

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Majandusarvestuse instituut

Juhtimisarvestuse õppetool

Marko Seier

**PROTSESSIPÕHISEKS JUHTIMISEKS
UNIFITSEERITUD ALUSE LOOMINE SISEMINISTEERIUMI
VALITSEMISALAS**

Magistritöö

Juhendaja: dotsent Tarmo Kadak

Tallinn 2015

Olen koostanud töö iseseisvalt.

Töö koostamisel kasutatud kõikidele teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele on viidatud.

Marko Seier

Üliõpilase kood: 096875TARMM

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

Juhendaja dotsent Tarmo Kadak:

Töö vastab magistritööle/bakalaureusetööle esitatud nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(ametikoht, nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

ABSTRAKT	5
SISSEJUHATUS.....	6
1. OLUKORRA KIRJELDUS	9
1.1 Siseministeeriumi valitsemisala	9
1.1.1 Siseministeeriumi valitsemisala alused ja struktuur	9
1.1.2 Siseministeeriumi valitsemisala olulised arvnäitajad	11
1.2 Riigi strateegiline juhtimine	16
1.3 Kitsaskohad Siseministeeriumi valitsemisalas.....	21
2. TEOREETILISED ALUSED.....	26
2.1 Protsessijuhtimise meetodid.....	26
2.1.1 Kvaliteedi parendamisele suunatud meetodid	27
2.1.2 IT-lahendustele suunatud meetodid.....	30
2.1.3 Üldjuhtimist ja strateegiad käsitlevad meetodid.....	32
3. MUDELI LOOMINE JA TERMINOLOOGIA TESTIMINE.....	37
3.1 Uuringu metoodika ülevaade	37
3.1.1 Sisuanalüüs	37
3.1.2 Küsitlus PPA ja PÄAs	37
3.2 Protsessipõhise juhtimise peamised elemendid	38
3.2.1 Termin „teenus“	40
3.2.2 Termin „teenuseomanik“	44
3.2.3 Termin „teenusejuht“	44
3.2.4 Termin „protsess“	45

3.2.5 Termin „protsessiomanik“	47
3.2.6 Termin „tegevus“	48
3.2.7 Termin „huvigrupp“	48
3.2.8 Termin „sihtrühm“	50
3.2.9 Termin „telliija“	51
3.3 Protsessipõhise juhtimismudeli loomine Siseministeeriumi valitsemisalale	51
3.4 Siseministeeriumi valitsemisala unifitseeritud terminoloogia testimine.....	57
3.5 Soovitused terminite kasutatavuse ja arusaadavuse parandamiseks SIM-i valitsemisalas.....	63
KOKKUVÕTE.....	64
VIIDATUD ALLIKAD.....	66
SUMMARY	71
LISAD	73
LISA 1. Küsimustik asutustele	73

ABSTRAKT

Töö pealkiri on: Protsessipõhiseks juhtimiseks unifitseeritud aluse loomine Siseministeeriumi valitsemisalas

Organisatsioonide kasvades, arenedes ja keerukuse suurenedes tekib paratamatult hetk, mil efektiivsuse suurendamiseks on vajalik hakata töökorraldust muutma ja parendama. Surve suurendada efektiivsust ja läbipaistvust on omane ka Eesti avalikule sektorile. Siseministeeriumi valitsemisala kui Eesti suurim ja ressursimahukaim seisab kitsaste eelarvetingimuste tõttu sarnase probleemistiku ees. Siseministeeriumi valitsemisala koosneb ühtlasi ka mitmepalgelistest asutustest, millest suurimad on Politsei- ja Piirivalveamet ning Päästeamet. Mõlemad asutused on juurutamas protsessipõhist lähenemist, kuid valitsemisala ülese vaate jaoks on vajalik ühtne lähenemisviis.

Magistritöö uuribki, mida peab tegema selleks, et protsessipõhise juhtimise rakendajad saaksid protsessipõhisest juhtimisest ühtmoodi aru.

Ühtse lähenemisviisi loomiseks analüüsiti esmalt levinuimaid protsessipõhise juhtimise meetodeid ja mudeleid. Nendest andmetest lähtuvalt pakuti välja ühtne terminoloogia ja loodi sobivate terminitega teoreetiline protsessipõhise juhtimise mudel. Seejärel testiti terminoloogiat Politsei- ja Piirivalveametis ning Päästeametis, mõõtes terminite kasutatavust ja arusaadavust. Testimisel selgus, et üldiselt oli terminitest arusaadavus ja hinnang kasutavusele rahuldav.

Töö tulemusena anti soovitusel terminoloogia täiendamiseks ja rõhutati juhtide ja võtmepositsioonidel olevate töötajate koolitamise tähtsust.

Märksõnad: protsessipõhine juhtimine, teenused, protsessid, terminoloogia, terminid, avalik sektor, Siseministeerium.

SISSEJUHATUS

Maailmas on masstootmise levikust alates otsitud viise, kuidas olla võimalikult kuluefektiivne, et suurendada kasumlikkust ja konkurentsivõimet. Viimased paar aastakümnet on korrapärane ja teaduslik lähenemine protsessidele olnud süsteemse tähelepanu all ja algselt tootmises levinud protsessipõhine lähenemine efektiivsuse suurendamisele on jõudnud ka muudesse sektoritesse. Peamised põhjused selleks on olnud organisatsioonide suundumine globaliseerumisele, standardiseeritusele, innovatsioonile, paindlikkusele ja efektiivsusele. Mida keerukam on organisatsioon, seda keerukam võib olla töökorraldus. Seetõttu on ilmne, et organisatsiooni keerukuse kasvades suureneb vajadus saada selgemat ülevaadet töökorraldusest ehk protsessidest.

Surve suurendada efektiivsust ja läbipaistvust on tuntav ka Eesti avalikus sektoris, mistõttu on protsessipõhine käsitlus tõusnud aktiivselt fookusesse. Protsessipõhise lähenemisviisi juurutamisega alustati Siseministeeriumi valitsemisalas 2008. aastast, kuid seda on senini teinud iga asutus omal käel. Kõige aktiivsemalt on sellega tegelenud Politsei- ja Piirivalveamet ning Päästeamet. Alates 2013. aastast alustas Siseministeerium keskse lähenemisviisi loomist, koondamaks eelkõige kuluarvestuseks vajalikku informatsiooni, kuid kiirelt jõuti selleni, et puudus valitsemisala ülene ühtne arusaamine terminoloogiast ja protsessipõhisest lähenemisviisist.

Varem ei ole Eesti avalikus sektoris laiapõhiselt tegeletud ühe ministeeriumi valitsemisalas ühtse protsessipõhise lähenemisviisi juurutamisega. Riigis on mitmed asutused nagu Sotsiaalkindlustusamet, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooniamet tegemas jõupingutusi protsessipõhise lähenemisviisi juurutamiseks, kuid need pingutused on asutusekesksed. Siseministeeriumi valitsemisala asutused on suure sisulise varieeruvusega, töötajate arvu ja eelarve järgi on see üks Eesti suurim valitsemisala ca 8800 inimesega ning täidab ülesandeid nii sisejulgeoleku kui ka rahvastiku ja regionaalvaldkonnas. Erinevad valitsemisala organisatsioonid tuleb koondada ühtse loogika alla, kuna muul juhul ei ole võimalik tekitada valitsemisalas võrreldavat ja kasutatavat tervikpilti. Sellest tulenevalt tulebki kokku leppida ühtne terminoloogia ja protsesside mudel.

Magistritöö keskendubki järgmisele küsimusele: **mida peab tegema selleks, et protsessipõhise juhtimise rakendajad saaksid protsessipõhisest juhtimisest ühtmoodi aru?**

Uurimisküsimusele vastamiseks püstitab autor järgmised uurimisülesanded:

1. Luua Siseministeriumi valitsemisalale teoreetiline mudel, mis põhineb levinud protsessipõhise juhtimise meetoditel. Selleks töötatakse läbi kirjandus sisuanalüüsi meetodiga ja analüüsitakse sobivaid termineid ja mudeleid.
2. Saamaks teada, milline on loodud mudelisse kaasatud terminite kasutatavus ja arusaadavus, viiakse läbi küsitlus Siseministeriumi valitsemisala kahes peamises asutuses: Politsei- ja Piirivalveametis ning Päästeametis. Küsitluse tulemustest lähtuvalt teeb autor ettepanekud terminoloogia täpsustamiseks.

Sellest tulenevalt koosneb uurimistöö struktuur kolmest peatükist:

Esimese peatüki eesmärk on anda ülevaade Siseministeriumi valitsemisalast, peamistest riigiülestest juhtimise korrastamise tegevustest ja Siseministeriumi valitsemisala peamiste asutuste juhtimislikest kitsaskohad. Selles peatükis kirjeldatakse Siseministeriumi valitsemisala asutusi ning tuuakse välja valitsemisala varieeruvus ja keerukus. Samuti näidatakse Siseministeriumi valitsemisala peamisi finantsnäitajaid, eesmärgiga mõista mastaape ja valitsemisala praegust rahalist seisut teenuste osutamisel. Peatükis kirjeldatakse ka riigiüleste tegevusi strateegilise planeerimise korrastamisel. Korrastatud strateegiad loovad raamistiku asutuste planeerimisele ja seeläbi protsessipõhisele juhtimisele. Samuti tuuakse esimeses peatükis välja Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti juhtimislikud kitsaskohad, mis on aluseks protsessipõhise juhtimise juurutamisele.

Teise peatüki eesmärk on leida sisuanalüüsi teel peamistest protsessipõhise lähenemisviisi meetoditest sobivaid termineid ja lähenemisviise. Selleks kirjeldatakse peatükis enamlevinud protsessipõhise lähenemisviisi meetodeid ja tuuakse välja hinnangud meetodite sobivuse kohta Siseministeriumi valitsemisalale. Samuti tuvastatakse iga meetodi juures olulisemad terminid ja hinnatakse mudeli funktsionaalsust.

Kolmanda peatüki eesmärk on luua sobiv mudel ja testida mudeli terminoloogiat. Selleks analüüsitakse meetodites kirjeldatud termineid ja pakutakse neist lähtuvalt välja Siseministeriumi valitsemisalale sobivaimad. Samuti pakutakse välja meetoditest lähtuv juhtimismudel, milles kasutatakse eelpool defineeritud termineid. Seejärel testitakse terminite kasutatavust Politsei- ja Piirivalveametis ning Päästeametis. Peatüki lõpuks antakse

soovitused, mida peaks tegema selleks, et parendada terminitest arusaamist ja seeläbi juhtimismudeli mõistetavust.

Varem on protsessipõhise juhtimise meetodeid uurinud ja põhjalikult võrrelnud Mari-Liis Tamm oma 2009. aasta magistritöös „Organisatsiooni protsessikesksete käsitluste võrdlev analüüs“ ja Henrik Veenpere oma 2014. aasta magistritöös „Protsessimudeli arendus ja küpsuse hindamine organisatsioonis Päästeameti näitel“.

Soovin tänada Henrik Veenperet ja Vilve Raiku olulise kaasaaitamise eest. Samuti tänan ka teisi töögruppide liikmeid, kellega on olnud viljakad ja edasiviivad arutelud.

1. OLUKORRA KIRJELDUS

Peatükis antakse ülevaade Siseministeriumi valitsemisalast ja riigiüledest tegevustest üldise aluse loomisel kõikehõlmavale protsessipõhisele lähenemisele. Samuti antakse ülevaade Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti vajadustest, liikumaks protsessipõhisele töökorraldusele.

1.1 Siseministeriumi valitsemisala

1.1.1 Siseministeriumi valitsemisala alused ja struktuur

Siseministeriumi toimimise alus tuleneb vabariigi valitsuse seadusest (VVS). VVS § 38 eristab täidesaatva riigivõimu asutused valitsusasutusteks ja valitsusasutuste hallatavateks riigiasutusteks. Valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Seadus määratleb, et ministerium on kõrgemalseisev üksus tema valitsemisalas olevate ametite, inspeksioonide ja muude riigiasutuse suhtes. SIM-is oli kuni 2014. aasta märtsini kaks ministrit, kumbki juhtis oma valdkonda ehk vastavalt regionaal- ja sisejulgeoleku valdkonda. Peale valitsuskoalitsiooni muutust 2014. aasta märtsis lisati regionaalministri ülesanded siseministri omadele ja üks ministri ametikoht kaotati struktuurist. (Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus)

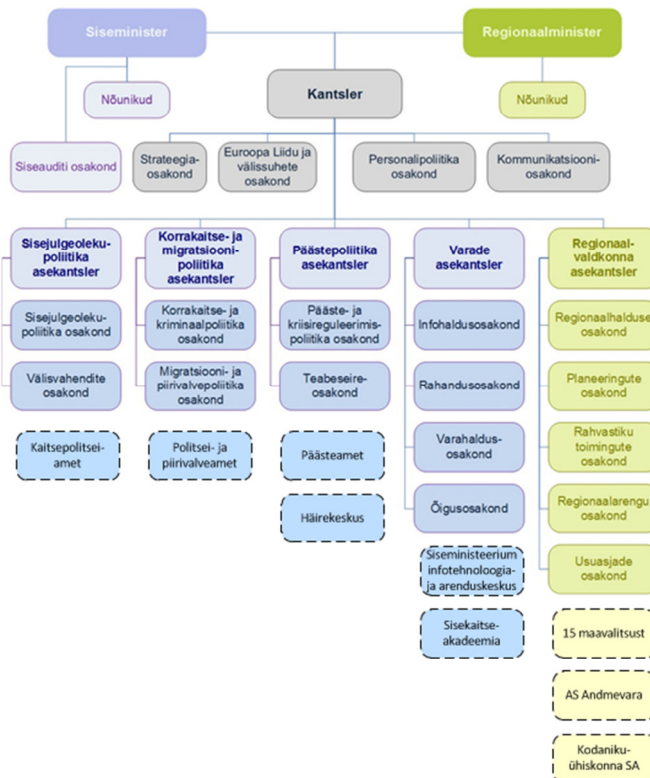
Siseministeriumi ülesanded on määratletud vabariigi valitsuse seaduse § 66 lg 1 järgnevalt: „Siseministeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimine, riigi tegevusvaru ning tuletõrje- ja päästeala tööde, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonnaseisualased küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.“

Siseministeriumi valitsemisalas on järgmised asutused oma põhimäärusest või põhikirjast tulenevate ülesannetega (kokku on valitsemisalas 24 asutust):

1. Kaitsepolitseiamet (KAPO) – ameti tegevusvaldkond on riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele suunatud tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine, riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine, sealhulgas riigisaladuse kaitse riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses ettenähtud juhtudel ja korras, terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ning riigi julgeolekut ohustava korrupsiooni ärahoidmine ja tõkestamine, nende kuritegude tõkestamine, mille kohtueelne uurimine on ameti pädevuses, ning seaduses ettenähtud juhtudel kuritegude kohtueelne uurimine. (Kaitsepolitseiameti põhimäärus § 7)
2. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) – ameti tegevusvaldkond on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse ning kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna korraldamine. (Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus § 7)
3. Päästeamet (PÄA) – ameti tegevusvaldkond on ennetustöö, tuleohutusjärelvalve, pääste- ja demineerimistöö ning kriisireguleerimise korraldamine. (Päästeameti põhimäärus § 7)
4. Häirekeskus (HK) – valitsusasutuse Häirekeskus tegevusvaldkond on hädaabinumbrile saabunud hädaabikõne või muul viisil saabunud hädaabiteate või teabe menetlemine. (Häirekeskuse põhimäärus § 9)
5. Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) – keskuse tegevusvaldkond on ministeriumi valitsemisala ülesannete täitmiseks vajalike info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (edaspidi IKT) teenuste arendamine ja haldamine. (Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus §7)
6. Sisekaitseakadeemia (SKA) – ülesanne on siseturvalisuse rakenduskõrgharidusõppe ja kutseõppe korraldamine. (Sisekaitseakadeemia põhimäärus § 7)
7. Maavalitsused (MV) – maavalitsuse ülesanne on olla maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus. (VVS § 88)
8. AS Andmevara – aktsiaseltsi põhikirjaline eesmärk on olla riigile partneriks avalike ülesannete täitmisel infotehnoloogia valdkonnas, pakkudes eelkõige registre, andmebaaside ja infosüsteemide pidamise, arendamise, majutamise, rakendustarkvara hoolduse ja infoteenuste ning klienditoe osutamise teenust. (AS Andmevara põhikiri)
9. SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital (KÜSK) – sihtasutuse põhikirjaline eesmärk on aidata kaasa Eesti avalikes huvides tegutsevate mittetulundusühingute ja sihtasutuste

suutlikkuse suurendamisele kodanikuühiskonna arendamisel ning kodanikuaktiivsust soodustava keskkonna kujundamisele. (SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali põhikiri, p 2.1)

SIM-i juhib siseminister (vt joonis 1), kellele alluvad kantsler ja viis asestantslerit ning neli ametit. Asestantslerid juhivad kuute siseturvalisusvaldkonna, kümnet tugivaldkonna ja kuute regionaalvaldkonna osakonda.



Joonis 1: Siseministeeriumi struktuur 2014. aastal Allikas: www.siseministeerium.ee

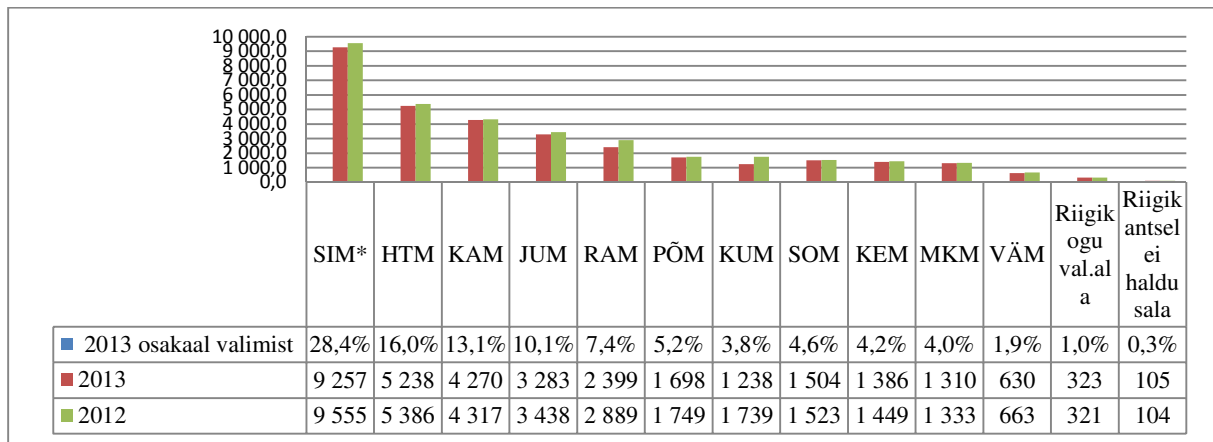
Lisaks on siseminister üldkoosoleku ülesannetes AS-ile Andmevara. Samuti on iga asestantsleri vastutusvaldkonnas üks kuni kaks asutust või organisatsiooni.

1.1.2 Siseministeeriumi valitsemisala olulised arvnäitajad

Andmetest nähtub, et SIM koos oma valitsemisalaga on Eesti riigisektoritest keerukaim ja mahukaim nii struktuurilt kui ka ressursidelt. Seetõttu on keeruline ka võrreldava üldpildi loomine ja ühtse lähenemisviisi juurutamine.

Siseministeeriumi valitsemisalas töötab riigis kõige rohkem täistööajaga töötajaid, moodustades 28,4% kõikide ministeeriumite valitsemisalade töötajate koguarvust (vt joonis

2). Järgnevad Haridus- ja Teadusministeerium (16%), Kaitseministeerium (13%) ja Justiitsministeerium (10%).

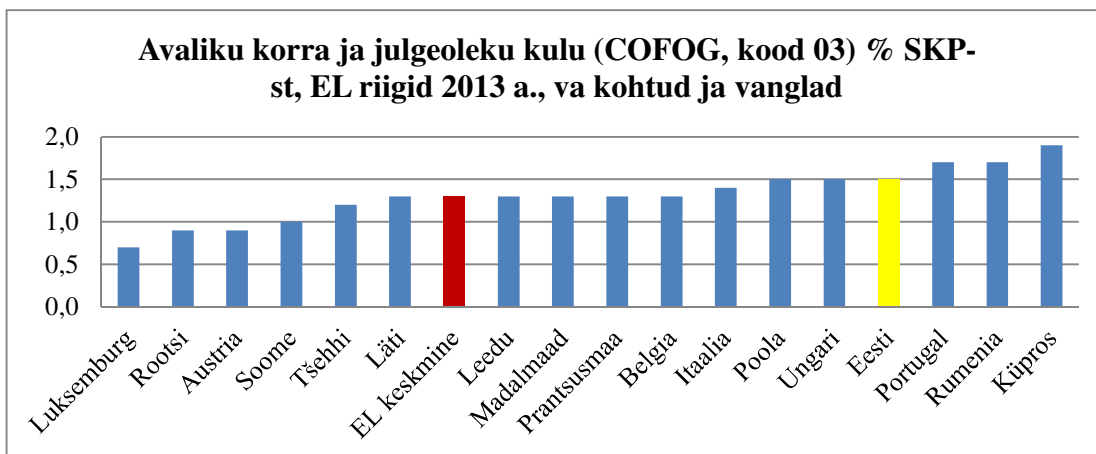


Joonis 2. Riigi ameti- ja hallatavates asutustes töötavate teenistujate keskmine arv. Allikas: (Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem)

31.12.2014 seisuga töötas SIM-i valitsemisalas realselt 8796 teenistujat, neist 56% ehk 4951 PPA-s ning 25% ehk 2232 PÄA-s. Maavalitsustes ning lastekodudes töötas kokku 7% ehk 572 teenistujat. HK, SMIT-i, SKA ning SIM-i teenistujate osakaal valitsemisala teenistujatest oli suhteliselt sarnane ehk 3%, teenistujate arv neis asutustes on vahemikus 243–276. Võrreldes 2013. aastaga on realselt tööl olevate teenistujate arv vähenenud 413 teenistuja võrra ehk 4,5%.

Oluline on võrrelda ka seda, millisel tasemel on SIM-i valitsemisala kulud võrreldes teiste riikidega, kuna see aitab paremini mõista, millisel tasemel peaksid olema teenused ja kulutused. Kui teenuste kohta on võrreldavat infot keeruline koguda, siis kulude kohta saab kasutada Eurostati andmeid. SIM-i valitsemisala eelarve panustab protsendina mõõdetult riigi SKP-st avalikku korda ja julgeolekusse rohkem kui enamik Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) riike. Võttes aluseks COFOG¹ koodi 03 ilma kohtute ja vanglateta (kohtud ja vanglad ei kuulu SIM-i valitsemisalasse), kulutab Eesti riik avalikule korrale ja julgeolekule 1,5% riigi SKP-st. Euroopa Liidu keskmine näitaja on 1,3% SKP-st (vt joonis 3).

