

SAAREMAA VALLAVALITSUS

**Majandus- ja haldusosakonna
juhtimismudeli,
struktuuri ja töökorralduse analüüs**

Koostaja
Urmas Pau

Kuressaare, 22.september 2026

Sisukord

Juhtkokkuvõte.....	1
1. Sissejuhatus	3
1.1. Lähteülesanne ja eesmärk.....	3
1.2. Metoodika ja analüüsi ulatus.....	4
2. Majandus- ja haldusosakonna tänane juhtimismudel ja ülesehitus.....	5
2.1. MHO roll vallavalitsuse struktuuris.....	5
2.2. Osakonna tänane struktuur ja vastutusvaldkonnad	6
2.3. MHO ja Saaremaa Halduse rollijaotus.....	7
2.4. Seosed teiste vallavalitsuse üksustega	10
2.5. Tänapäevase juhtimismudeli üldhinnang.....	13
3. Valdkondlik analüüs.....	17
3.1. Kinnisvara ja varajuhtimine	17
3.2. Teed ja tänavad	21
3.3. Liikluskorraldus	26
3.4. Sotsiaaltransport	29
3.5. Koolitransport.....	32
3.6. Saaremaa Haldus ja operatiivtegevus	35
3.7. IT ja digitaliseerimine	39
3.8. Tulemusjuhtimine ja juhtimisinfo	43
4. Süsteemsed järeldused	47
4.1. Omaniku, tellija ja täitja rollid ei ole piisavalt eristatud	47
4.2. MHO juhtimismudel on liiga operatiivne ja ebapiisavalt omaniku- ja tellijakeskne...48	
4.3. Saaremaa Halduse juhtimis- ja operatiivset võimekust tuleb arendada	48
4.4. Vara- ja taristujuhtimisel puudub terviklik pikaajaline vaade	48
4.5. Tegelik omahind ja ressursi tootlikkus ei ole nähtavad	48
4.6. Digitaliseerimise põhiprobleem on protsessi- ja juhtimisvastutus, mitte tehnoloogia	48
4.7. MHO-s puudub terviklik tulemusjuhtimise süsteem	48
4.8. Tänapäevane struktuur ja ametikohtade jaotus ei lähtu selgelt funktsioonidest ja vajalikust pädevusest.....	49
4.9. Süsteemne kokkuvõttev järeldus: muuta tuleb juhtimismudelit ja sellest lähtuvalt struktuuri	49
5. Alternatiivsed juhtimis- ja organisatsioonimudelid A, B ja C	49
5.1. Alternatiivide kujunemine ja analüüsi lähtekoht	49
5.2. Mudel A – tänapäevase juhtimismudeli korrastamine	50

5.3. Mudel B – selge omaniku, tellija ja täitja mudel	51
5.4. Mudel C – iseseisev teenusorganisatsioon.....	53
5.5. Mudelite B ja C võrdlus ning vähemalt kolmeaastane arenguvaade	53
5.6. Järeldus ja soovitatav arengutee	55
6. Soovitatav juhtimismudel ja struktuur	56
6.1. Funktsioonide jaotus uues juhtimismudelis.....	56
6.2. MHO soovitatav struktuur ja pädevused	57
6.3. Juhtimisinfo ja tulemusnäitajate raamistik.....	60
7. Kokkuvõte ja ettepanekud	62

Juhtkokkuvõte

Põhijäreldus

MHO keskne probleem on aastate jooksul kuhjunud süsteemne juhtimisvõlg. Igapäevane töö toimub suuresti töötajate kogemuse, algatusvõime ja vastutustunde toel, kuid omaniku, tellija ja täitja rollid on segunenud. Eesmärgid, vastutus, teenuste tegelik maksumus ja tulemused ei moodusta terviklikku juhtimissüsteemi.

Lahenduseks ei piisa struktuuriskeemi või ametinimetuste muutmisest: uus juhtimismudel tuleb sisuliselt tööle panna.

Peamised leiud

Juhtimine ja vastutus. Pikaajaline planeerimine ja prioriteetide põhjendamine on ebapiisavad. Vallavalitsus peab määrama omaniku eesmärgid; MHO peab korrastama oma pädevuses olevad protsessid ja juhtimispraktikad.

Kulud ja tulemused. Teenuste omahinda, ühikukulu ning töötajate ja tehnika tootlikkust ei mõõdetata järjepidevalt. Eelarvest kinnipidamine või oma jõududega töötamine ei tõenda kuluefektiivsust.

Vara ja taristu. Kinnisvara vajab terviklikku varajuhtimist ning pikaajalisi remondi- ja investeerimisplaanide. Teede ja liikluskorralduse puhul tuleb tugevdada prioriteetide jälgitavust, ettevalmistust ja vastutust.

Teenuste järjepidevus ja andmed. Sotsiaal- ja koolitransport sõltuvad üksikutest töötajatest. Käsitöö, killustunud andmed ning infosüsteemide alakasutus raskendavad juhtimist. Vajalikud on asendatavus, protsessiomanikud ja digitaliseerimise rakendusvastutus.

Metoodika ja arengustsenaariumide kujunemine

Dokumentide, intervjuude, küsimustike, tööprotsesside ning eelarve- ja tegevusandmete analüüsi toetamiseks kujundati algfaasis kolm erineva muutuse ulatusega stsenaariumi. Eesmärk oli hinnata, kas piisab senise korralduse parandamisest või on vaja muuta juhtimismudelit.

A tähendab olemasoleva mudeli korrastamist; B omaniku, tellija ja täitja rollide selget eristamist; C operatiivse tegevuse koondamist iseseisvasse valla äriühingusse.

61 funktsiooni hindamismaatriksis hinnati iga tegevuse olemust, tänast vastutust, probleeme ja sobivat tulevast paiknemist. Maatriks toetas valdkondlike järelduste kontrollimist; see ei olnud iseseisev matemaatiline otsustusmudel. Ükski funktsioon ei jõudnud A-mudeli soovituseni.

Analüüsi tervikjärelendus on arengutee B → C: esmalt selge tööjaotus ja mõõdetav juhtimine, seejärel suurema iseseisvuse ning majandusliku vastutusega teenusorganisatsioon. A-mudeli parandused süsteemseid puudusi ei lahenda.

Uus tööjaotus ja struktuur

Vallavalitsus kui omanik määratleb vajadused, eesmärgid, prioriteedid ja põhimõttelised ressursivalikud.

MHO kui professionaalne omaniku esindaja ja tellija valmistab ette otsused, võrdleb lahendusi ja kulusid, kavandab vara ning teenuste arengut, määratleb tellitava tulemuse ja kontrollib selle saavutamist.

Saaremaa Haldus kui operatiivne täitja võtab üle operatiivse täitmise tervikvastutuse koos vajalike ressursside ja otsustusõigusega. Haldus vastutab tulemuse, kvaliteedi ja kulu eest nii oma jõududega tehtavate kui ka turult ostetavate tööde puhul.

MHO soovitatavad põhivaldkonnad on varajuhtimine, taristu ja liikuvus, transporditeenused ning arendus ja protsessijuhtimine. Säilitada tuleb tehniline tellijapädevus, dubleerimata valla kesket hankepädevust. Saarevahid tuleb viia teenuskeskuste juhtidega samasse vastutusahelasse, säilitades nende ülesannete eripära.

Ametijuhendid, otsustusõigus ja tasustamine tuleb viia vastavusse uue vastutuse ning pädevusvajadusega. Koosseis määratakse tegeliku töömahu järgi; funktsioonide üleviimine ei tähenda automaatselt töötajate arvu vähendamist.

Rakendamise põhietapid

1. Ligikaudu kuue kuuga rakendada mudel B. Kinnitada funktsioonijaotus ja vastutajad, kujundada uus struktuur ning anda operatiivsed ülesanded koos ressurssidega Saaremaa Haldusse. Määrata teenustasemed ja mõõdikud ning käivitada mahu, kvaliteedi, omahinna ja ressursikasutuse mõõtmine.

2. Luua tegelikul töö põhinev võrreldav juhtimisinfo. Seada digitaliseerimise prioriteediks kinnisvara juhtimisinfo, Halduse töö- ja ressursikasutuse mõõtmine ning sotsiaal- ja koolitransport. Soovituslik mõõtmisperiood on kuni üks aasta; piisava mahu ja kvaliteediga andmete tekkimisel tuleb edasi liikuda varem.

3. Kavandada üleminek mudelile C. B-mudeli andmete põhjal määrata äriühingusse koondatavad teenused, vara ja töötajate üleminek, majanduslikud eesmärgid ning tellija-täitja suhte tingimused. Vähemalt kolmeaastase arenguvaate siht on iseseisev ja majanduslikult vastutav teenusorganisatsioon.

Finantsmõju ja majanduslik eesmärk

C-mudeli kriteerium on valla teenuste korraldamise väiksem kogukulu vähemalt sama teenustaseme ja kvaliteedi juures. Arvestada tuleb kogu ahela kulusid, sealhulgas MHO-le jäävat tellimise ja kontrolli kulu.

MHO 2026. aasta ligikaudu 8 miljoni euro suuruse baaseelarve juures tähendab 1% efektiivsuse erinevus umbes 80 000 eurot ning 5% umbes 400 000 eurot aastas. Mõju võib avalduda väiksema kuluna, sama ressursiga suurema töömahuna või väiksema remondi- ja hooldusvõlana.

Raportis toodud võrdlusnäitena saavutas Inglismaa riiklik elamumajanduse ja kinnisvaraarenduse agentuur Homes England 18 kuuga 6,9% efektiivsuse paranemise. Rahvusvaheline kogemus näitab, et efektiivsust saab parandada ka organisatsioonides, kus struktuurid, juhtimissüsteemid ja tööprotsessid juba toimivad. MHO puhul lisandub tavapärasele tõhustamisele vajadus kõrvaldada raportis tuvastatud süsteemsed juhtimispuudused. See toetab 5% kasutamist illustratiivse efektiivsusstsenaariumina. Muudatuste rahalist mõju mõõdetakse teenuste tegelike kulude, ressursikasutuse ja tulemuste põhjal.

Järgmine samm on selgete eesmärkide ja vastutusega juhtimismudeli rakendamine ning kokkulepitud muutuste tegelik elluviimine.

1. Sissejuhatus

Saaremaa Vallavalitsuse majandus- ja haldusosakonna (edaspidi MHO) vastutusvaldkonnad mõjutavad vahetult valla igapäevast toimimist, avalike teenuste kvaliteeti, vara ja taristu kasutamist ning olulise osa valla eelarvevahendite kasutamist. Osakonna ülesannete hulka kuuluvad muu hulgas transpordi, teede ja tänavate, liikluskorralduse ning vallavara ja kinnisvaraga seotud tegevused. Nende valdkondade puhul on oluline nii igapäevase teenuse toimimine kui ka pikaajaline planeerimine, investeeringute põhjendatus ning selge vastutuse ja tööjaotuse olemasolu.

Käesolev raport on koostatud Saaremaa valla ja Urmas Pau vahel sõlmitud käsunduslepingu nr 2-7.4/76-1 alusel. Analüüs viidi läbi perioodil 22.06.2026–22.09.2026.

Analüüsi käigus vaadeldi lisaks formaalsele struktuurile ka seda, kuidas protsessid tegelikkuses toimivad. Tähelepanu all olid muu hulgas ülesannete ja vastutuse jaotus, otsuste kujunemine, töö planeerimine ja prioriteetide seadmine, koostöö teiste struktuuriüksuste ja hallatavate asutustega, kasutatav juhtimisinfo ning võimalused töökorralduse parandamiseks.

1.1. Lähteülesanne ja eesmärk

Lähteülesande kohaselt hõlmab töö MHO struktuuri ning transpordi- ja teedevaldkonna töökorralduse, ülesannete ja protsesside analüüsi, vähemalt kolme aasta arenguvaate ja stsenaariumide käsitlemist ning sotsiaal- ja koolitranspordi, teede, tänavate ja liikluskorralduse parendusettepanekuid.

Raporti eesmärk on anda vallavalitsusele terviklik otsustusalus. Selleks selgitatakse, kuidas on MHO vastutusvaldkondade juhtimine tegelikult korraldatud, kus esineb vastutuse kattuvusi või lünki ning millist juhtimisinfot otsustamiseks napib. Samuti hinnatakse, milline juhtimis- ja tööjaotus toetab kõige paremini valla ülesannete tulemuslikku ja efektiivset täitmist.

Analüüsi eesmärk ei olnud hinnata üksikute töötajate töösooritust. Fookuses on organisatsiooni toimimine tervikuna – ülesannete, vastutuse, otsustusõiguse, ressursside, protsesside ja juhtimisinfo omavaheline seos.

Lähteülesande täitmisel käsitletakse MHO-d koos tema otseste seostega Saaremaa Halduse, teiste vallavalitsuse üksuste ja väliste teenuseosutajatega. Analüüsi käigus ilmnenud lähteülesandega vahetult seotud küsimusi käsitletakse ulatuses, milles need mõjutavad MHO võimet oma ülesandeid täita või tulevast juhtimismudelit.

1.2. Metoodika ja analüüsi ulatus

Analüüs viidi läbi kombineeritud meetodil, kasutades dokumentide analüüsi, töötajate ja koostööpartneritega tehtud intervjuusid, kirjalikke küsimustikke, tööprotsesside kaardistamist ning eelarve- ja tegevusandmete võrdlust.

Analüüsi aluseks kasutatud materjal

Dokumendianalüüs hõlmas eelkõige:

- MHO ja seotud struktuuriüksuste põhimäärusi ning ametijuhendeid;
- valdkondlikke eelarveid ja kuluandmeid;
- hanke-, lepingu- ja investeeringutega seotud infot;
- kinnisvara, teede, transpordi ja Saaremaa Halduse tegevusandmeid;
- kasutatavate infosüsteemide ja tööprotsesside kirjeldusi;
- olemasolevaid arengukavasid, tööplaane, aruandeid ja muid juhtimisdokumente.

Dokumentides kirjeldatud töökorraldust võrreldi intervjuudes ja küsimustikes saadud infoga, et eristada formaalselt määratud ülesandeid tegelikust töökorraldusest.

Intervjuud ja küsimustikud

Analüüsi käigus viidi läbi intervjuud MHO juhtide ja spetsialistide, Saaremaa Halduse ning MHO-ga tihedalt koostööd tegevate teiste vallavalitsuse üksuste esindajatega. Vajadusel kasutati enne intervjuud kirjalikke küsimustikke, et koguda võrreldavat infot tööülesannete, töömahu, probleemide, vastutuse ja arenguvajaduste kohta.

Intervjuudes keskenduti eelkõige tegelikele tööülesannetele, vastutusele ja otsustusõigusele, tööprotsessidele, koostööle teiste üksustega, kasutatavatele andmetele ja infosüsteemidele, töökoormusele, probleemidele ja arenguvõimalustele.

Intervjuude eesmärk ei olnud käsitleda töötajate hinnanguid eraldiseisva tõendina. Järelduste tegemisel kõrvutati erinevate osapoolte seisukohti dokumentide, tööprotsesside ja võimalusel arvuliste andmetega.

Funktsioonipõhine analüüs

Organisatsioonimudeli hindamiseks koostati eraldi funktsioonipõhine analüüsimaatriks. Selles jagati MHO ja sellega seotud tegevused 61 funktsiooniks, mida hinnati muu hulgas funktsiooni olemuse, tänase vastutaja, omaniku- või täitjarolli, probleemide, arendusvajaduse ja võimaliku tulevase paiknemise järgi.

Funktsioonide põhjal võrreldi kolme arengustsenaariumi:

A – olemasoleva organisatsioonimudeli korrastamine;

B – selge tellija–täitja mudel;

C – operatiivsete funktsioonide ulatuslikum koondamine iseseisvamasse teenusorganisatsiooni ehk eraldiseisva äriühinguna tegutsevasse haldusettevõttesse.

Stsenaariumide hindamine võimaldas käsitleda organisatsiooni muutmist funktsioonidest lähtudes, mitte alustada olemasolevatest ametikohtadest või struktuuriüksustest.

Analüüsi ulatus ja piirangud

Analüüs hõlmab MHO põhifunktsioone ning nende otseseid seoseid Saaremaa Halduse ja teiste vallavalitsuse üksustega. Teiste osakondade tegevust käsitletakse raportis ainult selles ulatuses, milles see mõjutab MHO tööprotsesse, vastutust või juhtimismudelit.

Analüüsi käigus ei olnud kõigi teenuste kohta võimalik saada võrreldaval kujul töömahu, ressursikasutuse ja ühikukulu andmeid. Seetõttu on raportis eristatud järeldused, mille tegemiseks on olemas piisav tõendus, ning küsimused, mille puhul tuleb enne lõplikku organisatsioonilist või majanduslikku otsust koguda täiendavaid andmeid.

Eriti puudutab see teenuste tegeliku omahinna, tööjõu ja masinate tootlikkuse ning mõne transporditeenuse detailset võrdlust.

Metoodika põhimõtte oli liikuda üksikutelt tähelepanekutelt funktsioonide ja protsesside analüüsi kaudu süsteemsete järeldusteni ning alles nende põhjal hinnata võimalikku tulevast organisatsioonimudelit.

2. Majandus- ja haldusosakonna tänane juhtimismudel ja ülesehitus

2.1. MHO roll vallavalitsuse struktuuris

Majandus- ja haldusosakond täidab Saaremaa Vallavalitsuse struktuuris keskset rolli valla vara, taristu ja mitmete igapäevase toimimise seisukohalt oluliste teenuste professionaalsel ettevalmistamisel, korraldamisel ja elluviimisel. Osakonna vastutusvaldkonda kuuluvad muu hulgas kinnisvara, teed ja tänavad, liikluskorraldus ning transpordiga seotud ülesanded.

Analüüsi lähtekohaks on üldine juhtimisloogika, mille kohaselt peavad kohaliku omavalitsuse juhtimises olema eristatavad poliitiline ja strateegiline otsustamine, otsuste professionaalne ettevalmistamine ja tellijafunktsioon ning operatiivne täitmine. Käesolevas peatükis ei käsitleta seda veel soovitatava organisatsioonimudelina, vaid lähtekohana, mille suhtes hinnatakse tänast tegelikku töökorraldust.

Selle loogika järgi määratleb vallavalitsus vajadused, eesmärgid ja prioriteedid ning teeb põhimõttelised vara, teenuste ja investeeringutega seotud otsused. MHO ülesanne on valmistada ette otsustamiseks vajalik professionaalne sisend – lahendusvariandid, maksumus, mõju, riskid ja teostatavus – ning pärast otsust korraldada selle elluviimine oma vastutusvaldkonnas. Operatiivne täitja korraldab kokkulepitud töö või teenuse praktilise teostamise.

Analüüsi üks keskseid küsimusi on, kas ja millisel määral on need rollid Saaremaa valla tänases töökorralduses tegelikult eristatud. Analüüs näitab, et see juhtimisahel ei toimi süsteemselt kummaski suunas: MHO-le ei ole kõigis valdkondades antud piisavalt selgeid pikaajalisi eesmärgi ja prioriteete ning samal ajal ulatub MHO tegevus mitmes valdkonnas professionaalse tellija rollist operatiivse töö korraldamiseni.

Kui vallavalitsuse tasandil ei ole piisavalt selgelt määratud, mida vald soovib saavutada ja millised on prioriteedid, peab MHO osaliselt täitma ka puuduva omanikuvaate rolli. Kui MHO ja operatiivse täitja piir ei ole selge, hajub omakorda vastutus tellimuse, töökorralduse ja tulemuse eest. Seetõttu ei saa tänase juhtimismudeli hindamist taandada üksnes MHO sisemisele struktuurile.

2.2. Osakonna tänane struktuur ja vastutusvaldkonnad

Majandus- ja haldusosakonna tänane struktuur on üles ehitatud valdkondlike teenistuste põhimõttel. Osakonna koosseisu kuuluvad osakonna juhtimine, kinnisvarateenistus, teedeteenistus ja transporditeenistus ning eraldiseisvate funktsioonidena saarevahid. Teenistuste sees on ülesanded jaotatud valdkonnajuhtide ja spetsialistide vahel.

Struktuur peegeldab MHO vastutusvaldkondade suurt ulatust. Osakonna kaudu korraldatakse väga erineva iseloomuga ülesandeid alates valla kinnisvara ja teede pikaajalisest kavandamisest kuni liikluskorralduse, ühistranspordi, kooli- ja sotsiaaltranspordi ning mitmete igapäevaste korralduslike tegevusteni.

Kinnisvarateenistus

Kinnisvarateenistuse vastutusvaldkond hõlmab valla kinnisvaraga seotud tehnilist ja korralduslikku tegevust, investeringute ja remontide ettevalmistamist, ehitusprojektide elluviimise korraldamist, vallavara haldamisega seotud ülesandeid ning kinnisvara kasutamise ja korrashoiuga seotud küsimusi.

Analüüsi seisukohalt ühendab kinnisvarateenistus praegu erineva juhtimistasandiga funktsioone. Ühes struktuuris paiknevad nii valla kinnisvara omaniku esindaja ülesanded, investeringute ettevalmistamine ja projektijuhtimine kui ka kinnisvara igapäevase haldamisega seotud tegevused.

See muudab oluliseks edasise eristuse: millised ülesanded peavad jääma MHO-sse kui professionaalse omaniku esindaja funktsioonid ning millised kuuluvad operatiivse kinnisvarahalduse juurde.

Teedeteenistus

Teedeteenistuse vastutusvaldkonda kuuluvad valla teede ja tänavate korrashoiu, remondi ja arendamise korraldamine ning liikluskorraldusega seotud ülesanded.

Ka selles valdkonnas on MHO roll mitmetasandiline. Ühelt poolt peab vald omanikuna teadma oma teede ja tänavate seisundit, kavandama pikaajalist arengut, seadma investeringute ja remontide prioriteedid ning valmistama ette vastavad otsused. Teiselt poolt korraldatakse teenistuse kaudu ka konkreetsete hooldus-, remondi- ja liikluskorralduslike tegevuste elluviimist.

Seetõttu on teede valdkonnas oluline eristada teeomaniku juhtimisfunktsioon, teenuse tellimine ning tööde operatiivne teostamine.

Transporditeenistus

Transporditeenistuse tegevus hõlmab erineva õigusliku aluse, rahastamise ja korraldusloogikaga ülesandeid. Teenistuse kaudu korraldatakse maakondlikku ühistransporti, koolitransporti ja sotsiaaltransporti ning tänases töökorralduses on teenistusega seotud ka valla sõidukipargi haldamise ülesanded.

Maakondliku ühistranspordi puhul tuleb arvestada Saaremaa eripäraga. Saaremaa valla moodustamisel ei loodud eraldiseisvat maakondlikku ühistranspordikeskust ning riigi korraldatav ja rahastatav maakondliku ühistranspordi funktsioon anti täitmiseks vallale. Seetõttu paikneb MHO transporditeenistuses kõrvuti riikliku ülesande täitmine ja valla enda transporditeenuste korraldamine. Nende funktsioonide eesmärk, otsustusruum ja

rahastamisloogika on erinevad ning neid tuleb ka organisatsioonimudeli analüüsis eristada.

Kooli- ja sotsiaaltransport on seevastu otseselt seotud valla enda teenuste korraldamisega. Mõlema puhul ületab protsess ühe osakonna piire: teenuse vajadus või õigus tekib sisulises valdkonnas, transpordifunktsiooni ülesanne on korraldada selle vajaduse efektiivne täitmine. Seetõttu peab olema üheselt määratud teenuse vajaduse üle otsustaja, protsessiomanik, teenuse korraldaja ja tegelik vedaja.

Valla sõidukipargi haldamine on tänases struktuuris seotud transporditeenistusega, kuid funktsionaalselt on tegemist eelkõige valla vara haldamisega, mitte transporditeenuse korraldamisega. Seda eristust käsitletakse raportis edaspidi varajuhtimise ja tulevase organisatsioonimudeli kujundamisel.

Saarevahid

Saarevahid paiknevad MHO struktuuris, kuid nende ametikohtade olemus erineb ülejäänud osakonna tavapärasest ülesehitusest. Tegemist on riiklikult loodud ametikohtadega, mistõttu ei saa nende vajadust ja funktsiooni käsitleda üksnes MHO sisemise organisatsioonilise valikuna.

Seetõttu tuleb saarevahtide paiknemist hinnata eelkõige selle järgi, milline organisatsiooniline seos toetab nende ülesannete täitmist kõige paremini, mitte käsitleda neid tavapärase MHO operatiivse ressursina.

Struktuuri üldhinnang

Tänane struktuur katab MHO-le antud vastutusvaldkonnad, kuid ei erista piisavalt juhtimis-, omaniku-, tellija- ja operatiivseid funktsioone. Teenistused on moodustatud eelkõige tegevusvaldkondade, mitte funktsiooni juhtimistasandi järgi.

Selle tulemusena paiknevad samas organisatsioonis kõrvuti strateegiline planeerimine, otsuste professionaalne ettevalmistamine, investeeringute kavandamine, teenuste tellimine, lepingute juhtimine ning osaliselt ka igapäevase operatiivtegevuse korraldamine.

See on oluline lähtekoht edasisele analüüsile. Probleem ei seisne selles, et tänases struktuuris oleks mõni vastutusvaldkond tingimata puudu, vaid selles, et erineva olemusega funktsioonid on organisatsioonis läbisegi.

Seetõttu ei ole uue struktuuri kujundamisel õige lähtuda põhimõttest, mitu inimest või teenistust MHO-s täna on. Esmalt tuleb määrata funktsioonide õige juhtimistasand ja vastutus ning alles seejärel kujundada nende täitmiseks vajalik struktuur ja ametikohad.

2.3. MHO ja Saaremaa Halduse rollijaotus

Saaremaa valla majandus- ja haldusvaldkonna ülesannete täitmine jaguneb täna vallavalitsuse, MHO ja hallatava asutuse Saaremaa Haldus vahel. Üldise loogika järgi täidab MHO vallavalitsuse struktuuriüksusena eelkõige valdkonna juhtimise, planeerimise, ettevalmistamise ja korraldamise ülesandeid ning Saaremaa Haldus praktilisi haldus-, hooldus- ja korrashoiutöid.

Tegelik tööjaotus ei järgi seda põhimõtet kõigis valdkondades järjekindlalt. MHO-sse on jäänud mitmeid operatiivse iseloomuga ülesandeid ning samal ajal täidab Saaremaa Haldus tegevusi, mille puhul ei ole MHO tellijaroll, teenuse oodatav tulemus ega tulemuslikkuse mõõtmine piisavalt selgelt määratletud.

MHO roll

MHO ülesanne peab vallavalitsuse struktuuris olema eelkõige professionaalse omaniku esindaja ja tellija roll. See hõlmab vallavalitsuse määratletud vajaduste ja eesmärkide saavutamiseks võimalike lahenduste kaardistamist, otsustamiseks vajaliku info ja alternatiivide ettevalmistamist, vara ja taristu seisundi hindamist, pikaajalist planeerimist, eelarve ja investeeringute ettevalmistamist, teenuste ja teenustasemete kavandamist, tööde tellimist ning tulemuste ja kulude kontrollimist.

Tänases töökorralduses ulatub MHO tegevus sellest rollist mitmes valdkonnas edasi igapäevase operatiivse korraldamiseni. Selle tulemusena kasutatakse osakonna spetsialistide aega nii omaniku- ja tellijafunktsiooni kui ka täitmisega seotud tegevustele.

See vähendab võimalust keskenduda ülesannetele, mida operatiivne täitja MHO asemel teha ei saa: pikaajalisele planeerimisele, investeeringute prioriteetide seadmise ettepanekute ettevalmistamisele, teenuste majanduslikule analüüsile, juhtimisinfo loomisele ja vallavalitsuse otsuste professionaalsele ettevalmistamisele.

Saaremaa Halduse roll

Saaremaa Haldusel on olemas märkimisväärne operatiivne võimekus – töötajad, masinad, töökorraldus ning oma tööde registreerimise süsteem. Asutus teostab erinevaid kinnisvara, territooriumide ja muu valla vara korrashoiu ning hooldusega seotud töid, kasutades selleks nii oma ressursse kui vajadusel väliseid teenusepakkujaid.

