

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Marko Peris

**AVALIKU SEKTORI STRUKTUURSETE MUUDATUSTE
TSÜKLILISUS KRIMINAALPOLITSEI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 9393 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Marko Peris

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 106072HAHM

Üliõpilase e-posti aadress: marko.peris@gmail.com

Juhendaja: Erkki Karo, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei valdkonna kujunemist läbi 1991-2014 toimunud struktuursete muudatuste. Täpsemalt on fookuses Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kriminaalpolitsei üksus, mille töökorraldust on 23 aasta jooksul muudetud 37 korral. Magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks on, miks on politseiorganisatsiooni töös tehtud korduvalt struktuurseid muudatusi ning kas nende puhul on olnud tegemist mingi konkreetse mudeli poole püüdlamisega (teadlik avaliku sektori reform) või on olnud tegemist muudel põhjustel tekkinud reformilainete/tsüklitega. Juhtumi kaudu analüüsitakse, kas teaduskirjanduses väljatoodud teoreetilised kontseptsioonid organisatsioonides läbiviidavate muudatuste ja nende tsükliliseks kujunemise kohta avalikus sektoris üldiselt kohalduvad ka kriminaalpolitsei valdkonnale.

Uuringust selgub, et muutuva välis- ja sisekeskkonna mõju tõttu on Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei valdkonna muutumine pidev protsess, kus muudatused ühes valdkonnas põhjustavad muudatusi teistes valdkondades. Politseiorganisatsioon peaks olema ühelt poolt suhteliselt stabiilne oma eripära tõttu, kuid teiselt poolt avaldavad organisatsioonile olulist mõju muudatused poliitikakujundamises ja seadustes, valitsuse sekkumised, majanduskeskkonnast tulenevad surutised, tehnoloogilised muudatused, tippjuhtide vahetumine ning erinevad juhtimisstiilid ja erinevate politseitöö mudelite poole püüdlamine ning Eesti politseiorganisatsiooni praktika kaldub pidevasse muutuste juhtimisse. Teatud tsüklilisuse peamisteks põhjusteks on 1990. aastate otsingud ja organisatsiooni kasvuprotsess, tippjuhtide sagedas vahetumine, nende eelnev haridus- ja töökäik ning erinevad vaated politseitöö korraldamisele.

Põhimõisted: organisatsiooni välis- ja sisekeskkonna mõjud, struktuursed muudatused.

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. MUUDATUSED ORGANISATSIOONIS	7
1.1. Väliskeskkonna mõjud	7
1.1.1. Poliitiline keskkond.....	7
1.1.2. Majanduslik ja sotsiaalne keskkond.....	9
1.1.3. Tehnoloogiline keskkond	9
1.2. Sisekeskkonna mõjud	10
1.2.1. Organisatsioonikultuur	11
1.2.2. Organisatsiooni juhtimine	11
1.3. Muudatused politseilistes organisatsioonides.....	12
1.4. Muudatuste tsüklilisus	15
1.5. Ülevaade organisatsioonis läbiviidavate muudatuste võimalikest põhjustest	16
2. EMPIIRILINE UURING.....	18
2.1. Eesti Politseiorganisatsiooni muudatustest üldiselt.....	18
2.2. Empiirilise uuringu meetodika ja valimi kirjeldus	19
2.3. Uuring kriminaalpolitseis läbiviidud struktuursete muudatuste kohta.....	21
2.4. Uuringu analüüs.....	32
3. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED.....	36
KOKKUVÕTE	40
SUMMARY	42
KASUTATUD KIRJANDUS	44
LISAD	48
Lisa 1. Empiirilises uuringus kasutatud õigusaktide nimekiri.....	48
Lisa 2. Kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatused aastatel 1991-2014.....	50
Lisa 3. Uuringu käigus läbiviidud intervjuud.....	57
Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuude küsimustik.....	57

SISSEJUHATUS

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei valdkonna kujunemist läbi 1991-2014 toimunud struktuursete muudatuste. Täpsemalt on fookuses Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kriminaalpolitsei üksus (edaspidi *kriminaalpolitsei üksus*), mille töökorraldust on 23 aasta jooksul muudetud 37 korral. Magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks on, miks on politseiorganisatsiooni töös tehtud korduvalt struktuurseid muudatusi ning kas nende puhul on olnud tegemist mingi konkreetse mudeli poole püüdlemisega (teadlik avaliku sektori reform) või on olnud tegemist muudel põhjustel tekkinud reformilainete/tsüklitega. Juhtumi kaudu analüüsitakse, kas teaduskirjanduses väljatoodud teoreetilised kontseptsioonid organisatsioonides läbiviidavate muudatuste ja nende tsükliliseks kujunemise kohta avalikus sektoris üldiselt kohalduvad ka kriminaalpolitsei valdkonnale.

Uuritavate andmete üldkogum on politseiorganisatsioonis aastatel 1991–2014 läbi viidud struktuursed muudatused ja valimisse on võetud kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatused. Dokumendianalüüsi käigus tuvastatakse seitse nn võtmereformi (st struktuurset muudatust, millel võib olla tsükliline iseloom) ning poolstruktureeritud anonüümsete intervjuude käigus uuritakse endistelt ja praegustelt politsei juhtivtöötajatelt, millised on nende muudatuste põhjendused, eesmärgid ning põhjused. Probleemi aktuaalsus on tingitud muudatuste läbiviimise sagedusest kriminaalpolitsei üksuses.

Kriminaalpolitsei üksusele keskendumine annab tööle konkreetse fookuse. Töö koostamise käigus ei uurita Keskkriminaalpolitseis ja muudes Politsei- ja Piirivalveameti üksustes läbiviidud muudatusi, sest see muudaks töö fookuse liiga laiaks. Samuti ei ole töö koostajal kogu organisatsiooni dokumentidele juurdepääsu nende salastatuse tõttu. Kriminaalpolitsei üksuse dokumentidele on samuti juurdepääsu piirangud ja magistritöö koostajale on vastava taotluse alusel antud dokumentidele juurepääsu luba.

Magistritöös kasutatakse teoreetilise kontseptsioonina peaaesjalikult traditsioonilist-ajaloolist institutsionaalse analüüsi lähenemist (Pollitt 2008). Traditsioonilis-ajaloolise lähenemise peamiseks eesmärgiks on konstrueerida detaile analüüsides täielik narratiiv avaliku halduse

konkreetselt muudatusest ning tehes analüüsile tuginedes järeldusi, pidades samas silmas iga üksiku uurimisjuhtumi eripära ning asjaolu, et narratiiv ei pea ilmtingimata (kuid võib) ennustada tulevikku sarnastes juhtumites (Pollitt 2008, 32-39).

Uuringust selgub, et muutuva välis- ja sisekeskkonna mõju tõttu on Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei valdkonna muutumine pidev protsess, kus muudatused ühes valdkonnas põhjustavad muudatusi teistes valdkondades. Politseiorganisatsioon peaks olema ühelt poolt suhteliselt stabiilne oma eripära tõttu, kuid teiselt poolt avaldavad organisatsioonile olulist mõju muudatused poliitikakujundamises ja seadustes, valitsuse sekkumised, majanduskeskkonnast tulenevad surutised, tehnoloogilised muudatused, tippjuhtide vahetumine ning erinevad juhtimisstiilid ja erinevate politseitöö mudelite poole püüdlemine. New Public Management (NPM) reformide vastuoluline mõju ja kontseptsioonide toomine politseiorganisatsiooni pole võib-olla olnud õige, sest politseiorganisatsiooni näol on tegemist organisatsiooniga, kes pakub üsna keerulist ja raskesti mõõdetavat avalikku teenust. Teatud tsüklilisuse peamisteks põhjusteks on 1990. aastate otsingud ja organisatsiooni kasvuprotsess, tippjuhtide sagedane vahetumine, nende eelnev haridus- ja töökäik ning erinevad vaated politseitöö korraldamisele.

Magistritöö esimeses peatükis tuuakse välja teoreetiline raamistik olukordadest, mis võivad põhjustada organisatsioonis, sh politseilises organisatsioonis, struktuurseid muudatusi ja põhjuseid, miks võivad muudatused tsükliliseks kujuneda. Teises peatükis tutvustatakse empiirilise uuringu meetodikat ja valimit ning tuuakse välja dokumendianalüüsist ja poolstruktureeritud intervjuudest selgunud empiiriline info. Kolmandas peatükis analüüsitakse uuringu tulemusi teoreetilise mudeli põhjal ja tehakse soovitusi struktuursete muudatuste vähendamiseks.

1. MUUDATUSED ORGANISATSIOONIS

1.1. Väliskeskonna mõjud

Organisatsiooni väliskeskond laiemalt on kõik see, mis toimub ja muutub väljaspool organisatsiooni. Väliskeskond kitsamalt on organisatsiooni kliendid, koostööpartnerid ja huvigrupid, mis sõltuvad organisatsiooni eesmärkidest jm majanduslikest teguritest. Muudatused väliskeskkonnas on pidevad ja nendega peavad organisatsioonid arvestama, et olla jätkusuutlikud (Duncan 1972, 313).

Dünaamilise ja kaootilise väliskeskkonna tõttu on organisatsioonide muutumine pigem pidev ja konkreetse lõpp-punktita protsess kui komplekt konkreetseid eraldiseisvaid sündmusi ning organisatsiooni ulatuslik muutumine saavutatakse kokkuvõttes samm-sammu haaval väikse ja keskmise suurusega muudatuste läbiviimisega (Coram, Burnes 2001, 96-97).

Väliskeskkonnas toimuvate muudatustega edukaks toimetulemiseks tuleb organisatsioonidel pidevalt liikuda efektiivsemate lahenduste suunas ja kulusid kokku hoida ning keskenduda suuresti tulemusjuhtimisele ehk avaliku sektori organisatsioonidel muutuda enam erasektori organisatsioonide sarnaseks. Analüüsides nn tuleviku-organisatsioone, siis organisatsiooni väliskeskkonna kasvavast keerukusest on tervikuna suundumus nn hübriid-organisatsioonide poole, mis omakorda asuvad era- vs avaliku sektori organisatsiooni kontiinumi keskel (Wise 2010, 166).

Sarnaselt eeltoodule on Markides (2000, 39-134) seisukohal, et organisatsioonis ei jää ükski positsioon igavesti muutumatuks ja organisatsioon peab arvestama väliskeskkonna pideva muutumisega, mis tähendab, et pidev uuendamine organisatsioonis on normiks.

Järgnevalt tuuakse välja väliskeskkonnast tingitud poliitilise, majandusliku, sotsiaalse ja tehnoloogilise keskkonna mõjud organisatsiooni muutumisele.

1.1.1. Poliitiline keskkond

Poliitiline komponent koosneb regulatsioonidest, millega reguleeritakse riigi struktuure ja protsesse riigi sees, mh hõlmab see üldist poliitilist kliimat, poliitilise võimu ulatust ja iseloomu

ning poliitiliste parteide süsteemi. Poliitilisest keskkonnast tuleneb organisatsioonile mitmeid muutujaid, mida on keeruline reguleerida ja ennustada (van der Waldd, du Toit 1999, 104).

Veelgi enam, poliitiline keskkond mõjutab organisatsioone, kuna muudatuste läbiviimise põhjuseks on vajadus viia eesmärgid vastavusse demokraatlike huvidega ja paljude juhtimisreformide tulemid on väga sõltuvad sellest, millises administratiiv-poliitilises süsteemis need muutused on aset leidnud (Pollitt, Bouckaert 2004, 15).

Üldise poliitilise keskkonna alla võib liigitada ka riigi osaluse erinevates rahvusvahelistes organisatsioonide ja liikmelisus nendes organisatsioonides võib tuua kaasa paljude õigusaktide ja organisatsioonide muutmise vajaduse. Seepärast tuuakse organisatsiooni-siseste muudatuste analüüsimisel välja muuhulgas ka Euroopa Liidu õiguse ja algatuste mõju: Euroopa Liidu aluslepingud võivad oluliselt mõjutada avaliku sektori organisatsioonide muutumist (Morales et al., 2012, 735).

Lisaks liikmelisusele Euroopa Liidus võib organisatsioonide muutumise põhjuseks olla ka liikmelisus teistes rahvusvahelistes organisatsioonides. Näiteks liikmelisuse tõttu OECD-s alates 2010. aastast on põhjalikult analüüsitud Eesti riigivalitsemist (OECD 2011) ning selle põhjal on tehtud näiteks soovitus keskenduda nn ühise riigivalitsemise kontseptsioonile, mis vajab pikaajalisi muudatusi avaliku halduse struktuuris ja organisatsioonide töökorralduses.

Ühtse valitsemise kontseptsiooni eesmärgiks on elimineerida olukorrad, kus erinevad avaliku halduse poliitikad on vastukäivad ja üksteise vastu töötavad. Viidatud trendi ennast võib avalikus sektoris tegelikult pidada tsükliliseks, sest sarnaseid kontseptsioone on nt Briti avalikus halduses olnud läbi aastakümnete, jõudes oma kulminatsioonini Briti avalikus halduses peaminister Tony Blairi ametiajal 1990-ndate lõpus ja 2000-ndatel (Pollitt 2003, 35-37).

Organisatsioonide tsüklilisele muutumisele aitavad lisaks kaasa valimised, valitsuse vahetused, võimuparteide strateegilised otsused jms. Nimetatud teesi kinnituseks toob (Pollitt 2008, 53-54) välja, et näiteks poliitiline keskkond oma olemuslikult on tsükliline tavapärase valimistsükli tõttu.

Seega muudatused poliitilises keskkonnas võivad tuua kaasa muudatused organisatsioonide toimimises. Poliitilise keskkonnaga omakorda on tihedalt seotud majanduslik ja sotsiaalne keskkond.

1.1.2. Majanduslik ja sotsiaalne keskkond

Organisatsioonide muutumise üheks põhjuseks võivad olla mitmesugused kriisid, mis loovad eeltingimused muudatuste läbiviimiseks. Finantskriis on olnud ulatuslike avaliku halduse reformide läbiviimise ajendiks ning kriisid üldiselt pakuvad valitsustele võimaluse viia läbi põhjalikke reforme, mis tavalistel aegadel oleksid võimatud (Peters et al., 2011, 16-19). Valitsused võivad oskuslikult ära kasutada kriiside mõju. Näiteks kasutades Ameerika Ühendriikide presidendi Barack Obama kabinetiülema Rahm Emanueli sõnu: „ära kunagi lase heal kriisil minna raisku, see on võimalus teha suuri asju“ (Emanuel 2008 viidatud Zeleny 2008)¹.

Läbi ajaloo on talletatud, et igasugustel majanduskriisidel on olnud tsükliline iseloom. Majanduskriisid on sundinud organisatsioonide töökorralduses tegema muudatusi ja kriisides nähakse isegi kasu organisatsioonide efektiivsemaks muutumisele. Seega kriiside ajal tekivad võimalused muudatuste läbiviimiseks, kuigi kriis ei pea olema muudatuse läbiviimise eeltingimuseks (Munkhammar 2007, 134-170).

Lisaks eeltoodule näitavad muudatuste vajalikkust suurenev globaliseerumine ja demograafilised ning tehnoloogilised arengud. Näiteks toob üks autor välja, et globaliseerumine toob endaga kaasa inimeste, informatsiooni, kapitali ja toodete ning teenuste vabama liikumise, mis sunnib asutusi asuma muutuste teele (Munkhammar 2007, 17-48).

Lisaks majanduslikule küljele on oluline ühiskonna sotsiaalne keskkond, kuna sotsiaalsete pahede muutumine võib tekitada muudatusi politsei töökorralduses ja seega politseiorganisatsioonis. Sarnaselt sedastab Siseturvalisuse arengukava (2014, 14-36), mille kohaselt peab ennetustööd tegema pikaajaliselt ning alustuseks tuleb vähendada nn sotsiaalseid pahesid, sest avaliku korra rikkumised on seotud laiemalt sotsiaalsete pahedega (alkohol, narkootikumid jms). Seega majanduslik ja sotsiaalne keskkond võivad tuua kaasa muudatuste vajaduse organisatsioonides.

1.1.3. Tehnoloogiline keskkond

Tehnoloogia, strateegia, asutuse suurus ja keskkond, milles asutus tegutseb, määravad ära, milliseid otsuseid tuleb teha tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse, funktsionaalsuse ja osakondadesse jaotamise, spetsialiseerimise ning juhtimisulatuses osas. Seejuures tuuakse välja, et

¹ Originaal tsitaat: “Rule one: never allow a good crisis to go to waste. They are opportunities to do big things.”

infotehnoloogia areng soodustab detsentraliseeritust, sest infotehnoloogia arengu tulemusena on võimalik asutuste tööd kaugemalt kontrollida (Brooks 2006, 220).

Asutus peab seega olema valmis teaduse ja tehnika arenemisest ehk innovatsioonist tulenevate muudatustega. Innovatsioon on organisatsioonis toimuv uuenduste protsess ja innovatsiooniga kaasneb korduv tegevuste tsükkel. Innovatsiooniprotsess koosneb kolmest etapist: otsimine, valik ja elluviimine, millega kaasneb alati õppimine ning kui uuendused on ellu viidud, algab jälle otsimine muudatusvõimaluste märkamiseks (Tidd et al., 2005, 67-97). Seega tehnoloogilise keskkonna areng võib tuua kaasa muudatuste vajaduse organisatsioonis.

1.2. Sisekeskkonna mõjud

Asutus on nagu elav organism, sest ta koosneb inimestest ja pidevad muutused välismaailmas nõuavad pidevaid muutusi asutuse sees ning see tähendab asutuse töötajatele pidevat arenemist ja õppimist ning selline areng võimaldab asutusel muutavas maailmas edukas olla (De Geus 1997, 39-44).

