

TARTU ÜLIKOOL

Pärnu kolledž

Ettevõtlusosakond

Astrid-Helena Teär

**SAAREMAA VALLA TEENUSKESKUSTE
JUHTIMISMUDEL JA
KLIENDIRAHULOLU TEENUSTEGA**

Magistritöö

Juhendajad: Ave Viks, MA

Raigo Ernits, MA

Pärnu 2020

Soovitan suunata kaitsmisele

Ave Viks

/digiallkirjastatud/

Raigo Ernits

/digiallkirjastatud)

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht Gerda Mihhailova

/digiallkirjastatud/

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Astrid-Helena Teär

/digiallkirjastatud/

SISUKORD

| | |
|---|----|
| Sisukord | 3 |
| Sissejuhatus | 5 |
| 1. Kohalike omavalitsuste juhtimiskorraldus ja kliendirahulolu mõõtmine | 9 |
| 1.1. Kohalike omavalitsuste toimimise aluspõhimõtted ja juhtimiskorraldus..... | 9 |
| 1.2. Avaliku sektori organisatsioonide juhtimine ja efektiivsus..... | 12 |
| 1.3. Kliendi rahulolu hindamine avalike teenuste osutamisel | 24 |
| 2 Saaremaa valla teenuskeskuste uuringu korraldamise meetoodika..... | 36 |
| 2.1. Saaremaa vallavalitsuste teenuskeskuste juhtimismudeli ja rahulolu uuringu meetoodika üldine ülevaade..... | 36 |
| 2.2. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringu meetoodika | 39 |
| 2.3. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste kliendirahulolu uuringu meetoodika .. | 40 |
| 3 Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste empiirilise uuringu tulemused | 43 |
| 3.1. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste hetkeolukorra ülevaade | 43 |
| 3.2. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringu tulemused ja ettepanekud..... | 46 |
| 3.3. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste kliendirahulolu uuringu tulemused ja ettepanekud | 59 |
| Kokkuvõte | 72 |
| Viidatud allikad..... | 75 |
| Lisa 1. Saaremaa valla kaart..... | 83 |
| Lisa 2. Teenuskeskuste kaardistus | 84 |
| Lisa 3. Empiirilise uuringu aja- ja tegevuskava | 86 |
| Lisa 4. Intervjuu 1. Eelintervjuu sisekontrolöri..... | 91 |
| Lisa 5. Intervjuu 2. Fookusgrupi intervjuu Saaremaa valla juhtkonnaga | 92 |
| Lisa 6. Intervjuu 3. Fookusgrupi intervjuu teenuskeskuste juhtidega..... | 93 |

| | |
|---|-----|
| Lisa 7. Intervjuu 4. Fookusgrupi intervjuu sisuosakonna juhatajatega..... | 94 |
| Lisa 8. Küsimustik teenuskeskuste juhtidele | 95 |
| Lisa 9. Tegevuspäevik teenuskeskuste juhtidele..... | 96 |
| Lisa 10. Rahulolu uuringu küsimustik kodanikele ja koostööpartneritele..... | 97 |
| Lisa 11. Rahulolu uuringud Eesti avalikus sektoris 2010-2020..... | 100 |
| Lisa 12. Rahulolu teenuskeskuste tegevusega | 101 |
| Summary | 102 |

SISSEJUHATUS

Euroopa seisab silmitsi ülesandega tulla toime ääremaastumise ning vananeva ja väheneva elanikkonnaga (Riigikantselei & Rahandusministeerium, 2019). Globaalsed suundumused toovad otseselt kaasa surve riigivalitsemise tõhustamisele. Teisalt süveneb ühiskonna ootus avalike teenuste kasutajasõbralikumaks muutumisele. (Arenguseire Keskus, 2018) Vastandlike mõjutuste keskel tuleb avalikul sektoril leida tasakaal kulutõhusa juhtimise ja teenuste kvaliteedi vahel (Riigikogu 2019). Regionaalse arengu seisukohast on esmatähtis suurendada kohalike omavalitsuste võimekust (Riigikantselei & Rahandusministeerium 2019, lk 4). Kohalikud omavalitsused peavad tagama kõigile oma piirkonna elanikele kättesaadavad ja kvaliteetsed avalikud teenused, olenemata ümbritsevatest katsumustest, regionaalsest paiknemisest ja suurusest (Riigikantselei, 2019).

2017. aastal viidi läbi haldusreform, tagamaks võimekamad kohalikud omavalitsused. Reformi tulemusel vähenes Eesti kohalike omavalitsuste arv 213-lt 79-le ning sellega kaasnesid ka olulised struktuursed muudatused juhtimises. Loodi erinevaid lahendusi, et kindlustada suurte omavalitsuste puhul vallaesinduste olemasolu ka väiksemates piirkondades. Paljud omavalitsuste kliendigrupid ja koostööpartnerid olid muudatustest samuti otseselt mõjutatud. (Lõhmus, Sootla, Noorkõiv, Kattai, 2018) Seetõttu on haldusreform olnud organisatsioonilises vaates keeruline. Esimesed reformijärgsed aastad on mõjutanud ühinenud asutuste juhtimismudelit ning iga päev töötatakse selle nimel, et uued organisatsioonid toimiksid ühtsena.

Ühinenud suurtes omavalitsustes on juhtimiskorralduse mudeli valik varasemast kesksemal kohal. Ühinenud omavalitsustes on olnud üheks juhtimiskorralduse mudeliks osavallakogude, kogukonnakogude ja piirkondlike teenuskeskuste loomine, sh Saaremaa vallas. (Rahandusministeerium, 2019) Saaremaa vald otsustas haldusreformi raames vabatahtliku ühinemise kasuks ning endised vallad ühinesid suureks omavalitsuseks. Saaremaa vald võttis kasutusele piirkondlike üksustega juhtimismudeli, mille alusel jäeti endistesse vallakeskustesse teenuskeskused. Teenuskeskused toetavad Saaremaa vallavalitsuse struktuurilis-strateegilist eesmärki lähtuda valla juhtimisel inimkesksusest ja tasakaalustatud arengu põhimõtetest. Arengukava järgi peaksid pädevad teenuskeskused tagama valla efektiivse kohalolu piirkondades ja valla kui terviku

jätksuutlikkuse. Saaremaa valla strateegiline juhtimine on koondatud valla keskusesse, mis asub Kuressaares. (Saaremaa valla arengukava 2019 – 2030, 2019) Haldusreformi raames määratleti Saaremaa omavalitsuste ühinemislepingus ja Saaremaa valla arengukavas aastani 2030 teenuskeskuste roll, eesmärgid ja visioon.

Magistritöös analüüsitakse teenuskeskuste juhtimiskorraldust nelja uurimisküsimuse põhjal. Hetkel detailne ja terviklik ülevaade teenuskeskuste tegevusest puudub, kuid juhtimise seisukohalt on oluline, et avalikke teenuseid pakkuvad organisatsioonid mõistaksid klientide ootusi teenustele ja suudaksid väliskeskkonna surve järgi kohaneda. (AS PriceWaterhouseCoopers Advisors, 2014) Magistritöö võimaldab saada ülevaate, kuidas eri osapooled tunnetavad haldusreformi järgset muutust juhtimises, töökorralduses ja teenustega rahulolu. Magistritöö analüüs on sisend juhtimisotsusteks vallavalitsuse liikmetele, volikogule, osakondadele ja teenuskeskuste juhtidele. Püstitatud uurimisküsimused on järgmised:

1. Milline on Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimiskorraldus?
2. Milline on Saaremaa valla teenuskeskuste teenustega rahulolu?
3. Kuidas tajutakse vajadust teenuskeskuse järele?
4. Milliseid parendusi tuleb teha teenuskeskuste juhtimiskorralduses, suurendamaks teenuskeskuste tegevuse kvaliteeti ja rahulolu?

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kuidas Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimiskorraldus mõjutab klientide rahulolu teenuskeskustega. Selgitatakse välja teenuskeskuste juhtimismudel, teenuskeskuste tegevusega rahulolu klientide hulgas ning analüüsitakse nende omavahelisi seosed. Uuringu tulemustele ja teoreetilisele käsitlusele tuginedes tehakse Saaremaa valla juhtkonnale ettepanekud parendusteks teenuskeskuste juhtimiskorralduses. Analüüsimisel kaasatakse Saaremaa valla tippjuhtkonda, valla sisuosakondade esindajaid, teenuskeskuste juhte, kliente ja koostööpartnereid. Kliendirahulolu väljaselgitamine on juhtimise baasinfoks, arvestades teenuskeskustele seatud strateegilisi eesmärke. Magistritöö lisaväärtus on selles, et haldusreformi järel luuakse detailne ülevaade teenuskeskuste tegevusest ja probleemkohtadest. Esimest korda uuritakse välja kahenädalase tegevuspäeviku raames standardsetel alustel teenuskeskuste reaalne tegevuse maht ja klientide pöördumiste sisu. Saaremaa valla arengukavas 2019–2030 on elanike rahulolu teenuskeskustega seatud üheks

tulemusmõõdikuks. Kuna hetkel ei ole Saaremaa vald kliendirahulolu baastaset uuringuga määratlenud, on magistritöö tulemus sisend baastaseme väljaselgitamiseks ja teenuskeskuste toimimise hindamiseks. Magistritöö üheks väljakutseks on asjaolu, et teenuskeskuste toimimisest on vähe dokumenteeritud materjale. Seetõttu on töö autor integreerinud hetkeolukorrast ülevaate loomise empiirilise uuringuga. Magistritöös ei analüüsita teenuskeskuste majanduslikku efektiivsust ja valla valitsemismudelit, sh otsustusmehhanisme osavallakogude tasandil. Saaremaa valla teenuskeskuseid on magistritöö eel analüüsinud Saaremaa valla sisekontrolör ning omavalitsuste valdkonna eksperdid ja ühinemiskonsultandid Georg Sootla ning Kersten Kattai.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud uurimisülesanded. Esiteks käsitleda teoreetilist kirjandust kohaliku omavalitsuse toimimise põhimõtetest, avaliku sektori juhtimiskorraldusest ja kliendirahulolu hindamisest. Uurimisülesanne võimaldab käsitleda seoseid magistritöös analüüsitavate teemade vahel. Teiseks uurimisülesandeks on empiirilise uuringu läbiviimine, mis jaguneb temaatiliselt kaheks. Esiteks Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuring ja teiseks Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste kliendirahulolu uuring. Kolmandaks uurimisülesandeks on uuringu tulemuste alusel välja selgitada teenuskeskuste probleemkohad ning esitada Saaremaa vallavalitsusele parendusettepanekud.

Magistritöö koosneb teoreetilisest ja empiirilisest osast. Teoreetilisest osa esimeses alapeatükis analüüsitakse kohalike omavalitsuste toimimise aluspõhimõtteid ja juhtimiskorraldust. Analüüsitakse kohaliku omavalitsuse juhtimiskorraldust ja avalike teenuste kliendi rahulolu hindamise eripärasid. Kohalike omavalitsuste toimimise aluspõhimõtetest antakse teoreetiline ülevaade seetõttu, et mõista kohalikke omavalitsusi kui avaliku sektori institutsioone koos neid ümbritseva keskkonnaga. Erinevate teadlaste käsitluste alusel analüüsitakse, milleks on kohalikud omavalitsused loodud, millised on olulisemad põhimõtted ning millest lähtutakse kohaliku omavalitsuse teenuste osutamise korralduses. Teooria osas on tuginetud rahvusvaheliselt tunnustatud valitsemisteaduste ja avaliku halduse teadlastele, näiteks Marleen Brans, Gerry Stoker ja Owen Hughes. Kuna kohaliku omavalitsuse sisese juhtimiskorralduse kohta ei ole rahvusvaheliselt eriti teaduslikku käsitlust leitud, tugineb kandev osa Eesti akadeemiliste ekspertide ja praktikute töödel - kõige enam on aluseks võetud Professor Georg Sootla, Mikk Lõhmuse, Kersten Kattai ja Rivo Noorkõivu uuringuid.

Teoreetilise osa teises alapeatükis analüüsitakse käsitlusi avaliku sektori organisatsioonide juhtimise eripäradest. Käsitletakse autorite lähenemisi organisatsioonikorraldusest. Teemadeks on organisatsiooni keskkonna mõjud, juhtimiskorralduse elemendid ja nende omavahelised seosed. Analüüsis vaadeldakse eri organisatsioonitüüpe ja seda, kuidas nende alusel parendusi teha. Samuti analüüsitakse seoseid organisatsiooni juhtimismudeli ja kliendirahulolu vahel. Seega on magistritöö peatükid 1.1 ja 1.2 otseselt seotud uurimisküsimustega, mis puudutavad Saaremaa valla teenuskeskuste korralduse ja juhtimismudeli analüüsimist ning ettepanekute tegemist teenuskeskuste korralduse ja juhtimise muutmiseks. Organisatsioonikorralduses on autoritena kõige enam aluseks võetud Mary Jo Hatch, Dag Ingvar Jacobsen ja Henry Mintzberg. Teoreetilise osa kolmandas alapeatükis antakse ülevaade kliendirahulolu hindamise vajadustest ja võimalustest, et parendada organisatsiooni juhtimiskorraldust ja strateegiliste eesmärkide saavutamist. Eraldi kirjeldatakse kliendirahulolu hindamise eripärasid avalikus sektoris. Teoreetilistele käsitlustele tuginedes selgitatakse välja elemendid, mida tuleks avalike teenuste rahulolu hindamisel arvesse võtta. Peatükk 1.3 sisaldab teoreetilist alust Saaremaa valla teenuskeskustega rahulolu väljaselgitamiseks. Peatükis antakse ülevaade teguritest, mis mõjutavad kliendirahulolu organisatsioonilises vaates, et mõista mh, kuidas rahulolu ja teenuse kvaliteeti parimal võimalikul moel välja selgitada. Olulisemad autorid teiste seas Gregg G. Van Ryzin ja William C. Rivenbark.

Magistritöö teises peatükis antakse ülevaade empiirilise uuringu läbiviimise protsessist, selle metoodikast, tulemustest ja parendusettepanekutest. Kolmandas peatükis esitletakse uuringu tulemused ja parendusettepanekud. Magistritöö lõpus on empiirilise uuringu lisad: Saaremaa valla kaart, ülevaade teenuskeskustest, empiirilise aja- ja tegevuskava detailne versioon, intervjuude küsimused, küsimustikud, loetelu analüüsitud Eesti avaliku sektori rahulolu uuringutest.

Autor tänab juhendajaid Ave Viksi ja Raigo Ernitsat, Saaremaa valla esindajana arendus- ja kommunikatsiooniosakonnajuhatajat Karin Närepit ning programmijuhti Gerda Mihhailovat. Samuti tänab autor Saaremaa vallavalitsuse juhtkonda, teenuskeskuse juhte ning teisi Saaremaa vallavalitsuse töötajaid ja võtmepartnereid toetuse ja panuse eest magistritöö valmimisele.

1. KOHALIKE OMAVALITSUSTE JUHTIMISKORRALDUS JA KLIENDIRAHULOLU MÕÕTMINE

1.1. Kohalike omavalitsuste toimimise aluspõhimõtted ja juhtimiskorraldus

Kohaliku omavalitsuse organisatsiooniliseks analüüsimiseks on vajalik käsitleda selle põhimõtteid ja korraldust. Kohalik omavalitsus on demokraatliku valitsemise põhilisi alustalasid (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1985). Kohalikud omavalitsused on ainsad avaliku sektori üksused, mis arvestavad avalike teenuste osutamisel regionaalsete eripäradega ja kus kodanikel on võimalik avaldada oma eelistusi kohalike demokraatlike valimistega (Batley & Stoker, 1991, lk 12–13). Kohalike omavalitsuste tegevuses ja korralduses on kaks kesket põhimõtet, millega tuleb arvestada kõigil Euroopa Liidu liikmesriikidel. Need põhimõtted on subsidiaarsuse ehk lähimuse printsiip ja autonoomia. Lähimusprintsiibi põhieesmärk on tagada kodanikele lähedane juhtimine ja valitsemine. Autonoomia printsiibi alusel on omavalitsusel iseseisev kaalutusõigus kohaliku elu otsuste kujundamisel ja probleemide lahendamisel. (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta, 1985)

Kohaliku omavalitsuse toimimise põhimõtete ja teenuste osutamise korralduse puhul on vajalik mõista printsiipe ja väärtusi, mille alusel omavalitsused toimivad. Selleks, et mõista kohaliku omavalitsuse kui organisatsiooni juhtimiskorraldust, on oluline mõista ka ümbritsevat. Kohalikke omavalitsusi mõjutavad tugevalt keskkond ja suundumused, mis on kutsunud omavalitsuste korralduses esile mitmeid ümberkorraldusi. Euroopas on olnud alates 1970. aastatest kohalike omavalitsuste reformide põhjuseks järsk heaoluteenuste kasv ja traditsioonilise kogukonnapõhise identiteedi lagunemine. (Brans, 1992, lk 429–430) Arvestades tehnoloogilisi suundumusi ja kiiresti muutuvat ühiskonda,

peavad kohalikud omavalitsused käima pidevalt kaasas globaalsete ja siseriiklike muutustega. See on otseselt seotud ka eesmärgiga, et kohaliku omavalitsuse juhtimiskorraldus toetaks avalike teenuste korraldamist oma elanikele sobivaimal ja parimal viisil.

Vaatamata sarnastele põhimõtetele kohalike omavalitsuste korralduses, on igal riigil ainulaadne valitsemis- ja halduskorraldus, mis mõjutab omakorda avaliku sektori organisatsioonide juhtimiskorraldust. Avaliku sektori toimimisel saab eristada avalikku haldust (ingl *public administration*) ja haldusjuhtimist (ingl *public management*). Hughes'i (1992) põhjal võib avalikku haldust vaadelda kui avalikkuse teenimisega seotud tegevust, mille käigus viivad avalikud teenistujad ellu poliitikaid. See on seotud protseduuride, poliitikate elluviimise ja riigi üldise halduskorraldusega. Avalik juhtimine ehk haldusjuhtimine hõlmab avalikku haldust, samas detailsemalt ka organisatsioonilist korraldust, et saavutada eesmärgid parimal võimalikul moel ja vastutada tulemuste eest (Hughes, 1992). Avalik haldus hõlmab ka valitsemisega seotud põhimõtteid. Valitsemine on terviklik katuskontseptsioon sektori korraldusele ja põhimõtetele. Valitsemist on defineeritud erinevalt, kuid valitsemiskontseptsiooni põhiidee on sektori ressursside koordineerimine riigi halduskorralduse kesksete põhimõtete kaudu, avaliku sektori üldiste suundade kujundamine, haldusstruktuuri ja demokraatlike otsustusprotsesside tagamine. (Knull 2004, lk 6) Viise kontseptsioonide eristamiseks on erinevaid. Üks neist on seostada avalikku juhtimist eelkõige organisatsiooni juhtimise perspektiiviga ning avalikku haldust avaliku sektori struktuurikujunduse ja avaliku teenistuse perspektiiviga. Magistritöö teoreetiline raamistik tugineb esimeses osas eelkõige avaliku halduse perspektiivile, teises ja kolmandas alapeatükis enam avaliku juhtimise kontseptsioonidele.

Kohalikud omavalitsused sarnanevad avaliku sektori organisatsioonidena oma juhtimise poolest avaliku sektori asutustega. Teisalt eristuvad kohalikud omavalitsused teistest avaliku sektori organisatsioonidest oma põhimõtete poolest. Kohalike omavalitsuste nagu ka teiste avaliku sektori organisatsioonide juhtimisel on oluline mõjutegur elanike poolt valitud poliitiline tasand. (Ingraham 2007, lk 8) Kohalikes omavalitsustes erineb juhtimiskorraldus tingituna kohaliku tasandi eripäradest ja autonoomiast kohaliku elu korraldamisel (Lõhmus, Sootla, Noorkõiv, Kattai, 2018). Kohaliku omavalitsuse

juhtimiskorralduse puhul võib olla tegu tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või dekontsentreeritud juhtimisega. Tsentraliseeritud omavalitsuse struktuur ja juhtimiskorraldus on juhtimismudel, mille alusel on otsustuspädevus koondatud keskusesse. Tsentraliseeritud mudeli korral võib struktuuris olla allüksusi, kuid üksustele ei delegerita otsustusõigust. Detsentraliseeritud mudelis delegeritakse otsustuspädevust ka allüksustele. Dekontsentreeritud mudel hajutab allüksuseid, kuid ei jaga täiel määral edasi otsustusõigust. (Kattai, Sootla, Lõhmus, 2014, lk 5–9) Kohaliku omavalitsuse korralduse siseselt on üldiselt levinud just administratiivne detsentraliseeritus eelkõige seetõttu, et tagada piirkondlike eripäradega arvestamine. (Lemmik 1999, lk 27-28) Kohalikud omavalitsused pakuvad teenuseid oma asutuste kaudu või delegerides teenuste osutamist erasektorile või teistele avaliku sektori organisatsioonidele (Lõhmus, Sootla, Noorkõiv, Kattai, 2018).

Postkommunistlikes riikides on demokraatlikud reformid 90ndate algusest süvendanud detsentraliseerimise kultuuri riigivalitsemises. (Illner, 2003, lk 9-11) Detsentraliseerituse määrasid ja lähenemisi on erinevaid, seejuures saab eristada demokraatlikku ja administratiivset detsentraliseeritust. Demokraatliku detsentraliseerituse puhul kaasatakse väljaspool avalikku teenistust olevaid isikuid, nt kogukonnakogud ja osavallakogud. Administratiivne detsentraliseeritus kujutab endast ametiasutuse siseste kohustuste, õiguste ja vastutuste delegerimist struktuuriüksuste vahel. (Lõhmus, Sootla, Kattai, Noorkõiv, 2016, lk 5) Teenuste detsentraliseeritust ehk teenuste füüsilist hajusust tuleb vaadelda eraldi otsustustasandi detsentraliseeritusest. Kohaliku omavalitsuse detsentraliseeritud juhtimismudeli korral on kohaliku omavalitsuse juhtimine delegeritud koos otsustusõigusega valdkondlikult või territoriaalselt. Viimase korral jaguneb otsustuspädevus keskuse ja selle hallatavate üksuste vahel. Juhul kui võim on detsentraliseeritud allüksustesse, on tegu ühetaolise võimuga ning samal ajal on valdkondadel ja piirkondadel erinevad korraldusõigused. Sellise juhtimiskorralduse juures täidavad üksused avalikke ülesandeid ja osutavad teenuseid oma piirkonnas, samas on neil ka otsustusõigus. (Lõhmus, 2008, lk 5–8, 9–12) Universaalseid lahendusi detsentraliseeritud juhtimiskorralduses ei ole, kuna piirkonnad, töötajate kompetents ja juhtide võimekus on erinevad. Samuti puudub piisav praktika halduskorralduses, mis kinnitaks ühtset toimivat mudelit maa- ja linnapiirkondadele. (Lõhmus, Sootla, Noorkõiv, Kattai, 2018, lk 3)

Kohalikud omavalitsused peavad kindlustama jätkusuutliku ja turvalise elukeskkonna (Lõhmus, Sootla, Noorkõiv, Kattai, 2018). Vaja on arvestada piirkondlike eripäradega ja tagada personaalsus teenuste osutamisel. Seega on omavalitsuste ülesanne mõista piirkondlikke eripärasid kui klientide personaalseid vajadusi. Samal ajal tuleb kindlustada piisav standardiseeritus, et kliente koheldaks võrdselt. See tähendab sõltumata omavalitsuse organisatoorse juhtimiskorralduse tüübist, peavad kohaliku omavalitsuse elanikud saama valla eri piirkondades teenuseid sama kvaliteediga. Omavalitsused peavad hoolitsema selle eest, et nende elanikud ehk kliendid oleksid pakutud teenustega rahul. Kohalike elanike rahuloluga on võimalik kindlustada piirkonna jätkusuutlikkus kuna inimesed soovivad elada head elukvaliteeti pakkuvas kohas. (Vigoda, 2000) Kohalikud omavalitsused on kogukonna elu eestvedajad ja kujundajad (Barnett & Crowther, 1998, lk 429–431).

Valitsemiskorraldus mõjutab organisatsiooni toimimist. Kohaliku omavalitsuse korralduse põhimõtted seavad kohaliku omavalitsuse organisatsioonile väga üldise raamistiku, mille sees on juhtimiskorralduse (sh tsentraliseeritud või detsentraliseeritud juhtimismudeli) valik iga omavalitsuse enda otsustada ja kujundada tulenevalt nende autonoomiast ja enesekorraldusõigusest. Juhtimiskorralduse kujundamisel ja selle hindamisel saab tugineda organisatsiooniteoreetilistele käsitlustele.

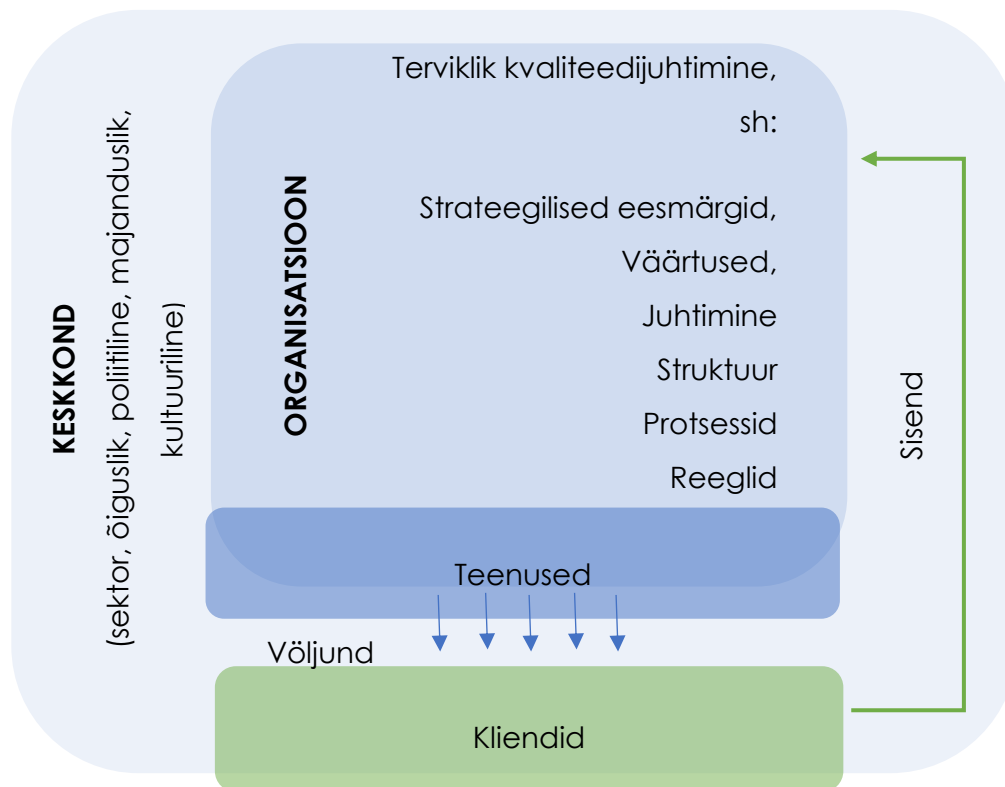
1.2. Avaliku sektori organisatsioonide juhtimine ja efektiivsus

Ajalooliselt on avaliku sektori organisatsioonid iseloomustanud protseduurid, reeglid, seaduspärasus, struktureeritud hierarhia, stabiilsus organisatsioonina ja reeglipärane otsustusprotsess (Pakarinen, Virtanen, 2016, lk 234). Avaliku sektori asutused lahendavad keerukaid probleeme ja töötavad ühiskondliku hüvangu heaks. Viimastel aastakümnetel on avalik sektor võtnud muutuva ühiskonnaga kaasas käimiseks üha enam üle juhtimisvõtteid erasektorilt. Selleks, et suurendada erasektoriga sarnaselt organisatsiooni tulemuslikkust, usaldusväarsust ja tõhusust, on võetud kasutusele uue haldusjuhtimise (ingl *New Public Management*) põhimõtteid. (French & Goodman 2012) Viimasel ajal on uue haldusjuhtimise mudelis kasutusel ka üha enam elemente nn võrgustikupõhisest valitsemisest (ingl *New Public Governance*). Võrgustikupõhisuse eesmärk on jaotada avaliku sektori siseselt ja eri sektorite vahel võimu. Jagatud võimu

põhimõtte on suurendada koostööd ühise poliitika kujundamises, teenuste kujundamises ja osutamises (Casady, Eriksson, Levitt, Scott, 2020, lk 162–163), et tagada kodanike vajaduste järgi poliitika ja teenused. Selleks, et olla efektiivne ja kindlustada terviklikum teenuste pakkumine, on üha enam kutsutud esile reforme ja konsolideeritud avaliku sektori asutusi. Konsolideerimised toovad kaasa suuremate organisatsioonide tekke ja ülesanded muutuste juhtimises. Samal ajal on oluline, et ümberkorralduste ajal ja järel suudaksid organisatsioonid toimida terviklikult ning pakkuda tänu süsteemsele tagasisidele klientidele parimat võimalikku avalikku teenust.

Avaliku sektori asutuste tulemuslikkuse saavutamine on keerukas eesmärk nii organisatsiooni juhtimise kui teenuste osutamise seisukohast. Andreassen (1994) on toonud esile, et avalikul sektoril on keeruline hoolitseda majanduslikult efektiivse ressursside paigutuse kõrval ka klientide rahulolu ja eelistuste eest. Samal ajal on kliendisõbralik lähenemine suund, mida avalikkus ootab. Koostöö, võrgustike loomine ja kaasamine on üha olulisemad baasväärtused ja põhimõtted nüüdisaja avaliku sektori juhtimises. Seoseid ja koostööd tuleb luua nii osakondade, asutuste kui ka sektorite vahel. Probleemid ja tegevused avalikus sektoris on kompleksed, mida tuleb lahendada nii horisontaalse kui ka vertikaalse koostööga üksuste vahel. (Agranoff & McGuire, 2003, lk 15–17)

Organisatsioonid peavad arvestama iga päev kompleksse keskkonnaga piiratud ressursside tingimustes, mis muudab juhtimiskorralduse keerukaks (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 232). Piiratud ressursid tingivad vajaduse hinnata avaliku sektori asutuste tulemuslikkust. Selleks, et liikuda organisatsiooni korralduses ja juhtimises pidevalt täiuslikkuse poole, on oluline mõista organisatsiooni juhtimist tervikuna. (Kalfa & Yetim, 2018, lk 1–2) Organisatsiooni strateegilise juhtimiskorralduse kujundamisel on vaja arvestada nii väli- kui ka siseteguritega (Jacobsen & Johnsen, 2020, lk 276). Üks juhtimismudeleid, mis vaatleb organisatsiooni elemente tervikuna, olenemata selle struktuurist, on terviklik kvaliteedijuhtimissüsteem (ingl *Total Quality Management - TQM*). Tervikliku kvaliteedijuhtimissüsteemi idee on pidev parendamise protsess organisatsioonis (Nguyen & Nagase, 2019, lk 277–278), kus vaadeldakse tervikuna keskkonda, organisatsiooni toimimist, teenuse pakkumist ja lõppkasusaaja kliendirahulolu (joonis 1).



Joonis 1. Terviklik organisatsiooni ja kvaliteedijuhtimine (Pakarinen, Virtanen 2016, Kalfa, Yetim 2018, Nguyen, Nagase 2019, Sureshchandar, Rajendran, Anantharaman 2002). Autori joonis ja tõlgendus

Tervikliku kvaliteedijuhtimise osadeks on ka organisatsiooni struktuuri mitmetasandilisus, kontrolli- ja vastutusahel, töötajaskonna suurus, bürokraatia jm tegurid (Jung & Kim, 2014, lk 621). Organisatsiooni keskkond on otsene sisend organisatsiooni toimimiseks ja ümberkorraldusteks, et pakkuda keskkonna olusid arvestades kliendile parimat väljundit (Hatch, 2013, lk 57–58). Kui analüüsida organisatsiooni ümbritseva mõju, on oluline määratleda, kuhu seatakse fookus. Peamised grupid, millele tänapäeva organisatsiooniteoreetikud analüüsimisel keskenduvad, on huvigruppide mõju analüüs, sektori suundade analüüs ja globaalse keskkonna analüüs (Hatch, 2013, lk 58–59). Keskkonna surve avaliku sektori organisatsioonidele on toonud juhtimistrendina tervikliku kvaliteedijuhtimise, väärtuspõhise juhtimise ja kliendikeskse mõtteviisi rakendamise. Tervikliku kvaliteedijuhtimise põhimõtted toetavad organisatsiooni toimimist ja kodanikele pakutava teenuse ja elukeskkonna kvaliteeti. (Vakalopoulou, Tsiotras, Gotzmani, 2013) Magistritöös on keskkonna analüüsimisel seatud fookus kliendi tagasisidele ehk otsesele sisendile väliskeskkonnast, mille alusel on

võimalik muuta organisatsiooni korraldust ja teenuste osutamist efektiivsemaks ja kliendi vaates paremaks.

