

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Rahvamajanduse instituut  
Riigimajanduse õppetool

Ardon Kaerma

**AVALIKU SEKTORI ASUTUSE STRATEEGILISE  
ARENGUKAVA ALUSED (PÕHJA-EESTI  
PÄÄSTEKESKUSE JÄRELEVALVETEENISTUSE NÄITEL)**

Magistritöö ärijuhtimise magistri kraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: prof. Janno Reiljan

Tartu 2012

Soovitan suunata kaitsmisele .....  
(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “ ..... 2012.a.

..... õppetooli juhataja

.....  
(õppetooli juhataja nimi ja allkiri)

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

.....  
(töö autori allkiri)

# SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS.....</b>	<b>4</b>
<b>1 STRATEEGILISE ARENGUKAVA KOOSTAMISE TEOREETILISED ALUSED .....</b>	<b>7</b>
1.1 Strateegilise arengukava olemus ja tähtsus .....	7
1.2 Strateegilise arengukava struktuur .....	12
1.3 Avaliku sektori spetsiifika strateegiliste arengukavade koostamisel .....	24
<b>2 PÕHJA-EESTI PÄÄSTEKESKUSE JÄRELEVALVETEENISUTUSE STRATEEGILISE ARENGUKAVA ALUSED .....</b>	<b>29</b>
2.1. Asutuse olemus, strateegilise arengukava vajadus ja analüüsi infobaas.....	29
2.2.Järelevalveteenistuse sisemiste arenguprobleemide analüüs .....	37
2.3.Väliskeskonna mõjude analüüs.....	47
2.4. Strateegilise arengukava alused.....	58
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>64</b>
<b>VIIDATUD ALLIKAD .....</b>	<b>67</b>
<b>LISA 1 KÜSITLUSE ANKEET .....</b>	<b>75</b>
<b>LISA 2 INTERVJUU KÜSIMUSED.....</b>	<b>79</b>
<b>LISA 3 KÜSITLUSE TULEMUSED .....</b>	<b>80</b>
<b>LISA 4 ERASEKTORI JA AVALIKU SEKTORI JUHTIMIST MÕJUTAVAD TEGURID ...</b>	<b>87</b>
<b>LISA 5 PÕHJA-EESTI PÄÄSTEKESKUSE STRUKTUUR.....</b>	<b>88</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>89</b>

## SISSEJUHATUS

Ülemaailmne majanduskriis on teinud kahju pea igas majandusvaldkonnas. Sellest ei ole puutumata jäänud ka Eesti majanduskeskkond. Mitmed ettevõtted on veel tänagi raskustes, kuna puudub kindel edasimineku siht. Tähtsad ja strateegilised otsused on lükatud tulevikku, lootes praegu turu üldisele juurdekasvule. Oluliselt muutunud keskkonnatingimustes suureneb strateegilise juhtimise tähtsus.

Strateegilise juhtimise keskseks elemendiks on kindlasti strateegiline analüüs (audit), mille käigus uuritakse kogu ettevõtet, hinnatakse kõiki tema funktsioone, analüüsitakse komplekselt ressursse ning jätkusuutlikkust. Sellega luuakse alused ettevõttele sobiva arengukava väljatöötamiseks. Oluline on siinkohal ka ettevõtte tegevusvaldkond ja loomulikult ühiskondlikud väärtushinnangud, millega strateegilise arengukava koostamisel tuleb arvestada.

Strateegilises juhtimises on seni vähe tähelepanu pööratud avaliku sektori asutustele. Ühelt poolt on see mõistetav, sest tegemist on administratiivselt „ülalt-alla“ juhitud organisatsioonidega, millele ülesanded ja nende täitmise vahendid antakse kõrgemalt juhtimistasandilt. Samas on arengu tagamiseks vaja suurendada avaliku sektori asutuste omainitsiatiivi ka üldisemas juhtimise küsimustes. Strateegilise arengukava koostamine võiks kujuneda avaliku sektori asutusele oma koha ja rolli määratlemise protsessiks. Arengukava aitaks asutuse missiooni, visiooni, eesmärgid ja ülesanded süsteemselt asutuse sisemiste võimaluste ja väliskeskkonnaga siduda, sh oma vajadusi kõrgemale juhtimistasandile paremini selgitada.

Päästeteenistus on keskvalitsuse tasandilt Siseministeeriumi poolt juhitud avaliku sektori organisatsioon, mille põhilisteks tegevusvaldkondadeks on ennetustöö õnnetuste ärahoidmiseks, päästetööde korraldamine ja teostamine, riiklik tuleohutusjärelevalve, kriisireguleerimine, õnnetusteadete menetlemine, demineerimistööd ning muude seaduse

või seaduse alusel antud õigusaktiga pandud ülesannete täitmine. 2009.a algas päästeteenistuses väga tugev kokkuhoiupoliitika. Eelarve mahtu vähendati olulisel määral, investeeringud viidi miinimumini, toimus esimene palgakärbe tulemustasude osas ja hilisemalt ka 10%-ne vähendamine põhipalgas. Erasektoriga võrreldes ei olnud palju otseseid koondamisi, küll aga vähendati vabade (täitmata) ametikohtade arvu ja nende täitmine lükati tulevikku. Seega toimusid organisatsiooni väliskeskkonnas ja siseolukorras radikaalsed muutused, mille adekvaatne arvestamine tulevikustrateegias on organisatsiooni eduka toimimise tagamise tähtsaks eeltingimuseks.

Antud valdkonnas on varem koostatud Lääne-Virumaa Päästeteenistuse arengukava 2003 – 2007, mis käsitleb päästeasutuse tulevikuperspektiive buumi- ja kriisieelsetes majandustingimustes. Käesolev töö arendab päästeteenistuse strateegilist juhtimist edasi majanduskriisis oluliselt muutunud keskkonnatingimustes. Samuti on koostatud mitmeid arengukavasid tervele organisatsioonile ja valdkonnale. Näiteks Päästeteenistuse arengukava 2005 – 2009, Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 jt. Need kavad kujundasid ja kujundavad vaatlusaluse asutuse väliskeskkonda, millega arengukava koostamisel tuleb arvestada.

Magistritöö eesmärk on välja töötada Põhja-Eesti Päästekeskuse järelevalveteenistuse strateegilise arengukava alused.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor järgnevad uurimisülesanded:

- Määratleda strateegilise arengukava osad ja nende seosed;
- Tuua välja avaliku sektori spetsiifika arengukava koostamisel;
- Välja selgitada strateegilise arengukava vajadus Põhja-Eesti Päästekeskuse järelevalveteenistusele;
- Järelevalveteenistuse sisemiste arenguprobleemide analüüs;
- Järelevalveteenistuse väliskeskkonnamõjude analüüs;
- Arengu visiooni, missiooni, eesmärkide ja peamiste tegevussuundade formuleerimine.

Käesolev töö koosneb kahest osast. Esimeses osas kõrvutatakse erinevaid strateegilise juhtimise teooriaid ja leitakse sobiv struktuur strateegilise arengukava koostamiseks avaliku sektori teenistuses, st. tuuakse välja avaliku sektori erinevus erasektorist ning sellest tulenevad erinevused arengu planeerimisel. Samuti iseloomustatakse strateegilise arengukava koostamisel rakendatavaid analüüsimeetodeid.

Töö teises osas analüüsitakse Põhja-Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse hetkeseisu, strateegilise juhtimise arendamise vajadust. Analüüsi tulemusena leitakse tänased nõrgad kohad avaliku sektori teenistuse strateegilises juhtimises ning luuakse alused asutusele strateegilise arengukava koostamiseks. Asutuse siseolukorra ja väliskeskkonna analüüsi alusel tehakse ettepanekuid olukorra parandamiseks.

Töö kirjutamisel on põhiliselt kasutatud strateegilise juhtimise alast kirjandust nii Eesti kui välismaa autoritelt.

Empiiriline osa valmis erinevate strateegiaid hinnates, lähtudes avaliku sektori organisatsiooni erisusest. Põhja-Eesti Päästkeskust analüüsitakse organisatsioonisiseste andmete, ankeetküsitluse ja intervjuude tulemuste alusel. Lisaks toetub autor oma pikaajalisele töökogemusele antud asutuses.

Autori tänusõnad kuuluvad töö juhendajale prof. Janno Reiljanile asjakohaste märkuste ja nõuannete eest ning intervjuueeritavatele ja küsitluses osalejatele koostöö ja abi eest.

# 1 STRATEEGILISE ARENGUKAVA KOOSTAMISE TEOREETILISED ALUSED

## 1.1 Strateegilise arengukava olemus ja tähtsus

Käesolevas alapeatükis selgitab autor strateegia ja arengukava mõistet. Uuritakse nende omavahelisi seoseid, võrreldakse erinevaid lähenemisviise ja leitakse eesmärgipärasus.

Kõigepealt vaatleme põhiterminite määratlusi.

Arenemine on „kindla seesmise tendentsiga liikumine, mille algus ja lõppolek on kvalitatiivselt erinevad“, areng (Eesti keele seletav sõnaraamat 2009: 133).

Arengukava kui termin tähistab põhjalikku analüüsi ja tulevikuplaane sisaldavat dokumenti (Eesti keele seletav sõnaraamat 2009: 133). Teoreetilises käsitluses määratletakse strateegiline arengukava kui mehhanism, milles ettevõtte organiseerib enda ressursid ja tegevused seatud eesmärkide saavutamiseks (The Blackwell... 1999: 252).

Strateegia mõiste on juba väga vana ja algupäraselt pärineb see sõjapidamiskunstist. Strateegia algusaastateks pakutakse 1921, 1946 või hiljem, kuid oma jõulisse noorukiikka kasvas ta 1960ndateks aastateks. Leiutise mõistes jäävad strateegia „kuldaastateks“ aastad 1960 – 1973 (Koch 2007: 19). Strateegia aluseks on süsteemne mõtlemine, mille leiutajaks peetakse 1956. aastal professor Jay Forrester'i. Ta tundis vajadust testida paremini uusi ideesid ning sama moodi saab ideesid testida strateegilises planeerimises (Batra *et al*, 2010: 5). Strateegiat on defineeritud kui kaugema eesmärgi saavutamiseks koostatud tegevuskava ( Eesti keele sõnaraamat 1999: 742). Karjus kirjeldab oma raamatus strateegiat, kui teadmist tulevikulisest käitumisest muutavas keskkonnas (Karjus 2003: 23). Alfred Chandler, kes oli aktiivne ja mõjukas alates 1950ndate aastate lõpust, defineerib

enda 1962. aastal ilmunud raamatus „Strategy and Structure“ strateegiat kui pikaajaliste sihtide ja eesmärkide seadmist, tegevuskursside määratlemist ja ressursside jaotamist eesmärkide saavutamiseks (Koch 2007: 18). Hutton (Campell: 2002) toob oma raamatus välja järgneva definitsiooni.

Strateegia on:

- protsess, millega juhtkond otsustab ressursside jaotuse;
- plaan ja tegevuskava tulevikuks;
- suunanäitaja.

1989. aastal kirjutasid Gary Hamel ja C.K Prahalad (1989: 65) huvitava artikli pealkirjaga „Strategic Intent“, kus väitsid, et edukate ettevõtete ambitsioonid on positsiooniga võrreldes proportsioonist väljas ja neil on kohustus mängureegleid murda. Sama seisukoht on ka järgneval aastal, kus Gary Hamel ja C.K Prahalad (1990: 16) jõuavad artiklis „The Core Competence of the Corporation“ järeldusele, et strateegia tegelik võti peitub ettevõtte eristuvates oskustes, tehnoloogiates ja varades ning kollektiivses õppevõimes. Kinnituseks eelnevale kirjutab Kluyver (2000: 4) aastaid hiljem – strateegia fookuseks on asjade teistsugune nägemine. Ühes teises enda raamatus kirjeldab täpselt kuidas uue turuosa avastajatel on alati võimalus kliente kujundada ja kehtestada täiesti omad mängureeglid. Kõrgtehnoloogias on esimesed tulijad peaaegu alati standardiks teistele, kes tulevad enda tootega hiljem välja. Heaks näiteks on kasvõi *Microsoft*, kes sai kõik enda vajadused rahuldatud enda loodud tarkvaraga *Windows* (Kluyver 2003: 69).

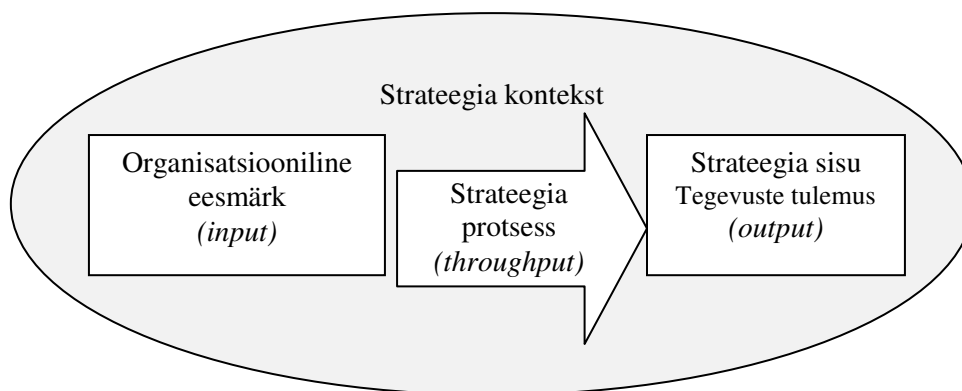
Mintzberg, H. (1979:58) defineerib oma raamatus strateegiat kui organisatsiooni ja väliskeskkonda vahendavat jõudu, mis sisaldab organisatsioonilisi ootuseid keskkonna suhtes. See on organisatsiooni otsuste järjepidev voog keskkonnaga suhtlemisel ja temaga toimetulekuks. Süsteemne mõtlemine aitab inimestel mõista probleeme, kus lahenduste otsimisel jõutakse välja tegelike põhjusteni (Batra *et al* 2010: 5).

Saame järeldada, et strateegia on eesmärkide ja tegevusmõtete kogum, mille kaudu toimub pikaajaliste eesmärkide saavutamine. Autor jagab täielikult Markides´e (2000: 22)



seisukohta, et edukad firmad rajavad oma edu unikaalsetel strateegiliste positsioonide leidmisele ja ärakasutamisele. Nad ei proovi imiteerida konkurentide strateegilisi positsioone. Selle asemel kujundavad nad endale ise unikaalse positsiooni, mis võimaldab neil mängida täiesti teistsugust mängu.

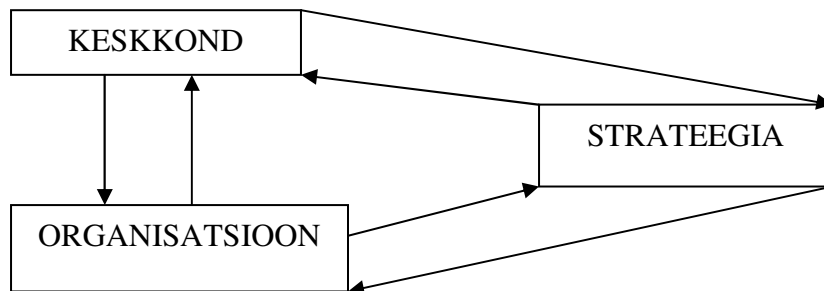
Bob de Wit (2004: 5) toob raamatus „Strategy“ ülevaatliku joonise strateegia olemuse kohta ( vt. joonis 1.1). Sellel joonisel on kujutatud strateegia ja organisatsioonilist eesmärki.



**Joonis 1.1.** Strateegia ulatus ( Wit *et al* 2004: 5).

## **Strateegia tähtsus**

Strateegiline juhtimine on tippjuhtkonna vahend eesmärkide poole pürgimiseks (investeeringud, ostud) või ühe tegevusala piires alternatiivplaanide loomine (turu laiendamine, ressursside ümberjagamine vms.) (Albanese 1988: 9). Hiljutised uurimused näitavad ka seda, et strateegiline juhtimine koondab ja avaldab mõju motivatsiooni kasvule, parandab emotsionaalset intelligentsust ja kommunikatsiooni töötajate vahel (Jorfi 2011: 31). See seab strateegia oma olemuselt organisatsiooni ja keskkonda vahendavaks lüliks (vt. joonis 1.2). Strateegia puudumisel on tegu igapäevase taktikalise tegutsemisega, mis sõltub ainult välitingimustest, ja juhtidel on vähe võimalusi keskkonna omapoolseks mõjutamiseks (Aamer 1998: 13).



**Joonis 1.2.** Organisatsiooni, keskkonna ja strateegia seos (Aamer 1998: 14).

Tuleb tähele panna erinevaid planeerimise liike - strateegiline planeerimine ja operatiivne planeerimine. Strateegilise planeerimise eesmärk on teha õigeid asju ja operatiivse planeerimise eesmärk on teha asju õigesti. Rakendades planeerimist õigesti, saavutatakse eesmärk mõistliku ressursiga (Firescu *et al* 2008: 1223. Erinevaid planeerimisliike iseloomustab kõige paremini joonis 1.3.

<b>Eesmärkide saavutamise aste</b> <b>ÕIGETE ASJADE tegemine</b> <i>Effectiveness</i>	kõrge	õige asja valesti tegemine Eesmärk saavutatakse, aga põhjendamatult suurte kulutuste ja kadudega, ressurss on raisatud	õige asja õigesti tegemine Eesmärk saavutatakse, ressurss on kasutatud mõistlikult
	madal/ halb	Vale asja valesti tegemine Ressurss raisatakse, kuid eesmärki ei saavutata	Vale asja õigesti tegemine Ressursse ei raisata, kuid eesmärke samuti ei saavutata
		<b>Ressursside kasutamine</b> <b>ASJADE ÕIGESTI tegemine</b> <i>Efficiency</i>	
			hea

**Joonis 1.3.** Strateegiline planeerimine vs operatiivne planeerimine (Strateegilise planeerimise ... 2006: 7)

Planeerimise keskseks mõisteks on kindlasti mõtlemine ja selle korraldamine. Terviklik mõtleviis erineb fundamentaalselt traditsioonilisest analüüsist, kus vaatleja peab ennast osaks kogu süsteemist. Süsteemse mõtlemisega võetakse probleem koos komponentidega üksikasjalikult lahti ning keskendutakse sellele, kuidas toimuvad asjade omavahelised seosed ja kommunikatsioon. Selliselt uurides saadakse uusi teadmisi ja tähendusi algsest probleemist. Harutades lahti järjest rohkem peensusteni ning õppides seda tundma, jõutakse vahel hoopis teistsuguse tulemuseni kui seni, kasutades traditsioonilisi analüüsimudeleid (Batra *et al* 2010: 6). Juhtimisealases raamatus „Eesmärk“ kirjeldatakse strateegilist juhtimist kui mõtlemisprotsessi tulemust, mis oleks ennetanud, aidanud ja suunanud tegema teistsuguseid valikuid juba varakult. Jõutakse järeldusele, et kui mõelda lahendus süstemaatiliselt läbi enne tegutsemist ja mitte pärast, võib vältida paljusid probleeme (Goldratt, Cox 1998: 407). Seega hea strateegia eelduseks on selle kindel fookus, mis peegeldub tegevuskavas või väärtuskõveral. (Chan Kim, Mauborgne 2006: 39).

Strateegiline arengukava on vahend, mis tagab juhiste täitmisel organisatsiooni missiooni täitmise maksimaalse efektiivsuse ja mõjuga. Et kava oleks tõhus ja kasulik, peaks selles olema sõnastatud konkreetset eesmärgid ja kirjeldatud vajalikud tegevused ning ressursid. Reeglina tuleb arengukava uuesti üle vaadata ja uuendada iga 3-5 aasta tagant (Mittenthal 2002: 2). Eelnevalt järeltuleb järeltuleb, et koostatud strateegilise arengukava tähtsus seisneb selles, et see aitab asutusel paremini toime tulla pidevate muutustega keskkonnas. Samas tuleb silmas pidada, et arengukava koos tegevusplaanidega oleks koostatud optimaalseks perioodiks. See tagab strateegilise juhtimise värskuse ja kava täitmise. Praktika on näidanud, et arengukavad koostatakse enamasti 3-5 aastaks. Pikem periood võib viia selleni, et tegevusplaani mõni punkt jääb täitmata või ei ole seda enam mõtet täita, kuna on toimunud olulised muutused väliskeskkonnas.

Käesolevas alapunktis jõuti erinevate autorite seisukohti analüüsides järgmise tulemuseni. Strateegiline arengukava on väljund (dokument), mis valmib strateegilise analüüsi protsesside tulemina ning on abistavaks vahendiks seatud eesmärgile jõudmiseks. Strateegilises arengukavas tuuakse välja põhjaliku analüüsi tulemused, mis peaksid

iseloomustama seda ettevõtet või organisatsiooni ning andma organisatsiooni väärtustele tuginevad eesmärgid ning moodused nendeni jõudmiseks järgnevate aastate jooksul.

## 1.2 Strateegilise arengukava struktuur

Strateegiline arengukava on erinevaid osastrateegiaid sisaldav perspektiivsete tegevuste plaan. Sellise dokumendi vormistamisel tuleb lähtuda eelkõige organisatsioonist ja selles toimuvast. Strateegia või strateegiate aluseks on strateegilise juhtimise olemasolu, mille läbi või tulemusena valmib arengukava. Enamlevinud on arusaam strateegilisest juhtimisest kui konkurentsieelise juhtimisest (*Management of Competitive Advantage*), mille eesmärgiks on konkurentsieelise saavutamine ja mis hõlmab järgmisi komponente (Porter 1998: 25):

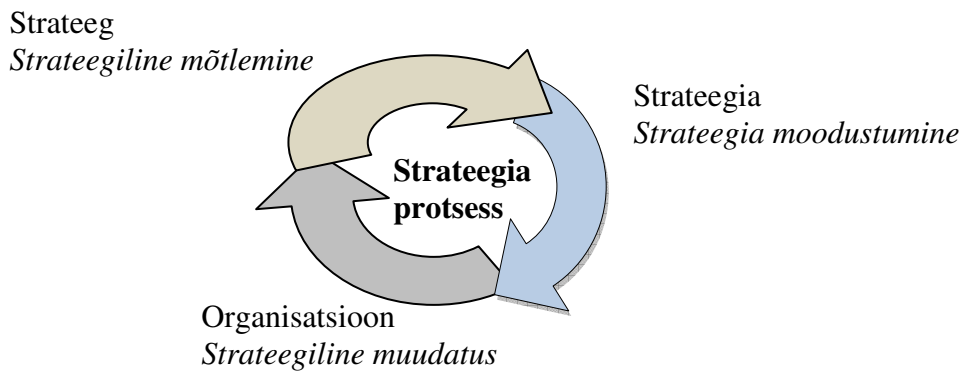
- ettevõtte eesmärkide identifitseerimine;
- sise- ja väliskeskkonna analüüs;
- ohtude ja võimaluste väljaselgitamine;
- vastavate strateegiate formuleerimine;
- strateegia rakendamine ja hindamine.

Cole (1994: 3) defineerib strateegilist juhtimist järgmistes tegevustest koosneva protsessina:

- ettevõtte tegutsemise mõtte defineerimine;
- üldiste mõõdetavate eesmärkide seadmine;
- eesmärkidele vastavate otsuste vastuvõtmist tagava mehhanismi väljatöötamine;
- funktsionaalsete eesmärkide seadmine;
- otsuste elluviimine;
- tulemuste hindamine ja vajalike muudatuste tegemine eesmärkide süsteemis.

Cole'i ja Porteri protsessikirjelduses on ainuke erinevus selles, et Cole ei too enda mudelisse sise- ja väliskeskkonna analüüsi ning ei hinda ohtusid ja võimalusi, mis võivad ettevõtet või organisatsiooni mõjutada.

Enne arengukava struktuuri konkreetse käsitluse juurde minekut juhib autor tähelepanu Bob de Wit (2004: 7) raamatus „Strategy“ toodud joonisele ( vt. joonis 1.4). Sellel on kujutatud strateegilise protsessi olemus ning kujutatud selle käiku. Oluline on mõista just protsessi toimimist, mis algab strateegi mõtlemisega. Selle tulemusena jõutakse strateegia moodustumiseni, mis võib hõlmata organisatsiooni erinevaid tegevusi.

