

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Katriin Pannal

**KOLMANDALE SEKTORILE DELEGEERITUD TEENUSTE
TULEMUSINFORMATSIOONI KOGUMINE JA KASUTAMINE**

Magistritöö

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 9124 sõna sissejuhatuses kuni kokkuvõtte lõpuni.

Katriin Pannal

.....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 153533HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: katriin.pannal@gmail.com

Juhendaja: Ringa Raudla, PhD : Töö vastab kehtivatele nõuetele

..... (allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Erkki Karo

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. TULEMUSINFORMATSIOONI KOGUMINE KOLMANDALE SEKTORILE DELEGEERITUD TEENUSTE PUHUL.....	8
1.1 Tulemusinformatsiooni kogumise põhjused.....	8
1.1.1 Vastutus	8
1.1.2 Legitiimsus	10
1.1.3 Tõhususe ja kvaliteedi parandamine	11
1.2 Millist informatsiooni koguda?	12
1.3 Tulemusinformatsiooni kogumise viisid	14
1.4 Tulemusinformatsiooni kogumisega seotud kitsaskohad	17
2. TULEMUSINFO KOGUMINE JA KASUTAMINE KOLMANDALE SEKTORILE DELEGEERITUD TEENUSTE PUHUL EESTI KONTEKSTIS	20
2.1 Teenuste valik ja meetodika kirjeldus	20
2.2 Tulemusinformatsiooni kogumise põhjused.....	22
2.3 Kogutava informatsiooni sisu.....	24
2.4 Informatsiooni kogumise viisid	26
2.5 Tulemusinformatsiooni kogumise kitsaskohad	27
JÄRELDUSED	30
KOKKUVÕTE	35
SUMMARY	37
KASUTATUD KIRJANDUS.....	39
LISAD.....	45
Lisa 1. Intervjuu küsimused avaliku sektori esindajale.....	45
Lisa 2. Intervjuu küsimused teenuse pakkujale	46
Lisa 3. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud.	47

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on hinnata tulemusinformatsiooni kogumist ning kasutamist teenuste puhul, mis on delegeeritud kolmandale sektorile. Teoreetiline raamistik kirjeldab tulemusinformatsiooni kogumise põhjuseid, sisu, viise ning kitsaskohti. Magistritöö empiirilises osas on andmeid kogutud poolstruktureeritud intervjuude ning dokumendianalüüsi abil. Kokku viidi läbi kaheksa intervjuud nii teenuse pakkujate kui ka teenuse delegeerijatega.

Magistritööst selgub, et tulemusinformatsiooni kogumise põhjuseks on vajadus hinnata teenuste eesmärkide täitmist ning parandada teenuse kvaliteeti. Eesmärkide täitmine hõlmab nii numbriliste väljundite vaatamist kui ka teenuste sisu hindamist. Kogutavat informatsiooni on kasutatud ka teenuste parandamiseks ning muutmiseks. Lisaks jälgitakse teenuste pakkumise protsessi. Tulemuste mõõtmine toimub nii igakuiselt edastatavate aruannete kui ka mitteformaalse suhtluse käigus, mis toimub ministeeriumi ja teenuse pakkujate vahel. Toodi välja ka mitmeid kitsaskohti, mis puudutavad tulemusinformatsiooni kogumist. Nendeks on andmete haldamise suur maht, võimalus esitada informatsiooni ilustades ja tegelikkusele mittevastavalt. Kuna mõjude hindamine toimub pika aja jooksul ning selleks soovitakse võrrelda andmeid erinevate aastate lõikes, on paika pandud kindlad indikaatorid, mida ei ole võimalik aja jooksul muuta. See võib aga osutada samuti üheks kitsaskohaks, kuna sageli ilmneb teenuse pakkumise käigus vajadus koguda veel täiendavat informatsiooni, kuid kuna indikaatorid ning hinnatavad teemad on varasemalt paika pandud, pole võimalik seal enam muudatusi sisse viia.

Võtmemõisted: kolmas sektor, tulemusinformatsioon, tulemusinformatsiooni kogumise põhjused ning sisu.

SISSEJUHATUS

Mittetulundusühingutelt oodatakse järjest enam oluliste sotsiaalteenuste pakkumist. Selle põhjusteks võivad olla nende organisatsioonide eripärad: suhted kodanikega, paindlikkus, võimekus haarata erainitsiatiivi avalike probleemide lahendamiseks ning asjaolu, et sageli on tegemist väikeste organisatsioonidega (Salamon 2010, 168). Samuti on kolmanda sektori poolt pakutavate teenuste olulisust rõhutatud mitmetes uuringutes (Lindgren 2001; Taponen, Kauppi 2017; Moxham 2009). Nii avaliku sektori poolt pakutavate teenuste kui ka välja delegeeritud teenuste puhul on oluline regulaarne ning struktuurne tulemuste mõõtmine ning juhtimine. See võib olla üheks võimaluseks, kuidas kindlaks teha kõige parem viis teenuse pakkumiseks. (Taponen, Kauppi 2017, 1124)

Erasektori jaoks tähendab tulemuste mõõtmine seda, et mõõdetakse, kui palju teenitakse kasumit firma osanikele (Cordery, Sinclair 2013, 197). Kuigi viimasel ajal on ka erasektoris leitud, et tulemuste saavutamist ei saa mõõta, kasutades ainult finantsilisi mõõdikuid. Kasutusele on võetud näiteks tasakaalustatud tulemuskaart (BSC – *balanced scorecard*), mis hõlmab tulemuste vaatamisel erinevaid komponente (finantsiline, sisemine perspektiiv, õppimine ja kasv ning kliendi vaade). (Kaplan 2001, 352) Kolmanda sektori puhul ei eksisteeri nn “omaniku huvi” – ressursse pakuvad tavaliselt rahastajad ning fondid, kes ei saa tulemustest kasumit. Nende jaoks on kasu saamine on pigem kaudsem - selleks on üldine ühiskonna heaolu, konkreetse probleemi lahendus. Kuna rahaline mõõde ei ole mittetulundusorganisatsioonide jaoks primaarne, siis peavad nad oma tulemusi mõõtma, arvestades oma missiooni ning eesmärki. (Cordery, Sinclair 2013, 198)

Samas on mittetulundusorganisatsioonid pideva surve all tõestada oma rahastajatele, et nad saavutavad mõõdetavaid tulemusi. Selliste nõudmiste täitmine võib aga mitmetele mittetulundusorganisatsioonidele olla keeruline ülesanne, mille täitmiseks puudub aeg, ressursid ning vajaminevad oskused. (Carman 2010, 256) Moxham (2014) on välja toonud, et kolmanda sektori tulemuste mõõtmise süsteemide puhul on eesmärkide ning tulemuste mõõtmise

metodoloogia sageli omavahel kokkusobimatud – sageli ei peeta tulemuste mõõtmise süsteemide kasutuselevõtmisel silmas eesmärki, miks tulemusinformatsiooni kogutakse ning seega võib juhtuda, et kogutavast informatsioonist ei ole kasu.

Tulemusinformatsiooni võib defineerida kui informatsiooni, mis kirjeldab väljundeid (*output*) ning mõju (*outcome*). See mõju võib olla nii ootuspärane kui ka mitteootuspärane. (Pollit 2006, 39) Mõju ning tulemuste definitsiooni käsitletakse sageli sarnasena, kuid neid võib eristada, viidates tulemustele, kui lühiajalistele tulemustele (*short-term outcome*) ning mõjule kui pikaajalistele tulemustele (*long-term outcome*) (Cordery, Sinclair 2013, 201; Breckell et al 2011, 8). Tulemuste mõõtmise süsteemid on mehhanismid, mis võivad organisatsioonidel aidata liikuda oma eesmärkide saavutamise poole (Ziebel, Decoster 1991 viidatud Buckmaster 1999, 187).

Rahvusvahelises kirjanduses on kolmanda sektori tulemuste mõõtmist käsitletud erinevatest aspektidest lähtudes. Nendeks on nii tulemuste mõõtmise süsteemide loomine, viisid, kuidas kolmanda sektori organisatsioonid ise tulemusi mõõdavad, tulemusinformatsiooni kasutamine, tulemusinformatsiooni kogumise põhjused ning tagajärjed. (Adcroft, Willis 2005; Buckmaster 1999; Cordery, Sinclair 2013; Dawson 2010, Lindgren 2001, Moxham 2009)

Antud magistritöö keskendub kolmandale sektorile delegeeritud tulemusinformatsiooni kogumisele, käsitledes selle kogumise põhjuseid, viise, sisu ning kitsaskohti, vaadates, kas ning milles täpsemalt seisneb tulemusinformatsiooni kogumise eesmärkide ning meetodite kokkusobimatus. Eesti kontekstis pole varasemalt kolmandale sektorile delegeeritud teenuste tulemusinformatsiooni kogumist ning kasutamist uuritud. Praxis (2014) on viinud läbi uurimusi, mis käsitlevad avalike teenuste delegeerimist vabäühendustele. Need on käsitlenud delegeerimise teematikat laiemalt ning keskendunud kohaliku omavalitsuse kontekstile.

Käesoleva töö empiirilises osas võtab autor vaatluse alla Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi poolt delegeeritud teenuseid. Nendeks teenusteks on tugiisikuteenus ja majutusteenus vanglast vabanenule, tugiteenused perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning tugiteenused pere- ja asenduskodu töötajatele. Antud teenused on valitud, kuna on delegeeritud täielikult kolmandale sektorile ja käesolevalt on rahastatud Euroopa Sotsiaalfondist ning rahastuse kestus on piiratud. Peale selle projekti rahastuse lõppemist seisab avalikul sektoril ees küsimus – kas, kuidas ning mil määral nimetatud teenuseid edasi pakkuda.

Uurimistöö eesmärgiks on hinnata tulemusinformatsiooni kogumist ning kasutamist teenuste puhul, mis on delegeeritud kolmandale sektorile. Püstitatud on kolm uurimisküsimust:

- Millisel viisil informatsiooni kogutakse?
- Millist informatsiooni kogutakse?
- Mida kogutud infoga edasi tehakse?

Magistritöös on kasutusel kvalitatiivne analüüs ja andmete kogumise meetodiks on poolstruktureeritud intervjuud ning dokumendianalüüs. Töö jaotub kolmeks osaks. Esimene osa keskendub teoreetilisele raamistikule, kus antakse ülevaade tulemusinformatsiooni kogumise põhjustest, tulemusinformatsiooni sisust, erinevatest viisidest, kuidas informatsiooni koguda ning võimalikest kitsaskohtadest, mis tulemusinformatsiooni kogumisega kaasneda võivad. Teise osa moodustab empiiriline analüüs, mille aluseks on teenuse elluvijate ning teenuse delegeerijatega läbiviidud intervjuud ning dokumendianalüüs. Kolmandas osas tehakse järeldusi, analüüsides empiirilist osa teoreetilise raamistiku valguses.

Autor tänab magistritöö juhendajat ning intervjuueeritavaid, kes andsid olulise panuse töö valmimisse.

1. TULEMUSINFORMATSIOONI KOGUMINE KOLMANDALE SEKTORILE DELEGEERITUD TEENUSTE PUHUL

1.1 Tulemusinformatsiooni kogumise põhjused

Tulemusinformatsiooni kogumisel on mitmeid positiivseid külgi: see võib aidata suurendada läbipaistvust, soosida väljundite saavutamist neid premeerides ning aidata kaasa vastutusele (Brujin 2002, 580-581). Oluline on pöörata tähelepanu põhjustele, miks tulemusi mõõdetakse. Juhul, kui seda ei ole silmas peetud, võib juhtuda, et kasutusel olev metodoloogia ning tulemuste kogumise eesmärk ei ole omavahel kooskõlas. See omakorda võib tähendada, et kogutavast informatsioonist ei ole kasu. (Moxham 2014, 718) Behn (2003) toob välja kaheksa põhjust, miks avalikus sektoris tulemusinformatsiooni võib koguda. Nendeks on hindamine, kontrollimine, eelarveotsuste tegemine, motiveerimine, vastutuse suurendamine, saavutuste tähistamine, õppimine ning parandamine. Kõige olulisemaks neist peab ta tulemuste parandamist - ülejäänud seitse aitavad täita seda eesmärki. Käsitledes kolmanda sektori organisatsioonide tulemuste mõõtmist, saab välja tuua kolm peamist põhjust, miks teenust mõõta. Nendeks on vastutus, legitiimsus ning tõhususe ja kvaliteedi parandamine (Moxham 2014, 707-709).

1.1.1 Vastutus

Vastutuse aspekt on esile kerkinud seoses kolmanda sektori poolse resursside väärkasutusega. Tulemusinformatsiooni kogumine on üks viis, kuidas vabaihendused saavad näidata erinevatele osapooltele, et lähtuvad oma tegevustes vastutuse printsiibist (Zimmermann, Stevens 2006, 315; Carman 2010; Jos, Tompkins 2004).

