

Ministriumite ümberkorraldamise analüüs

Kristjan Kaldur, Aleksandr Aidarov, Maarja Käger, Mele Pesti, Kirill Jurkov, Anna-Lisa Aavik, Tauno Õunapuu, Laura Argus, Külli Sarapuu, Kats Kivistik, Merle Raun

Uuring: Ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs

Autorid: Kristjan Kaldur, Aleksandr Aidarov, Mele Pesti, Maarja Käger, Kirill Jurkov, Anna-Lisa Aavik, Tauno Õunapuu, Laura Argus, Külli Sarapuu, Kats Kivistik, Merle Raun

Teostaja: Balti Uuringute Instituut & Levellab OÜ

Tellija: Riigikantselei

Viitamine: Kaldur, K., Aidarov, A., Käger, M., Pesti, M., Jurkov, K., Aavik, A.-L., Õunapuu, T., Argus, L., Sarapuu, K., Kivistik, K., & Raun, M. (2024). Ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs. *Balti Uuringute Instituut*. <https://doi.org/10.23657/IBS.2024.1>

Täname kõiki uuringu intervjuudes ja ankeetküsitluses osalejaid. Meie eriline tänu läheb uuringu valdkondlikele ekspertidele (TÜ prof. Maaja Vadi ja TalTech kaasprof. Külli Sarapuu), aga ka Riigikantselei ja teiste ümberkorraldamisega vahetult seotud riigiasutuste inimestele, kes töö käigus andsid uuringule põhjalikke kommentaare ja tagasisidet.



RIIGIKANTSELEI



Balti Uuringute Instituut
Lai 30
51005 Tartu
tel 699 9480
ibs.ee

DOI: 10.23657/ibs.2024.1

SISUKORD

	Sissejuhatus	5
1.	Ülevaade ümberkorralduse elluviimisest	6
2.	Struktuuriüksuste ülesed väljakutsed	9
2.1.	Muudatuse juhtimine ja tegevuste koordineerimine	9
2.2.	Eesmärkide ja läbiviimise korralduse selgus	13
2.3.	Muutuse ajaraam ja tempo	15
2.4.	Kommunikatsioon.....	17
2.5.	Organisatsiooni- ja halduskultuur	20
3.	Valdkondade sisesed väljakutsed	23
3.1.	Personalijuhtimine ja teenistujate individuaalne kogemus.....	23
3.2.	Õigus ja seadusandlik raamistik	26
3.3.	Rahandusvaldkond.....	28
3.4.	Strateegiline planeerimine	29
3.5.	IT-tugisüsteemid.....	31
4.	Järeldused ja õppetunnid	33
4.1.	Kokkuvõtlikud põhijäreldused.....	33
4.2.	Mõttekohad ja ettepanekud.....	38
Lisa 1.	Ankeetküsitluse tulemused	45
Lisa 2.	Mõjude hindamise mudel	58
Lisa 3.	Analüüsi metoodika.....	62
Lisa 4.	Kasutatud kirjandus ja allikad.....	65

LÜHENDID

JUM	–	Justiitsministeerium
KAIS	–	Kuluarvestuste infosüsteem
KEM	–	Keskkonnaministeerium
KEMIT	–	Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus
KLIM	–	Kliimaministeerium
MEM	–	Maaeluministeerium
MKM	–	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
RAM	–	Rahandusministeerium
REM	–	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
RES	–	Riigieelarve seadus
RIT	–	Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus
RK	–	Riigikantselei
RTK	–	Riigi Tugiteenuste Keskus
SOM	–	Sotsiaalministeerium
TEHIK	–	Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus
TERE	–	Tegevuspõhine riigieelarve
TRAM	–	Transpordiamet
VVS	–	Vabariigi Valitsuse Seadus

Sissejuhatus

Eestis 2023. aastal läbi viidud ministeeriumite ümberkorraldamisel oli kaks keskset eesmärki: juhtida tulemuslikumalt ja saavutada seeläbi tõhusamalt poliitilisi eesmärgi (ennekõike rohepööre ja rohereform ning võitlemine regionaalse ebavõrdsusega) ning ühtlasi vältida ministeeriumite kapseldumist ehk nii-öelda silotornistumist (VVS muutmise seletuskiri 2023, Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele 2023, Vabariigi Valitsus 2023). Nende kahe sisueesmärgi saavutamiseks sooviti ümber korraldada viie ministeeriumi vastutusvaldkonnad ning selle põhjal luua tugevad Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Lisaks neile kahele ministeeriumile toimusid ümberkorraldused ka Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi vastutusalades.

Ministeeriumite paindlik ümberkorraldamine lähtuvalt poliitiliste prioriteetide muutusest oli struktuurireform, mille alused ja läbiviimise vorm on Eesti jaoks veel suhteliselt võõras ning see ei ole olnud tavapärane osa Eesti halduskultuurist. Struktuurireformidel on olnud Eesti riigivalitsemise reformis küll väga oluline koht, kuid need on olnud pigem tõhususe ja mõjususe eesmärkidest lähtuvad asutuste konsolideerimised ning võimalikult optimaalse struktuuri otsingud (vt nt Sarapuu 2012 või Taro & Parrest 2014). Ministeeriumite tasand on viimastel aastakümnetel olnud väga stabiilne ning lihtsaid konsolideerimisi suures osas enam teha ei ole võimalik. Sellele viitab ka asjaolu, et uuringu käigus intervjueritud osapooltest vaid väga vähesed ütlevad, sh kantslerid, asestantsid ning osakonnajuhid, et neil on olnud varasem isiklik kogemus mõne sarnase mastaabiga muutusega Eesti avalikus sektoris. Seega soov sellises mahus ümberkorraldusi teha võib viidata võimalikule laiemale muutusele ning uuele etapile Eesti avaliku halduse struktuuri arengus. See annab ka põhjuse otsa vaadata tänaseks välja kujunenud avaliku halduse struktuuri toimimisele, paindlikkusele ning võimekusele suuremahulisteks ümberkorraldusteks.

Käesolev uuringuaruanne keskendub läbiviidud ümberkorraldamise kogemuste ja õppetundide väljatoomisele. Vaatluse all oli ajavahemik alates ümberkorralduse otsusest 19. aprill 2023 kuni 2023. aasta lõpuni.¹ Analüüsi eesmärgiks oli kirjeldada ümberkorraldamise läbiviimise protsessi, selgitada välja ümberkorraldamise läbiviimise takistused ja edulood ning teha ettepanekud sarnaste protsesside läbiviimiseks tulevikus. Andmekogumise ja analüüsi aluseks võeti kolm riigivalitsemise põhimõtet (kaasav, läbipaistev ja sujuv) mille suhtes ümberkorraldamise kvaliteeti hinnati ning mis on täpsemalt välja toodud lisas 3. Analüüsi aluseks olev andmekogumine viidi läbi novembris ja detsembris 2023 ning seda tehti süvaintervjuude, fookusrühma arutelude, ankeetküsitluse ning koosloome töötoa vormis (vt metoodikat täpsemalt lisas 3).

Uuringuaruanne jaguneb neljaks peatükiks. Esimene peatükk annab ülevaate toimunud muutustest ja toob välja olulisemad ümberkorraldamist kirjeldavad näitajad. Peatükid kaks ja kolm keskenduvad analüüsi käigus ilmnenu sisulistele põhiteemadele, käsitledes esmalt horisontaalseid ja ministeeriumite üleseid nn suuri teemasid ning seejärel kitsamalt valdkondlikke teemasid. Uuringu põhijäreldused ja ettepanekud on välja toodud kokkuvõttes peatükis 4. Lisas 1 on eraldi välja toodud ankeetküsitluse tulemused, lisas 2 on välja toodud ettepanekute mõjude hindamise mudeli loomiseks, mille põhjal analüüsida tulevikus sarnaseid ümberkorraldusi ning uuringu metoodika on kirjeldatud lisas 3.

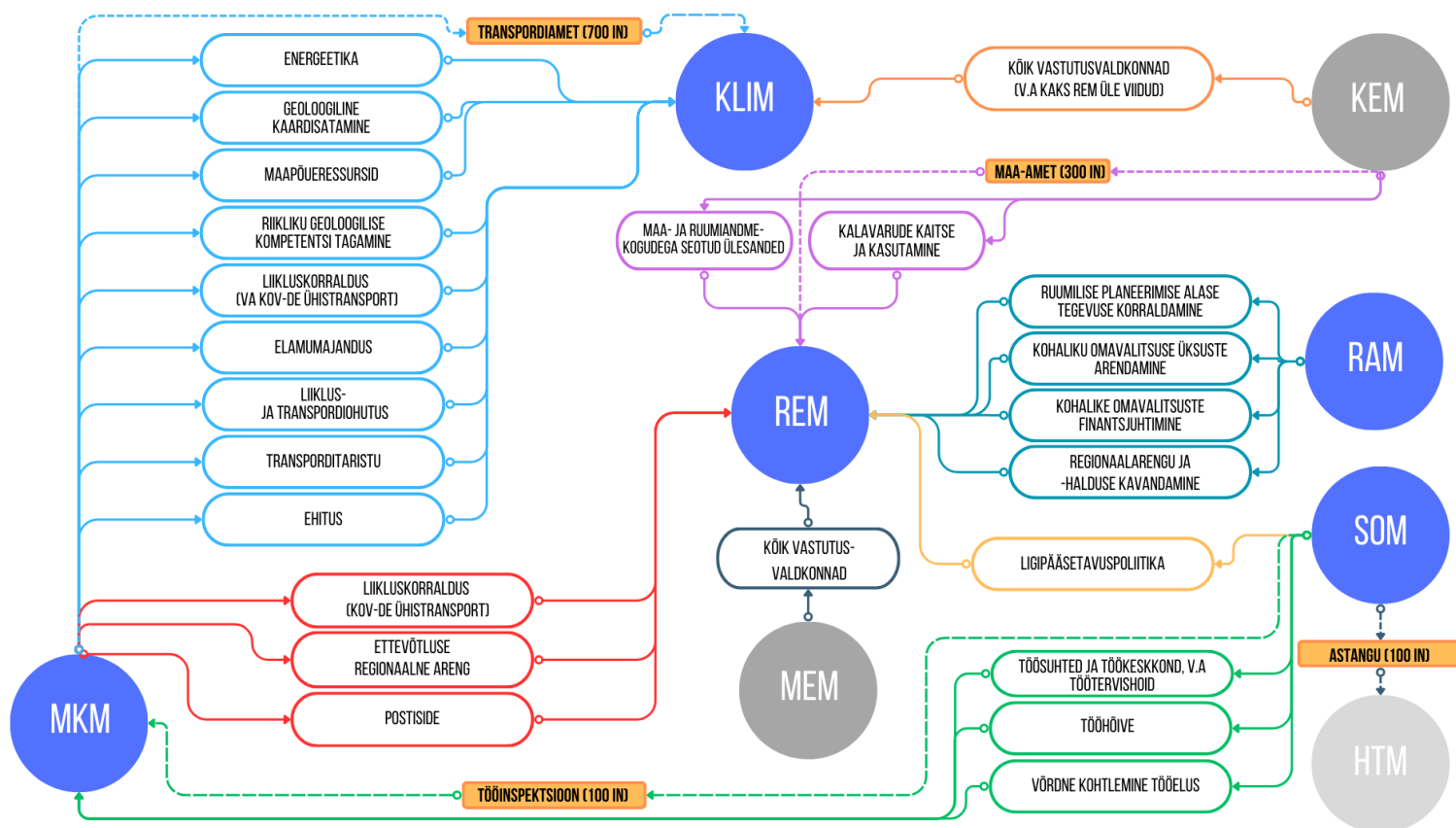
Loodame, et käesoleva uuringu tulemused leiavad laiaulatuslikku kasutust, sealhulgas asjaomaste ametkondade poolt. Head lugemist ning jõudu ja pealehakkamist tulevaste muutuste elluviimisel Eesti avalikus sektoris!

¹ Ümberkorraldamise ametlikuks alguseks saab pidada peaministri 19.04.2023 korraldust nr 25 (<https://www.riigiteataja.ee/akt/320042023001>).

1. Ülevaade ümberkorralduse elluviimisest

Ministeeriumite tööjaotuse ümberkorraldamine on riigihalduslik reform,² millega loodi Keskkonnaministeeriumi ning osade Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusvaldkondade baasil Kliimaministeerium, ning Maaeluministeeriumi, ja osade Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusvaldkondade baasil Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Lisaks korraldati ümber ka Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Rahandusministeeriumi vastutusvaldkonnad, sh muutusid osade ministeeriumite haldusala asutuste puhul ka vastutavad ministeeriumid. Tegemist oli seega kompleksse ja kombineeritud muutuse elluviimisega, kätkedes endas erineva tüübi, ajahorisondi ja mõjuasetusega muutusi. See tõi kaasa ka mitmeid väljakutseid nende muutuste elluviimises, mis on täpsemalt kirjeldatud peatükkides 2 ja 3.

Ümberkorraldamine sai alguse 17. aprillil 2023 ametisse astunud valitsuse initsiatiivist, millega Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu koalitsioonilepingu kohaselt oli ministeeriumid ja ministrite tööjaotus vajalik ümber korraldada rohereformi ja teiste valitsusliidu poliitiliste eesmärkide, nagu näiteks regionaalse ebavõrdsuse vähendamine, tulemuslikuks juhtimiseks (Vabariigi Valitsus 2023). Ümberkorraldamise tulemusena muutusid viie ministeeriumi vahel 21 struktuuriüksuse ja nelja haldusala asutuse ehk riigi ametiasutuse alluvused (joonis 1). Ümberkorraldamise käigus liikusid nii inimesed kui ka funktsioonid, mida struktuuriüksused täitsid.



Joonis 1. Ministeeriumite vastutusvaldkondade ülemineku skeem.

² Kuigi riigireformi definitsiooni põhjal (RAM 2023a) on ümberkorraldus olemuslikult riigireform, ei ole neid riigireformi tegevuskavades omavahel seostatud. Seega ei saa öelda, et ministeeriumite tööjaotuse ümberkorraldamise eesmärgid oleksid kooskõlas laiemate riigireformi eesmärkidega (pigem on olnud tegemist poliitiliselt tasandilt initsieeritud muutusega, millest tulenevad ka selle eesmärgid (või nende puudumised)). Alternatiivse mõistena võime antud ümberkorraldamise iseloomustamiseks kasutada ka näiteks mõistet riigi kui täidesaatva võimu reformimine.

Ümberkorraldamine plaaniti kõige esimese kavatsusena (teekaardi mustandis) läbi viia kolmes etapis: ettevalmistusaeg aprillist juunini 2023, muutuste elluviimine juulist detsembrini 2023 ning muutuste järelhindamine 2025. aastal. Kogu protsessi ehk muutuse juhtimise üldise strateegilise koordineerimise eest vastutas Riigikantselei ja eelarvelise planeerimise eest RAM.

Esimesel juhtkomisjoni kohtumisel võeti vastu otsus, et kõik formaalsed muutused hakkavad kehtima 1. juulil 2023, st ümberkorraldamine jõustus koos VVSi muutmise ja selles seati ministriumite ümberkorraldamise tähtajaks 1. juuli (Riigi Teataja 2023). Muutuste elluviimisega on seega formaalselt küll lõpule jõutud (st need hakkasid kehtima 1. juulil), kuid siinne analüüs näitab, et praktilises mõttes on mitmed olulised teemad ja kitsaskohad veel lõplikult lahendamata.

Valdav osa ümberkorraldamisega kaasnenud väljakutsetest tulenes inimeste ehk teenistujate või nendega seotud teenistuskohade/ametikohtade liikumisest ühest asutusest teise. Ümberkorraldusest mõjutatud ametikohtade arvu väljaselgitamiseks on mitu võimalust. VVSi seletuskirjas (Riigikogu 2023) tuuakse välja suurusjärk 275 ametikohta, kes liikusid ühest ministriumist teise. Sarnane suurusjärk ametikohti nähtub ka allolevast tabelist 1. Silmas tuleb pidada, et sellisel juhul jäävad arvutusest välja endiste Maaeluministriumi ja Keskkonnaministriumi teenistujad, kelle jaoks muutus ennekõike vaid töökoha asukoht (st ametikoht jäi enamasti samaks). Selle arvestusega saab öelda, et ümberkorralduse käigus muutus kokku ligikaudu 700 ametikohta ehk formaalselt ja/või füüsiliselt puudutas muudatus ligi neljandikku kõikidest Eesti ministriumite teenistujatest.³

Liikumiste täpse ülevaate andmise teeb keeruliseks asjaolu, et iga liikumise taga ei olnud tingimata inimeste liikumist – liikuda võisid ka vaid ametikohad, st teatud ülesannete täitmine kandus koos selleks eraldatud rahadega ühelt ministriumilt teisele. Sellega võis kaasas käia ka inimese liikumine, aga alati ei pruukinud, ehk inimene võidi näiteks koondada. Sellisel juhul inimeste liikumist kahe riigiasutuse vahel ei toimunud. Samuti ei pruukinud liikunud ametikoht vastuvõtvast ministriumis liikuda uuele või eraldi (töölevõetud) inimesele, vaid selle ametikoha ülesanded sai endale inimene, kes ministriumis juba varem töötas.

Liikumised olid olemuselt erinevad: struktuuriüksused liikusid ministriumite vahel kas olemasoleval kujul täies koosseisus (näiteks SOMist MKMi liikunud tööalaga seotud struktuuriüksused), või lahutati need osadeks (nagu näiteks MKM vastutusalasasse kuulunud TRAMi liikluskorralduse vastutusvaldkond, mis jagati kaheks ning liideti KLIMi ja REMi koosseisudega). Teadaolevalt MKMist inimesi REMiga ei liitunud, st liikusid vaid ametikohad. Küll aga liitus REMiga ametikohti TRAMist, mis kuulusid varem MKMi vastutusalasasse. Liikumised võisid olla ainult füüsilised, kui arvestada endiste KEMi ja MEMi teenistujate jäämist vana ministriumi baasil loodavasse uude ministriumisse, kuid nende jaoks muutus ennekõike vaid töökoha aadress. Liikumisi oli seega erinevat tüüpi ja nende puhul ilmselgelt mõnevõrra erinevad väljakutsed. Mõnel juhul liikusid vaid üksikud ametikohad, näiteks RAMi ja MKMi tugiosakondadesse. Täpsema ülevaate annavad vastutusvaldkondade liikumised (joonis 1) koos liikunud teenistujate arvudega (tabel 2).

Siinse analüüsi autoritel ei õnnestunud uuringu käigus täielikult kokku ja kattuma saada eri allikatest pärinevaid arve, kuid nende põhjal kombineeritud liikujate ligikaudsed arvud on koondatud allolevasse tabelisse 1. Kuna liikunud ametikohtade arvud erinesid sõltuvalt sellest, kas tegemist oli saatva või vastuvõtvast ministriumiga, kõrvutati neid vajadusel ministriumite teenistujate arvuga 2023. aasta juunis ja augustis. Arvudest nähtub, et viie ministriumite vahel liikus kokku ligi 275 ametikohta. Ümberkorraldamise tulemusel muutusid kahe ministriumite ametikohtade arvud suuremaks (KLIM, REM) ja kolme puhul väiksemaks (MKM, RAM, SOM). RAMist ja SOMist toimus suuri liikumisi ainult välja, MKMist liikus kõige rohkem kohti välja, kuid nendega liitus kohti SOMist, ning KLIMi ja REMi tuli ametikohti peamiselt juurde. Seejuures kasvas REM ametikohtade arvult Eestis teiseks (324) ja KLIM

³ Arvutustes kasutati ministriumite teenistujate arve 30.06.2023 ja 01.08.2023 seisuga ning valideeriti võimalusel kirjavahetuses ministriumite personalijuhtidega. Arvutustes on arvestatud ka endiste Keskkonna- ja Maaeluministriumite teenistujatega, sest nende füüsiline töökoht ümberkorralduse käigus muutus.

neljandaks (289) ministeeriumiks; teiste ministeeriumite ametikohtade arvud on ümberkorraldamise järgselt vastavalt 250 (RAM), 184 (MKM) ja 174 (SOM).

Tabel 1. Ümberkorraldamise käigus ministeeriumite vahel liikunud ametikohad.^{4,5,6}

→	KLIM(i)	MKM(i)	RAM(i)	REM(i)	SOM(i)	lahkus kokku
KLIM(ist) ⁷		0	→ 4	→ 17	0	21
MKM(ist) ⁸	→ 132		0	→ 12 ⁹	0	144
RAM(ist)	0	0		→ 76	0	76
REM(ist) ¹⁰	0	0	0		0	0
SOM(ist)	0	→ 41	0	→ 1		42
liitus kokku	132	41	4	106	0	

Ümberkorraldus ei puudutanud vaid ministeeriumeid ja nende teenistujaid. Analüüsi valimisse kuulunud ministeeriumite haldusaladesse kuuluvates riigi ametiasutustes töötab omakorda kokku ligikaudu 1200 teenistujat, keda ümberkorraldus vähemal või rohkemal määral samuti puudutas. Riigi ametiasutuste funktsioonid on esialgu jäänud muutumatuks. Koalitsioonileppe kohaselt on plaanitud ümberkorralduse käigus luua Maa-ameti baasil uus Maa- ja Ruumiamet ehk MaRu (Vabariigi Valitsus 2023), kuid seda ei plaanita teha enne 2024. aastat ning õiguslike muudatuste jõustumiseks on seatud 1. jaanuar 2025, mil uute ümberkorraldatud ministeeriumite töö on eeldatavasti stabiliseerunud.¹¹

Kuigi muudatus puudutas ka teisi riigiasutusi (nt riigi ametiasutusi nagu RIT, RKAS, KEMIT jt) või muudatusega seotud juriidilisi isikuid (nt ümberkorraldatud ministeeriumite lepingulised suhted erasektoriga), ei kuulunud need siinse analüüsi fookusesse. Lisaks tuleb arvestada, et vähemal määral ehk kaudselt puudutas muudatus ka kõikide ümberkorraldusega seotud ministeeriumite neid teenistujaid, kelle ametikoht ei muutunud (kokku umbes 560¹² SOMi, RAMi ja MKMi teenistujat). Eelnevalt mainitud VVSi seletuskirjas märgitaksegi maksimaalseks ümberkorraldusest puudutatud inimeste arvuks 1350, nende seas nii otseselt kui ka kaudselt puudutatud.

⁴ Arvutuses on kasutatud infot ministeeriumite personalijuhtidelt või selle puudumisel ministeeriumi ametikohtade arve 30.06.2023 ja 01.08.2023 seisuga.

⁵ Arvud ei kattu üks ühele liitunud ja lahkunud ametikohtadega, sest kõik liikumised ei ole olnud seotud ümberkorraldamise protsessiga.

⁶ Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu.

⁷ Endine KEM.

⁸ MKMi liikumiste all on arvestatud ka ametikohtade liikumist TRAMist REMi, kuna TRAM kuulus enne ümberkorraldamist MKMi vastutusalasasse, kuid liikus KLIMi vastutusalasasse.

⁹ 11 ametikohta TRAMist ja 0,9 ametikohta MKMist, ümardatud täisarvuni.

¹⁰ Endine MEM.

¹¹ Eristada tuleb 2023. a. ministeeriumite ümberkorraldused ja RAMi juhitud riigireformi tegevuskava protsess. MaRu loomine on olnud kavas juba enne 2023. a. valimisi ning ei ole otseselt seotud 5 ministeeriumi ümberkorraldamise ega praeguse koalitsiooniga. Juhtkomisjon poolt otsustati esimesel kohtumisel, et MaRu loomine jääb ootele, kuniks ministeeriumite ümberkorraldused on tehtud.

¹² Arvutuses on kasutatud ministeeriumi ametikohtade arve 30.06.2023 ja 01.08.2023 seisuga.

2. Struktuuriüksuste ülesed väljakutsed

Siin peatükis on välja toodud ja kirjeldatud teemad, mis on seotud ümberkorraldamise läbiviimise üldise raamistiku loomisega, muutuse juhtimise ning koordineerimisega erinevatel tasanditel, aga ka eesmärkide selguse, kommunikatsiooni ning muutuse läbiviimise tempoga. Alljärgnevalt on need välja toodud viie alapeatükina: esimene on koordineerimine ja juhtimine, teine eesmärkide ja läbiviimise korralduse selgus, kolmas ümberkorraldamise ajaraam ja tempo, neljas kommunikatsioon ning viies ministeeriumite organisatsiooni- ja halduskultuur. Kõik need viis suurt horisontaalset teemat mõjutasid ühel või teisel moel ümberkorraldamise tõhusust ja sujuvust ning neis ilmsesid peamised väljakutsed, mis pakuvad olulisi õppimisvõimalusi tulevaste ümberkorralduste juures.

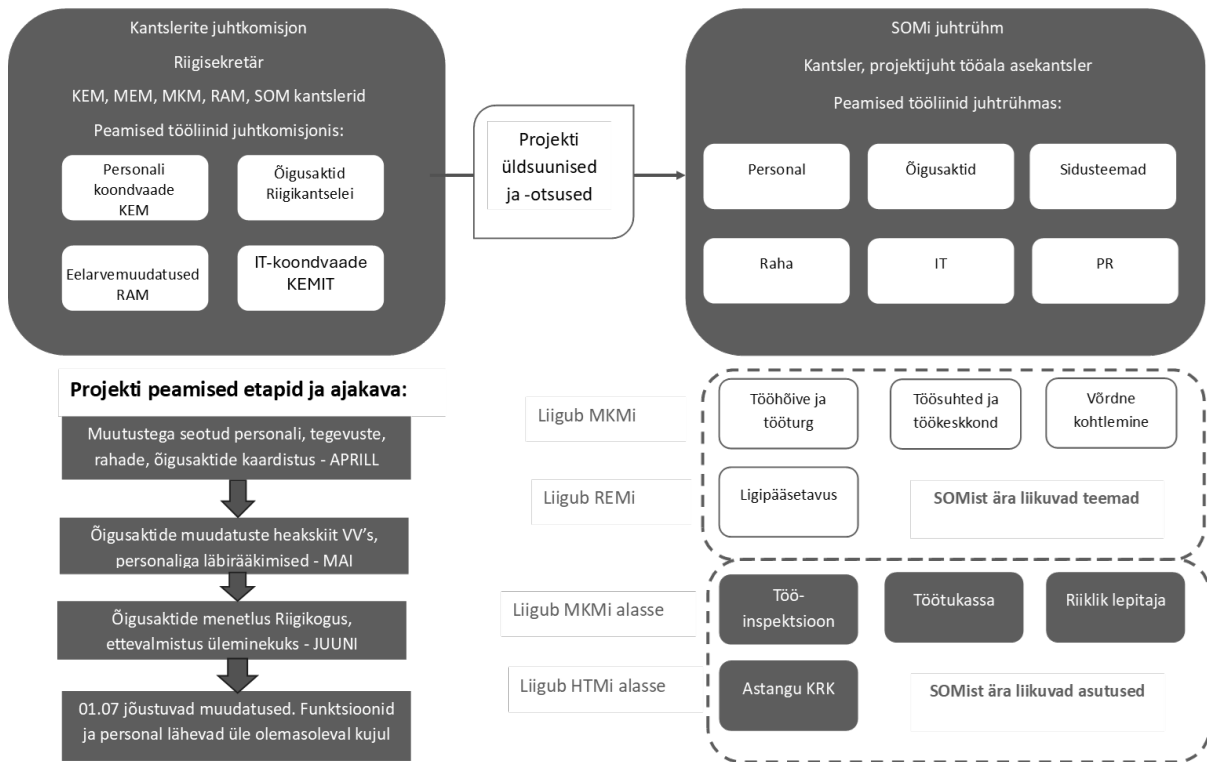
Iga alapeatüki lõpus on seda teemavaldkonda lühidalt kokkuvõttev osa. Iga alapeatüki sisu tugineb ennekõike läbiviidud intervjuudel ja ankeetküsitluse tulemustel, täiendavalt sekundaarallikatel ning teaduskirjandusel. Kus vajalik ja otstarbekas, on tulemuste kirjeldamise juurde lisatud tsitaadid intervjuudest, kuid reeglina ei tähista need mitte ühe inimese individuaalset üksikkogemust või hinnangut, vaid illustreerivad üldistatuna mitmete intervjuueeritute seisukohti.

2.1. Muudatuse juhtimine ja tegevuste koordineerimine

Selge ja arusaadav juhtimine ning koordineerimine on iga eduka muutuse läbiviimise alus. Nii tagatakse, et eesmärk, ajakava, rollid ja ülesanded on kõigile teada ning kõigil osapooltel on võimalus anda enda panus muutuse toimumiseks. Analüüsitava ümberkorraldamise keskseks koordineerijaks oli Riigikantselei, kelle eestvedamisel moodustati ümberkorralduse juhtrühm/juhtkomisjon, kuhu kuulusid lisaks riigisekretärile ümberkorraldustesse kaasatud viie ministeeriumi kantslerid. Muutus ise oli aga laiem, puudutades mh nii nende ministeeriumitega seotud allasutusi, aga ka teisi riigi ametiasutusi nagu näiteks RIT, RKAS jt (vt täpsemalt ptk 1).

Kantslerite tasandil oli küllaltki hea ettekujutus kogu protsessi eesmärgist: nad kuulusid koos riigisekretäri ümberkorraldamise juhtkomisjoni, neile tutvustas kava isiklikult peaminister, ning nad tegid ise valikuid ja otsuseid, kuidas protsess nende vastutusallas läbi viiakse. Riigisekretär koordineeris juhtkomisjoni kuuluvaid kantslereid ning vastutas üldise ajakava ja tähtaegade hoidmise eest. Kantslerite poolt toimus omakorda muutuse juhtimine enda ministeeriumite ja allasutuste (riigi ametiasutuste) lõikes. Riigikantselei poolt loodi aprillis 2023 üldine raamistik tegevuskavast ja põhiülesannetest (nn kaardimajade teekaart), mida tuli ümberkorraldamise erinevates etappides ellu viia: selles sisaldasid mh tegevused nagu nt kommunikatsioonisõnumite seadmine, sidusrühmade ja avalikkuse teavitamine, siseregulatsioonide ülevaatus, põhimääruste uuendamine, töörühmade loomine, värbamised, ühtse organisatsioonikultuuri juurutamine jpm (Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele 2023).

Üldise teekaardi põhjal korraldati ja juhiti muutust igas **ministeeriumis** suures osas iseseisvalt: kõige aktiivsem suhtlus toimus saatva ja vastuvõtva ministeeriumi vahel; kantslerite tasandil raporteeriti asjade käigust tagasi juhtkomisjoni. Iseseisev juhtimine tõi kaasa selle, et kuna muutuse kui projekti juhtimise detailset raamistikku ei olnud, koostas iga ministeerium selle ise. Heaks näiteks siinkohal on SoM, kus kogu protsessi eest vastutas kantsler, kes tekitas muutuse elluviimiseks projekti juhtimise süsteemi ning tagas igale töölinile oma juhi, tegevusplaanid, tähtajad, otsustuskohad, vahetulemuste regulaarse raporteerimise ministeeriumi siseselt jm (vt joonis 2 allpool).



Joonis 2. Illustreeriv näide SoM ümberkorraldamise projektijuhtimise skeemist „03.05.2023 Ministeriumite funktsioonide ja struktuuride muutuse projekti „Kaardimajad“ juhtimisskeem“ (avalikustatud Sotsiaalministeeriumi loal).

Praktikad olid niisiis erinevad, kusjuures muutuse juhtimine toimus ühe intervjueritud tippjuhi sõnusti paljuski „kohusetundepõhiselt“, või teise tippjuhi sõnusti selliselt, et „igaüks ulpis omal viisil, [olukorras kus] ministeeriumid tegelikult nii-öelda visati vette“. Intervjuudes nii tippjuhtide kui osakonnajuhtidega tuuakse välja, et keskset koordineerimist suures osas ei olnud, samuti nimetati paaris intervjuus, et Riigikantseleil ei olnud ka head ettekujutust ega täit informatsiooni ümberkorralduse iseseisvaks ja keskseks pädevaks koordineerimiseks.

Samuti ilmneb intervjuudest, et ümberkorralduse kiirusest tulenevalt kaasati vähesel määral või jäeti kasutamata Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi täielik potentsiaal. See on oluline tähelepanek, kuna just Rahandusministeeriumi poolt oli vahetult enne ümberkorraldamise algust lõppemas viimase riigireformi analüüs, mille tulemusi oleks saanud kasutada samade seal välja toodud vigade vältimiseks praeguse ümberkorralduse juures.¹³ Samuti sooviti, et RaM oleks rohkem keskset koordineerinud just rahandusvaldkonnaga seotud teemasid (nt riigieelarve ja struktuurivahendite liigutamise seotult), kuid ühe ministeeriumi osakonnajuhi sõnusti „[RaM] distantseeris ennast sellest ja [meile] öeldi, et ministeeriumid peavad ise vaatama, mida ja kuidas“. See ei tähenda, nagu poleks RaM ministeeriumeid antud küsimustes üldse abistanud, vaid pigem väljendati mõnedes intervjuudes soovi just RaM poolseks tugevamaks koordineerimiseks. Justiitsministeeriumi potentsiaalset toetavat rolli nähti paari intervjueritava poolt ennekõike välisvahenditega seonduvas (nt struktuuriteotusega seotud lepingute muutmise või katkestamise küsimustes) ning laiemalt rahvusvahelist koostööd puudutavas.

Küsimus kesksest juhtimisest ja koordineerimisest on siinkohal laiem ning puudutab üldist vastutuse jaotamist (sh toe pakkumist) muutuste juhtimiseks Eesti avalikus sektoris. Nagu analüüsi sissejuhatuses ja kokkuvõttes (ptk 4) välja toodud, pole Eesti avalikus sektoris sarnases mastaabis ümberkorraldamist varem läbi viidud, või ulatub viimase sarnase ümberkorraldamise kogemus aastakümnete taha. Kuna

¹³ Vaid ühe näitena: sarnaselt praegusele ümberkorraldamisele on ka riigireformi varasemate tegevuste üheks läbivaks probleemiks vähest eesmärkide selgitamist (vt täpsemalt Rahandusministeerium 2023).

Riigikantseleil pole varasemalt olnud otsest ülesannet ministeeriumite ümberkorraldamisi sellises mahus juhtida, tuli ülesanne (sellises mahus) neilegi üsna ootamatult, ning sarnaselt ümberkorraldamises vahetult osalenud ministeeriumite osakonnajuhtidele tuli ka Riigikantseleis hakata muutust korraldama muu põhitöö kõrvalt. Teisisõnu on iga on kompleksne protsess ning selle ajaline kiirus ning ootamatus võimendab kõikide osapoolte väljakutseid (vt muutuse ajaraami ja tempo kohta täpsemalt peatükis 2.3).

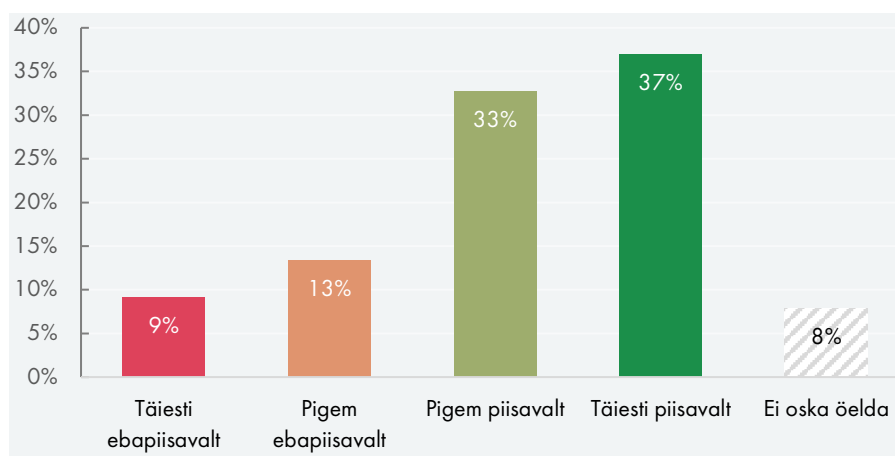
Tippjuhtkonna tasandil allapoole avaldus nii intervjuudest kui ankeetküsitluse tulemustest üpris palju ebamäärasust nii eesmärgi mõistmises kui ka info liikumises – nii ministeeriumite osakonnajuhtide kui ka muutusest vahetult mõjutatud teenistujate hulgas, sh riigi ametiasutustes. See kõik mõjutas omakorda muutuse juhtimise kvaliteeti. Ministeeriumite teenistujad, sh kantslerite vahetud alluvad hindavad protsessi erinevalt, sh mõned neist leiavad, et juhtimine ja koordineerimine oli hea kuid mõned hindavad seda tagasihoidlikuks. Samuti leidsid mõned, et nende ministeeriumis puudus selge rollide jaotus või üleüldine teadmine ümberkorralduse protsessist.

Ümberkorraldamise juhtkomisjoni poolt otsustati ning anti korraldus luua ministeeriumite üleselt, st iga viie ministeeriumi vahel, erinevad funktsionaalsete ehk tugivaldkondade töörühmad. Need loodi koos konkreetse juhiga: nt personali töörühma puhul oli selleks KeM personalijuht, eelarve puhul RaM eelarveosakonna juht jne. Kuigi keeruline on anda hinnangut nende töörühmade toimimisele, sest see eeldaks süvitsi ja eraldivoetult iga ministeeriumi kogemuse ja protsesside analüüsimist, saame fookusrühma arutelude põhjal öelda, et 3-4 töörühma toimisid suurepäraselt ning ülejäänud mitte niivõrd hästi.¹⁴

Ministeeriumites liiguti ümberkorraldusega edasi eri kiirustega, mis on ka mõistetav, kuna osad ministeeriumid olid peamiselt vaid saatvas, samas kui teised peamiselt vastuvõtvad rollis (vt liikumisi tabelis 1 pkt 1). Info liikumise, otsustava tegutsemise, kaasamise ja juhtimise takistustena toodi intervjuudes muuhulgas välja erinevaid inimestega seotud tegureid: alates juhtide vahetusest („Keeruline [...] kui juhid vahetuvad samal ajal“) kuni juhtide suhtumiseni ümberkorraldusse („Juhid ise ei usu“), kuid nimetatakse ka juhtide pädevusi (nt oli mõnedel, kuid siiski väga vähestel, kogemus mõne sarnase muutuse juhtimisega minevikus, mis nende sõnutsi aitas kaasa protsessi paremale korraldamisele).

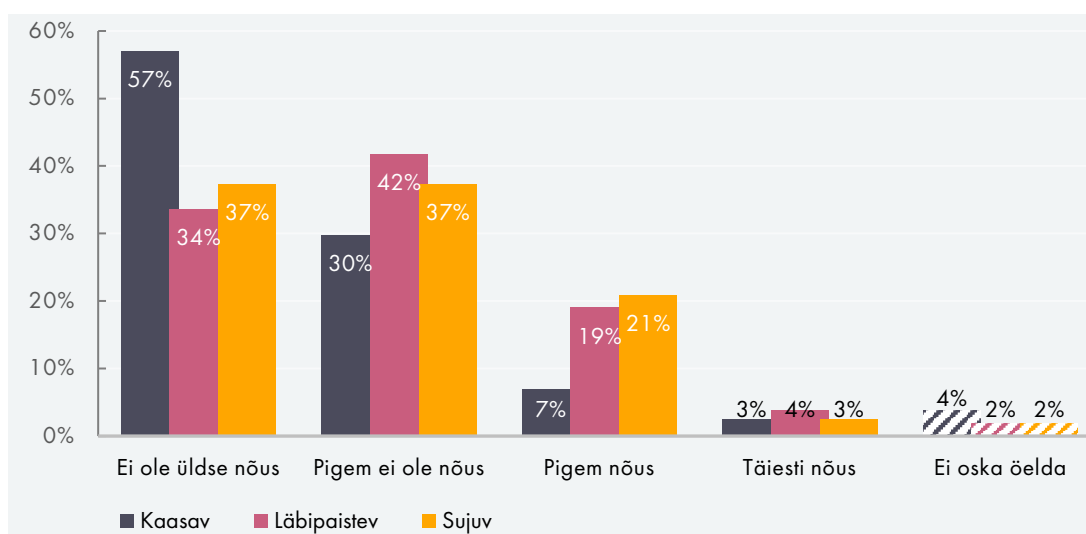
Ankeetküsitlusele vastanud teenistujad hindasid teistest juhtidest kõige kõrgemalt **vahetu juhi** ehk ennekõike osakonnajuhi toetust. Vahetute juhtide rolli on antud ümberkorraldamise juures raske üle hinnata ning teatud mõttes võib ka öelda, et nemad on selle muutuse juhtimise peamised kangelased. Seda hinnangut illustreerib ka allolev joonis 3, mis näitab, et kokku 70% ankeetküsitlusele vastanud teenistujatest pidas ümberkorraldamisega seotult nende vahetu juhi toetust pigem piisavaks või täiesti piisavaks. Intervjuudest vahetute juhtidega ilmneb omakorda, et kuigi nende tööd hinnatakse kõrgelt, oleksid ka nemad ise soovinud saada suuremat tuge – seega on nemad üks neist fookuspunktidest, keda tuleb muutuste juhtimise protsessis oluliselt rohkem positiivselt hõlmata, st toetada ja hoida. Intervjuudest osakonnajuhtidega ilmneb, et enamasti hinnatakse heaks ka asekanclerite hakkamasaamist oma ülesannetega ümberkorraldamise raames.

¹⁴ Ka detsembris 2023 läbiviidud koosloomeseminaril (vt Lisa 5) leiti, et juhtimine peaks olema selge: kes ja mida otsustab, kuidas otsused fikseeritakse ning kuidas ja kellele edastatakse. Nii intervjuudes kui koosloome seminaril leiti, et sellega paralleelselt ja kooskõlastatult võiksid tegutseda valdkondlikud töörühmad, kus lahendatakse probleeme teemade keskelt: kommunikatsioon, personalijuhtimine, IT.



Joonis 3. Vastused küsimusele „Kui palju Teie vahetu juht Teid ümberkorraldamise käigus toetas?“.

Ankeetküsitluses andsid teenistujad hinnangu ümberkorraldamise **kaasatavusele, läbipaistvusele ja sujuvusele** (vt joonis 4 allpool ja pikemalt Lisa 1). Need kolm mõistet on Eesti riigivalitsemise ühed peamised väärtuspõhimõtted, mida on lühidalt tutvustatud analüüsi metoodika ülevaates lisa 3. Ümberkorraldust hinnati läbipaistvaks 23% ja mitteläbipaistvaks või pigem mitteläbipaistvaks kokku 76% vastuste puhul, protsessi hinnati sujuvaks 24% ning mittesujuvaks või pigem mittesujuvaks 74% vastajate puhul. Kõige vähem nõustuti väitega, mis palus hinnata kaasatust ümberkorraldamisse: vaid 10% leidis, et protsess on olnud nende jaoks kaasav või pigem kaasav, seevastu 87% vastajate hinnangul ei olnud nad või pigem ei olnud protsessi piisavalt kaasatud.



Joonis 4. Vastused küsimusele „Kuivõrd nõustute järgmiste väidetega? Ümberkorraldamine oli minu jaoks: 1) Kaasav; 2) Läbipaistev; 3) Sujuv“.

Kokkuvõtlikult, ümberkorraldamine on kompleksne muutus, mis vajab juhtimist mitmel erineval tasandil. See on teinud juhtimise ja koordineerimise keeruliseks, seda enam, et varasem sarnane kogemus on olnud vaid vähestel protsessis osalenutel. Soovi rohkemaks juhtimiseks väljendati eri tasanditel (nii spetsialisti tasandi teenistujate, keskastme juhtide aga ka tippjuhtide hulgas), samuti väljendati soovi saada muutuse käigus rohkem tuge. Praktilisel tasandil saab seda korraldada paremini selliselt, kui suurendada organisatsiooni liikmete valmidust lähtuvalt Buono & Kerber (2010) **organisatsioonide muutmisvõimekuse raamistikust** (vt selle osas täpsemalt ptk 4.2.5).

Oluline, kui mitte olemuslik küsimus seisneb ka teenistujate identiteedis – millises suunas Eesti riik soovib sellega liikuda. Kas avalik sektor võiks olla sedavõrd hästi standardiseeritud ning riigiteenistujate identiteet

piisavalt universaalne, et ümberkorraldusi oleks tulevikus võimalik teha kiirelt, lihtsalt ja paindlikult? Hea näide sellest oli suhteliselt valutu SoMi osakondade tõstmine MKMi valdusalasse – liiguti täies koosseisus ja töö asukoht ei muutunud. Samas leidis intervjuueritavate seas ka neid, kes arvavad, et ümberkorraldamiste protsesse ei peaks üleliia palju standardiseerida, kuna juhtkondadele peab jääma võimalus korraldada tööd ministeeriumi eripärast tulenevalt või jätta võimalus „loomingulisuse“ ja paindlikkuse rakendamiseks (nn diskretsiooniõigus). Kuid ka nemad ehk suurema paindlikkuse toetajad arvasid, et mõistlik ettevalmistusaeg, juhend ja/või kirjalik raamistik peaks taoliste muutuste juhtimiseks olema olemas.

Just kirjalikud juhendid, protsessi kirjeldused ja protsessijuhised, toetavad abimaterjalid, kuidas tegutseda muutuse juhtimise ajal sünkroniseeritult eri valdkondades ja ühises infoväljas (nt personal, õigusloome, lepingud, lepingute üleandmised jm) – need on enam kui pooltes intervjuudes ilmnenud soovid ja vajadused; ja mille toetamiseks tulevaste muutuste juures saab senisest oluliselt enam ära teha.¹⁵

2.2. Eesmärkide ja läbiviimise korralduse selgus

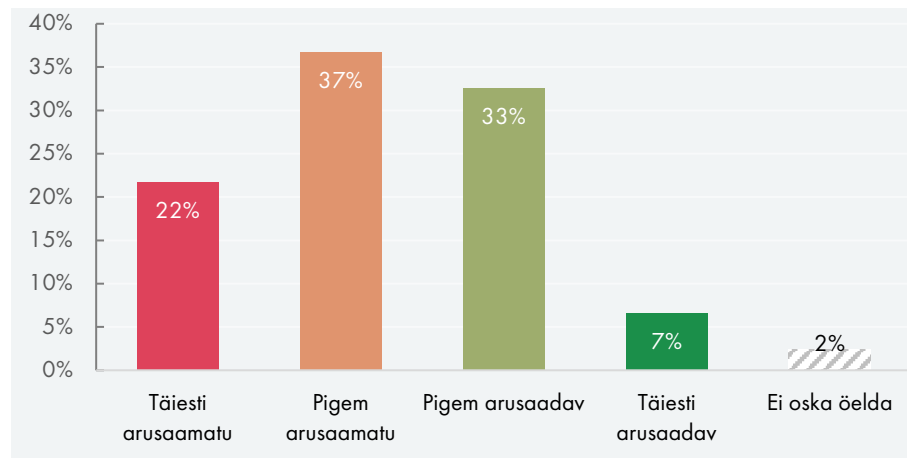
Ministeeriumite ümberkorraldamisel oli kaks keskset eesmärki: juhtida tulemuslikumalt ja saavutada seeläbi tõhusamalt poliitilisi eesmärke (ennekõike rohepööre/rohereform ja võitlemine regionaalse ebavõrdsusega) ning ühtlasi vältida ministeeriumite kapseldumist ehk nii-öelda silotornistumist. Kuid lisaks neile toimus ümberkorraldamise raames ka mitmeid muid muutusi ja poliitikavaldkondade ümberliigutamisi koos riigi ametiasutustega ühe ministeeriumi alt teise. Muutus on olnud seega kompleksne, kuna on hõlmanud endas erinevaid ja erineva korraldusega riigiasutusi ning see on toimunud lühikese ajaraamistikus (vt ka ptk 2.3). See võib olla ka üks põhjus, miks ümberkorraldamise eesmärgid ei ole olnud kõigile täiesti arusaadavad.

Intervjuud näitavad, et ümberkorraldusprotsessi kesksetel koordineerijatel (ennekõike Riigikantseleil) oli eeldus, et ministeeriumite juhtkonnad võtavad muutuse kesksed sõnumid ja eesmärgistavad need enda asutuste sees ise, kommuniqueerides neid ka ise allapoole. Samas, seda ootust otsesõnu neile ei sõnastatud ning seetõttu jäi see ülesanne neile kohati ebaselgeks. Lisaks esines erinevatel tasanditel (sh paaril kantsleril) kahtlusi ümberkorraldamise otstarbekuse osas, kuna osalt tajuti seda valitsuse initsiatiivina, mis ei põhinenud ühelgi põhjalikumal analüüsil („Kuigi mul on tunne, et see nägemus ja lõpuks nende portfelli jaotus ikkagi lepitati kokku poliitikute vahel“, „Ei saanud head vastust. [poliitik A] ja [poliitik B] lepivad kokku, siis nii ongi. Ju taheti [teema] rohkem fookusesse tuua, aga ma ei ole täpselt kindel“). Ka sellised asjaolud ja kõhklused muutsid eesmärgi selgitamise keerulisemaks. Eesmärgid olid ootuspäraselt kõige selgemad kantslerite tasandil (kuigi mõnel juhul esines ka seal kõhklusi sisuliste eesmärkide või muutuste vajalikkuse osas), kuid sealt allapoole oli selgus juba väiksem. Hoolimata sellest nõustub siiski valdav enamus intervjuueritavaid **põhimõttelise vajadusega muutusi ellu viia ning sellega, et uutel valitsustel peab olema võimalus ministeeriumeid ümber korraldada, adresseerimaks tõhusamalt prioriteetseid teemasid.**

Praktikas hakkasid aga erinevad juhtimistasandid muutuse eesmärke iseseisvalt lahti mõtestama nii iseenda kui ka teiste teenistujate jaoks, mis tõi kaasa erinevad sõnumid. Eesmärkide ja sõnumite selgust hägustas kohati lisaks mitme muutuse korraga ellu viimine (reform, kolimine, kantslerite ja osakonnajuhtide vahetus, osakondade loomine). Üks intervjuueritud osakonnajuht sõnastas, ja see iseloomustab mitmete intervjuudes osalenud osakonnajuhtide seisukohta, et enne uut ümberkorraldust ning „uute kastikeste tõmbama hakkamist“ võiks läbi mõelda, mida tahetakse saada, milliseid teenuseid, miks ja kellele pakutakse ning milline peaks olema sellest lähtuvalt organisatsioonide struktuur. Kuna eesmärk jäi kohati ebamääraseks ja eeltööd hinnati puudulikuks, avaldati paaril korral kartust, et mõne sisuvaldkonna muudatusi tuleb seetõttu tulevikus mitu korda korrata.

¹⁵ Näiteks selgus mitmetele osakonnajuhtidele alles detsembris 2023 läbiviidud koosloome töötoas, et Rahandusministeeriumi poolt on taolised materjalid juba varem koostatud. Vt kasutatud lisa 4 kirjanduse ja allikate juures Rahandusministeeriumi viiteid.

Ka ankeetküsitluse tulemused näitavad, et muudatusest vahetult mõjutatud teenistujate hulgas jäi ümberkorraldamise eesmärk täiesti või pigem arusaamatuks 59% vastanutele ehk pigem või täiesti arusaadav oli eesmärk 40% vastanutele (joonis 5, vt ka lisa 1).



Joonis 5. Vastused küsimusele „Palun hinnake, kuivõrd arusaadav oli Teie jaoks ümberkorraldamise eesmärk?“.

Palusime ankeetküsitluses teenistujatel muudatuse eesmärgi ka ise sõnastada (vaba vastusena). Enim (36% vastajatest) kirjeldasid ümberkorraldamise eesmärki sarnaselt aprilli lõpus meedias (ERR 2023a) välja öeldule, st valdkondliku koostöö parendamisena, kusjuures enim mainiti vastustes kliima- ja regionaaleesmäärke. 24% kirjeldasid peamise eesmärgina poliitilist tahet ja pea sama palju (22%) kulude kokkuhoidu. 18% vastajatest ei soovinud eesmärki sõnastada, öeldes, et see jäigi neile ebaselgeks.

Lisaks üldisele eesmärgile nimetati intervjuudes läbivalt suure probleemina liikumise konkreetsete asjaolude ehk **tehnilise läbiviimise või korralduse ebaselgust** (nt „Meil tuli umbes iga päev uusi... [et] see valdkond läheb ikkagi sinna. Ei, see valdkond läheb ikkagi tänna. Protsessi jooksul need lõppeesmärgid kogu aeg muutusid“), kuid **korduvat nimetati ka ümberotsustamist** („Mõnikord päevas kolm korda otsustati midagi ümber“). See suurendas nii töömahtu (nt õigus- ning finantsvaldkonnas) kui ka selles osalejate ärevust (vt teenistujate stressi kohta lisa 1). Eesmärkide ebaselgus oli väljakutse ka õigusosakondadele, kes pidid seaduste muutmiseks muudatusi põhjendavaid seletuskirju koostama (vt täpsemalt ptk 2.2), kuid tegid seda kohatises teadmatuses. Ankeetküsitluse tulemustest ilmneb samuti, et vaid 8% vastanud teenistujatele oli täiesti selge, millised on neid isiklikult ees ootavad muutused (46% jaoks osaliselt selged ning 44% jaoks ebaselged).

Kuigi eesmärkide selgust ja läbiviimise korraldust saab ning osaliselt ongi ümberkorraldamise raames täiendavalt adresseeritud, võib algne ebaselgus omada nt spetsialisti tasandi jaoks oluliselt kauakestvamalt mõju kui tippjuhid eeldavad või ise arvavad (nt ühe tippjuhi tõdemus, et „pole sellele juba mitu kuud mõelnud“). Ankeetküsitluse tulemused viitavadki, et spetsialisti tasandi teenistujate suhtumine on ajaperioodil aprillist detsembrini 2023 muutunud pigem negatiivsemaks kui positiivsemaks. Taoline muutuse läbiviimise korraldus sarnaneb Buono & Kerber (2010) mudelis juhendatud muutuse mudelile (*guided change*), kus protsessi korrastatuse määr varieerub (iseseisev lahenduste otsimine, improviseerimine, *ad hoc* ja iseorganiseeruv koostöö). Samas võib taoline muutuse läbiviimine riigi valitsemise jaoks olla üpris riskantne (vt täpsemalt tabel 3 ptk-s 4.2.1): Eesti näitel võivad sellisteks riskideks olla ootuste mitterealiseerumine, sisuvaldkondade mitte tööle hakkamine või valdkondadevaheliste seoste loomata jäämine, teenistujate omavahelise koostöö või koostötamise mittetoimine, aga ka vastuseisu tekkimine.

Oluline on silmas pidada, et uuringus küsitletud teenistujad eeldavad austust enda töö ja rolli suhtes, mis väljenduks muuhulgas nende töö sisu ja korraldust puudutavate eesmärkide selge sisulise selgitamisena. Intervjuudes ja fookusgruppides avaldasid mõned erineva taseme juhid ja muudatuste koordineerijad (sh ministeeriumites) seisukohta, et eesmärkide põhjalikum selgitamine ei ole liiga oluline, sest otsus on juba tehtud ja ei kuulu nagunii ümber vaatamisele; seega pole arutelu eesmärgi üle justkui enam mõttekas ning

raiskaks niigi nappi ajaressurssi ja energiat, mida oleks õigem panustada muudatuse jõustamisse. Ühes intervjuus toodi näiteks välja (keskastme juht), et vastava ministriumu kantsler on tulevikku suunatud mõtteviisiga ja tasub tema järgi joonduda. Hierarhia kõigis astmetes on teenistujaid, kellele selline lähenemine – keskenduda kõrgemalt laekunud juhise ellu viimisele võimalikult tõhusalt ja eesmärkidesse süvenemata – sobib, aga nii ankeetküsitluse tulemused kui ka intervjuudes ning fookusgruppides kõlanud arvamused näitavad, et sellised teenistujad ei ole Eesti avalikus teenistuses enamuses:

Nad töötavadki mõttega. Tõesti loovad Eesti riigis poliitika. Kui sellisele inimesele ütled, et *tehtagu* sellest kuupäevast nii ja ei põhjendata, siis see on arusaamatu ja tekitab trotsi. Nad saavad aru, et ei ole midagi parata. Aga inimestel oleks muutusega leppimine lihtsam selge sõnumiga.

Kokkuvõtlikult, juhtiva motivatsiooniteoreetiku Frederick Herzbergi järgi on eesmärkide mõistmine ülioluline tegur töötaja motivatsiooni juures, ning kaasamine ja hea juhtimiskultuur kuuluvad koos õiglase tasuga nn hügieenifaktorite alla, mis peavad olema korras, et motivatsiooni saaks üldse tekitama hakata (Herzberg 1966). Samuti on teada, et kollektiivi vastuseisu ümberkorralduste läbiviimisele on võimalik vähendada töötajate teadlikkuse parandamise ja kaasamisega (Ford 2009). Neist põhimõtetest lähtumine on oluline nii tulevaste ümberkorraldamiste juures, kuid neid on võimalik veel adresseerida ka praeguse ümberkorraldamise raames, kuna muutuse kinnistamine võtab üldjuhul aega 2-3 aastat (vt selle osas ptk 2.5 organisatsioonikultuuri osas).

Samuti ilmneb analüüsist, et oluline on kõigepealt alustada muutuse sisust (nt milliseid teenuseid, miks ja kellele pakutakse) ning alles sellele tuginedes kujundada struktuur. See on vastavuses Chandleri (1969) klassikalise soovitusena, et strateegia võimaldab kujundada struktuuri – ehk alles pärast strateegia (sh sisuliste eesmärkide) paika panemist organisatsiooni poolt saab kujundada kõige sobilikuma organisatsiooni struktuuri selle saavutamiseks.

2.3. Muutuse ajaraam ja tempo

Muutuse läbiviimise ajakava osas oli päris algfaasis ehk alates uue valitsuskoalitsiooni moodustamisest kuni aprilli keskpaigani laual kaks võimalust: kas viia muutus ellu mitmes etapis ehk valmistada 1. juuliks 2023 ette õigusaktide muudatused, luua uued struktuurid, eelarveplaanid, kuid teenistujad ümber kolida alates 1. jaanuarist 2024; või viia ellu mõlemad etapid 1. juuli tähtajaks (Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele 2023, ERR 2023a; intervjuud). Lõplik otsus tehti Vabariigi Valitsuse seadusega ning selles seati jõustamisajaks 1. juuli. Suures osas toimuski muutus kahes etapis ehk 1. juuliks vormistati teenistujate liikumine senistes rollides, ning struktuuride ja rollide ülevaatus hakkas toimuma pärast seda. Siiski ilmnevad intervjuudes kohati vastandlikud seisukohad selle osas, kelle poolt ja millistel kaalutustel otsustati lõplikult just selle läbiviimise ajakava kasuks (nt intervjuus ühe tippjuhiga tuuakse välja, et tugeva plaani kiirendamiseks tuli üksikute otsustajate vestlusest üksikute teenistujatega, kes olid varem sarnaseid muudatusi läbi teinud; ühes intervjuus öeldi aga, et keeruline kui mitte võimatu on „poliitikutele „ei“ öelda“ kui nad soovivad kiiret muutuse läbiviimist). Formaalselt tehti aga otsus juhtkomisjoni esimesel koosolekul koos kõigi seotud ministriumu kantslerite ja riigisekretäriaga.

Intervjuudest selgub, et põhjalikum eelanalüüsi ei kaasnenud ning valitud ajagraafiku ja tempo otsus põhines ühelt poolt murel, et pooleaastane ettevalmistusperiood võiks teenistujatele äkk-kolimisest veelgi valusamalt mõjuda ning nad võivad seetõttu rohkem kaaluda töölt lahkumist; kuid teisalt tuuakse valitud ajagraafiku põhjenduste juures välja ka argument, et pikema ajagraafiku puhul võinuks keegi (nt poliitikud) muudatuse osas ümber mõelda, või oleks seotud asutustes pikema ajaperioodi korral madalam produktiivsus või töötempo. Lisaks toodi intervjuudes tippjuhtidega välja ka põhjendused, et kiire elluviimine oli oluline poliitikute jaoks („See oli võib-olla ka valitsuse käivitamise alguseks oluline. Et saaks organisatsioonid korda kohe, mitte poole aasta pärast“).

Eesti riigisektori suuremahuliste reformide juhend (Rahandusministeerium 2018/2023) näeb ette, et ajakava määrab see, kui võrd palju on tehtud eelanalüüsi, milline on poliitiline surve ja kui palju on vaja sisse viia muudatusi õigusaktides. Juhendis tuuakse ühe näitena üheksa kuud väldanud keskkonnavaldkonna reform (2009), mis Keskkonnaameti hinnangul osutus ebamõistlikult lühikeseks, sest aega ei jagunud ei personaliküsimuste lahendamiseks ega tööprotsesside kaardistamiseks; lahenduseta

jäid ka osad reformi ajendanud probleemid (nt kaasaegse IT toe puudumine) (Rahandusministeerium 2023d).

Käesoleva ümberkorralduse käigus jäi eelanalüüs veelgi napimaks: otsusest esmase teostuseni oli kaks kuud.¹⁶ Taoline muutuse ajaraam peegeldab seega pigem praktilist otsustuskultuuri (või üldist poliitilist kultuuri), mitte niivõrd aga läbimõeldud otsustuskultuuri. Võime oletada, et kui muudatuse üheks tingimuseks oleks olnud ekspertide/teadlaste kaasamine eelanalüüsides juurde või selle käigus, oluks nii lühike ajaraam olnud suures osas teostamatu. Ümberkorralduse võimalike põhimõtete hulgast prioriseeriti kiirust ja tõhusust ning pigem jäeti tagaplaanile teadmispõhisus ja kaasamine.

Omaette küsimusi tekitab intervjueeritute hulgas senini, kui kaugel muudatuste ajaraamis praegu (november-detsember 2023) ollakse. Ministeeriumite juhtide vaates on muudatus ellu viidud, ühe intervjueeritud tippjuhi sõnusti juba ka unustatud. Ent teenistujad toovad mitmel puhul välja, et kuigi kohati püütakse muudatust analüüsida minevikuvormis, siis praktilise töökeskkonna mõttes tundub, „nagu oleks juba pool aastat kolitud“ ja see ei saagi läbi. Ühe peamise näitena tuuakse IT-valdkonna ebapiisav toimimine, mille puhul pole teada tähtaega, mis ajaks süsteemide ühtlustamine korda saab (vt täpsemalt ptk 2.5). Hoolimata eesmärgist viia muudatuse esimene etapp läbi kahe kuuga, mis oli muuhulgas kantud põhjendusest, et tööprotsessid kiiremini taastuksid, tunnetab oluline osa ametnikkonnast aprillist 2023 saati kestvat segadust ja peataolekut.

Lisaks ajakava lühidusele kritiseeriti muudatuse ajastamist suvele, mil on puhkuste periood. See tõi kaasa tõsiasi, et osad muudatuste elluviimise protsessis kesksed teenistujad ei saanud suunduda puhkusele, mis omakorda tõi mitmete intervjuude põhjal kaasa osade teenistujate läbipõlemise (vt lisaks ankeetküsitluse tulemusi Lisas 1, mis näitavad, et 70% vastajate hinnangul on protsess olnud kas väga või pigem stressirikas). Teiseks ei olnud suvel võimalik põhjalikult testida uusi (nt IT-) lahendusi, sest vastavad teenistujad olid puhkusel. Samuti lisas finantsosakondadele, aga ka teistele tööd juurde tõi, et ümberkorraldused toimusid eelarveaasta keskel, kuid selle osas ollakse arvamusel, 1. jaanuarist oluks see korraliku ettevalmistuse puhul olnud oluliselt sujuvam (vt täpsemalt ptk 3.3).

Eelnimetatud asjaoludest tulenevalt tekitas muutuste ajakava ja tempo ümberkorralduses osalenutes küsimusi, enamikes ka kriitikat, mis väljendub mh ka teistes siinse analüüsi alapeatükkides (vt nt ptk 3.1. personaliga seotud teemade osas). Hinnangud muutuse läbiviimise tempole ja ajakavale erinevad mõneta rollide kaupa ning võime need eristada kolmesena: 1) muutuse loojad ehk algatajad, 2) juhid ning 3) spetsialisti tasandi teenistujad.

Muutuse algatajad on siinse uuringu läbiviimise perioodil kiirema tempo otsusega rahul, uskudes, et nii on erinevad üksused sunnitud ka sisulised muutused kiiremini läbi viima. Nende hulka kuuluvad ennekõike Riigikantselei ning seotud ministeeriumite kantslerid (sh ümberkorraldamise järgselt lahkunud kantslerid); poliitikuid selle analüüsi raames ei intervjueritud.

Tippjuhtide ning keskastmejuhtide ehk siinse analüüsi puhul asestantslerite ning osakonnajuhtide, aga ka seotud riigi ametiasutuste juhtide hulgas oli samuti pigem rohkem neid, kes muutuse ajaraami ning läbiviimise tempot toetavad. Ilmnevad siiski selged erisused asutuste vahel: nii nagu erinevad eri asutuste tööstiilid ja tempod, erineb ka juhtide suhtumine muutuste kiirusesse. Oli intervjueritavaid, kes ütlesid, et on muutuse juba unustanud ja et ainult sellise hooga ongi neid mõistlik teha, kuid lisatakse ka, et lühike muutuste periood vähendab võimuvõitlust. Samas oli ka neid, kes väitsid, et konkreetses ministeeriumis ollakse harjunud kiirete otsuste ja tegutsemisega, nii et muudatuse tempos ei olnud nende jaoks midagi erilist. Ümberkorraldust nimetati liberaalseks ja progressiivseks muudatuseks, mille tempokal elluviimisel on vaja otsustavust. Ühe ministeeriumi vaates peeti ümberkorralduse algust koguni liiga aeglaselt ja lohisevaks ning otsustati oma asutuse sees protsesse kiirendada.

Teisalt on ministeeriumeid, mille töötempo on rahulikum ja otsustusprotsessid aeglasemad. Seal osutus muudatuse kiirus ka juhtide tasemel keeruliseks ja nii tehti nõutud ajakavas n-ö mehhaaniliselt vaid osa

¹⁶ Kohati, näiteks eelarve- ja finantsjuhtide näitel, oli algfaas siiski oluliselt kiirem: 2 nädala jooksul pidi teenused, inimesed, palgad-lähetuskulud arutama poolaasta ning järgmise aasta kaupa ning kandma riigieelarve muudatuse jaoks KAIS-i.

nähtavatest muutustest, mis tähendab, et ülejäänud protsesse seadistatakse ja sisuosa mõtestatakse jätkuvalt edasi. Kui osa ametnikkonnast liikus harjumuspärasest oluliselt erineva töötempoga ministeeriumisse, siis kaasnesid sellega lisaks muudatustega kohanemisele ka igapäevatöö tempode pörkumisega seotud lisapinged (vt selle kohta ka organisatsioonikultuuri ptk 3.5). Positiivsena võib näha, et mingil määral ollakse sunnitud nüüd töötemposid ja -stiile ühtlustama.

Spetsialisti tasandi teenistujate tasemel on valdavalt väga suur rahulolematuse muutuste tempoga. Selle võtab hästi kokku ühe vastaja poolt ankeetküsitluse vabade vastuste osas jäetud kommentaar, et "ümberkorraldused on reeglina arusaadavad, kuid seekordsete kiirus ja rabeledus olid enneolematud". Samas kritiseerisid paljud vastajad, et nendeni ei jõudnud sõnastatud ajaraam ja muudatuseks vajalike tegevuste kirjeldus protsesside lõikes. Samuti, kui töötajatelt nõuda ebatavalise intensiivsusega pingutust nt töötempo või –koormuse osas, siis tekib neil ootus, et seda kompenseeritakse ja et tööandja vastab proportsionaalselt samaga – antud juhul oli probleeme aga mõlemaga. Näiteks toodi välja – nii intervjuudes kui ka ankeetküsitluse avatud vastustes (vt Lisa 1) –, et "unustatud on igasugune piir töö- ja puhkeajal", teisalt mainiti mitmes intervjuus, et taolises „ebanormaalselt suureks kasvanud“ koormust ei kompenseeritud (ennekõike puudutas see IT-valdkonna teemasid, kuid koormus kasvas olulisel määral ka õigus- ja rahandusvaldkonnas). Osades valdkondades (nt IT) ressurss ületundide jaoks siiski eraldati. Mitmed teenistujad toovad välja, et ajakava on olnud pidevas muutumises, tähtajad "muutusid päeva jooksul mitu korda", muudatus oli "kiire, jooksujalu, aega ei antud enda kokku pakkimiseks", või tõdeti, et "teadsime, et peame kolima, aga tegevuse tähtaeg nihkus pidevalt ettepoole, kuni lõpuks anti kaks-kolm päeva ette teada, et sel kuupäeval tuleb arvuti kolimiseks kontorisse tuua ja siis viiakse laudad minema".

Ka teaduskirjanduses kirjeldatakse sarnaseid olukordi, kus erinevad ametipositsioonid erinevad oma suhtumises muutusesse. Näiteks toovad Gfrerer jt (2021) välja, analüüsides organisatsiooni digitaliseerimisega seotud muutust, et kõrgema taseme juhid ei pea innovatsioonibarjääre nii suurteks kui teiste tasandite juhid: tippjuhtide hinnang organisatsiooni digitaliseerimisega seotud valmisolekule ja muutustele oli kõige kõrgem, ning võrreldes keskastme- ja esmatasandi juhtide valmisolekut, oli esmatasandi juhtide valmisolek kõige väiksem.¹⁷ Seega paigutub ka ministeeriumite ümberkorraldamine sarnasesse raamistikku, kus joonistuvad välja selged erisused erinevate ametipositsioonid, juhtimistasandite või rollide vahel. Suure tõenäosusega on sellised erinevused enamasti vältimatud, kuid nagu Gfrerer välja toob, on taolist ebaühtlust juhtimistasandite vahel võimalik ühtlustada ja organisatsiooni liikmete valmisolekut muutustele suurendada selliselt, kui inimesed tunnevad, et nad saavad hakkama ning kui nad näevad, et võivad oma organisatsioonile toetuda (st näevad, et organisatsioon neid selles toetab).

2.4. Kommunikatsioon

Ümberkorraldamise kommunikatsiooni saab jagada kolme tasandi vahel:

1. Ministeeriumite sisekommunikatsioon,
2. Riigiasutuste vaheline kommunikatsioon, ning
3. Välis- ehk meediakommunikatsioon.

Sisekommunikatsioon. Mitmete intervjuueeritavate sõnul on sisekommunikatsiooni üks ülesandeid ümberkorraldamise ajal olnud inimeste hirmude maandamine. Suur osa teenistujatest ei saanud ümberkorraldamise eesmärgist aru ning muretsesid oma töö pärast – nii töö sisu muutuse kui ka võimaliku töökoha kaotuse pärast.

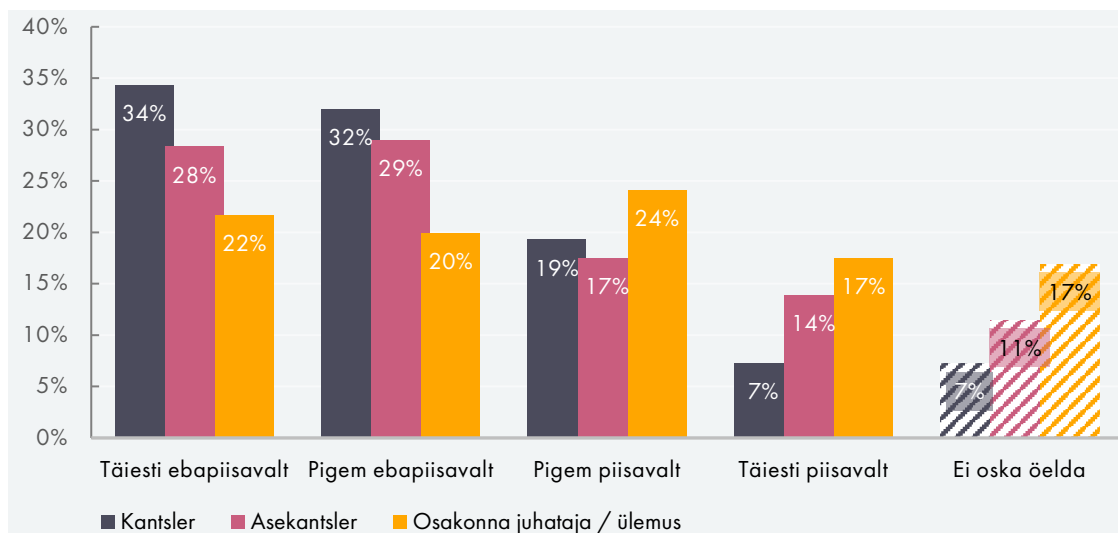
Osalt sisekommunikatsioon toimus ning ministeeriumid kasutasid harjumuspäraseid informatsiooni edastamise viise ja kanaleid: infokirjad, siseveebi materjalid, rahuoluküsitlused (Riigikantselei tellimusel),

¹⁷ Gfrerer jt (2021) toovad ka välja, et taolist ebaühtlust juhtimistasandite vahel on võimalik ühtlustada ja organisatsiooni liikmete valmisolekut muutustele suurendada selliselt, kui inimesed tunnevad, et nad saavad hakkama, kuna nad võivad oma organisatsioonile toetuda (st nad näevad, et organisatsioon kui tervik neid selles toetab).

(video)pöördumised, *online* või *offline* koosolekud, kohtumised juhtkonnaga, sh kantsleriga jm. Samuti selgitasid ministeeriumid oma allasutustele ja koostööpartneritele ümberkorraldamist avalikel üritustel, kasutades selleks üldisi poliitilisi sõnumeid ja sõnavara, nagu näiteks „parem koostöö“ „Vabariigi Valitsuse otsus“ jm. Korraldati kohtumisi ka valitsemisala allasutuste ja koostööpartneritega. Mõne intervjuueritu sõnul kulus siiski palju aega selle peale, et uuendada kõiki koostöökontakte, mis olid seotud varasema ministeeriumi nime ja/või koostöövõrgustikuga.

Teisalt tuuakse intervjuudes välja, et sisekommunikatsioon jäi kohati puudulikuks. Ühe näitena tuuakse kommunikatsiooni ajastus: konkreetsetest infokanalitest või -viisidest oli isegi olulisem asjaolu, et kommunikatsiooni on suvel väga keeruline korraldada, kuna teenistujad, sh juhtkond, on puhkusel. Teisalt tuuakse ühe kitsaskohana välja asjaolu, et ümberkorraldamisega seotult pidi iga ministeerium sisekommunikatsiooni korraldama oma nägemuse järgi ning paljuski sõltus ministeeriumi juhtkonnast, mida ja kuidas peaks kommunikeerima: „Kommunikatsioon sõltub juhi nägemusest. Minul ei ole õigust teha kantsleri nimel pöördumisi. Kui ei taheta infokirju kaks korda nädalas, siis ei teegi“.

Ka ankeetküsitluse tulemused näitavad (vt joonis 6 ja pikemalt ankeetküsitluse tulemusi Lisas 1), et teenistujad ootasid kantsleritelt ja asestantsitelt paremat kommunikatsiooni: nii hindab kantsleri ja aseantsleri poolset kommunikatsiooni nende suunal ebapiisavaks üle poolte vastanutest: täiesti ebapiisavaks vastavalt 34% ja 28% vastanutest ning pigem ebapiisavaks vastavalt 32% ja 29% vastanutest.



Joonis 6. Vastused küsimusele „Kuivõrd piisavalt kommunikeeriti Teile ümberkorraldamise eesmärgi?“.

Ümberkorraldamisel tekkisid seega erinevad ning nõ juhi näoga sisekommunikatsiooni praktikad. Intervjuudele tuginedes võime need jagada tinglikult proaktiivseteks ja reaktiivseteks praktikateks.

Proaktiivsete praktikate olulisemaid märksõnu oli „informeerida osapooli pidevalt ning nii palju, kui on võimalik“ või „informatsiooni ei saa olla kunagi liiga palju“. Näiteks: teenistujaid teavitati, et selle kuupäeva seisuga ei ole juhtkonnal uut informatsiooni, või kui uut informatsiooni ei olnud pikka aega tulnud, siis otsiti ise julgustavaid sõnumeid, mida teenistujatega jagada. Kui uued detailid selgusid, uuendati ka informatsiooni ning teavitati teenistujaid esimesel võimalusel. Proaktiivsuse sekka saame intervjuude põhjal liigitada ka juhtkonna avatuse, informeerimise regulaarsuse ja teenistujate kaasamise (kaasamise informatsiooni edastamise ning rääkimise ja/või ärakuulamise mõttes). **Taoline proaktiivsus tekitas sisekommunikatsioonile hea struktuuri ning selliselt korraldatuna aitas toetada tööprotsesside sujuvust, sest inimesed teadsid, mis toimub.**

Üldistavalt võib öelda, et paremas olukorras olid ministeeriumid, kes (ainult) andsid enda teenistujaid ära (nn saatvad ministeeriumid). Need ministeeriumid on juba varasemalt kaalunud mõne poliitikavaldkonna üleandmist teistele ministeeriumitele, mistõttu olid nii tippjuhtkond kui ka madalamad juhtimistasandid suutelised korraldama kommunikatsiooni sujuvamalt ja paremini.

Vastuvõtivate organisatsioonide intervjuudes toodi välja oluliselt rohkem muresid. Ent ka neis esines kommunikatsiooni osas häid näiteid: kantsleri poolne uue info edastamine asekanterite ja töötajatele, iganädalane infotund Teams-is kõikidele teenistujatel, infokirjad, või personalijuhi eestvedamisel jooksvalt laekuva infoga kirjade edastamine.

Reaktiivsete praktikate peamine märksõna on informatsiooni ebapiisav liikumine ülevalt alla. Kuigi osalt võib selle põhjuseks olla asjaolu, et ka juhtkonnal ei pruukinud alati olla piisavat asjakohast informatsiooni, viitab see samas sellele, et sisekommunikatsiooni ei suudetud korraldada juba tippjuhtkonna tasandil (vt ka eelnevat joonist 8). Intervjuudes ilmnenu reaktiivsete praktikate puhul oli üheks tunnuseks laialt kasutatavate baaspraktikate (nt kommunikatsiooniplaanide) puudumine või nende ebatäielik rakendamine; samuti ka nõ käigupealt sõnumite loomine ja selgitamine. Mitmetel juhtudel toodi välja, et ühtseid sõnumeid ei olnud kõikides asjaoludes kokku lepitud (nt muutuse läbiviimise, struktuurimuutuste või organisatsiooni muutuse enda osas).

Puuduliku sisekommunikatsiooni all kannatas ümberkorralduse sujuvus. Informatsiooni ümberkorraldamise kohta otsiti (sh juhtide tasandil) kõikjal, kust võimalik: “kööginurga vestlustest”, “teiste ministriumite koosolekutelt”, “Exceli tabelitest” jm. Ühe intervjuueeritava sõnutsi oli see justkui „pusletükkide üleskorjamine ja kokkupanek” – ümberkorraldamisega seotud informatsioon (üleandmise protseduur, eelarve, tööülesanded, vastutajad jpm) oli killustatud, seda pidi sageli ise mõtestama ja juhtkonnaga valideerima. See nõudis osapooltelt väga palju aega lisaks põhitööle. Samuti ilmnis intervjuudest, et infopuuduse olukorras tõlgendasid teenistujad ümberkorraldamist enda nägemuse järgi, mis aga võimendas ebatäpset ja ebaselget informatsiooni (oletused, kuulujutud jm). Teisisõnu tekitas informatsiooni ebapiisavus või ebaselgus ahelreaktsiooni, kus infot pidi ise korjama, seejärel seda ise mõtestama ning seejärel veel täiendavalt üle valideerima.

Ministriumite vaheline kommunikatsioon. Ministriumite vaheline kommunikatsiooniahel – ministrid, kantslerid, asekanterid, juhid ja teenistujad – ei töötanud hästi, ehkki ümberkorralduse alguses hindasid mõned intervjuueeritavad heaks praktikaks enda ministri tähelepanu ümberkorraldamisele (muutusega seotud sõnavõtt või sõnavõttud ministriumite teenistujatele). Siiski kasvas läbimõtle mata kommunikatsiooni tulemusena informatsiooni killustatus ja ebaselgus. Mõneti aitasid seda lahendada valdkondlikud töörühmad, mis funktsioneerisid erinevalt. Mõni (nt personalijuhtide töörühm, vt ptk 2.1) oli tugev, mõned teised jällegi mitte. Täiendavalt tuuakse välja, et kommunikatsiooni toetas ka ühisministriumis töötamine, sest see võimaldas vahetult suhelda teiste ümberkorraldamise osapooltega.

Olulise probleemina tõid mitmed intervjuueeritud välja, et paljud teenistujad, sh mõned intervjuueeritud osakonnajuhid, said ümberkorraldamisest esimest korda teada meediast. Enamike intervjuueeritute sõnul oodati Riigikantseleilt head ülevaadet ja kogu vajalikku informatsiooni ümberkorraldamisest, et protsessi koordineerida ning ministriumite teenistujate ja riigi ametiasutuste töötajatele küsimustele vastuseid anda. Kuid kui kantslerite tasandil oli küllaltki hea ettekujutus kogu protsessi eesmärgist, siis sealt allapoole oli palju ebamäärasust nii eesmärgi mõistmises kui ka info liikumises, sh kommunikatsioonijuhtide tasandil:

|| Kõige selgem sõnum oli see, et „valitsus otsustas“. [Kuid] sisulist põhjendust soovisid paljud.

|| Ma ütleks, et see käivitus liiga hilja, niisugune regulaarne infovahetus. Jah, kommunikatsioonis on see, et sa alati tahaksid paremini kursis olla, mitte lugeda lehest. [Kuid] kas oli raske öelda päev ette, et kuule, homme läheb riigisekretär televisiooni?

Intervjuudes tunti puudust ka kesksest kommunikatsiooniga tegelevast töörühmast näiteks Riigikantselei juures, et operatiivsemalt kommunikeerida ümberkorralduse eesmärgi ministriumite tasandil.

Välis- ehk meediakommunikatsioon. Kuigi ümberkorraldamise vastu tundis huvi ka meedia, ei kiirustanud ministriumid ebaselges olukorras ümberkorraldust oma poliitikavaldkonnas proaktiivselt kommunikeerima. Seda enam, et riiklikul tasandil vastutas ümberkorraldamise üldkommunikatsiooni eest Riigikantselei. Riigikantselei tegi meediabriifi ning riigisekretär andis intervjuu pärast seda, kui ümberkorraldamise ajakava oli koos selgitustega kinnitatud. Arvestades ümberkorraldamise ebasoodsat ajastust – sotsiaalmajanduslikku konteksti ja avaliku sektori kärpeid –, osutus kommunikatsiooni

ajastamise ja sisustamise juures kaalukaks argument, et poliitiliselt ei ole turvaline avalikkusele öelda, et ümberkorraldamine võib suurendada riigi kulusid, teadmata nende reaalselt lõplikku maksumust. Ühe intervjuueritu sõnusti esitati sellest tulenevalt meedias sõnum, et „ümberkorraldamine ei maksa riigile midagi“.¹⁸ See tekitas aga probleeme mõne ministeeriumi kommunikatsioonis, sest eelnimetatud väidet oli vaja hakata hiljem ümber lükkama:

|| Riigisekretär läks televisiooni ja ütles väikese lause, kuidas ümberkorraldamine maksmata läheb. Umbes nii, et kõik on väga hästi ja raha üldse ei kulu. See pani meie kommunikatsioonile alustala, mida sa pidid hakkama ümber lükkama. See tuli halva üllatusena.¹⁹

Intervjuudest johtub, et ministeeriumid suhtuvad ajakirjandusse ettevaatusega – mitte ainult ümberkorraldamise raames, vaid laiemalt ja juba pikemat aega. Samuti esines intervjuudes seisukoht (sh tippjuhtide tasandil, aga ka fookusgrupi arutelus mõne osakonnajuhatajaga), et ajakirjanikud võivad, kohati tahtlikult, fakte valesti tõlgendada, või ei suudeta neid fakte riigiasutuste endi poolt piisavalt selgelt kommunikeerida, et ajakirjanikud neist üheselt aru saaksid. Ühe näitena meedia poolsest valetõlgendusest tuuakse välja olukord, kus meedias jäi kõlama väide, et ümberkorraldamise tulemusena kaob kaks ministeeriumit ära:

|| Kui ma meenutan algset kommunikatsiooni, siis jäi kõlama see, et nüüd kaks ministeeriumit ümberkorralduste tulemusel kaob ära. Läks seal tõlkes midagi ajakirjanduses kaduma. Tegelikult koalitsioonipartnerid otsustasid, et kaks ministriportfelli kaob ära. Need on väga erinevad asjad.

Tõenäosus informatsiooni valetõlgenduseks – nii meedias, aga ka riigiasutuste sees ja vahel –, on eriti suur juhul, kui ministeeriumitel ei ole piisavalt informatsiooni ümberkorraldamisest, ning peamine koordineerija ei planeeri ega korralda kommunikatsiooni kvaliteetselt. Nii ei olnud ka ümberkorraldatud poliitikavaldkondades alati selge, kes-millise valdkonna muudatusi peab kommunikeerima.

Kokkuvõtlikult, kommunikatsiooniväljakutsed esinesid kõikidel kommunikatsioonitasanditel: nii ümberkorraldamise laiem kui ka sisuline eesmärk jäi osadele muutuses osalejatele ebaselgeks, ei saadud aru, mis selle tulemusena muutub, ning isegi kui informatsioon oli olemas, siis seda ei kommunikeeritud (edastatud, jagatud) piisavalt hästi. Hea praktikana rakendas mõni ministeerium proaktiivset kommunikatsiooni, toetades sellega ümberkorraldamise sujuvust.

Antud juhul on peamine õppetund asjaolu, et ümberkorraldust oleks olnud vaja paremini kommunikeerida kõikidel tasanditel, arvestades osapoolte nii üldist kui ka spetsiifilist informatsioonivajadust. Samuti oodati oluliselt paremat sisekommunikatsiooni ka ministeeriumite tippjuhtkondadelt. Riigikantseleilt oodati oluliselt paremal tasemel ministeeriumite vahelist ja väliskommunikatsiooni.

2.5. Organisatsiooni- ja halduskultuur

Muutuste käigus, ning ennekõike selliste muutuste juures, kus toimub organisatsioonide ühinemine ja ülevõtmine (ingl. *merger and acquisition*), on juba varasemast teaduskirjandusest teada, et erinevate organisatsioonikultuuride kokku toomisel ilmnevad mitmeid väljakutsed (vt nt Cooper ja Finkelstein 2023, Klok 2022, Galpin 2021). Ennekõike tuleb silmas pidada, et organisatsioonide ühinemise puhul ei ole sageli tegemist mitte erinevate olemasolevate organisatsioonide kultuuride liitmisega ($A+B=AB$), vaid sageli täiesti *uue* organisatsiooni kultuuri loomisega ($A+B=C$), mis on tihti ka tõhusam ja mõjusam viis uusi eesmärke saavutada.

¹⁸ Arvestades ümberkorralduste ühte pikemaajalist eesmärki hoida kokku kulusid ja tõhustada avaliku teenistuse toimimist, oli Riigikantseleil kulude vaates pigem lähenemine, et ei keskenduta ainult lühiajalisele ümberkorralduste elluviimise kuludele, vaid eesmärgiks oli saavutada pikaajaline sääst, nt enamike ministeeriumite paiknemise kaudu ühishoones.

¹⁹ Siin tuleb silmas pidada ka seda, kuidas Riigisekretäri sõnu või sõnumit meedias ministeeriumite kommunikatsiooniosakondade teenistujate poolt tajuti. Riigisekretäri sõnas meedias, et „*Praeguseks pole prognoositud, kui palju ümberkorraldused maksmata lähevad. Ümberkorraldustega kaasnevad kulud ilmnevad töö käigus, aga inimeste üleviimine teistele ametikohtadele mingit tobutut suurt summat kaasa ei too*“ (ERR 2023).

Intervjuudes tõlgendatakse organisatsioonikultuuri ennekõike kui ühtekuuluvustunnet ja ühist identiteeti ning tööpraktikaid.²⁰ Kuigi korduvalt nimetatakse lähenemisi, kuidas uues organisatsioonis ühtekuuluvustunnet on püütud ja püütakse tõsta – näiteks ühisüritused, ühine inforuum, teenistujate kaasamine, töötasude ühtlustamine, uute organisatsiooniväärtuste loomine jm –, ei selgu siiski pea ühestki intervjuust, kas ja kuidas neid tegevusi ja meetodeid on plaanitud või plaanitakse süsteemselt rakendada. Intervjuudest ilmnebki, et enamasti käsitletakse ümberkorraldamise ja asutuste ühinemise kontekstis tekkivat organisatsioonikultuuri just liitmise võtmes (AB), mitte nii väga uue organisatsioonikultuuri loomise võtmes (C). Vaid ühes intervjuus tuuakse selgelt välja, et plaanis on luua täiesti uus organisatsioonikultuur:

Me oleme kokku leppinud, et ei ehita oma organisatsiooni üles mõne ministeeriumi baasilt. Me oleme uus organisatsioon. Hakkame nullist peale.

Ühe peamise organisatsioonikultuurilise väljakutsena ilmnevad intervjuudest ja ankeetküsitlusest ministeeriumite erinevad **tööpraktikad**. Need on kohad, kus me näeme, et ümberkorraldamises osalenud teenistujatel on olnud enim probleeme, küsimusi (sh ebaselgust, mis ja kuidas nendega toimuma hakkab) või muresid, kuidas ennast taoliste praktikatega parimal võimalikul moel kohandada:

Me oleme harjunud, et saadad meili küsimusega ja tuleb üsna kiiresti vastus. Siin on vastupidi. Eriti esimesed kuud. Praegu vastus tuleb siis, kui pannakse kirjavahetusse ülemus. Enamasti saime vastuse, et ärge kiirustage, aega on küll!

Peamised ilmnunud erinevused tööpraktikates saame jaotada paarideks: formaliseeritud vs vähem reglementeeritud töökord, töövorm (kaugtöö soosimine vs kontoris töötamine), tulemustasu kvantitatiivne vs kvalitatiivne arvutamine,²¹ hierarhiline vs vähem hierarhiline juhtimisstiil, aga ka nt ühisüritused või sotsiaalne tegevus (nt üritused või tegevused, mis on suunatud lastega peredele vs üritused või tegevused mis sobivad pigem või ainult täiskasvanutele).

Teine ümberkorraldamisega seotud organisatsioonikultuuriline väljakutse seondub asutuste ja teenistujate **identiteediga**. Intervjuud ning ankeetküsitluse vabad vastused näitavad, et teenistujatel on tugev ministeeriumi-, ametipositsiooni ja poliitikavaldkonnapõhine identiteet.²² Seda väljendavad mõisted ja sõnakasutus, kuidas ministeeriumite teenistujad üksteist tajuvad ja defineerivad: „vaesemad vs rikkamad“, „kampsikud ja rahamehed“ või „aeglased ja kiired“.

Muutuste juures on identiteet ja ka sellega kaasas käivad stereotüübid olulised, kuna võivad mõjutada teenistujate suhtumist üksteisesse (nt kuidas toimub muutuse esimestes etappides üksteisega arvestamine, koostöö, abivalmidus jm). Ühe intervjuueeritu sõnusti tekivadki töötajate (omavahelised) konfliktid sageli siis, kui muutuses osalenud teenistuja lähtub (kitsalt) oma varasema asutuse vaatest:

Kui inimene identifitseerib end oma asutusega tugevalt ja teda liigutatakse teise ministeeriumisse, siis [võib see tekitada konflikte, kuid] inimene peaks teadma, et ta töötab riigi heaks, mitte kindla valdkonna [või ministeeriumi] heaks.

Mõned intervjuueeritavad tõdevad, et organisatsioonikultuur muutub aeglaselt, mida kinnitab ka varasem teaduskirjandus. Siinse analüüsi raames kogutud andmete põhjal ei ole võimalik öelda, kas ja kui kiiresti ümberkorraldatud ministeeriumid enda uued organisatsioonikultuurid loovad. Teaduskirjandusele toetudes võime ennustada, et see võib aega võtta ligikaudu kaks kuni kolm aastat, kuid selle tempo sõltub paljudest teguritest (Buono jt 2003; Andrews jt 2008, Savović & Babić 2021): varasema organisatsiooni kultuuri kvaliteet, organisatsiooni suurus (väiksemates organisatsioonides luuakse uus kultuur kiiremini)

²⁰ Teaduskirjanduses nimetatakse veel mitmeid teisigi organisatsioonikultuure komponente, mida intervjuueeritavad siin küll eraldi ei maini, kuid mida tasub edaspidi täiendavalt uurida ka ümberkorraldamise kontekstis: väärtused ja normid, rituaalid, töökonfliktide lahendamise viisid, riskivõtmine ja innovatsioon, võimusuhted jpm (vt nt Cameron ja Quinn 2006; Denison 1990).

²¹ Kvantitatiivse lähenemise puhul võrreldakse üksnes plaanitud ja teostatud tegevusi (teostatud või teostamata), mille põhjal arvutatakse tulemustasu. Kvalitatiivse lähenemise puhul on oluliseks hindamiskriteeriumiks (lisaks plaanitud ja teostatud tegevustele) juhi hinnang teenistuja töö kvaliteedile, algatusvõimele jms.

²² Seda väidet toetab ka valminud kvantitatiivne uuring rollidest ja hoiakutest avalikus teenistuses (vt Rentel 2023).

ning ühinemise ja liitumise viis, uue organisatsiooni kultuuri loomise praktikad ning nende loomise kiirus, organisatsioonide kultuuride vastastikused koosmõjud jm. Teisisõnu sõltub ühise või uue kultuuri loomine muutustesse siirdunud organisatsioonide kultuuridest ning sellest, millisesse suhtesse nad uue kultuuriga asuvad. Arvestades asjaolu, et ümberkorraldamine on olnud üks suurimaid struktureid muutusi Eesti riigisektoris, mille käigus on kohtunud erinevad organisatsioonikultuurid, ei ole välistatud, et ministriumitel kulubki kaks kuni kolm aastat, et luua uued ja sisemist ühtsust tagavad kultuurid. Teisisõnu võib muutuse protseduuriline korraldus saada läbi kahe või kuue kuuga, sh võivad kiiremini paika saada töökorralduslikud protsessid, kuid lõplik muutuse kinnistamine võtab suure tõenäosusega aega oluliselt rohkem.

Ühe täiendava teemana tõstati intervjuude käigus küsimus sellest, kas tulevaste ümberkorraldamiste paremaks toetamiseks võiks Eesti riigiasutustel ehk Eesti avalikus sektoris laiemalt olla **ühtsem või ühtlasem halduskultuur**. Osati arvatakse, et see on pigem ebarealistlik eesmärk, kuna erinevused on paratamatud ja loomulikud. Teisalt tuuakse välja, et ühtse halduskultuuri loomist on seni proovitud toetada Ametniku Eetikakoodeksiga (Ametnikueetika Nõukogu 2015), mis kehtib kõikidele ministriumite teenistujatele ja on soovituslik lepingulistele töötajatele sõltumata nende ametist või poliitikavaldkonnast. Laiemas vaates on see küsimus Eesti avalikust teenistusest ehk kas avalik teenistuja peaks töötama kindla ministriumi heaks või kogu riigi heaks (olles nõ universaalne teenistuja, keda on mh lihtsam liigutada erinevate sisuvaldkondade vahel)?

Intervjuudes esinevad selle osas kahetised arvamused ning ühtset läbivat seisukohta, ennekõike just tippjuhtide vaates, ei ole – osad toetavad tänast valdkonnapõhist juhtimist („[...] teenistujatele ja juhtidele on vaja spetsiifilisi teadmisi. Muidu jäävadki vestlused alati väga pinnapealseks ja tehnilisi küsimusi ei saa arutada“), teised toetavad tugevamat poliitikavaldkondade horisontaalset juhtimist. Intervjuudes tuuakse aga välja asjaolu, et teenistujate töötamine eelkõige oma ametipositsioonis kindla ministriumi ja selle poliitikavaldkonna heaks ei ole väga hästi toetanud uute horisontaalsete poliitikavaldkondade loomist.

Lisaks ilmneb intervjuudes, et ümberkorraldamine on eelistanud (st läbiviimine on toetanud) kindlat tüüpi väärtusi nagu näiteks kiirus, kohanemine ja paindlikkus. Kuid need teenistujad, kelle töö on varasemalt olnud seotud teistsugusemate põhiväärtustega nagu näiteks stabiilsus, püsivus, järjepidevus või põhjalik kontroll, võivad jääda suure tõenäosusega ümberkorraldamise tõttu keerulisemasse olukorda. Seega on vajalik edaspidi uurida, kas taolised teenistujad võivad suurema tõenäosusega lahkuda, ning kui jah, siis miks (vt ka ptk 2.1 kirjeldatud personalijuhtimise väljakutsed).²³

Kokkuvõttes, ümberkorraldamine on näidanud, kuidas erinevad ühtekuuluvustunded, identiteet ja töötamise kultuurid võivad eri ministriumite, sh riigi ametiasutuste, vahel põrkuda. Intervjuude põhjal näeme, et see avaldab otsust mõju nii ministriumite igapäevasele tööle, kuid selle kaudu laiemalt ka uutele poliitikavaldkondadele. Ministriumid ei ole leidnud veel süsteemseid lahendusi, kuidas organisatsioonikultuuri parimal võimaliku moel ning pikemas vaates arendada. Teaduskirjandusele toetudes võime öelda, et edukas ministriumite liitmine või lahutamine on võimalik ennekõike ja alles siis, kui erinevatest kultuuridest moodustub *uus* kultuur (Buono & Kerber 2010).

²³ Eraldi tasub välja tuua, et mitmed intervjuueritustest arvasid, et oluline on teha sihikindlat tööd riigiteenistuja identiteedi tugevdamiseks. Avalik teenistuja peaks tundma end eeskätt riigi teenistujana, mitte niiväga siduma ennast tugevalt ühe kindla organisatsiooniga – mõnede riigiasutuste puhul on praegu asutuse ja selle asukoha identiteet tugevam kui riigiteenistuja identiteet. Põhjalikult seda teemat me analüüsis ei käsitlenud, kuid see ilmnes külgneva seotud teemana mitmetes intervjuudes.

3. Valdkondade sisesed väljakutsed

Lisaks laiematele, horisontaalsele teemadele, ilmnes andmekogumise käigus ka viis olulisimat tugi- või nn funktsionaalset valdkonda oma spetsiifiliste lahenduste ja väljakutsetega: personal, õigus ja seadusandlus, rahandus ja finants, strateegiline planeerimine ning IT-tugisüsteemid. Järgnevalt kirjeldatakse, kuidas ümberkorraldamine neid valdkondi mõjutab, mida valdkondade juhid nende sees muutuse juhtimiseks tegid ning milliste valdkonnaspetsiifiliste probleemidega silmitsi seisti. Väljakutsed esinevad nii saatvate ja vastuvõtivate ministereeriumite lõikes, kuid omaette väljakutsed ilmnesid ka ümberkorraldusest puudutatud riigi ametiasutustel. Sarnaselt eelmisele peatükile 2 tugineb ka selle peatüki sisu läbiviidud intervjuudel ning ankeetküsitluse tulemustel.

3.1. Personalijuhtimine ja teenistujate individuaalne kogemus

Personali seisukohalt ilmnesid intervjuudes ja ankeetküsitluses ennekõike kaks peamist teemat: **personalijuhtimise protsessi mõjutavad tegurid** ja üle viidud **teenistujate individuaalne kogemus**.

Personalijuhtimise üks ülesandeid ümberkorraldamise käigus on olnud tagada teenistujate liikumine ühest ministereeriumist või valitsemisalast teise. Intervjuudest ilmneb, et puudusid sisendid selle ülesande sujuvaks ja parimal võimalikul moel täitmiseks. Seda kahel peamisel põhjusel: 1) ebapiisav ettevalmistus ning 2) personalijuhtide suurenenud töökoormus.

Ebapiisav ettevalmistus puudutas nii protsessi üldist korraldust (nt oleks personali liigutamisele kaasa aidanud eelnev sisu- ja tugivaldkondade või eelarveosakondade protsesside korrastamine), aga ka täpse ülevaate puudumine üleviidavast personalist. Nii oli keeruline sageli muutuvast olukorras arvestust pidada, kes ja kuhu liigub, sh vormistada selleks käskkirju. Seda loodeti küll teha IT-lahendustega (vt täpsemalt ptk 2.5), kuid see ei taganud piisavalt sujuvat andmevahetust, nt palgaküsimuste puhul võimalust minna tagasi teenistujaga seotud originaaldokumentide ja lepingu muutmise lisade juurde. Samuti tekitas segadust asjaolu, et uude ministereeriumisse üleviimisel otsustati säilitada teenistuja vana personaalne kood, mitte ei määratud neile uut koodi nagu on olnud tavaks varasemate liikumiste puhul. Sama koodiga teenistujate puhul tekitas aga omakorda segadust nt asjaolu, et arenguevestlused jäid kahe ministereeriumi infosüsteemi.²⁴

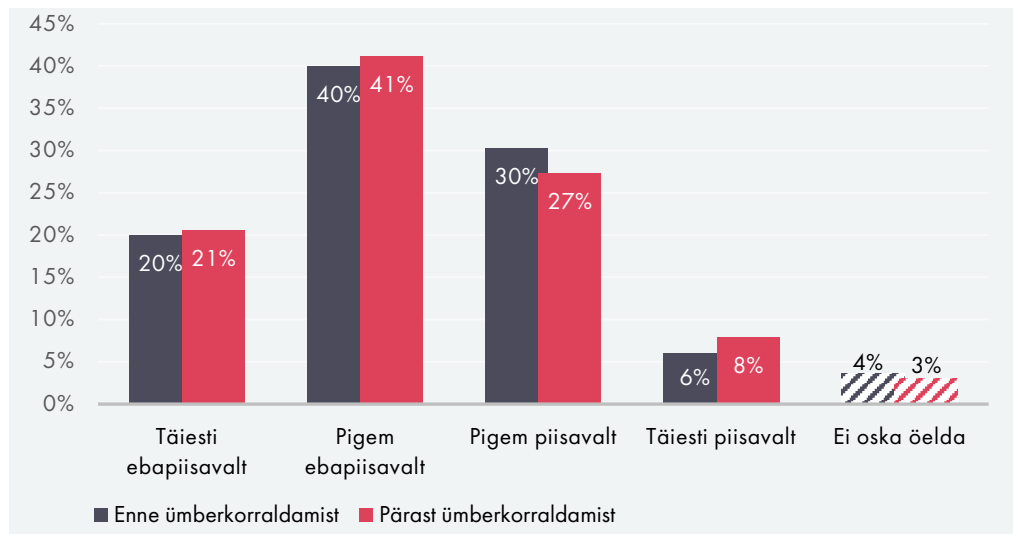
Nagu teistelgi ümberkorraldamisega tegelenud keskastmejuhtidel, **suurenes personalijuhtide töökoormus** olulisel määral. Seda aitas leevendada ja olukorras paremini opereerida **ühise personalijuhtide töörühma loomine**. Personalijuhid toovadki ühe hea praktikana välja Riigikantselei ja kantserite ettepaneku moodustada valdkondlik töörühm, mida juhtis KLIM personalijuht ning milles teiste ministereeriumite personalijuhid proaktiivselt osalesid. See toetas teenistujate üleviimist ja selle sujuvust mitmel viisil: esiteks saadi töörühma kaudu omavahel jagada ning mõtestada paremini kogu muutusega seotud informatsiooni, samuti leida ühiseid lahendusi (nt „Mina ikkagi jäin ellu selles protsessis tänu teistele. Lahendusi ei pidanud üksi välja mõtlema.“). Teiseks võimaldas töörühmas osalemine koostada ühiseid sõnumeid läbiviimise korralduse kohta ministereeriumite üleselt (nt „Inimestele mõjus hästi, kui nad kuulsid, et saavad sarnaseid dokumente ka teistes ministereeriumites.“). Kolmandaks võimaldas töörühmas osalemine protsessis tekkinud muutustele kiiremini reageerida („Kui meil mingid asjad olid, siis omavahel jälle naksti kokku: tiim, infotund, inimesed saavad küsida, ning saadame [info] kirjadega laiali“).²⁵

Ümberkorraldamisest vahetult mõjutatud teenistujatel, ehk neil teenistujatel, kes ümberkorraldamise tõttu liikusid ühest asutusest teise, tekkis mitmeid erinevaid küsimusi enda igapäevase töö kohta uues ministereeriumis või uuel ametikohal: tööülesanded, tööruum, juhtimine ja uus juht, alluvussuhted,

²⁴ Arenguevestlusi on vaja personalijuhtimiseks, sest need sisaldavad informatsiooni teenistujate professionaalsest arengust, eesmärkidest ja seda toetavatest tegevustest (koolitused, täiendõpe). Aasta alguses (arenguevestluste tulemusena) kokku lepitud tegevusi ei ole mõistlik tühistada aasta keskel nt uude ministereeriumi üleviimisega.

²⁵ Sarnased töörühmad loodi ka teistes tugivaldkondades, millest osad töötasid paremini, teised mõnevõrra nõrgemalt, vt täpsemalt ptk 3.2.

dokumentide kooskõlastamine, kaugtöö võimalused, puhkus jpm. Ankeetküsitluse tulemused näitavad, et ligi 60% ankeetküsitlusele vastanud teenistujate hinnangul informeeriti neid ümberkorraldamise protsessist ebapiisavalt (joonis 7 ja pikemalt Lisas 1).



Joonis 7. Vastused küsimusele „Mil määral informeeriti Teid töö käigus ümberkorraldamise protsessist?“.

Intervjuud osakonnajuhtidega kinnitavad ankeetküsitluse tulemusi: põhitöö oli häiritud, ümberkorraldamisest tulenevate probleemide tõttu suurenes töökoormus, tekkis läbipõlemine ning toimus motivatsiooni langus. Töömotivatsiooni osas näitavadki ankeetküsitluse tulemused, et 60% küsitlusele vastanud teenistujatest **väheneb riigisektoris töötamise motivatsioon**. Samal ajal tähendas ümberkorraldamine teenistujate jaoks ka stressitaseme tõusu: 70% ankeetküsitlusele vastanute hinnangul on ümberkorraldamine olnud nende jaoks kas väga või pigem stressirohke, kusjuures ainult 22% küsitletutest arvas, et ümberkorraldamine on olnud pigem või väga stressivaene. Ankeetküsitluse tulemused ja joonised on pikemalt välja toodud aruande lisas 1.

Ilmselt vähemalt osaliselt ka neist asjaoludest tingituna tõdevad intervjueritud juhid, et inimesed hakkasid **ümberkorraldamise tõttu töölt lahkuma**. Kuigi täpsed andmed analüüsi koostamise ajal puudusid, võis intervjuudes välja toodud erinevatel hinnangutel ümberkorraldamise tõttu lahkuda 5-10% muutusest puudutatud teenistujatest (või koos tavalise tööjõu voolavusega 15-20% teenistujatest). See arv on siiski indikatiivne ning vajab täpsemat valideerimist ametlike andmete põhjal.

Samal ajal erinevad seisukohad selle osas, kuidas ümberkorraldamise tõttu lahkunud teenistujate osakaalu tuleb suhtuda: kas võtta seda kui paratamatust mis kaasneb iga muutusega, või püüda tulevaste muutuste juures hoida see osakaal väiksemana. Silmas tuleb pidada, et igasugune **tööjõu voolavus mõjutab ümberkorraldatud valdkondade poliitikakujundamise kvaliteeti**. See võib toimuda näiteks selle kaudu, kui personalivahetuse tagajärjel peavad otsuseid tegema hakkama uued töötajad, kellel ei pruugi otsuste tegemiseks või seadusloomeks olla veel piisavalt kompetentsi, kogemust või teadmist (nt „Me ikkagi vajame tippeksperite. Aga [õppimine ja kasvamine] võtab aega“). Kokkuvõtlikult tõdevad mitmed intervjueritud, et ümberkorraldamise tõttu lahkunud kogenud teenistujad oleksid teinud sama tööd kiiremini või paremini kui uued ja veel kogemusteta teenistujad. Tippspetsialistidega organisatsioonis (nagu näiteks riigi ametiasutustes) loetakse personali vabatahtliku voolavuse kriitiliseks piiriks 10% – seda ületades kannatab organisatsiooni institutsionaalne mälu ja asjatundlikkus (Rahandusministeerium 2023e).²⁶

Eelnev ei tähenda, nagu ei peaks noori ja uusi tulijaid väärtustama. Töötajate lahkumisega ja uute lisandumisega seonduvad **organisatsioonidel uuenemise võimalused**, sest uued inimesed toovad kaasa uusi käitumismustreid. Selle potentsiaali kasutamine sõltub aga kohanemisprotsessi tõhususest. Uute

²⁶ 2022. aastal oli vabatahtlik voolavus avalikus teenistuses 10,8% (Rahandusministeerium 2023e).

töötajate kohanemisprotsessi toetamisel kasutatakse muutuste juhtimise raamistikus sageli Baueri (2011) neljast elemendist koosnevat raamistikku, millele tuleb protsessis tähelepanu pöörata ning mida saab kasutada ka Eestis avaliku sektoris ümberkorraldamiste juures. Nendeks elementideks on vastavus, selgitamine, kultuur ja ühendus (4C-d ehk ingl. *compliance, clarification, culture, connection*).

Intervjuueeritud ei välista, et ümberkorraldusest tingitud lahkumiste laine ei ole veel möödas. Arvatakse ka, et (täiendavaid) lahkumisi võib takistada praegune ebasoodne olukord Eesti tööturul, st 2023 aasta majanduslangus ning sellest tulenev ebakindlus tööturul, mis ei soosi töökoha vahetust.²⁷ Siinse analüüsiga ei ole võimalik taolist võimalikku seost põhjalikumalt analüüsida, kuid oluline on arvestada mõnedes intervjuudes väljatoodud, et **osadel tööle jäänud teenistujatel on ümberkorraldamise tõttu tekkinud negatiivne kogemus Eesti riigi kui tööandjaga, madal motivatsioon, negatiivsed emotsioonid ning läbipõlemise sümptomid**. Lisaks neile tuleb arvestada aga ka liikunud teenistujate kolleegide kogemusega, kes ümberkorraldamise protsessi kõrvalt nägid. Paari intervjuueeritud juhi sõnul tekkis ka sellel sihtrühmal infovajadus ümberkorraldamise osas, osadel isegi emotsionaalselt negatiivne kogemus, näiteks kahtlused, kas nemad jäävad tööle või samale ametikohale edasi.

Personaliga seotud teemade juures tuuakse intervjuudes ühe probleemina välja veel **töötasude erinevust**. Ümberkorraldatud ministriumites hakkasid koos töötama uued (ehk üle viidud) ja vanad (ehk samas ministriumis varem töötanud) teenistujad. Intervjuueeritute sõnul esines juhtumeid, kus samal ametipositsioonil teenisid erinevad teenistujad erinevalt ning nad olid neist erinevustest teadlikud. Paar intervjuueeritud juhti juhivad tähelepanu, et üle viidud teenistujad tajuvad taolisi palgaerinevusi ebavõrduse või ebaõiglusena. Teenistujate palgad on küll avalikud,²⁸ kuid ministriumid kujundavad neid iseseisvalt. Ümberkorraldamise kontekstis on palgaerinevused muutunud küllaltki oluliseks, sest võivad samuti mõjutada teenistujate kogemust riigi kui tööandjaga. Eriti juhul kui teenistujatel on liikumisega tekkinud palga suurendamise ootus, kuid avalike kärpete ajal on keeruline töötasu tõsta.

Samal ajal näitavad ankeetküsitluse tulemused, et küsitluse läbiviimise hetkel detsembris 2023 on suurel enamusel küsitletud teenistujatest töötasu jäänud samaks (87%), halvemaks on muutunud vaid 9% vastajatel ning 5% arvates paremaks (vt Lisa 1 joonis 14). Kuigi töötasu muutus on ankeetküsitlusele vastanud teenistujate hulgas olnud väike, tasub palkade ühtlustamise teemat täpsemalt analüüsida koos teenistujate personali- ja palgastatistikaga ning seeläbi paremini mõtestada, kas ja kuidas tuleb edaspidi juhtida teenistujate palgaootusi ning nende ühtlustamist uute ümberkorraldamiste kontekstis.

Varasema ümberkorraldamise kogemusega intervjuueeritud suhtuvad ümberkorraldusprotsessi rahulikumat ning neil võis seetõttu olla parem muutustega toimetulek, mida tasub edaspidi täiendavalt analüüsida. Kuigi läbiviidud ankeetküsitlus ei erista ümberkorraldamise kogemusega teenistujaid nendest, kel seda kogemust ei ole, leiab **57% ankeetküsitlusele vastajatest, et nad pigem või üldse ei ole ümberkorraldamisega kohanenud** (vt Lisa 1 joonis 13). Uuringu piiratud mahu tõttu ei olnud võimalik teenistujate kohanemist põhjalikumalt uurida, kuid edasist analüüsi vajab küsimus, **kui kiiresti teenistujad muutustega üldiselt kohanevad**. See võimaldaks anda vastuse, kas detsembris 2023 tuvastatud seis on pigem tavapärane, või võiks hinnang kohanemisele võrreldes muude muutustega avalikus või mujal sektorites olla kas väiksem või kõrgem. Kui arvestada, et uue organisatsioonikultuuri tekkimine võtab aega ligikaudu kaks kuni kolm aastat (vt ptk 2.5) ning kui käsitleda kohanemise all uue ministriumi tööpraktikatega harjumist, mis mõnede autorite hinnangul võib aega võtta 18 kuni 254 päeva (Lally jt 2010), võime eeldada, et ümberkorraldatud ministriume ootab ka järgmistel aastatel ees suur töö personali kohanemisega seonduvates küsimustes.

Analüüsi tulemused viitavad, et **teenistujate organisatsioonist lahkumise ja uue organisatsiooniga liitumise protsessi tuleb käsitleda tervikuna** (ingl. *offboarding-onboarding*). Seda üldjuhul ka tehti: osade liikumiste puhul rohkem ja proaktiivsemalt lisaks veel juhtkonna poolt, osadel juhtudel vähem. On ilmne, et liikuvate teenistujatega seotud küsimusi teavad kõige paremini nii personali ära andev ehk saatev kui

²⁷ Vt näiteks Eesti Pank (2023) või Eamets (2023).

²⁸ Vt Personali- ja palgastatistika <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/avalik-teenistus/personali-ja-palgastatistika#teenistujate-palgaandmed>

vastu võttev ministeerium, seega teatud ajaperioodil on sujuvuse seisukohalt vajalik see ülesanne jätta kahe vastava ministeeriumi kanda. Olulise positiivse kogemusena selgub intervjuude analüüsist, et kõige lihtsamalt kohaneti nendes olukordades, kus inimesi liigutati olemasoleva struktuurina, nt terve osakonnana. Sellisel moel uue organisatsiooniga liitumine aitas paremini kohaneda uue ministeeriumi protsesside ja organisatsioonikultuuriga, sest vastuvõtval asutusel on olnud lihtsam terviklikult mõtestada uute töötajate panust, rolle ja funktsioone (vt organisatsioonikultuuri osas täpsemalt ptk 2.5).²⁹

Sarnaselt ministeeriumitega seisid ka riigi ametiasutused, ehk nende ministeeriumite allasutused, kes olid ümberkorraldusega seotud, silmitsi personalimuredega: teadmatus töökoha säilimise pärast või põhiülesannete kõrvalt uute suundade ja tööprotsessidega kohanemise vajadus ilma piisava info. Ka riigi ametiasutuste puhul maandas personali vaates pingeid see, kui ametiasutused liikusid olemasoleval kujul. Mõnes ametiasutuses olid ümberkorraldamisega samal ajal käimas ka teised muutused, seega mitme ümberkorraldamise paralleelne teostamine raskendas nii personalijuhtimist kui ka eelarve planeerimist. Seega kehtivad nn *offboarding-onboarding* soovitusel ka riigi ametiasutuste puhul ning seetõttu tasub kaaluda ministeeriumite ja riigi ametiasutuste omavahelist kogemuste ja parimate praktikate jagamist.

3.2. Õigus ja seadusandlik raamistik

Ministeeriumite õigusosakondade (sh Riigikantselei) vastutada oli ümberkorraldamise õiguslikel alustel toimimine ning tagamine, et uued struktuurid, vastutus ja ülesanded oleksid seadusandlikus raamistikus asjakohaselt ning korrektselt kajastatud. Normi ja varasemate tavade kohaselt pidanuks õigusloome hõlmama ka kaasamist ning läbiviidavate muudatuste mõjude hindamist.³⁰ Ümberkorraldamise kaasnesid aga mitmed väljakutsed, mis ilmnesisid nii **terviksüsteemi kui tugivaldkondade korralduse vaates**.

Terviksüsteemi vaates tuuakse paaris intervjuus välja, et Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) ei toeta kiire muutuse elluviimist: seaduses on väga täpselt sätestatud ja reguleeritud ministeeriumite valitsemisalad, kuid nende muutmine võtab palju aega ja ressursse. Ühes intervjuus tippjuhiga tuuakse välja ettepanek, et paindlikkuse lisamiseks võiks valitsus teatud ajaks volitada ministeeriumeid arendama valitsemisalasid vastavalt ühiskonna vajadustele ja poliitilistele prioriteetidele.

Tugivaldkondade korralduse vaates toimus ümberkorraldamise esimeses etapis Riigikantselei õigusosakonna ja ministeeriumite õigusosakondade poolt kaks põhilist tegevust: muutmist vajavate aktide ja dokumentide väljaselgitamine ning seejärel nende uuendamine.³¹ Peamine väljakutse seisnes nende kahe tegevuse puhul lühikeses ajaraamistikus, saamaks 1. juuliks 2023 valmis kõik ümberkorraldamisega seotud õigusaktid.

Ümberkorraldamisega kaasnevate õigusaktide muutmine tuli seega teha kiirelt, kuid see oli nende tegijatele aeganõudev ning nõudis korduvat ümbertegemist (sh seetõttu, et osasid ülesandeid liigutati ministeeriumite vahel edasi-tagasi enne nende lõplikku kinnitamist). Intervjuudes ja valideerimiseminaril osalenute sõnul tekkis mitmeid olukordi, kus ümbertegemise või täpsustamise vajadus selgus alles siis, kui muutmise info ministeeriumite õigusosakondadeni jõudis. Õigusosakondadel oli detailsem teadmine ministeeriumi ülesannetest ja valdkondadest ning korralduste saabudes sai nende põhjal Riigikantselei kaudu täpsustusi küsida. Näiteks võis vajada täpsustamist, kas ja millised seotud valdkonnad või alavaldkonnad koos liiguvad. Täpsustamine oli aga kohati aeganõudev: näiteks ei olnud ministrid pidevalt

²⁹ Täiendavalt tasub taoliste muutuste juhtimise juures mõelda sõnakasutusele ehk terminoloogiale. Mitmes intervjuus käsitleti teenistujate liigutamist metafoorina – liigutamine „klotsidena ühest ministeeriumist teise“. Samal ajal tuleb arvestada, et inimeste liigutamine ei ole ainult nende füüsiline liikumine, vaid selle ümber on veel kõik muu – emotsioonid, ootused, pinged, hirmud jmt. Ilmselt reaktsioonina sellele toodi ühes intervjuus välja, et metafoor „klotsid“ võib olla liigselt stereotüüpiseeriv, kuna „klotse võib liigutada, aga mis siis, kui nad lähevad katki?“. Intervjuudest siiski ei selgu, millal täpselt taoline termin „klotsid“ muutuses osalejate sõnavaras tekkis, kuid pigem soovitame taolist sõnakasutust juba eos vältida.

³⁰ Vt nt <https://www.riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/poliitikakujundamise-ja-oiigusloome-protsess>

³¹ Sh ministeeriumite nimede muutmine ja ülesannete muutmine õigusaktides, kusjuures lisaks seadustele tuli läbi vaadata ja muuta ka VV ja ministrite määrused, vajadusel ka muud alama astme aktid. Lisaks tuli uuesti ümberkirjutada ja sõlmida lepingud kolmandate osapooltega (nt erasektori organisatsioonid), kusjuures intervjuudes tuuakse välja, et osadel juhtudel soovisid lepinguosalsed lepingu avades juba ka muid aspekte muuta, mis suurendas märkimisväärselt töökoormust ja ajakulu.

kättesaadavad, samuti tekkisid plaanidesse jooksvad muutused, nt kord öeldi, et valdkond liigub ühte kohta, siis teise, või tühistati sootuks mõni muu varasem otsus.

Õigusaktide uuendamisel oli väljakutseks ka muudatusi põhjendavate seletuskirjade koostamine (ennekõike sisendi andmine VVS muutmise seaduse seletuskirja, kuid ka VV ja ministrite määruste seletuskirjadesse). Intervjuude põhjal ilmneb, et kuna ümberkorraldamise tagamaad ja eesmärgid polnud muudatusi ellu viivate teenistujate jaoks täielikult selged (ja mõnikord ei olnud see info ka lihtsasti leitav) ning ümberkorraldamise planeerimine oli olnud pinnapealne (nt oli tegemata eelnev seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ning mõjuanalüüs), pidid teenistujad need selgitused ise olemasoleva info põhjal välja mõtlema või kulutama lisaressursse selgituste leidmiseks näiteks isegi meediast või varasematest uuringutest. Kuigi Riigikantselei ja ministriumite õigusosakonnad tegid omavahel tihedat koostööd, ning VVS muudatuse seletuskirja koostamist juhtis Riigikantselei, oli valdkonna detailsem teadmine ministriumites ning ministriumite teenistujatele langes seetõttu ka kõige suurem koormus. Seletuskirja koostamise keerukust võimendasid asjaolud, et mõjude eelanalüüs ja põhjenduste koostamine jäi ümberkorraldamist ette valmistades ära, mistõttu polnud (sisulisi) selgitusi sageli kusagilt ka võtta, kui koalitsioonileping välja arvata.

Ka õigusosakondades ilmnesid sarnased probleemkohad personaliga nagu eelmises alapeatükis kirjeldatud. Näiteks juhul, kui koos valdkonnaga ei liikunud üle õigusvaldkonna teenistujad, pidi uue valdkonna endale saanud ministriumi õigusosakond vastavat kompetentsi tekitama hakkama. Seda ennekõike põhjusel, et õigusvaldkonnas on palju spetsialiseerumisvõimalusi ning detaile, millega tutvumine ja vastava pädevuse tekitamine on aeganõudev. Näiteks rahvusvahelise õiguse vaates selgus alles tagantjärele, et teatud inimeste liikumised eeldanuks teise osalise (nt teised lepingupartnerid, teiste riikide esindajad) eelnevat teavitamist või kindla aja jooksul muudatuste teostamist. Valdkondlikeks väljakutseteks olid ka tööülesannete liikumisega seotud kohtuasjade liikumine (mis tähendas nt seda, et ministrium pidi tegelema kohtuasjaga, mis algatati eelmise ministriumi poolt või eelmise ministriumiga suhtes),³² samuti toimus uute äriühingute lisandumine ministriumite haldusalasse, mis õiguslikus vaates vajas samuti lisatööd. Mitmed intervjuudes osalenud leidsid, et nende puhul tähendas ümberkorraldamine nii enda või oma osakonna kompetentside tõstmise vajadust aga ka töökoormuse suurenemist.

Kuna täiendavate töötajate kiireloomuline värbamine oli tulenevalt valdkondlikust spetsiifikast ja uute ametikohtade loomise nõuetest keeruline, tähendas see vajadust prioriteetide seadmiseks muude tööülesannete arvelt, et „rapsimisega“ kaasnevaid vigu vältida:

Ma päris kindel ei ole, kuidas on see sisuvaldkondades. Aga kui [spetsialist tegeleb enda teemadega], siis tegeleb ta nendega edasi ka muudatuse järgselt. Ning see, et [uus valdkond] üle tuli, ei tähenda neile mingit koormuse tõusu. Küll aga tähendab see juristidele koormuse tõusu. [...] Kuidas olemasolevate ressurssidega teha. [...] Me pidevalt vaatame, et mida saaks tegemata jätta. [...] Kiirustamine ei kuulu hea õigusloome juurde. Pean ausalt tunnistama, et meil on vigu läinud rohkemaks.

Takistusena toodi läbivalt välja nii seaduste liigset detailsust kui ka kohatist liigset ebamäärasust: ühe näitena toodi välja, et tegevuste tõhusamaks korraldamiseks tuleks muuta avaliku teenistuse seadust (ATS). See oli eriti oluline asekanterite ametikohtade vaates, sest praeguses seadusraamistikus ei saanud valdkondi lihtsalt ümber liigutada: kõigepealt pidi asekanterid koondama, seejärel kuulutama välja uue konkursi ning alles seejärel oli vastutusvaldkond n-ö üle viidud.³³ Riigieelarve seaduse (RES) koostamise puhul oleks aga oodatud suuremat detailsust ja paindlikkust, et see ei oleks pärssinud teenistujate tööd.

Mitmed intervjuueeritud ning mõned ankeetküsitlusele vastanud toovad ühe olulise frustratsiooni põhjusena välja asjaolu, et taolises kiires ja lühikeses ajakavas tehtud muudatus **ei arvestanud hea õigusloome põhimõtteid**: hea õigusloome tava, hea õigusloome ja normitehnika eeskirja ning teadlaste

³² Vanast ministriumist uude ülekantavate kohtuasjade suur hulk oli ühe intervjuueeritud osakonnajuhi jaoks üllatav ning väljakutseks peeti nende tekkepõhjuste selgitamist, et tulevikus vähem sarnaseid kohtuasju oleks.

³³ Samal ajal tuleb silmas pidada, et asekantereid ei saagi automaatselt ühest asutuses üle viia nt juhul, kui valdkonna ülesanded oluliselt muutuvad.

või ekspertide kaasamist õigusloomeprotsessi. Leiti, et kui ümberkorraldamise initsiaatoritel või selle eest vastutajatel puudub vastav teadmine mida muutuse elluviimine endaga kaasa toob, tuleks taolistel juhtudel otsuste langetamisse või sellele eelnevalt kaasata rohkem spetsialiste („[võtta] finantsteemade koordinaatoritega ühendust ja teha taust selgeks, mis on tegelikult riigi kehtiva seadusandluse raames võimalik. Milline on ajaraam, kus liigutakse, mis on võimalik, või mis ei ole võimalik“). Teisalt langetati ka õigusosakondades teadmatusest olulisel hulgal poolikuid otsuseid, teatud ülesandeid või otsuseid otsustati ümber, ning palju oli „sisutut tõblemist“.

3.3. Rahandusvaldkond

Ministeeriumite ümberkorraldamise keskseks väljakutseks oli ennekõike riigieelarve planeerimisega seotud küsimused, eriti olukorras kus muutus on olnud kiireloomuline. See toodi läbivalt probleemseks välja nii intervjuudes kui ka ankeetküsitluses.

Ümberkorraldamise otsus tähendas ministeeriumite eelarve- ja finantsosakondade juhtidele esmalt **muutuse sisu kaardistamist**: milline osakond, valdkond või tegevus liigub, kas see liigub tervikuna või osaliselt, ning kas on võimalik või vajalik kaasa anda tugipersonal. Muutuse parimaks haldamiseks töötati finantsvaldkonna juhtidel enamasti enda jaoks välja süsteem (mitmel juhul lihtne Exceli tabel), mis võimaldaks saada liikumistest võimalikult terviklik ja detailne ülevaade. Liikumised – sh dotatsioonid, varad, välisvahendid, inimesed ja nendega kaasnevad palga- ja lähetuskulud – eelarvestati poolaasta ning järgmise aasta kaupa, võimaldamaks muudatuste tegemist riigieelarve seaduses (RES). Eelarvestamise järgselt toimus suhtlus vastuvõtva ministeeriumi finantsosakonna juhi või spetsialistiga, selgitamaks kuidas konkreetset eelarverida või kaasa antavat raha on võimalik kasutada. Intervjuudest ilmneb, et taolise eelarvestamise protsessile tekitas korduvat lisatööd ja ajakulu nt otsuste ümbertegemine, sest see tähendas sageli eelarvestamise ümbertegemist.

Eelarvestamist ja rahandust laiemalt reguleerivad riigieelarve seadus ja struktuurivahendite seadused.³⁴ Kui võrd RESi kinnitab Riigikogu, eeldas RESi muutmiseks vajaliku sisendi andmine finants- ja eelarveosakondade väga kiiret eelarvestamist, arvestades mh suvepuhkuseid ja RESi menetlusprotsessi korda. Intervjuudest ilmneb, et **ajapuudusest tingituna tehti eelarvestamist kohati põhjalikult läbimõtlemata**: intervjuueeritute sõnutsi „kirvemeetodil“, ehk muudatused tehti „kuidagimoodi ära“ ning alles pärast muudatuste jõustumist on tehtud kohendatud:

Riigieelarve seadus määrab teatud asjad ära, et millal midagi tehakse, millal esitatakse Riigikogule. Et kui sa aprillis teed otsuse ja me mais pidime andma juba muudatused sisse. Mis on ju kõik majades tegelikult läbi arutamata. Ja ülejala joosti need asjad kokku tegelikult. See ju riigi mõistes ei ole okei.

Kahe nädalaga pidime rida-realt läbi käima kõik teenused ja inimesed, arvutama palgad, lähetuskulud, poolaasta kulud ning järgmise poolaasta kulud. [See oli] väga suur töö nii lühikeseks ajaks. Seda enam, et kõik info tuli koondada Excelisse, et pärast KAIS-i panna. Siia maani tegeleme saldode, ettemaksude, varade üleandmistega, lepingute kohendamisega jmt.

Kui võrd ümberkorraldamine algas ja esimene etapp pidi lõppema eelarveaasta keskel, tähendas see **finantsosakondadele töökoormuse kasvu**, kuna lühikesel ajajooksul tuli teha mitu eelarvestamist: 2022. aasta sügisel eelarvestati 2023. aasta riigieelarve seaduse jaoks, 2023. aasta kevadel oli vajalik täiendav eelarvestamine ümberkorraldamise teostamiseks ning 2023. aasta sügisel eelarvestamine 2024. aasta riigieelarve seaduse jaoks. Töökoormust tõstis veel asjaolu, et 2023. aasta kevade eelarvestamisel pidi tegema mh poolaasta põhised plaanid, kuna muudatus puudutas vaid poolt aastat.

Lisaks riigieelarvele tuuakse läbivalt välja probleemkohti seoses **struktuurivahenditega**. Näiteks peeti toetuste puhul tekkepõhist lähenemist (kuluarvestust) muutuse eelarvestamisel raskendavaks, ennekõike kuna see toimus eelarveaasta keskel; teisalt eeldas struktuurivahendite üle tõstmine ühe ministeeriumi alt teise alla enda tehtud arvutustele kinnituste saamist, rahade kasutamise selgitamist, juriidiliste

³⁴ Riigi Tugiteenuste Keskus. Siseriiklikud õigusaktid. Kättesaadav: <https://rtk.ee/toetuste-ulevaated-ja-oigusaktid/oigusaktid/siseriiklikud-oigusaktid>

dokumentide ajakohastamist jm, mis oli samuti aeganõudev protsess. Osade intervjueeritute jaoks oli suur murekoht küsimus, kas ajakava viivitustest tulenevalt võib osa struktuurivahenditest jääda kasutamata; samas oli intervjueerituid, kes polnud taolisest võimalikust ohust teadlikud või ei pidanud seda kuigi realistlikuks.

Eelarvestamise puhul esines mitmeid väljakutseid seoses **teenistujate rollide või ülesannetega ning nende täpse eelarvestamisega**. Teenistujad täidavad oma ametikohal kohati mitmeid rolle ning olukorras, kus vaid üks või mõni teenistuja mitmest rollist pidi mujale liikuma, oli keeruline otsustada, kuhu töötaja jääb ning millise eelarvega. Juhul, kui teenistuja jäi algsesse ministeeriumisse, tuli uude ministeeriumisse anda tegevustega koos ka eelarve, et uus inimene vastavad ülesanded endale saaks võtta. See eeldas ülesannete ja koormuse täpsustamist, et kulused õigesti eelarvestada. Teenistuja asemel aga ainult eelarve teise ministeeriumisse üle kandmisega kaasnes täiendav aja- ja ressursikulu, mis ei pruukinud üle kantavat summat arvestades sugugi mõistlik olla. Sellega seonduvalt toodi välja, et alarahastatud valdkondi, nt IT, ei soovitud kohati vastu võtta, kuna see eeldas miinuse kajastamist eelarves.

Eelnevalt kirjeldatud ülesannete, inimeste ja eelarvete liigutamise tekkunud väljakutsed töid mõnede intervjueeritute sõnul kaasa olukordi, kus töö kohati seiskus, kuna tegevuste läbiviimiseks puudus eelarve: näiteks ei läinud mõne kohustuse teise ministeeriumisse liikumisega (koheselt) kaasa seotud eelarve. Teisalt toodi intervjuudes korduvalt välja olukorrad, või vähemasti selliselt tajutud olukorrad, kus üks või teine ministeerium ei soovinud oma eelarvest midagi ära anda ja “võisteldi teki enda peale tirimises”.

Osaliselt personalivaldkonda puutuvana, toodi ka rahandusvaldkonnaga seotud intervjuudes korduvalt välja, et ümberkorraldamine ning sellega kaasnenud mitmed ümberotsustamised töid kaasa **töökoormuse suurenemise**.³⁵ Intervjueeritute sõnusti jätkub suurem koormus veel mõnda aega (st ei ole 2023 aasta lõpu seisuga lõppenud), kuna valdkondi vastuvõtivate ministeeriumite finantsosakondade teenistujad vajavad jätkuvat nõustamist nii seoses rahade kasutamise ja kui ka rahade kasutamiseks vajalike lepingute lõpetamise ja (uuesti) sõlmimisega. Samuti tõdetakse, et rahandusvaldkonna spetsiifikast tulenevalt ei ole võimalik kohe ja kiirelt kedagi väljastpoolt appi võtta.

Positiivsena tuuakse läbivalt välja püüdlused valdkonda või teatud protsesse ministeeriumite üleselt ühtlustada, et sarnased muudatused tulevikus ladusamalt läheksid. Ministeeriumitel on kuluarvestuste ja eelarvestamise alused ning lähenemised mitmetel juhtudel erinevad: näiteks tegevuspõhise eelarve ja tugipersonali kulude arvestusaluste juures on mõnel ministeeriumil või üksusel eelarved osakondade ja tegevuste vahel võrdsest jagatud, teistel jällegi mitte. Taolised erisused on raskendanud eelarvete ümbertõstmist, kasutusvõimaluste mõistmist ning tekitab osadel intervjueeritel küsitavusi eelarvestamise õigsuse osas. Tegevuspõhisele eelarvele ülemineku näitel vajavad sellised ühtlustamised tugevat koordineerimist, et iga ministeerium ei läheneks muutuse juhtimisele omamoodi. Leiti, et sellised muudatused, sh kogemuste vahetamine, võiks finantsvaldkonnas toimuda RaM kesksel koordineerimisel.

Sarnaselt ministeeriumitega ilmnemiseid eelarvega seotud probleemid ka ümberkorraldamisega seotud **riigi ametiasutustes**. Eelarvega seotud probleemidest räägiti intervjuudes peamiselt koosmõjus õiguslike kitsakohtadega. Seejuures väljendati arvamust, et seadustes ei ole ministeeriumite haldusalade muutmise seotud muudatused läbi mõeldud ning eelkõige takistas tööd just RES. Sellega seoses mainiti (kuigi mitte kõikide intervjueeritud riigi ametiasutuste poolt), et seadusandlikult oli ümberkorralduse ettevalmistus puudulik ning sealjuures viidati RaM-i tegemata tööle halduskoormuse ja reaalse töömahu hindamise osas.

3.4. Strateegiline planeerimine

Strateegilise planeerimise eesmärk ümberkorraldamise raames on olnud aidata mõtestada ja seostada poliitikavaldkondade eesmärged, programme, sh nende teenuseid koos selleks vajaminevate ressursidega.

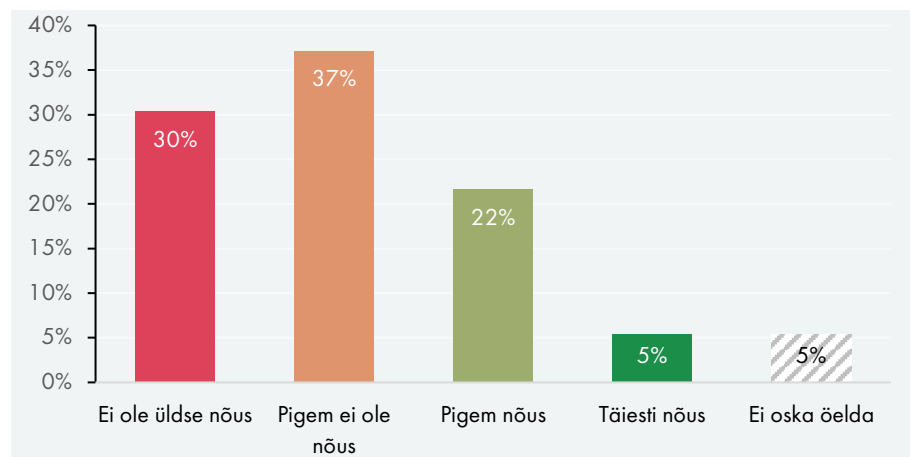
³⁵ Näiteks jäid osadel tugivaldkondade töötajatel ära suvised puhkused, ühe intervjueeritud osakonnajuhi sõnul kasvas (temal) töökoormus „50 protsenti“. Mitme intervjueeritu sõnul ei ole tööaeg veel normaliseerunud – ajapuuduses on ülesannete nimekiri pikk ja nendega tegelemine võtab soovitud rohkem aega.

Seetõttu käsitleti strateegilist planeerimist intervjuudes kahel viisil: nii eraldi nähtusena kui ka tegevuspõhise eelarvestamise (TERE) seisukohalt.

Osades intervjuudes mõeldakse, et ministriumite senine suutmatuse arendada horisontaalseid poliitikavaldkondi õigustab ümberkorraldamist, kuid ümberkorraldamise praktiline teostus ei sobinud strateegilise planeerimise põhimõtetega. Samal ajal ideede ja väärtuste tasandil (horisontaalsus, koostöö, silotornide vähendamine jm) paistavad paljudele intervjuueeritutele uued poliitikavaldkonnad üksteisega loogiliselt seotud. Kuid selleks, et poliitikavaldkonnad tooksid oodatud tulemusi, peab neid ümber planeerima ja mõtestama, millega seotud probleemkohti toodi välja mitmes intervjuus.

Esiteks, **ümberkorraldamine tekitab katkestuse väljakujunenud poliitikavaldkondades:** alates põhieesmärkidest kuni teenusteni. Seda ei pea intervjuueeritud ilmtingimata halvaks ega ebavajalikuks. Küll aga juhitakse tähelepanu sellele, et ümberkorraldusega liideti kiires töötempo osad poliitikavaldkonnad kokku vaid formaalselt. Selle illustreerivaks näiteks tuuakse ühes intervjuus välja, et „programm dokumendis kustutati üks valdkond ära ja kirjutasime asemele uue asja. See ei ole planeerimine, [vaid] Wordi dokumendi toimetamine“. Teisisõnu ei ole teenistujate hinnangul selline asjaajamine viis, kuidas poliitikaid peaks kujundama.

Poliitikavaldkondade horisontaalne koostöö ja sünergia on olnud üks ümberkorralduse poliitilisi ootusi. Ankeetküsitluses küsisime teenistujatelt, kas ümberkorraldamine on nende hinnangul kaasa toonud koostöö suurenemise teiste poliitikavaldkondadega. Tulemused näitavad, et kokku ainult 27% vastanutest pigem nõustuvad või nõustuvad täielikult väitega, et koostöö teiste valdkondadega (teiste valdkondade teenistujatega) on suurenenud ning kokku 67% selle väitega pigem ei nõustu või ei nõustu üldse (joonis 8). Siinkohal tuleb silmas pidada, et läbiviidud küsitlus mõõdab mõju ainult väga lühiajaliselt (st seisus detsembris 2023 ehk aega, mil ümberkorraldamise ametlikust algusest on möödunud umbes pool aastat). Seega võime oletada, et mõju ehk koostöö tulevikus siiski kasvab.



Joonis 8. Vastused küsimusele „Kuivõrd nõustute järgneva väitega: „Ümberkorraldamise tulemusena on minu koostöö teiste valdkondade teenistujatega suurenenud?““.

Teiseks, mitmed intervjuueeritud toovad välja, et **ümberkorraldamisel ei olnud võimalik täita strateegilise planeerimise põhimõtteid ja reegleid**, sest selleks puudusid olulised sisendid (nt eelarve jagamise puhul täielik selgus, eesmärgid, poliitikavaldkondade jaotus, üleandmise ja vastuvõtmise protseduurid). **Seetõttu keskendus planeerimine ennekõike eelarvele, mistõttu ei olnud aega keskenduda sisulistele eesmärkidele, programmidele ja teenustele.** Poliitikavaldkonnad tulid mitme intervjuueeritava sõnul ühest haldusalast teise üle ebapiisava või puuduliku ressursiga (nt töötajad, eelarve), lisaks tegid ministriumid ümberkorraldamise ajal teisi suuremahulisi riiklikke planeerimisi: riigieelarve strateegia (RES) ja avaliku sektori kärped. Teisisõnu, ümberkorraldamine sundis strateegilisi planeerijaid uuesti ümber vaatama suure vaevaga just tehtud otsuseid ja lahendusi.

Kolmandaks, intervjueeritud toovad probleemina välja, et strateegilist planeerimist takistab ministeeriumites seni ühtlaselt rakendatud tegevuspõhine eelarvestamine (TERE).³⁶ Kui 2019. aastal algas Eestis üleminek tegevuspõhisele eelarvele ning kulude struktureerimisele poliitikavaldkondade, programmide ja teenuste kaupa, seati sellele ootus paremini võrrelda erinevate organisatsioonide efektiivsust ning seeläbi teha paremaid otsuseid organisatsioonide ümberkorraldusteks, liitmiseks või lahutamiseks (Rahandusministeerium 2023b). Intervjueeritud juhivad aga tähelepanu, et ühe loogikaga juhitud ja loodud poliitikavaldkondi ei ole võimalik sujuvalt üle viia teise ministeeriumisse, kui seal kasutatakse teisi strateegilise planeerimise, sh eelarvestamise põhimõtteid. Sellele viitab ka nende (üleandvate) ministeeriumite ja organisatsioonide kogemus, kus TERE metoodikat on hästi rakendatud:

|| Liigub terve valdkond ja osakondade jagunemist ei toimu. Need on TERE eraldi programmid ning neid oligi lihtne tõsta ühest majast teise, täiskomplektina.

Paljudes intervjuudes tõdeti, et **strateegiliselt on valdkonna ära andmine lihtsam kui selle vastu võtmine**, sest viimane tähendab uut strateegilist planeerimist. Üleandmise ja vastuvõtmise protsessi puhul juhtiti tähelepanu sellele, et poliitikavaldkonna eelarve võib jääda saatvale ministeeriumile, kuid selle strateegiline planeerimine vastuvõtvale ministeeriumile, mis tekitab segadust nii strateegiliselt kui ka eelarveliselt.

Neljandaks, intervjueeritavate sõnul **mõjutab ebaselgus kõrgematel strateegilistel tasanditel (tulemusvaldkond ja programm) lõpuks ka teenuseid (asutuste juhtimise tasand)**.³⁷ Põhiprobleem ei ole üksnes tehniline, st asjaolu, et teenuste protsessid ja juhtimistasandid ei lähe kokku, sest neid on erinevalt korraldatud, vaid oluline probleem on ka teenused, mis tekkisid ümberkorraldamisel formaalselt ilma sisuta:

|| Meie valdkonna teenuste kulud olid jaotatud kaudsete kuludena. Nüüd teistele valitsemisala teenustele me ei saa nii moodi jaotada. Kunstlikult tegime uued teenused programmidesse.

Ka riigi ametiasutuste esindajad tundsid sageli puudust muutuste ettevalmistamisest, koordineerimisest, kommunikeerimisest ja osaliselt ka kaasamisest. Kiiret ajaraami ei peeta otseselt probleemiks, ning ka nende hinnangul on kiire üleminekuprotsess sageli isegi tervitatav. Samas oodati, et kiire ülemineku käib kaasas terviklik ülevaade toimuvast, selged sõnumid ja läbimõeldud lahendused tekkinud probleemidele, näiteks seadusandluse ja tugisüsteemide valdkondades.

3.5. IT-tugisüsteemid

Pea kõik intervjueeritud toovad välja, et tugisüsteemide ja -teenuste praegune korraldus ja arendustase ei võimalda riigil ministeeriumeid ega ameteid tõhusalt ümber korraldada ehk muutusi soovitud moel (kiirelt, paindlikult, sujuvalt jm) ellu viia. Ümberkorraldamine on aidanud leida tugisüsteemide ja -teenuste nõrkusi, mis ei ole seni saanud piisavat tähelepanu. Seega võib öelda, et ümberkorraldamise käigus **viidi läbi ministeeriumite muutusteks valmisoleku n-ö stressitest**. Samuti on ühe positiivse tulemina saadud sissevaade sellesse, kui erinevalt sageli mõtestatakse ja eelarvestatakse erinevates riigiasutustes tugiteenuseid, mis on omakorda heaks lähtekohaks ühtlustamisele ja tulevaste muutuste juhtimisele.

Kõige keerulisemateks väljakutseteks ümberkorraldamise läbiviimisel osutuski tugisüsteemide ja tugiteenusega seonduv. Väljakutseid nimetati praktiliselt igas läbiviidud intervjuus ja läbivalt ankeetküsitluse vastustes. Probleemkohad ilmnesid kõige tugevamalt kolmes valdkonnas: 1) **keskne töökohateenus**, 2) **dokumendihaldussüsteem** (DHS), ning 3) riigi personali ja **palgaarvestamise andmekogu** (SAP).

Infotehnoloogilises vaates osutus põhiliseks sujuva ülemineku takistuseks asjaolu, et osad ümberkorraldamisega seotud ministeeriumid ning riigi ametiasutused asuvad eraldi (infotehnoloogilistes) võrkudes, st kasutatakse erinevaid IT-süsteeme. See tõi kaasa olukorra, kus ühe teenistujaga seotud

³⁶ Vt ka Riigikontrolli aruannet TERE probleemide kohta nt Riigikontroll (2023) või ERR (2023b).

³⁷ Vt TERE tasandite jaotus siit: www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohine-riigieelarve

kasutaja (e-kirjad, dokumendid, infosüsteemide kasutamise õigused jm) liikumine ühest võrgust teise on olnud tehniliselt keeruline, aeganõudev ning kulukas.

Keerukust võimendas selle ellu viimise lühike ajaraam, kuid teisalt ka esmane kuluindikatsioon (suurusjärg 10-20 miljonit eurot), mis oleks paari intervjueritu hinnangul olnud valitsusele vastuvõetamatu kulu, seda eriti eelarvekärbete ajal. Kuna Eesti riiklik IT-taristu on olnud aastaid alarahastatud, nägi ümberkorraldamise esmane kuluindikatsioon ette ka taristu kaasajastamist ümberkorralduse käigus. See lahendus ei olnud aga poliitikutele vastuvõetav, sest nii oleks ministriumite ümberkorraldamine hakanud üldsuse jaoks seostuma liiga suurte rahaliste kuludega.

Kahe intervjueritud tippjuhi sõnusti oli neis tingimustes ja RIT alarahastuse tõttu võimatu "hakata likvideerima aastatepikkust IT-võlga", mistõttu ümberkorralduse esimene etapp on 1. juuli 2023 seisuga formaalselt küll lõppenud, kuid infosüsteemide ühildamine jätkub. Kolmes intervjuus tuuakse täiendavalt välja, et ümberkorraldamine on IT- ja infosüsteemide vaates olnud mitte ainult problemaatiline, vaid osade teenistujate jaoks ka „vähikäik“ või liikumine „ajas tagasi, mitte edasi“, sest RIT-il puudus võimekus uusi kliente vastu võtta. Ühe ministri näitel olid teenistujad teise ministriumisse minnes seetõttu sunnitud RIT-i teenuse alt lahkuma ja kasutama sealset teenusepakkujat.

Intervjuudes toodi murekohana välja, et erinevate Eesti IT-keskuste (RIT, RTK, KEMIT, TEHIK) tehnilised lahendused ei sobinud alati sujuvamaks ümberkorraldamiseks: alates e-posti süsteemidest, tarkvarast, dokumendihaldusest ja andmemahust kuni liiga erinevate infosüsteemideni. Intervjueritud hinnangul aitaks taolist probleemi tulevikus vältida kogu avaliku sektori asjaajamise toimimine ühtses süsteemis (sh töökohateenus ning dokumendihaldus) ning olukord kus osakondade ümber tõstmisega ei peaks hakkama ümber tõstma arvutitöökohti.

Ühe lahendusena eelnimetatud probleemidele pakutakse intervjuudes kõikide peamiste IT-teenuste konsolideerimist ühe organisatsiooni alla. See vajab omakorda täiendavat riskide analüüsimist, mis võib kaasneda taolise organisatsiooni loomisega: nt turvarisk, kui üks organisatsioon koondaks kõikide ministriumite IT-teenuseid või ministriumite infoturbesüsteemide erinevustega seotud riskid. Ühes intervjuus tuuakse välja kõhklused taolise organisatsiooni klienditeenindamise kiiruse osas, sest "oma maja IT spetsialist jõuab [vastata või abistada] kiiremini", ning korduvalt nimetatakse vajadust luua kõikidele Eesti teenistujatele ühtsel domeenil asuva e-posti aadress (nt domeenil riik.ee).³⁸

Ka ankeetküsitluses ilmnevad IT-süsteemide osas sarnased murekohad (vt täpsemalt Lisa 1): muudatusega vahetult seotud teenistujatele teeb enim muret e-posti sisu ehk kirjade ülekandumine ühest ministriumist teise liikumisel ning harjumuspärase infosüsteemide olemasolu või kasutusvõimalused uues töökohas. Samuti tuuakse välja asjaolu, et sarnaselt teiste tugiosakondade juhtidele on ümberkorraldamisel vajalik rohkem toetada erinevate asutuste IT-juhte.

Silmas tuleb pidada, et eelnimetatud väljakutsed on teada olnud ja põhjalikult analüüsitud juba varem³⁹ ning erinevatel hinnangutel võiks konsolideerimine keskele töökohateenusele⁴⁰ toimuda järgmise poolteise kuni kolme aasta jooksul. Esile kerkinud probleemid ei tulnud ka intervjueritud juhtide tasandil vähemalt pooltele kuigi suure üllatusena –, kuigi paar intervjueritud juhti tõdesid, et just sellises ulatuses probleemkohti ei osatud siiski ette ennustada.

³⁸ Ka selline ühtne lahendus võib tekitada võimalikke ohte või turvariske keskse teenuse pakkuja vaatest, nt kõiki ministriumeid puudutavate masspostituste risk vm.

³⁹ Vt näiteks riigireformi analüüs (Rahandusministeerium 2023) või asutuste dokumendihaldusteenuse konsolideerimise teostatavusanalüüs (Civitta 2020).

⁴⁰ Osades intervjuudes kasutatakse ka mõistet „ühtne arvutikohateenus“.

4. Järeldused ja õppetunnid

4.1. Kokkuvõtlikud põhijäreldused

Avaliku halduse ülesehitus on üks riigi võtmeteemasid ning seega on see olnud ka rahvusvaheliselt riigivalitsemise reformide keskmes. Nende reformide kesksed küsimused on olnud sarnased Eestile – milline on mõistlik tasakaal spetsialiseerumise ja koordineerimise vahel, millised funktsioonid peaksid olema tsentraliseeritud ning milline on organisatsioonide mõistlik suurus.⁴¹ Siinses aruandes analüüsitud ümberkorraldus asetub 2011. a OECD raporti taustale (OECD 2011), mis tõi paindlikkuse teema esile ka Eestis. Pärast seda on püütud mõtestada, kuidas näiteks suurem poliitiline otsustusõigus avaliku halduse struktuuri sobitaks või kuidas üle minna paindlikumale valitsemiskorraldusele. Selleks on tehtud ka mõned väikesemad regulatsioonide muutused ning mitmed riigivalitsemisega seotud suuremat tähelepanu vajavad muutused on sõnastatud ka Eesti riigi pikaajalises arengustrateegias „Eesti 2035“.⁴²

Siinne uuring ei võtnud siiski eesmärgiks käsitleda põhjalikult analüüsitud ümberkorraldamise aluseks olevaid asjaolusid. On ilmne ja vajalik, et valitsusk koalitsioonil peab olema võimalik parimal võimalikul viisil teostada enda poliitilist mandaati, mille üheks väljundiks on muutuste elluviimine avalikus sektoris ning Eesti ühiskonnas. Seega **legitimeerib ümberkorraldamise otsust poliitiline mandaat**. Selle heaks näiteks on rohepööre, mis on suurim pikaajaline väljakutse Eesti riigile, vajades nii poliitilist otsust, tugevat poliitilist juhtimist kui ka ametnikkonda, kes aitaks seda ellu viia. Taolise eesmärgi saavutamine on lihtsam, kui põhivaldkonnad selle teostamiseks on koondatud ühte kohta. Teisalt näitavad nii teiste riikide (nt Soome)⁴³ kogemused kui ka siinse analüüsi tulemused, et valmisolek tulevikus parimal paindlikul moel sarnaste ümberkorralduste läbiviimiseks (uute mandaatide ja poliitiliste prioriteetide seadmisel) vajab poliitiliste programmide ettevalmistamine ka muutuste ja nende realistliku ajaraami eelnevat läbiarutamist. Selleks on Eestis olemas väga hea kompetents nii riigiteenistujatest tippjuhtide kui ka teadlaste hulgas.

Siin uuringus analüüsitud ministeeriumite ümberkorraldamine pole olnud üheliigiline, vaid **kombineeritud muutus**: see kätkes endas erineva tüübi, ajahorisondi ja mõjuasetusega muutusi. Sellise muutuse terviklikuks mõjude hindamiseks pole aga loodud ühtset mudelit. Seetõttu, ja kuna tegemist on olnud eri liiki ja tüüpi muutustega, saab nende üleselt kogu protsessi kui terviku mõju hinnata ennekõike riigivalitsemise väärtuspõhimõtete kaudu (kaasamine, läbipaistvus ja sujuvus; vt täpsemalt lisas 3). Need põhimõtted olid aluseks ka uuringu andmete kogumisel läbi süvaintervjuude, fookusgrupi intervjuude ja ankeetküsitluse. Kuna nende põhimõtete näol on tegemist ennekõike protsessi-tasandi indikaatoritega, on ümberkorraldamise mõjude põhjalikuks hindamiseks vajalik ümberkorraldamise hilisemates etappides keskenduda ka eesmärkide ja sisu saavutamise hindamisele. Ümberkorraldamise sisuliste eesmärkide saavutamise hindamine ei olnud küll läbiviidud uuringu eesmärk, kuid ettepanekud selle teostamise meetodikaks on välja toodud lisas 2 (mõjude hindamise mudel).

Formaalselt **on ümberkorraldamise eesmärk saavutatud**: poliitikavaldkonnad on ümber tõstetud ja teenistujad on üle viidud. Vara on veel hinnata, kas ja millises valdkonnas muutus olukord ümberkorraldamise tõttu paremaks ning milline on olnud ümberkorraldamise mõju nende valdkondade poliitikakujundamisele. Ümberkorraldamise esialgses plaanis oli ümberkorraldamise **mõjude hindamise läbiviimine aastal 2025**, ennekõike personalivaldkonna vaates; selle plaani realiseerumine annab loodetavasti selgema vastuse ümberkorraldamise mõju osas valdkondade poliitikakujundamisele.

Kõik muutuste tüübid toovad kaasa olukorra määramatust ja valdavalt tajuvad muutuse osapooled seda negatiivselt – seda näitavad nii Eesti kui ka teiste riikide varasemad kogemused. See ilmneb ka läbiviidud

⁴¹ Vt reformide osas pikemalt Pollitt ja Bouckaert (2017).

⁴² „Eesti 2035“ tegevuskavas on riigivalitsemise arenguvajaduste juures mh sõnastatud järgmised eesmärgid: üleminek vajaduspõhiste valitsemisaladele ja paindlikule valitsemiskorraldusele ning avalike teenuste osutamise arendamiseks vajalike võimete tagamine nii organisatsiooni kui ka ametnike tasandil (sh asukohast sõltumatu värbamise soodustamine ning ametnike rahvusvahelise karjääri toetamine).

⁴³ Näiteks on Soomes tavaks enne suuremahuliste ja poliitiliselt initsieeritud ümberkorraldamiste läbiviimist poliitikutel ja teenistujatel kohtuda, arutlemaks ümberkorraldamise teostamise jms üle.

analüüsi tulemustest. Nii keskastme juhi väljakutseid (intervjuud) kui ka spetsialisti tasandi frustratsiooni (ankeetküsitlus) ei saa kunagi lõpuni ära neutraliseerida ka parima muutuste juhtimisega, kuid neid on võimalik viia madalamale tasandile, kui see toimus ümberkorralduse käigus.

Ministeeriumeid ei ole sellises mahus Eestis varem ümber korraldatud – läbiviidud ümberkorraldamine oli olemuselt pigem struktuurireform, mitte üksnes organisatsioonide liitmine. See on Eesti kontekstis uus nähtus ja ministeeriumitel puudub selle osas ulatuslik või pikaajaline kogemus (vt ka Sarapuu 2012, Taro ja Parrest 2014, Rahandusministeerium 2023a). Vaid väga vähesed intervjuueeritud, sh kantslerid, asekanclerid ning osakonnajuhid tõdesid, et neil on olnud varasem isiklik kogemus mõne sarnase mastaabiga muutusega Eesti avalikus sektoris.⁴⁴ Teisisõnu on see enamikele osapooltele olnud uus kogemus, kuid see võimaldab sellest saada ka häid ja olulisi õppetunde. Ümberkorraldamise õppetunnid on seega laiemal mõjualal ning pikema ajalise kasuga kui ainult viie seotud ministeeriumi personal ja haldusalad.

Peamiselt sellest tulenevalt ongi antud muutuses osalejate **reaktsioonid olnud suurel määral seotud emotsioonidega**, kuna varasem kogemus on kas puudunud, või sellest ei ole õpitud: mõned osalejad on ülioptimistlikud (asi on tehtud!), teised seevastu ülipessimistlikud.

Analüüsi tulemustest joonistub välja väga **suur perspektiivierinevus** tippjuhtide ja spetsialistide tasandite vahel. Kui tippjuhtide jaoks on olnud tegemist pigem „teeme ära“ tööülesandega, siis spetsialistidele on tegemist olnud suures osas arusaamatu, hämara eesmärgi ja motivatsiooni kärpiva välgmuutusega. Kuigi osati ollakse arvamusel, et „aeg parandab kõik haavad“ ning mõningane nurin on möödapääsmatu, näib lõhe hinnangutes olevat liiga suur, et seda kõrvale heita. Seda enam, et Eestis kui väikeriigis on iga spetsialist väga suure kaaluga ning spetsialistitaseme ignoreerimisel lahkuvad pigem tippekspertid ja eriti väärtuslikud töötajad, mitte n-ö „tiksubad“.

Kuigi seisukoht „*Poliitiline otsus, poliitilised prioriteedid*“ peaks küll legitimeerima muutuse, näitavad tulemused, et spetsialistist teenistuja jaoks ei legitimeeri.⁴⁵ Nende jaoks on olnud tegemist tavalise elu pea peale pöörava muutusega ning poliitiliselt tasandilt tulevat otsust tajutakse pigem de-legitimeerivana ja/või eelneval analüüsil mitte põhinevana. See vajab edaspidi mõtlemist ja olulist tähelepanu – poliitilisi eesmärke ei aita täita kui teenistujad on demotiveeritud ja frustreerunud või lahkuvad töölt muutuse tulemusena.

Silmas tuleb pidada, et siinses uuringus väljatoodud ümberkorraldamise väljakutsete eripärad ja nende ulatus sõltub suures osas **muutuse tüübist**: kas tegemist on teenistuja füüsilise liikumise ja uutmoodi töökeskkonnaga, või formaalse valdkondade liikumisega, kus vahetub ennekõike vaid poliitika valdkonna eest vastutav ministeerium, või on tegemist olnud hoopis tugiteenuste konsolideerimisega seotud muutusega.

Võrreldes varasemate ümberkorraldamistega Eesti avalikus sektoris on analüüsitud ümberkorraldamise puhul tegemist olnud pigem **ideoloogilise muutusega** (sõna positiivses tähenduses), mitte nii väga majandusliku muutusega (mis on sageli muutuste peamiseks initsiaatoriks): rohepööre ehk valmisolek kliimamuutuseks ning regionaalne ebavõrdsus ja selle lahendamine. Kumbagi neist kahest suurest väljakutsest ei saa tõhusalt lahendada, kui selle vahetute elluviijate valmisolek on vähenenud: kui nad on segaduses ning nende motivatsioon on langenud. Kuna iga muutusega kohanemine võtab aega, võime oletada selles osalenud teenistujate valmisoleku taastumist 12-18 kuu jooksul (vt nt Soderstrom & Weber 2020).

⁴⁴ Vaid kolmes intervjuus toodi välja isiklik kogemus ja näide sarnase või võrreldava mastaabiga muutusest, seda Majandusministeeriumi ning Teede- ja Sideministeeriumi ühinemisel 2002. aastal ning PPA kokkuliitmine 2010. aastal. Hilisema sarnase muutusena saame välja tuua näiteks EAS ja Kredex ühinemise, mille kogemust on põhjalikumalt uuritud ning mille tulemused näitavad, et ka selle muutuse puhul langes teenistujate samastumine või kuuluvustunne organisatsiooniga märkimisväärselt (vt pikemalt Vilippus ja Vink 2022).

⁴⁵ Siinkohal on silmas peetud abstraktset ehk mitteformaalset legitimeerimist (läbipaistvus, selgitamine, informeerimine jmt), mitte juriidilist-õiguslikku legitimeerimist. Vt nende erinevuste osas nt Tammiste ja Kalev 2017.

Eesti avalik teenistus on pigem positsioonipõhine: teenistujatel on väga tugev omanikutunne oma ministeeriumi, valdkonna ja töö suhtes. Nad võtavad vastutuse ja soovivad, et asjad läheksid hästi. Kuid nad ei käsitle ega defineeri ennast n-ö legoklotside või pusletükkidena, mida on lihtne eri struktuuride vahel liigutada – hoiak või eeldus, mis mõnedest tippjuhtide intervjuudest mõnevõrra läbi kumab (vt ptk 2.2). Vaid nad käsitlevad ennast professionaalidena, kellel on omad kompetentsid, teadmised, oskused ja tööalased vajadused. Sellega arvestamata jätmine mõjutab nende igapäevast tööd negatiivselt. Avalikel teenistujatel on tugev professionaalne identiteet, ning see on üks väga olulisi eeldusi selleks, kuidas väike riik saab üldse toimida. Silmas tuleb pidada, et ei ole fundamentaalset vastuolu professionaalse ja tugeva teenistuja identiteedi ning muutuse läbiviimise juures. Väljakutse seisneb siinkohal ennekõike selles, **kuidas teenistujate omanikutunnet ja professionaalset identiteeti parimal võimalikul moel muutuse planeerimisel ja elluviimisel arvestada.**

Osati ka sellest tulenevalt tekitab ümberkorraldamine erinevate osapoolte hulgas laiema arutelu Eesti riigiasutuste **ühtse halduskultuuri olulisusest ja vajadusest**. Nimelt, kas teenistuja peaks teenima kindlat ministeeriumit kogu oma karjääri jooksul, või hoopis kindlat poliitikavaldkonda, mille puhul ei ole niivõrd oluline, millises ministeeriumis poliitikavaldkond asub. Intervjuud näitavad, et nn riigi teenimise halduskultuuri ei saa ega ei peagi välistama, kuid seda tuleb senisest paremini mõtestada, sest sellest võivad sõltuda ka edaspidised ministeeriumite või riigiasutuste ümberkorraldused (nt teenistujate valmisolek ja kohanemisvõime ümberkorraldamiste läbiviimisel, oskused ümberkorraldusi teostada jms). Praegune ümberkorraldamine rõhutas põhiväärtustena kiirust, kohanemisvõimet ja paindlikkust. Need viitavad teenistujatele, kellel on pigem era- ja äri sektori iseloomujooned (agiilne, kiire jne). See viitab ka uutele teenistujate värbamise küsimustele, mis ei ole olnud seni üldiselt päevakohased. Näiteks, kas need teenistujad, kes eelistavad stabiilsust, rutiini ja järjepidevust (vt Rentel jt 2023), mis on väga olulised järjepideva riigi toimimise seisukohalt, muutuvad vähem oluliseks? Kas tulevikus peaks personali värbamisel eelistama inimesi, kes vastavad ümberkorraldamiste põhiväärtustele, kes naudivad muutusi ning kohanevad ümberkorraldustega kiiresti? Kui jah, siis kuidas see mõjutab avalikku teenistust? Selles uuringus ei ole neile küsimustele vastatud, kuid neid on oluline silmas pidada Eesti avaliku teenistuse arendamisel ümberkorraldamise kontekstis. Seega saame praeguse ümberkorraldamise ühe positiivse mõjuna välja tuua, et varem kuluaarides toimunud **debatid riigiteenistujate identiteedi, riigihalduse tsentraliseerituse astme ja keskse koordineerimise** olemuse ning taseme üle on nüüd muutunud avalikuks teemaks vähemalt ministeeriumite tasandil.

Analüüsist ilmneb, et **põhimõttelise vajadusega muutusi ellu viia nõustutakse**: nii üldise vajadusega muutusi ellu viia kui sellega, et uuel valitsuskabinetil peab olema võimalus ministeeriume ja ülesannete jaotust ümber korraldada, et prioriteetseid teemasid efektiivsemalt ellu viia. Üldiselt toetasid kõik tippjuhid ning keskastmejuhid võimalust, et erinevaid üksusi ehk **valdkondi ja valdkonna poliitikaid oleks võimalik ministeeriumite vahel liigutada** –, isegi näiteks sellistel juhtudel, kui mõnda aega töötab ühe ministeeriumi poliitikavaldkond mõne teise ministeeriumi juures, suurendades seeläbi horisontaalset koostööd. Kuid selleks on vajalik, et raamistikud taolisteks ümberkorraldamisteks ja muutuste juhtimiseks oleksid paigas. See vajab ühelt poolt tugevat raamistikku strateegilise planeerimise elluviimiseks, sest ebaühtlaselt rakendatud strateegilise planeerimise tõttu on seda võimatu teha paindlikult ja kiiresti, ning seda ei toeta täna liiga hästi ka tegevuspõhine eelarvestamine.

Eesti avalik haldus on detsentraliseeritud ning ministeeriumid vastutavad ise oma valitsemisala juhtimise ja arendamise eest (IT, personal, struktuur jm). Uuringu tulemused näitavad, et **detsentraliseeritud süsteemis on kiire üksuste ümbertõstmise keeruline, sest selleks puuduvad ühised alused – alates õigusaktidest kuni tööpraktikateni**. Muutused vajavad juhtimist mitte ainult eri tasanditel vaid ka eri valdkondade lõikes. Ümberkorraldamise praktiline juhtimine oli ministeeriumite kanda – selle eeldus ja kaalutus oli anda ministeeriumitele piisav paindlikkus ise endale vajalikke ja sobivaid otsuseid teha. Kuid see tõi kaasa erinevad muutuse juhtimise praktikad: alates „kohusetundepõhisest“ juhtimisest kuni „vette visatud ulpimise“ viisini. Samal ajal eeldasid ja ootasid ministeeriumid (ennekõike asekanterite ja osakonnajuhtide tasandil) siiski oluliselt tugevamat ümberkorraldamise horisontaalset koordineerimist. Seetõttu toimusid ka üksikestest möödarääkimised, mis osaliselt tingis ka vastutuse hajumise.

Mitmetel kordadel tõstasidki küsimused, kes peaks olema ümberkorralduse keskne koordineerija ning milliseid funktsioone peab ta täitma. Osaliselt peeti selleks Riigikantseleid, osaliselt aga Rahandusministeeriumi.⁴⁶ Nagu selgus, ongi see üks suurimaid väljakutseid – kuidas rakendada detsentraliseeritud süsteemis tsentraalseid lahendusi selliselt, et need tagaksid detsentraliseeritud süsteemi ühtlasemat toimimist. Üks uuringus selgunud vastuseid sellele on, et **kiireid muutusi on võimalik teha, kuid detsentraliseeritud süsteemi osapooltel on vaja väga selget struktuuri koos põhimõtetega (rollid, ülesanded, kohustused)**, mille raames nad saavad n-ö improviseerida, leides nii endale kui kogu süsteemi seisukohalt häid lahendusi. Antud juhul jäi kasutamata Rahandusministeeriumi täielik potentsiaal, kuna Rahandusministeeriumi poolt oli vahetult enne ümberkorraldamise algust lõppemas viimase riigireformi analüüs, mille tulemusi oleks saanud kasutada samade selles analüüsis välja toodud vigade vältimiseks ka praeguse ümberkorraldamise juures.

Uuringu tulemused näitavad, et erinevatel tasanditel jäi sageli ebaselgeks läbiviidud muutuste sisuline eesmärk. Sellest tulenevalt **mõtestasid erinevad juhtimistasandid muutuse eesmärki iseseisvalt – nii iseenda kui teiste teenistujate jaoks.**⁴⁷ Eesmärkide ja sõnumite selgust vähendas kohati mitme muutuse korruga ellu viimine (reform, kolimine, (ase)kantslerite vahetus). Muudatuse kiire ja võimalikult valutu teostamine eeldaks märksa struktureeritumat (aga mitte ilmtingimata oluliselt pikemat) muutuse ettevalmistuse perioodi. Kui tavaliselt kuulub asutuse uue struktuuri ja eesmärkide sõnastamine protsessi ettevalmistuse etappi, siis ümberkorralduse ajakava arvestades otsustati seda teha elluviimise käigus. Et tööjaotuse ümberkorraldus on keeruline ja aeganõudev, kaasnevad ja kaasnesidki sellega riskid nagu ebapiisav ettevalmistus ja arusaam muudatuse vajalikkusest, mõjust ning võimalikest tagajärgedest.

Teenistujad tajusid lisaks eesmärkidele ka **ebaselgust ja läbipaistmatust ümberkorraldamise praktilise läbiviimise osas**. Ümberkorraldusega kaasnenud lisakohustused ning muutus ise töid teenistujate, ennekõike spetsialisti tasandi teenistujate hulgas kaasa suurenenud ärevuse ning stressi (nt kardetakse uut töökultuuri ja töövormi muutust, aga ka koondamisi). Osadel juhtudel oli ümberkorraldamise protsess kaasav – erinevad juhtimistasandid olid kaasatud muutuse elluviimise detailidesse –, kuid osadel juhtudel, sealhulgas riigi ametiasutuste puhul, toimus ennekõike ainult informeerimine.

Ministeeriumid korraldasid sisekommunikatsiooni juhtkonna eelistuste kohaselt, kas proaktiivselt või reaktiivselt. Proaktiivne sisekommunikatsioon oli struktureeritud ja järjepidev ning arvestas teenistujate vajadusega mõista olukorda ja muutuse mõju nende tööle. Eduloona aitas taoline proaktiivsus inimestel teada, miks, kuidas ja mis toimub, toetades ümberkorraldamise sujuvust ja läbipaistvust. Reaktiivne lähenemine (informatsiooni ebapiisav liikumine ülevalt alla, kommunikatsiooniplaanide puudumine või ebatäiuslikkus) suurendas teadmatust ja segadust ümberkorraldamise ettevalmistamisel ja läbiviimisel. Osapooled kulutasid väga palju aega, et leida ja mõista informatsiooni ning kontrollida selle asjakohasust. Informatsiooni aitasid oluliselt määral süstematiseerida valdkondlikud töörühmad, kuid nende töö kvaliteet varieerus.

Kõiki eelnimetatud tegureid võimendas omakorda **läbiviimise kiire ajaraamistik**. Valitud ajagraafiku ja tempo otsus tugines kolmele kaalutlusele: esiteks, täiendav pooleaastane ettevalmistusperiood võib teenistujatele mõjuda veelgi valusamalt, stressirohkemalt ja produktiivsuse mõttes demotiveerivamalt võrreldes nn äkk-kolimisega või äkk-muutusega; teiseks, pikem ajagraafik võib suurendada töenäosust, et vajalike muudatuste osas otsustatakse ümber; ning kolmandana, muutuse kiire elluviimine oli oluline poliitikutele saamaks uue ametisse astunud valitsuse eesmärgid ja töö tõhusalt ning kiirelt käivitatud.

Õppetunnina selgub, et kiirel tempol teostatud ning põhjalikult läbimõtlemata kannatab ümberkorraldamise kvaliteet ning sellega kaasnevad soovimatud tagajärjed (nt strateegilise planeerimise süsteemis tehti muudatusi kiiruga ja formaalselt ning ilma sisuliste aruteludeta, teenistujatel ilmnes motivatsiooni kadu, osad tööprotsessid seiskusid jm). Kuid teine ja vahest olulisimgi õppetund on

⁴⁶ Osati peegeldab see ilmselt ka asjaolu või segadust, et ei teata täpselt, mis on või peaks olema nende kummagi roll konkreetselt ümberkorraldamiste raames.

⁴⁷ Eesmärkide kohast ebaselgust mainiti ka vähemalt ühe kantsleri poolt.

järeldus, et **ümberkorraldamised on kiires ajaraamistikus tõhusalt ja sujuvalt teostatavad –, kuid need vajavad selleks selget ja läbimõeldud mudelit mida järgida, sh toimivat taristut.**

Ümberkorraldamise kiiret, tõhusat ja kaasavat ettevalmistamist ning elluviimist toetasid alljärgnevad tegurid, tehnikad ja oskused (osad neist varieerusid erinevate ministriumite ja muutuse elluviijate vahel olulisel määral):

1.	Projektjuhtimine ja hea mitmekesine meeskond, kes kontrollis ja suunas ümberkorraldamise kõike aspekte (õigus, personal, finants, kommunikatsioon jm).
2.	Varasem riigiasutuste ümberkorraldamise kogemus, mis küll erines praegusest, kuid aitas mõtestada olukorda ja kohaneda sellega paremini.
3.	Teenistuja varasem erasektori kogemus ümberkorraldamisega sarnastes protsessides.
4.	Kokkulepped, et uued poliitikavaldkonnad koos teenistujate ja struktuuridega liiguvad muutmata kujul ning need integreeritakse alles hiljem uue ministriumiga, struktuuriga vms.
5.	Otsus, et iga ministrium peab lahendama ümberkorraldamist oma valitsemisalas oma nägemuse ja võimaluste järgi, ehk diskretsiooniõigus.
6.	Vastuvõtva organisatsiooni head tegevuspõhise eelarvestamise ja teenustepõhise juhtimise praktikad, mis aitasid kiirelt integreerida uusi töötajaid, funktsioone ja ülesandeid olemasolevatesse teenustesse.
7.	Juhtkonna ja laiemalt teenistujate suhtevõrgustike olemasolu ning tihedad (isiklikud) kontaktid teiste ministriumitega. Need aitasid saada operatiivset infot ja jagada lahendusi.
8.	Juhtkonna poolne toetus ning juhtkomisjoni algatus luua valdkondlikud töörühmad, mida toetasid omakorda olulisel määral muutuste elluviijate isiklik algatusvõime ja initsiatiiv.
9.	Proaktiivne kommunikatsioon, mis hoidis osapooli infovoos ning toetas läbipaistvust.
10.	Juhtkonna valmisolek ümberkorraldamine kiirelt ellu viia, sealjuures teadvustades, et see on ebapiisavalt planeerimata ja läbimõeldumata.
11.	Keskastme juhtide oluline panus lahenduste välja töötamisel ja leidmisel.

Positiivselt poolelt on väga oluline eraldi välja tuua Eesti teenistujate väga tugev **säilenõtkus** (ingl. *resilience*). Eesti teenistujatel on võimekus edukalt kohaneda ning leida nutikaid lahendusi ka taolises keerulises ning ajakriitilises olukorras. Eraldi tuleb siinkohal välja tuua osakonnajuhid ja vahetud juhid (keskastme juhid), kelle väärtust, olulisust ja rolli muutuse läbiviimisel on raske üle hinnata. Suurt tuge muutuse juhtimisel saadi nii kolleegidelt enda asutuses kui ka teistest asutustest, kellega ühiselt hakati muutust mõtestama, ellu viima ning väljakutseid lahendama. Sellest tulenevalt on ootuspärane tulemus, et ankeetküsitlusele vastajad **hindavadki kõige positiivsemalt just vahetute juhtide rolli** – nii ümberkorraldamise käigus teenistujate toetamisel kui ka neile muutuse kommunikeerimisel ja info pakkumisel. Nemad, koos asekanteritega, on olnud antud ümberkorraldamise juures peamised muutuste agendid ning täitnud kõige positiivsemat rolli.

Väga tugev edulugu on **valdkondlike töörühmade loomine ning seeläbi asutustevaheline** koordineerimine, info vahetamine ning riigiasutuste ja ministriumite vaheline kommunikatsioon (nt õigusosakonnad, personaliosakonnad jt). Analüüsi tulemused näitavad, et mõnedes ministriumites juhiti seda muutust väga süsteemselt.

Peamised väljakutsed ilmnesid peamiselt järgmistes valdkondades (osad neist väljakutsetest teati ja ennustati ette, osade puhul ei osatud oodata nende tegelikku ulatust ja mõju, osad ilmnesid aga alles muutuse elluviimise käigus):

1.	IT-süsteemide ühildamine (sh arvutitöökohtade ületoomine, ühtne dokumendihaldus, keskse arvutitöökohateenuse loomine).
2.	Eelarve ja rahandus (sh teenistujate rollide/ülesannete täpse eelarvestamise keerukus, välisvahenditega seotud mured).

3.	Strateegiline planeerimine (sh uute poliitikavaldkondade formaalne kujundamine ning ministeeriumites seni ebaühtlaselt rakendatud TERE meetodika, mis ei toetanud strateegilist planeerimist).
4.	Õigusloome (sh hea õigusloome tavade mittejärgimine ja eelanalüüside puudumine seaduste muutmiseks).
5.	Tugiteenused (sh tugiteenuste osutamise erinev loogika eri asutustes, lepingute ümberkirjutamine ja üleviimine).
6.	Personal (sh inimeste läbipõlemine, motivatsiooni langus, töölt lahkumine, erinevate organisatsiooni- ja töökultuuride kokkupõrked).
7.	Kommunikatsioon (sh ebapiisav informeerimine, eri juhtimistasandite erinev arusaam või selgus muutuse eesmärkide osas).
8.	Ministeeriumite erinevad organisatsioonikultuurid (sh eri tugevusega identiteedid ja märkimisväärselt erinevad tööpraktikad, sh IT-taristu kasutamise osas).

Eraldiseisvalt personali vaates ilmnes ümberkorraldamise raames mitmeid väljakutseid, mis taandusid nii teenistujate individuaalsele tasandile või nende igapäevast tööd mõjutavatele teguritele (töötõingimused, motivatsioon, stress, töötasud, üleviimise protsess jms). **Muutuse juhtimine oli suur väljakutse personalijuhtidele**, seda nii ettevalmistamise raames kui ka juba uute inimeste kohanemise toetamisel uutes organisatsioonides. Näiteks olid kohati ebapiisavad personalijuhtimist toetavad sisendid, kuid osati olid need sellised, mis ei sõltunud otseselt personalijuhtidest endast (eelkõige eelarve, IT lahendused, sisu- ja tugivaldkondade personali otsused). Need sisendid aga loovad aluse selleks, kuivõrd hästi saab liigutada teenistujaid asutuste vahel. Head praktikad, mis aitasid leida lahendusi, olid seotud eelkõige personalijuhtide töörühmaga, mille loomise ettepanek tuli keskselt (juhtkomisjonilt) ning mida personalijuhid ise proaktiivselt juhtisid. Hea praktika oli ka see, et teenistujad liigutati enamasti üle ühtsete osakondadena. See aitas vastuvõtval ministeeriumil paremini mõtestada uute töötajate rolle ja funktsioone uues valitsemisalas.

4.2. Mõttekohad ja ettepanekud

Tuginedes läbiviidud analüüsile ja ümberkorraldamise kogemusele, toetaksid tulevaste muutuste läbiviimist Eesti avalikus sektoris alljärgnevad asjaolud.

4.2.1. Koordineerimine ja juhtimine

Ministeeriumite ümberkorraldamine, mis on riigi struktuuri väga suur muutus, nõuab **tugevat, tarka ja inimkeskset juhtimist**. Juhtimist ja koordineerimist on vaja rakendada kahel tasandil: a) süsteemi tasandil ehk horisontaalselt ning b) organisatsiooni tasandil ehk ministeeriumite või ametkondade sisesealt. Kuigi juhtide tasandil organiseerumine erinevatesse paralleelsetesse töörühmadesse ning nende sisesealt suures osas iseseisev ja proaktiivne tegutsemine on üks läbiv muutuse toimimist kirjeldav märksõna, on vajalik ka neid töörühmi juhtida, sh vastavalt vajadusele need omavahel kokku tuua. Samuti on vaja juhtidele välja töötada tugisüsteem muutuste juhtimiseks.

Teisisõnu on vaja **kaht tüüpi juhtimist: koordineeriv töörühm ning rollipõhine töörühm**. Koordineeriv juhtimiskohal koosneks nt Riigikantseleist kui strateegilisest koordineerijast, Rahandusministeeriumi riigihalduse vaatest ning Justiitsministeeriumi esindajatest juriidika osas (nt laiemalt muutusi toetava õigusliku raamistiku analüüs).⁴⁸ Ministeeriumite juhtidel ehk kantsleritel oleks selles sidustav osa (ingl. *linking pin*) ehk organisatsioonide vahelise suhtlemise ellu kutsumise, toetamise ja vajadusel suunamise

⁴⁸ Juriidika vaates tuli mitmetes intervjuudes teemaks regulatsioonide vähendamine eesmärgiga muutuste kergemaks läbiviimiseks. Tegemist on aga üsna nüansirohke teemaga, mis jõuab avaliku halduse põhimõtetel küsimusteni välja (regulatsioon vs. väärtused otsuste raamistajana, Eesti poliitilis-administratiivne kultuur, regulatsioonid kui "vihmaste päevade vihmavari" - nt olukorraks kui valitsuses saavad domineerivaks jõud, mis demokraatiast ei hooli). Struktuurireform on võimas hoob asjade ümber korraldamiseks (seetõttu alustavadki paljud uued juhid organisatsiooni struktuuri ümber tegemisest) ja seda ei saa regulatsioonide kärpimise soovi analüüsimisel unustada. See ei tähenda, et ei võiks olla ebakohaseid või suuresti kasutuid regulatsioone – neid kindlasti Eestis on, kuid kontrollikohtade vähendamise puhul tuleb läbi arutada ka riskid.

ülesanne. Rollipõhise töörühma eesmärk on läbi mõelda läbivad funktsionaalsed teemad keskselt ühe tervikuna (kommunikatsioon, personalijuhtimine, strateegia, IT) ehk kuidas praktiliselt asju lahendada, inimesi hoida ja muutust selgitada ning eesmärgistada. Täiendavalt peaks kõigis ministriumites olema määratud inimene, kes vastab küsimustele ning kellelt nõu ja tuge saada (antud juhul täitsid seda rolli enamasti vahetud juhid).

Muutuse kompleksusega tuleks rohkem arvestada: seekord oli mõnes osas tegemist liitumisega, teises ümberkorraldusega, kolmandas mõlemaga korraga. Sellistes olukordades vajatakse erinevat tuge. Silmas tuleb pidada, et halvasti juhitud muutused võivad kompromiteerida eesmärgi ja valdkonda, mida tahetakse muuta. Analüüsi tulemused viitavad, et **tippjuhtide kompetentsimudel on teatud vajakajäämine muutuste juhtimise osas**, millele tuleks senisest oluliselt rohkem tähelepanu pöörata. Näiteks tuleb arendada juhtide oskust anda edasi ja selgitada muutuse eesmärgi erinevatele teenistujate rühmadele, arendada oskust saamaks aru kuidas teenistujad võivad muutust erinevalt vastu võtta ning arendada oskust toetada ja sidustada uuenduste liidrid organisatsiooni sisese tasustamissüsteemiga (nii materiaalne kui ka mittemateriaalne tasustamine ja tunnustamine). Teisisõnu tuleb arendada juhtide muutumisvalmidust, visiooni sõnastamise oskust, oskust aru saada teenistujate valmisolekust muutustele, ning oskust siduda muutuse loogika finantsiliste ja mittefinantsiliste tasudega (st mitte kompenseerida tehniliselt ainult ületunnitööd, vaid mh tunnustada mittemateriaalselt).

Ümberkorraldamise läbiviimise ajaraamistik seadis surve alla **osapoolte kaasamise**: see on olnud ebapiisav ning ei ole võimaldanud koguda osalistelt kogu asjakohast infot. Kaasamisel on erinevad tasemed ning antud juhul näitavad analüüsi tulemused, et erinevad **osapooled tõlgendavad kaasamist ennekõike informeerimise ning aktiivse ärakuulamisena**, mitte nii väga võimalusena osaleda otsuse tegemise või mõjutamise protsessis. Kaasamist eelnimetatud moel soovisid paljud intervjueritud ning ankeetküsitlusele vastajad. Kuigi ei saa anda universaalset nõuannet keda ja kui palju kaasata, aitaks sarnaste muutuste juhtimisele kaasa selge ja nähtava juhtrühma olemasolu, kes annaks muutuse läbiviimisele personaliseeritud näo. Ankeetküsitluse tulemused viitavad, et ministriumite kantsleritest koosnev juhtkomisjon ei olnud selleks piisavalt selge ja nähtav.

Eesti avalikus halduses on palju **iseorganiseerimist**, ja seda esines mõnevõrra ka analüüsitava muutuse juures (ennekõike osakonnajuhtide ja asekanclerite tasandil). Iseorganiseerimine tähendab siinkohal ennekõike ülesannete lahendamist iseseisvalt (üksi või rühmana) ja ilma suurema mujalt tulevast toetusest. Siiski tuleb silmas pidada, et iseorganiseerimine ei toimi pikaajaliselt, nagu ei organiseeri taoline suur muutus ennast ise ära. Seega, kuigi teatud piirides on iseorganiseerimine soositav ning näitab ka tippjuhtide usaldust, võib iseorganiseerimine mingil hetkel ebaõnnestuda kui seda targalt ja hästi ei juhita. Iseorganiseerimiseks on vajalik kõikidele osapooltele ette anda ja kommunikeerida selged raamid (ootused, nõuded, võimalused, rollide jaotus, ülesanded), mis annavad muutuse elluviimiseks selge suuna. Läbi targa juhtimise tuleb leida uus tasakaaluseisund, uus konfiguratsioon, kus inimesed saavad endid ise edasi organiseerida kuid vajadusel ka nõu ja abi küsida.

Paljude rollide jaoks on **ümberkorraldamine alles juurutamise faasis**. Seepärast on oluline luua olukord ja ellu viia tegevusi, et **teenistujate võimekus ja motivatsioon toetaksid muutuse ellu viimist**. Organisatsioonikultuuri kujundamise vaatest võivad selles faasis tegelikud vastuolud alles esile kerkima hakata (nt destruktivsete stereotüüpide loomine vms). Eesmärkide selgitamine, parem kommunikatsioon, kaasamine jmt on tegevused, mida saab teha ka hilisemates etappides – nendeks pole kunagi liiga hilja. Taolised tegevused võivad olla näiteks mentorlus, töötoad, intervjuud vmt, mis võimaldavad panustada individuaalsete kogemuste analüüsimisele (ebakindlus, negatiivne emotsioon jm) ning **anda tagasi tunde, et töötajat on kaasatud**. Vähestel juhtudel on seda tehtud, kuid tulemustest ei ilmne, et see oleks olnud süsteemne või ümberkorraldamise protsessis keskselt toetatud või teadlikult soositud tegevus. Ühe positiivse praktika ja positiivse hõlmamise eeskujuna saab välja tuua siinse analüüsi raames läbiviidud koosloome töötoa (vt täpsemalt Lisa 3).

Kitsamas vaates tuleb eraldi **tunnustada vahetuid juhte**. Analüüsi tulemused viitavad, et juhtimiskultuuri alane töö on ministriumites olnud viljakas, sest kohtades, kus protsess toimis, on kõrge hinnangud

vahetutele juhtidele. See tasand on üks ümberkorraldamise edulugusid ning selle tasandi juhtide toetamine ja võimestamine on väga oluline.

Muutuste juhtimise teaduskirjanduse põhjal paigutub ministriumite ümberkorraldamine hästi Buono & Kerber (2010) juhendatud muutuse mudelisse (vt viimane tulp tabelis 3 allpool). Seda mudelit iseloomustab ministriumite ümberkorraldamise näite puhul a) arusaam ja ootus, et ministriumid leiavad iseseisvalt parimad ümberkorraldamise lahendused, b) improviseerimine parima ja kiire lahenduse leidmiseks, ning c) *ad hoc* koostöö erinevates töörühmades, mille sisu ja käiku juhatakse selles osalejate poolt suure osas ise. Samal ajal kaasneb avaliku sektori vaatenurgast juhendatud muutuse mudeliga liiga palju määramatust. Kolmas mudel (suunatud muutus) ei sobitu aga kaasaegse avaliku sektori kultuuriga. Sellest tulenevalt saame Eestile soovitada **planeeritud muutuse mudelit**.

Tabel 3. Muutuste juhtimise mudel, Buono & Kerber (2010) põhjal.

Dimensioonid/ tunnused	SUUNATUD MUUTUS (DIRECTED CHANGE)	PLANEERITUD MUUTUS (PLANNED CHANGE)	JUHENDATUD MUUTUS (GUIDED CHANGE)
Muutuse eesmärgid (oodatud tulemused)	Kitsalt ette määratud ja muutumatu eesmärk	Selge eesmärk, mida vajadusel võib kohandada	Lõdvalt või laialt määratletud suund
Muutuse protsess (vahendid)	Kitsalt piiritletud	Paindlik, sh kaasav või osalust soodustav (<i>participative</i>)	Eksperimentaalne
Muutuse juhtimine (roll)	Ütle, käse, juhata	Kujunda plaan eesmärgi saavutamiseks	Näita suund ette, jälgi ning juhenda
Muutuse algataja suhted osapooltega	Veenmine	Mõjutamine	Koostöö
Muutuse tempo	Kiireloomuline, edasilükkamatu, „tee lihtsalt ära“ (<i>just do it</i>)	Tegutse aeglaselt muutuse ettevalmistamise faasis et tegutseda kiiresti elluviimisel	Tegutse kiiresti, improviseeri, õpi ja tegutse õpitu põhjal uuesti

4.2.2. Kommunikatsioon ja eesmärkide selgus

Praktiline kommunikatsioon ja informatsiooni edastamise tase peab olema läbimõeldud kõikidel kommunikatsiooni tasanditel (väline, sisene ja ministriumite vaheline), et teenistujateni jõuaks piisavalt kiiresti informatsioon enda ministriumist ning ümberkorraldamise eest vastutavast koordineerimisorganist. Sellega saab vältida olukorda, kus erinevatel gruppidel tekib erinev arusaam muutuse sisust ja erinevad teabeallikad, mis puudutavad nii sisulist eesmärki kui ka tehnilisi eesmäärke.

Muutuste juhtimise ja ennekõike asutuste liitmise ning teenistuja liigutamise puhul ühest ministriumist teise tekivad konfliktid juhul, kui teenistuja identifitseerib end oma (eelmise) asutusega väga tugevalt ning tema vaated, hoiakud lähtuvad (veel) oma eelmisest asutusest. Seega on liidetud poliitikavaldkondade puhul **oluline sõnumite tasakaalu leidmine**: sõnumid peavad kõnetama nii vanu kui ka uusi (organisatsiooniga liitunud) töötajaid. See aitab luua parema töökeskkonna, kus kohtuvad erinevate organisatsiooni- ja töökultuuriga töötajad.

Kommunikatsiooni tuleb rakendada selliselt, et ümberkorraldamise **eesmärgid oleksid mõistetavad sarnasel viisil igal ümberkorraldamise tasandil**: alates Riigikantseleist kuni iga osakonna teenistujateni. Kuigi mitmes intervjuus kasutati ka mõistet 'kriisikommunikatsioon', on see eksitav mõiste ümberkorraldamise kontekstis: ümberkorraldamine ei ole kriisiolukord vastavalt kriisiolukorra definitsioonile (vt Velvet 2022). Ühe probleemi lahendamise võimalusena võib luua nii poliitikutele kui (tipp)juhtidele **ühisdokument ühiste sõnumite ja sõnastatud eesmärkidega, mida jooksvalt uuendatakse**. Sealhulgas võivad seal sisalduda sõnumid, mis on suunatud avalikkusele või meediale. Taoline ühtne kommunikatsioonitööriist aitaks selgemini ja rutiinsemalt erinevatel osapooltel ühtseid põhisõnumeid edastada.

Ümberkorraldamise õppetunnina saame välja tuua, et **teenistujaid peab paremini informeerima sellest, kuidas ümberkorraldamine mõjutab neid ja nende tööd** (vt ka Lisa 1). Tulevaste muutuste juures on väga oluline pöörata tähelepanu rohkemale ja süstemaalsele kommunikatsioonile ning parandada info

liikumist, arvestades teenistujate vajadust muutusest aru saada. Selle puhul tuleb anda vastuseid paljudele praktilistele küsimustele: kes ja kuidas muutusi korraldab, kuidas muutused mõjutavad töökoormust, töötasu, alluvussuhteid, ülesandeid jpm. Muutusi tuleb kommenteerida nii, et ka riigisektori hierarhias spetsialisti tasandi teenistujad saaksid asjakohast ja õigeaegset informatsiooni muutustest; täpselt samal viisil nagu seda tehakse edukalt ka erasektoris muutuse juhtimisel.

4.2.3. Eesti avaliku teenistuse mõtestamine

Uute ümberkorralduste läbiviimiseks on vajalik **mõelda, milline on riigiteenistujate identiteet ja millist Eesti avalikku teenistust ja halduskorraldust soovime**. Kas see on utreeritult põhimõte “töötan ministeeriumi heaks” või “töötan riigi heaks”. Kumb lähenemine täidab paremini Eesti halduspoliitika eesmärgi, vajab eraldi analüüsi ja arutelu. Kui eesmärgiks on jõuda riigiasutusteni, kust saab nii üksikuid teenistujaid kui osakondi või valdkondi lihtsalt ümber tõsta, siis ilmselt tuleks vastavaid põhimõtteid kajastada ka personalipoliitikas ja ehk ka erialases hariduses. Sel juhul nõuavad tihedamad ümberkorraldused kiiresti kohanevaid ja muutusteks valmis teenistujaid.

Seni on Eesti avalikku teenistust arendatud ja reformitud sel suunal, et rakendada teenistujaid tööle kindlas ministeeriumis, poliitikavaldkonnas ja ametipositsioonis. Intervjuudest ilmneb, et aina enam eelistatakse, et avalik teenistus peaks liikuma teenistujate (ühise) identiteedi suunal. Avalike teenistujate kui oma valdkonna ekspertide kaasatus muudatuste protsessis tugevdab nende ühist identiteeti. Seda saab kõige lihtsamini teha teenistujate **väärtustamise ja kaasamise** kaudu – ilma selleta identiteet hoopis nõrgeneb.

Tugevad teenistujad on sageli väga autonoomsed, nad saavad teha olulisi otsuseid ning neil on täna suur iseotsustamisõigus. Seega nõuab muutuse läbiviimine väga tugevat ja tarka juhtimist ning kaasamist (sh ressursse), sest kui teenistujatel on õigus muudes kohtades ise otsustada, soovivad nad **saada vähemalt mingil määral otsustada ka muutuse juures**. Teisisõnu, taolisi tugevaid ja professionaalseid teenistujaid ei saa käsitleda pelgalt legoklotsidena. Kuigi arutelukohaks jääb, kas ja kui palju võib tugev teenistuja pärsida või välistada muutuste elluviimist üldisemalt, peavad nad minimaalselt olema olulisel määral kaasatud, ning **kaasamise võtmesõnad on siinkohal eesmärkide selgus ning avatud ja selge kommunikatsioon ümberkorraldamise põhjustest ning selle teostamisest ja mõjust teenistujale**.

Uute ümberkorraldamiste puhul peaks selgitama ja informeerima teenistujaid **arenguvõimalustest**, mis võivad tekkida ümberkorraldamisel ja toetada sellega n-ö riigi heaks töötamise kultuuri. Herzbergi (1966) järgi puudutab antud ettepanek rahulolu kujundavaid tegureid vs rahuolematuse tegureid (vähene informeerimine, stress, motivatsiooni puudus jne). Sel moel saaks paremini **rõhutada positiivseid võimalusi** ja inimesi ümberkorraldusteks ette valmistada. Organisatsiooni struktuuri seisukohalt tuleb mõelda, kuidas **kujundada rollimudel**, mis võimaldaks kiireid tõhusaid muutusi: see võib kätkeda nt selgete rollide ja vastutusvaldkondade määramist, paindlikkuse integreerimist tööülesannetes, teenistuja võimendamist, koostöö soosimist jm.

4.2.4. Süsteemi ja struktuuri korrastamine

Tugisüsteemid toimivad olulise infrastruktuurina, mille kvaliteedist sõltub, kui võrd stabiilselt ja tõhusalt tulevad teenistujad toime põhitööga. Eriti kriitiline on tugisüsteemi veatu toimimine lisaülesandeid kaasa toovas olukorras, nagu näiteks ümberkorraldamine. Selleks, et ümberkorraldamine oleks sujuv, kiire ja tõhus, peab tugistruktuur olema mitte detsentraliseeritud, vaid pigem universaalne. Teisisõnu, teenistuja töötingimused ei tohiks sõltuda sellest, millises ministeeriumis ta töötab.

Suurima kitsaskohad tugiteenuste ja tugisüsteemidega seonduvalt kerkisid üles ennekõike IT-valdkonnas, vajades lahendamist järgmistel teemadel: keskse arvutitöökohateenuse pakkumine, tsentraliseeritud dokumendihaldus ning laiemalt infosüsteemide omavaheline ühildatavus ja andmete/kasutajate ülekandmine. Nimetatud väljakutsed on teada olnud ja põhjalikult analüüsitud juba varem⁴⁹ ning

⁴⁹ Vt näiteks riigireformi analüüs (Rahandusministeerium 2023) või asutuste dokumendihaldusteenuse konsolideerimise teostatavusanalüüs (Civitta 2020).

erinevatel hinnangutel võiks taoline konsolideerumine keskele töökohateenusele⁵⁰ toimuda järgmise poolteise kuni kolme aasta jooksul. Kuna need probleemkohad on teada, tuleb lähitulevikus toimuvate muutuste puhul **muutuse ettevalmistavas faasis teenistujaid selleks kas paremini ette valmistada või oluliselt rohkem eelinfot jagada**. Sellega on võimalik ennetada mitmeid negatiivseid reaktsioone. Erinevates intervjuudes ilmnevad erinevad hinnangud, kelle eestvedamisel ja kuidas peaks IT-süsteemide konsolideerumine kõige paremal moel toimuma, kuid enamasti tuuakse välja, et vastutus selle eest tuleb anda – koos piisavate eelarveliste vahenditega – Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskusele (ehk Riigi IT Keskusele, RIT).

Ühildatud infosüsteem on oluline infrastruktuur, mis tagab ümberkorraldamisel sujuvad tööprotsessid. IT teenuste konsolideerimine ühte organisatsiooni loob sarnase arvutitöökoha kõigile teenistujatele sõltumata töökohast, alates e-maili aadressist kuni infosüsteemideni. See tundub õige arengusuund, mille võimalikud riskid ja nende maandamismehhanismid tuleb läbi analüüsida.

Täpset **ajalist raamistikku** on analüüsitava muutuse läbiviimiseks keeruline anda, kuna iga muutus on erilmeline ja sageli organisatsioonispetsiifiline. Siiski, teatud piirist alates muutub läbiviimise aeg liiga lühikeseks, ning antud juhul näib, et läbiviimise ajaraamistik on olnud liiga väike. Seda esmalt põhjusel, et ümberkorraldamist hakati ellu viima paljuski improvisatsiooni korras ning ilma selleks põhjalikku muutuse juhtimise mudelit omamata, mis oleks läbiviimist ning selle erinevaid ülesandeid ja protsesse paremini raamistanud. Teiseks, tulemused näitavad, et praeguse ümberkorraldamise puhul on ka pärast aastat peale muutuse ametlikku algust enamike osalejate jaoks tegemist veel käimasoleva, mitte lõppenud muutusega. Analüüsi tulemustest ilmnebki tugev vastuolu, kas teha muutus läbi kiirelt (ja sageli valuliselt) või aeglasemalt (aga võimalusega, et see jääbki venima ja tekitab rohkem frustratsiooni; või riskiga, et vahepeal otsustatakse muutuse osas ümber). Mõlemad võimalused on siiski võimalikud ja teostatavad. Kuid isegi aeglasema ja pikemaajalise muutuse puhul on oluline silmas pidada, et **teatud tegevused on ajakriitilised ning peaksid olema läbi viidud kohe esimesel võimalusel** (nt ebakindlust ja ärevust tekitavate küsimuste adresseerimine ja selgitamine ning muutuse eesmärkide selge kommunikeerimine).⁵¹ Seega on keeruline anda siinkohal ühtset soovitusi, kuid pigem näitavad tulemused ja teaduskirjandus, et minimaalselt võiks taoline muutus vajada kolme kuni kuute kuud (Galpin jt 1997), ning eelarve ja finantsvaldkonna vaates muutuse jõustumist eelarveaasta alguses. Seda kõike eeldusel, et muutus ja selle elluviimine tugineb selgele muutuse juhtimise mudelile.

Väga lühikese ajaraamiga muutuse puhul jäävad mõned olulised asjad tegemata: nt sisuline (ja mitte formaalne) strateegiline planeerimine poliitikavaldkondade ümberplaneerimisel (tulemusvaldkondade ja eesmärkide ning programmide loomine, teenused jms), ekspertide kaasamine ettevalmistusfaasis, läbimõeldud ühtsete sõnumitega kommunikatsioon, vähem pakilised igapäeva- ja arendustegevused.

Tulevaste ümberkorralduste ajakava koostamise juures tasub silmas pidada, et **ümberkorraldamine ei ole vaid üksuste ja funktsioonide ümber tõstmine, vaid ka inimeste ära saatmine ja vastu võtmine**, mis on eraldi ajamahukas ja oluline protsess. Seda tähtsustamata tekib vastuseis muudatusele, mis vastupidiselt eesmärgile pidurdab uue sünergia tekkimist. Tulemused viitavad, et 2023. aasta lõpu seisuga on muudatusest puudutatud ametnikkonna vastuseis suurem kui muutuse surve, seega võtab ümberkorralduse eesmärkide saavutamise märksa kauem aega kui sooviti. Ühe võimalusena võib tulevaste ümberkorraldamiste juures püüda kaasata ühel või teisel moel otsustamisse kõik erinevad teenistujate tasandid, ennetamaks mh otsustusprotsessist kõrvalajätuse tunnet. Teise võimalusena ja ka Eestile sobiva näitena taolise vastuseisu adresseerimiseks võib katsetada Johnson-Cramer jt (2007) mudelit ning läheneda muutuses osalejatele (informaalse) võrgustiku- ja organisatsioonikultuuri põhiselt. Selleks tuleb esmalt tuvastada organisatsiooni sees isikud, kellel on vastavalt kõrge ja madal suhe organisatsiooniga. Kuna nende hulgas on ka inimesi, kes on organisatsioonisisises võrgustikus nn sõlmpunktideks (ingl.

⁵⁰ Osades intervjuudes kasutatakse ka mõistet „ühtne arvutikohateenus“.

⁵¹ Vt ebakindlust ja ärevust tekitavate küsimuste teenistujate hulgas lisa 1 ankeetküsitluse tulemuste juures. Sageli taanduvad need väga lihtsatele teemadele nagu näiteks küsimus kas töökoht jääb alles, kas töökoha ülesanded muutuvad, kas tuleb uus ülemus jmt.

node) informatsiooni ja hoiakude vahendamisel ja edasikandumisel, on võimalik nende kaudu levitada ka muutusega seotud informatsiooni, maandada hirme jm.

Ümberkorraldamine kätkes endas eri tüüpi muutuseid, kuid tulevased muutused võivad olla, ning tõenäoliselt ongi juba mõnevõrra teistsugused. Seetõttu tuleb **koostada stsenaariumid ja mudelid erinevat tüüpi muutuste juhtimiseks Eesti avalikus sektoris**. Selleks saab kasutada nii teaduskirjandust kui ka näiteks tulevikuseire metoodikat (ingl. *foresight*), sh käesoleva ning varasemate riigireformide analüüside tulemusi. Teisisõnu on vajalik välja töötada eri **muutuste tüüpide tüpologia** (liitumised, eraldamised, radikaalne innovatsioon vmt) ning mudelid/plaanid, kuidas muutust igas erinevat tüüpi situatsioonis ellu viia. Mudelis saab määratleda muutuse ajalised etapid, peamised muutust ellu viivad agendid (muutuste juhtijad), eri etappide kommunikatsioonisõnumid, millises kohas ja millised protsessid peavad kindlasti toimuma ning millised *võivad* toimuda jms. Nende mudelite koostamiseks tuleb kaasata erinevate tasandite teenistujaid, sh teadlasi.

Mitmed teoreetilised mudelid erinevate teemavaldkondade kitsaskohtade adresseerimiseks on siinses uuringuaruandes läbivalt juba välja toodud. Mudeli või mudelite loomise juures on oluline silmas pidada, et see oleks selline, mida saab realiseerida ka sõltumata poliitilisest tahtest. Ümberkorraldamiste mõjude (*ex-post*) hindamise mudeli metoodika on välja pakutud lisan 2.

4.2.5. Eelinfo ja -analüüsid

Organisatsioonide muutumisvõimekuse arendamine on üks olulisim siinses analüüsist väljakoornud järeldus ja õppetund. Muutumisvõimekust saab arendada keskendudes nt Buono & Kerber (2010) mudelis sisalduvale kolmele fookuspunktile ning neis olevatele teguritele: 1) organisatsiooni liikmed, 2) struktuur ja 3) kultuur. Neis sisalduvad eeldused, mida on vajalik valitsusasutustes luua, arendada ja tagada, et edaspidi oleks taolised protsessid tõhusad ja sujuvad ning kõikidele osapooltele võimalikult tõrgete vabad. Seda saab kasutada ka nõ kontrollnimekirjana (ingl. *checklist*) tulevaste muutuste elluviimise juures. Pikemalt on erinevad tegurid lahti kirjutatud viidatud artiklis, kuid allpool tabelis 4 on välja toodud valik peamistest:

Tabel 4. Organisatsioonide muutumisvõimekuse arendamise mudel, Buono & Kerber (2010) põhjal.

FOOKUS	EESMÄRK	VÕIMALIKUD TEGEVUSED
Organisatsiooni liikmed	Eesti näitel teenistujate jaoks on keskne teema muutuse omaks võtmine, selle vajaduse mõistmine ning laiemas tähenduses töötajate muutumisvõimekuse ja valmisoleku suurendamine.	Ühiste eesmärkide seadmine, osapoolte koostööks mobiliseerimine, kaasamine, konsulteerimine, muutuste eestvedajate leidmine ja tunnustamine, tagasisidestamine jms.
Struktuur	Oluline on arendada muutust toetavat taristut.	Töörühmade loomise toetamine ja asjakohaste võrgustike loomine, vastutajate määramine, kiirete ja väikse kuluga katsetuste läbiviimine, võimaluste hindamine jms.
Kultuur	Oluline on muutusi soosiva kultuuri loomine ja plaanitava muutuse kindlustamine.	Informatsiooni ja õppetundide jagamine, erinevate arvamuste väärtustamine, ühiskeele kasutamine, ühiselt jagatud muutuse eesmärgi ja tähenduse loomine, muutuse kommunikeerimine jms.

Lühikese ajaga läbiviidav muutus eeldab **pikemat, põhjalikumat ja paremini struktureeritud eelanalüüsi ning ettevalmistuse faasi**. On täiesti arusaadav kartus, et kui hajutada muutuse läbiviimine pikema ajaperioodi peale, võib see tekitada osapoolte hulgas rohkem segadust, teadmatusest tingitud ootele jäämist ning võimalik, et ka tööefektiivsuse kadu või töökoha vahetamist. Seega on vajalik muutusega seotud kommunikatsiooni paremini segmenteerida erinevatele sihtrühmadele, ning vajadusel ka erinevalt ajastada.

Kuigi ümberkorraldamist raamistas üldisemat laadi tegevuste ja protsessi kirjeldav dokument, oli see ebapiisavalt sisustatud ning seepärast polnud võimalik tegevusvaldkondadega seotud infot edasi anda ja vahetada. Näiteks, kui valdkond viidi ühest alast teise, siis valdkonnaga seotud tegevuste, piirangute ja kohustuste kohta **polnud piisavalt kompaktset infot**. Seega on vajalik ministeeriumite **teenuste kirjeldamine ühtsel viisil** ning kulude jaotamine kõikidele selle valdkonna teenustele. See võimaldaks hinnata ja arvestada, millised kulud antakse ühelt asutuselt üle seoses ühe või teise teenuse või valdkonna üleminekuga; ning välistab või vähemalt minimeerib võimaluse, et vastuvõtvale asutusel tekivad ootamatud kulutused.

Eelnevast tulenevalt toetaks muutust arusaam ja ühtselt kättesaadav **kirjeldus tugiteenuste korraldusest ministeeriumite siseselt**. Erinevates ministeeriumites on tugiteenused korraldatud eri viisidel (nt osades ministeeriumites on õigusnõunikud sisuosakondades sees, osades aga eraldi õigusosakondades), mistõttu sisuvaldkondade terviklik liikumine uude ministeeriumisse või riigi ametiasutusse võib tuua kaasa kas tugiteenuste osutamise puudumise või vastupidiselt, tugipersonali dubleerimise.

Ümberkorraldust ei ole võimalik tõhusalt teostada, kui puudub ülevaade, kui palju erinevates valdkondades ja ministeeriumites, mida ümber korraldatakse, teenistujaid töötab. **Ülevaade sisuvaldkondades töötavatest teenistujatest** võimaldaks valdkondade liikumisel või nende planeerimisel hinnata ka valdkonnaga kaasnevate või liikuvate inimeste hulka, mis omakorda võimaldab mh paremini planeerida nii ümberkorralduse eelarvet kui ka tugiteenuste vajadusi.

Oluline on ka **disainida ümberkorraldamise protsesse**, et parendada või luua uuteks ümberkorraldamisteks praktilisi lahendusi. Ühe lähtekohana on võimalik analüüsida põhjalikumalt teenistuja igapäevase töö vaadet (nt teenusedisainis kasutatava klienditeekonna põhiselt). Disainimõtlemise abil saab paremini juhtida teenistujate ootusi, luua selgem või sihistatum kommunikatsioon, mis toetab sujuvamat üleminekut ühest ministeeriumist, riigi ametiasutusest või valitsemisalast teise. Samuti võib arendada nt Riigikantselei ümberkorraldamise strateegilise kommunikatsiooni lahendust sellisel, et seda saaks edaspidi juhtida ühtse tervikuna.

Lisa 1. Ankeetküsitluse tulemused

Ministeeriumite ümberkorraldamisega seotud teenistujate kogemuse väljaselgitamiseks viidi läbi ankeetküsitlus perioodil 6.12-20.12.2023 veebiküsitluse meetodil. Valimisse kuulusid ümberkorraldamisega otseselt kokku puutunud 400 teenistujat neljast ministeeriumist (MeM, RaM, MKM ja KeM), kellele saadeti e-maili teel küsitluses osalemise kutse. Küsitlusele vastas 166 teenistujat, vastamismäär oli 41%. Tegemist on väga hea tulemusega ning tagab tulemuste valiidsuse ja esinduslikkuse, arvestades asjaoluga, et sõltuvalt uuritavast sihtrühmast on tavapäraselt küsitlusuuringute vastamisaktiivsus 5-20%. Vastutustasandi järgi oli vastajate hulgas 7 osakonnajuhti, 18 valdkonnajuhti või juhti, 69 nõunikku, 23 peaspetsialisti ning 34 vastajast ei soovinud vastutustasandi küsimusele vastata.

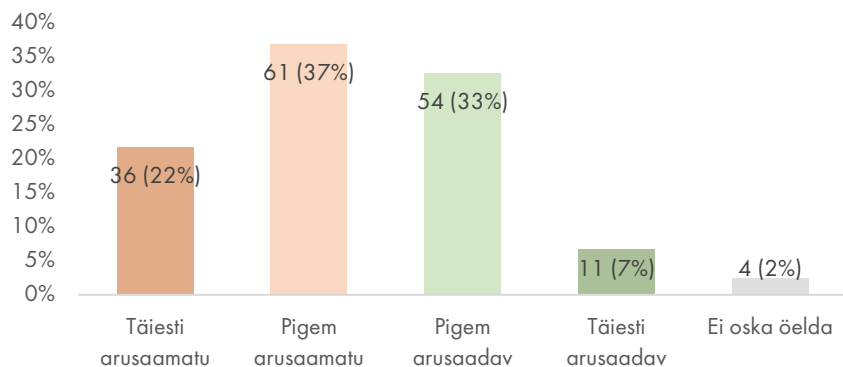
Küsimustik sisaldas 23 küsimust (sh 6 küsimust vastaja tausta määramiseks). Tulemuste kajastamisel on need kategoriseeritud 4 gruppi: ümberkorraldamise selgus, kommunikatsioon, ümberkorraldamise mõju ning suhtumine ümberkorraldamisse. Soolisi, vanuselisi ja staažiga seotud olulisi erinevusi ankeetküsitluse vastustest ei avaldunud ühegi kategooria puhul.

Ankeetküsitluse tulemustes eristuvad peamiste väljakutsetena kolm peamist teemavaldkonda:

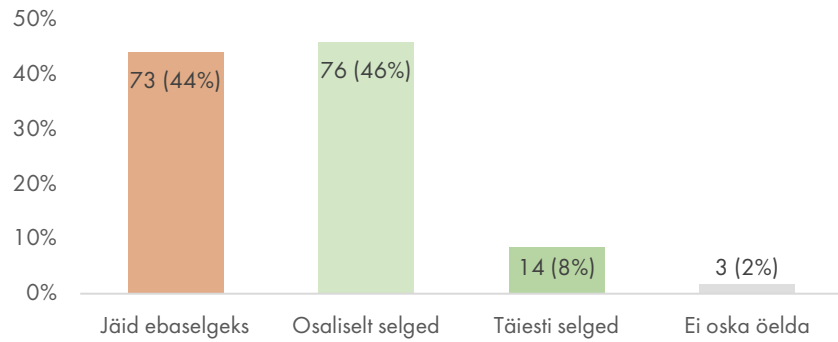
1. Indiviidi tasandi mured (tasud, tulemustasud, töökoht jm),
2. Kollektiivse tegevuse ja suhetega seonduv (koostöö, võrgustumine jm),
3. Organisatsiooniga seonduv (eriti IT, dokumendihaldused, juhtimise eripära, tööülesanded jm).

4.1. Ümberkorraldamise selgus

Joonisel 9 ja 10 kajastatakse vastuseid, kuivõrd ministeeriumite teenistujad pidasid ümberkorraldamise eesmärki arusaadavaks ning kuivõrd selged olid eesootavad muudatused. Kui täiesti arusaamatuks ja pigem arusaamatuks jäi ümberkorraldamise eesmärk 97 (59%) vastanule, siis pigem arusaadav ning täiesti arusaadav oli ümberkorraldamise eesmärk 65 (40%) vastaja jaoks. Eesootavad muutused jäid ebaselgeks 73 (44%) vastanule, 76-ne (46%) jaoks olid muudatused osaliselt selged ning vaid 14 (8%) ministeeriumite teenistujat leidis, et eesootavad muutused on täiesti selged. Kaks küsimust erinevad oma olemuselt selle poolest, et esimesel juhul hinnatakse ümberkorraldust ideena ja teisel juhul ümberkorraldusest tulenevaid praktilisi muutusi. Huvitaval kombel võib kahe küsimuse puhul vaatamata skaalade erinevusele näha sarnasusele viitavaid tulemusi.



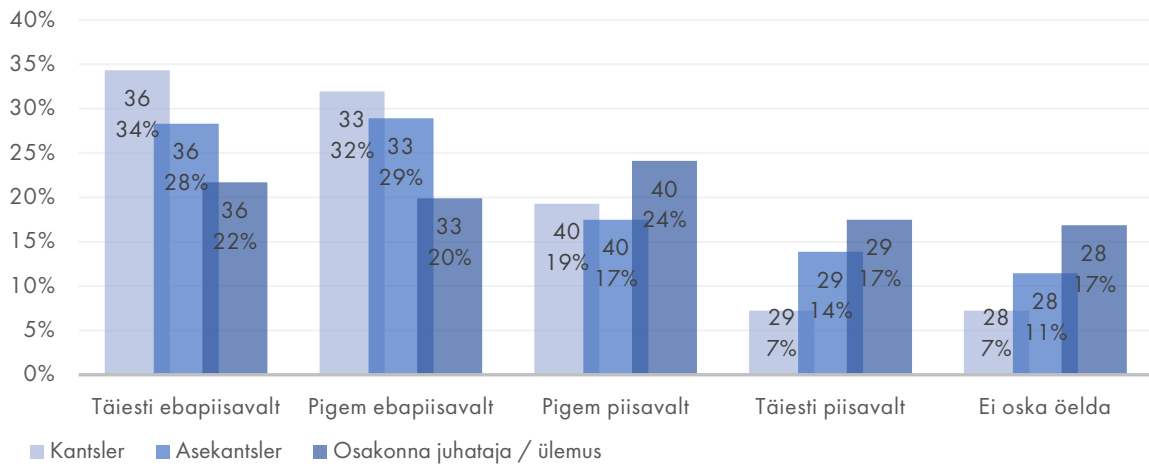
Joonis 9. Vastused küsimusele „Palun hinnake, kuivõrd arusaadav oli Teie jaoks ümberkorraldamise eesmärk?“



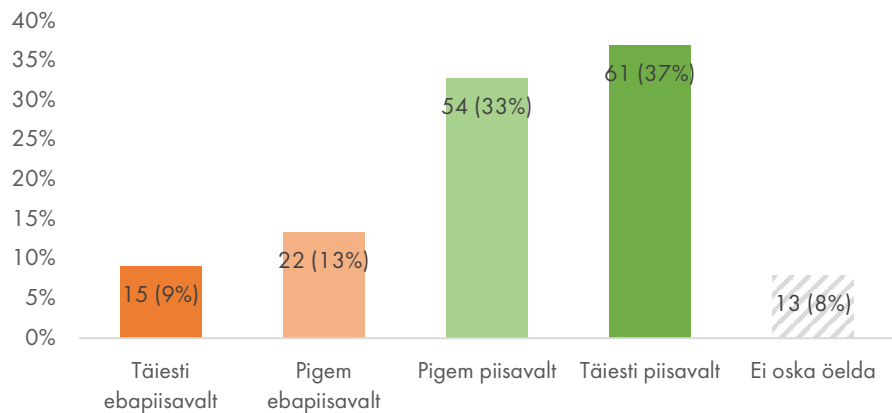
Joonis 10. Vastused küsimusele „Kuivõrd selged olid Teile teid ees ootavad muutused seoses ministeeriumite ümberkorraldamisega?“

4.2. Kommunikatsioon

Joonisel 11 on esitatud ministeeriumite teenistujate vastuseid seoses ümberkorraldamise eesmärkide piisava kommunikeerimisega erinevate osapoolte poolt. Joonisel 12 kajastub teenistujate hinnang sellele, kui palju toetas vahetu juht oma teenistujaid ümberkorraldamise ajal. Jooniste 11 ja 12 põhjal võib järeldada, et vahetu juhi kommunikatsioon ja toetus teenistujatele said positiivse hinnangu: 41% vastajate arvates kommunikeeris nende ülemus neile ümberkorraldamise eesmärki piisavalt ja 70% vastajatest pidasid piisavaks vahetu juhi toetust.

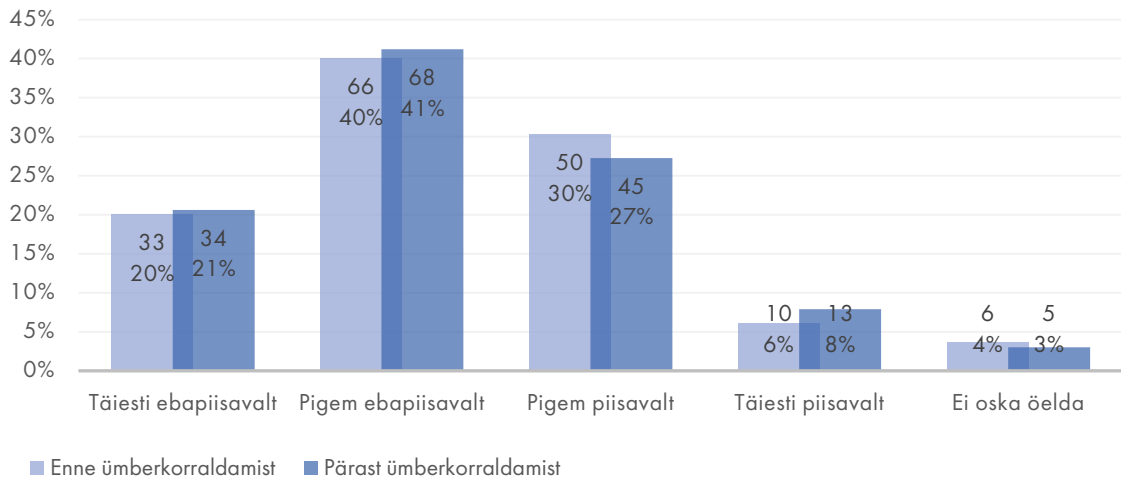


Joonis 11. Vastused küsimusele „Kuivõrd piisavalt kommunikeeriti Teile ümberkorraldamise eesmärki?“



Joonis 12. Vastused küsimusele „Kui palju Teie vahetu juht Teid ümberkorraldamise käigus toetas?“

Informeerimist ümberkorraldamise protsessist nii enne kui pärast ümberkorraldamist (joonis 13) peeti vastavalt 40% ja 41% vastanute arvates pigem ebapiisavaks. Ligikaudu kolmandik vastanutest pidas informeerimist pigem piisavaks ning viiendik vastanutest seevastu täiesti ebapiisavaks. Vaid 6% vastuste puhul peeti informeerimist enne ümberkorraldamist täiesti piisavaks ning 8% vastuste puhul hinnati pärast ümberkorraldamist informeerimist täiesti piisavaks.

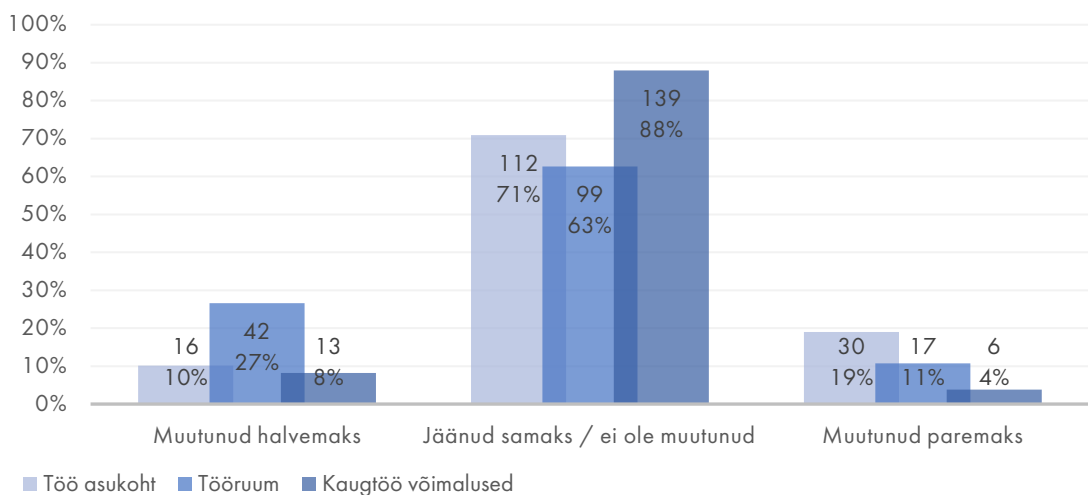


Joonis 13. Vastused küsimusele „Mil määral informeeriti Teid töö käigus ümberkorraldamise protsessist?“

4.3. Ümberkorraldamise mõju

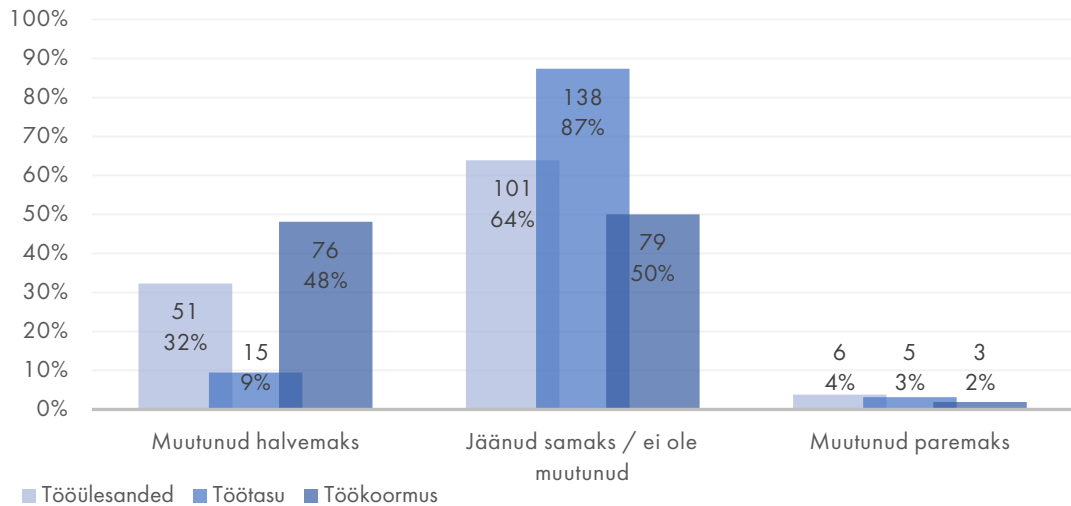
Ministeeriumite teenistujatel paluti hinnata ümberkorraldamise mõju erinevatele aspektidele: tööülesanded, töö asukoht, tööruum (nt töölaud, kabinet), kaugtöö võimalused, infosüsteemid, töötasu, suhted kolleegidega, professionaalse arengu võimalused, motivatsioon töötada riigisektoris ning töökoormus. Hindamise skaalaks oli 3-palliline skaala: muutunud halvemaks, jäänud samaks, muutunud paremaks.

Ümberkorraldamine töö asukohale, tööruumile ja kaugtöö võimalustele (joonis 14) teenistujate hinnangul suurt mõju ei ole avaldanud ning need on jäänud samaks.



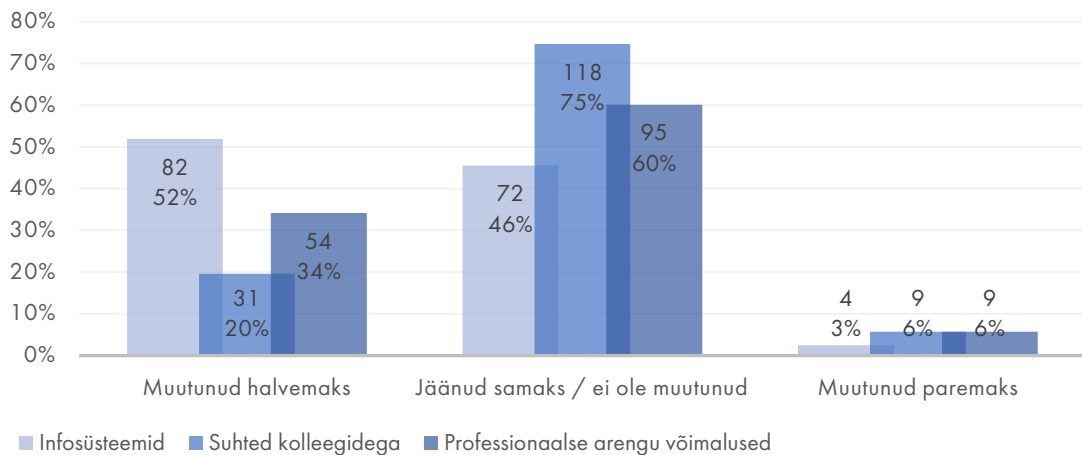
Joonis 14. Vastused küsimusele „Palun märkige, kuidas on ümberkorraldamine mõjutanud Teie tööelu alljärgnevates valdkondades: töö asukoht, tööruum, kaugtöö võimalused“

Kui 87% vastanutest leidis, et töötasu pole ümberkorraldamise tagajärjel muutunud, siis vastavalt 32% ja 48% vastajatest arvasid, et tööülesanded ja töökoormus on muutunud halvemaks (joonis 15).



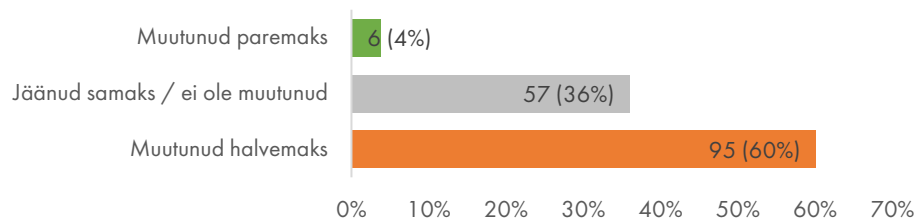
Joonis 15. Vastused küsimusele „Palun märkige, kuidas on ümberkorraldamine mõjutanud Teie tööelu alljärgnevas valdkonnades: tööülesanded, töötasu, töökoormus“

Joonis 16 kujutab vastajate hinnanguid, kuidas ümberkorraldamine on mõjutanud infosüsteeme, suhteid kolleegidega ning professionaalse arengu võimalusi. Vastajate hinnangul ei ole olnud ümberkorraldamisel suurt mõju nende suhetele kolleegidega – 75% vastajatest arvamusel on suhted jäänud samaks. Professionaalse arengu võimalused on 60% vastaja hinnangul samad, mis enne ümberkorraldamist. Infosüsteemid on aga halvenenud 52% vastajate arvates, seejuures 46% on arvamusel, et need ei ole muutunud.



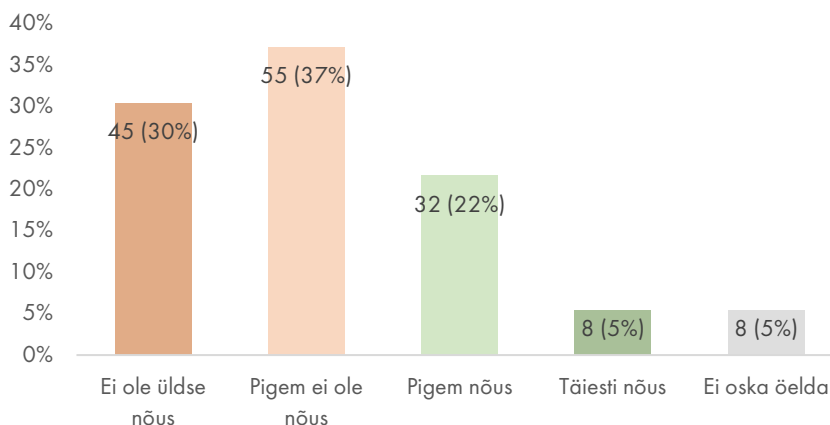
Joonis 16. Vastused küsimusele „Palun märkige, kuidas on ümberkorraldamine mõjutanud Teie tööelu alljärgnevas valdkonnades: infosüsteemid, suhted kolleegidega, professionaalse arengu võimalused“

Kõige rohkem on negatiivselt muutunud teenistujate motivatsioon töötada riigisektoris (joonis 17). Kui 57 inimest (36%) leidis, et motivatsioon on jäänud samaks, siis lausa 95 vastajat (60%) leidis, et motivatsioon on vähenenud seoses ümberkorraldamisega.

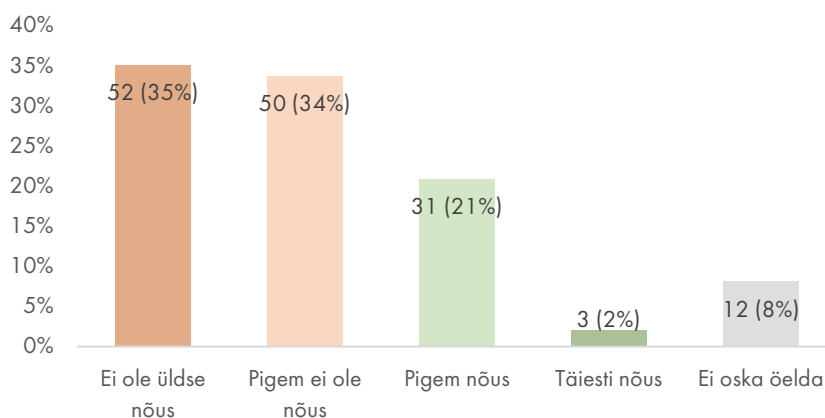


Joonis 17. Vastused küsimusele „Palun märkige, kuidas on ümberkorraldamine mõjutanud Teie tööelu alljärgnevatel valdkondades: motivatsioon töötada riigisektoris“

Ministeeriumite teenistujatel paluti hinnata, kas ja kui võrd on nende koostöö teiste valdkondade teenistujatega ümberkorraldamise tulemusena suurenenud (joonis 18) ning kui võrd on ümberkorraldamine vastajate arusaamu enda ja teiste töövaldkondade ühistest eesmärkidest laiendanud (joonis 19). 40 vastanut (27%) pigem nõustuvad või nõustuvad täielikult väitega, et koostöö teiste valdkondadega on suurenenud, samas kui 100 vastanut (67%) ei nõustu või ei nõustu üldse antud väitega. 33 vastajat (23%) leidis, et ümberkorraldamise mõjul on nende arusaamised ühistest eesmärkidest suurenenud, ent 102 vastajat (69%) on vastupidisel seisukohal.



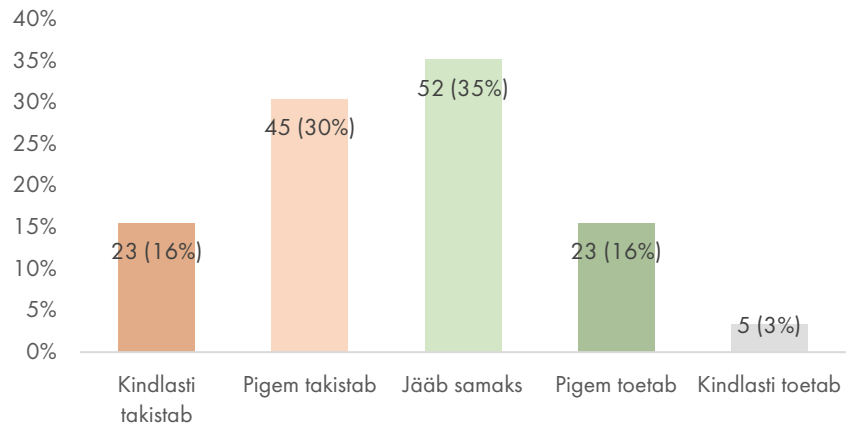
Joonis 18. Vastused küsimusele „Kui võrd nõustute järgneva väitega: „Ümberkorraldamise tulemusena on minu koostöö teiste valdkondade teenistujatega suurenenud?““



Joonis 19. Vastused küsimusele „Kui võrd nõustute järgneva väitega: „Ümberkorraldamine laendas minu arusaama minu enda ja teiste töövaldkondade ühistest eesmärkidest?““

Joonisel 20 on kujutatud ministeeriumite teenistujate hinnanguid sellele, kui võrd ümberkorraldamine toetab nende töövaldkonda järgmise kolme aasta jooksul. 52 vastajat (35%) arvab, et muutusi ei toimu, 28 vastajat (19%) hinnangul ümberkorraldamine pigem või kindlasti toetab töövaldkonna arengut

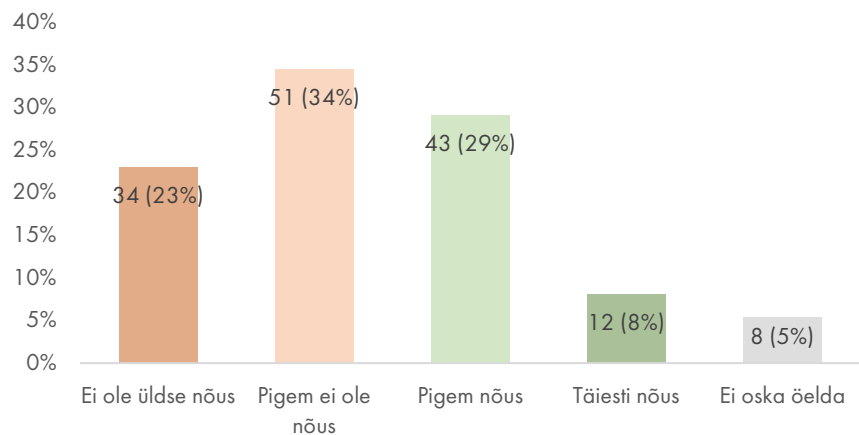
positiivses suunas ning 68 vastaja (46%) hinnangul ümberkorraldamine pigem takistab või kindlasti takistab nende töövaldkonna arengut järgneva kolme aasta jooksul.



Joonis 20. Vastused küsimusele „Kuidas Teie hinnangul ümberkorraldamine toetab Teie töövaldkonda järgmise kolme aasta jooksul?“

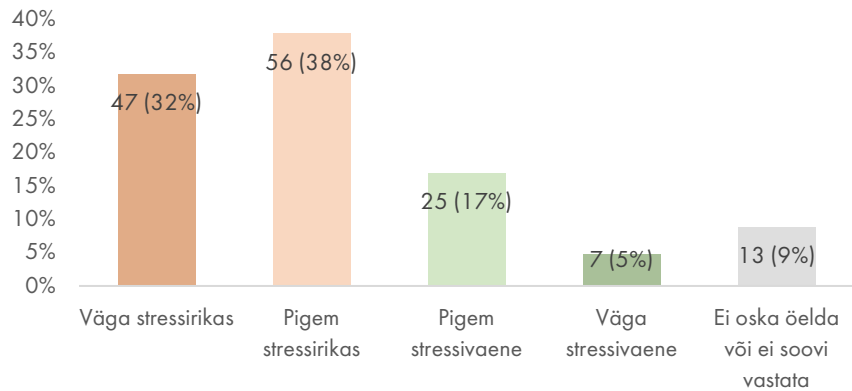
4.4. Suhtumine ümberkorraldamisse

Joonisel 21 on kujutatud ministriumite teenistujate hinnangut väitele, kuivõrd nad on praeguseks hetkeks ümberkorraldusega kohanenud. 85 vastajat (57%) leiab, et nad ei ole üldse või pigem ei ole kohanenud, 43 vastaja (29%) hinnangul on nad praeguseks hetkeks pigem kohanenud ning kõigest 12 vastajat (8%) hindab, et on ümberkorraldusega täiesti kohanenud.



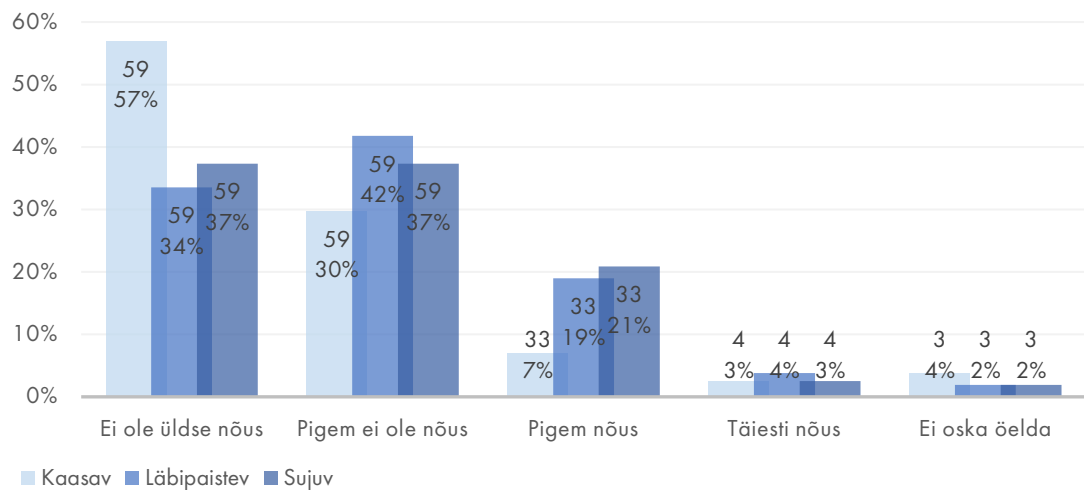
Joonis 21. Vastused küsimusele „Kuivõrd nõustute järgneva väitega: „Praeguseks olen ma ümberkorraldusega kohanenud?“

Seejuures paluti teenistujatel hinnata, kuivõrd stressirikas on nende jaoks ministriumite ümberkorraldamine olnud (joonis 22). Kokku 103 vastaja (70%) hinnangul on olnud protsess väga või pigem stressirikas ning 32 vastaja (22%) hinnangul pigem või väga stressivaene.



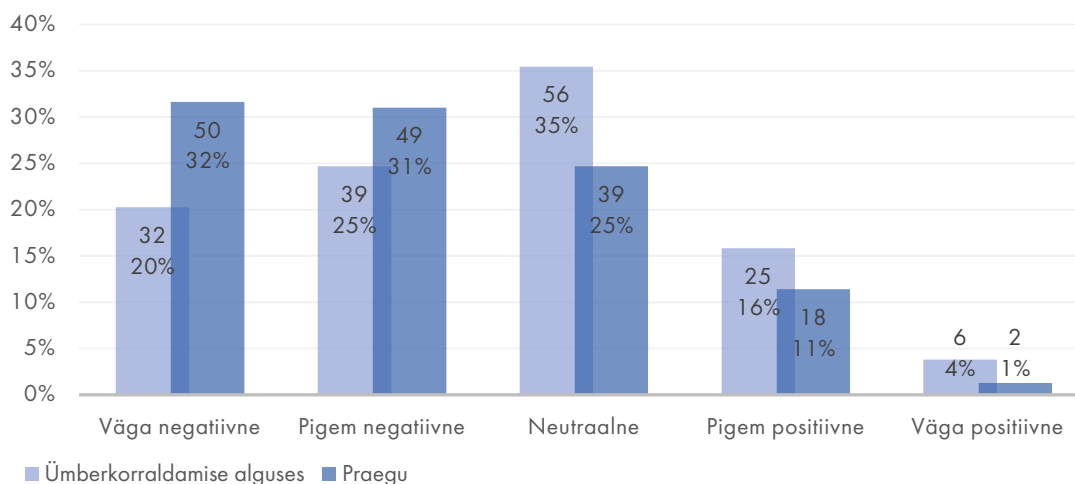
Joonis 22. Vastused küsimusele „Kuivõrd stressirikas on ministeeriumite ümberkorraldamine Teile olnud?“

Joonisel 23 on kujutatud vastajate hinnanguid, kuivõrd nad nõustuvad väidetega, et ümberkorraldamine oli kaasav, läbipaistev ning sujuv. Ümberkorraldust hinnati läbipaistvaks 36 korral (23%) ja mitteläbipaistvaks 119 (76%) vastuse puhul. Ümberkorraldamise protsessi peeti sujuvaks 37 vastaja (24%) poolt ning mittesujuvaks 118 vastaja (74%) hinnangul. Kõige vähem nõustuti väitega, mis palus hinnata kaasatust ümberkorraldamisse. Vaid 15 inimest (10%) leidis, et protsess oli kaasav, seejuures 137 vastaja (87%) hinnangul ei olnud nad protsessi piisavalt kaasatud.



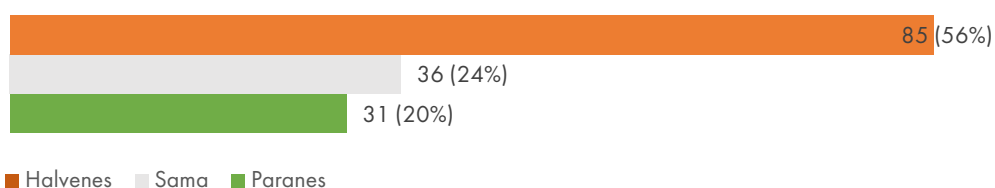
Joonis 23. Vastused küsimusele „Kuivõrd nõustute järgmiste väidetega? Ümberkorraldamine oli minu jaoks: 1) kaasav; 2) läbipaistev; 3) sujuv“

Joonisel 24 on kujutatud teenistujate suhtumist ümberkorraldamisse selle alguses, peale ametliku info saamist ning peale ümberkorraldamise toimumist. Kui enne ümberkorraldamist oli suhtumine kõige suurema vastaja hulga puhul (35% vastajatest) neutraalne, siis peale muudatuste ellu viimist on üldine hinnang väga negatiivne või negatiivne (kokku 63% vastajatest).



Joonis 24. Vastused küsimusele „Milline oli Teie suhtumine ümberkorraldamisse selle alguses peale ametliku info saamist?“

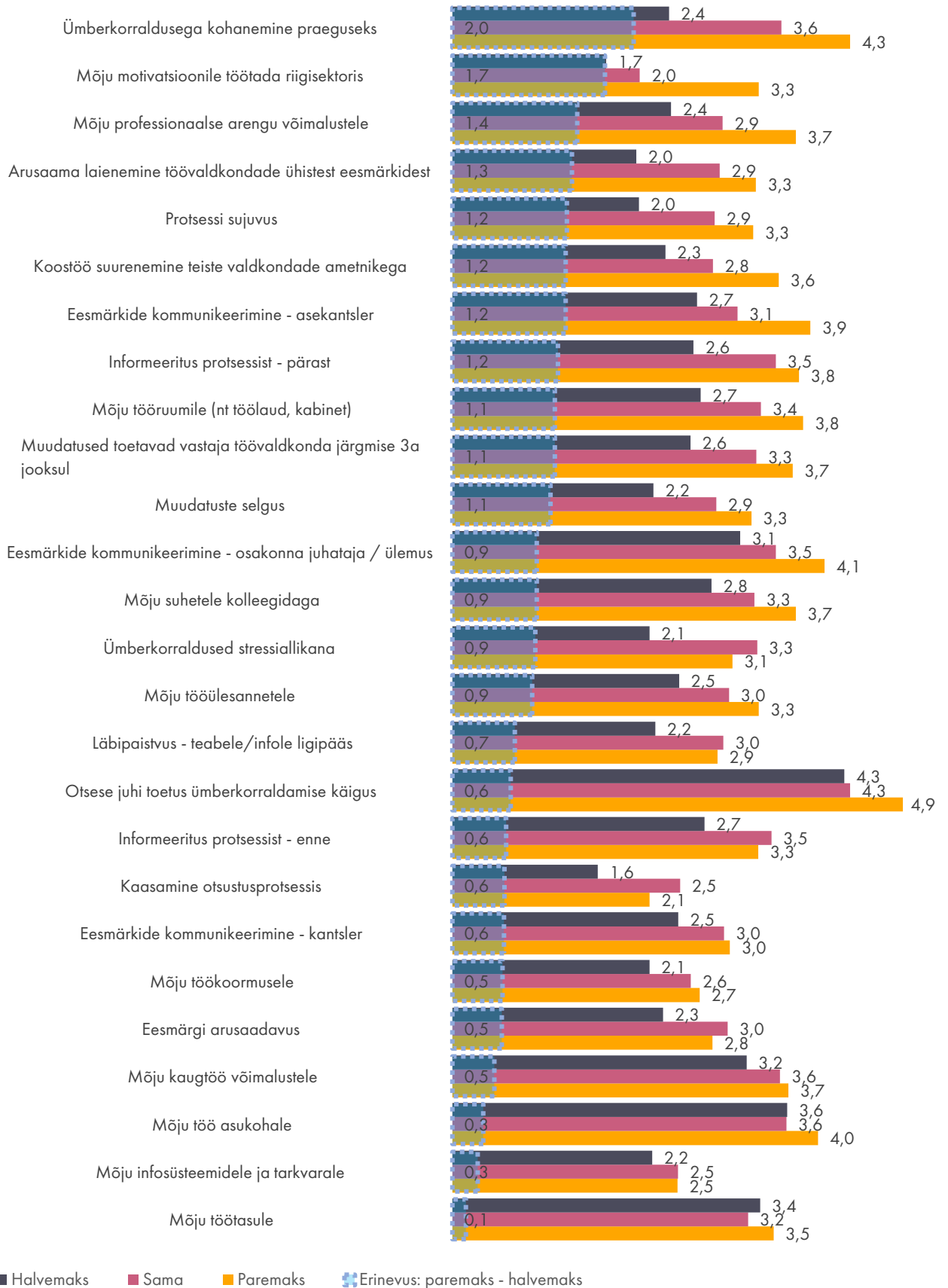
Jooniselt 25 näeme, et enam kui poolte vastanute suhtumine ümberkorraldustesse halvenes protsessi käigus. Suhtumine paranes viiendikul vastajatest. Tuleb märkida, et suhtumise muutus olenes olulisel määral sellest, kust-kuhu liiguti. Näiteks ühe liikumise korral paranes suhtumine koguni 54% vastanutest, samas kui ühe teise liikumise korral ei paranenud see mitte ühelgi vastajal. Positiivsemad olid peamiselt need liikujad, kelle töö füüsiline asukoht (st address) ei muutunud.



Joonis 25. Suhtumise muutus ümberkorraldustesse protsessi käigus

Jooniselt 26 näeme, millised tegurid olid suhtumises muutusesse omavahel kõige rohkem seotud. Tulemuste võrdlemiseks on vastused normeeritud 5-palli skaalale. Tulemuste tõlgendamiseks tuleb vaadata kolme rühma eraldiseisvalt: 1. vastajad, kes suhtusid ümberkorraldamisse positiivselt; 2. vastajad, kelle suhtumine oli neutraalne; 3. vastajad, kes suhtusid protsessi negatiivselt. Suurem vahe (määratud katkendliku joonega) esimese ja kolmanda rühma vahel näitab sealjuures ära milliste tegurite hinnang tuleneb samadest põhjustest kui suhtumise muutus ümberkorraldustesse – mis omakorda viitab tunnuste positiivsele seosele. Näiteks on suhtumine ümberkorraldusse tõenäoliselt seotud ümberkorraldustega kohanemise ja motivatsiooniga töötada riigisektoris. Samuti näeme joonisel tegureid, mis ümberkorraldustesse suhtumist ei mõjuta või mõjutavad väheoluliselt: näiteks ümberkorraldus mõju töökoormusele, kaugtöö võimalusele, töö asukohale, infosüsteemidele või töötasule.

Oluliste teguritena, mille kaudu on võimalik mõjutada suhtumist ümberkorraldamisse, võib välja tuua professionaalse arengu võimaluste avamise, eesmärkide võimalikult hea kommunikatsioon ja info õigeaegse jagamise, muudatuste ja tööülesannete muutuste selguse, koostöö edendamise ning kindlustunde andmine füüsilise töökeskkonna kvaliteedi säilimise või paranemise osas.



Joonis 26. Hinnangud ümberkorraldustele (muutus halvemaks või paremaks või jäi samaks) sõltuvalt üldise suhtumise muutumisest ümberkorraldamise käigus

4.5. Ankeetküsitluse avatud vastuste kokkuvõtted

Kuna avatud küsimustele vastamine oli küsimustiku täitjate jaoks vabatahtlik, siis vastanute arv teemade/küsimuste lõikes varieerub. Suurem vastuste arv võib sealjuures viidata sellele, millised teemad olid vastajate jaoks teistest olulisemad ja mille osas sooviti oma arvamust jagada.

4.5.1. Milline oli Teie arvates ministeeriumite töö ümberkorraldamise eesmärk?

152 vastaja vastused jagunesid 4 suurema kategooria vahel (osad vastajad tõid oma vastuses välja mitu eesmärki ja kokku analüüsiti 167 vastust):

1. **Valdkondliku koostöö suurendamine (60 vastust).** Kõige enam nähti ümberkorraldamise eesmärki vajaduses ühendada sisuliselt sarnased valdkonnad, et suurendada koostööd ja sünergiat ühiste eesmärkide saavutamise nimel ning vähendada silotornistumist. Eesmärgina nimetati eraldi kõige sagedamini kliimavaldkonna ja regionaalvaldkonna võimestamist ja jõustamist, sh rohereformi elluviimist.
2. **Poliitiline tahe (40 vastust).** Teiseks toodi vastustes välja poliitilisi kokkuleppeid ja teatud valdkondades ministri võimupositsioonide suurendamist kui ühte peamist ümberkorraldamise eesmärki. Mitmed vastused viitasid sellele, et muudatused olid pigem poliitilise tahte ja koalitsioonileppe elluviimise tulemus või ei olnud lahendused hästi läbi mõeldud.
3. **Kulude kokkuhoid ja efektiivsuse suurendamine (37 vastust).** Ühe olulise teemana nimetati ümberkorraldamise eesmärgina kulude kokkuhoidu, eriti tugiüksuste ja administratiivkulude osas. Eesmärgina nähti ka üldist töökorralduse efektiivsemaks ja tõhusamaks muutmist ja valitsemiskorralduse muutmist paindlikumaks.
4. **Eesmärk jäi ebaselgeks (30 vastust).** Osad vastajad tunnistasid, et ministeeriumite ümberkorraldamise eesmärk jäi neile arusaamatuks. Kommunikatsioon oli segane, eesmärki ei selgitatud piisavalt ja muudatuste tegemist tajuti muutuse pärast, mitte konkreetse probleemi lahendamiseks.

4.5.2. Palun täpsustage, mis on Teie jaoks olnud vähem või rohkem stressirikas

82 vastajat tõid välja stressiallikad, mis jagunesid 5 kategooriasse.

1. **Teadmatus (27 vastust).** Kõige suurema stressiallikana toodi välja teadmatust – ühelt poolt teadmatust sellest, mis eesmärgil ümberkorraldamine üldse läbi viidi, aga teiselt poolt teadmatust ning ebakindlus ka isiklike tööülesannete muutumise üle. Vastajad mainisid mitmeid kordi, et ebakindlus tuleviku osas tekitab nendes suurt stressi.
2. **Tööülesannete muutumine või lisandumine (14 vastust).** Mitmed vastajad mainisid, et nende tööülesannete sisu muutus või maht suurenes tuntavalt ümberkorraldamise mõjul. Vastajaid tõid välja, et töökoormus kasvas ilma täiendava tasustamiseta.
3. **IT-süsteemide ja tehnilised probleemid (13 vastust).** Vastajate hinnangul takistab igapäeva tööd suurel määral stress IT-süsteemide ebastabiilsuse pärast, uute süsteemidega kohanemine ning tehniliste probleemide lahendamatus.
4. **Suhtlemis- ja koostööprobleemid (12 vastust).** Vastajad toovad stressiallikatena välja segaduse vastutuse ja tööjaotuse osas, suhtlusprobleemid uute kolleegidega, koostöö puudumise, tugiteenuste vähese panuse ning inimeste negatiivse meelestatuse.
5. **Juhtimine (8 vastust).** Peamise stressiallikana tuuakse välja uue juhtkonna suhtumist, teatud valdkondade tähtsusetuks muutumist, otsuste vähest selgitamist või nende üleüldse põhjendamata jätmist.

4.5.3. Kuni kolm kõige positiivsemat ümberkorraldamisega seotud asjaolu

Kokku esitati 107 vastust, millest 16 sisaldasid seisukohta, et ümberkorraldusega positiivseid aspekte seotud ei ole. Positiivsed asjaolud on toodud välja 91 vastuses ja need jaotusid põhiliselt nelja kategooriasse:

1. **Koostöö ja suhtlus** (20 vastust). Enim toodi positiivse asjaoluna välja paremat suhtlust ja koostööd kolleegide vahel, mis ühest küljest on tingitud uute kolleegide lisandumisest aga ka töö asukoha muutustest (ministeeriumite kolimine ühte hoonesse), mis võimaldab kiiremat suhtlust.
2. **Töö asukoht** (16 vastust). Vastajad tõstavad esile uue töö asukoha logistilise mugavuse ning samas ka ühishoone eelised. Paremaks peetakse ka nõupidamisruumide tingimusi.
3. **Professionaalsed eelised** (16 vastust). Positiivsed asjaolud seoses uute valdkondade tundmaõppimise ja uute kolleegidega tutvumise kohta viitavad võimalustele, mis aitavad inimestel laiendada oma teadmisi ja kogemusi ning astuda välja mugavustsoonist. Samuti professionaalse eelisena nähti spetsialistide koostöö tugevnemist.
4. **Valdkonna mõju tõus** (11 vastust). Positiivse asjaoluna tuuakse välja keskkonnateemade mõju tõusu ning varasemast suuremat nähtavust ühiskonnas.

4.5.4. Kuni kolm negatiivset ümberkorraldamisega seotud asjaolu

Kokku 114 vastust, mis jagunevad viide suuremasse kategooriasse. Lisaks alltoodud kategooriatele mainiti vähemalt neljal korral ka järgmisi asjaolusid: bürokraatia suurenemine; palgataseme erinevused ning lisatasudest ilma jäämine; valdkonna mõju langus; kiirustamine.

1. **Teenistujate heaolu langus** (31 vastust). Kõige enam toodi negatiivsete asjaoludena välja töötajatega mitteametust ümberkorraldamise käigus. Lisaks on vastajate hinnangul kadunud kindlustunne, et tööjõudu hinnatakse ning siiani on jätkuv segadus seoses tööülesannete ja töökorraldusega. Ümberkorraldamine on kaasa toonud koondamised, samuti lahkuvad paljud töölt vabatahtlikult, mis toob kaasa alles jäänud teenistujate töökoormuse tõusu.
2. **Tugiteenuste ja süsteemide nõrkus** (28 vastust). Vastajate hinnangul ei vasta erinevad tugisüsteemid (nt IT-tugi ja dokumendihaldus) inimeste ootustele, põhjustades raskusi töö tegemisel. Lisaks üleminek uutele süsteemidele on toonud kaasa palju segadust, takistades tõhusat töökorraldust.
3. **Juhtimisprobleemid** (22 vastust). Vastajate hinnangul ei suuda juhtkond tõhusalt juhtida ümberkorraldusi. Lisaks ei ole organisatsioonides suudetud luua selget identiteeti ega suunda, mis tekitab tööalast ebakindlust ning segadust. Vastajate hinnangul on toimunud juhtkonna kaugenemine teenistujatest.
4. **Infopuudus** (18 vastust). Vastajate hinnangul ei jagata nendega piisavalt informatsiooni, mis põhjustab segadust, teadmatust ning pettumust. Lisaks tuuakse välja, et kommunikatsioon erinevate osakondade ja teenistujate vahel on ebapiisav, mis takistab tõhusat koostööd.
5. **Töötingimuste halvenemine** (17 vastust). Vastajad toovad negatiivse asjaoluna välja töötingimuste muutused, sh ka ruumipuuduse kontoris ning isikliku füüsilise töökoha kaotamise. Märgitakse, et avatud kontoris on keeruline tööd teha ning koosolekuruumid on pidevalt hõivatud.

4.5.5. Vastuste täpsustamine või kommenteerimine (mis muutus paremaks või muutus halvemaks)

77 ankeedile vastajat soovis täpsustada oma vastuseid ning tuua välja, mis muutus ümberkorraldamise käigus paremaks või halvemaks. Siinkohal tuleb öelda, et vaid üks avatud vastus sisaldas kommentaari selle kohta, mis on paremaks muutunud (koosolekuruumide hulk). Mõnel korral toodi välja, et näiteks töötingimused, palk, tööülesanded jm on jäänud samaks, kuid enamus vastuseid kirjeldas, mis on muutunud ümberkorraldamise käigus halvemaks. Need vastused võib jagada kahte suurde kategooriasse:

1. **Töökorralduse muutumine ja töökoormuse kasv** (39 vastust). Vastajad kirjeldasid ülesannete muutusi, mis tõid kaasa suurema töökoormuse, aga ka ebamäärasuse tööülesannetes. Ümberkorraldamise tulemusena on vastajate sõnul ülesannete jaotus hägustunud. Sageli toodi esile töökoormuse kasvu seoses IT- ning dokumendihaldussüsteemidega, sest nendega on pidevalt

probleeme ning segadust ja samas puuduvad tugisüsteemid probleemide lahendamiseks. Töökoormuse kasvu mainiti ka seoses inimeste koondamise ja töölt lahkumisega, sest allesjäänud teenistujad peavad ära tegema ka lahkunud inimeste tööülesanded.

2. **Töötingimuste ja -keskkonna muutused** (23 vastust). Tuuakse välja avatud kontorite negatiivne mõju keskendumisele ja töö efektiivsusele. Mainitakse ka ruumipuudust ning oma kindla töökoha kadumist. Töökeskkonda mõjutavad ka suhted kolleegidega ning vastajate hinnangul on suhtlemine muutunud halvemaks, sest uute kolleegidega pole tekkinud ühtset meeskonnatunnet või osakond on jaotatud eri ruumide/korruste vahel.

Lisaks kahele suuremale kujunenud kategooriale toodi vähemalt viiel korral välja veel järgmisi teemasid:

1. **Motivatsiooni langus.** Vastajad rõhutasid motivatsiooni langust ja tunti end vähem väärtustatuna. Mitmed mainisid, et ei näe end tulevikus samas organisatsioonis töötamas.
2. **Töötasu.** Toodi välja, et palk ei ole muutunud, ent sama töötasu eest eeldatakse rohkem tööd. Lisaks toodi välja segadust tekitav palgasüsteem ning ebamäärased erisused palkades osakonna siseselt.
3. **Kaugtöö.** Kuigi mainiti, et kaugtöö võimalused on suuresti jäänud samaks, siis kantsleri tasandil kaugtööd ei soosita ning koondamine toimub just kaugtöötajate arvelt.

4.5.6. Vastasite, et Teid informeeriti piisavalt – palun täpsustage, kuidas Teid informeeriti, ning milline info oli kõige selle juures Teie jaoks kõige kasulikum?

Vastajad (58) tõid välja erinevad viisid, kuidas neid informeeriti ministeeriumite ümberkorraldamise protsessist ning tegevustest.

1. **Infokohtumised ja koosolekud.** Paljudel juhtudel oli osakonna sees info liikumine korraldatud ning vahetud ülemused hoidsid inimesi asjade käikudega kursis. Toimusid infotunnid ja kohtumised, kus tutvustati olulisi teemasid ja arutati kuidas töö sujuma hakkab. Tehti ka ülemajalisi infotunde, kus jagati ülevaadet toimuvast. Isiklikud kohtumised osakonnajuhatajate, asekancleri või kancleriga olid vastajate hinnangul olulised, et saada detailsemat ja praktilist teavet.
2. **Kirjalikud teavitused ja infokirjad.** Infot jagati infokirjade teel, kus anti ülevaade muutustest ning selgitati, mida muutused tähendavad. Kanclerid ja ministeeriumite esindajad saatsid infokirju ja juhtrühma arutelude kokkuvõtteid.

Seda küsimust küsiti vastajatelt, kes hindasid, et on ümberkorraldamise protsessist informeeritud „Pigem piisavalt“ või „Piisavalt“. Osade vastajate hinnangul jagati infot piisavalt ja sujuvalt, eriti seoses tehnilise korraldusega. Samas toodi ka nendes avatud vastustes välja negatiivne pool. Mõned väljendasid pettumust, et saadud info oli segane ning ebapiisav. Vastajate hinnangul ei saanud nad peale ümberkorraldamist selget juhtkonna ja personaliosakonna tasandil saabuvat infot. Mõned vastajad tõid ka välja, et puudus selge arusaam, kuidas üleminek ja ümberkorraldamine mõjutab nende igapäevatööd või millised muutused üleüldse täpselt toimuma hakkavad.

4.5.7. Vastasite, et Teid informeeriti ebapiisavalt – palun täpsustage, millest tundsite puudust või mis teid informeerimise juures häiris või ei sobinud?

Kokku oli 103 vastust, mis jaotusid viite kategooriasse:

1. **Puudulik või ebaselge info** (48 vastust): Ligi pool vastajatest tõdes, et töökoha, tööülesannete ja organisatsiooni struktuuri kohta jagati ebapiisavalt informatsiooni. Lisaks oli saadav info sageli vastuoluline või segane. Mõned teenistujad märkisid, et oluline info jagati hilinenult.
2. **Ümberkorralduse sisu ja eesmärgi ebaselgus** (35 vastust): Vastajad väljendasid muret muudatuste sisu ja eesmärkide selgitamise puudumise pärast. Eesmärkide ning tulevikuplaanide edastamine oli ebaselge ning mõned tajusid seda poliitilisena.
3. **Kommunikatsiooniprobleemid** (19 vastust): Juhtkonna puudulik suhtlus ning muudatuste selgitamata jätmine tekitas teenistujates pettumust. Otsuseid tehti ilma teenistujate kaasamiseta ja need ei arvestanud organisatsioonikultuuri või teenistujate vajadustega.

4. **Kiirustamine** (13 vastust): Teenistujad tundsid, et muudatusi viidi läbi kiirustades, mis tekitas segadust ja ebakindlust. Pidevalt muutuv ja kaootiline informatsioon suurendas teenistujate ebakindlust olukorra suhtes.
5. **Tehnilised probleemid** (10 vastust): Enamasti esines IT-alaseid puudujääke, kus vananenud süsteemid ja uute platvormide kasutuselevõtt raskendasid igapäevast tööd. Probleemid uute süsteemide ja tehniliste lahendustega tekitasid takistusi ja segadust.

Lisa 2. Mõjude hindamise mudel

Uuringu lähteülesandes oli ühe uurimisküsimusena sõnastatud soov saada sisendit tulevaseks ümberkorraldamise mõjude hindamiseks: milline peaks olema ümberkorraldamise protsessi kaasamis- ja mõjude hindamise mudel, mis aitaks protsesside avatust, läbipaistvust ja teadmispõhisust suurendada? Siin osas vaatame lähemalt, miks on muutuste mõju hindamine oluline, kas ja millise mudeli põhjal taolist hindamist peaks läbi viima ning millele tuleb selle käigus eraldi tähelepanu pöörata.⁵²

Mõjude hindamine aitab mõista, kas ja mil määral on seatud eesmärgid täidetavad või täidetud, millised tegurid eesmärkide täitmist mõjutavad, ning mida tuleb kohendada. Mõjude hindamine **parandab otsustusprotsesside kvaliteeti ja läbipaistvust** ning loob paremad eeldused, et otsused avaldaksid soovitud mõju.

Organisatsiooni muutmise erinevates etappides läbi viidavad hindamistegevused kannavad erinevaid eesmärgi, mis on välja toodud allolevas tabelis 1. Siinne ministeeriumite ümberkorraldamise analüüs on olnud kombinatsioon etappidest 2-4, kuid näiteks mitte etapp IV, sest põhjalik järelhindamine eeldab teistsugusemat analüüsimetoodikat, st klassikalise mõjude hindamise metoodika kasutamist.⁵³

Tabel 1. Organisatsiooni muutuste hindamise mõjude hindamise mudel (autorite koostatud).

JÄRK	ETAPP	SELGITUS
I	Eelhindamine	Eelneb tegevuse teostamisele. Selle eesmärk on näha, millised on tegevusplaani nõrgad kohad, kas plaanitud tegevused, sihtrühmad jne on piisavad soovitud eesmärkide saavutamiseks. Eelhindamine võimaldab suurendada otsuste elluviimise ennustatavust, sh nii tulemuste, kulutuste kui ka kaasnevate kõrvalmõjude osas, ning seeläbi vältida ebasoovitavaid tagajärgi.
II	Jooksev hindamine ehk protsesside jälgimine	Jooksvalt protsessi või muutuse juhtimise osana läbiviidav hindamine. Eesmärk on tagada kiire reageerimine kõrvalekalletele ning probleemidele.
III	Vaahindamine	Protsessi kestel läbi viidav põhjalikum ja süstemaatilisem seniste tegevuste üle vaatamine, et veenduda tegevuste õigsuses ja seatud eesmärkide saavutatavuses.
IV	Järelhindamine	Muutuste teostamise või kinnistamise järgselt põhjalik ja süstemaatiline tegevuste ning tulemuste üle vaatamine. Kuna toimub vahetult pärast protsessi lõppu, on inimestel veel eri aspektid ja probleemkohad meeles ehk on hea võimalus parimate praktikate kaardistamiseks. Saab kaardistada ka esmaseid tulemusi ja vajalikke järeltegevusi.
V	Mõjuhindamine	Sõltuvalt teemast toimub u 1-3 aastat peale muutuste kinnistamist. Eesmärk on näha, kas ja milline on protsessi (pikem) mõju ning millest see sõltub.

Arvestades, et muudatuste läbiviimine on protsesside arendamise loomulik osa, **lähtutakse muutuste elluviimisel ja hindamisel sageli nn Demingi ringist või iteratiivsest tsüklist, mille kohaselt planeerimine, teostamine, kontrollimine/hindamine ja parendamine/korrigeerimine on pidevas omavahelises ringkäigus** (nn PDCA ehk *plan-do-check-act* tsükkel).⁵⁴ Tegemist on lihtsa kuid seevastu selge mudeliga, mille põhine muutuste juhtimine aitaks tulevikus ümberkorraldamiste teostamise lihtsustada ja paremini mõtestada.⁵⁵ Näiteks, Demingi mudeli põhjal on ümberkorraldamise protsessis

⁵² Ptk koostamisel on kasutatud mh järgmisi allikaid: Justiitsministeerium, Riigikantselei 2021, Rahandusministeerium 2023c, Jones 2007, E&Y 2015, Viksne 2009, Klaarman 2016; Riigikantselei 2020; Rahandusministeerium 2023b

⁵³ Mõjude hindamisele eelneb enamasti korralikult läbimõeldud protsess – määratletud on probleem, püstitatud on eesmärgid (sh eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatavad indikaatorid) ning on tehtud otsused, mille suhtes hinnatavat mõju analüüsida. Vt nt Mõjude hindamise metoodika lk 15, Protessianalüüsi käsiraamat ptk 8.

⁵⁴ Vt lühiväljaande saamiseks nt https://et.wikipedia.org/wiki/Demingi_ring

⁵⁵ Näiteks kasutatakse PDCA mudelit ka TalTech kvaliteedijuhtimise juures, vt täpsemalt: https://oigusaktid.taltech.ee/kvaliteedijuhtimine/#_Toc73711150.

teostatud küll teostamise (D) ja parendamise (A) etapid, kuid pigem vajaka on jäänud planeerimise (P) ja kontrollimise (C) etapid. Demingi tsüklist lähtumine võib aidata toetada muutuse kinnistamist.

Lisaks Demingi ringkäigu mudelile on välja töötatud ka muid raamistikke, mis aitavad tähelepanu pöörata eduka muutuse aluseks olevatele teguritele. Näiteks Lewin jagab muutuse protsessi kolmeks: 1) senise organisatsiooni lahti sulatamine (*unfreeze*), 2) soovitud muutuse tegemine (*change*), ja 3) külmutamine ehk muutuse kinnistamine (*freeze*), et ei jätkataks vana meeleolu (Jones 2013). Kotter jagab need etapid omakorda veel täpsemateks sammudeks (Aldemir 2010): sulatamine hõlmab muutuse kiireloomulisuse tunde tekitamist, muutuse elluviimise meeskonna loomist, strateegilise visiooni kujundamist ja visiooni kommunikeerimist. Muutuse teostamine hõlmab võimendamist ja muutuste takistuste kõrvaldamist, lühiajalistele võitudele keskendumist ja järjepidevat muutustega jätkamist. Külmutamine hõlmab muutuse institutsionaliseerimist. McKinsey keskendub aga organisatsiooni ja juhtimise kultuuri elementidele (vastavalt nn tugevad ja pehmed elemendid): strateegia, struktuur, süsteemid, stiil, töötajad, oskused, jagatud väärtused (Kocaoğlu, Demir 2019). Kübler-Ross keskendub muutuste juures töötajatele ja nende muutuste vastuseisule või leinale: algul eitatakse muutust, siis ollakse selle peale vihased, kaubeldakse, ollakse depressioonis ja lõpuks aktsepteeritakse muutust, kusjuures inimesed võivad erinevalt neid faase läbida (Lindblad 2022). Enamus nimetatud elementidest või nende olulisus tulid välja ka käesolevas uuringus.

Kõik mudelid on oma olemuselt aga lihtsustused ehk praeguses olukorras, kus paralleelselt toimus lühikese ajaga mitme organisatsiooni (erineva kultuuriga ministereeriumid ja ametid) ümber struktureerimine, uue loomine ning mõnetine kärpimine, seda ka erinevatel eesmärkidel, ei ole mõistlik üks-üheselt võtta üle tulevase hindamise või läbiviimise aluseks mõnda enim kasutatavat mudelit, ilma et selleks tehtaks kohandusi lähtuvalt praeguse ümberkorraldamise peamistest järeldustest.

Alljärgnevalt on välja toodud tegurid, millele mõjude hindamisel tähelepanu pöörata. Need on sünteesitud siinse analüüsi tulemuste ning varasemate organisatsioonide muutuste mõjude hindamise mudelite põhjal.

- A. **Teenistujate arvamus ja mugavus (vastuseis) vs kasu riigile ja avalikule sektorile.** Inimesed (sageli spetsialisti tasand) on üldiselt muudatuste vastu, isegi kui need on neile pikas perspektiivis kasulikud. Muutusest tekkivat kasu ei pruugita kohe näha, nende kaardistamist ei pruugi erinevad muutuste mudelid toetada ning see kasu võib ka planeerimatu olla. Mõjude hindamises on oluline jätta ruumi planeerimata kasu ning teenistujate vastuseisu leevendamise protsesside välja selgitamisele.
- B. **Rollide erisus.** Erinevates rollides olevad inimesed näevad muutuse ettevalmistamist, muutuse teostamist, selle väljakutseid, kasu ja edastatavaid sõnumeid erinevalt, lähtuvalt oma ametikohast ja positsioonist struktuuris. See raskendab nt kommunikatsiooni ja muutuse koordineerimist. Muutuse külmutamine ja hindamine ning järgmiste muutuste teostamine eeldavad erinevates rollides olevate inimestega arvestamist (nt tippjuhtkond, keskastmejuhid, spetsialisti tasandi teenistujad).
- C. **Personali muutused ja rahulolu.** Protsessi käigus lahkunud ja koondatud teenistujate kõrval tuleb vaadata ka muutuse *järgselt* lahkunute hulka. Seda enam, et mitmes ministereeriumis jätkusid või jätkuvad muudatused ning väiksemad ümberstruktureerimised ka 2023. aasta 1. juuli järgselt, sh 2024. aasta alguses. Oluline on ka liikunud ja n-ö mahajäänud teenistujate rahulolu protsessi ja kohanemisega – see mõjutab lahkumise soovi, töömotivatsiooni ja avaliku sektori kui tööandja mainet.
- D. **Tugi juhtidele ja spetsialisti tasandi teenistujatele.** Siinne analüüs näitab, et nii muutuse eelselt kui ka selle käigus on töötatud välja erinevaid juhiseid ja tugimaterjale (nt reformide juhend) ning on proovitud ühtlustada ministereeriumite tööpõhimõtteid (nt TERE) (vt ka ptk 3.4). Sageli ei olnud uuringus osalenud aga neist juhendmaterjalidest teadlikud, või ei olnud ühtsed tööpõhimõtted uuringus osalenute sõnul rakendunud kujul, mis teenistujaid piisavalt toetanud oleks. Arvestades, et muutuse teostamise põhikoormus on vahetutel juhtidel, on oluline üles ehitada vahetu juhi tugisüsteem. Uuringu järgselt ja mõjuhindamise käigus tuleb seirata protsessi toetamist, jätkuvaid arendustegevusi juhtide-spetsialistide toetamiseks ja vastavate ressursside olemasolu.

- E. **Kaasamine.** Varasemate uuringute kohaselt võimaldab kaasamine vähendada vastuseisu muutusele ja suurendada muutuse õnnestumise tõenäosust. Kaasamise ahela kohaselt tuleb eristada informeerimist, konsulteerimist, sisulist kaasamist, koostööd ja võimestamist (vt Joonis 2 allpool), kusjuures igal nimetatud stsenaariumil on oma koht ja roll muutuse protsessis. Intervjuudes tõlgendati kaasamist ennekõike informeerimise võtmes. Seda arvatavasti seetõttu, et ümberkorraldus oli paljuski (aga mitte täielikult) poliitilise tasandi otsus, kus erinevatel juhtimistasanditel puuduvad võimalused vahetult kaasa rääkida ja/või lõppotsust mõjutada (või on need võimalused erinevatel tasanditel märkimisväärselt erinevad). Samal ajal ei ole välistatud ka keerulisemad kaasamise vormid. Näiteks võib luua võimalused enne ümberkorraldamise läbiviimist poliitikutel ja teenistujatel kohtumiseks, arutada ümberkorraldamise teostamise vms üle (tavapärase praktika Soomes).⁵⁶ Ka 'Hea Valitsemise Tava' ja Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt tuleb otsuse ettevalmistamisse kaasata asjassepuutuvad huvirühmad. Arvestades aga inimeste kohati nappi arusaama kaasamisest ja kaasamise eri vormide asjakohasust erinevates etappides, on oluline ka ootuste juhtimine – eriti olukorras, kus muutust viiakse ellu väga lühikeses ajaraamis. See omab tähtsust juba ka seetõttu, et kaasamine on täiendav ülesanne ja kohustus, mis aeglustab tööprotsesse. Selle osas on otsustamise vastutus juhtidel. Samas näitab siinne analüüs, et teadlikum ja mitmekülgsem osaliste kaasamine muutuse ettevalmistamisse ning läbiviimisse võinuks mõningaid teostamise etappe ja soovitud lõpptulemini jõudmist kiirendada.
- F. **Tsentraliseeritud vs detsentraliseeritud juhtimine.** Detsentraliseerimine võib panna teenistujad rohkem panustama, kuid kui igaüks kõike ise otsustab, on raske tervikpilti hoida ning ühes suunas liikuda. Mõjude hindamine võiks aidata mõista, milline võiks olla tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud juhtimise tasakaal eritüübiliste muutuste puhul, et muutuse õnnestumisele kaasa aidata.
- G. **Riigivalitsemise põhimõtetest lähtumine.** Arvestades, et riigivalitsemise põhimõteteks on kaasamise kõrval ka teadmispõhisus, uuendusmeelsus, tõhusus, mõjus, inimesekeskus, avatus ja läbipaistvus (Rahandusministeerium 2023d, Hea Valitsemise Tava; vt ka ptk 4 sissejuhatus), peab sarnaseid muutusi või reforme planeerides ja teostades arvestama ka nendega. Intervjuueeritud olid nimetatud põhimõtete järgimise osas pigem kriitilised, mis võib ka seletada, miks rahulolematuse muutusele on jätkuvalt pigem suur.⁵⁷ Ka muutuse mõjude hindamisel tuleb seega kontrollida nimetatud põhimõtete rakendumist.

Need elemendid saab paigutada ka üldisemasse raamistikku *CPI Public Impact Fundamentals* (2016), mis on küll mõeldud valdkondlike poliitikate suuremahuliste reformide planeerimiseks, kuid mida saab kasutada ka struktuurireformide analüüsimiseks. Selle mudel annab väga hästi kolm võtmeteemat (legitiimsus, poliitikakujundamine (*policy*) ja tegevused), millele on oluline tähelepanu pöörata kui soovida, et reform õnnestu. Nende kolme alateema järgi saaks koondada ka üldistusi ja hinnanguid muutuse kohta.

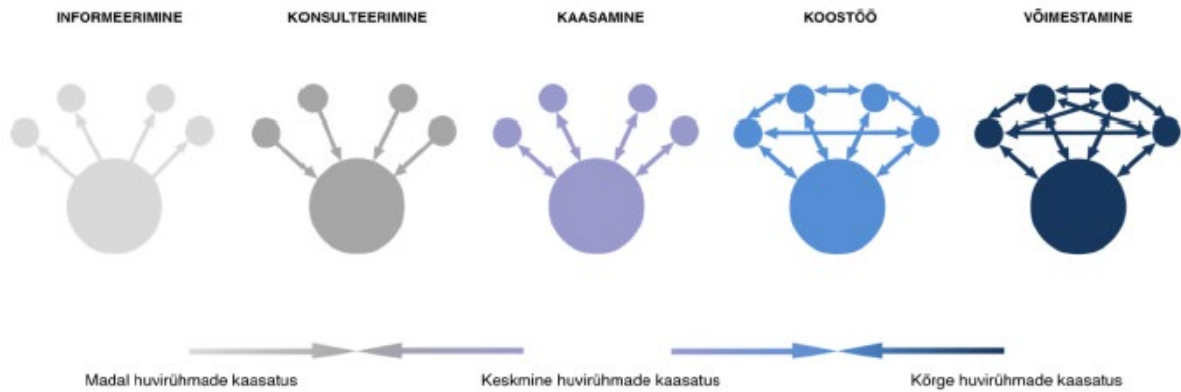
Eelnevat arvestades soovitame tulevikus (algselt planeerituna 2025. aastal) läbi viidava muudatuste kinnistumise järgselt mõju hindamise puhul arvestada aega hindamise aluseks oleva mudeli või mudelite välja töötamiseks,⁵⁸ kusjuures võimalus peab olema mudeli kohendamiseks ka hindamise läbiviimise käigus. See võimaldaks hinnangut andes kõigi oluliste aspektidega arvestamist.

⁵⁶ Soomes toimub aktiivne kaasamine ja ärakuulamine valimiste eelsel perioodil - poliitikud kohtuvad tippteenistujate, teadlaste ja huvigruppidega, et kaardistada ära probleemid ja võimalikud lahendused, mh jõuab nende lauale suur hulk analüüsi ja "memosid" (sh lobbistidelt). Tulemuseks on see, et koalitsioonilepingusse jõudvatel eesmärkidel on enamasti olemas üsna tugev analüütiline alus.

⁵⁷ Silmas tuleb igaks juhuks pidada, et kiire ja intensiivse muutuse käigus võib vastuseis muutuse korraldamisele väga kergelt laieneda ka rahuolematuseks muutuse kui sellisega.

⁵⁸ Käesoleva uuringu ajaraamis ei olnud lähteülesannet, uurimisküsimusi ja muutuse kompleksust arvestades võimalik kontrollida erinevate hindamise mudelite kõigi elementide rakendatavust ja mõistlikkust, et mõnda varem välja töötatud mudelit või nende kombinatsiooni tulevase hindamise aluseks pakkuda.

Siinse analüüsi käigus kasutatud kolme väärtuspõhimõtet ja riigivalitsemise põhimõistet – “kaasav”, “läbipaistev” ja “sujuv” – on võimalik aga hästi siduda ja seostada Rahandusministeeriumi poolt loodud kaasamise ahela mudeliga, mille põhiselt saab jälgida ja hinnata, et kaasamine oleks kestev kogu protsessi vältel (vt joonis 2 allpool).



Joonis 2. 2Kaasamise ahel (Rahandusministeerium 2023c).

Lisa 3. Analüüsi meetoodika

Andmekogumise ja analüüsi viisid läbi Balti Uuringute Instituut (IBS) ning LevelLab OÜ. Välisekspertidena olid meeskonda kaasatud avaliku sektori juhtimise ja organisatsiooni kaasprof. Külli Sarapuu (TalTech) ja juhtimise prof. Maaja Vadi (TÜ).

Analüüsi subjektideks olid ümberkorraldamisest vahetult puudutatud viis ministeeriumit (KLIM, MKM, MEM, SOM, RAM) ning neli riigi ametiasutust (Transpordiamet, Tööinspeksioon, Maa-amet ja Astangu Kutserehabilitsatsiooni Keskus). Lisaks toimus andmekogumine ümberkorraldamist keskselt toetanud riigiasutuste hulgas (RK, RAM jt).

Andmekogumine viidi läbi ajavahemikus 10.11.2023–14.12.2023. Läbi viidi 7 fookusrühma arutelu kokku 30 osalejaga, 21 süvaintervjuud, küsitlusuuring 165 vastajaga ning koosloome seminar 25 osalejaga (lisaks 5 meeskonnaliiget). Analüüsi lõpparuanne esitati tellijale ja juhtkomisjonile 22.12.2023.

Süvaintervjuudes osalesid (sulgudes inimeste arv): riigisekretär (1), viie seotud ministeeriumi kantslerid (5), asestantslerid (6), lahkunud kantsler (1) ja asestantsler (1), osakonnajuhiid (3) ning nelja riigi ametiasutuse esindajad (4).

Fookusrühmades osalesid osakonnajuhtide tasemel (sulgudes inimeste arv): õigus (4), strateegia (5), eelarve ja finants (4), personal (5), kommunikatsioon (5), tugiteenused (4). Lisaks toimus arutelu protsessi toetanud osapooltega (3).

Ankeetküsitluses osalejate arv oli 165 vastajat (vastamismääraga 41%; ankeet saadeti välja 400 inimesele). Küsitlus viidi läbi ajavahemikus 6.12-15.12.2023. Ankeetküsitluses osalesid ainult isikud, kes olid muutusest vahetult mõjutatud (kontaktid selleks edastati ministeeriumite personaliosakondade poolt). Vastutustasandi järgi oli vastajate hulgas 7 osakonnajuhti, 18 valdkonnajuhti või juhti, 69 nõunikku, 23 peaspetsialisti ning 34 vastajast ei soovinud sellele küsimusele vastata.

Analüüsi erinevatele sihtrühmadele moodustati erinevad intervjuukavad (2 tk), mis kooskõlastati uuringu juhtkomisjoniga (Riigikantsleile ja RAM RIHATO esindajad) ning mida kohandati temaatiliselt vastavalt intervjuueeritavale või fookusgrupi arutelule. Samuti kooskõlastati juhtkomisjoniga ankeetküsitluse küsimustik.

Läbiviidud intervjuud salvestati ning kas transkribeeriti või tehti nende põhjal laiendatud kokkuvõtted. Intervjuude analüüsimiseks kasutati konventsionaalse kontentanalüüsi meetoodikat, kus analüüsikategooriad tuletati intervjuuküsimustest ning teemaarenduse tekstilooigikast. Loodud analüüsikategooriad olid omakorda aluseks analüüsidoskumendi sisupeatükkidele: laiemad ehk horisontaalsed ja ministeeriumiteüleused ning kitsamad ühe teemavaldkonnapõhised peatükid. Mõlema kohta loodi viis alapeatükki (ptk 2.1-2.5 ning 3.1-3.5). Iga alapeatükk toob välja selle valdkonna/teema peamised tuvastatud väljakutsed, probleemkohad aga ka head praktikad, ning osati on tulemused raamistatud ka teoreetilisest teaduskirjandusest pärit teooriatega.

Täiendavaks infokogumiseks ning soovitude väljatöötamiseks viidi läbi koosloome seminari koos tulemuste valideerimisega, mille eesmärgiks oli tekitada arutelu uuringu tulemuste osas ning testida võimalikke soovitusi. Selle tulemused on välja toodud eraldiseisvas lisis 5.

Ankeetküsitluse andmete analüüs toimus ennekõike kirjeldava statistika (sagedusjaotused) ja seoste analüüsi (graafikud) kaudu. Andmekogumise lõppemise järel andmed puhastati ehk eemaldati kõik puuduvate väärtustega ankeedid. Andmete analüüsi juures kasutati andmetöötlus- ja analüüsirakendusi MS Excel ja RStudio. Ankeedi nn avatud küsimuste/vastuste (st küsimused kuhu vastaja kirjutas enda kommentaari vabas vormis) analüüsimiseks kasutati kvalitatiivset analüüsi, selleks viidi läbi teksti kodeerimine ning kategoriseerimine uurimisküsimuste lõikes. Täpsemalt on need lahti kirjutatud Lisas 1.

Kõikide uuringu käigus loodud või omandatud andmete kasutamisel on lähtutud õigusaktidest, mis reguleerivad isikuandmeid sisaldavate andmete kasutamist uuringutes ning kus vastavalt hankelepingule on sätestatud andmete töötlemise tingimused. Pakkuja on järginud andmete kogumisel ja analüüsi

läbiviimisel kõiki Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärusest (GDPR) ja Eesti isikuandmete kaitse seadusest (IKS) tulenevaid reegleid andmete ja teabega töötamisel. Töö käigus teatavaks saanud konfidentsiaalset teavet ja andmeid on töödeldud ja säilitatud konfidentsiaalsena, turvalisena ning seda ei ole jagatud seda ühegi teise osapoolega väljaspool uuringumeeskonda, v.a. juhul kui isik on selleks andnud vastavasisulise ja selgesõnalise nõusoleku. Uuringule ei taotletud eetikakomitee luba.

Tabel 5. Metoodika ja valimi maatriks.

MEETOD	VALIM, VÄLJUND
Ankeetküsitlus	<ul style="list-style-type: none"> - Veebiküsitlus (küsitlusplatvorm Alchemer) - 165 vastajat viiest puudutatud ministeeriumist (MeM, RaM, MKM, SoM ja KeM), vastamismäär 41%
Individaalintervjuud	<ul style="list-style-type: none"> - 21 ekspertintervjuud: kantserid, asekantserid, osakonnajuhatajad, riigi ametiasutuste esindajad ning keskelt protsessi toetanud teenistujad, sh 2 intervjuud kantseri/asekantseriga, kes on ümberkorralduste järgselt töölt lahkunud. - Kestus 60–90 minutit - Kontaktintervjuud ning virtuaalintervjuud Teams vahendusel
Fookusrühma intervjuud (vestlusring, ümarlaud)	<ul style="list-style-type: none"> - 7 fookusrühma arutelu (sh kuus temaatilist fookusrühma intervjuud ning üks fookusrühma intervjuu protsessi keskselt toetanud asutustega) - Kokku 27 osalejat - Kestus 90-120 minutit
Arutelu- ja valideerimiseminar	<ul style="list-style-type: none"> - Aruteluseminari kogemuste täiendavaks kogumiseks, valideerimiseks, ühisaruteluks ning ettepanekute formuleerimiseks - Osalejate juhtimistasandid: kantser, asekantserid, osakonnajuhatajad, riigi ametiasutuse direktor - 25 riigiasutuste esindajat (sh kuus ministeeriumit), 1 teenusedisainer, 5 osalejat uuringu meeskonnast - Korraldatud koosloome meetodil - Toimumisaeg 14.12.2023

Antud analüüsis keskenduti uuringu lähteülesandes esitatud mõistetele, 2023. aasta Riigireformi analüüsis esile toodud riigivalitsemise väärtustele ning avatud valitsemise põhimõtetele (Riigikantselei 2022). Kuna ministeeriumite ümberkorraldamine pole olnud üheliigiline, vaid kombineeritud muutus (kätkedes endas erineva tüüpi, ajahorisondi ja mõjuasetusega muutusi), siis taolise muutuse terviklikuks mõjude hindamiseks pole loodud ühtset mudelit. Samuti ei hõlmanud sinne uuring ministeeriumite ümberkorraldamise laiema ja pikaajalise mõju hindamist (milleks oleks ka veel liiga vara), vaid peamiselt keskenduti läbiviimise korraldusele ja protsessi sujuvusele, mis on samuti oluline eeldus tõhusa riigivalitsemise tagamiseks. Kuigi riigivalitsemise väärtuste hulgas esineb mitmeid põhimõtteid ja väärtusi, valiti ümberkorraldamise analüüsi aluseks just need riigivalitsemise väärtuspõhimõtted, mis on kõige sobivamad protsessitasandi analüüsimiseks: kaasamine, läbipaistvus ja sujuvus. Need põhimõisted on koos definitsioonidega esitatud allolevas tabelis 6. Antud mõisteid hinnati ka läbiviidud ankeetküsitluses ning nende põhjal koostati ka intervjuude ankeedid.

Tabel 6. Riigivalitsemise väärtuspõhimõtted ja definitsioonid.⁵⁹

MÕISTE	DEFINITSIOON
Kaasav	Otsuste tegemisel on nendega, keda see otsus puudutab, vähemalt konsulteeritud. Paremal juhul on otsuse protsess koosloomeline ehk püütakse leida lahendus koostöös osapooltega.
Läbipaistev	Kõikidel osapooltel on ligipääs otsuse aluseks olnud teadmistele ja andmetele. Läbipaistvus on „võimalikult suure avatuse tagamine nii institutsionaalsete protsesside kujundamise kui sisulise põhjendatuse ja arusaadavuse vaates“ (ibid).

⁵⁹ Mõistete definitsioonid tuginevad järgmistele allikatele: Riigikantselei (2022), Rahandusministeerium (2023a), Eesti Keele Instituut (2009).

Nii nagu ka varasemalt riigireformide puhul, oli ka analüüsitava ümberkorralduse läbiviimise aluseks hea halduse põhimõtted (Riigikogu otsus 2019), mille kohaselt peaksid avaliku halduse korralduse kesksel kohal olema järgmised printsiibid: põhiseaduse aluste püsivus, inimestekeskus, kohanemisvõimelisus, väiksem halduskoormus, õigusselgus ja arusaadavus, tõhus riigihaldus ja selge vastutus (Rahandusministeerium 2023a). Lisaks on tänapäevase demokraatia lähtekohaks, et riigivalitsemine on sujuv ja tõhus ning samal ajal on valitsemises tagatud protsessi avatus, läbipaistvus ja teadmispõhisus. Sarnastes protsessides osalenud on ka sarnaseid põhimõtteid väärtustanud. 2023. aasta Riigireformi analüüsi käigus tehtud intervjuudest ministeeriumite fookusrühmade ja ekspertidega selgus, et just läbipaistvust ja vahetut suhtlust peeti muudatuste elluviimisel üheks kõige olulisemaks koostöö edendajaks (*ibid*). Enamik neist teemadest ilmnevad ka siinse uuringu raames läbiviidud andmekogumises ja tulemuste analüüsis.

Lisa 4. Kasutatud kirjandus ja allikad

- Aldemir, E. (2010) Models and Tools of Change Management: Kotter's 8 Steps Change Model. https://www.researchgate.net/publication/338345322_Models_and_Tools_of_Change_Management_Kotter's_8_Steps_Change_Model
- Ametnikueetika Nõukogu (2015). Ametniku Eetikakoodeks. Heaks kiidetud 03.11.2015
- Andrews, Jane, Helen Cameron and Margaret Harris (2008). All change? Managers' experience of organizational change in theory and practice. *Journal of Organizational Change Management* Vol. 21 No. 3, 2008 pp. 300-314.
- Anthony F. Buono, James L. Bowditch (2003). *The Human Side of Mergers and Acquisitions: Managing Collisions Between People, Cultures, and Organizations*. Beard Books, pp. 2003 – 317
- Bauer, T. N., & Erdogan, B. (2011). Organizational socialization: The effective onboarding of new employees. In S. Zedeck (Ed.), *APA handbook of industrial and organizational psychology, Vol. 3. Maintaining, expanding, and contracting the organization* (pp. 51–64). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/12171-002>
- Buono, Anthony F., Kenneth W. Kerber (2010). Creating a sustainable approach to change: building organizational change capacity. *SAM Advanced Management Journal*, vol. 75, no. 2.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2006). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Chandler, AD. (1969). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. MIT Press.
- Cooper, Cary L., Sydney Finkelstein (2023). *Advances in Mergers and Acquisitions*. Emerald Publishing Limited
- CPI (2016). *The Public Impact Fundamentals Report*. Centre for Public Impact. <https://www.centreforpublicimpact.org/assets/documents/CPI-Public-Impact-Fundamentals-Report-English.pdf>
- Denison, D. R. (1990). *Corporate Culture and Organizational Effectiveness*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Eamets, Raul (2023). Raul Eamets: praegu tuleb töökohast kümne küünega kinni hoida. *Eesti Ekspress*. <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120256976/raul-eamets-praegu-tuleb-tookohast-kumne-kuunega-kinni-hoida>
- Eesti 2035 (2021). Eesti pikaajaline arengustrateegia “Eesti 2035”. <https://valitsus.ee/strateegia-eeesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>
- Eesti Keele Instituut (2009). Eesti keele seletav sõnaraamat“. <https://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=sujuv>
- Eesti Pank (2023). PROGNOOS. Käimas on vinduv majanduslangus. <https://www.eestipank.ee/press/prognoos-kaimas-vinduv-majanduslangus-19122023>
- Ernst&Young (2015) Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat. <https://www.mkm.ee/media/7333/download>
- ERR (2023a) Riigisekretär: ministriumite ümberkorraldamine aitab vältida kapseldumist. 24.04.2023. <https://www.err.ee/1608957106/riigisekretar-ministriumite-umberkorraldamine-aitab-valtida-kapseldumist>
- ERR (2023b). Riigikontroll: tegevuspõhine riigieelarve ei ole päriseluga kooskõlas. 04.09.2023. <https://www.err.ee/1609088531/riigikontroll-tegevuspohine-riigieelarve-ei-ole-pariseluga-kooskolas>
- Ford, J. D., & Ford, L. W. (2009). Decoding resistance to change. *Harvard Business Review*, 87(4), 99-104.

- Galpin, T.J. (2021) "As another M&A wave begins: three keys to success", *Strategy & Leadership*, Vol. 49 No. 2, pp. 14-21
- Galpin, T.J., & Robinson, D.E. (1997). *Merger integration: The ultimate change management challenge*.
- Gfrerer, A., Hutter, K., Füller, J., & Ströhle, T. (2021). Ready or Not: Managers' and Employees' Different Perceptions of Digital Readiness. *California Management Review*, 63(2), 23-48. <https://doi.org/10.1177/0008125620977487>
- Hea valitsemise tava (2010). Riigikontroll. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=8MHLj6Yymw%3D&language>
- Herzberg, F.I. (1966) *Work and the Nature of Man*. World Pub.Co., Cleveland.
- Johnson-Cramer, M. E., Parise, S., & Cross, R. L. (2007). Managing Change through Networks and Values. *California Management Review*, 49(3), 85-109. <https://doi.org/10.2307/41166396>
- Jones, G. R. (2007) *Organization Theory, Design and Change*. Pearson College Div. 5th edition. Chapters 4-6.
- Jones, G. R. (2013) *Organizational Theory, Design, and Change*. 7th Edition. Pearson Education.
- Justiitsministeerium, Riigikantselei (2021) Mõjude hindamise meetodika. <https://www.riigikantselei.ee/media/1036/download>
- Klaarman, K. (2016) Kaasamine ja kommunikatsioon struktuurimuudatuse juhtimise protsessis Maksu- ja Tolliameti näitel
- Kocaoğlu, B., Demir, E. (2019) The use of McKinsey's 7S framework as a strategic planning and economic assessment tool in the process of digital transformation. *Pressacademia* 9(9). https://www.researchgate.net/publication/334901504_The_use_of_McKinsey_s_7S_framework_as_a_strategic_planning_and_economic_assessment_tool_in_the_process_of_digital_transformation
- Lally, Phillippa, Cornelia H. M. Van Jaarsveld, Henry W. Potts and Jane Wardle (2010) How are Habits Formed: Modelling Habit Formation in the Real World (2010) *European Journal of Social Psychology*, Vol 40 pp. 998–1009.
- Lindblad, L. (2022) A Map for Tackling the Change Curve in a Complex Organization. Laurea University of Applied Sciences https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/781033/Lindblad_Lilli.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Memorandum valitsuskabineti nõupidamisele (2023).
- OECD (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations*. Paris: OECD.
- Pollitt, C. ja Bouckaert, G. (2017) *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Rahandusministeerium (2023a). Riigireformi analüüs: riigireformi tagasivaade. Kasutatud 21.12.2023, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus/riigireform>
- Rahandusministeerium. (2023b). Rahandusministeerium (2023) Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat. Kasutatud 21.12.2023 www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohise-eelarvestamise-kasiraamat/tegevuspohine-eelarve
- Rahandusministeerium (2023c) Suuremahulised reformid organisatsioonides. Juhend. Kasutatud 20.12.2023, <https://www.fin.ee/media/10342/download>
- Rahandusministeerium (2023d). Riigivalitsemise edasised suunad. <https://www.fin.ee/media/10222/download>

- Rahandusministeerium (2023e). Avaliku teenistuse aastaraamat 2022.
<https://www.fin.ee/media/9643/download>
- Rentel, A., Järve, J., Sõmer, M. (2023). Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Centar.
<https://fin.ee/media/11046/download>
- Riigi Teataja. (2023). Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Kasutatud 21.12.2023, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062023001>
- Riigikantselei (2020). Kaasamise hea tava. <https://riigikantselei.ee/kaasamise-hea-tava>
- Riigikantselei (2022). Koosloomeranits. <https://valitsus.ee/koosloomeranits>
- Riigikantselei. (2023). Ministeeriumite tööjaotuse ümberkorraldamise teekaart (11.04.2023 tööpaber).
- Riigikogu. (2023). Vabariigi Valitsuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 216 SE. Seletuskiri. Kasutatud 08.01.2024,
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/71725a83-5d9b-4c52-a649-f3bd4f9f8bc7>
- Riigikontroll. (2023). Riigi 2022. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. Tallinn <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/5562/language/et-EE/Default.aspx>
- Sarapuu, K. (2012), 'Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990-2010.' *International Journal of Public Administration*, 35 (12), pp. 808-819.
- Savović, Slađana and Verica Babić (2021). Impact of behaviour factors on acquisition performance: mediating role of speed of post-acquisition change. *Journal of Organizational Change Management* Vol. 34 No. 5, 2021 pp. 929-956
- Soderstrom, S. B., & Weber, K. (2020). Organizational Structure from Interaction: Evidence from Corporate Sustainability Efforts. *Administrative Science Quarterly*, 65(1), 226-271.
<https://doi.org/10.1177/0001839219836670>
- Tammiste, G. ja Kalev, L. (2017). Eesti avaliku sektori struktuurireformide legitimeerimine. *Acta Politica Estica*, nr 8. <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/689/pdf>
- Taro, K. ja Parrest, N. 2014. „Valikud Eesti haldusorganisatsiooni loomisel“. *Juridica*, X, 715-731.
- Vabariigi Valitsus (2022). Koosloomeranits. <https://valitsus.ee/koosloomeranits#avatud-valitsemine-j>
- Vabariigi Valitsus. (2023). Koalitsioonilepe 2023-2027. Kasutatud 04.01.2024,
<https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>
- Vabariigi Valitsuse reglement. Vastu võetud 13.01.2011 nr 10.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119012011004?leiaKehtiv>
- Velvet ja Civitta (2021). Riski- ja kriisikommunikatsiooni platvorm. Lõpparuanne.
<https://www.siseministeerium.ee/media/1449/download>
- Viksne, L. (2009). Organisatsioonilise kahandamise protsessipõhine analüüs Eesti valitsusasutuste näitel. Magistritöö.
- Vilippus, B., Vink, M. (2022). Organisatsiooniga samastumise ja avaliku teenistusemotivatsiooni roll organisatsioonide ühendamisel Ettevõtluse Arendamise SA ja SA Kredex näitel. Magistritöö, Tartu Ülikool.
- VVS muutmise seletuskiri (2023). Vabariigi Valitsuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/71725a83-5d9b-4c52-a649-f3bd4f9f8bc7>