman (2000) on öelnud, et inimesed aktsepteerivad muudatust, kui nad saavad aru selle vajalikkusest ja seda on neile selgitatud. See aga eeldab küllaldast kommunikatsiooni nii enne muudatust, muudatuse ajal kui ka pärast muudatust ja kajastama peab kõiki teemasid, isegi neid, mis on ebameeldivad.

Magistritöö raames jõudis autor järeldusele, et Politsei- ja Piirivalveametile võib hakata raskusi valmistama elanikele teenuste pakkumine, sest ametnike arv on pidevas kahanemistrendis ja seda eriti ametnike hulgas, kes puutuvad vahetult kokku elanikega ehk teevad välitööd. Kui enne ühendametit (2005. aastal) oli kolmes ametkonnas kokku tööl 7537 töötajat, siis 2013 on töötajaid ligi kolmandiku võrra vähem. Töötajad on kas ise lahkunud või koondatud erinevate muudatuste tulemusel. Sellise vähenemistrendi jätkumine võib edaspidi tekitada veel rohkem elanike rahulolematust politsei tegutsemise kiiruse ja tulemuslikkuse suhtes, mis viib kindlasti usalduse vähenemiseni.

Politsei- ja Piirivalveameti loomisel lubatud kokkuhoiu saavutamine on siiski küsitav, sest eraldatava eelarvemahu suurus on korrelatsioonis riigieelarvega ja eelarvemahu vähenemine majanduskriisi tulemusel sunnib ka Politsei- ja Piirivalveametit hakkama saama väiksema eelarvemahuga. Intervjuudes osalenud ei osanud välja tuua kokkuhoiu suurust, sest selle kohaseid dokumente ei ole. Ainult peadirektor tõi ära, et tema

hinnangul on suudetud halduskuludelt kokku hoida 15–20%, kuid selle sisulisi arvutusi ei ole

Magistritöö raames pakub autor välja omapoolsed ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti juhtidele. Edaspidiste reorganiseerimiste läbiviimisel tuleb jälgida kolme põhilist printsiipi: piisav põhjendamine, erinevate tasandite kaasamine ehk võrgustiku loomine ja küllaldase kommunikatsiooni kasutamine. Lisaks peab juhtkond organisatsiooni töötajatele tutvustama organisatsiooni visiooni, et töötajatel oleks teadmine ja arusaam kuidas juhtkond soovib organisatsiooni arendada. Oma intervjuus märkis peadirektor küll ära, et juhtkond on ühiselt välja töötanud visiooni aga autori teada ei ole seda siiani organisatsiooni töötajatele tutvustatud. Juhtkond on keskendunud pigem uuele reorganiseerimisele, mille tulemusel tahetakse üle minna teenuspõhisele majandamisele ja järjekordselt koondatakse töötajaid.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve ühendamine oli otstarbekas, arvestades piiratud ressursse, kuid muudatusprotsessis tehti vigu, mis võimaldas ühel organisatsioonil domineerima hakata ja tekitas erinevate organisatsioonikultuuride põrkumist. Ametite ühendamisel kui ka Politsei- ja Piirivalveameti reorganiseerimisel tehtavad vead on jäänud suuresti samaks. Seega saab Politsei- ja Piirivalveameti juhtkond rakendada magistritöös välja toodud ettepanekuid edasistes muudatuste tegemisel organisatsioonis, tagamaks parima tulemuse. Lisaks tuleb tehtavaid muudatusi ja nende vajadust argumenteerida ja põhjendada sisuliselt, mitte ainult subjektiivsete hinnangutega, et see on vajalik.

Autor leiab, et Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni struktuuri ja juhtimise jätkuv reorganiseerimine on aluseks ka hilisemate uurimistööde läbiviimiseks, hindamaks selle tõhusust ja mõjusust, sest käesoleval hetkel tehtud muudatuste tulemused ja mõjud ilmnevad alles tulevikus.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Ackerman, L., Anderson, D.** 2001. *Awake at the Wheel: Moving Beyond Change Management to Conscious Change Leadership*.  
[<http://www.odcanada.org/site/Archive/A001Awake.pdf>]. 11.02.2013.
2. **Ahven, A., Klopets, U., Kruusmaa, K.-C., Leps, A., Lindsalu, P., Salla, J., Surva, L., Sööt, M.-L., Tammiste, B.** *Kuritegevus Eestis 2013. Kriminaalpoliitika uuringud 18*. Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakond, Tallinn 2014, 113 lk.  
[[http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59454/KuritegevusEestis\\_2013.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59454/KuritegevusEestis_2013.pdf)]. 29.04.2014.
3. **Alas, R.** *Organisational Hange During the Transition in Estonia: Major Influencing Behavioural Factors*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, 210 p.
4. **Algie, J.** *Merging Public Services*. – *Management Decision*, 1973, Vol. 11, No. 5, pp. 280-293.
5. **Bezes, P., Fimreite, A. L., Le Lidec, P., Lægreid, P.** *Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France*. – *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2013, Vol. 26, No. 1, 147–175.
6. **Bovaird, T., Löffler, E.** *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2003, 255 p.
7. **Brooks, I.** *Oganisational Behaviour: Individuals, Groups and Organisation*. 3rd ed. London: Pearson Education Limited, 2008, 344 p.
8. **Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A.** *Organization Theory and Public Sector*. Oxon: Routledge, 2007, 191 p.
9. **Cummings, G., Thomas, Worley, G., Christopher.** *Organization Development & Change* 7th ed, Cincinnati (Ohio): South-Western College Publishing, 2001, 706 p.
10. **Daft, L., R.** *Essentials of Organization Theory & Design*, 2nd ed. Cincinnati (Ohio): South-Western College Publishing, 2001, 213 p.

