

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Siim Paabo

FS050

MUUDATUSTE JUHTIMINE MAKSU- JA
TOLLIAMETIS LEGAALSE KAUBANDUSE
KONTROLLRÜHMADE LOOMISE NÄITEL

Lõputöö

Juhendaja

Annika Mägipõld, BA

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž Finantskolledž	Kuu ja aasta mai 2008
Töö pealkiri MUUDATUSTE JUHTIMINE MAKSU- JA TOLLIAMETIS LEGAALSE KAUBANDUSE KONTROLLRÜHMAD LOOMISE NÄITEL	
Töö autor: Siim Paabo	allkiri:
Referaat <p>Käesoleva lõputöö teemaks on Muudatuste juhtimine Maksu- ja Tolliametis legaalse kaubanduse kontrollrühmade loomise näitel. Töö on kirjutatud Eesti keeles ja koosneb 44 leheküljest, millest 4 moodustavad lisad. Lõputöö koostamisel on kasutatud 19 allikat millele on tekstis viidatud.</p> <p>Lõputöö uurimisobjektiks on sisemaa kontrollrühmade moodustamiseks läbi viidud tegevused. Lõputöö eesmärgiks on hinnangu andmine sisemaa kontrollrühmade loomisega seotud muudatuste läbiviimisele. Eesmärgi saavutamiseks on antud ülevaade legaalse kaubanduse kontrolli valdkonnast ja sisemaa kontrollrühmade kontseptsioonist. Uuritud on muudatuste juhtimise teooriaid ning analüüsitud nendes välja toodud meetodite sobivust MTA-s kasutusele võtmisel. Sellest tulenevalt tekib eeldus uurida kontrollrühmade loomise protsessi muudatuste juhtimise teooriate abil. Analüüsi põhjal on plaanis välja pakkuda lahendusi kontrollrühmade moodustamiseks ja teiste samamahuliste muudatuste läbiviimise edendamiseks MTA-s.</p> <p>Teema käsitlemisel on kogutud andmeid tollikontrolli valdkonna töökorralduse, struktuuri, eesmärkide ja arenguplaanidega seotud aktide ja dokumentide läbitöötamisega. Tartu maksu- ja tollibüroo ning Muuga tollipunkti kaupade füüsilist kontrolli teostavatele ametnikele on esitatud küsimustik. Samuti on intervjueritud mõlemas üksuses kontrollitegevust koordineerivat juhti. Analüüsi toetamiseks on kasutatud muudatuste juhtimise meetodikaid käsitlevaid kirjandusallikaid.</p>	

Uurimuses on analüüsitud kontrollrühmade moodustamise käiku muudatuste juhtimise põhimõtete ja teooriate abil. Riigiasutuse eripära arvestades on analüüsiks valitud organisatsiooni sotsioloogilisi vaateid, et läheneda muudatuste protsessile kui tervikule. Organisatsiooni psühholoogiliste käsitluste abil on uuritud muudatustega seonduvat töötaja tasandil. Uuringu tulemusel on tähelepanu juhitud kitsaskohtadele uuenduse läbiviimisel ja pakutud välja võimalikke lahendusi protsessi sujuvamaks teostamiseks.

Võtmesõnad : Muudatuste juhtimine, sisemaa kontrollrühmad, organisatsiooni näitajad ja protsessid.

Keywords : Managment of change, Inland-control units, indicators and processes of organization.

Säilitamise koht:

Kaitsmisele lubatud:

Juhendaja: Annika Mägipõld

allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS	5
SISSEJUHATUS.....	6
1. LEGAALSE KAUBANDUSE KONTROLI TEOSTAMINE.....	9
1.1. KONTROLI FUNKTSIOONID.....	9
1.2. KONTROLLIÜKSUSTE TÖÖKORRALDUS	10
1.3. MAKSU- JA TOLLIKESKUSTE STRUKTUURILISED ERINEVUSED	12
2. MUUDATUSTE JUHTIMISE TAUST JA VÕIMALUSED.....	15
2.1. MUUDATUSTE JUHTIMISE ÕPETUS	15
2.2. MUUDATUSTE SEOSSED JA MÕJUD	20
2.3. MEETODEID JA MUDELEID KONTROLLRÜHMAD LOOMISE HINDAMISEKS	22
3. MUUDATUSTE PROTSESSI ANALÜÜS.....	27
3.1. SISEMAA KONTROLLRÜHMAD LOOMINE	27
3.2. TÖÖTAJATE SEISUKOHAD JA HOIAKUD	30
KOKKUVÕTE.....	35
DAS RESÜMEE.....	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	39
LISAD	41
LISA 1. KÜSIMUSTIK	41
LISA 2. INTERVJUU KÜSIMUSED.....	43

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

MÕISTE/LÜHEND	TÄHENDUS
MTA	Maksu- ja Tolliamet
MTK	Maksu- ja tollikeskus
MTA	Maksu- ja tollibüroo
TP	Tollipunkt
Sisemaa kontrollrühm	Sisemaa kontrollrühmaks nimetatakse Maksu- ja Tolliameti regioonide tolliosakonna üksustes moodustatud kontrollrühma, mille eesmärgiks on legaalse kaubanduse kontrollifunktsiooni täitmine tolli valdkonnas.
Legaalne kaubanduse kontroll	Deklareeritud kauba ja dokumentide vastavuse kontroll, sh deklareerimata jäetud kauba kontroll. Kontroll hõlmab kauba füüsilist läbivaatust, sh klassifitseerimise, päritolu, tolliväärtuse, koguse vastavuse kontrolli ja vajadusel proovide võtmist.
EL	Euroopa Liit
COMPLEX	Tollideklaratsioonide esitamise ja töötlemise süsteem.
TKO	Tollikontrolli osakond
Asycuda	Enne COMPLEX-i kasutusel olnud tollideklaratsioonide esitamise süsteem.
TO	Tolliosakond
ECS	Ekspordi kontrollisüsteem
ICS	Impordi kontrollisüsteem

SISSEJUHATUS

Inimkäitumist vaadeldes võib märgata, et rahulolu olemasolevaga on harv nähtus. Aegajalt muudetakse midagi või üritatakse teadlikult ennast muuta. Ideaalis võib muutmist põhjendada sooviga saavutada parem seisund. Muutes midagi paremaks, on tõenäoline, et sellega kaasnevad mõjud, mis muutmise seisukohast tegelikult eesmärgiks ei olnud. Sellised mõjutused võivad tekitada vajadust uute muutuste järele. Sellest võib järeldada, et muutmiseid ei juhi alati püüdlemine vaid paratamatus. Kuna oleme pidevalt mõjutatud muudatustest, siis võib muutmine kujuneda ka elustiiliks. See tähendaks, et muudatusi tehakse puhtalt vajadusest midagi muuta. Vältimaks muutmistega kaasnevat võimalikku kahjulikku mõju või kuritarvitamist, peaksid muudatused olema põhjendatud ja läbi mõeldud.

Muudatusi võib määratleda laiemalt, vaadeldes ühiskondlikke protsesse, kui ka kitsamalt, keskendudes indiviidile. Kuna inimtegevus on koondunud erinevatesse gruppidesse, võib eraldi liigina piiritleda organisatsioonilised muudatused. Organisatsioonides nagu äriühingud või riigiasutused, viiakse sageli läbi muudatusi, kas ühiskonna mõjude survele või lihtsalt soovist toimida paremini. Maksu- ja Tolliamet organisatsioonina, toimib samuti pidevaid muutusi läbi viies. Eesti astumisega Euroopa Liitu (EL) on kaasnenum mahukad muudatused kaubandust reguleerivas seadusandluses. MTA-le on uus kord toonud kaasa vältimatuid ümberkorraldusi. Teisest küljest viiakse läbi ka omaalgatuslikke parendusi. Tekib küsimus, kas arvukaid uuendusi läbi viies on olnud võimalik pöörata piisavalt tähelepanu muudatuste planeerimisele ja nende läbiviimisele.

Mõjutatuna eelnevalt välja toodud probleemist, on käesoleva lõputöö kirjutamise ajendiks huvi uurida muudatuste läbiviimist MTA-s. Lõputöö mahtu arvestades on uuring piiritletud sisemaa kontrollrühmade loomise käsitlemisega. Sisemaa kontrollrühmade loomise näol on tegemist aktuaalse muudatuste projektiga MTA-s. Muudatuse eesmärgiks on olukorra parendamine legaalse kaubanduse kontrolli valdkonnas.

Maksu- ja Tolliameti tegevusvaldkonda kuulub ühiskonna ning seadusandliku majandustegevuse kaitsmine. Mõlema funktsiooni täitmiseks teostatakse kaupadele

tollikontrolli. Tulenevalt legaalse kaubanduse iseloomust teostatakse tolliprotseduuridel olevate kaupade läbivaatuseid ning terminaalide ja tolliladude kontrolle antud valdkonnale spetsialiseerunud struktuuriüksuste poolt. Lõuna-, Ida- ning Lääne- maksu- ja tollikeskustes (MTK) on mainitud läbivaatuste teostajateks maksu- ja tollibüroode (MTB) vastavad ametnikud. Põhja MTK-s teostatakse läbivaatuseid tollipunktide (TP) ametnike poolt. Põhja piirkonna ja ülejäänud regioonide vahel esineb nii struktuurilisi, kui ka sellest tulenevaid alluvust jm valdkondi puudutavaid erinevusi. See tähendab, et sama kontrollifunktsiooni tagamine võib olla piirkonniti ebahühtlane ja töö koordineerimine keerulisem.

Muudatuste vajalikkust inimressursi efektiivsemaks kasutamiseks teadustati 2007. aasta sügisel TO poolt läbiviidud büroode III kvartali töökoormuse analüüsi esitlemisel. Tollikontrolli osakonna (TKO) poolt koostati ja esitleti seejärel Sisemaa kontrollrühmade kontseptsiooni esimest versiooni. Muudatus hõlmab kaupade läbivaatust puudutavaid struktuurilisi ja töökorralduslikke muudatusi. Muudatuste sisuks on MTK-des liikuvate kontrollrühmade moodustamine, professionaalsuse tõstmiseks vajalike koolituste läbiviimine ja varustuse hankimine. Kaasneks kaupade füüsilist läbivaatust teostavate üksuste profesionaalsuse kasv ning alluvuse ja juhtimise ühtlustumine MTK-de lõikes.

Lõputöö eesmärgiks on hinnangu andmine sisemaa kontrollrühmade loomisega seotud muudatuste läbiviimisele. Eesmärgi saavutamiseks on antud ülevaade legaalse kaubanduse kontrolli valdkonnast ja sisemaa kontrollrühmade kontseptsioonist. Uuritud on muudatuste juhtimise teooriaid ning analüüsitud nendes välja toodud meetodite sobivust MTA-s kasutusele võtmisel. Sellest tulenevalt tekib eeldus uurida kontrollrühmade loomise protsessi muudatuste juhtimise teooriate abil. Analüüsi põhjal on plaanis välja pakkuda lahendusi kontrollrühmade moodustamiseks ja teiste samamahuliste muudatuste läbiviimise edendamiseks MTA-s.

Teema läbitöötamiseks on käsitletud kaupade läbivaatust reguleerivaid õigusakte ja arengukavasid, keskendudes üksuste struktuurile ja töökorraldusele. Muudatuste juhtimist käsitleva kirjanduse abil on koostatud intervjuu ja küsimustik ning teostatud kogutud andmete analüüs. Uurimuses on küsimustiku abil analüüsitud Muuga TP ning Tartu MTB kaupade füüsilist läbivaatust teostavate ametnike tagasisidet kontrollrühmade

moodustamiseks läbiviidud muudatuste kohta. Intervjuud on tehtud mõlema üksuse otseste juhtidega, et saada detailsemat teavet muudatustele ja kinnitada küsimustike tulemusi.

Lõputöö koosneb kolmest alapeatükkideks jaotatud peatükist. Esimene peatükk käsitleb legaalse kaubanduse kontrolli teostamist MTA-s. Ülevaade on antud muudatusega seotud üksuste struktuurilisest paiknemist, alluvusest ja töökorraldusest. Teises peatükis on tutvustatud muudatuste juhtimise tausta, põhimõtteid ja teooriaid. Käsitletud on riigiasutuse seisukohast sobivaid teooriaid ja meetodeid käesoleva muudatuste protsessi uurimiseks. Kolmanda peatüki moodustab kogutud andmete muudatuste projekti analüüs. Analüüsi tulemusel on tehtud järeldusi ja osutatud tähelepanu vajavatele asjaoludele ning pakutud välja lahendusi.