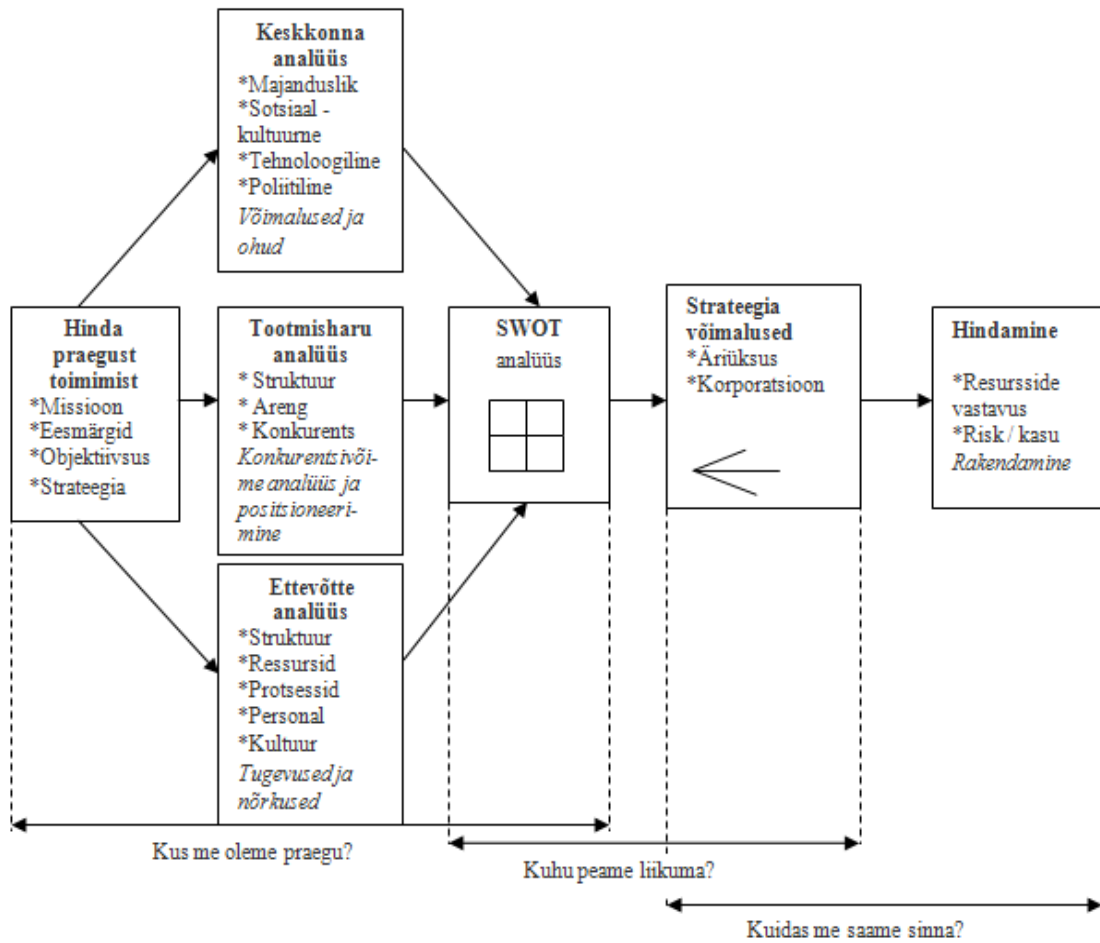


**Joonis 1.4.** Strateegilise protsessi aspektid ( Wit *et al* 2004: 7).

Strateegia protsessi käik hõlmab endas tegevuste voogu, mis tuleb läbi viia saavutamaks püstitatud eesmärgi. Seega strateegilise arengukava struktuur tuleb seada vastavalt strateegilise protsessi käigule. Arengukava iseenesest ei ole muud midagi, kui abistav vahend (dokument), mille struktuuris kajastuvad elemendid, millega strateegia elluviimisel tuleb arvestada ja mida tuleb analüüsida (Mittenthal 2002). Strateegilise planeerimise käigus tehtud analüüsid või uuringud peavadki lõpuks näitama, kas jõutakse soovitud organisatsioonilise eesmärgini või mitte.

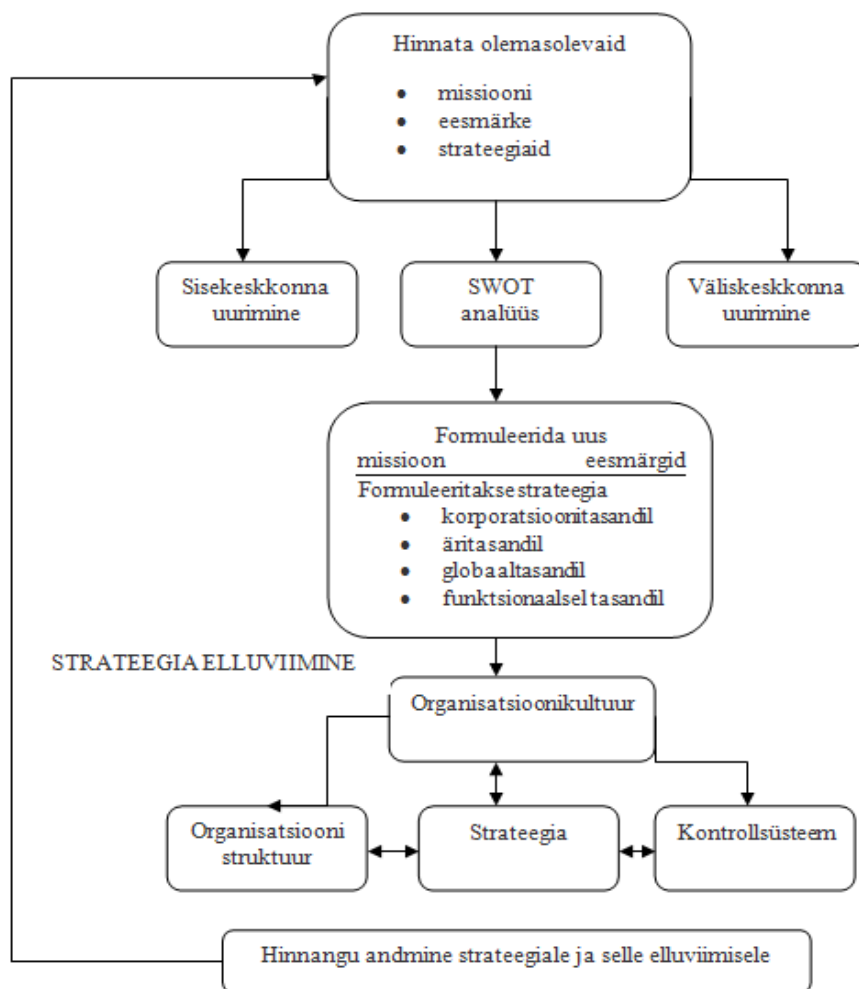
Väga hea struktuur koos selgitustega on esitatud Kluyver'i raamatus. Välja on toodud strateegilist juhtimist käsitlev protsess koos oluliste sinna juurde kuuluvate osadega (vt. joonis 1.5) (Kluyver 2000: 9):

1. „Kus me oleme praegu?“ Selle protsessi osas on fookuses ülevaate koostamine organisatsioonile, et paremini aru saada enda positsioonist turul. Uuesti üle vaadata oma missioon ja põhilised eesmärgid. Siit osast peaksid tulema välja kõik organisatsiooni tugevused ja nõrkused.
2. „Kuhu peame liikuma?“ See teine aste tegeleb strateegiliste alternatiivide loomisega mille aluseks on asjakohane hinnang väliskeskkonnast ja konkurentsist. Selle osa eesmärk on teha muutusi ja kohandusi muutmaks lähenemist ja protsesse täiuslikumaks.
3. „Kuidas me saame sinna?“ Kolmas aste tegeleb detailsete küsimustega konkreetsete eesmärkide saavutamiseks. Kõige tähtsamaks küsimuseks on kuidas saavutada võimekus ja millised on need põhioskused ja edu tagamise faktorid. Lõpuks valmib detailne strateegia tuleviku eesmärkide, plaanide ja rakenduskavaga.



**Joonis 1.5.** Strateegilise protsessi formuleerimine (Kluyver 2000: 8)

Sarnase strateegia mudeli (vt. joonis 1.6) leiab ka Ruth Alase raamatust „Strateegiline juhtimine“.



**Joonis 1.6.** Strateegia koostamine (Alas 2005: 12)

Mõlemal joonisel on toodud välja kõik olulised komponendid strateegilise protsessi olemusest. Kõigepealt hinnatakse olemasolevat strateegiat, missiooni ja eesmäärke. Seejärel toimub keskkonna analüüs. Kui joonisel 1.6 on toodud ainult sise- ja väliskeskkonna analüüs, siis Kluyver'i (joonis 1.5) protsessis on lisaks ka konkurentsivõimaluste analüüs ja organisatsiooni positsioneerimine turul. Viimane on eriti oluline keskkonnas, kus teenuse või toodangu pakkujaid on palju. Analüüsi tulemused viiakse S.W.O.T tabelisse, kus hinnatakse organisatsiooni tugevusi, nõrkusi, võimalusi ja ohtusid. Järgneb uue strateegia paikapane – eesmärkide, missiooni ja visiooni sõnastamine. Joonisel 1.6 on paremini näidatud uue strateegia kujundamise protsessi. Esmalt peab see sobima organisatsioonikultuuriga. Struktuur ja kontrollisüsteem tuleb kujundada strateegiast



lähtuvalt . Uurimused on näidanud, et ei ole üht ja parimat organisatsioonikultuuri, seega tuleks pidada parimaks lahenduseks sellist, mis läheb kokku või toetab organisatsiooni missiooni ja strateegiat (Alas 2005: 146).

Erinevate autorite seisukohti analüüsidest saab selgeks, et väga olulisel kohal on hetkeolukorra analüüs, mis hõlmab siis nii missiooni kui ka visiooni ja olemasolevate strateegiate käsitlemist. Seejärel tuleb analüüsida ettevõtte või organisatsiooni sise- ja väliskeskkonda. Kogu selle analüüsi jaoks on otstarbekas need andmed kokku panna *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* edaspidi S.W.O.T analüüsi. Analüüsi tulemusena on võimalik välja töötada siis kas uus ärimudel, toode või teenus. Kõige lõpuks on vaja kindlasti strateegiat hinnata ning teha selgeks milliseid kulutusi või riske antud muudatus endas kätkeb.

## Strateegia väljatöötamine

### **Sise- ja väliskeskkonna analüüs**

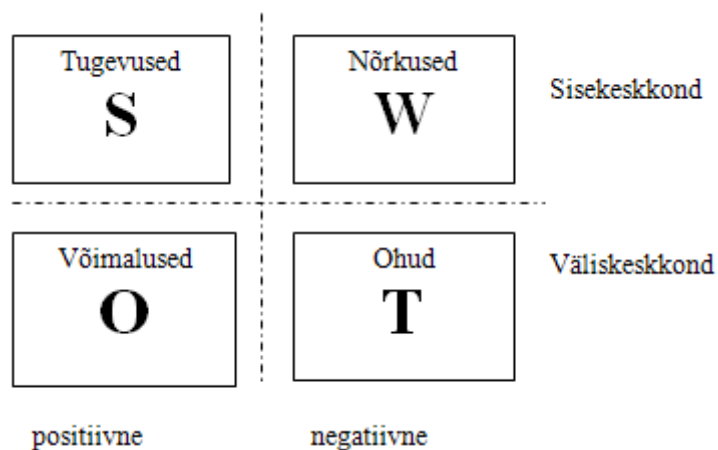
Planeerimise üheks tähtsamaks osaks on keskkonna analüüsimine. Sise- ja väliskeskkonna analüüs annab ülevaate organisatsiooni tugevustest, nõrkustest, võimalustest ja ohtudest.

Sisekeskkonna analüüsi mõte on teha selgeks organisatsiooni tugevused ja nõrkused. Et ära tunda enda tugevusi ja nõrkusi peaks organisatsioon vaatlema ressurside (sisendite) kasutust praeguse strateegia korral ja võrdlema selle tulemust (väljundit) (Bryson 1995: 28-29). Väliskeskkonna analüüsi mõte on mõista, mis võib ohustada organisatsiooni tulevikus väljastpoolt. Väliskeskkonna analüüs võib olla jagatud tihti kolme klassi (Macmillan, Tampoe 2000: 95):

- üldised muutused ärikeskkonnas;
- muudatused sektoris;
- vahetu konkurenti tundmine tema tegevuses ja muu spetsiifiline asjade käik.

Üldiselt jõutakse aga järeldusele, et tugevuste (S), nõrkuste (W), võimaluste(O) ja ohtude(T) koos analüüsimine (S.W.O.T) annab kõige parema tulemuse (vt. joonis 1.7)

S.W.O.T analüüs on tähtis tööriist auditeerimaks üldist strateegia positsiooni ja selle keskkonda. Tugevused ja Nõrkused on sisekeskkonna tegurid ja Võimalused ja Ohud on väliskeskkonna tegurid. S.W.O.T analüüs võib olla ka väga subjektiivne, seega on parem kui seda kasutatakse info saamiseks, mitte kui ainukest lahendust (Rego *et al* 2010: 214). S.W.O.T on kui pangakaart, millele antakse tarbimisväärtus sularahaautomaadi või makseterminali kaudu (Karjus 2003: 185). S.W.O.T analüüsil on ka tõsiseid puuduseid. Selle põhimõtteks on ülalt alla juhtimine, mis ei ole iseenesest halb, kuid ei käi kindlasti ajaga kaasa ja mõjub mõnel juhul lausa kohatuna (Koch 2007: 163-164) (Esmail Zadeh *et al* 2007).



**Joonis 1.7.** Keskkonna analüüs (Maripuu 2011).

S.W.O.T Analüüsi koostamisel tuleb lähtuda järgnevast (The Blackwell... 1999: 263):

- tugevused (*Strengths*): organisatsiooni atribuudid, mis aitavad kaasa eesmärgi saavutamisele;
- nõrkused (*Weaknesses*): organisatsiooni atribuudid, mis takistavad eesmärgi saavutamist;
- võimalused (*Oppurtunities*): välised tingimused, mis aitavad kaasa eesmärgi saavutamisele;
- ohud (*Threats*): välised tingimused, mis takistavad eesmärgi saavutamist.

## **Missioon ja visioon**

Missioon määratleb peamise eesmärgi, tema olemise mõtte. Missiooni mõiste peab arvestama ettevõtte ajalugu, tegevusvaldkondi ja tegevuskeskkonda. Selleks, et olla kasulik, peab missiooni mõiste keskenduma pigem turgudele kui toodetele ning peab olema saavutatav, motiveeriv ning konkreetne. Kui missioon määratleb ettevõtte eesmärgi ehk teiste sõnadega, miks peaks ettevõtte tegema seda mida ta teeb; siis visioon selgitab milline peaks ettevõtte välja nägema ja kuidas ta peaks käituma missiooni elluviimisel ( Bryson 1995: 325). Missioon tihti kirjeldab, miks organisatsioon eksisteerib ning kuhu või mis eesmärgini soovitakse jõuda (Cady *et al* 2011: 65). Selleks, et missioonil oleks praktilist väärtust, peab see (Karjus 2003: 46):

- olema kehtestatud organisatsiooni juhatuse poolt;
- sobima kokku organisatsiooni reaalsete väärtustega;
- olema kirjalikult fikseeritud ja organisatsiooni kõikidele liikmetele edastatud ja arusaadavalt lahti seletatud;
- olema lihtsas keeles ja lühike, et personal selle omaks võtaks ja saadikutena edasi kannaks;
- näitama juhtkonnale kätte tegevuse unikaalsuse ja suuna, millega konkurendid või koostööpartnerid hakkama ei saa;
- olema strateegia väljatöötamise lähtealuseks;
- suunama organisatsiooni eesmärgistatud tegevusele nii vertikaalsel kui ka horisontaalsel tasandil.

Gerald B. Johanneson, Haworth Inc president on öelnud „Me tunneme, et missiooni näitab meile milline organisatsioon me oleme, millised on meie põhimõtted, eesmärgid ja kuidas me tahame töötada“ (Nelton 1995: 61). Missioon peab vastama järgmistele küsimustele (Mittenthal 2002: 5):

- miks me eksisteerime?
- mida me põhiliselt teeme või pakume?

Janel M. Radke (1998) lisab eelnevale kahele punktile veel ühe:

- Millised uskumused või printsiibid juhivad meie tegevust (organisatsiooni väärtused)

Autor jõuab siin järeldusele, et missioon peab vastama kolmele küsimusele:

- Eesmärk?
- Tegevused?
- Väärtused?

Visioon on vaade organisatsiooni tulevikule, kontseptsioon sellest, milliseks organisatsiooni tahetakse arendada. See annab võimaluse saada austust ja tunnustust organisatsioonile ning näitab millised soovitakse olla tulevikus (Ricci 2011:1). See on unistus, mille poole liikuda (Harshman 2006). Visioon peegeldab strateegilisi kavatsusi. Visioon näitab organisatsiooni kujunemist pikaajalises perspektiivis, nt „Saavutada kõrgeim usaldusreiting organisatsioonile“, „Olla turuliider“, vms. Visiooni keskseks elemendiks on organisatsioonile olulised väärtused ja sobivad käitumisstandardid. Elluviimiseks peab olema iga elemendi jaoks välja töötatud tee kuidas väärtuste juurutamiseni jõuda: arendusprogrammid töötajatele ja mõõtmisviis, et kindlaks teha, kas visioon on ellu viidud (Alas 2005: 33). Kui missioon toodab teile nõutud tulemusmäärad, siis visioon peab kindlustama, et ta seda ka homme ja ülehommeks teeks (Karjus 2003: 200). Professor D. Sull'i soovitus on selline – ettevõtte visioon peaks pigem määrama üldise suuna ja prioriteedid. See ei tohiks olla liialt detailne, et organisatsioonist ei saaks klappidega hobune, kellel polegi võimalust jälgida muutusi ärikeskkonnas, mõista nende seoseid ja õigeaegselt vastavalt ohtudele ja võimalustele tegutseda. Visiooniks võiks seega olla pigem: “Me oleme oma valdkonna (hinna-, kvaliteedi-)tooteliider Läänemere regioonis“ *versus* “Me saame aastaks 2010 Eesti suurimaks köögimööbli tootjaks” Viimase sõnastus seab ju omad piirid (Sakkeus 2005: 45). Visiooni loomine on tegelikult üsna lõbus protsess. See planeerimise etapp võimaldab organisatsioonil kasutada oma kujutlusvõimet ja loovust näitamaks, milline soovitakse olla tulevikus. Visiooni sõnastus ei

ole eriti pikk. Hea oleks seda teha paari lausega. Selliselt on see arusaadav ja mõistetav kõigile (Coon 2007).

Visiooni koostamisel tuleb kindlasti jälgida järgmisi punkte (Manning 2000):

- Milliseks organisatsiooniks me soovime saada?
- Milline on meie maine?
- Kui palju oleme nõus panustama?
- Kas meie pakutavad teenused laienevad?
- Kas meie sihtgrupp säilib?
- Kuidas meie inimesed töötavad?
- Milliseid väärtusi me hindame?

### **Eesmärgid**

Strateegilised eesmärgid on eesmärgid, mida tahetakse saavutada strateegia perioodil, peavad olema selgelt seotud missiooniga (kui see on välja toodud) ja väljendama lõpptulemust (*outcome*) s.o mida me tahame saavutada, mis ajaks. Strateegilised eesmärgid väljendavad valdkonna arengukava elluviimise perioodil taotletavat mõju ja nende saavutamine on mõõdetav või hinnatav. Strateegilisi eesmärke võib ühe tegevusvaldkonna all olla mitu ning nad võivad ka moodustada hierarhia. Eesmärgid seatakse lähtuvalt hetkeolukorra analüüsi tulemustest. Koos eesmärkidega määratletakse nii mõõdikud nende saavutamise hindamiseks kui ka meetmed eesmärkide saavutamiseks. (Strateegilise planeerimise ... 2006: 29).

Uute eesmärkideni jõudmiseks võib kasutada S.W.O.T maatriksit (tabel 1) või siis edasi arendatud meetodit „T.O.W.S maatriks“ (tabel 2).

**Tabel 1** S.W.O.T maatriks

Sisetegurid Välistegurid	<b>Tugevused (S)</b> 5-10 sisemise tugevuste loetelu	<b>Nõrkused (W)</b> 5-10 sisemise nõrkuse loetelu
<b>Võimalused (O)</b> Loetelu 5-10-st välistest võimalusest	<b>SO strateegia</b> Kuidas sisemiste tugevuste abil väliseid võimalusi ära kasutada	<b>WO strateegia</b> Kuidas väliseid võimalusi ära kasutada sisemiste nõrkuste ületamiseks
<b>Ohud (T)</b> Loetelu 5-10-st välistest ohust	<b>ST strateegia</b> Kuidas sisemiste tugevuste abil väliseid ohte vältida	<b>WT strateegia</b> Kuidas vähendada sisemisi nõrkusi ja vältida väliseid ohte

Allikas : Alas 2005: 13

**Tabel 2** „The T.O.W.S“ maatriks

	Väliskeskonnast tulenevad võimalused <b>(O)</b> 1. 2. ....	Väliskeskonnast tulenevad ohud <b>(T)</b> 1. 2. ....
<b>Sisekeskkonna tugevused (S)</b> 1. 2. ...	<b>SO</b> Strateegia, mis kasutab tugevusi, et <b>maksimeerida võimalusi.</b>	<b>ST</b> Strateegia, mis kasutab tugevusi, et <b>minimeerida ohtusid.</b>
<b>Sisekeskkonna nõrkused (W)</b> 1. 2. ...	<b>WO</b> Strateegia, mis minimeerib nõrkusi <b>väliskeskonna võimalusi</b> kasutades.	<b>WT</b> Strateegia, mis minimeerib nõrkusi, et <b>vältida väliskeskonnast tulenevaid ohtusid.</b>

Allikas : Weihrich: 10

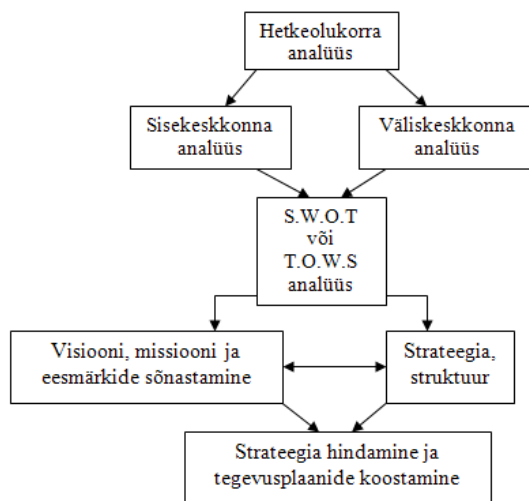
## Strateegia hindamine

Kui strateegia on paigas, tuleb kindlasti uut strateegiat hinnata ja teha selgeks, kas antud strateegia rakendamine on üldse 100 % võimalik. Millised on eelarve võimalused, kui paljusid inimesi, huvigruppe või organisatsioone see puudutab ning kas tulemused on eesmärgipärased. Strateegiline planeerimine aitab organisatsioonidel täita nende missiooni (Bryson 1995: 240 - 241).

## Tegevusplaanid

Pikaajalise visiooni sõnastamisest on olulisem määratleda lähiaastate prioriteetid (Sakkeus 2005: 45). Strateegia hindamisele järgneb tegevusplaanide koostamine. Siin on konkreetsed tegevused koos tähtaegadega. Tegevus peab olema lahti sõnastatud ja üheselt mõistetav. Rakendusplaanis kajastatakse valdkonna arengukava struktuuri lõikes eesmärgid ja meetmed ning meetmete selgitused, mida rakendusplaani kestel ellu viiakse. Rakendusplaan ja arengukava peavad olema võrreldavad ja ühe struktuuriga (Strateegilise planeerimise ... 2006: 33).

