

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtlusosakond

Dorel Hiir

**PROTSESSIPÕHIST JUHTIMIST TOETAVA
ORGANISATSIOONI KUJUNDAMINE
POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETIS**

Lõputöö

Juhendaja: Arvi Kuura, PhD

Pärnu 2018

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud "...." a.

TÜ Pärnu kolledži osakonna juhataja

.....

(osakonna juhataja nimi ja allkiri)

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

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Protsessipõhine juhtimine ja organisatsioonikultuur	7
1.1. Protsessijuhtimine ja selle rakendamine avalike teenuste korraldamisel	7
1.2. Organisatsioonikultuur ja selle roll protsessijuhtimises	14
1.3. Organisatsioonikultuur protsessipõhise juhtimise toetajana avalike teenuste osutamisel	20
2. Protsessipõhist juhtimist toetav organisatsioonikultuur Politsei- ja Piirivalveametis	27
2.1. Ülevaade Politsei- ja Piirivalveametist	27
2.2. Uuringu tulemused ja analüüs	31
2.3. Järeldused ja ettepanekud	44
Kokkuvõte	50
Viidatud allikad	52
Lisad	59
Lisa 1. Uurimismeetodite tabel.	59
Lisa 2. Intervjuu küsimused	60
Lisa 3. Ankeetküsimustik grupijuhtidele.	61
Lisa 4. PPA organisatsioonikultuuri hindamine	64
SUMMARY	65

SISSEJUHATUS

Tänapäeva organisatsioonides kasutatakse üha enam protsessipõhist juhtimist, mille eesmärk on parandada protsesside toimivust ja organisatsiooni töökorraldust. Protsessipõhise juhtimise, juurutamise ja rakendamise juures on oluline ka see, kas ja kuidas toetab organisatsioon sellist lähenemist. Maailmas on varasemalt tehtud mitmeid uuringuid, mõistmaks organisatsioonikultuuri ja protsessipõhise juhtimise vahelist seost (nt Tumbas, Schmiedel, Bringmann & vom Brocke, 2013; Schmiedel, vom Brocke & Recker, 2014; Ruževičius, Klimas & Veleckaitė, 2012), kuid Eestis ei ole teadaolevalt sellise suunitlusega uuringuid tehtud.

2013. aastal ilmus „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“, mille eesmärgiks oli tõsta avalike teenuste kvaliteeti ning luua ühtne avalike teenuste korraldamise arusaam. Ühe probleemina toodi välja aspekt, et avalike teenuste korraldamise puhul on oluline lähtuda protsessi- ja kvaliteedijuhtimise põhimõtetest, millest varasematel aastatel on jäänud vajaka. Politsei- ja Piirivalveametis rakendatakse protsessijuhtimise põhimõtteid 2014. aastast, mida tingis avalike teenuste korraldamise roheline raamat ning lisaks tulenes Politsei- ja Piirivalveameti protsessijuhtimise vajadus ka kasutusel olevast teenuspõhisest süsteemist.

Kuna Politsei- ja Piirivalveametis on protsessipõhine lähenemine uudne ja varasemalt pole uuritud, kuidas toetab organisatsioonikultuur protsessipõhist lähenemist, siis edastas töö autor taotluse uuringu idee ja kavandiga Politsei- ja Piirivalveameti uurimistöde komisjonile, mille kooskõlastusringis kinnitati teema olulisust organisatsiooni jaoks ning anti nõusolek uuringu läbiviimiseks. Uurimisprobleemiks sõnastati: „Politsei- ja Piirivalveametis rakendatakse protsessipõhist juhtimist, kuid juhtkonnal pole teada, kuidas toetab seda organisatsioonikultuur, kuna varasemad sellealased uuringud puuduvad.“

Uurimisprobleemist tulenevalt on lõputöö eesmärgiks esitada Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnale soovitusel, kuidas kujundada organisatsioonikultuur, mis toetab paremini protsessipõhist juhtimist.

Töö eesmärgini jõudmiseks on seatud järgmised uurimisülesanded:

- uurida akadeemilisest kirjandusest protsessipõhise juhtimise eripärasid avalike teenuste osutamisel;
- uurida akadeemilisest kirjandusest organisatsioonikultuuri ja protsessijuhtimise seoseid;
- analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti grupijuhtide nägemus protsessipõhise juhtimise ja organisatsioonikultuuri kohta;
- uurida arendusosakonna võtmeisikute (teenuse arhitekt, teenuse omanik, teenuse planeerijad, nõunik) seisukohti ning nägemusi protsessipõhise lähenemise ja organisatsioonikultuuri kohta;
- kõrvutada uuringu tulemusi ja akadeemilises kirjanduses väljendatud seisukohti ning sünteesida soovitusel protsessipõhist juhtimist toetava organisatsiooni kujundamiseks.

Uurimisülesannete lahendamiseks koostab töö autor ankeetküsimustiku, viib läbi küsitluse ning intervjuud, loob seoseid varasemalt avaldatud protsessijuhtimist käsitlevate teadusartiklite ja küsimustikest saadust vastuste vahel ning teeb sellest lähtuvalt järeldused ja ettepanekud.

Töö teoreetilises osas toetatakse teaduskirjandusele, mis käsitleb protsessijuhtimist ja protsessipõhise organisatsiooni ning selle kultuuri omavahelist mõjuseost sh avalike teenuste spetsiifikat. Tuuakse välja ka protsessipõhise juhtimise ja organisatsioonikultuuri eripärad avalike teenuste osutamisel.

Töö koosneb kahest osast, millest esimene on teoreetiline ning teine empiiriline. Teooria osa esimeses alapeatükis on autori fookus protsessijuhtimise ajalool, sealhulgas sellel, kuidas on toimunud protsessipõhise juhtimise põhimõtete liikumine erasektorist avalikku sektorisse. Teine alapeatükk keskendub organisatsioonikultuuri ja protsessipõhise juhtimise seoste väljatoomisele ning kolmas alapeatükk täpsemalt sellele, kuidas saab organisatsioonikultuur toetada protsessipõhist juhtimist avalike teenuste osutamisel.

Teises peatükis tutvustatakse lähemalt uuringu läbiviimiseks valitud organisatsiooni ning tutvustatakse selle seost protsessipõhise juhtimisega. Töö autor viib läbi intervjuud ja ankeetküsimustikud, mille tulemusi esitatakse alapeatükis 2.2 ning millest lähtuvalt koostab autor ka ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnale.

Töö autor soovib tänada oma juhendajat dotsent Arvi Kuurat, kes oli toeks terve töö koostamise protsessi vältel, jagades alati asjakohast tagasisidet. Samuti soovib töö autor tänada Politsei- ja Piirivalve kolledži direktorit Kalvi Almoseni, kes oli alati valmis jagama häid näpunäiteid, ilma milleta oleks töö valmimine osutunud keeruliseks. Tänuõnad lähevad ka Politsei- ja Piirivalveameti töötajatele, kes panustasid töö valmimisse oma aja ja kompetentsiga ning dr Priit Suvele, kes juhtis töö retsenseerimisel tähelepanu aspektidele, mis võimaldasid kohandada tööd asjakohasemaks ja paremaks.

1. PROTSESSIPÕHINE JUHTIMINE JA ORGANISATSIOONIKULTUUR

1.1. Protsessijuhtimine ja selle rakendamine avalike teenuste korraldamisel

Protsessijuhtimine on lai valdkond, mis hõlmab endas mitmeid erinevaid suunitlusi. Esiteks on oluline ära märkida, et rääkides protsessidest eristatakse mõisteid „protsessijuhtimine“ ja „protsessi juhtimine“. Protsessi juhtimise all peetakse silmas üksikute protsesside juhtimist, optimeerimist ja parendamist. Protsessijuhtimise all aga peetakse silmas organisatsiooni süsteemset tegutsemist eesmärgi nimel. (Dumas, La Rosa, Mendling & Reijers, 2013, lk 10-13) Käesolevas töös kasutatakse ka mõistet „protsessipõhine juhtimine“, mis on terviklik ja integreeritud juhtimisviis, mis näeb organisatsiooni kliendikeskse protsessisüsteemina (Margherita, 2014, lk 644). Seega saab öelda, et protsessijuhtimine on ühtlasi nii kunst kui ka teadus, kontrollimaks seda kuidas tööd organisatsioonis tehakse ning tagamaks järjepidevad tulemused, kasutades parendamisvõimalusi kasu saamiseks (Dumas *et al.*, 2013, lk 1).

Protsessijuhtimise täpset algust on raske määratleda, kuid selle arengu alguseks peetakse 18. ja 19. sajandit, mil hakkas arenema tootmine tehastes, ning organisatsiooni töövõimekuse tõstmiseks hakkasid olulist rolli mängima tööprotsessid (Dumas *et al.*, 2013, lk 10-13). Protsessijuhtimise alguse ja arengu juures kirjeldavad erinevad autorid protsessijuhtimise kolme lainet. Esimeseks laineks on 1970-1980-ndatel aastatel alanud protsesside parendamine (*Process Improvement*), kus oli fookus peamiselt kvaliteedijuhtimisel, järjepidevatel töövoogude ja tööde efektiivsuse parendamisel. Teise lainena tuuakse välja 1990. aastatel alanud äriprotsesside ümberkujundamine (*Business Process Reengineering*), kus oli fookuses protsesside innovatsioon ning parendamine. Kolmanda lainena toodi välja protsessijuhtimine (*Business Process Management*), mis sai alguse käesoleva sajandi alguses, mil hakati keskenduma rohkem agiilsusele,

rahvusvahelisele äri- ja pidevatele muutustele (Lusk, Paley & Spanyi, 2005, lk 1-2; Dumas *et al.*, 2013 lk 12-13). Protsessijuhtimise arengu juures on olulist rolli mänginud ka tehnoloogiline innovatsioon, parendused organisatsioonide töös ja infotehnoloogias, nii on ka tänapäeval äriprotsesside muutuste taga enamasti tehnoloogia innovatsioon (van der Aalst, 2012, lk, 2). Tänapäeval kasutatakse juba terminit „Tööstus 4.0“ (*Industry 4.0*), kirjeldamaks algavat neljandat tööstusliku lainet. Selle laine eesmärgiks on luua tarku tootmissüsteeme kasutades kombinatsiooni sisseehitatud süsteemide, andurite, võrkude, teenuspõhise juhtimise, andmete ja analüüsi vahel (Hermann, Pentek & Otto, 2016, lk 3929). Protsessijuhtimine annab organisatsioonile võimaluse parandada organisatsioonis toimivaid protsesse kasutades erinevaid meetodeid, tehnikaid ja tarkvara lahendusi, kontrollimaks ja analüüsima organisatsiooni protsesse ja tegevusi millesse on kaasatud inimesed, teised organisatsioonid, rakendused, dokumendid ja muu protsessidega seotud informatsioon (Alotaibi & Liu, 2017, lk 1119). Protsessijuhtimise üks peamisi põhimõtteid on pidev innovatsioon ja parendamine. Ajastute lõikes on protsessijuhtimist ja selle tehnikaid pidevalt edasi arendatud ning protsessijuhtimine on muutunud üha enam laialdasemalt kasutatavaks.

Protsessijuhtimise juures olulist rolli mängiv protsesside ümberkujundamine ja pidev täiustamine on tavaliselt määratletud protsessijuhtimise elutsükli abil. Kirjanduses on välja toodud mitmeid erinevaid etappe protsesside elutsükliks. Houy, Fettke ja Loos toovad välja järgmised (2010, lk 621):

- strateegia arendamine protsessijuhtimise põhimõtete läbi;
- asjakohaste protsesside määratlemine ja modelleerimine;
- protsesside rakendamine organisatsioonis;
- rakendatud protsesside monitooring ja kontroll;
- protsesside optimeerimine ja täiustamine.

Dumas *et al.* (2013, lk 13) on kirjeldanud protsessijuhtimise katkematut elutsükli sarnaselt Houy, Fettke ja Loos'i käsitlusele viie etapina, milleks on: (i) protsessi identifitseerimine, (ii) protsessi määratlemine ja modelleerimine, (iii) protsesside parendamine, (iv) protsesside rakendamine, (v) protsesside monitooring ja kontroll. Dumas *et al.* ei kirjelda esimest etappi kui strateegia arendamist vaid kui protsessi tuvastamist (vt tabel 1).

Tabel 1. Protsessijuhtimise elutsükli käsitluste võrdlus.

Houy, Fettke ja Loos (2010)	Dumas, La Rosa, Mendling ja Reijers (2013)
1. strateegia arendamine protsessijuhtimise põhimõtete läbi	
2. asjakohaste protsesside määratlemine ja modelleerimine	1. protsessi identifitseerimine, 2. protsessi määratlemine ja modelleerimine
3. protsesside rakendamine organisatsioonis	3. protsesside parendamine, 4. protsesside rakendamine
4. rakendatud protsesside monitooring ja kontroll	5. protsesside monitooring ja kontroll
5. protsesside optimeerimine ja täiustamine	

Allikas: autori koostatud, Houy, Fettke & Loos, 2010, lk 621; Dumas, La Rosa, Mendling & Reijers, 2013, lk 13 alusel

Ka protsesside optimeerimise ja täiustamise juures kasutatakse mudeleid, mis aitaksid lihtsamini läbi viia parendusprotsessi. Üks tuntud protsesside parendamise mudel on Deming'i ring ehk PDCA ring, mis koosneb neljast etapist: planeeri (*plan*), teosta (*do*), kontrolli (*check*), tegutse (*act*). Esimeses etapis ehk planeerimise etapis on oluline määratleda probleem ja seda analüüsida. Teosta etapi eesmärgiks on välja mõelda sobivad lahendused ja neid seejärel rakendada. Kontrollimis etapis on oluline hinnata saavutatud tulemusi, ning analüüsida, kas väljavalitud lahendusi kasutades jõuti soovitud eesmärgini. Tegutse etapis töötatakse välja standardiseeritud lahendus sarnasetele probleemidele, et vältida ajakulu järgnevate sarnaste probleemide ilmnemisel. (Johnson, 2002, lk 120) Protsessijuhtimine on tugevalt seotud ka saavutusnäitajatega nagu aeg, kvaliteet, kulud ja paindlikkus, mille abil on võimalik hinnata protsessijuhtimise terviklikust ning mõista, milliseid saavutusnäitajaid oleks vaja parendada (van der Aalst, La Rosa & Santoro, 2016, lk 3).

Oluliste protsessi täiustamisvahenditena on juba 1970. aastast kasutatud erinevaid küpsusmudeleid ning sellest tulenevalt on loodud läbiaastate kümneid erinevaid küpsusmudeleid. Protsessipõhist lähenemist rakendavates organisatsioonides annab küpsusmodelite kasutamine hea võimaluse muuta protsesse paremaks ja täiuslikumaks. (De Backer, Poels, Van Looy & Snoeck, 2012, lk 466) Protsessijuhtimise küpsusmodelid põhinevad veendumusel, et protsesside parem juhtimine muudab organisatsiooni agiilsemaks. Olenevalt küpsusmodelist on kasutusel tavaliselt 3-6 taset ning

küpsusmodelite kasutamisel eristatakse tavaliselt kolme eesmärki milleks on: kirjeldav, normatiivne ja võrdlev. (Röglinger, Pöppelbuß & Becker, 2012, lk 4)

Paljude küpsusmodelite loomise aluseks on olnud CMM (*Capability Maturity Model*) mudel, mis koosneb viiest küpsusfaasist ning mille abil on võimalik hinnata eraldi kuue edufaktori taset. Viieks faasiks CMM küpsusmodelis on (Paulk, 1993, lk 10-13; McCormack *et al.*, 2009, lk 794):

- algtase,
- korratav,
- defineeritud,
- juhitud,
- optimeeritud.

Eelnevalt väljatoodud küpsusfaaside abil on võimalik hinnata selliste edufaktorite taset nagu organisatsiooni strateegiline kooskõla, meetodid, juhtimine, tehnoloogia, inimressurss ja organisatsioonikultuur. Edufaktorite taset hinnates on võimalik läbi viia vastav analüüs ning vastavalt vajadusele parendada protsesse. Kerremans (2008, lk 4) kirjeldab protsessijuhtimise küpsuseastmetena viite etappi milleks on:

- töökorralduse ebaefektiivsuse tunnistamine;
- protsessiteadlikkuse saavutamine;
- protsessisisene automatiseeritus ja kontroll;
- protsesside vaheline automatiseeritus ja kontroll;
- luua organisatsiooni hindamiskontroll.

Mitmete protsessi küpsusmodelite eesmärgiks on terviklik lähenemine protsessijuhtimise suunas, kaasates ka kultuuri kui olulist tegurit. Kultuur kui üks faktor protsessijuhtimise küpsusmodelist, sisaldab endas reageerimist protsessimuudatustele, arvestamist protsessi väärtuste ja uskumustega ning juhtimisele tähelepanu pööramist. (vom Brocke & Sinnl, 2011, lk 359)

Lisaks küpsusmodelitele kasutatakse protsesside parendamiseks ka protsesside modelleerimist, mille all mõistetakse tegevuste, sündmuste ja voogude graafilist kujutamist. Protsessi modelleerimine aitab leida protsessi veakohti ning protsessi olemust paremini mõista, et selle abil läbi viia protsesside parendus (vom Brocke, Recker &

Mendling, 2010, lk, 334). Seega organisatsioonides, kus on kasutusel protsessipõhine juhtimine, on protsesside modelleerimise etapp oluline, viimaks sisse efektiivseid ja asjakohaseid muudatusi.

Protsessijuhtimine on küll saanud alguse erasektorist, kuid üha enam kasutatakse protsessijuhtimise põhimõtteid ka avalikus sektoris (Ruževicius, Klimas & Veleckaite, 2012, lk 3). Tregear ja Jenkins (2007, lk 2-7) on välja toonud peamised erinevused erasektori ja avaliku sektori vahel, mis põhjustavad ka erinevusi juhtimisstiilides ja mõjutavad oluliselt ka protsessijuhtimise edukust. Nendeks erinevusteks on: avalikkuse huvi, vastutus, poliitiline tundlikkus, valitsemise keskkond, eelarvetsükli keerukus, teabevahetus, regulatsioonid, valitsemise protseduurid ja kultuur. Avalikel organisatsioonidel on oluliselt suurem sotsiaalne vastutus, mis tuleneb nii seadusandlusest kui ka avalikust aruandekohustusest (Indihar Štemberger, Kovacic, Jaklic, 2007, lk 122).

Van Der Wal, Ge Graaf ja Lasthuizen (2008, lk 473) uuringus selgus, et avaliku sektori organisatsioonide jaoks on äärmiselt olulised märksõnad „seaduslikkus“, „erapooletus“, „äraostmatus“, mida aga erasektori puhul olulisteks märksõnadeks ei peetud. Erasektori olulisimad märksõnad olid „kasumlikkus“ ja „innovaatilisus“. Neli märksõna osutusid aga mõlema, nii erasektori kui avaliku sektori jaoks oluliseks. Need märksõnad olid: „vastutus“, „ekspertteadmised“, „usaldusväärsus“ ja „efektiivsus“. Autorid leidsid, et erasektori ja avaliku sektori väärtuste erinevus võib tulla nii inimeste individuaalsetest erinevustest kui ka organisatsioonide erinevusest. Alljärgnevas tabelis 2 tuuakse välja viis olulisimat väärtust avaliku- ja erasektori jaoks.

Tabel 2. Avaliku sektori ja erasektori olulised väärtused.