1. LEGAALSE KAUBANDUSE KONTROLLI TEOSTAMINE

1.1. Kontrolli funktsioonid

Tolli poolt teostatavaid kontrollifunktsioone võib liigitada MTA põhimääruses välja toodud tegevusvaldkondade järgi. Ühiskonnakaitse (MTA 2007) tagamiseks teostatakse järelevalvet strateegilise-, kahese kasutusega- ja piirangute ning keeldudega kaupadele. Järelevalve meetmena teostatakse tollikontrolli, et avastada rikkumisi eelpoolnimetatud kaupade käitlemisel ning takistada ühiskonda ohustavate kaupade liikumist. Tollikontrolli tulemuste põhjal on Eesti puhul tüüpilisemaks avastatud rikkumiseks kas maksumärkideta sigarettide või ebaseadusliku alkoholi ja kütuse sissevedu (Tollikontrolli statistika 2008).

Seadusandliku majandustegevuse kaitsmine (MTA 2007) hõlmab tolli valdkonnas legaalse kaubanduse kontrolli. Antud kaubandusvaldkonnaga seotud isikute (kauba omanikud, vahendajad, transportijad ning deklarandid) tegevus eeldab seaduste järgimist. Samas ei saa väita, et nende tegevus oleks absoluutselt seaduslik. Rikkumisi võib esineda eksimuste, teadmatuse või muude põhjuste tõttu. Eeldatavalt püütakse hoiduda rikkumistest, kuna need võivad majandustegevuse ohtu seada. Samas võib esineda ka teadlikke seaduserikkumisi. Näiteks võidakse kaubaväärtust või -kogust väiksemana näidata, et vähendada maksudest tulenevaid kulutusi. Sama tulemuse annaks deklareerimisel kaubakoodi kasutamine, millele on kohaldatud väiksemad maksud. Sellist käitumist ei saa kuidagi seaduslikuks lugeda. Kui aga kaubad pole ühiskonnale ohtlikud, võib ka sellised seaduserikkujad legaalse kaubanduse valdkonda liigitada.

Tulenevalt legaalse kaubanduse iseloomust on rikkumistega kaasnev kahju mõnevõrra kergemaloomulisem, võrreldes ühiskonnale ohtlike kaupade vaba liikumisega. Legaalse kaubanduse tahtlikud ja mittetahtlikud rikkumised pannakse toime tolliprotseduuride käigus. Näiteks kauba impordideklaratsioonil vigu tehes või valeandmeid esitades. Tolliprotseduurid on aga läbinähtavamad tänu infotehnoloogilistele lahendustele ja täpsematele statistilistele andmetele, kui näiteks salakaubavedu. Samuti võib kaupadele kohaldatud keeldude ja piirangute eiramine tähendada, et ka teistest seadustest ei peeta kinni, mis muudab tollijärelevalve teostamise ohtlikumaks.

Legaalse- ja salakaubanduse suurte erinevuste tõttu teostatakse tollikontrolli neis valdkondades erinevate spetsialiseerunud struktuuriüksuste poolt. Tööülesannete väljatöötamisel ja eesmärkide püstitamisel on lähtutud vastavalt, kas kaubanduse legaalsest või illegaalsest iseloomust. Järgnevas kahes peatükis on täpsemalt kirjeldatud kontrollrühmade loomisega seotud struktuuriüksusi ja nende töökorraldust, et paremini mõista muudetavat valkonda.

1.2. Kontrolliüksuste töökorraldus

Legaalse kaubanduse kontrolli teostamise põhivahenditeks on tolliprotseduuridele vormistatud kauba ja vastavate dokumentide läbivaatused, samas ka deklaratsioonide elektrooniline seire. 01.mai 2007 rakendus COMPLEX, möödunud aasta suvel siseriiklikult ECS, edasi ICS, rakendunud on e-TIR. 2008. aasta veebruarist alates lisati COMPLEX-i keskkonda sisenemisdeklaratsioonide ja ladustamisteadete moodulid. Moodulite abil on võimalik dokumente elektrooniliselt esitada ja kontrollida. Elektrooniliste lahenduste koondamine ühte süsteemi on hea, kuna andmete edastamine ja kontrollimine käib analoogsete põhimõtete järgi. Uuenduse eeliseks on ka seoste loomise võimalus erinevate protseduuride vahel. Varem pidi erinevate süsteemide andmetest eraldi väljavõtteid tegema, et neid seejärel võrrelda saaks.

Elektroonilistele lahendustele tuginev kontrollisüsteem vähendab ametnike koormust kaupade füüsiliseks läbivaatuseks välja valimisel. Süsteemi sisulise poole korraldamine on teabetöötajate ülesanne. Kõigi MTK-de PM-te järgi on teabeosakondade ülesanneteks muuhulgas piirkondlike riskide analüüsimine järelevalvelise tegevuse planeerimiseks ja juhtimiseks ning selektiivsuse haldamine (MTA 2008). Mainitud ülesannete täitmisega luuakse kriteeriume, mille abil elektroonilised lahendused kaupu läbivaatustele suunavad. Samas jälgivad ka kaupade kontrolli ametnikud elektrooniliselt esitatud andmete õigsust ja sekkuvad vajadusel isiklikule kahtlusele tuginedes. Selline tegevus on igati tervitatav, kuna COMPLEX on nii tolliametnikele, kui ka kauba deklareerijatele kuulus oma arvukate tõrgete pärast. Sellised tõrked ei ärata aga usaldusväärst, et riskikriteeriumid ja programmi selektiivsusefunktsioon alati toimiksid.

Kaupade kontrolli teostamisel on ka mitte-elektronilistele lahendustele toetuvaid ülesandeid. Ajutine- ja tolliladustamine, eeldab vastavate lubade väljastamist äriühingutele. Loa saamisega on ettevõtte kohustatud täitma protseduuri reguleerivatest õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Lubade, ning nendest tulenevate protseduurinõuete järelvalvet võib liigitada samuti legaalse kaubanduse kontrolli valdkonda. Järelevalve teostamiseks on vajalik kontrollida tolliladude ja terminalide laovarvestuse vastavust tegeliku olukorraga. Samuti tuleb veenduda, et laovarvestuses on kajastatud nõutud andmed. Praeguse töökorralduse järgi on aktsiisikaupu sisaldavate tolliladude ja terminalide kontroll MTK-de TKO-de ülesanne.

Üldiselt teostatakse dokumentide kontrolli- ja kaupade füüsilist läbivaatust erinevate ametnike poolt. Näiteks Muuga TP-s on loodud eraldi kaupade kontrolli rühm. Tartu MTB ametnike töö pole eraldi ametlikult formuleeritud. Siiski näitab autori töökogemus, et füüsilistele läbivaatustele on keskendunud kindlad ametnikud. Kuna kontrolliülesanded ja selleks vajaminevad oskused on erinevad, tagab selline spetsialiseerumine parema tulemuse. Samas pole välistatud, et vähempõhjalikud füüsilise kontrolli toimingud viiakse läbi dokumentidega tegeleva ametniku poolt. Näiteks mõnel juhul on otstarbekas kontrollida plommi korrasolekut. Kaupadele kontrolliviisi määramine toimub neile vastava staatuse omistamisega, milleks on kollane- või punane koridor. Koridoridesse võivad paigutada deklareeritud kaupu nii tolliametnikud enda kahtluse, kui ka elektroonilised lahendused kriteeriumite põhjal. Kollane koridor tähendab dokumentide kontrollimist ja punane kaupade läbivaatust. Dokumentide kontrolli järel võib vastavalt vajadusele teostada ka punase koridori läbivaatust. Kui esimese staatuseks on määratud punane koridor, on ka vajalik dokumente kontrollida mille põhjal deklareeritu ja tegeliku olukorra vahel erinevusi tuvastada. Kuna dokumentide kontroll ja füüsiline läbivaatus on tihedalt seotud, on vajalik muidu erinevatele tööülesannetele pühendunud ametnike tihe koostöö. Nii on võimalik üksteise kahtlusi kinnitada või ümber lükata. Küsimuste tekkimisel saab konsulteerida vastavat valdkonda paremini tundva ametnikuga. Nii kollane kui ka punane koridor on erineva funktsionaalse juhtimise all – kollane TO ja punane TKO.

Töökorralduse üheks arengusuunaks on elektrooniliste vahendite laiem kasutuselevõtt. Elektroonilised lahendused pakuvad muuhulgas võimalusi inimressursi ümbersuunamiseks. Sisemaa kontrollrühmade moodustamise üheks põhjenduseks on

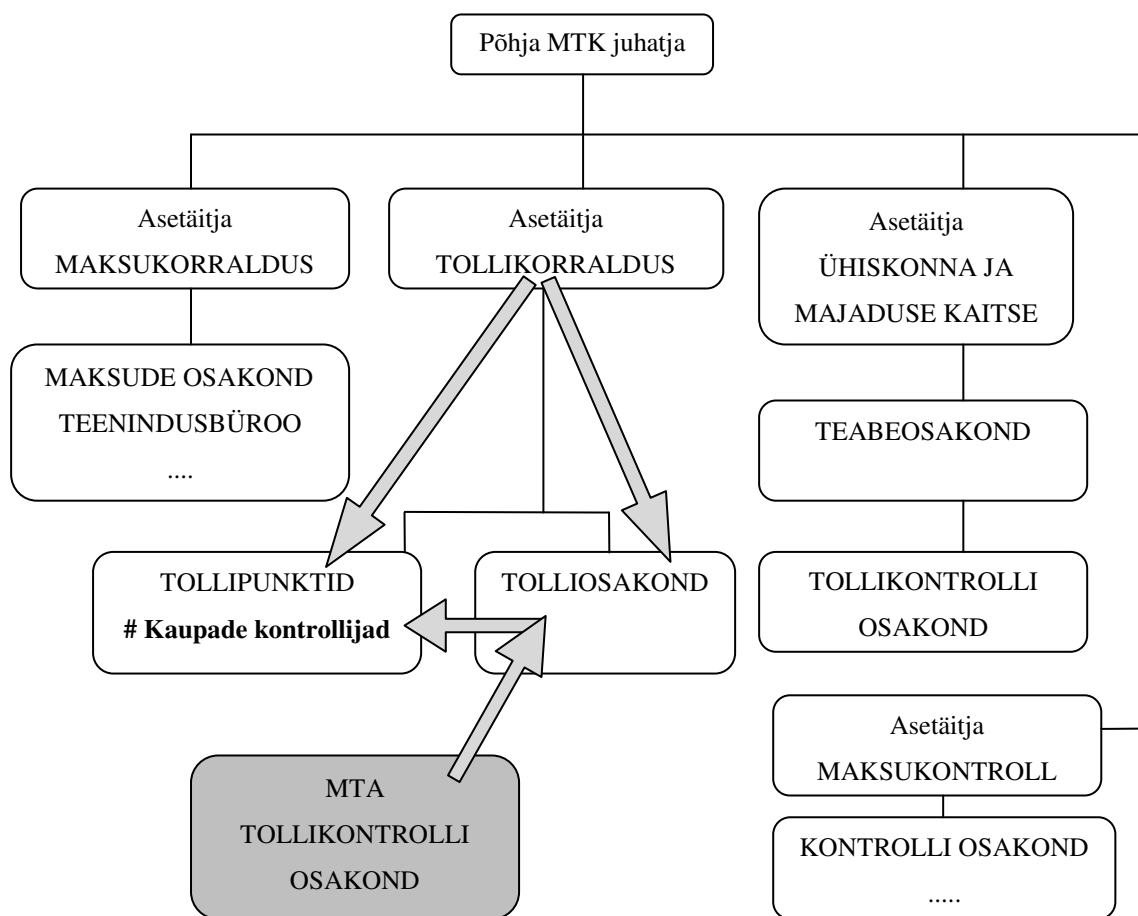
inimressursi ümberpaigutamine, kuna personali töökoormus on elektrooniliste vahendite arvelt vähenenud. Andmete kogumisega tolliametnikelt on käesoleva töö kolmandas peatükis uuritud, kas TKO poolt välja toodud põhjendused muudatuste läbiviimiseks on õigustatud. Samuti on analüüsitud, kuidas toimub tollikontrolli funktsionaalne juhtimine regioonides.

1.3. Maksu- ja tollikeskuste struktuurilised erinevused

Legaalse kaubanduse kontrolliülesandeid täidetakse kindlate MTA struktuuriüksuste poolt. Põhja MTK-s on nendeks üksusteks TP-d, ülejäänud kolmes regioonis, aga MTB-de tollitalitused. Kaupade kontrolli ülesanded on mainitud üksustes sarnased. Kontrolli teostamine on eelkõige teeninduslikku laadi, erinevalt näiteks piirikontrolli- ja liikuvkontrolli talituste rikkumiste avastamisele suunatud tegevustest.