Vastustust võib vaadata nii sisemiselt kui väliselt. Sisemine vastutus viitab vahenditele, mida organisatsioonid kasutavad, et jätkuvalt kujundada ning kontrollida oma organisatsiooni

missiooni, eesmärgi ning tulemusi. Väline vastutus viitab vahenditele läbi mille hoitakse organisatsioone vastutavatena tegevuste eest, mis on suunatud väljapoole organisatsiooni. (Ebrahim 2003, 194)

Vastutusele võib läheneda erinevatest aspektidest – läbi legaalse perspektiivi, läbi majandusliku perspektiivi või läbi agendi teooria. Legaalne vastutus on fokuseeritud karistusmeetmetele – see tähendab, et juhul, kui organisatsioon ei täida seadusi, karistatakse teda selle eest. Kuigi see on oluline ja vajalik vastutuse vorm, on see väga piiratud lähenemine, mis keskendub välisele regulatsioonile, võtmata arvesse sisemisi ning vähem formaalseid organisatsiooni norme ja ootusi. Majanduslikust perspektiivist lähtudes on kesksel kohal mittetulundusorganisatsioonide suhe erinevate osapooltega – kliendid, rahastajad, reguleerijad – ning see, kuidas need suhted mõjutavad mittetulundusorganisatsiooni käitumist. Sellest lähtuvalt tekib kaks küsimust. Esiteks, kelle (milliste huvide ning osapoolte) ees on mittetulundusorganisatsioonid vastutavad? Ning teiseks: kuidas hoiavad erinevate osapoolte huvid mittetulundusorganisatsioone vastutavatena? Selle baasilt ei viita mittetulundusorganisatsioonide vastutus ainult teatud eesmärkide ning huvide saavutamisele, vaid ka tasakaalule, mis on vaja leida erinevate eesmärkide ja huvide vahel. (*Ibid.*, 195-196)

Kõige olulisemaks võib aga pidada agendi teooria lähenemist (Ebrahim 2003, 196; Greiling 2006, 455, Olson 2000, 280). Agendi teooria kirjeldab strateegilist suhtlust vähemalt kahe lepingupoole – juhi ning agendi – vahel. Antud teooria eeldab, et mõlemad pooled on motiveeritud ratsionaalsest omakasust ning tavaliselt kasutab agent auke lepingus oma kasuks. (Greiling 2006, 455; Olson 2000, 280) Oluliseks küsimuseks on, kuidas saada agent käituma juhile kõige kasulikumal viisil, kui agendil on informatsiooni eelis. Probleem tõstatub mitte ainult huvide konfliktist, vaid sellest, et agendil on parem ligipääs informatsioonile. Info asümmeetria probleemi adresseerimiseks on välja pakutud mitmeid lähenemisi. (Eisenhardt 2000, 59; Greiling 2006, 455) Selleks on paika pandud tulemustele orienteeritud jälgimise süsteemid. Tulemusinformatsiooni kogumise vaatenurgast tähendab see, et kasutusel on kas vabatahtlikud või kohustuslikud *ex ante* ja *ex post* indikaatorid, mis raporteerivad avalike teenuste kvantiteeti ja kvaliteeti, mida agent plaanib pakkuda või juba on pakkunud. (Greiling 2006, 455)

Samas on ka agendi teooria lähenemisel mitmeid piiranguid. Probleem võib tekkida sellest, et agendi huvid ei ole kooskõlas juhi huvidega ning juhul, kui on raske või kulukas kindlaks teha, mida agent täpselt teeb (Eisenhardt 2000, 58; Bougart 1995 viidatud Ebrahim 2003, 197). Kui

selline probleem tekib, siis lahendatakse seda tavaliselt kahel viisil: (1) premeerides heade tulemuste eest ning (2) jälgides agendi tegevusi (nt läbi kvartaliaruannete). (Bougart 1995 viidatud Ebrahim 2003, 197) Teiseks probleemiks, mis võib tekkida, on see, et poliitikud ning rahastajad keskenduvad välistele vahenditele, et vastutust kindlustada (nt seadused, indikaatorite jälgimine). Seda tehes jäetakse tähelepanuta teemad, mis on seotud organisatsioonide sisemise vastutusega (nt organisatsiooni missioon). Kolmandaks – agendi teooria kaldub keskenduma ainult sellele, kuidas kindlustada soovitud agendi käitumine, jättes seejuures tähelepanuta juhi käitumise. Praktikast mõjutavad juhid agente läbi erinevate viiside. Näiteks võib rahastaja mõjutada agendi võimekust teatud eesmärgi saavutamiseks. Samuti ei ole juhid sageli kursis reaalse olukorraga, kus agendid tegutsevad, ning seega võivad seada nõudmisi, mis töötavad vastu organisatsiooni tugevustele. Neljanda asjaoluna võib välja tuua, et mittetulundusorganisatsioonid on sageli vastutavad mitmete juhtide ees, kelle huvid ei pruugi omavahel kooskõlas olla. See viib selleni, et agendid muudavad oma käitumist, olemaks erinevatele juhtidele meelepärased. (Ebrahim 2003, 197-198)

Tulemusinformatsiooni saab vastutuse suurendamiseks kasutada, kui ei keskenduta niivõrd pakumise protsessi hindamisele, kui tulemuste mõõtmisele. Pidevat tulemuste jälgimist võimaldab konkreetsete indikaatorite paikapanek. Eelduseks on, et olulist informatsiooni oleks võimalik koguda ning on olemas ühine arusaam tulemuste osas. (Jos, Tompkins 2004, 259-260) Indikaatorite paikapanemisel peetakse aga oluliseks, et need oleks paika pandud koos teenuse pakkujaga (e. agendiga). Vastasel korral võib delegeerija saada ainult niisugust infot, mida ta on küsinud ning ilma jääda täiendavast olulisest informatsioonist, mida teenuse elluviija kogub. (van Thiel, Leeuw 2016, 276) Samas näitavad uuringud, et välja delegeeritud teenuste puhul ei pruugi tulemuste jälgimine vastutuse suurendamiseks tuua kaasa paremaid tulemusi ning kaasneda võivad kulud, mis ei kaalu üles kasusid (Fernandez 2009 viidatud Carnochan et al 2014, 1026; Halachmi 2005, 261-264).

1.1.2 Legitiimsus

Legitiimsuse eesmärgiks võib pidada laiemat avalikkuse veenmist selles, et organisatsioonil on õigus eksisteerida. Selleks on oluline, et organisatsioon ise teaks, mis arvamust ühiskonnas tema tegevusest on. (Samkin, Schneider 2010, 262-263) Legitiimsuse teooria kohaselt püüavad organisatsioonid järjepidevalt kindlustada, et tegutsevad ühiskonnas seotud piirides ning normides (Guthrie et al 2004, 285). Teisalt on legitiimsus seotud ka erinevate osapoolte ootustega – kui

organisatsiooni tegevused on kooskõlas erinevate osapoolte ootustega, võib öelda, et organisatsioon on legitiimne (Massey 2001, 156). Tehnilisem vaade legitiimsusele vaatab seda kombinatsioonina vastutusest, tulemustest ning esindatusest (Lister 20013, 189).

Legitiimsust võib nii laiendada, hoida kui ka kaitsta. Legitiimsuse laiendamine on oluline, kui organisatsiooni alles luuakse või alustatakse uue tegevusega. Legitiimsuse hoidmise vajadus kerkib esile, kui organisatsioon on saavutanud teatud usalduse oma tegevuse suhtes. Selle saavutamine on lihtsam kui legitiimsuse laiendamine või kaitsmine. Legitiimsuse kaitsmine toimub, kui organisatsioonil seisavad ees väljakutsed või nende olemasolu seatakse kahtluse alla. (Ashforth, Gibbs 183, 1990) Sageli saab tulemusinformatsiooni kogumise peamiseks eesmärgiks oma tegevuste õigustamine (ehk legitiimsuse kindlustamine) ning teenuse pakkumise parandamine jääb tagaplaanile (Hoefler 2000, 175).

Tulemusinformatsiooni kogumine on üheks viisiks, kuidas kolmanda sektori organisatsioonid saavad vastata sellele, kui tehakse kriitikat halva juhtimise või organisatsiooni efektiivsuse kohta. Tulemuste mõõdikud aitavad tuua läbipaistvust ressursidesse, tegevustesse ning saavutustesse, tehes seega võimalikuks ka informeeritud diskussiooni ning otsused. (Connolly, Hyndman 2004, 131)

1.1.3 Tõhususe ja kvaliteedi parandamine

Kolmandaks põhjuseks, miks tulemusinformatsiooni koguda, on tõhususe ja kvaliteedi parandamine. Tulemusinfo kogumine võib parandada organisatsiooni strateegiliste otsuste tegemist, erinevate programmide, teenuste ja ressursside juhtimist. Samuti võib see tugevdada organisatsioonide suhteid erinevate osapooltega. Nendeks osapoolteks võivad olla kliendid, annetajad, vabatahtlikud, juhatuse liikmed. (Tapinos et al 2005, 371-379) Erinevad seotud osapooled võivad mittetulundusorganisatsiooni efektiivsust hinnata lähtudes sellest, kas nende endi ootustele on vastatud (Herman, Renz 1997). Samas aga võivad erinevate osapoolte huvid olla erinevad ning vahel ka konfliktid, mis teeb tulemusinformatsiooni kogumise keerulisemaks (Balsler, McClusky 2005, 298).

Efektiivsuse suurendamisele võib kaasa aidata, kui kogutakse tulemusinformatsiooni ning pannakse paika strateegiline suund (Moynihan, Ingraham 2004, 430). Strateegiliste otsuste tegemisele aitab kaasa, kui kogutav tulemusinformatsioon on laiaulatuslik ja kogutakse teatud

tüüpi informatsiooni, sh mõõdetakse töökoormust ja väljundeid, tõhusust, tulemust ning efektiivsust ning viiakse läbi auditid väliste osapoolte poolt (Le Roux, Wright 2010, 583). Strateegilise planeerimise all peetakse silmas protsesse, mis on kasutusel, arendamaks välja strateegiaid, mis aitavad kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele ning tulemusinformatsiooni kogumisel võib selles olla oluline koht. (Tapinos et al 2005, 371-379) On välja toodud, et tulemuste mõõtmise süsteemid osutuvad efektiivsemad, kui need keskenduvad strateegilise planeerimise eesmärkidele ning neid ei kasutata ainult kui tööriista vastutuse suurendamiseks (Greiling 2006, 462).

Enamik argumente, mis toetavad tulemusinformatsiooni kogumist, on kahes kategoorias: vastutus ning paranenud produktiivsus. Samas aga jäetakse tähelepanuta, et süsteemid, mis on loodud, et suurendada vastutust, ei pruugi olla sobilikud selleks, et samaaegselt aidata kaasa paremate tulemuste saavutamisele. Tulemusinformatsiooni kaudu vastutust hinnates, on kesksel kohal küsimus, kas seda tehti õigesti; samas kui info kogumine produktiivsuse kasvuks küsib 'kas tehti õiget asja?' (Halachmi 2005, 261-264) Lihtsalt asjaolu, et tulemusinformatsiooni mõõtmise süsteem on olemas, ei tähenda seda, et seda peaks kasutama mõlema eesmärgi saavutamiseks. Oluline on selgeks teha, mis põhjusel tulemusinformatsiooni kogutakse (Bomberg 2009, 216).

1.2 Millist informatsiooni koguda?

Lähtudes agendi teooriast, on relevantsed selle kaks fookust: väljundite ning protsessi ja käitumise mõõtmine – need võivad kaasa tuua ka tõhususe ning kvaliteedi teenuse pakkumisel (Taponen & Kauppi 2017, 1117; Kang et al 2014, 184). Agendi teooria kohaselt on rahastajatel ning mittetulundusühingutel erinevad eesmärgid, huvid ning motivatsioonid ning tulemuste mõõtmine ning ka muu tulemusinformatsioon on osa kontrollist, mis peab toimuma kahe poole vahel (Reitan 1998 viidatud Jos, Tompkins 2004, 257). Antud teoorias on kesksel kohal küsimus, kuidas kontrollida ning juhtida agente saavutama soovitud tulemusi. Juhi ning agendi suhe on problemaatiline, kuna juhil puudub info agendi võimete, eelistuste ning käitumise kohta. (Ingraham, Kneedler 2000, 238-239) Lisaks on välja toodud, et sõltumata põhjusest, on kolmanda sektori tulemuste mõõtmise fookusest kolm fookust: väljundid (*output*), tulemused (*short-term outcome*) ning mõju (*long-term outcome*) (Cordery, Sinclair 2013, 199). Tulemuste ning mõju definitsiooni käsitletakse sageli sarnasena, kuid neid võib eristada, viidates tulemustele kui

lühiajalistele tulemustele ning mõjule kui pikaajalistele tulemustele (Cordery, Sinclair 2013, 201; Breckell et al 2011, 8).

Väljunditele, tulemustele ning mõjudele lisaks vaadatakse ka protsessi (*process*). Protsessi mõõtmine viitab agendi (siinkohal teenuse pakkuja) käitumisele ning teenuse pakkumise vahenditele. Tegemist on formaalse kontrolli mehhanismiga. (Aulakh, Gencturk 2000, 524) Protsessi mõõtmise puhul ütleb juht teenuse pakkujale, mis on vajalikud sisendid, et saavutada soovitud eesmärgid (Oliver, Anderson 1994, 54). Protsessi kontrolli kasutavad juhid omavad tavaliselt kindlat ideed sellest, mida nad tahavad, et agendid teeksid. Samuti kaasavad nad tavaliselt agente eesmärkide seadmisesse. Selle tulemusena võivad agendid saada paremini aru ka juhi käitumisest ja otsuste põhjustest ning on tõenäolisem, et nad võtavad omaks juhi programmi. Samuti, kuna tegemist on läbipaistva protsessiga, on vähem tõenäoline, et esineb informatsiooni võltsimist või moonutamist. (Aulakh, Gencturk 2000, 525)

Väljundid (*output*) on programmi või tegevuste otsesed ning mõõdetavad ühikud (näiteks inimeste arv, kes on teenusel osalenud) (Buckmaster 1999, 188; Flynn, Hodgkinson 2001, 8). Väljunditel ei ole väärtust omaette, pigem on nad abiks muutuse hindamisel sihtgrupis (Flynn, Hodgkinson 2001, 8). Väljundite kontrolli puhul on vastutavas rollis agendid ning see hõlmab sageli premeerimist selle eest, kui saavutatakse hea tulemus, ning karistamist, kui tulemused on halvad (Aulakh, Gencturk 2000, 256; Verbeeten 2006, 429).

