

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Henrik Veromann

**PROTSESSIKIRJELDUSTE KVALITEET
RIIGIASUTUSTES
VETERINAAR- JA TOIDUAMETI NÄITEL**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks

ettevõtluse ning tehnoloogia juhtimise erialal

Juhendaja: professor Toomas Saarsen, *PhD*

Kaasjuhendaja: professor Kadri Ukrainski, *PhD*

Tartu 2019

Suunan kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Suunan kaitsmisele

(kaasjuhendaja 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	8
1. (Äri)protsesside kirjeldamine	7
2. Protsessid avalikus sektoris	13
3. Veterinaar- ja toiduameti protsessikirjelduste uurimine	17
3.1. Tulemused	21
3.2. Järeldused	34
Kokkuvõte	36
Viidatud allikad	38
Lisad	42
Lisa 1	42
Lisa 2	43
Summary	44

SISSEJUHATUS

Efektiivsed teadmised äriprotsessidest on iga struktureeritud organisatsiooni üks primaarseid vajadusi. Organisatsioonid on protsesse kaardistades ja parendades saavutanud märkimisväärset kulude kokkuhoidu ning lühendanud oma protsesside täitmise aega. Äriprotsesside juhtimine on lähenemine, mida kasutatakse asutusesisese läbipaistvuse suurendamiseks, kulude vähendamiseks, protsesside harmoniseerimiseks, kvaliteedi tõstmiseks ning klientide rahulolu suurendamiseks. See hõlmab endas äriprotsesside identifitseerimist ja tulemuslikkuse võtmenäitajate defineerimist pideva parendamise ja innovatsiooni juurutamiseks.

Protsesside kaardistamine, modelleerimine ning parendamine on organisatsioonides tänapäeval laialdaselt levinud. Seda nii tänu tehnoloogiale, millega on võimalik lihtsalt mudeleid, andmeid ja inimeste ning tegevuste vahelisi seoseid visuaalselt kujutada, kui ka nende kättesaadavusele üle interneti. Protsessimudelid kirjeldavad tegevuste järgnevust organisatsioonis, mida viiakse läbi oma äriliste eesmärkide saavutamiseks. Organisatsioonid kasutavad äriprotsesside kirjeldamist, et toetada oma ärieesmärke, kirjeldades ning juhtides protsesse, mis kuuluvad nende tegevusvaldkonda. Kuna äriprotsesside juhtimist üldiselt tunnustatakse kui ettevõtete konkurentsieelise olulist osa, on kriitilise tähtsusega protsessikirjelduste kvaliteedi kontrollimine ja tagamine, mille juures peavad organisatsioonid tihti kokku puutuma paljude vigadega. Avaliku sektori asutused ei erine selles osas erasektori omadest, kuid vastupidiselt eraettevõtetele, on avaliku sektori asutuste protsessid on tihti kirjeldatud vaid kirjalike protseduurireeglite või operatsioonide manuaalidena – parimal juhul asutusesiseste käskkirjade ja tegevusjuhistega, halvemal juhul vaid seaduste ja määrustega.

Kvaliteet on protsessikirjelduste analüüsis väga aktuaalne kuna kuigi palju on uuritud protsesside analüüsimist ning muutmist (näiteks Lee ja Dale 1998, Rowell 2018, Pérez-

Castillo *et al.* 2019) ja lisaks on Eestis välja antud näiteks protsessianalüüsi käsiraamat avaliku sektori asutustele (Ernst & Young Baltics AS 2012), samas ei ole eriti tähelepanu pööratud kirjelduste kvaliteedi uurimisele. Kirjeldused on aga just need töövahendid, mida avaliku sektori asutuste töötajad kasutavad oma klientidele ehk kodanikele teenuse pakkumiseks. Ebakvaliteetsed kirjeldused võivad takistada bürokraatia efektiivsust, põhjustada ebavajalikku segadust nii asutuse sees kui ka kodanike silmis ning lõpptulemusena viia protsesside täitmise venimiseni ning kodanike rahulolematuseeni konkreetse asutuse ning ka riigi suhtes.

Käesoleva magistr töö eesmärk on uurida riigiametnike poolt kodanikele teenuse pakkumiseks kasutatavate erinevate lubade taotlemise protsesside kirjelduste kvaliteeti Eesti avalikus sektoris Veterinaar- ja toiduameti näitel. Konkreetse asutuse valiku osas mängis rolli autori juhendaja varasem kokkupuude ja koostöö antud organisatsiooniga ning nende hea koostöövalmidus. Lubade taotlused valis töö autor just selle pärast, et need protsessid on otseselt seotud nii asutusesiseste tegevustega kui ka kodaniku ehk riigi kliendi vaatepunktist oluliste näitajatega, nagu toimingute selgus ja sooritamise kiirus. Töö tulemusena loodab autor saada selge ülevaate ametnikele menetluste läbi viimiseks kasutatavate protsessikirjelduste kvaliteedist Veterinaar- ja toiduameti lubade taotlemise näol, ning kui tulemus on pigem negatiivne, suunata avaliku sektori asutusi senisest enam pöörama tähelepanu oma protsessikirjelduste kvaliteedile. Autori andmetel Eesti avaliku sektori asutuste kohta sarnaseid uurimusi varem tehtud ei ole

Käesoleva magistr töö uurimisülesanneteks on Veterinaar- ja toiduameti lubade taotlemiseks kasutatavate protsessikirjelduste (juhendid, käskkirjad, seadused, määrused) kvaliteedi uurimine, keskendudes eelkõige just kirjelduste täielikkuse kriteeriumile, millest ilmneb kas ja kui täpselt on teatud tegevust kirjeldatud; andmete analüüsimine; tulemuste kirjeldamine ning järelduste tegemine.

Teoreetilise taustana kasutab autor erialakirjandust protsessijuhtimise, arvutiteaduse ja avaliku halduse valdkonnast. Varasemalt on palju uuritud organisatsioonide protsesse ning toodud välja kasu, mis on saadud nende analüüsimisest ning parendamisest. Samuti on varem uuritud ka protsesse spetsiifiliselt avaliku sektori asutustes (näiteks

Kumar *et al.* 2002, Gil-Garcia ja Pardo 2005). Eraldi protsesside kvaliteedile ning selle uurimisele on keskendunud vähem. Protsesside kvaliteedi uurimise pioneeriks võib lugeda Lindlandi 1994. aasta uurimust. Protsessikirjelduste kvaliteeti ning võimalusi selle parendamises riigisektoriks on uurinud näiteks Indihar Stemberger ja Jaklic (2007), Ferrari *et al.* (2008), kes toovad välja hulga puudusi kirjelduste kvaliteedis. Varasematest uuringutes kumab ühise nimetajana läbi tõik, et avaliku sektori asutuste protsessid on tihti kirjeldatud vaid kirjalike protseduurireeglite või operatsioonide manuaalidena. Avalikud teenistujad peaks neid protsessikirjeldusi selgelt mõistma ja kasutama kodanikele seadusest tulenevate teenuste pakkumiseks. Samas on avaliku sektori protsesside kirjeldused tihti raskesti loetavad, mitmeti mõistetavad või ebamäärased, mis võib viia valetõlgenduste või koguni protsesside valesi täitmiseni.

Käesolev magistritöö koosneb kahest osast. Teoreetilises osas antakse ülevaade varasematest uuringutest äriprotsesside kirjeldamise valdkonnas, selleks vajalikest tehnikatest ja vahenditest ning äriprotsesside muutmiseks. Eraldi keskendub autor käesoleva magistritöö teoreetilises osas riigisektori asutuste protsessidele, kuna eesmärgiks on just riigisektori ettevõtte protsessikirjelduste kvaliteedi uurimine ning era- ja avaliku sektori organisatsioonide protsessides on teatavaid erisusi. Töö empiirilises osas analüüsib autor Veterinaar- ja toidumeti lubade taotlemise protsessikirjelduste kvaliteeti, puuduste esinemist protsessikirjeldustes ja annab ülevaate tulemustest.

Autor soovib tänada professor Toomas Saarsenit ning professor Kadri Ukrainskit juhendamise eest ning Veterinaar- ja toidumetit meeldiva ja produktiivse koostöö eest.

Märksõnad: protsessijuhtimine, protsesside kirjeldamine, protsessikirjelduste kvaliteet, protsessid avaliku sektori asutustes

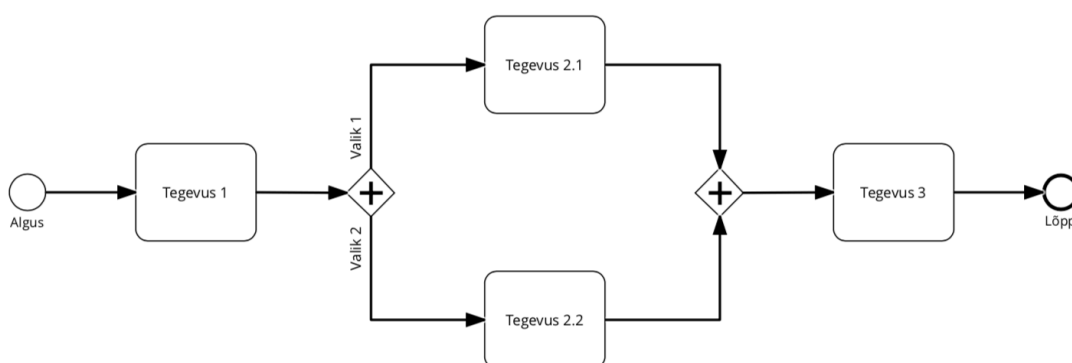
1. (ÄRI)PROTSESSIDE KIRJELDAMINE

Teadmised oma asutuse äriprotsessidest ning oskus neid täpselt kirjeldada on iga struktureeritud organisatsiooni üks primaarseid vajadusi. Paljud varasemad uuringud (Rowell 2018, Lee ja Dale 1998, Pérez-Castillo *et al.* 2019) on välja toonud, et organisatsioonid võivad oma protsesse kaardistades ning parendades saavutada suurt kasu. Kasu võib väljenduda nii kulude vähendamises, uute klientide leidmises ning seeläbi äritegevuse laiendamises. Lisaks eelnevale võib kasu väljenduda ka tegevuste järjepidevuses, mis omakorda tähendab, et organisatsioonid on suutlikumad pakkuma oma klientidele teenust, mis on pidevalt kõrgeima kvaliteediga.

