



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

# Projekti „Suure territooriumiga ühinenud omavalitsuse mitmetasandilise haldusorganisatsiooni kujundamine Saaremaa vallas“

## ANALÜÜSIARUANNE

Georg Sootla ja Kersten Kattai,  
Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut  
Virge Pihel, Kuressaare Linnavalitsus

## Sisukord

1. Saaremaa valla kujundamise kontekst.....	3
2. Projekti lähteülesande täpsustamine.....	5
3. Projekti käigus läbi viidud tegevused.....	8
4. Struktuurikujunduse aspektid ja valikud.....	10
4.1. Vallavalitsuse kui otsustusorgani profiil.....	10
4.2. Vallavalitsuse osakonnad ja nende sisemine rollijaotus .....	12
4.3. Saaremaa valla teenindusbüroo .....	14
5. Saaremaa Vallavalitsuse sotsiaalosakonna struktuur ja tüüpilised teenistuskohad .....	16
5.1. Analüüsi taust ja andmestik.....	16
5.2. Osakonna struktuuri analüüs .....	19
5.3. Sotsiaaltöö korraldus teenuskeskuste tasandil.....	23
6. Saaremaa Vallavalitsuse ehitus-, maa- ja planeerimisosakonna struktuur ning tüüpilised teenistuskohad .....	28
7. Arendusvaldkonna struktuur ja tööjaotus eri tasandite vahel .....	32
7.1. Arendustegevuse vajaduse ja seisundi hinnang.....	32
7.2. Arendustegevuse funktsioonid ja tasandid omavalitsuses .....	33
7.3. Valikud vallavalitsuse arendustegevuse struktuuri kujundamisel .....	35
8. Majandusülesannete täitmine osavallas .....	37
8.1. Majandusfunktsiooni täitmise korraldusmudelid .....	38
9. Saaremaa valla teenuskeskuste funktsioonid ja tüüpilised teenistuskohad .....	39
9.1. Teenuskeskuse toimimise raamistik ühinemislepingus .....	39
9.2. Teenuskeskuste ülesanded .....	40
9.3. Teenuskeskuste struktuur .....	42
10. Kokkuvõtteks .....	46

## 1. Saaremaa valla kujundamise kontekst

2014. aasta kevadel algatas Kuressaare linn ühinemisläbirääkimised eesmärgiga kujundada Saare maakonnas üks omavalitsusüksus. See oli ligi aasta enne seda, kui Vabariigi Valitsus algatas haldusreformi, s.t läbirääkimised Saaremaal algasid kui vabatahtlik protsess. Kahe aasta jooksul suudeti väga pingsa töö tulemusena koostada ühinemisleping, mis kinnitati volikogude poolt 2016. aasta sügiskuu algul. Seetõttu on Saaremaa tulevase valla moodustamise põhimõtted põhjalikult läbi arutatud ja konsensuslikult vastu võetud. Üheks keskseks teemaks nendel läbirääkimistel oli uue omavalitsusüksuse ülesehituse (struktuuri ja juhtimise) kujundamine. Sellega seotud küsimuste arutelud olid pikad ja kohati tulised. Kuid tänu neile on Saaremaa omavalitsusjuhid ja suur osa ametnikest hästi kursis uue struktuuri reaalsete probleemide ja valikutega. Seda kinnitasid ka projekti „Suure territooriumiga ühinenud omavalitsuse mitmetasandilise haldusorganisatsiooni kujundamine Saaremaa vallas“ raames toimunud seminaride rühmatööd. Selles mõttes on saarlastel suur eelis, võrreldes nende ühinevate omavalitsusüksustega, kes langetasid otsused kiiresti ja viimasel momendil.

Omavalitsusüksuse elanike arvu suurenemine polegi Kuressaare linna ja Saaremaa üheteistkümne valla ühinemisel kõige keerukam aspekt. Esiteks, väljaspool Kuressaaret ja Lääne-Saare valla linnastunud piirkonda elab ca 47% tulevase valla elanikest. Teiseks, enamik valdade<sup>1</sup> elanikest on harjunud kasutama Kuressaare linnas pakutavaid avalikke teenuseid ning teiste teenusasutuste poolt pakutavaid hüvesid. Seetõttu on oluliselt keerukam uue valla keskuse ja tagamaa haldusterritoriaalse korralduse ja halduspraktikate erinevus ning nende omavaheline ühildamine uues vallas. Mõnevõrra lihtsam on tulevase vallavalitsuse kui ametiasutuse (keskuse) kujundamine. Kuid samas vajab põhjalikku läbimõtlemit vallavalitsuse kui keskuse ja osavaldadesse jäävate valla üksuste sidumine terviklikuks organismiks. Kuressaare Linnavalitsuse praeguste osakondade kompetentsi tugevdamise teel valdades töötavate spetsialistidega saab suhteliselt väikese vaevaga mehitada uue valla keskasutuse. Praeguste teenistujate võimekuse paremaks ärakasutamiseks tulevasel vallavalitsuses algatasid eksperdid vestluste läbiviimise, et kaardistada teenistujate huvid, ootused, soovid ja eelistused (vt lisa 1.1.). Selle algatuse põhjenduseks ja esimeseks hüpoteesiks oli (mis hiljem sai kinnituse), et tõenäoliselt tekib uues vallas puudus uusi vajalikke kompetentse valdavatest teenistujatest. Oluliselt vähem tõenäoline on see, et vajalike oskuste ja kogemustega inimesi on mõnes valdkonnas liiga palju. Teine oluline struktuuri eripära on see, et Kuressaare (ja Lääne-Saare) senine struktuuristrateegia on juba praegu olnud suunatud teenuste osutamise delegeerimisele, seda kas hallatavatele asutustele või linna/valla osalusega ettevõtetele ning sihtasutustele. Ka see vähendab vajadust kutsuda vallavalitsuse struktuuris esile põhjalikke muutusi valdkondades, kus need asutused on tugevad. Pigem on väljakutse tagada asutuste töö ladus koordineerimine vallavalitsuse osakondade poolt.

Samas seisab ees neli olulist muutust, mille mõjusid tuleb põhjalikult arvestada nii uue vallavalitsuse kui ametiasutuse kui ka poliitilise otsustusorgani kujundamisel.

**Esimene teema.** Uues vallas saab vallavalitsuse osakondade alluvuses olema teatud valdkondades (haridus, kultuur ja sport, ka sotsiaalvaldkond ning majandus ja haldus) mitte üksnes palju hallatavaid asutusi, vaid need asutused on väga erineva suurusega, võimekusega

---

<sup>1</sup> Kuressaare tõmbes on enamik ühinevatest valdadest (v.a Ida-Saaremaa ja osaliselt Leisi).

ja juhtimiskultuuriga. Kõige drastilisem on haridusasutuste arvu suurenemine. Tulevases Saaremaa vallas on 17 kooli (neist 5 kool-lasteaiad) ja 13 lasteaeda, lisaks 5 huvikooli ja 4 noortekeskust (osad neist filiaalidega või vallavalitsuse üksusena). Samuti on Saaremaa vallas 43 kultuuriasutust (rahva- ja kultuurimajad, klubid jt) ja 6 sotsiaalhoolekandeesutust (lisaks üks ühisasutus Muhu vallaga ja Sõmera hoolekandeesutus). Ühinemise ettevalmistamise valdkondlikes komisjonides ja ka projekti seminaridel leidis toetust seisukoht, et üksnes raamatukogud ja kommunaalettevõtted võiks keskpikas perspektiivis koondada ühe n-ö juhtimise alla. Ülejäänud asutused jätkavad vähemalt esialgu eraldiseisvate hallatavate asutustena.

Praegu toimivad suured hallatavad asutused (nt suured koolid) Kuressaares edukalt iseseisvate arendus- ja majandamisüksustena ning nende valitsemise maht linna- või vallavalitsuse poolt on õigustatult väike. Väikeste ja väga väikeste asutuste arendamine ning finantseerimine (nt ühe rühmaga lasteaiad ja ca 50 lapsega põhikoolid) on praegu vallavalitsuste erilise tähelepanu ja hoole all. Sealhulgas on vajadusel tagatud nende lisarahastamine. Nende asutuste kulud on väikevalla eelarve tähelepanuväärne osa, mille kujunemist saavad asutuste juhid vallavolikogus lihtsalt kaitsta.

Suurte ja väikeste asutuste arendus- ja juhtimisvajadused, kuid ka organisatsioonikultuurid on väga erinevad. Kuidas toimib asutuste rahastamine ja aruandlus siis, kui nii erinevad üksused on ühe suure valdkonna ühtse juhtimise all? Nende asutuste eelarve kujunemine ja ressursside, sh arendusressursside jaotamine ühtsel alusel ja ühe protsessi raames kujuneb keskpikas perspektiivis piisavalt keerukaks väljakutseks.

Mitte väikesemad koordineerimisvajadused tekivad teenuste osas, mida hakatakse pakkuma tulevases vallas kohapealsetes keskustes, kas vallavalitsuse osakondade teenistujate poolt või teenuskeskuste kaudu (ennekõike sotsiaalteenused, ehitus- ja maaküsimused (nõustamine), kohaliku arenduse teemad). Siin on keskne vallavalitsuse osakondade suurenenud võimekuse ja kohaliku teenuskeskuse väheste, kuid kogukondadega hästi seotud teenistujate võimekuse tõhus ühildamine. Ka selle praktilised kogemused seni puuduvad.

Niisiis peavad vallavalitsuse tulevased osakonnad hakkama saama täiesti uudsete koordineerimisülesannetega, mille kogemust kellelgi praegu ei ole. Selliste võimekuste arendamine osakondades (ennekõike haridus-, kultuuri- ja spordi- ning sotsiaalosalal) on kindlasti struktuurikujunduse tõsine väljakutse. Kahjuks jäi ennekõike analüüsi suure mahu ja andmestiku ebapiisavuse tõttu hallatavate asutuste ja nende tegevuse koordineerimise teema sellest analüüsist välja. Oma osa oli selles asjaolul, et ka eksperdid ei teadvustanud valla asutuste mitmekesisuse ja valitsemise võimekuse vajaduse niivõrd suurt kasvu. Sellel teemal tehtud rühmatöö ja intervjuud näitasid, et probleemi ja selle nüansse veel piisavalt ei teadvustata.

**Teine teema** on praeguse teenuste osutamise professionaalse pädevuse oskuslik keskendamine vallavalitsuse osakondadesse. Spetsialiseeritud teenistujate viimine osakondadesse ei tohi kaasa tuua teenuste osutamise võimekuse vähenemist kohapeal. Neid kahte sihti saab saavutada siis, kui suudetakse sisse seada tippspetsialistide tihedad koostöö- ja nõustamissuhted teenuskeskuste teenistujatega. Samuti tuleb tagada, et teenuskeskuste teenistujad aitavad kaasa keerukate juhtumite korraldamisele keskuse spetsialistide poolt ning seda oma teadmistega ja infoga kogukondadest ning sealsetest probleemidest. Selline keskendamine toimub sotsiaalvaldkonnas näiteks lastekaitse- ja teiste juhtumite korraldamisel. Samuti on vaja tagada sotsiaalabi vajaduste hindamise praktikate

ühtlustamine kõikides teenuskeskustes. Keskendatakse ka arhitektide, ehitus- ja inseneritehnilise ekspertiisi kompetents, varade haldamine, hangete korraldamine, projektitaotluse koostamine. See võimaldab suurendada teenistujate spetsialiseerumist osakondades. Samas aga tekivad piirkondliku vastutusalaga teenistujad (ennekõike lastekaitse-, ehitus- ja maaküsimuste puhul), kelle teeninduspiirkond on tavaliselt suurem kui üks osavald. Ekspertide ülesanne oli anda koostöös ühinemist ette valmistavate komisjonidega soovitusel, millised funktsioonid tuleks osakondadesse luua, millise suurusega sihtrühmi nad peaksid teenindama ning millised ülesanded saab jätta teenuskeskustele.

**Kolmas teema** on linna- ja maapiirkonnaspetsiifiliste halduskompetentside ja -korralduse praktikate ühildamine vallavalitsuses kui organisatsioonis. Selle probleemi tõsidust ekspertid alguses täiel määral ei mõistnud, ehkki eelnevate ühinemiste järelhindamistes osutasid sellele uute tekkinud valdade juhid. Projekti tegevused võimaldasid seda süvendatult mõtestada ja analüüsida. Esialgu peaks jääma osakondadesse maapiirkonna eripärasid tundev teenistuja, kas vahetult koordinaatori või siis nõustaja rollis (ehitusplaneerimine, väikekoolid ja koolitransport, sotsiaaltöö probleemid kohapeal jne). Ilmselt on nende praktikate ühildamisel kõige rohkem vahetuid kogemusi Lääne-Saare valla, aga ka Orissaare teenistujatel. Oskuslikul lähenemisel võib uue valla organisatsioonis linnakeskuse ja maavalla praktikate tugevusi vastastikuselt võimendada.

**Neljas teema** ei olnud samuti ekspertidele projekti ülesandepüstituses seatud. Maavalitsuse kaotamisega tuleb Saaremaa vallal üle võtta nii nende spetsiifilised ülesanded (tervisedendus ja turvalisuse nõukogu töö koordineerimine, maakonna arengu kavandamine, saarevahid) kui ka ülesaaremaalise kultuurielu koordineerimine ja ürituste korraldamine. Kahjuks jäi maakonna tasandi avaliku sektori ülesannete korraldamine uutes oludes haldusreformi kavandamisel nõrgalt käsitletuks paljuski seetõttu, et maakonnad jaotuvad territoriaalselt mitmeks omavalitsusüksuseks. Saare maakond on selles mõttes eriline, sest tegemist on ühe omavalitsusüksusega (v.a Muhu ja Ruhnu saar), mis võib edukalt üle võtta praegu riigi poolt täidetavaid funktsioone maakonna piirides. Valitsussektori, sh Euroopa Liidu struktuurifondide projektide rõhutatult ministeeriumikeskne korraldamine võib Saaremaal tekitada mõttetut dubleerimist, selle asemel, et saavutada territoriaalset sünergia. Nt sotsiaalvaldkonnas (elanike tööturuvõimekuse arendamine) ja haridusvaldkonnas (kutsehariduse ja hariduse tugiteenuste pakkumine) võib omavalitsus neid funktsioone edukalt täita ja struktuurifondide projektide rakendamise ja omavalitsuse teenistujate sellealaseid võimekusi arendada. Samas on omavalitsustes ka positiivseid kogemusi (nt Kuressaare Perekodu projektid). Soovitus on tulevasel Saaremaa vallavalitsusel see teema koos Vabariigi Valitsusega üles võtta ja Saaremaa näitel hakata kujundama tõeliselt territoriaalselt tasakaalustatud maakondlikku omavalitsusmudelit.

## 2. Projekti lähteülesande täpsustamine

*Esiteks*, ekspertide sihiks polnud mitte niivõrd tulevase struktuuri detailse ettekirjutuse koostamine, kuivõrd teatud valdkondade lõikes (ehitus-, planeerimis- ja maavaldkond, sotsiaalvaldkond ja arendustegevus) vallavalitsuse struktuuri kujundamise võimaluste ja valikute analüüsimine ning põhjendamine. See polnud tingitud mitte üksnes projekti piiratud mahust, vaid oli sihipärane strateegia mitte anda valmis lahendusi („võidu valemeid“), vaid

võimestada tulevasi otsustajaid ja otsuste elluvijaid. Analüüsiaruandes ja lisades kirjutatakse lahti organisatsioonikujunduse valikud ja nende põhjendused, et hilisemad poliitilised otsused (erinevad väärtusvalikud) saaksid maksimaalselt ratsionaalsete argumentide toe. Pealegi ei ole paslik otsustajatele lahendusi ette kirjutada, küll aga võib lihtsustada nende valikuid.

*Teiseks*, reformi puhul on vaja arvestada ajalist mõõdet. Eksperdid koostöös Saaremaa ühinemisläbirääkimiste eestvedajatega hakkasid projekti käigus üha selgemalt teadvustama, et isegi nii pikalt ette valmistatud Saaremaa omavalitsuse reform jaotub pärast ühinemist etappideks. Nii suured ümberkorraldused ei saa toimuda järsku ja radikaalselt, ennekõike seetõttu, et: a) reformi käigus tuleb tagada vähemalt endine valla toimimise tase ja b) tuleb ühildada väga erinevad valitsemis-, haldus- ja organisatsioonikultuure, mis muutuvad pikkamööda. Järgnev protsess tuleb jagada vähemalt kolmeks.

- Esimene faas on *vahetu üleminek* uue valla mastaapi, mis eeldab praeguste struktuuride kiiret mehitamist ja n-ö kokkuõmblemist ning uute üksuste töö käivitamist. Sel etapil on vaja muuta nii palju kui vajalik ja nii vähe kui võimalik. Ka nii murrangulisel ajal tekivad jätkusuutlikud muutused järk-järgult<sup>2</sup>. Lühikese aja jooksul on vaja juurutada kohe töötavaid lahendusi, mis samas ei pruugi olla parimad lahendused.
- Teine faas on *üleminekuperiood*, mille käigus tugevdatakse järk-järgult uue struktuuri eri komponente ja testitakse erinevaid lahendusi. Selles faasis on vaja ulatuslikumalt eksperimenteerida ja püüelda optimaalsete lahenduste suunas. Seda saab teha õppides (sh vigadest). Selles osas on positiivses mõttes õpetlik Kaarma, Kärla ja Lümända valla ühinemine Lääne-Saare vallaks. Õppida tuleks samuti teiste ühinenud omavalitsusüksuste kogemustest (õnnestumistest ja vigadest). Ilmne on see, et niivõrd eripalgelises ruumis ei saa kohe rakendada ühesuguseid praktikaid ja standardeid, samas on vaja neid praktikaid aja jooksul maksimaalselt lähendada.
- Kolmas faas tuleks planeerida esimese valimisperioodi lõppu (2021. aasta kevadeks) ja valmistada ette lõplikud lahendused kõikides valdkondades, sealhulgas kujundada vallavalitsuse lõplik allüksuste struktuur ning teenistukohtade muster.

*Kolmandaks*, projekti laiem siht oli kasutada projekti tulemusi ka teistes ühinenud omavalitsusüksustes nende struktuurikujundusel. Eksperdid arvavad, et nii nagu ühinemiste ettevalmistamisel püüti laialdaselt tutvuda Lääne-Saare valla ühinemise kogemustega, hakkavad erinevad omavalitsusüksused pärast kohalikke valimisi tutvuma Saaremaa valikutega, sest siinmail on jõutud nende mõtestamisega palju kaugemale kui enamikus omavalitsusüksustes. Muidugi, põhjendused ja lahendused, mis sobivad Saaremaal, ei pruugi mujal olla optimaalsed. Samuti on eri lahendustel oma tugevused ja nõrkused, mida tuleb edasi kaaluda.

Siiski osutusid projektis algselt kavandatud seminarid ja rühmatööd üllatavalt tõhusaks struktuurikujunduse eri aspektide teadvustumisel ja legitimeerimisel. Väga meeldiv oli seminaridel tõdeda valla- ja linnavalitsuse teenistujate aktiivset osalust ja olulist panust

---

<sup>2</sup> Kattai, K., Lõhmus, M., Noorkõiv, R., Sootla, G., (2015) Ühinemiste tulemuste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel.

Õppetunnid pool aastat pärast ühinemist: <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/oppetunnid-pool-aastat-parast-uhinemisi.pdf>

võimalike lahenduste põhjendamisel. Võiks öelda, et see oli ühtlasi ka tulevaste Saaremaa valla juhtide ja vallavalitsuse teenistujate võimestamise protsess.

*Neljandaks.* Projekti fookuse täpsustamine. Omavalitsuse struktuuril on kolm tasandit:

- esiteks, makrotasand, mis hõlmab kõiki avaliku sektori asutusi, erasektorile delegeeritud teenuseid ning suhteid teiste asutustega Saaremaal, sh riigiasutustega;
- teiseks, vahepealse konkreetseusega pilt, mis kirjeldab vaid valitsussektori ülesehitust: vallavalitsuse üksuste kujundamise loogikat ning üksustes asuvaid tüüpilisi ametipositsioone ja nende vastastikuseid seoseid;
- kolmandaks, mikrotasandi pilt, kus tuleb sisustada konkreetset teenistuskohad, mis on juba personalispetsialistide pärusmaa.

Ekspertide (projekti) ülesanne oli teine analüüsitasand – valitsussektori struktuuriüksuste kujundamise võimalike viiside analüüs. See eeldas nendevahelise tööjaotuse põhjendamist, ennekõike vertikaalis. S.t, kuidas vallavalitsuse sees kujuneb üksuste erinevate tasandite vahel tööjaotus ja vastastikune koostöö nii, et iga tasandi allüksus – vallavalitsusest kuni kodanikuni – tegeleks tema võimekusele kõige paremini vastava tegevusega. Sellise tööjaotuse keskne siht on tagada:

- 1) valitsemise ja halduse strateegilise suunitluse suurenemine,
- 2) tippspetsialistidele võimalus keskenduda oma kitsastele ja kõrget kvalifikatsiooni eeldavatele ülesannetele,
- 3) parim teenuste osutamise kvaliteet ja nende kättesaadavus elanikele.

Selleks, et piiratud projektimahu puhul minna süvitsi, keskendusid eksperdid kahe piisavalt erineva valdkonna ülesehituse analüüsile (sotsiaalvaldkond ning ehitus-, maa- ja planeerimisvaldkond), samuti olulise haldusfunktsiooni – arendustegevuse – funktsioonidele ja soovitudele arendustegevuse struktureerimiseks. Sellest tulenevalt ja ekspertide poolt testitud analüüsimeetodikaid rakendades kujundas Kuressaare Linnavalitsus koostöös ühinemise valdkondlike komisjonide esindajatega ülejäänud valdkondade korraldamise mudeli Saaremaa vallas ja nende ülesannete täitmiseks vajaliku teenistuskohade koosseisu.

