

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Kalle Sild

**PÄÄSTETÖÖ KVALITEEDI TAGAMINE PUUDUVA  
JUHTIMISE TEENUSE KORRAL**

Lõputöö

Juhendaja: Andre Tammik, MA

Kaasjuhendaja: Kairi Pruul, MA

Tallinn 2020

# ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Kaitsmise kuu ja aasta: Juuni 2020
Töö pealkiri eesti keeles: Päästetöö kvaliteedi tagamine puuduva juhtimise teenuse korral	
Töö pealkiri võõrkeeles: Quality Assurance of Rescue Work in Case of Absent Team Leader	
<p>Lühikokkuvõte: Töö on kirjutatud eesti keeles, eesti- ja inglisekeelse kokkuvõttega. Töö koos lisadega on 59 leheküljel, millest 45 lehekülge moodustab töö põhiosa. Töös on kasutatud 8 joonist ja 5 tabelit. Jooniste ja tabelite koostamisel on autor tuginenud teadmispõhistel allikatel. Käesoleva lõputöö <b>eesmärk</b> on välja selgitada päästetöö juhtimise teenuse tagamise võimalused puuduva juhtimise teenuse korral ning teha ettepanekud minimaalse päästetöö juhtimise teenuse tagamiseks. Lõputöö on empiiriline uuring, mille uurimisstrateegiaks on juhtumiuuring. Lõputöö <b>uurimisülesanded</b> on anda teoreetiline ülevaade juhtimise teenuse rollist tulemuslike päästetööde läbiviimisel, võrrelda päästemeeskonnajuhi ning päästja õppekava ja komandosistest väljaõppeplaaniga päästetöö juhtimise teenuse tulemuslikkuse tagamise võtmes, viia läbi ekspertintervjuud minimaalse juhtimise teenuse tagamise võimaluste väljaselgitamiseks puuduva juhtimise teenuse korral ning toetudes teoreetilisele analüüsile ja kvalitatiivsele uuringule, teha ettepanekud minimaalse juhtimise teenuse tagamiseks puuduva juhtimise teenuse korral. Lõputöö põhilise <b>uurimistulemusena</b> leiti, et päästetööde kvaliteet ja tulemuslikkus on tugevas seoses päästetööde juhi olemasoluga sündmusel juba selle algfaasis. Lõputöö käigus tehtud uuringu tulemusena tehakse Päästeametile ettepanekud päästetöö juhtimise teenuse kvaliteedi tagamiseks nii päästetööde juhi olemasolul kui ka puudumisel. Ettepanekud on rakendatavad, kuna ei nõua regulatsioonide ega õigusaktide muutmist.</p>	
Lisad: CD, DVD jms	
Võtmesõnad: Päästeteenistused, päästetööd	
Võõrkeelsed võtmesõnad: Rescue services, rescuing	
Säilitamise koht: SKA raamatukogu	
Töö autor: Kalle Sild	
<p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjallikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud.</p> <p>Annan Sisekaitseakadeemiale tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu ja paberkandjal Sisekaitseakadeemia raamatukogus kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.</p> <p>Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p>	
Allkiri:	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Andre Tammik	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Kairi Pruul	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja:	Allkiri:

# **SISUKORD**

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU .....	4
SISSEJUHATUS.....	5
1.PÄÄSTETÖÖ JUHTIMISE TEENUS NING SELLE TAGAMINE .....	8
1.1 Juhtimismudelid ja teenusepõhine juhtimine .....	8
1.2 Päästetöö juhtimise teenuse käsitus .....	16
1.3 Päästetöö juhtimine õppekavades ja teenistusalases väljaõppes .....	22
2.KITSASKOHTADE KAARDISTAMINE JUHTIMISE TEENUSE PUUDUMISEL .	29
2.1 Metoodika ja valim .....	29
2.2 Uuringu tulemused.....	33
2.3 Järeldused ja ettepanekud.....	41
KOKKUVÕTE.....	45
SUMMARY .....	48
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	49
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	55
LISA 1. PÄÄSTEAMETI OPERATIIVTASANDIL KASUTATAVAD TEENUSED ..	56
LISA 2. EKSPERTINTERVJUUDE KÜSIMUSTIK.....	57

# MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

**ATKRR** – Avaliku teenistuse roheline raamat

**EKAP** – Eesti kutsehariduse arvestuspunkt

**EMTA** – Eesti Maksu- ja Tolliamet

**EPTAÜ** – Eesti Päästeala Töötajate Ametiühing

**Meeskonnavanem (päästemeeskonnajuht)** – Päästemeeskonnajuht koordineerib päästemeeskonna tööd päästekomandos ja päästetööl, võtab päästesündmusel vastu otsuseid ja annab korraldusi päästemeeskonnale ja teistele päästesündmusele kaasatud asutustele ja isikutele. (Kutsekoda, 2018b)

**NDM** – Otsuse vastuvõtmine loomulikes ja reaalelulistest keskkondades (*naturalistic decision making*) (Klein, 1997; 2008).

**PPA** – Politsei- ja Piirivalveamet

**PTJ** – Päästetööde juht

**PäA** – Päästeamet

**Päästetöö juhtimise teenuse kvaliteet** – koosneb kolmest tegurist, milleks on 1) igapäevaseid komandosiseid tegevusi (*pre-operation*); 2) juhi hinnang päästetöödel tehtule, mis sisaldab organisatsiooni hinnangut juhi otsustele (*post-operation*); 3) juhi hinnang olukorrale (stressireaktsioonid, juhtimiskäitumine ning kasutatavad juhtimisharjumused). (Sjoberg, *et al.*, 2006)

**Päästetööde juhtimise teenus, tegevusvõime 1** – Teostatakse päästetöö juhtimist ja korraldamist päästemeeskonna tasandil, kus I-juhtimistasandi juht juhib oma päästemeeskonna tööd ja korraldab erinevatel päästesündmustel iseseisvalt kuni 3 päästemeeskonna tööd. (Päästeamet, 2018)

**SKA** – Sisekaitseakadeemia

**STAK** – Siseturvalisuse arengukava

## SISSEJUHATUS

Päästeamet on juba mitu aastat juurutanud kogukonnapõhist siseturvalisuse mudelit, kus igaihe kaasabil luuakse ohutu ja turvaline elukeskkond. Alates aastast 2013, kui avaldati „Päästeameti strateegia aastani 2025“, on tehtud märkimisväärseid samme, et vähendada õnnetuste arvu ja seeläbi ka õnnetustes vigastatute ja hukkunute arvu.

Kuigi õnnetustes hukkunute arv on aasta-aastalt pigem vähenenud, ei tähenda, et väheneks oluliselt nõudlus siseturvalisuse teenuste järele, sest olenemata neist trendidest on tarvis tagada valmisolek reageerimiseks. (Siseministeerium, 2019)

Kui vaadelda siseturvalisust terviklikuna, siis lahkub igal aastal teenistusest u 800 töötajat, neist 420 eriteenistujat. Lähiaastatel läheb pensionile veel täiendavalt umbes 100 eriteenistujat aastas. Aastatel 2016–2018 läks aastas keskmiselt eripensionile 100 Siseministeeriumi valitsemisala eriteenistujat. Sellest johtuvalt saab teha kokkuvõtte, et prognoosi kohaselt läheb järgneva viie aasta jooksul pensionile keskmiselt 200 eriteenistujat aastas, mis on viie aasta peale kokku 1002 eriteenistujat. (Siseministeerium, 2019)

Samas on muutumas Eesti elanikkonna struktuur. Elanikkond vananeb ja sündimus väheneb. Elanikkonna vananemisega suureneb nii tule- kui ka muude koduste õnnetuste tõenäosus. Vananev rahvastik muudab keerulisemaks nii professionaalsete kui ka vabatahtlike päästekomandode mehitamise, kuna sobilike inimeste hulk väheneb. (Päästeamet, 2013a) Nendest teguritest tulenevalt seisab Päästeamet lähiaastatel silmitsi olukorraga, kus siseturvalisust mõjutatavate teenuste osutamine muutub keerukaks. Siseturvalisuse personalinappus toob igapäevaülesannete täitmise keerukuse kõrval kaasa ka riski, et võimalike ulatuslikumate kriiside korral on abi osutajad ülekoormatud ja teenuste pakkumine raskem. (Siseministeerium, 2019)

Päästeamet osutab 34 teenust, millest 13 on seotud otseselt operatiivtööga ja mida osutavad igapäevaselt 72 riiklikku komandot üle Eesti (Päästeamet, 2020a). Käesolev lõputöö keskendub just nendele 13 teenusele, mida osutavad operatiivtasandi teenistujad ja ametnikud. Täpsemalt on fookuses juhtimise teenus ja selle roll teiste teenuste toimepidevuses. Juhtimise teenuse eesmärk on päästesündmuste lahendamine või nende ohtude likvideerimine. Juhtimise teenus jaguneb neljaks tegevusvõimeks. (Päästeamet,

2018) Käesolev lõputöö käsitleb juhtimise teenust tegevusvõime 1 raames. Antud tegevusvõime on kaetud kutsestandardiga päästemeeskonna juht, tase 5.

Käesoleva lõputöö **aktuaalsus** tuleneb mitmest erinevast siseturvalisuse strateegiadokumendist. „Siseturvalisuse arengukava 2020- 2030 koostamise ettepanek“, toob välja, et siseturvalisuse teenuste jätkusuutlik ja kvaliteetne pakkumine muutub lähiaastatel personalisurve tõttu raskendatuks. Erinevad ennetuskampaaniad on küll vähendanud õnnetuste ja nendes hukkunute arvu, kuid pole vähenenud vajadus pakutavate teenuste vastu.

Töö aktuaalsus tuleneb ka dokumendist „Päästeameti strateegia aastani 2025“, mis märgib organisatsiooni tugevusena „usaldusväarsust“. Ühe eesmärgina on välja toodud usaldusväarsuse hoidmist läbi kvaliteetse teenuse pakkumise. (Päästeamet, 2013a)

Lõputöö **uudsus** tuleneb sellest, et varasemalt pole operatiivteenistuse teenuste jätkusuutlikkust nii laiapõhjaliselt analüüsitud. Küll aga on uuritud erinevaid meetodeid, kuidas personalinappuse tõttu integreerida vabatahtlikke kutseliste komandode töös osalema. (Klaassen, 2017). Eestis pole varasemalt vaadeldud, kuidas mõjub teenuste osutamisele juhtimise osa puudumine. Aastal 2019 puudus juhtimise teenus erinevates Eesti komandodes kokku 554 korral (Jürna, 2020). Juhtimise teenuse puudumiseks käesolevas töös peab autor olukorda, kus valvevahetuses puudub päästemeeskonna juhi kompetentsidele vastav teenistuja.

Sellest tulenevalt tõstatub ka käesoleva töö **uurimisprobleem**- Kuidas ja millisel viisil tagada minimaalsel tasemel päästetöö juhtimise teenus päästemeeskonnavanema puudumisel?

Tulenevalt uurimisprobleemist püstitab autor kolm **uurimisküsimust**:

1. Mis on päästetööde juhtimise teenus?
2. Kuidas on korraldatud päästetöö juhtimise teenuse õpetamine, taseme hoidmine ja tulemuslikkuse hindamine teenistuses ja Sisekaitseakadeemias?
3. Kuidas ja millisel määral on võimalik päästetöö juhtimise teenuse puudumisel tagada minimaalsel tasemel päästetöö tulemuslikkus?

Lõputöö **eesmärgiks** on kaardistada päästetöö juhtimise teenuse tagamise võimalused puuduva juhtimise teenuse korral ning teha ettepanekud minimaalse päästetöö juhtimise teenuse tagamiseks.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Anda teoreetiline ülevaade juhtimise teenuse rollist tulemuslike päästetööde läbiviimisel.
2. Võrrelda päästemeeskonnajahi ning päästja õppekava päästetöö juhtimise teenuse tulemuslikkuse tagamise võtmes.
3. Viia läbi ekspertintervjuud minimaalse juhtimise teenuse tagamise võimaluste väljaselgitamiseks puuduva juhtimise teenuse korral.
4. Toetudes teoreetilisele analüüsile ja kvalitatiivsele uuringule, teha ettepanekud minimaalse juhtimise teenuse tagamiseks puuduva juhtimise teenuse korral.

Käesolev lõputöö on empiiriline uuring, mille uurimisstrateegiaks on **juhtumiuuring** (*case study*) (Hirsjärvi, *et al.*, 2004, lk. 125), mis võimaldab autoril uurida teemat tervikuna ja säilitada väärtuselised lähtekohad ja objektiivsuse. Antud strateegia kasutamine võimaldab uurijal säilitada uuritava organisatsiooni juhtimise ja protsessi terviklikud ja tähendusrikkad tunnused (Yin, 2014). Lõputöö koosneb kahest peatükist, millest esimene on teoreetiline temakäsitus, kus keskendutakse uurimisülesannetes püstitatule. Teoriaosas antakse ülevaade organisatsiooni juhtimismudelitest, kus täpsemalt on fookuses Päästeameti teenusepõhine juhtimismall. Selgitatakse päästetöö juhtimise teenuse käsitlust antud organisatsioonis ja selle teenuse rolli tulemuslike päästetööde läbiviimisel. Lisaks annab autor võrdleva ülevaate kuidas koolitatakse päästjaid ja päästemeeskonnavanemaid Sisekaitseakadeemias. Teises, **empiirilises peatükis**, uurib autor päästetöö juhtimise teenuse jätkusuutlikkust ja võimalikke arenguid Päästeametis. Uuringu andmekogumise meetodiks on **poolstruktureeritud ekspertintervjuud** (Hirsjärvi, *et al.*, 2004, lk. 195), mis võimaldab autoril kõnealust väheuuritud valdkonda käsitleda paindlikult ja jõuda selgitava lahenduseni. Uurimisobjektid on valitud eesmärgipäraselt, intervjuuerides Päästeameti teenistujaid, kes on seotud päästetööde juhtimise teenuse arendamise ja taseme hoidmisega. Valimisse kuulus 12 Päästeameti ametnikku.

# 1.PÄÄSTETÖÖ JUHTIMISE TEENUS NING SELLE TAGAMINE

## 1.1 Juhtimismudelid ja teenusepõhine juhtimine

Tänapäeva moodsas ühiskonnas leidub väga palju erinevaid organisatsioone, mis on meie eludes kesksel kohal. (Shafritz, *et al.*, 2016; Burton & Obel, 1998). Inimesed puutuvad igapäevaselt kokku erinevate ühendustega, olles nende liikmed või teenuste tarbijad. Tihti ei tajutagi, et oleme ühel või teisel moel organisatsioonides osalised. Siinkohal tõstatubki küsimus, mida nimetatakse tänapäeva ühiskonnas organisatsiooniks? Eesti autorid (Üksvärav, 2008; Valk, 2003) on organisatsiooni mõistet kirjeldanud erinevalt, kuid olemuselt sarnaste seisukohtade kohaselt on organisatsioon kindel inimrühm, kellel on ühised eesmärgid, mille poole tööd tehes püüelda.

Üksvärav (2004) teoreetilise käsitluse kohaselt saab organisatsiooni vaadelda kui süsteemi, millel on neli põhilist koostisosa: **inimesed**, **tegevused**, **siseehitus** ja **varad**. Sarnastele seisukohtadele on jõudnud ka Valk (2003), kelle käsitluse kohaselt on organisatsiooni toimimise läbivaks jooneks inimesed, organisatsiooni eesmärgid, kindel struktuur ning varad. Need neli osa on üksteisega lahutamatu seotud ning sõltuvuses. Iga muutus ühes osas mõjutab teisi osi. Sõltuvusest hoolimata, peitub organisatsiooni kõige suurem vara, väärtus ja jõud siiski temasse kuuluvates inimestes. (Üksvärav, 2004, lk. 17-22)

Käesolevas töös käsitleb autor avaliku sektori organisatsioone. Mitmed autorid (Denhardt & Denhardt, 2000; Osborne & Gaebler, 1992) kirjutavad oma allikates, kuidas muutuv maailmas peavad avaliku sektori organisatsioonid võtma rohkem eeskujul erasektori äriühingutest, eesmärgiga muutuda efektiivsemaks. Sellest tulenevalt hakkas 1980. aastatel levima reformidelaine nimega **uus avalik haldus** (*New Public Management*) (Lane, 2000).

Uue avaliku halduse põhimõtted rõhutavad avaliku ja erasektori koostööd, tulemustele orienteeritust ja tervikprobleemide lahendamist. Taotletakse efektiivsust ning oluline roll on tulude-kulude analüüsil. Uue avaliku halduse põhimõtete tulekuga ei kadunud kusagile varasemad juhtimisvõtted ja -mudelid. Seda kinnitab asjaolu, et peaaegu mitte kunagi ei esine puhast süsteemi, kus oleks rakendatud üks kindel juhtimismudel, vaid erinevaid



võimalusi kombineerides saab leida mooduseid, et ka avalikud organisatsioonid suurendaksid paindlikkust ja arendaksid võimet muutustega kaasaminemiseks. (Lane, 2000; Valk, 2003, lk. 19; Kiisla, 2012)

Seoses uue halduse kanda kinnitamisega Eestis 1990ndatel tuli organisatsiooni juhtimisse mitmeid erinevaid uusi mõisteid nagu **strateegiline juhtimine**, **tulemusjuhtimine**, **protsessi juhtimine** ja **kvaliteedi juhtimine**. Nagu eelnevalt välja toodud on uue avaliku halduse paradigma raames avalikus sektoris püütud rakendada äri sektori juhtimisvõtteid. Äri sektori juhtimisvõtete integreerimisega avalikku sektorisse on Eestis tegelenud mitmed autorid (Aru, 2001; Levald, 2007;2010). Strateegilise juhtimise (ka tulemusjuhtimise) temaatikat käsitles Aru (2001) juba 21. sajandi alguses. Kvaliteedi juhtimisest avalikus sektoris ja selle rakendamise puudustest on kirjutanud Levald (2010; 2007). Hoolimata erinevatest mõistetest kannavad need endas ühte konkreetset põhimõtet: **tagada kvaliteet ja samas anda kodanikele kui klientidele suurem valikuvõimalus** (Tammiste & Kalev, 2017, lk. 38).

**Tulemusjuhtimise** mudeli all tuleb mõista seoste kogumit eesmärkide, mõõdikute, teenuste, tegevuste, töö- ja otsustusprotsesside, töövahendite, koolituste ja eelarve vahel, mis aitab parandada tulemust. Tulemusjuhtimine on kogu organisatsiooni hõlmav strateegiline protsess asutuse eesmärkide saavutamiseks (Ojala, 2012), mis võimaldab hinnata inimeste tööd saavutatud tulemuste kaudu, mitte aga selle järgi, kui pikad või pingelised on kellegi tööpäevad. Tulemusjuhtimise filosoofia arvestab väga oluliselt **kvaliteedijuhtimise** põhimõtet, mille järgi saab areng toimuda ainult läbi pideva oma tegevuse parandamise. Vastupidiselt traditsioonilisele juhtimisparadigmale, kus on rõhk muutuste elluviimisel ülalt alla. (Aru, 2001)

Tulemusjuhtimise edukaks elluviimiseks Ellis ja Normore (2015) järgi peetakse eesmärkide ja ootuste määramist ja ressursside tagamist. Levald (2010) toob olulise aspektina välja veel standardite (lävendite) kinnitamist, mille alusel mõõta, analüüsida ning parandada tulemusi. Negatiivsete külgedena saab tulemusjuhtimise rakendamisel avalikus sektoris välja tuua keerukuse defineerida organisatsiooni tegevuse eesmärke ja tulemusi, mille täitmist peaks mõõtma. Teine probleem seondub tulemuste mõõtmise analüütilise või metodoloogilise väljakutsega tõestada põhjuslikku seost tegevuse ja mõõdetud tulemuste vahel. (Taro, 2015)

Alates aastast 2020 on Eesti riigil uus rahandusstrateegia, mis sätestab, et riigiasutused osutavad **teenuseid**, mille kvaliteet, maht ja hind on kokku lepitud. Iga euro programmis on seotud teenusega, igal eurol on eesmärk (Rahandusministeerium, 2019). Seega saab autor väita, et üha jõulisemalt rakendatakse Eesti avalikus sektoris **protsessijuhtimist**. Ka „Avalikke teenuste korraldamise roheline raamat“ (ATKRR) toob välja, et üha enam peaksid organisatsioonid panustama teenustele ja protsessidele tuginevasse juhtimismudelisse (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013).

