

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Juhtimise ja turunduse instituut

Dissertatsioon *magister artium* kraadi taotlemiseks
majandusteadustes

Nr. 106

Indrek Oja

KOHALIKE OMAVALITSUSTE ORGANISATSIOONI STRUKTUURI
KOMPONENTIDE AVALDUMINE: TALLINNA JA TARTU LINNAVALITSUSE
NÄITEL

Juhendaja: prof. Maaja Vadi

TARTU 2004

Sisukord

| | |
|---|----|
| Sissejuhatus..... | 3 |
| 1. KOHALIKU OMAVALITSUSE KUI AVALIKU HALDUSE ORGANISATSIiooni STRUKTUURI KÄSITLEMISE TEOREETILISED ALUSED..... | 7 |
| 1.1. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni eesmärkide spetsiifika kui struktuuri kujundav tegur..... | 7 |
| 1.2. Avaliku halduse organisatsiooni struktuuri käsitlemise alused..... | 12 |
| 1.3. Komplitseerituse loomine avaliku halduse organisatsioonis | 15 |
| 1.4. Formaliseerituse roll ja kujunemine avaliku halduse organisatsioonis | 20 |
| 1.5. Tsentraliseerituse erisus avaliku halduse organisatsioonis | 25 |
| 2. AVALIKU HALDUSE ORGANISATSIiooni ISELOOMUSTUS TALLINNA JA TARTU NÄITEL | 30 |
| 2.1. Valimi iseloomustus ja meetodika | 30 |
| 2.2. Kohaliku omavalitsuse eesmärgid Tallinna ja Tartu Linnavalitsuses..... | 33 |
| 2.3. Linnavalitsuste struktuurikomponentidega seonduvad tegurid | 39 |
| 2.4. Linnavalitsuste struktuurikomponentidega seonduvate tegurite vaheliste seoste analüüs ja eesmärgi mõju neile | 46 |
| 2.5. Järeldused ja ettepanekud avaliku halduse organisatsioonide struktuuri kujundamiseks Eestis..... | 54 |
| Kokkuvõte..... | 58 |
| Viitatud allikad..... | 62 |
| Lisad..... | 67 |
| Lisa 1 Ankeet..... | 67 |
| Lisa 2 Tallinna ankeedivastuste eesmärgi sõnastuses esinevate mõistete kasutussagedus | 71 |
| Lisa 3 Tartu ankeedivastuste eesmärgi sõnastuses esinevate mõistete kasutussagedus . | 71 |
| Lisa 4 Faktoranalüüsi tulemused..... | 72 |
| Summary..... | 76 |

Sissejuhatus

Avalik sektor on sama vana kui riik. Riigi tekkega tekkis vajadus korraldada riigi eksisteerimiseks vajalikke toiminguid. Peamised nendest olid maksude kogumine, millega tagati riigi kaitse, õiguse mõistmine ja teede korrashoid. Hilisemad arengud lisasid sinna sotsiaalhoolduse mõõde, mida tänapäeval teostatakse valdavalt läbi erinevate sotsiaal- ja tervishoiuprogrammide, mis väljenduvad toetuste jagamisena või vastavate teenuste pakkumisena.

Käesoleval ajal on Eestis arutlusele teema, kas vähendada või suurendada riigi rolli ühiskondlikus elukorralduses, mida avalikus arutelus käsitletakse teemana “rohkem või vähem riiki”. eeltoodud teema on avaliku sektori reformikavade kandvateks ideedeks. Kuid selliste reformide õnnestumisele kaasaaitajateks on avaliku sektori töötajate – ametnike osaluse määr reformikavades.

Avalik sektor ehk valitsussektor on kõrvuti ettevõtlus-, kodumajapidamis- ja mittetulundussektoriga üks majandussektoritest (Ulst 2002: 46). Lähtudes funktsionaalsest võimude lahususest saab avalikus sektoris välja tuua järgmised riigi põhifunktsioonid (Merusk 1995: 11-12): seadusandlik funktsioon, haldusfunktsioon ja õigusemõistmise funktsioon. Üldlevinud on formuleering, mille järgi avalik haldus on riigi tegevus oma eesmärkide saavutamiseks. Olulise osa selle funktsiooni mahust moodustab seaduste ja nendest tulenevate ülesannete elluviimine, täitmine. Käesolev töö keskendub avaliku sektori haldusfunktsiooni kandjale ehk avaliku halduse organisatsioonile.

Riigil ei ole võimalik ja ka otstarbekas teostada kõiki haldusülesandeid oma organite kaudu. Sellepärast antakse teatud osa ülesannetest seadusega üle iseseisvatele õigussubjektidele, kes muutuvad sellega avaliku halduse kandjateks, avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks. Teoreetilistes käsitlustes nimetatakse seda protsessi detsentraliseerimiseks, lõpliku otsustusõiguse üleandmiseks iseseisvatele õigussubjektidele. Otsuste tegemise õigus antakse üle asjast huvitatud isikutele või nende esindajatele, mille korral otsustamine viiakse võimalikult lähedale neile, keda need otsused puudutavad. Kuid hoolimata kohaliku omavalitsuse suurest

detsentraliseerituse määrast tuleb kohalikku omavalitsust lugeda avaliku sektori osaks (Ulst 2002: 46).

Lähtudes avaliku sektori haldusfunktsioonide täitjate sarnasest toimimisest omavad nad sõltumata erinevast detsentraliseerituse määrast sarnaseid väliseid tegureid. Nii nimetatakse ametisse valitud kogu (Riigikogu, linnavolikogu, vallavolikogu) poolt haldusfunktsiooni täitmist korraldav poliitiline valitsus. Õigusaktidega määratakse ära haldusfunktsiooni täitmise viisid. Haldusfunktsiooni täitjat rahastatakse valdavalt maksude kaudu. Seega võib eeldada sarnaste välise tegurite olemasolul haldusfunktsiooni täitvate organisatsioonide tegutsemisel sarnasust, mis lubab laiendada avaliku sektori haldusfunktsiooni täitmise kohta käivaid uurimusi olulises osas kohalikule omavalitsusele. Sellest tulenevalt käsitletakse käesolevas töös mõisteid kohalik omavalitsus (KOV) ja avaliku halduse organisatsioon ühes tähenduses.

KOV peab omama kõrget jõudlust, et kaitsta kohalikku elanikkonda negatiivsete mõjude eest, mis koosnevad vastastikku võimenduvatest sotsiaalsetest ja ökonomilistest probleemidest (Boyne 1992: 337). See tähendab, et elanikud-tarbijad ootavad teenuseid, mis tagaksid kindlustunde, oleksid hea kvaliteedi ja mõistliku hinnaga. Teenuse pakkumine peaks vastama teatavatele tingimustele, nagu protseduuri reeglite lihtsus ja pidev teenuse vajadustele vastavuse hindamine. Omavalitsuse organisatsiooni eduka toimimise eeldusteks on peetud organisatsiooni detsentraliseerimist, teenuste tellimist väljastpoolt avalikku sektorit, samuti erasektori raamatupidamis- ja juhtimisprintsipi rakendamist, mis lubaks välja tuua teenuse tegelikud hinnad. Lisades veel läbipaistva hinnapoliitika ja vastutustundlikumad otsused, saame avaliku sektori arenguperspektiivi, mille suunas liikuda. Selline lähenemine nõuab mõttelaadi muutust, milles ametnikuks olemise roll asendub avaliku teenuse pakkuja rolliga.

Käesolevas magistritöös kasutatakse mõistet organisatsiooni struktuur, mille all peetakse silmas organisatsiooni struktuurseid ja protsessilisi vaateid. Neid vaateid on nimetatud ka struktuuri- ja protsessiorganisatsiooniks, mida kokkuvõtlikult on nimetatud ettevõtte organisatsiooniks (Siimon, Vadi 1999: 77). Mõiste “organisatsiooni struktuur” valiku kriteeriumiks on viimase laialdane levik erialakirjanduses. Organisatsiooni struktuuri, sealhulgas avaliku sektori organisatsiooni struktuuri on käsitletud ja uurinud paljud teadlased, näiteks Aiken, M., Boyne, G., Egeberg, M.,

Heffron, F., Mintzberg, H., Robbins, S., Stevens, J. Organisatsiooni struktuuri on püütud käsitleda erinevatest aspektidest, näiteks koostööd kontrolliva süsteemina, või erinevate huvide ja arusaamade määrajana. Hoolimata erinevatest lähenemistest organisatsiooni struktuuri kirjeldamisele on ühisosaks seisukoht, et struktuur on organisatsioonidele olemuslikult omane. Samuti on mitmed eelnimetatud teadlased kinnitanud avaliku sektori teatud erisust ja spetsiifikat võrreldes erasektoriga.

Ametnike töösoorituse edukusele ja efektiivsusele on määrava tähtsusega organisatsiooniline tugi, mida saab vaadelda kui võrestikku, mis toetab ametniku poolt toodetava produkti ehk teenuse valmimist. Organisatsiooniline tugi koosneb sätestatud organisatsiooni struktuuri-komponentidest. Kas komponendid on kujundatud tugevalt või nõrgalt? Milline on kujunenud komponentide mõju ametnike käitumisele? Nende küsimustega tegelemine aitab kaasa vajalike reformide läbiviimisele.

Nendest küsimustest lähtuvalt on püstitatud käesoleva töö eesmärgiks selgitada avaliku sektori organisatsiooni struktuuri avaldumise seaduspärasused Tallinna ja Tartu Linnavalitsuse näitel.

Eesmärgist tulenevalt koostati ülesanded:

1. Anda ülevaade organisatsiooni eesmärkide ja - struktuuri käsitlemise teoreetilistest alustest
2. Koostada ankeet organisatsiooni struktuuri uurimiseks
3. Analüüsida ankeeditulemusi Tallinna ja Tartu näitel
4. Analüüsida ametnike organisatsiooni eesmärkide tundmist
5. hinnata eesmärgi mõju organisatsiooni struktuurikomponentidele

Magistritöö sisaldab kahte peatükki. Töö esimeses osas uuritakse käsitletava teema teoreetilisi aluseid. Vaadeldakse organisatsiooni struktuuri ja struktuuri komplitseerituse, formaliseerituse ja tsentraliseerituse komponente. Edasi vaadeldakse avaliku sektori probleeme, ametnike rollikäsitlusi ja organisatsiooni eesmärkide spetsiifikat.

Töö teine osa sisaldab empiirilist analüüsi. Esmalt iseloomustatakse valimit ja kirjeldatakse meetodikat. Uurimuses kasutatakse autori poolt koostatud küsitlusankeeti. Järgnevalt esitatakse ja analüüsitakse saadud tulemusi ning tehakse kokkuvõtted ja järeldused uurimusest.

Käesolevas töös kasutatakse organisatsiooni struktuuri komponentide hindamiseks ankeetküsitlust, mis on välja töötatud autori poolt. Ankeetküsitluse koostamisel võeti aluseks Hage ja kaasautorite (1967) poolt kasutatud ankeeti organisatsiooni struktuurikomponentide uurimiseks. Ankeetküsitlus viidi läbi Tallinna ja Tartu linnavalitsuse töötajate hulgas, kaasates ametite / osakondade juhte ja töötajaid. Ankeedis küsitud eesmärgi sõnastuse vastuseid analüüsiti mõiste analüüsi (*content analysis*) abil. Saadud küsimustiku väidete nõustumismäärade vaheliste seoste hindamisel kasutati faktoranalüüsi (*principal factor analyses*) ja saadud faktorite omavahelist seost hinnati statistika protseduuri (*inter factor correlation*) abil. Ankeetküsitluse tulemused analüüsiti statistikapaketi SAS 8.1 abil.

Töö tulemuste analüüsi ja teoreetilise materjali põhjal on kirjeldatud organisatsiooni struktuurikomponentide ja eesmärgi vahelisi mõjusid. Samuti on formuleeritud järeldused ja rakendusliku väljundiga ettepanekud.

Täna kõiki, kes on mind toetanud käesoleva töö valmimisel, eriti juhendajat professor Maaja Vadi, juhtimise ja turunduse instituudi teadurit Tõnu Roolahte asjakohaste kommentaaride eest töö sisukamaks muutmisel, matemaatilise statistika instituudi doktoranti Tatjana Nahtmani statistikaalase konsultatsiooni eest ning oma perekonda töö valmimiseks kulunud aja võimaldamises eest.

1. KOHALIKU OMAVALITSUSE KUI AVALIKU HALDUSE ORGANISATSIOONI STRUKTUURI KÄSITLEMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni eesmärkide spetsiifika kui struktuuri kujundav tegur

Igapäeva keelepruugis oleme harjunud kasutama mõisteid amet, inspeksioon, linnavalitsus või vallavalitsus. Organisatsioon suhtleb väljapoole kui tervik, mis tähendab, et organisatsiooni sisemised protsessid jäävad varjule. Kuna aga väljapoole suunatud sooritus on seotud sisemiste protsessidega, on vajalik neid protsesse jälgida. Organisatsioonis toimivaid protsesse mõjutavad organisatsiooni eesmärgid ja neid saab kirjeldada organisatsiooni struktuuri komponentide kaudu.

Kohaliku omavalitsuse organisatsioonide toimimise paremaks mõistmiseks tuleb vaadelda nende tegutsemise eesmärke, eesmärkide püstitamist ja eesmärkide täitmist. Üldises plaanis ei ole organisatsiooni tegutsemine ühetaoline konstruktsioon, eesmärgid moodustavad organisatsiooni kandva võrgustiku (viitatud Levin 2000: 630 vahendusel). Seoseid organisatsiooni toimimise ja organisatsiooni eesmärkide vahel on täheldatud mitmeid. Organisatsiooni eesmärki käsitletakse ka kui struktuuri kujundavat tegurit. Nii on organisatsiooni eesmärgid seotud ressursside kasutamise otsuste tegemisega (Ahuja, Carley 1999: 744), kui ka personali suurusest tingitud kontrollimehhanismiga (Deez 2000: 737), samuti juhtimisvõtete valikuga (Abrahamson, Fairchild 1999: 710).

Eesmärkide püstitamise juures tuleb silmas pidada väliskeskkonna tingimusi, milles antud organisatsioon eksisteerib. Kohaliku omavalitsuse organisatsiooni, kui avalikke organisatsioone, saab pidada avatud süsteemiks, mis on kergesti mõjutatavad väliste tingimuste poolt. Läbi selle on võimalik avalikus juhtimises kaitsta ja edendada organisatsiooni läbipaistvust, mis kindlustab teeninduse vastavuse rahva vajadustega. Kuid nimetatud avatud süsteemi juures tuleb silmas pidada kahte momenti: ebastabiilsus ja otsese konkureeriva surve puudumine spetsiifilistes

tegevusvaldkondades (Boyne 2002: 100). Ebastabiilsuse loob poliitiline tegevus sagedasti vahelduva poliitikaga. Bozemani (1987: 20) järgi avaldab poliitiline tsükkel püsivat survet saavutamaks kiiret tulemust - tulemust, mis aitab saada suurt toetust järgmisel perioodil. Poliitilist tsüklilisust nimetab oma töös ka Lõhmus, kes nimetab 3 aastast tsükli, millest 1,5-2 aastat arendab Tallinna Linnakantselei oma tegevust ja 1-1,5 aastat on tavapärase tööritm ja arendustegevus pidurdunud, st. pool aastat enne ja pool aastat pärast volikogu valimist (Lõhmus 2000: 86). Lisaks poliitilise juhtimise poolt põhjustatud ebastabiilsusele on organisatsiooni eesmärkide seadmisel probleemseks teguriks riiklik poliitika.

Riikliku poliitika muutumise tulemusena on muutumises seadustega kehtestatud ülesannete hulk. Täheldatud on (Reiljan *et al.* 2002: 221-223), et ülesannete hulk kohalike omavalitsuste vastutusalas on kasvanud, kuid omavalitsustel stabiilse tulubaasi puudumine ei võimalda valla või linna arengut pikaajaliselt planeerida ja juhtida. Tänu fiskaalsüsteemi tuntavale tsentraliseeritusele puudub omavalitsustel fiskaalautonoomia, mis toob kaasa ülapeetavuse mentaliteedi, orienteeritus on suurema tüki rabamisele riigieelarvest ja vastutamatus kohaliku elu korraldatuse eest. Sarnane tulemus saadi Pennsylvanias läbiviidud 167 kohaliku omavalitsuse juhtide juhtimisstrateegiate uurimisel, kus tähtsaimaks osutus riigi- ja föderaalressursi otsimise strateegia (Stevens *et al.* 1983: 529). Püstitatud eesmärkide paljus ja nendest tulenevate ülesannete hulk ning fiskaalsüsteemi tsentraliseeritus loovad ühelt poolt ülapeetava mentaliteeti, mis samas takistab täiendava otsustamise ja vastutuse detsentraliseerimist KOV-le. Selgunud on, et kohaliku omavalitsuse õigus ja võime täita temale pandud ülesandeid on suurema rahvaarvuga kohalikes omavalitsustes, mis tähendab, et kuni pooled kohalikest omavalitsustest tegelikult ei ole võimelised täitma oma kohustusi (Ulst 2002: 16-17). Kirjeldatud olukorra muutmiseks püstitatakse eesmärgiks muuta, ehk reformida KOV organisatsioone.

Reformikavade juures tuleb tähelepanu juhtida ühele üldisele seaduspärasusele, mida on täheldatud keskvalitsuste reformi alaste uuringute kohta, kuid mida võiks laiendada kohaliku omavalitsuse organisatsiooni reformidele. Seaduspärasus seisneb selles, et tõsine empiiriline töö reorganiseerimise tegelike mõjude vallas pole mitte ainult puudulik, vaid täiesti olematu (Boyne 1992: 354). Lõhmus (2000: 85-86) leiab oma uurimuses, et Tallinna Linnakantseleis läbiviidud muudatused, suures osas just

struktuurimuudatused, võib jagada kahte erinevasse gruppi: 1) poliitilistest motiividest ajendatud muudatused ja 2) linnakantselei arendamisega seonduvad muudatused. Kuna linnakantselei muudatused omavad valdavalt juhuslikku iseloomu, kinnitavad Lõhmuse uurimustulemused Boyne seisukohta.

Võimalik põhjus heitlikule reformimisele võib olla otsese konkureeriva surve puudumine KOV korralduses. Surve puudumise põhjustavad mitmed erinevad tegurid ja kui konkurents mingis vallas on olemas, nagu näiteks hariduses või tervishoius, on KOV siiski juhtival positsioonil selles tegevusvaldkonnas. Samas omab KOV-de vaheline konkurents sarnaseid jooni eraorganisatsioonide vahelise turukonkurentsiga. KOV-de vahelise konkurentsi tugevnemise põhjustab ka vähenev rahvaarv ja elanikkonna keskmise vanuse suurenemine. Konkurentsi tulemus väljendub KOV-i tulude vähenemises, mis avaldub tulude suhtelisest stabiilsusest tingituna viivitusega. Viimane loob petliku ettekujutuse vähemuutlikust keskkonnast, mis omakorda loob väiksema motivatsiooni efektiivseks toimimiseks. Toimivat konkurentsi iseloomustab maakonnakeskuste migratsiooni tõmme valdadest. Mida kaugemal keskusest vald paikneb, seda väiksemad on omatulud ja ka noorte inimeste osatähtsus rahvastikust (tööeest nooremate ja tööealiste elanike osatähtsust) (Jaanson 1999: 17). Kirjeldatud hiiliva konkurentsi mittetunnetamine võib põhjustada eesmärgistatud tegevuse vajaduse alahindamist.

Eesmärkidest lähtuv juhtimine ning tulemustest lähtuv töötasustamine soodustaks avaliku halduse efektiivsuse suurendamist. Viimati nimetatut vajab ametnike töö tulemuse objektiivseks hindamiseks kriteeriumite kehtestamist. Kriteeriumite puudumise probleemi on esile toonud Reiljan, nimetades, et konkreetset metoodikat tulemuslikkuse hindamiseks ja tulemustasu maksmiseks avalikus halduses välja töötatud ei ole (Reiljan *et al.* 2002: 273). Samas võib majandusliku efektiivsuse kriteeriumite rakendamine avalikus halduses olla küsitav, kuna kriteeriumite kasutamine on sõltuvuses eesmärgi arusaadavusest ja mõõdetavusest ning sellest, mil määral on teada põhjuse ja tagajärje omavaheline seos (Sorensen 2002: 263). Eesmärkide ähmasuse tingib asjaolu, et organisatsiooni eesmärgid on KOV-i organisatsioonile peale surutud poliitiliste protsesside kaudu, mitte pole valitud juhtide endi poolt. Viimane põhjustab avalikus juhtimises eesmärgi ebaselgust. Erasektoris kasutatav eesmärgipärase juhtimise võtte on seega avalikus halduses ebasobiv (Boyne 2002: 101).

Samas Taivani Taipei Maksuameti näitel tehtud uurimuse tulemustel leiti statistiliselt oluline positiivne seos töö standardiseerituse ja teenuse kvaliteedi vahel (Hsieh *et al.* 2002: 910). Tavaliselt loovad just töösoorituse standardid aluse töösoorituse hindamiseks. Eeldada võiks seost standardiseerituse ja püstitatud eesmärgi vahel, mis omakorda loob teoreetilise võimaluse eesmärgipärase juhtimise võimalikkusest KOV-s ja laiemalt terves avalikus sektoris.

Eesmärgipärasuse ja majandusliku efektiivsuse mõiste avaliku käsitluse üks põhjustest on rahaliste ressursside oluline puudus. Lahendustena tuuakse sageli erasektori efektiivsuse ja teenusekvaliteedi kriteeriumeid ja soovitatakse erasektori juhtimispehmoötete ülekanamist avalikku haldusesse. Sellise diskussiooni taustal paneb mõtlema USA kogemus, kus vaid 10% tippärimeeste nõuannetest haldusreformi kohta osutusid avalikku sektorisse sobivaiks ja rakenduskoöbllikeks (Randmaa 2002: 11) ning Taivani uurimus, milles leiti, et ärimaailma ja avaliku sektori teeninduskvaliteedi sisu on erinev (Hsieh *et al.* 2002: 909). Efektiivsuse ja sotsiaalse õigluse pehmoöttes võivad teatud situatsioonides olla teineteisega vastuolus, mis ärijuhtimise seisukohalt toovad avaliku sektori praktikasse nii majanduslikult kui juhtimislikult ebaratsionaalseid elemente. Samuti on erinevusi näiteks juhtkonna järelkasvus, mis on oluline erafirmas, kuid ei avalda tugevat mõju strateegilistele otsustele avaliku halduse organisatsioonides (Boyne 2001: 859). Kuid hoolimata toodud erinevustest on organisatsioonide juhtimise seisukohast lähtuvalt raske avaliku ja erasektori vahel selget piiri määrata. Juhtimise (või organiseerimise) pehmoöttes on rakendatavad nii eraorganisatsioonides kui avalikes organisatsioonides, kuivõrd erinevate lahenduste kasutamise otstarve ei sõltu niivõrd omandivormist, kui kindlat organisatsiooni iseloomustavatest muutujatest (nt. eesmärgid ja strateegia, keskkond, tehnoloogia, suurus jne.) (Heffron 1989: 12-14). Hoolimata eeltoodud ebaselgustest on avaliku sektori suunaks erasektori pehmoöttes rakendamine.

Üheks erasektoris rakendatavaks pehmoötteks on kliendikesksus ja teenindamine. Samas nimetatud pehmoöttes rakendamine avalikus sektoris põhjustab konflikte ametniku rollis. Ametniku rolli on rünnatud ja püütud vähendada nende otsustamise ulatust. Surve on lähendada kohaliku omavalitsuse ametniku ja erasektori töötajate tegevust. Kuivõrd erasektoris muretsetakse eelkõige klientide rahulolu pärast, seisneb probleem selles, et ametnikud peavad lisaks viisakale teenindusele lähtuma oma tegevuses eetikast ja

õigusaktidega kehtestatud raamidest. Viimane võib tähendada, et avalikust huvist lähtuv otsus ei pruugi kodanikule või kodanike grupile meeldida. Kasvav surve teenindamisele muudab ametniku rolli ja kipub vähendama hinnangute, otsuse tegemise ja isegi individuaalsete väärtushinnangute rolli ametniku töös (Peters 2002: 71-72). Eelneva põhjal võiks eeldada, et ametniku rolli konfliktsuse vähenemiseks on vaja suurendada eesmärgipärasust, detsentraliseeritust ja vajadusel vähendada formaliseeritust. █

Eesmärgipärase tegutsemise puudulikkust iseloomustab avalikes organisatsioonides, sh. omavalitsustes olukord, mis tuleneb raskesti sõnastatavatest üldsõnalistest eesmärkidest ja juhtkonna lühiajalisusest tingitud ebastabiilsusest (Jaanson 1999: 17). Üldsõnalisuse ja ebastabiilsuse üks põhjusi võib olla strateegiliste arenguplaanide analüüsist selgunud probleem, et arenguplaanide koostajad pole aru saanud eesmärgi olemusest, puuduvad ressursid, mille abil strateegiaid ellu kavatsetakse viia, pole välja arvatud, kui palju ressursi mingi strateegia nõuab. Teine põhjus võib olla tingitud sellest, et strateegiliste dokumentide koostajatel pole huvi luua korralikke, strateegiliste dokumentide sisule vastavaid arenguplaane, sest puudub usk nende elujõulisusse (Peterson 2002: 58-59). Eelnimetatud ebamäärasus loob olukorra, kus üksuse juhi igapäevaste toimingute käigus on eelistuste seadmine tähtis, kuid vaearikas ja tänamatu ülesanne. Igapäeva ülesannete hulk tingib ajanappuse, mis ei võimalda tegeleda planeerimisega. Delegeerimist kasutatakse minimaalselt ning poliitilised ülemused ja tippametnikud on prioriteetide seadmise vastu ükskõiksed – kõik on kogu aeg võrdselt tähtis (Gerding 2002: 215). Võrreldes poliitilisi ametnikke allüksuste juhtidega, kulub viimastel arvestatav hulk tööaega tippjuhtkonna toetuse võitmisele, ülalt tulevate killustatud eesmärkide kanaliseerimisele ja üksuse toimimisega seotud avalike suhete juhtimisele.

