



TARTU ÜLIKOOL
majandusteaduskond



Kaalutlused professionaalsete organisatsioonide struktuuri kujundamisel

Koostajad: Krista Jaakson, Veiko Valkiainen

Tartu, oktoober 2025

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. Professionaalsete organisatsioonide väljakutsed	4
1.1 Koostöö- ja koordineerimisprobleem	4
1.2 Koordineerimisraskused eri struktuuride korral	5
2. Autonoomselt toimivate asutuste eelised	7
2.1 Kohalik ligipääs ja regionaalne identiteet	7
2.2 Paindlikkus ja kohandatus kohalikele eripäradele	7
2.3 Tugevad suhted kohalike partneritega	8
2.4 Organisatsiooniline kriisikindlus	8
3. Hajustruktuuriga kaasnevad probleemid ning mõju tulemuslikkusele	9
3.1 Dubleerimine ja ressursside killustumine	9
3.2 Juhtimisressursi kulu	10
3.3 Töökoormuse jaotamine	10
3.4 Otsustusprotsesside aeglus.....	10
3.5 “Oma maja” mentaliteet ja subkultuuride teke.....	11
3.6 Keskuse ja ääremaa vastasseis.....	11
3.7 Mõju organisatsiooni tulemuslikkusele	11
4. Ühendamisega kaasnevad probleemid.....	13
5. Kollegiaalse ja ainujuhtimise eelised ja puudused.....	16
6. Tartu Ülikooli struktuurireformi näide.....	17
Kokkuvõtte ja järelused.....	19
LISA 1.....	21
Kasutatud allikad.....	22

Sissejuhatus

Eestis on arutlusel kohtute seaduse muutmise eelnõu (632 SE), mille eesmärk on kohtute haldamise tõhustamine. Reform näeb ette uue kollegiaalse juhtorgani (Kohtute haldus- ja arendusnõukogu, KHAN) ning eraldiseisva tugiteenuste asutuse (Kohtuhaldusteenistus) loomise. Nende kaudu viidaks senised justiitsministri pädevusse kuulunud haldusotsused üle kohtusüsteemi enda kontrolli alla. Seeläbi taotletakse killustatuse vähendamist, tugifunktsioonide konsolideerimist ja kohtuvõimu sõltumatuse tugevdamist. Reformi saab käsitleda laiemas organisatsioonidisaini raamistikus, mille abil on võimalik analüüsida, millised probleemid üldjuhul esinevad keskmise suurusega ning geograafiliselt hajusalt paiknevates professionaalsetes organisatsioonides ja kuidas need mõjutavad tulemuslikkust.

Juhtimisteooria lähtekohaks on, et pole olemas üht “õiget” organisatsioonistruktuuri. Struktuur kujundatakse lähtuvalt strateegiast, mis a) määratleb vajaliku ülesannete ja tööde komplekti; b) jaotab need ülesanded ja tööd inimeste ja üksuste vahel ehk spetsialiseerumise; c) paneb paika üksuste alluvussuhte ning d) horisontaalse suhtluse (Balachandran ja Eklund, 2024; Samson et al., 2021). Struktuuri ehk organisatsioonidisaini keskne võtmeteema on erinevate organisatsiooni toimimiselementide omavaheline kooskõla ja sobivus (“fit”) – struktuuri, koordinatsioonimehhanismide ja kultuuri sobivus organisatsiooni olemuse, eesmärkide ja tegevuskeskkonnaga (Burton et al., 2015; Burton ja Obel, 2018).

Keskmise suurusega professionaalsed organisatsioonid seisavad sageli silmitsi struktuursete, juhtimislike ja organisatsioonikultuuriliste probleemidega. Sellised organisatsioonid – nt kohtusüsteemid, haiglavõrgud, ülikoolid – on piisavalt suured, et vajada keerukat tööjaotust ja spetsialiseerumist, kuid samas on nad piisavalt väikesed, iseäranis Eesti oludes, et realiseerida suurtele organisatsioonidele omast mastaabiefekti. Käesolev raport keskendub küsimusele, millised probleemid ja ka eelised on iseloomulikud keskmise suurusega professionaalsetele ja geograafiliselt hajusalt paiknevatele organisatsioonidele. Siinkohal **tuleb eristada ühtse juhtimise all olevat hajustruktuuri (632 SE) autonoomsetest geograafiliselt eri kohtades paiknevatest organisatsioonidest** (tänapäevane olukord). Peamiselt keskendume oma raportis esimesele, v.a. ptk 2.

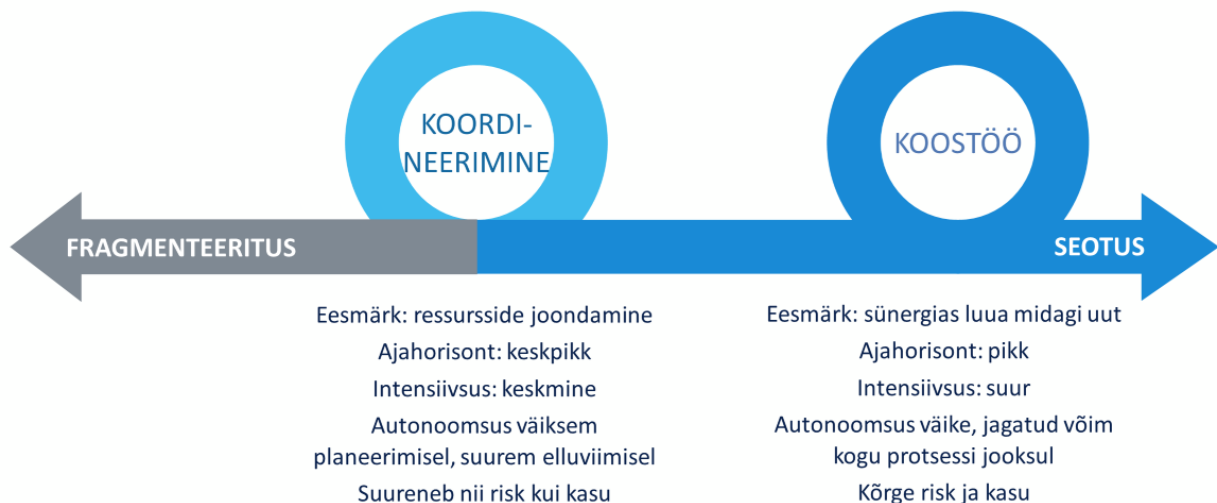
Raporti koostamisel on lähtutud Riigikohtu ehk Tellija poolt püstitatud järgmistest küsimustest: 1) millised struktuursed, juhtimislikud ja organisatsioonikultuurilised probleemid tuleb lahendada keskmise suurusega professionaalsel organisatsioonil?; 2) millised eelised on autonoomsetel tegutsevatel organisatsioonidel?; 3) millised spetsiifilised probleemid tulenevad hajustruktuurist?; 4) millised probleemid kaasnevad autonoomsete organisatsioonide ühendamisel ühtse juhtimise all olevaks hajustruktuuriks?; 5) Millised eelised ja puudused esinevad professionaalse organisatsiooni juhtkonna tüüpi juhtimises, sh võrrelduna ainujuhtimisega? ning viimaks 6) kirjeldada TÜ struktuurireformi eesmärgi ja tulemusi. Raporti lõpetame kokkuvõtte ning järeldustega.

1. Professionaalsete organisatsioonide väljakutsed

1.1. Koostöö- ja koordinatsiooniprobleem

Igas organisatsioonis tuleb mingil viisil lahendada **koordinatsiooni- ja koostööprobleem**. Koordinatsiooni- ehk sünkroniseerimisprobleem on olukord, kus üksikisikutel või gruppidel on küll ühised huvid, kuid nad peavad oma tegevusi kooskõlastama vastastikku kasuliku tulemuse saavutamiseks. Koostöö- ehk joondamisprobleem on olukord, kus üksuste eesmärgid on organisatsiooni kui terviku vaates mitte-optimaalsed ja ühise eesmärgi saavutamine nõuab osapooltelt ühispingutust. Struktuur määrab küll tööloikude jaotuse üksuste näol, kuid sellele peavad lisanduma juhtimine ja koordinatsioon, mis tagavad, et need üksused joondatult ühise eesmärgi nimel ka toimetavad. Burton ja Obel (2018) rõhutavad, et **hea koordinatsioon on sageli olulisem kui ideaalne struktuur**, sest isegi parim struktuur ei too soovitud tulemust, kui üksuste vaheline koostöö ei toimi.

Koordineerimine on oma olemuselt vähem juhtimisressurssi nõudev kui koostöö korraldamine, vt joonis 1. Kuigi üldine juhtimistrend on detsentraliseerimise suunas (joonisel fragmenteerituse suunas), on piiranguteks selle majanduslik otstarbekus ning ühtse identiteedi hoidmine. Esimese puhul on otsuste tegemine üksuse tasandil ressursse raiskav¹; teise puhul on tegemist ühetaolisuse taotlusega, mis täieliku detsentraliseerimise korral võib murened². Tuleb arvestada, et **mida suurem on üksuste autonoomsus, seda keerukam on koordineerimine ja koostöö**.



Joonis 1. Koordineerimise ja koostöö võrdlus.

Allikas: autorite koostatud Keast jt. (2007) põhjal.

¹ Nt hankeläbirääkimisi on mõistlik tsentraliseerida nii kompetentsi koondumise kui mahust tuleneva kauplemissjõu tõttu

² Nt organisatsiooni visuaalne kuvand peaks olema läbivalt ühtne, mistõttu ei tegeleta kodulehe või meenete disainiga üksustes eraldi.

Keskmise suurusega professionaalsete organisatsioonide väljakutsed, eriti juhul kui nad on hajusalt paiknevad (nt kohtusüsteem, haiglavõrk), tulenevad **ülesannete keerukusest ja ressursside piiratusest**. Organisatsioon peab korraga pakkuma kõrge kvaliteediga spetsialiseeritud teenuseid, kuid tal puudub suurtele organisatsioonidele iseloomulik võimekus kõiki funktsioone optimaalselt katta.