1 COFOG (Classification of the Function of Government) on rahvusvaheline valitsemisfunktsioonide klassifikaator, mille on välja arendanud OECD ning mis on kinnitatud standardina rahvamajanduse arvepidamises. COFOG võimaldab saada ajalist ülevaadet valitsuse eri funktsioonide kulude suundumustest ning võrrelda valitsuste kulutusi riikide vahel.



Joonis 3. Avaliku korra ja julgeoleku kulu (COFOG, kood 03), v.a kohtud ja vanglad, 2013. a (% SKP-st). Allikas: Eurostat

Vaadates SIM-i valitsemisala kulusid 2015. aastal, siis sellest moodustasid siseturvalisuse kulud 68% ja rahvastiku ning regionaalvaldkonna kulud 32%. Täpsem kulude jaotus raha allikate kohta on toodud tabelis 1 ja kulude jaotus kasutusotstarbe järgi tabelis 2.

Tabel 1. Kulud ja investeeringud allikate lõikes (va valitsuse reserv, tuhandetes eurodes)

Allikas	2014	2013	Osakaal 2014
Siseturvalisuse valdkond			
Välisloetustest	19 363	11 732	6,2%
Kaasfinantseerimine	4 471	3 194	1,4%
Riigituludest	287 953	265 837	91,7%
Laekumised riigiasutustelt	277	77	0,1%
Muud toetused	0	129	0,0%
Majandustegevusest	1 992	1 757	0,6%
Kokku siseturvalisuse valdkond	314 057	282 727	100,0%
Regionaalvaldkond			
Välisloetustest	66 157	72 418	46,1%
Kaasfinantseerimine	1 607	3 678	1,1%
Riigituludest	24 839	25 126	17,3%
Laekumised riigiasutustelt	50 649	48 527	35,3%
Majandustegevusest	237	249	0,2%
Kokku regionaalvaldkond	143 489	149 998	100,0%
Kokku	457 546	432 725	

Allikas: Siseministeeriumi majandusaasta aruanne 2014

Tabeli 2 juures on oluline märkida, et siseturvalisuse valdkonna muudes kuludes sisalduvad riigisaladusega asutuste ja üksuste kulud. Samuti makstakse SIM-i eelarve kaudu eraldisi erakondadele vastavalt nende saadud häälte hulgale, ja eriteenistuse pensione.

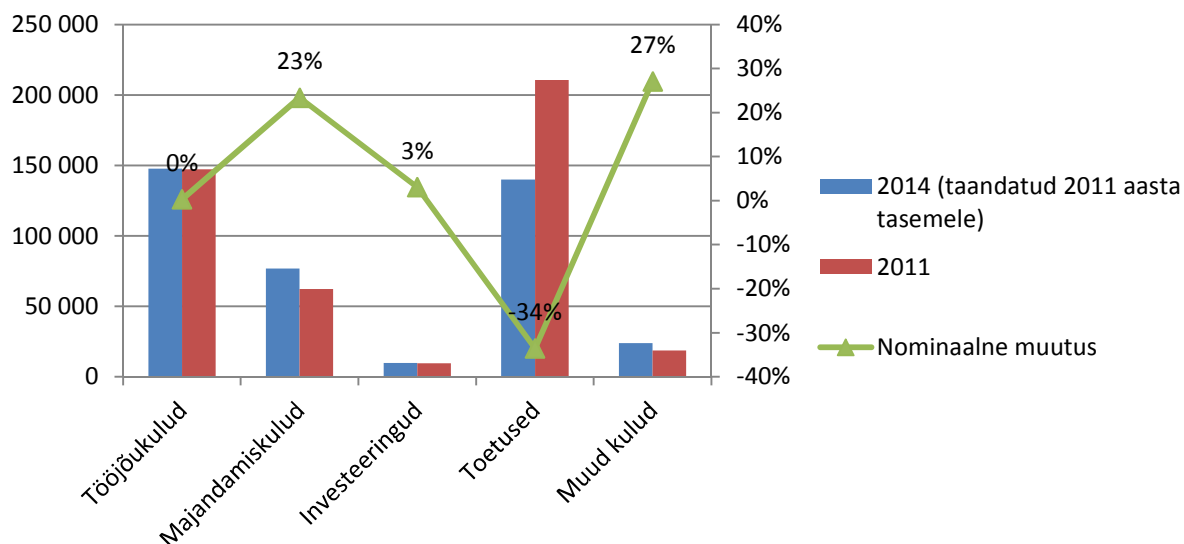
Tabel 2. Kulud ja investeeringud majandusliku sisu järgi (va valitsuse reserv, tuhandetes eurodes)

Kululiik	2014	2013	Osakaal 2014	Osakaal 2013
Siseturvalisuse valdkond				
Tööjõukulud	160 502	151 896	51,1%	53,7%
Majandamiskulud	83 557	72 733	26,6%	25,7%
Investeeringud	11 256	7 580	3,6%	2,7%
Toetused	34 081	26 799	10,9%	9,5%
Muud kulud	24 661	23 719	7,9%	8,4%
Kokku siseturvalisuse valdkond	314 057	282 727	100,0%	100,0%
Regionaalvaldkond				
Tööjõukulud	9 306	8 834	6,5%	5,9%
Majandamiskulud	4 841	4 648	3,4%	3,1%
Investeeringud	0	19	0,0%	0,0%
Toetused	126 688	133 767	88,3%	89,2%
Muud kulud	2 654	2 731	1,8%	1,8%
Kokku regionaalvaldkond	143 489	149 998	100,0%	100,0%
Kokku	457 546	432 725		

Allikas: Siseministeeriumi majandusaasta aruanne 2014

Tabelitest 1 ja 2 nähtub, et siseturvalisuse valdkond on oluliselt suurem kui regionaalvaldkond. Siseturvalisuse olulisimad kulud kasutusotstarve järgi on tööjõukulud (51,1%) ja majandamiskulud (26,6%).

Kui proovida hinnata tegevuste jätkusuutlikkust, arvestades raha ostujõudu ehk reaalselt eelarvega kaetust, on üheks võimalikuks andmeallikaks tarbijahindade harmoniseeritud indeks (THHI). Statistikaameti andmetel muutus aastatel 2011–2014 Eesti THHI 13% (Eesti Statistikaamet). Tarbijahinna indeksi muutuseks prognoositakse ca 1,9% 2015. ja 2,5% 2016 aastaks ning seejärel stabiliseerumist ca 3% juures aastaks 2018. Seda juhul, kui võtta aluseks riigieelarve strateegia koostamiseks vajalik RM-i prognoos (Rahandusministeeriumi ... 2014, 2). SIM-i valitsemisala eelarve nominaalne muutus aastatel 2011–2014 on toodud joonisel 4.



Joonis 4. SIM valitsemisala eelarve kulud ja investeeringud majandusliku sisu järgi. Allikas: Statistikaamet, autori koostatud

Jooniselt 4 nähtub, et üldiselt on SIM-i valitsemisala nominaalne eelarve suurenenud, kui jätta välja tööjõukulud ja toetused. Toetuste juures peab arvestama, et andmetes sisalduvad regionaalvaldkonna toetused. Regionaalvaldkonnas toimus Euroopa Liidu rahastusperioodide üleminek, kus rahastusperiood 2007–2014 hakkas lõppema. 2011. aastal toimus toetuste väljastamine perioodi keskel, mistõttu olid ka toetuste summad suuremad kui 2014. aastal. Kuigi teenuste osutamiseks vajalikud tööjõukulud on jäänud samale tasemele, siis majandamiskulud on tõusnud 23%. Samas on võetud pidevalt pikaajalisi kohustusi õhu-, vee ja maismaasõidukite ülalpidamiseks ja rentimiseks, hoonete rentimiseks ja ülalpidamiseks (sh Riigi Kinnisvara AS-ilt), uute info- ja sidesüsteemide hooldamiseks jms. Sageli on majandamiskulude kasv seotud välisvahendite toel tehtud investeeringute ülalpidamise tulemusena, kus riik on võtnud nii siseriiklikke kui ka rahvusvahelisi kohustusi, nt Schengeni infosüsteemid jms.

Riigieelarve lisataotlustesse on valitsemisala asutused kirjeldanud oma soovid, mis on tarvilikud teenuste jätkusuutlikuks osutamiseks. Praegu on asutused hinnanud, et varade elukaarel põhineva uuendamise vajaduse katmiseks jääb aastas puudu 40–50 mln eurot. Riigieelarve strateegias ei ole selle vahe katmiseks vahendeid ette nähtud, millest tuleneb sellest ka stiimul oluliselt panustada oma töökorralduse paremaks muutmisesse ja seega ressursside tõhusamasse kasutamisesse.

Autori arvates on esmatähtis keskenduda eelkõige siseturvalisuse valdkonna töökorralduse parenduste otsimisele, kuna andmetest nähtub, et igasugune töökorralduse tõhustamise viis on SIM-i valitsemisala suuruse tõttu mastaabiefektina suure mõjuga.

1.2 Riigi strateegiline juhtimine

Protsessipõhise juhtimise juurutamine on tavapraktikas iga organisatsiooni enda sisemise töökorralduse küsimus. Riigi ja SIM-i valitsemisala juures tuleb arvestada, et ministeerium toimib kui ühe ministeeriumi ja tema valitsemisala katusorganisatsioon, kus on palju horisontaalseid teemasid. Horisontaalne teema tähendab, et hallatav küsimus või lahendatav probleem ei piirdu ühe ministeeriumiga, vaid puudutab mitut ministeeriumi. SIM-i puhul saab tuua näite liiklussurmades, kus liiklussurmade vähendamine on seotud nii SIM-i, Maanteeameti kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisaladega.

Riigi planeerimine toimub arengukavades sätestatud tegevuste kaudu. Arengukavade ja seeläbi ka strateegilise juhtimise süsteem on määratletud vabariigi valitsuse määrusega nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“.

Määruse järgi on riigis kahte tüüpi arengukavasid (Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord, § 2 lg 1):

1. valdkonnapõhine;
2. organisatsioonipõhine.

Määruse neljas paragrahv määratleb ära horisontaalsed arengukavad ehk valdkondlike arengukavade ülesed arengukavad. Seaduse § 4 lg 1 sõnastab järgmist: „arengukavade koostamisel lähtutakse Riigikogus või Vabariigi Valitsuses heakskiidetud julgeolekupoliitikast, riigi konkurentsivõime tõstmise ja säästva ning jätkusuutliku arengu strateegilistest arengukavadest ning arvestatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.“ Sellega kohustatakse valdkondlike arengukavade koostamisel arvestama horisontaalsete arengukavadega. Praegu kehtib kolm horisontaalset arengukava:

1. „Säästev Eesti 21“ – Riigikogu otsusega 14.09.2005
2. „Eesti julgeolekupoliitika alused“ – Riigikogu otsusega 12.05.2012
3. Uuendatud konkurentsivõime kava „Eesti 2020“ – Vabariigi valitsuse korraldusega 08.05.2014

Ülejäänud valdkondlikud arengukavad tuleks koostada neile arengukavadele tuginedes. SIM-ile on kõige olulisem neist horisontaalne arengukava „Eesti julgeolekupoliitika alused“, mis määratleb julgeolekualase visiooni. Horisontaalsete arengukavade puudus on autori arvates osaline süsteemi ebaselgus, kus kaks horisontaalset arengukava on vastu võtnud Riigikogu, aga ühe vabariigi valitsus. Riigikogu on hetkel kinnitanud ca kuus kehtivat valdkondlikku arengukava, nt 15.11.2013 Riigikogu otsusega

kinnitatud Eesti riiklik turismiarengukava 2014–2020. Autori hinnangul näitab see fakt süsteemi osalist killustatust, kuid olukord on paranenud, sest 2009. aastal oli sarnasel tasemel kinnitatud valdkondlikke arengukavasid 20 (Riigi ... 2009, 17). Strateegilise planeerimise mõistmiseks on Rahandusministeerium (RM) andnud välja mitmeid alusdokumente. Alusdokumentidega on loodud alused metoodiliselt ühtseks arusaamaks strateegilises juhtimises.

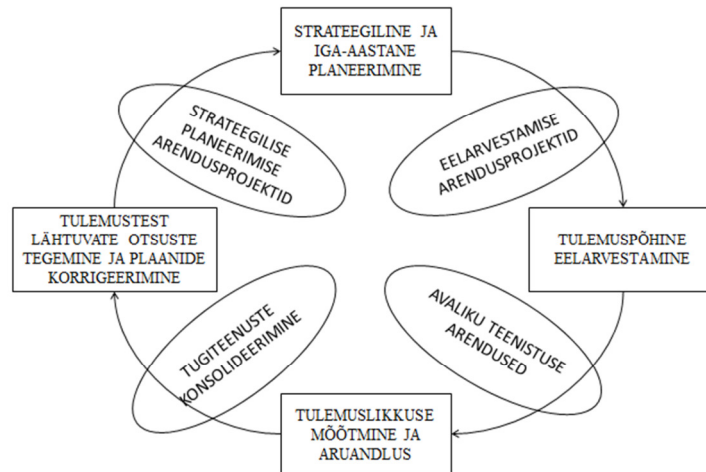
Vanim ja peamisi suuniseid loov dokument on „Strateegilise planeerimise käsiraamat“ (2006), mis seostab ja selgitab vabariigi valitsuse määruse nr 302 põhimõtteid. Samuti toob käsiraamat välja strateegiadokumentide omavahelise hierarhia.

Välja toodud hierarhia on alus SIM-i valitsemisala strateegilise planeerimise lähenemisviisi väljatöötamiseks. Hierarhia näeb ette seosed, mis on väljendatud sisenditena alates ühiskonna vajadustest kuni riigieelarveni (vt joonis 5).

Ühiskonna vajadused ja ootused	}	sisend	
Keskstrateegiad (valdkonna arengukavad)		}	sisend
Valdkonna arengukavad	}		sisend
Valitsemisala arengukava			sisend
Riigi eelarvestrateegia	}	sisend	
Riigieelarve			

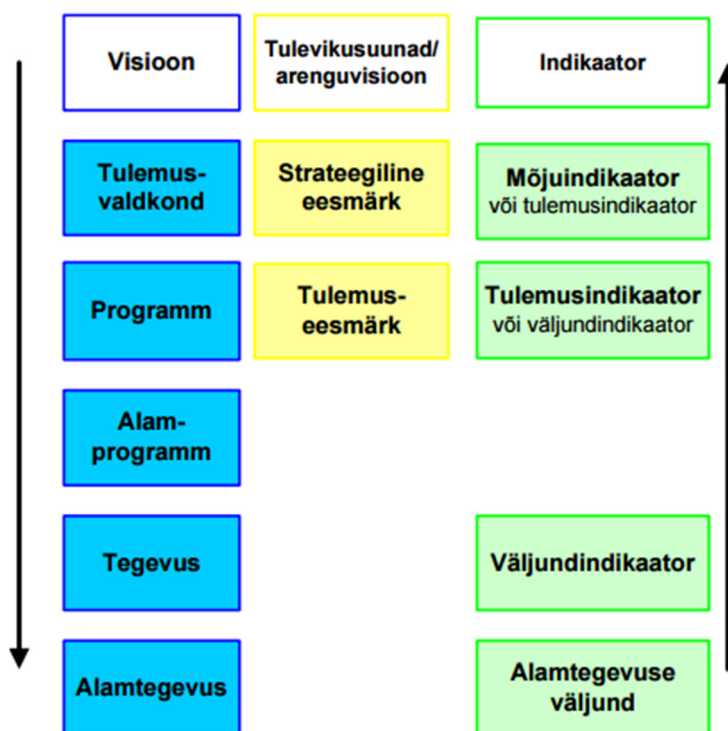
Joonis 5. Strateegiadokumentide omavaheline hierarhia (Strateegilise ... 2006, 26)

RM on „Strateegilise planeerimise käsiraamatus“ välja toodud lähenemisviisi pidevalt arendanud, eesmärgiga teha teekond planeerimistasandilt tegevusteni selgemaks. RM-i kava on välja arendada tulemuslikkuse juhtimise süsteem (edaspidi TUJU). TUJU hakati süsteemselt rakendama 2009. aastal, mil pakuti välja tulemuslikkuse juhtimise süsteemi juurutamise peamised osised ja arendused (vt joonis 6). Igast osast lähtuvalt on RM arendanud tegevusi, kuid uurimistöö keskendub eelkõige protsessipõhise juhtimise jaoks olulistele strateegilise planeerimise arendusprojektidele.



Joonis 6. Tulemuslikkuse juhtimise süsteem ja arendused. Allikas: (Uendatud konvergensiprogramm 2010, 75)

TUJUst lähtuvalt töötati välja strateegiliste eesmärkide juhtimiseks vajalikud juhtimistasandid. Tasandid on aluseks riigi strateegiliste eesmärkide hierarhilisse seosesse seadmisel. RM-i loogikast lähtub, et koos juhtimis- ja koordinatsioonisüsteemiga ning vastutavate ametnike määratlemisega igale tasandile on võimalik juhtimisotsuste tegemisel lähtuda süsteemselt seatud eesmärkidest. Igale tasandile peavad olema määratletud eesmärgid ja mõõdikud selliselt, et tekiks omavaheline loogiline seos hierarhias. Selle tulemusel toetavad hierarhia madalamal tasemel olevad eesmärgid ja mõõdikud kõrgemal paiknevate eesmärkide saavutamist. RM-i pakutud juhtimistasandid on esitatud joonisel 7.



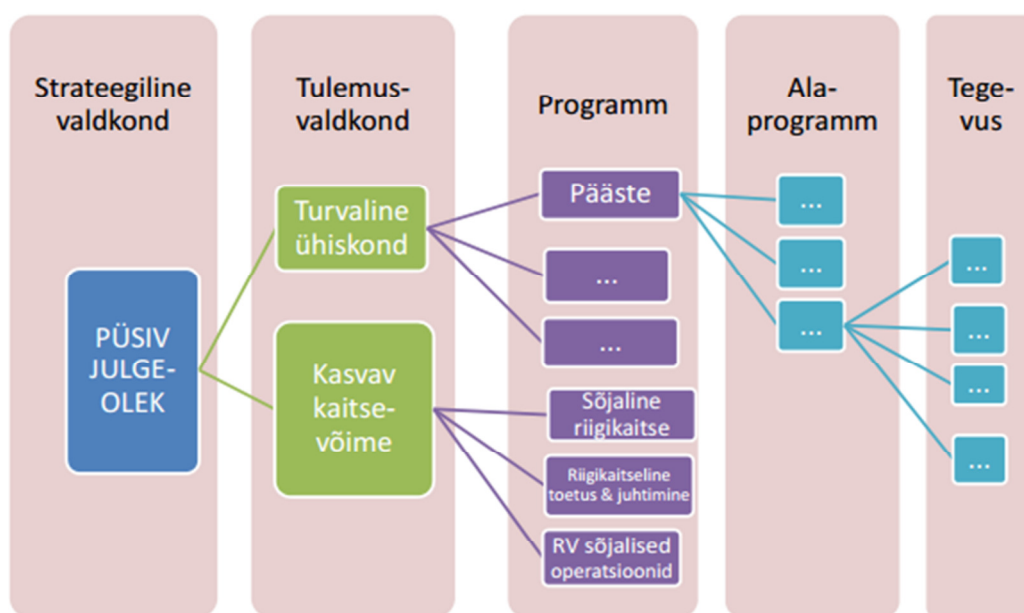
Joonis 7. Tulemuslikkuse juhtimise tasandid. Allikas: (Ülevaade ... 2010, 6)

Igal tasandil kirjeldatakse erinev lõik hierarhiast (Ülevaade ... 2010, 6):

1. tasand: visioon – Eesti arengu eesmärgid ja soovitud mõjud pikaajalises vaates (enam kui 10 aastat);
2. tasand: tulemusvaldkond – visiooni täitmiseks suunatud püsiv ja omavahel seotud riiklike poliitikate kogum, millel on selged ja mõõdetavad pikaajalised mõjueesmärgid (vastavad võimalusel SMART-kriteeriumile) ning mõjumõõdikud;
3. tasand: programm – omavahel seotud tegevuste kogum, millel on ühine eesmärk ja mis koos vastavate väljundite ja ressurssidega on loodud ning rakendatakse tulemusvaldkonna eesmärgi saavutamiseks;
4. tasand: alamprogramm – programmi koostisosa, mis hõlmab ühe valitsemisala tegevusi koos väljundite ja ressurssidega, mis on loodud programmi eesmärkide saavutamiseks;
5. tasand: tegevus – tegevus, teenus, projekt või investeering, mida on vaja ellu viia programmi eesmärkide saavutamiseks. Protsess, mille abil sisendid muudetakse väljunditeks. Tegevuste väljundindikaatoriteks on tegevuste vahetud tulemused, mida võib kirjeldada teenuste/ tegevuste standardite kaudu;

6. tasand: alamtegevus – tegevuse läbiviimise või teenuse osutamise alametapp, tegevuse või teenuse väikseim koostisosa. Kasutatakse asutusesiseseks töö planeerimiseks ja juhtimiseks.

Peale hierarhia väljatöötamist keskendus RM riigi tulemusvaldkondade määratlemisele. Kokkulepitud tulemusvaldkond on oluliseks aluseks arengukavade ja valitsemisalade töö korraldamisel. Selle töö tulemusel lepidi kokku 17 tulemusvaldkonda, nt jätkusuutlik energiamajandus, turvaline ühiskond jm. (Riigi tulemusvaldkondade ... 2010, 13-14) Tulemustasandite näide on skemaatiliselt esitatud joonisel 8.



Joonis 8. Tulemustasandid skemaatiliselt ühe näite varal. Allikas: (Riigi tulemusvaldkondade ... 2010, 12)

Tulemusvaldkondi on pidevalt täiustatud ja täpsustatud. Selleks viidi 2011. aastal läbi pilootprojekt, milles täpsustati tulemusvaldkonna rakendatavust kahe tulemusvaldkonna näitel: turvaline ühiskond ja hea riigivalitsemine (*Ibid* 2011). Pilootprojekti tulemusel sai SIM selgema teadmise ja kogemuse oma valitsemisala puudutavast tulemusvaldkonnast. Kehtivas Riigieelarve strateegias 2015–2018 on määratletud 23 tulemusvaldkonda (Riigi eelarvestrateegia 2015–2018), mis näitab autori arvates, et tulemusvaldkondade täpsustamise ja arendamisega tegeletakse pidevalt.

Strateegiliste arengudokumentide liigid jõudsid ka 19.02.2014 vastu võetud ja oluliselt muudetud riigieelarve seadusesse (Riigieelarve seadus). Seaduse § 19 määratleb strateegilised arengudokumendid, milleks on poliitika põhialused, valdkonna arengukava, valitsemisala

arengukava ja programm. Samuti määratleb seaduse § 20 ka institutsioonid, kes kinnitavad arengukavad. Seaduse § 20 lg 1 sätestab, et poliitika põhialused võtab vastu Riigikogu. Seadusega kõrvaldatakse varasem segadus, mil polnud üheselt selge arengukavade hierarhia.