Eeltoodu on selgituseks, miks avalikel organisatsioonidel sh. omavalitsustel valdavalt puuduvad sõnastatud eesmärgid või on nad sõnastatud liiga üldiselt ja ei ole järgitud eesmärgi püstitamise põhimõtteid, mille juures eesmärgid näitavad ära peamised tegevussuunad, mis viivad organisatsiooni missiooni elluviimisele. Avaliku halduse organisatsioonide juhid (nii poliitikud kui kõrgemad ametnikud) on pidevalt küsimuse ees, kuidas tasakaalustada demokraatlikke ja tehnokraatlikke eesmärke ning kuidas kohandada organisatsiooni struktuuri täitmaks olemasolevaid eesmärke.

1.2. Avaliku halduse organisatsiooni struktuuri käsitlemise alused

Organisatsiooni struktuur on reeglite, mõjuvõimu ja ülesannete süsteem, mis kontrollib, kuidas inimesed teevad koostööd ja kasutavad ressursse organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks (Jones 1995: 12). Samas on struktuuriks nimetatud seda, mis määrab erinevate huvide ja arusaamade ühtsuse või eraldatuse hierarhia eri astmetel (Egeberg 1999: 157). Lihtsustatult saab öelda, et kui on ühise eesmärgi saavutamiseks kaasatud kaks või enam inimest, toob nende omavahelise tegevuse koordineerimine kaasa teatud tüüpi struktuuri (Heffron 1989: 2).

Erinevustest organisatsiooni struktuuri kirjeldustes saab järeldada, et struktuur on organisatsioonidele olemuslikult omane. Samas kasutavad eri teadlased organisatsiooni struktuuri kirjeldamiseks erinevaid lähenemisnurki lähtudes näiteks eesmärkide saavutamisest, huvide ühtsusest või koordineeritud tegevusest.

Kuna inimese eelistused on harva kindlas pidevas järjestuses ja kõik tema potentsiaalsed tegevuse alternatiivid ja nende tagajärjed ei ole alati teada, siis formaalne organisatsioon pakub administratiivset miljööd, mis koondab otsustaja tähelepanu kindlatele probleemidele ja lahendustele ning jättes samaaegselt teised kõrvale. Nii piirab struktuur valikuid ent samal ajal loob ja suurendab tegevuse tõhusust kindlates suundades. Organisatoorne kontekst, mis inimest ümbritseb, annab seega võimaluse lihtsamalt lahendada küsimusi, mis muidu oleksid olnud keerukad ja arusaamatud (Egeberg 1999: 159)

Struktuuri mõju tegevuste tõhususe suurendamisel on võimalik kirjeldada tööjaotuse kaudu. Tööjaotus tähendab peamiste tegevuste kindlaksmääramist, tegevuste jagamist ülesanneteks ja alaülesanneteks ning alaülesannete liitmist ametikohtadeks. Ülesanded koondatakse uuesti kokku kasutades koordineerimismehhanisme nagu hierarhia, vastastikune kohandumine, tööprotsess, tulemuste ja oskuste standardiseerimine (Heffron 1989: 19). Tulemusena saadud struktuuri saab iseloomustada kolme erineva komponendi - formaliseerituse, tsentraliseerituse ja komplitseerituse - kaudu. Kõik kitsamad struktuurielemendid mahuvad üldiselt nende kolme põhikomponendi alla (Robbins 1990: 5). Samas on seisukohti, mille kohaselt organisatsiooni tegevust

koordineerib tegelikult mitteformaalne struktuur. See tähendab, et formaalne struktuur on eelkõige seadusandlikuks fassaadiks organisatsiooni keskkonnale, mitte tegeliku käitumise mõjutajaks (Egeberg 1999: 157).

Nii Cunningham (1979) kui Aiken (1980) eristavad organisatsiooni struktuure ja organisatsiooni protsesse. Organisatsiooni struktuurid hõlmavad suurust, horisontaalset ja vertikaalset diferentseeritust ja rollijaotust. Sellele vastanduvad vastavad organisatsiooni protsessid, mis iseloomustavad organisatsiooni liikmeid ning sisaldavad ülesannet, vastastikust tegutsemist ja selle vastasmõjusid. Protsessid erinevad struktuuridest selle tõttu, et viimased varieeruvad tüüpiliselt organisatsiooni liikmete seas, kes asetsevad organisatsiooni struktuuri horisontaalse-vertikaalse teljega määratud kohtadel.

Kokkuvõtvalt võib organisatsiooni struktuuri komponentide kujunemise põhjustest esile tuua tööjaotuse, koordineerimise ja töösoorituse efektiivsuse. Viimati nimetatuid saab kirjeldada läbi formaliseerituse, tsentraliseerituse ja komplitseerituse. Erisused kolme komponendiga kirjeldatud organisatsiooni struktuurist võivad olla põhjustatud mittetäpsetest tööjaotustest või protsesside kirjeldustest. Nimetatud olukorda võib kirjeldada Egeberg'i poolt eristatud formaalne ja mitteformaalne struktuur.

Üldiselt aktsepteeritakse väidet "struktuur jälgib strateegiat" (Fredricson 1986: 281). Poliitikute jaoks olnud alati olulise tähtsusega see, kuidas muutused organisatsioonis mõjutavad poliitika kujundamist ja realiseerumist. Sellest lähtuvalt tuleks avaliku halduse organisatsiooni reformimisel leida, mis on haldusreformi eeldatav koostisosa, millised on seosed formaalse struktuuri ja tegeliku käitumise vahel. Nimetatud seosed otsuste tegemisel on uurimusteemadena pikka aega huvi pakkunud. Samas on kõrgema astme ametnike jaoks oluline asjaolu, kuidas muutused organisatsioonis mõjutavad otsuste tegemist (Egeberg 1999: 155-156).

Kohalike omavalitsuste erinevate täidesaatvate struktuuride toimetõhusid analüüsinud empiiriliste uuringute käsitlused lubavad struktuuri hüpoteesid jagada kolme peamisse kategooriasse: tehnilised toimetõhusid, konkurentsialased toimetõhusid ja poliitilised toimetõhusid. Need struktuuri hüpoteesid võtavad arvesse kohalike võimuesindajate vastutuse taset avalikkuse ees ja *efektiivsust*, millega olemasolevad ressursid transformeeritakse teenindussfääri väljunditeks. Teiste sõnadega võivad kohased struktuurid aidata süvendada veendumust, et ametkonnad pakuvad õigeid ja vajalikke

teenuseid õige ja kohase hinnaga (Boyne 1992: 335). Efektiivseks avaliku teenuse osutamiseks peaks teenuse osutamiseks sobivama organisatsiooni struktuuri selgitama eelnev uuring.

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooniline, eelarveline- ja haldusterritoriaalne korraldus, omavalitsuse funktsioonid ja vastavate ressursside maht - kõik need valdkonnad on kohalike omavalitsuste haldussuutlikkuse tagamisel omavahel seotud ning seetõttu tuleb neid vaadelda koostoimes ja rakendada omavalitsussüsteemi täiustamisel paralleelselt. Süsteemi täiustamise kavandamisel on otstarbekas silmas pidada kahte faktorit, mis mõjutavad organisatsioonide vastuvõtlikkust regulatiivse (institutsionaalse) keskkonna muudatustele. Esiteks muudatuste mõjutamiseks kasutatav loogika. Erasektorit ja muid tulundusorganisatsioone võib eriti veenda loogika, mis rõhub majanduslikele saavutustele; avalikud ja muud mittetulunduslikud organisatsioonid aga võivad olla eriti mõjutatud rahaeralduste loogikast (Casile *et al.* 2002: 192), millele lisandub keskvalitsuse poolt teostatud administratiivne loogika (Boyne 1992: 354).

Teiseks mõjutavad vastuvõtlikkust muudatustele konkurentsitingimused turgudel, kus organisatsioonid tegutsevad. Kõrge konkurentsiga turud loovad klientidele mitmeid alternatiive ning sunnivad organisatsioone ellujäämise huvides keskenduma kliendisuhetele. Kõrge konkurentsiga turul tegutsevad organisatsioonid võivad institutsionaalseid muudatusi vastu võtta ainult siis, kui see parandab nende efektiivsust. Seega tuleks heterogeenset vastuvõtlikkust institutsioonilistele muudatustele jälgida isegi eraorganisatsioonide seas, kuna need kõige kõrgema konkurentsiga turul tegutsejad võtavad institutsionaalse muudatuse vastu ainult siis, kui see on majanduslikult kasulik (Casile *et al.* 2002: 192).

Eeltoodut kinnitab era- ja avaliku sektori võrdlus (vt. tabel 1), mis toob välja põhilised erinevused era- ja avaliku sektori vahel.

Tabel 1. Era ja avaliku sektori võrdlus

| | Erasektor | Avalik sektor |
|----------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| Omandiõigusest tulenev juhtimine | Aksionärid | Poliitiliste ühenduste liikmed |
| Tulu päritolu | Äritulu | Maksutulu, tasuline teenus |
| Välised tegurid | Turujõud | Poliitilised jõud |
| Esindatavus | Era- või isiklik huvi | Avalik huvi |

Autori koostatud, Boyne 2002: 99 ja Cogburn 2001: 226 põhjal

Eesti avaliku halduse organisatsioon moodustatakse või muudetakse üldjuhul lähtuvalt Vabariigi Valitsuse seadusest või kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Samas toob Boyne (1992: 354) välja empiirilise vaakumi probleemi kohalike omavalitsuste reorganiseerimisel. Ilma empiirilise uuringuta võib reorganiseerimise tulemuseks olla nõrga efektiivsusega kohaliku omavalitsuse süsteem, mis kaldub edasistele struktuurilistele reformidele.

Organisatsiooni struktuuri mõjutavad välised tegurid (vt. tabel 1), mille suhtes organisatsioon on erineva tundlikkusega. Nii mõjub tulundusorganisatsioonidele majanduslik saavutusloogika ja avalikule organisatsioonile rahaeralduse ja keskvalitsuse käsu, ehk administratiivne loogika. Lisaks muutusi mõjutavale loogikale on turukonkurentsil mõju kõigile organisatsiooni tüüpidele. Eelnimetatut on otstarbekas silmas pidada organisatsiooni struktuuri muutuste kavandamisel.

Kokkuvõtvalt saab organisatsiooni struktuuri üldise käsitluse kohta öelda, et struktuur on organisatsioonile olemuslikult omane. Organisatsiooni struktuuri saab vaadelda läbi struktuuri komponentide. Viimaste kujunemist põhjustavad vajadus tööjaotuse, koordineerimise ja efektiivsuse tõstmise järele. Organisatsiooni struktuur on tundlik ja mõjutatav erinevate tegurite poolt. Teades struktuurile mõjuvaid tegureid on võimalik organisatsiooni toimimist mõjutada. Avaliku halduse organisatsiooni struktuuri komponentide täpsem käsitlemine ja uurimine on põhjendatud vajadusega selgitada organisatsiooni sisemist toimimist ja seda mõjutavate tegurite mõju ulatust.

1.3. Komplitseerituse loomine avaliku halduse organisatsioonis

Igale organisatsioonile on iseloomulik organisatsiooni liikmete vaheline tööjaotus. Organisatsioonisiselt on nimetatud jaotus enamasti individuaalne. Teoreetilises käsitluses nimetatakse seda organisatsiooni komponenti komplitseerituseks.

Komplitseeritus näitab organisatsioonisisest spetsialiseerituse või tööjaotuse astet (horisontaalne diferentseeritus), organisatsiooni hierarhia astmete arvu (vertikaalne diferentseeritus), geograafilise hajutatuse ulatust (Robbins 1990: 6). Viimast nimetatakse ka ruumiliseks hajutatuseks (Fredricson 1986: 284). Hajutatud struktuuri kontrastiks on konsolideeritud struktuuris vaid mõned üksused, äärmuslikel juhtudel

koguni ainult üks, mis katab terve piirkonna (Boyne 1992: 334). Üks struktuurilise diferentseerumise põhjusi on organisatsiooni suurenevad mõõtmed (Christenson *et al.* 1980: 90). Mida komplitseeritum on organisatsioon, seda olulisemaks muutub tegevuste koordineerimine ja juhtimise efektiivsus.

Samal tasandil asuvate erinevate üksuste arvu kirjeldab horisontaalne diferentseeritus (Ivanchevich *et al.* 1996: 587), või horisontaalne fragmenteeritus (Boyne 1992: 334). Horisontaalse diferentseerituse kõige ilmsem väljendus on osakonnastumine ja spetsialiseerumine (Christenson *et al.* 1980: 90). Osakonnastumine on gruppide moodustamine lahendamaks tegevuse koordineerimise küsimust (Robbins 1990: 84). Osakondi moodustatakse tavaliselt funktsionaalsetel või territoriaalsetel alustel, toodetest või klientidest lähtudes (Ivanchevich *et al.* 1996: 581), sellist nähtust saab nimetada ka üksuste loomiseks kas absolutiseeritud tingimustel või elanikkonnale standardiseeritud (Boyne 1992: 334). Samas on osakond avaliku halduse organisatsioonis administratiivne üksus, mis pakub ühte või enamat teenust ja mille juht on vastutav linnapea, abilinnapea, administraatori või nendest mitme ees (Aiken *et al.* 1980: 636).

Spetsialiseerumise printsiibi valik peab tagama ühesed tagajärjed poliitikas. Piirkonna printsiibist lähtuv spetsialiseerumine kaldub arendama staatilisi maailma mudeleid, nii näiteks on erinevate valdkondade probleemid selgelt koondatud iseloomustama ühte geograafilist piirkonda. Teisalt, spetsialiseerumine vastavalt tegevusvaldkondade järgi avardab väljavaateid, jaotades piirkondi ja ignoreerides piirkondliku huvi erinevusi (Egeberg 1999: 157).

Eeltoodu põhjal näitab horisontaalne diferentseerumine samal tasandil asuvate üksuste arvu. Nende üksuste ehk osakondade loomisega püütakse lahendada gruppide vahelise koordineerimise küsimusi. Territoriaalsest (piirkondlikust)- või funktsionaalsest (tegevusvaldkonnast lähtuvast) printsiibist, tootest või kliendist lähtuva spetsialiseerumisega ühtlustatakse käsitletavate probleemide lahendamine.

Teoreetilise käsitluse kohaselt on organisatsioonides võimalik sama töötajate arvu juures omada erinevat arvu hierarhiatasandeid. Tasandite arv määrab juhtimisulatus, mis näitab otsealluvate arvu (Mullins 1994: 318). Juhtimisulatus määrab organisatsiooni kõrguse-madaluse mõõde (Robbins 1990: 87-89). Viimane viitab võimuhierarhiale,

mille osaks on aruandmise kord, mida kirjeldab vertikaalne diferentseerumine (Jones 1995: 52) ehk vertikaalne fragmenteeritus (Boyne 1992: 334).

Vertikaalse diferentseerituse suurendamine võib nõuda formaalsete või mitteformaalsete organisatoorsete muudatuste sisseviimist teatud rollide ja allüksuste piires, mis viib teatud administratiivse personali rollide muutumisele, kuna neid julgustatakse või neilt nõutakse teatud operatsiooniliste vastutuskohtade delegeerimist ning enese kurssi viimist laiemate teemadega. (Aiken *et al.* 1980: 636). Seda kinnitab ka Johns (1995: 52), et võimuhierarhia määrab organisatsioonis käitumisrolli – tegevused, mida isikult oodatakse tulenevalt tema positsioonist organisatsioonis. Samas diferentseerituse vähendamine üldistab rolle, mis vähendab edutamise, kui motiveerimiskomponendi võimalusi (Robbins 1990: 87-89).

Eelnevale toetudes võib öelda, et hierarhiatasandite arvu suurenedes ka komplitseeritus suureneb. Praktikas tähendab see seda, et mida rohkem on organisatsioonis astmeid, seda keerukamad on otsuste kooskõlastamised ja aeglasem nende rakendamine (Egeberg 1999: 165-166). Seosele vertikaalse diferentseerumise ja koordinatsiooni vahel ning kontrolli keerukus kasvule on viidatud ka varasemates uurimustöodes (Robbins 1990: 87-89; Aiken *et al.* 1980: 636; Boyne 1992: 336). Samas võivad sellised probleemid viia omakorda lahenduste otsinguni ja innovaatiliste ettepanekuteni (Aiken *et al.* 1980: 636).

Struktuurne keerukus võimaldab luua kõrgemate tasandite poolt eristatud ekspertiisibaase, mille tulemusel a) probleemid kaardistatakse laial skaalal, b) saadaval on eristatud informatsioon ja väljavaated probleemi innovaatiliseks lahendamiseks. (Aiken *et al.* 1980: 636). Samas suureneb tõenäosus, et informatsioon moonduv kõrgema struktuuri korral (Robbins 1990: 87-89).

Kokkuvõtvalt saab nimetada, et muutes juhtimisulatus saab muuta vertikaalset diferentseerumist. Viimane avaldab mõju nii organisatsioonis oleva informatsiooni liikumise kiirusele, selle adekvaatsusele, sammuti isiklikele käitumisrollidele, kui ka otsuste tegemisele ja nende rakendamisele.

Empiirilised uuringud on näidanud, et osakonna struktuur põhjustab tõsiseid infosulge ja konflikte olulistes poliitika- ja juriidilistes küsimustes (Egeberg 1999: 193), kuna erinevad hõivatud grupeeringud, osakonnad ja kihistused püüavad laiendada või kaitsta oma positsiooni konkurentide eest (Aiken *et al.* 1980: 636). Uuringute tulemused

viitasid sellele, et infopuudus oli neli korda suurem osakondade vahel kui osakonnasiseselt. Konfliktid poliitika olemuse üle olid osakondadevahelisel suhtlemisel kaks korda sagedasemad ja konflikte seadusandluse üle esines 50% rohkem osakondade vahel võrreldes konfliktide arvuga osakonnasiseselt. Organisatsiooni piirid ei pruugi takistada suhtlemist aga nad loovad osaliselt läbimatuid tõkkeid, mis takistavad info kulgu (nii saaja kui saatja pool) ja mis vähendab probleemide lahendamise efektiivsust, eriti juhul, kui tegemist on põhimõttelise või juriidilise küsimusega (Egeberg 1999: 193). Samas on osakonnasisesed erineva spetsialiseerituse tasemega madalama tasandi üksuste juhtide vahelised kontaktid sageli kaudsed ja suunatud läbi nende ühise ülemuse – osakonnajuhataja. Selle tulemusel tekib osakonnajuhatajate (kuid mitte tingimata nende asetäitjate) osas kõrge ootus probleemide lahendamise osas. Samas pakub osakonnajuhatajate roll osakondadevahelises koordineerimistegevuses neile kaugelt enam teavet teiste osakondade tegevusest ja huvidest, kui on kättesaadav madalama tasandi ametnikele. Järelikult soodustab osakonnastumisest võrsuv eristus ettepanekute esitamist osakonnajuhatajate poolt rohkem, kui nende alluvate poolt. Lisaks nõuab organisatoorse juhtimistasandite suurenemine sageli delegeerimist või administratiivse vastutuse suunamist ametnike madalamale tasandile. Niisugused delegeerimised puhverdavad või isoleerivad osakonnajuhatajad teatud ulatuses igapäevasest tegevusest ja võimaldavad neil koondada oma energia osakonna probleemide analüüsimisele ning innovaatiliste ettepanekute formuleerimisele (Aiken *et al.* 1980: 638).

Teoreetilises käsitluses tähendab osakondade tükeldamine koordineerimise protsessi ja konfliktide lahendamise viimist organisatsiooni hierarhias tipp-juhtkonna tasemele. Ühendamisega aga suunavad need protsessid allapoole vabastades seega kõrgemad ametnikud teatud osast ülesannetest, samas aga vähendades organisatsioonis toimuva siseinfo hulka. Uuringu tulemused reorganiseerimistest kinnitavad neid väiteid. Ametnikel, kes olid seotud osakondadega, mis olid mitmeks jaotatud, oli vähem konflikte kui neil, kes töötasid ühendatud/liidetud osakondades. Esimesel juhul konfliktid ei kadunud, vaid liikusid osakonnast väljapoole ning hierarhias ülespoole, teisel juhul aga jäid konfliktid osakonna sisse (Egeberg 1999: 164). Samas on täheldatud, et suurte avaliku halduse organisatsioonide reformitraditsioon eelistab väiksemat arvu ja mõõtmeliseid suuremaid administratiivseid üksusi, mis pakuvad

ökonomsemaid, enam spetsialiseeritud ja üldiselt paremaid teenuseid (Christenson et al. 1980: 90).

Sarnaselt infoliikumisele ja konfliktidele saab mõjutada tegevustulu. Organisatsiooni suurenenud mõõtmed määravad toimimisskaalal nii diferentseerituse, kui ka majanduskasu, kuid viimase skaala kaldub organisatsiooni mõõtmete suurenedes langema, kuna organisatsiooni ladvik muutub liiga suureks (Christenson *et al.* 1980: 90). Boyne (1992: 336) on kirjeldanud olukorda, kus paisunud organisatsioon võib takistada tegevusvaldkonna majanduspotentsiaali realiseerimist ja põhjustada kulude suurenemist. Samas tulu suureneb, kui kohaliku omavalitsuse ühe ametkonna siseselt pakkuda üksteisega tihedalt seotud teenuseid. Sellisel juhul kõik pakutavad teenused katavad teatud osa üldkuludest. Siiski saab majanduslikku efektiivsust taotleda ka mitme ametkonna süsteemis, kui tegevusvaldkonna teenused on koondatud ühele vertikaalse diferentseerituse tasandile, mitte aga erinevatele tasanditele. Siit tuleneb, et kui tegevusvaldkonna majanduspotentsiaal viitab sellele, et vertikaalne fragmenteeritus vähendab tegutsemise efektiivsust, viitab see ühtlasi ka sellele, et vertikaalne kontsentratsioon annab tulemuseks efektiivsuse suurenemise.

Egebergi ja Aikeni poolt esitatud tulemuste põhjal saab struktuuriüksuste ehk osakondade poolt põhjustatud konflikte vaadelda kui osakondadevahelist konkurentsivõitlust. Lisades siia Boyne poolt uuritud majandustulu aspekti, mille kohaselt tekib kulude kokkuhoid, kui sarnased teenused koondada ühte struktuuriüksusesse, saab järeldada, et kujundades säästlikku ja efektiivset teenusepakumist on eelistatum horisontaalselt kontsentreeritud struktuur.

Eesti avaliku halduse organisatsioonide horisontaalne diferentseeritus määratakse ära organisatsiooni põhimäärusega, mis kinnitatakse kas kohaliku omavalitsuse volikogus, Vabariigi Valitsuses või vastavas ministeeriumis. Horisontaalset spetsialiseerumist saab vaadelda läbi osakonnastumise. Viimane toimub üldjuhul funktsionaalsetel alustel. Vertikaalset spetsialiseerumist saab vaadelda näiteks läbi ministeeriumi osakonna ja haldusala ameti. Uuringud näitavad (Egeberg 1999: 165-166), et seal, kus nimetatud vertikaalne spetsialiseerumine eksisteerib, täidetakse paljud sarnased ülesanded administratiivtasemel – osakonnad tegelevad näiteks poliitiliste eesmärkide seadmisega, eelarvete koostamisega, seadusandluse ja juhtnõõridega, kõrgemate ametnike värbamisega ja administratiivstruktuuri kujundamisega. Poliitilised valikud aga on mõjutatud

organisatsioonist, milles nad välja on töötatud. Ametite ametnikud, vastupidiselt nende kolleegidele ministeeriumi tasemel, saavad tegutseda vähem oma äranägemise järgi valitsuse tasemel olevates poliitilistes protsessides.

Vertikaalne diferentseeritus ja detsentraliseeritus võimaldab KOV-l madalamaid tarbimiskulusid. Vastandina kalduvad ühendatud ja kontsentreeritud struktuurid olema seotud kõrgemate tarbimiskuludega. See tõendab, et laiade turuosadega suurte omavalitusüksuste tehnilised eelised, nagu näiteks piirkonna majandusefektiivsus, kaalutakse üles konkurentsi- ja poliitiliste kulutustega – näiteks sisemigratsiooni pärssimise ja avaliku järelevalve probleemidega (Boyne 1992: 352).

Toetudes eelnevale võib kokkuvõtvalt öelda, et komplitseeritus on avaliku teenuse osutamise seisukohalt oluline komponent. Tuleb nõustuda Egeberg'i (1999: 165-166) seisukohaga, et täidesaatva võimu formaalne ülesehitatus on üks paljudest faktoritest, mida peab arvestama, et aru saada ja mõista avaliku poliitika tulemusi. Komplitseerituse kujundamine, arvestades selle suurt mõju alates isiklikest käitumisrollidest kuni majandustuluni, nõuab igakordset põhjalikku mõjude analüüsi. Kuigi Eesti avalikus halduses fikseeritakse organisatsiooni komplitseeritus tavaliselt organisatsiooni alusdokumendis, milles näidatakse ära organisatsiooni diferentseeritus koos põhiülesannetega, ei ole autorile olnud kättesaadavad uurimuste tulemused, mis eelnesid nimetatud dokumentide koostamisele ja kehtestamisele.

1.4. Formaliseerituse roll ja kujunemine avaliku halduse organisatsioonis

Organisatsiooni liikmete vaheline tööjaotus tuleb sätestada viisil, mis soodustaks töötajate efektiivset tööpanust nende ametikohal. Praktikas enam levinuks on kirjalikud ametijuhendid ja erinevad korrad, mis sätestavad teatud protseduurireedid. Teoorias nimetatakse neid reeglite ja reglementide määra formaliseerituseks.

Formaliseeritus näitab kirjalikes dokumentides määratud organisatsiooni reeglite, protseduuride, instruktsioonide ja suhtlemise ulatust (Mullins 1994: 305; Fredricson 1986: 283). Reeglite ja juhendite kui tööprotsessi koordineerimise abivahendi eesmärk on vähendada töötajate suva tegevustes ettetulevate valikute tegemisel, et saavutada

parim tulemus võimalikult madala hinnaga (Scott 1992: 231). Reegleid peetakse ka igapäevatoimingute raamistikuks (Hage *et al.* 1967: 82). Organisatsiooni suuruse kasvuga kasvab surve täpsema organiseerituse järele (Blau *et al.* 1992: 215), mis põhjustab formaliseerituse ulatuse kasvu.

Formaliseeritus osutab standardiseeritud töökohtade arvule organisatsioonis. Mida kõrgem formaliseeritus, seda rohkem on reguleeritud töötaja käitumine. Seda on võimalik saavutada organisatsioonis, kus töötaja teab reegleid ja reguleerivaid protseduure. Mida enam on tegevus standardiseeritud, seda vähem jätab ta valikuvõimalusi (Vadi 1996: 224), piirab ambitsioonikust ja otsuse tegemise vabadust (Fredricson 1986: 283).

