

MINISTEERIUMITE ÜMBERKORRALDAMINE 2023: JÄRELDUSED JA ÕPPETUNNID

TAUST

Struktuurireformidel on olnud Eesti riigivalitsemises oluline koht, kuid need on olnud pigem tõhususe ja mõjususe eesmärkidest lähtuvad muudatused eelkõige konsolideerimiste näol. Ministeeriumite tasand on viimastel aastakümnetel olnud seevastu stabiilne. Seetõttu on ministeeriumite ümberkorraldamine olnud viimaste aastakümnete suurim reform ning võib viidata võimalikule laiemale muutusele ning uuele etapile Eesti avaliku halduse struktuuri arengus.

FOOKUS

Ümberkorraldamine viidi läbi 17.04.2023 ametisse astunud Vabariigi Valitsuse koalitsioonileppe alusel ja valitsusliidu poliitiliste eesmärkide, sh rohereformi ja regionaalse ebavõrdsuse vähendamine, tulemuslikuks juhtimiseks. Muutusid viie ministeeriumi 21 struktuuriüksuse ja nelja riigiasutuse alluvused. Ümberkorraldamise käigus liikusid nii inimesed, poliitikavaldkonnad kui ka osakondade funktsioonid. Ümberkorraldamine puudutas ligikaudu 700 ametikohta ehk ligi neljandikku kõikidest Eesti ministeeriumite teenistujatest.

EESMÄRK

Uuringu eesmärgiks oli kirjeldada ümberkorraldamise läbiviimise protsessi, selgitada välja ümberkorraldamise läbiviimise takistused ja edulood ning teha ettepanekud sarnaste muutuste juhtimiseks tulevikus. Analüüsitava perioodi oli vahemik alates ümberkorralduse otsusest 19. aprill 2023. kuni 2023. aasta detsembrini.

METOODIKA

Andmed koguti kahe kuu jooksul (november-detsember 2023) süvaintervjuude, fookusrühmade, teenistujate ankeetküsitluse ning koosloome töötoa arutelude abil. Korraldati seitse fookusrühma arutelu kokku 30 osalejaga (osakonnajuhtide tasand), 21 süvaintervjuud (kantslerid, asekanclerid, osakonnajuhatajad, riigi ametiasutuste esindajad), küsitlusuuring 165 vastajaga (peamiselt nõunike ja spetsialistide tasand), ning koosloome seminar 25 osalejaga eri asutustest ja tasemetelt osalejatega, et esmaseid tulemusi valideerida. Analüüsi lõpparuande esmaversion esitati tellijale ja juhtkomisjonile 22.12.2023 ning täiendatud aruanne 19.01.2024.



Formaalselt on ümberkorraldamise eesmärk saavutatud. Ümberkorraldamise eesmärgi vormistuslik osa – poliitikavaldkondade ümbertõstmine ja ametikohtade üleviimine – on saavutatud, kuid tööprotsesside ühtlustamine, töötajate kohanemine, organisatsioonikultuuride ühildamine jm on veel juurutamise faasis.



Eesti riik ei olnud ümberkorraldamiseks täiel määral valmis. Ettevalmistuse ja läbiviimise periood oli lühike ning otsus tuli paljudele ootamatult. Ümberkorraldamise otsuses kui läbiviimise korralduses tajuti palju juhuslikkust.



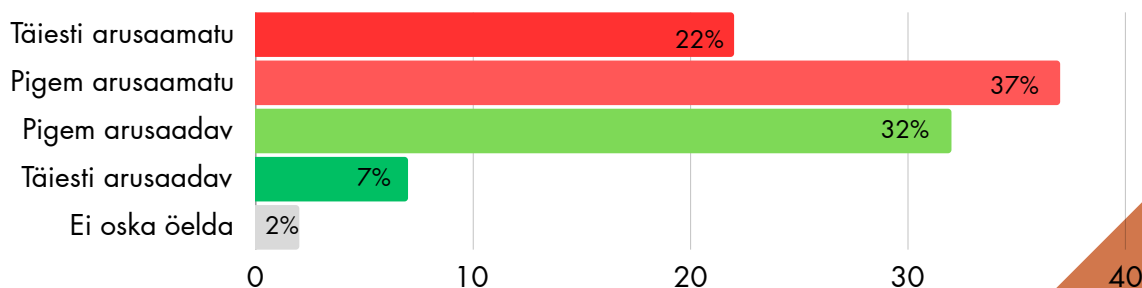
Kiire tempoga teostatud ja põhjalikult ette valmistamata kannatas ümberkorraldamise kvaliteet ja tekitas soovimatuid tagajärgi. Näiteks strateegilise planeerimise süsteemis tehti muudatusi kiiruga ja formaalselt, ilma sisuliste aruteludeta. Sellisel viisil korraldatuna, vähendas protsess osade teenistujate motivatsiooni avalikus sektoris töötada ning osad tavapärased tööprotsessid ümberkorralduse ajaks seiskusid.