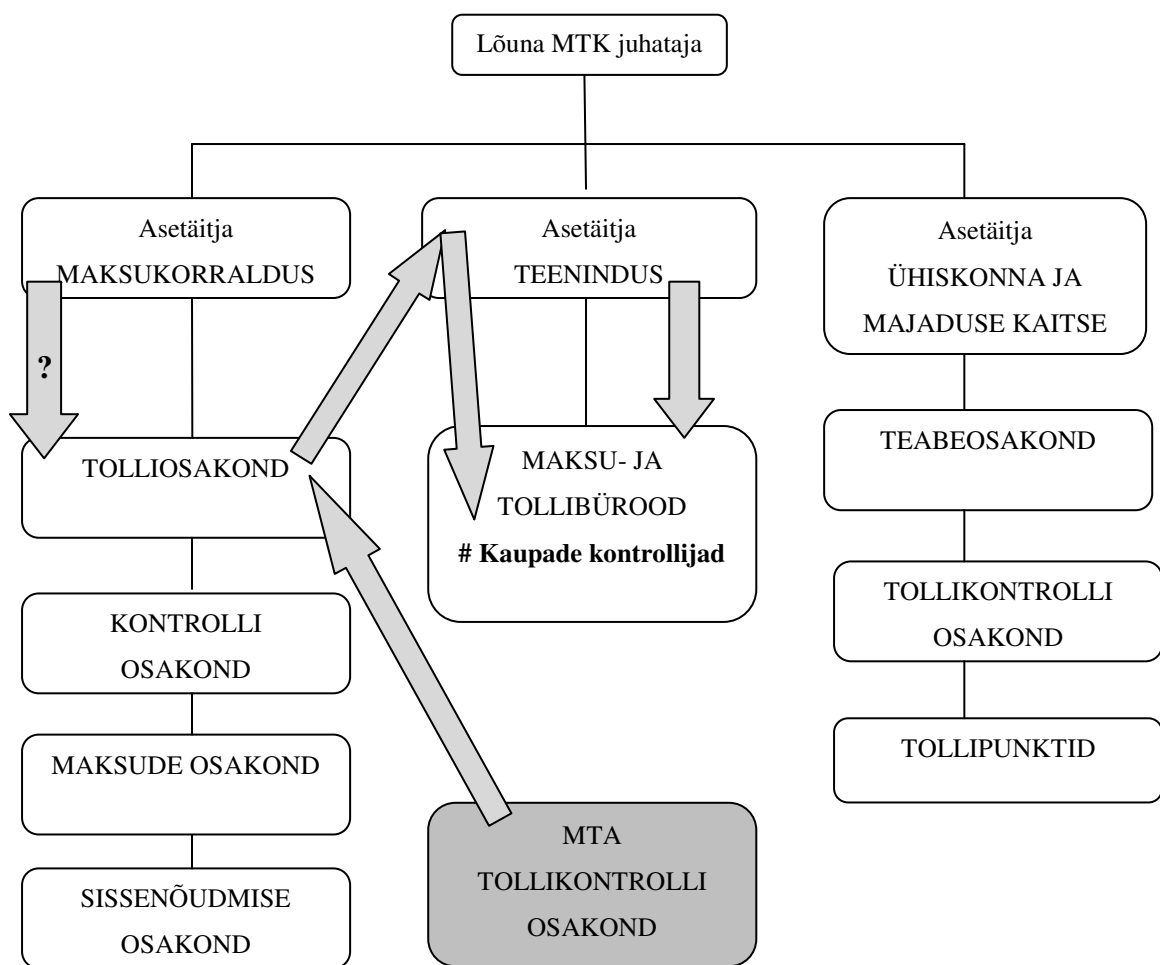
Kuna Põhja MTK struktuur erineb ülejäänud regioonide omast, kaasnevad sellega ka töö koordineerimisega seotud erisused. Parema ülevaate saamiseks on järgnevalt välja toodud Põhja MTK struktuuri (MTA 05.05.2008) lihtsustatud joonis 1. Kuna joonise ülesanne on näidata kaupade kontrolli koordineerimist, ei ole vajalik kogu struktuuri väljatoomine.

Jooniselt on näha, et TP-d ja TO paiknevad tollikorralduse sambas. Selline tollivaldkonna eraldi väljatoomine tundub igati loogiline. Vajadusel konsulteerivad kontrolli teostavad ametnikud TO spetsialistidega, kelle tööülesannete hulka kuulub omakorda kontrollitegevuse kujundamine (MTA 05.05.2008). MTA struktuuri kuuluva TKO põhiülesanded on kauba, isikute ja veokite kontrollipoliitika väljatöötamine ning elluviimine (MTA 05.05.2008). Vastavalt sellele koordineeritakse ka tollipunktide tegevust TO vahendusel.



Joonis 1. Legaalse kaubanduse kontrolli koordineerimine Põhja MTK-s.

Ülejäänud kolme MTK struktuuri ülesehitus on omavahel sarnane, erinedes ainult MTB-de ja TP-de arvu poolest (MTA 05.05.2008). Koordineerimise näide on toodud Lõuna MTK põhjal joonisel 2. Ka siin pole vajalik juriidilise- ja haldusosakonna väljatoomine. Lõuna MTK kaupade kontrolli tööd kujundatakse struktuuriväliselt MTA TKO poolt läbi TO. Samuti on selle regiooni, nagu teistegi, TO ülesandeks vajadusel kontrollijaid aidata ja nende tööga seonduvat korraldada. Küsimusi tekitab tolliosakonna paiknemine maksukorralduse samba all koos teiste, puhtalt maksu valdkonnale spetsialiseerunud osakondadega. Kuigi kaupade kontrolli teostatakse sama moodi nagu Põhja regiooni TP-des, kuuluvad nende piirkondade tollitalitused MTB-des teeninduse samba koosseisu. Väljatoodud pilt jätab segase mulje ja tekitab kahtlusi, et töö koordineerimises võib esineda infosulge või muid tõrkeid. TO peab vajalikud juhised tollitalitusele edasi andma läbi teeninduse samba.



Joonis 2. Legaalse kaubanduse kontrolli koordineerimine Lõuna MTK-s (MTA 05.05.2008; autor).

Et hinnata keskkonda, milles muutusi läbi viiakse on uurimisobjekti seisukohast vajalik teha selgeks, kuidas juhtimissüsteem toimib. Keskkond kas pärsib või toetab muutuste läbi viimist. Erinevused MTK-de kaupade kontrolli koordineerimises võivad takistada ümberkorralduste tegemist, eriti siis, kui sellega pole muutuste planeerimisel arvestatud. Teises peatükis on peatunud organisatsiooni kaardistamise mudelil (Howard jt 1994), mille abil on kergem muutustega kaasnevaid mõjusid hinnata. Mudeli kasutamine on abiks väljatoodud struktuuriliste ja juhtimist puudutavate erinevuste mõjude hindamisel muutuste läbiviimisele.

2. MUUDATUSTE JUHTIMISE TAUST JA VÕIMALUSED

2.1. Muudatuste juhtimise õpetus

Muudatuste juhtimine on struktureeritud lähenemisviis üksikisikute, meeskondade, organisatsioonide ja ühiskondade muutmisele, mis võimaldab praegusest seisundist üle minna soovitud tulevikuseisundisse (Cange...24.03.2008). Struktureeritud lähenemisviisi võiks kirjeldada kui muutmisega seotud asjaolude põhjal süsteemi loomist. Süsteemi moodustavad teooriad, meetodid ja mudelid. Juhtidel ja eestvedajatel on kindlasti kogemuse kasvades tekkinud häid mõtteid, kuidas muudatusi paremini läbi viia. Kuna valdkonnad kus muudatusi läbi viia võivad suuresti erineda, ei pruugi kellegi hea mõte alati toimida. Mõtete ja lahenduste kogumine ja analüüsimine aitavad aga neid paremini mõista, ja hinnata sobilikkust konkreetse olukorraga.

Muutuste juhtimise valdkonna areng sai alguse psühholoogiast, ettevõtlusest ja ehitusest. Seega põhinevad mõned mudelid organisatsioonilisel arengul ja teised töötajate individuaalsel käitumisel (Cange...24.03.2008). Organisatsioonilise arengu käsitletud on eelkõige suunatud struktuuri muudatustele. Näiteks käsitletakse uute üksuste ülesehituse võimalusi või struktuuri ümberkorraldusi, et juhtimisfunktsiooni efektiivsemalt teostada. Individuaalse käitumise mudelid käsitlevad muudatustega kaasnevaid asjaolusid töötaja tasemel. Töötajate puhul on üheks põhiprobleemiks muudatuste suhtes negatiivsete hoiakute tekkimine.

Tulenevalt kahest põhivaldkonnast on muudatuste juhtimise protsesside ja vahendite tulemuslikuks kasutamiseks vaja mõista nii individuaalse, kui ka organisatsioonilise muutmise teooriaid. On oluline hinnata, milline on muudatuse tõenäoline mõju töötajate käitumisele, tööprotsessidele, tehnoloogilistele tingimustele ja motivatsioonile.(Cange... 24.03.2008)

Muudatuste läbiviimise protsessides on olulisemaid rolle eestvedajatel. Eestvedamine on eelkõige seotud juhtkonnaga või muude isikutega, kes on määratud mingit muudatuste projekti juhtima. Eestvedajate ülesanne oleks prognoosida töötajate reaktsioone ja

kavandada muudatuste programmi nii, et see toetaks töötajaid muudatuste aktsepteerimisel. Süvendatud lähenemise korral võiks välja kujundada üldise muudatuste juhtimise raamistiku, mida rakendada terves organisatsioonis. Sisemaa kontrollrühmade moodustamiseks koostati küll kontseptsioon, mis on märgiks, et planeerimist tähtsustatakse, kuid ei määratud eestvedajaid. Muudatuste läbiviimise seisukohast võib kindla eestvedaja puudumine vähendada kontrolli muutmise protsessi üle ja tekitada liigset ajakulu. Muudatuste läbiviimist toetava raamistiku loomine tähendab mahukat organisatsiooni analüüsi ja kaardistamist ning tegevusjuhiste väljatöötamist. Muudatuste kavandamise juhendmaterjal (MTA 2008) on märgiks, et liikumine teadlikuma muutmise suunas on olemas.

Muudatuste protsesside läbiviimine on kirjeldatud erinevate teooriate abil. Sissejuhatuseks muudatuste juhtimise valdkonda võiks vaadelda kolme tuntumat õpetust. Kirjeldatavad teooriad ja meetodid annavad ülevaate muudatuste juhtimise põhimõtetest ja lahendustest. Samas pole need erinevate põhjuste tõttu tervikuna kasutatavad käesoleva töö uurimisobjekti analüüsiks.

Kurt Levin'i poolt loodud kolme sammu teooria, on üks esimesi ja tuntumaid käsitlusi muudatuste planeerimisele. Teooria on ka aluseks hiljem täiustatud ja ajakohastatud õpetustele. Teoorias eristatakse lahtisulatamist, muutmist ja kinnikülmutamist. Lahtisulatamise käigus toimub töötajate teavitamine muudatuste vajalikkusest. Töötajaid valmistatakse ette ja neid motiveeritakse muudatuses osalema. Muutmise käigus toimuvad vajalikud struktuuri muutused. Samuti võtavad töötajad omaks uued hoiakud ja oskused. Kinnikülmutamise käigus hinnatakse muutunud käitumis- ja tööviise. Sobivaks osutunud muutused formaliseeritakse protseduurina. (Alas 2002:25-26)

Üksikasjalikuma ülevaate muutmiste võimalustest annab Kotter'i muudatuste läbiviimise protsessi mudel. Mudel on kujundatud uurimuse põhjal, mis viidi läbi rohkem kui 100 erineva suuruse ja edukusega firmas. Mudel koosneb kaheksast sammust, mille järgimine aitaks juhtidel vältida muudatuste juhtimisel sagedamini tehtud vigu. Mudeliga soovitakse eelmisest teoriast tuntud lahtisulatamisel demonstreerida muudatuste möödapääsmatust, luua visioon, ja muudatuste läbiviimiseks mõjus koalitsioon. Visiooni elluviimiseks tuleks töötada välja vajalikud strateegiad. Loodud visioon tuleks läbi mitmesuguste suhtluskanalite teha teatavaks kõigile organisatsiooni liikmetele. (Alas 2002:26)

Sisemaa kontrollrühmade loomise puhul on võib visiooniks lugeda koostatud kontseptsiooni, mis ka asjaosalistele teatavaks tehti. Muudatuste möödapääsmatust on demonstreeritud kontseptsiooni teatavaks tegemisele eelnenud töömahtude analüüsile (Plees 2008) viitamisega, milles väljendus ametnike koormuse vähenemine. Muudatuste läbiviimist toetava koalitsiooni loomine osutus antud olukorras keeruliseks. Põhjuseks võib tuua peatükis 1.3 kirjeldatud funktsionaalse juhtimise ja struktuurilised erinevused. Legaalse kaubanduse kontrolli koordineeritakse hetkel läbi struktuuriüksuste, millel on erinevad eesmärgid ja tööpõhimõtted. Koalitsiooni moodustamist toetaks funktsionaalse juhtimise ühtlustamine ja legaalse kaubanduse kontrolli üksuste täpsem määratlemine organisatsiooni struktuuris.