Tulemusi (*short-term outcome*) võib defineerida kui muutust kasusaajate olukorras, mille on esile toonud väljundid või teenused, mida on pakunud kolmas sektor (Cordery, Sinclair 2013, 200; McEwen et al 2010, 588). Tulemused aitavad vastata küsimusele „mis on juhtunud“ (Flynn, Hodgkinson 2001, 8). Tulemuste mõõtmiseks on vaja koguda infot erinevatest allikatest ning see ühendab erinevate osapoolte huvisid, eesmäärke ja tulemusi ning peegeldab muutusi välises keskkonnas. Tulemuste mõõtmise üheks peamiseks kasuks on organisatsiooniline õppimine, kuid see võib aidata kaasa ka vastutuse suurendamisele. (Buckmaster 1999, 189-194) Lisaks võib tulemuste mõõtmine aidata organisatsioonidel kindlaks teha, mis toimib hästi ja mida saab parandada. Samuti võib see aidata kindlaks teha, kas nende töö on kasulik ka teenuse kasutajate jaoks. (McEwen et al 2010, 588)

Mõjude (*long-term outcome*) hindamine on üks viis, kuidas kolmandas sektoris defineeritakse pikaajalisi efekte, samas puudub üksmeel selles osas, kuidas mõjude hindamist peaks läbi viima

(Moxham, Boaden 2007, 832) . Mõjude hindamine aitab vastata küsimusele, miks midagi toimus (Flynn, Hodgkinson 2001, 8). Mõjude hindamise puhul mõõdetakse pikaajalisi muutusi, mis on toimunud teatud tegevuse või projekti tulemusena (Moxham, Boaden 2007, 832). Mõjude hindamine toob endaga kaasa väljakutseid ning raskusi, sest tulemuste mõõtmisel on tendents keskenduda kvantifitseeritavatele andmetele, mis ei näita mõju (Flynn, Hodgkinson 2001, 10).

1.3 Tulemusinformatsiooni kogumise viisid

Ei ole olemas universaalset arusaama selle osas, mida ja kuidas kolmanda sektori puhul mõõta (Lecy et al 2012, 451). Tulenevalt kolmanda sektori eripärast peaksid kolmanda sektori organisatsioonide tulemuste mõõtmise süsteemid baseeruma erinevate osapoolte perspektiivil, olema kooskõlas organisatsiooni strateegilise plaaniga, aitama toime tulla mõõtmise väljakutsetega (kasutama erinevaid mõõdikud, mis on nii finantsilised kui ka mittefinantsilised, lühiajalised ja pikaajalised, mõõtmata teenuste kvaliteeti nii tehnilisel kui ka sisulisel tasandil, pöörama tähelepanu teenuse kasutajatele). Lisaks peaks tulemuste hindamisel vaatama protsessi ning rõhk peaks olema pigem õppimisel ning parandamisel kui kontrollil. (Taylor, Taylor 2014, 1376)

Kirjanduses on välja toodud mitmeid viise, kuidas kolmanda sektori tulemusi hinnata. Näiteks võrdlusuuring, vaatlus ja hinnang välise osapoolte poolt ning tasakaalustatud tulemuskaart. Võrdlusuuring on praktika, kus vaadeldakse teatud ala kõige edukamaid, et võrrelda ning kindlaks teha, kuidas parandada enda tulemusi. Samas ei ole see viis kolmandas sektoris väga levinud. (Moxham 2014, 709-710) Välise osapoolte vaatluse korral toimub organisatsiooni ühe või mitme elemendi hindamine kellegi poolt, kes ise pole organisatsiooni liige, kuid mõistab selle toimimise keskkonda, väljakutseid ja võimalusi (Purcell & Hawtin 2010, 358). Tasakaalustatud tulemuskaart võeti algselt kasutusele erasektoris, sest ka erasektori organisatsioonid mõistsid, et ainult finantsilised mõõdikud ei võimalda neil oma tulemusi adekvaatselt hinnata. See lähtub organisatsiooni visioonist ja strateegiast ning koosneb mõõdikutest, mis hõlmavad nelja erinevat komponenti: finantsiline, sisemine perspektiiv, õppimine ja kasv ning kliendi vaade. (Kaplan 2001, 352).

Välja on töötatud ka erinevaid raamistikke, mis lähenevad tulemuste mõõtmisele erineva nurga alt. Hall (2014) on toonud kirjandusest välja kolm erinevat raamistikku, mida kolmanda sektori

tulemuste mõõtmise puhul sageli kasutatakse. Nendeks on loogilise lähenemise raamistik (LFA – *logical framework approach*), kõige olulisema muutuse raamistik (MSC – *most significant change*) ning sotsiaalne kulu-tulu analüüs (SROI – *social return on investment*).

LFA (*logical framework approach*) lähenemine arendati välja tööriistana, mida kasutada planeerimises ja hindamises rahastajate poolt. Selle lähenemise kesksel kohal on maatriks, kus vertikaalsel tasandil on projekt jaotatud kategooriateks. (Hall 2014, 312) Tavaliselt on nendeks kategooriateks sisendid, tegevused, väljundid ja tulemus (Savaya, Waysman 2005, 87). Horisontaalsel tasandil on esitatud iga kategooria kirjeldus, tõestatavad indikaatorid, tõestamise vahendid ning eeldused, mis võivad mõjutada nii projekti õnnestumist kui ka ebaõnnestumist (Jacobs et al 2010, 37). Indikaatorid annavad vajalikku informatsiooni, et hinnata seda, mil määral on projekt täitnud oma eesmärgi. Indikaatorite tõestamise vahendid annavad projekti elluviijatele ning hindajatele informatsiooni, et nad võivad hindamisel tugineda indikaatoritele. Eelduste all peetakse silmas neid faktoreid, mis on väljaspool projektijuhi kontrolli ning mis võivad mõjutada projekti eesmärkide saavutamist (Ortegon et al 2005, 25-27 viidatud Martinez, Cooper 2012, 15). LFA raamistik kasutab põhjuslikku loogikat – tehes üht asja, järgneb sellele teine, mis on alati aga tõlgenduslik, seega ei kajasta LFA raamistik täiel määral tegelikkust (Zappala, Lyon 2009, 13). Lisaks eeldab LFA raamistik, et keerulised sotsiaalsed probleemid on lineaarselt kujutatavad, tegelikkuses on sellised probleemid aga väga keerulised ning mõjutatud mitmetest faktoritest (Jacobs et al 2010, 38; Zappala, Lyon 2009, 13). Raamistiku kitsaskohana on välja toodud, et see ei anna piisavalt informatsiooni programmi elluviivale personalile, et tulla toime igapäevaste väljakutsetega. Lähenemist on kirjeldatud kui lukustatud raamistikku („*lock frame*“), kuna keskendub väga kitsalt planeeritud tegevuste elluviimisele, selle asemel, et tegeleda väljakutsetega, mis esinevad keskkondades, kus organisatsioonid igapäevaselt tegutsevad (Jacobs et al 2010, 38).

MSC (*most significant change*) raamistik on välja arendatud, et hinnata keerukaid sotsiaalseid probleeme lahendavaid programme. Kesksel kohal on regulaarne silmapaistvate lugude kogumine ja tõlgendamine, mis näitavad projekti tõttu toimunud muudatusi. Lugusid kogutakse kasusaajatelt, klientidelt, personalilt. See lähenemine erineb loogika mudelist selle poolest, et ei toimu võrdlust eelnevalt kindlaks määratud eesmärkide ning saavutatud tulemuste vahel. Fookuses on lugude valimine ja kindlakstegemine ning tõlgendamine pärast seda, kui sündmused on juhtunud. Hindamisprotsess on väga avatud ning oodatud tulemused ei raamista hindamise protsessi. (Dart, Davies 2003, 138; Hall 2014, 317) MSC raamistikule heidetakse aga ette, et

puuduvad kindlaks määratud konkreetsed indikaatorid, mille põhjal hinnata projektide tulemuslikkust. Seetõttu pole võimalik ka hinnata programmi liikumist nende tulemuste poole. Samas aga püütakse lugusid valida nii, et need vastaksid mingil määral eesmärkidele. Kahtluse alla võib seada ka andmete allikate usaldusväärsuse, kuna kõige olulisemate lugude valik on subjektiivne ning sõltub valiku tegijate väärtushinnangutest ning perspektiividest. Selle väljakutsega võib aidata toime tulla see, kui arendatakse välja teatud kriteeriumid, mille põhjal lugusid valida. (Wilder, Walpole 2008, 532)

SROI (*social return on investment*) puhul on olulisel kohal tulemuste kvantifitseerimine finantsilistes mõõdikutes (Hall 2014, 318). Kuigi see lähenemine kasutab rahalist väärtust, ei väljendata seda otse, vaid pigem väljendab sotsiaalse kasu rahalist väärtust. Välja arvutatakse kulu ja tulu suhe, ehk kui palju kasu toob iga investeeritud euro. Tehniliselt vaadates ei ole SROI lähenemine kuigi erinev klassikalisest kulu-tulu analüüsist, kus kvantifitseeritakse kulusid ja tulusid, võrreldakse neid ning projekt peaks jätkuma siis, kui tulud ületavad kulusid. SROI lähenemise fookus on rohkem kolmanda sektori organisatsiooni toimimisel, see rõhutab tugevamalt erinevate mõjutatud osapoolte osalemist ning rolli. Erinevate osapooltega konsulteerimine igas etapis ongi üks selle lähenemise peamisi tugevusi. (Arvidson et al 2013, 6-7)

SROI lähenemisel on nii kontseptuaalseid kui ka tehnilisi väljakutseid (Cordes 2017, 103-104). Välja on toodud, et SROI lähenemise puhul läheb alati midagi kaotsi (Pathak, Dattani 2014, 93). Raamistik toob välja kulu-tulu suhteid ning näitab tõhususe taset, kuid need andmed jätavad välja olulise informatsiooni programmi läbiviimise protsessi, üldise võimekuse ning osalejate kohta (Yates, Marra 2016, 138; Arvidson et al 2010, 9-10). Samuti on väljakutseks teatud tulemuste arvestamine rahalisse väärtusesse – on tulemusi, mille jaoks see ei olegi võimalik (Cordes 2017, 103-104; Arvidson et al 2010, 10-11). SROI analüüsid kipuvadki soosima tulemusi, mida on lihtne arvestada rahalisse väärtusesse, see omakorda võib anda organisatsioonidele motivatsiooni keskenduda rohkem sellistele tegevustele, mida on sel viisil kerge mõõta (Cordes 2014, 104). Antud lähenemist on kerge kasutada, kui organisatsioon juba kogub informatsiooni programmi tulemuste, kulude ning tulude kohta. Kui sellist informatsiooni aga ei koguta, kaasnevad SROI analüüsiga nii täiendavad rahalised kulutused kui ka ajaline kulu organisatsiooni personali jaoks. (Cordes 2014, 104; Arvidson et al 2010, 14)

1.4 Tulemusinformatsiooni kogumisega seotud kitsaskohad

Kolmandal sektoril on mitmeid eripärasid, mis teevad selle tulemuste mõõtmise ja kogumise raskemaks kui avalikus sektoris. Kaks suurt valdkonda, milles need erisused esinevad, on rahastamise mehhanismid ning kolmanda sektori organisatsiooniga seotud osapooled. (Taylor, Taylor 2014)

Kolmanda sektori organisatsioonide rahastus tuleb erinevatest allikatest ning läbi erinevate viiside. Peamisteks mehhanismideks on annetused, toetused, lepingud. Kuna rahastajad soovivad näha ka tulemuste mõõtmist, siis mõjutab see tulemusinformatsiooni kogumist. Väga palju rahastatakse mittetulundusühinguid läbi erinevate lepingute ning sellega kaasneb ka kohustus efektiivselt teenuseid pakkuda. Seega on tavaline, et eesmärkide hindamiseks kasutatakse indikaatoreid. Tulemuste mõõtmisele avaldab see mõju mitmel moel. (Taylor, Taylor 2014, 1373) Kuna toetused ning lepingud on sageli lühiajalised, julgustab see keskendumist lühiajalistele eesmärkidele, mida on kerge mõõta. Sageli läheb aastaid enne, kui tulemused ilmnevad, seega ei pruugi lühiajalised lepingud pakkuda piisavat ajaraami, et tuua välja tulemusi. (Taylor, Taylor 2014, 1373; Moxham, Boaden 2007, 839; Little 2005 viidatud Moxham, Boaden 2007, 833)

Pingeid võib tekitada ka see, kui organisatsioonidel on vaja vastata rahastaja poolt seatud mõõdikutele, mis võib kaasa tuua selle, et organisatsioonil ei jätku ressursse, et koguda informatsiooni, mis on oluline organisatsioonisiseste otsuste tegemiseks. Lisaks on leitud, et kuigi rahastajatepoolsed nõudmised suurendavad kolmanda sektori poolset tulemuste mõõtmist, siis sageli piirduvadki organisatsioonid ainult kohustuslike andmete kogumisega. (Carnochan et al 2014, 1027; Thomson 2010, 623-624) Ühtlasi võivad rahastajatepoolsed tulemuste mõõtmise mehhanismid olla ebatõhusad ning tuua kaasa pikki ning bürokraatlikke protsesse (Little 2005 viidatud Moxham, Boaden 2007, 833). Samuti võivad rahastamise mehhanismid mõjutada kogutava informatsiooni sisu. Kui rahastus tuleb väga mitmest erinevast allikast, võib see viia organisatsiooni jaoks selleni, et koguda tuleb väga palju erinevat informatsiooni. (Taylor, Taylor 2014, 1373)

Suhted erinevate osapooltega on mittetulundusühingute jaoks olulised ning sinna ei kuulu ainult rahastajad, vaid ka vabatahtlikud, organisatsiooni liikmed, töötajad, juhatuse liikmed (Balsler, McCluscky 2005, 298). Kui rõhk on väga tugevalt tulemuste mõõtmisel rahastajate jaoks, võivad tahaplaanile jääda teised seotud osapooled (Taylor, Taylor 2014, 1373). Kolmanda sektori organisatsioonil ei ole ühte peamist huvigrupi, kes on selgelt defineeritud, huvide poolest homogeenne, kelle eesmärgid on lihtsalt väljendatavad (läbi tulemusmõõdiku) ning tõlgendatavad organisatsiooni sees, et teha otsuseid organisatsiooni protsesside ja teenuste kohta. Pigem tegutsevad mittetulundusorganisatsioonid oma missiooni nimel, mis ei ole kergelt mõõdetav, ning teenivad erinevaid osapooli, kelle eesmärgid ja vajadused võivad olla üsna heterogeensed. (Speckbacher 2003, 268)

Keskfond, kus mittetulundusorganisatsioonid tegutsevad, on dünaamiline ning nende organisatsioonide üleüldine efektiivsuse mõõtmine nõuab, et arvestataks erinevate osapoolte nõudmistega selleks, et luua realistlikud tulemuste mõõtmise ja juhtimise süsteemid. Mittetulundusühingud peavad oma tulemusi juhtima ja hindama erinevatest perspektiividest, võttes arvesse projektide/programmide tulemused, rahastajate soovid, kasusaajate vajadused ning sisemise efektiivsuse. (Ramadan, Borgonovi 2017, 70) Uuringud on näidanud, et kolmanda sektori tulemuste mõõtmise süsteemide väljaarendamisel on kesksel kohal koostöö erinevate osapoolte vahel. Siiski on mitmeid takistusi, mis mõjutavad osapoolte vahelist kommunikatsiooni. Peamiseks neist on põhimõtteliselt erinevad arvamused selle kohta, mis infot peab koguma ning mil viisil. Sageli on rahastajatel kindel arusaam sellest, millist hindamise meetodit peaks kasutama, kuid selleks, et tulemuse hindamine oleks kasulik ka kolmanda sektori organisatsiooni jaoks, on oluline, et organisatsioon ise saaks osaleda ka hindamise väljatöötamise protsessis. (Liket et al 2014, 2-15)

Tulemuste kogumise tehnilise poole pealt võib välja tuua, et enamik raamistikke, mis kirjanduses esinevad, nõuavad hindamise läbiviimiseks spetsiifilisi oskusi ning ekspertiisi (Liket et al 2014, 35; Mayne 2007, 90). Sageli puudub aga mittetulundusorganisatsioonidel eelarve, et palgata hindamise läbiviimiseks eraldi inimene ning tulemuste mõõtmise ülesanne antakse kellelegi organisatsiooni seest (Liket et al 2014, 35). Kuigi kirjanduses on välja toodud mitmeid tööriistu, mille abil mõõta kolmanda sektori organisatsioonide tulemuslikkust, puudub väikestel organisatsioonidel tõenäoliselt selliste tööriistade kasutamise kogemus. Need süsteemid, mida kasutatakse, võivad kasutusel olla peamiselt seetõttu, et näidata rahastajatele, et saadud ressursid on kulutatud (Moxham, Boaden 2007, 839).

Samuti esinevad kitsaskohad ka tulemuste kogumise sisulises pooles ning nende kasutamises. Sisulise poole peal peetakse silmas eelkõige seda, et tulemuste kogumisel rõhutatakse ainult kvantitatiivseid väljundeid. Peamised vead, mis esinevad sisulise poole peal, on: (1) mõõdikud ei esinda programmi eesmärke ning seetõttu ei mõõda ka seda, milleks nad on mõeldud; (2) jäetakse välja programmi osad, mida on kõige parem mõõta kvalitatiivselt; (3) ainult tulemusinformatsiooni põhjal ei saa luua usaldusväärseid järeldusi suhte kohta, mis on programmi sisendite ning väljundite või tulemuste vahel. (Lindgren 2001, 294-298)

Sisulise poole pealt võib tulemuste mõõtmine kaasa tuua manipuleerimise, lisada organisatsioonisisest bürokraatiat, takistada innovatsiooni ning ambitsioone. Innovatsiooni puhul on oluline, et proovitaks midagi uut ning riskitakse sellega, et tulemused võivad oodatust erineda. Seega võib tulemuste mõõtmine uuenduste kasutuselevõttu takistada, kuna sellega kaasneb oht, et ei saavutata oodatuid tulemusi. Samuti on üheks kitsaskohaks asjaolu, et tulemusindikaatorid mõõdavad kvantiteeti ning seega katavad ainult mõõdetavad aspektid. Lisaks võib ette tulla olukordi, kus tulemusinformatsioon „karistab“ heade tulemuste eest. Näitena võib tuua olukorra, kus teenuse pakkuja on teenust teatud eelarve piires väga edukalt pakkunud – kuna teenuse pakkumine on olnud edukas, ei pruugita näha vajadust eelarve suurendamiseks. (Bruijn 2002, 581-583)

Tulemuste kasutamise pealt tuuakse välja probleemid võrdlemisel, mis tekivad, kui tulemusi mõõdetakse ja tõlgendatakse erinevalt ning programmi elluviijad tunnevad, et nende teenuse/programmi jätkumine sõltub ainult teatud mõõdikutele. Sellisel juhul pannaksegi tulemuste esitamisest rõhk nendele. Viimane kitsaskoht, mis puudutab info kogumise sisulist poolt on seotud eesmärgi ümberpaigutamisega – mõõdikud juhivad eemale tähelepanu sellelt, mis tegelikult eesmärk peaks olema. Võetakse suund konkreetsete mõõdikute täitmisele, rõhutatakse valesid tegevusi ning programmi põhituum liigub paigast. (Lindgren 2001, 294-298)

2. TULEMUSINFO KOGUMINE JA KASUTAMINE KOLMANDALE SEKTORILE DELEGEERITUD TEENUSTE PUHUL EESTI KONTEKSTIS

2.1 Teenuste valik ja metoodika kirjeldus

Magistritöö empiiriline osa keskendub Justiits- ja Sotsiaalministeeriumi poolt kolmandale sektorile delegeeritud teenustele. Justiitsministeeriumi puhul on tegemist tugiisikuteenuse ning nõustamisteenusega ajutise majutusteenusega vanglast vabanenule. Majutusteenuse elluvijateks olid Pärnus ja Jõhvis MTÜ Aktiviseerimiskeskus Tulevik ja Harjumaal MTÜ Lootuse Küla. Lisaks majutusteenuse pakkumisele oodatakse, et paralleelselt pakutakse ka rehabiliteerimist soodustavaid teenuseid (sh sotsiaal- ja võlanõustamist, psühholoogilist nõustamist, tegevusteeraapiat, tööharjutust jms). Majutuskohta peab võimaldama kuueks kuuks pärast vanglast vabanemist, võimalusega pikendada teenuse saamist veel kuni kuueks kuuks. Tugiisikuteenuse elluvijateks üle Eesti on MTÜ Balti Kriminaalpreventsiooni ja Sotsiaalse Rehabilitatsiooni Instituut ning MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus. Tugiisikuteenuse abil toetatakse vanglast vabaneja valmisolekut ametiasutustega suhelda ja nende pakutavaid teenuseid kasutada. Vanglast vabaneja taasühiskonnastamise soodustamiseks intergreeritakse tugiisikuteenust pakkudes sotsiaal- ja tööturuteenused. Mõlema teenuse eesmärgiks on vabaneja toetamine uutest kuritegudest hoidumisel, sotsiaalsete oskuste (taas)õppimisel ja tööturule naasmisel. Projekti kestuseks, mille raames teenuseid pakuti, oli 01.03.2014-28.02.2019. (Tugiteenus...2015, 8)

Sotsiaalministeeriumi puhul on tegemist tugiteenusega perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning tugiteenusega asenduskoduteenuse osutajatele. Mõlema projekti kestus on 01.01.2015-31.12.2020. Tugiteenused perepõhise asendushoolduse pakkujatele on delegeeritud MTÜ-le Oma Pere ning projekti raames pakkus kolmas sektor algselt viit erinevat teenust. Nendeks teenusteks

on telefoni- ja internetinõustamine, grupinõustamine, individuaalne psühholoogiline nõustamine ning mentorlus. Tegevuse tulemusel peaks paranema perepõhise asendushoolduse kvaliteet ning vähenema asendushoolduse teistele vormidele ümberpaigutatud laste arv. (Asendushoolduse...2015, 8) Tugiteenuseid asenduskoduteenuse osutajatele pakub MTÜ Moreno Keskus ning projekti käigus pakutakse individuaalset ja grupisupervisiooni, kosisiooni ning tööjuhendamist (Sotsiaalkindlustusamet, riigihange 174879). Tegevus aitab vältida asenduskoduteenuse osutajate professionaalselt läbipõlemist ja sellest tingitud personali volavust. (Asendushoolduse...2015, 8)

Mõlema ministeeriumi poolt hallatavad teenused on delegeeritud täielikult kolmandale sektorile ning on rahastatud Euroopa Sotsiaalfondist. Teenuste rakendusasutuseks on mõlemal juhul Sotsiaalministeerium, rakendusüksuseks SA Innove ning toetuse saajaks vastavalt Justiitsministeerium ning Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi-poolsete teenuste puhul on partnerina kaasatud ka Sotsiaalkindlustusamet.

Magistritöö empiiriline osa on olemuselt kvalitatiivne, kasutades poolstruktureeritud intervjuusid ning dokumendianalüüsi. Kvalitatiivne lähenemine võimaldab uurida juhtumit sügavamalt ning detailsemalt (Patton 2002, 14). Mõlema teenuse puhul viidi intervjuud läbi nii teenuse pakkujate kui ka teenuse delegeerijatega. Intervjuu võimaldab saada informatsiooni konkreetse protsessi kohta ning küsida läbiviijal täpsustavaid küsimusi (samas ei välista ega limiteeri vastuseid) (Johnson 2002, 90-92). Kokku viidi läbi kaheksa intervjuud. Justiitsministeeriumi teenuse puhul toimusid intervjuud kokku kolme osapoolega: kahe teenuse osutajaga ning teenuse delegeerijaga. Sotsiaalministeeriumi puhul viidi läbi intervjuud viie erineva osapoolega, kellest kaks olid teenuse pakkujad. Intervjuude eesmärgiks oli hinnata, kuidas ning millist informatsiooni teenuste kohta kogutakse ning kuidas seda kasutatakse. Intervjuu küsimused keskendusid tulemusinformatsiooni kogumise põhjustele, viisidele, kasutamisele ning võimalikele kitsaskohtadele ja takistustele. Intervjuud kestsid keskmiselt 40 minutit, need salvestati ning seejärel transkribeeriti. Teenusepakkujatele on viidatud kui "TP1" ja "TP2" ning teenuse delegeerijale kui "TD1" ja „TD2“.

Dokumendianalüüsi käigus uuriti struktuuritoetuste andmist reguleerivaid seadusi, teenuste toetuse andmise tingimusi, hankedokumente ning aruandevorme, mis olid kättesaadavad riigihangete registris. Dokumendianalüüs võimaldas saada täiendavat informatsiooni teenuste eesmärgi, seatud indikaatorite ning paikapandud nõuete kohta.

Analüüs järgib teoreetilise diskussiooni struktuuri, tuues välja, millised on tulemusinformatsiooni kogumise põhjused, kogutava tulemusinformatsiooni sisu, kogumise viisid ning milliseid teoreetilises osas välja toodud kitsaskohad on konkreetsete teenuste puhul ilmnenu.

2.2 Tulemusinformatsiooni kogumise põhjused

SA Innove kui rakendusüksuse ülesanded on sätestatud toetuse andmise tingimustes ning struktuuritoetuste seaduses. Seoses infoga, mida kogub rakendusüksus, pole nendes dokumentides otseselt viidatud tulemusinformatsioonile ega selle kogumise põhjusele. Pigem ilmneb dokumentidest, et esitatud aruannete baasil kontrollitakse toetuse kasutamist (Asendushoolduse...2015; Tugiteenus...2018; STS2014_2020 § 8).

Nii Justiitsministeeriumi kui ka Sotsiaalministeeriumi puhul oli toetuse andmise tingimustes kirjeldatud oodatavad tulemused. Justiitsministeeriumi teenuste puhul oli märgitud, et tugiteenuste hindamiseks tehakse uuring, mis annab arusaama teenuste toimivusest ja tulemuslikkusest. Uuringu tulemused on aluseks rahastamisskeemile, et teenuse tulemuslikkuse korral riigi, kohalike omavalitsuste, teenuseosutajate ja -saajate koostöös teenust võimalikult kuluefektiivselt edasi rahastada. Lisaks on ära märgitud, et uuring annab teavet ka teenuse kvaliteedi parandamiseks ja kättesaadavuse suurendamiseks. (Tugiteenus...2018) Sotsiaalministeeriumi puhul oli samuti märgitud, et tegevuste arendamiseks ning elluviimise paremaks korraldamiseks tehakse perioodi jooksul vahehindamisi. Samuti tehakse tegevuste tulemuslikkuse väljaselgitamiseks ning tegevuste jätkamise planeerimiseks peale toetuse andmise tingimuste perioodi lõpphindamised. (Asendushoolduse...2015)

Intervjuude käigus toodi peamise tulemusinformatsiooni kogumise põhjusena välja kaks suuremat aspekti: vajadus hinnata teenuse sisu ja seda, kas teenused täidavad oma eesmärgi, ning teenuste kvaliteedi tõstmine ja parendamine. Samas nenditi, et tulemusinformatsiooni kasutatakse ka eelarvestamiseks ning vastutuse kontrollimiseks, kuid need ei ole kogumise peamisteks põhjusteks.

„Eesmärk on see, et näha kas meie lühiajalised eesmärgid õnnestuvad. Ehk siis kas nad jõuavad tööturule pärast teenuse lõppu.” TD1

„Nende andmete põhjal vaatame, et kas on mõistlik neid asju teha, või ka seda, et millises rahastusskeemis on neid mõistlik teha” TD2

„Vastutust me otseselt selle kaudu mõõta ei saa, aga ma arvan, et see kindlasti on üks osa.“ (TD3)

„Me kogume sellist informatsiooni, sest Sotsiaalkindlustusamet kuulutas hanke, see informatsioon käib hanke aruandlusega. Ja samas on meil oluline teada, kuhu me peame liikuma teenustega – et see info kindlasti aitab arendada uusi teenuseid.” TP1

Dokumendianalüüsi käigus ilmnis, et kõigi teenuste puhul on paika pandud ka sihttasemed, mida oodatakse, et teenuse pakkumise käigus saavutatakse. Sihttasemed hõlmavad nii teenusel osalenud inimeste arvu (ehk väljundeid) kui ka inimeste protsenti, kes peale teenusel osalemist on tööturul aktiivsed. Nii teenuse pakkujatel kui ta teenuse delegeerijal on igakuiselt kohustus tulemusinformatsiooni edastada. Seega, kuigi vastutuse suurendamist tulemusinfo kogumise põhjusena otseselt välja ei toodud, võib eeldada, et üheks informatsiooni kogumise põhjuseks on ka vajadus rahastajale oma tegevusest aru anda ning see suurendab ka vastutust.

Valdavalt ei olnud teenusepakkujad kursis sellega, mida teeb kogutava informatsiooniga edasi teenuse delegeerija. Teadlikud oldi sellest, et delegeerija kontrollib andmete õigsust ning võrdleb andmeid teenuse pakkujate vahel. Lisaks ilmnis kahe teenuse puhul, et tulemusinformatsiooni põhjal on teenustes tehtud sisulisi muudatusi. Seega teadsid ka teenuse pakkujad, et informatsiooni kasutatakse ka sisuliste otsuste tegemiseks. Sisuliste muudatuste tegemist on võimaldanud asjaolu, et lepingud ei ole sõlmitud pikaks perioodiks.

„Mis ta teeb sellega edasi. Ma ei teagi. Teebki neid statistikaid ja asju, ma arvan, et ta edastab seda ka Innovele ise edasi. Tema peab meie eest vastutust andma ja ma tean igal juhul, et projektijuhil on kindlad eesmärgid ja ta mõõdab seda koguaeg, et kas me jõuame selle eesmärgini, et see jätkusuutlikkus oleks, et see on tema selline eesmärk.” TP2

„Me tööime kaks teenust ära Sotsiaalkindlustusametisse, kuna neid kasutati väga vähe. Saime lisatööjõudu võtta tööle, igas piirkonnas on nüüd oma koordinaator. Seda kõike me teeme selleks, et me saame neid teenuseid paremaks teha ja ka efektiivsemaks muuta ja mõelda ka raha kasutuse peale – et riigi raha ikka saaks heaperemehelikult kasutatud.” TD2

2.3 Kogutava informatsiooni sisu

Sotsiaalkaitseministri määruses on sätestatud, et rakendusüksusele esitatakse projekti vahe- ja lõpparuanded, kus on lisaks projektiinfole kajastatud andmed projekti progressi kohta, väljund- ja tulemusnäitajate täitmine, hinnang projekti tulemuslikkusele, elluviimisele ja püsitatud eesmärkide saavutamisele (RT I, 02.04.2019,3 § 22).

Toetuse andmise tingimustes on kogutavate andmete sisu kirjeldatud üldisemalt, hankedokumentidest on antud detailsem ülevaade sellest, milliseid andmeid ning millise perioodi järel oodatakse. Toetuse andmise tingimustes on kirjas, et tulemuslikkust hinnatakse statistiliste andmete abil, kirjas on väljundnäitajad (nt teenuse saajate arv) ning tulemusnäitajad (nt osalejad, kes üks kuu pärast vanglast vabanenutele suunatud tugiteenuse saamist on tööturul). Samuti on mõlema ministeeriumi teenuste puhul märgitud nõuded teenuse osutamise protsessile (nt nõuded töökorraldusele – mis aja jooksul peab pöördumistele vastama, kui kiiresti peab klient jõudma teenuseni; nõuded teenust pakkuvale personalile). Justiitsministeeriumi puhul on hankedokumentides sätestatud ka see, et teenuste osutamisel täidetakse kliendipäevikut, kus fikseeritakse teenuse eesmärgid ning kokkuvõtte nende täitmistest. (Asendushoolduse...2015; Tugiteenus...2018)

Intervjuudest selgus samuti, et tulemusinformatsiooni kogumisega proovitakse katta kõiki erinevaid aspekte – vaadatakse nii väljundeid, tulemusi, mõju kui ka protsessi.

„Me kogume igakuiselt seda mitu tundi on töötatud inimesega.// Mida me edastame ministeeriumile, me edastame põhimõtteliselt kõik need samad asjad. // Konkreetselt me edastame tundide arvu. Kui palju on mingi inimene teenusel olnud, mis temaga on tehtud, seda kas ta on tööhõives või mitte, kas ta õpib. Ja vaadatakse nagu muutust ajas – kui ta tuleb teenusele, siis kolme kuu pärast ja siis vist kuue kuu pärast ja siis kui ta lahkub teenuselt.” TPI

„Igakuiselt kogume mõju hindamise tabelite kaudu informatsiooni, mida me algusest lõpuni ei muuda. Vaatame, kui palju on teenustel oldud, mis on teemad, kui palju on pöördumisi, vanus, sugu jne. Seda kogume igakuiselt ning lisaks ka kumulatiivselt kord aastas. Seda me kogume

senikaua, kuni tuleb analüüsi osa juurde – kui tekib juba teatav trend ning on võimalik muuta, analüüsida.“ TD2

Intervjuudest selgus, et teenuse pakkumise protsessi kui teenuse pakkuja käitumist vaatavad nii teenuse pakkujad kui ka teenuse delegeerija. Mõlema puhul toimub see nii formaalselt kui mitteformaalselt. Justiitsministeeriumi puhul vaadatakse tugiisiku enda hinnangut tehtud tööle ning samuti ka töö järjepidevust. Teenuse pakkuja kogub informatsiooni veidi detailsemalt kui teenuse delegeerija. Sotsiaalministeeriumi teenuste puhul ei toodud protsessi mõõtmist otseselt välja, kuid ilmselt, et püütakse jälgida ka seda. Konkreetselt kogub Sotsiaalkindlustusamet tagasisidet teenustega rahulolu kohta klientidelt, kes teenusel osalenud. Teenuse pakkujad hindavad protsessi pigem mitteformaalselt ning ilma konkreetse struktuurita – kogutakse infot faktorite kohta, mis takistavad või soodustavad teenuse pakkumist, nõustamisteede kohta.

„No oluline on see, et meil on seal teatud miinimumnõuded, mida me tahame seal kliendipäevikutes näha. Et sellest miinimumbaasist peaks selguma see, milline on olnud teenuseosutaja hinnang oma enda tehtud tööle. // Pigem teenuseosutamise käigus on tekkinud mingid asjad, kus me näeme, et tuleb läheneda teisiti. See on olnud teenuse osutajaga suheldes. Nagu ma ütlesin, me oleme nendega väga tihedas suhtluses.“ TD1

„Me ise siin keskuses teeme ka koguaeg statistikat, meil on lahkujate tabel, meil on sissetulijate tabel, meil on põhjused miks inimene ära läheb, meil on keskmine päev, millal inimene ära läheb. Me mõõdame ja katsume seda asja näha, et nagu leida mingi tendents sealt üles.“ TP2

„Me küsime sellist teenuste rahulolu väikeste gruppide käest. Kutsume lihtsalt mingeid inimesi kokku ja küsime, kuidas nendele teenused meeldivad.“ TD2

Mõju hindamise kohta selgus, et kõikide teenuste puhul on peale projektiperioodi lõppemist planeeritud sisse osta mõju hindamine, mis võimaldaks teenuseid hinnata pikemas perspektiivis. Sotsiaalministeeriumi puhul kogutakse infot mõju hindamise tarbeks igakuiselt – kogutakse infot nii väljundite kui ka teenuste sisu kohta ning see kogutav informatsioon ajas ei muutu. Ka Justiitsministeeriumi puhul on toetuse andmise tingimustes märgitud, et teenust hinnatakse paralleelselt teenuse osutamisega ning iga-aastaselt hinnatakse tegevuse tulemuslikkust.

„Et kaudset eesmärki – seda niimoodi hinnata ei saa. See väljendubki alles mingi aja tagant. Tõenäoliselt see on see, mille peale uuring võiks mõelda või keskenduda, kas me oleme suutnud sellist mõju avaldada, et mõni inimene ongi suutnud juba pikemaajaliselt kuritegevusest eemale hoiduda ja alustanud uut elu.” TD1

2.4 Informatsiooni kogumise viisid

Intervjuude ning dokumendianalüüsi käigus selgus, et peamiselt kogutakse tulemusinformatsiooni erinevate aruannete kaudu. Lisaks on hankedokumentides sätestatud, et hankijal on igal ajal õigus teha järelvalvet teenuse osutamise üle, sh vajadusel teostada paikvaatlusi täitja juures või teenuse asutamise asukohas (Justiitsministeerium, riigihange 157766, 167379; Sotsiaalkindlustusamet, riigihange 169637, 174879). Samuti kaasavad mõlemad ministeeriumid teenuse tulemuslikkuse hindamisse ka teenuste sihtrühmad (Asendushoolduse...2015; Tugiteenus...2018).

Justiitsministeerumi teenuste puhul toodi välja, et nii teenuse pakkuja kui ka teenuse delegerija koguvad informatsiooni kliendipäevikute näol, kus on sätestatud teatud teemad, mida kajastama peab. Hankedokumentides oli sätestatud ka see, et hankijal on kliendipäevikutele piiratu juurdepääs. Kliendipäevikute kaudu kogutakse eelkõige informatsiooni väljundite kohta ning hilisemalt saab nende põhjal teha järeldusi ka tulemuste kohta. Lisaks igakuistele aruannetele, mida edastatakse, kogutakse väga palju informatsiooni ka otsese suhtluse käigus. Otsene suhtlus toimub erinevatel viisidel – läbi e-mailide, läbi telefoni, läbi kohtumiste, läbi paikvaatluste. Intervjuudest selgus, et otsene suhtlus ei toimu kindla struktuuri järgi, vaid pigem juhuslikult ning mõlema osapoolte initsiatiivil. Mõlemad teenusepakkujad tõid välja, et teenuse delegerija poolt on olemas huvi teenuse sisu kohta. Informatsiooni kogumise viiside puhul on kliendipäevikute kaudu info kogumine paika pandud hankedokumentides ning olnud ajas muutumatu, kuid otsene suhtlus toimub pigem osapoolte endi initsiatiivil ning vastavalt vajadusele.

„Saadame need tabelid igakuiselt ja siis iga nelja kuu tagant sellise suurema sisuaruande, pluss siis tundide ülevaate // Meil on üsna tihedalt, kas iga nelja kuu tagant sellised ümarlauad, kus me kõigi teenuse pakkujatega saame kokku. Ka siis ministeeriumi esindaja on alati seal.” TP3

„Iga kuu edastatakse mulle kliendipäevik. Põhimõtteliselt ta on, seal on sätestatud riigi poolt nõuded, mis info seal peab olema. Ja iga kuu tehtud töö kohta selline aruandlus esitatakse. // Aga

ütleme sisulise poole pealt, mis teenust ja mis mahus pakuti. Et no näiteks, kui inimene on majutusteenusel, siis kas näiteks tal olid möödunud kuul kohtumised psühholoogiga või võlanõustajaga või et kas ta täitis oma töö otsimise kohustust. Kas ta otsis tööd? Et kuidas majutusteenuse personal teda toetas või mis küsimustes. Et näiteks kui on katkised peresuhted, siis mis samme on ette võetud sellel eesmärgil. ” TD1

Sotsiaalministeeriumi teenuste puhul selgus, et info kogumine toimub nii läbi aruandevormide kui ka kohtumiste erinevate osapooltega. Teenuse pakkujad edastavad igakuiselt informatsiooni aruandevormidel, kus on välja toodud teenusel osalenud inimeste arv, pakutud teenuste maht, nõustamisteed. Samas toimub ka suhtlus, mis ei ole nii formaalne, kuid mille käigus kogutakse sisulist informatsiooni teenuste kohta. Kuigi teenuse delegerija poolt on kehtestatud konkreetsed nõudmised, kuidas informatsiooni edastada, siis selgus, et teenuse pakkujad koguvad iseseisvalt veel täiendavat informatsiooni teenuste kohta.

„Üks osa on see aruandluse pool. Lisaks on veel silmast silma kohtumised, e-mailid peredele, KOV-idele, velstused peredega, kohtumised KOV-idega. Kõiki täiskasvanud osapooli, kes võiksid nende protsessidega olla seotud, me saame küsitleda. Siin on palju osapooli.“ (TD2)

2.5 Tulemusinformatsiooni kogumise kitsaskohad

Kitsaskohti leiti nii tehnilise kui sisulise poole pealt. Ühe kitsaskohana tehnilise poole pealt toodi välja asjaolu, et teenuse pakkujal võib puududa piisav võimekus andmeid koguda. Kuna sageli võivad mittetulundusühingud olla väiksed või piiratud (inim)ressurssidega, võib andmete kogumine osutada üle jõu käivaks. Üks mittetulundusühing tõi välja, et on võtnud aruannete koostamiseks tööle eraldi inimese. Samuti tõi ka teenuse delegerija välja, et andmete haldamise maht on suur ning seega on vaja ka rohkem tähelepanu pöörata sellele, milliseid andmeid kogutakse.

„Ma ütleks niimoodi, et ta ei ole takistus, aga bürokraatia maht on niigi suur selles. Ühest küljest seepärast, et tegemist on ESF projektiga, teatavad nõuded tulevad juba sealt. Teisest küljest, nagunii isegi, kui see ei oleks ESF projekt, oleks teatud määral bürokraatiat. Ehk mingi aruandlus oleks nii ehk naa. Aga kui need asjad kokku panna, siis ma arvan, et MTÜ-de jaoks tundub, et see käib aeg-ajalt üle jõu.“ TD1

Sisulise poole pealt toodi välja, et sageli ei ole võimalik kogu informatsiooni kirja panna. Ühelt poolt piirab informatsiooni kirjapanekut teenuse sihtgrupi eripära (võib juhtuda olukordi, kus sihtgrupp ei esita õigeid andmeid. Seda just Justiitsministeeriumi teenuste puhul, kus teenuse pakkujate sõnul on teenuse sihtgrupp väga kirju ning nende tagasiside põhjal pole sageli võimalik adekvaatseid hinnanguid anda.). Seega võivad esineda juhud, kus väliselt tundub, et inimesele on teenusest kasu ning teenuse pakkumine läheb edukalt, kuid tegu võib olla valede järeldustega, kuna teenusel olev klient ei anna enda kohta õiget informatsiooni. Teise kitsaskohana toodi sisulise poole pealt välja, et teenuse pakkuja võib informatsiooni esitada väga üldiselt ning ilustades.

„Aga mis veel kitsaskohana. Kitsaskohana on ka see, et info on kohati subjektiivne. Et need kliendid, kes on, nad on ka meister manipulaatorid ja meister maskikandjad. Ja me võime rääkida ja meie näeme ja meie töös, et kõik on hästi, aga tegelikult ei tea, mis inimese peas toimub.” TP1

„Kitsaskoht on see, et sa võid hästi üldiselt rääkida seda asja, aga et info tõesti oleks kvaliteetne, siis tuleb väga konkreetne olla. Aga tihti, et olla jällegi konkreetne, siis sa pead jällegi olema aus nende asjade vastu ja siis selle läbi sa pead jällegi olema valmis näitama teenuse nõrka poolt.” TP3

„No üks asi on see, et me ei saa teada päris kindlalt, kas inimene, kes ütleb, et ta töötab, töötab. Et see suuresti tugineb ikka usaldusele.” TP1

Kuna Sotsiaalministeeriumi puhul on paika pandud informatsioon, mida kogutakse mõjude hindamiseks, siis tõi teenuse delegeerija takistusena välja asjaolu, et ei saa muuta infot, mis puudutab mõjutabeleid. Sageli aga toimuvad ajas muutused ning vajalik oleks muuta ka kogutava informatsiooni sisu – kuna aga informatsioon peab läbi aastate olema võrreldav, siis ei saa sisulisi muudatusi aruandevormides teha.

„Et pärast adekvaatseid tulemusi saada, siis pead aru saama kohe alguses, et mis on olulised näitajaid ja võib-olla see ongi see koht, kus sa tegelikult aastate jooksul võib-olla hakkad aru saama, et tegelikult oleks võinud juba algusest peale hoopis teistmoodi koguda või hoopis midagi muud koguda.” TD3

„Me ei saa muuta tabeleid, mis puudutavad mõju hindamist, kuna muidu ei saa ma andmeid analüüsida. See info peab olema nii alguses kui ka kõikide aastate jooksul sama.“ KR

Samuti toodi Sotsiaalministeeriumi puhul välja asjaolu, et kuna andmete kogumine sisaldab ka teenusel osalejate isiklike andmete kogumist, siis sageli ei soovi teenuste sihtrühm neid andmeid avaldada.

„Kui me alustasime teenuse pakkumist, oli peredel väga keeruline aru saada, miks nad peavad täitma osalejate ankeete ja avaldama oma isikukoodi ja oma isiklike andmeid.“ OP

„Me peame teenusele sisenejate käest andmeid koguma, ankeete koguma. Et see on olnud üks negatiivne aspekt.“ TD2

JÄRELDUSED

Käesolev uurimus näitab, et teenuste puhul, mis on delegeeritud kolmandale sektorile, toimub regulaarne tulemusinformatsiooni kogumine. Analüüsist selgus, et peamine põhjus, miks tulemusinformatsiooni kogutakse, on vajadus hinnata teenuse sisu ja eesmärgi täitmist ning parendada teenuse kvaliteeti. Eesmärkide saavutamist hinnatakse konkreetsete sihttasemete järgi, mis teenustele on seatud. Kuigi analüüsist ei ilmnud, et tulemusinformatsiooni kogumise põhjuseks oleks oma vastutuse suurendamine, toodi välja, et kogutav tulemusinformatsioon aitab sellele aspektile siiski kaasa. Asjaolu, et vastutuse suurendamine on pigem tagaplaanil, võib pidada positiivseks, kuna vastutust liialt rõhutades ei pruugi kaasneda paremate tulemuste saavutamine (Halachmi 2005, 261-264).

Teoreetiline osa toob välja, et tulemusinformatsiooni kogumine vastutuse suurendamiseks tegeleb soovitud tulemuste mõõtmisega ning seda võimaldavad konkreetselt paika pandud indikaatorid (Jos, Tompkins 2004, 259-260). Ka antud töös käsitletud teenuste puhul olid paika pandud sihttasemed, mille abil eesmärkide täitmist hinnatakse. Eesmärkide ning indikaatorite sätestamisse teenuse pakkujad kaasatud ei olnud, kuigi teoreetilises osas on rõhutatud, et seda peaks tegema. Vastasel korral võib delegeerija saada ainult seda infot, mida ta on küsinud ning ilma jääda täiendavast olulisest informatsioonist, mida teenuse elluvijja kogub (van Thiel, Leeuw 2016, 276). Kuigi kolmas sektor kogub ise veel täiendavat informatsiooni teenuse kohta, ei ilmnud intervjuude käigus, et see oleks probleemiks. Pigem aitab see organisatsioonidel endil teha parandusi teenuse pakkumise protsessis. Vaadates indikaatorite paikapanekud, on samas oluline välja tuua, et tegemist on Euroopa Sotsiaalfondi projektiga, mistõttu ei olnud ministriumil võimalik teenuse pakkujaid eesmärkide seadmisesse kaasata, kuna indikaatorid on projektis juba eelnevalt sätestatud. Edaspidises praktikas aga tasuks eesmärkide ning indikaatorite paikapanemisel kaasata ka kolmanda sektori organisatsioone.

Selle tulemusena võivad teenuse pakkujad saada paremini aru ka ministeeriumi käitumisest ja otsuste põhjustest ning on tõenäolisem, et nad võtavad seatud eesmärgid omaks (Aulakh, Gencturk 2000, 525).

Legitiimsust kui üht tulemusinformatsiooni kogumise põhjust analüüsist ei ilmnenud. Teoreetiline kirjandus tõi välja, et legitiimsus on seotud erinevate osapoolte ootustega ning nendele vastamisega (Massey 2001, 156), kuid intervjuude käigus ei toonud avalik ega kolmas sektor välja, et nad peaksid välistele osapooltele oma olemasolu õigustama ning nende ootustele vastama. Legitiimsust võib käsitleda ka kui kombinatsiooni vastutusest, tulemustest ning esindatusest (Massey 2001, 156). Seega võib eeldada, et kuna vastutusi ning tulemusi vaadatakse tulemusinformatsiooni kogumise käigus, saab ka legitiimsuse aspekt selles osaga kaetud.

Nii teenuse pakkujad kui ka delegeerijad pidasid tulemusinformatsiooni kogumist oluliseks selleks, et parandada teenuse kvaliteeti. Teoreetiline osa tõi välja, et kvaliteeti võib aidata parandada see, kui lisaks tulemustele vaadatakse ka protsessi ja käitumist ning väljundeid (Kang et al 2014, 184). Analüüsi järelalusena saab samuti välja tuua, et lisaks tulemustele vaadatakse neid aspekte. Protsessi kontrolli puhul on välja toodud, et juhid omavad kindlat ideed sellest, mida nad tahavad, et agendid teeksid ning samuti on agendid sageli kaasatud eesmärkide seadmisesse (Aulakh, Gencturk 2000, 525). Intervjuudest ei ilmnenud, et teenuste delegeerijatel oleks kindel idee sellest, kuidas agent peaks käituma. Samas selgus dokumendianalüüsist, et teenuste pakkumise protsessile oli seatud mitmeid nõudmisi (nt kui kiiresti ja kuidas peab klient jõudma teenuseni, nõuded teenuse pakkuja personalile), seega on teenuse delegeerijad siiski paika pannud ootused teenuse pakkumise protsessile.

Lisaks protsessi, väljundite ja tulemuste vaatamise tõi teoreetiline osa välja ka mõjude hindamise. Analüüsi tulemusena selgus, et mõlemad ministeeriumid on planeerinud peale teenuse osutamise lõppu tellida uuringu, mis hindaks teenuste mõju. Samas aga toodi Sotsiaalministeeriumi teenuste puhul välja üks kitsaskoht, mis puudutab mõjude hindamist. Selleks on asjaolu, et mõju hindamiseks on paika pandud kindel sisu, mille kohta andmeid kogutakse. Kuna aga teenuse kasutajate vajadused muutuvad ajas, oleks vaja seda kogutava informatsiooni sisu täiendada. Ka teoreetiline kirjandus tõi välja, et mõjude hindamisega kaasneb mitmeid raskusi ning puudub üksmeel selles osas, kuidas seda täpselt peaks läbi viima (Moxham 2007, 832). Antud juhul on küll püütud leida võimalus, kuidas seda teostada ning arvesse on võetud olulisi aspekte (mõõtmise

toimub pika aja jooksul, rõhutatakse erinevaid aspekte), kuid siiski kaasnevad mõjude hindamisega kitsaskohad, mis mõjutavad kogu tulemusinformatsiooni kogumist.

Andmete kogumiseks on kolmanda sektori jaoks töötatud välja mitmeid süsteemaatilisi raamistikke, kuid empiirilisest osast ilmnes, et tulemuste mõõtmiseks ei kasutata ühtegi konkreetset lähenemist. Kõige enam võib leida sarnaseid jooni LFA raamistikuga, mis võtab arvesse sisendeid, tegevusi, väljundeid ja tulemust (Savaya 2005, 87). Ka käesolevas töös käsitletud teenuste puhul vaadati väljundeid, eesmärki ja tulemust. Asjaolu, et ei kasutata ühte konkreetset raamistikku, ei pruugi olla negatiivne, kuna igal raamistikul on teatud piirangud. Häid tulemusi võib anda erinevate raamistike kombineerimine, mis võimaldab tulemuste mõõtmisel tuua välja erinevaid aspekte. Samas aga tuleb arvestada, et mõlemal poolel võivad puududa pädevused, et raamistikke tulemuslikult kasutada. Avalikul sektoril võib olla rohkem võimalust palgata selleks lisaressursse, kuid mittetulundusorganisatsioonide jaoks võib see tähendada täiendavat töökoormust.

Välja on toodud ka erinevaid aspekte, mida silmas pidada, kui hinnata kolmanda sektori pakutavate teenuste tulemusi – tulemuste mõõtmise süsteemid peaksid põhinema erinevate osapoolte perspektiivil, olema kooskõlas organisatsiooni strateegilise plaaniga, vastama mõõtmise väljakutsetele (kasutama erinevaid mõõdikuid, mis on nii finantsilised kui ka mittefinantsilised, lühiajalised ja pikaajalised, mõõtma teenuste kvaliteeti nii tehnilisel kui ka sisulisel tasandil, andma tähelepanu teenuse kasutajatele). Lisaks peaks tulemuste hindamisel vaatama protsessi ning rõhk peaks olema pigem õppimisel ning parandamisel kui kontrollil. (Taylor, Taylor 2014, 1376) Analüüsist järeldus, et osaliselt on neid aspekte ka silmas peetud – kasutatakse erinevaid mõõdikuid, vaadatakse mõõdikuid lühiajalisest perspektiivist ning pikaajalisest perspektiivist lähtudes, teenuse kvaliteedile lähenetakse läbi nii tehnilise kui ka sisulise tasandi, läbi teenuse kasutajate arvamuse uurimise antakse tähelepanu ka neile. Katmata jäi aspekt, mis puudutab organisatsiooni strateegilist plaani ning tulemuste mõõtmise süsteemi vastavust sellega – strateegilist plaani ning tulemusinformatsiooni seost ei mainitud üheski intervjuus.

Kuigi tulemuste mõõtmise süsteemid peaksid arvesse võtma ka erinevate osapoolte perspektiivi, siis rahastajate vaatest on arvestatud pigem nende endi ning teenuse kasutajate vaadet – arvesse on võetud tulemusi, mida soovitakse saavutada ning sellest lähtuvalt on paika pandud, millist informatsiooni kogutakse. Seega toodi Sotsiaalministeeriumi teenuste puhul välja, et teenuse pakkujad koguvad veel täiendavat informatsiooni, mida rahastajate poolt nõutud ei ole.

Teoreetilises osas ilmnes, et rahastajatepoolsed nõudmised võivad mõjutada kolmanda sektori tulemuste mõõtmist nii, et sageli piirduvadki kolmanda sektori organisatsioonid ainult kohustuslike andmete kogumisega ning ressursside puudumisel ei koguta informatsiooni, mis on oluline organisatsiooni siseste otsuste tegemiseks (Carnochan et al 2014, 1027; Thomson 2010, 623-624). Seega on asjaolu, et teenuse pakkujad koguvad ise veel täiendavat informatsiooni, võib pidada positiivseks, kuna see aitab neil endil teha sisulisi otsuseid ning järeldusi teenuste tulemuslikkuse ning teenuste pakkumise protsessi kohta.

Üks aspekt, mida teoreetiline osa välja ei toonud, puudutab mitteformaalset suhtlemist teenuse pakkujate ja ministeeriumide vahel. Kõik osapooled tõid selle välja kui positiivse asjaolu, kuna see annab teenuse pakkujatele parema ülevaate ministeeriumi poolsetest nõuetest ning ootustest ning teiselt poolt saab teenuse delegerija paremini aru probleemidest, millega organisatsioonid silmitsi seisavad. Teoreetilises osas toodi välja, et oluline on kaasata teenuse pakkujaid eesmärkide ning indikaatorite seadmisesse, vastasel korral võivad need jääda teenuse pakkujatele arusaamatuks. Käesolevast tööst selgus aga, et olulisel kohal on ka hilisem suhtlus teenuse pakkujate ning ministeeriumi vahel. Asjaolu, et suhtlus toimib väga hästi, võib tuleneda sellest, et teenuse pakkujaid, kellega suhelda, on vähe.

Teoreetilises osas toodi välja, et kõige paremini toimib tulemuste mõõtmine siis, kui see tugineb sisemistel realistlikel mõõdikutel, mis toovad esile organisatsiooni tegelikku olukorda ning teiselt poolt annavad infot, kus parandusi teha (Greiling 2006, 462). Analüüsist järeldus, et kuigi teenuste puhul on paika pandud konkreetsed indikaatorid, siis võimaldab pidev otsene suhtlus teenuse delegerijaga esile tuua ka teenuse pakkumise tegelikku seisuga ning parandamist vajavaid kohti.

Peamised kitsaskohad, mis analüüsist selgusid, puudutasid tehnilist võimekust, piiranguid info kirjapanemisel ning järelduste õigsust. Tehnilise poole pealt on takistuseks sageli see, et tulemuste mõõtmiseks ning raporteerimiseks on vaja ekspertiisi (Mayne 2007, 90). Seda aspekti toodi välja nii ministeeriumi kui ka teenuste pakkujate poolt, et andmete kogumine võib osutuda üle jõu käivaks. Kuna aga halduskoormus on suur ka teenuse delegerijal, siis sunnib see rohkem läbi mõtlema, milliseid andmeid on täpselt vaja koguda.

Sisulise poole pealt on sageli takistuseks see, et keskendutakse ainult kvantitatiivsetele väljunditele, paika pandud mõõdikud ei esinda programmi eesmärke, jäetakse välja teenuse osad, mida on kõige parem mõõta kvalitatiivselt ning tulemusinformatsiooni põhjal ei saa luua

usaldusväärseid järeldusi suhte kohta, mis on programmi sisendite ja väljundite või tulemuste vahel (Lindgren 2001, 294-298). Lisaks võib tulemuste mõõtmine kaasa tuua manipuleerimise (Brujin 2002, 581-583). Analüüsi tulemusena selgus, et sisuline kitsaskoht seisneb tulemuste põhjal järelduste tegemisega, kuna teenusel osalejad, kelle põhjal järeldusi tehakse, ei pruugi tegelikult esindada sihtgrupi keskmist. Tulemustega manipuleerimist mainiti kui võimalikku kitsaskohta, samas aga mõistsid mõlemad teenuse pakkujad vajadust, et informatsioon oleks võimalikult realistlik ning tooks välja ka võimalikke puudujääke teenuses.

Teoreetilises raamistikus oli välja toodud, et üheks piiravaks asjaoluks tulemusinformatsiooni kogumise puhul on lepingute lühiajalisus, kuna see julgustab keskendumist lühiajalistele eesmärkidele, mida on kerge mõõta ning sageli läheb aastaid enne, kui tulemused ilmuvad. Seega ei paku lühiajalised lepingud tulemuste väljatoomiseks piisavat ajaraami. (Taylor, Taylor 2014, 1374) Andmete analüüsist aga selgus, et lepingute lühiajalisust nähakse pigem positiivsena, sest see võimaldab kogutud informatsiooni põhjal teha muudatusi teenuses. Nii on asendushoolduse tugiteenustes viidud mittetulundusühingu koordineerimise alt ära kaks teenust ning Sotsiaalkindlustusametisse loodud juurde täiendavad koordineerivad ametikohad. Seega võib lepingute lühiajalisus aidata kaasa teenuste parendamisele. Teisalt võib seda pidada mittetulundusorganisatsiooni jaoks negatiivseks, kuna seoses teenuste äraviimisega vähenes ka rahastuse hulk. Teenuse pakkuja seda aga ise välja ei toonud. Oluline on märkida, et neid teenuseid, mis viidi üle Sotsiaalkindlustusametisse, pakub mittetulundusühing endiselt edasi, seega pakub teenust nii avalik sektor, kui ka kolmas sektor. Mittetulundusorganisatsioon katab kulud omavahenditest, muudetud on küll teenuse pakkumise mahtusid, kuid sisuliselt pakutakse teenuseid endiselt edasi. Siinkohal võib välja tuua asjaolu, et sageli on mittetulundusorganisatsiooni jaoks rahaline kompensatsioon tagaplaanil ning sellest olulisem on oma missiooni täitmine ning sihtgrupi vajaduste rahuldamine.

KOKKUVÕTE

Kuigi kolmanda sektori poolt kogutav tulemusinformatsioon on akadeemilises kirjanduses palju diskussiooni tekitanud, pole seda Eesti kontekstis varasemalt uuritud. Käesoleva uurimistöö eesmärgiks oli hinnata tulemusinformatsiooni kogumist ning kasutamist teenuste puhul, mis on delegeeritud kolmandale sektorile.

Magistritöö teoreetilises osas vaadati tulemusinformatsiooni kogumise põhjuseid, sisu kogumise viise ning tulemusinformatsiooni kogumise ja kasutamisega kaasnevad kitsaskohti. Teoreetilise kirjanduse põhjal toodi välja kolm peamist põhjust, miks kolmanda sektori organisatsioonid tulemusinformatsiooni koguvad. Nendeks olid vastutuse ja legitiimsuse suurendamine ning teenuse tõhususe ja kvaliteedi parandamine. Kogutava informatsiooni sisu kohta toodi välja, et oluline on koguda informatsiooni tulemuste, väljundite ning mõju kohta. Nende kõrval annab täiendavat informatsiooni ka protsess jälgimine. Tulemusinformatsiooni kogumiseks on olemas erinevaid meetodeid ning selleks kasutatakse ka erinevaid raamistikke. Samuti on mitmeid põhimõtteid, mida tulemuste kogumise süsteemide väljaarendamisel peaks silmas pidama. Tulemusinformatsiooni kogumisega kaasneb ka erinevaid kitsaskohti, mis puudutavad rahastamise mehhanisme, seotud osapooli ning probleeme, mis kaasnevad andmete kogumise tehnilise, sisulise ja kasutamise poolega.

Uurimuse läbiviimiseks kasutati kvalitatiivset lähenemist. Andmeid koguti läbi poolstruktureeritud intervjuude ning dokumendianalüüsi. Empiirilise osa tulemusena selgus, et ministeeriumi ning teenuse pakkujate vahel on tihe suhtlus ning tulemusinformatsiooni kogumine toimub regulaarselt. Peamiseks tulemusinformatsiooni kogumise põhjuseks on teenuse sisu ja eesmärkide täitmise hindamine ning teenuse parendamine. Kuigi teenuse pakkujad ei teadnud täpselt, mida ministeerium informatsiooniga edasi teeb, siis mõisteti kogutava informatsiooni vajalikkust. Vastutust otsese põhjusena välja ei toodud, kuid intervjuudest ilmnes, et kogutav informatsioon aitab kaasa vastutuse suurendamisele.

Kogutava informatsiooni kohta ilmnes, et keskendutakse nii väljunditele, tulemustele kui mõjule. Positiivseks võib pidada asjaolu, et lisaks vaadatakse ka teenuse pakkumise protsessi, seda nii teenuse pakkujate kui ka teenuse delegeerija poolt. Informatsiooni kogumise viisidest ilmnes, et igakuiselt toimub aruandlus konkreetste aruandevormide kaudu, kuid oluline koht on ka mitteformaalselt suhtlusel, mis toimub osapoolte vahel. Ühtegi süstemaatilist raamistikku informatsiooni kogumiseks ei kasutata.

Tulemusinformatsiooni kogumise kitsaskohana toodi välja võimalus sellega manipuleerida. Kuigi teenuse pakkujad mõistsid vajadust rääkida kitsaskohtadest ausalt, toodi välja, et informatsiooni on võimalik esitada ka ilustades. Samas aga aitab antud kitsaskohti ületada asjaolu, et teenuse pakkujate ning ministeeriumi vahel toimub tihe suhtlus ning saavutatud on kontakt, mis võimaldab raskustest teenuse pakkumisel ausalt rääkida. Kitsaskohana toodi välja, et andmete kogumine võib osutada teenuse pakkujatele üle jõu käivaks. Samuti toodi välja, et mõjude hindamise puhul kogutakse andmeid, mis ajas on muutumatud ning mis seab piirangud kogutava informatsiooni sisu muutmisele. Kuigi teoreetiline osa tõi välja ühe kitsaskohana ka lepingute lühiajalisuse, kuna see ei võimalda piisavat aega, et jälgida muutusi, siis analüüsist ilmnes, et ühe teenuse puhul võimaldas lepingu lühiajalisus teha sisulisi muudatusi teenuse pakkumises. Seega ei pruugi lepingute lühiajalisus alati negatiivne olla.

Analüüsist järeldub, et peamise tulemusinformatsiooni kogumise põhjusena nähakse vajadust hinnata, kas teenused täidavad oma eesmärgi. Sellest võib järeldada, et kogutava info puhul soovitakse teha järeldusi teenuste kvaliteedi kohta ning seeläbi parandada ka teenuste efektiivsust. Kuigi teenuste puhul on paika pandud sihttasemed, ei tundnud teenuse pakkujad, et tulemusinformatsiooni kogumise puhul rõhutataks liialt vajadust saavutada numbriline väljund. Kogutava informatsiooni sisu on vastavuses teoreetilises osas välja tooduga, keskendudes nii teenuse pakkumise protsessile, väljunditele kui ka tulemustele, mida võib pidada positiivseks, sest nii protsessi kui ka käitumise mõõtmine võib anda vajalikku informatsiooni teenuse parandamiseks.

Edaspidistes uurimustes võiks käsitleda laiemalt, kuidas toimub tulemusinformatsiooni kogumine ning kasutamine igapäevaselt kolmanda sektori organisatsioonides, ilma välise kohustuseta aru anda. Samuti vajaks laialdasemat uurimist, kuidas kolmanda sektori organisatsioonid oma tulemuste mõõtmise süsteeme disainivad ning kas tulemusinformatsiooni kogumist tajutakse üldiselt vajalikuna.

SUMMARY

THE USE AND GATHERING OF PERFORMANCE INFORMATION REGARDING SERVICES THAT ARE OUTSOURCED TO THE THIRD SECTOR

Katriin Pannal

The importance of services provided by the third sector has been emphasized in many studies. Whether the service is provided by the public sector or the third sector, it is important to manage and measure performance. This could be one way to determine the optimal provider for the service. At the same time, performance measurement offers several challenges in the third sector – as financial measures are not primary, performance measurement in the third sector usually considers the organization’s mission and purpose. At the same time, third sector organizations are under pressure to demonstrate their achievements to their donors. Filling these requirements may be difficult and third sector organizations may lack time, skills and other resources. In addition to these issues, measurement also offers challenges, as according to the literature there is often a mismatch between the purpose of performance measurement and the methods used.

The purpose of this master’s thesis is to assess the gathering and usage of performance information regarding services that are outsourced to the third sector. It deals with the reasons, ways, content and challenges of gathering performance information. The research questions are:

- How is information gathered?
- Which information is gathered?
- How is gathered performance information used?

This research is a qualitative analysis by its nature. Data was gathered using semi-structured interviews and document analysis. The research consists of three parts, where the first part focuses on theoretical aspects of performance information and the third sector. It gives an

overview why performance is measured, which performance is measured, different methods of measuring performance and challenges regarding the gathering of performance information in the third sector. The second part consists of empirical analysis and is based on 8 semi-structured interviews conducted with service providers and public sector representatives, and on document analysis. The third part analyses the findings considering the theoretical aspects.

Results show that regarding public services provided by the third sector, performance information is constantly gathered. The main reasons for collecting performance information is the need to evaluate the content and purposes of the services and also to improve them. Although accountability was not mentioned as one of the reasons for gathering information, it appeared that the information gathered helps to increase accountability. The finding that accountability was not the main reason for gathering performance information can be positive, as the literature states that focusing on accountability may not result with better services.

The content of the information includes information about outputs, short-term and long-term outcomes. The process of the service delivery is also one aspect to monitor, but this is not a primary focus. Usually performance information is gathered through monthly reports, but an important part is also the non-formal communication between service providers and the public sector.

One of the challenges that appeared, was the possibility to manipulate with performance information. Although the service providers understood the need to be open about the services, they brought out that this information could be presented with bias. The given challenges are minimized by the fact that there is frequent non-formal communication between service providers and the public sector. The other challenges were involved with the fact that third sector organizations might lack resources and skills to gather performance information and the fact that assessing long term outcomes needs data that can't be changed during time. This is an obstacle because the nature of the services might change during time, but since the information gathered has to be comparable throughout the years the service is being monitored, the content of the information cannot be changed. This in turn can mean that the gathered performance information might lack important information about the content of the service.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Adcroft, A., Willis, R. (2005). The (un)intended outcome of public sector performance measurement. — *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18, No.5, 386-400.
- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., Moro, D. (2010). The Ambitions and Challenges of SROI. — Third Sector research Centre. Working Paper 49. Birmingham: University of Birmingham.
- Ashforth, B.E., Gibbs, B.W. (1990). The Double-Edge of Organizational Legitimation. — *Organization Science*, Vol.1, No.2, 177-194.
- Aulakh, P.S., Gencturk, E.F. (2000). International Principal-Agent Relationships. Control, Governance and Performance. — *Industrial Marketing Management*, Vol. 29, 521-538.
- Balser, D., McClusky, J. (2010). Managing stakeholder relationships and nonprofit organizational effectiveness. — *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 15, No.3, 295-315.
- Behn, R.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. — *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 586-606.
- Bomberg, D. (2009). Performance Measurement. A System with a Purpose or a Purposeless System? — *Public Performance & Management Review*, Vol.33, No.2, 214-221.
- Breckell, P., Harrison, K., Robert, N. (2011). *Impact Reporting in the UK Charity Sector*. Kättesaadav: <http://www.socialvalueuk.org/app/uploads/2016/09/Impact20Reporting20in20the20UK20Charity20Sector1.pdf>, 11.05.19.
- Bruijn, H.D. (2002). Performance Measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. — *Journal of Public Sector Management*, Vol. 15, No. 7, 578-594.
- Buckmaster, N. (1999). Associations between outcome measurement, accountability and learning for non-profit organisations. — *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, No. 2, 186-197.
- Carman, J.G. (2010). The Accountability Movement. What's Wrong With this Theory of Change? — *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 39, No.2, 256-274.

- Connolly, C. & Hyndman, N. (2004). Performance reporting: a comparative study of British and Irish charities. — *The British Accounting Review*, Vol.36, No.2 , 127-154.
- Carnochan, S., Samples, M., Myers, M., Austin, J.A. (2014). Performance Measurement Challenges in Nonprofit Human Service Organizations. — *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 43, No.6, 1014-1032.
- Cordery, C. & Sinclair, R. (2013). Measuring performance in the third sector. — *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 10, No. 3/4, 196-212.
- Cordes, J.J. (2017). Using cost-benefit analysis and social return on investment to evaluate the impact of social enterprise: Promises, implementation, and limitations. — *Evaluation and Program Planning*, Vol.64, 98-104.
- Dawson, A. (2010). A case study of impact measurement in a third sector umbrella organisation. — *Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.63, No.6, 704-726.
- Dart, J., Davies, R. (2003). A Dialogical, Story-Based Evaluation Tool: The Most Significant Change Technique. — *American Journal of Evaluation*, Vol.24, No.2, 137-155.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. — *Academy of Management Review*, Vol.14, No.1, 57-74.
- Ebrahim, A. (2003). Making sense of accountability: conceptual perspectives for Northern and Southern nonprofits. — *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 14, No. 2, 191-212.
- Flynn, P. & Hodgkinson, V.A. (2001). *Measuring the Impact of the Nonprofit Sector*. US: Springer.
- Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? — *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.55, No.6, 448-465.
- Guthrie, J., Petty, R., Yongvanich, K., Ricceri, F. (2004). Using content analysis as a research method to inquire into intellectual capital reporting. — *Journal of Intellectual Capital*, Vol.5, No.2, 282-293.
- Halachmi, A. (2005). Performance measurement: test the water before you dive in. — *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 71, No.2, 255-266.
- Hall, M. (2012). Evaluation Logics in the Third Sector. — *Voluntas*, Vol.25, No.2, 307-336.
- Herman, R.D., Renz, D.O. (1997). Multiple Constituencies and the Social Construction of Nonprofit Organization Effectiveness. — *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.26, No. 2, 185-206.
- Hofer, R. (2000). Accountability in Action?: Program Evaluation in Nonprofit Human Service Agencies. — *Nonprofit Management & Leadership*, Vol. 11, No.2, 167-177.

- Ingraham, P.W. & Kneeder, A.E. (2000). Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance. *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*. (Toim.) J.L.Brudney, L.J. O'Toole Jr., H.G. Rainey. Georgetown University Press, 235-309.
- Jacobs, A., Barnett, C., Ponsford., R. (2010). Three approaches to monitoring: Feedback systems, participatory monitoring and evaluation and logical frameworks. – *IDS Bulletin*, Vol.41, No.6, 36-44.
- Johnson, G. (2002). *Research Methods for Public Administrators*. Connecticut, London: Quorum Books.
- Jos, P.H. & Tompkins, M.E. (2004). The Accountability Paradox in an Age of Reinvention. — *Administration & Society*, Vol. 36, No. 3, 255-281.
- Justiitsministeerium. (2014) Lihtsustatud korras tellitava teenuse „Tugiisikuteenus vanglast vabanejatele“ hankedokument (riigihangete registri viitenumber 157766).
- Justiitsministeerium. (2015). Lihtsustatud korras tellitava teenuse riigihanke „Nõustamisteenustega ajutine majutusteenus vanglast vabanejatele – Harjumaa“ hankedokument (riigihangete registri vitienumber 167379).
- Kang, M., Wu, X., Hong, P., Park, K., Park, Y. (2014). The role of organizational control in outsourcing practices: An empirical study. — *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 20, No. 3, 177-185.
- Kaplan, R.S. (2001). Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations. — *Nonprofit Management & Leadership*, Vol.11, No.3, 353-370.
- Le Roux, K., Wright, N.S. (2010). - Does Performance Measurement Improve Strategic Decision Making? Findigs From A National Survey of Nonprofit Social Service
- Lecy, J.D., Schmitz, H.P., Swedlund, H. (2012). Non-Governmental and Not-for-Profit Organizational Effectiveness: A Modern Synthesis. — *Voluntas*, Vol. 23, 434-357.
- Liket, K.C., Rey-Garcia, M., Maas, K.E.H. (2014). Why Aren't Evaluations Working and What to do About It: A Framework for Negotiating Meaningful Evaluation in Nonprofits. – *American Journal of Evaluation*, Vol. 35, No.2, 171-188.
- Lindgren, L. (2001). The Non-profit Sector Meets the Performance-management Movement. – *Evaluation*, Vol. 7, No. 3, 285-303.
- Lister, S. (2003). NGO Legitimacy. Technical Issue or Social Construct. – *Critique of Anthropology*, Vol. 23, No, 2, 175-192.
- Martinez, D.E., Cooper, D.J. (2012). Transforming and Mobilizing Fluid Accounting Inscriptions: The Logical Framework in Non-Governmental Organizations. – *University of Alberta School of Business Research Paper*, No.2013-06, 1-48.

- Massey, J.E. (2001). Managing organisational legitimacy: communication strategies for organizations in crisis. — *Journal of Business Communication*, Vol. 38, No.2, 153-183.
- Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management. — *Evaluation*, Vol. 13, No.1, 87-109.
- McEwen, J. , Shoesmith, M., Allen, R. (2010). Embedding outcomes recording in Barnado's performance management approach. — *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 59, No.6, 586-598.
- Meetme „Tööturul osalemist toetavad hoolekandeteenused“ elluviimiseks struktuuritoetuse andmise tingimused ja kord, RT I, 02.04.2019,3.
- Moxham, C. (2009). Performance measurement: examining the applicability of the existing body of knowledge to nonprofit organisations. — *International Journal of Operations and Production Management*, Vol. 29, No. 7, 740-763.
- Moxham, C. (2014). Understanding third sector performance measurement system design: a literature overview. — *Journal of Performance Management*, Vol. 63, No. 6, 704-726.
- Moxham, C., Boaden, R. (2007). The impact of performance measurement in the voluntary sector: Identification of contextual and processual factors. — *International Journal of Operations & Productions Management*, Vol.27, No8, 826-845.
- Moynihan, D.P & Ingraham, P.W. (2004). Integrative leadership in the public sector: A Model of Performance-Information Use. — *Administration & Society*, Vol. 36, No.4, 427-453.
- Oliver, R. L. & Anderson, E. (1994). An Empirical Test of the Consequences of Behavior- and Outcome-Based Sales Control Systems. — *Journal of Marketing*, Vol. 58, No.4, 53-67.
- Olson, D.E. Agency Theory in the Not-for-Profit Sector: Its Role and Independent Colleges. — *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.29, No.2, 280-296.
- Pathak, P., Dattani, P. (2014). Social return on investment: three technical challenges. — *Social Enterprise Journal*, Vol 10, No.2, 91-104.
- Patton, M.Q. (2002). *Methods Choices: Contrasting Qualitative and Quantitative Emphases*. In *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 12-21.
- Pollit, C. (2006). Performance Information for Democracy: The Missing Link? — *Evaluation*, Vol. 12, No.1, 38-55.
- Praxis (2014). *Avalike teenuste delegerimine vabaihendustele 2014. Uuringuaruanne*. Kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2014/12/teenuste-delegerimine.pdf>, 13.04.18.
- Purcell, M., Hawtin, M. (2010). Piloting external peer review as a model for performance improvement in third-sector organizations. — *Nonprofit Management and Leadership*, Vol.20, No.3, 357-374.

- Ramadan, M.A., Borgonovi, E. (2015). Performance Measurement and Management in Non-Governmental Organizations. — *IOSR Journal of Business and Management*, Vol.17, No.2, 70-76.
- Salamon, L.M. (2010). Putting the civil society sector on the economic map of the world. — *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 81, No.2, 167-210.
- Samkin, G. & Schneider, A. (2010). Accountability, narrative reporting and legitimation: The case of a New Zealand public benefit entity. — *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 23, No.2, 256-289.
- Savaya, R., Waysman, M. (2005). The Logic Model. — *Administration in Social Work*, Vol.29, No.2, 85-103.
- Sotsiaalkindlustusamet. (2016). Tugiteenused asenduskoduteenuse osutajatele (riigihange 174879).
- Sotsiaalkindlustusamet. (2016). Tugiteenused perepõhise asendushoolduse pakkujatele (riigihange 169637).
- Sotsiaalministeerium. (2017). *Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine*. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/asendushooldus_tat_veebr2017.pdf, 11.05.19.
- Perioodi 2014 - 2020 struktuuritoetuse seadus. RT I, 13.03.2019, 111.
- Justiitsministeerium. (2018). *Tugiteenus vanglast vabanejatele*. Kättesaadav: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/TAT%20Tugiteenus%20vanglast%20vabanejatele_04.10.2018.pdf, 11.05.19.
- Speckbacher, G. (2003). The Economics of Performance Management in Nonprofit Organizations. — *Nonprofit Management & Leadership*, Vol.13, No2, 267-281.
- Tapinos, E., Dyson, R.G., Meadows, M. (2005). The impact of performance measurement in strategic planning. — *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 54, No. 5/6, 370-384.
- Taponen, S. & Kauppi, K. (2017). Forget „Blind Leading the Seeing“ – Improving Public Service Management. — *Journal of Public Administration*, Vol. 40, No. 13, 1114-1128.
- Thomson, D.E. (2010). Exploring the Role of Funder's Performance Reporting Mandates in Nonprofit Performance Measurement. — *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.39, No.4, 611-629.
- Taylor, M., Taylor, A. (2014). Performance measurement in the Third Sector: the development of a stakeholder-focussed research agenda. — *Production Planning & Control*, Vol.25, No.16, 1370-1385.

- Verbeeten, F.H.M. (2008). Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance. — *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.21, No.3, 427-454.
- Wilder, L., Walpole, M. (2008). Measuring social impacts in conservation: experience of using the Most Significant Change method. — *Fauna & Flora International*, Vol.42, No.4, 529-538.
- Zimmermann, J. & Stevens, B. (2006). The use of performance measurement in South Carolina nonprofits. — *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 16, No.3, 315-327.
- Yates, B.T., Marra, M. (2017). Social Return on Investment (SROI): Problems, solutions...and is SROI a good investment? — *Evaluation and Program Planning*, Vol.64, 1-144.
- Zappala, G., Lyons, M. (2009). Recent approaches to measuring social impact in the Third sector: An overview. — *The Centre of Social Impact (CSI) Paper*, No, 6, 1-24.

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused avaliku sektori esindajale

1. Kirjeldage lühidalt välja delegeeritud teenuse sisu, peamist eesmärki?
2. Millist tulemusinformatsiooni ning mis perioodi tagant selle teenuse puhul kogute?
3. Kuidas (mille põhjal) olete otsustanud, millist informatsiooni koguda?
4. Mis on tulemusinformatsiooni kogumise eesmärk või eesmärgid?
5. Millistel viisidel tulemusinformatsiooni kogute?
6. Kas kogutud tulemusinformatsioon on mõjutanud otsuseid antud teenuse kohta? Millist sisendit on tulemusinfo otsustele andnud?
7. Millised on kitsaskohad ja takistused, millega tulemusinformatsiooni kogumise kokku olete puutunud?
8. Kas neid takistusi/probleeme oleks võimalik adresseerida?
9. Kas tulemusinfo kogumise ja kasutamisega on kaasnenud ka mingeid negatiivseid tagajärgi? Kui jah, milliseid?
10. Millised on peamised kasud, mis tulemusinfo kogumise ja kasutamisega kaasnenud on?

Lisa 2. Intervjuu küsimused teenuse pakkujale

1. Kirjeldage lühidalt teenuse sisu, eesmärki
2. Millist tulemusinformatsiooni ning mis perioodi tagant selle teenuse puhul kogute?
3. Mis põhjustel/mis eesmärkidega tulemusinformatsiooni kogute?
4. Millistel viisidel te tulemusinformatsiooni kogute? Miks on otsustatud just antud viiside kasuks? Kas need viisid võimaldavad adekvaatset tulemusinfot koguda?
5. Kuidas kogutakse tulemusinformatsiooni teenuse delegerija/ministeeriumi poolt?
 - a. Kas teenuse pakkujal on kohustus esitada teenuse delegerijale tulemusinformatsiooni?
 - b. Kas nõutud tulemusinformatsiooni osas on teenuse delegerija paika pannud indikaatorid, sihttasemed?
 - c. Kui mingite indikaatorite puhul on paika pandud sihttasemed, siis mis juhtub, kui neid sihttasemeid ei saavutata?
 - d. Kas kogutava tulemusinformatsiooni sisu osas käivad teenuse delegerija ja elluvijja vahel läbirääkimised (nt lepingu sõlmimisel või muus faasis)?
6. Kas kogutud tulemusinformatsioon on mõjutanud otsuseid antud teenuse kohta? Millist sisendit on tulemusinfo otsustele andnud? Kuidas olete kogutud informatsiooni edasi kasutanud?
7. Mida on teile teada olevalt teinud teie poolt edastatava tulemusinformatsiooniga edasi teenuse delegerija?
8. Mis on tulemusinformatsiooni kogumise kitsaskohad ja takistused, millega olete kokku puutunud? Kuidas oleks võimalik neid takistusi adresseerida?
9. Kas tulemusinfo kogumise ja kasutamisega on kaasnenud ka mingeid negatiivseid tagajärgi. Kui jah, milliseid?
10. Millised on peamised kasud, mis tulemusinfo kogumise ja kasutamisega kaasnenud on?

Lisa 3. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud.

- Justiitsministeerium, projektijuht. Helisalvestis. Tallinn: 02.04.2018
- MTÜ Lootuse Küla, tegevjuht. Helisalvestis. Kibuna: 06.04.2018
- MTÜ Balti Kriminaalprevenstiooni Instituut, juhatuse liige. Helisalvestis. Tartu: 29.03.18
- MTÜ Oma Pere, tegevjuht. Helisalvestis. Tallinn: 30.04.18
- MTÜ Moreno Keskus, juhatuse liige. Tallinn: 27.11.18
- Sotsiaalministeerium, peaspetsialist. Helisalvestis. Tallinn: 08.05.18
- Sotsiaalministeerium, nõunik. Helisalvestis. Tallinn: 1.11.18
- Sotsiaalkindlustusamet, projektijuht. Helisalvestis. Tallinn: 04.05.18