11. **Daft, L., R.** Organization Theory & Design, 10nd ed. USA: South-Western College Publishing, 2009, 649 p.
12. **DePamphilis, M., Donald.** Mergers, Acquisitions, and Other Restructuring Activities, 6th ed. An Integrated Approach to Process, Tools, Cases, and Solutions. San Diego: Academic Press, 2011, 784 p.
13. **Dick, A., England-Joseph, J., Heckmann, C., Jaggar, S., Johnston, B., Mehta, A., Perlman, E., Shane, L., Stier, M., Willenbrock, C.,** Making Smart Cuts. Lesson from the 1990s Budget Front. Partnership For Public Service. 2011, 40 p.
14. **Drucker, P.** Juhtimise väljakutsed 21.sajandiks. Tallinn: Pegasus, 2003, 222 lk.
15. Eesti Vabariigi põhiseadus. Vastu võetud 28. juuni 1992. a. – RT 1992, nr. 26, art. 349.
16. Elanike hinnangud politseinike ja piirivalvurite tööle. Ülevaade 2013. Aastal läbiviidud üleriigiliste avaliku arvamuse uuringust.  
[<https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/analuus-ja-statistika/>] 20.02.2014
17. **Emerson, H.** The Twelve Principles of Efficiency. New York: Nabu Press, 2010, 452 p.
18. **Gaughan, A., Patrick.** Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings. 5th ed, New Jersey: John Wiley & Sons, 2010, 648 p.
19. **Griffin, W. R., Moorhead, G.** Organizational Behavior: Managing People and Organization. Cengage Learning 2011, 586 p.
20. **Hatch, J-M., Cunliffe, L. A.** Organization Theory: modern, symbolic, and postmodern perspectives. Oxford : Oxford University Press, 2006, 370 p.
21. **Hamlin, B., Keep, J., Ash, K.** Organizational Change and Development. Prentice Hall 2001, 317 p.
22. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrus 180. 22. detsembri 2011. a. – Riigi Teataja I, 29.12.2011, 228.
23. **Heller, R.** Juhi käsiraamat. Kõik mida on tarvis teada ärist ja juhtimisest, Tallinn: Varrak, 2003, 255 lk.
24. **Hinds, L.** Public Satisfaction with Police: the Influence of General Attitudes and Police-citizen Encounters. – International Journal of Police Science and Management, 2009, Vol. 11, No. 1. pp. 54–66.

25. **Homann, K., Suchanek, A.** Sissejuhatus majandusteadusesse II, Tartu: Taru Ülikooli kirjastus, tõlkinud Sepp, J., 2009, 244 lk.
26. **Hossain, S.** From Project Audit to Performance Audit: Evolution of Performance Auditing in Australia. *The IUP Journal of Accounting Research & Audit Practices*, Vol. IX, No. 3, 2010, 28 p.  
[<http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=e56238fa-4114-42c5-be95-951e7ac932a9%40sessionmgr113&vid=5&hid=103>]. 30.04.2014.
27. **Immordino, K.** Organizational assessment and improvement in the public sector. CRC Press. 2010, 228 p.
28. **Joskow, P. L.,** Vertical integration. *Handbook of New Institutional Economics*, Kluwer, 2003, 51 p. [<http://economics.mit.edu/files/1176>]. 01.05.2014.
29. Keskkriminaalpolitsei taastamine sai siseministri allkirja. Siseministeeriumi. [<https://www.politsei.ee/et/uudised/uudis.dot?id=212856>]. 27.04.2013.
30. **Kochanski, J., Conlon, R.,** Putting the „Organization“ in a Reorganization: A 100-Day Plan for New Organization Effectiveness. *Sibson Consulting a Division of Segal*, Vol. 17, Issue 1, Aprill 2009, 5 p.  
[[http://www.sibson.com/publications/perspectives/volume\\_17\\_issue\\_1/organization.html](http://www.sibson.com/publications/perspectives/volume_17_issue_1/organization.html)]. 05.05.2014.
31. **Kotter, J. Cohen, D.** The Heart of Change: Real-Life Stories of How people Change Their Organizations. Tõlkinud Mall Laur, Pegasus. 2002, 190 p.
32. **Kotter, J., Schlesinger, L.** Choosing a strategies for change. *Harvard Business Review*, July–August, 2008, 130–139. [<http://search.epnet.com/>]. 21.11.2012.
33. **Laanet, K.** (2007). Kalle Laanet: Pihli ambitsioonikas väljakutse. [<http://sudoku.postimees.ee/180407/esileht/arvamus/255760.php>] 27.04.2013
34. **Latash, L. Mark.** Synergy. Oxford: Oxford University Press, 2008, 432 p.
35. Liiklus arvudes 2005–2012. Maanteeameti statistika. [<http://www.mnt.ee/index.php?id=24081>]. 09.05.2014.
36. **Lundqvist, Siw.** Post-Merger Integration Issues: A Longitudinal Public Sector Case-Study. *Problems of Managment in the 21<sup>st</sup> Century*. Vol. 1, 2011. pp 86–107.
37. **MacCarthaigh, M., Roness, G., P., Sarapuu, K.** Mapping Public Sector Organizations: An Agenda for Future Research. – *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, No. 12, 2012, pp. 844-851.