Viimane, ent mitte vähem oluline küsimus. 1990ndate lõpust alates toimunud haldusreformi katsed seadsid eesmärgiks kokkuhoiu saavutamise ennekõike vallavalitsuste teenistujate arvu vähendamise kaudu. Kindlasti on teenistujate optimaalne arv oluline siht ja ekspertide süvaanalüüs kahes valdkonnas püüdis määratleda nii ametnike<sup>3</sup> funktsioonide sihtrühmade suurust kui ka töö mahtu. Samas on aru saadud, et pelgalt teenistujate arvu vähendamise kaudu on tõhusust suurendada väga raske.

2017. aasta alguses oli Saaremaa omavalitsuste ametiasutuste koosseisus vaid 12,6% kõikide valla avaliku sektori asutuste töötajatest (vt detaile lisast 1.2.). Kuressaare Linnavalitsuse teenistujate kulud olid 7,1% linna eelarvest, Lääne-Saare vallas 5,6%. Seega mõjutaks ametiasutuse teenistujate arvu vähendamine omavalitsuse personalikulusid suhteliselt vähe.

---

<sup>3</sup> Avaliku teenistuse seadusega (ATS), mis jõustus 2013. aastal, muutus võrreldes varasema praktikaga oluliselt ametniku definitsioon. Kui varem määratleti ametnikku ennekõike ametikoha asutuse järgi (st avalikku võimu teostav asutus), siis uue seadusega ennekõike tööülesannete järgi (ametnik on oma tööülesannete raames avalikku võimu teostav isik, vt täpsemalt ATS § 7 lõige 3). Käesolevas analüüsis kasutatakse ametniku ja teenistuja mõistet läbiseigi, eristamata, kas isik teostab avalikku võimu või mitte. Analüüs hõlmab kogu kohaliku omavalitsuse toimimiseks vajalikku struktuuri ja personali. Analüüsi nendes osades, kus avaliku võimu funktsioonide eristamine vajab rõhutamist, on ametniku ja teenistuja rollide erinevust spetsiaalselt rõhutatud.

Ekspertide poolt varem läbi viidud ühinemiste analüüs näitas, et teenistujate arvu kohene kärpimine enne, kui pole selge töökoormus uutel teenistuskohadel, ei ole reformi esimesel etapil õige strateegia.<sup>4</sup> Teenistujate arvu optimeerimine peaks toimuma reformi kolmandal perioodil, kui on selge teenistujate töö tõhusus stabiilses kontekstis. Seetõttu seatigi antud etapil struktuurikujunduse prioriteediks teenistujate uute ülesannete ja üksuste uute rollide põhjendamine ning vallavalitsuse osakondades erinevate rollide, s.t koordinatsioonivajaduste määratlemine.

### 3. Projekti käigus läbi viidud tegevused

Projekt oli kavas läbi viia võimalikult interaktiivsena, millega oleks võimalik ekspertide analüüsi tulemusi testida ja kindlaks määrata toetust ühele või teisele pakutud variandile. Interaktiivsus tagati nii intervjuudega kui ka projekti kesksete teemade aruteluga seminaridel. Kokku viisid Tallinna Ülikooli eksperdid läbi intervjuud 27 teenistujaga (peamiselt sotsiaal-, ehitus-majandus- ja arendusvaldkonnas). Kuressaare Linnavalitsuse projektispetsialist Virge Pihel tegi kaheksa lisaintervjuud ja ulatusliku küsitluse sotsiaalvaldkonna teenistujate seas.

Läbi viidi projekti tegevuste planeerimise (13.03.2017) ja tulemuste esitlemise seminar (22.08.2017) ning kaks seminari struktuuri eri aspektide ja võimalike alternatiivide arutamiseks. Neist esimesel seminaril (12.04.2017) keskenduti valla kesktasandi struktuuri kujundamisele ja teisel seminaril (12.06.2017) teenuskeskuste ning valla piirkondlike teenistujate rollile ja ülesannetele valla struktuurikorralduses.

Statistika ja muude materjalide koondamisega koguti ulatuslik praegust struktuuri iseloomustav ja uue struktuuri planeerimist võimaldav andmestik:

- kaardistati Saaremaa ühinevate omavalitsuste ametiasutustes töötavate teenistujate isiklikud eelistused tööks tulevases vallas (vastavale vestlusvormile tuginedes);
- koguti vajalikku sotsiaaltoetuste statistikat STAR andmebaasist, samuti intervjuude käigus<sup>5</sup>;
- koguti ehitus- ja kasutuslubade statistikat ehitusregistrist;
- kaardistati ja analüüsiti Saaremaa omavalitsuste teenistujate tööülesandeid (kõik teenistujad ja nende ametijuhendid);
- kaardistati omavalitsustes ellu viidud arendusprojektid ja kodanikuühenduste toetamine;
- koguti üldandmed hallatavate asutuste kohta (asutused, töötajad, kasutajad, eelarved);
- koondati omavalitsuste struktuuriüksuste (osakonnad, asutused jms) põhimäärused;
- kaardistati sotsiaaltööspsialistide töötaja proportsioonid (valim 22 sotsiaaltöötajat).

---

<sup>4</sup> Kattai, K., Lõhmus, M., Noorkõiv, R., Sootla, G., (2015) Ühinemiste tulemuste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel.

<sup>5</sup> Erinevate asjatundjate arvamus on, et STAR andmestik on indikatiivne, kuna praegu veel ei ole selle täitmine igal pool piisavalt täielik ning samuti piisavat standardiseeritud kannete ühetähenduslikkuse mõttes. Seetõttu on STAR andmebaasi täitmise ja kasutamise kvaliteedi suurendamine uue valla sotsiaalosakonna üheks väljakutseks, et sellest saaks kindel tagasiside- ja juhtimisinstrument.



## Projekti raames viidi läbi intervjuud järgmiste isikutega

13.03.2017

1. Aare Martinson, Valjala, vallavanem
2. Kairi Nuut, Valjala, sotsiaalnõunik

14.03.2017

3. Reelika Murd, Kuressaare, sotsiaalhoolekande spetsialist
4. Kairit Lindmäe, Kuressaare, linnavalitsuse liige, sotsiaalosakonna juhataja
5. Monika Sarapuu, Kuressaare, sotsiaalnõunik

03.04.2017

6. Martin Käärid, Orissaare, ehitusnõunik
7. Vello Runthal, Orissaare, vallavanem

04.04.2017

8. Anneli Tõru, Saare Maavalitsus, haridus- ja sotsiaalosakond, juhataja asetäitja sotsiaal-ja tervishoiu alal
9. Õilme Salumäe, Kuressaare, haridusnõunik
10. Mart Mäeker, Kuressaare, abilinnapea

03.05.2017

11. Andres Jalakas, Leisi, arendusspetsialist
12. Maivi Ots, Leisi, vanemsotsiaaltöötaja
13. Elve Rozenkron, Leisi, vanemsotsiaaltöötaja
14. Ludvik Mõtlep, Leisi, vallavanem

04.05.2017

15. Ervin Raudsik, Lääne-Saare, sotsiaalnõunik
16. Kristina Kallas, Lääne-Saare, juhtumikorraldaja
17. Heleri Jõgi, Lääne-Saare, sotsiaaltöö spetsialist
18. Urmas Sepp, Lääne-Saare, abivallavanem
19. Aarne Põlluäär, Lääne-Saare, arenduste peaspetsialist
20. Andres Abna, Lääne-Saare, ehitusnõunik

31.05.2017, valdkonnajuhid

21. Kairit Lindmäe, Kuressaare, linnavalitsuse liige, sotsiaalosakonna juhataja
22. Monika Sarapuu, Kuressaare, sotsiaalnõunik
23. Ervin Raudsik, Lääne-Saare, sotsiaalnõunik
24. Mart Mäeker, Kuressaare, abilinnapea
25. Urmas Sepp, Lääne-Saare, abivallavanem
26. Anu Vares, Kuressaare, arendusnõunik
27. Alo Heinsalu, Saaremaa omavalitsuste ühinemise tegevjuht

mai 2017, valdade sotsiaaltöötajad

28. Sirje Rõuk, Kihelkonna
29. Rohta Lember, Laimjala
30. Aina Sepp-Teevet, Orissaare
31. Aili Ansper, Põide
31. Juta Sepp, Torgu
33. Kristina Kauber, Mustjala
34. Kai Albert, Pihla
35. Katrin Kilter, Salme

## Seminarid

- 1) 13.03.17 struktuurikomisjoni koosolek – projekti avaseminar. Projekti tutvustus, tegevuste planeerimine ja ajakava kooskõlastamine (19 osalejat)
- 2) 12.04.2017 struktuuriseminar – vallavalitsuse struktuur (31 osalejat)
- 3) 12.06.2017 struktuuriseminar – teenuskeskuste ülesanded ja struktuur (34 osalejat)
- 4) 22.08.2017 lõpuseminar – projekti tulemuste ning Saaremaa Vallavalitsuse struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu tutvustamine (50 osalejat)

Struktuuriseminaride jaoks koostati kokku 19 originaalset analüüsi-/ aruteluraamistikku (vt lisade plokid 3 ja 4), lisaks koostati intervjuude ja tööaja kaardistuse raamistikud. Samuti kujundati osakondade põhiliste sihtrühmade suuruse ja seega ka teenistujate arvu määratlemise meetodika. Seega koostati kokku enam kui 20 metoodilist materjali.

## 4. Struktuurikujunduse aspektid ja valikud

### 4.1. Vallavalitsuse kui otsustusorgani profiil<sup>6</sup>

Praktikas on käibel vallavalitsuse kui otsustusorgani väga erinevad mudelid, ehkki teoreetiliselt on Eestis kasutusel valitsuskabineti<sup>7</sup> ehk *board of governors* (valdkonna poliitiliste juhtide)<sup>8</sup> mudel.

Väikevaldades on tavaks kasutada n-ö ametnike mudelit, s.t vallavalitsus koosneb vallavanemast ja juhtivametnikest. Selline muster tagab tugevale vallavanemale domineeriva rolli volikogu suhtes, kuid nõrga või kiiresti vahetuva vallavanema puhul võib otsustusvõim minna ametnike kätte, kuna reeglina volikogu valitsust ei tasakaalusta. Teine mudel (harvaesinev) on valla kogukonna liidritest koosnev vallavanema nõukoda, kus vallavalitsuse liikmed ei ole palgalised. Kolmas muster on vallavalitsuse poliitilistele liikmetele ühtlasi osakonnajuhataja staatuse andmine, nagu seni on olnud näiteks Kuressaares ja Tartus. Sel juhul sõltub valitsuse ja administratsiooni töö ladusus palju poliitiku professionaalsetest omadustest ning valitsuse stabiilsusest. Neljas mudel on poliitiline valitsus (nagu näiteks Tallinnas ja Pärnus), mis toimib strateegilise otsustuskeskusena, samas kui osakondade juhid on karjääriametnikud.

Nii ekspertide kui ka esimesel seminaril osalejate ühine järeldus oli, et tuleks kujundada puhtalt poliitiline vallavalitsus ja selle liikmete ametikohad (vallavanem ja abivallavanemad). Vallavalitsuse liikmed tuginevad küll osakondade poliitikanõustamise (analüüs, eelnõude ettevalmistamine, info tagamine) kompetentsidele, kuid osakonna juhtimise ning osakonna teiste rollide täitmise ja vastutuse funktsioon jääb ametnikust osakonna juhile. Selle lahenduse tugevus valitsusele kui otsustusorganile on see, et:

<sup>6</sup> Vt lisa 3.2. rühmatöö raamistik

<sup>7</sup> Svara, J., Mourizen, P. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Governments*. University of Pittsburg Press.

<sup>8</sup> Svara J. (2002) the Roles of the City Council and Implications for the Structure of City Government. *National Civic Review*, Vol. 91, No. 1, 5-23.

- valitsuse liikmed on ennekõike *poliitika eestvedajad*, kes keskenduvad veelgi selgemalt strateegilistele ja pikaajalistele sihtidele ning valla kui terviku arendamise missioonile;
- sekkuvad vähem valdkonna juhtimise detailidesse;
- saavad edukalt juhtida eestvedamise (*leadership*) instrumentidega, mis tagab vallavalitsusele legitiimsuse.

Valla administratsioonile tagab see muster täieliku vastutuse oma valdkonna arendamise ja korraldamise eest ning selle järjepidevuse, mida ei mõjuta valitsuse vahetus. Küsimus on selles, kuidas täpselt sisustada poliitilise vallavalitsuse liikme (abivallavanema) rollide portfell. See on ka poliitiliste valikute teema. Teiste riikide kogemused näitavad, et lisaks strateegi rollile laieneb poliitilise juhtkonna roll suhetes partneritega (sh valdkonna riigiasutustega) ning esindus- ja välissuhetes (sh naaberriikide oskusteabe ülekanne). Selle rolli läbi saab suurendada nii valla ressursse kui ka autonoomiat suhetes keskvalitsusega. Samuti suureneb puhta poliitilise valitsuse puhul valitsuse liikmete kui koalitsiooni esindajate n-ö tasakaalu (kollegiaalsuse) vajadus – valitsuse liikmetel, välja arvatud vallavanemal, puuduvad formaalselt otseselt administratiivse sekkumise võimalused ja nad saavad ennast kehtestada eestvedamise ja selgete ülesandepüstituste kaudu (valitsuse poolt). See võib ühtlasi suurendada volikogu tasakaalustavat rolli valitsuse suhtes ja komisjonide töökoormust, mis mõjub otsuste kvaliteedile pigem positiivselt. Ka see on tegur, mis suurendab valitsuse strateegilisust ja legitiimsust ning tugevdab kohalikku poliitilist eliiti. Kõik see peaks olema väärikaks kompensatsiooniks kuludele, mille toob kaasa kahe juhi – poliitilise ja administratiivse – ametikoha olemasolu.

Samas võib liiga sage valitsuste vahetumine vähendada poliitilise juhtimise tõhusust. Sel juhul saab poliitilise ja administratiivse tasandi tasakaalu saavutada nii, et vallavalitsus keskendub poliitilise otsustamise teemadele ning administratiiv-tehniliste otsuste sisuline ettevalmistamine delegeeritakse osakondadele. Valdakondlikud n-ö tehnilised (seadusega ette nähtud) otsused peaks istungitel pelgalt „ära koputama“ (rühmatöös osaleja termin) ehk ratifitseerima, juhul kui nende kooskõlastamise käigus ei teki erimeelsusi. Praegu jääb veel lahtiseks küsimus, kuidas need küsimused kooskõlastatakse. Kas piisab osakonnajuhataja ja abivallavanema istungieelsetest nõupidamistest, sh abivallavanema informeerimisest, ja kaasallkirjadest? Või on vaja kooskõlastusringi, mis aitaks ette välja selgitada ennekõike tehnilisi vaidlusi tekitavad otsused. Kindlasti läbib eelnõu nii õigusliku kui ka finantsilise (eelarve kulutuste hindamise) filtri vastavates allüksustes. Kui kooskõlastatud otsused pelgalt ratifitseeritakse, siis on valitsusel rohkem aega arengute, strateegia ja tulemuste hindamise aruteluks (ca 2-3 küsimust istungil). Ühe küsimuse arutelu võib toimuda mitme järgneva istungi vältel ja seda mõttevahetust peaks avalikkusele põhjalikult kajastama. Selline strateegiline orientatsioon võimaldaks ka osakonna juhtidel paremini orienteeruda, et valdkonna arenguid kavandada ja ette valmistada järgnevaid otsuste eelnõusid poliitiliselt selgetes suundades. Ilmselt suureneb siis ka eri valitsuste poliitikate järjepidevus. Samas, juhtimise ja arendustegevuse korraldus peaks tagama valitsusele piisavalt tugeva toe lähteülesannete sõnastamiseks ja erimeelsuste ühildamiseks.

## 4.2. Vallavalitsuse osakonnad ja nende sisemine rollijaotus

Osakondade mustri kavandamisel tuleks kõigepealt eristada:

- staabi- ehk **tugiüksusi**, mis tagavad valitsuse ja allasutuste enda toimimise ja osutavad neile haldusteenuseid;
- **liiniüksusi**, mille ülesanne on avaliku elu korraldamine ja teenuste osutamine.

Liiniüksused jagunevad valdkondlikeks (haridus, kultuur jne) ja territoriaalseteks, mis vastutavad teatud geograafilises piirkonnas avaliku elu korraldamise eest. Sellise jaotuse piirid on teatud konkreetsete funktsioonide puhul strateegilis-poliitiline valik, ennekõike see, kuhu paigutada arendustegevuse, õigusnõustamise, kommunikatsiooni jne funktsioonid: kas paigutada need tugistruktuuri või jaotada liiniosakondade vahel.

Teine oluline teema struktuuri kavandamisel on see, kuhu paigutada elanikele teenuseid osutavad ametnikud. Viimased peaksid olema elanikele võimalikult lähedal, samas kui osakond ise asub valla keskses. Esimene reegel on see, et valla kui terviku elu korraldamine ning spetsialiseeritud ja kõrget professionaalsust eeldavad teenused peaksid olema selgelt eristatud elanike igapäevase teenindamise funktsioonidest. Teine reegel: kui spetsialiseeritud ja keerukaid teenuseid osutatakse elanikele, siis on tähtis nende ametnike aja kokkuhoid ja teenuse saamiseks liiguvad elanikud valla keskesse (osakondadesse). Kolmas reegel on see, et üks osa elanikele osutatavatest igapäevastest teenustest (nt sotsiaaltöö) eeldab väga tihedat igapäevast kontakti inimestega ja kohaliku kogukonna head tundmist. Need teenused tuleks koondada vallavalitsuse territoriaalsetesse allüksustesse, mis asuvad kohapeal. Teise osa elanikele osutatavate standardsete teenuste puhul on esikohal tehniline kompetentsus ja reeglite rakendamine, mistõttu need teenistujad peavad jääma osakonna koosseisu, kuid füüsiliselt võivad töötada (ja inimesi nõustada) kohapeal, teenuskeskustes. Selleks peaks neile sisustama teenuskeskuste ruumides töökohad, kus teenistujad saavad elanikke vastu võtta ja küsimusi menetleda. Kuid need teenistujad alluvad osakonnajuhatajale, mitte teenuskeskuse juhile.

Praegu on Kuressaare Linnavalitsuses kaks tugiüksust: kantselei ja rahandusosakond, lisaks otse linnapeale alluvad arendustööga tegelevad teenistujad. Liiniosakondi on viis: ehitus- ja planeerimis-; majandus-; sotsiaal-; haridus-; ja kultuuriosakond; pluss ühe abilinnapea otsealluvuses („osakonnastamata“) olevad keskkonna- ja maaküsimuste ning järelevalve- ja kriisijuhtimise spetsialistid.

12.04.2017 toimunud seminari töörühmad esitasid osakondade kaks võimalikku versiooni (vt lisa 3.1.). Üks versioon nägi ette palju väikesi klassikalisi osakondi (osakonnas kuni 10 või isegi vähem (nt kultuur ja sport) teenistujat).

Teise versioonina pakuti suurte osakondadega vallavalitsust, kus oleks kaks tugi- ja kaks liiniosakonda: nn tugevate valdkondade ja pehmete valdkondade osakond. Osakondade sees oleks teenistused, mis vastutaksid kitsama valdkonna arendamise ja korraldamise eest ning mille eesotsas oleks teenistuse juht. Viimase versiooni mõte oli, et juhid oleks piisavalt keskendunud teenistujate töö korraldamisele (inimeste juhtimine) ning vastutus valdkonna sisulise arendamise ja korraldamise eest jääks teenistustele ja nende juhtidele. Ekspertide arvates on mõlemal versioonil tugevad küljed, seega oleks mõistlik nende tugevuste ühildamine. Otsuste tegemisel võiks kaaluda mõlema versiooni otstarbekust, kuid valida

tuleks siiski üks suundumus, sest osakondade valitsemiskoormus peaks olema reeglina ühesugune. See võimaldaks rakendada sarnast osakondade sisemise ülesehituse formaati.

Seega oleks soovitus järgida esimesel etapil vallavalitsuse osakondade mustri kujundamisel Kuressaare Linnavalitsuse praegust liiniosakondade jaotust ja keskenduda olemasolevate osakondade tugevdamisele nende funktsioonide ja spetsialistidega, mis mastaabi laienemise ning juhtimisala mitmekesisumisega kohe tekivad, s.t valida rohkem evolutsiooniline tee.

Tugiosakondade puhul on ekspertide ja osalejate arvates uues vallas möödapääsmatud suured, kuid sisemiselt liigendatud üksused. Tugiosakonnad – kantselei ja finants-arendusosakond – oleks koordineerivates suhetes liiniosakondadega ja nende sees asuksid suuremad (raamatupidamine) või väiksemad (strateegiline arendus) teenistused. Osakondi juhiks vastavalt kantselei juht ja finants-arendusjuht, teenistuste eesotsas oleks peaspetsialistid, kellel on ka juhtimis- ja arendusülesanne.

Rahandusministeeriumi töömahtude arvestus näeb ette uues vallas 25 finantstöötajat ja raamatupidajat. Rahandus- ja arendusosakonda koonduks ka hanke- ja projektide kirjutamise spetsialistid. Spetsialiseerumine toimub ka kantseleiteenistujate ja tehniliste tugispetsialistide seas. Otstarbekas oleks luua õigusteenistus, mille spetsialiseerunud teenistujad teenindavad ka osakondi ning mille peaspetsialist teeks otsuseid, milliseid teenuseid sisse osta ja milliseid lisakoolitusi oleks osakondade spetsialistidele vaja. Arendusüksuste koostise võimalike versioonide üle arutletakse 7. peatükis. Samas peaks valdkondlike osakondade üksikuid erialaspetsialiste profileerima koolituste kaudu: (a) oma valdkonna õigusalaselt kompetentsile, (b) arendus- ja projektide kirjutamise kompetentsile ja (c) hallatavate asutuste eelarvete analüüsi/hindamise kompetentsile. Sellega suureneks liiniosakondade iseseisev otsustusvõimekus ja koostöö tugiosakondade vastavate spetsialistidega (juristid, arendusspetsialistid).