Mintzberg (1991: 334) toob välja neli standardiseerituse viisi: tööprotsessi-, toodangu-, oskuste- ja normide standardiseerimine. Tööprotsessi standardiseerimine määrab ära töösoorituste programmi. Toodangu standardiseerimisega näidatakse ära oodatavad tulemused. Oskuste standardiseerimine määrab kindlaks, missugused oskused ja teadmised peavad olema konkreetsel töökohal töötaval inimesel. Normide standardiseerimine loob aluse töötajate ühistele uskumustele. Need standardid on peamisteks organisatsiooni koos hoidvateks struktuuri osadeks. Paljud organisatsioonid ei eelista ühte mehhanismi teisele, vaid kasutavad neid samaaegselt.

KOV-1 tuleb formaliseerituse kujundamise juures tähelepanu pöörata järgmisele uurimustulemusele (Christenson *et al.* 1980: 98), mille kohaselt kaldub kõrgema sissetulekuga piirkondades olema parem kord ja kõrgem teeninduskvaliteet ning linnastunud piirkonnad kalduvad pakkuma parema kvaliteediga teenuseid. Sama uurimuse kohaselt esineb sageli kohalike omavalitsuste organisatsioonidel vähest vastuvõtlikkust klientuuri muutuvatele vajadustele. Põhjused on kahesuguseid (Aiken *et al.* 1980: 650):

- Madalama tasandi ametnike võimupiiride ulatuse piiratuse ning oma töö tulemuste tajutud vähene mõju põhjustavad teenindussfääri ametnike tunduvalt väiksema uuendusettepanekute arvu esitamise, kui nende kesktasandi ülemuste puhul.
- Kesktasandi ametnike püüdlused viia ellu nii tehnilisi kui ka administratiivseid muudatusi on pigem reaktsioon sisemistele koordinatsiooniprobleemidele, kui

teenindussfääri funktsioneerimise kitsaskohtadele. Vertikaalne diferentseeritus suurendab ülemtasandi poliitika ja madalama tasandi tegutsemise kooskõla saavutamise probleeme. Nende koordineerimisprobleemidega tegelemiseks esitatud uuendustepepanekud põhinevad aga pigem sisemistel kui välistel informatsiooniallikatel.

Egebergi (1999: 193) uuringud kinnitavad ülaltoodut, et esiteks kontakteerumise tavad ja informatsiooni vahetamine organisatsiooni eri osade vahel peegeldab suurel määral formaalset struktuuri administratiivaparaadis. Teiseks informatsioonivoog väheneb organisatsiooni piiride suunas ning tegelikud kontakteerumise mudelid peegeldavad üsna tõetruult organisatsiooni kaarti isegi väikese suhtluspotentsiaaliga ning edutamise distsiplineerivates bürokraatiates.

Reeglid ja juhendid standardiseerivad ametikoha ja piiravad töötaja tegutsemise vabadust. Eelnevalt kirjeldatud Aiken ja Egebergi poolt läbiviidud uurimuste põhjal võiks eeldada, et valdavalt ei kirjelda reeglid ja juhendid tagasiside protseduure. Viimane põhjustab informatsiooni sumbumise ja mitteadekvaatse tegevustulemuste peegelduse hierarhia kõrgematel tasanditel.

Kuigi enamik ametnikke suurel osal ajast üritavad vastata oma formaalse rolli ootustele (Egeberg 1999: 161) ning ametniku tegevus on püsivalt lisanduvate reeglistike tõttu muutunud aeglaseks, jäigaks ja ebaefektiivseks (Coggburn 2001: 225), on väiksemates omavalitsustes isikute mõju kohati määravam kui reeglistikud. Sarnane tendents on ilmnenud ka väikeriikides, kus isikud võivad osutada mõjukamateks kui formaalsed struktuurid, protseduurireeglid või institutsioonid. Inimesed ei paigutu nii kergelt institutsionaalsetesse piiridesse, sageli muudavad juhid ja teised mõjuvõimsad üksikisikud formaalseid reegleid (seadusi, põhimäärusi, ametijuhendeid, organisatsiooni eesmärke) enda soovide ja huvide kohaselt. Seetõttu, erinevalt suurriikidest on väikeriikides formaalsed reeglid paindlikumad ja seega tuleks väikeriikides keskenduda just kultuuriliste muutuste saavutamisele (Randmaa 2002:18).

Spetsialistist ametnike puhul võib eeldada nii madalat formaliseeritust kui detsentraliseeritust. Nimetatud väidet kinnitab uurimus, mille kohaselt on positiivne seos administratiivse profesionalismi ja personali deregulatsiooni vahel (Coggburn 2001: 233). Spetsialistid eeldavad detsentraliseeritust otsustes, mis mõjutavad nende tööd vahetult ja nad on huvitatud oma töö tehnilisest sooritusest, mitte strateegiliste

otsuste tegemisest. Selline eeldus viitab madalale formaliseeritusele ja tsentraliseeritusele. Tsentraliseerimine siiski piirab strateegiat rohkem kui mõjuv otsus. Selline olukord mõjutab spetsialistidest ametnike aktiivsust.

Standardiseerituse negatiivsus ilmneb selles, kui kehtestatud reeglid on koostatud liiga detailselt ja neid jälgitakse jäigalt, selle asemel et kohandada need konkreetse situatsiooni vajadustele. Reeglite range järgimine takistab operatiivset reageerimist keskkonna muutustele, mille tulemusena muutub otsustamine jäigaks ja organisatsiooni saavutused kannatavad (Jones 1995: 68). Protseduuride jäikuse probleemile on juhtinud tähelepanu ka Boyne (2002: 102), nimetades avalikku sektorit bürokraatlikumaks ja jäigemaks kui erasektorit. Esialgne põhjus reeglite paljususe tekkimiseks oli personaliprobleemid, nagu onupojapoliitika ja eestkoste ning erinevad arusaamised õiglusest, võrdsetest töövõtu võimalustest jne. Nüüdseks on kuhjunud reeglistikku raske pidada ratsionaalseks või loogiliseks (Coggburn 2001: 225).

Avaliku halduse organisatsioone iseloomustav reeglite paljusus on tekkinud ajalooliselt erinevatel põhjustel. Eeldus, et ametnikud organisatsioonis on valdavalt oskamatud ning vajavad efektiivseks tööks rohkesti reegleid ja regulatsioone, viib autokraatse juhtimise domineerimiseni, kus kontroll avaldub nii formaliseerituses kui otsustuspädevuse koondumises tippjuhtkonnale. Toodud eeldus ei ole aga praktikas kinnitust leidnud, millest võib järeldada, et spetsialistide piisava olemasolu juures võiks kasutada enam madalama formaliseerituse eeliseid.

Madala formaliseerituse korral tuleb arvestada Egeberg'i (1999: 165-166) tähelepanekuga, et käitumiseelistuste valikul käitub organisatsioon sarnaselt üksikisikule. Tegutsemisvabaduse korral pöörab ametiasutus kõige rohkem tähelepanu professionaalsusele ja järgmisena tarbijate ning klientide huvidele. Alles seejärel pööravad nad enam tähelepanu ministeeriumi tipp-poliitikute signaalidele või elanikkonna eest seisvatele organisatsioonidele. Kuid ametiasutuste suhteline autonoomia ministeeriumi osakondadest viitab sellele, et neil on vähem võimalusi mõjutada otsuste tegemist. Ministeeriumi osakonnas aga on prioriteediks ministeeriumi juhtkonnast tulevad juhised ja professionaalsusega seotud küsimused. Järgmisena pööratakse tähelepanu elanikkonna gruppidele ja alles pärast seda arvestatakse ametnike huvidega. Üldiselt vähendab vertikaalne spetsialiseerumine poliitilise järeelvalve ja

kontrolli potentsiaali. Toodud tähelepanekut tuleb arvestada formaliseerituse kujundamisel, mis peaks katma KOV-i organisatsiooni kõiki tegutsemisvaldkondi.

Hoolimata organisatsiooni reglementeerimise otstarbekusest on KOV-s teatud valdkondi, kus puudub täpsem regulatsioon. Ühe sellise valdkonnana saab nimetada tööprotsessi standardeid, mis praktikas on reguleeritud ühelt poolt viitega kas kollektiivsele organi (näiteks: linna- või vallavalitsus) või ameti tasandile ja teiselt poolt ameti töötaja ametijuhendi kirjeldusele. Sellise tööprotsessi kirjeldamismeetodi puuduseks võib pidada protsessi katkemise ohtu, kuna puudub protsessi esmatasandi kirjeldus. Ehk näiteks reglemendis on teostajaks määratud ametiasutus, siis ametiasutuse ametnike ametijuhendites ei pruugi olla vastavat kohustust kirjeldatud. Teiseks valdkonnaks on pakutavate teenuste standardid, mis praktikas tähendab seda, et avaliku halduse organisatsioonide poolt pakutud teenuste kvaliteet on nii ajas kui piirkonniti erinev. Nii Tallinna - kui Tartu Linnavalitsuses ei ole kirjeldatud oodatavate tulemuste ehk teenuse standardit. Nimetatud olukord põhjustab ebaselgust töö soorituse ja tulemuse seose vahel. Sama probleemi on kirjeldanud Boyne (2002: 102) oma uurimuses, tuues välja avaliku halduse töö soorituse ja töö tulemuse nõrga seose.

Kokkuvõtvalt saab nentida, et formaliseeritus aitab organisatsioonil saavutada parimat tulemust võimalikult madala hinnaga. Samas formaliseerituse kasv viib organisatsioonilise jäikuseni ja saavutuste vähenemiseni. Kohalikes omavalitsustes peab formaliseeritus tagama tegevuste ja teenuste ühtlase kvaliteedi ja võrdse kättesaadavuse. Parima tulemuse saavutamiseks võiks taotleda kõrget formaliseeritust detsentraliseeritud struktuuri korral, mis tagaks organisatsiooni efektiivse otsustamise ja paindlikkuse.

1.5. Tsentraliseerituse erisus avaliku halduse organisatsioonis

Organisatsiooni efektiivsuse seisukohalt on otstarbekas siduda vastutus ja otsustus. Selline lähenemine tähendab, et otsustus delegeeritakse nii madalale, kui võimalik ja seotakse otsuste tegemine isikliku vastutusega. Otsustuse delegeerimisega organisatsiooni hierarhias allapoole saavutatakse otsuse tegemine maksimaalse informatsiooni keskkonnas ning tagatakse seeläbi ka organisatsiooni paindlikkus. Nimetatud olukorda käsitleb organisatsiooni struktuuri tsentraliseerituse komponent.

Üheselt võib öelda, et tsentraliseeritus näitab otsustusvõimu jaotust organisatsioonis. Tsentraliseerituks võib organisatsiooni pidada siis, kui võimu hoitakse tippjuhtkonna käes. Detsentraliseerituks siis, kui otsustusvõimu omavad vahetu tegevuse sooritajad. Nimetatud käsitlus puudutab organisatsiooni hierarhia tasandi õigust langetada tähtsaid otsuseid (Huber *et al.* 1986: 581), mis on ka lõplikud (Robey *et al.* 1977: 383).

Samas võib tsentraliseeritust kirjeldada läbi mõiste operatsioonide autonoomia. Termin defineeriti alaliste tegevjuhtide ja nende personali poolt vastu võetud lõplike otsuste proportsioonina, mis hõlmab iga tegevjuhi poolt alluvatele delegeeritud otsust. Kuigi seda muutujat arvestatakse sageli pelgalt tsentralisatsiooni pöördväärtusena, esinevad siin kontseptuaalsed erinevused. Autonoomia annab parema iseloomuliku tunnuse ametkondliku panuse kohta, mida lepingulistelt juhtivtöötajatelt oodatakse ning näitab seeläbi pakutavate ja eeldatavalt lepinguga kinnitatud teenuste ulatust (Robey *et al.* 1977: 383).

Tsentraliseerituse juures täheldatakse nii positiivsed ja negatiivsed külgi. Positiivsest küljest lihtsustab tsentraliseeritus ühtse poliitika elluviimist, hoiab ära allüksuste liigse iseseisvuse, suurendab tulu spetsialiseeritusest (kaasa arvatud parem varustatus) ning saavutab mastaabiefekti kaudu lisakulude vähenemise (Mullins 1994: 316-317). Kuigi tsentraliseeritus tagab üldiselt otsuste vahelise tiheda koordinatsiooni, võib otsustajate ringi ahenemine kaasa tuua protsessi alguste edasilükkumise või tulemuste mittevastavuse strateegiatele (Fredricson 1986: 285), mis muudab organisatsiooni jäigaks.

Organisatsiooni jäikust, mis kaasneb sageli organisatsiooni suurusega, kompenseeritakse sageli detsentraliseeritusega, mida kinnitavad mitmed uuringud, mis näitavad negatiivset korrelatsiooni organisatsiooni suuruse ja tsentraliseerituse vahel (Robey *et al.* 1977: 384, Fredricson 1986: 283). Detsentraliseerituse positiivseks küljeks on madalama astme juhtide võimaluses teha otsuseid. Hierarhiatasandis allpool tehtud otsused soodustavad paindlikkust ja reageerimiskiirust, samas tuues vastutuse ametite ja jaoskondade juhtide tasemele. Delegeerimine suurendab alama astme juhtide motiveeritust ja soodustab väljaõpet (Jones 1995: 66), mis samas toob kaasa otsustuses osalejate arvu suurenemise tõttu organisatsiooni ressursside jaotuse (Hage *et al.* 1967: 72).

Praktikas ilmneb ka detsentraliseerimise negatiivsus, kus suurema otsustusõiguse delegeerimisega kaasneb oht kaotada kontroll otsusetegemise protsessi üle ja planeerimisprotsessi keerulisemaks muutumine. Robey ja kaasautorite (1977: 387) hinnangul saab sellist ohtu vältida delegeeritud tegevuse täiendava koordineerimise ja kontrolliga. Eeltoodu põhjal võib eeldada negatiivset seost tsentraliseerituse ja komplitseerituse vahel. Viimane viitab olukorrale, kus organisatsiooni komplitseerituse tõus läbi lisanduvate juhtimistasandite võib viia detsentraliseerimiseni.

Avaliku halduse organisatsioonidele on iseloomulik madal juhtimise autonoomsus. Organisatsiooni juhtidel puudub vabadus vastavalt vajadusele reageerida väliskeskonna muutustele. Avaliku halduse organisatsiooni juhilt nõutakse hierarhia (reeglid, kantseilikkus) jälgimist ilma kasuta (tuluta) (so. ilma vabaduse ja võimuta juhtida oma alluvaid). On arutletud avaliku juhtimise tagasihoidliku tulemuslikkuse üle, milles personaalne tulemus on eriti madal, kuna reeglid on jäigad ja edutamine paindumatu (Boyne 2002: 100). Negatiivne on tippjuhtkonna ülekoormatus ning hõivatus operatiivülesannetega ja sellest tingitud strateegilise planeerimise pinnapealsus (Jones 1995: 65). Eelnimetatud olukord paraneks, kui rakendada võtteid, milles omavalitsusorgan annab oma allüksusele teatud ülesannete või küsimuste otsustamiseks lõpliku otsustamise õiguse või õiguse kõrgemal tasandil vastuvõetud otsuste elluviimisel nende kohandamiseks vastavalt kohalikele oludele (Lõhmus 2001: 21).

Eelnimetatud delegeerimise soovitus rakendamist on täheldatud suurtes avaliku halduse organisatsioonides, kus on tendents ametkondliku hierarhia lihtsustamisele. Selleks delegeeritakse terve spetsialiseeritud valdkond, näiteks transiit, tegevjuhtkonnale (Robey *et al.* 1977: 387), mis tähendab, et toetavad teenused (näiteks administreerimine) on suurema tõenäosusega efektiivsed, kui neid pakutakse nendele tegevustele võimalikult lähedal, mida nad on mõeldud teenindama (Mullins 1994: 317). Nimetatud delegeerimine vabastab organisatsiooni juhtkonna igapäevastest operatiivküsimustest ja võimaldab keskenduda strateegilisele planeerimisele.

Samas on sage praktika avaliku halduse organisatsioonides näiline detsentraliseerimine, kus organisatsiooni hierarhia alumistest tasanditest oodatakse otsuste ettevalmistamist. Selline näiline detsentraliseerimine vähendab otsuse kvaliteeti, kuna lähteandmed otsuse tegemiseks on eelnevalt selekteeritud otsuse ettevalmistajale teadaolevate kriteeriumite järgi. Tegelik detsentraliseerimine võiks olla tihedalt seotud kõrge komplitseeritusega.

Otsuste vastuvõtmise laskumine vertikaalse diferentseerituse skaalal allapoole võib põhjustada erialase spetsialiseerumise suurendamist. Samas on käesoleval ajal avaliku halduse organisatsioonides valdav osa töötajaid kõrgema haridusega, mis lubab eeldada tugevat professionaalset baasi. Kuid tsentraliseeritusest lähtuvalt saavad need spetsialistid olla valdavalt otsuste ettevalmistajad.

Tippjuhtkonna igapäevaküsimustega tegelemine määrab osakondade juhtidele kui kesktasandi juhtidele ülesandeks vastutamise ülemise tasandi ametnike poolt vastu võetud otsuste tõlkimispoliitika eest efektiivseteks teenindussfääri programmideks. Selles protsessis täidavad osakondade juhid vertikaalse koordineerimise funktsioone madalamate operatsioonitasandite ja otsustajate tasandite vahel, püüdes saavutada kooskõla otsuste täidesaatmise nõudjate ja osakondlike ressursside vahel. Lisaks on osakondade juhid osakonnasiseselt vastutavad madalama tasandi ametnike tegevuse koordineerimise eest, kes on erineva hõivatusega spetsialiseerunud paljude projektide ja programmide või nende osade järelvalvele. Lõpuks oodatakse osakondade juhtidelt oma osakonna esindamist üldorganisatsioonilises koordineerimistegevuses eesmärgiga saavutada erinevate osakondade projektide vaheline kooskõla. Seega täidavad keskmise tasandi ametnikud üldisemalt paljusid vertikaalseid ja horisontaalseid koordineerimisfunktsioone (Aiken *et al.* 1980: 636).

Avaliku halduse tippjuhid on seotud jäikade reeglitega ja üle koormatud igapäevaste juhtimisülesannetega. Keskastme juhtide ülesandeks see-eest on valdavalt koordineeriv ehk korraldusi vahendav roll. See lubab eeldada avaliku sektori tugevat tsentraliseeritust, millega kaasnevad eelpool nimetatud positiivseid ja negatiivseid mõjud, seal hulgas madal efektiivsus. Jonesi (1995: 66) hinnangul tuleb organisatsiooni efektiivsuse tõstmisel leida tasakaal pikaajalise strateegia ja vajaduse vahel reageerida paindlikult ning uuenduslikult lühemaajalistele keskkonna muutustele. Efektiivsust saab tõsta, kui keskmise ja madalama astme juhid tegelevad igapäevasemate küsimustega ja tippjuhtkond strateegilise planeerimisega.

KOV-i organisatsioonides on valdav otsustustasand tippjuhtkond ehk valitsus ja sageli ka volikogu. Kuna otsusetegemise õiguse muutus vertikaalsel diferentseerumise teljel toob kaasa erinevaid positiivseid ja negatiivseid mõjusid, oleks praktikas vajalik leida organisatsiooni efektiivsust maksimeeriv tasakaalukese positiivsete ja negatiivsete mõjude vahel.

Johtuvalt organisatsiooni struktuuri komponentide määratlusest rõhutatakse enamasti nimetatud komponentide suuruse või kasvuga seotud positiivseid muutusi. Tabelis 2 on esitatud organisatsiooni struktuuri komponentide levinumad negatiivsed mõjud, mida on peetud oluliseks just avaliku halduse organisatsiooni kontekstis.

Tabel 2. Organisatsiooni struktuurikomponentide negatiivsed mõjud avaliku halduse organisatsioonis

| Komplitseeritus | Formaliseeritus | Tsentraliseeritus |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Paisunud organsatsioon võib takistada majanduspotentsiaali suurenemist ja põhjustada kulude suurenemist - Mida rohkem astmeid on organisatsioonis, seda keerukam on otsuste kooskõlastus ja aeglasemad nende rakendused | <ul style="list-style-type: none"> - Standardiseerituse negatiivsus ilmneb liiga detailsetes reeglites, mida jäigalt järgides ei suudeta kohaneda muutuvate tingimustega - Avaliku halduse töösoorituse ja töö tulemuse nõrk seos | <ul style="list-style-type: none"> - Detsentraliseerimine toob kaasa organisatsiooni ressursside jaotuse - Otsustajate ringi laienemine võib kaasa tuua protsessi alguse edasilükkumise või tulemuste mittevastavuse strateegiale - Avaliku sektori kõrge tsentraliseeritus omab negatiivse tulemusena madalat efektiivsust |

Autori koostatud Boyne 1992: 336, Boyne 2002: 102, Egeberg 1999: 165-166, Johns 1995: 66-68, Hage *et al.* 1967: 72 ja Fredericson 1989: 285 põhjal

Kokkuvõtvalt võib kohaliku omavalitsuse organisatsiooni struktuuri käsitlustes välja tuua järgmist. Kuna struktuur on omane igale organisatsioonile, siis selle kujundamine põhjustab vajaduse koordineerida tegevusi, jaotada tööd ja efektiivistada töösooritust. Võimalike mitteformaalsete struktuuride tekkimise põhjuseks võib lugeda igapäevaste töösoorituste ja töö jaotuse erinevust kirjeldatud töösooritusest ja töö jaotusest. Tööjaotust viiakse kohalikus omavalitsuses ellu osakondi moodustades. Osakond on spetsialiseeritud kas territoriaalselt või funktsionaalselt mis annab võimaluse tegeleda probleemidega kas lähtuvalt geograafilisest piirkonnast või tegevusvaldkonnast. Osakonna töötajate tööd reguleerivad õigusaktid, mis kehtestavad erinevaid reegleid ja norme. Reeglite paljusus on tekkinud ajalooliselt erinevatel põhjustel, mida tänapäeval on raske pidada otstarbekaks. Organisatsiooni formaliseeritus võiks väheneda määran, kus oleks tagatud kohaliku omavalituse suurem paindlikkus teenuste osutamisel säilitades teenuse ühtlast kvaliteeti ja kättesaadavust. Suurem paindlikkus on seotud tsentraliseerituse tasemega, mida aga KOV-s loetakse kõrgeks. Tsentraliseerituse taseme

vähendamisega kaasatakse otsustusprotsessi keskastme juhid, mille tulemusena võib eeldada otsuste kvaliteedi tõusu.

Tutvunud kirjanduses avaliku halduse organisatsioonide, sh KOV-i organisatsioonide ülesehituse, struktuuri ja eesmärkide püstitamise kohta, selgus et siiani ei ole piisavalt uuritud ega käsitletud organisatsiooni struktuuri komponente, samuti eesmärkide püstitamist ja ametnike tegutsemist lähtuvalt eesmärkidest. Samas on kirjanduses rõhutatud detsentraliseerimise ja kodanikukeskse toimimise vajadust avalikus halduses, mis sisuliselt tähendab muutust ametnike töösoorituses ja käitumises. Samas jäi selgusetuks millisel moel ning läbi milliste organisatsiooniliste muudatuste on plaanitud nimetatud muudatused ellu viia. Vastuseks jäid ka küsimused, kas ja millisel määral lähtuvad ametnikud oma töös organisatsiooni püstitatud eesmärkidest, mis on kirjeldatud organisatsioonide arengukavades. Nendele küsimustele vastuse saamiseks oleks otstarbekas uurida, kui võrd ametnikud tunnevad oma organisatsiooni eesmärkide. Uurida tuleks ka, kuidas avalduvad KOV-i organisatsiooni struktuuri komponendid, ning kuidas tunnetavad ametnikud oma igapäevase tegevuse korraldatust, käsuliini ning kehtestatud normdokumentide mõju tegevusele. Eeltoodud küsimuste vastuste analüüsi abil saame hinnata organisatsiooni komplitseerituse, formaliseerituse ja tsentraliseerituse avaldumist kohaliku omavalitsuse organisatsioonis. Saadud tulemusi on võimalik rakendada KOV-i ja ka laiemalt avaliku sektori töö efektiivsuse ja kodanikukesksuse suurendamiseks.

2. AVALIKU HALDUSE ORGANISATSIOONI ISELOOMUSTUS TALLINNA JA TARTU NÄITEL

2.1. Valimi iseloomustus ja metoodika

Käesolevas uurimistöös kasutati kohaliku omavalitsuse organisatsiooni struktuuri analüüsimiseks ankeetküsitlust. Vastajateks olid Tallinna ja Tartu linnavalitsuste töötajad. Küsitlus viidi läbi 2001 aasta kevadel.

Ankeetküsitluse läbiviimiseks oli vajalik eelnev kokkulepe vastava kohaliku omavalitsuse struktuuriüksuse juhiga. Kokkulepe sisaldas luba ankeetküsitluse läbiviimiseks, ankeetide levitamise ja täidetud ankeetide kogumise korraldust. Valdav ankeetide levitamise kokkulepe olid levitamine e-kirja teel. Ankeetidele vastamiseks oli võimalus täita ankeet paber kandjal või selle elektrooniline vorm. Ankeetide kogumine oli korraldatud kas vastusena autorile e-kirja vormis või puhtas kinnises ümbrikus.

Küsitlus viidi läbi Tallinnas kümnes ametis ja ühes linnaosa valitsuses. Täidetud ankeetküsitlusi laekus tagasi 209. Tagasilaekunud ankeetide määr oli 40%. Tartus viidi küsitlus läbi linnavalitsuse üheksas osakonnas. Laekus 99 täidetud ankeetküsitlust, mis annab laekumise määraks 45%.