Avaliku sektori asutused võivad organisatsioonina, kui lähtutakse kvaliteedijuhtimise põhimõtetest ning tähtsustatakse planeerimise, süstematiseerimise, kontrolli ja hindamise süsteeme tervikuna (Vienažindienė, Čiutienė, Adamonienė, 2012). Kasuks tuleb ka see, kui juhtimiskorralduse parendamiseks uuritakse organisatsiooni ja selle üksusi nii töötajate kui ka klientide vaatest ning organisatsiooni arengusse kaasatakse aktiivselt eri pooli, et saavutada organisatsiooni tulemuslikkus (Kalfa & Yetim, 2018, lk 1–2). Juhtimissüsteemi eesmärk on rahuldada klientide vajadusi parimal võimalikul viisil. Parima teenuse pakkumisel on tähtsal kohal tasemel tööprotsessid ja pakutavad teenused (Nguyen & Nagase, 2019 lk 277–278). Juhtimise seisukohalt on oluline leida organisatsiooni sisemine tasakaal standardiseeritud ja ettekirjutatud reeglite, protsesside ja otsustusvabaduse vahel (Jones, 2004, lk 113).

Terviklik kvaliteedijuhtimine eeldab organisatsioonis tippjuhtkonna pühendumist ja visioonipõhist eestvedamist, head personalipoliitikat, tehnilist tuge, informatsiooni ja analüüsi süsteemi, võrdlust sarnaste asutustega, pidevat parendust, kliendile suunatust, töötajate rahulolu, sotsiaalset vastutust ja teenusekultuuri. Need on tähtsad elemendid, mida tuleb analüüsida selleks, et mõista organisatsiooni osa teenusepakkujana kliendirahulolus. Organisatsioonilise võimekuse tagamiseks on juhtimiskomponentidena vaja finants-, kapitali- ja infrastruktuuri, inimressursi-, informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiat ning tulemuste juhtimist (Ingraham, 2007, lk 6). Mida paremad on organisatsioonis praktikale vastavad kirjalikud reeglid ja standardiseeritud protsessid, seda enam on võimalik tagada kvaliteedijuhtimist, delegeerida ülesandeid allüksustele ja vähendada juhtide vahetu järelevalve vajadust (Jones, 2004, lk 143).

Selleks, et tervikliku kvaliteedijuhtimise põhimõtteid üle võtta, on vaja selgelt defineerida sisemised ja välised kliendid ning nendele mõeldud eesmärgid. Oluline on lihtsustada organisatsiooni struktuuri, eriti avaliku sektori organisatsioonide puhul, mille ülesehitus on tihti peale kompleksne. (Vakalopoulou, Tsiotras, Gotzmani, 2013) Organisatsiooni juhtimiskorraldus koosneb organisatsiooni tegevust edasikandvast visioonist ja eesmärkidest, väärtustest, struktuurist ja kokkulepetest. Igal organisatsioonil on nii kirjutatud kui ka kirjutamata reegleid, protsesse ja kokkuleppeid (Hatch, 2013, 166).

Samuti mõjutab organisatsiooni juhtimiskorraldust protsesside ja otsustusõiguse detsentraliseerituse ja tsentraliseerituse tase, mis määratleb, kui palju autonoomiat, vabadust ja korraldusõigust on organisatsiooni eri üksustele antud. Detsentraliseerituse tasemest sõltuvad suuresti ka organisatsiooni juhtimiskorraldus ja koordineerimismehhanismid eri üksuste vahel. Detsentraliseerituse ja tsentraliseerituse määr mõjutab ka seda, kuivõrd on organisatsiooni toimimiseks vaja protsesside, väljundite ja oskuste standardiseeritust. (Mintzberg, 1992, lk 98-101) Selleks, et tagada eri poolte terviklik lähenemine horisontaalsetele protsessidele, on vaja osakondade koostööd ja oskuslikku koordineerimist (Vakalopoulou, Tsiotras, Gotzmani, 2013). Tsentraliseeritud juhtimiskorralduses on väga olulisel kohal juhtide vahetu järelevalve. Üldiselt kehtib organisatsioonis otsustusõiguse delegeerimise puhul seaduspärasus, et mida rohkem on organisatsioonis nõuded ja tööprotsessid standardiseeritud, seda rohkem süveneb organisatsioonis detsentraliseeritus. Üldiselt kehtib organisatsioonis otsustusõiguse delegeerimise osas seaduspärasus, et mida rohkem on organisatsioonis professionaalust ja standardiseeritust tööprotsesside osas, seda rohkem süveneb tsentraliseeritus organisatsioonis. (Mintzberg, 1992, lk 106–108) Kohalikes omavalitsustes on detsentraliseerimine oluline. Tsentraalselt ei ole võimalik kõiki otsuseid ja järelevalvet kvaliteetselt ja mõistlikult teha, kuna juhtkonna tasand ei ole teadlik kõikidest allüksuste detailidest ja igapäevastest probleemidest. Detsentraliseeritus võimaldab reageerida kiirelt kohalikele oludele ja tingimustele. Samuti on detsentraliseeritus oluline juhtimise seisukohalt. Keskastmejuhtidele võimu andmine võimaldab välja töötada loovaid lahendusi ning kindlustada paremad ja asjakohasemad otsused. (Mintzberg, 1992, 95–97) Selleks, et omavalitsused toimiksid organisatsioonidena, on vaja teha selgeks nende osa ning kesksed strateegilised ja piirkondlike üksuste eesmärgid. See tagab ka omavalitsustes selgema otsustusmehhanismi ja terviklikumad eesmärgid. (Rogers & Blanco 2006) Vertikaalse ja horisontaalse detsentraliseerituse määratlemiseks on organisatsioonides vaja juhtimismudelit, mis kirjeldaks üksuste tegevuse autonoomsust ja otsustuspädevust (Mintzberg, 1992, lk 99–105). Vaja on leida koordinatsioonimehhanism üksuste vahel, mis samal ajal tagaks piisava autonoomia. Samas on olulisel kohal ka tihe üksustevaheline koostöö, et tagada organisatsiooni ühtsus. (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 235)

Organisatsioonikorralduses on kasutusel eri struktuuritüübid. Allüksuste rühmitus organisatsioonis võib varieeruda sõltuvalt nende tunnustest. Näiteks võivad olla jaotuse aluseks teadmised ja oskused, funktsioonid ja protsessid, ajaline määratlus, väljundipõhisus, kliendisegmentid ja füüsiline asukoht. (Mintzberg, 1992, lk 27, 48–50)

Struktuuritüübid jagunevad koolkondade kaupa erinevalt, kuid enamasti on võimalik jagada struktuuritüüpe mehhaanilisest orgaaniliseni (Lemmik, 1999, lk 21; Hatch, 2013), Mintzbergi alusel sisuliselt sarnase põhimõtte alusel traditsioonilisest bürokraatlikust struktuurist adhokraatliku juhtimiskorralduseni, mis tähendab paindlikku ja projektipõhist organisatsioonikorraldust. (Mintzberg, 1992, lk 153)

Mehaaniline struktuuritüüp iseloomustab pigem hierarhilist ja jäika struktuuri, orgaaniline struktuur paindlikku ja olukorraga kiirelt kohanduvat juhtimiskorraldust. Tuntuimad organisatsiooni struktuuri ja juhtimiskorralduse vormid on (mehhaanilisest orgaaniliseni) funktsionaalne, divisionaalne, maatriks- ja võrgustikupõhine struktuur (Lemmik, 1999, lk 21; Hatch, 2013).

Funktsionaalse struktuuri alusel, nagu ka nimi viitab, jaotub organisatsiooni struktuur funktsioonide alusel. Seda iseloomustab tugev hierarhia, vähene paindlikkus ja see sobib pigem väiksemahuliste valdkondadega homogeensetele organisatsioonidele. Divisionaalne struktuur on omane avaliku sektori asutusele, millel on funktsioonide täitmiseks ka piirkondlikud esindused ja see sobib kiirete muutustega keskkonnale. Seda soodustab detsentraliseeritus, mis võimaldab vähendada kesket töömahtu regionaalsete üksuste igapäevatöö korraldamisel. Struktuuri toimimiseks on vaja suurt standardiseeritust, formaliseeritust, tsentraalset kontrolli ja ressursside koordineerimist. (Hatch 2013, lk 274-276)

Tsentraalse kontrolli üheks instrumendiks on tulemusjuhtimise süsteem (Mintzberg, 1992, lk 216-218). Struktuuri puudused on dubleerimine eri üksuste vahel ja vähene spetsialiseeritus. Maatriksstruktuur on loomult interdistsiplinaarne ja seda iseloomustab mitmetasandiline juhtimine, käsuliinide mitmekülgsus ja projektipõhine tegevus. Maatriksstruktuur vajab toimimiseks tugevat koordineerituse taset ja head juhtimist, et vältida konflikte ülesannete ebaselguse ja halduskoormuse suurenemise korral. Maatriksstruktuuri tugevused on kiire reageerimine muutlikule keskkonnale ja kohanemisvõimeline juhtimiskorraldus. Võrgustikupõhine struktuur on maatriksjuhtimisest aga veelgi dünaamilisem ja selle paindlikkus on suur. Põhiline tähelepanu koondub võrgustumisele, kommunikatsioonile ja üksuste koordineerimisele. Suur paindlikkus toetab ühelt poolt efektiivsust ja keskkonna

muutustele reageerimist. Teisalt eeldab selline organisatsioon kõrgtasemel kompetentseid töötajaid, kes sellise juhtimiskorraldusega toime tuleksid. (Lemmik, 1999, lk 21; Hatch, 2013)

Organisatsiooni juhtimiskorralduses võib olla eri struktuuritüüpide elemente, juhtimiskorralduse põhimõtteid, subkultuure ja detsentraliseerituse määra. Juhtimiskorraldus võib olla organisatsioonis ühtlane ja väga selgesti kategoriseeritav. Samas võib mõne üksuse juhtimises ja koordineerimises olla üksikuid elemente, mis neid organisatsioonist tervikuna eristavad. Ühe näitena võib tuua protsessipõhise juhtimise, mis aga ei tähenda, et struktuur oleks üles ehitatud protsessipõhiselt. Näiteks võib organisatsioonis olla kasutusel funktsionaalne või divisionaalne struktuur, kuid protsesse juhitakse struktuuriüleselt. (AS PriceWaterhouseCoopers Advisors, 2018, lk 19–21)

Avaliku sektori organisatsioone ilmestab tihtipeale maatriksjuhtimise elementide ülevõtmine nii eritasandi üksuste, juhtide kui ka sektorite hulgas (Agranoff & McGuire, 2003, lk 15–17). Põhjusteks on kiirelt muutuv ühiskond ja keerukate ühiskonnaprobleemidega tegelemine, mis on tõstnud maatriksjuhtimise struktuuri avalikus sektoris üha enam esile. Samuti võib maatriksstruktuuri kasutamist soodustada organisatsiooni valdkondlik mitmekülgus. Organisatsioone mõõdetakse kvantitatiivselt tihti töötajaskonna ja eelarve suuruse alusel. Teine oluline kriteerium, mille alusel organisatsioone kategoriseeritakse, on nende komplekssus. Selleks, et kompleksed organisatsioonid toimiksid tervikuna, on hädavajalik tagada protsessid ja kokkulepped, kommunikatsioon ja läbipõimitud koostöö üksuste vahel. (Jacobsen & Johnsen, 2020, lk 278)

Lisaks soodustavad maatriksi elementide ülevõtmist organisatsiooniülesed võrgustikud ja sarnaste funktsioonidega regionaalsed üksused (Gottlieb, 2007, lk 41). Maatriksjuhtimise eripära seisneb selles, et põimitud on organisatsiooni juhtimiskorralduse eri tüübid. Funktsionaalsete osakondade struktuur on põimunud projekti- ja protsessipõhise juhtimisega (Kuprenas, 2003, lk 51–52), mis võimaldab reageerida olukordadele kiirelt ka muidu jäigas struktuuris.

Maatriksjuhtimisel on ka puudusi, olgugi et see toetab terviklikult funktsioonipõhist juhtimist sümbioosis protsessi- ja projektipõhise juhtimisega. On toodud esile, et maatriksjuhtimise suurimad puudused on ebaselge rollide ja vastutuse jaotus, juhtimisahel, arusaamine strateegilistest eesmärkidest ja koordineerimise killustatus (Sy

& D'Annunzio, 2005; Gottlieb, 2007; Pakarinen, Virtanen 2016, lk 233). Lisaks on nimetatud puudustena usaldusväärsuse langust, pikki otsustusprotsesse, bürokraatia suurenemist ja konflikte (Hall 2013, Pakarinen, Virtanen 2016, lk 233). Kõige tavapärasem konflikt komplekses organisatsioonis on usalduse küsimus keskvõimu ja allüksuste vahel. Tavapäraselt otsustab keskvõim struktuuriküsimuste, protsesside, eelarve jm üle. Seetõttu on oluline organisatsioonisisene kaasamine ühiste eesmärkide seadmisel ja eesmärgistatud konfliktide lahendamine (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 247–248). Kasuteguritena on maatriksjuhtimises aga paremini tagatud kiire reageerimine keskkonna muutustele, projektipõhine juhtimine, kulutõhusus, suurenenud koostöö ja „silotornide“ vähenemine osakondade vahel (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 234). Maatriksjuhtimine on võrgustikupõhine struktuur, mida ilmestab mitme- ja eritasandiline üksuste juhtimine. Maatriksorganisatsiooni mõte on kombineerida mõjus toimimine paindlikkusega, et kindlustada kiire reageerimine osakondades. (Hatch, 2013) Maatriksstruktuur on omane mitmekülgsede valdkondadega organisatsioonile, mida mõjutab tugevalt muutuv keskkond. Maatriksstruktuuris tagab funktsionaalsus tugeva sisulise kompetentsi. Teisalt seostab protsessi- ja projektipõhine juhtimine eri poolte tegevust ja koondab tehnilised tegevused projektijuhtidele, mis vähendab survet sisuosakondadele. (Kuprenas, 2003, lk 51–52) Selleks, et maatriksjuhtimine toimiks, on vaja selget rollide ja vastutuse jaotust juhtimistasandite, üksuste ja keskvõimu ning üksiktöötajate vahel (Goold & Campbell, 2003). Tippjuhtkond peab vastutama strateegilise vaate eest ning keskastmejuhid peavad pöörama tähelepanu meetoditele, et vältida konflikte asutuses ja juurutada organisatsioonikultuuris terviklikkust (Sy & D'Annunzio, 2005). Viisid ühtse organisatsioonikultuuri saavutamiseks hõlmavad näiteks värbamist, motivatsioonisüsteeme ja koolitusi (Argyris, 1993 viidatud Pakarinen, Virtanen, 2016, lk 235).

Maatriksstruktuur jaguneb omakorda kolmeks alavormiks: funktsionaalne, tasakaalus ja projektipõhine maatriksstruktuur (Gottlieb, 2007, 22; Kuprenas, 2003, lk 52–53). Funktsionaalses maatriksis on põhiprotsessi vastutus sisuvaldkonna juhil ehk funktsionaalsel juhil. Projektijuhtide roll on tagada üldine ülevaade tegevustest. Projektijuhtide volitused on limiteeritud, üldiselt on nende ülesanne koordineerida projekte ja põhivastutus on funktsionaalsetel juhtidel. (Kuprenas, 2003, lk 53–54) Funktsionaalses maatriksis on töötajad jagatud sisuüksustesse ja keskkonnast tuleneva

vajaduse korral tehakse koostööd üksuste üleselt (Gottlieb, 2007). Kõige klassikalisemaks maatriksimudeliks peetakse kahe alluvussuhtega maatriksit. Töötajad on jaotatud sisuvaldkonna üksustesse, kuid peavad ennast jagama nii funktsioonide kui ka projektide põhjal (Gottlieb, 2007). Tasakaalus maatriksimudel is jagavad sisuvaldkonna juht ja projektijuht vastutust projekti ressursside ja elluviimise osas. Võrdse juhtimise põhimõtte järgi on mõlemal juhtitasandil ka sarnane otsustusõigus ning vahetõrd tehniliste ja sisuliste tegevuste elluviimisel. Projektimaatriksi puhul on funktsionaalsete juhtide osa eri maatriksitüüpides kõige väiksem. Projektimaatriksis on projektijuhtidel peamine vastutus tegevuste elluviimisel ja funktsionaalne juht annab vajaduse põhjal sisendi. (Kuprenas, 2003, lk 53–54)

Organisatsiooni struktuurist olenemata on oluline, et organisatsioon saavutaks tervikuna seatud eesmärgid. Organisatsioonides võib tekkida eesmärkide saavutamisel tõrkeid, kui üksustes ei ole eesmärgid ja visioon üheselt selged. Probleemiks võivad olla möödarääkimised nii tippjuhtkonna kui ka keskastmejuhtide eesmärkides (Gottlieb, 2007, lk 49–50), mistõttu on olulised organisatsiooni terviklik kaasamine, efektiivne juhtimine ja koordineerimine (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 233). Ühiste eesmärkide saavutamise muudavad raskeks konkureerivad eesmärgid asutuses, vastandumine üksuste vahel, puudused tööplaanide sünkroniseerimises ja tegevuste koordineerimises ning kesine koostöö üksuste vahel (Gottlieb, 2007, lk 49–50). Efektive meeskonna ja tervikliku üksuse loomiseks maatriksstruktuuris, on vaja seada selged eesmärgid ja kokkulepped. Olulised on avatus, kaasamine ja usalduse saavutamine, koostöö, protsesside kirjeldused, juhtide eestvedamine, võrdlusanalüüs, töötajate arenguvõimalused ning head suhted üksuste vahel. Probleemid võivad tekkida ebaselgetes tööülesannetes ja vastutuses. Seetõttu on väga oluline tagada kõigepealt selged töökirjeldused, juhised tööülesannetes ja vastutuses, selge vastutus- ja otsustusõiguse ahel ning ülevaade kontaktidest, kelle poole saab probleemi korral pöörduda. (Gottlieb, 2007) Selleks, et organisatsioon toimiks tervikuna, on oluline luua toetav organisatsioonikultuur ja seos töötajate jaoks, kuidas nende igapäevatöö on osa organisatsioonist, kuidas nad panustavad organisatsiooni maine kujundamisse ja kliendile teenuste pakkumisse. Selleks, et kvaliteeti juurutada, on tähtsal kohal detailne ja läbimõeldud tööprotsesside standardiseeritus ja kirjeldus. Tasakaal tuleb leida töötajatele

seatud minimaalsete nõudmiste ja nende poolt pakutava lisandväärtuse vahel. (Vakalopoulou, Tsiotras, Gotzmani, 2013)

Selleks, et mõista organisatsiooni juhtimiskorraldust, on vajalik mõista ümbritsevat keskkonda. Teenusepakkuja vaates on oluline mõtestada lahti organisatsiooni juhtimiskorraldus ja selle elemendid, et leida seoseid teenuse kvaliteedi parendamise võimaluste, kliendirahulolu ja organisatsiooni juhtimiskorralduse vahel. Avaliku sektori organisatsioonid töötavad avalikkuse huvides. Avaliku sektori organisatsioonide töökorraldust ja toimimist mõjutab oluliselt õiguslik, majanduslik, poliitiline ja kultuuriline keskkond. (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 232) Avalike teenuste osutamine on oma loomult ka monopoolne tegevus, mis tähendab, et teenustega rahulolematutel klientidel ei ole tavapäraseid alternatiive teenuse pakkujate valimiseks. Avaliku sektori peamine ülesanne on pakkuda piiratud ressursside tingimustes nõudlusele vastavas määras kvaliteetseid avalikke teenuseid. Kui tarbijate ootused üha kasvavad ja ressursid vähenevad, paneb see avaliku sektori organisatsioonid olukorda, kus tuleb välja töötada uusi ja nutikaid lahendusi. (Andreassen, 1994) Selleks, et pakkuda heal tasemel teenuseid kliendi vajadustest lähtudes, on oluline, et organisatsiooni juhtimiskorraldus toetaks kvaliteetse teenuse pakkumist.

Tervikliku kvaliteedijuhtimise, protsesside ja süsteemsuse kõrval on olulisemaid faktoreid organisatsiooni tulemuslikkuse määratlemiseks töötajaskond. Ainult motiveeritud töötajad suudavad panustada täisväärtuslikult organisatsiooni eesmärkide saavutamisse ja teenuste kvaliteeti. Üha olulisemaks on muutunud tulemuspõhisus, mistõttu on vaja mõista ressursside ja tulemuste vahelisi seoseid. (Ingraham, 2007, lk 7) Organisatsioonides, kus on enam töötajaid, on struktuur tavapärasest vähem paindlikum ning koostöö osakondade vahel, koordineerimine ja suhted on keerukamad kui väikestes organisatsioonides. Seega peavad avaliku sektori organisatsioonid tagama organisatsiooni korralduse seisukohast paindlikkuse või juhtimiskorralduse, mis võimaldaks esile tõsta efektiivsemaid ja parematele tulemustele suunatud allüksuseid. (Jung & Kim, 2014, lk 637) Kohalike omavalitsuste toimimise aluseks on kompetentne ja pühendunud personal, läbimõeldud juhtimissüsteem ja aktiivne kodanikkond. Kohalikes omavalitsustes tekitab maatriksjuhtimise kasutegurite mõistmine praktikas küsitavusi, eriti olukorras, kus ei toimi kommunikatsioon ja koostöö keskviimu ja

üksuste vahel. (Pakarinen 2015 viidatud Pakarinen & Virtanen 2016, lk 247) Peamine probleem peitub organisatsiooni kultuuri, töötajate taustas, mõtteviisis ja muutuste vastuvõtlikkuses. Organisatsioonikultuuris on väga raske juurutada maatriksjuhtimist muutusena, kui organisatsiooni praktikas ei ole tunda kasutegurit spetsialistile ja eritasandi juhile. Maatriksjuhtimine sunnib töötajaid samal ajal mõtlema terviklikult kogu organisatsiooni vajaduste ja visiooni peale. (Pakarinen & Virtanen 2016, lk 247) Eraldi väärrib mainimist, et mida suuremaks muutub organisatsioon töötajate arvult, seda olulisemad on tervikliku organisatsiooni toimimiseks kesksed tugistruktuurid ja informatsiooni jagamine. Asjaolu, mida organisatsiooni suurus otseselt mõjutab, on allüksuste ja seega subkultuuride teke, mis raskendab muutuste esilekutsumist. (Jacobsen & Johnsen 2020, lk 278)

Kohalikud omavalitsused on organisatsiooni juhtimise ja regiooni valitsemise mõttes liikumas uue paradigma suunas. Avaliku sektori asutused, sh kohalik omavalitsus, on defineerimas ennast üha enam teenusepakkujatena. Sellega kaasneb organisatsiooni juhtimise põhimõtetes paradigma muutus ja üha enam on fookuses kliendikesksus. Muutus annab organisatsioonile strateegilise võimaluse rakendada protsesse ja tehnoloogiat, et tagada järgmine (Novotny, 2010 viidatud Fil'a, Schwarczová, Mura, 2015):

- teenuste kvaliteet ja tõhusus;
- avalikkusele suunatud info parem liikumine;
- avaliku sektori asutuste poolt kliendile terviklik teenuse osutamine;
- valitsuse, kodanike ja huvigruppide koostöö;
- tegevuste ja finantside tõhusus;
- ühtne kogukond;
- innovatsiooni soodustav keskkond.

Kohalike omavalitsuste teenuste edutegur organisatsiooni vaates on keskenduda nii sise- kui ka välisklientidele (Zahari Wan Yusoff *et al.*, 2010). Organisatsiooni põhiülesanne on vastata kliendi ootustele ja lahendada kliendi probleeme. Seetõttu on oluline, et organisatsiooni juhtimiskorraldus ja kliendikeskne mõtteviis toetaksid kliendirahulolu.

(Jones, 2004, lk 111–112) Selleks, et organisatsiooni terviklikult juhtida, on oluline koordineerimine osakondade vahel, tõhus ja tulemuslik teenuste osutamise süsteem, pidev parenduste rakendamine organisatsioonis ning tippjuhtkonna toimimine organisatsiooni alustala ja tugisüsteemina. Lisaks põhifunktsioonide tagamisele suurendab organisatsiooni efektiivsust võimalikult laialdane infotehnoloogia kasutuselevõtt nii asutuse sise- kui ka välisprotsessides ning tõhus vara- ja ressursihaldus. Samuti on oluline kompetentne ja usaldusväärne töötajaskond ning personali pidev areng. Selleks, et personali tegevust toetada, peab olema ka seda soodustav töökeskkond. (Zahari Wan Yusoff *et al.*, 2010)

Tagasisidesüsteemide rakendamine ja kliendiuuringute läbiviimine on oluline selleks, et organisatsioon kohanduks võimalikult hästi keskkonna muutustega ja vastaks kliendi ootustele. Organisatsiooni juhtimises võimaldab kirjalik kliendi tagasiside saada vahetuid hinnanguid organisatsiooni tegevuse ja väliste ootuste kohta, võrdlus organisatsiooni sarnaste üksuste vahel võimaldab saada tulemuslikku ülevaadet üksuste kaupa. (Kuprenas, 2003) Süsteemne tagasiside toob tihti esile puudusi, mille parendamine tähendab organisatsiooni jaoks ümberkorraldusi ja muutusi. Ühe tuntuima kaheksa sammulise muutuste teooria autoreid Kotter (2007) toob välja, et muutuste juhtimisel on tegemist kas strateegilise ja visioneeriva mõtteviisi muutusega või ümberkorraldusega, mis nõuab konkreetseid tegevusi, töötajate käitumise ja organisatsioonikultuuri muudatusi. Muutuste juurutamiseks on oluline just organisatsioonikultuur. Organisatsioonikultuuri mõjutab tugevalt ajalooline taust, asutuse ühised väärtushinnangud ja suhted välise keskkonnaga. Muudatused struktuuris, mis on põhjendatud ja mille eesmärk on suurendada tulemuslikkust, on töötajaskonnale põhjendatuse poolest vastuvõetavamad. (Kotter, 2007) Muutuste juhtimiseks on vaja üksusteülest horisontaalset juhtgruppi või juhtivat osakonda personalivaldkonna või arendusvaldkonna ekspertidena, kes tagaksid, et teemaga tegeletakse fookuseeritult. Kohati on suurte struktuurimuutuste järel hea, kui kaasatud on juhtgrupp, mille liikmed on ka uued töötajad, st pooled, kel puudub sõltuvus varasematest protsessidest. (Pakarinen & Virtanen, 2016, lk 247–248) Terviklikus organisatsioonikultuuris ja juhtimises on võtmetähtsusega eri tasandite juhtide roll mõista erinevate üksuste probleemkohti. Juhtide ülesanne on säilitada objektiivsus ja teha selgeks eri üksuste murekohad. Keskastmejuhtide osa on olla oma üksustes tippjuhtkonna visiooni

edasikandjad ning kolmandaks on olulisel kohal üksuste tasandil konfliktide lahendamine ja meeskonna tunnustamine. (Haslam *et al.*, 2012, Hall, 2013 viidatud Pakarinen & Virtanen 2016)

Juhtimiskorralduse parendamiseks tuleb selgitada välja puudused ja leida nendele süsteemsed lahendused (Pakarinen & Virtanen 2016, lk 249). Olenemata muutustest, on väga oluline läbimõeldud strateegiline kommunikatsioon, selge tegevuskava, eri tasandite juhtide toetus ümberkorraldustele ja selge eesmärgi püstitus. (Audit Scotland, 2012) Enamasti on muutused keerukad protsessid, kuna tihtipeale tuleb vajadus muutusteks välisest keskkonnast. Eriti raskendab muutuste elluviimist asjaolu, kui sisekliima ja juhtimine on killustunud. (Jacobsen & Johnsen 2020, lk 278)

Nüüdisaja ühiskonnas on vajadused muutusteks paratamatud. Selleks, et organisatsioonid suudaksid välja selgitada vajalikud muutused, tuleb koguda mõtestatult ja süsteemselt tagasisidet. Tagasiside kogumine võimaldab peegeldada organisatsiooni tulemuslikkust välise keskkonna ja klientide vaates. Terviklik kvaliteedijuhtimise elementide rakendamine on see, mis tagab organisatsiooni järjepideva toimimise, süsteemse tagasiside ja parendusettepanekute juurutamise. Terviklik juhtimine võimaldab avaliku sektori organisatsioonil mõista tervikuna välist keskkonda ja sisemisi elemente, mis asutust mõjutavad. Organisatsiooni struktuuri, kultuuri ja juhtimiskorralduse mõistmine võimaldab organisatsioonil toimida teadliku struktuurse organismina; analüüsida, mis tõstatab konflikte ja mis toimib organisatsiooni korralduses. Samuti tagab organisatsiooni terviklik mõistmine adekvaatsema enesehindamise, mõistmaks, milline on organisatsiooni küpsusaste, vajadus sisemisteks ja väljapoole kuvatavateks muutusteks. Kõige otsesem väliskeskkonnale suunatud protsess on teenuste pakkumine klientidele. Avaliku sektori organisatsioonide missioon ühiskonnas on lahendada kodanike probleeme ja pakkuda avalikke teenuseid, mistõttu kliendi tagasiside vahetu kogumine on otsene sisend organisatsiooni paremaks toimimiseks.

1.3. Kliendi rahulolu hindamine avalike teenuste osutamisel

Avaliku sektori organisatsioonid on loodud selleks, et hoolitseda avalike teenuste kaudu elanike ehk avalike teenuste vaates klientide vajaduste eest. Peatükk käsitleb

kliendirahulolu hindamist avalike teenuste osutamisel, et mõista, kuidas saab avalik sektor parendustegevusteks mõjusalt kodanike tagasisidet koguda ja milles seisnevad sektoris kliendikesksuse põhimõtte rakendamise kasutegurid.

Avalikus sektoris on kliendikesksuse ja kliendi mõisted võetud üle erasektori põhimõtetest. (French & Goodman 2012) Üha enam peavad kohaliku omavalitsuse „eesliini“ teenistujad hoolitsema asjaajamise toimimise ning tulemusliku ja personaalse klienditeeninduse eest. Otsesuhtlus kodanike ehk klientidega ning probleemide lahendamine on peamisi sisendeid, mille alusel hinnatakse ka kohaliku omavalitsuse tulemuslikkust. (Björk, Szücs, Härenstam, 2012) Avaliku sektori klienti saab defineerida ja kategoriseerida erinevalt. Vihalemm ja Keller (2016) on analüüsinud klienti kui poliitilist tarbijat, aktiivset valdkonna kujundajat ja individuaalset moraalsest eelistustest lähtujat, kuid kõige enam mõistetakse avaliku sektori klienti kui lõppkasusaajat avaliku teenuse tarbimisel (ingl *citizen-consumer*). Kliendid jagunevad omakorda valdkondlike või sotsiaaldemograafiliste tunnuste alusel kliendigruppidesse. Katusmõistena on selles peatükis kasutatud universaalset terminit „klient“ (ingl *client*). Selleks, et mõista, kas organisatsioonid suudavad pakkuda klientidele piisavalt head teenust, on oluline selgitada välja kliendirahulolu. Varem viidatud terviklikus juhtimiskorralduse süsteemis on kliendi kaasamine organisatsiooni parendamisse väga oluline. Avaliku sektori ja kohalike omavalitsuste eripärasid on oluline mõista ka kliendirahulolu uurimisel. Selleks, et kliendirahulolu parimal moel välja selgitada ja organisatsiooni juhtimiskorralduse parendamisel arvesse võtta, analüüsitakse selles peatükis lähemalt kliendirahulolu kontseptsiooni, selle mõõtmise viise ja kasutegurit organisatsiooni vaates. Peatükis analüüsitud autorite artiklid ja uuringud on edaspidi aluseks empiirilise uuringu andmekogumise meetodite sisustamisel.

Kliendirahulolu on tuntud kontseptsioon paljudes teadusharudes (Andreassen, 1994). Kliendirahulolu võimaldab mõista, kuidas kodanikud peegeldavad ja hindavad kohaliku omavalitsuse toimetulekut ja teenusepakkumise jõudlust (Ryzin & G, 2006). Samuti võimaldab kliendirahulolu uuringute läbiviimine ja tagasiside rakendamine otseselt tõsta kohalike omavalitsuste teenuste kvaliteeti. (Kantorová, Růžička, 2015). Kliendirahulolu mõjutavad ootused ja taju teenuse kvaliteedi kohta. Kliendi rahulolu ja lojaalsus viitab teenuse pakkuja kliendikesksusele. (Andreassen, 1994) Kliendi vajaduste täitmine ja

rahulolu on tänapäeval olulisemaid kriteeriume, mis määrab organisatsiooni edukuse (Zahari Wan Yusoff *et al.*, 2010). Arvestades ühiskonna demokraatlikku ja üldist tehnoloogia arengut, tunneb ühiskond üha enam huvi ja vajadust osaleda oma arvamuste, kommentaaride või ettepanekutega avalikus elus, et mõjutada seeläbi oma elukeskkonna, kogukonna ja teenuste arengut. Kui teenuste areng toimub kliendikesksel põhimõttel, on üha olulisem riigi dialoog kodanikega ja süsteemi väljatöötamine klientidelt tagasiside saamiseks. (Kannabiran, Xavier, & Anantharaaj, 2004)

Avalikus sektoris on oluline teadvustada, et kodanike rahulolu avalike teenustega mõjutab ka kodanike lojaalsust ja otseselt organisatsiooni mainet. (Andreassen, 1994) Kodanike hinnanguid saab nimetada ka usaldusväärse tagasisidestamise mehhanismideks (Roch & Poister, 2006). Lojaalsust ja mainet kaitsev strateegia organisatsioonides paistab eriti silma valdkondades, mis on stagneerunud või mille osatähtsus on kahanemas. Kaitsva strateegia eesmärk on minimeerida klientide rahulolematuse negatiivseid mõjusid. Paralleele saab siin tuua kohalike omavalitsustega, kus rahulolematuse avalike teenustega võib põhjustada regioonist lahkumise, mille pikaajaline mõju on omakorda vähenenud maksutulu kohaliku omavalitsuse tulubaasis. (Andreassen, 1994) Teoreetilises käsitluses puudub konsensus, kuidas peaks rahulolu kohaliku tasandi vaates defineerima (Hansen, 2015). Kodanike suhete haldamine kohalikus omavalitsuses ei seisne ühe poole informeerimises kohustustest, korraldustest ja keeldudest. Pigem soovivad inimesed osaleda üha enam otsustusprotsessides, kogukonna arendamises ja teenuste kujundamises. Erasektori kõrval peavad riik ja kohalikud omavalitsused selle põhimõttega väga arvestama, (Fil'a, Schwarczová, Mura, 2015) mistõttu on halduskorralduses üha enam ka võrgustikupõhist, kaasavat ja koosloomelist juhtimiskultuuri.

Kliendirahulolu on võimalik mõõta abstraktse ja teoreetilise mõõtühikuna, mis moodustub erinevate indikaatorite kaalutud keskmisest. Rahulolu hindamisel puudub sisuliselt objektiivne mõõde. Rahulolu mõõtmisel on võimalus hinnata ja väljendada arvuliselt kasutaja kogemust ja ootuseid teenusele. Teenuse pakkumine ja seejuures kasutaja kogemuse hindamine sõltub kliendi tunnetusest, mis puudutab teenuse kvaliteeti, turundust, brändi nime ja organisatsiooni kuvandit. Erasektoris on kliendirahulolu oluline kvaliteedimärgis, mis mõjutab klientide tarbimisharjumusi ja millel on otsene mõju

ettevõtte kasumlikule tegevusele. (Andreassen, 1994) Tavapäraselt tulenebki teenuse kvaliteedile väärtuse andmine sellest, milline oli nende kogemus võrreldes sellega, mida nad ootasid sellelt teenuselt. Kui puudub adekvaatne informatsioon kliendi ootuste ja vahetu taju kohta, on kliendirahulolu uuringu tulemused ühekülgsed. Kliendirahulolu uuringud võimaldavad näidata, et teenusepakkujad soovivad olla kliendile lähemal ja sellest tulenevalt ka teenust parendada. Mõnel juhul võib selline uuring tuua esile fundamentaalseid probleeme teenuse osutamises, mis vajavad kiiret sekkumist. Selleks, et saada klientidelt kõikehõlmavat ja adekvaatset tagasisidet, on vaja läheneda terviklikult nii kliendi ootustele kui ka tajule. Tagasisidet tuleb hankida metoodiliselt ja korrektselt, objektiivsetel alustel ja kulutõhusalt. Tervikliku rahulolu küsimise järel on võimalik saada otsene sisend organisatsiooni juhtimissüsteemi ja tulemuspõhise juhtimise parendamiseks. (Donnelly, Wisniewski, Dalrymple, Curry, 1995) Avalike teenuste kliendi tagasidestamist saab seejuures ka käsitleda kui asutuse tulemushindamise osa. (Laitinen, Stenvall, Kinder, 2018)

Kliendirahulolu mõõtmiseks on mitu vormi ja meetodit. Meetoditeks võivad olla nt kogukonna uuringud, küsimustikud, fookusgrupid, põhjalikud üks-ühele intervjuud. Kanalitena saab kasutada telefoni, e-posti, otsesuhtlus jm. (Kantorová, Růžička, 2015) Kliendirahulolu uuringuid korraldatakse avalikus sektoris üha enam. Uuringute fookus on suunatud eelkõige teenuste tajule ehk mida arvavad kliendid neile osutatud teenuse kvaliteedist. Väga harva käsitlevad niisugused uuringud klientide ootusi teenuse kvaliteedile. Klientide ootuste mõistmine võimaldab aga poliitika kujundajatel ja teenuste osutajatel saada väga kasulikku informatsiooni. Enamjaolt sarnaneb avalike teenuste tarbimine erasektori põhimõtetega, kus kliendid maksavad otseselt või kaudselt saadavate teenuste eest. Teistel juhtudel on kodanikud sunnitud avalikke teenuseid tarbima tahtest olenemata. (Donnelly, Wisniewski, Dalrymple, Curry, 1995) Kodanike rahulolu uuringu läbiviimine ja kodanike suhete haldamine (nagu ka erasektori kliendisuhete haldamine) annab avalikule sektorile suurepärase võimaluse pääseda ligi andmestikule, mis annab tervikpildi kodanike arusaamistest, ootustest ja nõudmistest. Kliendisuhete haldamist ja rahulolu uuringute läbiviimist võib nimetada meetodiks, mis võimaldab mõtestada teenusepakkumist inimkeskselt. (Kannabiran, Xavier, & Anantharaaj, 2004)

Kliendivaade on tähtis selleks, et mõjutada avalike teenuste turgu. Kliendivaade võimaldab teenuseid arendada. Samuti on see instrument, et parendada rahulolematute klientide arvamust. Nii avaliku kui ka erasektori puhul tõuseb esile seaduspära: juhul kui rahulolematu kliendi kaebus võetakse arvesse ja selle tulemusel teenus pareneb, saab rahulolematust kliendist lojaalne klient. Avalikel teenustel ei ole formaalset meetodit ja protsesse selleks, et koguda süsteemselt klientide tagasisidet ja anda koondina hinnanguid klientide arvamuste kohta. Samuti ei toeta avaliku sektori, sh kohalike omavalitsuste organisatsioonide struktuurid ja teenindustavad personaalset lähenemist avalike teenuste osutamisel. (Andreassen, 1994) Rahulolu uuringud võimaldavad saada teadmisi, mõista suhtumist, käitumist ja infovajadust. Kodanike rahulolu uuringud võimaldavad kaasata inimesi protsessidesse (teenuste kujundamine, kohaliku piirkonna arenguvisionid, ümberkorraldused jm). Kaasamine on oluline, arvestades, et kohaliku omavalitsuse tasand on kõige lähem kogukonnatasand riigistruktuuris. Kliendirahulolu uuringud on tööriistad, et panustada teenuse arendusse, organisatsiooni arengusse, aga üldiselt ka paremasse elukeskkonda. Rahulolu uuringu tulemustel on tugev potentsiaal anda panus arendustegevustesse ning teha parendusettepanekuid ka organisatsioonile ja personalitööle. (Fiľa, Schwarczová, Mura, 2015) Samuti võimaldab klientide tagasiside uurimine tõsta avaliku sektori väärtusloomet. (Laitinen, Stenvall, Kinder, 2018)

Nagu kõik toimivad organisatsiooni tulemusjuhtimise süsteemid, vajavad ka kodanike seas läbi viidavad uuringud aega ja raha. Vaja on välja töötada meetodika ja seda rakendada. Samuti on oluline, et kohaliku omavalitsuse ametnikud analüüsiks ja kasutaksid saadud informatsiooni paremate otsuste tegemiseks, et investeeritud ressursse võimalikult hästi ära kasutada. Rahvusvahelisel näitel mõõdeti kliendirahulolu esimest korda ka selleks, et hinnata klientide üldist valmisolekut kaasatuseks, huvi tagasiside andmise vastu ja nende rahulolu pakutavate teenuste kohta. Üldine tulemus kliendirahulolu uuringute juures on see, et kohalikul omavalitsusel on võimalik saada uuringu tulemustest olulist kvalitatiivset informatsiooni teemade kohta. Rahvusvahelistele näidetele tuginedes on kliendirahulolu uuringu korraldamine arendanud märgatavalt teenuste pakkumist ja muutuste rakendamist organisatsioonikultuuris. (Rivenbark & Ballard, 2012) Huvitava asjaoluna on ilmnunud see, et kui tavapäraselt on inimesed avaliku sektori asutuste osas kriitilisemad kui teiste teenusepakkujate puhul, siis rahulolu uuringutes konkreetsete riigiasutuste kohta

rahulolematust tihtipeale ei ilmne. (Bouckaert & Van de Walle, 2003) Tuginedes rahulolu uuringute tulemustele, on avaliku sektori asutuste tulemused üsnagi sarnased erasektori asutustega. Rahulolu avaliku sektori asutuste puhul on eriti suur juhtudel, kus küsimused rahulolu kohta on väga konkreetsed. (Bouckaert & Van de Walle, 2003)

Kliendirahulolu uuringute läbiviimiseks on erinevaid ajendeid. Slovakkia kohalikes omavalitsustes läbiviidud rahulolu uuringutest selgusid järgnevad põhjused (Fil'a, Schwarczová, Mura, 2015):

- kodanike vaated ja vajadused muutuvad pidevalt ning uuringute läbiviimine võimaldab teha õigeid ja ajakohaseid otsuseid teenuste pakkumisel;
- uuringud pakuvad alternatiivse suhtlusvõimaluse kohaliku omavalitsuse ja kodanike vahel;
- tulemused loovad aluse võimalikeks ümberkorraldusteks ja informatsiooni parenduseks;
- uuringud loovad võimaluse võrrelda end teiste üksustega.

Kuna kliendirahulolu uuringud on kulukad, tuleb seada väga selged eesmärgid, mida uuringuga soovitakse saavutada. (Fil'a, Schwarczová, Mura, 2015) Kvaliteedile hinnangute andmine on oma olemuselt subjektiivne. Kui klient tajub teenust kvaliteetsena, on ka tema rahulolu teenusega üldjuhul suurem. Rahulolu hindamisel on olulised tegurid nii ootus teenusele ja selle kvaliteedile kui ka vahetu kliendikogemus. (Roch & Poister, 2006) Süsteemsete uuringute korraldamine eeldab aga ka läbimõeldud kommunikatsiooni ning parendusettepanekute analüüsimist ja elluviimist. Vastasel korral võib see viia huvi kadumiseni ja pessimistliku suhtumiseni. Selleks, et kohalik omavalitsus jõuaks süsteemse tagasisideni ja rahulolu uuringuteni, on vaja läbi mõelda kohaliku omavalitsuse halduse kvaliteet, inimressursside arendamise hetkeolukord ning mil moel on vaja teha muudatusi kohaliku omavalitsuse struktuurides ja meelestatutes ametnike hulgas. Globaliseerumine nõuab organisatsioonidelt inimesi, kes suudavad kohaneda igas majanduslikus, kultuurilises, poliitilises ja tehnilises keskkonnas. Seetõttu on vaja, et kohalikud omavalitsused investeeriksid inimressursside arendamisse, et saada muutustega edukalt hakkama. (Fil'a, Schwarczová, Mura, 2015) Oluline on mõista, mida

toob kaasa see, kui ootuseid ei täideta. Lisaks on oluline analüüsida ja mõista tajutud teenuse kvaliteeti ja teenusega rahulolu tervikuna ning mitte teha ennatlikke järeldusi üksiku elemendi pinnalt. Ootused võivad olla mõjutatud mitmest tegurist, nagu näiteks institutsionaalne korraldus ja süsteemsed varieeruvused teenuste pakkumisel ning seosed teenuste tasuga (riigilõiv). (Roch & Poister, 2006)

Peamised kasutegurid, tuginedes Slovakkias tehtud kohalike omavalitsuste klientide rahulolu uuringutele pikaajase strateegilise arengu eesmärgil, on järgmised (Fil'a, Schwarczová, Mura, 2015):

- informatsiooni saamine arendustegevusteks kõikides valdkondades,
- informatsiooni saamine kogukonna ja kohaliku omavalitsuse arenguks (alusinfo pikaajalise visiooni ja arengustrateegia seadmiseks),
- avaliku arvamuse kogumine enne suuri omavalitsust mõjutavaid otsuseid,
- otsuse kujundamine uute teenuste pakkumiseks,
- organisatsiooni põhistaatuste määratlemine.

Meetodeid kliendirahulolu hindamiseks on väga erinevaid. Rahulolu väljaselgitamiseks rakendatakse mõningatel juhtudel metoodiliselt kindlaid mudeleid. Samal ajal kombineeritakse rahulolu küsimustikes erinevaid elemente ja küsimustiku ülesehitust selle järgi, mida soovitakse tulemuste alusel analüüsida. Ryzin (2004) alusel võib kodanike rahulolu küsida ühe- või mitmemõõtmelisel rahulolu skaalal. Mitmemõõtmelist skaalat iseloomustab rahulolu mõõtmine erinevate elementide koosmõjul (vt tabel 1). Ühemõõtmelise skaala hindamise peamine eesmärk on üldise rahulolu hindamine. (vt tabel 2) See, millise meetodi kasuks otsustada sõltub ka sellest, kas uuritakse üldist rahulolu või rahulolu konkreetse teenuse kohta. Tavapärane on lihtsate küsimustega küsida üldist rahulolu. Rahulolu mitmekesisemaks hindamiseks võib rahulolu indeksi arvutamisse kaasata lisaks rahulolule teenuste kvaliteedi ja kliendiootuste mõõtmed. (Ryzin 2004) Tabelis 1 ja 2 on analüüsitud lähenemised, mille hulgas on nii mudeleid, klienditagasiside põhimõtteid kui ka üldisi elemente, mida tuleb üldise rahulolu hindamisel arvesse võtta. Tabelites on toodud nii põhjalikud kvaliteedimudelid (SERVQUAL) kui ka selgel arvutusmeetodil põhinevad mudelid (soovitusindeks).

Tabel 1. Kliendirahulolu hindamise mitmemõõtmelised viisid

| Rahulolu hindamise mudel, meetod või element | Karakteristikud, autorite peamised järeldused | Autoreid |
|--|--|--|
| SERVQUAL | Detailne ülevaade eridimensioonides, hinnates klientide ootust, taju ning nende vahet. Scott ja Shieff (1992) hinnangul võimaldab saada tagasiside personali ja klientide omavahelisest suhtlusest, teenuste kättesaadavusest, menetluse kiirusest, nõustamise tasemest jne. | Parasuraman, Zeithaml, Berry (viidatud Dion, Javalgi, Dilorenzo-Aiss, 1998) Wisniewski (2001), Donnelly et al (1995), Scott ja Shieff (1992) |
| CiRM (ingl <i>Citizen-Relationship Management Model</i>) | Rahulolu hindamine kui kahepoolne suhtlusplatvorm. Vajalik järjepidevus, sest arvamused on pidevas muutuses. Oluline rahulolu küsimuste fokuseerimine Tagaside kui kliendiandmete kogumismeetod. | Fiľaa, Schwarczová, Murab (2015) Slovakkia omavalitsuste rahulolu hindamise kaasus |
| Komplekssed elemendid kliendi rahulolu analüüsis | Komponendid: klientide ootused, maine tajumine, üldine rahulolu, lojaalsus (sh maksude tasumine), kliendi hääl, tajutud kvaliteet, kliendile suunatuse määr. Samuti on eraldi teemana asukoht, eelkõige toetava ettevõtluskeskkonna võtmes | Andreassen (1994) |
| Kliendi ootuspärasuste kinnitamise mudel (ingl <i>Expectancy Disconfirmation Model</i>) ja tulemusmudel (ingl <i>performarnce model</i>) | Ryzin (2005) mudeli alusel ootuseid eri valdkondadele, hinnata saab teenuste tegelikku kvaliteeti ning teenuste taju. Taju alusel ja eri komponentide ühises analüüsis arvutused rahulolu väljaselgitamiseks. | Ryzin (2005) |

Olenemata sellest, milliseid elemente rahulolu hindamisse kaasatakse, on oluline uuringu metoodiline korratavus, tulemuste võrdlus ajas ja üksuste vahel. Kohalikud üksused kasutavad tihti eri meetodeid selleks, et luua ülevaade arvamustest ja hinnangutest. Kliendirahulolu uurimine eri elementide sümbioosis on selleks populaarsemaid viise. Kuid tihtipeale keskendutakse teenuste kvaliteedi ja rahulolu hindamisel eelkõige vahetule hinnangule kliendikogemuse saamisel, mitte niivõrd kliendi ootustele. (Wisniewski, 2001) Tabelis 2 on esitatud kliendirahulolu ühemõõtmelised viisid.

Tabel 2. Kliendirahulolu hindamise ühemõõtmelised viisid

| Rahulolu hindamise mudel, meetod või element | Karakteristikud, autorite peamised järeldused | Autoreid |
|--|---|---|
| Üldine rahulolu | Üldised rahulolu uuringud, mõistmaks kultuurilisi muutusi omavalitsuses (Rivenbark ja Ballard 2012) või teenuste osutamise hindamises (Masiya, Davis 2019), kinnitavad, et rahulolu uuringuid on võimalik sisustada ja kujundada selle järgi, mida soovitakse tulemustena analüüsida (0–5 või 0–10 Likerti skaalal). Masiya, Davis (2019) näitel esitades küsimusi: „Kui rahul või mitterahul oled järgnevate omavalitsuse poolt pakutavate teenuste osutamise korraldusega?“ Hanseni (2015) näitel on võimalik mõõta rahulolu ajas ja sisustada analüüsitavaid teemavaldkondi selle järgi, mis on parasjagu omavalitsuses aktuaalne. | Rivenbark, Ballard (2012) Masiya, Davis (2019), Gregg G. Van Ryzin (2004) Hansen (2015) |
| Soovitusindeks | Võimaldab saada selge tagasiside, kas teenuseid soovitatakse oma lähedastele või mitte, samuti põhjendusi. Võimaldab kategoriseerida hinnangute andjad soovitajateks, passiivseteks ja mittesovitajateks. Puuduseks on liigne pealiskaudsus. | Florea, Tanasescu, Duica (2018) Reichheld 2011 |

Erinevate teadlaste käsitluses on kliendikeskne rahulolu väljaselgitamine üldtunnustatud lähenemine teenuste kvaliteedi hindamisel. Kuna teenuse kvaliteedi hindamine on olemuselt subjektiivne, püütakse pidevalt leida võimalusi parima mudeli väljatöötamiseks. Tuntumaid mudeleid on SERVQUAL, mis võimaldab analüüsida kliendi ootusi ja taju teenusele viies komponendis (Dion, Javalgi, Dilorenzo-Aiss, 1998)

- 1) usaldatavus – teenuse korrektne ja täpne osutamine, kliendi probleemide kiire lahendamine ja täpne asjaajamine;
- 2) kindlus – klienditeenindaja professionaalsus, sõbralikkus, võime tekitada usaldust ja kindlustunnet;
- 3) teenindusvalmidus – õige teenindushoiak, soov lahendada kliendi probleeme ja lahenduse kiirus, paindlikkus;

- 4) sisseelamisvõime – personaalne tähelepanu kliendile ja tema probleemidele, usaldusväärsus, hoolitsus, erivajadustega arvestamine;
- 5) füüsiline keskkond – teenindusettevõtte hoone, sisustus, seadmed, teenindajate väljanägemine

Põhilise teenuse kvaliteedi mõõtmise mudelina eristab SERVQUAL ootusi teenuse tulemile ning stiili ja viisi, kuidas teenust on osutatud (vaatluse all on kõik aspektid suhtluses klientidega). (Scott & Shieff, 1993) SERVQUAL on saanud nii laialdast toetust kui ka kriitikat, kuid on mudelina tihti aluseks paljudele teenusega rahulolu küsitlustele. Üldiselt annab mudel teenuse kvaliteedist ja rahulolust laiapindse ülevaate, mis võimaldab hinnata detailsemalt ka teenusepakkuja tulemuslikkust. (Wisniewski, 2001) Kriitika SERVQUAL-i puhul jaguneb suures plaanis kolmeks: 1) kaheldakse, kas ootusele ja tajule tuginevaid hinnanguid on võimalik võtta objektiivse tulemusena ja juhtimisotsuste aluseks; 2) küsimustiku üldistatus; 3) küsimustiku maht. SERVQUAL-i mudel on olnud enim kasutatavaid kvaliteedi hindamise mudeleid läbi aegade. Kuni paremat ja sama lihtsat mudelit turule ei tule, jääb SERVQUAL teenuse kvaliteedi mõõtmise mudelina siiski juhtima (Kulašin & Fortuny-Santos, 2005). SERVQUAL käsitleb aga kõiki viite dimensiooni sama skaala tasemel, mis toob kaasa selle, et tulemused ei ole juhtidele üheselt tõlgendatavad. Samuti võivad viia eksitava tulemuseni kliendi ootuste väljaselgitamiseks esitatud küsimused. Kritisereeritud on ka seda, et eri teenindusvaldkondades ei saa mudelit täielikult rakendada, mistõttu ei ole seda võimalik kõikide teenuste ja teenindusvaldkondade puhul hindamisaluseks võtta. Lisaks on kritisereeritud SERVQUAL-i mudelit üldistamises, mille tõttu ei saada juhtimisotsuste tegemiseks vajalikke konkreetseid ja täpsemaid tulemusi. Tervikuna sisaldab SERVQUAL-i küsimustik keskmiselt 44 küsimust (pooled küsimused on ootuste ja pooled tulemuste kohta). Kriitikud on esile toonud, et see on vastajale aeganõudev ja mahukas ning teisalt on see koormav info analüüsijale teenusepakkuja seisukohast (Wisniewski, 2001).

Magistritöö autor analüüsib soovitusindeksi positiivseid ja negatiivseid külgi ning alternatiive, mida saaks täiendavalt rahulolu uuringu meetodina rakendada. Kliendirahulolu uuringute peamine eesmärk on mõista, millest sõltub kõige enam kliendirahulolu või rahulolematust. Kliendirahulolu ei ole suunatud sellele, et täita kõik kliendi vajadused. Pigem võimaldab see saada organisatsioonile teadmispõhist andmestikku selleks, et teha häid juhtimisotsuseid investeringuteks, teenuste

parenduseks, organisatsiooni juhtimissüsteemi korrastamiseks ja kommunikatsiooniks. Soovitusindeksi meetod on võrreldes SERVQUAL-iga ühekülgsem ja keskendub eelkõige kliendi rahulolule võimaliku teenuse soovitajana. Soovitusindeksi kontseptsioon seisneb selles, et oleks võimalik hinnata kogetud teenuse soovitus punktiskaalal. Soovitusindeks on selge, täpne, mugav, operatiivne ja lihtne meetod kliendilt tagasiside saamiseks. Administreerimise seisukohalt on soovitusindeksi kasutamine mugav nii kliendile kui ka töötajatele, kuna küsitlusvorm on kompaktne ja suur osa analüüsist on võimalik teha kvantitatiivsel meetodil. Soovitusindeks võimaldab kategoriseerida kliendid soovitajateks, passiivseteks ja mittesoovitajateks. (Reichheld, 2011)

Soovitusindeksi põhine kliendigruppide segmenteerimine sisaldab kasutegurit eelkõige eraettevõtetele, mis võimaldab analüüsida klientide hinnatundlikkust ja lojaalsust teenuste tarbimisel. Lihtsuse puuduseks on aga see, et see ei anna põhjalikke vastuseid sellele, mida parendada. Kuna soovitusindeks annab vaid üldise tausta klientuuri arvamustest, soovitatakse kasutada soovitusindekseid ühe osana kliendirahulolu uuringutest. Soovitusindeksi süsteemi edukaks rakendamiseks on olulised komponendid, mille järgimine tagab selle kasutatavuse ja kasu (Reichheld 2011): küsitlus, küsimuste maht, arvutamine, võrdlemine, arendamine ja parendamine. Küsitluses on oluline küsida õige küsimusi ning kaasata sihtrühma, kes on teenustega vahetult kokku puutunud. Soovitusindeksi rakendamisel on oluline küsida minimaalselt küsimusi ja selgitamist vajavaid küsimusi. Tihtipeale on kasutuses vaid paar küsimust. Metoodiliselt kasutatakse arvutamisel valemit, kus arvutatakse välja soovitajate (9 kuni 10 palliga hindajad) ja mittesoovitajate (kuni 6 palliga hindajad) protsendid ning leitakse nende vahe. Selleks, et tulemused oleksid teiste asutustega võrreldavad, peab võrdlema end sarnase valdkonna asutustega ning olema kindel, et hinnangud on saadud sama metoodika alusel. Eelkõige on kasutegur asutuse enda jaoks ajalise mõõtmise jaoks, et oma tulemust ajas parendada. Eesmärk mille poole soovitusindeksis püüelda on alates 75%. (Reichheld 2011)

Kliendi rahulolu mõõtmine on oma olemuselt kompleksne. Kliendi rahulolu mõjutab kogu klienditeekond ja sel teekonnal kogetu. Seega mõjutab klienti lisaks konkreetsele teenuse ja toote kvaliteedile kogetud usaldusväärsus, töökindlus, funktsionaalsus jne. Analüüsides mõlema mudeli kriitikat, on peamine see, et eri meetodeid kombineerides saaks metoodikat lihtsasti rakendada, see mõõdaks rahulolu ja sisaldaks elemente, mida

on võimalik kvantifitseerida. Rahulolu uuringute suurim risk on ennatlike järeltuste tegemine. Ei tohiks eeldada, et kui paraneb teenuse kvaliteet, suureneb koos sellega ka kliendi rahulolu. Reaalsuses ei ole mõistlik teha ennatlikke järeltusi järgmistel põhjustel (Bouckaert & Van de Walle, 2003)

- teenusepakkuja ja kliendi vaated kvaliteedile on erinevad,
- lisaks kvaliteedile võivad muutuda ka ootused ja taju,
- teenuse kvaliteeti mõjutavad eri karakteristikud.

Ükski rahulolu indikaator ei anna kunagi täielikku ülevaadet rahulolu põhjustest. Metoodiliselt korrektsete ja põhjalike rahulolu uuringute puhul saavad kliendid hinnata tavapäraselt kindlat teenuse aspekti ja olulisust (kiirus, teenindaja kompetents ja sõbralikkus jm). Avalike teenuste hindamisel on oluline mõista, et teenuse kvaliteeti mõjutab hulk näitajaid, millele vahetu teenuse tarbija ei pruugi tervikuna mõelda. Seega, mis puudutab teenuste kvaliteedi hindamist kodanike poolt, tuleb olla teadlik asjaolust, et ka inimeste ootused muutuvad pidevalt. Avalike teenuste hindamist mõjutab paratamatult ka üldine ühiskonna arvamus, üldine hinnang riigiasutuse kui teenuse pakkuja toimimisele jm aspektid. Teenuste hindamisel tuleb võtta arvesse ka teenuse eripärasid. Paljud teenuse hindamise süsteemid hindavad seda, kuidas teenust osutada, mitte seda, mis teenust osutati. Leitud on isegi seoseid, et inimesed annavad paremaid hinnanguid organisatsioonidele, mille visiooni ja eesmärkidega suudetakse paremini samastuda. (Bouckaert & Van de Walle, 2003)

Mudeleid ja elemente rahulolu väljaselgitamiseks on mitu ja parimat standardlahendust, mis sobiks kõikidele organisatsioonidele ja teenustele, ei eksisteeri. Pigem on oluline leida organisatsiooni vaates kõige prioriteetsemad teemavaldkonnad ja teenused, mille rahulolu hinnata. Küsimustiku väljatöötamine sõltub suuresti organisatsiooni küpsusastmest ja sellest, mil viisil on võimalik uuringut läbi viia. Oluliseks saavad tegurid, kas inimesed on valmis pühenduma detailsele küsimustikule või pigem soovitakse vastata lühidalt ja konkreetselt. Samuti on olulisel kohal organisatsiooni ootus, mida soovitakse rahulolu uuringu sisendiga edaspidi teha. Küsimustiku koostamine ühe- või mitmemõõtmeliselt sõltub sellest, kas hinnata soovitakse üldist rahulolu või detailselt erinevaid teenuseid. Tervikuna on oluline tagada meetodi korratavus ja süsteemse tagasiside andmine organisatsioonis.

2 SAAREMAA VALLA TEENUSKESKUSTE UURINGU KORRALDAMISE METOODIKA

2.1. Saaremaa vallavalitsuste teenuskeskuste juhtimismudeli ja rahulolu uuringu metoodika üldine ülevaade

Empiirilise uuringu eesmärk on selgitada välja Saaremaa valla teenuskeskuste teenustega rahulolu klientide hulgas ja juhtimismudeli mõju kliendirahulolule. Rahulolu uurimine on oluline, kuna teenuskeskuste mudel on loodud selleks, et pakkuda kodanikele lähedal teenuseid (Saaremaa valla arengukava 2019–2030). Sellest tulenevalt peaksid kodanikud olema teenuse toimimise ja vajaduse hindajad. See magistritöö on esimene Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste tegevuse ja rahulolu hindamise detailne analüüs. Teenuskeskuse tegevuse analüüs on jagatud kahte peatükki: teenuskeskuste juhtimismudeli analüüs ja ettepanekud (ptk 3.2) ning kliendirahulolule suunatud analüüsi tulemused ja ettepanekud (ptk 3.3) Empiirilise uuringu raames koguti andmeid eri meetoditele tuginedes. Teemaaliselt koguti andmeid kolmes vaates: juhtimine, töökorraldus ning klientide üldine rahulolu ja teadlikkus. (vt joonis 2)



Joonis 2. Teemaatiline ülevaade empiirilise uuringu läbiviimisest (väljavõtte autori ettekandest uuringu tutvustamisel fookusgrupi intervjuudel ja juhtkonna koosolekul)

Lisaväärtusena loodi ülevaade teenuskeskuste tegevusest ning analüüsiti juhtimise ja töökorralduslikke probleeme neljas vaates (tippjuhtkond, teenuskeskuste juhid, osakonnajuhatajad ja kliendid). Kliendivaate saamiseks viidi läbi küsitlus teenuskeskustega rahulolu kohta kodanike ja koostööpartnerite hulgas, mille käigus uuriti nende üldist teadlikkust, rahulolu, loetleti probleemkohti ja edutegureid ning küsiti ettepanekuid parendusteks. Kliendirahulolu uuringu lisaväärtus on kliendirahulolu algtaseme väljaselgitamine.

Temaatilistelt jagunevad uurimisküsimused järgmiselt: juhtimine, töökorraldus, üldine rahulolu ja teadlikkus. Kvalitatiivne andmeanalüüs ja tulemuste valideerimine (vt joonis 2 ja tabel 3, lk 38) on suunatud uurimisküsimuste põhjal parendusettepanekute väljatöötamiseks.

Teenuskeskuste ja kliendirahulolu uuringu raames koguti andmeid eri meetoditel. Andmekogumisel analüüsiti dokumente ja kodulehekülge, tehti intervjuud, küsimustikud ja vaatlused (vt tabel 3). Empiirilise uuringu aja- ja tegevuskava kokkuvõtte detailne ülevaade on lisa 3.