Valdkondlikeks osakondadeks jääksid:

- a) ehitus-planeerimis-maaosakond, kus on ka piirkondliku vastutusega teenistujad (peatükis 6 on esitatud ekspertide detailne analüüs), sh järelevalve- ja menetlusteenistus;
- b) majandusosakond, kus suureneb varade halduse ja analüüsi (sh kulutõhususe analüüsi) kompetents;
- c) sotsiaalosakond (peatükis 5 on esitatud detailne analüüs);
- d) haridusosakond, kus suureneks oluliselt valdkonna koordineerimise kompetents (sh nt õpilastranspordi eest) ja hariduse tugiteenuste osutamise kompetents (võib-olla väike talitus). Praegu on Kuressaare Linnavalitsuse koosseisus koolide sotsiaalpedagoogi teenistuskoh<sup>9</sup>;
- e) kultuuri- ja spordiosakond, millel on samuti suur koordineerimise koormus ning mis võtaks vastutuse ülesaaremaaliste ürituste korraldamise eest ja kohalike ürituste kalendri ühildamise ja koostöö arendamise eest.

---

<sup>9</sup> Suurte koolides on juba kujunenud autonoomne hariduslike tugiteenuste võimekus, mis puudub väikekoolides. Samas tuleb haridusliku tuginõustamise puhul väljaspool Kuressaaret arvestada Rajaleidja tegevust, et ei toimuks mõttetut dubleerimist 2015/2016. õppeaastal viis Rajaleidja keskus Saaremaal läbi 337 haridusalast nõustamist (suured mahud on Rajaleidjal karjäärinõustamisel), sh 65 neist Kuressaare Gümnaasiumis ja Saaremaa Ühisgümnaasiumis. Väljaspool linna asuvates koolides toimus 272 nõustamist ehk ca 1 nõustamine päevas. Ilmselt rahuldab see vaid Lümända kooli vajadused (54 nõustamist e 20% kogu maapiirkondade koolide nõustamisjuhtumistest). (Andmed I. Teär Saaremaa Rajaleidja keskus (slaidid).)

Millisena võiks näha osakondade ja nende haldusala seesmise korralduse versioone?

**Osakonna ja selle teenistujate baasrollid liiniosakondades on:**

- a) tagavad analüütilise ja eksperttoe valitsusele (vallavalitsuse liikmele);
- b) koordineerivad hallatavate asutuste ja piirkondlike teenistujate tööd ning sellega tagavad valdkonna tasakaalustatud arengu;
- c) suhete korraldamine riigi- ja teiste sidusasutustega;
- d) spetsialiseeritud haldusteenused (on suunatud valitsemise korraldamisele);
- e) spetsialiseeritud ja juhtumipõhised isikuteenused;
- f) teenuste igapäevane osutamine koostöös teenuskeskustega; selle raames piirkondlike teenistujate nõustamine, vajadusel kohalikud vastuvõttud.

Osakonnajuhataja kolm keskset ülesannet on: (a) oma valdkonnast sisendi tagamine valdkonna poliitika ja strateegiate kujundamisse, see eeldab osakonna teenistujate analüüsi- ja infokompetentside oskuslikku korraldamist; (b) valdkonna kui terviku koordineerimine, tagamaks kõikide asutuste jätkusuutlik edenemine, sh eelarve- ja investeringukavade tõhususe tagamine; suure mahu korral on vaja tugineda spetsialiseeritud nõuniku või peaspetsialisti analüüsile; (c) valdkonna kui terviku territoriaalselt tasakaalustatud arendamine, sh koostöös piirkondlike teenuskeskustega. See on küllaltki suur koormus ja vastutus.

Alavaldkondade rakenduslikul arendamisel (nt ühtsete teenusstandardite juurutamine) on osakonnajuhatajal vaja tugineda osakonna alavaldkondade peaspetsialistidele.

Eksperdid soovivad mõnes valdkonnas, kus on palju hallatavaid asutusi ja sidusasutusi (nt hariduse ja kultuuri valdkonnas), moodustada asutuste juhtide foorum, mis annab osakonnajuhatajale nõu/toetuse arengute/muutuste osas ja kus vaieldakse omavahel läbi investeringute jaotus valdkonnas.

Osakonna tuumikametnikkond peaks olema maksimaalselt spetsialiseeritud, suunatud keerukate funktsioonide täitmisele ning samas vastutama oma kitsama teenusvaldkonna arendamise eest. Spetsialiseeritud haldusülesannete täitmine ning kodanikega suhtlemise/teenindamise ülesanded peaks olema nii ruumiliselt kui ka ajaliselt eraldatud, eriti juhul, kui need mõlemad on ühe ja sama teenistuja funktsioonid. Tuleks püüelda võimalusel nende rollide panemisele eri teenistujatele. Kuressaares tuleks moodustada teenindusbüroo või teenindussaal (sotsiaalnõustamine, ehitusnõustamine jne). Piirkondlike teenuskeskuste teenistujad peaksid regulaarselt käima osakonna infokoosolekutel ja koolitustel. Uue valla korralduses suureneb kõikides valdkondades valdkonna statistika ning info kogumise ja analüüsi vajadus, samuti sisekommunikatsiooni korraldamise ning läbipaistvate ja sarnaste korralduspraktikate juurutamine. Praegune praktika on tegelikest vajadustest maha jäänud.

### 4.3. Saaremaa valla teenindusbüroo

Teenindusbürood (või teenindussaalid) kujundatakse suurtes administratiivkeskustes ennekõike selleks, et selgelt eristada ruumiliselt ning ka teenistuja tööaja jaotuses kodanike regulaarse ja rutiinse teenindamise funktsioonid ning spetsialiseeritud haldusfunktsioonid.

(Viimased võivad samuti sisaldada kodanike nõustamist, kuid on selgelt sihistatud juhtumitele ja püsivale suhtele konkreetse elanikuga.) Selline eraldamine tagab teenistujate tööaja ja võimekuste parema rakendamise. *Ruumiliselt* eristatakse need selleks, et piiritleda kontor ning igapäevane avalik suhtlemine. Kogu haldusinfo on elektroonilises vormis ja teenistuja saab vajadusel igast punktist juurdepääsu vajalikele andmetele. Teenindusbüroo teine funktsioon on maksimaalselt juurutada „ühast aknast“<sup>10</sup> teenindust, et vähendada menetlevate teenistujate halduskoormust ja ühtlustada nende tööritmi. Sisend kodanikult (avaldused, taotlused, päringud jne) keskendub samuti ühte punkti, mis vähendab kodaniku jaoks jalavaeva. Selle sisendi käigus selekteeritakse välja ka vajalikud pöördumised mittevajalikest ja hoitakse kokku eriti kitsalt spetsialiseerunud teenistujate tööaega. Kolmas funktsioon on ühelt poolt avaliku kuvandi loomine vallavalitsusest: teenistuja on alati kättesaadav, kodanikul pole vaja anonüümselt koridoris istudes või seistes oodata, mis on vallamajades väga tavapärane pilt. Sellega on ühelt poolt tagatud elanikele pääs ametnike juurde ja samas on ametniku töö tõhusalt struktureeritud (nt paberi- ja arendustöö ja kodanike vastuvõtt), et reeglina ajapuuduses olevad spetsialistid saaksid oma tööaega maksimaalselt produktiivselt kasutada.

Teenindusbüroo ruumiline struktuur<sup>11</sup>. Teenindusbüroo peaks olema sisustatud eraldi sissekäiguga elanikele ja lihtsate ühendustega teenistujatele oma ametiruumidest.

*Esiteks*, vastuvõtt, kus kodanik saab õige suunamise ning kuhu on ka võimalik helistada kohtumisaja kokku leppimiseks. Sealt võib elanik saada ka esmase konsultatsiooni visiidi otstarbekusest. Vastuvõtja väljastab ja aitab täita avalduste ja päringute vorme, väljastab elanikule vajalikke õiendeid, dokumente, kui nende üleandmine ei eelda lisanõustamist. Seal võiks toimuda ka registritoimingud. Lisaks võiks vastuvõtuspetsialist anda esmast õigusosalast nõu või suunata vajaliku nõustamise allikani, mida väikestes valdades tavaliselt teeb kas vallasekretär või sotsiaaltöötaja. Kaaluda tuleks vajadust teenistuja järele, kes aitaks elanikul dokumente täita, sh e-vormis, ilma, et vastava ala spetsialistiga peaks suhtlema. Ilmselt saavutatakse sellega märkimisväärselt üldist aja kokkuhoidu.

*Teiseks*, vastuvõtu ootesaali osa peaks olema piisavalt mugav, seda eriti kaugelt tulnud elanikele, peaks sisaldama mitte üksnes infomaterjale (sellised letid on paljudes kohtades lihtsalt vaatamiseks). Seal peaks olema ka võimalus saada klaas vett, miks mitte ka tops kohvi või teed. Teenindussaali suurust ja ootajate arvu saaks piirata kokkuleppeliste (telefoni või e-posti teel) kohtumise osakaalu suurendamisega. Esialgu võib tekkida liiga suur tung, sh elanike esimese uudishimu tõttu. Kuid pole paremat tunnustust vallavalitsusele kui kodanike huvi.

*Kolmandaks*, regulaarse vastuvõtu kabinetid, kus teatud spetsialistid võtavad vastu pidevalt, nt rahvastikuregistritoimingute spetsialist, sotsiaaltöötaja-nõustaja, dokumentide või nende saamise tingimuste väljastajad, kes võtavad vastu avaldusi ja väljastavad dokumente pidevalt. Need ruumid peaks olema lükatavate klaasustega, et sees toimuv oleks nähtav. Kui teenistujal on vaja menetlustoiminguid rahulikult teha, siis lihtsalt keeratakse ribikardinad ette.

*Neljandaks*, vastuvõtukabiinid, kus toimub elanike vastuvõtt kokkuleppelistel aegadel, ja teenistujad tulevad selle jaoks spetsiaalselt kabiini. Neljanda ja kolmanda kategooria vahe tuleb määratleda konkreetset, see on ilmselt paindlik ja ruumikujundus peaks olema sarnane. Nt praegu on ehitusalane nõustamine pigem ebaregulaarne, sest paljusid menetlemise

<sup>10</sup> Erialakirjanduses kasutatakse mõistet *one-stop-shop*.

<sup>11</sup> Siin on kasutatud Tallinna kogemusi. Kuressaare teenindusbüroo põhimõtete disainimisel võeti malli ka erafirmades levinud praktikatest, kus on intensiivne suhtlemine väliste partnerite ja kodanikega.

komponente on võimalik läbida veebipõhiselt. Ilmselt peaksid osakonnad otsustama, millised suhtluskanalid oleks regulaarsed ja millised kokkuleppel.

Sellise ruumilise üksuse loomine eeldab investeringut. Esialgu oleks otstarbekas kujundada mugav vastuvõtulett ja ootesaal. Eksperdid ei arva, et büroos hakkab üheaegselt viibima palju elanikke, eriti kui juurutada vastuvõtuaegade kokkulepe. Nt keskuses võetakse vastu umbkaudu 20 sotsiaaltoetuste avaldust päevas, millega kaasneb ka ajaliselt isegi pikem nõustamine. Oodata võiks ca 40-50 inimese külastust päevas ja 6-7 inimest tunnis.

## 5. Saaremaa Vallavalitsuse sotsiaalosakonna struktuur ja tüüpilised teenistuskohad

### 5.1. Analüüsi taust ja andmestik

Selles osas püütakse analüüsida sotsiaaltöö korralduse erijooni Saaremaa omavalitsustes ja anda hinnang ühinenud valla sotsiaalosakonna ja valdkonna tulevasele struktuurile, töömahtudele ning kirjeldada tüüpilisi teenistuskohi (vt lisa 4.1.) osakonnas ja teenuskeskuses.

Sotsiaalvaldkonna analüüsiks tehti esiteks sotsiaalvaldkonna korralduse võrdlev analüüs teistes sarnastes Eesti omavalitsusüksustes (Tartu, Pärnu, Jõhvi, Rae, Türi). Teiseks kujundati sotsiaaltöö baasfunktsioonide profiil, mille alusel intervjueriti sotsiaaltöötajaid esialgu ekspertide poolt pilootfaasis (Valjala, Leisi (2 sotsiaaltööspetsialisti), Lääne-Saare vallas (3 spetsialisti), Kuressaare Linnavalitsuses (3 spetsialisti) ning Saare Maavalitsuses (1 spetsialist)) ja seejärel projektispetsialist Virge Piheli poolt kõikides valdades. Korraldati kokkuvõtlikud arutelud, sh ühinemise sotsiaalkomisjoni poolt pakutud tulevase valla sotsiaalvaldkonna struktuuri ja teenistuskohade koosseisu ettepaneku üle. Viidi läbi küsitlus sotsiaaltöötajate seas nende ajakasutuse kohta ning rakendati Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud sotsiaalvaldkonna ajakulu normatiive.

Intervjuudest ilmnisid mitmed olulised asjaolud, mida arvestati edasisel analüüsil.

- Valdonna töö korraldus omavalitsustes on olnud väga eripalgeline (nt võrreldes ehitus-maa-planeerimisvaldkonnaga) piirkondade (valdade) lõikes. See ilmnes samuti teiste omavalitsusüksuste sotsiaaltöö praktikate analüüsi põhjal (*desktop*-analüüs). Esiteks, eristub selgelt linnakeskne sotsiaaltöö korraldus, mis seab sihiks tõhusa, kuid ennekõike teenuse pakkumise loogikal tugineva sotsiaaltöö korralduse; soositakse iseendaga toimetuleku võimalusi; sotsiaalteenuste osutamine on olulisel määral delegeeritud nii hallatavatele asutustele kui ka eraalgatustele. Teiseks, suure linna vahetu tagamaa sotsiaaltöö korraldus Lääne-Saare vallas, mis on ennekõike tänu hiljutisele reformile suutnud ühildada linna ja hajusalade (maapiirkondade) sotsiaaltöö eripära tugevused. Samas on põrnutud ka mõningastele probleemidele, nt kodanike huvi kadumine teenuspunktide vastu. Neid kogemusi tuleks ära kasutada. Kolmandaks, üldine sotsiaaltöö korraldus maapiirkondades, mis on tugevalt orienteeritud nõudlusele ja kohandub (vahel liiga kergelt) hetkesurvele kogukonnast.



Seetõttu on sotsiaaltöö piirid kohati hõigestunud ja kohati laienenud 24/7 kogukonnatöök. Spetsialiseeritud juhtumitöö roll on seal väga erinev ja pigem reaktiivne, sest sotsiaaltöötajatel puudub regulaarne praktika. Seega võib eeldada, et juhtumikorralduse maht maapiirkondades suureneb, kuid mitte tingimata nende juhtumite lahendamise ajaline maht, juhul kui juhtumikorraldaja ja kohalik sotsiaaltöötaja teineteist tõhusalt täiendavad.

- Sotsiaalvaldkonna objektiivse sisemise mitmekesisuse kõrval tuleb tõdeda, et see valdkond on ka kõige enam mõjustatud väärtuspõhistest hoiakutest. Seetõttu on poliitiliste valikute koridor küllaltki avar. Ilmselt on see ka kajastunud praeguste valdade sotsiaalvaldkonna korralduses (nt toetuste struktuur). Ekspertid näevad, et praegu oleks kõige otstarbekam võtta kurss poliitiliste valikute võimalikult paindlikule tasakaalustamisele, et nende tugevused ja nõrkused ilmneksid praktiliste ümberkorralduste käigus. Tuleb leida tasakaal teenuste tõhusa pakkumise ja nõudluse võimalikult laia rahuldamise vahel. Üks viis seda saavutada on kujundada sotsiaalosakonna ja teenuskeskuste vahel eriline suhtemuster, mis võib olla küll keerukam, kuid mis võimaldab sellist tasakaalu lihtsamini leida. Selline struktuurilahendus on ekspertide arvates tõhus samuti siis, kui kujuneb spetsialiseeritud teenuste pakkumise (juhtumikorralduse kaudu) ja üldsotsiaaltööspetsialistide vastastikuse täiendamise mehhanism.
- Sotsiaalvaldkonna korralduse mitmekesisus kajastus ka statistiliste näitajate erinevas sisus, mis teeb valdkonna analüüsi universaalsele statistikale toetudes piisavalt keerukaks. Seda näitas ka Rahandusministeeriumi KOV tegevuste hindamine aja ja ressursikulu aspektist, mistõttu uuringus rõhutati, et selle tulemusi tuleb väga ettevaatlikult laiendada väljapoole antud juhtumit. Suuremates valdades on küllaltki selgelt eristunud valla ametnike funktsioonid ning teenusepakkumise funktsioonid, mida teevad hallatavad asutused, sihtasutused ja MTÜd. See peaks ka olema üks sotsiaalvaldkonna arendamise üldine suundumus. Samas, väikevaldades on sotsiaaltöötajad nii ametnikud kui ka teenusepakkujad (sh koduhooldus) s.t paljusid sotsiaalteenuseid osutavad vallavalitsuse teenistujad ise. Seda praktikat ei ole vaja muuta väga väikestes valdades, kus praegu pole 1,0 mahus ametnikupositsiooni. Seetõttu keskendutakse aruandes ennekõike nii-öelda ametnikutöö analüüsile, eeldusel et tulevases vallas eristuvad ametnikutöö ja teenuste pakkumine palju selgemalt.

Tabel 5.1. Sotsiaalvaldkonna teenistujate arv Saaremaa omavalitsustes

	Kuressaare	Lääne-Saare	Kihelkonna	Laimjala	Leisi	Mustjala	Orissaare	Pihlta	Salme	Torgu	Valjala	Põide	KOKKU
Sotsiaal-tervis	6+1	6+2	1	1	3	1	2	1	1	1	1	1	28
Hooldustöötajad	6	3			3		1	1,5	0,5				15

Allikas: Teenistuskohdade koondtabel ja KOV veebilehed

Praegu on Saaremaa omavalitsustes hõivatud 28 ametnikku ja 15 koduhooldustöötajat (nende seas 6 Kuressaare Linnavalitsuse koosseisus olevat tähtajalist töökohta). Kuressaares on osakonnas (+1) üks poliitiline ametikoht (sotsiaalosakonna juhataja, linnavalitsuse liige), Lääne-Saare vallas on eraõigusliku asutuse koosseisus +2 eestkoste seadjat ja teostajat Sõmera hooldekodu elanikele. Võrdlevalt on hõivatud (tabel 5.2.) Kuressaares natukene üle keskmise ametnikke. Maavaldades on suurusest sõltumata üks üldine sotsiaaltöötaja (Orissaares ja Leisis on ka lastekaitsetöötajad), v.a Leisi, kus on kaks sotsiaaltöötajat. Intervjuud näitasid, et tegelikkuses on sotsiaaltöötajad väiksemates valdades hõivatud suurel määral teenuste osutamisega, ennekõike sotsiaaltranspordi ja saatmisega. Üks muutuja, mis

raskendab nende tööd, on tegevuste suur killustatus. Palju on erakorralisi juhtumeid. Intervjuud näitasid ka, et kogu sotsiaaltöö ja teenustekompleksi igapäevane korraldamine on pingeline, mistõttu Rahandusministeeriumist antud juhtimiskomponent 1000 elanikuga vallas (0,1 ametikohta) on tõepoolest minimaalne ja valitsemisfunktsioonide üleminek osakonda ei vähenda selle komponendi rolli. Neid tegevusi võib suuremal territooriumil (nt mitme osavalla peale) paremini koordineerida, kuid mitte palju. Praegused avahooldustöötajate arvud (Rahandusministeeriumi arvestuse järgi on optimaalne 1 töötaja 1500 elaniku kohta) on samuti optimaalsed. Tiheasustusaladel, kus elukeskkond on võõrandunud ja puudub n-ö kogukonna eneseabi, on avahoolduse vajadus tavaliselt suurem. Kuid Kuressaares on see pigem väiksem (1 töötaja 2300 elaniku kohta). Aastatel 2017–2018 viiakse ellu projekti „Koduteenuse arendamine Kuressaare linnas ja Lääne-Saare vallas“, mis on suurendanud koduhooldusteenuse pakkumist.

Tabel 5.2. Sotsiaaltöö valdkonna ametnike kategooriate sihtrühmade suurused (võrdlev analüüs)

	Elanike arv	Sotsiaalvaldkonna töötajaid kokku	Sotsiaalvaldkonna töötajaid elaniku kohta	Juhid	Lastekaitse	Lastekaitse elaniku kohta	Sotsiaaltöö spetsialist	Sotsiaaltöö spetsialist elaniku kohta	Sotsiaaltöötaja-konsultant	Sotsiaaltöötaja-konsultant elaniku kohta
Tartu	96904	58	1 671	1	15	6460	25	3876	17	5700
Pärnu	40702	25	1 628	1	6	6784	9	4522	9	4522
Rae	16956	6,5	2 609	0,5	4	4239	2	8478		0
Jõhvi	11826	6	1 971	1	2	5913	1	11826	2	5913
Türi	9234	7	1 319	1	2	4617	1	9234	3	3078
Kuressaare	13635	7	1 948	1	2	6818	4	3409		0
Lääne-Saare	7186	7	1 027	0,5	1,5	4791	2,5	2874	2,5	2874
Keskmine			1 739			5660		6317		3155

Allikas: veebilehed, omavalitsuste dokumendid

Spetsiifiliste teenistuskohdade lõikes (tabel 5.2.) on teenistujate jaotus praegu Kuressaares ja Lääne-Saare vallas samuti lähedane võrdlusomavalitsuste keskmistele. (Keskendutakse Kuressaare ja Lääne-Saare võrdlusele, sest Saaremaal moodustub tugeva keskusega ja väga suure hajusa tagamaaga vald). Lastekaitse spetsialistide on Kuressaares peaaegu võrdne osakaal Tartu ja Pärnuga, samas suure tagamaaga valdades on lastekaitse spetsialistide suhteliselt enam kui keskustepõhistes omavalitsusüksustes. Seetõttu võiks tulevases Saaremaa vallas, kus on ka hajaasustusega piirkonnad, olla rohkem lastekaitse spetsialistide. Teiste spetsialistide osas on Kuressaare sarnane pigem Tartu ja Pärnuga ning on näha, et väiksemates valdades rakendatakse oluliselt vähem just teisi spetsialiste. Erisuse võib tingida see, et väiksemates valdades on sotsiaalvaldkonna juhid ühtlasi ka mõne valdkonna spetsialistid. Ka Lääne-Saares vallas on osakonna juht formaalselt sotsiaalnõunik. Lääne-Saares on spetsialistide osakaal optimaalne ka siis, kui arvesse võtta sihtasutuse koosseisus olevaid eestkoste korraldajad Sõmera hooldekodu elanikele. Sotsiaaltöötajad-konsultandid on termin, mis on Tartu ja Pärnu praktikas hästi juurutatud: see tähendab, et üks osa osakonna töötajatest tegeleb elanike igapäevase nõustamise ja sotsiaaltoetuste avalduste vastuvõtu ja menetlemisega. Kuressaares selline ametnike rühm puudub ja seda tööd teevad kaks spetsialisti lisakoormusega. Selliseid teenistujaid ei olnud planeeritud ka ühinemise sotsiaalkomisjoni struktuuriettepaneku esimeses versioonis. Ekspertide arvates tuleks uues valla struktuuris keskendada kitsalt spetsialiseeritud teenistujad arendus- või juhtumitööle ning nad selgelt eristada sotsiaaltöötajast-nõustajast, kes on kättesaadav teenindussaal ja kust elanik suunatakse vajadusel edasi juba spetsiaalsele nõustamisele.