Käesolevas alapunkti lõpuks esitab autor enda nägemuse Põhja-Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse (joonis 1.8) strateegilise arengukava ülesehitusest (koostatud jooniste 1.5 ja 1.6 põhjal).



**Joonis 1.8.** Strateegilise arengukava ülesehitus (autori koostatud)

Selles alapunktis käsitles autor strateegilist protsessi. Selle planeerimisprotsessi väljundina esitati arengukava võimalik struktuur. On näidatud, milliseid etappe tuleb läbida ja analüüsida, et jõuda soovitud tulemuseni. Analüüsi eraldi igat struktuuriosa. Empiirilise osa aluseks on autor võtnud just selles alapunktis esitatud arengukava võimaliku struktuuri ning uurimus on seatud vastavalt sellele.

### **1.3 Avaliku sektori spetsiifika strateegiliste arengukavade koostamisel**

Järgnevalt toob autor välja avaliku- ja erasektori vahelised erisused strateegia koostamisel. Võrreldakse avaliku- ja erasektori väliskeskonna- ja organisatsiooni sisemisi tegureid ning analüüsitakse organisatsiooni ülesehituse aluseid.

Nii avaliku- kui ka erasektori organisatsioonide ülesanne on toota väärtust sihtgrupile nende keskkonnas ressursse ja võimekust kombineerides. Aga nende erinevus on selles, kuidas ja millise strateegia läbi neid väärtusi luuakse või ressursse ja võimekust kombineeritakse (Alford 2000). Avaliku sektori väärtust seostatakse tavaliselt toodetud hüvede või teenuste kaudu (Pollit *et al* 1999). Erasektori organisatsioonid samas tegutsevad tavaliselt selleks, et tagada investoritele parem tulusus kui hajutatud riskiga investeerimine ja täielikult prognoositav kasum (Mintzberg 1990).

Kõige lihtsam on sellest aru saada ehk nii, et erasektor teenib kasumit enda investoritele ja avaliku sektori organisatsioonid oma riigile. Avaliku sektori teenused ja loodavad väärtused peavad arvestama kogu ühiskonna huvidega. Pakutakse vajalike teenuseid ja sotsiaalseid hüvesid, mille rahastamine toimub maksude kaudu. Kõiki muudatusi strateegias tuleb vaadelda läbi ühiskonna silmade - mida saab ühiskond kasu sellest ja kuidas või milles see kasu kõige paremini avaldub.

Väga hästi sobib avaliku sektorit ja erasektorit iseloomustama lisa 4 leitav tabel. Strateegilise arengukava koostamisel avaliku sektori organisatsioonile, tuleb arvestada, et seatud eesmärkide täitmise kontrollimine on tunduvalt raskem. Tulemuste hindamiseks



tuleb juba planeerimise faasis välja töötada indikaatorid, mille põhjal hiljem kokkuvõtteid teha.

Ei saa märkimata jätta ka seda, et avaliku sektori toimimine sõltub väga tugevalt valitsevast poliitikast. Kui ühtselt on otsustatud mõne valdkonna edasine arengusuund, siis kõik allasutused ja teenistused peavad sellest ka lähtuma ja enda tegevuse mõnikord ka uuesti koordineerima. Selle jaoks koostatakse seadusandlus, mis siis sätestab konkreetsed ülesanded ja juhised. Erasektoris seevastu, aga tehakse kõike seda, mis ei ole keelatud, konkreetne strateegia sõltub ettevõtte juhist või juhtkonnast. Selline piiritlemine on aga mõnikord liialt ahistav ja tekitab ühiskonnas mulje, et riigi näol on tegemist väga jäiga masinaga, mis võtab vastu või töötleb ainult etteantud mahus ja mõõdus informatsiooni.

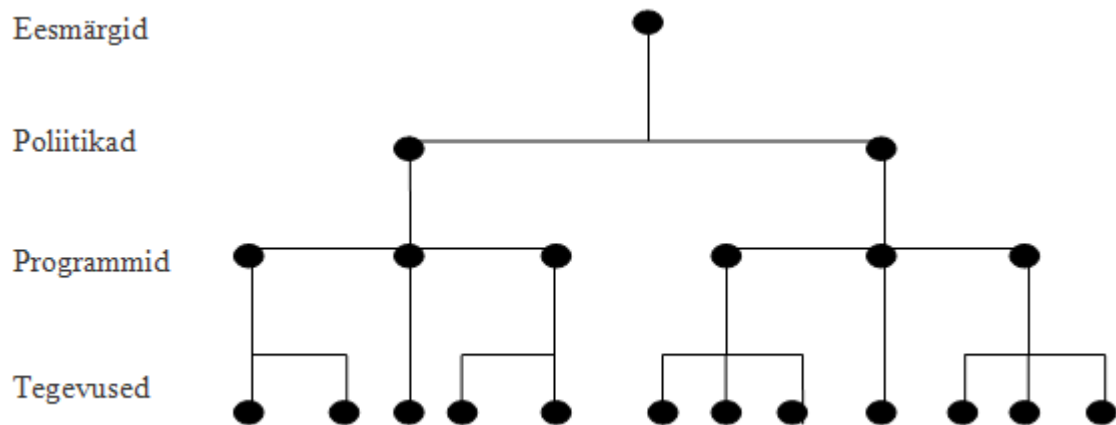
Avaliku sektori teenused ei ole seotud turuhindadega ning seega ei ole turul üldjuhul konkurentsi. Eluks vajalike teenuste tarbimiseks hoitakse hinnad sellised, et tarbida suudaksid kõik huvigrupid. Toimub ka pidev monitooring ühiskonna rahalise käekäigu kohta.

Avalikus sektoris töötavatel juhtidel ei ole samaväärset tegutsemisvabadust kui erasektoris, kuna paljud strateegiad ja suunad on juba ette määratud ning on vaja lihtsalt tagada n.ö igapäevane toimimine. Vastutus võrreldes erasektoriga on väiksem ning juhtide varasemad kogemused ei mängi üldjuhul palju rolli (Keskküla 2007)

Strateegilist planeerimist avalikus sektoris tuleb vaadata nii makro- (kogu riigi) kui mikro (organisatsiooni) tasandil. Makrotasandil seondub strateegiline planeerimine tihedalt tegevus / tulemuspõhise eelarvestamise ja aruandlusega (sh eelarvestrateegia koostamisel), kuna see aitab kaasa prioriteetide ja eesmärkide seadmisele, vastavale ressursside jaotamisele ja eesmärkide saavutamisele suunatud tegevuste efektiivsuse hindamisele. Organisatsiooni tasandil aitab strateegiline planeerimine luua iga organisatsiooni jaoks raamistiku, milles kavandada ja hinnata kogu organisatsiooni tegevust, kuid ka iga üksiku töötaja töösooritust (Strateegilise planeerimise ... 2006: 5).

On väga tähtis, et avaliku sektori asutuses oleks moodustatud omaette töögrupp, kes strateegilist planeerimist teostab ja jälgib selle täitmist. Planeerimisest tähtsam on aga strateegiline mõtlemine.

Avaliku sektori asutuses on kasutusel ratsionaalse planeerimise mudel (vt. joonis 1.9) – mis on üldjuhul ka organisatsiooni ülesehituse aluseks (Bryson 1995: 11).



**Joonis 1.9.** Ratsionaalse planeerimise mudel (Bryson 1995: 11)

Ratsionaalse planeerimise mudel teeb selgeks, et arengukava koostamisel ei tegeldaks niivõrd üksikküsimustega kui üldise programmi paikapanemisega. Organisatsioon seab ühe kindla eesmärgi, mida soovib saavutada. Selleks võib olla näiteks kvaliteetsema teenuse pakkumine. Eesmärgini jõudmiseks tuleb rakendada erinevaid poliitikaid (nt töötajate motiveerimine). Poliitika lüüakse lahku programmidesse, ehk kuidas on see poliitika tegemine korraldatud. Programmiks võib olla näiteks tulemustasude maksmine töötajatele. Seejärel jagatakse programm erinevateks tegevusteks, et etteantud kava täita. (Näiteks maksab ettevõtte tulemustasu töötajatele jaanipäeval ja jõuludel, kus inimeste väljaminekud on tavapärasest suuremad).

Strateegilist juhtimist avalikus sektori võiks mingil määral võrrelda ka suure kontserni juhtimisega. Kontserni all mõistetakse ühtse juhtimise alla koondatud õiguslikult iseseisvate ettevõtete kogumit, kus ettevõtted on üksteisega reeglina finantsiliselt seotud.

Ühtne juhtimine tähendab, et üksikute kontserni kuuluvate ettevõtete ärijuhtimist koordineeritakse plaanipäraselt emaettevõtte poolt (Saal 1998: 12). Kontserni moodustamisel on äriühingutel ühishuvid ehk eesmärgid, millistest peamised on (Vaara 1995: 22):

- äririski hajutamine;
- ressursside koondamine;
- maine tõstmine;
- ühiselt finantseeritavad programmid;
- sünergia saavutamine.

Avalik sektor on järgalt seotud riigieelarvega ning poliitika tegemine ülevalt määrab kogu valdkonna edasise arengu või mittearengu. Eesmärkide osas on sarnasused kontserniga maine tõstmise või hoidmise ja ressursside koondamise näol.

Strateegia edu võti avalikus sektoris on ehitada tugevad sisemised ja välised liidud, kuna poliitiline tasand ei pruugi alati anda suunda, kuidas luua väärtust. Üha enam tundub, et avaliku sektori juhi ülesanne on anda vastused pideva arengu ja kohanemise osas. Seega mitte ainult strateegia vaid kogu tänapäevane arusaam strateegilisest juhtimisest peab olema ülesehitatud selliselt, et see on kogu organisatsiooni tegevust toetav (McBain 2010).

Konkreetselt avaliku sektori asutustele ja mittetulundusühendustele mõeldud raamatust „*Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*“ leiame töölehena valminud nimekirja, mida arengukava käsitleda võiks. Seda Bryson'i ja Alston'i poolt koostatud lihtsat juhist on paljud ettevõtted juba kasutanud ning see on andnud neile hea raamistiku. (Bryson 1995: 144):

- sissejuhatus (sisaldades arengukava otstarvet, protsessi ja osalemist);
- missiooni sõnastamine;
- volituste sõnastamine (võib-olla lisana);
- visiooni sõnastamine (kui on ettevalmistatud);
- sise- ja väliskeskkonna analüüs, koos S.W.O.T analüüsiga (võib –olla lisana);

- peamise eesmärgi sõnastus;
- probleemipõhised strateegia sõnastused;
- programm, teenus, toode ja äriprotsess; koos strateegia sõnastuse, eesmärkide ja sihil olevate turgudega;
- funktsionaalse strateegia sõnastamine;
- rakendusplaanid, koos tegevuskavadega;
- personalikava, täiskohaga personal, poolekohaga personal, kaasatud vabatahtlikud;
- finantsplaan, eelarve iga aasta kohta pluss omakapital, korjandus;
- plaanide jälgimine ja hindamine;
- plaanid täiendamaks olemasolevat plaani või osa sellest.

Toodud nimekiri ei ole kindlasti selline, et selle põhjal ei saaks äriettevõtte arengukava koostada, kuid mõned erisused nagu näiteks „vabatahtlike kaasamine“ ja „korjandus“ ei ole siiski tuluteeniva organisatsiooni tunnuseks.

Avaliku sektori asutuse teenistusele arengukava koostades on palju erinevaid lähtepunkte, mida tuleb koostamise juures arvestada. Kehtiv seadusandlus, valdkonna arengukava, organisatsiooni arengukava ja asutuse arengukava annavad juba teatud suunitluse ja määrab ära tegevuspiirid. Ei saa lähtuda ainult oma asutusest või teenistusest arvestamata kogu valdkonna või organisatsiooni eesmärke. Erasektoris on strateegia fookuseks suurema kasumi teenimine. Seevastu avalikus sektoris peab strateegia olema piiratud ressursse silmas pidades võimalikult efektiivne ja kvaliteetne.

## **2 PÕHJA-EESTI PÄÄSTEKESKUSE JÄRELEVALVETEENISUTUSE STRATEEGILISE ARENGUKAVA ALUSED**

### **2.1. Asutuse olemus, strateegilise arengukava vajadus ja analüüsi infobaas**

Käesoleva alapunkti eesmärgiks on selgitada järelevalveteenistuse kui strateegilist planeerimist vajava avaliku sektori asutuse olemus, põhjendada Põhja-Eesti päästekeskusele strateegilise arengukava koostamise vajalikkus ja iseloomustada magistritöö empiirilise osa andmebaasi.

Põhja-Eesti Päästekeskus (edaspidi päästekeskus) on Siseministeriumi valitsemisalas asuva Päästeameti kohalik täidesaatva riigivõimu volitusi omav asutus, mis täidab oma tegevuspiirkonnas talle seadusega ja seaduse alusel antud õigusaktidega pandud ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses (Põhja-Eesti...põhimäärus 2006: § 1).

Päästekeskus teostab päästetöid, riiklikku tuleohutusjärelevalvet, päästealast ennetustööd ja kriisireguleerimist Harju maakonnas, sh Tallinnas ja teistes Harjumaa linnades. Päästekeskuse juhtkonda kuulub keskuse direktor, päästetöödeteenistuse juht koos asetäitjaga, järelevalveteenistuse juht, haldusteenistuse juht, koordinatsiooniteenistuse juht ja jurist. Päästekeskuse struktuur on esitatud lisa 5. Järelevalveteenistus on üks neljast teenistusest asutuses.

Järelevalveteenistuse tegevuse eesmärgid on (Põhja-Eesti...põhimäärus 2006 ):

- riikliku tuleohutusjärelvalve riskidekeskselt toimimine;
- infovahetuse ja mõjutusmehhanismide kaudu tuleohutusala olukorra parandamine riigis.

Järelevalveteenistuse koosseisu kuuluvad:

- Tuleohutusbüroo teostab tuleohutusjärelvalvet objekti, tegevuse ja seadmete töö tuleohutusnõuetele vastavuse üle, selgitab tuleohutusnõudeid, rakendab haldussundi seadusega ettenähtud juhtudel ja korras.
- Insenertehniline büroo teostab tuleohutusjärelvalvet tuleohutusnõuetele vastavuse üle planeerimises, projekteerimises ja ehituses ning kiidab heaks või keeldub heakskiitmisest kohaliku omavalitsuse kirjaliku nõusoleku, ehitusloa taotlemisel esitatava ehitusprojekti ja ehitise kasutusloa andmisel.
- Menetlusbüroo menetleb süütegusid seadusega ettenähtud juhtudel ja korras, teostab tulekahjusündmuste arvestust ja analüüsi ning viib läbi haldusmenetlusi.
- Ennetustöö büroo planeerib ja koordineerib päästealase ennetustöö riikliku tegevuskava ning piirkondlike riskide alusel ennetustööd, koordineerib ja nõustab päästkeskuse struktuuriüksuste ennetusalast tegevust, kogub ja analüüsib ennetustööks vajalikku infot ning valmistab ette vajalikke juhend- ja õppematerjale, korraldab ennetusalast koostööd teiste asutuste, ettevõtjate ning mittetulundusühingute ja sihtasutustega.

Põhja-Eesti Päästkeskuses töötab 28.veebruari 2011.a andmetel kokku 523 töötajat. Järelevalveteenistuses on 1.märtsi 2011.a seisuga kokku 39 ametnikku.

Arengukava objektiivset vajadust avaliku sektori asutustele tunnetati Eestis selgelt 2003. aastal. Leiti, et ametnike mõtteviis on liialt operatiivne ning ei osata seda eristada strateegilisest mõtlemisest. Paljudes ametiasutustel ollakse raskuse ees koostada selgeid ja

süsteemseid arengukavasid ning tegevusplaane, mis omakorda toob kaasa probleemid eelarvete planeerimisel. 2004. aastal töötas Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus (ATAK) välja strateegilise juhtimise programmi, mis nägi ette strateegilise juhtimise õpetamist ametnikele. (Avaliku sektori strateegilise ... 2004).

Strateegilise arengukava koostamiseks avaliku sektori organisatsioonile, asutusele või teenistusele on vaja esmalt selgeks teha see informatsioon, millest lähtuda – seadusandlus, üldised poliitilised suunad riigis ja muu asjakohane info, mida tuleb kindlasti arvestada kuna pakutakse avalikkusele suunatud teenust. Autor on järgnevalt välja toonud kõik võimalikud aspektid, mida koostamisel arvestada.

Rohke informatsiooni haldamiseks ja jälgimiseks ei piisa teenistusel ainult tegevusplaanide olemasolust paberil või juhtide arvamusel. Valdkonna- ja organisatsiooni arengukavade tasandil on vaja luua visioon. Tegevusplaanid on kindla tegevuse tegemiseks koos tähtajaga, kuid ei taga asutuse või teenistuse pidevat arengut. Jäävad märkamata tegelikud probleemid, mis võivad olla seotud uute seaduste rakendamise või üldise poliitikamuutuse tõttu. Ainult tegevusplaanidele toetudes võime teha asju küll õigesti, aga ei pruugi teha õigeid asju. Toimub operatiivne juhtimine. Põhja- Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse ennetustöö büroojuhi sõnul<sup>1</sup> on järelevalveteenistuses strateegilised eesmärgid paika panemata ning igapäevaselt tegeletakse n.ö tule kustutamisega. „Jah minumeest on need strateegilised eesmärgid ongi tegelikult puudu. Tehakse ütleme, iga päevaselt kustutatakse aina tulekahju – kas me räägime nüüd kontori poolest või operatiiv poolest, siis see läheb nagu sama skeemi järgi „ (Dorbek : autori intervjuu). Tööplaanidesse lähevad sisse ainult need tegevused, mida büroo tasandil vajalikuks peetakse, kuid suurt pilti ei näe või ei vaata keegi. Kolmandik inimesi teenistusest ei pruugi üldse endale igapäevaselt teadvustada miks nad tööl käivad ja mis on see ühine teenitav eesmärk. Strateegia eesmärgipärasuse hindamist ei toimu ning aastast aastasse tehakse samu asju. Samas muudatused toimuvad pidevalt ja strateegiat tuleks (selle olemasolul) uuesti hinnata ning vajadusel muuta.

---

<sup>1</sup> Dorbek, Dagi – Põhja-Eesti Päästkeskus ennetustöö büroo juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 11.märts 2011.

Seega strateegilist arengukava koostades tuleks lähtuda eelkõige organisatsioonist ning selle olemusest:

- töötajatest;
- pakutavatest toodetest või teenustest;
- ja organisatsiooni või teenistuse üldine kuju ja toimivus.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005 määrusele number 302 “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord”, sätestatakse valdkonna- ja organisatsioonipõhise arengukava nõuded ja esitamise kord. Lisaks sellele on Rahandusministeerium andud välja „Strateegilise planeerimise käsiraamatu“, kus kirjutatakse selgelt lahti arengukava struktuur ja mida käsitleda. Mõlemad teenivad ühte eesmärki – et oleks tagatud ühesuguse ja ühtlase planeerimise protsess ja esitamine. Siiski juhib autor tähelepanu asjaolule, et avaliku sektori asutusele strateegilise arengukava nõuet samas ei tulene ühestki õigusaktist ning seda ei ole nõutud ei sisejulgeoleku valdkonna arengukavas ega ka Päästeteenistuse organisatsioonipõhises arengukavas. Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005 määrus number 302 “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“ toob välja järgmise regulatsiooni.

#### § 1. Määruse reguleerimisala

(1) Määrus sätestab täidesaatva riigivõimu asutuste poolt välja töötatavate strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse korra.

#### § 2. Strateegiliste arengukavade liigid

(1) Strateegilised arengukavad (edaspidi arengukava) on valdkonna ja organisatsioonipõhised arengukavad.

(3) Organisatsioonipõhised arengukavad on ministeeriumi valitsemisala (edaspidi valitsemisala) ja ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste (edaspidi riigiasutus) arengukavad.

#### § 3. Arengukavade koostamise üldpõhimõtted

(1) Valitsemisala arengukava koostavad ministeeriumid ja Riigikantselei.



(2) Minister ja riigisekretär (edaspidi minister) määravad kindlaks valitsemisala riigiasutused, kes koostavad vastavalt käesolevas määruses sätestatud organisatsioonipõhise arengukava nõuetele vastava riigiasutuse arengukava.

Sellest selgub, et arengukava nõue on vastavalt määrusele kehtestatud valitsemisalale ja valitsemisala riigiasutustele, kelleks on Siseministeerium ja Päästeamet. Päästkeskused peavad lähtuma enda majandusaasta eelarve tegemisel Päästeameti poolt koostatud tegevusplaanidest. Strateegilist juhtimist, kui sellist asutustes ei toimu. Eesmärgid pannakse paika organisatsioonipõhises arengukavas, kuid selle koostamisel ei suudeta analüüsida keskuste, veel vähem teenistuste tegelikku olukorda. Tekib oht, et kõrgemal tasandil tehtud otsused tekitavad allpool rohkelt probleeme. Seda enam, et Eestis ei ole regionaalsed päästkeskused ühetaolised ning piirkonniti on erinevused, mida arvestada päris suured. Kasvõi näiteks see, et Ida-Eesti Päästkeskuse teeninduspiirkonnas esineb kordades rohkem vene keelt kõnelevaid kodanikke kui Lääne – Eesti Päästkeskuse piirkonnas.

Eelneva põhjal selgub, et antud magistritöö ei täida seadusest tulenevat eesmärki, vaid töö vajadus ja eesmärk tuleneb päästeteenistuse ühe struktuurüksuse (teenistuse) enda vajadusest ja –initsiatiivist.

Dokumentide analüüsi käigus selgub, et tegelikult on Põhja-Eesti Päästkeskuse põhimäärusesse kirjutatud teenistusjuhtide kohustus osaleda päästkeskuse arengusuundade väljatöötamisel (Põhja-Eesti...põhimäärus 2006: § 10 lg 2 p 5). Lisaks leiame kõikide järelevalveteenistusse kuuluvate büroode põhimäärustes sarnase punkti, mis ütleb, et teenistujatel on õigus osaleda Päästkeskuse arengukava koostamisel (Põhja-Eesti ...insenertehnilise büroo põhimäärus 2006: p 4.1.9). Tundub, et kunagi on olnud mingisugune üldisem strateegiline plaan, mis on ettenäinud ka asutustele või teenistustele asjakohaste arengusuundade väljatöötamise või selles osalemise. Täna seda tehtud aga ei ole.

Strateegilise arengukava koostamise korral on võimalik anda paremaid hinnanguid olemasolevate vahendite kasutamiseks ning ümberjaotamiseks. Selge ülevaade näitab kätte kus on puudujäägid mida vaja uuendada.

Magistritöös kasutatakse kõigepealt järelevalveteenistuse tööd iseloomustavaid andmeid:

Sisekeskkonna analüüsi aluseks on autor võtnud:

- Põhja-Eesti Päästkeskuse põhimäärus 2006;
- Põhja-Eesti Päästkeskuse insenertehnilise büroo põhimäärus 2006;
- Põhja-Eesti Päästkeskuse tuleohutusbüroo põhimäärus 2006;
- Põhja-Eesti Päästkeskuse menetlusbüroo põhimäärus 2006;
- Päästkeskust ja selle tööd iseloomustavad statistilised andmed;
- Päästkeskuse eelarvet iseloomustavad andmed.

Väliskeskkonna analüüsi aluseks on autor võtnud:

- Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015;
- Riigi eelarvestrateegia 2011-2014;
- Siseministeriumi valitsemisala arengukava 2011 – 2014;
- Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004)
- Päästeametid ja selle tööd iseloomustavad statistilised andmed;
- Päästeameti eelarve tulused ja kulused iseloomustavaid andmeid.

Magistritöö andmete kogumiseks on kasutatud kvalitatiivseid meetodeid. Töö teema ja seatud eesmärgid on lahenduste leidmisel avastusliku iseloomuga ehk viidi läbi avastuslik uurimus. Kvalitatiivne uurimus on segu ratsionaalsest, avastuslikust ja intuiitiivsest, kus uurija oskused ning kogemused (osalusvaatlus) mängivad tähtsat rolli andmete analüüsis (Ghuri *et al* 2004: 97). See on sobiv organisatsioonide, rühmade ja üksikisikute uurimiseks (Hoepfl 1997). Autori seotus käsitletava organisatsiooniga ning eelnev kogemus räägivad selle lähenemisviisi kasuks.

