

Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Riho Rei

ORGANISATSIOONIKULTUURI ARENDAMISE JA
ÜHTLUSTAMISE VÕIMALUSED ORGANISATSIOONIDE
ÜHINEMISEL POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI LOOMISE
NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja:
Stella Laansoo MSc

Tallinn 2012

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: Mai 2012
Töö pealkiri: Organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel Politsei- ja Piirivalveameti loomise näitel	
Töö autor: Riho Rei	Olen nõus oma magistritöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
Allkiri:	
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö on kirjutatud eesti keeles, ingliskeelse kokkuvõttega. Töö kogumaht on 79 lehekülge, millest põhiosa moodustab 73 ja lisad 6 lehekülge. Kasutatud on 45 eesti- ja võõrkeelset allikat ning töö sisaldab 12 tabelit, 8 joonist ja 2 lisa.</p> <p>Töö eesmärgiks on selgitada välja, kuidas organisatsioonikultuuri arendada ja ühtlustada organisatsioonide ühinemisel ning teha ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.</p> <p>Magistritöö uurimismeetodiks on juhtumiuurimus (<i>case study</i>). Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud fookusgrupiintervjuusid politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnike gruppidega ning poolstruktureeritud ekspertintervjuusid eelpool nimetatud ametnike gruppidesse kuulvate keskastmejuhtidega. Intervjuude eesmärgiks oli välja selgitada Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohad ja töötajate ootused ühise organisatsioonikultuuri arendamisel. Samuti analüüsiti dokumente, tekste ja Politsei- ja Piirivalveameti siseveebis leiduvat teavet. Kvalitatiivse andmeanalüüsi meetodina kasutati transkribeerimist ja kvalitatiivset sisuanalüüsi.</p> <p>Magistritöö esimeses ehk teoreetilises osas selgitati välja, et organisatsioonikultuur on nähtamatu jõud, mis mõjutab töötajaid ja kõike seda, mis organisatsioonis igapäevaselt toimub. Samal ajal on kultuur ise konkreetsele organisatsioonile raskesti defineeritav nähtus. Organisatsioonilistel muutustel on aga oluline mõju kultuurile ja läbi selle igale üksikule töötajale. Kuigi ühinemise eesmärgiks on tavaliselt sünergia saavutamine, võib ebaõnnestumise korral olla tulemuseks hoopis töötajate negatiivsed emotsioonid ja vähenenud kindlustunne. Olulised asjaolud ühinemise läbiviimisel ja kultuurimuudatuste teostamisel on mõista olemasolevate kultuuride ja subkultuuride olemust ja iseloomu. Selle muudab aga keerukaks eelkõige kultuuri laiapõhjalisus, mitmekesisus ja ainult osaliselt nähtaval olek. Oluline on töötajatele selgete eesmärkide ja sihtide seadmine, et muudatuste protsess oleks mingilgi määral prognoositav ja vähem stressi tekitav. Samuti on määrava tähtsusega aktiivne, õigeaegne, avatud ja kahepoolset toimiv kommunikatsiooniprotsess.</p> <p>Lähtuvalt teoreetilistest põhiseisukohtadest ja empiirilise uurimuse tulemustest esitatakse magistritöös ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti ühise organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks. Töötajate rahulolematuse ja stressitaseme üldiseks vähendamiseks ning muudatuste sujuvamaks teostamiseks on vajalik võtta tarvitusele meetmed igapäevase töökorralduse, tugiteenuse kvaliteedi ja infosüsteemide töökindluse parandamiseks. Vajalik on viia läbi organisatsioonikultuuride audit ja arendada ühendasutuse organisatsioonikultuuri selliselt, et see koosneks kolme ühinenud asutuse kultuuri parimatest ja ühiselt heaks kiidetud elementidest. Oluline on luua kommunikatsioonikanalid, mis oleks aktiivsed, avatud, õigeaegsed ja toimiks</p>	

<p>kahepoolset. Organisatsiooniliikmeid on vaja teavitada regulaarselt kultuurimuudatuste igast üksikust etapist, selle eesmärkidest ja juba saavutatud tulemustest. Organisatsioonisiselt on vajalik leppida kokku ja kehtestada ühine missioon, visioon ja põhiväärtused ning töötada välja ja kinnitada organisatsiooniülese tavade eeskiri. Magistritöö tulemusi on võimalik kasutada Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri edasise arendamise ja ühtlustamise. Samuti annab magistritöö uusi teadmisi ja praktilisi soovitusi organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks laiemas perspektiivis.</p>	
<p>Võtmesõnad: Politsei- ja Piirivalveamet, organisatsioonikultuur, organisatsioonikultuuri arendamine, organisatsioonide ühinemine, organisatsioonilised muudatused.</p>	
<p>Võõrkeelsed võtmesõnad: Police and Border Guard Board, organizational culture, organizational culture development, organizational merger, organizational change.</p>	
<p>Säilitamise koht:</p>	
<p>Kaitsmisele lubatud</p>	
<p>Sisejulgeoleku instituudi juhataja</p>	<p>Allkiri:</p>
<p>Vastab magistritöö nõuetele</p>	
<p>Juhendaja: Stella Laansoo</p>	<p>Allkiri:</p>

SISUKORD

SISUKORD.....	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. ORGANISATSIOONIKULTUURI TEOREETILINE KÄSITLUS	9
1.1. Organisatsioonikultuuri mõiste ja mõju organisatsiooni liikmetele	9
1.2. Organisatsiooniliste muudatuste mõju organisatsioonikultuurile	13
1.3. Organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel	19
2. EMPIIRILINE UURING	31
2.1. Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise ettevalmistamine ja läbiviimine organisatsioonikultuuri kontekstist lähtuvalt.....	31
2.2. Uurimismetoodika ja valimi kirjeldus.....	35
2.3. Politsei- ja Piirivalveameti töötajate ootused ühisele organisatsioonikultuurile	40
3. UURIMISTULEMUSTE ANALÜÜS JA ETTEPANEKUD	51
3.1. Uurimistulemuste analüüs ja sellest tulenevad järeldused	51
3.2. Ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks	60
KOKKUVÕTE.....	64
SUMMARY	67
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	69
TABELITE JA JOONISTE LOETELU.....	73
LISA 1: Fookusgruupiintervjuu küsimustik.....	74
LISA 2: Ekspertintervjuu küsimustik.....	77

SISSEJUHATUS

Tänapäeva globaliseeruv ja kiiresti muutuv maailm seab pidevalt uusi ülesandeid nii üksikisikutele kui organisatsioonidele. Kui aastakümnete jooksul tähendas töötamine avalikus teenistuses teatavat stabiilsust ja kindlustunnet tuleviku suhtes, siis praegusel ajal see enam nii ei ole. Üha uued sise- ja väliskeskkonna tegurid (liitumine Euroopa Liidu ja Schengeni viisaruumiga, üha kiirenev tehnoloogiline areng, halvenev demograafiline olukord jms) seavad nii avaliku- kui erasektori organisatsioone pideva valiku ette, kas kohaneda muudatustega või sattuda silmitsi tõsiste raskustega.

Politsei-, Piirivalve- ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on peale Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist olnud pidevas muutumises ja kohanemises. Senised muudatused ja areng tipnesid 1. jaanuaril 2010 aastal, kui alustas tegevust kolme nimetatud ameti baasil moodustatud Politsei- ja Piirivalveameti ühendasutus. Kuna ühendati täiesti omanäolised ja eelnevalt iseseisvalt tegutsenud organisatsioonid, siis tähendas uue ameti moodustamine põhjalikke muudatusi kõigi kolme asutuse struktuuris, senistes toimetehhanismides aga kindlasti ka seni eksisteerinud organisatsioonikultuuris.

Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) moodustamisest möödunud kahe aasta jooksul on organisatsioonis läbi viidud sisekliima uuring (7.-12. detsember 2010) ja sisekommunikatsiooni uuring (10.-31. oktoober 2011). Viimasest uuringust tulenevalt on töötajate hinnangud sisekliimale ja üldisele töökorraldusele paranemas, kuid endiselt on täheldatavad mitmed negatiivsed tendentsid, nagu bürokraatia suurenemine, pidevatest muudatustest tingitud teadmatus ja ebakindlus ning moodustatud ühendasutuse kaugus ja killustatus. Teistest negatiivsemaid hinnanguid on uuringutes andnud piirivalveosakonna ja üle viie aastase staažiga töötajad.

Seega on PPA ühendameti moodustamise järgselt endiselt aktuaalseks probleemiks eelnevalt eraldi arenenud ja nüüd ühendatud asutuste organisatsioonikultuuride arendamise ja ühtlustamise küsimused. Võttes arvesse asjaolu, et organisatsioonide ühinemised on tänapäeva kiiresti muutuv maailmas üha sagenev nähtus, siis on ka tervikuna aktuaalne

küsimus, kuidas ühendada organisatsioone nii, et töötajate rahulolematuse tase oleks võimalikult madala?

Eeltoodust tulenevalt on magistritöö eesmärgiks välja selgitada, kuidas organisatsioonikultuuri arendada ja ühtlustada organisatsioonide ühinemisel ja teha ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ning ühtlustamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade organisatsioonikultuuri mõjust, muudatustega kaasnevatest tagajärgedest ning organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalustest organisatsioonide ühinemisel.
2. Kogudes ja analüüsides fookusgrupi- ja eksperthinnanguid, selgitada välja PPA organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohad ja töötajate ootused ühisele kultuurile.
3. Lähtuvalt uurimistulemusest teha ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Püstitatud on järgmised uurimisküsimused:

- kuidas ühendada organisatsioonide kultuure nii, et töötajate rahulolematuse tase oleks võimalikult madalal;
- millised on võimalused organisatsioonide ühinemisel välja arendada ühtne organisatsioonikultuur;
- millised on võimalused PPA organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk on teoreetiline teemakäsitlus. Selles antakse ülevaade organisatsioonikultuuri mõistest ja mõjust organisatsiooni liikmetele, organisatsiooniliste muudatuste mõjust organisatsioonikultuurile ning selle arendamise ja ühtlustamise võimalustest organisatsioonide ühinemisel. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks analüüsitakse erinevates riikides läbi viidud era- ja avaliku sektori organisatsioonide ühinemisi käsitlevaid teadusartikleid. Artiklitest tuuakse esile

organisatsioonikultuuriga seonduvad küsimused ja probleemkohad ning uurimistöö tulemusena tehtud järeldused kultuuri arendamise ja ühtlustamise osas.

Teine peatükk keskendub juhtumiuuringule. Selle esimeses alapeatükis antakse ülevaade PPA ühendatud moodustamise ettevalmistamisest ja läbiviimisest organisatsioonikultuuri kontekstist lähtuvalt. Selleks analüüsitakse dokumente, tekste ja PPA andmebaasides leiduvat teavet ning võrreldakse neid eelnevalt välja selgitatud teoreetiliste põhiseisukohtadega.

Selgitamiseks välja PPA organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohad ja töötajate ootused ühisele kultuurile, viiakse politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnike gruppidega läbi fookusgrupiintervjuud. Uurimisküsimuste koostamise aluseks on käesoleva magistriöö esimesest peatükist tulenevad teoreetilised põhiseisukohad ja eelpool käsitletud sisekliima- ja sisekommunikatsiooni uuring. Kuna magiströö üheks peamiseks eesmärgiks on ettepanekute tegemine PPA organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks, viiakse läbi ka ekspertintervjuud. Intervjuude valimiks on PPA keskastmejuhid, kelle peamiseks ülesandeks on alluvate tegevuse juhtimine ja kelle tegevusel on kõige otsesem mõju organisatsioonikultuuri arengule. Ka ekspertintervjuude läbiviimisel on kaasatud eelpool nimetatud kolme ametnike grupi esindajad. Nii fookusgrupi, kui ekspertintervjuud, viiakse läbi poolstruktureeritud intervjuu vormis.

Kolmandas peatükis tehakse uurimistulemuste analüüsist lähtuvad ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisest möödunud aja jooksul, ei ole autorile teadaolevalt vastavaid uurimusi magiströö tasemel PPA-s varasemalt läbi viidud. Organisatsioonikultuuri uuringuid Roger Harrisoni tüpoloogial põhjal on tehtud varasemalt nii politseiprefektuurides (Nurmsalu 2005), kui ka piirivalves (Rõõm 2008). Samuti on organisatsioonikultuuri uuringuid viidud läbi paljudes teistes riigi ja kohaliku omavalituse asutustes. Kuid uuringut, kus oleks teaduslikes artiklites toodud seisukohti analüüsitud juhtumipõhiselt konkreetses organisatsioonis toimunud organisatsioonikultuuri ühtlustamise ja arendamisega, autor ei leidnud. Seega annab käesolev magiströö uusi teadmisi ja praktilisi soovitusi organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks nii laiemas perspektiivis, kuid eelkõige ikkagi PPA organisatsioonikultuuriga seonduvalt.

Autor tänab kõiki inimesi, kes on aidanud kaasa käesoleva töö valmimisele. Suurepärase juhendamise eest tänab autor töö juhendajat Stella Laansood, kelle nõuanded olid töö valmimiseks vajalikud. Samuti Politsei- ja Piirivalveametit, kes lubas läbi viia empiirilise uuringu ja tegi kättesaadavaks töö koostamiseks vajalikud andmed. Autor soovib eraldi tänada magistriseminari juhti Anne Valku, kelle nõuanded ja soovitused olid suureks abiks magistritöö valmimisel.

1. ORGANISATSIOONIKULTUURI TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1. Organisatsioonikultuuri mõiste ja mõju organisatsiooni liikmetele

Kultuuri mõiste on igale inimesele tuttav, eriti kui seda seostada oma maa ja rahva kultuuriga. Kui me aga räägime organisatsioonikultuurist, siis mida me tegelikult selle all mõtleme? Siimon (2004: 46) märgib, et organisatsioonikultuuri tähendus on inglise keeleruumis organisatsiooniteoorias suhteliselt iseseisev osa organisatsioonidisaini ja organisatsioonistruktuuri kõrval. Seega on tegemist iseseisva mõistega, millega tähistatakse mingit konkreetset nähtust.

Millest on saanud alguse sügavam huvi organisatsioonikultuuri kui eraldiseisva nähtuse uurimise vastu? Morgan (2008: 137) on toonud välja, et 1970. aastatel hakkasid Jaapani erinevad tööstusharud saavutama vähehaaval ülekaalu seni enesekindlana püsinud Ameerika Ühendriikide tööstuse ülemvõimu üle. Jaapan kogus mainet oma kvaliteedi, usaldusväarsuse, väärtushoiakute ja teenindusega. Enamik teadlasi on ühel meelel, et nimetatud muudatuses mängis olulist rolli just Jaapani kultuur ja eluviis. Sellest ajendatuna saigi kultuurist 1980. aastatel ja 1990. aastate algul juhtimises teema, mille vastu hakati tundma sügavat huvi. Täpsemalt hakati uurima oma kodumaa kultuuri ja otsima selle seoseid organisatsioonilise eluga.

Vastava erialakirjandusega tutvudes võib märgata, et erinevad autorid on organisatsioonikultuuri defineerinud küll kohati erinevalt, kuid sarnased märksõnad esinevad enamustes käsitlustest. Üks kõige sagedamini tsiteeritud autoreid antud valdkonnas on Schein (1986: 30-31), kes näitab, et organisatsioonikultuuri võib samastada organisatsiooni kliimaga, juhtimisstiiliga, rituaalide, sümbolite ja käitumise seaduspärasustega, mis kõik on ühele organisatsioonile omased. Tema kirjelduses on organisatsioonikultuur aga peamiste baasarusaamade kogum, mis on mingil grupil välja kujunenud väliskeskkonnaga kohanemise ja sisemise integratsiooni käigus. Kuna need arusaamad on erinevate probleemide lahendamisel ennast õigustanud, siis õpetatakse neid

ka uutele liikmetele kui sobivaid tunnetus-, mõtlemis- ja käitumisviise. Ryan (2005: 432) nimetab, et organisatsioonikultuuri iseloomustatakse kõige sagedamini kui jagatud uskumusi ja väärtusi, mis on organisatsioonis omaks võetud. Tidd jt (2006:499) lisavad, et kultuur on keeruline kontseptsioon, kuid põhimõtteliselt on see ühiselt jagatud väärtuste, uskumuste ja kokkulepitud normide mudel, mis kujundab käitumist ja määrab, kuidas organisatsioonis asju tehakse. Juba nimetatud autoritega nõustub Cartwright ja Cooper (1993: 60), kes ühtlasi mõönavad, et sümbolid, väärtused, ideoloogia ja eeldused juhivad sageli teadvustamata moel üksikisikute ja organisatsioonide käitumist. Kultuur on sellest lähtuvalt justkui sotsiaalne liim, mis seob isikuid ja organisatsioone kokku ning nagu ühiskonna kultuur üldisemalt, hoiab oma liikmete elu korrapärasena ja tuleb esile ainult siis, kui see on häiritud või ohus. Eeltoodud seisukohta jagab ka Roots (2002: 21), kelle arvates võib just organisatsioonikultuuri pidada selleks liimiks, mis hoiab organisatsiooni ühiste arusaamade abil koos. Plakhotnik ja Rocco (2011: 90-91) on aga seisukohal, et organisatsioonikultuuri saab seostada kõigi organisatsiooniliste aspektidega, mis parandavad töötajate produktiivsust, õppimisvõimet ja organisatsiooni tõhusust.

Eeltoodust tulenevalt näeb enamik kultuuri uurijaid organisatsioonikultuuri ilmingu taga erinevaid uskumusi ja arusaamu, mille enamus organisatsiooniliikmed on omaks võtnud ja mis aitavad kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele. Magistritöö autor on seisukohal, et siin võib leida sarnasusi igapäevases elus toimuvaga, kus võetakse omaks, õpetatakse teistele ja kasutatakse edaspidigi edukaks osutunud lahendusi ja seisukohti. Ebaõnnestumisi põhjustanud käitumisviisidest aga nende sobimatuse tõttu loobutakse. Oluliselt mõjutavad kultuuri arengut autoriteetsed isikud, kelle käitumist jälgitakse ja kelle hoiakutest võetakse eeskujut. Selle kaudu avaldavad nad kõige otsesemat mõju ka kultuuri arengule. See tähendab, et organisatsioonilises elus on tipp- ja keskastmejuhid kultuuri allikad, mis paneb neile oma käitumise osas suurema vastutuse, kui on tavatöötajatel.

Millistest allikatest võime aga ühe organisatsiooni kultuurist täpsemat teavet saada ning milline võiks olla selle liigendus? Nagu märgib Üksvärav (2008: 20-21), ei ole organisatsioonikultuuri tunnused (väärtused, tavad, keelendid) üldjuhul kirja pandud, vaid avalduvad rohkem tõekspidamistena, tingmärkidena, kombetalituste- ja võrdkujudena. Selle tõttu esineb raskusi organisatsioonikultuuri täpsel kirjeldamisel ja seda võib võrrelda meres ujuva jäämäega, mille väiksem osa – keelendid, kombetalitused, seltskondlik

tegevus, võrdkujud – on silmatorkavad, kuid suurem osa – väärtushoiakud, normid, tavad, hindamine – jääb enamusele varjatuks.

Schein (2010: 23-37) esitab organisatsioonikultuuri käsitusviisi, mille kohaselt esineb kultuur organisatsioonis kolmel erineval tasandil. Kesksel kohal on inimeste iseenesest mõistetavad eeldused ja uskumused, mis iseloomustavad arusaamist organisatsioonis toimuvast. Keskmisel tasandil paiknevad kultuurilised väärtused ning kolmandal ehk välimisel tasandil, paikneb kõigile nähtav ja kuuldav, kuigi mitte alati tõlgendatav, käitumine, artefaktid ja muu looming.

Järgnevalt keskendume organisatsioonikultuuri tähendusele ja tähtsusele organisatsiooni arengus ning uurime, millist mõju organisatsioonikultuur töötajatele avaldab ja milles see mõju täpsemalt väljendub.

Brooks (2008: 269-272) on märkinud, et just kultuur on põhjus, mis võib panna inimrühma käituma, mõtlema ning isegi välja nägema teistmoodi, kui ülejäänuid. Organisatsiooni sattunud uustulnuk teeb kultuuri endale selgeks läbi sotsialiseerumise protsessi, mille hulka peaks kuuluma kindlasti koolitus ja juhivoolne toetus. Tugev kultuur on see, mis tekitab mitteformaalse reeglistiku, andes töötajatele käitumisjuhised, motiveerib neid ning paneb end tööd tehes hästi tundma. Roots (2007) on seisukohal, et kui tugev organisatsioonikultuur toetab seatud eesmärki, võib see anda suurema eelise, kui ükskõik missugune uuenduslik tehnoloogia. Morgan (2008: 140) lisab veel, et paljud tänapäeva kultuurilised sarnasused ja erinevused põhinevad pigem ametil kui rahvusel. Seega on näiteks tehasetöölise, koristaja, riigiametniku, pankuri, müüja või põllumajandustöötaja ametiga seonduvad sarnasused ja erinevused sama olulised, kui rahvusliku identiteediga seonduvad.

Magistritöö autori seisukoht ühtib eeltooduga, et organisatsiooni edukuse üheks olulisemaks teguriks on tugeva organisatsioonikultuuri olemasolu. Selle peamiseks positiivseks mõjuks on töötajate kindlustunne oma ülesannete täitmisel ning üldised käitumisjuhised igapäevaseks suhtlemiseks ja asjaajamiseks. Tööülesannete hea täitmine, töötajatele pakutava turvatunde abil, peaks aga olema iga edukaks pürgiva organisatsiooni eesmärk.

Nalla ja Kang (2010: 326-341) viisid läbi uuringu Lõuna-Korea politseiorganisatsioonis. Uuringu eesmärgiks oli analüüsida politseikultuuri peale toimunud muudatusi. Selgus, et

ettekujutust oma organisatsioonikultuurist mõjutab nii ametniku auaste, kui ametiülesannete iseloom. Madalama astme politseiametnikud olid juhtkonna toetuse, avatud kommunikatsiooni ja organisatsioonilise toe suhtes rahulolematud. Juhtkonda kuuluvad ametnikud olid aga eelpool nimetatud asjaolude suhtes vähem pettunud kui näiteks patrull- ja kriminaalpolitseinikud. Samuti selgus, et kogenenumad ja vanemad ohvitserid on teiste suhtes lugupidavamad ja vähem rahulolematud.

Plakhotnik ja Rocco (2011: 82) on märkinud, et organisatsioonikultuuriga võib seostada kahte mõistet, milleks on kogu organisatsiooniülene kultuur ja organisatsioonikultuuri raames olev subkultuuri. Organisatsiooniülene kultuur on üks ühine kultuur organisatsiooni sees. Subkultuur on aga moodustunud organisatsiooni sees ühiste ametialaste või sotsiaalsete huvide ümber. Käesoleva töö autori kogemuste põhjal ei soosita tavaliselt ühe organisatsiooni sees erinevate subkultuuride olemasolu ja nende arengut. Eeldatakse, et organisatsioonis peaks olema valdav üks ja ainus kultuur. Samas väidavad Lok ja Crawford (1999: 365-371) oma uuringu tulemuste põhjal, et subkultuuri esindajad võivad olla organisatsioonile pühendumad, kui puhta kultuuri esindajad.

Ka magistr töö autor on seisukohal, et subkultuuride esinemist ei saa organisatsioonis pidada juba eos millekski, mis organisatsiooni arengut takistab. Teatud juhtudel, võiks subkultuuri arengut isegi teadlikult toetada, kuna eeltoodust tulenevalt võib see soodustada vastava kultuuri esindajate suuremat pühendumust ja lojaalsust organisatsioonile.

Stinchcomb ja Ordaz (2007: 146) võrdlevad organisatsioonikultuuri hapniku ja vingugaasiga, mis mõlemad on oma keskkonnas nähtamatud ehk lõhnatud, värvitud ja maitseta. Ometi on see nähtamatu meid ümbritsevas keskkonnas olemas ja mõjutab praktiliselt kõiki selles viibijaid. Nii nagu sõõm värsket õhku võib elustada hingamisraskustes inimese, võib ka positiivne organisatsioonikultuur töötajaid ergutada ja inspireerida. Kuid nagu vingugaas võib olla selle hingamisel surmav, võib negatiivne organisatsioonikultuur vähendada töötajate motivatsiooni ning mürgitada ja kahjustada organisatsioonilist keskkonda.