Analüüsi põhjal ei ole Saaremaa Halduse peamine probleem operatiivse võimekuse puudumine. Olulisem puudus on see, et tellija ja täitja vaheline juhtimismudel ei ole lõpuni välja kujundatud.

Saaremaa Haldus on pidanud osaliselt ise kujundama ka tööde standardeid ja teenuse osutamise põhimõtteid. See tähendab, et täitja ei saa alati MHO-lt piisavalt täpselt määratletud tellimust selle kohta, millist tulemust, millise teenustaseme ja millise ressursiga vald ootab.

Tellijaja täitja piiri ebaselgus

Tänases mudelis ei ole kõikide tegevuste puhul üheselt eristatav, kes määrab soovitud tulemuse, kes määrab teenustaseme, kes otsustab kasutatava ressursi, kes korraldab töö, kes mõõdab tulemust ja kes vastutab kõrvalekalde eest.

Kui need rollid ei ole selgelt lahutatud, tekib kaks vastupidist probleemi. MHO võib sekkuda operatiivse täitja töökorraldusse ning Saaremaa Haldus peab samal ajal tegema otsuseid, mis peaksid lähtuma omaniku või tellija määratud eesmärgist.

Sellises olukorras hajub ka vastutus. Kui teenuse oodatav tulemus ja ressursiraam ei ole ette määratud, on keeruline hinnata, kas teenus on olnud kvaliteetne ja majanduslikult efektiivne.

Juhtimisinfo puudulikkus

Rollijaotuse probleemiga on otseselt seotud juhtimisinfo. Saaremaa Halduses registreeritakse tehtavaid töid ning olemas on informatsioon töötajate, masinate ja tegevuste kohta, kuid sellest ei teki veel terviklikku teenusepõhist juhtimisinfot.

MHO-l peab tellijana olema võimalik hinnata vähemalt teenuse mahtu, kokkulepitud teenustaseme saavutamist, kogukulu ja ühikukulu. Saaremaa Haldus peab omakorda suutma juhtida oma sisemist tootlikkust – tööaja kasutust, masinate kasutust, tööde omahinda ning otsust, millal on otstarbekam kasutada oma ressursi ja millal osta teenus turult.

MHO ei pea juhtima Saaremaa Halduse töötajate igapäevast töökorraldust. MHO peab juhtima tellimust ja kontrollima tulemust. Saaremaa Haldus peab juhtima ressursse ja vastutama kokkulepitud tulemise saavutamise eest.

Rollijaotuse üldhinnang

MHO ja Saaremaa Halduse tänase suhte põhiküsimus ei ole selles, kas Saaremaa Haldusel on piisavalt ülesandeid või kas MHO-s on liiga palju operatiivseid ülesandeid. Probleem on selles, et omaniku esindaja, tellija ja täitja vaheline juhtimisloogika ei ole terviklikult üles ehitatud.

Seejuures tuleb arvestada ka eelmises peatükis kirjeldatud vallavalitsuse rolliga. MHO saab olla tugev professionaalne tellija ainult juhul, kui vallavalitsuse tasandil on olemas piisavalt selgelt määratletud vajadused, eesmärgid ja prioriteedid. MHO ülesanne on nende põhjal kaardistada võimalikud lahendused, valmistada ette professionaalne otsustusinfo ning pärast vallavalitsuse otsust muuta see konkreetseks ja mõõdetavaks tellimuseks.

Seetõttu peab edasise organisatsioonimudeli kujundamisel olema keskne mitte üksikute ülesannete mehaaniline liigutamine MHO ja Saaremaa Halduse vahel, vaid tervikliku juhtimisahela loomine:

Vallavalitsuse vajaduse ja eesmärgi määratlemine → MHO võimalike lahenduste kaardistamine ning nende maksumuse, mõju, riskide ja teostatavuse analüüs → vallavalitsuse prioriteet ja otsus → MHO otsuse konkretiseerimine tellimuseks → Saaremaa Halduse operatiivne täitmine → tulemise ja kulu mõõtmine → MHO kontroll, analüüs ja juhtimisinfo vallavalitsusele → vajadusel uue otsuse ettevalmistamine.

Sellises juhtimisahelas on rollid selgelt eristatud. Vallavalitsus määratleb vajaduse, eesmärgi ja soovitud tulemise. MHO ülesanne on kaardistada selle saavutamise võimalikud lahendused ning anda vallavalitsusele professionaalne otsustusinfo alternatiivide maksumuse, mõju, riskide ja teostatavuse kohta. Vallavalitsus teeb selle põhjal valiku ja määrab prioriteedi.

Pärast vallavalitsuse otsust muudab MHO selle konkreetseks ja mõõdetavaks tellimuseks, korraldab vajaliku ressursi ja eelarve planeerimise ning kontrollib tulemise saavutamist. Operatiivne täitja vastutab selle eest, kuidas kokkulepitud tulemus talle antud ressursiga kõige efektiivsemalt saavutada.

MHO ülesanne on pärast täitmist analüüsida saavutatud tulemust ja kasutatud ressursi ning anda vallavalitsusele selle kohta juhtimisinfo. Nii tekib tagasisideahel, mille alusel saab vallavalitsus vajadusel muuta eesmärgi, prioriteete või varasemaid otsuseid.

See loob omakorda aluse hinnata, milline operatiivse organisatsiooni vorm on vallale kõige sobivam. Enne peab olema selge, mida organisatsioonilt tellitakse, mida selle täitmine tegelikult maksab, millise tulemuse vald selle ressursi eest saab ning kas organisatsioonil on piisav juhtimisvõimekus talle antud vastutuse kandmiseks.

2.4. Seosed teiste vallavalitsuse üksustega

MHO vastutusvaldkonnad on tihedalt seotud teiste vallavalitsuse osakondade ja tugifunktsioonidega. Kinnisvara, transport, teed ja muud MHO korraldatavad teenused ei ole valdavalt eesmärgid iseeneses, vaid loovad tingimused haridus-, sotsiaal-, kultuuri- ja teiste avalike teenuste osutamiseks.

Seetõttu ei saa MHO rolli ja töökorraldust käsitleda ainult osakonna sisemise küsimusena. Oluline osa MHO töö kvaliteedist sõltub sellest, kuidas tekib teistes valdkondades vajadus, kuidas see jõuab MHO-ni, kuidas MHO kaardistab võimalikud lahendused ning kuidas toimub otsustamine, elluviimine ja tagasiside. Samal ajal näitab analüüs, et üksustevaheliste rollide kõrval vajab tähelepanu ka MHO enda võimekus ja valmisolek kasutada vallavalitsuses olemas olevat finants-, õigus-, hanke- ja IT-pädevust.

Sisulised valdkonnad

Haridus-, sotsiaal-, kultuuri- ja teiste valdkondade ülesanne on kirjeldada oma teenuse osutamiseks vajalikud tingimused. MHO ei otsusta, millist koolivõrku, sotsiaalteenust või kultuuriteenust vald vajab. MHO ülesanne on hinnata, milliste vara-, taristu- või transpordilahendustega saab määratletud vajaduse kõige otstarbekamalt täita, ning valmistada vallavalitsusele ette otsustamiseks vajalikud alternatiivid.

See põhimõte on eriti oluline kinnisvara puhul. Hoone või ruumi vajadus peab lähtuma vastava valdkonna teenusevajadusest. MHO ülesanne on selle põhjal kaardistada olemasoleva vara kasutamise võimalused, alternatiivsed lahendused, investeeringuvajadus, ülalpidamis- ja elukaarekulud ning pikaajaline mõju.

Sama loogika kehtib transpordis. Sotsiaalvaldkond otsustab sotsiaaltranspordi teenuse õiguse ja sisulised tingimused, transpordikorraldus peab tagama selle vajaduse võimalikult efektiivse täitmise. Koolitranspordi vajadus tekib hariduskorraldusest, kuid liinide ja vedude kavandamine peab toimuma koos ülejäänud transpordivõrguga.

Sisuline valdkond määratleb vajaduse. MHO kaardistab selle täitmise tehnilised ja majanduslikud võimalused. Vallavalitsus teeb vajalikud põhimõttelised ja ressursiotsused ning MHO asub neid ellu viima.

Finants- ja eelarvefunktsioon

MHO tegevus on otseselt seotud valla eelarve, investeeringute ja finantsplaneerimisega. Vara, teede ja transpordiga seotud otsustel on sageli pikaajaline mõju ning investeeringu maksumus moodustab ainult osa vara või teenuse tegelikust kulust.

Analüüs näitab, et finantsinfo kasutamine MHO juhtimises keskendub suuresti eelarve koostamisele ja eelarveridade jälgimisele. Oluliselt vähem või peaaegu üldse mitte kasutatakse seda teenuste tegeliku maksumuse, ühikukulu, alternatiivsete lahenduste või vara elukaarekulude analüüsimiseks.

Selle muutmine ei ole ainult finantsüksuse ülesanne. MHO peab ise suutma sõnastada, millist juhtimisinfot ta vajab, siduda kulud tegevuste ja tulemustega ning kasutada saadud

infot otsuste ettevalmistamisel. Finantsfunktsioon peab toetama selle info kujundamist ja analüüsi. Eesmärk peab olema, et vallavalitsusele esitatavate alternatiivide puhul oleks nähtav mitte ainult investeeringu või eelarverea suurus, vaid võimalikult terviklik majanduslik mõju.

Õigus- ja hankefunktsioon

MHO vastutusvaldkondades tehakse märkimisväärses mahu hankeid, sõlmitakse lepinguid ning valmistatakse ette haldusakte ja muid õiguslikke otsuseid. Seetõttu on MHO töö tihedalt seotud vallavalitsuse õigus- ja hankefunktsiooniga.

Analüüsi käigus kogutud info näitab, et koostöö kvaliteet sõltub märkimisväärselt konkreetsetest inimestest ja sellest, millises etapis õiguspädevus kaasatakse. Õiguslikku tuge kasutatakse lepingute, haldusaktide ja muude dokumentide kontrollimiseks, kuid sisulise nõustamise potentsiaali ei kasutata alati täielikult. Samuti on ilmnenu, et sisulised õiguslikud märkused ei jõua alati lahendusse ning õiguspädevuse varajast kaasamist võidakse vältida kartuses, et see muudab protsessi keerulisemaks või tekitab täiendavaid küsimusi.

See on juhtimisrisk. MHO tegevus hõlmab vara, lepinguid, hankeid, avaliku võimu otsuseid ja muid õiguslikult tundlikke protsesse. Õigus- ja hankepädevus peab olema lahenduse ettevalmistamise partner, mitte üksnes protsessi lõpus valmis dokumentide kontrollija. Samal ajal peab MHO jääma valdkondliku sisu omanikuks ning olema valmis saadud õiguslikku ja hankelist sisendit sisuliselt läbi töötama ja vajadusel kavandatud lahendust muutma.

IT ja digitaliseerimine

MHO protsesside arendamine on otseselt seotud vallavalitsuse IT-funktsiooniga. Analüüs näitab samas, et infosüsteemi olemasolu või tarkvara hankimine ei taga iseenesest protsessi digitaliseerimist.

MHO-s kasutatavate süsteemide ja protsesside senine kogemus näitab, et tehnilise lahenduse olemasolu ei ole mitmel juhul viinud soovitud töökorraldusliku muutuseni. AllDevice'i vähene kasutuselevõtt ning sotsiaaltranspordi jätkuvalt käsitöömahukas töökorraldus on selle nähtavad näited.

IT-osakond ei saa MHO eest määratlada, kuidas kinnisvarahaldus, sotsiaaltransport või mõni muu MHO protsess peab sisuliselt toimima. MHO-s peab olema selge protsessiomanik, piisav protsessijuhtimise võimekus ja valmisolek muuta senist töökorraldust. MHO peab määratlema, kuidas protsess peab toimima, milliseid andmeid vajatakse ja millist juhtimisinfot süsteemist peab saama. IT osakonna ülesanne on toetada sobiva tehnilise lahenduse valikut, integratsiooni, turvalisust ja toimimist.

Koostöövõimekus MHO sees

MHO ja teiste vallavalitsuse üksuste koostöö probleemid ei tulene ainult üksustevahelisest rollijaotusest. Analüüsi käigus kogutud info näitab, et MHO enda võimekus ja soov kasutada finants-, õigus- ja IT-pädevust oma tegevuse süsteemseks toetamiseks on ebaühtlane.

Probleem väljendub nii pädevuses, töökorralduses kui ka koostöökultuuris.

Tugifunktsioone kasutatakse sageli konkreetse küsimuse lahendamiseks või juba ettevalmistatud tegevuse kooskõlastamiseks, mitte piisavalt vara juhtimisotsuse, protsessi või lahenduse kujundamise osana.

MHO probleem ei ole ainult see, kas teised üksused annavad talle vajalikku tuge. MHO ise ei ole seni järjekindlalt kujunenud üksuseks, mis oskab ja soovib finants-, õigus-, hanke- ja IT-pädevust süsteemselts oma juhtimisülesande täitmiseks kasutada. See piirab osakonna võimet täita professionaalse omaniku esindaja ja tellija rolli.

Koostöövalmidus ja juhtimiskultuur

Lisaks pädevusele tuleb käsitleda koostöövalmidust. Läbiviidud intervjuud viitavad sellele, et koostöö kvaliteet sõltub liigselt konkreetsetest inimestest ning sisulist tagasisidet ei käsitleta alati loomuliku osana lahenduse ettevalmistamisest.

Professionaalne tellijaorganisatsioon ei tähenda, et MHO peab kõik vajalikud pädevused enda koosseisu koondama. Tugev MHO peab suutma kasutada süsteemselts kogu vallavalitsuses olemas olevat finants-, õigus-, hanke-, IT- ja muud erialast, osakonnavälist pädevust.

See eeldab MHO juhtidelt ja spetsialistidelt valmisolekut kaasata teisi pädevusi piisavalt vara, anda neile otsustamiseks vajalik kontekst, võtta saadud sisend sisuliselt läbi ning vastutada lõpuks terviklahenduse eest.

Koostöö üldhinnang

MHO seosed teiste vallavalitsuse üksustega vajavad parandamist kahes suunas. Esiteks tuleb selgelt määrata üksustevahelised rollid ja protsesside vastutus. Teiseks tuleb tugevdada MHO enda võimekust ja koostöökultuuri, et osakond suudaks kasutada vallavalitsuses olemas olevat finants-, õigus-, IT- ja muud pädevust professionaalse omaniku esindaja ja tellija ülesande täitmiseks.

Analüüsi käigus ei ilmnenu, et MHO ja teiste vallavalitsuse üksuste koostöö põhiprobleem oleks koostöö täielik puudumine. Probleem on pigem selles, et protsesside piiridel ei ole alati piisavalt selgelt määratud, kes kirjeldab vajaduse, kes valmistab ette lahenduse, kes teeb otsuse ja kes vastutab selle elluviimise eest, ning MHO ei kasuta alati olemas olevat tugipädevust piisavalt süsteemselts.

See võib viia olukorrani, kus MHO-le jõuab juba ette kujundatud lahendus selle asemel, et jõuaks selgelt kirjeldatud vajadus, või vastupidi – MHO peab ise sisustama vajadust, mille määratlemine peaks toimuma vastavas sisulises valdkonnas või vallavalitsuse tasandil.

Tulevases juhtimismudelil peab osakondadevaheline koostöö lähtuma selgest juhtimisahelast: sisuline valdkond kirjeldab vajaduse → MHO kaardistab vara-, taristu- või transpordilahendused ning nende maksumuse, mõju, riskid ja teostatavuse → vallavalitsus otsustab → MHO korraldab otsuse elluviimise ja muudab selle vajadusel mõõdetavaks

tellimuseks → täitja teostab → MHO kontrollib tulemust ning annab juhtimisinfo tagasi vallavalitsusele ja vajaduse algatanud valdkonnale.

Seetõttu ei ole tulevase mudeli küsimus ainult selles, millised ülesanded paiknevad MHO-s ja millised mujal. Küsimus on ka selles, kas MHO-l on piisav pädevus, protsessijuhtimise võimekus ja koostöövalmidus, et talle kavandatav tugevam tellijaroll tegelikult välja kanda. MHO enda juhtimisvõimekuse arendamine on seetõttu üks kogu organisatsioonimuudatuse keskseid eeldusi.

2.5. Tänapäevase juhtimismudeli üldhinnang

MHO tänapäevane juhtimismudel võimaldab vallal talle pandud põhifunktsioone täita ning analüüsi käigus ei ilmnenud olukorda, kus mõni oluline valdkond oleks tervikuna korraldamata. Osakonnas ja Saaremaa Halduses on olemas arvestatav erialane pädevus, praktiline kogemus ning operatiivne võimekus.

Analüüsi põhjal ei ole peamine probleem üksikute töötajate pädevuses ega selles, et vajalikud tegevused jääksid üldiselt tegemata, ehkki tuvastati ka selliseid juhtumeid. Põhiprobleem on juhtimismudelis ja juhtimispraktikas: strateegiline juhtimine, professionaalne omaniku- ja tellijafunktsioon ning operatiivne täitmine ei ole piisavalt selgelt eristatud. Samuti puudub piisavalt süsteemne juhtimisnõudlus tegevuste tulemuslikkuse ja efektiivsuse mõõtmiseks.

Selle tulemusena sõltub süsteemi toimimine liiga palju konkreetsete inimeste kogemusest, isiklikust initsiatiivist ja omavahelisest koostööst ning liiga vähe selgelt määratud vastutusest, protsessidest, mõõdikutest ja võrreldavast juhtimisinfost.

Strateegilise juhtimise ja professionaalse ettevalmistuse vaheline lünk

Juhtimisahela esimene probleem tekib juba enne MHO operatiivset tegevust. Vallavalitsuse tasandilt ei jõua MHO-ni alati piisavalt selgelt määratletud pikaajalised vajadused, eesmärgid ja prioriteedid. Selle tulemusena peab MHO osaliselt täitma tühimikku, mis peaks olema poliitilise ja strateegilise juhtimise tasandil lahendatud.

Samas ei tähenda see, et MHO ülesanne oleks ise määratleda, mida vald vajab. Vallavalitsus peab määratlema vajaduse, eesmärgi ja prioriteedi. MHO ülesanne on luua selle põhjal professionaalne otsustusinfo – kaardistada võimalikud lahendused ning nende maksumus, mõju, riskid ja teostatavus.

Ka see MHO roll ei ole tänapäevases mudelis piisavalt süsteemselt välja kujunenud. Otsuste ettevalmistamine toimub konkreetsete küsimuste ja eelarvevajaduste kaupa, mitte tervikliku pikaajalise vara-, taristu- või teenusejuhtimise osana.

Omaniku-, tellija- ja täitjarollide kattumine

MHO ülesannetesse on korraga jäänud strateegilise planeerimise, omaniku esindamise, teenuste tellimise, projektijuhtimise ja igapäevase operatiivse korraldamise elemente. Samal ajal on vallal Saaremaa Halduse näol olemas eraldiseisev operatiivne organisatsioon.

Nende kahe üksuse vaheline tööjaotus ei järgi kõigis valdkondades selget tellija–täitja loogikat. MHO tegeleb tegevustega, mida saab korraldada operatiivse täitja tasandil, samal ajal kui Saaremaa Haldus peab osaliselt ise kujundama teenuse osutamise standardeid ja töökorralduse lähtekohti, mis peaksid tulenema tellimusest.

Tulemuseks on olukord, kus MHO ei saa täielikult keskenduda omaniku- ja tellijafunktsioonile ning Saaremaa Haldus ei tegutse täielikult selgelt määratletud ja mõõdetava tellimuse alusel.

Pikaajaline juhtimine jääb jooksva tegevuse varju

Tänase mudeli tugevam osa on igapäevaste probleemide lahendamine ja tegevuste käigus hoidmine, nõrgem on pikaajaline juhtimine.

See avaldub eelkõige kinnisvara ja muu vara pikaajalises planeerimises, remondi- ja investeerimisvajaduste prioriteetide seadmises, teenuste tegeliku maksumuse analüüsis ning erinevate lahendusvariantide võrdlemises.

Kui spetsialistide tööaeg kulub suures osas jooksvate probleemide ja operatiivsete küsimuste lahendamisele, jääb vähem võimekust tegeleda küsimusega, milline lahendus on vallale järgmise kolme, viie või kümne aasta vaates kõige otstarbekam.

Juhtimisnõudlus tulemuslikkuse mõõtmiseks on ebapiisav

Analüüsi käigus läbiviidud intervjuudest ilmnes lisaks struktuursetele probleemidele ka juhtimiskultuuriga seotud küsimus. Mitmes vestluses ei nähtud tegevuste süsteemse mõõtmise vajadust või hinnati olemasolevat töökorraldust toimivaks põhjusel, et ülesanded saavad tehtud ja olulisi probleeme igapäevatöös ei tunnetata. Ka osakonna juhtimise tasandilt on antud hinnang, et valdkondade toimimisega olulisi probleeme ei ole.

Analüüsi seisukohalt ei ole ülesannete ärategemine siiski piisav alus juhtimismudeli tulemuslikkuse hindamiseks. Kui teenustele ei ole määratud mõõdikuid, nende tegelikku omahinda ei teata ning tööjõu, masinate ja muude ressursside kasutamise efektiivsust süsteemselt ei mõõdetata, ei ole võimalik objektiivselt järeldada, et olemasolev töökorraldus on optimaalne.

Seejuures tuleb selgelt eristada vallavalitsuse ja MHO vastutust. Vallavalitsuse tasandilt puudu jääv pikaajaline omanikusisend raskendab MHO strateegilist juhtimist, kuid see ei takista MHO-l mõõtmast ja juhtimast oma tänast tegevust.

MHO saab ja peab olemasolevate volituste piires määrama teenustele eesmärgid ja tulemusmõõdikud ning mõõtma nende mahtu, kvaliteeti, kogukulu ja ühikukulu. Samuti tuleb hinnata tööjõu ja muude ressursside kasutamise efektiivsust ning võrrelda oma ressursiga tehtava töö maksumust alternatiivsete täitmisviisidega. Protsessidele tuleb määrata konkreetsed omanikud ja vastutajad ning ametijuhendites täpsustada vastutus ja oodatavad tulemused. Olemasolevaid infosüsteeme tuleb kasutada juhtimisinfo loomiseks, kõrvalekaldeid regulaarselt analüüsida ja nende põhjal parendusi rakendada.

Seega ei saa kõiki tänase juhtimismudeli puudusi põhjendada sellega, et vallavalitsus ei ole andnud piisavalt selget strateegilist suunda. Suurem osa puudujääkidest kuulub otseselt MHO enda juhtimisvastutusse.

Tegevuse ja tulemuse vaheline erinevus

Tänases juhtimises on tugev tegevuspõhine vaade: kas töö on tehtud, objekt korras, vedu korraldatud, tee hooldatud või eelarve piires püsitud. Oluliselt nõrgem on küsimus, millise ressursiga tulemus saavutati ja kas sama tulemust oleks võimalik saavutada efektiivsemalt.

Juhtimiseks ei piisa teadmisest, kui palju kulub aastas mingi teenuse või üksuse peale. Vaja on teada ka töö mahtu, kvaliteeti ja ühikukulu. Samuti ei piisa masina läbitud kilomeetrite, töötaja töötundide või tehtud tööde arvu teadmisest, kui neid andmeid ei seostata saavutatud tulemuse ja kuluga.

Tegevuse toimumine ei ole sama mis tegevuse efektiivsus. Kui mõõdikuid ei ole loodud, ei saa juhtimine objektiivselt teada, kas teenistus töötab hästi, keskmiselt või halvasti. Hinnang „kõik toimib“ kirjeldab sellisel juhul eelkõige seda, et süsteem suudab igapäevaseid ülesandeid täita, mitte seda, et süsteemi tulemuslikkus ja majanduslik efektiivsus on tõendatud.

Juhtimisvastutus ja ametikohtade vastutus

Juhtimisvastutuse osa on ka ametikohtade vastutuse ja oodatava tulemuse selge määratlemine. Kui ametijuhendis on vastutus ebamäärane, ülesanne tugineb dokumendile või juhtimisinstrumendile, mida tegelikult ei ole loodud, või töötaja tulemuslikkuse hindamiseks puuduvad mõõdikud, on tegemist juhtimisprobleemiga, mitte töötaja probleemiga.

Osakonna juhtimise ülesanne on määrata, mille eest ametikoht vastutab, millist tulemust temalt oodatakse, kuidas tulemust mõõdetakse ning millised otsustusõigused ja ressursid on tal selle saavutamiseks. Seda saab ja tuleb teha ka olemasolevas struktuuris ning selleks ei ole vaja oodata organisatsioonimudeli muutmist.

Organisatsioonimuudatuse rakendamisel tuleb ametijuhendid tervikuna uuendada, kuid vastutuse, tulemuse ja mõõtmise põhimõtte peab olema juhtimise osa sõltumata konkreetsest struktuurist.

Juhtimisinfo ei võimalda piisavalt hinnata tulemuslikkust

MHO eelarveid, tegevusi ja tehtud töid puudutavat informatsiooni on olemas, kuid sellest ei teki veel terviklikku tulemusjuhtimise süsteemi.

Mitme teenuse puhul ei ole piisavalt lihtsalt nähtav, milline oli teenuse maht, milline oli kokkulepitud teenustase, milline tulemus saavutati, kui palju ressursi kasutati, milline oli ühikukulu ning kuidas tulemus võrreldes varasema perioodi või alternatiivse lahendusega muutus.

Seetõttu on keeruline objektiivselt hinnata nii teenuste efektiivsust kui ka seda, kas konkreetset tegevust on valla majanduslikult otstarbekam teha oma ressursiga või sisse osta. Juhtimisinfo puudulikkus piirab ka vallavalitsuse otsustusvõimet, sest professionaalne otsuste ettevalmistamine eeldab võrreldavaid alternatiive ja nende majandusliku mõju nähtavaks tegemist.

Protsessijuhtimise ja digitaliseerimise võimekus on ebaühtlane

Analüüsitud protsessid näitavad, et MHO digitaliseerimise probleem ei ole eelkõige tehniliste lahenduste puudumine. Infosüsteeme on olemas ja vallavalitsuses on olemas IT-pädevus, kuid protsesside sisuline omanik, kasutuselevõtu juhtimine ning süsteemidest saadava juhtimisinfo määratlemine on nõrk.

AllDevice'i kasutuselevõtt ja sotsiaaltranspordi käsitöömahukas töökorraldus näitavad erineval viisil sama probleemi: tarkvara ei muuda protsessi, kui enne ei ole määratletud protsessiomanikku, soovitud töökorraldust, andmeid ja tulemust.

Seetõttu on protsessijuhtimise võimekuse tugevdamine otseselt seotud MHO tulevase juhtimisvõimekusega.

Koostöö teiste pädevustega ei ole piisavalt süsteemne

MHO ülesannete täitmine eeldab finants-, õigus-, hanke-, IT- ja teiste vallavalitsuse pädevuste regulaarset kasutamist. Tänapäevases mudelis sõltub koostöö liiga palju konkreetsest küsimusest ja inimestest.

Tugifunktsioone kaasatakse sageli protsessi hilisemas etapis valmis lahenduse kontrollimiseks või halvemal juhul alles tekkinud probleemide lahendamiseks. Samal ajal ei ole MHO enda valmisolek ja võimekus kasutada neid pädevusi lahenduste kujundamisel ühtlane.

Tugev omaniku- ja tellijafunktsioon ei eelda kõigi pädevuste koondamist MHO koosseisu, vaid MHO võimet olemasolevaid pädevusi õigel ajal ja süsteemselt kasutada. Selleks peab paranema nii protsessijuhtimise võimekus kui ka koostöökultuur.

Tänapäevase mudeli tugevused ja piirangud

Tänapäevast mudelit ei ole põhjendatud käsitleda täiesti mittetoimivana. Sellel on olulised tugevused: olemas on osaliselt valdkondlik pädevus, pikaajalise kogemusega spetsialistid, toimivad põhiteenused ning Saaremaa Halduse arvestatav operatiivne võimekus. Just nende tugevuste tõttu ei ole vajalik kogu süsteemi nullist üles ehitada.

Samas on tänapäevase mudeli piirangud olemuslikud. Olemasoleva struktuuri korrastamine, ametijuhendite uuendamine või üksikute protsesside parandamine ei lahenda iseenesest omaniku, tellija ja täitja rollide kattumist ega tekita vajalikku juhtimisinfot ja vastutusahelat.

