



RAPLA VALLAVALITSUSE JUHTIMIS- JA TÖÖKORRALDUSE ANALÜÜS

Analüüsiraport

Jaanuar 2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS JA METOODIKA	3
I. VALLAVALITSUSE EESMÄRGID JA PROTSESSID	5
I.1. VALLA STRATEEGILISED EESMÄRGID	5
I.2. VALLAVALITSUSE FUNKTSIOONID JA PROTSESSID	7
I.2.1. PÕHI JA TUGIFUNKTSIOONID JA PROTSESSID	7
I.2.2. POTSESSIDE ANALÜÜS JA KAARDISTAMINE	11
I.2.3. NÄIDISPROTSESSIDE KAARDISTAMINE	14
I.2.4. ORGANISATSIOONI PEAMISED JUHTIMISOTSUSED	15
I.3. TÖÖAJAKAARDISTUS	16
I.3.1. TÖÖAJAKAARDISTUS KOV FUNKTSIOONIDE LÕIKES	17
I.3.2. TÖÖAJAKAARDISTUS TEGEVUSTE LÕIKES	17
2. TEENISTUSKOHTADE JA PALGASÜSTEEMI ANALÜÜS	19
2.1. AMETIKOHTADE KAVANDAMINE JA TÖÖ ANALÜÜS	19
2.1.1. AMETIKOHTADE ANALÜÜTILINE HINDAMINE.....	20
2.1.2. TÖÖDE KLASSIFITSEERIMINE E TÖÖPERESTAMINE	21
2.2. PALKADE ANALÜÜS	21
2.2.1. ETTEPANEKUD PALGASÜSTEEMI KUJUNDAMISEKS	22
3. VALLA JUHTIMIS- JA TÖÖKORRALDUS.....	23
3.1. TÖÖTAJATE HINNANGUD JUHTIMIS- JA TÖÖKORRALDUSELE	23
3.1.1. TEENISTUJATE RAHULOLU JA HINNANGUD VALLAVALITSUSE TÖÖKORRALDUSEGA.....	23
3.1.2. TEENISTUJATE ETTEPANEKUD VALLAVALITSUSE JUHTIMIS- JA TÖÖKORRALDUSE MUUDATUSTEKS.....	30
4. PEAMISED JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	31

LISADE LOETELU

Lisa 1. Rapla Vallavalitsuse juhtimis- ja töökorralduse analüüsi ettepanekud ja detailsed soovitus¹

Lisa 2. Rapla Vallavalitsuse eesmärgid ja põhifunktsioonid

Lisa 3. Funktsioonide hierarhia

Lisa 4. Rapla valla arengukava koostamise protsessijoonis (AS-IS) protsessijoonise põhi

Lisa 5. Teenistuskohdade jaotus*

Lisa 6. Töötajate ankeetküsitluse väljavõtted*

Lisa 6a. Töötajate hinnangud töökorralduslike väljakutsetele*

Lisa 6b. Töötajate vastused küsimusele töökohta eesmärgi kohta*

Lisa 6c. Töötajate ettepanekud töökorralduslikeks muudatuseks*

Lisa 6d. Töötajate vastused töökohal jätkamist või mittejätkamist mõjutavate tegurite kohta*

Lisa 7. Tööajakaardistuse ülevaade struktuuriüksuste lõikes*

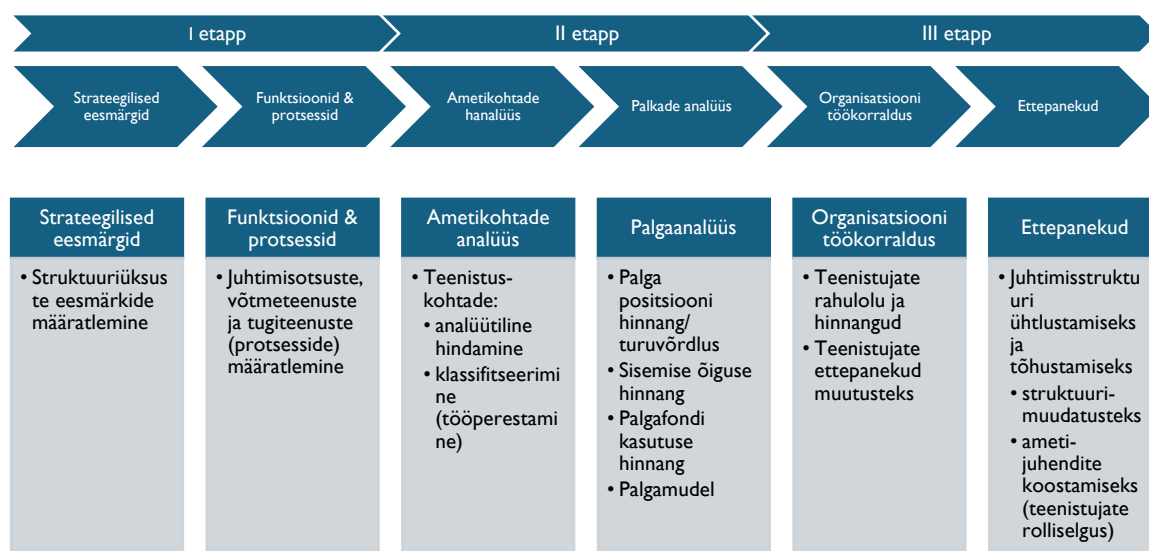
Lisa 8. Palgaanalüüs ja palgapositsiooni hinnang*

Lisa 9. Näidis. Rapla vallavalitsuse tööplaan 2025*

¹ Tärniga märgistatud lisad on asutusesiseseks kasutamiseks

SISSEJUHATUS JA METOODIKA

Rapla Vallavalitsuse juhtimis- ja töökorralduse analüüsi eesmärk oli esitada vallavalitsusele ettepanekud optimaalsema juhtimisstruktuuri kujundamiseks, kus hästi korraldatud tööprotsessid toetavad kvalifitseeritud teenistujaid motiveerivat töökorraldust ning valla võimekust saavutada senisest tõhusamalt paremad tulemused.



Joonis 1. Analüüsi etapid ja tegevused igas etapis

Analüüs koosneb kolmest etapist. I etapis keskenduti vallavalitsuse eesmärkidele, funktsioonidele ja protsessidele, sh protsesside ressursikasutusele (tööaja kasutuse kaardistus). Andmekogumiseks kasutati dokumendianalüüsi ja teenistujate küsimustikku ning arutelusid juhtrühmaga. Kõigile teenistujatele edastati vastamiseks kaks ankeetküsimustikku. Esimene hõlmas erinevaid töö sisu ja töökorraldusega seotud hinnangud. Seejärel koostati ülevaade valla eesmärkidest ja funktsioonidest ning teise küsimustikuga kaardistati teenistujate tööaja jaotus KOV põhi- ja tugifunktsioonide lõikes.

II etapis viidi läbi ametikohtade analüüs ja palgaanalüüs. Selleks kasutati esmalt ametikohtade hindamise analüütilist tööriista, mille tulemused kõrvutati seejärel ka palgaanalüüsi teostamiseks vajaliku tööperede põhise teenistuskohade töö väärtuse määratlusega. Andmekogumisel tugineti I etapis saadud sisendile ametnike tööga seotu osas ning struktuuriüksuste põhiste hindamisaruteludele struktuuriüksuste juhtide ja hindamisrühma liikmetega.

III etapis analüüsiti töötajate ankeetküsitluse vastuseid ning sõnastati kõigi läbitud analüüsi etappide käigus kogutud ja analüüsitud andmete põhjal konkreetsed ettepanekud töö- ja juhtimiskorralduse tõhustamiseks, vallavalitsuse optimaalse juhtimisstruktuuri kujundamiseks ning muudatuste kavandamiseks ja rakendamiseks, et Rapla vallavalitsuse tööprotsesse paremini korraldada ning olemasolevate ressurssidega paremaid tulemusi saavutada.

Analüüsi sisendandmetele ja valdkonna ekspertteadmistele tuginevalt esitati arukalt organisatsiooni töö- ja juhtimiskorraldusega seotud ettepanekud, mis on organisatsiooni arendamisel ja töökorralduse tõhustamisel olulised ja järgnevatel aastatel järjest kriitilisemad nii Rapla Vallavalitsuses kui paljudes teistes omavalitsustes. Soovituste rakendamine vajavad süsteemseid edasisi tegevusi, sh selgete prioriteetide määratlemist muudatusvajaduste osas, selleks tegevuste ja ressursi planeerimist ning muudatuste juhtimist.

Soovime selles Rapla Vallavalitsuse juhtkonnale jõudu!

Analüüsi koostajad

Ave Viks

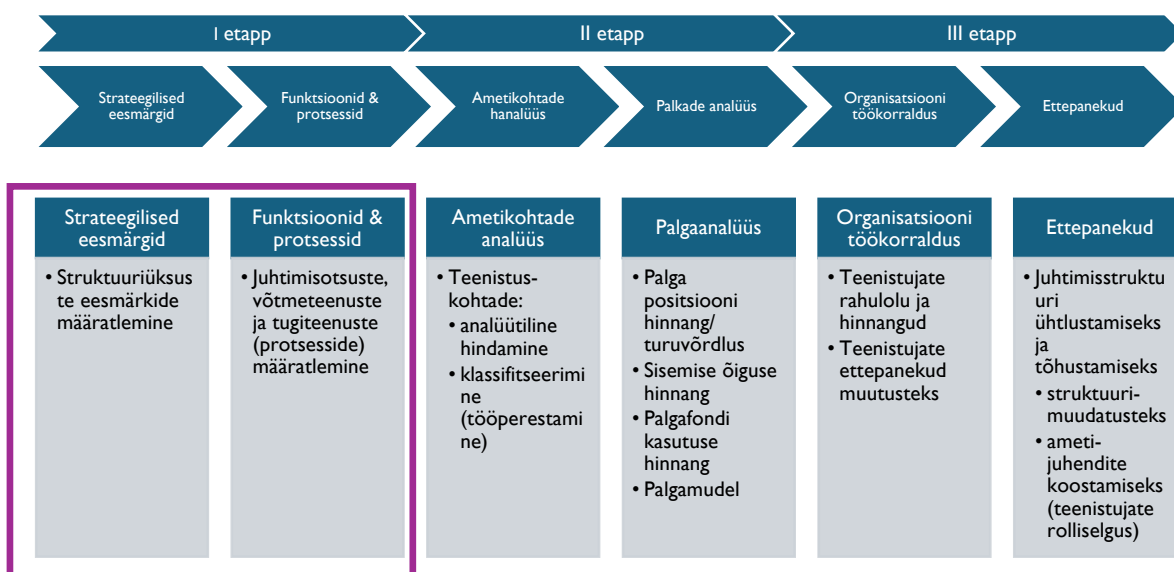
Collaborative Projects OÜ

Rivo Noorkõiv

Geomedia OÜ

I. VALLAVALITSUSE EESMÄRGID JA PROTSESSID

Projekti eesmärgipüstitusel lähtuti lähteülesandes püstitatust, mille peamine fookus oli efektiivsema ning selgema struktuurilise ülesehituse ja töökorralduse tagamine Rapla Vallavalitsuses. Projekti käigus seda täpsustati lähtudes nii projekti juhtrühma aruteludest kui erinevate analüüsietappide käigus, sh teenistujate küsitluses, kogutud sisendist.



Joonis 2. Analüüsi etapid ja tegevused I etapis

Organisatsiooni tegevuse ja selle efektiivsuse analüüsimisel tuleb lähtuda organisatsiooni eesmärkidest. Valla strateegiliste eesmärkide määratlemisel lähtuti valla arengukavast (2018-2025)² ning valla põhimäärusest³. Lisaks vaadati vallavalitsuse teenistuskohadele seatud eesmärke ametijuhendites.

I.1. Valla strateegilised eesmärgid

Analüüsi I etapis viidi läbi elektrooniline küsitlus valla teenistujate seas, mille eesmärgiks oli kaardistada ametikohtade seotus valla strateegiliste eesmärkide täitmisega ning ametikohtade peamised tööülesanded, eristades sealhulgas KOV põhifunktsioonide ja tugifunktsioonide täitmise. Küsitlusele vastas 50 teenistujat, täpsem jaotus Tabel I.

64% vastanutest hindasid, et on hästi (42%) või väga hästi (22%) kursis valla strateegiliste eesmärkidega oma teenistuskoha valdkonnas. 30% vastanutest hindavad oma teadmisi neutraalseks ning 6% mitte heaks.

² Arengukava, kättesaadav: [link](#)

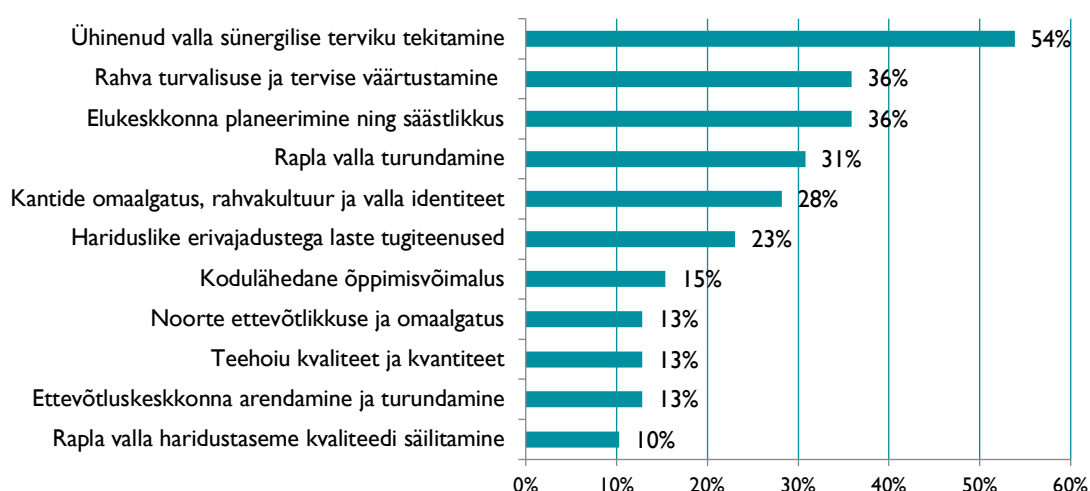
³ Kättesaadav: [link](#)

Tabel 1. Küsitlusele vastanute jaotus struktuuriüksuste lõikes

Struktuuriüksus	Vastajate osakaal	Vastajate arv
Haridus-, kultuuri- ja sotsiaalosakond	26%	13
Majandus ja planeeringu osakond	20%	10
Üldosakond	22%	11
Rahandusosakond	18%	9
Arengu-, ettevõtlus-, innovatsiooni ja avalike suhete osakond	6%	3
Vallavanema otsealluvus	8%	4
Kokku		50

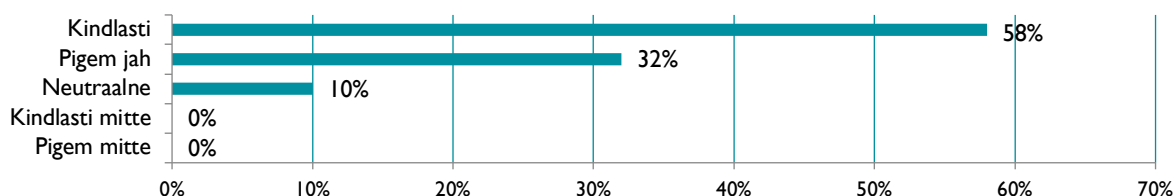
Enamuse teenistujate tööülesanded seostuvad mõistetavalt valdkonnaülese eesmärgiga, milleks ühinemisjärgne valdkondlike arengustrateegiatega ühtlustamine.⁴ Ligi kolmandiku teenistujate töövaldkond seostub kas sotsiaal- või majandusvaldkonnaga. Ülejäänud strateegiliste eesmärkidega on seotud alla 15% teenistuskohadest (Joonis 3).

Järgneval joonisel on esitatud teenistujate hinnangud oma teenistusülesannete seotusele Rapla Valla arengukavas 2018-2025 esitatud strateegiliste eesmärkidega.⁵



Joonis 3. "Milliste Rapla valla arengukavas aastateks 2018-2025 seatud strateegiliste eesmärkide täitmisel Su teenistuskohal ja teenistusülesannetel Sinu hinnangul enim panustavad?"

Positiivsena saab välja tuua teenistujate väga kõrge hinnangu oma teenistusülesannete seotusele valla strateegiliste eesmärkide täitmisega - 90% vastanutest hindab oma teenistusülesannete täitmist oluliseks valla strateegiliste eesmärkide saavutamisel (sh 58% peavad seda kindlasti oluliseks ja 32% pigem oluliseks).