Seepärast on paljudes organisatsioonides arendatud muutumise ja arenemise võimekus, mille eesmärgiks on võimaldada organisatsiooni sees kujunenud muutumise soove ellu viia, nende tekkimist julgustada või neid edasi arendada (Oxtoby et al., 2002, 310-320). Seejuures on avaliku halduse reformiks soovitud muudatused struktuurides ja protsessides, eesmärgiga saada organisatsioonid efektiivsemalt toimima (Pollitt, Bouckaert 2004, 16).

Organisatoorsete muutuste tagajärjeks võib olla kokkuhoiupoliitika kehtestamine, kulude kärpimine, protsesside ümberkorraldamine jms, kuid nende tegevuste läbiviimine ei anna mingit kindlustunnet alatiseks. Areng ja ümberkorraldused peaksid olema pidevad, loobuda tuleb tarbetust tööst ja suunata asutuse kõik tegevused klientide kasvavate nõudmiste rahuldamisele (Hamel, Prahalad 1994, 23-29). Järgnevalt tuuakse välja sisekeskkonnast tingitud mõjud organisatsiooni muutumisele.

1.2.1. Organisatsioonikultuur

Organisatsioonikultuuri seostatakse asutuse toimimise, struktuuri, strateegia, juhtkonna käitumise ning asutuses toimuvate muudatustega ja see tähendab, et kõike asutuses toimuvat saab käsitleda organisatsioonikultuuri vaatenurgast (Brooks 2006, 287).

Lisaks võib organisatsiooni juhtkond kasutada konflikti põhjapanevate muudatuste tegemiseks ja vananenud hoiakute muutmiseks. Sarnaselt leiab Brooks, et mõnikord võib olla kasulik konflikti tekitamine töötajate või nende gruppide vahel, mis lõpuks võib viia tõhusama töökorralduseni kui kasutatakse konfliktijuhtimise põhimõtteid (Brooks 2006, 258-259).

Organisatsiooni kultuur, struktuur, stiimulid ning inimesed koos oma oskuste ja võimetega loovad seega keskkonna, mis aitab organisatsioonis edendada arengut ja muutusi. Seejuures peab organisatsiooni keskkond toetama muutumisvajadust. Muutused tekivad igas asutuses vastavalt keskkonnas toimuvatele muutustele või uute tehnoloogiate tekkele või vastavalt klientide vajadustele. Tuleb lisada, et juhi kõige tähtsamate otsuste tulemus on muudatuste strateegia. Eduka strateegia väljatöötamine on lõputu dünaamiline protsess (Markides 2000, 159-223). Seega asutuses toimuvate muudatuste edukaks läbiviimiseks on oluline pidada silmas organisatsioonikultuuri aspekti ja organisatsiooni juhil seda strateegiliselt juhtida.

1.2.2. Organisatsiooni juhtimine

Organisatsiooni-siseste muudatuste elluviimisel on oluline roll asutuse juhil. Politseilise organisatsiooni puhul on välja toodud politseijuhi tugevat ja püsivat eestvedamist võimaldamaks muudatuste edukat elluviimist politseiorganisatsioonis (Santos, Santos 2012, 352-353). Samuti on organisatsiooni juhi ja kõrgemate juhtimistasemete otsene osalemine organisatsioonis tehtavate muudatuste läbiviimisel oluline, tekitamaks muudatusi toetavat suhtumist ja vähendamaks muudatuste vastasust (Fuchs 2011, 567).

Samuti on Van der Voet et al (2014, 181-187) toonud välja, et organisatsiooni-siseste plaaniliste muudatuste läbiviimisel on oluline roll juhtkonnal, kellel eestvedajana lasub kohustus muudatusi kommunikeerida, olla ise eeskujuks ja paigutada õigetele ametikohtadele inimesed, kes on uue (muudetud) organisatsioonikultuuri näidisteks.

Organisatsiooni juhtimise seisukohalt on oluline organisatsiooni tsentraliseerituse tase ja eriti, kas struktuuris tehtavate muudatuste tulemusena esineb töökorralduses tsentraliseerimist või

detsentraliseerimist. Juhul kui kogu otsustusõigus asub ühes organisatsiooni osas, ühe indiviidi käes, on selle organisatsiooni struktuur tsentraliseeritud. Struktuuri detsentraliseeritust näitab otsustusõiguse jaotumine mitmete indiviidide vahel (Mitzberg 1979, 181). Detsentraliseerimise korral viiakse vastavad asutuse üksused mõne madalama taseme juhi alluvusse, kes suunab üksuse tööd. Üks autor toob seejuures välja, et detsentraliseerimise ehk vastutuse jaotamise erinevate otsustasemete vahel ning selleks erinevate üksuste loomise peamiseks eesmärgiks on parandada avaliku sektori tulemuslikkust ja suurendada selle suutlikkust (Verhoest, Bouckaert 2005, 94-101).

Lisaks võib tuua välja mitmeid muutujaid, mida organisatsioonis muudatuste juhtimisel tuleb analüüsida: kesksel kohal on „otsustusprotsessi korraldus organisatsioonis“, „reageerimisvõime kohalikele oludele“, „inimeste motiveerimine läbi täiendavate juhtimistasemete loomise“, „tööprotsesside ja protseduuride standardiseeritus tippjuhtkonna poolt“ (Mintzberg 1979, 182-198). Brooks loob seose struktuursete muudatuste ja organisatsiooni juhtimise vahel öeldes, et uus struktuur sunnib töötajaid rohkem mõtlema oma isiklikest huvidest kõrgemal ja mõistma kaastöötajaid ning struktuuri muudatused peab sealjuures viima läbi kohe kui asutuse juht tunneb, et olemasolev süsteem ei tööta (Brooks 2006, 236).

Juhi ülesandeks on seega muu hulgas hinnata sisekeskkonna mõjusid, hoida kulud kontrolli all ja enne muudatuste sisseviimist olukorda analüüsida ning vajaduse korral algselt muudatused töökorralduses.

1.3. Muudatused politseilistes organisatsioonides

Eraldi tasub vaadelda muudatuste põhjuseid ja olustikku politseilistes organisatsioonides. Politseilistes organisatsioonides tehakse muudatusi ühelt poolt organisatsiooni väliskeskkonnast tulenevate mõjutuste tõttu. Näiteks toob Vuorensyrjä (2014, 860) välja, et Soome politseiasutuste reform on osalt tingitud majanduskeskkonnast tulenevatest surutistest ja sellest omakorda tuleneva survega valitsusele avaliku sektori asutusi reformida. Sarnaselt toovad Sminia ja Van Nistelrooij (2006, 99) välja, et avalikus sektoris on strateegiliste muudatuste põhjusteks väljastpoolt organisatsiooni tulevad mõjurid nagu muudatused poliitikakujundamises või seadustes, tehnoloogilised muutused, tippjuhtide vahetused või reorganiseerimised nagu avaliku sektori asutuste ühendamise või lahutamise.

Teiselt poolt Terpsta ja Fyfe (2014, 376) toovad Šotimaa ja Hollandi politseireforme analüüsidest lisaks välja, et just nende riikide politseijuhid on olnud muudatuste peamised ellukutsujad ja algatajad. Sarnaselt sedastavad Haake et al (2017, 765), et Rootsi politseiorganisatsiooni reformide puhul eeldatakse, et asutuse juhid on reformide eestvedajateks.

Analüüsidest politseiliste organisatsioonide muudatuste põhjuseid kümnes Euroopa Liidu riigis² on selgunud, et valitsuse sekkumine on viinud mitmete kaugeleulatuvate reformideni politseis ning enamasti on nimetatud reformide eesmärgiks politseiorganisatsioonide suurema efektiivsuse saavutamine läbi suurema tsentraliseerimise (Van den Born et al., 2013, 819). Ka näiteks Hollandi ja Šotimaa politseireforme on suurema tsentraliseerimise suunas läbi viidud järgmistel põhjustel: kuritegude muutunud iseloom, majanduslikud kaalutlused, soov lahendada fragmenteeritusest tingitud IT probleeme (Hollandi puhul) ning poliitiline toetus reformide läbiviimiseks (Terpsta, Fyfe 2014, 374-376).

Samas Verhoest ja Bouckaert (2005, 94-101) argumenteerivad, et detsentraliseerimise ning selleks erinevate üksuste loomisega peaks samaaegselt toimuma suurem koordineerimine erinevate poliitikate elluviimise eest vastutavate asutuste vahel.

Muudatuste läbiviimisel tuleb seega kindlasti arvestada politseiliste organisatsioonide eripäraga. Gordon et al (2009, 32) kohaselt on politseilistes organisatsioonides ajalooliselt valitsenud dominantsusel põhinev hierarhiline struktuur ja organisatsiooniliste muudatuste läbiviimine on raskendatud ning sellised organisatsioonid ei ole muudatustele altid. Ka Jones (2008, 433) argumenteerib, et politseilised organisatsioonid tervikuna muutuvad aeglaselt ning et politseiliste organisatsioonide reformimisel on nende keerukuse tõttu traditsiooniliste organisatsiooniliste muutuste kontseptsioonide rakendamist saanud ebaedu.

Kuid näiteks Šotimaa ja Hollandi politseireformide läbiviimisel on üheks läbivaks põhjuseks, mis otsustati tsentraliseerimise kasuks, poliitikakujundajate usk mõlemas riigis, et tsentraliseeritud ja hierarhilised organisatsioonid on efektiivsemad ja tõhusamad (Terpsta, Fyfe 2014, 378). Politseiorganisatsioonis tehtud muudatused võivad seejuures tsükliliseks kujuneda. Näiteks Coliandris et al (2011, 200) on analüüsinud Briti politseis tehtud reforme ja nende reformide analüüsimisel on näiteks kirjeldatud reformi tsükleid (Coliandris et al 2011, 200).

² Belgia, Tšehhi, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Makedoonia, Holland, Rumeenia, Hispaania, Suurbritannia.

Teiste hulgas on Davies ja Thomas on analüüsinud NPMi teatud elemente politseiliste organisatsioonide kontekstis ning argumenteerivad, et NPM paradigmat lähtuvalt politseiorganisatsioonides muudatuste tegemisel tuleb arvestada nende eripäradega nagu organisatsiooni tugev formaliseeritus, standardiseeritus, hierarhilisus, teatav maskuliinsus, jmt (Davies, Thomas 2003, 681-699). Sarnaselt toob ka King (2005, 98) välja, et politseiliste organisatsioonide vertikaalset struktuuri iseloomustab auastmete struktuur ehk käsuaהל. Ka Vuorensyrjä (2014, 862) leiab, et politseilised organisatsioonid on sügavalt hierarhilised, kus tippjuhtidel ja nende juhtimisstiilil on oluline mõju muudatuste algatamisele ja läbiviimisele.

Ka NPM kontseptsioon leiab kasutust politseiorganisatsioonide kontekstis ning muuhulgas tuleb välja tuua selle kriitika. Näiteks Ritsert et al., (2012, 2) on täheldatud, et politseiliste organisatsioonide analüüsimisel on üheks organisatsioonides muudatuste tegemise põhjusteks olnud suundumus NPM kontseptsioonide (tegevuste tulemuslikkus, tulemusjuhtimine jms) suunas.

Hood (1991, 4-5) kohaselt on NPM peamised eesmärgid organisatsiooni professionaalne juhtimine, ressursside kasutamise suurem efektiivsus, eesmärkide seadmine jms. Samas Hood (1991, 3-9) toob välja NPM kriitika neljas erinevas elemendis: NPM on pigem loosung ja ei ole toonud kaasa avaliku sektori kulude vähendamist ning tegelikkuses kasutavad seda uued juhid/ametnikud, konsultandid karjäärihuvide edendamiseks. NPM-i kasutatakse kui universaalselt sobivat kontseptsiooni, mida see tegelikkuses pole ning NPM on tegelikkuses laialivalgub termin. Ka Dunn ja Miller (2007, 350) toovad välja kriitikat, et suures ulatuses peetakse NPM-i siiski läbikukkunuks, sest see ei ole kaasa toonud eesmärgiks olnud avaliku sektori organisatsioonide suuremat efektiivsust, tõhusust ega soovitud kulude kokkuhoidu.

Seega politseiorganisatsioonis läbiviidavate muudatuste põhjustena saab ühelt poolt välja tuua välis- ja sisekeskkonna mõjutused, sh majandussurutised, tehnoloogilised muudatused, valitsuse sekkumised, tippjuhtide vahetumise ning NPM kontseptsioonide mittesobivuse politseilistesse organisatsioonidesse jms. Politseiorganisatsioonis läbiviidavate muudatuste puhul tuleb teisalt arvestada politseiorganisatsiooni eripäradega (nagu dominantsusel põhinev hierarhiline struktuur, formaliseeritus, standardiseeritus, maskuliinsus, käsuaהל, tippjuhtide ning nende juhtimisstiili oluline mõju jms), mille tõttu on teaduskirjanduses järeldatud, et politseiorganisatsioonid muutuvad aeglaselt ja ei ole alati muudatuste läbiviimisele. Järgnevalt analüüsitakse, kas organisatsioonis tehtavad muudatused võivad aja jooksul kujuneda tsükliliseks.

1.4. Muudatuste tsüklilisus

Organisatsiooni muudatuste regulaarsus ja tsüklilisus on seletatav organisatsioonides tehtavate muudatuste liikidega. Näiteks organisatsiooni võimalikud muudatused jagatakse kolmeks põhitüübiks: arendavad muudatused, üleminekumuudatused ning kõikehõlmavad muudatused. Kõikehõlmava muudatuse tingib vajadus „aidata“ organisatsioon oma elutsükli üle nn platoolt või esineb vajadus muuta põhjalikult organisatsiooni strateegiat või muutub ulatuslikult organisatsiooni väliskeskkond (Kleiner, Corrigan 1989, 26-27).

Avaliku halduse organisatsioonides muudatuste tegemisel tuginetakse põhimõttele, et organisatsiooni ümbritsev keskkond on muutuv. Organisatsioonides muudatusi tehes jõutakse ühel hetkel algupärase situatsiooni täieliku vastandini ning selle järgselt on võimalik jällegi liikumine algupärase situatsiooni poole tagasi. Seega pikas perspektiivis toimuvad avaliku halduse muudatused tsükliliselt ja on aja jooksul ennast justkui taastootvad – üks muudatus järgneb teisele, järgmisega üritatakse parandada eelmisega katmata osi või tekkinud puudujääke (Pollitt 2008, 53). Sarnast seisukohta väljendab ka Hood, kelle kohaselt liiguvad avaliku halduse süsteemid aja möödudes iseenda vastandite poole (Hood 1998, 191). Järjestikused samas suunas tehtud väikesed muudatused võivad avalikus halduses aja jooksul kuhjuda selliselt, et üksikute sammhaaval tehtud muudatuste mõjul toimub algse süsteemi ümberkujundamine (Pollitt 2008, 49-50).

Kui muudatused ei ole ettenägelikult kavandatud või on jäänud arvesse võtmata mõni muudatuse põhilistest näitajatest, siis võib see viia tsükliliste muudatusteni. Igal muudatusel on neli põhilist näitajat ning nendeks on sisu, kontekst, protsess ja ajastus. Sisu näitab muudatuse olemust ja kontekst näitab muudatuse keskkonda. Protsess näitab, kuidas ja millal muudatus läbi viiakse (Brooks 2006, 192-193). Organisatsioonil peaks olema ettekujutus tulevikust ja selleni jõudmiseks peab olema koostatud muudatuste tegevuskava, milles on välja toodud, millal ja millised muudatused on plaanis läbi viia ning keda või mida muudatused puudutavad (Hamel, Prahalad 1994, 318).

Organisatsioonide muutumise tsüklilisuse kontseptsiooni ja järgmiste muudatuste vajadust toetavad mitmed puudujäägid, mida organisatsioonide muutmisel tehakse. Näiteks tuleb organisatsioonis muudatuste läbiviimiseks eraldada piisavalt ressursse, sest võimetus seda tagada viib hiljem rakendusprobleemideni (Fernandez, Rainey 2006, 172).

Muudatuste tsüklilisuse üheks põhjuseks võib olla veel erinevate avaliku halduse teoreetiliste koolkondade areng ja esile kerkimine. Üheks näiteks on avaliku halduse organisatsioonide kord tsentraliseerimine, siis detsentraliseeritakse ja siis jällegi retsentraliseerimine. Tsentraliseerimine-detsentraliseerimine-resentsentraliseerimine keskvalitsuse ja kohaliku tasandi vahel (s.o. territoriaalne detsentraliseerimine) toimub tsükliliselt ning argumendid ühe või teiste võimaluse kasuks muutuvad tsükliliselt (De Vries 2000, 194-196).

Seega ühelt poolt võivad muudatused kujuneda tsükliliseks välis- ja sisekeskkonna mõjude tõttu, näiteks tsentraliseerimise-detsentraliseerimise-resentsentraliseerimise tõttu, kuid teiselt poolt peab arvestama muudatuste sisu, konteksti, protsessi ja ajastusega ning peab olema koostatud muudatuste tegevuskava ja eraldatud piisavalt ressursse muudatuste edukaks elluviimiseks, sest vastasel juhul tekivad rakendusprobleemid.

1.5. Ülevaade organisatsioonis läbiviidavate muudatuste võimalikest põhjustest

Tuginedes teoreetilistele seisukohtadele on koostatud kokkuvõtlik tabel organisatsioonis läbiviidavate muudatuste võimalikest põhjustest.