Riigiülese strateegilise planeerimise korrastamist on soovitanud ka OECD. OECD 2011. aasta raport „Ühtsema riigivalitsemise sunnas“ tõi välja, et koostatavatel strateegiatel ei ole piisavat mõju valdkondade suunamisel – lahendused on liialt asutuste kesksed, strateegiamastik on killustatud, eesmärkidel puudub kooskõla ja otsene seos riigieelarvega ning puudub paindlikkus muutuste suhtes (OECD 2011). OECD soovitude täitmiseks koostati ka eraldi Haldusvõimekuse arendamise ja OECD riigivalitsemise raporti soovitude rakendamise tegevuskava, mis seoti Euroopa Sotsiaalfondi prioriteetse suuna nr 12 „Haldusvõimekus“ meetmetega. Tegevuskavas tähtsustati programmpõhise juhtimise arendamist, mis omakorda toetab üleminekut tegevuspõhisele eelarvele 2020. aastaks.

Autori hinnangul on TUJU lähenemisviis oluline alus SIM-i protsessipõhise juhtimise ülesehitamisel, kuna riik annab seeläbi ette suunised strateegilise ja asutuse eesmärkide täitmise vaateks. Samas peab arvestama, et SIM-i valitsemisalas protsessipõhist juhtimisviisi juurutades on muutunud mitmed terminid seoses TUJU-ga ja SIM-i strateegilise planeerimise arendamisega. Sellest on täpsemalt kirjutatud peatükis 3.

1.3 Kitsaskohad Siseministeriumi valitsemisalas

Kui riigi tasandil toimub korrastamine strateegilise planeerimise tasandil, siis juhtimise vaateks tuleb vaadata SIM-i ja eelkõige asutuste tasandile. PPA ja PÄA on SIM-i valitsemisala kaks suurimat asutust, mida vaatluse alla võtta.

SIM-i valitsemisala asutustest alustas PÄA esimesena oma juhtimise korrastamist. Kuna alguses oli tähelepanu osutatavatel teenustel ja mitte niiväga süsteemsel töökorraldusel, siis hakati PÄA näitel kasutama terminit „teenusepõhine juhtimine“. Järgnevates peatükkides selgitatakse termini olemust lähemalt, kuid autori hinnangul on teenusepõhine juhtimine sisuliselt sama mis protsessipõhine juhtimine. Teenusepõhise juhtimise rakendamisega alustati PÄAs juba 2008. aastal. Peamine sisend teenusepõhise juhtimise rakendamiseks tuli nii välis- kui ka sisekeskkonna muutustest. Suurem surve efektiivsusele ja selgemalt defineeritud tulemustele nõudis esmajoonel selgemat ülesannete piiritlemist ja süsteemset hierarhiat eesmärkides. Esimesteks eeldusteks oli tegevuste lahtimõtestamine protsessideks, elanikkonnale pakutavate väärtuste defineerimine ning tulemusmõõdikute leidmine (Ojala

2014, 1). Teenuste ja protsesside kaardistamise tegevusi alustati eesmärkide hierarhia koostamisega, alustades Siseministeeriumi valitsemisala arengukava strateegilistest eesmärkidest, seostades seejärel nendega Päästeameti valdkondlikud eesmärgid. Peale seda sai võimalikuks kirjeldatavate teenuste eesmärkide sidumine valdkondade eesmärkidega. (Ojala 2014, 12) Esimesed teenused kirjeldati väliskonsultandi abiga 2012. aastal.

Seega saab väita, et protsessipõhise vaate juurutamise tingis surve ressursside efektiivsemaks ja eesmärgistatumaks kasutamiseks. 2014. aastal kehtiva teenuste jaotuse järgi osutavad Päästeameti põhivaldkonnad avalikkusele 33 ja tugivaldkonnad põhivaldkondadele 28 teenust. Iga teenuse kohta on defineeritud järgnevad atribuudid: eesmärk; teenuse arendaja, korraldaja ja osutaja; sihtrühmad ja kasusaajad; alamprotsessid ja nende eest vastutajad; teenuse osutamiseks vajalikud ressursid; tulemuslikkuse mõõtühik; teenusvõimekuse omahind ning õigusaktid, juhendid ja korrad, millest tuleb teenuse osutamisel lähtuda (Päästeameti ... 2013). 2014. aastal keskendus PÄA organisatsiooni vastutusjaotuse korrastamisele, eesmärgiga tõhustada ja ümber korraldada ametisisesid protsesse, suurendada analüüsi- ja planeerimisvõimekust, tugevdada vabatahtlike päästjate tegevuse koordineerimist, motiveerida parimaid kõrge kvalifikatsiooniga töötajaid ning saavutada seeläbi organisatsiooni eesmärkide täitmine. Päästekeskustest kaotati valmisolekubürood ning regionaalsed haldustalitused. Ümberkorralduste tulemusel vähenes 2014. aastal Päästeameti teenistuskohdade arv 32 võrra. Reaalselt koondati 22 inimest, neist pooled olid tugiteenistujad. Autori hinnangul näitavad need PÄA sammud, et tegeletakse aktiivselt efektiivsuse otsimisega ja üheks viisiks seda teha on ka protsessipõhine mõtlemine.

PPA-s on toimunud mitmeid ümberkorraldusi, mis on tähendanud paljusid olulisi muudatusi. 2007. aasta koalitsioonileppes kirjeldati kava ühendada siseturvalisuse asutused ühtseks ametiks. Üheks oluliseks tõukeks oli Eesti astumine Schengeni tsooni ja sellega seonduvalt suure osa välispiiride valvamisvajaduse äralangemine, samas lisandus aga uus ülesanne: nn kompensatsioonimeetmete rakendamine illegaalse rände ohjeldamiseks maismaal. Reformi läbiviimiseks oli kolm peamist ajendit (Lumi *et al* 2010, 10–11):

- Heade spetsialistide arv on Eestis piiratud ja kahanev ning hea spetsialist kõrgelt hinnatud. Ühtses ametis ei ole enam vaja komplekteerida nii suurt hulka spetsialiste, seega saab olemasolevatele maksta kõrgemat palka.
- Asutuste arendustegevuste tase on ebahühtlane ja sageli on arendused omavahel mitteühilduvad. Ühtse arenduseelarve- ja meeskonnaga on võimalik teha suuremaid arenguhüppeid.

- Asutuste õiguslik teenistuskeskond on teenistustingimuste osas märkimisväärselt erinev ning ebahühtlane.

1. jaanuarist 2010 alustaski tööd ühendatud Politsei-ja Piirivalveamet. Reformiprotsessis tekitasid enim küsimusi järgnevad probleemid:

- Tööjõu optimeerimine – tööjõu optimeerimine on pidev sihtmärk ja nt logistika valdkonnas vähendati tööjõudu 20% võrra ning muudeti töötajate funktsioone.
- Teenistusastmete süsteem – piirivalve tsiviilstruktuuriks muutmisega muutus ka piirivalve karjäärisüsteem, mis varem tugines auastmetele.
- Sotsiaalsed garantiid – piirivalvuritel tõusis pensioniiga võrdseks politseiga.
- Ühtse ameti struktuur – probleemid Keskkriminaalpolitsei alluvuse ja paigutusega.
- Tugiteenuste tsentraliseerimine – tugiteenuste tsentraliseerimine on ühtses ametis ilmselt suurim säästuallikas.
- Sümboolika probleemid – pika ajaloo ja traditsioonidega asutuste sümboolika muutmine üheks.

2012. aastal, kaks aastat pärast PPA moodustamist, tuvastati PPA juhtimisauditi käigus endiselt järgnevad olulised probleemid (Sisejulgeoleku ... 2012, 2-3):

- SIM-is puudub piisav ressurss poliitika kujundamiseks ja poliitika mõjude analüüsiks,
- PPA üldine vastutusjaotus ning infoliikumine pole üheselt selge,
- PPA-s esineb olulisel määral funktsioonide dubleerimist,
- PPA tugiteenused on ebaefektiivsed,
- PPA infosüsteemide arendamise korraldus on ebaefektiivne ja põhjustab probleemide kuhjumist.

Analüüs pakkus soovitusena välja uue struktuuri ja ülesannete ettepanekud:

- Järjekindlalt hoida selgepiirilist tasakaalu SIM-i peamise ülesande (poliitikakujundamise) ja ametikohustuste (poliitika elluviimise) eristamiseks. Seda põhjusel, et ebaselge rollijaotuse tõttu esineb rollikonflikte ja ebaselgust;
- Korrastada SIM-i ja PPA struktuur eesmärgiga suurendada SIM-i võimekust poliitikat kujundada ja vähendada PPA rollide dubleerimist;
- Oluliselt täiendada infosüsteemide arenduse korraldust.

Analüüsi otsese järelmina lõpetati PPA-s vahetult PPA peadirektorile allunud koordinatsioonibüroo tegevus ja selle ülesanded jaotati valdkondlike struktuuriüksuste peale laiali. Koordinatsioonibüroo oli algselt loodud koordineerima PPA moodustamise küsimusi,

kuid peale kahte aastat oli rollijaotus selle ja valdkondlike üksuste vahel muutunud ebamääraseks.

PPA loomisel tekkinud probleemid olid ilmselgelt keerukad lahendada, mistõttu hakati 2014. aastal, peale PPA juhtkonna vahetust, ette valmistama uut struktuurireformi. Seekord protsessipõhisest (teenusepõhisest) juhtimisest lähtuvast lähenemisviisist kantuna. PPA-s alustati teenuste kirjeldamist 2012. aastal koostöös väliskonsultantidega. Nende abil tekitati esialgne teenuste vaade, kuid kuna puudus juhtkonna selge toetus, siis jäi projekt seisma. Samas kirjeldati PPA siseselt teenuseid edasi. Alguses oli peamine suund liitmise tagajärjel tugiteenustes tekkinud segaduse kõrvaldamine. Sellest kasvas välja asutuseülene teenuste ja protsesside kirjeldamine, mis sai hoo sisse peale PPA juhtkonna vahetust. Kuna juhtkond mõistis protsessipõhise vaate vajalikkust, siis sellest lähtuvalt viidi 1. oktoobril 2014 PPA-s läbi reform. Reform oli peamiselt tingitud eesmärgist suurendada olemasolevate ressursside arvelt ametnike ja töötajate palka, eelkõige politseiametnike palgamäärasid (Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse muudatuse seletuskiri 2014). Väljaöeldud eesmärgiks on tõsta politseiametnike alampalga määr 1000 euronit kuus. Struktuurimuudatuse jõustumisega nähti ette ameti kesküksuste koosseisu vähenemine 130 teenistuskoha võrra, eesmärgiga saavutada kokkuhoid palgafondis u 2,4 mln eurot aastas. Kui välja jätta koondamishüvitised, siis otseselt suunati palgamäärade muutmiseks 1,9 mln eurot. Selle summa arvelt ametnike ja töötajate palga tõstmine võimaldab tugevdada PPA positsiooni tööjõuturul, vähendada personalivoolavust ning aidata kaasa isikkoosseisu paremale motiveeritusele. Muudatused palgamäärades avaldusid 2015. aastal.

Reformiga kaotati ameti struktuurist neli valdkondlikku osakonda: piirivalveosakond, keskkriminaalpolitsei, korrakaitsepolitsei osakond ning kodakondsus- ja migratsiooniosakond. Valdkondlike osakondade arendusbüroode ja mõnede administratsiooni struktuuriüksuste baasil moodustati arendusosakond, mis allub peadirektori asetäitjale arenduse alal. Ühtses ametiüleses arendusosakonnas hakatakse haldama ja arendama kõiki ameti põhiteenuseid ning uus juhtimisstruktuur on abiks üleminekul teenusepõhisele juhtimisele. Valdkondlike osakondade kaotamisega kaotatakse valdkondlikud piirid politsei tegevuste planeerimisel ja arendamisel, mis aitab omakorda vähendada dubleerivat planeerimis- ja arendustegevust. See oli omakorda ka 2012. aasta juhtimisauditi üks soovitusi. (Sisejulgeoleku ... 2012, 2-3) Samuti vähendati PPA peadirektori asetäitjate arvu viielt kolmele. Ametikohana säilis peadirektori asetäitja varade alal, samas loodi kaotatud ametikohtade asemel kaks uut peadirektori asetäitja ametikohta: peadirektori asetäitja arenduse alal ning peadirektori asetäitja teabehalduse ja menetluse alal. Muudatusega viidi põhitegevuste arendamine,

planeerimine ja eelarvestamine ühe peadirektori asetäitja alluvusse ning keskselt teostatavad põhitegevused ja teabehaldus teise peadirektori asetäitja alluvusse. Muudatusega vähendati ameti juhtimiskulusid ning peadirektori asetäitjate pädevuse ja vastutusalade uus jaotus võimaldab ameti tööd efektiivsemalt juhtida. Töökorralduse otsese muudatusena koondati 215 inimest, neist 78 politseiametnikku ja 137 muud teenistajat. Enim koondamisi oli tugivaldkonnas – 77.

Autori hinnangul on PÄA-s ja PPA-s tehtud muudatuste taga olnud selge arusaamine, et protsessipõhine (teenusepõhine) juhtimine on üks viise, kuidas muuta oma töökorraldust ja seeläbi tekitada selgem seos eesmärkide ja tulemuste vahel.

Seega saab sõnastada ka üldised probleemid ja neist tulenevad eesmärgid SIM-i valitsemisalas, millest lähtuvalt PPA ja PÄA oma struktuurimuudatusi planeerisid ja läbi viisid:

- juhtimise tulemuslikkuse suurendamine (probleemide põhjuste teadmine ja nende lahendamine);
- horisontaalse koostöö edendamine;
- ametniku ja töötaja omanikutunde kasvatamine (ametnik saab võtta selgema vastutuse ühiskonnas mõjude saavutamise eest);
- juhtimise, juhtimissüsteemide ja tegevuste läbipaistvamaks muutmine.

Peatükis esitatud andmetest nähtub, et SIM-i valitsemisala on ressursimahukas ja keerukas ning arvestades tulevasi elukaarekuluseid eksisteerib ilmne ressursside puudujääk. Samuti ilmneb, et RM on tegelenud pidevalt ja süsteemselt riigiülese strateegilise juhtimise korrastamisega, luues tulemusvaldkondade süsteemi. Peatükist selgus ka, et PPA ja PÄA on tulenevalt ressursipuudusest ja pidevast optimeerimise püüdest korrastanud oma juhtimist ja struktuure. Kumbki asutus on teinud endas muudatusi, lähtudes protsessipõhise lähenemisviisi loogikast.

2. TEOREETILISED ALUSED

Peatükis kirjeldab autor levinuimaid protsessipõhise juhtimise meetodid ja määratleb nende olulisimad elemendid. Kogutavad andmed aitavad luua aluse protsessipõhise juhtimise terminoloogiale ja kirjeldatud mudelid on lähtepunktiks juhtimismudeli ja SIM valitsemisala oma terminoloogia kirjeldamisele.

2.1 Protsessijuhtimise meetodid

SIM-i valitsemisala protsessipõhise juhtimise sisseviimiseks on vajalik määratleda meetodiline alus, millest lähtuvalt protsessipõhise juhtimise süsteemi üles ehitatakse. Loomulikult peab autori hinnangul arvestama, et iga organisatsioon on mingis osas unikaalne ja seetõttu tuleb iga meetodit kohaldada vastavalt organisatsiooni spetsiifikale. Samas ei ole mõistlik hakata ka süsteemi tühja koha pealt välja mõtlema. Järgnevalt kirjeldatakse levinuimaid protsessipõhise juhtimise meetodeid ja tuuakse välja nende peamised defineeritud elemendid, mis autori hinnangul on vajalikud SIM-i protsessipõhise juhtimise arendamiseks. Kirjeldamise üheks aluseks on Mari-Liis Tamme uurimistöo erialase kirjanduse kohta, milles on selgitatud välja 29 erinevat organisatsiooni parendamise meetodi või kontseptsiooni, mis põhinevad protsessipõhisel lähenemisviisil. Need meetodid on klassifitseeritud kolme rühma (Tamm 2009, 18-19):

- kvaliteedi parendamisele suunatud meetodid,
- IT-lahendustele suunatud meetodid,
- üldjuhtimist ja strateegiat käsitlevad meetodid.

Järgnevalt kirjeldatakse lühidalt iga rühma olulisimaid meetodid ja antakse ülevaade, kas neis on sobivaid termineid, mida saaks kasutada SIM-i valitsemisala protsessipõhise mudeli koostamisel. Iga meetodi juures kirjeldatakse lühidalt selle olemust ja lisatakse autori kommentaar selle peamiste tugevate külgede kohta.

2.1.1 Kvaliteedi parendamisele suunatud meetodid

Kvaliteedi parendamisele suunatud meetoditest toob autor olulisimatena välja järgmised:

- Terviklik kvaliteedijuhtimine
- ISO ja teised standardid
- Lean (*kaizen*)
- Kuus Sigmat
- Statistiline protsessiohje
- SIPOC

Nendes meetodites on keskseks terminiks „protsess“. Mari-Liis Tamme magistritöö toob välja, et terminit „protsess“ kasutatakse tihtipeale kahe sisult erineva tähendusega protsessi tähistamiseks:

- protsess, mille kvaliteeti tõstetakse;
- kvaliteedi tõstmise protsess ise.

Tihtipeale jääbki neid meetodeid puudutavat kirjandust lugedes ebaselgeks, kummast protsessist parasjagu räägitakse. Samuti nähtub kvaliteediparendamisele suunatud meetodite kirjeldustest, et nendes eeldatakse protsesside eelnevat väljaselgitamist ja nende kirjelduste eelnevat olemasolu, mistõttu ei ole neis enam rõhku pandud objektide defineerimisele (Tamm 2009; 23-24). Autor samastab selguse ja lihtsuse huvides äriprotsessi protsessiga.

Terviklik kvaliteedijuhtimine

Terviklikule kvaliteedijuhtimisele ei tekkinud ühest laialt levinud definitsiooni, vaid mitmed organisatsioonid on selle enda jaoks ise defineerinud. Lõplikult võttis terminoloogia alase vaidluse kokku 1987. aastal loodud standard ISO 9000. Terviklik kvaliteedijuhtimine võtab kokku nii juhtimise kui ka kvaliteediohje, sidudes omavahel kõik organisatsiooni funktsioonid, tagamaks toote/teenuse kvaliteeti ja klientide rahulolu.

Terviklik kvaliteedijuhtimine sisaldab endas mitmeid meetodeid protsesside analüüsimiseks nagu näiteks Pareto tabel, voodiagramm ja punktdiagramm. (Oakland 2006, 241-245) Kuna see on oluline alus ISO 9000 standardile, defineeriti tervikliku kvaliteedijuhtimise raames ka mitmed olulised terminid nagu klient, protsess jm.

Autori hinnangul ei paku terviklik kvaliteedijuhtimine tööriistu vahetu praktilise töökorralduse parendamiseks, vaid näitab ära viisid, kuidas ohjata kvaliteeti protsessi kirjeldamise ja mõõtmise tasemel.

ISO 9001 ja teised standardid

ISO standardit järgides peab tippjuhtkond looma kvaliteedipoliitika, mis on eesmärkide seadmise aluseks. Kuna ISO 9001:2008 defineerib protsesside süsteemi rakendamist organisatsioonis koos protsesside ja nende vastastikuste mõjude identifitseerimise ning juhtimisega, et saavutada soovitud tulemus, võib seda vaadelda kui protsessikeskset lähenemisviisi. ISO defineerib ka mitmeid termineid, mis on aluseks ühtsele standardikäsitlusele.

ISO standard ei paku tööriistu protsesside parendamiseks, vaid standardi rakendamine sunnib organisatsiooni oma protsesse ja töökorraldust süsteemselt üle vaatama ja kehtestama reeglid protsesside läbiviimisele. Struktureeritud reeglite ja juhiste ning auditite abil tagatakse ühtlane kvaliteet. ISO defineerib mitmeid termineid nagu protsess ja teenus, mis loovad aluse ühtseks arusaamiseks. (Kvaliteedijuhtimissüsteemid 2007)

Autori hinnangul on ISO standardi puudus suuremahulise bürokraatia tekitamine protseduuride käsiraamatute näol, mille loomine ja haldamine võib omakorda jätta vähem ressursi protsesside tegelikuks parendamiseks.

Lean (*kaizen*)

Lean on organisatsiooni kvaliteedistrateegia või filosoofia, mille peamine eesmärk on väärtuse tuvastamine, protsessi kiiruse suurendamine ja väärtust mitteloovate tegevuste ehk raiskamise (jaapani k *muda*) elimineerimine. Täiustamise meetodina kujutab *Lean* endast pigem kogumeid meetoditest, mitte üksikut meetodit (Vitalo 2008).

Lean'is ei defineerita protsessi, vaid on loodud hulk viise, kuidas vähendada töökorralduses raiskamist.

Tööriistad, millega soovitakse raiskamist vähendada, on näiteks väärtusahela kirjeldamine, *kanban* (tegevuste tähistus), tõmbamise-lükkamise süsteem, 5S töökoha korrastamine, *poka-yoke* (veavälistus) jm. (Womack *et al* 2010)

Autori hinnangul on *Lean*'i näol tegemist suurepärase meetodiga, mille tööriistad sobivad kasutamiseks igas majandussektoris alates tootmisest kuni avaliku sektorini, kuna protsessid on igal pool. Oluline on ainult meetodi keskkonnale sobivaks kohandamine.

Kuus Sigmat

Kuue Sigma meetodit mõistetakse kui süsteemi, kus statistikal, analüüsil ja faktidel põhinev toote ja tulemuse mõõtmisüsteem, koos kõrgendatud tähelepanu äriprotsesside

juhtimisele, parendamisele ja taasleiutamisele on suunatud kliendi vajaduste täpsele mõistmise ja täitmisele. (Pande jt 2000) Peamine eesmärk on variatsioonide ehk vigade vähendamine. Soovitud tulemus, mille korral ollakse maksimaalsel ehk 6 sigma tasemel, on 1 mln korduse kohta 3,4 kõrvalekallet. Väga heaks loetakse taset 4,5 sigmat. (McCarty *et al* 2005)

Kuues Sigmas ei defineerita eraldi protsessi, vaid mõõdetakse kõrvalekaldeid ja kasutatakse tööriistu kõrvalekallete vähendamiseks. Paljud kasutatavad tööriistad on sarnased *Lean*'ile ja teistele levinud kvaliteediohje meetoditele, mistõttu on kasutusel ja levinud kahe meetodi kombinatsioon *Lean* Kuus Sigmat (ingl k *Lean Six Sigma*).

Autori hinnangul sobib Kuus Sigmat eelkõige organisatsioonidesse, kus on suurel hulgal nii tegevuste kui ka väljundite kordusi.

