

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Raili Roosimaa

ETTEPANEKUD AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONI  
MUUDATUSTE JUHTIMISEKS SISEMINISTEERIUMI  
INFOTEHNOLOOGIA- JA ARENDUSKESKUSE LOOMISE  
PROTSESSI NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja:  
Lauri Tabur, MA

Tallinn 2012

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: Mai 2012
<p>Töö pealkiri eesti keeles: Ettepanekud avaliku sektori organisatsiooni muudatuste juhtimiseks Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse näitel.</p> <p>Töö pealkiri võõrkeeles: Recommendations for change management in public sector organizations using the example of creating the IT and Development Centre, Ministry of Interior.</p>	
Töö autor: Raili Roosimaa	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Töö eesmärgiks oli SMITi loomise protsessi analüüsi tulemusena esitada ettepanekuid avaliku sektori IKT organisatsioonide muudatuste juhtimiseks tulevikus. Tegemist on üksiku juhtumi uuringuga. Töös jõuti teadmiseni, et muudatust, mida plaanitakse ellu viia, tuleb väga korralikult planeerida. Avaliku sektori organisatsiooni mõistes on oluline õige ajaplaneerimine. IKT organisatsioonide puhul on oluline lähtuda rollipõhiselt. IKT koordineerimine ja planeerimine tuleb viia kooskõlla organisatsiooni strateegiaga, et need oleksid omavahel vastavuses ning teeniksid samu eesmärke. SMITi loomine ja IKT konsolideerimine on kaardistatud organisatsiooni asutamisdokumentide ja ekspertintervjuude põhjal. Peamised ettepanekud on seotud kahe tasandi lähenemisega nii juhtimisele kui eestvedamisele; rollipõhise lähenemisega üldise muudatuse juhtimise protsessile; projektipõhise lähenemisega IKT konsolideerimise protsessile. Töö maht on 83 lk, koosneb kolmest peatükist ja ühest lisast. Magistritöö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte inglise keeles. Viidatud allikaid 61.</p>	
Võtmesõnad: Muudatuste juhtimine, konsolideerimine, avalik sektor, IKT, SMIT, juhtumiuuring	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Change management, consolidate, public sector, information and communication technology (ICT), IT and Development Centre, Ministry of Interior (SMIT), case study	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku instituudi juhataja: Allkiri: Shvea Järvet	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Lauri Tabur	Allkiri:

# SISUKORD

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS.....	6
1. MUUDATUSTE JUHTIMISE TEOREETILINE KÄSITLUS .....	10
1.1 Muudatuste juhtimise teooriad ja avaliku sektori eripära muudatuste juhtimisel .....	10
1.2 IKT organisatsioonide eripärad muudatuste juhtimises.....	23
2. SMITi LOOMISE PROTSESSI ÜLEVAADE JA ANALÜÜS .....	31
2.1 SMITi loomise taust ja lähtekohad .....	32
2.2 SMITi loomise protsessi kirjeldus.....	41
3. ETTEPANEKUD AVALIKU SEKTORI IKT ORGANISATSIOONI MUUDATUSTE PLANEERIMISEKS TULEVIKUS .....	56
3.1 SMITi loomise protsessist tehtud järeldused .....	56
3.2 Ettepanekud sarnaste muudatuste planeerimiseks ja läbiviimiseks tulevikus....	66
KOKKUVÕTE.....	74
SUMMARY .....	77
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	78
JOONISTE JA TABELITE LOETELU .....	83
LISA 1. Ekspertintervjuude küsimused.....	84

## MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

**Auditi aruande kokkuvõte** - Siseministeriumi infokommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonna arengukava täitmise tulemuslikkus

**Auditi aruanne** - Infovarade haldamise ja arendamise tööjaotus valitsemisala asutustes

**AN moodustamine** - Siseministeriumi arendusnõukogu moodustamine

**EVJPA** - Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused

**IKT** – info- ja kommunikatsioonitehnoloogia

**IKT arengukava** - Siseministeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009-2012

**IKT arengukava rakenduskava** - Siseministeriumi valitsemisala IKT arengukava rakenduskava

**IKT arengukava töörühma moodustamine** - Siseministeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava koostamise töörühma moodustamine

**IPPA** – Infopoliitika põhialused aastateks 2004-2006

**IT/IS** – infotehnoloogia ja infosüsteemid

**ITO** - Siseministeriumi infotehnoloogia, andmekogude ja sideosakond

**KM** – inglise keeles *knowledge management ehk teadmiste juhtimine*

**KMA** – Kodakondsus- ja Migratsiooniamet

**Konsolideerimine** - tugevasti koondama, tihedalt liitma (Erelt 2006: 370)

**Konsolideerimise juhid** - Siseministeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise juhid ja juhi abid

**Konsolideerimise kord** - Siseministeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise läbiviimise kord

**Kontseptsioon** - Siseministeriumi infotehnoloogia ja arenduse ühendatud kontseptsioon

**MKM** – Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium

**PVPA** - Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006

**PVAA** - Piirivalve arengusuunad aastani 2007 (2008)

**RIA** – Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus

**RIK** - Registrate ja Infosüsteemide Keskus

**RIKS** - Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus

**RISO** – Riigi infosüsteemide osakond

**RK audit** – Riigikontrolli audit

**SIM** - Siseministeerium

**SMIT** – Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus

**TPPS** - Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015

**Tsentraliseerimine** - keskele, keskohta koondama; keskendama, keskusele, keskvõimule allutama (Erelt 2006: 965)

**VAAK** - Siseministeeriumi valitsemisala arengukava

**VV** – Vabariigi Valitsus

## SISSEJUHATUS

Vastavalt Siseministeriumi (*edaspidi*: SIM) 2008-2011 aasta valitsemisala arengukavale oli sellel perioodil võtmesõnaks mõistlik juhtimise ja koordineerimise tsentraliseerimine valdkondade kaupa ning ministeriumist ja haldusalast ühtse organisatsioonilise terviku kujundamine. Selle eesmärk oli olemasolevat tehnilist ja valdkondade tippspetsialistidest inimressurssi võimalikult otstarbekamalt ära kasutada.

Valitsusala arengukavas väljatoodu räägib selgelt vajadusest tsentraliseerida, et vajalik kompetents koonduks ühte kohta ja võimaldaks pakkuda parimat võimalikku teenust. Samuti on küsimuseks avaliku sektori kulude tõhus jaotamine, saamaks vähema raha eest võimalikult palju ja kvaliteetset kaupa või teenust. Sarnasest ideest kantuna on loodud Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (*edaspidi*: SMIT), kuhu on koondunud SIMi haldusala infotehnoloogia-alane kompetents, mis kogu haldusala asutustele info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (*edaspidi*: IKT) teenuseid pakub. Üks asutus, mis kogu haldusala üleselt IT pideva arengu tagab ning haldusala asutusi andmetöötluse ja erinevate IT lahendustega toetab, on ühest küljest suur väljakutse, kuid teisest küljest hädavajalik ühtse taseme saavutamiseks. Ühtne IKT tase kogu haldusalas tagab sisejulgeoleku asutuste parema, kiirema ja efektiivsema toimimise.

2010. aastal on Tallinna Ülikoolis ja Tallinna Tehnikaülikoolis kaitstud kaks magistritööd teemadel, mis puudutavad IT teenuste konsolideerimist avalikus sektoris. Margus Noormaa kirjutas uurimistöo teemal „IT teenuste konsolideerimine Rahandusministeriumi valitsemisala näitel“ ning on oma töös riigi parimate praktikadena välja toonud ka SMITi loomist. Evelin Kasenõmm kirjutas uurimistöo teemal „IT teenuste haldamise parimad praktikad (ITIL): raamistik avaliku halduse reformide kontekstis ja rakendamine Siseministeriumi haldusalas.“ Ka selles uurimistöös on kesksel kohal just IKT teenuse aspekt ning kuidas seda konkreetset teenust paremini avalikus sektoris pakkuda ja efektiivsemaks ning tulemuslikumaks muuta. Küll aga pole uuritud SMITi loomist sellest aspektis, mis puudutab

spetsiifilise valdkonna konsolideerimist avalikus sektoris muudatuste juhtimise aspektist ja selles seisnebki käesoleva uurimuse uudsus.

SMITi loomine on Eestis kogemus, mis vajab kriitilist analüüsi muudatuste juhtimise aspektist alates otsusest organisatsioon luua. Autor käsitleb SIMi haldusala kui organisatsiooni, mille kõikides asutustes oli varem olemas infotehnoloogia alane kompetents ja IT üksused. Eraldi asutuse loomisega viidi läbi muudatus, mille tulemusena loodi varasema Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (*edaspidi*: KMA) infotehnoloogia tuumiku alusel uus organisatsioon. Praegu on vastava analüüsi tegemine **aktuaalne**, sest organisatsioon on 4 aastat vana (loodud 01.03.2008) ning läbinud mitu eelarve planeerimise protsessi, mille pinnalt saab juba hinnata organisatsiooni senise ülesehitamise praktika tõhusust ning teha ettepanekuid sarnaste muudatuste planeerimiseks tulevikus. Samas on möödunud organisatsiooni loomisest piisavalt lühike aeg, mis tähendab, et osalised mäletavad veel hästi tagamaid, põhjuseid ja protsessi sisu. Seetõttu on võimalik anda praeguses etapis juba organisatsiooni loomise ja protsessi toimimise kohta teaduslikke hinnanguid. Eelnevast tulenevalt on magistritöö **eesmärk** SMITi loomise protsessi analüüsi tulemusena esitada ettepanekuid avaliku sektori IKT organisatsioonide muudatuste juhtimiseks tulevikus.

Eesmärgi saavutamiseks püstitatud **uurimisülesanded** on:

1. anda ülevaade muudatuse juhtimise teoreetilisest käsitlusest ning tuua välja avaliku sektori ja IKT organisatsioonide eripärad muudatuste juhtimises;
2. analüüsida SMITi loomise tausta; asjaolusid, mis muudatuste vajaduse tingisid; kavandamise protsessi ning selle elluviimist;
3. analüüsida ja võrrelda SMITi loomise kaasust (protsessi) teoreetilise käsitlusega ning teha järeldusi ja ettepanekuid, kuidas tulevikus avaliku sektori IKT teenuste tsentraliseerimist edukalt juhtida.

Oma uurimistöös toetub töö autor eelkõige Lewini, Kotteri ja Hiatti teoreetilisele käsitlusele muudatuste juhtimisest. Avaliku sektori eripärade välja toomisel on

aluseks võetud eelkõige Rainey teoreetiline käsitlus avaliku sektori juhtimisel ning IKT eripärade välja toomisel Watadi, Wardi ja Peppardi teoreetilisi käsitlusi.

Tegemist on kvalitatiivse uurimusega. Autor viib läbi juhtumi analüüsi, mis annab võimaluse kontrollida olemasolevat teooriat ning pakkuda selle pinnalt välja lahendusi, mis tugevdaksid uuritavat valdkonda. Teisisõnu annab see hea võimaluse siduda teooriat ja praktikat omavahel. **Andmekogumismeetodina** kasutab autor struktureeritud intervjuusid ning dokumentide analüüsi. Andmeid on kogutud mitmest allikast seetõttu, et saada võimalikult täpne ja parim ülevaade SMITi loomise protsessist. Struktureeritud intervjuu annab võimaluse tulemusi võrrelda ning neid analüüsida ja nende põhjal ka järeldusi teha. Autor on toetunud Oliveri (2008) Laheranna (2008) ja Kumari (2011) teoreetilistele käsitlustele juhtumiuuringu ja uuringu disaini kujundamisel. Intervjuud on töö autor läbi viinud SMITi loojate ja protsessis osalenud isikutega, et saada tõene pilt selle konkreetse organisatsiooni loomise protsessist ja kujunemisest. Intervjueeritud on SMITi direktorit Mari Pedakit, SMITi strateegia divisjoni juhatajat Agu Leinfeldi, SIMi sisejulgeoleku asekanterlit Erkki Koorti, Maksu- ja Tolliameti peadirektorit, kes konsolideerimise protsessi ajal oli arendusnõukogu liige, Marek Helmi. Autor viis läbi ka pilootintervjuu Sisekaitseakadeemia rahandusosakonna juhataja Ly Sariga (intervjuu läbi viimise ajal Ly Sillaots), mille tulemusena on teiste intervjuude küsimusi täpsustatud ja muudetud. Dokumentidest on analüüsitud organisatsiooni seaduseid, määruseid, käskkirju, asutamisdokumente ning konsolideerimise käigus koostatud dokumente SMITis ning SIMis. Käesolevas töös on kasutatud 08.04.2012 seisuga redaktsioone. Konkreetse juhtumiuuringu eesmärgiks ongi SMITi loomise protsessi peegeldamine teooriaga ehk teooria kontrollimine. Kriitilise analüüsi tulemusena teeb autor järeldusi ning ettepanekuid selle kohta, kuidas tulevikus teisiti või paremini avaliku sektori IKT organisatsiooni loomise või muudatuste protsessis muudatusi juhtida ja läbi viia.

Uurimistöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis võrreldakse muudatuste juhtimise teoreetilisi käsitlusi, võttes arvesse nii avaliku sektori kui ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia eripärasid. Avaliku sektori eripärade ja IKT organisatsioonide eripärade analüüsimisel muudatuste juhtimise protsessis, on autor asetanud need muudatuste juhtimise üldteooria konteksti ning vaadelnud muudatuste juhtimise protsessi erinevaid käsitlusi.



Teises peatükis kaardistatakse ja kirjeldatakse SMITi loomise tausta ja protsessi, kasutades selleks ekspertintervjuudest ja dokumentidest saadud andmeid. Ekspertid on võtmeisikud, kes juhtisid või olid kaasatud SIMi haldusala IKT konsolideerimisse ning SMITi loomisse. Nende hinnanguid on käesoleva töö autor kasutanud, selgitamaks välja SMITi loomise tegelikku protsessi ning selleks, et saada aimu, kuidas olid muudatuse osapooled meelestatud ning kuidas hindavad protsessi edukust erinevates rollides olnud eksperdid ise.

Kolmandas peatükis sünteesib autor teoreetilise peatüki ja uurimuse tulemusi ning teeb kogu SMITi loomise protsessist järeldused, mis tuginevad teorial, ekspertintervjuudest ja dokumentidest saadud informatsioonil. Autor analüüsib SMITi loomise protsessi kitsaskohti ning toetudes teorialle ja kogutud andmetele toob autor välja omapoolsed ettepanekud, mis aitavad edaspidi sarnaste avaliku sektori muudatuste juhtimise protsesse paremini kavandada ja läbi viia.

# 1. MUUDATUSTE JUHTIMISE TEOREETILINE KÄSITLUS

Vaatamata lähtekohtade erinevustele on nii teadlased kui praktikud jõudnud ühisele seisukohale selles, et muudatused toimuvad protsessina, mis koosneb üksteisele järgnevatest tegevustest või etappidest (Alas 2002: 28). Muudatusi liigitatakse autorite poolt erinevalt ning ka muudatuste juhtimine sõltub muudatuse liigist ja iseloomust.

Muudatuste juhtimise mudelid on universaalsed, kuid muudatuste juhtimine organisatsioonides kätkeb endas mitmeid erilisi muudatuses olevat organisatsiooni iseloomustavaid nüansse, mida peab meeles pidama. Käesolev peatükk käsitleb muudatuste juhtimise teoreetilisi lähenemisi, põimides nendesse teooriatesse avaliku sektori organisatsioonide juhtimise ja IKT organisatsioonide juhtimise eripärasid.

## 1.1 Muudatuste juhtimise teooriad ja avaliku sektori eripära muudatuste juhtimisel

Et muudatusi edukalt juhtida, on vaja esmalt defineerida, millise muudatusega tegu on ning vastavalt sellele ka valida sobiv strateegia ja plaan muudatuste edukaks elluviimiseks. Olgugi, et muudatuste olemus on erinev, on protsess ise paljuski sarnane. Kaasaegsete autorite käsitluses on protsessi kirjeldatud küll etapiti suhteliselt isemoodi. Mõne autori käsitluses on etappe rohkem, mõne käsitluses vähem, kuid üldjoontes on läbitavad etapid sarnased. Küll aga tuleb käesoleva töö puhul silmas pidada, et muudatuse defineerimisel või liigitamisel, on oluline arvestada ka seda, et muudatus viiakse läbi avaliku sektori organisatsioonis. Sellele olulisele aspektile alapeatükis 1.1 ka erilist rõhku pannakse.

Samas autorid, kes avaliku sektori organisatsioonide juhtimist on uurinud, kasutavad siiski samu kontseptsioone ja tehnikaid, nagu kasutatakse ka erasektori juhtimises. Seda seetõttu, et nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonid seisavad juhtimises (sh muudatuste juhtimises) silmitsi samasuguste väljakutsetega ja järgivad sarnaseid tegevusmustreid ja mudeleid (Rainey 1997:8; Ferlie, Lynn Jr, Pollitt 2005: 72-73).

Seega saab käesoleva töö autor kasutada ka juhtimismudeleid, mis on teoorias kirjutatud erasektori ettevõtete tarbeks.

Muudatusi liigitatakse ulatuse (Anderson 2010; Alas, Pramann Salu 2005: 24; Pendlebury, Grouard, Meston 1998: 12) ja algatamise viisi järgi (Alas 2002: 9, 15, 28), samuti nende kestuse ja toimumise ajastatuse järgi: lühiajalised ja pikaajalised muudatused. Jagatakse ka evolutsioonilisteks ja revolutsioonilisteks muudatusteks (Alas, Pramann Salu 2005: 28).

Käesoleva töö autor keskendub oma uurimuses ülemineku tüüpi muudatuste juhtimisele ning vaatleb ka muudatuste juhtimise teooriaid selles valguses. Ülemineku muudatus vajab igal juhul juhtimist ning paljud juhid lahendavad seda projektipõhise juhtimisega, kuna selliste muudatuste puhul on enamasti alguse ja lõpukuupäev ning oodatav tulemus selgelt määratletud. Lisaks viiakse sellist muudatust enamasti läbi piiratud ressursi või kindla eelarve tingimustes ja kindlal ajaperioodil. (Anderson, Ackerman Anderson 2001: 36) Kui eeskujuks võtta traditsioonilist projektijuhtimist, siis on asjakohane ikkagi juhtida muudatusi protsessina ning jagada mõtteliselt protsess etappideks. Muudatuste juhtimise teooriate analüüsimisel selgus, et muudatuse etappideks jagamine on üks levinumaid viise.

Vaatamata käsitluste mõningasele erinevusele, hõlmavad muudatuste juhtimise etapid siiski enamasti sarnaseid aspekte. Muudatuse protsessi skeem on üldjoontes alati sama, hõlmates nelja põhilist teemat – strateegia valikut, juhtkonna ja võtmeisikute toetuse tagamist, projektijuhtimise lähenemise kasutamist ja tulemuste kommunikeerimist. (Collins 1998: 83). Projektijuhtimise lähenemise kasutamine tähendab eelkõige seda, et pannakse paika väga kindel tegevuskava, konkreetsete ülesannetega, vastutajatega, ajakavaga, tegevustega ja pideva monitoorimisega. Muudatuste juhtimine on väga sarnane projektijuhtimisega, seega on võimalik muudatuste juhtimises alati lähtuda ka suures osas projektijuhtimise teooriatest. Olgugi, et skeem on sama, on välja töötatud teooriaid, mis kirjeldavad muudatuste juhtimise protsessi küll etapiti, ent etappide arv autorite lõikes ei ole samasugune.

Üks levinumaid mudeleid on Lewini välja töötatud kolmesammulise muudatuste protsessi mudel, mis sisaldab endas lahtisulatamist, muutmist ja kinnikülmutamist.

Mitmed autorid kasutavad oma teooriate kirjeldamisel samuti Lewini seisukohti (Grieves 2010; Schein 1964). Küll aga leiab käesoleva töö autor, et mida vähem etappe, seda põhjalikumalt tuleb avada nende etappide sisu, sest tegelikult neid tegevusi, mida muudatuse juhtimise protsessis läbi viiakse, on üldjoontes alati sama palju. Avaliku sektori puhul tuleb silmas pidada, et mõned etapid sisaldavad endas mõnevõrra rohkem tegevusi (kas bürokraatia või poliitiliste otsuste tõttu).

McCalmani muudatuste juhtimise mudeli kohaselt koosneb muudatuste juhtimine neljast kihist. Üldiselt sarnane Lewini mudelile, ent lahtisulatamise etapp on jaotatud sisuliselt kaheks. Selle mudeli kohaselt on esiteks nn päästiku kiht, mis on muudatuse vajaduse ja võimaluse ära tundmine; visiooni kiht, mis tähendab visiooni loomist ning selle selget sõnastamist, kuhu organisatsioon teel on; muutumise kiht ehk abi ja toe pakkumine organisatsioonile visiooni toetamiseks kõige parema meetodi leidmine muudatuste esilekutsunud faktoritega; säilitamise ja uuendamise kiht. (Paton, McCalman 2000: 10) Kõik Lewini välja toodud etapid on ka McCalmani teoorias kaetud.

Kuna käesoleva töö autor keskendub avaliku sektori muudatuste juhtimisele, siis sobivama mudeli on välja pakkunud Cummings ja Worley (1997, ref Alas 2002: 26). Nende 5-sammu teooria sisaldab eraldi etapina poliitilise toetuse tagamist, mis avalikus sektoris mängib väga olulist, isegi võtmerolli. Salerno ja Brock (2008) on välja töötanud muudatuse 6-faasilise ringi, kus pole välja toodud poliitilise toetuse tagamist, ent on kirjeldatud täpsemalt ebamugavuse faasi, kus muudatuse käigus on alles kõik segane ning keegi veel täpselt ei tea, mis on nende ülesanded ning kuidas käituda. Uuendusena on sisse toodud ka see faas, kus inimesed hakkavad juba mõistma muudatuse sisu ja hakkavad toimuma muutused lõppeesmärgi saavutamiseks.

Muudatuse juhtimise etappe võib loetleda seda rohkem, mida detailsemaks tegevustega minna. Kotteri (2002) muudatuste juhtimise 8-sammuline mudel on väga levinud. Selles mudelis on oluliselt detailsemalt etapid loetletud, ent sisu poolest sarnane kõikide teiste mudelitega, hõlmates sarnaseid tegevusi. Kotteri (2002) hinnangul peitub muudatuse sisu inimeste käitumise muutmises ning muudatuse juhtimine seisneb eelkõige inimeste võimega toime tulla muudatuste ja

ümberkorraldustega (Kotter 2002; Beerel 2009: 165). Kotter on eraldi välja toonud möödapääsmatuse demonstreerimise ehk muudatuse vajaduse tekkimise; koalitsiooni loomise ehk muudatuse protsessi toetajad, kes hakkavad vedama ja mõjutama protsessi soovitud tulemuseni; visiooni loomine; visiooni edastamine; töötajatele võimu andmine ehk sisuliselt nende kaasamine ja kaasatud olemise tunnetamise; lühiajaliste võitude saavutamise ehk esmased tulemused; muutmise jätkumise ehk vajadus edasi tegutseda kuni muudatuse täieliku läbiviimiseni ning uue kinnistamise ehk samaväärne Lewini kinnikülmutamise faasiga ehk teisisõnu muudatus on läbi viidud ja organisatsioon töötab edasi uutel alustel/uue süsteemiga/uue tootega vms (Kotter 2002).

Käesoleva töö mõistes on muudatus ellu viidud, kui haldusala ülene IKT teenust pakkuv organisatsioon SMIT on loodud ning töötab vastavalt välja töötatud alustele ja tingimustele. Pendlebury, Grouard ja Meston (1998: 42-47) on välja toonud veel detailsema mudeli 10 sammust või võtmetegurist, mis tagavad eduka muudatuse. Üldiselt Kotteri sammudega väga sarnane mudel, ent eraldi oluliste märksõnadena väärivad välja toomist muudatuse planeerimine, võimusuhted ja kommunikatsioon. Uurimistöö autori hinnangul väärivad need erilist tähelepanu ka käesoleva töö uurimisobjekti SMITi loomise analüüsimisel.

Tabel 1. Muudatuse etapid autorite lõikes

	Lewin (ref Grievess 2010)	McCalman (2000)	Cummings ja Worley (1997)	Salerno ja Brock (2008)	Kotter (2002)	Pendlebury, Grouard ja Meston (1998)
Etapid	lahti sulatamine	muudatuse vajaduse ära tundmine	muudatuseks motiveerimine	muudatuse vajaduse tekkimine	möödapääsmatuse demonstreerimine	visiooni sõnastamine
		visiooni loomine	visiooni loomine	reaalsusega silmitsi seisimine	koalitsiooni loomine	mobiliseerimine
			poliitilise toetuse tagamine	läbimurre, motiveeritud faasi üleminek	visiooni loomine	ressursi leidmine ja rollide määramine
					visiooni edastamine	kursi hoidmine
	muutmine	muutumine	ülemineku juhtimine	valikute tegemine, muudatuse läbiviimine	töötajatele võimu andmine	muutumine, muudatuse nõ "kätte toimetamine"
						kaasamine
					lühiajaliste võitude saavutamine	töötajate emotsioonidega tegelemine
						võimuküsimus tega tegelemine
					muutmine jätkub	koolitus ja väljaõpe
						aktiivne kommuni katsioon
	kinni külmutamine	säilitamine, uuendamine	juhtimise säilitamine	muudatuse kasu mõistmine	uue kinnistamine	
				muutunud käitumine		

Allikas: Autori koostatud.

On olemas mitmeid teisi teooriaid, mis ei lähene muudatuste juhtimisele etappidena varem kirjeldatud kujul, vaid kirjeldavad ära tingimused, mis peavad olema, et muudatusi organisatsioonis juhtida. Hiatt'i (2006: 2-3) ADKAR mudeli puhul on

tegemist universaalse mudeliga, kus pole vahet, kas tegemist on era- või avaliku sektori organisatsiooniga. Mõlemal juhul on hädavajalikud 5 kirjeldatud aspekti.