Ühtedeks parimateks näideteks protsessipõhise juhtimise elluviimisel on Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Päästeamet (PäA) ja Eesti Maksu- ja Tolliamet (EMTA kes kõik tegelevad teenuste (protsesside) juhtimisega küpsuse kõrgeimal tasemel (Ernst & Young Baltic AS, 2012). **Käesolevas töös võtab autor täpsemalt fookusesse PäA-ti juhtimismudeli**, sest Siseministeeriumi valitsemisala ametiasutustest võeti esimesena kasutusele 2012. aastal protsessidel ja teenustel tuginev juhtimismudel, mille peamiseks eesmärgiks oli päästevaldkonnas pakutava avaliku teenuse efektiivsuse tõstmine (Ojala, 2012).

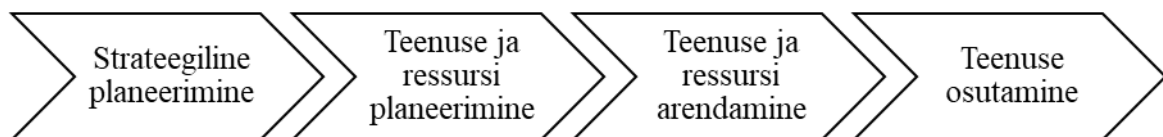
Mõistmaks teenusepõhist juhtimist, peab autor vajalikuks selgitada kahte olulist mõistet: **teenus** ja **protsess**. Seejuures on enamasti algseks lähtekohaks olnud teenuse ja protsessi käsitlemine samatasemelise ühikuna (Siseministeerium, 2015), detailsemal analüüsil on aga jõutud tõdemuseni, et avalikud teenused koosnevad mitmetest omavahel seotud protsessidest (Veenpere, 2014). Teenus on väärtuse pakkumine sihtrühmadele ja protsess on töö, mida organisatsioon teenuse osutamiseks tegema peab (Siseministeerium, 2015).

Erinevad autorid on taolist juhtimist nimetanud läbivalt **protsessijuhtimiseks** (Üksvärav, 2008; Verbeke, 2011; De Bruin & Rosemann, 2005). Siseministeeriumi valitsemisala asutustest alustas PäA esimesena oma juhtimise korrastamist. Kuna alguses oli tähelepanu osutatavatel teenustel ja mitte niiväga süsteemsel töökorraldusel, hakkas PäA kasutama terminit „**teenusepõhine juhtimine**“. (Seire, 2015) Teenusepõhine tähendab, et Päästeameti tegevus on jaotatud mingite ühiste tunnuste alusel teenusteks (Ojala, 2012).

Teenusepõhine juhtimine (*service-based management*) on meetod siduda asutuses tehtav töö sihtrühmadele pakutava väärtusega ning analüüsida tõhusust, seostades kulusid tegevustega. Ka „Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistik“ toob sarnaste mõistetena välja protsessijuhtimise (*process management*) ja tegevuspõhise

juhtimise (*activity based management*). Protsessijuhtimine on organisatsiooni kui omavahel seotud protsesside süsteemi juhtimine, ülevaatamine ja parendamine. Protsess on juhtimise alus, kuna juhitakse protsesse, mitte inimesi. Teenusepõhine juhtimine seab protsessijuhtimisele eesmärgid. Protsesside teadvustamine, kirjeldamine ja parendamine aitab tõsta tõhusust (*efficiency*) ja mõjusust (*effectiveness*). Seega tähendab see pakkuda õigeid teenuseid õige kvaliteediga, et täita õiget eesmärki. Näiteks saab mõnede riiklike päästekomandode sulgemisel rohkem ümberkorraldatud komandosid pakkuda suitsusukeldumise suutlikkust (Siseministeerium, 2015).

Teenusepõhise juhtimise toimimismudelit saab iseloomustada jadana (käesolev töö joonis 1) (Üksvärv, 2008), mille sisendiks on **ühiskonna vajaduste kindlaks määramine** ja lõpptulemuseks **sihtrühma vajaduste täitmine**. Selleks, et teenus jõuaks edukalt sihtrühmani, on eelevalt vaja paika panna strateegilised eesmärgid ja seejärel planeerida ning arendada teenust sidudes see organisatsiooni ressursidega (Siseministeerium, 2015).



Joonis 1. Teenusepõhise juhtimise mudel. Avaliku sektori väärtuteahel (Siseministeerium, 2015; autori koostatud)

Teenused jagunevad tüüpide järgi kaheks: avalikud teenused (põhiteenused) ja siseteenused (tugiteenused) (Siseministeerium, 2015). Autor kasutab käesolevas töös väljendeid **põhiteenus** ja **tugiteenus**. PÄA on kirjeldanud viite osutatavat põhiteenust (põhivaldkonda) milledeks on päästetöö, ennetustöö, hädaolukorras valmisolek, ohutusjärelvalve ja demineerimine. Kokku osutab PÄA 34 teenust millest 13 on otseselt seotud päästetöödega. Antud põhivaldkonna teenuseks on päästetöö juhtimise teenus, mille eesmärgiks on tagada kiire ja oskuslik juhtimine päästesündmuste lahendamisel või nende ohtude likvideerimisel (Päästeamet, 2018). Antud teenuse kvaliteedimõõdikutena on vastavalt teenuskaardile välja toodud: 1) päästetute arv õnnetusse sattunud inimeste arvust; 2) sihtrühma rahulolu teenusega; 3) päästetöö juhtide hindamise tulemused Sisekaitseakadeemias (Päästeamet, 2018). Käesoleva töö autori arvates on antud kvaliteedimõõdikutest esimesed kaks liialt üldised, mis ei võimalda kvaliteeti asjakohaselt

mõõta. Seetõttu toob töö autor alapeatükis 1.2 (käesolev töö lk 18) välja Sjoberg, *et al.*, (2006) poolt välja pakutud kvaliteedi mõõtmise kriteeriumid.

PäA kui organisatsiooni juhtimist tuleb autori hinnangul vaadelda kahel tasandil, kus peab eristama **administratiivset** ja **operatiivset** juhtimist. Esimeses võib välja tuua 1) tippjuhtimist, 2) keskjuhtimist, 3) esmajuhtimist (käesolev töö joonis 2), kus **tippjuhtimine** toimub organisatsiooni ametiredeli kõige kõrgematel pulkade. Tippjuhtimine tähendab eeskätt juhtide tegevuse juhtimist. **Keskjuhtimine** esineb ametiredeli keskmistel pulkadel, kus toimub valitud strateegiast ja tegevuspoliitikast lähtuvate tegevuskavade väljatöötamine ja tulemuste kokkuvõtmine. **Esmajuhtimine** asupaigaks ametiredeli alumised pulgad ning sisuks üksikasjaliste täidesaatvate iseloomuga toimingute juhendamine ja kontrollimine. Esmajuhtimine seisneb eeskätt tehniliste täitjate tegevuse suunamises ja tehtu ülevaatamises. (Üksvärav, 2008, lk. 53-54)

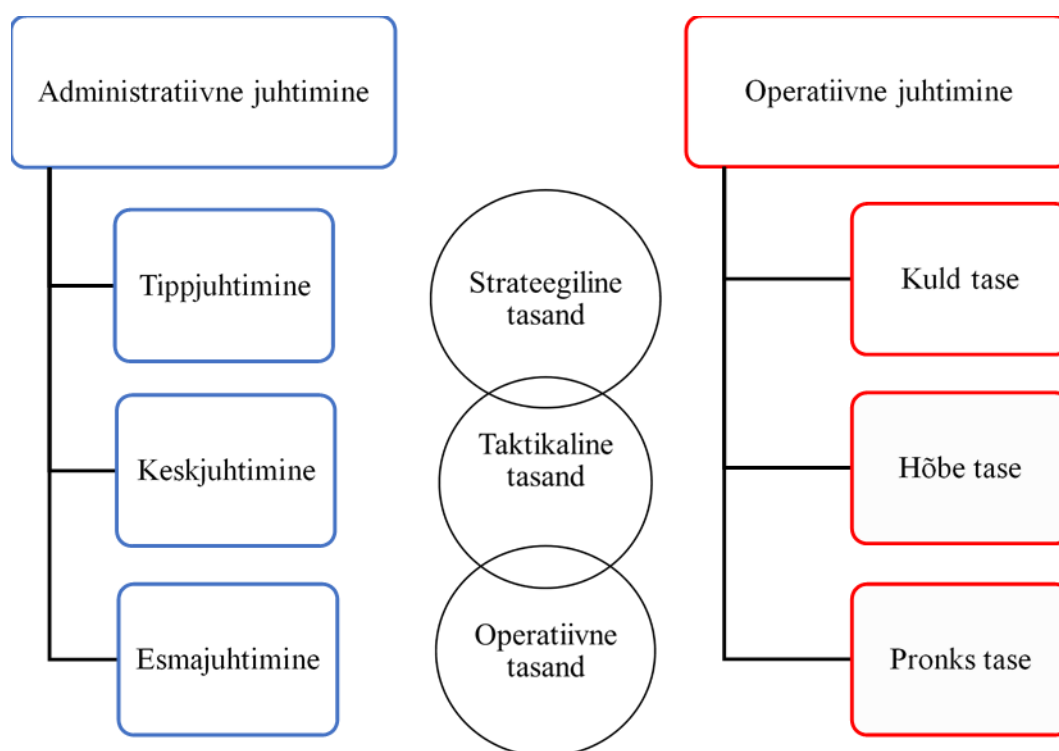
Tippjuhtimist saab nimetada ka **strateegiliseks tasandiks**, kus juhid vastutavad strateegiliste eesmärkide seadmise, strateegiliste plaanide koostamise ja täitmise eest. Keskjuhtimine ehk **taktikaline tasand** töötab välja üldisest strateegiast tulenevaid plaane, töötleb altpoolt tulevat infot ja tagasisidet ning edastab selle tippjuhtidele. Esmajuhtimine ehk **operatiivne tasand** vastutab toodete valmistamise või **teenuste pakkumise eest**, samuti töötajate eest, kes neile alluvad. (Valk, 2003, lk. 21)

Nii nagu organisatsiooni juhtimises saab eristada juhtimistasandeid, on see paika pandud ka päästetööde juhtimise kontekstis (käesolev töö joonis 2). PäA saab operatiivtasandi juhtimisstruktuurist kõige paremini aru kui vaadelda dokumente: „Sündmuskoha tasandi päästetöö korraldamise juhend“ ja „Päästetööde juhtimise korraldamine“. Päästetöö juhtimise valmisolek on korraldatud nelja juhtimistasandi kaudu madalamast kõrgema suunas, kuhu kuuluvad ühetaolise ettevalmistuse, pädevuse ja volitustega ametnikud, alljärgnevalt (Päästeamet, 2013b):

- I juhtimistasand – meeskonnavanem ja rühmapealik või käskkirjaga määratud päästemeeskonnavanema asendaja.
- II juhtimistasand – vanemoperatiiv- ja operatiivkorrapidaja või käskkirjaga määratud operatiivkorrapidaja asendaja.
- III juhtimistasand – regiooni korrapidamisgrupi liikmed.
- IV juhtimistasand – Päästeameti korrapidamisgrupi liikmed.

Juhtimistasanditel on kindlad vastutusala tulenevalt väljasõiduastmest. I juhtimistasandi vastutusel on 1. ja 2. väljasõiduastme sündmuste juhtimine. II juhtimistasandi vastutusel on üldreeglina sündmuste juhtimine alates 3. väljasõiduastmest. III juhtimistasandi vastutusel on üldreeglina sündmuste juhtimine sündmuskoha staabi moodustamisel. (Päästeamet, 2019) Sarnane päästetööde juhtimismudel ja- struktuur on kasutusel Suurbritannia päästesüsteemis, kus käsitletakse esmatasandit (*operational*) pronks tasemena (*bronze level*), taktikalit tasandit (*tactical*) hõbe tasemena (*silver level*) ja strateegilist tasandit (*strategic*) kuld tasemena (*gold level*) (The Fire Service College, 2008).

Eelpool välja toodule tuginedes saab autor kujutada administratiivset ja operatiivset juhtimist võrdleval joonisel, kus mõlemal puhul esineb strateegiline, taktikaline ja operatiivne juhtimistasand (käesolev töö joonis 2).



Joonis 2. Administratiivse ja operatiivse juhtimise tasandid. (Valk, 2003; Üksvärav, 2008; The Fire Service College, 2008; Päästeamet, 2019; autori koostatud)

Selleks, et mõista operatiivse ja administratiivse juhtimise erisusi, tuleb vaadelda nende toimimise ja toimumise keskkonda. Päästesündmus kui mõiste tulenevalt seadusest on ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese **elu**, **tervist**, **vara** või **keskkonda** tulekahju, loodusõnnetuse, plahvatuse,

liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral (Päästeseadus, 2010). Sellest tulenevalt saame tõlgendada ka päästetöö tähenduse, mis on päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel **viivitamata** rakendatavad, **vältimatud** ja **edasilükkamatud** tegevused (Päästeseadus, 2010). Järgnevalt saab välja tuua, kuidas on erinevad juhtimistasandid mõjutatud ajalise faktori poolt. Strateegiline tasand seab pikemad eesmärgid, prognoosimise ajaraami referentsühikuks on **päev**. Taktikaline tasand on otsuste vastuvõtmises paindlikum ja on vastavad olukorrale, referentsühikuks on **tund**. Operatiivse tasandi eesmärgid on lühikesed ja konkreetselt ülesande täitmisele orienteeritud, püüdes luua tingimusi, mis on otseselt suunatud kannatuste ja kahju vähendamisele. Prognoosimise ajaraami referentsühikuks on **minut**. (Päästeamet, 2018a)

Eelnevale lõigule tuginevalt toob töö autor välja Grimwood (2008) seisukohad, mille kohaselt päästesündmust ja päästetööd saab mõista kui **ajakriitilist** ja **keerukat** tegevuste ahelat, kus sündmuse lahendamisega seotud inimesed riskivad oma eluga, et päästa elu, tervist, vara ja keskkonda ning tunnevad moraalselt vastutust ühiskonna ees, et nende poolne tegevus oleks edukas ja tulemuslik (The Fire Service College, 2008).

Siinkohal peab autor juhtimise seisukohalt kõige olulisemaks tunnuseks **ajakriitilisust** ehk otsuste vastuvõtmise ajalist faktorit. Antud temaatikat on käsitletud põhjalikult Klein, *et al.*, (1993, 1997, 2008) ning Flin ja Arbutnot (2017). Traditsioonilise otsuse vastuvõtmise allikad ja kirjandus on väga ulatuslik ja põhjalik aga ei käsitle antud temaatikat ebaselgetes, dünaamilistes, võimalikes eluolukordades ja aja poolt survestatud olukordades. Tingimused, mis on väga iseloomulikud operatiivtööle. Näiteks saab siinkohal tuua administratiivse juhtimise ja otsuse vastuvõtmise olustiku, kus probleemi tuvastamisele järgneb erinevate lahenduskäikude otsimine ja modelleerimine. Selline protsess annab otsustajale võimaluse kaaluda erinevate valikute vahel tundmata ajafaktorist tulenevat survet ja võimaldab teha parim otsus probleemi lahendamiseks. (Flin, 1996; The Fire Service College, 2008) Vastukaaluks ja võrdluseks operatiivtööle, kus päästetöö juhtidele langeb surve tulenevalt aegkriitilisusest (käesolev töö tabel 1). Klein (1997) toob välja et 80 protsendil juhtudest tehakse otsused vähem kui ühe minuti jooksul ja tihti omamata täielikku ülevaadet ja infot sündmuse kohta.

Tabel 1. Operatiivne *versus* administratiivne juhtimine. (The Fire Service College, 2008; Flin, 1996; autori koostatud)

Operatiivne	Administratiivne
Aegkriitiline	„Piiramatu“ aeg
Muutuv ja muutlik olustik	Valikuvõimalus otsustest/lahendustest
Ajasurve tingitud stress	Erinevate lahenduskäikude analüüsimine
Ebakindlus ja ebamäärasus	Probleemist täieliku info omamine
Puudulik teave sündmusest	

Eelnevale tuginedes saab autor väita, et Päästeametis rakendatakse teenusepõhist juhtimist, mis on tulemustele orienteeritud. Selle kõige paremaks näiteks on 2013. aastal avaldatud Päästeameti strateegia, kus on selge eesmärgina välja toodud õnnetustes hukkuvate inimeste vähendamine aastaks 2025 Põhjamaade tasemele (Päästeamet, 2013a). Teenusepõhine juhtimismudel on strateegilise eesmärgi saavutamise abivahend, mis paralleelselt aitab tõsta organisatsiooni tegevuste tõhusust ja mõjusust. Seda läbi pideva teenuste arendamise ja hindamise, mis toimub organisatsiooni administratiivsel juhtimistasandil.

Vaadeldes PÄA juhtimist kahel tasandil (administratiivne ja operatiivne), leiab sealt sarnasusi ja saab tõmmata paralleele nende vahel. Sarnasusena saab välja tuua nende ülesehituse ja toimimise loogika, kus kõrgemal paiknev tasand omab suuremat pädevust ja õiguseid otsuseid vastu võtta. Juhtimistasandi suurenedes kasvab ka otsuste vastuvõtmise ajaline määde. Samas on ajaline faktor nende kahe vahel üks suurimaid erinevusi. Eelnevalt väljatoodule (tabel 1) saab autor väita, et päästetööde juhtimine aegkriitilistes, stressirohketes ja muutuvates olustikes ning tingimustes erineb oluliselt administratiivsest juhtimisest, kus on võimalus võtta otsustamiseks aega, modelleerida võimalused ja kaaluda lahenduskäikude üle. See asjaolu annab autorile sisendi, et vaadelda detailsemalt päästetööde kontekstis esmatasandi juhtimist ja juhi rolli selles.

## 1.2 Päästetöö juhtimise teenuse käsitlus

Eelnevalt käsitles autor administratiivse ja operatiivse juhtimise tunnuseid ja iseloomulikke jooni, siis käesolevas peatükis tuleb täpsema vaatluse alla päästetöö juhtimine ja selle erinevad komponendid. Samuti kuidas Eesti PÄA ja Suurbritannia *Fire and Rescue Service* käsitlevad oma organisatsioonides päästetööde juhtimist.