Statistiline protsessiohje (SPO)

Statistiline protsessiohje (SPO) (ingl k *Statistical Process Control, SPC*) on ennetavate meetodite kogum toodete (protsessi väljundi) stabiilse kvaliteedi saavutamiseks. Põhineb protsessi väljundi kvaliteedikarakteristikute prognoosimisel, tuginedes varem mõõdetud parameetrite väärtuste tõenäosuslikule jaotusele. Mõõta võib nii protsessi toimumise ajal (protsessisisised mõõdikud) kui ka lõpus (lõpptoote karakteristikud). SPO üks peamisi tööriistu on ohjekaart (nn Shewharti kaart), kus näidatakse protsessi kvaliteeditagamise mõõdiku statistilisi arvandmeid graafilisel kujul. (Organisatsiooni käsiraamat, 14-7-1)

Autori hinnangul avalduvad SPO peamised eelised üksikute või kogu organisatsiooni protsesside ohjamissüsteemi loomisel. Samas ei erine SPO oluliselt teistest eelnenud meetoditest, vaid on pigem osa nendest.

SIPOC-mudel

SIPOC-mudelit kasutati juba tervikliku kvaliteedijuhtimise juures 1980ndel ja seda kasutatakse jätkuvalt Kuue Sigma ja *Lean*'i ühe tööriistana. SIPOC on meeskonna töövõte, mida kasutatakse protsessi kõigi oluliste elementide määramiseks. Meetodi nimi tuleneb ingliskeelsete sõnade algustähtedest – tarnijad (*suppliers*), sisendid (*inputs*), protsess (*process*), väljund (*output*) ja kliendid (*customers*) (eesti keeles – TSPVK). (Organisatsiooni käsiraamat, 14-5-1)

Igas organisatsioonis toimuvaid protsesse saab kirjeldada vastastikku seotud SIPOC-ite kogumina, mis moodustavad süsteemi. SIPOC ei defineeri eraldi protsessi, kuid olulised on sisendid ja väljundid.

Autori arvates on SIPOC-i näol tegemist hea tööriistaga, mida näitab ka selle nimetamine Kuue Sigma ja *Lean*'i protsessianalüüsi ühe tööriistana. Samas jääb üksnes SIPOC-ist organisatsiooni töökorralduse analüüsimiseks väheks.

Autori hinnangul on kõik kirjeldatud mudelid seotud kas otsesel või kaudsel määral W. Demingi klassikalise PDCA tsükliga ja näitavad sama asja erinevast küljest ning kasutavad erinevaid tööriistu tsükli läbimiseks. Samuti on praktikas erinevate meetodite süsteemne eristamine keerukas, kuna töövahendid kipuvad sageli samad olema. Seda põhjusel, et paljud töövahendid töötavad iga protsessi analüüsimise juures.

2.1.2 IT-lahendustele suunatud meetodid

Kvaliteedi tõstmisele suunatud meetoditest on autori arvates olulisimad järgmised:

- IDEF0
- ARIS
- UML
- BPMN

Lisaks nendele on olemas veel paljud detailsed infotehnoloogia rakendamise meetodid, kuid IT-lahendustele suunatud meetodid on peamiselt protsesside kirjeldamise ja omavahelise hierarhia tekitamise süsteemi tööriistad. Ühtses süsteemis kirjeldatud protsessid on arusaadavad nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool seda. Infotehnoloogia on oma olemuselt informatsiooni töötlemise protsess. (Tamm 2009, 24)

IDEF0

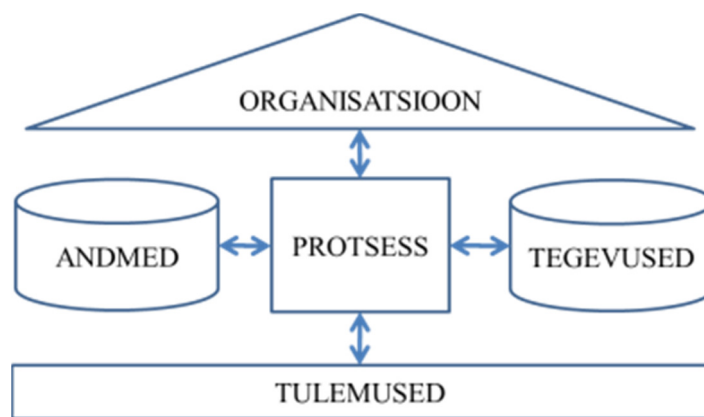
Kasutuskeel IDEF0 (ingl k *Integration Definition for Function Modeling*) on protsesside kaardistamise üks standardeid, mida kasutatakse protsesside seoste tekitamiseks, analüüsimiseks ja tegevusmodeli modelleerimiseks. IDEF0-meetod suunab selle kasutajat mõtlema tegevuste hierarhilistele seostele ning iga tegevuse sisenditele, väljunditele, piirangutele ja toimemehhanismidele (Organisatsiooni käsiraamat 14-3-1).

IDEF0 ei defineeri muid termineid peale tegevuse.

ARIS

ARIS on ettevõtte juhtimissüsteemi planeerimise ja rakendamise üks kontseptsioon, milles protsesse kasutatakse integreeriva lüli ja ühise keelena (Organisatsiooni käsiraamat 14-4-1). ARIS-es defineeritakse protsesse, sündmusi, tegevusi, kasutajaid, organisatsioonilisi üksusi ja IT ressursse.

ARIS põhineb protsesside graafilisel kujutamisel, mille abil modelleeritakse protsesside ahel. Modelleerimise tulemusel on võimalik liita funktsionaalne hierarhia ja protsessikeskne lähenemine, näidates ära protsessi, organisatsiooni ja ressursi omavahelised seosed. Selle tulemusel tekib ühtne organisatsiooni arhitektuur ehk ARIS-e maja (vt joonis 9).



Joonis 9. Organisatsiooni planeerimise ja rakendamise graafiline kujutamine Allikas: (Organisatsiooni käsiraamat, 14-4-1)

ARIS-e arhitektuur on välja töötatud jagatud protsesse ja nende tasandeid kirjeldades, protsess on seejuures siduv lüli. ARIS-e maja vundament on ülesehitatud tulemustele. Igas blokis on omaette kirjeldus või mudel. ARIS-meetoditega kirjeldatud juhtimissüsteem vastab ISO kvaliteedisüsteemi nõuetele.

Autori hinnangul on ARIS-e näol tegemist tervikliku süsteemiga, mille abil on võimalik kirjeldada kogu organisatsiooni ühtses loogilises süsteemis.

UML

UML on väljakujunenud objektile orienteeritud modelleerimise keel, millega täpsustatakse, visualiseeritakse, konstrueeritakse ja dokumenteeritakse äriprotsesside ümberkorraldused. UML pakub süsteemi selle kohta, kuidas tegevused on omavahel seotud ja kuidas analüüsida tegevuste toimivust, saavutamaks süsteemi funktsioone. (Larman 2013)

Autori hinnangul on UML levinud ja paindlik modelleerimise keel, mille peamine puudus on liigne keerukus tavakasutaja jaoks.

BPMN

BPMN (ingl k *Business Process Model Notation*) kasvas välja UML-ist peale seda, kui tekkis vajadus välja arendada UML-ist lihtsam protsesside modelleerimise tööriist. Peamine erinevus seisneb selles, et BPMN on suunatud äriprotsesside modelleerimisele, aga UML-il on 14 tüüpi diagramme, millest tegevusdiagramm on sobiv äriprotsesside kirjeldamiseks. Alates 2011. aastast kehtib täiustatud versioon BPMN 2.0 (Business ... 2011). Sarnaselt UML-ile on BPMN visuaalne tööriist, mis on paindlik erinevate organisatsiooni protsesside kirjeldamiseks.

Autori hinnangul on UML peamiselt suunatud objektipõhisele kirjeldamisele, samas kui BPMN on suunatud protsessipõhisele lähenemisele. See erinevus teeb BPMN-i sobivaks lähenemisviisiks äriprotsesside kirjeldamiseks. Selle omaduse tõttu on BPMN saanud ka kasutajate seas oluliselt populaarsemaks kui UML.

2.1.3 Üldjuhtimist ja strateegiad käsitlevad meetodid

Üldjuhtimisele ja strateegiatele suunatud meetoditest on autori arvates olulisimad järgmised:

- äriprotsesside juhtimine
- tasakaalus tulemuskaart
- EFQM täiuslikkuse mudel
- CAF
- ITIL
- äriprotsesside ümberkorraldamine
- piirangute teooria
- väärtusahela meetod

Eelmainitud meetodite erinevus kvaliteedi parendamise meetoditest seisneb selles, et tegemist on laiema valdkonnaga, mis hõlmab endas üldjuhtimist ja strateegiat. Nende meetodite lähem vaatlus toob välja, et mõnes neist on protsesside analüüsimine osa terviklikust meetodist. Protsesside kirjeldamine on ainult abivahend ja mitte peamine meetodi rakendamise eesmärk. (Tamm 2009, 25-26)

Äriprotsesside juhtimine

Äriprotsesside juhtimine (ingl k *Business Process Management*, BPM) on suunatud äriprotsesside formaliseerimisele ja automatiseerimisele. Äriprotsesside juhtimine keskendub ettevõtte edendamisele äriliste protsesside kaudu. (Debevoise 2007, 11) Äriprotsesside juhtimine sisaldab kontseptsiooni, meetodeid and tehnikaid toetamaks äriprotsessi disaini, administreerimist, jõustumist ja analüüsimist (Weske 2007, 5).

Autori hinnangul on äriprotsesside juhtimine sulandunud sujuvalt üldmõisteks, mis kipub iseloomustama kogu protsessipõhist lähenemist. Meetodit ei seostata ka ühegi teooriaga.

Tasakaalus tulemuskaart (TTK)

Tasakaalus tulemuskaardi TTK (inglise k *Balanced Scorecard*, BSC) on suunatud ettevõtte juhtimisele ning annab tippjuhtidele mitmepalgelise mõõdikute süsteemi, et hinnata ettevõtte tulemuslikkust. Seda kasutatakse eesmärkide täitmise mõõtmiseks ja strateegia rakendamiseks kõikidel juhtimistasanditel. Tulemuskaardi aluseks on organisatsiooni põhieesmärkide põhjus-tagajärg-seoste leidmine. (Kaplan, Norton 2003) Tasakaalus tulemuskaarti kui strateegilist juhtimisvahendit kasutavad uuenduslikud organisatsioonid oma strateegia pikaajaliseks juhtimiseks (Smith 2007, 166).

Tasakaalus tulemuskaart on suunatud nelja valdkonna määratlemisele ja nende tarbeks mõõdikute loomisele. Mõõdikute abiga on võimalik suunata organisatsiooni efektiivsust ja tuvastada kitsaskohti. Tulemuskaart määratleb eelkõige strateegiliseks juhtimiseks vajalikud terminid nagu nt kliendi väärtus, strateegia. Tasakaalus tulemuskaart kasutab ka väärtusahela analüüsi meetodit.

Autori arvates on TTK suurim eelis laiapõhjalise mõõdikute süsteemi loomine, kuid samas jääb meetod mõõdikute tasandile. Samas täidab TTK lünga süstemaatilise strateegia elluviimise ja tagasiside protsessi vahel, mis puudub paljudel teistel juhtimissüsteemidel.

EFQM täiuslikkuse mudel

EFQM-i täiuslikkuse mudel põhineb W. Demingi väljatöötatud PDCA „planeeri – teosta – kontrolli – hinda“ ehk pideva parendamise tsüklile. EFQM on strateegia elluviimise tööriist, mis asetab fookuse võimaldajatele ja tulemustele. Võimaldajad on planeeritud ja eesmärgist lähtuvad tegevused ning võimaldajate kvaliteedist sõltub tulemuste kvaliteet. Tööriist on üldisel tasemel ning iga mudeli kriteeriumi jaoks tuleb koostada omaette hinnang ja parendusplaan. EFQM on kujundatud võimalikult dünaamiliseks mudeliks, kus

innovatsioon ja õppimine aitavad parendada võimaldajad ja tulemusi (EFQM-i ametlik koduleht).

EFQM on suunatud juhtimisvaatele ja pakub ka meetodilist enesehindamise mudelit RADAR, mille abil saab võrrelda ennast teiste organisatsioonidega. Läbi enesehindamise selguvad ka parendusi nõudvad kohad.

EFQM defineerib mitmeid termineid nagu klient ja protsess, kuid on peamiselt suunatud strateegilise juhtimise vaatele.

Autori hinnangul pakub EFQM head kriteeriumite süsteemi organisatsiooni enesehindamiseks, kuid samas jääb kõrvale jätkusuutlikkuse faktor. Organisatsioon võib kõik eesmärgid hiilgavalt täita, kuid kui kliendilt raha ei saada, siis lõpetatakse tegevus.

Ühtne hindamismudel CAF

CAF (inglise k *Common Assessment Framework*) on avaliku sektori spetsiifiline organisatsiooni enesehindamise mudel. (Ühtne hindamismudel 2013) CAF tugineb suuresti EFQM-i lähenemisviisile. CAF-i ja EFQM-i peamine erinevus on CAF-i jaotus 28 alakriteeriumiks, mis on avaliku sektori põhised. CAF-i hindamismudel on ka oluliselt lihtsam ja vähemate elementidega kui EFQM-i hindamismudel RADAR.

CAF defineerib mitmeid termineid nagu protsess ja protsessiomanik.

Autori hinnangul on CAF-i näol tegemist talle teadaolevalt ainsa kvaliteedijuhtimise raamistikuga, mis on loodud avaliku sektori jaoks. CAF-i on lihtne rakendada ja see pakub avaliku sektori asutusele teistsugust, aga põhjalikumat vaadet. CAF-i mudeli sobivus ilmneb ka selles, et eelarvepõhisena on avalik sektor põhiolemuselt jätkusuutlikum, kuna ei tegele müügitulu teenimisega.

ITIL

ITIL-i (esialgse nimega *Information Technology Infrastructure Library*) peamine suund on IT-teenuse elutsükli juhtimisele ja pidevale parendamisele. Selleks on kirjeldatud 26 tüüpiprotsessi, mis põhinevad viiel kategoorial. Iga tüüpiprotsess jaguneb veel omakorda alamprotsessideks. (ITIL Foundation)

ITIL on pidevalt tegelenud terminite defineerimisega, kuna IT-ala keerukuse tõttu on tihti peale raskusi enda selgeks tegemisega nii kliendile kui ka organisatsiooni siseselt. ITIL on defineerinud mitmeid termineid nagu teenus, protsess, teenuseomanik ja muud.

Autori arvates on ITIL-i näol tegemist lihtsalt kasutatava raamistikuga, mis aitab ära tunda ja formaliseerida iga IT-organisatsiooni töökorraldust. ITIL-it kasutades on IT-

organisatsioonidel võimalik rääkida ühtses keeles ja kujundada organisatsiooni lähtudes parimast praktikast.

Äriprotsesside ümberkorraldamine

Äriprotsesside ümberkorraldamine (inglise k *Business Process Re-engineering, BPR*) sobib kasutamiseks olukorras, kus organisatsioon vajab töökorralduses uut ja radikaalset lähenemist. (Hammer, Crampy 1993, 40) Seega äriprotsesside ümberkorraldamine hõlmab uute tööstrategiate visandamist, uue protsessi loomist ja muudatuste elluviimist nii tehnoloogilise, personali kui ka organisatsioonilises vaates (Davenport 1993, 12). Ümberkorraldamine on agressiivsem kui pidev täiustamine. Alustatakse puhtalt lehelt ja joonistatakse parim uus protsess, sealjuures ei pöörata tähelepanu organisatsioonilistele takistustele.

Äriprotsesside ümberkorraldamine ei defineerinud termineid peale protsessi, vaid oli pigem suunatud ümberkorraldamisele.

Autori hinnangul ei moodusta äriprotsesside ümberkorraldamine omaette selgelt eralduvad meetodid, vaid pigem on see üks tööriistade kogum töökorralduse muutmiseks.

Piirangute teooria

Piirangute teooria (inglise k *Theory of Constraints, TOC*) on suunatud piirangute tuvastamise protsessile, et restruktureerida sellele vastavalt kogu organisatsiooni. (Organisatsiooni käsiraamat, 14-10-1) Teooria põhiväide on, et me võime protsessi oluliselt paremaks muuta ja seega saavutada paremaid tagajärgi, kui võtame arvesse protsessi sisemisi piiranguid ehk arvestame asjaoludega, mida ei saa muuta, ja muudame seda, mida saab muuta. Peamine on võidelda mitte tagajärgedega, vaid tagajärgede põhjustega.

Piirangute teooria on suunatud kitsaskohtade tuvastamisele ja ei ole suunatud terminite selgitamisele.

Autori hinnangul sobib piirangute teooria mõttemudeli muutmiseks, kuid samas peab seda kombineerima muude meetoditega protsesside pideva parendamise võtmes.

Väärtusahela analüüs

Väärtusahela analüüsi (inglise k *Value Chain Analysis*) on strateegilise vaate analüüsi meetod, mille abil analüüsitakse ja tuvastatakse organisatsioonis kohad, kus on võimalik suurendada kliendile loodavat väärtust ja vähendada kulusid. Väärtusahela lähenemisviise on kahte tüüpi: klassikaline Porteri (Porter 1985, 36) ning Kaplani jt (edaspidi: Kaplani)

tasakaalus tulemuskaardi väärtusahel (Kaplan jt 2003, 27). Nende kahe erinevus seisneb selles, et Porteri väärtusahel on esitatud strateegilise vaadena, samas kui Kaplani väärtusahel on pigem sobilik ühe sisemise protsessi kirjeldamiseks. Porteri väärtusahel esitab väärtusahelas tugitegevusi, mis mõjutavad kasumit. Kaplani väärtusahelas puudub otsene rahaline vaade, peamine rõhk on kliendi vajaduste täitmisel ehk ahel on esitatud kliendile suunatuse aspektist.

Väärtusahela analüüsis ei ole olulisi termineid defineeritud. Selles täiustatakse protsessi, kuid täiustatavaid protsesse detailselt ei käsitleta ega defineerita.

Autori hinnangul on väärtusahel muutunud üheks klassikaliseks tööriistaks organisatsiooni strateegilise juhtimise meetodis. Väärtusahel aitab luua aluse protsesside hierarhia loomiseks ja suurte protsesside tuvastamiseks. Samas võib olla avalikus sektoris raskusi väärtusahela kirjeldamisega, sest autori kogemuse järgi on väärtuse saaja täpsustamine tihtipeale keerukas.

Peatükis kirjeldati autori hinnangul olulisimaid protsessipõhise lähenemisviisi meetodid. Iga meetodi juures hindas autor meetodi elementide kasutatavust SIM-i valitsemisalast lähtudes ja tuvastas olulisimad meetodis kasutatavad mudelid ja terminid. Meetodite ülevaade on sisendiks SIM-i valitsemisala jaoks sobiva mudeli ja terminoloogia loomiseks. Seda vaatamata tõigale, et autori hinnangul on peatükis kirjeldatud meetodid äriühingute kesksed, kuid autori arvates pole töökorralduslikult olulist vahet, kas tegemist on avaliku või erasektori organisatsiooniga, kuna protsesse viiakse läbi mõlemat tüüpi organisatsioonis.

3. MUDELI LOOMINE JA TERMINOLOOGIA TESTIMINE

Peatüki eesmärk on kirjeldada uurimistöös kasutatava uuringu meetodikat, pakkuda välja eelnevas peatükis kirjeldatud meetoditest lähtuv terminoloogia SIM-i valitsemisalale ning testida terminoloogiast arusaadavust küsitlusega PPA-s ja PÄA-s. Samuti pakub autor välja juhtimismudeli, mis kasutab eelpool kirjeldatud ja testitud termineid. Peatüki lõpuks annab autor soovitusel, mida ja kuidas peaks terminoloogias muutma.

3.1 Uuringu meetodika ülevaade

Autor kasutab uurimisküsimusele vastamiseks kahte andmekogumise meetodit: sisuanalüüsi (kontentanalüüs) ja küsitlust SIM-i valitsemisala asutuste juhtkonna ja võtmetöötajate nagu nt protsessiomanike taseme töötajate seas.

3.1.1 Sisuanalüüs

Sisuanalüüsiga püüab autor leida vastuseid järgmistele küsimustele: millised on peamistes meetodites kirjeldatud olulised terminid? Millised on juhtimismudelite ülesehituste kirjeldused, kus neid termineid kasutatakse? Kontentanalüüsi tulemuseks on märksõnade ja terminite esinemine meetodite kirjeldustes ning neile omistatud definitsioonide tuvastamine. Definitsioonide tuvastamine aitab vältida ka kontentanalüüsi ühte riskidest, kus ainult terminite olemasolu tuvastamine ja definitsioonidega konteksti mitte avamine võib terminist arusaamist raskendada.

Kuigi protsessipõhisest lähenemisviisist lähtub suur hulk meetodeid, on autor koostanud valiku olulisematest ja levinumatest. Seeläbi on tagatud sisuanalüüsi ja pakutavate lahenduste kaasaegsus. Analüüsiks valis autor eelmises peatükis välja toodud olulisimad meetodid.

3.1.2 Küsitlus PPA ja PÄAs

Et testida väljatöötatud terminite arusaadavust, viis autor läbi veebipõhise küsitluse PPA ja PÄA juhtivatel töökohtadel. Anonüümsesse küsitlusesse olid eelkõige kaasatud juhtivate ja võtmetähtsusega töökohtade töötajad seepärast, et peamine arusaamine peab toimuma neil ametikohtadel.

Kokku vastas 46 töötajat ca 200 küsitluse saanuist. Küsitluse täpsemad andmed on toodud välja peatükis 3.4.

3.2 Protsessipõhise juhtimise peamised elemendid

Autor kirjeldas eelnevalt protsessipõhise lähenemisviisi peamised meetodid ja tõi välja üldise hinnangu iga lähenemisviisi kohta. Iga eelpool kirjeldatud meetod pakkus välja omamoodi lähenemisviisi sellele, kuidas parendada kvaliteeti ja juhtida kvaliteetitagamist.

Protsessipõhise lähenemisviisi defineeritavaid dimensioone on mitmeid. Autori hinnangul on kõige fundamentaalsem termin „protsess“. Lisaks sellele valis autor välja peamised elemendid, mida on vaja defineerida. Autor tugines selles valikus kahele alusele. Esiteks, töö teoreetilisest osast nähtus, millised elemendid on olulised iseloomustamaks protsessipõhise juhtimise lähenemisviisi. Teiseks tugineb autor SIM-i teenusepõhise juhtimise töögrupi kohtumistel toimunud protokollitud aruteludele, kus töörühm jõudis järeldusele, et peamised terminid, mida peab ühiselt sõnastama, on järgmised:

- Teenus (ingl k *service, public service*)
- Teenuseomanik (ingl k *service owner*)
- Teenusejuht (ingl k *service manager*)
- Protsess (ingl k *process*)
- Protsessiomanik (ingl k *process owner*)
- Tegevus (ingl k *activity, operation*)
- Huvigrupp (ingl k *stakeholder*)
- Sihtrühm (ingl k *target group, customer*)
- Tellija (ingl k *client*)

Need terminid valiti välja selleks, et oleks võimalik määratleda SIM-i valitsemisala asutuste esialgne juhtimismudel ja rollijaotus. Väljapakutud terminite definitsioone arutati ja täpsustati samuti SIM-i teenusepõhise juhtimise töörühmas.