Tuleb tõdeda (kui uskuda STAR andmeid), et Kuressaare linna enda poolt kehtestatud toetuste osakaal Saaremaal eraldatavatest omavalitsuste toetustest oli 2016. aastal ligi 3 korda väiksem (13,7%) kui linnaelanike proportsioon (42,6%) Saaremaa elanikkonnast. Sellega seletub eraldi teenistuja puudumine toetuste vastuvõtuks/menetlemiseks. Seevastu Lääne-Saare vallas töötavad nii valla keskuse sotsiaaltöötaja-konsultant (vastuvõtt linnas) kui ka sotsiaaltöötajad teenuspunktides (Lümandas, Kärlal). Siiski, teenuspunkti vorm (s.t see pole mitte vallavalitsuse allüksus kohapeal, vaid osakonna töötaja tööruumid kohapeal) tingis trendi, et elanikud hakkasid konsultatsioonideks ja toetuste taotlemiseks pöörduma otse Kuressaarde (ennekõike Lümanda piirkonnast). Sellise – ekspertide poolt ette ennustatud – trendi tugevusi ja nõrkusi tuleb tõsiselt kaaluda tulevase Saaremaa valla sotsiaalvaldkonna töökorralduse kujundamisel.

Kokkuvõtteks, Saaremaal kujunenud sotsiaalvaldkonna korraldus kajastab praegu nii reaalseid vajadusi/võimalusi kui ka omavalitsusüksuste sisemisi erisusi. Seega on vallavalitsuse sotsiaalosakonna struktuuri kujundamine pigem peenhäälestamine. Kriitiline lüli on osakonna ja teenuskeskuste töö sidumine toimivaks tervikuks.

Tabelis 5.3. on kujutatud Saaremaa Vallavalitsuse sotsiaalosakonna struktuur ja teenistujate arvu proportsioonid eri vaatenurkadest. Aluseks on võetud Rahandusministeeriumi poolt pakutud proportsioonid, valdade võrdlevad keskmised tasemed, ühinemise sotsiaalkomisjoni esimene ja seejärel koos ekspertidega arutatud teine versioon. Lõpuks jõudsid komisjon ja eksperdid üksmeelele teenistujate arvu osas, detailsed erisused jäid teenistujate tööjaotuse osas. Kuna pakutud üksused ja proportsioonid on piisavalt sarnased, siis püütakse analüüsis keskenduda argumentidele ühe või teise lahenduse kasuks.

Tabel 5.3. Saaremaa valla sotsiaalvaldkonna korralduse võimalikud stsenaariumid

	Juht	Jurist	Lastekaitse	Teised spetsialistid	Sotsiaal-konsultandid Kuressaares	Kokku osakonnas	Teenuskeskuste sotsiaal-töötajad
Rahandusministeeriumi analüüs	1,8		3	x	x	12,7	12
Valdade võrdlev tulem	1	0	5,6	5,1	3	14,7	0
Ühinemise sotsiaalkomisjon 1	1	1	6	5+2	0	13 (+2)	12
Ühinemise sotsiaalkomisjon 2	1	0	6	4+2	4	15 (+2)	12
Ekspertide versioon	1	(1)	6	4+2	4	15 (+2)	12

Allikad: Rahandusministeerium (2015) Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine. <http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine>.

## 5.2. Osakonna struktuuri analüüs

### 5.2.1. Osakonna juhtimine

Sotsiaalosakonna juhataja on konkursi teel tähtajatult teenistusse võetud ametnik. Tema kesksed funktsioonid on valdkonna õigusliku konteksti ettepanekute kujundamine, poliitikaotsuste ettevalmistamiseks vajaliku töökorralduse tagamine, hallatavate asutuste töö koordineerimine ning strateegiline kommunikatsioon valdkonna partneritega. Osakonnajuhataja vastutab personali arenduse ja hindamise eest ning koordineerib igapäevast arendustegevust valdkonnas teenistuste peaspetsialistide poolt.

Rahandusministeerium näeb Saaremaa suuruse valla juhtimisfunktsioonide täitmiseks ette 1,8 ametikohta. Ekspertide arvates tähendaks see, et osakond saab jaotuda teenistusteks,

mille peaspetsialist täidaks 0,25-koormusega arendus- ja juhtimisfunktsiooni. See on eriti tähtis hoolekande- ning toimetulekuteenistuses, mis peavad eest vedama ja koordineerima sotsiaalteenuste ja -toetuste muutmist terviklikus süsteemiks Saaremaal nii hallatavate asutuste kui ka teenuskeskuste tasandil.

Ühinemise sotsiaalkomisjoni ettepanek oli sotsiaalvaldkonna juristi teenistuskoha loomine osakonda. Selle vajadust rõhutati samuti intervjuudes ja vastav kompetents on osakonnas olemas. Ekspertid mõistavad sellist juristide spetsialiseerumise vajadust suures vallas, kuid oma eelised on nii õigusspetsialisti teenistuskoha asumisel tugiosakonnas kui ka sotsiaalosakonnas. Jurist peab otsustama üksikute keerukamate teenuste sisseostmise vajaduse.

Tervisedenduse spetsialist. Ühinemise sotsiaalkomisjoni mõlemas struktuuriversioonis on osakonna nimi „Sotsiaal- ja tervishoiuosakond“, samuti on teistes omavalitsusüksustes sellenimelised osakonnad ja isegi teenistused (Tallinnas ja Tartus). Ekspertidel on rahvusvahelise uurimistöo kogemus tervisedenduse valdkonnas<sup>12</sup>. Sellest tulenevalt eeldame, et tervisedendus on kohaliku omavalitsuse tasandil oma sisult strateegilise juhtimise ja koordineerimise funktsioon, mis hõlmab kõiki sektoreid. Tervisevaldkonna esmatasandi arendamine ja hindamine on aga pigem lisafunktsioon, eriti Eestis, kus tervishoid on korraldatud eraõiguslike asutuste poolt. Seetõttu võiks kaaluda tervisedenduse valdkonna viimist strateegilise arenduse üksusesse, mis annab selle funktsiooni täitjale samuti suurema koordinatsioonivõimekuse.

### 5.2.2. Osakonna liigendamine

Võrdlev analüüs kinnitas, et vallavalitsuse tasandil on optimaalne jaotada sotsiaalvaldkond kolmeks alasektoriks: lastekaitse, hoolekanne (vaegurlusega seotud teenused) ning sotsiaaltöö, nõustamine ja toimetuleku tagamine.

**I Lastekaitseteenistuse** optimaalne suurus oleks 6 teenistujat. See eeldab tunduvalt väiksemat sihtrühma ühe teenistuja kohta kui Rahandusministeeriumi arvestused eeldavad (üks ametnik 11 000 elaniku ehk ca 2500 lapse kohta). Veel mõni aeg tagasi oli levinud norm 1 lastekaitsetöötaja 1000 lapse kohta (ca 4500 elanikku). Analüüsis on eeldatud, et linnapiirkondade olemasolu võimaldab sihtrühma suurendada (üks teenistuja ca 5500 elaniku kohta). Arvestades lastekaitsega seotud õiguskeskkonna arenguid ning omavalitsusüksustele uute funktsioonide delegerimise plaane, oleks see ühinemise sotsiaalkomisjoni poolt pakutud teenistujate arv mõistlik. Samas eeldab komisjoni pakutud struktuuri esialgne kavand ühe lastekaitsetöötaja spetsialiseerumist erivajadustega laste teenustele ja nende vanemate nõustamisele. Seda funktsiooni tahab riik tulevikus üle anda omavalitsustele. Tartu ja Pärnu hästi spetsialiseeritud lastekaitseteenistustes sellist „puhast“ spetsialisti ei ole. Täna toimib Kuressaares erinevate funktsioonidega võimekas hallatav asutus Kuressaare Perekodu, kes osutab muuhulgas teenuseid selles valdkonnas. Analüüs näitas samas, et lastekaitsevaldkonnas rakendatakse spetsialiseerumist ennekõike last puudutavate vaidluste lahendamisel ja asendushoolduse/asenduskodu korraldamisel. Seetõttu soovitavad eksperdid lisaks piirkondlikule spetsialiseerumisele (Ida-Saaremaa lastekaitse spetsialist) mitte rakendada kohe „puhtaid“ spetsialiseerumisi, vaid arendada kuuest lastekaitsetöötajast kolme puhul lisaspetsialiseerumine nendes kolmes alavaldkonnas

<sup>12</sup> Healthier People. Management of Change through Monitoring and Action. 2012–14. Non-State Actors and Local Authorities Programme for the Baltic Sea Region (within the framework of priorities of the Northern Dimension).

(puuetega lapsed ja nende vanemad, last puudutavad vaidlused ja asenduskodu/asendushoolduse korraldamine). Kuna lastekaitseteenistus koosneb kuuest teenistujast, on üks neist ka valdkonna arenduse ja tööjaotuse koordinaator (lastekaitse peaspetsialist).

**II Hoolekandeteenistuse** alavaldkonnas on ühinemise sotsiaalkomisjoni ettepaneku järgi 4 teenistusk kohta, mis mahuliselt on ka optimaalne. Kõige suurem väljakutse valdkonnale on hoolekandeteenuste ja -asutuste – hooldekodude ja sotsiaalkeskuste – integreerimine terviklikku süsteemi, tagamaks elanikele võrdne juurdepääs teenustele ja võrreldavad teenusstandardid, kvaliteet ja tõhusus kogu Saaremaal. Seetõttu on ekspertide ettepanek luua selles valdkonnas esiteks sotsiaalteenuste arendamise peaspetsialisti teenistusk kohta (vt lisa 4.1. tema ülesanded), kes on ühtlasi ka valdkonna arendamise eestvedaja ja koordineerija. Ta tegeleks üleminekuperioodil teenuste integreerimise ja ühtlustamisega (järelevalve, nõustamine, koolitused) ning edaspidi uute teenuste juurutamisega vananevas, kuid moderniseeruvast Eesti ühiskonnas. Temal lasub Saaremaa valla kujunemise faasis suur vastutus, sh teenuskeskuste sotsiaaltöötajate teenusosutamise võimekuse arendamisel ja integreerimisel. Kindlasti tuleks arvestada osakonna koosseisu planeerimisel seda, et Kuressaares on kujundatud tugev neid teenuseid osutav hallatav asutus Kuressaare Hoolekanne (kus töötab kodulehe andmetel 23 inimest). Valdades on samuti selle alavaldkonna (erihooldekandeteenused, hooldekodud, päevakeskused) teenuseid osutavad hallatavad asutused. Orissaares, Leisis, Valjalas ja Kihelkonnal tuleks pikemas perspektiivis keskenduda hoolekandeteenuste osutamise koordineerimine seal asuvate hallatavate asutuste juurde ning siduda need asutused ka tihedamalt teenuskeskuse juhtimise ja planeerimise funktsiooniga. Samuti tuleb kujundada tõhus koostöömuster Muhu hooldekoduga.

Teiseks teenistuskohaks oleks eakate ja puuetega inimeste valdkonna nõunik, kes nõustab ja on juhtumikorraldaja valdkonnas ning samas vastutab ka eestkoste seadmise korraldamise eest. Eestkoste seadmise ja teostamise eest vastutaks ülesaaremaaliselt kaks spetsialisti (praegu tegeleb ca 150 Sõmera hooldekoju kliendiga kaks SA Lääne-Saare Hoolekanne töötajat) ning mujal oma tööpiirkonnas sotsiaaltööspsialistid. Ilmselt tuleb sotsiaaltöötajate kompetentse tösta koolituse ja praktilise nõustamise kaudu.

**III Toimetulekuteenistuse** puhul on ekspertidel olnud ühinemise sotsiaalkomisjoni poolt pakutud struktuuriversioonidele üsna olulisi täiendusi. Neid tuleks edasi arutada, et leida optimaalne lahendus. Esimeses struktuuriversiooni oli komisjoni ettepaneku järgi kaks – riigi ja valla – sotsiaaltoetustega seotud teenistusk kohta ja seda eeldusel, et sotsiaaltoetuste menetlemine keskendatakse Kuressaarde. Teenuskeskuste sotsiaaltöötajad olid planeeritud hoolekandevaldkonna osakonna alluvusse. Milline on toetuste menetlemise üldine koormus Saaremaal? 2016. aasta andmed STARist näitavad, et Saaremaal eraldati riiklikku toimetulekutoetust 1718 ja vajaduspõhist peretoetust 507 korral, mis on omavalitusüksuste löikes jaotunud ühtlaselt ja ilmselt jääb tulevikus samasse suurusjärku (2225). Samuti eraldati Saaremaal KOVi poolt määratud toetust 5693 korral. Teenistujate arvestuste aluseks on võetud Lääne-Saare vald, kus on üks linnalises keskses töötav spetsialiseeritud ametnik, kes menetleb kuus ca 150-200 toetuse taotlust (sellele lisanduvad konsultatsioonid), seega keskmiselt 2000 taotlust aastas. Seega Kuressaare linnastupiirkonnas on toetuste menetlemiseks ja kodanike igapäevanõustamiseks vaja ca 2,5 teenistusk kohta ning lisaks sotsiaaltöötaja spetsiifilisi teenuseid osutavad teenistujad (sh eestkoste seadmine). Kokku töötaks osakonnas 4 sellist teenistujat. Need teenistujad töötaksid teenindusbüroos.

Arutelude käigus, samuti arvestades Lääne-Saare, samuti Tartu ja Pärnu kogemusi, tuldi järeldusele, et esiteks, toetuste menetlemise võib (vastava nõustamise ja koolituse toel) jätta teenuskeskustesse ja see oleks üheks sotsiaaltöötaja funktsiooniks; praegu on nende sellealane koormus ca 30-35% tööajast. Teiseks, vallavalitsuse osakonnas menetletakse olulisemaid toetusi ja erijuhtumeid ning otsused tehakse vastava komisjoni poolt. Vajadusel (kui tegemist on keerukamate juhtumitega) suunavad teenuskeskuste teenistujad elanike avaldused ja dokumendid edasi osakonna spetsialistidele. Kuid nende vastuvõtmine peaks ikkagi toimuma elukohajärgselt.

Seetõttu langeb ekspertide arvates osakonnas ära vajadus kahe toetuste spetsialisti järele. Ekspertid soovivad teenistusse võtta ühe sotsiaaltoetuste peaspetsialisti, kelle ülesandeks on ennekõike toetuste protsessi nõustamine ja järelevalve, eraldi otsustamist nõudvate toetuste menetlemise koordineerimine ning reformi teisel perioodil koostöös sotsiaalvaldkonnale spetsialiseeruva juristiga uue KOVi toetuste süsteemi ettevalmistamine.

Osakonnas oleks samuti toimetulekuraskustes isikute sotsiaalnõustamine ja juhtumikorraldus, mille üheks fookuseks oleks võlanõustamine. Kuressaares on välja koolitatud väga nõutud võlanõustamise spetsialist, keda nüüd saaks rakendada kogu Saaremaal. Rahandusministeeriumi arvutused näitavad, et Saaremaal on 0,34 ametikoha suurune sihtrühm. Arvestades selle valdkonna suurt aktuaalsust (ja ennetustöö vajadust), võiks planeerida teenistujale suurema koormuse. Samas pakub võlanõustamisteenust ka sotsiaalkindlustusamet.

Selle teenistuskohaga saab katta toimetulekuprobleemidega tegelemise ka laiemas tähenduses. Tartus ja Pärnus on just sellise laiema funktsiooniga spetsialistid. Siia alla kuuluksid ka riskikäitumisega seotud toimetulekuprobleemide juhtumikorraldus ja projektid (nt töötutele).

Tabel 5.4. Sotsiaalosakonna soovituslik struktuur

Teenistuskohat	Arv	Märkused
Osakonnajuhataja	1	
Jurist	(1)	Selgeks vaielda, kas asub sotsiaalosakonnas või kantselei õigusteenistuses
<b>Lastekaitseteenistus</b>	<b>6</b>	
Lastekaitse peaspetsialist	1	Lisaks põhifunktsioonile vastutab arenduste eest ja koordineerib tööd piirkondade/spetsiifiliste juhtumite lõikes
Lastekaitse spetsialistid	5	Üks Orissaare piirkondlik spetsialist, kolme töötaja lisaspetsialiseerumine puuetega lastele, asenduskodudele/-peredele, lastega seotud vaidluste korraldamisele
<b>Hoolekandeteenistus</b>	<b>4</b>	
Teenuste arendamise peaspetsialist	1	Ühtse ja integreeritud teenussüsteemi kujundamine, uute teenuste arendamine
Eakate ja puuetega elanike nõunik	1	Nõustamine, juhtumikorraldus, vahetu järelevalve teenuste kvaliteedi üle
Eestkostespetsialist	2	Eestkoste seadmine ja teostamine Saaremaa vallas
<b>Toimetulekuteenistus</b>	<b>6</b>	
Sotsiaaltoetuste peaspetsialist	1	Kujundab ühtse toimetulekutoetuste süsteemi vallas, koordineerib toetuste otsustamist keskuses ja järelevalvet sotsiaaltöötajate otsuste üle
Toimetulekuteenuste spetsialist	1	Võlanõustamine, toimetulekuraskustes isikute sotsiaalnõustamine
Sotsiaalkonsultandid	4	Nõustamine ja toetuste vastuvõtt-menetlemine
<b>Kokku</b>	<b>17</b>	Võib lisanduda juristi teenistuskohat tugiosakonnast
Sotsiaaltöötajad teenuskeskustes	12	

### 5.3. Sotsiaaltöö korraldus teenuskeskuste tasandil

Enam-vähem konsensuslikult on jõutud arusaamale, et kõikidesse ühinevate valdade keskustesse jäävad teenuskeskused vallavalitsuse teenistuse (allüksuse) staatuses ja seal töötab üks sotsiaaltöötaja-nõustaja, kes on ametniku staatuses (kuna töötab isikuandmetega ja vastavate registritega, menetleb sotsiaaltoetusi jne). Teenuskeskuse sotsiaaltöötaja tööülesannete suhestamisele ja ühildamisele valla sotsiaalosakonnaga ja selle spetsialistidega aitavad väga oluliselt kaasa kahe seminaril toimunud rühmatööd.

#### 5.3.1. Kui palju sotsiaaltöötajaid ja sotsiaaltööd on vaja teenuskeskustes?

Rahandusministeerium (RM) on tööajaküsitluste põhjal välja arvanud sotsiaaltöötaja üksikfunktsioonide töömahud. Selle arvutuse tugevus on see, et ametikoha planeerimisel arvestatakse mitte üksnes vahetatavate teenuste osutamise regulaarset mahtu, vaid sotsiaaltöötaja valmisolekuvõimekust, mis on eripärane avalikule sektorile. Lisaks on maapiirkondade sotsiaaltöötajatel suhteliselt tihti vaja lahendada erakorralisi (ettenägematuid) probleeme, mida see arvestus ei sisalda. RM arvestuses on liidetud ka kahte tüüpi ülesanded: ametniku staatusel eeldavad ja teenuste osutamise ülesanded. Teenuste osutamise koormus sõltub aga sellest, kas teenuseid osutavad vaid vallavalitsuse teenistujad ja või on need delegeeritud välja või täidetud lepingu alusel (tugiisikud, koduhooldus, transpordi korraldus jne). RM arvestused ei võta aga arvesse seda, et osa teenuseid osutatakse hallatavate asutuste kaudu<sup>13</sup>. Seega on hinnangud väikeste valdade töömahtude kohta päris täpsed, suuremate valdade puhul, kus teenused on keskendunud hallatavatesse asutustesse, kajastatakse vaid vallavalitsuse teenistujate poolt osutatud teenuseid.