Tabel 3. Empiirilise uuringu aja- ja tegevuskava kokkuvõte, detailne ülevaade lisas 2

| | | Meetod | Infoallikas | Ajavahemik |
|---|---|--|---|-------------------|
| 1 | Juhtimine | Dokumendi-analüüs | Arengukava, põhimäärus, ametijuhendid, 2018. aastal läbiviidud teenuskeskuste audit (AK), selle töömaterjalid, Saaremaa omavalituste ühinemisleping | 12.2019 – 02.2020 |
| | | Kodulehekülje analüüs | Saaremaa valla kodulehekülg | 12.2019 – 02.2020 |
| | | Eelintervjuu | Sisekontrolör (1,5 h) | 12.12.2019 |
| | | Fookusgrupi intervjuu | Saaremaa vallavalitsuse juhtkond (2 h) (3 osalejat: vallavanem, abivallavanem, arendus- ja kommunikatsiooniosakonna juhataja) | 24.01.2020 |
| | | Intervjuu | Saaremaa valla halduse juht (1,5 h) | 24.01.2020 |
| 2 | Töökorraldus | Fookusgrupi intervjuu | Osakondade juhatajad (1,5h) (4 osalejat: haridus- ja noorsootöö-, majandus- ja haldus-, kultuuri- ja spordi ning sotsiaalosakond) | 04.03.2020 |
| | | Fookusgrupi intervjuud | Teenuskeskuste juhid (2 × 2,5h) 12 osalejat, intervjuud kahes kuueses grupis | 02.03.2020 |
| | | Teenuskeskuste küsimustik ja tegevuspäevik | Teenuskeskuste (12) juhid | 25.02– 6.03.2020 |
| | | Osalusvaatlus | Abivallavanema regulaarkoosolek teenuskeskuste juhtidega | 06.03.2020 |
| 3 | Üldine rahulolu ja teadlikkus, rahulolu infoteenusega | Dokumendi-analüüs | Eestis läbiviidud avaliku sektori rahulolu uuringute analüüs (2014-2020) | 02.-03.2020 |
| | | Rahulolu uuring küsimustikuga | Kodanikud ja koostööpartnerid (avalik uuring), avatud vastamiseks 13 240 inimesele (Facebook, valla veebileht, ankeedid teenuskeskustes) | 06.03– 29.03.2020 |
| 4 | Andmeanalüüs ja tulemuste valideerimine | Kvalitatiivne andmeanalüüs | Teenuskeskuste küsimustike, tegevuspäevikute, intervjuude tulemuste ja rahulolu-uuringu tulemused | 30.03– 15.04.2020 |
| | | Tulemuste presenteerimine | Saaremaa valla juhtkond (3 h) (6 osalejat: vallavanem, abivallavanem, tugiosakonna juhataja, Saaremaa Halduse juht, valla volikogu esimees, arendus- ja kommunikatsiooniosakonnajuhataja) | 11.05.2020 |

Dokumendianalüüsi raames töötati läbi Saaremaa valla arengukava 2019–2030, Saaremaa valla põhimäärus, teenuskeskuste personali ametijuhendid, 2018. aastal

läbiviidud teenuskeskuste audit ja selle töömaterjalid, Saaremaa omavalitsuste ühinemisleping ning Saaremaa valla kodulehekülge. Dokumendianalüüs tehti ka kliendirahulolu uuringu küsimuste väljatöötamiseks. Lisaks teoreetilisele käsitlemisele võeti aluseks Eestis tehtud rahulolu uuringud riiklikul ja kohaliku omavalitsuse tasandil (vt loetelu lisa 11). Dokumendianalüüs võimaldas luua ülevaate olemasolevast informatsioonist teenuskeskuste teenuste ja juhtimismudelite kohta.

Tulemuste analüüsimisel on enamasti kasutatud kvalitatiivse andmeanalüüsi meetodeid (kvalitatiivne sisuanalüüs, memode loomine ja analüüsimine, tulemuste kategoriseerimine ja analüüs, temaatiline analüüs). Osaliselt on analüüsimisel rakendatud kvantitatiivseid andmeanalüüsi meetodeid (aritmeetiliste keskmiste arvutamine, soovitusindeksi arvutamine valemi alusel).

2.2. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringu meetodika

Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringu raames tehti lisaks dokumendianalüüsile eri meetoditele tuginedes andmekogumine (fookusgrupi intervjuud, küsimustikud) mitmes sihtgrupis. Eesmärk oli saada mitme mõõtmega ülevaade teenuskeskuste tegevusest ja sellest, kas haldusreformi raames kirjeldatud ootused on praktikas realiseerunud – kuidas teenuskeskused toimivad, millised on osapoolte ootused ja mida saab parendada.

Kokku tehti kaks personaalset intervjuud ja neli fookusgrupi intervjuud poolstruktureeritud intervjuu vormis (vt intervjuude küsimustikke lisades 4–7). Poolstruktureeritud intervjuu kasuks otsustati põhjusel, kuna see ei ole niivõrd standardiseeritud, võimaldab juhtida arutelusid paremini ning vajaduse järgi küsimusi ümber kujundada. Poolstruktureeritud intervjuu võimaldab integreerida nii avatud kui ka üksikuid standardseid küsimusi. (Õunapuu, 2014, lk 171–172) Suurema osa moodustasid niisiis fookusgrupi intervjuud (kokku neli, u kaheksa tundi arutelusid). Fookusgrupi intervjuudes oli töö autor nii moderaator, vaatleja kui ka intervjuueerija. Fookusgrupi intervjuu võeti kasutusele põhjusel, kuna see võimaldab luua ühise arutelu esitatud

küsimuste ümber. (Õunapuu, 2014, lk 173) Fookusgrupi intervjuud võimaldasid saada mitmekülgse ülevaate teenuskeskuste igapäevasest toimimisest. Fookusgrupi intervjuud kestsid u kaks tundi, osalejate arv oli kuni kuus inimest. Joonisel 2 (lk 37) kirjeldatud temaatilise ülevaate alusel tehti fookusgrupi intervjuud juhtimise ja töökorralduse teemadele tuginedes teenuskeskuste juhtidega (kahes kuueses grupis), sisuosakondade esindajatega (sotsiaal-, majandus- ja haldus-, kultuuri- ja spordi-, haridus- ja noorsootöösakondadest) ning juhtkonnaga. Fookusgruppide intervjuud viidi läbi eri sihtgruppides, et saada poolte mitmekülgset arvamust. (*ibid*, lk 173)

Teenuskeskuste juhtidele (12) saadeti vastamiseks perioodil 25.02–06.03.2020 küsimustik ja täitmiseks (enese)vaatluse põhimõttel tegevuspäevikud kahenädalaseks perioodiks. Kõik teenuskeskuste juhid esitasid küsimustikud ja tegevuspäevikud ning osalesid kõigil fookusgrupi intervjuudel. Lisaks saadeti teenuskeskuste juhtidele täitmiseks küsimustik ja tegevuspäevik perioodil 25.02–06.03. Küsimustik sisaldas osaliselt küsimusi, mille üle arutleti ka fookusgrupi intervjuudes, ning samuti sisaldas see piirkondlikest eripäradest tulenevaid ülevaateid. Küsimustikuga uuriti teenuskeskuste juhtide arusaama teenuskeskustest ja nende juhtimisest, samuti küsiti arvamust valla üldise juhtimise ja struktuuri, infotöötaja rolli ja piirkondlike prioriteetsete teemavaldkondade kohta. Teenuskeskuste töömahu, igapäevaste pöördumiste jm informatsiooni saamiseks valmistas töö autor ette tegevuspäeviku, mille alusel saadi ülevaade teenuskeskuste igapäevatööst, kliendipöördumiste hulgast, teenuste mahust ja probleemide eripäradest. Tegevuspäevikut täideti perioodil 25.02–06.03 koos teenuskeskuste küsimustikuga. Tegevuspäevikus kajastati teenuskeskuse juhataja ja infotöötaja tegevust, ülevaadet sotsiaaltöötaja tegevuse kohta jagasid üksikud teenuskeskuste juhid.

2.3. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste kliendirahulolu uuringu metoodika

Teenuskeskustega rahulolu uurimiseks koostati 15 küsimusest koosnev küsimustik. Küsimustik koosnes eri liiki küsimustest (vt lisa 9). Küsimustiku abil koondati nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid. Teenuskeskustega rahulolu uurimiseks viidi kodanike ja koostööpartnerite hulgas läbi avalik uuring perioodil 11.03–29.03.2020,

kokku oli vastanuid 355. Vastamiseks kulus keskmiselt 3 minutit. Rahulolu uuring viidi läbi Google'i keskkonnas, esindatud olid nii valikvastused, avatud vastused, Likerti skaala põhised hinnangud 5-palli skaalal ja soovitusindeks 10-palli skaalal. Teenuskeskuste rahulolu küsimustik oli suunatud 13 240 elanikule. 95%-lise usaldusnivoo ja 5% lubatud vea piiriga olnuks esinduslik valimi maht 373 vastanut, kuid arvestades eriolukorra perioodil tehtud küsimustiku keskkonda, on 355 vastanut piisav valim järeltule tegemiseks. Tulemuste esitamisel on arvestatud 5% lubatud veapiiriga. Kuna küsimused ei olnud küsimustikus kohustuslikud, ei ole kõigile küsimustele vastanuid 355. Osaliselt on küsimusi, millele on vastanuid vähem (280–355), mistõttu tuli tulemusi analüüsida veaprotsentide vaates.

Küsimustik oli suunatud kahele olulisemale sihtgrupile: kodanikud ja peamised koostööpartnerid (külavanemad, mittetulundusühingute esindajad, hallatavate asutuste juhid, volikogu ja osavallakogu esindajad). Sihtgruppidele edastati sama küsimustik, kuid täitjal oli võimalik täita küsimustikku eri rollides. Kodanike vaates oli eelkõige oluline saada ülevaade kodanike üldisest rahulolust teenuskeskuste teenustega ja teadlikkusest teenuskeskuste tegevusest. Koostööpartnerite vaates oli peamine eesmärk saada ülevaade rahulolust teenuskeskuse kui koostööpartneriga. Mõlemale sihtgrupile esitati küsimusi üldise informatsiooni, teenuskeskuste teadlikkuse, üleüldise rahulolu ja infoteenuse rahulolu kohta. Küsimustele vastamine oli vabatahtlik, st küsimustikus ei olnud ühtegi kohustuslikku välja, v.a piirkonna valimine.

Kliendirahulolu väljaselgitamine on kompleksne, mistõttu on oluline sellele ka mitmetahuliselt läheneda. Tabelis 1 ja 2 (vt tabel 1 ja 2, lk 31-32) analüüsiti eri autorite käsitlusi, mudeleid ja teemavaldkondi, mida kliendirahulolu küsitleda. Magistritöö raames on rakendatud teoreetiliste lähenemiste kombinatsiooni ning võetud arvesse ka Eesti omavalitsuste rahulolu uuringute teemavaldkondi. Kuna Saaremaa valla arengukava määratles rahulolu hindamise meetodina soovitusindeksi, on 2 küsimust 15-st seostatud soovitusindeksi meetodikaga. SERVQUAL-i elementidest on võetud aluseks küsimustiku laiapõhisus ja mitmetahulisus. SERVQUAL-i klassikalist lähenemist ja kõiki elemente ei ole rakendatud, kuid osaliselt on komponendid esindatud. SERVQUAL-i teemadena on küsimustikus esindatud personali puudutavad teemad nagu personali usaldatavus, teenindusvalmidus ja kindlus. Kliendi ootuspärasuse mudelist

(Ryzin 2005) ja SERVQUAL-ist on kasutusel elemendid kliendi ootuste ja teenusepakkuja tegeliku soorituse vahel. Arvestades, et tegu on esmakordse uuringuga teenuskeskuste teenuste rahulolu kohta, on õigustatud, et teenuste hindamine ei ole niivõrd detailne ja spetsiifiline. Uuringu läbiviimise eesmärk oli saada lisaks rahulolule ülevaade, kui palju on teenuskeskustes külastajaid, milliste profiilide ja probleemidega. Seetõttu on õigustatud, et kasutati eri mudelite ja meetodite elemente, mis sobivad esmase üldise uuringu läbiviimiseks ja tulemuste analüüsiks. Hanseni (2015) näitel rakendati küsimustikus elemente, mida rakendati Taanis haldusreformijärgse rahulolu hindamisel. Uuringus hinnati üldist rahulolu kohalike probleemide lahendamise ja rahulolu kohaliku omavalitsuse üksuste ja teenustega. Taani uuringu rakendamine uurimistöös oli märgiline, kuna Taani oli Eestile haldusreformi läbiviimisel eeskujuks. Rivenbark, Ballard (2012) ja Masiya, Davis (2019) alusel on üldine põhimõte tagada rahulolu uuringu väljatöötamisel selle küsitluses elemendid, mis võimaldaks analüüsida tulemusi, mida on vaja organisatsiooni juhtkonna otsustusteks ning mis tuginevad siseriikliku rahulolu hindamisel parimatele praktikatele (siseriiklikult analüüsitud uuringud vt lisa 11).

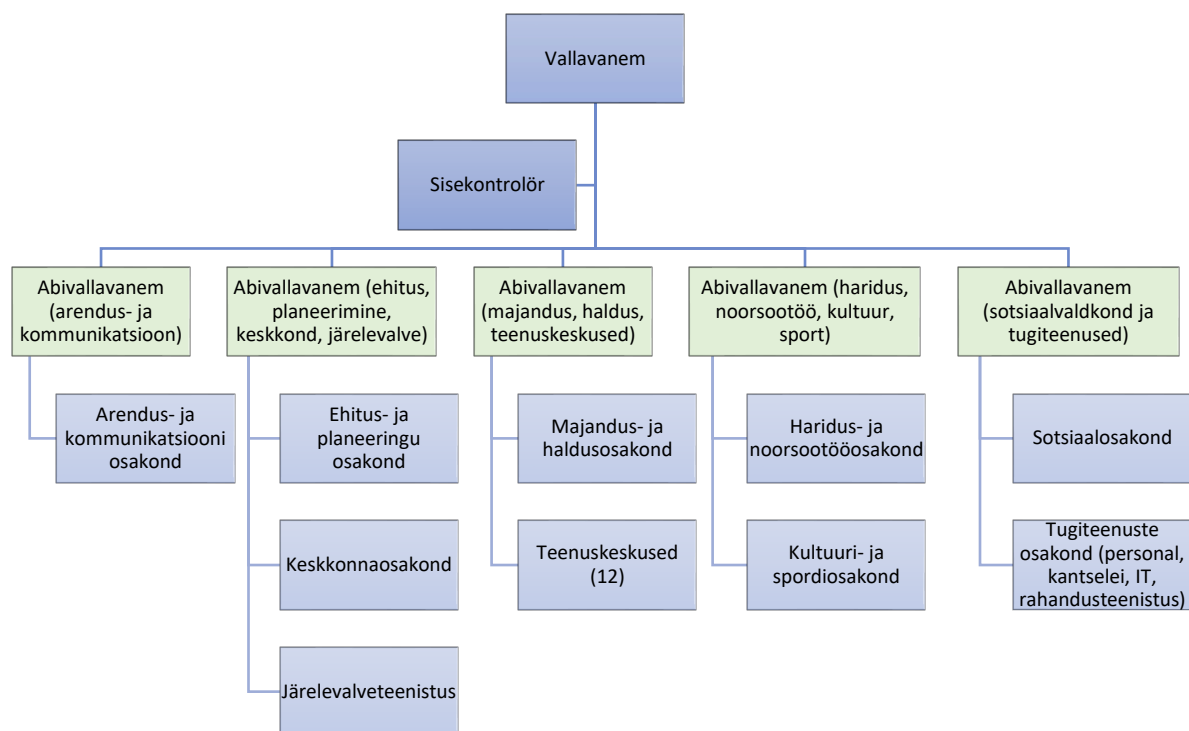
3 SAAREMAA VALLAVALITSUSE TEENUSKESKUSTE EMPIIRILISE UURINGU TULEMUSED

3.1. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste hetkeolukorra ülevaade

21.10.2017 alustas uue omavalitsusena tööd Saaremaa vald (Saaremaa valla arengukava 2019–2030, lk 52). Saaremaa vald moodustati endiste valdade vabatahtlike ühinemisega. Ühinemise eesmärk oli mh Saaremaa kui tervikliku toimepiirkonna loomine ja teenuste terviklik tagamine piirkondades (Saaremaa valla arengukava 2019–2030, Saaremaa vald 2020a). Piirkondlike üksustena on Saaremaa vallas 10 osavalda (Kihelkonna, Laimjala, Leisi, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Pöide, Salme, Torgu, Valjala) ja üks kogukond (Lääne-Saare) (Saaremaa valla arengukava 2019–2030, lk 51). Saaremaa vald korraldab sarnaselt teistele Eesti omavalitsustele kõiki kohaliku elu küsimusi ning juhindub subsidiaarsuse ja autonoomia põhimõtetest (Eesti Vabariigi põhiseadus, 1992). Kohaliku omavalitsuse juhtimisorganid on esinduskoguna volikogu ja täitevorganina valitsus, kelle moodustab volikogu (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993). Statistikaameti andmetel oli valla elanike arv 1. märtsi 2020 seisuga 31 380 (Saaremaa vald 2020b) ning rahvastik on pigem vananemas.

Saaremaa vallavalitsuse juhtimisstruktuuris on eristatud otsuste kujundamise ja administreerimise tasand. 1. jaanuari 2020 seisuga on Saaremaa vallavalitsuse struktuuris kaheksa osakonda (vt joonis 3). Saaremaa vallavalitsuse teenistuskohiti on kokku 167,1 (täistööajale taandatud töötajate arv), sh teenuskeskuste teenistuskohiti 32 (täistööajale taandatud töötajate arv). Saaremaa vallavalitsuse struktuuri kuulub lisaks osakondadele 12 teenuskeskust (Kihelkonna, Kärla, Laimjala, Leisi, Lümända, Mustjala, Orissaare, Pihtla, Pöide, Salme, Torgu, Valjala). Seega teenuskeskuste personal moodustab

ligikaudu 19% töötajaskonnast. 2019. aasta eelarve maht oli 57,5 miljonit eurot. (Saaremaa vald 2020)



Joonis 3. Saaremaa vallavalitsuse struktuur seisuga 01.01.2020. Allikas: Saaremaa vald 2020a.

Teenuskeskused on haldusreformi järel endistesse vallakeskustesse (v.a Kaarma ja Kuressaare) loodud üksused. (Saaremaa omavalitsuste ühinemislepung 2016) Teenuskeskused loodi Saaremaa valla struktuuri alates 2018. aastast, Kärla ja Lümända teenuskeskuste juhtide ametikohad loodi struktuuri alates 1. jaanuarist 2020. (Saaremaa valla struktuur 01.01.2020). Teenuskeskused ei tegutse Kuressaares (13 263 elanikku) ja Kaarmal (4702 elanikku) (Saaremaa valla arengukava 2019–2030 lk 8, 52), seega 12 teenuskeskust pakuvad teenuseid 13 240 elanikule. Teenuskeskused on majanduse, halduse ja teenuskeskuste valdkonna eest vastutava abivallavanema otsealluvuses, kuid ülesandeid ja korraldusi jagavad lisaks otsesele juhile ka erinevad sisesakonnad. Teeninduskeskused ehk teenuste piirkondlik tagamine oli ühinemisläbirääkimistel

olulisemaid aruteluteemasid. Kohaliku esinduse moodustamine kujunes üheks kohaliku identiteedi väljendusvormiks, et tagada valla kohalolu kõikides piirkondades ja vältida valla kaugenemist elanikest (fookusgrupi intervjuud 03.2020). Samuti võib juhtimiskorralduse vaates analüüsida teenuskeskuste paiknemist Saaremaa valla struktuuris kui maatriksjuhtimist. Teenuskeskuste juhid alluvad otse abivallavanemale (12 teenuskeskust) ja korraldusi jagavad peale otsese juhi ehk abivallavanema ka siosakondade juhatajad. Juhtimisinstrumendiks on regulaarkohtumised abivallavanemaga (u 2 korda kuus), kus tutvustatakse olulisemaid teemasid. Ellu on kutsutud osavalla- ja kogukonnakogud (s.o demokraatliku detsentraliseerituse element, mida magistritöös ei analüüsita).

Teenuskeskused on 2–4 ametniku ja töötajaga keskused (Saaremaa omavalitsuste ühinemisleping 2016). Teenuskeskuste koosseisu kuuluvad vähemalt teenuskeskuse juhataja, infotöötaja ja sotsiaaltöötaja. Erandiks on vallas suuruselt teise keskusena Orissaare, kus on eri valdkondade ametnikud, kes struktuuris kuuluvad osakondade koosseisu, kuid tegutsevad Orissaares. Samuti on erisus Leisis, kus käib kohapeal vastuvõtuajaga ehituspetsialist (Saaremaa omavalitsuste ühinemisleping 2016, vt detailsemalt lisa 1). Teenuskeskus on vallavalitsuse struktuuriüksus, mis on moodustatud piirkonnas avalike teenuste osutamiseks ja haldamiseks. Teenuskeskuse piirkond on teenuskeskuse teenuste osutamise ja haldamise maa-ala. (ibid., 2016) Teenuskeskuste tegevust reguleerib Saaremaa omavalitsuste ühinemisleping, mis sätestab Saaremaa valla juhtimisstruktuuri ja haldusterritoriaalse korralduse, sh teenuskeskuste osa. Teenuskeskuste tegevuseks ei ole koostatud eraldi põhimäärust, protsessikirjeldusi ega muid juhtimisdokumente, mis täpsustaksid teenuskeskuse protsesse, igapäevatööd ja tegevust. Personali jaoks on koostatud ametijuhendid teenuskeskuse juhile, infotöötajale ja sotsiaaltöötajale. Teenuskeskused kuuluvad struktuuris abivallavanema otsealluvusse, kes lisaks teenuskeskustele vastutab majanduse ja haldusvaldkonna juhtimise eest. (Saaremaa valla volikogu otsus 31. oktoober 2019 nr 1-3/105) Seega tugineb Saaremaa valla teenuskeskuste tegevus 2020. aasta esimese poolaasta seisuga Saaremaa valla ühinemislepingus kirjeldatud põhimõttele ja teenuskeskuste personali jaoks loodud ametijuhenditele. Abivallavanema ja teenuskeskuste juhtide vahel toimuvad regulaarselt koosolekud (u 2 korda kuus), kus arutatakse ühiselt olulisemaid teemasid. Keskvõimu tasandil jagavad teenuskeskustele ülesandeid otsese juhina abivallavanem ja erinevate

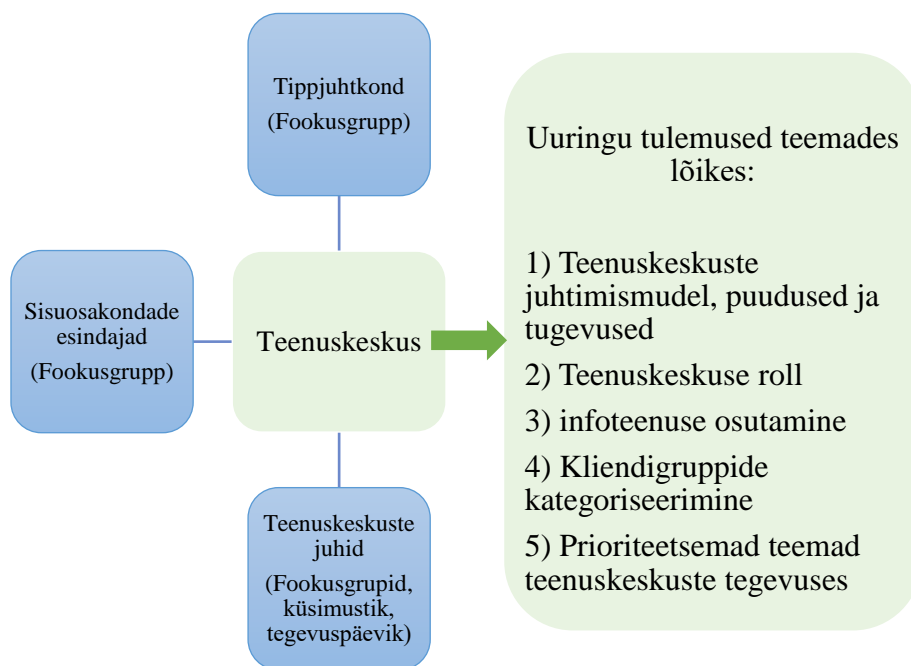
sisuosakondade juhatajad. Teenuskeskustel puudub oma eraldi eelarve. (fookusgrupi intervjuude kokkuvõte 01.2020-03.2020) Geograafiliselt paiknevad teenuskeskused üle Saaremaa eelnevalt mainitud vallakeskustes, v.a Lääne-Saare vald, kus asuvad teenuskeskused Kärjal ja Lümandas. (vt lisa 1) Magistritöö käigus koostatud detailne ülevaade teenuskeskuste koosseisudest ja regionaalsest paiknemisest asub lisa 2.

Teenuskeskuse tegevuse eest vastutab teenuskeskuse juhataja, kelle otsealluvuses on infotöötaja. Teenuskeskuse koosseisu kuuluv sotsiaaltöötaja allub sotsiaalosakonnale. Magistritöös analüüsitakse teenuskeskuse personalist vaid teenuskeskuse juhi ja infotöötaja ametikohti, sotsiaaltöötaja ametikohta analüüsi skoobis ei ole. Teenuskeskuse juhi ülesandeks on juhtida piirkondlikes valla esindustes teenuskeskust, sh koosseisu kuuluvaid teenistujaid, ning vastutada tegevuse eest. Teenuskeskuse juhil on lisaks juhtivale funktsioonile piirkonda esindav funktsioon suhtluses valla eri tasandite otsustusorganite ja koostööpartneritega. Piirkonnas on teenuskeskuse juhi rolliks tegeleda valla pädevuses olevate küsimustega ning jagada informatsiooni vallavalitsusega. Tema olulisi funktsioone on osavallakogu tehniline teenindamine, koosolekutel osalemine ja protokolliliste otsuste menetlus. Piirkondlike ülesannete hulka kuulub lisaks valla inventari korrastus, kohapealne tegevuste järelevalve, heakorra tagamine, ettepanekute koostamine kohaliku elu, sh transpordiküsimuste parendamiseks. Samuti on teenuskeskuse juhi funktsioon nõustada ja toetada koostööpartnereid (külavanemad, kodanikuühendused, alevikuvanemad, mittetulundusühingud jt) ning toetada igakülgset eri allikatest rahastuse taotlemist. Arvestades teenuskeskuste loomise eesmärki, on olulisel kohal elanike teavitamine, informatsiooni jagamine ja kohapealne teenuste osutamine. (Teenuskeskuse juhataja ametijuhend 2020)

3.2. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringu tulemused ja ettepanekud

Teenuskeskused on tegutsenud Saaremaa vallas haldusreformi järel veidi üle kahe aasta. Teenuskeskuste juhtide hulgas on nii staažikaid endisi vallavanemaid, kohaliku omavalitsuse töötajaid, erasektori taustaga inimesi, keskvalitsuse asutuse kogemusega kui ka värskest teenistusse asunud töötajaid (olnud teenistuses u 1–2 kuud uuringu hetkel).

Analüüsi tulemusel on saadud terviklik ülevaade teenuskeskuste ülesannetest ja tegevustest nii tippjuhtkonna, keskastmejuhtide kui ka teenuskeskuste juhtide vaates. Joonisel 4 on visualiseeritud Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringusse kaasatud pooled ning tulemustes käsitletavat teemad.



Joonis 4. Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse uuringusse kaasatud osapooled ning tulemustes käsitletavat teemad. Autori koostatud

Teenuskeskuste juhtimismudeli analüüsi tulemuste esitlemisel on oluline rõhutada, et teenuskeskuste rollid on kirjeldatud tervikuna Saaremaa omavalitsuste ühinemislepingus (2016), detailsemalt on vastutus ja tegevused kirjas teenuskeskuste personali ametijuhendites. Hiljem ei ole teenuskeskuste tegevusteks detailsemaid dokumente vastu võetud, seega puudub 12 teenuskeskusel ühine põhimäärus, protsessikirjeldus jm dokumendid, mis defineeriksid üheselt teenuskeskuste tegevust. Teenuskeskuste juhtimismudeli kohta kogutud andmeid esitletakse järgmiste teemadena: teenuskeskuste juhtimismudel ja hinnangud juhtimiskorraldusele, teenuskeskuse osa, infoteenuse osutamine, kliendigruppide kategoriseerimine ning prioriteetsemad teemad teenuskeskuste tegevuses. Teenuskeskuste (edaspidi ka TK) juhtide hinnangutest on esitatud ühisosa ja mõned eristuvad näited. Tasakaalustavalt on juurde lisatud olulisem tagasiside vallavalitsuste sisuosakondade ja tippjuhtkonna vaates.

Tippjuhtkonna ja sisuosakondade esindajad ootavad, et teenuskeskuste juhid oleksid valla esindajad piirkondades ning elanike ja koostööpartnerite esmaseks kontaktpunktiks. 2018. aastal tööd alustanud teenuskeskused on haldusreformi järgse struktuuri poolest uued üksused, kuid juhtkonna hinnangul on aastatega tegevus parenenud. Juhtkonna ja sisuosakonna esindajate vaates eristuvad teenuskeskused oma tegevuse poolest nii teenuskeskuste juhtide tegevuse kui ka peamajja pöördumiste poolest. Peamaja vaates tõusevad esile piirkonnad, mille probleemid jõuavad tihemini lahendamiseks just peamajja kui mujale. Juhtkonna hinnangul on keeruline tagada organisatsiooni ühtne tervik, kuid eesmärk on, et ka kõik TK-d tunneksid end osana tervikust ning arengudokumentide visioon ja ootused realiseeruksid. Keskelt analüüsides on näha, et TK juhtide tegevuse koordineerimisel peamajaga on olulisel kohal personaalsed suhted ning TK juhtide suhtlusoskus, initsiatiiv, teadlikkus pöördumistel jm. Kohati esineb infos asümmeetriat, mistõttu ei tohiks pidada väheoluliseks eri poolte aeg-ajalt kokku toomist, infopäevade korraldamist ning pühendumist meeskonna ühtsustunde loomisele. Peamaja sisuosakondade vaates on probleemiks, kui delegeeritud ülesanded TK-dele suurendavad nende halduskoormust ja koordineerimist, selmet vähendada töömahtu. TK-dele delegeeritud ülesannete täitmise kvaliteet varieerub (järelevalve jm tegevuste puhul) ning varieerub ka kompetents ja vastuvõtlikkus ülesannete korrektseks täitmiseks.

Teenuskeskused tagavad klientidele valla esinduse ja teenuste olemasolu piirkondlikult üle omavalitsuse. TK-de juhtimiskorraldusele on omane rakendada eri juhtimiselemente. TK-d eristuvad ülejäänud organisatsioonist oma regionaalse eripära tõttu. Ühelt poolt on TK-dega suurendatud vallavalitsuse siseste teenuste tagamise detsentraliseerituse määra. Magistritöö põhifookuses olevate teenuskeskuste paiknemine struktuuris ilmestab administratiivset detsentraliseerimise juhtimiskorraldust ehk haldusorganisatsiooni sisest delegeerimist struktuuri eri üksuste vahel. Tuginedes ka ühinemiskonsultantide ja Eesti kohalike omavalitsuste ekspertide uuringutele, saab öelda, et Saaremaa valla puhul on tegu detsentraliseeritud juhtimiskorraldusega, mis sisaldab nii demokraatliku kui ka administratiivse detsentraliseerituse elemente (Lõhmus, Sootla, Kattai, Noorkõiv, 2016, lk 5). Piirkondlike TK juhtide otsustusõigused ja volitused on aga minimaalsed, mistõttu on administratiivsete otsuste protsessi puhul tegu pigem tsentraliseeritud juhtimiskorralduse elementidega. Detsentraliseeritud teenuse osutamine võimaldab aga sellegipoolest kohalikele tingimustele ja vajadustele kiirelt reageerida. Lisaks on

detsentraliseeritud juhtimiskorraldusega tagatud Kuressaare peamaja töömahu vähenemine, kuna esmase hulga klientide pöördumistest ja mitmetahulistest probleemidest lahendab TK. Tavapäraselt on TK-des ühel päeval kuni 19 pöördumist.