ADKARi iga täht sümboliseerib mingit olulist aspekti, mis muudatuste juhtimise juures tuleb silmas pidada. Sarnaselt varem kirjeldatud teooriate etappidele on ära märgitud ka Hiatti mudelis, et tähtis on muudatuse vajaduse selgitamine personalile, samuti muudatuse sisu ja tagamaade (nii sisemised kui välised põhjustajad) selgitamine ehk **teadlikkus**. Kommunikatsioon on oluline. Võimalus muudatusi edukalt ellu viia paraneb oluliselt, kui kõik, kes on muudatusega seotud, omavad sarnast jagatud arusaamist sellest, mis võib juhtuda ja miks (Paton, McCalman 2000: 12). On oluline, et muudatuste protsessi kriitilise tähtsusega punktides võtaksid sõna ja edastaksid olulised teated just tippjuhid ning sõnum, mis nad edastavad peab olema hoolikalt planeeritud nii sisuliselt kui vormiliselt. /---/ Ka pärast muudatuste edukat elluviimist võtab sõna tippjuht, kes tänab kõiki kaasaaitamise eest ja innustab uuenenud oludes senisest tulemuslikumalt töötama (Alas, Pramann Salu 2005: 138). Inimestel peab olema **tahe** muudatust toetada ja selles osaleda. Selle mudeli järgi on olulised ka **teadmised** sellest, kuidas muutuda, see hõlmab enesetäiendust, koolitusi, treenimist. Töötajaid peab selles protsessis toetama ja pakkuma neile vajalikku koolitust nii uute oskuste omandamiseks kui uute hoiakute omandamiseks vajalikuks enesearendamiseks (Alas, Pramann Salu 2005: 148). Muudatuste juhil on tähtis olla kursis nii inimeste käitumise põhjuste, protsesside, süsteemide, oskuste, tööjaotuse ja paljude muude aspektidega, mis võivad muudatuste keskmes esile kerkida. Muudatuste juhtijal/eestvedajal peab olema **võimalus** mõjutada inimeste oskusi ja käitumist ja see on saavutatud, kui üks töötaja/ametnik/isik või grupp suudab muutuda või muuta oma käitumist vastavalt soovitud eesmärgile. Kõige viimasena on ära toodud **tugevus** säilitada muudatuse jätkusuutlikkus ehk kinnitada muudatus. Selle tagamiseks on ära märgitud tunnustamine, autasud ja tähistamine, mis käivad kaasas muudatuse realiseerumisel. Samuti on selle tunnuseks isiku enda sisemine rahulolu ja muud personaalsed kasud, mis isik on saanud muudatuse läbiviimise tulemusel. (Hiatt 2006: 2-3)

Sarnaselt Hiatt'i teooriale on ka Daft (2001: 358-359) kirjeldanud 5 väga olulist elementi, mis eduka muudatuste juhtimise peaks tagama. Dafti käsitluses on välja toodud möödapääsmatutena uuenduslikud ideed, vajadus muudatuse järele,

tippjuhtkonna ja võtmeisikute toetus muudatuse läbi viimiseks, muudatuse läbiviimine ise ehk olukord, kus töötajad hakkavadki uue tootega töötama/uut ideed kasutama/uut moodi käituma ja ressursid. Ressursi all on peetud silmas nii inimressurssi kui ajaressurssi. Töö autor lisab sellele igal juhul ka rahalise ressursi, sest ilma nende ressursideta on muudatuse läbiviimine väga keeruline, eriti kriitilise tähtsusega on see avalikus sektoris, kus rahalise ressursi kasutamine on ka avalikult teravdatud tähelepanu all.

Tabel 2. Muudatuse edukaks läbiviimiseks vajalikud tingimused organisatsioonis

	<b>autorid</b>	
	<b>Hiatt (2006)</b>	<b>Daft (2001)</b>
<b>tingimused</b>	teadlikkus	uuenduslikud ideed
	tahe	vajadus muudatuse järele
	teadmised	tippjuhtkonna ja võtmeisikute toetus muudatuse läbiviimiseks
	võimalus	töötajad hakkavad uut moodi käituma/uue tootega tööle
	tugevus	ressurss (nii ajaline kui inimressurss)

Allikas: Autori koostatud.

Hea planeerimine on eelduseks, et muudatuse läbiviimine on edukas. Kotter jt (1986: 361) toovad välja muudatuste planeerimise kolm sammu. Esiteks organisatsiooni analüüs, mille tulemusena kaardistatakse hetkeolukord (sh probleemid ja muudatused, mida nende lahendamiseks on tarvis läbi viia). Teiseks tuleb selgeks teha muudatust mõjutavad faktorid (sh kes ja millistel põhjustel võiks osutada vastupanu muudatuste läbiviimisele ning kellel on piisavad teadmised ja oskused, et muudatus läbi viia, kellega koostööd teha ning kes seda muudatust võiks juhtida). Kolmandaks tuleb lähtuvalt kahe eelmise etapi või sammu põhjal saadud informatsiooni kasutades otsustada, millist strateegiat muudatuse juhtimises kasutada ning koostada plan (mis



peab saama tehtud, kes teeb, mis tegevused, millises järjekorras ja millises ajavahemikus).

Tabel 3. Planeerimise kolm sammu

	<b>Tegevused</b>
<b>1. samm</b>	organisatsiooni analüüsi tegemine
<b>2. samm</b>	muudatust mõjutavate faktorite kaardistamine
<b>3. samm</b>	strateegia valimine ja plaani koostamine

Allikas: Kotter jt 1986, autori koostatud

Ka Grieves (2010: 339) toob välja, et muudatuse läbiviimine sõltub oluliselt planeerimisest, selleks on tähtis täpselt määratleda, mida hakatakse planeerima, miks on muudatus vajalik, millise ajaperioodi peale on muudatuse läbiviimine ette nähtud ning millised tegevused tuleb selleks teha. Ükskõik, milline strateegia valitakse muudatuse läbiviimiseks, olenemata sellest, kas tegemist on avaliku või erasektoriga, alati on see seotud sellega, kuidas mõjutada inimeste käitumist nii, et muudatus toimuks ja kinnistuks ning organisatsiooni töö jätkuks ja toimiks.

Avaliku sektori muudatuste edukaks juhtimiseks on eelkõige tähtis, et kogu organisatsioon tunneks parendamise vajadust. Üldiselt on muudatused paremini läbiviidavad, kui muudatust on juhtima toodud uus inimene väljast poolt organisatsiooni. Väga oluliseks eduteguriks on tippjuhi eeskuju kogu protsessis ning tema pühendumus eriti muudatuse protsessi alguses ja lõpus, et muudatus kinnistuks. Muudatuse agent/eestvedaja juhib protsessi ning analüüsib ja diagnoosib organisatsiooni võtmeprobleeme, kaasates organisatsiooni erinevate osakondade esindajaid. See tagab samuti muudatuse eduka läbiviimise. (Rainey 1997: 338) Grieves (2010: 21) on välja toonud, et muudatuste juhtimine laias laastus koosnebki kolmest põhiteemast, millest üks on kindlasti see, kuidas suudavad muudatuse eestvedaja(d) ümber hinnata organisatsiooni senist missiooni, eesmärgi ning inspireerida teisi muudatusega kaasa tulema.

Kasutades muudatuste juhtimise protsessis käsitletud teooriaid, on oluline käesoleva töö mõistes välja tuua avaliku sektori eripärad, mis võivad mõningasel määral teooriates käsitletavaid etappe mõjutada. Põhilised karakteristikud avaliku sektori puhul on erasektori mõistes traditsioonilise turu puudumine, teenustele ja toodetele pole võimalik turuhinda koheselt määrata. (Rainey 1997: 338) Avalik sektori teenib kogu ühiskonna huve, mistõttu on avaliku teenuse või kauba hinda ja väärtust suhteliselt keeruline otseselt mõõta. Muudatuste juhtimise seisukohast ei pruugi see olulisel määral midagi mõjutada. Muudatuste juhtimist mõjutab aga oluliselt asjaolu, et avalikus sektoris on väga jäik hierarhia, mis toob endaga kaasa väga struktureeritud ja tsentraliseeritud reeglid personaliga seotud protseduurides, eelarvestamisel ja kaupade ning teenuste hankimises ehk riigihangetes (Rainey 1997: 75). Need aspektid mõjutavad muudatuste juhtimise etappi olulisel määral, sest jäigad protseduurireedid dikteerivad suhteliselt palju tegevusi, mis muudatuse raames läbi viiakse ning see pärsib seejuures paindlikku ja loomingulist lähenemist etappide läbimisel.

Avaliku sektori organisatsioonide puhul on terve hulk olulisi iseloomustavaid aspekte, mida tuleks muudatuste juhtimisel arvesse võtta. Jreisat (1999: 50-63) on välja toonud poliitilise konteksti, kohtuliku konteksti, rahvusliku kultuuri ja seose majandusega. Autori hinnangul väärivad käesoleva töö raames rohkem tähelepanu poliitiline kontekst ja seos majandusseisuga, sest IKT organisatsiooni näol on tegemist spetsiifilise tugiteenust pakkuva üksusega, millel on vähe seost kohtuliku konteksti või rahvusliku kultuuriga käesoleva töö kontekstis. SMIT kui IKT organisatsioon oli loomise hetkel ja ka edaspidi avaliku sektori organisatsioonina ressursside kasutuse osas kõige rohkem mõjutatud ikkagi poliitilisest kontekstist ning üldisest majanduslikust seisust samuti. Uue organisatsiooni loomine on poliitiline otsus ning üleüldine majanduslik seis mõjutab suurel määral seda, milliseid ressursse poliitilise otsuse täideviimiseks kasutada on. Poliitiline kontekst paneb paika selle, kuidas muudatust läbi viima hakatakse ning üleüldine majanduslik olukord mõjutab otseselt seda, kui suur eelarve on muudatuse läbiviimiseks võimalik koostada.

Avaliku sektori organisatsioonide puhul on võim koondunud rohkem tippjuhtkonna kätte kui erasektoris. Mängivad rolli huvigrupid, meedia, avalik arvamus ning mitteametlik kauplemine ehk lobitöö. Lisaks poliitiline surve valitsuse liikmetelt, kes lähtuvad oma seisukohtadest ja eelistustest valitsemisel, seal hulgas ka kõik see, mis

puudutab struktuure, stiili ja protsesse (Pollitt, Bouckaert 2011: 39). Muudatuste juhtimise kontekstis avaldabki see kõige rohkem mõju just muudatuse läbiviimise viisis ja selles, milliseid strateegiaid ja millist eelarvet kasutatakse, sest mõni muudatus on prioriteetsem kui teine. Erinevate poliitiliste erakondade jaoks ei ole samasugused teemad prioriteetsed. Avaliku sektori organisatsioonid töötavad suure avalikusse tähelepanu all ning avalikkusel on ootus õiglasele, avatud, aruandlust esitavale ning ausale toimimisele.

Lisaks on avaliku sektori puhul spetsiifiline eripära väga tugev kontroll otsuste üle. Avaliku sektori asjaajamine ja asjade aeglane kulg ning tippjuhtide tihti lühike ametiaeg põhjustavad selle, et paljud eesmärgid jäävad saavutamata, sh muudatuse lõplik läbiviimine. See ei võimalda pikaajalisi plaane teha ja kui neid ka tehakse, siis pärast järgmisi valimisi lükatakse need sageli kõrvale. (Rainey 1997: 72-75; Alas, Oltjer, Sepper 2006: 21; Ferlie, Lynn Jr, Pollitt 2005: 81) Küll aga ei pruugi see niimoodi minna, sest käesoleva magistr töö uurimisobjekt SMIT on kavandatud ja loodud mitme ministri valitsemisaja vältel. Muudatuste läbiviimisel avaliku sektori organisatsioonis võib ette tulla avalikkuse kõrgendatud huvi ning tippjuhid ja muudatuse läbiviimise meeskond peaks arvestama ka sellega, et informatsiooni tuleb jagada ka organisatsioonist välja, avalikkusele. Eelkõige on avaliku sektori muudatused ja reformid kannustatud eesmärgist piirata avaliku sektori kulusid, vähendada bürokraatiat ja kujundada ümber sotsiaalpoliitikat (Pollitt, Bouckaert 2004: 28). Kõrgendatud avalik huvi maksumaksja raha kasutamise osas tingib ka olukorra, kus tehtud otsuseid viseeritakse rohke bürokraatia ja pikkade kooskõlastusahelaga. Seda kinnitavad ka kõik avaliku sektori aeganõudvad protsessid.

Ükski muudatus ei toimu iseenesest, keegi peab olema selle eest vastutav ja kogu protsessi ka juhtima ja eest vedama nõ olema liider. See võib olla sama isik, kuid ei pruugi. Rolle võib jaotada erinevalt. Tähtis on see, et eestvedamine muudatuste protsessis peab olema järjepidev, et muudatus õnnestuks. Tichy (ref Grieves 2010: 33; ref Alas 2002: 70-72) kirjeldab ümberkujundamise eestvedamist kolmeastmelise protsessina, kus esimeses astmes, mil tekib alles vajaduse tunnetamine muudatuse läbiviimise järele, on eestvedaja roll muudatuste selles staadiumis seotud teiste organisatsioonide parimate praktikate tundmaõppimise ja ülevõtmisega. Teises astmes hoolitseb liider selle eest, et organisatsiooni liikmed saaksid planeerimises osaleda ja

vajalikke teadmisi omandada. Selles astmeks käib ka visiooni sõnastamine. Kolmandas astmes aitab liider inimestel nende segastes tunnetes muudatuste ja uute tegutsemisviiside suhtes selgusele jõuda ning motiveerib inimesi vahetama negatiivseid hoiakuid positiivsete vastu. Seega on liidri või eestvedaja roll kogu muudatuse vältel tähtis. Ta on eeskujuks oma käitumise, suhtumise ja hoiakutega, samas peaks ta olema avatud ja aldis jagama informatsiooni ning teadmisi organisatsiooni töötajatele. Seda aspekti arvestades on parem, kui muudatuse eestvedaja ja tippjuht ei ole sama isik, eriti avalikus sektoris, kus tippjuhi ülesannete hulka muudatusega kaasnevad infopäringutele vastamised ei mahu.

Tabel 4. Tichy kolmeastmeline eestvedamise protsess

	<b>Eestvedamise protsessis...</b>
<b>I aste</b>	õpitakse tundma ja võetakse üle teiste organisatsioonide parimaid praktikaid
<b>II aste</b>	hoolitsetakse selle eest, et organisatsiooni liikmed saaksid planeerimises osaleda ja vajalikke teadmisi omandada
	luuakse visioon
<b>III aste</b>	aidatakse selgusele jõuda inimeste segastes tunnetes muudatuste ja uute tegutsemisviiside suhtes
	motiveeritakse inimesi negatiivseid hoiakuid positiivsete hoiakute vastu vahetama

Allikas: Grieves 2010, autori koostatud

Tippjuht on muudatuste protsessi strateegiliseks eestvedajaks, tehes firma strateegilise visiooni töötajatele arusaadavaks ja motiveerides teisi sellega kaasa tulema (Alas, Pramann Salu 2005: 77-78; Grieves 2010: 267). Strateegilisel juhil on veel teinegi väga oluline roll kanda. Strateegiline juht aitab muudatuse eestvedajal siduda oma tegevust uute suundadega, sest see võimaldab võimuhete juhtimiseks, individuaalsete vajaduste saavutamiseks, informatsiooni ja analüüside hindamiseks vajamineva ressursi saamiseks valida kõige õigemal strateegiat (Grieves 2010: 267). Seega eeskujuna näitamine ja muudatusega kaasa minemine on tippjuhi roll ning isegi kohustus ka avalikus sektoris, sest tippjuhi käitumisest peab peegelduma samuti muudatuse vajadus ja käitumise muutumine, mis aitab suurel määral kaasa organisatsioonis hoiakute kujunemisele ja muutumisele.

Eelnevast lõigust nähtub, et olulised erisused era- ja avaliku sektori organisatsioonide vahel on tippjuhi tasemel. Käesolevas töös on asjakohane neid eripärasid kirjeldada. Saades aru, millised on tippjuhist tulenevad eripärad, saab muudatust planeerida selliselt, et see oleks edukas nii tippjuhi kui töötajate vaatenurgast. Muudatuse planeerimisel peab organisatsiooni eripäradega arvestama. Muudatusi tuleb hästi planeerida, muidu on visiooni elluviimine oluliselt raskem. See tähendab ka seda, et muudatuse vahendamiseks oleks hea luua täiesti eraldi spetsiaalne töörühm, kes abistab juhte visiooni elluviimiseks vajalike tegevuste määratlemisel; planeerib kogu organisatsiooni hõlmava ajagraafiku muudatuste läbiviimiseks; varustab ekspertrühmi vajalike vahenditega; liikmed osalevad töörühmade töös eesmärgiga aidata neil võimalikke probleeme võimalikult varakult välja selgitada; assisteerivad muudatuste protsessi nii strateegilisel kui ka operatsioonide tasandil. (Alas, Pramann Salu 2005: 85-86) Nende ülesandeks on ka pidevalt jälgida kogu muudatuse kulgu ning vastavalt sellele olla valmis ka võimaluste piires tegevusi muutma.

Töötajate mobiliseerimine on kriitilise tähtsusega kogu muudatuste protsessi ajal - töötajad tuleb kaasata muudatuste läbiviimise protsessi igas etapis. Tähtis on kommunikatsioon ja suhtlemine, koolitamine, kaasamine otsustamisse ja planeerimisse. Tulenevalt eelkirjeldatud eripäradest on avalikus sektoris otsustusprotsessi kõiki töötajaid väga raske kaasata, ent kommunikatsioon peaks toimuma kogu organisatsioonis varakult, alates sellest, kui võetakse plaani muudatuse läbiviimine kuni konkreetse otsuseni muudatus läbi viia. Inimesi tuleks toetada nende emotsioonide läbielamisel ja suunata konstruktiivsete lahenduste väljatöötamisele (Alas, Pramann Salu 2005: 39-40). See tähendab eelkõige seda, et inimesed tuleb ära kuulata, proovida mõista nende muresid ja hirme, võimalik, et just nii tuleb ka info võimalike kitsaskohtade ja riskide kohta, mis võivad muudatuse protsessi mõjutada. Vastasel juhul tekib töötajates vastuseis muudatuse läbiviimisele.

Nii era- kui avaliku sektori organisatsioonide vastuseisu põhjustavad samad asjad. Inimeste hirmud on sarnased. Peamised põhjused vastuseisu tekkimiseks ongi hirm selle ees, mida need muutused talle isiklikult kaasa toovad. Kardetakse ohtu isiklikele huvidele, võimu, prestiiži või sissetuleku vähenemist ja töökaotust. Samuti võib olla põhjuseks juhtkonna vähene usaldamine ja arusaamatused. Indiviidi tasandist lähtuvalt võivad olla ka põhjustajateks vähene kohanemisvõime, enesekindluse

puudumine ja kartus riskida. Kõik, mis pole tuttav ja harjumuspärane, tekitab hirmu. (Alas 2002: 35; Beerel 2009: 15; Rainey 1997: 327) Seega nende põhjuste väljaselgitamine ja nendega töötamine tagab eelkõige vastuseisu vähenemise, mis omakorda annab tunnistust sellest, et muudatuste juhtimise protsessis on üheks võtmekohaks suhtlemine, kommunikatsioon ja inimeste käitumise mõjutamine ja nendega tegelemine.

Viimaseks etapiks on muutustele hinnangu andmine, mille käigus võrreldakse saavutatut planeerituga ja otsustatakse, millised muutused ja mil moel tuleks kinnistada. (Alas, Pramann Salu 2005: 37-39) Seega järelhindamine ja analüüs on tähtis edasiste vigade vältimiseks. Õppetunnid on olulised, sest aitavad järgnevaid muudatusi paremini planeerida ja läbi viia. Seejuures on tähtis ka järelhindamine ja analüüs ka dokumenteerida.

Lühidalt võib öelda, et eduka muudatuse juhtimiseks on vajalik väga hea ja põhjalik informatsiooni jagamine selliselt, et kõik saaksid aru muudatuse vajadusest ja selle sisust; väga selget muudatuse plaani ehk tegevuskava; võimalikult suurel määral töötajate kaasamist protsessi; toetamist ja piisavat üleminekuaega, et töötajad uues olukorras harjuksid. (Anderson, Ackerman Anderson 2001: 38) Seda kõike peab toetama tihe ja võimalikult paljudest kanalitest kättesaadav informatsioon ja kommunikatsioon organisatsioonis ja avaliku sektori puhul ka organisatsioonist välja.

Muudatuse läbikukkumise põhjuseid on mitmeid ning tulenevad otseselt vigadest, mis on muudatuste juhtimise protsessis sisse tehtud. Põhjuseks võib olla nii valesti valitud strateegia, halvasti selgitatud muudatus, kus infovahetus ja -jagamine polnud läbi mõeldud. Paljudel juhtudel võib olla põhjuseks see, et korralikult ei tegeletud vastuseisu leevendamisega organisatsioonis ning inimesed ei usu, et muudatusega midagi paranes, inimesi ei kaasatud muudatusse või muudel põhjustel. (Beerel 2009: 17) Seega on väga tähtis korralikult planeerida muudatust, mida ellu hakatakse viima. Loetletud põhjused on kõik sellised vead, mida muudatuse juht või eestvedaja saab ära hoida. Oluline on kommunikatsioon, kaasamine ja läbimõeldus, nagu varasemalt on ka korduvalt mainitud ja avaliku sektori organisatsiooni mõistes on oluline aeg, seda peab planeerima ühte muudatusse piisavalt, et jõuaks kõiki protseduurireegleid

järgides ka protseduurid realselt läbi teha, et vältida vigu, mis kiirustades tekkida võivad.

## 1.2 IKT organisatsioonide eripärad muudatuste juhtimises

Infotehnoloogiaks nimetatakse tehnoloogiat, põhiliselt riistvara, tarkvara ja telekommunikatsioonide võrku. ELis kasutatakse infotehnoloogia ehk IT asemel terminit info- ja kommunikatsioonitehnoloogia ehk IKT, mis tähendab infotehnoloogia ja telekommunikatsiooni käsitlemist ühtsena (varasemalt käsitleti neid eraldi). (Ward, Peppard 2002: 3) Tänapäeval on infotehnoloogia ja infosüsteemid igapäevane osa organisatsioonide tööst, alates planeerimisest kuni analüüsini, operatsioonide juhtimisest kuni strateegiliste otsuste tegemiseni välja. (Walters, Tang 2006: 2) Kui enamikel juhtudel on piir era- ja avaliku sektori vahel väga selge, siis IKT osas võib olukord olla tunduvalt keerulisem. Juhul, kui riigi varad erastatakse, on selge, et on tegemist erasektori varadega. Kui riigi vara jääb riigi omandisse, on tegemist selgelt avaliku riigi varaga. Ent juhul, kui riik ostab avaliku teenuse osutamiseks teenust sisse erasektorilt, siis piir era- ja avaliku sektori vahel hägustub. (Flynn 2007: 1)

Käesolevas töös käsitletakse muudatust avaliku sektori organisatsioonis, kuid muudatus ise seisneb IKT teenuse tsentraliseerimises ühte asutusse. SMITi näol on tegemist avaliku sektori asutusega, mis suurel määral ostab erasektorilt IKT teenust sisse, et SIMi haldusalas IKT teenust pakkuda. Seega on asjakohane analüüsida erinevaid teoreetilisi käsitlusi IKT organisatsioonide juhtimisest ja toimimisest ning vaadelda neid muudatuste juhtimise aspektist, võttes arvesse seda, et sellel organisatsioonil on tunnuseid nii avaliku kui ka erasektori organisatsioonist.

Tänapäeval mängivad infotehnoloogia ja infosüsteemid (*edaspidi*: IT/IS) suurt rolli mitmesugustes organisatsioonides, alates tööstustest ja kaubandusest kuni avaliku sektorini välja. Seetõttu on oluline ka mõista, millist rolli mängib IT/IS organisatsiooni arengus ja kuidas seda strateegiliselt hästi juhtida. (Ward, Peppard 2001: 1) Organisatsiooni muudatuste juhtimise protsessis tuleb arvestada sellega, milline IT/IS vajadus ja võimekus on muudetavas organisatsioonis ning kuidas kogu

protsessis muutub ja vajab muutmist IT/IS. Käesoleva töö mõistes on oluline vaadelda seda kahest aspektist: esiteks, kuidas viia muudatust läbi avaliku sektori organisatsioonis, mis pakub IKT teenust ning teiseks, kuidas viia muudatust läbi IKT teenuse konsolideerimiseks ehk tehniline pool. Autor käesolevas töös tehnilist IKT teenuste konsolideerimist ei käsitle, vaid keskendub organisatsioonilisele muudatusele.

On väga mitmed tegurid, mis julgustavad organisatsioone IKTd konsolideerima tsentraliseeritud üksuseks. Eelkõige seetõttu, et tsentraliseerituna on oluliselt lihtsam IKT teenuseid juhtida ja ühtset taset saavutada ja hoida. Eriti oluline on see pikas perspektiivis. (Applegate, Austin, McFarlan 2007: 425-426) Käesoleva magistritöö mõistes tähendab see seda, et kui lühikese aja jooksul ei pruugi see väga palju mõjutada, et asutuste IKT teenus on erineva tasemega, siis pikemas perspektiivis muutuvad erinevused teenuse taseme vahel nii suureks, et hakkab muu hulgas ka segama SIMi haldusala igapäevatööd. Ehk raskendatud on suhtlus asutuste vahel, andmevahetus, andmebaasidele ligipääsude võimaldamine jne.