Seetõttu peab järgmine arenguetapp keskenduma juhtimismudeli ja juhtimispraktika muutmisele, mitte ainult tänapäevase struktuuri parandamisele.

Üldjärelalus

Analüüsi põhjal ei tulene MHO tänapäevase juhtimismudeli puudused ainult struktuurist ega vallavalitsuse tasandilt ebapiisavalt määratletud pikaajalistest eesmärkidest. Probleem on ka MHO enda juhtimispraktikas.

Osakonnas ei ole kujunenud piisavalt tugevat juhtimisnõudlust teenuste maksumuse, tootlikkuse ja tulemuslikkuse süsteemseks mõõtmiseks. Tegevuste toimumist ja eelarves püsimist käsitletakse liiga sageli tõendina süsteemi toimivusest, kuigi ilma kokkulepitud mõõdikute, ühikukulude ja võrdlusbaasita ei ole võimalik efektiivsust objektiivselt hinnata.

Vallavalitsus peab andma MHO-le selgema omaniku- ja strateegilise sisendi, kuid MHO peab samal ajal võtma vastutuse selle eest, mida ta saab juba olemasolevate volituste piires ise juhtida: vastutuste selgus, ametijuhendid, protsessiomanikud, teenuste

möödikud, kulude analüüs, ressursikasutuse efektiivsus, koostöö tugifunktsioonidega ning juhtimisinfo loomine.

Toimiv juhtimismudel peab lähtuma loogikast: vallavalitsus määratleb vajaduse ja eesmärgi → MHO kaardistab lahendusvariandid ning nende maksumuse, mõju, riskid ja teostatavuse → vallavalitsus teeb valiku ja määrab prioriteedi → MHO muudab otsuse mõõdetavaks tellimuseks → operatiivne organisatsioon korraldab täitmise ja juhib ressursse → MHO kontrollib tulemust ja analüüsib kulusid → vallavalitsus saab juhtimisinfo järgmiste otsuste tegemiseks.

Tänane organisatsioon sisaldab suurt osa selle juhtimisahela täitmiseks vajalikust pädevusest juba praegu. Puudu on eelkõige nende pädevuste süsteemne ühendamine, selge vastutusjaotus, mõõdetav tellija–täitja suhe ning piisav juhtimisvõimekus selle mudeli toimimiseks.

Seetõttu ei piisa organisatsioonistruktuuri muutmisest. Tulevase mudeli rakendamine eeldab ka juhtimispraktika ja -kultuuri muutust – üleminekut tegevuste korraldamiselt tulemuste, kulude ja vastutuse juhtimisele. Edasise muudatuse lähtekoht ei ole küsimus, mitu ametikohta MHO-s peab olema, vaid millised juhtimisfunktsioonid peavad vallal olema, kus need peavad paiknema ja milline võimekus on nende täitmiseks vajalik.

3. Valdkondlik analüüs

3.1. Kinnisvara ja varajuhtimine

Kinnisvara moodustab ühe olulisema osa valla varast ning selle kasutamise, korrashoiu ja investeeringutega kaasnevad pikaajalised rahalised kohustused. MHO kinnisvarafunktsiooni ülesanne ei saa seetõttu piirduda ehitus-, remondi- ja hooldusküsimuste lahendamisega. Valla jaoks on vajalik terviklik varajuhtimine, mis seob teenuste vajaduse, olemasoleva kinnisvaraportfelli, vara seisundi, kasutuse, investeeringuvajaduse ja elukaarekulud.

Analüüsi põhjal on MHO kinnisvaravaldkonnas olemas tugev tehniline ja praktiline pädevus ning võimekus korraldada ehitus- ja remonditöid. Nõrgem on kinnisvaraportfelli terviklik ja pikaajaline juhtimine.

Tänane korraldus

Kinnisvarateenistuse ülesanded hõlmavad kinnisvara ja vallavara haldamist, ehitus- ja remonditööde ettevalmistamist ja korraldamist, investeeringuprojektidega tegelemist ning erinevate tehniliste küsimuste lahendamist. Teenistuses on seetõttu korraga nii omaniku esindamise, projekti juhtimise kui ka igapäevase haldamise elemente.

Praktilises töös on oluline osa jooksvalt tekkivate probleemide lahendamisel ning konkreetsete investeeringute ja remontide korraldamisel. Investeeringud on valdavalt objektipõhiselt määratletud ning remonditööde jaoks kasutatakse eelarvelisi remondivahendeid.

Samas puudub terviklik pikaajaline kinnisvarastrateegia ja sellel põhinev kogu portfelli hõlmav investeerimis- ja remondikava. Sellest tulenevat vastuolu ametijuhendites kirjeldatud vastutusega näitab järgmine juhtum.

Juhtuminäide – vastutus ilma juhtimisinstrumendita. Ehitusinseneri ametijuhendis on ülesandeks kinnisvarastrateegia elluviimine. Analüüsi ajal terviklikku kinnisvarastrateegiat olemas ei olnud. Töötajale on seega formaalselt antud vastutus rakendada juhtimisinstrumenti, mida organisatsioon ei ole loonud. Juhtum näitab, kuidas ametijuhend, tegelik juhtimisraamistik ja vastutus võivad olla omavahel lahus.

Kinnisvaravajaduse määratlemine

Kinnisvarajuhtimise üks keskseid küsimusi on eristada teenuse vajaduse määratlemine ja selle vajaduse jaoks sobiva kinnisvaralahenduse leidmine.

MHO ei pea otsustama, mitu kooli, raamatukogu, teenuskeskust või muud avalikku teenust vald vajab. Need vajadused peavad tekkima vastavas sisulises valdkonnas ning põhimõttelised otsused teeb vallavalitsus.

MHO ülesanne on pärast vajaduse määratlemist kaardistada selle täitmiseks võimalikud kinnisvaralahendused ja stsenaariumid. See tähendab muu hulgas olemasoleva vara kasutamise, pinna parema kasutamise, rekonstrueerimise, rentimise, uue objekti rajamise, funktsioonide ühendamise või varast loobumise alternatiivide ning nende investeeringu ja pikaajalise kogukulu analüüsimist.

Seega peab MHO kinnisvarafunktsioon olema vallavalitsusele professionaalne kinnisvaraalse otsustusinfo looja, mitte organisatsioon, kes ise määratleb valla teenusevajaduse.

Vara omaniku õigused ja otsustuspädevus

Lisaks vara vajaduse määratlemisele peab olema üheselt selge, kes teostab konkreetse vara suhtes omaniku õigusi ning kellel on õigus teha vara puudutavaid otsuseid ja võtta vallale kohustusi.

Kehtiva vallavara valitsemise korra rakendamisel ei ole see praktikas alati piisavalt selge. Analüüsi käigus saadud õigusliku hinnangu kohaselt võib näiteks kooli kasutuses oleva kinnistu puhul olla ebaselge, milline üksus või ametikoht on pädev tegema konkreetse kinnistu suhtes otsuseid ja sõlmima sellega seotud lepinguid.

See ei ole ainult formaalne õigusküsimus. Ebaselge pädevus tekitab riski, et vastutus vara eest, otsustusõigus ja tegelik tegevus paiknevad erinevates kohtades või sõltub otsustamine väljakujunenud praktikast ja konkreetsete inimeste tõlgendusest.

Professionaalne varajuhtimine eeldab, et iga varaliigi ja olulise otsusetüübi puhul on määratud vara eest vastutaja, otsustuspädevus, lepingute sõlmimise pädevus ning vajadusel otsuse eskaleerimise tase. Kehtiv vallavara valitsemise kord ja selle rakenduspraktika tuleb selles osas üle vaadata ning vajadusel täpsustada.

Portfellivaade ja pikaajaline planeerimine

Tänases mudelis on kinnisvarajuhtimine tugevalt objektide ja konkreetsete probleemide keskne. Puudub piisavalt terviklik portfellivaade, mille põhjal oleks kogu valla kinnisvara võimalik võrrelda samadel alustel.

Juhtimiseks peab iga olulise objekti kohta olema vähemalt ülevaade kasutusest ja kasutusintensiivsusest, tehnilisest seisukorrast ja prognoositavast remondivajadusest, energiakasutusest, hooldus- ja ülalpidamiskuludest, investeeringuvajadusest, kogukulust ja kulust ruutmeetri kohta ning hoones osutatavast teenusest ja selle perspektiivist.

Selline andmestik võimaldab liikuda olukorrast, kus remonti planeeritakse eelkõige probleemide tekkimise või konkreetsete eelarvetaotluste alusel, mudelisse, kus investeeringuid saab prioritseerida vara seisundi, teenusevajaduse, riski ja majandusliku mõju põhjal.

Pikaajalise remondi- ja investeerimiskava puudumine suurendab riski, et piiratud vahendid suunatakse kõige nähtavamale või kiireloomulisemale probleemile, mitte sinna, kus nende kasutamine annab vallale tervikuna suurima kasuliku mõju.

Vara tegeliku elukaare maksumus ei ole nähtav

Kinnisvara majanduslikuks juhtimiseks ei piisa investeeringute ja remondieelarve teadmisest. Hoone tegelik kulu tekib kogu selle kasutusaja jooksul.

Seetõttu peab kinnisvara juhtimisinfo võimaldama vähemalt objekti tasandil kokku viia hoolduse, remondi, energia, halduse ja muud olulised kasutuskulud.

Praegune info ei võimalda enamiku objektide puhul piisavalt lihtsalt vastata küsimusele, kui palju konkreetse vara omamine ja kasutamine vallale tegelikult maksab ning millise teenuse osutamist see vara toetab.

Ilma selle teadmiseta on keeruline võrrelda objekte omavahel, hinnata vara kasutamise efektiivsust või valmistada ette põhjendatud otsuseid vara säilitamise, rekonstrueerimise, teistsuguse kasutamise või võõrandamise kohta.

AllDevice'i programm ja kinnisvaraandmete kasutamine

Kinnisvara haldamiseks on kasutusele võetud AllDevice'i programm, kuid analüüsi käigus saadud info põhjal ei ole see ligikaudu aasta jooksul kujunenud MHO kinnisvarajuhtimise terviklikuks töö- ja juhtimisvahendiks. IT-osakonna hinnangul kasutatakse programmi võimalustest täna ligikaudu 20%.

Probleem ei seisne seejuures ainult programmi väheses kasutamises. AllDevice'il puudub sisuliselt selgelt määratud omanik, kes vastutaks programmi juurutamise, kasutusloogika, andmekvaliteedi ja arendamise eest. Samuti ei ole seatud eesmärgistatud rakenduskava, mis määraks, millised protsessid ja andmed programmi viiakse, millises ajakavas see toimub ning milline mõõdetav tulemus peab programmi kasutamisega saavutatud olema.

Seetõttu ei ole võimalik hinnata programmi rakendamist lihtsalt küsimusega, kas AllDevice on kasutusele võetud või mitte. Juhtimiseks peab olema võimalik hinnata näiteks, milline osa varadest ja vajalikest andmetest on süsteemis, millised protsessid toimuvad süsteemi kaudu, kui suur osa töötajatest kasutab seda ettenähtud viisil ning millist juhtimisinfot süsteemist regulaarselt saadakse.

AllDevice'i olukord on konkreetne näide laiemast juhtimisprobleemist: programmi soetamine ei võrdu protsessi digitaliseerimise ega juhtimissüsteemi loomisega.

Programmil peab olema määratud omanik ja rakendamise eest vastutaja ning etapiviisiline eesmärk: millised andmed, millised protsessid, millised kasutajad, milliseks tähtjaks ning milline juhtimisinfo ja mõõdetav kasu.

Alles seejärel saab IT-osakond täita oma rolli programmi tehnilise toimimise, integratsioonide ja kasutajatoe tagamisel. Kinnisvaraprotsessi sisu, andmevajaduse ja programmi kasutamise eesmärgi eest peab vastutama MHO.

MHO ja Saaremaa Halduse rollijaotus kinnisvaras

Kinnisvara on üks valdkondadest, kus MHO ja Saaremaa Halduse rollide selge eristamine on eriti oluline.

MHO tasandile peavad jääma eelkõige varaomaniku professionaalsed funktsioonid: portfelli analüüs, vara seisundi ja vajaduste hindamine, lahendusvariantide ettevalmistamine, investeeringute ja remontide prioriteetide seadmise ettepanekud, teenustaseme määratlemine, tellimine ning tulemuse ja kulude kontroll.

Saaremaa Halduse roll peab olema eelkõige operatiivne: hoonete ja territooriumide igapäevane korrashoid, hooldus, tööde korraldamine ning muude kokkulepitud teenuste praktiline täitmine.

MHO peab määrama, millist tulemust varahalduselt oodatakse. Saaremaa Haldus peab otsustama, kuidas kokkulepitud tulemus kõige efektiivsemalt saavutada.

See tähendab ka seda, et MHO ei pea juhtima Saaremaa Halduse konkreetsete töötajate igapäevast tegevust. MHO peab suutma kirjeldada tellimuse, teenustaseme ja mõõdikud ning hinnata saavutatud tulemust ja selle maksumust.

Sõidukid ja muu füüsiline vara

Varajuhtimise põhimõtet ei ole põhjendatud piirata ainult hoonetega. Valla sõidukid, masinad ja muu oluline füüsiline vara vajavad sama omanikuvaadet.

Valla sõidukipargi haldamine on täna seotud transporditeenistusega, kuid oma olemuselt on tegemist varajuhtimise funktsiooniga. Tulevikus peab ka sõidukipargi puhul olema nähtav vara vajadus, kasutus, kogukulu, kasutusintensiivsus, asendusvajadus ning alternatiivsete lahenduste majanduslik mõju.

See võimaldab käsitleda kinnisvara, sõidukeid ja muud olulist vara ühe juhtimisloogika järgi, kuigi nende igapäevane operatiivne haldamine võib toimuda erinevalt.

Mõõdikud ja vastutus

Kinnisvarafunktsiooni tulemuslikkust ei saa hinnata ainult selle järgi, kas ehitus- ja remondiprojektid saavad tehtud või kas jooksvalt tekkinud probleemid lahendatakse.

Juhtimiseks on vaja mõõdikuid, mis võimaldavad hinnata nii portfelli seisundit kui ka juhtimise efektiivsust. Nende hulka peavad kuuluma vähemalt vara kasutus, hooldus- ja ülalpidamiskulu, kulu ruutmeetri kohta, energiakulu, planeeritud ja erakorraliste remontide osakaal, remondivõla areng, investeeringute plaanipärasus ning oluliste tööde tähtaeg ja eelarves püsimine.

Mõõdikute täpne komplekt tuleb kujundada koos tulevase juhtimismudeliga, kuid mõõtmise vajadus ei sõltu organisatsioonimuudatusest. MHO saab ja peab alustama olemasoleva kinnisvaraportfelli ning oma tegevuse tulemuslikkuse mõõtmist juba tänases struktuuris.

Sama põhimõtte kehtib ametikohtade vastutusele. Kui töötajalt oodatakse kinnisvarastrateegia elluviimist, portfelli juhtimist või investeeringute planeerimist, peab olema olemas vastav juhtimisdokument, otsustusõigus, vajalik info ja mõõdetav oodatav tulemus. Vastutus ei saa olla ametijuhendis formaalselt suurem kui organisatsiooni loodud võimalus seda vastutust tegelikult täita.

Valdkonna üldhinnang

Kinnisvaravaldkonna peamine probleem ei ole tehnilise pädevuse või igapäevase tegutsemisvõime puudumine. Probleem on selles, et kinnisvara käsitletakse veel liiga palju objektide, remontide, eelarve ja projektide kogumina ning liiga vähe ühe tervikliku varaportfellina.

Seda võimendavad kolm omavahel seotud puudujääki: vallal puudub terviklik kinnisvarastrateegia ja portfellivaade; vara puudutav otsustusõigus ja vastutus ei ole kõigis olukordades piisavalt üheselt määratud; ning olemasolevale juhtimisvahendile AllDevice ei ole antud selget omanikku, rakenduskava ega mõõdetavat eesmärki.

Valdkonna järgmine arenguetapp peab viima objektipõhiselt haldamiselt portfelli juhtimisele, probleemipõhiselt remondilt pikaajalisele investeerimis- ja remondikavale, eelarveridade jälgimiselt objektide tegeliku kogukulu juhtimisele, operatiivsete tööde korraldamiselt professionaalsele omaniku- ja tellijafunktsioonile ning programmi olemasolult süsteemsele andme- ja protsessijuhtimisele.

Vallavalitsuse ülesanne on määratleda, milliseid teenuseid ja millises mahus vald vajab. MHO peab selle põhjal suutma näidata, milline kinnisvaralahendus on tehniliselt, majanduslikult ja pikaajaliselt kõige põhjendatum.

Selle võimekuse loomine on üks keskseid eeldusi MHO üleminekuks tugevamale tellija-täitja mudelile. Samuti loob see hiljem vajaliku andmestiku otsustamiseks, millised operatiivsed varahaldusfunktsioonid on kõige otstarbekam koondada Saaremaa Haldusse ning millise organisatsioonilise vormiga on neid pikemas perspektiivis kõige efektiivsem täita.

3.2. Teed ja tänavad

Teede ja tänavate valdkond on MHO üks suurema otsese mõjuga vastutusvaldkondi. Valla ülesanne on tagada kohaliku teedevõrgu toimimine, säilimine ja ohutu kasutamine ning kavandada piiratud ressursside kasutamine viisil, mis säilitab taristu väärtuse võimalikult pika aja jooksul.

Teede ja tänavate valdkonna igapäevased tööd saavad valdavalt tehtud, kuid analüüs ei anna alust käsitleda valdkonna juhtimist tervikuna piisavalt süsteemse ega läbipaistvana. Teeomaniku professionaalne juhtimisfunktsioon, otsuste jälgitavus, protsesside vastutus ja tellija pädevus vajavad olulist tugevdamist. Eriti probleemne on olukord, kus tehnilise hindamise kõrval mõjutavad tegelikku tegevusjärjekorda üksiksoovid ja sekkumised, mille põhjendus ja mõju ei ole otsustusprotsessis selgelt nähtavad.

Tänane korraldus

Teedeteenistuse ülesanded hõlmavad valla teede ja tänavate korrashoiu, remondi ja arendamise korraldamist, liikluskorraldusega seotud tegevusi, liikluskorraldusvahendeid, teekatemärgistust, liikluspiiranguid ning valdkonna eelarve ja tellimustega seotud ülesandeid.

Tänases töökorralduses on teenistusel seega korraga nii teeomaniku, tellija kui ka operatiivse korraldaja funktsioone. Intervjuudest saadud info põhjal hinnatakse teede remondi, hoolduse ja liikluskorralduse igapäevast toimimist üldiselt heaks. See on valdkonna oluline tugevus.

Samas ei ole tegevuse toimimine iseenesest piisav alus järeldamiseks, et olemasolev mudel on ka majanduslikult optimaalne või et piiratud ressursid on kogu teedevõrgu vaates parimal võimalikul viisil kasutatud.

Teeomaniku roll

Teede valdkonnas tuleb sarnaselt kinnisvaraga eristada omaniku juhtimisfunktsioon ja tööde operatiivne teostamine.

Teeomaniku professionaalne juhtimine tähendab, et vallal peab olema terviklik ülevaade teedevõrgu seisundist, vajalikust teenustasemest, hooldus- ja remondivajadusest, tööde prioriteetsusest, kasutatavast ressursist, tehtud töö tulemusest ning taristu seisundi muutusest.

MHO roll peab olema selle informatsiooni koondamine ja analüüsimine, lahendusvariantide ettevalmistamine, tööde prioriteetide seadmise ettepanekute koostamine ning vallavalitsusele otsustamiseks vajaliku juhtimisinfo loomine. See on sisuliselt erinev ülesanne sellest, kes korraldab konkreetse tee hõõveldamise, niitmise, lumetõrje, remonditöö või muu igapäevase tegevuse.

Pikaajaline planeerimine ja investeeringute prioriteetide seadmine

Teede remondivajaduse hindamiseks ja investeeringute prioriteetide seadmiseks on tänases töökorralduses kasutusel hindamismeetodid ja abivahendid. Seega ei ole probleem selles, et teede seisundit või remondivajadust üldse ei hinnataks. Need abivahendid tuleb üle vaadata ja vajadusel täiustada.

Analüüsi käigus saadud info põhjal ei kujune tegelik investeeringute ja tööde järjekord alati süsteemse hindamise otseseks tulemuseks. Otsuseid mõjutavad eelarvevõimalused, poliitilised prioriteedid ning intervjuudes kirjeldatud juhtudel ka konkreetsete isikute või huvigruppide soovid ja sekkumised. Kui sellise kõrvalekalde põhjus ei ole dokumenteeritud, ei ole võimalik hiljem hinnata, kas piiratud ressurss suunati valla tervikvajaduse seisukohalt põhjendatult.

Poliitiliste prioriteetide olemasolu ei ole iseenesest probleem – vallavalitsusel ja volikogul peab olema õigus määrata poliitilisi prioriteete. Juhtimisprobleem tekib siis, kui tehnilise hindamise tulemus ja sellest erineva otsuse põhjendus ei ole otsustusprotsessis selgelt eristatavad.

Investeeringute ettevalmistamisel peab seetõttu olema nähtav tehnilise hindamise alusel kujunenud prioriteet, MHO professionaalne ettepanek, eelarveline võimalus ning vallavalitsuse poliitiline prioriteet ja otsus. Kui lõplik otsus erineb tehnilise hindamise põhjal kujunenud järjekorrast, peab erinevus olema teadlik ja otsustajale nähtav.

Teedevõrk on pika elueaga vara ning selle juhtimine peab põhinema vähemalt viie aasta, võimalusel kümne aasta vaatel. Vallal peab olema teeomaniku strateegiline plaan, mis seob teede seisundi, prognoositava hooldus- ja remondivajaduse, investeeringute prioriteedid ning rahastamisvõime üheks tervikuks. Selline vaade peab olema igal aastal uuendatav, kuid selle põhisuund ei tohi sõltuda üksnes ühe eelarveaasta võimalustest või üksikute objektide hetkevajadusest. Õigel ajal tehtud väiksem hooldus või remont võib vähendada hilisemat oluliselt suuremat investeeringuvajadust; seetõttu on pikaajaline teeomaniku vaade otseselt seotud ka valla vara väärtuse säilitamise ja kulude juhtimisega.

Sundvalduse menetlused

Teede valdkonnaga kaasnevad lisaks tehnilistele tegevustele maa kasutamise ja omandiõigusega seotud menetlused. Ühe intervjuu põhjal on probleemseks osutunud sundvalduse seadmise menetlused, mis võivad olla õiguslikult ja sisuliselt keerukad ning mille puhul ei ole vastutus ja protsessi edasiviimine alati piisavalt selgelt korraldatud.

Keerukama juhtumi puhul võib menetlus MHO-s sisuliselt seisma jääda. Puudub selge protsessiomanik, kes vastutaks küsimuse lahenduse viimise eest ning kaasaks õigel ajal vajaliku õigusliku või muu pädevuse.

Juhtuminäide – keerukas menetlus jääb ühe inimese kanda. Intervjuus kirjeldati sundvalduse menetlusi, mille lahendamine võib jääda pikaks ajaks ühe spetsialisti kanda. Kui küsimus vajab samaaegselt tee-, maa- ja õiguslast pädevust, ei ole alati määratud protsessiomanikku, kes viiks menetluse lõpuni ja kaasaks vajalikud tugifunktsioonid. Tulemuseks võib olla menetluse sisuline seiskumine.

Selliste menetluste puhul ei saa lahendus sõltuda sellest, kas üks konkreetne spetsialist suudab kogu keeruka küsimuse iseseisvalt lahendada. Protsessil peab olema üks vastutav omanik, kuid tal peab olema võimalus ja kohustus kaasata vajalik õiguslik, maakorralduslik ja tehniline pädevus.

Sundvalduse näide kinnitab laiemat järeldust, et tugipädevuste kaasamine peab toimuma protsessi alguses ja süsteemselt, mitte alles siis, kui probleem on juba tekkinud ja protsess takerdunud.

Erialane ja administratiivne võimekus

Intervjuudest ilmnes teede valdkonna kõrval laiema MHO töökorralduse probleemina ebaühtlane võimekus valmistada ette kvaliteetseid otsustus- ja menetlusdokumente ning kasutada süsteemselt organisatsiooni olemasolevaid tugifunktsioone.

Mitmes intervjuus kirjeldati olukordi, kus lepingud, eelnõud ja muud dokumendid vajavad enne menetlemist või otsustamist olulist täiendamist ja parandamist. Samuti ilmnes, et eelarveinfo iseseisev kasutamine ja tõlgendamine ei ole alati piisav ning finantsosakonnalt küsitakse lisaks sisulisele finantspädevusele abi ka selliste andmete leidmisel ja koondamisel, mis peaksid olema valdkonna enda igapäevase juhtimise osa.

See näitab kahte omavahel seotud arenguvajadust. Esiteks peab MHO-s olema ülesannete täitmiseks piisav erialane, menetluslik ja dokumendihalduse võimekus. Teiseks peab osakond oskama kasutada ja ka kasutama õigus-, finants-, hanke- ja teisi tugifunktsioone nende tegelikus professionaalses rollis.

Tugifunktsiooni ülesanne ei ole asendada MHO enda ettevalmistavat tööd, vaid anda sellele vajalik erialane lisapädevus ja kontroll. Finantsosakond peab toetama majandusanalüüsi ja eelarvestamist, õiguspädevus keerukate õiguslike lahenduste ettevalmistamist ning dokumendihaldus korrektset menetlust. Vastutus valdkonna sisu, lähteandmete koondamise ja otsuse ettevalmistamise eest peab jääma MHO-le. Selleks vajalik pädevus ja tööprotseduurid peavad olema kohustuslikult tagatud.

Teede valdkonnas on see eriti oluline, sest professionaalne teeomaniku ja tellija roll eeldab lisaks tehnilistele teadmistele võimet koostada kvaliteetseid lähteülesandeid, lepinguid ja otsustusmaterjale, juhtida eelarvet, korraldada menetlusi ning kasutada õigel ajal vajalikku õiguslikku, finants- ja hankepädevust.

Tulevase MHO struktuuri kujundamisel tuleb seetõttu hinnata ka seda, kas osakonnas on professionaalse tellijafunktsiooni täitmiseks vajalik pädevus tegelikult olemas ning millistes valdkondades tuleb seda tugevdada.

Teetööde omanikujärelevalve ja kvaliteedikontroll

Eraldi riskina ilmnes analüüsis teede remondi- ja investeerimistööde omanikujärelevalve korraldus. Saadud info põhjal ei kasutata pädevat professionaalset omanikujärelevalvet kõigi tööde puhul ning osa järelevalvest püütakse korraldada MHO enda töötajatega ka olukorras, kus vastava töö spetsiifikale vajalik pädevus ei ole piisav.

Selline praktika tekitab kvaliteedi- ja majandusrisi. Tee-ehituse kvaliteedipuudused võivad avalduda alles pärast töö vastuvõtmist ning hilisemate puuduste kõrvaldamine võib olla oluliselt keerulisem ja kulukam kui professionaalse järelevalve kasutamine töö teostamise ajal.

Tellija ülesanne ei ole tingimata omanikujärelevalvet ise teha. Tellija ülesanne on tagada, et vajalik ja pädev järelevalve oleks olemas. Omanikujärelevalve vajadus ja nõutav pädevus tuleb määrata juba töö ettevalmistamisel ning selle maksumus käsitleda investeringu tavapärase osana.

Tööde ajastamine ja organisatsiooni võimekus

Teede remondi- ja ehitustööde puhul tuleb arvestada tugeva hooajalisusega. Suur osa töödest toimub perioodil, mis langeb kokku töötajate tavapärase suvise puhkuste ajaga.

Kui samad MHO spetsialistid vastutavad samaaegselt tööde ettevalmistamise, jooksva koordineerimise, probleemide lahendamise, vastuvõtmise ja osaliselt ka järelevalve eest, tekib perioodil, mil tööde maht on suurim, organisatsioonis võimekuse risk.

See ei ole lahendatav üksnes puhkuste teistsuguse planeerimisega. Tööde hooajalisus on ette teada ning organisatsiooni töökorraldus peab olema üles ehitatud nii, et tellija professionaalne võimekus oleks kõige intensiivsemal ehitusperioodil tagatud.

Professionaalse välise omanikujärelevalve kasutamine toetab ka MHO liikumist operatiivsest töökorraldusest tellija rolli: MHO juhib lepingut, kvaliteedinõudeid, tähtaega ja tulemust, kuid ei pea asendama kõiki projekti elluviimiseks vajalikke erialaspetsialiste.

Tegevuse mahu ja efektiivsuse mõõtmine

Nagu MHO üldanalüüsis, tuleb ka teede valdkonnas eristada tegevuse toimumist ja tegevuse efektiivsust. Teadmine, et tee on hooldatud või remont tehtud, kirjeldab tulemust ainult osaliselt. Juhtimiseks peab olema võimalik siduda tehtud töö selle mahu, kvaliteedi ja kuluga.

Erinevate tegevuste puhul peavad olema nähtavad näiteks hooldatud kilomeetrid või pindala, tööde sagedus, kasutatud tööjõud ja masinad, sisseostetud teenuse maksumus ning võimalusel ühikukulu.

See on eriti oluline tegevuste puhul, mida on võimalik teha nii valla enda ressursiga kui ka turult ostes. Ilma oma töö tegeliku maksumuse teadmiseta ei ole võimalik objektiivselt otsustada, milline täitmisviis on vallale soodsam. Oma ressursiga tehtud töö ei ole tasuta ning sisseostetud töö ei ole automaatselt kallim. Mõlemat tuleb võrrelda samadel alustel.

MHO ja Saaremaa Halduse roll

Teede ja tänavate valdkonnas on oluline hinnata süsteemselt, millised tegevused peavad jääma MHO professionaalse teeomaniku ja tellija funktsiooniks ning millised kuuluvad operatiivsele täitjale.

MHO peab vastutama teedevõrgu seisundi tervikpildi, teenustasemete, pikaajaliste kavade, prioriteetide seadmise, eelarvevajaduse põhjendamise, tellimise ning tulemuse kontrolli eest. Operatiivse täitja ülesanne peab olema kokkulepitud hooldus- ja muude tööde võimalikult efektiivne korraldamine talle antud ressursiga.

Saaremaa Haldusel on olemas töötajad, masinad ja praktiline võimekus mitmete operatiivsete tööde tegemiseks. Seetõttu ei pea MHO ülesanne olema nende tööde igapäevane juhtimine, vaid selge tellimuse, teenustaseme ja mõõdikute määramine ning tulemuse kontrollimine.

Sama loogika peab kehtima sisseostetud töödele. Vallale peab juhtimise seisukohalt olema võrreldav, kas töö teeb Saaremaa Haldus või väline ettevõtja – mõlemal juhul peab olema teada tellimus, maht, kvaliteedinõue, tulemus ja maksumus.

Juhtimisinfo ja mõõdikud

Teede valdkonna juhtimiseks tuleb kujundada piiratud arv selgeid mõõdikuid. Eesmärk ei ole mõõta võimalikult palju, vaid saada informatsioon, mille põhjal saab teha juhtimisotsuseid.

Mõõdikud peavad võimaldama hinnata vähemalt teede seisundi muutust, hooldatavate teede mahtu, hooldus- ja remondikulu sobiva ühiku kohta, planeeritud ja erakorraliste tööde osakaalu, tööde tähtaegset teostamist, korduvate tööde hulka, oma ressursiga ja sisseostetud tööde ühikukulu ning masinate tegelikku produktiivset kasutust.

Mõõdikute loomine ei eelda vallavalitsuselt uut strateegilist otsust. MHO saab juba tänase tegevuse põhjal hakata mõõtma, millise ressursiga olemasolevaid ülesandeid täidetakse ja milline tulemus selle eest saadakse.

Vallavalitsuse strateegiline sisend on vajalik selleks, et määrata pikemaajalised eesmärgid, teenustase ja investeerimisprioriteedid. MHO enda tegevuse ning olemasolevate teenuste efektiivsuse mõõtmine on aga osakonna juhtimisvastutus.

Valdkonna üldhinnang

Teede ja tänavate valdkonnas on olemas toimiv operatiivne võimekus, kuid juhtimismudel ei taga piisavalt, et piiratud ressursid liiguks järjekindlalt kõige põhjendatumasse kohta. Tehnilise hindamise, poliitilise prioriteedi ja üksiksoovi mõju peab olema otsustusprotsessis eristatav ja jälgitav; praegu see alati nii ei ole.

Samas ilmnevad juhtimismudeli piirangud just olukordades, mis vajavad süsteemset protsessijuhtimist, erinevate pädevuste ühendamist või tugevat professionaalset tellijarolli. Seda näitavad sundvalduse menetluste takerdumise risk, otsustus- ja menetlusedokumentide ebaühtlane kvaliteet, tugifunktsioonide kasutamise praktika, professionaalse omanikujärelevalve ebaühtlane kasutamine, tööde koondumine puhkuste perioodile ning tehnilise prioriteetide seadmise ja tegelike investeerimisotsuste erinevus.

Teede valdkonna arenguks tuleb olemasoleva erialase pädevuse toel tugevdada teeomaniku ja professionaalse tellija võimekust, säilitades toimiva operatiivse süsteemi.

See tähendab üleminekut jooksvate tööde korraldamiselt teedevõrgu pikaajalisele juhtimisele, eelarve jälgimiselt tööde ja teenuste tegeliku maksumuse mõõtmisele, tegevuse fikseerimiselt tulemuse ja efektiivsuse hindamisele ning operatiivse töö juhtimiselt selgele tellija–täitja suhtele.

Selleks tuleb eraldada teeomaniku professionaalne juhtimine operatiivsest täitmisest ning tagada MHO-le vajalikud protsessid, andmed, mõõdikud ja juhtimisvahendid.

See võimaldab vallavalitsusel teha teedevõrgu investeeringute ja teenustaseme otsuseid nii, et tehniline hinnang, majanduslik mõju, eelarveline võimalus ja poliitiline prioriteet on otsustusprotsessis selgelt eristatavad.

3.3. Liikluskorraldus

Liikluskorraldus on valla teede ja tänavate juhtimisega tihedalt seotud, kuid sisult eristuv funktsioon. Selle eesmärk ei ole üksnes liiklusmärkide, teekattemärgistuse ja piirangute korraldamine, vaid ohutu, arusaadava ja erinevate liiklejate ning kohalike elanike vajadusi arvestava liikluskeskkonna kujundamine.

Liikluskorraldus ei ole MHO tänases struktuuris eraldiseisev teenistus. Liikluskorraldusega seotud ülesanded paiknevad teedeteenistuse vastutusalas. Analüüsi seisukohalt ei ole põhiküsimus eraldiseisva ametikoha loomine, vaid see, kas valdkonna terviklik juhtimisvastutus, otsustuspädevus, vajalik pädevus ja protsessiomanik on üheselt määratud.

Tänane korraldus

Liikluskorraldusega seotud tegevused hõlmavad muu hulgas liikluskorraldusvahendeid, teekattemärgistust, liikluspiiranguid, parkimiskorraldust, liikluslahenduste ettevalmistamist ja rakendamist ning osalemist liikluskomisjoni töös. Valdkonna ülesanded on seega seotud nii igapäevase teede haldamise kui ka linnaruumi ja liikuvust mõjutavate otsustega.

MHO-s on olemas pikaajaline praktiline kogemus ning kohalike teede, tänavate ja liiklusolude hea tundmine. Sellest üksi ei piisa. Liikluskorralduse funktsioon ei ole organisatsioonis piisavalt selgelt juhitud ning otsuste kujunemine ei ole kõigis küsimustes ühtse professionaalse protsessi kaudu jälgitav.

Liikluskorralduse terviklik vastutus

Liikluskorralduslik küsimus võib puudutada samaaegselt liiklusohutust, parkimist, ettevõtjate ja elanike ligipääsu, kaubalaadimist, jalakäijaid ja jalgrattureid, ühistransporti ning linnaruumi kasutamist. Seetõttu ei saa valdkonda juhtida üksnes üksikute liiklusmärkide või jooksvalt tekkinud probleemide kaupa.

Kui funktsioonil puudub selgelt määratud terviklik vastutaja, hakkab küsimus liikuma spetsialistide, osakonna juhtimise, komisjoni ja poliitilise tasandi vahel ilma, et oleks üheselt selge, kes vastutab probleemi analüüsimise, lahendusvariantide koostamise, otsuse ettevalmistamise ja selle rakendamise eest.

Liikluskorralduse probleem ei ole seetõttu eelkõige eraldi spetsialisti ametikoha puudumine, vaid valdkonna tervikliku protsessiomaniku ja otsustusmudeli ebapiisav selgus.

Professionaalse hinnangu ja poliitilise otsuse eristamine

Liikluskorralduse puhul tuleb selgelt eristada professionaalne analüüs ja poliitiline otsustusõigus. MHO ülesanne peab olema probleemi määratlemine, vajalike andmete koondamine, lahendusvariantide koostamine ning nende mõju ja riskide hindamine. Põhimõtteliste või suurema mõjuga valikute tegemine kuulub vastavale otsustustasandile.

Poliitilise tasandi õigus määrata prioriteete või valida professionaalses analüüsis pakutust erinev lahendus on normaalne osa kohaliku omavalitsuse juhtimisest. Juhtimisprobleem tekib siis, kui professionaalne hinnang ja poliitiline valik ei ole otsustusprotsessis selgelt eristatavad või kui vastutus lõpliku valiku eest jääb ebaselgeks.

Juhtuminäide – üksiksoovist operatiivse tegevuseni. Intervjuudes kirjeldati olukordi, kus konkreetse isiku või huvigrupi soov liikluskorralduse muutmiseks jõuab operatiivse lahendamiseni ilma, et sama nähtavalt oleks dokumenteeritud probleemi ulatus, alternatiivid, mõju teistele kasutajatele ja seos varem kokku lepitud prioriteetidega. Sellises olukorras ei ole hiljem võimalik üheselt eristada professionaalset vajadushinnangut, poliitilist valikut ja üksiksoovi mõju otsusele.

Liikluskorralduse spetsialisti rolli asemel tuleb seetõttu rääkida liikluskorralduse professionaalse funktsiooni vastutusest: MHO peab tagama professionaalse analüüsi ja lahendusvariandid ning otsustaja peab võtma vastutuse tehtud valiku eest.

Liikluskorralduse erialane pädevus

Liikluskorraldusega seotud ülesannete täitmisel on MHO-s olemas pikaajaline praktiline kogemus ja kohalike olude väga hea tundmine. See on valdkonna oluline tugevus, kuid pikaajaline töökogemus ei asenda liikluskorralduse süsteemset erialast ja teoreetilist pädevust.

Kaasaegne liikluskorraldus ei seisne üksnes liiklusmärkide, teekattermärgistuse ja liikluspiirangute korraldamises. See eeldab liiklusohutuse, liiklusvoogude, erinevate liiklejagruppide vajaduste, tänavaruumi kasutuse, parkimise, ühistranspordi ning jalgsi ja jalgrattaga liikumise koosmõju hindamist. Suuremate muudatuste puhul peab otsus põhinema probleemipüstitusel, asjakohastel andmetel, alternatiivide võrdlusel ning nende eeldatava mõju hindamisel.

Seetõttu peab vallal olema tagatud liikluskorralduse ülesannete täitmiseks piisav professionaalne pädevus. See ei tähenda automaatselt eraldi liikluskorralduse spetsialisti ametikoha loomist. Vajalik pädevus võib olla tagatud MHO enda töötaja pädevuse arendamise, vastava kvalifikatsiooniga töötaja, regulaarse välise eksperdi kaasamise või nende kombinatsioonina.

Oluline on, et keerukate ja suure mõjuga liikluskorralduslike otsuste ettevalmistamine ei sõltuks ainult väljakujunenud praktikast ja isiklikust kogemusest. Kohalike olude tundmine ja pikaajaline kogemus peavad liikluskorralduses täiendama erialast pädevust, mitte seda asendama.

Liikluskorraldus kui juhtimisprotsess

Suurema mõjuga liikluskorralduslikud muudatused peavad läbima selge ja korratava protsessi. Minimaalne juhtimisloogika on: probleemi määratlemine, olemasoleva olukorra ja andmete analüüs, lahendusvariantide koostamine, mõjude hindamine, otsustaja määratlemine, otsuse tegemine, rakendamine ning tulemuse järelhindamine.

Selline protsess aitab vältida olukorda, kus pärast liikluskorralduse muutmist tekib vaidlus selle üle, millist probleemi tegelikult lahendati, millistel alustel lahendus valiti või kes selle eest vastutas.

Liikluskorralduse eesmärk ei ole liiklusemärgi paigaldamine, vaid soovitud liikluskäitumise ja linnaruumi toimimise saavutamine. Seetõttu peab ka otsuse kvaliteeti hindama selle järgi, kas algselt määratletud probleem sai lahendatud.

Liikluskomisjoni roll

Liikluskomisjon võimaldab koondada erinevate osapoolte teadmisi ja vaateid ning sellel saab olla oluline roll keerukamate liikluskorralduslike küsimuste arutamisel. Samas peab komisjoni roll otsustusprotsessis olema üheselt mõistetav.

Komisjon ei tohi kujuneda kohaks, kuhu ebaselge vastutus edasi suunatakse. Peab olema selge, kas komisjon annab professionaalset või huvirühmade arvamust, teeb ettepaneku või omab konkreetset küsimuses otsustuspädevust ning kes vastutab pärast komisjoni käsitlust otsuse ettevalmistamise, tegemise ja elluviimise eest.

Muudatuste mõju hindamine ja juhtimisinfo

Liikluskorralduse tulemuslikkust ei saa hinnata paigaldatud märkide, tehtud piirangute või muudetud liiklusskeemide arvu järgi. Mõõdik peab lähtuma probleemist, mida muudatusega lahendada soovitakse.

Sõltuvalt küsimusest võivad vajalikud andmed olla näiteks liiklusvood, sõidukiirused, liiklusõnnetused ja ohuolukorrad, parkimiskoormus, läbiva liikluse maht, ühistranspordi toimimine, jalakäijate ja jalgratturite liikumine või korduvad kaebused ja probleemkohad.

Kõiki näitajaid ei ole vaja pidevalt mõõta. Suurema mõjuga muudatuse puhul peab aga enne otsust olema selge, millist tulemust soovitakse saavutada ning millise info põhjal hinnatakse pärast rakendamist, kas eesmärk saavutati.

Valdkonna üldhinnang

Liikluskorralduse valdkonnas on olemas oluline praktiline kogemus ja kohalike olude tundmine, kuid funktsiooni terviklik juhtimisvastutus, otsustusprotsess ja vajaliku professionaalse pädevuse tagamine vajavad selgemat korraldust.

Arenguvajadus ei tähenda automaatselt uue ametikoha loomist. Esmalt tuleb määratleda, millist liikluskorralduse pädevust vald vajab, millises mahus seda vajatakse, kes vastutab tervikprotsessi eest ning milliste küsimuste puhul tuleb kaasata täiendavat erialast ekspertiisi.

Liikluskorralduse juhtimisloogika peab liikuma üksikute probleemide ja lahenduste käsitlemiselt süsteemsele protsessile: probleemi määratlemine, professionaalne analüüs, alternatiivid ja mõjude hindamine, selge otsustaja, dokumenteeritud otsus, rakendamine ning tulemuse hindamine.

MHO ülesanne on tagada professionaalne ettevalmistus ja analüüs. Vallavalitsuse või muu pädeva otsustustasandi ülesanne on teha põhimõttelised valikud ning võtta nende eest vastutus. Operatiivse täitmise ülesanne on otsus korrektselt ellu viia.

Selline korraldus võimaldab säilitada olemasoleva praktilise kogemuse tugevuse, kuid vähendab sõltuvust üksikisikute kogemusest ning muudab liikluskorralduse otsused professionaalsemaks, läbipaistvamaks ja hiljem hinnatavaks.

3.4. Sotsiaaltransport

Sotsiaaltransport on hea näide teenusest, mille toimimiseks peavad koostööd tegema mitu valla funktsiooni. Teenuse vajaduse ja inimese õiguse teenusele määrab sotsiaalvaldkond, transpordi korraldamine toimub MHO kaudu ning tegeliku veo teostavad lepingulised vedajad.

Analüüsi põhjal saab teenuse kasutaja vajaliku transpordi üldjuhul korraldatud ning korraldaja on suutnud olemasoleva süsteemi piirangutest hoolimata teenuse toimivana hoida. Samas põhineb protsess suures osas käsitsi tehtaval infovahetusel, üksiku töötaja teadmistel ja mitme erineva infokanali paralleelsel kasutamisel.

Sotsiaaltranspordi peamine arenguvajadus ei ole seetõttu veo enda ümberkorraldamine, vaid kogu tellimis-, planeerimis-, täitmis- ja aruandlusprotsessi terviklik juhtimine ja digitaliseerimine.

Tänane protsess

Teenuse osutamise õigus tekib sotsiaalvaldkonnas tehtud otsuse alusel. Info jõuab sotsiaaltranspordi korraldajani e-posti teel digikonteineris oleva otsusena, edasine teenuse tellimise ja korraldamise protsess toimub suuresti telefoni, e-posti, ruudulise kaustiku, dokumentide ning Exceli abil.

Kliendi sõidusoov võib saabuda telefoni või e-posti teel. Korraldaja koondab vajaliku info: kliendi, lähtekoha, sihtkoha, kuupäeva ja vajaliku saabumisaja. Telefonitsi saadud andmed kannab ta kaustikusse, e-posti teel saadud info otse Exceli tabelisse.

Seejärel tuleb hinnata võimalust sõite ühendada, valida vastava hankepiirkonna vedaja ning edastada tellimus vedajale. Vedaja dispetšer korraldab omakorda konkreetse sõiduki ja juhi kasutamise. Muudatuste korral toimub täiendav telefoni- ja e-posti suhtlus.

Teenuse korraldamine on jagatud mitme hankeosa ja erinevate vedajate vahel, mistõttu peab korraldaja hoidma korraga tervikpilti klientidest, sõitudest, piirkondadest, vedajatest ja muudatustest.

Käsitöö ja korduv andmesisestus

Praeguse protsessi üks selgemaid puudusi on sama informatsiooni korduv käsitlemine erinevates keskkondades.

Info liigub sotsiaalvaldkonna otsusest e-posti või dokumentide kaudu korraldajani, kliendi tellimus lisandub telefoni või e-posti teel ning andmeid koondatakse edasi käsitsi. Teenuse korraldajal puudub üks terviklik töökeskkond, kus oleks koos kliendi teenuseõigus, kasutuslimiit, tellimus, planeeritud sõit, vedaja, tegelikult toimunud sõit ja selle maksumus.

See suurendab töömahtu, kuid veel olulisemalt suurendab vea, info kadumise ja kontrollimata jäämise riski.

Digitaliseerimise eesmärk ei pea seetõttu olema olemasoleva Exceli või muu käsitööpõhise töövahendi lihtsalt elektroonilisse vormi viimine. Protsess tuleb kujundada nii, et sama info sisestatakse võimalusel üks kord ning seda kasutatakse kogu järgnevas teenuseprotsessis.

Protsessiomanik ja rollijaotus

Sotsiaaltranspordi puhul tuleb selgelt eristada teenuse sisuline otsus ja transpordi korraldamine.

Sotsiaalvaldkond peab vastutama selle eest, kellel on õigus teenust saada ja millistel tingimustel. MHO transpordifunktsioon peab vastutama selle eest, kuidas kinnitatud vajadus võimalikult efektiivselt transporditeenusena täidetakse. Vedaja ülesanne on täita talle antud veotellimus kokkulepitud teenustaseme ja tingimuste kohaselt.

Protsessi juhtimisloogika peab olema: teenuseõiguse otsus, tellimus, sõitude planeerimine ja ühendamine, vedaja valik, veotellimus, sõidu teostamine, tegeliku sõidu kinnitus, kulu ja teenuse kasutuse kontroll ning juhtimisinfo.

Praegu on selle ahela eri osad tehniliselt ja infotehnoloogiliselt liiga killustunud. Protsessil peab olema selge omanik, kes vastutab terviku toimimise ja arendamise eest, mitte üksnes oma tööetapi täitmise eest.

Isikusõltuvus

Tänane töökorraldus sõltub olulisel määral sotsiaaltranspordi korraldaja enda teadmistest ja kogemusest. Tema teab, kuidas tellimused eri vedajate vahel jagunevad, milliseid sõite on võimalik ühendada ning kuidas erakorralisi olukordi lahendada.

Selline praktiline pädevus on teenuse toimimise tugevus, kuid samal ajal organisatsiooniline risk. Protsess peab olema organisatsioonis kirjeldatud ja üleantav, mitte sõltuma ainult töötaja teadmistest.

Süsteem peab võimaldama teisel pädeval töötajal vajadusel protsessi üle võtta ning saada ühest kohast aru, millised tellimused on saabunud, millised sõidud planeeritud, millised vedajatele edastatud ja millised juba täidetud.

Sõitude planeerimine ja efektiivsus

Sotsiaaltranspordi korraldaja püüab juba täna võimaluse korral sõite ühendada. See on majanduslikult oluline tegevus, kuid praeguses käsitööpõhises protsessis sõltub optimeerimine suuresti töötaja enda kogemusest ja ülevaatest.

Digitaalne lahendus peab toetama vähemalt tellimuste koondamist, sõitude ühendamise võimaluste tuvastamist, vedajate ja hankeosade arvestamist ning planeeritud ja tegelike sõitude võrdlemist.

Alles sellise info olemasolul saab süsteemselt hinnata, kas olemasolev korraldus kasutab transpordiressurssi efektiivselt või on võimalik sama teenustaset pakkuda väiksema ressursiga.

Juhtimisinfo ja teenuse tegelik maksumus

Sotsiaaltranspordi eelarve näitab teenusele kasutatava raha kogumahtu, kuid sellest üksi ei piisa teenuse efektiivsuse hindamiseks.

Juhtimiseks peab olema võimalik siduda omavahel vähemalt teenuse kasutajate arv, tellimuste arv, teostatud sõidud, läbitud kilomeetrid, ühendatud sõidud, vedajate kasutus ja teenuse kogukulu.

Sellest saab tuletada juhtimiseks vajalikud näitajad, näiteks kulu sõidu, kilomeetri ja kasutaja kohta ning sõitude ühendamise osakaalu. Oluline on eristada ka tellitud ja

tegelikult toimunud sõitu, sest juhtimisinfo peab põhinema tegelikul teenuse kasutusel, mitte ainult planeeritud tellimustel.

Praeguse info põhjal ei ole selline terviklik juhtimisvaade piisavalt lihtsalt kättesaadav. Seetõttu ei ole võimalik üksnes eelarve põhjal objektiivselt hinnata, kas sotsiaaltranspordi praegune korraldus on majanduslikult optimaalne.

Digitaliseerimise eesmärk ja juhtimisvastutus

Sotsiaaltranspordi digitaliseerimise vajadus on organisatsioonis juba ammu tuvastatud ning 2026. aasta eelarves on selleks ette nähtud vahendid. Analüüsi tegemise ajaks ei ole digitaliseerimise sisulise ettevalmistamise ja rakendamise siiski edasi liigutud.

See on oluline tähelepanek, sest takistus ei ole antud juhul eelkõige rahalise ressursi puudumine. Puudunud on selge juhtimisvastutus selle eest, et vajadusest ja eelarvelisest võimalusest jõutaks konkreetse lahenduse rakendamiseni.

Sotsiaaltranspordi digitaliseerimine peab algama protsessi, mitte programmi valikust. Enne tehnilise lahenduse valimist peab teenistuses olema määratud protsessiomanik ning kirjeldatud tulevane tööprotsess: kuidas tekib teenuseõigus, millised andmed jõuavad transpordi korraldajale, kuidas toimub tellimine ja sõitude planeerimine, kuidas tellimus jõuab vedajani, kuidas kinnitatakse tegelik sõit ning kuidas tekivad arvelduse alus ja juhtimisinfo.

Samuti peavad enne rakendamist olema määratud mõõdetavad eesmärgid – näiteks käsitsi tehtavate toimingute vähendamine, korduva andmesisestuse kõrvaldamine, sõitude parema ühendamise võimaldamine, vigade vähendamine ja juhtimisinfo automaatne tekkimine.

Olukord, kus digitaliseerimise vajadus on teada ja selleks on eelarves vahendid olemas, kuid tegevust ei ole käivitatud, viitab eelkõige teenistusesisese juhtimise ja protsessiomaniku vastutuse puudulikkusele.

IT-osakonna roll peab olema sobiva tehnilise lahenduse, integratsioonide, infoturbe ja kasutajatoe tagamine. Teenuse protsessi, eesmärkide, andmevajaduse ja rakendamise eest vastutamine peab jääma teenuse sisulisele omanikule.

Sotsiaaltranspordi näide kinnitab laiemat järeldust, et digitaliseerimise peamine kitsaskoht ei ole tingimata tehnoloogia või raha puudumine, vaid protsessiomaniku, eesmärgi ja rakendamise juhtimisvastutuse puudumine.

Hankemudel ja vedajate roll

Teenuse osutamine väliste vedajate kaudu ei ole analüüsi põhjal iseenesest sotsiaaltranspordi peamine probleem. Enne veomudeli muutmise kaalumist peab vald suutma täpselt mõõta olemasoleva mudeli tegelikku mahtu, kvaliteeti ja maksumust.

Alles siis saab võrrelda erinevaid korraldusmudeleid – näiteks olemasolevat hankemudelit, teistsugust piirkondade jaotust, suuremat sõitude konsolideerimist või mõne osa täitmist valla enda ressursiga.

Korraldusmudeli muutmine ilma olemasoleva teenuse ühikukulu ja kasutusandmeid teadmata tähendaks otsustamist ilma piisava majandusliku aluseta.

Valdkonna üldhinnang

Sotsiaaltranspordi puhul ei ole peamine probleem see, et teenus ei toimiks. Vastupidi – olemasolev korraldus on suutnud tagada teenuse toimimise vaatamata protsessi suurele käsitöömahule.

Juhtuminäide – toimiv teenus, kuid protsess on inimese peas. Tellimused jõuavad teenuse korraldajani telefoni ja e-posti teel, info koondatakse käsitsi ning töö käigus kasutatakse ka eraldi kaustikut ja Excelit. Terviklikku andmebaasi, millest oleks üheselt nähtav tellimus, tegelik sõit, vedaja, kilomeetrid ja arvelduse alus, ei ole. Teenus toimib suuresti tänu ühe töötaja praktilisele kogemusele, isiklikule ülevaatele ja vastutustundele.

See aga tähendab, et toimivus saavutatakse praegu ebavajalikult suure administratiivse koormuse ja isikusõltuvusega. Täiendava juhtimisprobleemina on digitaliseerimise vajadus ja eelarveline võimalus olnud olemas, kuid rakendamise eest ei ole võetud piisavalt selget vastutust.

Valdkonna järgmine arenguetapp peab viima killustatud infovahetuselt ühele terviklikule protsessile, korduvalt sisestatud andmetelt ühekordsele andmesisestusele, töötaja isiklikult ülevaatele organisatsiooni ühisele töövahendile, käsitsi sõitude planeerimiselt süsteemi toetatud optimeerimisele ning eelarve jälgimiselt teenuse mahu, kvaliteedi ja ühikukulu juhtimisele.

Sotsiaaltransport on seetõttu üks MHO valdkondadest, kus protsessi ümberkujundamine ja sellele järgnev digitaliseerimine võivad anda suhteliselt kiiresti mõõdetava tulemuse: väiksem administratiivne töömaht, väiksem veaoh, parem asendatavus, efektiivsem sõitude planeerimine ning oluliselt parem juhtimisinfo.

Samas näitab senine rakendamata digitaliseerimisplaan, et tehnilise lahenduse loomisest üksi ei piisa. Muudatus vajab selget protsessiomanikku, juhtimisotsust, rakenduskava, tähtaegu ja mõõdetavat tulemust.

3.5. Koolitransport

Koolitranspordi eesmärk on tagada õpilastele vajalik ühendus kooli ja elukoha vahel olukorras, kus tavapärane ühistransport ei võimalda seda nõutava teenustasemega teha. Seetõttu ei ole koolitransport käsitletav täiesti eraldiseisva veoteenusena, vaid osana valla haridusteenuse ja transpordikorralduse tervikust.

Analüüsi käigus kogutud info põhjal toimub koolitransport nii olemasolevate avalike liinide kui ka spetsiaalselt õpilaste teenindamiseks korraldatud liinide kaudu. Õpilasliinid on valla ülesanne ning nende korraldamine on seotud MHO transpordifunktsiooniga.

Praeguse info põhjal ei ole alust järeldada, et koolitranspordi maht või maksumus oleks iseenesest põhjendamatult suur. Küll aga vajavad tugevdamist teenuse juhtimisinfo, oma ja sisseostetud teenuse majanduslik võrreldavus, asendatavus ning järgmise hanke ettevalmistamise aluseks olev analüüs.

Koolitranspordi ja ühistranspordi seos

Saaremaa transpordikorralduse eripära on, et maakondliku ühistranspordi korraldus on valla juures ning selle rahastamine ja korraldus on seotud riigi ülesannetega. Samal ajal on õpilasliinide korraldamine valla enda ülesanne. See muudab eriti oluliseks ühistranspordi ja koolitranspordi koordineeritud planeerimise.

Esmane küsimus peab olema, kas õpilase transpordivajaduse saab mõistliku teenustasemega katta olemasoleva ühistranspordiga. Eraldi õpilasliin peab olema põhjendatud seal, kus avalik liin seda vajadust ei kata. Saaremaa hajaasustus ja koolivõrk võivad muuta eraldi õpilasliini paljudes kohtades ainsaks mõistlikuks lahenduseks; oluline on, et valiku alus oleks nähtav ja põhjendatud.

Protsessi sisendid ja vastutus

Koolitranspordi protsess on valdkondadeülene ning selle sisend ei teki MHO-s. Haridusasutused annavad info õpilaste transpordivajaduse, õppekorralduse ja vajalike aegade kohta. MHO ülesanne ei ole hariduslikku vajadust ise määratleda, vaid korraldada selle vajaduse transpordilahendus.

Pärast vajaduse sisendi tekkimist saab transpordikorralduse protsessil olla üks terviklik vastutaja. Praktikas täidab seda rolli täna ühistranspordi korraldaja, kes analüüsib vajaduse katmise võimalusi olemasoleva ühistranspordiga, planeerib vajadusel õpilasliini ning korraldab nende teenindamise.

Seetõttu ei ole põhijäreldus, et koolitranspordil puuduks protsessiomanik. Pigem tuleb organisatsiooniliselt selgelt fikseerida protsessi sisendid, vastutuse piirid, vajalikud tähtajad, otsustusõigus ja asendatavus. Juhtimisloogika peab olema: haridusasutuste vajaduse sisend → olemasoleva ühistranspordi võimaluste analüüs → vajadusel õpilasliini kavandamine → teenuse korraldus → teenuse osutamine → mahu, kvaliteedi ja kulu analüüs.

Planeerimise sesoonsus ja asendatavus

Koolitranspordi korraldamise kõige intensiivsem periood langeb vahetult enne õppeaasta algust ja septembri esimestesse nädalatesse. Sel ajal tuleb korrigeerida õpilaste vajadusi, liine, graafikuid ja vedajatega seotud korraldust.

Intervjuudest ilmnes oluline isikusõltuvus. Ühistranspordi korraldajal puudub sisuline asendaja ning pikema eemaloleku korral on ülesannete katmine olnud keeruline. Koolitranspordi puhul on see oluline toimepidevusrisk, sest teenuse korraldamisel on kindel hooajaline tähtaeg.

Juhtuminäide – kriitilisel funktsioonil puudub asendatavus. Ühistranspordi korraldaja oli ligikaudu 1,5 kuud töölt eemal ning sisulist asendajat ei olnud. Ülesannete katmisel tuli kasutada ministeeriumi töötajate abi ning korraldus oli keeruline. Juhtum näitab, et kriitilise funktsiooni toimepidevus ei saa sõltuda ühe inimese kohalolekust.

Protsess, vajalik info ja otsustusloogika peavad olema dokumenteeritud selliselt, et teine pädev töötaja suudaks vajadusel ülesande üle võtta. Asendatavus ei tähenda teise samasuguse ametikoha loomist, vaid organisatsiooni võimet tagada kriitilise funktsiooni jätkumine ka põhitöötaja eemalolekul.

Hankemudel ja vedajate huvi

Senine kogemus on näidanud, et koolitranspordi hangetel ei ole vedajate piisav osalemine iseenesest tagatud. Varasemate vedajate osalemist järgmises hankes ei saa eeldada ning mõne liini teenindamiseks võib sobiva vedaja leidmine osutuda keeruliseks.

Ühe võimaliku põhjusena tuleb analüüsida hankeperioodi pikkust. Riigi korraldatava ühistranspordi hanked annavad vedajale kümneaastase lepinguperspektiivi, samas kui MHO koolitranspordi hange on korraldatud kaheks aastaks. Vedaja majanduslikust vaatest on nende lepingute kindlus ja investeerimisperspektiiv oluliselt erinevad.

Eriti liinidel, mille teenindamiseks peab vedaja tagama täiendava sõiduki, juhi või muu püsiva ressursi, vähendab lühike lepinguperiood hanke atraktiivsust ning seeläbi ka konkurentsi. Analüüsi põhjal ei saa kindlalt väita, et kaheaastane periood on vähese konkurentsi ainus põhjus, kuid selle mõju tuleb kindlasti enne järgmist hanget sisuliselt hinnata.

Järgmise koolitranspordi hanke ettevalmistamisel ei tohi seetõttu automaatselt korrata senist hankemudelit. Analüüsida tuleb lepingu kestust, hankeosade ülesehitust, vedajate turu tegelikku võimekust, liinide atraktiivsust ning alternatiivseid lahendusi olukorraks, kus mõnele liinile pakkumust ei esitata.

Oma ja sisseostetud teenuse võrreldavus

Osa koolitranspordist korraldatakse sisseostetud teenusena ja osa valla enda ressursiga. Analüüsi käigus selgus, et oma teenuse tegelikku omahinda täna terviklikult ei arvestata. Seetõttu ei ole oma teenuse maksumus sisseostetud veoteenuse hinnaga võrreldav.

Oma teenuse tegelik maksumus peab sisaldama lisaks otsestele sõidukuludele sõiduki kapitali- või amortisatsioonikulu, kütust, hooldust ja remonti, kindlustust, juhi tööjõukulu ning teenuse korraldamisega seotud muid otseseid kulusid. Samuti tuleb arvestada sõiduki tegelikku kasutust ja läbisõitu.

Ilma oma teenuse tegelikku omahinda teadmata ei ole võimalik põhjendatult otsustada, millistel liinidel on valla majanduslikult otstarbekam kasutada oma ressursi ja millistel teenus sisse osta. Oma teenus ei ole tasuta ega sisseostetud teenus automaatselt kallis; võrdlus peab põhinema samadel kulupõhimõtetel ja võrreldaval teenustasemel.

Juhtimisinfo

Koolitranspordi eelarve näitab teenusele kasutatava raha kogumahtu, kuid sellest ei piisa teenuse efektiivsuse hindamiseks. Juhtimiseks tuleb siduda vähemalt õpilaste arv, liinide arv, liinide pikkus ja läbitud kilomeetrid, sõiduki mahutavus, tegelik kasutus ning teenuse maksumus.

Sellest saab tuletada näiteks kulu kilomeetri ja õpilase kohta, sõidukite täituvuse ning erinevate liinide ja korraldusmudelite võrdluse. Eriti oluline on, et oma ressursiga ja sisseostetud teenuse kulud oleksid arvutatud võrreldaval alusel.

Väikese kasutajate arvuga liin ei ole automaatselt ebaefektiivne, sest selle olemasolu võib olla vajalik haridusteenuse kättesaadavuse tagamiseks. Juhtimisinfo ülesanne ei ole automaatselt liine sulgeda, vaid muuta teenuse tegelik hind, kasutus ja valikute mõju otsustajale nähtavaks.

Teenustaseme määratlemine

Koolitranspordi hindamisel ei saa lähtuda ainult kulust. Vallal peab olema arusaadav teenustase: kui pikk võib olla õpilase koolitee ajaliselt, kui vara peab laps kodust väljuma, kui kaua võib ta pärast koolipäeva transporti oodata ning millistel tingimustel korraldatakse eraldi õpilasliin.

Ilma teenustaset määratlemata ei saa objektiivselt hinnata ka seda, kas olemasolev lahendus on hea või kallis. Mõnikord võib odavam transpordilahendus tähendada õpilase jaoks oluliselt halvemat teenust. Koolitranspordi juhtimine peab seetõttu ühendama teenustaseme ja majandusliku efektiivsuse.

Valdkonna üldhinnang

Kogutud info põhjal ei ole alust järeldada, et koolitranspordi tänane korraldus oleks tervikuna ebaefektiivne või et õpilasliinide mahtu tuleks vähendada. Selleks puudub praegu piisav võrreldav info liinide kasutuse, läbisõidu, täituvuse ja ühikukulu kohta.

Transpordikorralduse sisuline vastutaja on praktikas olemas, kuid protsessi sisendid, vastutuse piirid ja asendatavus tuleb organisatsiooniliselt selgemalt fikseerida. Samal ajal puudub oma ja sisseostetud teenuse valikuks piisav majanduslik võrdlusalus, sest valla enda osutatava koolitranspordi tegelikku omahinda ei mõõdeta.

Enne järgmist koolitranspordi hanget peab MHO tegema koolitranspordi majandusliku ja hankemudeli analüüsi. Selle käigus tuleb hinnata muu hulgas senise kaheaastase lepinguperioodi mõju vedajate huvile ja konkurentidele ning võrrelda oma ja sisseostetud teenuse tegelikku maksumust.

Valdkonna arengusuund on: selgelt kirjeldatud sisendid ja vastutus → ühistranspordi ja õpilasliinide ühine planeerimine → tagatud asendatavus → määratletud teenustase → liinipõhine kasutus- ja kuluinfo → oma ja sisseostetud teenuse võrreldav omahind → järgmise hanke ettevalmistamine tegelike andmete ja turuolukorra põhjal.

3.6. Saaremaa Haldus ja operatiivtegevus

Saaremaa Haldus on valla majandus- ja haldusvaldkonna peamine operatiivne täitmisüksus. Selle kaudu tehakse märkimisväärne osa valla vara, territooriumide ja taristu igapäevaseks toimimiseks vajalikest töödest ning üksusel on selleks oma töötajad, tehnika ja praktiline töökorralduslik võimekus.

Analüüsi põhjal on Saaremaa Halduse oluline tugevus olemasolev teostusvõime. Samas ei ole organisatsiooni ressursi-, kulu- ja tulemusjuhtimine tänases mudelis veel tasemel, mis võimaldaks tema tegevuse efektiivsust objektiivselt hinnata. Probleem ei paikne ainult Saaremaa Halduses: üksusel puudub ka piisavalt selge omaniku tellimus, mille alusel oma tegevust ja tulemuslikkust juhtida.

MHO ja Saaremaa Halduse rollijaotus

MHO ja Saaremaa Halduse põhimõttelist rollijaotust on käsitletud peatükis 2.3.

Valdkondliku analüüsi seisukohalt on keskne probleem see, et tellija ja täitja loogika ei ole igapäevases juhtimises piisavalt süsteemselt rakendatud.

MHO peab professionaalse omaniku ja tellijana määratlema, millist tulemust vald vajab, millise teenustasemega, millises mahus ja millise ressursiga. Saaremaa Haldus peab operatiivse täitjana vastutama selle eest, kuidas kokkulepitud tulemus kõige otstarbekamalt saavutatakse.

Kui tulemus, kvaliteet, tähtaeg ja ressurss on kokku lepitud, peab Saaremaa Halduse juhil olema piisav otsustusõigus inimeste, tehnika, alltöövõtu ja töökorralduse valimiseks. MHO ei pea operatiivsele täitjale detailselt ette kirjutama, millise töötaja, masina või töövõttega ülesanne täita.

Omaniku tellimuse puudumine

Saaremaa Halduse juhtimisvõimekuse hindamisel tuleb arvestada, et üksuse juhil puudub täna piisavalt selge omaniku tellimus. MHO ega vallavalitsuse tasandilt ei ole süsteemselt määratletud, millist teenustaset Saaremaa Haldus peab tagama, milliste tulemuste eest vastutama ning milliste näitajate alusel tema tegevuse tulemuslikkust hinnatakse.

Selle tulemusena on Saaremaa Halduse juht pidanud ise kujundama töökorralduse standardeid, mõõdikuid ja infosüsteeme. Selline initsiatiiv on organisatsiooni tugevus, kuid omaniku ootuste määratlemine ei saa jääda täitva organisatsiooni enda ülesandeks. Vastasel juhul määrab täitja sisuliselt ise nii talle esitatava tellimuse kui ka selle, mille järgi tellimuse täitmist hinnatakse.

MHO peab professionaalse tellijana, lähtudes vallavalitsuse määratud eesmärkidest ja prioriteetidest, andma Saaremaa Haldusele vähemalt teenuse eesmärgi ja mahu, nõutava teenustaseme, prioriteetidid, kasutada oleva ressursi ning oodatava juhtimisinfo ja tulemusnäitajad. Saaremaa Halduse ülesanne on selle raami sees korraldada täitmine ning anda tellijale tagasi info saavutatud tulemuse, ressursikasutuse ja maksumuse kohta.

Saaremaa Haldus peab parandama oma ressursi-, kulu- ja tulemusjuhtimist, kuid seda ei saa teha ainult täitva organisatsiooni sisemise arendusena. MHO ja vallavalitsus peavad samal ajal kujundama võimekuse olla professionaalne omanik ja tellija.

Operatiivsete funktsioonide koondamine

Praeguses korralduses paikneb osa olemuselt operatiivseid ülesandeid MHO struktuuris. Selge tellija–täitja mudeli rakendamisel tuleb need funktsioonid koondada operatiivse juhtimise alla.

Konkreetne näide on MHO kinnisvarateenistuses paiknevad kinnisvarahaldurid. Nende töö on valdavalt seotud kinnisvara igapäevase haldamise ja operatiivse korraldusega. Tellija–täitja mudelis ei ole põhjendatud nende paiknemine MHO professionaalse omaniku ja tellija funktsiooni juures. Kinnisvarahaldurite funktsioon tuleb viia Saaremaa Halduse operatiivse juhtimise alla, kus see moodustab koos remondi-, hooldus- ja teiste igapäevaste kinnisvarategevustega ühe tervikliku täitmisfunktsiooni.

Sama põhimõtet tuleb rakendada ka teiste funktsioonide puhul: MHO-sse jäävad omaniku, tellija, planeerimise, eelarvestamise ja tulemuse kontrolli ülesanded ning Saaremaa

Haldusesse operatiivne töökorraldus ja täitmine. Organisatsioonilise muudatuse lähtekoht on funktsioon, mitte olemasolev ametikoht.

Saaremaa Halduse juhtimisvõimekus

Saaremaa Halduses on olemas mitmeid elemente, millele saab tugevama teenusorganisatsiooni üles ehitada. Üksusel on oma töötajad ja tehnika, võimekus kasutada alltöövõttu ning oma tööde sisestamise ja korraldamise lahendus. Samuti on üksuse sees tehtud algatusi töökorralduse standardiseerimiseks ja juhtimisinfo arendamiseks.

Olemasolev operatiivne võimekus ei ole siiski sama mis täielikult välja arendatud teenusorganisatsiooni juhtimisvõimekus. Selleks peab üksus suutma näidata, mida tehti, kui palju tehti, millise ressursiga tehti, kui palju see maksis, milline oli tulemus ning kuidas tulemus ja maksumus ajas või alternatiivse täitmiskiisiga võrreldes muutusid.

Tehnika kasutamine ja hooldusinfo

Saaremaa Halduse masinapargi kasutamise kohta ei ole täna piisavat juhtimisinfot. Sõidukite puhul on läbitud kilomeetrite info üldjuhul olemas, kuid töömasinate puhul ei mõõdeta süsteemselt tegelikku produktiivset tööaega. Näiteks niidukite tööaega ei registreerita ning masinate kohta ei peeta süsteemseid hoolduspäevikuid.

Sellises olukorras ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata masina kasutusintensiivsust, tööühiku tegelikku masinakulu, hooldusvajadust ega seda, kas olemasoleva masinapargi suurus ja koosseis vastavad tegelikule vajadusele. Hooldusajaloo puudulikkus vähendab lisaks võimalust juhtida tehnika elukaarekulud ja planeerida õigeaegselt remonti või asendamist.

Juhtimiseks ei piisa üksnes läbitud kilomeetritest. Töömasina puhul on oluline teada, kui suure osa ajast masin tegelikult tööülesannet täitis, millise töömahu selle ajaga saavutas ning millised kulud selle kasutamisega kaasnesid.

Tööjõu kasutamine ja tööaja juhtimine

Samalaadne probleem esineb osaliselt tööjõu kasutuse juhtimisel. Kõigi töötajate puhul ei ole piisavalt nähtav, millistele töödele ja millises mahus tööaeg tegelikult kulub. Näiteks võib piirkonnas olla täistööajaga remondi- või hooldustööde eest vastutav töötaja, kuid juhtimisinfo tema igapäevaselt tehtud tööde mahu ja tööaja kasutuse kohta puudub.

Analüüsi käigus saadud info viitab ka olukordadele, kus töötaja tegelik töökoormus ei täida pidevalt kogu tööaega. Sellist olukorda on võimalik organisatsioonis põhjendada vastava tööjõu madala palgatasemega, aga madal tööjõukulu ei saa siiski asendada töö vajaduse, mahu ja tootlikkuse juhtimist.

Piirkondliku remondi- või hooldustöötaja puhul võib olla põhjendatud ka valmisoleku hoidmine ning töökoormus võib olla periooditi ebaühtlane. Sellisel juhul peab organisatsioon siiski teadma, millises ulatuses ostetakse tegelikku töömahtu ja millises ulatuses valmisolekut. Odav kasutamata ressurs on endiselt kasutamata ressurss.

Tööaja ja tehtud tööde mõõtmise eesmärk ei ole töötajate minutipõhine kontroll, vaid organisatsiooni ressursikasutuse mõistmine ning juhtimisotsuste tegemiseks vajaliku info loomine.

Tööde tegelik maksumus ja omahind

Saaremaa Halduse tööde hindamisel ei piisa asutuse kogukulude või eelarve jälgimisest. Juhtimiseks peab olema teada vähemalt olulisemate teenuste ja korduvate tööliikide tegelik omahind.

Näiteks peab olema võimalik hinnata hooldatava pinna, niitmise, koristuse, remondi- või muu korduva tegevuse maksumust ning võrrelda seda perioodide, piirkondade ja vajadusel välise teenuse hinnaga. Oma töö ei ole tasuta lihtsalt seetõttu, et töötaja ja masin on juba valla eelarves olemas.

Omahind peab hõlmama tööjõu, masina kasutuse, kütuse, hoolduse, remondi ja teiste tööks vajalike ressursside kulu ning masina soetamise kapitalikulu. Ilma sellise arvestuseta ei ole võimalik objektiivselt otsustada, milliseid töid on otstarbekas teha oma jõududega ja milliseid sisse osta.

Mõõdikud ja tulemusjuhtimine

Saaremaa Halduse tulemuslikkuse hindamiseks on varem kasutatud ka tulemustasuga seotud näitajaid, kuid need on osutunud liiga subjektiivseks ning nende kasutamisest on loobutud. See ei tähenda, et tulemuslikkust ei saa mõõta, vaid et vaja on objektiivsemaid ja teenuse sisuga seotud näitajaid.

Sobivad mõõdikud sõltuvad teenusest. Nendeks võivad olla näiteks tööühiku maksumus, töö maht töötaja kohta, hoolduskulu objekti või pinnaühiku kohta, tööde tähtaegne täitmine, kordustööde osakaal ning masinate produktiivne kasutus.

MHO ja Saaremaa Halduse mõõdikud ei pea olema samad. MHO peab mõõtma tellitud teenuse tulemust, teenustaset ja maksumust; Saaremaa Haldus peab lisaks juhtima enda sisemist tootlikkust ja ressursikasutust.

Oma töö ja sisseostu valik

Saaremaa Halduse olemasolu annab vallale võimaluse valida tööde kaupa oma täitmise ja sisseostmise vahel. See on oluline juhtimisvõimalus, kuid valik peab põhinema võrreldaval infol.

Kui oma töö tegelikku omahinda ei teata, ei ole võimalik usaldusväärselt väita, et oma jõududega tegemine on odavam. Samamoodi ei tähenda välise teenuse kõrgem nähtav hind automaatselt, et sisseostmine on kallim, sest välise teenuse hinnas sisalduvad kulud, mis oma organisatsioonis võivad paikneda eri eelarveridadel.

Tulevikus peab oma töö ja sisseostu valik põhinema teenuse tegelikul omahinnal, kvaliteedil, vajalikul paindlikkusel, turu olemasolul ja varustuskindlusel.

Seos edasise organisatsioonimudeli analüüsiga

Saaremaa Halduse edasise rolli määramisel on keskne küsimus, kas organisatsioon suudab võtta tervikliku vastutuse operatiivse tulemuse, ressursikasutuse, kvaliteedi ja tegeliku maksumuse eest ning kas MHO suudab kujundada selleks mõõdetava tellimuse. Võimalikke organisatsioonimudeleid ja nende erinevusi käsitletakse peatükis 5.

Valdkonna üldhinnang

Saaremaa Haldusel on olemas tugev operatiivne baas, millele tulevane mudel üles ehitada, kuid selle muutmise professionaalselt juhitud teenusorganisatsiooniks eeldab olulist arengut ressursi-, kulu- ja tulemusjuhtimises.

Kui töömasinate produktiivset kasutust ei mõõdeta, hooldusajalugu ei dokumenteerita süsteemselt, osa töötajate tegeliku tööaja kasutusest puudub juhtimisülevaade ning teenuste omahinda ei arvutata, ei ole võimalik põhjendatult väita, et olemasolevat ressursi kasutatakse optimaalselt.

Samas ei saa vastutust selle olukorra eest panna ainult Saaremaa Haldusele. Üksuse juhil puudub piisavalt selge omaniku tellimus ning osa standardeid, mõõdikuid ja süsteeme on tulnud luua täitval organisatsioonil endal. Tulevane mudel peab arendama korraga mõlemat poolt: vallavalitsuse ja MHO võimet seada eesmärgid ning anda mõõdetav tellimus ja Saaremaa Halduse võimet juhtida selle täitmiseks kasutatavat ressursi, omahinda ja tulemust.

Arengusuund on: selge omaniku eesmärk ja teenustase → MHO mõõdetav tellimus → operatiivsete funktsioonide koondamine Saaremaa Haldusesse → Haldus valib täitmiskiisi → tööaja, tehnika, töömahu ja kulude mõõtmine → tegelik omahind ja tulemus → MHO analüüs ja juhtimisinfo → vajadusel uus omaniku otsus.

3.7. IT ja digitaliseerimine

IT-korraldus ei olnud käesoleva analüüsi eraldiseisev uurimisvaldkond. Teema muutus analüüsi käigus siiski oluliseks, kuna mitmetes küsitlustes ja intervjuudes toodi MHO töökorralduse probleemina välja digitaliseerimise ebapiisav tase, sobivate töövahendite puudumine või olemasolevate lahenduste vähene kasutamine.

Nende tähelepanekute kontrollimiseks oli vajalik hinnata, kas probleem tuleneb IT tehnilisest võimekusest ja pakutavatest lahendustest või MHO enda protsesside korraldusest, vastutusest ja olemasolevate töövahendite kasutamisest. Seetõttu kaasati analüüsi ka IT-osakonna vaade ning vaadeldi MHO-s kasutatavate ja kavandatavate digilahenduste rakendamist.

Analüüsi tulemusel kujunes esialgselt „IT ja töövahendite probleemist“ laiem juhtimisprobleem. IT-osakond on vallavalitsuses kavandatud ja toimib eelkõige tugiteenusena talle antud ülesannete ja eelarveliste võimaluste piires. Samal ajal oodatakse osakondades IT-lt kohati ka teenuste ja tööprotsesside sisulist mõistmist, ümberkujundamist ning arendamise algatamist, kuigi vastava teenuse sisuline pädevus ja vastutus paiknevad valdkonnas endas.

Oluline on, et analüüsi käigus ei ilmnenud see ainult MHO probleemina. Protsessi sisulise omaniku ja IT-tugiteenuse rollide ebaselgus on laiem vallavalitsuseülene juhtimisküsimus. Käesolevas raportis käsitletakse seda siiski MHO vaates ja ulatuses, milles see mõjutab osakonna protsesside toimimist, digitaliseerimist ja juhtimisinfo tekkimist.

Digitaliseerimine peab algama protsessist

MHO digitaliseerimise peamine arengutakistus ei ole analüüsi põhjal tehnoloogia puudumine. Probleem on selles, kuidas olemasolevaid ja kavandatavaid lahendusi rakendatakse, kes vastutab protsessi sisulise arendamise eest ning kuidas rakendamise edenemist juhitakse.

Digitaliseerimist ei saa käsitleda üksnes tarkvara hankimise või kasutuselevõtuna. Enne tehnilise lahenduse valikut peab olema kirjeldatud tänane protsess, selle probleemid ja käsitöö, soovitud tulemus, tulevane protsess, protsessiomanik, vajalikud andmed ning mõõdetavad eesmärgid. Alles seejärel saab otsustada, kas vajaduse lahendab olemasolev süsteem, selle arendus või uus lahendus.

Digitaliseerimise sisuline omanik peab olema protsessiomanik, mitte IT-osakond. IT saab tehnilise tugiteenusena aidata lahenduse valida, üles ehitada, integreerida, turvaliselt töös hoida ja kasutajaid toetada, kuid ei saa asendada valdkonna enda vastutust selle eest, mida protsess peab tegema, miks seda muudetakse ja milline tulemus peab muudatuse järel tekkima.

AllDevice kui rakendamise juhtimise näide

Kinnisvarahalduse infosüsteem AllDevice näitab, kuidas olemasoleva tehnilise lahenduse organisatsiooniline rakendamine võib jääda kavandatud tasemest maha.

Juhtuminäide – süsteem on olemas, kasutuselevõtt jääb juhtimata.

Kinnisvarahalduse infosüsteem on olnud kasutuses ligikaudu aasta, kuid valla IT-juhi hinnangul kasutatakse umbes 20% selle võimalustest. Süsteem on olemas, kuid sellele ei ole kujunenud selget sisulist omanikku, etapiviisilist rakenduskava ega juhtimisnõudlust, mis sunniks kasutuselevõttu lõpuni viima. Tehniline investeering ei ole seetõttu muutunud samas mahu juhtimisvõimekuseks.

Analüüsi põhjal ei ole AllDevice'i puhul olnud piisavalt selgelt määratud sisulist omanikku, kes vastutaks süsteemi kasutuselevõtu eesmärgi, protsesside, andmekvaliteedi, kasutajate, rakendamise etappide ja oodatava tulemuse eest. Probleem ei ole seega eelkõige küsimus selles, kas tarkvara on tehniliselt olemas, vaid selles, kuidas selle rakendamist juhitakse.

Sotsiaaltransport kui teine sama probleemi näide

Sotsiaaltranspordis ilmneb sama juhtimisprobleem teises etapis. Digitaliseerimise vajadus on tuvastatud ning 2026. aasta eelarves on selleks vahendid planeeritud, kuid analüüsi tegemise ajaks ei ole lahenduse sisulise ettevalmistamise ja rakendamisega edasi liigutud.

Kinnisvarahalduse ja sotsiaaltranspordi näited kirjeldavad sama probleemi kahte külge: ühel juhul on tehniline lahendus olemas, kuid selle kasutuselevõttu ei juhita piisavalt; teisel juhul on vajadus ja eelarveline võimalus olemas, kuid protsess ei ole jõudnud sisulisest vajadusest rakendamiseni. Mõlemal juhul on keskne küsimus protsessiomaniku ja rakendamise juhtimisvastutuses.

IT-osakonna ja valdkonna rollijaotus

IT on vallavalitsuses üles ehitatud eelkõige tugiteenusena ning tegutseb talle antud ülesannete ja eelarveliste võimaluste piires. Analüüsi põhjal ei ole põhjendatud ootus, et IT peab ise valdama kõigi osakondade teenuste sisulist loogikat, tuvastama nende protsessiprobleemid ning algatama ja juhtima nende ümberkujundamist.

Teenuse või protsessi sisuline pädevus ja vastutus peab paiknema vastavas valdkonnas. MHO protsessiomanik määratleb probleemi, protsessi, soovitud tulemuse ja andmevajaduse. IT aitab hinnata tehnilisi võimalusi, valida või arendada lahendust, korraldada integratsioone, infoturvet ja tehnilist tuge. Juhtimise ülesanne on määrata prioriteet, ressurss, tähtaeg ja vastutus ning jälgida rakendamise edenemist.

Analüüsis ilmnenu info põhjal ei piirdu protsessiomaniku ja IT rollide ebaselgus MHO-ga, vaid on vallavalitsuse osakondade ülene probleem. MHO struktuuri ja töökorralduse muutmise raames tuleb see probleem oma valdkonnas lahendada, kuid terviklik lahendus eeldab sama põhimõtte rakendamist vallavalitsuses laiemalt.

Rakendamine peab olema pidevalt juhtimisinfo osa

Digitaliseerimisprojektil peab enne rakendamise alustamist olema määratud vastutaja, eesmärk, ajakava, konkreetset etapid ja iga etapi oodatav tulemus. Projekti edenemine peab olema osa regulaarsest juhtimisinfost.

Juhtimise ülesanne ei ole küsida pärast projekti kavandatud lõppu, miks süsteem ei ole kasutusele võetud. Juht peab projekti kestel nägema, millises etapis rakendamine asub, kas vahe-eesmärgid on saavutatud ning kas lõpptähtaja ja tulemuse saavutamine on endiselt realistlik. Kõrvalekalle peab muutuma juhtimisküsimuseks selle tekkimisel, mitte pärast projekti ebaõnnestumist.

Seetõttu peab olulisemate rakenduste juhtimisinfo näitama vähemalt kavandatud ja tegelikku seisu, järgmisi vahe-eesmärke, tähtaegu, vastutajat, kõrvalekaldeid ja nende mõju lõpptulemusele. Nii muutub projekti ajakavas püsimine või mahajäämus juhile nähtavaks ja prognoositavaks.

Olemasolevate tööriistade kasutus juhtimises

Digitaliseerimise arenguvajadus ei puuduta ainult uute süsteemide kasutuselevõttu. Analüüs näitas puudujääke ka vallavalitsuses juba pikemat aega kasutusel olevate töövahendite rakendamises MHO igapäevase juhtimise osana.

Eelarvestamise ja finantsinfo töövahend Veera võimaldab valdkonnal oma eelarve täitmist ja finantsinfot jälgida, kuid MHO-s ei kasutata selle võimalusi süsteemselt oma tegevuse juhtimiseks. Selle tulemusena küsitakse osa juhtimiseks vajalikust finantsinfost finantsosakonnalt olukordades, kus valdkond peaks suutma olemasolevatest süsteemidest ise vajalikku infot kasutada ja tõlgendada.

Sarnane probleem ilmneb dokumendihaldussüsteemi Delta kasutamisel. Analüüsi käigus kirjeldati dokumentide ja info leidmist keerulisena ning dokumentatsiooni süsteemsus ei toeta alati protsesside terviklikku jälgitavust.

Veera ja Delta ei ole uued rakendusprojektid. Nende puhul ei ole küsimus süsteemi kasutuselevõtmises, vaid selles, kas MHO juhtimine nõuab ja oskab kasutada juba olemasolevaid töövahendeid oma protsesside, eelarve, vastutuse ja otsuste juhtimiseks. Kui organisatsioon ei kasuta piisavalt olemasolevaid süsteeme, ei lahenda sama probleemi automaatselt järgmise programmi hankimine.

Andmed peavad muutuma juhtimisinfo

Digitaliseerimise eesmärk ei ole ainult töötaja töö lihtsustamine. MHO puhul peab üks keskeid tulemusi olema automaatselt või võimalikult vähese käsitööga tekkiv juhtimisinfo.

Kinnisvara puhul tähendab see näiteks objektide kasutust, seisukorda, hooldus- ja energiakulusid ning kulu ruutmeetri kohta; sotsiaaltranspordis teenuse kasutust, sõite, kilomeetreid ja ühikukulu; Saaremaa Halduses töömahtu, tööaega, masinate kasutust ja tööde omahinda; koolitranspordis liinide kasutust, täituvust, läbisõitu ja maksumust.

Andmed, mida kogutakse, kuid mida juhtimisotsustes ei kasutata, ei loo iseenesest juhtimisväärtust. Iga digitaliseerimisprojekti puhul tuleb juba enne rakendamist määrata, milline juhtimisinfo peab süsteemist tekkima, kes seda kasutab ja milliste otsuste tegemiseks seda vajatakse.

Süsteemide omavaheline sidumine

MHO protsessid puutuvad kokku finantsarvestuse, dokumendihalduse, hangete, sotsiaal- ja haridusvaldkonna ning Saaremaa Halduse töökorraldusega. Seetõttu peab digitaliseerimise üks eesmärke olema sama info korduva sisestamise vähendamine ja andmete kasutatavus kogu protsessi ulatuses.

Põhimõte peab olema, et andmed sisestatakse võimalikult üks kord ning neid kasutatakse seejärel kõigis protsessi etappides, kus neid vajatakse. Selle tehniline teostamine eeldab IT-pädevust, kuid kõigepealt peab protsessiomanik teadma, millised andmed protsessis tekivad, kes nende eest vastutab ja milleks neid kasutatakse.

Digitaliseerimise prioriteedid

Praeguse analüüsi põhjal ei ole MHO-l vaja alustada uuest üldisest digitaliseerimisprogrammist. Esmased prioriteedid tulenevad juba tuvastatud protsessiprobleemidest.

Esmajärjekorras tuleb lõpule viia kinnisvarahalduse süsteemi sisuline rakendamine, viia sotsiaaltranspordi digitaliseerimine vajaduse ja eelarve olemasolust reaalse rakendamiseni ning arendada Saaremaa Halduse töökorraldus selliseks, et tööaeg, töömaht, masinate kasutus ja tegelik omahind muutuvad mõõdetavaks. Paralleelselt tuleb parandada olemasolevate töövahendite, sealhulgas Veera ja Delta, kasutamist MHO igapäevases juhtimises.

Need valdkonnad võimaldavad kujundada praktilise digitaliseerimise juhtimismudeli, mida saab hiljem rakendada teistele MHO protsessidele.

Valdkonna üldhinnang

MHO digitaliseerimise peamine probleem ei ole täielikult tehnoloogia puudumine ega IT-tugiteenuse mittetoimimine. Probleem seisneb eelkõige selles, et protsesside sisulise arendamise, süsteemide rakendamise ja nende kaudu saadava juhtimisinfo kasutamise vastutus ei ole piisavalt selgelt juhitud.

AllDevice'i vähene kasutus näitab olukorda, kus lahendus on olemas, kuid selle rakendamiseks ei ole olnud piisavalt tugevat protsessiomanikku, etapiviisilist rakenduskava ega pidevat juhtimiskontrolli. Sotsiaaltranspordi puhul on vajadus tuvastatud ja eelarveline võimalus loodud, kuid protsessi sisuline ettevalmistamine ei ole jõudnud rakendamiseni. Veera ja Delta näitavad omakorda, et probleem ei piirdu uute lahenduste

juurutamisega: ka juba pikalt olemasolevaid töövahendeid ei kasutata MHO-s piisavalt süsteemselt oma tegevuse juhtimiseks.

Seetõttu on tegemist eelkõige juhtimis- ja protsessiomaniku probleemiga, mitte IT-probleemiga. IT saab tugiteenusena toetada tehnilise lahenduse loomist ja toimimist, kuid ei saa asendada valdkonna enda vastutust protsessi sisu, eesmärgi ja tulemuse eest.

MHO digitaliseerimise järgmine arenguetapp ei vaja esmajärjekorras uusi programme, vaid tugevamat juhtimist olemasolevate ja kavandatud lahenduste tegelikuks kasutuselevõtuks ning olemasolevate töövahendite oskuslikumaks kasutamiseks.

Arengusuund on: protsessiomanik → probleem ja lähteolukord → soovitud tulemus → tulevane protsess → mõõdetavad eesmärgid → IT kaasamine → tehniline lahendus → vastutaja, etapid ja tähtajad → regulaarne edenemise juhtimisinfo → kõrvalekalde korral kohene juhtimisotsus → kasutuselevõtt → tulemuse ja kasu mõõtmine.

3.8. Tulemusjuhtimine ja juhtimisinfo

MHO tegevuse analüüsimisel kordus eri valdkondades sama probleem: osakonnal on üldjuhul olemas ülevaade tegevustest ja eelarvest, kuid puudub terviklik juhtimisinfo selle kohta, milline tulemus kasutatud ressursiga saavutati ja kui efektiivselt seda tehti.

See ei tähenda, et MHO tegevused ei toimiks. Teed on hooldatud, transport korraldatud, kinnisvara remonditakse ning igapäevased probleemid lahendatakse. Analüüsi keskne küsimus on aga teine: kas juht saab olemasoleva info põhjal hinnata, kas sama tulemus saavutatakse optimaalse ressursiga, kas tulemus ajas paraneb ning milliseid juhtimisotsuseid tuleb selle põhjal teha.

Tegevuse toimumine ei ole sama mis tegevuse efektiivsus.

Tänane tulemuslikkuse käsitlus

Analüüsi käigus ei tuvastatud MHO põhivaldkondades terviklikult kasutatavaid juhtimismõõdikuid, mille alusel hinnataks regulaarselt teenuste tulemuslikkust, tootlikkust või majanduslikku efektiivsust.

Intervjuudest ja küsitlustest kujunes pigem praktiline arusaam, et tegevus on hästi korraldatud juhul, kui vajalikud tööd saavad tehtud, olulisi kaebusi ei ole ning eelarvet ei ületata. Need on olulised toimimise tunnused, kuid need ei ole piisavad tulemuslikkuse ega efektiivsuse mõõdikud.

Töö valmimine näitab, et ülesanne täideti. Kaebuste puudumine annab teenuse kvaliteedist väga piiratud teavet. Eelarves püsimine näitab finantsdistsipliini. Ükski neist ei näita eraldi ega koos, kas tulemus saavutati optimaalse ressursiga ja tegevused on efektiivsed.

Tulemusjuhtimise põhiloogika peab olema: eesmärk → teenuse või tegevuse maht → nõutav teenustase → kasutatud ressurss → tegelik kulu → ühikukulu → saavutatud tulemus → kõrvalekalle → juhtimisotsus.

Eelarvestamine lähtub valdavalt varasemast kulutasemest

MHO eelarve koostamisel ei kasutata nullbaasilise eelarvestamise loogikat, mille puhul hinnatakse perioodiliselt uuesti tegevuse tegelikku vajadust, mahtu ja selleks vajalikku ressursi. Praktikas kujuneb järgmise perioodi eelarve valdavalt eelmise perioodi eelarve või kulutaseme põhjal, millele lisatakse kokkulepitud hinnatõusud, teadaolevad muutused ning investeeringud.

Selline eelarvestamine võimaldab tagada tegevuse järjepidevuse, kuid ei sunni organisatsiooni regulaarselt vastama küsimusele, millist ressursi konkreetse tulemuse saavutamiseks tegelikult vaja on.

Probleem muutub oluliseks koos tulemus- ja ressursimõõdikute puudumisega. Kui järgmise aasta ressursivajaduse lähtekoht on suuresti eelmise aasta eelarve ning samal ajal ei mõõdeta piisavalt selle ressursiga saavutatud tulemust, kanduvad olemasolev töökorraldus ja võimalik ebaefektiivsus automaatselt järgmisesse eelarveperioodi.

See ei tähenda, et kogu MHO eelarve peab igal aastal nullist sündima. Olulisemate teenuste ja ressursimahukate tegevuste eelarvestamisel tuleb perioodiliselt rakendada nullbaasilise eelarvestamise põhimõtteid: põhjendada uuesti teenuse maht, vajalik ressurss ja selle maksumus, mitte lähtuda üksnes ajaloolisest kulubaasist.

Juhtimismõõdikute süsteemi puudumine

Probleem ei seisne üksikute mõõdikute puudumises. MHO põhivaldkondades puudub ühtne juhtimisloogika, mille järgi teenuste tulemuslikkust, ressursikasutust ja majanduslikku efektiivsust regulaarselt hinnatakse.

Kinnisvaras puudub terviklik ülevaade objektide kasutusest, seisukorrast ja kogukulust ning võrreldav kulu ruutmeetri kohta. Saaremaa Halduses ei ole piisavalt infot töötajate tööaja, töomasinate produktiivse kasutuse ja teenuste omahinna kohta. Koolitranspordis ei ole oma teenuse tegelik omahind võrreldav sisseostetud teenusega. Sotsiaaltranspordis on suur osa juhtimiseks vajalikust infost killustunud käsitsi hallatavatesse andmetesse. Liikluskorralduses ei ole tegevust süsteemselt seotud soovitud liikluskäitumise või liiklusohutuse tulemusega.

Seetõttu ei ole olemasoleva juhtimisinfo põhjal võimalik MHO tegevuse efektiivsust tervikuna objektiivselt hinnata.

Mõõta tuleb seda, mida on vaja otsustamiseks

Tulemusjuhtimine ei tähenda võimalikult suure hulga näitajate kogumist. Mõõdikul peab olema juhtimisotstarve. Iga näitaja puhul peab olema võimalik vastata küsimusele: millise otsuse tegemiseks seda infot kasutatakse?

Näiteks töomasina kasutustunni mõõtmine on vajalik masina tegeliku kasutusintensiivsuse ja vajaduse hindamiseks. Teenuse ühikukulu võimaldab võrrelda perioode, piirkondi või erinevaid täitmisviise. Kinnisvara kulu ruutmeetri kohta aitab tuvastada ebaproportsionaalselt kulukaid objekte. Koolitranspordi täituvus koos teenustaseme ja kuluga võimaldab hinnata liinide korraldust.

Mõõdikud peavad tulenema teenuse eesmärgist, mitte üksnes sellest, milliseid andmeid on kõige lihtsam koguda.

Omahinna puudumine piirab juhtimisotsuseid

Mitmes analüüsitud valdkonnas puudub piisav teadmine valla enda ressursiga tehtava töö tegelikust omahinnast. See on eriti oluline Saaremaa Halduse ja koolitranspordi puhul, kuid põhimõtte kehtib laiemalt kogu MHO tegevuses.

Kui oma tööjõu, tehnika, kütuse, hoolduse, remondi ja teiste ressursside tegelikku kasutust ei seota konkreetse teenuse või tööga, ei ole võimalik objektiivselt võrrelda oma töö ja sisseostetud teenuse majanduslikku otstarbekust. Oma teenuse kulu peab muutuma sama nähtavaks kui välise teenuse arve.

See ei tähenda, et odavam lahendus peab alati olema eelistatud. Otsuses võivad olla sama olulised teenuse kvaliteet, reageerimiskiirus, varustuskindlus, kohaliku võimekuse säilitamine või turu puudumine. Kuid nende argumentide kõrval peab olema teada ka lahenduse tegelik maksumus.

Oluline on rõhutada, et tegemist ei ole üksnes andmete või infosüsteemide puudumisega. MHO juhtimises ei ole seni süsteemselt määratletud, milliseid kulu-, ressursikasutuse ja tulemusnäitajaid on juhtimisotsuste tegemiseks vaja, kes vastutab nende tekkimise eest ning kuidas neid otsustamisel kasutatakse. Seetõttu on omahinna ja võrreldavate mõõdikute puudumine eelkõige juhtimissüsteemi puudujääk.

Juhtimisinfo peab tekkima regulaarselt

Juhtimisinfo väärtus väheneb oluliselt, kui selle koostamiseks tuleb iga kord teha eraldi päring, koguda andmeid mitmest süsteemist või koostada käsitsi uus tabel. Põhiliste teenuste juhtimisinfo peab tekkima regulaarselt ning võimalikult suures osas olemasolevatest infosüsteemidest automaatselt.

See seob tulemusjuhtimise otseselt digitaliseerimisega. Infosüsteemi rakendamise üks tulemus peab olema juhtimisinfo tekkimine. Kui süsteemi kasutatakse ainult üksikute toimingute tegemiseks, kuid selle andmed ei jõua juhtimisotsusteni, jääb oluline osa digitaliseerimise väärtusest kasutamata.

Samas ei saa IT ega infosüsteem otsustada, mida juht peab teadma. Juhtimisinfo vajaduse peab määratlema juhtimine ise.

Juhtimisinfo erinevatel juhtimistasanditel

Kõik juhtimistasandid ei vaja sama detailsusega infot. Operatiivne juht vajab infot tööde, inimeste, masinate, tähtaegade ja kõrvalekallete kohta. MHO juht vajab teenuste mahu, teenustaseme, kulude, ühikukulude, riskide ja arengute kohta koondatud infot. Vallavalitsus vajab omanikuna eelkõige infot selle kohta, kas seatud eesmärgid ja teenustasemed saavutatakse, millise ressursiga ning millised otsused või prioriteedimuudatused on vajalikud.

Juhtimisinfo peab liikuma põhimõttel: operatiivandmed → teenuse juhtimisinfo → MHO analüüs → vallavalitsuse otsustusinfo. MHO oluline tulevane pädevus ei ole ainult andmete kogumine, vaid andmete muutmine otsustusinfoks.

Kõrvalekalle peab käivitama juhtimisotsuse

Möötmine iseenesest ei paranda organisatsiooni. Tulemusjuhtimine tekib alles siis, kui mõõdetud tulemuse ja eesmärgi erinevus viib juhtimisotsuseni.

See põhimõte kehtib nii igapäevaste teenuste kui projektide puhul. Kui ühikukulu kasvab, töömaht langeb, masin on vähe kasutuses, investeering hilineb või digilahenduse rakendamine jääb ajakavast maha, peab kõrvalekalle olema juhile nähtav selle tekkimisel.

Igal olulisel eesmärgil või projektil peab olema lisaks vastutajale sihttase, ajakava või muu võrdlusbaas, mille suhtes tegelikku tulemust hinnatakse. Juhtimisinfo ülesanne ei ole kirjeldada tagantjärele, mis juhtus, vaid võimaldada sekkuda ajal, mil tulemust on veel võimalik mõjutada.

Vastutus ja mõõdetav tulemus peavad olema seotud

Ametikoha või protsessi vastutus ei saa piirduda tegevuste loeteluga. Kui inimesel või üksusel on vastutus teenuse või protsessi eest, peab olema määratletud ka oodatav tulemus ja selle hindamise viis.

MHO peab teadma, mille eest vastutab protsessiomanik. Saaremaa Haldus peab teadma, millist tulemust temalt tellitakse. Vallavalitsus peab teadma, millise tulemuse eest MHO vastutab. Kui vastutus on määratud, kuid oodatavat tulemust ja selle hindamise viisi ei ole määratletud, jääb vastutus sisuliselt ebaselgeks.

Tulemusjuhtimine ei ole töötajate kontrollisüsteem

Tulemusjuhtimise eesmärk ei ole ehitada üles töötajate detailset kontrollisüsteemi. Eesmärk on anda juhile piisav info organisatsiooni ressursside, teenuste ja tulemuste juhtimiseks.

Kui täistööajaga töötaja töökoormust või masina kasutust mõõdetakse, ei ole keskne küsimus, kas iga minut on täidetud. Küsimus on selles, kas organisatsioon teab oma tegelikku ressursivajadust ning suudab selle põhjal töökorraldust planeerida.

Samuti peab mõõdikute kasutamisel vältima olukorda, kus mõõdik hakkab eesmärgi asendama. Näiteks väikese täituvusega koolitranspordiliin ei ole automaatselt ebaefektiivne, kui selle olemasolu on vajalik haridusele juurdepääsu tagamiseks. Mõõdik toetab juhtimisotsust, mitte ei tee otsust juhi eest.

MHO juhtimisinfo miinimum

Iga põhiteenuse kohta peab MHO juhil regulaarselt olema vähemalt järgmine juhtimisvaade: eesmärk ja teenustase → teenuse maht → eelarve ja tegelik kulu → ühikukulu → olulisemad ressursid → kokkulepitud mõõdikud → kõrvalekalded → prognoos → vajalik juhtimisotsus.

Projektide ja investeeringute puhul lisanduvad eelarve, ajakava ja etapid, tegelik seis, prognoositav lõpptähtaeg ja lõppmaksumus, riskid ning vajalik otsus.

Oluline on prognoos. Ainult tänase või eelmise perioodi seisu teadmine ei ole piisav juhtimisinfo. Juht peab nägema, kuhu protsess olemasoleva trendi järgi liigub ja millal on vaja sekkuda.

Valdkonna üldhinnang

MHO-s ei ole tänaseks välja kujunenud terviklikku tulemusjuhtimise süsteemi. Põhivaldkondades puuduvad süsteemselt kasutatavad juhtimismõõdikud ning eelarvestamine lähtub valdavalt ajaloolisest kulubaasist, millele lisatakse teadaolevad muutused ja investeeringud.

Sellises juhtimismudelil võib organisatsioon edukalt tagada igapäevase toimimise, kuid tal puudub piisav alus hinnata, kas sama tulemus oleks saavutatav väiksema ressursiga, kas olemasolev ressurss on optimaalselt kasutatud või millises valdkonnas annaks töökorralduse muutmine suurima majandusliku või kvaliteedilise mõju.

Analüüsi põhjal ei ole võimalik järeldada, et MHO tegevus on tingimata ebaefektiivne. Probleem on põhimõttelisem: olemasolev juhtimismudel ei võimalda MHO tegevuse efektiivsust objektiivselt hinnata ega tõendada.

Organisatsiooni senine praktiline edu mõõdupuu – töö on tehtud, olulisi kaebusi ei ole ja eelarvet ei ole ületatud – kirjeldab eelkõige tegevuse toimimist ja finantsdistsipliini. Tulemusjuhtimiseks peab sellele lisanduma teadmine, mida saavutati, millises mahus, millise kvaliteediga, millise ressursiga ja millise ühikukuluga.

MHO järgmine arenguetapp peab seetõttu liikuma tegevuste ja eelarve juhtimiselt tulemuste, ressursside ja ühikukulude juhtimisele: eesmärk → mõõdetav tulemus → vastutaja → ressurss → regulaarne juhtimisinfo → prognoos → kõrvalekalle → juhtimisotsus → tulemuse hindamine.

Mõõdetav tellimus, tegeliku kulu ja tulemuse info on eelduseks nii tellija–täitja tööjaotuse toimimisele kui ka võimalike edasiste organisatsioonimudelite majandusliku otstarbekuse hindamisele. Alternatiivseid mudeleid käsitletakse peatükis 5.

Valdkondade analüüs näitab, et kirjeldatud probleemid ei ole üksteisest sõltumatud. Kinnisvara, teede, transpordi, Saaremaa Halduse, digitaliseerimise ja juhtimisinfo puhul korduvad samad juhtimisprobleemid, mistõttu tuleb neid käsitleda ühiste süsteemsete põhjustena.

4. Süsteemsed järeldused

See peatükk koondab peatükis 3 tuvastatud probleemid valdkondi läbivateks süsteemseteks järeldusteks. Detailne tõendus ja valdkondlikud näited on esitatud peatükis 3.

4.1. Omaniku, tellija ja täitja rollid ei ole piisavalt eristatud

Valdkondlik analüüs näitas läbivalt, et omaniku, professionaalse tellija ja operatiivse täitja rollid ei ole piisavalt eristatud. Ebaselge piir puudutab nii vallavalitsuse ja MHO vahelist eesmärgistamist kui ka MHO ja Saaremaa Halduse vahelist tellimise ning täitmise suhet. Tulemuseks on hajunud vastutus: alati ei ole üheselt selge, kes määrab oodatava tulemuse, kes otsustab täitmisviisi ja kes vastutab kõrvalekalde eest.

4.2. MHO juhtimismudel on liiga operatiivne ja ebapiisavalt omaniku- ja tellijakeskne

MHO töökoormus ja struktuur ühendavad professionaalse omaniku- ja tellijarolli ülesandeid operatiivse korraldamisega. See vähendab juhtimisvõimekust valdkondades, mida operatiivne täitja MHO asemel teha ei saa: pikaajaline planeerimine, alternatiivide ja mõjude analüüs, prioriteetide ettevalmistamine, majandusanalüüs, teenustasemete määratlemine ja tulemuste kontroll. Samal ajal peab vallavalitsuse tasandil paranema eesmärkide ja prioriteetide seadmine, sest MHO ei saa asendada omaniku strateegilist otsust.

4.3. Saaremaa Halduse juhtimis- ja operatiivset võimekust tuleb arendada

Saaremaa Haldusel on olemas arvestatav operatiivne võimekus, kuid selle kasutamine ei ole seotud piisavalt selge tellimuse ja mõõdetava tulemusega. Edasine areng peab ühendama suurema operatiivse vastutuse suurema juhtimisvastutusega: Haldus peab teadma oma teenuste mahtu, kvaliteeti, ressursikasutust ja omahinda ning MHO peab suutma tellida ja kontrollida tulemust ilma täitja igapäevast töökorraldust juhtimata.

4.4. Vara- ja taristujuhtimisel puudub terviklik pikaajaline vaade

Kinnisvara, teede, sõidukite, masinate ja muu taristu puhul puudub terviklik pikaajaline omanikuvaade, mis seoks vajaduse, seisundi, kasutuse, elukaarekulu, investeeringuvajaduse ja prioriteetid. Reageeriv ja aastapõhine korraldus ei asenda portfelli- ja elukaarejuhtimist. Pikaajaline vaade peab tekkima MHO professionaalse omaniku esindaja põhifunktsioonina vallavalitsuse seatud eesmärkide alusel.

4.5. Tegelik omahind ja ressursi tootlikkus ei ole nähtavad

Analüüsitud teenuste puhul ei ole tegelik omahind ja ressursi tootlikkus süsteemselt nähtavad. See piirab oma töö ja sisseostetud teenuse võrdlust, vara ja tehnika vajaduse hindamist ning eelarve põhjendamist. Puudujääk ei tulene üksnes andmete nappusest: MHO juhtimises ei ole seni terviklikult määratud juhtimisotsusteks vajalikke kulu-, ressursi- ja tulemusnäitajaid ega vastutust nende regulaarse tekkimise eest.

4.6. Digitaliseerimise põhiprobleem on protsessi- ja juhtimisvastutus, mitte tehnoloogia

Mitmes valdkonnas on tehnilised lahendused olemas või osaliselt olemas, kuid nende kasutamine ei ole muutunud juhtimisprotsessi loomulikuks osaks. Digitaliseerimise keskne küsimus on seetõttu protsessiomanik ja juhtimisvastutus: kes määratleb vajaliku tööprotsessi ja juhtimisinfo ning vastutab lahenduse tegeliku kasutuselevõtu eest. IT ülesanne on tagada tehniline lahendus, integratsioon, turvalisus ja tugi.

4.7. MHO-s puudub terviklik tulemusjuhtimise süsteem

MHO põhivaldkondades puudub terviklik tulemusjuhtimise süsteem, mis seoks eesmärgi, teenustaseme, mahu, ressursi, tegeliku kulu, ühikukulu ja saavutatud tulemuse. Igapäevase töö toimumine ja eelarves püsimine ei tõenda tegevuse efektiivsust. Mõõdikud peavad olema seotud juhtimisotsustega ning kõrvalekalle peab käivitama analüüsi ja vajaduse korral sekkumise.

4.8. Tänane struktuur ja ametikohtade jaotus ei lähtu selgelt funktsioonidest ja vajalikust pädevusest

Tänane struktuur lähtub suuresti ajalooliselt kujunenud teenistustest ja ametikohtadest, mitte funktsioonide juhtimistasandist ja vajalikust pädevusest. Uue struktuuri lähtekoht peab olema funktsioon: milline vastutus peab paiknema vallavalitsuses, milline professionaalse tellija juures ja milline operatiivse täitja juures. Alles seejärel saab määrata ametikohad, töömahu ja vajaliku pädevuse.