Käesolev töö käsitleb juhtimise teenust tegevusvõime 1 raames, kuna see kehtestab lävendi, milleks peab olema võimeline I juhtimistasand. Tegevusvõime 1 tagatakse riiklikus päästekomandos **päästemeeskonnavanema** olemasoluga põhiauto kohta. Selle kohaselt teostatakse päästetöö juhtimist ja korraldamist päästemeeskonna baasil, kus I-tasandi juht juhib oma päästemeeskonna tööd ja korraldab erinevatel päästesündmustel iseseisvalt **kuni 3 päästemeeskonna tööd**. (Päästeamet, 2018)

Suurbritannias on sarnaselt Eestile jagatud juhtimine tasemeteks. Vastavalt siis pronks (*bronze level*), hõbe (*silver level*) ja kuld (*gold level*). Tasemed moodustavad endast tervikliku ja kõikehõlmava juhtimissüsteemi (*Incident Command System*) (The Fire Service College, 2008). Siinkohal peab autor vajalikuks seletada pikemalt esmatasandi päästetööde juhi rolli tulemuslike päästetööde läbiviimisel. Lihtsustatuna öeldes „**miks on esmatasandi päästetööde juhtimist vaja ja kuidas see mõjutab tulemust ning kvaliteeti**“. Päästetööde juhtimise, juhi rolli ning olulisust on erinevad allikad maailmas laialdaselt käsitlenud (Brunacini, 1985; Flin, 1996; The Fire Service College, 2008; Rajnandini & Williams, 2004). Olenemata vaatenurgast on allikatel läbivalt sarnane joon, mis rõhutab juhi või juhiomadustega inimese olulisusele.

Rajnandini ja Williams (2004) toovad välja kuidas juhi roll mõjutab päästetöödel ja kriisisituatsioonides tema alluvate käitumismustreid ja läbi selle ka päästetööde tulemuslikkust. Nimetatud artikkel käsitleb juhi rolli pigem psühholoogilises võtmes, siis kõige paremini on juhi rolli olulisus ja olemus välja toodud Suurbritannias välja antud juhendis (The Fire Service College, 2008), mis seletab päästetöö juhi tegevusi ja kohustusi sündmuskohal. Selle kohaselt on juhi roll määrav sündmuse või ülesande lahendamisel, seda eriti olukordades kus juht peab vastu võtma kriitilisi otsuseid ebaselgetes olukordades. Eelnevalt nimetatud allikas on välja toodud, et I juhtimistasandi (*bronze level*) otsused ja riskihindamised on päästesündmuse lahendamise seisukohalt määrava tähtsusega (The Fire Service College, 2008, p. 15). Seda kinnitab Grimwood (2008), kes on väitnud, et



juhtimisfunktsioonid peavad rakenduma koheselt, kui esimene sündmuse lahendamiseks seotud ressurss on kohale jõudnud. Grimwood (2008) on kirjeldanud kahte tähtsat ajalist ilmingut, tuues välja, et päästetöö juht loob esimese ülevaate, loob taktikalise plaani ja käsleb selle päästjatele esimese **60 sekundi** jooksul. Teise ajalise mõõtmena saab välja tuua, et esimese **viie minutiga** ehitatakse niinimetatud vundament, millele hakkab baseeruma kogu päästetööde tulemus ja kvaliteet. Ameerika Ühendriikides läbiviidud uuringu kohaselt on isegi üheks peamiseks tuletõrjajate ja päästjate hukkumise põhjuseks sündmustel puudulik päästetööde juhtimine või selle kompetentsi puudumine (Grimwood, 2008).

PTJ-il on päästetöödel erinevaid kandvaid rolle. Üks esimesid ja tähtsamaid tegevusi on riskikeskkonna määramine operatsiooni alustades (Soodla, 2010) ehk millised on riskid ja millist mõju need võivad avaldada päästjatele. Sellest tulenevalt saab PTJ kaaluda taktikate vahel (ründav või kaitsev) (Grimwood, 2008). Lisaks taktika valikule on oluline koordineerida sündmuskohal töötavate päästjate tegevust ja pidevalt planeerida edasisi lahenduskäike. Kõik need tegevused baseeruvad **otsuste vastuvõtmisel** (*decision making*). Efektiivsed ja tulemuslikud päästetööd keerlevad samuti ümber päästetööde juhi. Kui juht puudub (või on neid liiga palju) muutub operatsioon ja tegevused kaootiliseks, sihipäratuks ja ebaefektiivseks (Brunacini, 1985). Kaplani (1996) hinnagul ebaõnnestuvad head plaanid tihti, kuna juhtimisstruktuur on ebaselge. Just see struktuur, mis hakkab arenema esimeste ressursside kohalejõudmisega sündmuskohale. Kindlasti on määrava tähtsusega ka juhtide poolt tehtavad otsused. Kleini (1997, 2008) uuringute kohaselt mängib tähtsat rolli otsuse vastuvõtmine loomulikes ja reaalelulistel keskkondades (*naturalistic decision making*, edaspidi NDM). Täpsemalt oli nimetatud autori eesmärgiks välja arendada teadmispõhine mudel ajakriitilistes olukordades otsuste vastuvõtmise tulemuslikkuse parandamiseks. Uuringutest selgus, et juhid, kes peavad otsuseid vastu võtma ajakriitilistes olukordades (piiratud ajafaktor, ebamäärasus, vahelduvad eesmärgid, ebastabiilne keskkond) (The Fire Service College, 2008) kasutavad otsuse vastuvõtmiseks kiiret olukorra kategoriseerimist ning eelneva kogemuse otsimist pikaajalisest mälest. See ilmestab väga hästi Grimwood'i (2008) päästetööde ajalist ilmingut, kus taktikaline otsus võetakse vastu esimese 60 sekundi jooksul. Antud teematikat on põhjalikult käsitlenud ka Tammik (2019) oma magistritöös.

Rootsis läbiviidud uuringu (Sjoberg, *et al.*, 2006) eesmärk oli välja selgitada päästetööde mõjutavad tegurid, mõistmaks juhi rolli keerukatel päästesündmustel, et tagada kvaliteetne

teenus maksumaksjale. Selle tulemusena töötati välja mudel, mis viitab sellele, et juhtimist stressirohketes ja keerulistes päästeoperatsioonides võib mõista protsessina, mis koosneb kolmest tegurist. Esimeseks tulemuslikkust mõjutavaks asjaoluks pidasid autorid päästjate ja ka juhtide (PTJ) igapäevaseid komandosiseid tegevusi (*pre-operation*). Teise tulemuslikkust mõjutava protsessina toodi välja päästetööde tulemust. Seletavalt öeldes tähendab see, kuidas juhid tõlgendavad ja hindavad päästetöödel tehtut ja kuidas hindab organisatsioon juhti (*post-operation*). Kolmandaks ja kõige olulisemaks tulemuslikkust mõjutavaks teguriks pidasid autorid **juhtimist** keerukate, stressirohke päästeoperatsioonide ajal. Ka seda protsessi iseloomustavad erinevad aspektid: juhi hinnang olukorrale, stressireaktsioonid ja juhtimiskäitumine ning kasutatavad juhtimisharjumused. Kuigi need kolm tegurit on üksteisega tugevalt seotud, pidasid autorid määravaimaks **juhi hinnangut olukorrale** (*situational awareness*). See hindamisprotsess toimib “objektiivina”(läätsena) ja mõjutab tugevalt juhi stressireaktsioone, juhtimist ja otsuste vastuvõtmist. Kõik need tegurid saavad autorite hinnangul olla kas **tulemuslikud** (*favourable*) või **mittetulemuslikud** (*unfavourable*). (Sjoberg, et al., 2006)

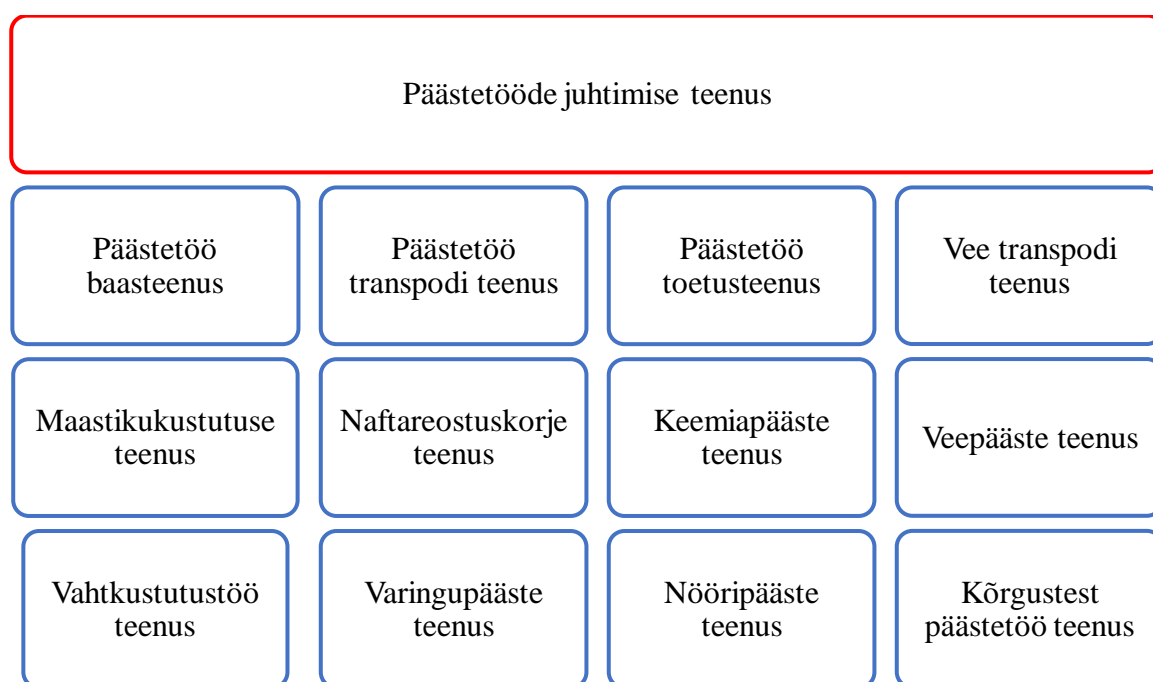
Päästetööde tulemuslikkust mõjutava tegurina oli eelnevas uuringus välja toodud päästjate ja ka juhtide igapäevaseid komandosiseid tegevusi. Grimwood (2008) toob ühe ja olulisemana välja päästemeeskonna treenituse taseme. Päästetööde edukus ja efektiivsus sõltub sellest, et sündmuse lahendamiseks seotud päästjad oleks kompetentsed ja tunneksid ning teaksid oma vastutusala (The Fire Service College, 2008).

Samale järeldusele jõudsid Launder ja Perry (2014), kes töötasid välja meetodika ajakriitilistes olukordades otsuste vastuvõtmiseks. Antud mudel kannab nimetust SPAR (*S- Situational awareness; P- plan; A- action, R- review*). Selle kontseptsiooni eesmärk on treenida, arendada ja hinnata PTJ-i ajakriitilises olukorras otsuste vastuvõtmist. Autorite hinnangul on esimene ja kõige tähtsam etapp olukorrateadlikkus (*situational awareness*), kuna see mõjutab kõiki järgnevat otsuse vastuvõtmise etappe. Organisatsiooni „Operatiivtöö tulemuslikkuse hindamine“ (*Effective Command*) lähtub samuti SPAR mudeli meetodikast, kus eesmärgiks on operatiivtöö tulemusliku juhtimise arendamine ja hindamine (Effective Command, 2020). Nimetatud hindamise ja arendamise meetodika on kasutusele võetud ka SKA-s (Polikarpus & Mumma, 2016).

Vaatluse all olevate riikide (Eesti ja Suurbritannia) tuletõrje- ja päästeorganisatsioonid on autori hinnangul headeks näideteks juhtimisvaldkonnas. Suurbritannial on pikaajaline ja

teadmispõhine lähenemine päästetööde juhtimisele ning on väga põhjalikult paika pandud millistel alustel sündmuskoha juhtimine käib ja milliseid meetmeid peab sündmuskoha juht (*incident commander*) kasutusele võtma, et päästetöö oleks ohutu ja tulemuslik (The Fire Service College, 2008). Samuti on Eesti juhendmaterjalides selgelt välja toodud, milleks PTJ peab võimeline olema (Päästeamet, 2013; Päästeamet, 2018). Järgnevalt vaatleb autor kuidas päästetööde juhtimine Eestis ja Suurbritannias üles on ehitatud ning millistel põhimõtetel toimib.

Päästeametis on operatiivtasandi poolt pakutavad tegevused jagatud teenusteks (vt käesolev töö lk 10). Osutatavaid teenuseid on kokku 13, mis on välja toodud Lisas 1. Tinglikult saab öelda, et päästetööde juhtimise teenusele tuginevad kõik ülejäänud teenused. Juhtimise teenus mängib kõikidele teistele teenustele toetavat rolli. Suures plaanis korraldavad teenuse toimimist Päästetöö osakonna valmisoleku talituse eksperdid, kes vastutavad ka teenuse arendamise eest. Teenusel on sätestatud ka kindel eesmärk milleks on **päästesündmuste lahendamine või nende ohtude likvideerimine on kiirelt ja oskuslikult juhitud** (Päästeamet, 2018). Operatiivtasandil pakutavaid teenuseid saab autori hinnangul kujutada ka struktuuripuul (käesolev töö joonis 3).



Joonis 3. Päästeameti operatiivtasandil kasutatavad teenused. (Päästeamet, 2019; autori koostatud)

Sarnaselt Eesti Päästeametile on ka Suurbritannias kirja pandud täpselt oma väärtused ja visioon. Käesoleva töö autor saab väita, et mõlema riigi päästeorganisatsiooni puhul on

keskseks eesmärgiks turvalised ja ohutud kogukonnad. Suurbritannias on selle kirjeldamiseks välja töötatud mudel nimega „*Aspire*“, mille põhiväärtus on kogukonna teenimine (*service to the community*) (The Fire Service College, 2008). Eestis kirjeldab seda kõige paremini strateegias välja toodud visioon, kus igäihe kaasabil vähendatakse õnnetuste arvu ja kahjusid. Seda täiendab laiem ja suurem eesmärk muuta Eesti ühiskond turvalisemaks (Päästeamet, 2020a).

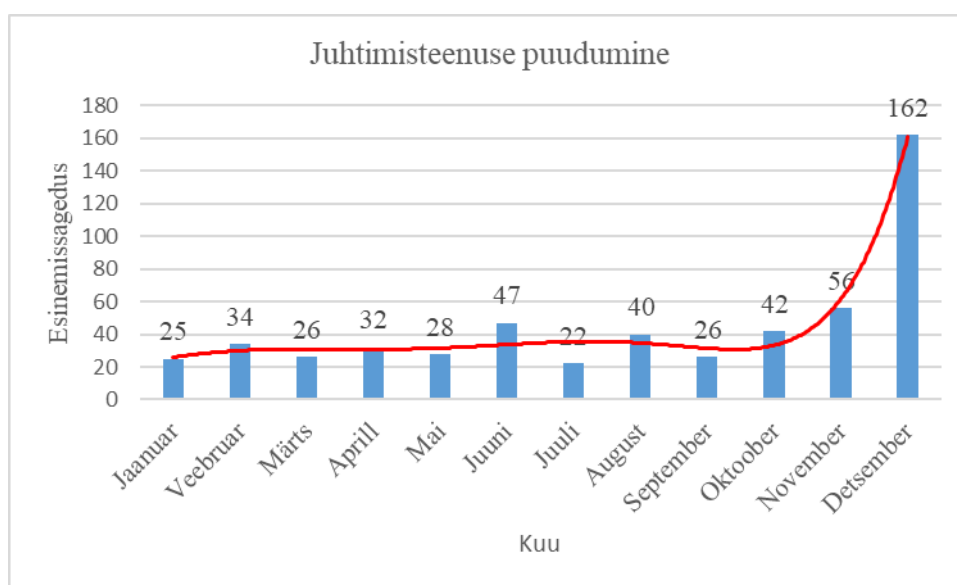
Eelnevale tuginedes saab autor väita, et vastava kvalifikatsiooni ja pädevusega päästetööde juht on vajalik kiireks ja tõhusaks päästetöö tegemiseks. Seda kinnitab päästetööde ajakriitiline iseloom, kus juhil on vähe aega, et vastu võtta otsuseid, hinnata riske, tõsta läbi luuretegevuse olukorra teadlikkust ja läbi oma otsuste tagada ohutu päästetööde keskkond (Klein, 1997; Flin & Arbuthnot, 2017). Tingimustes, kus päästetööde juht puudub või ei oma pädevust antud faktoreid arvesse võtta, ei ole tegevused sündmuskohal enam tulemuslikud. Olukorra teadlikkust ja info kogumist võivad samuti segama hakata juhi poolt tehtavad tehnilised tegevused, mis takistavad tal vaadelda sündmukohta kui tervikut ja läbi selle vastu võtta kvaliteetseid taktikalisi otsuseid (The Fire Service College, 2008).

Eelpool käsitletud allikate põhjal andis autor ülevaate päästetööde kvaliteeti mõjutavatest teguritest. Lähtuvalt kvaliteedi- ja tulemusjuhtimise põhimõtetest (vaata käesolev töö lk 9) on ka päästetööde järgselt vajalik hinnata tulemuslikkust. Valdavalt on sellisteks tegevusteks: 1) meeskonnavanema poolt läbiviidav kvaliteetne komandosine väljaõpe, mis tagab kompetentsed päästjad; 2) sündmusejärgne analüüs, kus PTJ'i juhtimiskvaliteedile annab hinnangu ka organisatsioon ja maksumaksja; 3) PTJ'de järjepidev treenimine, arendamine ja hindamine (The Fire Service College, 2008; Sjöberg *et al.*, 2006; Launder ja Perry, 2006; Päästeamet, 2018).

Organisatsiooni vaates saab kvaliteedi hindamise mõõdikute lähtekohas olla paika pandud standardid ja sisemised kvaliteedimõõdikud, millega hinnata oma tegevust ja seejärel tõsta päästetööde tulemuslikkust ja kvaliteeti (Ojala, 2012). Käesoleva töö fookuses ei pea tulemuslikkust ja kvaliteeti hindama tingimata päästetööde vaatenurgast. Juhtimise kvaliteedi hindamisega seotud uuring masskannatanutega õnnetuste korral meditsiinivaldkonnas tõi välja, et ajakriitilistes olukordades vastuvõetud otsuseid on keerukas hinnata, aga juhtimise kui ka üldise tegevuse hindamine on väga vajalik selleks, et parendada juhtimistegevuste kvaliteeti ja tegevuste tulemuslikkust. Antud uuringus peeti samuti juhtimist võtmeteguriks kriitilise olukorra lahendamisel. (Thomas, *et al.*, 2004)

Siinkohal toob autor välja PÄA poolt avaldatud statistika, kus 2019. aastal puudus juhtimise teenus (I juhtimistasand) erinevates Eesti regioonides kokku üle 550 korra (Jürna, 2020). Vastavalt töökorralduslikele määrustele ja juhenditele, määratakse valvevanema ülesandeid täitma teenistuja komando valvekoosseisust (Päästeamet, 2020b). Statistiliste andmete visualiseerimiseks koostas autor kaks joonist, kus on näha juhtimise teenuse puudumine tegevusvõime 1 raames kuu lõikes ja samuti PÄA neljas erinevas regioonis (käesolev töö joonis 4 ja 5).