Tabel 1. Organisatsioonis läbiviidavate muudatuste teoreetilised põhjused

väliskeskkonna mõjud	muutuv väliskeskkond, muutuvad kliendid, partnerid, huvigrupid, suundumus hübriid-organisatsioonide poole
poliitiline keskkond	riigi regulatsioonid (nt seadusandlus), administratiiv-poliitilise süsteemi muutumine (demokraatia), strateegilised otsused, Euroopa Liidu aluslepingud, ühtse valitsemise kontseptsioon, valimised, valitsuse vahetused
majanduslik ja sotsiaalne keskkond	finantskriisid, kriiside mõju, globaliseerumine, inimeste ja teenuste vaba liikumine, sotsiaalsed pahed
tehnoloogiline keskkond	IT areng soodustab detsentraliseerimist, innovatsiooniga kaasneb võimaluste otsimine, valik ja elluviimine
sisekeskkonna mõjud	juhtimine, võimalus organisatsiooni seest tulnud muutumise soove ellu viia, eesmärk saada organisatsioon efektiivsemalt toimima, kulude kärpimine, protsesside ümberkorraldamine, inimeste arenemine ja õppimine

organisatsioonikultuur	asutuse toimimine, inimeste käitumine, konfliktid ja nende juhtimine, juhtimisotsused
organisatsiooni juhtimine	eestvedamine, juhtide vahetus, vastutuse koondumine üles, vastutuse jaotamine, vajadus struktuurimuudatuste järele
muudatused politseilistes organisatsioonides	ühelt poolt välis- ja sisekeskkonna mõjutused, majanduskeskkonnast tulenevad surutised, valitsuse sekkumised, muudatused poliitikakujundamises ja seadustes, tehnoloogilised muudatused, soov lahendada fragmenteeritusest tingitud IT probleeme, tsentraliseerimine, detsentraliseerimine, poliitikate koordineerimine, kuritegude muutunud iseloom, majanduslikud kaalutlused, tippjuhtide ja nende juhtimisstiili mõju muudatuste algatamisele, tippjuhtide vahetumine ja erinevad juhtimisstiilid, suundumus NPM kontseptsioonide suunas, mis ei ole osutunud sobilikuks ja teiselt poolt politseiorganisatsiooni eripärad: ei ole muutustele aldis, muutub aeglaselt, dominantsusel põhinev hierarhiline struktuur, formaliseeritus, standartiseeritus, hierarhilisus, maskuliinsus, vertikaalne struktuur, käsuaהל, erinevad politseitöömudelid
tsükliilisust võivad põhjustada	ühelt poolt välis- ja sisekeskkonna mõjud, arendavad-, ülemineku- ja kõikehõlmavad muudatused, tsentraliseerimine, detsentraliseerimine, retsentraliseerimine ja teiselt poolt järgmise muudatusega eelmiste muudatuste probleemide parandamine kui ei ole arvestatud sisu, konteksti, protsessi ja/või ajastusega ning puudub muudatuste tegevuskava ja ei ole tagatud piisavalt ressursse muudatuste läbiviimiseks

Koostaja: töö autor teoreetilise raamistiku põhjal

2. EMPIIRILINE UURING

2.1. Eesti Politseiorganisatsiooni muudatustest üldiselt

Aastatel 1990–2014 on organisatsiooni väliskeskkonnas toimunud järgmised olulised sündmused, mis võisid avaldada mõju Eesti politseiorganisatsioonis läbi viidud muudatustele:

1990 üldine majanduskriis, riigikorra muutumise algus, Põhjamaa pankade majanduskriis

1991 Eesti taasiseseisvumine, Riiklik Politseiamet, Eesti Politsei taasloomine

1992 demokraatlik riik

1993 riiklik politsei reorganiseerimine

1996 alustati Eesti arvutiseerimise programmiga

2000 e-asjaajamise algus

2004 liitumine NATO ja Euroopa Liiduga

2007 liitumine Schengeni viisaruumiga, Pronksiöö rahutused, küberrünnakud Eesti vastu

2008 globaalse finants- ja majanduskriisi algus

2008-2009 radikaalsed eelarve kärped

2009 politsei- ja piirivalve seadus

2010 Politsei- ja Piirivalveameti moodustamine

2014 koondamised Politsei- ja Piirivalveametis

Politseiorganisatsioonis tehtud muudatustele on mõju avaldanud ühiskondliku korra muutumine seoses Eesti taasiseseisvumisega 1991. aastal. Ühiskonnas toimunud muudatuste tulemusena taasloodi Eesti Politsei. Muudatuste läbiviimist on tinginud veel Eesti Vabariigi saamine Euroopa Liidu liikmeks, kuulumine NATO-sse ja Schengeni lepingust tulenevad kohustused. Seoses eespool nimetatud asjaoludega pidi Eesti Vabariigi õigusaktid ja organisatsiooni töökorralduse viima vastavusse Euroopa Liidu õigusega, mis tõi kaasa muudatusi organisatsiooni töös. Samuti on muudatuste tegemist mõjutanud Eestit tabanud üldine finants- ja majanduskriis, mis sai alguse aastatel 2008-2009 ning sundis tegema eelarvekärpeid mitmel järgneval aastal.

Uuritavaks organisatsiooniks on võetud Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei üksus aastatel 1991–2014, mille juhtimine ja töökorraldus oli politsei algusaastatel jaoskonna tasandil. Igas Eesti maakonnas oli oma politseiprefektuur ja kõikides politseijaoskondades oli oma

kriminaalpolitsei üksus. Neli regionaalset politseiprefektuuri loodi 2003. aastal ja kogu valdkonda puudutava tegevuse eest hakkas vastutama regionaalne politseiprefekt. 2010. aasta alguses loodi ühtne Politsei- ja Piirivalveamet, mis hõlmas tervet Eesti politseid, piirivalvet ja teisi asjasse puutuvaid asutusi ning kaasa arvatud kriminaalpolitsei üksust.

2.2. Empiirilise uuringu metoodika ja valimi kirjeldus

Tuginedes Pollitti (2008, 32-39) käsitlusele avaliku sektori muudatuste analüüsimisest, vaadeldakse käesolevas töös kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatusi läbi ajaloolis-kronoloogilise ning läbi erinevate tsüklite/mustrite leidmise prisma.

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei valdkonna kujunemist läbi 1991-2014 toimunud struktuursete muudatuste. Täpsemalt on fookuses Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kriminaalpolitsei üksus, mille töökorraldust on 23 aasta jooksul muudetud 37 korral. Magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks on, miks on politseiorganisatsiooni töös tehtud korduvalt struktuurseid muudatusi ning kas nende puhul on olnud tegemist mingi konkreetse mudeli poole püüdlemisega (teadlik avaliku sektori reform) või on olnud tegemist muudel põhjustel tekkinud reformilainete/tsüklitega. Juhtumi kaudu analüüsitakse, kas teaduskirjanduses väljatoodud teoreetilised kontseptsioonid organisatsioonides läbiviidavate muudatuste ja nende tsükliliseks kujunemise kohta avalikus sektoris üldiselt kohalduvad ka kriminaalpolitsei valdkonnale.

Uuritavate andmete üldkogum on politseiorganisatsioonis aastatel 1991–2014 läbi viidud struktuursed muudatused ja valimisse on võetud kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatused. Probleemi aktuaalsus on tingitud muudatuste läbiviimise sagedusest kriminaalpolitsei üksuses.

Töö autorile on väljastatud Politsei- ja Piirivalveameti uurimistööde kooskõlastamise komisjonilt luba 28.04.2014, mis on registreeritud numbriga 1.1-14/339-2. Juurdepääsupiirangute tõttu ei ole uuritud muudatusi teistes politseiorganisatsiooni üksustes.

Empiirilise uuringu käigus on kogutud andmeid ajavahemikul 28.02.1991-1.10.2014 kriminaalpolitsei üksuse töös toimunud muudatuste kohta ja analüüsitud muudatuste põhjuseid dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud anonüümsete intervjuude läbiviimise abil.

Dokumendianalüüsi käigus on töö autor koostanud tabeli „Empiirilises uuringus kasutatud õigusaktide nimekiri“ (Lisa 1) vaatluse alla võetud Riikliku Politseiameti, Riigi Politseiameti, Politseiameti ning Politsei- ja Piirivalveameti käskkirjade ning siseministri määrusete ja käskkirjade kohta, mille alusel on muudetud kriminaalpolitsei üksuse struktuuri, töökorraldust, koosseisu jms uuritavaal perioodil. Dokumendianalüüsi käigus on töö autor koostanud ka detailsema kronoloogilise andmetabeli „Kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatused aastatel 1991–2014“ (Lisa 2). Dokumentide analüüsi tulemusel on töö autor tuvastanud kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud seitse nn võtmereformi (st struktuurset muudatust, millel võib olla tsükliline iseloom) ja on need kajastanud (Tabel 2). Võtmereformideks on valitud kriminaalpolitsei üksuse struktuursed muudatused, mille käigus on kriminaalpolitseinike alluvussuhet korduvalt muudetud ning paigutatud neid edasi-tagasi jaoskondade ja kesküksuse vahel. Ülejäänud läbiviidud struktuurimuudatused on samuti mõjutanud kriminaalpolitsei üksuse töökorraldust ja sillutanud teed võtmereformide läbiviimisele ning annavad infot struktuurimuudatuse suundade ja tsüklilisuse kohta.

Tabel 2. Kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud nn võtmereformid, mis võivad olla tsüklilised.

Võtmereformi aeg	Teenistuskoha muudatus	Muudatuse kajastumine kriminaalpolitsei üksuses
1) 15.12.1993	viidi politseijaoskondadest kesküksusesse	suurendati kesküksust 267 ametikohani
2) 30.09.1994 kuni 21.10.1996	viidi kesküksusest politseijaoskondadesse	vähendati kesküksust, alles jäi 154 ametikohta
3) 17.01.1998	viidi kesküksusest politseiosakondadesse	vähendati kesküksust, alles jäi 129 ametikohta
4) 19.11.1999	viidi politseiosakondadest kesküksusesse	suurendati kesküksust 472 ametikohani
5) 21.12.2000	viidi kesküksusest politseiosakondadesse	vähendati kesküksust, alles jäi 201 ametikohta
6) 28.12.2007	viidi politseiosakondadest kesküksusesse	suurendati kesküksust 485 ametikohani
7) 1.10.2014	viidi kesküksusest politseijaoskondadesse	vähendati kesküksust ca 60%

Koostaja: töö autor dokumendianalüüsi põhjal

Lisaks dokumendianalüüsile viis magistritöö autor läbi poolstruktureeritud anonüümsed intervjuud. Intervjuude abil uuris töö autor, mis olid võtmereformide eesmärgid ning põhjendused ja kas need muudatused võisid olla tsüklilised. Poolstruktureeritud intervjuude fookusgrupiks valis töö autor endised ja praegused politseiorganisatsiooni juhtivtöötajad. Kokku võttis töö autor ühendust kümne endise ja praeguse juhtivtöötajaga ning nendest kuus isikut oli nõus intervjuuga. Seejuures lähtus töö autor eeldusest, et igast võtmemuutusest oleks intervjuueeritud üks kuni kaks isikut. Magistritöö autor võttis telefoni teel ühendust intervjuueeritavatega ning viis läbi poolstruktureeritud anonüümsed intervjuud ajavahemikul 24.03.2017–14.08.2017. Keskmiselt kulus ühe intervjuu läbiviimiseks üks tund. Üks intervjuueeritavatest vastas küsimustele kirjalikult. Politsei juhtivtöötajate tsitaatidele on viidatud: „PJ1“, „PJ2“, „PJ3“ ja „PJ4“ ning politsei endiste juhtivtöötajatega: „PEJ1“ ja „PEJ2“ „Uuringu käigus läbiviidud intervjuud“ (Lisa 3). „Poolstruktureeritud intervjuude küsimustik“ (Lisa 4) koostamisel tugines autor antud töö teoreetilisele raamistikule ja dokumendianalüüsist selgunud nn võtmereformidele. Intervjuude abil on töö autor proovinud saada terviklikku pilti muudatuste läbiviimise põhjustest kriminaalpolitsei üksuses ning kinnitust hüpoteesile, et Pollitti (2008, 53) kohaselt võivad toimuda avaliku halduse organisatsioonides muudatused tsükliliselt.

2.3. Uuring kriminaalpolitseis läbiviidud struktuursete muudatuste kohta

Dokumendianalüüsi käigus tuvastas töö autor seitse nn võtmereformi (st struktuurset muudatust, millel võib olla tsükliline iseloom) ning poolstruktureeritud anonüümsete intervjuude käigus uuris töö autor endistelt ja praegustelt politsei juhtivtöötajatelt, millised olid nende muudatuste põhjendused, eesmärgid ning põhjused. Samuti uuriti, kas muudatuste läbiviimisel pöörati tähelepanu eelnevalt toimunud muudatustele ning otsiti kinnitust hüpoteesile, et avaliku sektori muudatused võivad tsükliliseks kujuneda. Uuringus keskenduti peamiselt nn võtmereformidele, kuid vähesel määral on kajastatud ka võtmereformidega kaasnenud teisi muudatusi, mis olid olulised, kuid ei olnud tsüklilise iseloomuga.

Dokumendianalüüsi tulemusel on valitud esimeseks võtmereformiks Riigi Politseiameti 15.12.1993 kk nr 268 „Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused“ alusel politseiametnike koondamine jaoskondades ja samavõrra kriminaalpolitsei kesküksuse suurendamine. Varasemalt toimunud muudatustega oli jaanuaris ning veebruaris

kriminaalpolitseinike juhtimine viidud jaoskonna tasandile ja selle muudatusega viidi kriminaalpolitseinikud jaoskondadest keskküksusesse.

Intervjuudest selgus, et nende muudatuste läbiviimisel eelnevat töökorraldust põhjalikumalt ei uuritud ja seoses keskküksuse suurendamisega võis regioonides isegi kannatada lihtsamate kuritegude menetlemine või avastamine.

„Ega sealt minu hinnangul üksjagu neid inimesi jäi ka vähemaks ja need funktsioonid kohapeal jälitamise osas jäid nõrgemaks... kui alguses nende koosseisude loomine oli, eks need koosseisud oli suuresti kokku kirjutatud niimoodi, et nii võiks olla, nii peaks olema, paneme sellise arvu sel lihtsal põhjusel, et miilitsa asjadest hakkasid nad üksjagu nagu erinema.“ (PEJ2)

Tõuke esimesele võtmereformile andsid tõenäoliselt väliskeskkonna tugevad mõjud, sest varasemalt oli Eestis muutunud riigikord ja seadusandlus, taasloodud Eesti Politsei, läbi viidud riiklik politsei reorganiseerimine ning otsiti parimat võimalikku juhtimismudelit ja struktuuri.

Selline töökorraldus toimis kuni 1994. aasta septembrini, kuigi struktuurimuudatusi oli tehtud ka jaanuaris ja juunis. Septembris toimus reorganiseerimine, kus mõned jaoskonnad kaotati, toimus koondamine ja keskküksusest viidi kriminaalpolitseinikke jaoskonna alluvusse. Muudatusi tehti ka novembris. 1994. aasta lõpust kuni 1999. aasta novembrini oli politseijaoskondades/osakondades oma kriminaalpolitsei üksus. Jaoskondades olevad üksused ja kriminaalpolitsei keskküksus töötasid paralleelselt.

Järgnevakts võtmereformiks on valitud Riigi Politseiameti 30.09.1994 kk nr 254 „Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused“ ja Riigi Politseiameti 21.10.1996 kk nr 234 „Politseiameti 29.01.1996 kk nr 27 lisa 13 osaline muutmine“ alusel kriminaalpolitseinike vähendamine keskküksuses. Ajavahemikul 30.09.1994-21.10.1996 toimusid koosseisu muudatused, mille tulemusel suurendati kriminaalpolitseinike arvu jaoskondades ja vähendati keskküksuses.

Läbiviidud intervjuudest selgus, et muudatusi oli sageli ja põhjenduseks peeti asjaolu, et politseinikud peaksid tegelema konkreetses piirkonnas kuritegevuse vastu võitlemisega. Ühe põhjusena toodi välja kuritegevuse tõus 1990-ndatel aastatel ja teise põhjusena toodi välja tippjuhtide vahetus.

„Mul on niisugune mulje, et üks need asjad olid päris pidevas muutumises ja noh üks igal prefektil, kes tuli, üks sel ajal Tallinna prefekt vahetus ka päris tihti...“ (PEJ2)

Tõuke teisele võtmereformile andsid tõenäoliselt surved poliitilisest ja sotsiaalsest keskkonnast, mis sundisid sisekeskkonnas muudatusi tegema ning otsima uut juhtimismudelit ja selle tulemusel suurendati piirkondades politseinike arvu. Paljuski on seotud see muudatus politseiorganisatsiooni spetsiifikaga.

Kolmandaks võtmereformiks on siseministri 14.01.1998. kk nr 12 „Tallinna Politseiprefektuuri ümberkorraldamine“ alusel Kesklinna politseiosakonna moodustamine (Tallinna Politseiprefektuuri Kesklinna politseijaoskonna ja Transpordi politseijaoskonna baasil). Ümberkorraldamise tulemusena viidi osa kriminaalpolitseinikke osakonna juhi alluvusse ja kesküksus vähenes.

Intervjuudes toodi välja, et tegelikult kannatas piirkondades kuritegude avastamine ja menetlemine ning töötajate palgad olid väikesed ja sageli vahetus tippjuht ning juhi vahetumisega kaasnesid tavaliselt muutused, sest uuel juhil oli oma visioon organisatsiooni struktuurist ning töökorraldusest ja kõrgemalt juhtimistasandilt anti võimalus uuel juhil need muudatused läbi viia.