IKT teenus on paljuski ka informatsiooni haldamine, mis on vägagi strateegiline funktsioon. Siinkohal oleks asjakohane rääkida teadmiste juhtimisest (ingl k knowledge management, *edaspidi*: KM), mis hõlmab endas selle olulise informatsiooni juhtimist, mis konkreetsel organisatsioonil on, sh faktid ja andmed, mida hoitakse arvutisüsteemides; organisatsiooni jaoks olulise tähtsusega informatsioon; arusaamad, kuidas jagada informatsiooni nii, et probleemid oleksid lahendatud ja ülesanded täidetud. KM avalikus sektoris võimaldaks ja aitaks eelkõige juhtidel mõista paremini oma nõ kliendibaasi (kasutades ja töödeldes kogutud isikuandmeid), teatud sotsiaalsete probleemide esinemissagedust ning kvaliteeti, mõju või avaliku teenuse kättesaadavust. (Bovaird, Löffler 2003: 115) Seda enam, et avalikus sektoris hallatav informatsioon (käesoleva näite puhul SIMi haldusala asutustes) on niivõrd delikaatne ja kindlate omadustega, mis eelkõige tähendab seda, et hallatav informatsioon on kogutud pika perioodi peale, objektiivsetel tingimustel ning on usaldusväärne ja jätkusuutlik (Aichholzer, Burkert 2004 7-8).

KM on eraldi uurimisteema ning käesolevas töös autor pikemalt sellel ei peatu, kuid on pidanud oluliseks ära märkida ühe eripärana SMITi loomise juures ka selle



informatsiooni spetsiifilisust, mis on nende töö objektiks. Selle informatsiooni erilisusest tingituna on eriti tähtis rõhutada, et tsentraliseeritud IKT üksus võimaldaks pakkuda ühtlast ja samasugust teenust kõigile, seal hulgas arendus- ja tugiteenust, tehes seda ka finantsaspektist vaadatuna kõige efektiivsemalt, aidates kokku hoida IKT kuludelt.

Tsentraliseerimisest on kõige enam kasu, kui see muudatus on kõigile organisatsiooni liikmetele vastuvõetav ning nad tajuvad seda positiivse muudatusena, mis tähendab, et uus süsteem või tsentraliseeritud üksus peab kohanduma ka organisatsioonilises mõttes ning ka organisatsiooni liikmed peavad kohanema, vastasel juhul võib tekkida organisatsioonis vastuseis (Watad 2010). Seega alapeatükis 1.1 välja toodud põhjused, miks võib tekkida vastuseis muudatuste läbiviimisel, on asjakohased ka selles lõigus. Küll aga on IKT organisatsioonide puhul vaja vaadelda kahte eraldi gruppi ja nende vastuseisu põhjuseid. Esiteks IKT töötajad ja teiseks IKT teenuse lõppkasutajad. Nende hirmud ja vastuseisu osutamise põhjused on erinevad ning vastuseisu ületamiseks tuleb sellest tulenevalt kasutada ka vastavaid lähenemisi. Käesoleva töö raames räägitakse IKT töötajatest kui SMITi töötajatest, kes pakuvad teenust, lõppkasutajad on SIMi haldusala asutuste töötajad, seega muudatus ja muudatuse läbiviimine mõjutab korraga lisaks uue loodava organisatsiooni töötajatele (sh SIMi haldusala asutuste endised töötajad ja uued töötajad väljaspoolt SIMi haldusala) ka kõikide teiste SIMi haldusala asutuste töötajaid. Kõigi rahulolu taotlemine muudatuste läbiviimise protsessis on oluline, kuid väga raske.

On veel kahte sorti vastuolusid, mis IKT süsteemide arendus-, paigaldus- ja juhtimispoliitikat iseloomustavad. Esiteks innovatsiooni ja kontrolli osas. IKT on valdkond, mis vajab pidevat uuendamist ja innovatsiooni. Seda, kui suurt rõhku innovatsioonile organisatsioonis pööratakse, hinnatakse vastavalt sellele, millist potentsiaalset strateegilist mõju pidev innovatsioon organisatsioonile avaldab ja sõltub ka sellest, kui riskialtid on organisatsiooni juhid. Teine puudutab IKT töötajaid ja lõpptarbijaid ning nende rollidest tulenevaid vastuolusid organisatsioonis. Lõpptarbija keskendub rohkem lühiajaliste vajaduste täitmisele, mis tähendab, et süsteemid, millega ta töötab, oleksid töökorras ning probleemide korral kohe ka temaga tegeletakse ning viga parandatakse. IKT töötajad on valdavalt ametis lahenduste standardiseerimise ja muude pikaajaliste eesmärkide täitmisega. (Applegate, Austin,

McFarlan 2007: 419) Muudatuste juhtimise planeerimisel ja läbi viimisel tuleks mõlema vastuoluga arvestada.

IKTl on organisatsioonis mitu ülesannet, mida tuleb silmas pidada nii teenuse pakkujal ehk IKT töötajal kui ka lõpptarbijal. Vaatenurgad on aga täiesti teistsugused. Kui näiteks IKT kohustuseks on arendada protsesse organisatsiooni standardite loomiseks, säilitamiseks ja väljatöötamiseks eriti nendes valdkondades, mis puudutavad kliendi tarkvara paigaldust, serveri ja andmebaaside juhtimise süsteeme, dokumentatsiooni ja muud, siis lõpptarbija vaates on need kõik ootused. (Applegate, Austin, McFarlan 2007: 429-430) Lõpptarbijal on oma IKT üksuselt õigus seda teenust saada ja tema jaoks on kõige tähtsam, et see teenus töötaks tõrgeteta, oleks kvaliteetne ja alati kättesaadav. IKT töötajate vaates on tegemist kohustustega ning nende töö on kõik vastavalt ootustele tööle panna. Ka muudatuste juhtimise protsessis tuleb arvestada erinevate rollide vaateid organisatsioonis, sest sellest lähtuvalt peab ka vastuseisu vähendamiseks ja muudatuse läbiviimiseks valima õiged strateegiad. Kõigile ei sobi üks lähenemine.

IKT organisatsiooni juhtimisel nii era- kui ka avalikus sektoris on mitmete autorite hinnangul nimetatud vastuolude ületamiseks vaja organisatsioonil kindlustada tippjuhi sekkumine või kaasamine IKT planeerimisse ning tagada, et IKT ja organisatsioonijuhtimise strateegiad omavahel ka vastavuses oleksid ja sobiksid. Tähtis on parandada kommunikatsiooni tippjuhi ja keskastmejuhtide vahel ning muuta lõpptarbijate suhtumist IKT-sse. (Ward, Peppard 2002: 52, 370) Ehk siis tuleb leida tasakaal IKT innovatsiooni ja turvalise organisatsioonijuhtimise vahel. Selleks tuleb need kaks asja omavahel siduda ja vastavusse viia, et ühe tegevusega teisele vastu ei töötata. Erinevate rollide vastuolude puhul aitab kommunikatsioon, suhtlemine ja selgitamine. IKT areneb iga päev, seega on oluline pika-ajaliste ja strateegiliste eesmärkide täitmine. Tähtis on ka lõpptarbija teadlikkust selles osas tõsta, et ta näeks ka kaugemale oma isiklikest probleemidest. Samas aga tuleb lõpptarbijale siiski tagada probleemideta IKT teenus, et ei kannataks tema igapäevatöö. Muudatuste juhtimise aspektist vaadatuna, on meeles pidada rollide erinevused ja arvestada sellega, et rollide kandjaid organisatsioonis tuleb juhtida vastavalt nende ootustele ja ülesannetele.

Valdkonnaspetsiifilise tehnika, teabe ja eelnimetatud rollidega IKT organisatsioonides mängib ka organisatsioonikultuur muudatuste läbiviimisel suurt rolli ning IKT organisatsiooni puhul on ka teatud eripärad, millega arvestada tuleb. Organisatsioonikultuurist sõltub, kuidas muudatust organisatsioonis läbi viia, veel enam, organisatsioonikultuuri arvesse võttes on võimalik muudatuse protsessi planeerida ja juhtida organisatsioonile parimal sobivamal viisil. See eeldab aga täpseid teadmisi ja analüüsi organisatsiooni kohta. Juhid peavad teadmisi oma organisatsioonikultuurist muudatuste juhtimisel kindlasti ära kasutama (Grieves 2010: 201).

Käesoleva töö mõistes on siin oluline rõhku pöörata kahele aspektile. Esiteks on tegemist avaliku sektori organisatsiooniga, teiseks on tegemist samas IKT organisatsiooniga, mis aga eeldab oma töö iseloomust ja töötajate isiksusest tulenevalt tihti hoopis teist lähenemist organisatsiooni muudatuse läbiviimisele. Kui avaliku sektori organisatsioon võiks pigem olla rollile suunatud organisatsioonikultuuriga, siis IKT organisatsioon võiks olla pigem ülesandele ja inimesele suunatud organisatsioonikultuuriga. Seega tuleb avaliku sektori IKT organisatsiooni muudatuste juhtimisel teatud mõttes arvesse võtta kõikide organisatsioonikultuuride eripärasid või püüda neid kombineerida ning leida sobiv strateegia.

Pheysey (1993: 15-16, 45-46), Daft (2001: 319-321) ja Üksvärav (2010) on kirjeldanud rollile suunatud organisatsioonikultuuri kui süsteemi, mille tähelepanu on pööratud seaduslikkusele ja vastutusele, mis töötab hästi keeruka siseehitusega organisatsioonis, kus kontrollimisvajadus toimuva üle on suur. Tavaliselt ei ole sellised organisatsioonid eriti paindlikud ega kohandu kiiresti välistingimuste muudatustele. See seletab hästi avaliku sektori organisatsioonide aeglase töö ja muudatuste läbiviimise protsessi põhjuseid.

Ülesandele suunatud organisatsioonikultuuris on tähtis eesmärgi saavutamine, ülesande täitmine. Nende tugevaim külg on kiire vastutoime väliskeskonna muutustele. Suures ülesandorganisatsioonis on raske saavutada suurt sisemist ühtekuuluvstunnet ja –jõudu. Kultuur püüab kokku saada sobivaid ressursse, õigeid inimesi organisatsiooni õigetele tasanditele, kellel lastakse oma tööd teha. Selline organisatsioonikultuur on raskesti kontrollitav ning juhtide jaoks raskesti talutav.

Ainuke, mille abil nad saavad tulemusi mõjutada, on ressursside andmine meeskonnale ja õigete inimeste leidmine. (Pheysey 1993: 45-46; Daft 2001: 319-321; Üksvärav 2010: 33) SMITi puhul sobiks see väga hästi, tähtis on IKT teenuse pakkumine teistele asutustele, IKT on pidevas muutumises ja arengus, seega on ka tähtis paindlikkus.

IKT on spetsiifiline valdkond, mis nõuab väga hästi kvalifitseeritud spetsialiste, Ent siiski tuleb siin välja kummaline vastuolu. IKT töö iseloom on selline, mis eeldab palju isetöötamist, üksi töötamist. Töö on inimese ja tehnika vahel. Seega oleks tähtis läheneda organisatsiooni töötajatele individuaalselt ja proovida isikule suunatud organisatsioonikultuuri jaoks olulisi lähenemisi. Autorite käsitluses on isikule suunatud organisatsioonikultuuris keskpunktis indiviid, kes teeb seda, mida ta hästi oskab. Paindliku siseehituse ning lühikeste suhtlemiskanalite tõttu on niisugune organisatsioon keerulises positsioonis selleks, et muudatuste keskmes hästi kohaneda, sest ühtsustunnet on sellises organisatsioonis väga raske tekitada (Üksvärav 2010: 34). Juhi kõige tähtsam ülesanne on üksikisikute ajendamise ja nende tegevuste kooskõlastamine ja korraldamine.

Ka IKT organisatsioonide puhul tuleb rõhutada muudatuste tegemisel just planeerimise faasi. Plaani koostamiseks ja muudatuse kavandamiseks ja läbiviimiseks peaks olema moodustatud eraldi töörühm. Plaan peab olema koostatud enne muudatuse elluviimist. Muudatuste juhtimise teooriatele lisaks on selles etapis IKT organisatsioonide puhul tähtsal kohal analüüs, millega tuleb ära kaardistada kõige suuremad muutmist vajavad süsteemid. Kogu muudatuste protsessis tuleks ka nende süsteemide muutmisele kõige enam keskenduda ja selle parimaks vahendiks on tegevuskava koostamine (sh ajakava). IKT organisatsioonide muudatuste juhtimise puhul mängib erakordselt suurt rolli ka personali spetsifikatsioon ehk need, kes hakkavad muudatust läbi viima ja need, kes muudatuse protsessis osalevad, peavad omama teatud kindlaid oskusi ja teadmisi IKTst, ei piisa vaid juhtimisoskusest või organisatsiooni käitumise teadmistest. Seega IKT organisatsiooni muudatuste puhul on kriitilise tähtsusega õigete inimeste valimine muudatuse läbiviijateks. Paigas peab olema ka kommunikatsiooniplaan, mis määratleb täpselt ära, millal, kuidas ja kellele informatsiooni jagatakse. (Van Aken, Berends, van der Bij 2007: 100)

IKT organisatsioonide muudatuste juhtimine ei ole olulisel määral erinev muudatuste juhtimisest mõnes muus era- või avaliku sektori organisatsioonis, kuid vajab siiski väga spetsiifilise väljaõppega inimeste kaasamist ja sellele tuleb rõhku panna. See on ka kõige suuremaks mureks, sest hea väljaõppega ja kompetentseid inimesi selles vallas ei pruugi tööturul alati olla piisavalt. Eriti teravaks muutub probleem avaliku sektori IKT organisatsiooni puhul, sest üldiselt ei suuda avaliku sektori organisatsioonid võistelda erasektori palganumbritega, mistõttu ei ole need töökohad atraktiivsed (DeMers 2002; Knahl 2009).

Kompetentsete töötajate organisatsioonis hoidmiseks ja vajaliku kompetentsi tagamiseks IKT organisatsioonis pakub Ward (2002) välja neli lahendust. Esiteks - õpetada välja ja värvata otse koolist või ülikoolist, mis on aga väga kallis. Teiseks - osta üle kogunud töötajad teistest organisatsioonidest, mis on riskantne ja samuti kallis. Kolmandaks on Ward (2002) pakkunud olemasoleva personali koolitamise, eriti nende, kes ei ole IKT töötajad, vaid pigem kasutajad, kuigi see lahendus võib nõuda töörollide ümberjaotamist organisatsioonis. Viimasena on pakutud välise ressursi kasutamist ehk vajaliku kompetentsi väljast tellimist. Muudatuste juhtimise aspektist lähtuvalt tuleb juba muudatust läbi viies arvestada IKT personaliga seotud riske, eelkõige IKT personali puudumisega kaasnevaid riske ning arvestada, et muudatuse käigus võib olla vaja mõne lahenduse kasutamist. Olemasolevate töötajate koolitamine on pikaajalisem protsess, teenuse sisseostmine võib toimuda väga kiirelt. Vastavalt sellele, kui kiire on muudatuse läbi viimisega ning kaaludes, millised on organisatsiooni pikemaajalised huvid, tuleb valida ka sobivad lahendused.

Kokkuvõtteks võib öelda, et IKT organisatsioonide muudatuste juhtimine on suuresti sarnane iga teise organisatsiooni muudatuste juhtimisega. Etapid on sarnased, tegevused samuti. Eripäraks on spetsiifiline valdkond spetsiifilise personali vajadusega, seega muudatuse protsessis tuleb sellega arvestada. Teiseks on tähtis arvestada erinevate rollidega organisatsioonis. Nagu iga teisegi muudatuse juures, on ka IKT organisatsioonis kommunikatsioonil tähtis osa. Kommunikatsiooni korraldamisel peab eriti arvestama, kellele ja kuidas informatsiooni jagatakse. Tähtis on, et sõnum jõuaks sihtrühmani ning jagatav info oleks kõigile ühesugune. Informatsiooni jagamise viis peab olema sobilik sihtrühmale. Kuna IKT on muutunud organisatsioonide igapäeva töövahendiks, siis tuleb IKT koordineerimine ja

planeerimine viia kooskõlla organisatsiooni strateegiaga, et need oleksid omavahel vastavuses ning teeniksid samu eesmärke.

## 2. SMITi LOOMISE PROTSESSI ÜLEVAADE JA ANALÜÜS

Magistritöös kasutatakse andmete kogumiseks kvalitatiivseid meetodeid. Andmekogumismeetodina kasutab autor struktureeritud intervjuusid ja dokumentide analüüsi.

Käesolevas magistritöös uuritakse SiM haldusala IKT ühendorganisatsiooni SMIT loomist. Esiteks on autor analüüsimiseks kasutanud dokumente, mis kajastavad riigi ja SiM haldusala IKT olukorda ja arengusuundi, et välja selgitada, kas ja milline IKT konsolideerimise vajadus oli. Lisaks on ekspertintervjuude raames palutud ühe punktina ka nimetada peamised põhjused, mis konsolideerimise ajendasid. Nende andmete analüüsi tulemusena on koostatud alapeatükk 2.1, kus on välja toodud SMITi loomise taust ja lähtekohad, mis joonistuvad välja nii seadusandlusest, erinevate SiM haldusala asutuste kui valitsemisala arengukavast ning poliitilisest otsusest ja tahtest konsolideerimine läbi viia.

SMITi loomise protsessi kirjeldus alapeatükis 2.2 on kirja pandud organisatsiooni asutamisdokumentide, sh SiM haldusala asutuste IKT arengukava, selle rakenduskava, erinevate määruste ja käskkirjade, protokollide ning konsolideerimise protsessis koostatud dokumentatsiooni põhjal. Täpsema protsessi kaardistamiseks on autor analüüsinud ekspertintervjuudest saadud informatsiooni, mis lisaks ajalisele mõõtmele ja faktilistele asjaoludele toob välja erinevad vaated konsolideerimise protsessis osalenud rollidelt.

Ekspertintervjuud on läbi viidud SMITi loojate ja protsessis osalenud isikutega, et saada võimalikult tõene pilt selle konkreetse organisatsiooni loomise protsessist ja kujunemisest. Intervjueeritud on SMITi direktorit Mari Pedakit (enne konsolideerimise protsessi algust KMA peadirektor), SMITi strateegia divisjoni juhatajat Agu Leinfeldi, SIMi sisejulgeoleku asekanterit Erkki Koorti, Maksu- ja Tolliameti peadirektorit, kes konsolideerimise protsessi ajal oli arendusnõukogu liige, Marek Helmi. Pilootintervjuu viidi läbi Sisekaitseakadeemia rahandusosakonna juhataja Ly Sariga (intervjuu läbi viimise ajal Ly Sillaots), kes oli SKA poolne

konsolideerimise juht. Pilotintervjuu tulemusena on teiste intervjuude küsimusi täpsustatud ja muudetud.

Intervjueeritavad isikud on valitud selle järgi, et oleks kaetud kõikide rollide vaated protsessis – Agu Leinfeld kui protsessi eestvedaja ja muudatuse juht; Mari Pedak kui asutuse juht; Erkki Koort kui SiM esindaja ehk strateegilise juhi esindaja; Marek Helm arendusnõukogu liikmena kui strateegilise juhi esindaja ning hiljem PPA loomise projektijuhina kui kliendivaate esindaja; Ly Sari SKA konsolideerimise juhina kui kliendivaate esindaja.

Intervjuude küsimused (Lisa 1) on autor teooriale tuginedes koostanud, et oleks võimalik aru saada, millest oli muudatus ajendatud, kuidas seda planeeriti, millised olid konkreetsed sammud muudatuse läbiviimiseks ning millise hinnangu nad kogu muudatuse protsessile ja selle edukusele annavad. Autor on intervjueeritavate hinnanguid küll võrrelnud ja analüüsinud, kuid on arvestanud sellega, et tegemist on subjektiivsete hinnangutega ning ainult nende põhjal ei saa teha teaduslikke järeldusi protsessi edukuse kohta.

Uurimistöö on koostatud teadustöö eetikapõhimõtteid järgides, arvestades seejuures uuritava valdkonna eripäradega. Uurimistöö autor on arvestanud nii avaliku sektori eetikapõhimõtete kui SMITi puudutavate andmete ja informatsiooni eetilise käsitlemise ja haldamisega. Intervjueeritavad on uurimuses osalenud vabatahtlikult ning uurimust läbi viies ei ole osaliste huvisid kahjustatud ning on informeeritud uuringu jooksul toimuvast.

## 2.1 SMITi loomise taust ja lähtekohad

Juba 2004. aastal Vabariigi Valitsuse (*edaspidi*: VV) poolt heaks kiidetud infopoliitika põhialustes aastateks 2004-2006 (*edaspidi*: IPPA) on selgelt välja öeldud, et piiratud ressursside tingimustes on eriti tähtis nende efektiivne kasutamine, mis toob kaasa veelgi suurema vajaduse selgelt eesmärgipäraseks ja koordineeritud tegevuseks. (Infopoliitika põhialused aastateks 2004-2006, 2004: 3)



VV seaduse § 63 kohaselt kujundab ja teostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (*edaspidi*: MKM) riigi majanduspoliitikat informaatika valdkonnas ning koordineerib riigi infosüsteemide arendamist. (Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995) Infopoliitika peamiseks ellurakendajaks on MKM ja selle haldusalas asuv Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (*edaspidi*: RIA). MKM-i (s.h. RIA) pädevuses on muuhulgas ka koordineerida ja korraldada IT standardimistegevust, koordineerida riigi andmekogude süsteemi erinevate osade tööd, tehnilist tegevust ja andmehõivet, koordineerida ja korraldada riigiasutuste IT juhtide ametialast nõustamist, s.h. IT arendustegevuste planeerimisel, tagamaks nende kooskõla, töötada välja sihtprogrammid ühiste (ametkondade vaheliste) IT arendusprojektide ettevalmistamiseks, realiseerimiseks ning rakendamiseks, vaadata läbi ministeeriumide taotlused riigieelarvest IT töödeks ja arendustegevusteks vahendite eraldamiseks ja hinnata nende kooskõla infoühiskonna arengu strateegiliste prioriteetidega, korraldada arendustöödele ekspertiisi ja valmistada Rahandusministeeriumile ette ekspertarvamus riigieelarve projekti IT kulude osas, koordineerida IT-alast riigihanketegevust ja osaleda vastava korra väljatöötamisel (IPPA, 2004: 5).

Seega riigi IKT korralduse ja koordineerimise eest vastutas tollal ja vastutab tänasel päeval MKM. Küll aga ei saanud MKM otseselt korraldada IKTd teiste ministeeriumide haldusalas. Iga ministeeriumi haldusalas langetati IKT otsused iseseisvalt, võttes arvesse MKMi poolseid ettepanekuid ja soovitusi. Iga ministeeriumi tasandil koordineeris ministeeriumi valitsemisala IKT arengut ministeeriumi infotehnoloogia nõukogu. Ministeeriumi IT nõukogu kinnitab ministeeriumi valitsemisala IT arengustrateegia ja kavandab meetmed selle elluviimiseks, lähtudes infopoliitika põhialustest (IPPA, 2004: 6).

Sama aasta 16. juunil võeti vastu ka Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (*edaspidi*: EVJPA), kus muuhulgas on punktis 1.3 kirjeldatud ka infotehnoloogilisi ohte Eesti julgeolekule. Eraldi punktina on välja toodud üha kiirenev elektrooniliste infosüsteemide kasutuselevõtt Eestis ning nende seotus ülemaailmsete infosüsteemidega suurendavad arvutikuritegevuse ohtu ja infosüsteemide haavatavust, sealhulgas riigi julgeolekule esmatähtsates valdkondades. (EVJPA, vastu võetud Riigikogu otsusega 16.06.2004) Samuti on välja toodud vajadus arvutikuritegevuse

tõkestamiseks, infosüsteemide haavatavusest sisejulgeolekule tekkivate ohtude vältimiseks ja riiklike andmebaaside ja registrite turvalisuse tagamiseks rakendatavaid organisatsioonilisi, infotehnoloogilisi ja füüsilisi meetmeid (EVJPA, 16.06.2004). Eelkõige tähendas see seda, et SIMi IKT pidi ühest küljest lähtudes infopoliitika põhialustest riigile võimalikult hästi, soodsalt ja efektiivselt korraldatud olema, samas tagades sisejulgeoleku valdkonna igapäevase toimimise. Samal ajal peab IKT olema piisavalt turvaline nii kasutajale kui andmetele, mida haldusala IKT abil kasutati, käideldi ja sisestati. Euroopa Liidu ja Schengeni viisaruumiga liitumine andis sellele ka rahvusvahelise mõõtme, mis tähendas, et IKT pidi toimima ja töötama ka sellisel tasemel, mis oleks teistele liikmesriikidele aktsepteeritav ja vastaks rahvusvahelistele nõuetele. Ühest küljest tähendas see seda, et IKT pidi olema korraldatud riigile võimalikult soodsalt, ent piisavalt kvaliteetselt, et vastata ka rahvusvahelistele nõuetele.

2005. aastal viis Riigikontroll läbi auditi riigi IT-valdkonna juhtimise ja arendusprojektide tulemuslikkuse kohta (*edaspidi*: RK audit). Kuigi infopoliitika elluviimise eest vastutab riigis MKM ning ettepanekud tehti ka vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministrile ja rahandusministrile, siis saab auditi aruandes oluliste tähelepanekutena välja toodud laiendada ka teiste ministriumite IT-juhtimisele, sh SIMi haldusala asutuste IT-juhtimisele.