Kvalitatiivne uurimus on tegevus konkreetses ajas ja kohas. See koosneb konkreetsetest uurimistegevustest ning tulemuste tõlgendamisest, mille ülesanne on muuta protsesside olemus nähtavaks. Kvalitatiivne uurimus kätkeb endas välitöömärkmeid, intervjuusid, vestlusi, fotosid, lindistusi ja enda jaoks tehtud memosid. Sellel tasandil hõlmab

kvalitatiivne uuring endas tõlgendavat, tõetruud lähenemist maailmale. See tähendab, et kvalitatiivsed uurijad uurivad asju nende loomulikus keskkonnas, püüdes aru saada või interpreteerida nähtust selles tähenduste süsteemis, mis inimesed ise sellele omistavad (Denzin *et al* 2005: 3).

Üldiselt on tunnustatud, et induktiivse ja avastusliku uurimistöö jaoks on kvalitatiivsed meetodid kõige paremad, kuna nad võivad viia hüpoteeside püstitamise ja seletuseni. Kvalitatiivsed meetodid on paindlikud ja struktureerimata. Võrreldes kvantitatiivsete meetoditega rakendavad nad piiratud arvu vaatlusi ja püüavad seletada probleemivaldkonna eri aspekte (Ghauri *et al* 2004: 99).

Kvalitatiivse uurimuse käigus rakendab autor järgmisi tehnikaid:

- poolstruktureeritud küsitlust;
- poolstruktureeritud intervjuu;
- dokumentide vaatlus.

Strateegiliste eesmärkide väljatöötamiseks koostati intervjuu, küsitluse ja dokumentide vaatluse alusel kõigepealt S.W.O.T analüüsi tabelid (tabelid 4, 5, 6 ja 7) ning seejärel uute eesmärkide leidmiseks kasutati the T.O.W.S maatriksit (vt alapunkt 1.2 Eesmärgid). Tulemused koondati kolme gruppi lähtudes ametnikest (personalipoliitika), pakutavatest teenustest ja teenistusest. Intervjuud teenistuse juhi ja ennetustöö büroo juhatajaga viidi läbi aprillis 2011.a.

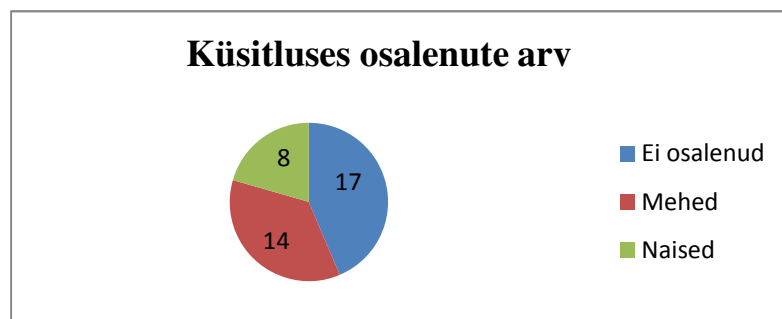
Autor koostas avatud küsimustega küsitluse (vt Lisa 1), intervjueris (intervjuu küsimused Lisas 2) järelevalveteenistuse juhti ja ennetustöö büroojuhti ning kasutas erinevaid dokumente asutusest. Küsitlusele vastajad olid kõik järelevalveteenistuses töötavad ametnikud ning vastajatel oli võimalik jääda soovi korral anonüümseks. Autor ise küsitluses ei osalenud. Küsitluse koondtulemused on esitatud Lisas 3.

Empiiriline uuring toimus ajavahemikul 31.01-08.05.2011. Küsitlus koostati autori poolt ja edastati ametnikele läbi asutuse e-posti aadressi *Google spreadsheets* formaadis.

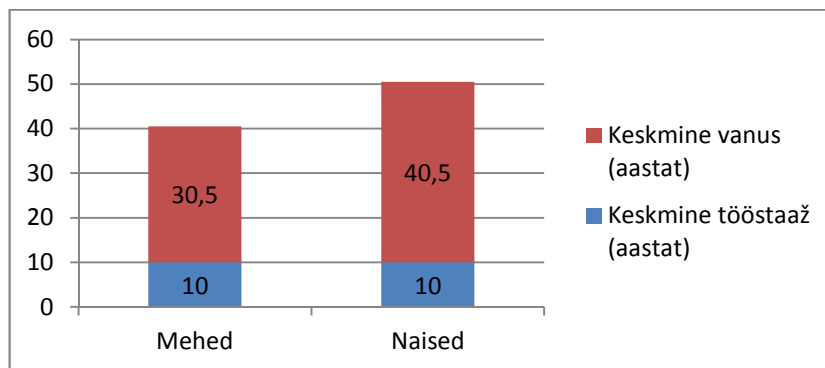
Ametnikud vastasid otse *live* keskkonnas ning kõik tulemused genereeriti automaatselt tabelitesse. Tegemist oli süvauuringuga, kus küsitluse tulemused lülitati S.W.O.T analüüsi sisuanalüüsist lähtuvalt. Küsitluse tulemused on toodud protsendimäärana sajast. Kuna struktureerimata küsitluse vastused on kõik erinevad, siis koostas autor keskmise tulemuse üldise seisukoha põhjal. Lisaks esitab autor seisukohad, mis üldisest lähenemisviisist erinesid.

Empiirilise uuringu eesmärgiks oli hinnata teenistuse sisekeskkonda ning välja selgitada teenistuse tugevused ja nõrkused. Lisaks sooviti teada ametnike arvamust ja teadmisi väliskeskkonna kohta. Meetodi valikul sai oluliseks teguriks just uue informatsiooni saamise soov ning teistsuguste vaatenurkade leidmine. Autori arvates annab teenistuse seisundi hindamiseks häid tulemusi just ametnikelt tagasiside saamine. Arvestati ka ohuga, et vastused võivad tulla väga laialivalguvad kuna isegi lihtsustatud kujul tunduvad küsimused suhteliselt keerulised ja paljud ei leia aega küsitlusele üldse vastata

Küsitlus viidi läbi 39 ametniku hulgas. Vastajaid oli kokku 22, mis moodustab umbes 56,5 % maksimaalsest võimalikust tulemusest. Meeste ja naiste osakaal vastanute hulgas oli vastavalt 63,6 % ja 36,4 % . Keskmise vastaja vanus jäi meestel 30,5 ja naistel 40,5 eluaastat ja avaliku teenistuse staaž üle 10 aasta.



**Joonis 2.1.** Küsitluses osalenute arv, autori koostatud



**Joonis 2.2.** Küsitluses osalenute keskmine vanus, autori koostatud

Autor ise hindab küsitlust õnnestunuks, kuid tulemuste liigitab keskpäraseks. Selgelt tuleb välja tendents, et ametnikke, ei huvita küsitluses osalemine, isegi siis kui see on suunatud nende enda töötingimuste paremaks muutmisele. Kardetakse kõrvõimalikke muudatusi, sest üldjuhul on see endaga kaasa toonud suurenenud töökoormuse. Töö tulemust see siiski ei mõjuta kuna küsitluse eesmärk sai täidetud ning puudujääv informatsioon koguti intervjuude käigus.

Küsitluse, intervjuude ja dokumentide vaatluste tulemusi kasutatakse empiirilises analüüsis. Tulemused koondatakse S.W.O.T analüüsi, kus käsitletakse põhjalikult organisatsiooni sise- ja väliskeskkonda. S.W.O.T analüüsi tulemustele toetudes rakendab autor T.O.W.S meetodit (tabel 2), et leida uusi võimalike lahendusi strateegia väljatöötamiseks. Ettepanekud asutuse töö paremaks kavandamiseks tehakse just T.O.W.S analüüsi kasutades.

## **2.2.Järelevalveteenistuse sisemiste arenguprobleemide analüüs**

Käesoleva alapunkti eesmärgiks on välja tuua järelevalveteenistuse sisemised probleemid, mis on saadud dokumentide ja statistiliste andmete analüüsi, intervjuude ja küsitluse tulemina.

Ühtse strateegia kujundamise tähtsaks ülesandeks on, et eesmärgid oleksid seatud lähtudes sisekeskkonna tugevustest ja nõrkustest. Järelevalveteenistuse juhi sõnul<sup>2</sup> on töötajate hindamise pool jäänud täna ainult teenistusjuhi / büroojuhi tasandile. Üldist kogu teenistuse või asutuse töötajate hindamiskriteeriumeid ei ole välja töötatud. Samuti puudub hetkel ühtne motivatsioonipoliitika ja koolitussüsteem. „...just need samad - koolitusteema. See on ka Päästeametile välja käidud, aga Päästeamet nüüd nagu suunas selle näiteks minule, et mis moodi võiks olla järelevalve koolitussüsteem ülesehitatud. Praegu ta sisuliselt puudub. Sellist süsteemi ei eksisteeri üldse koolituse poole pealt“ (Aguraiuja: autori intervjuu). Samas lootust on, et lähiaastatel toimuva kogu organisatsiooni tsentraliseerimisega töötatakse välja tervele struktuurile ühtne personaalipoliitika koos motivatsioonisüsteemiga.

Järelevalveteenistuses töötavate inimeste keskmine vanus kasvab pidevalt. Värske teadmistega koolilõpetajaid võetakse koolipingist minimaalselt ning teenistusesisest rotatsiooni ei toimu. Sellises olukorras on vaja tagada inimeste pidev koolitamine. Täna seda aga ei tehta või ei ole see eesmärgipärane. Arenguvõimalused sisuliselt puuduvad.

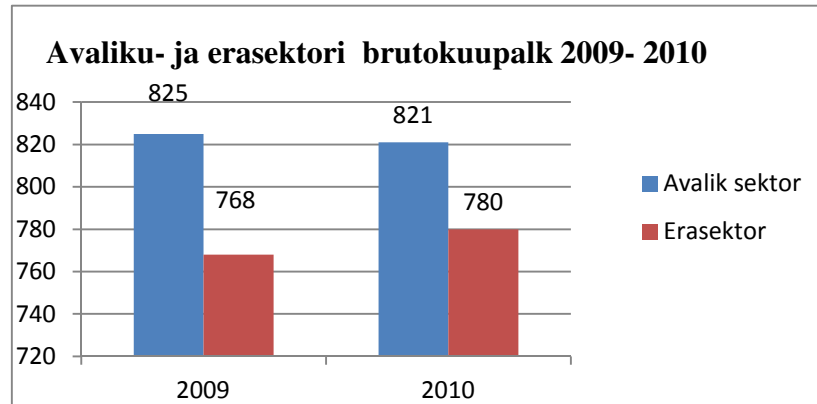
Päästeteenistus on valdkond, mis peab muutustele reageerima suhteliselt kiiresti. Turule tulnud uus toode või tehnoloogia info peab jõudma ka järelevalveteenistusse koos vastavate normidega. Liiga tihti on esinenud juhtumeid, kus inspektor ei ole tehnoloogiaga tuttav ja ei oska tuleohutuspaigaldist võid seadet kontrollida. Selline koolitussüsteemi puudujääk seab kahtluse alla ametnike pädevuse teisi kontrollida.

Koolitussüsteemi puudujäägid on kindlasti põhjustatud enamjaolt ka sellest, et ei ole ühtset hindamist ametnike tulemuste ja töökoormuse osas. Kui me ei tea millistele tingimusele ametnik peab vastama või milliseid tulemusi peaks ootama, siis ei oska keegi ametniku ka koolitada. Indikaatorite puudumine on märk sellest, et olemaolev strateegia (kui on üldse) ei ole lõpuni läbi mõeldud ning lähtunud on taktikalisest juhtimisstiilist. Erasektoris on tulemit lihtsam vaadelda, kuna see avaldub rahas. Avalikus sektoris tuleb aga jälgida näiteks statistikat ja teha vastavalt sellele korrekture.

---

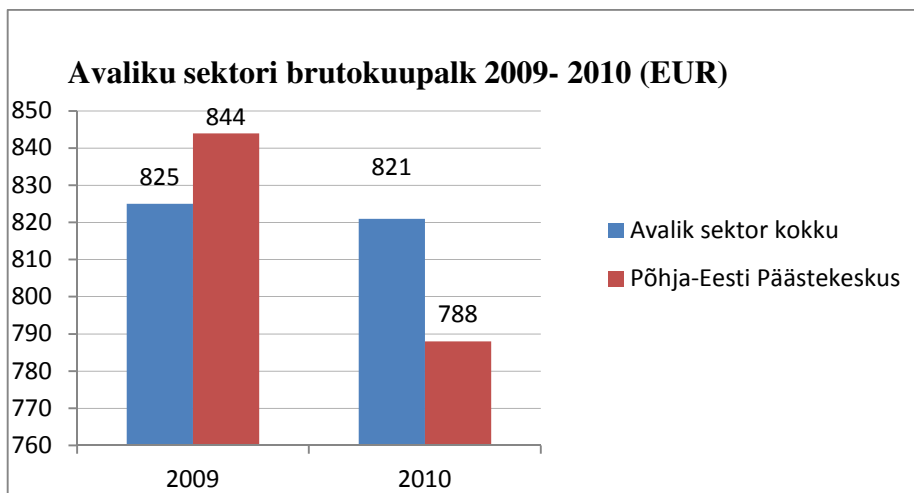
<sup>2</sup> Aguraiuja, Ants – Põhja-Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 10.märts 2011.

Statistikat jälgides (joonis 2.3) selgub, et avalikus sektori töötajate brutokuupalk ületab 2010 aastal erasektori oma. Keskmise brutokuupalk avalikus sektoris oli 2010. aastal 821 eurot ja erasektoris 780 eurot. 2009. aastaga võrreldes langes keskmine brutokuupalk avalikus sektoris 0,5% ja tõusis erasektoris 1,6% (Eesti...aastaraamat 2011:179).



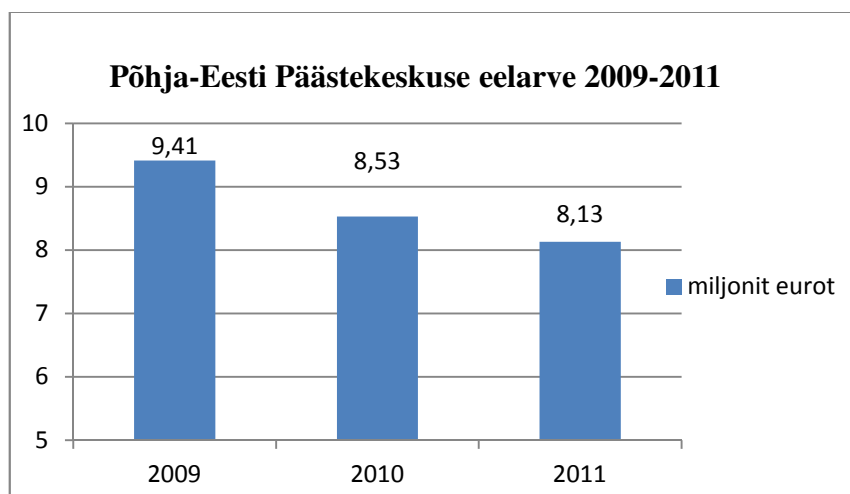
**Joonis 2.3.** Avaliku- ja erasektori brutokuupalga võrdlus (Eesti... aastaraamat 2011: 179, autori koostatud)

Kuna avaliku sektori alla kuuluvad ka riigi ja kohaliku omavalitsuse omanduses olevad äriühingud, siis reaalselt tööd tegeva ametniku palka sellest statistikast paraku ei selgu. Parema ettekujutuse andmiseks toob autor välja (joonis 2.4) ka avaliku sektori keskmise- ja Põhja-Eesti Päästkeskuse keskmise brutokuupalga 2009-2010. Jooniselt on näha, et päästkeskuse brutokuupalk on selgelt kõrgem kui terve sektori keskmine. Keskmise sissetulek erines 2009. aastal 114 euro ja 2010. aastal 101 euro võrra.



**Joonis 2.4.** Avaliku sektori brutokuupalga võrdlus Põhja-Eesti Päästkeskusega (Päästeamet, autori koostatud)

Viimaselt jooniselt (joonis 2.4) tuleb selgelt välja, et päästkeskuse palgad on 2010. aastal langenud ca 7 % jäädes avaliku sektori keskmisest madalamaks tervelt 33 euro võrra. Edasi jooniselt 2.5 selgub, et päästkeskuse eelarve kolme aasta jooksul on samuti läbi teinud tugeva languse ( ca 13 % ). Selline kärpimine on mõjunud kogu asutusele üpriski hävitavalt ning arengut pärssivalt.



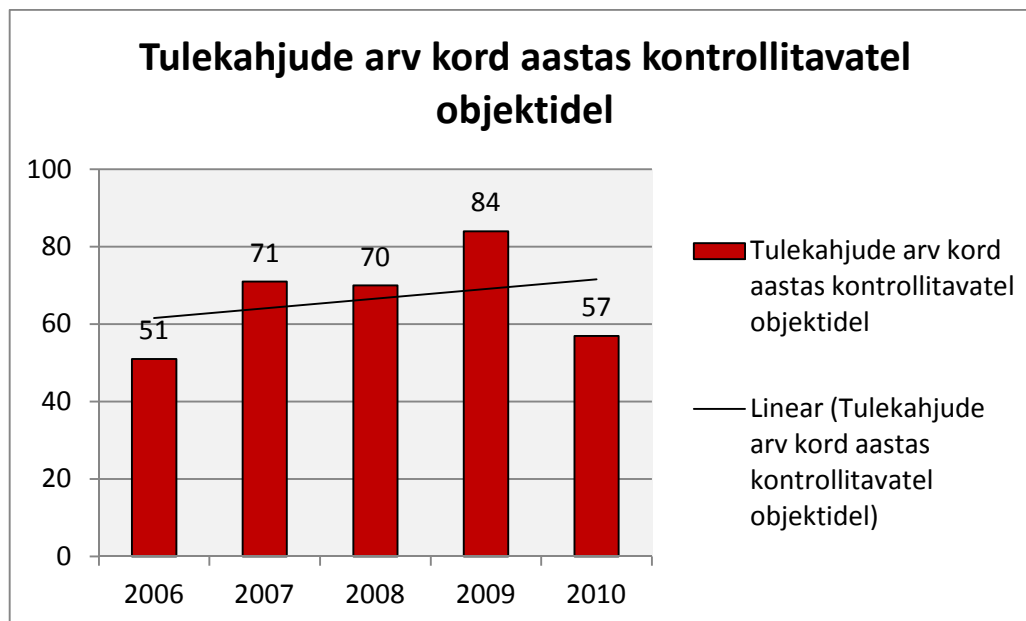
**Joonis 2.5.** Põhja-Eesti Päästkeskuse eelarve (Päästeamet, autori koostatud)



Järelevalveteenistuse töötulemuste hindamiseks vaatleme kord aastas kontrollitavatel objektidel toimunud tulekahjude arvu (vt. joonis 2.6). Graafikul näeme, et kuigi 2010. aastal on suudetud tulekahjude arvu vähendada on üldine trend tõusev. Majanduskeskkonna paranemisel võib autori arvates tuleõnnetuste arv jällegi kasvama hakata. Kui tuua siia juurde lisaks info nendel objektidel olnud tulekahjude tekkepõhjustega siis saame kokkuvõtvalt järgmise tulemuse. Enamus tulekahjusid toimub majutus-, meelelahutus- ja tööstushoonetes. Tekkepõhjusteks on põhiliselt lahtise tule kasutamine, elektriseadme või -paigaldise rike, tuletööde tegemine või tehnoloogilise seadme tehniline rike. Kõik need põhjused viitavad tuleohutusnõuete rikkumisele. Enamus nendest kontrollitavatest objektidest on mahukad ja palju aeganõudvad. Selline järjepidev kontroll võtab suure osa inspektori tööajast. Täna peaksime mõtlema sellele, kas senine rutiin on jätkusuutlik. Samade asjade tegemine igal aastal ei ole tegelikult tulemust andnud. Järelevalveteenistusel on plaanis hakata teostama kontrolli tulevikus riskipõhiselt<sup>3</sup>, kuid strateegia kuidas seda teha ja millistel alustel on siia maani väljatöötamata.

---

<sup>3</sup> Väliskeskkonnast tuleneval mõjul – kord aastas kontrollitavate objektide määrus muutus kehtetuks ning vastavalt Tuleohutuse Seadusele muudeti objektide kontroll riskipõhiseks.



**Joonis 2.6.** Tulekahjude arv kord aastas kontrollitavatel objektidel. (Põhja-... statistikaraamat 2011: 24 )

Järgnevalt toob autor välja küsitluse tulemused sisekeskkonna kohta. Eesmärgiks oli leida teenistuse nõrgad ja tugevad küljed.

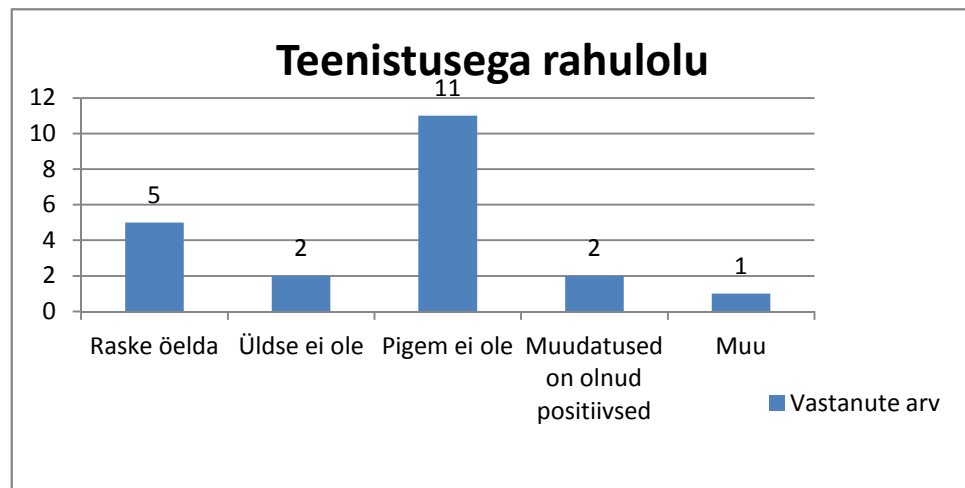
### **Tugevused**

Järelevalveteenistuse tugevateks külgedeks loevad küsitluses osalejad ametniku enda soovi teenida avaliku huvi (vt lisa 3 küsimus nr 5 vastused) Töökoha plussidena tuuakse välja veel häid teadmisi ehituslike tuleohutusnõuete alal ning üleüldisi teadmisi seadusandlusest. Inseneritehnilises büroos hinnatakse asjalikku ja noort kollektiivi kellel on piisav analüüsivõime ning tugev meeskonnatöö mis tagab ametnike omavahelise usalduse. Tuleohutusbüroos ( koguni 14 vastajat vt lisa 3 küsimus nr 7 vastused) tuuakse välja julgeid saavutusi haldussunnivahendite rakendamisel rikkumiste vähendamiseks ja tuleohutusnõuete kontrolli üldist olemasolu. Hinnatakse veel ametiga kaasa tulevat võimu ja enesekehtestamist. Menetlusbüroo hindab väga enda mitmekülgsid ametnike kellel on spetsiifilised teadmised ning läbi hea meeskonnatöö on saadud parimad teadmised haldus- ja väärtemenetlusest. Ennetustöö büroo (9 % vastanutest vt lisa 3 küsimus nr 7) osatähtsus

on suurenenud aastatega. Eesmärgipärane tegutsemine ning avatud suhtumisega uutesse ohutusalasestesse teemadesse on aidanud vähendada tulekahjus hukkunute arvu. Kaks inimene kõigist vastajatest on üldiste muutustega teenistuses rahul (vt lisa 3 küsimus nr 2 vastus)

## Nõrkused

Üle poolte küsitlusele vastanutest (vt joonis 2.7) ei ole viimase kahe aasta muutustega järelevalveteenistuses üldse rahul. Päästeamet on muutunud palju kontrollivamaks ning asutuse juhtkonda ja ka büroode juhte justkui ei usaldataks nende otsustes. Toimub juhtimine ilma kindla süsteemita (vt lisa 3 küsimus nr 3 vastused). 17 vastajat 22-st tõid välja, et teenistuses on liiga palju erinevaid arusaamasid ja arvamusi just olemasolevate ehitiste suhtes. Halb koostöö erinevate büroode vahel on tinginud ühtse seisukoha puudumise (vt lisa 3 küsimus nr 6 vastused). Rahulolematust põhjustab teenistuse strateegilistest eesmärkidest kehv informeeritus või ei teata neid üldse. Viis vastajat 22-st kritiseerisid enda kaasametniku, kuna kaheldakse kolleegi pädevuses. See näitab, et ametnikud töötavad üksi, koostööd tegemata (vt lisa 3 küsimus nr 6 vastused). Meeskonnatöö eelduseks olevad ühised üritused puuduvad täielikult (vt lisa 3 küsimus nr 8 vastused).