„Ma ei oska seda muudmoodi põhjendada, kui sellega, et üks igal prefektil oli omamoodi nägemus, missugune ikkagi see jaoskond peaks optimaalselt olema ja teeme ta nüüd sellise. Minu mäletamist mööda neid jaoskondi ikka liideti ja lahutati ja neid territooriume muudeti. Nii, et algperioodil käis niisugune kompimine ja otsimine...“ (PEJ2)

Hamel, Prahalad (1994, 318) kohaselt peaks asutusel olema ettekujutus tulevikust ja selleni jõudmiseks peaks olema koostatud muudatuste tegevuskava ning Brooks (2006, 192-193) on välja toonud, et igal muudatusel on neli põhilist näitajat ning nendeks on sisu, kontekst, protsess ja ajastus. Kuid intervjuudest selgus, et selliseid analüüse tehti tol ajal pealiskaudselt või ei olnudki kirjalikku tegevuskava:

„1990-ndate muutused suuresti ja võib olla ka mõned hilisemad, ega neid ju nii väga teoreetiliselt läbi ei ole arutatud ega kaalutud... siis oli ka väga selge lähenemismurk see, et siin võib olla jaguneb see politsei erinevateks koolkondadeks ja mina esindan seda koolkonda, kus see territooriumi vastutus peab olema nagu väga selge...“ (PEJ1)

Kolmandat võtmereformi mõjutas sisekeskkond ja paljuski on seotud see muudatus politseiorganisatsiooni spetsiifikaga, kuid kahetsusväärne on asjaolu, et muudatuste analüüsimisele ja kavandamisele pöörati vähe tähelepanu. Asutuse juhid vahetusid sageli ning uus juht sai teha juhtimisotsuseid, koostada oma meeskonna ja korraldada tööprotsesse oma visiooni kohaselt. Intervjuudest selgus, et töökorralduses hakati liikuma sinna suunda, et konkreetsel territooriumil oleks selge vastutus.

Innovatsioon on uuenduste protsess ja innovatsiooniga kaasneb korduv tegevuste tsükkel (Tidd et al., 2005, 67-97). Innovatsioonina saab käsitleda Eesti arvutiseerimist, mis toimus alates 1996. aastast ja politseitöös kajastus see töökorralduse muudatustena, kus tsentraliseeriti, kaotati ära jaoskondasid ning politseiametnikud liideti territoriaalsete osakondade või kesküksusega või viidi teistele ametikohtadele:

„...kus ta kindlasti vähendas mingisugust ressursi, mitte siis politsei poolelt, vaid tõenäoliselt lubas vähendada tugifunktsioone...“ (PJ2)

Neljandaks võtmereformiks on valitud siseministri 19.11.1999 määrus nr 110 „Tallinna Politseiprefektuuri struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine“ alusel politseiosakondadest kriminaaltalituste viimine kesküksuse alluvusse. Kesküksuse ametnike arv suurenes ca 3,5 korda. Kriminaalpolitseinikud viidi ühtsele juhtimisele ja loodi ühtne kriminaalpolitsei. Muudatuse tulemusena optimeeriti töökorraldust ja pidi paranema infovahetus erinevate üksuste vahel ning loodeti tagada ühtne menetluspraktika ja ühtsed prioriteedid.

Intervjuudes toodi välja, et kuritegevuse tase oli kõrge ja rahulolematu peegeldus sotsiaalse keskkonna surves. Juurutati uut lähenemist, et kuritegude paremaks lahendamiseks peaks lähenema ühiskonna probleemidele süsteemselt ning tuleks spetsialiseeruda, et tagada inimeste julgeolek ja rahulolu. Intervjueeritavad mõõnsid, et tegelikult sisuline ning operatiivne koostöö jätkus esialgu osakonnas.

„...inimesed on väga riivatud, nende julgeolek on riivatud ja see avalik müra ja hakkab ju kostuma kuskilt maalt, et ikkagi kui jaoskonda läks, ilmselt hakkas asi käest ära minema, ei olnud kontrolli ja viidi kesküksusesse... üldpildist oli vaja tsentraliseerida, et see oleks olemas, sest jaoskonnad olid niivõrd suure pinge ja koormuse all, seal lihtsalt ei suuda sa hoomata tegelikult seda kõrgemat pilti.“ (PJ3)

„...arusaam oli sellest, et kriminaalpolitsei peab olema üks ja monoliitne... siis nagu nii öelda juriidiliselt lahutati kriminaalpolitsei osakonna juhtimisest ära. Faktiliselt töötasime koos... kriminaalpolitsei on juhitud ühtsena... see tõi kaasa oluliselt pingeid...“ (PEJ1)

Intervjuudes toodi veel välja, et tavaliselt kaasnesid muudatustega koondamised ja koondamise põhjenduseks toodi palga tõstmise vajadus. Inimestel kadus kindlustunne töökoha osas, sest allesjäänutele oli selgusetu, mida järgmine muudatus endaga kaasa võib tuua ja see asjaolu tekitas pingeid organisatsiooni sisekeskkonnas.

„M.. käis välja, et nüüd on see seis, et kui me tahame tõsta ka teiste palka, siis me peame koondama ja siis need koondamiste arvud olid päris karmid.“ (PEJ2)

Tõuke neljandale võtmereformile andsid sotsiaalse keskkonna surved, sisekeskkonna pinged ning vajadus spetsialiseeruda, tsentraliseerida, palka tõsta ja töötajatele töökoha osas kindlustunne luua. Paljuski on seotud see muudatus politseiorganisatsiooni spetsiifikaga.

Viiendaks võtmereformiks on siseministri 21.12.2000 määrus nr 73 „Tallinna Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis“ alusel kriminaaltalituste viimine Tallinna politseiprefektuuri kriminaalosakonnast (kesküksusest) tagasi Keslinna ja Põhja politseiosakondade koosseisu ning kriminaalpolitseinike viimine osakonna juhi alluvusse. Kesküksuse ametnike arv vähenes rohkem kui poole võrra.

Intervjuudest selgus, et otsiti parimat juhtimismudelit ja kaotati dubleerivaid funktsioone. Tippjuhtkonnalt oli tulnud selge signaal, et on vaja viia politseid rahvale lähemale. Samuti toodi välja, et kui muutus poliitiline olukord, muutus tavaliselt ka juht, kellel oli oma visioon ja nägemus töökorraldusest ning toimusid taas muudatused:

„...need olid juhtimuslikud otsused... see tegelikult õige ei ole ja ei toimi selles mõttes, et viidi tagasi ... sinna jaoskonna juhi alluvusse.“ (PJ4)

Intervjuudes toodi veel välja, et tegelikult inimesed ja funktsioonid jäid paljuski samaks ning lihtsalt konkretiseeriti pädevusi ja vastutust ning otsused tehti kõrgemal tasemel ja neid alluvatega ei arutatud:

„...ükskõik mis süsteemi sa teed, mõlemad võivad toimida ja lihtsalt küsimus on inimeste omavahelises sellises läbisaamises, tihti peale omavaheliste inimeste egodes ja olgem ausad, tihti peale ka selles, et mõni inimene lihtsalt tahab jälje maha jätta läbi muudatuse.“ (PJ4)

Tõuke viiendale võtmereformile andsid välis- ja sisekeskkonna mõjud ning pinged, juhi vahetus, uus visioon ja uus suund töökorraldusele, parema juhtimismudeli otsimine. Kahetsusväärne on olukord, et läbiviidavaid muudatusi alluvatega ei arutatud, sest informeerimata töötajates võib tekkida vastutötamine läbiviidavatele muudatustele ning paljuski on see muudatus seotud politseiorganisatsiooni spetsiifikaga.

Lisaks võtmereformide uurimisele küsiti intervjueeritavate käest ka e-asjaajamise, Euroopa Liitu ja NATO-sse astumine mõjude kohta. Intervjuudest selgus, et nn arvutiajastu saabumisega muutus menetlus kiiremaks ja lihtsamaks ning info kättesaadavus muutus kiiremaks, aga negatiivse poolena märgiti ära, et arvutite tulekuga tekkis uus probleem, küberkuritegevus. Intervjuudes toodi välja, et NATO-ga liitumine kriminaalpolitsei üksuse töökorralduses ja struktuuris muudatusi endaga kaasa ei toonud, kuid Euroopa Liiduga liitumise mõju oli suur ning palju hakati pöörama tähelepanu rahvusvahelise kuritegevuse vastu võitlemisele. Ühenduse sisepiiride avamine tõi kaasa kurjategijate mõlemas suunas vaba liikumise, mis ühelt poolt suurendas töökoormust, kuid teisalt parandas infovahetust ja andis juurde hoobasid kriminaalpolitseile ning tõsiseltvõetavust välisriikide erinevatele partneritele:

„...politsei suundadele tõi uusi tööülesandeid ja noh need kindlasti läksid üle regionaalsele ja territoriaalsele tasandile... kindlasti mõjutas, see andis tugeva tõuke seal nende ametite ühendamisel. See on nagu selgelt väliskeskkonna tugev muudatus...“ (PEJ1)

Aastatel 2000-2007 töötasid paljud kriminaalpolitseinikud osakonna juhi alluvuses. Territoriaalsed prefektuurid kaotati 2003. aastal ja moodustati neli prefektuuri. Juhtimine viidi maakonna tasandilt regiooni tasandile. Organisatsiooni tasandil töötas selline töömudel kuni 2010. aastani.

Kuues võtmereform toimus Politseiameti 28.12.2007 kk nr 280, Siseministri 21.12.2007. a määruse nr 87 „Politseiameti, Julgestuspolitsei ja politseiprefektuuride teenistujate koosseis“ rakendamise alusel, kui peale nn pronksiöö rahutusi ja küberrünnakuid Eesti vastu ning globaalse

finantskriisi algust ja seoses Schengeni viisaruumiga liitumisega viidi kriminaalpolitsei ametnikud osakondadest uuesti kesküksuse koosseisu.

Intervjuudes toodi välja, et töökorraldust oli vaja optimeerida ja parandada infovahetust, et tekiks üks menetluspraktika ja vajadus tegeleda probleemi algallikatega. Toodi välja veel, et osakonnad ei suutnud hoomata üldpilti:

„...see muudatus oli seotud nagu sellega, et tol hetkel nähti just seda, et uurimine on killustatud ja nüüd on vaja see ühte kokku panna ühe juhtimise alla, aga see väga palju sõltub nii öelda pelgalt inimesest.“ (PJ4)

„...kriminaalpolitseinike hakati väga palju kasutama ära patrulltegevuses, neid rakendati tühjade aukude katmiseks ja kriminaalpolitseinike enda töö hakkas jääma nii öelda tahaplaanile.“ (PJ4)

Veel toodi intervjuudes välja, et üldisem arutelu ja sisuline analüüs praktiliselt puudus ning muudatus toimus üleriigiliselt, et kõikjal oleks sarnane lähenemine ja arusaam, et kõiki asju ei saa sarnaselt menetleda ja tuleb valida õige lähenemisnurk.

Kui reageeriv politseitöömudel ei toiminud enam, hakati reageerivat politseitöömudelit asendama ennetava politseitöömudelig. Probleemikesksed mudelid võivad lühiajaliselt olla küll edukad, kuid pikemas perspektiivis nad hääbuvad ja ei anna pikaajalisi tulemusi (Kaasik 2007, 5-50).

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus § 8 kohaselt on süütegude ennetamine ja süütegude menetlemine ühed ameti peamistest ülesannetest.

„...erinevaid tööfilosoofiaid, noh hästi jämedalt öeldes, on kahte tüüpi: reageeriv mudel, mis nagu on, noh kuriteod pannakse toime ja inimesed pöörduvad meie poole, siis me tegeleme sellega... ennetav mudel, et me teeme ühiskonnas tervikuna ja oma toimingute läbi niipalju tegevusi, et neid asju ei toimuks niipalju, et me ei peaks nende avastamisega niipalju tegelema.“ (PEJ1)

Kuuenda võtmereformi põhjustena saab välja tuua poliitilise ja sotsiaalse keskkonna mõjud ning sellest tulenevalt omakorda sisekeskkonna mõjud. Muudatusi tingis ka tippjuhtide eelnev haridus- ja töökäik, mille alusel politsei töömudeleid valiti. Osa juhte pooldas reageerivat mudelit, osa ennetavat mudelit ja seetõttu olid juhtide vahetuse korral muudatuste läbiviimise põhjuseks

tippjuhtide erinevad vaated töömudelitele. Politseispetsiifikast lähtuvalt tehti otsused kõrgemal tasandil ning üldisem analüüs ja arutelu puudus. Väga oluliseks peeti ennetuspoliitikat, mis omakorda on seotud haridus-, sotsiaal- ja muude sarnaste poliitikatega. Paljuski on seotud see muudatus politseiorganisatsiooni spetsiifikaga.

Politsei- ja piirivalveseadus võeti vastu 2009. aastal ja 2010. aasta jaanuaris loodi ühtne Politsei- ja Piirivalveamet, kus kõik allutati ühtsele juhtimisele. Kriminaalpolitseinikud töötasid keskküsimise koosseisus kuni oktoobrini 2014.

Seitsmendaks võtmereformiks on Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori kk nr 1.9-2/1503p „Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri teenistujate struktuuris paiknemise muutmine ja üleviimine“ alates 01.10.2014 alusel osade kriminaalpolitseinike tagasi viimine jaoskondade koosseisu, kus keskküsimise ametnike arv vähenes ca 60%.

Intervjuudest selgus, et see muudatus oli seotud ideoloogilise muudatusega. Samuti toodi välja, et informatsioon ja kriminaalpolitsei profession peab koonduma keskküsimisesse, et oleks võimalik tegeleda probleemi algallikatega ning sooviti suurendada kogukonnakeskse politsei rolli ühiskonnas. Samuti pöörati palju tähelepanu ennetusele ja jaoskonna juhtidele anti vastutust ja võimalusi juurde, et oma piirkonnas tegeleda probleemide lahendamise ja võimalus paigutada ressursi vajaduspõhiselt:

„...põhjuseks oli see, et raskemate kuritegude menetlemine oleks koondunud ühte kohta ning tegeletak rohkem kuritegusid toime pannud isikute leidmisega. Ühed ja samad isikud panevad toime mitmeid kuritegusid erinevas piirkonnas.“ (PJ1)

Intervjueeritavad tõid välja veel, et alates 2014. aastast tuli teenusepõhine juhtimine ja kadus valdkondlik juhtimine, töötati ennetava mudeli järgi põhimõttel, et territoriaalsel üksusel oleks võimalik kasutada kõiki politsei kätte antud ressursse. Keskküsimise eripäraks oli see, et seal tegeleti probleemiga sügavuti. Toodi veel välja, et hästi palju olenes juhust ja tema omadustest, milline tee valiti ning samuti on olnud muudatuste ajendiks vajadus tõsta palka.

Siseturvalisuse arengukava (2014) sedastab kriminaalpoliitika arengusuunad, mille kohaselt toimub ühiskonna arenedes liikumine reageerivalt mudelilt ennetava mudeli ja turvalisema elukeskkonna poole, üritatakse leida tasakaal kuritegude ennetuse ja reageerimise vahel. Rohkem

pööratakse tähelepanu kuritegude ennetusele, õigusrikkujale ja inimeste teadlikkuse tõstmisele, sest investeerida ennetusse on tunduvalt lihtsam ja odavam, kui hiljem tegeleda tagajärgedega. Seitsmenda võtmereformi põhjustena saab välja tuua ideoloogilised otsused (töötamine ennetava mudeli järgi), uued suunad juhtimises (teenusepõhine juhtimine) ja palga tõstmise vajadus. Paljuski on seotud see muudatus politseiorganisatsiooni spetsiifikaga.