Tugisüsteemid ei toetanud ümberkorraldamist parimal võimalikul moel. Näiteks puuduvad ministeeriumitel ühised poliitikavaldkondade eelarvestamise ja rahastamise praktikad, tugiteenuste osutamine ei ole standardiseeritud ning on korraldatud eri viisidel, kasutusel on erinevad IT-süsteemid ja infotehnoloogilised lahendused mis omavahel hästi ei ühildu, lisaks erinevad osati ka töökultuurid ja tööpraktikad. See muutis ümberkorraldamise keerukamaks ja aeglasemaks.



Suur perspektiivierinevus esines tippjuhtide ja spetsialistide tasandite vahel. Kui tippjuhtide jaoks on olnud tegemist pigem „teeme ära“ tööülesandega, siis spetsialistidele jäi arusaam ümberkorralduste eesmärgist pigem segaseks, samuti oli palju segadust ümberkorralduste läbiviimise praktilise osaga (ehk mida, millal ja kuidas teha).



Joonis 1. Ankeetküsitluse vastused küsimusele „Palun hinnake, kui võrd arusaadav oli Teie jaoks ümberkorraldamise eesmärk?“



Eesti detsentraliseeritud halduskorralduses on võimalik kiireid ümberkorraldamisi teha. Sellega nõustub suur enamus ümberkorraldamises osalejaid, sh juhtide tasandil. Kuid selleks on vaja lähtuda kas juba olemasolevatest muudatuste juhtimise mudelitest või kohandada ebasobivuse korral mõni neist sobivaks. Sealhulgas on vaja läbimõeldud ja kokkulepitud protseduure ning põhimõtteid (rollid, ülesanded, kohustused), mis aitavad vähendada juhuslikku improviseerimist.



Ümberkorraldamine on positiivse mõjuna avanud uue debati riigiteenistujate ühtsest identiteedist, riigihalduse tsentraliseeritusest ja koordineerimisest. Näiteks on küsimus selles, kas teenistuja peaks kogu oma karjääri jooksul teenima kindlat ministeeriumit, või hoopis kindlat poliitikavaldkonda, mille puhul ei ole niivõrd oluline, millises ministeeriumis poliitikavaldkond asub. Praegusel juhul, kus ametnike identiteet on tugevalt konkreetse ministeeriumiga seotud, on kiireid ümberkorraldusi läbi viia pigem keeruline.



Ümberkorraldamise väljakutsed ei olnud piiratud mõne kitsa ja üksiku, vaid paljude erinevate ülesannete ja valdkondadega, mis rullusid protsessi käigus lahti ja vajasis eraldiseisvat koordineerimist ja juhtimist: IT-süsteemide ühildamisest välisvahendite ümbertõstmiseni ning personaliküsimusteni. Antud ümberkorraldamise raames, lahendati need pigem *ad hoc* korras küsimuste tõusetumisel mitte aga süsteemselt ette planeeritud viisil.