Avalik sektor	Erasektor
1. Aruandekohustus	1. Kasumlikkus
2. Seaduslikkus	2. Aruandekohustus
3. Äraostmatus	3. Usaldusväärsus
4. Ekspertteadmised	4. Tõhusus
5. Usaldusväärsus	5. Ekspertteadmised

Allikas: Van Der Wal, Ge Graaf & Lasthuizen, 2008, lk 473

Eelnevalt väljatoodud märksõnad väljendavad avaliku sektori ja erasektori erisusi, mis tähendavad, et ka organisatsiooni juhtimisele lähenetakse erinevaid võtteid kasutades. Lisaks on avalikel organisatsioonidel mitmekesisemad ja arvukamad kliendid, mis tõttu on ka kvaliteedi mõiste keerukam, kui seda erasektoris (Indihar Štemberger, Kovacic & Jaklic, 2007, lk 122). Seetõttu tuleb protsessijuhtimise rakendamisel avalikus sektoris arvestada selle eripäradega, ning tuleb mõista, et kõik äriprotsessides rakendatavad meetodid ei pruugi samaväärselt sobilikud olla avaliku sektori organisatsioonidele.

Protsessipõhisel lähenemisel on mitmeid eeliseid ning avalikus sektoris annab protsessipõhine juhtimine võimaluse parandada organisatsiooni protsesse ning pakkuda paremat teenuse kvaliteeti. Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (edaspidi ATKRR) kohaselt on avaliku teenuse definitsioon: „Teenus, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks.“ (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013, lk 6) Avaliku sektori asutustes pakutakse väärtust läbi teenuste. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem ja ühtlasi on teenus protsesside hierarhias madalaim organisatsioonivälisele huvigruppidele suunatud ühik. (Veenpere, 2014, lk 11)

Kvaliteetsete teenuste pakkumiseks ning pideva arengu tagamiseks on oluline mõista tegevuste ja protsesside kulgu ning mõju organisatsioonis. Protsessipõhine lähenemine aitab jõuda innovaatiliste ja loovate lahendusteni organisatsiooni tulemuslikkuse parandamisel, samuti hõlbustab see kaasaegsete süsteemide tõhusat rakendamist (Gulledge & Sommer, 2002, lk 368). Sellise lähenemisviisi keskmes on orienteeritus protsessile, tulemustele ja klientidele, rohkem kui hierarhilisele või funktsionaalsele

tõhususele, soodustades üleminekut sisendi- ja eelarvepõhisele ning turupõhisele juhtimisstiilile. Lisaks eelnevale hõlbustab protsessipõhine lähenemine ka klientide kaasamist. Näiteks teenuste arendamise protsessides on läbi protsessivaate lihtne tuvastada, kus, kuidas ja millal on kliendi sisend vajalik. Samuti aitab protsessivaade klientide jaoks muuta teenused ja organisatsiooni läbipaistvamaks. (Tang, Pee & Iijima, 2013, lk 650)

Kuna protsessipõhine lähenemine annab mitmeid positiivseid tulemeid, kasutatakse protsessijuhtimise põhimõtteid ka kvaliteedijuhiste koostamisel, kontrollmehhanismide loomisel ning lisandväärtuse määramiseks, et luua automaatne töövoog. Seetõttu peetakse ka protsessijuhtimise tööriistu- ja tehnikat üheks kõige väärtuslikumaks varaks organisatsioonide töös. (Alotaibi & Liu, 2017, lk 1120) Küll aga on avaliku sektori eripära ja seadusandlusest tuleneva keerukuse tõttu äärmiselt oluline muudatuste nõuetekohane kindlaks määramine ja piiritlemine. Protsessid, mida muudatused võivad mõjutada, tulenevad suuresti muudatuse fookusest ja organisatsiooni olemusest. Kuna avaliku sektori protsessid on rajatud peamiselt seadustele ja õiguslikele suunistele, siis võib see olla ka muudatuste läbiviimist raskendav asjaolu. (Jurisch, Iikas, Wolf, & Krcmar, 2013, lk 5) Protsessipõhiseks organisatsiooniks olemise edu sõltub suuresti organisatsiooni meeskonnatööl põhinevast kultuurist, valmisolekust muutuda, kliendikesksusest ja ühtest juhtimisstiilist (Kohlbacher, 2010, lk 136).

Tänu erinevatele protsessijuhtimise meetodikatele ning nende rakendamise positiivsetele tulemustele on protsessipõhine juhtimine kandunud erasektorist ka avalikku sektorisse. (Ruževicius, Klimas & Veleckaite, 2012, lk 3-4) Töö autori hinnangul aitab protsessipõhine lähenemine muuta organisatsiooni töökorraldust efektiivsemaks ning teenused läbimõeldumaks ja terviklikumaks. Oluline on sealjuures arvestada ka sektorist tulenevaid eripärasid. Lisaks on protsessipõhise juhtimise rakendamisel oluline positiivne külg ka kliendi vaates. Protsessipõhine lähenemine loob eeldused, et kliendi jaoks muutuks organisatsioon läbipaistvamaks ja pakutavad teenused arusaadavamaks, mis omakorda võib tõsta kliendirahulolu pakutavate teenustega ning aitab kujundada seeläbi organisatsiooni mainet.

1.2. Organisatsioonikultuur ja selle roll protsessijuhtimises

Mõistet „organisatsioonikultuur“ on mitmed autorid läbi aastate kirjeldanud erinevalt ning sellekohaseid teadusuuringuid on tehtud alates 20. sajandi algusest. Esimest korda kasutati üldsuse ees mõistet „organisatsioonikultuur“ 1979. aastal Andrew Pettigrew poolt. (Nukic & Huemann, 2016, lk 238). Ta kirjeldas kultuuri kui uskumuste, identiteedi, rituaalide ja müütide kooslust ja leidis, et organisatsioonikultuur koosneb kognitiivsetest süsteemidest, mis kirjeldavad organisatsioonis olevat kultuuri ning hindab seda, kuidas inimesed mõtlevad ja otsuseid langetavad (Glynn, Giorgi & Lockwood, 2013). Jacques (1952) on öelnud, et organisatsioonikultuur on tavaline ja traditsiooniline asjade toimimise viis, mida jagatakse kõigi liikmete vahel ja mida uued meeskonnaliikmed peavad õppima, et mõista ja aktsepteerida organisatsiooni teenuseid. Schein (1992) kirjeldas organisatsioonikultuuri aga kui põhiliste eelduste mustrit, mis on avastatud või väljatöötatud konkreetse rühma poolt, tulemaks toime kohanemisprobleemide ja sisemise integratsiooniga. (Dimovski Škerlavaj, Škrinjar, Jaklic & Indihar Štemberger, 2006, lk 347) Hofstede G, Hofstede G.J ja Minkov (2010) on kirjeldanud kultuuri kui kollektiivset inimese mõistuse programmeerimist, mis eristab ühte inimgruppi teisest. Webster ja Deshpande (1989) kirjeldavad organisatsioonikultuuri kui mustrit, mis koosneb ühtselt jagavatest väärtustest ja uskumustest, mis aitavad mõista individuaali arusaamist organisatsiooni toimimisest ning annab ette normid ja käitumistavad organisatsioonis. (Nukic & Huemann, 2016, lk 238)

Schein (1995) hakkas kirjeldama, kuidas ja miks kultuurid organisatsioonis arenevad ning lõi selle põhjal ka sõltuvate kultuuritasemete mudeli, mis koosneb kolmest etapist. Esimeseks etapiks on tehised (*artifacts*), teine etapp on väärtused ja normid ning kolmas etapp on aluseelduste enesestmõistetavus. (Grau & Moormann, 2014, lk 2) Hiljem 2004. aastal kirjeldas Schein organisatsioonikultuuri kui baasarusaamade mudelit, mille grupp inimesi on omandanud lahendades ühiselt väliskeskkonna kohanemise ja grupisisese ühtsusega seotud probleeme ning nende rakendamine on andnud piisavalt häid tulemusi, et pidada neid arusaamu kehtivaks ja ka uutele liikmetele edasi õpetamise vääriliseks. (Schein, 2010, lk 17) Grau ja Moormann (2014, lk 3) kirjeldavad organisatsioonikultuuri kui organisatsiooni liikmete poolt jagatavat ühist konstruktsiooni, mis kujutab endas kuuluvust ja ühtsena toimimist.

Organisatsioon koosneb ühtsetest gruppidest ja tavadest, mida kantakse edasi ka uutele liikmetele sotsialiseerumisprotsessi näol. Organisatsioonikultuuri põhielementideks on väärtused. Väärtused on nähtamatud juhtpõhimõtted, mis määravad organisatsioonisiselt nähtavad käitumismallid ja struktuurid sotsiaalsetes suhtlustes. (Schmiedel, vom Brocke & Recker, 2014, lk 44) Küll aga võivad ühe organisatsiooni erinevad osakonnad toimida eraldiseisvatena, mis võib põhjustada olukorra, kus ei mõisteta protsesse ühtselt ja tervikuna (Trkman, 2010, lk 7). Selleks, et organisatsioonis mõistetakse protsesse ühtselt on oluline mõista, millised kultuuri faktorid mõjutavad arusaamu organisatsioonis ning kuidas kujuneb ühtne kultuuriline arusaam.

Organisatsioonikultuuri kirjeldamiseks on loonud vom Brocke ja Sinnl (2011, lk 369) mudeli, milles nad kirjeldavad kolme kihti organisatsioonikultuuris. Keskne osa mudelist on protsessijuhtimise kultuur ehk kultuur, mis toetab efektiivsete protsesside saavutamist. Teine osa on kultuuriline kontekst, mis viitab olemasolevatele kultuurireeglitele, milleks on organisatsioonis välja kujunenud, riiklikud või töögrupi kultuuri eripärast tulenevad reeglid. Kolmas osa mudelist on kultuuriline sobivus, mille saavutamiseks peavad olema kooskõlas protsessijuhtimise kultuur ja kultuuriline kontekst. Lisaks eristavad vom Brocke ja Sinnl kultuurilises kontekstis ka grupi-, rahvus- ja organisatsioonikultuuri (vt joonis 1).

Inimeste töötegmine on tugevas seoses sellega, mis tüüpi organisatsioonis nad töötavad. Üha enam levinumaks on muutumas ajutised organisatsioonid, mis muudab gruppide vahelist suhtlemist ja suhtumist organisatsiooni töökorraldusse märksa rohkem kui alalises organisatsioonis töötades. (Ekstedt, 2009, lk 31-32; Rink & Ellemers, 2009, lk 2-3) Töö autori hinnangul mõjutab seega kultuurikonteksti oluliselt ka asjaolu, kas tegemist on alalise või ajutise grupiga, mida kinnitavad ka organisatsiooniteooriad (vt joonis 1).



Joonis 1. Kultuuri roll protsessijuhtimises. (autori koostatud, vom Brocke, Sinnl, 2011, lk 369; Turner, Hueman & Keegan, 2008, lk 316 põhjal)

Ajutiste organisatsioonide puhul ehk olukorras, kus alustakse pidevalt uute projektide või programmidega, peab arvestama ka personali paigutuse muudatustega, mis võivad tekitada organisatsiooni ja gruppide siseselt pingeid (Huemann, Keegan & Turner, 2007, lk 316). Kui ajutised organisatsioonid on tavaliselt keskendunud ülesannetele, siis alaliste organisatsioonide puhul on konkreetsemad eesmärgid, „ellujäämine“, töökorraldus, tootmisprotsessid ja pidev areng. Ajutiste organisatsioonide puhul on „ellujäämisest“ olulisem aeg, töökorraldusest olulisem meeskond ning arengust olulisem on üleminek. (Lundin & Söderholm, 1995, lk 439) Kultuurikonteksti kirjeldamisel on seega võimalik eristada nii grupikultuuri, rahvuskultuuri kui ka organisatsioonikultuuri. Autori hinnangul on eelnevatele lisaks oluline võtta arvesse ka asjaolu, kas tegemist on alaliste või ajutiste gruppidega, mis võib muuta grupis olevaid norme, tavasid ja suhtlemisviisi.

Nii alaliste kui ka ajutiste organisatsioonide puhul saab rääkida ka voo- ja ressursipõhisest lähenemisest. Voopõhise lähenemise idee organisatsioonide jaoks seisneb võimaluses parandada efektiivsust ja luua uusi platvorme konkurentsivõime tõstmiseks. Näiteks teenuste tulemuslikkuse juures mängivad rolli nii efektiivsus kui ka kliendirahulolu ning klientide osalus on tähtis ka teenuste protsesside kujundamisel. Voopõhiste teenuste kujundamisel saab eristada kuut etappi. Esimese etapi eesmärgiks on kõrvaldada kõik

tegevused ja asjad, mis ei lisa väärtust. Teises etapis tuleb tegevused kategoriseerida selle järgi, millised tegevused on kliendi poolt tajutavad ja millised mitte. Kolmas etapp keskendub protsessidele ning sellele, kuidas voo elemente läbi protsesside optimeerida. Neljandas etapis muutub kriitiliseks probleemiks võimsus. Viienda etappi eesmärk on kontrollida ja võrrelda erinevate üksuste funktsionaalsust. Viimane etapp eeldab, et voopõhise lähenemise kõik põhimõtted on täidetud ja on jõutud perfektsuseni. (Carlborg, Kowalkowski & Kindström, 2013, lk 20) Ressursipõhine lähenemine tähtsustab ressursse ja organisatsiooni suutlikust ellujäämise, kasvu ja üldise efektiivsuse toetamise juures. Ressursipõhises lähenemises eristatakse tavaliselt kolme peamist kategooriat: füüsilised ressursid, organisatsioonilised ressursid ja inimressursid. (Pee & Kankanhalli, 2016, lk 189)

Ühiskonnas tegutsevad organisatsioonid on väga erinevad ning samuti erinevad nende kultuurid. Akadeemilises kirjanduses räägitakse ka jõustruktuuride ja nende kultuuride spetsiifikast. Võib öelda, et jõu- ehk militaarüksustel on spetsiifiline kultuur (*military culture*), mille omadused tulenevad teatud seadustest, väärtustest, keelest ja tavadest. (Meyer, 2015, lk 416) Militaarne kultuur on unikaalne, kuna pakub väljakutseid nii militaarüksustes teenistujatele kui ka nende pereliikmetele. Hierarhilisus on militaarkultuuri puhul üks märkimisväärsmaid aspekte. Tavaliselt on militaarkultuuri puhul aastmed ja nende järjestused jäigad ning teenistuses olevatelt inimestelt oodatakse struktuuri ja juhi korralduste järgimist. (Cole, 2014, lk 498) Tuleb arvestada, et militaarkultuuri puhul on inimesed harjunud jälgima kindlaid struktuure. Võib öelda, et militaarkultuurid on seega pigem uuendusi tõrjuvad, kuid Hill (2015, lk 1) toob välja, et militaarkultuuri on võimalik parendada: (i) luues konkureeriva keskkonna innovatsiooni toetuseks, (ii) luues karjääriteed, milles uut tüüpi töötajatel on võimalus arenemiseks, säilitades samaaegselt organisatsiooni väärtused.

Erinevaid organisatsioonikultuure saab eristada ka vastavalt nende läbipaistvusele. Nimelt suurima osa kultuurist moodustavad nähtamatud väärtused, esindades mingi konkreetse kultuuritüübi elemente. Organisatsioonikultuuri nähtavale osale viitavad aga tegevused ja struktuurid. (Tumbas, Schmiedel, Bringmann & vom Brocke, 2013, lk 2) Struktuuri alla saab loetleda näiteks protsesse toetavad IT-lahendused, protsessi toimivusnäitajate hindamise, protsessi omanikud, protsessi dokumentatsiooni ja pideva

programmide parenduse. Tegevuste alla käib näiteks protsessile orienteeritud suhtlus, töötajate vahelised algatused, klientide nõuete täitmine ja protsesside automatiseerimine. (vom Brocke & Schmiedel, 2011, lk 9)

Protsessijuhtimise ja organisatsioonikultuuri seose mõistmiseks on oluline kaardistada, millises kontekstis ja tähendusega terminit „kultuur“ kasutatakse. Ruževicius, Klimas ja Veleckaite (2012, lk 5) on kirjeldanud, et organisatsioonikultuuri protsessijuhtimise kontekstis saab analüüsida neljas mõõtmes: (i) kultuur, kui sõltumatu tegur, mis mõjutab protsessijuhtimist, (ii) kultuur, kui sõltuv tegur, mida mõjutab protsessijuhtimine, (iii) kultuur, kui protsessijuhtimise kultuur, (iv) kultuur, kui oluline aspekt protsessijuhtimises.

Organisatsioonikultuuri puudutavad muudatused on äärmiselt pikaajalised ning olenemata sellest, kas organisatsioonis toimub protsessijuhtimine, on organisatsioonikultuur ikkagi olemas. Küll aga võib tihti olla organisatsioonikultuur põhjuseks, miks protsessijuhtimises tuleb ette takistusi. (Ruževicius, Klimas & Veleckaite, 2012, lk 5) Oluline on teadvustada, milline on organisatsioonikultuur, milles protsessipõhist juhtimist rakendatakse, seda teades ja arvestades on võimalik ka vastavalt oma organisatsiooni kujundada ja muuta.

Kirjanduses on välja toodud mitmeid positiivseid aspekte, miks on protsessipõhine lähenemine organisatsiooni igapäevatoole kasulik. Protsessipõhise suunilusega organisatsioonikultuur keskendub sellele, kuidas töötajaid oma töökohustusi täideviivad. Protsessipõhises organisatsioonikultuuris rõhutakse protsessile, kuidas tööeesmärke saavutatakse, milline on töötajate suhtumine ja käitumine tööülesannete täitmise ajal ning kuidas on ülesanded koordineeritud. (Changzheng & Shuo, 2013) Škrinjar, Bosilj Vukšić ja Indihar Štemberger (2010, lk 6) leiavad, et protsessipõhises organisatsioonis täiustatakse pidevalt protsesse, organisatsioon on kliendikeskne, protsessiomanikud on määratletud ja protsesside tulemuslikust mõõdetakse regulaarselt.

Protsessijuhtimisega kaasnevad üldjuhul ka protsessimuudatused, kas suuremal või vähemal määral. Avaliku sektori asutused kogumaailmas puutuvad pidevalt kokku muudatustega, et muuta organisatsioone efektiivsemaks ja kliendikesksemaks teenuseosutajateks (Jurisch, Ikaš, Wolf & Krcmar, 2013, lk 4). Nagu eelmises alapeatükis

mainitud, on avaliku sektori asutuste puhul oluline võtta arvesse selle eripärasid ning seadusest tulenevaid nõudeid ja kohustusi, seda ka muudatuste elluviimise juures.

Kurt Lewin, kes on tuntud rühma dünaamika, tegevus uuringu ja 3-astmelise muudatuste mudeli arendajana, kirjeldab isikliku käitumist kui grupi keskkonna funktsiooni. Lewin'i kolme astmelise muudatuste juhtimise mudeli osad on: sulatamine (*unfreezing*), liikumine (*moving*) ja uuesti külmutamine (*refreezing*). Sulatamise etapp hõlmab endas rahulolematuse tekitamist võrreldes hetkeolukorraga, võrdlust teiste organisatsioonidega, sisemise tulemuslikkuse ja barjääride analüüsi ning ärevuse tekitamist läbi ohutunde tekitamise. Selline olukord tekitab efekti, kus hirm mitte ellujäämise ees ületab muutustega kaasneva õppimise ärevuse. Liikumise etapis toimub rakendamine ja katsetamine muudatuste vaates, mis hõlmab endas teadustööd, tegutsemist ja õppimist. Tegevused selles etapis võivad hõlmata rollide ümberkujundamist, kohustuste eest vastutamise treenimist, toetajate edutamist või takistuste eemaldamist. Uuesti külmutamise etapis muutuvad organisatsioonilised normid, tavad ja poliitikad, et toetada muudatuste jätkamist. (Batras, Duff & Smith, 2016, lk 233-234)

Lisaks eelkirjeldatud 3-astmelisele muudatuste juhtimise mudelile on loodud detailsem, laialt tuntud ja kasutatav 8-astmeline mudel, mille etappideks on (Kotter, 2014):

- 1) suurenda möödapääsmatustunnet,
- 2) pane kokku juhtgrupp,
- 3) sõnasta visioon,
- 4) edasta sõnum toetuse saamiseks,
- 5) anna tegevusvabadus,
- 6) saavuta lühiajalised tulemused,
- 7) tegutse edasi,
- 8) kinnista muudatus.