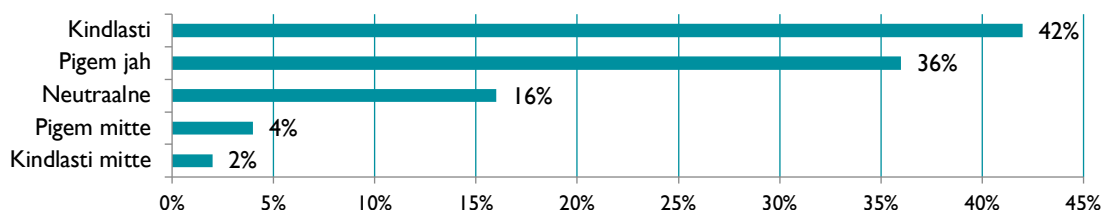
Joonis 4. "Kas Sinu hinnangul on Sinu teenistusülesannete täitmine oluline (st panustavad oluliselt) vallavalitsuse strateegiliste eesmärkide saavutamiseks?"

Samas hinnang oma teenistuskoha ja selle ülesannete kooskõlale vallavalitsuse strateegiliste eesmärkidega on veidi madalam – 78% (sh 42% „Kindlasti jah“), kusjuures 16% vastanute hinnangul on

⁴ Ühinenud valla valdkondlike arengustrateegiatega kaasajastamine, sünergilise terviku tekitamine ja pakutavate teenuste ühtlustamine

⁵ Kättesaadav: [link](#)

see seos neutraalne ning 6% vastajate arvates ei ole teenistuskoha ülesanded ja strateegilised eesmärgid kooskõlas.



Joonis 5. „Kas Sinu hinnangul on Su teenistukoht ja selle ülesanded kooskõlas vallavalitsuse strateegiliste eesmärkidega (toetavad valla strateegiliste eesmärkide saavutamiseks)?“

Arvestades, et 40% vastanutest on tugifunktsioone täitvatest üksustest (st otsesest seost arengukavas seatud eesmärkidega, näib nii kõrge hinnang seotusele strateegiliste eesmärkidega isegi pigem üllatav. Nende kahe hinnangu erinevus ning vastuste jaotus võivad viidata, esiteks erinevale tõlgendusele strateegiliste eesmärkidele (st kas strateegilised eesmärgid on arengukavas esitatud strateegilised eesmärgid või kõigi valla põhitegevuse funktsioonide täitmise tagamine) ning teiseks teenistusülesannete (või nende prioriteetsuse) lahknevusele KOV arengukavas sõnastatud strateegilistest sihtidest, sh konkreetsete projektide/tegevuste rahastuse mitterahastamine.

Üldiselt näib vastustele lisatud kommentaaridest, et hinnangud põhinesid ametnike enda tõlgendusel oma ametikoha panusele valla valitsemisel, mitte ei mõtestatud vastates oma panust otseselt strateegias seatud sihtide läbi. See viitab arenguruumile valla strateegiliste eesmärkide ja eri valdkondade ja struktuuriüksuste teenistuskohade panuse seostamisega nende saavutamisse, nii strateegia seadmisel valdkonna spetsialiste enam kaasates (näiteks vallavalitsuse strateegiaseminarid või strateegiapäevad) kui strateegilistest eesmärkidest (sh nii AK kui organisatsiooni arengueesmärkide osas) lähtuvalt teenistusülesandeid kavandades, prioriseerides ning tulemusi hinnates (tööplaanide koostamine, täitmise seire ja tulemuslikkuse hindamine, sh arenguevestlustel ning tasustamine).

I.2. Vallavalitsuse funktsioonid ja protsessid

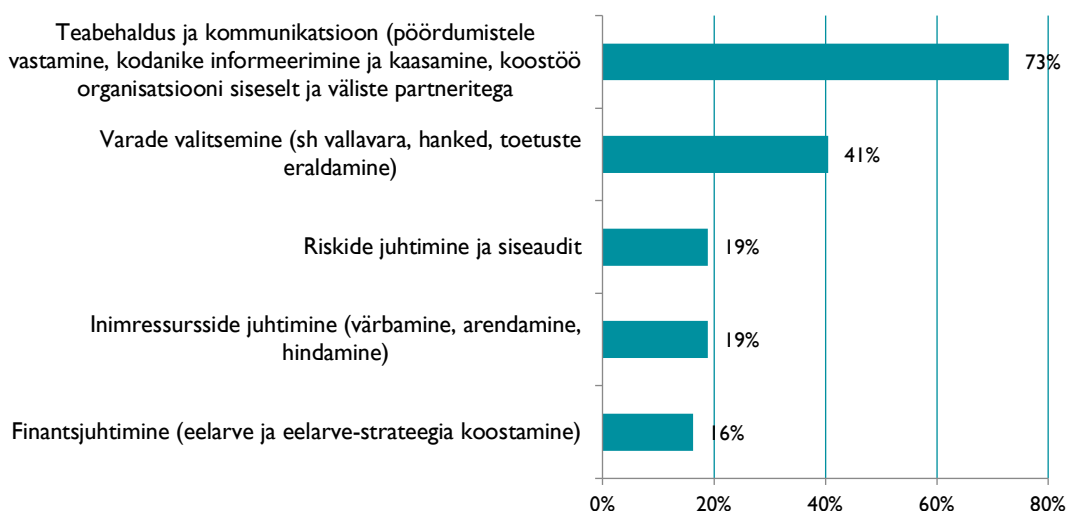
I.2.1. Põhi- ja tugifunktsioonid ja protsessid

Vallavalitsuse põhifunktsioonide ja peamiste neid toetavate tugifunktsioonide määratlemisel lähtuti KOKS-ist ja teistest valdkonnaseadustest ning koostati üldistatud KOV põhi- ja tugifunktsioonide loetelu. Selle alusel hindasid teenistujad ankeetküsitluse teel oma ametikoha seotust KOV põhi- ja tugifunktsioonide täitmisega, sh millised neist võtavad suure osa (so 10 ja enam tundi) nende tööajast.



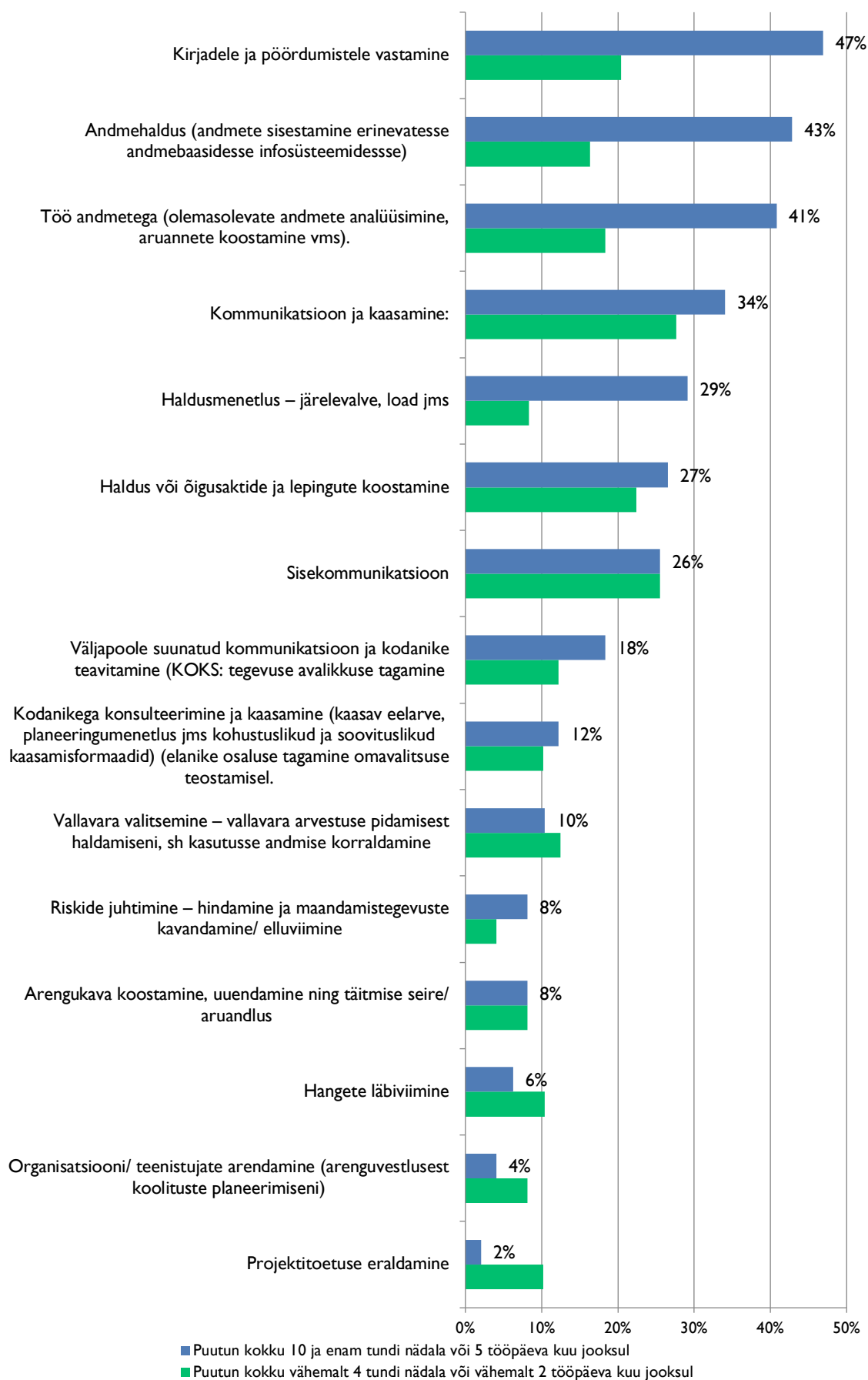
Joonis 6. Vastused küsimusele: "Milliste KOKS-ist tulenevate valla põhifunktsioonidega on Sinu teenistuskoha eesmärk ja teenistusülesanded peamiselt seotud?" (n=48)

KOKS-ist tulenevate valla põhifunktsioonide lõikes on arusaadavalt enim teenistuskohi seotud strateegilise arengu kavandamisega (ca kolmandik teenistujatest). Pea viiendik vallavalitsuse teenistujatest on seotud sotsiaalvaldkonnaga ning suur osa õigusloome (reguleerimine) ja/ või järelevalvega. Ka ruumilise planeerimisega tajub seotust suhteliselt suur osa teenistujatest (15% so ca 8 vastajat), teiste KOV põhifunktsioonide täitmise eest vastutav väiksem osa teenistujaid, ca 3-4 iga KOV põhifunktsiooni kohta. (Joonis 6)



Joonis 7. Vastus küsimusele: "Milliste KOKS-ist tulenevate valla tugifunktsioonidega on Sinu teenistuskoha eesmärk ja teenistusülesanded peamiselt seotud?" (n=48)

KOKS-ist tulenevate tugifunktsioonide lõikes on enamuse teenistuskohade tööülesanded seotud teabehalduse ja kommunikatsiooniga, sh pöördumistele vastamine, kodanike informeerimine ja kaasamine, koostöö organisatsiooni siseselt ja väliste partneritega (Joonis 7).



Joonis 8. " Milliste KOV tööprotsessidega Sa oma igapäevatoos kokku puutud ja kui suure osa Su tööajast see hinnanguliselt moodustab nädala või kuu lõikes?"

Kuivõrd suur osa teenistujatest on välja toonud, et panustavad suure osa oma tööajast teabehaldusele, on selle osas vajalikud jätkutegevused, sh detailsem analüüs selgitamaks, milliste protsesside raames ja mis põhjusel kulub tehnilisele tööle suur osa tööajast kulub, et kaaluda sobivaid lahendusi, sh kas tõsta töötajate oskusi, korraldada töö valdkonnaspetsialistide vahel ümber või luua vastavasse üksusesse või kantseleisse täiendava võtta andmesisestaja/ teabehaldur/ infosekretäri teenistuskohat.

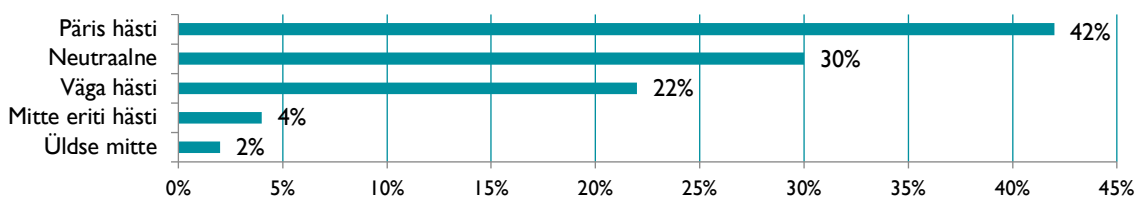


Joonis 9. "Millised neist valla põhi- ja tugifunktsioonide täitmise protsessidest vajavad Sinu hinnangul kõige kriitiliselt parendamist/ tõhustamist organisatsiooni tegevuse ja tulemuslikkuse tagamiseks?"

Protsessidest kõige enam vajavad töötajate hinnangul muutmist kommunikatsiooni ja kaasamise protsessid ning reguleerimine ja järelevalve, sh haldus ja õigusaktide ning lepingute koostamine. Nii antud küsimuse, kui teiste seotud teiste juures lisatud kommentaaride ja selgituste põhjal on kriitilisim ja ümberkujundamist vajav lepingute ja haldusaktide koostamise protsess (vt Lisas täpsemad selgitusi).

Lisaks tuuakse mitmel korral täiendavates selgitustes esile inimressursside juhtimise ja arendamise protsessi, mis 39% vastanute hinnangul vajab kriitiliselt parendamist. Välja tuuakse, et:

- muutunud majandusolukord seab kogu valitsemisprotsessile väljakutse olla pidevas arengus ja muutumises, et nappivate ressurssidega avalikud teenused pakutud saaks ning samas meeskond ellu jääks.
- inimressursside juhtimisel (värbamine, arendamine, hindamine) on vaja juhtkonna/ valitsuse tahet, loovust ja algatusvõimet uute lahenduste väljatöötamiseks, mis aitavaks väärtustada head meeskonnatööd ja erinevaid olukordi koos hoida.
- vajalik on juhtimiskvaliteedi parandamine, kus meeskonnajuhid keskenduksid oma meeskonna juhtimisele ja sellega ka nende tegevustulemuste usaldamisele läbi kindla süsteemi, mis tagab juhile kindluse töökvaliteedis. Strateegiapeaks olema konkreetsem ja sihitum ning strateegiliste eesmärkide püstitamisel tuleb arvestada ka tegelikkusega: nii finantsvõimekuse kui ka seda toetava struktuuriga (kas oleme võimelised tagama vastavat kompetentsi kas läbi oma struktuuri või väljast sisseostetava teenusena).



Joonis 10. Teenistuskohades seotus KOKS põhifunktsioonide täitmisega (Allikas: Rapla Vallvalitsuse teenistujate küsitlus, osakaal vastustest)

1.2.2. Protsesside analüüs ja kaardistamine

Analüüsi lähteülesandes sisaldus ka asutuse toimimist toetavate tööprotsesside kirjeldamine. Juhtrühma arutelude ja juhtide intervjuudel selgus, et erinevatel üksustel ja nende juhtidel on erinevad ootused ja vajadused protsesside analüüsile (mis ilmestab selgelt, et ühise nägemuse ja seisukohtade kujundamisel on juhtide grupis selge vajadus). Juhtide peamised ootused olid seotud üldise asutuse töökorralduse tõhustamisega, sh seadusest tulenevate menetlustähtaegade järgmise või uutele töötajatele tööülesannete täitmisel juhendamise. Seejuures osadel üksustel on mõnede protsesside osas ka kaardistused koostatud (näiteks lumetõrje teostamine, volikokku eelnõude esitamine, sotsiaaltoetuse menetlemine).

Protsesside kaardistamine on protsessipõhise juhtimise üks komponent, mille roll organisatsiooni juhtimisel ja arendamisel ulatub palju kaugemale pelgalt protsesside kaardistamisest ja protsessijooniste koostamisest (Joonis 11). Protsesside kaardistamine on kõige nähtavam osa, aga mitte ainuke põhjus, miks kaardistamine ette võtta. Kaardistamine peaks olema seotud eesmärgi ja põhjusega, miks seda tehakse. Eesmärkideks võivad olla:

- **Strateegiate parem elluviimine** - strateegiate ja eesmärkide edukas elluviimine eeldab selget arusaama asutuse tööprotsessidest. Asutuse tööprotsessid on eesmärgipõhiselt disainitud teekonnad, mis kirjeldavad, kuidas organisatsioon liigub seatud eesmärkide täitmise suunas. Hästi läbi mõeldud protsessi aitavad suurendada efektiivsust ja tulemuslikkust. Näiteks võib tuua strateegiate koostamise ja aruandluse protsessid ja ühisosaga protsesside ühtlustamine (arengukava seire ja majandusaasta aruanne koostamine, lisaks muude seotud riigile aruandluse esitamise protsesside ühtlustamine).