Riigikontroll tuvastas, et riigis puudub ülevaade tegelikest IT-kulutustest. Lisaks puudub Riigikontrollil veendumus, et infosüsteemide jaoks kavandatud riigieelarve raha kasutatakse sihtotstarbeliselt, säästlikult ja parimal võimalikul viisil. (Riigi IT-valdkonna juhtimise ja arendusprojektide tulemuslikkus, 2005: 2) See tähendas eelkõige seda, et kuna riigieelarves IKT kulutusi eraldi välja ei tooda ning iga minister saab IKT kulud arvestada oma majandamis- ja investeringukuludeks, siis ei ole võimalik selgelt ka ministriumite ja nende valitsemisala asutuste eelarvetest selgelt välja lugeda, kui palju täpselt on raha IKT jaoks ette nähtud. See tähendas omakorda aga seda, et iga ministrium võis oma haldusalas vastavalt enda seatud prioriteetidele ka IKT jaoks raha eraldada ja seda valdkonda arendada.

Nimetatud auditi aruandes on välja toodud ka asjaolu, et ministriumid ei käsitle infosüsteemide arendamist ministriumiuulise tegevusvaldkonnana, s.t valdkonnana,

mille osas peaks ministeeriumide huvid allutama riigi kui terviku huvidele. (RK audit, 2005: 2) Eelkõige tähendab see seda, et ministeeriumi haldusalas arenes IKT vastavalt sellele, kuidas iga asutus seda vajalikuks pidas. See ei taga haldusalas terviklikku ega ühtset arengut, vaid lähtub pigem iga asutuse vajadusest, luues seejuures väga ebaühtlase IKT taseme haldusalas, raskendades sealjuures ka koostööd haldusalas sees, teiste haldusaladega ning ka rahvusvahelisel tasandil.

Riigikontroll tegi väga karmi järelduse: Tugevalt detsentraliseeritud finantsjuhtimise tingimustes iseloomustab Riigikantselei, Kultuuriministeeriumi ja SIMi tööd VV prioriteetsete arenguvaldkondadena kindlaks määratud IT-projektide juhtimisel eesmärkide nõrk koordineeritus, mitteküllaldane ressursside fokuseerimine, tähtaegadest mittekinnipidamine ja ebaselgus vastutuse küsimustes. Samale järeldusele võib tulla enamiku ministeeriumite paljude IT-arendusprojektide osas, analüüsidest kolmel-neljal viimasel aastal riigi infotehnoloogiaelarve planeerimise ja järelevalve komisjonile esitatud rahastamisaotlusi. (RK audit, 2005: 16) See järeldus oli tugev signaal, et IKT valdkonnas tuleb ette võtta muudatusi ning hakata valdkonnaga terviklikult tegelema kogu riigis.

MKMi haldusalas oli teatav korrastamine juba toimunud. Sellest annavad tunnistust ka 2003. aastal loodud Riigi infosüsteemide arenduskeskus (*edaspidi*: RIA) ja 2005. aastal loodud Riigi infosüsteemide osakond MKM-is (*edaspidi*: RISO). RIA teostab põhimääruse § 7 kohaselt riigi infosüsteemi valdkonnas seadusega sätestatud ülesannete ulatuses riigi poliitika ja arengukavade elluviimist, juhtimisfunktsiooni ja riiklikku järelevalvet elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavate infosüsteemide turvameetmete alalise rakendamise üle ja järelevalvet andmekogude kasutuselevõtmise ja andmekogude haldamise vastavuse üle seadustele, teistele õigusaktidele ja tehnilistele nõuetele. Samuti arendab amet riigi infosüsteemi kindlustavaid süsteeme ja koordineerib asutustevahelisi riigi infosüsteemi arendamise projekte. (Riigi Infosüsteemi Arenduskeskuse põhimäärus, vastu võetud majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.12.2004 määrus nr 213) Seega - riigis loodi asutus, mis pidi koordineerima ja kujundama riigi infosüsteemide ja IKT arengut ning ellu viima vastavat poliitikat ja arengukavasid.

RISO põhiülesandeks põhimääruse § 3 järgi riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine, vastavate arengukavade väljatöötamine, nende elluviimise koordineerimine, ELi struktuurifondidega seotud tegevus infoühiskonna arendamise meetme valdkonnas ning infotehnoloogiaalaste õigusaktide eelnõude ettevalmistamine. (Riigi infosüsteemide osakonna põhimäärus, kinnitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.01.2005 käskkirjaga nr 32)

SIMi haldusalas eesmärgistas oma IKT arengu iga asutus iseseisvalt, asutused on koostanud strateegilised dokumendid prioriteetsete tegevussuundade kohta teatud perioodiks. Kuid asutused koostasid oma arengukavasid ja tegevussuundi erinevatel ajahetkedel ja erinevate perioodide jaoks. Kõige rohkem mõjutas haldusala asutusi liitumine Euroopa Liiduga, mis tõi kaasa palju muudatusi ja uuendusi ning kohustusi, mis ka IKT korraldust väga palju mõjutasid. Ka Schengeni õigusruumiga liitumine tõi palju ümberkorraldusi SIMi haldusala asutustes.

IPPAs olid välja toodud ka konkreetsed tegevussuunad, mis nägi SIMi jaoks ette eelkõige tegevusi, mis olid suunatud riigivalitsemise ja omavalitsuse korraldusele. Lähtuvalt sellest, et Eesti astus sellel ajaperioodil ELi ning liitus Schengeni viisaruumiga, siis vastutas SIM sellel ajaperioodil eelkõige Politsei-, piirivalve- ja migratsiooniinfosüsteemide arenduse ja ettevalmistamise eest Schengeni infosüsteemiga liitumiseks (IPPA, 2004: 13).

Juba 2001. aastal, mil kinnitati Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006 (*edaspidi*: PVPA), nähti selget vajadust alustada politsei, piirivalve ja päästeteenistuste ühtse sidesüsteemi loomist ning luua üleriigiliselt koordineeritud info- ja sidetehniline infrastruktuur. Kuigi 2000.a VV korraldusega asutatud Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (*edaspidi*: RIKS) tagab põhikirja alusel riigiasutuste ja teiste riigieelarveliste institutsioonide sidealase teenindamise ning eriotstarbelise ja operatiivside, mis hõlmas ka IK-teenuste kasutajate sõnumite saladuse tagamist, infotehnoloogial põhinevate riiklike sihtprogrammide väljatöötamist ja arendamist ning elutähtsate teenuste mereraadiosidevõrgu toimimist ja katkematu side toimimise osutamist ja nende toimepidevuse tagamist (RIKS põhikiri, 2012), siis oli tegemist siiski sellise üldise üleriigilise sideoperaatori roll. PVPA-s on aga välja toodud kitsalt sisejulgeoleku valdkonna operatiivside vajadused

ja arengud. See tähendas eelkõige seda, et eesmärgiks oli minna üle digitaalse kõne- ja andmesidevõrgu kasutamisele ning veelgi enam, uus süsteem pidi võimaldama piire ületavat suhtlemist ühtsetel raadiosagedustel, silmas pidades politsei, piirivalve ja päästeteenistuste vahelist ning võimalikku üle - Euroopalist koostööd. Olulise osisena tuli silmas pidada Europoli, Shengeni infosüsteemi ja NATOga ühinemisel tekkivaid andmevahetuse vajadusi. (PVPA 2001: 15)

Ka 2004. aastal heaks kiidetud dokumendi Piirivalve arengusuunad aastani 2007 (2008) (*edaspidi: PVAA*) kohaselt peab piirivalve saama võrdväärseks partneriks teiste EL välispiiride valvet korraldavate organisatsioonidega, mis tähendab piiride valvamist kõrgelt motiveeritud isikkoosseisuga ja teenistuse korraldust täielikus vastavuses EL nõuetega – Schengeni infosüsteemi valmiduse loomine ja rakendamine, ida- ja merepiiri tugevdamine tehniliste vahenditega ning optimaalse infrastruktuuri väljaehitamine. (PVAA 2004: 8) Ka see annab tunnistust, et SIMi valitsemisala asutused on vajaduse selgelt, ühtselt ja üheselt korraldatud ja koordineeritud IKT järele kaardistanud juba aastaid tagasi.

Ka migratsioonijärelevalve valdkonnas olid KMA põhilised tegevused olnud seotud valmisoleku tagamisega Schengeni ühtse viisaruumiga ühinemiseks. Üheks oluliseks eelduseks Schengeni viisaruumiga ühinemisel oli õiguslik ja tehniline valmisolek viisataotluste andmete vahetamiseks ja konsulteerimiseks teiste EL liikmesriikidega vastavalt ühtsetele EL põhimõtetele. Autor ei lasku tehnilistesse detailidesse, mis puutub infosüsteemide üleminekut, kuid peab vajalikuks ära nimetada, milliseid muudatusi oli tarvis seoses sellega läbi viia ja kui suures ulatuses.

2006.a on alustatud SIMi juhtimisel kõiki illegaalse immigratsiooni aspekte käsitleva ühtse riskianalüüsi koostamist ning selle põhjal vastavate KMA, Piirivalveameti ja Politseiameti tegevuste planeerimist ning koordineerimist (2008-2011. aasta Siseministeeriumi valitsemisala arengukava (*edaspidi: VAAK*) lisa 1 2008: 23-24). Sinna hulka kuulub ka IKT, mis toetab asutuste ühtset infovahetust ja hõlbustab omavahelist koostööd.

VAAK lisas 1 on selgesõnaliselt välja toodud, et seoses Schengeni õigusruumiga liitumisega on vajalik Interpoli, Europoli ja Schengeni infosüsteemide integreerimine, mis tähendab politsei operatiivinfo IT lahenduse väljatöötamist riigis ja kogu süsteemi tehnilise toe tagamist ööpäevaringselt (24/7). (VAAK, 2008: 12) Seega on ministeerium selle strateegilisel tasandil välja öelnud ning prioriteediks võtnud.

Ka Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 (*edaspidi*: TPPS), mis võeti vastu 10.06.2008, kinnitab prioriteetidena illegaalse immigratsiooni ennetamise tõhustamiseks, tõkestamiseks ja avastamiseks suunatud tegevusi ning kohustust tagada Eesti ühinemine Euroopa Liidu ühtse viisainfosüsteemi ja Schengeni II põlvkonna infosüsteemiga. Eesti turvalisuspoliitika üheks põhisuunaks on turvalisuspoliitika kujundamise ja rakendamise tõhusamaks muutmine. Ka selles osas mängib IKT väga olulist rolli, sest IKT areneb igapäevaselt, luues uusi, odavamaid ja targemaid lahendusi. Selles dokumendis on ära märgitud ka tegevused, mis SIMi haldusalas IKT valdkonnas tõhustamiseks ette võetakse. Väga konkreetsete tegevustena on välja toodud siseturvalisuse ametkondade ühtsesse operatiivraadioside süsteemi ühendamine; kõikide menetlusliikide protsesside E-Toimiku keskkonda ja teenustega integreerimine; sisejulgeoleku organisatsiooni arendamine, lähtudes tegevuskeskkonnas toimuvatest muudatustest ja uutest riskidest ning kuluefektiivsuse suurendamise vajadusest. (TPPS, vastu võetud Riigikogu otsusega 10.06.2008) Seega on kajastatud kõik oluline, mis hõlmab nii rahvusvahelise vaate, siseriikliku vajaduse kui ka riigi valitsemise seisukohast olulised aspektid.

Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukavas 2009-2012 (*edaspidi*: IKT arengukava) on välja toodud ka väga selged numbrilised näitajad, mis iseloomustavad hetkeseisu IKT varade, varude ja teenuse kasutajate osas. Sealt nähtub eelkõige see, et SIMi haldusalas on olemas IKT töötajaskond, kuid väga segased on nende rollid. Väga selge rollimääratlus on vaid kasutajatoe teenuse osutajatel. Ülejäänud töötajate osas ei ole spetsialiseerumist ega konkreetset rollijaotust, vaid tegemist on „itikatega“ selle üldises tähenduses, mis eelkõige tähendab seda, et töötajad täidavad korraga enam kui kahte rolli ning on selgelt määratlemata tööülesannetega. (IKT arengukava, kinnitatud siseministri 20.11.2008 käskkirjaga nr 414L: 8)

2008. a SIMi eelarve oli jagunenud 24 asutuse vahel. Kõigile oli ette nähtud vahendeid IKT kulutuste jaoks, kuid vahendite jagunemine oli ebaühtlane, mis omakorda mõjutas IKT ebaühtlast arengut valitsemisalas. Vahendid jagunesid ebaühtlaselt juba seetõttu, et ka IKT personal ei olnud kõikides asutustes samasugune ega piisav. Arendustööde läbiviimiseks omasid asutused väga erinevat ressursi, nii rahalist kui ka pädevuse ja isikute võimekuses väljenduvat ressursi. See kõik tingiski ebaühtlast arengut ning eelkõige ebaühtlast taset sama haldusala erinevate asutuste seas. (IKT arengukava 2008: 15-16)

Üks kõnekas fakt, mis on IKT arengukavas hetkeseisu kirjeldades välja toodud, on see, et IKT hanked valitsusala asutuses olid väga suuremahulised võrreldes kõikide teiste hangetega. Nimelt 37% kõikidest asutuste hangetest moodustasid IKTga seotud hanked. Kuna aga hangete läbiviijad olid asutuste lõikes erinevad inimesed ja hangete läbiviimise korrad olid ka siiski igas asutuses sätestatud või kujunenud isemoodi, siis oli olukord, kus sarnaseid hankeid viidi läbi mõnevõrra erinevalt ja iga asutus seadis eesmärgiks oma asutuse huvid hanke läbiviimisel, võtmata arvesse kogu valitsemisala ühist huvi IKT arendamisel ja soetamisel. Varem mainitud ebaühtlane tase oli suuresti tingitud ka sellest, et hangete maht oli suur, aga läbiviijad olid erineva taseme ja huviga. (IKT arengukava 2008: 15-16)

SMITi loomiseks oli pinnas igati loodud, oli olemas nõudlus – nii siseriiklik kui välisriiklik, vajadus ja väga selge kasutegur riigile – ressursi kokkuhoid ning kvaliteedi kasv. Lisaks oli sarnane muudatus läbi viidud Justiitsministeeriumi haldusalas. Justiitsministeeriumi haldusalasse loodi Registrate ja Infosüsteemide Keskus (*edaspidi*: RIK). RIKi tegevusvaldkonnaks on Justiitsministeeriumi valitsemisala info- ja sidesüsteemide arendamine ja haldamine ning info- ja sidetehnoloogiaalaste teenuste pakkumine. (RIK põhimäärus, vastu võetud justiitsministri määrusega 18.04.2007)

Kogu IKT-alane ressurss ja kompetents on Justiitsministeeriumi haldusalas koondunud ühte asutusse, kus on väga selgelt määratletud ülesanded. Kui kogu seda infot ja neid tegevusi haldab üks asutus, siis on tunduvalt lihtsam saada ülevaadet haldusala IKT valdkonna kohta terviklikult. See hõlbustab ka IKT arendustegevust

ning IKT kuluefektiivset kasutamist, sest kompetentsi ja teadmiste koondumine ühte kohta võimaldab läheneda kogu haldusalale terviklikumalt. SIMi haldusala puhul oligi tekkinud olukord, et asutused olid oma IKT arendustes loonud lahendused, mis olid suunatud liiga kitsalt asutuste endi eesmärkide täitmisele, mitte sisejugeoleku valdkonnale tervikuna. Selle tõttu oli ka SIMis sarnaste IKT projektide paljusus ja poolikute lahendustega infosüsteeme, mida oli asutustel koostöö tarbeks raske ühildada.

Ekspertintervjuudes on välja toodud, et ajendeid, miks SMITi hakati looma, oli mitmeid. Suures osas need intervjuueeritavate puhul siiski kattusid. Kõik intervjuueeritavad töid välja valitsemisala asutuste väga erineva tasemega IKT teenuse ja korralduse. Asutuste lõikes on erinevused nii IKT riist- kui tarkvara osas, samuti turvasemete ja teenuse kvaliteedi osas üldiselt. See on ilmselt üks peamisi põhjuseid ja allikaid, millest tulenevalt tekkisid probleemid IKT valdkonnas tervikuna. (Sillaots 23.12.2011; Pedak 27.12.2011; Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012)

Intervjuudes on mainitud ka väga suurt killustatust ning asutuste suutmatust liituda Euroopa Liidu erinevate infosüsteemidega. Nagu varasemalt mainitud, siis Euroopa Liiduga liitumisel ja Schengeni viisaruumiga liitumisel võttis Eesti endale ka teatavad kohustused. Eesmärgid olid seatud ja asutused olid enda jaoks liitumiseks vajalikud tegevused planeerinud, kuid nende realiseerimisel tekkisid probleemid, mis olid tegelikult samuti tingitud IKT ebahühtlasest tasemest SIMi haldusalas. Infosüsteemide üleminekud takerdusid, sest juba asutuste vahel infosüsteemid ei ühildunud, ei riigisiselt ega rahvusvaheliselt. Tekkis olukord, kus valitsemisalas tekkisid probleemid just nende rahvusvaheliste projektidega IKT valdkonnas, kus ei olnud tegu ühe ametkonna põhise muudatusega. Tasemete ebahühtlusest tulenevalt olid näiteks ka Euroopa initsiatiivide tulemused erinevad. Kui üks asutus viis muudatuse edukalt läbi, teine osaliselt viis, osaliselt mitte ning kolmas üldse mitte, siis kokkuvõttes ministeeriumi tasemel ei olnud asi siiski korda läinud. Üks IKT koondasutus lahendaks selle probleemi kohe ning kui SMIT sai loodud, siis need projektid, mis puudutasid ELi, võeti ka kõige esimesena käsile ja tehti ära. (Pedak 27.12.2011; Koort 24.01.2012; Leinfeld 15.02.2012)



Samasuguste probleemidega pörkus ka ühisele operatiivsidele üleminek – ebaühtlane tase asutustes, kus infosüsteemid ei ühildunud omavahel. Ka IKT korraldus oli väga erinev haldusala asutustes. Kui eesmärgiks oli kõikide menetlusliikide E-Toimiku põhiseks muutmine, siis osutus see oodatust raskemaks, sest asutuste erineva IT arenduse, halduse ja toe tõttu ei olnud võimalik samamoodi seda protsessi läbi viia kõikides asutustes. Sellised näited kinnitavad kõik vajadust muudatuse järele ja selgemat koordineeritumat tegevust IKT valdkonnas. (Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012)

Kahest ekspertintervjuust selgub, et SMITi loomise näol oli tegemist ka selge poliitilise tahte ja otsusega. Sellel oli mitu põhjust. Esiteks kindlasti see, et tolleaegne siseminister Jüri Pihl oli olnud vahetult juures ja hästi kursis Justiitministeeriumi haldusala asutuse RIK loomisega ning teiseks oli plaanis moodustada suur ühendasutus Politsei- ja Piirivalveamet, mis soodustas seda, et IKT võimekused kokku pannakse. Kuna Politsei- ja Piirivalveamet hõlmab kolme endist iseseisvat asutust, siis oleks IKT teatav konsolideerimine igal juhul toimunud. SMITi näol võeti see samm ette laiemalt ja ka varem, kui ühendasutus tegelikult loodi. (Helm 07.02.2012; Leinfeld 15.02.2012)

Võttes aluseks olukorda siseriiklikul, rahvusvahelisel ja valitsemise tasandil, siis oli selge, et ühtset ja ühte IKT asutust SIMi haldusalasse oli vaja. Lisaks tuli ekspertintervjuudest välja, et oli olemas ka poliitiline tahe ja otsus see asutus luua. Seega oli ainuke ülesanne selleks hetkeks leida need inimesed, kes asutust realselt looma ning haldusalas läbi viima hakkavad.

## 2.2 SMITi loomise protsessi kirjeldus

SIM tellis kaks analüüsi selle kohta, kuidas võiks IKT konsolideerimist läbi viia. Ühe analüüsi autorid olid väljaspoolt haldusala – RIKi loomisega seotud inimesed ning teise analüüsi tegid KMA tollase peadirektori eestvedamisel KMA IT-osakonna spetsialistid. Analüüsid olid oma olemuselt erinevad ja lähenesid muudatuse läbiviimisele erinevalt, ent KMA IT-osakonna tuumiku koostatud analüüs, mis eeldas

etapilist üleminekut pikema perioodi vältel, otsustati realiseerida ning KMA IT-osakonna baasil moodustati initsiatiivgrupp, kes hakkas konsolideerimise protsessi juhtima. (Helm 07.02.2012; Leinfeld 15.02.2012)

Initsiatiivgrupp koostas 9.10.2007-05.12.2007 Siseministeriumi infotehnoloogia ja arenduse ühendasutuse kontseptsiooni (*edaspidi*: kontseptsioon) SMITi loomiseks, mis 05.12.2012 esitati SIMile kooskõlastamiseks. Kontseptsioonis oli kajastatud IKT hetkeolukord sisejulgeoleku valdkonnas, kus tõdetakse kõiki neid probleeme, mis autor peatükis 2.1 välja on toonud. Kontseptsioonis sõnastati SMITi loomise eesmärgid, mille täitmiseks on eelkõige vajalik terviklik lähenemine IKT valdkonnale. (Kontseptsioon 2007: 5, 6) Kontseptsioon andis ülevaate sellest, milline peaks tulevane IKT ühendasutus olema, millistel alustel uus organisatsioon toimima hakkab ehk milline on asutuse struktuur, kuidas toimub juhtimine jne.

Ekspertintervjuude põhjal saab öelda, et kuigi Justiitsministeriumi haldusalas oli mõnda aega tagasi sarnane konsolideerimise protsess läbi tehtud ning RIK oli loodud, siis peale konsolideerimise idee ei saanud seda kogemust ekspertide hinnangul SIMi haldusala IKT konsolideerimise puhul eeskujuks võtta. Välja on toodud põhilise erinevusena seda, et konsolideerimise mudel ja meetod olid selleks liiga erinevad. Kui RIKi puhul oli tegemist esmalt üksuste liitmisega ning seejärel ühe koondasutuse moodustamisega töökorralduse ühtlustamise mõistes, siis SMITi puhul oli tegemist IKT sisulise muudatusega, eesmärgiga uus organisatsioon luua teenusepõhiseks, mis omakorda nõuab ka väga suuri sisulisi muudatusi IKT töökorralduses. (Helm 07.02.2012; Leinfeld 15.02.2012). Lisaks oli üheks suureks erisuseks see, et SIMi haldusala IKT konsolideerimise kontseptsioon nägi ette etapilist üleminekut, kuid RIKi puhul toimus üleminek ühekorruga ning protsesside, dokumentatsiooni ja ressursi korrastamine toimus peale seda. Kuigi SIMi haldusalas otsustati etapilise konsolideerimise kasuks, tuleb ekspertintervjuudest välja, et seda ei pooldatud siiski üksmeelselt. Oli ka neid, kes pooldasid kohest üleminekut ja hilisemat korrastamise protsessi. (Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012)

Kuigi Justiitsministeriumi IKT konsolideerimine oli varasemalt läbi viidud, siis osa ekspertide hinnangul ei ole RIKi loomine ja SMITi loomine võrreldavad ka seetõttu, RIKil ülesannet tagada operatiivraadiosidet. See tegi SMITi konsolideerimise

protsessi mõnevõrra keerulisemaks ja teistsuguseks, rääkimata sellest, et mastaabid olid Justiitministeeriumi haldusalaga võrreldes erinevad. Olulise erinevusena on eksperdi hinnangus välja toodud ka see, et RIKi loomisel vedas, koordineeris ja kureeris konsolideerimise protsessi Justiitsministeerium, kuid SMITi loomise mudelis SIMile sellist rolli ette ei nähtud. (Leinfeld 15.02.2012) Siiski RIKi mudeliga tutvuti ja kohtuti RIKi inimestega, kes presenteerisid, milline nende mudel oli, millised olid nende kogemused ja milliseid vigu tehti. Samuti tutvuti Soome Siseministeeriumi haldusala IKT asutuse HALTIK loomise mudeliga. (Koort 24.01.2012; Leinfeld 15.02.2012)

Kontseptsioon kiideti heaks ning esialgsed tegevused olid seotud uue arendusorganisatsiooni loomisega. See tähendas eelkõige seda, et loodi nii füüsiline kui juriidiline keskkond põhitegevust toetavate üksustega. (Leinfeld 15.02.2012). Siseministri otsusega 18.02.2008 loodi SMIT, mis alustas tööd 01.03.2008.

Siseministri käskkirjaga 11.06.2008 nr 229L „Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava koostamise töörühma moodustamine“ (*edaspidi*: IKT arengukava töörühma moodustamine) moodustas siseminister IKT arengukava koostamise eesmärgil töörühma, kuhu kuulus töörühma esimees (SMIT strateegia divisjoni juhataja), aseesimees (SiM IT, andmekogude ja sideosakonna juhataja) ja töörühma liikmed iga haldusala asutuse IT üksusest (KMA, Politseiamet, Piirivalveamet, Päästeamet, Kaitsepolitseiamet ja Sisekaitseakadeemia).

Töörühma ülesanneteks oli kaardistada SiM ja valitsemisala asutuste IKT korralduse, eelarve ja kohustuste haldamise, vahendite üle arvestuse pidamise projektide, serverite, salvestusseadmete, varundusseadmete, võrguseadmete, serverirumide, jne informatsioon ning töötada välja IKT projekt. (IKT arengukava töörühma moodustamine, 11.06.2008).

Sama käskkirjaga kinnitati ka kaks alamtöörühma. Infrastruktuuri alamtöörühma ülesandeks oli töötada välja IKT arengukava infrastruktuuri käsitlev osa hiljemalt 15.09.2008 ning IKT infrastruktuuri alamvaldkondlik arengukava hiljemalt 31.12.2008. Töörühma liikmed olid valitsemisala asutustest. Tarkvara arenduse alamtöörühma ülesandeks oli IKT arengukava tarkvaraarenduse osa ja IKT

tarkvaraarenduse alamvaldkondliku arengukava koostamine. Liikmed olid samuti haldusala asutustest. (IKT arengukava töörühma moodustamine, 11.06.2008) Ekspertintervjuudest ja käskkirjast nähtub, et töögruppide kohtumised olid regulaarsed.