Teiseks on TK-de puhul tegu vallavalitsuse eristuvate struktuuriüksustega seetõttu, et piirkondadesse on loodud divisionaalsed üksused, mille juhtimises ilmneb maatriksstruktuurile sarnaseid elemente. TK juhid ei ole oma olemuselt niivõrd juhid, kuivõrd projektijuhid. TK juhid peavad olema generalistid, lahendama mitmekülgsid ülesandeid ja tihti rööprähklema. Juhtida tuleb eelkõige probleemide lahendamist ja info liikumist, inimeste ja ressursside juhtimist TK juhi profiilis otseselt ei ole (osaliselt vaid infotöötajate puhul). Maatriksstruktuurile viitab asjaolu, et TK juhtidele jagavad otseseid ülesandeid täitmiseks vahetu juhina abivallavanem ning sisuosakondadena majandus- ja haldus, haridus- ja noorsootöö, kultuuri- ja spordi ning sotsiaalosakond. Maatriksi puhul on TK juhtidena eelkõige tegu funktsionaalse maatriksiga, kuna põhiprotsessi vastutus on funktsionaalsetel juhtidel ehk sisuosakondade esindajatel. Projektijuhi ehk TK juhi ülesanne on olla teemade koordineerija limiteeritud vastutusega. TK koosseisus eristub selles mõttes piirkondlik sotsiaaltöötaja, kes allub otseselt sotsiaalosakonnale, kellel on rohkem volitusi kohapealseks tegevuseks ning kes on kõrge valdkondliku spetsialiseerituse tasemega. Puudustena esinevad TK juhtimisel sarnased probleemid, mida on toodud esile ka teoreetilises käsitluses divisionaalse ja maatriksstruktuuri juhtimise juures. Selleks, et niisugune süsteem toimiks, on vaja väga oskuslikku koordineerimist ja standardiseeritust protsessides, mis tagavad tsentraalse kontrolli ja kvaliteedi. Organisatsioonina vallavalitsus aga alles jõuab haldusreformi järel arengufaasist etappi, et parendada neid elemente ning tagada organisatsiooni terviklik toimimine ja regionaalsete üksuste efektiivsem juhtimine reformi järel.

Teoreetilises osas analüüsitud probleemid ilmnevad ka Saaremaa valla juhtimiskorralduse analüüsis. Organisatsiooni juhtimiskorralduses on tervikliku kvaliteedijuhtimise elemente minimaalselt, mis on toonud omakorda kaasa probleemid allüksuste juhtimises. TK juhtimisel puuduvad selged protsessid ja üheselt mõistetavad kokkulepped ülesannete kohta. Tuginedes teoreetilisele käsitlusele, on organisatsiooni tervikliku arendamise puudumine tõenäoliselt põhjuseks, miks paljud uuringus ilmnunud puudused ja probleemkohad organisatsioonis eksisteerivad. Järgnevas tulemuste

kirjelduses esitletakse detailselt uuringu tulemusi ja esitatakse ettepanekud, tuginedes teoreetilisele käsitlusele ja osapoolte korduvatele arvamustele.

TK juhtide tegevust analüüsid tuleb selgelt esile, et teenuskeskuste juhtide endine kogemus mõjutab teenuskeskuse juhi rolli mõtestamist ja kohapealset funktsioonide täitmist. TK juhtide tegevust mõjutavad faktorid on teenuskeskuse juhtide staaž, varasem seotus endiste Saaremaa omavalitsustega, varasem töökogemus ning varasem kokkupuude eri tüüpi organisatsioonidega. Tabelis 4 on toodud teenuskeskuste juhtide arvamused juhtimismudeli ja töökorralduse puudustest ja tugevustest.

Tabel 4. Teenuskeskuste juhtimismudeli ja töökorralduse puudused ja tugevused teenuskeskuste juhtide arvamusel

| Juhtimismudeli ja töökorralduse puudused | Juhtimismudeli ka töökorralduse tugevused |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • TK juhtide ülesanded ei ole konkreetsed • TK juhil puuduvad volitused (eelarve, otsustus) • TK eelarve puudumisest tulenev halduskoormus ja läbipaistmatus • TK juhi rolli ebaselge määratlus • TK juhi tegevuse ootuse ebaselge määratlus • Juhtimismudeli laialvalgusus • Maatriksjuhtimise ja kaugjuhtimise kesine koordineerimine • Konkreetsed vastutuste, protsessikirjelduste puudumine • Info probleemid peamajaga (lõpetatud pöördumised, selgitustöö TK-dele ülesannete delegeerimisel jm) • Mentorluse ja juhiga vahetu regulaarse kontakti puudumine • Ühene arusaamine TK juhtide lõikes kelle poole peamajas erinevate probleemide korral pöörduda • Teenuskeskuse personali alluvussuhte ebaselgus (TK juhi alluvus peamajale, infotöötaja, sotsiaaltöötaja alluvussuhe TK juhi suhtes) | <ul style="list-style-type: none"> • TK-de olemasolu struktuuris • Regulaarsete kohtumiste korraldamine abivallavanema poolt • TK juhi otsustusvabadus ja võimalusi rolli määratlemisel • TK juhi kõrval info- ja sotsiaaltöötaja olemasolu • TK juhid, kes on olnud varem valla struktuuris näevad seda tugevusena kuna tunnevad inimesi, süsteemi jm (varasemad vallavanemad, eksperdid jne) |

Üldjoontes ollakse TK juhtimisega rahul, kuid oodatakse, et TK juhtide ülesanded oleksid konkreetsemalt esile toodud. Ülesandena on määratletud kohaliku elu korraldamist, kuid selleks puuduvad volitused otsustusõiguse ja eelarve kujul, et mõjutada kohapealseid protsesse. Mitmel korral avaldasid TK juhid arvamust, et teenuskeskusel peaks olema

kohaliku elu edendamisel rohkem otsustusõigust. Kohaliku eelarve puudumine tekitab juurde halduskoormust (väikeste kulutuste kooskõlastamine, eelarve taotlemine jmt). Samuti väheneb läbipaistvus sellega, kui mõnele teenuskeskuse juhile antakse võimalus väiksemaid oste teha, kuid teistele mitte. Peamise probleemkohana nähakse seda, kui praegu on TK rollide kujundamine iga poole enda otsustada, mistõttu eri arvamused ja ootused ei pruugi ühtida. Puuduste kirjeldus viitab probleemidele, mida leidub eri maatriksilaadsete elementidega juhtimiskorralduses.

Juhtimismudelit ja organisatsioonikorraldust on kirjeldatud osaliselt laialivalguvana. Keskne juhtimine ja koordineerimine on võtmetähtsusega, et valla kõik üksused tunneksid ennast osana tervikust. Segadusi tekitab maatriksjuhtimine ja kaugjuhtimine. Juhul kui maatriksjuhtimisega jätkata, on oluline, et kirjeldatud on konkreetsed vastutused, protsessid. Nii on võimalik vältida segaduse tekkimist, liigset halduskoormust ja infomüra.

Maatriksjuhtimine sisuosakondade poolt tekitab TK juhtide hulgas osaliselt segadust. Olulisel kohal on tihedam infovahetus ja tagasiside saamine peamajja edasi liikunud juhtumite lahenduste kohta. Teenuskeskus ei pruugi kõigest teadlik olla ja seetõttu tekib info asümmeetria. Oluline on luua usaldus ja koostöö Kuressaare peamaja ja piirkondlike teenuskeskuste vahel, hetkel on tunnetus, et ülesannete delegerimine teenuskeskustele ei lähe sujuvalt. Samuti tekitab segadust suhestumine kohapealse sotsiaaltöötajaga, kes allub otseselt sotsiaalosakonnale, toimetab teenuskeskuses ning TK juhil puudub valdavalt ülevaade tema kohapealsetest tegemistest.

Juhtimiskorralduse seisukohast väärtustatakse regulaarkoosolekuid. Väärtuseks on kogemuste jagamine, eri lahenduskäikude ja vaatenurkade saamine. Puuduseks on vast osalejate suur arv: kõik tahavad oma piirkonnale „eetriaega“ ja kõiki puudutavate olmeteemade jaoks aega ei leidu. Oodatakse, et juhtkond oleks rohkem esindatud ja sisuosakondade inimesed koosolekutel, et tekiks rohkem meeskonna tunnet.

Teenuskeskuste rollile mõeldes on teenuskeskuste juhtide arvamused konsensuslikud. Struktuuri vaates nähakse, et teenuskeskuse ülesanne on olla kõige lähem üksus piirkonna elanikele. See kattub suuresti ka valla juhtkonna ja sisuosakondade esindajate arvamusega ning pikaajsete kokkulepetega arengusuundades. Juhtkonna ja

sisuosakondade fookusgruppides ilmnes peamise probleemkohana see, et TK ei toimi alati vallavalitsuse struktuuriüksusena, vaid eraldiseisva haldusorganina, mis tekitab organisatsiooni sees ebavajaliku vastandumise. Teenuskeskuste vajadust nähakse kõikidel tasanditel, kuid TK selge ülesande küsimus tekitab praktikas probleeme. Selleks, et vältida infomüra ja arusaamatusi töötasandil, on vaja lõplikult määratleda TK kui üksuse ja TK juhi ülesanded.

Kui arvamus teenuskeskuse osast teenusepakkuja ja esmase kontaktpunktina oli ühtne, siis arvamused kogukonna elu arendajatest erinesid oma rõhuasetuste poolest. Oli TK juhte, kes nägid olulisena oma osa piirkondliku hääle kandjana kesketes otsustes. Samas oli ka neid, kes ei pidanud seda kõige olulisemaks tegevuseks juhi profiilis. Kõige enam arvati teenuskeskuse ja TK juhi osast järgmist:

- Teenuskeskus on valla esindaja piirkonnas. Vahetu suhtlustasand piirkonna elanikele, ettevõtetele, probleemide ja küsimuste lahendamisel. Kõige olulisem on infovahetus, teenuste edastamine ja jagamine. Suunamine õigete inimeste juurde Kuressaares ja lahenduste otsimine.
- Kogukonnaga sidemete hoidmine, ühtsustunde loomine, kogukonna kaasamine ja kesketes otsuste juures piirkonna huvide esindamine. Teenuskeskus on rahva otsene käepikendus. Külaelu arendamise toetamine ja koostöö kõikide piirkonnas tegutsevate üksustega. Teenuskeskuse ja eesotsas teenuskeskuse juhi roll on toetada bürokraatlikes tegevustes ja asjaajamistes. Teenuskeskus on inforadar, mis peab olema teadlik kõigest, mis piirkonnas toimub ja on aktuaalne.
- Teenuskeskuse igapäevatöös ja koostöö algatustes nähakse olulisena, et TK juht oleks hea suhtleja ning personal pühendunud, motiveeritud ja kompetentne. Väga oluline on hea koostöö sisuosakondadega – konkreetsed kokkulepped, juhtimisstruktuur ja protseduurid.

Infoteenuse osutamise puhul olid kõikide fookusgruppide esindajate arvamused sarnased. Infoteenust, mida TK osutab, nähakse kui info andmise ja jagamise funktsiooni avalike teenuste osutamisel ja haldamisel ehk teenuskeskus on kodaniku lähim kontakt- ja infopunkt suhtluses kohaliku omavalitsusega. Arvamused infotöötajate osast varieeruvad teenuskeskuste juhtide hulgas. On neid, kes näevad infotöötajate olemasolu vajadust, kuid

ka neid, kes seda ei näe. TK juhid, kelle infotehnoloogia kompetents on madalam, kelle töö iseloom on mobiilsem ning kes täidavad lisaks TK juhi ülesannetele muid ülesandeid, kirjeldavad infotöötajat kui tehnilist juhiabi ja sekretäri. Peamised ülesanded selles osas on lahendada probleeme dokumendihaldussüsteemi kasutamisega. Samas on ka TK-sid, kus infotöötaja täidab aktiivselt kommunikatsiooni-ülesandeid, lahendab klientide pöördumistega seotud küsimusi ning on kantseleitöötaja funktsioonis – sellisel juhul nähakse vajadust infotöötaja järele hädavajalikuna. Samuti kirjeldatakse infotöötaja olulisust seeläbi, et sotsiaaltöötaja ja TK juht on TK-des mobiilsed tökohad, mistõttu neid ei ole esindustes tööpäeva vältel igal hetkel kohapeal olemas.

Kliendikesksust taotlevad oma tegevuses kõik TK juhid, kinnitades, et nende jaoks on igapäevatoos olulisel kohal kliendi- ehk inimkeskne mõtteviis. TK juhid peavad seda oma tegevuse põhiolemuseks ja baasväärtuseks. Põhiliseks kliendigrupiks arvestatakse piirkonna elanikke. Tugevalt on esindatud ka külavanemad, allasutuste juhid, ettevõtjad. Teenuskeskuste külastajad on pigem eakad inimesed, eriti kui asutakse ühes majas nt raamatukoguga. Teenuskeskuste juhtidega suheldakse ka telefonis, e-kirja teel.

- Ootused TK vahetule juhile varieeruvad, olenevalt teenuskeskuste juhtide taustast ja staažist. Samas mainiti mitmel korral mentorluse ettepanekut, nt uute inimeste ametisse asumisel – taustaselgitus, ootuste kirjeldamine, arenguvestlused otsese juhiga, sisseelamistoetus esimestel tööpäevadel, kontaktid konkreetsete teemadega pöördumisel jmt. Ettepanekute esitajate hinnangul oleks see oluline juhtimisinstrument ja ühtlustaks teenuskeskuste hulgas ootustele vastamist. Ettepanekuna tõstus teenuskeskuste juhtide koolitamine ning keskselt peamajalt kokkuvõtete tegemine ja info jagamine, mida teenuskeskuse juhilt oodatakse.
- Struktuurimuudatuse ettepanek on tehtud selliselt, et teenuskeskuse juhid alluksid pigem arendus- ja kommunikatsiooniosakonnale kui majandus- ja haldusosakonnale. Siis oleks teenuskeskuste funktsioon tagada kohapealne areng, arendustegevuse elluviimine (nt projektitaotluste koordineerimine, vastava informatsiooni tagamine, toetus jm). Fookusgruppides tekitas arutelu ka abivallavanema vastutusvaldkonna alla kuulumine – selle tugevused (otseliin kõrgele otsustustasandile) ja miinused (igapäevane nõustamine/koostöö jääb ajapuudusel napiks ja see pigem ei ole ka abivallavanema töö). Rohkem peaks olema kaasamist. Teenuskeskuseid tuleks

kaasata kõigi osakondade poolt kõigisse piirkonna otsuste kujundamisse. Hetkel ei ole olnud tegu kaasamise, vaid teavitamisega. See võimaldaks luua tunde, et Saaremaa valla puhul on tegu ühtse meeskonnaga ja teenuskeskused on osa otsustajatest, mitte n-ö kaugelt tehtud otsuste elluvijad.

- Ettepanekute esitajate hinnangul oleks see oluline juhtimisinstrument ja ühtlustaks teenuskeskustes ootustele vastamist. Ettepanekuna tõstatus teenuskeskuste juhtide koolitamine ning keskselt peamajalt kokkuvõtete tegemine ja info jagamine, mida teenuskeskuse juhilt oodatakse.
- Lisaväärtusena nähakse täiendava mitteformaalse võrgustiku loomist teenuskeskuste juhtide hulgas omavahel. Ettepanekuks tehti, et võrgustiku juhtimine võiks toimuda roteerivas korras. See tähendab, et teatud intervalli tagant vastutab võrgustiku toimimise eest erinev TK juht (nt esimeses kvartalis Lümända, teises kvartalis Kihelkonna jne).
- Asümmeetriat esineb nii TK juhtide vahel kui ka suhtluses peamajaga. Fookusgruppide aruteludes nähti soovi ja vajadust eri pooltega enam kohtuda ning ootused ühtselt läbi rääkida. Läbipaistvuse huvides peaksid kõikidel TK juhtidel olema konkreetset kontaktisikud, kelle poole saab eri teemade korral pöörduda. Samuti protseduurireeglid, millest lähtuda, et mõni piirkond ei oleks halvemas seisus seetõttu, et puudub nt varasem pikaajane kontakt vastavate teenistujatega.

Selleks, et mõista paremini TK igapäevategevust, pöördumiste põhjust ja muud igapäevatööd iseloomustavat, täitsid TK juhid kahe nädalase perioodi (25.02–06.03) jooksul tegevuspäevikuid. Muuhulgas esitati küsimustikus TK juhtidele küsimus kümne kõige prioriteetsema piirkondliku tegevuse kohta. Teenuskeskuste piirkondlike eripärade temaatika tõstatus kõikides fookusgruppides (sh tippjuhtkonna ja sisuosakonna esindajatega). Piirkondlike eripärade teemat ei ole probleemina tõstatatud. Pigem õigustati fookusgruppide esindajate seas asjaolu, et piirkonnad korraldavad on tegevust kohalike vajaduste järgi.

Tabelis 5 on toodud esile teenuskeskuste üleselt kõige enam mainitud piirkondlikult prioriteetsed tegevused ja kodanike pöördumiste põhjused (andmed ei ole esitatud prioriteetsuse ega esinemise sageduse järjestuses). Kodanike pöördumiste kirjeldustest selgub, et nende põhjused TK-sse pöördumisel võivad olla seotud ka erasektori,

keskvalitsuse või mis tahes probleemiga, millele kodanik soovib vastust saada. See tähendab, et kohati ei pruugi kodanikel olla täielikku teadmist sellest, milline teenusepakkuja ja millisest sektorist saaks teda ühe või teise probleemi korral aidata. Olenemata sellest, et TK volituses ei ole kõikide nimetatud teemadega tegeleda, üritavad TK-d leida lahendusi ja kodanike jaoks igakülgseks olemas olla.

Tabel 5. Teenuskeskuste üleselt kõige enam mainitud piirkondlikult prioriteetsed tegevused ja kodanike pöördumiste põhjused

| Piirkondlikult prioriteetsed tegevused teenuskeskuste üleselt | Kõige enam mainitud põhjused kodanike pöördumisteks teenuskeskustesse |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Parem informatsiooni jagamine • Sotsiaalvaldkonna teenused • Elanike nõustamine (toetused, taotlemine jm) • Jäätmevabastuse taotlemise paikvaatlused, selgitustöö • Avaliku ruumi, teede ja rajatiste korrashoiu korraldamine • Külavanemate nõustamine ja toetamine suhtluses valla ja allasutustega • Koostöö koordineerimine valla allasutuste vahel • Valla keskvalitsuse toetamine (nt objektide kohapealne kontroll, info selgitamine ja konteksti loomine, fotod koha pealt, et linnast ei peaks ametnik kohale tulema) • MTÜ-de ja seltsingute nõustamine projektide koostamisel ja elluviimisel • Tugi ürituste korraldamisel (telkide paigaldus, infostendid, transport jm) | <ul style="list-style-type: none"> • Jäätmemajandus • Raamatukogu • Hajaasustuse programmiga seotud küsimused • Matustega seonduv • Veeproovide, -näitude jmt seotud küsimused • Keskvalitsuse avalike teenuste küsimused – tuludeklaratsiooni esitamine, maamaksu küsimused • Erasektori teenuste küsimustega toetamine – pangakaardi automaati jätmise jm • Tormikahjudega tegelemine • Üritustega seonduv • Informatsiooni jagamine e-kanalites ja infostendidel • Transpordi korraldamine • Lapse sünni registreerimine • Eri teemad: hoolekandealuse üüriarve tasumine, lumekoristuse aruande kinnitamine, laekumata toetuste probleemide lahendamine. |

Kodanikud tunnetavad, et TK poole saab iga probleemiga pöörduda, sh probleemiga, mis ei ole omavalitsuse pädevuses (nt keskvalitsuse ja erasektori teenuste näited). Juhul kui kodanikud pöörduvad probleemidega, mis on väljaspool omavalitsuse vastutusvaldkonda, süvendab see veelgi TK juhi rolli ebaselgust ja rööprähklemist. Olenemata sellest lähtuvad TK juhid tihti missioonitundest, et lahendada kodanike probleeme või suunata neid edasi õige infoallika juurde, mis mõjutab positiivselt valla mainet ja kuvandit tervikuna ning toetab omavalitsuse põhieesmärki olla oma kodanike

jaoks olemas. Juhtimiskorralduse seisukohalt suurendab see aga töömahtu ning info asümmeetriat peamaja ja piirkondade vahel. Tihtipeale ei ole peamaja teadlik ülesannete sisust ja mahust, mida kohapeal lahendatakse, kuna ametijuhendile tuginedes ei pruugi need olla TK juhi profiili kirjelduses. Samuti ei jõua sellised kohaliku elu küsimused tavaliselt peamaja infovälja.

Tegevuspäeviku tulemused on esitatud kokkuvõtlikult ja sünteesitult tabeli vormis (vt tabel 6).

Tabel 6. Tegevuspäeviku kokkuvõtlik ülevaade teenuskeskuste põhjal

| Teema | Teenuskeskuste tegevuspäeviku ülevaade perioodil 25.02-06.03.2020 (12 teenuskeskuse üleselt) |
|---|---|
| Kodanike pöördumiste hulk esinduses ja e-kirja teel | Piirkonniti on teenuskeskuste külastuste hulk erinev. Külastuste hulk päevas varieerub vastanute hulgas 0 külastusest kuni 19 külastuse/pöördumiseni päevas. Valdavalt käiakse probleemidega kohapeal, kuid pöörduakse ka e-kanalis, telefonis. |
| Pöördunud klientide profiilid | <ul style="list-style-type: none"> • Kodanikud (pigem eakad, kuid kahe nädala jooksul on eri vanusegrupis isikuid) • Koostööpartnerid – hallatavate asutuste juhid, MTÜ-d • Seltsid – jahiseltsid jm |
| Vastutaja kliendi pöördumisel | Valdavalt vastutab teenuskeskuse juhataja, kuid kaasatud on ka infotöötaja. Paljudes TK-des on enamik pöördumisi sotsiaaltöötaja juurde. |
| Probleemide lahendus | Valdavalt on probleemid leidnud TK-s lahenduse, osaliselt koostöös sisetöötajadega. Vastamine erineb teenuskeskustes; on teenuskeskuseid, kus tulenevalt pöördujate probleemidest on Kuressaarde edasisuunamisi rohkem. |
| Teenuskeskuste juhtide hinnangud enda tegevusele | Valdavalt on hinnangud kõrged. 5-palli süsteemis on hinnang keskmiselt 4,7 palli. |

Teenuskeskuste vajadust nähakse kõikides eri meetodite alusel küsitletud sihtgruppides. Teenuskeskuste osa mõtestamine, ootus ja ülesanded tuleks teemana aga uuesti tõstatada ning nendes ühiselt kokku leppida. Organisatsioonina peab Saaremaa vald oma juhtimiskorralduse uuesti lahti mõtestama, kuna haldusreformi järel on suurenenud märkimisväärselt personal, struktuur on muutunud keerulisemaks ning alluvussuhted teenuskeskuste juhtimises põhinevad administratiivse deentraliseerituse ja maatriksjuhtimise põhimõtetel. Selleks, et organisatsiooni üksusi ja personali terviklikult juhtida, on vaja arvestada tervikliku kvaliteedijuhtimise põhimõtteid – süstematiseerida

protsesse, alluvussuhteid, ametikohtade profiile ja kompetentside vajadusi, vastutusvaldkondi jm. Kuna teenuskeskuste vaates on 12 samal tasandil töötava teenuskeskuse juhi hulgas ebaselgust nende rolli määratluses ja vastutuses, on oluline vaadata üle struktuur, teenuskeskuste juhtide ametinimetused ja ülesanded. Samuti vajab ühist konsensust ja arutelu teenuskeskuste alluvussuhe ehk kas tegu on pigem majandus- ja haldusvaldkonna esindajate või piirkondlike arendusvaldkonna tegevuste alla kuuluvate üksustega.

Hetkel on organisatsiooni struktuur majanduse ja halduse eest vastutava abivallavanema alluvuses killustunud, otsealluvaid on majandus- ja haldusosakonna juhi ning 12 teenuskeskuse juhiga kokku 13. Abivallavanema tasandi alla kuulumine tekitab eri arvamusi. Organisatsioonis tuleks kaaluda, kas organisatsioonisisene juhtimine on poliitilise tasandi ehk vallavanema ja/või abivallavanema tegevus või peaks valla administratiivne juhtimine olema apoliitilise ametikoha vastutus. Kohaliku omavalitsuse eripärana on arendustegevused suunatud eelkõige valla arengu parendamise tervikuna. Kuid arvestades suurenenud personalimahtu, keerulisemaks muutunud juhtimiskorraldust ja pidevalt muutuvat keskkonda, peaks pöörama rohkem tähelepanu terviklikule organisatsiooni arendamisele. Suures organisatsioonis on vaja ressursse personalijuhtimiseks ja organisatsiooni arenduseks (protsessid, vastutused, töötajate motiveerimine, arenguestlused jm) – see tagaks kokkuvõttes parema läbipaistvuse organisatsiooni toimimises, vähendaks halduskoormust, võimaldaks vähendada infomüra ja „tulekahjude kustutamist“, muudaks valla noortele tulijatele atraktiivsemaks tööandjaks.

Saaremaa vald on 11 asutuse ühinemisel tekkinud organisatsioon, mistõttu on mõisteta, et reformi möödudes on vaja sisseelamisperioodi. Varem väikeste organisatsioonidena toimivad asutused on ühinenud kohaliku omavalitsuse mõistes suureks organisatsiooniks, mille toimimisreeglid ja põhimõtted erinevad varasemast olukorrast. Selleks, et luua parem ja ühtsem meeskonnatunne, tuleks tervikliku kvaliteedijuhtimise elemendina pöörata rohkem tähelepanu ka personalijuhtimisele (meeskonna üritused, koolitused jmt). Tutvustada veelgi rohkem eri osakondade ülesandeid, ootusi, tegevusi. Tuua piirkondadesse kohapeale peamaja spetsialistid (nt kindlad vastuvõtuhajad) ning

suurendada teenuskeskuste juhtide poolt koostööd peamajaga. Piirkondades peaks kodanikel olema tunnetus, et valla inimesed on lähemal. Teenuskeskuste ja peamaja suhtluse tihendamisel suureneb organisatsiooni ühtsustunne ja terviklikkus. Initsiatiiv suhtlemiseks peab tulema mõlemalt poolt ja vajaduse korral peab juhtkond soosima platvormi koostöö tihendamiseks. Tervikuna tuleks üle vaadata teenuskeskuse juhi ametijuhend, kompetentsi ja pädevusvajaduste puudused – mis osas vajaksid nad tervikuna koolitamist, millised on nõrkused ja tugevused jmt.

Kuna teenuskeskustes on olulisi erinevusi vastutuse ja ülesannete poolest ning probleemid, millega silmitsi seistakse, on tihti sarnased, võiks kaaluda teenuskeskuste juhtidega informaalset võrgustiku loomist. Eriti kasulik oleks võrgustik uutele tulijatele teenuskeskuse juhi ametikohal.

Teenuskeskuste tegevuses tuleb tagada töötajate kompetents ja pidev areng. Seda eesmärgil, et teenuskeskustele delegeeritavate ülesannete puhul ei oleks 12 lahendust. Oluline on, et teenuskeskused oleksid võrdväärsed struktuuriüksused ja partnerid peamajale ning suudaksid täita delegeeritud ülesandeid kompetentselt, et peamaja halduskoormus ei suureneks vigade parandamise tõttu. Regulaarselt tuleks üle vaadata teenuskeskuste töökoormus ja hinnata, kas kõiki tegevusi tuleb delegeerida teenuskeskuse juhtidele võrdselt, kas mõne teema puhul võiksid toimida teistsugused koostöömudelid ning mis on need ülesanded, millega teenuskeskuse juhid tegelema ei peaks.

Kuna fookusgrupi intervjuude, tegevuspäeviku ja küsitluse tulemused näitavad, et teenuskeskuste tegevused on hetkel väga erinevad, peaks organisatsiooni poolt pöörama tähelepanu sellele, et tagada kvaliteet organisatsiooni tööprotsessides ja tegevuste koordineerimises. Seega tuleks järgmise olulise etapina korraldada ühiseid arutelusid teenuskeskuse osa defineerimiseks ja kokkuleppimiseks, kaasates sellesse teenuskeskuste juhid ja sisuosakonna esindajad. Samuti tuleb tagada tööprotsesside kirjeldused, mis võimaldaksid teha edaspidi vastavushindamist protsesside kvaliteedi kohta. Teenuskeskused peaksid toimima oma põhimääruse alusel, mis on koostatud ühiste arutelude pinnalt, arvestades eri poolte huve ja arvamust.

3.3. Saaremaa vallavalitsuse teenuskeskuste kliendirahulolu uuringu tulemused ja ettepanekud

Analüüs ja tulemuste kokkuvõte näitab, et hinnanguid mõjutavad otseselt vahetu kliendikogemus, teenuskeskuste piirkondlikud eripärad (teenuskeskuse juhi pädevus ja läbisaamine kohalikega, personali pädevus, pühendumine ja motivatsioon), teenuskeskusesse pöördumise sagedus, vanus ja probleemide olemus. Tulemusi näidatakse tervikuna kõikide teenuskeskuste põhjal, st eraldi ei tooda esile piirkondlikke erinevusi, kriitikat jm tegureid. Üle Saaremaa vastanute kogusummat arvestades oli kõige enam vastanuid Lümandas 46 (13% kõikidest vastanutest). Järgnes Leisi 43 vastanuga (12,1%) ning kolmandal kohal oli Salme 41 vastanuga (11,5%). Kõige vähem vastanuid oli Torgus (9; 2,5%), Laimjalas (13; 3,7%) ja Mustjalas (16; 4,5%). Kui võrrelda vastanute hulka piirkondlikult võrdluses elanike arvuga, oli kõige enam vastanuid Lümandas (5,5% piirkonna elanikest), Pöides (4,4% elanikest), Kihelkonnal (4,2% elanikest) ja Salmel (3,5% elanikest). Vt täpsemat jaotust tabelis 7.

Tabel 7. Teenuskeskuste tegevuse rahulolu küsimustiku vastanute ülevaade piirkonniti

| Piirkond | Elanikke (01.03.2020) | Vastanuid (sh % vastanutest) | Vastanute % piirkonna elanikest |
|-----------------|----------------------------------|---|--|
| Lümanda | 840 | 46 (13%) | 5,5% |
| Leisi | 1953 | 43 (12,1%) | 2,2% |
| Salme | 1167 | 41 (11,5%) | 3,5% |
| Orissaare | 1768 | 39 (11%) | 2,2% |
| Pöide | 857 | 38 (10,7%) | 4,4% |
| Valjala | 1344 | 33 (9,3%) | 2,5% |
| Kihelkonna | 757 | 32 (9%) | 4,2% |
| Pihtla | 1516 | 24 (6,8%) | 1,6% |
| Kärla | 1531 | 21 (5,9%) | 1,4% |
| Mustjala | 703 | 16 (4,5%) | 2,3% |
| Laimjala | 677 | 13 (3,7%) | 1,9% |
| Torgu | 330 | 9 (2,5%) | 2,7% |

Vastajate detailsema profiili ja tausta saamiseks küsiti küsimustikuga üldist informatsiooni järgmise kohta: vastaja vanus, tegevusala, elukohta kaugus teenuskeskusest ja info selle kohta, kui kaua ta on Saaremaal elanud.

Kõige enam vastanuid oli vanusegrupis 51–60 (92; 26,1%). Järgnesid vanusegrupid 41–50 (75; 21,3%), 61–70 (64; 18,2%) ja neljandana vanusegrupp 31–40 (55; 15,6%). Kõige vähem vastanuid oli vanusegrupis 81+ (4; 1,1%) ja kuni 20-aastaste hulgas (8; 2,3%).

Tegevusala valimisel oli vastajatel võimalik teha mitu valikut ja täiendada nimekirja. Tegevusaladena olid esindatud avaliku sektori töötaja ja ametnik (93), era- ja kolmanda sektori töötaja (144), (üli)õpilane (20), pensionär (55). Koostööpartneritena olid esindatud külavanem (27), valla hallatava asutuse juht (20), MTÜ esindaja (43), vallavolikogu (3) ja osavallakogu esindajad (13) ning kogukonnakogu esindajad (7). Lisaks toodi küsimustiku täitmisel esile „kodune“ (9) (töötu, lapsehoolduspuhkusel vms).

Selleks, et saada ülevaade vastajate regionaalsest paiknemisest, esitati küsimus elukohta kauguse kohta teenuskeskusest. Üle poole vastanutest (54,3%) elab kuni 5 km kaugusel teenuskeskusest, 24% vastanutest 6–10 km ja ülejäänud rohkem kui 10 km kaugusel. Taustainfo saamiseks esitati küsimus ka selle kohta, kui kaua on Saaremaal elatud. Suur osa vastanutest (70,1%) on elanud Saaremaal enam kui 30 aastat. Järgnevad 16–30 aastat (17,9%), 6–15 aastat (7,1%) ja kuni 5 aastat Saaremaal elanud vastajad (4,8%). Seega keskmiselt vastas küsimustikule üle 30 aasta Saaremaal elanud keskealine kodanik (vanuses 51–60 a), kelle elukoht asub teenuskeskusest kuni 5 km raadiuses.

Teenuskeskuse tegevuse puhul keskenduti küsimustes järgmistele teemadele: teadlikkus teenuskeskuse tegevusest, hinnang teenuskeskusele kui esmasele kontaktpunktile, sagedus teenuskeskuse poole pöördumisel, probleemide kirjeldus teenuskeskuste poole pöördumisel, probleemide lahenduste ülevaade ning rahulolu teenuskeskuste üldise tegevuse ja infoteenuse pakkumisega.