Tabel 5.5. Sotsiaaltöötajate koormuse arvestus praegustes Saaremaa valdades

	Elanike arv	Baaskoormus	Suurusest tingitud koormus	Ametnike arv	Teenuste maht (ametikohtades)	Kokku sotsiaaltöö ametikohti	Teenuskeskuses	Eraldi koduhoolduse eeldatav maht
Kihelkonna	770	0,36	0,24	0,6	0,65	1,25	1	0,46
Laimjala	706	0,36	0,22	0,58	0,6	1,18	1	0,42
Leisi	2026	0,36	0,62	0,98	1,08	2,06	1	1,24
Mustjala	689	0,36	0,21	0,57	0,59	1,16	1	0,41
Orissaare	1817	0,36	0,59	0,95	1	1,95	1	1,1
Pihitla	1408	0,36	0,43	0,79	0,85	1,64	1	0,84
Salme	1198	0,36	0,37	0,73	0,85	1,58	1	0,72
Torgu	345	0,36	0,11	0,47	0,3	0,77	1	0,21
Valjala	1351	0,36	0,42	0,78	0,85	1,63	1	0,8
Põide	876	0,36	0,27	0,63	0,74	1,37	1	0,53
Lääne-Saare	7186	0,36	2,18	2,54	1,3	3,84	2	4,7
<b>KOKKU</b>				<b>9,62</b>	<b>8,81</b>	<b>18,43</b>	<b>12</b>	<b>11,43</b>

Allikas: Rahandusministeerium (2015) Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks meetodika ja arvutusmudeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine. <http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine>

RM andmetest selgub, et 1000 elanikuga vallas on ametnikutöö koormus 0,67 ja 2000 elanikuga vallas 0,98. Kuid alla 1000 elanikuga valdades on sotsiaaltöö ametniku koormus proportsionaalselt suurem. Vaid Torgus langeb see alla 0,6 ametikoha. Umbes samas proportsioonis on väikevaldades suuremad ka teenustele minevad personalikulud, sest seal

<sup>13</sup> Samas on selles uurimuses välja arvatud konkreetsete teenuste osutamise mahud, nt koduhoolduses. Kuid need arvutused ei ole seostatud vallavalitsuse teenistujate koormusega.





näitas, et need proportsioonid võivad teenuskeskuse puhul muutuda vähe. Ilmselt muude ülesannete ja koosolekute ajakulu jääb samaks, kuna tiheneb kontakt ja ühisüritused (koostöö) osakonnas.

Kokkuvõtteks võib öelda, et esimesel üleminekuetapil tuleks kõikides senistes valdades luua 1,0-koormusega sotsiaaltöötaja-nõustaja teenistuskoh. Üle 1000 elanikuga valdades eeldab teenuste osutamine (mis ei eelda ametniku staatust) eraldi teenistuskohhta või see viiakse (lõpuks) hallatavate asutuste kompetentsi.

### **5.3.2. Millised on teenuskeskuse sotsiaaltöötaja alluvussuhted?**

Oluline küsimus ekspertidele lahendamiseks oli teenuskeskuste sotsiaaltöötajate-nõustajate staatus. Uue valla keskuses kuuluksid nad toimetulekuteenistuse koosseisu ja nende tööd koordineeriks vahetult toimetulekutoetuste peaspetsialist. Samas on teenuskeskuse sotsiaaltöötaja ülesandeks ka hoolekandeteenuste korraldamine, mis eeldaks vahetut suhtlemist hoolekandeteenistuse teenistujatega. Teenuskeskustes täidavad sotsiaaltöötajad samuti väga erinevaid ülesandeid, kuid nad on asuvad valla keskusest kaugel ja peavad olema võimelised kiiresti kõik väiksemad küsimused ise lahendama. Neis tingimuses pole otsene käsuahel sotsiaalosakonna spetsialistide ja teenuskeskuste sotsiaaltöötajate tõhusa koostoime parim lahendus. Ekspertid tegid võrdleva analüüsi, mis näitab, et väga palju argumente on selle poolt, et teenuskeskuse sotsiaaltöötaja võiks olla formaalselt teenuskeskuse teenistuja, kes aga töö sisulistes aspektides oleks väga tihedalt seotud sotsiaalosakonna tööga ja selle erinevate teenistujatega.

Esiteks, teenuskeskuse sotsiaaltöötaja alluvus sotsiaalosakonna juhatajale oleks väga formaalne, kuna reaalne kontakt ja töösuhted peaksid olema keskuse/sotsiaalosakonna erinevate teenistujatega. Sisulise töö vaatevinklist oleks osakonnajuhataja koormamine formaalsete korraldusülesannetega (reaalsete töösuhete vahendamine) tema aja suur raiskamine. Palju tõhusam oleks teenuskeskuste sotsiaaltöötajate töö tõhus katmine reeglite ja standarditega, pidevad konsultatiivsed kontaktid nendega ning vaid erijuhtudel administratiivse sunni ja käsu rakendamine teenuskeskuse juhi vahendusel. See oleks ka väljakutse osakonna ja alavaldkondade juhtidele saavutada tulemusi mitte administratiivse sunni, vaid suunavate ja koordineerivate instrumentidega. Nii suurel territooriumil ei toimi korraldamine vahetu ohjamise kaudu pikas perspektiivis niikuinii tõhusalt. S.t, sisuline professionaalne suhe peaks olema ennekõike nõustav, suunav, õppiv ja iseseisvalt tegutsemisele motiveeriv, s.t võimestav. Sellise koordineerimise ja suunamise stiili juurutamine võtab aega, kuid pikemas perspektiivis on teenuskeskuste sotsiaaltöötajate autonoomia ja vastutusvõime kujundamine ainus tõhus lahendus. Lisaks ei pruugi sotsiaaltöötajad sellist stiili aktsepteerida.

Teiseks, teenuskeskuse sotsiaaltöötaja on oma töös objektiivselt piisavalt autonoomne. Paljudes liinides osutavad nad teenuseid või toimivad kui osakonna teenistujate (sh juhtumikorraldajate) infosendid ja assistendid (kiire infosend, monitooring, tagasisidestamine). (Nende koostoimest ja tööjaotusest vt lisa 4.4.). Sellise koostoime saavutamine on üks keskne sotsiaaltöö tõhususe eeldus. Kui seda ei suudeta saavutada, siis pole lahenduseks ka administratiivse sekkumise hoovad ja sotsiaaltöö tsentraliseerimine.

Kolmandaks, teenuskeskuste sotsiaaltöötajad peavad jääma näoga oma kogukonna poole ja toimima elanike vahetu nõudluse ajendil. Osakonna juhtidel on alati võimalus saada infot,

kuivõrd selline kontroll toimib. Juhtimispraktikad on näidanud, et seal, kus on primaarne kontakt oma tegevuskeskkonnaga ja on vaja kiiresti reageerida erakorralistele situatsioonidele, areneb formaalne alluvussuhe aja jooksul sündmustele reageerivaks stiiliks ja tegevuste formaalseks täitmiseks (*à la* avaldust ei ole, tegevust ei toimu). Sellega kannataks vahetu kontakti kvaliteet ning lõpuks hakkaks see mõjutama ka teenuste osutamist laiemalt, sh juhtumikorralduse info- ja suhtetoe kvaliteeti. Teenuskeskuses peab sotsiaaltöötaja endiselt täiel määral vastutama oma töö tulemuste eest (s.t tagama kodanike rahulolu) ja kogukonnal peavad olema mitteformaalsed mõjutamisvahendid, et selline kvaliteet oleks tagatud. Vajadusel annab sellest märku teenuskeskuse juht.

Professionaalse tegevuse aspektist on täielik sisuline suunamine ja koordineerimine ning tähelepanu juhtimine sotsiaalosalakonna erinevate teenistujate käes. Osakonna teenistujad osalevad teenuskeskuse sotsiaaltöötaja teenistuskohale valikus ja hindamises, vajadusel ülesannete täitmise tõhususe analüüsimises koos teenuskeskuse juhatajaga.

Neljas, kuid võib-olla isegi peamine argument, mis kallutab eelistama kohaliku sotsiaaltöötaja kuulumist teenuskeskuse koosseisu. Kui sotsiaaltöötaja on pelgalt kohapeal töötav keskuse/osakonna teenistuja ja kujuneb reaktiivne (käsku äraootav) tegutsemisstiil, on kaks ohtu. Esiteks, teenistujal on mugavam ja kodanikul kindlam pöörduda sellisesse instantsi, mis lõplikult vastutab ja otsustab. Nt kui kohalik sotsiaaltöötaja ei otsusta sotsiaaltoetuste üle, siis hakkavad kodanikud pöörduma otse keskuse osakonda. (See juhtus ka Lümändas Lääne-Saare valla ühinemise järel.) See on tavalise vanema generatsiooni esindaja arusaam oma huvide esindamisest. Selline suhe laiendatakse ka teistele sotsiaalteenustele ja pikapeale hakkab kohaliku sotsiaaltöötaja roll vähenema ning teenuse kohapealne osutamine muutuma ebatõhusaks lahenduseks. Ühelt poolt võib see alguses nii valla kui ka kodaniku jaoks isegi tõhusam olla. Kuid pikemas perspektiivis viib see paratamatult sotsiaalvaldkonna teenuse tsentraliseerimisele nii teenistujate liinis kui ka kohalike hallatavate asutuste liinis. Sellega kaob kohapealt avalik teenus ja paljuski kohaliku avaliku võimu mõte. Seda näitavad haldusreformi mõjude analüüsid Lätis ja Eestis<sup>14</sup>. Teiseks, teenuskeskuse sotsiaaltöötajal on kohalike elanikega parem kontakt. Just tänu sellele saab kohalik sotsiaaltöötaja muuta keskuse teenistujate ja juhtumikorraldajate töö tõhusamaks. **Kohalik sotsiaaltöötaja on kodanike vajaduste ja taotluste selekteerimise filter, et enamus neist saaks vähemalt esmase lahenduse kohapeal kuni emotsioonide maandamiseni. Sellega aitab kohalik sotsiaaltöötaja oluliselt vähendada võimalikku survet vallavalitsuse sotsiaalosalakonnale nendes küsimustes, mida saab kohapeal lahendada.** Sellist survet tuleks maksimaalselt filtreerida ja teenuskeskuse sotsiaaltöötaja ühe ülesandena näha kodanike suunamist vajadusel õige teenistuja juurde pärast esmast nõustamist (vajalikud paberid, mõjuvad põhjused). Või siis on kohalik sotsiaaltöötaja otseseks piduriks selliste mittepõhjustatud survete edasiliikumisele.

Kõik praegused sotsiaalvaldkonna teenistujad oma valitsustes on oma ülesannetega toime tulnud. Uues vallas saab nende tegevuse võimekus suurenda tänu kontaktidele ja nõustamisele osakonnast. Suurem vastutus pigem motiveerib oma funktsioonidele paremini keskenduma. Samas, kuigi teenuskeskuste sotsiaaltöötajad on autonoomsed, ei tohi neid jätta oma probleemidega üksi. Neid tuleb nii palju kui võimalik siduda osakonna tegevuste ja inforummiga, et nad tunneksid ennast igapäevaselt nii sotsiaalosalakonna kui ka sotsiaaltöö kogukonna liikmetena. Küsimus: kas teenuskeskuse sotsiaaltöötaja teenistuskohale jätkub

<sup>14</sup> Vt. Kattai jt. Ühinemiste analüüs Märjamaa valla ja Türi valla näitel; Sootla G., Kattai K., Viks A., Lääne S. Läti Vabariigis 1998-2009 aastal läbi viidud haldusterritoriaalse reformi ja selle esmatulemuste analüüs. Tln 2012.

inimesi? Ajutiselt võib tekkida probleeme. Teenistujad võivad elada ka väljaspool (osa)valda (mis on praegu väga levinud praktika). Sotsiaaltöötajate asendamine on samuti teenuskeskuste juhtide koostöö teema ja lahendatav.

### **5.3.3. Kuidas toimiks alluvus- ja koordineerimisuhed?**

Teenuskeskuse sotsiaaltöötaja allub vahetutes töösuhetes teenuskeskuse juhile. Sotsiaaltöötaja võetakse teenistusse vallavanema poolt nii teenuskeskuse juhi kui ka sotsiaalosakonna juhataja kooskõlastusel. Mõlemad kooskõlastused on kohustuslikud. Esimene hindab sotsiaaltöötaja sobivust tööks kogukonnas, teine keskendub teenistuja ametialase pädevuse määratlemisele. Samuti annab ta hiljem hinnangu sotsiaaltöötaja koostöövõimekusele ja erialase töö tulemustele. Teenuskeskuse sotsiaaltöötajat juhitakse osakonnast professionaalsete kanalite ja instrumentide kaudu (suunamine, konsulteerimine ja tagasiside) rööbiti formaalse alluvussuhete teenuskeskuse juhile ja vallavanemale.

Igapäevaselt toimib teenuskeskuse sotsiaaltöötaja niikuinii autonoomselt. (Kui palju praegu vallavanem tema tegevusse sekkub?). Uues vallas on sotsiaaltöötajal võimalik toetuda asjatundlikule nõule ja abile osakonnast. Samas on teenuskeskuse sotsiaaltöötajal kohustus järgida osakonna poolt vastu võetud kvaliteedinõudeid ja standardeid. Ametialaseks tegevuseks vajalikud reeglistikud on niikuinii kohustuslikud ja suusõnalised juhtnöörid tuginevad reeglina usaldussuhetel. Viimaste tekkimiseks on vaja korraldada osakonnas teenuskeskuste sotsiaaltöötajate regulaarseid nõupidamisi, samuti võimaldada ühiseid tegevusi teenuste osutamisel vastastikuse õppimise eesmärgil.

### **5.3.4. Tööjaotus keskuse ja teenuskeskuse teenistujate vahel**

Tööjaotuse loogikat on põhjalikult kirjeldatud 12.06.2017 toimunud seminari rühmatöö kokkuvõtvas tabelis (vt lisa 4.6.). See tabel võiks olla eelduseks tööjaotuse planeerimisel nii ametijuhendites kui ka töökorralduslikes juhendites (nt abivajaduse hindamise juhend). Kuna seni sellise mitmetasandilise tööjaotuse kogemus puudub, siis on ilmselt vaja neid võimalusi põhjalikult testida.

Lühidalt kokku võttes võib öelda, et keskuse teenistujad (v.a sotsiaaltöötajad-konsultandid), keskenduvad:

- a) analüütiliste sisendite ettevalmistamisele vallavalitsuse otsustele ja strateegiatele;
- b) alavaldkonna arendustegevusele;
- c) spetsialiseeritud teenuste osutamisele (juhtumikorraldus), selle raames vajalikule koostööle teenuskeskuste sotsiaaltöötajatega;
- d) oma spetsiifilise teema koordineerimisele vallas tervikuna (sh teenuskeskuste sotsiaaltöötajate töö monitooringule ja järelevalvele);
- e) intensiivsele teenuskeskuste sotsiaaltöötajate informeerimisele ja nõustamisele (teenuskeskuste sotsiaaltöötajatele tuleks korraldada regulaarseid kokkusaamisi nii nõustamise kui ka tagasisidestamise eesmärgil).

Teenuskeskuste sotsiaaltöötajate praeguses töökoormuses muutuks tegelikult üsna vähe, pigem toimub mõningane tegevuste proportsioonide ümberjaotamine ja korrastamine. Seal,

kus praegu on tegevusvaru (mida intervjuud siiski ei kinnitanud), saab selle ümber suunata teiste tegevuste/teenuste arendamisele osavallas. Ilmselt on vaja suurendada omaalgatuslike ühenduste rolli sotsiaalsete probleemidega tegelemisel ja vajadusel seda toetada<sup>15</sup>. Mõnevõrra ootamatu (ja samas õpetlik) oli rühmatööde ja intervjuude käigus selle selgumine, et teenuskeskuste sotsiaaltöötajates nähakse siiski kui mitte suurt, siis olulist algsisendit keeruliste asjade menetlemise alguses. Samuti peetakse vajalikuks nende assisteerimise funktsiooni vallavalitsuse sotsiaalosalakonna juhtumikorraldajatele. Ilmselt sõltub selline koostöövajadus juhtumi raskusest ja juhtumieelse või -järgse monitooringu vajadustest kohapeal. Igal juhul võib see koostöö vähendada juhtumikorraldaja vajadust liikuda pisiasjade selgitamiseks pikkade vahemaade taha. Samuti näitas küsitlus, et juhtumikorralduse osakaal sotsiaaltöötajate ajakulus oli väike, keskmiselt 14%, kuid kohati kuni 41% (arvestada tuleks ajafaktorit, sest küsitlus näitas 7 päeva ajakasutust). Ilmselt sõltus selle tegevuse osakaal ka sotsiaaltöötaja aktiivsusest teatud (endale tuttavates) suundades ja kindlasti ka isikuomadustest.

Kindlasti peab suurenema vähemalt esimesel perioodil aeg, mis kulub teenuskeskuste sotsiaaltöötajatel osakonnale tagasiside andmiseks (aruandluseks) – see võimaldab nii ühtlustada teenuste osutamise praktikaid kui ka arendada neid kohapeal. Kindlasti väheneb kohapealne töö n-ö bürokraatiadokumentidega (pole volikogu, valitsust), kuid selle asemel suureneb vajadus olla kursis valla normistiku ja infoga sotsiaalvaldkonnas. Samuti tuleks panna rõhku konsulteerivale koolitusele, mida võivad läbi viia osakonna teenistujad. Teenuskeskuse sotsiaaltöötaja üheks funktsiooniks võiks olla elanike aitamine avalduste/taotluste täitmisel e-keskkonnas vms e-oskuste omandamisel ja seda saaks teha koostöös nt raamatukoguhoidjaga. Suhteliselt tähelepanuväärne oli küsitluse tulemustes muudeks tegevusteks ja ühekordseteks ülesanneteks kuluv aeg (sh erakorralised tegevused). See on võrreldav Rahandusministeeriumi ametikoha baaskomponendiga.

## 6. Saaremaa Vallavalitsuse ehitus-, maa- ja planeerimisosakonna struktuur ning tüüpilised teenistuskohad

Valdkonna teenistuskohade disainimisel ja töömahtude analüüsil on kasutatud järgmisi allikaid:

- 1) intervjuud valdkonna juhtide ja spetsialistidega Saaremaa omavalitsustest;
- 2) statistilised andmed valdkonna menelustoiimingute kohta (ehitus- ja kasutuslubade menelused, planeeringute menelused);
- 3) Rahandusministeeriumi analüüsi tulemused<sup>16</sup>;
- 4) Saaremaa omavalitsuste ühinemise ehituskomisjoni ettepanek;
- 5) Eesti teiste omavalitsusüksuste võrdlusanalüüs.

Selle valdkonna teenistuskohade disainimisel ja jaotumisel vallasiseste valitsemistasandite vahel on intervjuude käigus leitud, et:

- ennekõike peaks püüdlema spetsialiseerumise, mitte detsentraliseerimise poole;

<sup>15</sup>Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele. Praxis 2009. Vt. osa 7, mille koostamisel osalesid antud raporti eksperdid G. Sootla ja K. Kattai

<sup>16</sup>Rahandusministeerium (2015) Omavalitsuste ülesannete ja tulubaasi hindamiseks metoodika ja arvutusmodeli väljatöötamine ning ülesannete täitmise suutlikkuse hindamine. <http://www.fin.ee/kohalike-omavalitsuste-finantsjuhtimine>

- valdkonna teenistuskohad peaksid paiknema vallavalitsuse vastava osakonna struktuuris, mitte teenuskeskuste koosseisus;
- ehitusspetsialistide tööarealid tuleks määratleda uue valla siseste territoriaalsete piirkondadena, sest:
  - nad peavad tundma kohalikke eripärasid ehitusvaldkonna menetlustes;
  - korraldama ka piirkonna vallavara ehituse küsimusi;
- samuti tuleks võimalusel tagada piirkondlikus teenuskeskuses ehitusspetsialisti vastuvõtt ja elanike nõustamine.

Tabel 6.1. Valdkonna spetsialistide koosseis 2017. a Saaremaa omavalitsusüksustes (v.a valdkonna tugitöö)

	Ehitus	Planeering	Maa	Kokku
Kuressaare	4	2	1	7
Lääne-Saare	2	2	1	5
Kihelkonna			1	1
Laimjala	1			1
Leisi	1			1
Mustjala			2	2
Orissaare	1			1
Pihlta	0,5		1	1,5
Salme	1		1	2
Torgu			1	1
Valjala		1		1
Pöide	1	0,8		1,8
Kokku	11,5	5,8	8	25,3

Allikas: KOV-ide veebilehtede kaardistuse andmed (jaanuaris 2017)

Ühinemise ehituskomisjon on arutanud valdkonna struktuuri kujundamist ja teinud ettepaneku, mis on esitatud tabelis 6.2.

Valdkonna tänane komplekteeritus Saaremaa omavalitsusüksustes (tabel 6.1.) on kokku 25,5 teenistukohta ilma valdkonna tugitöötajateta. See on sarnane ehituskomisjoni esialgsele ettepanekule ühendvalla struktuuriks (26 teenistukohta ilma valdkonna tugitööta ja lisaks 7 tugitöö teenistukohta), s.o kokku 33 teenistukohta, mis ilmselt koos valdkonna tugitööga on samas suurusjärgus kui tänastes omavalitsusüksustes kokku. Ehituskomisjoni ettepanek hõlmas ka 2 keskkonnaspetsialisti teenistukohta, mida ei ole lisatud käesolevasse analüüsi, kuid mis toetavad ehitus-planeerimisvaldkonda.

Valdkonna optimaalsete töömahtude ja teenistukohtade spetsialiseerumise ulatuse määratlemiseks viidi läbi võrdlev analüüs, mille kokkuvõtte on esitatud tabelis 6.2. Tabelisse on lisatud ka ehituskomisjoni esialgse ettepaneku veerg ning analüüsi järel valdkonnajuhtidega läbi viidud intervjuude tulemusena korrigeeritud veerg. Selle käigus võeti arvesse nii Rahandusministeeriumi analüüsi kriteeriume kui ka võrdlusomavalitsusüksuste töömahtusid ja Saaremaa eripära valdkonna struktuuri kujundamisel (eriti vahetult ühinemisjärgseid vajadusi).