Autori poolt koostatud ankeetküsitlus (Lisa 1) koosnes 28 küsimusest, mille hulgas olid küsimused linnavalitsuse ülesehituse ja struktuurikomponentide vaheliste seoste kohta ning vastajate taustaandmete nagu soo, vanuse, hariduse ja staaži kohta linnavalitsuses. Küsitlus on koostatud organisatsiooni struktuurikomponentide formaliseerituse, komplitseerituse ja tsentraliseerituse jaotuse alusel formuleeritud väidetest. Väidete koostamisel on silmas peetud ametnike igapäevaste ülesannete täitmisega seotud tegevusi või teemasid. Ankeedis on väited grupeeritud tegevuste järgi. Gruppide moodustamise eesmärgiks oli haarata võimalikult laia tegevuste alljaotusi. Kuna väited on mitteamvulised e. kvalitatiivsed järjestustunnused, kodeeriti väited hinnangu andmiseks 6-jaotuslise koodi skaalal, kus 1 tähendus oli *ei nõustu, ei kehti* ja 6 tähendus *täiesti nõus, kehtib*. Nõnda ülesehitatud ankeet on praktikas kõige selgemini mõistetav, sätestab teema piirid ja sellega ka parema arusaadavuse väite sisust. Ankeedi struktuuri ja sisu koostamisel võeti aluseks Hage ja kaasautorite (1967) poolt kasutatud

ankeet organisatsiooni struktuurikomponentide uurimiseks. Aluseks võetud ankeet sobis käesoleva töö käsitlusega ja KOV-i kontekstiga. Koostatud ankeetküsitluse sisemist kooskõla ehk sisereliaablust hinnati reliaabluse kordajaga Cronbachi α . Nimetatud reliaabluse kordaja võimalikud väärtused on vahemikus 0 – 1. Metoodika sisemist kooskõla loetakse heaks kui kordaja väärtus on üle 0.70. Ankeetküsitluse sisemine kooskõla oli kõrge (Cronbachi $\alpha = 0.90$).

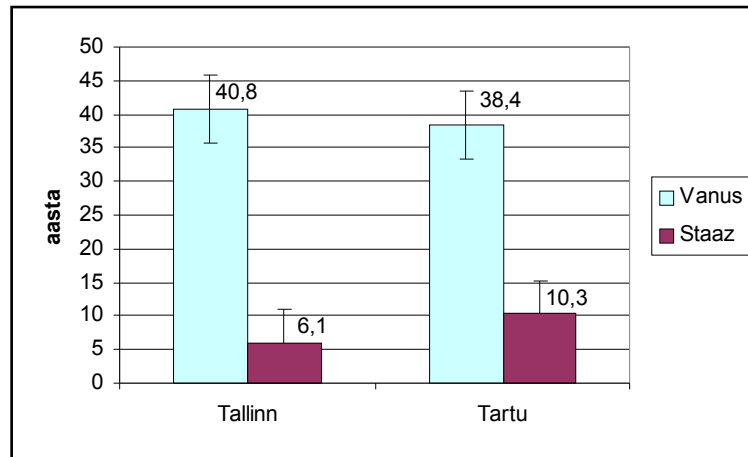
Mõiste analüüsi kasutatakse uurimise tehnikana saamaks tagasisidet edastatud sõnumi mõistmise kohta (Kassarjian 1977) näiteks organisatsiooni väärtuste omaksvõtmise ja organisatsioonilise muutuse kirjeldamisel (Kabanoff *et al.* 1995). Käesolevas töös kasutati mõiste analüüsi selgitamiseks, millisenä tunnetavad ametnikud organisatsiooni püstitatud eesmärgid (Lisad 2 ja 3).

Ankeetküsitluse tulemuste töötlemisel kasutati järgmisi statistilisi protseduure: vastajate vanuse ja staaži analüüsimiseks arvutati tunnuste keskmine ja standardhälve ($M \pm SD$); ankeedis küsitud eesmärgi sõnastuse vastuseid analüüsiti mõiste analüüsi (*content analysis*) abil; esitatud väidete nõustumismäärade vaheliste seoste hindamiseks kasutati faktoranalüüsi *principal component analysis* (Lisa 4). Saadud faktorite omavahelist seost hinnati statistika protseduuri *Inter-Factor Correlations* abil. Andmeid analüüsiti statistikapaketi SAS 8.1 abil.

Faktoranalüüsi on kasutatud majandusteadustes erinevate küsimustike analüüsimisel, näiteks juhtimisfunktsioonide ja -protsesside uurimiseks (Cunningham J.B. 1979) või juhtimisstrateegiate uurimisel (Stevens *et al.* 1983). Käesolevas töös kasutati faktoranalüüsi, et selgitada ankeetküsitluse väidete vahelisi seoseid ja asendada esialgsed väited väiksema arvu väidetega, mis kirjeldaksid võimalikult suure osa lähteväidete hajuvusest. Faktormudeli paremaks interpreteerimiseks kasutati kaldpöörämist, teisendades faktormatriksit *promax'i* pöörämismeetodiga. *Promax'i* pöörämismeetodi abil teisendatakse faktoreid mitteortogonaalse pöördmaatriksi abil. Sellise nn. kaldpöörämise juhul saadakse korreleeritud faktorid (Ehasalu, E., Tiit, E.-M. 1993), kus iga faktor on korreleeritud kõigi ülejäänutega (Factor Analysis... 1995). Ankeedis kasutatud väited on töö analüüsis esitatud kursiivis.

Ankeetküsitlusele vastanute baasandmed on esitatud vanuse, staaži, kvalifikatsiooni ja hariduse alusel. Vastajate keskmine vanus (vt. joonis 1) mõlemas linnavalitsuses (LV) oli sarnane (Tallinnas 40.8 ± 11.7 ; Tartus 38.4 ± 11.3). Vastajate staaž oli Tallinnas

madalam kui Tartus. Mõlemas linnavalitsuses esines ametnike staažil suur varieeruvus (Tallinnas 6.1 ± 6.19 ; Tartus 10.3 ± 10.4). Tulemus näitab ilmekalt, et Tartu LV-s on 10 aasta jooksul peale taasiseseisvumist püsinud ametnikkond suhteliselt stabiilsena.



Joonis 1. Vastajate vanus ja staaž LV-s.

Vastajate sooline jaotuvus on esitatud nii ametikoha kui ka haridustaseme järgi tabelis 3. Vastanute seas oli kõige enam vanemametnike ja kõige vähem abiteenistujaid (vt. tabel 3). Nii Tallinna kui Tartu linnavalitsustes oli vastanute seas kõige enam kõrgharidusega töötajaid (vt tabel 3).

Tabel 3. Vastajate jaotuvus ametite ja hariduse suhtes

| Ametikoht | Tallinn | | Tartu | |
|------------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | Mehed % | Naised % | Mehed % | Naised % |
| Juht/nõunik | 12,7 | 9,8 | 29,0 | 14,8 |
| Vanemametnik | 81,8 | 76,7 | 51,6 | 64,8 |
| Nooremametnik | 3,6 | 12,0 | 19,4 | 18,5 |
| Abiteenistuja | 1,8 | 1,5 | - | 1,9 |
| Haridus | | | | |
| Keskharidus | 8,6 | 11,4 | 12,9 | 12,3 |
| Kesk-eri haridus | 19,0 | 30,7 | 12,9 | 10,5 |
| Kõrgharidus | 72,4 | 57,9 | 74,2 | 77,2 |

Kokkuvõtvalt saab kirjeldada keskmist ankeetküsitlusele vastajat kui neljakümne aastast kõrgharidusega vanemametniku, kes on kohaliku omavalitsuse teenistuses olnud üle kuue aasta.

2.2. Kohaliku omavalitsuse eesmärgid Tallinna ja Tartu Linnavalitsuses

Kohalikel omavalitsustel on seadusest tulenev kohustus koostada arengukavasid, milles püstitatakse eesmärke kohaliku elu edendamiseks. Arengukavas fikseeritakse eesmärgid, mis arendavad edasi vastavat avaliku sektori osa, kohaliku omavalitsuse näitel kirjeldatakse kohaliku haldusterritooriumi piires vajalikke arengusuundi. Kohalike omavalitsuste iseseisvust tõendavad ka nende erinevad eesmärkide püstitused, mis tõenäoliselt on tingitud nii arengukava koostajate arusaamisest kui kohalikest oludest. Teoreetilisest seisukohast lähtuvalt saab eesmärke iseloomustada läbi seose kirjeldamise eesmärgi arusaadavuse ja eesmärgi mõõdetavuse vahel.

Vaatleme alljärgnevalt Tartu ja Tallinna LV arengukavas toodud eesmärke. Nii omas Tartu LV oma 2000-2003 aasta arengukavas (1999) 12 eesmärki. Näitena Tartu LV eesmärkidest järjekorras kaks esimest:

1. Linnaelanike võimalikult ulatuslik osalemine nii linna kui ka riigi tasandil tehtavate poliitiliste otsuste vastuvõtmisel. Eri huvigruppide - era-, avaliku ja mittetulundussektori võimalikult ulatuslik osalemine Tartu linna, Lõuna-Eesti, kogu Eesti, Euroopa Liidu, Läänemere regiooni jt rahvusvaheliste projektide läbiviijate ja koordineerijatena.
2. Tartu Linnavolikogu ja Linnavalitsuse, Tartu Maavalitsuse, kõrgkoolide (eelkõige Tartu Ülikooli ja Eesti Põllumajandusülikooli), Tartu Ülikooli Kliinikumi ja Tartu Teaduspargi väga tihe strateegiline ning taktikaline koostöö. *Lobby* ehk linna kui terviku väärtuste ühine võimendamine Vabariigi Valitsuses, rahvusvaheline reklaam ning koostöös linna kõigi institutsioonidega välisinvesteeringute taotlemise projektide ettevalmistamine.

Samas Tallinna LV oma 2001-2005 aasta arengukavas (2000) on sõnastanud 9 eesmärki, linnaarengu seisukohalt nn. kriitilised eesmärgid. Näitena järjekorras kaks esimest:

1. Kiirendada investeeringute sissevoolu.
2. Muuta linnaasutuste teeninduskvaliteeti ja efektiivsust kardinaalselt paremaks

Nende 9 eesmärgi hulgast on välja valitud 4 eesmärki, mida on nimetatud läbimurde eesmärkideks. Näitena toodud esimene eesmärk kuulub nende hulka. Samuti on

eesmärkidele lisatud mõõdikud. Näiteks esimesele eesmärgi mõõdik on 2000 eurot aastas investeringuid ühe elaniku kohta, mõõdiku seis 1999 aastal oli 560, seega vahe 1440. Lisaks on eesmärk jaotatud alameesmärkideks, näiteks toodud eesmärk on jaotatud üheksaks alameesmärgiks. Nii Tartu kui Tallinna LV omavad täiendavalt volikogude poolt vastuvõetud temaatilisi arengukavasid.

Võrreldes Tallinna ja Tartu arengukavades sõnastatud eesmärke, saab märkida järgmisi erinevusi: Tallinna eesmärgid on lihtsa sõnastusega ja üheselt mõistetavad, samas kui Tartu eesmärgid on paljusõnalised ja mitmeti mõistetavad. Ka tulemus ei ole üheselt mõõdetav. Lihtsa ja üheselt mõistetava eesmärgi järgi on lihtsam kirjeldada tegevusi, mis peaksid eesmärgini viima. Uurimuste kohaselt omavad avalikud organisatsioonid (ka omavalitsused) raskesti sõnastatud üldsõnalisi eesmärke, mis koos juhtkonna lühiajalisusest tingitud ebastabiilsusega tingivad nimetatud organisatsioonide iseloomulikud tunnused (Jaanson 1999: 17). Tallinna LV eesmärkide sõnastuse erisuse põhjust tavalistest avaliku sektori eesmärkide sõnastusest tuleb otsida Tallinna arengukava koostamise ajaperioodist, mis langes kokku ajaga, kui Tallinna linnapea oli J.Mõis. Linnapea tugeva ärisektori taustaga on seletatav Tallinna eesmärkide sarnasus tavalistele ärijuhtimises kasutatavate eesmärkidega (arengukava oli linnapea vastutusvaldkond).

Tähelepanuväärne on näidetes toodud Tallinna esimese ja Tartu teise eesmärgi võrdlus. Kui Tartu eesmärgi sõnastus on: “Tartu Linnavolikogu ja Linnavalitsuse, Tartu Maavalitsuse, kõrgkoolide (eelkõige Tartu Ülikooli ja Eesti Põllumajandusülikooli), Tartu Ülikooli Kliinikumi ja Tartu Teadusparki väga tihe strateegiline ning taktikaline koostöö. *Lobby* ehk linna kui terviku väärtuste ühine võimendamine Vabariigi Valitsuses, rahvusvaheline reklaam ning koostöös linna kõigi institutsioonidega välisinvesteeringute taotlemise projektide ettevalmistamine.”, siis Tallinna eesmärgi sõnastus on: “Kiirendada investeeringute sissevoolu”. Ühel juhul on eesmärgiks sooritada tegevusi, mis meelitaksid investoreid paigutama raha Tallinna, siis Tartu näitel on eesmärgiks tugevdada *lobby* riiklike või rahvusvaheliste organisatsioonidele abirahade hankimiseks.

Arengukavas kirjeldatud eesmärgid kinnitavad teoreetilises kirjanduses välja toodud fakti, et avaliku organisatsiooni eesmärgid on ähmasemad võrreldes erasektori organisatsioonide eesmärkidega. Ähmasust seletatakse asjaoluga, et eesmärgid on peale

surutud poliitiliste protsesside kaudu, mitte pole valitud juhtide endi poolt (Boyne 2002: 101). Sarnane oli uuringu tulemus (Eesti Haldusjuhtimise Instituut, 2002), kus juhid väitsid teadvat organisatsiooni eesmärke ning ülesandeid, kui samas mitmed juhid ei suutnud nimetada dokumenti, kus eesmärgid on fikseeritud. Samuti nähti probleeme eesmärkide seadmise ja saavutamisega. Nimetatud tulemus kinnitab, et tippjuhtkonnast allpool puudub töötajatel selge arusaamine organisatsiooni eesmärkidest.

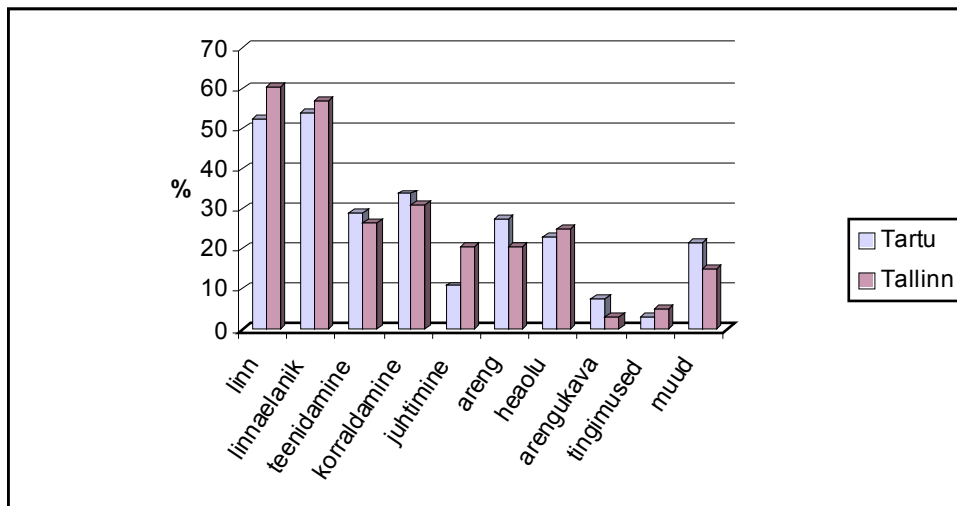
Eesmärgi sõnastust analüüsid on esmamulje positiivne. Ametnike eesmärkide sõnastused sisaldavad valdavalt näitena linnakodaniku teenimist, linnarahva heaolu jne. Esitatud sõnastused sarnanevad üldistatult levinud käibefraasile: “Ametnik on linnakodaniku teenistuses”, mida on ka nimetatud ja ekslikult peetud organisatsiooni püstitatud eesmärgiks. Arvestades aga, et vastajad on ametnikud, kes oma igapäevatoos peaksid tuginema arengukavas püstitatud eesmärkidele, siis muutub esialgne positiivne mulje oluliselt. Esiteks on teenindamise mõiste domineerimine ametniku otsustusulatuses piiramisele võimalik tulemus. Teoreetilistes käsitlustes on tähelepanu juhitud ametniku rolli muutusele, mille käigus kipub vähenema otsuste tegemise ja isegi individuaalsete väärtushinnangute roll ametniku töös (Peters 2002: 71-72). Rollimuutus võib viidata tegevuse lähtealuste muutumisele eetikast ja õigusaktidega piiratud raamidest kliendi rahulolu saavutamise suunas. Teiseks lubavad ankeedivastuste suhtes tehtud tähelepanekud teha järelduse, et arengukavas püstitatud eesmärke ei ole tutvustatud Tallinna ja Tartu linnavalitsuste töötajatele.

Järgnevalt analüüsitakse uurimuse eesmärgiküsimuse vastuste tulemuste vastavust teoreetilises osas väljatoodud eesmärki käsitlevate seisukohtadega. Küsitlusankeedi küsimuse “*Linnavalitsuse üldine eesmärk on:*” analüüsimiseks koostati esmalt mõisted (vt. tabel 4). Loodud mõistetega koostati mõistete kasutussageduste tabelid Tallinna ja Tartu linnavalitsuste kohta (Lisad 2 ja 3).

Tabel 4. Mõisted eesmärgi sõnastuste analüüsi teostamiseks

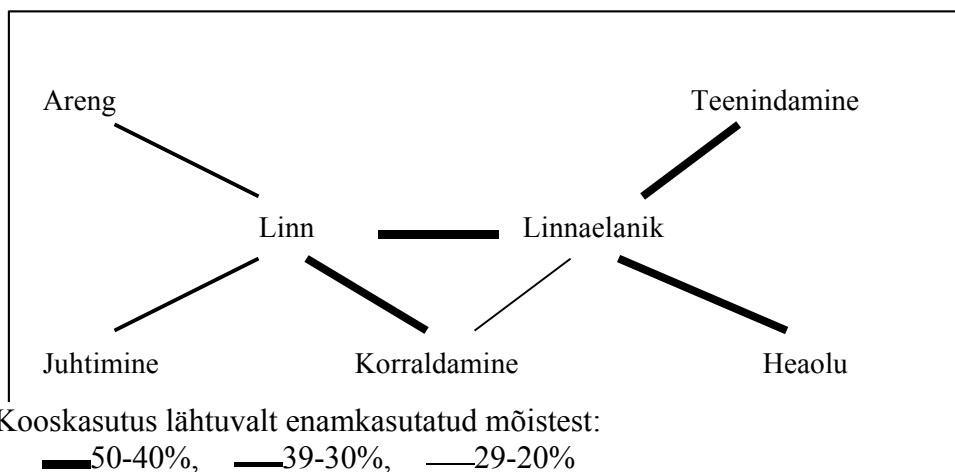
| Mõisted | Seletus | Näiteid |
|--------------|--|--|
| Linn | Sisaldab territoriaalset mõõdet | Linn, elukeskkond, omavalitsus, linnavalitsus, linnaelu |
| Linnaelanik | Sisaldab inimest tähistavaid erinevaid termineid | Linnaelanik, inimene, isik, tavainimene |
| Teenindamine | Sisaldab teenust osutavaid ja abistavaid tegevusi | Teenindamine, abistamine, olla inimsõbralik, abistama |
| Korraldamine | Sisaldab korraldavaid tegevusi | Korraldamine, reguleerimine, funktsiooni täitmine, ülesande täitmine, teostamine |
| Juhtimine | Sisaldab võimuga seotud tegevusi | Juhtimine, otsustamine, haldamine, valitsemine |
| Areng | Sisaldab arenemisega seotud mõisteid | Areng, arendamine, edendamine |
| Heaolu | Sisaldab linnaelanikega seotud positiivseid emotsionaalseid mõisteid | Heaolu, rahulolu, linnaelaniku huvi, paremaks muutumine, elukvaliteet |
| Arengukava | Sisaldab plaanide ja planeerimisega seotud mõisteid | Arengukava, arenguplaan, strateegiline pikaajaline planeerimine |
| Tingimused | Sisaldab eelduste loomise mõisteid | Tingimused, sobiva keskkonna loomine, töötingimused |
| Muud | Sisaldab erinevaid iseseisvaid mõisteid, mis ei liigitu eeltoodute hulka | Avalike teenuste osutamine, avaliku poliitika teostamine, elu olu stabiilsena hoidmine |

Vastuseid ankeedi küsimusele “*Linnavalitsuse üldine eesmärk on:*” saab iseloomustada protsentanalüüsi kaudu. Nii Tartu kui Tallinna linnavalitsuse töötajate ankeedile vastanutest jättis eesmärgi sõnastamata Tartus 34,3% ja Tallinnas 36,8%.



Joonis 2. Tartu ja Tallinna linnavalitsuse töötajate vastustes kasutatud mõistete esinemissagedus küsimusele “Linnavalitsuse üldine eesmärk on:”.

Küsimusele vastanute vastuste põhjal koostatud mõistete analüüs näitas, et enim kasutatavad mõisted on *linn* 52,3% Tartus ja 60,6% Tallinnas (vt. joonis 2), millele sageduselt järgnes mõiste *linnaelanik* 53,8% Tartu ja 56,8% Tallinna linnavalitsuses. Eeltoodud mõisted seonduvad põhiliselt mõistega *korraldama*. Olulisemate mõistetena saab nimetada veel *teenindama*, *heaolu*, *areng* ja *juhtimine*. Tallinna linnavalitsuse töötajate vastustes moodustuvate valdavate mõistete kooskasutuse skeem on toodud joonisel 3.



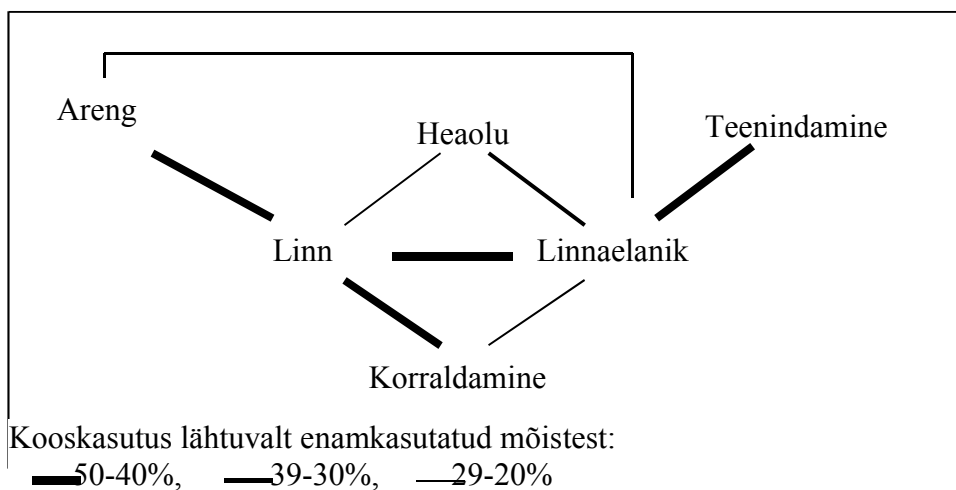
Joonis 3. Mõistete linn ja linnaelanik enam kooskasutatud mõisted Tallinnas.

Joonisel 3 on esitatud kahe kõige enam avaldunud mõistega enam kooskasutatud mõisted. Tallinnas mainiti 80 korda mõistesse linn kuuluvaid termineid (vt. Lisa 2). Mõistet *linn* kasutati seoses mõistega *linnaelanik* 38 korda, mõistega *korraldamine* 37

korda, mõistega *juhtimine* 26 korda ning mõistega *areng* 24 korda. Samas mõistet *linnaelanik* nimetati kokku 75 korral, valdavalt seoses mõistega *linn* - 38 korda. Teisena seostus mõiste *teenindamine* mõistega *linnaelanik* 31 korda, ning kolmandana mõiste *heaolu* - 30 korda. Näitena: “linnaelanike teenindamine”, “elanikkonna teenindamine, üldine heakord”, “arendada linna ja korralikult teenindada kodanike”.

Mõistet *korraldamine* on nimetatud 41 ja mõistet *teenindamine* on nimetatud 35 korda. Mõistet *korraldamine* nimetatakse koos mõistega *linn* 37 korda ja koos mõistega *linnaelanik* - 21 korda. Mõistega *juhtimine* seostuvad mõisted *linn* ja *korraldamine*. Näitena: “juhtida ja organiseerida”, “korraldada linna juhtimist”, “linna juhtimine, et elanikel oleks linnas hea elada”. Mõistet *areng* on nimetatud 27 korda. Seda 24 juhul seoses mõistega *linn* ja 15 korral mõistega *linnaelaniku*. *Heaolu* (33 korda) on nimetatud tihedalt seoses mõistega *linnaelanik* - 30 korda. Näiteks: “tagada inimese heaolu”, “linnaelanike heaolu”.

Tartus on põhiliseks mõisteks *linnaelanik* 35 korda (vt. Lisa 3 ja joonis 4) ja *linn* 34 korda ning sellega seonduv *korraldamine* 22 korda. Järgnev mõiste on *teenindamine* 19 korda, mis on *linnaelanikuga* seonduv. Järgnevad mõisted *areng* ja *heaolu*. Näitena: “teenida ja teenida Tartu linna kodanike (ja üliõpilasi)”, “Tartu linna elanike üldine heaolu”, “tagada tartlaste rahulolu linnaprobleemide lahendamisel”.



Joonis 4. Mõistega linn ja linnaelanik enam kooskasutatud mõisted Tartus.

Mõistet *teenindamine* on nimetatud 19 korda. Sama arv kordi seostub sellega *linnaelanik* ja 7 korral *linn* ning 3 korral *areng*. Samas mõistet *areng* on nimetatud 18 juhul. *Areng* seostub põhiliselt järjekorras: *linn*, *linnaelanik*, *teenindamine*,

korraldamine. Näitena: “linna arengu juhtimine” või “linna juhtimine, areng, strateegia pikaajaline planeerimine”. Tähelepanuväärne on see, et 5 kord nimetati mõistet *arengukava*, näiteks: “koordineerida eluvaldkondade kaupa linna funktsioneerimist arvestades linna arengukava”.

Vastused, mis ei sobinud mõisteliselt tehtud jaotuse alla, koondati määratluse muud alla. Tallinnas oli selliseid vastuseid 1/4. Näitena: “sõltub linnapeast ja valitsevast erakonnast”, “avaliku teenuse osutamine”, “sõnastatud Tallinna põhimääruses”.

Tartus oli vastuseid, mis koondusid muud alla sarnaselt Tallinnale ligi 1/4. Näitena: “omavalitsuse funktsioonide kvaliteetne täitmine”, “avaliku poliitika teostamine kohalikul tasandil”, “Heade mõtete linn töökatele Tartlastele”.