Ekspertintervjuudest selgub, et töörühmi moodustati teisigi. Näiteks on välja toodud personali üleminekuga tegelevatest inimestest koosnev töörühm, kelle ülesandeks oli kõik personaliga seonduv muudatuse käigus – seal hulgas nende informeerimine, lepingute ette valmistamine jm. (Sillaots 13.12.2011) Personaliga seonduv omas väga olulist rolli, sest varasemalt avaliku teenistuse seaduse alusel ametisse nimetatud IT-töötajad pidid uues asutuses tööle asuma töölepingu alusel. Seetõttu oli oluline ka uue töösuhtega seotud nüansside tutvustamine ja selgitamine ning ettevalmistused personali üleminekuks. Autor toob erilise tähelepanekuna välja, et kontseptsioonis on välja toodud strateegilise võtmetegurina personalipõhimõtted, mille kohaselt peaks asutuses töötama vaid head eksperdid, asutuses peaks olema minimaalselt hierarhilisi suhteid, kus vastutus on divisjonide tasemel ning liiga detailseid ametijuhendeid ei koostata. Eeldatakse, et reeglina on SMITi personal eelnevalt SIMis või SIMi allasutuses töötanud inimesed (Kontseptsioon 2007: 21-22).

Ekspertintervjuus on välja toodud, et personali avalikust teenistusest „üle tõsta“ töölepingulisse suhtesse ei ole lihtne. Seda enam, et seadus seda niisama lihtsalt ei võimalda. SMITi loomisel arvestati sellega, et tuleb moodustada organisatsioon, kuhu IT töötajad sooviksid vabatahtlikult tööle tulla. Tegemist oli inimeste veenmisega esiteks organisatsiooni atraktiivsuses ning teiseks tööülesannete ja võimaluste atraktiivsuses. Üks eesmärkidest oli kaotada võimalikult vähe IT personali muudatuse käigus, et ei läheks kaduma teadmised, mis neil inimestel oma asutuste IT osas olid. (Leinfeld 15.02.2012)

Personali osas pörkuti ka teist laadi probleemidega. Kui kontseptsioonis oli välja toodud võtmetegurina väga selged põhimõtted, mis kriteeriumide alusel personali sooviti värvata, siis kerkis esile probleem, et SMIT sai küll suure hulga IT-spetsialiste, ent puudu jäi ettevalmistusega ja vajaliku juhivaatega juhtidest. (Pedak 27.12.2011)

Samal ajal kinnitati siseministri 12.06.2008 käskkiri nr 72 „Siseministeeriumi arendusnõukogu moodustamine“ (*edaspidi*: AN moodustamine). Alaliselt tegutsev arendusnõukogu moodustati IKT valdkonna koordineerimiseks, ühiste seisukohtade väljatöötamiseks ja vajalike otsuste tegemiseks. Esimees on SIMi kantsler, aseesimees on SIMi halduse asestantsler ning liikmed on SIMi sisejulgeoleku asestantsler, SIMi rahvastiku ja regionaalala asestantsler, SIMi sisejulgeoleku ühendasutuse loomise juht (*autori selgitus*: Politsei- ja Piirivalveamet loomise juht), haldusala asutuste peadirektorid, Sisekaitseakadeemia rektor ning SMITi direktor.

Arendusnõukogu ülesanneteks oli käskkirja järgi SIMi ja tema valitsemisala asutuste IKT valdkonna arengukavade ja arendusprojektide läbivaatamine ja heakskiitmine; IKT valdkonna arengut mõjutavate sisuliste, rahaliste, strateegiliste või muude küsimuste suhtes seisukoha kujundamine; sisejulgeoleku ühendasutuse (*autori märkus*: Politsei- ja Piirivalveamet) loomisega seotud IKT valdkonda kuuluvate küsimuste suhtes seisukoha kujundamine; SMITi strateegiliste ülesannete, aastaülesannete ja vastavate eelarvete läbivaatamine ja seisukoha kujundamine; SMITi struktuuriliste muudatuste läbivaatamine ja heakskiitmine. (AN moodustamine, 12.06.2008) Seega arendusnõukogu oli kui strateegiline juht kogu IKT valdkonna konsolideerimisele ning asutuse loomisele.

IKT arengukava kujunes paljuski sarnaseks juba initsiatiivgrupi poolt koostatud kontseptsiooniga. Arengukavas on välja toodud, milline on valitsemisala IKT, infovara turbe- ja arendusprotsesside alane hetkeseis, millised on järeldused hetkeolukorrast ja millised on võimalikud arengud parimaks edasiliikumiseks.

Kuna SMIT kui organisatsioon oli juba loodud, siis enam uuest asutusest kui sellisest ei räägitud, pigem oli kajastatud valitsemisala IKT hetkeseis ning stsenaariumid, kuidas IKT konsolideerimisprotsessi läbi viia. Arengukavas kirjeldatu mõjutas nii IKT personali, IKT arendus-, haldus-, personali-, koolitus- ja tugistruktuuride eelarvet, IKT seadmeid või nende täislahendusi. Kirjeldati ka mõju orgnisatoorsele korraldusele, hankeprotsessidele, logistilistele protsessidele, arendustegevusele, projektijuhtimisele kui ka IKT eelarve tekkimise ja otsustamise protsessidele. (IKT arengukava 2008: 5) See loetelu annab tunnistust, kui laiaulatusliku muudatusega tegelikult tegu oli. Esialgu kitsast valdkonda puudutav reform mõjutas tegelikult kogu

haldusalas töötavat personali, mis on ca 10 000 inimest kas personaalsel, tehnilisel või organisatoorsel viisil.

IKT arengukavas olid kajastatud ka teatud riskid, mis puudutasid SMITi loomist ja konsolideerimise protsessi. Seega teatud riskianalüüs kogu protsessi kohta tehti, kuid pigem on tegemist riskide loeteluga kui metoodilise riskianalüüsiga, mis eeldab ka teoreetilist ja teaduslikku lähenemist. Kuigi loetletud on mitmeid riske, realiseerusid ekspertintervjuude põhjal siiski vaid mõned. Kuna konsolideerimise protsess langes samale ajale maailma tabanud majanduslangusega, jäi oodatust väiksemaks IKT rahastus ning mõjutas sellega oluliselt kogu planeeritud konsolideerimise kulgu. See oli risk, mida ekspertide hinnangul ette ei nähtud. (Leinfeld 15.02.2012)

Teine oluline risk, mis realiseerus, oli vastuseisu tekkimine konsolideerimise protsessis. Vastuseisu olemasolu kinnitasid ka kõik eksperdid, kellega intervjuud läbi viidi. Autor peab oluliseks märkida, et intervjuueeritavad on aeg-ajalt ajanud segamini selle, kas vastuseis oli muudatuse läbiviimise vastu või esineb vastuseisu praegu, kui konsolideerimine on juba lõpuni viidud ning tegemist on sisuliselt rahulolematusega ootuste mittetäitmise suhtes. Seega võib nende vastustest välja lugeda hinnanguid, mis tegelikult muudatuste juhtimist käesoleva töö kontekstis ei puuduta. Samas tuleb välja, et vastuseisu strateegilisele otsusele SMIT luua ja IKT konsolideerida ei olnud. Konsolideerimise vajadus oli selge kõigile asutuse juhtidele. Küll aga oli vastuseisu selles osas, mis puudutas täpsemalt konsolideerimise läbiviimist ning asutuste rolli protsessis (Pedak 27.12.2011).

Ekspertide hinnangul oli vastuseisu põhjuseid mitmeid. Asutuste peamised vastuseisu põhjused oli ebakindlus ja hirm, et kui antakse IT valdkond oma asutusest välja, kas siis saadakse edaspidi neid teenuseid, mida vaja ja nii kiiresti kui vaja. (Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012) Iga IKT-ga seonduvat tõrget seostati SMITiga, kuigi põhjuseks võisid olla ka muud asjaolud. Kui midagi ei töötanud, siis väljendati pahameelt selles osas, et SMIT ei ole teinud piisavalt head tööd (Pedak 27.12.2011; Helm 07.02.2012). Experdid on intervjuudes maininud, et inimesed lootsid, et SMITi loomine läheb kuidagi mööda ning seda suhtumist oli kohati tunda ka asutuste juhtide seas. Puudus usk selle muudatuse edusse. (Sillaots 13.12.2011; Pedak 27.12.2011; Koort 24.01.2012; Leinfeld 15.02.2012) Üksikisiku tasandil oli vastuseisu põhjuseks

samuti hirm ja ebakindlus. Kuid see oli pigem seotud sellega, mis saab tema arvutist ja mis saab tema printerist ehk hirm oli eelkõige seotud sellega, et temalt isiklikult võetakse midagi ära (Leinfeld 15.02.2012). Ekspertintervjuudest selgub, et riskide kaardistamise protsessi või riskianalüüsi protsessi asutusi ei kaasatud ega riske konsolideerimise protsessi käigus neile ka ei tutvustatud. (Sillaots 13.12.2011)

Eksperte väga palju konsolideerimise protsessi ei kaasatud. Siiski tuleb ekspertintervjuude põhjal välja, et IKT osas valdkondlikult seda vahel ette tuli. Näiteks kasutati välisekspertiise Soomest operatiivraadioside ESTER teenuse osutamiseks. (Pedak 27.12.2011) Samuti selgub ekspertintervjuudest, et konsolideerimise protsessis eeskujuks ühtegi teist praktikat ei võetud. Osa ekspertidest seda ka taunis ja arvas, et oleks pidanud rohkem võtma arvesse RIKi loomise kogemust. Seejuures mitte niivõrd RIKi loomise aspektist, vaid sellest aspektist, kuidas mõjutab ja milliseid kogemusi muudatuse protsessist saavad jagada need asutused, keda muudatus kõige lähemalt puudutas – vanglad, kohtud ja prokuratuur (Koort 24.01.2012).

Ekspertintervjuudest ei tule välja ühtegi IKT eripära, millele oleks konsolideerimise käigus erilist tähelepanu pööratud. IKT eripärade hulka käesoleva töö raames ei ole arvatud IKT tehnilised eripärad konsolideerimise protsessis. Autor ei uurinud IKT tehnilisi ülemineku eripärasid ning käesoleva töö eesmärk ei ole selgitada IKT tehnilisi aspekte muudatuse läbi viimisel. Küll aga on mainitud, et siiski oli teatud hirm seotud sisejulgeoleku IKT aspektist. Kardeti, et elutähtsate teenuste osutamine jääb seisma, et ei ole võimekust seda teenust 24/7 osutada, sest ei olnud täielikku kindlust selles osas, kas ja kui palju võtmeisikuid muudatuse käigus lahkub. (Leinfeld 15.02.2012)

Täiesti eraldi valdkonnana on aga IKT arengukavas välja toodud küberjulegolek, mis on väga selge IKT valdkonna eripära muudatuste juhtimises. Arengukavas on välja toodud, et kui SIMis puudub kompetents integreeritud IKT süsteemi arhitektuuri auditeerimiseks, on reaalne risk saada IKT küber- ja füüsiliste rünnete ohvriks. Arengukavas on välja toodud, et selle riski maandamise meetmeks on luua eraldi küberturbeüksus SMITi. Seega on täiendava ülesandena SMITi roll olla valitsemisalale küberturbe kompetentsi- ja halduskeskus, mis on kursis vastavate

arengutega maailmas. (IKT arengukava 2008: 46) See on täiesti eraldi valdkond, mis on seotud ka spetsiifiliste IKT riskide ja eripäradega IKT organisatsioonide juhtimises ja loomises. Autor käesolevas töös küberjulgeolekut laiemalt ei käsitle.

Kuigi initsiatiivgrupi koostatud kontseptsioonist ega IKT arengukavast ei tule selgelt välja, kas konsolideerimise käigus on võetud eraldi arvesse ka asjaolu, et lisaks IKT eripäradele on ka teatav hulk eripärasid ja riske, mis on tingitud sellest, et muudatus viiakse läbi avaliku sektori organisatsioonis, selgub ekspertintervjuudest, et teataval määral selle aspektiga siiski konsolideerimise protsessis arvestati.

Ekspertintervjuust nähtub, et SMITi asutajaliikmed, kes töötasid välja ka kontseptsiooni SMITi loomiseks, teadvustasid endale, et asutused, keda IKT konsolideerimine puudutas, olid väga tugevalt hierarhiliselt juhitud. SMIT, mille organisatsioonikultuur pidi olema arengule ja muudatuse juhtimisele orienteeritud, vastandus täielikult operatiivjuhtimise ja hierarhilise juhtimisega organisatsioonidele. Kui SMITi organisatsioonikultuuri iseloomustasid märksõnad nagu: lepitakse kokku, räägitakse läbi, toimub avatud diskussioon vajaduste ja võimaluste ümber, tasuvused jne, siis sisejulgeoleku asutuste süsteemile ei olnud need märksõnad omased. (Leinfeld 15.02.2012) Seega oli peamine avaliku sektori eripära SMITi loomise ja konsolideerimise protsessis pidev vastandamine ja vastuolude ületamine avaliku sektori organisatsioonide ja IKT organisatsioonide eripärades koostöö loomisel ja suhtlemisel.

IKT arengukavas oli selgelt välja toodud ka organisatoorse korraldusega tekkiva rollijaotuse põhimõtted SMITi, SIMi infotehnoloogia, andmekogude ja sideosakonna (*edaspidi*: ITO) ja allasutuste vahel. ITO roll oli osaleda IKT arengukavade ja rakenduskavade väljatöötamisel, planeerida ja taotleda finantsvahendeid IKT kavade realiseerimiseks, juhtida IKT alast koostööd teiste ministriumidega. (IKT arengukava 2008: 31)

SMITi roll oli seotud IKT teenuse pakkumise, haldamise ja arendamisega. Eelkõige tähendas see seda, et SMITi rolli oli hallata ja arendada IKT infrastruktuuri vastavalt asutustega kokku lepitud teenustasemel ning asutuste tellimuste põhisel juhtida IKT alaseid arendusprojekte. Olulise rollina pidi täitma SMIT ka tellija nõustamise



funktsiooni, mis tähendas, et SMIT annab valitsemisala arendusprojektide taotlustele IKT alaseid hinnanguid. Lisaks pidi SMIT sõlmima asutustega teenustaseme lepinguid ja koostama asutuste konsolideeritud IKT alastest vajadustest lähtuvalt IKT eelarvetaotlusi. (IKT arengukava 2008: 31) SMIT pidi vastutama selle eest, et infosüsteem töötaks ja oleks selline nagu ta telliti. (Koort 24.01.2012) Seega eeldas see SMITilt ka asutuste ühiste vajaduste välja selgitamist ning parimate lahenduste välja pakkumist. Eelkõige oodati seda, et kui SMIT koondab haldusala asutuste IKT vajadused, siis on võimalik arendada kõige paremini sobiv terviklahendus haldusala üleselt.

Ametite ja allasutuste rolliks jäi välja arendada võimekus algatada arendusprojekte, olla arenduse tellija ja mittetehniline haldaja (nn tootejuhi rolli loomine). Nende peamine ülesanne oli tagada SMITile ülevaade oma IKT alasest vajadusest ja tellimustest, sarnaselt välja arendatava üldise arendusprotsessiga ning esitada omapoolsed nõuded andmeturbele. (IKT arengukava 2008: 31) Asutus pidi vastutama selle eest, et infosüsteem oleks tellitud selline, nagu töö jaoks vaja on - otstarbekas. (Koort 24.01.2012)

Ekspertintervjuudest nähtub, et SIMi roll protsessi eestvedajana ei ole välja kantud, küll aga tuleb välja üks teine roll, mida ministeeriumil protsessi vältel kanda tuli. IKT konsolideerimisel tekkisid teatavad vastuolud SMITi ja asutuste vahel, mis olid eelkõige tingitud segadusest rahaliste vahendite jagunemise põhimõtetes ning puudulikust kommunikatsioonikorraldusest. Seega sai SIMist koht, kus hakati erimeelsusi lahendama. Ministeeriumile sai omaks teataval viisil „vahekohtunikuks“ olemine asutuste ja SMITi vahel. (Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012)

19.12.2008 kinnitati siseministri käskkiri nr 452L, millega nimetati Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise juhid ja juhi abid (*edaspidi*: Konsolideerimise juhid). Igas valitsemisala asutuses oli määratud IKT konsolideerimise eest vastutavad isikud. Konsolideerimise juhtide ülesanded olid ajakava ettevalmistamine, varade üleandmise tagamine SMITile, asutuse tööprotsesside ja organisatsioonilise korralduse muutmine vastavale muutuvale IKT teenute osutamisele, arendustööde üleandmine, andmete majutamine, personali töösuhete korrektne ja viivitusteta ümbervormistamine, konsolideerimise käigus probleemide operatiivne lahendamine,

asutuse juhtkonna informeerimine konsolideerimise käigust, konsolideerimisejärgsete operatiivsete küsimuste lahendamine (Konsolideerimise juhid, 19.12.2008). Konsolideerimise juhtide ja juhi abide nimetamisega sai alguse kogu muudatuse teine etapp – tehnilise konsolideerimise etapp.

Kogu planeeritud muudatuse protsessi võib dokumentide põhjal jagada kaheks etapiks, mille teise etapi võib veel omakorda jagada kaheks etapiks (Joonis 1).

Joonis 1. Planeeritud muudatuse etapid ja aeg

I etapp ehk Ettevalmistav etapp	II etapp ehk Tehniline konsolideerimine	
Kontseptsiooni koostamine, organisatsiooni loomine	I	<b>Planeeritud aeg 01.11.2008 – 01.11.2010</b>
		Korraldati ümber IKT organisatoorne korraldus
		Tsentraliseeriti IKT eelarve
		Võeti üle vastutus IKT tarkvara ja riistvara
		Valmistati SMIT organisatoorselt ette töösuhete alustamiseks uute töötajatega
	II	<b>Planeeritud aeg 01.11.2010-31.12.2012</b>
		Korraldati konsolideeritud IKT tööprotsesside, infrastruktuuride ja lahenduste üleviimine kesksest arhitektuurist lähtuvale ideoloogiale
Erilahenduste ja kasutajatoe konsolideerimist ning viidi nende toimimine vastavusse põhimõtetega.		

Allikas: IKT arengukava rakenduskava, 2008, autori koostatud.

SMIT kehtestas 23.12.2009 käskkirjaga nr 89 Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise läbiviimise korra (*edaspidi*: Konsolideerimise kord) ehk konsolideerimise II etapp, millega pandi paika vastutusvaldkonnad ja isikud nimeliselt, kes millise valdkonna eest vastutab. IKT konsolideerimise tehnilist poolt puudutav informatsioon liikus asutustesse konsolideerimise juhtide ja IKT juhtide kaudu. (Sillaots 13.12.2011) Ekspertintervjuust selgub, et rakenduskava alusel konsolideerimist läbiviiv SMIT tegeles konsolideerimisel vaid IKT poolega. (Pedak 27.12.2011)

Info liikumine oli korraldatud mitmeid kanaleid kasutades. Projekt ja tegevuskava oli mitmeid kordi asutustes läbi räägitud, kirjalikult fikseeritud, selgitatud. Läbi oli viidud koolitusi, õppepäevi, infopäevi. Info jagamine oli väga suur osa konsolideerimise protsessist. Siiski initsiatiivgrupil, kes konsolideerimist läbi viis, ei olnud võimekust kogu sisekommunikatsiooni haldusala asutustes vedada. Lisaks mainitud kommunikatsiooniplaanile tegi SMIT foorumi, kuhu sai postitada küsimusi ning käivitati ka selline rutiin, et SMIT hakkas käima regionaalsetes keskustes (*autori märkus*: päästkeskused ja prefektuurid), kus korraldati samuti infopäevi, selgitamaks, mis tuleb ja mis hetkel toimub. Kuid ekspertide hinnangul ei olnud SMITil siiski sellise võimekuse juures luua asutustesse igapäevast infovälja muudatuse kulgemisest. (Pedak 27.12.2011; Leinfeld 15.02.2012) Igapäevane sisekommunikatsioon sõltus asutustest endast, sest põhiliselt jõudis SMIT infot edastada pidevalt siiski tippjuhtidele ja IT-juhtidele. Edasine sõltus juba asutustest, kes pidi saadud infot koordineerima ja korraldama oma sisekommunikatsioonide kaudu. (Leinfeld 15.02.2012)

Konsolideerimine viidi asutustes läbi erinevatel aegadel. Konsolideerimise protsess asutustega oli üles ehitatud projektide põhimõttel. Iga asutuse konsolideerimisprotsess oli eraldi projekt, mis allus traditsioonilistele projektijuhtimise reeglitele. SMITi poolt oli määratud igale asutusele konkreetne projektijuht, kes suhtles vastavalt iga asutuse konsolideerimise juhiga kogu konsolideerimise protsessi vältel. (Pedak 27.12.2011; Leinfeld 15.02.2012) Esialgselt oli planeeritud, et KMA vasutuste üleandmine peab olema lõppenud 01.04.2009, Politseiameti lõpptähtaeg oli 01.07.2009 ja Päästeameti, Piirivalveameti, SIMi ja Sisekaitseakadeemia lõpptähtajaks oli 01.10.2009. (IKT arengukava rakenduskava 2008: 4)

Kõik projektid on dokumenteeritud ja dokumentatsioon arhiveeritud. Iga nädal koostati ülevaade, kus oli märgitud vastava projekti juht, projekti lõpptähtaeg ning tegevused, mis käesoleval nädalal tehakse ning mis tuleval nädalal ees on. Eelmise korra protokollid, otsused võeti alati ette, vaadati läbi ning arutati läbi, kas mingid puudujäägid olid veel olemas või likvideeritud. Protokollid saadeti ka eelnevalt enne konsolideerimiskoosolekut asutustele tutvumiseks. (Sillaots 13.12.2011). Igal asutusel oli oma projekti dokumentatsioon. Iga asutusega oli koostatud konsolideerimise protokoll, kus olid kirjeldatud suhtluskanalid (meiliaadressid, telefon), käivitavad

kohtumised (konsolideerimise juhiga töökorralduse ja asutuste kohtumiste kokkuleppimine, eelarve seisu tutvustamine ja esmane läbirääkimine üle võetavate tegevuste ulatuse üle, esmase konsolideerimisplaani tutvustamine). Selles protokollis olid kokkulepped, kuidas kaasatakse keskastme juhid ja võtmetegelased ning regulaarne konsolideerimise edendamise kontrollimine. Iga nädal käis koos asutuste konsolideerimise töögrupp, kus arutati IKT poolseid olulisemaid lahendamata probleeme. Ka kõik nõupidamised protokolliti, kus oli kirjas päevakord, mida sellel nõupidamisel otsustati ning pandi paika ka järgmise kohtumise aeg ja päevakord (Sillaots 13.12.2011).

Iga asutuse konsolideerimisprotsessi lõpus koostati konsolideerimise lõpparuanne, mis kinnitati asutuse juhi ja SMITi juhi poolt. Selles on kajastatud projekti tulemust kirjeldavad dokumendid (sh varade/varude üleandmise-vastuvõtmise aktid, erinevad põhimõtted, kavad, kohtumiste protokollid, projektiplaanid, nädalaaruanded); ülevaade projektist (eesmärk, tulemus, jätkutegevused, projekti tulemuste aruanne); andmed projekti läbiviimise kohta ja andmed aruande läbivaatuse kohta. Samuti oli selles välja toodud projekti planeeritud kestus ning tegelik kestus koos selgitustega, kui tähtajad olid mõnes asutuses üle läinud. Aruandes toodi välja ka projektijuhi hinnang projekti õnnestumise kohta, mis põhines kõigi projektimeeskonna liikmete arvamusel.

2009. aasta lõpus viis Siseministeriumi siseauditi osakond läbi auditi selgitamiseks välja senise IKT arengukava täitmise tulemuslikkust. Kuigi ekspertintervjuudest selgus, et tagasisidet ega järelhindamist küll konsolideerimise protsessile kavandatud ei olnud, siis audit arengukava täitmise tulemuslikkuse kohta annab siiski teatava tagasiside või hinnangu ka muudatuse protsessile üldisemalt.

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Siseministeriumi valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukavas 2009 – 2012 püstitatud eesmärkide täitmise protsessile ning nende saavutamise tulemuslikkusele, IKT alastele töökorralduslikele regulatsioonidele, info- ja kommunikatsiooni- ning järelevalvemeetmete korraldamisele ja nende toimimisele. (Siseministeriumi infokommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonna arengukava täitmise tulemuslikkus (*edaspidi*: auditi aruande kokkuvõte) 2010: 2)

Siseauditi osakonna hinnangul on suuremad probleemid IKT valdkonna vastutuse üleandmisel, arendustööde läbiviimisel ning juhtimistegevuste teostamisel seotud ebapiisavate või mittetoimivate info- ja kommunikatsioonimeetmetega, s.h. tellijate ebapiisava informeeritusega arendusprotsesside korraldusest ning üldkasutatava dokumendihaldusteenuse puudumine SMIT-is; ebaselge ja mitte alati toimiva tellijatäitja rollijaotusega; kohati liialt bürokraatliku suhtlemisega tellijatega SMIT-i töötajate poolt; ITO ebapiisava järelevalvega IKT valdkonna ja selle vastutuse üleandmise üle. (Auditi aruande kokkuvõte 2010: 3) Lisaks on auditi aruandes ära märgitud autori poolt varem mainitud probleemid varasemalt avalikus teenistuses töötanud teenistujate üleminekuga töölepingulisse suhtesse.