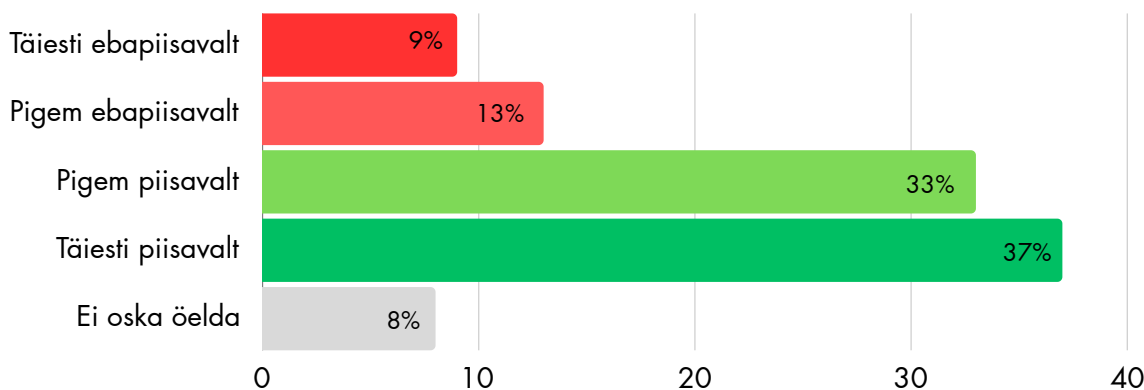
MUUTUSTE JUHTIMINE



Ministeeriumite toimetulek ümberkorraldamisega sõltus tema rollist kas saatja või vastuvõtjana, või nende kombinatsioonist. Kõige keerulisemas olukorras olid need ministeeriumid, kes pidid poliitikavaldkonnad ja struktuuriüksused vastu võtma, kuivõrd põhimõtted, tööpraktikad on ministeeriumite vahel erinevad ning teenistujate/valdkondade üleandmine ei ole automaatne ega standardiseeritud.



Eri ministeeriumite ja riigiasutuste vahel loodud valdkonnapõhised töörühmad, kus vahetati infot ja koordineeriti ümberkorraldustega seotud tegevusi, on oluline edulugu. Selle heaks näiteks on personaliosakondade, õigusosakondade töörühmade jt ministeeriumite ülene koostöö, sh toimivate tegutsemispraktikate omavaheline vahetamine.



Joonis 2. Vastused küsimusele „Kui palju Teie vahetu juht Teid ümberkorraldamise käigus toetas?“



Suurim ümberkorraldamise koormus langes asekanteritele ja osakonnajuhtidele, kes tulid oma rolliga hästi toime. Ümberkorraldamine näitas keskastmejuhtide väga tugevat säilenõtkust ehk oskust ebamäärases olukorras tulemuslikult tegutseda. Eestis on välja kujunenud oskuslike juhtide tasand, kes suudavad keerulistes ja muutlikes tingimustes protsesside juhtimiseks toime tulla. See on ümberkorraldamise teine suur edulugu.



Erinevad juhtimistasandid pidid muutuse eesmärgi paljuski iseseisvalt lahti mõtestama.

Kuivõrd kommunikatsiooni koordineerimine piirdus valdavalt kantslerite tasandi töörühmaga ning tsentraalselt alla ühtseid sõnumeid ei jõudnud, siis pidid ülejäänud juhtimistasandid muudatust paljuski iseseisvalt lahti mõtestama, tekitades sellega mh ebaselgust ka spetsialisti tasandi teenistujate hulgas.



Ümberkorraldamine indiviidi tasandil oli suures osas seotud negatiivse kogemusega. Juhtide tasandil tekitas ümberkorraldamine suurel määral stressi ja kohati läbipõlemisi. Spetsialistide tasandil toimus olulisel määral motivatsiooni langus: 60% ankeetküsitlusele vastajatest märkis, et ümberkorraldamine langetas tema motivatsiooni töötada avalikus sektoris.

1/2

Ligi pooled teenistujatest arvavad, et nad ei ole ümberkorraldamisega kohanenud.

Intervjueeritavate hinnangul võis ka ainult ümberkorraldamisest tingitud teenistujate voolavus olla 5-10%. Samal ajal oli Rahandusministeeriumi andmetel juba 2022. aastal avaliku teenistuse vabatahtlik voolavus 10,8%, mida peetakse tippspetsialistidega organisatsiooni puhul kriitiliseks piiriks.



Ümberkorraldamise käigus said kokku ja kohati põrkusid inimeste erinevad ühtekuuluvustunded, identiteedid ja töötamise kultuurid, sh tööpraktikad. Ümberkorraldatud poliitikavaldkondade edasine areng sõltub mh sellest, kuivõrd edukalt arendavad ministeeriumid uuenenud personali vaates välja olemasolevate organisatsioonikultuuride põhjal uued organisatsioonikultuurid või tugevdavad ja muudavad ühtsemaks olemasolevat.

KUIDAS JA MILLEGA TOETADA TÄNAST JA TULEVASI ÜMBERKORRALDUSI?

