

Maavalitsuste tööanalüüsi kokkuvõte

Käesolev aruanne võtab kokku perioodil aprill – september 2008. a läbiviidud maavalitsuste tööanalüüsi tulemused. Antud tööanalüüsiga oli seotud viis maavalitsust (Harju, Jõgeva, Lääne, Põlva ja Rapla maavalitsused), mis olid projektis osalejateks määratud Siseministeeriumi poolt.

Tööanalüüsi eesmärgid olid järgmised:

- Kaardistada maavalitsuste õigusaktidest tulenevad funktsioonid
- Viia läbi maavalitsuste funktsioonide täitmise analüüs võrdlusena õigusaktidest tulenevate nõuetega
- Viia läbi maavalitsuste töökorralduse analüüs ning esitada ettepanekud töökorralduse optimeerimiseks

Tööanalüüsi käigus kaardistati kõigepealt maavalitsuste õigusaktidest tulenevad funktsioonid seaduste ja määruste tasandil.

Õigusaktide kaardistuse järel selgitati välja maavalitsuste tegelikult täidetavad funktsioonid valdkondade lõikes, milleks viidi läbi 79 intervjuud maavalitsuste, ministriumide ja omavalitsuste liitude esindajatega.

Eesmärgiga saada ülevaade maavalitsuste ametnike tööaja kasutusest erinevate ülesannete täitmisel, viidi läbi vastav tööaja kasutamist uuriv küsimustik, mille tulemusi käesolevas aruandes kasutatakse. Läbiviidavate tegevuste mahu analüüsimiseks koguti maavalitsustelt infot 2007. a peamiste tegevuste väljundite kohta. Aruanne on üles ehitatud maavalitsustele pandud ülesannetest lähtuvalt suuremate valdkondade põhiselt (kokku 14), mille enamikes osades on välja toodud olulisemad tähelepanekud ja töö läbiviija poolsed soovitusel.

Töö tulemusena valminud ning käesolevas aruandes või selle lisades sisalduvad väljundid:

- **Maavalitsuste funktsioonide süstematiseeritud loetelu** (funktsioonide kataloog)- võimaldab maavalitsuse tegevusi süsteemsel ja ülevaatlikul moel analüüsida ja hinnata, samuti maavalitsusi omavahel võrrelda
- **Maavalitsuste protsessivoogude kaardistused**- võimaldavad väga detailsel tasandil saada ülevaate maavalitsustevahelistest erisustest funktsioonide täitmisel
- **Põhjalik ülevaade teostatavatest tegevustest**- kuigi läbiviidud tööaja küsimustikule ei vastanud kõik maavalitsuste töötajad, annab töö käigus tehtud tööaja kasutamise kaardistus senisest oluliselt täpsema pildi sellest, milliseid funktsioone ja missuguses mahu maavalitsused täidavad
- **Tähelepanekud**- tähelepanekutes toodud probleemide teadvustamise ja neile lahenduse otsimise teel on võimalik maavalitsuste töö efektiivsust ja kvaliteeti tõsta
- **Soovitused**- annavad ülevaate lahendustest, mida tähelepanekutes toodud probleemide lahendamiseks saaks kasutada

Töö väljundeid ning metoodikat on samal kujul võimalik kasutada ka ülejäänud maavalitsuste analüüsiks. Käesoleva töö läbiviimisest saadud

kogemuse põhjal oleks järgmiste maavalitsuste analüüsimisel vaja silmas pidada järgnevaid aspekte:

- Maavalitsustele pandud funktsioonide ulatus on niivõrd suur, et nendest täpse ülevaate saamine on äärmiselt töömahukas. Seetõttu kulus viie maavalitsuse osas antud töö läbiviimiseks algselt planeeritud 450 tunnist enam kui kaks korda rohkem töötunde. Kuigi käesoleva töö tulemusena valminud töövahendite kasutamisel on edasine töömaht eeldatavalt väiksem, on see 10 maavalitsuse puhul siiski vähemalt samas suurusjärgus.
- Järgmiste maavalitsuste analüüsi töömahtu ja kvaliteeti silmas pidades on otstarbeks kasutada väljatöötatud küsimustikku, kuid äärmiselt oluline oleks, et maavanemad suudaks tagada kõigi alluvate vastused küsimustikule.
- Maavalitsuste poolt esitatud tööstatistika kvaliteet oli kõikumine ning statistika kogumine sageli ajamahukas, seetõttu tuleks võimalusel paluda maavalitsustel olulisemate tööväljundite osas varakult statistikat koguma ja kontrollima hakata.

Kokkuvõttes võib öelda, et käesoleva töö tulemusi saab osaliselt üldistada ülejäänud maavalitsustele- seda eelkõige funktsioonide süstematiseerimise osas (funktsioonide kataloog), kuid maavalitsustevaheliste töökorralduse ning ressursside kasutamise erisuste välja toomiseks tuleks nii intervjuud, tööstatistika kogumine kui ka küsitlus läbi viia ka ülejäänud maavalitsustes.

Aruande kasutamisel on oluline silmas pidada, et lähtuvalt käesoleva töö suurest ulatusest ei ole olnud võimalik aruandes toodud töökohtade arvu optimeerimist puudutavates kalkulatsioonides arvesse võtta kõiki aspekte ja tegureid, mis mõjutavad tööressursi tegelikku vajadust maavalitsustes. Seetõttu tuleks kõiki aruandes toodud arvutusi ametikohtade vähendamise kohta käsitleda indikatiivsetena ning enne ametikohtade vähendamist tuleks reaalne tööjõu vajadus maavalitsuste juhtkonnaga üle täpsustada. Samuti tuleks arvestada, et toodud järeldused ning soovitusel on antud ainult viie maavalitsuse põhjal. Lisaks ülejäänud maavalitsuste olukorra arvestamisele tuleks enne võimalike muudatuste otsustamist kindlasti põhjalikult kaaluda käesoleva töö analüüsiulatusse mitte kuulunud aspekte- nt muudatustega seotud kulused, Siseministeeriumi ning teiste ministeeriumide ja riigiasutuste, samuti KOV liitude valmisolekut (nt ressursi ja kompetentsi olemasolu) pakutud muudatuste elluviimiseks jms.

Olulisemad üldised tähelepanekud

Tööanalüüsi käigus esitati tähelepanekuid enamike maavalitsuste tegevusvaldkondade kohta. Olulisemate tähelepanekutena toodi analüüsi käigus välja alljärgnev:

1. Maavalitsuste positsioon riigi halduskorraldussüsteemis on ebakindel, mistõttu on häiritud riiklike funktsioonide täitmine

Tööanalüüsi käigus kogutud info ja läbiviidud intervjuude põhjal on korduvalt välja tulnud maavalitsuste ebakindlus nii oma eksisteerimise kui ülesannete osas tulevikus. Kuivõrd puudub ühtne seisukoht asutuste rollist, on see mõjutanud olulisel määral nii maavalitsuste kaasamist nende töövaldkonda puudutavatesse otsustesse (nt sotsiaal- ja tervishoiu valdkonnas), kui suurendanud personali voolavust. Vastukäiv informatsioon võimalike riiklike halduskorralduslike muudatuste kohta ning rahaliste vahendite nappus on tekitanud enamikel maavalitsustel probleeme kvalifitseeritud tööjõu leidmisega, mistõttu on häiritud mitmete ülesannete täitmine (planeeringud, haridus, tervishoid, keskkond). Intervjuudest on selgunud, et noorte osakaal ametnike hulgas väheneb. Näiteks Põlva maavalitsuses on pooled ametnikud vanemad kui 50 aastat, nooremaid kui kolmekümneaastaseid ametnikke on kõigest 3¹.

Kvalifitseeritud personaliga seotud probleemi maavalitsustes on välja toonud ka omavalitsuste liitude esindajad. Isegi, kui tulevikus võiks kõne alla tulla omavalitsuste liitude rolli tugevdamine ja maakondlike ülesannete lahendamine liitude kaudu, ei ole võimalik väiksemates maakondades vastavatele ametikohtadele leida ametnikke. Ollakse seisukohal, et valdkonnapõhine kompetents asub käesoleval hetkel maavalitsuses, kuid kompetentsete ametnike lahkumisel, ei ole omavalitsuste liitudel võimalik funktsioone täita (nt planeeringute ja maakorraldusega seotud ülesanded).

2. Maavalitsuste töös esineb seadusandja poolt määratlemata ülesannete täitmist

Vabariigi Valitsuse seadusega on maavanemale pandud maakonnas riigi huvide esindamise ning maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest hoolitsemise kohustus. Antud sätet võib tõlgendada mitmeti. Lähtudes laiaast tõlgendamisvõimalusest võiks maavanem oma äranägemise järgi otsustada, millised on maakonna arengu seisukohast vajalikud funktsioonid ja nende täitmise maht. Seda väidet iseloomustab turismi edendamine, mis piirkonna majanduslikku aktiivust elavdades, mõjutab otseselt maakonna arengut.

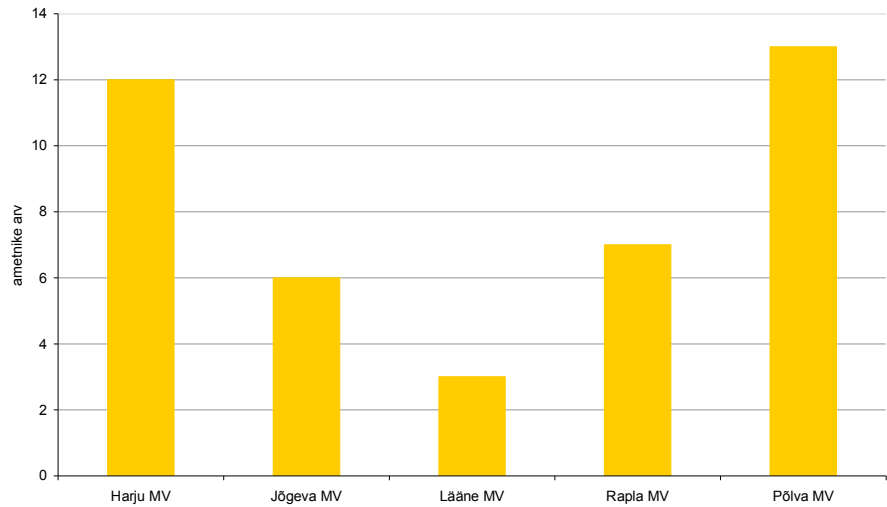
Kitsa tõlgendamisvõimaluse korral tuleks VVS § 84 p 1 rakendamisel lähtuda teistes õigusaktides sätestatud konkreetsetest tegevustest (nt riiklike regionaalarengu programmide rakendamine maakonnas, maakonna ja maakonna teemaplaneeringute koostamise korraldamine). Teisisõnu esindab maavanem riigi huvisid maakonnas ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu tagamise eest sellises ulatuses, mis on toodud teistes õigusaktides hoidudes võtmast täiendavaid funktsioone.

Praeguses olukorras lähtutakse maavanema kohustuste laiemast tõlgendusest ja seetõttu tegeletakse kõigis vaadeldud maavalitsustes funktsioonidega, mis ei tulene ühestki maavalitsuse funktsioone käsitlevast õigusaktist.

Üks suuremaid õigusaktidest mittetulenevatest tegevustest on maakondlike tunnustamis- ja esindamisürituste koordineerimine ja korraldamine. Nagu järgneval joonisel on näha, tegeles tunnustamis- ja esindamisüritustega seotud ülesannete täitmisega 2007. a vaadeldud viies maavalitsuses kokku 41 ametnikku, kulutades selleks üle 100 töötunni nädalas (st 2,5 täistööajaga ametikohta). See võrdub sarnases mahus tööajaga, mis kulutatakse kokku viie maavalitsuse detailplaneeringute alaste ülesannete täitmiseks.

¹ Seisuga 01.05.2008

Joonis 1. 2007. a maavalitsuse esindamise ja tunnustamisega seotud ametnikud



Allikas: EY küsitlus 2008

Õigusaktidest mittetulenevate tegevustena on tööanalüüsi käigus tuvastatud veel järgnevat:

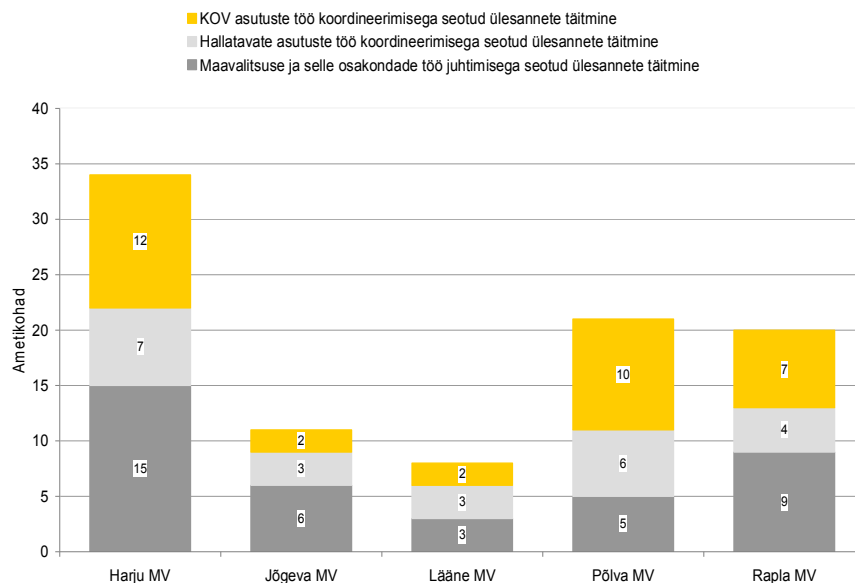
- a. Turismiga seotud ülesanded
- b. Energeetikaga seotud tegevused
- c. Õpilasüritustega seotud tegevused
- d. Rahvastikutoimingute valdkonnas vaimulike ja KOV ametnike nõustamine ja läbiviidud toimingute kontrollimine
- e. Kohalike omavalitsuste, elanike, maakondlike ühenduste ja organisatsioonide nõustamine
- f. Haigekassa dokumentide vastuvõtmisega seotud tegevused
- g. Enamus kultuuri ja spordi valdkonna tegevusi tuleneb Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi vahelisest koostöölepingust

Eeltoodud funktsioonide täitmine ei toimu kõigis maavalitsustes ning samuti kõiguvad funktsioonide täitmise mahud maakondade võrdluses oluliselt.

3. Maavalitsuste juhtimisstruktuuri ülesehitus on maakonniti erinev ning juhtide ametikohtade osakaal töötajate arvust on suur

Maavalitsuse töö juhtimise, hallatavate ja KOV töö koordineerimisega on sõltuvalt maavalitsusest hõivatud 8-34 ametnikku. Viies maavalitsuses kokku tegelevad juhtimise ja koordineerimisega seotud ülesannetega ligi pooled ametnikest (vt allpool toodud joonist 2)

Joonis 2. 2007. a juhtimise ja koordineerimisega hõivatud maavalitsuse ametnikud



Arvestades maavalitsuste koosseise (35-94 ametnikku²), on märkimisväärne osa ametnikest seotud juhtimis- ja koordineerimisalaste tegevustega. Põhjused, miks ametnikud antud valdkonnaga tihedalt kokku puutuvad, võivad seisneda muuhulgas selles, et maavalitsuste struktuur on erinevalt ülesehitatud ning moodustatud on kohati liiga palju osakondasid ja nende alla talitusi.

Näiteks on Harju maavalitsuse struktuuris kantselei ja 11 osakonda 12 talitusega. Kõiki osakondi juhib osakonnajuhataja, mitmel juhul on lisaks ametis osakonnajuhataja asetäitja. Talitusi juhivad omakorda talituse juhatajad. Lääne maavalitsuse kantselei koosseisu (8 täidetud ametikohta³) on moodustatud 4 talitust (haldustalitus, avalike suhete talitus, juriidiline talitus, omandireformi talitus).

4. Maavalitsuse põhifunktsioone toetavate tegevuste läbiviimisele kulub kohati ebaproportsionaalselt palju ressursi

Tööanalüüsi käigus on selgunud, et tugiteenuste täitmine ja sellega hõivatud ametnike arv on maavalitsustes erinev. Enam varieerub ametnike seotus selliste põhifunktsioonide täitmist toetavates tegevuses nagu administreerimine (kantseleitöö, dokumendihaldus, arhiivi- ja registre haldamine) ja avalikud suhted.

Nii näiteks on administreerimisega seotud rohkem kui kolmandik maavalitsuste ametnikest (viiest maavalitsusest 74 ametnikku) ja finantsaruandlusega tegeleb viies maavalitsuses kokku 34 ametnikku. Olukorra põhjustena toodi intervjuudes välja, et olemasolev maavalitsuste rahandusalaste aruannete koostamise ja esitamise süsteem on ametnikele koormav ning häirib olulisel määral põhitööga tegelemist ning samuti esineb puudusi IT- lahendustes.

Tööanalüüsi käigus antavad peamised soovitused

² Seisuga 31.12.2007. a

³ Andmed seisuga 01.05.2008

1. Maavalitsuste rolli ja funktsioonide täpsustamine

Oleks soovitatav kujundada välja ühtne nägemus maavalitsuste staatusest ja rollist tulevikus. Käesoleval hetkel on välja kujunenud olukord, kus maavalitsustel on raskusi nõutaval tasemel riiklike funktsioonide täitmise tagamisega. Sarnaselt maavalitsuse staatuse määratlemisega oleks vajalik kindlaks teha ka omavalitsuste liitude roll tulevikus ning kaaluda neile valitud maavalitsuse funktsioonide üleandmist (näiteks maakondlik arendustegevus, kultuuri ja spordi valdkonna tegevused).

Muuhulgas tuleks võtta seisukoht maavalitsuste poolt täidetavate ülesannete kohta, mis ei tulene ühestki õigusaktist. On võimalik, et mõne valdkonna puhul (nt energeetika) tuleks kaaluda seadusandluses vastavate muudatuste sisseviimist. Tegevustes, mille täitmiseks ei ole hädavajalik maavalitsuse kui riigi esindaja poolne koordineerimine (nt tunnustamis- ja õpilasürituste korraldamine), tuleks aktiivsemalt kaasata maakondlikke ühendusi ja organisatsioone.

Maavalitsuste rolli täpsustamisel võib lisaks praeguse seisundi säilitamisele välja tuua kaks põhimõttelist alternatiivset mudelit:

- Maavalitsuste rolli oluline vähendamine või maavalitsuste ära kaotamine, koos funktsioonide laiali jagamisega KOV ja riiklikele struktuuridele ning kolmanda sektori asutustele. Võimalik efekt oleks olemasolevate riiklike büroode ressursi efektiivsem ärakasutamine ning dubleerivate tegevuste vähendamine.
- Riiklike struktuuride regionaalsete büroode funktsioonide osaline või täielik koondamine maavalitsuse struktuuri ning ühtsete teeninduspunktide loomine riiklikele teenustele. Võimalik efekt oleks klienditeenindamisega seotud kulude vähendamine (mitu riiklikku teenust ühest büroost), dubleerivate ressursside vähendamine (erinevad hooned, tugiteenused jms) ning riiklike teenuste kättesaadavuse lihtsustamine (parem koordinatsioon ning infovahetus ametkondade vahel, kodaniku jooksutamise vähendamine). Heaks näiteks seda laadi toimimismudelist on maavalitsuste ja Haigekassa vaheline koostöö, kus maavalitsuse ametnikud teenindavad kodanikke nendes maakondades, kus Haigekassa regionaalne büroo puudub.

Mõlemal mudelil on omad plussid ja miinused, mille käsitlemine ei kuulu antud töö ulatusse ning eeldab poliitilist otsust. Samas sõltub eeltoodud mudelite valikust alljärgnevate soovitude rakendamise otstarbekus ja ulatus. Kuna käesoleva töö tellija on avaldanud soovi töö tulemusi võimalikult kiiresti rakendada, siis lähtume oma järgnevate soovitude andmisel eelkõige esimesest alternatiivist (maavalitsuste rolli vähendamine), sest teise alternatiivi kasutusele võtt eeldaks põhjalikumat analüüsi ja mastaapseid muudatusi ning ei ole sellest lähtuvalt teostatav lähitulevikus.

2. Maavalitsustele pandud funktsioonide efektiivsem täitmine

Efektiivsuse tõstmise võimalused saab jagada:

- Funktsioonide tsentraliseerimine
- Funktsioonide ära andmine
- Inimressursi efektiivsem kasutamine
- Juhtimismudeli lihtsustamine ja ühtlustamine

Funktsioonide tsentraliseerimine

Funktsioonide tsentraliseerimise abil oleks võimalik tervikuna vähendada inimeste arvu. Tsentraliseerimist tuleks kaaluda eelkõige selliste funktsioonide osas, mille puhul on täidetud järgmised kriteeriumid:

- Funktsiooni täitvate inimeste igapäevane kohalolek maakonnas ei ole esmatähtis
- Funktsioon ei ole vahetult seotud kodanike või maakonnas tegutsevate organisatsioonide teenindamisega
- Funktsiooni täitmine ei ole väga oluliselt mõjutatud regionaalsetest eripäradest
- Funktsiooni tsentraliseerimine võimaldab kokku hoida inimressursi osas ilma, et funktsiooni täitmine nõutaval tasemel muutuks võimatuks
- Tsentraliseerimine annaks olulise efekti funktsiooni kvaliteedi ühtlustamise osas

Eeltoodud kriteeriumitele vastaksid suuremal või vähemal määral alljärgnevad maavalitsuste funktsioonid:

- Siseaudit - antud funktsiooni täitmine ei võimalda komplekteerida väiksemates maavalitsustes tervet ametikohta ning siseaudiitorid peavad töötama üksinda, mistõttu oleks otstarbekas luua siseaudiitorite töögrupp Siseministeeriumi juurde.
- Planeeringute alane järelevalve - üld- ja detailplaneeringute alase järelevalvetegevuse tsentraliseerimisega Siseministeeriumi planeeringute osakonna juurde annaks võimaluse ühtlustada vastava järelevalve läbiviimise praktikat ja kvaliteeti maavalitsustes.
- Tervishoiu ja sotsiaalhoolekandealane järelevalve - analüüsi käigus selgus sotsiaalhoolekande- ja tervishoiualase järelevalve läbiviimise puudulikkus nii kompetentsete ametnike kui vastavate standardite puudumise tõttu. Ühe lahendusena järelevalve tõhustamiseks oleks võimalik kaaluda funktsiooni tsentraliseerimist Sotsiaalministeeriumi juurde.
- Maatoimingute alase nõustamise funktsiooni tsentraliseerimisega maavalitsuse üleseks oleks võimalik optimeerida maavalitsuste ametikohti.
- Rahandus - viite maavalitsust oleks Maa-ameti ja Tervisekaitseinspektsiooni võrdlusnäitajaid kasutades võimalik hinnanguliselt teenindada väiksema arvu rahandustöötajatega, kui praegu viies maavalitsustes töötab.
- Haridusametuste järelevalve – maavalitsustel esineb probleeme järelevalve läbiviimisega, samuti nähakse tulenevalt läbiviidavast reformist maavalitsuste rolli olulist

vähennemist haridusasutuste hindamise läbiviimisel. Seoses sellega tasuks kaaluda haridusasutuste järelevalvefunktsiooni tsentraliseerimist.

Kuigi selle kohta pole täpset analüüsi tehtud, tuleks esialgsel hinnangul maavalitsustest vähenevatest ametikohtadest tsentraliseerimise puhul tsentraalses keskkuses alles jätta ligikaudu pooled.

Funktsioonide ära andmine

Maavalitsus täidab mitmeid selliseid funktsioone, mille täitmine kuulub oma iseloomult pigem KOV pädevusse või mille täitmine oleks tõenäoliselt võimalik ka teiste riiklike või kolmanda sektori struktuuride poolt.

Funktsioonid, mille ära andmist tuleks kaaluda saab jaotada kaheks:

- Oma iseloomult KOV või nende liitude juurde kuuluvad funktsioonid. Sellised funktsioonid on seotud eelkõige maakonna arendustegevustega, maakondlike projektide ning maakonna huvide esindamisega. Tööanalüüsi käigus selgus, et omavalitsuste liidud oleksid valmis korraldama maakondlike ülesannete täitmist (nt keskkonna, kultuuri, maakondliku arengu valdkonnas). Puudustena on välja toodud liitude staatuse vajaliku õigusliku määratluse puudumist ning paljude omavalitsuste finantsilist suutmatust antud ülesannete üle võtta. Intervjueeritud omavalitsuste liitude liikmetest ei pidanud ükski võimalikuks arvukate funktsioonide ülevõtmist ilma riigipoolse finantseerimiseta. Optimistlikumal juhul vajavad omavalitsuste liidud riigi dotatsiooni vähemalt järgmised 3-4 aastat, väiksemates maakondades ei pruugi omavalitsused lähimas tulevikus saavutada üldse võimekust maakondlike küsimustega tegelemiseks ainult enda vahendite abil. Võimalikud omavalitsustele või nende liitudele antavad funktsioonid on:
 - Turismi valdkonna arendamine - MTÜ-de töös osalemine, maakondlike sündmuste teostamine jms ülesanded, mis ei ole otseselt reguleeritud ühegi seaduse või määrusega.
 - Hariduse valdkonna arendusliku iseloomuga tegevused – õpilas- ja tunnustamisüritused, konkursid, kutsevalikuüritused, messid jne. Nimetatud tegevused ei ole otseselt reguleeritud seaduse ega määrusega.
 - Hariduse ja noorsootöö valdkonnas nõustamine ja infopäevade korraldamine KOV-de ja koolide töötajatele.
 - Alaealiste komisjonide töömahtu on võimalik vähendada KOV juurde alaealiste komisjonide loomisega, mille kaudu oleks võimalik tõhustada ka võrgustikutööd ja ennetustöö koordineerimist
 - Kultuuri ja spordi valdkonna arendusliku iseloomuga tegevused – kultuurisündmuste ja sporditegevuse koordineerimine, kollektiivide tegevuse kureerimine, tunnustamisüritused kultuuri ja spordi valdkonnas, kultuuri ja spordi organisatsioonide nõustamine.
- Funktsioonid, mille täitmiseks on olemas vastavas valdkonnas tegutsev riiklik struktuur. Selliste funktsioonide alla kuuluvad muuhulgas keskkonnaga seotud ülesanded (maakondades olemas nii Keskkonnainspektsiooni bürood kui keskkonnateenistused) ning sotsiaalhoolekanne (maakondades olemas Sotsiaalkindlustusameti struktuuriüksused) jne. Oluline on siiski silmas pidada, et riiklikel struktuuriüksustel, kellele funktsioonide üleandmist kaaluda, ei pruugi olla olemas funktsioonide täitmiseks vajalikku ressursi ja kompetentsi, mistõttu tuleks enne muudatuste sisse viimise otsustamist need aspektid läbi analüüsida. Sellisteks valdkondadeks on:

- EL teavituse, keskkonna ja ühistranspordiga seotud funktsioonid, mida täidetakse ka teistes asutustes.

Inimressursi efektiivsem kasutamine

Tööaja kasutuse analüüsi, töötulemuste statistika ja läbiviidud intervjuude põhjal tuli välja, et osades maavalitsustes suudetakse teatud funktsioone täita väiksema inimressursiga kui teistes. Töökorralduse muudatuste või ressursside efektiivsema ära kasutamise abil oleks võimalik alljärgnevates valdkondades ressursi potentsiaalselt kokku hoida:

- Sotsiaalhoolekanne ja tervishoid
- Haridusvaldkonna järelevalve
- Administreerimine
- Personal ja koolitus
- Rahandusvaldkond (kui tsentraliseerimist läbi ei viida)

Läbiviidud analüüsist selgus, et maavalitsuste ametnikud on seotud paljude erinevate tegevustega - nt tunnustamis- ja esindamisüritustega on seotud 41, kriisireguleerimise, päästealaste ning riigikaitse ülesannetega 23 ametnikku jne. Kuigi valdavas osas on kokkupuuted nende ülesannetega väga väikeses mahu, võib selline olukord tekitada ohu ülesannete dubleerivale täitmisele. Maavalitsuste võrdluse põhjal tehtud inimressursi efektiivsema kasutamise soovitused peaksid võiksid aidata kaasa selle probleemi vähenemisele.

3. Juhtimismudeli lihtsustamine ja ühtlustamine

Tuleks kaaluda maavalitsustesisese osakondade/talituste juhtimise süsteemi korrastamist ja ühtlustamist selliselt, et see võimaldaks ametnikel pühendada aega juhtimise ja koordineerimisega seotud ülesannete asemel sisulistele tegevustele.

Kuivõrd maavalitsuste poolt täidetavate ülesannete osas valdavalt suuri erinevusi ei esine, võiks kaaluda ühtlaselt sarnaste üksuste loomist ja nende juhtide kindlaksmääramist. Selliste juhtimistasandite esinemine struktuuris, mille üksuses töötab üks kuni kaks ametnikku, ei ole ressursi kasutamise seisukohast otstarbekas.

Uue juhtimismudeli loomise puhul tuleks arvestada, et maavalitsuste rolli võib jagada kolmeks: esiteks riigipoolse järelevalve teostaja, teiseks kohaliku arengu eestvedaja ning kolmandaks kodanike ja organisatsioonide teenindaja.

Maavalitsus, kui riigipoolse järelevalve teostaja, täidab suures osas järelevalve rolli kohalike omavalitsuste üle ning muude maakonnas asuvate riigi või kolmanda sektori organisatsioonide üle (koolid, hoolekande asutused jne). Seda rolli saab iseloomustada järgnevalt:

- Maavalitsus ei püstita antud rolli täites endale ise ülesandeid, vaid saab need vastavalt ministeeriumilt või keskvõimu organilt, kes konkreetse valdkonna eest riiklikul tasandil vastutab. Nii näiteks

tulevad haridusalase järelevalve ülesanded Haridus- ja teadusministeeriumilt ning hoolekandeesutustega seotud ülesanded Sotsiaalministeeriumilt. Seega toimub nende funktsioonide osas ülesannete püstitamine ja nende täitmise kontroll eelkõige kesktasandi organi poolt.

- Antud funktsioonide täitmine nõuab reeglina spetsiifilist valdkonnapõhist kompetentsi ja kogemusi, mistõttu suudavad nende funktsioonide sisulist täitmist kontrollida ja koordineerida sama erialavaldkonna inimesed ning võimalused mitme valdkonna ülesannete panemiseks ühele inimesele on piiratud.
- Funktsiooni maht ühes valdkonnas jääb üldiselt vahemikku 0,5- 5 inimest maavalitsuse kohta.

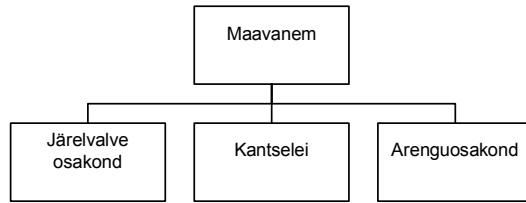
Kohaliku arengu eestvedaja rolli täitmisel on tegu peamiselt erinevate projektide juhtimise ja koordineerimisega. Siin on maavalitsuse partneriks eelkõige kohalikud omavalitsused ning muud regiooni asutused ja organisatsioonid. Kuna piirkonna arendamine peaks olema eelkõige KOV huvi ja kohustus, siis antud funktsiooni puhul ei ole poliitilisel tasandil seni veel lõpuni selgeks vaieldud, kas ja millises ulatuses tuleks need funktsioonid üle anda kohalike omavalitsuste liitudele ja muudele regionaalsetele organisatsioonidele. Juhtimismudeli seisukohalt on oluline, et enamik nendest tegevustest on projektipõhised.

Kodanike ja organisatsioonide teenindaja rolli täitmisega on kõige suuremas ulatuses seotud rahvastikutoimingute valdkond, kus maavalitsuste ametnikud näiteks abielude registreerimisi läbi viivad. Muuhulgas täidab maavalitsus teenidusfunktsiooni näiteks sotsiaaltoetuste valdkonnas tehniliste vahendite tagamisel erivajadustega inimestele, lastekaitsega seotud toimingutes ning haridusvaldkonnas lubade väljastamisel.

Kui eeltoodud rolle kajastada maavalitsuse juhtimisstruktuuris, siis võib maavalitsuses ametikohad jagada põhimõtteliselt kolmeks:

- Järelevalvega tegelev osa - koosneks erinevate valdkondade järelevalvespetsialistidest. Siin on kliendiks eelkõige ministeeriumid ja muud riiklikud struktuurid, kes on osa oma järelevalve funktsioonidest maavalitsustele delegeerinud.
- Arenguga tegelev osa - koosneks sisuliselt projektijuhtidest. See osa ametikohtadest teenindab peamiselt kohalikke vajadusi ning koostööpartneriteks on eelkõige kohalikud omavalitsused ning kolmanda sektori organisatsioonid. Kuna kodanike ja organisatsioonide teenindamisega seotud ametikohtade arv on maavalitsustes suhteliselt väike, siis võiks sellesse osasse kuuluda ka nende funktsioonidega seotud ametnikud.
- Tugifunktsioonidega tegelev osa- selle ametikohtade eesmärk on toetada eelnevate osade toimimist läbi tugifunktsioonide täitmise. Siia kuuluvad näiteks dokumendihalduse, asjaajamise, IT, raamatupidamise jms valdkondadega tegelevad ametikohad.

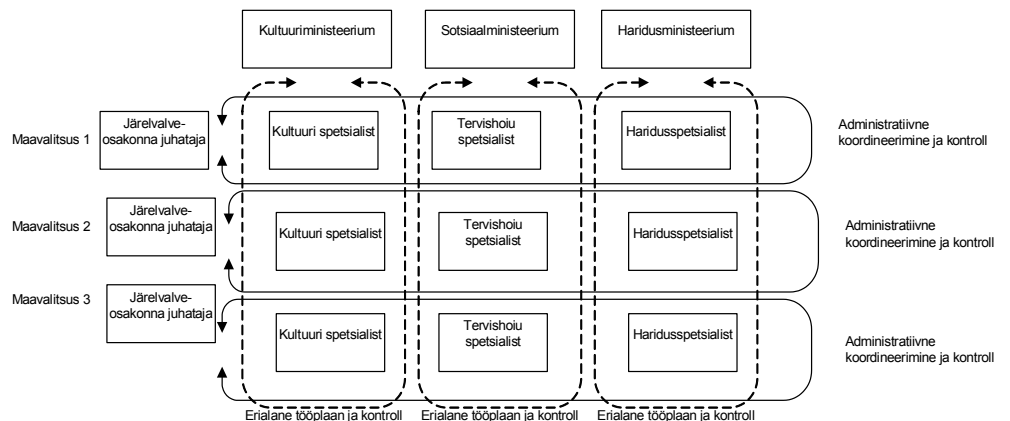
Joonis 3. Maavalitsuste võimalik struktuur



Eeltoodud struktuur võiks olla üldjoontes ühtne kõigil maavalitsustel. Teatud erisused tuleksid sõltuvalt maavalitsuse suurusest sisse osakonna sisesel tasandil - kui väiksematel maavalitsustel ei tohiks osakondade suurus kasvada selliseks, et sinna alla oleks tingimata vaja talitusi moodustada, siis suurematel maavalitsustel, kus ühes valdkonnas (nt planeeringutes) töötab rohkem kui kolm inimest ning osakonna suurus võib ulatuda kolmekümne inimeseni, võib tekkida vajadus ka talituste loomiseks osakondade koosseisu.

Sellise mudeli puhul on osakonnajuhataja roll igapäevase töö koordineerimine ja administreerimine, funktsionaalne juhtimine ja koordineerimine oleks aga vastava valdkonna ministeeriumi ülesanne. Rollide jaotuse mudelit on illustreeritud alljärgneval joonisel (tegu on näidisega, mis ei kajasta kõiki funktsioone).

Joonis 4. Rollide jaotuse mudel maavalitsustes



Antud juhtimisstruktuuri juurutamine võiks anda järgnevaid eeliseid:

- Juhtide ametikohtade vähendamine- kui täna on enamikes maavalitsustes 5 kuni 11 osakonda koos nende alla kuuluvate talitustega, siis toodud mudelile üleminek vähendaks vajadusi osakonnajuhtide ning talituse juhtide järgi ning vähendaks liigset ajakulu koordineerimise ja juhtimisega seotud tegevustele - osakonna ja talituste juhtide arv viie maavalitsuse kohta, mis oli aruande koostamise hetkel 61, võiks langeda ligikaudu 50% ulatuses (täpsema arvu saamiseks tuleks koostada uued struktuurid kõigile maavalitsustele). See ei tähenda aga otseselt samas mahus inimeste arvu vähenemist, kuna juhtide ametikohti täitvad inimesed tegelevad ka muude ülesannetega peale juhtimise.
- Otsuse korral maavalitsuse funktsioonide ümberkorraldamiseks või maavalitsuste kaotamise korral on oluliselt lihtsam eristada neid ametikohti, mis on seotud KOV huvides olevate

funktsioonidega (potentsiaalselt KOV-le üleantavad), neid ametikohti, mis on otseselt seotud riikliku järelevalvega (potentsiaalselt teistele riiklikele struktuuridele üleantavad) ning neid ametikohti, mis täidavad tugifunktsioone (potentsiaalselt tsentraliseeritavad).

- Võimaldab maavalitsuste ametnikel spetsialiseeruda järelevalve või arengu valdkonnale, jagades seni mõlema funktsiooniga seotud ametikohad selliselt, et osa neist spetsialiseeruks ühele ning osa teistele.

Pakutud juhtimisstruktuuriga seotud võimalikud negatiivsed küljed:

- Osad ametikohad täidavad täna nii järelevalve kui arengu funktsioone, mistõttu võib nende paigutamine ühe või teise osakonna alla olla keeruline. Samas ei ole esialgsel hinnangutel selliste ametikohtade osakaal suur ning vajadusel võib ühe osakonna inimene täita väikeses osas ka teise osakonna funktsioone.
- Ministeeriumide roll maavalitsuste töö koordineerimisel oma valdkonnas on seni olnud tagasihoidlik, mistõttu on oht, et talituste juhtide arvu vähendamise ning ministeeriumide poolse ebapiisava valdkondliku juhtimise tõttu jäävad maavalitsuste valdkondade spetsialistid ilma piisavalt selgete erialaste juhtnöörideta.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi sarnase ühtse juhtimismudeli rakendamine kõigis maavalituses oleks soovitatav, tuleks struktuuri puudutavate detailide puhul arvestada ka konkreetse maavalitsuse vajadusi ja eripära.

Soovitused edasisteks tegevusteks

Maavalitsuste töökorraldusest ja efektiivsusest ülevaatliku pildi saamiseks soovitaksime analüüsi laiendada ka ülejäänud maavalitsustele - see võimaldaks töökorralduse optimeerimisest tulenevaid võimalikke sääste realiseerida oluliselt suuremas ulatuses. Peale otsustust, kas ja millises ulatuses aruandes toodud soovitusi rakendada, soovitaksime määrata rakendavate soovitude elluviimise eest vastutavad isikud ja koostada tegevusplaan soovitude elluviimiseks. Nende ettepanekute osas, mis puudutavad teisi osapooli väljaspool Siseministeeriumi ja maavalitsusi, soovitaksime alustada teiste osapooltega dialoogi muudatuste elluviimise kava koostamiseks.

Analüüsi koostamist ja uuringu metoodikat puudutav info:

Tauno Olju
Juhtivkonsultant
Ernst&Young Baltic AS
Tauno.Olju@ee.ey.com
Tel: 611 4630; 611 4610