Vastanute teadlikkus teenuskeskuse tegevusest on pigem rahuldav. 61,9% (216) vastanutest on teadlikud teenuskeskuse tegevusest, 27,5% (96) osaliselt ning 10,6% (37) ei ole teadlikud teenuskeskuse tegevusest. Ühelt poolt on üle poole vastanutest teadlikud teenuskeskuse tegevusest, teisalt moodustavad osaline ja täielik mitteteadlikkus üle 30%.

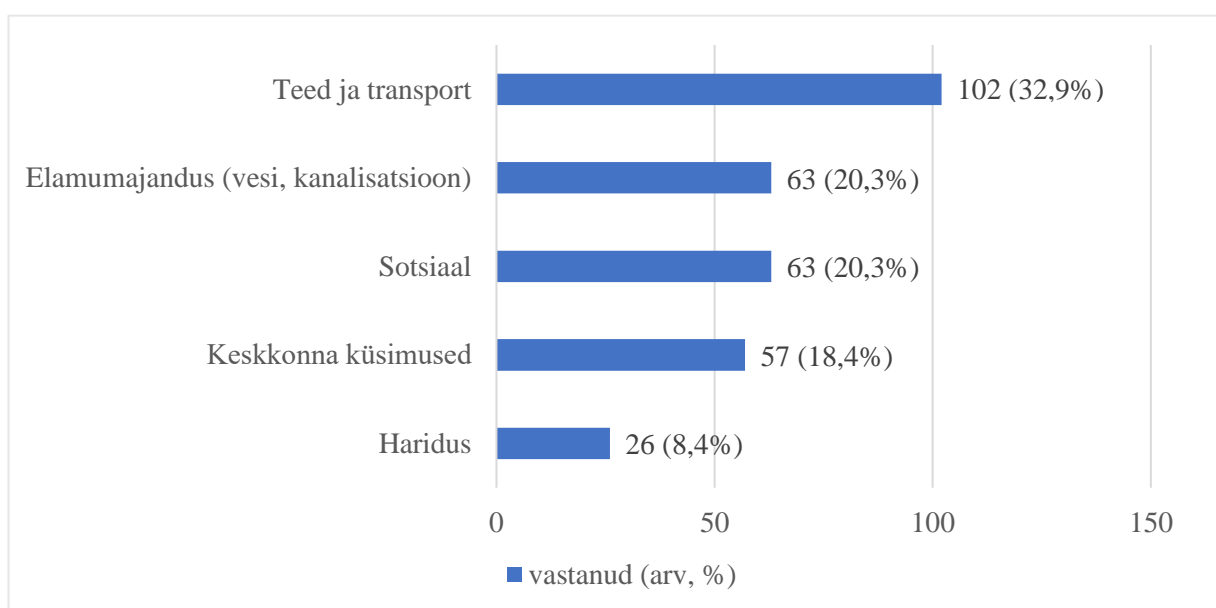
Puudused teadlikkuses viitavad asjaolule, et teenuskeskuse tegevust ja vajadust tuleb elanikkonnas veelgi rohkem teadvustada, et teenuskeskus saaks täita oma esmase kontaktpunkti osa võimalikult efektiivselt. Isegi olukorras, kus TK teenuseid ei kasutata, tuleb TK olemasolust teada, et sinna vajaduse korral pöörduda.

61,4% vastanutest (207) tunneb teenuskeskust esmase kontaktpunktina Saaremaa valla poole pöördumisel. Samas 38,6% vastanutest (130) ei tunne, et teenuskeskus on nende jaoks esmane kontaktpunkt suhtluses vallaga. Esmase kontaktpunkti tunnetuse annab tuttav personal ja selge arusaamine, kelle poole TK-s pöörduda. Kuressaare peamajja pöördumisel tihti personali ei tunta ning esineb pöördumist vale teenistuja poole. Positiivsena on esile toodud teenuskeskuse lähedust, kohapealset inimkontakti, head infovahetust Kuressaare spetsialistide juurde suunamisel ning tunnetust, et teenuskeskus on n-ö sild piirkonna elanike ja keskse valla võimu vahel (nimetatud ka kui „suure valla“ vahel). Samuti nähakse positiivsena, kui kohapeal on infotöötaja või spetsialist, kes aitab projektide taotlemisel, avalduste esitamisel jm asjaajamises (sh digitaalsete teenustega e-kanalis kohapeal). Põhjendused, miks teenuskeskust ei tunta esmase kontaktpunktina, on seotud varasema negatiivse kliendikogemusega (suhtlus, personali kompetentsus, samuti usaldus personali vastu), kui probleemidele ei saada lahendust ja teenuskeskuse külastusega tajutakse protsessi pikenemist. Samuti nähakse otse konkreetse spetsialisti poole pöördumises Kuressaares võimalust oma muredele kiiremini lahendus leida. Kliendikogemus taandub piirkondlikult tihti ka inimsuhetele ja isiksuste omavahelisele läbisaamisele. Tagasisidet on antud selle kohta, et negatiivselt mõjub olukord, kui teenuskeskuse personal suhtub tajutavalt Kuressaare peamajasse ja Saaremaa valda tervikuna kui opositsiooni.

Teenuskeskusesse pöördatakse vajaduse järgi ja regulaarselt (iga päev, rohkem kui kord nädalas), teenuskeskust külastavate isikute hulk on aga väike (alla 1%). 31,9% vastanutest pöörduvad teenuskeskusesse harvemini kui kord aastas, 30% harvemini kui kord kuus, 11,7% tihedamini kui kord kuus, 8,4% kord kuus. Ligikaudu 4% vastanutest ei ole kordagi teenuskeskust külastanud, kuna ei ole tekkinud vajadust. Küsimusele viimase pöördumise kohta teenuskeskusesse vastati järgmiselt: 25,7% vastanutest pöördus vastamise hetkest alates teenuskeskusesse enam kui 6 kuud tagasi, 20,4% eelmisel kuul,

17,1% eelmisel nädalal, 9,9% kuni 6 kuud tagasi ja 7,5% üle-eelmisel kuul. Ligikaudu 3% vastanutest ei ole teenuskeskust külastanud.

Kõige enam pöörduiti teenuskeskusesse viimati teede ja transpordi küsimustega (32,9% vastanutest), teiseks sotsiaalvaldkonna probleemidega (20,3% vastanutest) (vt joonis 5). Eraldi toodi pöördumistena esile järgmised valdkonnad: huviharidus, ürituste korraldamine, korteriühistu ja kortermaja küsimused, heakord ja haldus, külavanema valimised, külaelu küsimused, tööalased ja vallavara küsimused (vastanute hulk alla 0,3%).

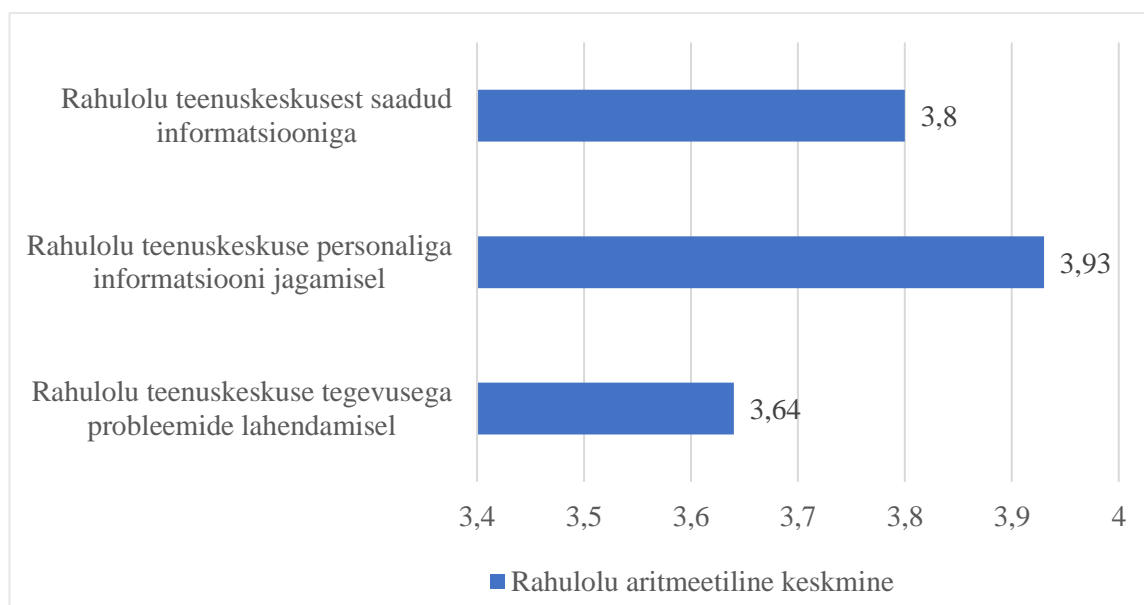


Joonis 5. Probleemid, millega teenuskeskusesse enim pöörduetakse

Teenuskeskusesse pöörduvad probleemide lahendamise kohta anti järgmised hinnangud. Veidi alla poole ehk 46% vastanutest ütlesid, et nende probleemid on saanud teenuskeskuses lahenduse. 29,2% vastanutest hindab, et nende probleemid on saanud osaliselt lahenduse, ja 24,8% ütleb, et nende probleemid ei ole saanud teenuskeskuses lahendust. Probleemsemate valdkondadena kirjeldati põhjendustes eelkõige teede korrashoiu, jäätmekorralduse, kanalisatsiooni teemasid. Probleemina tajutakse seda, et asjaajamine võtab rohkem aega ja inimesed tunnevad osaliselt valla kaugenemist. Samas mainiti positiivsena, et infot jagatakse kiiresti. Samuti kiideti osades piirkondades sotsiaaltöötaja tegevust, sh toetust nii teenuste korraldamisel kui ka e-kanalis avalduste vormistamisel.

Rahulolu uuringu küsimustikuga uuriti rahulolu kohta mitmes vaates: üldine rahulolu probleemide lahendamise, rahulolu infoteenuse osutamisega (personali ja jagatud informatsiooni vaates) ning üldine rahulolu hinnang soovitusindeksi vaates. Valdavalt on üldine rahulolu probleemide lahendamise suures, kui konkreetset infoteenuse osutamise puhul. Küll aga on rahulolu personali tegevusega informatsiooni jagamisel saanud protsentuaalselt kõige enam punkte.

Joonisel 6 alusel näidatud tulemustest on näha, et kõige suurem on rahulolu aritmeetiline keskmine teenuskeskuste personali tegevusega informatsiooni jagamisel (3,93 p). Kõige väiksem on üldine rahulolu teenuskeskuse tegevusega probleemide lahendamisel (3,64 p). (vt detailsemalt lisa 12)

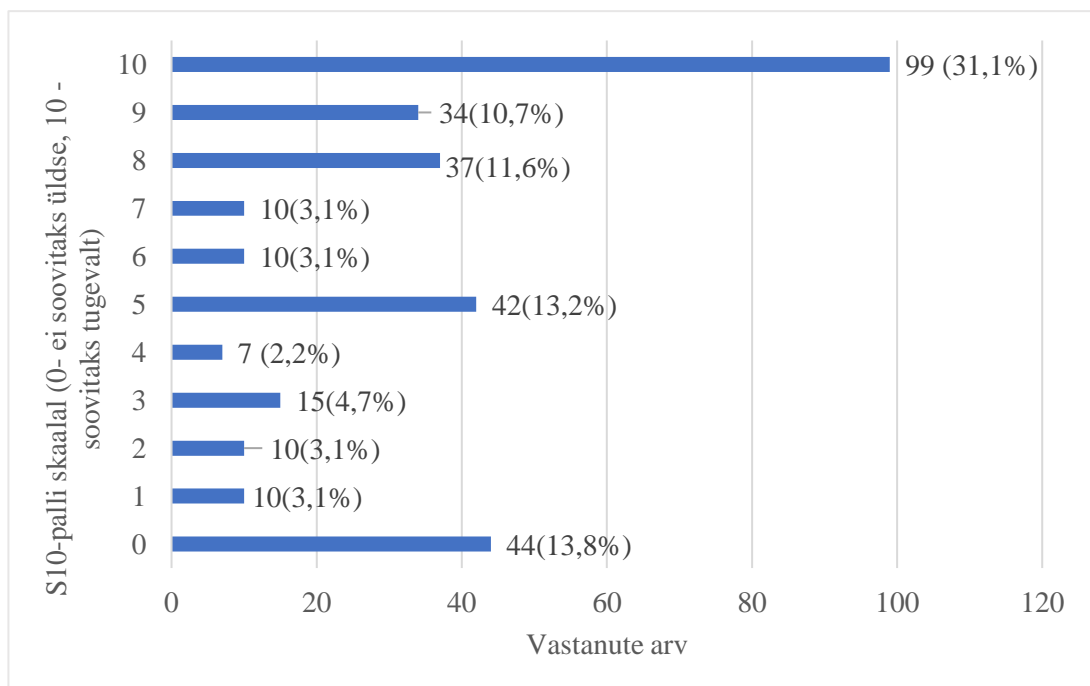


Joonis 6. Rahulolu teenuskeskuste tegevusega mitmes vaates Likerti 5-palli skaalal

Rahulolu teenuskeskuse tegevusega probleemide lahendamisel varieerub. 5-palliga hindasid rahulolu 39,5% vastanutest, 1-palliga 15,1% vastanutest. Aritmeetiline keskmine rahulolu hinnanguks on 3,64-palli. (vt täpsemalt lisa 12) Uuringu käigus oli eraldi teenusena fookuses infoteenus. 60,2% vastanutest on pöördunud teenuskeskusesse info saamiseks ja 36,5% ei ole pöördunud teenuskeskusesse info saamiseks. Muude vastuste all kajastati, et info saamiseks pöörduakse valla infoliini poole. Samuti toodi esile, et veel ei ole pöördutud, kuid kui vajadus tekib, plaanitakse seda teha. Rahulolu informatsiooni ja teenuskeskuse personali tegevusega informatsiooni jagamisel erineb, kuid üldiselt on hinnangud teenuskeskuste personali tegevusele informatsiooni jagamisel

parenemas. Keskmise rahulolu teenuskeskuse personali tegevusega informatsiooni jagamisel on 3,93-palli. 5-palliga hindas rahulolu 49,6% vastanutest, 1-palliga 11,8% vastanutest. Informatsiooniga rahulolu keskmine hinnang on 3,8-palli. 5-palliga hindas rahulolu 45% vastanutest, 1-palliga 12,6% vastanutest. (vt täpsemalt lisa 12) Piirkondliku analüüsi puhul saab öelda, et kliendirahulolu on suurem piirkondades, mis asuvad Kuressaarest kaugemal.

Saaremaa valla arengukavas 2019–2030 on elanike rahulolu nende piirkonna teenuskeskuste teenustega ka mõõdikuna kirjeldatud, kus on seatud eesmärgiks 9-palli ja 10-palli skaala. (Saaremaa Valla arengukava 2019–2030, lk 54) Soovitusindeksi meetodile tuginedes sai 10-palli skaala küsimus „Kui tõenäoliselt soovitaksite teenuskeskusesse pöördumist oma sõpradele-tuttavatele?“ kokkuvõttes keskmise hinnangu, olles veidi kaldu mittesoovitajate suunas (-1%). Keskmise hinnangu soovitusindeksi alusel on 6,40 (n = 318). Kõige enam anti hinnanguks 10-palli (31% vastanutest), teisena 0-palli (13,8%) ja kolmandana anti kõige enam keskmiseid punkte ehk 5-palli (13,2%). (vt joonis 7)



Joonis 7. Teenuskeskusesse pöördumise soovitus tõenäosus 10-palli skaalal sõpradele-tuttavatele (n = 318)

0–6 punkti skaalal hinnangute andjaid ehk soovitusindeksi alusel rahulolematuid kliente on tulemuste alusel kokku 138 (43%). 7- ja 8-palliga hindajaid ehk passiivseid kliente on

kokku 47 (15%). 9- ja 10-palliga hindajaid ehk soovitajaid oli kokku 133 (42%). Soovitajad on sihtgrupp, kes on valmis teenuskeskust oma lähiringkonnale innukalt soovitama tänu oma positiivsele kliendikogemusele. Soovitusindeksi valemite arvutatakse järgmiselt: soovitajate osakaalu % ja rahulolematute osakaalu % vahe ehk $42\% - 43\% = -1\%$. See soovitusindeksi tulemus näitab seda, et soovitajate ja mittesovitajate osakaal on suhteliselt võrdväärne, kuid protsentuaalselt on veidi enam mittesovitajaid (1% punkt). Kui arvestada 10-palli skaala tulemusi aritmeetilisel keskmisel, oleks tulemus 6,4 punkti ehk samuti veidi üle keskmise. Analüüsidest vastajate sotsiaaldemograafilisi tunnuseid, erialast profiili, piirkondasid ja Saaremaal elatud aastaid ning teenuskeskustesse pöördumise põhjuseid, ei ilmne seaduspära, mis mõjutab hinnanguid skaalal nii positiivselt kui ka negatiivselt. Pigem on võimalik teha analüüsimisel järeldusi ja kokkuvõtteid esitatud põhjenduste vaates.

Hinnangu järel oli avatud põhjenduste lahter oma arvamuse avaldamiseks. Positiivsete teguritena toodi teenuskeskuse tegevuse juures välja järgmine (9- ja 10-palli vastanud). Põhjenduste juures joonistub välja muster, et arvamus teenuskeskuse tegevusest sõltub otseselt vahetust kliendikogemusest, personalist, isikust ja tema probleemi eripärast.

1. Teenuskeskuse vajalikkus ja õigustatus tuleneb selle kohalikust eripärast. Teenuskeskuse personal tunneb kohaliku piirkonna eripärasid, selle elanikke, keskkonda ja muud seonduvat. Olulisena tõstatati seda, et teenuskeskus ei oleks vaid vallavalitsuse piirkondlik teenusepakkuja, vaid piirkonna esindaja ja hääli valla kesksete otsuste juures.
2. Positiivne tegur on teenuskeskuse füüsiline lähedus elanikele. Füüsiline lähedus võimaldab personaalsemat lähenemist. Vastustes on võrreldud teenuskeskust perearstiga, kelle juurde on võimalik minna probleemide selgitamiseks. Juhul kui volitused ja pädevus võimaldab, lahendatakse probleem kohapeal. Juhul kui see pole võimalik, suunatakse erivaldkonna spetsialisti juurde.
3. Töökorralduslikult anti hinnanguid positiivsetele kliendikogemustele tuginedes. Kliendikogemused varieeruvad teenuskeskuste, inimeste ja nende probleemide poolest. Isikud, kes on saanud positiivse kliendikogemuse, hindavad teenuskeskuse tööd kiireks. Eelkõige hinnatakse teenuskeskust infopakkuja

ja -edastajana. Samuti hinnatakse teenuskeskust kõrgelt inimeste hulgas, kellel puudub arvutikasutamise oskus ja ligipääs internetile.

4. Positiivsete hinnangute andjad hindavad oma põhjendustes positiivsemalt ka teenuskeskuse personali kompetentsi ja suhtlust. Peamiste märksõnadena ja iseloomustavate omadustena tuuakse esile abivalmidust, lahendustele suunatust, meeldivat suhtlust.

Vastanud, kes andsid hinnanguid 0–6 punkti skaalal, tõid oma arvamuse esile mõtteid teenuskeskuste vajalikkuse, töötajate pädevuse, teenuskeskuste volituste, töökorralduse ja personali profiilide kohta.

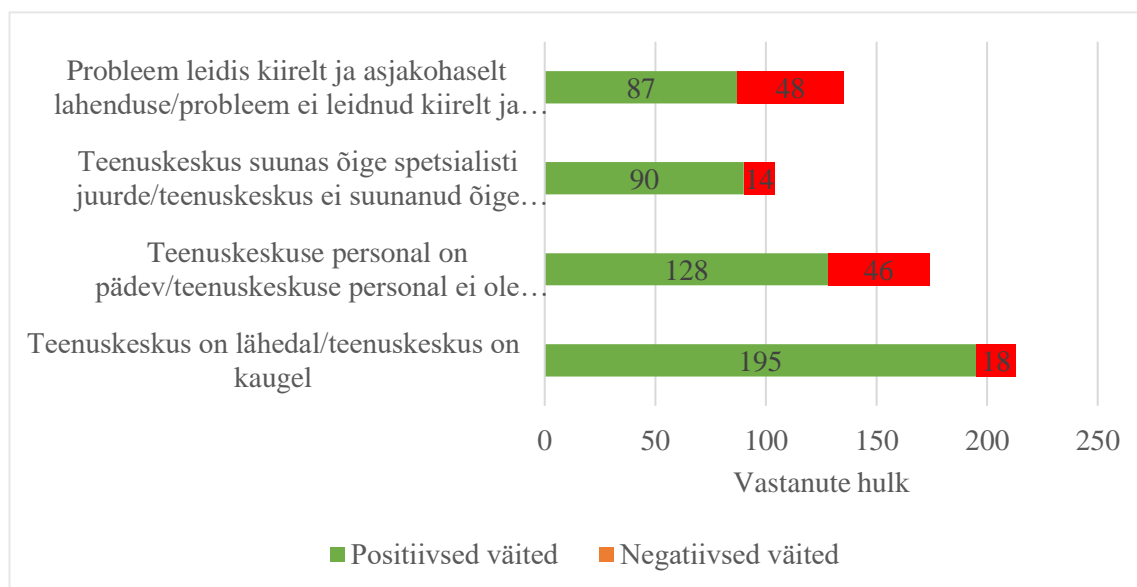
1. Teenuskeskuste vajaduse ja põhjendatuse juures tõstatus küsimus, kas lisaks Kuressaarele on vaja „vahelüli“ asjaajamiseks. Eelkõige tõstatus küsimus seetõttu, et teenuskeskuste kohapealne volitus ja otsustusõigus on väike, mistõttu kodanikud suunatakse tihti peale probleemide lahendamiseks edasi Kuressaarde. Seega ei näe madalamate punktide andjad põhjust oma probleemidega piirkondlikusse teenuskeskusesse pöörduda, kui kohapeal probleeme ei lahendata. Vastajate hinnangul pikendab see asjaajamise protsessi, eelkõige neile, kelle jaoks on otsekontaktid Kuressaare spetsialistidega kättesaadavad interneti teel.
2. Teenuskeskuste volituse temaatika tõstatus sarnaselt eespool nimetatud punktile seetõttu, et teenuskeskustel puudub enamjaolt võimalus ja kohati ka tahe probleeme kohapeal lahendada. Seega on teenuskeskustel mõne vastaja hinnangul valmisolek probleeme õige spetsialisti juurde kiirelt edasi suunata ja võimalus anda mitmekülgset infot, kuid mitte kompleksseid ja spetsiifilisi probleeme ise lahendada.
3. Hinnangud teenuskeskustesse pöördumise kohta sõltuvad vastanute sõnul palju probleemist. Enamiku probleemide puhul ei ole vastajate hinnangul võimalik kohapeal lahendusi leida.
4. Personaliteemana tõstatus kohapealsete töötajate pädevuse ja teenuskeskuse juhi profiili küsimus. Anti kriitilisi hinnanguid teenuskeskuse pädevusele, motiveeritusele ja lahendustele suunatusele. Kriitiliselt hinnati ka seda, kui vastatakse liiga kergekäeliselt, et küsimustele ei teata vastuseid, ja suunatakse

kohe Kuressaarde. Teenuskeskuse juhi puhul anti kohati negatiivseid hinnanguid suhtlemisoskuse, probleemide lahendamise ning kogukonna kaasamise puudulikkuse kohta. Vastanute hulgas tekitab kohati küsimusi teenuskeskuse juhi ülesanne ja vajalikkus.

5. Töökorralduse negatiivse poole pealt on toodud esile negatiivset kliendikogemust ja aeglast menetlust, mis taandub asjaoluni, et probleeme lahendatakse Kuressaares.

Vastanute hulgas oli inimesi, kes pidasid paremaks varasemat haldusjaotust. Samuti neid, kelle meelest toimib esmase kontaktpunktina paremini külavanemate võrgustik. Teenuskeskuste mitmetahulisemaks hindamiseks esitati teenuskeskuste tegevuse kohta väiteid nii positiivses kui ka negatiivses sõnastuses. Tulemused näitavad, et teenuskeskuste tegevuse kohta prevaleerivad positiivsed väited.

Joonise 8 alusel eristub asjaolu, et kliendid ei näe probleemi teenuskeskuse kauguses. Pigem peetakse teenuskeskust lähedal asuvaks üksuseks. Teenuskeskuse personal on klientide hinnangul pädev ja enamikul juhul suunatakse õige spetsialisti juurde, probleeme lahendatakse kiirelt ja asjakohaselt.



Joonis 8. Teenuskeskuste kohta esitatud väited positiivses ja negatiivses sõnastuses ning vastanute osakaalud.

Viimase teemana uuriti vastajate arvamust teenuskeskustest teadlikkuse suurendamise ja teenuskeskuste tegevuse korraldamise ettepanekute kohta. Kuna teadlikkus

teenuskeskustest ja vastanute tunnetus teenuskeskusest kui esmasest kontaktpunktis vallaga suhtlemisel varieerus, on õigustatud ka küsimus teenuskeskuste tegevusest teadlikkuse suurendamise kohta eri kanalite kaudu (n = 345). Vastajad ootaksid kõige enam infot teenuskeskuste tegevuse piirkonna kohta Saaremaa valla kodulehelt (221; 64,1%), sotsiaalmeediast, nt Facebook (193; 55,9%), Saaremaa ajalehtedest Saarte Hää! ja Meie Maa (179; 51,9%), kohaliku piirkonna ajalehest (168; 48,7%), otsepostitusel elanikele tavapostkasti või e-kirjana (107; 31%), kohalikul infotendil (79; 22,9%), infotunnist/koosolekult (69; 20%).

Vastustest tuleb esile, et üldiselt nähakse teenuskeskuste vajalikkust ja toimimist eelkõige selles, et valla esindajad oleksid piirkondades olemas, elu maal säiliks ning elanikel ja koostööpartneritel oleks kohapeal keegi, kelle poole pöörduda. Teenuskeskuste toimimist peetakse oluliseks selleks, et ääremaastumine ei süveneks – et säiliks töökohad, piirkondlik kultuur ja selle eripärad, et elanikel oleks otsene ja isiklik kontakt vallaga. Küll aga on tehtud ettepanekuid tegevuse parendamiseks, sest vastustes ilmneb ka asjaolu, et teenuskeskuste praegune töökorraldus tekitab küsimusi ja on parenduskohti. Kokkuvõtte kodanike ettepanekutest ja põhjendustest on tabelis 8.

Tabel 8. Kokkuvõtte kodanike ettepanekutest teenuskeskuste tegevuse ümberkorraldusteks ja parendusteks koos põhjendustega

| Kodanike ettepanekud TK tegevusele | Kodanike põhjendused ettepanekutele |
|---|---|
| Teadlikkuse tõstmine (TK tegevus, pakutavate teenuste vajalikkus) | Kasutada eri infokanaleid, sh suurendada kohapeal koostööd teenuskeskuste, raamatukogude jt üksuste vahel, mida elanikud külastavad (sh leida võimalusi, mida saab teha ühiselt ja mis on dubleerimiskohad). |
| Piirkondliku koostöö suurendamine ja kaasamine (elanikud, koostööpartnerid, koos vallaga) | Koostöö tihendamine, et kujundada ühiseid arusaamu nii piirkonna eripärade kui ka Saaremaa kui valla terviku osas. Ettepanek on tihendada ka küsimustike läbiviimist, mis kogub arvamusi laiapindselt ja toob eri pooled ühiselt kokku. |
| Kohapealse otsustusõiguse suurendamine | Kohapealse otsustusõiguse suurendamine, et enamiku probleemidega ei peaks pöörduma Kuressaarde, ning kohapealse eelarve eraldamine (ürituste korraldus jm olmeteemad) |

| | |
|---|--|
| Saaremaa valla spetsialistide roteerumine piirkondadesse | Roteeruvad spetsialistid tagaksid vastuvõtnud teenuskeskustes, mis võimaldab kiirendada probleemide lahendamist kohapeal, tuua valla võimu elanikele piirkonnas lähemale ja tekitada rohkem ühtsustunnet ühises vallas. |
| TK juhi osa sõnastamine ja vajaduse korral ametikoha ümbermõtestamine | TK juhi osa on kodanikele kohati arusaamatu ja tajutakse distantseerumist elanikest. Osa ümbermõtestamine selliselt, et TK juht oleks lisaks teenusepakkujale ka kohalike inimeste arvamuse ja vajaduste esindaja kesksete otsuste juures. Teenuskeskuse juhil on spetsialisti osa, samas peab teenuskeskuse juht tekitama ühtsustunnet ka kogukonnas kaasamise ja tiheda infovahetuse teel. |
| TK vastuvõtuaegade ülevaatamine | Ettepanekud töötavalt inimestelt toovad esile, et käies tööl Kuressaares, on keeruline TK-s asju ajada. Ettepanekuna toodi esile lühemaid vastuvõtuaegasid ja osalist lahtiolekut nädalavahetusel. |
| TK osa ja personali suurendamine | Ettepanekuna toodi esile digitaalse asjaajamise ületoomine tervikuna teenuskeskustesse, teenuskeskuste personali suurendamine, teenuskeskuste personali pädevuste ja motivatsiooni suurendamine (sh sotsiaaltöötajate poolt delikaatsuse tagamine). |

Kliendirahulolu uuringud näitavad, et rahulolu teenuskeskustega varieerub. Üldiselt nähakse vajadust teenuskeskuste toimimiseks piirkondades. Kohaliku identiteedi ja elanike läheduse mõttes on teenuskeskusi struktuuris väga vaja. Klientide ettepanekud teenuskeskuste tegevusele annavad indikatsiooni, et elanikud ja koostööpartnerid näevad olulise instrumendina kliendirahulolu uuringute läbiviimist. Seda vajadust rõhutati korduvalt ka küsitluse vastustes. Rahulolu uuringu tulemustes saab kinnitust see, et elanike ja koostööpartnerite ootus on olla piirkondlikult rohkem kaasatud otsuste ja piirkondliku arengu kujundamisse.

Kliendirahulolu uuringu tulemused näitavad ka seda, et teenuskeskuste praegune juhtimiskorraldus tekitab eri piirkondades elanike hulgas segadust. Enamik küsitlusele vastanutest on teadlikud või osaliselt teadlikud teenuskeskuse tegevusest, kuid u kolmandik küsimustikule vastajatest ei ole teadlikud valla piirkondliku struktuuriüksuse olemasolust. Seega on oluline suurendada teavitustööd ja kindlustada, et kohalikud elanikud oleksid teadlikud teenuskeskuse olemasolust ja tegevusest. Elanikud ja koostööpartnerid ootavad, et valla esindus ei kaoks piirkondadest. Samuti esitatakse

ettepanekuid, et suurendada kohapealset esindust, mis ühtib ettepanekuga tagada roteerumise korras piirkondades ekspertide vastuvõtuajad. Oluline on tekitada ühtsustunne nii organisatsiooni kui ka klientidele teenusepakkumise vaates.

Soovitusindeksi meetod näitab, et rahulolu teenuskeskustega on keskmine ja veidi kaldu mittedoovitamise poole. Paljude hinnanguid mõjutab väga otseselt vahetu kliendikogemus, probleemide lahendamise kiirus jm aspektid. Saaremaa valla arengukavas 2019–2030 on seatud eesmärgiks rahulolu tulemusega, st 9-pallini jõudmine 10-palli skaal. Autori ettepanek kvaliteetse teenusega rahulolu hindamiseks on muuta eesmärgid ja rahulolu uurimise süsteem detailsemaks, uurida rahulolu konkreetsete teenustega ja mitte üldistada seda teenuskeskuse tegevuse peale tervikuna. Kuna teenuskeskuse personal tegeleb iga päev väga laialdaste teemadega, sotsiaalvaldkonna probleemidest kuni tehnilise toeni interneti teel pakutavate teenuste tarbimisel, ei anna keskne üldistus teenuskeskuse tegevuse soovitusel täispilti juhtimise seisukohalt.

Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimismudeli, töökorralduse ja rahulolu uuringu põhjal saab tervikuna öelda, et Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimismudelit ja töökorraldust tuleb parendada. Uuringu tulemustes selgub, et Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimismudel on avaldanud mõju kliendirahulolule, mistõttu on vaja luua tulemuste parendamiseks süsteemne parenduskava. Otsesed mõjud ilmnevad eelkõige vastustes, kus kliendid tajutavaid probleemkohti välja toovad. Ettepanek Saaremaa vallale on pöörata haldusreformi järgsel sisselamiseperioodil tähelepanu organisatsiooni terviklikule arengule ja rakendada kvaliteedijuhtimise elemente. Selleks, et teha organisatsioonis muutusi, tuleks määratleda selge vastutaja arendus- ja personaliekspertdina, kes hoolitseks nii personalijuhtimise kui ka organisatsiooni arenduse eest. Muutuste juhtimise peamise elemendina tuleb sõnastada selged eesmärgid ja tagada asutusele selge kommunikatsioon muutuste vajadusest. Oluline on defineerida poolte koostöös ja kaasavas vormis TK ja TK juhi funktsioon, vajaduse korral nimetada ümber ka struktuuriüksus ja TK juhi ametikoht, et see annaks rohkem edasi tegelikku sisulist ootust. Selgelt tuleks defineerida protsessid, ülesanded ja vastutused, et vältida info asümmeetriat ja ebavõrdset olukorda TK juhtide töös, kes on eelisseisus tänu personaalsetele suhetele. Rohkem tuleks pöörata tähelepanu TK juhtide administratiivsele juhtimisele ja toetamisele, sealjuures sõnastada ootused ja kokkulepitu

alusel tulemuslikkust jälgida. Organisatsiooni tervikliku juhtimise põhimõtteid tuleks töötajatele selgelt esitleda ja põhimõtteid juurutada. Kuna organisatsiooni põhiülesanne on pakkuda teenust, tuleks teenuspõhist lähenemist juurutada ka juhtimiskorralduses, sh tagada, et klientidega suheldes ollakse viisakad, toetavad, kliendikesksed ja mõistetakse teenuse pakkumise põhimõtteid. Oluliseks sise- ja väliskliendi tagasisidestamise mehhanismideks peaksid olema töötajate rahulolu ja kliendirahulolu uuringud.

Suhteliselt uue organisatsioonina alustanuna on mõistlik integreerida uuringutesse eri elemente, et saada laialdasem sisend juhtimisotsuste tegemiseks. Kliendirahulolu uuringu tulemuste pinnalt saab järeldada, et üldiselt on TK loomine oma eesmärgi täitnud ja pigem tunnetatakse vajadust TK olemasoluks. Rahulolu teenuskeskuste tegevusega on veidi üle keskmise, kuid nagu selgus küsitluse tulemustest, tajuvad ka kliendid TK juhtimiskorralduses probleemkohti. Samuti ilmnes asjaolu, et TK juhid hindavad oma tegevust kõrgemalt kui kliendid. Seega, olenemata üle keskmise rahulolust, on vaja süveneda kriitiliselt esitatud muudatusettepanekutesse ja juurutada klienditagasiside kogumist kui rutiinselt kogutavat juhtimisinfot. Saaremaa valla arengukavas seatud rahulolu sihttaseme saavutamiseks tuleb teha muudatusi nii organisatsiooni juhtimiskorralduses kui ka vahetus teenusepakkumises kliendile.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kuidas Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimiskorraldus mõjutab klientide rahulolu teenuskeskustega. Organisatsiooni efektiivseks toimimiseks on vajalik juurutada tervikliku kvaliteedijuhtimise elemente. Vajalik on tunda ümbritsevat keskkonda, eesmärgistada organisatsioonikultuuri, mõista eripärasid, juurutada süsteemseid tagasisidemehhanisme, rakendada protsessikirjeldusi ja pideva parendamise protsessi jm. Selleks, et organisatsioon saaks kvaliteedijuhtimise elemente rakendada, on vajalik esmalt selgeks teha, millised on probleemkohad ning milliseid muutusi on vajalik ellu kutsuda.

Magistritöö raames viidi läbi põhjalik uuring, kuhu olid kaasatud Saaremaa valla tippjuhtkond, sisuosakondade esindajad, teenuskeskuse juhid ning Saaremaa valla kodanikud ja koostööpartneid. Empiirilise uuringu ülesehitus tugines teoorias käsitletud tervikliku kvaliteedijuhtimise, kliendirahulolu ja juhtimiskorralduse teoreetilisele käsitlusele. Uurimisküsimuste lõikes analüüsiti teoreetiliselt ning empiiriliselt Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimist, töökorraldust ja kliendirahulolu.

Uurimisküsimused olid järgnevad:

1. Milline on Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimiskorraldus?
2. Milline on Saaremaa valla teenuskeskuste teenustega rahulolu?
3. Kuidas tajutakse vajadust teenuskeskuse järele?
4. Milliseid parendusi tuleb teha teenuskeskuste juhtimiskorralduses, suurendamaks teenuskeskuste tegevuse kvaliteeti ja rahulolu?

Uuringu tulemusel selgus, et Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimis- ja teenuste osutamise korraldus on mitmekülgne ning ühte juhtimismudelisse on organisatsiooni keeruline paigutada. Teenuskeskuste teenuste osutamise korraldus on pigem detsentraliseeritud, kuid tulenevalt asjaolust, et keskne otsustusõigus on peamajas, viitab

see administratiivses vaates tsentraliseeritusele. Teenuskeskuste juhtimiskorralduses on tegemist kombinatsiooniga divisionaalsest struktuurist ning maatriksjuhtimise elementidest. Teenuskeskuse juht täidab projektijuhi ülesandeid, vastutab info liikumise ja kliendipöördumiste esmase vastuvõtmise eest, kuid sisuline vastutus on sisuosakonnajuhil. Samuti ilmestab maatriksjuhtimist asjaolu, et teenuskeskuse juhtidele jagavad ülesandeid nii vahetu juht abivallavanema näol kui sisuosakondade ehk funktsionaalsete üksuste esindajad.

Teooriale tuginedes on avalikus sektoris olulisel kohal klientide kaasamine küsitluste teel ning nende rahulolu peegeldamine pakutavate teenuste osas. Magistritöö raames tehti esmane teenuskeskuste rahulolu uuring selgitamaks välja kliendirahulolu baastase. Küsimustikule oli 355 vastanut, sh kodanikud ja koostööpartnerid. Keskmise vastaja profiil oli üle 30 aasta Saaremaal elanud keskealine kodanik (51 – 60 a), kelle elukoha kaugus teenuskeskusest on ligikaudu 5 km. Hinnangute aritmeetiline keskmine 6,4 palli ilmestab, et 10-palli skaalal on rahulolu teenuskeskustega veidi üle keskmise. Saaremaa valla arengukava 2019-2030 baastasemeks seatud 9 palli saavutamiseks on vajalik ellu viia erinevaid ümberkorraldusi. Autori soovitus on arengukavas loobuda soovitusindeksi metoodikast kuna see ei võimalda teenuskeskuse tegevust tervikuna adekvaatselt hinnata. Soovituseks on minna üle üldisele rahulolu mõõtmisele 10-palli skaalal. Saaremaa valla teenuskeskuste tegevusega ollakse pigem rahul. Seda ilmestavad oluliselt kõrgemad hinnangud teenuskeskuste kohta tehtud positiivsetele väidetele kui negatiivsetele väidetele.

Teenuskeskuste loomine on olnud õigustatud, sest vajadust teenuskeskuste olemasoluks nähakse jätkuvalt. Olenemata sellest, et vajadust nähakse, on vajalik teenuskeskuste juhtimiskorraldust oluliselt parendada, sh defineerida selgelt teenuskeskuse ja sealse personali roll, otsustusõigus ja ootused. Teenuskeskuste olemasolu piirkondades on kodanike jaoks oluline, sest sellega on tagatud elanike lähedane valla esindus ja esmane kontaktpunkt. Uuringu tulemusel selgus, et on ka kodanikke, kes tunnetavad juhtimiskorralduses probleemkohti, mistõttu tuleb suunata vallavalitsuse prioriteetid organisatsiooni terviklikule korrastamisele. Saaremaa vallavalitsus seisab detsentraliseeritud juhtimiskorraldusega ning maatriksjuhtimisel põhineva teenuskeskuste juhtimise korraldusega silmitsi sarnaste väljakutsete ees, mida on

kirjeldatud teaduslikes käsitlustes valdkonna ekspertide poolt. Nendeks väljakutseteks on teenuskeskuste juhtide rolli ebaselgus, probleemid teenuskeskuste tegevuse koordineerimises, info asümmeetria, teenuskeskuste kaugenemine organisatsioonist tervikuna ning ebaühtlane tase teenuskeskuste tegevuses.

Saaremaa valla kui organisatsiooni toimimist, sh teenuskeskuste juhtimiskorraldust, tuleks detailselt analüüsida tervikliku kvaliteedijuhtimise elementide lõikes. Kavandada tuleks põhjalikud jätkutegevused teenuskeskuste juhtimiskorralduse probleemide lahendamiseks. Rolli arutelude järel tuleks kokku leppida ühtsed tööprotsessid, et oleks võimalik vastavushindamise alusel hinnata töö kvaliteeti ning samuti ühiselt kokku leppida, kas ideoloogiliselt on teenuskeskuse juhid eksperdid, juhid või muu funktsiooni esindajad. Samuti üle vaadata, kas temaatiliselt on tegemist pigem arendusekspertide või majandus- ja haldusvaldkonna esindajatega ning vastavalt sellele tagada struktuuri ümberkorraldus. Maatriksjuhtimise põhimõtete jätkamisel tuleks juhtimises tagada vastav koordineerimine. Samuti on vajalik koolitus ja teema teadvustamine töötajate lõikes.

Käesolev magistritöö on andnud Saaremaa vallavalitsusele baasinformatsiooni selleks, et tervikliku organisatsiooni arendamisega jätkata ning sarnasel metoodikal ka edaspidiselt rahulolu uuringuid läbi viia. Autori ettepanek on välja töötatud küsitluse põhjal jätkata rahulolu uuringute läbiviimist ning organisatsioonis tervikuna prioritseerida tegevused, mille alusel organisatsiooni parendamiseks muutused ellu kutsuda. Muutuste juhtimiseks on soovituslik seada vastutavaks ametikoht, mis vastutaks organisatsioonis tervikuna organisatsiooni arendamise ja personalijuhtimise eest. Rahulolu uuringud teenuskeskuste lõikes võiksid olla süsteemsed mehhanismid, mille alusel on võimalik juhtkonnal keskselt näha erinevate piirkondade murekohti ning paremini mõista klientide hinnanguid. Käesoleva magistritöö rahulolu metoodikat on võimalik läbi viia ka piirkondlike sotsiaaltöötajate tegevuse ning teiste kohaliku omavalitsuse teenuste lõikes.

VIIDATUD ALLIKAD

- Agranoff, R., McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Government*. Georgetown University Press, Washington DC. Loetud aadressil: https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=jJGOe8rheLUC&oi=fnd&pg=PP9&dq=local+governments+%22collaborative+public+management%22&ots=9MRUU6Cyt0&sig=NsCsW4kccEFelG5B77FNPPpQp9SU&redir_esc=y#v=onepage&q=matrix&f=false
- Andreassen, T.W. (1994). Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, 7(2), 16–34. doi: <https://doi.org/10.1108/09513559410055206>
- Arenguseire Keskus. (2018). *Riigivalitsemise ja e-riigi stsenaariumid*. Loetud aadressil: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2017/09/arenguseire_keskus_riigivalitsemise_raport_2018.pdf
- AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2014) *Avalike teenuste ühtne Portfellijuhtimine. Kokkuvõte*. Tellija: Riigikantselei). Loetud aadressil: https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfellijuhtimine_-_kokkuvote.pdf
- AS PriceWaterhouseCoopers Advisors. (2018). Tarbijakaitseameti ja Tehnilise Järelevalve Ameti ühendamise analüüs. Lõpparuanne. Tellija: Rahandusministeerium. Loetud aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus/institutsionaalse-ja-organisatsioonide-voimekuse-tostmine>
- Audit Scotland. (2012). *Learning the lessons of public body mergers. Review of recent Mergers*. Loetud aadressil: https://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2012/nr_120614_public_body_mergers.pdf
- Barnett, N.J. & Crowther, D.E.A. (1998). Community identity in the twenty-first century A postmodernist evaluation of local government structure. *International Journal*

- of Public Sector Management*, 11(6), 1998, 425-439.
- Batley, R., Stoker, G. (1991). *Local Government in Europe. Trends and Developments*. London: MacMillan Education Ltd. Loetud aadressil: https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=lkddDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&dq=local+government&ots=Ie_zTDqQur&sig=_Wwbd8tC9FflRZPjmimS1XgztiU&redir_esc=y#v=onepage&q=local%20government&f=false
- Björk, L., Szücs, S., Härenstam, A. (2012) Measuring capacity to perform across local government services – managers’ perceptions. *International Journal of Public Sector Management*. 27 (1), 26-38.
- Bouckaert, G., & Van de Walle, S. (2003). Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of „good governance“: Difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 329–343.
- Brans, M. (1992). Theories of local government reorganization: an empirical evaluation. *Public Administration*, 70(3), 429-45. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1992.tb00948.x>
- Casady, C.B., Eriksson, K., Levitt, R.E & W. Richard Scott (2020) (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective, *Public Management Review*, 22(2), 161-183. doi: 10.1080/14719037.2019.1577909
- Dion, P.A., Javalgi, R. , Dilorenzo-Aiss, J. (1998). *An empirical assessment of the Zeithaml, Berry and Parasuraman service expectations model*. *Service Industries Journal*, 18(4), 66-86.
- Donnelly, M., Wisniewski, M., Dalrymple, J. F., & Curry, A. C. (1995). Measuring service quality in local government: The SERVQUAL approach. *International Journal of Public Sector Management*, 8(7), 15–20. <https://doi.org/10.1108/09513559510103157>
- Eesti Vabariigi põhiseadus. (1992). RT 1992, 26, 349, RT I, 15.05.2015, 2. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv>
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (1985). RT 14.10.1985, RT II 1994, 26, 95. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
- Fil’a, M., Schwarczová, L., & Mura, L. (2015). Citizen Satisfaction Survey as a Tool of

- Citizen Relationship Management of Local Government in Slovakia. *Serbian Journal of Management*, 10(1), 117–129. <https://doi.org/10.5937/sjm10-7147>
- Florea, N.V., Tanasescu, D. A., Duica, A. (2018). Enabling Customer-Centricity and Relationship Management using Net Promoter Score. 9(23)(2). doi: DOI 10.2478/vjes-2018-0023
- French, P & Goodman, D. (2012) An assessment of the current and future state of human resource management at the local government level. *Review of Public Personnel Administration*, 32(1), 62–74.
- Goold, M. & Campbell, A. (2003). Making Matrix Structures Work: Creating Clarity on Unit Roles and Responsibility. *European Management Journal*, 21(3), 351-363.
- Gottlieb, M. R. (2007). *The Matrix Organization Reloaded: Adventures in Team and Project Management*. London: Praeger Publishers.
- Hansen, S. W. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*. 63(2), 373-389 doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>
- Hatch. (2013). *Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives. Third Edition*. Oxford University Press, Oxford
- Hughes, O. (1992). Public Management or Public Administration. *Australian Journal of Public Administration*. 51(3), 286-296.
- Illner, M. (2003). *Devolution of Government in Ex-Communist Countries: Some Explanatory Framework*. Local Democracy in Post-Communist Europe. Urban Research International book series (URI, volume 2), Editors: Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10677-7>
- Ingraham, P.W. (2007). In Pursuit of Performance. Management Systems in State and Local Government. The Johns Hopkins University Press.
- Jacobsen, D. A & Johnsen, A. (2020). Alignment of strategy and structure in local government. *Public Money & Management*. doi: <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1715093>
- Jones, G. R. (2004). *Organizational Theory, Design and Change: Text and Cases. 4th*. New Jersey: Pearson Educational International.

- Jung, C.S., Kim, S.E. (2014). Structure and perceived performance in public sector organizations. *Public Management Review*, 16(5), 620–642, doi: <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2012.743576>
- Kalfa, M., Yetim, A. A. (2018). Organizational self-assessment based on common assessment framework to improve the organizational quality in public administration, *Total Quality Management & Business Excellence*, doi: 10.1080/14783363.2018.1475223
- Kannabiran, G., Xavier, M. J., & Anantharaaj, A. (2004). Enabling E-Governance Through Citizen Relationship Management-Concept, Model and Applications. *Journal of Services Research*, 4(2), 223–240.
- Kantorová, K., Růžička, T. (2015). Measuring Citizen Satisfaction. Prospects for Using a Questionnaire to Manage Relationships Between Local Government and Citizens in the Czech Republic. *Acta academica karviensia*. 15, 30-42. doi: 10.25142/aak.2015.029
- Kattai, K., Sootla, G., Lõhmus, M. (2014). Ühinenud kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemiskorralduse mudelite ja territoriaalse juhtimisstruktuuri kujundamine Lääne-Nigula ja Viljandi valla näitel. *Ekspertarvamus*. Loetud aadressil: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uuringud-ja-analuusid>
- Knill, C. (2004). Valitsemismudelid ning nende hindamine. *Valitsemine ja hea valitsemine. PRAXIS konverentsi kogumik*. 25.mai 2004, pp 11-28. Loetud aadressil: https://books.google.ee/books?id=7N_0muIzuAgC&pg=PA11&lpg=PA11&dq=valitsemismudelid+ning+nende+hindamine.&source=bl&ots=BX58ENXiuE&sig=ACfU3U13yOi1c3yAJX0kOCjq9zWyu3Cewg&hl=et&sa=X&ved=2ahUKEwj-8oeyzsDpAhXB-yoKHXkNAvkQ6AEwAXoECAoQAQ#v=onepage&q=valitsemismudelid%20ning%20nende%20hindamine.&f=false
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). RT I 1993, 37, 558, RT I, 05.02.2019, 9. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105022019009?leiaKehtiv>
- Kotter, J.P. (2007). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 92–100.
- Kulašin, D. & Fortuny-Santos, J. (2005). Review of the SERVQUAL concept. *4th*

Research/expert Conference with International Participation "QUALITY 2005"
Fojnica, B&H, 09-12 November, 2005

- Kuprenas, J.A. (2003). Implementation and performance of a matrix organization structure. *International Journal of Project Management*, 21(1), 51-62. doi: 10.1016/S0263-7863(01)00065-5
- Laitinen, I., Stenvall, J., Kinder, T. (2018). Local public service productivity and performance Measurement. *International Journal of Knowledge-Based Development*. 9(1), 49. doi: 10.1504/IJKBD.2018.090501.
- Lemmik, J. (1999). Organisatsioonistruktuur ja disain. Loetud aadressil: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:13744/199247/page/1>
- Lõhmus, M. (2008). *Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis*. (Väitekirj), Tallinna Tehnikaülikool, Tallinn.
- Lõhmus, M., Sootla, G., Noorkõiv, R., Kattai, K. (2018). *Detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudelid kohaliku omavalitsuse üksustes - aasta pärast haldusreformi*. Loetud aadressil: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/osavalla_ja_kogukonnakogude_ulevaade_12.2018.pdf
- Lõhmus, M., Sootla, G., Kattai, K., Noorkõiv, R. (2016). *Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis- ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses*. Loetud aadressil: https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf
- Masiya, T., Davids, Y. D., Mangai, M.S. (2019). Assessing service delivery: public perception of municipal service delivery in South Africa. *Theoretical and Empirical Researchers in Urban Management*. 14(2).
- Mintzberg, H.(1992). *Structure in Fives. Designing Effective Organizations*. Publisher: Pearson
- Nguyen, T, L, H., & Nagase, K. (2019). The influence of total quality management on customer satisfaction. *International Journal of Healthcare Management*. 12(4), 277-285.
- Pakarinen, M., Virtanen, P. (2016). Solving organisational conflicts in public matrix

organisation. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, 11(4), 232-252.

- Rahandusministeerium. (2019). 2016-2018. aastal toimunud omavalitsuste ühinemiste nõustamistegevuse kokkuvõte. Ühinemiskonsultandid Sootla, G., Kattai, K., Lõhmus, M., Noorkõiv, R., Laan, M., Tillemann, K. ja M. Randma. Tellijad Rahandusministeeriumi ja EAS. Loetud aadressil:
https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2020/02/Uhinemismouustamise-kokkuvote-aastatel-2016-2018_2019.pdf
- Reichheld, F. (2011). *The Ultimate Question 2.0 (How Net Promoter Companies Thrive in a Customer-Driven World)*. Boston, Massachusetts: Harvard Business school press, 290 lk
- Riigikantselei. (2019). *Maailm aastal 2035*. Loetud aadressil:
<https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/Eesti2035/Maailm%20aastal%202035%20%E2%80%93%20globalsete%20trendid%20kaardistus.pdf>
- Riigikantselei & Rahandusministeerium (2019). *Riigi tark juhtimine koostöös rahvaga. Olulise mõjuga Globaalsed trendid*. Loetud aadressil
https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strategiaburoo/Eesti2035/AV_paberid/av_riigi_tark_juhtimine_koostoo_rahvaga.pdf
- Riigikogu. (2019). *Riigireformi arengusuundade väljatöötamise probleemkomisjoni lõpparuanne*. Loetud aadressil: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2019/02/Riigireformi-arengusuundade-v%C3%A4ljat%C3%B6tamise-komisjoni-l%C3%B5pparuanne.pdf>
- Rivenbark, W. C. & Ballard, E. C. (2012). Using Citizen Surveys to Influence and Document Culture Change in Local Government. 35(3), 475-484. doi: 10.2307/23208795
- Roch, C., & Poister, T. (2006). Citizens, accountability, and service satisfaction: The influence of expectations. *Urban Affairs Review*, 41(3), 292–308. doi: <https://doi.org/10.1177/1078087405281124>
- Rogers, P. and Blenko, M. (2006). Who has the D? How clear decision roles enhance organizational performance. *Harvard Business Review*, 84 (1), 52-59.

- Ryzin, V. G. G. (2004). The Measurement of Overall Citizen Satisfaction. *Public Performance & Management Review*, 27(3), 9-28. doi: <https://doi.org/10.1080/15309576.2004.11051805>
- Ryzin, V. G. G. (2006). Testing the Expectancy Disconfirmation Model of Citizen Satisfaction with Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(4), 599–611. doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui058>
- Saaremaa omavalitsuste ühinemisleping. (2016). Loetud aadressil:
<https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/4120/5201/7023/uhinemisleping.pdf>
- Saaremaa vald. (2020a). Ettekanne Saaremaa vallast 2020. *Asutusesisesed dokumendid*.
- Saaremaa vald. (2020b). *Saaremaa valla rahvastiku muutumine märts 2020*. Loetud aadressil:<https://www.saaremaavald.ee/documents/17113760/18752445/m%C3%A4rts+2020.pdf/5a84b8ea-0bda-4254-8885-fb0a5aee9ed4>
- Saaremaa valla arengukava. (2019). RT IV, 24.10.2018, 1, RT IV, 04.10.2019, 42. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/aktiisa/4041/0201/9042/Arengukava.pdf#>
- Saaremaa valla põhimäärus. (2017). 08.12.2017 nr 15, RT IV, 16.12.2017, 2. Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/416122017002?leiaKehtiv>
- Saaremaa valla volikogu otsus 31. oktoober 2019 nr 1-3/105. Saaremaa valla ametiasutuse Saaremaa Vallavalitsus struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu kehtestamine. Loetud aadressil:
http://delta.andmevara.ee/saaremaa_vald/dokument/3939824
- Scott, D., & Shieff, D. (1993). Service Quality Components and Group Criteria in Local Government. *International Journal of Service Industry Management*, 4(4), 42–53. <https://doi.org/10.1108/09564239310044280>
- Sureshchandar, G. S., Rajendran, C., & Anantharaman, R. N. (2002). The relationship between management's perception of total quality service and customer perceptions of service quality. *Total Quality Management*. 13 (1), 69-88.
- Sy, T. and D'Annunzio, L.S. (2005). Challenges and strategies of matrix organizations: top-level and mid-level managers' perspectives. *Human Resource Planning*, 28 (1), 39-48.
- Teenuskeskuse juhataja ametijuhend. (2020). *Kihelkonna teenuskeskuse juhataja näitel*. Loetud aadressil:
https://www.saaremaavald.ee/documents/17113760/21547066/Kihelkonna_teen

uskeskus_AJ.pdf/a30eacca-7d11-4f0a-8ab9-f18e91c17336

- Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteenustes*. Loetud aadressil http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/36419/ounapuu_kvalitatiivne.pdf
- Zahari Wan Yusoff, W., Ismail, M., & Shah Ali, A. (2010). Understanding the service provider perspective towards better service quality in local authorities. *Journal of Facilities Management*, 8(3), 226–238. <https://doi.org/10.1108/14725961011058857>
- Vakalopoulou, M.A., Tsiotras, G., Gotzamani, K. (2013). Implementing CAF in public administration: Best practices in Europe – obstacles and challenges. Benchmarking. *An International Journal*. 20(6). doi: 10.1108/BIJ-10-2011-0080
- Vienožindienė, M., Čiutienė, R., & Adamonienė, R. (2012). Performance Evaluation Study of Public Administration Institutions. *Economics & Management*, 17(1), 397–404. doi: <https://doi.org/10.5755/j01.em.17.1.2295>
- Vigoda, E. (2000). Are you being served? The responsiveness of public administration to citizens' demands: an empirical examination in Israel. *Blackwell Publishers*. 78(1),165-191. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00198>
- Vihalemm, T. Keller, M. (2016). Consumers, citizens or citizen-consumers? Domestic users in the process of Estonian electricity market liberalization. *Energy Research & Social Science*. 13, 38-48.
- Wisniewski, M. (2001). Assessing customer satisfaction with local authority services using SERVQUAL. *Total Quality Management*, 12(7), 995–1002. doi: <https://doi.org/10.1080/09544120120096151>

Lisa 2. Teenuskeskuste kaardistus

Tabel 9. Teenuskeskuste kaardistus

| Piirkond | Teenuskeskuse aadress ¹ | Piikonna elanike arv | TK koosseis ² | TK koosseis (ametikohad) ³⁴ | Kaugus Kuressaarest |
|------------|------------------------------------|----------------------|--------------------------|---|---------------------|
| Kihelkonna | Lümanda mnt 1, Kihelkonna 93401 | 757 | 3 | TK juhataja KT, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist, lastekaitse spetsialist | 33,1 km |
| Laimjala | Vallamaja, Laimjala küla 94401 | 677 | 2 | TK juhataja, infospetsialist, eestkostespetsialist | 39,1 km |
| Leisi | Kooli 12, Leisi 94202 | 1953 | 3 | TK juhataja, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist, ehitusspetsialist (T, N, R, v.a. kuu esimene N) | 40,3 km |
| Kärla | Pargi 1, Kärla 93501 | 1531 | 2 | TK juhataja, sotsiaaltöõspetsialist | 20,6 km |
| Lümanda | Keskusehoone, Lümanda küla 93301 | 840 | 2 | TK juhataja, sotsiaaltöõspetsialist | 29,8 km |
| Mustjala | Alevi 12a, Mustjala küla 93601 | 703 | 3 | TK juhataja, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist | 31,1 km |
| Orissaare | Kuivastu mnt 33, Orissaare 94601 | 1768 | 3 | Teespetsialist (TK juhataja AT), infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist, lastekaitse spetsialist, arenduse peaspetsialist (2), ehitusspetsialist (vastuvõtt N iga kuu esimene) | 52,9 km |
| Pihitla | Vallamaja, Pihitla küla 94101 | 1516 | 3 | TK juhataja, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist | 14,3 km |
| Salme | Sörve mnt 3, 93201 Salme | 1167 | 3 | TK juhataja, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist | 18,9 km |
| Torgu | Koolimaja, Iide küla 93101 | 330 | 2 | TK juhataja, sotsiaaltöõspetsialist | 46,8 km |

¹ 01.03.2020 seisuga

² Kinnitatud koosseis, kodulehe andmetega 06.03.2020 seisuga <https://www.saaremaavald.ee/struktuur>

³ Kodulehe andmetega 10.04.2020.

⁴ Sünni registreerimine Saaremaa vallas võimaldatud lisaks eesti.ee-le Kuressaares, Leisis, Orissaares

| | | | | | |
|---------|--------------------------------------|------|---|---|---------|
| Valjala | Posti 15, Valjala 94302 | 1344 | 3 | TK juhataja, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist | 25,7 km |
| Põide | Rahvamaja, Tornimäe küla 94501 | 857 | 3 | TK juhataja, infospetsialist, sotsiaaltöõspetsialist (vastuvõtt E) | 57,2 km |

Lisa 3. Empiirilise uuringu aja- ja tegevuskava

Tabel 10. Detailne empiirilise uuringu aja- ja tegevuskava

| Tegevus ja soovitud tulemus | Meetod | Infoallikas | Ajavahemik |
|---|--|---|--|
| Milline on Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimiskorraldus? | | | |
| <p>Saaremaa valla teenuskeskuste kujunemise taustinformatsioon ja teenuskeskuste kaardistus</p> <p>Soovitud tulemused :</p> <p>1) Teenuste kaardistamine koos erinevate näitajatega, mis annab tervikliku taustsüsteemi teenuskeskuse toimemudeli osas (<i>hetkel teenuste kaardistus puudub</i>).</p> <p>2) Juhtimismudeli kaardistamine ja ülevaate saamine juhtimise seisukohast, millised on väljakutsed teenuskeskuste toimimises (personali, klientide, juhtide seisukohast). Samuti saab intervjuude käigus lisainfot teenuste kaardistuse ülevaatesse.</p> | Dokumendianalüüs ⁵ | Arengukava Põhimäärus Ametijuhendid 2018. aastal läbiviidud teenuskeskuste audit (AK), selle töömaterjalid (küsimustik, kaardistused jm) | detsember 2019 – veebruar 2020 |
| | Kodulehekülgede analüüs | Saaremaa valla kodulehekülg | detsember 2019 – veebruar 2020 |
| | Eelintervjuu (1) ⁶ | sisekontrolör Ülle Tänav | detsember 2019 Intervjuu läbi viidud 12.12.2019 |
| | Fookusgrupi intervjuu (2) , sh teenuskeskuste teenused, ootused ja juhtimismudel, kliendid | Saaremaa valla juhtkond: vallavanem Madis Kallas abivallavanem Jüri Linde tugiteenuste osakonnajuhataja Alo Heinsalu | Jaanuar 2020 -veebruar 2020 Intervjuu läbi viidud 24.01.2020 |

⁵ Dokumentide ja kodulehekülje analüüsi alusel kaardistatakse teenuskeskuste teenuste ja juhtimismudeli terviklik ülevaade.

