

Organisatsiooniteooria sissejuhatav loeng

[Vt ka SPK7004 jaotusmaterjal – mis on organisatsioon; organisatsiooni allsüsteemid; organisatsioon kui avatud süsteem; bürokraatia kriitika]

Organisatsiooniteooria võimalikud määratlused:

- organisatsiooniteooria on teadus, mis käsitleb organisatsioonide tekkimise, ülesehituse, toimimise, muutumise ja arengu seaduspärasusi;
- organisatsiooniteooria on kaootiline konglomeraat organisatsioonide, nende osiste, tegevuskeskkonna ja neis toimivate inimeste kohta käivaid vaateid, seisukohta, kontseptsioone ja oletusi.

Organisatsioonide käsitlemise erinevad perspektiivid

Richard Scott

I. Organisatsioon kui mõistuspärane, *ratsionaalne süsteem*:

Organisatsioonid on kooslused, mis on suunatud kindlate eesmärkide saavutamisele ja mida iseloomustab tugevasti formaliseeritud sotsiaalne struktuur.

II. Organisatsioon kui looduslik, *naturaalne süsteem*:

Organisatsioonid on kooslused, mille liikmetel on küll mitmesuguseid ühis- ja erihuve, kuid ennekõike väärtustavad selle liikmed organisatsiooni edasikestmist, selle jätkusuutlikkust, nad hindavad organisatsiooni kui enese jaoks eluliselt vajalikku ressursi. Organisatsiooni liikmete vahel arenev mitteformaalsete suhete süsteem annab rohkem teavet organisatsioonikäitumise mõistmiseks kui kehtestatud formaalsed ettekirjutused.

III. Organisatsioon kui *avatud süsteem*:

Organisatsioonid on omavahel vastastikuselt sõltuvate tegevuste ja toimingute süsteemid, mis ühendavad oma liikmete ebapüsivaid kooslusi. Need süsteemid on pidevas vastastikusel koosmõjus ja vahetussuhetes oma tegevuskeskkonnaga, nad on selle keskkonna poolt vormitud, sellesse keskkonda otsekui sisse kasvanud.

Mille poolest kõik organisatsioonid sarnanevad?

Richard Scott

Vaatamata erinevatele ülesannetele, ülesehitusele ja suurusele tuleb igal organisatsioonil kindlasti:

- formuleerida eesmärgid, mis organisatsiooni ette seatakse;
- motiveerida kõiki oma liikmeid andma omapoolset panust seatud eesmärkide saavutamiseks;
- koordineerida ja kontrollida oma liikmete tegevust ning nende poolt antavat panust;
- hankida ressursse ning pakkuda vastu teenuseid või tooteid;
- värvata, valida, koolitada ja arendada oma liikmeid;
- sõlmida kokkuleppeid, teha kompromisse, arendada koostööd teiste organisatsioonidega.

Mille poolest organisatsioonid omavahel erinevad?