Tabel 6.2. Valdkonna spetsialistide struktuur erinevate\* allikate võrdluses

	Arvestuslik töökohtade arv 5000-10000 KOVis (RM)	Projekteeritud Saaremaale	Arvestuslik teenistukohtade arv arvestades mastabiefekti 30000 elanikuga KOV (RM)	Pärnu ja Viljandi linna ning Viljandi, Viimsi, Rae ja Saue valla keskmine 1000 elaniku kohta	Projekteeritud Saaremaale	Komisjoni ettepanek	Korrektsioon valdkonna juhtide intervjuu järel
Arhitekt				0,13	4,2	4	4
Ehitusspetsialist	1,34	4,3-8,6	2,9	0,13	4,2	3	4 <sup>17</sup>
Ehitusjärelvalvespetsialist				0,08	2,6	2	2
Planeerimis- spetsialist	0,54	1,7-3,5	1,2	0,07	2,2	3	3 <sup>18</sup>
Geoinfospetsialist				0,06	1,9	3	3
Maakorraldaja	1,5	4,8-9,6	3,08**	0,11	3,5	4	4
Hangete spetsialist				0,08	2,6	2	2
Registripidaja				0,07	2,2	3	3
Jurist				0,06	1,9	1	1
Tehnovõrkude/ taristu spetsialist				0,07	2,2	6	3 <sup>19</sup>
KOKKU					27,5	31	29

\* Allikad: 1) Rahandusministeeriumi analüüs, 2) võrdluseks olevate kohalike omavalitsuste analüüs, 3) ühinemise ehituskomisjoni ettepanek

\*\* lisandub 0,6 ametikohta maamaksu arvestusega seondult

### Soovituslik ehituse, maakorralduse ja planeerimisvaldkonna struktuur ja teenuste tagamine teenuskeskuses

Analüüsi tulemusena valminud valdkonna struktuuri ettepanek on esitatud tabelis 6.3.

Tabel 6.3. Ettepanek Saaremaa Vallavalitsuse ehitus-, maa- ja planeerimisosakonna struktuuriks

Valdkond	Teenistukoht	Teenistukohtade arv
<b>Juhtimine</b>	Osakonnajuhataja	<b>1</b>
<b>Ehitusvaldkond</b>		<b>13</b>
	Arhitekt	4
	Ehitusspetsialist	4
	Ehitusjärelvalvespetsialist	2
	Taristuinsener	3
<b>Planeerimisvaldkond</b>		<b>6</b>
	Üldplaneeringuspetsialist	1
	Planeeringuspetsialist	2
	Geoinfospetsialist	3
<b>Maakorralduse valdkond</b>		<b>4</b>
	Maaspetsialist	4
<b>Valdkonna tugifunktsioonid</b>		<b>7</b>
	Hankespetsialist	2
	Jurist	1
	Registripidaja	3
	Arhivaar	1

Teenuskeskuste rolli ja funktsioonide määratlemiseks korraldatud seminaril paluti osalejatel ühe ülesandena määratleda ehitusvaldkonna alafunktsioonid valla valitsemise vertikaalses

<sup>17</sup> Täiendav spetsialist vajalik, kuna täna on vallavaraga seotud ehitusfunktsioonid alamehitatud

<sup>18</sup> Sh üldplaneeringuspetsialist

<sup>19</sup> Ei mäletatud, mis oli 6 teenistuskoha taotluse põhjendus, kolm on optimaalne (kaks maa-aluse taristu ja üks teesener)

korralduses (teenuskeskus, piirkond, keskus). Seminaril ilmnas, et teenuskeskuses peab olema tagatud:

- 1) elanike nõustamine ehituskorralduse ja menetluste küsimustes;
- 2) kohalike asutuste remontide/ehituste vajaduse hindamine, planeerimine ja korraldamine.

Piirkondlike ülesannetena toodi välja:

- 1) elanike nõustamine ehituskorralduse ja menetluste küsimustes;
- 2) kohalike asutuste remontide/ehituste vajaduse hindamine, planeerimine ja korraldamine;
- 3) omaniku esindaja funktsiooni täitmine ehitustel;
- 4) ehitusjärelvalve eraehitustel (vastavus antud lubadele);
- 5) ehitus- ja kasutusloa menetluse ja kooskõlastamise protsessi korraldamine ja läbiviimine.

Need oleksid ehitusspetsialisti peamised tööülesanded (v.a ehitusjärelvalve). Osalejate seisukohtadele ja intervjuudes väljatoodule tuginedes peaksid ehitusspetsialistid spetsialiseeruma piirkondlikult. Lääne-Saare Vallavalitsuse ehitusspetsialisti koostatud Saaremaa omavalitsusüksuste ehitus- ja kasutuslubade statistikale tuginedes (lisa 4.3.) on ühe ehitusspetsialisti (Lääne-Saare valla spetsialiseerumist ja töömahte arvestades) optimaalne koormus ca 300 vastava menetluse korraldamine aastas. Seega olekski Saaremaa vallale optimaalne neli ehitusspetsialisti, kelle tööpiirkonnad jaguneksid: 1) Kuressaare ja selle vahetu linnaline lähiümbrus, 2) Lääne-Saaremaa (ilma Kuressaare lähiümbruseta), 3) Ida-Saaremaa ja 4) Kesk-Saaremaa. Tuleb märkida, et täpne tööpiirkondade jaotus tuleb kokku leppida valdkonna juhtide ja spetsialistide koostöös.

Piirkondlik ehitusspetsialist peaks tegema tihedat koostööd oma tööpiirkonna teenuskeskuste juhtidega. Teenuskeskuse juht on kohapealse majandustegevuse ja piirkonna arengu tagamise eestvedaja ja koordinaator. Ehitusspetsialist peaks tagama talle vajaliku toe, mis puudutab ennekõike valla ehituste parendamist (nt vajaduste hindamine investeringute planeerimiseks) või rekonstrueerimisel omaniku esindaja funktsiooni täitmine. Samuti peaks ehitusspetsialist teenuskeskuse juhti toetama pisiremontide ja parenduste tegemisel (nt materjalide valik, pisihangete valdkonnaspetsiifiline sisend, kvaliteedi järelvalve jne). Seega piirkondlik ehitusspetsialist oleks keskuse osakonna teenistuja, eelduslikult töökoha asukohaga oma tööpiirkonna teenuskeskuses ja tihedas koostöös nõustamiskohustusega teenuskeskuse juhile. Viimane tuleks ilmselt määratleda mõlema teenistuja ametijuhendis.

Maakorralduse valdkonnas selgus, et valdavalt saab need funktsioonid täita keskuse osakonnas. Oluline on tagada elanike nõustamine maakorraldusküsimustes ka teenuskeskuses – mida saab teha vastavalt vajadusele maaspetsialisti vastuvõtuga. Samuti märgiti teenuskeskuse tasandil olulisena peremehetute ehitistega seotud tegevused (peremehetuks tunnistamine, hõivamine jms), kuna need eeldavad kohalike olude tundmist. Selle funktsiooni puhul peaksid sisendid tulema ka piirkondlikult ehitusspetsialistilt ja teenuskeskuse juhilt. Ekspertide hinnangul ei ole nii kitsaste ülesannete puhul vajalik luua teenuskeskusesse ega piirkondliku spetsialiseerumisega maaspetsialistide ametikohti (viimast võib vajadusel kaaluda). Planeeringute valdkonna alaülesanded märgiti kõik keskuse osakonnale sobivateks ülesanneteks.

Osakonna tüüpiliste teenistuskohdade kirjeldus on esitatud lisa 4.2.

## 7. Arendusvaldkonna struktuur ja tööjaotus eri tasandite vahel

### 7.1. Arendustegevuse vajaduse ja seisundi hinnang

Valla arendus on üks olulisimaid tugitegevusi, selle siht on valla valitsemise ja teenuste osutamise täiustamine, s.t haldussüsteemi enda optimeerimine. Haldusreformi üheks eesmärgiks oli omavalitsusüksuste arendustegevusele sellise impulsi andmine, mis suurendaks tegevuste planeerimise pikemat perspektiivi ja selle tulemuslikkust, sealhulgas eriti otsustamise analüütilist komponenti. Antud projekti planeerides ei tekkinud kahtlust, et halduse selle aspekti ülesehitus vajab erilist tähelepanu. Analüüsi käigus selgus, kui erinevaid tähendusi sellesse mõistesse praegu Saaremaa omavalitsustes pannakse, kui erinevalt nähakse arenduskomponenti uue valla halduses. Esimesel seminaril (vt lisa 3.3.) ei jõutud teema lahkamisega kuigi kaugele, sest keskenduti vaid osavalla tasandi arendusfunktsioonile. Teisel seminaril (vt lisa 4.8.) jõudis arutelu vägagi konkreetsete arusaamadeni kohaliku arendusfunktsiooni sisust ja jaotusest kohalikul tasandil. Arenduse ülesehitust vallavalitsuse tasandil arutati eraldi nõupidamisel Kuressaare linna arendusspetsialistidega.

Praeguse seisuga on Saaremaal vaid Kuressaare linnas (3) ja Lääne-Saare ning Leisi vallas põhifunktsiooniga arendusametnikud. Kuid ka nendes omavalitsusüksustes on seatud arenduse fookusesse suhteliselt erinevad tegevused: kas strateegiline juhtimine, projektide kirjutamine või kohaliku elu arendamine. Valdades, kus puuduvad põhifunktsiooniga arendusametnikud, on need funktsioonid võtnud enda peale kas vallavanemad või siis võimekamad spetsialistid (nt ehituse ja planeerimise valdkond) ning sellest tuleneb ka nende kitsam fookus. Samas võimaldas arendustegevuse erinev tõlgendus näha paremini tulevase valla arendustegevuse erinevaid fookusi ja tasandeid, s.t mõista muus terviklikumalt, samuti mõista selle funktsiooni võimalusi ja vajadusi praegustes väikevaldades.

Rühmatööde, intervjuude ja dokumendianalüüsi põhjal jäid sõelale järgmise tähelepanekud.

- Kohalikul tasandil on arendustegevusel kaks suhteliselt erinevat suunda: (a) kohaliku kogukonna elujõu (aktiivse avaliku elu) tagamine ja (b) piirkonna huvide vajaliku mõju tagamine valla arendustegevusse ja arengudokumentidesse, ennekõike alates eelarve kujundamisest.
- Kohaliku kogukonna elujõu tagamine eeldab suuremat mastaapi kui seda on praegused väikesed vallad, sh arendusfunktsiooni mahu ebapiisavuse tõttu seal. Seetõttu oleks mõistlik luua kohaliku elujõu (terviklikkuse, aktiivsuse tagamise) arendamise teenistuskohad mitme osavalla peale, s.t piirkondliku funktsioonina. Vajalik on tagada nende teenistujate pidev osalemine nii valdkondlikus kui ka strateegilises arenduses valla tasandil.
- Arendustegevuse tööjaotus peab olema suunatud sellele, et valla valitsemise eri tasandid ja aspektid (nt valdkondlik ja territoriaalne) teineteist täiendaksid. Vaid siis suudab valla arendustegevus tagada valla tervikliku arengu.
- Arendustegevus tuleb hästi ühildada nii kohaliku juhtimisega (eestvedamisega) kui ka valdkondlike ja tugispetsialistide tööga vallavalitsuse osakondades; ühte struktuuriüksusesse koondatud arendustegevust võib kohata suhteliselt vähe ja see pole tõhus.



- Arendustegevuse korralduses tuleb formaalsete struktuuriüksuste kõrval ulatuslikumalt kui praegu kasutada osapoolte esindajate otsustusareene ehk võrgustikke, mida praegu kasutatakse teatud juhtudel nt arengukavade koostamisel.
- Piirkondlik arendusspetsialist, kes peab tagama, et osavalla elanike eelistused oleks kajastatud ka valla arengudokumentides, peab tihedalt suhtlema vallavalitsuse struktuuriüksustega, et ühelt poolt vältida kolkust ja teisalt olla kursis valla kui terviku arengutega.

## 7.2. Arendustegevuse funktsioonid ja tasandid omavalitsuses

Arendustegevuses tuleb eristada järgmisi funktsioone. Need ei pruugi kokku langeda formaalsete struktuuriüksustega, kuid peaks olema aluseks arendusprotsessi disainile ja struktuurile.

**1. Arendus kui kohaliku elu** (kogukonna) elujõu ja sisemiste **arenguimpulsside tagamine** (minimaalne ülesanne on kogukonna säilimine suures vallas). (Vt ka lisa 4.8.) Need funktsioonid jaotuvad teenuskeskuse juhi ja piirkondliku arendusspetsialisti vahel.

- Kodanikuühenduste ja külaelu edendamine.
- Kohaliku tähtsusega „pehmed“ projektid ja üritused (nende planeerimine, rahastuse taotlemine, rahastamise tagamine, korraldamine).
- Kohaliku arenduse väikesed „kõvad“ projektid: vajaduste põhjendamine koostöös osakonna spetsialistidega;
- Kohapeal osutatavate valla teenuste (nt ehitusnõustamine), teostatavate hangete (teede parandamine), projektide kvaliteedi hindamine, ettepanekud nende parendamiseks.
- Kohalike hallatavate asutuste (kool, sport, noorsootöö) tegevuste üldine piirkondlik koordineerimine, ühildamine (n-ö silotornide vältimine kohalikus kogukonnas).
- Osavallakogu/kogukonnakogu töö jaoks tugiteenuste korraldamine.
- Osavalla esindusfunktsioonide tagamine (koolide diplomid, esindamine vallas, meedias, jaanitule süüdamine).
- Suurte ja avalike murede/ettepanekute ärakuulamine ja arvestamine (nõustamine); isiklikud mured jäävad sotsiaaltöö-, ehitus- jne spetsialistidele.
- Otsekoostöö korraldamine osavaldade vahel, piirkondlikud üritused.
- Osavalla infolehe väljaandmine, sisendid valla kodulehele.

**2. Arendus kui kohalike eelistuste ja prioriteetide jõudmine valla erinevatesse otsustuskogudesse ja arengudokumentidesse.**

Tulevase valla arendustegevuses hakkavad esiplaanil olema Saaremaa kui terviku ja Kuressaare kui vallakeskuse huvid, sest teenusränne ja olulised teenused juba praegu koondunud Kuressaarde. Samuti on olulisel kohal valdkondade (hariduse, sotsiaalteenuste, taristu jne) arendamine. Poliitikate kujundamisel aga peavad need huvid ja prioriteedid olema hästi tasakaalustatud territoriaalsete prioriteetidega. Nt maa ja linna elanikkond jaotub Saaremaal peaaegu pooleks. Saaremaa küla- ja looduskeskkond on vähemalt sama suure väärtusega kui muud ressursid. Tulevases vallas ei peaks teenusrände intensiivsemaks muutmine (see suureneb niikuinii) olema eraldi eesmärgiks. Seega on Saaremaa

strateegilises arendamises samuti vajalik oma regionaalpoliitiline tasakaalustatus. Ilmselt kujunevad Saaremaa kui terviku vajaduste, piirkondlike vajaduste ja valdkondlike eelistuste vasturääkivused vähemalt esialgu oluliseks teemaks. Nende tasakaalustamine peaks olema poliitika üks prioriteete.

Selle funktsiooni alafunktsioonid on:

- Osavalla või laiema piirkonna arengu ja vajaduste analüüs ning andmestiku loomine (meie-pildi pidev täiendamine).
- Vallavalitsusest/-volikogust tulnud kavatsuste, info ja otsuste eelnõude arutamine kohaliku arengu vaatevinklist (tuginemine osavallakogule/kogukonnakogule).
- Osavalla/kogukonna huvide ja ühtsete arenguprioriteetide määratlemine ning kommuniqueerimine nii elanikele kui ka partneritele.
- Osavalla/kogukonna huvide lobitöö ja suhtlemine valla eri üksustes (osakonnad, volikogu komisjonid, vallavalitsus, üritused).
- Osavalla esindaja sisend arengudokumentidesse ja vallavalitsuse/-volikogu otsustesse.
- Eelarvete ja arengukavade harukondliku komponendi (konkurentsi) täiendamine territoriaalse vaatenurgaga.

Need funktsioonid on teenuskeskuse juhi olulised ülesanded.

**Valdkondlik arendustegevus.** Valdkondlikud üksused tekitavad paratamatult nn valdkondlikke silotorne, kus sisuliselt horisontaalset ühildamist (koostööd) vajavad tegevused ei suuda ühilduda (nt lastekaitse ja erivajadustega õpilaste nõustamine). Selle killustumise vähendamiseks soovitatakse eksperdid luua piisavalt suured vallavalitsuse osakonnad. See võimaldaks paremini ühildada erinevate alavaldkondade arendusprotsessi. Suuremates osakondades moodustuksid alavaldkonnad-teenistused (vt sotsiaalosakonna struktuur), mille peaspetsialistid vastutaksid rakendusliku arenduse eest. Samuti tehti ettepanek käsitleda tervisedendust kui valdkondadevahelist funktsiooni ja keskendada see arendusteenistusse, mis asuks tugiosakonnas<sup>20</sup>.

**Arendustegevuse tugifunktsioonid.** Need on tehnilised toetavad tegevused arenduse sisuliste eesmärkide realiseerimisele, nagu projektide rahastustaotluste koostamine, hangete koostamine, IT ja infokorraldus, tasuvusanalüüsid jne. Need funktsioonid on soovitatav pigem keskendada ja viia tugistruktuuride üksusesse. Nende rakendamine toimiks koostöös osakondade vastavate sisuarendajatega ja teenuskeskustega. Nende paigutamine kõikidesse valdkondlikesse osakondadesse oleks ressursikulukas ja selleks ei pruugi jätkuda piisavalt asjatundjaid.

**Strateegiline arendus,** mis ühelt poolt peab kokku siduma erinevad sisendid valdkondlikest ja piirkondlikest arendustest ning poliitilistest programmidest ning realiseeruma arengudokumentides ja vallavalitsuse lähteülesannetes. Teisalt peaks see tasand tagama strateegilise kommunikatsiooni sidusrühmadega ja -asutustega ning tagama vallavalitsuse vajalikud seosed välispartneritega ja aruteluareenidega.

---

<sup>20</sup> Euroopa autonoomsete omavalitsusüksuste praktikad käsitlevad sarnaselt ka tööturu- ja ettevõtlusvõimekuse arendamist (vt Raplamaa omavalitsuste suutlikkuse konsolideerimise strateegia [http://rol.raplamaa.ee/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29&Itemid=37](http://rol.raplamaa.ee/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=37)).

### 7.3. Valikud vallavalitsuse arendustegevuse struktuuri kujundamisel

Arendusfunktsioonide paigutamiseks struktuuris ja nende omavaheliseks sidustamiseks on mitmeid valikuid ning neil kõigil on oma tugevused ja nõrkused.

Esimene valik on see, **kas sisulise arendustegevuse kõik funktsioonid keskendatakse** vallavalitsuse ühte osakonda, või püütakse neid käsitleda **valdkondlike allüksuste tegevuse ühe olulise aspektina**, mis läbi oleks valdkondlik arendus kõikide osakondade funktsioon. Selle dilemma puhul on eksperdid üheselt teise valiku poolt. Kõige olulisem on arenduste sisulise valdkondliku tegevuse (analüüs, ettepanekud, rakendused) ja arenduse tugitegevuste eristamine. S.t et sisuline arendus oleks valdkondlike osakondade alavaldkonna peaspetsialisti vastutusala, kes vajadusel kaasab kogu ressursi oma valdkonnast, sh hallatavatest asutustest ja sihtrühmadest. Valdkondlik osakond valmistab ette ka analüüsid ja materjalid poliitikaotsuste tegemiseks, kuid selle funktsiooni eest vastutaks osakonnajuhataja. Arenduse tugitegevused (projektitaotluste tehniline koostamine ja nende teostamise jälgimine, hangete koostamine, üldiste andmete kogumine, kuid samuti finantsanalüüs, õiguslikud aspektid jne) oleks otstarbekas keskendada tugiosakonda: tehniline tugi eraldi teenistusena ja teised funktsioonid (finantsanalüüs, strateegia, õigusanalüüs) teistes teenistustes, kes siis teenindavad (toetavad) valdkondlikku arendust vajalike tulemuste suunas. Viimane versioon töötab siis, kui suudetakse kujundada head koostöövormid tugi- ja valdkonna struktuuriüksuste vahel, kelle vahel puudub alluvussuhe. Kogu arenduse koondamine ühte üksusesse killustaks valdkondlikku ressursi, sest eemaldaks arendaja valdkonna professionaalsest kogukonnast ja sellega rebiks igapäevatöö tagasiside lahti arendustegevusest.

Teine teema on **strateegilise arenduse poliitilise ja haldusliku aspekti suhestamine**. See on ilmselt kõige keerukam ja poliitilist lahendust eeldav teema. Täna tekivad arengudokumentid tihti valdkondlike arenduste summeerimise tulemusena, mitte ei ole teatud sihtide konkretiseerimine valdkondlikust vaatevinklist. Seda eeldab tihti ka arengudokumentide funktsioon ja praktiliselt nõutud detailsuse aste. Arengudokumentides peavad tihti olema märgistatud kõik võimalikud suundumused, et vajadusel viidata nendele kui prioriteetidele projektirahade taotlustes. Sellega kaotavad ka eesmärgid oma funktsiooni strateegiates.

Tuleb silmas pidada, et ametnikud lähtuvad arenduses ennekõike olemasolevate arengute süvendamisest, küsides, kas asi töötab ja mis takistab teostamist. See on ülioluline erijoon arenduse kui rakendusprotsessi disainimisel valdkonnas. Samas vajavad poliitikud professionaalset analüüsi ja lähtematerjali otsusteks, mis n-ö lendavad ja millel on toetus. Vallavalitsusel kui kollegiaalsel otsustajal on vaja võimekust kujundada poliitiliselt kõlavad ja professionaalselt põhjendatud **lähteülesanded**, millele ametnikud ja töötajad peaksid leidma sobivad valdkondlikud rakendusinstrumendid ja -kavad. See eeldab arendusametnike ja poliitikute väga tihedat ja usalduslikku koostööd. See arendustegevuse aspekt oleks justkui liides ametnikkonna arendustegevuse ja poliitikute poliitikakujundamise vahel, mis peab tasakaalustama kahte erinevat strateegilist kultuuri: poliitilist ja valdkondlikku. Arengudokumentides muudetakse poliitilised suunised nagoonii rakenduslikeks. Kuid see peaks toimuma strateegilise tipu ja osakondade koostöös alles pärast seda, kui selged üldised sihid on poliitikute poolt sõnastatud.