Eeltoodust tulenevalt on selge, et organisatsioonikultuur on oluline ning organisatsiooni liikmete kõrge motivatsiooni ja eduka toimimise tagamiseks, peaks see püsima võimalikult stabiilsena. Alas (2001: 40) on märkinud, et organisatsioonikultuur püsib, kui valiku ja edutamise kaudu leitakse organisatsiooni normidele vastavad inimesed. Vajalik on

rituaalide kaudu tuletada inimestele meelde norme, väärtusi ja põhimõtteid, tulemuste hindamise kriteeriumid peavad looma ettekujutuse heast ja halvast tööst, õigest ja väärast käitumisest ning töö tasustamise viis peab toetama teatud viisil töötamist. Teiselt poolt on Deal ja Kennedy (2000: 135-136) toonud ära märgid, mis näitavad, et organisatsioonikultuuriga on suuri probleeme. Nii puuduvad nõrgal kultuuril selged väärtused ja tõekspidamised oma organisatsiooni kohta. On olemas palju uskumusi, kuid samas ei suudeta leppida kokku, millised nendest on kõige tähtsamad. Samuti võib erinevatel organisatsiooni osadel olla täiesti erinevad uskumused. Näiteks võib kangelaste kultuur olla destrukttiivne või häiriv ja puuduvad kokkulepped ühistes arusaamades. Ka igapäevaelu rituaalid võivad olla kaootilised, kus igauks teeb neid oma äranägemise järgi või lausa vastuoluliselt.

Käesolevast alapeatükist saab järeldada, et organisatsioonikultuuri võib iseloomustada kui peamiste baasarusaamade (sobivad tunnetus-, mõtlemis- ja käitumisviisid) kogumit (Schein 1986), jagatud uskumusi, väärtusi ja kokkulepitud normide mudelit (Ryan 2005; Tidd jt 499), mille organisatsiooniliikmed on omaks võtnud ja mis teadvustamata moel juhivad üksikisikute ja organisatsioonide käitumist (Cartwright ja Cooper 1993). Samal ajal on kultuur ise konkreetse organisatsiooni jaoks raskesti defineeritav nähtus (Üksvärav 2008), mis võib esineda organisatsioonis kolmel erineval tasandil (Schein 2010). Organisatsiooni eduka arenemise ja tulemuslikkuse seisukohalt on oluline töötajatele turvalisust pakkuv tugev organisatsioonikultuur (Brooks 2008), mis võib anda suurema eelise kui mistahes uuenduslik tehnoloogia (Roots 2007). Oluline on organisatsioonikultuuri stabiilsus (Alas 2001), kuid probleemide esinemise korral võib olla organisatsioonikultuuri muutmine seatudki eesmärgiks, mille on välja toonud näiteks Deal ja Keddedy (2000). Organisatsioonikultuurile avaldavad mõju aga organisatsioonis teostatavad muudatused, mida on põhjalikumalt käsitletud juba järgmises alapeatükis.

1.2. Organisatsiooniliste muudatuste mõju organisatsioonikultuurile

Eelnevast alapeatükis selgus, et organisatsioonikultuur on töötajatele olulise tähtsusega, juhib nende igapäevast tegevust ja määrab paljuski organisatsiooni edukuse. Milline mõju on aga kultuurile organisatsioonis läbiviidavatel muudatustel ja milline on muudatuste

mõju organisatsiooni liikmetele? Neile ja teistele küsimustele leiab vastused järgnevas alapeatükis.

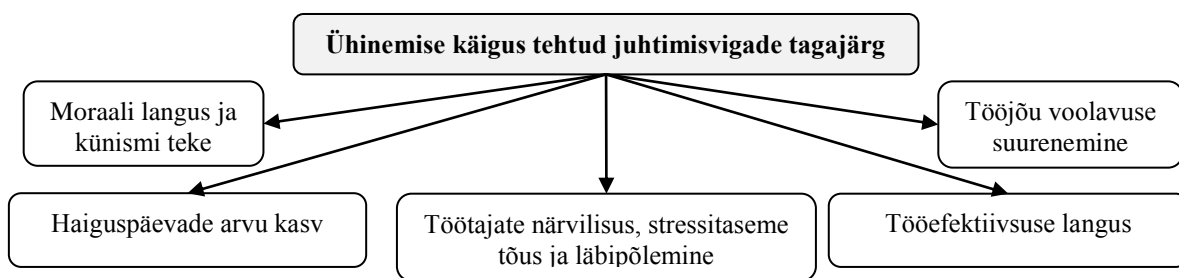
Käesoleval ajal räägitakse muudatuste läbiviimisest, kui loomulikust ja paratamatust nähtusest. Kogemuste põhjal võib öelda, et igasugused planeeritavad muudatused tekitavad neile vastuseisu ja seda nii erasektori kui avaliku teenistuse organisatsioonides, milleks on ka politsei. Jacobs jt (2008: 245) väidavad Saksamaa politseis läbi viidud uuringu põhjal, et organisatsiooniliste muudatuste läbiviimise entusiasm, koos muudatuste protsessi ettearvamatusena, võimalike negatiivsete tagajärgedega ja ohus oleva organisatsiooni identiteediga, muudavad töötajad iseenesest muudatuste läbiviimise suhtes negatiivselt meelestatuks. Samuti võib see tekitada usaldamatust organisatsiooniliikmete omavahelistes suhetes. Ka Abrahamson (2008: 17) on seisukohal, et algatuste ülekülluse üheks tagajärjeks on see, et algatatakse rohkem strateegilisi muudatusi, kui on eales võimalik mõistlikult ellu viia. Samas põhjustab töötajatele suurimat valu just pideva muutumise sündroom ja selle tagajärjel imbib organisatsioonidesse närvilisust, künismi ja läbipõlemist.

Kui me räägime organisatsioonikultuuri olulisusest muudatuste kontekstis, siis Alas ja Übius (2010: 91) märgivad, et iga organisatsioonilise muudatuse korral on äärmiselt oluline võtta arvesse ka organisatsioonikultuuri. Seda põhjusel, et kultuur mõjutab praktiliselt kõike, mis organisatsioonis igapäevaselt toimub. Olgu selleks siis inimeste omavahelise suhtlemise ja riietumise stiil, tööülesannete täitmise või firmale oluliste otsuste langetamise viis.

Magistritöö autor nõustub eeltoodud seisukohtadega ja on arvamusel, et enne muudatuste teostamist on oluline veenduda nende mõõdapääsmatuses. Peab olema selgus planeeritavate muudatuste vajalikkuses ja nende kavandatud mahus lõpule viimise võimalikkuses. Kui eeltoodud tingimused on täidetud, muudatuste põhjused ja kava töötajatele selgitatud, on suurem tõenäosus saavutada töötajate mõistmine muudatuste läbiviimisele. Kui aga töötajatele jääb toimuv arusaamatuks, tekitab see organisatsioonis täiendavaid pingeid, halvendab töökeskkonda ja avaldab negatiivset mõju organisatsioonikultuurile. Nii nagu eeltoodud autorid, on ka magistritöö autor arvamusel, et organisatsioonikultuuril on oluline roll selles, kuidas töötajad muudatusesse suhtuvad. Teiselt poolt avaldab muudatuste teostamine mõju ka organisatsioonikultuurile. Seega on organisatsioonikultuur ja muudatused omavahel lahutamatult seotud.

Käesolev magistritöö keskendub Politsei- ja Piirivalveametile, mis moodustati kolme eelnevalt iseseisva organisatsiooni ühendamise tulemusena, organisatsioonikultuuriga seotud küsimustele. Sellest tulenevalt on järgnevalt muudatusi käsitledes vaadeldud peamiselt erinevate organisatsioonide ühinemisel tekkinud probleeme ja neile leitud lahendusi.

Vastuseks on küsimus, miks nii sageli organisatsioonilisi muudatusi läbi viiakse? Cartwright ja Cooper (1993: 57-58) on nimetanud, et kuigi ühinemise motiive võib olla palju – praktiline, psühholoogiline või omakasupüüdlikust iseloomust lähtuv – seatakse enamusel juhtudel ühinemise eesmärgiks sünergia saavutamine. Kõige sagedamini kirjeldatakse seda kaks pluss kaks võrdub viis efektiga. Kuigi enamus ettevõtteid panustab ühinemisse oluliselt, ei ole mingit garantiid, et sünergia ka tegelikult saavutatakse. Cartwright ja Cooper märgivad, et empiiriliste uuringute kohaselt annavad ainult pooled ühinemised ja ülevõtmised loodetud tulemusena ja sageli loodetud maagilise viieni ei jõuta. Üheks põhjuseks võib olla ühinenud ettevõtete strateegiline sobimatus. Samuti ei pruugi edukas organisatsioonikultuur olla alati ja lihtsalt ülekantav, uuele asutusele sobilik ja teiste osaliste poolt aktsepteeritav. Kahe varem eraldi ja sageli väga erineva tööjõu ja kultuuriga organisatsiooni ühendamine on suur väljakutse asjaosalistele, mis nõuab läbimõeldud juhtimisotsuste langetamist kogu muudatuste protsessi jooksul. Juhtimisvigadest tulenevad negatiivsed tagajärjed on toodud joonisel 1.



Joonis 1. Ühinemise käigus tehtud juhtimisvigade tagajärg (allikas: Cartwright ja Cooperi ja Abrahamsoni põhjal, autori koostatud)

Nagu joonistelt 1 nähtub, mõjuvad ühinemise käigus tehtud juhtimisvead töötajatele negatiivselt, halvendavad organisatsioonilist keskkonda ja avaldavad läbi selle olulist negatiivset mõju organisatsioonikultuuri arengule. Nii võivad tööjõu voolavuse suurenemise tagajärjel lahkuda just kõige suurema potentsiaaliga töötajad ja haigestuda töötajad, kes tavaolukorras annavad suurima panuse organisatsiooni arengusse.

Miks on kultuurilised muudatused nende osalistele raskesti vastuvõetavad? Kavanagh ja Ashkanasy (2006: 86) märgivad, et kultuuriliste muudatuste korral saavad töötajad äkki teada, et nende tulemuslikkuse ja lojaalsuse hindamisele on määratud uued mõõtmed. Selle tagajärjel jäävad vanade väärtuste ja organisatsioonilise eluviisiga harjunud töötajad kaitseseisundisse, mida rõhutab veel lisaks madal institutsiooniline usaldus ja kultuurišokk. Hofstede jt (2004: 45-47) lisavad, et kultuurišokk on kohanemisprotsessi algus võõras kultuuris. See on vähem või rohkem äkiline sukeldumine tundmatusse, mille puhul inimene ei tea, mida temalt oodatakse, ega seda, mida ise teistelt oodata. Sarnast tunnet võib kogeda igas olukorras, kus inimesel tuleb kohaneda võõra sotsiaalse süsteemiga.

Tavaliselt ollakse arvamusel, et muudatustest on mõjutatud ainult töötajad ja juhte see otseselt ei mõjuta. Kavanaghi ja Ashkanasy (2006: 97) arvates mõjutavad ühinemised tegelikult kõiki töötajaid, seal hulgas ka juhte. Samas nad rõhutavad, et juhtide endi tegevusel on tulemustele märkimisväärne mõju. Selle tagajärjel võivad erinevad töötajate rühmad tajuda ühinemist erinevalt ja sellest tulenevalt muudatustega nõustuda või neile vastupanu avaldada.

Seega on organisatsiooniliste muudatuste juhtimine keeruline protsess, kus muudatuste elluvijad võivad kogeda ootamatuid probleeme. Tidd jt (2006: 397) on arvamusel, et see on raske peamiselt just selle tõttu, et inimolend on juba looduse poolt programmeeritud muudatustele vastu seisma või nende suhetes vähemalt ettevaatlik olema. Seega peab iga muudatuse planeerimisel arvestama organisatsiooniliikmete teatud vastuseisuga, sõltumata sellest, kui põhjalikult on muudatused ette valmistatud ja läbi viidud.

Järgnevalt jõuame lähemale põhjustele, millest tulenevalt inimesed enamasti muudatustele vastu seisavad. Nagu märgib Duck (1993: 113), on igasugused muudatused põhimõtteliselt seotud tunnetega. Ettevõtted, kes soovivad oma töötajate igakülgset panustamist, peavad mõistma, et emotsioonidel on selles keskne koht. Ühe juhtimise paradigma kohaselt on töötajatele lubatud ainult need emotsioonid, mis on kergesti kontrollitavad ja mida saab liigitada positiivseteks. Praeguseks on mõistetud, et inimeste juhtimiseks on vaja juhtida nende tundeid. Küsimus ei ole selles, kas inimene tunneb negatiivseid emotsioone, vaid selles, kas ja kuidas ta nendega toime tuleb. Edukalt läbi viidud suurte organisatsioonide ühinemised on näidanud, et kõige edukam on suhelda inimestega väärtuste põhiselt ja selle kaudu jõuda nende uskumuste ja tunneteni.

Smollan ja Sayers (2009: 436-452) on samuti arvamisel, et organisatsioonikultuur, organisatsioonilised muudatused ja emotsioonid on omavahel tihedalt seotud. See muudabki igasugused muudatused emotsionaalseks. Samas võib mõnel juhul kultuuri muudatus ollagi seotud eesmärgiks või siis tuleneda organisatsiooni strateegia, taktika või tegevuse muudatustest. Kui aga uues kultuuris on elemente, mis töötajatele meeldivad või mitte, mõjutab see emotsionaalsel tasandil suhtumist muudatusesse. Organisatsioonikultuuri ja muudatuste ning sellest tulenevate emotsioonide uurimiseks viisid Smollan ja Sayers (2009) läbi kvalitatiivse uurimuse, mille käigus küsitleti erinevate elualade esindajaid. Selgus, et negatiivsed emotsioonid olid ülekaalus juhul, kui osalejate arvates oli muudatuste protsess ja selle lõpptulemus nende suhtes ebaõiglane. Kui selle juures ei pakutud ka organisatsioonilist tuge (juhi toetus, psühholoogiline nõustamine jms), siis väljendati oma rahulolematust. Uurimistulemustele toetudes järelitati, et organisatsioonilised muudatused toovad kindlasti kaasa kultuuri muudatuse, seda kas tahtlikult või mitte, ning läbi selle mõjutatakse inimesi emotsionaalselt. Samas aga mõjutab kultuur seda, kuidas töötajad muudatustele emotsionaalsel tasandil reageerivad.

Hung ja Hsu (2011: 7542-7555) viisid läbi uuringu kahe Taiwani elukindlustusfirma ühinemise kohta. Peamisteks uurimisküsimusteks oli organisatsioonile pühendumise, töökoormuse ja karjäärivõimaluste tajumine ettevõtete töötajate poolt ühinemise järgselt. Selgus, et ühinemisprotsess põhjustab stressi ja mõjutab organisatsioonile pühendumust mõlema organisatsiooni töötajate hulgas. Siiski võis täheldada ühendava ettevõtte töötajatel suuremat pühendumust, kuna nende ettevõtte oli see, mis säilis. Samuti tuvastati, et mõlema ettevõtte töötajad töökoormuses olulist muudatust ei tajunud, kuigi tegelikult suurenes töökoormus mõlemas ettevõttes. Karjäärivõimalusi tajusid aga kahe ettevõtte töötajad erinevalt. Ühendava ettevõtte töötajad tajusid senisest suuremaid karjäärivõimalusi, samas kui teistel oli suurem tõenäosus kaotada edaspidi oma töökoht. Lisaks selgus, et töötajad, kes tajusid peale ühinemist suuremat töökoormust, olid oma karjääri osas optimistlikumalt meelestatud. Isikud, kes uskusid, et kontrollivad ise suurel määral oma elu, tajusid paremaid karjäärivõimalusi ja neil oli suurem organisatsioonile pühendumine.

Jacobs jt (2008: 259-260) uurisid Saksamaa politseiorganisatsiooni töötajate reaktsioone läbiviidavatele muudatustele. Selgus, et juhtimistavades tehtud muudatused võivad põhjustada muudatusi olemasolevas organisatsioonikultuuris, mis omakorda võib

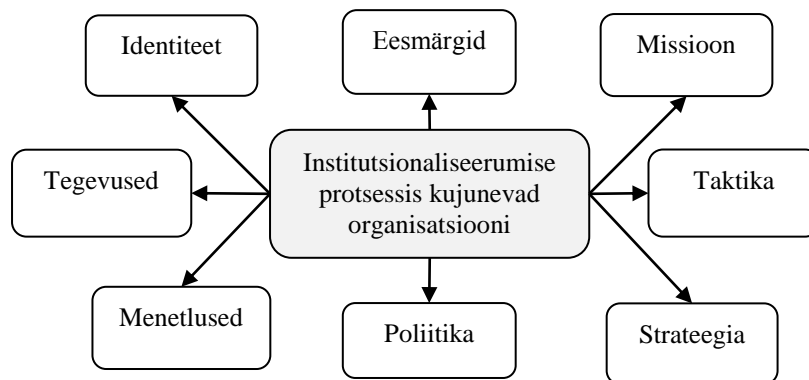
põhjustada kõrvalekaldeid organisatoorsetes normides. Ülemineku protsess on sujuvam, kui juhtkonna tehtavad muudatused kultuurinormides jäävad eeldatava ja vastuvõetava vahemiku piiresse. Kui aga minnakse kaugemale aktsepteeritust, mis viiks kultuuriliselt vastuvõetamatu käitumise ja juhtimistavadeni, võib see tekitada ohutunnet organisatsiooni identiteedile. See aga võib põhjustada tõsiseid häireid olemasolevas sotsiaalsüsteemis ja organisatsiooniliikmete usaldamatust. Jacobs jt (2008) rõhutavad, et mida selgemalt on muudatuste eesmärgid määratletud, seda kergem on töötajatel muudatuste tulemust ja nende mõju endile ette kujutada. See tähendab, et muudatuste juhtimine ja selgete eesmärkide seadmine on oluline. Juhtide saadetud signaal või arusaam, et kuni praeguseni on tehtud kõike valesti, on eriti valulik just sellise organisatsiooni töötajatele nagu politsei, mis rajaneb oma liikmete pühendumusele ja professionaalsusele. Sellest tulenevalt on uute nõuete ja juhtimistavade kinnistamisel uude kultuuripärandisse oluline rõhutada seost sellega, kes me oleme olnud, mitte seda, mida me tahame muuta. See tähendab usaldusväärsema ja suurema toe pakkumist ühise arusaama ümberkujundamisel, mis võtaks arvesse uusi keskkonnatingimusi.

Eelpool toodud uuringutest ja seisukohtadest võib järeldada, et iga organisatsiooni arengus võib tulla ette muudatuste vajadusi. Kuigi enamasti on selle eesmärgiks sünergia saavutamine (Cartwright ja Cooper 1993) võib muudatustega liiale minemine anda hoopis vastupidise tulemuse, vähendades töötajate kindlustunnet, põhjustada närvilisust, künismi ja läbipõlemist, nagu arvab Abrahamson (2008). Olenemata organisatsiooni suurusest ja töötajate positsioonist, mõjutab ühinemine neid kõiki (Kavanagh ja Ashkanasy 2006). Kuna inimolend on juba looduse poolt programmeeritud igasugustele muudatustele vastu seisma (Tidd jt 2006), siis enamasti suhtuvad töötajad ühinemise protsessi juba ette negatiivselt (Jacobs jt 2008) ja emotsionaalselt, eeldades, et lõpptulemus on nende jaoks ebaõiglane (Duck 1993; Smollan ja Sayers 2009). Kõnekas on ka fakt, et olenemata ühinenud organisatsioonide suurusest ja võimekusest, põhjustavad muudatused stressi ja pühendumuse muutust mõlema ettevõtte töötajate hulgas (Hung ja Hsu 2011). Magistritöö autori kogemuse kohaselt on aga kõige häirivam asjaolu igasuguste muudatuste puhul teadmatus toimuva suhtes. Nii ongi üks tähtsamaid asjaolusid igasuguste muudatuste elluviimisel selgete eesmärkide seadmine (Jacobs jt 2008), mis muudab muudatuste tulemused prognoositavateks.

1.3. Organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel

Eelnevalt anti ülevaate organisatsiooniliste muudatuste mõjust organisatsioonikultuurile. Käesolevas alapeatükis keskendutakse juba konkreetselt organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalustele organisatsioonide ühinemisel ning sellega seonduvatele probleemidele.

Milline võib olla organisatsioonikultuuri ja organisatsiooni arendamise vaheline seos? Kundu (2009: 55) on märkinud, et mida tugevamaks organisatsioon muutub, seda tõhusamaks muutub uute väärtuste ja ideede jagamine. Erinevatel organisatsioonidel, kes tegutsevad samas kohas ja samal tegevusalal, avaldub ainult neile omane kultuuriline identiteet ehk jagatud kultuurilised väärtused, mis muudab selle organisatsiooni teistest erinevaks. Seda fenomeni nimetatakse ka organisatsiooni institutsionaliseerumise protsessiks (vt joonis 2).



Joonis 2. Organisatsiooni institutsionaliseerumise protsess (allikas: Kundu 2009, autori koostatud)

Jooniselt 2 nähtub, et just institutsionaliseerumise protsessis arenevad organisatsioonile iseloomulikud tunnused, mis muudavad selle omanäoliseks ja teistest organisatsioonidest eristatavaks. Samas on Kundu (2009: 55) märkinud, et identifitseeritakse ennast ikkagi kultuuriliselt, kasutades väärtusi, uskumusi, eeldusi, hoiakuid ja käitumise vahendeid. Seega on organisatsioonikultuur lahutamatult seotud organisatsiooni arengu ja arendamisega ehk need kaks mõistet on omavahel lahutamatult seotud. Nii võib tõhusat organisatsiooni arendamist võrrelda ka tulemusliku organisatsioonikultuuri arendamisega ja vastupidi.

Kui vaadelda organisatsioonide arengut üldises plaanis, siis nagu eelpool märgitud, toimub muudatusi üha sagedamini ja need on tihti mastaapsemad. Ühelt poolt on see kindlasti vajalik välis- ja sisekeskkonnaga kohanemise protsess. Samas on Plakhotnik ja Rocco (2011: 76) märkinud, et kultuuri muutus on pikk protsess, mis nõuab töötajatelt hoiakute ja käitumise muutmist. Valitseb oht, et enne läbiviidava muudatusega lõpule jõudmist, tuleb asuda tegelema juba järgmisega. See aga takistab seatud eesmärkide saavutamist ja muudab olukorra raskesti juhitavaks.

Kuivõrd kerge või raske on ikkagi organisatsioonikultuuri muudatuste teostamine? Nagu väidavad Alas ja Übius (2010: 92), peetakse organisatsioonikultuuri muutmist muudatuste protsessis kõige raskemaks osaks. Selle põhjusena nähakse seda, et organisatsioonikultuur põhineb sügavalt juurdunud väärtustel, mille olulisust on varasemalt pidevalt rõhutatud. Muutuste korral on töötajatele väga raske selgitada, et see, millesse usuti, ei kehti enam. Brooks (2008: 286-287) arvab, et kultuuri muuta on keeruline, kuna kultuur on jagatud ja kõikehõlmav ning mõjutab iga organisatsiooni tahku, kaasa arvatud strateegiat, struktuuri, töötajate omavahelisi suhteid, teabevahetust ja ärikeskkonna mõistmist. Samal ajal on organisatsioonikultuur peamine tegur edukas muudatuste juhtimises. Kultuur muutub ning kultuuri saab muuta, kuid edu saavutamiseks tuleks kasutada kultuurilisi vahendeid. Vadi (1997: 292) aga märgib, et organisatsioonide liitumisprotsessis saab edukalt luua struktuurid, kuid inimeste stress, viha ja ebakindlus vähendavad uue organisatsiooni elujõudu. Seega on eelnimetatud autorid ühisel seisukohal, et organisatsioonikultuuri muutmine on üks keerukamaid ülesandeid muudatuste protsessis, kuid see on siiski võimalik. Eelnevat mõnevõrra teistsugusel seisukohal on Scheini (1999), kes väidab, et ei saa luua uut kultuuri, vaid saab hakata tööd teisiti nägema ja tegema. „Kui sõnad saavad uue tähenduse, omandavad inimesed uued hoiakud ja varasemast erineva ettekujutuse iseendast. Kui see tegevus kujuneb edukaks, kujunebki uus kultuur välja“ (ref Alas ja Übius 2010: 91).

Magistritöö autor on seisukohal, et Eesti avaliku teenistuse organisatsioonides viiakse muudatusi läbi liiga kergekäeliselt. Nagu juba korduvalt rõhutatud, peavad organisatsioonid teostatavad muudatused olema läbi mõeldud ja põhinema kokku lepitud arenguplaanil. Sellisel juhul on töötajatel teada üldised arengusuunad ja piisavalt aega tulevaste muudatustega harjumiseks. Teise probleemina näeb autor seda, et muudatuste korral keskendutakse liialt just struktuuride ja erinevate ametikohtade loomisele. Samal ajal

unustatakse töötajate informeerimine ning neile toetuse pakkumine, ebakindluse ja negatiivsete tunnetega toimetulemiseks. Ollakse pigem arvamusel, et aja jooksul kõik probleemid laabuvad iseenesest. Autor nõustub siin kohal Vadiga (1997), et muudatuste teostamisel peaks suuremat tähelepanu pöörama just töötajatega seotud probleemidele, mis avaldaks positiivset mõju organisatsioonikultuuri arengule. Suurt tähtsust omavad toodud asjaolud just organisatsioonide ühendamisel.

Eelnevalt toodud probleemide põhjusena näeb magistritöö autor organisatsioonikultuuri tajumise keerukust ja mitmeti mõistetavust. Sellest tulenevalt on kultuuri muutmine raskendatud ja tulemused raskesti prognoositavad. Milline võiks siin olla lahendus?