1

Olemasolevate mudelite põhjal tuleb kohandada või leida sobiv **muutuste juhtimise mudel**, mis sobiks Eesti avalikule sektorile ning mis toimiks ümberkorraldamise eri tüüpide puhul (poliitikavaldkondade üleandmine, vastuvõtmine, loomine). Taoline mudel aitab toetada erinevate osapoolte koostööd, sh iseorganiseerimist ja improviseerimist nii valdkonnasiseselt (õigus, personal, IT) kui valdkondade vaheliselt.

Ümberkorraldamisi tuleb käsitleda **kahe-suunaliselt**: ülevalt alla (riigi tasand, lähtudes poliitilistest prioriteetidest, eesmärkidest, strateegiatest jms) ning alt ülesse (teenistujate individuaaltasand, adresseerimaks teenistujate igapäevast tööd mõjutavaid tegureid nagu näiteks motivatsioon, läbipõlemine, muutustega kohanemine jms).

2

3

Selgelt, ühtselt ja järjepidevalt tuleb kokku leppida protsessi alguses, kuidas **kommunikeeritakse** kõikidele tasanditele ja nende osapooltele ümberkorraldamise sisulist eesmärki, selle läbiviimist ning selle tehnilise teostamise võimalusi. See aitab suurendada ümberkorraldamise läbipaistvust ning vähendada teadmatuses tulenevaid pingeid.

Teenistujaid tuleb paremini **informeerida** kuidas ümberkorraldamine mõjutab neid ja nende töö sisu ja praktilist korraldust (töökoormust, alluvussuhteid, ülesandeid, töötasu, uusi juhte jm).

4

5

Kaaluda **tugiteenuste riigiülest ühtlustamist** (nt keskne arvutitöökohateenus ja dokumendihaldussüsteem) ja ministeeriumite tööprotsesside ühtlustamist. Need võimaldavad sujuvalt liigutada teenistujaid ja nende ülesandeid ministeeriumite või teiste riigiasutuste vahel ja tõhustada poliitikavaldkondade üleandmist ja vastuvõtmist.

Investeeri tuleb ministeeriumite **organisatsioonikultuuride ühildamisesse, uute organisatsioonikultuuride arendamisesse olemasolevate põhjal või nende tugevdamisse**. See aitab toetada teenistujate valmisolekut ja võimekust panustada poliitikavaldkondade sünergiasse ja koostösse.

6

7

Tunnustada tuleb vahetuid **keskastme juhte**, kes ümberkorraldamisel kandsid suurimat koormust. See tasand on üks ümberkorraldamise edulugusid ning selle tasandi juhtide toetamine ja võimestamine on väga oluline.

Arendada tuleb eri tasandi juhtide **muudatuste juhtimise oskust ja valmidust**. Sealhulgas visiooni sõnastamise oskust, oskust aru saada teenistujate valmisolekust muutusteks ning oskust siduda muutuse loogika finantsiliste ja mittefinantsiliste tasudega/tunnustamisega.

8

9

Planeerida tulevasi ümberkorraldamisi põhjalikumalt ette, tugineda rohkem eelanalüüsidele ning võtta võimalusel ümberkorraldamiseks mõned täiendavad kuud lisaega.

Jätkata **järelanalüüside** läbiviimist ümberkorraldamisest omandatud õppetundide saamiseks. Need aitavad toetada muutuse juhtimise avatust ja läbipaistvust.

10

11

Eesti halduspoliitika võtmes tuleb analüüsida, kuhu võiks **arenda Eesti avalik teenistus** ja teenistujate identiteet ümberkorraldamiste kontekstis. Teenistujatel on tugev professionaalne identiteet: tugev omanikutunne oma ministeeriumi, poliitikavaldkonna ja töö suhtes. Nad võtavad vastutuse ja soovivad, et asjad läheksid hästi. See on üks olulisi eeldusi selleks, kuidas väike riik saab toimida. Sellega tuleb iga muutuse juures arvestada.

Silmas tuleb pidada, et **Eesti riigi kuvandit tööandjana** mõjutab ka asjaolu, kuivõrd hästi arvestatakse avalike teenistujate vajadustega ümberkorraldamise läbiviimisel ning nende tugeva ja professionaalse identiteediga

12

13

Arvestada tuleb, et **teenistujad kohanevad** ümberkorraldamisest tingitud muutustega umbes 12-18 kuu jooksul ning uue organisatsioonikultuuri loomiseks kulub ministeeriumites 2-3 aastat.