Kuidas see dilemma kajastuks struktuuris? Praegu on Kuressaares selline strateegilise arenduse võimekus koondatud linnapea otsealluvusse. Ekspertide arvates on see taganud ühinemise ettevalmistamise puhul väga tugeva sisulise eestvedamise, sh ka antud projekti näol. Teisisõnu, see arenduse aspekt on linnavalitsuses praegu väikese allüksusena tugistruktuuris. Nagu märgitud, on strateegilise arenduse funktsioon suures vallas seotud ka strateegilise kommunikatsiooniga (sihtrühmad, partnerid, välissuhted). Siit tuleneb vajadus keskendada ühe abivallavanema tegevus arendustegevuste suunamisele ja koordineerimisele ning teise abivallavanema fookus strateegilisele kommunikatsioonile ja partnerlusele. Selle variandi puhul – kui strateegilise arenduse ja kommunikatsiooni väikesed üksused on allutatud valitsusele – on probleem teenistujate ja poliitikute sisulises omavahelises sobivuses ning selles, kuidas tagada strateegilise arendusega tegelevate teenistujate koostöö teiste arendusspetsialistidega tugi- ja valdkonnaüksustes. Selline muster võib suurendada ametnike politiseerimist.

Teine võimalus, mis vähendab eelmise ohte, on kujundada need strateegilise arendamise tugistruktuuride teenistustena suure tugiosakonna juhataja alluvuses. See võib aga jätta vallavalitsusele liiga passiivse strateegilise toe, juhul kui poliitiline eestvedamine pole tugev. Ilmselt seetõttu ongi tihti kasutatud abivallavanema-poliitiku vormelit. Võimalik, et seda saab tõhusalt vältida (nn tasakaalustava protsessi tekitamisega), kui osakondade teenistujatest moodustatakse konkreetsete probleemide lahendamise jaoks nõukodade tüüpi tööorganid, mida juhivad abivallavanemad ja kus osalevad eri tüüpi arendusametnikud.

Kolmandaks, **arenduse valdkondliku ja territoriaalse mõõtme tasakaalustatuse** tagaks teenuskeskuse juhi sellise rolli kujundamine, kes oleks erinevate kanalite kaudu kaasatud arendustegevusse (valdkondlik, strateegiline) ja kellel hakkavad territoriaalsete huvide esindamise tõttu olema tugevad töised suhted osavalla territooriumil asuvate hallatavate asutustega. Sellised funktsioonid on ära toodud lisas 4.8. , kusjuures need on nii kohaliku elu arenduse kui ka kohalike huvide sisendi tagamise funktsioon valla arengudokumentidesse. Teenuskeskuse juht hakkab seetõttu olema sageli vallamajas ja on seeläbi oluline tegur tulevase valla tervikliku arengu tagamisel. See tugevdab ka teenuskeskuse juhi positsiooni kohapeal. Otstarbekas on kujundada üks vallavalitsuse liikme ametikoht, mille oluline missioon oleks valla poliitika tasandil need kaks aspekti – valdkondlik ja territoriaalne – tasakaalukalt kokku siduda (valla regionaalpoliitika). Valdkondliku arenduse tasandil soovitavad eksperdid kujundada valdkondlikud (hariduse, kultuuri, kohaliku arengu jms) nõukojad, kus osalevad kohalike hallatavate asutuste juhid.

Neljas teema on **kohaliku (kogukondliku) arendustegevuse mastaap**. Praegustes väga väikestes valdades on nende funktsioonide täitmise võimekus ebapiisav (või osavalla mastaap on väike enamuse valdade puhul), ehkki erinevate toimijate (tihti üksikisikute, külakeskuse, mittetulundusühingute jne) aktiivsus on hoidnud kohaliku elu aktiivsena. Tegevustoetuste statistika näitab, et mõnes vallas on olnud vaid üksikud tegevustoetused (s.t aktiivsed rohujuure omaalgatused), mõnes terve pikk nimekiri. Uue valla struktuuris võib tekkida olukord, kus seos vallavõimude ja rohujuuretasandi arenduse vahel võib nõrgeneda. Selle võimaluse vähendamiseks tuleks see arendusfunktsioon keskendada mitme valla peale ühte teenuskeskusesse (1,0 spetsialisti ametikohta) – kindlasti Orissaarde (Ida-Saare piirkond) ja sobivusel Leisi (seal on praegu tugev arendusspetsialist). Need arendusspetsialisti piirkonnad ja arenduse eestvedajad tuleb osavaldadel omavahel kokku leppida. See teenistuja tuleb siduda vallavalitsuse kohaliku arenduse võimekusega. Tuleb arvestada ka seda, et piirkondlik arendusspetsialist vajab pidevat suhtlemist mitte üksnes

kogukonnas, vaid ka valla keskus ning talle tuleb anda piisavalt tugev positsioon. Piirkondades, kus on tugevad külad või/ja omaalgatused, võib mõned selle funktsiooni osad delegeerida nendele algatustele või tugeva hallatava asutuse juhile (rahvamaja, vaba aja keskus vms). Kohaliku tasandi ja valla kui terviku projektide eristamine peaks toimuma nii valdkondlikul kui ka mahu põhimõttel, s.t teenuskeskuse tasandile jätta otsustada väikeprojektide rahastamine ja tegevustoetused „pehmetes“ valdkondades.

## 8. Majandusülesannete täitmine osavallas

Teenuskeskuse üks keskne ülesanne on oma piirkonnas valla varade igapäevane majandamine, heakorra tagamine ja nende objektide kestlikkuse tagamine. Selle ülesande alakomponendid ja koondhinnang seminaril osalejate poolt on esitatud tabelis 8.1. (analüüsi- ja rühmatöö raamistik vt lisa 4.7.). Üldise hinnangu järgi peab teenuskeskus ja selle juht olema piirkonna majandusülesannete täitmisel nn peremehe (vähemalt keskse koordinaatori) funktsiooniga, kes vastutab, et see funktsioon oleks täidetud, omaks selle korraldamise juhtimise või koordinaatsioonia funktsiooni ja saaks kasutada vastavaid eelarvevahendeid.

Tabel 8.1. Majandusülesannete täitmine valla eri tasanditel

Majanduse alafunktsioonid	Hinnang täitmise optimaalsest tasandist (teenuskeskus, piirkond, keskosakond)
1. Majanduspersonal (koristajad, heakorratöölised, kalmistuvahid jne) töö korraldamine	Asutuste majanduspersonal asutuste põhiselt; väiksemate hallatavate asutuste puhul kaaluda võimalust konsolideerida teenuskeskusesse; avaliku ruumi majandus (see, mis jääb välja poole hallatavaid asutusi) teenuskeskusesse.
2. Materjalide varumine (nt koristus- ja heakorratarkivid)	Kõikidel tasanditel hankimine tulenevalt nende pädevusest. Suuremad hanked keskselt.
3. Suuremate hangete/teenuste tellimise läbiviimine, nt:	
3.1. haljastus	Pigem teenuskeskuste tasandil – lepinguline delegeerimine või teenuskeskuse või selle majandusüksuse oma korraldusvõimekus.
3.2. teede hooldus	Ühinemisläbirääkimistel otsustati, et peab olema teenuskeskuses. Seminaril leiti, et piirkondlikud hanked keskselt, kuid teenuskeskuse aktiivsel osalusel. Vahetu korraldamine ja järelevalve teenuskeskuse poolt.
3.3. tänavavalgustus	Vajaduste hindamine ja jooksev monitooring piirkondlikult, kuid arendamine ja investeringud keskselt.
3.4. väiksemad remondid	Hallatavate asutuste ja teenuskeskuse tasandil.
3.5. suuremad ehitused/remondid	Keskne korraldus.
4. Majanduseelarve koostamiseks sisendi andmine (ettepanekute tegemine varade renoveerimiseks ja põhivara soetuseks)	Eelarve koostamise protsessis sisend kõikidelt tasanditelt. Teenuskeskus määratleb vajadusel kohalikud prioriteedid.
5. Majanduseelarve käsutamine (majanduskulude tegemise eest sisuline vastutaja; kaaluda võib ka kaasvastutust)	Keskne otsus seminaril: teenuskeskusel peab olema majanduskulude suunamise funktsioon või oma majanduseelarve: a) kui majandusülesanded on konsolideeritud teenuskeskusesse (majandusüksus, töötajad vms), siis on ka vastavad vahendid teenuskeskuse eelarves; b) kui majandusfunktsiooni osutatakse teenuse korras teenuskeskusele (avalikule ruumile), nt hallatava asutuse või teenuskeskuse struktuuris mitteoleva majandusüksuse poolt, siis on teenuskeskuse juhil koordineeriv funktsioon majanduskulude ja prioriteetide suunamisel (nt kooskõlastus, ettepanek vms).
6. Järelevalve avalike teenuste (teedehooldus, haljastus, koristamine jt) täitmise ja kvaliteedi üle	Teenuskeskuse üks põhifunktsioone.
7. Ootamatute teenuste ja tööde tellimine (nt elektritööd, teeaugud, pisiremont)	Teenuskeskuse funktsioon.

## 8.1. Majandusfunktsiooni täitmise korraldusmudelid

Analüüsi ja seminaride käigus on välja joonistunud viis võimalikku majandusfunktsiooni täitmise korraldusmudelit, mis kõik on praegustes omavalitsusüksustes kasutusel. Arutelu tulemusena jõuti järeldusele, et vahetult ühinemisejärgsel ajal võib segaduse vältimiseks igas osavallas/piirkonnas edasi minna senise korraldusmudeliga. Majandusülesannete ümberkorraldamine eeldab aega analüüsimiseks ja rakendamiseks.

Siiski leiti, et:

- väga suurte hallatavate asutuste (objektide) majandusülesanded peaksid jääma nende endi täita;
- teenuskeskustes (praegustes vallavalitsustes) välja arendatud majandusüksused (eraldi asutusena või vastavad teenistuskohad struktuuris) tuleks säilitada ja nende juhtimine koos eelarvega peab jääma teenuskeskuse ülesandeks;
- oluline on, et majandamise kohustused, õigused ja eelarve oleks sama üksuse käes ja vastutada (kas teenuskeskus ja selle juht või hallatav asutus; nt eelarve jääks formaalselt hallatavale asutusele, selle kaudu majandamine teenuskeskuse juhi kontrolli all);
- pikas perspektiivis oleks kõige kasulikum väiksemate hallatavate asutuste endi jaoks see, et majandusfunktsioon oleks konsolideeritud teenuskeskusesse, mis võimaldaks selle juhil esindada nende hoonete arendamise vajadusi valla arendustegevuse planeerimisel. Kuid see ümberkorraldus on radikaalne, eeldab spetsiaalse analüüsi läbiviimist ja seda saaks juurutada vaid siis, kui on täielik konsensus.

Intervjuude ja seminaridel tehtud ettepanekute baasil on võimalik uue valla kujundamise algperioodil välja pakkuda järgmised osavalla tasandi majandusvaldkonna korraldamise mudelid:

1. Kogu majandamine osavallas või piirkonnas on **keskendatud teenuskeskusesse**. Valla avaliku ruumi ja vallavalitsuse objektide ning osade väiksemate hallatavate asutuste majandusfunktsioon on konsolideeritud teenuskeskusesse. Loogiline oleks see ka osavaldades, kus asutused asuvad ühes keskusel või isegi ühes majas. Suurte hallatavat asutuse (koolid, hooldekodud) majandusfunktsioon on nende endi korralda.
2. Majandusfunktsiooni täidetakse **hallatavate asutuste baasil**. Kõik hallatavad asutused täidavad ise oma majandusfunktsiooni, mis on väikestes asutustes kombineeritud asutuse sisulise juhi funktsiooniga (raamatukogu, rahvamaja, noortekeskus jne). Teenuskeskus tagab üksnes endise vallavalitsuse (teenuskeskuse) maja ja selle ümbruse majandamise. Samuti on teenuskeskusel väike meeskond (kuni paar töötajat) avaliku ruumi hooldamiseks väljaspool asutuste territooriumit (nt kalmistuvahid).
3. Majandusfunktsiooni teostab valla hallatav asutus, mis võib olla nii valla hallatava asutuse filiaal kui ka teenuskeskuse koordineeritav asutus (nt Leisi ja Lääne-Saare valla korraldusmudel, kus on eraldi vallavalitsuse hallatav asutus / majandusüksus).
4. Majandamine on antud **suurema hallatava asutuse** majandusjuhi hallata. Osavalla suurimas hallatavas asutuses (nt suur kool) on majandusüksus, mis tagab nii asutuse kui ka osavalla avaliku ruumi ja teiste asutuste majandusfunktsiooni täitmise.

## 5. Killustunud ehk **segamudel** eelnevatest.

Majandusvaldkonna töötajate paiknemisest sõltub see, kui tugevaks saab teenuskeskus ja selle juht ning kui sidustatud või killustatud (konkureerivad ressurside pärast) on kohalikud asutused. Ekspertide hinnangul (vt ptk 7, valdkondliku ja territoriaalse mõõtme tasakaalustamine) sõltub osavallas paiknevate asutuste käekäik uues vallas paljuski sellest, kuidas näiteks kool või lasteaed saab eelarves ja arendusplaanides oma vajadusi esile tuua. Ta võib autonoomse asutusena otse konkureerida valdkonna mõnekümne asutusega, kuid teenuskeskuse juht (ja osavallakogu/kogukonnakogu) võib esindada keskses planeerimises osavalla prioriteete. Seega peaksid kohalikud asutused võimalusel strateegiliselt seljad kokku panema, et valla arenduste planeerimises oleks territoriaalne mõõde (osavalla enda arusaamad prioriteetidest) esindatud valdkondlike plaanide tegemisel keskses. Sellest, keda esindab teenuskeskuse juht valla eelarve ja investeeringute kujundamisel, kas pelgalt teenuskeskust või piirkonda, sõltub ka teenuskeskuse juhi reaalne võimuressurs läbirääkimistel. Seega on majandusvaldkonna integreerimise loogikal osavallas oluline kõrvalmõju osavalla kui terviku arengule.

## 9. Saaremaa valla teenuskeskuste funktsioonid ja tüüpilised teenistuskohad

### 9.1. Teenuskeskuse toimimise raamistik ühinemislepingus

Saaremaa valla ühinemislepinguga on kokku lepitud, et ühinemisjärgse omavalitsusüksuse struktuuris luuakse kohalike teenuste osutamiseks ja haldusrollide optimaalseks teostamiseks kohalikud teenuskeskused. Nad hakkavad kohapeal asendama seniseid vallavalitsusi. Samuti luuakse teenuskeskused Lümandasse ja Kärlale.

Teenuskeskused mehitatakse keskmiselt 2–4 teenistujaga, kellele lisanduvad majandusvaldkonna töötajad (heakorratöötajad, kalmistuvahid jne). Ühinemislepingu seletuskirja järgi tagatakse teenuskeskustes vähemalt järgmiste ülesannete täitmine:

- 1) elanikele igapäevateenuste osutamine,
- 2) kohalike majandusküsimustega tegelemine,
- 3) avalike teenuste osutamise järelevalve.

Piirkondlikus teenuskeskuses Orissaares, mis ühinemislepingu järgi mehitatakse vähemalt 10 teenistujaga, on kättesaadavad kõik põhilised omavalitsuse teenused.

Ühinemislepingu seletuskirja järgi on teenuskeskus vallavalitsuse kui ametiasutuse piirkondlik üksus talituse staatuses. Samas puudub teenuskeskusel poliitiline esindusfunktsioon ehk poliitiline juht. Kohalike elanike erinevate arvamuste sõelumise ja esindamise ülesannet täidab osavallas osavallakogu. Teenuskeskuses töötavatel spetsialistidel on vahetu ameti- ja tööalane side vallavalitsuse valdkondliku osakonnaga ja selle teenistujatega (koolitus, järelevalve, tegevuste koordineerimine, nõustamine jne), kuid teenuskeskuste teenistujad alluvad teenistuslikult vahetult teenuskeskuse juhile. Teenuskeskuse sotsiaaltöötaja ja vallavalitsuse sotsiaalosakonna alluvussuhteid on

analüüsitud peatükis 5.3. ja nendevahelist tööjaotust lisas 4.6. Teenuskeskuses võivad teatud päevadel ja kellaaegadel või konkreetse kohtumisleppe alusel osutada teenuseid ka vallavalitsuse osakondade spetsialistid, ennekõike tuleb kõne alla ehitus-maakeskkonnanõustamine. Peamine on aga, et lisaks teenuskeskustele kui vallavalitsuse allüksustele jäävad endistesse valdadesse autonoomsete asutustena tegutsema kõik valla hallatavad asutused: koolid, lasteaiad, kultuuri- ja rahvamajad, hooldekodud, raamatukogud jne.

Teenuskeskuse juhi kandidaadi ametisse nimetamise ettepaneku teeb piirkondliku valitsemise (regionaalvaldkonna) eest vastutav abivallavanem, konsulteerides eelnevalt osavallakoguga, teenuskeskuse juhi nimetab ametisse vallavalitsus. Arvestades, et teenuskeskuse juht on ametnik, siis kandidaat sellele ametikohale peab selguma avaliku konkursi käigus, kuna üleviimist ei saa rakendada, sest sellised ametikohti praegustes vallavalitsustes ei ole.

## 9.2. Teenuskeskuste ülesanded

Teenuskeskus peaks tagama esmaste kohalike teenuste osutamise elanikele võimalikult lähedal, nii nende teenuste osas, mis on kogukondliku iseloomuga (nt sotsiaaltöö), kui ka selliste osas, kus on oluline tunda kohaspetsiifikat (nt ehitus, maa). Samuti peaks teenuskeskus tagama nende valitsemisülesannete täitmise, mida ei ole otstarbekas korraldada pika juhtimisahela ja ruumilise kauguse tõttu keskusest. Mõlema ülesandeploki täiendav eesmärk on tagada avaliku võimu lähedus elanikele ning mitte tekitada liiga järske muutusi seoses omavalitsusüksuste ühinemisega.

Ühinemisläbirääkimistel määratleti teenuskeskuse võimalikud ülesanded, mille täitmise optimaalset tasandit ja korraldusmudelit on edasise analüüsi käigus ja valdkonnaspetsialistide ning kohalike juhtide tagasisidest tulenevalt korrigeeritud (tabel 9.1).

Tabel 9.1. Teenuskeskuse põhiülesanded ühinemisläbirääkimistel ja hilisema analüüsi käigus korrigeerituna

Läbirääkimistel arutatud ülesanne	Hilisema analüüsi käigus tehtud korrigeerimine
Osavalla kui piirkonna arengu tagamine nii kogukonna tasandil kui ka piirkonna elanike ja asutuste huvide esindatuse tagamine valla otsustes ning arengudokumentides ja poliitikas.	Kohaliku territoriaalse halduse koordineerimine ja piirkonna territoriaalsete huvide kohta sisendi andmine valla arendusse ja strateegiasse. Sellest koorub välja teenuskeskuse juhi üks oluline funktsioon. Teenuskeskuse juhi oluline funktsioon on samuti valla avaliku võimu esindamine ning osavallas tekkinud ja võimuesindaja sekkumist või vahendamist eeldavate probleemide lahendamine.
Esmane sotsiaaltöö ja sotsiaalteenused.	Täidetakse teenuskeskuse sotsiaaltöötaja ja vajadusel koduhooldustöötajate või tugisikute poolt.
Vajaduspõhiste sotsiaaltoetuste määramisotsuste tegemine.	Teatud summa piires (praegu on ühinemise sotsiaalkomisjonis kokku lepitud 50 eurot) otsustab teenuskeskuse sotsiaaltöötaja. Isikliku vastutuse hajutamiseks võib see olla ka teenuskeskuste teenistujatest (kas sama teenuskeskuse teenistujad või naaberteenuskeskuste sotsiaaltöötajad) koosneva komisjoni kollektiivne otsus.
Spetsialiseeritud sotsiaaltöö (nt juhtumikorraldamine, lastekaitse, eri tüüpi nõustamine) vajaduste määratlemine ja	Teenuskeskuse sotsiaaltöötaja on tihti vajaduste esmane määratleja ja valdkonnaspetsialisti kohapealne tugisik (koostöö), kuid konkreetse



nende spetsialistide abistamine kohapeal.	teenuse osutamine (juhtumi korraldamine, erivajaduste kava koostamine) toimub keskuse sotsiaalosakonna valdkonnaspetsialisti poolt.
Teenuskeskuse ja piirkonnas asuvate valla varade igapäevane majandamine.	Suures osas tuleks täita teenuskeskuse poolt, kuid tulenevalt väga erinevatest korraldusmudelitest tuleks üleminekuperioodil säilitada maksimaalselt praegune korraldusmudel, andes teenuskeskusele koordineeriva ja järelevalve funktsiooni. Vajadusel koondada ülesande täitmine teenuskeskusesse.
Territooriumil osutatavate teenuste/tegevuste esmane järelevalve ja tagasiside sellest kas vallavalitsuse osakondadesse või menetlejatele.	Teenuskeskuse ülesanne.
Kohaliku (kogukonna) elu arendamine; kodanikuühenduste, külakeskuste ja külade toetamine ja aktiveerimine.	Esmane arendamine ennekõike teenuskeskuses, kuid spetsiifiline nõustamine ja rahastamise korraldamine keskuse osakonna kaudu arendusspetsialistide poolt.
Teedehoolduse ja heakorrangete üle järelevalve.	Teenuskeskuse ülesanne, sh probleemidele ja parendusvajadusele tähelepanu juhtimine.
Kultuuri-, vabaaja-, spordi-, kodanikuühenduste tegevuse koordineerimine ja piasasjades toetamine.	Ennekõike osavallas tegutsevate hallatavate asutuste ülesanne, teenuskeskuse poolt hallatavate asutuste pidev kohapealne koordinatsioon.
Suhtlemine osavallakoguga/kogukonnakoguga.	Teenuskeskuse teenistujate ülesanne, lisaks osavallakogu/kogukonnakogu teenindamise tagamine.
Planeeringute, ehitus- ja maaküsimustes esmanõustamine.	Vallavalitsuse osakonna ülesanne; planeeringute ja maaküsimuste puhul ei toimu piirkondlikku spetsialiseerumist (piisavalt administratiivse iseloomuga ja e-teel lahendatav); ehitusspetsialist on keskuse osakonna spetsialist, kuid territoriaalse vastutusega ning tagab vajadusel ka elanike vastuvõtu teenuskeskuses.
Teised vajalikud vallavalitsuse toimingud ja teenused osavalla elanikele.	