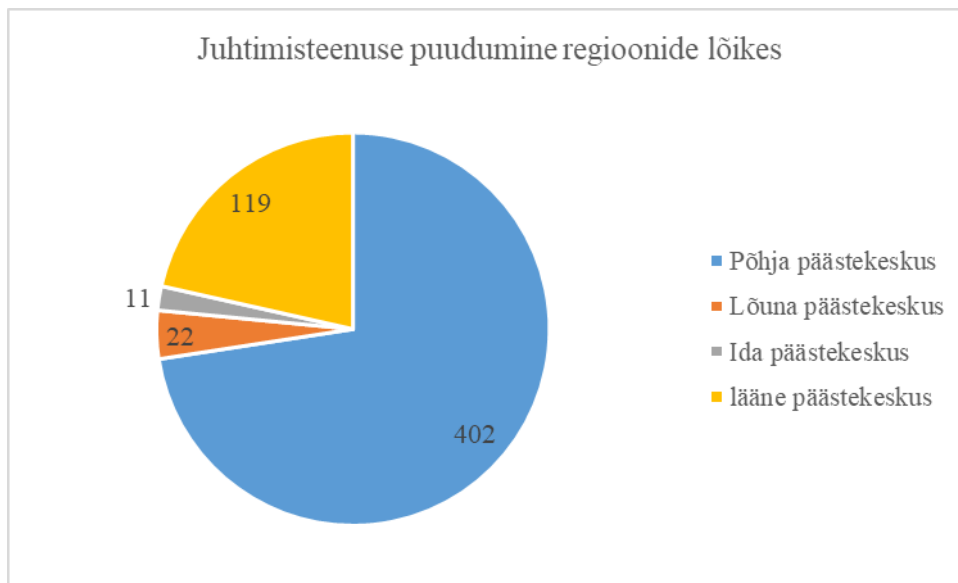
Joonisel 4 on välja toodud juhtimise teenuse puudumine 2019. aastal kuude lõikes. Eranditult on igas kuus esinenud olukordi, kus meeskonnavanem on puudunud valvevahetusest. Kõige väiksema esinemissagedusega kuud olid jaanuar, märts, mai, juuli ja september, kus taolist olukorda esines alla 30 korra. Joonisel 4 on näha, et juhtimise teenuse puudumine on tõusnud juunis, mis võib olla tingitud aktiivsest puhkuseperioodist. Aasta kolmel viimasel kuul (oktoober, november, detsember) on juhtimise teenuse puudumine olnud tõusvas trendis, saavutades kõrgeima esinemissageduse detsembris, kui antud teenust ei osutatud 162 korral. Põhjuslike seoseid esinemissageduse tõusuga töö autor antud andmete põhjal välja tuua ei saa.



Joonis 4. Juhtimise teenuse puudumine kuude lõikes. (Jürna, 2020; autori koostatud)

Samade andmete visualiseerimiseks koostas töö autor diagrammi, kus on välja toodud juhtimise teenuse puudumine neljas PÄA regioonis (käesolev töö joonis 5). Joonisel on näha, et kõige rohkem esines juhtimise teenuse mitteosutamist Põhja ja Lääne

päästekeskustes, vastavalt 402-l ja 119-l korral. Lõuna päästekeskuses puudus meeskonnavanem valvevahetusest 22-l korral ja Ida päästekeskustes oli vastav number 11.



Joonis 5. Juhtimise teenuse puudumine regioonide lõikes. (Jürna, 2020; autori koostatud)

Alapeatükki kokkuvõtteks võib autor väita, et tulemuslik päästetöö juhtimine esmatasandil, päästemeeskonna poolt on tagatud juhul, kui iga meeskonna liige omab vastavat kvalifikatsiooni ja pädevust. Peamiste kompetentsidena toob autor välja ajakriitilistes olukordades otsuse vastuvõtmist, olukorradeadlikkust, riskide hindamist, plaani tegemist ja sündmuskoha haldamist ning ülevaate tegemise oskust, et jälgida oma plaani elluviimisel ohutust ja tulemuslikkust. Nendele väljatoodud asjaoludele tuginedes leiab autor, et on asjakohane käsitleda järgnevas alapeatükis päästetöö juhtimiseks vajalike kompetentside õpetamist päästemeeskonnajuhhi ja päästja õppekava võrdluses.

### 1.3 Päästetöö juhtimine õppekavades ja teenistusalas es väljaoõppes

Järgnevalt annab autor teoreetilise ülevaate kuidas on reguleeritud päästetööde juhtimine vastavalt kutsestandardile ja õppekavadele. Lisaks, kuidas toimub päästemeeskonna juhtide teenistusala es väljaoõpe ja hindamine. Selleks, et vaadelda päästetöö juhtimist õppekavades peab autor eelnevalt vajalikuks seletada organisatsiooni vajadust kvalifitseeritud ja pädeva tööjõu järgi. Seda on autori hinnangul kõige paremini teinud Türk (2005) tuues välja personali arendamise (*personal development*) eesmärgi, milleks on organisatsioonile

vajalike töötajate ettevalmistamine ja koolitamine, nende teadmiste, oskuste ja võimete arendamine ning karjääri juhtimine. Arendamismeetodit kasutades saab organisatsioon endale kujundada pädeva personali ning järelkasvu vastutusrikastele ametikohtadele. Koolitusvajaduse määramisel tuleb lähtuda organisatsiooni personalivajadusest, töötajate teadmistele ja oskustele esitatavatest nõuetest. (Türk, 2005)

Päästeameti komandotasandi teenistujad (päästjad, päästemeeskonna juhid) õpetatakse välja ja koolitatakse Sisekaitseakadeemia (SKA) Päästekolledžis (Sisekaitseakadeemia, 2020). SKA eesmärgiks on arendada siseturvalisuse valdkonda ja valmistada ette selle valdkonna spetsialiste (Sisekaitseakadeemia põhimäärus, 2019). Ülevaate andmiseks, kuidas juhtimise teenus tagatakse läbi õppemeetodite, analüüsib autor nii päästja kui ka päästemeeskonna juhi õppekavasid, mida rakendatakse SKA-s. Samuti annab töö autor ülevaate ka komandosisesest väljaõppest päästetöö juhtimise mõttes kui ka PTJ hindamisest SKA-s.

Mõlemad ametikohad on paika pandud kutsestandardiga. Kutsestandard on dokument, milles kirjeldatakse tööd ning töö edukaks tegemiseks vajalike oskuste, teadmiste ja hoiakute kogumit ehk kompetentsusnõudeid. Kutsestandard on aluseks õppekavade koostamiseks ja kutse andmiseks. SKA Päästekolledži lõpetanud päästjad vastavad **Päästja, tase 4** (Kutsekoda, 2018a) ja päästemeeskonna juhid **Päästemeeskonna juht, tase 5** (Kutsekoda, 2018b) kutsestandardile.

Vastavalt kutsestandardile on päästja töö eesmärk teha päästetööd, kaitsta inimeste tervist, elu, vara ja keskkonda ning abistada neid operatiivselt ja professionaalselt õnnetuste korral. Päästetööl täidab ta päästetöö juhi korraldusi, kuid vajaduse korral peab ta võtma vastu iseseisvalt otsuseid. Päästja allub operatiivteenistuslikult päästemeeskonna juhile, kelle töö kirjeldus on vastavalt standardile päästemeeskonna töö koordineerimine, **päästesündmustel olukorra hindamine** ja otsuste vastu võtmine. (Kutsekoda, 2018b; Kutsekoda, 2018a)

Mõlema standardi töö osadena on välja toodud **ohtude ja riskide hindamine**. Seda kinnitab ka Grimwood (2008), kelle sõnul peab päästetöödel ohtude ja riskide hindamine olema pidev protsess ja seda peavad läbi viima kõik päästetööde lahendamise seotud isikud. Sarnaselt kirjeldab ohtude ja riskide hindamise meetodikat ka Suurbritannia juhendmaterjal (The Fire Service College, 2008). Neid kahte kutsestandardit saab kujutada

võrdlustabelil, kus on välja toodud nii päästja kui ka päästemeeskonna juhi töö osad (käesolev töö tabel 2). Lisaks tabelis väljatoodule, kuuluvad päästemeeskonna juhi töö osade juurde samad elemendid, mis päästjal. Kutsestandardite ülevaate kokkuvõtmiseks saab väita, et päästja ülesandeks on **päästetöö tegemine meeskonna liikmena ja päästemeeskonna juht koordineerib päästemeeskonna tööd**, võtab vastu otsuseid ja annab korraldusi meeskonnale ja teistele päästesündmusele kaasatud asutustele ja isikutele. (Kutsekoda, 2018a; Kutsekoda, 2018b)

Tabel 2. Kutsestandardite võrdlustabel. (Kutsekoda, 2018a; Kutsekoda, 2018b; autori koostatud)

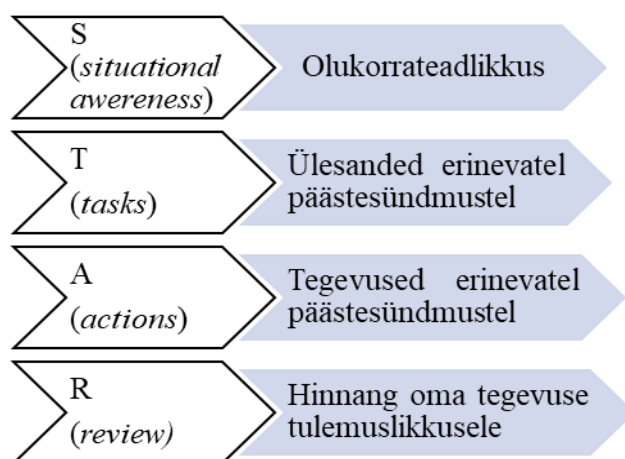
Päästja, tase 4	Päästemeeskonna juht, tase 5
Ohtude ja riskide hindamine	Ohtude ja riskide hindamine
Tulekustutustöö tegemine	Päästetöö juhtimine
Tehnilise päästetöö tegemine	Päästesündmuse teabe edastamine
Keemiapäästetöö tegemine	Erivõimekust nõudva päästetöö juhtimine
Hargnemine	Päästesündmuse järgsed tegevused
Evakueerimine ja päästmine	Koostöö päästesündmusele kaasatutega
Ennetustöö tegemine	Päästekomando koolitustegevuse läbiviimine

Ohtude ja riskide hindamise saab kokku võtta väljendiga „juhi hinnang olukorrale“ ehk „olukorradeadlikkus“ (*situational awareness*). Tuginedes käesolevas töös välja toodule, on juhi hinnang olukorrale päästetööde tulemuslikkusele määrava tähtsusega (vt käesolev töö lk 17 ja 18). Tulenevalt sellest, et kutsestandard on aluseks õppekava koostamisele ja väljatöötamisele, vaatleb autor järgnevalt, kuidas on kajastatud päästjate ja päästemeeskonna juhtide väljaõpe seoses riskide hindamise ja olukorra teadlikkusega SKA Päästekolledžis.

Päästemeeskonna juhid, kes kannavad peamist vastutust päästesündmuse lahendamise eest, peavad ka enim hindama riske ja tõstma läbi info kogumise ning luuretegevuse oma olukorradeadlikkust (Päästeamet, 2019). Sellest tulenevalt on päästetööde korraldamise moodul üks mahukamaid õppeprogrammis, 11 EKAP, millest 6 EKAP moodustab päästetööde taktika ja juhtimise moodul. (Sisekaitseakadeemia, 2019a). Selle raames



õpetatakse päästemeeskonna juhtidele SPAR otsuse vastuvõtmise mudelit (vt käesolev töö lk 18). 2020. aastal kinnitatud päästja õppekava sisaldab samuti ajakriitilises olukorras otsuse vastuvõtmist läbi STAR mudeli (käesolev töö joonis 6) (Sisekaitseakadeemia, 2020a). Mooduli eesmärk on, et õpilane mõistab päästemeeskonna liikmete rolli ja arvestab teiste liikmetega, täidab efektiivselt oma rolli meeskonnas ja võtab iseseisvalt vastu otsuseid oma pädevuse ulatuses ning **temale määratud vastutusalas**. Mooduli alateemana on välja toodud just STAR otsuse vastuvõtmise mudel, mille metoodika ja ülesehitus on järgmine: 1) olukorrateadlikkus (situatsioonil awareness); 2) päästjate ülesanded erinevatel päästesündmustel (*tasks*), 3) päästjate tegevused erinevatel päästesündmustel (*actions*), 4) hinnang oma tegevuse tulemuslikkusele (*review*). (Sisekaitseakadeemia, 2020a) Autor tutvus samuti päästja varasema õppekavaga, milles pole olukorrateadlikkust sellist metoodikat kasutades õpetatud. Samuti pole hindamismeetodina kasutatud eelnevalt virtuaalsimulatsioonil põhinevat harjutust. (Sisekaitseakadeemia, 2018).



Joonis 6. Star otsuse vastuvõtmise mudel. (Sisekaitseakadeemia, 2020a; autori koostatud)

Päästja õppekava õpiväljund on, et õpilasel on teadmised, oskused ja hoiakud, mis võimaldavad töötada päästevaldkonnas iseseisva professionaalina ja päästemeeskonna liikmena päästja, tase 4 kutsetasemel. Õppekava edukal läbimisel teeb õpilane päästetöid meeskonnaliikmena ja ka iseseisvalt tehniliselt korrektselt, ohutusnõuded järgides, professionaalselt ja operatiivselt. (Sisekaitseakadeemia, 2020b)

Päästemeeskonna juhid õpivad päästetööde taktika ja juhtimise moodulis lisaks õigusaktidele veel 1) ressursihaldust, 2) juhtimistegevusi, mille hulgas ka SPAR otsuse vastuvõtmise mudelit, 3) eesliini juhtimist, 4) tagala juhtimist, 5) ametkondlikku koostööd, 6) suuremahuliste päästeoperatsioonide juhtimist. (Sisekaitseakadeemia, 2019a) Õppekava

läbinud õpilastel on teadmised, oskused ja hoiakud, mis võimaldavad töötada päästevaldkonnas päästemeeskonna juhina, tase 5 kutsetasemel. Vastavalt sellele on nad võimelised koordineerima päästemeeskonna tööd päästekomandos ja päästetööl (Sisekaitseakadeemia, 2019b)

Mõlema õppekava eelpool väljatoodud mooduli üheks hindamismeetodiks on virtuaalsimulatsiooni harjutus. Erinevusena toob autor välja, et päästja puhul on harjutus kujundavaks tagasisideks, päästemeeskonna juhi väljaõppe korral on simulatsiooniharjutus peamiseks hindamise aluseks, kus õpilasel tuleb lahendada seelses keskkonnas sündmus. (Sisekaitseakadeemia, 2019a; 2020a)

Järgnevalt toob autor välja eelnevalt kirjeldatud õppekavade võrdlustabeli, milles on välja toodud õppekava struktuur moodulite kaupa. Tulenevalt käesoleva töö temaatikast, on tabelis detailsemalt käsitletud mooduleid, kus õpetatakse süvendatult riskide hindamise ja olukorradeadlikkuse meetodikaid. Lisaks on välja toodud õppemahud moodulites kutseõppe ainepunktides (EKAP).

Tabel 3. Õppekavade võrdlustabel. (Sisekaitseakadeemia 2019a; 2019b; 2020a; 2020b; autori koostatud)

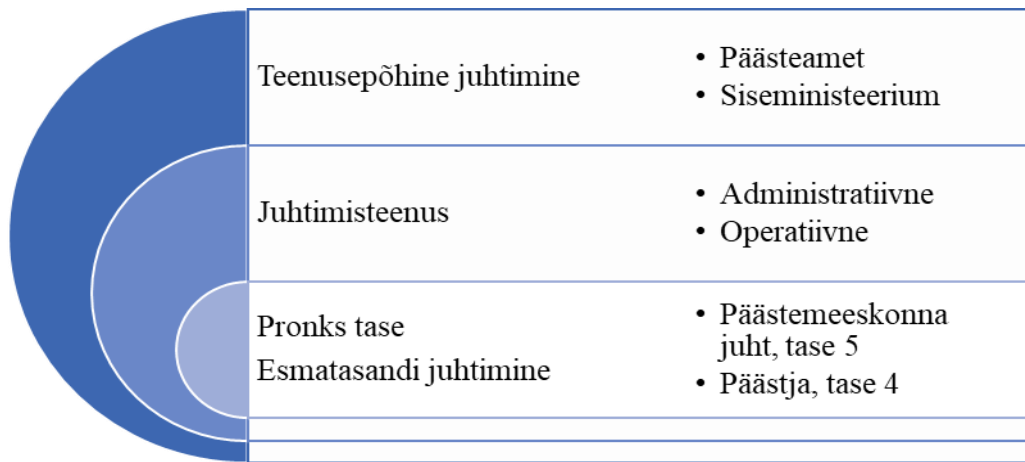
Päästja 2018/2019 õ/a	EKAP	Päästja 2019/2020 õ/a	EKAP	Päästemeeskonna juht 2019/2020 õ/a	EKAP
<b>Päästeteenistuse töökorraldus</b>	12	<b>Päästeteenistuse töökorraldus</b>	12	<b>Päästeteenistuse töökorraldus</b>	4
<b>Päästetööd</b>	19	<b>Päästetööd</b>	19	<b>Päästetööd</b>	7
<b>Päästja praktika</b>	19	<b>Päästja praktika</b>	19	<b>Päästetöö korraldamine</b>	11
<b>Valikõpingud</b>	9	<b>Valikõpingud</b>	9	<b>Päästetööde taktika ja juhtimine</b>	6
<b>Lõpueksam</b>	1	Otsustamine ajakriitilises olukorras	1	Juhtimistegevused	
		STAR mudel		Ressursihaldus	
		<b>Lõpueksam</b>	1	Eesliini juhtimine	
				Tagala juhtimine	
				Ametkondlik koostöö	
				<b>Päästealane IKT</b>	1
				<b>Hädaabiteadete menetlemine</b>	1
				<b>Päästetöö haldusmenetlus</b>	2

Tulenevalt peatükis 1.2 käsitletule, on päästetööde tulemus ja tulemuslikkus samuti seoses päästjate ja päästemeeskonna juhtide igapäevaste komandosiseste tegevustega (*pre-operational*) (käesolev töö lk 18). Päästjate pidevaks arendamiseks teenistuses on

koostatud erinevad päästetöös vajaminevad tehnilised tegevused ehk kontrollharjutused (Päästeamet, 2010). Nimetatud harjutuste kogum toetab tabelis 2 (käesolev töö lk 24) väljatoodud päästja ülesannete täitmist vastavalt kutsestandardile, kus päästja, tase 4 ülesanneteks on teha päästetöid läbi käeliste ja tehniliste tegevuste (Kutsekoda, 2018a). Päästemeeskonna juhi ülesanneteks on harjutuste ja tegevuste koordineerimine ja läbiviimine vastavalt komando õppeplaanile (Päästeamet, 2014) Nii komando õppeplaan kui ka kontrollharjutused ei kätke endas juhtimisalaseid tegevusi, vaid on suunitletud käelistele ja tehnilistele tegevustele. Päästemeeskonna juhtide arendamise ja hindamise jaoks on SKA-s kasutusele võetud operatiivtöö tulemuslikkuse hindamise (*Effective Command*) meetodika. Antud meetodika tugineb operatiivtöö tulemuslikul juhtimise hindamismetoodikale (Effective Command, 2020) ning ajakriitilises olukorras otsuste vastuvõtmise mudelile SPAR (Lauder & Perry, 2014). Arendamine ja hindamine toimub virtuaalsimulatsiooni keskkonnas. Päästemeeskonna juhid läbivad sellisel kujul hindamise ja arendamise vastavalt SPAR mudeli meetodikale saadud tulemusele kas: 1) korra aastas; 2) korra kahe aasta jooksul; 3) korra kolme aasta jooksul (Sisekaitseakadeemia, 2016). Tammik (2019) selgitas oma magistritöös läbiviidud uuringuga välja, et 59% arendaval õppepäeval osalenud PTJ leidsid, et selle sagedus võiks olla korra aastas ja 90% respondente tundis vajadust arendavate harjutuste järgi hindamisele eelnevalt ja regulaarsemalt.

Alapeatüki kokkuvõtteks saab järeldada, et Päästeameti komandotasandi operatiivtöötajad (päästjad, päästemeeskonna juhid) täidavad kutsestandardist lähtuvalt sarnast laiapidset eesmärki teha päästetöid, kaitsta inimeste tervist, elu, vara ja keskkonda. Kutsestandardi alusel on koostatud ka õppekavad, mis kannavad endas samuti sarnaseid eesmärke nagu professionaalne ja operatiivne abi õnnetuste korral ning ennetustöö läbiviimine elanikkonna teadlikkuse tõstmiseks turvalise keskkonna loomisel. Tuginedes eelnevale teoreetilisele analüüsile joonistub välja päästja ja päästemeeskonna juhi kutsete põhimõttelised erinevused, kus päästja töö on otseselt **teha päästetöid** ning olla läbi selle pidevates käelistes tegevustes ja hinnata riske ja ohte talle määratud alas. Päästemeeskonna juhi eesmärk on **koordineerida** päästjate ja päästemeeskondade tegevusi, **hinnata olukordi** ja **vastu võtta otsuseid** päästesündmustel ning läbi nende tegevuste tagada tulemuslik ja efektiivne päästesündmuste terviklik lahendamine.