**Joonis 2.7.** Rahulolu järelevalveteenistusega.(Ankeetküsitluse küsimuse nr 2 vastuste alusel vt lisa 3)

Kuigi büroode põhimäärused näevad ette ametniku osalemise arendustegevuses, siis tegelikult arvestatakse viimaste hinnanguid kõige vähem. Igal aastal toimuvad arenguveestlused ei oma kokkuvõttes mitte mingisugust väärtust, mis tingib suure pahameele ja kriitika juhtide suunas. Selliselt arvab 31 % vastajatest (vt lisa 3 küsimus nr 9 vastused). Näiteks soovitakse omandada rohkem teadmisi erinevate menetluste läbiviimise kohta ja selgemaid korraldusi teenistuse poolt. Kindlasti peaks olema teenistuses kasutusel juriidiliselt korrektsena vormistatud alusdokumendid, piisavalt kaasaegseid töövahendeid, normaalsed töötingimused ning ühte töökorraldussüsteemi (vt lisa 3 küsimus nr 10 vastused). Rasketel aegadel oleks motivatsiooni parandamiseks sobiv ka personaalse tagasiside andmine ametnikule tehtud töö kohta (vt lisa 3 küsimus nr 9 vastused)

Toetudes oma kogemustele klassifitseeris autor ankeetküsitluses välja toodud tugevused (tabel 4) ja nõrkused (tabel 5) valdkondade lõikes. Strateegilise analüüsi jaoks koostas autor sisekeskkonnast tulenenud Tugevused (S) ja Nõrkused (W) S.W.O.T tabelisse, mis annab parema ülevaate strateegiliste eesmärkide väljaarendamiseks. Klassifitseerimise aluseks on võetud tööol olev personal, teenistuse poolt pakutavad teenused (hüved) ning teenistuse juhtimine ehk teenistus. Selline liigendamine annab autori arvates selgemad piirid ja väldib teisiti mõistmist.

**Tabel 4. Tugevused**

<b>Tugevused</b>
<p>Personal</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Avaliku teenistusega kaasnevatest hüvedest motiveeritud ametnikud.</li><li>• Ametnike soov teenida avalikku huvi.</li><li>• Ausad ametnikud tagavad usalduse.</li><li>• Ametnike erialane haridus ja eriteadmised.</li></ul>
<p>Teenused</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tuleohutusbüroo saavutused haldussunnivahendite rakendamisel rikkumiste vähendamisel.</li><li>• Inseneritehnilises büroos ehituslike tuleohutusnõuete parim tundmine.</li><li>• Heal tasemel üldise seadusandluse tundmine.</li><li>• Inseneritehnilises büroos noorusliku ja analüüsivõimelise kollektiivi meeskonnatöö tagab omavahelise usalduse.</li><li>• Inseneritehnilise büroo head kontaktid, mis võimaldavad enda initsiatiivil tasuta enesetäiendust.</li><li>• Menetlusbüroo parimad teadmised menetlemises ning spetsiifiliste teadmistega ametnikud.</li><li>• Ennetustöö büroo sihikindel tegutsemine ja avatus on viinud hukkunute arvu vähenemisele. Hea meeskonna kaasabil on ennetustöö osatähtsus suurenenud kogu teenistuse silmis.</li></ul>
<p>Teenistus</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Järelevalveteenistuses on eeliseks ametiga kaasnev võim ja enesekehtestamine.</li><li>• Tuleohutusnõuete kontrolli olemasolu ja selle järjepidev toimimine.</li><li>• Hinnatakse stabiilselt laekuvat töötasu.</li></ul>

*Allikas:* dokumentide ja küsitluse tulemuste analüüsi põhjal, autori koostatud (alapunkti 1.2 joonise 1.5 järgi).

**Tabel 5. Nõrkused**

<b>Nõrkused</b>
<p>Personal</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ametniku töökoormuse hindamismeetodid on väljatöötamata</li><li>• Arenguvõimaluste puudumine.</li><li>• Vähene menetlusoskus</li><li>• Ametniku professionaalsus ei ole tagatud</li><li>• Ametnike liialt kõrge keskmine vanus, mis võib panna piirangud innovatsiooni tekkeks või läbiviimiseks.</li></ul>
<p>Teenused</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Koostöö puudumine tingib erinevate arvamuste olemasolu olemasolevate ehitiste tuleohutusnõuete osas</li><li>• Segadus järelevalvekorralduses (riskipõhine, enesekontroll - Tuleohutuse seadus) .</li><li>• Normaalseste töötingimuste puudumine.</li></ul>
<p>Teenistus</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Selgete ja korrektsete juhiste puudumine teenistuse poolt tingib asjade mitmekordse tegemise (juriidiliselt korrektselt vormistatud alusdokumendid)</li><li>• Koolitus- ja motivatsioonisüsteemi puudumine.</li><li>• Ühtse töökorraldussüsteemi puudumine.</li><li>• Strateegiliste eesmärkide puudumine tekitab ametnikes vastuolu ühtse eesmärgi nimel tegutsemast.</li><li>• Ametnike soovidega ei arvestata (arendustegevus, töövahendid)</li><li>• Osaline ükskõiksus teiste ametnike suhtes, kuna puuduvad ühisüritused.</li><li>• Personaalse tagasiside saamine enda töö kohta.</li></ul>

*Allikas:* dokumentide ja küsitluse tulemuste analüüsi põhjal, autori koostatud (alapunkti 1.2 joonise 1.5 järgi).

## **2.3.Väliskeskonna mõjude analüüs**

Käesoleva alapunkti eesmärgiks on analüüsida väliskeskonnast tulenevaid mõjutusi järelevalveteenistusele. Autor toob välja empiirilise uurimuse tulemused, mis kokkuvõtteks lisatakse S.W.O.T analüüsi. Väliskeskonna analüüs viidi läbi töö esimese osa alapunktis 1.2 esitatule.

Majanduskriisi aastad tõid teenistusse palju muutusi. 2009. aasta alguses toimus eelarvete vähenemine ning sellest tingituna tuli kärpida olulisel määral otseseid kulutusi tegevuskulusid. Kuna eelnevatel aastatel (2006 – 2008.a) soetati liisingutega jõudsalt uut tehnikat (töövahendid, sõidukid) siis tuli teha väga tugevaid ja ebameeldivaid otsuseid muudest valdkondadest, kuna rendilepingutest ei saanud ega oleks olnud ka mõistlik taganeda. Loobuti tulemustasude ja preemiade maksmisest, mis vähendasid ametnike võimalikku sissetulekut kuni 20 % ulatuses; alustati majandus- ja halduskulude vähendamist, kus kõige kontrastsemaks näiteks võib tuua kätekuivatuspaberi asendumine riidest käterätiga; ametiautode kasutamise optimeerimine – kõikidele ametiautodele v.a operatiivautod kehtestati sõidupäeviku nõue kuna loobuti erisoodustusmaksu maksmisest; uute projektide rahastamine lõpetati täielikult või vähendati projektimahtu; sisejulgeoleku valdkonna üldine personalikulude kärpimine tõi kaasa ka osalise koondamislaine täitmata ametikohtade osas ning hiljem ka 10 % üldise palgalanguse.

### **Rahastamine**

Riigi eelarvestrateegia järgnevateks aastateks on suhteliselt tagasihoidlik. Riigi eelarvestrateegiast lähtudes peetakse oluliseks järgnevatel aastatel just motiveeriva keskkonna loomist ja piisava otsustusvabaduse andmist juhtidele, tagades seejuures aga otsuste või tegevuste piisava läbipaistvuse, kontrollmeetmete ja vastutuse olemasolu. Riigi personalikulude planeerimine viiakse ühtsetele alustele: tagatakse sarnane palgapoliitika ning vaadatakse üle motivatsioonisüsteemid seotuna tulemuste hindamisega (Riigi...strateegia 2011- 2014).

Ministeeriumi arengukavast selgub, et planeeritud on uute tehniliste vahendite soetamine menetlusbüroole, kuna praegu need praktiliselt puuduvad või on väga halvas seisukorras. Seetõttu on tulekahjude uurimine täna pigem oletuslikus faasis ja kasutatakse politsei kaasabi. Lisaks on ettenähtud täiendavaid vahendeid ka muude seadmete soetamises teistes valdkondades (Siseministeeriumi...arengukava 2011-2014).

### **Muudatused ja probleemid**

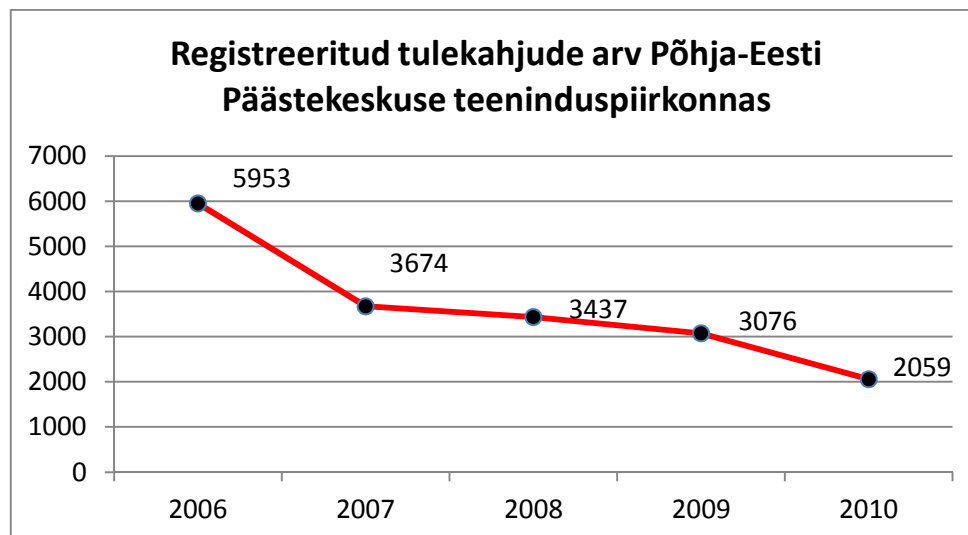
Järgmisel aastal on oodata kogu päästeala tsentraliseerimist, millega muutub kogu olemasolev struktuur. Siiski üldised põhimõtted ei tohiks järelevalveteenistuse juhi <sup>4</sup> sõnul muutuda ja tuleohutusjärelevalve jääb ka edaspidi üheks põhitegevusalaks. Täpne kuju ja alluvus ei ole täna teada aga eeldatavasti lähtutakse samadest põhimõtetest nagu personali ja raamatupidamise tsentraliseerimisel. Seega võib järelevalveteenistus muutuda üheks suureks tervet riiki hõlmavaks teenistuseks ja ei pruugi ennetustöö büroo juhataja <sup>5</sup> sõnul olla seotud üldse konkreetse asutusega. Kindlasti tuleb arvestada väliskeskonnaga ning alati ei saa järgida järelevalveteenistuse arendamises ühtsetest põhimõtetest. Rohkem peaks olema kohapealset juhtimist vastavalt oludele. Näiteks Ida-Eesti Päästkeskuse haldusalas on palju rohkem venekeelset elanikkonda kui Lääne-Eesti Päästkeskuse piirkonnas. Esimesed erisused saavad alguse juba sellelt tasandilt (keeleoskus, teistsugune kultuur jne).

---

<sup>4</sup> Agurauja, Ants – Põhja-Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 10.märts 2011.

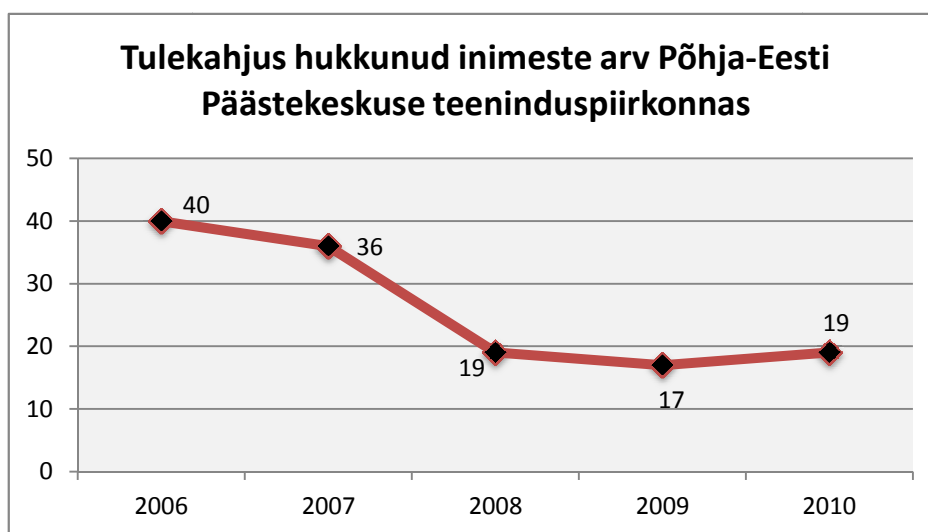
<sup>5</sup> Dorbek, Dagi – Põhja-Eesti Päästkeskus ennetustöö büroo juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 11.märts 2011.





**Joonis 2.8.** Registreeritud tulekahjude arv. (Põhja-... statistikaraamat 2011, autori koostatud)

Statistika näitab, et aastate jooksul on langenud registreeritud tulekahjude arv Põhja-Eesti Päästkeskuse teeninduspiirkonnas (vt. joonis 2.8). Samasugust langust näitab ka hukkunute arvu langemine (vt. joonis 2.9).



**Joonis 2.9.** Tulekahjus hukkunute arv. (Põhja-... statistikaraamat 2011, autori koostatud)

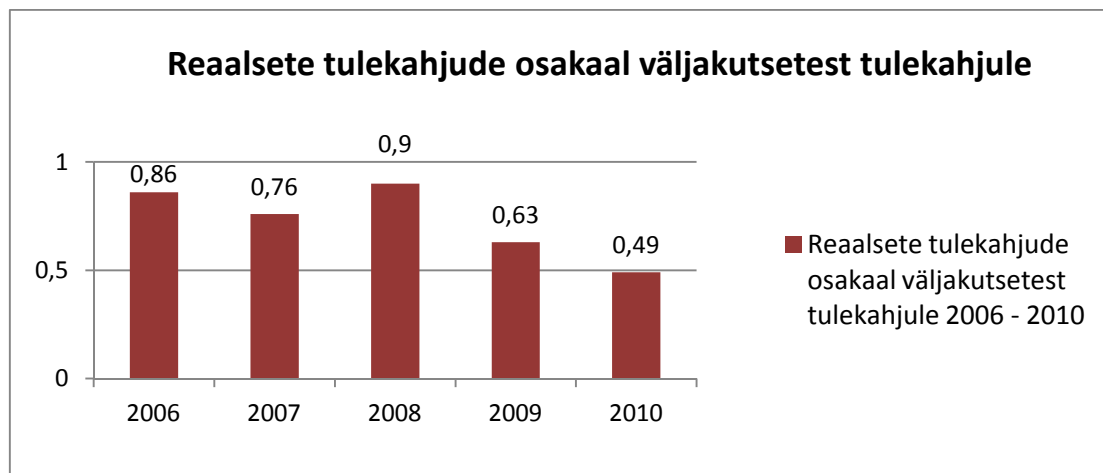
Selle positiivse trendi põhjuseks võib pidada kindlasti osaliselt väliskeskkonnast tulnud poliitikat (s.t muudeti suitsuandur kohustuslikuks). Samas on olnud asutus ise selle poliitika suuna mõjutaja ning hiljem järjepidev suitsuandurite kontrollija ja vajadusel ka paigaldaja.

Viimastel aastatel on üheks suurimaks probleemiks kujunenud või kujunemas automaatse tulekahjusignalisatsiooni edastussüsteemi (edaspidi AteS) ekslike väljakutsete osakaalu suurenemine tulekahjukutsetes (vt. joonis 3.0). Samas reaalse tulekahjude osakaal väljakutsetes on langemas. (vt. joonis 3.1).

2002. aastal kehtestati siseministri määrus nr 80 „Nõuded tulekahjusignalisatsioonisüsteemidele“, mis nägi ette paljudel objektidel kohustuse liita automaatne tulekahjusignalisatsioonisüsteem (edaspidi ATS) Häirekeskusega. Objektide liitumise kord oli aga segane ning selliselt liideti ka objekte, millel oli tuleohurisk praktiliselt nullilähedane.



**Joonis 3.0.** AteS-i väljakutsete osakaal tulekahjukutsetest. (Põhja-... statistikaraamat 2011: 12 )



**Joonis 3.1.** Reaalsete tulekahjude osakaal väljakutsetest tulekahjule (Põhja... statistikaraamat 2011: 12 )

Ühe Sisekaitseakadeemia bakalaureusetöös selgus, et ATS tulekahjuhäirete teadetest on 96,1 % valehäireid (Lillemets 2008: 2). Päästeameti poolt läbiviidud analüüsist selgus, et enamik valehäireid tuleb vahetult pärast uute objektidega liitumist.

Enamlevinud häirete põhjused üle Eesti olid (Leis 2009: 19):

1. ATS-i rike (defektne andur);
2. Hooldustööd (hooldusesse teatamata jätmine);
3. Teatenupu vajutamine;
4. Tolm ja aur;
5. Suitsetamine;
6. Muud intsidendid (kaabli vigastamine, tootmisprotsessis tekkinud mõju).

Suur valehäirete hulk on probleemiks ka teistes Euroopa riikides. Soomes on tõstatatud ATS-i valehäirete probleem ja neile otsitakse paremaid lahendusi (Lillemets 2008: 20). Samasugustes probleemides on Suurbritannia, kus kaalutakse riskihinnangute alusel erinevaid reageerimisvõimalusi, näiteks lisakinnituse saamist (Martiny 2008). USA-s Floridas. Oakland Park päästekomandos võeti ülesandeks vähendada valeväljakutsetest tingitud kulutuste arvu, kaasates selles komandos töötavat personali ning inimesi

kogukonnast. Kui harilikult sõitis mõne kaubanduskeskuse tulekahjuteate peale välja 3-4 päästeautot, siis nüüd sõitis välja ainult üks väike kohandatud sõiduauto. Häirekeskus, suheldes objektiga, sai informatsiooni, et objektil tegelikult tulekahju ei ole ning tegemist on valehäirega. Teatele reageeris ainult kohandatud sõiduauto ühe meeskonna liikmega, kes selgitas väljakutse põhjuse ning rakendas vajalike meetmeid. Lisaks suurele rahalisele kokkuhoiule, aitas selline muudatus ka säilitada reaalsele sündmustele vajalikku reageerimise aega. Kaudseks võiduks loeti ka seda, et päästeautod ei põhjustanud operatiivse väljasõiduga teistele liiklejatele liiklusohutlike olukordi ning kahjunõudeid päästekompleksi vastu jäi vähemaks (Thoreson *et al* 2010).

Valves oleva päästemeeskonna operatiivne reageerimine on asutusele otsene rahaline kulu ja antud juhul ei ole see ratsionaalne. See on täna probleem number üks, mille lahendamata jätmise viib palju raha teenistusest minema.

Ühes Tartu Ülikooli magistritöös pakutakse välja, et üks valehäirete vähendamise võimalusi oleks Häirekeskuse ja Elion Ettevõtted AS vaheliste lepingute ning kõrgendatud ohu allikaga ettevõtete lepingute tingimuste muutmine. Vajalik oleks mõlematesse lepingutesse kolmanda lepingu osapoolena sisse kirjutada ka päästekompleks. See väldiks edaspidiseid võimalikke kohtuvaidlusi kuluhüvitiste esitamisel ning lihtsustaks tunduvalt asjaajamist lepingu(välise) osapoolte vahel. Võlaõigusseaduse § 108 lõige 6 sätestab: „Õigus nõuda kohustuse täitmist hõlmab ka võlausaldaja õiguse nõuda mittekohase täitmise parandamist, asendamist või muul viisil heastamist niivõrd, kuivõrd seda võib võlgnikult oodata“. Tegemist on niiöelda primaarse, võlasuhtest endast tuleneva nõudega. Paragrahvis 108 on võlausaldaja täitmise nõuet reguleeritud õiguskaitsevahendina (niiöelda sekundaarse nõudena), mille saab esitada, kui kohustust on rikutud. Kohustuse rikkumisega muutubki täitmisnõue primaarsest nõudest laiemaks sisu – nimelt hõlmab see ka parandamist, asendamist vm viisil rikkumise heastamist (Ankur 2009: 44). Lepingute sätete võimalikust muudatusest tulenevalt on oluline teada saada valeväljakutse maksumus

Järgnevalt leiab autor näitlikult keskmise maksumuse ühe valeväljakutse kohta (Ankur 2009: 67, 71, autori arvutused):

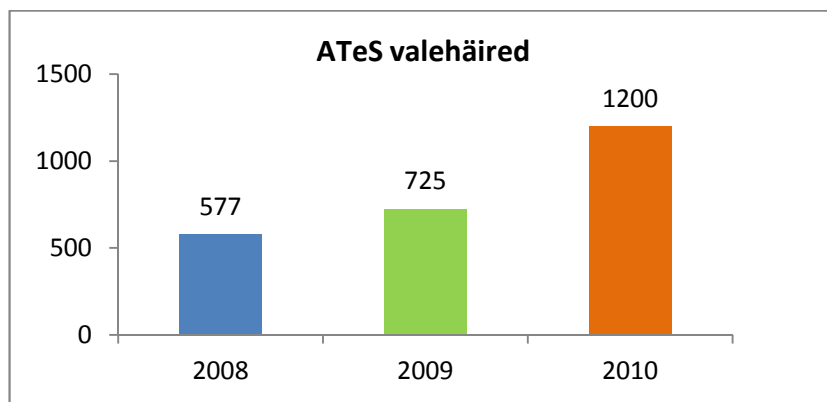
- ekslikule väljakutsele kulub 0,5 tundi, 4 liitrit kütust;
- Kustutustööde võimsuse kulu määr =  $146\,244 / 92 = 1\,590$  krooni tunni kohta

AteS-ist põhjustatud valeväljakutse kulud:

- väljasõidu kulu  $10 * 1\,590/60 = 265$  kr = 17 eurot
- sõiduki kütus (otsekulu)  $4 * 1.28 = 5$  eurot
- põhjuste väljaselgitamise kulu  $0,5 * 1\,590 = 795$  kr = 51 eurot
- päästekomandosse tagasisõidu kulu  $10 * 1\,590/60 = 265$  kr = 17 eurot
- sõiduki kütus (otsekulu)  $4 * 1.28 = 5$  eurot

AteS valeväljakutse kaudsed kulud kokku 85 eurot, otsesed kulud 10 eurot. Lisaks tuleks arvestada veel ka amortisatsiooni kulu, mida autor arvutanud ei ole

Kui teha lihtne arvutus teades, et 2010 aastal oli AteS-ist tingitud valeväljakutseid kokku 1200 (vt. joonis 3.2) on tulemus järgmine: 1200 valeväljakutse puhul on otsene kütuse summa 12 000 eurot (ca 180 000 krooni) aastas ja kaudsed kulud 102 000 eurot (ca 1.6 miljonit krooni) aastas.