Joonis 11. Milles seisneb protsessipõhine juhtimine (Allikas: www.kreetsolnask.ee⁶)

- **Organisatsiooni igapäevane juhtimine** – igas organisatsioonis on sadu erinevaid protsesse, mis on seotud nii vahetu teenuste osutamisega kui nende kaudse toetamisega ja organisatsiooni juhtimisega. Nende protsesside terviklik mõistmine ja juhtimine võib ilma süsteemse lähenemiseta olla keeruline. Protessimudelid pakuvad praktilise lahenduse, võimaldades protsesse visualiseerida ja nende vahel seoseid luua (sh näiteks erinevate struktuuriüksuste roll), samuti selgitada kitsaskohti, tuvastada parendusvõimalusi ja seada selgeid prioriteete. Protsesside terviklik mõistmine eeldab vähemalt teatud määral ült- alla lähenemist, et kujundada arusaam organisatsiooni funktsioonidest ja erinevates protsessidest nende täitmisel (nn funktsioonide või protsesside hierarhia).

⁶ Allikas: kreetsolnask.ee, kättesaadav: [link](#)

- **Digitaaliseerimine ja automatiseerimine** – protsesside optimeerimine on üha enam seotud protsesside automatiseerimisega, mis eeldab esmalt põhjalikku AS-IS protsesside kaardistamist. See tähendab, et tuleb kaardistada olemasolevad protsessid ning määrata fookus, kuhu ja kuidas uusi tehnoloogiaid rakendada (sh kuidas protsesse enne automatiseerimist tõhustada, sest „raiskavaid“ või dubleerivaid protsesse ei ole otstarbekas hakata esmalt automatiseerima). Protsesside kaardistamine loob aluse, mille põhjal saab hinnata, millised ülesanded sobivad automatiseerimiseks ja kuidas saavutada optimaalseid tulemusi. Näiteks võivad protsessimudelid aidata hinnata, millistes etappides automatiseerimine toob suurima kasu.
- **Töötajakogemuse kujundamine ja inimeste võimestamine** - töötajakogemuse kujundamisel on üheks võtmeteguriks teadlikkus ja selgus organisatsiooni tööprotsessidest. Hästi kaardistatud protsessid loovad tugeva aluse vastutuse delegeerimiseks ning töötajate oskuste arendamiseks. Protsessimudelid ei aita mitte ainult töötajatel mõista oma rolli laiemas organisatsioonilises kontekstis, vaid loovad ka selge arusaama, kuidas iga töötaja panus viib ettevõtte eesmärkide saavutamiseni⁷.

Asutuse juhtkonnal on ootused süsteemsemalt ja ühtsematel alustel protsesside kaardistamise ja analüüsiga tegelemiseks (osad struktuuriüksused on üksikute teenuste osas protsessid kaardistanud ja protsessijoonised koostanud), kuid mitte ühte selgelt määratletud eesmärki ega konkreetseid protsesse ning nende analüüsimise põhjuseid veel selgelt määratlenud. Seetõttu oli käesoleva projekti fookuseks jätkusuutlikuma tulemuse tagamiseks konkreetsete üksikute võtmeteenuste kaardistamise ja analüüsimise asemel süsteemsema arusaamise kujundamine asutuse funktsioonidest ja ressursikasutusest nende funktsioonide täitmisel.

Kuna asutusel sellist detailset arusaama ei olnud, tuli kõigepealt luua täpsem arusaam asutuse funktsioonide ja protsesside hierarhiast ehk teisisõnu asutuse kõikide protsesside organiseeritud kogum, kus üldisema taseme protsessid on eristatud madalama taseme protsessidest ning seatud omavahelisi hierarhiaid kujutavasse grupeeritud nimekirja (Lisa 3). Rapla Vallavalitsuse funktsioonide hierarhia). Funktsioonide ja protsesside hierarhia kujundamisel ja protsesside kaardistamisel olulised mõisted on esitatud Tabel 2.

Tabel 2. Seotud mõisted ja nende selgitused

Mõiste	Kirjeldus
Põhifunktsioon	KOV jaoks oluline ja tema eksistentsi eesmärki iseloomustab üldine ülesanne. Reeglina tegevusvaldkonna nimi.
Funktsioon	Üks teatud eesmärgiga põhifunktsiooni ülesanne, mille tulemusena täidetakse seadusest tulenev kohustus
Funktsioonihierarhia	Ülesannete astmeline süsteem üldisemast detailsemani.
Protsess	Ülesande/ funktsiooni täitmisel tehtavate tegevuste korrastatud kogum, mis on seotud omavahel sisendite/ väljundite kaudu ehk vastastikust mõju avaldavate tegevuste kogum
Põhiprotsess	Protsess, mis lähtub kliendi vajadustest ja lõpeb kliendi vajaduste rahuldamisega (nt toimetulekutoetuse maksmine, ehitusloa väljastamine, teenusele suunamine)
Tugiprotsess	Põhiprotsesse toetav protsess (koolitus, seadmete hooldamine, töötaja värbamine, arengukavade koostamine, juhtimise protsessid jne)
Alamprotsess	Protsessi lõik protsessi sees, mis moodustab omaette protsessi. Kasutatakse, kui protsessi kirjeldamisel on vajalik mõni osa detailsemalt lahti kirjutada.
Tegevus	Tööülesanne, mida protsessis sooritatakse ja mis moodustavad järgnevuses protsessi. Tegevus rohkem detailsemaks vooskeemides ei kirjeldata.

Nii funktsioonide kui protsesside määratlemisel eristatakse põhifunktsioone ja põhiprotsesse, mis on seotud organisatsiooni eksisteerimise põhjuse ehk põhiülesannete täitmisega, mis kohalikel

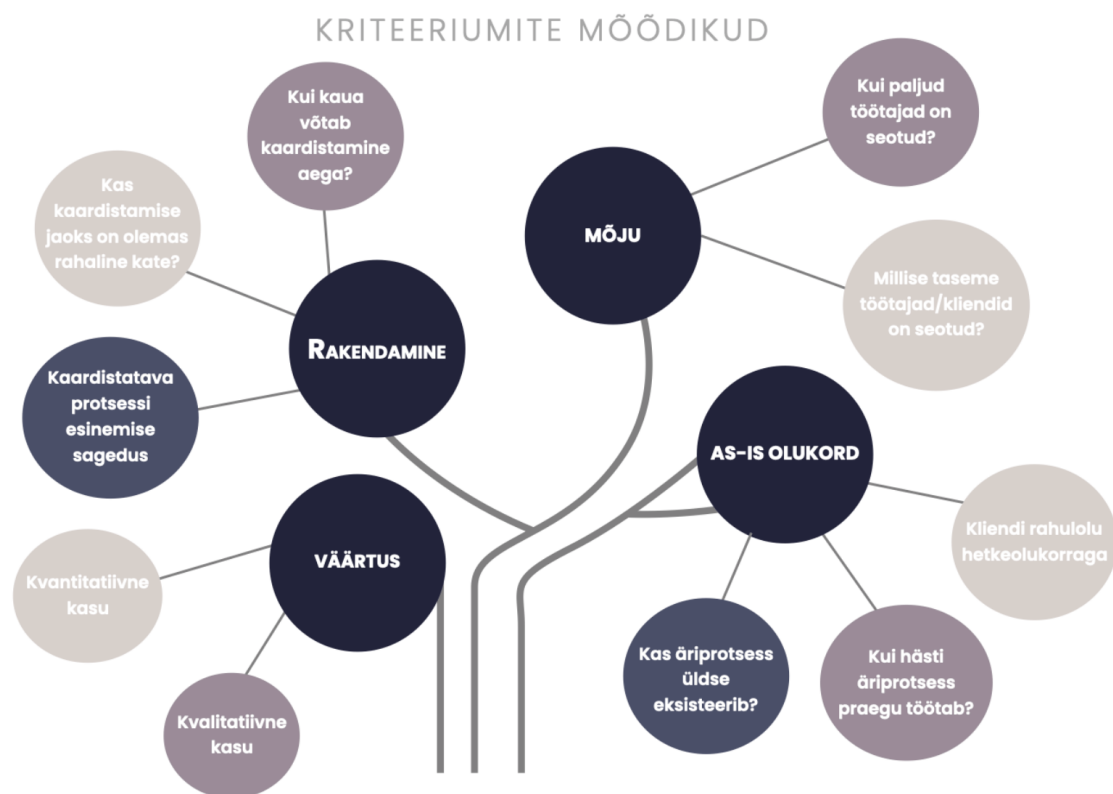
⁷ Dumas, M., La Rosa, M., Mendling, J., & Reijers, H. A. (2018). *Fundamentals of Business Process Management*. Springer; Hammer, M. (1990). Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate. *Harvard Business Review*, Davenport, T. H. (1993). *Process Innovation: Reengineering Work through Information Technology*. Harvard Business School Press.

omavalitustel on valdavalt erinevatest valdkonnaseadustest tulenevad kohustused. Lisaks põhifunktsioonidele eristatakse juhtimisfunktsiooni, sh strateegiline juhtimine, organisatsiooni juhtimine, sealhulgas ka näiteks protsesside juhtimine muutuste juhtimine ning tugifunktsioone nagu raamatupidamine, personalijuhtimine, kommunikatsioonijuhtimine, asjaajamine jne. Rapla Vallavalitsuse funktsioonihierarhia on üldistatult esitatud järgmisel skeemil (Joonis 12) ning detailsemalt Lisas 3.



Joonis 12. Rapla valla funktsioonihierarhia

Alles seejärel kui protsesside arhitektuur on koostatud, on otstarbekas määratleda, milliseid protsesse (ja miks) oleks vaja kaardistada ja analüüsida. Protsesside arhitektuur on üheks aluseks edasiseks protsesside määratlemiseks, mida on vaja ja mis eesmärgil kaardistada ja/ või analüüsida. Protsesside **kaardistamise eesmärk** (dokumenteerimine, optimeerimine, automatiseerimine) määrab ära tegevuste skoobi ehk loetelu, millele peaks keskenduma. Seejärel tuleb koostada/ täpsustada nimekirja kõikidest protsessidest, mis kuuluvad kokkulepitud skoopi.



Joonis 13. Võimalikud kriteeriumite mõõdikud analüüsivate protsesside prioriseerimiseks (Allikas: kreetsolnask.ee)

Lõpliku valiku tegemiseks, millistele protsesside kaardistamine ja analüüsimine on kõige eesmärgipärasem, tuleks protsessid prioriseerida, lähtudes järgmistest kriteeriumidest (Joonis 13):

- **Mõju** – kui palju konkreetne protsess mõjutab olulisi funktsioone/ teenuseid?
- **Rakendamine** – ehk protsesside muudatuste elluviimise lihtsus/ teostatavus (sellele kuluv aeg, vajalikud ressursid, protsessi esinemise sagedus)

- **Olemasolev olukord** – kas ja kui hästi konkreetne protsess töötab, sh lõppkliendi rahulolu?
- **Väärtus** – kui suurt väärtust looks konkreetse protsessi tõhustamine (nii kvalitatiivselt kui kvantitatiivselt, sh kliendi/ töötajate rahulolu, aja jm ressursside kokkuhoid)?⁸

I.2.3. Näidisprotsesside kaardistamine

Soovitav protsess (TO BE)	TUGI - ÜKSUSED	ARENDUS-JUHT	JUHID	VALITSUS	VOLI-KOGU	KONSULTANT	AVALIKKUS
Konsultandi hankimine		R		A			
- LÜ koostamine (ja kooskõlastamine)	C	R		A			
- Hankemenetluse läbiviimine	C	R		A			
--> Hankedokumentatsiooni koostamine	C	R		A			
--> RHRis pakkumiskutse avalikustamine	C	R		A			
--> Esitatud pakkumiste vastavuskontrolli teostamine ja hindamine	C	R		A			
--> Eduka pakkujaga ühendust võtmine	I	R		A			
--> Lepingu sõlmimine	C	C		R	A		
Juhrühma moodustamine		R	C	A			
AK koostamise algatamine		R		R	A		
- VK otsuse EN koostamine AK algatamiseks		R		A			
- VK otsuse EN VV-s heakskiitmine ja VK-le esitamine		C		R	A		
- AK koostamise algatamise otsustamine		C		C	R		
Andmete kogumine		R	C			C	
Valdkonajuhtidelt valdkondliku sisendi saamine (kui on muudatusi võrreldes)		R	C	A			
--> Päring valdkonajuhtidele		R	C	A			
--> Ülevaate/ hetkeolukorra kirjelduse/ AK täitmise ülevaate esitamine		C	R	A			
--> Sisendinfo koondamine ja hetkeolukorra ülevaate koostamine		R	C	A		R	
AK eelnõu koostamine ja kaasamise korraldamine		R	C	A		C	
Visioonikonverentsi korraldamine		R	C	A		R	C
--> Ruumide ja toitlustuse broneerimine		R		A		C	
--> Ettekannete ja arutelude ettevalmistamine		R		A		R	
--> Osalejatele kutsete/ avalikkusele informatsiooni esitamine		R		A		C	I
--> Visioonikonverentsi arutelude juhtimine		R		A		R	C
--> Arutelude kokkuvõtete tegemine		R	C	A		R	
Töörühmade arutelude läbiviimine		R	C	A		C	C
--> Vajalike osalejate määratlemine		R	C	A		C	
--> Töörühma osalejatele kutse saatmine		R	C	A		C	I
--> Töörühmade arutelude korraldamine		C	C	A		R	
--> Töörühma arutelude kokkuvõtete tegemine		C	C	A		R	
Kantides käimine							
II strateegiapäev							
AK eelnõu koostamine		R		A		C	
AK dokumendi koostamine		R	C	A		R	
AK eelnõu meneflemine		R		R	A		
- VK otsuse eelnõu koostamine		R		A			
- AK eelnõu ja otsuse eelnõu VV-s kooskõlastamine		C		R	A		
- AK eelnõu volikogule esitamine	R	R		A	A		
- AK eelnõu volikogu komisjonidesse suunamine		R		A	R		
- AK eelnõu arutelu volikogu komisjonides		R		A	R		
- I lugemine volikogus (aprill või mai)		R		A	R		
- Tähtaja määramine komisjonide ettepanekute esitamiseks (1 nädal)		R		A	R		
AK eelnõu avalikustamine		R		A			
- AK eelnõu avalikule kooskõlastamisele suunamine (VK otsus)		R		R	A		
- VK ja komisjonide protokollide avaldamine valla veebilehel?	R	R		A			
- AK eelnõu avalikustamine valla veebilehel (2 nädalaks)	R	R		A			C
- Ettepanekute koondamine, arvestamine ja põhjendamine		R		A		C	C
- AK eelnõu täiendamine ja vormistamine		R		A		C	
AK kehtestamine		R		A			
- VK AK kehtestamise otsuse EN koostamine		R		A			
- VK otsuse ja AK eelnõu VV-s kooskõlastamine		C		R	A		
- VK otsuse ja AK eelnõu volikogule edastamine	R	R		R	A		
- II lugemine ja AK kinnitamine volikogus		C		A	R		
- Arengukava ning protokollide avaldamine veebilehel.	R	R		A			I

Joonis 14. Arengukava koostamise protsessi soovitatav (TO BE) protsess?

Analüüsi esimeses etapis selgitati välja, milliste KOV põhi- ja tugifunktsioonide täitmisega on seotud enim teenistujaid. Selle põhjal valiti kaks näidisprotsessi, mille põhjal protsesside kaardistamise protsess ning selle võimalused juhtkonnas ühiselt läbi arutada.

Näidisprotsessideks valiti KOV põhifunktsioonidest arengu kavandamine – täpsemalt arengukava koostamise protsess – millega on seotud 31% teenistujates ning tugifunktsioonidest teabe edastamisega. Erinevate teabehalduse ja kommunikatsiooniga seotud funktsioonidega tegelevad üle 70% teenistujatest (vt Joonis 7), sh üle kolmandiku töötajatel kulub selle täitmisele 10 või enam tundi nädalast (vt Joonis 8). Kuna kommunikatsiooniga seotud funktsioonid on erinevad – alustades sise- ja väliskommunikatsioonist (teabe avaldamine kodulehel, valla lehes, meediapäringutele vastamine) kuni kodanike nõustamiseni, valiti üks konkreetne protsess, mis puudutab suurt osa teenistujatest.