Mõisted *korraldamine* ja *juhtimine* on Tallinnas domineerivamad kui Tartus. Tartus domineerivad mõisted *areng* ja *heaolu*. Võrdselt on nimetatud mõisteid *linnaelanik* ja *teenindamine*.

Eesmärgi küsimuse vastustes kasutatud mõistetest enam kasutati Tallinnas mõisteid, mis liigitusid: *linn*, *linnaelanik*, *teenindamine*, *korraldamine*, *heaolu*, *areng* ja *juhtimine*, siis Tartus liigitusid mõisted vastavalt: *linn*, *linnaelanik*, *korraldamine*, *teenindamine*, *areng* ja *heaolu*. Ametnike vastustes enam kasutatud mõistetest võib püüda konstrueerida koondesmärgi. Kui Tallinna koondesmärk võiks kõlada: “Linnaelu korraldamine, linna juhtimine ja areng, linnaelaniku teenindamine ja heaolu”, siis Tartu koondesmärk oleks kokkuvõtvalt: “Linnaelaniku teenindamine ja heaolu, linna areng ja linnaelu korraldamine”. Erinevust konstrueeritud eesmärkides võib märgata selles, et kui Tallinnas algab konstrueeritud eesmärk linnaga seotud tegevustega, siis Tartus algab see linnaelanikuga. Samuti esineb Tallinna eesmärgi sõnastuses linna juhtimine, mida Tartus ei esine. Erinevuse selgitamine eeldab täiendava uurimise läbiviimist.

Eeltoodust lähtuvalt saab kokkuvõtteks nentida, et hoolimata arengukavade eesmärkide sõnastuste ja konstrueeritud eesmärkide erinevustest on läbi viidud küsitluse vastuste tulemustest võimalik järeldada, et vaatlusaluste linnavalitsuste töötajad ei ole kursis arengukavas püstitatud eesmärkidega. Seda asjaolu tuleb arvestada struktuuriga seonduvate tulemuste tõlgendamisel.

2.3. Linnavalitsuste struktuurikomponentidega seonduvad tegurid

Tartu ja Tallinna ankeetvastuste faktoranalüüsi tulemusena moodustusid faktorid, millest kuus olulisemat kirjeldavad ligi 48% koguhajuvusest (vt lisa 4). Faktorisse laadusid komponendid, mille faktorlaadung on suurem kui 0.40. Faktoritesse laadunud komponentide omavaheline kooskõla on hea (sisereliaablused jäid üle keskmise, Cronbachi $\alpha = 0.50 - 0.91$). Nimetatud kuus faktorit kirjeldavad poliitilist võimu, kompetentsust, juhi ametliku võimu, juhuslikku töökorraldust, negatiivset töökorraldust ja suhteid. Järgnevalt analüüsitakse ankeedi vastuste faktoranalüüsi tulemusena saadud faktorite eripära võrdluses teoreetilises osas väljatoodud organisatsiooni struktuuri seisukohtadega.

Komplitseeritust iseloomustavaid faktoreid ei moodustunud. Seetõttu saab tuua ainult kirjelduse olukorrast, millisena on fikseeritud Tallinna ja Tartu LV organisatsioonide vertikaalne ja horisontaalne diferentseeritus. Tartu Linnavalitsuses on kümme osakonda (Linna... 2001), millele lisanduvad volikogu ja linnavalitsuse kantselei. Tüüpiliselt on osakonnad jaotatud vastavateks teenistusteks. Tallinna Linnavalitsuses on kaksteist ametit, millele lisanduvad sammuti volikogu ja linnavalitsuse kantselei, ning territoriaalsel alusel moodustatud kaheksa linnaosavalitsust. Ametid jaotuvad valdavalt osakondadeks, kuid esineb ka vahejaotust "teenistus", mis omakorda jaguneb osakondadeks. Erandina esineb nii Tallinnas kui ka Tartus amet/osakond, millel vertikaalne diferentseeritus puudub - juhatajale alluvad kõik töötajad võrdselt. Nendeks on Tallinna Spordi- ja Noorsoamet ning Tartu Linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakond. Kõrvutades Tallinna (Tallinn 2002) ja Tartu (Tartu 2001) Linnavalitsuse struktuure ilmnes, et mõlemas organisatsioonis on põhilisi hierarhiatasandeid viis: ametnik, osakonna/teenistuse juhataja, ameti/osakonna juhataja, abilinnapea ja linnavalitsus.

Tsentraliseeritust iseloomustavad esimene ja kolmas faktor. Esimene kirjeldab valdavalt poliitilist võimu ja kolmas faktor juhi ametlikku võimu. Kahe faktori esinemine viitab erinevatele otsustustasapindadele. Kirjanduse ülevaates käsitleti avaliku halduse organisatsioonide tsentraliseerituse erinevaid aspekte, mille tulemusena sai avaliku halduse organisatsioone lugeda tugevalt tsentraliseeritud organisatsioonide hulka, milles otsustusõigus asub tippjuhtkonna käes. Kahe faktori esinemine on seletatav olukorras,

kus keskastmejuhtidel on ülesanne viia kõrgemal pool langetatud otsused kooskõlla struktuuriüksusel kasutada olevate ressursidega (Aiken *et al.* 1980: 636). Arvestades kohalike omavalitsuste valdavalt alafinantseeritust (Ulst 2002: 16-17) sõltub avaliku teenuse tegelik kvaliteet keskastme juhtide ressursijaotuse otsustest.

Faktor 1 (vt. tabel 5) kirjeldab valdavalt poliitilist võimu. Poliitilist võimu antud faktoris esindavad näitena töökorralduste jagamise, nende täitmise kontrolli, ettetulnud probleemide lahendamine LV liikme, LV või volikogu poolt väited. Samas on esindatud mitmel korral ka ameti juht, kes peaks olema sisuliselt kõrgem mittepoliitiline ametnik.

Tabel 5. Faktorisse 1 (poliitilise võimu faktor) laadunud väidete sisu ülevaade

| |
|---|
| Töökorraldusi jagab, täitmist kontrollib, probleemi otsustab, vead lahendab: volikogu, LV, LV liige |
| Ebastandardse probleemi lahendab: LV |
| Töökorraldusi jagab, probleemi otsustab, vead lahendab: ameti juht |
| Töölasele kõige rohkem seotud: ametite juhid, oma ameti töötajad (neg. seos) |
| LV töö paremaks korraldamiseks peaks: palkama uusi spetsialiste |
| Õigusaktidest saad teada: saabunud personaalsest teatest |

Faktor 3 (vt. tabel 6) kirjeldab valdavalt juhi ametlikku võimu. Juhi ametlikku võimu antud faktoris esindavad väited nagu töökorralduste andmine, ettetulnud vigade parandamine, probleemide lahendamine keskastme juhi – osakonna juhi, ülemuse poolt. Samas on laadunud nimetatud faktorisse väited, mis käsitlevad suhteid alluvatega. Faktorisse 3 on laadunud veel enese rolliga seotud väited. Kui faktorisse 1 oli laadunud väited, mis märgivad tööalast seotust ametite juhtidega, siis faktorisse 3 on laadunud väide sisaldab tööalast seotust teiste ametite töötajatega.

Tabel 6. Faktorisse 3 (juhi ametliku võimu faktor) laadunud väidete sisu ülevaade

| |
|---|
| Töökorraldusi jagab, täitmist kontrollib, probleemi otsustab: osakonna juht |
| Töökorraldustest, õigusaktidest saad teada: vahetult ülemuselt |
| Probleemi tüüplahenduse muutmine: ülemuse korraldus |
| Ebastandardse probleemi lahendamine: ülemus, suunan edasi |
| Tööülesannete täitmisel juhitudakse: moraalikoodeksist |
| Lahendab vead, korralduste täitmist kontrollib: ise |
| Suhted alluvatega on: sõbralikud, avatud, usalduslikud |
| Tööle asudes LV-sse: läbitakse vastav kooolitus |
| Töölasele kõige rohkem seotud: teiste ametite töötajad, kolleegid |
| LV ametite /LOV-de: kompetentsus on piisav |
| Reageerimine vigadele: tehakse märkus |

Kui faktor 1 on erinevate juhtimistegevustega seotud linnavalitsus, linnavalitsuse liige, volikogu ja ameti juht, siis faktor 3 on vastavate tegevustega seotud osakonna juht, ülemus või ise. Faktor 1 on poliitiliste võimukandjate kõrval laadunud ka ameti juht, keda võiks pidada valdavalt mittepoliitiliseks ametnikuks. Põhjus võib olla selles, et Tallinnas on ligi 1/3 ametijuhil tasandil olevad töötajad poliitilised ametnikud, ametinimetusega linnaosa vanem. Poliitilist võimu esindav faktor on kooskõlas teoreetilises käsitluses esinenud väitega, et poliitiliste ühenduste liikmed juhivad avaliku sektori organisatsioone (Boyne 2002: 99).

Arvestades faktor 1 elementide funktsionaalsust, on võimalik leida sarnasus teoreetilise seisukohaga, et tippjuhtkond tegeleb valdavalt operatiivülesannete lahendamise, mis tingib strateegilise planeerimise pinnapealsuse (Jones 1995: 65). Viimast seisukohta kinnitab asjaolu, et linnavalitsuste õigusaktide registri andmetel võtsid linnavalitsused 2001 aasta jooksul vastu Tartus 5937 ja Tallinnas 5653 erinevat korraldust ja määrust. Kuna mõlemas linnas kogunevad linnavalitsused oma istungitele keskmiselt üks kord nädalas, saame üldistatult 100 korraldust või määrust ühe istungi kohta. Nimetatud töökorraldust kinnitab faktor 3 olemasolu, mis tähendab, et osakonna juhi tasandil tehakse otsus, mis edastatakse näiteks linnavalitsuse istungile kinnitamiseks.

Faktorite 1 ja 3 võrdluses saab erinevusena välja tuua, et faktorisse 3 on laadunud suhteid kirjeldavad väited. Viimane on ootuspärane, kuna poliitilise võimu esindajad kasutavad otsuste väljendamiseks formaalset võimu. Selleks vormistatakse otsus kas määrusena, korraldusena või käskkirjana. Ühtegi viimati loetletud atribuutidest ei ole faktor 3 nimetatud subjektidel. Viimase asjaolu tingib teistlaadsete juhtimisvõtete kasutamine, kus suhetel on oluliselt suurem kaal. Suhetega seotud elementide esinemine keskastme juhtide juures on ootuspärane ka teoreetilise käsitluse kohaselt, kus keskastme juhid täidavad paljusid horisontaalseid ja vertikaalseid koordineerimisfunktsioone (Aiken *et al.* 1980: 636).

Teoreetilises käsitluses nimetatud keskastmejuhtide koordineerimisfunktsioonidele viitab ka faktorisse 3 laadunud väide *Kellega Te tunnete tööalaselt kõige rohkem seotud olevat: teiste ametite töötajad*. Samasisuline väide poliitilist võimu kirjeldavas faktor 3 piiritleb sidemete ringi ametite juhtidega ja negatiivse laadumisega oma ameti töötajad.

Viimast tulemust võib tõlgendada poliitilise võimu faktoris esindatud subjektide suhteliselt piiratud tööalaste suhete ringiga.

Kokkuvõtlikult saab väita, et kohalike omavalitsuste tugev tsentraliseeritus tingib formaalsete otsustuste langetamise. Nimetatud tsentraliseeritus on valdavas osas tingitud seadustest ja kohaliku volikogu otsustest, mis reguleerivad vastava linnavalitsuse töökorraldust. Kui võtta aluseks ülaltoodud andmed ja teoreetiline seisukoht negatiivsest korrelatsioonist organisatsiooni suuruse ja tsentraliseerituse vahel (Robey *et al.* 1977: 384), on kahe võimufaktori esinemine põhjendatud.

Faktor 2 (vt. tabel 7) liigitub sisu poolest formaliseeritust iseloomustavate faktorite hulka. Nimetatud faktor koosneb valdavalt tööalast kompetentsust kirjeldavatest väidetest, kuhu on täiendavalt laadunud kaks väidet.

Tabel 7. Faktorisse 2 (kompetentsuse faktor) laadunud väidete sisu ülevaade

| |
|---|
| Ametite üldine tööalane kompetents on: ettevõtlusamet, turvalis.-ja integr.amet, haridusamet, spordi- ja noorsooamet, kommunaalamet, kultuuriväärtusteamet, perekonnaseisusamet, elamumajanduseamet, linnaarhiiv, SAPA, tuletõrje-ja päästeamet, sotsiaal- ja tervishoiuamet, linnakantselei, maaamet |
| Muutunud töökorraldustest saan teada: selleks korraldatud seminaril |
| Tööülesannete täitmisel juhendatakse: kirjalikest protseduurireeglitest |
| LV ametite/ LOV-de: töö motivatsioon piisav |

Vastates väitele *ametite üldine tööalane kompetents on*: antakse sisuliselt hinnang kolleegide oskustele. Kolleegide töökvaliteedi ja -oskuste hindamine võib olla seotud grupimõtlemise nähtusega (Vadi 2001: 171-176), mis on mõjutanud faktori laadumist. Grupimõtlemine antud kontekstis võib tähendada enesetsensuuri, mis väljendub neutraalsete hinnangute andmises kolleegide kompetentsusele. Eeltoodud põhjusest lähtuvalt ei ole vastavat faktorit põhjalikumalt käsitletud.

Peale faktor 2-e liigituvad formaliseeritust iseloomustavate faktorite hulka faktorid 4, 5 ja 6. Nimetatud faktorid iseloomustavad formaliseeritust töökaaslaste vaheliste suhete reguleerituse, töökorralduse juhuslikkuse ja negatiivse tagasiside aspektist. Kuigi avalikku sektorit peetakse erasektorist bürokraatlikumaks (Boyne 2002: 68), mis lubab eeldada põhjalikke ametnike igapäevatoiminguid kirjeldavaid reegleid, on eelnimetatud kolme faktori kirjeldamine kõrge formaliseerituse kontekstis mõnevõrra raskendatud.

Faktor 4 (vt. tabel 8) kirjeldab valdavalt suhteid. Suhteid antud faktoris esindavad väited, mis valdavalt on seotud kahe teemaga: suhted alluvatega ja vigadele reageerimine. Kui suhted on ebamäärased, ettevaatlikud ja neutraalsed, siis vigadele

reageerimine on avalik arvustamine, tagaselja arvustamine, hoiatuse või käskkirja tegemine, mille juures abistamine on negatiivse laadungiga. Faktorisse on laadunud negatiivselt väited, et ametite/ LOV-de arv ja suurus on piisavad, mis tänu negatiivsele laadumisele on vastupidise tähendusega. Samuti on faktori elemendiks töökoormuse vähendamine LV töö paremaks korraldamiseks.

Tabel 8. Faktorisse 4 (suhete faktor) laadunud väidete sisu ülevaade

| |
|--|
| Suhted alluvatega on: ettevaatlikud, ebamäärased, neutraalsed |
| Reageerimine vigadele: arvustatakse tagaselja, - avalikult, tehakse käskkiri, - hoiatus, abistatakse (neg. seos) |
| LV ametite /LVO-de: arv on piisav (neg. seos), suurus on piisav (neg. seos) |
| Tööle asudes LV-sse: määratakse juhendaja (neg. seos) |
| LV töö paremaks korraldamiseks peaks: vähendama töökoormust |
| Tööle võtmisel LV-sse: esitatakse standardseid kutsesobivuse nõudeid (neg. seos) |
| Tööülesannete täitmisel juhendatakse: ajakirjandusest |

Faktor 4, mida saab kirjeldada kui suhteid iseloomustavat faktorit, võib peegeldada kohaliku omavalitsuse ressursside piiratust. Lisandunud tööülesanded ja puudulikud rahalised ressursid ehk ülekoormatus võivad ühelt poolt esile kutsuda ettevaatlikkust suhetes ja teisalt vähendada ametlikku asjaajamist, mille näitena võib tuua ettetulnud vigade avaliku ja tagaselja arvustamist. Kinnitust lisab asjaolu, et struktuuriüksuste arvu ja suurust ei peeta piisavaks ning töö paremaks korraldamiseks peaks vähendama töökoormust. Faktor 4 kinnitab teoreetilise kirjanduse seisukohta, mille kohaselt avaliku teenuse kvaliteet on seotud ametnike arvuga (Christensson *et al.* 1980: 99). Kokkuvõtvalt saab väita, et faktor 4 peegeldab KOV-i ametnike koosseisude vähendamise tulemust. Suurendades ametite arvu või suurust või vähendades töökoormust muutuvad ametnike vahelised suhted vähem ebamääraseks ja ettevaatlikuks ning võidakse abistada kolleegi töös ettetulnud vigade parandamisel, mis lõpptulemusena toob kaasa kõrgemalt tajutava avaliku teenuse kvaliteedi.

Faktorisse 5 (vt.tabel 9) laadunud komponentide iseloomulikuks tunnuseks on, et probleemi lahenduste, kontrolli, töökorralduse muutuse ja vigade parandusega tegeleb “mitte keegi” või “ise”. Esineb negatiivse tagasiside elemente. Eelnimetatut võiks kokku võtta kui juhuslikkust töökorralduses. Töökorralduse muutusest saadakse teada

otsuste ettevalmistamisel ilmnenu ebakõladest, mis faktoris on esindatud ebastandardsete otsuste lahendusvariantide tagasilükkamise ja muutmise kaudu.

Tabel 9. Faktorisse 5 (juhuslikkus töökorralduses faktor) laadunud väidete sisu ülevaade

| |
|--|
| Tööülesannete täitmisel juhitudakse: üldsuse survest |
| Pakutud lahenduse variant lükatakse tagasi: ebastandardse otsuse korral |
| Muutunud töökorraldustest saan teada: otsuse ettevalmistamisel ilmnenu ebakõladest, saabunud personaalsest teatest |
| Millel tugineb probleemi tüüplahenduse muutmise: LV otsusele (neg. seos), omaalgatusele |
| Tavaliselt pakutud lahendusvarianti muudetakse: ebastandardse otsuse korral |
| Otsustab probleemi lahenduse, töökorraldusi jagab, kontrollib: mitte keegi |
| Otsustab probleemi lahenduse, töökorraldusi jagab: ise |
| Ebastandardse probleemi lahendamine: lahendan ise |
| Õigusaktidest saan teada: ebakõladest otsuste ettevalmistamisel |
| Otsuse langetamisel kasutatakse: kolme lahendust, enam lahendusi |
| Tööle võtmisel LV-sse: otsustaja ei ole teada |

Faktorisse 5 laadunud komponendid iseloomustavad olukorda, kus tööülesandeid püstitavad ja erinevaid probleeme lahendavad ametnikud ise või lahendaja ei ole teada. Olukorda on võimalik kirjeldada kaheti: esiteks võiks eeldada madalat tsentraliseeritust või madalat formaliseeritust. Kuna aga ei vaadeldavate linnavalitsuste õigusaktidest ega teoreetilisest kirjandusest ei leia viiteid otsustusõiguse viimise kohta hierarhias madalamale tasemele, ei pea olukorra kirjelduse esimene eeldus paika. Madala formaliseerituse kohta saab väita, et teoreetiline kirjandus kirjeldab reeglistike suurt hulka, mis põhjustab ametniku tegevuse ebatõhususe (Coggburn 2001: 225). Viimane on vastuolus madala formaliseerituse eeldusega. Käsitledes mõlemat eeldust osaliselt on võimalik kirjeldada osalise tsentraliseerituse ja formaliseerituse mudelit. Selle kohaselt osaline formaliseeritus põhjustab osalise detsentraliseerituse. Näiteks, kui organisatsiooni teatud reeglistiku kirjeldamine lõpetada organisatsiooni kesktasandil jättes välja alumise tasandi, siis alumisel tasandil tekib olukord, kus üleskerkinud probleemi lahendamise otsustamisega tegeleb ametnik ise või ei tegele mitte keegi. Lõpptulemusena võib aset leida olukord, kus tööülesannet täitmisel ei juhinduta õigusaktidest, vaid üldsuse survest, mille peegeldajaks on ajakirjandus. Kirjeldatud mudel vajab täiendavaid uuringuid lõpliku seisukoha formuleerimiseks.

Faktoris 6 (vt. tabel 10) on laadunud elemendid, mis on seotud tööprotsessiga. Standardse otsuse puhul, mis eeldab rutiinset töökorraldust lükatakse pakutud lahendid tagasi või muudetakse. Nimetatud olukord on seotud töökorralduse või õigusaktide muutusega, millest saadakse teada juhuslikult või vestlustest töökaaslastega. Elemendina esineb faktoris veel kahe lahendi kasutamine otsuse langetamisel.

Tabel 10. Faktoris 6 (negatiivse töökorralduse faktor) laadunud väidete sisu ülevaade

| |
|--|
| Pakutud lahendus muudetakse, lükatakse tagasi: standardse otsuse korral |
| Töökorraldusest, õigusaktidest saan teada: juhuslikult, vestlustest töökaaslastega |
| Reageerimine vigadele: jäädakse ükskõikseks |
| Tööle võtmisel LV-sse: otsustab moodustatud komisjon |
| Otsuse langetamisel kasutatakse: kahte lahendust |

Faktor 6 kirjeldab olukorda, mida on võimalik nimetada negatiivseks töökorralduseks, mis väljendub pakutud lahendusvariantide tagasilükkamises. Viimane tähendab, et ette valmistatud lahendusvariant ei sobi muutunud organisatsiooni välis- või sisetingimuste tõttu, samal ajal kui muutunud töökorraldusest või õigusaktidest saadakse teada juhuslikult või vestluste käigus. Sellist mittetõhusat meetodit organisatsiooni ja klientuuri muutuvatele vajadustele reageerimisel on kirjeldatud ka varem (Aiken *et al.* 1980: 650), kus toodi põhjuseks madalama tasandi ametnike tasalülitamise informatsiooni jaotusest ja otsustusprotsessist. Lisaks saab põhjusena tuua ka teoreetilises osas toodud tööprotsessi kirjeldamise katkemise probleemi.

Kokkuvõtvalt saab avalikku sektorit nimetada bürokraatlikumaks ja jäigemaks kui erasektorit, ja seda tänu protseduurireeglite jäikusele (Boyne 2002: 102), mis võib olla tööprotsessi parendamist takistavaks teguriks. Olukorda võiks paranda avaliku teenuse väljund ja teenuse tootmisprotsessi kirjeldamise meetoodika bürokratiseerimine, mitte aga tootmisprotsess kirjeldus, mille abil avalikku teenust osutatuse.

2.4. Linnavalitsuste struktuurikomponentidega seonduvate tegurite vaheliste seoste analüüs ja eesmärgi mõju neile

Tartu ja Tallinna ankeetvastuste faktoranalüüsi tulemusena moodustunud faktoreid analüüsiti eelnevalt. Järgnevalt selgitatakse faktorite vahelist mõju

korrelatsioonanalüüsiga. Saadud tulemusi kõrvutatakse teoreetilises osas välja toodud organisatsiooni struktuuri komponente kirjeldavte seisukohtadega.

Faktorite vaheline seos on esitatud tabelis 11. Tulemustest ilmnes 2 iseloomulikku eripära:

1. negatiivne seos (faktor 6);
2. väike faktoritevaheline korrelatsioonikordaja ($r = -0.12 - 0.17$).

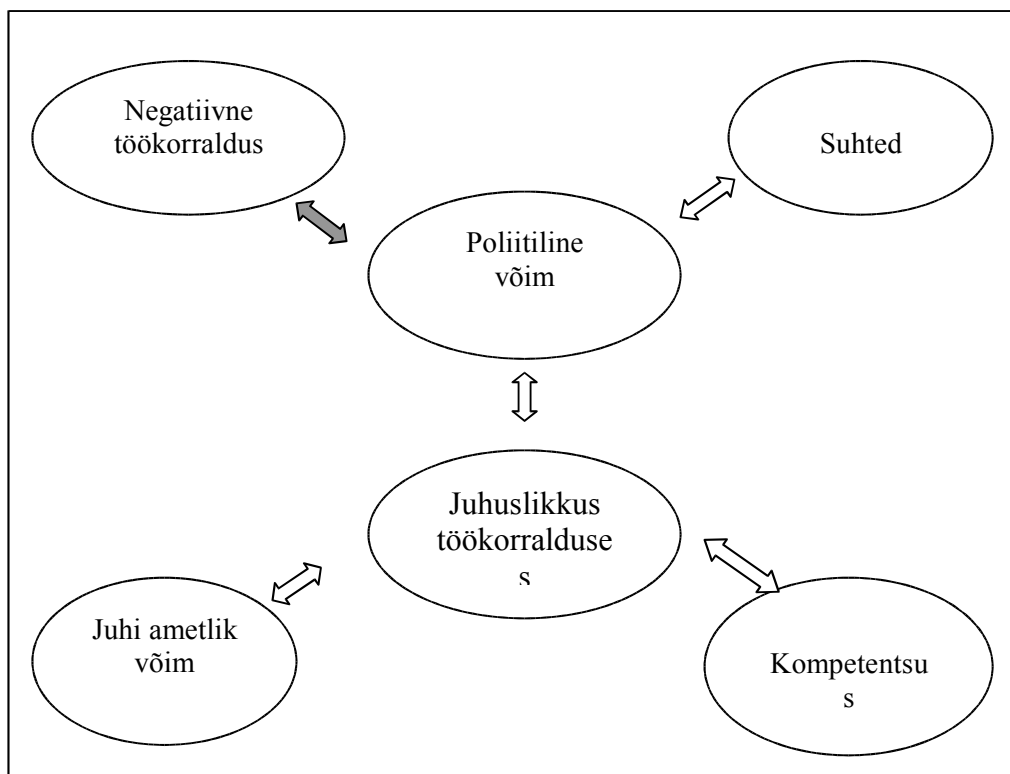
Tabel 11. Faktorite vaheline korrelatsioon

| | Faktor 1 Poliitiline võim | Faktor 2 Kompe- tentsus | Faktor 3 Juhi ametlik võim | Faktor 4 suhted | Faktor 5 Juhuslikku s töö- korralduses | Faktor 6 Negatiivne töö- korraldus |
|----------|---------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------|---|---|
| Faktor 1 | 1 | | | | | |
| Faktor 2 | 0.08 | 1 | | | | |
| Faktor 3 | -0.01 | 0.09 | 1 | | | |
| Faktor 4 | 0.13 | 0.03 | -0.04 | 1 | | |
| Faktor 5 | 0.10 | 0.17 | 0.16 | -0.05 | 1 | |
| Faktor 6 | -0.12 | -0.04 | -0.01 | -0.04 | -0.04 | 1 |

Faktor 1, mis iseloomustab poliitilist võimu, on negatiivselt seotud faktoriga 6, mis iseloomustab negatiivset töökorraldust ja positiivselt suhteid kirjeldava faktori (faktor 4) ning juhuslikkust töökorralduses kirjeldava faktoriga (faktor 5). Vähem mõjutab faktor 1 kompetentsuse faktorit (faktor 2) ning negatiivselt juhi ametliku võimu faktori (faktor 3) komponentide avaldumist. Faktorite vaheline negatiivne side ilmnes negatiivset töökorraldust iseloomustava faktori (faktor 6) ja ülejäänud viie faktori vahel. Enamuses negatiivsed seosed teiste faktoritega on suhteid kirjeldaval faktoril ja juhi ametlikku võimu kirjeldaval faktoril.