Äriprotsesside juhtimine - *Business Process Management* (BPM) - on lähenemine, mida kasutatakse niisis asutusesisese läbipaistvuse suurendamiseks, kulude vähendamiseks, protsesside harmoniseerimiseks, kvaliteedi tõstmiseks ning klientide rahulolu suurendamiseks. Autori hinnangul parima BPM-i definitsiooni pakkus välja Mohamed Zairi juba 1997. aastal, kes kirjeldas seda kui „struktureeritud lähenemist ettevõtte põhitegevuste, nagu näiteks tootmine, turundus ja kommunikatsioonid, analüüsimiseks ja pidevaks parendamiseks“ (Zairi, 1997: 64). BPM hõlmab endas äriprotsesside identifitseerimist ja tulemuslikkuse võtmenäitajate - *Key Performance Indicator* – defineerimist, mida kasutatakse protsesside toimimise mõõtmiseks ning pideva parendamise ning innovatsiooni juurutamiseks (Zelt *et al.* 2018: 67). Protsside kaardistamine, modelleerimine ning parendamine on organisatsioonides tänapäeval laialdaselt levinud. Seda nii tänu tehnoloogiale, millega on võimalik lihtsalt mudeleid, andmeid ning inimeste ning tegevuste vahelisi seoseid visuaalselt kujutada, kui ka nende kättesaadavusele üle interneti (Rowell 2018: 2). Protssimudelid kirjeldavad tegevuste järgnevust organisatsioonis, mida viiakse läbi oma äriliste eesmärkide saavutamiseks.

Protsesside kirjeldamiseks on erinevaid meetodeid. Kõige levinum, ning Pérez-Castillo et al. (2019: 86) väitel, kuna see võimaldab suhtlust paljude osapoolte vahel läbi kogu süsteemi elutsükli ning aitab leida vigu juba varajases faasis, ka kõige kasulikum neist on *Business Process Modelling and Notation*, varasemalt tuntud kui *Business Process Modelling Notation*, ehk lühidalt BPMN. BPMN on voogdiagrammi meetod, mis aitab modelleerida planeeritud või olemasoleva (äri)protsessi sammud algusest lõpuni. Protsesside juhtimise seisukohast on BPMN võtmetähtsusega, sest see visualiseerib detailselt tegevuste järgnevuse ning informatsiooni liikumise vood, mis on vajalikud mingi protsessi lõpetamiseks. BPMN on suunatud protsessi kaasatud asjaosalistele (*stakeholders*) parema arusaamise loomiseks. Praktilisemas kasutuses on BPMN suunatud inimestele kes protsessi rakendavad, andes neile piisavalt detaile, et saavutada soovitud täpsus. BPMN-i laiemaks eesmärgiks on leida viise efektiivsuse suurendamiseks, uute asjaoludega arvestamiseks, või konkurentsieelise saavutamiseks.

BPMN annab standardiseeritud ühise keele kõigile asjaosalistele ning on ideaalis sillaks protsessi kavatsuse ja rakendamise vahel. Protsessimudelitest või diagrammidest on tihti palju lihtsam aru saada kui ainult tekstipõhistest protsessikirjeldustest. BPMN-is kasutatakse üldiselt nelja elemendi tüüpi: voo objektid (*flow objects*), ühendavad objektid (*connecting objects*), ujumisrajad (*swimlanes*) ja artefaktid (*artifacts*) (Weske 2012: 209).



Joonis 1. Voogdiagrammi näide (autori koostatud).

Kohlborn *et al.* lisavad, et organisatsioonid võivad BPMN-i aktiivselt kasutada, et parendada äritegevuse tulemusi, mille alla käib kindlasti ka uute klientide leidmine (Kohlborn *et al.* 2014: 635). Nendega lepingute sõlmimiseks vajalike eelduste täitmiseks on tihti vajalik võimekus näitamaks viimistatud ning usaldusväärseid tööprotsesse, mida on võimalik demonstreerida tänu hästi läbi mõeldud ning selgete protsessijoonistele. Lisaks eelnevale aitavad joonised üle saada keelelistest piirangutest, mida võib näiteks ette tulla rahvusvaheliste partneritega töötamisel (Rowell 2018: 16).

BPMN-i teel loodud protsessikirjelduste visualiseerimiseks või modelleerimis-tegevuseks kasutavad organisatsioonid protsesside kaardistamise tarkvara – *process mapping software* (PMS) – mille abil protsesse digitaalselt visualiseeritakse. Võib väita, et PMS on oma olemuselt tööriist äriprotsesside ja -tegevuste kirjeldamiseks ning nende juhtimiseks. PMSi kasutamine on organisatsioonidele kasulik oma ärieesmärkide saavutamiseks, olgu selleks siis tegevuskulude vähendamine või uute klientide võitmine (Rowell 2018: 2).

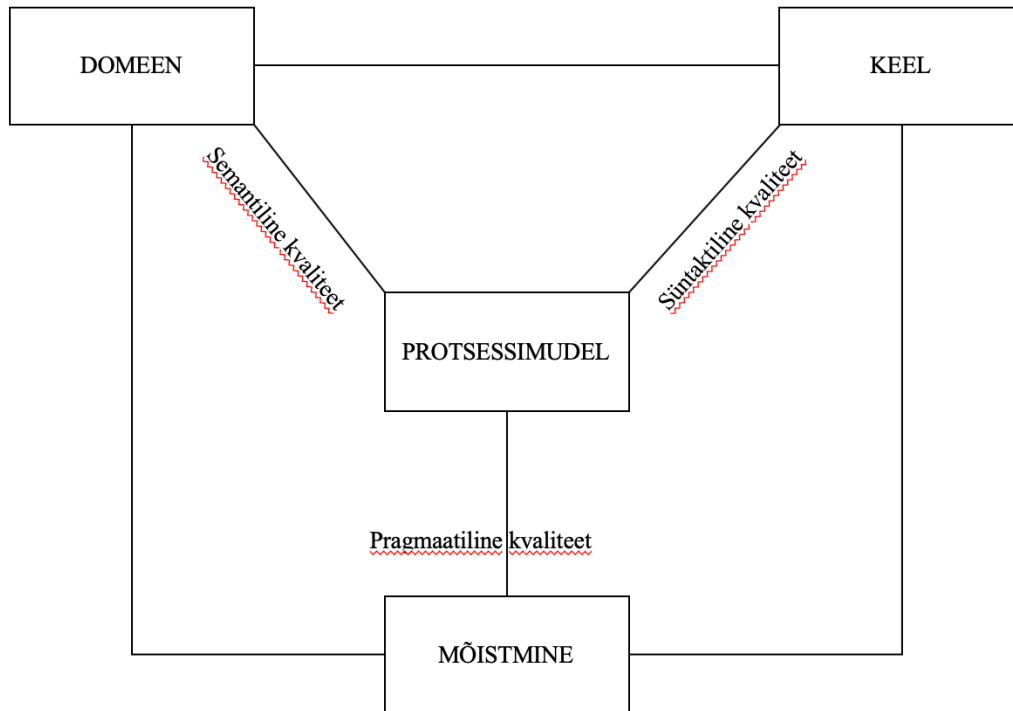
Kuna organisatsioonid, mis PMS-i tarkvara kasutavad, on tihti väga suured, on väga oluliseks osaks PMS-i kasutamisel selle erinevate astmete või tasemete kasutamise vajalikkuse mõistmine - kui tasemeid on liiga palju, siis osutuvad protsessikirjeldused liiga keeruliseks ning seega halvasti arusaadavateks, kui neid on aga liiga vähe, siis muutuvad nad liiga pealiskaudseks ning ei kirjelda protsessi tööpõhimõtteid piisavalt hästi. Suur osa organisatsioonidest on läbi paljude iteratsioonide jõudnud tulemuseni, et kõige mõistlikum on protsesse kaardistada kolmel tasemel, mis võimaldab saavutada nii organisatsiooniülese arusaama kui ka piisavalt detailse kirjelduse protsessi korrektse täideviimise kohta (Ibid: 11). Esimese taseme protsessimudelid ja -joonised annavad ülevaate kogu organisatsiooni protsessidest ning teise ja kolmanda taseme omad lähevad järjest detailsemaks ning ühe kindla protsessi või tegevuse-spetsiifiliseks.

Lisaks BPMN-ile, eriti siis kui organisatsioonil ei ole veel oma äriprotsessid selgelt kaardistatud, kasutatakse nende tuletamiseks juba olemasolevatest süsteemidest pöördprojekteerimist (*reverse engineering*), mis hõlmab endas juba olemasoleva süsteemi analüüsimist ning selle põhjal ülevaatliku (*high-level*) protsessimudeli koostamist (Pérez-Castillo *et al.* (2019: 86). Olgugi, et pöördprojekteerimise kasutamine

on vähem ajakulukas ning vähem aldis vigadeks kui manuaalne nullist modelleerimine, võib see tänu üldistamise tõusule kaasa tuua semantilise täpsuse vähenemise (Canfora *et al.* 2011: 149). Lisaks BPMN-ile on üsna laialdaselt kasutusel on ka näiteks IDEF, UML ja teised meetodid. Erinevaid formaate ja notatsioone on väga palju, seega keskendutakse töö empiirilises osas ühele, tekstilisele, formaadile kuna seda kasutavad avaliku sektori asutused oma protsessides kõige enam.

Kuna äriprotsesside juhtimist tunnustatakse üldiselt kui ettevõtete konkurentsieelise olulist osa, on kriitilise tähtsusega protsessikirjelduste kvaliteedi kontrollimine ja -tagamine, ehk *quality assurance* (Pérez-Castillo *et al.* 2019: 86). Selle juures peavad organisatsioonid tihti kokku puutuma paljude kvaliteedivigadega nagu näiteks mittetähtsuse rikkad tegevused, granulaarsus ning ebatäielikkus, mis võivad tõsiselt mõjutada protsessikirjelduste mõistmist. Just nagu tarkvaraarenduses, kehtib ka protsesside kvaliteedi tagamises üldine arusaam, et lõpp-produkti kvaliteet sõltub suuresti nõuete spetsifikatsioonist.

Protsessikirjelduste tekstiline kvaliteet on paljudes valdkondades oluline efektiivse kommunikatsiooni saavutamiseks ning üldiselt on kvaliteet olnud alati seotud selguse, lakoonilisuse ning spetsialiseeritud žargooni puudumise mõistetega (Ferrari *et al.* 2018: 51). Lindland *et al.* (1994: 45) pakkusid välja, raamistiku, kus protsesside kirjeldamise kvaliteedi hindamise valdkonnad võiks laias laastus jagada kolmeks: süntaktiline kvaliteet (mida lähemalt peetakse protsessimudeli juures kinni keelereeglitest, seda kõrgem on selle kvaliteet ja vastupidi), semantiline kvaliteet (mudelis võib sisalduda midagi, mis kirjelduses puudu on, või vastupidiselt võib mudelist olla midagi puudu, mis kirjelduses olemas, ning mida sarnasemad on mudel ja kirjeldus, seda parem on semantiline kvaliteet), mis jaguneb omakorda mõistliku valiidsuse ning mõistliku täielikkuse alakriteeriumideks, ning pragmaatiline kvaliteet (kuidas valida tähenduse parima võimaliku edasikandmise viis, sest isegi parim võimalik probleemilahenduse viis ei ole kasulik juhul kui seda keegi ei mõista – mudelit peavad mõistma kõik, mitte vaid üksikud sidusgrupid).