Muudatuste tegemiseks tuleks Kotter'i järgi anda töötajatele visiooni elluviimiseks vajalik võim, muutes selleks olemasolevat organisatsioonistruktuuri, juhtimissüsteeme ja protseduure ning planeerida muudatuste pidevuse tagamiseks vajaliku õhustiku loomiseks kiireid võite. Pidevalt peaks toimuma tehtud muudatuste kinnistamine ja aina uute muudatuste esilekutsumine ning visiooniga mitte kooskõlas olevate struktuuride, süsteemide, protseduuride ja poliitika muutmine. Saavutatu kinnistamiseks soovitatakse organisatsiooni poolt saavutatud edu ja tehtud pingutuste vaheliste olulise tähtsusega seoste väljatoomist ja rõhutamist. Tuleks tagada juhtimise jätkuv arendamine ja töötajate edutamine.(Alas 2002:26)

Kirjeldatud teooriaga on muudatuste protsess palju üksikasjalikumalt lahti seletatud. Juhtimismeetoditele on lähenetud justkui kavalusega. Eelkõige koalitsiooni loomist ja saavutatu kinnistamist silmas pidades. Tähelepanu juhtimine positiivsetele asjaoludele, vältides negatiivseid külgi, on elementaarne meetod enda tahte läbisurumiseks ka näiteks suhtlustasandil. Käesoleva töö puhul on küsitav, kas antud mudel sobib riigiameti iseloomu või ka eetikaga. Samuti eeldab kirjeldatud muudatuste tegemine kiiresti ümberkujunevat organisatsioonistruktuuri ja poliitikat. MTA suurust, ja riigiametile omast ning vajalikku stabiilsust silmas pidades, võib sellisel kujul muudatuste läbiviimine nii raskeks, kui ka ohtlikuks osutada. Kuna Kotter'i mudel on loodud äriühingutes läbiviidud uuringu põhjal, tuleks selle riigiasutuses kasutusele võtmisesse kriitilisemalt suhtuda.

Kui siiani kirjeldatud teooriad sobivad kõige paremini juhtide algatatud muudatuste protsessi kirjeldamiseks, siis Frohman uuris altpoolt tuleneva initsiatiivi tulemusel tekkinud muudatusi. Eelduseks on, et töötajal on selge ettekujutus organisatsiooni arengusuundadest, strateegiast ja eesmärkidest. Pärast probleemi või võimaluse leidmist, võtab töötaja ise midagi ette, mis viib positiivsete tulemusteni. Organisatsioon tunnustab seda tegevust. Töötaja algatus viiakse ellu esialgu ühe allüksuse piires, seejärel aga rakendatakse tulemuslikku uuendust organisatsiooni teistes osades. Protsessi lõpetab tagasiside ja tehtust õppimine.(Alas 2002:26-27)

Riigiasutuse seisukohast ei ole kindel, kas taolist töötajate poolt algatavate muudatuste süsteemi on õige rakendada. Samas võib hea ideega välja tulla igäüks. Juhtimistaustaga inimestel võivad lihtsalt paremad eeldused selleks olla, tulenevalt kogemustest ja eelkõige tööülesannetest. Seetõttu ei tohiks välistada asjaolu, et ka madalamal ametipositsioonil olev töötaja võib muudatuste protsessi käima lükata ja selle läbiviimisel suureks abiks olla. Töötaja peaks olema aga teadlik, nagu teoorias mainitud, organisatsiooni arengusuundadest, strateegiast ja eesmärkidest. See ei tähendaks ainult organisatsiooni visiooni ja eesmärkide teadmist. Töötaja peaks mõistma arengusuundade ja strateegiate tausta, põhjuseid ja eesmärgi. See tähendab ka seoste nägemist planeeritud eesmärkide ja organisatsiooni reaalsete tulemuste saavutamiseks tehtavate tegevuste vahel. Enda tööst peaks olema mitte ainult otsene ettekujutus, vaid ka arusaam selle vajalikkusest ja funktsioonist üldisema protsessi toimimise seisukohast. Käesoleva uurimuse tarbeks koostatud küsimustiku abil on kogutud tagasisidet ka kaupade kontrolli teostavate ametnike organisatsioonitunnetuse kohta. Nii on võimalik anda hinnang töötajate muutmise protsessi kaasamise võimalikkusele.

Muudatuste elluviimise protsessi ja kiirust võivad mõjutada mitmesugused välised ja sisemised jõud. Muudatusi takistavateks jõududeks on traditsiooniliselt peetud muutustele vastutöötavaid grupinorme, rahulolu jooksvate töötulemustega ja muudatuste vajalikkuse mittetunnetamist. Lewin väitis, et inimesed, keda muudatused mõjutavad, osutavad muudatustele vastuseisu isegi siis, kui need muudatused on möödapääsmatud. Kuna tundub, et igasugune muudatus, mida inimene ise ei ole välja mõelnud, kutsus temas esimese reaktioonina esile vastuseisu, tuleb planeeritud muudatuste läbiviimisel kõige rohkem tegelda töötajate muudatuste protsessis osalemiseks motiveerimisega. Vastuseisu põhjused võivad olla nii indiviidist kui organisatsioonist tulenevad.(Alas 2002:32)

Muudatuste tõrjumise põhjuseks on kõige sagedamini isiklikud huvid. Inimesed tõrjuvad muudatusi kartusest kaotada midagi väärtuslikku, näiteks võimu, prestiiži või palka. Samas võidakse osutada vastupanu lihtsalt seetõttu, et ollakse teadmatuses. Ei teata, mida muudatused neile isiklikult kaasa toovad. Määramatus, mis on tingitud vähesest informeerimatuses, tekitab hirmu tuleviku ees. Tegemist võib olla informatsioonipuudusega või usaldamatusega juhtkonna suhtes. Vastupanu võib tuleneda ka informatsiooni ühekülgsest tõlgendamisest või võimetusega antud informatsiooni mõista.(Alas 2002:33-34)

Kuna vastuseisu on peetud muudatuste protsessi läbiviimise seisukohast oluliseks mõjutajaks, eeldab ka käesoleva töö uurimisobjekti analüüs töötajatega seotud asjaolude uurimist. Selleks on vajalik välja selgitada, kuidas organisatsiooni tausta analüüsida, et töötajatega seonduvat välja selgitada ja mõista. Töötajate vastuseisu võivad teisest küljest süvendada ka organisatsioonist tulenevad põhjused.

Organisatsioone, kus vastuseisu tekkimise tõenäosus on suurem, iseloomustavad järgmised jooned:

1. spetsialistide tööülesanded on koostatud teistest isoleeritult, ainult funktsionaalsete osakondade huve arvestades;
2. täpne, kohati pedantne meetodite ja kohustuste kirjeldamine;
3. info hoidmine tipus, otsustamise tsentraliseerimine ja suhtlemine vertikaali pidi;
4. hierarhia ja staatuse rõhutamine.(Alas 2002:35)

Sisemaa kontrollrühmade loomiseks tehtud muudatuste analüüsiks tuleks välja valida riigiasutuse iseloomuga sobivaid teooriaid. Ülevaatlikult tutvustatud põhitõed on eelkõige erakapitalil põhineva ettevõtluse funktsioonidele üles ehitatud. Töötaja tasandi uurimisega raskusi ei teki, kuna isiklikud asjaolud sõltuvad inimesest mitte organisatsiooni iseloomust. Organisatsiooni protsesside seisukohast tuleks vältida tuntud teooriaid, mis on enamjaolt äriühingutele suunatud ja seetõttu kaheldava väärtusega antud töö uurimisobjekti käsitlemiseks. Kuna konkreetselt riigiasutuse muudatustele suunatud allikaid ei olnud võimalik leida, võiks teemale läheneda kombineerides olemasolevaid juhtimisteooriaid järgnevas peatükis väljatoodud organisatsiooni sotsioloogia laiemate käsitlustega.

2.2. Muudatuste seosed ja mõjud

Käesoleva alapeatüki mõte on näidata, et muudatuste läbiviimise edukus sõltub teiste muutuvate faktorite mõistmisest. Kui pöörata liialt tähelepanu uue idee sisule, mõistmata taustaprotsesse, võivad kaasneda muudatuste oodatust pikem elluviimine või ka läbikukkumine.

David Collins'i raamatus *Organizational change sociological perspectives* (Collins 1998), on analüüsitud muudatuste juhtimise rakendamisel tehtud põhimõttelisi vigu. Selgus, et muudatuste eestvedajad organisatsioonides ei ole sageli protsessi edendamiseks kogunud teadmisi täielikult mõistnud. Kasutati üksikuid muljet avaldanud lahendusi. Eestvedajad kujundasid välja uusi juhtimis-stiile millele andsid värvi omandatud kogemused muudatuste juhtimise alal. Samas pöörati vähem tähelepanu õpetuste terviklikkusele. Selline käitumine tõi kaasa vähem huvi pakkuvate, kuid oluliste asjaoludega mitte arvestamise. Esines ka juhtumeid, kus muudatuste juhtimise omandamine oli delegeeritud edasi töötajatele, kellel antud vahendeid, positsioonist tulenevalt, võimalik kasutada ei olnud (Collins 1998:ix-xi).

Põhilisteks avaldunud vigadeks olid:

1. Juhtimisstiilide ületähtsustamine. Nagu piisaks pelgalt oskuslikust juhtimisest muudatuste edukaks läbiviimiseks.
2. Üht kitsast valdkonda käsitleva teooria kasutuselevõtt muudatuste läbiviimisel. Näiteks muudatuse läbiviimine ainult struktuuri käsitlevate muutmispõhimõtete abil.
3. Kiirrahenduste propageerimine, mis sobisid vaid mingi kindla stsenaariumi jaoks.(Collins 1998)

Oluline on silmas pidada, et mingi muudatuse läbiviimine soovitud valdkonnas võib kaasa tuua mõjutusi ka teistes. Seetõttu eeldab muudatuste vajaduse edukas hindamine organisatsiooni tausta laiemat analüüsi ja seoste otsimist. See eeldab omakorda muudatuste juhtimise teooriate põhjal muutmismeetodite raamistiku loomist vastavalt organisatsiooni iseloomule. Nii on võimalik konkreetse muudatuse läbiviimiseks hästi toimiva tegevuskava koostamine. Organisatsiooni kaardistamine muudatuste vajalikkuse hindamiseks, eeldab MTA mõistes laiaulatuslikku uurimust. Samas aitab organisatsiooni analüüsi põhimõtete

mõistmine sisemaa kontrollrühmade loomise protsessi hinnata. Nii selgub, kuivõrd teadlikud on olnud muudatuste läbiviijad olulistest asjaoludest muudatuste planeerimisel.

Mõistmaks muudatustega ja nende läbiviimise protsessiga kaasnevat seninägematut laiemat mõju, tuleb selgeks teha muudetava valdkonna üksikute tööprotsessidega seonduv (Collins 1998:130-131). See tähendab, et muudatuste eestvedajatel peaks olema muudetava valdkonna toimimisest üksikasjalik ülevaade. Alati pole võimalik ja otstarbekas vajalikke teadmisi ise omandada. Sellisel juhul aitaks muudatustega seotud gruppide suurem kaasamine protsessi, et koguda suunavat tagasisidet. Nii on võimalik mõista muudatuste tulemusel tekkivat uut olukorda. Prognoosi toetaksid töötajate poolt välja toodud üksikasjad ja probleemid, mis kaasneksid muudatustega.

Muudatuste läbiviimise käsitlusi valides tuleks kriitiliselt suhtuda ajafaktorisse. Paljud muudatuste teooriad ei arvesta meetodite kasutamisega kaasnevat ajakulu (Collins 1998:134-135). Teooriates väljapakutud meetodid osutuvad esmapilgul küll tõhusateks, kuid olenevalt olukorrast võib nende rakendamine liialt aeganõudvaks osutuda. Antud soovitus eeldab, et muudatuste juhtimise teooriaid ollakse valmis omandama, nende rakendamise nimel.