Esimese peatüki teoreetilise analüüsi kokkuvõtteks toob autor välja temaatikat käsitleva joonise (joonis 7).



Joonis 7. Teenusepõhise juhtimise ja juhtimise teenuse rakendamine. (autori koostatud)

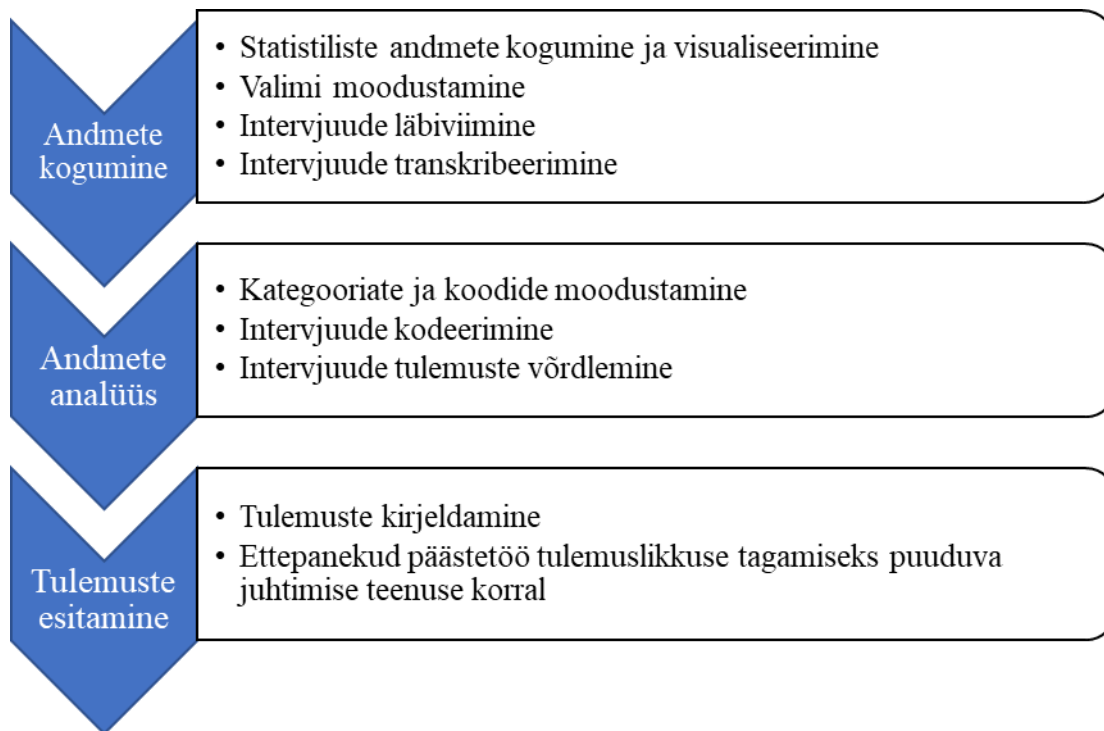
Eelpool kujutatud joonisel on välja toodud, et Siseministeeriumi valitsemisalas rakendatakse üha enam teenustel ja protsessidel põhinevat juhtimist. Selline lähenemine kannab endas eesmärki pakkuda kuluefektiivset ja kvaliteetset teenust elanikkonnale. PÄA on üks esimesi organisatsioone, mis sellist metoodikat kasutama hakkas (käesolev töö lk 9-11). PÄA osutab teenuseid kahel organisatsiooni tasandil, milleks on administratiivne - ja operatiivne tasand (käesolev töö lk 12-13; joonis 2). Operatiivse tasandi üheks peamiseks kui mitte tähtsaimaks teenuseks on päästetööde juhtimise teenus (käesolev töö joonis 4), mida viiakse ellu läbi juhtimistasandite. Antud töö fookuses olev esmatasandi juhtimine ehk pronks tase on päästetööde aegkriitilise iseloomu tõttu kvaliteedi ja tulemuslikkuse mõistes määrava tähtsusega (käesolev töö lk 13-14, 17). Juhtimise teenust tegevusvõime 1 raames osutavad päästemeeskonna juhid, kelle kompetentsinõuded kvaliteetseks teenuse osutamiseks on paika pandud kutsestandardiga päästemeeskonna juht, tase 5 (käesolev töö lk 23-24). Kutsestandardis kui ka autori poolt käsitletud õppekavas on välja toodud, et just meeskonnavanem koordineerib päästjaid ja talle allutatud päästemeeskondi, et lahendada päästesündmused minimaalsete kahjudega, efektiivselt ja tulemuslikult. Nendele väljatoodud asjaoludele tuginedes saab autor väita, et tase 5 kutsenõuetele vastav päästetööde juht on sündmuse lahendamisel keskses rollis ja temal lasub kohustus vastu võtta otsuseid selleks, et sündmus saaks tulemuslikult lahendatud. Need asjaolud annavad autorile sisendi uurimaks kuidas on tagatud päästemeeskonna juhtide valmisolek Eestis ja kuidas mõjutab kutsenõuetele vastava inimese puudumine päästetööde kvaliteeti.

## 2.KITSASKOHTADE KAARDISTAMINE JUHTIMISE TEENUSE PUUDUMISEL

### 2.1 Metoodika ja valim

Käesolev lõputöö on empiiriline uuring, mille uurimisstrateegiaks on **juhtumiuuring** (*case study*), mis võimaldab autoril uurida teemat tervikuna ja säilitada väärtuselised lähtekohad ja objektiivsuse. Antud strateegia kasutamine tingib, et lugejale kuvatakse tegelikku elu kirjeldav uurimus. (Hirsjärvi, *et al.*, 2004) Antud uurimisstrateegia kasutamine on käesolevas töös sobivam kuna uuritakse tänapäevaseid sündmuseid, kus uurijal puudub kontroll kõnealuse nähtuse üle. Juhtumiuuringut kasutatakse eesmärgiga avardada teadmisi organisatsiooni ning sellega seotud nähtuste osas, tuginedes kogutud andmetele (Yin, 2014). Uuringu andmekogumis-meetodiks on **poolstruktureeritud ekspertintervjuud** (Hirsjärvi, *et al.*, 2004, lk. 195), mis võimaldavad autoril kõnealust väheuuritud valdkonda käsitleda paindlikult ja jõuda selgitava lahenduseni.

Uurimustöö ülesehituse kirjeldamiseks kasutab autor Creswelli (2007) metoodikat, kus juhtumiuuringul on viis etappi: strateegia valik, juhtumi määratlemine, andmete kogumine, analüüs, tõlgendamine ning järelduste tegemine. Käesoleva töö uurimuse hetkeks oli autor juba paika pannud strateegia ja määratlenud juhtumi, mida uurida. Uuritavaks juhtumiks valis autor **esmatasandi juhtimise puudumise päästetöödel ja selle mõju päästetööde kvaliteedile**. Sellest tulenevalt jaotas autor käesoleva töö uurimuse kolme etappi (käesolev töö joonis 8): 1) andmete kogumine; 2) andmete analüüs; 3) tulemuste esitamine. Esimeses etapis teoreetilisele analüüsile tuginedes koguti statistilisi andmeid, moodustati valim, viidi läbi intervjuud ja seejärel transkribeeriti need. Saadud tulemusi analüüsiti teises etapis ning kolmandas kirjeldati neid ning tehti ettepanekud päästetöö tulemuslikkuse tagamiseks puuduva juhtimise teenuse korral.



Joonis 8. Uuringu etapid. (Creswell, 2007; autori koostatud)

**Esimeses etapis** kogus autor statistilisi andmeid ja visualiseeris need kaardirakenduse Arcgis (ESRI, 2020) abil. Nimetatud rakendus võimaldas kaardistada uuritava kitsaskoha paiknemise ja esinemissageduse Eestis ning visualiseerida see kuumkohtade abil. Selle jaoks kaardistas autor kõik Eestis asuvad päästekomandod, millede standard valvekoosseisu suurus on kolm või enam päästetöötajat. Visualiseering kui ka kogu uuring ei käsitle komandosid, kus koosseis tagatakse kombineeritud tööaja rakendamise meetodil (Nõva, Tõstamaa, Värska) või standardkoosseis on üks päästetöötaja (Kihnu, Vormsi, Ruhnu). (Päästeamet, 2020b) Komandode koordinaatide määramiseks ja kaardirakendusse kandmiseks kasutas autor veebipõhist Maa-ameti massgeokodeerimise teenust (Maa-amet, 2020). Geokodeeritud aadressidele lisas autor PääA statistilised andmed juhtimise teenuse puudumise kohta (Jürna, 2020). Antud meetodit kasutades sai töö autor tugeva sisendi ekspertintervjuude valimi koostamiseks, kuna visualiseering tõi välja piirkonnad, kus esines juhtimise teenuse puudumist kõige enam. Selleks, et anda mitmekülgne ja tasakaalus ülevaade uuritavast teemast, ei lähtunud autor ainult piirkondadest, kus juhtimise teenus enim puudus, vaid laiendas uuringu valimi koostamist üle-eestiliselt. Samuti lähtus autor eesmärgistatud valimi (Hirsjärvi, *et al.*, 2004) moodustamisel lõputöö uurimisprobleemi püstitusest.

Uuringu eesmärgiks oli kaardistada ja analüüsida kitsaskohad juhtimise teenuse puudumisel ning välja selgitada selle mõju päästetööde tulemuslikkusele ja kvaliteedile, kuna autorit huvitas esmatasandi juhtimise puudumine päästetöödel, on ka valimi koostamisel lähtunud sellest, et intervjueeritavad oleks Päästeameti juhtimise teenusega seotud inimesed nii administratiivsel kui ka operatiivsel tasandil (vt käesolev töö lk 11-14). Ekspertintervjuud viidi läbi Päästeameti nelja regiooni operatiivkorrupidajatega ja juhtimise teenuse halduritega. Tulenevalt asjaolust, et autor andis teoreetilises osas ülevaate nii päästja kui ka päästetööde juhi õppekavadest, lisati valimisse SKA Päästekolledži päästetööde õppetooli kutseõpetaja. Selleks, et saada laiapõhjaline ja mitmekülgne ülevaade antud temaatikast, lisas autor valimisse ka Eesti Päästeala Töötajate Ametiühingu (edaspidi EPTAÜ) esindaja, kes kuulub ka kutsestandardi komisjoni. Kokku kuulus valimisse 12 intervjueeritavat üle- Eesti erinevatelt juhtimistasanditelt (operatiivne ja administratiivne). Intervjuude käigus kaardistas autor valimisse kuulunud ekspertide tööstaazi, mille keskmine oli 20 aastat, mis kinnitab valimisse kuulunud inimeste laiapõhjalisi teadmisi antud temaatikas ja Päästeameti töökorralduslikku poole tundmist. Ekspertintervjuude valimi kirjeldus on välja toodu tabelis 4.

Tabel 4. Ekspertintervjuude valimi kirjeldus (autori koostatud).

Intervjuu nr	Organisatsioon	Nimi	Tasand	Staaž (aastat)	Intervjuu läbiviimise aeg	Intervjuu pikkus
Intervjuu 1	Põhja päästekeskus	Anonüümne	Administratiivne	29	30.02.2020	31:24
Intervjuu 2	Põhja päästekeskus	Anonüümne	Operatiivne	20	21.03.2020	60:08
Intervjuu 3	Päästeamet	Anonüümne	Administratiivne	24	17.03.2020	40:20
Intervjuu 4	EPTAÜ	Anonüümne	Operatiivne	25	20.03.2020	36:05
Intervjuu 5	Sisekaitseakadeemia	Anonüümne	Administratiivne	23	24.03.2020	42:00
Intervjuu 6	Lääne päästekeskus	Anonüümne	Administratiivne	14	01.04.2020	33:15
Intervjuu 7	Lääne päästekeskus	Anonüümne	Operatiivne	20	14.03.2020	50:16
Intervjuu 8	Ida päästekeskus	Anonüümne	Administratiivne	22	03.04.2020	18:33
Intervjuu 9	Ida päästekeskus	Anonüümne	Operatiivne	12	20.03.2020	66:19
Intervjuu 10	Lõuna päästekeskus	Anonüümne	Administratiivne	14	30.03.2020	kirjalikult
Intervjuu 11	Lõuna päästekeskus	Anonüümne	Operatiivne	17	31.03.2020	51:14
Intervjuu 12	Lõuna päästekeskus	Anonüümne	Operatiivne	24	06.04.2020	41:49

Intervjuude läbiviimise aluseks võttis autor enda poolt koostatud küsimustiku, mis on välja toodud lisa 2. Küsimuste koostamisel lähtus autor eesmärgist saada ekspertide hinnanguid ja arvamusi seoses esmatasandi päästetööde juhtimise hetkeseisuga, kitsaskohtadega ja võimalike arengusuundadega. Eesmärgist lähtuvalt saab küsimustiku jaotada sarnaselt kolme ploki: 1) juhtimise teenuse hetkeseis ja kitsaskohad; 2) kitsaskohad teenuse mitteosutamisel; 3) võimalikud arengud.

Intervjuud viidi läbi vahemikul 14.03.- 06.04.2020 kokku 12 juhtimise teenusega seotud ametnikuga. Intervjuude keskmine pikkus oli 42 minutit. Enne intensiivset ekspertintervjuude läbiviimise perioodi tegi autor ühe pilootintervjuu valimisse mittekuulva, kuid valimi kirjeldusele vastava teenistujaga. Selle eesmärk oli testida küsimuste selgust ja teema kaetust. Peale pilootintervjuud muutis autor esimese küsimuse sõnastust. Uuringuküsimuste korrigeerimise järgselt alustati ekspertintervjuude läbiviimisega.

Intervjuud lepidi kokku telefoni või e- kirja teel, peale mida, saadeti intervjuueeritavale küsimustik koos uuringu eesmärgi ja intervjuus kasutatavate mõistete seletusega (lisa 2). Intervjuud viidi läbi Skype videovestluse või vahetu kontakti teel. Ühel juhul koguti andmeid kirjalikul teel. Autori esialgne kava ja plaan nägi ette kõikide intervjuude toimumist silmast-silma ehk vahetu kontakti teel, mis oleks võimaldanud saada autentseid kogemusi, arusaamu ja tõlgendusi (Laherand, 2008). Tulenevalt Eestis kehtima hakanud eriolukorrast, ei osutunud selline lähenemine võimalikuks ja tuli kasutada alternatiivseid meetodeid. Nelja intervjuu puhul õnnestus autoril intervjuueeritavatega kokku saada. Intervjuude toimumisaeg oli valdavalt ekspertide töö ajal ja Päästeameti ametiruumides. Kolmel juhul olid intervjuueeritavad nõus kokku saama töövälisel ajal. Enne intervjuud seletati osalejatele uuringu eesmärki ja seda, millist vaatenurka autor nende poolt näha soovib. Kõik intervjuud lindistati ja helifailid töödeldi tekstiks kasutades veebipõhist automaatset transkribeerimist (Alumäe, *et al.*, 2018). Peale transkribeerimist kuulas autor helisalvestise koos transkriptsiooniga üle ja korrigeeris vead, mis tekstifaili sisse jäid.

**Teises etapis** alustas autor transkribeeritud intervjuude kodeerimist ja sisulist analüüsi. Intervjuude sisu analüüsiks kasutati kvalitatiivse andmeanalüüsi programmi NVivo 10, mis võimaldab kodeerida kvalitatiivseid andmeid nagu intervjuud ja teostada andmete sisuanalüüs (Bazeley & Jackson, 2013). Andmete analüüsi protsessi võib autori hinnangul jaotada kahte etappi. Esimeses etapis moodustati teoreetilise analüüsi ja kolmanda



uurimisküsimuse alusel kolm kategooriat, mille alla koostati koodid. Intervjuude süvaanalüüsi käigus muudeti ja korrigeeriti kooditabelit. Moodustati kolm põhikategooriat: 1) juhtimise teenuse hetkeseis ja kitsaskohad; 2) kitsaskohad teenuse mitteosutamisel; 3) võimalikud arengud. Kategooriate ja koodide tabel on välja toodud tabelis 5.

Tabel 5. Uuringu kategooriad ja koodid. (autori koostatud)

<b>I kategooria- Juhtimise teenuse hetkeseis ja kitsaskohad</b>	<b>II kategooria- Kitsaskohad teenuse mitteosutamisel</b>	<b>III kategooria- Võimalikud arengud</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• valmisoleku tagamine</li> <li>• tulemuslikkus ja kvaliteet</li> <li>• koolitus ja väljaõpe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• komandosisene</li> <li>• päästetööde juhtimine</li> <li>• mõju tulemuslikkusele</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• väljaõpe</li> <li>• koolitus</li> <li>• IKT</li> </ul>

**Uuringu kolmandas etapis** esitas töö autor analüüsi tulemused kategooriate kaupa. Saadud tulemuste alusel tehti järeldused ja koostati ettepanekud juhtimise teenuse osutamise parendamiseks.

## 2.2 Uuringu tulemused

Käesolevas alapeatükis esitab autor uuringu tulemused lähtudes ekspertintervjuude käigus saadud vastustest. Uuringu tulemused esitatakse lähtudes teises uuringu etapis moodustatud kategooriatest ja koodidest. Esmalt tuleb vaatluse alla valimisse kuulunud ekspertide arvamused ja hinnangud seoses juhtimise teenuse hetkeseisuga ja kitsaskohtadega, seejärel esitatakse tulemused vastavalt kategooriale „kitsaskohad teenuse mitteosutamisel“ ning viimasena „võimalikud arengud“. Tulemuste kirjeldamise käigus vaadeldakse samuti igat koodi eraldi ja esitatakse saadud vastused nendele.

Uuringu tulemustest selgus, et **valmisoleku kontekstis** hindavad positiivselt juhtimise teenuse osutamist vähesed eksperdid. Kõige kriitilisemalt hindavad esmatasandi juhtimist ning selle teenuse osutamist eksperdid, kelle struktuuriüksuses esineb juhtimise teenuse puudumist kõige rohkem. Autor analüüsis saadud vastuseid ka organisatsiooni juhtimistasandite kontekstis, millest selgus, et positiivsemalt suhtuvad juhtimise teenuse valmisoleku tagamisele administratiivse tasandi eksperdid. Samuti tõid nad välja, et töökorralduslike juhendmaterjalidega on antud teenus hästi reguleeritud, mis tingib asjaolu,

et teenus ei saa puududa ning selle vältimiseks on vastu võetud meetmed. Tulemusi analüüsid hakkas sellele vastanduma operatiivse tasandi ametnike seisukoht, kus leiti, et töökorralduslikud juhendid lubavad esmatasandi juhtimise puudumist. Valmisoleku tagamise tervikpilti hindasid eksperdid samuti kriitiliselt, leides, et tulenevalt väikesest isikkoosseisudest, on kvaliteetset ja head teenust raske pakkuda. „*Ütlen, et üsna nukker seis /.../mis selle nukraks teeb, et tihti puudub mõnes komandos meeskonnavanem*“ (Intervjuu 2; Operatiivne). „*Väga suuri auke praegu ei ole /.../ aga siin on probleeme mingite komandodega*“ (Intervjuu 3; Administratiivne). „*Nagu me väga hästi teame, siis viimane aasta ei ole väga tagatud. Ehk siis meil ei ole piisavalt meeskonnavanemaid*“ (Intervjuu 7; Operatiivne). „*Sinikiivreid on ikka tööl, on mõningaid erandeid, kus ei suudeta ära katta. Aga üldjuhul on peaaegu sada protsenti kõik kaetud.*“ (Intervjuu 1; Administratiivne)

Eelpool väljatoodud asjaoludest võib järeldada, et valmisoleku tagamise kontekstis tunnetavad operatiivse tasandi eksperdid juhtimise teenuse hetkeseisu kehvemalt, omades vahetuid negatiivseid kogemusi päästesündmustelt või töökorralduslikult. Täpsema analüüsi käigus selgus, et kõige positiivsemalt hindavad valmisolekut juhtimise teenuse kontekstis Ida ja Lõuna päästeskuste eksperdid, seda nii operatiivsel kui ka administratiivsel tasandil. See asjaolu kajastub ka statistilistes andmetes, kus juhtimise teenus tegevusvõime 1 raames on kõige väiksema puudumise esinemissagedusega. Ekspertide arvamust üle- eestilises vaates kokkuvõttes, leiab autor, et I juhtimistasand on valdavalt tagatud, aga esineb piirkonniti suuri kitsaskohti, mis võivad või juba on olulisel määral mõjutanud päästetöid, selleks ettevalmistust ning tulemuslikkust.