## Teenuskeskuse juhi ülesanded

Teenuskeskuse juhi ülesanded tuleks kujundada järgnevat loetelu aluseks võttes:

- 1) Juhib teenuskeskuse tööd ja vastutab selle tulemuste eest.
- 2) Juhib talle alluvaid teenistujaid.
- 3) Võtab eelnimetatud teenistusse pärast kooskõlastust vallavalitsuse vastava osakonnaga (konkreetne kooskõlastamise mehhanism on vaja välja töötada).
- 4) Teeb koostööd hallatavate asutuste juhtidega.
- 5) Esindab osavalda suhetes vallavalitsuse, selle asutuste ja vallavolikoguga.
- 6) Osaleb valla arengudokumentide ja otsuste, sh eelarvekavandite väljatöötamisel osavalla ettepanekutega.
- 7) Teeb koostööd teiste teenuskeskuste juhtidega.
- 8) Koostab teenuskeskuse alaeelarve eelnõu ja käsutab üksuse eelarvevahendeid.
- 9) Aitab korraldada/korraldab kohaliku tähtsusega teedehoolduse ja heakorratööde hankeid ning teostab nende üle järelevalvet.
- 10) Annab töö korraldamiseks käskkirju.
- 11) Tagab osavallakogu/kogukonnakogu administratiivse teenindamise.
- 12) Koordineerib osavalla/teenuskeskuse tasandil sotsiaaltoetuse määramist, kodanikuühenduste projektide (valla rahastatud) omaosalust ja nende toetamist teatud piirsummade ulatuses. (Otsustada tuleb, milline on teenuskeskuse ja osavallakogu/kogukonnakogu rollijaotus.)
- 13) Annab oma tegevusest aru vallavalitsusele ja osavallakogule/kogukonnakogule.

- 14) Esindab avalikku võimu kohalikul (osavalla) tasandil.
- 15) Lahendab osavalla territooriumil tekkinud erakorralisi probleeme, mis eeldavad avaliku võimu sekkumist või vahendavat tegevust.

Formaalselt ei ole teenuskeskuse juht osavalla juht selles mõttes, et talle ei allu hallatavad asutused. Kuid osavallas tegutsevad asutused, organisatsioonid ja algatused peaksid kujundama teenuskeskusega võimalikult tihedad koostöösuhted.

### 9.3. Teenuskeskuste struktuur

Peatükkides 5 (sotsiaalvaldkonna struktuur), 6 (ehitus-, maa- ja planeerimisfunktsioonide korraldus), 7 (arendustegevuse korraldus) ja 8 (majandusvaldkonna korraldus) ning eespool (teenuskeskuse funktsioonid, teenuskeskuse juhi ülesanded) kirjeldati detailselt teenuskeskuse teenistujate tüüpülesandeid. Nende konkreetne kombinatsioon sõltub nii piirkonna suurusest kui ka eripärast (nt lähedus Kuressaarele, kodanikuühiskonna aktiivsus, teenuste eeldatav maht). Teenuskeskuses hõivatud teenistujate (ametnike ja töötajate) arv sõltub sellest, kuidas lahendatakse majandusküsimuste paiknemine. Kuna kohalike igapäevaste majandusküsimuste haldamine on reformi II etapi teema (pärast uue valla moodustamist), siis on ka teenuskeskuste koosseisude kirjelduse näol tegemist esimese võimaliku versiooniga.

Teenuskeskuste kujundamise reaalanaloogideks on võetud ühe väikese osavalla (konkreetsel juhtumil Mustjala; sarnased on Kihelkonna, Laimjala, Lümanda, Pöide, Torgu), keskmise suurusega osavalla (konkreetsel juhtumil Valjala; sarnased on Leisi, Kärla, Salme, Pihla) ja piirkondlik – Ida-Saare (Orissaare) – teenuskeskus. Torgu puhul oleks mõttekas luua teenuskeskuse juhi ametikoht, kuid teised teenistuskohad ning ametnike ja töötajate vastutuspiirkonnad jagada Salme teenuskeskusega.

Ülesannete jaotamisel teenistujate vahel on soovitatav kasutada Lääne-Saare ja Lääne-Nigula valla kogemusi ning arendada naaberosavaldades teenuskeskuste teenistujate vahel spetsialiseerumist. S.t, et teenistuja teenindab üldküsimustes oma osavalla piirkonda, kuid mõnedes küsimustes osutab teenust laiemas piirkonnas, ja vastupidi, osavalla elanikud saavad mõningaid spetsialiseeritud teenuseid naaberosavalla spetsialistilt. (Näiteks ühes teenuskeskuses on sotsiaaltöötaja abivajaduse määratlemisel asjatundja ja ta aitab naaberosavalla sotsiaaltöötajat keerukamate juhtumite puhul, samas koduhoolduse spetsialist või väikeprojektide kirjutamise spetsialist jagab oma kompetentse teistele osavaldadele.) See põhimõte võiks laieneda ka vallavalitsuse osakondade teenistujatele, kes osutavad teenust territoriaalsel põhimõttel (ehitusküsimused). See võimaldab sama valdkonna spetsialistide tõhusamat omavahelist suhtlemist ning asendamist nii puhkuste kui ka muude eemalolekute ajal.

**Teenuskeskustel on oma alaeelarve**, mille koostamisel on sõnaõigus teenuskeskuse juhil, samuti osavallakogul/kogukonnakogul (prioriteetide määratlemine). See ei ole mitte piirkonna avalike kulude, vaid just teenuskeskuse kui vallavalitsuse allüksuse eelarve, mille kujundamisel teenuskeskuse juht osaleb ja mille kohta annab enne vallavalitsusele esitamist oma arvamuse. Osavallas tegutsevate hallatavate asutuste eelarved jäävad vallavalitsuse

osakondade / valdkondade alaeelarvetesse, kui ei otsustata teisiti. Kuid kui nt valla kultuurimaja hoones asub teenuskeskus ja ka teised asutused (nt noortetuba), on see mõttekas anda üle teenuskeskuse bilanssi ja selle majandamine teenuskeskuse alaeelarvesse.

Alaeelarvesse kuuluvad teenuskeskuse teenistujate personalikulud, teenuskeskuse (või laiemalt osavalla) varade majandamise kulud, väiksemate hangete (nt muruniitmine) kulud, tegevustoetuste ja väikeinvesteeringute (nt küla kiigeplats) kulud, osavallakogu/kogukonnakogu teenindamise kulud ja selle liikmete hüvitised jne. Samuti võiks teenuskeskuse eelarves olla teatud summa kohalike ürituste korraldamiseks. Sissetulekud majandustegevusest (nt ruumide rent, heategevusüritused) võiks laekuda teenuskeskuse alaeelarvesse, mis motiveeriks teenuskeskuse juhti aktiivselt tegelema varahalduse strateegiatega.

Teenuskeskuse eelarvesse ei kuulu, kuid sisuliselt on teenuskeskuse otsustada ka riiklike ja ühekordsete (teatud piirmääran) sotsiaaltoetuste määramine. Kohaliku omavalitsuse üksuse teedehoolduseks määratud eelarvevahendid on nn kõrvalmürgistatud kulud valla eelarves. Soovitav oleks valla eelarve liigendada nõnda, et selles eristuksid osavaldade territooriumil tehtavad eelarvekulud hoolimata sellest, millise vallasisesse haldustasandi käsutada need vahendid on.

### **9.3.1. Mustjala teenuskeskus**

Mustjala teenuskeskuses saaks olema kaks täiskohaga teenistujat.

Esiteks, *teenuskeskuse juht*. Lisaks teenuskeskuse juhi ülesannete täitmisele, mille loetelu on eespool, teeb ta järelevalvet avalike teenuste osutamise kvaliteedi ja avaliku elu korralduse üle osavalla territooriumil. Teenuskeskuse juhi ülesandeks on samuti osavalla huvide tagamine (rööbiti ja koostöös osavallakoguga) valla arengudokumentidesse ja poliitikatesse. Selleks peab tal olema piisavalt aega suhtlemiseks vallavalitsuse osakondadega ja abivallavanemaga. Kuid need ülesanded tagavad teenuskeskuse juhile väga väikeses osavallas üksnes osakoormuse.

Teenuskeskuse juht võib poole koormusega olla osavallas ka (kujunenud traditsioonidele tuginedes) kohaliku kogukonna elu eestvedaja (kogukonna terviklikkuse tagamine, vt lisa 4.8.) ja Mustjala vaba aja keskuse / kultuurikeskuse väljaarendamise jätkaja. Selles funktsioonis võiks Mustjala pakkuda koostööd naaberosavaldadele ja püüda olla laiema piirkonna vaba aja ja kultuuri tõmbekeskus. Teenuskeskuse juht koordineeriks ka osavalla infolehe väljaandmist, kuid selle koostamise võib delegeerida (koos ressursiga) ka raamatukogu juhatajale või kellelegi teisele. Seega võib Mustjalas realiseeruda teenuskeskuse juhi ja kogukonna terviklikkuse tagaja rollide ühildamine. Samas kui teistes väga väikestes osavaldades võib toimuda teenuskeskuse juhi ja majandusjuhi rollide ühildamine.

Teiseks, *sotsiaaltöötaja* teenistuskoh, mille võib täita praeguse sotsiaaltöötaja üleviimise korras. Mustjala arengukavas on plaanis arendada välja sotsiaalteenuste osutamise lisavõimekusi. Kuid pärast reformi on sotsiaaltöötaja koormus selline, et ta peaks täiskoormuse saavutamiseks osutama osavallas kõiki peamisi baasteenuseid. Lisateenuste puhul tuleks kasutada delegerimist kodanikuühendustele ja teha koostööd

naaberosavaldadega. S.t, et kavandatud päevakeskuse puhul tuleb leida võimalus see ülesanne delegeerida (koos tegevustoetusega) mõnele kodanikuühendusele.

Mustjala vallas on lisaks vallamajale neli hoonet, mida kasutavad Saaremaa valla mõistes väikesed asutused ja millest rahvamaja vajab põhjalikku renoveerimist. Seetõttu oleks mõistlik kõigi hoonete majandamine keskendada ühte punkti ja luua teenuskeskuse juurde kolmas – *majandusjuhataja* – teenistuskohat (võimalik ka kooli-lasteaia majandusjuhi baasil). See teenistuja hakkaks juhtima ka kõiki teenindavaid töötajaid (koristajad, remonditöölised, kokad jne) ja korraldaks/hangiks pisitöid hoonetes ja avalikus ruumis (heakord). Majandusfunktsioonide keskendamine võimaldab teenuskeskuse juhil paremini kaitsta allasutuste eelarveid vallavalitsuses.

Praegu on Mustjala Vallavalitsuses tööl koristaja, bussijuht ja kalmistuvalvur, kes viiakse üle teenuskeskuse koosseisu, teenuskeskuse majandusjuhataja teenistuskoha loomisel võiksid nad olla majandusjuhataja otsealluvuses.

Niisuguse mustri puhul oleks teenuskeskuses kolm teenistujat ja ca 6..8 majandusvaldkonna töötajat.

Mustjala teenuskeskuses võiks sisustada kaks töökohta ehitus- ja planeerimisosakonna konsultatsioonideks, samuti sotsiaalosakonna juhtumikorraldaja konsultatsioonideks ja kohtumiseks sotsiaaltöötajaga kohapeal.

### **9.3.2. Valjala teenuskeskus**

Praegu on Valjala Vallavalitsuses neli ametnikku (ja vallavanem) ning viis töötajat, sealhulgas majandusjuht (kokku koos vallavanemaga 10 teenistujat). Vald on suhteliselt hajutatud, selle keskus on üsna väike (32% valla elanikkonnast), kuid see-eest kompaktne, mis on arenenud ka kui ettevõtlikuskeskus. Valjala eripäraks on, et keskus on väga hästi seotud Kuressaarega ja selgelt Kuressaare linna tõmbes. Seetõttu on oluline, et Valjala teenuskeskus ja osavallakogu jääksid sama tõhusaks piirkonda integreerivaks tõmbekeskuseks.

Esiteks, Valjala *teenuskeskuse juht* võiks lisaks juhi funktsioonide täitmisele olla ka piirkonna majandusjuht. Majandusjuhi rolli kujundamine on keerukam, sest Valjala hallatavad asutused on küllaltki suured. Nende üldise arendamise hajutamine tooks kaasa liigse dubleerimise ja konkurentsi ressursside pärast. Seda enam, et asutused paiknevad ühes keskus ja ürituste puhul on eri hooned ristkasutuses. Piirkonna majandusjuhi ülesannete täitmine suurendaks ka teenuskeskuse juhi rolli eelarve kujundamisel valla keskus (investeeringute osas), samuti koostöö korraldamisel kohalike ettevõtjatega.

Kuid hallatavate asutuste hoonete igapäevane majandamine on siiski eraldiseisev funktsioon. Seetõttu võiks suuremad asutused oma majandustegevust ise korraldada, teenuskeskuses oleks aga eraldi majandusspetsialist (nagu praegu vallavalitsuses) teenuskeskuse hoone ja väiksemate hoonete majandamiseks ning avaliku ruumi korrashoiuks.

Teiseks, nii Valjala kui ka kõrvalasuv Pihtla vald on väga suures Kuressaare tõmbes ja samas on Pihtla hajutatud piirkond (suurimas, Kõljala külas on vaid 13% valla elanikke). Kahe osavalla kui piirkonna kogukonna (elujõu) arengu tagamine oleks otstarbekas keskendada ühe teenistuja pädevusse, võimalik, et rakendada ühte inimest kummaski teenuskeskuses 0,5

koormusega. See teenistuja annaks välja ka osavaldade infolehte (väljaandmise sagedus otsustatakse oma äranägemisel). Piirkonna kohaliku elu aktiveerimiseks oleks soovitus kasutada delegerimist ja tegevustoetusi *à la* Sakla seltsimaja tegevus.

Kolmandaks, *sotsiaaltöötajal* on teenistujana peaaegu täiskoormus. Kuna vallas on ka päevakeskus, siis on vajalik sotsiaalteenuste osutamiseks tööle võtta teenustöötaja, kes täidaks ka koduhooldaja ning päevakeskuse tugitöötaja funktsioone, samuti sotsiaaltranspordi saatja ülesandeid. Valjala teenuskeskuse sotsiaaltöötaja peaks püüdma ise rohkem keskenduda toetustele ja nõustamistegevusele, sest linna tõmbes olles võivad elanikud hakata eelistama Kuressaare teenindusbüroos käimist. Seetõttu on teenuskeskuse sotsiaaltöötajal vaja kujundada tihedad konsultatsioonisuhted vallavalitsuse sotsiaalosakonna spetsialistidega.

Teenuskeskuse ruumides peaks olema vallavalitsuse osakondade spetsialistide jaoks töölaudad, ilmselt selgub praktikas, kui palju kohapealseid konsultatsioone on vaja. Kuid nt jäätmeveo erandi tegemist võiks vahendada teenuskeskuse juht.

Seega oleks Valjala teenuskeskuses minimaalselt 2,5 (või 3) teenistukohta (juht, sotsiaaltöötaja, kogukonnaspetsialist), lisaks kaks töötajat (majandusspetsialist ja sotsiaalteenuste osutaja) ja majahoidja. Teenistujate lõplik arv sõltub majandusvaldkonna tööjaotusest. (Hallatavates asutustes on praegu ca 10 majandustöötajat.)

### **9.3.3. Orissaare piirkondlik teenuskeskus**

Orissaare on Ida-Saaremaa keskus, sh ümberkaudsete valdade (Pöide, Laimjala) teenusrände mõttes. Samuti on Orissaare teiste avalike teenuste tõmbekeskus Muhu vallale ja vastupidi, Muhus asub ühises omandis olev tänapäevane hooldekodu. Orissaare alevik on ka valla suur keskus (ligi 900 elanikku, umbes 50% praeguse valla ja 26% piirkonna elanikest), mis lihtsustab piirkonna liidrirolli täitmist. Ühinemislepingus on sätestatud, et tulevases Orissaare teenuskeskuses peab olema hõivatud vähemalt 10 teenistujat.

Orissaare Vallavalitsuses on praegu 20 teenistujat (18 teenistukohta), kellest 9 on ametnikud (pluss vallavanem). Samas on Orissaare vallas 8 hallatavat asutust, kus on hõivatud 90 töötajat.

Piirkondliku teenuskeskuse struktuur on eriline selle tõttu, et seal peaks vallavalitsuse osakondade teenistujate kohaolek olema tavapärasest suurem (ka pikkade vahemaade tõttu), mistõttu võiks eelistada mõne teenistuja kohalikku paiknemist (lastekaitsespetsialist, ehitus- ja planeeringute spetsialist jne). Lisaks on võimalik paremini keskendada teatud funktsioonid Orissaare ja teiste teenuskeskuste vahel ning samas teha lihtsamini koostööd (nt remondi- ja heakorratööde tellimine, kalmistuvahtide töö vms). Piirkonnas võiks edukalt rakendada sotsiaaltöötajate mõnele funktsioonile vastastikust spetsialiseerumist ja asenduste planeerimist.

- Orissaare *teenuskeskuse juht* on vaid juhi funktsioone (1,0) täitev teenistuja. Oluline osa ajast kulub juhil tööks Kuressaares piirkonna sisendi andmiseks vallavalitsuse otsustesse.
- Teine teenistukoht oleks piirkonna *haldus-majandusjuht* (1,0), kes võiks kogu piirkonnas vastutada ka varade hoolduse ja remondi korraldamise eest. Haldus-

majandusjuhi ülesandeks on ka üldise järelevalve teostamine ennekõike majandusteenuste kvaliteedi üle, lisaks väikeste hangete korraldamine. Orissaare teenuskeskuse majandusfunktsioon on väga mahukas ka siis, kui eeldada, et igapäevane majandamine suuremates hoonetes (kool, spordihoone) jääb vähemalt esialgu hallatavate asutuste vastutusalasse. (Juba praegu on vallavalitsuse koosseisus 9 majandusala töökohta.) Orissaares on oluline majandustegevuse koormus avaliku ruumi korrashoid (teed, valgustus) ja heakord, sh hallatavate asutuste ümber. Lisaks on Orissaares oma soojamajandus ja veevärk, mille haldajatega on vaja teha koostööd. Mõningal määral on võimalik ühildada suurte asutuste ja teenuskeskuste majandamise teatud aspektid (igapäevane korrashoid/remont, haljastus, puhastus vms).

- Piirkonna *arendamise* (ja kogukondade elujõu tagamise) *spetsialist* (1,0) võiks piirkonnal olla üks, kes teeb tihedat koostööd Põide ja Laimjala teenuskeskuste juhtidega ning hallatavate asutuste ja kodanikuühendustega. Tema ülesandeks oleks ka projektide algatamine ja väljatöötamine koostöös vallavalitsuse vastava osakonna spetsialistidega.
- Sotsiaalvaldkonnas hakkaks tööle teenuskeskuse *sotsiaaltöötaja*, soovitus on sisustada ametiruum vallavalitsuse sotsiaalosakonna *lastekaitse spetsialistile*, samuti peaks olema vähemalt üks täiskohaga *avahooldustöötaja* (lisaks on MTÜ Orissaare tugikeskus). Kokku sotsiaalvaldkonnas 3,0 teenistusk kohta.
- Piirkonna teenindusbüroo/teenuskeskuse *infospetsialist*, kes võtab vastu kodanikke, avaldusi, vastab telefonipäringutele jne.
- Soovitav on kujundada töökohad vallavalitsuse *ehitus- ja maaspetsialistide* ning teiste teenistujate regulaarseks vastuvõtuks. Samuti võiks üks *raamatupidaja* töötada pidevalt Orissaares.

Kokkuvõttes, Orissaare teenuskeskuses töötaks 6 teenuskeskuse teenistujat, 4 Orissaares resideerivat vallavalitsuse osakondade teenistujat ning alguses ca 8 majandus- ja heakorratöötajat.

## 10. Kokkuvõtteks

See aruanne püüdis kokku võtta projekti „Suure territooriumiga ühinenud omavalitsuse mitmetasandilise haldusorganisatsiooni kujundamine Saaremaa vallas“ käigus tehtud analüüsid ja anda soovitusel Saaremaa vallavalitsuse struktuuri ja teenistujate põhipositsioonide kujundamiseks. Eksperdid näitasid sihipäraselt oma arutluste käiku ja võimalusel pakkusid erinevaid lahendusi. See on hädavajalik Saaremaa valla ülesehituse arendamiseks keskpikas perspektiivis. Eksperdid loodavad ühtlasi, et need arutluskäigud aitavad ka teistel sarnase profiiliga (tugev keskus ja suur tagamaa) valdadel pärast reaalseid ühinemisi omavalitsuse struktuuri vastavalt vajadustele kujundada.

Muutused, mis ees seisavad, on väga suured, ehkki esmapilgul ei pruugi võimalikud probleemid paista keerukatena. Seetõttu on soovitus väga rõhutatult käsitleda uue struktuuri kujundust kui keskpika perspektiiviga ja eri etappidega protsessi ning püüda teha järkjärgulisi ümberkorraldusi; mitte karta eksperimenteerida ning õppida oma (ja teiste) õnnestumistest ja vigadest.