**Joonis 3.2.** AteS valehäired (Põhja-... statistikaraamat 2011: 30 )

Samas ei taga otsene lepingute vormistamine ja trahvide tegemine koheselt soovitud eesmärki. Väljakutseid võib jääda küll vähemaks, kuid tekkivate väljakutsete põhjuste väljaselgitamine muutub järelevalveteenistuse juhi<sup>6</sup> sõnul samamoodi keerulisemaks. Hetkel puudub ühtne kindel strateegia probleemi lahendamiseks. Uue Tuleohutusseaduse alusel on võimalik karistada valdajat valehäire tekitamise eest, kuid seal võib osutada valupunktiks jällegi tegeliku süüdlase leidmine. Peame tagama pädevad ametnikud, kes oskaksid hinnata rikke tegelikku põhjust ja mitte tegema pidevalt topelttööd väljakutsete põhjuste väljaselgitamiseks. Ressursi ebaefektiivne kasutamine viib selleni, et ei jää aega enam põhiliste tööülesannete täitmiseks.

Samasugune tõusev trend on AteS väljakutsete osas on olemas ka kõikidel teistel päästekeskustel (Lõuna-, Ida- ja Lääne-Eesti Päästekeskus). Seega ei ole tegemist otseselt järelevalveteenistuse tegematajäänud tööga kuivõrd seadusandluse muutusega, mis muutis nõudeid uutele ja olemasolevatele hoonetele. Selgelt võib väita, et tegemist on väliskeskkonnast tuleneva poliitikaga.

Uue poliitika rakendamine on ennetustöö büroo juhi<sup>7</sup> sõnul teinekord üpriski raske. Päästeamet teostab lahendused poolikult, rakendust analüüsita põhjalikult ning täpsed juhised tulevad alles suure ajavahega. Siis tekib vahepeal seisak, kus tegutsemine ei ole juhitud ja olemasolevate ressursside kasutamine ei ole optimaalne.

Üldiseks probleemiks Eestis on rahvastiku vananemine ja sellest ei saa mööda ka avalik teenistus. Lisaks sellele, et ametkonna keskmine vanus kasvab tuleb igal aastal pensionäre järjest juurde. Vastavalt TNS EMOR uuringule on kõige ohustatum grupp just vanurid (tulekahjus hukkunud) kes on juba 67 ja rohkem eluaastat. Seega, tuleb järjest rohkem päevakorda teema, kuidas selliste huvigruppideni jõuda (Elanikkonna...seire 2010).

---

<sup>6</sup> Agurauja, Ants – Põhja-Eesti Päästekeskuse järelevalveteenistuse juht. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 10.märts 2011.

<sup>7</sup> Dorbek, Dagi – Põhja-Eesti Päästekeskus ennetustöö büroo juhataja. Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 11.märts 2011.

## Küsitluse tulemused

Järgnevalt toob autor välja läbiviidud küsitluse tulemused (koondtulemused esitatud Lisas 3) võimaluste (tabel 6) ja ohtude kohta (tabel 7). 22 % ametnikest peavad võimalikeks ohtudeks poliitiliselt ebasoodsaid otsuseid. Kuus vastajat kardavad muutusi seoses uue tuleohutusseaduse muudatusega, mis sätestab enesekontrolli nõude objekti omanikele. 40% vastanutest leidis, et inimeste õigusteadlikkuse kasvuga suureneb kindlasti sellekohaste vaiete ja kohtukaebuste hulk, mis nõuab teenistusel rohkem ressursi (teadmisi ja aega) nende menetlustega tegelemisel. Koguni 9 vastaja arvates on kodaniku silmis väike eksimus juba oluline mainekahjustaja ning tegeliku olukorda võib meedia päästeteenistuse soovikorral ka kallutada. (vt lisa 3 vastused küsimusele nr 3)

Üldise karjäärinõustamissüsteemi puudumine sisejulgeoleku valdkonnas tingib motiveeritud Sisekaitseakadeemia lõpetajate väikese hulga ning häid inimesi on järjest raskem meelitada õppima või tööle päästekeskusesse. Sellise järelduse tegid peamiselt 5-10 aastase tööstaažiga ametnikud. Samal ajal ei ole ka ametnikele tagatud kvaliteetset ja järjepidevat õpet, mis viib varem või hiljem teatud kvaliteedi languseni teenistuses. Staažikatele töötajatele (kokku 11 vastanut) jääb mulje, et riigiametniku ei väärtustata ning koheldakse tihti halvasti. (vt lisa 3 , vastused küsimusele 8 )

Väliskeskkonnast tulenevaks suurimaks ohuks peab autor aga erasektori kiiret palgatõusu ning sellest tingitud kaadrivoolavust. Kinnitab ka küsitluse tulemus (vt lisa 3, vastused küsimusele 3). Ehitussektori järelevalves ollakse valmis üleminekuks kvaliteetsemale kontrollsüsteemile, mis tekitab kohe turul heade tuleohutuspetsialistide nõudluse ning paremate tingimuste pakkumisel on töökoha vahetus esimene asi, mis teoks saab. Seega Päästeameti järelevalveteenistusel tuleb järjest suuremat tähelepanu pöörata väliskeskkonna muutustele. Uued poliitikad, seadusemuudatused, teenistuse geograafiline paiknemine ning täienenud tööülesanded eeldavad pidevat arengutegevuse hindamist. Kõik uuendused ei pruugi alati ka minna soovitud suunas. Ühe uurimuse andmetel hakkavad kasumit andma ainult 12 kuni 20 % uuendustest. Seega 80-88 % kukub läbi (Alas 2005: 77)

**Tabel 6. Võimalused**

<b>Võimalused</b>
<p>Personal</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Võimaldatakse suurem otsustusvabadus juhtidele, mis peaks suurendama sisekeskkonna motiveerimise võimalusi.</li></ul>
<p>Teenused</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Seadustest tulenevad uued võimalused teha tõhusamat kontrolli.</li><li>• Teadlikkuse kasvu ja hukkunute arvu omavaheline seotus.</li><li>• Uued tehnoloogiad klientidega suhtlemisel, mis kiirendavad menetlusele kuluvat aega.</li><li>• Menetlusbüroole on ettenähtud ministeeriumi tasandilt uuemad ja moodsamad töövahendid tulekahju tekkepõhjuste uurimiseks.</li></ul>
<p>Teenistus</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Eesmärgipärasem juhtimine ja täieliku teenistumudeli väljaarendamine lähiaastatel.</li><li>• Tsentraliseerimise käigus arendatakse välja ühtne palgapoliitika ja motivatsioonisüsteem.</li><li>• Suurema paindlikkuse lubamine võimaldab olemasolevate vahendite parema kasutuse.</li><li>• Valehäirete vähenemisel jääb raha üle, millega oleks võimalik teenistust arendada</li></ul>

*Allikas:* analüüsi põhjal, autori koostatud (alapunkti 1.2 joonise 1.5 järgi).



**Tabel 7. Ohud**

<b>Ohud</b>
<p>Personal</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Kaadrivoolavus - Erasektori järjest enam avanemine ja paremate tingimuste tagamine võib viia paljud spetsialistid teenistusest.</li><li>• Riigiametniku väärtustamine on nigel.</li><li>• Riikliku karjäärinõustamise süsteemi puudumine Eestis tingib motiveeritud lõpetajate väikese hulga ning häid inimesi on järjest raskem meelitada õppima või tööle.</li></ul>
<p>Teenused</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hukkunute arvu kasvamine kuna rahastusvõimalused ennetuse valdkonnas on piiratud.</li><li>• Poliitiliselt ebasoodsad otsused, mis tingivad ebamääraselt suur bürokraatiat.</li><li>• Valehäiretest tingitud väljakutsete suurenemine tingib menetluste kasvu – töökoormus.</li><li>• Inimeste õigusteadlikkuse kasvuga suureneb ka vaiete ja kohtukaebuste hulk.</li><li>• Kaadrivoolavusest tingitud kvaliteedilangus.</li><li>• Elanikkonna üldise vananemisega kaasneb ka riskigrupi suurenemine, kes põhiliselt tulekahjus hukuvad.</li></ul>
<p>Teenistus</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Tsentraliseerimise käigus jäävad paljud asjad lahenduseta ning teenistusel enda strateegia puudumisel tekib taas olukord, kus ei teata mida teha.</li><li>• Tsentraliseerimise käigus hakkab toimuma ülejuhtimine.</li><li>• Rahastuse vähenemine.</li><li>• Tulekahjude arvu kasvamine.</li><li>• Kodaniku silmis on väike möödalaskmine oluline mainekahjustaja.</li><li>• Strateegiat arendatakse lähtumata maakonna või halduspiiri eripärast (keel, kultuur).</li><li>• Uuenduste läbikukkumine.</li></ul>

*Allikas:* analüüsi põhjal, autori koostatud (alapunkti 1.2 joonise 1.5 järgi).

Sarnaselt sisekeskkonna analüüsi tulemustega on väliskeskkonna kokkuvõtte esitatud tabelitesse Võimalused (tabel 6) ja Ohud (tabel 7). Kindlasti tuleks need tabelid (S.W.O.T) esitada strateegilise arengukava osana. Sellisena on sise- ja väliskeskkonna analüüs paremini vaadeldav ning eesmärkide sõnastamisel saame juba lähtuda konkreetsetest punktidest.

## 2.4. Strateegilise arengukava alused

Käesoleva alapunkti eesmärgiks on tuletada järelevalveteenistuse sise – ja väliskeskonna analüüsist lähtudes järelevalveteenistuse missioon, visioon, eesmärgid ja esitada ettepanekud võimalike tegevuste kohta.

Teenistuse arendustegevuse aluseks paneme paika missiooni, kus määrame tegevusvaldkonna, kirjeldame eesmärgid ja toome välja väärtused.

### **Järelevalveteenistuse missioon**

Kõigepealt vaatleme, kuidas on missioonid sõnastatud ministeeriumi ja organisatsiooni tasandil. Siseministeeriumi valitsemisala arengukava missioon kõlab : „Koostöös suurendame turvalisust ning loome tingimused stabiilseks arenguks kogu Eestis“ (Siseministeeriumi valitsemisala...2011-2014). Päästeteenistuse missioon: „Päästeteenistus on turvalise elukeskkonna kujundaja ning operatiivne ja professionaalne abistaja õnnetuste korral“ („Päästeteenistuse arengukava 2005–2009“ 2005: 4) Päästeameti allasutustel puudub puudub tänase seisuga strateegiline planeerimine, seega ei ole arengukava asutustele koostatud ja missiooni sõnastatud.

Näeme, et nii organisatsiooni kui ka valitsemisala arengukava missioonid on sõnastatud suhteliselt lühidalt ja selgelt. Missiooni väljatöötamiseks võttis autor aluseks töö esimese osa alapunkti 1.2 toodud põhimõtted (vt lk 19 ). Järelevalveteenistuse missiooni sõnastamisel järgiti nii päästeteenistuse- kui ka valitsemisala missiooni, kuna seistakse ühtse üldise eesmärgi nimel – turvalisus. Kindlasti ei tohi teenistus eralduda üldisest süsteemist ning peab järgima ajalugu. Küll aga pidi missioon olema täpsem ning kirjeldama teenistust ennast. Sõnastusel tuleb jälgida, et see oleks arusaadav ja mõistetav kõikidele töötajatele.

Järelevalveteenistuse missioon võiks olla: Tuleohutusjärelevalve on professionaalne abistaja elanikkonna turvalisuse tagamisel läbi pideva kontrolli ja ennetustegevuse.

Hindame nüüd, kas see vastab nõutud tingimustele – on piisavalt selge, arusaadav ja kannab edasi teenistuse eesmärki.

- Eesmärk: on olla elanikkonna professionaalne abistaja
- Tegevus: viia läbi pidevat kontrolli ja teha ennetustööd
- Väärtused: turvaline elukeskkond igapäevale

### **Järelevalveteenistuse visioon**

Visiooni väljatöötamisel on autor võtnud aluseks töö esimese osa alapunkti 1.2 toodud põhimõtted (vt lk 20) . Esmalt vaatleb autor valdkonna arengukava ning seejärel Päästeameti arengukavas toodut. Hindab kõrgemate tasandite visiooni arusaadavust ja lihtsust.

Valdkonna arengukava sätestab : „Oleme ühtne koostöövalmis ja lahendustele orienteeritud organisatsioon, mille eesmärk on suurendada Eesti elanike elukvaliteeti turvalisuse ja mõistliku regionaalse halduse kaudu“. Visioon on piisavalt lühike, kuid natukene keeruliselt sõnastatud. Esimesel lugemisel ei saa kohe täpselt aru, mis on selle sõnum.

Päästeameti arengukava (2005-2009.a.) sirvides selgub, et visioon on millegipärast koostatud kolmes osas:

- “Päästeteenistus on õnnetustele operatiivselt ja professionaalselt reageeriv ühtne riiklik süsteem, mis on avalikkuse poolt kõrgelt hinnatud ning mida toetab kolmanda sektori organisatsioonide tegevus.”
- “Päästeteenistus on ennetustööle suunatud organisatsioon ning vastavate tegevuste tulemusel on elukeskkond muutunud ohutumaks – ühiskond on teadlik ümbritsevatest ohtudest ja inimesed käituvad ohte ennetavalt ning kaaskodanikke toetavalt, õnnetustes hukkunud inimeste arv väheneb aastate lõikes.”
- “Päästeteenistus on kõrgelt hinnatud koostööpartner kõikidele asutustele ja organisatsioonidele Eestis ning rahvusvahelisel tasandil.”

Autorile jääb mulje, et arengukava koostaja ei ole olnud kursis visiooni koostamise põhimõtetega ning selle asemel on kirjutatud arengukavasse organisatsiooni strateegilised eesmärgid, mida soovitakse saavutada.

Järgnevalt formuleerib autor järelevalveteenistuse visiooni neljaks järgneva aastaks. Autor on lähtunud visiooni sõnastamisel pakutavatest teenustest ning see peaks peegeldab teenistuse strateegilisi kavatsusi tulevikuks.

Järelevalveteenistuse visioon kuni aastani 2016 :

- Tuleohutusjärelevalve on kõikidele sihtrühmadele avatud keskkonnaga, kes läbi õiglase kontrolli ja ennetustegevuse tagab elanikkonna parema informeerituse koos turvalise elukeskkonnaga.

Sõnastatud visioon on piisavalt lühike. Lugejal on lihtne mõista kuhu teenistus soovib areneda, milline on meie maine, kui suurelt panustab teenistus ise visiooni täitmisesse ning kes on sihtgrupp. Ka töötajatele (ametnikele) on selge, milliseid väärtusi soovitakse edasi kanda saavutamaks teenistuse visiooni.

### **Järelevalveteenistuse strateegiline arengueesmärk**

Eesmärkide väljatöötamiseks on kasutatud the TOWS maatriksi (vt alapunkti 1.2 lk 21 ja 22 ning **tabel 2**) ja S.W.O.T maatriksi tabelites (**tabelid 4, 5, 6 ja 7**) sisalduvat informatsiooni. Kirjeldatud on võimalikud strateegilised eesmärgid ja tegevustega koostatava arengukava perioodiks.

Strateegilise planeerimise tsükli eesmärgiks on :

1. Ühtse personalipoliitika juurutamine;
2. Pakutavate teenuste sisu ja struktuuri väljatöötamine;
3. Teenistusele järjepideva arengu tagamine.

## Tegevused strateegiliste eesmärkide saavutamiseks

- **Tegevused personali arendamise eesmärgi saavutamiseks**

- ✓ Ametnike arendamine

- Reaalselt „põllul“ töötavat ametniku tuleb senisest rohkem hakata kaasama seadusemuudatuste läbiarutamistele ning arvestada nende arvamust suurema osakaaluna.
- Tsentraliseerimisel teenusepõhisele mudelile üleminekul on vajalik välja töötada kindlad kriteeriumid, millele ametnik peab vastama ning kuidas toimub ametniku töötulemuste hindamine (indikaatorid).

- **Tegevused teenuste arendamise eesmärgi saavutamiseks**

- ✓ Tuleohutusjärelvalve

- Ettepanekute tegemine korralduslike tuleohutusnõuete parandamiseks ning nende senisest aktiivsem esitamine Päästeametile.

- ✓ Ehitustegevuse ja –toodete kontroll

- Ehituslike tuleohutusnõuete parim tundmine inseneritehnilises büroos annab võimaluse sisse viia koolitussüsteemi tegutsevatele projekteerijatele ja ehitusjärelvalvele. Selline lahendus vähendaks inspektorite töökoormust ühe objekti lõikes ning tõstab turu üldist kvaliteeti.
- Inseneritehnilise büroo kontaktid projekteerijate, ohutustoodete tootjatega ja ehitajatega annavad võimaluse välja arendada parema koostöö innovatsiooni tekkeks tuleohutusjärelvalves.

- ✓ Tulekahjutekkepõhjuste väljaselgitamine ja menetlemine

- Menetlusbüroo, olles parim haldus- ja väärteomenetluse läbiviimise oskusega büroo teenistuses, harib teisi ametnike läbi asutusesiseste koolituste. Selliselt hoiaime kulutused kontrolli all.

- ✓ Ennetustöö
  - Tagada järjepidev kontroll kõrges riskigrupis olevate inimeste üle. Selle läbi saame tõsta ühiskonna teadlikkust ning vähendab tulekahjus hukkunute üldarvu.
  
- **Tegevused teenistuse arendamise eesmärgi saavutamiseks**
  - ✓ Juhtimine ja kommunikatsioon
    - Koostöös päästetöödeteenistusega välja arendada strateegilise juhtimise mudel järelevalveteenistusele, mille väljundiks on teenistuse juhi poolt kooskõlastatud arengukava.
    - Ennetustöö büroo töötajate head initsiatiivi kaasata arendustegevuse juhtimisel.
    - Büroode vahelise koostöö suurendamiseks korraldada igas kuus üks ühine nõupidamine.
    - Teenistusest väljuvate ettekirjutuste kontroll vähemalt kahe ametniku poolt. Ainult põhjendatud ettekirjutused tagavad vaidlustamiste ja kaebuste minimaalse hulga.
    - Ühisürituste ja traditsioonide loomine ja hoidmine.
    - Ühtsete ja korrektselt vormistatud blankettide tagamine kõikidele ametnikele. Seda on võimalik teha teenistuse siseselt ning erilisi kulutusi tegemata.
    - Töövormi kandmise selge nõudmine ning selle range kontroll, tagab nii teenistusele endale kui ka tervele organisatsioonile parema maine ning kodanikule korrektsema mulje riigitöolisest.
  
  - ✓ Struktuur
    - Teenistuse struktuuri kujundamisel ühendada insenertehniline- ja tuleohutusbüroo, kuna teenistuslikud ülesanded on mitmeti kattuvad.

✓ Koolitus- ja arendustegevus

- Teenistusse tuleb muretseda uusi tehnoloogilisi vahendeid ( nt mobiilne internet, tahvelarvutid, mõõteseadmed ), mis muudavad töö kvaliteetsemaks, täpsemaks ja kiiremaks teenuse tarbijale. See annab tõuke ka motivatsiooni kasvuks kuna toimingutele kuluv aeg väheneb.
- Päästeameti personaliosakonnal välja töötad ühtne koolitus- ja personalipoliitika kogu organisatsioonile kaasates selleks huvigruppe teenistusest.

Käesolevas punktis tõi autor välja järelevalveteenistuse strateegilise arengukava põhilised komponendid. Sõnastati teenistusele missioon, visioon ja järelevalveteenistuse strateegilised arengueesmärgid. Lisaks kirjeldati tegevused, mille kaudu toimub püstitatud eesmärkide saavutamine.

## KOKKUVÕTE

Strateegilise arengukava olemuse analüüsist selgus, et arengukava on strateegiaid sisaldav dokument, mille eesmärgiks on tagada organisatsiooni pikaajaline toimimine ning aidata toime tulla muudatustega väliskeskkonnast.

Strateegia struktuuri uurimisel jõuti järeldusele, et hea strateegia aluseks on teenistuse hetkeolukorra kirjeldus, sise- ja väliskeskkonna analüüs ning selle põhjal eesmärkide täpsustamine või uute eesmärkide sõnastamine. Eesmärkide formuleerimisel tuleb kindlasti lähtuda organisatsiooni / teenistuse missioonist ja visioonist, mis on kogu strateegia aluseks. Eesmärkide määratlemisel peab kindlasti toimuma ka nende hindamine. Viimane on vajalik selleks, et teha selgeks kas soovitavad eesmärgid on üldse realistlikud, saavutatavad ning kas soovitud tulemuseni jõudmiseks on ka piisavalt vahendeid. Strateegia ellurakendamine toimub läbi tegevusplaanide, mis on suunatud konkreetsetele üksustele. Muutuvas ühiskonnas peab kindlasti toimuma järjepidev strateegia monitooring ning ebaõnnestumise korral kiire reageerimine muudatustele.

Avaliku sektori spetsiifika käsitluses toodi välja, et just planeerimise faasis tuleb arvestada mitmete asjaoludega. Riik pakub oma kodanikele avalike teenuseid, mida rahastatakse läbi maksude. Viimase laekumisest sõltub riigi eelarve ja selle kaudu ka organisatsiooni ning teenistuse rahalised võimalused. Erasektoriga võrrelduna ei ole teenused seatud kasumit tootma, vaid töötama võimalikult kuluefektiivselt ja ressursi raiskamata pakkuma avalikke hüvesid. Kui riigi majandusel läheb hästi, siis on ka eelarve suurem ja tekib võimalus suurendada investeeringuid avalike teenuste arendustegevuseks. Kehvematel aastatel tuleb tegeleda strateegia hindamisega ning suurema efektiivsuse saavutamiseks.

Empiiriline analüüs rajaneb peamiselt sisejulgeoleku valdkonnast kogutud informatsioonile. Strateegilise arengukava vajaduse väljaselgitamiseks Põhja-Eesti



Päästkeskuse järeleveteeenistusele uuris autor teenistuse hetkeolukorda ning analüüsis selle sise- ja väliskeskkonda. Strateegia hindamiseks ning uute eesmärkide leidmiseks analüüsiiti nii valdkonna arengukavasid, keskmist palka kui ka päästkeskuse eelarvet. Teenistusest lisainformatsiooni saamiseks korraldas autor küsitluse ning intervjueris järeleveteeenistuse juhti ja ennetustöö büroo juhatajat.

Täna seisab päästeteenistus muutuste lävel. Sarnaselt 2010. aastal toimunud personalijuhtimise ja rahanduse tsentraliseerimisega viiakse kogu süsteem üle teenusepõhisele juhtimisele. Taoline otsus toob üleüldise struktuurimuudatuse ning tänane strateegia homme enam ei tööta. Riiklik tuleohutusjärelevalve jääb aga ka tulevikus üheks kuuest põhiteenusest, mida pakkuma hakatakse. Järeleveteeenistuse vormist tulevikus ei sõltu ka arengukava vajadus. Organisatsiooni üldistest eesmärkidest lähtuvalt vajab teenistus nende täitmiseks kindlat strateegiat ning selle hindamise meetodikat (indikaatoreid). Probleemid tsentraliseerimisega kindlasti ei lõppe. Pigem tekib neid ka uue struktuuri loomisel järjest juurde.

Siseolukorra analüüsimisel selgus, et väga suureks probleemiks teenistuses on kindla strateegia puudumine ja eesmärkide ebaselgus ametnikele. Majanduskriisist tingituna on vähenenud ametnike sissetulekud ja motivatsioon. Samuti on muutunud töö keerulisemaks ning suurte kohtuvaiete tõttu ka stressirohkeks. Küsitluse tulemusena selgus, et ainuke pluss, mis riigiteenistusega kaasneb on stabiilne sissetulek, kuid majandusolukorra paranemisel ollakse valmis riskeerima ja töökohta vahetama.

Väliskeskkonna analüüsis selgus, et lähiaastatel ei ole olulist paranemist rahaliste vahendite osas oodata. Ümberstruktureerimise käigus loodetakse muuta süsteemi paindlikumaks ja läbipaistvamaks. Selline lähenemine eeldatavalt vabastab teatud kulutustest ning neid saab kasutada põhiliselt uute töövahendite hankimiseks. Analüüsi käigus selgus, et ametnik kardab julgeid otsuseid, sest väike eksimus võib kahjustada kogu organisatsiooni mainet ja reitingu langust ühiskonnas. Kindlasti on suureks probleemiks ka heade spetsialistide üleminek erasektorisse, töökoormuse suurenemine ning üldine bürokraatia kasv.