Konsolideerimise protsessis oli olemas dokumentatsioon ja kokkulepped ministriumiga, kuid keegi ei kommunikeerinud neid piisavalt haldusalale, mistõttu iga asutus lõi oma nägemuses eraldi SMITi, mille suhtes igal asutusel tekkisid omad ootused ning asutused ei olnud kursis konsolideerimise protsessi tarbeks tehtud kokkulepetega, mistõttu põrkuti probleemidega asutuste IKT ülevõtmisel. Probleemid olid seotud enamasti kas vale informatsiooni omamisega või sellega, et informatsiooni üldsegi konsolideeritavatel asutustel ei olnud. Sellised probleemid kerkisid eriti teravalt esile regionaalsete päästkeskuste ja prefektuuridega (Pedak 27.12.2011; Leinfeld 15.02.2012). Selgub, et kommunikatsiooni puudus väljendus kohati ka selles, et muudatusest ja konsolideerimise protsessist oldi küll teadlikud, ent muudatuse vajadust ei oldud selgitatud. (Pedak 27.12.2011) Ministriumi eeldas, et kui arendusnõukogus on informatsioon asutuste peadirektoriteni jõudnud, siis järelikult jõuab kõik vajalik informatsioon allasutusteni välja (Koort 24.01.2012). Konsolideerimise käigus aga selgus, et tegelikult informatsioon kõikide tasanditeni siiski jõudnud ei olnud. (Pedak 27.12.2011; Leinfeld 15.02.2012)

Siseauditi osakonna hinnangul mõjutavad oluliselt protsessi läbiviimist veel asjaolud, et SMIT-il kui valitsemisala asutuste teenindajal ei ole piisavaid võimalusi asutustega konsolideerimisläbirääkimiste pidamiseks ning kokkulepete sõlmimiseks võrdväärsete partneritena. Näiteks ei olnud arengukavas kokku lepitud üleantavaid eelarveid ning SMIT-i ülesandeks oli pidada läbirääkimisi asutustelt eelarveliste vahendite saamiseks, mis olid keerulised arvestades üldist majanduslangust ja asutuste eelarvete vähendamist. (Auditi aruande kokkuvõte 2010: 3) Seda kinnitavad ka

ekspertintervjuud, et finantsküsimustes tekkis konsolideerimise protsessi vältel mitmeid probleeme. (Sillaots 13.12.2011; Pedak 27.12.2011; Leinfeld 15.02.2012)

Ekspertintervjuust selgus, et SMITi esimese aasta käivitamise eelarvest anti asutuse kasutada esialgu pool ning teise poole pidid saama tingimusel, kui poole aastaga on suudetud rakenduskavas paika pandud tegevused ära teha ja teenused ära tarnida. Tingimus küll täideti, ent teine pool eelarvest jäi SMITil siiski saamata, mistõttu läks kõige rohkem energiat konsolideerimise jooksul sellistesse kohtadesse, mis puudutas eelarve ja rahastamisega seotud läbirääkimisi. (Leinfeld 15.02.2012)

Arengukava koostamisel ja konsolideerimise vastutuse üleandmisel SMIT-i lepidi kokku, et asutuste IKT teenused ja infrastruktuur võetakse üle olemasoleva seisukorra ja kvaliteediga ning need korrastatakse konsolideerimise järgselt. Teenuste kaardistamisel ja ülevõtmisel ilmnis, et IKT süsteemide toimimiseks vajaliku info dokumenteerimise tase oli asutustes madal või dokumentatsioon puudus üldse, mistõttu võivad esialgu SMIT-is puududa teadmised ja oskused teenuste toimimise tagamiseks. (Auditi aruande kokkuvõte 2010: 3) Auditi aruandes on see küll välja toodud ning SMITi poolne konsolideerimise juht on selle ka riskina intervjuus välja toonud, kuid tegelikult see risk ei realiseerunud ning teenuse osutamine selle probleemi tõttu ei seiskunud. (Leinfeld 15.02.2012)

Olulised tähelepanekud auditi aruandes olid, et SIM ITO ei täida vajalikku rolli ministeeriumi valitsemisala asutuste ja SMITi konsulteerimisel IKT valdkonna vastutuse üleandmise protsessis ning osakonna põhimäärusest tulenevaid ülesandeid järelevalve teostamisel. (Auditi aruande kokkuvõte 2010: 4) Probleemidele rollijaotuses ja rollide täitmises viidatakse ka ekspertintervjuudes, kus samuti on välja toodud ITO liiga tagasihoidlik roll kogu konsolideerimise protsessi vältel. Lisaks mööndakse, et SIMi roll oli samuti liiga väike kogu protsessis ning seetõttu jäi SMIT end justkui ise looma. IKT valdkonna koordineerimine oleks pidanud ekspertide hinnangul olema rohkem SIM ITO ülesanne ning sellega oleks pidanud ka rohkem süvitsi minema. (Koort 24.01.2012). Konsolideerimise protsessi käigus viis SIM siseauditi osakond läbi veel ühe auditi, mille kokkuvõte kinnitas samuti seda, et täpsustamist vajavad ITO ülesanded asutusesiseselt ning valitsemisalaülese

järelevalve teostamisel. (Infovarade haldamise ja arendamise tööjaotus valitsemisala asutustes (*edaspidi*: auditi aruanne) 2010: 4)

Esialgu peaaegu 4 aasta peale planeeritud protsess viidi tegelikult läbi tunduvalt kiiremini. Eelkõige oli see tingitud majandusliku olukorra muutumisest, mis omakorda mõjutas oluliselt ressursse – peamiselt rahalisi ressursse. Konsolideerimise protsess lõppes iga asutuse jaoks erineval ajal vastavalt sellele, kuidas nende konsolideerimise ajakavas ette nähtud oli, kuid ekspertintervjuust nähtub, et kui esialgu oli IKT tehnilise konsolideerimine planeeritud kaheetapiliseks (vt joonis 1), siis juba nimetatud põhjusel viidi kõik tegevused läbi esimese etapi jaoks planeeritud ajavahemikul ehk konsolideerimine ülevõtmise mõttes lõpetati 2010.a lõpu seisuga. (Pedak 27.12.2011) Siiski tuleb ekspertintervjuudest välja, et osa ekspertidest oleks soovinud, et see protsess veel kiiremini oleks läbi viidud ning sarnaselt RIKi loomisele kasutatud meetodit, et kõik tõstetakse korraka kokku ning korrastamine toimiks hiljem. (Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012) Dokumentide järgi oli protsess planeeritud etapiliseks, esialgu protsess ka selliselt kulges, kuid majanduslanguse tingimustes lõpuks ikkagi võeti kogu IKT väga lühikese ajaperioodi vältel üle ning korrastamine toimus hiljem.

Autor küsis ekspertintervjuudes ka intervjuueeritavate hinnangut kogu protsessile, kuid vastustes peegeldus väga subjektiivne arvamus ja nägemus oma rollist lähtuvalt. Seega ei saa käesoleva töö mõistes ekspertintervjuude põhjal üheselt öelda, milline on koondhinnang protsessi läbiviimise kohta. Selge erisus on asutuse konsolideerimise juhi, muudatuse juhi (*autori selgitus*: SMIT) ja strateegilise juhi (*autori selgitus*: SIM tasand) vaadetes protsessile. Kui asutuse konsolideerimise juht hindas protsessi selle põhjal, kas etteantud plaan täideti õigeaegselt ja nii, nagu plaan ette nägi, siis muudatuse juhid ja strateegilise tasandi esindajad hindavad protsessi rohkem selle põhjal, kas pikemaajalised eesmärgid saavad tänu muudatusele täidetud või mitte. Samas on kõik välja toonud järelhindamise protsessi vajalikkuse. Siiski oli kõige raskemaks kogu protsessi juures ekspertide hinnangul just strateegiliste juhtide koostööle saamine ehk koostöö saavutamine asutuste tippjuhtidega. (Koort 24.01.2012; Helm 07.02.2012; Leinfeld 15.02.2012)

### 3. ETTEPANEKUD AVALIKU SEKTORI IKT ORGANISATSIOONI MUUDATUSTE PLANEERIMISEKS TULEVIKUS

Võttes aluseks esimeses peatükis välja toodud muudatuste juhtimise teoreetilisi aluseid ning avaliku sektori ja IKT organisatsioonide eripärasid muudatuste juhtimises, analüüsis käesoleva töö autor SMITi loomise protsessi. Protsess on kaardistatud teises peatükis.

Kolmandas peatükis on autori analüüs, milles on välja toodud autori järeldused SMITi loomise protsessi kohta, peamised aspektid, millega avaliku sektori IKT organisatsiooni muudatuste juhtimisel arvestama peab ning ettepanekud edasiseks, kuidas paremini planeerida ja läbi viia avaliku sektori IKT organisatsiooni muudatusi.

#### 3.1 SMITi loomise protsessist tehtud järeldused

Arvestades käesoleva uurimistöö alapeatükis 2.1 välja toodud IKT arenguid Eesti riigiasutustes ja eriti SIMi haldusalas ning toetudes ekspertintervjuudes nimetatud põhjustele, tuleb tõdeda, et IKT konsolideerimine SIMi haldusalas oli vältimatu. Kui eksperdid on lisaks kõigele muule IKT konsolideerimise põhjustena välja toonud ebahühtlase IKT taseme ja hajutatuse SIM haldusala asutuses, siis teooria kinnitab, et konsolideeritud IKT tagab taseme ühtlustamise ja võimaldab hõlpsamini juhtida IKTd. Lisaks tagas IKT konsolideerimise selge poliitiline tahe, mis vältas mitme siseministri valitsemise ajal.

IKTl on tänapäeval sisejulgeoleku valdkonnas väga suur roll, alapeatükis 2.1 kirjeldatud olukord, mis ajendas IKT konsolideerima, annab tunnistust sellest, kui sõltuvad on tegelikult organisatsioonid nii Eestis kui Euroopas ja mujal maailmas IKTst. See seadis kogu protsessile eriliselt kõrged kvaliteedinõuded, et suudetaks pakkuda sellist IKT teenust ja sellise tasemega, et oleks tagatud kõik sisejulgeoleku valdkonna informatsiooni haldamise ja käitlemise nõuded. Seega IKT



konsolideerimise protsessi pidid läbi viima ja juhtima äärmiselt kompetentsed inimesed. Arvestades asjaolu, et initsiatiivgrupp, kelle juhtimisel konsolideerimist käesoleval juhul läbi viidi, koosnes nii KMA kui endise Politsei ameti IT osakonna spetsialistidest, siis võib öelda, et tegemist oli isikutega, kellel oli olemas valdkonnaspetsiifilised teadmised ja kogemused nii sisejulgeolekust kui IKTst.

Nagu alapeatükis 1.2 välja toodud, on tegemist sisejulgeoleku asutuste informatsiooni haldamine eriti oluline, sest kogutud informatsioon on delikaatne ning peab olema vastavalt kaitstud. Ka informatsiooni hulk on märkimisväärne, kuna informatsiooni on kogutud erinevates SIMi haldusala asutustes pika perioodi vältel. Seega IKT tsentraalne haldamine ja juhtimine on informatsiooni tundlikkuse tõttu lisaks organisatsioonidele eelistele (sh tsentraalne juhtimine, tasemete ühtlustamine, tsentraalne hankimine jne) ka valdkonnaspetsiifilise informatsiooni turvalisuse mõistes oluline – seda nii siseriiklikus kui rahvusvahelises mõistes.

Muudatuse protsessi analüüsidest selgus, et SMITi loomise ja IKT konsolideerimise protsessis tuleb eristada kahte tasandit. Kõigepealt strateegiline tasand, mida esindab SIM ja SIMi arendusnõukogu. Teiseks IKT konsolideerimise protsessi juhtimise tasand ehk SMIT kui konsolideerimise juht, kes realselt muudatust läbi viis.

Tabelis 3 välja toodud Kotteri kolm planeerimise sammu on SMITi loomisel ja IKT konsolideerimisel kenasti läbitud. Konsolideerimiseks kokku kutsutud initsiatiivgrupilt tellis SIM esialgu analüüsi, mis leidis väljundi kontseptsioonina, kus olid kaardistatud nii haldusala IKT hetkeseis, muudatust mõjutavad faktorid kui ka välja toodud IKT konsolideerimiseks sobivaim strateegia ja esialgne tegevuskava. Alapeatükist 2.2 selgus, et SIM oli tellinud ka teise analüüsi, mille koostajateks olid RIKi loomisega seotud isikud ning mille sisu toetus RIKi loomise strateegiale, mistõttu erines see KMA välja pakutud strateegiast oluliselt. Seega oli olemas ka alternatiiv KMA strateegiale, mille kasuks hiljem otsustati ning teisest küljest oldi tutvunud ka teise organisatsiooni kogemusega ning sai tekkida teatav võrdlusalus, mille pinnalt lõplikku otsust teha. Kuigi käesoleva töö raames läbi viidud uurimusest ei selgu täpne põhjus, miks just KMA strateegia kasuks otsustati.

Autori hinnangul IKT konsolideerimiseks läbitud planeerimise protsess küll terviklik, kuid siiski jääb mulje, et strateegilise taseme roll oli planeerimise protsessis üsna tagasihoidlik. Kuigi KMA kontseptsiooni kinnitamine on planeerimise mõttes muudatuse strateegia valimine, siis oleks võinud analüüsi koostamisse ja muudatust mõjutavate faktorite kaardistamisse olla kaasatud veel erinevaid osapooli või vähemasti SIM. Muudatuse juhtimise tasandi mõistes oli kontseptsioonis välja toodud analüüs ja muudatust mõjutavad faktorid täiesti asjakohased, mille käigus oli jõutud konsolideerimise vajaduseni, ent teiste asutuste (sh SIM) täiendav kaasamine oleks juba algusjärgus aidanud ära hinnata organisatsioonide spetsiifilised eripärad, valmisoleku ja toetuse muudatuse läbiviimiseks laiemalt. Alapeatükist 2.2 selgus, et just organisatsioonide spetsiifiliste eripäradega arvestati kogu protsessis väga vähe või mitte üldse. Eelkõige on mõeldud siin erineva lähenemise vajadust just Sisekaitseakadeemia kui õppeasutusele, mida ei saagi võrrelda mõne teise sisejulgeoleku valdkonna operatiivtasandi üksusega Päästeametis või Politsei- ja Piirivalveametis.

Muudatuse üldise läbiviimise mõistes on oluline välja tuua, et muudatuse vahendamiseks spetsiaalset töörühma siiski ei moodustatud, kuid siseministri käskkirjaga kinnitatud asutuste konsolideerimise juhid ja juhtide abid reaalsuses seda rolli täitsid. Seega, nemad olid lüüks nii strateegilise juhi ja asutuse vahel kui muudatuse juhi (*autori märkus: SMIT*) ja asutuse vahel. Valdkonniti moodustati veel töörühmi, kes tegelesid vastavalt personali või juriidiliste küsimustega. Alapeatükist 2.2 nähtub, et muudatuse läbiviimiseks kutsuti ellu mitmeid töörühmi, kellel olid muudatuse läbiviimisel väga selged ülesanded. Eriti puudutab see IKT konsolideerimise tehnilist poolt, kus oli väga konkreetne ja selge tegevuskava ning väga selged IKT spetsiifilised tegevused asutuste lõikes.

Kuna tegemist oli IKT üleminekuga ühest asutusest teise, siis, nagu teooria osas mainitud, on seda kõige lihtsam projektipõhiselt teha. Seda ka SMIT praktikas kasutas – iga asutuse IKT ülevõtmist käsitleti eraldi projektina. Autori hinnangul see ennast ka õigustas, sest iga asutuse jaoks oli SMITi poolt oma projektijuht, kes konkreetse asutuse ülevõtmisega tegeles. See hõlbustas muudatuse juhil arvestust pidada protsessi järje kohta ning asutuste jaoks asjaajamist ja suhtlust. Samuti oli iga asutuse projekti raames koostatud dokumentatsioon selgelt eristatav, mistõttu saab dokumente

edukalt kasutada võrdluseks ja järelduste tegemiseks ning iga etapi läbimise edukuse hindamiseks.

Teoorias on muudatuse läbiviimise olulise tingimusena veel välja toodud ressurs. Ressursi olemasolu on tingimata hädavajalik. Alapeatükist 2.2 selgub, et SMITi loomisel planeeriti küll suure varuga ajaressurssi ning optimaalne hulk inimressurssi, kuid rahalise ressursi osas valitses kogu protsessi vältel segadus. SMITi loomine langes kokku ajaga, mil kogu maailma tabas majanduslangus, mis vähenda oluliselt rahalise ressursi hulka ja mille tõttu tekkis palju konflikte ja arusaamatusi konsolideerimise käigus. Seos majandusseisuga, mis mõjutab otseselt avaliku sektori organisatsiooni rahaliste vahendite hulka on väga selge eripära, millega muudatuste juhtimisel tuleb arvestada. Kuigi kontseptsioonis on kirjeldatud ühe riskina rahaliste vahendite nappus, siis otseselt majanduslangust ette ei nähtud. Ka ekspertintervjuudest selgub, et majanduslanguse mõjuga konsolideerimise protsessile ei oldud arvestatud.

Majanduslanguse tõttu sai peale rahaliste vahendite mõjutatud ka ajaline ressurs. Ajalise ressursi mahukam planeerimine on avaliku sektori organisatsiooni puhul asjakohane, sest tuleb arvestada tavapärasemast mahukama bürokraatiaga, aeglasema dokumentide liikumisega ning jäiga hierarhiaga, mis omakorda bürokraatiat aeglustab. Eriti kehtib see sisejulgeoleku organisatsioonides, kus on tegemist traditsiooniliselt jäiga hierarhia ja väga selgete käsuliinidega. Selle aspektiga olid SMITi asutajaliikmed ka ajaplaneerimisel ja tegevuste planeerimisel arvestanud. Siiski majanduslangusest tulenevalt ei jõutud kõiki planeeritud tegevusi planeeritud mahus ja viisil läbi viia. Sellest annab tunnistust ka plaanitud palju kiirem konsolideerimise protsessi lõpetamine. Seega algselt planeeritud protsess kujunes reaalsuses tunduvalt lühemaks, mistõttu tuli muudatuse läbiviimise vältel vastavalt väliskeskkonnale teha muudatusi muudatuse läbiviimise tegevustes – muutes neid siis vastavalt kas kiiremaks, mahulisemaks või vähem detailsemaks. Seega autor leiab, et esialgne plaan viia muudatus läbi 4 aastaga oli liiga pikk kavandatud periood, sest väliskeskkond on pidevas liikumises, mistõttu tuleb ette nii poliitilisi, majanduslikke kui IKT tehnilisi jm mõjureid, mis otseselt avaliku sektori organisatsiooni muudatust mõjutavad.

Analüüsid alapeatükis 1.2 kirjeldatud organisatsioonikultuuri tüüpe, selgub, et ühest küljest tuleks muudatuste juhtimise aspektist arvestada avalikust sektorist tulenevalt aeglase protsessiga ning teisest küljest sellega, et IKT organisatsioon hõlmab endas selliseid inimesi, kes eelistavad pigem individuaalsemat lähenemist muudatuste läbiviimisel. Samas tuleb aga arvesse võtta, et organisatsiooni eesmärk on teenindada SIMi haldusala ning teenus peab saama riigi toimimise seisukohast kindlasti kiiresti ja õigesti osutatud. See omakorda seab mõningased piirid ega võimalda tegeleda organisatsiooni töötajatega indiviidi tasandil, samuti pole see ka avaliku sektori mõistes otstarbekas ei rahaliselt ega ajaliselt. Samas märgib autor, et SMITi viis haldusala IKT töötajaid veenda avaliku sektori teenistussuhtest SMITi töölepingulisse suhtesse üle tulemisel oli pigem individuaalse lähenemisega ning arvestades valdkonda täiesti asjakohane, mistõttu saatis neid ka edu ning väärtuslikke spetsialiste lahkus haldusalast väga vähe. Seega on SMITi personali värbamisel lähtunud pigem IKT organisatsioonile sobivast strategiast. Töötajaid motiveeriti avaliku sektori organisatsiooni mõistes ebatraditsiooniliselt individuaalse lähenemisega ning sellega, et organisatsiooni loomisel arvestati personali soovidega ning loodi kontseptsioon, mis vastab personali ootustele nii isikliku motivatsiooni mõistes kui valdkondlike väljakutsete mõistes. Sellega tagati ka IKT teenuse toimimine ja vajalike teadmiste ja oskuste säilitamine haldusalas.

Nagu varem mainitud, on IKT puhul tegemist väga spetsiifilise valdkonnaga, kus on oluline eristada ka valdkonnaga seotud isikute rolle. See tähendab eelkõige seda, et kõigepealt pidi olema muudatuse vajadus selgitatud selliselt, et SIM haldusala IKT töötajad kui teenuse pakkujad muudatuse vajadust tunnetaksid ning toetaksid. Lähtudes teoreetilisest käsitlusest oleks tulnud läheneda IKT töötajatele selles võtmes, et nemad kui teenuse osutajad täidavad IKT valdkonnas teatud kohustust vastata lõppkasutaja ootustele. Ekspertintervjuust nähtus, et tegelikult saigi kontseptsioon koostatud suunitlusega, et IKT töötaja tahaks sellise kontseptsiooni põhimõtete järgi loodud organisatsioonis töötada.

Konsolideerimise protsessi probleemid olid tegelikult seotud just IKT teenuse saajaga, kas asutuse või üksikisiku näol. Analüüsi käigus selgus, et just see sihtgrupp jäi kommunikatsiooniväljast kõige rohkem välja. Nende seas esines ka vastuseisu rohkem. SIMi haldusala on suur ning muudatus puudutas ca 10 000 inimest ja on

selge, et iga isikuni eraldi jõuda on liiga ambitsioonikas eesmärk, kuid selge ja konkreetne kommunikatsiooniplaan ja kommunikatsioonipõhimõtted oleksid kindlasti suurendanud tõenäosust, et informatsioon ka kõigini jõuab. Ka see on kommunikatsiooni põhimõte, et asutuse juht peab informatsiooni oma asutuses sisekommunikatsioonide kaudu edasi andma, kuid tegelikult puudus SIMil ikkagi ülevaade ja kindlus, et kõik asutused seda selliselt tegid, et muudatuse vajadus oleks inimestele selge. Teooria kohaselt on IKT organisatsioonide puhul oluline, et lisaks IKT töötajale ka IKT teenuse lõppkasutaja näeks neid kaugemaid ja strateegilisemaid eesmärke, mille täitmiseks IKTd arendatakse ja muudatusi tehakse.

Protsessi analüüsidest selgus, et IKT valdkonna töötajaid olid protsessi oluliselt rohkem kaasatud kui teisi haldusala töötajaid, keda muudatus puudutas. See oli tingitud sellest, et IKT valdkonda otseselt ühest asutusest teise tõsteti ning selle tehnilise poolega olid kursis ja tegelesid need samad inimesed, keda muudatus samuti puudutas. Samas lõppkasutaja, kelle jaoks muutus sisuliselt vaid IKT teenuse pakkuja, jäi üldisest muudatuse protsessis pisut eemale. Protsessi kaasati valdkondlikult vaid neid inimesi, kes konkreetselt pidid muudatuse läbiviimiseks läbima mingi tööloigu. Autori hinnangul ei ole mõeldav ega otstarbekas kõigi ca 10 000 inimese individuaalne kaasamine muudatuse protsessi, olgugi, et igäüks oli muudatusest mõjutatud. Kuigi teooria viitab, et personali kaasamine peab toimuma igas etapis, siis 10 000 inimese 100%line kaasamine ei ole igas etapis võimalik ning mõjuks muudatuse läbiviimisele koormavalt.

Kaasamine ei pea tähendama seda, et inimene otseselt midagi muudatuse läbiviimiseks tegema peab. Lähtudes teooriast tähendavad ka pidev kommunikatsioon, koolitused ja infopäevad kaasamist ning sellist kaasamist oleks pidanud tõesti iga haldusala inimene tunnetama. Alapeatükist 2.2 selgub, et protsessi kaasati eelkõige haldusala asutuste keskastme juhid ja võtmeisikud, laiemalt veel IKT valdkonna personali. Käesoleva töö kontekstis ja arvestades asjaolu, et haldusalas töötab ca 10 000 inimest, on sellise valiku tegemine mõistlik.

Selgelt oli olemas vajadus muudatuse järele SIMi haldusala IKT valdkonnas. Seda vajadust tunnustati ministeeriumi tasemel ja ka asutuste tippjuhtide tasemel. Otsus IKT konsolideerida ja SMIT luua võeti vastu ning muudatust tippjuhtide tasemel toetati.

Teooriast lähtuvalt lisandub veel teisigi tingimusi, mis SMITi loomise juures täidetud ei olnud. Alapeatükist 2.2 selgub, et kommunikatsioonikorraldus oli muudatuse läbiviimiseks puudulik, mistõttu ei olnud ka SIM haldusala asutuste töötajate poolt alati toetust IKT konsolideerimisel. Kuigi SMIT korraldas IKT konsolideerimise kohta asutustes infopäevi ja koolitusi, puudus neil tegelikult ressurss ja võimalus inimeste hoiakuid muudatuse suhtes kuidagi mõjutada, sest igapäevase infovälja lõi neile ikkagi asutus, kus nad töötasid. Selgub, et täpselt ei ole ka see teada, milline see infoväli täpsemalt oli, sest ministeeriumi seisukoht muudatuse kommunikatsiooni korraldamisest oli selline, et kui asutuse juht on teadlik, peab olema teadlik ka tema juhitud asutus, sh kõik asutuse töötajad. Selle tulemusel puudus ülevaade, kas ja milline informatsioon tegelikult kõigi nende inimesteni on jõudnud, keda muudatus puudutab ning kui teadlikud nad toimuvast olid. Vähene või puudulik informatsioon omakorda pärsib ka tahet muudatust toetada, mis oli kindlasti üheks põhjuseks, miks IKT konsolideerimisel SIMi haldusalas vastuseisu muudatuse suhtes esines.