Joonis 2. Protsessikirjelduste kvaliteedi hindamise raamistik. Allikas: Lindland *et al.* (1994); autori koostatud.

Semantilise kvaliteedi all on eraldi välja toodud just mõistlikkuse parameeter, mis võimaldab leida tasakaalu saadud kasu ning võimalike puuduste vahel, kuna täielikku valiidsust ning täielikkust ei ole võimalik saavutada, ilma et sellesse panustada piiramatult raha ning aega. Protsessikirjelduste kvaliteet ei saa seega olla kunagi täiuslik ning tuleb lõpetada siis kui see on jõudnud staadiumisse, kus edasine parendamine on vähem kasulik kui mudeli rakendamine olemasoleval kujul (*Ibid*: 46). See on kooskõlas ka üldlevinud mõtteviisiga, et probleemi lahendamiseks ei ole alati ühte kindlat moodust.

Erinevaid protsessikirjelduste kvaliteedi alamkategoriid koos antud kategooriate eesmärkidega, ning vahenditega nende eesmärkide saavutamiseks on lihtsustamise huvides välja toodud järgnevas tabelis 1.

	Süntaktiline kvaliteet	Semantiline kvaliteet	Pragmatiline kvaliteet
Eesmärgid	1. Süntaktiline	1. Valiidsus	1. Mõistetavus

	korrektsus	2. Täielikkus	
Vahendid	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vigade ennetamine 2. Vigade leidmine 3. Vigade parandamine 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lisamine 2. Kustutamine 3. Parandamine 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Visualiseerimine 2. Selgitused 3. Simulatsioon 4. Filtreerimine

Tabel 1. Kvaliteedi kategooriad protsessides, nende eesmärgid ning vahendid saavutamiseks. Allikas: Lindland *et al.* (1994: 46-47); autori koostatud.

Peale protsesside kaardistamist ning puuduste identifitseerimist on järgmine loogiline samm nende protsesside muutmine. Kuigi käesolev magistritöö ei keskendu protsesside muutmisele, on täielikkuse huvides siiski järgnevalt ära toodud põhilised protsesside muutmise seisukohad ning metodoloogiad. Äriprotsesside muutmise – *Business Process Change* – all mõistetakse eelkõige organisatsioonisisest strateegilist initsiatiivi, et läbi protsesside parendamise ja (ümber) kavandamise saavutada konkurentsieelis, mis tehakse tänu muudatustele juhtkonna, informatsiooni, tehnoloogia, organisatsiooni struktuuri ning töötajate vahelises seostes (Indihar Stemberger ja Jaklic 2007: 222). Lisaks eelpoolmainitule kasutatakse palju ka refaktoreerimise erinevaid tehnikaid, näiteks IBUPROFEN'i (Improvement and Business Process Refactoring of Embedded Noise) tehnikat (Pérez-Castillo *et al.* 2019: 86).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et pikaajaline BPMN-i rakendamine nõuab algusest peale planeerimist ning on oluline, et selle teostamiseks oleks asutusel olemas selge vajadus ja eesmärk, mille puudumisel võivad tagajärjedeks olla ebaselged mudelid ning lisatöö vajalikkus tulevikus. Kui asutus on need eeldused saavutanud, siis võivad tulemused viia BPMN-i ja PMS-i laialdasemale arengule ning kasutuselevõtule organisatsiooni sees, mis omakorda võib viia tegevuslikele ning strateegilistele parendustele orienteeritud organisatsiooni kultuuri tekkeni (Rowell 2018: 18).

2. PROTSESSID AVALIKUS SEKTORIS

Organisatsioonid on protsesse kaardistades ja parendades saavutanud kulude kokkuhoidu ning lühendanud protsesside täitmise aega. Organisatsioonid kasutavad äriprotsesside kirjeldamist, et toetada oma ärieesmärke, kirjeldades ning juhtides protsesse, mis kuuluvad nende tegevusvaldkonda. Teadmised äriprotsessidest on iga struktureeritud organisatsiooni üks primaarseid vajadusi. See avaldub eriti avaliku sektori asutustes, kus ebaselgus ning kahetimõistetavus võivad bürokraatia efektiivsust takistada ning viia kodanike umbusalduseni oma riigi võimekuse osas. Riik ning avaliku sektori asutused on vastutavad oma kodanikele seadustes ette nähtud teenuste osutamise eest. Et seda teha, defineeritakse protseduurid, ehk äriprotsessid, mida avalikud teenistujad järgima peavad, ning mis tagavad seadustele vastava teenuse osutamise.

Avalikud teenistujad peavad õppima antud protsesse teostama ning seda tehakse enamasti läbi suuliste instruktsioonide, ekspertide juhendamise või dokumentatsiooni põhjal. Avaliku sektori asutuste protsessid on tihti kirjeldatud vaid kirjalike protseduuriireeglite või operatsioonide juhenditena. Avalikud teenistujad peaks neid protsessikirjeldusi selgelt mõistma ja kasutama kodanikele seadusest tulenevate teenuste pakkumiseks. Samas on avaliku sektori protsesside kirjeldused tihti raskesti loetavad, mitmeti mõistetavad, või ebamäärased, mis võib viia valetõlgenduste või koguni protsesside valesti täitmiseni (Ferrari *et al.* 2018: 49).

Olgugi, et ka avaliku sektori äriprotsesse on selguse huvides võimalik graafiliselt esitada, tugineb enamik avaliku sektori asutusi oma protsessijuhendite koostamisel siiski tekstilistele kirjeldustele. Seda eelkõige selle tõttu, et graafilised esitusviisid nagu näiteks BPMN on vastava koolituseta töötajale raskesti arusaadavad. Nende väärtus ametnikele on suurem siis, kui neid saadavad juhendavad tekstilised kirjeldused (Ottenssooser *et al.* 2012: 604). Samas toob loomuliku keele kasutamine endaga kaasa

riski, et sõnum, mida autor edasi anda soovis ei ole selline, nagu lugeja seda mõistab, või on seda ainult osaliselt. Avaliku sektori asutustes võivad ebaselged instruksioonid põhjustada arusaamatusi, mis omakorda viivad suurendatud ajakuluni, kui avalikud teenistujad peavad instruksioone lahti seletama, või halvimal juhul isegi protsesside vale teostamiseni (Ferrari *et al.* 2018: 50). Võtame näitena protsessi avaliku sektori asutusest, kus ei ole selgelt määratletud, kes on teatud ülesande täitmise eest vastutav. Taoline defekt protsessi kirjelduses võib põhjustada mitmeid soovimatuid tagajärgi, nagu näiteks personaalse vastutustunde puudumine selle ees, et ülesanne täidetud saaks, mis omakorda võib viia selleni, et ülesanne täidetakse hilinemisega või ei täideta seda üldse. Sellised probleemid põhjustavad kodanike usu kadumist avalikku sektorisse ning võivad kaasa tuua ka tõsisid õiguslikke- ning majanduslikke tagajärgi. Riigiametnikud on tihti sunnitud oma töös sõltuma näiteks ringkirjadest, mis kirjeldavad olemasolevate protsesside variatsioone, mida ametlikult kusagil kirjeldatud pole ning mis toetuvad eeldusel, et ametnikel on olemasolevad teadmised antud protsessist (Ferrari *et al.* 2018: 52).

Ferrari *et al.* (2018: 58) toovad oma uuringule põhinedes välja neli peamist valdkonda, kus avaliku sektori protsesside kirjeldamisel ning juhendite koostamisel probleeme esineb.

- Loetavus – kuna protsessikirjeldused tihti täis juriidilist žargooni, kantseliiti, tarbetult pikki lauseid ja muid keelelise defekte, on avalikel teenistujatel keeruline neid lugeda ning mõista.
- Mitmeti mõistetavus – tänu kirjelduse keerukusele on võimalik, et avalik teenistuja, ehk lugeja, tõlgendab loetut teisiti kui juhendi koostaja on planeerinud.
- Asjakohasus – tänu sellele, et avaliku sektori asutuste protsesside kirjeldamisel kasutatakse väga palju väliseid viiteid (näiteks seadustele), ning pole ka selgitusi, mis neist on tõesti relevantne, ning mis mitte.
- Modelleerimine ning järjepidevus – tihti esineb samas avaliku sektori ettevõttes probleeme protsessikirjelduste loogilise järjepidevusega. Nende probleemide lahendamiseks ei piisa vaid tekstide analüüsimisest ning tuleks kaasata ka rangemaid äriprotsesside kirjeldamise meetodeid, nagu näiteks BPMN.

Lisaks eelpoolmainitule on üsna tavaline, et ka abivahendite, nagu näiteks PMS-i rakendamine avaliku sektori asutuses leiab vastuseisu nii tipp- kui ka keskastme juhtide ning samuti töötajate hulgas, millest üle saamiseks on võtmetähtsusega selge kommunikatsioon, koolitused, lõppkasutajate kaasamine protsesside kaardistamise protsessi ning veelgi üldisemalt selguse loomine sellest, milleks seda üldse rakendada kavatakse. Samuti on selge, et avaliku sektori organisatsioonid võivad küll otsustada BPMN-i kasutamise kasuks, kuid tegelik usk neisse saavutatakse alles esimeste tulemuste nägemise järel, seega on varasematest uuringutest välja tulnud pilootprojektide olulisus juhtkonna kaasamisel ning projekti väärtusesse usu saavutamisel (Rowell 2018: 11).

Kuigi autori poolt eelmises peatükis mainitud võtted ja näited protsessikirjelduste või tekstide kvaliteedi kohta ei ole spetsiifiliselt avaliku sektori asutuste kohta, on nende protsessikirjeldustel (seadustel, regulatsioonidel, protseduurireeglistikel jms) kindlaid kvaliteedi tunnuseid, mis on spetsiifilised avaliku sektori asutustele. Paljud avaliku sektori organisatsioonid on defineerinud oma avalikele teenistujatele suunised organisatsiooniga seotud dokumentide nagu näiteks regulatsioonide, protseduurireeglistike, seaduste, pressiteadete ning isegi kõnede kirjutamiseks (Ferrari *et al.* 2018: 51). Näiteks on Euroopa Liidu üldised suunised leitavad Euroopa Komisjoni 2012. aasta dokumendist „Kirjuta selgelt“ ning selle hilisemas täienduses 2014. aastal „Claire’s Clear Writing Tips“. Peale soovitude andmise nende tekstide eeldatava lugeja poolt mõistetav olemisele pööravad need dokumendid tähelepanu ka lihtsate ning lühikeste väljendite kasutamisele, valdkonnaspetsiifilise žargooni kasutamise vältimisele ning akronüümide kasutamise piiramisele. Sarnaseid suuniseid on loodud üle kogu maailma ka kitsamalt protseduuride ja protsesside kirjeldamise jaoks avaliku sektori asutustes. Sarnaseid algatusi on ka Eestis, näiteks 2010. aastal tekkinud mõtteviisi edendamise liikumine „Selge sõnum“, mille patrooniks on praegune õiguskantsler Ülle Madise.