⁶ Ekspertintervjuud võimaldavad saada terviklikumat ülevaadet tänasest süsteemist, võimalikest puudustest

| | | | |
|--|--|---|--|
| | Intervjuu (3), sh arutelu valla vara haldamise küsimuste kohta | Saaremaa halduse juht Ainer Tiitson | jaanuar - veebruar 2020 Intervjuu läbi viidud 24.01.2020 |
| | Intervjuu (4) | Osakondade juhatajad (3-4) | veebruar 2020-märts |
| | Fookusgrupi intervjuud (5) kahes grupis ⁷ | Teenuskeskuste juhid (12) | veebruar 2020-märts 2020 |
| | Küsimustikuga uuring (1) | Teenuskeskuste (12) juhid | veebruar 2020-märts 2020 |
| Milline on Saaremaa valla teenuskeskustega rahulolu? | | | |
| Kliendi rahulolu meetodika väljatöötamine Soovitud tulemus: tagada, et uuringu meetodika oleks Eesti kontekstis relevantne, korratav ning tugineks lisaks teoreetilisele raamistikule ka praktilal. | Dokumendianalüüs | Eestis läbiviidud avaliku sektori rahulolu uuringute analüüs (2014-2020) | veebruar – märts 2020 |
| Kliendirahulolu ja ettepanekud ümberkorraldusteks Soovitud tulemus: Saaremaa valla teenuskeskuste teenuste rahulolu baastaseme väljaselgitamine <i>Lõplik meetodika rahulolu-uuringu läbiviimiseks ja valimiks väljatöötamisel. Analüüsimisel erinevad meetodid. Meetodi valik valideeritakse juhendaja ja Saaremaa valla juhtkonnaga.</i> | Rahulolu-uuring teenuskeskuste teenustest (2) Infoteenus puhul rahulolu-uuringu küsitluste läbiviimine teenuskeskustes koha peal ning vastavalt valimile elektroonsete küsimustike edastamine vastavale sihtgrupile | Üldine teadlikkuse ja rahulolu uuring. Infoteenus kliendigruppide lõikes: Infoteenus (külavanemad, mittetulundusühingud, kodanikud) | Veebruar-märts 2020 |

⁷ Fookusgrupi intervjuud võimaldavad saada mitmekülgset ülevaadet teenuskeskuste igapäevasest toimimisest.

| | | | |
|---|---|--|----------------------------|
| Tulemuste ja järelduste valideerimine Soovitud tulemus: Tagada, et magistritöö tulemus annab Saaremaa vallale vajaliku sisendi edasiseks ning uuringu metoodika korratavus on tagatud | Tulemuste presenteerimine ja tagasisidestamine intervjuu/arutelu vormis | Saaremaa valla esindajad: vallavanem Madis Kallas, abivallavanem Jüri Linde, arendus- ja kommunikatsiooniosakonna juhataja Karin Närep | märts 2020 |
| 1. Mida peaks teenuskeskuste korralduses ja juhtimismudelil muutma? | | | |
| Magistritöö autoripoolne analüüs 1. ja 2. uurimisküsimuse raames kogutud informatsiooni ja teoreetilise käsitluse analüüsi põhjal | Kvalitatiivne analüüs | Uurimisküsimuste 1 ja 2 lõikes kogutud informatsioon | märts 2020- aprill 2020 |

Tabel 11. Detailne ülevaade empiirilise uuringu läbiviimisest

| Kuupäev | Meetodid | Osalejad/adressaat | Eesmärk |
|---|-----------------------|---|--|
| 12.2019- 03.2020 | Dokumendianalüüs | Arengukava Põhimäärus Ametijuhendid 2018. aastal läbiviidud teenuskeskuste audit (AK), selle töömaterjalid (küsimustik, kaardistused jm) | Dokumentide ja kodulehekülje analüüsi alusel kaardistatakse teenuskeskuste teenuste ja juhtimismudeli terviklik ülevaade |
| 12.12.2019 | Eelintervjuu | sisekontrolör Ülle Tänav | |
| 24.01.2020 | Fookusgrupi intervjuu | Juhtkond Madis Kallas, Jüri Linde, Karin Närep | |
| 24.01.2020 | Intervjuu | Saaremaa halduse juht Ainer Tiitson | |
| I. Fookusgrupi intervjuu teenuskeskuste juhtidega (6) | | | |
| 2.03 kl 10.00- 12.00 | Kihelkonna | Tormis Lepik | Juhtimismudeli kaardistamine ja ülevaate saamine juhtimise seisukohast, millised on väljakutsed teenuskeskuste toimimises (personali, klientide, juhtide seisukohast). Lisainfo teenuste kaardistuse ülevaatesse. Infoteenuse defineerimine. |
| | Kärla | Krisela Uussaar | |
| | Lümanda | Jaanika Tiitson | |
| | Mustjala | Kalle Kolter | |
| | Salme | Kaidi Ottis | |
| | Torgu | Mari Kübarsepp | |
| II. Fookusgrupi intervjuu teenuskeskuste juhtidega (6) | | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 2.03 kl 14.30-16.30 | Pihtla | Tiit Rettau | Juhtimismudeli kaardistamine ja ülevaate saamine juhtimise seisukohast, millised on väljakutsed teenuskeskuste toimimises (personali, klientide, juhtide seisukohast). Lisainfo teenuste kaardistuse ülevaatesse. Infoteenuse defineerimine. |
| | Valjala | Tiit Aavik | |
| | Leisi | Tuuli Pärtel | |
| | Pöide | Toomas Oll | |
| | Laimjala | Vilmar Rei | |
| | Orissaare | Raul Koppel | |
| III. Fookusgrupi intervjuu sisuosakondadega | | | |
| 4.03 kl 10.00-12.00 | Sotsiaalnõunik | Reelika Murd | Lisainfo juhtimismudeli kaardistusse. Kuna tegemist on maatriksjuhtimisega abivallavanema ja sisuosakondade koordineerimisel, oleks hea saada sisendit ka sisuosakondadest. |
| | Majandus- ja haldusosakonna juhataja | Mikk Tuisk | |
| | Kultuuri- ja spordiosakonna juhataja | Aarne Põlluäär | |
| | Haridus- ja noorsootöösakond | Urmas Treiel | |
| I vaatluskoosolek | | | |
| 6.03 kl 9.00 | Jüri Linde teenuskeskuste juhtide koosolek | | |
| Teenuskeskuste kaardistuse küsimustik ja kahe nädala vaatlus/tegevuspäeviku vorm | | | |
| 25.02-6.03 | Teenuskeskuste juhid (e-kirja teel Jüri Linde allkirjaga) | Teenuskeskuse juhid ja töötajad | Hetkeolukorra ülevaate kaardistamine teenuskeskuste ja infoteenuse toimimisest |
| | Saaremaa valla töötajad | Saaremaa valla töötajad (üldine informatsioon) | |
| <i>Vajaduspõhiselt kaardistuse ja fookusgruppide järel lisaintervjuud.</i> | | | |
| I. Küsimustik teenuskeskuste rahulolust infoteenusega | | | |
| 6.03-29.03 | Külavanemad | Külavanemad | Kliendirahulolu ja ettepanekud ümberkorraldusteks |
| | Hallatavate asutuste juhid | Hallatavate asutuste juhid | |
| II. Küsimustik teenuskeskuste üldisest rahulolust, teadlikkusest | | | |
| 6.03-29.03 | Kodanikud | Kodanikud | Saaremaa valla teenuskeskuste teenuste rahulolu baastaseme väljaselgitamine. Kodanike ootuste ja ettepanekute väljaselgitamine. |
| I. Tulemuste valideerimine juhtkonnaga | | | |
| Edasilükatud 11.05 kl 15.00-17.00 | Juhtkond | Madis Kallas, Jüri Linde, Alo Heinsalu, Karin Närep, Ainer Tiitson | Tagada, et magistritöö tulemus annab Saaremaa vallale vajaliku sisendi edasiseks ning uuringu |

| | | | metoodika korratavus on tagatud |
|------------|---|------------------|---------------------------------|
| 04.04.2020 | Tulemuste esitlus magistriseminar | Gerda Mihhailova | |
| 15.04.2020 | Eelkaitsmise tähtaeg (kirjalik versioon) | Gerda Mihhailova | |
| 20.05.2020 | Lõppkaitsmise tähtaeg (kirjalik versioon) | Gerda Mihhailova | |

Lisa 4. Intervjuu 1. Eelintervjuu sisekontrolöri

12.12.2019, poolstruktureeritud intervjuu, Kuressaare

Taustamaterjalid:

1. Millises mahus on kirjeldatud ja kaardistatud Saaremaa valla teenuskeskuste:
 - a. Teenused
 - b. Protsessid
 - c. Ametikohad/ametijuhendid
 - d. Kliendid/teenuste maht
2. Milliseid uuringuid, analüüse, auditeid on seni Saaremaa valla teenuskeskuste töö kohta tehtud? Milliseid materjale on võimalik kätte saada?

Intervjuu ja küsitluse ettepanekud:

3. Kes Saaremaa vallast on tihedalt seotud teenuskeskuste töö koordineerimisega? Kas Teil on täiendavaid ettepanekuid ekspertide intervjuueerimiseks?
4. Kas Teil on ettepanekuid küsitluse läbiviimiseks? Milliseid teemasid soovitate küsimustikus lisaks rahulolule kajastada? Kas Teie hinnangul võiksid küsitluse läbi viia järgnevate klientide seas: kodanikud, külavanemad, mittetulundusühingud.

Tulemuste valideerimine:

5. Kas Teil on ettepanekuid tulemuste valideerimiseks?

Lisa 5. Intervjuu 2. Fookusgrupi intervjuu Saaremaa valla juhtkonnaga

24.01 kl 11.00-12.00, poolstruktureeritud intervjuu, Kuressaare

Fookusgrupi intervjuu: vallavanem Madis Kallas, abivallavanem Jüri Linde
(teenuskeskuste koordineerimise eest vastutav)

Teenuskeskuste loomine ja ajendid

- 1) Milline oli teenuskeskuste loomise kujunemislugu? Mis oli teenuskeskuste loomise ajendiks?
- 2) Millised alternatiivid olid analüüsimisel?
- 3) Millised eesmärgid seati teenuskeskuste tegevustele? Kas teenuskeskustele on seatud mõõdetavaid eesmärke?

Teenuskeskuste juhtimismudel, töökorraldus ja väljakutsed

- 1) Milline on teenuskeskuste töökorraldus?
- 2) Mis on mehhanismid teenuskeskuste töö koordineerimiseks?
- 3) Mille alusel hindate, kas teenuskeskuste töö on tulemus- ja eesmärgipärane?
- 4) Kas olete omaltpoolt tegelenud teenuste kaardistamise, mõõdikute seadmise jmt? Kuidas te hindate pakutavate teenuste ühetaolisust samade teenuste osutamisel? Kas näete probleemkohti?
- 5) Millised on peamised väljakutsed teenuskeskuste korralduses ja toimises?
- 6) Kuidas olete rahul teenuskeskuste juhtide tööga? Milliseid teenuskeskuseid võiks vaatluse alla võtta (kui valid 5-6)? Millised on kõige eesrindlikumad?

Kliendirahulolu ja teenuskeskuste tulevik

- 1) Hinnang teenuskeskuste senisele toimimisele ja eesmärgipärasusele?
- 2) Kui olulist rolli näete kliendirahulolu uuringute läbiviimisele?
- 3) Kuidas näete teenuskeskuste tulevikku 5 aasta perspektiivis?

Lisa 6. Intervjuu 3. Fookusgrupi intervjuu teenuskeskuste juhtidega

Teenuskeskuste juhtidega toimusid fookusgrupi intervjuud 2.märtsil 2020 Kärla rahvamajas ja Pihtla teenuskeskuses. Fookusgrupid toimusid kahes grupis (6 teenuskeskuse juhti fookusgrupis)

Teenuskeskuste juhtimismudel, töökorraldus

- 1) Milline on teenuskeskuste töökorraldus?
- 2) Mis on mehhanismid teenuskeskuste töö koordineerimiseks?
- 3) Mille alusel hindate, kas teenuskeskuste töö on tulemus- ja eesmärgipärane?
- 4) Kas olete omaltpoolt tegelenud teenuste kaardistamise, mõõdikute seadmise jmt?
- 5) Millised on peamised väljakutsed teenuskeskuste korralduses ja toimises?

Teenuskeskuste roll ja koostöö Saaremaa valla keskusega

- 1) Kuidas hindate oma rolli Saaremaa valla struktuuris?
- 2) Kas Teie koostöö Saaremaa valla keskusega on piisav? Kas näete parenduskohti?

Kliendirahulolu ja teenuskeskuste tulevik

- 1) Hinnang teenuskeskuste senisele toimimisele ja eesmärgipärasusele?
- 2) Kui olulist rolli näete kliendirahulolu uuringute läbiviimisele?
- 3) Kuidas näete teenuskeskuste tulevikku 5 aasta perspektiivis?

Lisa 7. Intervjuu 4. Fookusgrupi intervjuu sisuosakonna juhatajatega

Valla sisuosakonna juhatajatega toimus fookusgrupi intervjuu 4.märtsil 2020 Kuressaares, valla hoones.

Teenuskeskuste juhtimismudel, töökorraldus

- 1) Milline on teenuskeskuste töökorraldus sisuosakondade vaates?
- 2) Mis on mehhanismid teenuskeskuste töö koordineerimiseks sisuosakondade vaates?
- 3) Mille alusel hindate, kas teenuskeskuste töö on tulemus- ja eesmärgipärane sisuosakondade vaates?
- 4) Millised on peamised väljakutsed teenuskeskuste korralduses ja toimises sisuosakondade vaates?

Teenuskeskuste roll ja koostöö Saaremaa valla keskusega

- 1) Kuidas hindate teenuskeskuste rolli Saaremaa valla struktuuris sisuosakondade vaates?
- 2) Kas teenuskeskuste koostöö Saaremaa valla keskusega on piisav? Kas näete parenduskohti sisuosakondade vaates?

Kliendirahulolu ja teenuskeskuste tulevik

- 1) Hinnang teenuskeskuste senisele toimimisele ja eesmärgipärasusele?
- 2) Kui olulist rolli näete kliendirahulolu uuringute läbiviimisele?
- 3) Kuidas näete teenuskeskuste tulevikku 5 aasta perspektiivis?

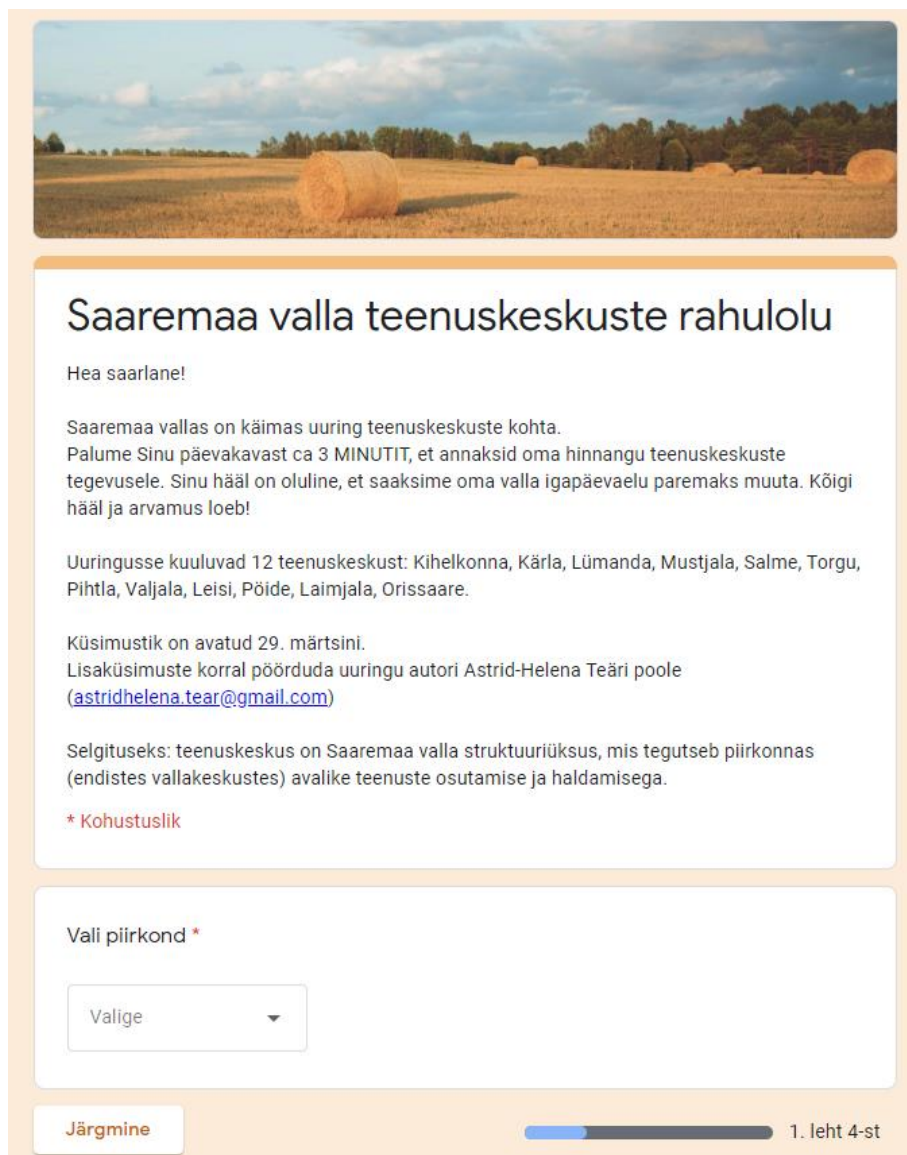
Lisa 8. Küsimustik teenuskeskuste juhtidele

Tabel 12. Küsimustik teenuskeskuse juhtidele

| Küsimus | Vastus |
|--|--------|
| 1) Kirjeldage oma nägemust teenuskeskuse rollist Saaremaa valla kui organisatsiooni struktuuris? | |
| 2) Kas ja kuidas näete teenuskeskuse rolli teenusepakujana? Milles see väljendub? <i>Saaremaa omavalitsuste ühinemisleping p 27 "Teenuskeskus: vallavalitsuse struktuuriüksus, mis on moodustatud piirkonnas avalike teenuste osutamiseks ja haldamiseks."</i> | |
| 3) Kas olete rahul Saaremaa valla kui organisatsiooni juhtimismudeli ning organisatsiooni korraldusega? Millised oleksid Teie ettepanekud muudatusteks? | |
| 4) Kirjeldage oma nägemust teenuskeskuse juhi rollist. Millised on teenuskeskuse juhi kõige olulisemad tegevused ja teenuskeskuste juhtide väärtus Saaremaa valla arengusse panustamisel? | |
| 5) Kas peate oluliseks teenuskeskuste juhtide regulaarseid kohtumisi? Mis on teenuskeskuste juhtide regulaarsete kohtumiste suurim väärtus? Mis on puudused? Mis teemasid sooviksite kohtumistel arutada? | |
| 6) Kas peate oluliseks kliendikeskset mõtteviisi? Kui jah, milles see väljendub? | |
| 7) Kuidas defineeriksite teenuskeskuse poolt pakutavat infoteenust (<i>küsimustiku autori ettepanek: info andmise ja jagamise funktsioon avalike teenuste osutamisel ja haldamisel ehk teenuskeskus kui kodaniku lähim kontakt- ja infopunkt kohaliku omavalitsusega suhtluses</i>)? | |
| 8) Millist rolli näete teenuskeskusel infoteenuse osutajana? | |
| 9) Millisena näete infotöötaja rolli? | |
| 10) Kes on teie peamine kliendigrupp? Millisteks kliendigruppideks jagaksite oma kliendid infoteenuse lõikes? | |
| 11) Nimetagem 10 kõige prioriteetsemat teenuskeskuse poolt pakutavat teenust Teie teeninduspiirkonnas: | 1) |
| | 2) |
| | 3) |
| | |
| | 10) |

Lisa 10. Rahulolu uuringu küsimustik kodanikele ja koostööpartneritele

Küsimustik kättesaadav aadressilt: <https://forms.gle/MysyUbeU9at27tTr5> (vastamise periood 11.märts 2020 – 29. märts 2020, avatud vaatamiseks kuni magistritöö kaitsmine juuni 2020). Küsimustiku esilehe väljavõte joonisel 10.



The image shows a screenshot of a survey form titled "Saaremaa valla teenuskeskuste rahulolu". At the top, there is a landscape photograph of a field with hay bales under a blue sky. The form content includes a greeting, an introduction to the survey, a list of 12 service centers, contact information for the author, and a dropdown menu for selecting a region. A "Järgmine" button and a progress indicator are at the bottom.

Saaremaa valla teenuskeskuste rahulolu

Hea saarlane!

Saaremaa vallas on käimas uuring teenuskeskuste kohta. Palume Sinu päevakavast ca 3 MINUTIT, et annaksid oma hinnangu teenuskeskuste tegevusele. Sinu hääl on oluline, et saaksime oma valla igapäevaelu paremaks muuta. Kõigi hääl ja arvamus loeb!

Uuringusse kuuluvad 12 teenuskeskust: Kihelkonna, Kärla, Lümända, Mustjala, Salme, Torgu, Pihtla, Valjala, Leisi, Põide, Laimjala, Orissaare.

Küsimustik on avatud 29. märtsini.
Lisaküsimuste korral pöörduda uuringu autori Astrid-Helena Teäri poole (astridhelena.tear@gmail.com)

Selgituseks: teenuskeskus on Saaremaa valla struktuuriüksus, mis tegutseb piirkonnas (endistes vallakeskustes) avalike teenuste osutamise ja haldamisega.

* Kohustuslik

Vali piirkond *

Valige ▼

Järgmine

1. leht 4-st

Joonis 10. Väljavõte rahulolu uuringu elektroonilisest keskkonnast.

Küsimustiku sisu esitatud tervikuna lk 98-99, küsimustiku jaotised esitatud rooma numbritena paksus kirjas.

Vali piirkond

I. Üldine informatsioon

Vanus

Tegevusala (valida võib mitu varianti!)

Elukoha kaugus teenuskeskusest

Kui kaua olete Saaremaal elanud?

II. Teenuskeskuse tegevus

Järgnevad küsimused on suunatud teenuskeskuse tegevusele ja teenuse rahulolule.

1. Kas olete teadlik teenuskeskuse tegevusest
2. Kas tunnetate, et teenuskeskus on teie esmane kontaktpunkt Saaremaa valla poole pöördumisel? Põhjendage!
3. Kui tihti pöördute teenuskeskusesse oma probleemide lahendamiseks?
4. Millal viimati pöördusite teenuskeskusesse oma probleemide lahendamiseks?
5. Mis probleemidega viimati teenuskeskusesse pöördusite? (valida võib mitu varianti)
6. Kas teie probleemid on saanud lahenduse? Palun põhjendage oma valikut.
7. Kuidas jäite rahule teenuskeskuse tegevusega probleemi lahendamisel?
8. Kas olete pöördunud teenuskeskusesse info saamiseks?
9. Kuidas jäite rahule saadud informatsiooniga?
10. Kuidas jäite rahule teenuskeskuse personali tegevusega informatsiooni jagamisel?
11. Mis on teie hinnangul teenuskeskuses hästi korraldatud? (valida võib mitu varianti)

12. Mis on teie hinnangul puudused teenuskeskuse korralduses? (valida võib mitu varianti)

13. Kui tõenäoliselt soovitaksite teenuskeskuse pöördumist oma sõpradele-tuttavatele? Põhjendage oma soovitamist/mittesoovitamist!

III. Ettepanekud

Oodatud on ettepanekud selleks, et teada saada, millistest kanalitest eelkõige informatsiooni ootate ja millised on Teie ettepanekud selleks, et teenuskeskuste tegevust veelgi paremaks muuta!

14. Millistest kanalitest ootaksite infot teenuskeskuste ja piirkonna tegevuste kohta? (valida võib mitu varianti)

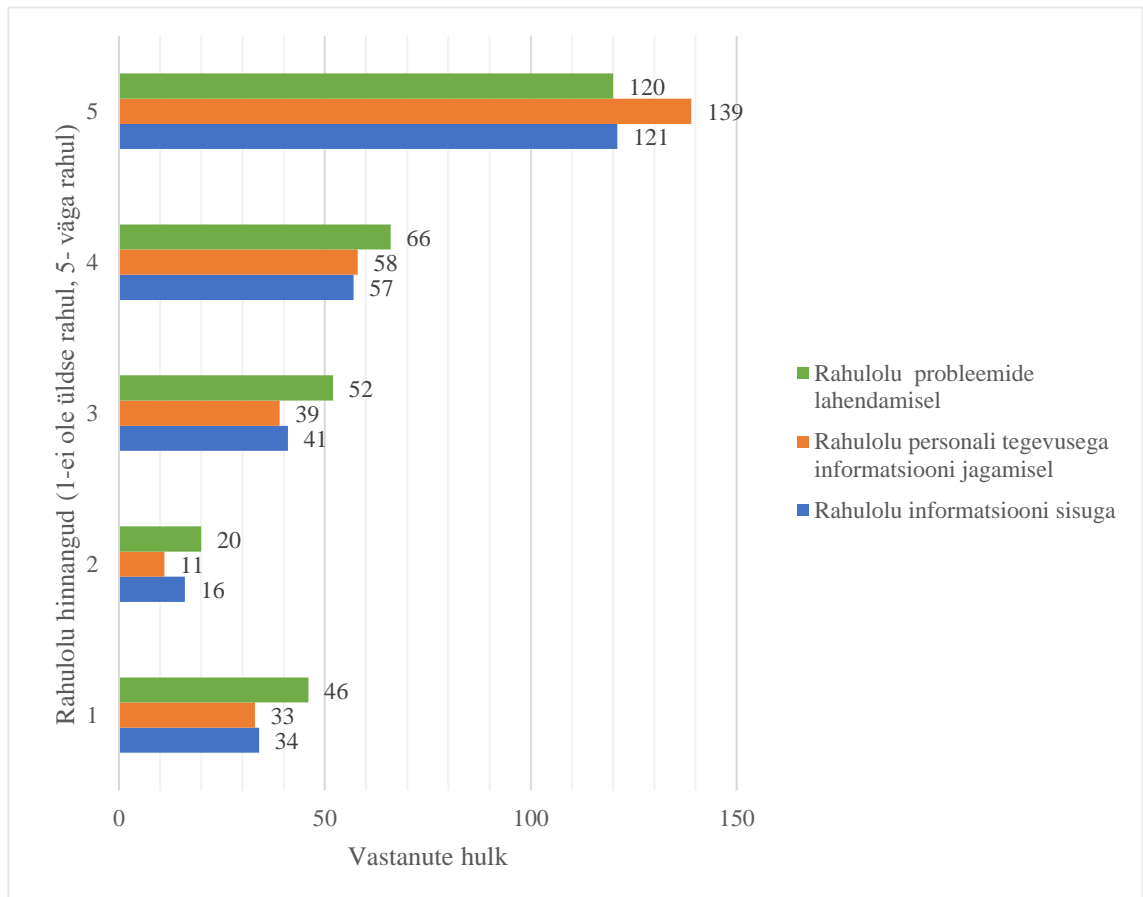
15. Mis on Teie ettepanekud selleks, et teenuskeskuste teenused paremaks ja kättesaadavamaks muuta?

Lisa 11. Rahulolu uuringud Eesti avalikus sektoris 2010-2020

Tabel 14. Loetelu analüüsitud rahulolu uuringutest Eesti avalikus sektoris 2010-2020

| Aasta | Pealkiri |
|-------|---|
| 2010 | 1) Setomaa elanike rahulolu avalike teenuste osutamisega: hinnangud valla teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi olulisusele kõikide valdade lõikes. <i>Tellijä: Setomaa Valdade Liit</i> |
| 2014 | 2) Elanike rahulolu kohalike avalike teenustega. <i>Tellijä: Siseministeerium</i> 3) Kodanike rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega. <i>Tellijä: Riigi Infosüsteemi Amet ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</i> 4) Ettevõtjate rahulolu riigi poolt pakutavate avalike e-teenustega. <i>Tellijä: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium</i> |
| 2016 | 1) Elanike rahulolu Tallinna linna avalike teenustega. Tallinna elanikkonna telefoniküsitlus. <i>Tellijä: Tallinna Linnakantselei</i> |
| 2017 | 1) Sõidukijuhtide rahulolu Maanteeameti avalike teenustega. <i>Tellijä: Maanteeamet</i> 2) Riigi Tugiteenuste Keskuse kliendiuuring 2017. <i>Tellijä: Riigi Tugiteenuste Keskus</i> |
| 2018 | 1) Rae vallaelanike rahulolu-uuring 2018. <i>Tellijä: Rae vald</i> |
| 2019 | 1) Saare maakonna ettevõtjate rahulolu uuring 2019. <i>Tellijä Saaremaa Vallavalitsus</i> 2) Ühinenud kohalike omavalitsuste avalike teenuste kvaliteet Pärnu linnas ja osavaldades. Magistritöö. Autor Bernd Rannamägi. 3) 2019. aasta üldhariduskoolide rahulolu ja koolikeskkonna küsitluste tagasiside. <i>Tellijä Haridus- ja Teadusministeerium, Jõhvi Põhikool</i> 4) Kose valla elanike rahuloluküsitlus. Uuringuraport. <i>Tellijä: Kose vald</i> |

Lisa 12. Rahulolu teenuskeskuste tegevusega



Joonis 11. Rahulolu teenuskeskuste tegevusega (detailne ülevaade)

SUMMARY

THE MANAGEMENT MODEL OF SAAREMAA MUNICIPALITY SERVICE CENTERS AND THE CITIZEN SATISFACTION WITH THE SERVICES

Astrid-Helena Teär

Current global trends are evoking challenges and the need for change in the state governance. It's crucial to find a balance between cost effective governance and quality of public services to be able to meet the growing expectations of the public. To achieve more capable local authorities able to provide quality services, the administrative reform was conducted in 2017. The reform involved significant structural re-arrangements in organisations. Merged local authorities designate more emphasis on management models and the development of organisation. There have been different models to arrange the organisations after the administrative reform. The Master thesis intends to analyse the case of Saaremaa municipality where the model of service centres and municipality representative body were implemented after the reform. Saaremaa municipality was created after the set of voluntary mergers during the administrative reform. The structure of Saaremaa municipality council consists of 12 service centres, each composed with 3-4 members. The service centres include 32 employees in total (full-time equivalent) constituting about 19% of Saaremaa municipality government staff.

The aim of the Master thesis is to identify how the organisation management of Saaremaa municipality service centres has affected the citizen (as customer) satisfaction. The activities of municipality-based service centres are analysed from the perspective of management, work organisation and citizen satisfaction. As a result of the analysis, the administration of the municipality is presented with improvement plan as for the management model and functioning of the service centre. Within the management,

administrative management system is being analysed, while the cost effectiveness and the issues of governance are not addressed. As a target group the study included the top-administration of the municipality government, the representatives of departments, the heads of service centres, users of the services – the citizens and cooperation partners. The following research questions are in the centre of the analyse: 1. Which are the management and service providing arrangements at the service centres? 2. How satisfied is the public with the provided services? 3. What's the perceived demand for the service centres? 4. Which improvement activities should be planned to enhance the service centres' quality and level of satisfaction?

According to the EU Charter, the fundamental basis for local authority functioning are the principles of subsidiarity and autonomy. Hence, local authorities are the proximate level to citizens which function on the grounds of independent discretion. To be able to analyse the service centres' management model, it's important to understand the basic standpoints of the local authority and the surrounding environment. To describe the organisational model of the local authority, the theoretical approaches of public sector peculiarities are considered. The public sector organisations are engaged with complex problems to be resolved for the societal welfare which determines strong external pressure and high expectations regarding organisations. The effective functioning of the organisation presumes the Total Quality Management (TQM) elements to be present, such as sensing environment, targeting organisational structure and understanding peculiarities, implementing systematic feedback mechanisms, as well as process descriptions, constant improvement process etc. To understand the structure of organisation, identification of mechanical or organic type of structure is needed. To implement the quality management elements and improvement plan, the organisation should first identify the problems and the needed changes. Citizen (as customer) satisfaction survey is one of the feedback mechanisms in quality management systems and the legacy of the New Public Management principles, which has brought different management principles from the private sector to be used also in public sector. Satisfaction survey is the direct management instrument which enables to evaluate the organisation and map the improvement proposals.

To evaluate the management model and the satisfaction with the service centres the qualitative methods for data collection were used, including document analysis, four focus groups (20 participants), two personal interviews, activity diary and questionnaires for the 12 heads of service centres, and satisfaction questionnaire for the citizens and cooperation partners. The qualitative analysis of the management model refers that there are practically none of the Total Quality Management elements present in the organisation. It appears the management of the service centres are rather decentralised, yet the central decision-making power implies to centralised administration. Heads of the service centres perform the tasks of a project manager, while the functional managers bear substantial responsibilities. In a structural sense, a combination of divisional structure and elements of matrix management became evident. In addition, the matrix management is implied by a fact that the tasks are appointed by the deputy mayor of the rural municipality as an immediate supervisor as well as by the representatives of service departments/functional units.

The public satisfaction survey received 355 responses (total sample 13 240). The average respondent profiled as middle-aged (age group 51-60 y) person who has lived in Saaremaa permanently more than 30 years and whose residence distance from the service centre is about 5 km. The arithmetic average 6.4 points for the service centre general satisfaction shows that in a scale of 10, the citizens are just above average satisfied. The recommendation index method resulted as -1. Popularly, the citizens consider the creation of service centres as positive, however, the need for changes in management is evident from their responses since the problems are perceived while using the services.

To improve the management of service centres producing higher quality services and satisfaction with the service centres, a number of activities should be initiated. The organisational function of Saaremaa municipality, including the management of the service centres should be analysed in a detail considering the elements of Total Quality Management system and complete follow-up activities resolving the issues in management should be planned. After the discussions and consents about the role of the service centres, common work processes should be assured to be able to evaluate the quality within conformity assessment. In addition, it needs to be concerted whether the heads of service centres are experts, classical managers or representatives of some other

function in an ideological sense. Thematically, it should be also reviewed if they are development experts or representatives of economic and administrative areas, and according to the results, re-arrange the structure. Keeping the principles of matrix management presumes better coordination, respective management trainings and better awareness of the topic among employees. Among other measures, regular satisfaction survey should be introduced in management. While developing the organisation from a citizen-oriented perspective, quality services should be available in all regions of the municipality and the critical issues in organisational functioning shouldn't be visible while using the services.

Determining the base level of the citizen satisfaction and creating detailed mapping of the service centre activities were the main added value of the thesis. Designed citizen satisfaction survey methodology can be applied to assess the functioning of regional social workers and other local authority services.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Astrid-Helena Teär,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Saaremaa valla teenuskeskuste juhtimismudel ja kliendirahulolu teenustega“, mille juhendaja on Ave Viks ja kaasjuhendaja Raigo Ernits, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Astrid-Helena Teär

20.05.2020