4.9. Süsteemne kokkuvõttev järeldus: muuta tuleb juhtimismudelit ja sellest lähtuvalt struktuuri

Peatüki 3 valdkondlikud leiud koonduvad üheks süsteemseks probleemiks: MHO valdkondades ei ole välja kujunenud ühtset juhtimisahelat, mis seoks vallavalitsuse eesmärgid, professionaalse tellijafunktsiooni, operatiivse täitmise ning mõõdetava tulemuse ja tegeliku kulu. Seetõttu ei lahenda olukorda üksikud ametijuhendite, protsesside või infosüsteemide parandused. Muuta tuleb juhtimismudelit ning kujundada struktuur sellest mudelist lähtudes. Võimalikke juhtimis- ja organisatsioonimudeleid võrreldakse peatükis 5.

5. Alternatiivsed juhtimis- ja organisatsioonimudelid A, B ja C

5.1. Alternatiivide kujunemine ja analüüsi lähtekoht

Analüüsi algfaasis kujundati võimaliku muutuse ulatuse hindamiseks kolm stsenaariumi – A, B ja C. Mudel A lähtus tänase juhtimismudeli ja struktuuri korrastamisest, mudel B omaniku, tellija ja täitja rollide selgest eristamisest ning mudel C operatiivse teenusorganisatsiooni suuremast iseseisvusest.

Stsenaariumide eesmärk oli vältida olukorda, kus analüüsi alustatakse ette määratud organisatsioonilise lahendusega. Esmalt tuli hinnata, kas tuvastatud probleemid on lahendatavad olemasoleva mudeli piires või eeldavad need juhtimismudeli sisulist muutmist.

Peatükkides 2–4 tehtud analüüs näitas, et probleemid ei ole lahendatavad üksnes tänase struktuuri, ametijuhendite, tööprotsesside ja tööjaotuse korrastamisega. Muutmist vajavad omaniku, tellija ja täitja rollijaotus, pikaajaline planeerimine, protsessiomanike vastutus, tegeliku omahinna ja ressursikasutuse mõõtmine, tulemusjuhtimine ning juhtimisinfo kasutamine. Seetõttu ei käsitleta mudelit A edasises analüüsis B ja C-ga võrdväärse tulevikualternatiivina, vaid algse stsenaariumina, mille piisavust tehtud analüüs ei kinnitanud.

Sama järeldust toetab analüüsi käigus koostatud 61 funktsiooni hõlmav hindamismaatriks. Maatriksit kasutati valdkondlike järelduste kontrollimiseks funktsioonide kaupa ning ükski hinnatud funktsioon ei jõudnud A-mudeli soovituseni. Maatriks ei ole iseseisev matemaatiline otsustusmudel, vaid töövahend, mille tulemusi tuleb käsitleda koos dokumentide, intervjuude ja valdkondliku analüüsiga.

Edasise analüüsi keskmesse jäävad seetõttu mudelid B ja C. Nende erinevus ei seisne üksnes organisatsioonilises struktuuris, vaid eelkõige selles, milline on professionaalse omaniku esindaja ja tellija roll, millised funktsioonid eraldatakse operatiivseks täitmiseks

ning milline juhtimis-, majandus- ja organisatsiooniline iseseisvus antakse operatiivsele teenusorganisatsioonile.

Alternatiivide hindamisel arvestatakse ka lähteülesandes nõutud vähemalt kolmeaastase vaatega. Kolmeaastast vaadet ei käsitleta ümberkorralduse kestusena, vaid valitud juhtimismudeli eeldatava mõju ja arenguperspektiivina. Tuvastatud probleemide lahendamist ei ole põhjendatud ajatada kolmele aastale.

Analüüsi lähtekohaks on, et juhtimismudeli ja sellest tuleneva struktuuri ümberkorraldamine on võimalik kavandada ligikaudu kuuekuulise perioodina. Sellele järgneb uue juhtimismudeli toimimise ja mõõtmise periood, mille jooksul kogutakse võrreldavaid tegelikke andmeid teenuste mahu, omahinna, ressursikasutuse, kvaliteedi ja tulemuste kohta.

Soovituslik mõõtmisperiood on kuni üks aasta, kuid järgmise arenguetapi hindamise eelduseks peab olema piisava mahu ja kvaliteediga tegelik andmestik, mitte üksnes möödunud aeg. Andmed peavad võimaldama teha usaldusväärseid järeldusi teenuste tegeliku maksumuse, ressursikasutuse, tulemuslikkuse ja organisatsiooni juhtimisvõimekuse kohta. Kui vajalik andmestik tekib varem, võib hindamise läbi viia ka enne aastase perioodi täitumist.

Edasise analüüsi küsimus ei ole enam, kas piirduda tänase mudeli korrastamisega. Küsimus on B- ja C-mudeli sisus, nende omavahelises seoses ning selles, milline arengutee võimaldab jõuda selge vastutuse, mõõdetava tulemuse ja majanduslikult juhitava organisatsioonini. Vähemalt kolmeaastane vaade võimaldab seejuures hinnata mitte muutuse kestust, vaid valitud arengutee pikemaajalist mõju ja jätkusuutlikkust.

5.2. Mudel A – tänase juhtimismudeli korrastamine

Mudel A oli analüüsi algne minimaalse muutuse stsenaarium. Selle puhul säiliks MHO tänane organisatsiooniline põhiloogika ning muudatused keskendusid olemasoleva struktuuri korrastamisele: vastutuse ja ametijuhendite täpsustamisele, tööprotsesside parandamisele, digilahenduste paremale kasutamisele ning juhtimisinfo ja mõõdikute arendamisele.

Mudeli eelis oleks suhteliselt väike ümberkorralduse ulatus ja madalam rakendusrisk. Mitmeid analüüsi käigus tuvastatud praktilisi probleeme oleks selle raames võimalik vähendada, kuid see ei muudaks juhtimismudeli põhiloogikat.

Mudel A ei lahenda siiski analüüsi keskseid süsteemseid probleeme. Omaniku, tellija ja täitja rollid jääksid põhiolemuselt tänasesse organisatsioonilisse raamistikku ning operatiivsed ja tellijafunktsioonid oleksid jätkuvalt jaotunud MHO, EPO ja Saaremaa Halduse vahel. Sellega säiliks oht, et vastutuse täpsustamine toimub ametijuhendite ja protsesside tasandil, kuid juhtimisahela põhiloogika ei muutu.

Samuti ei loo olemasoleva struktuuri korrastamine iseenesest selget professionaalse tellija ja mõõdetavalt juhitud operatiivse täitja eristust. Pikaajalise planeerimise, protsessiomanike, tegeliku omahinna, ressursikasutuse ja tulemusjuhtimise süsteemide loomine oleks küll võimalik ka A-mudelil, kuid nende rakendamine toimuks jätkuvalt struktuuris, kus strateegilised, tellija- ja operatiivsed funktsioonid on omavahel läbipõimunud.

Ka 61 funktsiooni hõlmavas hindamismatriksis ei jõudnud ükski hinnatud funktsioon A-mudeli soovituseni.

Seetõttu ei ole mudel A käsitletav MHO edasise arengu lahendusena. Edasi tuleb hinnata, milline juhtimismudel ja organisatsiooniline lahendus eristab selgelt omaniku, professionaalse tellija ja operatiivse täitja vastutuse.

5.3. Mudel B – selge omaniku, tellija ja täitja mudel

Mudel B tähendab MHO juhtimismudeli sisulist muutmist. Selle keskne põhimõte on omaniku, professionaalse tellija ja operatiivse täitja rollide selge eristamine ning vastutuse korraldamine selle loogika järgi kogu MHO tegevusvaldkonnas.

Mudel ei tähenda üksnes ülesannete ümberjagamist olemasolevate üksuste vahel. Muutuma peab juhtimisahel alates vajaduse määratlemisest kuni teenuse osutamise, tulemuse kontrollimise ja juhtimisinfo kasutamiseni.

Vallavalitsus täidab omaniku rolli, määratledes valla vajadused, strateegilised eesmärgid ja prioriteedid ning tehes põhimõttelised valikud. Valdkondades, kus vajadus tekib teise sisulise osakonna tegevusest – näiteks hariduses või sotsiaalvaldkonnas –, kirjeldab vastav valdkond teenuse vajaduse ja nõutava tulemuse.

MHO ülesanne on olla professionaalne omaniku esindaja ja tellija. MHO kaardistab eesmärgi saavutamise võimalikud lahendused ning annab vallavalitsusele otsustamiseks võrreldava info alternatiivide maksumuse, pikaajalise mõju, riskide, ressursivajaduse ja teostatavuse kohta. Pärast otsuse tegemist muudab MHO selle konkreetseks ja mõõdetavaks tellimuseks, korraldab vajaliku eelarve ja ressursi planeerimise, sõlmib või korraldab vajalikud lepingulised suhted ning kontrollib kokkulepitud tulemuse saavutamist.

Operatiivne täitja vastutab selle eest, kuidas tellitud tulemus talle antud ressursiga kõige efektiivsemalt saavutada. Täitja vastutab töökorralduse, inimeste, masinate ja muude operatiivsete ressursside kasutamise, tööde kavandamise ning teenuse igapäevase korraldamise eest. MHO ei pea sekkuma täitja igapäevasesse töökorraldusse, kui kokkulepitud teenustase, kvaliteet ja tulemus on saavutatud.

Saaremaa Haldus kujuneb selles mudelis senisest selgemalt valla operatiivseks teenusorganisatsiooniks. Sinna tuleb koondada funktsioonid, mille olemus on igapäevane tööde korraldamine ja teostamine ning mille hoidmine professionaalse tellija rolli täitvas MHO-s hägustaks vastutust. See puudutab eelkõige kinnisvara operatiivset haldamist ja hooldust ning muid tehnilisi ja majanduslikke tegevusi, mida on otstarbekas juhtida ühe operatiivse ressursi kaudu.

See ei tähenda, et kõik tegevused peab Saaremaa Haldus oma töötajate ja tehnikaga ise tegema. Täitja vastutus hõlmab ka otsustamist, milline töö tehakse oma ressursiga ja milline ostetakse turult, kui tellija määratud raamistik ja hankereeglid seda võimaldavad. Selle otsuse aluseks peab olema võrreldav info oma ressursi tegeliku maksumuse, võimekuse, koormuse, kvaliteedi ja turult ostmise maksumuse kohta.

MHO-sse peavad seevastu koonduma funktsioonid, mis on vajalikud professionaalse tellija rolli täitmiseks: pikaajaline vara- ja taristuplaneerimine, investeeringute kavandamine, protsesside juhtimine, majanduslik analüüs, teenuste ja investeeringute omahinna hindamine, hangete ja lepingute sisuline juhtimine, projektijuhtimine, tulemusjuhtimine ning

juhtimisinfo koostamine. Vajalikud tugipädevused võivad paikneda ka vallavalitsuse teistes üksustes, kuid vastutus oma valdkonna protsessi ja tulemuse eest peab jääma MHO-le.

B-mudel eeldab ka tänase MHO, EPO ja Saaremaa Halduse vahelise tööjaotuse korrastamist. Funktsioone ei saa jagada lähtudes sellest, kus need ajalooliselt paiknevad. Iga funktsiooni puhul tuleb määrata, kes kirjeldab vajaduse, kes valmistab ette otsuse, kes on tellija, kes täidab ning kes kontrollib tulemust. Sama põhimõtte peab kehtima kinnisvara, teede ja tänavate, liikluskorralduse, transpordi ning teiste MHO vastutusalas olevate teenuste puhul.

B-mudeli juhtimisahel

B-mudeli toimimise aluseks on läbiv juhtimisahel: vajadus ja eesmärk → lahendusvariandid ja otsustusinfo → vallavalitsuse otsus ja prioriteet → mõõdetav tellimus → operatiivne täitmine → tegelik maksumus ja ressursikasutus → tulemuse kontroll → juhtimisinfo → uus otsus.

Selle juhtimisahela toimimiseks tuleb igale põhiteenusele või põhiprotsessile määrata protsessiomanik – konkreetne vastutaja, kelle ülesanne on tagada protsessi toimimine tervikuna algusest lõpuni. Protsessiomanik ei pea kõiki protsessi tegevusi ise tegema ega juhtima kõiki selles osalevaid töötajaid. Tema vastutus on tagada, et protsessi eesmärk, töökorraldus, osapoolte rollid ja vastutus, vajalikud andmed ning mõõdikud on määratletud, protsess toimib kokkulepitud viisil ning tuvastatud probleemide korral viiakse vajalikud muudatused ellu.

Protsessiomanik peab suutma vastata küsimusele, kas tema vastutuses olev protsess tervikuna toimib, millise tulemuse ja kuluga see toimib ning mida tuleb selle parandamiseks muuta. See välistab olukorra, kus protsessi erinevad osad on küll töötajate vahel ära jagatud, kuid keegi ei vastuta protsessi kui terviku tulemuse eest.

Iga põhiteenuse puhul tuleb seejärel määratleda vähemalt teenuse eesmärk, maht, nõutav teenustase ja kvaliteet, kasutatav ressurss, tegelik omahind või ühikukulu ning saavutatud tulemus. Digilahendused peavad toetama seda juhtimisahelat ja võimaldama vajaliku juhtimisinfo tekkimist võimalikult automaatselt.

B-mudeli rakendamise üks keskseid tulemusi peab olema olukord, kus valla enda operatiivse tegevuse maksumus ja tootlikkus muutuvad võrreldavaks turult ostetava teenusega. Oma teenuse maksumus peab olema juhtimise seisukohalt sama nähtav kui välise teenusepakkuja arve. Alles sellisel juhul saab põhjendatult otsustada, milliseid tegevusi on otstarbekas teha oma ressursiga, milliseid sisse osta ning milline peab olema valla operatiivse organisatsiooni optimaalne võimekus.

B-mudeli tähendus edasisele arengule

B-mudel ei ole üksnes vaheetapp organisatsioonilise vormi muutmiseks. See on toimiv juhtimismudel ka juhul, kui hilisemat üleminekut C-mudelile ei otsustata. Selle rakendamine loob selgema vastutuse, professionaalse tellijavõimekuse, mõõdetava operatiivse tegevuse ning tegelikul juhtimisinfo põhineva otsustamise.

Samas loob B-mudel esimest korda piisava aluse C-mudeli sisuliseks hindamiseks. Kui operatiivne tegevus on tellijafunktsioonist eraldatud, teenused kirjeldatud, tegelikud kulud ja ressursikasutus mõõdetavad ning Saaremaa Halduse juhtimisvõimekus praktikas hinnatav, saab teha uue majandusliku ja organisatsioonilise analüüsi.

Seetõttu on B-mudel käesoleva analüüsi järgi vajalik järgmine arenguetapp. See lahendab A-mudeli põhimõttelise puuduse – rollide ja vastutuse läbipõimimise – ning loob mõõdetava juhtimissüsteemi, mille tegelike tulemuste põhjal saab otsustada, kas ja millises ulatuses on põhjendatud järgmine samm C-mudeli suunas.

5.4. Mudel C – iseseisev teenusorganisatsioon

Mudel C on B-mudeli edasiarendus, milles omaniku, tellija ja täitja rollide eristamine viiakse lõpuni. MHO jääb professionaalseks omaniku esindajaks ja tellijaks ning operatiivne tegevus koondatakse iseseisvasse teenusorganisatsiooni. Käesolevas analüüsis on C-mudel strateegiline arengusuund, mille poole tuleb liikuda pärast B-mudeli edukat käivitamist.

C-mudeli organisatsiooniline lahendus on Saaremaa Halduse arendamine iseseisvaks valla äriühinguks. Õigusliku vormi muutmise eesmärk ei ole organisatsiooni eraldamine iseenesest, vaid suurem otsustusõigus, kiiremad juhtimis- ja majandusprotsessid ning sellest tekkiv majanduslik efektiivsus vallale.

Iseseisva äriühingu juhtkonnal on hallatava asutusega võrreldes suurem otsustusõigus töökorralduse, inimeste, tehnika ja teiste ressursside kasutamise ning oma ressursi ja sisseostetavate teenuste kombineerimise üle. Suurema otsustusõigusega kaasneb otsene vastutus teenuste omahinna, ressursside tootlikkuse, kvaliteedi ja majandustulemuse eest.

B-mudeli korralik rakendamine loob C-mudelile vajaliku aluse: teenused ja vastutus on selgelt määratletud, tegelik omahind ja ressursikasutus mõõdetavad, tellija ja täitja rollid eraldatud ning operatiivse organisatsiooni juhtimisvõimekus välja arendatud. Sellelt aluselt võimaldab äriühingu suurem iseseisvus muuta juhtimise kiiremaks ja ressursikasutuse efektiivsemaks ning annab vallale majandusliku efekti.

B-mudelis kogutav piisava mahu ja kvaliteediga andmestik ei ole seega vajalik C-mudeli suuna valimiseks, vaid C-mudeli täpse ülesehituse, majandusliku mõju ja üleminekuotsuse põhjendamiseks ning mõõtmiseks. Selle põhjal määratakse äriühingusse üleantavate teenuste koosseis, vajalik ressursibaas, majanduslikud eesmärgid ja tellija–täitja suhte tingimused.

C-mudel on MHO ja Saaremaa Halduse juhtimismudeli strateegiline siht. B-mudel loob selleks vajaliku juhtimisvõimekuse ja mõõdetava lähtekoha; C-mudel kasutab suuremat organisatsioonilist ja majanduslikku iseseisvust, et saavutada kiirem juhtimine, efektiivsem ressursikasutus ja vallale suurem majanduslik kasu.

5.5. Mudelite B ja C võrdlus ning vähemalt kolmeaastane arenguvaade

Mudelid B ja C põhinevad samal juhtimisloogikal: vallavalitsus määratleb vajadused, eesmärgid ja prioriteedid, MHO täidab professionaalse omaniku esindaja ja tellija rolli ning operatiivne täitja vastutab tellitud tulemuse saavutamise eest. Mudelite peamine erinevus seisneb operatiivse teenusorganisatsiooni iseseisvuse, otsustusõiguse ja majandusliku vastutuse ulatuses.

Teema	Mudel B	Mudel C
Omaniku roll	Vallavalitsus	Vallavalitsus
Professionaalne tellija	MHO	MHO

Teema	Mudel B	Mudel C
Operatiivne täitja	Saaremaa Haldus hallatava asutusena	Saaremaa Haldus iseseisva äriühinguna
Tellija ja täitja eristus	Selge	Selge
Operatiivne otsustusõigus	Suureneb	Suurem ja iseseisvam
Majanduslik vastutus	Muutub mõõdetavaks	Selgelt teenusorganisatsiooni juhtkonnal
Omahinna ja tootlikkuse mõõtmine	Luuakse ja rakendatakse	Igapäevase majandusjuhtimise alus
Juhtimisprotsesside kiirus	Paraneb	Suurem iseseisvus võimaldab kiiremaid otsuseid
Põhieesmärk	Toimiv tellija–täitja mudel, juhtimisvõimekus ja mõõdetavus	Suurem efektiivsus ja majanduslik kasu vallale

B-mudeli ülesanne on korrastada juhtimissüsteem ning luua C-mudeli rakendamiseks vajalik võimekus. Selle käigus eraldatakse tellija ja täitja funktsioonid, määratakse protsessiomanikud, kirjeldatakse teenused ja nende nõutav tase ning luuakse süsteem tegeliku omahinna, ressursikasutuse, tootlikkuse ja tulemuste mõõtmiseks.

C-mudel viib sama juhtimisloogika järgmisele tasemele. Iseseisva äriühinguna tegutseva teenusorganisatsiooni suurem otsustusõigus ja majanduslik vastutus võimaldavad ressursse paindlikumalt kasutada, juhtimisotsuseid kiiremini teha ning vähendada administratiivset koormust. B-mudeli korralik käivitamine loob aluse, millelt C-mudel annab vallale täiendava majandusliku efekti.

Majandusliku efekti hindamine

C-mudeli majanduslik eesmärk on, et teenuste korraldamise kogukulu vallale väheneb võrreldes B-mudeliga, säilitades vähemalt kokkulepitud teenustaseme ja kvaliteedi. Majanduslikku efekti ei tohi hinnata üksnes Saaremaa Halduse või tulevase äriühingu eelarve põhjal.

Võrdlus peab hõlmama kogu teenuse korraldamise ahelat. B-mudeli puhul tuleb arvestada Saaremaa Halduse operatiivseid kulusid, MHO-s vastavate teenuste tellimise, juhtimise ja korraldamisega seotud kulusid, sisseostetud teenuseid ning muid otseselt seotud kulusid. C-mudelis tuleb samadel alustel arvestada äriühingult tellitava teenuse kogukulu, MHO-le jäävat tellija- ja kontrollikulu ning muid vallale jäävaid seotud kulusid.

Seega on C-mudeli majandusliku efekti põhinäitaja: väiksem teenuse korraldamise kogukulu vallale vähemalt sama teenustaseme ja kvaliteedi juures.

Selle kõrval tuleb hinnata ka tööjõu ja tehnika tootlikkust, ressursside kasutusastet, protsesside kiirust ning teenuse kvaliteeti. Nii välditakse olukorda, kus näiline kulude kokkuhoid saavutatakse teenuse mahu või kvaliteedi vähendamise arvelt.

Arengutee ja vähemalt kolmeaastane vaade

Esimeses etapis, ligikaudu kuue kuu jooksul, rakendatakse B-mudeli juhtimisloogika ja sellest tulenev organisatsiooniline ümberkorraldus. Määratakse funktsioonid ja vastutus, protsessiomanikud, tellija ja täitja rollid, vajalik pädevus ning teenuste mõõdikud. Käivitatakse tegeliku omahinna, ressursikasutuse ja juhtimisinfo süsteemne mõõtmine.

Teises etapis peab B-mudel tegelikus töös toimima ning selle käigus peab tekkima piisava mahu ja piisava kvaliteediga võrreldav andmestik. Soovituslik mõõtmisperiood on kuni üks aasta, kuid järgmise etapi käivitamist ei seota üksnes aja möödumisega. Kui otsustamiseks vajalik piisava mahu ja kvaliteediga andmestik tekib varem, tuleb ka C-mudeli täpse ülesehituse ja majandusliku mõju hindamisega edasi liikuda varem.

Kolmandas etapis kasutatakse B-mudelis tekkinud tegelikke andmeid C-mudeli detailseks kavandamiseks. Määratakse äriühingusse koondatavad teenused ja ressursid, majanduslikud eesmärgid, vara ja töötajate ülemineku põhimõtted ning MHO ja äriühingu vaheline tellija–tätja mudel. Samal ajal määratakse lähtebaas, mille suhtes C-mudeli tegelikku majanduslikku efekti edaspidi mõõdetakse.

Vähemalt kolmeaastases vaates on eesmärk jõuda olukorrani, kus MHO toimib professionaalse omaniku esindaja ja tellijana ning operatiivsed teenused on koondatud iseseisvasse, majanduslikult vastutavasse ja efektiivselt juhitud teenusorganisatsiooni. C-mudeli tulemuslikkust hinnatakse B-mudelis tekkinud võrreldava lähtebaasi suhtes ning keskseks majanduslikuks eesmärgiks on valla kogukulu vähendamine vähemalt sama teenustaseme ja kvaliteedi juures.

5.6. Järeldus ja soovitatav arengutee

Alternatiivsete juhtimismudelite analüüsi tulemusel ei ole põhjendatud jätkata MHO arendamist mudeli A alusel. Tänapäevase struktuuri ja töökorralduse korrastamine võimaldab teha parandusi, kuid ei lahenda omaniku, tellija ja tätja rollide läbipõimumist ega loo vajalikku alust tegeliku omahinna, ressursikasutuse ja tulemuslikkuse juhtimiseks.

Soovitatav järgmine arenguetapp on mudel B. Selle rakendamisel tuleb selgelt eristada vallavalitsuse omaniku roll, MHO professionaalse omaniku esindaja ja tellija roll ning Saaremaa Halduse operatiivse tätja roll. Juhtimismudeli muutmisega koos tuleb kujundada sellest lähtuv organisatsiooniline struktuur, määrata protsessiomanikud ning rakendada teenuste, kulude, ressursikasutuse ja tulemuste mõõtmine.

B-mudel tuleb rakendada ligikaudu kuue kuu jooksul. Seejärel peab mudel toimima tegelikus töökorralduses seni, kuni on tekkinud piisava mahu ja kvaliteediga andmestik teenuste tegeliku omahinna, ressursikasutuse, tootlikkuse, kvaliteedi ja tulemuste kohta. Mõõtmisperioodi soovituslik kestus on kuni üks aasta, kuid järgmise etapi käivitamise aluseks peab olema andmete piisavus ja kvaliteet, mitte üksnes möödunud aeg.

Strateegiline arengusuund on mudel C – Saaremaa Halduse arendamine iseseisvaks valla teenusorganisatsiooniks äriühingu vormis. B-mudel loob selleks vajaliku juhtimisvõimekuse, selge tellija–tätja suhte ja mõõdetava lähtebaasi. C-mudel annab suurema otsustusõiguse ja majandusliku vastutuse kaudu võimaluse kiirendada protsesse, parandada ressursside kasutamist ning saavutada vallale täiendav majanduslik efekt.

C-mudeli detailne ülesehitus ja üleminek tuleb kavandada B-mudelis tekkinud tegeliku andmestiku põhjal. C-mudeli keskne majanduslik eesmärk on vähendada teenuste korraldamise kogukulu vallale vähemalt sama teenustaseme ja kvaliteedi juures. Võrdlus peab hõlmama kogu teenuse korraldamise ahelat, sealhulgas nii MHO kui Saaremaa Halduse vastavate funktsioonide kulusid.

C-mudeli edasiarendamisel tuleb hinnata ka võimalust koondada ühise teenusorganisatsiooni juhtimise alla teisi vallale kuuluvaid või valla kontrolli all olevaid tehnilisi ja majanduslikke teenuseid. Analüüsi tuleb kaasata muu hulgas bussijaama,

jäätmejaama, soojusmajanduse ja vee-ettevõtlusega seotud tegevused. Hinnata tuleb, kas nende korraldamine ühise juhtimise all iseseisvate tegevusvaldkondade või üksustena võimaldab vähendada dubleerivaid juhtimis- ja tugikulusid, kasutada ühiselt pädevusi ja ressursse ning suurendada majanduslikku efektiivsust. Võimalik koondamine peab põhinema eraldi majanduslikul ja juhtimisanalüüsil ning säilitama iga teenuse selge vastutuse, omahinna ja tulemuse mõõdetavuse.

Käesoleva analüüsi soovitatav arengutee on seega $B \rightarrow C$ ning pikemas vaates ühtsema vallale kuuluva teenusorganisatsiooni võimaluse hindamine. Esmalt tuleb luua professionaalne tellija ja mõõdetav operatiivne teenusorganisatsioon, seejärel arendada selle baasil välja iseseisev, suurema otsustusõiguse ja majandusliku vastutusega teenusorganisatsioon. Eesmärk on jõuda juhtimismudelini, kus vastutus on selge, otsused põhinevad tegelikul juhtimisinfol ning valla teenused on korraldatud senisest efektiivsemalt ja väiksema kogukuluga.

Järgmises peatükis kirjeldatakse B-mudeli rakendamiseks vajalikku funktsioonijaotust, struktuuri ja juhtimisinfot.