Konsolideerimise protsessi ajal viidi sisejulgeoleku valdkonnas läbi veel üks väga ulatuslik muudatus. Politsei- ja Piirivalveameti loomine 2010. aastal muutis asutuste IKT konsolideerimise mõnevõrra keerulisemaks. Tuginedes eksperthinnangule oli IKT konsolideerimise üks ajendeid ka plaanis olnud ühendasutuse loomine, sest kui IKT on juba konsolideeritud enne, kui ühendasutus luuakse, on sellega tagatud ka IKT võimekuse tagamine asutuste ühendamisel. See on aga eraldi uurimisteema ja autor sellest protsessist järeldusi ei tee. Küll aga toob autor välja selle aspekti, et endiste KMA, PVA ja PA töötajate jaoks toimus üks suur muudatus teise sees ehk IKT konsolideerimine ei olnud veel täiesti lõpule jõudnud, kui liideti kõik need asutused ühte. Teatav ebamugavustunne töötajate seas, mida ka alapeatükis 1.1 on kirjeldatud, oli suurele hulgale sisejulgeoleku valdkonna töötajatele väga pikaajaline. Autori hinnangul pidi selline olukord soodustama ka vastuseisu tekkimist või selle püsimist. Kuigi kõik eksperdid vastuseisu olemasolu tunnistasid, ei selgunud uurimuse käigus konkreetseid tegevusi, kas ja mida selle olukorra lahendamiseks ette võeti. Lisaks annab sellise olukorra tekkimine tunnistust jällegi ühest avaliku sektori eripärast, kus poliitiline kontekst mängib väga olulist rolli. Kui on poliitiline tahe ja otsus, siis viiakse muudatus ellu, olgugi, et mõni teine muudatus ei ole veel lõplikult läbi viidud.

Protsessi analüüsidest hakkab silma oluline asjaolu, et tegelikult jäi arusaamatuks, kelle ülesanne kommunikatsiooni korraldamine oli. Kui ekspertintervjuust nähtub, et SIM oli seisukohal, et kui asutuse tippjuht teab, teab ka terve asutus, siis oli see ilmselgelt lühinägelik. Analüüsi käigus selgub, et tegelikult oleks vaja olnud palju selgemat kommunikatsiooni, sest olgugi, et muudatuse käiguga asjaosalisi kursis hoiti, ei olnud tegelikult olemas seda kõige olulisemat – ühtset arusaama muudatuse vajadusest. Projektipõhine lähenemine ja töörühmade moodustamine on hea viis kaasata haldusala töötajaid muudatuse protsessi, tekitades sellega selged kommunikatsiooniliinid erinevate asutuste vahel ning soodustades informatsiooni liikumist ka horisontaalselt ühest asutusest teise. Siiski ei kata see autori hinnangul kogu informatsiooni vajadust ega taga ka informatsiooni ühtlast ja ühesugust levimist, sest organisatsioonid ja inimesed on erinevad ning informatsiooni edastatakse vastavalt endale soodsal, arusaadaval või mugaval viisil ja ajal.

Tuginedes teorialle on muudatuse juhtimise eestvedamisel samuti vaja eristada kahte tasandit. Strateegiline eestvedamine, mis käesoleval juhul on selgelt SIMi ja SIMi arendusnõukogu roll ning muudatuse eestvedamine, mis on käesoleval juhul SMITi roll. Teoriast lähtuvalt peaks SIMi roll selles protsessis olema eelkõige muudatuse visiooni edasi andmine haldusalasse, SIM eestvedajana oleks pidanud oma käitumise, veendumise ja toetusega suutma viia visioon kõikidesse asutustesse nii, et oleks tagatud võimalikult suur toetus muudatuse läbiviimisele. See eeldab tihedat ja järjepidevat kommunikatsiooni, selgitusi, eeskujusid. Protsessi analüüsidest ei selgu, kas ja kuidas SIMil see osa protsessist korraldatud oli. Siiski nähtub ekspertintervjuudest, et vastuseis asutustes oli kohati suur ning paljuski oli see tingitud teadmatusest ning informatsiooni puudusest muudatuse kohta. Seega SIMi kui strateegilise eestvedaja roll selles osas oli täitmata.

Teoria kohaselt on strateegilisel eestvedajal veel teinegi oluline roll, mis seisneb selles, et SIM pidi toetama ka muudatuse eestvedajat ehk SMITi selleks, et IKT konsolideerimise protsessis ette nähtud tegevused oleksid uute suundadega seotud ehk läheksid kokku ka üldise strateegilise suunaga. Selles osas SIM oma rolli täitis. Kui IKT arengukava koostati ja kinnitati, siis vastavalt sellele dokumendile ka konsolideerimise protsessi läbi viima hakati. IKT arengukava tagas selle, et IKT muudatused oleksid kooskõlas organisatsiooni üldiste strateegiliste eesmärkidega.

Selles veendumiseks on läbi viidud ka konsolideerimise protsessi kestel SIM siseauditi osakonna poolt audit, mis sellele vastavusele ja tulemuslikkusele ka hinnangu annab.

SIM siseauditi osakonna tähelepanekud on käesoleva töö alapeatükis 2.2 välja toodud, mistõttu autor neid enam uuesti välja tooma ei hakka, ent tuleb siiski tõdeda, et kuigi IKT arengukavas olid ette nähtud väga selged rollid SIM ITOle, SMITile ja asutustele, siis konsolideerimise protsessis need rollid sugugi nii selged ei olnud. IKT arengukavas olid välja toodud konkreetselt IKT valdkonnaga seotud rollid konsolideerimisel, kuid määratlemata olid rollid üldise muudatuse läbiviimise osas. Käesoleva töö autoril ei ole kindlust, et muudatuse läbiviimisel kõik osalised oma rolli selles protsessis teadsid või teadvustasid. Eelkõige puudutab see siiski strateegilise eestvedaja rolli ebaselgust, sest tuli ette olukordi, kus SMIT pidi ise sellesse rolli astuma. Nimetatud korrad puudutasid olukordi, kui konsolideerimise protsessiga oli jõutud näiteks varade ja varude ülevõtmiseni mõnes regionaalses päästekeskuses või prefektuuris, kus selgus, et mitte midagi protsessist ei teatagi. See on väga selge märk sellest, et informatsioon ei olnud jõudnud nendeni, keda muudatus otsesemalt puudutas. SMITil tuli teha ka selgitustööd selles osas, mis puudutas muudatuse vajadust ja visiooni. Ühest küljest tekitas see SMITis pahameelt, et lisaks IKT konsolideerimise tehnilisele üleminekule oli lisandunud neile ka ülesanne kommunikatsiooniga tegeleda, ehkki see nende kontseptsiooni kohaselt üldsegi nende ülesanne ei olnud. Teisest küljest, nagu ekspertintervjuust selgus, julgustas see SMITi rohkem selliseid ülesandeid endale võtma, mis nende vastutusalasasse ei kuulunud. Ehk SMIT haaras juhtimise enda kätte ka olukordades, kus see tegelikult ette nähtud ei olnud.

Võttes arvesse seda, et SIMi haldusala IKT konsolideerimine puudutas sisejulgeoleku organisatsioone, on autorile arusaadav asutuste traditsiooniliselt jäik hierarhia ja selged käsuliinid. Seda enam oleks autor näinud selle muudatuse raames rohkem ministeeriumi jõupositsiooni kui hierarhia kõige kõrgema lüli võimalust jõulisemalt muudatust juhtida, sh panna paika ka kindlad reeglid muudatuse läbiviimiseks, kommunikatsiooni korraldamiseks ja aruandluse esitamiseks. SMITil kui ühel SIM haldusala asutusel on väga keeruline teiselt sama haldusala asutuselt midagi nõuda või



sellele asutusele midagi kohustada. Selles osas oleks SIM kindlasti pidanud palju jõulisemalt muudatuses osalema.

Uurimuse käigus selgus, et algusest peale ei ole selle muudatuse läbiviimise kohta plaanitud järelhindamist ega järelanalüüsi. Kuigi on läbi viidud mitmeid auditeid IKT valdkonnas, siis muudatuste juhtimise üldisele protsessile mingit hinnangut antud ei ole. Tuginedes teooriale on see siiski väga oluline etapp muudatuse läbiviimisel, sest vastasel juhul jäävad kaardistamata need vead, mida edaspidi muudatuste juhtimisel vältida saaks. Eriti puudutab see muudatuse läbiviimist strateegilise taseme mõistes, sest iga muudatus on oma olemuselt erinev, käesoleval juhul oli tegemist IKT konsolideerimisega, kuid üldises plaanis on muudatuste juhtimise mudel sarnane ning selle kohta, kuidas organisatsioonis seda mudelit kasutatakse, tuleks hinnang anda. Ulatusliku muudatuse läbiviimisel on mõistlik planeerida järelhindamine protsessi etappide hulka nii majanduslikus kui tulemuslikkuse mõttes. Eelkõige on see oluline muudatuse eesmärgi täitmise või mittetäitmise osas, kas eesmärk saavutati või ei saavutatud; kas tulemused vastavad ootustele või mitte. Samuti annab järelhindamine võimaluse edaspidi ka oluliselt täpsemalt ja adekvaatsemalt hinnata ressursikasutust – nii inim-, raha- kui ajaressurssi. Järelhindamist hõlbustab ka asjaolu, et muudatus viidi läbi projektipõhiselt ning muudatuse protsess, eriti IKT konsolideerimise osas, on väga täpselt ja pidevalt dokumenteeritud.

Kui vaadelda kokkuvõtteks joonist 2, mis kajastab SMITi loomiseks ja IKT konsolideerimiseks läbitud etappe ja tehtud tegevusi, siis nähtub sellest, et alapeatükis 1.1 kirjeldatud muudatuse etapid on üldiselt läbitud. Nagu varem mainitud, on puudulik olnud kommunikatsioonikorraldus, kuid kommunikatsiooni ei saa eraldi etapina välja tuua, sest teooriast lähtuvalt peab kommunikatsioon olema läbiv igas etapis. Küll aga on jooniselt 2 näha, et puudu on järelhindamise etapp, millele autor ka varasemalt viidanud on.

Joonis 2. SMITi loomise ja IKT konsolideerimise protsess

	<b>I Ettevalmistav etapp</b>	<b>II Tehnilise konsolideerimise ettevalmistamine</b>	<b>III Tehniline konsolideerimine</b>	<b>IV Kinnistamine</b>
<b>Tegevused</b>	kontseptsiooni loomine (sh analüüs ja hetkeseisu kaardistamine), poliitilise toetuse tagamine, organisatsiooni loomine	üleantavate IKT alaste kohustuste loendikoostamine ja kinnitamine, ressursside määramine, inventruur, aktide ettevalmistamine, asutuste tööprotsesside muutmine, siseregulatsioonide muutmine	teenuslepete sõlmimine, töövahendite üleandmine, töökorralduse muutmine ning vastutuse üleandmine	töötamine muutunud töökorralduse tingimustes
		sh kaasamine (näiteks töögrupid) , koolitus ja väljaõpe ning kommunikatsioon		

Allikas: käesolev töö alapeatükk 2.2, autori koostatud.

Eelkõige kajastab joonis siiski IKT konsolideerimise protsessi SMITi vaatest, sest SMIT oli muudatuse juhina oma tegevused oluliselt täpsemalt ja detailsemalt kirjeldanud. Strateegilise taseme vaatest niivõrd detailset tegevuskava ei ole, sest tegelikult nagu uurimuse käigus ka välja tuli, siis kontseptsioon järgi SIMi konsolideerimise protsessi ei kaasanud. Kuigi SIM kontseptsiooni kinnitas ja otsus võeti vastu, et just selle kontseptsiooni järgi konsolideerimist läbi viima hakatakse, jäi autori hinnangul kahe silma vahele üks väga oluline aspekt, SIMi rolli määratlemata jätmine kogu protsessis.

### 3.2 Ettepanekud sarnaste muudatuste planeerimiseks ja läbiviimiseks tulevikus

Toetudes käesoleva magistr töö esimesele ja teisele peatükile ning nende pinnalt tehtud järeldustele alapeatükis 3.1, teeb autor omapoolsed ettepanekud, kuidas edaspidi avaliku sektori IKT organisatsioonides muudatusi planeerida ja läbi viia. Kuigi autor on oma töös keskendunud spetsiifilise IKT valdkonna muudatuse juhtimisele avaliku sektori organisatsioonis, siis saab käesoleva alapeatüki ettepanekuid mõnevõrra laiendada ka muid valdkondi puudutavate muudatuste juhtimisele. Ettepanekud on suunatud avaliku sektori organisatsioonide tippjuhtidele,

kes muudatuste juhtimise protsessis kannavad strateegilise juhi ja eestvedaja rolli. Samuti on suunatud autoripoolsed ettepanekud avaliku sektori IKT muudatuste juhtidele, kelle peamine roll on konkreetsete muudatuse elluviimise eest vastutada ja seda eest vedada. Autor järjestab ettepanekud vastavalt protsessi kulgemisele.

Esiteks teeb autor ettepaneku eristada väga selgelt strateegilise juhi tasand ja muudatuste juhi tasand. Strateegiline juht on kas organisatsiooni juht või haldusala puhul ministeerium. Avaliku sektori IKT muudatuse juhtimisel peaks muudatuse juht olema kindlasti selline isik või isikute grupp, kes on IKT valdkonna spetsialist(id). Mõistlik, et need kaks tasandit ei ole ühes isikus, kuid oma tegevustes on need kaks tasandit siiski väga tugevasti seotud ning seetõttu on vajalik muudatuse planeerimisel mõlemal teise rolliga ja tegevustega ka arvestada. See tagab selle, et muudatuse juht ei jäta oma tegevuskavas strateegilist taset välja.

Seejärel tuleks väga selgelt määratleda muudatuse strateegilise juhi ja muudatuse juhi roll, ülesanded ja vastutusala. Kõige parem oleks fikseerida kirjalikus dokumendis, millist rolli kannab muudatuse protsessis strateegiline juht, loetleda tema konkreetsed ülesanded ning vastutusala. Samasugune dokument tuleks vormistada ka muudatuse juhi osas. See tagab kogu protsessi vältel selle, et nende kahe rollid ei läheks segamini ega tekiks küsimust, kelle probleem miski on ehk kelle vastutusalasse üks või teine asi kuulub. Kohe alguses tuleb selles osas reeglid paika panna. Siia hulka kuulub ka muudatuse eestvedamise rolli määratlemine nii strateegilise juhi kui muudatuse juhi kontekstis. Eestvedamise osas teeb autor ettepaneku lähtuda pigem avaliku sektori organisatsioonile omasest pisut jäigemast hierarhiast, mis tähendab seda, et strateegiline juht on hierarhia kõige kõrgemal tasemel teatud jõupositsioonil kogu muudatuse läbi viimisel ning juhib ka muudatust väga selgelt sellest positsioonist. Selle tulemusel ei teki olukordi, kus muudatuse käigus teevad erinevad muudatuses osalevad asutused või üksused isetegevust, vaid jälgitakse väga selgeid käsuahelaid ning vastutust.

Ka muudatuse planeerimise etapile soovitab autor läheneda kahe tasandi kaudu. Kui vastava dokumendiga on sätestatud mõlema tasandi ülesanded, siis selleks, et tagada nende ülesannete täitmine, oleks hea koostada ka konkreetne plaan, kuidas seda plaanitakse teha. Süsteemne lähenemine kogu protsessile välistab selle, et mõni roll

täitmata jääb või mõni ülesanne tehtud ei saa. Kui on olemas tegevuskava või plaan, mis kõiki ette nähtud tegevusi ka hõlmab, siis on hõlpsam jälgida ka nende täitmist.

Nii strateegilise tasandi tegevuskava kui muudatuse juhi tasandi tegevuskava peab hõlmama väga konkreetset kommunikatsiooniplaani. Kommunikatsiooniplaan võib suures osas kattuda ning muudatuse juhi tasandi kommunikatsiooniplaan võib olla osa strateegilise tasandi plaanist, kuid kommunikatsioonikorraldus peab olema algusest peale väga selge kogu protsessi vältel. Ühest küljest nähtub teooriast, et strateegilise juhi ülesanne on tagada see, et visioon oleks viidud iga organisatsiooni liikmeni ning kõigil oleks motivatsioon seda muudatust toetada. Teisest küljest on muudatuse juhil samuti ülesanne anda pidevalt infomatsiooni muudatuse käigu kohta, mõjutada protsessi vältel inimeste hoiakuid positiivsemas suunas ning inspireerida inimesi, et muudatus õnnestuks. See eeldab samuti teatavat kommunikatsioonikorraldust. Seega on autori hinnangul vaja ka kommunikatsiooni korraldamisele läheneda kahe taseme põhimõttest, samas aga ühtse infovälja tekkimise haldusalas tagaks tsentraalne kommunikatsiooni juhtimine strateegilisel tasandil. Selleks oleks hea moodustada ka konkreetne töörühm, kes tegeleb muudatuse vahendamise, et oleks tagatud tsentraalne kommunikatsiooni ja muude tugitegevuste korraldamine muudatuse läbiviimisel.

Strateegilise tasandi kommunikatsiooniplaan peab eelkõige olema suunatud muudatuse vajaduse selgitamisele üksustes või organisatsioonides, kus muudatus läbi viiakse ning sihtrühmaks on lisaks teistele töötajatele eelkõige IKT puhul lõpptarbija, teenuse saaja. Ehk strateegilise tasandi kommunikatsiooni eesmärk peaks olema suunatud sellele, et lõppkasutaja suudaks muudatuse vajadust samastada oma organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega ning mõistaks oma rolli selle eesmärgi täitmisel. Kui veel täpsem olla, siis on tegemist motiveerimisega läbi kommunikatsiooni. Ehk teisisõnu tuleks varasemast enam pöörata tähelepanu erinevate sihtgruppide infovajadusele ning valida õige lähenemine, et informatsioon oleks antud edasi selliselt, et iga töötaja saab väga hästi aru, milleks muudatust vaja on ning mõistaks, et tema roll protsessis on samuti oluline.

Muudatuse juhtimise tasandi kommunikatsiooniplaan peaks samuti hõlmama nii IKT töötajaid kui IKT lõpptarbijaid, kuid informatsioon, mida jagatakse, on teistsugune.

Nende kommunikatsiooniplaan peab hõlmama jooksvat informatsiooni muudatuse kulgemisest ning lähtuma peaks eelkõige sellest, millist informatsiooni kellelegi tarvis on ehk informatsiooni jagamisel tuleks lähtuda rollipõhiselt.

Rollipõhise lähenemise puhul tuleb esialgu ära määratleda rollid. IKT organisatsiooni puhul võib tulenevalt spetsifikatsioonist olla rolle väga erinevaid. Sellele lisanduvad ka avaliku sektori organisatsiooni valdkonnaspetsiifilised rollid, kuid üldiselt tuleks jagada rollid kaheks – IKT teenuse pakkuja ehk IKT töötaja ning IKT teenuse saaja ehk lõppkasutaja. Nende sihtgruppide ootuste mõistmine muudatuse protsessis aitab oluliselt lihtsamalt planeerida muudatuse läbiviimist, kommunikatsiooni ja kaasamist. Selle lähenemise puhul on oluline, et iga töötaja saaks aru, mis on tema konkreetne ülesanne ja vastutus, et eesmärgi täitmisele kaasa aidata.

Erinevalt teoorias toodule ei pea autor vajalikuks kõikide 100%list kaasamist igas etapis (vt alapeatükk 3.1), pigem on tähtis, et haldusalas või asutuses oleks loodud selge ja üheselt mõistetav infoväli, et igaüks vajadusel end kurssi viia saaks ning eelkõige soovib autor läheneda kaasamisele rolli- ja vajaduse põhisel. Ehk teisisõnu kõik etapid ei ole kõigile samasuguselt olulised ning iga etapi kohta ei pea kõikidel töötajatel olema ühesugust teadlikkust. Mõni etapp on olulisem ühe sihtgrupi jaoks, mõni teise jaoks ning sellest lähtuvalt tuleks ka läheneda. Lisaks toetub autor selle ettepaneku tegemisel avaliku sektori organisatsiooni eripäradele selles osas, mis puudutab ressursside säästlikku ja optimaalset kasutamist ning asjaolule, et niigi aeglase süsteemiga avaliku sektori organisatsioonile mõjuks väga koormavalt kogu personali kaasamine kõikidesse muudatuse etappidesse ühesuguselt.

Kaasamise puhul on rollipõhine lähenemine oluline seetõttu, et vastavalt rollile saab planeerida ka viisi, kuidas töötajaid protsessi kaasata. IKT konsolideerimise puhul on selge, et IKT töötajaid saab kaasata vastavalt nende valdkonnale otseselt muudatuse läbiviimisse. Ehk nende puhul saab ühendada protsessi teadmised ja oskused, mida IKT spetsiifilise valdkonnana igal juhul nõuab. Seega on nad pidevalt kursis muudatuse arengutega ning vajavad lisakommunikatsiooni tunduvalt vähem, et tunda end kaasatuna. IKT teenuse saajad ehk lõppkasutajad peavad samuti võimalikult suures ulatuses saada kaasatud, eelkõige tähendab see seda, et tuleb luua pidev infoväli ning erinevad kanalid, mille kaudu informatsioon soovijateni jõuab.

Lõppkasutajate puhul on oluline, et on koht, kuhu nemad saavad anda tagasisidet muudatuse kulgemise kohta nii üldises plaanis kui IKT teenuse konsolideerimise plaanis. Tagasiside andmise võimaldamine annab olulise signaali, et iga töötaja arvamus on oluline ning ta saab anda oma panuse muudatuse protsessi parendamiseks.

Avaliku sektori IKT organisatsioonide muudatuste juhtimisel tuleks personaliküsimustele läheneda pigem IKT organisatsioonide eripärasid arvestades (vt alapeatükk 1.2). Olgugi, et tegemist on avaliku sektori organisatsiooniga, on tegemist siiski spetsiifilise valdkonnaga, kus töötavad ka vastava kvalifikatsiooniga töötajad. Nagu alapeatükis 1.2 välja on toodud ning SMITi loomise juhtumit uurides on selgunud, tagab individuaalne lähenemine IKT personalile muudatuse kontekstis edu, olles heaks kommunikatsioonivahendiks, kaasamise vahendiks kui ka vastuseisu võimalikult madala taseme. Võttes arvesse ka asjaolu, et IKT valdkonna töötajad on organisatsioonile väärtuslikud, siis tagab ka individuaalne lähenemine võimaluse väärtuslikke spetsialiste organisatsioonis hoida.

Mida detailssem tegevuskava muudatuse läbiviimiseks, seda lihtsam on seda ka järgida ning see annab ka kindlust, et kõik oluline ja vähem oluline saab tehtud. Strateegilise tasandi tegevuskava väga detailseid tegevusi siiski hõlmama ei pea. Muudatuse juhtimise tasandil aga peaks see siiski nii olema. Võttes eeskujuks SMITi korraldatud IKT konsolideerimise protsessi, teeb autor ettepaneku läheneda ka edaspidi projektipõhiselt muudatuse läbiviimisele, kui tegemist on sarnase ülemineku tüüpi muudatusega spetsiifilises valdkonnas, kus konsolideerimise käigus võetakse üle suures mahus ja mitmetelt asutustelt (või üksustelt) vara jm.

Autor teeb ettepaneku siiski tutvuda ja vajadusel ka konsulteerida varasemalt IKT konsolideerimise läbi teinud asutuste või ministeeriumitega. Olgugi, et IKT konsolideerimise mudel ei pruugi olla samasugune või võimalik ühe või teise eripära tõttu organisatsioonis, on igas kogemuses siiski midagi väärtuslikku. Avaliku sektori muudatused on sagedased, kuid siiski aeganõudvad ja keerulised. Kuid väärtuslikud kogemused ei ole vaid muudatuse juhil või strateegilisel juhil. Autor julgustab rohkem konsulteerima ja kogemusi vahetama just nendega asutustega, keda konsolideeriti, kelle hulgas muudatus läbi viidi. Võttes aluseks SMITi loomist ja SIM haldusala IKT konsolideerimist, soovib autor edaspidi kogemusi vahetada ka SIM haldusala

asutustega, sh PPA, SKA, Päästeamet ja SIM ise kui muudatuses osaleja, mitte eestvedaja.

IKT organisatsioon ja avaliku sektori organisatsioon on oma olemuselt väga vastuolulised. Seetõttu on oluline enne muudatuse läbiviimist planeerimise käigus selgeks teha organisatsioonikultuurist tingitud erisused, millega arvestada tuleb. Eelkõige soovitab autor rollipõhiselt läheneda ning vastavalt siis sellele, kas lähtuda pigem IKT organisatsioonile omasest kultuurist või avaliku sektori organisatsiooni kultuurist. Kõikidele samamoodi läheneda ei saa ning teatud organisatsioonikultuuri erisusest tingitud taktikaid tuleb muudatuse protsessis valida.

Autor soovitab ajaplaneerimise mõttes olla pigem ettevaatlik ning varuda iga tegevuse jaoks pisut rohkem aega, kui esialgu tundub, et võiks kuluda. Avaliku sektori eripära on bürokraatia rohkus ja dokumentide aeglane liikumine süsteemis. Samas on igas protsessis ka tagasilööke. Kui on arvestatud nõ puhverajaga, siis on tunduvalt lihtsam ka tagasilöökidega võidelda ilma, et ajagraafikus väga suuri nihkeid ette tuleks. Teine oluline aspekt on see, et muudatuse protsess on alati organisatsioonile lisakoormus, muudatusega samal ajal peab organisatsioonis olema tehtud ka igapäevatöö ning seetõttu ei saa arvestada muudatuse läbiviimisel ainult selle ajaga, mis konkreetselt muudatuse läbiviimiseks ette nähtud tegevustele kulub.