Riigisektori asutustes on eripärasid, nagu näiteks unikaalne organisatsiooni kultuur, sotsiaalsed kohustused ning kõrgem seadusandlik ning avalik vastutus, mille tõttu protsesside muutmine on erasektori ettevõtetest erinev, ning tihti on protsesside muutmine vastuolus avaliku sektori asutuste kultuuriga (Kumar *et al.* 2002: 147). Gil-

Garcia ja Pardo (2005: 191) toovad oma uuringus lisaks eelmainitule probleemidena välja, et avaliku sektori asutustes puudub tihti ühine arusaam organisatsiooni eesmärkide ning muudatuste vajalikkusest - eesmäärke on tihti mitu, ning need on omavahel konfliktised - ning töötajate isiklike huvide eelistamisest. Just asutusesisene koostöö on miski, mida on ühiskonnas juba kümnendeid võetud iseenesestmõistetavana, kuid mis on siiski jäänud kontseptuaalselt mõistetamatuks ning raskesti saavutatavaks. Paradoksaalselt ei ole need probleemid valitsuste entusiasmi kahandanud, pigem vastupidi – asutusesisese koostöö poole püüdlemine on pigem liikunud tõusvas trendis (Hudson *et al.* 1999: 236).

Samas võrdlevad kodanikud era- ning avalikku sektorit üha enam, ning nõuavad ka riigiasutustes teenuste paremat kvaliteeti. Uue avaliku halduse lähenemine on alates oma sünnist 1980ndatel aastatel proovinud muuta avaliku sektori asutusi ning nende protsesse sarnasemaks erasektoriga ning seeläbi nende efektiivsust tõsta, kuid see on viimasel ajal palju kriitikat pälvinud. Avaliku sektori asutustes tähendab äriprotsesside muutmine eelkõige nende ühtlustamist, mõnede tegevuste automatiseerimist ning osade, ebavajalike tegevuste, elimineerimist (Indihar Stemberger ja Jaklic 2007: 222). Raamistiku selleks koos soovitatavate metodoloogiate, tehnikate ning tööriistadega pakkusid juba eelmisel sajandil välja Kettinger *et al.* (1997: 64-65). Sama raamistik on aktuaalne praegugi, ning seda kasutavad näiteks Indihar Stemberger ja Jaklic (2007: 225) pakkudes välja oma visiooni, kuidas seda kohaldada tänapäeva avaliku sektori asutustele.

3. VETERINAAR- JA TOIDUAMETI PROTSESSIKIRJELDUSTE UURIMINE

Veterinaar- ja Toiduamet (VTA) loodi 2000. aastal läbi Veterinaar- ja Toiduinspeksiooni (VTI) ümberkorraldamise, mille aluseks oli sama aasta 1. jaanuaril jõustunud veterinaarkorralduse seadusest, loomatauditõrje seadusest ja toiduseadusest tulenev senise pädevuse laienemine. Veterinaar-ja Toiduamet on Maaeluministeeriumi valitsusalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis korraldab muuhulgas õigusaktidest tulenevate nõuete täitmist, teostab nende nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

VTA lähtub oma erialases tegevuses enamasti loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi veterinaarjärelevalve seadusest, loomakaitse seadusest, põllumajandusloomade aretuse seadusest, mahepõllumajanduse seadusest, ravimiseadusest, Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest, söödaseadusest ja nende alusel kehtestatud õigusaktidest. VTA tegevuse laiemaks eesmärgiks on tagada tarbijaskonnale ohutu, tervisliku ja kvaliteetse toidutoorme ja toidu tootmine, ära hoida ja likvideerida loomade nakkushaigusi, kaitsta inimest loomadega ühiste ja loomade kaudu levivate haiguste eest, kaitstes samas loomi nende tervist ja heaolu ohustada võiva inimesepoolse tegevuse või tegevusetuse eest, ning tagada põllumajandusloomade jõudlusvõime ja geneetilise väärtuse suurenemine ning genofondi säilimine ja loomakasvatuse majanduslik tasuvus.

VTA struktuuris on keskasutus ja 15 kohalikku asutust. Kui keskasutuse peamiseks ülesandeks on veterinaar- ja toidukontrollialase ning põllumajandusloomade aretuse seadusest tuleneva järelevalvetegevuse koordineerimine, siis kohalikud asutused on

järelevalvet teostavateks struktuurüksusteks (Veterinaar- ja toiduameti kodulehekülj i.a).

Tuginedes Lindland *et al.* (1994) käsitlusele protsesside kvaliteedi hindamiseks ning täpsemalt just semantilise kvaliteedi uurimisele, viis käesoleva magistritöö autor läbi uuringu Veterinaar- ja toiduameti lubade taotlemise protsessidest. Kuna valiidsust käesoleva töö autor kontrollida ei saa - selleks puudub tal piisav kokkupuude asutusega - keskendub autor just kirjelduste täielikkusele. Uuringu algandmeteks on erinevad asutusesisesed, nagu näiteks juhendid ja käskkirjad ning avalikud allikad nagu seadused ja määrused. Analüüsi põhjal kaardistas töö autor erinevad tegevused, mis peaks ühes hästi koostatud juhendis kirjeldatud olema. Järgnevalt võrdles töö autor konkreetseid juhendeid loodud „mõistlikult täieliku“ juhendi ehk protsessikirjelduses eksisteerivate elementide vastu.

Uurimisprotsess algas Veterinaar- ja toiduametiga ühenduse võtmisest ning neilt algandmete kogumisest. Järgnevalt eristas töö autor, keskendudes ühele kindlale segmendile, lubade taotlused muudest protsessidest. Lubade taotlused valis töö autor just selle pärast, et antud protsessid on otseselt seotud nii sisemiste protsesside kui ka lõppkasutaja jaoks olulise segmendiga.

Veterinaar- ja toiduametist on käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel võimalik taotleda 17 erinevat luba, mis on välja toodud järgnevas nimekirjas:

1. Põllumajandusloomade vahendamise luba
2. Toitu käitlevate ettevõtete tegevusluba
3. Veterinaari kutsetegevuse luba
4. Elusloomade veoluba
5. Sööda käitlemise luba
6. Aretuse tegevusluba
7. Loomkatseprojekti läbiviimise luba
8. Lubatud loomseid proteiine sisaldava sööda tootmise ja söötmise luba
9. Vabatsoonis, vabalaos ja tollilaos EL nõuetele mittevastava ja transiidiks mõeldud loomse saaduse ladustamisega tegelemise või väljaspool EL

territoriaalvett rahvusvahelisi vedusid teostava laeva EL nõuetele mittevastava loomse toiduga varustamisega tegelemise luba

10. Kontrollitud pidamistingimusi rakendava ettevõtte tunnustamise luba
11. Loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete käitlemise luba
12. Põllumajanduslindude aretuse ning haudemunade ja ööpäevaste tibude tootmise luba
13. Kogumiskeskuse luba
14. Vesiviljelustootmisettevõtte tegevusluba
15. Sperma kogumise ja säilitamise luba
16. Embrüokogumisrühma luba
17. Tauditõrje eesmärgil tapmisele määratud vesiviljelusloomade tapmise luba

Kuna protsesside mõistmiseks on vaja aru saada konkreetsetest tegevustest, jagas käesoleva magistritöö autor uuritavad tegevused esmalt üldiste tegevuste lõikes viieks faasiks (taotluse esitamine, taotluse vastu võtmine, taotluse menetlemine, otsuse vormistamine ja otsusest teavitamine) ning siis edasi omakorda konkreetseteks tegevusteks. Antud faaside ja konkreetsete tegevuste valikuni jõudis autor identifitseerides ametnike administratiivsed tegevused loa taotlemise protsessis, millele vastavadki allolevad küsimused. Läbi sellise mudeli saab kirjeldada kõigi lubade taotlemise protsessid VTAs. Faasid ja küsimused (tegevused) on välja toodud järgnevas loetelus:

Taotluse esitamine:

- 1) Mille kohta?
- 2) Mis kanali kaudu?

Taotluse vastu võtmine:

- 3) Kes registreerib vastu võtmise?
- 4) Mis sisemisse süsteemi?
- 5) Kes vaatab taotluse üle?
- 6) Mitme päeva jooksul?
- 7) Mida taotluses kontrollitakse?

- 8) Kui esineb puudusi, siis mis kanalis teavitatakse taotlejat?
- 9) Mitme päeva jooksul?
- 10) Kui avaldus on korrektne, siis kellele saadetakse see edasi?

Taotluse menetlemine

- 11) Toimub kelle poolt?
- 12) Mitme päeva jooksul?
- 13) Kui mitme päeva võrra võib menetlust pikendada?
- 14) Mis kanalis teavitatakse pikendamisest?

Otsuse vormistamine

- 15) Kes vormistab peale menetlust ettepaneku?
- 16) Kes vormistab ettepaneku alusel otsuse?
- 17) Mis vormis?
- 18) Kes teeb otsuse kohta kirjaliku kande?
- 19) Kuhu tehakse kirjalik kande?
- 20) Kes otsuse allkirjastab?

Otsusest teavitamine

- 21) Kes teavituse edastab?
- 22) Mis kanalis?

Kokku oli uuritavaid tegevusi seega 22, mida autor peab antud töö raames mõistliku täielikkuse piires, millest rohkem tooks kaasa ebaproportsionaalse ajakulu ning millest vähem jääb kirjeldamine ebatäielikuks.

Pärast lubade taotluste eristamist muudest protsessidest palus autor VTA esindajal välja tuua, millist juhendit konkreetse loa taotlemise protsessis VTA siseselt kasutatakse. Hilisema analüüsi lihtsustamiseks jagas töö autor need kaheks: asutusesised - erinevad käskkirjad, juhendid, tegevusjuhised jne; ning avalikud allikad – seadused ja määrused (tabel 6). VTA-lt saadud info põhjal hakkas töö autor koostama üldist tabelit tegevuste kirjelduste kohta (lisa 2), mille lahtritesse kandis autor konkreetset juhendit

kirjeldatud tegevused ja tegevuste sooritajad. Kirjelduste puududes jättis autor edasise analüüsi lihtsustamise huvides lahtri tühjaks. Tabeli täitudes viis töö autor läbi erinevad kvantitatiivsed analüüsid, mille tulemused on välja toodud järgnevas peatükis. VTA loa taotlemise protsessi üldine diagramm on leitav lisas 1.