Eelneva kaheksa etapi järgimine aitab muuta inimeste käitumist organisatsiooni siseselt toimivate muudatustega ning võimaldab organisatsioonil minimaalse aja jooksul saavutada edu.

Enamik probleeme, mis tekivad seoses protsessijuhtimise ja protsessimuudatustega ei tulene tehnilistest probleemidest vaid organisatsioonikultuurist, mis võib takistada

uuenduste rakendamist. Ning see, kuidas organisatsiooni töötajad näevad muutuseid ja reageerivad neile, mängib olulist rolli protsessi muudatuste juures. (Škerlavaj, Indihar Štemberger & Dimovski, 2007, lk 346-347)

Eelnevast kontseptuaalsest analüüsist võib järeldada, et protsessipõhise juhtimise rakendamisel tuleb mõista, milline on organisatsioonikultuur milles töötatakse ning seeläbi on võimalik teadvustatult ja edukamalt juhtida ka muudatuste läbiviimist ning protsesside parendamist. Selgus, et organisatsioonikultuur saab olla protsessipõhist juhtimist nii toetav kui ka pärssiv asjaolu, mistõttu on oluline mõista organisatsioonikultuuri olulisust ja selle erinevaid aspekte.

1.3. Organisatsioonikultuur protsessipõhise juhtimise toetajana avalike teenuste osutamisel

Avalike teenuste osutamisel oma spetsiifika, mis erineb erasektori teenuste osutamisest. Avalike teenuste osutamisel räägitakse teaduskirjanduses uuest avalikust juhtimise (*New Public Management*) suunitlusest, mis sai alguse 1980. aastatel ja oli avalike teenuste osutamisel üks olulisimaid reforme. Aja jooksul on aga avalikud teenused oluliselt muutunud, ühiskond on mitmekesisem ja avalike teenuste osutamise protsessid on mitmekesisemad kui aastaid tagasi. Sellest tulenevalt ei saa avaliku teenindamise kohustused enam toimida olles suunatud vaid tõhususele ja jätkusuutlikkusele. Kaasajal on avaliku teenindamise kohustused osa keerukatest avalike teenuste osutamise süsteemidest, kus nende eesmärgid nõuavad edukaid läbirääkimisi suures süsteemis, kelle hulka kuuluvad näiteks poliitika kujundajad, teenuste kasutajad ja ka kodanikud. (Osborne, Stephen, Radnor, Kinde & Vidal, 2015, lk 2) Tarbija ja kodaniku rollide dünaamikat kaasaja teenustuvates ühiskondades on käsitlenud Vihalemm ja Keller (2016, lk 39), koondades need uudsesse intellektuaalsesse konstruktsiooni „kodanik-tarbija“ (*citizen-consumer*).

Avalike teenuste osutamisega on otseses seoses ka teenuskeskne vaade. Vargo ja Lusch (2008, lk 7) kohaselt on teenuskeskne vaade oma olemuselt kliendile suunatud ja suhestav, sest organisatsioon ei saa pakkuda otseselt väärtust, vaid saab teha väärtuspakkumist.

Teenuspõhist juhtimist iseloomustavad tunnused Siseministeeriumi valitsemisala teenuspõhise juhtimise raamistiku kohaselt on (Siseministeeriumi valitsemisala..., 2015, lk 7)

- teenuse osutaja on riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik;
- teenuse osutaja tegevuste tulemusel luuakse isikutele väärtust;
- teenuse osutaja pakub isikule teenust, kas isiku otsese tahteavalduse alusel, seadusest tuleneva teenuse osutaja kohustuse alusel või asutuse toimimiseks või põhitegevuse toetamiseks.

Üks paljudest takistustest, millega teenuseid pakkuvad organisatsioonid silmitsi seisavad, on teenuste põhimõtteline erinevus toodetest. Üks erinevus on nende immateriaalsus: teenused on protsessid, mitte kindel kaup. See omakorda muudab teenuste selgitamise kliendile, selle mõistmise ja mõõtmise raskeks. Organisatsioon peab tegevuste kohandamisel arusaama, mida ja kuidas klient teeb, mis omakorda nõuab sügavat arusaamist nii organisatsiooni protsessidest kui ka kliendi protsessidest ning sellest mil viisil need omavahel seotud on. (Trkman, Mertens, Viaene & Gemmel, 2015, lk 253) Sellest tulenevalt on edukaks teenuspõhise juhtimise rakendamiseks oluline, et organisatsioonis olevad protsessid oleksid kirjeldatud täpselt ning arusaadavalt kõikide osapoolte jaoks. On oluline, et iga töötaja saaks aru, milliseid teenuseid pakutakse ning millised on need protsessid, mis teenuse toimimiseks vajalikud on. Teenuste toimimise põhimõtet peab mõistma ka teenust tarbiv klient.

Kliendi tuvastamine sisendina teenuste kujundamise protsessis aitab kaasa teenuste järjepidevusele ja arusaamade ühtlustamisele organisatsiooni siseselt. Teenuspõhist juhtimist rakendavate organisatsioonide jaoks on kaks võrdselt olulist aspekti – teenuste tõhusus ja teenuste kvaliteet. Teenuspõhisest juhtimisest rääkides tuuakse välja ka termin organisatsiooniline mitmekülgsus (*organizational ambidexterity*). Selleks, et saavutada mitmekülgne võimekus, on oluline võime leida tasakaal, millegi avastamise ja kasutamise vahel. Avastamine (*exploration*) osutab sõnadele „otsing, variatsioon, katsetamine ja avastus“, kasutamine (*exploitation*) on aga seotud tegevustega nagu „viimistlemine, tõhusus, valik ja rakendamine“ Organisatsioonilise mitmekülgsuse teooria on loodud peamiselt selleks, et mõista kuidas erinevad üksused, inimesed või kõrgemad juhid

organisatsioonis aitavad kaasa kasutamise ja avastamisega seotud tegevustele üheaegselt ja sisemiselt. Teenuste parendamine ja tugevdamine annab võimaluse ka konkurentsieelise kasvatamiseks ning konkurentsieelis ei sõltu mitte ainult olemasolevate ressursside efektiivsest kasutamisest vaid ka paindlikkusest ja innovatsioonist. (Xie, Ling, Sun & Zhang, 2013, lk 809-810)

Voss ja Hsuan (2009, lk 555-557) kirjeldavad, et teenuste arhitektuur on viis teenindus süsteemide funktsionaalsuse jaotamiseks individuaalseteks elementideks, et pakkuda teenuseid, mis tulenevad süsteemist. Teenuste arhitektuuri peetakse oluliseks võimaldamaks organisatsioonilist agiilsust. Agiilne organisatsioon on võimeline kiiresti muutuma ja keskkonnast tulenevate muutustega kiiresti kohanema. Teenuste struktuuril peaks olema kaks omadust: (i) see peaks organisatsiooni jaoks võimaldama uute teenuste pakkumist minimaalsete kulutuste ja väheste sisemiste muutustega; (ii) arhitektuur peaks olema dünaamiline ehk see peaks olema suuteline muutuma ka välistest stiimulitest tulevana. Teenuste arhitektuuril on kaks mõõdet, mida tuleb üheaegselt arvesse võtta. Esimene neist on modulaarne organisatsiooni struktuur ning teine on infosüsteemid. Modulaarsus viitab skeemile, mille kohaselt on arhitektuuri komponentide vahel jagatud liidesed standarditud ja täpsustatud selliselt, et tagada suurem korduvkasutatavus ja ühtsus toote või teenuste gruppide seas. Modulaarne arhitektuur sisaldab üks-ühele funktsionaalsete elementide kaardistamist füüsilisteks teenuste elementideks. (Voss & Hsuan, 2009, lk 543)

Organisatsioonid seisavad silmitsi pideva konkurentsi survega ja on sunnitud seetõttu uuesti hindama oma protsessimudeleid ja nende aluseks olevaid protsesse. Protsessipõhise juhtimise rakendamisel ja uute protsessimudelite kasutusele võtuga tekkivad probleemid ei tulene sageli tehnilistest puudustest, vaid ebasobivast organisatsioonikultuurist, mis pärsib uuenduste läbiviimist protsessides. (Škerlavaj, Indihar Štemberger & Dimovski, 2007, lk 346) Organisatsioonikultuur on üks faktoritest, mis peaks toetama protsessipõhise juhtimise rakendamist organisatsioonis (Tumbas, Schmiedel, Bringmann & vom Brocke, 2013, lk 2).

Protsessipõhise juhtimise kasutamise peamine vajadus on muuta organisatsioon piisavalt paindlikuks, et muuta sisemist käitumist vastavalt keskkonna muutustele. Need muudatused ei hõlma ainult kliendi eelistuste ja vajaduste muutumist, vaid ka nende

rahuldamise võimaluste muutmist, mis on tavaliselt tingitud tehnoloogia arengust. (Řepa, Šatanovà, Lis & Korenkovà, 2016, lk 688)

Protsessijuhtimise ja organisatsioonikultuuri seose mõistmiseks on esmalt oluline kaardistada organisatsioonis domineeriv kultuuritüüp, teadvustades organisatsiooni kultuurilisi eripärasid ning vastavalt organisatsioonikultuurile rakendada protsessijuhtimise põhimõtteid. Hofstede, Neuijen, Ohayv ja Sanders (1990, lk 286) kirjeldasid organisatsioonikultuuri kuute dimensiooni, milleks olid: (i) protsessipõhine versus tulemuspõhine, (ii) töötaja keskne versus töö keskne, (iii) osaline versus professionaalne, (iv) avatud süsteem versus suletud süsteem, (v) nõrk kontroll versus range kontroll, (vi) normatiivne versus pragmaatiline. Cameron ja Quinn (2006) on välja toonud, et organisatsioonikultuuri hindamise juures saab eristada nelja peamist kultuuritüüpi, millest ka käesoleva töö uuringus lähtutakse. (vt tabel 3)

Kui võrrelda Hofstede *et al.* ning Cameron'i ja Quinn'i käsitlusi, siis autori hinnangul võimaldab viimane paremini kirjeldada organisatsioonis olevaid väärtusi ning selgitada täpsemalt nende ilmumist kui esimeste poolt eristatud dimensioonid. Lisaks on Cameron'i ja Quinn'i käsitlusi juba varem seostatud protsessipõhise juhtimisega (Schmiedel, vom Brocke ja Recker, 2014), samuti avaliku sektori organisatsioonidega, seda ka (Norra) politsei näitel (Lone, Garnås, Myklebust, Bjørklund, Hoff & Bjørkli, 2017)

Tabel 3. Organisatsioonikultuuri tüübid.

Kultuuritüüp	Peamised iseloomulikud jooned
Klanni kultuur (<i>Clan culture</i>)	Olulised on inimeste vahelised suhted.
Avatud süsteemi kultuur (<i>Adhocracy culture</i>)	Paindlikkusele ja innovatsioonile suunatud kultuur.
Hierarhia kultuur (<i>Hierarchy culture</i>)	Oluline on töö stabiilsus, efektiivsus, kontroll.
Turule suunatud kultuur (<i>Market culture</i>)	Tulemusele orienteeritus.

Allikas: Cameron & Quinn, 2006, lk 37-45.

Tabelis 3 kirjeldatud kultuuritüüpide põhjal on võimalik välja selgitada, milline kultuuritüüp organisatsioonis esindatud on. Klanni kultuuri puhul on äärmiselt olulised inimeste vahelised suhted, traditsioonid, lojaalsus ja koostöö. Sellises organisatsioonis on väljakujunenud väga tugev ühtekuuluvustunne ja suurt rolli mängib meeskonna töö ning

töötajate kaasamine programmidesse. Olulised on ka mugav töökeskkond, pühendumus ja kommunikatsioon. Avatud süsteemi kultuuri puhul on tegemist innovaativusele suunatud organisatsiooniga, mida iseloomustab ettevõtlikus ja valmisolek võtta riske. Eesmärk on olla pidevas arengus ning luua uusi ja innovaativseid lahendusi uute toodete ja teenuste loomisel. Töökeskkond on loov ning rõhku pööratakse enim agiilsusele ja dünaamilisusele. Hierarhia kultuuri puhul on olulised sisemised protsessid ja nende standardsus. Sellise kultuuritüübi puhul on paigas kindlad reeglid ja kindlad tööstruktuurid, oluliseks peetakse stabiilsust ja efektiivsust. Sellise organisatsioonijuhid on suunatud tõhususele ja koordineeritusele. Turule suunatud kultuuri iseloomustab peamiselt tulemustele ja kliendile orienteeritus. Soovitakse kasvatada pidevalt oma tulemuslikkust ja konkurentsivõimet. Sellise organisatsioonitöötajad on väga pühendunud ja omavad suur saavutamisevajadust. Juhtide eesmärgiks on läbi oma nõudlikkuse hoida ja suurendada oma turuosa. (*Ibid.*)

Zheng, Yang ja McLean (2009, lk 765) kirjeldavad, et organisatsioonikultuur ei mõjuta otseselt organisatsioonilist efektiivsust, vaid pigem avaldab see mõju läbi organisatsiooni liikmete käitumise. Organisatsiooni liikmete käitumise juures mängivad aga rolli grupisiseseid käitumismallid, normid ja tavad.

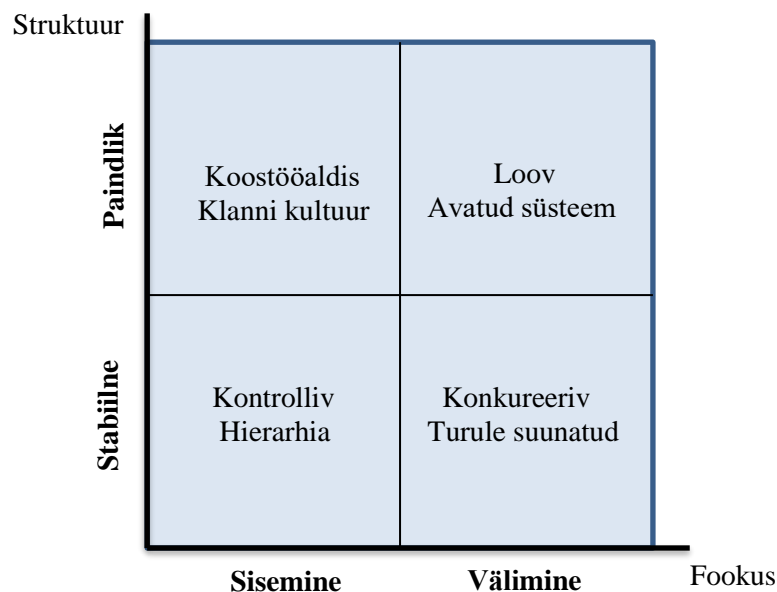
Schmiedel, vom Brocke ja Recker (2013, lk 301) on uurinud, kuidas saab toetada organisatsioonikultuur protsessipõhist juhtimist ning millised tingimused peavad olema kultuuris, et üldse saaks rakendada protsessipõhist juhtimist. Protsessipõhist juhtimist toetavate väärtuste hindamiseks organisatsioonis koostati CERT-mudel, mis koosneb protsessijuhtimist toetavatest väärtusest. Nendeks väärtusteks on (Schmiedel, vom Brocke & Recker, 2013, lk 301):

- kliendikeskne lähenemine (*Customer orientation*),
- arengule orienteeritus (*Excellence*),
- vastutus (*Responsibility*),
- meeskonnatöö (*Teamwork*).

Kliendikeskse lähenemise all mõistetakse avatud ja aktiivset suhtlemist teenuse saajatega. Arengule orienteerituse all peetakse silmas pidevat protsesside parendamist ning innovatsioonile suunatust. Vastutus CERT-mudelis viitab protsessi ülesannetele

pühendumust ja vastutust protsessijuhtimisel tehtavate otsuste ees. Meeskonna töö viitab positiivsele suhtumisele ja valmisolekule teha erinevate üksustega koostööd.

Praktikas tundub aga eelnevalt kirjeldatud väärtusi raske pidevalt esile tuua ning organisatsioonisiselt neid kirjeldada ja teadvustada, mistõttu kirjeldati CERT-mudeli väärtusi Cameron ja Quinn (2006, lk 46) poolt loodud konkureerivate väärtuste raamistikus (*Competing Values Framework*). Konkureerivate väärtuste raamistik koosneb kahest dimensioonist, milleks on fookus ja struktuur. Fookus omakorda jaotub sisemiseks ja välimiseks fookuseks ning struktuur jaguneb paindlikuks ja stabiilseks. Kahe dimensiooni sisse jäävad neli suunda: koostöö, kontroll, konkureerimine ja loomine. (vt joonis 2) Nende kahe dimensiooni abil on võimalik tuvastada, milline on organisatsioonikultuuri roll protsessijuhtimise põhimõtete rakendamisel ning milline on seos organisatsiooni struktuuri ja fookuse vahel. Seoste leidmine struktuuri, fookuse ja organisatsioonitüübi vahel, aitab mõista, millised väärtused ning eesmärgid on organisatsiooni jaoks olulised.



Joonis 2. Konkureerivate väärtuste raamistik. (autori koostatud, Cameron & Quinn, 2006, lk 46; Schmiedel, vom Brocke & Recker, 2013, lk 304 alusel)

Paindliku organisatsioonistruktuuriga ja sisemise fookusega on tähtsaim väärtus koostöö, mis tuleneb efektiivsest tiimitööst. Välimise fookuse puhul on oluline aga loovus ja

kliendikesksus. Stabiilse organisatsioonstruktuuri ja sisemise fookuse korral on väärtuseks kontroll ning samuti on tähtsal kohal tiimitöö. Välise fookuse korral on väärtusena esile tõstetud konkureeriv suund, kus on oluline proaktiivsus ja kliendile orienteeritus. (Cameron & Quinn, 2006, lk 46; Schmiedel, vom Brocke & Recker, 2013, 304) Töö autor peab otstarbekaks lähtuda Schmiedel, vom Brocke ja Recker'i organisatsioonikultuuri toetavate väärtuste käsitlesest, kuna selle jaoks on olemas sobilik valideeritud uurimisinstrument ning Ohlsson, Han, Johannesson ja Rusu (2014) on seda kasutanud (vt lk 23) sarnaste organisatsioonide uurimisel.

Organisatsioonikultuuri toetus aitab hõlpsamini rakendada protsessijuhtimise põhimõtteid, mille kasutamine pakub omakorda väärtust kliendile. Kui organisatsiooni süsteemid on integreeritud arvestades ka teenuse kasutajaga, võimaldab see väärtuslikumat ja tõhusamat teenusepakkumist ja võimaldab saavutada suuremat kliendirahulolu. (Gulledge & Sommer, 2002, lk 371) Teenused on protsesside kogum, mis hõlmavad nii teenusepakkujat kui ka klienti. Kliendikogemus on teenuse kvaliteedi seisukohalt keskse tähtsusega. Teenuse kujundamine võimaldab kõigil organisatsiooni töötajatel visualiseerida teenindusprotsesse ja selle aluseks olevaid protsesse. (Milton & Johnson, 2012, lk 112)

Võttes kokku organisatsioonikultuuri ja protsessipõhise juhtimise seose, jõudis töö autor järeldusele, et efektiivseks organisatsiooni juhtimiseks on oluline teadvustada, milline on sealne organisatsioonikultuuri tüüp. Organisatsioonikultuuri mõistmine võimaldab juhtidel edukamalt rakendada protsessipõhist juhtimist ning viia läbi protsesside parendamist, selliselt et organisatsiooni arusaam protsessidest oleks ühtne. Lisaks tuleb arvestada, et organisatsioonikultuuri kujundamisel on olulised ka organisatsioonis olevad grupi- ja rahvuskultuurid. Organisatsioonis olevad väärtused on äärmiselt olulised protsessipõhise juhtimise toetajana. Lisaks peavad ka organisatsiooni töötajad mõistma, miks protsessipõhist lähenemist üldse kasutatakse ning milline on nende roll ja asetsemine tööprotsessides.