38. **MacCarthaigh, M.** National non-commercial State Agencies in Ireland. Research Paper No 1. State of the Public Service Series, June 2010. Institute of Public Administration. [<http://www.ipa.ie/pdf/StateAgenciesReport.pdf>]. 20.02.2014.
39. **MacCarthaigh, M.** Quangocide, culls and bonfires? Agency rationalization in a time of crisis. – Institute of Public Administration. 2011, 30 p. [[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2018253](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2018253)]. 20.02.2014.
40. **Mihaiu, D. M., Opreana, A., Cristescu, M. P.** Efficiency, effectiveness and performance of the public sector. Romanian Journal of Economic Forecasting, No 4, 2010. pp 132–147. [[http://www.ipe.ro/rjef/rjef4\\_10/rjef4\\_10\\_10.pdf](http://www.ipe.ro/rjef/rjef4_10/rjef4_10_10.pdf)]. 09.05.2014.
41. **Modarres, M.**, Reorganization: Contingent Effects of Changes in the CEO and structural Complexity. Academy of Strategic Management Journal, Vol. 9, No 1, 2010. pp. 95–109.
42. **Moynihan, P. D.** Ambiguity in policy lessons: the agencification experience. – Public Administration, Vol. 84, No. 4, 2006, pp. 1029-1050.
43. OECD analüüs Eesti riigivalitsemisest – suurim probleem on killustumine. [<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14457>]. 29.04.2014.
44. **Paton, A. R., McCalman, J.** Change Management. A Guide to Effective Implementation. 2nd ed. London: SAGE Publications, 2000, 280 p.
45. **Peitel, K.** Muudatuste kommunikatsioon Politsei- ja Piirivalveametis 2001–2010 (Lõuna prefektuuri näitel). Tartu Ülikool, Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut, 2012, 173 lk. (magistritöö).
46. **Peters, G., Pierre, J., Randma-Liiv, T.** Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? – Public Organization Review, March 2011, Vol. 11, No. 1, pp. 13–27.
47. Piirivalve taasloomine ja areng aastatel 1990-2010. [<https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/ajalugu/piirivalve-ajalugu/piirivalve-taasloomine-ja-areng-aastatel-1990-2010.dot>]. 08.12.2012.
48. Politsei- ja Piirivalveameti loomine. [<https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/ajalugu/>]. 12.12.2012.

49. Politsei- ja Piirivalveameti loomise ülevaade. Ametite ühendamise mõju. Siseministerium. [<https://www.siseministerium.ee/37673/>]. 12.12.2012.
50. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Vastu võetud Siseministri määrusega 31. august 2012. a. – Riigi Teataja I osa, 2012, nr 9.
51. Politsei- ja Piirivalve seaduse. Vastu võetud 09. juuni 1999. a. – Riigi Teataja I osa 1999, nr. 55, art. 584.
52. Politsei ja piirivalve seaduse eelnõu (343 SE) esimene lugemine. Riigikogu stenogramm. IV istungjärk, 12.11.2008, kell 13.00. [<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1226484300#pk3032>]. 08.01.2013.
53. Politsei ja piirivalve seaduse (343 SE III) eelnõu seletuskiri. [[http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems2&eid=408188&u=20130206000503](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems2&eid=408188&u=20130206000503)]. 08.01.2013.
54. Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb. [<http://ppa-siseveeb.polsise/>]. 12.02.2013.
55. **Pollit, C., Bouckaert, G.** Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004, 345 p.
56. **Pollit, C., Bouckaert, G.** Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo - Weberian State. Oxford: Oxford University Press, 2011, 367 p.
57. **Punch, M.** Cops with Honours: University Education and Police Culture. – M. O'Neill, M. Marks, A.-M. Singh (eds). Police Occupational Culture: New Debates and Directions. Oxford: Elsevier Ltd, 2007, pp. 105–128.
58. **Rand, E.** Politsei- ja piirivalve ühisametkond alustab tuleval aastal. [<http://epl.delfi.ee/news/eesti/politsei-ja-piirivalve-uhisametkond-alustab-tuleval-aastal.d?id=51167779>]. 01.02.2014.
59. **Rei, R.** Organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel Politsei- ja Piirivalveameti loomise näitel. Sisekaitseakadeemia, Sisejulgeoleku instituut, 2012, 77 lk. (magistritöö).
60. Riigi teenuste kättesaadavus maakondades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 10. mai 2010. [<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2132/Area/1/language/et-EE/Default.aspx>]. 30.04.2014.

61. Riigieelarve seadus. Vastu võetud 09. juuni 1999. a. – Riigi Teataja I osa 1999, nr. 55, art. 584.
62. **Ritsert, R., Pekar, M., Rickards, R., C.** Impacts of Public Management reforms: Findings from German Police Forces. – *International Journal of Business and Public Administration*, 2012, Vol. 9, No 1.
63. **Robbins, S.** *Organizational Behaviour*. New Jersey: Prentice Hall, 2000, 643 p.
64. **Rose, A., Lawton, A.,** *Public Services Management*. Financial Times, Prentice Hall, 1999, 367 p.
65. **Rose H. Kenneth.** *Leading Change: A Model* by John Kotter, 4 p, [[http://siriusmeetings.com/files/Leading\\_Change\\_by\\_Rose1.pdf](http://siriusmeetings.com/files/Leading_Change_by_Rose1.pdf)]. 11.02.2013.
66. **Rousseau, D.** Psychological and implied contracts in organisation. – *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 2, 1989, pp. 121–139.
67. Saldoandmike infosüsteem. [<https://saldo.fin.ee/>]. 08.11.2012.
68. **Sarapuu, K.** Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: from Fragmentation to Segmentation. – *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue, 2011, pp. 54-73.
69. **Siimon, A.** *Organisatsiooniõpetus*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, 223 lk.
70. *Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs*. Tallinn, Ernst & Young Baltic AS, 2012, 66 lk. [[https://www.siseministeerium.ee/public/EY\\_SIM\\_aruanne\\_v5\\_final.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/EY_SIM_aruanne_v5_final.pdf)]. 12.02.2012.
71. **Straub, T.** *Reasons for Frequent Failure in Mergers and Acquisitions*. Dissertation Universität Genf (HEC), 2006, 227 p.
72. **Zafra-Gómez, J. L., Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L.** *Contrasting New Public Management (NPM) Versus Post-NPM Through Financial Performance: A Cross-Sectional Analysis of Spanish Local Governments*. – *Administration & Society* April 18, 2012. [<http://aas.sagepub.com/content/early/2012/04/18/0095399711433696>]. 12.12.2013.
73. **Ziębicki, B.** *Relation Between Organizational Effectiveness and Efficiency in Public Sector Units*. – *Problems of Management in the 21<sup>st</sup> Century*. 2013, Vol 8, pp. 102–110.