Eespool esitati korrelatsioonanalüüsi tulemusena ilmnenud faktorite omavahelisi seoseid. Kuna korrelatsioonanalüüs hindab korraga kahe faktori omavahelist seost, on vajalik täiendav analüüs, et moodustada saadud seostest ühtne tervik. Organisatsiooni struktuuri käsitluses on oluline kirjeldada struktuuri komponentidele mõju avaldavaid omadusi komplekselt. Järgnevalt vaatlemegi struktuurikomponente iseloomustavate faktorite koostoimet. Analüüsis ei vaadelda faktorite vahelist mõju, mille omavaheliste seoste tugevus jääb vahemikku -0.09 kuni 0.09.

Joonisel 5 on kujutatud faktorite poolt kirjeldatud organisatsiooni struktuurikomponente iseloomustavad tunnused. Tsentraliseeritud organisatsioonis omab tippjuhtkond viimase instantsi otsustusõigust (Robey *et al.* 1977: 383), kelleks KOV-s on poliitiline võim. Sellest tulenevalt omab poliitiline võim mõju teistele organisatsiooni töökorralduslikele aspektidele. Tähelepanuväärne on, et omavahelist kahepoolset arvestatavat mõju ei ole juhi ametliku võimuga. Nimetatud seose negatiivne suund on küll kooskõlas teoreetiliste seisukohtadega, kuid on väga nõrk. Näitena, tsentraliseerimise suurendamisel suureneb poliitiline võim ja juhuslikkus töökorralduses ning väheneb negatiivne töökorraldus. Kui lähtuda eeldustest, et poliitilisel võimul on pädevus kehtestada organisatsioonis kehtivad korrad ja reeglid ning töövoogu reguleerimine on võimalik läbi kehtestatud reeglistiku, viitab positiivne korrelatsioon poliitilise võimu ja juhuslikkus töökorralduses vahel reeglistiku ebapiisavusele. Viimasest võib järeldada, et poliitilise võimu tähelepanu reeglistiku kujundamisele ei ole piisav, see aga avaldab otsesest mõju hierarhiatasandi alumistele tasemetele.



↔ Positiivne korrelatsioon, → Negatiivne korrelatsioon.

Joonis 5. Faktorite poolt kirjeldatud töökorralduslikud mõjud faktorite vahelise korrelatsioonanalüüsi põhjal.

Mida komplitseeritum on organisatsioon, seda olulisemaks muutub tegevuste koordineerimine ja juhtimise efektiivsus. See tähendab, et suurem organisatsioon vajab täpsemat organiseeritust (Blau *et al.* 1992: 215), seda organisatsiooni hierarhia igas astmes. Reeglite kehtestamine teatud hierarhia tasemeni või reegli kirjelduse liigne üldsõnalisus võib tekitada igapäevases töökorralduses juhuslikkuse ilminguid. Reeglistiku kirjeldus saab olla detailne või üldine ning täielik või osaline. Reeglistiku mittetäielik ehk osaline kirjeldamine tekitab praktikas olukordi, kus probleemi lahenduse otsustaja ei ole teada või lahendab probleemi ametnik oma äranägemise järgi. Viimast olukorda kirjeldabki faktor, mis iseloomustab juhuslikkust töökorralduses.

Juhuslikkuse ilmingud töökorralduses peaksid avaldama mõju töö tulemustele. Mõju suunda võib iseloomustada faktor, mis kirjeldab negatiivset töökorraldust. Negatiivne töökorraldus väljendub töökorralduse muutustest ja õigusaktidest juhuslikus teadasaamises ja seetõttu töötulemuste ümber tegemises. Sellelaadset töökorraldust saab pidada töö- ja raharessurssimahukaks. Tähelepanuväärne on asjaolu, et negatiivset töökorraldust iseloomustav faktor on väga nõrga, kuid negatiivse seosega seotud faktoriga, mis iseloomustab juhuslikkust töökorralduses. Nimetatud negatiivse seose põhjus käesoleva töö andmete analüüsist ei selgu. Küll aga võib välja tuua asjaolu, et töövoo järgnevusest lähtuvalt võib korrelatiivseid seoseid vaadelda kui olukorra fikseerimist, mis peegeldavad olukorra hetkeseisu, mitte põhjus-tagajärg seoseid. Juhuslikkus avaldab mõju ametnike omavahelistele suhetele, kuid põhjustab ka infokao, mis ei lase sooritatava töö hulka adekvaatselt hinnata, ning väljendub ametnike arvamuses, et töökoormust on vaja vähendada või koosseise suurendada. Juhuslikkust töökorralduses ja suhted iseloomustavate faktorite vahel on nõrk negatiivne korrelatsioon.

Poliitilist võimu kirjeldav faktor omab olulist positiivset seost nii juhuslikkust töökorralduses iseloomustava faktoriga kui suhteid kirjeldava faktoriga. Olukorda, kus poliitilise võimu tugevdamine toob kaasa juhuslikkuse suurenemise töökorralduses, võib tõlgendada poliitilise võimuga kaasaskäiva poliitilise suva kasvuga. Poliitiline suva käesolevas tähenduses on õigusliku fooni tõlgendamine otsuste tegemise juures ja eelneva pretsedendi mitte arvestamine. Poliitilise võimu seost suhetega võib seletada kui mitteformaalsete suhtluskanalite eelistamist formaalsele suhtlusele.

Faktor, mis iseloomustab juhi ametlikku võimu, omab olulist seost juhuslikkust töökorralduses iseloomustava faktoriga. Viimane asjaolu võib olla seotud pidevalt muutuvate organisatsiooni eesmärkidega (Boyne 2002: 100) ja keskastme juhtide seotusega kõrgemalt tulevate korralduste vahendamisega (Aiken *et al.* 1980: 636), mistõttu keskastme juhid soodustavad juhuslikkust töökorralduses.

Nimetatud seoses avaldub detsentraliseerimise vajadus. Esiteks tuleb arvestada vaadeldavate organisatsioonide suurusi, mille juures võib eeldada, et organisatsiooni tsentraliseerituse kujundamise juures ei ole arvestatud uuringute tulemustega, mille kohaselt esineb negatiivne korrelatsioon organisatsiooni suuruse ja tsentraliseerituse vahel (Robey *et al.* 1977: 384, Fredricson 1986: 283). Teiseks, detsentraliseeritud organisatsiooni korral kasvavad keskastme juhtide võimalused organisatsiooni stabiliseerimiseks. Kokkuvõtlikult saab öelda, et ülalnimetatud juhi ametlikku võimu iseloomustava faktoriga seotud korrelatsioon on põhjustatud nii reeglistiku mittetäielikkusest kui puudulikkusest detsentraliseerimisest.

Kokkuvõtvalt saab faktorite vahelise korrelatsioonianalüüsi tulemustest väita, et esineb kaks omavahel seotud võtmefaktorit: poliitiline võim ja juhuslikkus töökorralduses. Esimene neist on seotud suhete ja negatiivse töökorraldusega, teine aga juhi ametliku võimu ja kompetentsuse faktoriga. Organisatsiooni eesmärgi mõju nimetatud faktoritele vaatleme alljärgnevalt.

Organisatsioonide kirjeldamisel peetakse silmas väidet, et "struktuur jälgib strateegiat" (Fredricson 1986: 281), teisisõnu organisatsiooni eesmärgid mõjutavad organisatsioonis toimivaid protsesse. KOV-e organisatsioonid on avatud süsteemid. Üheks oluliseks KOV-i organisatsiooni mõjutajaks on poliitiline tsükkel (Bozemann 1987: 20), mis on organisatsiooni eesmärkide kujunemisel võtmerollis.

Väga mitmed KOV-i tegevussuunad tulenevad seadustest. Näiteks sotsiaalhoolekande korraldust sätestab sotsiaalhoolekande seadus (1995), mille täitmine toimub läbi sotsiaalameti või -osakonna. Kohaliku omavalituse korralduse seadus (1993) sätestab kohustusena näiteks linnatänavate korrashoidu. KOV-il on vastavast seadusest tulenevate kohustusete täitmiseks kommunaalamet või -osakond. Näited iseloomustavad KOV-i komplitseerituse kujunemise ühte aspekti. Teine komplitseeritust kujundav aspekt on poliitiline otsustus mõne allüksuse moodustamiseks. Näitena Tallinna turvalisuse- ja integratsiooni amet (käesolevaks

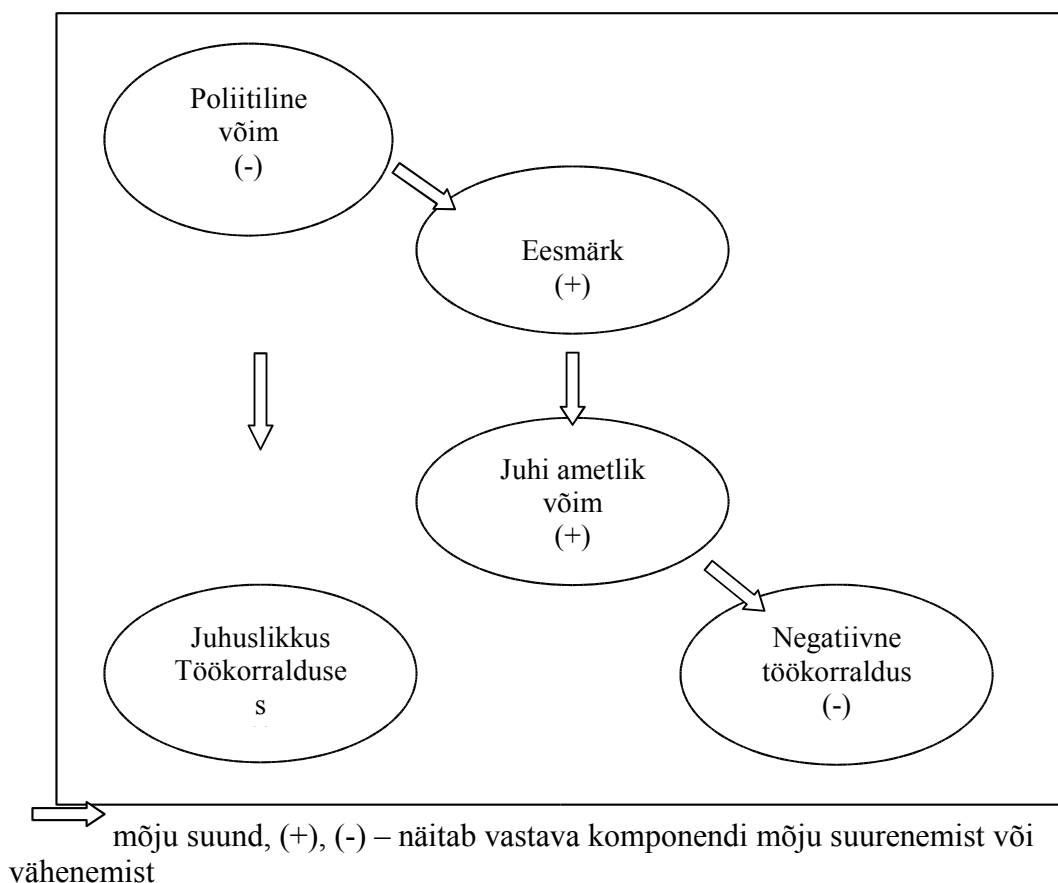
hetkeks tegevus lõpetatud). Organisatsiooni arengukavas sõnastatud eesmärkidest tulenevat vajadust ümber kujundada organisatsiooni või selle allüksusi praktikas ei rakendata.

Tsentraliseeritus KOV-s tugineb mõningates aspektides seadustega sätestatud nõuetele, kuid suures osas ka väljakujunenud tavadele. Avaliku sektori organisatsioonidele, mille hulka kuulub ka KOV, viidatakse kui tugevalt tsentraliseeritud organisatsioonidele. Samas võib esineda ka näilist tsentraliseeritust, kus otsused sisuliselt valmivad hierarhia madalamal tasandi ja kinnitatakse kõrgemal tasandil. Tulemuste taustal, kus organisatsiooni eesmärgid on ametnikele seletamata, on otsuste ettevalmistamine seotud teatud probleemidega. Nimelt otsuste ettevalmistaja lähtub oma allüksuse eeldatavatest eesmärkidest. Viimased aga ei pruugi ühtida kogu organisatsiooni tegelike vajadustega. Vähetähtis ei ole ka saadav kasu, mida saavutatakse eesmärkide püstitamise ja detsentraliseerimisega. Delegeerimine suurendab alama astme juhtide motiveeritust ja professionaalsust ning vabastab tippjuhid igapäeva operatiivülesannetest (Jones 1995: 65-66).

Eesmärkide mõju formaliseeritusele on võimalik vaadelda kui formaliseerituse taseme vähendamise võimalust. Eesmärkide puudumisel või nende ebakorrektsel püstitamisel tekib vajadus kõrge formaliseerituse järele, mis piiritleks rangelt ametnike tegevuspiirid. Viimasest järeldub, et tööülesanded on lihtsad ja nõuded ametnike oskustele ja professionaalsusele madalad. Viimane järeldus on vastuolus ametnikele esitatavate kutsesobivusnõuetega, kus valdavalt on nõutud kõrgharidust (Tallinna linna ametiasutuste... 2001; Tartu linna omavalitsuse...2001). Kõrgharidus loob tugeva eelduse kõrgeks professionaalsuseks, mis uurimuse kohaselt omab positiivset seost personali deregulatsiooniga (Coggburn 2001: 233). Juhuslikkust töökorralduses ja negatiivset töökorraldust iseloomustavate faktorite olemasolu lubab viidata hoopis formaliseerituse vähesusele. Viimane seostub uurimustulemusega, mille kohaselt vastupidiselt üldlevinud seisukohale avaliku sektori, sh KOV-d, kõrgele bürokratiseeritusele kasutavad äriettevõtted rohkem reegleid kui avaliku sektori organisatsioonid (Bozman, Rainey, 1998: 163). Eeltoodut kokkuvõttes võib järeldada, et esineb sisuline vastuolu KOV-i organisatsiooni eesmärkide ja organisatsiooni struktuuri formaliseerituse taseme vahel. Selgete eesmärkide puudumisel peaks KOV

organisatsioon omama kõrget formaliseeritust, ehk peaksid puuduma eelnimetatud kaks faktorit.

Joonisel 6 on kirjeldatud eesmärgi ja organisatsiooni struktuurikomponente iseloomustavate faktorite vahelisi mõjusid. Jooniselt ilmneb seos struktuurikomponentide ja organisatsiooni eesmärkide vahel, mis iseloomustab organisatsiooni täpsemalt püstitatud eesmärgi mõju organisatsiooni toimimisele. Kõrvutades saadud faktorite seoste tulemusi ja ankeedivastuste eesmärgi sõnastusi saab hinnata antud uuringu andmete alusel eesmärkide ja struktuurikomponentide seost Tallinna ja Tartu linnavalituse näitel. On eeldatav tulemus, et esinesid faktorid, mis iseloomustasid näiteks negatiivset töökorraldust või juhuslikkust töökorralduses, samas ankeedi eesmärgi vastustest ilmnesisid liigne üldistatus ja ühekülgsus.



Joonis 6. Eesmärgi rakendamise mõju organisatsiooni toimimisele.

Poliitilise võimu poolt läbi eesmärkide organisatsiooni juhtimisel, võiks organisatsiooni struktuurikomponendid muutuda järgmiselt:

1. tsentraliseerituse vähendamine, otsustusvõimu on võimalik hierarhias allapoole delegeerida (vt. joonis 6),
2. formaliseerituse suurendamine, reeglistikud vähendavad juhuslikkuse mõju ja negatiivse tagasiside osakaalu (vt. joonis 6),
3. komplitseerituse taseme muutus lähtuvalt püstitatud eesmärkidest.

Eesmärkide püstitust KOV organisatsioonis mõjutavad kolm peamist tegurit:

1. poliitiline tsükkel (Bozemani 1987: 20; Lõhmus 2000: 86),
2. eesmärkide lühiajalisus (Peterson 2002: 58-59), kuna poliitilised protsessid mõjutavad eesmärke organisatsioonis,
3. eesmärkide liigse üldsõnalisuse (Jaanson 1999: 17).

Kokkuvõtvalt saab nimetada, et KOV organisatsiooni eesmärkidel on märkimisväärne mõju organisatsiooni toimimisele KOV organisatsiooni struktuurikomponentide kaudu. Uuringu tulemused näitasid ilmekalt eesmärkide mõjuulatust, tuues välja struktuuri komponente iseloomustavad faktorid ja nendevahelised seosed. Mitte-eesmärgistatud tegevuse või eesmärkide liigse üldsõnalisuse juures esineb oht, et organisatsioonis tekib töökorralduslikke tõrkeid, mis mõjutavad lõpptulemusena organisatsiooni efektiivset toimimist.

2.5. Järeldused ja ettepanekud avaliku halduse organisatsioonide struktuuri kujundamiseks Eestis

Käesoleva töö tulemuste interpreteeritavuse juures olid mõningad kitsendavad tingimused, nagu komplitseerituse komponenti iseloomustava faktori mitteilmnemine ja faktor 2 sisuline interpreteerimine, samuti valitud linnade suuruste erinevused. Linnade valiku kriteeriumiks sai nende suurus, mille kohaselt eeldati, et valitud linnades on organisatsioonide struktuuri komponendid selgelt välja kujunenud. Probleemiks oli ka mõistete mitte selgepiirilisus, kus kirjandusallikates võis teemana samas tähenduses kohata nii KOV; avalikku haldust kui avalikku sektorit. Kirjeldatud erinevate üldistustasemetel vaheline liikumine tekitas olukorra, milles KOV-ile omased järeldused laienesid näiteks kogu avaliku sektori kohta.

Järeldused käesoleva uurimuse andmete analüüsi põhjal:

1. Peamisteks eesmärkideks oma töös pidasid Tallinna ametnikud linnaelu korraldamist, linna juhtimist ja arendamist, linnaelanike teenindamist ja heaolu ning Tartu ametnikud linnaelanike teenindamist ja heaolu, linna arengut ja linnaelu korraldamist.
2. Poliitiline võim eristub ametniku võimust, mis tähendab, et vaadeldavate linnavalitsuste tegelik tsentraliseeritus ei ole tugev.
3. Töökorraldust iseloomustavad faktorid, mis sisaldavad negatiivse tagasiside ja juhuslikkuse elemente.

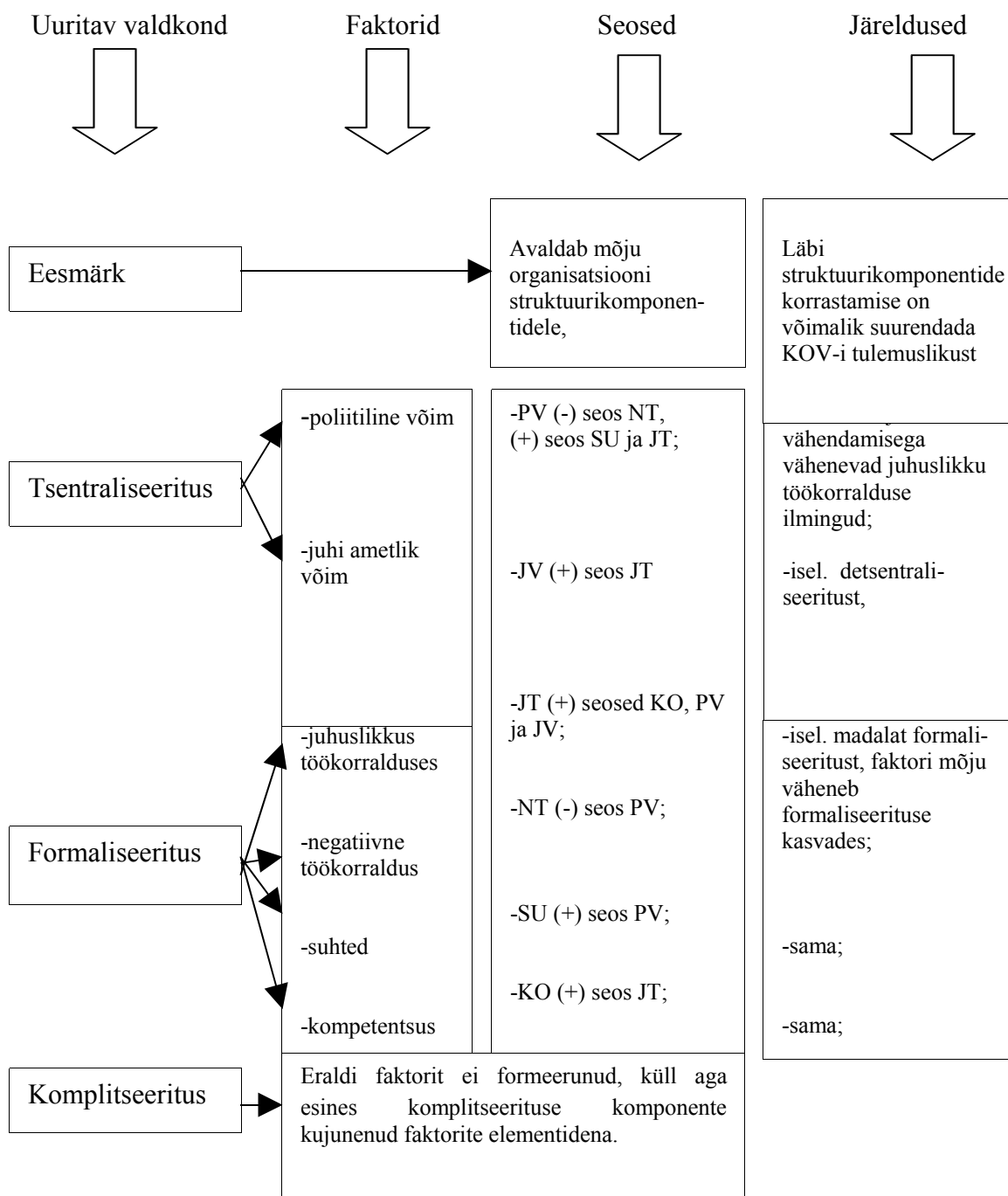
Ettepanekud järelduste põhjal:

1. Organisatsiooni eesmärki ei suutnud sõnastada 1/3 töötajatest ja 1/3 sõnastatud eesmärgid taandusid käibefraasile “Ametnik on linnakodaniku teenistuses”. Võimalik viis suurendada kohalike omavalitsuste ametnike eesmärgistatud tegutsemist on tugevdada seost arengukava, eelarve ja igapäevase tegevuse vahel. Üks võimalus on siduda üheks dokumendiks arengukava ja eelarve. Eelarve roll sellises dokumendis oleks arengukava eesmärkide saavutamise rahalise ressursi fikseerimine. Teise võimalusena võiks eelarve struktureerida arengukava eesmärkide järgi ja eelarve täitmist jälgitakse samas jaotuses.

Lõpptulemusena peaks tekkima olukord, kus igapäevategevus kannab ühte või teist arengukava eesmärgi tunnust.

2. Kuigi otsuste tegemine on jaotunud vertikaalses hierarhiatasandis, ei oma sageli allpool tehtud sisulised otsused piisavat legitiimsust. Ühtlustamaks poliitilisest ja ametnike võimust lähtuvat mõju on vajalik seadustada ametniku otsus. Eesmärgiks peaks olema määratleda erinevate hierarhia tasandite otsusepädevus. See eeldab otsustusõiguse delegerimise üldise skeemi seadustamist, mille kohaselt täpsustavaid regulatsioone töötavad välja nii volikogud kui valla- ja linnavalitsused. Mõistele “ametniku otsus” sisu andmise kaudu on võimalik avalikustada otsustajad ja selle kaudu siduda otsustus ja sellega kaasnev vastutus.
3. Vähendamaks juhuslikkuse ja negatiivse tagasiside võimalikkust on otstarbekas üle vaadata või koostada protsessi- ehk töövood, kus kirjeldatakse infovood, dokumendivood ja otsustuskohad organisatsiooni struktuuris. Põhiprotsesside kõrval tuleb kirjeldada protsesside muutumise reglement sel määral, et kõik, keda antud muudatus puudutab, saaksid õigeaegse informatsiooni ja vajadusel vastava koolituse ning ülevaate millised on välised või sisemised tegurid, mis põhjustavad protsesside muutumise. Teiseks suurendada keskastme juhtide võimuvolitusi, mis käesoleva uurimuse tulemuste põhjal soodustavad juhuslikkuse ja negatiivse tagasiside vähenemist.
4. Vähendamaks juhuslikkust töökorralduses on otstarbekas vähendada poliitilise võimu osakaalu otsustes.

Järgnevalt on joonisel 7 kokkuvõtvalt esitatud uuritava valdkonna, tulemuste – faktorite, nendevaheliste mõjude ja järelduste vahelised seosed.



(-) seos – negatiivne korrelatsioon, (+) seos – positiivne korrelatsioon.

PV – poliitilise võimu faktor, JV – juhi ametliku võimu faktor, JT – juhuslikkuse töökorralduses faktor, NT – negatiivse töökorralduse faktor, SU – suhete faktor, KO – kompetentsuse faktor, isel. – iseloomustab.

Joonis 7. Kokkuvõtte uuritava valdkonna, tulemuste – faktorite, seoste ja järelduste vahel.

Joonis 7 annab ülevaatliku skeemi käesoleva töö uurimisvaldkonna organisatsiooni eesmärgi ning struktuurikomponendi tähenduses, ning viimaste avaldumise faktorite

kaudu. Jooniselt on näha struktuurikomponentide omavahelised mõjusuunad ja seosed ning nende põhjal tehtud järeldused. Töö analüüsi ja järelduste koostamise käigus kerkisid küsimused, mis vajaksid põhjalikumat käsitlust edaspidiste uuringute käigus.