Koodi „**tulemuslikkus ja kvaliteet**“ all toodi välja, et päästetöid saab hinnata sündmuse põhiselt ja väga keeruline on läbivalt hinnata üldist lahendamise kvaliteeti ja tulemuslikkust. Võttes arvesse Päästeameti sündmuste hindamise metoodika (Päästeamet, 2015b), leiti, et sündmustele hinnangu andmine on puudulik ja vajaks tõhustamist. Lisaks töid mitmed intervjuueeritavad välja asjaolu, et hetkeseisul puudub adekvaatne sündmuse jäädvustamise meetod, mis annaks aluse teadmispõhisele ja asjakohasele sündmuse hinnangu andmisele. „*Selleks, et hakata võrdlema meie nii-öelda meeskonna vanemate arendamise-hindamise tulemust versus reaalse sündmuste lahendamise tulemuslikkust, tuleks viia sündmuste kirjeldus ja analüüs sarnasele metoodikale, nagu on ta hindamisel /.../ meil ei ole hetkel veel ka metoodikaid, kuidas objektiivselt oma sündmuseid*

*jäädvustada ja objektiivselt selle jäädvustuse põhjal sündmuseid kirjeldada.*“ (Intervjuu 5; administratiivne)

Kõige enam toodi välja, et mitte ükski sündmus pole kestma jäänud ja alati on leitud lahendus. Teenuskaardil väljatoodud nõuded on täidetud aga paraku ei anna see laiapõhjalist vaadet sündmuste lahendamise tulemuslikkuse osas. Sellest järelduvalt on kokkuvõtvat hinnangut anda keeruline. Enamlevinud arvamus oli, et nii sündmuste lahendamise kui ka esmatasandi päästetööde juhtide tase on väga erinev. Eristuvad kaks keskust, kus anti selgepiiriline hinnang antud teematikale. Põhja keskuses hinnati taset väga heaks, kuigi statistiliselt esines seal kõige enam valmisoleku tagamise kitsaskohti. Ida keskuses oli juhtimise teenuse puudumine kõige väiksem, aga operatiivse tasandi eksperdi hinnangul on kvaliteedi osas puudujääke. Selgepiirilist arvamust päästetööde tulemuslikkuse osas ei olnud, kvaliteet on sündmuste lõikes dünaamiline ja muutuv, ning esmatasandi juhtide tase on piirkonniti ja valvevahetuseti erinev. Sarnaselt eelmisele koodile, hindasid operatiivse tasandi eksperdid tulemuslikkust ja kvaliteeti kriitilisemalt. „*Me oleme kõik nõuded nagu käskkirjade ja riigi silmis ära täitnud, aga teenuse kvaliteedi kui sellise, kui ütleme, käia lihtsalt filmida neid mehi, kuidas nad teevad ja kuidas see juhtimine käib, siis tegelikult meil on väga palju minna*“ (Intervjuu 9; Operatiivne). „*Põhja sinikiivrid on üldjoontes ikkagi palju kõvemad kui teiste maakondade oma. Hea küll, jätame suurlinnad välja, seal on sündmusi rohkem. Muidugi, meil on ka noh, perifeeria, et kus sõite pole ja sinikiivrid devalveeruvad, aga noh, see on igal pool nii.*“ (Intervjuu 1; Administratiivne)

Intervjuude läbiviimise käigus tõstati eraldiseisva teemana välja **koolituste ja väljaõppe** temaatika, mille kohta otsustas autor teha eraldi koodi. Eranditult kõik eksperdid hindasid koolituse ja väljaõppe defitsiiti kõige suurema kitsaskohana juhtimise teenuse osutamisel ja olulisema kvaliteedi mõjutajana. Sarnaselt teoreetilises analüüsis väljatoodule, kus väljaõpe on üks tulemuslikkust suurel määral mõjutav tegur (käesolev töö lk 18). Defitsiit esineb ekspertide hinnangul kõige enam meeskonnavanemate juhtimisalaste koolituste ja harjutuste osas, mille läbiviimist on tööplaanis liiga vähe selleks, et tõsta või hoida juhtimise taset. „*Hea taseme hoidmiseks ja tegelikult ka tulevikus arengu saavutamiseks on meestele vaja anda võimalus harjutada. Täna meil seda võimalust harjutamiseks ei ole*“ (Intervjuu 12; administratiivne). „*Koolituste läbiviimine ja taseme hoidmine või tõstmine isegi on väga vajalik /.../ sellised koolitused peavad olema ka läbi viidavad regioonides*“ (Intervjuu 6; administratiivne).

II kategooria „**Kitsaskohad teenuse mitteosutamisel**“ kodeerimisel tekkis neli eraldiseisvat koodi: 1) komandosisene; 2) päästetööde juhtimine; 3) mõju tulemuslikkusele; 4) distantsilt juhtimine. Kokku kodeeriti antud kategooriat 136 korral, mis oli ka enim vasteid saanud temaatika, kuna sellega otsiti juba otsesemalt vastust uurimisküsimusele kolm- **kuidas ja millisel määral on võimalik päästetöö juhtimise teenuse puudumisel tagada minimaalsel tasemel päästetöö tulemuslikkus?** Kategooria keskendus juhtimise teenuse mitteosutamise võimalikele kitsaskohtadele, proovides saada võimalikult laiahaardeline ülevaade.

Koodi „**komandosisene**“ all hindasid eksperdid suurimaks puudujäägiks juhtimise teenuse mitteosutamisel igapäevase väljaõppe tegemist ja üldist töökorraldust. Paaril juhul ei peetud seda suureks probleemiks, kuna rutiinseid tegevusi saab reguleerida ka komandopealik. „*See ei ole nii suur probleem, selles mõttes nagu komando elu ju jookseb /.../ on olemas ka pealik ja kes kindlasti saab neid mehi aidata, ülesandeid jagada ja nii edasi*“ (Intervjuu 11; operatiivne). Samuti toodi välja meeskonnavanema rolli meeskonnavaimu ja võitlusvõime hoidmisel ning tõstmisel. Teoreetilises analüüsis tõi autor välja tulemuslikkust mõjutava tegurina päästjate komandosiseid ja sündmusele eelnevaid tegevusi (käesolev töö lk 18). Sarnastel seisukohtadel olid ka intervjuueeritavad. „*Meeskonna kvaliteet sündmusel sõltub väga palju sellest, mida nad teevad sündmusest väljaspool aega*“ (Intervjuu 9; operatiivne).

Lisaks toodi näiteks veel, et komandosid, kus on pikemat aega või regulaarselt puudu meeskonnavanem, kannatab suurel määral professionaalsuse tase ning selle puudumine tuleb teravalt esile just sündmuskohal. Läbivalt hinnati suurimaks kannatajaks teenuse puudumisel komandosisest väljaõpet ja meeskonna ettevalmistust, mis jääb sellises olukorras puudulikuks. Antud koodi raames tõid mõned eksperdid välja ka psühholoogilist aspekti, kus inimene, kes pole harjunud võtma vastutust ega juhtima, seda enamgi päästetööde võtmes, võib kannatada suure vaimse surve all. See asjaolu väljendub just päästetööde kvaliteedis. Juhul kui esimese tasandi juht puudub pikema perioodi jooksul, võib see tekitada pingeid meeskonnas ning edasi kanduda kogu komando töökeskkonda. „*Pinged, mis võivad kanduda ka lõpuks komando üldisesse ellu ja sealt edasi juba nii-öelda vahtkonnast vahtkonda ning see võib päris oluliselt mõjutada nagu kogu kliimat /.../ see ei toimi nii, et täna on ja homme ei ole*“ (Intervjuu 2; operatiivne)

Koodi „**päästetööde juhtimine**“ all mainiti kõige enam ohutuse faktorit, mis ei ole enam samaväärselt tagatud kui puudub esmatasandi juht. Inimene, kes pole harjunud päästetöid läbi laiapõhjalise riskide hindamise vaatama, ei suuda tagada ka sündmuskohal vajalikku ohutust. Samuti, kui puudub harjumus ressursse ja inimesi juhtida, kannatavad olulisel määral sündmuskohal tehtavad kohustuslikud ning vajalikud tegevused näiteks otsuste vastuvõtmine, otsustavad suunad sündmuse lahendamiseks ja tegevuskäsklused päästjatele. Kokkuvõtvalt toodi välja kõik juhtimistegevused, mis on määratletud sündmuskoha tasandi päästetööde korraldamise juhendis (Päästeamet, 2019). Koostöö partnerasutustega (politsei, kiirabi) oleks samuti häiritud, kuna puudub vastava tasandi juht, kes haldaks ning hindaks sündmuskohta kui tervikut, suudaks mõelda teiste juhtimistasandite peale ja võtaks vastavalt selle vastu otsuseid. Laialdaselt toodi välja ka meetmete rakendatavuse kitsaskohta, pidades silmas, et seda võib nii päästesündmusel kui ka selle väliselt teha ainult ametnik. Juhul kui vastav inimene puudub, ei saa teha sündmuskohal vajalikke tegevusi õigeaegselt ning eesmärgipäraselt.

Meetmete rakendatavuse temaatika all tõstati uus eraldiseisev kood „**distsantsilt juhtimine**“, kus toodi välja, et nii juhtimist kui ka vajalikke meetmeid saab teha eemalolev vastavat õigust omav juhtimistasand. Valdavalt olid eksperdid seisukohal, et antud meetodil on võimalik neid tegevusi teha, aga need ei pruugi olla efektiivsed ega tulemuslikud. „*See ei taga kindlasti seda, et ma suudaks nagu distantsilt ohutuse tagada /.../ on võimalik distantsilt leevendada*“ (Intervjuu 2; operatiivne). Samuti ei taga selline meetod õigeaegsust, kuna ei ole tagatud, et just õige otsus tehakse õigel ajal ja vajalikus mahus. Leiti, et distantsilt juhtimine on hetkel vastavalt reguleeritud, kuna paremat lahendust praeguse töökorralduse juures ei ole. „*/.../ ega meil midagi paremat ka võtta pole*“ (Intervjuu 3; administratiivne). „*Esmatasandi juhi puudumine komandos paneb tegelikult surve teise tasandi juhile, kes olles siis põhimõtteliselt kabinetis laua taga pean tegema otsused ja kindlasti see otsus ei saa olla sajabrotsendiline*“ (Intervjuu 4; operatiivne). Samuti hinnati seda meetodit mitte jätkusuutlikuks ja tulemust mitte kõige paremini tagavaks. Võimalusi selle rakendamiseks peeti juhul, kui sündmus on piiritletud, väikse mahuga ning vajadus juhtimistegevuste järele on madal.

Koodi „**mõju tulemuslikkusele**“ all hinnati päästetöid esmatasandi juhtimise puudumisel mittetulemuslikuks ja kindlaks kvaliteedi languse põhjuseks. Efektiivset juhtimist peeti sellises olukorras võimatuks. „*Ilma meeskonnavanemata on efektiivne juhtimine lihtsalt noh, võimatu /.../ töö saab ära tehtud, aga kui efektiivselt*“ (Intervjuu 11; operatiivne).

Tulles tagasi tulemuslikkuse ja kvaliteedi koodi juurde, saab välja tuua asjaolu, et väga raske on hinnata sündmusejärgselt seda, kas juhtimistasandi olemasolul vara- ja inimkahjud oleks väiksemad. Valdavalt olid eksperdid sarnastel seisukohtadel, et siiani pole sündmustel midagi traagilist juhtunud, kui esimeses faasis meeskonnavanem kohal ei ole. „*Midagi traagilist ju siamaani pole juhtunud /.../ küsimus on, millal ja kus juhtub*“ (Intervjuu 7; operatiivne). Samas omasid negatiivset kogemust seoses temaatikaga mõned eksperdid. „*Ma tean küll mõnda sündmust, kus on need asjad nagu noh, ongi natukene halvasti läinud tänu sellele*“ (Intervjuu 3; administratiivne). „*/.../ nibin-nabin on läinud /.../ on seal mingisugune suurem avarii või tulekahju olnud. Veel õnneks suurt ohtu pole olnud*“ (Intervjuu 1; administratiivne). Küll aga leiti, et juhtimise teenuse mitteosutamisel kannataks organisatsiooni üldine maine ja suureneksid oluliselt varalised kahjud, lisaks kõigele sellele satuksid ohtu ka elanikkond kelle me teenust osutame ja kes ootab head ning kvaliteetset teenust.

Vaadeldes saadud vastuseid detailsemalt ja päästetööde seisukohalt, leidsid intervjueeritavad, et esmatasandi juhi puudumine just sündmuse algfaasis on tulemuslikkuse mõistes määrava tähtsusega. Seda kinnitab ka autori poolt esitatud teoreetiline analüüs, kus toodi välja, et juhtimistegevused peavad rakenduma sündmuskohal esimesest kohale jõudvast meeskonnast alates, ning määravad ja tulemuslikkuse seisukohalt kriitilised otsused tehakse esimese viie minuti jooksul (käesolev töö lk 17). Samuti kinnitab ja nõuab juhi olemasolu Päästeameti töökorralduslik pool, kus reeglina on teisenä kohalejõudev meeskond tagalätöö ülesannetes (Tammik & Mumma, 2017). Antud asjaolu paneb ekspertide hinnangul surve alla sündmuse algfaasis kohaloleva meeskonnavanema, kes peab toime tulema nii eesliini kui ka tagalategevustega. Ühe intervjueeritava hinnangul ületab see sündmuskoha tasandil tema võimete piiri. „*Minu kogemus on selline, et see ületab ühe esimese juhi võimete piirijuhtimise võimete piirid*“ (Intervjuu 5; administratiivne).

Tulemuslikkuse all kannataks ekspertide hinnangul suurel määral ka osutatavad erivõimekused ja eriliigilised sündmused (keemiapääste, nööri pääste). „*Ma arvan, et erisündmused ja just need, mis ei ole baasteenusega seotud, need kannatavad kõige rohkem selle all*“ (Intervjuu 9; operatiivne). Antud asjaolu tõid välja nii administratiivse kui operatiivse juhtimistasandi eksperdid.

Praeguse kehtiva komandode töökorraldusliku mudeli juures ei peetud võimalikuks juhtimise teenuse regulaarset mitteosutamist. Äärmuslikemate meetmetena toodi välja, et selline olukord võiks lubatud olla ainult sõja- või eriolukorras. Ekspertide hinnangul tuleks sellises situatsioonis, kus teenuse osutamine ning selle mehitamine muutub raskendatuks, üle vaadata komandode võrgustik ja rahvastiku tihedus kitsaskohaga piirkonnas, ning muuta nende töökorralduslik mudel vabatahtlike päästjatega sarnaseks.

Kolmandase kategooriasse, „**võimalikud arengud**“, moodustas autor kolm koodi, mille alla kuulusid ekspertide arvamused seoses kvaliteedi ja tulemuslikkuse tagamisega juhtimise teenuse mitteosutamisel. Koodi „**IKT**“ tuleb mõista kui infotehnoloogiliste lähenemiste ja lahendustena. Veel kuuluvad kategooriasse koodid „**väljaõpe ja koolitus**“.

Tehnoloogilised lahendused kerkisid enim esile distantsilt juhtimise temaatikas, kus toodi välja, et selline meetod vajaks oluliselt tõhustamist, et võimaldada kvaliteetsemalt teisel juhtimistasandil sündmuseid distantsilt jälgida kui juhtimise teenust pole võimalik osutada. Lahendustena mainiti võimalust näha otse-pilti sündmusest läbi kaamera, selline lähenemine leevendaks distantsilt juhtimise kitsaskohti. Samas nähti ka puudujääke, kuna läbi selle lahenduse ei suudeta ikkagi tagada kohalolevate päästjate tööohutust. Sama koodi all toodi välja, et sündmuseid lõpuni distantsilt juhtida pole võimalik, kuid esimese pildi ja esmaste otsuste vastuvõtmise osas oleks tegemist märgatava edasiminekinguga.

Olulisi võimalikke arenguid nägid intervjueeritavad juhtimise teenuse parendamiseks **koolituste** osas, seda üldise teenuse kvaliteedi tagamise mõistes. Esimese juhtimistasandi puudumise temaatikas jäid eksperdid skeptiliseks, kas koolitusmudeli tõhustamisel saaks tagada endiselt head päästeteenust ilma juhtimiseta. Leiti, et päästjad on küll tehniliselt väga oskuslikud aga päästetööde kontekstis on vajalik käeliste oskuste eesmärgipäraseks rakendamiseks taktikalist otsust ja suunda. Positiivse arenguna nähti võimalust rakendada regulaarselt kindlat päästjat vastutavas rollis ning läbi koolituste tõhustada tema üldist juhtimisoskust ja -teadmist. Samas hinnati sellist tegevust juhtimise teenusele väga sarnaseks ja kuluefektiivsem oleks tagada väljaõpe läbi SKA päästemeeskonna juhi õppekava (käesolev töö lk 24-26). Sellele vastandusid arvamused, kus päästetöödel kõvema häälega vastutava liidri olemasolu ei saa nimetada juhtimise teenuseks. *“ /.../ keegi ikka korraldaks või keegi, kes on võib-olla natukene kõvema häälega või selgema sõnaga, aga noh, kas seda nüüd juhtimise teenuseks nimetada, ma arvan, et mitte”* (Intervjuu 3; administratiivne). Sage oli olukord, kus intervjueeritavad tõid näitena esile vabatahtlikud

päästeühingud ja abikauged komandod (Nõva, Tõstamaa, Värskä ja väikesaared), kes reageerivad sündmustele ilma juhtimise teenuseta. Käesoleva töö autor ei käsitlenud sellise töökorraldusega üksuseid, vaid keskendus 66-le komandole, mis pakuvad elupääste teenust ja kelle töökorraldus näeb ette esimese tasandi juhi olemasolu. Ekspertide arvamused selles küsimuses vastandusid operatiivsel ja administratiivsel tasandil, kus esimesel puhul leiti, et organisatsioon peaks igal juhul tagama ka abikaugetes piirkondades juhi olemasolu, teisalt leiti, et abikaugetes, mandril olevates komandodes rakendatavad vastutavad päästjad on saavutanud teatud taseme läbi pideva koolitusprotsessi. „*Aga ma arvan, ka seal ei ole kõige parem lahendus. Minu arvamus on see, et amet peab tagama meeskonnavanema igas komandos iga päev*“ (Intervjuu 11; operatiivne). „*Ma võin kinnitada, et nad on selles mõttes väga pädevad, et nad võiksid väga-väga hästi ka täita meeskonnana oma rolli*“ (Intervjuu 6; administratiivne).