Järgnevalt toob autor välja iga eelpool kirjeldatud meetodi juures esiletoodud ja defineeritud terminid. Autor töötas läbi kõik võimalikud originaalsed eelpool kirjeldatud meetodid ja otsis neist vastavate ingliskeelsete terminite definitsioone. Iga termini juures märgib autor selle algse, ingliskeelse vaste ning omapoolse eestikeelse tõlke. Juhul, kui terminile on olemas ametlik eestikeelne tõlge, siis kasutatakse ainult seda. Autori hinnangul on terminite tõlkimine vajalik kuna ka terminite lõppkasutus on eestikeelne.

Terminid esitatakse ülevaatlikus tabelis, mis toob esile selle, kas termin on meetodis defineeritud või mitte. Tabelid esitatakse ülevaatlikkuse huvides meetodite kaupa.

Tabel 3. Protsessipõhise lähenemisviisi meetodite terminite võrdlus.

Termin/ meetod	Teenus	Teenuse- omanik	Teenuse- juht	Protsess	Protsessi -omanik	Tegevus	Siht- rühm	Huvi- grupp	Tellijä
Terviklik kvaliteedi- juhtimine				X	X	X		X	
ISO jt	X			X			X		
Lean (kaizen)									
Kuus Sigmat				X	X			X	
Statistiline protsessi- ohje									
SIPOC									
IDEF0									
ARIS				X					
BPMN				X		X			
UML						X			
Äri- protsesside juhtimine				X					
Tasakaalus tulemus- kaart									
EFQM				X				X	
CAF				X	X			X	
ITIL	X	X	X	X	X	X		X	X
Äri- protsesside ümber- korralda- mine					X				
Piirangute teooria									
Väärtus- ahela meetod									

Allikas: autori koostatud.

Iga termini kohta on põhjalikum, meetodi kirjeldusest tulenev terminite võrdlus esitatud allpool.

3.2.1 Termin „teenus“

„Teenus“ on autori hinnangul avalikus sektoris oluline termin, sest tihtipeale ongi teenus see element, mida kodanik või elanik tarbib. Avalik sektor ei tooda ka tavaliselt müüdavaid tooteid, kuigi SIM-i valitsemisalas sobivad toote näiteks isikuttõendavad dokumendid.

Terminid „teenus“ on vaadeldud meetodites defineeritud kahel juhul:

- **ISO jt:** teenus on vähemalt ühe tegevuse tulemus, mis tingimata toimub tarnija ja kliendi vahelises liideses ning on tavaliselt mitteamjastatud. Teenuse osutamine võib hõlmata näiteks:
 - tegevust kliendi tarnitud asjastatud toote (nt remonditava auto) juures
 - tegevust kliendi tarnitud mitteamjastatud toote (nt maksudeklaratsiooni koostamiseks vajaliku kasumiaruande) juures
 - mitteamjastatud toote üleandmist (nt informatsiooni üleandmine teadmiste edastamise kontekstis)
 - kliendile ümbritseva keskkonna loomist (nt hotellides ja restoranides). (Kvaliteedijuhtimissüsteemid 2007, 31)
- **ITIL:** väärtuse pakkumine klientidele, võimaldades neil saavutada lõpptulemusi ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata. (ITIL V3, 46)

Autori hinnangul on teenuse juures tähtsaim aspekt väärtuse pakkumine, mistõttu on sobivaim ITIL-i teenuse termin, mis kohandatuna on sõnastatud järgmiselt:

„Teenus on väärtuse pakkumine sihtrühmadele, võimaldades neil saavutada lõpptulemusi ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata.“

Avalikus sektoris kasutatakse laialdaselt ka terminid „avalik teenus“ (ingl k *public service*). Autori hinnangul tuleb analüüsida mõlemaid termineid: „teenus“ ja „avalik teenus“, et selgitada välja peamised samasused või erinevused. Avalikku teenust on Eestis terminina defineeritud erinevatel aegadel mitmel kujul. Kodanikuühenduste vaates on avalikku teenust defineeritud kahel korral.

Avalik teenus üldiselt on avalike ülesannete täitmisel üldistes huvides osutatav teenus, mis on suunatud (Kohaliku ... 2009, 11):

- avalike hüvede pakkumisele,

- avaliku ülesandega kaasneva kohustuse täitmisele või
- põhiõiguste, vabaduste ja huvide kaitsele.

Vabaihenduste ja avalike teenuste käsiraamat sõnastab avaliku teenuse kui avalikkusele järjepidevalt osutatava teenuse, kauba, info või hüve, mida osaliselt või täielikult korraldab avalik sektor. Avalik teenus tuleneb avalikust huvist ning sisaldab nii avaliku sektori kohustuslikke kui ka vabatahtlikke ülesandeid ehk haldusülesandeid. Teenus võib olla piiramatult ligipääsuga või suunatud konkreetsele sihtgrupile. (Lember *et al* 2011, 8) Kohaliku omavalitsuse tasandil on Tallinna linn määratlenud avalike teenuste andmekogu põhimäärusega avaliku teenuse termin (Tallinna linna avalike teenuste andmekogu põhimäärus § 4):

- otsene avalik teenus – teenus, mille kasutaja saab isikliku või volitatud isiku kaudu kas avalduse või muu pöördumise alusel;
- kaudne avalik teenus – teenus, mille käigus linna asutused osutavad õigusaktides sätestatud teenust ilma teenuse kasutaja otsese pöördumiseta ning teenuse kasutajaid ei ole võimalik identifitseerida;

Riigi tasemel on avalikku teenust defineeritud Riigikontrolli poolt ja Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus. Riigikontroll on jaganud avaliku teenuse kahte rühma (Avalike teenuste kvaliteet ... 2010, 6):

- soodustavate haldusaktide andmine (näiteks toetuse määramine) ning keskkonna loomine õiguste kasutamiseks (näiteks valimistel hääletamine, avaliku teabe ja enda kohta info pärimine) ja kohustuste täitmiseks (näiteks maksude deklareerimine);
- nii-öelda ehtsad avalikud teenused (näiteks jäätmekäitlus, vee- ja energiavarustus, ühistransport, arstiabi).

Avalike teenuste korraldamise roheline raamat (ATKRR) määratleb avaliku teenuse termini. Raamat käsitleb avaliku teenusena sellist teenust, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks. Isik ehk teenuse tarbija võib olla Eesti elanik, ettevõtja või muu Eestiga seotud eraõiguslik isik (Avalike teenuste korraldamise ... 2013, 6).

Rohelised raamatud on poliitikate kujundamises Eestis uudsena kasutatavad dokumendid, mis kirjeldavad valdkonna probleemistikku, avavad põhimõttelised või olulisemad poliitikalikud ning pakuvad välja võimalikud lahendused.

Seaduse tasemel on avalikku teenust käsitletud elutähtsa teenuse kaudu. Elutähtsate teenuste toimepidevust reguleerib hädaolukorra seadus (HOS), milles on nimetatud ministriumid ja nende poolt korraldatavate elutähtsate teenuste tagamine. SIM korraldab seaduse järgi seitsme elutähtsa teenuse tagamise (HOS § 34 lg 3):

- avaliku korra tagamise toimimine;
- päästetöö toimimine;
- hädaabi õnnetusteadete menetlemise toimimine;
- lennu- ja merepääste toimimine;
- merereostusseire ja -tõrje toimimine;
- operatiivraadiosidevõrgu toimimine;
- Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja Vabariigi Presidendi töö toimimine.

HOS-is ei ole defineeritud elutähtsa teenuse terminit, kuid SIM kui kriisireguleerimise korralduse tagaja on defineerinud elutähtsa teenuse oma veebilehel järgmiselt: elutähtsatena käsitletakse teenuseid, mille katkemine ohustab inimese elu või tervist, halvab riigi toimimist või vähendab ühiskonna turvatunnet (Elutähtsad teenused).

Autorile teadaolevalt ei ole avaliku teenust riigi uuemates ametlikes dokumentides rohkem käsitletud. ATKRR on valitsuse tasandi dokument, mistõttu on riigiüleses käsitluses mõistlik lähtuda selles kirjeldatud definitsioonist. Kui võrrelda ATKRR-i ja ITIL-i termineid „avalik teenus“ ja „teenus“ selgitamiseks nende ühisosa, ilmneb, et „avalik teenus“ on suunatud väärtuse pakkumisele läbi (eeldatava) isiku tahte ehk transaktsiooni, kusjuures isiku (eeldatav) tahe on vaid üks väärtuse pakkumise viis (nt abiellumisega kaasneva nimemuutuse korral valmib uue nimega ID-kaart automaatselt). Seda põhjusel, et lisaks vahetutele sooviavaldustele jõustab avalik sektor ka seadusi, sõltumata isiku igakordsest sooviavaldusest. Sellest nähtub, et avalik teenus on kogum kõikidest võimalikest teenustest, mille tunnused on:

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

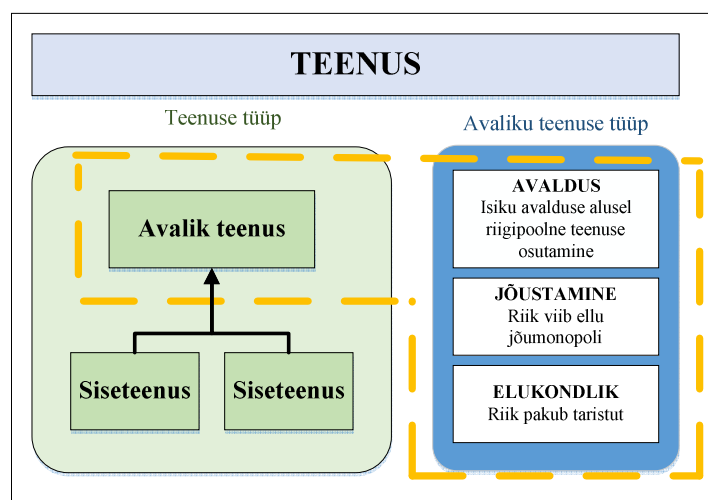
Seadusest tulenevad kohustused on ka peamine erinevus avaliku sektori ja erasektori asutuste vahel – õigusaktid määravad, millist ülesannet asutused riigis peavad täitma ehk

millist väärtust nad riigis loovad. Teenuse klientide (sihtrühmade) tahe on siin avaldatud kaudselt poliitilise ja seadusandliku protsessi kaudu. Eelnevale tuginedes jagunevad teenuse tüübid kaheks (vt joonis 10).

Avalikud teenused on teenused, mis ei ole siseteenused. Avaliku teenusega pakutakse asutusevälisele kliendile (sihtrühmale) vahetut väärtust. Avalikke teenuseid on Läti kogemusest tulenevalt tinglikult kolme tüüpi. (Avalike teenuste ... 2014, 28)

- Avalduse alusel ehk isik pöördub riigi poole – isik avaldab mistahes vormis vahetut soovi saada riigilt mingit tegevust, nt isikut tõendavate dokumentide väljaandmise teenust.
- Jõustamine ehk riik viib ellu jõumonoopoli – isik ei pea avaldama vahetut soovi, vaid riik tagab kõigi isikute õiguspärase käitumise (vajaduse korral sunni abil) ja seeläbi seadustele vastava elukeskkonna, nt liiklusjärelvalve teenus, tuleohutuse kontrolli teenus.
- Elukondlik ehk riik pakub kõigile taristut – isik saab kasutada avalikku taristut (näiteks teed, ujula või töötav tänavavalgustus), samuti kuulub siia alla riigi tagatav turvaline ja usaldusväärne isiku identiteedi haldus, nt õigusliku identiteedi haldamise teenus.

Siseteenus (tugiteenus) on teenus, mis toetab avaliku teenuse osutamist asutuse sees ehk teisisõnu väärtuse saaja asub asutuse sees (sh teised siseteenuse pakkujad). Ilma selle teenuseta on avaliku teenuse osutamine oluliselt raskendatud või võimatu.



Joonis 10. Siseministeriumi valitsemisala teenuste liigitus. Allikas: autori koostatud

Terminite „avalik teenus“ ja „teenus“ omavahelisest võrdlusest nähtub, et „teenus“ on kasutusel kui üldtermin ning „avalik teenus“ ja „siseteenus“ on teenuse alaliigid.

Autori hinnangul on tähelepanuväärne, et teenust kui protsesside väljundit on vähestes meetodites kirjeldatud ja defineeritud. Mitmetes meetodites on defineeritud termin „toode“ kui protsesside lõpptulem, samas käitub teenus sarnaselt tootele, moodustudes protsesside väljundite kaudu.

3.2.2 Termin „teenuseomanik“

Teenuse osutamisel on vajalik, et oleks määratud vastutaja ehk omanik. Ilma omaniku rollita on keeruline tagada teenuse ühest toimivust. Ka ATKRR toob välja, et teenustel pole omanikku, mis tingib arendamise eest vastutuse hajumise (Avalike teenuste ... 2014, 9). Vaadeldud meetodites on teenuse omanik defineeritud ainult ITIL-is.

- **ITIL:** teenuseomanik on roll, mis tähendab aruandekohustust mingi IT-teenuse tarne eest (ITIL V3, 50).

ITIL-i termin on liiga üldine ja infotehnoloogia keskne, mistõttu pakub autor välja uue definitsiooni:

„Teenuseomanik on tavaliselt struktuuriüksuse administratiivne juht, kes otsustab teenuse eelarvestamise, eesmärgistamise, sihtrühma või huvigrupi kindlaksmääramise, järelevalve ja muude ülesannete üle. Ta ei tegele teenuse toimimise tagamisega igapäevaselt, vaid arutab teenustaseme läbi teenuse tellijaga. Teenuseomanikul võib olla mitu teenust.“

3.2.3 Termin „teenusejuht“

Eristamaks administratiivset vastutust ja pidevat operatiivset tegutsemist, tuleb teenuseomanik eristada teenusejuhust. Ainsana vaadeldud meetoditest on teenusejuhi määratlenud ITIL.

- **ITIL** – teenuste juht (teenusehaldur) on juht, kes vastutab ühe või mitme IT-teenuse kogu elutsükli haldamise eest. Terminit „teenuste juht“ kasutatakse ka igasuguse IT-teenuseosutaja juhi kohta. Enamasti kasutatakse viitamaks protsessijuhile, aga ka IT-teenuste tippjuhtidele üldse (ITIL V3, 50).

ITIL-i määratlus on autori hinnangul jälle infotehnoloogia keskne, kuid annab suunised, milline peaks olema teenusejuhi roll. Katmaks ITIL-i definitsioonis pakutud rollijaotust, tuleb autor järgneva definitsiooni:

„Teenusejuht vastutab teenuse igapäevase toimimise eest. Osaleb teenuse eelarvestamise, eesmärgistamise, sihtrühma või huvigrupi kindlaksmääramises ja muudes ülesannetes.

Tavaliselt täidab seda rolli struktuuriüksuse juht või tema määratud spetsialist. Samuti tagab teenusejuht teenustaseme järgimise. Teenusejuhil võib olla mitu teenust.“

3.2.4 Termin „protsess“

Protsessi terminit on käsitletud meetoditest kõige rohkem defineeritud. Organisatsioonide protsessijuhtimise uurimused (Avalike teenuste ... 2014) näitavad, et enamikul juhtudel on lähtekohaks teenuse ja protsessi käsitlemine sama taseme ühikuna. Samas on organisatsiooni detailsemal analüüsimisel jõutud tõdemuseni, et teenused koosnevad mitmetest omavahel seotud protsessidest, millest igaüks on analüüsiv, parendatav, eesmärgistatav ning juhitav.

Protsessi terminit käsitletakse erinevalt infotehnoloogias, bioloogias, keemias ja muudes valdkondades. Protsessi termin sõltub paljuski kontekstist, mistõttu on autori hinnangul oluline selgelt määratleda, mida protsessi all mõistetakse. Vaadeldud meetodites on tihti eristatud protsess ja äriprotsess (*business process*). Autori hinnangul ei ole selle uurimistöö raames oluline eristada äriprotsessi protsessist, vaid pigem on hea need lihtsuse huvides samastada. Äriprotsessi termini raskesti omaksvõetavusele viitab ka see, et selles töös luuakse termineid avalikule sektorile. See omakorda tekitab tunnetusliku konflikti, kuna avalik sektor ei tee oma olemuselt äri. Seetõttu võrdsustab autor äriprotsessi protsessiga ja kasutab töös läbivalt terminit „protsess“.

Protsessi on vaadeldud meetodites defineeritud mitmeti:

- **Äriprotsesside juhtimine:** äriprotsess on organisatsiooni töötajate ja süsteemide ning selle partnerite poolt tehtud töö ametlik esitus, eesmärgiga luua toode või teenus sisemistele või välistele klientidele. Kõige lihtsamal tasandil tähendab protsess erinevaid astmeid esindavate tegevuste seeriat, mis on omavahel seotud üleminekutega. (Smith, Fingar 2007, 10)
- **Terviklik kvaliteedijuhtimine:** protsess on hulk omavahel seotud tegevusi, mida iseloomustavad spetsiifilised sisendid ja väärtust tekitavad protseduurilised ülesanded, mis kokku moodustavad spetsiifilise väljundi (*a set of interrelated work activities characterized by a set of specific inputs and value added tasks that make up a procedure for a set of specific outputs*). (American ...)
- **ISO jt:** protsess on sisendeid väljunditeks muundav vastastikusel seoses olevate või vastastikust mõju avaldavate tegevuste kogum. Protsessi sisendid on tavaliselt teiste protsesside väljundid. (Kvaliteedijuhtimissüsteemid 2007, 22)

- **Kuus Sigmat:** protsess on struktureeritud mõõdetavate tegevuste jada, mis on mõeldud tootma spetsiifilist väljundit vastavale kliendile või turule (*a structured, measured set of activities designed to produce a specified output for a particular customer or market*). (McCarty et al 2005, 13)
- **ARIS:** äriprotsess on kogum omavahel seotud ülesannetest või tegevustest, mis moodustavad toote või teenuse (*a business process is a set of related tasks or activities performed to produce a product or service*). (ARIS-e ametlik koduleht)
- **BMPN 2.0:** organisatsiooni tegevuste järjestatus või voog, mille eesmärk on teha tööd (*a sequence or flow of activities in an organization with the objective of carrying out work*). (Business ... 2011, 502)
- **EFQM:** protsess on kogum tegevusi, mis suhestuvad omavahel, kuna ühe tegevuse väljund muutub teise tegevuse sisendiks. Protsess tekitab lisandväärtust, muutes ressursse kasutades sisendid väljunditeks (*a set of activities that interact with one another because the output from one activity becomes the input for another activity. Processes add value by transforming inputs into outputs, using resources*). (EFQM ametlik koduleht)
- **CAF:** protsess hõlmab omavahel seotud toiminguid, mille tulemusena saavad sisenditest väljundid ja (lõpp)tulemused ning tekib lisaväärtus. (Ühtne ... 2013, 63)
- **Äriprotsesside ümberkorraldamine:** [protsess on] struktuurne, mõõdetud tegevuste seeria, mille eesmärgiks on anda teatud väljund konkreetse kliendi või turu jaoks. Seega asetatakse põhirõhk selle, kuidas ettevõttes tööd tehakse (Davenport 1993, 12).
- **ITIL:** teatud eesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste korrastatud kogum. Protssil on üks või mitu sisendit ja protsess muudab need etteantud väljunditeks. Protsess võib sisaldada vajalikke rolle, vastutusi, vahendeid ja meetmeid, et usaldusväärset tagada tulemused. Protsess võib vajaduse korral kehtestada poliitikat, standardid, juhendid, tegevused ja tööjuhendid. Protsess jaguneb omakorda äriprotsessiks ja IT-protsessiks. (ITIL V3, 40)

Meetodites kirjeldatud protsessi definitsioonidest ilmneb, et peamiselt rõhutatakse definitsioonis sisendi muutumist väljundiks. Kuna eelnevalt oli kasutatud ITIL-i terminoloogiat, siis vaadates ITIL-i definitsiooni ja arvestades sealjuures teenustele suunatust, võib autori hinnangul defineerida protsessi järgnevalt:

„Teenuse protsess on eesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste korrastatud kogum. Protssil on üks või mitu sisendit, mis tulenevad tegevustest. Protsside tulemusel tekib teenus. Protssi läbiviimiseks on vajalikud ressursid. Igal protssil on algus ja lõpp.“

3.2.5 Termin „protssioomanik“

Eelnevalt defineeriti teenuse vaates rollid „teenuseomanik“ ja „teenusejuht“, kuid protssid on seotud tihtipeale mitme teenuse. Seetõttu tuleb defineerida ka protssioomanik. Protssioomanikku on defineeritud mitmeti:

- **Terviklik kvaliteedijuhtimine:** protssioomanik on isik, kes koordineerib funktsioone ja tööde tegevusi kõikidel protssi tasanditel, tal on õigus või oskus teha vajaduse korral protssi muudatusi ja ta ohjab kogu protssi toimimise tsüklit eesmärgiga tagada tulemuslik jõudlus (*the person who coordinates the various functions and work activities at all levels of a process, has the authority or ability to make changes in the process as required and manages the entire process cycle to ensure performance effectiveness*). (American ...)
- **Kuus Sigmat:** protssioomanik vastutab kõige eest, mis toimub protssis algus- ja lõpp-punkti vahel (*the process owners are responsible for everything between the beginning and end points of a process*). (McCarty et al 2005, 64)
- **CAF:** protssioomanik on isik, kes vastutab protsside kavandamise, parendamise ja elluviimise eest ning protsside organisatsioonisisese koordineerimise ja omavahelise seostamise eest. (Ühtne ... 2013, 63)
- **ITIL:** protssioomaniku roll on vastutada selle eest, et protsess oleks kasutamiseks valmis. Protssioomaniku vastutuse alla kuuluvad sponsorlus, kavandamine, protssi ja selle mõõdikute muudatusehaldus ning pidev täiustamine. Protssioomaniku roll omistatakse tihti protssijuhi rollitäitjale, kuid suuremates organisatsioonides võib neil kahel rollil olla eraldi täitja. (ITIL V3, 45)

Meetodites välja toodud definitsioonides on protssioomanik defineeritud tootmise vaate kaudu. ITIL-i ja CAF-i definitsioon on sobivaimad ja nendest lähtudes pakub autor järgmise protssioomaniku definitsiooni:

„Protssioomanik vastutab protssi eesmärgistamise, läbiviimise korraldamise, kliendi (sihtrühma) või huvigrupi kindlaksmääramise, mõõtmise ja järelevalve eest. Protssioomanik lepib teenuse omanikuga kokku, kuidas tema protsess teenust tagab. Protssioomanik võib hallata mitmeid protsse korruga. Protssioomanik püstitab protssile eesmärgi ja mõõdikud.“

3.2.6 Termin „tegevus“

Tegevuse all mõistetakse üldiselt väikseimat töö hulka, oma väärtusahela analüüsis oli Porter defineerinud olulised osised kui tegevused. Seega peab definitsioon paigutama hierarhiasse ka tegevuse.