Intervjueeritavatel uuriti veel seda, kas majanduskriisil võis olla seos toimunud muudatustega ja kas muudatused on toimunud tsükliliselt. Kõik intervjueeritavad tõid välja, et majanduskriis ei olnud põhjuseks 2007. aastal kriminaalpolitseinike osakondadest kesküksusesse viimisel:

„Krimka reform, mida me 2007/2008 tegime, see sai alguse tükk maad varem, kui üldse majanduskriis hakkas pihta... see ei olnud nagu tõuge sellele krimka reformile, majanduslangus tuli lihtsalt peale samal ajal, kuid see ei olnud tõuge...“ (PJ2)

Intervjueeritavate sõnul oli pigem tegemist tippjuhtide vahetuse ja uue visiooniga, kus otsiti optimaalsemat juhtimismudelit. Majanduskriisist sooviti pigem kasu lõigata ja ametit efektiivsemaks muuta. Samuti toodi välja, et majanduskriis tekitas resonantsi, mis mõjutas politsei majanduskulusid ja langesid palgad ning toimusid koondamised:

„...aga ma kindlasti ei arva, et see oli nagu noh selline kriminaalpolitsei liidestamine sellisel kujul, et see oleks nagu, noh et see majanduskriis oleks nagu seda põhjustanud.“ (PEJ1)

Kõik intervjueeritavad mõnsid, et muudatused võivad olla toimunud tsükliliselt, sest nn pendeldamist on olnud palju ja juhtide alluvussuhted on pidevalt muutunud ning need muutused on toimunud mingi intervalli tagant:

„...kui seda suhet vaadata, et kriminaalpolitsei kord allutada sinna territoriaalsele juhile, kord ära võtta jälle, siis noh justkui tundub jah, et nagu on.“ (PEJ1)

Samuti oldi seisukohal, et muudatuste põhjuseks võis tihti olla juhtide vahetus, uus visioon ja efektiivsema töökorralduse otsimine:

„...personaalsed huvid selles mõttes mingi jälg jätta, võib olla mingil määral tõesti see raha küsimus mängus seal, võib olla küsimus, et ressursi ei kasutata õiges kohas, rakendatakse mujale nii öelda teiste ülesannete peale...“ (PJ4)

„...kui on mingi muudatus, siis põhjus on üldjuhul mingisugusest keskkonnast tingitud... väliskeskkonnast aga ka sisekeskkonnast põhjustatud... kui vahetub juht ja tuleb oma visiooniga sisse ja põhjendab seda, ka see võib olla reformi aluseks.“ (PJ2)

Samas toodi veel välja, et varasemalt olid muudatuste tsüklid pikemad ja mida aeg edasi, seda tihedamaks need muudatused muutusid ning võib-olla ei osatud ette näha, mida muudatused endaga kaasa toovad:

„...see, et liiga tihedalt need muudatused on, siis näitab seda, et mõned asjad ei läinud nii nagu vaja on.“ (PJ3)

Intervjuudest selgus, et muudatuste valik sõltus suuresti tippjuhi eelnevast töökogemusest ja taustast või siis üksusest, millest juht oli tulnud:

„...kui ma just vaatan niimoodi juhtide kaupa, siis ongi ka nende vaated sellele üks ole... kui hakata vaatama, kes on kust kasvanud. Kui on kesküksusest tulnud juht, näiteks prefektuurist, siis ta kipub koondama, kui on regionaalselt poolelt tulnud, siis on teistmoodi.“ (PEJ1)

Veel uuriti intervjuueeritavatelt, miks nende hinnangul avaliku sektori organisatsioonides muudatusi tehakse ning miks need võivad korduda. Intervjuueeritavad tõid välja, et avalikus sektoris muudatuste tegemise peamiseks põhjuseks võib olla see, et toimub liikumine nn erasektori juhtimismudelite suunas:

„...organisatsioon on hästi palju nagu samastunud ühiskonnaga ja ma arvan, et kunagi see oli selline nagu väga jäik vahe ühiskonna ja politsei vahel, politsei oli see, kes tuli ja karistas muudkui, täna selles mõttes me oleme ikkagi järjest rohkem muutunud ühiskonna osaks...“ (PJ4)

Samuti toodi välja, et muudatuste läbiviimise ajendiks oli tippastme juhi muutumine, poliitiline surve ja vajadus optimeerida ning väiksema eelarvega teha ära maksimaalne hulk tööd:

„Tippastme juht muutub, tema toob uue idee, uue visiooni, et tal peab olema meeskond ümber, kes seda loob... tegelikult ongi see, et liigutakse ju kordamööda, on ju välja tulnud et algupärasest situatsioonist vastandini ja siis jälle tagasi algupärasesse situatsiooni juurde...“ (PJ3)

„...ma ikkagi näen, et väliskeskkonnast ja sisesest siis tundmusest sellele, et noh mingit muutust on vaja, et sellele väliskeskkonna muutusele vastu panna või noh sellega toime tulla... ehk siis politseis sees selline toimuv sisemine nagu põlemine ja areng ja arusaam sellest, kuidas me ise nagu väliskeskkonnaga paremini hakkama saame.“ (PEJ1)

Intervjueeritavad tõid veel välja, et organisatsiooni sisekeskkond võis olla muudatuste põhjustaja. Juhtimine viidi kohapeale, et juhid märkaksid probleeme ning saaksid tagada töötajate rahulolu ja motivatsiooni:

„Organisatsiooni sisekeskkond... siin algab nõ juhtide ja organisatsiooni roll laiemalt. Organisatsioon ise näeb, et mingeid asju saab teha paremini ja optimaalsemalt... alge tuleb ikka väliskeskkonnast, sest me ei ole ju mingi autonoomne organism kuskil...“ (PJ2)

„...see on olnud nagu sisemine kasvamine ja arusaamine, kus on siis seda ressursi ja efektiivsust võtta, aga need, kuidas me seal omakorda politsei põhiteenuse sees liigutame, seal on olnud pigem selline koolkondade selline tajumine, tunnetus.“ (PEJ1)

Intervjuudest selgus ka olukordi, kus järgneva muudatusega üritati parandada eelneva muudatuse puudujääke:

„...2014. aasta muudatus oli see, kus me üritasime nii öelda parandada 2007. aastal tehtud muudatust ja mis võimendus veel tugevamalt 2010... valdkondlik juhtimine, mis tekitas väga selge sellise kapseldumise... ma arvan et üks tegelikult kõik muudatused, tol hetkel, kui neid tehakse, siis tehakse neid just sellel eesmärgil et midagi kas siis nii öelda paremaks teha ehk olgem ausad, lapitakse nagu öelda vigu, tegelikult.“ (PJ4)

Kõik intervjueeritavad tõid välja, et kui hetkel kasutuses olnud süsteem ei toiminud, siis juhi vahetumise või väliskeskkonnast tingitud surve tagajärjel sai alustada uut muudatust:

„...organisatsiooni enda kultuur soosib väga sellist kõrget käsuaahelat üks ole, järelikult tuleb maandamistegevusi kogu aeg mõelda välja, sellepärast peabki neid delegeerima ja andma volitusi...“ (PEJ1)

Samuti toodi välja, et kui väliskeskkonnas toimus mingi muudatus, siis pidi eelnevad juhtimismudelid üle vaatama. Üldjuhul oli juhtimismudel tingitud juhi stiilist ja juhtimisvigade ilmnemisel sooviti suunda muuta, mitte toimivat paremaks muuta:

„...võiks lihvida antud reformi paremaks, mitte totaalselt segamini lüüa. Siis tegelikult selle kohta öeldakse, jaa siin on super hästi kõik aga me peame tegema seda selle pärast näiteks, et meid kunagi nagunii ootab see ees ja me oleme kaks sammu juba ees ja teeme selle muudatuse ikkagi täna... üritatakse ikkagi teha mingit uut asja nagu ja mitte ei lihvita töötavat“ (PJ3)

Uuringu tulemusena võib väita, et kriminaalpolitsei üksuses on muudatusi tehtud vastavalt olukorra muutumisele välis- ja sisekeskkonnas. Paljud läbiviidud muudatused on seotud politseiorganisatsiooni eripäradega ning erinevate töömudelite valik sõltus tippjuhi eelnevast teenistuskäigust, haridusest jms. Suur roll struktuurimuudatuste läbiviimisel on olnud tippjuhtide vahetumisel. Muudatuste protsess võtmereformide puhul on olnud korduv tegevuste tsükkel, kus muudatused ühes valdkonnas põhjustasid muudatusi teistes valdkondades.

2.4. Uuringu analüüs

Tulenevalt teooriast on politsei näol ühelt poolt tegemist stabiilse, usaldusväärse, hierarhilise ja formaliseeritud organisatsiooniga, kus kõik muudatused peaksid olema korralikult planeeritud ning läbimõeldud, ellu viidud plaanikohaselt ja elluviimist hinnatud. Selline planeerimine toetab, et muudatusi võiks olla vähe. Kuid tuginedes läbiviidud uuringule on selgunud, et struktuurseid muudatusi oli suhteliselt palju ning osa nendest (võtmereformid) oli kujunenud tsükliliseks. Muudatuste läbiviimise eel neid intervjueritavate hinnangul kuigi palju ei analüüsitud ega kavandatud. Seetõttu on tuvastatud teatud vastuolu muudatuste juhtimise teooriaga. Planeerimine aitab otsustada, kuidas seatud eesmärged saavutada ja planeerimine on üks osa juhtimisest. Struktuursete muudatuste läbiviimise põhjuseks politseilises organisatsioonis oli ka erinevate nn koolkondade ja ideoloogia muutumine, et raskemate kuritegudega peaks tegelema kesküksuse tasandil, kuhu koondus info ja profession ning kergematega peaks tegelema jaoskonna tasandil. Näitena võib tuua ka erinevad nn koolkonnad, kus osa politseijuhtidest pooldas territooriumipõhist vastutust või pooldati reageerivat mudelit, mis hiljem asendati ennetava mudeliga ja näiteks 2014. a võeti kasutusele teenusepõhine juhtimine ning kadus ära valdkondlik juhtimine.

Samuti toodi välja, et on toimunud liikumine erasektori juhtimismudelite suunas. Näiteks suundumus NPM kontseptsioonide suunas (tulemusjuhtimine, tegevuste tulemuslikkus jms). NPM reformide vastuoluline mõju ja kontseptsioonide toomine politseiorganisatsiooni pole võib-olla olnud õige, sest politseiorganisatsiooni näol on tegemist organisatsiooniga, kes pakub üsna keerulist ja raskesti mõõdetavat avalikku teenust. Politseiorganisatsiooni üks põhieesmärke on ennetada kuritegusid ning ennetuse üks võimalustest on füüsiline kohalolek piirkonnas. Ennetusega kaasnevad kulud, mida ei saa lõpmatuseni optimeerida ja kokku tõmmata ning seetõttu ei ole tulemusjuhtimine kaasa toonud suuremat efektiivsust, tõhusust ega soovitud kulude kokkuhoidu.

Teoriast selgus, et väliskeskkond võib väga oluliselt mõjutada muudatuste läbiviimist ja uuringust saime kinnitust, et paljude struktuursete muudatuste põhjusteks on olnud organisatsiooni väliskeskkonnast tulnud mõjud. Näiteks 1991. a oli väliskeskkond väga domineeriv, sest tehti riiklikke strateegilisi otsused, toimus Eesti taasiseseisvumine ja Eesti Politsei taasloomine ning seadusandluse muutumine. Muutusid ka huvigrupid ja partnerid, mõju avaldasid sotsiaalsed pahed ja kuritegevuse kõrge tase ning kuritegevuse trendide muutumine, millega kaasnes sotsiaalne ja poliitiline surve, sest ühiskond polnud rahul politsei tööga. Olulised väliskeskkonna mõjud on olnud veel 1993. a riiklik politsei reorganiseerimine, 2004. a Eesti Euroopa Liidu liikmeks saamine ja 2007. a liitumine Schengeni viisaruumiga, mis kõik on mõjutanud muudatuste läbiviimist politsei töökorralduses. Intervjueeritavad tõid välja, et kui muutus poliitiline olukord riigis, siis muutus enamasti ka politseiorganisatsiooni tippjuht ning tippjuhi muutusega kaasnesid tavaliselt muudatused töökorralduses.

Teoriast selgus, et muudatused väliskeskkonnas tingivad muudatusi organisatsiooni sisekeskkonnas ning selline olukord tähendab töötajatele kogu aeg arenemist ja õppimist, mis võimaldab organisatsiooni sees kujunenud muutumise soove rakendada. Muudatuste elluviimisel on oluline roll asutuse juhil. Uuringust selgus, et välis- ja sisekeskkonna mõjud põhjustasid sageli juhtide vahetust ja sellega kaasnesid uued visioonid, parima juhtimismudeli otsimine, dubleerivate funktsioonide kaotamine, kulude kokkuhoidmine jms. Selgus, et osade läbiviidud muudatuste korral muutusid küll alluvussuhted, kuid ametnike töökorraldus jäi samaks ning ametnikud asusid erinevates kohtades ja tegid samaliigilist tööd. Põhjuseks toodi välja vajadus optimeerida töökorraldust ja konkretiseerida pädevusi. Muutustega kaasnesid tihti koondamised, mida põhjendati vajadusega tõsta ametnike palka. Üldjuhul oldi seisukohal, et juhtimismudeli valik olenes suuresti tippjuhi taustast ja nägemusest. Kui tippjuht oli korrakaitse taustaga, siis üldjuhul

detsentraliseeriti ja kui oli kriminaalpolitsei taustaga, siis üldjuhul tsentraliseeriti. Seega otsustusprotsess oli kord koondunud üles ja siis jälle mindi vastutuse jaotamise teed ja siis viidi taas otsustamine tippjuhile ning sellega kaasnesid koondamised. Politseiametnikes tekitasid koondamised ja edasi tagasi struktuursete muudatuste läbiviimine pingeid ning nad ei olnud motiveeritud ja ei olnud rahul palgaga ning selline olukord tekitas ebakindlust tuleviku suhtes ning võis tekitada ka mõningast vastuseisu muudatuste läbiviimisele. Seega sisekeskkond võib mõjutada nii muudatuste läbiviimise poolt kui ka nende vastu.

Teooria kohaselt on juhi kõige tähtsamate otsuste tulemus muudatuste strateegia, kuid uuringus ilmnes, et enne muudatuste läbiviimist olukorda kuigi palju ei analüüsitud ega koostatud muudatuste läbiviimise kava. Oli olemas küll Siseturvalisuse arengukava (2014), mis sedastab kriminaalpoliitika arengusuunad, kuid ei selgunud stabiilset strateegilist visiooni kriminaalpolitsei arengust ega strateegilisest juhtimisest. Intervjueeritavad tõid välja, et kõik sõltus juhtkonnast. Seega tuleks olukorda analüüsida ja koostada stabiilne visioon kriminaalpolitsei arengust.

Teoreetiliste seisukohtade kohaselt on politseiorganisatsiooni eripäraks see, et organisatsioon ei ole muutustele aldis või muutub aeglaselt, kasutusel on dominantsusel põhinev hierarhiline struktuur, formaliseeritus, standartiseeritus ning organisatsiooni iseloomustab maskuliinsus, vertikaalne struktuur ja käsuahel, kus tippjuhtidel ning nende juhtimisstiilil on oluline mõju muudatuste algatamisele. Seega politseiorganisatsioon peaks olema ühelt poolt suhteliselt stabiilne, kuid teiselt poolt selgus, et väliskeskkonna mõjutused, majanduskeskkonnast tulenevad surutised, valitsuse sekkumised, muudatused poliitikakujundamises ja seadustes, tehnoloogilised muudatused ja tippjuhtide vahetumine ning erinevad juhtimisstiilid avaldavad olulist mõju struktuursetele muudatustele. Uuringust selgus, et Eesti politseiorganisatsiooni praktika kaldub pidevasse muutuste juhtimisse.

Teooria kohaselt võivad struktuursete muudatuste tsüklilisust põhjustada ühelt poolt arendavad-, ülemineku- ja kõikehõlmavad muudatused ning olukord, kus järgmise muudatusega üritatakse parandada eelmiste muudatuste probleeme/vigu. Teisalt jällegi algse süsteemi ümberkujundamine kui selgub, et ei ole arvestatud sisu, konteksti, protsessi ja/või ajastusega. Uuringust selgus, et nn võtmereformid on olnud kõik üleminekumuudatused ja mõnikord oli järgmise muudatusega parandatud eelmise muudatuse probleeme. Kõikehõlmavaks muudatuseks saab pidada Eesti Politsei taasloomist Eesti taasiseseisvumise järgselt, kui tuli kogu eelnev süsteem ümber kujundada. Uuringust selgus, et võtmereformide läbiviimine on toimunud teatud tsüklilisusega.

Teooria kohaselt saab politseiorganisatsioonis läbiviidavate muudatuste põhjustena ühelt poolt välja tuua välis- ja sisekeskkonna mõjutused ning teiselt poolt politseiorganisatsiooni eripärad, mille tõttu on välja toodud, et politseiorganisatsioonid muutuvad aeglaselt ja ei ole aldis muudatuste läbiviimisele. Uuringu tulemusena saab väita, et muutuva välis- ja sisekeskkonna tõttu on olnud kriminaalpolitsei üksuse muutumine pidev protsess. Muudatuste protsess on olnud korduv tegevuste tsükkel, kus muudatused ühes valdkonnas on põhjustanud muudatusi teistes valdkondades. Samas on osade muudatuste puhul olnud tegemist teadlikult konkreetse politseitöö mudeli poole püüdlamisega. Kriminaalpolitsei üksuses on 23 aasta jooksul tehtud 37 struktuurset muudatust ja seda on olnud liiga palju ning suur muudatuste arv on tekitanud ka segadust ja ärevust üksuse töötajate hulgas, sest töötajad vajavad stabiilset töökeskkonda.

3. JÄRELDUSED JA POLIITIKASOOVITUSED

Uuringu fookusesse võetud nn võtmereformide (nende struktuurimuudatuste, millel võis olla tsükliline iseloom) analüüsimisel selgunud muudatuste läbiviimise põhjendused on kooskõlas teoreetiliste seisukohtadega ja on kajastatud alljärgnevas tabelis:

Tabel 3. Kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud nn võtmereformide põhjendused

Võtmereformid	Võtmereformide põhjendused
1) Koondamine jaoskondades, kesküksuse suurendamine 1993. a	Eelnenud oli riigikorra ja seadusandluse muutumine, riiklik politsei reorganiseerimine, parema juhtimismudeli otsimine
2) Kesküksuse vähendamine, jaoskondadesse tagasi viimine 1994-1996	Surve sotsiaalsest ja poliitilisest keskkonnast, sest oli vaja tegeleda piirkondades kuritegevuse vastu võitlemisega, uue juhtimismudeli otsimine
3) Reorganiseerimise tulemusena viidi osa kriminaalpolitseinikke osakondadesse ja kesküksuse koosseis vähenes 1998. a	Politseinikke oli piirkondadesse vaja, sest seal kannatas kuritegude avastamine ja menetlemine, palgad olid väikesed, vahetus tippjuht, kellel oli oma visioon töökorraldusest
4) Osakondadest viidi kriminaaltalitused kesküksuse alluvusse, kesküksus suurenes ca 3,5 korda 1999. a	Loodi ühtne kriminaalpolitsei ja viidi kriminaalpolitseinikud ühtse juhtimise alla, optimeeriti töökorraldust, et tagada parem infovahetus ja menetluspraktika ning spetsialiseeruda, palga tõstmise ja pingete vähendamise vajadus
5) Kesküksusest viidi kriminaaltalitused tagasi osakondade koosseisu ja kesküksuse koosseis vähenes ca poole võrra 2000. a	Tippjuhtkonna soov viia politseid rahvale lähemale, juhi vahetumine, parema juhtimismudeli otsimine, dubleerivate funktsioonide kaotamine
6) Osakondadest viidi kriminaalpolitseinikud tagasi kesküksuse koosseisu, kesküksuse koosseis suurenes rohkem kui poole võrra 2007. a	Tippjuhtide vahetus, vajadus tagada ühtne menetluspraktika ja parandada infovahetust ning mitte kasutada enam kriminaalpolitseinikke korrakaitsetöös

7) Kesküksusest viidi suurem osa kriminaalpolitseinikke piirkondliku jaoskonna juhi alluvusse 2014. a	Tuli teenusepõhine juhtimine, jaoskondades hakati töötama ennetava mudeli järgi, võeti kasutusele põhimõte, et raskemate kuritegudega tegeleb kesküksus, lihtsamate kuritegudega tegeletakse jaoskonna tasandil, vajadus tõsta palka
---	--

Koostaja: töö autor empiirilise uuringu põhjal

Uuringust selgus, et kriminaalpolitsei üksuses on 23 aasta jooksul tehtud 37 struktuurset muudatust ja seda on olnud liiga palju ning suur muudatuste arv on tekitanud segadust ja ärevust üksuse töötajate hulgas, sest töötajad vajavad stabiilset töökeskkonda. Läbiviidavate muudatuste põhjustena saab ühelt poolt välja tuua välis- ja sisekeskkonna mõjutused ning teiselt poolt politseiorganisatsiooni eripärad, mille tõttu on välja toodud, et politseiorganisatsioonid muutuvad aeglaselt. Seega politseiorganisatsioon peaks olema ühelt poolt suhteliselt stabiilne, kuid teiselt poolt selgus, et majanduskeskkonnast tulenevad surutised, valitsuse sekkumised, muudatused poliitikakujundamises ja seadustes, tehnoloogilised muudatused ja tippjuhtide vahetumine ning erinevad juhtimisstiilid avaldasid olulist mõju muudatuste läbiviimisele ja Eesti politseiorganisatsiooni praktika kaldus pidevasse muutuste juhtimisse.