Kuna KOVis on palju tööprotsesse, milles peab teatud tegevuste läbiviimiseks kellegagi konsulteerima, kedagi sellest informeerima jne (eriti arengukava koostamisel), siis annab lisaväärtust lisaks protsessimudelile ka RACI maatriksi koostamine. Kui protsessimudeli keskendub eelkõige protsessis mingi ülesande eest vastutavale isikule (*Responsible*), siis RACI maatriksi lisamine võimaldab sama tegevuse kohta anda juurde infot selle kohta, kellega tuleb konsulteerida (*Consulted*), keda informeerida (*Informed*) ning kellel lasub laiem vastutus asjade ära tegemise eest ja aruandluskohustus (*Accountable*)¹⁰.

Projekti raames viidi juhtkonnas läbi nende kahe näidisprotsessi TO-BE disainimise arutelu RACI-maatriksi alusel.

1.2.4. Organisatsiooni peamised juhtimisotsused

Analüüsi teostamise käigus tuli määratleda organisatsiooni peamised juhtimisotsused ja eri teenistuskohdade roll nende tegemisel. Organisatsioonid teevad pidevalt otsuseid, mis mõjutavad nende igapäevast toimimist ja tulevikku. Need võivad olla strateegilised, taktikalised või operatiivsed. Mõned kõige tüüpilisemad juhtimisotsused hõlmavad järgmist:

- **Strateegilised otsused:** Seotud organisatsiooni pikaajalise suuna ja eesmärkidega. Näiteks: Millised strateegilised arengusuunad valida? Milliseid teenuseid arendada? Millistele sihtrühmadele eelkõige fookuseerida?¹¹
- **Taktikalised otsused:** Seotud strateegia elluviimisega. Näiteks: Kuidas organiseerida tööprotsesse? Kuidas juhtida ressursse?
- **Operatiivsed otsused:** Seotud igapäevase tegevusega. Näiteks: Kuidas lahendada kliendi kaebus? Kuidas parandada teenuste osutamise protsessi? Kuidas motiveerida töötajaid?¹²

Juhtimisotsuste tegemise kohta koguti informatsiooni teenistujate ankeetküsitlusega, mis oli sisendiks teenistuskohdade analüüsile ning täiendavalt teenistuskohdade hindamise arutelude käigus (otsustuspädevus ja teenistuskoha otsuste mõju oli ka üks teenistuskohdade analüüsi hinnatavatest kategooriatest).

Tulenevalt Rapla Vallavalitsuse üldisest töökorraldusest teevad strateegilisi otsuseid, sh kavandavad valdkonna strateegilisi arengusuundi, ametijuhendite kohaselt peamiselt **valdkonna- või struktuuriüksuste juhid**. Taktikalisi juhtimisotsuseid, sh kuidas organiseerida konkreetseid valdkonna tööprotsesse, teevad ka **peaspetsialistid**.

Kui valdkonnajuhid (sh arendusjuht) tajuvad oma rolli strateegiliste juhtimisotsuste tegemisel, siis peaspetsialistide tasemel oma rolli eelkõige taktikaliste juhtimisotsuste tegemisel ei tajuta üheselt. Mitmed peaspetsialistid, kelle puhul ka teenistuskohdade hindamisel hinnati nende rolli ja iseseisvat otsustusõigust valdkonna töö korraldamisel (so taktikalise juhtimisotsuste tase), ei taju endal organisatsiooni ja/või valdkonda puudutavate otsuste vastuvõtmist koordineerivat või konsulteerivat

¹⁰ Vaata lisaks: [link](#)

¹¹ Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. 1998. Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management. Free Press

¹² Herzberg, F. 1959. Motivation and Hygiene Factor: Two-Factor Theory. The Personnel Administrator, 13(1), 3-11.

rolli/ pädevust. Sellisteks teenistuskohadeks on näiteks **jurist, rahanduse, kantselei ja maakorralduse peaspetsialist**.

Teisalt tajuvad endal strateegilise ja taktikaliste juhtimisotsuste tegemise pädevust enamus haridus- ja sotsiaalvaldkonna töötajad (lastekaitse ja sotsiaaltöö spetsialistid), seda ka mõne ametniku puhul strateegilist arengusuundade valimise/ kavandamise osas, kuigi neil ametijuhendist tulenevalt seda ülesannet ei ole (nt kultuuri- ja noorsootööspetsialist).

1.3. Tööajakaardistus

Analüüsi käigus kaardistati ja analüüsiti¹³ teenistujate tööajakasutus, et saada ülevaade asutuse funktsioonide täitmise ressurssidest ning pakkuda välja lahendused, juhtimisstruktuuri ning teenuste osutamise tõhustamiseks ja ühtlustamiseks. Tööajakasutuse kaardistusele seatud eesmärk oli mitmetahuline, hõlmates:

- ressursikasutuse (ametnike tööaeg) ülevaate saamist ja analüüsimist
- tööprotsesside tõhustamise võimaluste määratlemist ning
- juhtimisstruktuuri ja kulude optimeerimise potentsiaali määratlemist

Tööajakasutus kaardistati töötajate poolt enesehinnanguna etteantud ankeedi alusel KOV põhi ja tugifunktsioonide ja/ või protsesside lõikes. Ankeedi sisu lähtus eelnevalt projekti käigus KOV funktsioonide loetelust (hierarhiast) ning teenistuja ametijuhendist.

Tööaja hindamisel paluti lähtuda ebaregulaarsete tööülesannete täimisele kuluva aja hindamise aasta lõikes keskmisest ajakulust (taandatuna proportsionaalselt töönädalale), kuna suure osa ametnike töö ei ole nädalate või kuude lõikes ühetaoline. Selline lähenemine oli vähem koormavam (ametnikud ei pidanud oma aega mõõtma) ja sisuliselt ka paindlikum ja asjakohasem, kui tegelik manuaalne või digitaalne tööülesannete jälgimine konkreetse piiratud aja (nt 1-2 nädala jooksul). Lähtuti standardtööajast 40 tundi nädalas.

Praegusest detailsem, sh manuaalne või digitaalne tööaja kaardistamine võib olla vajalik neil ametikohtadel ja nende protsesside osas, kus töötajad on ankeedile vastates hinnanud oma töökoormust liigseks või kus täiendav/ täpsem sisendinformatsioon on vajalik edasiseks protsesside täpsemate ümberkorraldusvajaduste ja võimaluste üle otsustamiseks ning muudatuste kavandamiseks (sh nt enama tehnilise toe (õigusteenindus, dokumendi- ja andmehaldus vms) pakkumine teenistujatele; tugifunktsioonide täiendav tsentraliseerimine tugiüksustesse või ümberkorraldamine sisuüksuse siseselt).

Kuna eesmärk oli mitmetahuline kaardistati tööajakasutus kahel eri viisil. Tööaeg jaotati:

- KOV **funktsioonide** (sh põhi- ja tugifunktsioonide) lõikes, mis andis ülevaate milliste KOV funktsioonide täitmisesse millised teenistuskohad ja millisel määral panustavad (sh oluline sisend aruandluses ametnike palgafondi määratlemiseks tegevusalade vahel)
- KOV funktsioonide täitmiseks teostatavate **tegevuste** lõikes (nt õigusloome ja haldusmenetlus, töö andmetega jne), mis andis ülevaate, millistele tegevustele teenistujad enim tööaega panustavad ning võimalikud suunad, kus on võiks olla võimalik ametnike tööaja paremini kasutamiseks protsesse ümber korraldada.

Kogutud andmed analüüsiti, et saada ressursikasutuse ülevaade KOV põhi ja tugifunktsioonide lõikes ning tuvastada ajakasutuse mustrid, mis viitaks võimalikule dubleerimisele ja/ või võimalusele tööprotsesside tõhustamiseks ning struktuuri optimeerimiseks.

Järgnevalt esitatakse analüüsi tulemused koos soovitustega töökorralduse ja ressursside optimeerimiseks.

¹³ Teenistuskohade kaardistusse olid hõlmatud kõik asutuse teenistujad, aga seoses toimunud ja toimuvate struktuurimuudatustega ei vastanud kõik teenistujad.

I.3.1. Tööajakaardistus KOV funktsioonide lõikes

Tööajakaardistus tugineb 41 teenistuja esitatud andmetele, mille põhjal kaardistati kokku 1504 tundi tööaega nädalas.

Funktsioonide lõikes tööjaotus on ülevaatlilikult esitatud Tabel 3. Suurim osa vastanud teenistujate tööajast on seotud **juhtimisfunktsioonide täitmisega** (56% kogu tööajast, 838,5 tundi nädalas). Sellest mahukaim on **tugifunktsioonide täitmine** (38%). Tugifunktsioonid on asutuse põhifunktsioonide täitmist toetavad funktsioonid, sh personalijuhtimine ja koolitamine, asjaajamine, vara haldamine ja hooldamine, finantsjuhtimine ja raamatupidamine jne). Tugifunktsioonidest suurima osakaaluga ongi raamatupidamine, mis moodustas 17% kõigi kaardistuses osalenud ametnike summaarsest tööajast (kokku 252 tundi).

KOV põhifunktsioonide täitmisest moodustab suurima osa majandusvaldkonna funktsioonid (23%), seejärel sotsiaal ning tervise funktsioonid (14%) ning haridus ja kultuur on kõige väiksema osakaaluga (8%).

Tabel 3. Koondülevaade tööajakasutusest KOV põhifunktsioonide valdkondade lõikes

Valdkond	Funktsioon	Tööaeg kokku (tunde nädalas)	Osakaal kogu tööajast
Juhtimisfunktsioonid		838,5	56%
	Arendamine	67	4%
	Valitsemine	204	14%
	KOV tugifunktsioonid	568	38%
Majandusvaldkond		340	23%
	Avalik kord	15	1%
	Majandus ja taristu	48	3%
	Planeerimine ja ehitus	205	14%
	Keskkond	72	5%
Haridus ja kultuur		117	8%
	Haridus	72	5%
	Noorsootöö ja huviharidus	22	1%
	Kultuur, sport ja vaba aeg	23	2%
Sotsiaal ja tervis		208,5	14%
	Sotsiaalhoolekanne	162	11%
	Sotsiaaltoetused	42	3%
	Tervishoid	5	0%
		1504	

I.3.2. Tööajakaardistus tegevuste lõikes

Tegevuste lõikes tööajakaardistuses võeti aluseks loetelu tegevustest, millega enim töötajad oma põhifunktsioonide täitmise raames sagedamini kokku puutuvad. Suurima osa tööajast moodustavad töö andmetega, kodanike nõustamine, haldusmenetlus ja õigusaktide koostamine ning kommunikatsioon. See on kooskõlas ka teises analüüsietaappides väljajoonistunud prioriteetseimate teemadega.

Kõige suurema osa – kolmandiku - teenistujate tööajast moodustab **töö andmetega** (32% kogu tööajast ehk 528 töötundi). Siia kuuluvad tegevused, mis on seotud olemasolevate andmete analüüsi ja aruannete koostamisega (19% kogu tööajast ehk 304 töötundi) ning andmehaldusega (andmete sisestamine andmebaasidesse) (13% kogu tööajast ehk 304 töötundi). Kõige suurema osa tööajast moodustab see rahandusosakonnas (72%), kantseleispetsialistidel (41%) ning sotsiaalosakonnas (33%). Kui need kõige enam andmetega töötavad teenistujad kõrvale jätta, moodustab töö andmetega siiski 10% kogutööajast ehk 135 tundi nädalas, mis on ületab 3 täistööajaga töötaja tööaja nädal.

Raamatupidamise funktsiooni täitmisest moodustab töö andmetega kõige suurema osa. Kõige ajamahukam on arvete haldus, millega tegeleb osakonnas 7 töötajat kokku 169 tundi nädalas ehk enam kui 4 täistööajaga töötaja tööaeg nädalas.. Seejärel palgaarvestus, millega tegeleb 4 ametnikku nädalas

kokku 44 tundi ning panga kannete sisestamine süsteemi, millega tegelevad 6 ametnikku kokku 18 tundi nädalas, ehk pea pool täistööajaga töökoha koormust. Tegevuste lõikes on suurem osa andmetega tööst olemasolevate andmete analüüsimine, aruannete koostamine jms (214 tundi) ja väiksemas osas andmete sisestamine infosüsteemidesse (31h). Samuti on ostu ja müügiarvete halduse protsessi hulgas esitatud sellega seotud kommunikatsioon, koostöö teiste asutustega või kodanike nõustamine/kirjadele vastamine. Kokku kulub 56h nädalas (sisekommunikatsioonile ja koostööle asutusega (so 17% tööajast) ning 12h (4%) kodanikel nõustamisele või neile vastamisele.

Kodanike pöördumistele vastamine ja nõustamine (19% kogu tööajast ehk 304 töötundi). Siia kuuluvad tegevused, mis on seotud kodanike kirjadele ja ametlikele pöördumistele vastamisega (11% kogu tööajast ehk 170 töötundi), samuti konsulteerimisega ja nõustamisega (8% kogu tööajast ehk 134 töötundi). Kuigi summaarselt asutuse lõikes kulub kodanikega suhtlusele pea viiendik tööajast, ei jaotu see struktuuriüksuste vahel ühtlaselt, mistõttu töötajate hinnangutes tuuakse seda vähem esile kui haldus- ja õigusaktide koostamist. Kõige enam aega võtab tööajast kodanikega suhtlus majandus ja planeeringuosakonnas (110h kokku, so ca 11 tundi teenistuja kohta nädalas) ja sotsiaalosakonnas (95h kokku, so ca 13,5 tundi teenistuja kohta nädalas).

Haldusmenetlus ja õigusaktide koostamine (16% kogu tööajast ehk 260 töötundi): Tööajad selles kategoorias on seotud haldus või õigusaktide ja lepingute koostamisega (8% ehk 127 tundi) ning haldusmenetlusega – järelevalve, load jms (6% ehk 97 tundi). Samuti eelnõude kaitsmine valitsuses, komisjonis, volikogus (2% ehk 36 tundi).

Tugitegevustele kuluv keskmine ühe ametniku kohta erineb osakondade ja tegevuste liikide lõikes. Näiteks töö andmetega on suurim rahandusosakonnas, aga teiste struktuuriüksustega võrreldes ja haridus- ja kultuuri ning sotsiaalvaldkonnas (Lisa 7*).

Ankeetküsitlusest saadud töötajate sisendi põhjal on teatud valdkondades haldus või õigusaktide ja lepingute koostamine põhjendamatult koormav ning võiks olla parem juriidiline tugi.

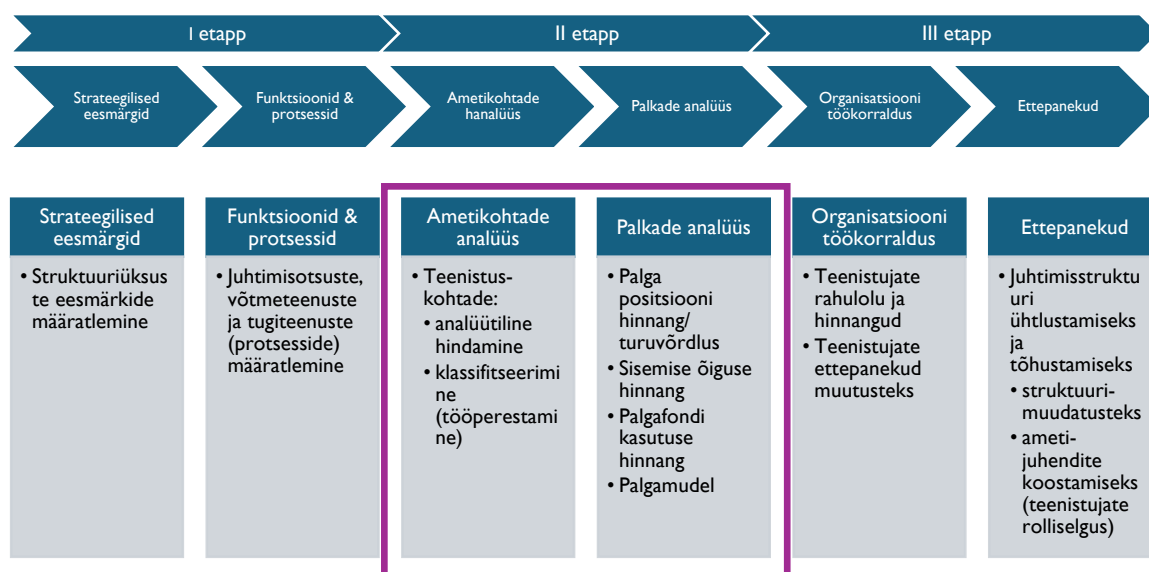
Tööajakaardistuse alusel on lisaks juristile ja vallasekretärile neli valdkonnaspetsialisti, kellel kulub haldus- ja õigusaktide koostamisele üle 1 tööpäeva nädalas - maakorralduse peaspetsialist, vallaarhitekt, haridusspetsialist, ehituse peaspetsialist. Haldusmenetlusele kulub üle 1 tööpäeva nädalas kolmel valdkonnaspetsialistil - järelevalve spetsialistil, maakorralduse peaspetsialistil ja ehitusspetsialistil ning mõnevõrra vähem (ca 0,5 tööpäeva nädalas) teede spetsialistil ja valla aednikul. Eelnõude kaitsmisele valitsuses, komisjonis, volikogus kulub enim keskkonnaspetsialistil (1,5 tööpäeva nädalas) ja ehitusspetsialist (ca 5 tundi nädalas).