2. PROTSESSIPÕHIST JUHTIMIST TOETAV ORGANISATSIOONIKULTUUR POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETIS

2.1. Ülevaade Politsei- ja Piirivalveametist

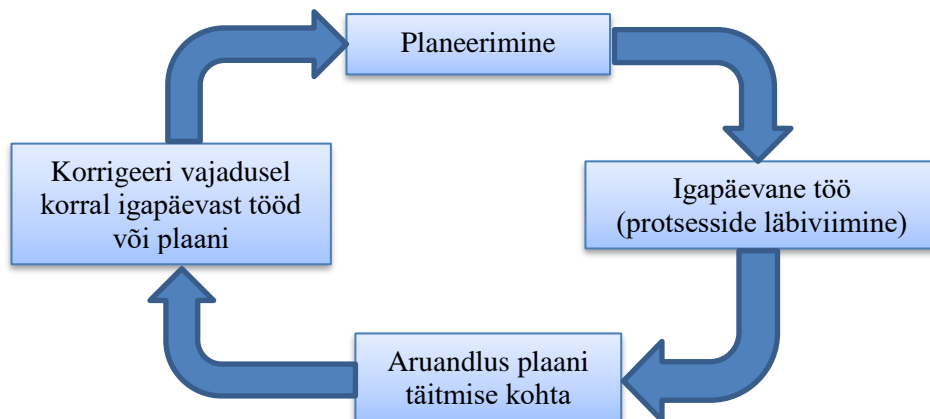
Eesti politsei kujunemise ajaloos mängivad rolli neli politseireformi, milleks on Eesti politsei taasloomine (1991), politseiregioonide moodustamine (2004), Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) moodustamine (2010) ning maakondliku politsei ümberkorraldamine ja üleminek valdkondlikult juhtimiselt teenuspõhisele juhtimisele (2014) (Suve, 2017, lk 8). PPA on Eesti suurim riigiasutus, mis kuulub Siseministeeriumi valitsusalasse ja on tööandjaks ligi 5000 inimesele. Lisaks koosseisulisele personalile kuulub PPA ridadesse ligi 1500 vabatahtliku, kes panustavad turvalisuse tagamiseks nii abipolitseinikena kui ka vabatahtlike merepäästjatena. PPA põhiülesanded, õigused ning kohustused on sätestatud Politsei- ja Piirivalveameti seadusega ja asutuse põhimäärusega. Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus § 1 ja 2 kohaselt on Politsei- ja Piirivalveametil kohustus täita seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostama riikliku järelevalvet ning kohaldama riiklikku sundi seaduses ettenähtud alusel, ulatusel ja korras. Politsei- ja Piirivalveamet esindab oma ülesannete täitmisel riiki. PPA ametikulud kantakse riigieelarvest ning aruandekohustust omatakse valdkonna eest vastutava ministri ees. (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus, 2014) PPA peamised ülesanded on (Politsei- ja Piirivalveamet, *s.a*):

- Euroopa Liidu välispiiride piiriturvalisuse ja sujuva piiriületuse tagamine;
- kodakondsuse määratlemine ja dokumentide väljastamine;
- turvalisuse ja avaliku korra tagamine riigis;
- kuritegude menetlemine ja ennetamine.

Oma põhimõtelt on PPA teenindav organisatsioon, pakkudes 23 põhiteenust, 28 toetavat teenust ja 17 tugiteenust. (PPA sisedokumentatsioon, *s.a.*) PPA põhiteenused on

avalikud teenused, mida Siseministeeriumi valitsemisalas pakutakse. Toetav teenus toetab spetsiifiliselt ühe või enama teenuse osutamist ning see erineb tugiteenusest seetõttu, et on asutuse spetsiifiline. Tugiteenused on aga teenused, mis toetavad kõikide PPA poolt pakutavate teenuste osutamist. (Oja, e-kiri, 28.04.18) Teenuse tüübist sõltumata on teenus kindlate eesmärkidega protsesside tulem, kus üks protsess võib olla seotud mitme teenusega. (Siseministeerium, 2015, lk 8-9) Teenused koosnevad protsessidest ja on omakorda seotud ressursikomplektidega, mis annab nägemuse sellest, milliseid ressursse vajatakse vastava teenuse osutamiseks (Riigikantselei, 2014, lk 49).

PPA teenuspõhise juhtimisega seotud rollid on: teenuse arhitekt, teenuse omanik, teenuse planeerija ja teenuse rakendaja. Teenuse arhitekt, teenuse omanikud ja planeerijad paiknevad struktuuriliselt PPA arendusosakonnas ja administratsioonis, teenuse rakendajaid on igas PPA struktuuriüksuses. Teenuse arhitekti põhiülesandeks on tagada erinevate teenuste ühtne toimivus teenuste ümberkujundamisel ja loomisel. Teenuse omanik on vastutav teenuse protsesside selguse, teenuse arendamise ja optimeerimise eest. Iga aastasel tööplaani koostamisel hindavad teenuse omanikud teenuste kvaliteedinäitajaid ja nende mõõtmise põhimõtteid. Teenuse planeerijad koostöös teenuse omanikuga peavad kirjeldama teenuse olemuslike kvaliteedinäitajad. Lisaks peavad teenuse omanikud ja teenuse planeerijad kirjeldama teenuses olevaid põhiprotsesse ning põhiprotsesside all olevaid tasemeid ehk tugiprotsesse. Teenuse omanike ja teenuse planeerijate peamiste tööülesannete alla kuulub protsesside kaasajastamine. Tööprotsessid tuleb hoida aja- ja asjakohased nii planeerimise vaates kui ka teenuse rakendajate vaates. (PPA sisedokumentatsioon, s.a) Iga teenuse kohta on loodud teenusekaart, milles on kirjas teenuse iseloomustus, huvigrupid, kvaliteedimõõdikud ja teenust korraldavad dokumendid. Teenusekaarte hallatakse juhtimisalase informatsiooni haldamise tarkvaras TROUX. (Riigikantselei, 2014, lk 49) Iga teenuse kirjeldamise eesmärgiks on läbipaistvam juhtimine, mida saab korraldada läbi teenuspõhise planeerimise, juhtimisarvestuse ja eelarvestamise. (Riigikantselei, 2014, lk 49) Alljärgnev joonis 3 kirjeldab avalike teenuste osutamise protsessi PPA-vaates.



Joonis 3. Töösükkel teenuspõhises juhtimises. (Siseministeriumi valitsemisala..., 2015, lk 18)

Kuna PPA's on teenuspõhise juhtimise rakendamine ja protsessidele keskendumine uus lähenemine ning efektiivse töökorralduse tagab organisatsiooni ühtne arusaam, siis on oluline kaardistada, milline on PPA töötajate hetke arusaam teenuspõhisest juhtimisest. Käesoleva töö uurimismetoodikana kasutatakse kombinatsiooni kvalitatiivsetest ja kvantitatiivsetest meetoditest. Kvalitatiivseid meetodeid kasutatakse saamaks teada, milline on PPA juhtkonna tasandi, teenuse arhitekti, teenuse omaniku ja teenuse planeerijate nägemus PPA'st kui protsessipõhisest organisatsioonist ning saada teada, kuidas toetab organisatsioonikultuur protsessipõhist juhtimist. Lisaks saadakse kvalitatiivsete meetodite kaudu teada, kuidas ühtne on erinevate tasandite töötajate arusaam ning milliseid probleeme nähakse protsessipõhise juhtimise rakendamisel PPA's. Uuringu tulemustest lähtuvalt saab analüüsida, kuidas parendada protsessipõhise juhtimise rakendamist PPA's ning kuidas saavutada seda toetav organisatsioonikultuur.

Kvalitatiivsetest meetoditest kasutatakse poolstruktureeritud intervjuud, mille üldkogumiks on 68 teenuse planeerijat ja üheksa teenuse omaniku, valimina intervjueriti kolme teenuse planeerijat, ühte teenuse omaniku, teenuse arhitekti ja arendusosakonna (edaspidi ARO) nõunikku. (vt tabel 4) Täpsemalt olid intervjueritavateks teenuse arhitekt, ennetuse ja süüteomenetluse büroost kaks teenuse planeerijat ja teenuse omanik

ning valmisoleku ja reageerimise büroost üks teenuse planeerija. ARO juhtkonna tasandil valiti intervjueritavaks nõunik, kes oli ühtlasi 2014. aastal kasutusele võetud teenuspõhise juhtimise rakendamise projektijuht.

Intervjuude küsimused olid osapoolel samad, väikeste erisustega tingituna vastutusala ja rollide erinevusest. Oluline on märkida ka asjaolu, et töö autor küsis intervjuu vältel täpsustavaid küsimusi, tekitas avatud vestlust ning vajadusel selgitas intervjueritavatele täpsemalt küsimuste tausta. (vt Lisa 2) Intervjuude kestvuseks oli 30-60 minutit, need salvestati helifailina ning transkribeeriti töö autori poolt tekstifailideks, mille põhjal analüüs teostati. Kuna organisatsioonis võivad tekkida olukorrad, kus üksused töötavad eraldiseisvatena (vt lk 14), siis oli ka PPA vaates uuringut teostades oluline intervjuerida inimesi erinevatest üksustest. Intervjueritavate valikul oli eesmärgiks koguda erinevate tasemete ja üksuste liikmete nägemusi PPA organisatsioonikultuurist ja protsessipõhise juhtimisega seonduvast. Intervjuude töötlemisel kasutati nn „*chunking*“ ideed, mis on üle võetud kognitiivsest psühholoogiast, kus seda kasutatakse sarnaste infokildude mõttelisel grupeerimisel üheks suuremaks tähendust omavaks ühikuks (*chunk*), kogudes infot kui üksikuid tähenduslikke ühikuid. (Miller, 1956, lk 92). Intervjuude käigus saadud informatsioonist selekteeris töö autor asjakohaseid infokilde ja grupeerides koondas neist terviklikud mõtted, mida edasi analüüsida.

Kvantitatiivseid meetodeid kasutatakse, et teada saada, kuidas tunnetavad protsessipõhise juhtimise ühed rakendajad ehk grupijuhid organisatsioonikultuuri toetust protsessipõhisel juhtimisel ning millised on nende tasandil ja üksustes tekkivad probleemid protsessipõhise juhtimise rakendamisel. Üldkogumiks oli 289 grupijuhti ning valim kujunes 145-st küsimustikule vastanud grupijuhist. (vt tabel 4) Grupijuhid on vastutavad teatud hulga patrullpolitseinike eest, olles neile esmased juhid, kelle poole korralduslikes kui ka muudes küsimustes pöörduda. Üldkogumina käsitleti uuringu perioodil teenistuses olevaid grupijuhte. Grupijuhtide küsitlemiseks koostati pool-struktureeritud ankeetküsimustik, milles olid valikvastustega küsimused ning võimalus ka vaba vastuse esitamiseks. Ankeetküsimustik tehti vastajatele kättesaadavaks portaalis SurveyMonkey ning edastati lingina kõigile üldkogumis olevate grupijuhtide meiliaadressile. Grupijuhtide meiliaadressid tehti töö autorile kättesaadavaks PPA personaliosakonna poolt. Küsimustikule vastamiseks anti aega 15 päeva, mille vältel saadeti ka korduskiri.

Küsimustikest ja intervjuudest saadud vastuste põhjal viiakse läbi organisatsioonikultuuri hindamine CERT-mudeli alusel (vt lk 20)

Tabel 4. Uuringu valimi kujunemine.

Vastaja/intervjueeritav	Üldkogum (inimesi)	Valim (inimesi)
teenuse arhitekt	1	1
teenuse omanik	9	1
teenuse planeerija	68	3
nõunik	3	1
grupijuht	289	145

Allikas: autori koostatud

Intervjuudest ja ankeetküsimustikest saadud informatsioon on aluseks koostatud analüüsile ning järeldustele. Analüüsi tulemusi kasutatakse ettepanekute sünteesimiseks PPA juhtkonnale organisatsioonikultuuri ja protsessipõhise juhtimise parendamiseks.

2.2. Uuringu tulemused ja analüüs

Uuringu aluseks olnud intervjuude ja ankeetküsimustike vastuste põhjal, analüüsis töö autor, kuivõrd toetab praegusel hetkel Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) organisatsioonikultuur protsessipõhist lähenemist. Intervjuude analüüsiga toob töö autor välja tulemused küsimuste kaupa ning seejärel võrdleb tulemusi ankeetküsimustikust saadud vastustega. Analüüs kujuneb peamiselt Arendusosakonna (edaspidi ARO) ja grupijuhtide tasandi võrdlusena.

Läbiviidud intervjuudest selgus, et teenuse arhitekt, teenuse omanik, teenuse planeerijad ja ARO nõunik teavad enda rolli teenuspõhises juhtimises hästi ning saadakse aru, milline on endi roll protsessides ja teenuspõhises juhtimises. Küll aga selgus, et väga täpselt ei mõisteta teenuse arhitekti rolli ja tema seost enda igapäeva tööga. Kõik intervjueeritavad, kellelt küsiti teenuse arhitekti seost nende endi ametikohaga, kas ei tundnud teenuse arhitekti rolli enda töös või ei mõistnud täpselt teenuse arhitekti tööülesandeid. Uuringu läbiviimise hetkel oli teenuse arhitekti ja teenuse planeerijate igapäevane koostöö vähene, mis selgus teenuse planeerijate kui ka teenuse arhitekti poolt saadud vastustest. „Ei mitte mingit seost pole, teenuse arhitekt ei oma seost teenuse planeerijaga. Ainus kokkupuude on võibolla see, et ta on loonud tehnilise tööriista TROUX" (Teenuse planeerija 3,

03.04.18) Teenuse arhitekti rolli kirjeldati ka hetkest, mil teenuspõhine juhtimine kasutusele võeti ning teenuseid kirjeldama hakati. „Minul teenuse arhitektiga väga palju kokkupuudet pole. Kahtlemata olen ma temaga oma teenuse vaates istunud ja protsessi kirjelduse ära teinud. Ma tõsiselt loodan, et arhitekt vaatab ka PPA ülest vaadet, et kõik need teenused omavahel paralleelselt toimida saaksid.“ (Teenuse planeerija 2, suuline vestlus, 03.04.18) Teenuse arhitektiga läbiviidud intervjuus saadi kinnitust, et teenuse planeerijatega igapäevaselt koostööd ei tehta, vaid pigem on teenuse arhitekti roll teenuste ümberkujundamise ja kirjeldamise vaates, mitte teenuse planeerimise tegevuste juures. Teenuse arhitekt kirjeldas, et rohkem kui teenuse planeerijaga toimub suhtlus teenuse omanikega. „Kui teenuse omanik tekitab mingi algatuse, siis minu asi on selle algatuse juures olla ja jälgida, et see ei lühistaks ära kellegi teise teenust või mingeid protsesse“ (Teenuse arhitekt, suuline vestlus, 17.04.18) Intervjueeritud teenuse omanik aga vastas teenuse arhitekti rolli kohta tema igapäevatoos selliselt: „Minimaalne roll, ma ei oska midagi muud kahjuks vastata. Ei ole mingit seost“. Kindlasti tuleb siinkohal võtta arvesse teenuse omaniku tööstaaži teenuse omaniku rollis, milleks oli intervjueerimise hetkel 11 kuud. On võimalik, et selle perioodi vältel pole tekkinud teenuse omanikul vajadust teenuseid kirjeldada või ümberkujundada ning seega ka teenuse arhitekti kaasata.

Teenuspõhise juhtimise probleemkohana toodi aga välja ühtse eesmärgi puudumist erinevate teenuste vaates, mis võib osutada teenuste planeerimise ja protsessipõhise juhtimise rakendamise puhul takistavaks faktoriks. „Organisatsioonikultuur on kaootiline, meil ei ole hetkel sellist selget strateegiat, mille poole liikuda.“ (Teenuse omanik, suuline vestlus, 02.04.18) Uuringu läbiviimise hetkel arvati suurem osakaal olevat sellel, et iga teenuse planeerija on keskendunud enda teenuse parendamisele, ollakse kitsa vaatega ning teiste teenustega suuremas osas ei arvestata, mis võib olla teatud juhtudel tööprotsesse aeglustav ja raskendav asjaolu. „Mul on täna selline tunne, et kõik inimesed individuaalselt tõesti püüavad aga me ei liigu kuidagi koos ja teenuse planeerimine on seda minu meelest pigem süvendanud. Mulle tundub, et valdkondlikus vaates ei vaadatud asju nii detailselt“ (Teenuse planeerija 2, suuline vestlus, 03.04.18)

Uurides, milline on intervjueeritavate arvamus teenuspõhise juhtimise mõistetavusest grupijuhtide jaoks, selgus et grupijuhtide ehk teenuse rakendajate arusaam teenuspõhisest juhtimisest on aastatega muutunud paremaks, kuid siiski ei mõisteta väga hästi

teenuspõhise juhtimise vaadet ning mõningatel juhtudel ei osata seetõttu enda tööd erinevate protsessidega seostada. „Grupijuhid elavad rohkem valdkondliku juhtimise vaates, nad ei erista teenuseid ja ei puutu teenuse planeerijatega ka kokku“ (Teenuse planeerija 3, suuline vestlus, 03.04.18) Intervjuudes oli läbivaks arvamuseks ka see, et olenemata, millist lähenemist PPA's rakendatakse, teevad esmatasandi töötajad ikkagi oma tavapärasest tööd ning omatakse teistsugust vaadet kui ARO's. Ühe intervjuueeritud teenuse planeerija arvamuse kohaselt tunnetavad grupijuhid mõningates olukordades, et nende jaoks on teenuspõhine juhtimine muutnud töö tegemise keerulisemaks. „Üks protsess läheb läbi mitme teenuse ja see tekitab grupijuhtide seas segadust, nad ei tea kelle poole mingites küsimustest pöörduda“ (Teenuse planeerija 1, suuline vestlus, 02.04.18)

Intervjuudest selgus, et protsesside tulemuslikkust eesmärgistatult ja järjepidavalt ei hinnata. Protsesside parendamisega küll tegeletakse, kuid pigem algelisel tasandil. Protsesse parendatakse kui tekib probleem või kui mingi süsteem ei saa enam selliselt edasi töötada nagu varem. „Pigem on see olukord meie vaates selline, et siin me oleme, me oleme valmis, kui keegi meid vajab, me teeme. Me küll hindame nende valmisolekut ja teeme järelevalvet aga tulemuslikkust on meil keeruline hinnata“ (Teenuse planeerija 3, suuline vestlus, 03.04.18) Kõik intervjuueeritavad leidsid, et järjepideva ja teadvustatud tulemuslikkuse hindamiseni PPA's veel jõutud pole. ARO nõunik kirjeldas: „Protsesside tulemuslikkuse hindamise ja ümberkorraldamise mõte on teha töö eesliinile võimalikult sujuvaks, et Eesti inimesi teenindada. Mõte on raiskamist vähendada ja inimese teenindamise osa suurendada. Täna aga vaadatakse protsesse ressursist lähtuvalt“.

Intervjuueeritavate kogemuse muutuste ja uuenduste läbiviimisega oli pigem hea ja leiti, et üleüldine valmisolek uuendustega kaasa minekuks on hea.. „Prefektuuri tasandil paljud ei ole valmis aga ARO's ma loodan, et ollakse. Prefektuuris tuleb neile asi hästi huvitavalt maha müüa, et millist kasu nad sellest saama hakkavad“ (Teenuse planeerija 1, suuline vestlus, 02.04.18) Ühe teenuse planeerija poolt toodi välja, et muudatustega küll tullakse kaasa, kuid siiski suhtutakse neisse pigem konservatiivselt. ARO nõunik kirjeldas, et ükskõik mis muudatustega on tegu, siis võtmetähtsustega on tagamaade avamine ja kasu väljatoomine kõigi töötajate jaoks, keda muudatus puudutab. Samuti toodi kahe teenuse planeerija poolt välja, et suuresti oleneb valmisolek muudatustega kaasaminekuks inimeste senisest tööiseloolest.