Edasi-tagasi struktuursete muudatuste läbiviimine ja koondamised tekitasid töötajates pingeid ja konflikte ning nad ei olnud motiveeritud ja ei olnud rahul palgaga ning selline olukord tekitas ebakindlust tuleviku suhtes ning võis tekitada ka mõningast vastuseisu muudatuste läbiviimisele. Seega sisekeskkond võib mõjutada nii muudatuste läbiviimise poolt kui ka nende vastu.

Muudatused väliskeskkonnas tingivad muudatusi organisatsiooni sisekeskkonnas ning selline olukord tähendab töötajatele kogu aeg arenemist ja õppimist ning muudatuste elluviimisel on oluline roll asutuse juhil. Uuringust selgus, et välis- ja sisekeskkonna mõjud põhjustasid sageli juhtide vahetust ja sellega kaasnesid uued visioonid, parima juhtimismudeli otsimine, dubleerivate funktsioonide kaotamine, kulude kokkuhoidmine, erinevate nn koolkondade ja ideoloogia muutumine, liikumine erasektori juhtimismudelite suunas jms. Näiteks võeti kasutusele teenusepõhine juhtimine ja jaoskondades hakati töötama ennetava mudeli järgi või suundumus NPM kontseptsioonide suunas (tegevuste tulemuslikkus, tulemusjuhtimine jne). NPM reformide vastuoluline mõju ja kontseptsioonide toomine politseiorganisatsiooni pole võib-olla olnud õige, sest politseiorganisatsiooni näol on tegemist organisatsiooniga, kes pakub üsna keerulist ja raskesti

mõõdetavat avalikku teenust. Juhtimismudeli valik oleneb suuresti tippjuhi taustast ja nägemusest, kuid need otsused võiksid kajastuda muudatuste strateegias.

Selgus ka, et võtmereformid on olnud kõik üleminekumuudatused ja võtmereformide läbiviimine on toimunud teatud tsüklilisusega, kus mõnikord oli järgmise muudatusega parandatud eelmise muudatuse probleeme ning teatud tsüklilisuse võis tuvastada ka tsentraliseerimise, detsentraliseerimise ja retsentraliseerimise puhul. Tsüklilisuse peamisteks põhjusteks on olnud 1990. aastate otsingud ja organisatsiooni kasvuprotsess, tippjuhtide sagedane vahetumine, nende eelnev haridus- ja töökäik ning erinevad vaated politseitöö korraldamisele.

Veel selgus, et muudatuste läbiviimist kuigi palju ei analüüsitud ega kavandatud pika aja peale ette, kuid lähtudes teoreetilistest seisukohtadest, peaksid kõik muudatused olema korralikult planeeritud, ellu viidud plaanikohaselt ja hinnatud nende elluviimist. Siin on tuvastatud teatud vastuolu muudatuste juhtimise teooriaga. Planeerimine aitaks otsustada, kuidas seatud eesmärged saavutada ja planeerimine on üks osa juhtimisest. Selline planeerimine ja hindamine aitaks kaasa struktuursete muudatuste arvu vähenemisele.

Siseturvalisuse arengukava (2014) määratleb küll üldised kriminaalpoliitika arengusuunad, kuid uuringu käigus ei selgunud reaalselt strateegilist visiooni kriminaalpolitsei üksuse arengust ega strateegilisest juhtimisest. Intervjueeritavad tõid välja, et kõik sõltus juhtkonnast ja tippjuhi muutusega kaasnesid tavaliselt muudatused töökorralduses, kuid juhtide otsuste tulemus peaks olema pikaajaline tegevuskava eesmärkide saavutamiseks. Seega tuleks olukorda analüüsida ja koostada stabiilne kriminaalpolitsei arengustrateegia.

Poliitikasoovitused politseiorganisatsiooni juhtidele:

1) Kõik muudatused peaksid olema põhjalikult analüüsitud ja planeeritud kooskõlas muudatuse juhtimise teooriaga ning planeerimisel tuleks arvestada ressursidega (nt raha ja inimesed). Lisaks tuleks arvestada asjaoluga, et organisatsioonis töötavad inimesed peaksid olema varakult informeeritud ja kaasatud muudatuste läbiviimisse, siis tekib inimestes vähem ärevust ja vastuseisu muudatuste läbiviimisel, mille tulemusena võiks muudatuste arv oluliselt väheneda.

2) Tähelepanu peaks pöörama erinevate nn koolkondade ja ideoloogia muutumisele ja peaks uurima, et kas varasemalt on sarnast rada käidud ning kui jah, siis mis olid tugevused ja nõrkused, et kas tasub käidud rada uuesti valida, sest töötajad vajavad stabiilset töökeskkonda.

3) Muudatused väliskeskkonnas tingivad muudatusi organisatsiooni sisekeskkonnas ning selline olukord tähendab töötajatele kogu aeg arenemist ja õppimist. Muudatuste elluviimisel on oluline roll asutuse juhil, kelle visioon peaks kattuma politseiasutuse pikaajaliste strateegiliste eesmärkidega. Olukorda tuleks analüüsida ja koostada stabiilne visioon kriminaalpolitsei arengust ning juhtimismudeli valik võiks kajastuda näiteks arengustrateegias.

4) Asutuse juht peaks tagama organisatsioonis stabiilse töökorralduse ning inimestele sujuva, lihtsa ja kiire võimaluse muudatusega kohanemiseks. Selleks, et tagada töötajate rahulolu, peavad nad olema maksimaalselt informeeritud, motiveeritud ja korralikult tasustatud. Selline lähenemine aitab saavutada vastastikused eesmärgid.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitsei valdkonna kujunemist läbi 1991-2014 toimunud struktuursete muudatuste. Täpsemalt oli fookuses Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri kriminaalpolitsei üksus, mille töökorraldust on 23 aasta jooksul muudetud 37 korral. Magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks on, miks on politseiorganisatsiooni töös tehtud korduvalt struktuurseid muudatusi ning kas nende puhul on olnud tegemist mingi konkreetse mudeli poole püüdlemisega (teadlik avaliku sektori reform) või on olnud tegemist muudel põhjustel tekkinud reformilainete/tsüklitega. Juhtumi kaudu analüüsiti, kas teaduskirjanduses väljatoodud teoreetilised kontseptsioonid organisatsioonides läbiviidavate muudatuste ja nende tsükliliseks kujunemise kohta avalikus sektoris üldiselt kohalduvad ka kriminaalpolitsei valdkonnale.

Uuritavate andmete üldkogum oli politseiorganisatsioonis aastatel 1991–2014 läbi viidud struktuursed muudatused ja valimisse on võetud kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatused. Läbi viidud dokumendianalüüsi käigus tuvastas töö autor seitse nn võtmereformi (st struktuurset muudatust, millel võib olla tsükliline iseloom) ning poolstruktureeritud anonüümsete intervjuude käigus uuris töö autor endistelt ja praegustelt politsei juhtivtöötajatelt, millised olid nende muudatuste põhjendused, eesmärgid ning põhjused. Probleemi aktuaalsus on tingitud muudatuste läbiviimise sagedusest kriminaalpolitsei üksuses.

Uuringu analüüsi läbiviimiseks koostas töö autor raamistiku, mis põhineb teoreetilistel seisukohtadel. Läbiviidud intervjuude ja uuringu analüüsi põhjal jõudis töö autor järgmiste järeldusteni:

- politseiorganisatsioon peaks olema ühelt poolt suhteliselt stabiilne oma eripära tõttu, kuid teiselt poolt avaldavad organisatsioonile olulist mõju muudatused poliitikakujundamises ja seadustes, valitsuse sekkumised, majanduskeskkonnast tulenevad surutised, tehnoloogilised muudatused, tippjuhtide vahetumine ning erinevad juhtimisstiilid ja erinevate politseitöö mudelite poole püüdlemine ning Eesti politseiorganisatsiooni praktika kaldus pidevasse muutuste juhtimisse;
- välis- ja sisekeskkonna mõjud põhjustasid sageli juhtide vahetust ja sellega kaasnesid uued visioonid, parima juhtimismudeli otsimine, dubleerivate funktsioonide kaotamine, kulude kokkuhoidmine, erinevate nn koolkondade ja ideoloogia muutumine, liikumine erasektori

- juhtimismudelite suunas jms. Juhtimismudeli valik oleneb suuresti tippjuhi taustast ja nägemusest, kuid need otsused võiksid kajastada näiteks arengustrateegias;
- uuringu käigus ei selgunud reaalselt strateegilist visiooni kriminaalpolitsei üksuse arengust ega strateegilisest juhtimisest, kõik sõltus juhtkonnast ja tippjuhi muutusega kaasnesid tavaliselt muudatused töökorralduses. Seega tuleks olukorda analüüsida ja koostada stabiilne kriminaalpolitsei arengustrateegia;
 - edasi-tagasi struktuursete muudatuste läbiviimine ja koondamised tekitasid töötajates pingeid ja konflikte ning nad ei olnud motiveeritud ja ei olnud rahul palgaga ning selline olukord tekitas ebakindlust tuleviku suhtes ning võis tekitada ka mõningast vastuseisu muudatuste läbiviimisele. Seega sisekeskkond võis mõjutada nii muudatuste läbiviimise poolt kui ka nende vastu;
 - võtmereformide läbiviimine on toimunud teatud tsüklilisusega, kus mõnikord oli järgmise muudatusega parandatud eelmise muudatuse probleeme ning teatud tsüklilisuse võis tuvastada ka tsentraliseerimise, detsentraliseerimise ja retsentraliseerimise puhul. Tsüklilisuse peamiseks põhjusteks on olnud 1990. aastate otsingud ja organisatsiooni kasvuprotsess, tippjuhtide sagedane vahetumine, nende eelnev haridus- ja töökäik ning erinevad vaated politseitöö korraldamisele;
 - juurdepääsupiirangute tõttu ei ole uuritud muudatusi teistes politseiorganisatsiooni üksustes, kuid võib soovitada, et muudatused peaksid olema analüüsitud, planeeritud ja planeerimisel tuleks arvestada ressursidega (nt raha ja inimesed) ning koostada stabiilne visioon kriminaalpolitsei arengust, mis võiks aidata vähendada struktuursete muudatuste arvu.

SUMMARY

The cyclical nature of the public sector organisation's structural changes - the case of criminal police

The objective of the thesis is to analyse the structure reforms of the Police and Border Guard Board's criminal police department throughout 1991 to 2014. In particular, the developments at the Police and Border Guard Board's North prefecture's criminal police were analysed, which has been reformed 37 times during the past 23 years. The main research question of the thesis is why this organisation has had a number of changes in its structure and if those changes have been geared towards a particular model (i.e. specific public sector reform) or have the reform cycles been caused by other reasons. Based on the case study, the theoretical conceptions of making reforms in an organisation and the cyclical nature of them is analysed from the point of view public sector in general and from the point of view of the criminal police in particular.

The empirical study focused on the period of 1991 to 2014 in a police organization for which the data was collected and analysed on the reasons for the reforms that took place in the structure of the criminal police. The analysis of documents conducted yielded seven key reforms (i.e key structural changes that may have had a cyclical nature) and the semi-structured anonymous interviews carried out with the former and incumbent police directors focused on what were the reasons and objectives of the reforms. The problem remains acute due to the frequent nature of reforms in the criminal police unit.

To conduct the study the author of this thesis developed a framework based on the research of the theoretical sources. Based on the interviews and the analysis of the results the author concluded the following:

- A police organisation should be relatively stable due to its nature, however, such organization is influenced by the changes in policy-making, changes in the legislation, the priorities of the government, pressures from the economic sphere, technological advancement, changes in the top-management and different leadership styles as well as a strive towards a specific model of the work of the police; the Estonian police has a tendency towards constant change-management;
- Both, the external and internal aspects caused frequent changes in the management and this led to the different new visions for the organisation, to the search for a better management model for the organisation, to scrapping of the duplication in its work, to change in its

ideology, and towards adoption of private sector practices in the organisation; the management model for the organisation was dependent on the background of the new manager and on his/her vision, whereas all those aspects may well have been written in a strategic document for the organisation, which was absent;

- the research did not reveal a stable strategic vision for the development of the criminal police unit nor for its strategic management, as everything is dependent on the board of directors and whenever that changes the organisation changes too; therefore, there is a need for the organisation to analyse the situation and to develop a stable vision for the development of the organisation;
- making structural changes back and forth and the associated dismissals contributed to tensions among the employees and the staff was not motivated and was unhappy with the salaries, which on overall contributed to uncertainty vis-a-vis the future and in fact, resulted in opposition to the changes in the organisation; therefore, the internal environment of the organisation may have contributed both pro and against to the changes made;
- the key structural reforms have been cyclical, whereas sometimes the next set of changes aimed towards fixing the shortcomings of the previous reforms. A cyclical pattern also emerged in centralisation, decentralisation, and re-centralisation of the organisation.

The reasons for the cyclical nature of the reforms conducted is embedded in the “searches” of the 1990s in the post-soviet era and the growth of the organisation, but also in the frequent changes in management of the organisation, in the earlier background of the new manager and the diverging views of the management on how to run the organisation.

Owing to the restrictions in getting access to documents about the changes, the other police departments were not analysed, however it can be further recommended that while considering the next changes in the organisation, those changes need to be thoroughly analysed and planned in the first place. Also adequate resources are needed for the change (financial resources and people) and there is a need for a strategic vision of the organisation, which could reduce the overall number of structural changes needed.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Brooks, I. (2006) *Organisational Behaviour: Individuals, Groups and Organisation*. London: Pearson Education Limited, 192-287.
- Coliandris, G., Rogers, C. and J. Gravelle (2011) „Smoke and Mirrors, or a Real Attempt at Reform”, *Policing*, Vol. 5 (3), 199-209.
- Coram, R. and B. Burnes (2001) „Managing organisational change in the public sector-Lessons from the privatisation of the Property Service Agency.“ *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14 No. 2, 94-110.
- Davies, A. and R. Thomas (2003) „Talking Cop: Discourses of Change and Policing Identities.” *Public Administration*, Vol 81, No.4, 681-699.
- De Geus, A. (1997) *The Living Company*. Harvard: Business School Press, 39-44.
- De Vries, S. M. (2000) „The Rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries“, *European Journal of Political Research*, Vol. 38, 193-224.
- Duncan, B. R. (1972) „Characteristics of organizational environments and perceived environmental uncertainty“, *Administrative science quarterly*, Vol. 17, No. 3, 313-327.
- Dunn, N. W. and D.Y. Miller (2007) “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, *Public Organization Review*, Vol. 7, Published online: Springer Science + Business Media, 345–358.
- Fernandez, S. and H. G. Rainey (2006) „Managing successful organizational change in the public sector.“ *Public administration review*, Vol. 66, No.2, 168-176.
- Fuchs, S. (2011) "The impact of manager and top management identification on the relationship between perceived organizational justice and change-oriented behavior", *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 32 No. 6, Emerald Group Publishing Limited, 555-583.
- Gordon, R., Kornberger, M. and S. R. Clegg (2009) „Power, Rationality and legitimacy in public organizations“. *Public Administration*, Vol. 87, No. 1, 15-34.
- Haake, U., Rantatalo, O. and O. Lindberg (2017) „Police leaders make poor change agents: leadership practice in the face of a major organisational reform“. *Policing and Society*, Vol. 27 (7), 764-778.
- Hamel, C. and C. K. Prahalad (1994) *Competing for the future*. Harvard: Business School Press, 23-318.
- Hood, C. (1991) „A Public Management for All Seasons?.” *Public Administration*, Vol. 69, No 1, 3-19.