Richard Daft

I. Struktuuriga seotud näitajad:

- *formaliseeritus* näitab organisatsiooniliste dokumentide hulka (ametikirjeldused, ametijuhendid, protseduurireeglid, sisekorraeeskirjad jms), mis reguleerivad organisatsiooni liikmete käitumist, unifitseerivad ja nivelleerivad seda, muudavad selle ettearvatavaks. Mida suurem on kirjalike ettekirjutuste hulk, seda formaalsem on organisatsioon.
- *spetsialiseeritus* näitab, kuidas on organisatsiooni ees seisvad ülesanded jaotatud ametikohtade vahel. Kui spetsialiseeritus on madal, tehakse ühel ametikohal paljusid omavahel erinevaid töid. Kõrge spetsialiseerituse korral on ühel ametikohal tehtavate erinevate tööde ja toimingute arv piiratud.
- *standardiseeritus* näitab, mis määral tehakse samalaadset tööd alati samal viisil. Kõrge standardiseerituse korral on töö sisu detailselt kirjeldatud ja kõik tööoperatsioonid töötajale täpselt ette kirjutatud.
- *võimuhierarhia* kirjeldab käsuliine (kes saab kellelt korraldusi, kes annab kellele aru) ja juhtimisulatus (juhile vahetult alluvate töötajate arv). Kui juhtimisulatus on väike, kasvab juhtimistasemete arv ja juhtimispüramiidi kõrgus. Kui juhtimisulatus on suur, on juhtimistasemeid vähem ja püramiid seetõttu lamedam.
- *keerukus* näitab erinevate tööde, ametikohtade, allüksuste arvu. Vertikaalset keerukust iseloomustab juhtimistasemete arv, horisontaalset keerukust – samal juhtimistasemel olevate erinevate ametikohtade (allüksuste) arv. Ruumiline keerukus näitab organisatsiooni ja selle allüksuste geograafilist paiknemist.
- *tsentraliseeritus* näitab, millisel juhtimistasemel on õigus midagi otsustada. Kui otsuseid võetakse vastu ainult tippasemel, võimupüramiidi tipus, on tegemist tsentraliseeritud organisatsiooniga. Kui otsustamisõigus on delegeeritud allapoole, madalamatele juhtimistasemetele, on tegemist detsentraliseeritud organisatsiooniga.
- *professionaalsus* näitab, kui kõrget haridustaset ja kui pikka väljaõppeaega töötajad vajavad. Mida professionaalsem on organisatsioon, seda pikem on töötajate haridustee.
- *personali koosseis* näitab, kui suure osakaaluga on töötajate üldarvus juhid, spetsialistid, kantseleitöötajad, vahetult põhitegevuses hõivatud isikud.

II. Kontekstiga seotud näitajad

- *suurus* on organisatsiooni (allüksuse, osakonna, talituse) töötajate arv.
- *tehnoloogia* näitab põhitegevuse iseloomu, neid toiminguid ja seda tehnikat, mille abil organisatsiooni sisendid töödeldakse ümber selle väljunditeks.
- *tegevuskeskkond* koosneb kõigist neist teguritest, mis organisatsiooni vahetult või kaudselt mõjutavad.
- *eesmärgid ja strateegia* näitavad, mida organisatsioon taotleb ja kuidas püüab seda saavutada.
- *organisatsioonikultuuri* moodustavad organisatsiooni liikmetele ühised arvamused, uskumused, väärtused ja normid, millest nad oma käitumises juhivad.

„The Magic of Government“

Richard Scott

„Organisatsioon on kindrate õnnistus, isikliku puuet kompenseeriv abivahend, protees, mis laseb keskpärasusel olla üle oma loomupärasest piiratud. ...Protseduure lihtsustades ja rutiinini viies välistab organisatsioon vajaduse erilise andekuse järele. See on mõeldud 'keskmise kodaniku' jaoks.“

Formaalne organisatsioon

Richard Scott

Organisatsiooni struktuur on formaliseeritud 1) sel määral, mis määral organisatsiooni liikmete käitumist determineerivad reeglid on üksikasjaliku täpsusega sõnastatud ning 2) sel määral, mis määral ametikohtadega seotud rollid ja rollidevahelised suhted on ette kirjutatud olenemata nende indiviidide isiksuseomadustest ja suhetest, kes neid ametikohti tegelikult täidavad. Formaliseeritud struktuur on umbisikuline, impersonaalne.

Formaliseerimise mõte

Richard Scott

Formaliseerimine on ...	Mille tulemusel ...
... püüa muuta organisatsiooni liikmete käitumine ettearvatavaks, seda reguleerida ja standardiseerida	... iga organisatsiooni liige teab, mida teistelt liikmetelt mingis olukorras oodata
... püüa muuta ametikohtadega seotud rollide omavaheliste suhete struktuur ning organisatsiooni liikmete käitumist sätestavad reeglid selgemaks ja silmnähtavamaks	... juht saab organisatsioonis toimivaid suhteid kaardistada ning vajaduse korral teadlikult manipuleerida
... püüa struktureerida erinevate rollidega seotud ootusi veel enne neid rolle täitvate indiviidide vahetut vastastikust kokkupuutumist	... on võimalik vältida pingeid ja asjatut võitlust staatuse eest grupis
... püüa struktuuri objektiviseerida, muuta rollimääratlused ja rollidevahelised suhted millekski inimesest eraldiseisvaks, indiviidi suhtes väliseks	... muutub organisatsiooni lahus toimimine sõltumatuks organisatsiooni liikmete emotsioonidest, nende omavahelistest sümpaatiastest ja antipaatiastest

... püüa muuta juhtide 'mantlipärimise' protsess reeglitahtuks ja rutiinseks	... võib iga vastava koolitusega isik vahetada välja oma eelkäija antud ametikohal, ilma et see oluliselt häiriks organisatsiooni tegevust
... püüa muuta organisatsiooni struktuur sõltumatuks organisatsiooni liikmetest	... võib organisatsioon muutuda teoreetiliselt surematuks, kuna selle edasikestmine ei sõltu enam konkreetsetest indiviididest ... on juhtide võim ja mõjukus impersonaalne, ametikohast tulenev, see ei sõltu enam nende isiklikust andekusest, eeldustest ja võimetest ... kaob vajadus värvata andekaid, loovalt mõtlevaid, innovaatilisi töötajaid

Organisatsiooni tüüp ja disain

Bürokratlik organisatsioon, mehhanistlik disain		Paindlik organisatsioon, orgaaniline disain
Tsentraliseeritud	Võim	Detsentraliseeritud
Palju	Reeglid ja protseduurid	Vähe
Kitsas	Juhtimisulatus	Lai
Spetsialiseeritud	Tööd	Ühitatud
Vähe	Tiimid ja töörühmad	Palju
Formaalne, ebaisikuline	Koordineerimine	Mitteametlik, personaalne

Traditsioonilise ja bürokraatliku administratsiooni võrdlus

Richard Scott

Traditsiooniline administratsioon (agraarühiskond)	Bürokraatlik administratsioon (industriaalühiskond)
Tööjaotus ei ole kindel ega pidev, ülesanded sõltuvad juhi igakordsetest korraldustest, mis võivad suvaliselt muutuda	Vastutusvaldkonnad on selgelt määratletud, kõik regulaarsed (pidevad, korduvad) toimingud on personali vahel ära jagatud kui püsivad ametiülesanded
Alluvussuhted ei ole korrastatud selgeks ametialaseks hierarhiaks, vaid tuginevad ametnike isiklikul lojaalsusel ning juhi heatahtlikkusele	Ametikohtade struktuur on üles ehitatud hierarhiliselt, igat madalama taseme ametikohta kontrollib mõni kõrgem ametikoht. Kuid ka kõrgemate ametnike võim on seejuures reeglitega piiratud ja alluvatel on õigus esitada kaebusi
Administratsiooni tegevuse põhimõtted ei ole kirja pandud või siis on need nii ebaselged ja puudulikud, et lõpptulemusena sõltub kõik juhi suvast. Juhtimistoiminguid ei ole tavaks kirjalikult fikseerida.	Ametlikke otsuseid ja juhtimistoiminguid tehakse selleks otstarbeks loodud abstraktsete reeglite alusel. Need reeglid on suhteliselt ammendavad ja püsivad, need tuleb kõigil omandada. Otsused fikseeritakse kirjalikult, toimikud kuuluvad säilitamisele
Isikliku vara ja asutuse vara vahel pole selget vahet, kuna ei ole kindel, kus lõpeb juhi isiklik majapidamine ja kus algab tema poolt juhitava organisatsiooni majapidamine	Administreerimise instrumendid – õigused, privileegid, töövahendid – kuuluvad ametikoha juurde, mitte sellel kohal töötavale isikule ning neid ei saa võõrandada. Isikliku vara ja asutuse vara vahel on selge vahe, nii nagu ka ametniku töökoha ja elukoha vahel
Ametisse saavad inimesed, kes on juhust isiklikus sõltuvuses – sugulased, hõimlased, kodakondsed, vasallid. Eelistuse aluseks on ustavus ja truudus, hüvitist antakse eesõiguste kujul – näiteks maavaldus, mille asukaid saab oma äranägemist mööda maksustada. Teenistuslik valdus (lään) võib muutuda päritavaks, siis saab seda ka osta ja müüa	Ametnik on isiklikult vaba, ta on ametisse nimetatud (mitte valitud) ametialase kvalifikatsiooni alusel ja saab oma töö eest palka