Intervjuude läbiviimise üks eesmärk oli kaardistada ja hinnata valimi põhjal organisatsioonikultuuri. Kõigi intervjueeritavate seas läbis ühtne nägemus, mille kohaselt on ARO suunatud tulemusele ja kliendikesksusele, kuid arvati, et PPA teistes üksustes ollakse pigem traditsioone armastavad ja konservatiivsed. „Me oleme kliendile orienteeritud organisatsioon. Kliendikeskus ja tulemusele orienteeritus on aga pigem rohkem arendusosakonnas“ (Teenuse planeerija 1, suuline vestlus, 02.04.18) Kolm intervjueeritavat kirjeldasid ka asjaolu, et PPA organisatsioonikultuur erinevates üksustes võib olla väga erinev. PPA ARO nõunik kirjeldas (suuline vestlus, 03.04.18): „Meil on aluseks Priit Suve doktoritöö, tema kirjeldas sellist kahesugust politsei organisatsiooni, kus on kaks erinevat kultuuri. Üks on see arendav ja abistav organisatsioon ja teine on bürokratlik organisatsioon, kus on jõud ja sund. Me küll oleme öelnud, et meie tahame olla see abistav organisatsioon aga me pole võibolla vaadanud, et mis sunnib meid ikkagi olema bürokratlik organisatsioon“.

Schmiedel, vom Brocke ja Recker (vt lk 20) kirjeldasid nelja olulist protsessipõhist juhtimist toetavat väärtust, mille olulisust PPA vaates uuriti kõikidelt intervjueeritavalt. Üks nendest väärtustest on kliendikeskus. Erinevate teenuse planeerijate puhul oli kliendikesksuse roll teenustes erineva olulisega. Kolmest intervjueeritud teenuse planeerijast üks kirjeldas kliendikesksust olulise aspektina teenuse planeerimisel, mida arvestatakse oma igapäevatöö puhul; teised kaks mõistsid kliendi rolli ja olulisust PPA töös, kuid tunnetasid, et nende endi teenuses kliendikesksusele niivõrd ei keskenduta. Sama arvamus oli ka PPA teenuse arhitektil, kes leidis et teenuse planeerimisel kliendikesksusele ei mõelda vaid pigem toimub kliendile keskendumine teenuste kujundamise ja ümberkujundamise faasis, mis on üks osa teenuse arhitekti ülesannetest. Olulisemana klientidest toodi ühe teenuse omaniku ja kahe teenuse planeerija poolt välja ressursid ja efektiivsus, millel on teenuse planeerimise juures keskne roll. „Kliendikeskus võib meile maksma minna palju raha aga kui efektiivsus kui selline kannatab selle all, siis ma pigem valin efektiivsuse kui kliendikesksuse“ (Teenuse omanik, suuline vestlus, 02.04.18) Nõunik leidis, et kliendikesksusele suunatus oleks senisest märksa efektiivsem, kui kõikide teenuste puhul oleks täpselt ära kirjeldatud kliendiprofiil. Oldi arvamusel, et praegusel hetkel on osade teenuste puhul arusaam kliendist ebaselge ja vajaks täpsustusi. Intervjuudest selgus, et kliendile suunatus teenuste planeerimisel ja juhtimisel ei ole esmatähtsusega, kuid kliendiga kokkupuutel siiski seatakse kliendi roll olulisele kohale.

Protsessipõhist juhtimist toetav väärtus on ka arengule orienteeritus. Kuna kõik intervjueeritavad töötavad PPA ARO's, siis oli ühte arusaam, et nende osakonnas ollakse arengule orienteeritud. Küll aga selgus teenuse planeerijate intervjuudest, et ARO's arendustööga suuremas osas ei tegeleta, kuna väga paljuski ollakse sunnitud tegelema muude ülesannetega. „Laias laastus PPA's 25-30% on areng ja 70% on nii öelda toimetulek ja olemasolevaga hakkama saamine.“ (Teenuse planeerija 2, suuline vestlus, 03.04.18) Teise teenuse planeerija poolt toodi samuti välja suured töökoormused, mis ei võimalda tegeleda teenuste arendamisega.

Üheselt saadakse aru teenuse planeerija ja teenuse omaniku omavahelisest vastutuse jagunemisest. Lisaks on väga täpselt jagunenud ka kõik teised teenuspõhise juhtimisega seotud vastutusosalad, vähim osutus intervjuude valimi jaoks mõistetavaks teenuse arhitekti vastutusosalad. Kuna ühe teenuse omaniku vastutusalas võib olla lausa üle kümne teenuse, siis teenuse omanikul on teenuste planeerimise juures pigem kontrolliv ja toetav funktsioon. Teenuse omanik võtab vastu juhtimis- ja finantseerimisotsuseid ja jälgib teenuste üldist vaadet, ning teenuse planeerija on oma teenuse vaates otsustava sõnaõigusega. Teenuse arhitekti vastutusalasse kuuluvad üldist teenuse vaadet puudutavad otsused.

Organisatsioonikultuurist rääkides hinnati meeskonna tööd heaks, üks intervjueeritav tõi esile näiteks ennetuse- ja süüteomenetluse büroo tasandil olevat väga tugevat ja head meeskonnatööd. Erinevate üksuste vahelise koostöö puhul aga arvamused erinesid: neli intervjueeritavat leidis, et ka üksuste vahel on läbisaamine hea, kuid kaks intervjueeritavat leidis, et üksuste vaheline meeskonna töö on osati puudulik. „Mulle tundub, et kui läheb meeskonnatöökse siis me satume kohe konflikti, sest eestlane arvab, et tema asi peab olema 100% aga tegelikult ei pea, see võib olla ka 20 või 40%. Me väga suure aja ja energia kulutame selle peale, et vaidleme mõttetuid asju, selle asemel, et kõik astuksid sammu tagasi ja teeksid selle, mis mõlemale sobib ja teeks selle valmis. Selle asemel me kulutame kogu energia sinna ja tänna ja meil ei saagi siin asjad valmis. Aga üks meeskonnatöö on ikka olemas, kus ta ikka pääseb“ (Teenuse planeerija 2, 03.04.18). Sealjuures hindasid aga kõik intervjueeritavad üksuste vahelist meeskonna tööd piisavalt heaks, et mitte pidada vajalikuks pidevat teenuse omaniku sekkumist üksuste vahelistesse meeskondade igapäevatöösse, küll aga toodi ühe teenuse planeerija poolt välja, et on ka

olukordi, kus ei mõisteta ühist eesmärki ja tihti ei saada ilma teenuse omaniku sekkumiseta meeskonnana hakkama. Hea koostöö puudumine üksuste vahel võib aga osutada teenuste planeerimise ja efektiivse korraldamise juures segavaks faktoriks.

ARO nõunik tõi välja, et heaks ja koordineeritud meeskonnatööks on oluline, et iga teenuse planeerija teaks oma kohta protsessis, mis aga praegusel hetkel on puudulik. Alljärgnev tabel 5 on CERT-mudeli alusel tehtud kokkuvõtte intervjuude tulemustest. Tabelis on jaotatud kõigi intervjuueeritute nägemuse kohaselt väärtuste olulisus PPA organisatsioonikultuuris ning töö autor arvestas üldhinnangut kodeerides hinnangud numbrilisteks järgnevalt: „nõrk- 1“, „keskpärane- 3“, „tugev- 5“ ning kodeeris seejärel taas sõnalisteks ning viis vastavusse hinnangute skaalaga.

Üldhinnangu kohaselt on kõige tugevemalt esinevad väärtused uuringu läbiviimise hetkel ARO valimi seas vastutus, arengule orienteeritus ja meeskonnatöö. Väiksema üldhinnangu sai kliendikesksus, mille puhul tuleb aga selgitada asjaolu, et intervjuueeritavad olid kliendile suunatud ja pidasid tähtsaks kliendikeskust teenuste juhtimisel ja planeerimisel, kuid uuringu läbiviimise hetkel hinnati kliendikeskust veel paremismõimelisemaks ja nähti, et kliendikeskust igapäeva töös arvestatakse veel pigem vähe.

Tabel 5. Organisatsioonikultuuri väärtused ARO töötajate vaates

CERT-mudeli väärtus	Teenuse arhitekt	Teenuse omanik	Teenuse planeerijad			ARO nõunik	Üld-hinnang
			1	2	3		
Kliendikesksus	kesk-pärane	nõrk	tugev	nõrk	kesk-pärane	kesk-pärane	nõrk
Arengule orienteeritus	tugev	tugev	tugev	kesk-pärane	kesk-pärane	tugev	tugev
Vastutus	tugev	tugev	tugev	tugev	tugev	tugev	tugev
Meeskonnatöö	tugev	kesk-pärane	tugev	nõrk	tugev	kesk-pärane	kesk-pärane

Allikas: autori koostatud.

Lisaks oli intervjuueeritavatest suurem osakaal arvamusel, et tänasel päeval PPA organisatsioonikultuur pigem ei toeta protsessipõhist juhtimist. Kirjeldati, et see tuleb väga tugevast hierarhisest struktuurist ja ka sellest, et puudub ühtne eesmärk ning strateegia, millega eesmärgi poole liikuda. Kahe teenuse planeerija intervjuust selgus, et

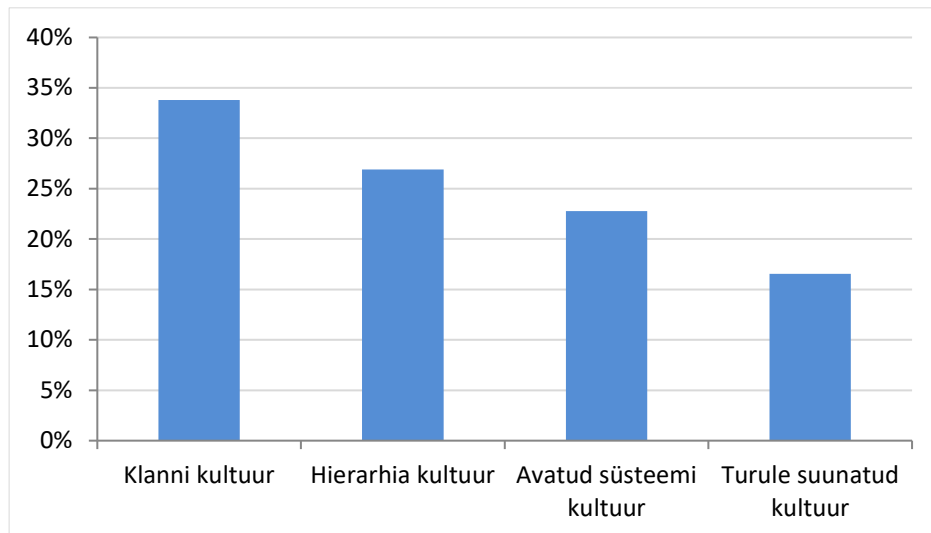
kultuurid üksuseti erinevad palju ja suurt rolli mängib ka juhi eestvedamise oskus. „Meil on ju tegelikult siin palju erinevaid kultuure. Prefektuurid näevad ennast ühe meeskonnana, administratiivosakond ja arendusosakond näevad end hoopis teistmoodi ja meie tunnet on palju vähem.“ (Teenuse planeerija 3, suuline vestlus, 03.04.18) „Erinevatel tasanditel ei saada aru, miks mingeid asju vaja on ja mida tehakse. Inimeste vahel tekib vahe sisse, ülevalt öeldakse ja all ei saada aru mida ja miks tehakse.“ (Teenuse planeerija 1, suuline vestlus, 02.04.18) Samuti arvas ka teenuse arhitekt, et organisatsioonikultuuris kujunevad väärtused tulevad juhtkonna tasandilt ning juhtkonna roll olla väärtuste jälgimisel eeskujuks on äärmiselt oluline. Lisaks toodi välja, et organisatsioonikultuur oleks rohkem protsessipõhist juhtimist toetav, kui arvamuste ja tagasiside vahetamine erinevate üksuste vahel oleks lihtsam ja vahetum kui see oli uuringu tegemise hetkel. Peamised intervjuudest ilmnenuid probleemid olid:

- puudub selge ja ühtne eesmärk teenuste korraldamisel;
- pikaajalise tööstaažiga inimeste osaline konservatiivsus;
- erinevate üksuse ebaühtlane arusaam teenuspõhisest juhtimisest;
- suured töökoormused;
- ebaselged protsessid;
- vähene meeskonnatöö erinevate üksuste vahel;
- liiga kitsas vaade teenuste lõikes;
- nõrk tagasisidestamine erinevate üksuste vahel.

Grupijuhtide seas läbiviidud ankeetküsimustikule oli kõige rohkem vastajaid Põhja prefektuurist ning vastajaid kelle tööstaaž oli 15 aastane või pikem. 80% vastanutest oli inimeste juhtimise kogemus pikem kui aasta, ülejäänutel vähem kui aasta, mis tähendab, et suurem osa vastanutest on olnud grupijuhid alates 2017. aastast, mil grupijuhtimine kasutusele võeti.

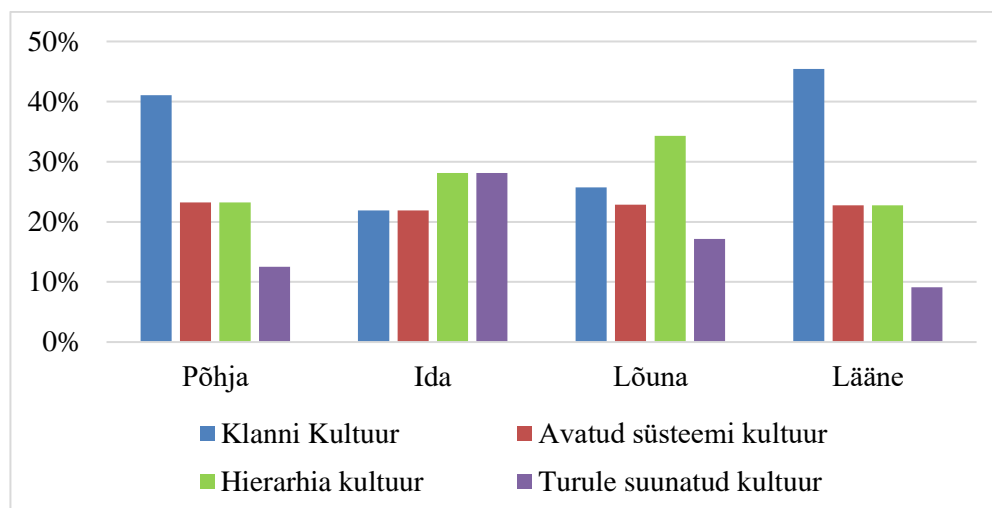
Kui ARO tasandil tehtud intervjuudest selgus, et enim oldi suunatud kliendikesksusele ja tulemusele, mis on turule suunatud kultuuri iseloomustav, siis suurem osa grupijuhtidest valisid enda töökeskkonda iseloomustavaks väärtuseks sõbraliku ja mõnusa töökeskkonna, kus olulised on inimeste vahelised suhted ja hea läbisaamine. Järgmisena valiti grupijuhtide poolt enim enda üksust iseloomustavaks töökeskkonna, mida iseloomustab enim formaalne ja struktureeritud töökeskkond, kus olulised on töö

stabiilsus, efektiivsus ja kontroll. Kõige vähem valiti grupijuhtide poolt tulemusele orienteeritud töökeskkonda, kus olulised on kasumlikkus ja eesmärkide saavutamine, mis oli aga ARO intervjuueeritavate jaoks üks olulisemaid organisatsioonikultuurilisi väärtuseid. (vt joonis 4)



Joonis 4. Organisatsioonikultuuritüüp grupijuhtide vaates. (autori koostatud)

Lisaks ARO tasandi ja grupijuhtide tasandi organisatsioonikultuurilisele erinevusele, erinesid väärtused ka prefektuuride vahel. Alljärgnev joonis 5 kirjeldab organisatsioonikultuuri erinevust prefektuuride lõikes. Grupijuhte prefektuuride kaupa võrreldes selgus, et näiteks Lääne ja Põhja prefektuuri puhul oli teistest kultuuritüüpidest suures osas üle klanni kultuur, kuid Lõuna prefektuuri grupijuhtide seas domineeris hierarhia kultuur, kus olulised on töö stabiilsus, efektiivsus ja kontroll. Ida prefektuuri 32 vastanu seas aga jagunesid arvamused üsna erinevalt. Täpselt sama palju valiti klanni ja avatud süsteemi kultuuri ning turule suunatud ja hierarhia kultuuri.



Joonis 5. Organisatsioonikultuuri tüüp prefektuuride vaates (autori koostatud)

Saamaks aru, kas PPA organisatsioonikultuur on pigem välise fookuse või sisese fookusega ning kas töökeskkond on pigem paindlik või struktureeritud, viis töö autor läbi ka täpsema organisatsioonikultuuri hindamise Schmiedel, vom Brocke ja Recker CERT-mudeli alusel. Alljärgnevas tabelis 6 on välja toodud CERT-mudeli kategooriad, mida hinnati. Väärtuste kaardistamisega oli seotud grupijuhtidele suunatud ankeetküsimustiku kümnes küsimus, milles paluti vastajatel hinnata tabelis 5 kirjeldatud väärtuste ilmumist PPA organisatsioonikultuuris ette antud väidete põhjal. (vt Lisa 3) Vastusteks väidetele oli küsimustiku täitjal võimalik valida vastuste variantide vahel: „ei oska vastata, minimaalne, nii jaa naa, maksimaalne“.

Tabel 6. Hinnatavad CERT-mudel väärtused.

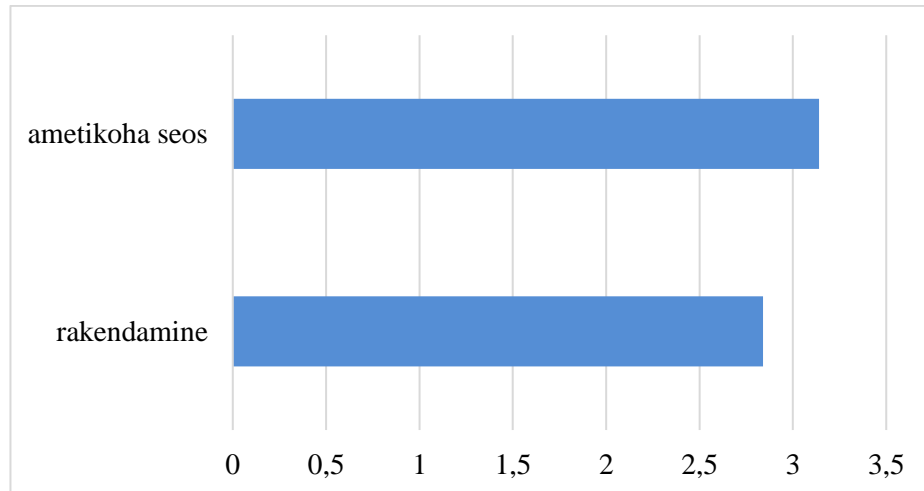
CERT- mudeli väärtus (kood)	Kliendikesksus (C)	Arengule orienteeritus (E)	Vastutus (R)	Meeskonnatöö (T)
Alusväärtus (kood)	väline fookus (C_e)	pidev parendamine (E_ci)	vastutavus (R_a)	formaalne struktuur (T_f)
	sisemine fookus (C_i)	innovatsioon (E_i)	pühendumus (R_c)	mitte formaalne struktuur (T_i)

Allikas: Schmiedel, vom Brocke & Recker, 2014, lk 46

Võttes arvesse uuringuga saadud kaalutud keskmiseid, selgus et PPA grupijuhtide tasandil on fookuses pigem välised kliendid kui sisekliendid, mis selgus osaliselt ka intervjuudest. Grupijuhtide jaoks innovatsioonist domineerivam on pidev parendamise protsess, mida ilmestasid ka lisatud vabavastused, kus kirjeldati olulisemana toimivaid tööprotsesse ning vajadusel nende parendamist, kui seda, et oleks tagatud pidev

innovatsioon ja uuendused. Olulisem on vastutavus kui pühendumus, ning rohkem valiti enda organisatsioonikultuuri kirjeldavaks mitteformaalse struktuuri. (vt Lisa 4)

Ankeetküsimustikus uuriti ka grupijuhtide seost nii teenuspõhise juhtimisega kui ka protsessipõhise juhtimisega, teada saamaks kas nende lähenemiste osas on erinevus ning kui palju üldse seost oma igapäeva töös nende lähenemisviisidega tunnetatakse. Tulemused olid aga üsna samaväärsed ning mõlema puhul tunti üsna samaväärselt seost enda tööga. Teenuspõhise juhtimisega seose puhul kujunes kaalutud keskmiseks 3,08 ning protsessipõhise juhtimise puhul oli kaalutud keskmine 3,14. Lisaks uuriti ka grupijuhtidelt, millisel määral tunnevad nad, et rakendavad omatöös protsessipõhise juhtimise põhimõtteid. Enamus ehk 56,5% vastasid nii ja naa, 20% vastanutest vastasid, et nemad rakendavad oma töös protsessipõhise juhtimise põhimõtteid maksimaalselt ning 14% rakendavad protsessipõhise juhtimise põhimõtteid oma töös minimaalselt. Anonüümne vastaja, kes valis vastuse variandiks „nii ja naa“ lisas juurde: „Pigem on protsessipõhise juhtimise rakendamine töös rohkem maksimaalse pool, kuid samas tuleb ette olukordi, kus protsessi maht on nii suur ja väljub raamistikust, niiet seda on oma suuruse tõttu raske jälgida. Protsessipõhine juhtimine muudab organisatsiooni kindlasti läbipaistvamaks“. Uuringust selgus, et grupijuhid küll tunnevad protsessipõhisel juhtimisel seost oma ametikohaga, kuid sealjuures protsessipõhise juhtimise põhimõtete rakendamise osakaal enda igapäeva töös oli väiksem. (vt joonis 6) Seega grupijuhid mõistavad, milline on nende ametikoha seos protsessipõhise juhtimisega, kuid uuringu läbiviimise hetkel rakendati protsessipõhist juhtimist oma töös vähesemal määral.

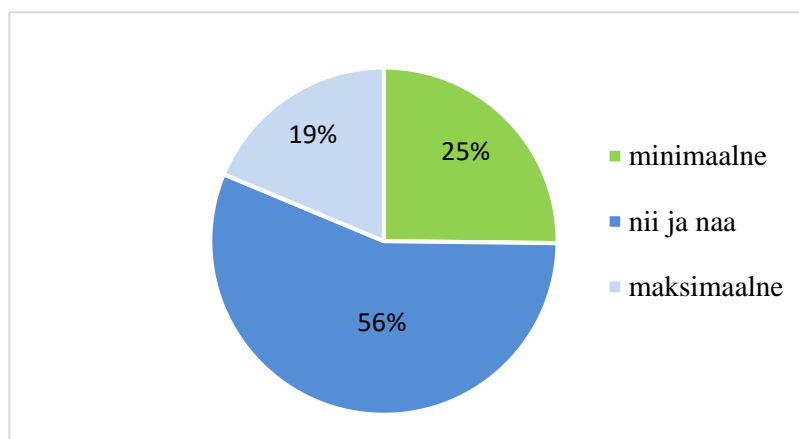


Joonis 6. Ametikoha seos protsessipõhise juhtimisega ja selle rakendamine igapäeva töös. (autori koostatud)

Saamaks teada, kui võrd ühtne on PPA arusaam teenuspõhisest juhtimisest ja rollide jaotusest, siis uuriti nii intervjuudes kui ka ankeetküsimustikus ametikohtade seoseid ja rollide jaotust. Grupijuhtidelt küsiti, kui selge on nende jaoks teenuse omanike ja teenuse planeerijate roll nende igapäeva töös. Suurem osa vastanutest olid kahe vahel ja valisid vastuse variandiks nii jaa naa. 18% vastanutest tunnetavad, et teenuse omanike ja teenuse planeerijate roll nende igapäeva töös on olemas ja nad mõistavad nende rolli. Rohkem vastanutest ehk 24% aga teenuse planeerija ja teenuse omanike rolli enda igapäevatoös ei mõista. Rohkem kui maksimaalselt valiti minimaalselt, mis tähendab, et grupijuhtide jaoks on uuringu tegemise hetkel veel pigem arusaamatu, millist rolli täidavad nende töös teenuse planeerijad ja teenuse omanikud. (vt joonis 7) Vabavastustena lisati küsimuse juurde:

- „tunduvad väga kauged inimesed“;
- „on selge aga kokkupuude minimaalne“;
- „mõjutab oluliselt, kuid planeerimisse ei kaasata“;
- „teenuse planeerija vaatab statistikat, ei arvesta reaalse tööga“;
- „on olukordi, kus ei saadagi aru, kelle teenus see on“;
- „teenuse planeerijad ei tea, kellele täpselt nad teenust pakuvad“.

Vabavastustest võib välja lugeda, et grupijuhtide ja teenuse planeerijate vahel on igapäeva suhtlus vähene, millest tulenevalt ei mõisteta ka teenuse planeerijate rolli ja teenuspõhist juhtimist üldisemalt.

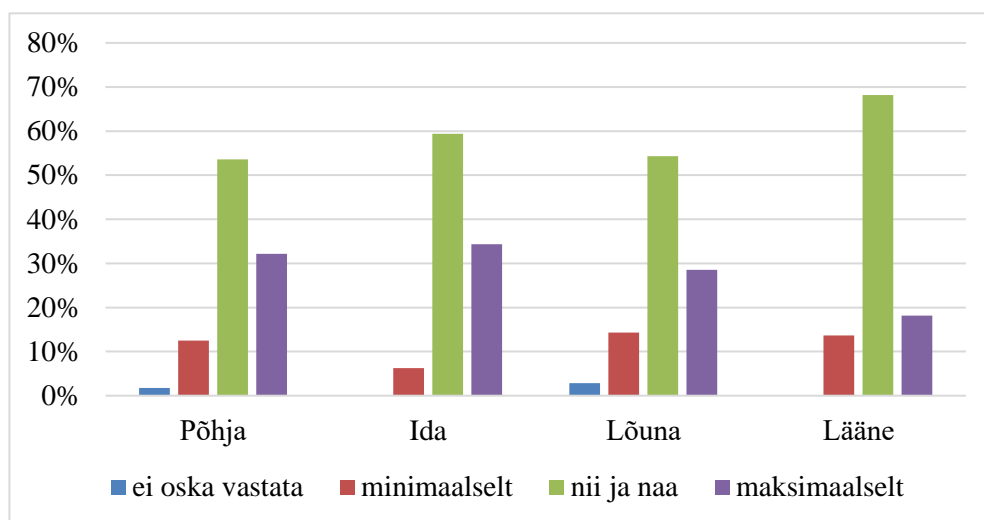


Joonis 7. Teenuse planeerijate ja teenuse omanike rolli mõistetavus grupijuhtidele. (autori koostatud)

Kui intervjuudest selgus, et PPA vaates on innovatsioonile ja protsesside parendusele suunatud pigem ARO ning teises üksustes sellele ei keskenduta. Siis grupijuhtide vastustest selgus, et siiski üsna suures osakaalus ollakse nende üksuses suunatud uuendustele ja protsesside parendamisele. Siiski toodi ühe vabavastustena välja, et innovatsioonist olulisem on toimivad tööprotsessid. Suurem osa vastanutest küll oli kahevahel ning valis vastuse variandiks „nii ja naa“. Võrreldes aga vastusevariante „maksimaalne“ ja „minimaalne“, siis oli suurem osakaal siiski „maksimaalsel“. Seega olenemata sellest, et grupijuhid ei tööta struktuuriliselt ARO's ja nende igapäeva tööülesanded ei näe ette arendusprotsessidega tegelemist, siis siiski ollakse suunatud uuendustele ja innovatsioonile, mis muudaksid nende töökorraldust paremaks ja efektiivsemaks.

Lisaks selgus uuringust, et vastanud prefektuuridest on enim innovatsioonile ja protsesside parendamisele suunatud Põhja ja Ida prefektuur, kus vastavalt 32% ja 34% vastanutest valis vastuse variandiks „maksimaalselt“. Kõikide prefektuuride puhul oli aga suurem osa vastanutest valinud vastusevariandiks „nii ja naa“. (vt joonis 8) Enim valitud „nii ja naa“ vastusevariandist saab eeldada, et kõikides prefektuurides ollakse küll

innovatsioonile ja protsesside parendamisele suunatud, kuid lähtuvalt tööülesannetest ei pruugi igas olukorras olla innovatsioon olulisim.



Joonis 8. Üksuste suunatus innovatsioonile ja protsesside parendamisele grupijuhtide tasandil. (autori koostatud)

Küsimusele lisatud vabavastustest aga selgus, et uuendusmeelsed küll tahetakse olla ja soovitakse muuta protsesse ajakohasemaks, kuid grupijuhi tasandil on levinud siiski arvamus, et ARO tasandil ei võeta nende ettepanekuid arvesse. Sarnane mõte ilmnis ka teenuse arhitekti poolt, kellele on jäänud mulje, et prefektuuride tasandilt ei julge inimesed anda tagasisidet ja teha ettepanekuid, kuna arvatakse, et kõik mis tuleb ARO'st on käsk ja nende poolsed parendamissettepanekute tegemise võimalused puuduvad. Vabavastusest selgus, et ka üksuste vahel on erinevused uuendustele suunatuse osas: „Minu enda juhitud üksuses on tulenevalt töö iseloomust suunatus väga tuntuvalt innovatsioonile ning protsesside parendamisele. Küll aga ei saa seda öelda selle üksuse kohta, mille üheks osaks minu juhitud üksus on.“ Ühe teenuse planeerija poolt toodi välja ka see, et esmatasandi töötajad töötavad käesolevas hetkes ning ei mõtle enamasti protsesside parendamisele.

Ankeetküsimustiku kaudu uuris töö autor ka seda, kuidas mõjutab teenuspõhine juhtimine otseselt grupijuhtimist. 9,66% vastanute meelest teenuspõhine juhtimine raskendab grupijuhtimist. 16,55% aga arvas, et teenuspõhine juhtimine on pigem grupijuhtimist lihtsustav asjaolu. 61,38% oli kahevahel, ning valisid vastusevariandiks „mõneti raskendab, mõneti lihtsustab“. Mitmetest vabavastustest selgus, et grupijuhtide jaoks on

keeruline orienteeruda erinevate teenuste vahel ning mõista, milline teenus täpsemalt milliste tegevustega tegeleb. Lisaks toodi välja, et kõik oleneb suuresti teenuse planeerijast ja sellest kuivõrd kaasab teenuse planeerija töötajaid prefektuuri tasandilt ning sellest kui palju käib teenuse planeerija prefektuurides tööprotsesse jälgimas, et tagada võimalikult sobivad lahendused. Lõuna prefektuuri grupijuhhi arvamuse kohaselt, on aga tänu teenuspõhisele juhtimisele on rollid rohkem paigas ja see omakorda lihtsustab ka grupijuhtimist.

Intervjuudest ja ankeetküsimustikest saadud vastuste põhjal selgus, et üksuste vahel on erinevused protsessipõhise ja teenuspõhise juhtimise arusaamast. ARO tasand mõistab teenuspõhise juhtimise süsteemi hästi ning ollakse avatud uuendustele ja protsesside parendamisele. Teisalt grupijuhtide tasandil pole arusaam teenuspõhisest juhtimisest veel nii selge. Grupijuhtide tasandil siiski ollakse uuendusmeelsed ja protsessiparendustele avatud, kuid ise innovatsiooni ja protsesside parendamisega suuremas osas ei tegeleta. Töö autor koostab järgnevas alapeatükis uuringust saadud tulemuste põhjal järeldused ja sünteesib ettepanekud PPA juhtkonnale.

2.3. Järeldused ja ettepanekud

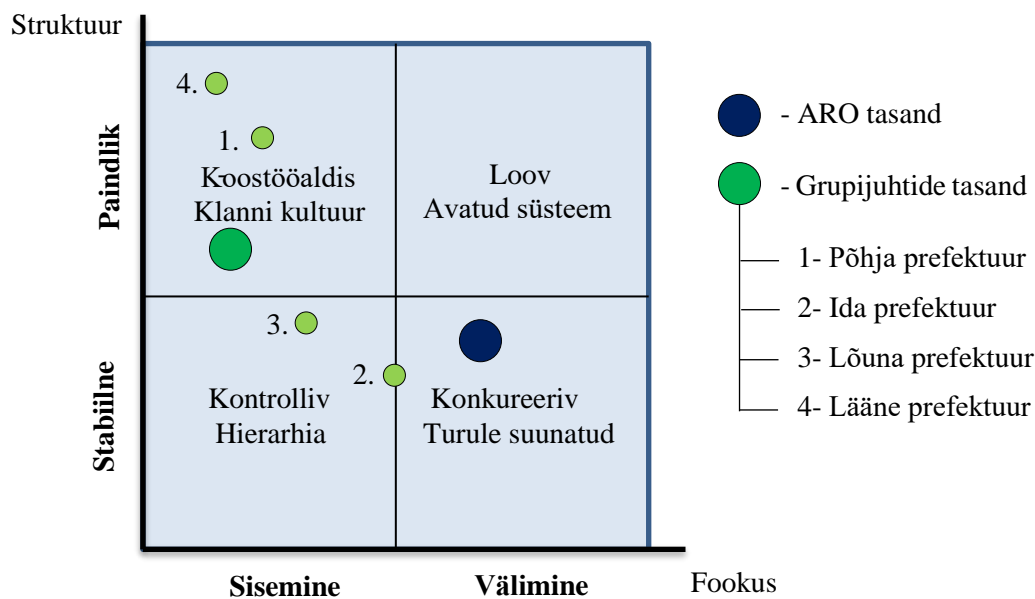
Läbiviidud uuringu põhjal teeb töö autor järeldused saadud tulemustest ning sünteesib ettepanekud protsessipõhist juhtimist toetava organisatsioonikultuuri kujundamiseks PPA's. Houy, Fettke ja Loos (vt lk 7) käsitluse kohaselt saab öelda, et PPA on oma protsessijuhtimise elutsüklis etapis, kus protsesse küll rakendatakse, kuid protsesside monitooringu ja kontrollini ning protsesside optimeerimise ja täiustamisega eesmärgistatult ei tegeleta. Protsesse täiustatakse ja parendatakse kui selleks tekib vajadus.

CERT-mudeli põhjal tehtud organisatsioonikultuuri hindamisest saab teha järelduse, et PPA organisatsioonikultuuris ilmnevad erinevatel tasanditel erinevused. Töö autor soovib välja tuua asjaolu, et oluline on arvestada ka valimi suurust uuringu läbiviimisel, millest tulenevalt ei ole võimalik käesolevas töös PPA kui terviku või mõne tasandi kohta üldistusi teha. Küll aga on võimalik oletada, et valimilt saadud arvamused võivad olla domineerivad ka ülejäänud sama tasandi töötajate seas. Uuritud valimi põhjal saab järeldada, et ARO tasand ja grupijuhtide tasand on üsna erineva kultuuriga, kuid erisused

tekivad ka grupijuhitasandil prefektuuride lõikes. (vt joonis 9) Tuginedes Cameron ja Quinn (2006) organisatsioonikultuuri tüüpide teooriale, saab öelda, et grupijuhtide tasandil on domineeriv klanni kultuur, kus tähtsustatakse inimeste vahelisi häid suhteid ja lisaks on juurde segunenud hierarhia kultuur, mille puhul on tegemist kindlaid struktuure ja formaalset töökeskkonda väärtustava organisatsioonikultuuriga. (vt joonis 9) Kuna PPA on siseturvalisust tagav hierarhiline organisatsioon, saab välja tuua ka Cole (vt lk 17) käsitluse militaar kultuurist, mille kohaselt on sellises kultuuris töötavad inimesed harjunud järgima kindlaid jõustruktuure, mis võib olla osaliselt ka PPA organisatsioonikultuuri segunenud. Hill (vt lk 17) toob aga välja, et jõustruktuuride spetsiifikast tulenevat kultuuri on võimalik parendada luues karjääriteed, milles uut tüüpi töötajatel on võimalus arenemiseks, säilitades samaaegselt organisatsiooni väärtused. Selliste karjääriteede loomine annaks PPA töötajatele võimaluse töötada vabamas ja vähem struktureeritud keskkonnas, mis omakorda toetab arengule orientust.

Arendusosakonna tasandi valimi seas oli aga tugevalt domineeriv kultuuritüüp turule suunatud kultuur, mille puhul on olulised eesmärkide saavutamine ning töö kasumlikkus. Sellest tulenevalt oleks oluline juhtkonna ja teenuse planeerijate tasandil mõista üksusest tulenevaid kultuurilisi erinevusi, et tagada parem ja efektiivsem teenuste planeerimine. Lisaks tuleb ühtlustada organisatsioonikultuurilisi erinevusi läbi ühtsete eesmärkide püstitamise ning nende selgitamise kõikidele töötajatele. Oluline on ka meeskonnatöö suurendamise erinevate üksuste vahel ning aspekt, et iga töötaja mõistaks enda rolli PPA kui terviku vaates. Ühtne organisatsioonikultuur annab võimaluse efektiivsemalt juhtida muudatusi ning teha ka protsessiparendusi. Kuna PPA on suur organisatsioon, suure arvulise personaliga, siis arusaamade ühtlustumine organisatsioonis võib kujuneda pikaks ja aega nõudevaks protsessiks, mis nõuab juhtkonna tasandilt sihipärast ja eesmärgistatud tegutsemist, et seda kanda edasi ka teistele tasemetele.

Autori hinnangul võib tulla organisatsioonikultuuriline erinevus organisatsiooni suuruselt, täidetavate tööülesannete sisust ning vähemal määral ka üksuste geograafilisest paiknemisest, mille juures on peamine eraldatus ehk distants. Seal juures tuleb ka arvestada, et ARO ongi loodud eesmärgiga tegeleda arendustööga ning olla tulevikuvaatega, millest tulenevalt pidasid ka kõik intervjuueeritavad ARO rohkem tulemusele orienteerituks ja kliendikeskseks, kui teisi üksuseid.



Joonis 9. PPA paiknemine konkureerivate väärtuste raamistikus. (autori koostatud)

Škrinjar, Bosilj Vukšić, ja Indihar Štemberger (vt lk 16) käsitluse kohaselt saab öelda, et PPA puhul on protsessipõhise organisatsiooni tunnustele täielikult vastamisest puudu protsesside tulemuslikkuse regulaarne hindamine ja ühtne kliendikesksusele suunatus kõikides üksustes. Uuringu teostamise hetkel olenes kliendikesksusele suunatus oluliselt sellest, milline on teenus, mida planeeritakse ning juhitakse. Määravaks aspektiks kliendikesksusega arvestamisel oli osaliselt ka teenuse planeerijate sisemisest motivatsioonist planeerida oma teenust selliselt, et teenus oleks kliendile mugav kasutada.

Kohlbacher (vt lk 12) käsitluse kohaselt on oluline ka meeskonnatööl põhinev kultuur ja valmisolek muutuda, mis PPA erinevatel tasanditel on samuti erinev. Uringust selgus, et oluliselt on erisused ARO tasandi ja grupijuhtide tasandi vahel. Selleks, et muuta organisatsioonikultuur protsessipõhist juhtimist toetavaks, on oluline teha pikaajalist teavitustööd ja püstitada selged eesmärgid, millised on need organisatsioonikultuurilised suunad, kuhu poole PPA ühiselt peab liikuma. Lisaks aitaks kaasa protsesside täpne kirjeldamine. Detailselt kirjeldatud protsessid, mis on esitatud töötajatele lihtsal kujul ja arusaadavalt, tagavad selle, et kõik töötajad mõistavad selgelt oma kohta protsessis ning teavad, kellele on nende töö sisendiks ning kes on neile endile sisendiks. Selge arusaam protsesside liikumisest ja töötajate paiknemisest protsessides, aitab muuta PPA

tööprotsesse mugavamaks ning efektiivsemaks ning hoiaks ära tööde hilinemised ning tööülesannete kuhjumise. Protsesside kaardistamine aitab leida ka kitsaskohad senises PPA töös ning võimaldab likvideerida tööprotsesse pikendavad, kuid väärtust mitte lisavad etapid.