- Hood, C. (1998) *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*. Oxford University Press, 191.
- Jones, M. (2008) „A Complexity Science View of Modern Police Administration“. *Public Administration Quarterly*, Vol. 32, No. 3, 433-457.
- Kaasik, J. (2007) *Kogukonnakeskne politseitöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, Printon OÜ, 5-50.
- King, R.W. (2005) “Toward a better understanding of the hierarchical nature of police organizations: conception and measurement”, *Journal of Criminal Justice*, Vol. 33, United States: Bowling Green State University, 97-109.
- Kleiner, B. H. And A. W. Corrigan (1989) „Understanding organisational change.“ *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 10, No.3, 25-31.
- Markides, C. C. (2000) *All the right moves: a guide to crafting breakthrough strategy*. Harvard: Bussiness School Press, 39-223.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall, 181.
- Morales, F. N., Wittek, R. and L. Heyse (2012) „After the reform: Change in Dutch public and private organizations.“ *Journal of Public Administration Research and Theory*, mus006.
- Munkhammar, J. (2007) *The Guide to Reform*. London: The Institute of Economics Affairs, 17-170.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Public Governance Reviews. Estonia – Towards A Single Government Approach*, 2011.
- Oxtoby, B., McGuinness, T. and R. Morgan (2002) „Developing Organisational Change Capability”, *European Management Journal*, Vol. 20, No. 3, 310-320.
- Peters, B. G., Pierre, J. and T. Randma-Liiv (2011) „Global financial crisis, public administration and governance: Do new problems require new solutions?“ *Public Organization Review*, Vol. 11 No. 1, 13-27.
- Politseiameti 28.12.2007 kk nr 280, Siseministri 21.12.2007. a määrus nr 87 „Politseiameti, Julgestuspolitsei ja politseiprefektuuride teenistujate koosseis“
- Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori kk nr 1.9-2/1503p „Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri teenistujate struktuuris paiknemise muutmise ja üleviimine“
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. RT I, 23.07.2014, 2, Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017043>.
- Pollitt, C. (2003) „Joined-up Government: a Survey”, *Political Studies Review*, Vol. 1, 34-39.

- Pollitt, C. (2005) „Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management.“ In Ferlie, E., Lynn Jr, L E., Pollitt, C. (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press Inc, 371-397.
- Pollitt, C. (2008) *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. New York: Oxford University Press Inc, 32-181.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press Inc, 15-102.
- Riigi Politseiameti 15.12.1993 kk nr 268 „Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused“
- Riigi Politseiameti 30.09.1994 kk nr 254 „Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused“
- Riigi Politseiameti 21.10.1996 kk nr 234 „Politseiameti 29.01.1996 kk nr 27 lisa 13 osaline muutmine“
- Ritsert, R., Pekar, M. and R. C. Rickards (2012) „Impacts of Public Management Reforms: Findings from German Police Forces.“ *International Journal of Business and Public Administration*, Vol. 9, No. 1, 1-16.
- Santos, B. R. and R.G. Santos (2012) “Police Organizational Model for Crime Reduction and Accountability”, *Policing*, Vol. 6, No. 4, Oxford University Press, 344-353.
- Siseministri 14.01.1998. kk nr 12 „Tallinna Politseiprefektuuri ümberkorraldamine“
- Siseministri 19.11.1999 määrus nr 110 „Tallinna Politseiprefektuuri struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine“
- Siseministri 21.12.2000 määrus nr 73 „ Tallinna Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis“
- Siseturvalisuse Arengukava (2014) Siseministeerium, Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/siseturvalisuse_arengukava_2015-2020_kodulehele.pdf
- Sminia, H. and A. Van Nistelrooij (2006) “Strategic management and organization development: Planned change in a public sector organization”, *Journal of Change Management*, 6:1, 99-113.
- Zeleny, J. (2008) „Obama Weighs Quick Undoing of Bush Policy.“ *The New York Times*, 9. November 2008; Kättesaadav: <http://www.nytimes.com/2008/11/10/us/politics/10obama.html?pagewanted=all>
- Terpstra, J. and N. R. Fyfe (2014) „Policy processes and police reform: Examining similarities and differences between Scotland and the Netherlands”. *International Journal of Law, Crime, and Justice*, Vol. 42 (4), 366-383.

- Tidd, J., Bessant, J. and K. Pavitt (2005) *Managing innovation. Integrating technological, market and organizational change*. Third edition, West Sussex: John Wiley & Sons, 67-97.
- van der Voet, J., Groeneveld, S. and B.S. Kuipers (2014) "Talking the Talk or Walking the Walk? The Leadership of Planned and Emergent Change in a Public Organization", *Journal of Change Management*, Vol 14 (2), 171-191
- van der Waldt, G. and D.F.P. du Toit (1999) „Managing for Excellence in the Public Sector.“ Second edition, Juta and Company Ltd, 104.
- van den Born, A., van Witteloostuijn, A., Barlage, M., Sapulete, S., van den Oord, A., Rogiest, S., ... and L. Pólos (2013) „Policing opportunities and threats in Europe.“ *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 26, No. 5, 811-829.
- Verhoest, K. and G. Bouckaert (2005) "Machinery of government and policy capacity: the Effects of specialization and coordination." In Painter, M., Pierre, J. (eds). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 92-101.
- Vuorensyrjä, M. (2014) "Organizational reform in a hierarchical frontline organization: Tracking changes in stress and turnover intention during the Finnish police reform years", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 37, No. 4, Tampere: Police University College, 858-874.
- Wise, C. R. (2010) „Organizations of the future: Greater hybridization coming.“ *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 1, 164-166.

LISAD

Lisa 1. Empiirilises uuringus kasutatud õigusaktide nimekiri

Jrk	Kuupäev	Dokumendi nimetus	Väljaandja	võtmeref.
1	28.02.1991.	Tallinna Politseiprefektuuri ametikohad	Riiklik Politseiamet kk 5	
2	01.03.1991.	Politseijaoskondade moodustamise kohta	Riiklik Politseiamet kk 16	
3	24.10.1991.	Muudatustest EV politseiprefektuuride koosseisunimestikus	Riiklik Politseiamet kk 215	
4	25.03.1992.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatuste kohta	Riiklik Politseiamet kk 116	
5	27.05.1992.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatuste kohta	Riiklik Politseiamet kk 214	
6	10.08.1992.	Muudatustest Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestikus	Politseiameti kk 323	
7	05.11.1992.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused	Politseiameti kk 440	
8	05.01.1993.	Tln Pol.pref. ja Transpordi Pol.prefektuuri koosseisunimestiku muudatused	Politseiameti kk 3	
9	26.02.1993.	Politseiprefektuuride koosseisunimestike ja palgaastmete kinnitamine	Eesti Politseiamet kk 45	
10	15.12.1993.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused	Riigi Politseiamet kk 268	*
11	06.01.1994.	Viru ja Olümpia punkti koondamine	Riigi Politseiamet kk 7	
12	19.01.1994.	Politseiprefektuuride koosseisunimestike ja palgaastmete kinnitamine	Riigi Politseiamet kk 14	
13	17.06.1994.	Tln, Trt, Valga, Pärnu, L-Viru ja Viljandi Pol.pref. koosseisunimestiku muudatused	Riigi Politseiamet kk 140	
14	30.06.1994.	Välipol. Büroo, Alaealiste keskus ja Tln Pol.pref. koosseisunimestiku muudatused	Riigi Politseiamet kk 165	
15	30.09.1994.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused	Riigi Politseiamet kk 254	*
16	29.11.1994.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisunimestiku muudatused	Riigi Politseiamet kk 295	
17	29.12.1995.	Politseiprefektuuride koosseisunimestike kinnitamine	Riigi Politseiamet kk 262	
18	21.10.1996.	Politseiameti 29.01.96 k/k 27 lisa 13 osaline muutmine	Riigi Politseiamet kk 234	*
19	04.06.1997.	Sisemin.16.04.97 kk 60 "Politseiameti palgajuhendi kinnitamine" rakendamine politseiprefektuurides	Politseiamet kk 110	
20	14.01.1998.	Tallinna Politseiprefektuuri ümberkorraldamine	Siseministri kk 12	*

21	10.06.1998.	Politsei Keskuurimisbüroo ümberkorraldamine	Siseministri kk 150	
22	30.09.1998.	Tallinna Politseiprefektuuri koosseisu kinnitamine	Siseministri määrus 45	
23	19.11.1999.	Tallinna Politseiprefektuuri struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine	Siseministri määrus 110	*
24	21.12.2000.	Tallinna Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis	Siseministri määrus 73	*
25	27.02.2001.	Tallinna Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis	Siseministri määrus 48	
26	01.06.2002.	Tallinna Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis	Siseministri määrus 48	
27	31.07.2003.	Sisem.21.01.2003 m.16 "Tln Pol.prefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis" muutmine	Siseministri määrus 73	
28	30.10.2003.	Pol.prefektuuride ümberkorraldamine ning nende asukoha ja tööpiirkonna kehtestamine.	Vabariigi Valitsuse m 272	
29	24.11.2003	Põhja Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis	Siseministri määrus 105	
30	02.07.2004.	Põhja Politseiprefektuuri osakondade struktuur ja teenistujate koosseis	SIMm määrus 42	
31	10.01.2006.	Sisem.3.08.2005 m.70 "Põhja Pol.prefi strukt.ja teen.koosseis" muutmine	Siseministri määrus 6	
32	12.10.2007.	Sisem.10.01.2007 m.9 "Põhja Pol.prefektuuri teenistujate koosseis" rakendamine	Politseiameti kk 216	
33	28.12.2007.	Sisemin.21.12.2007 m/87 "Pol.ameti, Julgestuspol. ja pol.pref.teen.koosseis" rakend.	Politseiameti kk 280	*
34	30.06.2008.	Põhja Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis	Politseiameti kk 191	
35	16.01.2009.	Põhja Politseiprefektuuri struktuur ja teenistujate koosseis	Politseiameti kk 17	
36	21.12.2009.	Politseiasutuste ametikohtade kehtestamine	Siseministri määrus 84	
37	01.10.2014.	Politsei- ja Piirivalveameti Põhja prefektuuri teenistujate struktuuris paiknemise muutmine ja üleviimine	Peadirektori kk nr 1.9-2/1503p	*

Lisa 2. Kriminaalpolitsei üksuses läbiviidud muudatused aastatel 1991-2014

Riikliku Politseiameti 28.02.1991 kk 5: Politseiprefektuuride koosseisude määramise kohta. Kokku oli Tallinna Politseiprefektuuri koosseisus 1667,5 ametikohta, sh Kesklinna politseijaoskonnas 148 töötajat, nendest 38 kriminaalpolitseinikku, Vanalinna politseijaoskonnas kokku 68 töötajat, nendest 12 kriminaalpolitseinikku, Kadrioru politseijaoskonnas 114 töötajat, nendest 28 kriminaalpolitseinikku, sh „Viru“ hotelli teenindav allüksus 7 kriminaalpolitseinikku, Kopli politseijaoskond 128,5 töötajat nendest 29 kriminaalpolitseinikku. Kriminaalpolitsei kesküksuses oli 111 politseiametnikku.

Riikliku Politseiameti 01.03.1991 kk 16: Moodustati politseiprefektuuride koosseisus politseijaoskonnad. Tallinna politseiprefektuuris moodustati Vanalinna-, Kesklinna-, Kadrioru-, Kopli politseijaoskond ja muud politseijaoskonnad, mis ei ole selle uuringu objektiks. Samuti moodustati vaadeldaval territooriumil Tallinna Raudteepolitsei jaoskond, Lennunduspolitsei jaoskond ja Sadamapolitsei jaoskond. Viimati nimetatud kolm jaoskonda olid Transpordipolitsei Prefektuuris ja asukohaga Tallinna linnas. Kõikides jaoskondades oli oma kriminaalpolitsei üksus.

Riikliku Politseiameti 24.10.1991 kk 215: Kõikidesse Eesti Vabariigi politseiprefektuuride kriminaalpolitsei teenistustesse viidi täiendavalt sisse kriminaalpolitsei inspektorite ametikohad juurdlustoimingute efektiivsuse tõstmiseks. Kõik Eesti Vabariigi Politseiprefektuuride teenistuses olevad välipolitseiametnikud (vaneminspektor-juurdlejad) viidi üle kriminaalpolitsei alluvusse.

Riikliku Politseiameti 25.03.1992 kk 116: Tallinna Politseiprefektuuri 26 välipolitseiametnikku (välipolitsei inspektorit, st mitte kõik) viidi üle kriminaalpolitsei koosseisu kriminaalpolitsei inspektoriks. Muudatus toimus kõigis Tallinna politseijaoskondades.

Riikliku Politseiameti 27.05.1992 kk 214: Kriminaalpolitsei inspektorid (26) viidi tagasi välipolitsei inspektoriks jaoskonna alluvusse seoses politseiteenistuse efektiivse organiseerimisega. Kriminaalpolitsei kesküksuse ametikohtade arv oli 83 politseiametnikku. Kokku Tallinna Politseiprefektuuri kriminaalpolitsei erinevatest üksustest koondati 121 politseiametnikku, need viidi tööle teistesse üksustesse nt politseijaoskondadesse, arestimajja ja politseipataljoni, enamus kriminaalpolitseinikke viidi jaoskondade alluvusse.

Politseiameti 10.08.1992 kk 323: Suurendati kriminaalpolitseinike arvu Kadrioru, Kesklinna ja Kopli politseijaoskonnas kokku 20 koha võrra seoses koosseisunimestiku korrigeerimisvajadusega. Kokku muutus Tallinna Politseiprefektuuris 58 töötaja ametikoht.

Politseiameti 05.11.1992 kk 440: Koondati seoses politseiteenistuse efektiivse organiseerimisega Tallinna Politseiprefektuuri erinevatest üksustest 144 ametnikku, nendest enamik olid kriminaalpolitseinikud ja kadusid ära mõned kriminaalpolitseiüksused. Kokku jäi Tallinna Politseiprefektuuri kriminaalpolitsei erinevatesse üksustesse tööle 144 ametnikku st, et 50 % ametnikest koondati.

Politseiameti 05.01.1993 kk 3: Likvideeritakse Transpordi Politseiprefektuuris Veetranspordi politseijaoskond ning nendest ametnikest moodustati Tallinna Politseiprefektuuri koosseisu Sadama politseijaoskond ja Lennunduse politseijaoskond ning nende jaoskondade koosseisus olid kriminaalpolitseinikud.

Eesti Politseiameti 26.02.1993 kk 45: Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 2077,5 ametikohta, neist politseiametnikke 1859 (arv on suurenenud). Kesklinna politseijaoskonnas oli 181 politseiametnikku neist 60 kriminaalpolitseinikku, Vanalinna politseijaoskonnas 91 politseiametnikku neist 26 kriminaalpolitseinikku, Kadrioru politseijaoskonnas on 167 politseiametnikku neist 52 kriminaalpolitseinikku, Kopli politseijaoskonnas on 147 politseiametnikku neist 47 kriminaalpolitseinikku, Sadama politseijaoskonnas 83 politseiametnikku neist 12 kriminaalpolitseinikku, Lennundus politseijaoskonnas on 68 politseiametnikku neist 5 kriminaalpolitseinikku. Kriminaalpolitsei kesküksuses oli 83 politseiametnikku.

Riigi Politseiameti 15.12.1993 kk 268: Tallinna Politseiprefektuuri erinevates kriminaalpolitseiüksustes koondati, sh jaoskondades, 267 ametikohta ning selle võrra suurendati kriminaalpolitseinike koosseisu kriminaalpolitsei kesküksuses (seoses teenistusliku vajadusega). Paljud kriminaalpolitseinikud viidi jaoskondade koosseisust kesküksuse koosseisu.

Riigi Politseiameti 06.01.1994 kk 7: Kesklinna politseijaoskonnas paigutati ümber 8 kriminaalpolitseinikku kordniku ametikohale. Hotell „Olümpia“ teenindav allüksus likvideeriti.

Riigi Politseiameti 19.01.1994 kk 14: Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 2007,5 ametikohta neist politseiametnikke 1797 (arv on vähenenud). Kesklinna politseijaoskonnas oli 159 politseiametnikku nendest 30 kriminaalpolitseinikku, Vanalinna politseijaoskonnas 82 politseiametnikku nendest 17 kriminaalpolitseinikku, Kadrioru politseijaoskonnas 137 politseiametnikku nendest 36 kriminaalpolitseinikku, Sadama politseijaoskonnas 73 politseiametnikku nendest 7 kriminaalpolitseinikku, Lennunduspolitseijaoskonnas 64 politseiametnikku nendest 3 kriminaalpolitseinikku, Kopli politseijaoskonnas 121 politseiametnikku nendest 30 kriminaalpolitseinikku. Kriminaalpolitsei kesküksuses oli 228 politseiametnikku.

Riigi Politseiameti 17.06.1994 kk 140: Reorganiseeriti Raudteepolitsei Prefektuur ning liideti territoriaalsete prefektuuridega. Raudteepolitsei Prefektuur likvideeriti ning Raudteepolitsei Prefektuuri keskaparaadi ja Tallinna Raudteepolitsei jaoskonna 104 + 40 politseiametniku, nendest 28 kriminaalpolitseiniku, kohad koondati. Eelnimetatud ametikohad liideti Tallinna Politseiprefektuuri Raudteepolitsei jaoskonna koosseisu.

Riigi Politseiameti 30.06.1994 kk 165: Muudeti 17.06.1994 käskkirja, mille tulemusel liideti Tallinna Politseiprefektuuri koosseisu Raudteepolitsei Prefektuuri keskaparaadi ja Tallinna Raudteepolitsei jaoskonna 30+140 töötajat. Sellega seoses tuli kesküksusesse 11 kriminaalpolitseinikku ja Tallinna Raudteepolitsei jaoskonda 17, kokku 28 kriminaalpolitseinikku. Tallinna Politseiprefektuuri koosseisu liideti Tallinna Raudteepolitsei jaoskond. Samas koondati kriminaalpolitsei kesküksusest 21 ja erinevatest kriminaalpolitsei üksustest 17 ametnikku ning loodi Tallinna Politseiprefektuuri Noorsoopolitsei, kus olid ka kriminaalpolitseinike ametikohad.

Riigi Politseiameti 30.09.1994 kk 254: Koosseisu muudatused Tallinna Politseiprefektuuris, kus tehti ümberpaigutusi erinevatel ametikohtadel, muudatus puudutas kokku 734 töötajat. Kadusid ära osad politseijaoskonnad ning need ametnikud liideti Kesklinna, Sadama jt politseijaoskondade koosseisu: Vanalinna politseijaoskond, Kadrioru politseijaoskond, Lennunduse politseijaoskond, (Kopli politseijaoskond jäi alles, kuid see muudeti Põhja politseijaoskonnaks). Kesklinna politseijaoskonnas koondati 137 politseiametnikku, nendest 27 kriminaalpolitseinikku. Kesklinna politseijaoskonda jäi 271 politseiametnikku, neist 85 kriminaalpolitseinikku. Sadama politseijaoskonnas koondati 79 ametnikku, neist 7 kriminaalpolitseinikku. Sadama politseijaoskonna kriminaalpolitseis 17 ametnikku ja kokku 117 politseiametnikku. Kriminaalpolitsei kesküksusest koondati 15 ametnikku.

Riigi Politseiameti 29.11.1994 kk 295: Koosseisu muudatused Tallinna Politseiprefektuuris seoses teenistusliku vajadusega, kus tehti ümberpaigutusi erinevatel ametikohtadel sh kriminaalpolitseis, muudatus puudutas 21 töötajat.

Riigi Politseiameti 29.12.1995 kk 262: Tallinna Politseiprefektuuri keskküses oli loodud isikuvastaste kuritegude grupp, kus oli 60 ametnikku ja varavastaste kuritegude grupp, kus oli 43 ametnikku. Kriminaalpolitsei keskküses oli 154 kriminaalpolitseinikku. Kesklinna politseijaoskonnas oli kokku 205 töötajat, neist kriminaalpolitseis oli 49 kriminaalpolitseinikku. Põhja politseijaoskonnas oli 89 töötajat, neist kriminaalpolitseis oli 21 kriminaalpolitseinikku. Transpordi politseijaoskonnas oli 149 töötajat, neist 16 kriminaalpolitseinikku (ära oli kadunud sadama, raudtee ja lennujaama politseijaoskond ning moodustatud oli Transpordipolitsei). Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 1600 töötajat, neist 1410 politseiametnikku.

Riigi Politseiameti 21.10.1996 kk 234: Tallinna Politseiprefektuuri erinevatest üksustest sh kriminaalpolitseinikest koondati 13 politseiametnikku ning moodustati nendest kriminaalpolitsei keskküses varavastaste kuritegude grupi juurde korterivarguste töögrupp.

Politseiameti 04.06.1997 kk 110: Tallinna Politseiprefektuuri keskküses isikuvastaste kuritegude grupis oli 50 politseiametnikku, varavastaste kuritegude grupis oli 56 politseiametnikku ja keskküses kokku oli 157 kriminaalpolitseinikku. Kesklinna politseijaoskonnas oli 201 töötajat, nendest kriminaalpolitseis 49, Põhja politseijaoskonnas oli 88 töötajat, nendest kriminaalpolitseis 20, Transpordi politseijaoskonnas oli 143 töötajat, nendest kriminaalpolitseis 13 kriminaalpolitseinikku. Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 1577 töötajat, neist 1387 politseiametnikku.

Siseministri 14.01.1998 kk 12: Tallinna Politseiprefektuuri Kesklinna politseijaoskonna ja Transpordi politseijaoskonna baasil moodustati Kesklinna politseiosakond ning Haabersti ja Põhja politseijaoskonna baasil moodustati Põhja politseiosakond. Osakondadesse moodustati juurdlus- ja jälitustalitus. Tallinna Politseiprefektuuri keskküses (kriminaalpolitsei osakond) isikuvastaste kuritegude talituses oli 34 politseiametnikku, varavastaste kuritegude grupp/talitus keskküses puudus. Keskküses kokku oli 129 kriminaalpolitseinikku. Kesklinna politseiosakonnas oli kokku 280 töötajat, nendest kriminaalpolitsei jälitustalituses 53 ja juurdlustalituses 37 ning kokku 90 kriminaalpolitseinikku. Põhja politseiosakonnas oli 221 sh kriminaalpolitsei jälitustalituses 34

ja juurdlustalituses 29 ning kokku 63 kriminaalpolitseinikku. Tallinna Politseiprefektuuris kokku oli 1695 töötajat, neist politseiametnikke 1598.

Siseministri 10.06.1998 kk 150: Politsei Keskuurimisbüroo struktuuriüksused liideti politseiprefektuuride ja Keskkriminaalpolitseiga.

Siseministri 30.09.1998 määrus 45: Kinnitati Tallinna Politseiprefektuuri koosseis. Kesküksuses (kriminaalosakonnas) isikuvastaste kuritegude talituses oli 56 ametnikku, moodustatud on uuesti varavastaste kuritegude talitus, kus töötas 25 ametnikku, kesküksuses kokku oli 168 politseiametnikku. Kesklinna politseiosakonnas oli kokku töötajaid 286, sh jälitustalituses 53 ja uurimistalituses oli 60 ning kokku 113 kriminaalpolitseinikku. Põhja politseiosakonnas oli kokku töötajaid 213, sh jälitustalituses 29 ja uurimistalituses oli 39, kokku 68 kriminaalpolitseinikku. Tallinna politseiprefektuuris kokku oli 1625 töötajat, neist politseiametnikke 1528.

Siseministri 19.11.1999 määrus 110: Politseiosakondadest viidi kriminaaltalitused kriminaalosakonna (kesküksuse) alluvusse, kriminaalosakonnas kokku oli 472 kriminaalpolitseiniku. Kriminaalosakonna all oli loodud Põhja- (54 ametnikku) ja Kesklinna kriminaaltalitus (89 ametnikku). Kesklinna ja Põhja politseiosakonna koosseisus kriminaalpolitseinikud puudusid. Kesklinna politseiosakonna töötajate arv oli 137 töötajat ja Põhja politseiosakonnas oli 127 töötajat. Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 1545 töötajat, nendest 1300 politseiametnikku.

Siseministri 21.12.2000 määrus 73: Tallinna politseiprefektuuri kriminaalosakonnast (kesküksusest) viidi tagasi Kesklinna ja Põhja politseiosakondade koosseisu kriminaaltalitused. Kriminaalosakonnas kokku oli 201 ametnikku. Kesklinna politseiosakonna kriminaaltalituses oli 95 ametnikku kokku osakonnas 250 töötajat ja Põhja politseiosakonna kriminaaltalituses oli 54 ametnikku kokku osakonnas 180 töötajat. Kokku Tallinna Politseiprefektuuris oli 1546 töötajat, sh 1305 politseiametnikku.

Siseministri 27.02.2001 määrus 48: Tallinna Politseiprefektuuri kriminaalosakonna (kesküksuse) töötajate arv oli 201, Kesklinna politseiosakonnas oli 250 töötajat, sh kriminaaltalituses 95 ametnikku, Põhja politseiosakonnas oli 180 töötajat, sh kriminaaltalituses 54 ametnikku. Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 1546 töötajat, nendest 1305 politseiametnikku.

Siseministri 01.06.2002 määrus 48: Tallinna Politseiprefektuuri kriminaalosakonna töötajate arv oli 206, Kesklinna politseiosakonnas oli 226 töötajat, sh kriminaaltalituses 91 ametnikku. Põhja politseiosakonnas oli 166 töötajat, sh kriminaaltalituses 54 ametnikku. Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 1470 töötajat, nendest 1229 politseiametnikku (vähenemine, toimus koondamine Tallinna Politseiprefektuuri erinevatest üksustest).

Siseministri 31.07.2003 määrus 73: Tallinna Politseiprefektuuri kriminaalosakonna töötajate arv oli 196, Kesklinna politseiosakonnas oli 218, sh kriminaaltalituses 96 ametnikku. Põhja politseiosakonnas oli 172, sh kriminaaltalituses 59 ametnikku. Tallinna Politseiprefektuuris oli kokku 1416 töötajat, nendest 1152 politseiametnikku (koondamine Tallinna Politseiprefektuuri erinevatest üksustest, Kesklinna ja Põhja politseiosakonna kriminaaltalituste ametnike arv suurenes).

Vabariigi Valitsuse 30.10.2003 määrus 272: Harju ja Tallinna Politseiprefektuur korraldati ümber Põhja Politseiprefektuuriks, Üle Eesti jäi 4 prefektuuri (Põhja, Lõuna, Ida ja Lääne prefektuur). Põhja Politseiprefektuuri tööpiirkond oli Harju maakond.

Siseministri 24.11.2003 määrus 105: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 228 töötajat, Kesklinna politseiosakonnas oli 226 töötajat, kriminaaltalituses oli 85 ametnikku, Põhja politseiosakonnas 166 ja kriminaaltalituses 55 ametnikku, kokku oli Põhja Politseiprefektuuris 1781 töötajat, nendest 1444 politseiametnikku (Harju ja Tallinna Politseiprefektuur liitmine).

Siseministri 02.07.2004 määrus 42 ja Politseiameti kk 158: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 199 töötajat, Kesklinna politseiosakonnas oli 225 töötajat, sh kriminaaltalituses oli 85 ametnikku, Põhja politseiosakonnas oli kokku 164 ametnikku, kokku oli Põhja Politseiprefektuuris 1762 töötajat, nendest 1421 politseiametnikku.

Siseministri 10.01.2006 määrus 6: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 242 töötajat, Kesklinna politseiosakonnas oli 222 töötajat, sh kriminaaltalituses 84 ametnikku, Põhja politseiosakonnas oli kokku 161 töötajat, sh kriminaaltalituses 54 ametnikku, kokku oli Põhja Politseiprefektuuris 1759 töötajat, nendest 1418 politseiametnikku.

Politseiameti 12.10.2007 kk 216: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 226 töötajat, Kesklinna politseiosakonna kriminaaltalituses oli 83 töötajat, osakonnas kokku oli 193 töötajat,

Põhja politseiosakonna kriminaaltalituses oli 51 ja osakonnas kokku 137 töötajat, kokku oli Põhja Politseiprefektuuris 1589 töötajat, nendest 1254 politseiametnikku.

Politseiameti 28.12.2007 kk 280: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 485 töötajat, Põhja politseiosakonnas 85 ja Kesklinna politseiosakonnas kokku 106 töötajat. Kesklinna ja Põhja politseiosakonna koosseisust viidi kriminaaltalitused Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonna varavastaste (175 ametnikku) ja isikuvastaste kuritegude (127 ametnikku) talituse koosseisu. Kokku oli Põhja Politseiprefektuuris 1537 töötajat, nendest 1221 politseiametnikku.

Politseiameti 30.06.2008 kk 191: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 448 töötajat, varavastaste kuritegude talituses oli 158 ametnikku ja isikuvastaste kuritegude talituses oli 112 ametnikku. Kesklinna politseiosakonnas oli 111 ja Põhja politseiosakonnas oli 91 töötajat. Kriminaalpolitseinikud osakondades puudusid. Põhja Politseiprefektuuris oli kokku 1562, nendest 1246 politseiametnikku.

Politseiameti 16.01.2009 kk 17: Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonnas oli 443 töötajat, varavastaste kuritegude talituses oli 149 ametnikku ja isikuvastaste kuritegude talituses oli 108 ametnikku. Muudeti territoriaalsete politseiosakondade tööpiirkonda, Põhja politseiosakonna ametikohad viidi Kesklinna ja Lõuna politseiosakonna koosseisu. Kesklinna politseiosakonna töötajate arv oli 184 töötajat. Kriminaalpolitseinikud osakondades puudusid. Põhja Politseiprefektuuris oli kokku 1578, nendest 1262 politseiametnikku.

Siseministri 21.12.2009 määrus 84: loodi 1. jaanuarist 2010 ühtne Politsei - ja Piirivalveamet ning ametikohtade üldarv oli 2111, sh politseiametnikke 934. Terve PPA üldarv oli 6908 töötajat. Põhja prefektuuri kriminaalbüroos oli kokku 444 töötajat, varavastaste kuritegude talituses oli 147 ja isikuvastaste kuritegude talituses oli 79 töötajat. Moodustati piirkondlikud teenistused (isikuvastaste ja varavastaste kuritegude talituse koosseisus, Kesklinna teenistus ning kokku oli ametnikke 76), alluvus jäi kriminaalbüroo juhile. Kesklinna politseijaoskonnas oli 180 töötajat ning otsene alluvus oli korrakaitsebüroo juhile. Põhja prefektuuri ametikohtade üldarv oli 1706 ja politseiametnikke oli 1452.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori kk nr 1.9-2/1503p alates 01.10.2014: Kokku töötas Politsei- ja Piirivalveametis 5500 töötajat ning neist politseiametnikke 4145. Kriminaalbüroo töötajate arv oli 235 neist politseiametnikke 218. Kesklinna politseijaoskonna töötajate arv oli 160

ja neist politseiametnikke 144. Osad kriminaalpolitseinikud viidi jaoskondade koosseisu ning kriminaalbüroo ametnike arv vähenes. Põhja prefektuuri ametikohtade üldarv 1454 ja politseiametnikke oli 1229.

Lisa 3. Uuringu käigus läbiviidud intervjuud

Intervjuud on läbiviidud magistritöö autori poolt.

- 1) Politsei juhtivtöötaja 1. Kirjalik intervjuu. Tallinn. 24. märts 2017
- 2) Politsei juhtivtöötaja 2. Helisalvestis. Tallinn. 30. märts 2017
- 3) Politsei juhtivtöötaja 3. Helisalvestis. Tallinn. 30. märts 2017
- 4) Politsei juhtivtöötaja 4. Helisalvestis. Tallinn. 17. aprill 2017
- 5) Politsei endine juhtivtöötaja 1. Helisalvestis. Tallinn. 14. august 2017
- 6) Politsei endine juhtivtöötaja 2. Helisalvestis. Tallinn. 18. juuli 2017

Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuude küsimustik

- a) Missuguse eesmärgiga suurendati 1993. a politseinike arvu kriminaalpolitsei keskküses?

15.12.1993 koondati Tallinna Politseiprefektuuri erinevates kriminaalpolitsei üksustes, sh jaoskondades 267 ametikohta ning selle võrra suurendati politseinike arvu kriminaalpolitsei keskküses.

- b) Miks otsustati aastatel 1994-1996 vähendada keskküses töötavate kriminaalpolitseinike arvu?

Ajavahemikul 30.09.1994 kuni 21.10.1996 toimusid koosseisu muudatused Tallinna Politseiprefektuuris, mille tulemusel suurendati kriminaalpolitsei ametnike arvu jaoskondades ja oluliselt vähendati keskküses töötavate ametnike arvu. Keskküsesse jäi alles 154 kriminaalpolitseinikku.

- c) Mis oli põhjuseks, et 1998. a reorganiseerimise tulemusena viidi osa kriminaalpolitseinikke taas osakonna juhi alluvusse?

17.01.1998. moodustati Tallinna Politseiprefektuuri Kesklinna politseijaoskonna ja Transpordi politseijaoskonna baasil Kesklinna politseiosakond. Reorganiseerimise tulemusena viidi osa kriminaalpolitsei ametnike osakonna juhi alluvusse ja kriminaalpolitsei kesküksusesse jäi alles 129 ametnikku.

d) Miks oli vaja 1999. a suurendada ca 3,5 korda kesküksuse kriminaalpolitseinike arvu?

19.11.1999 viidi politseiosakondadest kriminaaltalitused kriminaalosakonna (kesküksuse) alluvusse ja muudatuse tulemusena suurenes kesküksuse ametnike arv kriminaalosakonnas 472 kriminaalpolitseinikuni.

e) Millest oli tingitud 2000. a kriminaalpolitseinike arvu vähendamine kesküksuses rohkem kui poole võrra?

21.12.2000 viidi Tallinna politseiprefektuuri kriminaalosakonnast (kesküksusest) tagasi Kesklinna ja Põhja politseiosakondade koosseisu kriminaaltalitused ning kriminaalpolitseinikud viidi osakonna juhi alluvusse. Kriminaalosakonna (kesküksuse) ametnike arv vähenes ning kokku jäi alles 201 ametnikku.

f) Mis oli eesmärgiks kui 2007. a suurendati kesküksuses kriminaalpolitseinike arvu 1999. a tasemele?

28.12.2007 suurendati uuesti Põhja Politseiprefektuuri kriminaalosakonna (kesküksuse) koosseisu ning osakondadest viidi kriminaalpolitsei ametnikud kesküksuse koosseisu. Kesküksuse ametnike arv tõusis 485-ni.

g) Miks 2014. a taas vähendati ca poole võrra kesküksuse koosseisu?

01.10.2014 viidi osad kriminaalpolitseinikud tagasi jaoskondade koosseisu otsese alluvusega jaoskonna juhile. Kriminaalbüroo (kesküksuse) ametnike arv vähenes 235-ni. Kesküksuse koosseisu jäi alles ca 40% ametnikest.

h) Kuidas mõjutas Teie hinnangul e-asjaajamine, Euroopa Liitu ja NATO-sse astumine politsei tööd?

- i) Kuidas mõjutas Teie hinnangul ülemaailmne majanduskriis politsei tööd? Kas antud kriisil võis olla seos küsimuses (f) toimunud muutustega?
- j) Kas Teie hinnangul on muudatused toimunud tsükliliselt? Põhjendage oma vastust?
- k) Miks Teie hinnangul avaliku sektori organisatsioone reformitakse ning miks need reformid pidevalt korduvad? Kolm-neli peamist põhjust Teie hinnangul.
- l) Kui palju on Teie praktikas tulnud ette olukordi, kus järgmise muudatusega üritatakse parandada eelmisemuudatuse puudujääke/vigu? Tooge palun näiteid.