Cartwright ja Cooper (1993: 59) märgivad, et enne muutma asumist on oluline mõista olemasolevat kultuuri ja subkultuure. Selleks on vaja enne igat ühinemist teostada organisatsioonikultuuri audit. See oleks justkui raamistik, mis võimaldab hinnata muudatuste tagajärgi, kultuuri dünaamika kombinatsioone ja tõenäolist lõpptulemust. Eeltooduga nõustub ka Brooks (2008: 281), kes leiab, et edukaks muutmiseks peab olema siht ja ambitsioon ning tulevase kultuuri visand või mudel.

Esimeses alapeatükis selgus, et organisatsioonikultuuri on raske määratleda. Kuidas aga muuta midagi, kui päris täpselt ei tajuta selle olemasolu? Nii on Abrahamson (2008: 111) arvamusel, et aja jooksul muutub organisatsioonikultuur selle sees viibijatele üha märkamatumaks ja kultuuri kõikjal oleku tõttu, on selle olemust raske tajuda. Sellest tajulõksust pääsemiseks tuleb organisatsiooni tuua inimene väljapoolt. Tema näeb kultuuri tegelikku olemust ja määrab kindlaks mõisted, mille abil saab selgesõnaliselt piiritleda, mis on kultuur ja mis ei ole. Kui kultuuri elemendid on selliselt nähtavaks ja kombineeritavaks muudetud, saab asuda seda muutma ja arendama. Ka Schein (1985) on seisukohal, et enne muutma asumist tuleb kindlasti mõista olemasoleva kultuuri peensusi. Esmalt tuleb kultuuri tundma õppida, analüüsides organisatsiooni tegevuse aluseks olevaid väärtusi, eeldusi ja uskumusi.

Kavanagh ja Ashkanasy (2006: 81-97) on arvamusel, et juhid peavad valima hoolikalt meetodeid ja lähenemisviise, mida kasutatakse organisatsioonide ühinemise haldamiseks ja uue kultuuri arendamiseks. Tuleb luua efektiivsed kommunikatsioonikanalid, mis hõlmaks kõiki isikuid organisatsioonis. Töötajaid tuleb teavitada igast üksikust muudatuse etapist ning nendeni peavad jõudma ka tulemused. Taktikaliselt on õige valida läbirääkimisteks

algul väiksemad partnerid ja pärast seda liikuda edasi keerulisemate osapoolte juurde. See võimaldab pühendada neile rohkem aega konsultatsioonideks ja põhjendusteks. Muudatusi tuleb juhtida positiivsel viisil ja tunnustada, et muutused on emotsioone tekitav protsess ning inimesi tuleb „muuta“ väärilt, tunnustades nende panust ja aidates neil edasi liikuda.

Rõhutatud efektiivse kommunikatsiooniprotsessi olulisusega nõustuvad Tidd jt (2006:397), kelle arvates võib kommunikatsioon olla üks kõige efektiivsemaid tegureid muudatuste eduka elluviimise juurde. Samas nõuab see õnnestumiseks suurt pingutust. Kommunikatsioon peab olema aktiivne, avatud (selle asemel et lasta info voolata „vaja teada alusel“), õigeaegne (muudatustele eelnev – informaalne kommunikatsioonivõrgustik saadab selle info laiali nagu ni ja aeglane formaalne süsteem õnnestab sellisel juhul usaldust) ning eeskätt peab see toimima kahepoolselt.

Eelnevast tulenevalt on muudatustega toimetulemisel juhtimisel kindel koht. Käesoleva töö autori arvates on siin määrava tähtsusega keskastmejuhtide tegevus. Just nemad on töötajatega igapäevases vahetus kontaktis, nende tegevust ja käitumist jälgitakse ning neist võetakse eeskujus, kas siis heas või halvas mõttes. Ei saa alahinnata tippjuhtide tegevuse olulisust, kuid neilt oodatakse eelkõige mõistmist, et kultuurimuudatus on pikk ja keeruline protsess, mis võtab aega ning oodatakse selget tuleviku visiooni ja tegevuskava selleni jõudmiseks.

Kuidas siis muudatusi läbi viia ja organisatsioonile sobiliku kultuuri arendada? Stinchcomb ja Ordaz (2007: 150- 158) võrdlevad organisatsioonikultuuri inimese isiksusega, mis on programmeeritud oma unikaalset identiteeti säilitama. Kahe inimese abiellumise puhul peavad mõlemad osapooled ohverdama osa oma individuaalsusest harmoonilise koostöö nimel. Samuti peavad kahe organisatsiooni ühinemisel mõlemad osapooled tegema järeleandmisi organisatsioonikultuuri osas. Stinchcomb ja Ordazi (2007) läbiviidud uuringus politsei- ja tuletõrjeorganisatsiooni ühinemise kohta selgus, et eduka ühinemisstrateegia võtmeks on säilitada turvaline inimese ja keskkonna sobivus. Oluline on tutvustada töötajatele uue töökeskkonna kultuuri, pöörata tähelepanu töötajate ebakindlusele, tegeleda nende muredega ja integreerides neid koostööle kogu ülemineku protsessi jooksul. Ainult sellise kirjutamata ja vastastikust mõistmist peegeldava kokkuleppe puhul võib oodata suuremat kasu, tootlikust, tööohutust ja muid positiivseid tulemusi.

Kui ühinemine juba toimub, muutub aktuaalseks organisatsioonide omavaheline kohanemine, sealhulgas kultuuri muutus. Cartwright ja Cooper (1993: 65-66) pakuvad välja neli erinevat kultuurimuudatuse mudelit, mille erinevused tulenevad sellest, kas liikmed on rahul ja väärtustavad olemasolevat kultuuri ning millisel määral hindavad teise kultuuri atraktiivust. Ülevaate erinevatest mudelitest ja nende sisust annab tabel 1, mille koostas käesoleva töö autor Cartwrighti ja Cooperi põhjal.

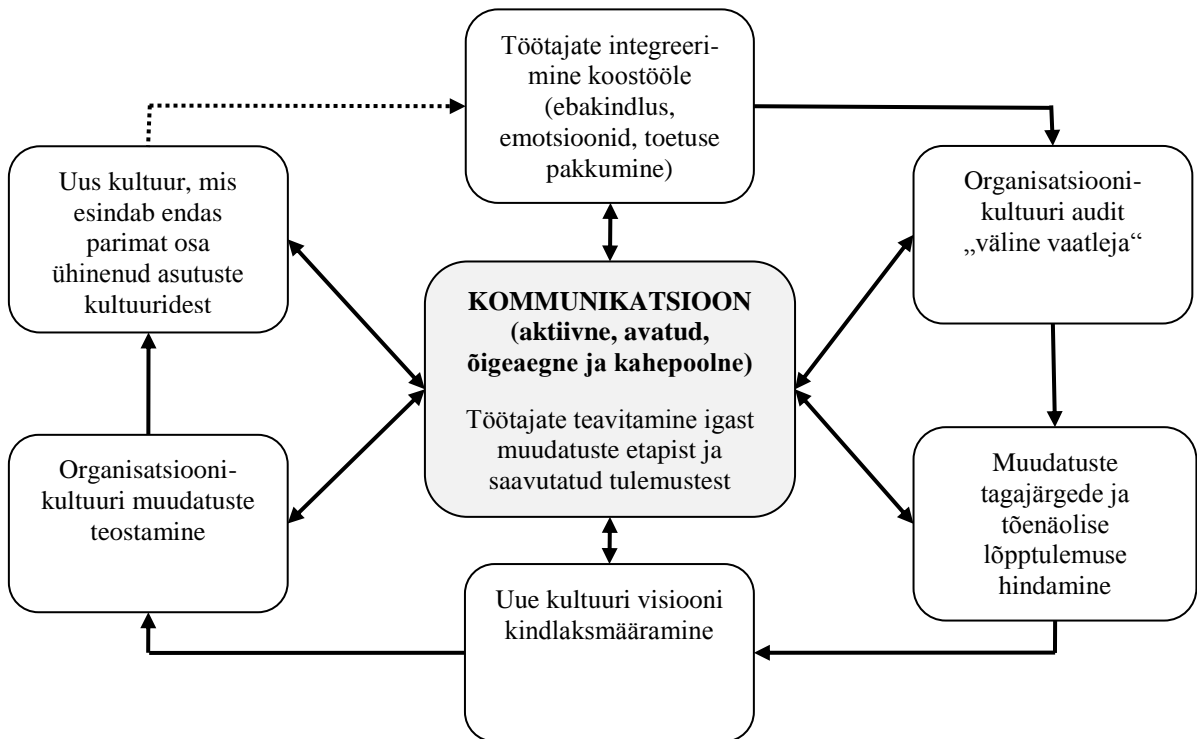
Tabel 1. Kultuurimuudatuse neli mudelit (allikas: Cartwright ja Cooper 1993, autori koostatud)

Kultuurimuudatuse mudel	Mudeli sisu
Assimilatsioon	Omandatud organisatsiooni liikmed loobuvad vabatahtlikult oma kultuurist ja võtavad vastu domineeriva partneri kultuuri. Kui puudub soov oma kultuurist loobuda, leiab domineeriv pool assimilatsioonile vastuseisjad ja tõrjub nad eemale.
Dekulturatsioon	Omandatud organisatsiooni liikmed ei ole rahul oma kultuuriga ja on veendunud teise kultuuri atraktiivsuses. Nad loobuvad vabatahtlikult oma kultuurist ja asendavad selle teisega. Töötajad võivad kogeda segadust ja võõrandumist.
Integratsioon	Kahe kultuuri koostoimes ja kohanemise protsessis tekib uus kultuur, mis esindab parimat osa mõlemast kultuurist. Vajalik on kahe ülimalt tasakaalus olevat kultuurirühma olemasolu, mida tegelikkuses juhtub harva. Valitseb suur oht kultuuride kokkupõrkeks ja killustatuseks.
Eraldumine	Omandatud organisatsiooni liikmed on vastu igasugustele katsetele omandada või kohaneda domineeriva poole kultuuriga. See põhjustab kultuuride kokkupõrke ja vähese ühtekuuluvuse tunde tekkimise.

Käesoleva töö autori arvates annab tabel 1 hea ülevaate erinevatest kultuurimuudatuse võimalustest. Kõige otstarbekamaks võib pidada integratsioonilise kultuurimuudatuse mudeli rakendamist ja seda ka PPA ühendasutuse moodustamist silmas pidades. Just see tagaks harmoonilise ühinemise ja uue organisatsioonikultuuri tekkimise, milles oleks esindatud kolme ühinenud asutuse endiste kultuuride parimad osad. Samas võib praeguse kogemuse põhjal asuda seisukohale, et tegelikkuses on toimunud assimilatsiooni mudeli rakendumine. Eelkõige puudutab see politsei ja piirivalve organisatsioonikultuuri muudatusi. Samas ei saa kedagi sundida ebameeldivat või vastuvõetamatut organisatsioonikultuuri omandama. See peaks toimuma ikkagi vabatahtlikult. Organisatsiooni liikmeid saab küll sundida kindlaid reegleid järgima, kuid lõpptulemusena ei anna see oodatud tulemust, tekitab töötajates kibestumust ja vastuseisu.

Kuidas siis ikkagi organisatsioonide ühinemisel kultuurimuudatusi läbi viia ja millistele asjaoludele on selle juures vaja kindlasti tähelepanu pöörata? Vastuse antud küsimusele

annab magistritöö autori koostanud joonis 3, mille aluseks on eelpool toodud autorite seisukohad.



Joonis 3. Integratsiooniline kultuurimuudatuste mudel (allikas: Cartwright ja Cooper 1993, Abrahamson 2008, Schein 1985, Kavanagh ja Ashkanasy 2006, Tidd jt 2006, Stinchcomb ja Ordaz 2007, autori koostatud)

Magistritöö autor on arvamisel, et organisatsioonide ühinemisel on organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise eesmärgil otstarbekas rakendada integratsioonilist kultuurimuudatuste mudelit. Välja arvatud juhul, kui ühinenud organisatsiooni liikmed ei ole oma varasema kultuuriga rahul ja soovivad sellest vabatahtlikult loobuda. Kuid ka sellisel juhul on otstarbekas joonisel toodud etappide läbimine ja planeeritud tegevuste selgitamine. Eesmärgiks peab olema sellise organisatsioonikultuuri arendamine, mis hõlmaks endas ühinenud asutuste kultuuride primäärid elemente. Kui toimub ühe asutuse kultuuri teistele partneritele jõuga peale surumine, tekitab see paratamatult vastuseisu ja mitmeid negatiivseid nähtusi, mida oleme käsitlenud juba eespool.

Järgnevalt peatume juba lähemalt organisatsioonikultuuri muutmise võimalustel ja sellega seonduvatel probleemidel. Abrahamson (2008: 111-113) on toonud ära kolm ettevõtte tulemuslikuma toimimise huvides muudetavat kultuurimõõdet: väärtushinnangud (mida väärtustatakse ja mida selgelt ei väärtustata); normid (mida peetakse normaalseks

käitumiseks ja mida selgelt ebanormaalseks käitumiseks) ja mitteformaalsed rollid (millised on ihaldusväärased rollid ja millistest rollidest tuntakse puudust).

Covey (2004: 137-138) on seisukohal, et just printsibikeskne juhtimine on see, mis aitab lahendada klassikalisi juhtimise ja organisatsioonilisi dilemmasid. Oluline on saavutada kultuur, mida iseloomustab muutumine, paindlikus ja pidev täiustumine ning teiselt poolt stabiilsus ja turvatunne. Tähtis on töötajate ja kultuuristrateegia kooskõlla viimine nii, et kõik organisatsiooni liikmed tunneks seotust nii strateegia kui selle formuleerijatega.

Kavanagh ja Ashkanasy (2006: 81- 97) teostasid longituuduurimuse kolmes suures kõrgharidust andvas ühinenud organisatsioonis. Kasutades kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid uurimismeetodeid, selgitati muudatuste juhtimise strateegia aktsepteerimist töötajate poolt. Tulemuste kohaselt on paljud ühinemise ajal teostatud muudatused juhtide endi pealesurutud ja seda tihti tempos, mis pärsib uue ja eduka kultuuri arendamist. Samuti võib juhtide valitud muudatuste läbiviimise strateegia ja lähenemisviis põhjustada töötajates kontrolli- või suurema iseseisvuse tunnet. Sellest aga sõltub, kas töötajad võtavad ühinemise tulemusena tekkinud muudatused vastu või lükkavad need tagasi. Ilmnes, et ühinemisprotsessi eest vastutavatel juhtidel ei olnud vajalikke teadmisi ja muudatuste juhtimise oskust. See omakorda põhjustas töötajates negatiivse hoiaku, mis kandus edasi ka juhtidele. Töötajad ei soovinud selle tõttu võtta vastu ühinemisest tulenevaid muutusi ja nende suhtumine uude organisatsiooni ja selle kultuuri oli pigem negatiivne.

Eeltooduga sarnasel seisukohal on ka Covey (2004: 255), kes on märkinud, et püüdes muuta organisatsiooni või juhtimisstiili, eelnevalt inimese vanu harjumusmalle muutmata, on analoogne sellega, kui püütakse parandada inimese tennisemänguoskust enne, kui on arendatud lihaseid, mis teevad võimalikuks paremad löögid. Mõned asjad peavad tingimata teistele eelnema ja me ei saa hakata jooksma enne, kui pole õppinud käima ja käima enne roomamist.

Cartwright ja Cooperi (1993: 63-64) arvates on võimalik läbi viia kolme liiki ühinemisi, sõltuvalt eesmärkidest, integratsiooni astmest ja kultuuri muutmise vajadusest. Erinevad ühinemise liigid on toodud tabelis 2, mille on koostanud magistritöö autor.

Tabel 2. Organisatsioonide ühinemise eesmärgist tulenev kultuuri muutmise vajadus (Cartwright ja Cooper 1993, autori koostatud)

Organisatsioonide ühinemise eesmärk	Integratsiooni aste	Kultuuri muutmise vajadus
Laienemine	Ühendav organisatsioon ei muuda ühendatavat või teeb seda minimaalselt	„ Vabaabieliu “, kus kõik organisatsioonikultuuri erinevused on osaliste vahel heaks kiidetud ja neid peetakse vähe tähtsateks
Koostöö	Edu sõltub otseselt integratsioonist, tehnoloogia vahetamisest ja asjatundlikkusest	Tunnustatakse partnerite võrdõiguslikkust ja organisatsioonikultuuri erinevusi peetakse lisandväärtust andvateks. Edu sõltub kultuuride integreerimise võimest ja sellest, kuidas saavad koondatud kahe kultuuri parimad osad. Võitja/võitja stsenaarium
Ümberkujundamine	Omandatud organisatsioon (tavaliselt väiksem) võtab üle domineeriva partneri tavad, protseduurid ja kultuuri	„ Vanamoodne abieliu “, kus edu sõltub sellest, kui edukalt suudetakse tõrjuda väiksemat kultuuri ning mil määral peetakse erisusi organisatsioonikultuuris potentsiaalselt kahjulikeks, ärritavateks ja takistavateks. Võitja/kaotaja stsenaarium.

Tabelist lähtuvalt on magistritöö autori arvates edukaim ühinemise läbiviimine koostöö eesmärgil koos sellest tulenevate järeldestega. Teatavasti oli PPA ühendameti moodustamise peamiseks eesmärgiks saavutada koostöös senisest paremaid tulemusi sisejulgeoleku tagamisel ja elanikkonna teenindamisel. Seega oleks otstarbekas rakendada koostöö ehk võitja/võitja stsenaariumi.

Eeltoodust tulenevalt on olemas erinevaid kultuuritüüpe, mis sobivad omavahel suuremal või väiksemal määral. Järgneva paremaks mõistmiseks on vajalik tutvuda erinevate kultuuritüüpidega. Siinkohal tasub pöörduda antud valdkonnas ühe enim tsiteeritud autori poole, kelleks on Harrison (1995). Ta on võtnud organisatsioonikultuuri mõistmisel aluseks neljast kultuuritüübist koosneva kontseptuaalse raamistiku, kuhu kuuluvad võimule-, rollile-, ülesandele ehk sooritusele- ja isikule ehk toetusele orienteeritud kultuuritüüp. Võimukeskne organisatsioon püüab domineerida oma tegevuskeskkonna üle, saada jagu igasugusest vastupanust ning organisatsiooni sees püüavad juhid saavutada oma alluvate üle täielikku kontrolli. Rollikeskne organisatsioon püüab olla nii ratsionaalne ja korrastatud kui vähegi võimalik ning au sees on seaduslikkus, legitiimsus ja vastutus. Käitumine on sellises organisatsioonis suuresti ettearvatav. Ülesandekeskse organisatsioonis on aga sihtide saavutamine ülimaline väärtus ja miski ei tohi takistada liikumist etteantud suunas. Selline organisatsioon ei tunne ennast seotuna ei autoriteedi ega kehtiva

korraga. Isikukeskne organisatsioon aga eksisteerib eeskätt oma liikmete huvides ja eesmärgiks on pigem oma liikmete vajaduste rahuldamine, mis väljaspool organisatsiooni on jäänud saavutamata. Võimusuhteid, mis iseloomustavad teisi organisatsioonitüüpe, siin ei ole. Ollakse ka arvamusel, et inimesed ei peaks tegema midagi sellist, mis ei lähe kokku nende huvide ja eesmärkidega. (Harrison 1995, ref Roots 2005: 89-92)

Oluline on see, kas erinevad organisatsioonikultuuri tüübid organisatsioonide ühinemisel omavahel sobivad või mitte. Cartwright ja Cooper (1993: 66-68) märgivad, et muudatused, mille eesmärgina tajuvad töötajad enda üle suurema kontrolli saavutamise soovi organisatsiooni poolt, tekitavad suuremat vastupanu. Töötajate iseseisvuse suurendamine muudab aga vastupanu muudatustele väiksemaks. Kui ühendaval organisatsioonil on rollile orienteeritud kultuuritüüp (põhineb juhi rollil, mitte isikul ning on ametlik ja bürookraatlik), kiidetakse suure tõenäosusega heaks omandatava kultuur, kui see on võimule orienteeritud kultuuritüüp (põhineb ühe või paari juhi ainuvõimul). Samas võib aga antud näite puhul esineda probleeme, kui ühendataval asutusel on ülesandele orienteeritud kultuuritüüp (põhineb eesmärkidel ja on suunatud meeskonnatööle). Arvestades erinevaid organisatsioonikultuuri tüüpide võimalike permutatsioone, on toodud tabelis 3 organisatsioonikultuuride omavaheline sobivus või mitesobivus organisatsioonikultuuri tüübist lähtudes.

Tabel 3. Traditsioonilised ühinemised (allikas: Cartwright ja Cooper 1993: 67)

Domineeriva osapoole organisatsiooni-kultuuri tüüp	Ühendatud asutuse organisatsioonikultuuri tüüp	Tõenäoline tulemus ühinemisel	Autori kommentaarid
Võimule orienteeritud	Võimule orienteeritud	Problemaatiline	Edu on sõltuvuses organisatsiooni juhi valikust ja tema karismast.
Võimule orienteeritud	Rollile, ülesandele ehk saavutusele või isikule ehk toetusele orienteeritud	Potentsiaalselt katastroofiline	Assimilatsioonile on suur vastuseis ja see toob kaasa paratamatu kultuuride kokkupõrke. Tööjõu voolavus võib suurenedada.
Rollile orienteeritud	Võimule orienteeritud	Potentsiaalselt hea	Assimilatsiooniga tõenäoliselt nõustatakse. Enamus omandatud organisatsiooni töötajaid tervitavad rollile suunatud kultuuri.
Rollile orienteeritud	Rollile orienteeritud	Potentsiaalselt hea	Sujuv assimilatsioon on tõenäoline. Uue reeglite raamatu kirjutamine ja esitamine on kõik, mis vaja teha.
Rollile orienteeritud	Ülesandele orienteeritud	Potentsiaalselt problemaatiline	Paljud ühendatud organisatsiooni juhid lahkuvad bürokraatia ja rolli kultuuri eest.
Rollile orienteeritud	Isikule ehk toetusele orienteeritud	Potentsiaalselt katastroofiline	Tõenäoline on anarhia. Uued liikmed võiksid aktsepteerida ülesandele suunatud kultuuri

Tabel 3 järg

Ülesandele ehk saavutusele orienteeritud	Võimule, rollile ja ülesandele ehk saavutusele orienteeritud	Potentsiaalselt hea	Rolli ja võimukultuur on tõenäoliselt assimilatsiooni vastu, sellesse suhtutakse kui paratamatusse ent ometi häirivasse kultuurišokki. Mõned tõenäoliselt tunnevad oma seisundi nõrgenemist, eriti need kellel on märkimisväärne positsiooniline võim. Paljud leiavad, et uus kultuur on väga keeruline ja stressirohke.
Isikule ehk toetusele orienteeritud	Isikule ehk toetusele orienteeritud	Potentsiaalselt problemaatiline	Kuigi isikule/toetusele orienteeritud kultuur on suunatud enesearendamisele, ei soodusta see meeskonna kultuuri ja konsensuslikku otsustusprotsessi

Nagu tabelist näha, ei pruugi kultuuride sarnasus olla organisatsioonide ühinemisel edu aluseks, vaid hoopis takistuseks. Cartwright ja Cooper (1993: 67) märgivad, et koostöö ja edu võtmeks on luua ühtne ja ühine kultuur, mis ühendab endas elemente mõlemast varasemast kultuurist. Edukas lõimumine sõltub mõlema partneri ühisest arusaamast, mis on teises kultuuris atraktiivset ja vääril säilitamist. Mida suuremad on erinevused kultuuri tüüpides, seda suuremad on probleemid integratsiooniprotsessis. Kõige sagedasem on omandaja eksiarvamus oma kultuuri ja seisukohtade ülimumest, kus teisele poolele kaasarääkimise õigust ei anta.

Võttes arvesse tabelis 3 esitatud seisukohti, on võimalik analüüsida politsei ja piirivalve eelnevalt iseseisvate organisatsioonikultuuri tüüpide sobivust ühinemise seisukohast lähtudes.

Rain Nurmasalu (2005) viis läbi organisatsioonikultuuri uuringu Roger Harrisoni tüpoloogial põhjal neljas politseiprefektuuris. Uuringu tulemusena selgus, et domineerivat organisatsioonikultuuri tüüpi tajuti võimule orienteerituna, samas kui eelistatav oleks ülesandele orienteeritud organisatsioonikultuur. 2008 aastal teostas Viljar Rõõm uurimistöö Roger Harrisoni tüpoloogiale tuginedes neljas piirivalvepiirkonnas. Seoses huviga eelseisva politsei ja piirivalve ühinemisprotsessi vastu, võrdles ta tulemusi ka politseiprefektuuride organisatsioonikultuuriga. Selgus, et piirivalveametnikud tajusid domineerivat tegelikku organisatsioonikultuuri võimu või rollikesksena, samas politseiprefektuurides tajuti organisatsioonikultuuri võimukesksena. Eelistatavaks organisatsioonikultuuriks oli mõlemas asutuses ülesandekesksus. Rõõm tegi järelduse, et piirivalves domineeriv tegelik organisatsioonikultuuri tüüp piirivalve identiteeti professionaalsuse ja koostöö osas ei toeta.