Muudatusi planeerides, ja tulemusi prognoosides võib eksitavateks osutuda eeldused, et enesestmõistetavad tööprotsessid jätkuvad samasuguselt nagu varem. Näiteks ei saa eeldada, et koostöö uues olukorras, töötajate vahel sama hästi toimiks, kui enne (Collins 1998:135-136). Muudatuste tõhususe hindamisel võib selline pimesi usaldamine eksiteele viia. Sellest tulenevalt võib otsus muudatusi läbi viia, põhjendamatuks osutuda. Juhindudes käesolevast peatükist tuleks töö analüüsi osas uurida, kas kontrollrühmade loomisel on esinenud väljatoodud tüüpvigu. Kirjeldatud vigade leidmine ja kõrvaldamine, oleks üheks esimeseks ja lihtsamaks sammuks, muudatuste juhtimise väljatöötamisel organisatsioonis.

2.3. Meetodeid ja mudeleid kontrollrühmade loomise hindamiseks

Muudatuste läbiviimise hindamiseks on vajalik koguda asjakohast teavet. Sisemaa kontrollrühmade loomine tähendab muudatusi kaupade kontrolliga seotud ametnike töös. Need ametnikud oleksid õige sihtgrupp, et läheneda muudatuste protsessile töötaja tasandil. Käesolev alapeatükk käsitleb erinevaid muudatuste mõõtmise võimalusi organisatsiooni psühholoogia valdkonda esindava allika abil.

Ann Howard ja tema töögrupp on avaldanud raamatu *Diagnosis for organizational change* (Howard 1994). Raamatus käsitletakse erinevaid andmete kogumise meetodeid, et analüüsida muudatuste vajalikkust ja mis käesoleva töö puhul eriti kasulik, muudatuste protsessi läbiviimist. Muudatuste analüüsijat käsitletakse Ann Howard'i raamatus kui praktikut, sellest tulenevalt tema tulemust, kui diagnoosi. Praktik peab säilitama tagasihoidlikkuse kogutud teabe hindamisel, vältides eelnevalt väljakujunenud arvamusi. Kui hinnangu andmisel toetutakse erinevatele teooriatele, tuleb neid omavahel eelnevalt analüüsida, et välistada vasturääkivusi. Välja peab selgitama, kas valitud teooriaid sobib koos kasutada. Samuti tuleb hinnata kogutud andmete kaalu konkreetse teooria kasutamisel (Howard 1994:27-28).

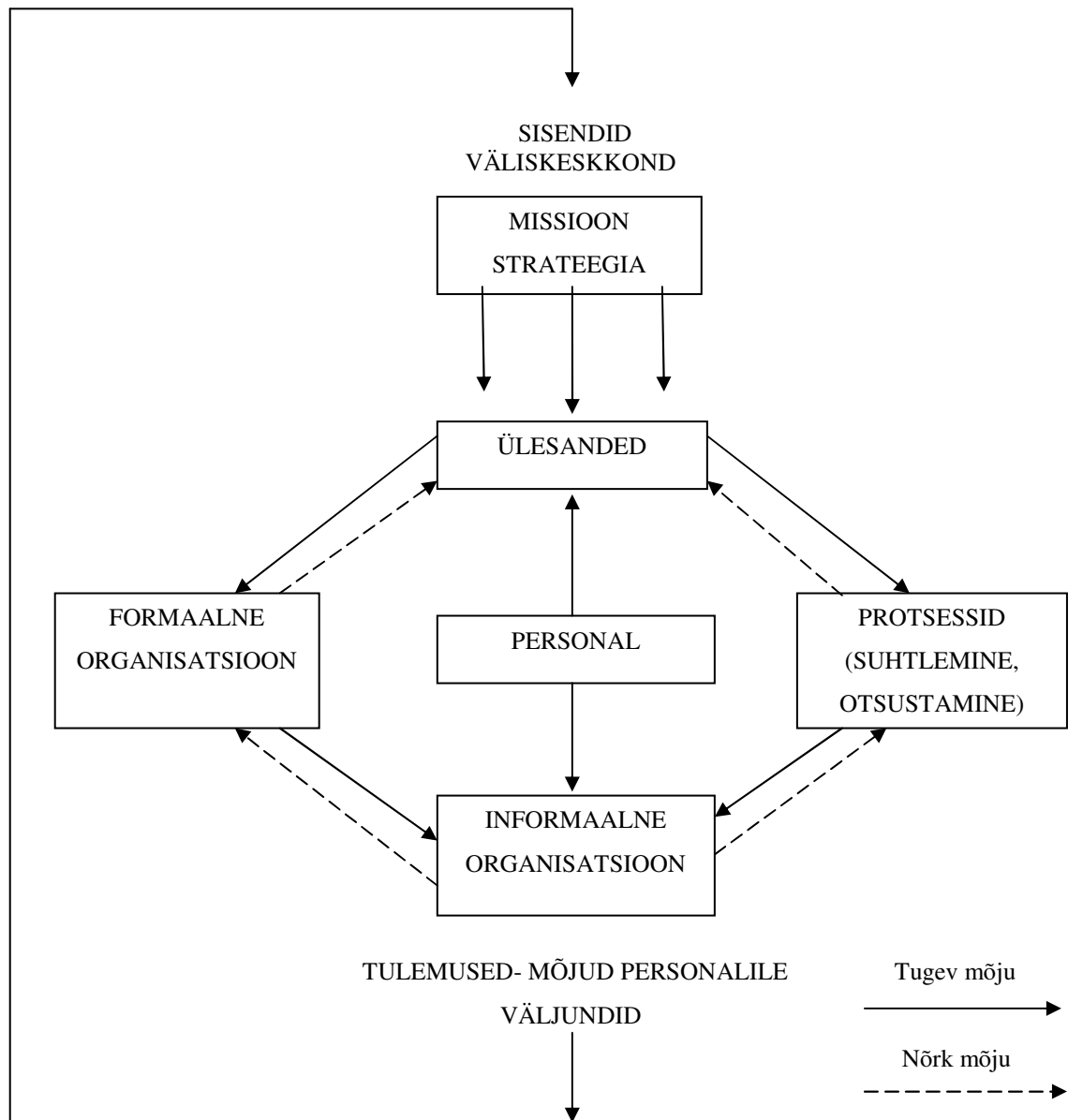
Muudatuste analüüs peaks algama üldpildi kujundamisega organisatsioonist või selle osast, olenevalt muudatuse suuruselt. Tähelepanu peaks pöörama nii ülesehitusele, kui funktsioneerimisele. Andmete kogumise ja grupeerimise hõlbustamiseks on loodud erinevaid mudeleid. Mudelites on määratud mingi analüüsi teostamiseks vajalikud andmed ja nende edasine liigitus. Liigitades kogutud andmed, saadakse ülevaade organisatsiooni protsessidest. Vastavalt mudelile on välja toodud protsesside vahelised mõjud, mille põhjal on analüüsi kergem teostada. (Howard 1994:55-56)

Üldpildi kujundamisel tuleks tähelepanu pöörata organisatsiooni arengusuundadele (Howard 1994:36-37). MTA puhul oleksid arengusuundasid käsitlevad dokumendid strateegiline plaan (MTA 05.05.2008) ja operatiivplaanid (MTA 05.05.2008). Arengusuunad võivad selgitada muudatuste läbiviimise vajalikkust ja näidata, kas muutmine liigub organisatsiooni tasemel püstitatud eesmärkidega samas suunas.

Töötajatega seotud probleemide väljaselgitamiseks on soovitatud intervjuerida eelkõige muudatustega seotud üksuste kõrgemaid- ja keskastmejuhte (Howard 1994:11). Juhtidel on üldjuhul parem ülevaade muudatuste protsessist kui alluvatel, seetõttu on intervjuuga kogutud andmete usaldusväärsus suurem. Lisaks intervjuudele võib koguda teavet küsimustikega. Küsimustikke ilma intervjuude toeta pole soovitatud kasutada (Howard 1994:11-12). Kuna muudatuste läbiviimine koosneb paljudest nüanssidest, võib küsimustiku koostamisel eksida, ja konkreetse protsessi jaoks vajalikust teabest ilma jääda. Intervjuude käigus saab kontrollida, kas küsimustest on õigesti aru saadud. Samuti on võimalus teada saada asjaolusid, mida ei osatud analüüsi planeerides oodata. Mõjutatud üksuste otseste juhtide hinnangud ja juhtimisstiil kujundavad sageli töötajate vastuseisu muudatustele, mis teeb nende asjaolude uurimise tähtsaks (Howard 1994:5). Sellest tulenevalt on intervjuude üheks kasuteguriks juhtimisega seonduva avaldumine.

Järgnevalt on välja toodud ka käesoleva töö uurimuse läbiviimisel kasutatud muudatuste juhtimise mudel. *Tichy TPC* raamistik (Tichy 1983 ref Howard 1994:65) toob välja muudatuste protsessile olulisi näitajaid ning selgitab nende vahelisi mõjusid. Mudeli kirjeldamist võiks alustada väliskeskonnast tulenevatest mõjutustest, mille põhjal kujundatakse organisatsiooni missiooni ja strateegiaid. MTA puhul on ühiskonna areng ja demokraatliku riigi iseärasused viinud kliendisõbralikuma suhtumise tähtsustamiseni, mille tunnistuseks on strateegilises plaanis välja toodud visioon aastaks 2008 (MTA 05.05.2008). Muutused kaubanduses, näiteks EL-i mõjutuste näol, on aluseks uute tollialaste strateegiate kujundamisel. Organisatsiooni ülesanded kujunevad strateegiatest ja organisatsiooni missioonist. Põhiväärtustele ülesehitatud ülesannete iseloom, kannab tervikuna endas organisatsiooni strateegiaid ja missiooni. Sisemaa kontrollrühmade loomine toob kaasa uusi ülesandeid, mis antud mudeli järgi peavad olema kooskõlas organisatsiooni põhiväärtusega. Uute ülesannete tekkimine mõjutab tugevasti formaalset organisatsiooni, see tähendab põhimäärustega kinnitatud tegevusi ja struktuuri. Kontrollrühmadega kaasneksid nii struktuurilised, kui ka töökorralduslikud muutused. Teine otsene uute ülesannete mõju avaldub erinevatele protsessidele: käesoleva töö uurimisobjekti näitel muutuda võivad juhtimismeetodid või kontrolliülesannete teostamise raamistik. Keskkel kohal on töötajad, kes ülesandeid täites määravad nende tulemuslikkuse. Informaalne organisatsioon võiks olla kõik see tunnetatav organisatsioonis, mis pole normidega reguleeritud. Seda võib võtta lisandväärtusena, mis tuleneb eelkõige töötajatest ja mida mõjutavad tugevalt väljakujunenud protsessid ning

regulatsioonid. Kirjeldada võiks antud mõistet ka heaolutundena või tunnetusena asjade toimimise üle. Tichy raamistik näitab, et informaalsete organisatsioonide mõju avaldub töö tulemuslikkuses. Tulemuslik töö on indikaatoriks, et töökeskkonnas valitseb heaolu. Tulenevalt sellest suudetakse Organisatsiooni missiooni ja strateegiaid edukamalt välja kujundada.



Joonis 3. Tichy TPC raamistik. (Tichy 1983 ref Howard 1994:65)

Mudeli lihtsuses peituvad nii head kui vead. Enamikes kaasaegsetes mudelites on rohkem komponente, mille tõttu sobivad need paremini laiaulatuslikemate muutuste uurimiseks. Näiteks on mudelites vaadeldud eraldi ka poliitilisi mõjusid. Sisemaa kontrollrühmade loomine on aga oma mahult sobilik konkreetse mudeliga. Käesoleva teema puhul võiksid

laiema käsitleusega mudelid eksitavateks osutada. Riigiasutuse käsitlemisel on mudel täies mahus rakendatav. Paljude teiste mudelite puhul on levinud tootmisprotsesside või kasumi väljatoomine. Sellised asjaolud aga välistaksid mudelite kasutuse MTA seisukohast. Mudelis on töötajatega seonduvat vähem arvestatud. Samas võib personaliprobleeme analüüsida neile eraldi lähenedes. Lihtsuse ja valitud protsesside põhjal on mudel kui muudatuste protsessi mootor. See koondab endas muudatuste analüüsi põhitõed ja aitab välja selgitada kriitilisemaid probleeme.