Edasised uurimussuunad antud valdkonna käsitluses võiksid olla järgmised:

1. seosed KOV juhtide ettevalmistuse ja eesmärgistatud tegevusele orienteerituse vahel,
2. organisatsiooni struktuuri komponentide longitudinaaluuringud
3. organisatsiooni struktuuri komponentide mõju organisatsiooni efektiivsusele ja töösooritusele

Käesoleva uurimistöo järelduste ja ettepanekute põhjal on võimalik rakendada praktilisi meetodeid, et muuta Eesti kohaliku omavalitsuse funktsioneerimist tõhusamaks ja professionaalsemaks.

Kokkuvõte

Käesoleval ajal on Eestis arutlusel teema, kas vähendada või suurendada riigi rolli ühiskondlikus elukorralduses. Need küsimused on avaliku sektori reformikavade kandvateks ideedeks. Ametnike töösoorituse edukusele on määrava tähtsusega organisatsiooniline tugi, mida saab võrrelda kui võrestikku, mis toetab ametniku poolt toodetava produkti ehk teenuse valmimist. Organisatsiooniline tugi koosneb sätestatud organisatsiooni struktuuri-komponentidest. Vaatamata avaliku sektori teatud valdkondade täpsele reguleerimisele esineb samas valdkondi, mis on määratlemata. Üheks selliseks on avaliku sektori poolt pakutavate teenuste standardid, mis praktikas tähendab seda, et avaliku sektori poolt pakutud teenuste kvaliteet on ajas ja ka piirkonniti erinev.

Kirjanduse ülevaatest selgus, et organisatsiooni eesmärki käsitletakse ka kui struktuuri kujundavat tegurit. Organisatsioonis toimivaid protsesse mõjutavad organisatsiooni eesmärgid ja neid saab kirjeldada organisatsiooni struktuuri komponentide kaudu. Avalikele organisatsioonidele sh. kohalikele omavalitsustele on iseloomulikuks tunnuseks arengukavades püstitatud raskesti sõnastatud ja üldsõnalised eesmärgid. Arengukava üldsõnalisuse põhjuseks on koostajate huvi puudus või ebapädevus. Viimane väljendub ülikõrgete eemärkide püstitamises, mille elluviimiseks puuduvad ressursid. Kindlasti mõjutab eesmärkide püstitamist nii juhtkonna lühiajalisusest kui ka poliitikate vaheldumisest tingitud ebastabiilsus. Näitena katkestab 3 aastane poliitiline tsükkel pool aastat enne ja peale volikogu valimisi organisatsiooni tavapärase tööritmi. Eeltoodust lähtuvalt on asjakohane küsimus, et kas erasektoris kasutatav eesmärgipärane juhtimine on avalikus halduses sobiv.

Organisatsiooni struktuuri peetakse reeglite, mõjuvõimu ja ülesannete süsteemiks, mis on suunatud organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Struktuuri mõju on võimalik kirjeldada tööjaotuse kaudu, mille tulemusena tekivad töökohad, standardid ja koostöö. Saadud struktuuri iseloomustatakse kolme komponendi kaudu: formaliseeritus, tsentraliseeritus ja komplitseeritus. Avaliku halduse organisatsiooni struktuuri komponentide täpsem käsitlemine ja uurimine on põhjendatud vajadusega selgitada organisatsiooni sisemist toimimist ja seda mõjutavate tegurite mõju ulatust.

Komplitseeritust iseloomustab horisontaalne diferentseerumine allüksuste arvu kaudu ja vertikaalne diferentseerumine läbi hierarhia tasandite arvu. Allüksused on spetsialiseerunud territoriaalselt või funktsionaalselt. Mida keerukam on organisatsioon, seda raskem on kooskõlastada otsuseid, koordineerida koostööd ja teostada kontrolli. Eesti avaliku halduse organisatsioonide osakonnastumine toimub üldjuhul funktsionaalsetel alustel. Osakonnastumine sätestatakse organisatsiooni põhimääruses, mis kinnitatakse volikogus.

Formaliseeritust iseloomustab töösooritust reguleerivate juhendite ja reglementide paljusus. Reeglid ja juhendid standardiseerivad ametikoha ja piiravad töötaja tegutsemise vabadust. Samas, spetsialistist ametnike puhul võib eeldada madalat formaliseeritust, viimase kinnituseks on leitud positiivne seos professionaalsuse ja tegutsemisvabaduse vahel. Formaliseeritus peab tagama KOV-s tegevuste ja teenuste ühtlase kvaliteedi ja võrdse kättesaadavuse, arvestades siiski, et formaliseerituse kasvades muutub organisatsioon jäigaks ja kulukaks.

Tsentraliseerimine kirjeldab, milline organisatsiooni hierarhiatasand milliseid otsuseid langetab. KOV-s on valdav otsustustasand tippjuhtkond ehk valitsus ja sageli ka volikogu. Üheltpoolt tsentraliseeritus lihtsustab ühtse poliitika elluviimist, teiselt poolt aga võib viia tulemuste strateegiatele mittevastavusele. Sageli kompenseeritakse organisatsiooni suurusega kaasnevat jäikust detsentraliseerimisega. Detsentraliseerituse positiivsuseks on madalama astme juhtide võimaluses teha kohapeal otsuseid, mis kiirendab organisatsiooni reageerimist väliskeskkonna tingimuste muutusele.

Organisatsiooni ülesannete täitmisel on lisaks struktuuri vastavusele vajalik ka ametnike vastavus ühiskonna ootustele, mis esitab ametnikele nõudeid nii motivatsiooni, oskuste kui teadmiste osas. Ametnikud peavad lisaks viisakale teenindusele lähtuma oma tegevuses eetikast ja õigusaktidega kehtestatud raamidest. Avalikust huvist lähtuv otsus ei pruugi aga kodanikule meeldida, kes läbi poliitilise surve parema teenindamise suunas moonutavad ametniku rolli avaliku huvi esindamisel.

Empiirilise uurimuse kaudu selgitati ametnike organisatsiooni eesmärkide tundmist ning organisatsiooni struktuuri eripärade avaldumist KOV-s. Uurimuse läbiviimiseks koostati ankeetküsitlus, mis sisaldas organisatsiooni struktuuri iseloomustavaid väiteid ja küsimust KOV-i eesmärgi kohta. Ankeetküsitlus viidi läbi Tallinna ja Tartu

linnaavalitsuse töötajate hulgas, kaasates ametite/osakondade juhte ja töötajaid. Ankeetküsitluse väiteid analüüsiti statistikapaketi SAS 8.1 abil.

Eesmärgi küsimuse vastuseid analüüsiti mõiste sisu analüüsi kaudu. Vastustes enam kasutatud mõistetest on võimalik moodustada ühisosa organisatsiooni eesmärgi tajumisel. Nii kujunes Tallinna ametnike eesmärgi vastuste analüüsi põhjal ühiseks eesmärgiks: “Linnaelu korraldamine, linna juhtimine ja areng, linnaelaniku teenindamine ja heaolu”, sama küsimuse vastus Tartu ametnikelt on: “Linnaelaniku teenindamine ja heaolu, linna areng ja linnaelu korraldamine”. Tallinnas iseloomustab eesmärk linnaga seotud tegevust, Tartu eesmärk aga linnaelanikuga seotud tegevust. Samuti esineb Tallinna eesmärgi käsitluses linna juhtimine, mida Tartus ei esine. Erinevuse selgitamine eeldab täiendava uurimuse läbiviimist. Antud vastused erinesid arengukavades toodud eesmärkidest, millest võib järeldada, et ametnikud ei ole kursis arengukava eesmärkidega.

Ankeetvastuste faktoranalüüsi tulemusena moodustusid kuus faktorit, mis kirjeldasid kuni 48% koguhajuvusest. Poliitilist võimu kirjeldavas faktoris on esindatud väited LV liikme, LV, volikogu ja osaliselt ameti juhi poolt teostavate juhtimisvõtete kohta. Juhi ametlikku võimu antud faktoris esindavad väited, mis iseloomustavad keskastme juhi - osakonna juhi juhtimistegevusi. Töölalast kompetentsust kirjeldavatest väidetest koosneva faktori moodustumine võib olla mõjutatud grupimõtlemisest ja seetõttu seda põhjalikumalt käesolevas töös ei käsitleta. Suhteid iseloomustav faktor on sisult negatiivne, sisaldades mittesõbralikust, arvustamist ja sanktsioneerimist iseloomustavaid väiteid. Juhuslikkus töökorralduses väljenduvad vastavasse faktorisse laadunud väited, mida iseloomustavad negatiivne tagasiside ja iseenda tööd korraldav roll.

Negatiivset töökorraldust kirjeldavat faktorit saab iseloomustada kui töö korraldamist läbi töötulemuste mitteaktsepteerimise. Faktorite seos organisatsiooni struktuurikomponentidega on esitatud joonisel 7. Faktorite vahelistest seostest olulisemad on poliitilist võimu iseloomustava faktori tugev positiivne seos juhuslikkust töökorralduses iseloomustava faktoriga. Sama faktoriga on seotud juhi ametlikku võimu iseloomustav faktor. Viimane on seletatav kohaliku omavalitsuse keskastme juhi korraldusi ja otsuseid vahendava rolliga.

Organisatsiooni struktuurikomponentide ja organisatsiooni eesmärgi vahelise seose analüüs kinnitas nende vahelise mõju olemasolu. Üldsõnaliselt seatud eesmärgi mõjuulatus ilmnes negatiivset tagasisidet ja juhuslikkust töökorraldust iseloomustavate faktorite avaldumises ning kaudselt suhteid kirjeldavas faktoris. Täpsemate mõjude hindamiseks on vajalik läbi viia täiendav uuring.

Organisatsiooni struktuuri formaliseerituse komponendi kujundamisel on võimalik rakendada nii ettepanekutena toodud arengukava seostamine igapäeva tegevusega kui ka ametniku otsustusulatus suurendamine on teostatavad läbi vastavate KOV-i õigusaktide regulatsiooni. Vastavate muudatuste lõplikuks elluviimiseks on vajalikud ka vastavad seadusemuudatused, mille järgselt on otstarbekas kohandada organisatsiooni töövood. Organisatsiooni negatiivsete töökorralduslike mõjude vähendamine on võimalik ka ilma täiendava seadusandliku muudatuseta. Formaliseerituse komponendi kujundamise käigus on otstarbeks pöörata tähelepanu ka tsentraliseerituse määrale, mille muutmise eelduseks on eesmärgipärase juhtimise rakendamise. Viimase kaudu saab vähendada töökorralduslikke ebakõlasid. Tsentraliseerituse muutmine võib lisaks eelöeldule vajada poliitilise juhtimise professionaalsuse tõstmist. Professionaalsuse tõstmist toetaks näiteks poliitilise võimu tsükli pikendamine viie kuni seitsme aastani.

Käeoleva töö kirjeldab KOV-i organisatsiooni struktuuri komponente, mis iseloomustab KOV-i teatud aspektist. Samas on siin KOV-i kontekstis mitmeid lõpuni uurimata teemasid. Sellest võib järeldada, et samasuunalised uuringud peaksid jätkuma, kaasates küsimusi avaliku halduse organisatsioonide eesmärgipärasest juhtimisest, optimaalse tsentraliseerituse kujundamisest, formaliseerituse mõjust organisatsiooni efektiivsusele ja töösooritusele.

Viitatud allikad

1. **Abrahamson, E., Fairchild, G.** Management Fashion: Lifecycles, Triggers, and Collective Learning Process. *Administrative Science Quarterly*, 1999, Vol. 44, No. 4, pp.708-740.
2. **Ahuja, M.K., Carley, K.M.** Network Structure in Virtual Organizations. *Organization Science*, 1999, Vol. 10, No.6, pp. 741-757.
3. **Aiken, M., Bacharach, S.B., French, J.L.** Organizational Structure, Work Process, and Proposal Making in Administrative Bureaucracies, *The Academy of Management Journal*, 1980, Vol.23, 4, pp. 631-652.
4. **Blau, P.M., Scott, W. R.** The Concept of Formal Organization". In: *Classics of Organization Theory*. Shafritz, Jay M., Ott, Steven J. (eds), Third Edition. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1992.
5. **Boyne, G.** Local government structure and performance: Lessons from America?, *Public Administration*, 1992, Vol. 70, pp. 333-357.
6. **Boyne, G.** Public and private management: What`s the difference? *Journal of Management Studies*, 2002, Vol. 39, pp. 97-122.
7. **Boyne, G., Ashworth, R., Powell, M.** Environmental change, leadership succession and incrementalism in local government, *Journal of Management Studies*, 2001, Vol. 38, pp. 859-878.
8. **Bozeman, B.** *All Organizations Are Public*. London: Jossey-Bass, 1987, pp.20.
9. **Bozeman, B., Rainey, H.G.** Organizational Rules and the "Bureaucratic Personality". *American Journal of Political Science*, 1998, Vol. 42, No.1, pp. 163-189.
10. **Casile, M., Davis-Blake, A.** When accreditation standards change: factors affecting differential responsiveness of public and private organizations. *Academy of Management Journal*, 2002, Vol. 45, No. 1, pp.180-195.

11. **Christenson, J.A., Sachs C.E.** The Impact of Government Size and Number of Administrative Units on the Quality of Public Services. *Administrative Science Quarterly*, 1980, Vol. 25, pp. 89-101.
12. **Cogburn, J.D.**, Personnel Deregulation: Exploring Differences in the American States. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2001, Vol. 11, Issue 2, pp. 223-244.
13. **Cunningham, J.B.** The Management System: Its Functions and Processes. *Management Science*, 1979, Vol. 25, Issue 7, pp. 657-670.
14. **Deez S.** Putting the Community into Organizational Science: Exploring the Construction of Knowledge Claims. *Organization Science*, 2000, Vol. 11, No.6, pp. 732-738.
15. **Eesti Haldusjuhtimise Instituut**, AT keskastmejuhtide uuring. Tallinn: EHI, 2002.
16. **Egeberg, M.** The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making, *Public Administration*, 1999, Vol. 77, No. 1, pp. 155-170.
17. **Ehasalu, E., Tiit, E.-M.** Faktoranalüüs ja kanooniline analüüs SAS-süsteemis. Tartu, 1993, 93 lk.
18. Factor Analysis Using SAS PROC FACTOR 1995, 17 p. [<http://www.utexas.edu/cc/docs/stat53.html>]
19. **Fredrickson, J.W.** The Strategic Decision Process and Organizational Structure. *The Academy of Management Review*, 1986, Vol. 11, Issue 2, pp. 280-297.
20. **Gerding, G.** Üksuste juhid avalikus sektoris. Eliassen, K.A. ja Kooiman, J. (koost). *Avaliku sektori juhtimine*, Tallinn, 2002: 208-220.
21. **Hage, J., Aiken, M.** Relationship of Centralization to Other Structural Properties. *Administrative Science Quarterly*, 1967, Vol. 12, Issue 1, pp. 72-92.
22. **Heffron, F.** *Organization Theory and Public Organizations. The Political Connection.* Second Edition, New Jersey: Prentice Hall, 1989, 354 p.

23. **Hsieh, A.-T., Chou, C.-H., Chen, C.-M.** Job standardization and service quality: a closer look at the application of total quality management to the public sector. *Total Quality Management*, 2002, Vol. 13, pp. 899-913.
24. **Huber, G.P., McDaniel, R.R.** The Decision-making Paradigm of Organizational Design. *Management Science*, 1986, Vol. 32, pp. 572-589.
25. **Ivancevich, J.M., Matteson, M.T.** *Organizational Behaviour and Management*. Fourth Edition. Boston: BPI, Irwin, 1996, 229 p.
26. **Jaanson, K.** Kohalik omavalitsus ja haldussüsteemi diferentseeritud detsentraliseerimine. TÜ, 1999, (magistritöö)
27. **Jones, G.R.** *Organizational Theory. Text and Cases*. New York: Addison-Wesley, 1995, 706 p.
28. **Kabanoff, B., Waldersee, R., Cohen, M.** Espoused Values and Organizational Change Themes. *The Academy of Management Journal*, 1995, Vol. 38, No. 4, pp. 1075-1104.
29. **Kassarjian, H.H.** Content Analysis in Consumer Research. *The Journal of Consumer Research*, 1977, Vol. 4, pp. 8-18.
30. **Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus**, Vastu võetud Riigikogus 02.juunil 1993 a. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr. 37, art. 558.
31. **Levin D.Z.** Organizational Learning and the Transfer of Knowledge: An Investigation of Quality Improvement. *Organization Science*, 2000, Vol. 11, pp. 630-647.
32. **Linna juhtimise skeem**. Tartu linnavalitsus, november 2001.
[http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=21]
33. **Lõhmus, M.** Detsentraliseeritud halduskorralduse mudel kohaliku omavalitsuse üksuses, TTÜ 2001, (magistritöö)
34. **Lõhmus, Ü.** Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste kujundamise võimalused pidevalt arenevaks avaliku sektori organisatsiooniks (Tallinna Linnakantselei näitel), TTÜ 2000, (magistritöö).
35. **Merusk, K., Koolmeister, I.** *Haldusõigus*. TÜ, 1995, 189 lk.

36. **Mintzberg, H.** Dealing With Structure and Systems. In: The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases, Mintzberg, H., Quinn, J.B. (eds). Second Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall. 1991.
37. **Mullins, L.J.** Management and Organization Behaviour. Third edition, London: Pitman Publishing, 1994, 730 p.
38. **Peters, G.** Õõnsa riigi juhtimine. Väljaandes: Eliassen, K.A. ja Kooiman, J. (koost). Avaliku sektori juhtimine, Tallinn, 2002: 68-80.
39. **Peterson, K.** Eesti avaliku sektori sisekontrollisüsteemi täiustamise võimalused tulemusjuhtimise põhimõtetest lähtuvalt, TTÜ, 2002, (magistritöö)
40. **Randmaa, T.** Eesti avalik haldus Euroopa riikide kogemuste kontekstis. Väljaandes: Eliassen, K.A. ja Kooiman, J. (koost). Avaliku sektori juhtimine, Tallinn, 2002: 7-20.
41. **Reiljan, J., Timpman, K., Olenko, K.** Eesti halduskorralduse arengu sõlmpõlemid ja nende lahendamise võimalused. Väljaandes: Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel, Tartu 2002: 220-312.
42. **Robbins, S.P.** Organization Theory. Structure, Design and Applications. Prentice Hall International, 1990.
43. **Robey, D., Bakr, M. M., Miller, T. S.** Organizational Size and Management Autonomy: Some Structural Discontinuities. Academy of Management Journal, 1977, Vol. 20, No. 3, pp. 378-397.
44. **Scott, R.W.** Organizations: Rational, Natural and Open Systems. Third edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall International Editions, 1992, 414 p.
45. **Siimon, A., Vadi, M.** Organisatsioon ja organisatsioonikultuur. Tartu, 1999, 269 lk.
46. **Sorensen, R. J.** Avalike teenuste osutamise efektiivsus. Väljaandes: Eliassen, K.A. ja Kooiman, J. (koost). Avaliku sektori juhtimine, Tallinn, 2002: 261-282.
47. **Sotsiaalhoolekande seadus**, Vastu võetud Riigikogus 08. veebruaril.1995 a. – Riigi Teataja I osa, 1995, nr. 21, art. 323.

48. **Stevens, J.M., McGrowan, R.P.** Managerial Strategies in Municipal Government Organizations. The Academy of Management Journal 1983, Vol. 26, Issue 3, pp. 527-534.
49. Tallinna linna ametiasutuste struktuuri, teenistujate koosseisu ja töö tasustamise korra kinnitamine. Tallinna Linnavolikogu määrus 44, vastuvõetud 29.11.2001 [<http://tallinn.andmevara.ee/oa/page.Tavakasutaja?c=1.1.1.1&id=85911>]
50. Tallinna linna arengukava 2001-2005. Tallinn: Tallinna LV, 2000.
51. Tallinna Spordi- ja Noorsooameti struktuur, Tallinna Linnavalitsus, märts 2002. [http://www.tallinn.ee/ametid/spordi_ja_noorsooamet/struktuur]
52. Tartu linna 2000-2003 aasta arengukava. Tartu: Tartu LV, 1999.
53. Tartu linna omavalitsuse ametiasutuste struktuuri, teenistujate koosseisu ja palgatingimuste kinnitamine. Tartu Linnavolikogu otsus nr. 481, vastuvõetud 20.12.2001. [<http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/18D1D2A7308550DA42256B36004E95F8>]
54. Tippjuhtide uuring 2002. Tallinn: Fontes, 2002.
55. **Ulst, E.** Kohaliku omavalitsuse sotsiaalmajanduslikud ülesanded ja nende finantseerimine. Väljaandes: Eesti kohalike omavalitsuste rahastamise probleemid Euroopa Liiduga ühinemisel, Tartu 2002, 12-163 lk.
56. **Vadi, M.** Grupid organisatsioonis. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001, 214 lk.
57. **Vadi, M.** Organisatsioonikäitumine. 2. trükk, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1996, 387 lk.

Lisad

Lisa 1 Ankeet

Lp. Tallinna Linna ametiasutuse töötaja

Alljärgnev küsimustik uurib Linnavalitsuse ülesehitust ja struktuurikomponentide vahelisi seoseid.

Andmeid kasutatakse Tallinna Linnavalitsuse organisatsiooni analüüsiks.

Küsimustikule vastamisel kasutage skaalat ja pange nõustumise määrale vastav hinnang.

Küsimustik on diskreetne, kasutatakse kokkuvõtlike andmeid.

| Skaala | Täiesti nõus, kehtib | | | | | | Ei nõustu, ei kehti |
|---------|----------------------|---|---|---|---|---|---------------------|
| Hinnang | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |

1. Tööle võtmisel LV-sse:

| | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|
| Esitatakse standardseid kutsesobivuse nõudeid | | | | | | |
| Otsustab moodustatud komisjon | | | | | | |
| Otsustab otsene ülemus | | | | | | |
| Otsustaja ei ole teada | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

2. Tööle asudes LV-sse:

| | | | | | | |
|---------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Läbitakse vastav koolitus | | | | | | |
| Määratakse juhendaja | | | | | | |
| Õpitakse ise | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

3. Tööülesannete täitmisel juhindutakse:

| | | | | | | |
|-----------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Õigusloovatest aktidest | | | | | | |
| Ametijuhendist | | | | | | |
| Kirjalikest protseduurireeglitest | | | | | | |
| Ülemuse korraldustest | | | | | | |
| Üldsuse survest | | | | | | |
| Moraalikoodeksist | | | | | | |
| Ajakirjandusest | | | | | | |
| Sisetundest | | | | | | |

4. Millele tugineb probleemi tüüplahenduse muutmine:

| | | | | | | |
|-------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Linnavalitsuse otsusele | | | | | | |
| Ülemuse korraldusele | | | | | | |
| Omaalgatusele | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

5. Kes otsustab ebastandardse probleemi lahenduse:

| | | | | | | |
|---------------|--|--|--|--|--|--|
| Lahendan ise | | | | | | |
| Suunan edasi | | | | | | |
| Ülemus | | | | | | |
| Linnavalitsus | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

| Skaala | Täiesti nõus, kehtib | | | | | Ei nõustu, ei kehti | |
|---------|----------------------|---|---|---|---|---------------------|--|
| Hinnang | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |

6. Muutunud töökorraldusest saan teada:

| | | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|--|
| Selleks korraldatud seminaril | | | | | | |
| Saabunud personaalsest teatest | | | | | | |
| Otsuse ettevalmistamisel ilmnunud ebakõladest | | | | | | |
| Vahetult ülemuselt | | | | | | |
| Vestlustest töökaaslastega | | | | | | |
| Juhuslikult | | | | | | |

7. Õigusaktidest saan teada:

| | | | | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Selleks korraldatud seminaril | | | | | | |
| Saabunud personaalsest teatest | | | | | | |
| Ebakõladest otsuste ettevalmistamisel | | | | | | |
| Vahetult ülemuselt | | | | | | |
| Vestlustest töökaaslastega | | | | | | |
| Juhuslikult | | | | | | |

8. Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse:

| | | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|--|--|
| Lahendan ise | | | | | | |
| Osakonna juht | | | | | | |
| Ameti juht /LOV vanem | | | | | | |
| Linnavalitsuse liige | | | | | | |
| Linnavalitsus | | | | | | |
| Volikogu | | | | | | |
| Mitte keegi | | | | | | |

9. Töökorraldusi jagab:

| | | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|--|--|
| Ise | | | | | | |
| Osakonna juht | | | | | | |
| Ameti juht /LOV vanem | | | | | | |
| Linnavalitsuse liige | | | | | | |
| Linnavalitsus | | | | | | |
| Volikogu | | | | | | |
| Mitte keegi | | | | | | |

10. Korralduste täitmist kontrollib:

| | | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|--|--|
| Ise | | | | | | |
| Osakonna juht | | | | | | |
| Ameti juht /LOV vanem | | | | | | |
| Linnavalitsuse liige | | | | | | |
| Linnavalitsus | | | | | | |
| Volikogu | | | | | | |
| Mitte keegi | | | | | | |

| Skaala | Täiesti nõus, kehtib | Ei nõustu, ei kehti | | | | |
|---------|----------------------|---------------------|---|---|---|---|
| Hinnang | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |

11. LV töö paremaks korraldamiseks peaks:

| | | | | | | |
|---------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Looma juurde ameteid | | | | | | |
| Palkama uusi spetsialiste | | | | | | |
| Koondama ametikohti | | | | | | |
| Vahetama välja töötajaid | | | | | | |
| Vähendama töökoormust | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

12. LV ametite /LOV-de:

| | | | | | | |
|-------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Arv on piisav | | | | | | |
| Suurus on piisav | | | | | | |
| Kompetentsus on piisav | | | | | | |
| Töö motivatsioon piisav | | | | | | |

13. Otsuse langetamisel kasutatakse:

| | | | | | | |
|-----------------|--|--|--|--|--|--|
| Ühte lahendust | | | | | | |
| Kahte lahendust | | | | | | |
| Kolme lahendust | | | | | | |
| Enam lahendusi | | | | | | |

14. Tavaliselt pakutud lahendusvarianti muudetakse:

| | | | | | | |
|-----------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Standardse otsuse korral | | | | | | |
| Ebastandardse otsuse korral | | | | | | |

15. Pakutud lahenduse variant lükatakse tagasi:

| | | | | | | |
|-----------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Standardse otsuse korral | | | | | | |
| Ebastandardse otsuse korral | | | | | | |

16. Töös ettetulnud vead lahendab:

| | | | | | | |
|-----------------------|--|--|--|--|--|--|
| Ise | | | | | | |
| Osakonna juht | | | | | | |
| Ameti juht /LOV vanem | | | | | | |
| Linnavalitsuse liige | | | | | | |
| Linnavalitsus | | | | | | |
| Volikogu | | | | | | |
| Mitte keegi | | | | | | |

17. Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele:

| | | | | | | |
|------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Abistatakse | | | | | | |
| Tehakse märkus | | | | | | |
| Tehakse hoiatus | | | | | | |
| Tehakse käskkiri | | | | | | |
| Jäädakse ükskõikseks | | | | | | |
| Arvustatakse avalikult | | | | | | |
| Arvustatakse tagaselja | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

| Skaala | Täiesti nõus, kehtib | | | | | | Ei nõustu, ei kehti |
|---------|----------------------|---|---|---|---|---|---------------------|
| Hinnang | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | |

18. Kellega Te tunnete tööalaselt kõige rohkem seotud olevat:

| | | | | | | |
|------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Linnavalitsuse liikmed | | | | | | |
| Ametite juhid | | | | | | |
| Osakodade juhid | | | | | | |
| Oma ameti/osakonna töötajad | | | | | | |
| Teiste ametite/osakondade töötajad | | | | | | |
| Kolleegid | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

19. Suhted alluvatega on:

| | | | | | | |
|---------------|--|--|--|--|--|--|
| Usalduslikud | | | | | | |
| Sõbralikud | | | | | | |
| Avatud | | | | | | |
| Ettevaatlikud | | | | | | |
| Neutraalsed | | | | | | |
| Ebamäärased | | | | | | |
| *** | | | | | | |

*** - vajadusel täiendage

20. Ametite üldine tööalane kompetents on:

| | | | | | | |
|-----------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Linnakantselei | | | | | | |
| Elamumajandusamet | | | | | | |
| Ettevõtlusamet | | | | | | |
| Haridusamet | | | | | | |
| Kommunaalamet | | | | | | |
| Kultuuriväärtusteamet | | | | | | |
| Maa-amet | | | | | | |
| Perekonnaseisusamet | | | | | | |
| Sotsiaal- ja Tervishoiuamet | | | | | | |
| Spordi- ja Noorsooamet | | | | | | |
| SAPA | | | | | | |
| Tuletõrje- ja Päästeamet | | | | | | |
| Turvalisus- ja Integratsiooniamet | | | | | | |
| Linnaarhiiv | | | | | | |

21. Kavatsen töökohta muuta:

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|

22. Linnavalitsuse üldine eesmärk on: _____

Teie vastuste paremaks mõistmiseks vastake palun järgmistele küsimustele:

23. Sugu: mees naine
24. Teie vanus:
25. Haridus: alg kesk kesk-eri kõrgem
26. Missuguses linna ametiasutuses te töötate?
27. Teie tööstaaz Tallinna Linnavalitsuses? aastat.
28. Te olete: Juht / Nõunik
Vanemametnik
Nooremametnik
Abiteenistuja

Tänan vastamast!