74. **Tabur, L., Lumi, O., Uudelepp, A.** Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs. Raamatus Sisekaitseakadeemia toimetised 2010 nr. 9: Liikuv julgeolek. (Toim: Tabur, L., Talmar, A.). Tallinn: Sisekaitseakadeemia. 2010. lk. 7-32.
75. **Teder, M.** Raivo Küüt: riigiametnikud ei saa olla kui dinosaurused. – Postimees, 07.08.2012 [<http://www.postimees.ee/932570/raivo-kuut-riigiametnikud-ei-saa-olla-kui-dinosaurused>]. 07.08.2012.
76. Uppumissurmade statistika 1995–2014. [<http://www.veeohutus.ee/et/pohjused-statistika/Statistika>]. 09.05.2014.
77. **Vadi, M.** 2004. Organisatsioonikäitumine. 5. tr. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, 339 lk.
78. **Van Thiel, S.** Comparing agenzification in Central and Eastern European and Western European Countries: Fundamentally Alike in Uniportant Respects? – Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special issue, 2011, pp. 15-32.
79. **Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P.** Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. London, Palgrave MacMillan. 2012, 474 p.
80. **Waterman, H. Jr R., Peters, J. T., Phillips, R. J.** Structure Is Not Organization. [[http://www.tompeters.com/docs/Structure\\_Is\\_Not\\_Organization.pdf](http://www.tompeters.com/docs/Structure_Is_Not_Organization.pdf)]. 12.09.2012.
81. **Witzel, M.** Efektiivsuse ajalugu – Investor & Ettevõtja, 2004, nr. 1, 14–19.
82. Üldeeskirja kontoplaani kasutusjuhend 2013. [[http://www.rtk.ee/sites/default/files/dokumendid/Node-70/Yldeeskirja\\_kontoplaani\\_kasutusjuhend.pdf](http://www.rtk.ee/sites/default/files/dokumendid/Node-70/Yldeeskirja_kontoplaani_kasutusjuhend.pdf)]. 02.02.2013.

## LISAD

**Lisa 1.** Intervjuu küsimustik. Politsei- ja Piirivalveameti juhtide hinnangud ametite reorganiseerimisele.

Intervjuu eesmärgiks on uurida Politseiameti, Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise protsessi, selle läbiviimist ja ühendamise algul seatud eesmärkide täitumist. Selleks intervjuueeritakse Politsei- ja Piirivalveameti eri taseme juhte, et tagada ühtlane läbilõige organisatsioonist. Samuti tagan soovikorral anonüümsuse. Intervjuud viiakse läbi Tartu Ülikooli Majandusteaduskonna magistrant Jaanus Müür magistritöö raames.

1. Milleks oli Teie arvates politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve ühendamine vajalik ning kuivõrd põhjendatud oli see Teie arvates?
2. Kuidas toimis teie arvates ühendameti loomise ajal kommunikatsioon ja kuivõrd piisavalt anti ühendamise kohta infot? Millised olid teie arvates suurimad kommunikatsiooniprobleemid muudatuste elluviimisel?
3. Missugust vastuseisu täheldasite Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) loomisel ja mida selle ületamiseks ette võeti?
4. Missugused probleemid avaldusid muudatuste elluviimisel kõige sagedamini? Missugused positiivsed ja negatiivsed aspektid kaasnesid PPA kujundamisega?
5. Kirjeldage Politsei- ja Piirivalveameti visiooni ja missiooni – kuivõrd neid järgitakse?
6. On Teil piisavalt õigusi oma valdkonna juhtimiseks? Kuivõrd saate juhina mõjutada PPA ja oma struktuurüksuse toimimist?
7. Kas ja kuivõrd paranes ressurssi kasutamine ning vähenesid kulud PPA-s?
8. Kuidas hindate PPA allüksuste arenemist ühendameti loomise järgselt?
9. Missugused on Teie arvates PPA allüksuste kujundamise peamised puudused ja tugevused?
10. Missugused on Teie ettepanekud PPA organisatsiooni kui terviku ning struktuuriüksuste ümberkorraldamiseks?