Mudelile toetudes on kontrollrühmade loomise puhul võimalik hinnata, kuidas käesolev muudatuste projekt sobitub laiema organisatsiooni arengusuunaga. Sarnane määratlemine võiks olla iga muutmise projekti aluseks. Mudelis näidatud mõjude hindamiseks tuleks MTA puhul määratleda informaalne organisatsioon. Nimest lähtudes moodustavad informaalsete organisatsiooni kõik need näitajad või tegevused, mis ei ole reguleeritud juhendite või aktidega. Kirjeldada võiks ka seda töökeskkonnana, mida töötaja tunnetab. Jooniselt võib näha, et otsene mõju sellele näitajale avaldub organisatsiooni formaalsetest regulatsioonidest sh struktuurist ja välja kujunenud protsessidest nagu suhtlemine või juhtimisstiilid. Ka töötajad ise on oma käitumise ja hoiakutega informaalsete organisatsiooni mõjutajateks. Töötajad ise on aga tugevalt mõjutatud organisatsiooni keskkonnast ehk praegusel juhul informaalsetest organisatsioonist. Mulje organisatsioonist ja see kuidas väliskeskkond mõjutatud saab tuleneb väljunditest. Need on omakorda mõjutatud informaalsetest organisatsioonist. Sisemaa kontrollrühmade loomise edukust võiks hinnata mudelis kirjeldatud näitajate määratlemisega. Hinnata saaks organisatsioonisiseseid mõjusid ja uuenduste sobivust nende kaudu. Muudatustega kaasnevad mõjutused informaalsetele organisatsioonile avalduvad aga väljundites ümbritsevale keskkonnale ning MTA kujundatavatele arengusuundadele.

Mudelite kasutamine eeldab üldistuste tegemist, seoste loomist ning organisatsiooni kaardistamist. Algjärgus võivad need tegevused olla ressursinõudlikud, kuid toimiva süsteemi loomine toetaks nii organisatsiooni juhtimist, kui uute arengusuundade määratlemist. Luues seoseid sisemaa kontrollrühmade moodustamisega tuleks antud mudeli järgi hinnata uute tööülesannete ja töökorralduse sobivust organisatsiooni arengusuundadega. Peatükis 1.3 kirjeldatud formaalse organisatsiooni struktuurilised probleemid avaldavad mõju informaalsetele organisatsioonile. Küsitluse ja intervjuu abil

saab hinnata personalinäitajaid, mille mõju avaldub uute tööülesannete ja tekkivate hoiakute kaudu teistele mudeli osadele.

3. MUUDATUSTE PROTSESSI ANALÜÜS

3.1 Sisemaa kontrollrühmade loomine

Muudatuste protsessi analüüsiks on esimese sammuna vaadeldud Kontrollrühmade kontseptsiooni (MTA 2008). Tähtis on välja selgitada asjaolud, mis viisid muudatuste vajalikkuse teadustamiseni. Samuti annab kontseptsioon ülevaate uuest kaupade kontrolli korrast ja prognoositavatest tulemustest. Muude seotud materjalide abil on põhjendatud muudatuste vajalikkust ja nende läbiviimiseks korda saadetud tegemisi ning ajakava.

Sisemaa kontrollrühmade loomine kerkis laiemalt päevakorda 2007. aasta 29. novembril, kui TKO poolt kanti ette Sisemaa kontrollrühmade kontseptsioon (MTA 2008). Seejärel tutvustati kontseptsiooni ka teenindusjuhtidele ja viidi läbi koosolekud MTK-des, et arutada täpsemalt muudatustega seonduvat.

Elektroonsete süsteemide arengu ja laiema kasutuselevõtuga on vähenenud ametnike poolt sisestatavate tollideklaratsioonide arv. Sellest tulenevalt peaks vabanema tööjõuressurssi. TKO hinnangul võiks võimalikke alakoormatud ametnikke rakendada teiste tolli funktsioonide täitmisel. Tolli üheks missiooniks on pettuste, organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemine ja kaupade turvalisuse ning rahvusvahelise kaubavahetuse julgeoleku suurendamine. Nimetatud eesmärgi täitmiseks on võimalik kasutada vabanenud ressursi järelvalve tugevdamiseks. (MTA 2008:2)

Eelneva põhjal on eristatav kindel suund, mida soovitakse täiustada ühiskonnakaitse funktsiooni tugevdamise näol. Missioon on organisatsiooni üksikutest ülesannetest koosneva funktsiooni üldisem määratlus. Tuletades meelde Tichy raamistikku ja rakendades loogilist mõtlemist, on missioonid osaks organisatsiooni alustaladest. Siit tekib küsimus, kas väljatoodud missiooni tähtsustamine oleks kooskõlas ka teiste organisatsiooni üldiselt suunavate asjaoludega. MTA strateegilisest plaanist 2005-2008 selgub, et ühiskonna- ja majanduskaitse alamstrateegia näeb ette narkootikumide ning lähteainete ebaseadusliku käitlemise avastamiseks tehtava jälitustegevuse ning tollikontrolli

tugevdamist. Samuti tollikontrolli tugevdamist keelatud ning ohtlike kaupade liikumise üle (MTA 05.05.2008). Sisuliselt oleks ühiskonnakaitse missiooni tähtsustamine õigustatud. Hinnates strateegilist plaani üldiselt, võib välja tuua, et eelkõige tähtsustatakse kliendi rahulolu. Teeninduse alamstrateegia jätab kõige läbitöötatuma mulje strateegilisse plaani sobimise seisukohast. Visioonile sarnaselt on kasutatud ilusaid väljendusi ja uuenduslikke lahendusi. Ühiskonna- ja majanduse kaitse alamstrateegia seevastu osutub justkui soovitusteks, teha paremini tööd. Strateegilise plaani silmapaistvamaid arengusuundasid arvestades on ühiskonnakaitse missiooni tähtsustamine vähem õigustatud. Tichy raamistiku (Tichy 1983 ref Howard 1994:65) põhjal järeldusi tehes võiksid uued muudatused olla tihedamalt seotud organisatsiooni üldisema arengusuunaga.

Kontrollrühmade loomisega kaasneks ametnike väljakoolitamine, mis muudaks kontrollide teostamise spetsiifilisemate oskuste ja teadmiste abil tõhusamaks. Võrreldes praeguse olukorraga, kus MTB ja TP ametnikud teostavad nii teenindus- kui kontrollifunktsioone, omamata erinevate objektide kontrollimise spetsiifikat, suudaksime läbi kitsama ringi ametnike koolitamise koondada kompetentsi legaalse kaubanduse kontrolliks. (MTA 2008:2)

Mainitud ratsionaalne lähenemine aitaks kontrolli protsessi professionaalsemalt teostada. Oskuslik kaupade kontrolli teostamine võiks ka rikkumiste ennetavaks faktoriks osutada. Legaalset kaubandust puudutavad läbivaatuse teostajad ei ole MTK-des formaalselt eristatud. Siiski on eelnevas lõigus väljatoodu tõendiks, et muudetava valdkonna kirjeldamisel on tehtud liigne üldistus. Muuga TP-s teostatakse kaupade füüsilisi läbivaatusi kindla ametnikegrupi poolt. Kaupade läbivaatusteks on olemas piisav valik erinevaid töövahendeid ja autori praktikakogemus antud üksuses kinnitab, et ametnikud tunnevad oma ala hästi. Üldolukorda hinnates on tegemist väikse eksimusega. Selline viga on aga mõjus põhjus töötajate vastuseisu tekkimiseks. Eelnevalt käsitletud sotsioloogilise lähenemise järgi oli oluline mõista muudetava valdkonna üksikasju. Taoliste nüanssidega võiks arvestada ka muudatuste projekte koostades. Tegemist oleks rohkem diplomaatilise lähenemisega, mis aitaks ennetada töötajate negatiivsete hoiakute tekkimist.

Muudatuste läbiviimise planeeritud ajakava on järgmine:

1. oktoober 2007 – visiooni koostamine;
2. detsember 2007 – juhtkonna poolt otsuse langetamise sisemaa kontrollrühmade loomiseks;
3. jaanuar 2008 – põhimääruste muudatused;
4. jaanuar-veebruar 2008 – ametnike otsimine, vahendite hankimine;
5. märts-aprill 2008 – koolitused;
6. II poolaasta 2008 – üleminek sisemaa kontrollrühmadele. (MTA 2008:2-3)

Hinnates eelnevalt MTA strateegilist plaani, kerkis esile muudatuste aja planeerimine. Praeguse strateegilise plaani tähtjaks on selle aastal lõpp ja koostamisel on uued strateegiad. Organisatsiooni arengusuunad ja keskkond võivad suure tõenäosusega muutuda. Ei ole teada, kas käesolevat muudatust uued suunad mõjutama hakkavad või mitte. Uute visioonide loomine ei pea tingimata tähendama koheseid ümberkorraldusi. Kui aga muudatuse tulemuste ja uute suundade vahel esineb vastuolusid, võib varel ajal algatatud eestvedamine osutada kasutuks.

Laiematele muudatustele eelnevaid muudatusi saab vaadelda ka heas valguses. Sageli tuleb organisatsioonil läbi viia vältimatuid suuremahulisi muudatusi. Põhjusteks võivad olla näiteks välised poliitilised mõjud. Suuremate ümberkorraldustega kaasneva segaduse, kui mitte öelda šoki tekkimise vältimiseks on võimalik teha ennetavaid muudatusi. Ennetamine võiks tähendada kergeid ümberkorraldusi organisatsioonis, et suurem vältimatu muudatus edukalt läbi viia. Teisalt võib ennetamine olla samade vältimatute muudatuste läbiviimine mitte korraga kogu organisatsioonis, vaid eelnevalt osades struktuuriüksustes. Juhul kui kontrollrühmade loomine on uue strateegilise plaani suundadega kooskõlas, käesolev muudatus kas ennetav, või lihtsalt sobiv. Sõltuvalt sellest, kas uusi arengusuundi on eelnevalt teatud ja nendega arvestatud.

3.2. Töötajate seisukohad ja hoiakud

Kontrollrühmade moodustamise kohta on kogutud infot ka töötajate tasandil. Kogutud andmed aitavad hinnata töötajate vastuseisu olemasolu ja probleemsemaid asjaolusid, mis muudatuste läbiviimisega on kaasnenud. Sisemaa kontrollrühmade loomise uurimiseks on oluline välja selgitada, mida arvatakse muudatustest. Rühmade loomine mõjutab otseselt Põhja MTK tollipunktide ja teiste MTK-de MTB-de tollitalituste töötajaid. Töötajatelt andmete kogumiseks on koostatud küsimustik (Lisa 1.). Kontrolli tööd koordineerivate juhtidega on viidud läbi intervjuud (Lisa 2.).

Põhja MTK-st on küsimustiku ja intervjuu sihtgrupiks Muuga TP kaupade kontrolli grupi ametnikud. Kontrolli grupp on spetsialiseerunud kaupade füüsilistele läbivaatustele. Ülejäänud kolme, sarnase struktuuriga MTK sihtgrupiks on Lõuna MTK Tartu MTB tollitalituse ametnikud. Mainitud tollitalituses pole kaupade kontrolli ülesanded nii selgelt piiritletud kui Muugal. Samas on täheldatav, et kaupadele teevad füüsilisi läbivaatusi kindlad ametnikud. Sihtgruppide valik on põhjendatud kogutavate andmete eeldatavalt kõrge usaldusväärusega. Autoril on praktikakogemus Muuga TP nimetatud grupis ja pidev tööalane kokkupuude Tartu MTB tollitalituse ametnikega. Need asjaolud annavad ka eelduse sisukama tagasiside kogumisele. Muugal ja Tartus kogutud andmeid analüüvides, tuleb silmas pidada olukorra erinevust kahes piirkonnas. Muugal ei muutu legaalse kaubanduse kontrolli olukord, kuna muudatustele vastuseis osutus tulemuslikuks. Tartu ametnikud samas ei tea veel kindlalt milliseks nende töökorraldus kujuneb.

Töötajate hoiakud muudatuste suhtes on seotud üldise rahulolutundega. Rahulolematust võib põhjustada tööstressi ning väljenduda koostöövõime vähenemises, mis on takistusteks muudatuste läbiviimisel. Rahulolu mõõtmiseks paluti vastata küsimustele, mille sisuks oli 1) enesetäiendamise võimalused, 2) koostöö otseste juhtide ja kaastöötajatega, 3) organisatsiooni vastutulelikkus ametniku isiklike probleemide korral, 4) rahulolu töökeskkonnaga. Küsimustiku vastused on kirjeldatavate valdkondade järgi välja toodud järgnevas tabelis 1. Küsitluses paluti hinnata erinevaid näitajaid 10 punkti süsteemis, kus 10 on kõige positiivsemaks hinnanguks. Vastustest selgus, et Tartu MTB töötajate vastused antud küsimustele on äärmiselt positiivsed. Muuga tolliametnike hinnang oli mõnevõrra negatiivsem, kuid üldiselt üle keskmise hea. Kuigi enesearendamise võimalusi hinnati

Muugal alla keskmise, ei tohiks tegemist olla nii olulise meeolu mõjutajaga, kui näiteks rahulolu töökeskkonnaga. Küsitletud töötajate arvates on seega organisatsioonis töötajasõbralik õhkkond. Seetõttu on vähe tõenäoline, et muudatusi võivad oluliselt takistada hoiakud, mis on tingitud mingitest kõrvalistest põhimõttelistest vigadest või korratusest organisatsioonis.