- **Terviklik kvaliteedijuhtimine:** tegevus on töö või sammud selleks, et muuta toormaterjal lõpptooteks (*operation – work or steps to transform raw materials to finished product*). (American ...)
- **BMPN 2.0:** töö, mida organisatsioon teeb, kasutades protsesse (*activity – work that a company or organization performs using business processes*). (Business ... 2011, 499)
- **UML:** käitumise teostamise süsteemi diagrammis (*activity – carrying out behaviour in a state machine diagram*). (Unified ...)
- **ITIL:** Mingi tulemuse saavutamiseks vajalike tegude kogum. Tavaliselt on tegevused kirjeldatud mingi protsessi või plaani osadena ja dokumenteeritud protseduuridena. (ITIL V3, 1)

Infotehnoloogia kirjeldamise keeltes on enim defineeritud tegevust kui kirjeldamise diagrammi peamist osa, kuid tootmises on suund toormaterjali muutmisele. Autor lähtub lähenemisviisist, kus protsesside hierarhilisel kirjeldamisel jõutakse tasemele, millest allapoole ei saa töökorraldust enam osadeks lahutada – siis on see tegevuste tase. Tegevuse tasandi tunnuseks on üldjuhul põhimõte OPOPOT (*one person, one place, one time*). Sellest lähtuvalt pakub autor välja tegevuse definitsiooni:

„Tegevus on väikseim tööühik, millel on järgmised omadused: loogiliselt seotud teiste tegevustega (või projektiga), tarbib sisendeid, seonduvad kulud ja rollid, sisend teenusesse (koondub alamprotsessideks või protsessideks). Tegevused moodustavad protsessi.“

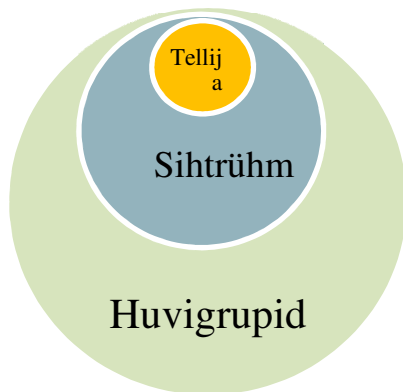
3.2.7 Termin „huvigrupp“

Iga protsessipõhise lähenemise juures on teenuse definitsioonist lähtuvalt oluline väärtuse saaja. Erasektori pakutavate teenuste puhul on teenuse kaudu väärtuse saajat lihtne tuvastada. See on tavaliselt isik, kes maksab teenuse eest ja saab selle eest vastu väärtust. Seega on teenuse eest maksja ühtlasi klient. Kuid kes on klient avaliku sektori asutuste osutatavate teenuste puhul? Lihtsaim vastus oleks, et maksumaksja. Samas on mitmed teenused piisavalt spetsiifilised, mistõttu ei ole iga maksumaksja otseselt klient või osutatakse teenust Eestis viibivatele välisriigi kodanikele. Autori hinnangul ei olegi seetõttu võimalik

avalikus sektoris klienti eraldi kindlaks määrata, vaid teenuse saaja kindlaksmääramisel kasutatakse järgmisi termineid:

- tellija;
- sihtrühm;
- huvigrupp.

Neid termineid kasutades on autori hinnangul võimalik määratleda avaliku sektori klient. Väärtuse saajate omavaheline jaotus on esitatud joonisel 18.



Joonis 11. Väärtuse saajate jaotus. Allikas: autori koostatud

Jooniselt nähtub, et autori hinnangul saab väärtuse saaja jaotada avalikus sektoris kolme kategooriasse. Kõige laiem kategooria on huvigrupp, huvigrupi üks osa on sihtrühm. Samuti on oluline tellija ehk see, kelle soovil väärtust pakutakse.

Huvigruppi on meetodites defineeritud mitmeti:

- **Terviklik kvaliteedijuhtimine:** iga isik, grupp või organisatsioon, kellel on oluline mõju spetsiifilise toote või teenuse kvaliteedile või kes on selle toote või teenuse kvaliteedist olulisel määral mõjutatud (*any individual, group or organization that will have a significant impact on or will be significantly impacted by the quality of a specific product or service*). (American ...)
- **Kuus Sigmat:** iga isik, kellel on protsessis kaalul oma huvid (*stakeholder – is any person who has a stake or interest in the process*). (McCarty et al 2005, 270)
- **EFQM:** isik, grupp või organisatsioon, kellel on organisatsioonis kas otsene või kaudne osalus või huvi, kuna ta saab organisatsiooni mõjutada või on sellest ise mõjutatud (*person, group or organisation that has a direct or indirect stake or interest in the organisation because it can either affect the organisation or be affected by it*). (EFQM-i ametlik koduleht)

- **CAF:** huvipooled on kõik need, kellel on rahaline või muu huvi organisatsiooni tegevuse vastu. Organisatsioonisisised ja -välised huvipooled võib liigitada nelja põhikategooriasse: poliitiline võim; kodanikud/kliendid; organisatsioonis töötavad inimesed; partnerid. (Ühtne ... 2013, 58)
- **ITIL:** kõik organisatsioonist, projektist, IT-teenusest jne huvitatud isikud. Osanikud (*stakeholder*) võivad olla huvitatud tegevustest, sihtidest, ressurssidest või tulemitest. Osanikeks võivad olla kliendid, partnerid, töötajad, aktsionärid, omanikud jne. (ITIL V3, 53)

Terminit „huvigrupp“ on sõnastatud üldiselt ühtemoodi, huvitatud isikute ringi kaudu. Sellest lähtuvalt sõnastab autor termini „huvigrupp“ järgnevalt:

„Huvigrupp on inimeste grupp või grupid, kes on teenuse pakkumise protsessist huvitatud või teenusest potentsiaalselt mõjutatud. Huvigrupid asuvad nii väljaspool asutust kui ka asutuse sees. Huvigruppide vajadustest ja teenusepakkuja võimalustest lähtuvalt püstitatakse teenuse kvaliteedinäitajad/mõõdikud, mille saavutamiseks kujundatakse protsessid lähtuvalt teenusepakkuja võimalustest. Huvigrupp on tavaliselt positiivne ehk ei kajastata nt kurjategijat, vaid riigis viibivaid isikuid, kes soovivad turvalist elukeskkonda.“

3.2.8 Termin „sihtrühm“

Sihtrühm on täpsem osa huvigrupist ehk kõige vahetum väärtuse saaja. Sihtrühma on defineeritud järgnevalt:

- **ISO jt:** klient on organisatsioon või isik, kes võtab toote vastu. Klient võib olla nii organisatsiooni sisene kui ka väline (*client - organization or person that receives a product*). (Kvaliteedijuhtimissüsteemid 2007, 29)
- **ITIL:** klient on kaupade või teenuste ostja. IT-ala teenuseosutaja klient on isik või grupp, kes määrab ja lepib kokku teenustaseme sihid. Terminit „klient“ kasutatakse mõnikord ka selle all kasutajaid mõeldes, näiteks: „see on kliendile orienteeritud organisatsioon“. (ITIL V3, 17)

Seega saab öelda, et meetodites defineeritud terminid on suunatud selle isiku määratlemisele, kes saab vahetult väärtust. Sellest tulenevalt defineerib autor sihtrühma järgnevalt:

„Sihtrühm on üks huvigrupp ja väljendab suurimat ühiste tunnustega isikute gruppi (kasusaaja), kellele teenust samadel tingimustel (ressursid, tegevused) pakutakse, seega sihtrühm on see, kes teenust tarbib ja kellele teenus on suunatud. Sihtrühm on positiivne ehk ei kajastata nt kurjategijat, vaid riigis viibivaid isikuid, kes soovivad turvalist elukeskkonda.“

3.2.9 Termin „tellija“

Tellija on autori hinnangul kõige vähem defineeritud termin, kuna vaadeldud meetodites on „tellija“ tavaliselt võrdne kliendiga.

- **ITIL:** üldmõiste, mis tähendab nii klienti (tarbijat), äripoolt kui ka äriklienti.

Termin „klient“ on kasutusel ka järgmistes tähendustes (ITIL V3, 12):

- Arvuti, mida kasutaja otseselt kasutab, näiteks lauaarvuti, sülearvuti või tööjaam.
- Osa klient-server rakendusest, millega otseselt suhtleb kasutaja. Näiteks e-posti klient.

Autori hinnangul on ITIL-i terminoloogias „tellija“ termin määratletud üldisena ja ei arvesta avaliku sektori spetsiifikat. Seetõttu sõnastab autor definitsiooni järgmiselt:

„Tellija on isik või struktuuriüksus, kes on sihtrühma ja huvigrupi (väärtuse saajate) esindaja. Tellija määrab kindlaks eesmärgid, mida teenuste abil saavutatakse. Tellija annab ka ressursid nende eesmärkide elluviimiseks.“

Autori defineeritud termineid kasutatakse järgnevalt juhtimismudeli kontekstis ja väljapakutud terminite arusaadavust testivad PPA ja PÄA juhtivad ja teised võtmetöötajad.

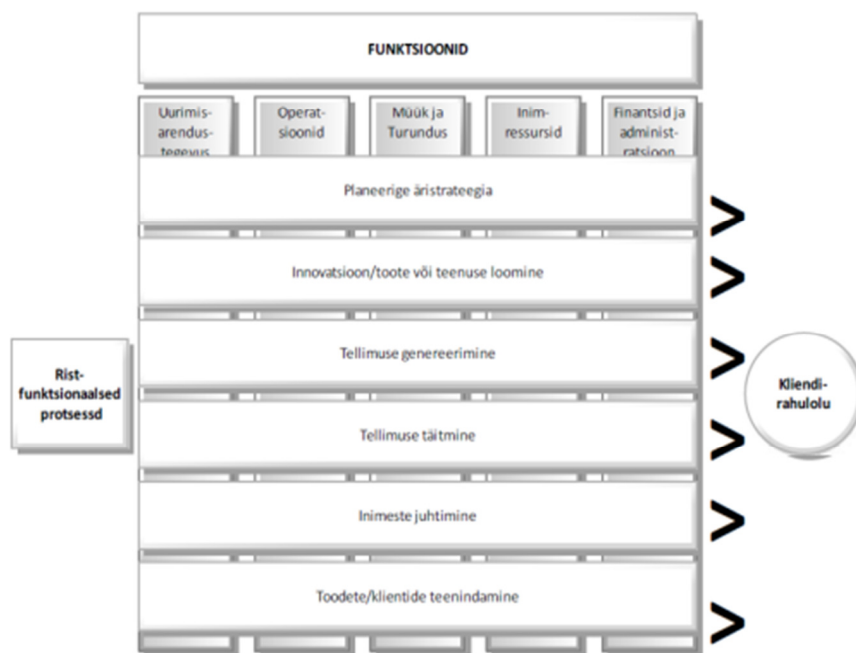
3.3 Protsessipõhise juhtimismudeli loomine Siseministeriumi valitsemisalale

Eelnevates peatükkides kirjeldas autor levinuimaid protsessipõhise lähenemisviisi meetodeid ja nende termineid. Järgnevas peatükis toob autor välja olulisemate mudelite graafilised ja tekstilised kirjeldused, eesmärgiga analüüsida nende sobivust SIM-i valitsemisalale. Peatükis pakutakse välja sobiv teoreetiline mudel SIM-i valitsemisalale, mis oleks piisavalt üldine ja arusaadav. Mudeli all mõistab autor viisi, kuidas protsessid on organisatsiooni toimimisse integreeritud ja millised on eelpool kirjeldatud terminite omavahelised seosed.

Lihtsuse huvides samastab autor protsessipõhise juhtimise termini protsessijuhtimisega. Protsessijuhtimise definitsioonid varieeruvad olenevalt lähenemisviisist. Üldise terminina saab protsessipõhist juhtimist defineerida järgmiselt: „[Protsessijuhtimine on] kõikehõlmav organisatsiooni juhtimise praktika, mis eeldab tippjuhtkonna arusaamist ja kaasatust, protsessipõhiseid infosüsteeme, hästi defineeritud vastutusjaotust ja

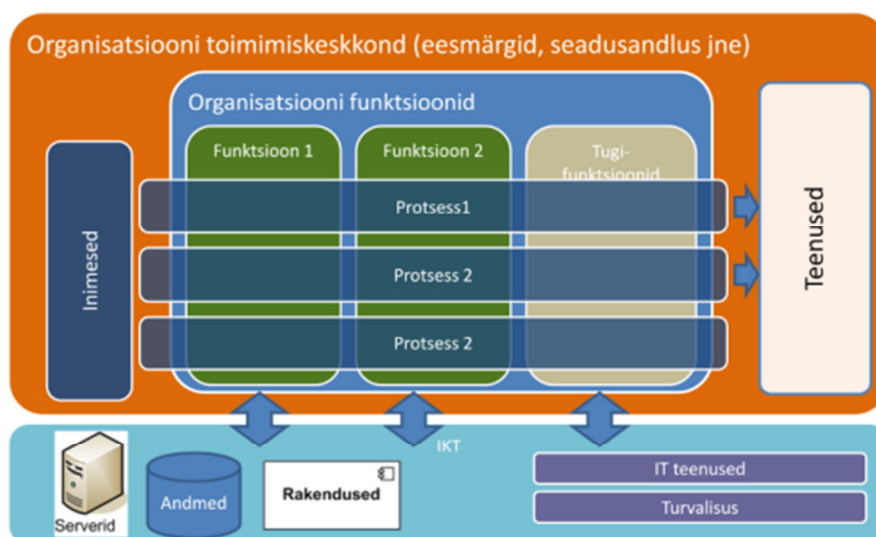
protsessipõhisusele vastuvõtlikku kultuuri. See põhineb protsesside arhitektuuril, mis hõlmab põhiprotsesside ja neid võimaldavate tugiprotsesside vastastikuseid seoseid ning protsesside joondatust organisatsiooni strateegiate, eesmärkide ja poliitikatega.“ (De Bruin, Rosemann 2005, 3) Dumas *et al* (2013, 5) on protsessijuhtimise määratlenud kui „meetodite, tehnikate ja töövahendite kogumi protsesside avastamiseks, analüüsimiseks, ümberkujundamiseks, sooritamiseks ja vaatlemiseks“. Lisaks on olulised huvigrupi ootused. „[Protsessijuhtimine on] kõik tegevused, mis on otseselt seotud protsessi planeerimise, sooritamise, vaatlemise ja parendamisega ning mille eesmärgiks on protsessi toimimine vastavalt oluliste huvigruppide poolt määratletud vajadustele.“ (Verbeke 2011: 94) Oluline on eristada ka vastutust ehk rollijaotust erinevatel tasemetel. Verbeke (2011: 95) pakub välja tööjaotuse, mis koosneb kahest rollist: protsessihaldur ja protsessiomanik. Protsessihaldur tegeleb igapäevaselt protsessi tegevustega, protsessiomanik tagab kõrgemal tasemel protsessi kvaliteedi ja järjepidevuse ning haldab seoseid erinevate protsesside vahel.

Protsessipõhise juhtimismudeli on välja pakkunud kvaliteedijuhtimist arendav John S. Oakland (2006, 169). Ta on kirjeldanud ristfunktsionaalset lähenemisviisi (vt joonis 12), kus protsessipõhise juhtimise toimimisel ei vaata juhid organisatsiooni enam kui eraldiseisvaid funktsionaalseid kogumeid, vaid organisatsiooni nähakse kliendi seisukohast. Klient on kui isik, kes kõnnib läbi protsessi selle algusest lõpuni, puutudes kokku teenindava organisatsiooniga, kogedes tellimuse täitmist, toodete hooldust jne. Joonisel 12 kujutatud organisatsiooni struktuur näitlikustab organisatsiooni struktuuri ja ristfunktsionaalsete protsesside põimumise.



Joonis 12. Ristfunktsionaalne lähenemisviis. Allikas: (Oakland 2006, 170)

Ristfunktsionaalse edasiarenduse avaliku sektori jaoks on määratlenud Majandus- ja kommunikatsiooniministeriumi tellitud käsiraamat „Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat“, mis sisaldab lihtsustatud joonist protsesside paiknemisest organisatsioonis (vt joonis 13).



Joonis 13. Protsesside paiknemine organisatsioonis. Allikas: (Avaliku sektori ... 2013: 3)

Joonisest nähtub, et märgitud on nii protsessid kui ka teenused. Soovides määratleda SIM-i valitsemisala ühtset juhtimismudelit, siis peab kajastama eelnevates peatükkides defineeritud olulisi termineid nagu teenus, teenuseomanik, teenusejuht, protsess, protsessiomanik, sihtrühm (klient), huvigrupp ja tellija. Oaklandi raamatus ja äriprotsesside käsiraamatus kirjeldatud mudelid on autori hinnangul oma olemuselt sobivad, kuid neid tuleb ilmselt edasi arendada. Seda põhjusel, et oluline on leida sobiv tasand juhtimismudelile, lähtudes juhtimislikust ja protsessi kvaliteedivaatest. Samuti on SIM-i valitsemisalas probleemiks ebaselge rollijaotus, mistõttu on mudelis olulisel kohal rollide kirjeldus.

Samas tuleb arvestada, et lisaks eelpool loetletud meetoditele on võimalik esitada ka alternatiive klassikalisele mudelile. Seda tehes tuleb silmas pidada, et eristada tuleb strateegilise juhtimise ja protsessijuhtimise meetodeid. Autori hinnangul on protsessipõhise juhtimismudeli kirjelduste analüüsimisel vajalik leida vastuseid kolmele peamisele küsimusele:

1. Kas on välja toodud protsess kui mudeli osa?
2. Kas on esindatud väljundi (toote/teenuse) saaja?
3. Kas on kirjeldatud rollijaotus?

Nendest küsimustest lähtuvalt on autor koostanud tabeli (vt tabel 4), kus juhtimismudelid on asetatud võrdlevasse seosesse. Autor toob lihtsuse huvides välja mudelid, mis puudutavad eelkõige üldjuhtimist ja strateegiat käsitlevaid meetodeid ning kvaliteedi parendamisele suunatud meetodeid. Autori hinnangul leiab erinevaid meetodeid kindlasti juurde, sest Mari-Liis Tamme magistritöö kirjeldas 28 erinevat meetodit.

Tabel 4. Protsessipõhise lähenemisviiside võrdlus.

	Kas on välja toodud protsess kui mudeli osa?	Kas on esindatud väljundi (toote/teenuse) saaja?	Kas on kirjeldatud rollijaotus?
ISO jt standardid	Protsess eraldi ei ole mudelis välja toodud, kuid on välja toodud suured protsessid, mida peab kvaliteedi tagamiseks tegema.	Klientide ja muude huvipoolte rahulolu on esindatud.	Rollijaotust ei ole ISO 9001:2008 standardis defineeritud.
ARIS	Protsess ja selle parameetrid on ARIS-e mudelis kesksel kohal.	Tulemuste segmendis on esitatud toote/teenuse saaja.	Rollijaotust ei ole ARIS-es defineeritud, ARIS-e rollijaotus on välja toodud organisatsiooni arhitektuuri detailses mudelis.
Tasakaalus tulemuskaart	Tasakaalus tulemuskaart rõhutab sisemiste protsesside eesmärgistamist ja mõõtmist.	Otseselt ei ole defineeritud klient kui peamine väljundi saaja. Klient on üks oluline osa organisatsiooni visiooni ja strateegia elluviimise eesmärgistamisel ja mõõtmisel. Seega on klient esindatud.	Rollijaotust ei ole kirjeldatud. TTK on suunatud strateegilise juhtimise vaatele, kus rollidel ei ole olulist tähtsust.
EFQM-i täiuslikkuse mudel	EFQM on toonud välja protsessi kui võimaldajate ühe komponendi, mida tuleb mõõta ja analüüsida.	Mõõdetakse tulemuste osas.	EFQM-is ei ole kirjeldatud rollijaotust, kuid mõõdetakse ootustele vastavust nii juhtimise kui ka töötajate vaates.
CAF	Sarnaselt EFQM-ile on toodud välja protsess kui mudeli osa. Mudeli hindamisosa rõhutab protsesside kirjeldamise vajadust.	Tulemuste osas mõõdetakse kodanikele/klientidele suunatud tulemusi.	CAF ei too välja selget rollijaotust.
ITIL	ITIL-is on määratletud spetsiifilised protsessid kui mudeli osad.	ITIL-is on defineeritud toote/teenuse saaja.	ITIL defineerib rollid, mis on vajalikud protsessijuhtimise elluviimiseks.
Väärtusahela meetod	Porteri mudelis ei ole protsessi defineeritud mudeli osana, vaid kui tegevused. Kaplani väärtusahel on spetsiifilisem ja protsessidele suunatum.	Mõlemas väärtusahelas on esindatud toote/väärtuse saaja.	Rollijaotust ei ole defineeritud, kuna väärtusahel on strateegilise vaate tööriist.

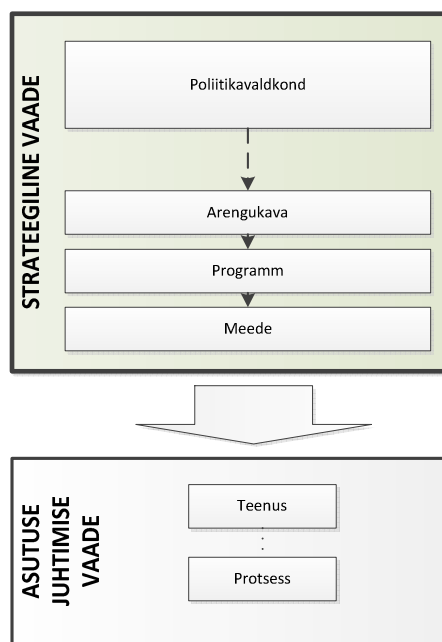
Allikas: Autori koostatud

Autori hinnangul näitab võrdlus, et käsitletud mudelite hulgas ei ole sellist, mis sobiks asendama klassikalist protsessikeskset mudelit. Võrreldud mudelid pakuvad peamiselt erineval tasemel tsüklit „planeeri – teosta – kontrolli – hinda“ või ainult mõõtmisvaadet.