**Lisa 2.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve struktuurilised muudatused aastatel 2005–2009.

<b>Politsei</b>				
<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
1. Politseiamet	1. Politseiamet	1. Politseiamet	1. Politseiamet	1. Politseiamet
2. Keskkrimina alpolitsei	2. Keskkrimina alpolitsei	2. Keskkrimina alpolitsei	2. Keskkrimina alpolitsei	2. Keskkrimina alpolitsei
3. Julgestuspolitsei	3. Julgestuspolitsei	3. Julgestuspolitsei	3. Julgestuspolitsei	3. Julgestuspolitsei
4. Põhja PP	4. Põhja PP	4. Põhja PP	4. Põhja PP	4. Põhja PP
5. Lõuna PP	5. Lõuna PP	5. Lõuna PP	5. Lõuna PP	5. Lõuna PP
6. Ida PP	6. Ida PP	6. Ida PP	6. Ida PP	6. Ida PP
7. Lääne PP	7. Lääne PP	7. Lääne PP	7. Lääne PP	7. Lääne PP
8. Kohtueksper tiisi ja Kriminalisti kakeskus	8. Kohtueksper tiisi ja Kriminalisti kakeskus	8. Kohtueksper tiisi ja Kriminalisti kakeskus		
<b>Piirivalve</b>				
1. Piirivalveamet,	1. Piirivalveamet,	1. Piirivalveamet,	1. Piirivalveamet,	1. Piirivalveamet,
2. Piirivalve Lennusalk,	2. Piirivalve Lennusalk,	2. Piirivalve Lennusalk,	2. Piirivalve Lennusalk,	2. Piirivalve Lennusalk,
3. Põhja PVP	3. Põhja PVP	3. Põhja PVP	3. Põhja PVP	3. Põhja PVP
4. Kirde PVP	4. Kirde PVP	4. Kirde PVP	4. Kirde PVP	4. Kirde PVP
5. Peipsi PVP	5. Kagu PVP	5. Kagu PVP	5. Kagu PVP	5. Kagu PVP
6. Kagu PVP	6. Valga PVP	6. Lääne PVP	6. Lääne PVP	6. Lääne PVP
7. Valga PVP	7. Lääne PVP			
8. Lääne PVP	8. Piirivalvelae vade			
9. Piirivalvelae vade	Üksikdivisjon			
10. Muraste Piirivalvekol	9. Muraste Piirivalvekol			
11. Narva-Jõesuu Piirivalve Õppekeskus	10. Neeme Piirivalvekol			
12. Neeme Piirivalvekol	11. Piirivalve Keskhooldeb aas			
13. Piirivalve Keskhooldeb aas				
<b>Kodakondsus- ja Migratsiooniamet</b>				
1. KMA	1. KMA	1. KMA	1. KMA	1. KMA

Allikas: (Riigi raamatupidamise üldeeskiri, lisa 2 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 3.** Politsei, kodakondsus- ja migratsiooniameti ning piirivalve töötajate keskmine arv aastatel 2005–2013

Ametikoha grupp	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Töötajate arv	7 537	7 107	6 799	6 607	6 497	5 932	5 806	5 647	5 393
Avaliku teenistuse ametnikud	1 708	1 703	1 734	1 665	1 610	1 453	1 431	1 388	4 977
Kõrgemad ametnikud	98	111	112	107	111	73	71	72	265
Vanemametnikud	1 566	1 530	1 564	1 510	1 453	1 342	1 325	1 291	3 522
Nooremametnikud	43	62	59	48	45	38	35	24	366
Töötajad	387	303	238	209	166	167	155	82	416
Töölised ja abiteenistujad	343	289	237	208	166	167	155	82	20
Kaitseväelased ja piirivalveametnikud	1 962	1 748	1 518	1 398	1 438				
Kõrgemad ohvitserid	3	3	3	3	3				
Vanemohvitserid	116	118	121	110	110				
Nooremohvitserid	273	237	187	175	171				
Allohvitserid	972	922	685	504	515				
Sõdurid	598	469	522	607	640				
Politseiametnikud	3 479	3 286	3 212	3 207	3 186	4 293	4 197	4 127	
Kõrgemad politseiametnikud	301	311	427	524	574	64	85	217	
Vanempolitseiametnikud	2 945	2 893	2 780	2 683	2 611	4 229	4 112	3 910	
Noempolitseiametnikud	233	82	6	1	1				
Koosseisuvälised töötajad	0	60	94	70	45	20	23	51	

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2013 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 4. Tehingupartnerite koodid (aastatel 2005–2013)**

Struktuuriüksuse nimetus	kood	alates	kuni
<b>Kodakondsus- ja Migratsiooniamet</b>	015003	31.12.2003	31.12.2009
<b>Piirivalveamet</b>	015030	31.12.2003	31.12.2009
Piirivalve Lennusalk	015031	31.12.2003	31.12.2009
Põhja Piirivalvepiirkond	015032	31.12.2003	31.12.2009
Kirde Piirivalvepiirkond	015033	31.12.2003	31.12.2009
Peipsi Piirivalvepiirkond	015034	31.12.2003	31.05.2005
Kagu Piirivalvepiirkond	015035	31.12.2003	31.12.2009
Valga Piirivalvepiirkond	015036	31.12.2003	31.12.2006
Lääne Piirivalvepiirkond	015037	1.01.2005	31.12.2009
Pärnu Piirivalvepiirkond	015037	31.12.2003	31.12.2004
Saaremaa Piirivalvepiirkond	015038	31.12.2003	31.12.2004
Hiiumaa Piirivalvepiirkond	015039	31.12.2003	31.12.2004
Piirivalvelaevade Üksikdivisjon	015040	31.12.2003	31.12.2006
Muraste Piirivalvekool	015041	31.12.2003	31.08.2006
Narva-Jõesuu Piirivalve Õppekeskus	015042	31.12.2003	30.06.2005
Neeme Piirivalvekoerte Kool	015043	31.12.2003	31.08.2006
Piirivalve Keskhooldebaas	015044	31.12.2003	31.12.2006
<b>Politseiamet</b>	015050	31.12.2003	31.12.2009
Keskriminaalpolitsei	015051	31.12.2003	31.12.2009
Julgestuspolitsei	015052	31.12.2003	31.12.2009
Kohtueksperitsi ja Kriminialistikakeskus	015053	31.12.2003	31.12.2007
Põhja Politseiprefektuur	015054	31.12.2003	31.12.2009
Harju Politseiprefektuur	015054	31.12.2003	
Tallinna Politseiprefektuur	015054	31.12.2003	
Lõuna Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	31.12.2009
Tartu Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	
Jõgeva Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	
Põlva Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	
Võru Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	
Viljandi Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	
Valga Politseiprefektuur	015055	31.12.2003	
Ida Politseiprefektuur	015056	31.12.2003	31.12.2009
Lääne-Viru Politseiprefektuur	015056	31.12.2003	
Ida-Viru Politseiprefektuur	015056	31.12.2003	
Narva Politseiprefektuur	015056	31.12.2003	
Lääne Politseiprefektuur	015057	31.12.2003	31.12.2009
Pärnu Politseiprefektuur	015057	31.12.2003	
Järva Politseiprefektuur	015057	31.12.2003	
Rapla Politseiprefektuur	015057	31.12.2003	
Saare Politseiprefektuur	015057	31.12.2003	
Hiiumaa Politseiprefektuur	015057	31.12.2003	
Politseikool	015058	31.12.2003	31.08.2004
<b>Politsei- ja Piirivalveamet</b>	015003	1.01.2010	

**Lisa 5.** Kodakondsus- ja migratsiooniameti töötajate keskmine arv ja töötasud

Konto	Ametikoha grupp	2005	2006	2007	2008	2009
900	Töötajate arv	429	426	426	409	391
9001	Avaliku teenistuse ametnikud	408	399	407	394	375
900100	Kõrgemad ametnikud	66	66	64	60	59
900110	Vanemametnikud	341	333	343	334	315
900120	Nooremametnikud	0				
9002	Töötajad	21	20	18	15	16
900240	Töölised ja abiteenistujad	21	20	18	15	16
9008	Koosseisuvälised töötajad		7	1		
500	Töötasud	44 735 277	60 814 833	65 497 495	75 502 240	60 444 138
5001	Avaliku teenistuse ametnikud	42 336 881	58 440 463	63 704 396	73 595 721	59 237 253
50010	Kõrgemad ametnikud	12 248 624	15 292 263	15 217 686	17 293 350	13 246 110
50014	Vanemametnikud	30 088 257	43 148 200	48 486 710	56 302 370	45 991 143
50015	Nooremametnikud					
5002	Töötajad	1 027 700	1 227 342	1 323 794	1 457 563	1 081 928
5002	Töölised ja abiteenistujad	1 027 700	1 227 342	1 323 794	1 457 563	1 081 928
5008	Koosseisuvälised töötajad	1 265 198	952 779	198 539	171 326	
500500	Ajutiste lepinguliste töötajate töötasu	105 499	194 249	270 766	277 630	124 957

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2012 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 6.** Politsei töötajate keskmine arv ja töötasud

Konto	Ametnike grupid	2005	2006	2007	2008	2009
900	Töötajate arv	4 664	4 502	4 470	4 374	4 283
9001	Avaliku teenistuse ametnikud	1 080	1 056	1 068	1 011	988
900100	Kõrgemad ametnikud	12	26	29	27	29
900110	Vanemametnikud	1 054	1 017	1 033	981	956
900120	Nooremametnikud	14	13	7	3	3
9002	Töötajad	105	99	96	85	63
900240	Töölised ja abiteenistujad	105	99	96	85	63
9004	Politseiametnikud	3 479	3 286	3 212	3 207	3 186
900400	Kõrgemad politseiametnikud	301	311	427	524	574
900410	Vanempolitseiametnikud	2 945	2 893	2 780	2 683	2 611
900420	Noorempolitseiametnikud	233	82	6	1	1
9008	Koosseisuvälised töötajad		60	94	70	45

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2012 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 6 järg**

Konto	Töötasud	2005	2006	2007	2008	2009
500	Töötasud	516 679 640	568 752 266	804 974 550	899 747 992	761 984 851
5001	Avaliku teenistuse ametnikud	105 877 432	117 077 933	155 020 876	167 504 569	146 610 436
50010	Kõrgemad ametnikud	3 391 602	6 250 918	8 642 235	9 618 013	9 739 200
50014	Vanemametnikud	101 464 710	109 862 655	145 804 242	157 490 436	136 612 832
50015	Nooremametnikud	1 021 119	964 361	574 400	396 121	258 404
5002	Töötajate töötasud	5 532 520	5 460 384	7 045 899	6 695 597	5 516 482
50028	Töölised ja abiteenistujad	5 537 099	5 428 888	7 045 899	6 695 597	5 516 482
5004	Politseiametnikud	396 834 997	434 522 585	624 535 903	711 532 041	600 968 564
50040	Kõrgemad politseiametnikud	65 449 451	73 122 855	124 612 558	171 441 020	156 992 022
50044	Vanempolitseiametnikud	311 517 666	354 291 403	499 779 449	539 890 444	443 866 180
50045	Noorempolitseiametnikud	19 867 880	7 108 327	143 896	200 577	110 362
5008	Koosseisuvälised töötajad	4 927 254	7 399 404	12 222 765	9 402 109	5 499 659
500500	Ajutiste lepinguliste töötajate töötasu	3 507 437	4 291 960	6 149 107	4 613 675	3 389 710

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2012 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 7.** Piirivalve töötajate keskmine arv ja töötasud

Konto	Ametikoha grupp	2005	2006	2007	2008	2009
900	Töötajate arv	2 444	2 179	1 904	1 824	1 824
9001	Avaliku teenistuse ametnikud	220	247	260	260	247
900100	Kõrgemad ametnikud	20	19	19	20	23
900110	Vanemametnikud	171	180	188	196	182
900120	Nooremametnikud	29	49	52	44	42
9002	Töötajad	262	184	124	108	87
900240	Töölised ja abiteenistujad	218	169	123	108	86
9003	Kaitseväelased ja piirivalveametnikud	1 962	1 748	1 518	1 398	1 438
900300	Kõrgemad ohvitserid	3	3	3	3	3
900310	Vanemohvitserid	116	118	121	110	110
900320	Nooremohvitserid	273	237	187	175	171
900330	Allohvitserid	972	922	685	504	515
900340	Sõdurid	598	469	522	607	640
9008	Koosseisuvälised töötajad			2	58	52

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2012); autori koostatud.

## Lisa 7 järg

Konto	Töötasud	2005	2006	2007	2008	2009
500	Töötasud	206 529 928	208 108 509	320 400 883	380 729 229	333 792 179
5001	Avaliku teenistuse ametnikud	23 702 205	28 932 028	37 667 092	47 302 188	44 024 705
50010	Kõrgemad ametnikud	3 300 788	3 803 208	3 918 483	5 221 469	6 220 887
50014	Vanemametnikud	18 508 862	22 116 814	29 129 187	37 585 686	34 107 438
50015	Nooremametnikud	1 892 556	3 012 006	4 619 421	4 495 033	3 696 380
5002	Töötajad	16 409 070	13 466 126	9 422 291	11 133 661	6 929 253
50028	Töölised ja abiteenistujad	12 214 291	11 427 441	9 151 454	10 859 092	6 668 943
5003	Kaitseväelased ja piirivalveametnikud	165 314 800	164 330 261	271 219 822	314 666 701	273 055 501
50030	Kõrgemad ohvitserid	1 408 396	1 288 337	1 747 934	1 568 111	1 890 790
50034	Vanemohvitserid	20 428 866	22 424 607	34 175 452	36 054 971	32 369 315
50035	Nooremohvitserid	32 438 325	28 720 646	44 034 362	47 288 326	40 380 601
50036	Allohvitserid	80 397 287	79 636 591	122 076 673	111 710 068	96 569 602
50037	Sõdurid	30 641 926	32 260 080	69 185 400	118 045 224	101 845 191
5008	Koosseisuvälised töötajad			322 131	6 160 241	8 609 398
500500	Ajutiste lepinguliste töötajate töötasu	1 103 853	1 380 095	1 769 547	1 466 438	1 173 322

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2012); autori koostatud.

**Lisa 8.** Politsei- ja Piirivalveameti töötajate keskmine arv ja töötasud aastatel 2010–2013

Konto	Ametikoha grupp ja töötasud	2010	2011	2012	2013
900	Töötajate arv	5 932	5 806	5 647	5393
9001	Avaliku teenistuse ametnikud	1 453	1 431	1 388	4977
900100	Kõrgemad ametnikud	73	71	72	265
900110	Vanemametnikud	1 342	1 325	1 291	3522
900120	Nooremametnikud	38	35	24	366
9002	Töötajad	167	155	82	416
900240	Töölised ja abiteenistujad	167	155	82	20
9004	Politseiametnikud	4 293	4 197	4 127	
900400	Kõrgemad politseiametnikud	64	85	217	
900410	Vanempolitseiametnikud	4 229	4 112	3 910	
9008	Koosseisuvälised töötajad	20	23	51	
<b>500</b>					
500	Töötasud	64 769 717	67 214 630	53 240 226	108 048 033
5001	Avaliku teenistuse ametnikud	13 115 847	14 417 569	14 297 389	66 111 919
50010	Kõrgemad ametnikud	1 350 437	1 473 284	1 476 074	6 063 327
50014	Vanemametnikud	11 587 155	12 739 345	12 673 116	43 281 573
50015	Nooremametnikud	178 255	204 940	148 199	3 304 282
5002	Töötajate töötasud	727 376	762 354	462 952	4 296 167
50028	Töölised ja abiteenistujad	727 376	762 354	462 952	127 442
5004	Politseiametnikud	50 380 951	51 533 094	51 756 438	
50040	Kõrgemad politseiametnikud	1 088 919	2 121 061	4 705 494	
50044	Vanempolitseiametnikud	49 292 032	49 412 034	47 050 944	
5008	Koosseisuvälised töötajad	214 153	236 606	403 451	
500500	Ajutiste lepinguliste töötajate töötasu	331 390	265 007	212 173	

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2013 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 9.** Politsei- ja Piirivalveameti tegevuskulud aastatel 2005–2013

Kululiik	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tegevuskulud 100 %	101 842 261	110 408 996	141 352 065	159 560 772	132 540 540	116 516 473	119 597 651	120 292 656	171 125 900
Tööjõukulud	73 625 680	78 571 198	103 207 891	117 102 243	100 516 056	88 328 460	89 337 829	89 733 865	132 838 977
Majandamiskulud	28 216 581	31 837 798	38 144 174	42 458 528	32 024 485	28 188 012	31 983 707	33 909 424	38 286 922
Tööjõukulude %	72	71	73	73	76	76	74	73	78
Majandamiskulude %	28	29	27	27	24	24	26	27	22

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2013 põhjal); autori koostatud.