Nende ametikohtade tööülesannete täitmiseks vajalike haldus- ja õigusaktide menetlemise protsesside läbivaatamisega võiks alustada, et tuvastada võimalused protsesside tõhustamiseks, sh hinnata kõigi seotud osapoolte rollid ja vastutused ning võimalikud dubleerimised ja võimalused protsesside standardiseerimiseks, sh vajalikud mallide ja juhiste koostamiseks, mis võimaldaks valdkonnaspetsialistidel pühenduda enam põhifunktsioonide täitmisele.

Kommunikatsioon ja koostöö (14% kogu tööajast ehk 219 töötundi). Siia kuuluvad tegevused, mis on seotud sisekommunikatsioon (7% kogu tööajast ehk 108 töötundi) ja võrgustikutöö ning koostööga teiste asutustega (7% kogu tööajast ehk 111 töötundi).

2. TEENISTUSKOHTADE JA PALGASÜSTEEMI ANALÜÜS

Analüüsi II etapis viidi läbi ametikohtade analüüs ja palgaanalüüs. Ametikohtade analüüs viidi läbi esmalt analüütilisel meetodil ning seejärel klassifitseeriti hindamisarutelude tulemus ka tööperede alusel. Palgaanalüüsil oli fookuspalgapositsiooni ehk turuvõrdlusel, sisemise õigluse hinnangul ning palgamudeli kujundamisel. (Joonis 15)



Joonis 15. Analüüsi etapid ja tegevused igas etapis

2.1. Ametikohtade kavandamine ja töö analüüs

Ametikohtade hindamine on seotud kahe protsessiga - töö analüüsiga (*job analysis*) ja ametikohtade kavandamisega (*job design*), mille vahel pole võimalik selget vahet teha. Töö analüüs on ülekaalus sisse töötatud ametikohtade puhul. Päevakorda tuleb see tavaliselt vakantsi tekkimisel, tööülesannete muutumisel, palkade ümbervaatamisel, ametikohtade hindamisel jms. Ametikoha kavandamise (*job design*) aspektid on päevakorras organisatsioonide loomisel, tehnoloogia või töökorralduse muutumisel, uute ülesannetega ametikoha loomisel jms.

Ametikohtade kavandamine algab asutuse põhi- ja tugiprotsessi(de) määramisest, millele järgneb nende ülesanneteks jaotamine. Ülesanded jagatakse üksuste ja inimeste vahel ja rühmitatakse ametiteks, töödeks (*job*). Määratletakse ühe töötaja optimaalne ülesannete hulk ja võimalusel ametid standardiseeritakse asutuse piires struktuuriüksuste üleselt. Vajadusel tööd klassifitseeritakse kehtivate standardite (nt riigitööde klassifikaator jms.) järgi. Ametikoha spetsialiseerumise ulatuse määramisel otsitakse kompromissi organisatsiooni efektiivsuse ja inimeste rahulolu vahel.

Hindamiseks on erinevad meetodid, Eesti on riigiasutustes kaks peamiselt kasutatavat lähenemist, milleks on töö analüüs ehk analüütiline meetod ning tööde klassifitseerimine ehk tööperestamine.

Käesoleva projekti käigus oli eesmärgiks ametikohtade hindamine (*job analysis*), kuid kuna paralleelset on toimumas ka struktuurimuudatused, sh uute töökohtade moodustamine, on aktuaalne ka ametikohtade kavandamise aspekt (*job design*). Seetõttu on järgnevalt toodud välja soovitud nii uute struktuuri lisandunud ametikohtade, kui hindamise käigus selgunud übermõtestamist vajavate ametikohtade kavandamisel.

2.1.1. Ametikohtade analüütiline hindamine

“Ametikohtade hindamine on nende suhtelise väärtuse süstemaatiline määramine organisatsioonis.”¹⁴

Ametikohtade hindamine on meetod, mille eesmärk on kajastada töökohtade suhtelist väärtust, arvestades hinnatava töö sisu, sellel töötamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi ning ametikoha väärtust organisatsioonile.

Ametikohtade hindamine võimaldab:

- Järjestada tööd organisatsiooni sees, tehes need omavahel võrreldavaks ja mõõtes erinevate tööde väärtust organisatsiooni jaoks.
- Vähendada subjektiivsust tööde väärtuse hindamisel.
- Luua selge aluse võimalikult õiglase ja põhjendatud palgasüsteemi kujundamiseks.

Hindamise tulemuseks on töö suhteline väärtus, mis aitab luua korrastatust, hierarhiat, süsteemi ning võimaldab võrrelda sarnaseid töid. Hierarhia ehk töö väärtus on sisendiks erinevatele inimestega seotud protsessidele: tasuanalüüs ja kompensatsiooni-süsteemid, kompetentside arendamine, värbamine. Samuti võimaldab luua nii sisemiselt kui turgu arvestades õiglaseid ja konkurentsivõimelisi tasustamispoliitikaid ja -praktikaid.

Hindamisprotsess koosneb järgmistest osadest:

Hindamise planeerimine, sh hindamise eesmärkide seadmine, projektijuhi määramine, hindamisele minevate ametikohtade/tüüpametikohtade väljavalimine, ajakava ja muude ressursside planeerimine. Samuti on oluline hindamisgrupi moodustamine, vajadusel konsultantide kaasamine ja nende rolli määramine ning kindlasti organisatsiooni teavitamine protsessist ja selle eesmärkidest.

Hindamise läbiviimine, sh hindamisgrupi koolitamine, hindamiskoosolekute läbiviimine ning hindamistulemuste vormistamine ja talletamine. Hindamiskoosolekutel süsteemne lähenemise tagamiseks on võimalik kasutada Exceli hindamistabeleid, kuhu märgitakse punktid hindamiskriteeriumide kaupa koos põhjendustega (vähemalt kõik miinimum- ja maksimumpunktid peavad saama juurde põhjenduse) (vt lisa), lisaks protokollitakse arutelu hinnatavate kriteeriumide põhjenduste osas, eelkõige teenistuskohade puhul, mille osas tekib diskussioon, lahknevad ametijuhendis ja tegelikus praktikas seatud või teenistuja enda tajutud ootused oma teenistuskoha rollile ja vastutusele. Viimaseks sammuks on hindamistulemuste ühtlustamine ja ülevaatamine.

Hindamistulemuste kasutamine. Hindamisprotsessi käigus on võimalik saada ka erinevaid lisaväärtusi. Hindamiste käigus üleskerkinud ja läbiräägitud teemad võivad olla oluliseks sisendiks näiteks teenistuskohade ümberkujundamisele (ametijuhendite kaasajastamisele; ametinimetuste korrigeerimisele; organisatsiooni struktuuri ja tööjaotuse ülevaatamisele), värbamispoliitika korrigeerimisele ning palgasüsteemi kujundamisele (sh tänaste palgade organisatsioonisese õigluse ja konkurentsivõime analüüsile ning palgastruktuuri loomisele).

¹⁴ Michael Armstrong, 2000

2.1.2. Tööde klassifitseerimine e tööperestamine

Tööpere on sarnase sisu ja eesmärgiga tööde grupp, mis põhineb töö iseloomul ega sõltu organisatsiooni suurusest (näiteks poliitika rakendamine, dokumendihaldus jt). Tööpere sees on tasemed erineva keerukusega rollide paigutamiseks. Tasemed sisaldavad eeldatavaid kompetentse (oskused, sh hariduse nõue, kogemused, iseseisvus jne). Igas tööperes on erinev arv tasemeid (sõltuvalt valdkonnast ca 3-7) ning erinevate tööperede sama tase ei pruugi tähendada sama keerukusega tööd.

Tööperede kirjeldused ja tasemete nõuded on koostanud Rahandusministeeriumi tellimusel Figure Baltic Advisory (endine Fontese Palgauuringud) koostöös klientide ja erialaliitudega ning regulaarselt muudetakse klassifikaatoris sisalduvaid töid ja nende kirjeldusi lähtuvalt turu muutustest. Samuti koostavad regulaarseid riigiasutuste palgauuringuid, mille alusel on võimalik palgasüsteemi kujundaja ning regulaarselt üle vaadata, et vajadusel ajakohastada. Soovitatav on palgatasemed teatud regulaarsusega üle vaadata, peale seda kui on loodud uusi ametikoht või hindamaks palgasüsteemi vastavust turuolukorrale.

2.2. Palkade analüüs

Palkade analüüs võib hõlmata palkade sisemise ja välise konkurentsivõime analüüsi. Kui organisatsiooni eesmärk on luua õiglane palgasüsteem, on oluline omada ülevaadet kus asutus oma palkadega hetkel keskmiste avaliku sektori palkade võrdluses. Seega vaadatakse analüüsi käigus palkade turuvõrdlust. Täiendavalt vaadatakse palkade jaotuvust palgagruppidesse ja palkade võrdlust eesmärgtasemega (so asutuse palgapoliitilise sihttasemega).

Palgaanalüüse võiks organisatsioon teha igal aastal, kuna see loob selguse organisatsiooni palgapositsioonist (kas palkade tase on töandja lubaduse kohane), võimalikest sisemistest kitsaskohtadest – tööde omavaheline võrdlus, üksuste liiga erinev palgatase, vms. Iga-aastane palkade analüüsimine ei tähenda seda, et palku peaks kindlasti sama sagedasti muutma. Regulaarne palgaanalüüs loob palkadega tegelemises järjepidevuse ning palgafondi võimaluste tekkides on võimalik teadlikult prioriteete seada ning põhjendatud palgakorrektsioone teha.

Palkade analüüsimisel vaadatakse ennekõike seda, mida palgastrateegia on sätestanud palkade eesmärgtasemena organisatsioonis tervikuna, tööde gruppides ja individuaalses tasus. Palkade analüüs peaks käima tihedas koostöös teiste personalijuhtimise analüüsidega, nt kus ja miks on tööjõu vabatahtlik voolavus suurem plaanitust, milline on töötajate üldinerahulolu palgatasemetega, kus on probleeme värbamisega palgatasemetete tõttu jne.

Palgaanalüüse saab teha erineva detailsusastme ja fookusega, üldjuhul kõige levinumad analüüsid teostatakse järgnevas:

1. Organisatsiooni palgapraktika joone asend võrreldes turuga – näitab, milline on asutuse üldine positsioon turu suhtes, arvestades tööväärtuspunkte.
2. Palgagruppide keskpunktide võrdlus turu eesmärgtasemega – näitab, kuivõrd konkurentsivõimeline on organisatsiooni palgatase.
3. Tööperede positsioonid – näitab, kuivõrd konkurentsivõimeline on organisatsiooni tasu tase erinevates tööde gruppides (ennekõike turupalga võrdlus).
4. Palkade hajuvus palgagrupi sees – milline on palkade asend grupi keskpunktiga võrreldes (*comparative ratio*), kas on palku, mis on grupist väljas; kas on grupe kus palkade jaotus palgagrupi sees on proportsionaalselt kallutatud (suurem osa klassi kuuluvatest palkadest keskpunktiga võrreldes ülemises või alumises osas).
5. Milline on individuaalsete palkade turuvõrdlus soovitud taseme?
6. Milline on tasu tase erinevates üksustes?¹⁵

¹⁵ Fontes Palgakonsultatsioonid OÜ (2014) "Palgasüsteemi arendamine ning palgakorraldus organisatsioonis", kättesaadav: [link](#), lk 17

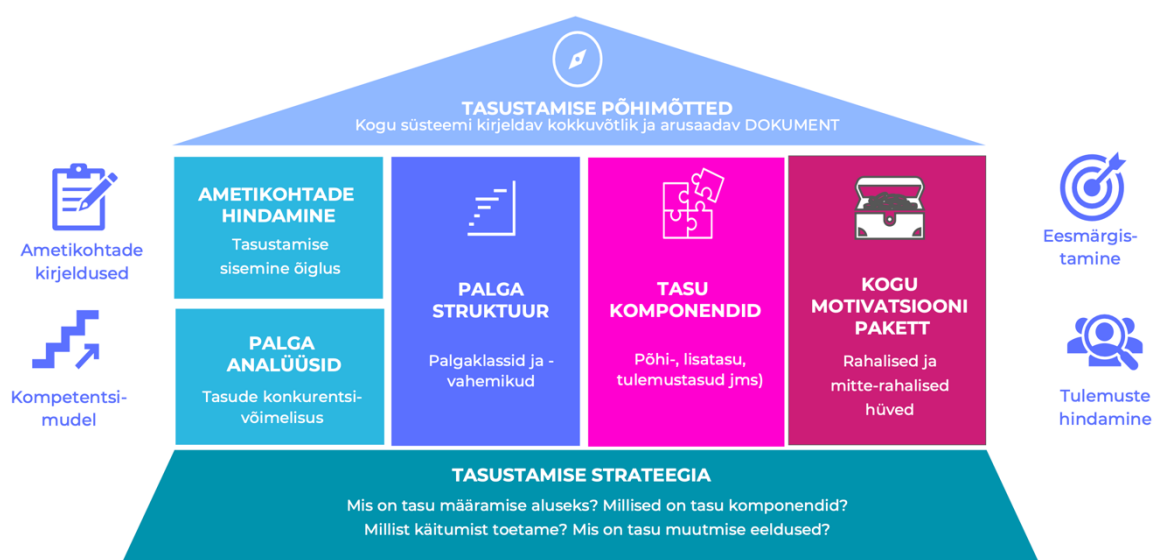
Käesolevas analüüsi eesmärgiks oli palgastruktuuri ajakohastamine, sellest tulenevalt valiti fookusteks organisatsiooni palgapraktika võrdlus turuga (palgapositsiooni hinnang)¹⁶, sh individuaalsete palkade turuvõrdlus.

2.2.1. Ettepanekud palgasüsteemi kujundamiseks

Ametikohtade hindamise ja palgaanalüüsi põhjal esitati asutusele ettepanek palgamudeli kujundamiseks, sh palgaastmed ja palgavahemikud (Lisa 8)¹⁷.

Lisaks käesolevas analüüsis hõlmatud ametikohtade hindamisele, palkade analüüsile ja palga struktuurile (palgaklassid ja vahemikud) hõlmab terviklik palgasüsteem ka muid tasu komponente (lisatasu, tulemustasu) ning kogu laiemat motivatsioonipaket (so rahaliste ja mitterahaliste hüvede) kujundamist.