Kogutud andmetest lähtuvalt on võimalik teha ettepanek SIM-i valitsemisalale protsessipõhise juhtimismudeli loomiseks. Juhtimismudel peaks võimaluse korral kombineerima strateegilist juhtimist ja protsessijuhtimist. Sellest lähtuvalt keskendub autor mudeli väljapakkumisel kahele vaatele:

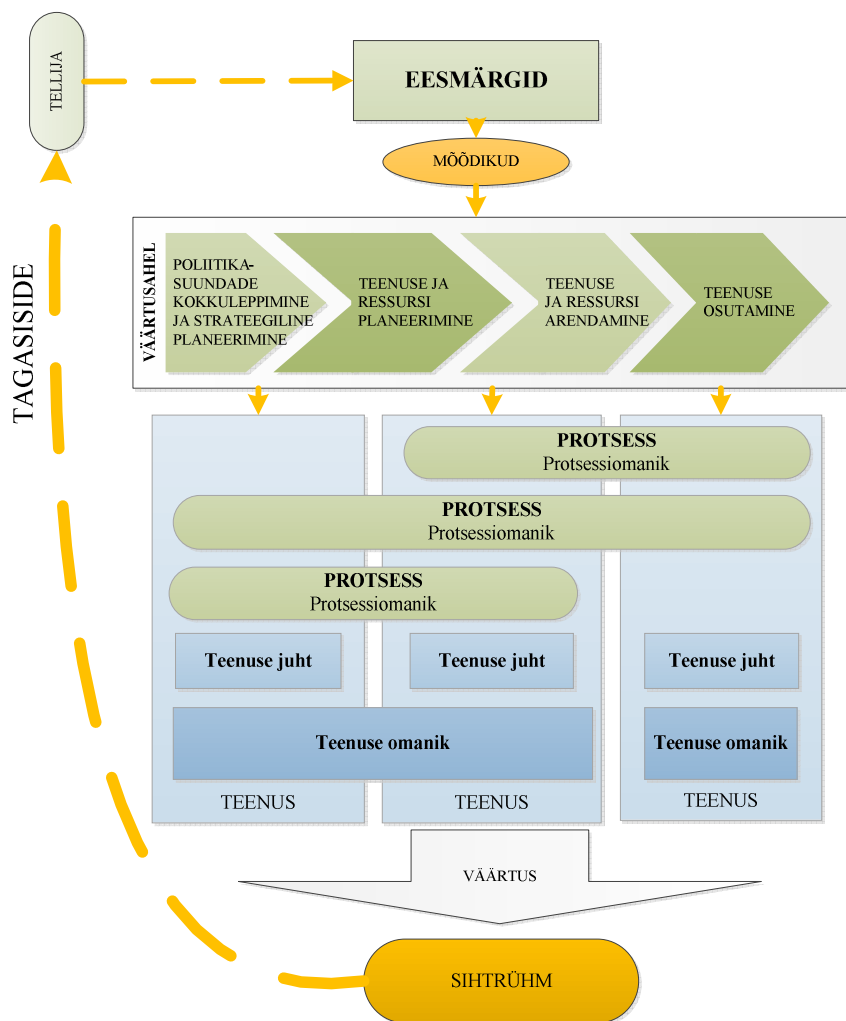
- strateegiline vaade
- asutuse vaade

SIM-i valitsemisala strateegilise vaate osas lähtub autor RM-i strateegilise planeerimise lähenemisviisist, kuna sellisel moel on tagatud riigiülene ühtlane lähenemine. Lihtsustatud strateegilise juhtimise vaade on esitatud joonisel 14.



Joonis 14. Strateegilise planeerimise lihtsustatud vaade. Allikas: RM, autori koostatud

Strateegilise planeerimise vaade sõnastab asutusele arengukavade kaudu eesmärgid, mida asutus vastavalt oma äranägemisele hakkab ellu viima. Asutus kasutab elluviimiseks protsesse, mille väljundiks on teenused, seega elluviimise tase on asutuse tase. Autor kasutab asutuse taseme juhtimismudeli kirjeldamiseks tõlgendust Oaklandi raamatust ja Äriprotsesside käsiraamatust tulenevat protsessipõhise juhtimise mudelit täiendatud kujul, nagu toodud joonisel 15.



Joonis 15. SIM-i valitsemisala asutuse protsessipõhise juhtimise mudeli ettepanek. Allikas: Autori koostatud

Autori poolt on mudelile lisatud rollide jaotus ja väärtusahel, kui oluline organisatsiooni protsessipõhise mõtteviisi selgroog. Mudelist on lihtsuse huvides välja jäetud funktsioonid. Samuti ei välja toodud struktuuri, sest protsessipõhises organisatsioonis ei oma struktuur tähtsust, kui selge rollijaotus. Rolli elluviija võib olla ükskõik millises struktuuriüksuses. Mudelisse on lisatud sihtrühma poolne tagasiside. Selle eesmärk on jõuda asutuse tasemel pideva parendamise juurde.

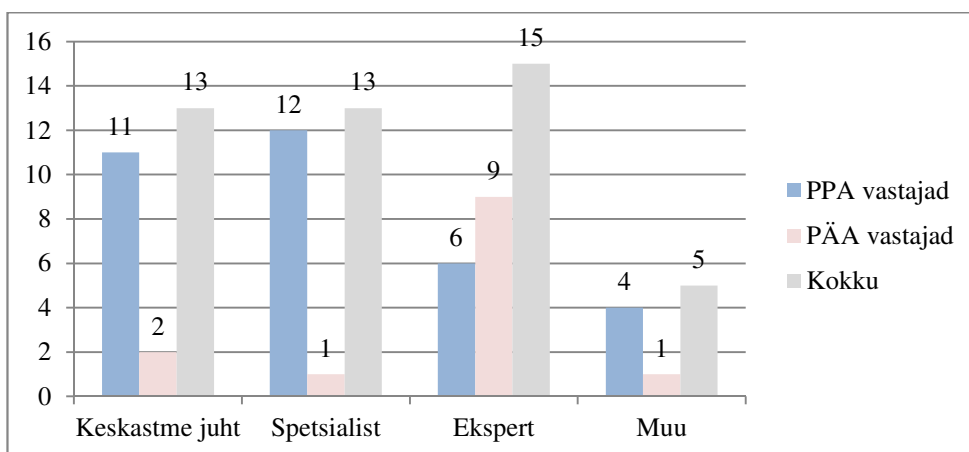
3.4 Siseministeriumi valitsemisala unifitseeritud terminoloogia testimine

Mõistmaks loodud mudelisse kaasatud terminite kasutatavust ja arusaadavust, viis autor PPA-s ja PÄA-s läbi veebipõhise küsitluse. Terminite testimise eesmärk oli luua selgust terminoloogias, kuna erinevad arusaamid terminitest võivad viia möödarääkimisteni.

Veebiküsitluse ankeet saadeti ca 160 PPA töötajale ja ca 40 PÄA töötajale ehk kokku ca 200 inimesele. Ankeedi saanute valim oli PPA-s suunatud PPA nelja regionaalüksuse juhtkonnale, arendusosakonnale ja administratsiooniüksuste juhtidele. Nendes osakondades töötavad isikud, kes on otseselt tegevad teenuste osutamise tagamises. PÄA-s saadeti ankeet teadaolevalt teenuste ja protsesside juhtimisega tegelevatele isikutele PÄA keskstruktuuri erinevates osakondades. Suunatud valimiga soovis autor mõõta teenuste ja protsessidega tegelevate juhtivtöötajate arusaamist. Küsitluse valimi koostasid PPA-s ja PÄA-s protsessipõhise juhtimise juurutamisega tegelevad isikud. Küsitluse küsimused on leitavad lisa 1.

Kokku täideti 46 ankeeti, millest 13 oli PÄA-st ja 33 PPA-st. Üldine vastamisaktiivsus jäi autori hinnangul oodatust madalamaks ning oli PPA-s 21% ja PÄA-s 33%. Kogu vastamise määr oli 23%. Huvitava faktina võib autori hinnangul välja tuua, et poolelijäänud ankeete oli 49. Vähene vastanute määr tähendab autori hinnangul olukorda, kus vastuseid ei saa üldistada kogu organisatsioonile. Seetõttu tuleb vastuseid võtta kui informatiivset teavet PPA ja PÄA töötajate terminitest arusaamise kohta. Autor usub, et küsitlus näitab olulised probleemkohad arusaamisega, olenemata vastanute osakaalust.

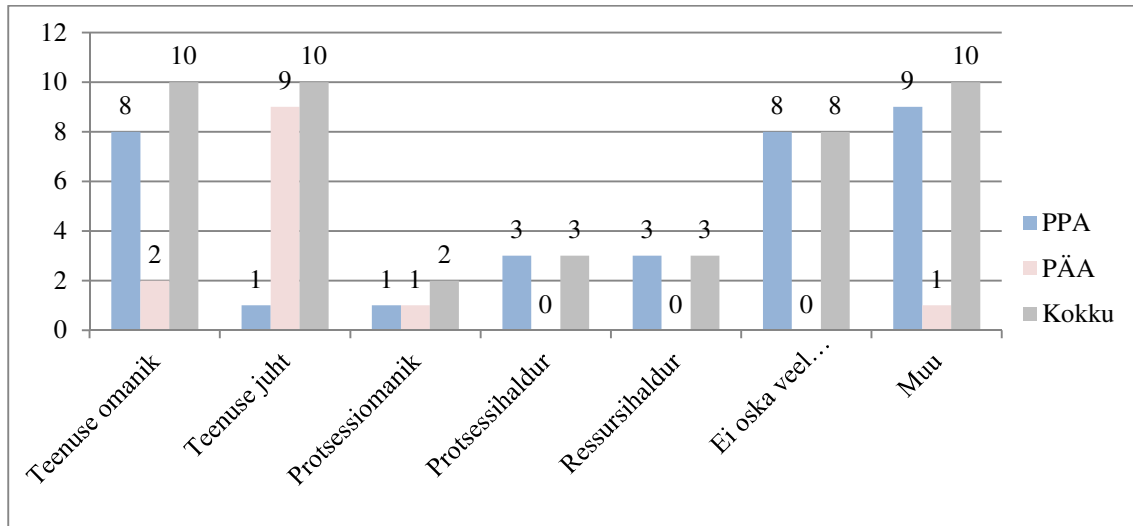
Ankeedis küsiti vastajate ametikohti ja vastamise lihtsustamiseks anti ette üldine neljane valik. Samuti jäeti vaba vastuseväli, mida sai täita juhul, kui pakutud valikud ei sobinud. Vastanute ametikohad on välja toodud joonisel 16. Lahtrisse „Muu“ märgiti erineva tasemega ametikohti, nt peaspetsialist.



Joonis 16. Vastanute ametikohtade jaotus. Allikas: küsitlus PPAs ja PÄAs. Autori koostatud

Andmetest nähtub, et vastajate jaotus on küllaltki ühtlane ja oleneb ilmselt ametikoha nimetusest. PPA eristub PÄA-st keskestme juhtide suure osakaaluga vastanutest.

Autor soovis testida ka vastajate teadmisi rollist, mitte üksnes ametikohast. Teadlikkus rollidest on alles väljakujunemise järgus, seetõttu on autori hinnangul tegemist testimisega. Selleks küsiti lisaks ametikohale ka rolli (vt joonis 17).



Joonis 17. Vastanute roll asutuses. Allikas: küsitlus PPAs ja PÄAs. Autori koostatud

Andmetest nähtub, et enim on teenuse omanikke PPA-st ja teenuse juhte PÄA-st. Vastusevariandi „Muu“ juures selgus, et PPA-s on märgitud sinna termin „teenuse planeerija“. Autori hinnangul tasuks siin mõelda rollide täpsustamisele ja paremale selgitamisele.

Küsitluse oluline osa oli terminite arusaadavuse ja rakendatavuse testimine. Selleks anti vastajatele iga termini kohta kaks väidet ja paluti viie palli skaalal hinnata nende paikapidavust. Terminite definitsioonid tulenesid eelpool väljapakututest.

Näide küsimusest:

Mõiste – teenus. Teenus on väärtuse pakkumine sihtrühmadele, võimaldades neil saavutada lõpptulemusi ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem ning nende väljapaistvaim osa. Teenuse osutamise eeldus on inimeste, töövahendite ja töökorralduse koostöövõimelise kogumi olemasolu.

1. Mõiste kasutamine aitab muuta teenusepõhist juhtimist arusaadavamaks:

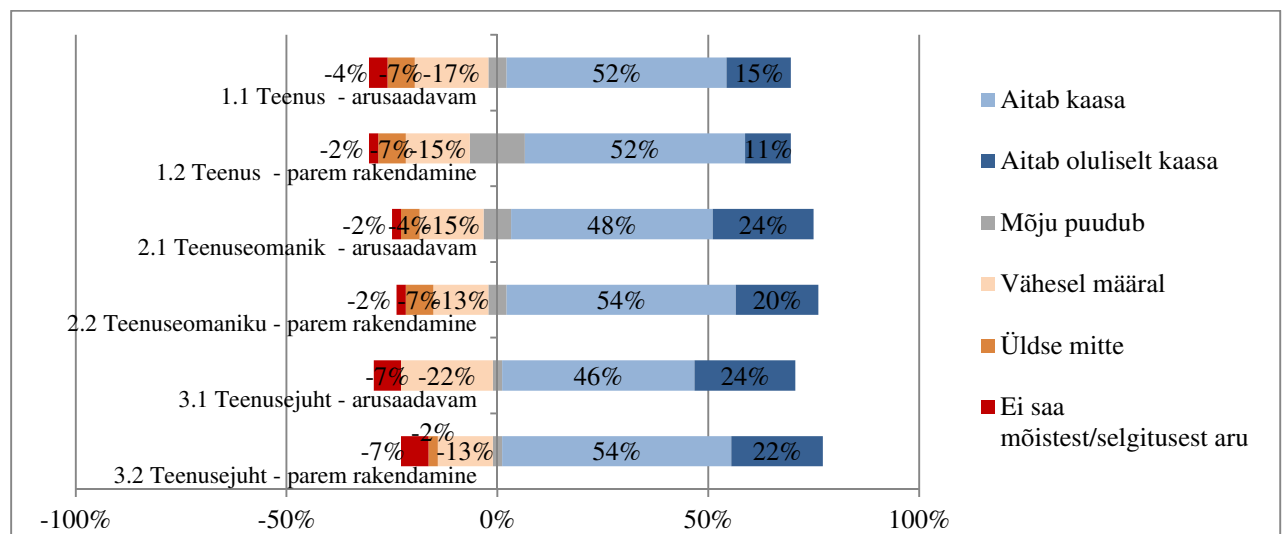
- aitab oluliselt kaasa
- aitab kaasa
- mõju puudub
- vähesel määral

- üldse mitte
 - ei saa mõistest/selgitusest aru
2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremale rakendamisele:
- aitab oluliselt kaasa
 - aitab kaasa
 - mõju puudub
 - vähesel määral
 - üldse mitte
 - ei saa mõistest/selgitusest aru

Autor märgib, et protsessipõhise juhtimise nimetus SIM-i valitsemisalas on teenusepõhine juhtimine, mistõttu termini testimisel kasutati küsitluses seda terminit. Samuti kasutati küsimustes valitsemisalas laialt levinud sõna „mõiste“ võõrsõna „termin“ asemel.

Vastused on grupeeritud vastavalt termini teemale. Iga vastuse puhul toob autor välja tulemused protsendina joonisel ja töö mahupiirangu tõttu tekstiosas ka arvilise Likerti skaalaga, kus viiega on tähistatud „Aitab oluliselt kaasa“ ja nulliga „Ei saa mõistest/selgitusest aru“. Arvilise skaala tekstilistes vastustes on eristatud „Ei saa mõistest/selgitusest aru“ vastust sisaldavad (tulemus on esitatud sulgudes) ja mitte sisaldavad vastused. Seda põhjusel, et eristada termini kasulikkust ja arusaadavust nendest vastustest, kus ei saadud terminist aru.

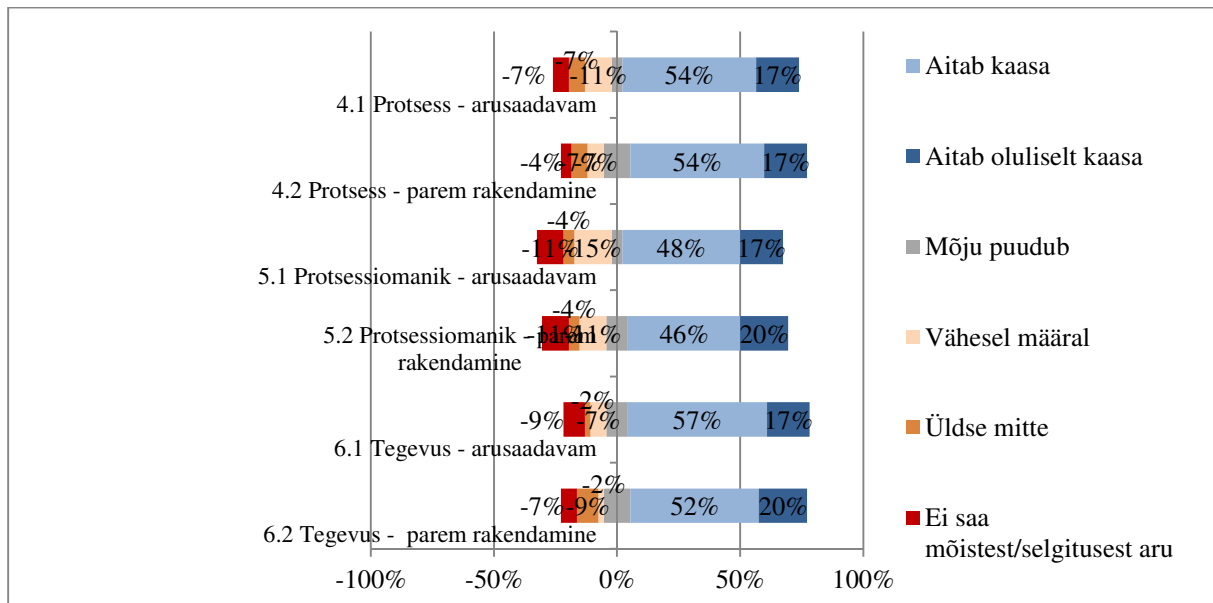
Teenusega seotud terminite tulemused on esitatud joonisel 18.



Joonis 18. Teenusega seotud terminite küsitluse tulemused. Allikas: küsitlus PPAs ja PÄAs. Autori koostatud

Teenusega seotud andmetest nähtub, et üldiselt hindavad vastajad terminite kasulikkust ja arusaadavust kõrgelt. Sama kinnitab ka keskmine vastajate hinnang 3,72 (3.68). Andmetest nähtub ka, et termin „teenusejuht“ pigem tekitab segadust, samas on positiivseid vastuseid selle kohta samuti palju. „Teenusejuhi“ terminist ei saanud aru spetsialistid PPA-s, mis ilmselt on seotud „teenuse planeerija“ termini kasutamisega PPA-s.

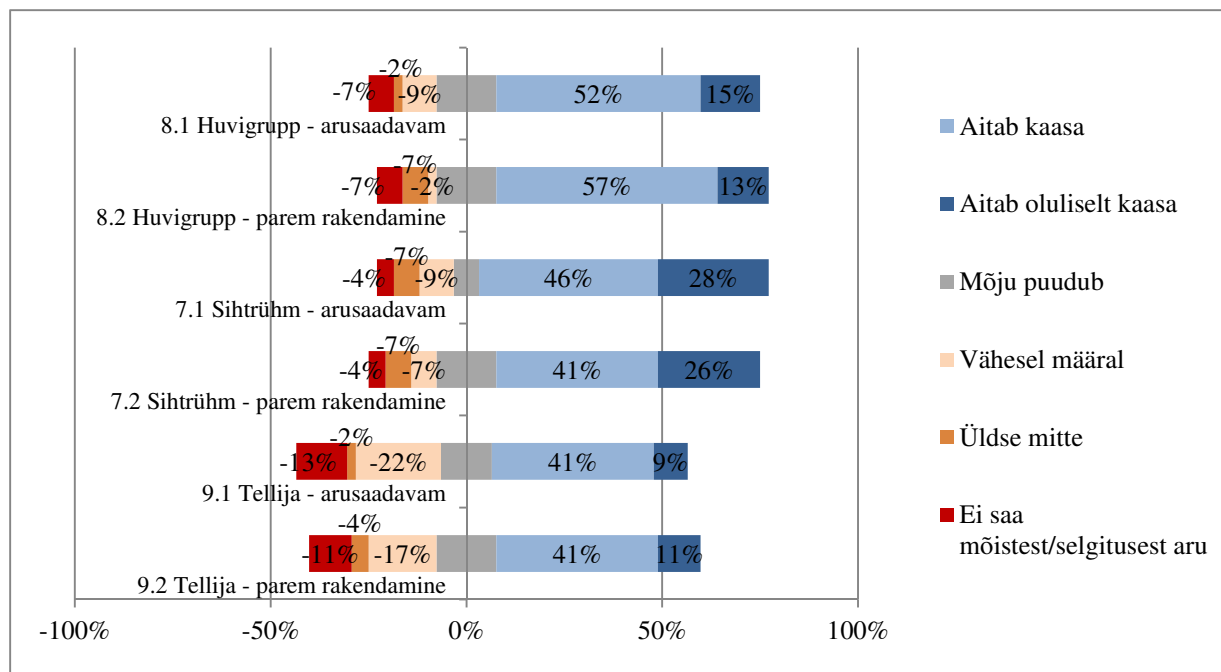
Protsessidega seotud mõisted on esitatud joonisel 19.



Joonis 19. Protsessiga seotud terminite küsitluse tulemused Allikas: küsitlus PPA-s ja PÄAs. Autori koostatud

Üldiselt olid hinnangud terminite arusaadavusele ja rakendatavusele rahuldavad. Sama kinnitas ka skaalal saadud keskmine tulemus 3,68 (3.53). Skaalal saadud vahe on siin väikseim, mis kinnitab terminite kasutatavust ja arusaadavust. Enim tekitasid segadust protsessiomaniku terminiga seotud küsimused PPA spetsialistide tasemel.

Teenuse saajaga seotud terminid on esitatud joonisel 20.



Joonis 20. Teenuse saajaga seotud terminid. Allikas: küsitlus PPA-s ja PÄAs. Autori koostatud

Terminid „huvigrupp“ ja „sihtrühm“ olid definitsiooni järgi üsna hästi arusaadavad ja rakendatavad, kuid enim segadust oli „tellija“ terminiga. Teenuse saajaga seotud terminite skaalal saadud keskmine tulemus oli 3,64 (3,37). Andmetest nähtub, et see on suurim vahe vastustes ehk oli mitmeid vastuseid, kus ei mõistetud termini sisu. Seda eelkõige PPA-s ja kõikidel vastanute tasemetel.

Kõikide vastajate keskmine vastajate hinnang oli 3,69 (3,45). Peamised erinevused nulliga hinnatud küsimustes tulid teenuse saajatega seotud terminitest, muude terminite osas oli arusaamine ja hinnangud kõrgemad.

Ankeedis olid ka vabavastustega küsimused nagu üldhinnang terminite kasutatavusele praktilises töös. Vastustes nähti kasulikuna pigem teenusepõhise juhtimise kontseptsiooni arusaadavaks tegemist, kuid suhtuti negatiivselt selle igapäevasesse kasutatavusse. Autori hinnangul on hea, kui terminite abil saab luua parema arusaamise teenusepõhisest juhtimisest. Teine vabavastusega küsimus uuris, milliseid samme peaks veel rakendama, et teha teenusepõhise juhtimise kontseptsioon ja mudel paremini arusaadavaks? Vastused sellele varieerusid, kuid ühise nimetajana saab välja tuua koolitusvajadust ja head näidete loomist, mis oleksid etaloniks.

Kokkuvõtvalt: küsitlus näitas, et väljapakutud termineid peetakse kaasaaitavaks nii teenusepõhise juhtimise arusaamise kui ka rakendamise osas. Samas jäid PPA-s raskesti arusaadavaks terminid „protsessiomanik“ ja „tellija“.

3.5 Soovitused terminite kasutatavuse ja arusaadavuse parandamiseks SIM-i valitsemisalas

Autori hinnangul saab küsitluse tulemustest teha järgmised soovitused terminite ja juhtimismudeli kohta. Osad soovitused haakuvad suuresti küsitletute väljapakutuga.

- Koolitada olulisi võtmetöötajaid. Sellega levib teadmine teenustest ja protsessipõhisest lähenemisviisist.
- Töötada välja etalonmudel, kus on kirjeldatud kõik vajalikud väljad. Etalon on aluseks protsessimudeli ja sellega seonduva infoarhitektuuri moodustamiseks.
- Viia sisse pideva parendamise termin. Praegu ollakse teenusekesksed ja ei tajuta protsessiomaniku rolli.
- Kaaluda, kas lisada või muuta teenusejuhi rollinimetust. Ühe alternatiivina on välja pakutud termin „teenuse planeerija“. Samas pole teenuse planeerija rollile meetodites otsest vastet, seega peab terminile sisu andmiseks ilmselt rakendama valitsemisala sisest koostööd.
- Järgmise sammuna tasub kaaluda protsessimudeli küpsuse hindamist, et seejärel hakata süsteemselt kitsakohti kõrvaldama.

Peatüki käigus pakkus autor välja terminid ja juhtimismudeli. Terminite testimisel küsitluse abil selgus, et terminoloogia oli üldiselt arusaadav, kuigi paar terminit jäid vastajatele segaseks. Sellest tulenevalt andis autor soovitused, kuidas teha protsessipõhine lähenemisviis rohkem arusaadavaks.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli vastata küsimusele, mida peab tegema selleks, et protsessipõhise juhtimise rakendajad saaksid protsessipõhisest juhtimisest ühtmoodi aru?

Küsimusele vastamiseks kirjeldas autor kõigepealt Siseministeeriumi valitsemisala hetkeolukorra ja tuvastas olulise juhtimisliku kitsaskohana pideva ressursipuuduse, millest lähtub, et üks viis ressursside juurdesaamiseks on efektiivsuse suurendamine optimeerimise kaudu. Riigiüleltselt on parema ressursijuhtimise nimel aktiivselt tegutsemas Rahandusministeerium, kes on loonud tulemusjuhtimise süsteemi. Samuti kaardistas autor Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti senised tegevused juhtimise ja töökorralduse parendamisel eesmärgiga olla efektiivsemad. Kaardistusest nähtus, et mõlemad asutused on läbi viinud mitmeid tegevusi oma struktuuri optimeerimiseks ja efektiivsuse suurendamiseks, lähtudes protsessipõhisest lähenemisviisist.

Seejärel uuris autor peamisi protsessipõhise lähenemisviisi meetodeid ja nendes kirjeldatud juhtimismudeleid, eesmärgiga leida sobivaid lähenemisviise Siseministeeriumi valitsemisalale. Protsessipõhise lähenemisviisi meetodid jagunevad kolmeks:

- kvaliteedi parendamisele suunatud meetodid,
- IT-lahendustele suunatud meetodid,
- üldjuhtimist ja strateegiat käsitlevad meetodid.

Iga meetodi puhul hindas autor meetodi kasutatavust ja tuvastas olulisemad terminid. Meetodite ülevaade oli oluliseks sisendiks terminoloogia ja teoreetilise mudeli väljapakkumisele.

Kolmandaks töötas autor lähtuvalt levinumatest protsessipõhise lähenemisviisi meetoditest välja terminoloogia ettepanekud Siseministeeriumi valitsemisalale. Mitmes meetodis on kirjeldatud sobivaid termineid nagu „teenus“, „teenuseomanik“, „teenusejuht“, „protsess“, „protsessiomanik“, „tegevus“, „sihtrühm“, „huvigrupp“ ja „telliija“. Välja toodud terminite definitsioonidest lähtudes autor sõnastas Siseministeeriumi valitsemisalale terminite ettepanekud. Seejärel töötas autor välja ettepaneku juhtimismudeliks, kasutades enda defineeritud termineid. Mudeli väljatöötamisel tugines autor levinud protsessipõhise juhtimise lähenemisviisile. Terminite testimiseks korraldas autor Politsei- ja Piirivalveametis ning

Päästeametis küsitluse, milles mõõtis terminite kasutatavust ja arusaadavust. Terminite mõistmine oli üldiselt rahuldav ja nendest nähti kasu parema arusaama loomises. Keskmise tulemus viie palli skaalal oli vähemalt 3,45.

Lähtuvalt küsitluse tulemustest andis autor rea soovitusi, mille abil oleks võimalik parendada arusaamist protsessipõhisest juhtimisest. Peamised ettepanekud puudutavad oluliste juhtivate ja võtmetöötajate koolitamist, pideva parendamise teadmuse sisseviimist ning terminite „protsessiomanik“ ja „tellijä“ täpsustamist.

VIIDATUD ALLIKAD

- American Society for Quality. Ametlik koduleht. <http://asq.org/glossary/> (18.04.2015)
- ARIS-e ametlik koduleht. <http://www.ariscommunity.com/bpm-glossary> (19.04.2015)
- AS Andmevara põhikiri. Vabariigi valituse korraldus 12.06.1997. a - RT I 1997, 47, 770
- Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. (2013). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf (22.04.2015)
- Avalike teenuste kvaliteet infoühiskonnas. (2010). Tallinn: Riigikontroll.
<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=11158&AuditId=2162> (22.04.2015)
- Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine – lõpparuanne. (2014). AS PriceWaterhouseCoopers Advisory.
https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf (22.04.2015)
- Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessionalüüsi käsiraamat. (2013). Ernst & Young Baltic AS
https://www.mkm.ee/sites/default/files/protsessionaluuksi_kasiraamat.pdf (22.04.2015)
- Business Process Model and Notation (BPMN). Version 2.0. (2011). Object Management Group. <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0> (26.04.2015)
- Davenport, T.H., (1993). Process Innovation: Reengineering work through information technology. London: Harvard Business School Press.
- Debevoise, T. (2007). Business Process Management with a Business Rules Approach. Implementing the Service-Oriented Architecture. USA: Tipping Point Solutions, Inc.
- Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., Reijers, H. (2013). Fundamentals of Business Process Management. Berlin: Springer-Verlag.
- Eesti Statistikaamet. <https://www.stat.ee/34195> (07.04.2015)
- EFQM ametlik koduleht. www.efqm.org (17.04.2015)

Elutähtsad teenused. Siseministeeriumi koduleht.

<https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine>

(22.05.2015)

Hammer, M., Champy J. (1993) Re-engineering the Corporation. London: Nicholas Brealey Publishing.

Hädaolukorra seadus. Vastu võetud Riigikogus 15.06.2009 - RT I, 12.03.2015, 14

Häirekeskuse põhimäärus. Siseministri määrus 03.10.2014. a - RT I, 27.01.2015, 8

ITIL Foundation. Ametlik koolitusmaterjal. Axelos Ltd.

ITIL V3 terminite ja määratluste sõnastik. IT Service Management Forum (itSMF)

[http://www.itsmf.ee/itsmf/wp-](http://www.itsmf.ee/itsmf/wp-content/uploads/2013/01/ITIL_V3_Glossary_100313.pdf)

[content/uploads/2013/01/ITIL_V3_Glossary_100313.pdf](http://www.itsmf.ee/itsmf/wp-content/uploads/2013/01/ITIL_V3_Glossary_100313.pdf) (22.04.2015)

Kaitsepolitseiameti põhimäärus. Siseministri määrus 10.11.2014. a - RT I, 07.11.2014, 1

Kaplan, R., Norton, D. (2003). Tasakaalus tulemuskaart: strateegialt tegudele. Tallinn:

Pegasus.

Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine

kodanikeühendustele. (2009). Siseministeerium.

https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/simdel_raport.pdf

(22.04.2015)

Kvaliteedijuhtimissüsteemid. Alused ja sõnavara. (2007). EVS-EN ISO 9000:2007. Tallinn:

Eesti Standardikeskus.

Larman, C. (2013). Applying UML and patterns: an introduction to object-oriented analysis and design. Upper Saddle River (N.J.): Prentice Hall PTR.

Lember, V., Parrest, N., Tohvri, E. (2011). Vabäühendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga. EMSL Vabäühenduste Liit.

<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Vaba%C3%BChendused%20ja%20avalikud%20teenused%20-%20partnerlus%20avaliku%20sektoriga.pdf> (22.04.2015)

Lumi, O., Uudelepp, A., Tabur, L. (2010) Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs. – *Sisekaitseakadeemia toimetised* 2010, nr 9. (Toim)

Tabur, L. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 7–26.

http://www.sisekaitse.ee/public/Turundus/PDFid/Toimetised_2010_Liikuv_Julgeolek.pdf (11.04.2015)

McCarty, T., Daniels, L., Bremer, M., Gupta, P. (2005). The Six Sigma black belt handbook. New York: McGraw-Hill.

Oakland, J. S., (2006). Terviklik kvaliteedijuhtimine: teooria ja praktika. Tallinn: Külim.

OECD Public Governance Reviews: Estonia. Towards A Single Government Approach. (2011). OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en> (07.04.2015)

Ojala, T. (2014) Teenusepõhise juhtimise rakendamine Päästeameti. Päästeamet. Käsikiri. Organisatsiooni käsiraamat. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus. <http://www.eas.ee/et/eas/trukised/trukised> (11.04.2015)

Pande, P., Neuman, R., Cavanagh, R. (2000). The Six Sigma way. New York: McGraw-Hill.

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Siseministri määrus 01.10.2014. a - RT I, 23.07.2014, 2

Porter, M. E. (1985). Competitive advantage: creating and sustaining superior performance. New York: Free Press, London: Collier Macmillan

Päästeameti põhimäärus. Siseministri määrus 12.10.2014. a - RT I, 09.10.2014, 9

Päästeameti teenustepõhine juhtimismudel (teenuste juhtimise abimaterjal) (2013). Tallinn. Päästeamet. Käsikiri.

Rahandusministeeriumi 2014. aasta suvise majandusproгноosi kokkuvõte. (2014). Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/doc.php?110983> (07.04.2015)

Riigi eelarvestrateegia 2015–2018. Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/doc.php?110746> (+7.04.2015)

Riigi tasandi strateegilise planeerimise ja juhtimise analüüs. (2009). Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/doc.php?107854> (07.04.2015)

Riigi tulemuslikkuse juhtimine. Riigi tulemuslikkuse juhtimise tasandite rakendamise pilootprojekt. (2011). / Koostaja Ernst & Young. Tallinn: Rahandusministeerium <http://www.fin.ee/doc.php?107863> (07.04.2015)

Riigi tulemusvaldkondade määratlemine. (2010). / Koostajad A. Uudelepp, A. Aaviksoo, K. Noor, J. Kukkonen. Tallinn: Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/doc.php?107858> (07.04.2015)

Riigieelarve seadus. Vastu võetud Riigikogus 19. veebruaril 2014. a - RT I, 29.06.2014, 131

Rosemann, M., de Bruin, T. (2005). Application of a Holistic Model for Determining BPM Maturity. - *BPTrends February 2005*. <http://www.bptrends.com/publicationfiles/02-05%20WP%20Application%20of%20a%20Holistic%20Model-%20Rosemann-Bruin%20-%E2%80%A6.pdf> (23.04.2015)

SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali põhikiri. Vabariigi valituse korraldus 20.12.2007. a

Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs. (2012) Ernst & Young Baltic AS. Tallinn. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/ey_sim_aru_anne_v5_final.pdf (11.04.2015)

- Sisekaitseakadeemia põhimäärus. Siseministri määrus 17.12.2014. a - RT I, 19.12.2014, 12
- Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus. Siseministri määrus 31.05.2012. a
- Siseministeeriumi majandusaasta aruanne 2014. Tallinn: Siseministeerium.
- Siseministri määruse nr 1-1/33 Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse muutmine (2014) Seletuskiri määruse eelnõu juurde 17.07.2014.
- Smith, H., Fingar, P. (2007). Business Process Management: The Third Wave. Florida: Meghan-Kiffer Press.
- Smith, R., H. (2007). Business process management and the balanced scorecard: using processes as strategic drivers. Hoboken (New York): Wiley.
- Strateegilise planeerimise käsiraamat. (2006). Rahandusministeerium.
<http://www.fin.ee/doc.php?107855> (31.03.2015)
- Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Vabariigi valitsuse määrus 13.12.2005. a - RT I, 14.10.2014, 10
- Tamm, M-L (2009). Organisatsiooni protsessikesksete käsitluste võrdlev analüüs. Magistritöö. Tallinn: TTÜ.
- Unified Modelling Language, terminite sõnastik.
http://en.wikipedia.org/wiki/Glossary_of_Unified_Modeling_Language_terms
(22.04.2015)
- Uuendatud konvergensiprogramm 2010. (2010). Rahandusministeerium.
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/01_programme/ee_2010-01-29_cp_et.pdf (07.04.2015)
- Vabariigi valitsuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 13. detsembril 1995. a - RT I, 19.03.2015, 69
- Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. Vastu võetud Riigikogus 01. juulil 2014. a - RT I, 29.06.2014, 109
- Verbeke, H. (2011). Process management: a practical introduction. Tartu: Tartu University Press.
- Vitalo, R.L. (2008). Six Sigma and Kaizen Compared: Part1 (Revised).
http://www.vitalentusa.com/learn/6-sigma_vs_kaizen_1.php (23.05.2015)
- Weske, M (2007). Business Process Management. Concepts, Languages, Architectures. New York: Springer.
- Womack, J. P., Jones, D. T., Roos, D. (2010). Masin, mis muutis maailma. Tallinn: Külim.

Ühtne hindamismudel (CAF). Avaliku sektori organisatsioonide parendamine läbi enesehindamise (2013). CAF 2013. <http://www.fin.ee/doc.php?111756> (15.04.2015)

Ülevaade tulemuslikkuse juhtimise süsteemi arendustest. (2010). Praxis. Tallinn: Rahandusministeerium. <http://www.fin.ee/doc.php?107859> (07.04.2015)

SUMMARY

CREATING A UNIFIED BASIS FOR IMPLEMENTING PROCESS-BASED MANAGEMENT IN THE GOVERNANCE AREA OF ESTONIAN MINISTRY OF THE INTERIOR

Marko Seier

When organizations grow, develop and become more sophisticated, the need to increase effectiveness becomes more apparent. The same logic applies to the public sector as well, especially when there are budgetary constraints. Estonian Ministry of the Interior and its subordinates in governance area are facing similar challenges. One response to this has been taking a closer look at organizations' processes. The subordinates Estonian Police and Border Guard Board and Estonian Rescue Board have both implemented elements of the process-based management in order to improve efficiency and cut costs. However, there is need for a common approach to process-based management in the area of governance, since organizations must be comparable and use the same terminology.

My thesis focuses on the question: how to make process-based management understandable to all implementers in the field of governance?

To answer this question, common process management models and frameworks are analysed in order to ascertain suitability and terminology. Then a common terminology and a theoretical common process management model for the governance area is proposed. Terminology is based on the terminologies of common process management methodologies out of which suitable terms were developed. After this, the developed terms and their definitions were tested via questionnaire. The tested terms were “service”, “service owner”, “process”, “process owner”, “activity”, “customer”, “target group”, “stakeholder” and “client”. Testing the terminology amongst the managers of the Police and Border Guard Board and Rescue Board revealed that the overall assessment to the understandability and usability of the terms was positive, thus the basis to create common understanding was in place. On five-point scale average score was 3.45 and 3.69 if not including answers, that

stated term's incomprehensibility. There is however a need to adjust the terms "process owner" and "client".

To conclude, it can be said that the tested terminology was suitable, but needs some adjustment; also there is need for more training at managerial and other key personnel level to further improve the implementation of the process management approach in the governance area.

LISAD

LISA 1. Küsimustik asutustele

1. Vastaja andmed

1.1. Asutus

PPA

PÄA

1.2. Ametikoht

Ekspert

Spetsialist

Keskastme juht

Muu

1.3. Roll teenusepõhise juhtimise mudelis

Teenuse omanik

Teenuse juht

Protsessiomanik

Protsessihaldur

Ressursihaldur

Ei oska rolli määratleda

2. Palun hinnata järgmisi mõisteid arusaadavuse ja kasulikkuse aspektist.

Teenus	Teenus on väärtuse pakkumine sihtrühmadele, võimaldades neil saavutada lõpptulemusi ilma kaasnevaid kulusid ja riske kandmata. Teenus on alati protsesside ja tegevuste tulem ning nende väljapaistvaim osa. Teenuse osutamise eelduseks on inimeste, töövahendite ja töökorralduse koostöövõimelise kogumi olemasolu. Sarnased mõisted: avalik teenus (<i>public service</i>)					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab muuta teenusepõhist juhtimist arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt

LISA 1. Küsimustik asutustele (järg)

Hinnangud mõistele	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
Teenuseomanik	Tavaliselt struktuuriüksuse administratiivne juht, kes otsustab teenuse eelarvestamise, eesmärgistamise, sihtrühma või huvigrupi kindlaksmääramise, järelevalve ja muude ülesannete üle. Ta ei tegele teenuse toimimise tagamisega igapäevaselt, vaid arutab teenustaseme teenuse tellijaga läbi. Teenuse omanikul võib olla mitu teenust.					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
Teenusejuht	<i>(service manager, Päästeametis „ekspert“, SMITis „teenusehaldur“)</i> vastutab teenuse igapäevase toimimise eest. Osaleb teenuse eelarvestamise, eesmärgistamise, sihtrühma või huvigrupi kindlaksmääramises ja muudes ülesannetes. Tavaliselt täidab seda rolli struktuuriüksuse juht või tema määratud spetsialist, näiteks Päästeametis vastutab päästetöö osakonna teenuseekspert keemiapääste teenuse arendamise ja kvaliteedi eest. Samuti tagab teenusejuht teenustaseme järgimise. Teenusejuhil võib olla mitu teenust.					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt

LISA 1. Küsimustik asutustele (järg)

Protsess	<p>Teenuse protsess on eesmärgi saavutamisele suunatud tegevuste korrastatud kogum. Protsessil on üks või mitu sisendit, mis tulenevad tegevustest. Protsesside tulemusel tekib teenus. Protsessi võib tükeldada alamprotsessideks. Protsess läbiviimiseks on vajalikud ressursid.</p> <p>Igal protsessil on algus ja lõpp.</p>					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
Hinnangud mõistele	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
Protsessiomanik	<p>(<i>process owner</i>, Politsei- ja Piirivalveametis „protsessi eest vastutaja“) vastutab protsessi eesmärgistamise, läbiviimise korraldamise, sihtrühma või huvigrupi kindlaksmääramise, mõõtmise ja järelevalve eest. Protsessiomanik lepib teenuse omanikuga kokku, kuidas tema protsess teenust tagab. Näiteks Päästeametis vastutab keemiapääste ekspert keemiapääste teenuse protsesside eest, leppides teenuse omanikuga kokku protsessi läbiviimise näitajad. Protsessiomanik võib hallata mitmeid protsesse korraga. Protsessi omanik püstitab protsessile eesmärgi ja mõõdikud.</p>					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
Hinnangud mõistele	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					

LISA 1. Küsimustik asutustele (järg)

Tegevus	Tegevus on väikseim tööühik, millel on järgmised omadused: loogiliselt seotud teiste tegevustega (või projektiga), tarbib sisendeid, seonduvad kulud ja rollid, sisend teenusesse (koondub alamprotsessideks või protsessideks). Tegevused moodustavad protsessi.					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
Sihtrühm	Sihtrühm on üks huvigrupp ja väljendab suurimat ühiste tunnustega isikute gruppi (kasusaaja), kellele teenust samadel tingimustel (ressursid, tegevused) pakutakse, seega sihtrühm on see, kes teenust tarbib ja kellele teenus on suunatud. Sihtrühm on positiivne ehk ei kajastata nt kurjategijat, vaid riigis viibivaid isikuid, kes soovivad turvalist elukeskkonda. Sarnane mõiste: sihtgrupp (<i>target group</i>)					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt

LISA 1. Küsimustik asutustele (järg)

Huvigrupp	<p>Huvigrupp on inimeste grupp või grupid, kes on teenuse pakkumise protsessist huvitatud või teenusest potentsiaalselt mõjutatud. Huvigrupid asuvad nii väljaspool asutust kui asutuse sees. Huvigruppide vajadustest ja teenusepakkuja võimalustest lähtuvalt püstitatakse teenuse kvaliteedinäitajad/mõõdikud, mille saavutamiseks kujundatakse protsessid lähtuvalt teenusepakkuja võimalustest. Huvigrupp on tavaliselt positiivne ehk ei kajastata nt kurjategijat, vaid riigis viibivaid isikuid, kes soovivad turvalist elukeskkonda.</p> <p>Sarnane mõiste: huvigrupp (<i>interest group</i>)</p>					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
Hinnangud mõistele	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
Tellija	<p>Tellija on isik või struktuuriüksus, kes on sihtrühma ja huvigrupi (väärtuse saajate) esindaja. Tellija määrab kindlaks eesmärgid, mida teenuste abil saavutatakse. Tellija annab ka ressursid nende eesmärkide elluviimiseks.</p> <p>Sarnane mõiste: klient (<i>client</i>)</p>					
Hinnangud mõistele	1. Mõiste kasutamine aitab teenusepõhist juhtimist muuta arusaadavamaks					
	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
Hinnangud mõistele	Ei saa mõistest/ selgitusest aru	Üldse mitte	Vähesel määral	Mõju puudub	Aitab kaasa	Aitab oluliselt
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					
	2. Mõiste kasutamine aitab kaasa teenusepõhise juhtimise paremaks rakendamiseks					

2.1 Kas mõni mõiste või element on puudu?

2.2 Milline on üldhinnang mõistete kasutavusele praktilises töös?

2.3 Milliseid samme peaks rakendama veel, et teha teenusepõhise juhtimise kontseptsioon ja mudel paremini arusaadavamaks?