Koodi „väljaõpe“ all hindasid intervjuueeritavad võimalikke arenguid päästemeeskonna juhi õppekava elementide üleviimiseks päästja õppekavva negatiivselt. Seda tulenevalt asjaolust, et sisulise poole pealt on need väga erinevad, päästja puhul tehniline, päästemeeskonna juhi puhul taktikaline. Juhul, kui soovida need kaks õppekava ühendada kasvõi osaliselt, leiti, et sellistel tingimustel ei toeta õppurit juhtimisotsuste kujundamisel tehniliste teadmiste ja oskuste pagas. Mis ei välistanud intervjuueeritavate hinnangul päästja õppekava tõhustamist läbi riskide hindamise meetodika. Teoreetilises analüüsis väljatoodule, on juba rakendatud päästja õppekavas moodulit, mis käsitleb olukorradeadlikkust ja riskide hindamist (käesolev töö lk 24). *./.../ sinna natukene juurde ei ole võimalik panna, sinna tuleks veel aasta juurde panna. See ei ole tulemuslik*“ (Intervjuu 7; operatiivne). „*Loomulikult päästja õppekavas peaks olema sees ka juhtimistegevuste õpe. Probleemina näen, et me ei suuda seda sinna sisse viia sellises mahus, nagu ta meeskonnavanematel*“ (Intervjuu 5; administratiivne). Ekspertidid leidsid, et juhul kui rakendada meetodit, kus päästjale õpetatakse sarnases mahus juhtimistegevusi väljaõppe käigus, oleks tegemist juba päästemeeskonna juhi õppekavaga.

Intervjuude käigus tõstasid veel mitmeid teisi kitsaskohti, parendusettepanekuid ja seisukohti, mida andmete süvaanalüüsi käigus ei kodeeritud aga millest autor peab vajalikuks anda ülevaate. Kõige enam kerkis esile **muutuva maailma** temaatika, kus intervjuueeritavad tõid välja asjaolu, et vananev komandotasandi isikkoosseis on vähem vastuvõtlik uutele IKT lahendustele. Samuti leiti, et Päästeamet organisatsioonina on koolitustes ja arendustegevustes raskustes kaasas käimaks kiiresti arenevate tehnoloogiliste



lahendustega. Seda nii ehitusvaldkonnas kui ka sündmuste käigus visuaalsete andmete jäädvustamisel. **Personalisurvet ja personalipuudust** tunnetasid vähesed valmisse kuulunud eksperdid, seda valdavalt vähesest kokkupuutest värbamisega. Enam tunnetasid temaatikat hajaasustusega keskuste eksperdid (Lääne, Lõuna), kus toodi välja, et päästjate värbamisel on probleeme teatud piirkondades ja see mõjutab ühtlasi ka järgmiste ametikohtade mehitamist. Valdavalt olid intervjueeritavad arvamusel, et värbamisel suuri probleeme ei esine.

Ekspertintervjuude analüüsist tulenevalt saab järeldada, et juhtimise teenuse kvaliteeti ja tulemuslikkust on üldises mõistes keeruline hinnata. Samuti on komplitseeritud juhtimise teenuse tulemuslikkuse ja kvaliteedi hindamine sündmusepõhiselt, kuna puudub hea ja usaldusväärne meetodika selle tegemiseks. Esmatasandi päästetööde juhtide sündmuste lahendamise tase on väga erinev ning Päästeameti koolitusmahud ei toeta juhtide taseme tõstmist ega hoidmist. Suur vajadus ja nõudlus on just juhtimisalaste täiendkoolituste ning harjutuste osas. Juhtimise teenuse puudumise osas olid eksperdid ühel arvamusel, et juhi puudumine juba sündmuse algaasis paneb suure surve alla üldise kvaliteedi ja tulemuslikkuse. Lisaks kannataks suurel määral päästjate endi ohutus ja koostöö partnerasutustega, laiemas ja pikemas perspektiivis oleks kannatajaks elanikkond, kes ootab Päästeametilt kvaliteetse teenuse osutamist. Seega ekspertintervjuude analüüsi tulemustest selgus, et puuduva juhtimise teenuse korral ei ole suuteline päästja, tase 4 tagama juhtimise teenust päästemeeskonna juht, tase 5 nõuetele vastavalt. Ekspertide seisukoht oli valdavalt ühene ehk juhtimise teenus peab olema tagatud elupäästevõimekust pakkuvates päästekomandodes. Võimalike parendusettepanekutena tõid eksperdid välja kvaliteedi hindamise meetodika väljatöötamist ja distantsilt juhtimise tõhustamist. Äärmuslike meetmetena toodi välja personalisurve all kannatavate komandode töökorralduse muutmist või isikupõhist lähenemist, kus eeldustelt tugevate juhtimiskompetentsidega päästjatele tagatakse spetsiifiline juhtimisalane väljaõpe, mille järgselt saab tagada minimaalsel tasemel juhtimise teenuse osutamise.

### **2.3 Järeldused ja ettepanekud**

Käesolevas lõputöös selgitati välja kuidas ja millisel määral on võimalik tagada päästetööde kvaliteet puuduva juhtimise teenuse korral. Selle käigus kaardistati samuti I-juhtimistasandi hetkeseis, kitsaskohad ja praegune päästetööde lahendamise tulemuslikkus.

Ekspertintervjuudega kogutud andmed andmete analüüsimise põhjal tehtud järeldused on esitatud vastavalt uuringu kategooriate lõikes. Järelduste põhjal koostatud ettepanekud esitatakse alapeatüki lõpposas.

Esmalt andis autor läbi teoreetilise teemakäsitluse ülevaate teenusepõhisest juhtimisest kui avaliku sektori organisatsiooni juhtimismudelid, mis kannab endas eesmärki pakkuda elanikkonnale kvaliteetset teenust, samas pannes suurt rõhku eesmärgipärasusele ja kuluefektiivsusele (käesolev töö lk 9-11). Teoreetiline analüüs keskendus Päästeameti juhtimismudelile, kus autori hinnangul eristub lisaks klassikalise juhtimisele päästetööde kontekstis operatiivne juhtimistasand, mille ajakriitiline iseloom vastandub administratiivsele juhtimisele ning esitab juhtidele teistsugused nõudmised ja eeldab erinevat ettevalmistust (käesolev töö lk 12-15). Ekspertintervjuude analüüsi käigus on samuti käsitletud võrdlevalt operatiivse ja administratiivse tasandi ekspertide arvamusi, hinnanguid ja hoiakuid. I-Juhtimistasandi päästetööde juhid koolitatakse SKA-s ja vastavad õppe lõpus kutsestandardile päästemeeskonna juht, tase 5. Teoreetiline teemakäsitlus andis ülevaate nii päästemeeskonna juhi kui ka päästja õppekavadest (käesolev töö lk 22-26) Teoreetiline analüüs tõi samuti välja, et päästja ametikohal olevaid teenustujaid arendatakse läbi meeskonnavanema poolt läbiviidavate õppuste ja kontrollharjutuste, mis on läbivalt tehnilist laadi ega toeta juhtimisalaseid kompetentse. Päästemeeskonna juhid osalevad SKA-s läbiviidaval arendamis ja hindamispäeval, kus virtuaalsimulatsiooni keskkonnas on neil võimalus reaalelulistel olukordades lahendada päästesündmuseid (käesolev töö lk 27).

Ekspertintervjuudega kogutud andmed analüüsiti kolme kategooria lõikes. Kategooria „**Juhtimise teenuse hetkeseis ja kitsaskohad**“ raames käsitleti esmatasandi päästetööde juhtimise hetkeseisu, valmisoleku tagamist ning tulemuslikkust ja kvaliteeti. Uuringu tulemusel selgus, et üldist hinnangut päästetööde kvaliteedile anda ei saa ning seda peaks tegema sündmusepõhiselt. Samas oleks vajalik ka senisest enam tagada sündmuste lahendamise käigus kogutavaid visuaalseid andmeid, mille põhjal hinnata päästetöid ning selle tulemusel saaks ka esmatasandi juhtimist laiemalt arendada, kuna joonistuksid välja kitsaskohad (käesolev töö lk 33-34). Uuringu tulemused näitasid, et peamiseks probleemiks esmatasandi juhtimise teenuse osutamisel on päästetööde juhtide arendamise ja koolitamise defitsiit. Leiti, et praegune töökorraldus ei taga juhtide taseme tõusu ega selle hoidmist (käesolev töö lk 35). Käsitledes valmisoleku tagamist juhtimise teenuse mõistes, hakkasid

eristuma operatiivse ja administratiivse tasandi ekspertide arvamused, samuti erisused päästkeskuste lõikes.

Operatiivse tasandi eksperdid hindasid valmisoleku tagamise kontekstis juhtimise teenust kriitilisemalt, tuues välja asjaolu, et tihti ei suudeta tagada meeskonnavanemat valvevahetusse. Sellele vastandus administratiivse tasandi ekspertide hinnang, kus leiti, et juhtimise teenus on reeglina komandotasandil tagatud, seda esineb vaid erandkorras ja surve all on teatud komandod. Päästkeskuste lõikes tõusid esile Lääne ja Põhja keskuste operatiivse tasandi ekspertide negatiivsed seisukohad valmisoleku tagamise suhtes. Ida ja Lõuna keskustes tunnetasid operatiivse tasandi eksperdid pigem puudujääke kvaliteedis kui valmisoleku tagamises (käesolev töö lk 32-33). Kategooria analüüsi tulemusel saab järeldada, et operatiivne tasand tunnetab juhtimise teenuse kvaliteedi ja tagamisega seonduvat kriitilisemalt, omades päästesündmustel negatiivseid kogemusi seoses tulemuslikkusega ning survet seoses meeskonnavanema mittetagamisega komandos.

Kategooria „**Kitsaskohad teenuse mitteosutamisel**“ analüüsimisel selgusid ekspertide arvamused seoses juhtimise teenuse tegevusvõime I mitteosutamisega. Uuringu tulemustest saab järeldada, et päästetööde tulemuslikkus ja kvaliteet on tugevas seoses meeskonnavanema kompetentsi ja pädevusega. Juhul kui sündmuskohal puudub esimese tasandi juht sündmuse algaasis kannatavad info kogumine ning selle edastamine reageerivatele jõududele. Olulise mõjutava tegurina toodi välja puudulikud või halvad taktikalised valikud sündmuse lahendamiseks, mis raskendavad rahuldava tulemuseni jõudmist. Tingimustes, kus meeskonnavanem puudub, toodi välja enim ohutuse faktorit (käesolev töö lk 36). Juhul kui meeskonnavanem on puudunud valvevahetusest pikema perioodi vältel, leidsid eksperdid, et olulisel määral kannatab päästjate professionaalsuse tase tulenevalt mitte läbiviidavast komandosisesest väljaõppest. Läbi selle kannatab ka sündmuse lahendamise tulemuslikkus. Andmete analüüsimise käigus tõstus eraldiseisva teemana esile distantilt juhtimise temaatika teenuse mitteosutamisel. Ekspertide vastustest saab järeldada, et antud meetod ei ole jätkusuutlik ja ei taga päästjate ohutust sündmuskohal ega garanteeri rahuldavat lahendust. Sellise meetodi jätkuval rakendamisel tuleks oluliselt tõhustada võimekust sündmuskohta eemalt monitoorida (käesolev töö lk 40).

Kategooria „**Võimalikud arengud**“ raames analüüsiti ekspertide poolt esitatud võimalikke meetodeid, kuidas tõhustada päästetööde juhtimise kvaliteeti kui teenust ei suudeta nõuetekohaselt tagada. Uuringust järeldub, et praeguste töökorralduslike regulatsioonide

kohaselt ei pea eksperdid võimalikuks juhtimise teenuse tegevusvõime I mitteosutamist. Seda on võimalik teha juhul, kui Päästeamet suudab leppida olukorraga, kus päästesündmustel suureneb tõenäosus ulatuslikemateks varakahjudeks, halvimal juhul suureneb õnnetustes hukkuvate inimeste arv. Teenuse mitteosutamisel tuleks ekspertide hinnangul vaadelda rahvastiku tihedust ja komandovõrgustikku laiemalt ning selle tulemusel on võimalik teenused ümber korraldada, säilitades elanikkonna vajadustest lähtuva töökorralduse.

Eeltoodust tulenevalt esitab autor alljärgnevalt üldised **ettepanekud** juhtimise teenuse osutamise parendamiseks säilitades sissejuhatuses püstitatud **kolmanda** uurimisküsimuse lähtekohad. Autor tõstab esile vajaduse säilitada päästetööde kvaliteet olukorras kus ei suudeta tagada päästetööde juhtimise teenuse kvaliteeti.

### **Ettepanekud Päästeametile:**

**Parendada riikliku ja komandosisesest tööplaani**, lisades sinna päästetöö juhtimise teenuse osutamiseks vajaminevate kompetentside arendamise õppemoodul. Tuginedes ekspertintervjuude analüüsil, ei taga praegune tööplaani juhtimise teenuse kvaliteedi hoidmist ega tõstmist (käesolev töö lk 35).

**Võtta kasutusele infotehnoloogilised lahendused (näha ja salvestada otsepilti sündmuskohalt)**, mis aitab parandada nii distantsilt juhtimise kvaliteeti kui ka tõsta päästesündmuste järgse analüüsi abil päästetöö juhtimise teenuse kvaliteeti (käesolev töö lk 34).

**Viia päästesündmuste kirjeldamise ja analüüsi juhend sarnasele metoodikale nagu Sisekaitseakadeemias läbiviidav hindamine**, mille lähtekohtadeks on operatiivtöö tulemuslikkuse hindamise (*Effective Command*) metoodika (käesolev töö lk 18).

**Kaardistada keskuste löikes juhtimis eeldustega päästjad**, kelle tarbeks töötada välja arendamise ja koolitamise formaat, mis võimaldaks meeskonnavanema puudumisel tagada juhtimisteenust minimaalsel tasemel (käesolev töö lk 39).

## KOKKUVÕTE

Käesolevas lõputöös otsiti vastust **uurimisprobleemile** kuidas ja millisel viisil tagada minimaalsel tasemel päästetöö juhtimise teenus päästemeeskonnavanema puudumisel. Lõputöö **eesmärgiks** oli välja selgitada võimalused tagada päästetööde tulemuslikkus ja kvaliteet puuduva juhtimise teenuse korral ning esitada ettepanekud võimalikeks arengusuundadeks antud valdkonnas. Lõputöös püstitatud eesmärk sai läbi uurimisülesannete tervikuna täidetud.

Teoreetilise analüüsi ja empiirilise uuringu tulemusel leidis töö autor vastused püstitatud **uurimisküsimustele**:

1. Mis on päästetööde juhtimise teenus?
2. Kuidas on korraldatud päästetöö juhtimise teenuse õpetamine, taseme hoidmine ja tulemuslikkuse hindamine teenistuses ja Sisekaitseakadeemias?
3. Kuidas ja millisel määral on võimalik päästetöö juhtimise teenuse puudumisel tagada minimaalsel tasemel päästetöö tulemuslikkus?

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks ning uurimisküsimustele vastuste leidmiseks püstitas autor kolm uurimisülesannet. **Esimese uurimisülesandena** analüüsiti päästetööde juhtimise erinevaid aspekte tuginedes teadmispõhistel allikatel ja Eestis kehtivatel regulatsioonidel. Samuti kõrnutati päästetööde juhtimist administratiivse juhtimisega ja toodi välja nende põhimõttelised erisused (käesolev töö lk 13-15). Analüüsist selgus, et päästetöid tuleb mõista kui ajakriitilist tegevuste ahelat, mille eesmärgiks on päästa inimelu ja vähendada varakahjusid. Sarnaselt saab mõista ka päästetööde juhtimist, kus otsustusprotsess peab sisaldama info kogumist, infost arusaamist, riskide hindamist, sündmuskoha haldamist, asjakohast suhtluskäitumist ja tulemuslikkuse kontrolli, mis on tugevasti mõjutatud ajalise faktori poolt. Seetõttu ei ole võimeline päästja nii väljaõppe eripärast kui ka ajakriitilisuse faktorist tulenevalt otsuseid ellu viima kvaliteetselt (käesolev töö lk 15-20). **Teise uurimisülesandena** andis autor ülevaate kuidas ja millises mahus õpetatakse nii päästjatele kui ka päästemeeskonna juhtidele SKA-s päästetööde juhtimisega seonduvat. Teoreetiline õppekavade võrdlus näitas samuti seda, et päästja, tase 4 õppekava

ei võimalda õpetada ja tagada päästemeeskonnajuht, tase 5 tööks juhtimisteenuse osutamiseks vajaminevaid kompetentse (käesolev töö lk 22-26).

**Kolmanda uurimusülesande** käigus viis autor läbi juhtumiuuringu (*case study*), mille andmekogumis-meetodiks olid ekspertintervjuud. Eesmärgistatud valimisse kuulus 12 juhtimise teenusega seotud eksperti nii operatiivselt kui ka administratiivselt tasandilt. Valimi koostamisel lähtus autor eesmärgist saada terviklik ülevaade I- juhtimistasandi hetkeseisust, kitsaskohtadest teenuse mitteosutamisel ja võimalikest arengutest. Intervjuude kogukestvus oli ligi **kaheksa tundi** mille käigus kogutud andmed salvestati, transkribeeriti (Alumäe, *et al.*, 2018) ning transkriptsioonid analüüsiti kasutades andmeanalüüsi programmi NVivo. Ekspertintervjuudega kogutud andmed analüüsiti kolme kategooria lõikes: 1) juhtimise teenuse hetkeseis ja kitsaskohad; 2) kitsaskohad teenuse mitteosutamisel; 3) võimalikud arengud.

Teoreetiliste käsitluste ning empiirilise uuringuga kogutud andmete analüüsi tulemusel jõudis autor alljärgnevate peamiste järeldusteni:

- päästemeeskonnavanema puudumisel ei ole võimalik päästetöö juhtimise teenuse kvaliteeti tagada päästja, tase 4 teenistuja abil.
- riiklik- ja komandosine koolitusplaan ei taga jätkuvat päästetöö juhtimise teenuse taseme hoidmist ega selle tõusu.
- kehtivate regulatsioonide ja töökorralduse kohaselt peab juhtimise teenus olema tagatud igas valvevahetuses aga erinevatel põhjustel on teenuse osutamine raskendatud. Kitsaskohad esinevad kindlates piirkondades.

Lähtuvalt uuringu tulemustest, koostas autor **ettepanekud** Päästeametile, mis hõlmasid endas **(1)** riikliku ja komandosise tööplaani parendamist, lisades sinna päästetöö juhtimise teenuse osutamiseks vajaminevate kompetentside arendamise õppemoodul. Samuti selgus intervjuude analüüsi käigus vajadus parendada päästesündmuste järgset analüüsi ja hindamist, mis formuleerus **ettepanekuks (2)** võtta kasutusele infotehnoloogilised lahendused mis aitaks parandada nii distantsilt juhtimise kvaliteeti kui ka tõsta päästesündmuste järgse analüüsi abil päästetöö juhtimise teenuse kvaliteeti. Sellest tulenevalt koostas autor **ettepaneku (3)** viia päästesündmuste kirjeldamise ja analüüsi juhend sarnasele metoodikale nagu Sisekaitseakadeemias läbiviidav hindamine. Intervjueeritavate hinnangul leevendaks komandotasandil juhtimise teenuse puudumisest

tingitud kitsaskohti kindlate soovi ja tahtega päästjate juhtimisalane koolitamine, millest tulenevalt koosas autor **ettepaneku (4)** kaardistada keskuste lõikes potentsiaalsed päästjad, kelle tarbeks töötada välja arendamise ja koolitamise formaat, mis võimaldaks tagada juhtimise teenust minimaalsel tasemel.