Eeltoodud uurimistöödest võib järeldada, et nii piirivalve- kui politseiametnikud tajusid domineerivat tegelikku organisatsioonikultuuri tüübi võimule orienteerituna (piirivalves osaliselt ka rollile orienteerituna). Võttes arvesse tabelis 3 toodud seisukohti, võib ennustada, et Politsei- ja Piirivalveameti ühinemise tulemus on tõenäoliselt problemaatiline.

Deckert jt (2003: 705-722) analüüsisid oma uuringus kahe Rootsis asuva avaliku teenistuse organisatsiooni ühinemist. Suuremas organisatsioonis töötas enne ühinemist kokku 1139 ja väiksemas 469 töötajat. Uurimisülesandeks oli analüüsida töötajate ootusi uue ühinenud organisatsiooni suhtes ja seda üheksa kuud enne ühinemist. Tulemused näitasid mõlema grupi ootust selles, et üks osapooltest hakkab pärast ühinemist domineerima. Domineeriva organisatsiooni liikmed eeldasid, et nemad ei pea ennast muutma, samas kui teise organisatsiooni liikmed tundsid ennast ühinemise tõttu ohustatuna ja see pani neid oma eripära rõhutama. Samuti selgus, et edukaks integratsiooniprotsessiks on oluline, kuidas ühinenud organisatsioonide töötajad tajuvad üksteise kultuuri ja millised ootused on neil seoses uue organisatsiooniga. Nagu märgivad Deckert jt (2003), tulenevad uuringust mitmed praktilised juhised ühinemisprotsessi edukaks teostamiseks. Probleemiks võib kujuneda näiteks see, et ühinemiseks moodustatud mõlema organisatsiooni töörühmad, suure tõenäosusega lihtsalt rõhutavad oma organisatsiooni erinevust ja selle võimalikult vähest muutmise vajadust uues ühinenud organisatsioonis. Sellest tulenevalt töötajad, kes tunnevad ennast ühinemise tõttu kõige rohkem ohustatuna, soodustavad üha rohkem just oma organisatsiooni ja kipuvad partnerit käsitlema mitte individuaalsel, vaid pigem stereotüüpsel viisil.

Eeltooduga on magistritöö autori arvates võimalik selgitada sisekliima ja sisekommunikatsiooni uuringust tulenevat piirivalveametnike suuremat rahulolematust PPA ühendasutuse erinevate aspektide, seal hulgas organisatsioonikultuuri suhtes. Autori kogemuse kohaselt on laialdaselt levinud seisukoht, et Politseiamet oli ühendamise protsessis domineerivaks osapoolteks, millest tulenevalt on piirivalveametnikud asunud kaitseseisundisse oma identiteedi ja varasema organisatsioonikultuuri säilitamiseks.

Vakola ja Nikolaou (2005: 160-170) uurisid oma töös seost töötajate hoiakute, organisatsioonilise käitumise, tööga seotud stressi ja pühendumuse vahel organisatsiooniliste muudatuste toimumise ajal. Tulemused näitasid negatiivset korrelatsiooni töökeskkonna stressi taseme ja muudatusteks valmisoleku vahel ehk

suurema stressi korral näitasid inimesed vähenenud pühendumust ja suuremat vastumeelsust organisatsiooniliste muudatuste teostamiseks. Selgus ka, et muudatuste ajal on oluline töötajate koolitamine ja informatsiooni jagamine, kuna tõhus suhtlemine vähendab hirmu ja ebakindlust ning seetõttu ka vastuseisu muudatustele. Oluline järeldus on see, et mida kõrgem on stressi tase, seda raskem on organisatsioonis muudatusi läbi viia ja seda vähem edukad need on.

Käesolevas alapeatükis anti ülevaade organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalustest organisatsioonide ühinemisel. Nagu selgus, on kultuuri muutmine keerukas ja aeganõudev. Selle põhjuseks on kultuuri laiapõhjalisus, mitmekesisus (Pettigrew 1990, ref Brooks 2008:280) ning mitmetasandilisus ja ainult osaline nähtavus võimalikule uurijale (Pettigrew 1990, ref Brooks 2008:280; Schein 1986). Rõhutatud on kultuuriväljenduste enesestmõistetavust, mineviku mõjusid ja poliitilisi aspekte (mõnel võimurühmal võib olla varjatud huvi säilitada valitsevaid uskumusi ja kultuurikäitumist) (Pettigrew 1990, ref Brooks 2008:280). Oluline on ka mõista enne muutma asumist olemasoleva kultuuri ja subkultuuride iseloomu (Cartwright ja Cooper 1993) ja selle tagamiseks välise vaatleja sissetoomise vajadust (Abrahamson 2008; Schein 1985). Kahe organisatsiooni ühinemisel on oluline, et mõlemad partnerid teeksid järeleandmisi oma organisatsioonikultuuri osas ja pööraksid tähelepanu uue kultuuri tutvustamisele töötajatele (Stinchomb ja Ordaz 2007) ning muudatuste läbiviimise tempole (Kavanagh ja Ashkanasy 2006). Ja nii nagu iga muudatuse puhul on ka organisatsioonide ühinemisel tähtis efektiivne kommunikatsiooniprotsess, mille olulisust rõhutavad enamused autoreid, sealhulgas Tidd jt (2006).

2. EMPIIRILINE UURING

2.1. Politsei- ja Piirivalveameti moodustamise ettevalmistamine ja läbiviimine organisatsioonikultuuri kontekstist lähtuvalt

Eesti Vabariigi Valitsusliidu 2007–2011 aasta tegevusprogrammi sisejulgeoleku- ja turvalisuspoliitika nägi ühe olulise eesmärgina ette lõpetada riiklikult tarbetu dubleerimine erinevate ministeeriumide ning ametkondade vahel. Märgitud eesmärkide elluviimiseks nähti ette Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamine. (Vabariigi...2007)

Nimetatud eesmärgi realiseerimiseks moodustas siseminister 14. aprillil 2007 töörühma, kuhu kuulusid Siseministeeriumi juhtkond ja ühendatavate asutuste peadirektorid. Töörühma liikmed analüüsisid ühendstruktuuri loomise vajadust, sellega kaasnevaid riske ja ühendstruktuuri projektiorganisatsiooni loomise põhimõtteid. Analüüsist tulenevalt esitati siseministrile ettepanek alustada tegevustega Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamiseks ühtseks struktuuriks aastaks 2010. Seda ettepanekut toetas ka Vabariigi Valitsus oma 31.01.2008 nõupidamisel. (Politsei...2012)

Siseminister moodustas 2007. aasta oktoobris ametite ühendamiseks 7-liikmelise projektimeeskonna. Meeskonda juhtinud Marek Helm ja liige Risto Pullat, otsustasid juba ühendamistegevuse algetapil alustada ulatusliku arendusprojektiga ametite ühendamistegevuste toetamiseks. Nagu on maininud Risto Pullat, määrati nimetatud arendusprojekti üheks laiemaks eesmärgiks ühendatavate ametite organisatsioonikultuuride sulandumine. (TJO Konsultatsioonid ja ATAK 2008: 4)

Arendusprojekti rakendamise partneriks valiti Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK), kellele esitati üheks lähteülesandeks Politseiameti, Piirivalveameti ja nende allasutuste ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tipp- ja keskastmejuhtide arendusprogrammi koostamine ja läbiviimine. Arendusprogrammi üheks peamiseks eesmärgiks seati ametkondade tipp- ja keskastmejuhtide võimekus tegeleda

muudatuste eelsel ja järgsel ajal protsessidega, mis soodustaks positiivse organisatsioonikultuuri loomist. (TJO Konsultatsioonid ja ATAK 2008: 4)

Eeltoodust tulenevalt peeti juba PPA ühendasutuse moodustamise protsessi algusetapis vajalikuks pöörata tähelepanu ühinevate asutuste organisatsioonikultuuride arendamise ja ühtlustamise küsimusele.

Järgnevalt toodud seisukohad on leidnud kajastamist ühendatud asutuste tipp- ja keskastmejuhtidele, ajavahemikul september kuni detsember 2008, läbi viidud arendusprogrammi koolituste raames kogunenud töörühmade materjalides. Magistritöö eesmärgist tulenevalt on keskendutud peamiselt organisatsioonikultuuriga seonduvale ja neid seisukohti on kommenteerinud käesoleva töö autor.

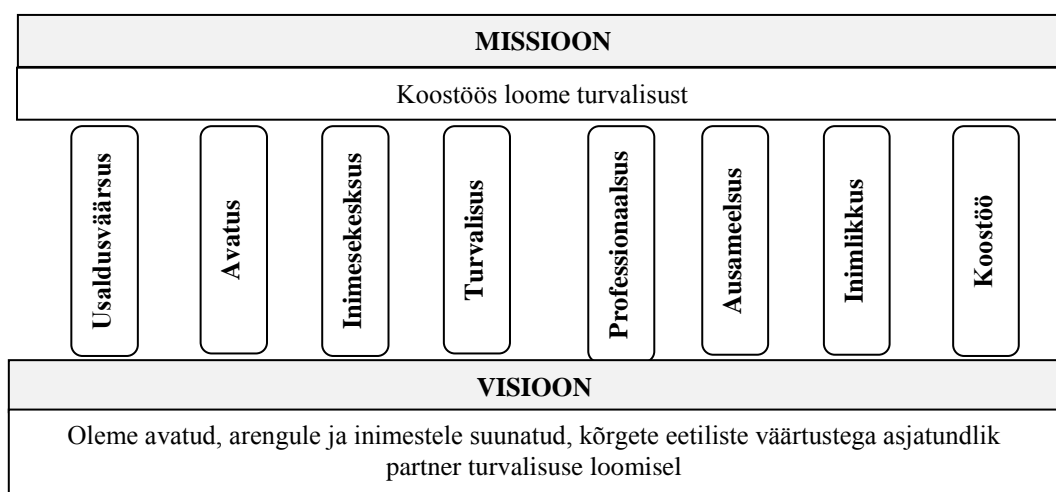
Rühmatööde tulemusena selgus, et kõigi kolme ametkonna esindajad pidasid üheks säilitamist vajavaks tugevuseks oma senise asutuse organisatsioonikultuuri. Magistritöö autori arvates näitab see, et ühendasutuse organisatsioonikultuuri arendamisel oleks otstarbekas rakendada tabelis 1 (käesolev töö, lk 23) toodud integratsioonilist kultuurimuudatuste mudelit. Töörühma liikmed olid seisukohal, et piirivalveameti juhtimispehmoõtted tulenevad sõjaväelistest pehmoõtetest ja erinevad sellega oluliselt teise kahe osapoole juhtimiskultuurist. Peamiseks muudatustega seonduvaks riskiks loeti kolme asutuse võrdväärse ühendamise asemel Piirivalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti sulandamist politseiorganisatsiooni. Riski nähti sellest, et tulenevalt politsei suurusest ja mõjust, jäävad domineerima politsei organisatsioonikultuuri elemendid. Oluliseks peeti, et osalejad suudaksid jõuda veendumusele muudatuste protsessi vajalikkuses ja möödapääsmatuses. Koolitusel osalejad avaldasid arvamust, et valdavalt on küll jõutud möödapääsmatuse tajumiseni, kuid vajalikkuse ja mõttekuse osas on paljud pigem äraootaval seisukohal. Selle peamiseks põhjuseks peeti ebapiisavat kommunikatsiooni põhjenduste ja analüüsi tulemuste selgitamisel. Koolitusel osalenud tipp- ja keskastmejuhid olid selgel arusaamisel, et uue organisatsioonikultuuri loomine vajab süsteemset lähenemisviisi. Kuna uus kultuur tekib nagunii, peeti vajalikuks juba algusetapis läbi mõelda kultuuri arendamise suunad ja võtta areng kontrolli alla. Hilisem kultuuri muutmine nõuab juba oluliselt suuremaid ressursse ja on osalistele traumeerivam. Koolitusel osalejate selgeks soovitusel oli moodustada vastav töögrupp, mille ülesandeks oleks liitumiseelse olukorra analüüs, asutuseülese organisatsioonikultuuri elementide

kirjeldamine ja detailse muudatuste kava koostamine ja elluviimine. (TJO Konsultatsioonid ja ATAK 2008: 9-39)

Kui võrrelda eelpool toodud töögrupi liikmete arvamusi, siis need ühtivad suurel määral käesoleva magistritöö esimeses peatükis käsitlemist leidnud teoreetiliste põhiseisukohtade ja tehtud järeldustega. Nii avaldati kartust ühe osapoole domineerimise osas (käesolev töö, lk 29), oluliseks peeti läbimõeldud kommunikatsiooniprotsessi muudatuste kajastamisel (käesolev töö, lk 22), samuti märgiti detailse organisatsioonikultuuri muudatuste kava koostamise ja selle tutvustamise vajadust organisatsiooni liikmetele (käesolev töö, lk 21).

Lumi jt (2010: 9-25) on märkinud, et 13.04.2007 moodustati siseministri käskkirjaga tööriühm, mille ülesandeks oli ühinemisega seotud probleemide kaardistamine. Tööriühma liikmed nägid PPA ühendameti moodustamise peamiste riskidena ebapiisavat kommunikatsiooni ja ühendatavate asutuste töötajate vähest kaasamist. Samuti toodi välja, et liitumise osalised peavad olema võrdväärsed partnerid, valmis koostööks ning looma üheskoos organisatsiooni ühise visiooni, põhiväärtused ja missiooni. Oluliseks peeti kogu ühinemise protsessi korrektset planeerimist ja organisatsiooniliikmetele tutvustamist ning töötajate poolt omaks võtmist.

Käesoleval ajal on Politsei-ja Piirivalveameti siseveebis organisatsioonikultuuri käsitlevas rubriigis olemas informatsioon selle kohta, et PPA põhiväärtuste aruteludega ei ole veel alustatud. Põhjuseks on nimetatud asjaolu, et praegusel ajal peetakse kõige kriitilisema tähtsusega tegevusteks organisatsiooni käivitamisega seonduvat. Toodud on praegusel ajal ühendatud kehtivad missioon, visioon ja põhiväärtused (vt joonis 4).



Joonis 4. PPA missioon, visioon ja põhiväärtused (allikas: PPA siseveeb, autori koostatud)

PPA siseveebis on märgitud, et kuni ühiste põhiväärtuste välja töötamiseni kehtivad need, mille ühendatud asutused varasemalt kehtestasid ja omaks pidasid. (Organisatsioonikultuur...2012)

Magistritöö autor ei pea põhjendatuks seisukohta, et organisatsiooni põhiväärtused, missioon ja visioon oleksid teisejärgulised küsimused, millega tegeletakse siis, kui muudest organisatsiooni arendamisega seotud tegevustest aega üle jääb. Siin võib asuda ka seisukohale, et antud küsimuses ei ole suudetud saavutada organisatsioonisisest kokkulepet, mis ühtlasi viitab probleemidele organisatsioonikultuuri arendamisel. Deal ja Kennedy (2000) on märkinud, et probleemsel ja nõrgal kultuuril puuduvad selged väärtused ja tõekspidamised, on olemas palju uskumusi, kuid ei suudeta kokku leppida, millised nendest on kõige tähtsamad (käesolev töö, lk 13).

Järgnevalt antakse lühike ülevaade PPA-s läbi viidud sisekliima ja sisekommunikatsiooni uuringust. Selle eesmärgiks on välja tuua positiivsed ja negatiivsed arengutendentsid ja saada sisend empiirilises osas läbi viidavate fookusgrupi- ja ekspertintervjuude küsimustike koostamisele.

Nagu sissejuhatuses märgitud, viidi ajavahemikul 7.-21. detsember 2010, ehk aasta peale ühendasutuse moodustamist, PPA-s läbi sisekliima uuring, mille käigus vastas ankeedile kokku 879 ehk 14% ametnikest. Uuringu tulemusena selgus, et PPA sisekliima ja struktuuri suhtes ning oma juhi kommunikatsiooni suhtes, olid paljud ameti töötajad rahulolematud. Kõige kriitilisemad olid uuringust tulenevalt piirivalveosakonna ja kriminaalpolitseiosakonna ametnikud. Selgus ka, et kõige vähem teavad uue organisatsiooni eesmärke ja sihte samad ametnike grupid. Samal ajal andsid paljudes positsioonides positiivse hinnangu alla aasta organisatsioonis töötanud ametnikud.

Aasta hiljem, 10.-31. oktoober 2011, viidi läbi sisekommunikatsiooni uuring, mille käigus vastas ankeedile kokku 1473 ehk 24% PPA töötajat. Kahe uuringu tulemuste võrdlusest võib teha järelduse, et organisatsioonide ühinemisega kaasnenud ebakindlus ja teadmatus on hakanud vähenema ning töötajate hinnangud sisekliimale, üldisele töökorralduse ja informeeritusele on paranenud. Samas andsid endiselt kõige kriitilisemaid hinnanguid piirivalveosakonna ametnikud ja töötajad, kelle staaž oli üle viie aasta. Negatiivse tendentsina võib märkida, et töötajad tõstsid esile bürokraatia suurenemist, pidevatest

muudatustest tingitud teadmatust ja ebakindlust ning moodustatud ühendasutuse kaugust ja killustatust.

Käesolevast alapeatükist selgub, et ühise organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise küsimusi pidasid oluliseks juba PPA ühendameti moodustamise ettevalmistamiseks loodud erinevate töörühmade liikmed. Samas nähti ette mitmeid sellega seotud riske, nagu ebapiisav kommunikatsioon ja töötajate vähene kaasamine. Ühendatavate asutuste tipp- ja keskastmejuhid hindasid peamiseks riskiks Politseiameti domineerimist ühendamise protsessi käigus ja sellega seoses teiste partnerite kultuuride tõrjumist. Käsitlemist leidnud sisekliima ja sisekommunikatsiooni uuringust võib aga teha järelduse, et nimetatud riskid on tegelikkuses realiseerunud. Vajalik on asuda välja töötama PPA ühendasutuse ühist missiooni, visiooni, ja põhiväärtusi nii, et ka piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnikud tunnetaksid nendega seotust.

2.2. Uurimismetoodika ja valimi kirjeldus

Magistritöö eesmärgiks on selgitada välja, kuidas organisatsioonikultuuri arendada ja ühtlustada organisatsioonide ühinemisel ning teha ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Nimetatud eesmärkide saavutamiseks planeeritud empiirilise uurimuse läbiviimiseks esitati 19.10.2011 PPA uurimistööde kooskõlastamise komisjonile taotlus uurimistöö tegemiseks. Politsei- ja Piirivalveameti uurimistööde komisjon andis vastava loa 02.11.2011 nr 1.3-13/51904.

Käesoleva töö uurimismeetodiks on juhtumiuurimus (*case study*). Nagu kirjeldavad Hirsijärvi jt (2005: 125-126) on juhtumiuurimus üksikasjalik, põhjalik teave üksikust või väikesest omavahel seotud juhtumite hulgast. Tüüpiliseks tunnuseks on see, et uurimiseks valitakse üksikjuhtum või olukord, uurimisobjektiks on isik, rühm või kooslus ja huviobjektiks on tavaliselt protsessid. Andmete kogumiseks kasutatakse mitmeid meetodeid, nagu vaatlus, intervjuu, dokumentide ja tekstide uurimine ning taotluseks on nähtuste tüüpilisim kirjeldamine.

Uurimistöö on jaotatud 5 etapiks, mille käigus koguti uurimisandmeid, analüüsiti neid, tehti järeldused ja esitati ettepanekud. Uurimistöö etapid on esitatud tabelis 4.

Tabel 4. Uurimistöö etapid

Uurimistöö etapp	Ajavahemik
1. Uurimuse planeerimine ja ettevalmistamine ning kirjandusega tutvumine	16.11.2010-26.03.2012
2. Fookusgruppiintervjuude läbiviimine	26.03.-30.03.2012
3. Ekspertintervjuude läbiviimine	30.03.-15.04.2012
4. Intervjuude andmeanalüüs	30.03.-22.04.2012
5. Uurimistulemuste tõlgendamine ja järelduste tegemine	02.04.-13.05.2012

Magistritöös uuritakse organisatsioonikultuuri arendamise- ja ühtlustamisega seotud aspekte, mille valik tuleneb magistritöö eesmärgist ja töö esimeses peatükis toodud teoreetilistest põhiseisukohtadest. Kuna PPA ühendasutuse organisatsioonikultuuri arendamine on oluline küsimus, siis soovitas Politsei- ja Piirivalveameti uurimistööde komisjon võtta magistritöö koostamisel aluseks ka 2010. aasta sisekliima ja 2011. aasta sisekommunikatsiooni uuringust tulenevad probleemkohad. Eeltoodust tulenevalt on uurimise all järgmised aspektid:

- PPA ühendasutuse moodustamise järgselt tekkinud organisatsioonikultuuriga seonduvad probleemkohad;
- töötajate ootused PPA ühise organisatsioonikultuuri arendamisel;
- kommunikatsiooni protsess, töötajate ja juhtide eelnev ettevalmistus muudatustega toimetulemiseks ning visiooni ja arengustrateegia olemasolu;
- töötajate hinnang PPA ühendameti moodustamise põhjuste ja eesmärkide täitmise osas ning igapäevase töökorralduse ja asjaajamisega seotud probleemkohad.

Uurimisobjektid valiti eesmärgipäraselt, kuna kvalitatiivses uuringus pole uuritavate valiku aluseks mitte üldpopulatsioonist konstrueeritud statistiliselt esinduslik valim, vaid uuringu osalised valitakse vastavalt sellele, kui olulised nad uuritava teema seisukohast tunduvad (Laherand 2008: 53). Eeltoodust lähtudes on valitud fookusgruppiintervjuude läbiviimise uurimisobjektideks politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnike (edaspidi KMA) grupid (vt tabel 5).

Tabel 5. Fookusgruppiintervjuude valimi andmed

Struktuuriüksus	Intervjuus osalenud ametnike arv	Keskmine vanus	Keskmine tööstaaz
KMA	3	46	15
Politsei	4	41	14
Piirivalve	5	38	13

Fookusgruupiintervjuudesse on kaasatud kõigi ühendatud asutuste ametnikud, mis annab tasakaalustatud ülevaate organisatsiooniliikmete erinevate gruppide seisukohtadest. Andmetest nähtub, et intervjueeritud ametnikud on keskealised ja pika tööstaažiga, millest tulenevalt omavad head ülevaadet uuritavatest probleemidest.

Ekspertintervjuude läbiviimise uurimisobjektideks on eelpool nimetatud ametnike gruppide keskastmejuhid. Valimi koostamise kriteeriumiks on see, et keskastmejuhtide peamiseks ülesandeks on alluvate tegevuse juhtimine ja neile oma tegevusega eeskujuks olemine. Nende tegevusel on kõige otsesem mõju organisatsioonikultuuri arendamisel ja ühtlustamisel (vt tabel 6).

Tabel 6. Ekspertintervjuude valimi andmed

Üksus	Ametikoht	Sugu	Vanus	Haridus	Tööstaaž*
KMA 1	Teeninduse vanem	N	61	Kõrgem	19
KMA2	Teeninduse vanem	N	46	Kõrgem	17
POL1	Piirkonna vanem	M	35	Kõrgem	15
POL2	Piirkonna vanem	M	40	Kõrgem	21
POL3	Piirkonna vanem	M	48	Kõrgem	20
POL4	Jaoskonna juht	M	43	Kõrgem	21
PV1	Vanempiiriametnik	M	39	Kõrgem	16
PV2	Valmidusüksuse juht	M	41	Kõrgem	20

*Tööstaaž vastavalt KMA, politsei ja piirivalve valdkonnas

Tabelis esitatud andmetest nähtub, et esindatud on erineva tasemega keskastmejuhid, kõrgharidusega mehed ja naised, kelle keskmine vanus on 44 eluaastat ja keskmine tööstaaž 18 aastat. Seega omavad kõik eksperdid kogemust nii oma varasemalt iseseisvast asutusest kui PPA ühendasutusest.

Käesolevas uurimistöös kasutatakse andmete kogumiseks poolstruktureeritud fookusgruupi- ja ekspertintervjuusid ning dokumentide uurimist. Intervjuude eeliseks peetakse seda, et uuritavate sisukohad ja „häääl“ pääsevad esile (Hirsijärvi jt 2005: 155).

Vastavalt Laherannale (2008: 177-178) on intervjuu eelistatud siis, kui uuritaval teemal võib oodata palju erinevaid vastuseid, intervjuu tegemise käigus on vajalik vastuseid

täpsustada ning esitada lisaküsimusi. Arvestada organisatsioonikultuuri mitmetimõistetavust ja sellest tulenevaid arusaamade erinevusi, on intervjuu valimine andmekogumise meetodina igati põhjendatud.

Hirsijärvi jt (2005: 197-198) on seisukohal, et rühma- ehk fookusgruppiintervjuu on tõhus andmekogumise vorm, kuna selle käigus saab teavet mitmelt inimeselt korraga. Samuti on märgitud, et rühmaintervjuul on mõtet siis, kui uuritakse teatud rühmades omaks võetud kultuurilisi liigendusi, arusaamu ja väärtusi. Fookusgruppiintervjuude küsimuste koostamise aluseks on magistritöö teooriaosast tulenevad seisukohad ning 2010. aasta sisekliima ja 2011. aasta lõpus korraldatud sisekommunikatsiooni uuring. Fookusgruppiintervjuude läbiviimiseks koostas magistritöö autor küsitlusankeedi (Lisa 1).