<p>Ametnikud teenivad juhi meeleheaks ja vastavalt juhi äranägemisele, neil ei ole kindlaid teenistuslikke perspektiive ega garanteeritud püsivat ametikohta</p>	<p>Teenistus on ametniku jaoks karjäär. Ametnik on põhikohaga töötaja ja eeldab oma tööandjalt eluaegset teenistussuhet. Katseaja järel omandab ametnik kindla staatuse ning on kaitstud meelevaldse teenistusest vabastamise eest</p>
--	--

Ametiasutuse eripära äriühinguga võrreldes

Harold F. Gortner, Julianne Mahler, Jeanne Bell Nicholson

Ametiasutused on vähem mõjutatud *turukonkurentsist*. Sellest tulenevalt on need vähem huvitatud tegevuskulude vähendamisest, säästlikkusest ja efektiivsusest, tunnevad vähem huvi kodanike soovide, eelistuste, samuti nõudluse ja pakkumise õige vahekorra vastu, on halvemini informeeritud turumajanduse iseloomulikest indikaatoritest (hind, kasum).

Ametiasutustel on rohkem *formaal-juriidilisi piiranguid*. Sellest tulenevalt on seal protseduurid ja tegevusvaldkonnad täpsemini piiritletud ning juhtidel on vähem valikuvabadust, seal on sagedasem kalduvus ületähtsustada formaalseid reegleid ja järelevalvet, rohkem on väliseid formaalseid mõjutajaid.

Ametiasutused on tugevama *poliitilise surve all*. Sellest tulenevalt on ametiasutustes tehtavad otsused tugevasti mõjutatud mitmekesistest mitteformaalsetest välisteguritest (huvi- ja survegrupid, avalik arvamus), samuti on neil suurem tarve saada oma tegevuses toetust väljastpoolt (kodanikud, kliendid, soodsalt meelestatud teised asutused).

Ametiasutused teostavad *avalikku võimu*, riigil on sanktsioonide kehtestamise monopol. Sellest tulenevalt on nende poolt pakutavate avalike teenuste tarbimine ja finantseerimine enamasti vältimatu või kohustuslik.

Ametiasutuste tegevusel on *ulatuslikum mõju* ning suurem sümboolne tähendus. Sellest tulenevalt peab nende tegevus järgima avalikke huve, üldist hüve.

Ametiasutuste ja ametnike tegevus on *avalikkuse tähelepanu* keskpunktis.

Ametiasutuste suhtes on kodanikel *kõrgendatud ootused*, nad eeldavad, et ametnikud tegutsevad ausalt, õiglaselt, vastutulelikult, et ametnikud annavad oma tegudest avalikkuse ees aru.

Ametiasutustele on omane eesmärkide, hindamise ja otsuste vastuvõtmise *aluste paljusus*. Sellest tulenevalt on tegevuse eesmärgid ja selle hindamise kriteeriumid erinevad, kohati ebamäärased, kohati konfliktid.

Ametiasutustele on iseloomulik *väiksem iseseisvus* otsuste vastuvõtmisel, väiksem paindlikkus, seal on vähem õiguste delegeerimist ja rohkem järelevalvet.

Ametiasutused on oma tegevuses *tunduvalt ettevaatlikumad*, jäigemad, ilmutavad vähem innovaatilist lähenemist.

Ametiasutuste *tippjuhid vahetuvad* sagedamini (valimised, poliitilised ametissenimetamised), järjepidevus plaanide elluviimisel on nõrgem.

Ametiasutustes on raskem leida *stiimuleid* töö tulemuslikkuse tõstmiseks.