Edaspidi näeb töö autor vajadust antud teemat põhjalikumalt uurida kvantitatiivsel meetodil, kus struktureeritud ankeetküsitluse valimisse kuuluksid päästetööde juhtimise kompetentse omavad ja praktiseerivad teenistujad. Käesoleva töö uuringust selgus, et personalipuudus ei ole juhtimise teenuse puudumise põhjuseks ning autor leiab, et selle väljaselgitamiseks oleks vaja teistsugust uuringut.

## **SUMMARY**

The subject of this thesis is Quality Assurance of Rescue Work in Case of Absent Team Leader. This thesis is written in Estonian with a summary in both Estonian and English. It along with appendixes forms 58 pages, of which 45 pages is the main body. This thesis is based on scientific sources, curriculums, legislative documents and includes 8 figures, 5 tables.

This thesis is empirical research based on a case study. Its purpose is to provide a theoretical overview of the role of incident command in conducting effective rescue work, to compare the curricula of team leaders, rescue workers and the training plans of fire brigades from the angle of providing efficient, operative rescue work, to carry out interviews with experts to assess the possibilities of retaining minimal incident command in the absence of a team leader. Also, to make proposals on how to ensure said incident command without a team leader.

The main conclusion of this thesis is that there is a strong relation between the quality and efficiency of rescue work and the presence of incident command from the initial stages of emergency response.

Suggestions are made to the Estonian Rescue Board to ensure the quality of rescue work and incident command both with and without a team leader. All proposals made in the thesis can be implemented in practice for they do not require any new regulation nor legislation.



## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Alumäe, T., Tilk, O. & Asadullah, 2018. *Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech*. Tallinn: Baltic HLT .

Aru, H., 2001. *Strateegiline juhtimine avalikus sektoris*. Tallinn: Eesti Vabariigi Riigikantselei Eesti haldusjuhtimise instituut.

Bazeley, P. & Jackson, K., 2013. *Qualitative data analysis with NVivo*. 2. toim. London: SAGE Publications Ltd.

Beilock, S., 2011. Sweaty palms to the rescue.. *Industrial Engineer: IE.*, 43(12), p. 12.

Brunacini, A., 1985. *Fire Command*. 1. toim. Maryland: National Fire Protection Association.

Burton, R. M. & Obel, B., 1998. *Strategic Organizational Diagnosis and Design: Developing Theory for Application*. 2. toim. s.l.:Kluwer Academic Publishers.

Creswell, J. W., 2007. *Qualitative Inquiry and Research*. London/New Delhi: Sage Publications.

De Bruin, T. & Rosemann, M., 2005. *Onwards a Business Process Management Maturity Model*, Regensburg: ECIS 2005 Proceedings of the Thirteenth European Conference on Information Systems.

Denhardt, R. B. & Denhardt, J., 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, VI(60), pp. 549-559.

Doherty, L. T. & Horne, T., 2002. *Managing Public Services - Implementing Changes: A thoughtful approach to the practice of management*. 2. toim. London: Routledge.

Effective Command, 2020. *Effective Command, Effective Command assessment platform..*  
[Võrgumaterjal]                      Saadaval:                      <https://www.effectivecommand.org/>  
[Kasutatud 1 mai 2020].

Ellis, G. & Normore, A. H., 2015. Performance Management Strategies for Effective Leadership:. *FBI Law Enforcement Bulletin*, pp. 1-4.

Ernst & Young Baltic AS, 2012. *Avaliku sektori äriprotsessid. Protsessianalüüsi käsiraamat.* Tallinn: s.n.

ESRI, 2020. *Arcgis Online*.

[Võrgumaterjal] Saadaval: <https://www.arcgis.com/index.html> [Kasutatud 26 märts 2020].

Flick, U., 2009. *An Introduction to Qualitative Research*. 4. ed. London, California, New Delhi, Singapore: SAGE Publications Ltd.

Flin, R., 1996. *Sitting in the Hot Seat: Leaders and Teams for Critical Incident Management*. 1. toim. Aberdeen: John Wiley & Sons, Ltd.

Flin, R. & Arbutnot, K., 2017. *Incident Command: Tales from the Hot Seat*. New York: Routledge.

Grimwood, P., 2008. *Euro Firefighter*. London: Jeremy Mills Publishing Limited.

Hirsjärvi, S., Pirkko, R. & Paula, S., 2004. *Uuri ja kirjuta*. 1. toim. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Järna, H., 2020. *Kriitiliste kokkuvõtte [Intervjuu] (25 veebruar 2020)*.

Kaplan, L. G., 1996. *Emergency Disaster Planning Manual*. 1. toim. New York: The McGraw-Hill Companies. Inc.

Kiisla, A., 2012. *Haldusjuhtimine*. Narva: Tartu Ülikool: Narva Kolledž.

Klaassen, M., 2017. *Vabatahtliku päästeühingu eestvedaja hoiakud poolkutselise liikmeskonna kujunemisel*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Klein, G., 1997. *Making Decisions in Natural Environments*. Yellow Springs OH: Klein Associates Inc.

Klein, G., 2008. Naturalistic Decision Making. *Human Factors*, III(50), pp. 456-460.

Klein, G. A., Orasanu, J., Calderwood, R. & Zsombok, C. E., 1993. *Decision making in action: models and methods*. 1. toim. Norwood: Ablex Publishing Corporation.

Kutsekoda, 2018a. *Päästja, tase 4*. s.l.:Vastu võetud Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu 11.04.2018 otsusega nr 10.

Kutsekoda, 2018b. *Päästemeeskonna juht, tase 5*. s.l.:Vastu võetud Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu 11.04.2018 otsusega nr 10.

Kutsekoda, 2018. *Päästemeeskonna juht, tase 5*, Tallinn: s.n.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimus*. Tallinn: OÜ Infotrükk.

Lane, J.-. E., 2000. *New Public Managment*. London & New York: Routledge.

Lauder, D. & Perry, C., 2014. A study identifying factors influencing decision making in dynamic emergencies like urban fire and rescue settings. *International Journal of Emergency Services*, 3(2), pp. 144-161.

Levald, H., 2010. *Kvaliteedi juhtimine ja selle rakendamine avalikus sektoris*. s.l.:s.n.

Luizzi, P., 2013. Performance Management: A Balanced Approach. *Fire Engineering*, 2(166), pp. 87-90.

Maa-amet, 2020. *Maa ameti kodulehekülg*. [Võrgumaterjal] Saadaval: <https://geoportaal.maaamet.ee/est/Teenused/Geokodeerimise-teenus-p440.html> [Kasutatud 30 märts 2020].

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013. *Avalikke teenuste korraldamise roheline raamat*. tallinn: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Ojala, T., 2012. Mida kujutab endast Päästeameti teenuspõhine juhtimismudel. *Häire 112*, 1(1), p. 9.

Osborne, D. & Gaebler, T., 1992. *Reinventing Government*. New York: Plume.

Polikarpus, S. & Mumma, A., 2016. *Järjepidev juhtimiskompetentside arendamine ja hindamine päästeteenistuses on oluline*. [Võrgumaterjal] Saadaval: <https://issuu.com/estonianrescueboard/docs/psteeluajakirilowreslugemis>

[Kasutatud 1 mai 2020].

Prei, E., 2018. *Teenusepõhine juhtimine*. Tallinn, s.n.

Päästeamet, 2010. *Kontrollharjutused ning nende ajalised normatiivid*. Kinnitatud Päästeameti peadirektori 17.08.2010 käskkirjaga nr 146. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2013a. *Päästeameti strateegia aastani 2025*, Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2013b. *Päästetöö juhtimise korraldamine. Peadirektori 20.05.2013 käskiri nr 235.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2014. *Päästeameti päästekomandode töökorralduse juhend. Kinnitatud Päästeameti peadirektori käskkirjaga 08.12.2014 nr 500.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2015a. *Päästeameti personalistrateegia 2015-2025.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2015b. *Päästesündmuse kirjelduse ja analüüsi koostamise juhend. Kinnitatud peadirektori 30.09.2015. a käskkirjaga nr 325.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2016. *Päästeameti Päästetöö osakonna põhimäärus. Peadirektori 06.06.2016.a käskiri nr 219 Lisa 3.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2018a. *Päästeameti staapide töökorraldus juhend. Peadirektori 15.01.2018. a käskiri nr 1.1-3.1/2018/17.* Tallinn: s.n.

Päästeamet, 2018b. *Päästetööde juhtimise teenus. Teenuskaart.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2019. *Sündmuskoha tasandi päästetöö korraldamise juhend. Kinnitatud peadirektori 23.12.2019 käskkirjaga 1. 1-3.1/323.* Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2020a. *Päästeameti kodulehekülg.*

[Võrgumaterjal] Saadaval: <https://www.rescue.ee/et/paeasteameti-struktuur> [Kasutatud 1 mai 2020].

Päästeamet, 2020b. *Päästkeskuste päästekomandode valmisoleku tagamise kord. Peadirektori 09.03.2020. a käskiri nr 1.1-3.1/50.* Tallinn: Päästeamet.

*Päästeseadus* (2010) Riigi Teataja.

Rahandusministeerium, 2019. *Riigi eelarve strateegia 2020-2023 ja stabiilsusprogramm 2019.* Tallinn: Rahandusministeerium.

Rajnandini, P. & Williams, E. A., 2004. Transformational leadership, self-efficacy, group cohesiveness, commitment and performance. *Journal of Organizational Change Management*, 2(17), pp. 144-159.

Seire, M., 2015. *Protsessipõhiseks juhtimiseks unifitseeritud aluse loomine siseministeeriumi valitsemisalas.* Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Shafritz, J. M., Ott, S. & Jang, Y. S., 2016. *Classic of Organization Theory*. 8. toim. Boston: Cengage Learning.

*Sisekaitseakadeemia põhimäärus* (2019) Riigi Teataja.

Sisekaitseakadeemia, 2016. *Päastetööde I juhtimistasandi teenistujate hindamine ja arendamine. Rektori 24.11.16 käskkiri nr 6.5-12/4137*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia, 2018. *Päästja õppekava. Kinnitatud Sisekaitseakadeemia rektori 07.05.2018 käskkirjaga nr 6.1-5/290*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia, 2019a. *Päästemeeskonna juhi õppekava moodulite rakenduskava. Rektori 27.06.2019.a käskkiri nr 6.1-5/480 Lisa 8a*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia, 2019b. *Päästemeeskonna juhi õppekava. Kinnitatud rektori 27.06.2019 käskkirjaga nr 6.1-5/480*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia, 2020a. *Päästja õppekava moodulite rakenduskava. Rektori 06.01.2020 käskkiri nr 6.1-5/5*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia, 2020b. *Päästja õppekava. Kinnitatud rektori 06.01.2020 käskkirjaga nr 6.1-5/5*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Sisekaitseakadeemia, 2020. *Sisekaitseakadeemia kodulehekülg*. [Võrgumaterjal] Saadaval: <https://www.sisekaitse.ee/et/paastekolledz> [Kasutatud 1 märts 2020].

Siseministeerium, 2015. *Siseministeeriumi valitsemisala teenusepõhise juhtimise raamistik*. Tallinn: Siseministeerium.

Siseministeerium, 2019. *Siseturvalisuse arengukava 2020–2030 koostamise ettepanek*, Tallinn: Siseministeerium.

Sjoberg, M., Wallenius, C. & Larsson, G., 2006. Leadership in complex, stressful rescue operations: a qualitative study. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 1 august, IV(15), pp. 576-584.

Soodla, H., 2010. *Päästehised tulekustutustöödel*. 1. toim. Väike- Maarja: Sisekaitseakadeemia.

Tammik, A., 2019. *Õpimotivatsiooni ja kaasahaaratuse tegurite kaardistus päästetöö juhtide arendamisel ja hindamisel*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

- Tammik, A. & Mumma, A., 2017. *Päästetöö juhtimise taktikalised alused I ja II juhtimistasandile*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Tammiste, G. & Kalev, L., 2017. *Eesti avaliku sektori struktuurireformide legimiteerimine*. Tallinn: Tallinna Ülikool Ühiskonnateaduste instituut.
- Taro, K., 2015. *The Attribution Problem in Performance Measurement in the Public Sector: Lessons from Performance Audits in Estonia*. Tallinn: TTÜ.
- The Fire Service College, 2008. *Fire and Rescue Manual Volume 2 - Incident Command*. 3. toim. London: The Stationery Office.
- Thomas, T. L. *et al.*, 2004. The Incident Command System in Disasters: Evaluation Methods for a Hospital-based Exercise. *Prehospital and Disaster Medicine*, 22 detsember, pp. 14-23.
- Türk, K., 2005. *Inimressursi juhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Valk, A., 2003. *Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Veenpere, H., 2014. *Protsessimudeli arendamine ja küpsuse hindamine organisatsioonis Päästeameti näitel*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Verbeke, H., 2011. *Process management : A Practical Introduction*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Üksvärav, R., 2004. *Organisatsioon ja juhtimine*. 3. toim. Tallinn: TTÜ kirjastus.
- Üksvärav, R., 2008. *Organisatsioon ja juhtimine*. 4. toim. Tallinn: TTÜ kirjastus.
- Yin, R. K., 2014. *Case Study Research: Design and Methods*. 5. ed. London: SAGE Publications.

## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Teenusepõhise juhtimise mudel. Avaliku sektori väärtuteahel (Siseministerium, 2015; autori koostatud).....	1
<b>Tõrge! Järjehoidjat pole määratletud.</b>	
Joonis 2. Administratiivse ja operatiivse juhtimise tasandid. (Valk, 2003; Üksvärav, 2008; The Fire Service College, 2008; Päästeamet, 2019); autori koostatud)	
<b>Tõrge! Järjehoidjat pole määratletud.</b>	3
Joonis 3. Päästeameti operatiivtasandil kasutatavad teenused. (Päästeamet, 2019; autori koostatud) .....	
<b>Tõrge! Järjehoidjat pole määratletud.</b>	9
Joonis 4. Juhtimise teenuse puudumine kuude lõikes. (Jürna, 2020; autori koostatud) .....	
<b>Tõrge! Järjehoidjat pole määratletud.</b>	2
Joonis 5. Juhtimise teenuse puudumine regioonide lõikes. (Jürna, 2020; autori koostatud) .....	22
Joonis 6. Star otsuse vastuvõtmise mudel. (Sisekaitseakadeemia, 2020a; autori koostatud) .....	25
Joonis 7. Teenusepõhise juhtimise ja juhtimise teenuse rakendamine. (autori koostatud)	27
Joonis 8. Uuringu etapid. (Creswell, 2007; autori koostatud) .....	30
Tabel 1. Operatiivne <i>versus</i> administratiivne juhtimine. (The Fire Service College, 2008; Flin, 1996; autori koostatud).....	
<b>Tõrge! Järjehoidjat pole määratletud.</b>	5
Tabel 2. Kutsestandardite võrdlustabel. (Kutsekoda, 2018a; Kutsekoda, 2018b; autori koostatud) .....	24
Tabel 3. Õppekavade võrdlustabel. (Sisekaitseakadeemia 2019a; 2019b; 2020a; 2020b; autori koostatud).....	26
Tabel 4. Ekspertintervjuude valimi kirjeldus (autori koostatud)	3
<b>Tõrge! Järjehoidjat pole määratletud.</b>	
Tabel 5. Uuringu kategooriad ja koodid. (autori koostatud) .....	33

## **LISA 1. PÄÄSTEAMETI KASUTATAVAD TEENUSED**

## **OPERATIIVTASANDIL**

- Päästetööde juhtimise teenus
- Päästetöö baasteenus
- Päästetöö transpordi teenus
- Päästetöö toetusteenus
- Nööripääste teenus
- Kõrgustest päästetöö teenus
- Vahtkustutustöö teenus
- Maastikukustutuse teenus
- Naftareostuskorje teenus
- Varingupääste teenus
- Veepääste teenus
- Vee transpordi teenus
- Keemiapääste teenus



## LISA 2. EKSPERTINTERVJUUDE KÜSIMUSTIK

Olen Sisekaitseakadeemia päästeteenistuse eriala tudeng ning Lasnamäe päästekomando päästja. Minu lõputöö teema keskendub päästetööde juhtimise teenuse puudumisele ja selle mõjust päästetööde tulemuslikkusele ja kvaliteedile. Lõputöö empiirilises osas on planeeritud läbi viia ekspertintervjuud, mille kaudu soovitakse välja selgitada juhtimise teenuse osutamise hetkeseis, kitsaskohad ja võimalused nende parendamiseks. Uurimisobjektiks on Päästeameti ametnikud, kes puutuvad kokku juhtimise teenuse arendamise ja elluviimisega.

Uurimuse andmekogumis meetodiks on poolstruktureeritud ekspertintervjuud, mille käigus on võimalik koguda andmeid intervjueeritavalt arvestatava põhjalikkusega. Intervjueeritavatele on võimalik esitada täiendavaid küsimusi ning vajadusel selgitada esitatud küsimusi. Intervjuu helisalvestatakse. Salvestistes sisalduvat infot kasutatakse ainult antud lõputöö raames ning salvestised jäävad lõputöö autori valdusse.

Intervjuerimisel kasutatavad mõisted:

I-juhtimistasand – meeskonnavanem ja rühmapealik või käskkirjaga määratud päästemeeskonnavanema asendaja. I-juhtimistasandi vastutusel on 1. ja 2. väljasõiduastme sündmuste juhtimine (Päästeamet, 2013b).

Tegevusvõime 1 – teostatakse päästetöö juhtimist ja korraldamist päästemeeskonna tasandil, kus I-juhtimistasandi juht juhib oma päästemeeskonna tööd, korraldab erinevatel päästesündmustel iseseisvalt kuni 3 päästemeeskonna tööd (Päästeamet, 2018b).

Teenus – väärtuse pakkumine sihtrühmadele (Siseministerium, 2015)

Juhtimise teenus – Päästeameti poolt osutatav päästetööde juhtimise teenus, mille eesmärk on, et päästesündmuste lahendamine või nende ohtude likvideerimine on kiirelt ja oskuslikult juhitud (Päästeamet, 2018b).

1. Kuidas Te hindate käesoleval hetkel valmisoleku tagamise kontekstis juhtimise teenuse osutamist ning valmisoleku tagamise baasilt sündmuse lahendamise tulemuslikkust Eestis ja oma regioonis?
  - a) Palun täpsustage, mida tähendab Teie jaoks juhtimise teenus ja millised tegevused kvaliteedi mõistes surve alla satuvad, kui juhtimise teenus pole tagatud?
2. Palun tooge välja peamised kitsaskohad esmatasandi juhtimise teenuse osutamisel?
  - a) Millisel määral on juhtimise teenuse puudumine mõjutanud Teie hinnangul päästetööde tulemuslikkust (kvaliteeti)?
  - b) Kuidas on personalisurve (personali puudus) mõjutanud juhtimise teenust ja selle osutamist?
3. Kas Teie hinnangul on võimalus päästetööde edukas ja tulemuslik lahendamine ilma juhtimise teenuseta? Põhjendage.
  - a) Millistel tingimustel võiks osades komandodes juhtimise teenuse osutamata jätta?
  - b) Kas meeskonnavanema asendamine päästjaga on Teie hinnangul asjakohane? Kui jah, siis milliseid muudatusi peaks tegema päästjate õppekavas ja komandosiseses väljaõppes? Kui ei, siis milliseid kitsaskohti näete tekkimas sellise meetodi rakendamisel?
4. Milliseid muudatusi võiks juhtimise teenuse osutamise parendamiseks teha?
  - a) Millised meetmed võiks Teie hinnangul kasutusele võtta, et juhtimise teenuse puudumisel oleks tagatud päästetööde tulemus minimaalsel tasemel?