3.1. TULEMUSED

Eelneva peatüki lõpus mainitud tabeli (leitav lisas 2) andmete analüüsi tulemuste paremaks kujutamiseks viis töö autor läbi Microsoft Exceli tabelarvutusprogrammi funktsiooni COUNTIF andmed binaarsele kujule, kus 0 tähendab seda, et vastava tegevuse kirjeldus oli olemas ning 1 tähendab seda, et kirjeldus puudus. Seejärel summeeriti puuduste arvud tegevuste ja tegevuste sooritajate ning lubade lõikes. Koondtulemus on nähtav järgnevas tabelis 1.

#	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	Σ
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	1	0	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
3	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
4	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
5	1	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
6	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
7	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
8	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	11
9	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
10	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
11	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	1	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
14	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
15	1	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	11
16	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	10
17	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
18	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
19	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
20	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
21	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	14
22	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	1	1	12

Σ	18	0	13	9	7	18	9	8	18	14	14	18	18	18	18	18
----------	----	---	----	---	---	----	---	---	----	----	----	----	----	----	----	----

Tabel 2. Analüüsi üldtabel, kus veerud on tegevused või tegevuste sooritajad ja tulbad erinevad load (0 = kirjeldus olemas, 1 = kirjeldus puudub, Σ = summa); autori koostatud.

Olgugi, et ka avaliku sektori äriprotsesse on selguse huvides võimalik graafiliselt esitada, tugineb enamik avaliku sektori asutusi oma protsessijuhendite koostamisel siiski tekstilistele kirjeldustele. Esmalt uuris töö autor puuduseid protsessikirjelduste kvaliteedis tegevuste lõikes, mille tulemused on välja toodud tabelis 2. Järgnevalt võib näha, et kõige enam oli puudusi just asutusesiseste tegevuste ning tegevuste sooritajate osas, millest võib selgelt välja lugeda suuri puudusi nagu näiteks selgusetus või tegevuse kindla omaniku puudumine - ei ole selgelt määratletud, kes on teatud ülesande täitmise eest vastutav. Taoline defekt protsessi kirjelduses võib põhjustada mitmeid soovimatuid tagajärgi, nagu näiteks personaalse vastutustunde puudumine selle ees, et ülesanne täidetud saaks, mis omakorda võib viia selleni, et ülesanne täidetakse hilineumisega või ei täideta seda üldse. Võib küll väita, et kodaniku, ehk avaliku sektori ettevõtte seisukohast nende „kliendi“ vaates kõige olulisemad punktid (1. mille kohta taotlus esitatakse ja 12. kui kiiresti taotlus lahendatakse) kõigil juhtudel kaetud, kuid need konkreetsed punktid on siiski vaid informatiivse kaaluga ning asutusesisese asjaajamise seisukohast ei oma need eriti tähtsust, ning ei aita kuidagi kaasa protsesside kiiremale läbi viimisele ja kodanikele seeläbi parema ning tõhusama teenuse osutamiseks.

Tegevus	Faas	Erinevusi	Puudusi
1. Mille kohta taotlus esitatakse?	1	17	0
12. Mitme päeva jooksul?	3	8	0
7. Mida taotluses kontrollitakse?	2	7	2
11. Loa menetlemine toimub kelle poolt?	3	7	1
5. Kes vaatab taotluse üle?	2	6	11
8. Mis kanalis teavitatakse puudustest?	2	6	11
16. Kes vormistab otsuse?	4	6	10
15. Kes vormistab ettepaneku?	4	5	11
20. Kes allkirjastab?	4	5	12
22. Mis kanalis?	5	5	12
2. Mis kanali kaudu?	1	4	13

17. Mis vormis?	4	4	13
19. Millises süsteemis?	4	4	12
3. Kes registreerib vastu võtmise?	2	3	13
14. Pikendamisest teavatatakse mis kanalis?	3	3	14
21. Kes teavituse edastab?	5	3	14
4. Mis sisemisse süsteemi?	2	2	14
6. Mitme päeva jooksul?	2	2	14
9. Mitme päeva jooksul?	2	2	15
13. Menetlust võib pikendada mitme päeva võrra?	3	2	13
18. Kes teeb kirjaliku kande?	4	2	15
10. Korrektna avaldus saadetakse edasi kellele?	2	1	16

Tabel 3. Puudused kirjeldustes tegevuste lõikes. Faasid: 1 = esitamine; 2 = vastu võtmine; 3 = menetlemine; 4 = vormistamine; 5 = teavitamine (autori koostatud).

Et vaadelda konkreetseid tegevusi laiemas kontekstis, jagas käesoleva magistr töö autor uuritavad tegevused viieks faasiks: taotluse esitamine, taotluse vastu võtmine, taotluse menetlemine, otsuse vormistamine ja otsusest teavitamine; ning järgmiseks soovis autor identifitseerida faasid, ehk tööprotsessi lõigud, kus esineb puuduseid kõige enam. Tabel 3 näitab selgelt, et kolm enima puuduste hulga faasi on teavitamine, vormistamine ning vastu võtmine, millest võib järeldada, et riigiametnikele suunatud protsessikirjelduste juures pööratakse kõige rohkem tähelepanu taotluste korrektssele esitamisele kodaniku poolt ning ametniku teostatava menetlemise protsessi kirjeldamisele, kuid väga palju esineb puudusi vastu võtmise, vormistamise ning teavitamise osas. Puudused nende faaside kirjeldustes võivad aga viia asutusesisese segaduseni tegevuse omaniku suhtes, kes täpselt peab antud toimingut teostama, millisesse süsteemi täpselt andmed sisestama peab, ning ka kodaniku teavitamise osas, mille viibimine võib omakorda viia kodanike rahulolematuse ning usalduse kaotuseni riigiasutuse osas.

Faas	Tegevusi	Puuduseid	%
Teavitamine	2	26	76,47%
Vormistamine	6	73	71,57%
Vastu võtmine	8	96	70,59%
Menetlemine	4	28	41,18%

Esitamine	2	13	38,24%
-----------	---	----	--------

Tabel 4. Puudused kirjeldustes faaside lõikes (autori koostatud).

Kuna riik ning avaliku sektori asutused on vastutavad oma kodanikele seadustes ette nähtud teenuste osutamise eest, defineeritakse protseduurid, mida avalikud teenistujad järgima peavad, ning mis tagab seadustele vastava teenuse osutamise. Avalikud teenistujad peavad õppima antud protsesse teostama, ning seda tehakse enamasti läbi suuliste instruktsioonide, ekspertide juhendamise või dokumentatsiooni põhjal. Avaliku sektori asutuste protsessid on tihti kirjeldatud vaid kirjalike protseduurireeglite või operatsioonide juhenditena. Avalikud teenistujad peaks neid protsessikirjeldusi selgelt mõistma ja kasutama kodanikele seadusest tulenevate teenuste pakkumiseks. Et mõista, mis mõju on eelmainitud puudustel protsessikirjeldustes reaalsele inimestele (kodanikele), võrdles autor järgnevalt puuduseid taotluste lõikes Veterinaar- ja toiduameti poolt 2017. aastal välja antud lubade arvuga (Tabel 5).

Taotlus	Puuduseid kokku	Osutamiste arv 2017
Põllumajandusloomade vahendamise kohta	18	4
Aretuse tegevusluba	18	6
Vabatsoonis, vabalaos ja tollilaos sel või väljaspool EL territoriaalvett...	18	0
Põllumajanduslindude aretuse ning haudemunade ja ööpäevaste tibude tootmine	18	2
Kogumiskeskused	18	2
Vesiviljelustootmisettevõtted	18	1
Sperma kogumine ja säilitamine	18	0
Embrüokogumisrühm	18	0
Tauditõrje eesmärgil tapmisele määratud vesiviljelusloomade tapmine	18	0
Kontrollitud pidamistingimusi rakendava ettevõtte tunnustamise taotlus	14	9

Loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete käitlemine	14	10
Veterinaari kutsetegevuse loa taotlemine	13	47
Elusloomade veoks	9	50
Loomkatseprojekti läbiviimiseks	9	1
Lubatud loomseid proteiine sisaldava sööda tootmine ja söötmine	8	0
Sööda käitlemine	7	3
Toitu käitlevate ettevõtete tegevusluba	0	6091

Tabel 5. 2017. aastal VTA poolt osutatud teenuste arvu ja puuduste võrdlus (autori koostatud). Allikas: VTA 2017. aasta andmed.

Kuna 97% osutamistest käis 2017. aastal toitu käitlevate ettevõtete tegevuslubade kohta, milles on tegevused väga hästi kirjeldatud, siis võib väita, et proportsionaalselt osutamiste arvuga, on protsessid juba väga hästi kirjeldatud ning piisavalt täielikud. Samas, kui võtta arvesse kogu võimalike taotletavate lubade arvu, ei ole tulemused kindlasti positiivsed.

Lisaks kirjelduste täielikkusele on oluline mõista ka erisusi konkreetsete tegevuste lõikes, mida analüüsid on võimalik näha, kui ebaühtlased oma olemuselt sarnaste protsesside tegevused, tegevuste sooritajad, infosüsteemid ning meetodid. Kõik see suurendab segadust ning takistab protsesside kiiret ning efektiivset täitmist riigiametnike poolt.

Tegevus	Erinevusi	Puuduseid
1. Mille kohta taotlus esitatakse?	17	0
12. Mitme päeva jooksul?	8	0
7. Mida taotluses kontrollitakse?	7	2
11. Loa menetlemine toimub kelle poolt?	7	1
5. Kes vaatab taotluse üle?	6	11
8. Mis kanalis teavitatakse puudustest?	6	11
16. Kes vormistab otsuse?	6	10
15. Kes vormistab ettepaneku?	5	11
20. Kes allkirjastab?	5	12

22. Mis kanalis?	5	12
2. Mis kanali kaudu?	4	13
17. Mis vormis?	4	13
19. Millises süsteemis?	4	12
3. Kes registreerib vastu võtmise?	3	13
14. Pikendamise teavatakse mis kanalis?	3	14
21. Kes teavituse edastab?	3	14
4. Mis sisemisse süsteemi?	2	14
6. Mitme päeva jooksul?	2	14
9. Mitme päeva jooksul?	2	15
13. Menetlust võib pikendada mitme päeva võrra?	2	13
18. Kes teeb kirjaliku kande?	2	15
10. Korrektnel avaldus saadetakse edasi kellele?	1	16

Tabel 6. Erisused tegevuste lõikes (autori koostatud).