Intervjuude läbiviimise protseduur

Fookusgruppiintervjuudes osalejatega võeti esmalt ühendust telefoni teel. Neile tutvustati magistritöö teemat ja selle eesmärgi ning küsiti nende nõusolekut uuringus osalemiseks. Kõik isikud, kelle poole intervjuu läbiviimiseks pöörduiti, olid sellega nõus. Sellele järgnevalt lepidi kokku intervjuu läbiviimise aeg ja koht. Vastavalt intervjuueeritavate soovile viidi intervjuud läbi ametnike töökohas asuvates puhkeruumides. Intervjuude läbiviimise juures kõrvalisi isikuid ei viibinud. Intervjuude läbiviimisel kasutati diktofoni, mille kasutamiseks saadi intervjuueeritavalt eelnevalt luba. Kuna osad intervjuueeritavad ei soovinud oma isikuandmeid magistritöös avalikustada, siis võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt ei kasutata töös ühegi intervjuueeritava nime. Kokku viidi läbi kolm fookusgruppi intervjuud, milleks kulus aega järgmiselt: politseiametnikega 1 tund 35 minutit; piirivalveametnikega 1 tund ja 28 minutit ning kodakondsus- ja migratsiooniametnikega 1 tund ja 15 minutit. Siia hulka on arvestatud ka aeg, mis kulus intervjuude sissejuhatuses ja lõpetamiseks.

Ekspertintervjuude läbiviimisel kasutati eeltoodust teistsugust lähenemist. Esiteks võeti ekspertidega ühendust telefoni teel, tutvustati magistritöö teemat ja paluti nõusolekut uuringus osalemiseks. Järgnevalt saadeti küsimused ekspertidele kirjalikult e-posti vahendusel, millega anti neile võimalus küsimuste ja uurimisprobleemiga tutvumiseks ja võimalikult põhjalike vastuste andmiseks. Ekspertidid saatsid oma vastused kirjalikult uurija e-postile, mis andis uurijale võimaluse vastustega tutvuda ning vajaduse korral esitada intervjuueeritavatele täpsustavaid küsimusi. Täpsustavaid küsimusi oli vajalik esitada

piirivalve ja politseiametnikele ning seda tehti vahetu suhtlemise teel. Ekspertintervjuusid viidi läbi kaheksa.

Hirsijärvi jt (2005: 192) on seisukohal, et eelkirjeldatud viisil ekspertintervjuu kasutamine on põhjendatud just siis, kui tahetakse inimesele anda võimalust väljendada ennast võimalikult vabalt, intervjuueeritav võib rääkida teemast rohkem, kui uurija on suutnud ennustada ning soovitakse saada põhjalikku teavet koos lisaküsimuste esitamise võimalusega.

Samuti oli intervjuude sellisel viisil läbiviimise juures võimalik ekspertidelt küsida arvamust ja konkreetseid ettepanekuid fookusgruupiintervjuudest esile kerkinud probleemidele organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks, mis on lõppkokkuvõttes antud magistritöö peamiseks eesmärgiks. Sellist lähenemist toetab ka Laherand (2008: 24), kes on märkinud, et kvalitatiivset uuringut iseloomustab paindlikkus, erinevate uuringuetappide segunemine ning korduv tagasipöördumine juba läbitud etappide juurde. Selle juures on võimalik juba läbitud etappide ümberhindamine uuringu käigus täienenud teadmise valguses. Ekspertintervjuude läbiviimiseks koostas magistritöö autor küsitlusankeedi (Lisa 2).

Kvalitatiivse andmeanalüüsi meetodina kasutati transkribeerimist ning sellel järgnevat kodeerimist ja kategooriate moodustamist ehk kvalitatiivset sisuanalüüsi. Laherand (2008: 279) on märkinud, et transkribeerimiseks ehk litereerimiseks nimetatakse salvestatud intervjuu muutmist tekstiks, ehk sellele kirjaliku kuju andmist. Selle eesmärgiks on uurija töö mugavamaks muutmine ning see võimaldab hõlpsamini jälile jõuda kõige olulisematele kohtadele intervjuus, et neid analüüsis välja tuua. Sõna-sõnalt transkribeeritud intervjuu teksti kogunes 59 lehekülge. Teksti analüüsimise käigus määrati tekstis esinevad koodid ja kategooriad, mis oluliselt lihtsustas intervjuueeritavate räägitu mõistmist ja selle analüüsimist.

2.3. Politsei- ja Piirivalveameti töötajate ootused ühisele organisatsioonikultuurile

Käesolevas alapeatükis antakse ülevaade fookusgrupi- ja eksperthinnangutest PPA organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohtadele ja töötajate ootusest ühise organisatsioonikultuuri väljaarendamise küsimustes. Lisaks leiavad kajastamist teised eelmises peatükis püstitatud ja uuringu käigus vastuse saanud organisatsioonikultuuriga seotud aspektid (käesolev töö, lk 36). Parema ülevaate saamiseks on teemad grupeeritud järgnevalt:

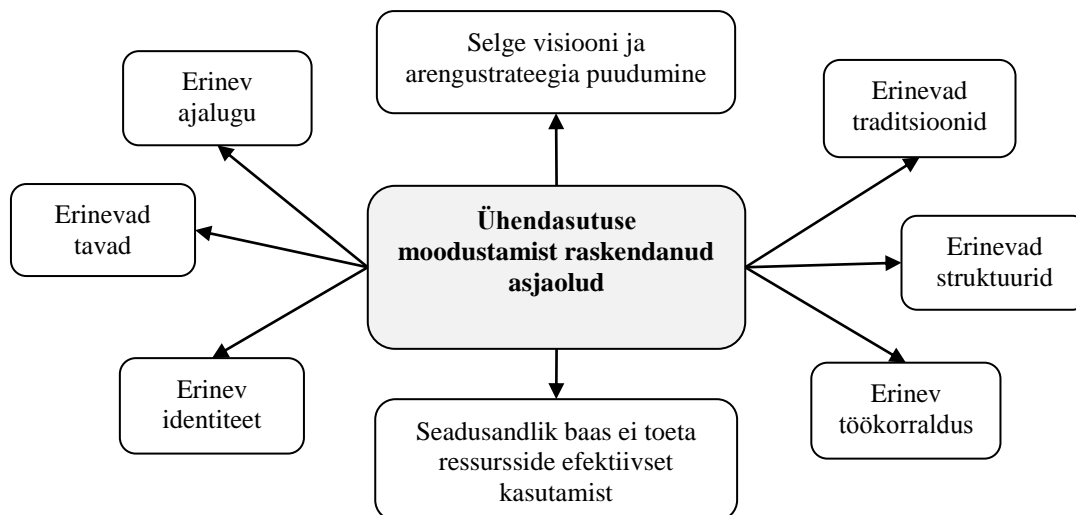
- antakse ülevaade ühendasutuse moodustamise protsessiga seonduvatest küsimustest;
- tuuakse põhjalik ülevaade organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamisega seotud seisukohtadest;
- esitatakse intervjueeritud ametnike ettepanekud organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise küsimuses.

Ühendasutuse moodustamise protsess ja sellega seonduvad küsimused

Fookusgrupiintervjuudes osalenud ametnikud olid **ühisel arvamusel**, et ühendasutuse moodustamise peamiseks põhjuseks oli ressursi (raha, inimesed, tehnilised vahendid) kokkuhoiu ja efektiivsema kasutamise vajadus. Põhjuseks nimetati ka vajadust lihtsustada asutuste kommunikatsiooni, tugiteenuste ühendamise vajadust, dubleerimise lõpetamist sarnaste ülesannete täitmisel ning sisejulgeolekut tagavate asutuste ühise juhtimise alla viimise vajadust. Samas on piirivalveametnike hulgas laialdaselt levinud kaks arvamust: ühendasutuse koosseisus on politseil parem ligipääs Schengeni viisaruumiga liitumise järgselt piirivalvele eraldatud ressurssidele; vajadus saada juurde ametnike politseiliste ülesannete täitmiseks.

Sarnaselt eelnevale olid ametnikud **ühisel seisukohal** selles, et ühendasutuse moodustamine ei ole praeguseks täitnud, või täiel määral täitnud, püstitatud eesmärgi. Oldi arvamusel, et kuna ühendati väga erineva taustaga asutused üheks suureks organisatsiooniks, siis võtab eesmärkide saavutamine paratamatult aega aastaid.

Ühendasutuse moodustamist raskendavate asjaolude hindamisel olid fookusgrupi- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnikud sarnastel seisukohtadel. Peamised märksõnad, mis kolme asutuse ühendamise keeruliseks muutis, on toodud joonisel 5.



Joonis 5. Ühendasutuse moodustamist raskendanud asjaolud (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Jooniselt nähtub, et raskendavate asjaoludena on nimetatud peamiselt organisatsioonikultuuri erinevustest tulenevaid tegureid. Ühe piirivalveeksperdi arvates oleks pidanud enne ühendasutuse moodustamist uurima asutuste liitmise mõju organisatsioonikultuuridele, elimineerima suuremad probleemid ja võtma arvesse erisusi nii kultuuri kui traditsioonide arendamise osas.

Ühe keskse probleemina nähti seda, et kuni viimase ajani ei ole tutvustatud ühendasutuse visiooni ja arengustrateegiat. Nende puudumine vähendab oluliselt töötajate kindlustunnet tuleviku suhtes. Ilmeka näitena toodi keskkriminaalpolitsei kaotamine peale ühendasutuse moodustamist ning selle taastamine 2012. aasta alguses. Intervjueeritavate arvates ilmestab see teatud peataolekut ja pikemaajalise arenguplaani puudumist kõige paremini.

Fookusgruupiintervjuudes osalenud ametnikud seostavad ühendasutuse moodustamist mitmete negatiivsete tendentsidega, mis tulenevad peamiselt igapäevase töökorralduse halvenemisest. Nimetatud asjaolud on koondatud ühtsesse tabelisse ametnike gruppide kaupa (vt tabel 7).

Tabel 7. Ühendasutuse moodustamisega seostatavad negatiivsed hinnangud ja tendentsid (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Ametnike grupp	Ühendasutuse moodustamisega seostatud negatiivsed hinnangud ja tendentsid
Piirivalve	Rahulolematus igapäevase töökorraldusega, kuna paljud korraldused on vastuolus varasema piirivalvamise praktikaga, reaalsete vajaduste ja võimalustega. Oluliselt on tõusnud töökoormus politseiliste ülesannete lisandumise tõttu. Varasem lihtne ja arusaadav käskkirjadega korraldatud ametiülesannete täitmine on asendunud keerukama ja sageli arusaamatu töökorraldusega. Senisest oluliselt suuremas mahus nõutakse menetlustoimingute teostamist koos karistusotsuste langetamisega. See aga vähendab piiriäärsete elanike usaldust teostamist suhtes ja viib elanikelt laekuva informatsiooni vähenemisele. Vajalik on osaleda paljudel lisakoolitustel, mis piirab olemasolevate ressursside sihipärast kasutamist. Tööülesannete täitmiseks vajalikud infosüsteemid on väga ebakindlad.
Politsei	Töökoormus on oluliselt tõusnud ja vähesest ressursist tulenevalt ei jõua kõiki ülesandeid täita kvaliteetselt. Tööülesannete täitmiseks vajalike infosüsteemide töökindlus on oluliselt langenud, mis takistab igapäevaste ametiülesannete täitmist või mõningatel juhtudel muudab selle võimatuks. Ühendasutuse struktuur ja juhtimine on muutunud keeruliseks ja arusaamatuks. Tugiteenuse pakkumine on oluliselt halvenenud.
KMA	Infosüsteemide töökindlus on peale ühendasutuse moodustamist järsult halvenenud. Struktuuri ja juhtimissüsteemi keerukuse tõttu on konkreetsete tööalaste suuniste ja üleskerkinud tööalastele küsimustele vastuste saamine muutunud keerukamaks ja aeganõudvamaks. Info liikumine on halvenenud. Varasem efektiivne koolitussüsteem ei toimi ja pakutavad koolitused ei vasta tegelikele vajadustele. Tugiteenuse pakkumine, nagu materjalide ja töövahendite tellimine, on muutunud oluliselt keerulisemaks ja aeganõudvamaks. Töökoormus on oluliselt kasvanud, kuid see ei ole seotud ühendasutuse moodustamisega vaid dokumentide vahetustähtaja saabumisega

Eeltoodud tabelist nähtub, et intervjueeritud ametnikud on **ühisel seisukohal**, et suure ühendorganisatsiooni juhtimine ja tugiteenuste pakkumine (töövahendite tellimine, tööalaste probleemide lahendamine, koolitused, andmebaaside töökindlus) on oluliselt halvenenud või muutunud keerulisemaks ning see kajastub igapäevases asjaajamises ja töökorralduses. Piirivalve- ja politseiametnikud on tajunud olulist töökoormuse kasvu. Samuti nähtub, et igapäevase töökorralduse osas on teistest negatiivsemalt meelestatud piirivalveametnikud.

Samas on intervjueeritud ametnike gruppide hinnangul PPA maine ühiskonnas pigem positiivne ja see on ajas paranenud. Samuti pidasid ametnikud oma tööd PPA organisatsioonis oluliseks. Seda tajutakse eriti selgelt juhtudel, kui suudetakse lahendada ametniku poole pöördunud kodaniku mure. Piirivalvurid tunnevad ennast vajalikena, kuna piir on rahvuse ja riigi kestvuse sümbol ja nemad tagavad sellega riigi ja rahvuse püsimise. Olulisus kasvas ka seoses Eesti liitumisel Euroopa Liiduga, kui Eesti idapiir muutus Euroopa Liidu välispiiriks.

Fookusgrupi- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnikud olid **ühisel seisukohal**, et ühinemisprotsessis oli domineerivaks osapooliks Politseiamet. Kodakondsus- ja

migratsiooniametnikud oli läbivalt arvamusel, et see oli ka loomulik, kuna politsei oli ühendatud asutustest kõige suurem. Antud küsimuses olid kriitiliselt meelestatud fookusgrupis osalenud piirivalveametnikud, kelle arvates surub politsei peale oma töökultuuri, mis ei ühti piirivalve varasema praktikaga. Üks piirivalveekspertidest aga selgitab piirivalveametnike rahulolematust sellega, et mingil põhjusel arvavad paljud piirivalvurid, et politseiametniku elukutse ei ole ühiskonnas populaarne ja kogukond on politsei suhtes pigem negatiivselt meelestatud.

Ühendasutuse moodustamisega seoses kogetud emotsioonid olid piirivalvuritel valdavalt negatiivsed. Oldi arvamusel, et piirivalvur peab jääma ikka piirivalvuriks ning kes soovis politseiametniku elukutset valida, oleks läinud juba eelnevalt ise politseikooli õppima. Pikemat aega teenistuses olnutele on politseiametniku elukutse vastuvõetamatu, kuna alustatud on sõdurina. Samuti on vastumeelne piirivalveametniku vormi vahetamine politseivormi vastu.

Politsei- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnikud tunnetasid ühendasutuse moodustamisega seoses pigem ebakindlust ja teadmatust. Viimati nimetatud ametnikud ka pettumust ja kahjutunnet oma organisatsiooni kadumisest.

Ühendasutuse moodustamisega seonduvalt ei tajunud fookusgrupi- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnikud karjäärivõimaluste suurenemist. Piirivalveametnike arvates on toimunud pigem paigalseis või tagasimine. Politsei- ja piirivalveametnikud arvavad ühiselt, et olemasolev karjäärisüsteem on ebaõiglane, arusaamatu ja mitte motiveeriv. Oluliseks puuduseks peetakse seda, et uue karjäärisüsteemi käivitamisel ei võetud arvesse ja ei väärtustatud senist tööstaaži organisatsioonis. Organisatsioonile pühendumise osas ei ole ametnikud valdavalt mingit muudatust märganud.

Ühendasutuse moodustamisega seotud kommunikatsioonile andsid fookusgruupintervjuudes osalenud ametnikud valdavalt negatiivse hinnangu ning nimetasid järgmisi häirivaid asjaolusid:

- Toimus ühekordne informeerimine ühisel suurel koosolekul ning hilisem teavitamine seisnes pigem konkreetsete käskude või teadete jagamises, kuidas hakkavad asjad olema;

- Olemas oli üldine teave ühendasutuse moodustamise kohta, kuid täpsem informatsioon tulevikus toimuva suhtes puudus;
- Suur osa huvipakkuvast informatsioonist ühendamisprotsessi kohta saadi meedia vahendusel;
- Palju oli liikvel kuulujutte (väikesed kontorid pannakse kinni, ees ootavad koondamised jms), mille kohta ei olnud võimalik saada täpsemat teavet ka keskastmejuhtidelt;
- Arvati, et tippjuhtkonnal oli tegelikult informatsioon olemas, kuid seda ei jagatud või tehti seda valikuliselt.

Intervjueeritud eksperdid olid eeltoodud küsimuses aga valdavalt seisukohal, et informatsiooni anti piisavalt. Probleemina nimetati informatsiooni ühekülsust (ühendamise seoses midagi ei muutu) ja seda, et algusetapis ei olnud kõik asjad lõpuni läbi mõeldud. Sellest tulenevalt pidi väljaõeldud seisukohti hiljem korrigeerima või ümber lükkama. See aga vähendas oluliselt kommunikatsiooni usaldusväarsust.

Intervjueeritavad ametnikud olid **ühisel arvamusel**, et viimasel ajal on sisekommunikatsioon paranenud, kuid informatsiooni hankimine nõuab endiselt suurt aktiivsust siseveebi jälgimisel. Ollakse rahul võimalusega siseveebis anonüümselt kommenteerida ja sellega, et seda võimalust julgetakse kasutada. Samas nimetati mitmeid probleemseid asjaolusid, mis sisekommunikatsioonis praegusel ajal häirivad:

- ei ole tutvustatud ühendasutuse moodustamise tulemusi, kui kaugemale on arengus jõutud ja kas püstitatud eesmärgid on täidetud;
- millised on olnud PPA ühendasutuse moodustamise juures peamised probleemid;
- milliseid muudatusi võib edaspidi veel oodata.

Järgnevalt on kajastatud intervjueeritud ametnike hinnangud tipp- ja keskastme juhtide ettevalmistusele ja tegevusele muudatuste juhtimisel ühendasutuse moodustamise ajal. Eraldi on toodud fookusgrupis osalenud ametnike- ja ekspertide arvamus (vt tabel 8).

Tabel 8. Ametnike hinnang tipp- ja keskastmejuhtide tegevusele muudatuste juhtimisel (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Ametnike grupp	Ametnike hinnang tipp- ja keskastmejuhtide tegevusele muudatuste juhtimisel
Fookusgrupp	<p>Politsei- ja piirivalveametnike hinnangul oli juhtidel väga palju küsimusi, millele nad ise vastust ei teadnud. Sellest tulenevalt ei osanud nad vastata paljudele töötajate küsimustele. Politseiametnike arvates on muudatuste juhtimisel oluline detailse informatsiooni olemasolu ning suhtlemisel peab olema avatud ja aus; aususest jäi aga ametnike hinnangul puudu.</p> <p>Kodakondsus- ja migratsiooniametnike arvates neil tööülesannetes ja juhtimises olulisi muudatusi ei toimunud, millest tulenevalt ei olnud probleeme ka juhtide eelneva ettevalmistusega.</p>
Ekspertid	<p>Ekspertide ühisel hinnangul olid nad ühendasutuse moodustamisega seonduvate muudatuste juhtimiseks valdavalt hea ettevalmistusega. Toimusid vastavad koolitused, kus osalesid kõik keskastme juhid. Negatiivse asjaoluna toodi esile, et ühendamise protsessis ei suudetud ette näha tekkinud probleeme ja nimetati osade juhtide avalikult negatiivset suhtumist ühendasutuse moodustamisse.</p>

Eeltoodust tulenevalt said tipp- ja keskastmejuhid vajaliku väljaõppe, kuid peamiseks puuduseks peeti üheselt mõistetava arenguplaani ja vajaliku informatsiooni puudumist. See aga tekitas raskusi tekkinud või tõstatud probleemide lahendamisel ja ametnike küsimustele vastamisel.

Fookus- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnike hinnang töötajate eelnevale ettevalmistamisele ühendasutuse moodustamisega seotud muudatustega toime tulemiseks langeb suures osas kokku. Antud hinnangud on toodud tabelis 9.

Tabel 9. Ametnike hinnang töötajate eelnevale ettevalmistusele muudatuste juhtimisel (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Ametnike grupp	Ametnike hinnang töötajate eelneva ettevalmistuse muudatuste juhtimisel
Fookusgrupp	<p>Piirivalveametnikud oli seisukohal, et vahetult peale ühendasutuse moodustamist lisandus uusi politseilisi tööülesandeid, mida tuli kohe täitma hakata ning uusi andmebaase, mis oli vaja kohe kasutusele võtta. Samas ei olnud kõik ametnikud läbinud vastavate ülesannete täitmiseks vajalikku koolitust.</p> <p>Politsei- ja piirivalveametnike ühise hinnangu kohaselt tegelikku ettevalmistust ei toimunud vaid toimus suurtel koosolekutel pinnapealne informeerimine.</p> <p>Kodakondsus- ja migratsiooniametnikud olid seisukohal, et kuna igapäevased tööülesanded ei muutunud, siis puudus vajadus täiendavaks väljaõppeks.</p>
Ekspertid	<p>Töötajate eelnev ettevalmistus oli puudulik ja selleks ette nähtud aeg liiga lühike.</p>

Eeltoodust tulenevalt olid intervjuudes osalenud ametnikud ühisel seisukohal, et töötajate ettevalmistus muudatustega toime tulemiseks oli valdavalt puudulik, lisandunud ametiülesannete täitmiseks vajalikud koolitused hilinesid ning üldiseks ettevalmistuseks määratud aeg oli liiga lühike.

Organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohad ja töötajate ootused ühisele kultuurile

Ühise organisatsioonikultuuri arendamise seisukohalt on oluline mõista, kas ja millised erinevused on intervjueritud ametnike gruppide hinnangutes organisatsioonikultuuri tähendusele ja selle mõjust töötajatele. Nii on fookusgrupi- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnikud seostanud eeltoodud küsimusi järgmiste märksõnade abil:

- lugupidav suhtumine endasse ja teistesse töötajatesse ning väljapoole organisatsiooni jäävatesse inimestesse;
- selge ja arusaadav töökorraldus ning positiivne suhtumine oma tööülesannete täitmisesse;
- organisatsioonis kehtivad põhiväärtused, tavad, traditsioonid ja sümboolika;
- sõbralik ja vastastikust usaldust pakkuv õhkkond, üksteisele positiivse eeskuju andmine;
- ühiselt kokkulepitud arenguplaanide olemasolu ja nendest kinnipidamine ning toimimine ühiste eesmärkide nimel;
- organisatsioonikultuur annab töötajale kindlustunde, eesmärgi ja arusaamise oma ülesannete täitmiseks ja vajalike otsuste langetamiseks ning sellel on innustav, ühteliitav ja meeskonnatööd soodustav mõju;
- organisatsioonikultuuriga seotud probleemide korral, on seda tunda terves organisatsioonis.

Eeltoodust tulenevalt on kolmel ametnike grupil sarnane arusaamine organisatsioonikultuuri olemusest ja selle mõjust nii endale kui organisatsioonile tervikuna. Ühine seisukoht antud küsimuses annab hea võimaluse ühise organisatsioonikultuuri arendamiseks.

Ühendasutuse moodustamise mõju eelnevalt iseseisva asutuse organisatsioonikultuurile hindasid fookusgrupi- ja ekspertintervjuudes osalenud piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnikud valdavalt negatiivsena. Tabelis 10 on toodud kokkuvõtte ametnike hinnangutest antud küsimuses.

Tabel 10. PPA ühendatud asutuste moodustamise mõju ühendatud asutuste organisatsioonikultuurile (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Fookus- ja ekspert-intervjuudes osalenud ametnikud	Ametnike hinnang PPA moodustamise mõjust eelnevalt iseseisva asutuse organisatsioonikultuurile
Piirivalve	Mõju on olnud negatiivne ja lammutav. Muutunud on juhtimine ja karjäärisüsteem. Ära on jäänud traditsioonilised üritused. Varasemad organisatsioonikultuuri kandjad nagu sümbolika, traditsioonid, aastapäevaüritused ja võistlused on praktiliselt kadunud ja asendunud uue, valdavalt politsei organisatsioonikultuuriga.
Politsei	Olulisi muudatusi varasemas organisatsioonikultuuris ei ole toimunud. Vähenenud on ühtekuuluvustunne ja ühisüritustel osalemine on muutunud passiivsemaks
KMA	Varasemale organisatsioonikultuurile mõjus halvasti endiste juhtide lahkumine organisatsioonist peale ühendatud moodustamist. Ära on jäänud varasemad ühisüritused ja praegu toimuvatest ei saa osa võtta, sest need toimuvad tööpäevadel. Varasemaga võrreldes tuntakse ennast ebakindlamalt ja ollakse seisukohal, et suhtlemine oli varasemalt vahetum, sõbralikum ja otsene.