Samas ei tohiks planeeritud periood muudatuse läbiviimiseks olla ebamõistlikult pikk. Kõige paremini aitab optimaalse ajaressursi planeerimisele kaasa põhjaliku väliskeskkonna ja sisekeskkonna analüüsi tegemine, mis kaardistab ära hetkeolukorra ning võimaldab prognoosida oluliste tegurite ja mõjurite edasisi arenguid. Sellise analüüsi põhjal on võimalik hinnata erinevaid riske ning prognoosida nende realiseerumist, millest tulenevalt on võimalik ka muudatuse ajaplaneerimise osas nendega arvestada. See on vajalik eelkõige seetõttu, et väga muutliku väliskeskkonna puhul võib tekkida olukord, kus ühe muudatuse ajal peab organisatsioon läbi viima veel teisigi ulatuslikke muudatusi, mis mõjutab oluliselt organisatsiooni töötajate motivatsiooni ning süvendab hirme ja ebakindlust.

Lisaks ajaressursi optimaalselt planeerimisele on tähtis väga täpselt ära kaardistada rahaline ja inimressurss. Kuigi mõlemat võiks igaks juhuks planeerida rohkem, kui

tegelikult reaalselt olemas on, on tähtis see olemasolev väga selgelt kaardistada ja dokumenteerida. Kõik kokkulepped, mis ressursi kasutamise kohta sõlmitakse, oleks otstarbekas dokumenteerida. Inimressursi osas on paindlikkust rohkem, kuid rahalise ressursi osas peab olema selgus muudatuse protsessi kavandamisest alates. Ehk enne muudatuse läbi viimist võiks olla selge, kui palju rahalisi vahendeid, millise perioodi peale ning konkreetselt, kelle käest on võimalik saada. Rahalise, inim- ja ajalise ressursi kõige optimaalsema kasutamise tagab iga muudatuse etapi lõpus ressursi kasutuse kohta analüüsi tegemine. Eriti oluline on see suuremahulise muudatuse juures, sest tavaliselt on need väga kallid ja avaliku sektori organisatsioonis on ressursi optimaalne kasutamine eesmärk omaette.

Autor teeb ettepaneku riskianalüüsi koostamiseks enne muudatuse planeerimist. Sarnaselt organisatsiooni analüüsile, tuleks teha ka korralik riskianalüüs, kuhu on kaasatud kõik muudatuse osapooled. See võiks toimuda kas ajurünnaku või mõnes muus vormis, kuid kaasatud peaksid olema tõesti kõik muudatuse osapooled või nende esindajad, et kaardistatud saaks võimalikult palju riske. See tagaks valmisoleku rohkemateks tagasilöökideks ning võimaldaks operatiivsemat tegutsemist riskide realiseerumisel. Nagu mainitud on riskianalüüsi koostamisel suureks abiks organisatsiooni välis- ja sisekeskkonna analüüs. See võib olla tehtud varasemalt või seda võib käsitleda kui riskianalüüsi ühte osa.

Autor teeb ettepaneku muudatuse protsessi järelhindamise lisamiseks muudatuse plaani. Järelhindamine võiks olla kas auditina või mõne muu organi poolt läbi viidud hindamisena, mille tulemusena selguks, kui edukalt muudatus läbi viidi, kas konsolideerimine on andnud soovitud tulemusi ning kuidas oleks kõige mõistlikum edasi minna. SIM haldusala IKT konsolideerimisel järelhindamist planeeritud ei olnud, kuid mitmeid IKT auditeid on siiski läbi viidud, kus samuti on jõutud järeldusele, et konsolideerimise protsess vajab teatud koondhinnangut. Edaspidi võiks arvestada järelhindamise kohe alguses konsolideerimise plaani sisse. Järelhindamine annab ka olulise tagasiside ressursside kasutamise kohta, kas ja kui optimaalne ressursikasutus oli. Lisaks tulevad järelhindamise käigus välja olulised indikaatorid, mida järgnevate muudatuste planeerimisel arvesse võtta, mis omakorda võimaldab järgmisi muudatusi oluliselt täpsemalt ja kiiremini planeerida ja läbi viia.



Kõige viimane ettepanek on määratleda teooriapõhiselt ära muudatuse etapid. Autori hinnangul peaks avaliku sektori organisatsioonide muudatuste läbiviimisel rohkem põhinema teoreetilistele alustele, et tagada muudatuse protsessi terviklik läbiviimine. Tegevuskavaga paralleelselt peaksid nii strateegiline kui muudatuste juht (soovitavalt koostöös) ära määratlema ka teoriast tuntud muudatuse etapid, et veenduda tegevuskava terviklikkuses selles osas, et oleks kaetud muudatuse edukaks läbiviimiseks kõik olulised etapid (vt tabel 1).

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli SMITi loomise protsessi analüüsi tulemusena esitada ettepanekuid avaliku sektori IKT organisatsioonide muudatuste juhtimiseks tulevikus.

Ettepanekud on suunatud avaliku sektori organisatsioonide tippjuhtidele, kes muudatuste juhtimise protsessis kannavad strateegilise juhi ja eestvedaja rolli. Samuti on suunatud autoripoolsed ettepanekud avaliku sektori IKT muudatuste juhtidele, kelle peamine roll on konkreetsete muudatuse elluviimise eest vastutada ja seda eest vedada.

Ettepanekute najal on võimalik avaliku sektori muudatuste juhtimise protsessi selgemini ja täpsemalt planeerida, arvestades seejuures avaliku sektori ja IKT eripäradega. Ettepanekutest selguvad teatud kindlad aspektid, mida avaliku sektori IKT muudatuste juhtimises tuleks kindlasti arvesse võtta ning kuidas seda protsessi võimalikult sobivalt planeerida.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor kolm uurimisülesannet. Esimene uurimisülesanne oli anda ülevaade muudatuse juhtimise teoreetilisest käsitlusest ning tuua välja avaliku sektori ja IKT organisatsioonide eripärad muudatuste juhtimises. Töös jõuti teadmiseni, et muudatust, mida plaanitakse ellu viia, tuleb väga korralikult planeerida. Oluline on kommunikatsioon, kaasamine ja läbimõeldus. Avaliku sektori organisatsiooni mõistes on oluline aeg, seda peab planeerima ühte muudatusse piisavalt, et jõuaks kõiki protseduureegleid järgides ka protseduurid realselt läbi teha. Järelhindamine ja analüüs on tähtis edasiste vigade vältimiseks. Seejuures on tähtis ka järelhindamine ja analüüs ka dokumenteerida. Seda kõike peab toetama tihe ja võimalikult paljudest kanalitest kättesaadav informatsioon ja kommunikatsioon organisatsioonis ja avaliku sektori puhul ka organisatsioonist välja. IKT organisatsioonide puhul on oluline lähtuda kommunikatsiooni korraldamisel rollipõhiselt, arvestades erinevate sihtrühmade kommunikatsioonivajadust. IKT koordineerimine ja planeerimine tuleb viia kooskõlla organisatsiooni strateegiaga, et need oleksid omavahel vastavuses ning teeniksid samu eesmärke.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida SMITi loomise tausta; asjaolusid, mis muudatuste vajaduse tingisid; kavandamise protsessi ning selle elluviimist. SMITi asutajate poolt defineeriti vajadus luua SIMi valitsemisalasse võimekus juhtida muudatusi, sest 2008. aastaks oli toimunud väga palju muudatusi seoses Eesti astumisega nii Euroopa Liitu kui Schengeni õigusruumi ning toetudes selle perioodi sisejulgeoleku asutuste strateegilistele dokumentidele, oli selge, et muudatusi IKT valdkonnas tuleb veel. Võttes aluseks olukorda siseriiklikul, rahvusvahelisel ja valitsemise tasandil, siis oli selge, et ühtset ja ühte IKT asutust SIMi haldusalasse oli tõesti vaja. Muudatuse protsessi juhtis SMIT, mille asutajaliikmed olid sisuliselt kogu protsessi planeerimise ja läbiviimise autorid. Muudatus, mis esialgu planeeriti läbi viia 4 aasta jooksul, viidi läbi poole lühema ajaga. SMITi loomine ja IKT konsolideerimine on kaardistatud organisatsiooni asutamisdokumentide ja ekspertintervjuude põhjal. Ekspertid on valitud lähtuvalt nende rollist muudatuse läbiviimisel, hõlmates nii strateegilise juhi, muudatuse juhi kui kliendi vaate.

Kolmandaks uurimiseülesandeks oli analüüsida ja võrrelda SMITi loomise kaasust (protsessi) teoreetilise käsitlusega ning teha järeldusi ja ettepanekuid, kuidas tulevikus avaliku sektori IKT teenuste konsolideerimist edukalt juhtida. Tulenevalt kõrvalekalletest teoreetilistest alustest oli võimalik autoril ka muudatuse juhtimise kitsaskohtadele viidates pakkuda välja omapoolsed ettepanekud. Muudatuse protsess, mis viidi läbi nõ kahes osas hõlmas ka IKT konsolideerimise protsessi, mis viidi samuti läbi kahes etapis, omas iseenesest arusaadavat struktuuri ja tegevuskava, ent eelkõige strateegilise juhtimise seisukohast valitses segadus, millele autor alapeatükis 2.2 ka viitab. Peamised puudused seisnesid siiski kommunikatsioonkorralduses, millest said alguse ka muud muudatust pärssivad tegurid nagu arusaamatused rollijaotuses, vähene kaasamine, vastuseis ja ebakõlad rahalise ressursi olemasolu ja kasutamise osas.

Peamised ettepanekud on seotud kahe tasandi lähenemisega nii juhtimisele kui eestvedamisele; rollipõhise lähenemisega üldise muudatuse juhtimise protsessile; projektipõhise lähenemisega IKT konsolideerimise protsessile. Ettepanekutes on välja toodud eelkõige kahe olulise tasandi eristamine muudatuse protsessis. Esiteks strateegiline tasand, teiseks muudatuse juhtimise tasand. Sellest tulenevalt on

suunatud ettepanekud kas strateegilise tasandi või muudatuse juhi eestvedamise, muudatuse planeerimise ja kommunikatsioonikorralduse kohta. Eelkõige on need ettepanekud suunatud strateegilise juhi tasandile muudatuse protsessis.

Rollipõhise lähenemise põhilised ettepanekud seisnevad selles, et muudatuste juhtimises ja IKT organisatsioonides kannab personal erinevaid rolle, millele vastavalt tuleks läheneda kommunikatsioonistrateegiat valides, kaasamisel ja nende juhtimisel. Rollide määratlemine ja erinevate rollide ülesannete määratlemine aitab oluliselt lihtsamini määratleda ka vastutust. Rollipõhine lähenemine hõlbustab ka olulisel määral kommunikatsiooni ning aitab määrata, millises etapis, millised rollid rohkem või vähem peavad olema kaasatud. Rollipõhise lähenemisega seotud ettepanekud on suunatud muudatuse juhi tasandile, sest muudatuse juht on sisulise muudatuse läbiviimisega kõige enam seotud.

Projektipõhine lähenemine ettepanekuna on seotud eelkõige IKT konsolideerimise protsessiga ning autori ettepanekud on suunatud jällegi pigem muudatuse juhile. Projektipõhise lähenemise eeliseks on selge dokumentatsioon, mille alusel on aruandluse koostamine, protsessi kaardistamine ja ressursi planeerimine oluliselt hõlpsam. Projektipõhise lähenemise kasutamisel on oluliselt lihtsam järeelhindamist teha kogu muudatuse protsessile. Ka muudatuse juhil endal on oluliselt lihtsam korrektse projektijuhtimise korral pidevalt muudatuse kulgu jälgida.

Viimane, kuid mitte vähem oluline ettepanek on seotud sellega, et avaliku sektori organisatsioonide (sh avaliku sektori IKT organisatsioonide) muudatuste juhtimisel võetaks arvesse rohkem teoreetilisi materjale (sh teaduslikke uurimusi, analüüse ja uuringuid), et tagada muudatuse edukas läbiviimine, jätmata ära ühtegi muudatuse juhtimise aspektist olulist etappi.

Järgmisteks uurimisteamaks võiks olla SMITi loomisest püstitatud eesmärkide saavutamise ja IKT arengukava täitmise tulemuslikkuse uurimine, hindamiseks seda, kas SMITi loomisega on saavutatud eesmärgid vastavalt ootustele ning kas ja kuidas on muudatuse läbiviimine andnud soovitud IKT kulude kokkuhoidu ja IKT teenuse kvaliteedi kasvu.

## SUMMARY

Title: Recommendations for change management in public sector organizations using the example of creating the IT and Development Centre, Ministry of Interior. The aim of the thesis is to give recommendations for further changes management for public sector information and communication technology organisations. The current thesis is a single case study.

The author found and pointed out in the thesis that changes must be properly planned. The keywords are communication, inclusion and deliberateness. Public sector changes demand proper timeplanning. Appraisal and analysis of the process is necessary for avoiding further mistakes. ICT organizations change management demand for a role-based approach. Coordinating and planning ICT in the process of change has to be in accordance with organizations strategic management to serve the same aims. The process of creating IT and Development Centre, Ministry of Interior is described based on documentation and expertinterviews. Experts are chosed according to their role in the process, including the view of a strategic manager, change manager and customer. Main recommendations that author points out are connected to using the two level approach to change management and leadership; using role-based approach to change management; using project management to consolidate ICT.

The content of the thesis is 83 pages, it consists of three chapters and one annex. The thesis is written in Estonian, foreign summary is in English. The list of references includes 61 entries.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Aichholzer, G; Burkert, H. 2004. Public Sector Information in the Digital Age. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
2. Alas, R. 2002. Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon. Tallinn: Külim.
3. Alas, R. 2005. Muudatuste meistriklass. Tallinn: Äripäeva kirjastus.
4. Alas, R., Oltjer, R., Sepper, R. 2006. Juhtida avalikus või erasektoris? Tallinn: Äripäeva Kirjastus.
5. Anderson, D. 2001. Beyond change management. San Francisco: Jossey-Bass.
6. Anderson, D. 2010. Organization development: the process of leading organizational change. Los Angeles [etc.]: Sage.
7. Applegate, L., M.; Austin, R., D.; McFarlan, F.,W. 2007. Corporate Information Strategy and Management. 7.edition. New York: McGraw-Hill/Irwin.
8. Beerel, A. 2009. Leadership and change management. London [etc.] : SAGE.
9. Bovaird, T; Löffler, E. 2003. Public Management and Governance. London: Routledge.
10. Collins, David. 1998. Organizational Change: sociological perspectives. London: Routledge.
11. Coursey, D. H. 2005. Human Resource Management Challenges in Government Information Technology. Review of Public Personnel Administration. vol. 25, pp. 203-206. Välja otsitud SAGE andmebaasist 13.04.2011.
12. Daft, R. L. 2001. Organization Theory and Design. 7. edition. Cincinnati: South-Western College Publishing.
13. Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015, vastu võetud Riigikogu otsusega 10.06.2008 - RT I 2008, 25, 165.
14. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused, vastu võetud Riigikogu otsusega 16.06.2004 - RT I 2004, 49, 344.
15. Erelt, T. 2006. Eesti Õigekeelsus Sõnaraamat. Trükkinud AS Pakett.
16. Flynn, Norman. 2007. Public Sector Management. 5. edition. London: Sage Publications.

17. Grieses, J. 2010. *Organizational Change: Themes & Issues*. Oxford: Oxford University Press.
18. Helm, Marek. 07.02.2012. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti peadirektori asetäitjaga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.
19. Hiatt, J. 2006. *ADKAR: A Model for Change in Business, Government and Our Community*. Loveland, Prosci Learning Center Publications.
20. Jreisat, Jamil E. 1999. *Public Organization Management: the development of theory and process*. Westport: Praeger Publishers.
21. Kasenõmm, E. 2010. IT teenuste haldamise parimad praktikad (ITIL): raamistik avaliku halduse reformide kontekstis ja rakendamine Siseministeeriumi haldusalas. Publitseerimata magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool.
22. Knahl, M-H. 2009. A conceptual framework for the integration of IT infrastructure, IT service management and IT governance. *Proceedings of World Academy of Science: Engineering & Technology*. Vol. 52, p447-452, 6p. Välja otsitud EBSCO andmebaasist 13.04.2011.
23. Koort, Erkki. 24.01.2012. Intervjuu Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekanteriga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.
24. Kotter, J. P. 2004. *Muudatuste keskmes*. Tallinn: Pegasus.
25. Kotter, J. P.; Schlesinger, L. A; Sathé, V. 1986. *Organization: Text, Cases, and Readings on the Management of Organizational Design and Change*. Illinois: Richard D. Irwin, INC.
26. Kumar, R. 2011. *Research Methodology*. 3.edition. London: Sage Publications Ltd.
27. Laherand, M-L. 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
28. Leinfeld, Agu. 15.02.2012. Intervjuu SMITi strateegia divisjoni juhatajaga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.
29. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. 2004. *Infopoliitika põhialused aastateks 2004-2006*. Tallinn.
30. Noormaa, M. 2010. IT üksuste konsolideerimine Rahandusministeeriumi valitsusala näitel. Publitseerimata magistritöö. Tallinna Ülikool.

31. Oliver, P. 2008. Writing Your Thesis. 2. Edition. London: Sage Publications Ltd.
32. Paton, A. 2000. Change management: A guide to effective implementation. London: Sage.
33. Pedak, Mari. 27.12.2011. Intervjuu SMITi direktoriga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.
34. Pedak, M; Leinfeld, A; Pihl, H; Arus, E; Öpik, O. 2007. Siseministeriumi infotehnoloogia ja arenduse ühendasutuse kontseptsioon.
35. Pheysey, D. C. 1993. Organizational Cultures. London: Routledge.
36. Pollitt, C; Bouckaert, G. 2004. Public Management Reform: A comparative analysis. 2. edition. Oxford: Oxford University Press.
37. Pollitt, C; Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform: A comparative analysis. 3. edition. Oxford: Oxford University Press.
38. Rainey, H. G. 2009. Understanding and Managing Public Organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
39. Registrate ja Infosüsteemide Keskuse põhimäärus, vastu võetud justiitsministri 18.04.2007 määrusega nr 20 - RTL 2007, 36, 627.
40. Riigi Infosüsteemi Arenduskeskuse põhimäärus, vastu võetud majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.12.2004 määrusega nr 213 - RTL 2004, 158, 2375.
41. Riigi infosüsteemide osakonna põhimäärus, kinnitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.01.2005 käskkirjaga nr 32. Riigi infosüsteemide osakonna kodulehelt <http://www.riso.ee/et/node/21> välja otsitud 02.03.2012.
42. Riigi infokommunikatsiooni sihtasutus. Riigi infokommunikatsiooni sihtasutuse põhikiri. Riigi infokommunikatsiooni sihtasutuse kodulehelt <http://www.riks.ee/22.html> välja otsitud 01.03.2012.
43. Riigikontroll. 2005. Riigi IT-valdkonna juhtimise ja arendusprojektide tulemuslikkus. Auditi kontrolliaruanne. Riigikontrolli kodulehelt <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1852/Area/20/language/et-EE/Default.aspx> välja otsitud 04.03.2012.



44. Salerno, Ann; Brock, Lillie. 2008. The Change Cycle: How People Can Survive and Thrive in Organizational Change. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
45. Sillaots, Ly. 13.12.2011. Intervjuu Sisekaitseakadeemia rahandusosakonna juhiga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.
46. Siseministeerium. 2001. Politseivaldkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006. Siseministeeriumi kodulehelt <http://www.siseministeerium.ee/291/> välja otsitud 01.03.2012.
47. Siseministeerium. 2004. Piirivalve arengusuunad aastani 2007 (2008). Siseministeeriumi kodulehelt <http://www.siseministeerium.ee/291/> välja otsitud 01.03.2012.
48. Siseministeerium. 2008. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009 – 2012, kinnitatud siseministri 20.11.2008 käskkirjaga nr 414L.
49. Siseministeerium. 2008. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009 – 2012 rakenduskava.
50. Siseministeerium. 2008. Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2008-2011. Siseministeeriumi kodulehelt [http://www.siseministeerium.ee/public/III\\_organisatsiooni\\_areng\\_pub\\_\\_2\\_.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/III_organisatsiooni_areng_pub__2_.pdf) välja otsitud 03.01.2012.
51. Siseministeerium. 2010. Infovarade haldamise ja arendamise tööjaotus valitsemisala asutustes. Auditi aruanne.
52. Siseministeerium. 2010. Siseministeeriumi infokommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonna arengukava täitmise tulemuslikkus. Auditi aruande kokkuvõte.
53. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava koostamise töörühma moodustamine, kinnitatud siseministri 11.06.2008 käskkirjaga nr 229L.
54. Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise juhtide ja juhi abide nimetamine, kinnitatud siseministri 19.12.2008 käskkirjaga nr 452L.
55. Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise läbiviimise kord, kinnitatud SMITi direktori 23.12.2009 käskkirjaga nr 89.

56. Vabariigi Valitsuse seadus 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 - RT I 1995, 94, 1628... RT I, 29.12.2011, 149.
57. Van Aken, J.; Berends, H.; van der Bij, H. 2007. Problem Solving in Organizations. Cambridge: Cambridge University Press.
58. Walters, B.,A., Tang, Z. 2006. IT-enabled strategic management. Hershey: Idea Group Publishing.
59. Ward, J., Peppard, J. 2002. Strategic Planning for Information Systems. 3.edition. Chichester: John Wiley & Sons.
60. Watad, Mahmoud. 2010. The organizational dynamics of knowledge and IT-enabled innovations. Journal of Technology Research. Vol. 2, p1-12, 12p, 1 Diagram. Välja otsitud EBSCO andmebaasist 13.04.2011.
61. Üksvärav, R. 2010. Organisatsioon ja üksikisik. Tallinn: Tea Kirjastus.

## JOONISTE JA TABELITE LOETELU

Joonis 1. Planeeritud muudatuse etapid ja aeg. Allikas: IKT arengukava rakenduskava, 2008, autori koostatud.

Joonis 2. SMITi loomise ja IKT konsolideerimise protsess. Allikas: käesoleva töö alapeatükk 2.2, autori koostatud.

Tabel 1. Muudatuse etapid autorite lõikes. Allikas: autori koostatud.

Tabel 2. Muudatuse edukaks läbiviimiseks vajalikud tingimused organisatsioonis.

Allikas: Hiatt 2006, Daft 2001, autori koostatud.

Tabel 3. Planeerimise kolm sammu. Allikas: Kotter jt 1986, autori koostatud.

Tabel 4. Tichy kolmeastmeline eestvedamise protsess. Allikas: Grieves 2010, autori koostatud.

## LISA 1. Ekspertintervjuude küsimused

Nimi:

Asutus:

Ametikoht:

Roll SMITi loomisel:

1. Mis oli peamine põhjus või tegur, mis kutsus esile vajaduse Siseministeeriumi haldusala IKT teenuste konsolideerimise ja uue organisatsiooni SMITi loomise? (poliitilised põhjustajad, tehnilised aspektid (IKT), organisatsioonilised põhjustajad)?
2. Kas Siseministeeriumi haldusala ühendav infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) loomiseks koostati plaan/tegevuskava? Kuidas ja kes seda plaani koostasid? Missuguseid etappe see endas hõlmas, loetlege?
3. Kas SMITi (kui organisatsiooni) loomine ja IKT konsolideerimise protsess olid planeeritud ühtse protsessina või käsitleti neid täiesti eraldi?
4. Millised töörühmad moodustati ning millega need tegelesid?
5. Millise ajaperioodi peale oli planeeritud läbi viia IKT konsolideerimine (sh SMIT organisatsiooni loomine) Siseministeeriumi haldusalas?
6. Milliste takistuste/riskidega olite arvestanud IKT konsolideerimise ja SMITi loomise protsessis? Kas need kaardistati ja kuidas olid planeeritud maandamistegevused? Kas koostati riskianalüüs?
7. Milliste avaliku sektori eripäradega IKT konsolideerimise protsessis arvestati?
8. Milliste IKT eripäradega arvestati?

9. Milliste ekspertide arvamust lisaks vajate, et IKT teenuse konsolideerimine läheks võimalikult kiiresti ja ladusalt? Missugust väliseksperdi arvamust vajati ja kasutati?
10. Millistele kogemustele tuginedes SMIT loodi? Kas seati eeskujuks muid IKT konsolideerimise praktikaid? Milliseid?
11. Kas oli pilootprogramm ja kuidas see õnnestus, kas sellele tehti analüüs?
12. Kas oli vastuseisu IKT konsolideerimise ja SMITi loomise protsessis ja kuidas vastuseis ületati? Millised olid erinevate ametite/ametnike hoiakud seoses SMITi loomisega? Kas sellega praegu tegeletakse? (juhul, kui ütleb, et ikka on vastuseis)
13. Kuidas hindate eestvedamist IKT konsolideerimise protsessis? Kas üldse oli ja kas see oli piisav?
14. Kuidas oli korraldatud ja kuidas hindate sisekommunikatsiooni ja info liikumist muudatuste läbiviimise protsessis? Kuidas kommuniqueeris SMIT muudatusi IKT konsolideerimise protsessis?
15. Kuidas ja kas ametnikke kaasati SMITi loomise protsessi?
16. Kuidas dokumenteeriti kogu IKT konsolideerimise protsess?
17. Kuidas ja kas toimub järelhindamine protsessi edukuse ja tulemuslikkuse hindamiseks?
18. Mis oli IKT teenuse konsolideerimise ja SMITi loomise juures kõige raskem? Mis oli Teie hinnangul kõige olulisem, mis meelde jätta ja millega tulevikus arvestada?

19. Kuidas hindate üldiselt IKT konsolideerimise protsessi? Kas kõik kulges plaanipäraselt, kui ei, siis mis läks Teie hinnangul valesti?