6. Soovitatav juhtimismudel ja struktuur

6.1. Funktsioonide jaotus uues juhtimismodelis

Eelmistes peatükkides kirjeldatud tellija–tätija mudeli rakendamisel tuleb funktsioonid jaotada vastavalt sellele, millisel juhtimistasandil nende eest vastutamine loob kõige selgema vastutuse ja efektiivsema töökorralduse. Põhimõtteline funktsioonide jaotus on järgmine:

Valdkond	Vallavalitsus	MHO	Saaremaa Haldus / operatiivne täitja
Eesmärgid ja prioriteedid	Määrab vajadused, eesmärgid ja prioriteedid	Valmistab ette alternatiivid ning mõju-, kulu- ja riskinfo	Annab sisendi teostatavuse, ressursivajaduse ja operatiivse mõju kohta
Vara ja kinnisvara	Otsustab olulised vara- ja investeerimisvalikud	Juhib portfelli, analüüsib vajadust ja kasutust ning koostab pikaajalise investeringute ja remontide kava	Haldab ja hooldab vara, korraldab remondid ning viib talle üle antud investeringud operatiivselt ellu
Teed ja tänavad	Otsustab strateegilised prioriteedid ja suuremad investeringud	Kavandab vajadused, teenustasemed ja investeringud ning kontrollib tulemust	Korraldab hoolduse ja remondi ning talle üle antud tee- ja tänavainvesteringute elluviimise
Liikluskorraldus	Otsustab olulised põhimõttelised muudatused	Kavandab liikluskorralduse põhimõtted ja lahendused ning kontrollib tulemust	Korraldab liikluskorraldusvahendite paigalduse, hoolduse ja operatiivsed muudatused talle antud pädevuse piires
Transport	Määrab valla teenuste eesmärgid ja prioriteedid	Kavandab transporditeenused, määratleb teenustaseme ja kontrollib tulemust	Korraldab talle üle antud transporditeenuste operatiivse osutamise

Valdkond	Vallavalitsus	MHO	Saaremaa Haldus / operatiivne täitja
Investeeringute elluviimine	Otsustab investeeringud ja rahastamise	Valmistab ette vajaduse, alternatiivid, lähteülesande ja otsustusinfo ning kontrollib investeeringuga seatud eesmärgi saavutamist	Korraldab talle üle antud hoonete, teede, rajatiste ja seadmete investeeringute hankimise ning projektide operatiivse elluviimise
Hanked ja lepingud	Otsustab pädevuse piires olulised kohustused	Korraldab omaniku ja tellija tasandi hanked ning lepingud	Korraldab oma vastutuses olevate teenuste, tööde, investeeringute ja seadmete hanked ning juhib nende lepingute täitmist
Turult ostetavad operatiiv-teenused	–	Määrab teenuse eesmärgi, nõutava tulemuse ja ressursiraami ning kontrollib Halduselt tellitud tulemust	Otsustab oma pädevuse piires oma ressursi ja turult ostmise kombinatsiooni, on turult tellitava operatiivteenuse vallapoolne tellija ning vastutab selle tulemuse eest
Eelarve ja majandusinfo	Otsustab eelarve ja ressursside põhimõttelise jaotuse	Planeerib vajaduse ning analüüsib teenuste kogukulu, ühikukulu ja tulemuslikkust	Vastutab oma tegevuse tegeliku kulu, omahinna, tootlikkuse ja ressursikasutuse info eest
Protsessid ja digitaliseerimine	–	Määrab põhiteenuste protsessiomanikud ning nõuded andmetele, mõõdikutele ja juhtimisinfole	Korraldab oma operatiivsed protsessid ning tagab nende juhtimiseks vajalike andmete tekkimise
Tulemuste kontroll	Hindab strateegiliste eesmärkide saavutamist	Kontrollib teenustaset, kvaliteeti, maksumust ja kokkulepitud tulemuste saavutamist	Vastutab talle antud ülesannete ja kokkulepitud teenustaseme saavutamise eest

Uue mudeli oluline põhimõte on, et Saaremaa Haldus vastutab operatiivse tulemuse eest tervikuna. See hõlmab nii oma ressursiga tehtavaid töid kui ka turult ostetavaid teenuseid ning talle üle antud investeeringute elluviimist. Haldus otsustab oma pädevuse piires, milline täitmisviis tagab nõutud tulemuse kõige efektiivsemalt, ning on turult ostetavate operatiivsete tööde ja teenuste puhul vallapoolne tellija.

Detailne funktsioonide jaotus kinnitatakse uue struktuuri rakendamisel funktsioonimaatriksi alusel. MHO-sse jäävad eelkõige kavandamise, omaniku esindamise, tellimise, majandusanalüüsi ja tulemuste kontrolli funktsioonid ning Saaremaa Haldusse operatiivse täitmise tervikvastutus. Struktuur kujundatakse funktsioonide ja nende täitmiseks vajaliku pädevuse, mitte olemasolevate ametikohtade järgi.

6.2. MHO soovitatav struktuur ja pädevused

Punktis 6.1 määratletud funktsioonijaotus võimaldab kujundada MHO tänasest lamedamaks ja selgemalt funktsioonipõhiseks organisatsiooniks. Teenistustepõhise struktuuri asemel koondatakse MHO põhivastutus nelja valdkonda. Struktuuri aluseks on funktsioonid ja nende täitmiseks vajalik pädevus, mitte olemasolevad ametikohad või isikud.

Soovitav põhistruktuur

MHO juhataja

- Varajuhtimine
- Taristu ja liikuvus
- Transporditeenused
- Arendus- ja protsessijuht

Varajuhtimine

MHO vastutus: valla kinnisvara, sõidukite, masinate ja muu olulise füüsilise vara omanikuvaate juhtimine. MHO hoiab tervikpilti vara vajadusest, kasutusest, seisundist ja kogukulust, kavandab pikaajalised remondi-, investeerimis- ja uuendamisvajadused, analüüsib vara säilitamise, rekonstrueerimise, asendamise, rentimise, omandamise, võõrandamise või teenuse sisseostmise alternatiive ning valmistab ette omanikuotsused. MHO tagab ka kinnisvara- ja ehitusvaldkonna tehnilise tellija pädevuse.

Saaremaa Halduse vastutus: vara igapäevane haldamine ja efektiivse kasutamise korraldamine. Kinnisvara puhul hõlmab see hoonete haldust, hooldust, tehnohooldust, rikete lahendamist ja remontide operatiivset korraldamist. Sõidukite ja masinate puhul hõlmab see nende kasutamise korraldamist, hooldust, remonti, ülevaatusi ja muud igapäevast haldamist. Haldus tagab MHO-le vara seisundi, kasutuse, tehtud tööde ja tegelike kulude kohta vajaliku struktureeritud info.

Taristu ja liikuvus

MHO vastutus: teede, tänavate, liikluskorralduse ja avaliku ruumi pikaajaline juhtimine omaniku ja tellija vaatest. MHO analüüsib seisundit ja vajadusi, koostab pikaajalised kavad, määratleb teenustasemed ja prioriteedid, valmistab ette investeeringud ja liikluskorralduslikud lahendused ning tagab teede ja taristu tehnilise tellija pädevuse.

Saaremaa Halduse vastutus: teede, tänavate ja avaliku ruumi operatiivse korrashoiu korraldamine ning talle üle antud investeeringute elluviimine. Haldus korraldab oma ressursiga või turult ostes hooldus-, remondi- ja korrashoiutööd, liikluskorraldusvahendite paigalduse ja hoolduse ning vastutab tööde tulemuse, kvaliteedi ja tegeliku kulu eest.

Transporditeenused

MHO vastutus: maakondliku ühistranspordi valla pädevusse kuuluvate ülesannete, koolitranspordi, väikesaarte ühenduste ja sotsiaaltranspordi korraldusmudeli juhtimine. MHO analüüsib teenuste vajadust, kavandab teenustasemed ja lahendused, planeerib ressursivajaduse ning jälgib teenuste kättesaadavust, kvaliteeti ja kuluefektiivsust. Sõidukipargi omanikuvaade kuulub varajuhtimise alla.

Saaremaa Halduse vastutus: talle üle antud transporditeenuste operatiivne korraldamine ja osutamine. See hõlmab sõidukite, juhtide ja muu ressursi igapäevast kasutamist ning vajaduse korral teenuste turult tellimist. Haldus vastutab operatiivse tulemuse, ressursikasutuse ja tegeliku kulu eest. Sõidukipargi igapäevane haldamine toimub samuti Halduse kaudu.

Arendus, protsessid ja juhtimisinfo

MHO vastutus: MHO vastutusvaldkonna põhiprotsesside arendamine, protsessiomanike süsteemi kujundamine, teenuste mõõdikute ja juhtimisinfo loomine, omahinna ja ressursikasutuse analüüs ning digitaliseerimise sisuline juhtimine koostöös valla IT-funktsiooniga. Selle funktsiooni eest vastutab struktuuris arendus- ja protsessijuht.

Saaremaa Halduse vastutus: oma operatiivsete protsesside efektiivne korraldamine, vajalike töö- ja ressursiandmete süsteemne kogumine ning kokkulepitud juhtimisinfo edastamine. Haldus vastutab selle eest, et tema tegevuse maht, ressursikasutus, omahind, kvaliteet ja tulemus oleksid mõõdetavad.

Juhtimine ja pädevused

MHO juhataja vastutab osakonna tervikjuhtimise, prioriteetide, eelarve, tulemuste ning valdkondadevahelise koostöö eest. Valdkondade vastutajatel peab olema selge sisuline vastutus ja otsustusõigus oma funktsiooni piires. Eraldi teenistuste ja täiendavate juhtimistasandite säilitamine peab olema põhjendatud tegeliku juhtimisvajadusega.

Uues mudelis tuleb selgelt eristada sisuline ja tehniline tellija pädevus ning hankemenetluse läbiviimise pädevus. MHO-s peab säilima piisav ehitus-, kinnisvara-, teede ja muu tehniline pädevus lähteülesannete koostamiseks, lahendusvariantide hindamiseks ja tellija huvide kaitsmiseks. Samal ajal ei ole põhjendatud MHO-s valla keske hankeüksusega paralleelse hankevõimekuse loomine.

Näiteks suure tee rekonstrueerimise või hoone remondi puhul võib Saaremaa Haldus vastutada projekti elluviimise ja lepingu tulemuse eest, MHO ehitus- või teede pädevus aidata koostada tehnilise lähteülesande ja hinnata lahendusi ning formaalse hankemenetluse korraldada valla hankeosakond. Selline tööjaotus võimaldab kasutada olemasolevaid pädevusi neid eri struktuuriüksustes dubleerimata ning säilitada selge vastutuse projekti tulemuse eest.

Uue struktuuri pädevusvajadus nihkub operatiivse töö korraldamiselt varajuhtimise, majandusanalüüsi, tehnilise tellija pädevuse, protsessijuhtimise ja andmepõhise juhtimise suunas. Täpne ametikohtade arv tuleb määrata funktsioonide tegeliku töömahu põhjal, arvestades operatiivsete ülesannete Saaremaa Haldusse liikumist ja protsesside ümberkorraldamise mõju tööjõuvajadusele.

Analüüsi põhjal on võimalik anda ka esialgne tööjõuvajaduse suurusjärg, kuid seda ei saa käsitleda lõpliku koosseisuotsusena. Eeldusel, et operatiivsed ülesanded viiakse kavandatud ulatuses Saaremaa Haldusse, on MHO professionaalse omaniku- ja tellijafunktsiooni esialgne põhivajadus hinnanguliselt 11–14 täistööajale taandatud ametikohta: MHO juhataja 1; varajuhtimine 3–4; taristu ja liikuvus 3–4; transporditeenused 3–4; arendus- ja protsessijuht 1. Vahemik tuleb enne koosseisu kinnitamist kontrollida funktsioonide tegeliku töömahu, riiklike transpordiülesannete mahu, projekti juhtimise vajaduse ning MHO-st Saaremaa Haldusse liikuvate ülesannete lõpliku jaotuse põhjal.

See hinnang ei tähenda automaatselt tänase töötajate arvu vähendamise ettepanekut. Osa tänasest tööjõuvajadusest liigub koos operatiivsete funktsioonidega Saaremaa Haldusse ning osa ametikohtade sisu muutub. Lõplik koosseis tuleb kujundada funktsioonide, töömahu ja nõutava pädevuse, mitte tänaste ametikohtade säilitamise või kaotamise loogikast lähtudes.

Palgatase ja nõutav pädevus. Uue struktuuri kavandamisel tuleb koos ametikoha vastutuse ja nõutava pädevusega hinnata ka palgataset. Kui MHO-lt oodatakse senisest tugevamat omaniku- ja tellijarolli, majandusanalüüsi, protsessijuhtimist, tehnilist ekspertiisi ja kvaliteetset juhtimisinfot, peab vald suutma vajaliku pädevusega inimesi värvata ja hoida. Tänane palgatase mõjutab otseselt seda, millise kogemuse ja oskustega töötajaid on realistlik leida ning millist vastutust saab neilt nõuda. Vastutust, pädevusnõuet ja tasu ei saa uue struktuuri kujundamisel käsitleda üksteisest eraldi.

Saarevahtide paiknemine

Saarevahtide ametikohad tuleb MHO struktuurist välja viia. Tegemist on riiklikult kujundatud ametikohtadega, mille ülesanded ja pädevused tulenevad suuresti riiklikest nõuetest ning hõlmavad muu hulgas õigusaktide ja nõuete täitmise jälgimist väikesaartel. Samal ajal on saarevahtide ülesanded osaliselt olemuslikult sarnased teenuskeskuste juhtide territoriaalse rolliga ning nad toimivad kohaliku kogukonna ja vallavalitsuse vahelise kontaktina.

Seetõttu on põhjendatud paigutada saarevahid vallavalitsuse struktuuris teenuskeskuste juhtidega samasse organisatsioonilisse vastutusahelasse, säilitades saarevahtide riiklikest ülesannetest tuleneva eripära. Saarevahtide ametikohad ei kuulu sellest tulenevalt MHO uue struktuuri ega tööjõuvajaduse arvestusse.

Struktuurimuudatuse rakendamisel tuleb kõik MHO ametijuhendid viia vastavusse uue funktsioonijaotuse, vastutuse ja otsustusõigustega. Ametijuhendite detailne koostamine ei kuulu käesoleva analüüsi töömahtu.

6.3. Juhtimisinfo ja tulemusnäitajate raamistik

Uue juhtimismudeli toimimiseks peab iga MHO põhivaldkonna kohta tekkima regulaarne, võrreldav ja otsustamiseks kasutatav juhtimisinfo. Selle eesmärk ei ole hinnata avalike teenuste vajalikkust üksnes majandusliku efektiivsuse alusel, vaid võimaldada hinnata, kas vallavalitsuse määratud vajadus ja teenustase saavutatakse olemasolevaid ressursse võimalikult efektiivselt kasutades.

Juhtimisinfo peab siduma omavahel teenuse või vara vajaduse, mahu, kvaliteedi, ressursikasutuse ja tegeliku kulu. Ainult tegevuse mahu või eelarve jälgimisest ei piisa, sest see ei võimalda hinnata teenuse korraldamise efektiivsust ega võrrelda erinevaid lahendusviise.

Käesolevas analüüsis määratletakse vajalik juhtimisinfo ja põhinäitajate raamistik. Konkreetne mõõdikute komplekt, arvutusmetoodika, sihttasemed, andmeallikad ja aruandlussagedus tuleb kinnitada B-mudeli rakendamisel koos vastava protsessiomanikuga.

Valdkond	Keskne juhtimisküsimus	Vajalik juhtimisinfo	Võimalikud põhinäitajad
Kinnisvara	Kas valla ülesannete täitmiseks vajalik kinnisvara on kasutatud ja hallatud võimalikult efektiivselt ning selle pikaajalised vajadused on põhjendatult planeeritud?	Vara maht ja kasutus, seisund, ülalpidamiskulud, remondi- ja investeerimisvajadus	kasutusmäär, €/m², energia- ja hoolduskulu/m², remondi- ja investeerimisvajadus

Valdkond	Keskne juhtimisküsimus	Vajalik juhtimisinfo	Võimalikud põhinäitajad
Sõidukid ja masinad	Kas valla ülesannete täitmiseks vajalik sõiduki- ja masinapark on korraldatud ja kasutatud võimalikult efektiivselt?	Vara koosseis, kasutukoormus, läbisõit/töötunnid, hooldus- ja remondikulud, seisakud	km või töötunnid, kasutusaste, kulu/km või kulu/töötund, hooldus- ja remondikulu
Teed, tänavad ja avalik ruum	Kas kokkulepitud teenustase ja vajalik seisund saavutatakse olemasolevaid ressursse võimalikult efektiivselt kasutades?	Taristu maht ja seisund, hooldus- ja remondimahud, teenustase, kasutatud ressursid ja kulud	€/km, töömaht, seisund, teenustaseme täitmine, hooldus- ja remondikulu
Liikluskorraldus	Kas liikluskorraldus toetab seatud liikuvuse, ohutuse ja avaliku ruumi eesmärkide saavutamist võimalikult efektiivselt?	Liikluskorralduslike lahenduste vajadus ja maht, probleemkohad, muudatuste põhjused, kulud ja tulemused	lahendatud probleemkohad, muudatuste tähtaeg ja kulu, korduvate probleemide arv
Ühistransport	Kas nõutav ühenduste ja teenuse tase on korraldatud olemasolevaid ressursse võimalikult efektiivselt kasutades?	Liinid, väljumised, läbisõit, reisijate arv, täituvus, teenuse maksumus ja rahastamine	reisijad, km, €/km, €/reisija, täituvus
Koolitransport	Kas õpilaste vajalik transpordivajadus on korraldatud võimalikult efektiivselt?	Õpilased, liinid, sõidukid, läbisõit, täituvus, ühistranspordi kasutamise võimalus ja kulud	€/õpilane, €/km, täituvus, eraldi õpilasliinide maht
Sotsiaaltransport	Kas õigustatud kasutajatele vajalik teenus on korraldatud võimalikult efektiivselt, säilitades nõutava kättesaadavuse ja teenustaseme?	Kasutajad, tellimused, sõidud, läbisõit, koormus, vedajad, kulud ja teenuse kättesaadavus	€/sõit, €/km, sõite kasutaja kohta, ühissõitude osakaal, teenuse täitmise näitajad
Investeeringud	Kas vajalikud investeeringud viiakse ellu kokkulepitud eesmärgi, kvaliteedi, aja ja eelarve piires võimalikult efektiivselt?	Projekti eesmärk, eelarve, ajakava, muudatused, tegelik maksumus ja tulemus	eelarve vs tegelik maksumus, tähtajast kinnipidamine, muudatustööde maht
Saaremaa Haldus	Kui efektiivselt toodetakse kokkulepitud operatiivne tulemus ning kasutatakse selleks tööjõudu, masinaid, materjale ja ostuteenuseid?	Töömahud, tööaeg, masinate kasutus, materjalid, ostuteenused, oma töö kulud ja teenuse tulemus	ühikukulu, produktiivse tööaja osakaal, masinate kasutusaste, oma- ja ostuteenuse maksumus, teenustaseme täitmine

Näitajate eesmärk ei ole tekitada täiendavat aruandlust, vaid muuta tegevuse käigus tekkivad andmed juhtimiseks kasutatavaks. Võimalikult suur osa juhtimisinfost peab tekkima tööprotsessidest ja infosüsteemidest automaatselt.

B-mudeli rakendamisel tuleb iga põhiteenuse ja -protsessi kohta määrata vastutaja või protsessiomanik, eesmärk, nõutav teenustase ning juhtimiseks vajalikud mahu-, kulu-, ressursikasutuse ja tulemusnäitajad. MHO kasutab neid omaniku- ja tellijavaate juhtimiseks, Saaremaa Haldus oma operatiivse tegevuse efektiivsuse juhtimiseks.

B-mudelis tekkiv juhtimisinfo peab võimaldama vastata kolmele põhiküsimusele: millist tulemust vald vajab, mida selle saavutamine tegelikult maksab ning kas kokkulepitud tulemus saavutatakse olemasolevaid ressursse võimalikult efektiivselt kasutades. Sama info loob aluse C-mudeli täpseks dimensioneerimiseks ja selle majandusliku mõju hindamiseks.

Finantsmõju suurusjärg

Juhtimismudeli muutmise rahalist mõju ei ole olemasolevate andmete põhjal võimalik täpselt välja arvutada, sest mitme teenuse tegelik omahind, töömaht ja ressursikasutus ei ole võrreldaval kujul teada. Mõju suurusjärgu mõistmiseks saab siiski kasutada illustratiivset stsenaariumi.

5% kasutamine illustratiivse efektiivsusstsenaariumina on põhjendatud rahvusvahelise avaliku sektori praktikaga. Vallavalitsusele tehtud ettekandes toodud OECD võrdluses on kulude läbivaatamise eesmärkidena kasutatud näiteks Iirimaa 5%, Taanis 2% ning Hollandis 10–20% stsenaariume; Ühendkuningriigi avalike asutuste ülevaadetes kasutatakse vähemalt 5% efektiivsuseesmärki ka organisatsioonides, kus juhtimissüsteemid juba toimivad. Praktilise näitena saavutas Inglismaa riiklik elamumajanduse ja kinnisvaraarenduse agentuur Homes England 18 kuuga 6,9% efektiivsuse paranemise. Seetõttu on 5% käesolevas raportis sobiv mõju suurusjärgu näitaja, mitte väide MHO täpselt tuvastatud ebaefektiivsuse kohta.

MHO 2026. aasta ligikaudu 8 miljoni euro suuruse baaseelarve juures tähendab iga 1% suurune efektiivsuse erinevus ligikaudu 80 000 eurot aastas ning 5% ligikaudu 400 000 eurot aastas. See ei ole hinnang tuvastatud kahjule ega automaatne kärpe-eesmärk. Majanduslik mõju võib avalduda väiksema kuluna, sama ressursiga suurema töömahuna, väiksema remondi- või hooldusvõlana, parema ressursikasutusena või nende kombinatsioonina.

Seetõttu peab B-mudeli rakendamisel tekkiv juhtimisinfo võimaldama mõõta ka muudatuste majanduslikku mõju. Kui tegelik omahind, töömaht, teenustase ja ressursikasutus muutuvad nähtavaks, saab vallavalitsus hinnata, milline rahaline efekt juhtimismudeli, protsesside ja tööjaotuse muutmisest tegelikult tekib ning millises ulatuses loob see aluse C-mudeli majandusliku mõju hindamiseks.

7. Kokkuvõte ja ettepanekud

Analüüs näitab, et MHO keskne probleem ei ole üksikute ülesannete täitmata jäämine, vaid süsteemse juhtimisahela puudulikkus. Vallavalitsuse eesmärgid ja prioriteedid, MHO professionaalne omaniku- ja tellijaroll, operatiivne täitmine ning teenuste tegelik maksumus ja tulemus ei ole täna piisavalt selgelt omavahel seotud. Igapäevane töö toimub, kuid tegevuse toimumine ei ole sama mis tegevuse efektiivsus.

Soovitatav järgmine arenguetapp on peatükis 5 kirjeldatud mudel B: vallavalitsus määratleb vajaduse, eesmärgi ja prioriteedi; MHO valmistab ette otsustusinfo, kujundab tellimuse ja kontrollib tulemust; Saaremaa Haldus või muu operatiivne täitja vastutab kokkulepitud tulemuse efektiivse saavutamise eest. MHO struktuur tuleb kujundada funktsioonidest ja vajalikust pädevusest lähtudes, mitte tänaste ametikohtade järgi.

B-mudelis tekkiv mõõdetav juhtimisinfo loob aluse strateegilise arengusuuna ehk mudeli C detailseks dimensioneerimiseks. C-mudeli majanduslik kriteerium peab olema valla

kogukulu vähenemine vähemalt samaväärse teenustaseme ja kvaliteedi juures. Hindamise aluseks peab olema andmete piisavus ja kvaliteet, mitte üksnes möödunud aeg.

Analüüsi põhjal tehtavad ettepanekud

1. Võtta MHO edasise arengu aluseks mudel B, milles vallavalitsuse, MHO ja Saaremaa Halduse vahel eristatakse selgelt omaniku, tellija ja operatiivse täitja rollid.
2. Kujundada MHO ümber funktsioonipõhiseks organisatsiooniks, mille põhivaldkonnad on varajuhtimine, taristu ja liikuvus, transporditeenused ning arendus ja protsessijuhtimine.
3. Viia operatiivse täitmise tervikvastutus Saaremaa Haldusse koos ülesannete täitmiseks vajaliku ressursi, otsustusõiguse ja vastutusega. Haldus vastutab tulemuse eest sõltumata sellest, kas töö tehakse oma ressursiga või ostetakse turult.
4. Eraldada vara omanikuvaade ja operatiivne haldamine. MHO vastutab vara vajaduse, kasutuse, seisundi, kogukulu ja pikaajalise arengu analüüsi eest; Saaremaa Haldus kinnisvara, sõidukite ja masinate igapäevase haldamise ning efektiivse kasutamise eest.
5. Säilitada MHO-s tugev tehniline tellija pädevus, kuid mitte dubleerida vallavalitsuse keskset hankepädevust.
6. Määrata iga põhiteenuse ja -protsessi eest selge vastutaja ning luua regulaarne juhtimisinfo teenuse mahu, kvaliteedi, kogukulu, ühikukulu ja ressursikasutuse kohta.
7. Siduda digitaliseerimine konkreetsete protsesside ja juhtimisvastutusega. Prioriteediks seada kinnisvara juhtimisinfo, Saaremaa Halduse töö- ja ressursikasutuse mõõtmine ning sotsiaal- ja koolitranspordi protsesside digitaliseerimine.
8. Viia saarevahtide ametikohad MHO struktuurist välja ning paigutada need teenuskeskuste juhtidega samasse organisatsioonilisse vastutusahelasse, säilitades riiklikest ülesannetest tuleneva eripära.
9. Viia pärast uue funktsioonijaotuse kinnitamist ametijuhendid vastavusse tegeliku vastutuse ja otsustusõigusega. Täpne tööjõuvajadus määrata funktsioonide ja tegeliku töömahu, mitte tänase ametikohtade arvu alusel.
10. Käsitleda mudelit C MHO valdkonna strateegilise arengusuunana. Selle detailne dimensioneerimine teha pärast piisava kvaliteediga juhtimisinfo tekkimist B-mudelis ning seada ülemineku keskseks majanduslikuks kriteeriumiks valla kogukulu vähenemine vähemalt samaväärse teenustaseme ja kvaliteedi juures.
11. Hinnata uue struktuuri ametikohtade palgataset koos vastutuse ja nõutava pädevusega ning kujundada tasustamine selliseks, et vald suudaks professionaalse omaniku- ja tellijarolli täitmiseks vajaliku pädevusega töötajaid värvata ja hoida.

Keskne järeldus

MHO puhul ei ole tegemist üksikute parandamist vajavate protsesside või struktuuriküsimustega, vaid Saaremaa valla moodustamise järel aastate jooksul kuhjunud süsteemse juhtimisvõlaga. Valla moodustamisest on möödunud piisavalt pikk aeg, et tänaseid puudusi ei saa enam põhjendada ühinemisjärgse ülemineku, erinevate töökorralduste ühtlustamise ega ajutise organisatsioonilise ebaküpsusega. Analüüsi käigus ilmnunud olukord oli mitmes aspektis ootamatult nõrk.

Tänane süsteem toimib suuresti inimeste kogemuse, isikliku vastutustunde ja aastatega kujunenud tööpraktikate toel. Samal ajal on omaniku-, tellija- ja täitjarollid segunenud, vastutus hajunud, valdkondades puudub pikaajaline juhtimisvaade ning teenuste tegelik maksumus, ressursikasutus ja efektiivsus ei ole teada. Protsesside, vastutuse, juhtimisinfo ja arengukavade korrastamata töö maht on selle tulemusena väga suur.

Juhtimisvõla sisu on konkreetne: Saaremaa valla moodustamise järel oleks tulnud kujundada ühine omanikuvaade, määrata protsesside ja teenuste vastutajad, eristada tellimine ja täitmine, luua pikaajalised vara- ja taristukavad ning hakata mõõtma teenuste tegelikku maksumust, ressursikasutust ja tulemust. Neid juhtimisülesandeid ei ole järjestikuste juhtimisperioodide jooksul süsteemselt lõpule viidud. Vastutus ei piirdu vallavalitsuse tasandiga: ka MHO enda juhtimine ei ole välja kujundanud juhtimispraktikaid valdkondades, mida osakond saab ja peab ise juhtima. Igapäevase töö jätkumine on võimaldanud sellel puudujäägil püsida ja kuhjuda.

Seetõttu ei piisa enam struktuuriskeemi muutmisest, ametikohtade ümbernimetamisest, ametijuhendite korrastamisest ega uute infosüsteemide kasutuselevõtust. Vallavalitsusel, MHO-l ja Saaremaa Haldusel tuleb uus juhtimismudel sisuliselt tööle panna: määrata selged eesmärgid ja vastutajad, eraldada tellimine ja täitmine, anda vastutusega kaasa otsustusõigus ning hakata süsteemselt mõõtma teenuste tulemust, tegelikku maksumust ja ressursikasutust.

Analüüsi tulemusel on muutmist vajavad põhimõtted ja vajalik arengusuund piisavalt selged. Järgmine samm ei ole enam täiendav üldine analüüs, vaid seni tegemata juhtimistöö ära tegemine ja kokkulepitud muutuste tegelik elluviimine.