Eeltoodust nähtub, et politseiametnike hinnangul olulisi muudatusi organisatsioonikultuuris ei ole toimunud. Samas on piirivalve- ning kodakondsus ja migratsiooniametnike hinnangud tähistatavad sarnaste märksõnadega. Nii tõstetakse esile varasemate ühisürituste ärajäämist, politsei organisatsioonikultuuri domineerimist ja üldist ebakindlust.

Järgnevalt on toodud fookusgrupi- ja eksperthinnangud PPA ühendamise organisatsioonikultuuriga seotud probleemidele, mis parema ülevaate andmiseks on koondatud tabelisse 11. Tabel on mahuks, kuid magistr töö autori arvates on selline esitusviis kohane, kuna annab parema ülevaate erinevate ametnike gruppide esile tõstetud probleemidest.

Tabel 11. Ametnike hinnang organisatsioonikultuuriga seonduvatele probleemidele (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Ametnike grupp		Organisatsioonikultuuriga seonduvad probleemkohad
Piirivalve	Fookusgrupp	Tunnetatakse enda tahaplaanile jätmist ja politsei esiplaanile tõstmist. Politsei ja piirivalve kultuuris on suured erinevused, millest tulenevalt on ka ametnike suhtumine erinev. Vähesed kontaktid töö ja väljaspool seda takistavad vastastikust sulandumist. Korraldatud suurte ühisürituste positiivsesse mõjusse pigem ei usuta (osavõtt nendest on tagasihoidlik ja seda eriti juhul, kui ürituse korraldajaks on näiteks politsei). Oluliselt on muutunud varasem sõjaväeline karjäärisüsteem, seal hulgas auastmete andmise kord. Ei arvestata varasemat tööstaaži organisatsioonis, mis tekitab motivatsiooni langust.
	Ekspertid	Ekspertide hinnangul avaldavad järjest olulisemat mõju materiaalsed väärtused. Olemasolev palgakorraldus on tasakaalust väljas ja halvendab ühise organisatsioonikultuuri arendamist. Häirib piirivalve varasema sümbolika ja traditsioonide jõuga muutmine, millest tingituna ei tunnetata oma seotust ühendatud asutusega. Häiris PPA moodustamise protsessis politseisümbolika silmatorkav kasutamine.

Tabel 11 järg

Politsei	Fookusgrupp	Politseil ja piirivalvel on erinevused töös ja kultuuris. Ametnike arvates kehtivad sätestatud põhiväärtused – ausus ja inimlikkus – reakoosseisule, mitte juhtkonnale. Puudub selgus, milline on asutuse ühine organisatsioonikultuur, või on tegemist kolme erineva subkultuuriga. Ei tunnetata, et jagataks piirivalvuritega ühiseid aateid ja põhimõtteid. Piirivalve militaarne taust on tunnetatav ja selle muutumine võtab aega. Tunnetatav on ametnike „kapseldumine“ ja kadunud on „meie“ tunne. Korraldatavatel ühisüritustel ei soovita osaleda. Üksteise abistamist tehakse pigem käsu korras mitte vabatahtlikult. Olemasolev karjäärisüsteem on segane ja demotiveeriv. Politseiametnikud tunnetavad enda üksinda jätmist oma ülesannete täitmisel, kus juhtkonda ei huvita, kuidas ja milliste vahenditega püstitatud ülesanded täidetud saavad.
	Eksperdid	Palgakorraldusest tulenevalt ei tunne ametnikud, et nende tööd väärtustatakse, mis mõjub halvasti organisatsioonikultuuri arengule (puhkuse ajal tehakse lisatööd, et toime tulla). Organisatsiooni suurus ei soodusta „meie“ tunde tekkimist. Häiriva asjaoluna nimetati piirivalve ja politsei omavahelist võrdlemist (kes elab paremini, kelle töökoormus on suurem jms).
KMA	Fookusgrupp	Varasem tugev üleorganisatsiooniline ühistunne on kadunud. Samas peetakse oluliseks ühtsete eesmärkide olemasolu. Ametnikud tunnetavad oma tähtsusetust suures organisatsioonis, kellest midagi olulist ei sõltu ja kes sageli unustatakse oma muredega üksi. Politsei on prioriteet ja teised on kõrvalised. Varasem vahetu ja otsene suhtlemine on kadunud. Kohaliku KMA jaoskonna tasandil on suhted head ja kõik asjad paigas.
	Eksperdid	Organisatsiooni suurusest tulenevalt võtab teostatud muudatuse jõudmine asutuse kõigile tasanditele lihtsalt aega ja sinna ei ole midagi parata.

Eeltoodust nähtub, et erinevad ametnike grupid on tõstnud esile sarnaseid organisatsioonikultuuriga seonduvaid probleeme. Piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnikud tunnetavad politsei esiplaanile tõstmist ja kõik kolm ametnike gruppi tunnevad enda tähtsusetust suures organisatsioonis. Politsei- ja piirivalveametnike hinnangul on nende suhtumine tööülesannete täitmisesse ja muudesse küsimustesse erinevad. Oluliseks peetakse omavahelist tihedamat suhtlemist, kuid samas ei usuta korraldatavate üleorganisatsiooniliste ühisürituste positiivsesse mõjusse ja seda peamiselt nendest vähese osavõtu tõttu. Samuti ei ole politsei- ja piirivalveametnikud rahul olemasoleva karjäärisüsteemiga, mis ei ole motiveeriv ja vajab muutmist.

Ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks

Lähtuvalt magistritöö ühest peamisest eesmärgist, milleks on ettepanekute esitamine PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks, tuuakse järgnevalt ametnike gruppide ootused ühisele kultuurile ning nende esitatud ettepanekud antud küsimuses. Eraldi esitatakse fookusgrupi ja eksperthinnangud erinevate ametnike gruppide lõikes (vt tabel 12).

Tabel 12. Ametnike ootused ja ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks (allikas: fookusgrupi ja ekspertintervjuud, autori koostatud)

Ametnike grupp		Töötajate ootused ühisele kultuurile ja ettepanekud ühtsele kultuurile
Piirivalve	Fookusgrupp	Oluliseks peetakse piirivalve vormi säilitamist ja politseiliste ülesannete osakaalu vähendamist. Peetakse vajalikuks ühisürituste korraldamise põhimõtete muutmist ning suuremat läbipaistvust ja võrdsust ressursside jagamisel erinevate osapoolte vahel. Samuti peetakse vajalikuks juhtide koolitamist organisatsioonikultuuri arendamise küsimustes.
	Ekspertid	Tahetakse säilitada ühendatud organisatsioonide oma sümboolika ja tähtpäevad. Ühise organisatsioonikultuuri arendamine peetakse oluliseks, et see koosneks liidetud asutuste organisatsioonikultuuride parimatest osadest. Seniste üleorganisatsiooniliste ühisürituste asemel on vajalik pöörata suuremat tähelepanu regioonipõhiste (maakond, jaoskond) ürituste, seminaride ja õppuste korraldamisele. Oluliseks peetakse läbipaistva, töötajaid väärtustava, arusaadava ja üheselt mõistetava palgakorralduse kehtestamist. Konkreetseks ettepanekusk on hakata vormil kandma eraldusmärki tööstaži tähtsustamiseks.
Politsei	Fookusgrupp	Oluline on aus kommunikatsioon ja „lihtsa“ ametnike huvidega arvestamine. Organisatsiooni tähtpäevadel võiks tunnustuse ja autasude üleandmine toimuda jaoskonna põhisel (praegused suured üritused, kus korraga antakse üle sadu ergutusi, ei loo pidulikku meeleolu ja aktustel osaletakse pigem vastumeelselt). Juhtidelt oodatakse rohkem positiivset suhtlemist, mitte ainult korralduste jagamist. See nõuab juhtidelt enam oskusi ja teadmisi ja vajadusel vastavat koolitus. Märgitakse, et väiksemates kollektiivides on ühtsustunne olemas. Sellest tulenevalt peetakse vajalikuks suurema tähelepanu pööramist just organisatsioonikultuuri arendamise alustamisest regionaalselt tasandist, et sealt liikuda edasi suurematesse üskustesse.
	Ekspertid	Vajalik on anda ülevaade organisatsiooni tulevikuvisionist ja stabiilsuse saavutamiseks leppida kokku reformivaba periood. Vaja on täiendavat aega, et omavahelised sidemed tekiks ja paraneks.
KMA	Fookusgrupp	Oluliseks peetakse ühise organisatsioonikultuuri (sümboolika, traditsioonid, tavad) väljaarendamist, mis ühendaks endas kolme varasemalt iseseisva organisatsioonikultuuri ühist ja parimat osa. See tagaks, et kõik osapooled tunneksid ennast organisatsioonis hästi. Omavahelise tihedama suhtlemise soodustamiseks ja sulandumiseks peetakse vajalikuks kaasaegse ja ühise taristu välja arendamist. Vajalik on ühisürituste korraldamine selliselt, et valdaval osal ametnikest oleks võimalus neist osa võtta. Senisest suurema tähelepanu peab pöörama regioonipõhiste üksustele ja sealsele organisatsioonikultuuri arendamisele. Sellel eesmärgil on vajalik eraldada vahendid regionaalsete ürituste korraldamiseks (organisatsioonikultuuri arendamine üksikult üldisele põhimõttel).
	Ekspertid	Arendada ühist organisatsioonikultuuri selliselt, et see koosneks varasemalt iseseisvate asutuste organisatsioonikultuuri elementidest, mis on kõigile osapooltele sobilikud ja vastuvõetavad. Vajalikuks peetakse organisatsiooni pikaajaline arengukava välja töötamist, mis tagaks stabiilse arengu prognoositaval moel, ilma suuremate vapustusteta. Reaalse ühtsustunde tekkimiseks on vajalik ühise taristu väljaarendamine ning anda üldiseks arenguks aega.

Nii nagu varasemalt esile tõstetud organisatsioonikultuuriga seotud probleemid, mis erinevate ametnike gruppide vahel suures osas kattusid, nii on ka visioon ühisest organisatsioonikultuurist ja selle saavutamiseks esitatud ettepanekutest märkimisväärselt sarnane. Kõik intervjueritud osapooled on ühes või teises sõnastuses nimetanud, et PPA ühendasutuse organisatsioonikultuur peaks koosnema ühendatud asutuste

organisatsioonikultuuride parimatest ja ühiselt heaks kiidetud elementidest. Peetakse vajalikus seniste ühisürituste läbiviimise korra ümbervaatomist. Senisest suuremat tähelepanu on ametnike hinnangul vaja pöörata just regioonipõhiste ühisürituste, õppuste ja seminaride läbiviimisele ja selliselt, et nendest oleks võimalik osa võtta enamusel soovijatest. Omavaheliseks sulandumiseks ja ühtsustunde tekkimiseks on vajalik ühise taristu väljaarendamine. Korduvalt leidis märkimist ühise tavade eeskirja väljatöötamise ja kehtestamise vajadus. Toodi esile ka organisatsiooni pikaajalise arengukava väljatöötamise ja sellest kinnipidamise vajadust.

Käesolevas alapeatükis anti ülevaade empiirilise uurimistööga välja selgitatud organisatsiooniliikmete arvamustest ja seisukohtadest PPA ühendasutuse moodustamise protsessi, igapäevase töökorralduse ja asjaajamise kohta. Samuti anti ülevaade organisatsioonikultuuriga seonduvatest probleemidest ning selle arendamise ja ühtlustamise ettepanekutest. Järgmises peatükis analüüsitakse eelpool toodud seisukohti magistritöö esimeses peatükis toodud teoreetilistest põhiseisukohtadest lähtuvalt. Analüüsist tulenevalt esitatakse konkreetsed ettepanekud PPA ühendasutuse organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

3. UURIMISTULEMUSTE ANALÜÜS JA ETTEPANEKUD

3.1. Uurimistulemuste analüüs ja sellest tulenevad järeldused

Järgnevalt on analüüsitud empiirilise uuringu tulemusi ja võrreldud neid teoreetilistest põhiseisukohtadest tulenevate järeldustega.

PPA ühendasutuse moodustamise protsess

Uurimistulemustes järeldub, et organisatsiooniliikmed peavad PPA ühendasutuse moodustamise **peamiseks põhjuseks** ressursi (raha, inimesed, tehnilised vahendid) kokkuhoidmise ja efektiivsema kasutamise vajadust. Kuigi nimetati ka teisi põhjuseid (asutuste vahelise kommunikatsiooni lihtsustamine, tugiteenuste ühendamine, dubleerimise lõpetamine, ühine juhtimine), oli rahalisele kokkuhoiule suunatud põhjuste nimetamine ülekaalukas. Selline, teatud mõttes lihtsustatud lähenemine, võib tuleneda asjaolust, et ühendasutuse loomist ümbritsenud retoorika oli suunatud peamiselt rahalisele kokkuhoiule. Nii märkis tollane siseminister Jüri Pihl 2007 aastal toimunud konverentsil „Turvalisem Eesti kõigi kaasabil“, et PPA ühendasutuse loomise eesmärgiks on saavutada sama raha eest kuni 15% rohkem turvalisust (Pihl 29.05.2007).

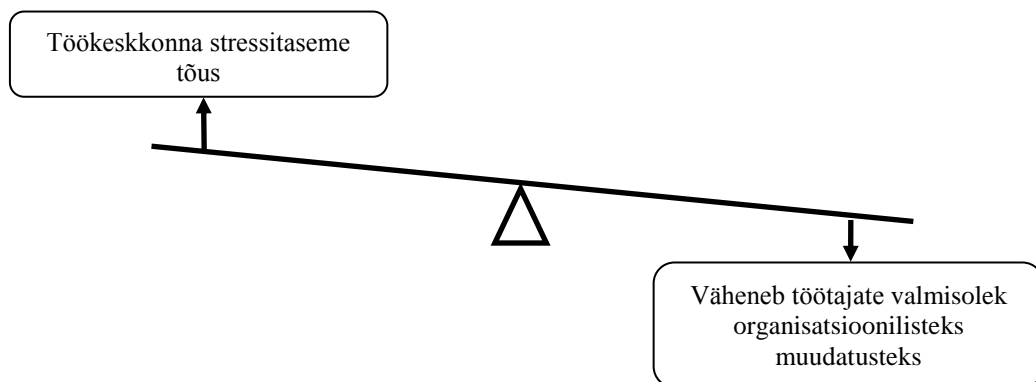
Seega puudub ametnikel ühine arusaam PPA ühendasutuse moodustamise põhjustest. Samuti leidis uuringus korduvat kajastamist, et ametnikud tunnevad puudust informatsioonist, mis kajastaks ühendamisega saavutatud tulemusi ja organisatsiooni edasisi arenguplaane. Magistritöö autori arvates muudab antud asjaolu ühendasutuse arendamise võimalikust vähem efektiivseks, kuna töötajatel puudub sageli arusaam langetatud otsuste tagamaadest ja tuleviku väljavaadetest ning vähendab selle tõttu nende valmisolekut muudatusteks.

Organisatsiooniliikmed on **ühisel seisukohal**, et ühendasutuse moodustamine ei ole seni püstitatud eesmärgi täitnud. Seda peetakse üldiselt ka arusaadavaks, kuna organisatsioon on suur ja eesmärkide saavutamine võtabki rohkem aega, kui möödunud paar aastat. Samal seisukohal on Plakhotnik ja Rocco (2011), kelle arvates on organisatsioonikultuuri muutus

aeganõudev protsess, mis nõuab töötajatelt hoiakute ja käitumise muutmist. Valitsevaks ohuks on uute muudatuste lisandumine enne seatud eesmärkide saavutamist, mis muudab kogu protsessi raskesti juhitavaks ja põhjustab organisatsiooniliikmetes täiendavat meelehärmi (käesolev töö, lk 20). Eeltoodu tähendab, et täiendavate negatiivsete tegurite lisandumise ärahoidmiseks on muudatuste järgsel perioodil vajalik tagada võimalikult stabiilne organisatsiooniline keskkond. See aitaks kinnistada juba toimunud muudatusi, parandada organisatsiooni sisekliimat ja vähendada töötajate stressitaset.

Järgnevalt on otstarbekas esitada uuringust tulenev ametnike hinnang PPA ühendameti moodustamisega seostatavate negatiivsete asjaolude kohta. Nii ollakse **ühisel seisukohal**, et igapäevane töökorraldus ja asjaajamine ning tugiteenuse pakkumine on muutunud peale ühendameti moodustamist halvemaks või keerulisemaks. Samuti väheneb järsult infosüsteemide töökindlus, mis oluliselt takistab jätkuvalt igapäevaste ametiülesannete täitmist. Viimati nimetatud probleemi on eriti rõhutanud kodakondsus- ja migratsiooniametnikud, kelle igapäevaste tööülesannete täitmine on vahetult seotud andmebaasidega. Piirivalve- ja politseiametnikud on tajunud töökoormuse olulist kasvu.

Toodud negatiivseid tegureid seostavad ametnikud otseselt PPA ühendameti moodustamisega, mis muudavad ametiülesannete täitmis keerukamaks ja põhjustavad organisatsiooniliikmetel täiendavat stressitaseme tõusu. Antud küsimuses on Vakola ja Nikolaou (2005) esitanud oma uurimistöö tulemused, mille kohaselt on olemas negatiivne korrelatsioon töökeskkonna stressitaseme ja organisatsioonilisteks muudatusteks valmisoleku vahel (käesolev töö, lk 29-30). Eeltoodud seost kujutab magistr töö autori koostatud joonis 6.



Joonis 6. Seos stressitaseme tõusu ja organisatsioonilisteks muudatusteks valmisoleku vahel (allikas Vakola ja Nikolaou 2005, autori koostatud)

Magistritöö autori arvates saab antud negatiivseid hinnanguid ja joonisel kujutatud muudatusteks valmisoleku vähenemist seostada ühendamise protsessi käigus tehtud juhtimisvigadega. Nagu on märkinud Cartwright ja Cooper (1993) ning Abrahamson (2008), võivad juhtimisvead viia töötajate moraali ja efektiivsuse languseni, haiguspäevade arvu ja tööjõu voolavuse suurenemiseni ning lõpuks töötajate läbipõlemiseni (käesolev töö, lk 14-15). Kõiki nimetatud tunnuseid saab seostada töötajate stressitaseme tõusuga, mis oluliselt raskendab muu hulgas organisatsioonikultuuriga seonduvate muudatuste teostamist. Seega on vajalik võtta tarvitusele kõik võimalikud meetmed organisatsiooniliikmetele täiendavat stressi tekitavate asjaolude kõrvaldamiseks.

Ühendasutuse moodustamist raskendavateks asjaoludeks peeti peamiselt asutuste organisatsioonikultuuri erinevustest tulenevaid tegureid (traditsioonid, ajalugu, töökorraldus, struktuur, tavad). Eraldi rõhutasid kõik ametnike grupid piirivalve militaarset ajalugu ning sellega seonduvat töökorraldust ja traditsioone. Nagu on märkinud Lumi jt (2010), pidas 2007. aastal siseministri moodustatud töörühm oluliseks, et liitumise osalised peavad olema võrdväärsed ja koostöötahtelised partnerid ning looma koostöös ühise visiooni, väärtused ja missiooni (käesolev töö, lk 33).

PPA kodulehelt selgub, et seni pole ühendameti ühiseid põhiväärtusi välja töötatud ja kehtestatud. Samuti on seni säilinud muutumatul kujul Politseiametis kehtinud visioon ja missioon (käesolev töö, lk 33-34). Seega võib öelda, et seni ei ole suudetud kas aja või koostöötahte puudumise tõttu antud küsimusi lahendada. Magistritöö autori arvates tugevdab see levinud arvamust politsei domineerimisest ja vähendab teiste partnerite koostöötahet organisatsioonikultuuri arendamisel.

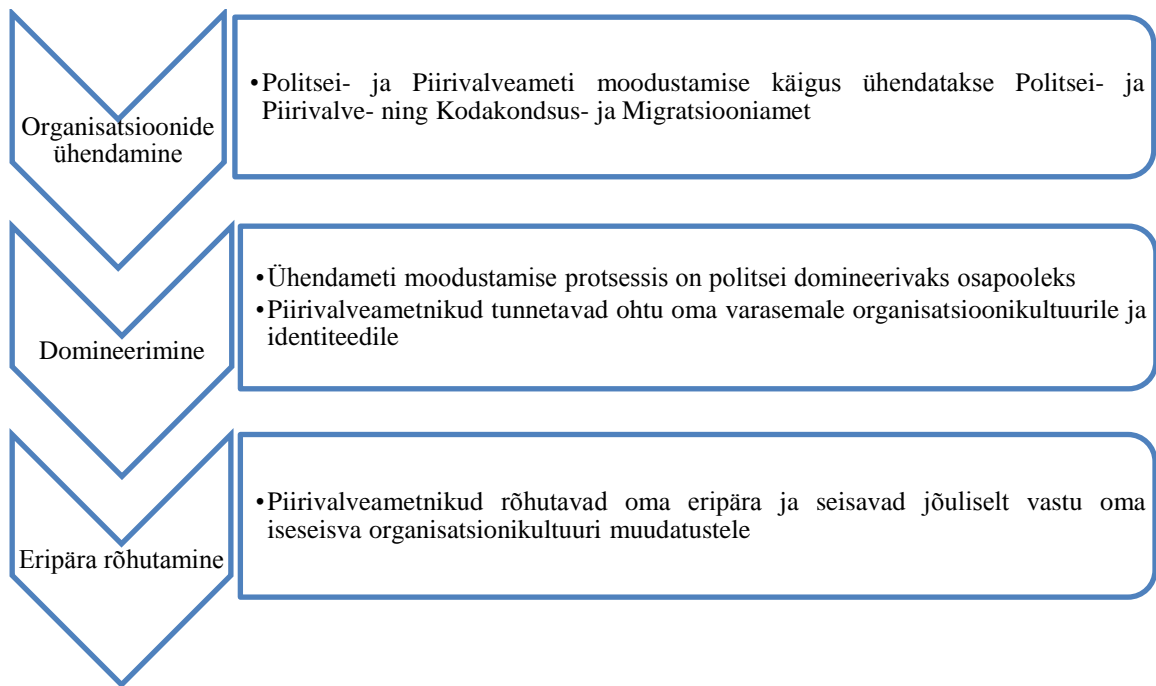
Asutuste suurusest ja erinevustest tulenevaid riske nähti ette ka 2008. aastal ühendatavate asutuste tipp- ja keskastme juhtidele korraldatud koolituste käigus. Avaldati kartust, et kolme asutuse võrdväärse ühendamise asemel toimub Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti sulandumine politseiorganisatsiooni ning domineerima jäävad politsei organisatsioonikultuuri elemendid (käesolev töö, lk 32).

Cartwright ja Cooper (1993) on arvamusel, et ka edukas organisatsioonikultuur ei pruugi olla teistele asutustele lihtsalt ülekantav, sobilik ja aktsepteeritav (käesolev töö, lk 15). See tähendab seda, et isegi kui politsei organisatsioonikultuur oleks teistele partneritele atraktiivne, võib selle rakendamine või ülekandmine teisele organisatsioonile olla raske

ülesanne. Samas on Nurmsalu (2005) ja Rõõmu (2008) läbi viidud uurimistöödest teada, et nii piirivalve- kui politseiametnikud tajusid enne ühendatud moodustamist domineerivat tegelikku organisatsioonikultuuri tüüpi võimule orienteerituna (käesolev töö, lk 28). Kui võtta arvesse Carwright ja Cooperi (1993) seisukohti erinevate organisatsioonikultuuri tüüpide omavahelise sobivuse kohta asutuste ühinemisel, võib järeldada, et piirivalve ja politsei organisatsioonikultuuri tüübid ei soodusta asutuste probleemideta ühendamist (käesolev töö, lk 27-28).

Uuringust tulenevalt olid fookus- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnikud ühisel seisukohal, et ühinemisprotsessis oli domineerivaks osapooleks politsei. Piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnike arvates oli ühendatud moodustamisel negatiivne ja lammutav mõju nende eelnevalt iseseisva asutuse organisatsioonikultuurile. Sellest olid enim häiritud ja kogesid valdavalt negatiivseid emotsioone piirivalveametnikud, kelle hinnangul surub politsei neile peale oma töökorraldust ja kultuuri. Politseiametnikud ise aga ei ole olulisi kultuurimuudatusi tajunud ning koos kodakondsus- ja migratsiooniametnikega olid peamiseks tajutud emotsioonideks ebakindlus ja teadmatus.