Analüüsi tulemusena sõnastati järelevalveteenistusele missioon ja visioon. S.W.O.T analüüsi põhjal püstitati eesmärgid lähiaastateks. Strateegiliseks eesmärgiks on kvaliteetsema avaliku teenuse pakkumine tarbijatele. Sinna alla kuulub personalipoliitika, pakutavate teenuste korraldus ja -kvaliteet ning teenistuse üldine korraldus.

Päästeteenistuses on muudatused ja arendused möödapääsmatud, kuid seatud eesmärk (ühiskonna turvalisuse tagamine) peab säilima. Ainult see tee, kuidas eesmärgini jõutakse võib olla erinev. Et edaspidi vältida pidevat operatiivset juhtimist valdkonnas, tuleks ministeeriumi allasutustel (Päästeamet, Päästkeskused, Häirekeskus jne) koostada üksikasjalik arengukava uuenduste elluviimiseks. Järelevalveteenistusele strateegia koostamine võib sõltuda asutusest, kuid ei pea seda tingimata olema. Eesmärk peab olema teha pakutav teenus tulevikus võimalikult efektiivseks, läbipaistvaks lähtudes avaliku teenuse tarbijast.

Töö käigus lahendati püstitatud uurimisülesanded ning töötati välja Põhja-Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse arengukava alused. Sellega on töö eesmärk autori hinnangul täidetud. Valminud magistritööd on autori hinnangul võimalik kasutada 2012. aastal teenusepõhisele süsteemile üleminekul kogu järelevalveteenistuse arengustrateegia väljatöötamiseks. Edasiste uurimuste suunaks võiks olla konkreetsete indikaatorite väljatöötamine, mis võimaldaksid hinnata päästeteenistuse poolt pakutavate teenuste vajaliku mahtu või teenusehinna arvestamise metoodikat.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aamer, A.** Strateegiline juhtimine, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 1998, 99 lk.
2. **Agurauja, Ants.** (Põhja-Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse juht) Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 10.märts 2011.
3. **Alas, R.** Strateegiline juhtimine. 3.parand.tr., Tallinn: Külim, 2005, 218 lk.
4. **Albanese, R.** Management. Texas A&M University: South – Western Publ. Co. Ohio, 1988, 811 p.
5. **Alford, J.** The implications of „publicness“ for strategic management theory. Exploring public sector strategy. Financial Times Prentice Hall, Harlow 2000, pp. 1-16.
6. **Ankur, M.** Tegevuspõhise kuluarvestussüsteemi arendamine Ida-Eesti Päästkeskuses. TÜ ettevõtetmajanduse instituut, 2009, 94 lk (magistritöö).
7. Avaliku sektori strateegilise juhtimise programm [[http://www.riigikantselei.ee/failid/Avaliku\\_Sektori\\_Strat\\_juht\\_programm.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/Avaliku_Sektori_Strat_juht_programm.pdf)]. 03.03.2011
8. **Batra, A., Kaushik, P., Kalia, L.** System Thinking: Strategic Planning. SCMS Journal of Indian Management, 2010, pp. 5-12.
9. **Bryson, J.M.** Strategic planning for public and nonprofit organizations. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995, 325p.

10. **Cady, S.H., Wheellet, J.V., DeWolf, J., Brodke, M.** Mission, Vision and Values: What do They Say? *Organization Development Journal*, 2011, vol. 29 issue 1, p63-78.
11. **Chan Kim, W. Mauborgne, R.** Sinise ookeani strateegia. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 2006, 240 lk.
12. **Cole, G.A.** Strategic Management. Theory and Practice. DP Publications, 1994, 259 p.
13. **Coon, D.W.** Creating a Vision and Mission Statement for your Organization. Central Washington University, 2007  
[<http://www.cwu.edu/~cel/cms/uploads/VisionMissionStatements.pdf>]  
26.12.2011
14. **Denzin, N.K., Lincoln, Y.S.** The SAGE handbook of qualitative research. Sage Publications, 2005, 1210 p.
15. **Dorbek, Dagi.** (Põhja-Eesti Päästkeskuse ennetustöö büroo juhataja) Autori intervjuu. Helisalvestis. Tallinn, 11.märts 2011
16. Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009, 743 lk, s.v. arenemine.
17. Eesti keele seletav sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2009, 743 lk, s.v. arengukava
18. Eesti keele sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 1999, 1040 lk, s.v. strateegia.
19. Eesti statistika aastaraamat 2011. Tallinn: statistikaamet, 2011, 440 lk.  
[[http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication\\_id=25642](http://www.stat.ee/publication-download-pdf?publication_id=25642)]  
20.11.2011

20. Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015. Vastu võetud Riigikogus 10.juunil 2008. a otsusega - Riigi Teataja I osa, 2008, nr. 25, art. 165.
21. Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). Vastu võetud Riigikogus 16.juunil 2004. a otsusega - Riigi Teataja I osa, 2004, nr. 49, art. 344.
22. Elanikkonna tuleohutusteadlikkuse seire. Tallinn, 2010, 65 lk. [[http://issuu.com/estonianrescueboard/docs/tuleohutusteadlikkuse\\_aruanne\\_2010](http://issuu.com/estonianrescueboard/docs/tuleohutusteadlikkuse_aruanne_2010)]. 01.02.2011
23. **Esmail Zadeh, A., Ghazinoory, S., Memariani, A.** Fuzzy SWOT analysis – Journal of Intelligent & Fuzzy Systems 2007, 18, 99 – 108.
24. **Firescu, V., Popescu, J.** The multi-annual planning, a connection between the strategic planning and the operative planning. Annals of the University of Oradea, Economic Science Series, 2008, pp. 1223-1230.
25. **Ghuri, P., Grønhaug, K.** Äriuringute meetodid. Praktilisi näpunäiteid. Tallinn: Külim, 2004, 222 lk.
26. **Goldratt, E., Cox, J.** Eesmärk: Pideva arengu protsess. Tartu: Fontes, 1998, 420 lk.
27. **Harshman, C. L.** Mission-vision-values: Toward common definitions. 2006 [<http://www.harshman.com/assets/files/Mission-Vision-Values%20Definitions.pdf>]. 27.12.2011
28. **Hoepfl, M. C.** Choosing Qualitative Research: A Primer for Technology Education Researchers. Journal of Technology Education, 1997, vol.9, no.1 [<http://scholar.lib.vt.edu/ejournals/JTE/v9n1/hoepfl.html>]. 20.11.2011
29. **Hutton M., Campell, M.** Choosing a Core Competency – Strategic Options. PC FAB, 2002.

30. **Jorfi, H.** Relationships among Strategic Management, Strategic Behaviors, Emotional Intelligence, IT-business Strategic Alignment, Motivation and Communication Effectiveness. *International Journal of Business and Management*, 2011, vol.6, no.9 pp.30-37.
31. **Karjus, P.**, *Strateegia audit. Läbimõeldud sõjaplaanid äris.* Estonian Business School 2003, 260 lk.
32. **Keskküla, R.** Eesti valdade arengukavad ja eelarveline planeerimine. TÜ rahvamajanduse instituut, 2007, 84 lk. (magistritöö)
33. **Kluyver, C.A.** *Strategic Thinking: an executive perspective.* Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2000, 150 p.
34. **Kluyver, C.A., Pearce II, J. A.** *Strategy: a view from the top.* Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2003, 141 p.
35. **Koch, R.** *Strateegia käsiraamat: kuidas luua võidustrateegiat.* Tallinn: Tänapäev, 2007, 366 lk.
36. **Leis, M.** Ülevaade automaatsete tulekahjusignalisatsioonisüsteemide häireteadetest. *Tuleohutusjärelvalve aastaraamat 2008. Päästeamet.* Tallinn: AS Multiprint, 2009, lk. 19-20
37. **Lillemets, K.** *Automaatsete tulekahjusignalisatsioonisüsteemide valehäirete analüüs.* Sisekaitseakadeemia Päästekolledž, 2008, 38 lk. (lõputöö)
38. **Macmillan, H., Tampoe, M.** *Strategic Management: Process, Content, and Implementation.* New York: Oxford University Press, 2000, 361 p.
39. **Manning, M.** *Creating a Vision.* *Semiconductor Magazine*, 2000 [[http://www.advancingwomen.com/strategic%20planning/creating\\_a\\_vision.php](http://www.advancingwomen.com/strategic%20planning/creating_a_vision.php)]. 28.12.2011

40. **Maripuu, I.** SWOT – analüüs nõuab objektiivsust ja süvenemist. 2009  
[\[http://lennuk.bda.ee/2009/swot-analuus-nouab-objektiivsust-ja-suvenemist/\]](http://lennuk.bda.ee/2009/swot-analuus-nouab-objektiivsust-ja-suvenemist/).  
 04.03.2011
41. **Markides, C.C.** Õiged valikud: juhised läbimurdestrateegiatega väljatöötamiseks.  
 Tartu:Fontese kirjastus, 2000, 240 lk.
42. **Martiny, T.** Tough love required false alarms. Fire Safety Engineering, 2008,  
 Vol. 15, No. 4, pp. 14-14.
43. **McBain, L., Smith, J.** Strategic management in the public sector. E-Leader  
 Singapore 2010.  
[\[http://www.g-casa.com/conferences/singapore/papers\\_in\\_pdf/mon/McBain.pdf\]](http://www.g-casa.com/conferences/singapore/papers_in_pdf/mon/McBain.pdf)  
 05.05.2011
44. **Mintzberg, H.** The Structuring of Organizations. New York: Prentice Hall,  
 Englewood Cliffs, 1979, 113 lk.
45. **Mintzberg, H.** The Design School: Reconsidering the Basic Premises of  
 Strategic Management. Strategic Management Journal, 1990, pp.171-195.
46. **Mittenthal, R.A.** Ten Keys to Successful Strategic Planning for Nonprofit and  
 Foundation Leaders. TCC Group, 2002, 10p  
[\[http://www.tccgrp.com/pdfs/per\\_brief\\_tenkeys.pdf\]](http://www.tccgrp.com/pdfs/per_brief_tenkeys.pdf) 28.12.2011
47. **Nelton, S.** Put your purpose in writing; A mission statement can give your  
 company the focus it needs for survival and growth. Nations Business, 2004, p1-  
 4. [\[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1154/is\\_n2\\_v82/ai\\_14994457/\]](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1154/is_n2_v82/ai_14994457/)  
 20.11.2011
48. Nõuded tulekahju-signalisatsioonisüsteemidele. Siseministri määrus nr 80 7.  
 juuni 2002. Riigi Teataja Lisa, 2002, nr. 78, art. 1202. (hetkel kehtetu)

49. **Pollit, C., Bouckaert, G.** Public management reform: a comparative analysis. New York: Oxford University Press, 1999, pp.6-27, pp. 135-139.
50. **Porter, M.E.** Competitive Strategy. New York: Free Press, 1998, 382 p.
51. **Prahalad, C.K, Hamel, G** The Core Competence of the Corporation. Harvard Business Review, 1990, 16 p.
52. **Prahalad, C.K, Hamel, G** Strategic Intent. Harvard Business Review, May-June, 1989, pp 63-76.  
[<http://www3.uma.pt/filipejmsousa/ge/Hamel%20and%20Prahalad,%201989.pdf>] 20.11.2011
53. Põhja- Eesti Päästkeskuse põhimäärus. Vastu võetud 27. detsembril 2005. a siseministri määrusega nr 91. Riigi Teataja Lisa, 2006, nr. 4, art. 71.
54. Põhja-Eesti Päästkeskuse Inseneritehnilise Büroo põhimäärus. Vastu võetud 03.märts 2006. a Põhja-Eesti Päästkeskuse käskkirjaga nr 5-2/06/12 [http://www.pepk.ee/public/resources/editor/File/Inseneritehnilise\_buroo\_pohimäärus\_2006.doc].10.03.2011
55. Põhja-Eesti Päästkeskuse statistikaraamat. Tallinn: Põhja-Eesti Päästkeskus 2011, 88lk.
56. Päästeteenistuse arengukava 2005-2009. Tallinn, 2005, 22lk.  
[[http://www.rescue.ee/vvfiles/0/paasteteenistuse\\_arengukava.rtf.pdf](http://www.rescue.ee/vvfiles/0/paasteteenistuse_arengukava.rtf.pdf)].  
02.02.2011
57. **Radke, J., M.** How to write a mission statement. The Grantsmanship Center, 1998  
[<http://www.tgci.com/magazine/How%20to%20Write%20a%20Mission%20Statement.pdf>] 27.12.2011



58. **Rego, G., Nunes, R.** Hospital Foundation: A SWOT analysis. Portugal: University of Porto, I-Business, 2010, Vol.2 Issue 3, p210-217.
59. **Ricci, F.A.** Managing the organizational vision, mission and planning: five steps toward a successful leadership strategy. Dallas: The Chair Academy 20th Annual International Leadership Conference, 2011, p1-7 [http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED519690.pdf]. 21.11.2011
60. Riigi eelarvestrateegia 2011 – 2014. Tallinn 2011, 47 lk. [http://www.fin.ee/doc.php?105276]
61. **Saal, T.** Kontserni olemus ja arenguprobleemid Eestis. TÜ juhtimise ja välismajanduse instituut, 1998, 89 lk. (magistriprojekt)
62. **Sakkeus, J.** Siil udus-strateegia ehk kuidas määratus keskkonnas koju jõuda. Direktor 2005, nr. 9, 60 lk.
63. Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2011-2014. [http://www.siseministerium.ee/17410/]. 10.03.2011.
64. Strateegilise planeerimise käsiraamat. Tallinn: Rahandusministeerium 2006, 65 lk.
65. Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord. Vastu võetud 13. detsembril 2005. a Vabariigi Valitsuse määrusega nr 302. Riigi Teataja Lisa, 2006, nr. 67, art. 522.
66. The Blackwell encyclopedic Dictionary of Strategic Management. Oxford, Malden 1999.
67. **Thoreson, K., Svara, J.** Fire safety retooling. Public Management, 2010, Florida, pp. 6-7.
68. **Vaara, E.** Linking social construction of success and stakeholder thinking. In J. Näsi (ed.), Understanding stakeholder thinking, Gummerus, Jyväskylä, 1995.

69. **Wehrich, H.** The TOWS Matrix: A Tool for Situational Analysis. University of San Francisco, 19p [[http://www.usfca.edu/fac\\_staff/wehrichh/docs/tows.pdf](http://www.usfca.edu/fac_staff/wehrichh/docs/tows.pdf)].  
30.11.2011
70. **Wit, Bob de, Meyer, R.** Strategy: Process, Content, Context an international perspective. London: Thomson, 2004, 957 p.

## LISA 1 Küsitluse ankeet

Tere!

Minu nimi on Ardon Kaerma. Olen teie kaastööline Põhja-Eesti Päästkeskuse insenertehnilisest büroost. Pöördun teie poole seoses magistritöö kirjutamisega Tartu Ülikooli majandusteaduskonnas teemal „Avaliku sektori asutuse strateegilise arengukava väljatöötamine: Põhja- Eesti Päästkeskuse järelevalveteenistuse näitel“.

Strateegilise arengukava eesmärk on analüüsida praegust olukorda ning väljatöötada uued võimalikud eesmärgid järgnevateks aastateks. Selle jaoks on koostatud lühike küsimustik. Küsimustik on koostatud eesmärgiga kaardistada hetkel järelevalveteenistuses valitsev olukord ning leida lahendamist vajavad probleemid. Seega on tähis, et vastused oleksid täpsed ja kõik probleemid saaksid loetletud. Alljärgnevalt palun leida kuni 25 minutit ja vastata kõikidele esitatud küsimustele täpselt nii nagu oskate. Küsimustele vastamine ei nõua abimaterjalide kasutamist ega eriteadmisi. Küsitluse tulemusi kasutatakse magistritöö uuringu osa koostamiseks. Tulemused esitatakse töös koondtulemusena.

Ankeete ei edastata kolmandatele osapooltele. Vastajate anonüümsus on soovi korral täielikult garanteeritud.

NB ! Kõik tärniga märgitud küsimused vajavad vastust. Suur tänu!

Ardon Kaerma

Tartu Ülikool

Majandusteaduskond

magistrant

**Lisa 1 jätkub ...**

1. Nimi ..... (Vastus ei ole kohustuslik)

2. Sugu (palu märgi vastus)

[ ] Mees

[ ] Naine

[ ] Ei soovi vastata

3. Vanus (palun märgi vastus)

[ ] Noorem kui 25- aastane

[ ] 26 – 35 aastane

[ ] 36 – 45 aastane

[ ] 46 – 55 aastane

[ ] Vanem kui 55- aastane

4. Teie ametikoht ..... (Vastus ei ole kohustuslik)

5. Avaliku teenistuse staaži pikkus ( palun märgi vastus)

[ ] Kuni 2 aastat

[ ] 2 – 5 aastat

[ ] 5 – 10 aastat

[ ] 10 - .... aastat

6. Mis motiveerib Teid töötama avaliku sektori asutuses?

.....

.....

.....

**Lisa 1 jätkub ...**

7. Kuidas olete rahul viimase 2 aasta jooksul toimunud muudatustega järelevalveteenistuses?

[ ] Raske öelda

[ ] Üldse ei ole

[ ] Pigem ei ole

[ ] Muudatused on olnud positiivsed

[ ] Muu vastus .....

8. Millised võiksid olla tulevikus väliskeskkonnast tulenevad OHUD järelevalveteenistusele?

.....  
.....  
.....

9. Millised võiksid olla tulevikus väliskeskkonnast tulenevad VÕIMALUSED ?

.....  
.....  
.....

10. Millised on teie büroo TUGEVAD küljed?

.....  
.....  
.....

11. Loetle enda büroo või järelevalveteenistuse NÕRGAD küljed?

.....  
.....  
.....

**Lisa 1 jätkub ...**

12. Too välja enda büroo saavutused viimase 2 aasta jooksul

.....  
.....  
.....

13. Millised probleeme enda tööga seonduvalt näed, et vajaksid kiiret lahendamist?

.....  
.....  
.....

14. Kuidas muudaksid enda büroo tööd paremaks?

.....  
.....  
.....

15. Millised võiksid olla järelevalveteenistuse eesmärgid?

.....  
.....  
.....

Täna vastamast!

## LISA 2 Intervjuu küsimused

Järelevalveteenistuse juht Ants Aguraiuja

1. Kas 2009 aasta aluses kui eelarveid vähendati, kas siis tuli ära jätta ka mõned plaanitud projektid kuna enam ei leitud rahastamisvõimalusi?
2. Kuidas toimub projektide ennetustöö projektide rahastamine?
3. Millised on olnud järelevalveteenistuse suund hetkel?
4. Kui täpsed on Päästeameti tegevusplaanid ja kuidas neid rakendatakse?
5. Kuidas hinnatakse uutesse projektide kaasamisel töötajate töökoormust?
6. Kas Teie arvates on teenistuses hetkel optimaalne struktuur?
7. Kuidas hindate koostööd erinevate büroode vahel?
8. Millised on meie asutuse tugevad küljed võrreldes teiste regioonide asutustega?
9. Milliste asjadega ei saa järelevalveteenistuses üldse rahul olla ?
10. Kuidas saab järelevalveteenistus mõjutada töötajate motivatsiooni?
11. Kas olete kursis töötajate rahuloluga? (arenguestlused) Kui palju ettepanekuid ja probleemseid küsimusi tegelikult arvestatakse?
12. Kas tsentraliseerimine (üleminek) Päästeameti alluvusse on kindel?
13. Mis moodi vähendada AteS-i väljakutsete arvu teenusepõhisele süsteemile üleminekul?

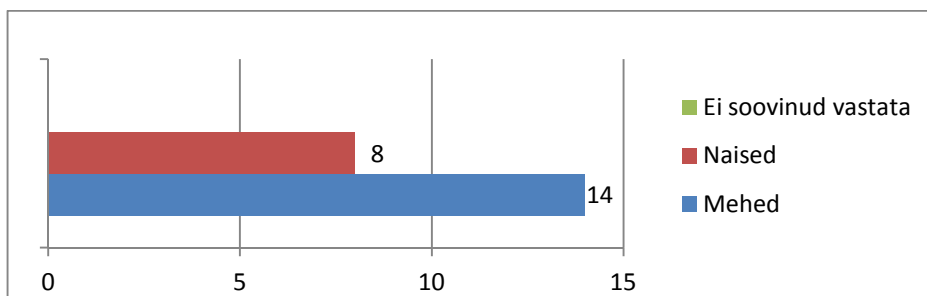
Ennetustöö büroo juhataja Dagi Dorbek

1. Kas 2009 aasta aluses kui eelarveid vähendati, kas siis tuli ära jätta ka mõned plaanitud projektid kuna enam ei leitud rahastamisvõimalusi?
2. Kuidas on aastate jooksul ennetustöö arenenud?
3. Kas võib väita, et ennetustöö projektid on saanud üheks prioriteetsemaks suunaks?
4. Kas Teie arvates on teenistuses/büroos hetkel optimaalne struktuur?
5. Kuidas olete rahul büroo töökorraldusega?
6. Millised on teie büroo tugevateks külgedeks?
7. Kas kõik tegevusplaanidest tulenevad eesmärgid on ametnikele selged?
8. Kas strateegilised eesmärgid on Teie arvates asutuses paigas?

## LISA 3 Küsitluse tulemused

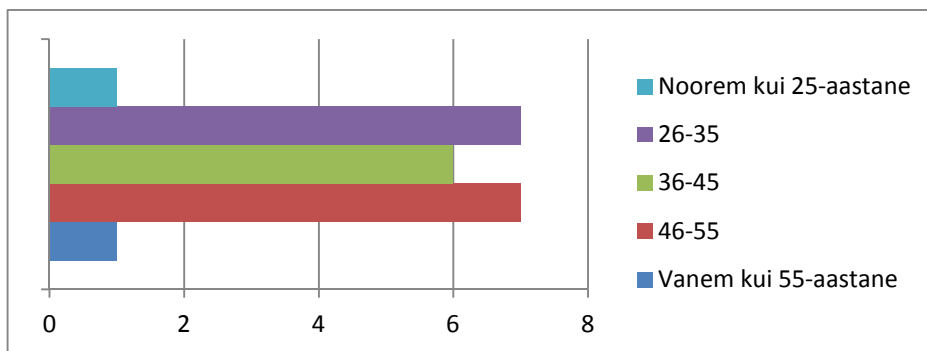
### Üldandmed

Küsitluses osales kokku 22 inimest (joonis 4.1). Naisi oli vastajate hulgast 8 (36 %), mehi 14 (64 %) ja vastuseta ankeete ei olnud.



**Joonis 4.1.** Küsitluses osalenute sooline jaotus

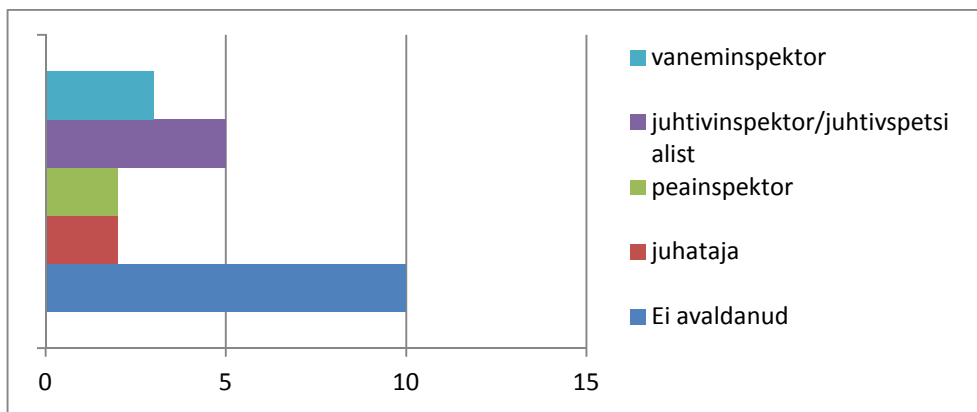
Vastajate vanuselise jaotusest tuli välja, et kõige rohkem vastajaid oli vanusevahemikus 26-35. aastat (32 % vastajatest) ja 46-55. aastat (32 % vastanutest).