Lisa 2 Tallinna ankeedivastuste eesmärgi sõnastuses esinevate mõistete kasutussagedus

Tallinn 2001

| | Linn | Linnaelanik | Teenindamine | Korraldamine | Juhtimine | Areng | Arengukava | Heaolu | Tingimused | Muud |
|--------------|-----------|-------------|--------------|--------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| Linn | 80 | 38 | 16 | 37 | 26 | 24 | 3 | 14 | 3 | 3 |
| Linnaelanik | 38 | 75 | 31 | 21 | 9 | 15 | 0 | 30 | 6 | 6 |
| Teenindamine | 16 | 31 | 35 | 4 | 2 | 9 | 0 | 1 | 0 | 4 |
| Korraldamine | 37 | 21 | 4 | 41 | 15 | 3 | 0 | 5 | 0 | 2 |
| Juhtimine | 26 | 9 | 2 | 15 | 27 | 1 | 0 | 3 | 6 | 0 |
| Areng | 24 | 15 | 9 | 3 | 1 | 27 | 0 | 8 | 0 | 3 |
| Arengukava | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| Heaolu | 14 | 30 | 1 | 5 | 3 | 8 | 0 | 33 | 3 | 2 |
| Tingimused | 3 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 7 | 0 |
| Muud | 3 | 6 | 4 | 2 | 0 | 3 | 0 | 2 | 0 | 20 |

Lisa 3 Tartu ankeedivastuste eesmärgi sõnastuses esinevate mõistete kasutussagedus

Tartu 2001

| | Linn | Linnaelanik | Teenindamine | Korraldamine | Juhtimine | Areng | Arengukava | Heaolu | Tingimused | Muud |
|--------------|-----------|-------------|--------------|--------------|-----------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
| Linn | 34 | 14 | 7 | 15 | 7 | 17 | 5 | 8 | 1 | 4 |
| Linnaelanik | 14 | 35 | 19 | 8 | 2 | 8 | 0 | 11 | 1 | 6 |
| Teenindamine | 7 | 19 | 19 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Korraldamine | 15 | 8 | 1 | 22 | 2 | 5 | 3 | 3 | 1 | 2 |
| Juhtimine | 7 | 2 | 1 | 2 | 7 | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 |
| Areng | 17 | 8 | 3 | 5 | 4 | 18 | 3 | 5 | 1 | 3 |
| Arengukava | 5 | 0 | 0 | 3 | 3 | 3 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Heaolu | 8 | 11 | 0 | 3 | 0 | 5 | 0 | 15 | 0 | 3 |
| Tingimused | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Muud | 4 | 6 | 2 | 2 | 1 | 3 | 6 | 3 | 0 | 14 |

Tabelites toodud diagonaal näitab mõistete kasutamise kordade arvu. Ülejäänud veerus ja reas toodud numbrid näitavad eesmärgi küsimusele vastuse sõnastuses mõistete kooskasutuste arvu.

Lisa 4 Faktoranalüüsi tulemused

Structure Matrix
Component

| Component | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--|--------------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| Korralduse täitmist kontrollib: volikogu | 0,81 | 0,02 | 0,12 | 0,16 | -0,03 | -0,09 |
| Korralduse täitmist kontrollib: LV liige | 0,79 | 0,25 | -0,08 | 0,34 | -0,03 | -0,03 |
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse :LV | 0,79 | 0,16 | 0,17 | -0,03 | -0,15 | 0,23 |
| Töökorraldusi jagab: volikogu | 0,77 | -0,16 | -0,02 | 0,15 | 0,10 | 0,09 |
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse :LV liige | 0,77 | 0,31 | 0,04 | 0,19 | -0,07 | 0,07 |
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse : volikogu | 0,76 | 0,11 | 0,16 | 0,07 | -0,10 | 0,18 |
| Korralduste täitmist kontrollib: LV | 0,75 | 0,02 | 0,26 | -0,01 | -0,06 | -0,04 |
| Töökorraldusi jagab: LV | 0,74 | -0,20 | 0,12 | 0,07 | 0,04 | 0,09 |
| Töös ettetulnud vead lahendab: LV | 0,72 | 0,16 | -0,07 | 0,05 | -0,08 | 0,09 |
| Töös ettetulnud vead lahendab: LV liige | 0,72 | 0,24 | -0,23 | 0,15 | -0,07 | 0,08 |
| Töös ettetulnud vead lahendab: volikogu | 0,70 | 0,24 | -0,10 | 0,06 | -0,13 | 0,04 |
| Töös ettetulnud vead lahendab: ameti juht | 0,65 | -0,01 | 0,12 | 0,09 | -0,09 | -0,21 |
| Töökorraldusi jagab: LV liige | 0,64 | 0,02 | -0,25 | 0,24 | 0,12 | 0,12 |
| Kes otsustab ebastandardse probleemi lahenduse: LV | 0,60 | -0,10 | 0,08 | 0,06 | -0,43 | 0,07 |
| Kellega Te tunnete tööalaselt kõige rohkem seotud olevat: oma ameti töötajad | -0,47 | 0,07 | 0,34 | -0,06 | -0,21 | -0,01 |
| LV töö paremaks korraldamiseks peaks: palkama uusi spetsialiste | 0,46 | 0,03 | -0,07 | 0,16 | 0,20 | 0,25 |
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse: ameti juht | 0,46 | -0,18 | 0,25 | 0,06 | -0,30 | -0,11 |
| Kellega Te tunnete tööalaselt kõige rohkem seotud olevat: ametite juhid | 0,45 | -0,28 | 0,01 | -0,02 | -0,23 | -0,34 |
| Õigusaktidest saan teada: saabunud personaalsest teatest | 0,45 | 0,20 | 0,41 | -0,25 | 0,32 | -0,06 |
| Töökorraldusi jagab: ameti juht | 0,41 | -0,35 | 0,04 | -0,05 | -0,34 | -0,29 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: ettevõtlusamet | 0,14 | 0,81 | 0,12 | -0,03 | -0,12 | 0,10 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: turvalis.-ja integr.amet | 0,13 | 0,78 | 0,22 | 0,03 | 0,06 | 0,18 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: haridusamet | -0,18 | 0,78 | 0,11 | 0,22 | -0,08 | 0,14 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: spordi- ja noorsooamet | 0,08 | 0,77 | 0,28 | 0,22 | 0,19 | 0,15 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: kommunaalamet | 0,04 | 0,73 | 0,01 | 0,24 | 0,16 | -0,34 |

| | | | | | | |
|---|-------|-------------|-------------|-------|-------|-------|
| Ametite üldine tööalane kompetents on: kultuuriväärtusteamet | -0,03 | 0,73 | 0,21 | -0,09 | 0,08 | 0,10 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: perekonnaseisuamet | -0,05 | 0,69 | 0,14 | 0,26 | 0,07 | 0,09 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: elamumajanduseamet | 0,05 | 0,69 | 0,03 | -0,10 | 0,15 | -0,23 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: linnaarhiiv | 0,23 | 0,67 | 0,19 | -0,30 | 0,10 | 0,08 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: SAPA | 0,05 | 0,66 | 0,13 | -0,05 | 0,06 | 0,06 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: tuletõrje- ja päästeamet | 0,11 | 0,66 | 0,17 | 0,17 | 0,24 | -0,20 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: sotsiaal- ja tervishoiuamet | 0,23 | 0,65 | 0,45 | 0,15 | 0,19 | 0,19 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: linnakantselei | 0,33 | 0,62 | 0,36 | -0,10 | -0,21 | 0,00 |
| Ametite üldine tööalane kompetents on: maaamet | -0,23 | 0,55 | -0,11 | -0,12 | -0,22 | -0,05 |
| Muutunud töökorraldustest saan teada: selleks korraldatud seminaril | -0,08 | 0,42 | 0,15 | -0,10 | 0,05 | 0,31 |
| Tööülesannete täitmisel juhindutakse: kirjalikest protseduurireeglitest | 0,27 | 0,41 | 0,14 | -0,07 | -0,18 | -0,17 |
| LV ametite/ LOV-de: töö motivatsioon piisav | 0,15 | 0,40 | 0,31 | -0,40 | 0,33 | -0,04 |
| Muutunud töökorraldustest saan teada: vahetult ülemuselt | 0,00 | -0,03 | 0,79 | 0,00 | -0,03 | 0,06 |
| Õigusaktidest saan teada: vahetult ülemuselt | 0,15 | 0,27 | 0,73 | -0,14 | 0,01 | 0,23 |
| Tööülesannete täitmisel juhindutakse: moraalikoodeksist | 0,25 | 0,27 | 0,70 | 0,00 | 0,10 | -0,01 |
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse: osakonna juht | -0,26 | 0,32 | 0,59 | 0,12 | -0,04 | 0,15 |
| Töös ettetulnud vead lahendab: ise | -0,16 | 0,26 | 0,58 | 0,07 | 0,20 | -0,04 |
| Korralduste täitmist kontrollib: osakonna juht | 0,03 | 0,24 | 0,58 | 0,21 | -0,13 | 0,15 |
| Töökorraldusi jagab: osakonna juht | -0,24 | 0,18 | 0,55 | 0,20 | -0,31 | 0,02 |
| Kes otsustab ebastandardse probleemi lahenduse: ülemus | 0,31 | -0,01 | 0,55 | -0,03 | -0,17 | -0,06 |
| Suhted alluvatega on: sõbralikud | -0,17 | 0,12 | 0,55 | -0,45 | 0,10 | 0,24 |
| Tööle asudes LV-sse: läbitakse vastav koolitus | -0,27 | 0,18 | 0,52 | -0,11 | -0,08 | 0,50 |
| Suhted alluvatega on: avatud | -0,21 | 0,33 | 0,51 | -0,32 | 0,09 | 0,11 |
| Kes otsustab ebastandardse probleemi lahenduse: suunan edasi | 0,24 | 0,02 | 0,51 | 0,16 | -0,12 | 0,43 |
| Suhted alluvatega on: usalduslikud | -0,33 | 0,18 | 0,49 | -0,27 | 0,18 | 0,06 |
| Kellega Te tunnete tööalaselt kõige rohkem seotud olevat: teiste ametite töötajad | -0,38 | -0,01 | 0,48 | -0,10 | 0,00 | 0,11 |
| LV ametite/ LOV-de: kompetentsus on piisav | 0,21 | 0,26 | 0,47 | -0,31 | 0,29 | -0,03 |
| Millele tugineb probleemi tüüplahenduse muutmise: ülemuse korraldusele | 0,04 | -0,04 | 0,46 | 0,22 | 0,06 | 0,13 |
| Korralduste täitmist kontrollib: ise | -0,10 | 0,06 | 0,44 | -0,13 | 0,41 | 0,17 |

| | | | | | | |
|--|-------|-------|-------------|--------------|--------------|-------|
| Kellega Te tunnete tööalaselt kõige rohkem seotud olevat: kolleegid | 0,05 | 0,13 | 0,40 | -0,04 | -0,15 | 0,17 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: tehakse märkus | 0,24 | 0,30 | 0,40 | 0,31 | 0,20 | -0,06 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: arvustatakse tagaselja | 0,33 | 0,17 | 0,12 | 0,74 | -0,17 | 0,01 |
| Suhted alluvatega on: ettevaatlikud | 0,06 | 0,11 | 0,14 | 0,73 | -0,26 | 0,21 |
| Suhted alluvatega on: ebamäärased | 0,36 | 0,13 | 0,17 | 0,68 | -0,05 | 0,12 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: tehakse käskkiri | 0,31 | 0,14 | 0,04 | 0,68 | 0,19 | -0,01 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: arvustatakse avalikult | 0,10 | 0,13 | 0,01 | 0,67 | -0,01 | -0,08 |
| LV ametite /LVO-de: arv on piisav | 0,22 | 0,33 | 0,17 | -0,66 | -0,04 | 0,13 |
| LV ametite /LVO-de: suurus on piisav | 0,30 | 0,19 | 0,25 | -0,65 | -0,01 | 0,22 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: tehakse hoiatus | 0,56 | 0,30 | 0,14 | 0,59 | 0,02 | 0,00 |
| Tööle asudes LV-sse: määratakse juhendaja | -0,01 | 0,33 | 0,35 | -0,51 | 0,18 | 0,46 |
| LV töö paremaks korraldamiseks peaks: vähendama töökoormust | 0,29 | 0,10 | -0,04 | 0,51 | 0,11 | -0,03 |
| Suhted alluvatega on: neutraalsed | 0,11 | 0,42 | 0,12 | 0,51 | 0,13 | -0,04 |
| Tööle võtmisel LV-sse: esitatakse standardseid kutsesobivuse nõudeid | -0,16 | 0,40 | 0,14 | -0,47 | 0,00 | 0,29 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: abistatakse | -0,11 | 0,20 | 0,38 | -0,47 | -0,01 | 0,27 |
| Tööülesannete täitmisel juhendatakse: ajakirjandusest | 0,01 | 0,09 | 0,17 | 0,44 | 0,09 | 0,17 |
| Tööülesannete täitmisel juhendatakse: üldsuse survest | 0,11 | -0,03 | 0,03 | 0,10 | 0,66 | 0,13 |
| Pakutud lahenduse variant lükatakse tagasi: ebastandardse otsuse korral | 0,05 | 0,09 | 0,10 | -0,08 | 0,64 | 0,08 |
| Muutunud töökorraldustest saan teada: otsuse ettevalmistamisel ilmnenu ebakõladest | -0,04 | -0,05 | -0,02 | -0,05 | 0,59 | 0,36 |
| Millel tugineb probleemi tüüplahenduse muutmine: LV otsusele | 0,24 | 0,13 | 0,07 | 0,23 | -0,58 | 0,19 |
| Tavaliselt pakutud lahendusvarianti muudetakse: ebastandardse otsuse korral | 0,16 | -0,13 | 0,03 | 0,00 | 0,57 | -0,36 |
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse: mitte keegi | -0,09 | 0,18 | -0,24 | 0,13 | 0,54 | -0,08 |
| Korralduse täitmist kontrollib: mitte keegi | -0,07 | 0,02 | -0,18 | 0,08 | 0,52 | 0,14 |
| Töökorraldusi jagab: mitte keegi | -0,03 | 0,16 | -0,02 | 0,06 | 0,52 | -0,05 |
| Millel tugineb probleemi tüüplahenduse muutmine: omaalgatusele | -0,16 | -0,06 | 0,43 | 0,03 | 0,52 | 0,13 |
| Töökorraldusi jagab: ise | -0,14 | 0,05 | -0,07 | 0,15 | 0,51 | 0,04 |
| Muutunud töökorraldusest saan teada: saabunud personaalsest teatest | 0,23 | 0,25 | 0,44 | -0,38 | 0,50 | 0,20 |

| | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------------|-------------|
| Kes otsustab ettetulnud probleemi lahenduse: ise | -0,27 | -0,01 | 0,18 | -0,27 | 0,49 | -0,05 |
| Kes otsustab ebastandardse probleemi lahenduse: lahendan ise | -0,20 | -0,08 | 0,29 | 0,13 | 0,46 | -0,07 |
| Õigusaktidest saan teada: ebakõladest otsuste ettevalmistamisel | 0,03 | 0,07 | 0,41 | -0,32 | 0,46 | 0,42 |
| Otsuse langetamisel kasutatakse: kolme lahendust | 0,29 | 0,25 | 0,08 | -0,11 | 0,46 | 0,43 |
| Tööle võtmisel LV-sse: otsustaja ei ole teada | 0,29 | -0,25 | 0,18 | -0,09 | 0,41 | 0,35 |
| Otsuse langetamisel kasutatakse: enam lahendusi | -0,17 | 0,11 | 0,01 | -0,03 | 0,41 | 0,05 |
| Pakutud lahenduse variant lükatakse tagasi: standardse otsuse korral | 0,26 | 0,25 | 0,16 | 0,02 | -0,15 | 0,68 |
| Muutunud töökorraldusest saan teada: juhuslikult | -0,02 | -0,20 | -0,07 | 0,11 | 0,07 | 0,66 |
| Tavaliselt pakutud lahendusvarianti muudetakse: standardse otsuse korral | 0,29 | 0,22 | 0,26 | -0,04 | 0,03 | 0,65 |
| Õigusaktidest saan teada: juhuslikult | 0,03 | 0,01 | 0,09 | 0,04 | 0,10 | 0,65 |
| Kuidas reageeritakse ettetulnud vigadele: jäädakse ükskõikseks | -0,16 | -0,17 | 0,07 | 0,20 | 0,04 | 0,62 |
| Muutunud töökorraldusest saan teada: vestlustest töökaaslastega | -0,01 | -0,24 | 0,09 | -0,26 | 0,13 | 0,62 |
| Õigusaktidest saan teada: vestlustest töökaaslastega | 0,09 | -0,20 | 0,26 | -0,26 | 0,13 | 0,59 |
| Tööle võtmisel LV-sse: otsustab moodustatud komisjon | 0,02 | 0,25 | -0,02 | -0,04 | 0,12 | 0,57 |
| Otsuse langetamisel kasutatakse: kahte lahendust | 0,37 | 0,35 | 0,07 | -0,12 | 0,00 | 0,54 |
| % | 10,85 | 9,41 | 7,83 | 6,99 | 6,48 | 5,97 |

47,53

Rotation Method: Promax with Kaiser Normalization.

THE MANIFESTATIONS OF THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE COMPONENTS OF LOCAL GOVERNMENTS ON THE SAMPLE OF TALLINN AND TARTU

Summary

The organizational structure is the system of rules, office and ascendancy, which controls, collaborates and utilizes resources to achieve an objective.

There is a lot of discussion at present time in Estonia either to decrease or increase the relative importance of government in the public sector. These are the substantive ideas while reforming the public sector. The factor, which has a relatively high importance in determining the work performance of a public servant, is the organizational support. This support relies on the components of the organizational structure. Despite the fact that some areas in the public sector are quite well regulated, there remain still some areas where such regulations are insufficient. One of these areas is the standardization of the public service, which causes the differences in the quality of service depending on the time and place where the service is delivered.

The public service should meet several criteria like simplicity of the procedures and rules, and evaluating necessity. There exist certain procedures, which help creating the effective work in public organizations. These are decentralization of organization, outsourcing, using the managing and accounting principles of the private sector etc.

The aim of the present investigation was to bring out the principles of the organizational structure of the public sector and to analyze the structure components of local governments on the sample of Tallinn and Tartu.

The tasks are:

1. To give an overview of the theoretical framework of the organizational structure and objectives;
2. To work out the questionnaire to investigate the organizational structure;
3. To analyze the results of the survey;
4. To analyses the awareness of the public servants about the organizational goals;

5. To evaluate the influence of the goals on the structural components of the organization.

The data for this analysis was collected in spring 2001, using filled-in questionnaires about structure components and organizational goals, questionnaire was compiled by the author of this thesis. The questionnaire has been worked out on the basics of Hage et al (1967). Respondents of the present survey totaled 308 public servants from the local governments of Tallinn (n=209) and Tartu (n=99), who filled in a form with 28 questions rating from scales 1 (not agree) to 6 (total agree). SAS 8.1 package was used for statistical analysis.

Mean age of the respondents in both city governments was similar, in Tallinn 40.8 ± 11.7 ; and in Tartu 38.4 ± 11.3 . The length of the service was lower in Tallinn compared to Tartu. This result indicates that the body of civil service has been stable after re-independence. So the medium respondent can be described as 40 year-old college-bred senior civil servant who has been working in the local government more than six years.

The employee's opinion was that the main goals of the civil servant are to serve the citizens, management and ensuring welfare and development. These organizational goals are similar to the common phrase that civil servant should serve citizens, which is named and often mistakenly considered as a goal of an organization. It allows suggesting that goals that are proposed in development plan are not introduced to the employees of the city government of Tallinn and Tartu. Moreover, 34.3% of Tartu and 36.8% of Tallinn city servants were unable to formulate the goals at all.

The answers of the survey were analyzed using the nature of the concept. Based on the concepts that were named the most, it was formulated the united goal. Consequently, the united goal of the civil servants of Tallinn was: the regulation of the functioning of the city, direction and development of the city, serving the citizens, and well-being. United goal in Tartu was: serving the citizens and well-being, development of the city and regulation of the functioning of the city. The goal of the city servants in Tallinn characterizes the actions connected to the city, while the goal in Tartu characterizes activities connected to the citizens. It appeared also that the goal of city management in Tallinn did not appear in Tartu. Given answers differed from the goals described in the

development plans that will lead us to the conclusion that city servants do not know the goals of the development plan.

According to the results of factor analysis of the responses to the survey in Tartu and Tallinn the factors were formed from which six prior ones described approximately 48% of the total variance. Only these components were inserted into the factors whose factor load was more than 0.40. Conformity between the components added to the factors was good (intra reliability was according to the Cronbach $\alpha = 0.50 - 0.91$). These six factors are describing political power, competence, random job management, negative feedback and relationships.

Factors describing complicity were not formed. First and third factor are describing centralization, while first factor describes political power and third factor describes the actual power of the leader. This can be explained by the fact that strong centralization of the local government determines the drawing up of formal decisions. This centralization is caused by the law and also by the decisions of the local government regulating the job management of the specific part of the city. Second factor is describing the formalization and it contains mostly the statements of the job related competency and two more added statements. This factor contains the evaluation of the coworkers' abilities what presumably is showing the evidence of group thinking. Besides the second factor, the formalization is also characterized by the factors four, five and six. These factors are describing the regulations of the relationships between coworkers, random job management and negative feedback.

Results of the correlation analysis between the factors are showing that there are two main factors that are connected to each other: the political power and the random job management. The first one is associated with relationships and negative job management, while the second one is related to the official power of the leader and competency.

The goals of the local government have a remarkable influence on the functioning of the local government through the structural components. Results of the study showed the extent of the goals, pointing out the factors describing the structural components and relationships between these factors. Non-purposefulness activity or declarative goals are leading to the danger that the organization will have problems with the job management that might influence the effectiveness of the organization.

Our results indicate that

1. Most of the employees thought that the main organizational goals of the civil servant are to serve the citizens, management and ensuring welfare and development.
2. Political power differs from leader's official power,
3. The division of work can be described by the factors that contain the elements of negative feedback and randomness.

Propositions according to the results:

1. To increase the employee's awareness about the organization goals necessitates the strong connection between budgets, development plan and daily activities,
2. Local governments are making the decisions on the formal level and the persons who work on the lower positions of the organizational hierarchy make practical decisions. Therefore it is practical to legalize the decision making on the lower hierarchical level.
3. To decrease the negative feedback and randomness it is necessary to formalize the workflows, document flows and determine decision points in the organizational hierarchy.
4. To decrease random job management it is recommendable to decrease the political power in the decision making process.

Future research plans and themes in this area could be:

1. The relationships between the professional preparation and purposed activities of the leaders of the local government.
2. Longitudinal studies about the structural components.
3. The influence of the structural components on the effectiveness and work performance of the organization.

On the basis of the results and suggestions of the study it is possible to inculcate practical methods for changing the management of the local governments into a more effective and professional one.

The suggestions of integrating the development plan into their everyday activities and enlarge the civil servant decision-making range are executable through the change of the legal acts of the local government. To decrease the job management negative influences,

however, is also possible without any changes in legislation. In order to increase the professionalism in political management that is presupposition for inculcating purposed management and decreasing the job management negative influences, it is necessary to lengthen the period of political power from five to seven years.

According to the results of our investigation it can be concluded that there are several unexplored fields in the Estonian public service. The investigations should be continued including the questions about goal-oriented management, design of the optimal centralization, the influence of the formalization to the effectiveness and work performance.