Nagu on näidanud klassikalised organisatsiooniteooriad (Lawrence ja Lorsch, 1967; Galbraith, 1973; Mintzberg, 1979), suureneb teadmusmahukate ja professionaalselt diferentseerunud tegevusvaldkondade puhul organisatsioonide vajadus spetsialiseerumise järele. Väikestes üksustes (autonoomsetes asutustes) ei pruugi aga olla võimalik sügavat erialast kompetentsi arendada, sest inim- ja finantsressursid on piiratud. Näiteks maakohtutes moodustab tsiviilmenetlus suure osa töömahust ning jaguneb mitmekümneks kitsamaks menetluseks. Suuremates kohtutes võimaldab kohtunike arv tööülesandeid laiemalt jaotada ning erialaselt spetsialiseeruda, samas kui väiksemates kohtutes jäävad need võimalused oluliselt piiratumaks. Nagu Galbraith (1973) rõhutab, kasvab keerukamate ülesannete puhul vajadus info tõhusa töötlemise järele, mida vähene spetsialiseerumine võib oluliselt takistada. Kui spetsialiseerunud eksperte on vähe, ei suuda organisatsioon tõhusalt infot töödelda ega keerukaid probleeme kvaliteetselt ja efektiivselt lahendada.

1.2 Koordineerimisraskused eri struktuuride korral

Kui ühes kohas paikneval asutusel tuleb tagada koostöö ja koordineerimine funktsioonide ja teenuste vahel, siis geograafiliselt hajusas organisatsioonis lisandub veel üks dimensioon - asukohad. Hajusates organisatsioonides tekivad orgaanilised erisused – nende tegevusampluaa ja töömaht võivad varieeruda ning nende kultuurilised praktikad erineda. Kui koordinatsioonimehhanismid ei ole piisavad, viib see informatsiooni killustumiseni ja raskusteni ühiste otsuste tegemisel. Mida spetsialiseeritumad ja üksteisest sõltuvamad on organisatsiooni üksused, seda suurem on vajadus integratsiooni-mehhanismide järele (Burton ja Obel, 2018). Selliseks “mehhanismiks” võib pidada loogikat, mille alusel geograafilised üksused opereerivad.

Geograafiliselt hajus struktuur võib järgida funktsionaalset³, divisjonaalset, maatriks- või tiimipõhist ülesehitust (Grant, 2025; Samson et al., 2021). Üldreegel on, et üksus moodustub selle alusel, kui intensiivset koostööd ja koordinatsiooni on tööprotsessis vaja.

Divisjonaalses struktuuris lähtutakse konkreetsest teenusest (nt maksejõuetuse- ja äriregistriasjad) ning koondatakse kõik selle terviklikuks pakkumiseks vajalikud funktsioonid selle ümber ühte üksusesse. Puhtal kujul on selline lähenemine küll väga kliendikeskne kõnealuse teenuse osas, kuid ka ebaefektiivne – nt finantsid, turundus jm on disainitud teenuse-spetsiifiliselt ja seetõttu dubleeritud teiste teenustega. Samuti on takistatud koordinatsioon üksuste vahel ja teenuste ühtlase standardi hoidmine on keeruline, kui iga üksus lahendab oma ülesannet eri viisil. Näiteks kui kohtute tugiteenused toimivad eri

³ Kohtusüsteemi jaoks ilmselt ebasobiv variant. Funktsionaalses struktuuris on ühes (geograafilises) üksuses üks või mitu kindlat funktsiooni – nt IT, HR, klienditeenindus vm. See soodustab mastaabisäästu, efektiivsust, spetsialiseerumist, sh süvitsi oskusteabe arendamist ja standardset kontrollisüsteemi. Miinuseks on koordinatsiooni- ja kommunikatsioonikulud funktsionaalsete üksuste vahel ning innovatsiooni pärssimine. Probleemide tekkimise korral võib juhtuda, et on raske leida konkreetset “süüdlast”. Funktsionaalne struktuur on omane nt lennufirmadele.

moodi eri kohtumajades, võib õigusemõistmise kvaliteet ja kasutajakogemus olla piirkonniti erinev.

Kuna üksused konkureerivad organisatsiooni ressursside pärast, on nendevaheline koostöö seda keerulisem. Lisapingeid tekitab spetsialistide üksteiselt “üle ostmine”. Seepärast on horisontaalsed teenused tihti koondatud nn peakorterisse, mis teenindab kõiki üksuseid – nagu Kohtuhaldusteenistusega ette nähakse. Praktikas on üksused keskse teenuse kvaliteediga tihti rahulolematud ja kipuvad mingil kujul funktsiooni koha peal dubleerima (vt. ptk 3.1). Antud struktuuri efektiivsus sõltub sellest, kui hästi suudetakse rakendada ühist juhtimissüsteemi eri “divisjonides”, samuti on oluline üksuste tasandi juhtimisvõimekuse olemasolu ja arendamine.

Divisjonaalse struktuuri üks variatsioone on **turupõhine või geograafiline struktuur**, mille puhul üksused moodustatakse kindlas piirkonnas asuvate klientide teenindamiseks. Täna autonoomselt tegutsevad kohtud eri regioonides on sellele variandile lähim. Selline struktuur on tüüpiliselt kasutusel multinatsionaalides, kus regioonis asuv üksus on küllalt autonoomne⁴, pakkudes pea kõiki korporatsiooni teenuseid, nt Swedbank, EY. “Turg” peab mõistagi olema piisavalt suur, et üksus oleks tasuv.

Maatriksstruktuuris on alluvussuhted duaalsed: üksuste töötajate aruandekohustus on nii teenuse eest vastutavale divisjoni juhile kui ka funktsioonijuhile. See struktuur on kohane projektipõhise töö ja kiiresti muutuvate keskkonnatingimuste kontekstis, kuid on küllaltki frustreeriv inimestele, kellel on kaks (konfliktset) juhti. Ebaefektiivsus tekib selles süsteemis sisemise töökorralduse toimimise hoidmises läbi koosolekute ja pidevate läbirääkimiste. Sobilikumaks peetakse maatriksjuhtimist suurtele komplekssetele (rahvusvahelistele) organisatsioonidele (Egelhoff ja Wolf, 2017), kuid selle hiilgeaeg on pigem möödas.⁵

Meeskonnapõhine struktuur on eelnevatega võrreldes kaasaegsem lähenemine. Igaks projektiks pannakse kokku eri funktsioonidest pärit meeskond ja liikmed raporteerivad nii oma funktsioonijuhile kui tiimijuhile. Projektid peaksid olema ajaliselt piisavalt pikad⁶ ja unikaalsed, et meeskond jõuaks oma arengus produktiivsele tasemele. Ideaalis võiksid need olla ka nii mahukad, et töötajad saaks korraga keskenduda ühele-kahele projektile ega peaks paljude meeskondade vahel ennast killustama. Selline dünaamiline tööjõu planeerimine ja ressursi haldamine eeldab, et on võimalik töövoogu juhtida, on olemas kvaliteetsed andmed inimeste töökoormustest ning tegeletakse nende pideva analüüsiga. Meeskonna liikmete geograafiliselt hajus paiknemine ei ole üldiselt takistuseks.

Seega on kohtute liitmise peamiseks väljakutseks, kuidas ühendada **tänase autonoomsuse eelised teha vajadusel üksuste vahel tihedat koostööd**. Teatav kombinatsioon meeskonnapõhisest ja (teenusepõhisest) divisjonaalsest struktuurist oleks tõenäoliselt parim variant.

⁴ Olulised tugiteenused on enamasti siiski tsentraliseeritud.

⁵ Procter & Gamble reorganiseeris oma maatriksjuhtimise 2018.a. SEB muutis oma struktuuri tagasi divisjonipõhiseks al. 2025.

⁶ Tarkvarafirmades (nt Nortal) võib projektide kestus olla mõõdetav aastates.

2. Autonoomselt toimivate asutuste eelised

Organisatsiooniteooria vaatenurgast on kohtusüsteemi struktuuri küsimus põhimõtteliselt firmateooria (Jensen ja Meckling, 2019) klassikaline probleem: kuidas jaotada otsustusõigusi organisatsiooni eri tasandite vahel nii, et minimeerida teadmiste ülekandmise kulusid ja samaaegselt säilitada kontroll kvaliteedi üle. Eelmises peatükis kirjeldatud väljakutsete lahendamise üks meetod on professionaalsete organisatsioonide **horisontaalne integratsioon** ehk sama taseme asutuste koondamise ühise juhtimise alla. Eelnevalt autonoomselt tegutsenud asutus jääb oma geograafilisse asukohta alles, kuid on oma tegevuses edaspidi rohkem koostöine, olles nüüd osa hajustruktuuriga organisatsioonist.

Selles peatükis keskendume küsimusele, mis võib horisontaalse integratsiooniga kaotsi minna. Toome välja neli peamist dimensiooni, mille puhul geograafiliselt hajutatud ja iseseisvate asutuste mudel pakub olulist väärtust võrreldes horisontaalselt integreeritud süsteemiga: nendeks on parem juurdepääs teenusele ja tugev regionaalne identiteet, paindlikum reageerimine kohalikele eripäradele, püsivamad ja usaldusväärsemad partnerlussuhted ning organisatsiooni kriisikindlus.

2.1 Kohalik ligipääs ja regionaalne identiteet

Geograafiliselt hajutatud kohtusüsteem tagab kodanikele ja õigusabitöötajatele füüsilise läheduse kohtuteenusele. See pole pelgalt mugavuse küsimus – kohaliku kohtu olemasolu väljendab õigusemõistmise kättesaadavuse põhimõtet praktikas. Isegi kui kohtureformi kohaselt teenusele ligipääs ei halvene, tuleb mõista, et iseseisval asutusel on oma institutsionaalne identiteet, mis eeldatavasti toetab nii teenusekasutajate usaldust kui kohtutöötajate kuuluvustunnet.

Regionaalne identiteet avaldub mh selles, et kohtunikud, ametnikud ja kohtusekretärid elavad samas kogukonnas, keda nad teenindavad. See loob teistsuguse suhtedünaamika kui olukorras, kus kohtunikud tunnevad end suure organisatsiooni “filiaali” töötajatena või on kaugemalt piirkonda lähetatud. Kohaliku kohtu identiteet pole pelgalt sümboolne küsimus – see mõjutab värbamisvõimet, töötajate püsijäämist ja motivatsiooni. Samuti väljendab see avalikkusele selget sõnumit, et õigusemõistmine toimub kohaliku konteksti arvestades, mitte kaugelt juhitud ühtse masinavärgi osana.

2.2 Paindlikkus ja kohandatus kohalikele eripäradele

Firmateooria ütleb, et teadmiste ülekandmise kulude tõttu on vaja hoida otsustusõigused seal, kus asub olulisem oskusteave (Christie et al., 2003). Kohtuasutuste puhul on oluline kohalik teadmus mitmekülgne: kohalikud õigusabiteenuse pakkujad, piirkonna sotsiaalmajanduslikud tingimused, ajalooline mälu, ligipäasetavuse iseärasused ning kohalikud võrgustikud, mis võivad mõjutada nii kohtumenetluse korraldust kui ka lepitusprotsesside õnnestumist. Oluline on mõista kohalikke olusid olukordades, kus seadus jätab kaalutlusruumi.

Iseseisvad asutused saavad oma töökorraldust paindlikumalt kohandada. Näiteks võib üks asutus pidada otstarbekaks investeerida enam töötajate väljaõppesse, teine arendada

digitaliseerimist, kolmas aga kaasajastada füüsilist töökeskkonda. Integreeritud süsteemis langeksid sellised otsused ilmselt KHAN-i pädevusse, mis peab leidma kompromissi erinevate piirkondlike vajaduste vahel. See toob paratamatult kaasa standardiseerimissurve, mis võib vähendada kohalikku kohanemisvõimet. Samuti võib tekkida olukord, kus kohaliku tasandi koostöövajadused jäävad tähelepanuta, kuna “peakontor” peab tasakaalustama mitme piirkonna huve.

2.3 Tugevad suhted kohalike partneritega

Õigusemõistmine ei toimi isolatsioonis – see eeldab tihedat koostööd politsei, prokuratuuriga, kohalike omavalitsuste, sotsiaalhoolekande asutuste ja teiste õigussüsteemi osapooltega. Detsentraliseeritud struktuur võimaldab arendada püsivamaid ja tugevamaid partnerlussuhteid, mis põhinevad vastastikusel tunnetamisel ja usaldusel. Iseseisvad asutused saavad osaleda kohalikes võrgustikes ja arendada piirkonnale spetsiifilisi koostöövorme.

Horisontaalselt integreeritud süsteemis muutub partnerlussuhete arendamine keerulisemaks. Kohalikud partnerid ei pruugi aru saada, kas nad peavad suhtlema kohapealse juhtkonnaga, KHAN-i või Kohtuhaldusteenistusega. On näidatud, et kui teadmine on organisatsioonis “laiali” või informatsiooni liikumine aeglane, takistab see olulisel määral koostööd partnerorganisatsioonidega (Pahnke et al., 2015). Ühe mõjuka uuringu (Balachandran ja Eklund, 2024) tulemusena võib järeldada, et tsentraliseerimine on partneritele positiivne juhul, kui neil on vaja ligipääsu laiapõhjalisele ekspertteadmisele ja see ligipääs pole ajakriitiline.

2.4 Organisatsiooniline kriisikindlus

Detsentraliseerimise teoreetilises kirjanduses rõhutatakse, et detsentraliseeritud struktuurid sobivad paremini muutlikesse ja ennustamatutesse keskkondadesse (Balachandran ja Eklund, 2024; Samson et al., 2021). Kuigi õigussüsteem pole võrreldav kiiresti muutuvate sektoritega, on ka siin olulisi dünaamilisi tegureid: õigusloome muutused, Euroopa Liidu direktiivid, tehnoloogilised uuendused ja ühiskondlikud arengud loovad vajaduse reageerida kiiresti.

Autonoomsete asutustega süsteemis on võimalik katsetada erinevaid lähenemisi ja õppida teineteise kogemustest ilma, et ühe asutuse ebaõnnestunud otsus mõjutaks kogu süsteemi. Selline piloteerimine võimaldab innovatsiooni vähendatud riskiga. Näiteks võib üks asutus rakendada mõnd uut meetodikat ning teised jälgida tulemusi enne, kui otsustavad sarnase muudatuse kasuks.

Tehnoloogia roll selles kontekstis on oluline. Tänapäeval võimaldab tehisintellekt tagada ka geograafiliselt hajutatud üksustes ühetaolise teenuse kvaliteedi ja kiiruse. Spetsiaalselt treenitud AI süsteemid – näiteks kohtuotsuste projektihaldustarkvara, juriidilise analüüsi tööriistad või tõlkesüsteemid – võivad vähendada vajadust tsentraliseeritud kvaliteedikontrolli järele, mis on traditsiooniliselt olnud üks peamisi argumente integreerimise kasuks. Detsentraliseeritud üksused, kes oskavad süsteemselt kasutada tehnoloogilisi võimalusi, säilitavad autonoomia eelised ilma kvaliteediohvrita.

Kriisikindluse seisukohast võimaldavad autonoomsed asutused ka riskide hajutamist. Kui üks asutus satub kriisi – olgu selleks küberturvaintsidendid, personalipuudus või juhtimisprobleemid – ei mõjuta see otseselt teiste asutuste toimepidevust. Integreeritud süsteemis levivad probleemid kergemini üle kogu organisatsiooni, eriti kui need on seotud tsentraliseeritud IT-süsteemide või ühtse personalihaldusega.

Nimetatud eelised ei tähenda, et integratsioon ei võiks tuua kaasa kasu – pigem näitab see, et struktuuri valikul on olulised tagajärjed ja et detsentraliseeritud süsteemil on teatud väärtused, mida ei tohiks alahinnata. Nagu firmateooria rõhutab, sõltub optimaalne struktuur kontekstist ning õige lahendus peitub sageli hübriidmodelites. Üksuste suurem autonoomia annab juhtimisvabaduse: kiire reageerimisvõime ja spetsialiseeritud kohaliku teabe. Tsentraliseerimine aga pakub ühtset kvaliteedikontrolli, mastaabi- ja mitmekesisussäästu (*scale and scope economies*) ning ressursside koondamisest tulenevat kvaliteeti (Balachandran ja Eklund, 2024). Et aga kohtureformi puhul ei ole võimalik geograafiliselt 100%-line tsentraliseerimine, on hajustruktuur paratamatu. Järgnevalt keskendume selle spetsiifikale.

3. Hajustruktuuriga kaasnevad probleemid ning mõju tulemuslikkusele

Geograafiline hajustruktuur toob endaga kaasa teatud spetsiifilised probleemid. Need võib tinglikult jagada struktuurseteks, juhtimislikeks ning organisatsioonikultuurilisteks. Peatüki lõpus avame nende (koos)mõju organisatsiooni tulemuslikkusele, kasutades viiteid teadusuuringutest professionaalsete organisatsioonide ühendamisest.

3.1 Dubleerimine ja ressursside killustumine

Burton jt. (2015) rõhutavad, et hajustruktuuris on levinud probleem dubleerimine – iga üksus loob endale paralleelsed tugifunktsioonid (nt personal, IT, raamatupidamine). See toob kaasa kulude kasvu ja ressursside killustumise. Seda on kirjeldatud U-vormi struktuuride puhul, kus funktsionaalsed üksused kipuvad nõ üleorganiseeruma ning nende tegevus killustab organisatsiooni terviklikku strateegiat.

Juhtimiskirjanduses on laialt tuntud kompetentsikeskuste (*Centers of Excellence*) kontseptsioon (Ulrich, 1997; Lawler ja Mohrman, 2003; Farndale et al., 2009), mis kirjeldab, kuidas spetsiifiline ekspertiis koondatakse organisatsioonis ühtsesse keskusesse, et pakkuda kvaliteetsemat ja ühtsemat teenust kõigile üksustele. Algupäraselt rakendati seda mudelit personalijuhtimise tugifunktsioonide korraldamisel, kus näiteks värbamise või koolituse ekspertiis koondati keskseks üksuseks, et vältida dubleerimist ja tagada ühtlane kvaliteet. Sama loogikat saab rakendada ka professionaalsete organisatsioonide põhitegevuse korraldamisel. Eesti kontekstis, kus riigi mõõtmelised ja kohtute arv on väikesed, ei ole realistlik, et igas kohtumajas suudetaks hoida sügavat kompetentsi kõikides õigusemõistmise alavaldkondades. Kui erinevate õigusevaldkondade ekspertiis koondatakse kesketesse spetsialiseeritud üksustesse ehk justkui “ekspertkeskustesse”, suureneb kohtulahendite kvaliteet ja prognoositavus, samal ajal väheneb dubleerimine ning ressursside killustumine. Selline korraldus võimaldab kohtunikel sügavamalt

spetsialiseeruda, parandab töökoormuse tasakaalu ja toetab professionaalse organisatsiooni sisemist arengut.

3.2 Juhtimisressursi kulu

Hajustruktuuriga organisatsioonis vajab iga (geograafiline) üksus oma juhti või koordinaatorit. See tähendab, et juhtide arv, juhtimiskeerukus ja -kulud ei ole horisontaalse integratsiooni puhul automaatselt väiksemad. Tulemuseks võib olla hoopis juhtimise ülepaisumine, kus juhtimisressurssi kulub ebaproportsionaalselt palju.

See toob kaasa ohu, et juhtimise fookus nihkub bürokraatlike protseduuride täitmisele, mitte organisatsiooni põhieesmärkide saavutamisele. Otsustajad võivad kulutada aega pidevatele koosolekutele ja aruandlusele, selle asemel et tegeleda sisuliste probleemide lahendamisega.

3.3 Töökoormuse jaotamine

Hajustruktuur on aldis probleemidele, mis tulenevad töökoormuse ebavõrdsest jaotusest. Kui organisatsioon ei suuda töökoormust hajutada ja tasakaalustada, kaasnevad pinged, mis omakorda võivad mõjutada nii töötajate rahulolu⁷ kui ka teenuste kvaliteeti. Näiteks võib ühes kohtus olla ajutiselt ülekoormus, kui sinna satub menetleda keerukaid majandus- või rahvusvahelisi kriminaalasju või ulatuslikke tsiviilvaidlusi, mis eeldavad sügavat erialast spetsialiseerumist. Samal ajal võib teises kohtus töökoormus olla madalam. Kohtute ühendamise üheks argumendiks ongi töökoormuse ühtlasem jaotus, mis võib tõsta kohtunike motivatsiooni ning vähendada väikeste kohtute sõltuvust üksikute kohtunike või töötajate kättesaadavusest ja oskustest. Tõhusa koordineerimiseta ei saa ülesandeid ja ressursse ühtlaselt jaotada, mis võib omakorda viia süsteemi terviku tasakaalust välja. Mida suurem on ülesannete vastastikune sõltuvus, seda intensiivsemaks muutub ka koordinatsioonivajadus (Burton et al., 2015).

3.4 Otsustusprotsesside aeglus

Galbraith'i (1973) organisatsioonilise infotöötuse teooria ütleb, et mida suurem on ülesannete ebamäärasus ja vastastikune sõltuvus, seda enam peab organisatsioon looma mehhanisme, mis võimaldaksid kiiresti mahukat infotöötlust. Hajusates süsteemides liigub info aga sageli aeglaselt – esmalt tuleb see koguda kohalikelt üksustelt, siis edastada keskusele ja seejärel tagasi otsustena üksustele. See võib muuta süsteemi reaktsioonikiiruse aeglaseks, eriti olukordades, kus on vaja kiiresti reageerida välistele muutustele või sisemistele pingetele.

Näiteks kohtusüsteemis võib menetluskoormuse muutus või uue õiguse rakendamine vajada kiireid ühtlustavaid otsuseid. Kui otsustamine venib, tekib õiguskindluse risk ja töövood ei saa ühtlustatud.

⁷ Autonoomsetes üksustes võib töökoormus samamoodi või rohkemgi erineda, kuid töötajatel puudub ootus "võrdsusele" ning erinevused ei tekita ebaõiglustunnet. Sotsiaalse võrdluse kuludest kirjutasid oma artiklis läbi mitme näite Nickesron ja Zenger (2008).

3.5 “Oma maja” mentaliteet ja subkultuuride teke

Lisaks struktuursetele ja juhtimislikele teguritele, määravad organisatsiooni toimimisedukuse ka kultuurilised dimensioonid (Burton ja Obel, 2018) – väärtused, uskumused ja identiteet, mis kujundavad organisatsioonis käitumismustreid. Keskmise suurusega ja hajusalt paiknevates professionaalsetes organisatsioonides esinevad kultuurilised probleemid sageli subkultuuride tekkimise ja ühtse identiteedi nõrgenemise kujul.

Geograafiliselt hajutatud struktuuris kipub iga üksus kujundama välja oma tööpraktikad, normid ja väärtused. See loob subkultuure, mis võivad küll tugevdada kohalikku ühtekuuluvust, kuid vähendavad organisatsiooni kui terviku ühtsust. Martin (1992) eristab organisatsioonikultuuris integratsiooni-, diferentseerimis- ja fragmentatsiooniperspektiive – hajusates organisatsioonides kaldub pilt diferentseerumise poole, kus iga üksus arendab ja toidab eelkõige oma lokaalset identiteeti. Burton ja Obel (2018) märgivad, et kui töötajad samastuvad pigem oma kohaliku üksusega kui kogu organisatsiooniga, nõrgeneb “katusidentiteet.” See võib viia olukorrani, kus üksused tajuvad end autonoomsete ja eriliste üksustena, mitte ühe terviksüsteemi osana.

Kultuuriline killustatus võib tekitada lisaks ka usaldamatust erinevate üksuste vahel. Usaldus aga on omakorda võtmetegur, mis kas võimendab ühtsust või pigem süvendab killustumist (Kujala et al., 2016). Ühise identiteedi nõrgenemine tähendab, et organisatsiooni põhiväärtused ja eesmärgid ei pruugi olla töötajatele sama siduvad kui kohalikud praktikad. Hajusates kohtumajades võib näiteks kujuneda olukord, kus töötajad võimendavad oma kohtumaja erilisust ja kipuvad samastuma pigem kohaliku eristuva praktikaga, mitte aga kogu kohtusüsteemi terviklikkusega. See raskendab reformide elluviimist ja standardite ühtset rakendamist, sest töötajad tajuvad neid kui väljast peale surutud muudatusi. Burton ja Obel (2018) rõhutavad, et kultuuri koherentsus on eriti kriitiline siis, kui organisatsioonis peab läbi viima tsentraalseid muutusi. Kui katusidentiteet on nõrk, võib tekkida muutustele tugev vastupanu.

3.6 Keskuse ja ääremaa vastasseis

Hajustruktuuriga organisatsioonides võib kujuneda keskuse ja ääremaa konflikt: keskus (nt peakorter või juhtorgan) püüab teatud funktsioone või teenuseid standardiseerida ja vastavaid ressursse kontrollida, samas kui lokaalsed üksused tajuvad seda autonoomia liigse kärpimisena (Lunnan et al., 2019). See loob kultuurilise pinget, kus ääremaa võib tunda end teisejärgulisena ja keskuse suhtes võõrandununa. Kui kohalikud üksused ei usalda keskset juhtimist, on koostöö pinnapealne ning organisatsioon tervikuna ei toimi efektiivselt.

Kohtusüsteemi või haiglavõrgu kontekstis võib see väljenduda arusaamas, et keskus otsustab ressursside ja standardite üle, samal ajal kui kohalikud vajadused jäävad tähelepanuta. See omakorda süvendab nn “oma maja” mentaliteeti.

3.7 Mõju organisatsiooni tulemuslikkusele

Eelpool välja toodud probleemid on nn must stsenaarium – negatiivsed efektid ei pruugi alati realiseeruda ja oskusliku juhtimise korral saab neid suuresti maandada. Järgnevalt

toome välja peamised tulemuslikkuse dimensioonid, mis Tellijale huvi pakkusid ning mille kohta leidus asjakohast teaduskirjandust.

Sõltuvalt üksuste suurusest ja kompetentsist võib **teenuse kvaliteet** olla ebaühtlane, eriti kui iga üksus tegutseb oma standardite järgi. Kuid pakutavate teenuste kvaliteet võib ka paraneda, kui võetakse kasutusele kaasaegsed läbipaistvust suurendavad juhtimis- ja infosüsteemid, mida üksikul asutusel ei ole otstarbekas endale soetada. Kui professionaalset teenust osutatakse eemalt läbi kaasaegsete IT-lahenduste, siis kvaliteedi vaatenurgast on leitud, et kaugemal asuvatele klientidele *lähendab* tehnoloogia teenuse pakkuja, s.t kvaliteet tõuseb, kuid lähedal asuva kliendi jaoks on tehnoloogiliselt vahendatud teenus traditsioonilisest *kaugem* ehk kehvem (Adams et al., 2025).

Haiglate ühendamisel Tšehhis ja USAs ei tuvastatud mõju teenuse kvaliteedile ega patsientide kogemusele (Stankova et al., 2018; Torres et al., 2024). Küll aga andsid operatsioonid Soome ühendatud haiglates ravitud patsientidele kõrgema elulemuse (Kumpulainen jt, 2002), võrreldes operatsioonidega iseseisvates haiglates. Seda seostati multidistsiplinaarsete ravimeeskondade ekspertsusega ühendatud haiglates.

Avaliku sektori kontekstis on horisontaalse integreerimise eesmärk **sünergia, kulude kokkuhoid ja efektiivsuse suurendamine**, st kattuvate funktsioonide konsolideerimine ja protsesside optimeerimine. Selle eelduseks on dubleerimise, killustumise ning juhtimise ülepaisumise ära hoidmine. Positiivse näitena saab tuua USA ja Tšehhi haiglate konsolideerimist, kus toodi olulise efektina välja **kulude kokkuhoid**. Kuid realiseerus see eelkõige läbi paremate tarnetingimuste partneritelt ja hulgilepingutega (Stankova et al., 2018; Torres et al., 2024). Kui Tšehhi ühinenud haiglate juhte mõned aastad hiljem küsitleti, siis 2/3 neist arvas, et ühinemises osalemine on olnud haiglale kasulik.

Rootsi ringkonnakohtute analüüs 17 aasta jooksul (2000-2017) näitas, et ühinemisjärgselt kasutati olemasolevaid **ressursse efektiivsemalt** ja saavutati suurem teenusvõimekuse ärakasutamine. Efekt oli suurem sisend-tõhususe osas ehk kui palju sisendeid (nt kohtunikud, kohtusekretärid, ametnikud) oli vaja ühe lahendi saamiseks. Väljund-tõhusus ehk kui palju lahendeid sai olemasolevate sisenditega maksimaalselt “toota”, suurenes samuti, kuid mõõdukamalt (Chen ja Kerstens, 2023). Positiivse efekti taga on pigem suurem süsteemne korrastatus, mitte niivõrd individuaalse tootlikkuse kasv.

Ühinemisjärgset **töötajate produktiivsust** – akadeemilist publitseerimist – analüüsiti Norra kõrgkoolides. Tõdeti, et olemasolevate töötajate tulemuslikkust ühinemised ei parandanud, kuid ühendatud kõrgkoolid meelitasid ligi uusi kõrgema kvalifikatsiooniga töötajaid (Vandelannote et al., 2025). Asutustes, kus produktiivsuse tõus oli suurim, olid liitumised toimunud nii võrreldavate suurustega asutuste vahel kui ka ühe suure ülikooli väikeste kolledžite “alla neelamisena”. Eelnev viitab, et integreerimine **võib suurendada tööandja atraktiivsust, kui** selle tulemusena tugevneb tööandja bränd, suureneb tema konkurentsivõime ning paraneb töötajate kompenseerimine. Nt Jaapani börsiettevõtete uuring näitas, et kuigi tööjõudu vähendati kolme aasta jooksul peale ühinemist keskmiselt 4,5%, siis töötajate palk tõusis ühinenud ettevõtetes 5,5% (Kubo ja Saito, 2012).

Paindlikkuse tagamine eeldab jõulist koordineerimist, et ressursse kiiresti ümber paigutada sinna, kus neid parasjagu vaja on. Töötajate **spetsialiseerumine ja töökoormuse ühtlasem** jaotus võib ühinemisjärgselt suurened, kuid see ei toimu iseenesest. Selleks on vaja ametikohtade täpsemat määratlemist uues organisatsioonis ning info- ja haldussüsteemide integreerimist. Hajustruktuur, mis töökoormuse ühtlustamiseks eeldab teatavat mobiilsust,

võib olla kasulik ka **töötajate kompetentsi arengule**. Professionaalsetes organisatsioonides on töötajate sotsiaalsel kapitalil oluline roll ja geograafiline mobiilsus aitab seda laiendada. Isegi lühiajalistel külastustel on tuvastatud tuntav positiivne efekt (Choudhury, 2022; Piva et al., 2023).

Innovatsioonivõimekus võib hajustruktuuris olla piiratud, sest killustunud struktuuris ei pruugi parimad praktikad ühest üksusest teise kanduda (Burton ja Obel, 2018) ja nõrga katusidentiteediga organisatsioonid ei juuruta uuendusi efektiivselt. Ühinemiste seos organisatsiooni innovatsiooniga on kompleksne teema ning sõltuv paljudest teguritest (Jullien ja Lefouili, 2018). Ühest küljest võiks innovatsiooni soodustavateks teguriteks olla suurem inimkapital ja mastaap, kuid teisalt pärsib innovatsiooni vähenev konkurentsisurve. USA tootmisettevõtete analüüs näitas, et horisontaalne integratsioon oli positiivselt innovatsiooniga seotud (Entezarkheir ja Moshiri, 2018), kuid nt farmaatsiaspektori põhjal tehtud uuringu järelendus oli, et teadus- ja arendustöö kulutused kogu sektoris vähenesid peale ühinemisi (Haucap et al., 2019).

Kui töötajad näevad, et otsused venivad (ptk 3.4) ja ressursse raisatakse bürokraatiale (ptk. 3.2), võib väheneda nende usaldus juhtimise vastu ning tekkida **motivatsioonilangus**. Kui töötajad ei tunne end osana suuremast organisatsioonist (ptk. 3.5 ja 3.6), väheneb nende seotus ja pühendumus. Lühiajalised efektid on ühinemiste puhul reeglina negatiivsed. Seevastu pikaajaliselt saavad integreeritud asutused luua uusi võimalusi professionaalseks kasvuks ja karjääri edendamiseks.

Kohanemiskused ja aeglasem otsustamine vähendab organisatsiooni võimet kiiresti reageerida muutustele. Tšehhi haiglate üldjoontes eduka konsolideerimise järgselt arvas 60% juhtidest ometi, et kommunikatsioon on ühinenud organisatsioonis keerulisem. Kõige negatiivsemalt hinnati juhtide autonoomsuse ja kontrolli kaotust (Staňková et al., 2018).

Pinged keskuse ja “ääremaa” vahel on levinud korporatiivsektoris, kus nn kohapealsete üksuste silmis ei paku peakorter piisavat lisaväärtust, vaid on pigem koormaks. Norras tehtud uuring Lunnan jt. (2019) poolt näitas, et suuremaks hindasid peakorteriga seonduvaid informatsioonikuluseid just väiksemad ja kaugemal asuvad filiaalid. Kulused aitasid vähendada tugevam tsentraliseeritus, formaliseeritud protsessid, hästi välja arendatud sisemised andmebaasid ja kommunikatsioonireeglid.

4. Ühendamisega kaasnevad probleemid

Kairi Toom ja Annika Ploom koostasid 2025.a. magistritöö, milles tegid teaduskirjanduse põhjal kokkuvõtte ühinemiste ja omandamiste (M&A) probleemidest ja eduteguritest, jagades tegurid nelja laiemasse valdkonda (vt joonis 2). Kui “strateegilise planeerimise” ja eriti “hindamise ja finantsküsimumuste” tegurid on rohkem omased erasektorile, siis “integratsioon ja inimene” ning “organisatsioonikultuur ja inimfaktor” on universaalsed⁸ ja

⁸ Ebaoluliseks saab kohtureformi kontekstis pidada vaid (rahvus)kultuurierinevusi, kuna räägime riigisisestest integreerimisest.

ilmnevad ühendamisprotsessis. Allpool esitame lühikese kokkuvõtte kitsaskohtadest, mis ühendamise käigus asutusi kimbutavad.

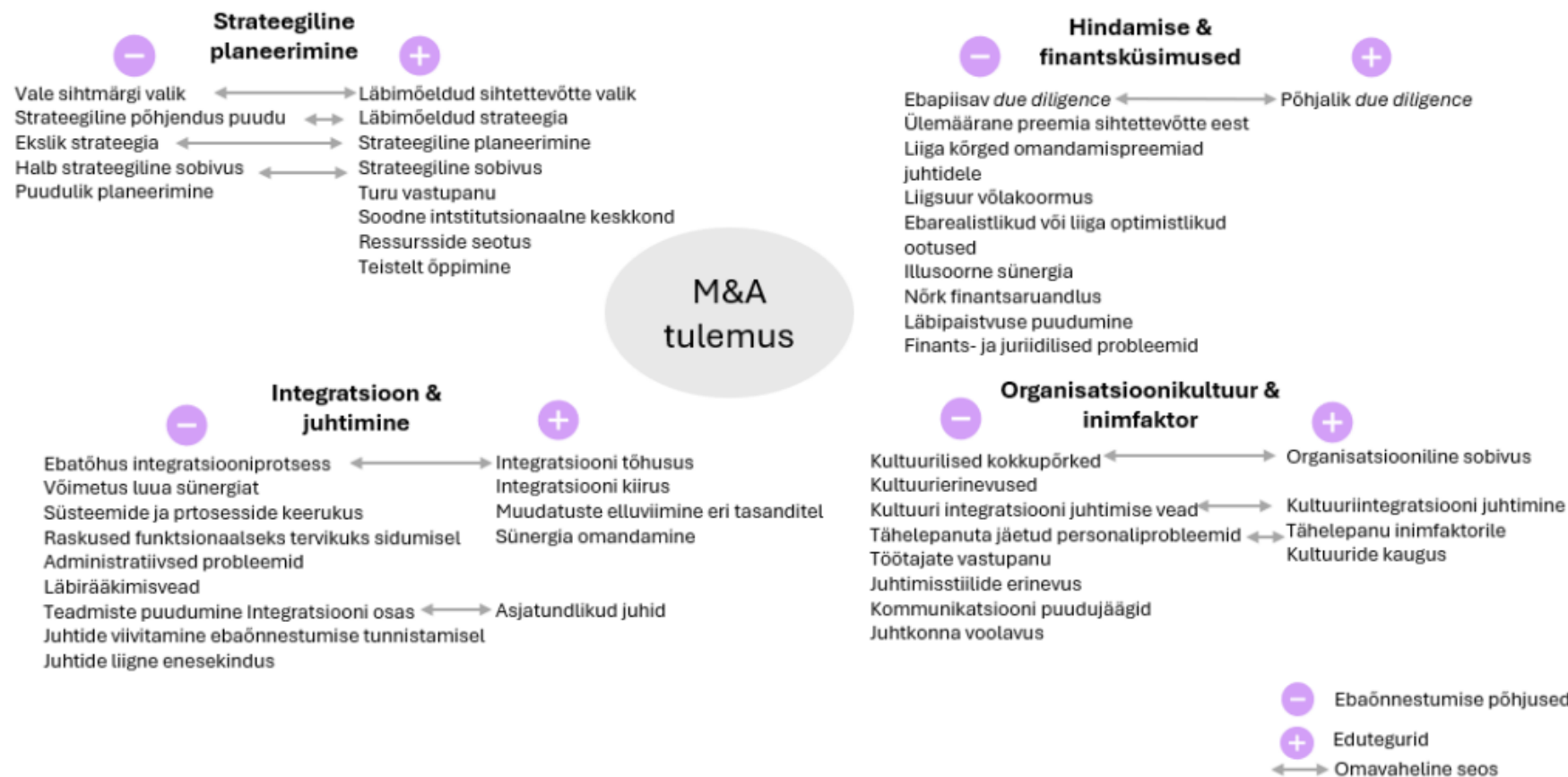
Ühendamiste õnnestumine sõltub eeskätt integratsioonifaasist ning üks laialdane õppetund on mõista, et see on pikk protsess, mõõdetav pigem aastates kui kuudes⁹. Ka siis, kui tegemist on sama valdkonna organisatsioonidega, on igal asutusel kujunenud välja oma unikaalne organisatsioonikultuur ehk viis, kuidas asju aetakse. Võistlemise “kelle kultuur peale jääb” või vastandumise “meie vs nemad” asemel tuleb juhtidel varakult hakata **looma uut kultuuri**, st kujundada ühine narratiiv ühinemise eesmärgist, väärtuse loomisest, ning kuidas muutust organisatsioonis edaspidi juhitakse. Burton ja Obel (2018) rõhutavad, et kultuuriline sobimatus (“*misfit*”) võib olla sama kahjulik kui struktuurne või juhtimislik ebakõla – isegi kui organisatsiooni struktuur ja koordinatsioonimehhanism on sobivalt kohandatud, võib kultuuriline vastuseis viia tulemuslikkuse languseni.

Ühinemise sünergia ja konsolideerimise eesmärk ei täitu, kui ühinevate asutuste tööprotsessides midagi ei muutu. Kuid uued struktuurid, tööprotsessid ja juhtimismudelid kutsuvad **töötajates** esile **ebakindlust ja vastuseisu**. Tasub rõhutada, et organisatsiooni restruktureerimise mõjusid analüüsivad teadustööd raporteerivad töötajate heaolunäitajate (töörahololu, ärevus, stress jm) halvenemist *isegi siis*, kui ümberkorraldustega ei kaasne koondamisi (De Jong et al., 2017). Seda tähistab mõiste “ühinemise sündroom” (*merger syndrome*). Juhtkond peab ühinemist kommunikeerima kahes plaanis: organisatsiooni tasandil (miks see on vajalik) ja individuaalsel tasandil (mida see annab töötajale). Ühest küljest on oluline kommunikeerida, kuidas ühinemine suurendab ühendatud organisatsiooni staatust ja positsiooni; teisalt peab tähelepanu pöörama sellele, millist kasu saab iga töötaja ühinemisest isiklikult. Ainult esimesest ei piisa, et tekiks suurem samastumine ja seotus uue organisatsiooniga (Sung et al., 2017).

Lisaks inimfaktorile on ühinemise ohukohaks **operatiivse integratsiooni keerukus**, vt joonisel “süsteemide ja protsesside keerukus”, “administratiivsed probleemid” ja “raskused funktsionaalseks tervikuks sidumisel”. Eelnevalt autonoomsed asutused kasutavad reeglina erinevaid info- ja arvestussüsteeme jm tarkvaralisi lahendusi. Operatiivse integreerimise kulud ja selleks kuluv aeg on pahatihti alahinnatud, kuid selle tegemata jätmisel ei ole võimalik saavutada efektiivsuse tõusu ega sünergia¹⁰. Tehnilisele väljakutsele lisandub protseduuriline: nt tuleb ühtlustada töötajate värbamise, hindamise, kompenseerimise ja arendamise süsteem.

⁹ HP ja Compaq ühinesid 2002.a. Kolm aastat hiljem arvati, et läheb veel sama kaua aega enne kui saab hinnata, kas ühinemine oli edukas (Burgelman ja McKinney, 2006).

¹⁰ Danske Banki Eesti filiaali rahapesu skandaali ühe põhjusena on välja toodud, et Eesti filiaali IT-süsteem toimis iseseisvalt Sampo Panga ostmise ajast saadik Danske poolt (Bjerregaard ja Kirchmaier, 2019).



Joonis 2. M&A ebaõnnestumise põhjused ja edu mõjutavad tegurid

Allikas: Toom & Ploom (2025). Organisatsioonikultuuri integratsiooni väljakutsed.

<https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/ede209c9-52d5-4ae7-9f0f-1ccd2e686a14/content>

5. Kollegiaalse ja ainujuhtimise eelised ja puudused

Professionaalsete organisatsioonide puhul on juhtimismudelil otsene mõju nii otsustusprotsesside kvaliteedile kui ka kiirusele. Kahneman jt. (2011) on rõhutanud, et otsustusprotsesse mõjutavad süstemaatiliselt korduvad **kognitiivsed nihked ehk tajuvead**¹¹, mis ainujuhtimise puhul võivad kujuneda kriitiliseks riskiks, kuna ühe isiku kitsas vaade, liigne enesekindlus, kalduvus otsida oma arvamustele kinnitust ja / või liigne optimism võivad otsuseid liialt ühepoolset mõjutama hakata. Kollegiaalne juhtimine seevastu aitab võimalikke **nihkeid tasakaalustada**, tuues otsustuslauale arutlemiseks erinevaid perspektiive, teadmisi ja kogemusi. Kuid rõõbiti paremate otsustega võimaldab kollegiaalne juhtimine ka suuremat **kaasatust**, mida tajutakse organisatsioonilise õigluse seisukohalt positiivsena.

Professionaalsetes organisatsioonides, kus teadmised ja otsustusõigus on hajutatud erinevate ekspertvaldkondade vahel, kasvab kollegiaalse juhtimise tähtsus. Meeskonna komplekteerimise ja liikmelisuse uuringud on leidnud, et juhtmeeskondade positsioonipõhine pädevuste jaotus on otseselt seotud meeskonna tulemuslikkusega, kusjuures mõnede võtmerollide kompetentsid avaldavad juhtkonna edukusele ebaproportsionaalselt suurt mõju (Mathieu et al., 2014). Sellistes kontekstides on keerukate otsuste kvaliteet sõltuv sellest, kuivõrd suudetakse nõ mitmehäälsus struktureeritult otsustusprotsessi siduda. See tähendab, et formaalse autoriteedi kandjad ei suru otsuseid võimupositsioonilt peale, vaid kujundavad ja arendavad **meeskondlikke otsustusmehhanisme**, mis võimaldavad kollektiivil oma teadmisi ja kogemusi süstemaatiliselt arutellu tuua ja neid siis ühiselt kriitiliselt kaaluda. Lisaks on oluline arvestada, et kollegiaalse juhtimise tõhusus sõltub mitte ainult otsustusprotsesside struktureerimisest, vaid ka juhtkonna liikmete isiksuse profiilidest. Nii soodustavad **kõrge avatus ja meelekindlus** konstruktiivset arutelu ja alternatiivide süsteemset hindamist (Jolić Marjanović et al., 2024).

Samas ei taga kollektiivne otsustamine automaatselt kvaliteetsemaid valikuid. Mitmekesine arvamuste spekter võib hoopis luua rohkem “müra”, mis **aeglustab otsustusprotsesse** ja muudab lahendused raskemini saavutatavaks. Milkman jt. (2010) rõhutavad, et grupiotsustes esinevad sageli nendeni jõudmiseks tehtud **kõrged koordinatsioonikulud** ning **vastutus kipub hajuma**, mistõttu arutelud võivad venida, kompromissideni jõudmine võib osutuda keerukaks ja see kõik võib ka omakorda nõrgestada lõppotsuste mõjusust. Lisaks on kollektiivsed otsused altimad **grupimõtlemisele ja sotsiaalsele looderdamisele** (Kahneman et al., 2011), eriti kui meeskonnaliikmetel on madal ekstraversus ja meelekindlus (Jolić Marjanović et al., 2024). Grupimõtlemise puhul püüavad liikmed vältida eriarvamuste väljendamist, et säilitada harmooniat, ja seetõttu väheneb juhtkonnas kriitiline mõtlemine. Sotsiaalse looderdamise korral vähendatakse teiste juuresoleku tõttu individuaalset pingutust.

¹¹ Põhjaliku interaktiivse ülevaate tajuveadest saab siit:

https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/65/Cognitive_bias_codex_en.svg

Seega on professionaalsetes organisatsioonides kollegiaalse juhtimise tugevuseks mitte pelgalt liikmete **kollektiivne tarkus**, vaid institutsionaliseeritud protsessid, mis soodustavad alternatiivide süstemaatilist kaalumist ja kriitilist dialoogi nende üle. Selliselt disainitud protsessid ühendavad juhtkonna ühistarkuse **otsustusmehhanismide selgusega** ja teisalt ka **juhtkonna erinevad isiksuse profiilid ja meeskonnarollid**, mis toetavad **konstruktiivse dialoogikultuuri** kujunemist. See tähendab, et professionaalsetes organisatsioonides võib juhtkonna tüüpi juhtimine pakkuda küll kvaliteetsemaid ja tasakaalustatumaid otsuseid kui ainujuhtimine, kuid vaid juhul, kui kollektiivne arutelu on institutsionaliseeritud viisil, mis vähendab grupimõtlemise ohtu ja tagab, et vastutus ei lahustu kollektiivsuses.

Ainujuhtimise eelised seevastu on **selgem vastutusliin ja kiirem otsustusprotsess**. Ainujuhtimises lihtsustab ühe lõppotsustaja olemasolu **strateegilise suuna hoidmist** (*consistent policy*) ning vähendab vaidluste riski juhtkonnasiseste erinevate vaadete tõttu (Bergman ja Fredén, 2023; Milkman et al., 2010). On leitud, et ainuisikuline otsustamine on efektiivne juhul, kui otsusest puudutatud osapooltel on sarnased huvid (Bergman ja Fredén, 2023). Samas on puuduseks oht, et juhtimine muutub liialt **sõltuvaks ühest isikust**, kes võib mõjuda pigem pudelikaelana ning tõsta subjektiivsuse riske. Tasub ka tähele panna, et võimuiha ja soov omada kõrget sotsiaalset staatust on positiivselt seotud indiviidi **nartsissistlike kalduvustega** (Zeigler-Hill ja Dehaghi, 2023) ning ainujuhtimist võimaldavad positsioonid võivad selliseid tüpaaže ligi tõmmata. Juhi nartsissism aga on kõiki mõjusid arvestades organisatsiooni tulemuslikkusele kokkuvõttes kahjulik (Kraft, 2022).

Allolevas tabelis esitame kokkuvõtlikult kollegiaalse juhtimise eelised ja puudused.

	Kollegiaalne juhtimine	Ainujuhtimine
Eelised	Kognitiivsete nihete tasakaalustatus, kollektiivne tarkus, kaasatus	Selge vastutus, otsustuskiirus, strateegiline suund
Puudused / riskid	Otsustusprotsessi aeglus, kõrged koordineerimiskulud, grupimõtlemine, sotsiaalne looderdamine, heitlikumad otsused	Kognitiivsed nihked, sõltuvus ühest isikust, juhi nartsissism

Allikas: autorite koostatud

Kokkuvõttes võib öelda, et professionaalsete organisatsioonide jaoks on enamasti sobivaim kollegiaalne juhtimine, sest see toetab keerukuse ja spetsialiseerumisega toimetulekut ning tagab laiema kaasatuse. Kuid selle mudeli eelised realiseeruvad vaid juhul, kui otsustusprotsessid on teadlikult struktureeritud: rollid ja vastutus on juhtkonna liikmete vahel selgelt jaotatud, julgustatakse eriarvamuste väljendamist ning alternatiive hinnatakse süsteemselt. Eduka juhtimismudeli kujundamise eelduseks on arusaam tasakaalukusest, mis ühendab endas kollektiivse tarkuse ainujuhtimise otsustuskindlusega.

6. Tartu Ülikooli struktuurireformi näide

Tartu Ülikooli (edaspidi, TÜ) 2016.a. koos uue põhikirjaga jõustunud juhtimis- ja struktuurireformi (vt lisa 1) peamised eesmärgid olid järgmised (Seletuskiri, 2014):

1. Viia eri juhtimistasandite otsused suuremasse kooskõlla TÜ üldiste eesmärkidega
2. Suurendada ülikooli liikmete kaasatust otsustusprotsessidesse
3. Tagada üksuste akadeemiline ja finantsiline jätkusuutlikkus ning tasakaalustatud areng
4. Suurendada koostööd ja erialade vahelist lõimumist, sh edendada (õppe-)infrastruktuuri ühiskasutust
5. Tagada instituutidele võrdne kohtlemine ja sarnased õigused, kohustused, vastutus ja juhtimis põhimõtted
6. Tekitada konkreetsem kohustuste-vastutuse jaotus otsustustasanditel
7. Vähendada dubleerimist sisu- ja tugitegevustes
8. Juhtimiskvaliteedi tõus

Suuremal (p.1-5) või vähemal (p.6-8) määral saavutati need eesmärgid *ca* viie aasta jooksul. Reformi tulemusena tekkisid enam-vähem võrdse kaaluga akadeemilised üksused e valdkonnad¹² (p.3,5), mida juhivad üksuste endi poolt valitud dekaanid (p.2). Nn **alt-üles demokraatlikku valimist** e mandaati hindasid kõrgelt nii dekaanid ise kui ka instituutide juhid (TÜ juhtimisuuring, 2020). Kui **finantsilise jätkusuutlikkuse** osas oli 2016.a. heas või rahuldavas olukorras olevate üksuste osakaal 72%, siis 2020.a. oli see näitaja 98% (IA eneseanalüüs, 2022). Narvas, Viljandis, Pärnus tegutsevad **regionaalsed kolledžid ja Tallinna esindus kuuluvad vastava valdkonna koosseisu** ning tegutsevad samadel alustel Tartus asuvate instituutide ja teaduskondadega (p. 3,5).

2020.a. läbi viidud juhtimisuuringus tõdeti, et reformi tulemusena oli paranenud dekaanide vaheline **koostöö** rektoraadis, üksiti seetõttu, et üheksa dekaani asemel on uues struktuuris neid neli (p.1). Ka **erialade vaheline suurem koostöö** on reformi üks positiivne tulemus (p.4).

Positiivsena toodi veel välja **autonoomsuse ja kontrolli tasakaalu** (p.5), samuti **eesmärkide seadmise loogikat**, kus rektor seab TÜ arengukavast (ja Ülikooli rahastamisest) tulenevad eesmärgid dekaanidele ja need omakorda instituudi juhtidele (p.1). Mainiti ka **juhtimiskultuuri paranemist** (p.8).

Probleemkohtadeks peeti **bürokraatiat ja info liikumist**, mille puhul heideti ette kohmakat infosüsteemi. **Efektiivsust** kui struktuurireformi üht eesmärki (p.7) **ei olnud juhtide meelest saavutatud**. Lisaks, kuna valdkondlik tasakaalustatus on oluline väärtus, kaasneb sellega teatav nivelleerimine ehk **innovatsiooni pärssimine**.

Professionaalse organisatsioonina on TÜ-l **kaks kollegiaalset otsustuskogu**: senat akadeemiliste ning nõukogu strateegiliste otsuste (majandustegevus ja pikaajaline areng) jaoks. Viimase koosseisus on ühiskonna ootuste ja arengutega sidustamiseks oluline roll **välisliikmetel**: 11-st liikmest kuus ei ole TÜ töötajad. Tasub ka märkida, et senatisse **ei tohi** kuuluda dekaanid ega instituutide juhid – administratiivne otsustuskanal on rektoraat ning dekaanide juhtimisel nn valdkonna “valitsused” ja nõukogud.

¹² Reformieelsete teaduskondade töötajate arv erines kuni 50-kordselt

Kokkuvõte ja järeldused

Meie raport näitab, et keskmise suurusega professionaalses organisatsioonis, mis on Eesti kohtusüsteemile omaselt hajusalt paiknev, võivad ilmneda struktuursed, juhtimislikud ja kultuurilised probleemid. Need ei ole unikaalsed, vaid on laialt kirjeldatud organisatsioonidisaini klassikalistes töödes (nt Burton et al., 2015; Burton ja Obel, 2018). Kavandatav kohtureform on hea näide sellest, kuidas nende probleemide lahendamise püüd – mida tuleb kõhklemata tunnustada – võib luua siiski ka uusi pingeid, mille ette nägemine ja maandamine on võtmetähtsusega. Toome välja neli olulisemat järeldust.

1. Tasakaalustatud koordineerimine ja autonoomia

Koordineerimise tõhustamiseks nähakse sageli lahendusena suuremat tsentraliseerimist. Liigne tsentraliseerimine võib aga viia olukorran, kus otsustusprotsessid muutuvad aeglaseks ja kaugenetakse kohalikest vajadustest. Üksuste suurem autonoomia annab seevastu juhtimisvabaduse: kiire reageerimisvõime ja spetsialiseeritud kohaliku teabe. Samas pakub tsentraliseerimine aga ühtset kvaliteedikontrolli, mastaabi- ja mitmekesisussäästu ning ressursside koondamisest tulenevat kvaliteeti (Balachandran ja Eklund, 2024). Nagu firmateooria rõhutab, sõltub optimaalne struktuur kontekstist ning õige lahendus peitub sageli hübriidmodelites, mis ühendavad autonoomsuse ja tsentraliseerimise tugevused. Reformi eesmärk – tugifunktsioonide konsolideerimine ja killustatuse vähendamine – on õigustatud reaktsioon dubleerimisele, töökoormuse varieeruvusele ja spetsialiseerumise piirangutele. Kuid üksnes tsentraliseerimine ei taga veel struktuurset sobivust, kui sellega ei kaasne koordineerimismehhanismid paindlikuks töökoormuse jaotuseks ja erialase kompetentsi arendamiseks. Koordineerimismehhanismide loomise juures tuleb hoolsalt jälgida juhtimisressursi kulu ja otsustusprotsessi kestust. KHAN-i ja Kohtuhaldusteenistuse loomine kahtlemata tugevdab koordineerimist, kuid võib aeglustada otsustusprotsessi ja suurendada bürokraatiat. Eesti kohtureformi puhul tuleb teadvustada riski, et liiga tugev tsentraliseerimine ei looks formaalselt efektiivset, kuid tegelikkuses jäika süsteemi, mis vähendab töötajate pühendumist ja motivatsiooni. Efektiivne juhtimismudel eeldab, et osa otsuseid delegeeritakse lokaalsele tasandile, säilitades samal ajal ühtse süsteemse suuna. Nii välditakse ülejuhtivust ja hoitakse organisatsioon piisavalt paindlikuna.

2. Organisatsioonikultuuri tähtsust ei saa alahinnata

“Oma maja” mentaliteet ja subkultuuride teke on kohtusüsteemi jaoks samuti risk. Kui töötajad samastuvad eelkõige kohaliku üksusega, nõrgeneb katusidentiteet ja kvaliteedi ühtlustamine muutub raskeks. Reform peab seega pöörama tähelepanu mitte ainult struktuursele disainile, vaid ka kultuurilisele integratsioonile ja usalduse kasvatamisele nõukeskuse ja ääremaa vahel. Seepärast tuleb varakult hakata looma uut ühist kultuuri (nt ühtsed väärtuste põhised arutelud) ning töötajate vastuseisu vähendamiseks rõhuda ühest küljest sellele, et ühendatud organisatsioon saab olema tulemuslikum ja senisest kõrgema staatusega, aga teisalt ka näidata, kuidas on muudatus kasulik töötajatele individuaalselt.

3. Tulemuslikkus sõltub struktuuri, juhtimise ja kultuuri sobivusest ning “kannatlikkusest”

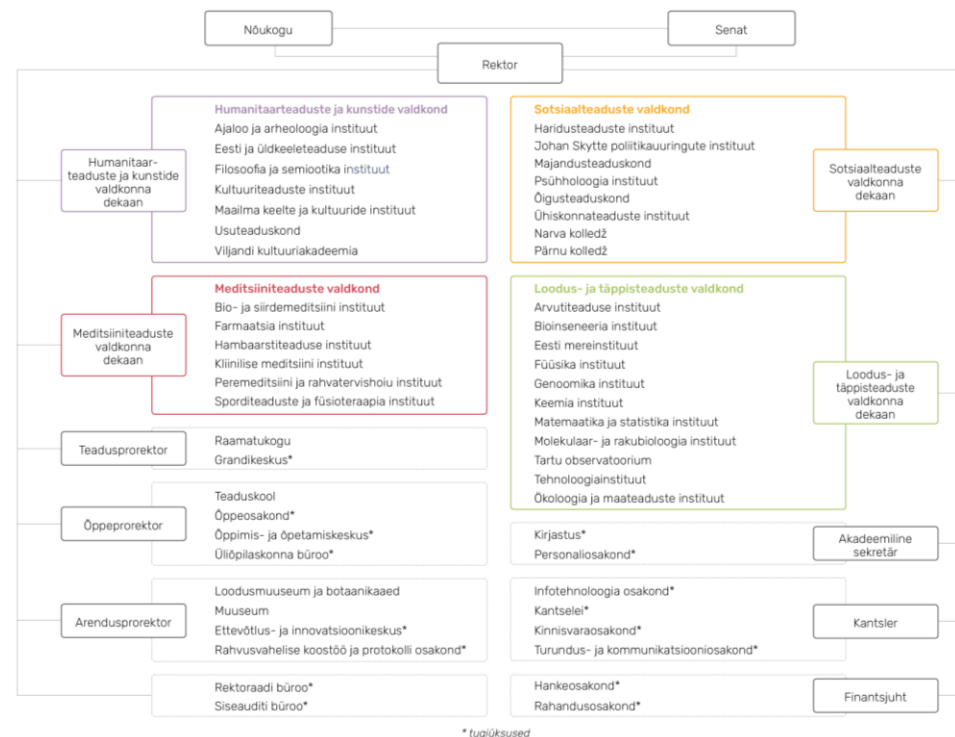
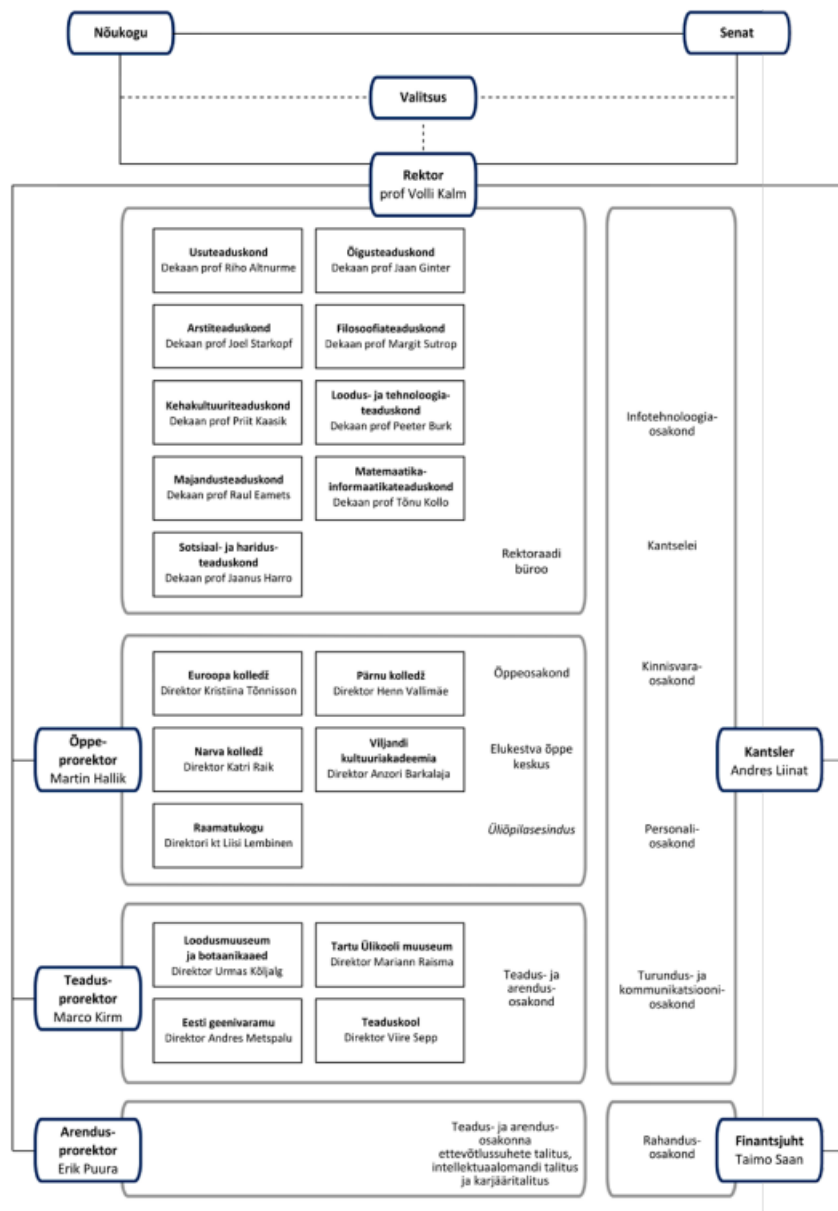
Struktuur, juhtimine ja kultuur peavad käima käsikäes ja ühte muutes muutuvad ka ülejäänud kaks. Kui mõni dimensioon jääb tähelepanuta, tekib ebakõla (“*misfit*”), mis kahjustab nii teenuse kvaliteeti, kuluefektiivsust kui ka organisatsiooni innovatsioonivõimet. Eesti kohtureformi puhul tähendab see, et struktuuri kõrval tuleb investeerida ka kultuuri ja

juhtimise arendamisse. Horisontaalse integratsiooni tulemuslikkus ei ole garanteeritud, kuid õnnestumise korral võib oodata professionaalsuse kasvu läbi spetsialiseerumise ja töötajate arengu, tihedamat koostööd, ressursside efektiivsemat kasutust ning fookuseeritumat strateegilist juhtimist. Rõhutada tuleb aga ajahorisonti: lühiajaliselt võib tulemuslikkus pigem kannatada, mistõttu tuleb reformile seada ajalises plaanis realistlikud ootused.

4. Kollegiaalse juhtimise eelised realiseeruvad teatud tingimustel

Kohtuid kui professionaalseid organisatsioone iseloomustab kalduvus kollegiaalse juhtimise poole, sest keerukate otsuste tegemisel on vajalik mitmete ekspertteadmiste ja -kogemuste kombineerimine. Küsimus on pigem, kuidas läbi kaasatuse tagada ühistarkuse esile toomine, vältides samal ajal otsustusprotsesside liigset venimist. Kollegiaalse juhtimise eelised realiseeruvad vaid juhul, kui otsustusprotsessid on teadlikult struktureeritud: rollid ja vastutus on juhtkonna liikmete vahel selgelt jaotatud, julgustatakse eriarvamuste väljendamist ning alternatiive hinnatakse süsteemselt. Eduka juhtimismudeli kujundamise eelduseks on arusaam tasakaalukusest, mis ühendab endas kollektiivse tarkuse ainujuhtimise otsustuskindlusega.

Lõpetuseks tõdeme, et Eesti kohtureform on klassikaline näide organisatsioonidisainist, kus struktuur, juhtimine ja kultuur peavad töötama kooskõlas ühise löögirusikana. Reform, mis keskendub vaid ühele dimensioonile (nt struktuurile), ei pruugi lahendada süsteemi tervikprobleeme, vaid võib luua hoopis uusi riske. Seega on edukuse eelduseks terviklik lähenemine, mis arvestab nii funktsionaalset efektiivsust, juhtimiskoormust kui ka kultuurilist identiteeti.



Kasutatud allikad

- Adams, T. L., Brock, D. M., Muzio, D., & Amis, J. (2025). From Near and Far: On the Role of Distance in Changing Professional Services. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 61(2), 181-194.
- Balachandran, S., & Eklund, J. (2024). The impact of partner organizational structure on innovation. *Administrative Science Quarterly*, 69(1), 80-130.
- Bergman, M. A., & Fredén, A. (2023). Collegiality and efficiency in bureaucracy. *Public Policy and Administration*, 38(4), 492-511.
- Bjerregaard, E., & Kirchmaier, T. (2019). *The Danske Bank Money Laundering Scandal: A Case Study*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3446636>
- Burgelman, R. A., & McKinney, W. (2006). Managing the strategic dynamics of acquisition integration: Lessons from HP and Compaq. *California Management Review*, 48(3), 6-27.
- Burton R.M., Obel B., & Håkonsson D. (2015). *Organizational design: a step-by-step approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burton, R.M., & Obel, B. (2018). The science of organizational design: Fit between structure and coordination. *Journal of Organization Design*, 7(1), 1-13.
- Chen, X., & Kerstens, K. (2023). Evaluating horizontal mergers in Swedish district courts using plant capacity concepts. *RAIRO-Operations Research*, 57(1), 219-236.
- Choudhury, P. (2022). Geographic mobility, immobility, and geographic flexibility: A review and agenda for research on the changing geography of work. *Academy of Management Annals*, 16(1), 258–296.
- Christie, A. A., Joye, M. P., & Watts, R. L. (2003). Decentralization of the firm: Theory and evidence. *Journal of Corporate Finance Review*, 9(1), 3-36.
- De Jong, T., Wiezer, N., de Weerd, M., Nielsen, K., Mattila-Holappa, P., & Mockaġo, Z. (2016). The impact of restructuring on employee well-being: a systematic review of longitudinal studies. *Work & Stress*, 30(1), 91-114.
- Egelhoff, W. G., & Wolf, J. (2017). *Understanding matrix structures and their alternatives: The key to designing and managing large, complex organizations*. Springer.
- Entezarkheir, M., & Moshiri, S. (2018). Mergers and innovation: Evidence from a panel of US firms. *Economics of Innovation and New Technology*, 27(2), 132-153.
- Farndale, E., Paauwe, J., & Hoeksma, L. (2009). In-sourcing HR: Shared service centers in the Netherlands. *International Journal of Human Resource Management*, 20(3), 544-561.
- Faulconbridge, J., Sarwar, A., & Spring, M. (2023). How Professionals Adapt to Artificial Intelligence: The Role of Intertwined Boundary Work. *Journal of Management Studies*. 62(5), 1991-2024.
- Galbraith, J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Boston: Addison-Wesley.
- Grant, R. (2025). *Contemporary Strategy Analysis*. Wiley.

- Haucap, J., Rasch, A., & Stiebale, J. (2019). How mergers affect innovation: Theory and evidence. *International Journal of Industrial Organization*, 63, 283-325.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (2019). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. In: *Corporate Governance: Values, Ethics and Leadership*. University of Rochester.
- Jolić Marjanović, Z., Krstić, K., Rajić, M., Stepanović Ilić, I., Videnović, M., & Altaras Dimitrijević, A. (2024). The big five and collaborative problem solving: A narrative systematic review. *European Journal of Personality*, 38(3), 457-475.
- Jullien, B., & Lefouili, Y. (2018). Horizontal mergers and innovation. *Journal of Competition Law & Economics*, 14(3), 364-392.
- Kahneman, D., Lovallo, D., & Sibony, O. (2011). Before you make that big decision. *Harvard Business Review*, 89, 50-60.
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting The Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-33.
- Kraft, P. S. (2022). The double-edged sword of CEO narcissism: A meta-analysis of innovation and firm performance implications. *Journal of Product Innovation Management*, 39(6), 749-772.
- Kubo, K., & Saito, T. (2012). The effect of mergers on employment and wages: Evidence from Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*, 26(2), 263-284.
- Kujala, J., Lehtimäki, H., & Pučetaité, R. (2016). Trust and distrust constructing unity and fragmentation of organisational culture. *Journal of Business Ethics*, 139(4), 701-716.
- Kumpulainen, S., Grénman, S., Kyrrönen, P., Pukkala, E., & Sankila, R. (2002). Evidence of benefit from centralised treatment of ovarian cancer: a nationwide population-based survival analysis in Finland. *International journal of cancer*, 102(5), 541-544.
- Lawler, E.E., & Mohrman, S.A. (2003) HR as a strategic partner: What does it take to make it happen? *Human Resource Planning*, 26, 15-29.
- Lawrence, P.R., & Lorsch, J.W. (1967) *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Press.
- Lunnan, R., Tomassen, S., Andersson, U., & Benito, G. R. (2019). Dealing with headquarters in the multinational corporation: A subsidiary perspective on organizing costs. *Journal of Organization Design*, 8(1), 12.
- Martin, J. (1992). *Cultures in Organizations: Three Perspectives*. Oxford University Press.
- Mathieu, J. E., Tannenbaum, S. I., Donsbach, J. S., & Alliger, G. M. (2014). A review and integration of team composition models: Moving toward a dynamic and temporal framework. *Journal of Management*, 40(1), 130–160.
- Milkman, K. L., Chugh, D., & Bazerman, M. H. (2009). How can decision making be improved? *Perspectives on Psychological Science*, 4, 379-383.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.
- Nickerson, J. A., & Zenger, T. R. (2008). Envy, Comparison Costs, and the Economic Theory of the Firm. *Strategic Management Journal*, 29(13), 1429-1449.

- Pahnke, E. C., Katila, R. & Eisenhardt, K. M. (2015). Who takes you to the dance? How partners' institutional logics influence innovation in young firms. *Administrative Science Quarterly*, 60: 596–633.
- Piva, M., Tani, M., & Vivarelli, M. (2023). The productivity impact of short-term labor mobility across industries. *Small Business Economics*, 60(2), 691–705.
- Ploom, A., & Toom, K. (2025). Organisatsioonikultuuri integratsiooni väljakutsed ühinemiste ja omandamiste kontekstis. Magistritöö. Tartu ülikooli majandusteaduskond.
- Samson, D., Donnet, T., & Daft, R. L. (2021). *Management*. Cengage Learning.
- Seletuskiri Tartu Ülikooli põhikirja kavandi juurde (2014).
- Sung, W., Woehler, M. L., Fagan, J. M., Grosser, T. J., Floyd, T. M., & Labianca, G. J. (2017). Employees' responses to an organizational merger: Intraindividual change in organizational identification, attachment, and turnover. *Journal of Applied Psychology*, 102(6), 910–934.
- Staňková, P., Papadaki, Š., & Dvorský, J. (2018). Comparative analysis of the perception of the advantages and disadvantages of hospital horizontal integration. *E a M: Ekonomie a Management*, 21(1), 101-115.
- Tartu Ülikooli institutsionaalse akrediteerimise eneseanalüüs (2021).
- Tartu Ülikooli juhtimisuuring (2020).
- Tartu Ülikooli põhikiri (2020).
- Torres, J. S., & Diana, M. L. (2024). Associations between integration and patient experience in hospital-based health systems: an exploration of horizontal and vertical forms of integration. *Journal of Healthcare Management*, 69(5), 321-334.
- Vandelannote, I., Aksnes, D. W., & Huisman, J. (2025). Mergers in Norwegian higher education: is there an effect on publication performance?. *Higher Education*, 1-20.
- Zeigler-Hill, V., & Dehaghi, A. M. B. (2023). Narcissism and psychological needs for social status, power, and belonging. *Personality and Individual Differences*, 210, 112231.