Tabel 1.

Küsimus/ valdkond	Muuga TP keskmine	Tartu MTB keskmine
Üldine rahulolu		
*Rahulolu töökeskkonnaga	7	9,9
*Enese arendamise võimalused	4,6	9,4
*Koostöö kaastöötajatega	9	10
*Koostöö otseste juhtidega	9	9,7
*Organisatsiooni vastutulelikkus ametniku isiklike probleemide korral	5,3	8,6
Organisatsiooni tunnetus/hinnang		
*Ettekujutus EMTA eesmärkidest ja arengusuundadest	6,5	3,9
*Organisatsiooni kuulumise tunne	6,3	3,6
*Organisatsiooni maine	7	2,4
*Organisatsiooni väärtushinnangud/kultuur	5,3	-
Hinnang tööülesannetele		
*Õiglane tööülesannete tunnustamine	2	6,7
*Nõusolek teha lisatööülesandeid (töökoormuse kasv)	4,3	7
Hinnang muudatustele		
*Info levik plaanitavatest muudatustest organisatsioonis	4,6	4,9
*Muudatuste selgitamine ja põhjendamine	3	7,3
*Võimalus anda tagasisidet päevakorralistele muudatustele	4,6	7,4
*Võimalus osaleda aktiivselt mõnes muutmise protsessis	3	2,1
*Kindlustunne töökoha säilimise ees	6,3	1,6

Töös eelpool kirjeldatud töötajate kaasamise võimalikkust muudatuste protsessi on hinnatud organisatsioonitunnetuse küsimuste abil. Tartu MTB töötajate hinnang antud valdkonnale on märgatavalt madal. Intervjuu läbiviimisel selgus, et ettekujutus arengusuundadest on küll olemas, kuid kaupade kontrollijate üksuse allumine korraga mitme samba alla toob kaasa segadust. Ühest küljest allutakse teeninduse sambale, mis tähendab kliendikesksemaid tööeesmärke. TKO poolt mõõdetakse kontrollitegevust

muuhulgas ühiskonnakaitset iseloomustavate näitajate järgi, ning on jäänud mulje, et oodatakse eelkõige rikkumiste avastamist, kuigi tegemist on pehmema kontrolliliigiga (Kivi, T 2008). Maksukorralduse sambasse kuuluv TO koordineerib kaupade kontrolli maksude õiget tasumist eesmärgiks seades. Kirjeldatud olukord tekitab muudatuste läbiviimisel segadust. Tundub, et eelkõige tuleks MTB-des kaupade kontrolli juhtimist või struktuurilist paiknemist muuta, et vähendada vasturääkivusi või mõne valdkonna liigset tähtsustamist. Muuga TP kõrgem hinnang antud valdkonnale võibki olla tõendiks, et Põhja MTK selgem juhtimisfunktsioon on muudatuste läbiviimise seisukohast tõhusam. Segadused töökorralduses häirivad nii muudatuste eestvedamist, kui takistavad veel rohkem töötajate aktiivset kaasamist muutmiste protsessidesse. Nii Muugal, kui Tartus mainiti intervjuu käigus, et teostatava kaupade kontrolli puhul ei tuleks rikkumiste avastamist eraldi eesmärgina tähtsustada, kuna töökogemuse põhjal on kliendid valdavalt seadusekuulekad (Pällo, K 2008; Kivi, T 2008). Seadusekuulekus samas ei välista eksimusi, kuid arvatavasti on vähetõenäoline, et rikkumised oleksid ühiskonnaohtliku iseloomuga.

Muuga TP madal hinnang tööülesannete tunnustamisele ja vähene soov töökoormuse kasvuks tähendab, et ametniku töökoormus võib olla suur ja ressursid kontrolliülesanneteks võimalikult hästi ära kasutatud. Tartu MTB kõrgemad hinnangud on kinnituseks, et tööjõuressurssi võiks aktiivsemalt kasutada või ka osaliselt ümber suunata. Kinnituseks toodud väitele on tabelis 2. välja toodud näitajad tööjõuressurssi kohta.

Tabel. 2

Läbivaatuse näitajad	Muuga TP keskmine	Tartu MTB keskmine
Tööjõuressurss- ametnike arvu piisavus	2,6	10
Abivahenditega varustatus	3,6	8,1
Töökorraldus	6,3	9
Ülesannete selgus	7	5,3
Läbivaatuse sujuv teostamine	7	5,4
Piisav koolitustase	7	5
Abi küsimuste korral	8,6	5
Ülesannetele vastav palk	3,6	-
Ajakulu	6	-
Koostöö kauba omanike esindajatega	7,3	7,5

Tabelis 2 võib märgata suuremaid erinevusi abivahenditega varustatuse ja küsimuste puhul. Abivahendite puhul võib määravaks osutada Muuga TP ametnike spetsialiseerumine punase koridori kontrollile ja seega suurem teadlikkus ning nõudlikkus.

Tartus selgitati, et küsimuste korral saab pöörduda küll teiste spetsialistide poole, kuid takistuseks osutub spetsialistide liiga kitsa valdkonna teadmine, mis keerulisemates olukordades abiks ei ole (Kivi, T 2008). Kontroll tollivormistusele hõlmab erinevaid teemasid, nagu päritolu, tolliväärtus jm, mille vahel võib esineda seoseid, mis kitsalt spetsialiseerunud ametnikele üle jõu käivad.

Info leviku kohta plaanitavatest muudatustest anti võrdlemisi madal hinnang. Sisemaa kontrollrühmade kohta võisid ametnikud infot saada esialgu elektrooniliste allikate kaudu. Kuigi infopäeva materjalidest oli võimalik muudatuste kohta teavet saada, ei ole tegemist ametnike seas eriti loetavate materjalidega. Täpsemalt selgitati muudatuste sisu üksuse otsese juhti poolt (Pällo, K 2008). Muudatuste teatavaks tegemisel võiks töötajatele info edastamist tähtsustada. Muudatuste projekti algfaasis aitaks töötajate teavitamine ja kontroll, et vajalik edasi antud sai, vähendada segadust ja sellest tulenevaid negatiivseid hoiakuid. Vähesese informeerituse korral võivad välja kujuneda liialt emotsionaalsed või eelarvamustel põhinevad hoiakud.

Tartu küsitlus näitas, et muudatuste selgitamine ja tagasiside andmise võimalus on kõrgelt hinnatud. Samas jäi mulje, et töötajate arvamus pole oluline, kuna omapoolseid ettepanekuid tehes, ei pööratud neile tähelepanu. Muudatus jättis vältimatu mulje (Kivi, T 2008). Kui muudatus on hästi põhjendatud ja sobiv võibki seda vältimatuna tõlgendada. Tegemist oleks parema olukorra poole püüdlamisega, ja kui paremaid alternatiive ei leita ongi muudatus õige samm. Kui suudetakse põhjendada muudatuse vajalikkust, oleks koalitsiooni moodustamise nimel kasulik ka selgitada, miks pakutud alternatiivid ei sobi. Sisemaa kontrollrühmade loomisel võinuks kasulikuks osutada suurema tähelepanu pööramine muudetavate üksuste arvamusel. Selgitamine ja tähelepanu väljenduks töötajasõbralikuma informaalsete organisatsioonide väljakujunemisel ning võiks vähendada või ennetada muudatuste vastuseisu. Samas oleks muudatuste projekti puhul vajalik määrata kindlaks selle läbiviijad ning vähendada nende tavapärasest töökoormust, et teavitamise ja selgitamisega seotud ülesandeid täita jõuaks.

Sisemaa kontrollrühmade loomine jätab üldiselt mulje, et töötajatele oleks tulnud rohkem tähelepanu pöörata. Mõlemas struktuuriüksuses tekitas muudatus segase olukorra. Muugal jätkas üks kontrolligrupi töötaja võimaluse tekkimisel tööd teises struktuuriüksuses, kuna seal oli kindlam et töökoht säilib (Pällo, K 2008). Tartu olukorrast annab kinnitust hinnang

töökoha säilimisest, mis on ka küsimustiku madalaim hinne. Arvatavasti on suures osas teadmatus põhjuseks, miks olukorda negatiivselt hinnatakse. Kuigi muudatustel võivad olla negatiivsed tulemused töötajate suhtes, oleks võimalik siiski teadmatust vältida.

KOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärgiks oli hinnangu andmine sisemaa kontrollrühmade loomisega seotud muudatuste läbiviimisele. Uurimus on viidud läbi paralleelselt kontrollrühmade moodustamisega, mis hetkel ei ole veel lõpetatud protsess. Seetõttu võib seda lugeda jooksvaks tagasisideks, mille tulemusi on võimalik muudatuste huvides kasutada. Muudatuste juhtimise seisukohalt on selline täiendav enesekontroll igati positiivne. Kontrollrühmade loomiseks on kasutatud mitmeid muudatuste juhtimise teooriatega seotud vahendeid. Samas võiks võiks täiendavate meetodite kasutuselevõtt protsesse kiirendada ja eduvõimalusi suurendada. Muudatuste läbiviimisel avaldus kitsaskohti, mille vältimine oleks muudatuste juhtimise meetodide laiema valdamise korral võimalik.

Sisemaa kontrollrühmade loomisel puudusid kindlad eestvedajad. Projekti tüüpi muudatuste kavandamisel ja läbiviimisel võiks eestvedamine paremaid tulemusi anda. Eestvedamisega rolliga kaasneks suurem vastutus, kuid nii oleks võimalik põhjalikumalt protsessile keskenduda. Põhjalikkus eeldaks muidugi, et tavapärase tööülesannete osakaal väheneks, et muudatustele keskenduda. Eestvedajatel tuleks kasuks nii juhtimisalane kogemus, kui ka muudatuste juhtimise teadmiste omandamine. Juhtimiskogemus ja analüüsivõime võivad olla eduka muudatuste juhtimise eelduseks ka ilma teooriaid valdamata. Samas aitaks antud valdkonna omandamine vältida vigu ning tagada kindlam ning edukam muudatuste planeerimine ja läbiviimine.

Hinnates MTA-d Tichy mudeli abil, selgub, et tähelepanu võiks pöörata organisatsiooni kaardistamisele. Nii oleks muudatustega kaasnevate seoste ja mõjude hindamine kergem. Muudatuste planeerimine on organisatsiooni erinevate näitajate valdamise ja näitlikustamise abil kergemini suunatav. Väikesema mahuga muudatusi võiks hinnata ka organisatsiooni üldisemate arengusuundadega, et välistada hilisemat sobimatust ning sellega kaasnevaid ümberkorraldusi, mida oleks võinud vältida. Antud juhul võiks välja tuua, et enne uue strateegilise plaani koostamist võib aeg muudatuste läbiviimiseks mitte kõige sobivam olla. Uue väljatöötatud strateegia puhul oleks organisatsiooni keskkond stabiilsem, mis soosiks muudatuste läbiviimist ja juhendumist arengusuundade järgi.

Legaalise kaubanduse kontrolli teostavate ametnike hinnang muudatustele osutus negatiivseks ja võis täheldada vastuseisu. Kuna muudatusega seotud tööjõu ümberpaigutamise võis kaasneda ka töökaoha kaotus. Põhjendatud muudatuste puhul on sellised hoiakud paratamatud. Liigselt avaldus aga asjaolu et muudatustega seonduvat ei oldud piisavalt asjaosalistele teadustatud või nende arvamusega arvestatud. Kui arvamus on ümber lükatav võiks õigustada mitteamvestamist. Mõistlik oleks sellel juhul eriarvamused lahendada. Tundub et muudatuse läbiviimise käigus oleks võinud rohkem tähelepanu pöörata ametnikega seotud probleemidele. Kui vähene tähelepanu on tingitud ajapuudusest, võiks eestvedajate kindlaks määramine siinkohal kasulikuks osutada. Muudatuste puhul millega kaasnevad negatiivsed tulemused töötajale, oleks see eriti tähtis, et tagada organisatsiooni töötajasõbralikkus. MTA on muutunud märgatavalt kliendisõbralikumaks. Suurem tähelepanu ei nõua erilisi materiaalseid vahendeid, kuid aitaks organisatsiooni psühholoogia meetodeid kasutades muuta MTA märgatavalt töötajasõbralikumaks.

Analüüsitud muudatused olid üldiselt juhitud kindla plaani järgi. Samuti on muudatuste läbiviimine MTA-s reguleeritud muudatuste plaanide koostamise osas. See tähendab, et muudatuste juhtimiseks on põhitegevused määratletud. Siiski näitas nii töötajate tagasiside, kui ka organisatsiooni struktuuri analüüs, et muudetavat valdkonda oleks võinud selgemalt mõista. Töötajate puhul tekitas negatiivseid hoiakuid kontseptsioonis ja muudatuste läbiviimise käigus tehtud üldistused ja vähene põhjendamine. Seega võiks muudatuste läbiviimist süvenenuma lähenemisega parendada, mida toetaks ka eestvedamise reguleerimine.

Muudatuste juhtimise meetodid on suures osas loogiliselt tuletatavad, mis võib jätta õpetusest vähemtähtsa mulje. Muudatuste juhtimise laiem valdamine, süsteemsem kasutuselevõtt ja erinevate seoste nägemine on aga nende õpetuste kasutusele võtmisel eesmärgiks. Tegevuskavade korraldamine muudatuste juhtimise põhimõtteid kasutades, tähendaks uuenduste, kui eraldi protseduuride tähtsustamist. Muudatuste läbiviimise kontrollitum lähenemine sisendaks kindlust, aitaks vähendada teadmatust, muutes uuendused vastuvõetavamateks ja kiiremini ellu viidavateks.

DAS RESÜMEE

Das Thema der vorliegenden Diplomarbeit ist Die Führung der Veränderungen im Steuer- und Zollamt. Als Beispiel hat man das Erzeugen der Kontrollgruppe im legalen Handel benutzt. Die Arbeit ist auf Estnisch geschrieben und besteht aus 44 Seiten, dazukommen 4 Seiten Nachträge. Beim Zusammenstellen der Arbeit hat man 19 Quellen verwendet. Man findet die Belegstellen im Text.

Die Forschungsobjekte der Diplomarbeit sind die Tätigkeiten, die für die Bildung der inländische Kontrollgruppen durchgeführt sind. Das Ziel der Arbeit ist ein Urteil abgeben, wie man mit diesen Tätigkeiten verbundene Veränderungen durchgeführt hat. Um das Ziel zu ergreifen gibt man eine Übersicht vom Gebiet des legalen Handels und von der Konzeption der inländischen Kontrollgruppen. Man untersucht Theorien der Veränderungsführen und analysiert ob die Methoden aus Theorien passend im Steuer- und Zollamt in Benutzung zu nehmen sind. Dadurch setzt man voraus, dass man mit Hilfe dieser Theorien der Prozess der Erzeugung der Kontrollgruppe untersuchen sollte. Aufgrund der Analyse bietet man Lösungen um die Bildung der Kontrollgruppe an. Man kann auch andere ähnliche Veränderungen um die Förderung des Steuer- und Zollamts durchführen auf Basis der Analyse dieser Arbeit.

Die Angaben um das Thema zu behandeln kommen aus den Akten, die mit der Arbeitverfügung, dem Struktur, aber auch mit Ziele und Entwicklungspläne der Zollkontrolle verbunden sind. Die Angestellten für die physische Kontrolle der Waren im Steuer- und Zollbüro in Tartu und in der Zollschranke in Muuga haben einen Fragebogen erfüllt. Die Leiter der Kontrollbeschäftigung sind in beiden Stellen interviewert geworden. Gebrauchte Literatur fördert die Analyse der Arbeit. Es besteht aus Methodiken des Veränderungsführen.

Mit Hilfe der Prinzipien und Theorien des Veränderungsführen hat man in dieser Forschung die Bildung der Kontrollgruppe als einen Prozess analysiert. Um auf den Prozess als Einheit zugehen hat man angesichts der Besonderheit der staatlichen Institutionen Organisationssoziologische Ansichten im Gang der Analyse benutzt. Organisationspsychologische Behandlungen helfen Veränderungsverfahren aufs Niveau

der Arbeiter untersuchen. Das Ergebnis der Forschung lenkt die Aufmerksamkeit auf die Beschränkungen beim Durchführen der Erneuerung und bietet mögliche Lösungen an, um den Prozess reibungslos auszuführen.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Maksu- ja Tolliameti Põhimäärus. 19.01.2004. RTL 2004, 9, 136. RTL 2007, 36, 632.
2. Tollikontrolliosakond 2007-2008. Sisemaa kontrollrühmade kontseptsioon vers.1 2007. vers.2 2008. [Kontseptsioon] Tallinn: Maksu- ja Tolliameti Tollikontrolli osakond.
3. Finants- ja Planeerimisosakond 2008. Töökorralduslike muudatuste kavandamine Maksu- ja Tolliametis. [Juhendmaterjal/projekt] Tallinn: Finants- ja Planeerimisosakond.
4. Plees, A. 2007. MTB-de ja TP-de töökoormus III kvartalis. MTA infopäev 25.10.2007. Tallinn.
5. Maksu- ja Tolliamet. Tollikontrolli tulemused. <http://www.emta.ee/?id=3945> 05.05.2008
6. Maksu- ja Tolliamet. Tollikontrolli osakonna põhimäärus. <http://www.emta.ee/?id=664> 05.05.2008
7. Maksu- ja Tolliamet. Lõuna Maksu- ja Tollikeskuse Põhimäärus. <http://www.emta.ee/?id=21876> 05.05.2008
8. Maksu- ja Tolliamet. Põhja Maksu- ja Tollikeskuse Põhimäärus. <http://www.emta.ee/?id=21876> 05.05.2008
9. Maksu- ja Tolliamet. Ida Maksu- ja Tollikeskuse Põhimäärus. <http://www.emta.ee/?id=21876> 05.05.2008
10. Maksu- ja Tolliamet. Lääne Maksu- ja Tollikeskuse Põhimäärus. <http://www.emta.ee/?id=21876> 05.05.2008
11. Maksu- ja Tolliamet. Maksu- ja Tolliameti strateegiline plaan 2005-2008. <http://www.emta.ee/?id=2207> 05.05.2008
12. Maksu- ja Tolliamet. Maksu- ja Tolliameti operatiivplaani 2008. <http://www.emta.ee/?id=14660> 05.05.2008
13. Maksu- ja Tolliamet. Maksu- ja Tolliameti operatiivplaani 2008. <http://www.emta.ee/?id=14661> 05.05.2008
14. Change management (people). http://en.wikipedia.org/wiki/Change_management_%28people%29 24.03.08

15. Alas, R. 2002. *Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon*.
16. Collins, D. 1998. *Organizational change sociological perspectives*.
17. Howard, A. 1994. *Diagnosis for organizational change- Methods and models*.

Intervjuud

1. Kivi, T. 2008. Muudatuste läbiviimine ja sisemaa kontrollrühmade moodustamine MTA-s. Helisalvestis. Tartu, 21.03.2008.
2. Pällo, K. 2008. Muudatuste läbiviimine ja sisemaa kontrollrühmade moodustamine MTA-s. Helisalvestis. Muuga, 31.03.2008.

LISAD

Lisa 1. Küsimustik

Käesolev küsimustik on koostatud toetamaks Sisekaitseakadeemia Maksunduse ja Tolli eriala lõputööd. Uurimuse eesmärgiks on analüüsida muudatuste juhtimist legaalse kaubanduse kontrolli valdkonnas. Küsimustik esitatakse täitmiseks Tartu maksu- ja Tollibüroo ning Muuga Tollipunkti kaupade füüsilist kontrolli teostavatele ametnikele.

1. Palun hinnake järgmisi kriteeriume viimase 1-2 aasta töökogemuse põhjal EMTA-s 10 punkti skaalal (10 punkti- kõige positiivsem).

- ettekujutus EMTA eesmärkidest ja arengusuundadest
- organisatsiooni kuulumise tunne
- info levik plaanitavatest muudatustest organisatsioonis
- muudatuste selgitamine ja põhjendamine
- võimalus anda tagasisidet päevakorralistele muudatustele
- võimalus osaleda aktiivselt mõnes muutmise protsessis
- nõusolek teha lisatööülesandeid (töökoormuse kasv)
- välja kujunenud harjumuspärase tööülesannete tähtsus
- koostöö otseste juhtidega
- koostöö kaastöötajatega
- rahulolu töökeskkonnaga
- õiglane töötulemuste tunnustamine
- enese arendamise võimalused
- organisatsioonisisese väärtushinnangud/kultuur
- organisatsiooni maine
- organisatsiooni vastutulelikkus isiklike probleemide korral
- põhjendamatud viivitused protsessides
- kindlustunne töökoha säilimise ees

2. Palun hinnake järgmiseid kriteeriume läbivaatuste seisukohast 10 punkti skaalal (10 punkti- kõige positiivsem).

- ___ Tööjõuressurss- ametnike arvu piisavus
- ___ läbivaatusel kasutatavate abivahenditega varustatus
- ___ töökorraldus
- ___ ülesannete selgus
- ___ läbivaatuse sujuv teostamine
- ___ piisav koolitustase
- ___ abi küsimuste korral
- ___ ülesannetele vastav palk
- ___ ajakulu
- ___ koostöö kauba omanike esindajatega

3. Kui palju on tulnud ette olukordi, kus mingil põhjusel peab kauba läbivaatuse ära jätma, edasi lükkama või plaanitust väiksemas mahus läbi viima?

- pole esinenud selliseid olukordi
- harva
- ___ x kuus
- ___ x nädalas

4. Kui tihti esineb olukordi, kus ametnik suunab kauba läbivaatusele oma-algatuslikult?

- ___ x aastas
- ___ x kuus
- ___ x nädalas
- ___ x päevas

5. Ettepanekud, kuidas muuta kontrollide läbiviimine efektiivsemaks:

Lisa 2. Intervjuu küsimused

Muudatuste läbiviimine ja sisemaa kontrollrühmade moodustamine MTA-s

1. Millistesse muudatustesse olete viimase 1-2 aasta jooksul MTA-s kaasatud olnud?

Järgnevad küsimused on konkreetse muudatuse kohta: sisemaa kontrollrühmad.

1. Kirjeldage, mis on olnud esimesed märgid muudatustest? Kuidas on teavitatud?
2. Millele on muudatuste tutvustamisel kõige rohkem tähelepanu pööratud? (uute ülesannete täitmine. Mõjud ja muutused sisekeskkonnas. Väliskeskonnaga seotud muutused).
3. Mida muudetakse: strateegia, missioon, organisatsioonikultuur, juhtimisstiil, struktuur, tööülesanded, vajalikud oskused, süsteemid/protseduurid, juhtimisvahendid?
4. Kas enne muudatuste läbi viimist on kogutud infot ja analüüsitud muudatuse vajalikkust?
5. Kas muudatused on olnud vältimatu iseloomuga, st on jätnud mulje, et muudatus viiakse läbi nagunii?
6. Kuidas on teavitatud alluvaid muudatustest? (nt otsese ülemuse vahendusel. Üldkoosolekud. Infokirjad)?
7. Kas alluvaid on kaasatud muutmise protsessi? Kuidas?
8. Kas olete alluvates täheldanud vastuseisu muudatustele? (nt ei ole initsiatiivi uue asja õppimiseks. Jääb mulje nagu kardetakse muudatusi. Hirm töökoha, toimetuleku, töötasu säilimise pärast. Täheldatav (Eel)arvamus muudatuste ebavajalikkusest)
9. Mida võeti ette töötajate vastuseisu ületamiseks? (nt muudatuste läbiviijate poolt. Otseste ülemuste poolt).
10. Kui edukaks hindate muudatuste läbiviimist 5-punkti süsteemis?
11. Mis osutus muudatuste läbiviimisel kõige raskemaks, mis häiris? Probleemsed või ebameeldivad asjaolud?
12. Mis mulje jätab MTA; Teie osakond? (nt range riigiasutus. Tsentraliseeritud võim. Avatud, õppiv organisatsioon).

14. Kirjeldage ametnike suhtlusstiili enda töökeskkonnas. Kui vabalt avaldatakse oma arvamust organisatsiooni puudutavates küsimustes.

Hinnake palun 10p skaalal järgmiseid näitajaid enda osakonna põhjal.

1. Avatud ja positiivne suhtumine riskimisse ____
2. Vigadest õppimine ____
3. Avatus suhtlemisel, kaastöötajatega ____ „klientidega“ ____
4. Valmisolek ennast arendada ____ koolitustest osavõtu soov ____
5. Uue kultuuri omaks võtmine ____ (tavad, distsipliin, käitumisharjumused)
6. Vastuvõtlikkus aktiivsusele julgustamisele ____
7. Stressi alandamise abinõude tarvitusele võtmine osakonnas ____
8. Teadlikus organisatsiooni eesmärkidest ____ (kas tööd lihtsalt tehakse, või teadustatakse endale mille nimel tehakse)
9. Eesmärkidele pühendumine ____
10. Töötajate kaasamine otsustamisprotsessidesse ____
11. Koostöövõime ____
12. Tööprotsesside sujuvus ____
13. Info vaba liikumine ____
14. Puudujäägid organisatsioonikultuuris ____ (üldine kord)
15. Juhtide toetus töötajate arengule ____ (kas tuntakse huvi ametniku kvaliteedi üle ja pakutakse enesetäiustamise võimalusi)