Kui organisatsioonis on kokku lepitud selged tasustamise põhimõtted ehk kogu süsteemi elemendid peaks need kokkuvõtlikult ja arusaadavalt olema kirjeldatud vastavas dokumendis (nt palgajuhendis). Oluline, et palk ja palgamudel oleks osa tasustamise strateegiast, kus on mõtestatud ja määratletud lisaks tasu komponentidele ka see, millist käitumist tasustamisega toetatakse ning mis on tasu muutmise eeldused. Palgasüsteem on osa personalistrateegist, milles on olulisteks elementideks ametikohtade kirjeldused eesmärgistamise, kompetentsimudelid ning tulemuste hindamine. (Joonis 16)



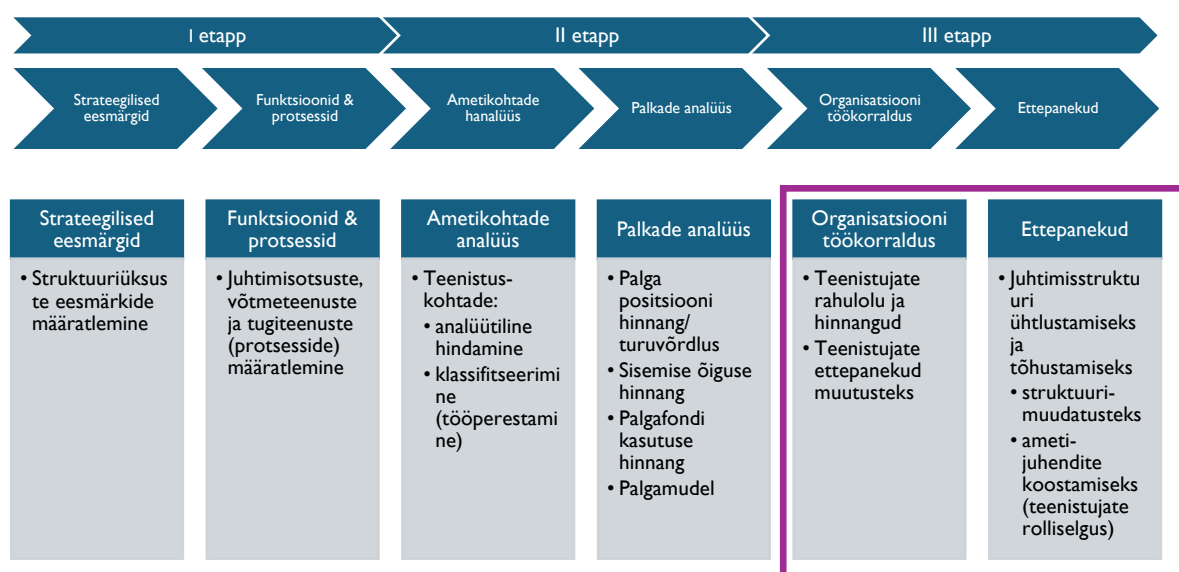
Joonis 16. Terviklik palgasüsteem (Allikas: Fontes)

¹⁶ Asutusesiseseks kasutamiseks

¹⁷ Viidatud lisad on esitatud eraldi lisadena, kuna on asutusesiseseks kasutamiseks

3. VALLA JUHTIMIS- JA TÖÖKORRALDUS

Analüüsi III etapi eesmärgiks oli pakkuda välja lahendusi, et ühtlustada ja tõhustada juhtimisstruktuuri ning teenuste osutamist ning teha ettepanekud struktuurimuudatusteks, täpsustades teenistujate rolle ja hinnates palgafondi kasutamist.

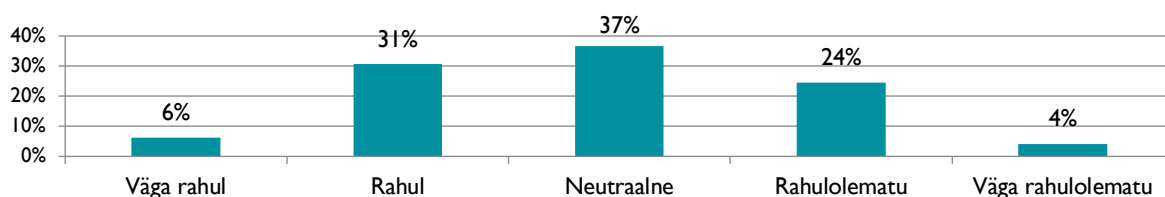


Joonis 17. Analüüsi etapid ja tegevused III etapis

3.1. Töötajate hinnangud juhtimis- ja töökorraldusele

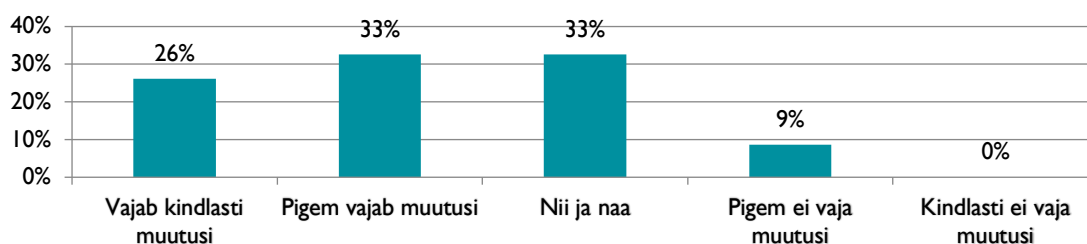
3.1.1. Teenistujate rahulolu ja hinnangud vallavalitsuse töökorraldusega

Töötajate seas läbiviidud küsitluses uuriti töötajate rahulolu Rapla Vallavalitsuse praeguse organisatsioonistruktuuriga ning tööülesannete täitmisega seotud juhtimis- ja töökorralduslike tugevusi, nõrkusi, ohte ja võimalusi, sh kas nende teenistuskoha roll on selgelt määratletud. Lisaks paluti kirjeldada töökorralduslike väljakutseid, millega ametikohal kokku puututakse ning ettepanekuid muudatuseks organisatsiooni struktuuris (sh alluvussuhted, tööjaotus ja rollide selgus jne).



Joonis 18. Teenistujate rahulolu Rapla Vallavalitsuse praeguse organisatsioonistruktuuriga (sh alluvussuhted, vastutuse ja rollide selgus, tööjaotus ja töökorraldus jne)

Märkimisväärne osa – üle veerandi töötajatest (28%) on rahulolematud organisatsiooni juhtimisstruktuuriga. Rahulolevaid teenistujaid on veidi enam (39%), kuid siiski mitte enamus (Joonis 18). Ca 60% vastanute hinnangul vajab juhtimisstruktuur muudatusi ees seisvate ülesannete lahendamiseks (Joonis 19).

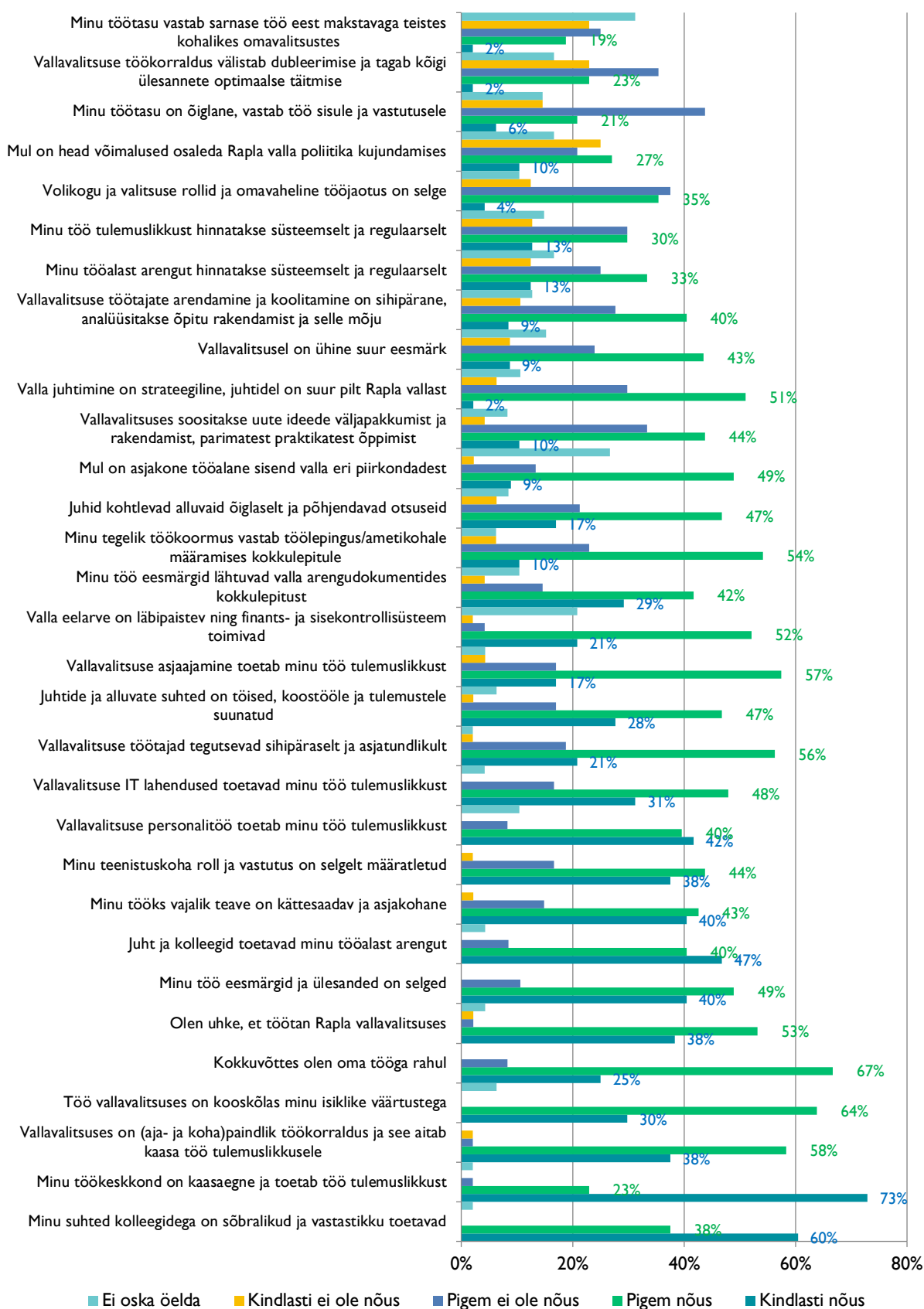


Joonis 19. Milliseks Te hindate Rapla valla juhtimisstruktuuri asjakohasust valla ees seisvate ülesannete lahendamisel?

SWOT- analüüsis on määratletud Rapla vallavalitsuse juhtimise ja töökorralduse tugevused, nõrkused, ohud ja võimalused? Tugevused on organisatsiooni kontrolli all olevad positiivsed tegurid või omadused ning nõrkused tegurid, mis vähendavad valla võimet saavutada soovitud eesmärki (milliseid valdkondi võiks organisatsioon parandada). Ohud ja võimalused on välised tegurid, mis on organisatsiooni kontrolli alt väljas ja mis kas takistavad või võivad seada ohtu organisatsiooni tegevuse (ohud) või toetavad organisatsiooni arengut (võimalused). (Tabel 4)

Tabel 4. Rapla Vallavalitsuse juhtimise ja töökorralduse SWOT-analüüs (küsimus 27)

Tugevused	Nõrkused
Töötajate pädevus ja professionaalsus; motivatsioon ja arengusoo;v; Töökeskond ja koostöö - positiivne õhkkond, konstruktiivne koostöö, kolleegide tugi. Paindlik tööaeg ja kodukontori võimalus, iseseisev ajaplaneerimine. - Informatsiooni kättesaadavus ja iganädalased infotunnid. Korrektn e asjaajamine ja tulemusle orienteeritus. - Organisatsiooni areng - arenguvõimeline meeskond, meeskonna orienteeritus eesmärkide saavutamisele ja töö pakutavad enesearengu võimalused	Juhtimise ja struktuuri ebaselgus - rollide segunemine, bürokraatia ja otsustusprotsessid. Töötajate ülekoormus ja ressursside puudus, sh personali voolavus. Kommunikatsiooni ja info liikumise probleemid, nõrk koostöö ja vastutuse segadus. Motivatsioon ja töötajate hoidmine - palgatase, töötajate väärtustamise küsimused. Protsesside ja eesmärgistamise ebaselgus -, eesmärkide ebaselge sõnastamine, tagasisidestamise vähesus. Organisatsiooni maine ja arenguvõime, läbimõttlematud otsused ja keskendumine ebaolulisele.
Võimalused	Ohud
Koostöö arendamise võimalused - teiste KOV-idega, ekspertide kaasamine, koostöö kodanike ja teenusepakujatega, koostöövõrgustike ja partnerite arendamine. Kogukonna kaasamine ja areng - Aktiivsete kogukondade ja teadlike kodanike kaasamine, külade ümarlaudade kasutamine ja koostöö kogukonnaga. Rahastus ja ressursside võimalused - Riiklikud ja EL toetusmeetmed Innovatsioon ja digilahendused - IT-lahenduste/ uuenduste rakendamine teenuste parandamiseks ja teenuste arendamisel. - Strateegiline asukoht ja elanike kasv, Tallinna lähedus	Riiklik ja kohalik poliitika - riiklikud muutused ja ülesannete ülekandmine, ressurssinappus ja eelarvekärped. Poliitilise tasandi usaldamatus vallavalitsuse suhtes ja valimistest tulenev ebakindlus Kommunikatsioon, sh volikogu ja valitsuse vahel, otsuste ja muudatuste kommunikatsioon, aga ka maine ja kuvand väljapoole. Majanduslik olukord ja ebakindlus



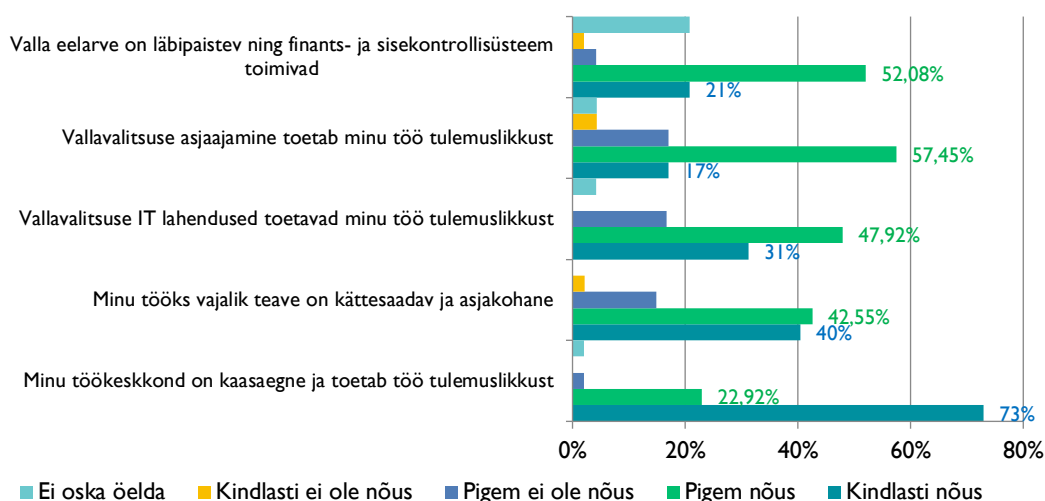
Joonis 20. Hinnangud Rapla valla toimimisele kohta esitatud väidetele (n=48) Küsimus 28

Teenistujatelt küsiti ankeetküsitluses ka nende rahulolu kohta erinevate tööga seotud aspektidega. Küsimused hõlmasid rahulolu töö sisu ja töötasuga, töökorraldusega, tegevuste eesmärgistatuse, töölase arengu ja tulemuslikkusega ning tugiteenustega. (Joonis 20)

Järgnevalt on esitatud peamised tähelepanekud mõõdetuna protsentuaalse rahulolu tasemenähtajana (so „pigem nõus“ ja „kindlasti nõus“ vastanute osakaal koguvastustest). Peamiste järeldustena saab tuua välja järgmise:

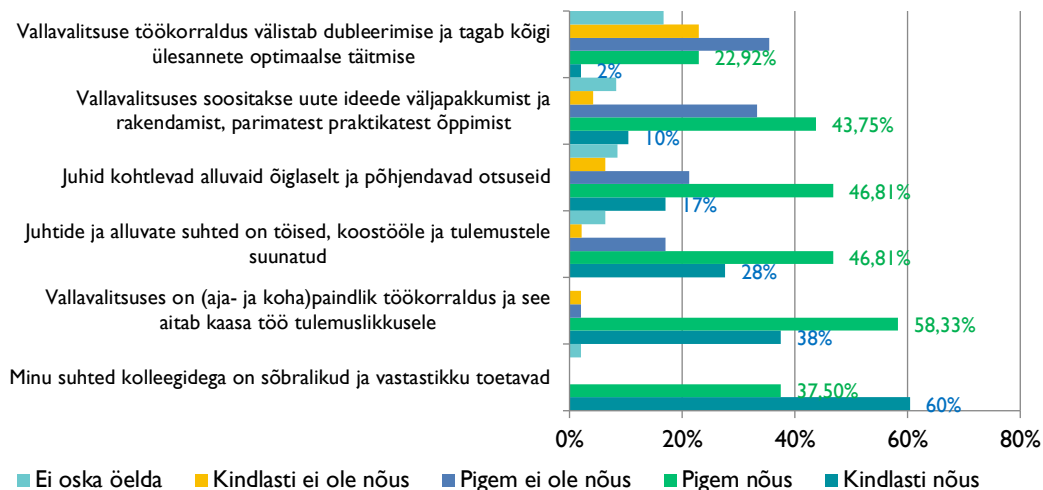
- **Üldine töörahulolu:** 73% töötajatest on rahul oma töökeskkonnaga, mis on üks kõrgemaid näitajaid. Samuti tunneb 60%, et suhted kolleegidega on sõbralikud ja toetavad.
- **Töötasu ja töökoormus:** Vähemalt 10% vastanutest leiab, et nende tegelik töökoormus ei vasta ootustele. Veelgi vähem (6%) on rahulolevad oma töötasu õiglusega.
- **Töölase areng ja toetus:** Juhtide ja kolleegide toetus töölasele arengule on hinnatud 47% poolt, samas kui ainult 13% tunnetab, et nende tööalane areng ja tulemuslikkus on süsteemselt hinnatud.
- **Tööülesannete selgus:** 40% vastanutest leiab, et nende töö eesmärgid ja ülesanded on selged, samal ajal kui ainult 29% arvab, et töö eesmärgid lähtuvad valla strateegilisest plaanist.
- **Juhtimine ja koostöö:** Ainult 21% vastanutest arvab, et vallavalitsusel on ühine suur eesmärk, samas kui volikogu ja vallavalitsuse rollide selgus on hinnatud vaid 9% poolt.
- **Innovatsioon ja paindlikkus:** Vallavalitsuse paindlikkus (28%) ja ideede toetamine (10%) on hinnatud suhteliselt madalaks.