Selgituse piirivalveametnike negatiivsele meelestatusele annavad Smollan ja Sayers (2009), kelle uurimuse kohaselt on negatiivsed emotsioonid ülekaalus juhul, kui osalejate arvates on muudatuste protsess ja selle lõpptulemus nende suhtes ebaõiglane. Kui selle juures ei pakuta ka organisatsioonilist tuge, siis väljendatakse oma rahulolematust (käesolev töö, lk 17). Nimetatud tendentsi võib ühendatud suhtes ka täheldada, kus piirivalveametnikud on valdavalt rahulolematud ja ühendatud edasise arengu suhtes pessimistlikult meelestatud. Samas on Tidd jt (2006) ka seisukohal, et inimesed on juba programmeeritud muudatustele vastu seisma ja seega peab iga muudatuse planeerimisel juba arvestama teatud vastuseisuga (käesolev töö, lk 16). Duck (1993) toob välja, et paratamatult muudatustega kaasnevate negatiivsete emotsioonidega toimetulemiseks on vajalik inimestega suhelda väärtuste põhised ja selle kaudu jõuda nende uskumuste ja tunneteni (käesolev töö, lk 16). Deckerti (2003) uuringu tulemused näitasid, et ühinemisel domineerinud organisatsiooniliikmed eeldasid, et ei pea ennast muutma, samas kui teiste organisatsioonide esindajad tundsid ennast ühinemise tõttu ohustatuna ja see pani neid oma eripära rõhutama (käesolev töö, lk 29). Nimetatud seisukohtade illustreerimiseks ja omavaheliste seoste esitamiseks on koostatud joonis 7.



Joonis 7. Organisatsioonikultuuri muudatustele vastuseisu tekkimise põhjused (allikas: Deckert 2003, autori koostatud)

Nagu nähtub on edukaks integratsiooniprotsessiks oluline, kuidas ühinenud astutuste töötajad tajuvad üksteise kultuuri ja millised ootused on neil seoses uue organisatsiooniga. Cartwright ja Cooper (1993) aga nimetab, et koostöö ja edu võtmeks on ühise ja ühtse kultuuri loomine, mis ühendab endas elemente varasematest kultuuridest (käesolev töö, lk 28).

Eelnevat arvesse võttes on vajalik koostada põhjalik ülevaade ühinenud asutuste organisatsioonikultuuri erinevatest aspektidest, tutvustada neid organisatsiooniliikmetele ja leida elemendid, mis on enamusele vastuvõetavad. See tagab nende parema omaksvõtu kogu organisatsioonis. Cartwright ja Cooper (1993) on samuti arvamusel, et enne muudatuste teostamist on olemasolevate kultuuride ja subkultuuride mõistmiseks vajalik läbi viia nn organisatsioonikultuuri audit. Auditi tulemuste alusel saab juba täpsemalt hinnata erinevate muudatuste tagajärgi, kultuuri dünaamika kombinatsioone ja tõenäolist lõpptulemust (käesolev töö, lk 21). Täiendavalt on Abrahamson (2008) seisukohal, et objektiivse ülevaate saamiseks organisatsioonikultuuri auditi läbiviimisel, on vajalik tuua organisatsiooni inimene väljapoolt ehk väline vaatleja (käesolev töö, lk 21). Kui võtta arvesse Loki ja Crawfordi (1999) uuringu tulemusi selle kohta, et subkultuuri esindajad võivad olla organisatsioonile pühendunumad, kui puhta kultuuri esindajad, siis tuleb

kaaluda piirivalveametnikel teatud erisuste lubamist organisatsioonikultuuri arendamisel (käesolev töö, lk 12).

Muudatustega seotud kommunikatsiooniga ei olnud intervjueeritud ametnikud valdavalt rahul. Puuduseks peeti informatsiooni ühekülgsust (puudus detailne teave toimuvast) ja hiline mist (es malt saadi infot meedia vahendusel), samuti hüplikkust (hiljem oli vaja antud teavet ümber lükata või parandada). Kommunikatsioon on küll ajas paranenud, kuid ka praegu puudub teave, kui kaugele ollakse arenguga jõutud ja milline on reaalne tulemus, mis on läinud hästi ja mis halvasti, millised on probleemid ning milliseid muudatusi võib oodata tulevikus. Need on küsimused, mille kohta soovis saada teavet rõhuv enamus intervjuudes osalenud ametnikest.

Seega tunnetatakse selgelt kommunikatsiooni olulisust ja seda eriti organisatsioonis toimuvate muutuste korral. Jacobs (2008) on rõhutanud, et mida selgemalt on muudatuste eesmärgid määratletud, seda kergem on töötajatel muudatuste tulemusi ja nende mõju endile ette kujutada (käesolev töö, lk 18). Kavanagh ja Ashkanasy (2006) aga on rõhutanud vajadust luua efektiivsed kommunikatsioonikanalid, mis hõlmaks kõiki isikuid organisatsioonis. Töötajaid tuleb teavitada igast üksikust muudatuse etapist ja nendeni peavad jõudma ka tulemused (käesolev töö, lk 21). Tidd jt (2006:397) on arvamusel, et kommunikatsioon peab olema aktiivne, avatud, õigeaegne ning eeskätt peab see toimima kahepoolset (käesolev töö, lk 22). Eeltooduga on antud selged suunised efektiivse ja organisatsiooniliikmeid rahuldava kommunikatsiooniprotsessi teostamiseks, mis samas toetab PPA organisatsioonikultuuri arendamist ja ühtlustamist.

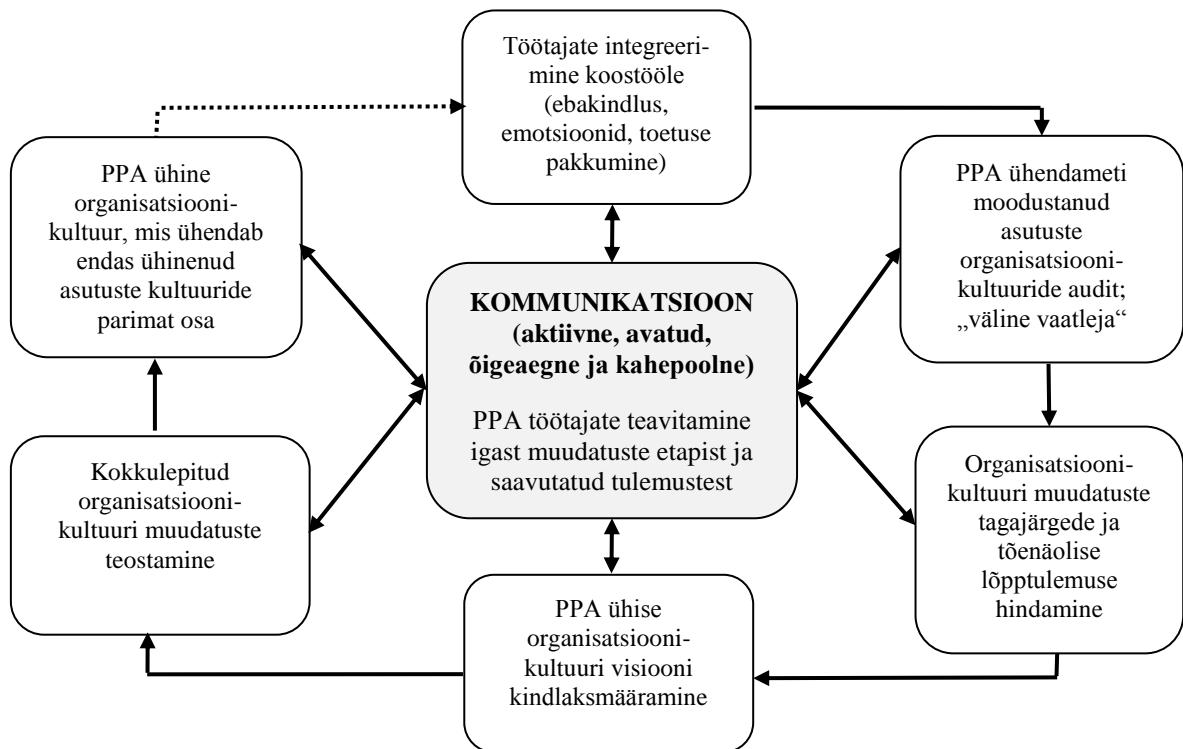
Fookusgruppi kuulunud ametnike hinnangul ei olnud keskastmejuhid ja töötajad muudatuste juhtimiseks ette valmistatud. Juhtide puhul peeti probleemiks nende vähest informeeritust. Töötajate puhul toimus ainult pinnapealne informeerimine. Ekspertidest keskastmejuhtide arvates said nad vajalikke koolitusi ja olid hästi ettevalmistatud, kuid ette ei suudetud näha hilisemaid ühendamise seotud probleeme. Töötajate ettevalmistust peeti puudulikuks.

Kavanagh ja Ashkanasy (2006) märgivad, et ühinemisprotsess mõjutab organisatsiooni kõiki töötajaid, sealhulgas ka juhte ning juhtimisest sõltub olulisel määral see, kuidas erinevad töötajate rühmad muudatustesse suhtuvad (käesolev töö, lk 16). Nalla ja Kang (2010) selgitavad oma uuringule tuginevalt, et madalama astme politseiametnikud olid

juhtkonna toetuse, avatud kommunikatsiooni ja organisatsioonilise toe suhtes rahulolematumad. Juhtivtöötajad olid aga nimetatud asjaoludega pigem rahul (käesolev töö, lk 11-12).

Kuigi organisatsiooniliikmete hinnangud, sõltuvalt tema ametipositsioonist, võivad olla erinevad, on enamuse autoreid (näiteks Brooks 2008 ning Smollan ja Sayers 2009) siiski seisukohal, et töötajad ja juhid vajavad muudatustega toime tulemiseks vastavat ettevalmistust ja organisatoorset tuge (käesolev töö, lk 11, 17). Magistritöö autori arvates on eriti taunitavad juhtumid, kus kesk- või tippastmejuhid on avalikult negatiivselt meelestatud ühendasutuse edasise arengu osas. Nimetatud probleemile on viidanud intervjuueritid piirivalveeksperdid. See tähendab seda, et juhtidele on vajalik selgitada nende määravat ja sageli otsustavat osa töötajatele toetuse pakkumisel ja nende integreerimisel koostööle ühendasutuse organisatsioonikultuuri arendamisel ja ühtlustamisel.

Eelpool toodud ettepanekud võib esitada ühisel selgitaval joonisel 8. Antud joonis on edasiarendus käesoleva töö leheküljel 24 esitatud integratsioonilise kultuurimuudatuse mudelist, mida on täiendatud eelpool toodud seisukohtadega.



Joonis 8. Ühendasutuse organisatsioonikultuuri arendamiseks vajalikud etapid ja nende sisu (autori koostatud)

Nii nagu eelpool rõhutatud, on muudatuste, seal hulgas organisatsioonikultuuri muudatuste läbiviimisel kesksel kohal efektiivne kommunikatsiooniprotsess. See võib tunduda lihtsustatud lähenemisena, kuid ometi näevad just selles valdkonnas intervjueritud ametnikud olulisi puudusi.

Organisatsioonikultuur ja selle mõju töötajatele

Nagu käesoleva magistritöö esimeses peatükis märgitud, näeb enamuse organisatsioonikultuuri uurijaid selle ilmingu taga peamiselt baasarusaamade kogumit ehk tunnetust, mõtlemist, jagatud uskumusi ja väärtusi, mille töötajad on omaks võtnud. Nii seostavad ka uurimistöös osalenud ametnikud organisatsioonikultuuri valdavalt sarnaste märksõnade kaudu, nagu suhtumine endasse ja teistesse, organisatsiooni töökorraldus ja sõbralik õhkkond, põhiväärtused, tavad, traditsioonid ja sümboolika.

Ühisel seisukohal on intervjuudes osalenud ametnikud selles, et organisatsioonikultuuril on oluline roll. See määrab, kas ollakse üksteisele eeskujuks ja toimitakse ühiste eesmärkide nimel, see annab töötajale eesmärgi ja arusaamise ning kindlustunde oma ülesannete täitmiseks ja vajalike otsuste langetamiseks. Kultuuril on innustav, ühteliitev ja meeskonnatööd soodustav mõju. Samas on töötajad ise organisatsioonikultuuri loojad ning kui sellega on probleeme, on seda tunda terves organisatsioonis. Sarnasel seisukohal on ka Brooks (2008), kes on rõhutanud, et just kultuur on põhjus, mis võib panna inimrühma käituma, mõtlema ning isegi välja nägema teistmoodi kui ülejäänuid. See võib tekitada mitteformaalse reeglistiku, andes töötajatele käitumisjuhised, motiveerib neid ning paneb end tööd tehes hästi tundma (käesolev töö, lk 11).

Eeltoodust tulenevalt on intervjuudes osalenud kolm ametnike gruppi organisatsioonikultuuri defineerimisel sarnasel seisukohal. Samuti on ühtne arusaam organisatsioonikultuuri mõjust töötajatele. Oluline on magistritöö autori arvates see, et uuringus osalenud ametnikud peavad organisatsioonikultuur oluliseks ja tähelepanu vääriavaks teguriks PPA ühendameti arendamisel. Ametnike arvates on oluline ühise ja positiivse organisatsioonikultuuri arendamine, mis pakuks töötajatele igapäevaste ametiülesannete täitmisel kindlustunnet ja soodustaks erinevate ametnike gruppide omavaheliste suhete arengut.

Organisatsioonikultuuriga seonduvad probleemkohad

Intervjuudes osalenud ametnike grupid tõstsid üldjuhul esile sarnaseid organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohti. Nii tunnetavad piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnikud politsei esiplaanile tõstmist ja enda tahaplaanile jätmist. Ühiselt tunnetavad ametnike grupid enda tähtsusetust suures organisatsioonis, kellest midagi ei sõltu. Politsei- ja piirivalveametnikud on ühisel seisukohal, et neil on vastastikku erinev arusaam tööülesannete täitmisest ja erinevad ootused organisatsioonikultuuriga seotud küsimustes. Antud probleemi süvendavad omakorda ametnike vähesed kontaktid töö ja väljaspool seda. Seega peetakse oluliseks omavahelist tihedamat suhtlemist, kuid korraldatavate ühisürituste positiivsesse mõjusse pigem ei usuta ja seda eelkõige passiivse osalemise tõttu. Nimetatud kahte ametnike gruppi häirib oluliselt kehtiv karjäärisüsteem, mis ei rahulda kummagi osapoole huve on demotiveeriv ja muutmist vajav. Piirivalveametnike arvates on probleemiks nende sümboolika ja traditsioonide jõuga mahasurumine, mis vähendab ametnike seotust ühise organisatsioonikultuuriga.

Eeltoodu seisukohad saab järgnevalt võtta aluseks PPA organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise ettepanekute esitamisel.

Organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks esitatud ettepanekud

Fookus- ja ekspertintervjuudes osalenud ametnikud esitasid mitmeid konkreetseid ettepanekuid PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks. Nii nagu eelpool leidis juba kajastamist, peavad ametnike grupid oluliseks arendada PPA organisatsioonikultuuri selliselt, et see koosneks ühendatud asutuste organisatsioonikultuuride parimatest ja ühiselt heaks kiidetud elementidest. Seda peetakse oluliseks, kuna just sellisel juhul tunneks erinevad ametnike grupid ennast ühendasutuse täieõiguslike liikmetena, kelle seisukohtadega arvestatakse.

Ametnike omavahelise sulandumise ja ühise organisatsioonikultuuri arendamise eesmärgil peetakse vajalikuks pöörata suuremat tähelepanu regioonipõhiste ühisürituste, õppuste ja seminaride läbiviimisele selliselt, et nendest oleks võimalik osa võtta enamusel soovijatest. Praegu korraldatavatest üritustest osavõtt on passiivne ja ametnikud ei tunneta oma isiklikku seotust nimetatud üritustega. Siin võib olla probleemiks eelpool käsitlemist leidnud institutsionaliseerumise protsess. Nagu on märkinud Kundu (2009), avaldub

erinevatel organisatsioonidel, kes tegutsevad samas kohas ja samal tegevusalal, ainult neile omane kultuuriline identiteet (käesolev töö, lk 19). Sama võib täheldada ka politseiorganisatsioonis, kus näiteks kahes kõrvuti paiknevas maakondlikus politseijaoskonnas on arenenud erinevad kultuurielemendid ja käitumistavad. Uuringust tulenevalt on magistritöö autor seisukohal, et antud küsimuses on lahenduseks organisatsioonikultuuri arendamisel induktiivne lähenemine. See tähendab, et senisest enam on vajalik pöörata tähelepanu organisatsioonikultuuri arendamisele väiksemates struktuuriüksustes. Regionaalselt tasandil saavutatud edu korral on juba lihtsam liikuda edasi prefektuuri või ülepolitseilisele tasandile.

Oluliseks küsimuseks ja eduteguriks organisatsioonikultuuri arendamisel ja ühtlustamisel nimetati ühise taristu väljaarendamise vajadust. Siin esitasid positiivseid näiteid kodakondsus- ja migratsiooniametnikud, kelle arvates on ühiste tööruumide olemasolu oluline organisatsioonisisese „meie“ tunde tekkimisel. See on oluline küsimus ka organisatsiooni teenust tarbivale kodanikule, kellele on sellisel juhul võimalik osutada kvaliteetsemat teenust.

Piirivalveametnikud peavad vajalikus säilitada oma vorm, sümboolika ja tähtpäevad ning vähendada politseiliste ülesannete osakaalu. Esitati ka konkreetne ettepanek võtta kasutusele igapäevasel töövormil kandmiseks mõeldud rinnamärk, mis iseloomustaks ametniku teenistusstaazi ja väärtustaks sellega pikaajalist töötamist organisatsioonis. Toodud konkreetset ettepanekud subkultuuri elementide arendamisel, eeldavad juba täiendavate uuringute teostamist nende mõjude kohta ja sellest tulenevalt neid edaspidises töös ei käsitleta.

3.2. Ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks

Eelnevas alapeatükis on analüüsitud uurimistöö tulemusi ja tehtud sellekohased järeldused. Lähtudes nimetatud seisukohtadest, esitab magistritöö autor põhistatud ettepanekud, mille rakendamine annab olulise panuse Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Organisatsiooniliikmete stressitaseme vähendamiseks ja sisekliima parandamiseks on vajalik võtta tarvitusele meetmed igapäevase töökorralduse, tugiteenuse kvaliteedi ja infosüsteemide töökindluse parandamiseks.

Uuringust tulenevalt ärritavad nimetatud asjaolud PPA ametnikke, takistavad tööülesannete efektiivset täitmist ja põhjustavad sellega organisatsiooniliikmetel täiendavat stressi. Nii väheneb ka ametnike valmisolek organisatsioonilisteks muudatusteks. See tähendab, et raskendatud on nii PPA organisatsioonikultuuri arendamine ja ühtlustamine kui ka järgnevalt esitatud ettepanekute ellu viimine ning laiemas perspektiivis kogu organisatsiooni arendamine.

Vajalik on arendada välja kõiki organisatsiooniliikmeid haaravad kommunikatsioonikanalid ja muuta kommunikatsioon avatuks, aktiivseks, õigeaegseks ja kahepoolseks toimivaks.

Hästi toimiv kommunikatsioon ei lahenda iseenesest küll ühtegi probleemi, kuid on erinevate kitsaskohtade ja organisatsiooni ees seisvate ülesannete lahendamisel oluliseks, kui mitte vältimatuks abivaheniks. Mittetoimivad kommunikatsioonikanalid vähendavad aga juhtide usaldusväärset, tekitavad töötajates teadmatust ning vähendavad üldist valmisolekut muudatusteks.

Algatada laialdane organisatsioonisisene arutelu organisatsioonikultuuri arendamise teemadel ja kaasata töötajad nimetatud mõttevahetusse.

Arutelude käigus on vajalik selgitada erineva tasemega töötajate ülesandeid ja võimalusi ühise organisatsioonikultuuri arendamisel ja ühtlustamisel. Rõhutamist vajab eriti keskastme- ja tippjuhtide osa antud küsimustega tegelemisel. Samuti on vajalik anda selgitusi ja pakkuda välja lahendusi organisatsioonikultuuri arendamisel ilmnunud probleemidele ja kitsaskohtadele. Aruteludeks on võimalik kasutada juba olemasolevaid kommunikatsioonikanaleid (kodulehe foorumid, artiklite seeria üleorganisatsioonilises ajakirjas RADAR), kuid vajalik on korraldada ka vastavaid seminare. Oluline on, et töötajad tunnetaks oma seotust arendatava organisatsioonikultuuriga.

Audiitori kaasabil koostada põhjalik ülevaade ühinenud asutuste organisatsioonikultuuri erinevatest aspektidest ja koostöös organisatsiooniliikmetega

arendada ühendasutuse organisatsioonikultuuri selliselt, et see koosneb kolme ühinenud asutuse kultuuri parimatest ja ühiselt heaks kiidetud elementidest.

Objektiivse ülevaate saamiseks ja põhjendatud ettepanekute esitamiseks on vajalik organisatsioonivälise vaateleja olemasolu. Organisatsiooni liikmed suure tõenäosusega lihtsalt rõhutaksid oma valdkonna kultuuri olulisust ja võimalikult vähese muutmise vajadust. Samuti on oluline enne muutma asumist saada ülevaade praegusest olukorrast ja olemasolevatest probleemidest ning juba sellele järgnevalt asuda koostama detailset organisatsioonikultuuri muudatuste kava.

Koostada detailne organisatsioonikultuuri muudatuste kava ja teavitada organisatsiooniliikmeid igast üksikust muudatuste etapist, selle eesmärkidest ja juba saavutatud tulemustest.

Esitatud ettepaneku puhul võib tekkida küsimus selle otstarbekuses või õiges ajastamises? Võib asuda seisukohale, et antud küsimusega tegelemiseks on õige aeg juba möödunud. Magistritöö autor asub siiski seisukohale, et antud küsimusega tegelemine on vajalik, kuna seda kinnitavad teoreetilised põhiseisukohad ja empiirilise uuringu tulemused. Nii on sellise plaani olulisust ja vastava informatsiooni vajalikust rõhutanud enamus uuringus osalenud ametnikke.

Organisatsioonikultuuri ühtlustamiseks ja ametnike gruppide omavahelise suhtlemise tihendamiseks panustada regioonipõhiste ühisürituste, õppepäevade ja seminaride korraldamisse.

Praegu korraldatavatest ülepolitseilistest ja prefektuuripõhistest ühisüritustest ei soovi ametnikud osaleda. Peamiste põhjustena on nimetatud ürituste anonüümsust ja mastaapsusest tulenevat masinlikku asjaajamist aktustel ja teistel pidulikel üritustel. Lahenduseks oleks just regioonipõhine lähenemine, milleks on vajalik sihtotstarbeline rahaliste vahendite eraldamine. Oluline on see, et üritustesse oleks kaasatud kõik vastava struktuuriüksuse haldusterritooriumil töötavad ühendasutuse ametnikud.

Töötada välja ja kinnitada üleorganisatsiooniline tavade eeskiri, ühised põhiväärtused, missioon ja visioon.

Nimetatud küsimusega tegelemist peeti oluliseks juba ühendasutuse moodustamise ettevalmistavas etapis. Seega on praegusel ajal, 2,5 aastat peale ühendasutuse

moodustamist, vajalik muude pakiliste probleemide lahendamisel leida aega tegeleda ka nimetatud küsimusega. Tavade eeskiri, missiooni, visiooni ja ühiste põhiväärtuste väljatöötamine aitab edendada organisatsiooniliikmete koostööd ning annab üldise suuna ja sisu arendatavale organisatsioonikultuurile.

Ühiste tööruumide väljaarendamine, mis aitab organisatsiooniliikmetel sulanduda ühiseks meeskonnaks ja annab olulise panuse ühise organisatsioonikultuuri arengusse.

Viimati nimetatud ettepanek nõuab täiendavate rahaliste vahendite eraldamist ühiste hoonete ja teeninduskeskkonna väljaarendamisel. Samas seati juba ühendatud loomise algusetapis oluliseks nn „ühe akna“ põhimõtte juurutamist. Kuigi see on suunatud peamiselt kodanike kvaliteetsemale teenindamisele, mis ongi lõppkokkuvõttes organisatsiooni eesmärgiks, on sellest abi ka ühise organisatsioonikultuuri arengule.

Käesolevas peatükis on esitatud ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks. Ettepanekud põhinevad empiirilise uurimistöö tulemusena välja selgitatud ja organisatsiooniliikmete esile tõstetud probleemkohtadel ja ootustel organisatsioonikultuuriga seonduvates küsimustes. Samuti on ettepanekute väljatöötamisel võetud aluseks erinevates riikides läbi viidud era- ja avaliku sektori organisatsioonide ühinemisi käsitletud teadusartiklid ja neis uurijate esitatud põhiseisukohad. Seega peaks välja töötatud ettepanekute rakendamine andma olulise panuse Politsei- ja Piirivalveameti ühise organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

KOKKUVÕTE

Alates 1. jaanuarist 2010 alustas tegevust Politsei- ja Piirivalveameti ühendasutus. Ühendati kolm eelnevalt iseseisvat ja omanäolise organisatsioonikultuuriga ametit. Sellest tulenevalt tekkis probleem, kuidas ühendada organisatsioone nii, et viia töötajate rahulolematuse tase võimalikult madalale ja arendada välja ühine ja osapooltele sobilik organisatsioonikultuur.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel ja teha ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ning ühtlustamiseks.