Selleks, et protsessid saaksid toimida efektiivselt, on oluline roll meeskonnatööl. Uuringu läbiviimise hetkel oli erinevate üksuste vahel meeskonnatöö osaliselt puudulik, mis on segavaks faktoriks ka teenuste planeerimisel ja juhtimisel. Selleks, et erinevate teenuste vaates mindaks ühes suunas ja arvestataks teistest teenustest tulenevate asjaoludega on äärmiselt oluline, et erinevate teenuste juhid ja planeerijad teeksid pidevat koostööd. Töö autor arvab, et vähemalt iga kuised kohtumised teenuste juhtide ja planeerijate vahel aitaks hõlbustada meeskonnatööd. Samuti aitaks kaasa eelnevalt väljatoodud tööprotsesside kirjeldamine, et iga teenuse planeerija mõistaks, millises üksuses ja millisel hetkel protsessis asuvad tema jaoks olulised inimesed.

Intervjuudest ja ankeetküsimustikest selgus ka probleem liiga suurte töökoormustega, millest tulenevalt ei jõua grupijuhid tegeleda grupijuhtimisega ja ARO inimesed ei jõua tihti peale tegeleda arendustööga. Töö autor arvab, et üks võimalus suurte töökoormustega toime tulemiseks on uute töökohtade loomine, mis võib kujuneda aga liiga ressursikulukaks. Teiseks võimaluseks on tööülesannete prioritseerimine. Intervjuudest selgus, et kohustuslike tööplaanide küll täidetakse, kuid oma igapäeva töös nendest siiski ei juhinduta ning kuigi täpselt neid ei jälgita. Võimalus oleks viia tööplaanide täitmine näiteks mõnda programmi, kus töötajatel oleks lihtne ja mugav kaardistada oma terve nädala ülesanded. Sellise tööplaanide täitmine peaks andma võimaluse lisada tööülesannete juurde kommentaare ning vajadusel ka ülesandeid delegeerida, mis tähendab, et tööplaanide täitmine peaks olema platvormil, millel on ligipääs kõigil inimestel, keda tööplaanide täitja on valinud oma meeskonnaks. Selline võimalus aitaks paremini tõmmata piire erinevate tööülesannete vahel ning eristada olulist ebaolulisest. Lisaks võiks taoline süsteem võimaldada teenuse planeerijal kaasata rohkem oma tööülesannete täitmisesse esmatasandi töötajaid.

Nii grupijuhtide vastustest kui ka ARO töötajate intervjuudest selgus, et 2014. aastal kasutusele võetud teenuspõhine juhtimine on osaliselt tööd raskendanud. Peamise kitsaskohana toodi välja liiga kitsa teenuste vaate, mille puhul teenuse planeerija järgib

kindlalt ainult oma teenusevaadet, mis on aga meeskonnatööd üksuste vaheliselt osaliselt pärssiv. Teisalt aga on teenuskeskne vaade organisatsiooni seisukohalt hea võimalus kontrollida efektiivsemalt kulusid ning tagada iga teenuse jätkusuutlik toimetulek. Probleem tekib aga PPA vaates erinevate tasandite vahel. Nagu selgus grupijuhtide küsimustikest, siis esmatasandi töötajate jaoks muudab kitsas teenuspõhine vaade töökorralduse keerulisemaks. Sellise olukorra edasiseks vältimiseks oleks oluline suurendada erinevate teenuse planeerijate vahelist kommunikatsiooni ning juhtkonna poolt kavandada ka ühtne strateegia, millest kõik teenuse planeerijad, teenuse omanikud ja teenuse arhitekt saaksid oma igapäevatöodes juhendada. Lisaks oleks oluline kasvatada üksuste vahelist arusaama teenuspõhisest juhtimisest, näiteks luues erinevaid infomaterjale või ühiseid motivatsioonipäevi ARO ja grupijuhtide tasandile, mis võimaldaksid kasvatada töötajate ühtset arusaama teenuspõhisest juhtimisest ning lähendada ka teenuse planeerijaid ja grupijuhte.

Lisaks ARO tasandi ja grupijuhtide tasandi organisatsioonikultuurilistele erisustele, selgus uuringust, et tagasisidestamise protsess esmatasandilt ARO'sse on vähene, mida tingib hierarhiline struktuur ja kindlad ametiastmed. Tagasisidestamise protsess on aga toimivate lahenduste loomiseks äärmiselt oluline. Töö autori hinnangul oleks tagasiside andmine esmatasandilt ARO'sse mugavam, kui oleksid olemas kindlad kontroll etapid. Sellisel juhul oleks töötajatel kindlustunne, et nende tagasisidet on oluline ja seda oodatakse. Küll pikem protsess aga äärmiselt oluline on vahetuma suhtluse loomine ARO tasandi ja grupijuhtide tasandi vahel. Selleks, et tööprotsessid saaksid olla efektiivsed ning PPA töö oleks jätkusuutlik, on oluline et erinevate tasandite töötajad saaksid omavahelt vahetult suhelda ning informatsiooni jagada.

Teenuste planeerimise ja juhtimise puhul ilmnis ka probleem kliendikeskse vaatega, mis on oluline väärtus protsessipõhise juhtimise juures. Nii intervjuudest kui ka ankeetküsimustikest selgus, et mitmetel juhtudel ei tea teenuse planeerija täpselt, kellele tema oma teenust pakub ning kelle soovidega peaks ta teenuste planeerimisel arvestama. Töö autori hinnangul oleks oluline iga teenuse vaates kirjeldada väga täpselt kliendiprofiil, kellele teenust pakutakse, seda ka juhul kui teenuse saaja on hoopis PPA töötaja. Lisaks tuleks täpselt kirjeldada ka teenuses olevad protsessid. Täpne kliendiprofiili kirjeldamine ning kliendiootuste sõnastamine, aitab tõhusamalt teenust

planeerida ning muuta teenuste kasutamise eesmärgipärasemaks. Täpne teenuses olevate protsesside kirjeldus aitab aga tuvastada seni märkamatuks jäänud ressursikulukad etapid ja tegevused, mida on tegelikkuses võimalik kõrvaldada. Alljärgnev tabel 7 kirjeldab lühidalt tööautori poolt väljatoodud olulisimaid järeldusi ja parendusettepanekuid PPA kui protsessipõhist juhtimist toetava organisatsiooni kujundamiseks.

Tabel 7. Järeldused ja ettepanekud protsessipõhist juhtimist toetava organisatsioonikultuuri kujundamiseks. (autori koostatud)

Järeldus	Ettepanekud
1. Üksuste ühtse arusaama puudumine teenuspõhisest juhtimisest	Teenuspõhise juhtimise selgitamine ja protsesside kirjeldamine PPA üleselt. Infomaterjalide loomine.
2. Vähene meeskonnatöö erinevate üksuste vahel	Üksuste juhtide regulaarsed kohtumised ning tegevuste kirjeldamine. Protsesside kirjeldamine.
3. Nõrk tagasisidestamine ARO tasandile	Kontrolletappide loomine. Vaheühtluse arendamine esmatasandi ja ARO tasandi vahel.
4. Ebaselged tööprotsessid	Detailne ja selge protsesside kirjeldus juhtkonna poolt.
5. Suured töökoormused	Uute töökohtade loomine. Tööülesannete prioritseerimine.
6. Liiga enda teenuse keskne teenuse planeerimine	Koostöö ja kommunikatsiooni suurendamine erinevate teenuste planeerijate ja omanike vahel. Korralised koosolekud. Ühtse strateegia järgmine.
7. Teenuste planeerimisel puudub selge arusaam sihtgrupist, kellele teenust pakutakse.	Kliendi profiilide loomine teenuste vaates.

Allikas: autori koostatud.

Protsessipõhise organisatsiooni kujundamise juures on oluline roll eesmärkide sõnastamisel ning nende mõistetavaks tegemine erinevate tasandi töötajatele. Ühtne arusaam ja selge strateegia, mille järgi juhinduda annab töötajatele selge suuna, mida jälgida ning aitab muuta ka tööprotsessid efektiivsemaks. Tööprotsesside efektiivsemaks muutmise juures on oluline tekitada organisatsioonis ka ühtne arusaam protsessi voogudest, ning sellest millisel kohal protsessis teatud tegevused ja töötajad paiknevad. Eesmärgistatud protsessid ja kliendikeskne vaade, mida toetab tugev meeskonnatöö on ühed olulisimatest aspektidest, mis tagavad organisatsioonikultuuri, kus ollakse suunatud uuendustele ja protsesside parendamistele.

KOKKUVÕTE

Käesolevas töös käsitleti protsessipõhise juhtimise ja organisatsioonikultuuri omavahelist seost ning uuring viidi läbi Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi PPA). Lõputöö eesmärk sai täidetud, autori hinnangul õnnestus formuleerida asjakohased ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti juhtkonnale, mille rakendamisel võimaldab organisatsioonikultuur paremini toetada protsessipõhist juhtimist.

Töö olulisus seisneb asjaolul, et PPA rakendab protsessipõhist juhtimist 2014. aastast, kuid juhtkonnal pole teada, mil määral toetab organisatsioonikultuur sellist lähenemist. Protsessipõhise juhtimise põhimõtete rakendamine avalike teenuste juhtimisel annab võimaluse tööprotsesse paremini kontrollida ning luua paremat teenuste kvaliteeti. Küll aga tuleb avalike teenuste osutamisel ja protsessipõhise juhtimise põhimõtete rakendamisel arvestada avaliku sektori eripärast tulenevate asjaoludega ning organisatsioonis oleva kultuuriga. Organisatsioonikultuuri ja protsessipõhise juhtimisega seotud uuringud on tõestanud, et organisatsioonikultuur saab olla protsessijuhtimist toetav aga ka pärssiv asjaolu.

Intervjuude läbiviimisel teenuse arhitekti, teenuse omaniku, teenuse planeerijate ja nõunikuga ning ankeetküsimustiku läbiviimisel grupijuhtide seas selgus, et Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuur on erinevate tasandite lõikes teatavate erisustega. Arendusosakonna organisatsioonikultuur oli suunatud rohkem kliendile ja tulemustele, samal ajal grupijuhtide tasandil domineeris sõbralike suhteid ja tööde standardsust väärtustav kultuur. Lisaks erinevusele tasandite vahel, erines organisatsioonikultuur grupijuhtide seas ka prefektuuride lõikes. Kõige enam erinesid teistest Ida ja Lõuna prefektuur, kus vastupidiselt Lääne ja Põhja prefektuurile polnud sõbralikud suhted ja mõnus töökeskkond kesksel kohal, vaid oluliselt rohkem valiti organisatsioonikultuuri iseloomustavaks hierarhia kultuuri.

Uuringust ilmses üksuste vaheline arusaamade erinevus ka meeskonnatööd, arengule orienteeritust ja kliendikesksust puudutavatel teemadel. Selgus, et enamasti on ühe üksuse siseselt meeskonnatöö väga hea ning pigem teenuspõhist juhtimist toetav asjaolu, kuid erinevate üksuste vahel on meeskonnatöö keerukam ning ilmneb meeskonnatöö ebaefektiivsusest tulenevaid takistusi ja probleeme. Arengule orienteeritumaks pidasid end arendusosakonna intervjueritud töötajad, kes arvasid, et teistel tasanditel arengule ja protsessidele ei mõelda, vaid tehakse pigem oma igapäevast tööd. Küll aga selgus ankeetküsimustikest, et ka grupijuhtide tasandil ollakse arengule ja protsesside parendamisele suunatud ning peetakse oluliseks protsesside kaasajastamist ja pidevat arengut. Grupijuhtide vastustest selgus, et kliendikesksus on nende igapäevatoos väga oluline aspekt, sealjuures arendusosakonna töötajad pidasid kliendikeskset lähenemist küll tähtsaks ja üheks olulisimaks eesmärgiks PPA töös aga ei keskendunud sellele enda igapäeva tööülesannetes.

Ankeetküsimustike analüüsidest selgus, et grupijuhtide tasandil on arusaam teenuspõhisest juhtimisest kohati ebaselge ja vajaks täpsemat selgitamist, et tagada organisatsiooni ühtne arusaam ja muuta protsessid efektiivsemaks. Sealjuures arendusosakonna puhul oli teenuspõhise juhtimise vastutusala selgelt jaotunud ning mõisteti, millised on teenuspõhise juhtimise ja protsesside kirjeldamise eelised. Hästi mõisteti ka protsessipõhisuse olulisust ning teadvustati, et organisatsiooni töös on nõrkusi, mida oleks võimalik parandada protsesside kaardistamise ja parendamise kaudu.

Käesoleva töö koostamise suurimateks piiranguteks olid organisatsiooni suurus ja mitmekesisus, milles tulenevalt polnud lõputöö mahtu arvestades võimalik kõiki üksuseid uuringusse kaasata. Edasistes uuringutes on võimalik viia suuremahulisem organisatsioonikultuuri hindamine kaasates suuremat valimit. Lisaks on võimalik põhjalikumalt keskenduda Schmiedel, vom Brocke ja Recker (2013) CERT-mudeli väärtustele ning süvitsi uurida iga mudelis kirjeldatud väärtuse ilminguid organisatsioonikultuuris. Samuti tulenevalt mahupiirangust käsitleti avalike teenuste juhtimist põgusalt, kuid mida edasistes uuringutes võiks põhjalikumalt käsitleda. Edasistes uuringutes saab käsitleda ka Politsei- ja Piirivalveameti teenuspõhise juhtimise parendamise võimalusi ning selle ühtlustamist teiste Eesti avalike teenuseid pakkuvate organisatsioonidega.

VIIDATUD ALLIKAD

- Alotaibi, Y., & Liu, F. (2017). Survey of business process management: challenges and solutions. *Enterprise Information Systems*, 11(8), 1119-1153. doi:10.1080/17517575.2016.1161238
- Backer, M.D., Poels, G., Looy, A.M., & Snoeck, M. (2012). Choosing the right business process maturity model. *Information & Management*, 50(7), 466-488. doi:10.1016/j.im.2013.06.002
- Batras, D., Duff, C., & Smith, B. J. (2016). Organizational change theory: implications for health promotion practice. *Health promotion international*, 31(1), 231-2411. doi:10.1093/heapro/dau098
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2006). Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework. *The Jossey-Bass Business and Management series*.
- Carlborg, P., Kindström, D., & Kowalkowski, C. (2013). A lean approach for service productivity improvements: synergy or oxymoron? *Managing Service Quality: An International Journal*, 23(4), 291-304. doi:10.1108/MSQ-04-2013-0052
- Changzheng, Z., & Shuo, W. (2013). Effect of Process-orientated Organizational Culture on Knowledge Management Success: A Conceptual Model. *Journal of Convergence Information Technology*, 8(6).
- Cronemyr, P., & Danielsson, M. (2013). Process Management 1-2-3 – a maturity model and diagnostics tool. *Total Quality Management & Business Excellence*, 24(7/8), 933-944. doi:10.1080/14783363.2013.791114
- Deshpande, R., & Webster, F.E. (1989). Organizational culture and marketing: defining the research agenda. *Journal of Marketing*, 53(1), 3-15. doi:10.2307/1251521

- Dimovski, V., Škerlavaj, M., Škrinjar, R., Jaklič, J., & Štemberger, M. I. (2006). Organizational learning culture as the link between business process orientation and organizational performance. *Ekonomiska fakulteta*.
- Hofstede, G., Hofstede, G.J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, 3rd ed., McGraw – Hill, New York, NY.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass AWiley Imprint, 437
- Cole, R. F. (2014). Understanding Military Culture: A Guide for Professional School Counselors. *Professional Counselor*, 4(5), 497-504.
- Dijkman, R. M., Dumas, M., & Ouyang, C. (2008). Semantics and analysis of business process models in BPMN. *Information and Software technology*, 50(12), 1281-1294. doi:10.1016/j.infsof.2008.02.006
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2013). *Fundamentals of business process management*, 1(2) Heidelberg: Springer.
- Ekstedt, E. (2009). A New Division of Labour: The “projectification” of working and industrial life. *Building Anticipation of Restructuring in Europe*, 65, 31.
- Garcia, F., Vizcaino, A., & Ebert, C. (2011). Process management tools. *IEEE software*, 28(2), 15-18. doi:10.1109/MS.2011.40
- Glynn, M. A., Giorgi, S., & Lockwood, C. (2013). *Organizational culture*. Oxford University Press.
- Grau, C., & Moormann, J. (2014). Investigating the Relationship between Process Management and Organizational Culture: Literature Review and Research Agenda. *Management and Organizational Studies*, 1(2). doi: 10.5430/mos.v1n2p1
- Gulledge Jr, T. R., & Sommer, R. A. (2002). Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, 8(4), 364-376. doi:10.1108/14637150210435017
- Hermann, M., Pentek, T., & Otto, B. (2016) Design principles for Industrie 4.0 scenarios: a literature review. *System Sciences (HICSS), Hawaii International Conference on System Sciences*. doi:10.1109/HICSS.2016.488
- Hill, A. (2015). Military innovation and military culture. *Parameters*, 45(1), 85.

- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., & Sanders, G. (1990). Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases. *Administrative science quarterly*, 286-316. doi:10.2307/2393392:
- Houy, C., Fettke, P., & Loos, P. (2010). Empirical research in business process management—analysis of an emerging field of research. *Business Process Management Journal*, 16(4), 619-661. doi:10.1108/146371510110
- Huemann, M., Keegan, A., & Turner, J. R. (2007). Human resource management in the project-oriented company: A review. *International Journal of Project Management*, 25(3), 315-323. doi:10.1016/j.ijproman.2006.10.001
- Johnson, C. N. (2002). The benefits of PDCA. *Quality Progress*, 35(5), 120. Retrived from <https://search.proquest.com/openview/6fb24b731a9c0c8bafd90096fd751e76/1?pq-origsite=gscholar&cbl=34671>
- Jurisch, M.C., Ikas, C., Wolf, P., & Krcmar, H. (2013). Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change. *E-Service Journal: A Journal Of Electronic Services In The Public And Private Sectors*, 3(1). doi:10.2979/eservicej.9.1.3
- Kerremans, M. (2008). Maturity assessment for business process improvement leaders: six phases for successful bpm adoption. Gartner, Stamford, 7-15.
- Kohlbacher, M. (2010). The effects of process orientation: a literature review. *Business Process Management Journal*, 16(1), 135-152. doi:10.1108/146371510110
- Kotter, J.P. (2014) Kotter International. Retrived from <http://www.kotterinternational.com>
- Lone, J. A., Garnås, A., Myklebust, T., Bjørklund, R., Hoff, T., & Bjørkli, C. (2017). Organizational climate and investigation performance in the Norwegian police: A qualitative study. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 14(3), 227-245.
- Lundin, R. A., & Söderholm, A. (1995). A theory of the temporary organization. *Scandinavian Journal of management*, 11(4), 437-455. doi:10.1016/0956-5221(95)00036-U
- Lusk, S., Paley, S., & Spanyi, A. (2005). The evolution of business process management as a professional discipline. *Evolution of BPM as a Professional Discipline*. Retrived

- from <http://www.bptrends.com/bpt/wp-content/publicationfiles/06-05%20WP%20ABPMP%20Activities%20-%20Lusk%20et%20al.pdf>
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2013). Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. Loetud aadressil https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf
- Margherita, A. (2014). Business process management system and activities: Two integrative definitions to build an operational body of knowledge. *Business Process Management Journal*, 20(5), 642-662. doi:10.1108/BPMJ-04-2013-0050
- McCormack, K., Willems, J., Van den Bergh, J., Deschoolmeester, D., Willaert, P., Indihar Štemberger, M., & Bosilj Vuksic, V. (2009). A global investigation of key turning points in business process maturity. *Business Process Management Journal*, 15(5), 792-815. doi:10.1108/146371509109
- Meyer, E.G. (2015). The importance of understanding military culture. *Acad Psychiatry*. 39(4) 416-418. doi:10.1007/s40596-015-0285-1
- Miller, G. A. (1956). The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63(2), 81-97.
- Milton, S. K., & Johnson, L. W. (2012). Service blueprinting and BPMN: a comparison. *Managing Service Quality: An International Journal*, 22(6), 606-621. doi:10.1108/096045212112
- Nukic, I., & Huemann, M. (2016). Organizational culture of the Croatian construction industry. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 23(2), 237-260. doi:10.1108/ECAM-02-2015-0019
- Ohlsson, J., Han, S., Johannesson, P., & Rusu, L. (2014). Developing a method for prioritizing business process improvement initiatives. In *Pacific Asia Conference on Information Systems (PACIS)*, 342. Association for Information Systems.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, 26(3), 424-438. doi:10.1111/1467-8551.12094
- Paulk, M. (1993). Capability maturity model for software. *Encyclopedia of Software Engineering*.

- Pee, L. G., & Kankanhalli, A. (2016). Interactions among factors influencing knowledge management in public-sector organizations: A resource-based view. *Government Information Quarterly*, 33(1), 188-199. doi:10.1016/j.giq.2015.06.002
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus (2014). *Riigi Teataja I*, 43. Loetud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017043>
- Řepa, V., Šatanová, A., Lis, M., & Korenková, V. (2016). Organizational development through process-based management: A case study. *International Journal for Quality Research*, 10(4). doi:10.18421/IJQR10.04-02
- Riigikantslei. (2014). Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Loetud aadressil https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf
- Rink, F. A., & Ellemers, N. (2009). Temporary versus permanent group membership: How the future prospects of newcomers affect newcomer acceptance and newcomer influence. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 35(6), 764-775. doi:10.1177/0146167209333177
- Ruževičius, J., Klimas, D., & Veleckaitė, R. (2012). Influence of organizational culture on the success of business process management in Lithuanian public sector organizations. *Current Issues Of Business & Law*, 7(1), 1-16. doi:10.5200/1822-9530.2012.01
- Röglinger, M., Pöppelbuß, J., & Becker, J. (2012). Maturity models in business process management. *Business Process Management Journal*, 18(2), 328-346. doi:10.1108/146371512112
- Schmiedel, T., vom Brocke, J., & Recker, J. (2013). Which cultural values matter to business process management? Results from a global Delphi study. *Business Process Management Journal*, (2), 292. doi:10.1108/14637151311308321
- Schmiedel, T., vom Brocke, J., & Recker, J. (2014). Development and validation of an instrument to measure organizational cultures' support of Business Process Management. *Information & Management*, 51, 43-56. doi:10.1016/j.im.2013.08.005
- Siseministerium. (2015). Siseministeriumi valitsemisala teenuspõhise juhtimise käsiraamat. Lähenemisviisi ja meetodika kirjeldus.

- Stemberger, M. I., Kovacic, A., & Jaklic, J. (2007). A Methodology for Increasing Business Process Maturity in Public Sector. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge & Management*, 2.
- Suve, P. (2017). Neli politseireformi Eestis 1991-2014. *Analüütiline raport*.
- Škerlavaj, M., Štemberger, M. I., & Dimovski, V. (2007). Organizational learning culture—the missing link between business process change and organizational performance. *International journal of production economics*, 106(2), 346-367
- Škrinjar, R., & Trkman, P. (2013). Increasing process orientation with business process management: Critical practices'. *International Journal Of Information Management*, 3348-60. doi:10.1016/j.ijinfomgt.2012.05.011
- Škrinjar, R., Vukšić, V.B., & Štemberger, M. (2010). Adoption of Business Process Orientation Practices: Slovenian and Croatian Survey. *Business Systems Research*, 1(1-2), 5-19
- Zheng, W., Yang, B., & McLean, G. N. (2010). Linking organizational culture, structure, strategy, and organizational effectiveness: Mediating role of knowledge management. *Journal of Business research*, 63(7), 763-771.
- Tang, J., Pee, L., & Iijima, J. (2013). Investigating the effects of business process orientation on organizational innovation performance. *Information & Management*, 50, 650-660. doi:10.1016/j.im.2013.07.002
- Teenuspõhine juhtimine. Politsei- ja Piirivalveamet. Loetud aadressil <http://ppa-siseveeb.polsise/juhtimine-ja-administratsioon/juhtimine/teenused/>
- Tregear, R., & Jenkins, T. (2007). Government Process Management: A review of key differences between the public and private sectors and their influence on the achievement of public sector process management. *BPTrends*.
- Trkman, P. (2010). The Critical Success Factors of Business Process Management. *International Journal of Information Management*, 30(2), 125-134. doi:10.1016/j.ijinfomgt.2009.07.003
- Trkman, P., Mertens, W., Viaene, S., & Gemmel, P. (2015). From business process management to customer process management. *Business process management journal*, 21(2), 250-266.

- Tumbas, S., Schmiedel, T., Bringmann, M., & vom Brocke, J. (2013). Developing A BPM-Supportive Organizational Culture: On The Importance Of Contextual Factors. *ECIS*, 87.
- Turner, R., Huemann, M., & Keegan, A. (2008). Human resource management in the project-oriented organization: employee well-being and ethical treatment. *International Journal of Project Management*, 26(5), 577-585.
- Van Der Aalst, W. M. (2013). Business process management: a comprehensive survey. *ISRN Software Engineering*.
- Van Der Aalst, W. M., La Rosa, M., & Santoro, F. M. (2016). Business process management. *Business & Information Systems Engineering*, 58(1), 1–6.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public administration*, 86(2), 465-482.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of marketing Science*, 36(1), 1-10.
- Veenpere, H. (2014). Protsessimudeli arendus ja küpsuse hindamine organisatsioonis Päästeameti näitel. (Lõputöö). Tartu Ülikool, Tartu.
- Vihalemm, T., & Keller, M. (2016). Consumers, citizens or citizen-consumers? Domestic users in the process of Estonian electricity market liberalization. *Energy Research & Social Science*, 13, 38-48.
- vom Brocke, J., & Schmiedel, T. (2011). Towards A Conceptualisation Of BPM-Culture: Results From A Literature Review. *PACIS*, 203.
- vom Brocke, J., & Sinnl, T. (2011). Culture in business process management: a literature review. *Business Process Management Journal*, 17(2), 357-378.
- vom Brocke, J., Recker, J., & Mendling, J. (2010). Value-oriented process modeling: integrating financial perspectives into business process re-design, *Business Process Management Journal*, 16(2), 333-356. doi:10.1108/14637151011035
- Voss, C. A., & Hsuan, J. (2009). Service architecture and modularity. *Decision Sciences*, 40(3), 541-569.
- Xie, R., Ling, H., Sun, Y., & Zhang, C. (2013). Towards the Ambidexterity of Service Processes: Implications for the Managing of IT Usage and Organization Learning. *WHICEB*, 6.

Lisa 1. Uurimismeetodite tabel.

Meetod	Üldkogum ja valim	Väljund	Ajavahemik
Intervjuu 1	operatiivinfo ja ressursside juhtimise teenuse planeerija	Intervjueeritava nägemus PPA protsessipõhisest juhtimisest ja organisatsioonikultuurist. Alus analüüsile.	02.04
Intervjuu 2	välitöö teenuse planeerija		03.04
Intervjuu 3	süüteo ja ohtu sattumise ennetamise teenuse planeerija		02.04
Intervjuu 4	ennetuse ja süüteomenetluse büroo juht		02.04
Intervjuu 5	arendusosakonna nõunik		03.04
Intervjuu 6	teenuse arhitekt		17.04
Ankeetküsimustik	Üldkogum:289 grupijuhti valim: 145 grupijuhti		05.04-19.04

Allikas: autori koostatud.

Lisa 2. Intervjuu küsimused

1. Kui kaua olete töötanud PPA's?
2. Milline on teie praegune ametikoht ja kui kaua olete olnud sellel ametikohal?
3. Milline on teie ametikoha seos teenuspõhise juhtimise ja protsessipõhise juhtimisega?
4. Milline on teenuse arhitekti ja teie ametikoha seos?
5. Kuidas jaguneb vastutus teenuse planeerijate ja teenuse omanike vahel?
6. Kui selge on teie meelest grupijuhtide arusaam teenuspõhise juhtimise süsteemist ja protsessipõhise juhtimise süsteemist?
7. Millised väärtused iseloomustavad teie arvates enim PPA organisatsioonikultuuri?
8. Kui ühtne on teie meelest erinevate üksuste suunatus uuendusmeelsusele?
9. Kui ühtne on teie meelest erinevate üksuste suunatus protsesside parendamisele?
10. Kas ja kuidas hinnatakse PPA's protsesside tulemuslikkust?
11. Kuidas hindaksid PPA töötajate valmisolekut uuenduste ja muudatustega kaasa minekuks?
12. Kuidas arvestatakse kliendikesksuse printsiipi teenuse planeerimisel, kujundamisel ja juhtimisel?
13. Millist seost näete arengule orienteerituse ja protsessipõhise juhtimise vahel?
14. Kui oluline on erinevate üksuste omavaheline läbisaamine?
15. Kuidas tunnete, kui võrd toetab PPA organisatsioonikultuur protsessipõhist lähenemist?
16. Millises osas PPA organisatsioonikultuur ei toeta veel piisavalt protsessipõhist lähenemist?
17. Kuidas saaks PPA organisatsioonikultuur rohkem toetada protsessipõhist lähenemist?

Lisa 3. Ankeetküsimustik grupijuhtidele.

Hea kolleeg!

Käesoleva uuringu eesmärgiks on kaardistada, kuivõrd toetab praegusel hetkel Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuur protsessipõhist juhtimist ning teha selle põhjal ka järeldused ja ettepanekud juhtkonnale. Uuring valmib minu lõputöö raames, Tartu Ülikooli Pärnu kolledži ettevõtluse ja projektijuhtimise erialal.

Küsimustikule vastamine võtab 5-10 minutit.

Ette tänades

Dorel Hiir

Kui kaua olete töötanud Politsei- ja Piirivalveametis?

- a) Vähem kui aasta
- b) 1-5
- c) 5-10.a
- d) 10-15.a
- e) 15 aastat ja rohkem

0. Millises piirkonnas te grupijuht olete?

- a) Põhja
- b) Ida
- c) Lõuna
- d) Lääne

1. Kui pikk on teie kogemus inimeste juhtimisega?

- a) vähem kui aasta
- b) rohkem kui aasta

2. Valige alljärgnevate variantide seast üks kirjeldus, mis kirjeldab enim teie üksuse töökeskkonda ja põhiväärtuseid:

- a) Sõbralik ja mõnus töökeskkond, kus olulised on inimeste vahelised suhted ja hea läbisaamine;
- b) Dünaamiline ja loov töökeskkond, kus ollakse suunatud paindlikkusele ja innovatsioonile;
- c) Formaalne ja struktureeritud töökeskkond, kus olulised on töö stabiilsus, efektiivsus ja kontroll;
- d) Tulemusetele orienteeritud töökeskkond, kus olulised on kasumlikkus ja eesmärkide saavutamine.

3. Kui oluline on teie ametikoha seos:

- A) **Teenuspõhise juhtimisega** (0- ei oska vastata, 1- minimaalne, 3- nii ja naa, 5- maksimaalne)
- B) **Protsessipõhise juhtimisega** (0- ei oska vastata, 1- minimaalne, 3- nii ja naa, 5- maksimaalne)

4. Millisel määral tunnete oma igapäevatöös, et rakendate teenuspõhise juhtimine põhimõtteid?

0- Ei oska vastata, 1- minimaalselt, 3- nii ja naa, 5- maksimaalselt

Soovi korral lisa kommentaar:

5. Kui selge on teie jaoks teenuse omanike ja teenuse planeerijate roll teie enda igapäevatöös?

0- Ei oska vastata, 1- minimaalselt, 3- nii ja naa, 5- maksimaalselt

Soovi korral lisa kommentaar:

6. Kuivõrd ollakse teie üksuses suunatud innovatsioonile ja protsesside parendamisele?

0- Ei oska vastata, 1- minimaalselt, 3- nii ja naa, 5- maksimaalselt

Soovi korral lisa kommentaar:

7. Kuidas mõjutab teenuspõhine juhtimine grupijuhtimist?

0- Ei oska vastata, 1- raskendab, 3- mõneti raskendab, mõneti lihtsustab, 5- lihtsustab

Soovi korral lisa kommentaar:

8. Palun hinnake järgmiseid väiteid:

(0- ei oska vastata, 1- minimaalselt, 3- nii ja naa, 5- maksimaalselt)

1. PPA siseprotsessid on suunatud kliendi rahulolu saavutamisele (Ce)
2. PPA arvestab oma siseprotsesside kujundamisel kliendi ootustega (Ce)
3. PPA kasutab klientide tähelepanekuid protsesside ümberkujundamises (Ce)
4. PPA töötajatel on selge arusaam, kes nende organisatsiooni sisesed teenuse saajad on (Ci)
5. PPA töötajad võtavad arvesse nende kolleegide nõudmisi, kellega nad koostööd teevad (Ci)
6. PPA juhtkond julgustab töötajaid tegema töid sellisel viisil, et see ühtiks töötajate vajadustega, kes selle töö saavad (Ci)
7. PPA töötajad pingutavad, et muuta organisatsioonisiseseid protsesse paremaks (Eci)
8. PPA juhtkond küsib pidevalt töötajatelt ettepanekuid, et muuta protsesse paremaks (Eci)
9. PPA toetab kastist välja mõtlemise tehnikat, et luua innovaatilisi lahendusi (Ei)
10. PPA juhtkond premeerib töötajaid, kes esitavad uusi innovaatilisi ideid organisatsiooni protsesside parendamiseks (Ei)
11. Protsessijuhtimise vastutusala on PPA's selgelt jaotunud (Ra)
12. PPA töötajad on valmis tegema rohkem kui ametijuhend ette näeb, et saavutada protsessipõhise juhtimise eesmärgid (Rc)
13. PPA töötajaid motiveerib teadmine, et nende tegevus aitab saavutada protsessipõhise juhtimise eesmäärke (Rc)
14. PPA-s on erinevate osakondade ja üksuste vaheline koostöö ja ülesannete koordineerimine hea (Tf)
15. PPA juhtkond korraldab tihti erinevate üksuste ühiseid koosolekuid, et arutleda teenuste ja protsesside teemadel, kuhu liikmed kaasatud on (Tf)
16. PPA julgustab osalema töövälistel tegevustel, et lõhkuda barjääre erinevate osakondade vahel (Ti)
17. PPA töötajad naudivad töötamist kolleegidega teistest osakondadest (Ti)

Lisa 4. PPA organisatsioonikultuuri hindamine

Kirje	Kaalutud keskmine
PPA siseprotsessid on suunatud kliendi rahulolu saavutamisele (C_e)	3,17
PPA arvestab oma siseprotsesside kujundamisel kliendi ootustega (C_e)	3,1
PPA töötajad pingutavad, et muuta organisatsioonisiseseid protsesse paremaks (E_ci)	3
PPA töötajatel on selge arusaam, kes on nende organisatsioonisesed kliendid (C_i)	2,82
Teenuspõhise juhtimise vastutusalad on PPA-s selgelt jaotunud (R_a)	2,59
PPA töötajad on valmis tegema rohkem kui ametijuhend ette näeb, et saavutada teenuspõhise juhtimise eesmärgid (R_c)	2,57
PPA töötajad võtavad arvesse oma kolleegide nõudmisi, kellega nad koos töötavad (C_i)	2,52
PPA toetab kastist välja mõtlemise tehnikat, et luua innovaatilisi lahendusi (E_i)	2,52
PPA julgustab töötajaid osalema töövälistel tegevustel, et lõhkuda barjääre erinevate üksuste vahel (T_i)	2,52
PPA kasutab klientide tähelepanekuid protsesside ümberkujundamisel (C_e)	2,5
PPA töötajad naudivad töötamist kolleegidega teistest üksustest (T_i)	2,49
PPA juhtkond julgustab töötajaid tegema tööd sellisel viisil, et see ühtiks nende töötajate vajadustega, kes selle töö saavad (C_i)	2,43
PPA's on erinevate osakondade ja üksuste vaheline koostöö ja ülesannete koordineerimine väga hea (T_f)	2,43
PPA juhtkond korraldab tihti erinevate üksuste ühiseid koosolekuid, et arutleda teenuste ja protsesside teemadel (T_f)	2,03
PPA juhtkond küsib pidevalt töötajate ettepanekuid, et muuta protsesse paremaks (E_ci)	1,99
PPA töötajaid motiveerib teadmine, et nende tegevus aitab saavutada teenuspõhise juhtimise eesmäärke (R_c)	1,95
PPA juhtkond premeerib töötajaid, kes esitavad uusi innovaatilisi ideid organisatsiooni protsesside parendamiseks (E_i)	1,67

Allikas: autori koostatud.

SUMMARY

DESIGNING AN ORGANIZATION SUPPORTING PROCESS-BASED MANAGEMENT IN ESTONIAN POLICE AND BORDER GUARD BOARD

Dorel Hiir

The share of organizations that use process-based management has increased over the recent years. Process-based methods are used to make work process more effective and to increase customer satisfaction. Process management was originally used in the private sector but has gradually been adopted by public sector organizations as well. Previous studies have showed that organizational culture has an important role to play in process-based management.

The Estonian Police and Border Guard Board (hereinafter EPBGB) has implemented process-based management since 2014, however, the administration does not have a clear understanding about to what extent the organizational culture is supporting it. Therefore, the main goal of this thesis is to analyse how much EPBGB culture supports process-based management and to make suggestions for improvement. To achieve the objective of the thesis the author set the following research tasks:

- conduct a literature review about special features of process-based management in the public sector;
- conduct a literature review about the link between organizational culture and process management;
- analyse the views of EPBGB group leaders on organizational culture and process management;
- analyse the views of EPBGB service architect, service owner, service planners and councillor on process-based management and organizational culture;

- compare the literature reviews and the EPBGB employees' views about organizational culture and process-based management.

This thesis consists of two chapters. The first chapter focuses on the history of process management, its gradual implementation in the public sector and the advantages of using process-based management when providing public services. The author also focuses on the organizational culture theories and on how the organizational culture affects the use of process-based management.

The second chapter gives an overview about EPBGB and its relation to process management. Furthermore, the study analyses and findings are presented in the second chapter. The author used a semi-structured questionnaire and conducted semi-structured interviews with EPBGB employees. The questionnaire was prepared for group leaders and the interviews were held with service architect, service owner, three service planners and councillor of the Development department.

According to the study the organizational culture of EPBGB differs by units. The organizational culture in the Development department is more result oriented and customer focused, while clan culture prevails among the group leaders, making relationships and good connections more important. What's more, hierarchical culture was the second most dominating culture among the group leaders. Customer focused and result oriented culture, being essential for the Development department, was the least chosen culture among group leaders. The respondents were also asked to indicate how they understand service-based management and how they relate to it. The results showed that employees of the Development department understood service-based management better than the group leaders. It was clear from the study that group leaders do not understand processes in service-based management and that there is a lack of cooperation with service planners and service owners.

The evidence from this study suggests that EPBGB should strengthen the understanding of service-based management among all units to support process-based management in a more effectively. Furthermore, it would be important to strengthen team work and feedback process between the Development department and other units.

The main limitations for the thesis were the organization's size and diversity, and thus the author cannot draw general conclusions about the entire organisation based on the results of the study. There is, therefore, a definite need for a more extensive investigation of the organizational culture and the values of EPBGB. Also, the future studies could focus more on improving the service-based management in EPBGB and its harmonization with other Estonian public service organizations.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Dorel Hiir

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Protsessipõhist juhtimist toetava organisatsiooni kujundamine Politsei- ja Piirivalveametis“, mille juhendaja on Arvi Kuura.
 - 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.

Pärnus, 14.05.2018