**Lisa 10.** Politsei- ja Piirivalveameti kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud aastatel 2005–2013

Nimetus	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	8 383 466	8 924 304	10 039 313	10 686 627	10 636 113	10 312 149	10 504 564	10 927 192	12 553 390
Üür ja rent	5 441 818	5 802 857	6 115 006	6 705 770	7 101 473	7 040 595	7 298 660	8 002 806	9 242 885
Hoonete ja rajatiste amortisatsioon	2 127 783	2 724 715	3 229 043	2 927 899	3 362 948	3 348 071	3 110 086	5 528 621	9 834 741

Allikas: (saldoandmike infosüsteem 2013 põhjal); autori koostatud.

## **SUMMARY**

### **THE REORGANIZATION AND ITS RESULTS OF THE ESTONIAN POLICE AND BORDER GUARD BOARD**

Jaanus Müür

Institutions pay more attention to the elimination of unnecessary costs in order to guarantee efficiency. The most consuming item of expenditure is examined in a way of trying to find possibilities of how to cut back costs without decreasing the overall efficiency and competitiveness. Successful organisations can cut back on unnecessary costs, find the ways of cutting back quickly and react adequately to the changes in the economy.

Cutting expenses is quite often connected with unpopular decisions – cutting back salary, loss of bonuses, job assembly, big reorganizing within companies. All the things mention before make people working for the government, who usually feel very secure, go against the changes, because now they feel insecure.

It is more difficult to find ways of cutting costs in the public sector, because this means gaining political support, which is complicated and slow due to the general mechanism of the nature of politics and democracy. A political agreement, where the interests of all parties have been taken into consideration, is a complicated matter. This process is time-consuming and differs greatly from the private sector that reacts to changes immediately by trying to figure out the appropriate solutions to current issues. The persons working in the public sector who are responsible for the execution of these cutbacks must have a strong sense of mission and a clear value of judgement, in order to understand the tasks of the public sector and the expectations of the general public.

The purpose of this thesis is to analyze the process of reorganizing and its' results within organizations named Estonian Police, Borderguard, Citizenship and Migration Board. In order to do that, author focuses on the theoretical and practical sides of integration and changes of organizations.

Author has set the next tasks for this thesis:

- Give a theoretical review of reorganizing and processes of changes within organizations of the public sector.
- Analyze merging of the companies and point out the special characteristics of the management of changes.
- Develop a research methodology (including questions for the interviews) to evaluate the merging process of the Police and Border Guard Board.
- Analyze the costs of the merger of the Police and Border Guard Board.
- Analyze the changes within the process of creating the Police and Border Guard Board according to the theoretical model.
- Find out the peculiarities of reorganizing the Police and Border Guard Board according to the management of changes and evaluate its' rationality.

The process of merging two or more institutions starts from the creation of a common vision upon which common goals are built, in order to guarantee a more efficient implementation of resources and a better future for the establishment. Clear aims, strategies and a common vision, that are understandable to all parties, are the preconditions of success. The important factors in the merging process are communication and information exchange between all parties of the institution, especially the communication with the employees, in order to establish synergy.

Since change management in organisations always has to include four factors (people, technology, structure and purpose) the leaders must take into consideration their employees and resistance of the employees. In order to decrease resistance the change management process must implement communication, employee motivation, the creation as well as explanation of the vision. It is also important to gain political support and lead the process. The creation of the vision cannot be viewed simply as writing a sentence onto a piece of paper. The vision must be communicated to the employees.

During the establishment of the Police and Border Guard Board a responsible management group was formed. One of the tasks of this group should have been to establish a common vision – however, this was not the case.

In the change process communication is of vital importance. Information must be communicated to all employees. The studies and research show that one of the shortcomings in the establishment process of the Police and Border Guard Board was insufficient communication. The problem lay within the fact that although the merging process itself was quick, the communication however was lacking. The employees were rarely involved in the process and the main issue - „what is to be gained from this organisation? “ – was forgotten. The communication process also didn't involve the discussion on the so called „unpopular“ topics. In addition to the above mentioned it has turned out that the heads of the former Boards were given the opportunity of introducing the idea behind this reform in their organisations beforehand. None of the leaders took up on this opportunity. Some of the leaders hoped that the reform will not follow through and there were also probably those, who were afraid of becoming unpopular due to the controversy behind the idea.

The budget of the Police and Border Guard Board is in correlation with the state budget which meant that when the economic crisis decreased the state budget, the Police and Border Guard Board had to also make do with fewer funds. The communication of the Police and Border Guard Board claims even today that they are being more frugal than before. However, the author has come to the conclusion that the cutbacks can be contributed to the mechanical decreasing of the budget and are not a result of the merger. If before the merger the trend was that the biggest amounts of salary payments took place at the last quarter of the year, than after the merging this trend no longer exists (except in 2013 after the redundancy fees), which is good from the countries point of view, but not from the employees.

In order to gain efficiency the leaders of the Police and Border Guard Board should in the future, whilst implementing changes, take into account the three main principles: adequate reasoning, involvement of different levels *id est* the creation of a network and the implementation of communication.

In general the establishment of the Police and Border Guard Board was reasonable taking into account the limited resources; the process, however, was wrong. The process enabled the domination of one organisation and created the collision of different organisation cultures. It can be explained by the opposition of the Border Guard leaders which spread across their organization and can still be felt. Also, many politicians gave controversial information to the employees of the Border Guard to the point that the merging will not take place. These actions still influence the organization and therefore experts of the different fields of the organization should have been involved from the beginning.

**Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina JAANUS MÜÜR  
(*autori nimi*)  
(sünnikuupäev: 12.08.1979)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
EESTI POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI REORGANISEERIMINE JA SELLE  
TULEMUSED  
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendajad on Olev Raju ja Kulno Türk  
(*juhendaja nimi*)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 21.05.2014  
(*kuupäev*)