Et anda ülevaade sellest, kui palju on lubade taotlemise protsessikirjeldustes erinevusi kokku, toob autor järgnevalt välja ka kõik erinevused tegevuste lõikes, ning ka selle, kui kirjeldus puudub. See on äärmiselt oluline mõistmaks kui palju on olemuselt sarnaste protsesside kirjeldustes erinevusi:

1. Mille kohta?

- a. Kõik on erinevad, sõltuvalt loast mida taotletakse
- b. Kirjeldus puudub: 0

2. Mis kanali kaudu?

- a. Eesti teabevärv eesti.ee, Põllumajandusministeeriumi kliendiportaali, digiallkirjastatult e-posti teel, posti teel või toimetades kätte ettevõtte asukohajärgsele VTA kohalikule asutusele, notar
- b. elektroonilises vormis digitaalalkirjastatult või muul sellesarnasel turvalisel viisil, mis võimaldab isikut tuvastada
- c. elektroonselt läbi Kliendiportaali, e-mailiga digitaalselt allkirjastatult või paberandjal
- d. Elektroonselt läbi Maaeluministeeriumi kliendiportaali või digiallkirjastatult feed@vet.agri.ee või paberandjal

- e. Kirjeldus puudub: 13
3. Kes registreerib vastu võtmise?
- a. VTA kohaliku asutuse järelevalveametnik
 - b. Järelevalveametnik
 - c. VTA järelevalveametnik
 - d. Kirjeldus puudub: 13
4. Mis sisemisse süsteemis?
- a. Järelevalve Infosüsteem
 - b. Webdesktop
 - c. Kirjeldus puudub: 14
5. Kes vaatab taotluse üle?
- a. VTA kohaliku asutuse järelevalveametnik
 - b. Loa andja
 - c. Järelevalveametnik
 - d. Meeskond
 - e. VTA kohaliku asutuse vastava valdkonna järelevalveametnik
 - f. VK järelevalveametnik
 - g. Kirjeldus puudub: 11
6. Mitme päeva jooksul?
- a. 20
 - b. 5
 - c. Kirjeldus puudub: 14
7. Mida taotluses kontrollitakse?
- a. MsÜS § 19 lõikes 2 nimetatud andmeid ning ToiduS § 9 lõikes 2 nimetatud andmed ja dokumendid
 - b. Vormilist vastavust Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2005 artiklis 10 punktis 1 esitatud nõuetele.
 - c. Nõuetekohasust
 - d. Esitatud andmete piisavust ja vastavust loomakaitseseaduse nõuetele
 - e. Taotluse ja dokumentide nõuetekohasust
 - f. Vastavus käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide ning Euroopa Liidu õigusaktide nõuetele.

- g. Ettevõtte vastavuse hindamine taotluses ja lisadokumentides esitatud andmete vastavuse ja kontrollitud pidamistingimusi rakendava ettevõtte tunnustamiseks kehtestatud nõutetele
 - h. Kirjeldus puudub: 2
8. Kui esineb puudusi, siis mis kanalis teavitatakse taotlejat?
- a. Ametlik kiri
 - b. Kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil
 - c. Kirjaliku teatisega, mis vormistatakse ametliku kirjana (e-mail)
 - d. Kirjalikult
 - e. E-posti teel
 - f. Kirjalik teatis, mis vormistatakse ametliku kirjana
 - g. Kirjeldus puudub: 11
9. Mitme päeva jooksul?
- a. 1
 - b. 5
 - c. Kirjeldus puudub: 15
10. Kui avaldus on korrektne, siis kellele saadetakse see edasi?
- a. Kooskõlastaja/otsustaja
 - b. Kirjeldus puudub: 16
11. Loa menetlemine toimub kelle poolt?
- a. VTA
 - b. VTA kohalik asutus
 - c. Loa andja
 - d. Meeskond, kuhu kuuluvad Veterinaar- ja Toiduameti keskasutuse järelevalveametnikud ja Veterinaarkeskuste järelevalveametnikud
 - e. VTA kohaliku asutuse järelevalveametnik
 - f. VTA järelevalveametnik koos VK järelevalveametnikuga
 - g. Järelevalveametnik
 - h. Kirjeldus puudub: 1
12. Mitme päeva jooksul?
- a. 90
 - b. 30

- c. 20
- d. 60
- e. 10
- f. Kaks kuud
- g. Kuni 90 tööpäeva
- h. Kuni kolm kuud
- i. Kirjeldus puudub: 0

13. Kui mitme päeva võrra võib menetlust pikendada?

- a. 30
- b. 40
- c. Kirjeldus puudub: 13

14. Mis kanalis teavitatakse pikendamisest?

- a. Ametlik kiri
- b. Kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil
- c. Ametlik kiri, mille allkirjastab VTA kohaliku asutuse juht või tema volitatud järelvalveametnik
- d. Kirjeldus puudub: 14

15. Kes vormistab peale menetlust ettepaneku?

- a. VTA kohaliku asutuse järelvalveametnik
- b. Taotlust menetlenud meeskond
- c. Taotlust menetlenud VTA kohaliku asutuse järelvalveametnik
- d. Taotlust menetlenud järelvalveametnik
- e. Järelvalveametnik
- f. Kirjeldus puudub: 11

16. Kes vormistab ettepaneku alusel otsuse?

- a. VTA kohaliku asutuse järelvalveametnik
- b. Järelvalveametnik
- c. VTA järelvalveametnik
- d. VTA keskasutuse järelvalveametnik
- e. Taotlust menetlev VTA keskasutuse järelvalveametnik
- f. VTA keskasutuse ametnik
- g. Kirjeldus puudub: 10

17. Mis vormis?

- a. Järelevalve Infosüsteem
- b. Käskkiri
- c. Elektrooniliselt
- d. VTA dokumendiplank
- e. Kirjeldus puudub: 13

18. Kes teeb otsuse kohta kirjaliku kande?

- a. VTA kohaliku asutuse järelevalveametnik
- b. Järelevalveametnik
- c. Kirjeldus puudub: 15

19. Kuhu tehakse kirjalik kanne?

- a. Järelevalve Infosüsteem
- b. Veterinaararstide register
- c. TRACES ning PRIA andmebaas
- d. Webdesktop'i
- e. Kirjeldus puudub: 12

20. Kes otsuse allkirjastab?

- a. VTA kohaliku asutuse juht/volitatud isik
- b. VTA kohaliku asutuse juht (maakonna veterinaar keskuse juhataja)
- c. Juhataja
- d. VTA peadirektor või tema äraolekul asetäitja
- e. Peadirektor
- f. Kirjeldus puudub: 12

21. Kes teavituse edastab?

- a. VTA kohaliku asutuse järelevalveametnik
- b. VTA Järelevalveametnik
- c. VTA keskasutus
- d. Kirjeldus puudub: 14

22. Mis kanalis?

- a. Taotluses esitatud elektronposti aadressile, väljastusteatega tähtkirjaga, menetlusedokumentide kätte toimetamise teenust kasutades, kontrolli teostamise kohas, VTA kohalikus asutuses

- b. Taotluses esitatud elektronposti aadressile
- c. Paber kandjal või elektrooniliselt
- d. Posti teel või antakse käitlejale või tema esindajale üle allkirja vastu
- e. Posti teel või elektrooniliselt või antakse allkirja vastu kohapeal
- f. Kirjeldus puudub: 12

Nagu eelnevast selgub, on tegevuste kirjeldused väga ebaühtlased. Loomulikult on mõningased erinevused teatud tegevustes, nagu näiteks menetluseks kuluv aeg või menetleja isik oodatavad ning seletatavad, kuid ei ole mingit põhjust, miks ei võiks näiteks taotluse sisestamise kanalid, taotluses kontrollitavad andmed ning kodanike teavitamise kanalid olla ühtlustatud.

Olgugi, et ka avaliku sektori äriprotsesse on selguse huvides võimalik graafiliselt esitada, tugineb enamik avaliku sektori asutusi oma protsessijuhendite koostamisel siiski tekstilistele kirjeldustele, mis ei ole enamasti mõeldud konkreetsete tegevuste kirjeldamiseks. Halvemal juhul peab protsessi läbi viimiseks tuginema seadusele või määrusele, mis on oma olemuselt normatiivne struktureeritud tekst ning selle kasutamine mingi protsessi sooritamise juhendina on parimal juhul väga ajakulukas ning halvimal juhul lihtsalt ebapiisav. Riigiametnikud on tihti sunnitud sõltuma näiteks ringkirjadest, mis kirjeldavad olemasolevate protsesside variatsioone, mida ametlikult kusagil kirjeldatud pole ning mis toetuvad eeldusel, et ametnikel on olemasolevad teadmised antud protsessist. Veterinaar- ja toiduameti lubade taotlemise protsessikirjelduste puhul tuginetakse saajaprotsendiliselt tekstilistele kirjeldustele.

Allikaid, mille põhjal VTA ametnikud kodanikele teenust pakkuma peavad, on erinevaid – avalikult kättesaadavad, mis on seaduste ja määruste kujul, ning asutusesisesed nagu näiteks käskkirjad, juhendid ja tegevusjuhised. Et mõista, millist tüüpi allikate osas esines puudusi kõige enam, viis töö autor protsessijuhenditena kasutatud allikad taas arvulisele kujule, kus asutusesisesed ning avalikud allikad oleks selgelt eristatud. Tulemuseks on tabel 6, kus on välja toodud puuduste arv allikate lõikes.

Taotlus	Tüüp	Puuduseid
---------	------	-----------

Põllumajandusloomade vahendamise kohta	1	18
Aretuse tegevusluba	1	18
Vabatsoonis, vabalaos ja tollilaos sel või väljaspool EL territoriaalvett...	1	18
Põllumajanduslindude aretuse ning haudemunade ja ööpäevaste tibude tootmine	1	18
Kogumiskeskused	1	18
Vesiviljelustootmisettevõtted	1	18
Sperma kogumine ja säilitamine	1	18
Embrüokogumisrühm	1	18
Tauditõrje eesmärgil tapmisele määratud vesiviljelusloomade tapmine	1	18
Kontrollitud pidamistingimusi rakendava ettevõtte tunnustamise taotlus	1	14
Loomsete kõrvalsaaduste ja nendest saadud toodete käitlemine	2	14
Veterinaari kutsetegevuse loa taotlemine	1	13
Elusloomade veoks	2	9
Loomkatseprojekti läbiviimiseks	2	9
Lubatud loomseid proteiine sisaldava sööda tootmine ja söötmine	2	8
Sööda käitlemine	2	7
Toitu käitlevate ettevõtete tegevusluba	2	0

Tabel 7. Puudused allikate lõikes (1 = asutusesisene; 2 = avalikult kättesaadav); autori koostatud.

Nagu eelnevast tabelist näha võib, on enim puudusi just protsessikirjeldustes, mille täitmiseks kasutatakse avalikke allikaid nagu näiteks seaduse või määrused, mis oli ka oodatav tulemus. Kõige parema tulemuse andis käskkiri toitu käitlevate ettevõtete tegevusloa taotlemiseks, mis oligi viidud tegevusjuhise kujule. Teostades saadud tulemustega korrelatsioonianalüüsi, saame korrelatsioonikordajaks $-0,853849789$, ehk

tugeva korrelatsiooni, mis ütleb, et on tugev seos VTA protsessikirjelduse algallika tüübi ning puuduste arvuga konkreetses kirjelduses.

Parema ülevaate andmiseks on järgnevas tabelis välja toodud ka juhendite protsentuaalne suhe ning keskmiste puuduste arv, mis samuti kinnitab eelnevat korrelatsioonianalüüsi.

Allikas	Juhendite arv	%	Puuduseid keskmiselt
Asutusesiseseid	6	35%	7,83
Avalikud	11	65%	17,50
Kokku	17	100%	12,67

Tabel 8. Lubade allikate ning puuduste koondülevaade (autori koostatud).

3.2. JÄRELDUSED

Nagu eelnevast empiirilisest analüüsist selgub, on protsessikirjelduste kvaliteet Veterinaar- ja toiduametis pehmelt öeldes ebaühtlane. Protsesside kirjeldused põhinevad paljudele erinevatele allikatele ning tänu sellele on oht ebaselguse kasvule ning kahetimõistetavusele asutuse sees, mis võib omakorda bürokraatia efektiivsust takistada ning viia suurenenud ajakuluni protsesside täitmisel. Veterinaar- ja toiduameti protsesside kirjelduste kvaliteeti analüüsidest võis näha, et kõige enam oli puudusi just asutusesiseste tegevuste ning tegevuste sooritajate osas, millest võib järeldada et tihti ei ole selgelt määratletud, kes on teatud ülesande täitmise eest vastutav. Taoline defekt protsessi kirjelduses võib põhjustada mitmeid soovimatuid tagajärgi, nagu näiteks personaalse vastutustunde puudumine selle ees, et ülesanne täidetud saaks, mis omakorda võib viia selleni, et ülesanne täidetakse hilinemisega või ei täideta seda üldse.

Kui vaadelda protsesside kirjeldusi faaside lõikes, võis näha, et kolm enima puuduste hulgaga faasi on teavitamine, vormistamine ning vastu võtmine, millest võib järeldada, et riigiametnikele suunatud protsessikirjelduste juures pööratakse kõige rohkem tähelepanu taotluste korrektsele esitamisele kodaniku poolt ning ametniku teostatava menetlemise protsessi kirjeldamisele, kuid väga palju esineb puudusi vastu võtmise, vormistamise ning teavitamise osas. Puudused nende faaside kirjeldustes võivad aga viia asutusesisese segaduseni tegevuse omaniku suhtes, kes täpselt peab antud toimingut teostama, millisesse süsteemi täpselt andmed sisestama peab, ning ka kodaniku teavitamise osas, mille viibimine võib omakorda viia kodanike usalduse kaotuseni riigiasutuse osas.

Kuna 97% osutamistest käis VTA-l 2017. aastal toitu käitlevate ettevõtete tegevuslubade kohta, milles on tegevused väga hästi kirjeldatud, siis võib väita, et proportsionaalselt osutamiste arvuga, on protsessid juba väga hästi kirjeldatud ning piisavalt täielikud. Samas, kui võtta arvesse kogu võimalike taotletavate lubade arvu, ei ole tulemused kindlasti positiivsed. Siin võib ehk välja tuua mõistliku täielikkuse mõiste – kuna muid osutamisi oli proportsionaalselt palju vähem, siis on võimalik, et Veterinaar- ja toiduamet ei pea otstarbekaks koostada kõigi lubade jaoks eraldi detailset

kirjeldust tegevusjuhendi või muu informatiivsema ja detailsema juhendi näol ning eelistavad jääda pigem seaduste ning määruste juurde.

Allikate osas on selgelt näha, et avalikele allikatele põhinevad kirjeldused on madalama kvaliteediga, kui asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud tegevusjuhendid.

Kui vaadelda lähemalt erinevusi konkreetsete tegevuste lõikes, siis on võimalik näha kui ebaühtlased oma olemuselt sarnaste protsesside tegevused, tegevuste sooritajad, infosüsteemid ning meetodid. Kõik see suurendab segadust ning takistab protsesside kiiret ning efektiivset täitmist riigiametnike poolt. On mõistetav, et esinevad teatavad erinevused kindlates tegevustes, nagu näiteks menetluseks kuluv aeg või menetleja isik, kuna konkreetsed load võivad kuuluda erinevate ametnike pädevusse ning olla mahult erinevad, kuid ei ole mingit põhjust, miks ei võiks näiteks taotluse sisestamise kanalid, taotluses kontrollitavad andmed ning kodanike teavitamise kanalid olla ühtlustatud.

KOKKUVÕTE

Efektiivsed teadmised äriprotsessidest on iga struktureeritud organisatsiooni üks primaarseid vajadusi. Avaliku sektori asutused ei erine selle osas erasektori omadest, kuid vastupidiselt eraettevõtetele, on avaliku sektori asutuste protsessid on tihti kirjeldatud vaid kirjalike protseduurireeglite või operatsioonide manuaalidena. Avalikud teenistujad peaks neid protsessikirjeldusi selgelt mõistma ja kasutama kodanikele seadusest tulenevate teenuste pakkumiseks. Samas on avaliku sektori protsesside kirjeldused tihti raskesti loetavad, mitmeti mõistetavad, või ebamäärased, mis võib viia valetõlgenduste või koguni protsesside valesti täitmiseni. Avaliku sektori asutustes võivad ebaselgus ning kahetimõistetavus bürokraatia efektiivsust takistada ning viia kodanike umbusalduseni oma riigi võimekuse osas.

Avaliku sektori asutuste protsessid on tihti kirjeldatud vaid kirjalike protseduurireeglite või operatsioonide manuaalidena. Avalikud teenistujad peaks neid protsessikirjeldusi selgelt mõistma ja kasutama kodanikele seadusest tulenevate teenuste pakkumiseks. Samas on avaliku sektori protsesside kirjeldused tihti raskesti loetavad, mitmeti mõistetavad, või ebamäärased, mis võib viia valetõlgenduste või koguni protsesside valesti täitmiseni. Tehnilised tegevused peaksid olema võimalikult sarnased ja üheselt mõistetavad. Praktikas on aga paljud tegevused kirjeldamata või ebaselged. Lisaks eelnevale on probleemiks see, et tihti ei ole asutusesiseseks kasutamiseks spetsiaalset juhendit või, antud kontekstis, protsessikirjeldust, ning riigiametnikud on sunnitud protsesside läbi viimise alusena kasutama seadusi ning määrusi, mis ei ole tegelikult loodud selle eesmärgiga ning on tihti juhendina kasutamise tarbeks liiga keerulise struktuuriga või liiga üldsõnalised.

Veterinaar- ja toiduameti lubade taotlemise protsesside kirjeldused ei ole selles osas erandiks ning protsessikirjelduste kvaliteet on üsnagi ebaühtlane. Paljude lubade taotlemise protsesside kirjeldusteks ning juhenditeks ametnikele on määrused, mis on

kirjeldatud seaduse stiilis - tegemist on normide loenditega struktureeritud teksti kujul. Inimene saab aga paremini aru tegevuste jadast ajateljel ja nii oleks seda lihtsam lugeda ning mõista.

Veterinaar- ja toiduameti protsesside kirjelduste kvaliteeti analüüsidest võis näha, et kõige enam oli puudusi just asutusesiseste tegevuste ning tegevuste sooritajate osas, millest võib järeldada et tihti ei ole selgelt määratletud, kes on teatud ülesande täitmise eest vastutav. Lisaks võis järeldada, et riigiametnikele suunatud protsessikirjelduste juures pööratakse kõige rohkem tähelepanu taotluste korrektsele esitamisele kodaniku poolt ning ametniku teostatava menetlemise protsessi kirjeldamisele, kuid väga palju esineb puudusi vastu võtmise, vormistamise ning teavitamise osas. Kuna käesoleva töö aluseks oleva 2017. aasta lõikes käis valdav enamus kodanikele teenuse osutamisi loa kohta, milles on tegevused väga hästi kirjeldatud, siis võib väita, et proportsionaalselt osutamiste arvuga, on protsessid juba väga hästi kirjeldatud ning piisavalt täielikud. Samas, kui võtta arvesse kogu võimalike taotletavate lubade arvu, ei ole tulemused kindlasti positiivsed ning siin võiks VTA edaspidi panustada näiteks sarnaste tegevusjuhendite koostamisele.

Edasiseks uurimiseks ning tulemuste laiendamiseks tervele Eesti riigisektorile võiks tulevikus teha uurimuse protsessikirjelduste kvaliteedi osas erinevate Eesti avaliku sektori ettevõtete vahel või ka võrrelda avaliku- ning erasektori protsessikirjelduste kvaliteeti omavahel.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Aretusühingute tegevuslubade menetluse avaliku teenuse standardi kinnitamine. Käskkiri (01.08.2014). Viide puudub
2. Canfora, G., Di Penta, M., & Cerulo, L. (2011). Achievements and Challenges in Software Reverse Engineering. *Communications of the ACM*, 54(4), 142–151. <https://doi.org/10.1145/1924421.1924451>
3. Elusloomade vedamise transpordivahendi vastavussertifikaadi väljastamise juhend. Viide puudub
4. Elusloomade veoks veoloa väljastamise juhend. Viide puudub
5. Ernst & Young Balits AS, Majandus ja Kommunikatsiooniministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet (2012). Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessionalüüsi käsiraamat. https://www.mkm.ee/sites/default/files/protsessionaluuksi_kasiraamat.pdf. Kasutatud 16.05.2019.
6. Euroopa komisjoni kirjaliku tõlke peadirektoraat (2016). Kirjuta selgelt. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c2dab20c-0414-408d-87b5-dd3c6e5dd9a5/language-et>. Kasutatud 21.04.2019.
7. Euroopa komisjoni kirjaliku tõlke peadirektoraat. Claire's Clear Writing Tips. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/clear_writing_tips_en.pdf. Kasutatud 21.04.2019
8. Ferrari, A., Witschel, H. F., Spagnolo, G. O., & Gnesi, S. (2018). Improving the quality of business process descriptions of public administrations: Resources and research challenges. *Business Process Management Journal*, 24(1), 49–66. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-05-2016-0096>

9. Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2005). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187–216. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.001>
10. Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M., & Wistow, G. (1999). In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector: What is the contribution of theory and research? *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(2), 235–260. <https://doi.org/10.1080/14719039900000005>
11. Indihar Stemberger, M., & Jaklic, J. (2007). Towards E-government by business process change—A methodology for public sector. *International Journal of Information Management*, 27(4), 221–232. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2007.02.006>
12. Katseloomadega tegelevale ettevõttele tegevusloa andmise korra ja loataotluse vormi kinnitamine. Käskkiri (10.04.2015). Viide puudub.
13. Kettinger, W. J., Teng, J. T. C., & Guha, S. (1997). Business Process Change: A Study of Methodologies, Techniques, and Tools. *MIS Quarterly*, 21(1), 55–80. <https://doi.org/10.2307/249742>
14. Kohlborn, T., Mueller, O., Poeppelbuss, J., & Roeglinger, M. (2014). Interview with Michael Rosemann on ambidextrous business process management. *Business Process Management Journal*, 20(4), 634–638. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-02-2014-0012>
15. Kontrollitud pidamistingivusi rakendavate põllumajandusettevõtete tunnustamise ja nende üle teostatava järelevalve teostamise juhendi ning nende ettevõtete nõuetele vastavuse hindamisel kasutatava töölehe vormi kinnitamine. Käskkiri (22.05.2014). Viide puudub.
16. Kumar, V., Maheshwari, B., & Kumar, U. (2002). ERP systems implementation: best practices in Canadian government organizations. *Government Information Quarterly*, 19(2), 147–172. [https://doi.org/10.1016/S0740-624X\(02\)00092-8](https://doi.org/10.1016/S0740-624X(02)00092-8)

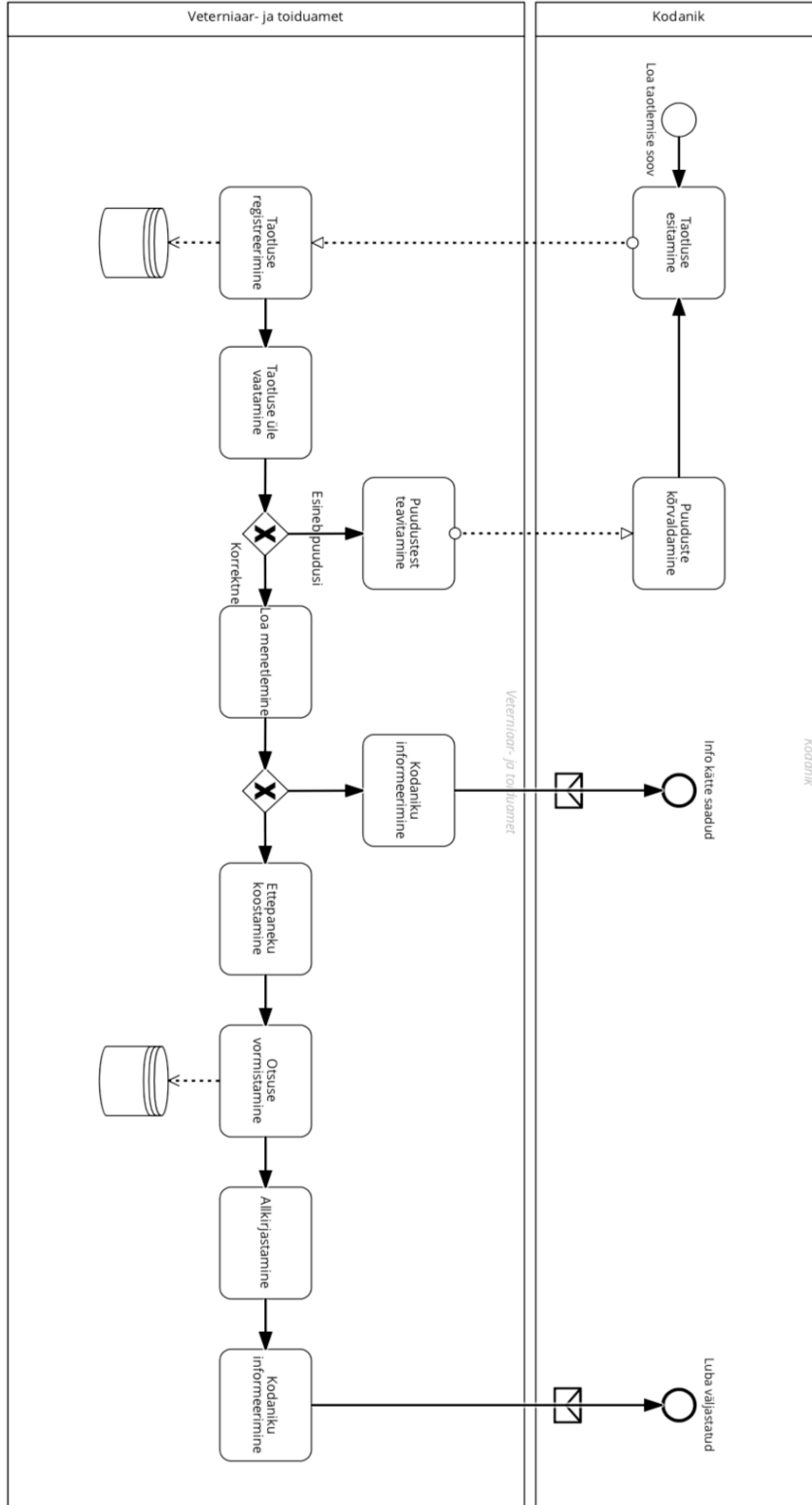
17. Lee, R. G., & Dale, B. G. (1998). Business process management: a review and evaluation. *Business Process Management Journal*, 4(3), 214–225. <https://doi.org/10.1108/14637159810224322>
18. Lindland, O. I., Sindre, G., & Solvberg, A. (1994). Understanding quality in conceptual modeling. *IEEE Software*, 11(2), 42–49. <https://doi.org/10.1109/52.268955>
19. Loomatauditõrjeseadus (28.12.2017). Riigi Teataja. Kasutatud 21.04.2019. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122017024>
20. Ottenssooser, A., Fekete, A., Reijers, H. A., Mendling, J., & Menictas, C. (2012). Making sense of business process descriptions: An experimental comparison of graphical and textual notations. *Journal of Systems and Software*, 85(3), 596–606. <https://doi.org/10.1016/j.jss.2011.09.023>
21. Pérez-Castillo, R., Fernández-Ropero, M., & Piattini, M. (2019). Business process model refactoring applying IBUPROFEN. An industrial evaluation. *Journal of Systems and Software*, 147, 86–103. <https://doi.org/10.1016/j.jss.2018.10.012>
22. Põllumajandusloomade aretuse seadus (28.12.2018) Riigi Teataja. Kasutatud 21.04.2019. <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122018035>
23. Rowell, J. (2018). Do organisations have a mission for mapping processes? *Business Process Management Journal*, 24(1), 2–22. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-10-2016-0196>
24. Söötade valdkonna juhendite kogumik. Viide puudub
25. Tegevusjuhise toitu/toiduga kokkupuutumiseks ettenähtud materjale ja esemeid käsitlevate ettevõtete tegevusloaga ja majandustegevusteatega seotud menetluse korraldamiseks. Käskkiri (22.12.2016). Viide puudub
26. Tegevusjuhise kinnitamine loomseid kõrvalsaadusi ja neist saadud tooteid käsitlevate ettevõtete ja/või kasutajate tegevusloa menetlemiseks, ettevõtta

ja/või kasutajate tegevusest teatamiseks majandustegevuste alusel ning ettevõtte ja/või kasutajate kohta loetelu pidamiseks. Käskkiri (16.05.2016)

27. Veterinaar- ja toiduameti kodulehekülg. Kasutatud: 21.04.2019.
<https://vet.agri.ee>
28. Veterinaarkorralduse seadus (13.03.2019). Riigi Teataja. Kasutatud 21.04.2019.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015056>
29. Weske, M. (2012). *Business process management: concepts, languages, architectures* (2nd ed). Heidelberg ; New York: Springer.
30. Zairi, M. (1997). Business process management: a boundaryless approach to modern competitiveness. *Business Process Management Journal*, 3(1), 64–80.
<https://doi.org/10.1108/14637159710161585>
31. Zelt, S., Schmiedel, T., & vom Brocke, J. (2018). Understanding the nature of processes: an information-processing perspective. *Business Process Management Journal*, 24(1), 67–88. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-05-2016-0102>

LISAD

Lisa 1.



Lisa 1. Veterinaar- ja toiduameti loa taotlemise protsessidiagramm (autori koostatud)

Lisa 2.

Lühend	Nõudmused										Tähtsused									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1. Nõudmused																				
2. Nõudmused																				
3. Nõudmused																				
4. Nõudmused																				
5. Nõudmused																				
6. Nõudmused																				
7. Nõudmused																				
8. Nõudmused																				
9. Nõudmused																				
10. Nõudmused																				
11. Nõudmused																				
12. Nõudmused																				
13. Nõudmused																				
14. Nõudmused																				
15. Nõudmused																				
16. Nõudmused																				
17. Nõudmused																				
18. Nõudmused																				
19. Nõudmused																				
20. Nõudmused																				

Lisa 2. Analüüsi üldtabel (autori koostatud).

SUMMARY

THE QUALITY OF PROCESS DESCRIPTIONS IN A PUBLIC ADMINISTRATION ORGANISATION WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE ESTONIAN VETERINARY AND FOOD BOARD

Henrik Veromann

Effective knowledge of their business processes is one of the primary needs of any organisation. Many previous studies have shown that organisations can achieve great benefits by mapping and improving their business processes. The benefits may come as cost cutting, finding new customers and therewith expanding their business, and also improving the consistency of their activities, which in turn means that the organisations are more capable of offering their customers service, which is consistently of the highest quality.

The public sector is no exception, yet the processes in a public administration organisation are often described only as written procedural guidelines or operations manuals. This brings forward the importance of quality aspect of the process descriptions. Similarly to software development, the quality of the end-product is largely reliant on the requirements specification. If the description is unclear, the underlying process is often affected as a result. Unclear and ambiguity in the process descriptions in a public administration organisation may obstruct the efficiency of bureaucracy and lead to mistrust in the capabilities of the state by its citizens.

Herein thesis gives consists of two main parts. In the first part, the author gives an overview of previous research in the domains of business process management, the practices and tools, the quality aspect of business processes, and business process change, with special emphasis on public administration organisations. In the second

part, the author analyses the quality of process descriptions of permit applications in Estonian public administration organisations on the example of the Veterinary and Food Board, whereas the process descriptions are in the form of instructions manuals, directives, government regulations and other legislative documents.

The author presents the results of the analysis in the form of series of tables and graphs, and also gives suggestions for future research in the field.

Keywords: process management, process descriptions, quality of process descriptions, process management in public administration

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Henrik Veromann,

1. Annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose Protsessikirjelduste kvaliteet riigiasutustes Veterinaar- ja toiduameti näitel, mille juhendaja on professor Toomas Saarsen ja mille kaasjuhendaja on professor Kadri Ukrainski, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Henrik Veromann

21.05.2019