**Joonis 4.2.** Küsitluses osalenute vanuseline jaotus

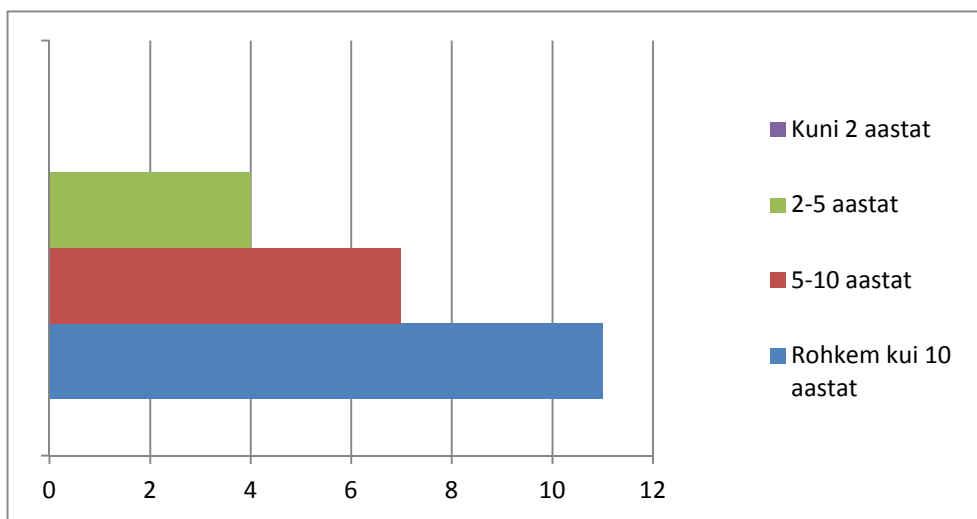
Ametikohtade (joonis 4.2) lõikes oli kõige rohkem vastanuid (23 %) juhtivinspektori ametikohal, järgnes vaneminspektor 14 % , peainspektorid 9 % ja juhataja 9 % . Oma positsiooni ei soovinud avaldada 10 inimest 22-st (45,5 % vastanutest).





**Joonis 4.3.** Küsitluses osalejad ametikohtade lõikes

Avaliku teenistuse staaž (joonis 4.4) oli küsitlusele vastanutest enamusel (50 % vastanutest) rohkem kui 10 aastat. Kõige lühem teenistusaeg (2-5 aastat) oli neljal ametnikul (18 % vastanutest).



**Joonis 4.4.** Küsitluses osalejate avaliku teenistuse staaž (aastat)

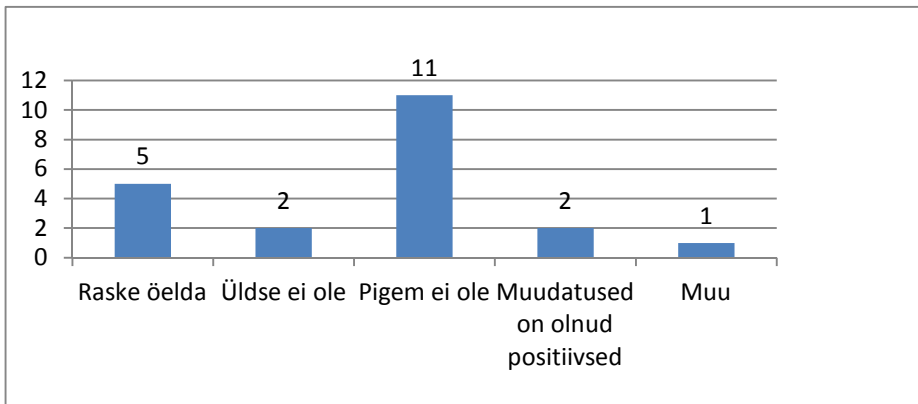
## Küsimuste vastused

### *1. Mis motiveerib Teid töötama avaliku sektori asutuses?*

5 vastajat tõi välja, et neile meeldib pikem puhkus, hea kollektiiv ja kindel ja sissetulek. 8 vastajat kritiseerisid tugevalt päästkeskust ja vastasid, et töötavad ainult sellepärast, et hetkel puudub teine töö. 9 inimest 22-st leidis, töötades avalikus sektoris saavad nad ennast täiendada, töötada ühtse kokkuhoidva abivalmi meeskonnana, jagada huvitavaid kogemusi ning neil on kindel huvi päästevaldkonna vastu.

### *2. Kuidas olete rahul viimase 2 aasta jooksul toimunud muudatustega järelevalveteenistuses?*

Üle poole (59 %) küsitlusele vastanutest (joonis 4.5) ei ole viimase kahe aasta muutustega järelevalveteenistuses rahul. Kaks vastajat leidsid, et muudatused on olnud positiivsed ja 5 vastajat ei osanud sellele küsimusele vastata. Üks vastaja, kes märkis vastuseks „muu“ ei täpsustanud enda seisukohta.



**Joonis 4.5.** Vastanute rahulolu teenistusega

### *3. Millised võiksid olla tulevikus väliskeskkonnast tulenevad OHUD järelevalveteenistusele?*

Küsitlusele vastanutest 5 isikut peavad võimalikeks ohtudeks poliitiliselt ebasoodsaid otsuseid. Päästeamet on muutunud liialt kontrollivaks. Kuue vastaja arvates ohustab neid koondamine, seoses uue tuleohutusseaduse muudatusega, mis sätestab enesekontrolli nõude objekti omanikele ja selle tulemina ametnike arvu vähenemine. Üheksa inimest 22-st leidis, et inimeste õigusteadlikkuse kasvuga suureneb kindlasti vaiete ja kohtukaebuste hulk ning see võib hakata tööle olulise mainekahjustajana. 9 % vastanutest arvas, et erasektori kiire taastumine tõmbab head spetsialistid teenistusest.

### *4. Millised võiksid tulevikus olla väliskeskkonnast tulenevad VÕIMALUSED?*

Sellele küsimusele ei osanud 10 % vastajatest vastust anda. 70 % ametnikest arvas, et päästeteenuse väärtustamine ühiskonnas annaks suuremad võimalused motivatsiooni kasvuks ning välistaks õpetatud spetsialistide väljarände erasektorisse. Viis vastajat loodab, et soodsamad suunad sisejulgeolekupoliitika suunal annavad tõuke innovatsiooniarenguks.

### *5. Millised on teie büroo TUGEVAD küljed?*

Kümnel ankeedil oli märgitud büroo tugevaks küljeks seadusandluse ja erinevate asjakohaste normide tundmist, samuti ka teadmisi menetlusprotsessidest. 27 % vastanutest pidas enda büroo tugevaks küljeks just head meeskonnatööd, avatud suhtlemist abivajajatega ning soovi teenida avaliku huvi. Viis vastajat tõid välja noorte, haritud ja korrektsete ametnike olemasolu insenertehnilises büroos, kes läbi võimu ja enesekehtestamise on avastanud mitmeid suuri rikkumisi. Üks vastanutest hindab väga menetlusbüroo mitmekesisust ning meeskonna spetsiifilisi teadmisi.

### *6. Loetle enda büroo või järelevalveteenistuse NÕRGAD küljed*

77 % sellele küsimusele vastanutest arvas, et korralduslike tuleohutusnõuetega on liigselt probleeme ja segadust. Ühtseid ja põhilisi seisukohti on vähe, toimub pidev kopeerimine ning see tingib asjade valesiti tegemise. Asutus töötab ressursi raiskavalt ning probleemi tuuma ei süvene realselt keegi. Koostööd teevad vähesed. Viis vastajat märkisid, et

tuleohutusbüroo ametnike vanus on liiga kõrge , kaheldakse ametniku pädevuses ning see paneb teatud piirangud edasiviivaks arenguks. Samuti on selline olukord tekitanud väga ebahühtlase taseme nõuete tundmises ja rakendamises.

*7. Too välja enda büroo saavutused viimase kahe aasta jooksul*

14 vastajat tõi välja, et just nende büroo saavutuseks on järjest vähenev tulesurmade arv ning seda tänu just heale ennetustööle. 5 vastajat väitis, et büroo saavutuseks on koolitustelt saadud uued teadmised ja oskused. Need võimaldavad paremini orienteeruda kehtivas seadusandlus. 1 vastanutest arvas, et nende büroos ei ole viimase kahe aasta jooksul midagi olulist saavutatud. Kaks vastajat leidsid, et ennetustöö büroo osatähtsus on muutunud ning eesmärgipärane tegevus on tulemusrikas.

*8. Milliseid probleeme seonduvalt enda tööga näed, et vajaksid lahendamist?*

90 % vastanutest (tööstaaž 5-10. aastat) näeb vajadust välja töötada üldine karjäärinõustamissüsteem, mille tagajärjel oleks ametnikele tagatud kvaliteetne ja järjepidev õpe. Samuti võimaldaks see haarata noori akadeemia lõpetanuid süsteemi. Lisaks eelnevale tuleb tagada mõistlik palgapoliitika ja töötulemuste hindamine. Üks vastanu näeb kiiret vajadust vähendada AteS valesüsteemide arvu objektidel. Teine üksik arvamus leiab, et kõik probleemid leiavad lahenduse piisavalt kiiresti, kuid ühisüritused ja meeskonnatöö tuleb taastada.

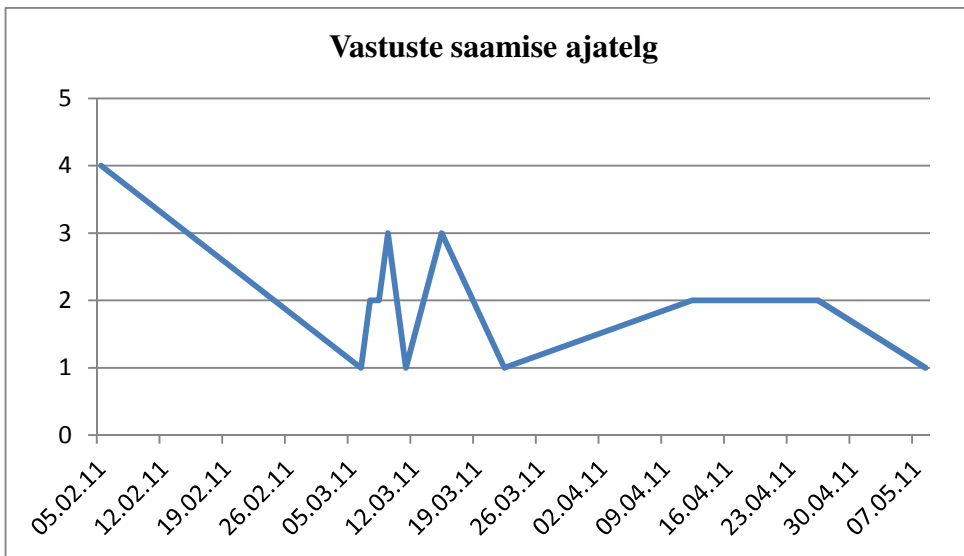
*9. Kuidas muudaksid enda büroo tööd paremaks*

Üksteist vastajat arvab, et riigiametniku ei väärtustata piisavalt ning see peaks alguse saama just büroo töökorraldusest, kus ametnikul on tema väärikus ja arvamus. Neli vastanutest on seisukohal, et töökorraldust tuleks muuta karmimaks ning kehtestada range vormi kandmise nõue, sest see aitab inimesi distsiplineerida ja muudab suhtumist riigiametnikku. Ülejäänud vastajad (31 % ) näevad vajadust teha rohkem koostööd teiste büroode ja ametkondadega, et saada terviklik pilt teatud olukordadest. Lisaks soovitakse rohkem ühisüritusi, mis

liidaksid inimesi töögruppidesse ja teha planeerimised vastavalt läbiviidud arenguestlustele.

*10. Millised võiksid olla järelevalveteenistuse eesmärgid (vastused esitatud originaalkujul)*

- Ühtse motivatsioonipaketi väljatöötamine (3 vastajat)
- Ühtlustada büroode menetlusalased teadmised;
- Innovatiivsete lahenduste pakkuja ja teostaja tuleohutuse tagamisel;
- Tuleohutusala teabe (uued suunad maailmas) koguja ja levitaja organisatsiooni siseselt ja väliselt;
- Tulekahjude arvu vähendamine;
- Järelevalve eesmärgiks võiks olla turvalisuse tagamine maksimaalses võimalikus ulatuses, kahjustamata sealjuures mainet, oma töötajaid ja muid olulisi valdkondi (2 vastajat);
- Tuleohutuse alal inimeste teadmiste tõstmine;
- Inimohvrite arvu vähendamine;
- Tuleohutusnõuete rikkumiste ennetamine;
- Kindla strateegia arendamine;
- Personalipoliitika arendamine, et noored ei lahkuks;
- Järelevalve eesmärgid peaksid olema realistlikud. Alati ei pea muutuma kõik paremaks, kui juba on hästi, võib olla eesmärgiks sama taseme säilitamine.
- Arendada teenistusele ühtsed eesmärgid (2 vastajat)
- Projekteerijate ja ehitajatega koostöö arendamine ja seadusandluse täiendamine;
- Inimeste teadlikkuse tõstmine;
- Vähem jäikust, rohkem kaasamõtlust-aitamist ja nõustamist (2 vastajat)
- Kõik korras;



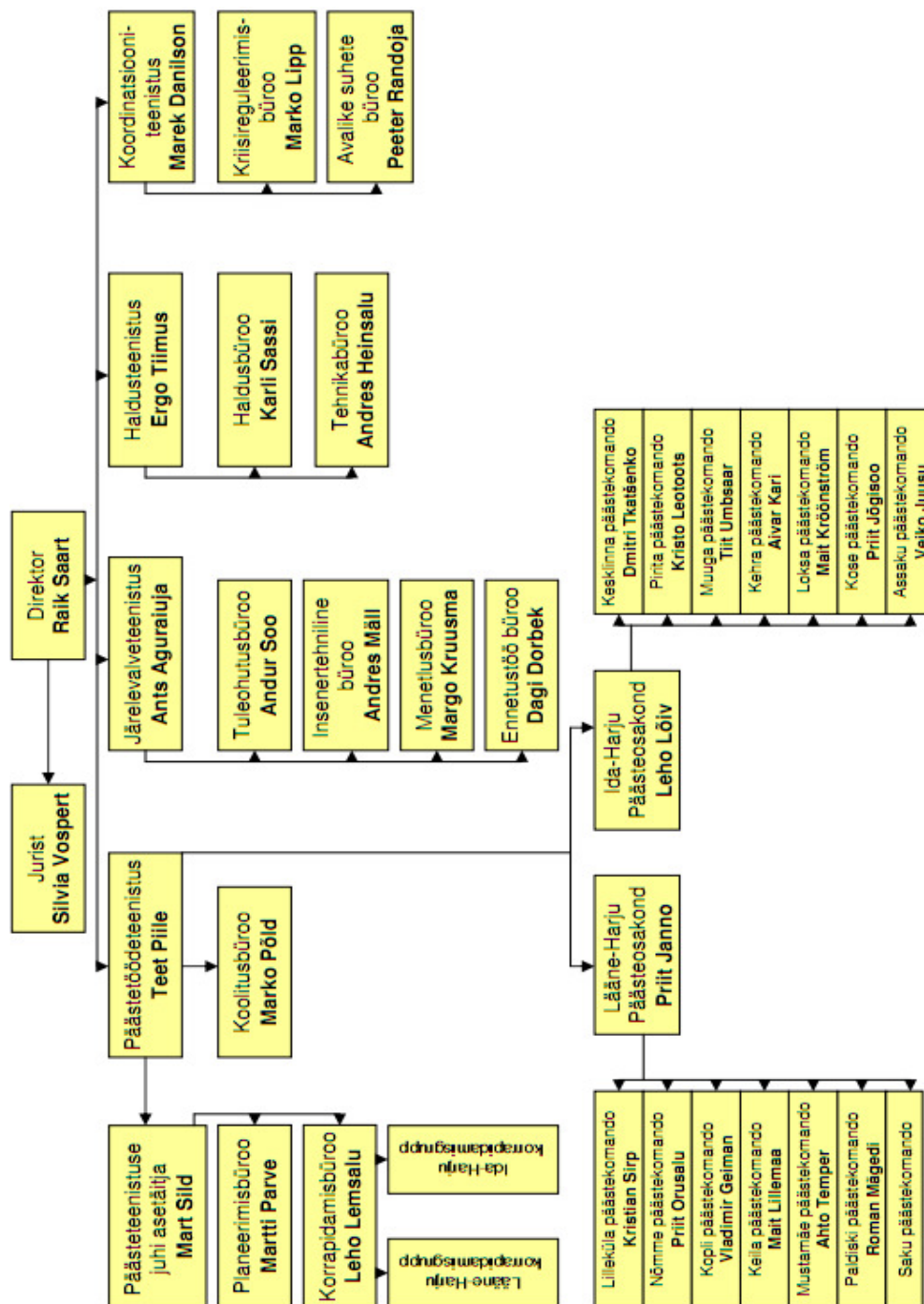
**Joonis 4.6.** vastuste saamise ajatelg (autori koostatud, täidetud ankeetide alusel)

## LISA 4 Erasektori ja avaliku sektori juhtimist mõjutavad tegurid

Erinevus	Erasektor	Avalik sektor
Eesmärk	Teenida kasumit	Rahuldada kodanike vajadusi avalike teenuste järele
Tulemuse hindamine	Tulemuse võimalik hinnata rahaliste või numbriliste näitajatega (kasum, hinnad, konkurents).	Tulemust pole võimalik hinnata turundusindikaatoritega
<b>Väliskeskonnategurid</b>		
Turg	Turule orienteeritud – otsene mõju tegevusele	Vähene turule orienteeritus – ei mõjuta tulemust
Poliitilised mõjud	Poliitiline mõju väike	Sõltub otseselt hetkepoliitikast
Seadusandlus	Tegevuses lähtub seadusandlusest. „Kõik mis pole keelatud on lubatud.“	Tegevust reguleerib seadusandlus. „Lubatud on see, mis on lubatud.“
Formaalsed ja eetilised piirangud	Üldkehtivad eetikanormid	Otsused mõjutatud avalikust arvamusest, huvigruppide surve jms. Avalikus ootab avalikult sektorilt enam õiglust ausust ja avatust.
Klientuur	Klientuur kindlalt määratletav – tooted teenused kindlale sihtgrupile.	Palju erinevaid ja vastandlikke huvigruppe
Sõltuvus klientuurist	Otseselt sõltuv kliendi rahulolust ja turuosast	Sõltuvus teenuse tarbija rahulolust väiksem. Oluline valimistulemuste kujundamisel.
	Klient nõus teenuse eest maksta turuhinda.	Teenust soovitakse saada tasuta või madala hinnaga.
<b>Organisatsiooni sisemised tegurid</b>		
Juhtide ametiaja pikkus	Sõltub otseselt tulemustest	Valitakse teatud ajavahemikuks, ei sõltu otseselt tulemustest.
Otsustus vabadus	Otsustusvabadus suurem, võimalik võtta suuremaid riske, ülesanded konkreetsemad.	Otsuste tegemisel vähem autonoomiat, valikuvabadus väiksem, vajadus leida kompromisse suurem.
Organisatsiooni tegevus	Organisatsioon on paindlikum, reageerib kiiremini muutustele.	Tegevust iseloomustab suurem jäikus ja ettevaatlikus.

**Allikas:** Reet Keskküla, 2007. (magistritöö)

## LISA 5 Põhja-Eesti Päästkeskuse struktuur (Põhja-Eesti Päästkeskus 2011)





## **SUMMARY**

### **BASICS OF THE STRATEGIC DEVELOPMENT PLAN FOR THE PUBLIC SECTOR INSTITUTION (ON THE EXAMPLE OF THE SUPERVISORY SERVICE OF NORTH- ESTONIAN RESCUE CENTER)**

Ardon Kaerma

Estonian Economic environment, as well as virtually every other sector of Economy, has been damaged by the Global Economic Crisis. Many companies are still in difficulties because they lack a set goal that they want to reach, a direction where they are headed. Important strategic decisions are postponed in hopes of increment from the overall fixed-income market. In significantly changed Environmental conditions the importance of strategic management is becoming vital.

Rescue Service is a national organization whose main tasks include preventing, organizing and carrying out rescue work, supervising fire safety on the state level, crisis management, carrying out emergency notification procedures, demining, and other tasks assigned to the Rescue Service by law or that fall into its jurisdiction.

At the beginning of 2009 Rescue Service started a capital conservation policy. The budget was reduced significantly, all investments were minimized, salaries were cut initially by abolishment of the incentive wages, and subsequently the basic wages were cut extra 10 %. Comparing to the private sector, not many layoffs were made, but the number of vacancies was reduced and filling the vacancies was put forward. Thus, radical changes were made in the external environment, as well as, in the internal situation of the organization, ensuring conditions for a successful operation in the future.

Moving forward, current thesis aims at building the basis for the strategic development plan of North-Estonian Rescue Center. In the given field, a development plan, which concentrates on the Economic conditions of pre-crisis years 2003-2007, based on the West-Viru County Rescue Service has previously been assembled. There is also a number of development plans drawn up for the entire organization and the field. For example, the

Rescue Service Development Plan 2005 - 2009, the main directions of Estonia's security policy up to the year 2015, etc.

To achieve the aim of the thesis the author poses the following research tasks:

- To define the components of a strategic plan and their relation to each other;
- To bring out the specifics of the Public Sector in creating a development plan;
- To accentuate the need for a strategic development plan for the Supervisory Service of North-Estonian Rescue Department;
- To analyze the internal development problems of the Supervisory Service;
- To analyze the affect of the external environment;
- To formulate the vision, the mission, the objectives and the main lines of action

When planning a strategy in the Public Sector, several factors have to be taken into consideration. The country provides its citizens with services that are paid for with taxes. The countries budget, and through that the financial opportunities of the organization depend on tax revenue.

To find out the needs of strategic development of Supervisory Service of North-Estonian Rescue Center, the author analyzed the current situation and its internal/external environment. An analysis of the current development plans for the next few years, and the national budget was also conducted. To get more information about the Supervisory Service, interviews with the Supervisory Service director, and the supervisor of prolepsis were conducted.

In the next few years the whole rescue system is about to undergo some major changes and the current structure might just not work after a year or two. As a result of centralization, the plan is to switch over to service based structure. National fire safety monitoring, however, will remain to be one of the essential services offered today as well as in the future.

During the analysis of the current internal situation, it became clear that one of the biggest problems for the Service is the lack of specific strategies, and clarity as far as the goals are concerned for the officials. The Economic Crisis has reduced the income of the officials, and by that their motivation. Also, the work has become more complex more stressful because of increasing court disputes. The survey also revealed that the only plus to the civil service is having a steady income, but as the Economy gets stronger employees are ready to take the risk of changing their jobs to ensure a bigger income.

External environmental analysis reveals that during the coming years not much improvement in the financial situation can be expected. The country's budget policies in this area are stiff and the current situation will continue. During the restructuring (hopefully) the system will become more flexible and transparent. This approach should decrease certain expenditures, and make them available for acquiring new appliances.

Through analyzing the current situation the mission and the vision of the Supervisory Service were formulated. S.W.O.T analysis provides possible goals for the coming years, through the development of set action plans. The main strategic goal is to provide better and quality service for taxpayers. This includes the personnel policy, management and service quality and service, with the overall management structure and development of opportunities.

Changes and developments in the Rescue Service are indispensable, but the set goals should remain the same, in order to, avoid future continuous operational management of the entire system, the sub-offices of the Ministry (Rescue Service, Rescue Centers, etc.) should develop a detailed plan to implement innovations. The development of strategies for the Civil Service may be subject to the authority but need not to be. The aim should be to make the service offered in the future as efficient as possible without losing on its overall quality.

In the course of the thesis the answers to all of the subjects at hand were found, and suggestions of the needed changes for the Supervisory Service of the North-Estonian Rescue Center were made. With the aim of the thesis was, in author's opinion, fulfilled. The current Master's thesis can be used as a reference in transition over to a service-based system and in developing of these strategies of the entire Supervisory Service. The goal for further research could be the development of tangible indicators, which would make it possible to assess the services offered by the Rescue Service.