Ülevaatliskuma pildi saamiseks on järgnevalt esitatud hinnangud esitatud temaatiliste blokkidena, alustades positiivsema tagasisidega valdkondadest. **Tugiteenustega** rahulolu oli kõrgeim, kuna positiivses sõnastuses esitatud väidetega kokku nõustus keskmiselt 81% vastanutest (13% ei nõustunud). Siin tasub arvestada, et hinnangud on positiivsed, kuna ükski küsimus ei puudutanud probleemseimat tugiteenuste valdkonda, so lepingute ja õigusaktide koostamist ega tööd andmetega. (Joonis 21)



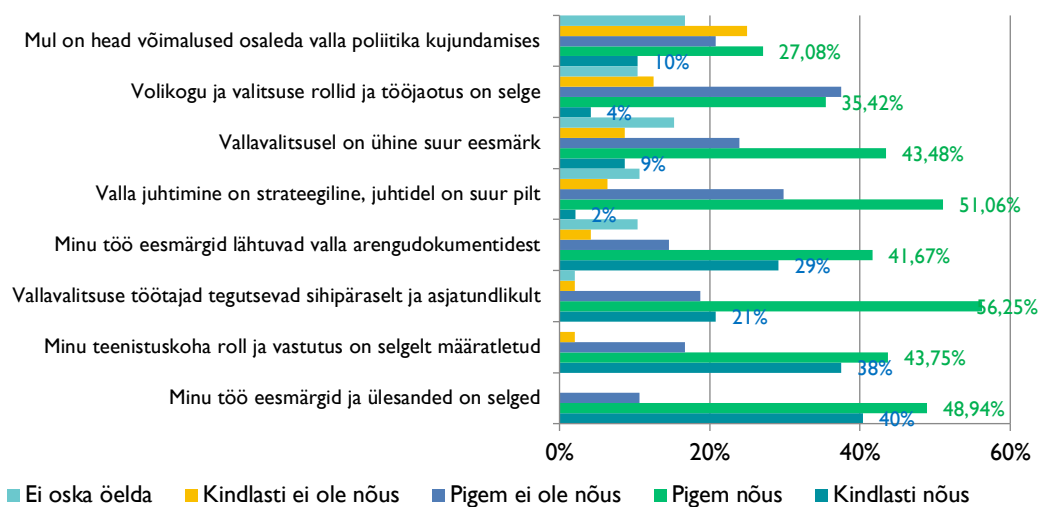
Joonis 21. Hinnangud Rapla vallatugiteenuste kohta esitatud väidetele (n=48) Küsimus 28

Töökorraldusega seotud väidetega nõustusid keskmiselt 68,5% vastanutest (25% ei nõustunud). Positiivsemad on hinnangud töökollektiivile ja tööaja korraldusele, negatiivseim dubleerimisele vallavalitsuse töökorralduses. (Joonis 22)



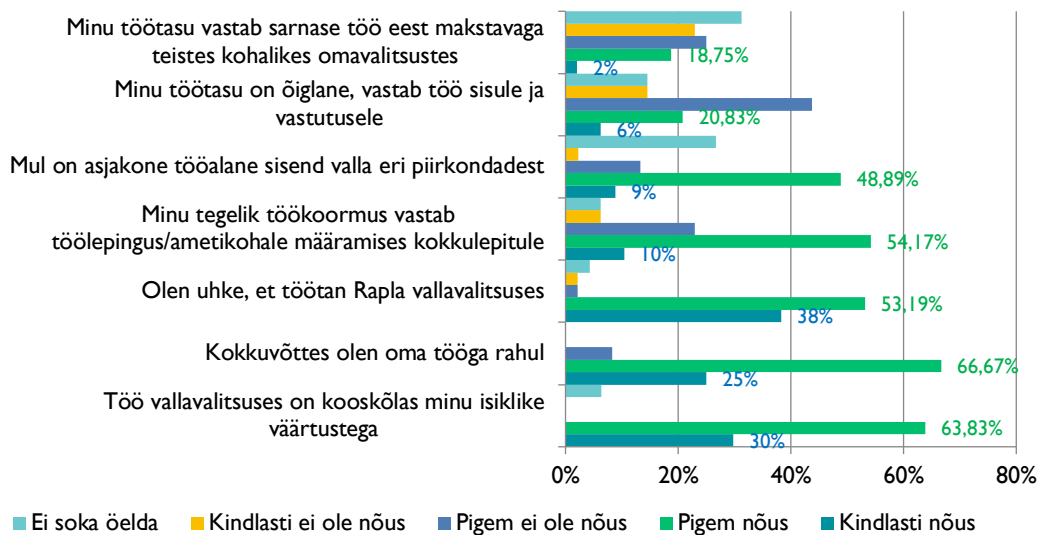
Joonis 22. Hinnangud Rapla valla töökorralduse kohta esitatud väidetele (n=48) Küsimus 28

Tegevuste eesmärgistatuse ja sihiga seotud väidetega nõustusi keskmiselt 63% vastanutest (30% ei nõustunud). Positiivsemalt hinnatakse töö eesmärgistatust, vastutuse selgust ja asjatundlikku tegutsemist, tagasihoidlikumalt valla poliitikakujundamises osalemise võimalusi, valitsuse ja volikogu rollijaotust. (Joonis 23)



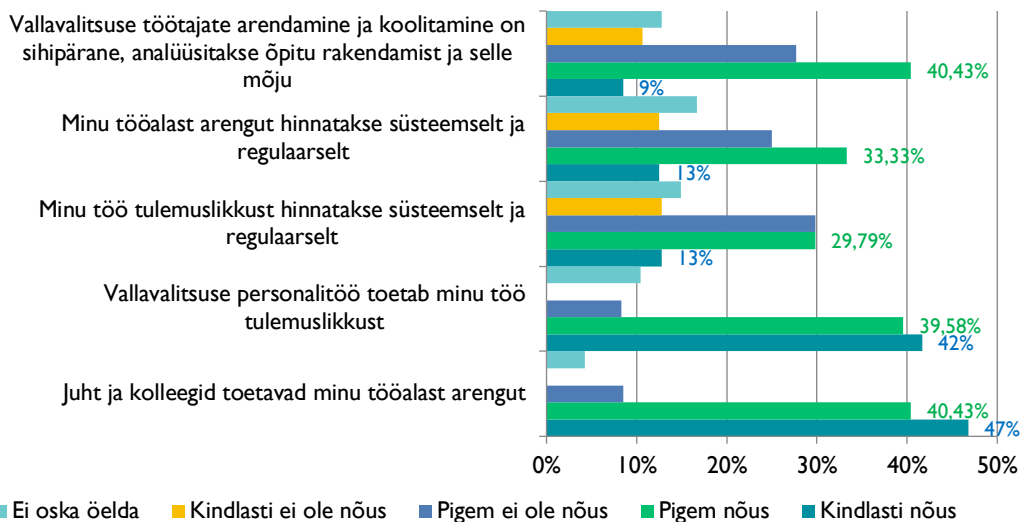
Joonis 23. Hinnangud Rapla valla tegevuse eesmärgistatuse kohta esitatud väidetele (n=48) Küsimus 28

Tööga ja töötasuga rahulolu pudutavate väidetega nõustusi keskmiselt 64% vastanutest (24% ei nõustunud). Suhteliselt kõrgelt hinnatakse rahulolu töö sisuga, samas pigem madalalt rahulolu töötasuga. Hinnangud töökoormusele jäävad keskmisele tasemele. (Joonis 24).



Joonis 24. Hinnangud töötasu ja töö sisuga rahulolu kohta esitatud väidetele (n=48) Küsimus 28

Tööalase arengu ja tulemuslikkusega seotud väidetega nõustusid keskmiselt 61% vastanutest (27% ei nõustunud). Negatiivsed on hinnangud töötasu kohta, kõik töö sisu kohta esitatud väited on valdavalt positiivse hinnangu saanud (st üle poole in kindlasti nõus). (Joonis 25)



Joonis 25. Hinnangud töötasu ja töö sisuga rahulolu kohta esitatud väidetele (n=48) Küsimus 28

Enamuse töökorraldust puudutavate väidetega on üle poole vastanutest nõus. Samas olid valdkonnad, mille osas hinnangud olid madalamad. Järgnevalt on välja toodud kõige kriitilisemate hinnangutega väited:

Tabel 5. Kriitilisemad hinnangud saanud aspektid Rapla Vallavalitsuse töökorralduses (Allikas: Teenistujate küsitlus, n=48)

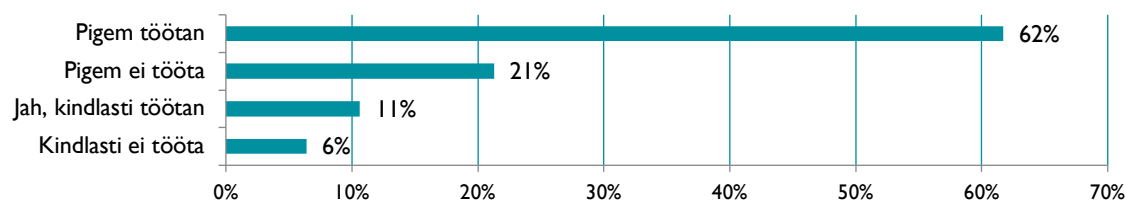
Väide	Nõustujate osakaal	Mitte nõustujate osakaal
Volikogu ja valitsuse rollid ja tööjaotus on selge	39,6%	50%
Mul on head võimalused osaleda valla poliitika kujundamises	37,5%	45,8%
Vallavalitsuse töökorraldus välistab dubleerimise ja tagab kõigi ülesannete optimaalse täitmise	25%	58,3%
Minu töötasu on õiglane, vastab töö sisule ja vastutusele	27,1%	58,3%
Minu töötasu vastab sarnase töö eest makstavaga teistes kohalikes omavalitsustes	20,8%	47,9%
Vallavalitsuse töökorraldus välistab dubleerimise ja tagab kõigi ülesannete optimaalse täitmise	25%	58,3%

Kriitilised hinnangud seostuvad eelkõige kahe aspektiga – valitsuse ja volikogu rollijaotuse ning valitsuse kaasatusega poliitika kujundamisse ning töötasu ja koormusega. Enamus teenistujaid leiab, et volikogu ja valitsuse tööjaotus ei ole selge ning neid ei ole piisavalt head võimalused poliitika kujundamises osalemiseks. Kõige kriitilisemad ollakse töötasu osas – üle poole teenistujatest ei pea seda õiglaseks ning töö sisule vastavaks. Sama suur osa töötajatest ei pea töökorraldust piisavalt tõhusaks, et optimaalselt tööülesandeid täita (Tabel 4). Hinnangud jaotuvad suhteliselt ühtlaselt kogu organisatsiooni lõikes, st ei eristu struktuuriüksusi, mille rahulolu oleks teistest oluliselt madalam või kõrgem, va rahulolu juhtimisstruktuuriga ja tööülesannete ja -jaotuse selgus, mida RO teenistujad hindavad üldjuhul positiivsemalt.

Korduvalt nimetatakse tööalaste väljakutsena ka otsuste ja tööks vajaliku info viibimist ja info liikumine häiringuid, millest sõltuvalt on keeruline tööülesandeid täita. Seda ka näiteks teise spetsialisti asendamisel saadavate tööülesannete puhul, mida on raske täita, kuna puudub vajalik info ja ligipääs teabele.

Mitmel korral nimetatakse, et töökorraldus on ebaühtlane ning kohati ei saa ka ametnik aru, et tööülesanne on tegelikult ka tema täita, lisaks tuuakse väljakutsena ka kohatine ebaselge ametialane pädevus. Seejuures puuduvad teenistujail selged juhised probleemide lahendamiseks ning üldine juhtimiskvaliteet vajab arendamist, eelkõige eesmärgistamise puudumise ning tagasisidestamise vähesuse osas, mis seonduvad ka laiemaga töökultuuri ja organisatsioonikultuuri arendamise vajadusega.

Kolme aasta pärast ei näe end praegusel ametikohal töötamas 13 vastanud (27% vastajatest) (Joonis 26).



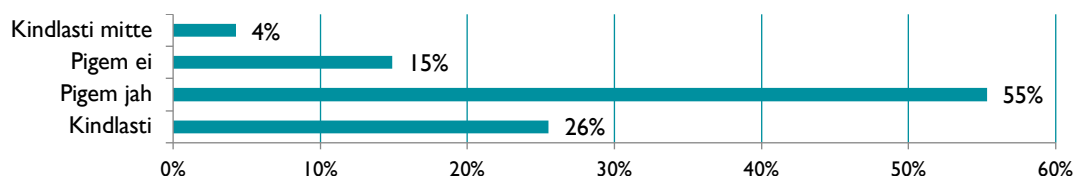
Joonis 26. Vastus küsimusele: "Mis Te arvate, kas kolme aasta pärast töötate praegusel ametikohal?" (n=47) küsimus 32

Otsust praegusel töökohal jätkata põhjendatakse töö sisu (10), meeldivate kolleegide ja/ või töökeskkonnaga (7), koduläheduse (4), töötasu (2) ning paindliku tööajaga (1). Mõne vastaja puhul sõltub jätkamine töökorralduse paranemisest, ametikohale konkreetsema väljundi andmisest ning palgatõusust.

Mittejätkamist põhjendatakse eelkõige rahulolematusega töötasuga (5) ning töökoormuse ja stressiga (5), kusjuures ühe erandiga on ülejäänud kõrget stressi ja töökoormusega rahulolematud vastajad sotsiaalvaldkonnast. Lisaks rahulolematust juhtimiskvaliteediga (2), töölt lahkumist vanuse tõttu (2) ning

ametikoha sõltuvust valimistest (1). Töötasu pärast lahkumist kaaluvate ametnike seas on ka neid, kes töö sisu huvitavaks, väljakutseid esitav, mitmekesine ja arendavaks peavad. Samuti tuuakse välja vallavalitsuses piiratud võimalused karjääritegemiseks, kuna keeruline on oma ametikohalt kõrgemale püüelda.

Kui üldiselt ollakse Rapla Vallavalitsusega töödandjana rahul, siis 19% töötajatest (9 inimest) ei soovitaks valda töödandjana oma sõpradele ja tuttavatele (Joonis 27).



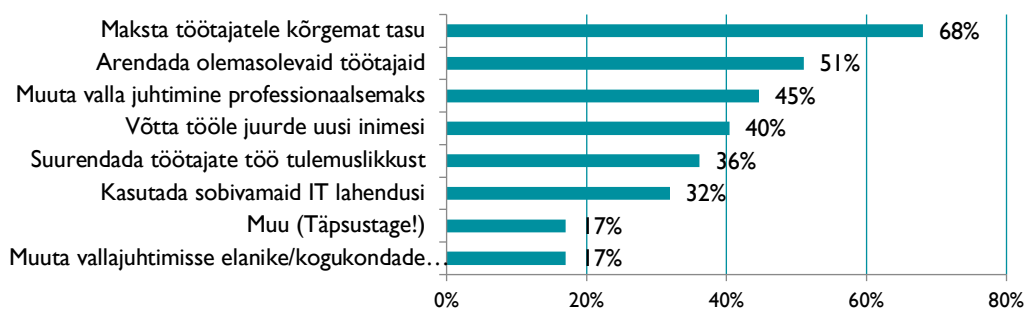
Joonis 27. Vastused küsimusele: „Kas Te soovitaksite Rapla Vallavalitsust töödandjana oma sõpradele-tuttavatele?“ (n=47) küsimus 34

3.1.2. Teenistujate ettepanekud vallavalitsuse juhtimis- ja töökorralduse muudatusteks

Töötajatelt küsiti ettepanekuid konkreetsete muudatuste kohta organisatsioonistruktuuris (sh alluvussuhted, vastutuse ja rollide selgus, tööjaotus ja töökorraldus), et see oleks selgem, tõhusam ja paremini kooskõlas vallavalitsuse tegevuse eesmärkidega.

Enim ettepanekuid olid seotud **juhtimisstruktuuriga** (8), neist enamus soovitasid sotsiaalvaldkonna abivallavanema ametikoha täita (6) ning majandusvaldkonna jagada väiksemaks osakondadeks ja määrata neile juhid (2). Lisati ka, et valdkonnal peaks olema paigas selge juhtimishierarhia, sh kes saab anda tööülesandeid ja sekkuda tööülesannete täitmisel. Teine osa ettepanekutest oli seotud töökorralduse – **töö sisu ja ametijuhendite** (4), **tööjaotuse** (2) ja **töökoormuse** ülevaatamise vajadusega. Lisaks toodi mitmel korral välja parem juriidiline tugi sotsiaalvaldkonnale (sh töö lepingutega), et tööülesannete täitmisega kaasnev vastutus ja töötasu peaksid olema tasakaalus, rohkem võiks olla kaugtöö võimalust. Täpsemad ettepanekud teenistujatelt, mis nähtusid küsimustest on järgnevad:

Konkreetselt enda ametikohal töö tõhustamiseks peetakse kõige suurema osa vastajate poolt (68%) vajalikuks maksta kõrgemat tasu ning arendada olemasolevaid töötajaid (51%). Veidi vähem peavad vajalikuks võtta juurde uusi inimesi (40%) ning pea sama palju näevad, et töö tõhustamiseks tuleks suurendada töötajate töö tulemuslikkust (Joonis 28).



Joonis 28. Vastused küsimusele „Mida tuleks teha, et Teie töö muutuks tõhusamaks?“ (Märkige kuni 3 vastust) (Küsimus 30)

4. PEAMISED JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Rapla Vallavalitsuse juhtimis- ja töökorralduse analüüsis põhjal estiatud soovitusel jagunevad temaatiliselt neljaks:

- Strateegiline juhtimine ja planeerimine (7 soovitus)
- Funktsioonid ja tööprotsessid (3 soovitus)
- Teenistuskohade ja palgasüsteemi arendamine (7 soovitus)
- Juhtimisstruktuur ja töökorraldus (5 soovitus).

Eraldi on sõnastatud soovitus soovitatud muudatuste rakendamise võimekuse tagamiseks ja muutuste juhtimiseks. Soovitatud muudatuste ettevalmistamiseks ja rakendamiseks on vajalik määrata juhtkonna poolt projektijuht/ vastutav ametnik või ka ametnikest koosnev meeskond, kes vastutab soovitude elluviimise kavandamise ja seire eest.

Analüüsis on käsitletud mitmeid seni organisatsioonis pikemaajaliselt rahulolematust tekitanud probleeme ning neile lahendussuundi pakutud. Analüüsi teostamisel on läbi küsitluste olulisel määral kaasatud organisatsiooni töötajaid ja tuginetud nende poolsele sisendile, mis omakorda on loonud teatud ootused probleemkohtadega tgelemiseks ja parenduste elluviimiseks. Seetõttu on kriitilise tähtsusega valitud konkreetse soovitatud muudatuste rakendamine ning rakendatavate ning mitterakendatavate muudatuste kommunikatsioon organisatsioonisiseselt.

Võimalike muudatuste juhtkonna tasemel piisava/ kohase tähelepanuta jätmise ning otsuste mitte läbipaistev kommunikeerimine võib töötajate rahulolematust oluliselt võimendada (ka juhul kui tegelikult rakendatakse soovitusi ja kavandatakse muudatusi, aga seda ei kommunikeerita töötajatele).

Positiivsena saab välja tuua, et konkreetsete muudatusvaldkondade eest on üldjuhul organisatsiooni struktuuris olemas sobiv vastutav struktuuriüksus ja ametikoht, kelle ametijuhendis seonduvad ülesanded sisalduvad:

- Strateegilise juhtimine ja planeerimise ning juhtimisstruktuuri ja töökorraldusega seotud soovitusel (kokku 12 soovitus) kuuluvad arendus-, ettevõtlus-, innovatsiooni ja avaliku suhete abivallavanema vastutusvaldkonda ja/ või ametijuhendijärgsete ülesannete hulka (kelle vastutusalas on valla AEIA tööplaani koostamine ja vallavalitsuse töökorralduse efektiivsena hoidmine, juhtides vajalike valitsusesiseste juhtimisalaste muudatuste siseseviimist).
- Teenistuskohade ja palgasüsteemi arendamisega seotud soovitusel kuuluvad olemuslikult personalispetsialisti/-juhi vastutusvaldkonna ja/ või tööülesannete hulka, kuid praktikas kajastub personalispetsialisti ametijuhendis hetkel ainult personalitöö (elkõige personaliarvestus ja värbamine) ning personaliarendus- ja koolitusstrateegia ning palgasüsteemi (sh kogu motivatsioonisüsteemi) kujundamine tänase ametikoha ülesannete hulka ei mahu ning vajab täiendavat ressursi või ametikoha töö ümberkujundamist.
- Tööprotsesside tõhustamisaesga seotud soovitudele tuleks leida lisaks struktuuriüksuste juhtidele soovituslikult ka struktuuriüksuste üleselt koordineeriv vastutaja, kelleks vallavalitsuse töökorralduse efektiivsusee ning muudatuste juhtimise eest vastutavana võiks sobida AEIA abivallanem.

I STRATEEGILINE JUHTIMINE JA PLANEERIMINE

1. Strateegilise eesmärgistatuse tugevdamine

Peamine järeldus:

Strateegiliste eesmärkide paremaks saavutamiseks integreerida valla arengukava ja organisatsiooni strateegiline juhtimine ning (teenistujate) tegevuse eesmärgistamine. Täna ei taju ~20% töötajaid ei oma seost valla strateegiliste eesmärkidega ning tajutakse parendust vajavana tegevuste eesmärgistatust.

Soovitused:

1. **Kujundada vallavalitsuse kui organisatsiooni strateegia**, mis keskendub tugifunktsioonide (nt personalijuhtimine, IT, andmehaldus) süsteemsele arendamisele.
2. Kõigi **struktuuriüksuste parem integreerimine strateegiliste eesmärkide** seadmisel ja täitmisel, sh tugiosakondade selgem sidumine valla strateegiliste eesmärkidega.
3. **Strateegilise planeerimise sidumine iga-aastase planeerimisprotsessiga**, sh tegevuskavade koostamine ja seire.

2. Vallavalitsuse strateegiliste võimekuste arendamine

Peamine järeldus:

- Strateegiliselt olulised tugifunktsioonid (kommunikatsioon, IT/ andmehaldus, PJ) vajavad süsteemset arendamist.

Soovitused:

1. **Strateegiliste funktsioonide koondamine ühtse juhtimise alla**, nt arendusabivallavanema juhtimisel.
2. **Tugevdada järgmisi strateegilisi tugifunktsioone**: personali strateegiline juhtimine, kommunikatsioonijuhtimine (sise- ja väliskommunikatsioon, elanike kaasamine); IT ja andmehaldus (e-teenused, tööprotsesside digitaliseerimine, töötajate digioskuste tõstmine); Hanked ja sisekontroll.
3. **Strateegiliselt oluliste katmata valdkondade arendamine**: kriisideks ja hädaolukordadeks valmisolek; kodanikualgatuslik tegevus ja kogukondade osalus (vastutuse selgem määratlemine, kaasamisoskuste arendamine); valdkondade ülene ennetustegevus.
4. Ümber mõtestada ja ümber kujundada **piirkondlike koordinaatorite roll** sidudes nad selgemalt **valla põhifunktsioonide täitmise vastutusega** ning määratledes selgelt nende vastutus/ roll konkreetsetes KOV põhifunktsioonidega seotud protsessides.

II FUNKTSIOONID JA TÖÖPROTSESSID

3. Tööprotsesside analüüs ja optimeerimine

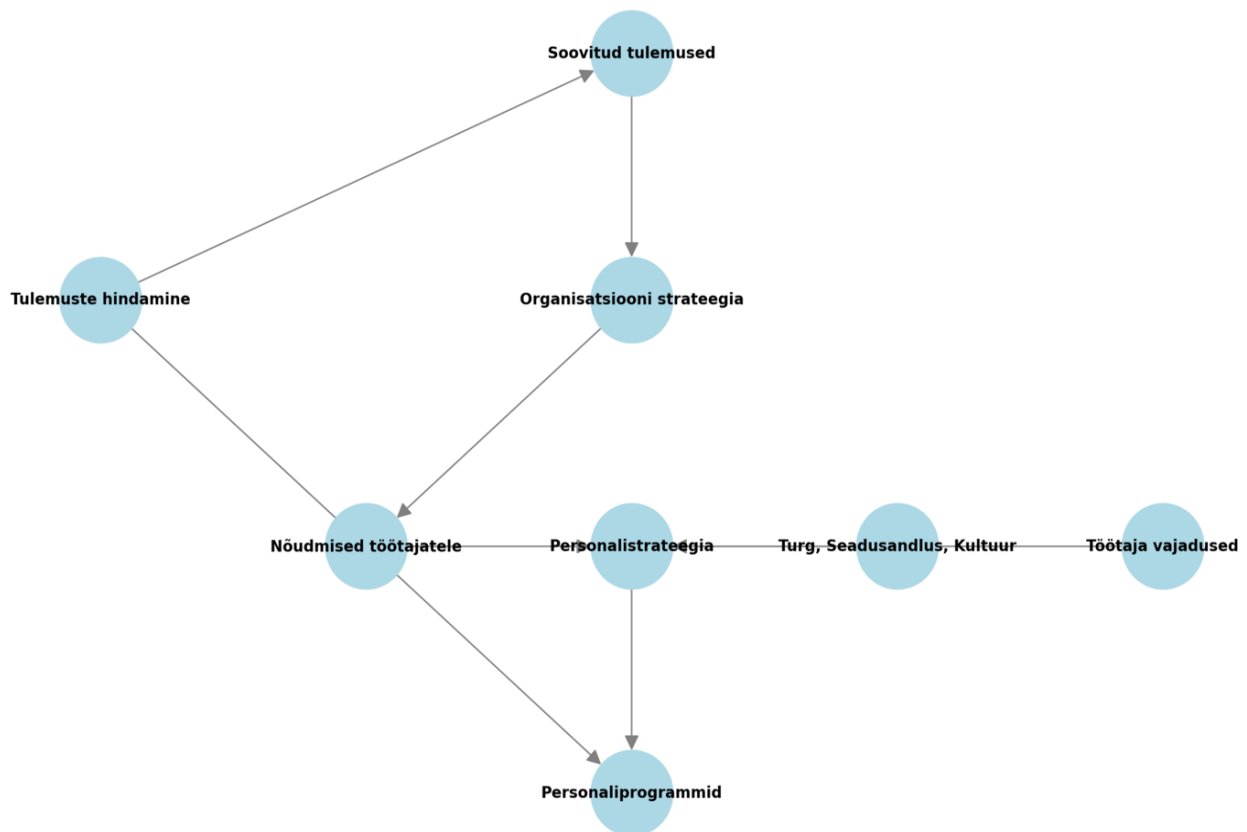
Peamine järeldus:

- Dubleerivad tegevused ja ebaefektiivsed protsessid raiskavad ressursse.
- Suur osa tööajast kulub andmetöötlusele ja administratiivsetele ülesannetele.

Soovitused:

1. Kaardistada ja analüüsida tööprotsessid detailsemalt, et tuvastada aja- ja ressursimahukad tegevused.
2. **Vähendada dubleerimist ja suurendada spetsialiseerumist**, sh:

- Vähendada dubleerivate tegevuste mahtu, vähendades esmalt dubleerivaid tegevusi ning hinnates seejärel automatiseeritud lahenduste ja AI kasutamise võimalusi protsesside tõhustamisel.
 - Töötajate tehniliste tööde ümberjaotamine struktuuriüksuse siseselt või tsentraliseerimine (nt eraldi andmesisestaja või infosekretär).
3. Prioriteetsed protsessid analüüsimiseks ja optimeerimiseks:
- Andmehaldus ja digilahendused (konsolideerida ja lihtsustada registritega seotud tööprotsesse).
 - Raamatupidamine (automatiseerida arvete haldus ja palgaarvestus, vähendada käsitsitööd).
 - Õigus- ja haldusaktide menetlemine (juristide ja spetsialistide tööjaotuse selgus, tugitegevuste tsentraliseerimise võimaluste analüüs).



Joonis 29. Organisatsiooni strateegia seotus personalistrateegiaga s.h. tasustrateegiaga¹⁸

III PERSONALIJUHTIMISE JA TASUSTAMISE ARENDAMINE

🎯 4. Ametikohtade rollide ja vastutuse täpsustamine

📌 Peamine järeldus:

- Paljud ametijuhendid pikemat aega muutmata, ajas on muutunud ametnike otsustuspädevus ja tööülesanded, mis pole tänaseks enam alati piisavalt selgelt määratletud.

✅ Soovitused:

1. Ametijuhendite uuendamine (ülesannete, vastutuse ja rollide selgem määratlemine).
2. Spetsialistide vastutuse ja otsustuspädevuse suurendamine, eriti juhtudel, kus nad haldavad tervet valdkonda.

¹⁸ Fontes Palgakonsultatsioonid OÜ (2014) "Palgasüsteemi arendamine ning palgakorraldus organisatsioonis", kättesaadav: [link](#), lk 4

3. Töö eesmärgistamise ja tulemuslikkuse hindamise süsteemi tugevdamine.

5. Tööalane areng ja palgasüsteem

Peamine järelendus:

- Töötajate rahulolu palgaga sõltub ka töökoormusest ja arenguvõimalustest.
- Personalijuhtimine vajab selget strateegilist raamistikku, et toetada organisatsiooni eesmäärke ja suurendada töötajate rahulolu.

Soovitused:

1. Organisatsiooni eesmärkide saavutamist toetava personalistrateegia (sh tasustamissüsteem, töö eesmärgistamine, tulemuste hindamine, värbamine, koolitus, kompetentsimudelid) väljatöötamine (vt Joonis 27).
2. Kujundada sihipärane koolitusstrateegia, mis keskendub töötajate arendamisele ja õpitu mõju hindamisele.
3. Tervikliku palgasüsteemi ja tasustamise strateegia väljatöötamine, sh palgaklasside ja -struktuuri ajakohastamine
4. Rapla Vallavalitsuse kui tööandja väärtuspakkumise kujundamine.

IV JUHTIMISSTRUKTUUR JA TÖÖKORRALDUS

6. Juhtimisstruktuuri ja -korralduse ühtlustamine

Peamine järelendus:

- Juhtidel on liiga suur koormus.
- Ülesannete ja vastutuse delegeerimine on ebaühtlane.

Soovitused:

1. Juhtimistasandite selgem eristamine ja koormuse tasakaalustamine. Kujundada ühtlane juhtimisstruktuur, kus valdkonnad on tiptasandi juhtide alluvuses, ja luua selged hierarhilised tasandid (nt osakonna juhid/ valdkonnajuhid).
2. Osakondade juhtimise efektiivsem korraldamine, vältides liiga väikeseid või liiga suuri osakondi.
3. Peaspetsialistide vastutuse ja juhtimisülesannete ühtlustamine.

7. Kommunikatsiooni ja kaasamise parendamine

Peamine järelendus:

- Suurim probleem on sisekommunikatsioon ja otsustusprotsesside läbipaistmatus.

Soovitused:

1. Parandada sisekommunikatsiooni juhtkonna ja ametnike vahel.
2. Määratleda selged kommunikatsiooni- ja kaasamis põhimõtted ja -tegevused, sh kuidas kaasata töötajaid enam otsustusprotsessidesse ja arengukavade koostamisse.

V PARENDUSTEGEVUSTE KAVANDAMINE JA ELLUVIIMINE

8. Rakendusvõimekus ja muutuste juhtimine

Peamine järelendus:

- Vallavalitsusel on mitmeid potentsiaalseid parendusvaldkondi, kuid need vajavad edasist tegevust.

Soovitus:

1. Määrata juhtkonna poolt vastutav juht/ ametnik või meeskond, kelle vastutusvaldkonda soovitatud muudatus jääb ning määratleda selge vastutus prioriteetsena määratletud soovitude osas muudatuse kavandamise, muudatuse elluviimise (sh tähtajad ja ressursid) ning seire eest.