Magistritöö uurimismeetodiks oli juhtumiuurimus (*case study*). Andmete kogumiseks kasutati kvalitatiivseid meetodeid. Läbi viidi kolm poolstruktureeritud fookusgruupiintervjuud politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniametnike gruppidega ning kaheksa poolstruktureeritud ekspertintervjuud eelpool nimetatud ametnike gruppidesse kuulvate keskastmejuhtidega. Intervjuude eesmärgiks oli välja selgitada Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohad ja töötajate ootused ühise organisatsioonikultuuri arendamisel. Kvalitatiivse andmeanalüüsi meetodina kasutati transkribeerimist ning sellele järgnevat kvalitatiivset sisuanalüüsi. Samuti analüüsiti dokumente, tekste ja Politsei- ja Piirivalveameti siseveebis leiduvat teavet ning tehti järeldusi teoreetilistest põhiseisukohtadest lähtudes.

Magistritöö esimeses peatükis antakse ülevaade organisatsioonikultuuri mõistest ja mõjust organisatsiooni liikmetele, organisatsiooniliste muudatuste mõjust organisatsioonikultuurile ning selle arendamise ja ühtlustamise võimalustest organisatsioonide ühinemisel. Selgus, et organisatsioonikultuur on nähtamatu jõud, mis mõjutab töötajaid ja kõike seda, mis organisatsioonis igapäevaselt toimub. Samal ajal on kultuur ise konkreetse organisatsiooni jaoks raskesti defineeritav nähtus. Organisatsioonilistel muudatustel on aga oluline mõju kultuurile ja läbi selle igale üksikule töötajale. Kuigi ühinemise eesmärgiks on tavaliselt sünergia saavutamine, võib ebaõnnestumise korral olla tulemuseks hoopis töötajates negatiivsed emotsioonid ja vähenenud kindlustunne. Olulised asjaolud ühinemise

läbiviimisel on töötajatele selgete eesmärkide ja sihtide seadmine, mis muudab muudatuste protsessi mingilgi määral prognoositavateks ja vähem stressi tekitavaks. Samuti on määrava tähtsusega efektiivne, õigeaegne ja avatud kommunikatsiooniprotsess.

Magistritöö teise peatüki esimeses osas analüüsitakse dokumente, tekste ja PPA andmebaasides leiduvat teavet ning antakse ülevaade PPA ühendasutuse moodustamise ettevalmistamisest ja läbiviimisest organisatsioonikultuuri kontekstist lähtuvalt. Selgus, et organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise küsimusi pidasid oluliseks juba PPA ühendameti moodustamise ettevalmistamiseks loodud erinevate töörühmade liikmed aga samuti arendusprogrammis osalenud tipp- ja keskastmejuhid. Samas nähti ette mitmeid riske, nagu ebapiisav kommunikatsioon ja töötajate vähene kaasamine. Samuti Politseiameti domineerimist ühendamise protsessi käigus ja teiste partnerite kultuuride tõrjumist.

Teise peatüki teises ja kolmandas osas viidi läbi empiiriline juhtumiuuring, mille käigus koguti fookusgrupi- ja eksperthinnanguid ja selgitati välja PPA organisatsioonikultuuriga seotud probleemkohad ja töötajate ootused ühisele kultuurile.

Kolmandas peatükis analüüsiti empiirilise uurimuse käigus kogutud andmeid, tehti järeldused ja esitati ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks. Selgus, et töötajate rahulolematuse ja stressitaseme üldiseks vähendamiseks ning muudatusteks valmisoleku suurendamiseks on vajalik võtta tarvitusele meetmed igapäevase töökorralduse, tugiteenuse kvaliteedi ja infosüsteemide töökindluse parandamiseks. Vajalik on arendada kõiki organisatsiooniliikmeid kaasavaid kommunikatsioonikanaleid ja muuta kommunikatsioon avatuks, aktiivseks, õigeaegseks ja kahepoolsest toimivaks. Samuti on oluline algatada laialdane organisatsioonisisene arutelu töötajate kaasamiseks organisatsioonikultuuri arendamise teemalisse mõttevahetusse ning arendada PPA ühist organisatsioonikultuuri nii, et see koosneks ühinenud asutuste organisatsioonikultuuri parimatest ja ühiselt heaks kiidetud elementidest. Organisatsiooniliikmeid on aga vaja teavitada igast muudatuste etapist, selle eesmärkidest ja juba saavutatud tulemustest. Organisatsioonisiselt on vaja leppida kokku ja kehtestada ühine missioon, visioon ja põhiväärtused ning töötada välja ja kinnitada üleorganisatsiooniline tavade eeskiri.

Eelpool esitatud ettepanekute väljatöötamisel on võetud aluseks empiirilise uurimuse tulemused ning erinevates riikides läbi viidud era- ja avaliku sektori organisatsioonide ühinemisi käsitletud teadusartiklites esitatud põhiseisukohad. Seega on toodud ettepanekud põhistatud ning nende rakendamine annab olulise panuse Politsei- ja Piirivalveameti ühise organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Käesoleva magistr töö eesmärgi täitmiseks oli püstitati kolm uurimisülesannet. Kuna on esitatud ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks, siis on magistr töö autor seisukohal, et töö eesmärk täideti.

Edaspidiseks uurimiseks sobib küsimus, kas magistr töö käigus välja töötatud ettepanekud ja lahendused on kohaldatavad ka teistele era- ja avaliku sektori organisatsioonidele võimalike ühinemisprotsesside valutumaks ja töötajatesõbralikumaks teostamiseks. Kuna üheks keskseks ettepanekus on PPA ühise organisatsioonikultuuri arendamine viisil, et see hõlmaks endas ühinenud asutuste kultuuride ühiselt heaks kiidetud elemente, siis vajab kindlasti täiendavat uurimist ka see, millised need elemendid on.

SUMMARY

The Master's thesis has been written on the subject "Possibilities of Equalization and Development of Organizational Culture in Case of Uniting Organizations Based on the Example of Creation the Police and Border Guard Board (PBGB)". The thesis has been written in Estonian and the Summary in Estonian and in English has been added. The full amount of the thesis is 74 pages, 68 pages of which are formed by the main part and 7 pages by appendices. 45 different sources in Estonian and foreign languages have been used and the thesis contains 12 tables, 8 figures and 2 appendices. The goal of the thesis is to find out by what means the organizational culture should be developed and equalized in case of uniting organizations and to make propositions for the further development and equalization of organizational culture in the PBGB.

The research method in this Master's theses was case study. Qualitative methods were used in pooling the data. Three semi-structured focus group interviews were performed with police, border guard and citizenship and migration officer groups and eight semi-structured expert interviews were performed with middle level managers belonging to the above mentioned officer groups. The goal of interviews was to find out problematic issues associated with the PBGB organizational culture as well as the expectations of employees regarding the development of common organizational culture. Documents, texts and information available in the PBGB intranet were also analysed. Transcribing and thereafter coding and forming the categories were used as method of qualitative data analysis. 59 pages were collected to the literally transcribed text of interview.

In the theoretical part of thesis, it was found out that the organizational culture is an invisible force (set of the main basic conceptions approved by the organization members) that has effect on employees and everything occurring daily in the organization. At the same time, culture itself is a phenomenon, which is hard to be defined for a concrete organization. Organizational changes, however, have an essential impact on culture and thereby on every single employee. Although the goal of incorporation is usually achieving the synergy, it is possible, that in case of a failure, it may result in employees' negative

emotions and reduced feeling of safety. An essential presumption to unite organizations and perform cultural changes is to understand the nature and character of the present cultures and subcultures. This becomes difficult, first of all, due to the features of culture such as variety and overlapping visibility. It is important to set clear goals and aims to the employees, in order the course of changes be in any rate predictable and less stressful. Also, the efficient, well-timed and transparent communication process has a cardinal importance.

Proceeding from the results of the empirical investigation, the thesis presents propositions for the further development and equalization of the common organizational culture of the PBGB. In order to reduce the employees' dissatisfaction and level of stressfulness and to increase their readiness for changes, it is necessary to bring into use means improving the daily job management, quality of supportive service and reliability of data systems. It is necessary to carry out the examination of organizational cultures and develop the organizational culture of the united institution in the way that it consist of the best and commonly approved elements of the culture of the three united institutions. It is essential to create communication channels that are efficient, open, timely and bilaterally effective. The organization members should be periodically informed about every single stage of the cultural changes, its goals and results achieved already by that time. It is necessary to come to an agreement and establish a common mission, vision and principle values inside the organization and elaborate and confirm the regulation of organizational practices. In order to reduce the level of general stress and to improve the inner mental atmosphere, however, it is necessary to provide the organizational environment as stable as possible. The most important propositions for the further development and equalization of the organizational culture of PBGB based on the research are presented in this thesis.

First of all, the results of this Master's thesis can find usage in the further development and equalization of the organizational culture of PBGB. At the same time, the thesis gives us new knowledge and practical recommendations for the development and equalization of the organizational culture in a wider perspective also.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Abrahamson, E. 2008. Valutud muutused. Tartu: Kirjastus Hermes OÜ
- Alas, R. 2001. Juhtimise alused. Tallinn: OÜ Külim
- Alas, R. 2002. Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon. Tallinn: OÜ Külim
- Alas, R., Übius, Ü. 2010. Organisatsioonide arendamine. Tallinn: OÜ Külim
- Brooks, I. 2008. Organisatsioonikäitumine. Üksikisik, rühma ja organisatsioon. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda
- Cartwright, S., Cooper, C. L. 1993. The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *Academy of Management Executive*, vol. 7 No. 2: 57-70. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 21.02.2012
- Covey, Stephen R. 2004. Printsipiidekeskne juhtimine. Tallinn: Kirjastus Ilo
- Dackert, I., Jackson, P. R., Brenner, S-O., Johansson, C. R. 2003. Eliciting and analyzing employees` expectations of a merger. *Human Relations*, vol 56 (6): 705-725. Välja otsitud SAGE andmebaasist 20.02.2012
- Deal, T. E., Kennedy, A. A. 2000. Corporate Cultures: The Rites and Rituals of Corporate Life. Perseus Publishing
- Duck, J. D. 1993. Managing Change: The Art of Balancing. *Harvard Business Review*, 71 (6) p 109-118. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 15.02.2012
- Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2005. Uuri ja kirjuta. Tallinn: Kirjastus Medicina
- Hofstede, G. J., Pedersen, P. B., Hofstede, G. 2004. Kultuuri uurides. Ülesanded, näited, sünteetiline kultuur. OÜ Väike Vanker
- Hung, C., Hsu, K. 2011. Impact of locus of control, changes in work load and career prospects on organizational commitment of employees of life insurance companies during merger and acquisition. *African Journal of Business Management*, vol 5(17), pp. 7542-7556. Välja otsitud andmebaasist Google CHOLAR 15.02.2012
- Jacobs, G., Criste-Zeyse, J., Keegan, A., Pòlos, L. 2008. Reactions to Organizational Identity Threats in Times of Change: Illustrations from the German Police. *Corporate Reputation Review* 11, 245–262. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 09.02.2012

- Karton, I., Kratovitš, M., Plaks, P., Talmar, A. 2011. Üliõpilastööde koostamise ja vormistamise juhend. Tallinn. Sisekaitseakadeemia
- Kavanagh, M. H., Ashkanasy, N. M. 2006. The Impact of Leadership and Change Management Strategy on Organizational Culture and Individual Acceptance of Change during a Merger. *British Journal of Management* 17, (S1) S81-S103. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 29.02.2012
- Kundu, K. 2009. Influence of Organizational Culture on the Institution Building Process of an Organization, *CURIE*, vo 2 no 4, 48-57. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 29.02.2012
- Laherand, M-L. 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn OÜ Infotrükk
- Lok, P., Crawford, J. 1999. The relationship between commitment and organizational culture, subculture, leadership style and job satisfaction in organizational change and development. *Leadership and Organization Development Journal*, 20/7, 365-373. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 29.02.2012
- Morgan, G. 2008. Organisatsiooni metafoorid. Eesti Päevalehe AS
- Nalla, M. K., Kang, W. 2010. An assessment of South Korean police officers perceptions of organizational characteristics in the post-reform. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol 34 nr 2, pp 326-346. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 20.02.2012
- Nurmsalu, R. 2005. Organisatsioonikultuur politseiprefektuurides. Publitseerimata magistritöö. Tallinna Ülikool
- Pihl, J. 29.05.2007. Siseministri avakõne konverentsil: Turvalisem Eesti kõigi kaasabil. Siseministeeriumi kodulehelt <http://www.siseministeerium.ee/file.php?31285> välja otsitud 16.11.2011
- Plakhotnik, M. S., Rocco, T. S. 2011. What Do We Know, How Much, and Why It Matters: Organizational Culture and AHRD Research 1994-2009. *Human Resource Development Review*, 10(1) 74-100. Välja otsitud SAGE andmebaasist 20.02.2012
- Politsei- ja Piirivalveameti loomise ülevaade. Siseministeeriumi koduleht <http://www.siseministeerium.ee/37644/> välja otsitud 01.02.2012
- Politsei- ja Piirivalveameti sisekommunikatsioon. 2011. Turu-uuringute AS. Kättesaadav Politsei- ja Piirivalveameti siseveebist 26.03.2012

- Organisatsioonikultuur Politsei- ja Piirivalveametis. <http://ppa-siseveeb.polsise/organisatsioon/organisatsioonikultuur/pohivaartused/> kätte saadav PPA siseveebist 23.04.2012
- Roots, H. 2002. Organisatsioonikultuuri tüübid. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Roots, H. 2005. Loenguid organisatsiooniteooriast. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Roots, H. 2007. Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil. Riigikogu toimetised <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11402&op=archive2> välja otsitud 27.02.2011
- Rõõm, V. 2008. Organisatsioonikultuur Piirivalvepiirkondades. Publitseerimata magistritöö. Tallinna Ülikool
- Ryan, B. 2005. The problematic nature of organization culture and a changing control context. *Strategic Change* 14: 431-440. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 15.02.2012
- Schein, E.H. 1986. What You Need to Know About Organizational Culture. *Training and Development Journal*. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 11.02.2012
- Schein, E.H. 2010. *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass
- Siimon, A. 2004. *Organisatsiooni õpetus*. Tartu Ülikooli Kirjastus
- Smollan, R. K., Sayers, J. G. 2009. Organizational Culture, Change and Emotions: A Qualitative Study. *Journal of Change Management*, vol. 9 (4) p 435-457. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 09.02.2012
- Stinchcomb, J. B., Ordaz, F. 2007. The Integration of Two „Brotherhoods“ into One Organizational Culture: A Psycho-social Perspective on Merging Police and Fire Service. *Public Organiz Rev* 7:143-161. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 10.02.2012
- Tabur, L., Lumi, O., Uudelepp, A. 2010. Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs. *Raamatus Sisekaitseakadeemia toimetised 2010 (9): Liikuv julgeolek. (Toim: Tabur, L., Talmar, A.). (lk 7-32)*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Tidd, J., Bessant, J., Pavitt, K. 2006. *Innovatsiooni juhtimine*. Tallinna Raamatutrükikoda
- TJO Konsultatsioonid ja ATAK. 2008. Politseiameti, Piirivalveameti ja nende allasutuste ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti tipp- ja keskastmejuhtide koolituse kokkuvõtte koondokument

- Tuulemäe, A. 2010. Politsei- ja Piirivalveameti sisekliima uuring 2010. Kättesaadava Politsei- ja Piirivalveameti siseveebist 05.11.2011
- Vabariigi Valitsuse 2007–2011 tegevusprogramm. Vabariigi Valitsuse koduleht http://www.valitsus.ee/failid/2008_12_30_VV_Tegevusprogramm_2007_2011_kodu_leht.pdf välja otsitud 16.11.2010
- Vadi, M. 1997. Organisatsiooni käitumine. Tartu Ülikooli Kirjastus
- Vakola, M., Nikolaou, I. 2005. Attitudes towards organizational change. What is the role of employees stress and commitment? *Employee Relations*, vol 27 no.2, pp 160-174. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 29.02.2012
- Üksvärav, R. 2008. Organisatsioon ja juhtimine. Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Kultuurimuudatuse neli mudelit	23
Tabel 2. Organisatsioonide ühinemise eesmärgist tulenev kultuuri muutmise vajadus	26
Tabel 3. Traditsioonilised ühinemised	27
Tabel 4. Uurimistöö etapid	36
Tabel 5. Fookusgruppiintervjuude valimi andmed.....	36
Tabel 6. Ekspertintervjuude valimi andmed.....	37
Tabel 7. Ühendasutuse moodustamisega seostatavad negatiivsed hinnangud ja tendentsid	42
Tabel 8. Ametnike hinnang tipp- ja keskastme juhtide tegevusele muudatuste juhtimisel.	45
Tabel 9. Ametnike hinnang töötajate eelneva ettevalmistuse muudatuste juhtimisel	45
Tabel 10. PPA ühendasutuse moodustamise mõju ühendatud asutuste organisatsioonikultuurile.. ..	47
Tabel 11. Ametnike hinnang organisatsioonikultuuriga seonduvatele probleemidele.....	47
Tabel 12. Ametnike ootused ja ettepanekud PPA organisatsioonikultuuri arendamiseks ja ühtlustamiseks	49
Joonis 1. Ühinemise käigus tehtud juhtimisvigade tagajärg	15
Joonis 2. Organisatsiooni institutsionaliseerumise protsess	19
Joonis 3. Integratsiooniline kultuurimuudatuste mudel	24
Joonis 4. PPA missioon, visioon ja põhiväärtused	33
Joonis 5. Ühendasutuse moodustamist raskendanud asjaolud	41
Joonis 6. Seos stressitaseme tõusu ja organisatsioonilisteks muudatusteks valmisoleku vahel	52
Joonis 7. Organisatsioonikultuuri muudatustele vastuseisu tekkimise põhjused	55
Joonis 8. Ühendasutuse organisatsioonikultuuri arendamiseks vajalikud etapid ja nende sisu	57

LISA 1: Fookusgrupiintervjuu küsimustik

INTERVJUU

TEEMA: ORGANISATSIOONIKULTUURI ARENDAMISE JA ÜHTLUSTAMISE VÕIMALUSED ORGANISATSIOONIDE ÜHINEMISEL POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI LOOMISE NÄITEL

KOHT:

AEG:

Transkriptsiooni märgid

Kursiiv	intervjueerija kõne
(.)	lühike, selgelt eristuv paus
(2)	pikem paus, sekundid
=	pausi puudumine sõnade vahel
tasa	vaikselt lausunud
<u>Alla joonitud</u>	rõhutatud
SUURED TÄHED	kõva häälega
(())	analüüsija märkused
E:i	koolon vokaali järel näitab, et häälikut venitatakse

Intervjuu algab kell ja lõpeb kell Intervjuu toimub . Kohal viibis töötajat ja intervjueerija.

Intervjuu sissejuhatavas osas selgitab intervjueerija intervjuu eesmärki, annab üldise ülevaate küsimuste sisust ja palub luba intervjuu salvestamiseks. Sissejuhatavas osas vesteldakse ka nn igapäeva teemadel ning küsitakse intervjueeritavate andmeid.

KÜSIMUSED

1. Millised on Teie arvates ühendasutuse moodustamise põhjused?
2. Kas ühendasutuse moodustamine on Teie arvates täitnud oma eesmärgi? Põhjendused?
3. Kas ja milline kolmest ühinenud asutusest oli Teie arvates peale ühinemist domineeriv osapool? Milliseid reaktsioone olete sellega seoses täheldanud teistel ühinenud asutuste töötajatel?
4. Milline on Teie hinnang muudatustega seotud kommunikatsioonile? Millise hinnangu annate kommunikatsiooni toimimisele praegusel ajal?
5. Milline on teie hinnang tipp- ja keskastmejuhtide tegevusele muudatuste juhtimisel? Kas nad olid saanud piisava ettevalmistuse ja kas olete nende tegevusega rahul?
6. Kuivõrd rahul olete töötajate eelneva ettevalmistusega muudatustega toimetulemiseks? Kas tundsite selles valdkonnas organisatsioonipoolset toetust?
7. Milliseid emotsioone Te seoses muudatustega kogesite?
8. Mida tähendab Teie jaoks organisatsioonikultuur?
9. Milline on Teie arvates organisatsioonikultuuri mõju töötajatele?
10. Milliseid muudatusi olete tajunud töötajate ja enda karjäärivõimalustes, töökoormuses ja organisatsioonile pühendumises seoses PPA ühendasutuse moodustamisega? Millised on selles osas tendentsid?
11. Milline on Teie arvates olnud PPA ühendasutuse moodustamise mõju Teie eelnevalt iseseisva asutuse organisatsioonikultuurile? Kas kõik positiivne on säilinud?

12. Kas ja milliseid probleeme on Teie arvates ühendasutuse organisatsioonikultuuriga praegusel ajal?
13. Millised on Teie ettepanekud ühendasutuse organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks?
14. Milline on Teie arvates PPA maine ühiskonnas?
15. Millise hinnangu annate igapäevasele töökorraldusele ja asjaajamisele organisatsioonis? Kas olete rahul PPA struktuuriga?
16. Kui rahul olete PPA sisekliimaga?
17. Paljudes hinnangutes (sisekliima ja sisekommunikatsiooni uuringu kohaselt) on piirivalveametnikud rahulolematud. Mis võib olla selle põhjuseks?
18. Millised on teie arvates viimase aasta positiivsed ja negatiivsed muutused PPA-s?
19. Kui vajalikuks peate enda tööd organisatsioonis?
20. Kas soovite eelnevale veel midagi lisada?

LISA 2: Ekspertintervjuu küsimustik

Olen Riho Rei ja kirjutan magistritööd teemal „Organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühinemisel Politsei- ja Piirivalveameti loomise näitel“. Magistritöö teoreetilises osas antakse ülevaade organisatsioonikultuuri mõjust, muudatustega kaasnevatest tagajärgedest ning organisatsioonikultuuri arendamise ja ühtlustamise võimalustest organisatsioonide ühinemisel. Empiirilises osas analüüsitakse PPA ühendamise ettevalmistamist ja läbiviimisest organisatsioonikultuuri kontekstis ning viiakse läbi fookusgrupi ja ekspertintervjuud. Ekspertintervjuude eesmärgiks on teoreetiliste põhiseisukohtade võrdlemine praktikaga ning teha ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks.

Lugupeetud ekspert, palun Teil varuda aega allpool toodud küsimustele vastamiseks ning anda oma panus PPA organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks. Teie soovil on intervjuu anonüümne ning Teie vastuseid ei seota ega avaldata kuskil seoses personaalsete isikuandmetega. Täiendavate ja täpsustavate küsimuste olemasolul lepime kokku suulise intervjuu toimumise aja ja koha.

Täna Teid kaasa mõtlemast!

Riho Rei

KÜSIMUSED

1. Mida tähendab Teie jaoks organisatsioonikultuur?

Vastus:

2. Milline on Teie arvates organisatsioonikultuuri mõju töötajatele?

Vastus:

3. Millised asjaolud muutsid Teie arvates PPA ühendasutuse moodustamise protsessi keeruliseks?

Vastus:

4. Milline on Teie hinnang muudatustega seotud kommunikatsioonile?

Vastus:

5. Millise hinnangu annate tipp- ja keskastmejuhtide ettevalmistusele ühendasutuse moodustamisega seotud muudatuste juhtimiseks?

Vastus:

6. Millised töötajate grupid olid Teie arvates muudatustest kõige enam mõjutatud ja milles see mõju väljendus?

Vastus:

7. Milline olid Teie arvates töötajate eelnev ettevalmistus ja organisatsiooniline tugi PPA moodustamisega seotud muudatustega toimetulemiseks?

Vastus:

8. Milliseid muudatusi olete tajunud töötajate ja enda karjäärivõimalustes, töökoormuses ja organisatsioonile pühendumises seoses PPA ühendasutuse moodustamisega? Millised on selles osas tendentsid?

Vastus:

9. Kas ja milline kolmest ühinenud asutusest oli Teie arvates peale ühinemist domineeriv osapool ning milliseid reaktsioone olete sellega seoses täheldanud teistel ühinenud asutuste töötajatel?

Vastus:

10. Milline on Teie arvates olnud PPA ühendasutuse moodustamise mõju Teie eelnevalt iseseisva asutuse organisatsioonikultuurile?

Vastus:

11. Palun iseloomustage ühinenud organisatsioonide omavahelist kohanemist organisatsioonikultuuri kontekstist lähtuvalt?

Vastus:

12. Kas ja milliseid probleeme on Teie arvates ühendasutuse organisatsioonikultuuriga praegusel ajal?

Vastus:

13. Millised on Teie ettepanekud ühendasutuse organisatsioonikultuuri edasiseks arendamiseks ja ühtlustamiseks?

Vastus:

14. Millist rolli näete endal juhina PPA ühendatud organisatsioonikultuuri arendamisel ja ühtlustamisel?

Vastus:

15. Kas soovite eelnevale veel midagi lisada?

Vastus:

Eksperti nimi:

(kui soovite jääda anonüümseks siis palun nime mitte lisada)

Teie vanus:

Mitu aastat olete organisatsioonis töötanud:

Millises struktuuriüksuses Te töötate ning milline on Teie töövaldkond: