

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL**

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Cherlin Agu

**TULEMUSAUDITITE MÕJU AVALIKUS SEKTORIS EESTI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Prof, Dr Ringa Raudla

Tallinn 2015

Deklareerin, et käesolev magistritöö,  
mis on minu iseseisva töö tulemus,  
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli  
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel  
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Cherlin Agu

„.....“ .....2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja professor Ringa Raudla

„.....“ .....2015

Kaitsmisele lubatud „.....“ .....2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees  
doktor Veiko Lember

## Sisukord

Lühikokkuvõte.....	3
Sissejuhatus .....	4
1 Tulemusaudit.....	6
1.1 Mõiste.....	6
1.2 Tulemusauditi funktsioonid.....	7
2 Tulemusauditi mõju.....	11
2.1 Kontroll versus õppimine tulemuslikkuse ja muutuste edendamisel .....	12
2.2 Tulemusauditi mõju soodustavad tegurid .....	16
2.2.1 Välistes tegurid .....	17
2.2.2 Sisemised tegurid .....	18
3 Auditeeritavate poolt tajutav tulemusauditite mõju Eestis.....	22
3.1 Kõrgem kontrolliasutus Eestis .....	22
3.2 Metoodika.....	25
3.3 Toimunud muutused ning põhjused, miks muutusi ellu ei viidud .....	28
3.4 Tulemusauditi eesmärk ja mõju soodustavad tegurid .....	31
4 Diskussioon .....	38
Kokkuvõte .....	44
Võõrkeelne resüme .....	47
Kasutatud kirjandus .....	50
Lisa 1 .....	58

## **Lühikokkuvõte**

Magistritöö eesmärgiks on uurida, kas ja kuidas tajuvad auditeeritavad tulemusauditite mõju muutuste edendamisel avalikus sektoris. Arvestades, et tulemusauditi eesmärgiks on edendada tulemuslikkust, siis käsitletakse tulemusauditite mõju läbi asutustes toimunud muutuste. Täpsemalt vaadatakse muutusi, mis on auditeeritavate hinnangul ajendatud tulemusauditis toodud probleemidest või raportis tehtud ettepanekutest. Töö teoreetiline raamistik põhineb kahel käsitlusel asutuste tulemuslikkuse ja muutuste edendamise kohta. Esimesel juhul käsitletakse tulemusauditit kui kontroll- ja teisel juhul kui õppimisinstrumenti. Lisaks vaadatakse tulemusauditi tajutud mõju avaldumise tõenäosust soodustavaid tegureid ning seostatakse need kahe erineva käsitlusega asutuste tulemuslikkuse ja muutuste edendamisel. Empiirilises osas uuritakse perioodil 2005-2012 toimunud tulemusauditite mõju Eesti avaliku sektori asutuste näitel. Selleks analüüsitakse kvantitatiivse andmekogumismeetodi abil kogutud informatsiooni asutustes toimunud muutuste kohta ning selgitatakse, millised hoiakud/arvamused valitsevad auditeeritavate seas teoorias väljatoodud tulemusauditi mõju soodustavate tegurite suhtes. Magistritööst selgub, et uuritava ajaperioodil on tajutud muutuste hulk asutustes jäänud pigem tagasihoidlikuks, kuid auditeeritavad leiavad, et tulemusaudit on siiski eelkõige õppimisinstrument, mis läbi püütakse soodustada organisatsioonide tulemuslikumat toimimist. Tulemusauditi mõju soodustavate tegurite osas ilmneb, et nii tulemusauditit kontrollmehhanismina kui ka õppimisinstrumentina käsitlevate autorite vaateid toetavate tegurite rakendamises esineb auditeeritavate hinnangul puuduseid. Sisemistest teguritest on võimalik tulemusauditi mõju suurendada läbi koostööle orienteeritud auditeerimisprotsessi, mis põhineb selgitamisel, erinevate teguritega arvestamisel ning paindlikkusel. Teisalt ka audiitorite valdkonna-alaste teadmiste tõstmine on tegur, millesse investeerides saab tulemusauditi mõju suurendada. Välistest teguritest omab tulemusauditi tajutud mõju suurendamisel võtmetähtsust seadusandliku võimu aktiivsem tähelepanu ja reaktsioon tulemusauditis toodud teemadele.

**Võtmemõisted:** tulemusaudit, tajutav mõju, kontroll, õppimine

## Sissejuhatus

Tänapäeva kiirelt arenevas ja muutuvast ühiskonnas võib aina enam märgata tendentsi, mille kohaselt keskkond on riigile asetamas kõrgendatud ootuseid muutuvate oludega toimetulekuks ning kodanike soovide ootuspäraseks täitmiseks. Enamik Euroopa riike seisavad üha teravamalt silmitsi rahvastiku arvu kahanemisest, eakate osakaalu märkimisväärsest suurenemisest ning riigieelarve vähenemisest tingitud probleemidega (Adolino, Blake 2010). Ressursinappus avaldab mõju riigi haldussuutlikkusele ning seab piirangud võimalikele lahendustele sotsiaal-majandusliku jätkusuutlikkuse tagamisel (Azuma 2003, 87; Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne, 75-76).

Säästlik ja mõjus riigivalitsemine on eesmärgiks olnud juba pikka aega, kuid nüüdseks on samavõrd tähtsaks osutumas ka uuendusmeelsus ning kohanemisvõime (Troupin et al., 2010, 19). Uute lahenduste väljatöötamine, rakendamine ja toimivana hoidmine on keerukas protsess tulenevalt rajasõltuvusest, mis piirab radikaalsemaid muutusi ning kujundab edaspidist arengut (Krasner 1988). Raske on muuta väljakujunenud ja aastate jooksul kinnistunud institutsionaalset korraldust ning sissejuurdunud kultuuri (David 2007, 92; Krasner 1988). Oluliselt kergem oleks jätkata samu käitumis- ning tegutsemismustreid. Samas võivad just kriisid – teadmine, et vanaviisi enam jätkata ei saa – osutada tõukemomendiks suuremate reformide käivitamisel ja uutele ideedele tee rajamisel (Boin, Hart 2000, 10), eeldusel, et keskkond seda soodustab ja võimaldab.

Kirjeldatud konteksti valguses on õigustatud küsimus, kas ja millist rolli täidab muutuste juhtimisel ning tulemuslikkuse edendamisel kõrgem kontrolliasutus. Kõrgema kontrolliasutuse töös on tulemusaudit kujunenud kasvava tähtsusega instrumendiks, mistõttu pööratakse sellele aina enam avalikku tähelepanu (Lonsdale et al., 2011; Pollitt et al., 1999; Kells 2011, 383). Auditeerimise kaudu koondub organisatsioonile teadmine asutuste toimimise ning tulemuslikkuse kohta ning tekib asutustevaheline võrdlusbaas, mida on võimalik kasutada asutuste eduka toimimise edendamiseks, juhtimiskvaliteedi parandamiseks ja tõstmiseks (Tillema, Bogt 2010, 757; Tiron Tudor 2007, 140; Pollitt 2003, 129; Gomes 2001, 19).

Tulemusauditil võiks seega olla võtmeroll riigiasutuste tulemuslikuma toimimise toetamisel ja muutuste ajendamisel.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on uurida, Eesti näitel, kas ja kuidas tajuvad auditeeritavad tulemusauditite mõju muutuste edendamisel avalikus sektoris. Arvestades, et tulemusauditi otsest mõju on keeruline, kui mitte võimatu objektiivselt mõõta või hinnata, uuritakse töös auditeeritavate poolt tajutavat mõju (edaspidi ka tulemusauditi mõju), mis põhineb auditeeritavate arvamustel. Valdkonda on seni vähe uuritud, mistõttu napib empiirilist teadmist ning käesolev uurimistöö on oluliseks sisendiks praktilise ja ka teadusliku diskussiooni edasiarendamisel. Uurimisküsimusele vastamiseks kaardistatakse auditeeritavate hinnangud tulemusauditite tagajärjel asutustes toimunud muutuste kohta. Lisaks kogutakse auditeeritavate seisukohad auditis tehtud muudatusettepanekute elluviimist toetavate ning probleemide lahendamist soodustavate tegurite osas. Ühelt poolt saab seeläbi teooriale tuginedes Eestit positioneerida ning teisalt on tegurite kaudu võimalik hinnata, kas kinnitust leiavad tulemusauditit kontrollmehhanismina või õppimisinstrumendina käsitlevate autorite arusaamad muutuste ja tulemuslikkuse edendamise kohta. Viimaks hinnatakse andmete põhjal, kas ja milliste tegurite kaudu on võimalik tulemusauditi mõju suurendada.

Teoreetiline raamistik on üles ehitatud nii, et esimeses peatükis käsitletakse tulemusauditi mõistet, funktsioone ning vastutuse paradoksi. Seejärel selgitatakse, kuidas piiritletakse käesolevas töös tulemusauditi mõju, ehk, millised on peamised muutused, mis tulemusauditiga võivad kaasneda. Mõju piiritlemisele järgneb kahe teoreetilise lähenemise kirjeldus asutuste tulemuslikkuse ning muutuste edendamisel. Teooria lõppeb tulemusauditi mõju soodustavate tegurite selgitamisega. Töö empiirilises osas kasutatakse kvantitatiivset andmekogumismeetodit, mis läbi kaardistatakse analüüsiks vajalikud andmed ja hinnangud. Kolmandasse peatükki on koondatud tulemused ning neljas peatükk põhineb empiiriliste andmete analüüsil.

## 1 Tulemusaudit

Riigivõimu institutsiooni demokraatlikuks toimimiseks on valitsemistasandid rajatud võimude lahususe põhimõttele. Seejuures aitab võimujooni tasakaalustada ning demokraatlikku kontrollfunktsiooni teostada konstitutsionaalselt eraldiseisev kõrgem kontrolliasutus (Gomes 2001, 5), kes teostab oma tööd läbi auditeerimise. Majanduskriis ning kodanike kõrgendatud ootused pakutavatele teenustele on viimastel aastakümnetel avaldanud suurt mõju avaliku halduse toimimisele (Gomes 2001, 7; Glennerster 2012, 2) ning suunanud tähelepanu sisenditelt ja protsessidelt aina enam tulemustele ning kliendikesksele vaatele (Parker, Gould 1999; Thompson, Thompson 2001, 152; Azuma 2003, 85). Uue haldusjuhtimise (*new public management*, edaspidi NPM) koolkond mõjutas ja mõjutab tänaseni kõrgema kontrolliasutuse tööd (English, Skaerbaek 2007, 239). Rahvusvahelise kõrgema kontrolliasutuse alusdokumendis<sup>1</sup> on säästlikkus, tõhusus ja mõjususe omandanud keskse koha kontrollfunktsiooni teostamisel (Pollitt 2003, 167; Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011) ning Weberi bürokraatiast pärinev vastavusaudit (Suzuki 2004, 41) on aina enam asendumas tulemuslikkusele suunatud auditeerimispraktikaga (Lonsdale et al., 2011, 278; Pollitt et al., 1999; Gomes 2001, 1).

### 1.1 Mõiste

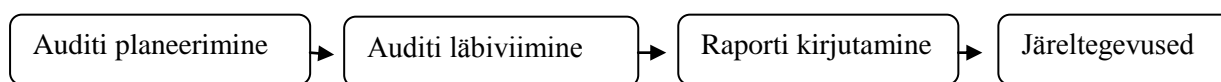
Tulemusauditi määratlemisel võib kirjandusest leida erinevaid definitsioone. Krehovska ja Hejdukova kirjeldavad tulemusauditit kui hindamisviisi, millega kontrollitakse, kas planeeritud eesmärkide saavutamiseks on valitud õiged meetmed (eesmärgi saavutamiseks valitud tegevustekogumid) ning kas meetmeid on kasutatud õigel viisil (Krehovska, Hejdukova 2013, 132). Seejuures on oluline märkida, et üldjuhul on auditile iseloomulik (ning seaduse tasandil sätestatud), et tulemusauditiga hinnatakse poliitika rakendamist, andmata hinnanguid poliitika sobilikkusele või sihtrühma vajadustele vastavusele (Lonsdale et al., 2011, 39; Keen 1999, 510; Funnell, Wade 2012, 439). Enim kasutatud definitsiooni järgi tugineb tulemusaudit 3-st E-st (*economy, efficiency, effectiveness*) koosnevale kontseptsioonile, mille kohaselt uuritakse valitsusasutuste, protsesside ning poliitikate kooskõla kolme printsiibiga, milleks on säästlikkus,

---

<sup>1</sup> Rahvusvahelise kõrgema kontrolliasutuse alusdokumendiks on Lima deklaratsioon, mis toob välja rahvusvahelised standardid auditite läbiviimisel (kättesaadav: [http://www.issai.org/media/12901/issai\\_1\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf)).

tõhusus ja mõjus. Samaaegselt on rahva raha tulemuslikku ja eesmärgipärast kasutamist kontrolliva tulemusauditi ülesandeks ka asutuste tulemuslikkuse edendamisele kaasa aitamine. (Gomes 2001, 5; INTOSAI 2010, 11)

Tulemuslikkuse edendamise vajadus on kontrollfunktsiooni täiendanud uue dimensiooniga, mistõttu on oluliseks muutunud tegurid, mis mõjutavad auditeerimisprotsessi edukust asutuste perspektiivist lähtuvalt. Lisandunud funktsioonist tulenevalt võib tulemusauditit kirjeldada kui hindamispraktikat, mille kohaselt on eesmärgiks tasakaalupunkti leidmine uurimismetoodika- ja tehnikate valikuvabaduse (arvestades koostööd soodustavaid tegureid) ning kontrollfunktsiooni edukaks täitmiseks vajaliku usaldusvääruse ja formaliseerituse vahel (Furubo 2011, 43). Teisalt võib tulemusauditit mõtestada ka läbi protsessikirjelduse, mis on kujutatud alloleval skeemil:



Koostaja Cherlin Agu Krechovska, Hejdukova 2013, 132 põhjal

Sarnaselt teistele läbimõeldud protsessidele algab tulemusaudit planeerimisega. Auditeid võib planeerida gruppidega või ka eraldiseisvalt. Seejärel toimub andmete kogumine (dokumendianalüüs, vaatlemine, intervjuud, küsimustikud jt meetodid) ning analüüs, mille põhjal valmib tulemusauditi raport. Raportile järgneb üldjuhul auditi avalikustamine ning seadusandliku võimu vastavale komisjonile edastamine. (Lonsdale et al., 2011) Kirjeldatud defineerimis- ning mõtestamisviisid ei ole kindlasti ammendavad, kuid käsitlevad tulemusauditile iseloomulikke ning olulisi aspekte. Tulemusauditi lahtimõtestamine ning läbiviimise praktika võib riigiti oluliselt erineda (Lonsdale et al., 2011, 7). Variatsiooni peamiseks põhjuseks on erinevused tulemusauditi funktsioonide rõhuasetustes: nendel peatutakse pikemalt järgnevas peatükis.

## 1.2 Tulemusauditi funktsioonid

Tulemusauditi definitsioonist tulenevalt on auditil kaks peamist funktsiooni. Ühelt poolt on tulemusaudit suunatud kontrollfunktsiooni täitmisele ning eesmärgiks on tagada avaliku halduse läbipaistvus ja täidesaatva võimu vastutus rahva raha seaduspärase ning tulemusliku kasutamise eest (Montero 2012, 1). Teisalt on tulemusauditi eesmärgiks aidata kaasa asutuste tulemuslikumale toimimisele, õppimisele ning muutuste juhtimisele (Kells 2011, 383).

Esiteks kontrollivad rahvalt mandaadi saanud seadusandliku võimu esindajad tulemusauditi abil täidesaatvale tasandile delegeritud volituste eesmärgipärast ning seaduskuulekat täitmist



(Tillema, Bogt 2010, 758). Uue haldusjuhtimise koolkonna aluspõhimõtetest tulenevalt lasub tulemuste saavutamise vastutus avaliku teenistuse juhtidel ning suurenenud juhtimisautonoomiaga kaasnevate riskide maandamiseks on kontrollfunktsioon omandanud varasemaga võrreldes veelgi tähtsama koha (Justensen, Skaerbaek 2010, 329, 339; Pfiffner 2004, 8; Christensen, Laegreid 2014, 7). Kirjanduses on antud muutust nimetatud auditi ühiskonna kujunemiseks (*audit society*) (Power 2003, 192; Suzuki 2004, 40; English, Skaerbaek 2007, 239; Guthrie, Parker 1999, 305).

Seega on toimunud nihe demokraatia põhiprintsiibis, mille kohaselt mandaadi saanud isikute poliitiline vastutus ja aruandluskohustus (*political accountability*) on aina enam jagatud avalikus teenistuses töötavate juhtidega (*administrative accountability*) (Bhatta 2003, 11; Christensen, Jantz, Laegreid 2014, 8; Dubnick 2005, 378; Christensen, Laegreid 2011, 25). Tasanditevaheline kontakt põhineb printsipaal-agendi suhetel, mida iseloomustab aruandluskohustus (Kells 2011, 383) ning mille kohaselt agendil (täidesaatval võimul) tuleb jagada informatsiooni printsipaali (seadusandliku võimu) poolt määratletud ajal, vormil ja kohas (Dubnick 2005, 383). Aruandluse juures on oluline, et hinnangute andmisel oleks selge, mida peetakse ebapiisavaks, rahuldavaks ja heaks tulemuseks (Lonsdale et al., 2011, 36). Printsipaal-agendi suhete puhul on audit oluliseks kontrollmehhanismiks. Seeläbi kontrollib seadusandlik võim, et täidesaatev võim liiguks poliitiliselt oluliste eesmärkide suunas ning teeks seda kokkulepitud viisil ja ajaks. (Lonsdale et al., 2011, 90) Siinkohal võib öelda, et mida väiksem on tasanditevaheline usaldus, seda rangem on kontroll ja jäigemad auditeerimise reeglid.

Samas ei ole tulemusaudit siiski üksnes kontrollinstrument, vaid täidab ka olulist funktsiooni asutuste tulemuslikkuse edendamisel ning parema toimimise toetamisel. Viimasel ajal on süvenemas arusaam, et kontrolli eesmärgiks pole niivõrd karistamine, kuivõrd täidesaatva võimu tegevuste läbipaistvus ning asutustes toimuva õppimisprotsessi kaudu rahvale paremate teenuste tagamine (Tillema, Bogt 2010, 767). Erinevalt kontrollfunktsioonist on tulemuslikkuse edendamise funktsiooni puhul oluline auditeeritavate ja audiitorite vaheline usaldussuhe, mis toetab parimate praktikate ülevõtmist ning aitab kaasa asutuste põhifunktsioonide tulemuslikumale täitmisele (Funell, Wade 2012, 447).

Tulemusauditi funktsioonide puhul on kirjanduses palju käsitlust leidnud vastutuse paradoks (*accountability paradox*), mille kohaselt mitmed teadlased leiavad, et range aruandluskohustus läbipaistvuse tagamise eesmärgil võib kahjustada või ohustada organisatsiooni tulemuslikkust

(Bouckaert, Peters 2002; Halachmi 2002a; Halachmi 2002b; Halachmi, Bouckaert, 1994; Put 2011; Dubnick 2005, 396; Reichborn-Kjennerud 2013, 3). Edukas kontrollfunktsiooni täitmine eeldab sõltumatust ja erapooletust, mida toetab formaliseeritud auditeerimisprotsess (Knaap 2011, 353). Seeläbi suureneb läbipaistvus (Ibid., 2011, 353) ning väheneb audiitorite mõjutamisvõimalus (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 217-227). Auditeeritavatest distantseerumise kaudu väheneb ka tõlgendamisruum auditikriteeriumitele vastavuse hindamisel ning järelduste tegemisel ja suureneb usaldusväarsus poliitikakujundajate ehk printsipaalide jaoks (Reichborn-Kjennerud 2013, 3). Tulemusauditi teise funktsiooni täitmine (asutuste tulemusliku toimimise, õppimise ning arengu toetamine) eeldab aga koostööd ning lähedast kontakti auditeeritavatega, mis põhineb vastastikusel dialoogil (Ibid., 2013, 3). Tihe kontakt auditeeritavatega suurendab omavahelist sõltuvussuhet ning auditeeritavatel võib tekkida võimalus auditi järeldusi soovitud suunas kallutada (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011; Gomes 2001, 20). Tulemuste edendamisel soovitatavaks ja vajalikuks peetud mõõdukas sõltuvus auditeeritavatest (Power 2003, 199) võib seeläbi osutada ohuks kontrollfunktsiooni edukal täitmisel.

Pollitti rollide tüpoloogia järgi on tulemusauditi funktsioonide üheaegsel täitmisel audiitori roll kombinatsioon kohtumõistjast (*judge and magistrate*) ning juhtimiskonsultandist (*management consultant*) (Pollitt 2003, 164), kus ülesannete täitmisel on olulised vastuolulised tegurid. Kirjeldatud paradoks avaldub seega audiitori rolli mõtestamisel ning ühe või teise funktsiooni täitmiseks oluliste tunnuste liiges domineerimises, seades kahtluse alla funktsioonide samaaegse eduka täitmise võimalikkuse. Liigne sõltuvussuhe ning isiklik suhtetasand auditeeritavate ja audiitorite vahel võib kujundada tulemusauditi tonaalsust oluliselt positiivsemaks või ka negatiivsemaks (Sharma 2007, 300) ning kahandada auditi objektiivsust ja usaldusväarsust. Samas liiga jäik raamistik ning formaliseeritus vähendavad õppeprotsessi tulemuslikkust ning võivad seada piiranguid tulemuste edendamisele (Knaap 2011, 355).<sup>2</sup> Seetõttu võib väita, et raskuse kontrollfunktsiooni ja tulemuste edendamise funktsiooni samaaegsel täitmisel lasub mõlema rolli täitmiseks omaste tunnuste kombineerimisel ning tasakaalupunkti leidmisel (Christensen, Laegreid 2014, 12; Tillema, Bogt 2010, 766). Power (2003, 199) leiab seejuures, et audiitoril peaks olema mitmekesine valik meetmetest, mis aitavad kontekstipõhiselt tulemuslikkust edendada. Ta arvab, et õppimis- ning koostööpõhist lähenemist peaks toetama auditeeritavate poolt teadvustatud sanktsioonide kasutamisevõimalus (Ibid., 199). Üldjuhul ei

---

<sup>2</sup> Eesti lähinaabri Norra juhtumianalüüsi põhjal võib väita, et hoolimata vastandlikest eesmärkidest ei tajuta seal vastavat paradoksi ning see ei ole osutunud problemaatiliseks (Reichborn-Kjennerud 2013, 9). Eesmärkidel on just- kui sobilik vahekord ning nende üheaegne täitmine ei ole osutunud ületamatuks takistuseks.

peeta siiski tulemusauditi mõlemat funktsiooni samaväärselt oluliseks ning tulenevalt peamise eesmärgi mõtestamisest omistatakse funktsioonidele erinevaid kaalusid. Seejuures eristuvad vastandlikud seisukohad küsimuses, millisel funktsioonil peaks tulemusauditi läbiviimisel lasuma rõhuasetus ning millised tegurid tagavad asutuste tulemuslikuma toimimise ja raportis tehtud ettepanekute elluviimise või auditeerimisel selgunud puuduste adresseerimise. Sellel peatutakse pikemalt järgnevas peatükis.

Kokkuvõtvalt on tulemusauditi kaks peamist funktsiooni, kuid lisaks kirjeldatud funktsioonidele nähakse tulemusauditi rolli ka oluliste teemade tõstatamisel, avalike poliitikadebattide elavdamisel ning sõltuvalt riigist ja valitsemiskultuurist ka valitsusasutustele konsultatsioonipartneriks olemises (Funkhouser 2011; Wilkins, Lonsdale 2007; Lonsdale, Bemelmans-Videc 2007; Lonsdale, et al., 2011; Kells 2011, 384).

## 2 Tulemusauditi mõju

Tulenevalt auditeerimispraktikas toimunud muutustest ning ühiskonna ootustest riigi säästlikumale, efektiivsemale ning nutikamale toimimisele, on asjakohane uurida, milline on tulemusauditi roll selles ning kuidas aitab mainitud auditiliik kodanike ootuste täitmisele kaasa. Arvestades, et auditeerimine saab üldjuhul alguse probleemidest ning on suunatud põhjuste otsimisele ja lahenduste leidmisele (Lonsdale et al., 2011, 8), uuritakse käesolevas töös tulemusauditi mõju asutustes toimunud muutuste kaudu. Esmalt vaadatakse, millised võivad olla peamised tulemusauditi tulemusena toimunud muutused asutuste töös ja toimimises ning seejärel kirjeldatakse kahte teoreetilist käsitlust asutustes toimuvate muutuste ja tulemuslikkuse edendamisel. Viimaks peatutakse muutuste edendamist soodustavatel teguritel.

Tulemusauditi eesmärkidest tulenevalt saab auditi edukust hinnata eelkõige läbi asutuste tegevustes ja meetmete valikus toimunud muutuste ning auditis märgitud probleemkohtade adresseerimise (Pollitt et al., 1999, 180; Morin 2001, 2004, 2008; Milgrom, Schwartz 2008). Ühel juhul põhinevad asutused auditis toodud probleemidele ning ettepanekutele ja teisel juhul ajendavad tulemusauditit tõstatatud probleemid asutusi iseseisvalt lahendusi otsima. Mõlemal juhul võib muutuste ajendiks pidada tulemusauditit ning antud lähenemise järgi võib öelda, et mida suurem on tulemusauditi tõttu toimunud muutuste hulk, seda mõjusamaks võib pidada tulemusauditit. (Brow, Craft 1980) Toimunud muutuste alusel on võimalik hinnata, kas riigiasutused on parandanud auditeerimise käigus täheldatud probleemseid toimimispraktikaid ning leidnud lahendusi, kuidas puudulike tulemuste põhjuseid kõrvaldada ning asutusele pandud eesmärged paremini saavutada. Tulemusauditi mõju avaldumisel võib öelda, et tulemusauditit antud soovitusel või tuvastatud probleemkohad on andnud ajendi olemasolevate struktuuride, protsesside ja/või juhtimisprintsiipide reformimiseks ning ümberkujundamiseks.<sup>3</sup>

Tulemusaudititest ajendatud muutused avalduvad eelkõige operatiivsel ning vähem strateegilisel tasandil (Morin 2004, 144). Muudatused puudutavad peamiselt juhtimist (personali- strateegilise-

---

<sup>3</sup> Nimetatud viis on levinumaid meetodeid auditi mõju hindamisel, kuid auditi mõju saab hinnata ka näiteks auditit toodud ettepanekute põhjal kokkuhoitud ressursside kaudu. (Morin 2004, 143) Sellisel juhul käsitletakse mõjuna materiaalsel kokkuhoidu.

riski ning tulemusjuhtimise protsesside muutmine või täiendamine) seadusi ja regulatsioone, kuid eesmärgiks on edendada ka parimate praktikate ülevõtmist (Davis 1990, 37; Morin 2004, 144; Morin 2008).

Teisalt võib tulemusauditite läbiviimisega kaasneda ka soovimatuid kõrvalmõjusid. Näiteks võib tulemusaudit tuua kaasa nn „auditeerimissõbralike“ süsteemide ja protsesside kasutuselevõtmise, mille vajalikkus ja lisandväärtus võivad olla küsitavad. Süsteemide ülevalpidamine on kulukas ning läbipaistvuse tagamiseks kasutuselevõetavate meetmete rakendamine võib ebaproportsionaalselt palju tähelepanu suunata põhieesmärkide täitmise asemel kõrvalistele tegevustele. Tavapärasest suurem halduskoormus avaldub nt lisapersonali värbamises, protseduuride/ menetlusreeglite kuhjumises, uute dokumendihaldussüsteemide kasutuselevõtmises jne. (Kells 2011, 387; Power 2003, 194-195; Midwinter 2008, 449)

## **2.1 Kontroll versus õppimine tulemuslikkuse ja muutuste edendamisel**

Vastutuse paradoksi tõttu on kirjanduses tekkinud arutelu küsimuses, kas tulemusauditi funktsioonide üheaegne täitmine nõuab kompromissi või toimib kontroll tulemuste ja muutuste edendamise soodustajana (Dubnick 2005, 402). Antud küsimuses eristuvad teadlaste seas kaks lähenemisnurka. Ühel juhul on muutuste ajendiks auditeeritavate sisemine soov ja veendumus, et seeläbi on võimalik asutusel tulemuslikumalt toimida (Dubnick 2005, 396; Poulsen 2009; Armytage 2011; Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011; Morin 2003, 163; Gomes 2001, 20) ning teisel juhul stimuleerib muutuseid väline kontroll, mis sunnib asutusi ettepanekutega arvestama (Dubnick 2005, 402; Funkhouser 2011; Weiss 1998; Wilkins, Lonsdale 2007). Seega on tulemusauditit võimalik käsitleda nii õppimisinstrumendi kui ka kontrollmehhanismina. Tulenevalt kahe lähenemise erinevatest aluspõhimõtetest on auditeerimisel olulised erinevad rõhuasetused, millest esimesel juhul toetab auditeerimine asutuse õppeprotsessi ning teisel juhul kontrollfunktsiooni täitmist. Järgnevalt kirjeldatakse lähemalt mõlemat lähenemist ning auditeerimismetoodikat.

Tulemusauditi kontrollmehhanismina käsitlemisel on tegemist auditiga (Dubnick 2005, 402; Justensen, Skaerbaek 2010, 329; Pfiffner 2004, 8; Christensen, Laegreid 2014, 7), mille eesmärgiks on pakkuda seadusandlikule võimule kindlustunnet, et täidesaatev võim tegutseb poliitiliselt oluliste prioriteetide suunas (Lonsdale et al., 2011, 90). Seejuures eeldatakse, et kontrollfunktsioon ja tulemuslikkuse edendamise funktsioon toimivad koostöös (Dubnick 2005, 402; Funkhouser 2011; Weiss 1998; Wilkins, Lonsdale 2007). Arvatakse, et auditeerimise käigus tuvastatud puudused annavad tõuke muutusteks, kuna auditeeritavatel on hirm vastutusele

võtmise ees ning nad soovivad vältida avalikku pahameelt (Sharma 2007, 308; Morin 2003, 163; Justensen, Skaerbaek 2010, Funkhouser 2011; Lonsdale, et al., 2011). Antud juhul iseloomustab auditeerimise praktikat standard-süsteemide ja protsesside väljatöötamine ning standardipõhine monitoorimine, vastandudes sotsiaalteaduslikule uurivale hindamispraktikale (Power 2003, 197; Suzuki 2004, 40; English, Skaerbaek 2007, 239; Guthrie, Parker 1999, 305). Auditikriteeriumid on piiritletud asutusepõhiselt sõnastatud eesmärkidega, mis põhinevad valitsusprogrammis ning riiklikes arengukavades, strateegiates ja muudes olulistes dokumentides sätestatud arengusuundadele ning eesmärkidele (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 227; Knaap 2011, 351). Auditeerimisprotsess on indikaatori- või eesmärgipõhine ning suunatud formaliseeritusele (Troupin et al., 2010, 19). Nagu eelnevalt käsitletud, siis formaliseeritud eesmärgid on kergemini seirataavad (väheneb tõlgendamisruum ja subjektiivsus). Samas dikteerib eelnevalt määratletud auditikriteerium paljuski, milliseid tõendusmaterjale ja fakte arvesse võetakse ehk millist metoodikat saab audiitor kasutada (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 217).

Tulemusauditit õppimist soodustava instrumendina käsitlevad autorid leiavad, et kontrolli teostamine ja riigiasutuste tulemuslikuma toimimise soodustamine on vastuolulised eesmärgid ning nenditakse, et tegemist on rollide konfliktiga (Dubnick 2005, 396; Poulsen 2009; Armytage 2011; Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011; Morin 2003, 163; Gomes 2001, 20). Hoolimata sellest, et kontroll võib muutusteks stiimuli anda, leitakse, et samaaegselt võib see mõjuda õppimisele, loovusele ja tulemuslikkusele pärssivalt, kuna auditeeritavate rõhuasetus lasub püüdlusel vastata reeglitele (tehtud saab see, mida mõõdetakse). (Clarke 2003, 206)

Põhjuseid, miks kontroll võib tulemuslikkust piirata, leiab kirjandusest mitmeid. Arvatakse, et asutusele seatud eesmärkide täitmist silmas pidades võib tahaplaanile jääda auditeeritavate innovaativsus (Kells 2011, 385; Christensen, Laegreid 2014, 12; Power 2003, 198; Leeuw 2011). Seda seetõttu, et auditeeritavate jaoks on turvaline lähtuda olemasolevast raamistikust ning selle tulemusel puuduvad asutustel ajendid uute lahenduste väljatöötamiseks ning kasutuselevõtmiseks (Kells 2011, 385; Leeuw 2011). Teisalt leitakse, et formaliseeritud auditeerimisprotsess loob jäiga raamistiku, kus kriitilise tähtsuse omandab audiitorite avalikus halduses toimivate muutuste ja trendidega kursis olek (Kells 2011, 385). Juhul kui auditeerimisel tuleb lähtuda perioodiliselt fikseeritud eesmärkidest, peaksid eesmärgisõnastajad ja indikaatoriseadjad olema piisavalt ettenägelikud, et edendada asutuste tulemuslikku toimimist. Tagada tuleb, et hinnangute aluseks olevad kriteeriumid oleks realistlikud ja arvestaks keskkonnast tingitud muutustega. (Morin 2004, 144) Arengute prognoosimine on võrdlemisi raske ning eeldab põhjalikku ex ante analüüsi.

Lisaks eelnevale leitakse, et liigne distantseerumine auditeeritavatest viib argumenteerimata ning põhjendamata hinnanguteni, millega võib kaasneda auditeeritavate kaitsereaktsioon ning süsteemiga manipuleerimine, takistades sisulist õppeprotsessi ning viies kõrvalekalleteni soovitud tulemustes (van der Meer, Edelenbos 2006, 201).

Viimaks leitakse, et piiratud raamistik ja standardiseeritud auditeerimisprotsess loovad suletud süsteemi, mis toetab kontrollfunktsiooni teostamist, kuid ei võimalda arvestada kõikide teguritega, mis tulemuste saavutamist võivad mõjutada (Knaap 2011, 355). Mõju avaldumise pikaajalisus, abstraktsus ja üheselt mõistetavate seoste puudumine teeb keeruliseks fikseeritud eesmärkide seadmise ja hindamise (Christensen, Laegreid 2014, 8). Ka tegurid, mida pole võimalik operatsionaliseerida võivad mõjutada asutuste tulemuslikkust. Seejuures ei pruugi mitmed teguritest olla auditeeritavate kontrolli all (Knaap 2011, 351). Kontrollsüsteemi ning auditeerimismetoodika jäikus võib seeläbi moonutada pilti tegelikkusest ning pärssida sisulist tulemuslikkust ja muutuste elluviimist läbi ebaõiglaste või kallutatud hinnangute (Davis 1990, 37). Samaaegselt võib kasutatavate kriteeriumide või indikaatorite liigse jäikusega kaasneda oht ametniku eetosel põhineva käitumise asendumiseks süsteemi poolt soositud ning indiviidile kasumliku manipulatiivse käitumisega (Bhatta 2003, 6). Seda seetõttu, et kui kontrollimisel arvestatakse üksnes piiratud tegurite kogumiga, siis ei ole auditeeritavatel põhjust arvestada erinevate aspektidega laiemalt ning keskendutakse üksnes neile teguritele, mis võimaldavad näidata võimalikult häid tulemusi. Peamise riskina nähakse seega näilist tulemuste saavutamist, kus vorm muutub sisulisest tulemuslikkusest olulisemaks.

Kontroll võib sundida muutusi ellu viima, kuid õppeprotsessi toetamine ning tulemuslikkuse edendamine nõuab enam kui reeglite järgimist ja vastavuse hindamist. (Knaap 2011, 355). Seega leiavad tulemusauditit õppimist soodustava instrumendina käsitlevad autorid, et asutuste tulemuslikkuse edendamisel peaks rõhuasetus lasuma eelkõige õppimist toetavatel teguritel. Oluliseks peetakse koostööd ja dialoogi, mis võimaldab auditeeritavate jaoks avada tulemusauditit toodud ettepanekute tagamaid ning selgitada ja põhjendada muutuste vajadust (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 227). Tähtsaks peetakse koostööpõhist auditeerimisviisi, mis põhineb üksteise mõistmisel ja toetamisel (Lonsdale, et al., 2011; Morin 2003; Van Looke; Put 2011). Õppimist toetav auditeerimisviis võimaldab luua usaldust läbi koostöö ja arvestamise (Lonsdale et al., 2011, 194), mis läbi väheneb risk eesmärkide saavutamiseks manipuleerimiseks ja suureneb võimalus uuteks algatusteks.

Tulemusauditit õppimisinstrumendina käsitlevate autorite arusaamasid toetab reageeriv audit (*responsive audit*), mis baseerub arusaamal, et kontroll eraldiseisvana ei soodusta tulemuslikkust (Troupin et al., 2010, 19). Reageeriv audit tugineb eelkõige hindamiskoolkonna (*evaluation research*) teoreetilistele ja filosoofilistele aluspõhimõtetele (Davis 1990, 35). Reageeriva auditi puhul on auditeerimisprotsess fokusseeritud tulemuslikkusele, õppeprotsessi toetamisele ning auditit iseloomustab paindlikkus. Reageeriv audit põhineb tagasisidestamisel ja kontekstipõhisel hindamisel (Knaap 2011, 351). Auditikriteeriumid ei ole jäigalt ette määratletud, lähtutakse sihtrühma vajadustest ning kontrollitakse, kas valitud meetmed on sobilikud ja aitavad jõuda soovitud tulemusteni (Knaap 2011, 351). Paindlikum raamistik võimaldab paremini keskenduda tegevustega saavutatavatele ühiskondlikele mõjudele (Suzuki 2004, 41; Davis 1990, 37), kuna eelnevalt määratletud eesmärkide ja indikaatorite saavutamine /mitte saavutamine ei ole üheseks mõõdupuuks asutuste tulemuslikkuse hindamisel (Knaap 2011, 355). Ühtlasi tagatakse seeläbi dünaamilisemalt muutuva keskkonnaga (muutused hoiakutes, käitumises jne) kohanemise võimekus (*Ibid.*, 355). Tasakaalustamiseks kontaktipõhise auditeerimisprotsessiga kaasnevaid riske auditi usaldusväärsele, tuginetakse hindamisel sotsiaalteaduslikele uurimisprotseduuridele ning normidele (Davis 1990, 35; Pollitt 2003, 165).

Reageeriv audit ei ole kindlasti ainsaks õppeprotsessi toetavaks auditeerimisviisiks, kuid auditi meetodiline lähenemisnurk loob selleks võimaldava raamistiku. Reageeriv audit hõlmab endas *ex ante* analüüsi elemente ning aitab selgitada probleemi ja tagajärgede vahelisi põhjuslikke seoseid (Knaap 2011, 359). Seeläbi arvestatakse teguritega laiemalt ning auditeeritavatel avaneb võimalus põhjendatud ning kaalutletud juhtudel kalduda fikseeritud eesmärkidest kõrvale, eeldusel, et selliselt adresseeritakse nn „õigeid“ probleeme (Ruffner, Sevilla 2005, 138). Auditil on eelkõige teaduspõhine roll, mis eeldab aga võimaldavat kultuuri, poliitikute toetust ja suurt usaldust avaliku teenistuse suhtes (*Ibid.*, 138). Usaldus on oluline eelkõige seetõttu, et auditeerimisel võib ilmned, et eesmärk ei adresseeri õigeid probleeme, mis võib omakorda mõjutada kodanike usaldust poliitikute otsuste suhtes.

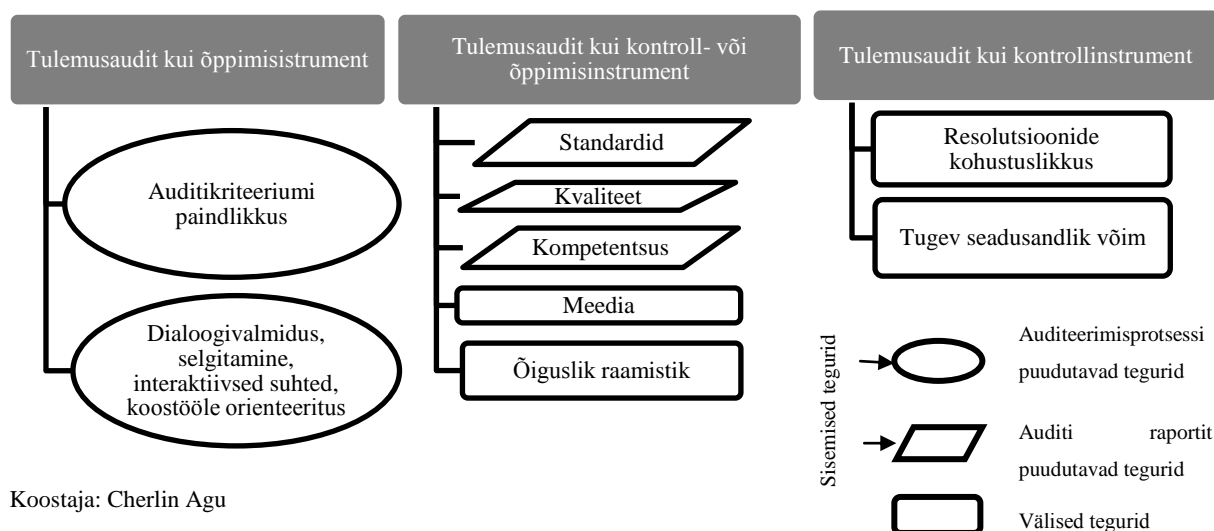
Teisalt on võimalik ka tulemusauditi kontrollmehhanismina käsitlemisel kasutada auditeerimisel õppimist soodustavaid elemente. Mõlemal juhul, nii tulemusauditit kontrollmehhanismina kui ka õppimisinstrumendina käsitlevate autorite vaated toetavad muutuste elluviimist, kuid seda erineval moel ja viisil. Viimati nimetatu pöörab seejuures suuremat tähelepanu just tulemuslikkusele ning auditeeritavate sisemisele soovile ja arusaamale muutuste vajaduses ning nende kasulikkuses. Kontroll kui ajend muutuste ning tulemuslikkuse edendamisel on senini



vähe testitud ning selgelt formuleerimata hüpotees (Dubnick 2005, 402), mistõttu adresseeritakse eelkirjeldatud argumentatsiooni töö empiirilises osas ja vaadatakse, kas vastavat seost võib täheldada Eesti kontekstis, või leiavad toetust pigem vastupidised seisukohad.

## 2.2 Tulemusauditi mõju soodustavad tegurid

Tulemusauditi ajendatud muutuste realiseerumise tõenäosust suurendavad tegurid võib jaotada välisteks ja sisemisteks teguriteks<sup>4</sup>, millest viimased jagunevad omakorda kaheks: auditeerimisprotsessi puudutavateks teguriteks ja tulemusauditi raportit puudutavateks teguriteks. Joonisele A on koondatud tegurid, mis on iseloomulikud ja sobivad tulemusauditi õppimisinstrumendina käsitlevate autorite vaadetega ning tegurid, mis toetavad tulemusauditi kontrollmehhanismina käsitlevate autorite arusaamasid. Auditeeritavate seisukohast on olulised auditeerimisprotsessi puudutavad tegurid, mis ühtivad eelkõige tulemusauditi õppimisinstrumendina käsitlevate autorite põhimõtetega tulemusauditi mõju suurendamise osas ning tulemusauditi raportit puudutavad tegurid, mida on võimalik auditeerimisel silmas pidada sõltumata auditi meetodilistest lähtekohtadest. Välistes tegurid on olulised mõju avaldumise tõenäosust suurendavate teguritena eelkõige tulemusauditi kontrollmehhanismina käsitlevate autorite vaadetele tuginedes. Järgnevad alapeatükid kirjeldavad täpsemalt, mida nimetatud tegurite all silmas peetakse.



Joonis A

<sup>4</sup> Sisemiste tegurite all peetakse silmas tegureid, mida on võimalik suuresti kontrolliasutusel ning audiitoritel ise mõjutada ning väliste tegurite vaadetakse tegureid, mis sõltuvad audiitorite otsese kontrolli alt väljas olevatest aspektidest.

### 2.2.1 Välised tegurid

Välise teguritena võivad tulemusauditi mõju suurendada õiguslik raamistik, seadusandlik võim ja meedia tähelepanu. Auditite kaalukuse tagamiseks ning objektiivse ja erapooletu kontrolli teostamiseks on oluline kõrgema kontrolliasutuse seadusega tagatud institutsionaalne sõltumatus<sup>5</sup> (Gomes 2001, 5; Montero 2012, 1; Ng 2002, 112). Sõltumatus on vajalik nii usaldusväärsete suhete loomiseks (Tillema, Bogt 2010, 758) kui ka õppimist toetava keskkonna kujundamiseks (Power 2003, 196). Samaaegselt piiritlevad auditeerimise võimalikku mõju ka seaduslikul tasandil reguleeritud pädevuspiirid ning auditeerimise eesmärgid, mida ja keda auditeeritakse ning milleks (Suzuki 2004, 40). Selliselt on tagatud tulemusauditi legalne alus ja seaduslik jõud. Seadusega võib ette näha ka kõrgema kontrolliasutuse resolutsioonide kohustuslikkuse, mis muudab tehtud ettekirjutiste elluviimise asutuste jaoks siduvaks ning laiendab oluliselt tulemusauditi mõju. Sellisel juhul lisandub kõrgemale kontrolliasutusele ka järelevalvefunktsioon. (Montero 2012, 209; Power 2003, 198)

Üldjuhul ei ole tulemusauditis tehtud ettepanekud asutustele täitmiseks kohustuslikud ega siduvad (Morin 2004, 154). Seetõttu on olulised auditeerimisprotsessi ning auditit puudutavad tegurid, mis ajendavad asutusi vabatahtlikult probleemkohtasid adresseerima ning senist tööpraktikat muutma. Samas on siiski mõningad mehhanismid, mis võimaldavad asutusi survestada. Ühelt poolt on auditeeritavaid võimalik mõjutada läbi seadusandliku võimu, kel on õigus ministreid vastutusele võtta (Tillema, Bogt 2010, 767; Morin 2004, 154). Teisalt on võimalik asutusi mõjutada ka läbi avalikkuse ning meedia tähelepanu, mis aitab audiitorite sõnumit laiemalt levitada (Kells 2011, 384). Seega sõltub tulemusauditi mõju seadusandliku võimu tahtest ning võimekusest ministreid vastutusele võtta (Lonsdale et al., 2011, 187) ning mõju võib suurendada ka rahva reaktsioon avalikustatud andmetele ja ühiskondlik debatt, mis sunnib vajadusel riigiasutusi oma tegevustes muudatusi tegema (*Ibid.*, 388). Sunnimehhanismide rakendamise võimalus ning tugev seadusandlik võim tagavad suurema tõenäosusega muudatusettepanekute elluviimise (Lonsdale et al., 2011, 187) ning toetavad eelkõige tulemusauditit kontrollimehhanismina käsitlevate teadlaste vaateid. Tulemusauditit õppimisinstrumendina käsitlevate autorite arvates, võib sunnimehhanismide kasutamine tekitada vastuseisu, hirmu ning lõhkuda õppimiseks ja arenguks vajalikku usaldussuhet, mistõttu on ühiskondlik diskussioon ehk kõige demokraatlikum lähenemisviis väärtuspõhiste otsuste langetamisel ning vastandlike seisukohtade osas hinnangute andmisel.

---

<sup>5</sup> Enamikke Ida- Euroopa riikide kõrgemaid kontrolliasutusi võib pidada sõltumatuteks, kuna neil on eraldiseisva institutsioonina võimalus esitada parlamendile eelarvetaotlusi, mis läbi on tagatud võimalused iseseisvaks majandamiseks nii auditite planeerimisel kui ka läbiviimisel (Tudor 2007, 138).

### 2.2.2 Sisemised tegurid

Tulemusauditi raportit puudutavad tegurid, mille kaudu on võimalik auditi mõju suurendada, on: auditikriteeriumi vastavus auditeeritavate arusaamadele, tulemusauditi kvaliteet, standarditele tuginemine ja audiitorite kompetentsus.

Tulemusauditi raportit raamistab auditikriteerium, ehk eesmärk, millele vastavust hinnatakse. Auditikriteeriumi kaudu piiritletakse sobilike uurimismeetodite valik ning seetõttu võib hindamise aluseks olevaid kriteeriumeid pidada kogu auditeerimisprotsessi keskpunktiks (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 218). Siinkohal on oluline märkida, et avaliku sektori muutmise jõud peitub kogukonna ootustes ja valitsevas poliitilises ideoloogias (Guthrie, Parker 1999, 327), kuid samaaegselt mõjutab muutuste elluviimist ka valitsev juhtimisfilosoofia, mis on kantud ajastule iseloomulikest probleemidest, kujundades arusaama sobivatest väärtustest ja peamistest lahendustest, ehk soovitud käitumis- ning tegutsemisviisidest (Gomes 2001, 4). Seega mõjutab ootuspäraseid tulemusi ning nende tõlgendamist väärtusteprisma, mida kontrollfunktsiooni täitmisel on oluline silmas pidada (Reichborn-Kjennerud 2013, 12).

Reichborn-Kjennerud (2013, 2-12) ja Lonsdale et al., (2011, 269) on märkinud, et asutused on alimad tulemusauditis tehtud ettepanekuid ellu viima eelkõige siis, kui auditeeritavad tajuvad soovitusi eesmärgipärastena ning auditeeritavate ja audiitorite jaoks ühtib arusaam soovitud tulemist ja jagatakse ühiseid väärtusi (Reichborn-Kjennerud 2013, 11-12). Teisisõnu tulemusauditi mõju suurendab auditikriteeriumide aktsepteeritus auditeeritavate poolt. Antud juhul kerkib esile auditikriteeriumi paindlikkuse vajadus, mida tulemusauditit õppimisinstrumendina käsitlevad teoreetikud peavad oluliseks ning mida toetab reageeriva auditi meetodiline lähenemine. Paindlikuma auditeerimisraamistikuga on kergem tagada auditikriteeriumite aktsepteeritust auditeeritavate poolt ning seeläbi on kergem kohaneda muutuva keskkonnaga (Knaap 2011, 355).

Lisaks auditikriteeriumi aktsepteerimisele peetakse auditeeritavate poolt oluliseks tulemusauditi kvaliteeti (Reichborn-Kjennerud 2013, 11-12)<sup>6</sup>. Kvaliteet eeldab standardeid, millele vastavust hinnatakse ning auditeerimisstandardid ja audiitorite eetikakoodeks on kirjeldatud rahvusvaheliselt tunnustatud Lima deklaratsioonis (Krechovska, Hejdukova 2013, 131). Teisalt võib standardeid seostada ka teadusliku lähenemisviisiga, mis arvestab head uurimistava ja

---

<sup>6</sup> Ka empiirilised andmed kinnitavad kvaliteedi olulisust, mitmetel juhtudel on selle puudumist või ebapiisavat taset hinnatud kriitiliselt (Morin 2004, 144; Johnsen, et al., 2001, 591).

teadlase kutsega (Rossi, Freeman 1985, 19). Tulemusauditi kvaliteeti aitab tagada mitmekülgsede andmeallikatega arvestamine, erinevate uurimismeetodite kombineerimine ning metoodika puudujääkide kompenseerimine (Davis 1990, 36).

Samas peetakse kõrgetasemelist tulemusauditi keeruliseks uurimistööks, mis vajab paindlikkust, kujutlusvõimet ning suurepärasest analüüsivõimekust (INTOSAI 2011, 355). Nimetatud tegurid koonduvad paljuski audiitori asjatundlikkuse ning professionaalsuse alla. Sotsiaalse mõjutamise teooria<sup>7</sup> (Tedeschi 1972) ning eksperdi mõju teooria<sup>8</sup> (Raven 1992) kohaselt võib eeldada, et juhul kui auditeeritavad tajuvad audiitoreid kompetentsetena, ollakse altimad ka tehtud ettepanekutega arvestama ja muutusi ellu viima (Morin 2004, 2008; Alwardat 2010; Davis 1990, 39). Seega on oluline audiitorite töö ühtlane kvaliteet, mis kujundab head mainet auditeeritavate silmis ning suurendab audiitorite autoriteetsust.

Kompetentsus on oluline mitmest aspektist vaadatuna. Peamiselt siiski seetõttu, et audiitorite professionaalsusest sõltub auditi tõepärasus ehk andmete õigsus ning olukorra kirjelduse realistlikkus (Sharma 2007, 307). Tõepärasuse tagamisel on võtmetähtsusega sobilik uurimistehnika ja meetodite valik, asjakohaste andmete kogumine, analüüs ja tulemusteks tõlgendamine (Lonsdale et al., 2011, 139). Kasutatav metoodika aitab tagada realistlikku olukorra kirjeldust, mille keerukus tuleneb erinevate sihtrühmadega (täidesaatev võim, seadusandlik võim ja rahvas) arvestamise vajadusest. Erinevate sihtrühmadega arvestamise vajadus võib avaldada mõju audiitorite poolt auditis kasutatavale tonaalsusele (Davis 1990, 37; Sharma 2007, 29), kuid asjakohane metoodika tagab piiritletud, veenva ning põhjendatud argumentatsiooni (Gomes 2001, 9).

Tulemusauditi raportit puudutavate tegurite kõrval on auditeeritavate vaatenurgast oluline ka auditeerimisprotsess, mis mõjutab samuti tehtud ettepanekute elluviimise tõenäosust. Täheldatud on, et auditeeritavate jaoks on oluline tihe kontakt audiitoritega (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 227). Mida paremad suhted auditeerijatel auditeeritavatel on ja mida rohkem infot auditeeritavatel saadakse, seda täpsemaks peetakse auditi raportit ning usaldusväärsemaks raportis tehtud järeldusi ja ettepanekuid (Funnell, Wade 2012, 442). Oluliseks peetakse ka auditeerimisprotsessi mõjutamisvõimalust (Reichborn-Kjennerud 2013, 11-12), mis ei tähenda kallutamist, vaid diskussiooni auditeeritavatega ning selgituste võimaldamist (Tillema, Bogt

---

<sup>7</sup> Indiviidide tegevused, reaktsioon ning mõtted on mõjutatud teiste inimeste või gruppide poolt. Sotsiaalne mõju võib avalduda läbi kaaslaste survestamise, veenmise, turustamise, müümise ja vastavusele sundimise. (Tedeschi 1972)

<sup>8</sup> Eksperdi võim seisneb eksperdi poolt kasutatavates spetsiifilistes teadmistes, või sihtrühma uskumuses vastava ekspertiisi olemasolusse. (Raven 1992)

2010, 767). Selgitamist toetab ka sotsioloogilise institutsionalismi teooria<sup>9</sup> (March, Olsen 1989; Meyer, Rowan 1977), võimaldades auditeeritavatel kergemini hinnata auditis tehtud soovitude ja ettepanekute sobilikkust organisatsiooni vaadetest lähtuvalt ning kohandada neid asutuse eripäradele vastavaks. Interaktiivse dialoogi teooria<sup>10</sup> (Moynihan 2006, 2008) põhjal võib eeldada, et audiitorite ja auditeeritavate vaheline dialoog ning peegeldav lähenemisviis, kus audiitorid hõlmavad auditeerimisprotsessi ka huvigrupid ning võtavad arvesse auditeeritavate märkusi, suurendab tehtud ettepanekute aktsepteeritust ja mõistmist ning soodustab seeläbi asutusesiseste muutuste käivitamist (Lonsdale, et al., 2011; Morin 2001, 2004; Preskill, Torres 2000; Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011; Weets 2011). Rõhuasetus peaks seega lasuma interaktiivsetel suhetel, mis loob võimaluse mõlema-poolseteks selgitusteks (Tillema, Bogt 766). Audiitoritel on selliselt kergem mõista olukorra tagamaid ning auditeeritavatel õppida parimatest praktikatest. Oluline on arvestada auditeerimisraamistiku puudustega, mille kohaselt ei ole võimalik välistada kõiki eesmärgi saavutamiseks valitud meetmete kogumile mõju avaldavaid väliseid faktoreid (Lonsdale et al., 2011, 41).

Asutuste tulemuslikkusele ning tulemusauditis tehtud ettepanekute elluviimisele aitab kaasa ka auditeerijate koostööle suunatud renomee, mis baseerub ausal suhtlusviisil ning avatud protsessil (Morin 2004, 161). Vastupidiselt võib mõjuda üleolev ja inspekteerimisele suunatud käitumis- ning tegutsemisviis (*Ibid.*, 161). Suure tõenäosusega ei anna süüdlaste otsimine soovitud tulemusi ning pigem lõhub pikaajase töö tulemusena kujunenud vastastikust usaldussuhet. Fookus peaks olema suunatud konstruktiivsetele ettepanekutele, mis aitaks ületada kitsaskohti ja asutustel viia ellu vajaminevaid muudatusettepanekuid. (Lonsdale et al., 2011, 194; Kells 2011, 390; INTOSAI) Eelnevaga ühtib ka teadmine, et tulemuste saavutamisele ning asutuste tegevustes muudatuste juhtimisele aitab kaasa varajane kaasamine auditeerimisprotsessi (Montero 2012, 5). Kaasatavateks peaksid olema kodanikud, kes aitavad täpsemini uurimisfookust seada ning võimaldavad auditeeritavatel paremini mõista ja legitimeerida raportis tehtud järeldusi. (*Ibid.*, 5)

Kokkuvõtvalt peaks auditeerimisprotsess olema piisavalt dünaamiline ja mõneti tunnetuslik: sobilik koostöösuhe tuleks valida vastavalt auditeeritavatele. Juhul kui osapoolte vahel on suur usaldus ning auditeeritavad on koostööaltid, on eelistatum koostööpõhisem lähenemine, kuid

---

<sup>9</sup> Inimesed käituvad institutsioonides vastavalt normatiivsetele standarditele. Standardid ja käitumine kujunevad seejuures institutsioonide vastastikuste suhete ja võimjoonte kujunemise tulemusena. Sotsioloogilise institutsionalismi keskmes on organisatsiooni jaoks traditsiooniline käitumine, mis mõjutab muutustega kohanemist ning organisatsiooni kohanemist. (March, Olsen 1989)

<sup>10</sup> Interaktiivse dialoogi teooria annab informatsiooni vahendamise kaudu infole tähenduse ning aitab valgustada sotsiaalseid aspekte.

vastupidises olukorras peaks koostööprotsess olema formaalsem. (Knaap 2011, 356) Taoline tunnetus viitab audiitorite kogemusele, mis aitab sobiliku koostöösuhte osas otsuseid langetada. Sellest tulenevalt võib järeldada, et ka audiitorite staažikus on oluliseks faktoriks muutuste algamisele kaasa aitamisel. Samas viitab koostöösuhte valikuvõimalus ka audiitorite kaalutusõigusele, mis tähendab, et auditeerimisprotsess ei tohiks olla liiga jäigalt ette kirjutatud ning instruksioonidepõhine.

### **3 Auditeeritavate poolt tajutav tulemusauditite mõju Eestis**

#### **3.1 Kõrgem kontrolliasutus Eestis**

Riigikontrolli institutsiooni ajalugu sai alguse paralleelselt Eesti Vabariigi iseseisvumisega 1918. aastal. Teise maailmasõja periood katkestas institutsiooni toimimise ning tegevus taastati 1990. aastal enne Eesti taasiseseisvumist. Riigikontrolli institutsionaalne sõltumatus on deklareeritud põhiseaduses ja Riigikontrolli seaduses ning Eesti kõrgemat kontrolliasutust juhib riigikontrolör, kes valitakse Riigikogu poolt viieks aastaks presidendi ettepanekul (Riigikontroll 2014). Seaduse järgi on asutuse eesmärgiks tagada Riigikogule ja rahvale kindlustunne, et riigi raha kasutatakse õiguslikult, heaperemehelikult ning tulemuslikult.<sup>11</sup> Eesmärgi täitmiseks teostab asutus majandus-, vastavus- ning tulemuskontrolli, mis tähendab finantsauditite, vastavusauditite ning tulemusauditite läbiviimist. Auditite planeerimist ning läbiviimist puudutavaid küsimusi otsustab asutus iseseisvalt, ning seaduses ei ole lubatud anda Riigikontrollile kohustuslikke kontrolliülesandeid.<sup>12</sup>

Tulemusauditite läbiviimise mandaat sätestati seaduses esmakordselt 1995. aastal kui seadust täiendati kolme kriteeriumiga (säästlikkus, tõhusus, mõjus), millele vastavust tuleb tulemusauditi läbiviimisel hinnata. Tulemusauditi eesmärgiks on lisaks eelpool toodule levitada hea valitsemise tava ning parimaid praktikaid avalikus sektoris. Auditikriteerium on piiritletud seadustes, riiklikes programmides ja arengukavades ning riigi strateegilistes dokumentides sätestatud eesmärkide ja kohustuste kaudu<sup>13</sup> ning sarnaselt mitmetele teistele riikidele ei ole ka Riigikontrollil õigust hinnata poliitilisi eesmärke.<sup>14</sup> Riigikontrollil on laiaulatuslikud pädevuspiirid ning asutus teostab kontrolli kogu avaliku sektori üle. Mõningad mõõndused laialdaste pädevuspiiride osas puudutavad kohalikke omavalitsusi, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid, kelle asutajaks või liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus, ning

---

<sup>11</sup> Riigikontrolli seadus ptk. 1, § 3.

<sup>12</sup> Riigikontrolli seadus ptk. 6, § 37

<sup>13</sup> Riigikontrolli seadus ptk. 2, § 6.

<sup>14</sup> Riigikontrolli seadus ptk. 2, § 14.

äriühingud, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil. Nimetatud juhtudel ei ole Riigikontrollil õigust teostada tulemusauditeid.<sup>15</sup>

Oma töös tugineb Riigikontroll rahvusvaheliselt tunnustatud standarditele, kuid lisaks rahvusvahelise kõrgema kontrolliasutuse (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) poolt väljatöötatud suunistele ja juhistele on Riigikontroll koostanud ka Eesti kultuuriruumi iseärasustele vastava auditeerimise käsiraamatu. Käsiraamatu väljatöötamise algatus tulenes Riigikontrolli instrumentide hulka lisandunud tulemusauditi läbiviimise protseduuride ühtlustamise ning auditeerimispõhimõtete kokkuleppimise vajadusest. Käsiraamat on ajas muutuv dokument, mida vajaduse korral kaasajastatakse (Riigikontroll 2014) ning standardite ülesmärkimisele täiendavalt pööratakse tähelepanu, et raamat ei jääks staatiliseks dokumendiks, mis praktikas rakendust ei leia.

Auditeerimisel kasutatavad menetlustoimingud jagunevad kolmeks: seletuste võtmine, teabe nõudmine ning vaatluste tegemine.<sup>16</sup> Nimetatud toimingute tulemusena valmib kontrolliaruanne, milles võivad sisalduda hinnangud, ettepanekud ja tähelepanekud kontrollitavatele.<sup>17</sup> Seega ei ole kontrolliasutuse ettepanekud kohustuslikud ega siduvad. Kontrolliaruande allkirjastamisele eelnevalt tutvustatakse aruannet auditeeritavatele (valla- või linnavalitsusele või asjassepuutuvale ministrile), kes on kohustatud esitama kirjalikult oma vastuse tehtud ettepanekute kohta ning selgitama, milliseid abinõusid kavatakse edaspidi rakendada.<sup>18</sup> Seejärel on Riigikontrollil kohustus kontrolliaruande avalikustamiseks (va. seaduses sätestatud juhtudel) ning auditi Riigikogu vastavale erikomisjonile edastamiseks. Erikomisjoni tööks on auditiaruannete arutamine ning diskussioon riigikontrolöri poolt tõstatatud oluliste probleemvaldkondade ja sõlmküsimuste üle. (Riigikontroll 2014)

Riigikontrolli meediasuhtluse põhimõtetest leiab, et nimetatud suhtluskanalit peetakse üheks võimaluseks (teatud olukorras ja juhtumitel) suurendada organisatsiooni töö mõjusust. Meediasuhtluse eesmärgiks peetakse sihitud kommunikatsiooni kaudu positiivsete muudatuste ja Riigikontrolli soovitude elluviimise toetamist. Kirjeldatud eesmärgist tulenevalt hinnatakse meedia poole pöördumise sobilikkust iga juhtumi puhul eraldiseisvalt, arvestatakse soovitava tulemuse saavutamise ja välditakse ebaproportsionaalset vastandumist auditeeritavatega. (Riigikontroll 2014)

---

<sup>15</sup> Riigikontrolli seadus ptk.2 § 7

<sup>16</sup> Riigikontrolli seadus ptk.6 § 41

<sup>17</sup> Riigikontrolli seadus ptk.6 § 50

<sup>18</sup> Riigikontrolli seadus ptk.6 § 50



Sarnaselt meediasuhtluse põhimõtetele, millest ilmneb suunitlus eesmärgipärasele ning asutuse kaalutletud toimimise toetamisele, nähtub ka Riigikontrolli strateegiast, et asutus on fookusesse võtnud oma töö tulemuslikkuse. Oluliseks peetakse audiitorite professionaalsuse arendamist ning auditite mõju suurendamist. (Riigikontroll 2014) Viimati uuendatud strateegia on keskendunud kolmele peamisele eesmärgile, mis jagunevad järgnevalt (Riigikontrolli strateegia 2020, 1):

- „Riigikontrolli auditid toetavad Eesti arengut ning on suunatud ühiskonna oluliste probleemide lahendamisele ja ennetamisele.
- Riigikontroll auditeerib võimaluste piires kõiki valdkondi, välistamata mis tahes ulatuses avaliku raha kasutamise käsitlemist.
- Riigikontroll on tuntud ja tunnustatud auditiorganisatsioon.“

Riigikontrolli seadusele tuginedes võib öelda, et Eesti puhul peaks tulemusaudit aitama kaasa eelkõige kontrollfunktsiooni täitmisele. Auditikriteerium on piiritletud riiklikes programmides ja arengukavades püstitatud eesmärkide kaudu ning auditeerimisel kontrollitakse eesmärkide saavutamiseks valitud meetmete sobilikkust. Teisalt nii meediasuhtluse põhimõtted kui ka Riigikontrolli strateegia hõlmavad endas elemente, mis viitavad tulemuslikkuse edendamisele suunatud tegurite tähtsustamisele ning auditeerimise mõju olulisusele. Mõjuna käsitletakse seejuures just asutustes toimunud muudatusi ja ettepanekute elluviimist.

### 3.2 Metoodika

Uurimiseesmärgi saavutamiseks kasutatakse käesolevas töös Kristin Reichborn-Kjennerud'i poolt väljatöötatud küsimustikku, mis valmis võrdleva uurimisprojekti tulemusena (lisa 1).<sup>19</sup> Tegemist on kvantitatiivse andmekogumismeetodiga, mis sobib eelkõige kirjeldamist nõudvate uurimiseesmärkide puhul ning olukorra kaardistamiseks (Steckler et al., 1992, 1; Hirsijärvi, Huttunen 2005, 197). Seejuures arvestatakse, et nimetatud uurimismeetod ei võimalda kogutud andmete põhjendamist ega täpsemat selgitamist, kuna andmete mõtestamine ning põhjuslike seoste leidmine nõuab kvalitatiivmeetodite abil täiendavate andmete kogumist, mida piiratud mahu tõttu käesolevas töös ei tehta. Kuna aga uuritakse nähtust, mida varasemalt sarnases mahus ning teoreetilises raamistikus uuritud ei ole, siis luuakse olukorra kaardistamise kaudu alusandmed edaspidiseks süvaanalüüsiks.

Küsimustik viidi läbi aastatel 2013-2014 ning selle raames uuriti, kas ja kuidas tajuvad auditeeritavad perioodil 2005-2012 toimunud tulemusauditite mõju avalikus sektoris. Küsimustik oli suunatud ametnikele, kes olid uurimisperioodil olnud mõne tulemusauditi ametlikud kontaktisikud, osalenud kontrolliaruande eelnõu läbirääkimistel või koostanud ametliku vastuskirja. Andmed uuritaval ajaperioodil toimunud tulemusauditite ning kontaktisikute kohta sai autor Riigikontrollilt.

Auditeeritavate poolt tajutava tulemusauditi mõju uurimisel selgitati esmalt valikvastuste kaudu, kas ja millised muutused on tulemusauditi tõttu asutustes aset leidnud ning milliseid põhjuseid peeti peamisteks, miks muutusi ellu ei viidud. Seejärel kasutati Rensis Likerti poolt 1932. aastal väljatöötatud Likerti skaalat (Brace 2004, 62), mis on levinud instrument just käitumist ja hoiakuid mõjutavate tegurite uurimisel<sup>20</sup> (Brace 2004, 62). Küsimustikus uuriti tegureid, mis

---

<sup>19</sup> Riikide vahelise võrdluse tagamiseks kasutati sama küsimustiku tõlgitud versiooni erinevates riikides. Töö autor tõlkis küsimustiku eesti keelde ning kogus sama küsimustiku põhjal andmeid Eesti kohta. Käesolevas töös on läbiviidud küsimustikust kasutatud töö eesmärgi saavutamiseks vajalikke andmeid. Küsimusi oli kokku 35.

<sup>20</sup> Likerti skaalal on ka mitmeid puuduseid (järgnevuse efekt *order effect*, nõustumine *acquiescence*, keskmiste tendents *central tendency* ning mustiline vastamine *pattern answering*) (Brace 2004, 63) ning enamikel juhtudel on uurijal küllaltki keeruline nimetatud tendentsi välja selgitada. Arvestades käesolevas uurimistöös esilekerkinud suhteliselt suurt osakaalu keskmiste väärtustega vastustes võib eeldada, et mainitud puudus<sup>20</sup> avaldus ka kirjeldatud juhul. Analüütilisest perspektiivist ei ole keskmised vastused heaks uurimismaterjaliks, kuna ei näita kalduvusi hoiakutes ning seetõttu on raskem teha järeldusi ja leida seoseid teooriaga.

muutuste avaldumisele auditeeritavate hinnangul enim kaasa aitasid ning millised hoiakud valitsevad tulemusauditi mõju soodustavate sisemiste ja väliste tegurite osas. Selleks paluti vastajatel 5-punktilisel skaalal hinnata, mil määral nad nõustuvad või ei nõustu küsimustikus kirjeldatud väidetega. Vastuste summeerimisel ning vastajate arvuga jagamisel joonistusi välja muustrid vastajate hoiakutes (*Ibid.*, 62). Selleks, et lugejal oleks kergem jälgida ja autoril analüüsida kalduvusi hoiakutes on mitmetel juhtudel Likert skaalal kogutud andmed jagatud protsentuaalsetesse jaotusesse, eristades seeläbi pigem nõustuvaid ning pigem mitte nõustuvaid hinnanguid.

Arvestades, et tulemusauditi eesmärgiks on parandada süsteeme ja toimimisviise avalike teenuste pakkumisel, siis on tulemusauditis tehtud ettepanekud tihti-peale seotud pika-ajaliste protsessidega, mistõttu saab tulemusauditi mõju avalduda üksnes kesk-pikas või pikas perspektiivis (Dubnick 2005, 155-156; Morin 2004, 155). Seetõttu peetakse tulemusauditi aeglaseks, kuid järjepidevaks muutuste edendajaks (Dubnick 2005, 163). Kasutatud meetodi peamiseks puuduseks tulemusauditi mõju hindamisel võibki pidada muutuste realiseerumise pikaajalisust, mis muudab keerukaks muutuste tulemusaudititega seostamise. Olenemata aastatetaguses tulemusauditis tehtud ettepanekutele võidakse tahtmatult (unustamine) või ka tahtlikult muutuste initsiaatoriteks pidada hoopis teisi tegureid sõltumata nende tegelikust algallikast (Lonsdale et al., 2011 192). Ka tulemusauditi protsess on pika-ajaline ning mitmetel juhtudel võivad asutused kirjeldatud probleemidega tegelema hakata ametliku tulemusauditi raporti valmimisele eelnevalt (*Ibid.*, 189). Sellistel puhkudel on samuti keeruline tuvastada põhjuslikku seost tulemusauditi ja toimunud muutuste vahel. Teisalt on töös kasutatav lähenemine valitud põhjusega, et lisaks tajutud muutustele soovitakse uurida ka tulemusauditi mõju avaldumist soodustavaid tegureid. Tegurite selgitamine on võimalik üksnes konkreetse tulemusauditi põhjal, kus auditeeritav leiab, et muutus on aset leidnud just tulemusauditis kirjeldatud probleemkohtade või tehtud ettepanekute tõttu.

Töös kasutatav küsimustik saadeti 398-le isikule ning vastajaid oli kokku 118, ehk 30% kogu valimist. Kokku saadeti 6 e-kirja (sh 5 meeldetuletuskirja) ning vastamiseks paluti arvestada orienteeruvalt 15-30 minutiga. Respondentidele lubati, et vastuseid isikustatud kujul ei avalikustata ega anta edasi kolmandatele isikutele. Tagasihoidlik vastamisprotsent tulenes ühelt poolt avaliku sektori tööjõu volavusest, mistõttu ei jõudnud küsimustik mitmetel juhtudel õigete aadressaatideni (vigased e-kirja aadressid tulenevalt muutunud ametikohtadest), kuid teiselt poolt võis vastamisprotsenti mõjutada ka mahukas küsimustik. Mõningatel juhtudel peeti

küsimustikku ka liialt keeruliseks või oldi tulemusauditiga kokku puutunud väga vähesel määral, mistõttu ei soovitud hinnanguid anda.

Enamik vastajatest töötas ministeeriumides (57%) ning ametites ja inspeksioonides (26%), kuid vastajaid oli ka riigi osalusega äriühingutest või riigi asutatud sihtasutustest (8%), kohalikest omavalitsustest (4%), maavalitsustest (3%) ning teistest avaliku sektori asutustest (2%). Soo järgi jagunesid vastajad enam-vähem võrdselt (ca 43% mehed ja 57% naised) ning valdavalt oldi kokku puutunud vähemalt kahe tulemusauditiga (74% vastajatest).

### **3.3 Toimunud muutused ning põhjused, miks muutusi ellu ei viidud**

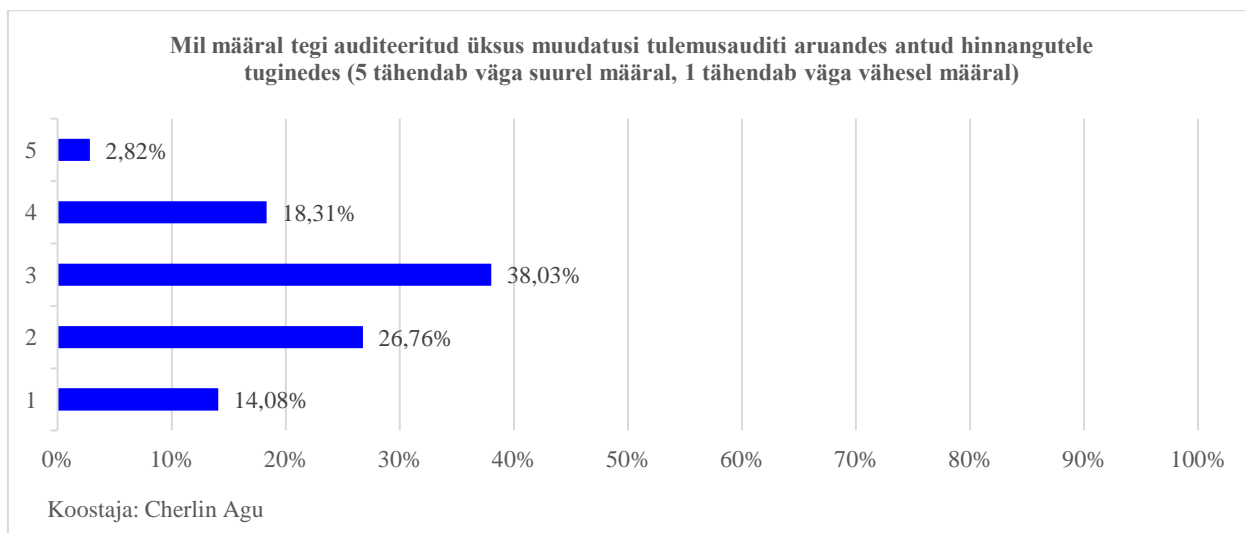
Arvestades, et käesoleva töö fookuses on tulemusauditite tajutav mõju, on võtmetähtsusega asutustes aset leidnud muutuste hulk. Kogutud andmetele tuginedes võib öelda, et 2005-2012. aastatel toimunud tulemusauditite tajutav mõju on jäänud pigem tagasihoidlikuks, kuna auditeeritavad on tulemusauditis antud hinnangutele tuginedes muudatusi ellu viinud pigem vähesel määral (79% vastajatest on hinnanud tulemusauditi mõju maksimaalselt kolme punkti vääriliseks). Ka äärmuslikke vastuseid (5 ja 1) võrreldes selgub, et kalduvus on väheste muutuste suunas. (Joonis 1)

Tulemusauditist ajendatud muutustes on esikohal muudatused strateegiates, planeerimises või tulemusjuhtimises (Joonis 2). Järgnevad muudatused protseduurides (sh koordineerimisprotsessides), kuid märgitud on ka muudatusi seadustes ja õigusaktides ning suurenenud dokumenteerimist ja aruandlust. Kõige vähem on tulemusaudit mõjutanud personali puudutavaid küsimusi (sh koolitamine, uute töökohtade loomine, koondamine, töökoha vahetus). Kuigi Morin on pidanud strateegilise tasandi muutusi vähem tõenäolisteks (Morin 2004, 144), on Eesti puhul märgata vastupidist tendentsi. Kirjeldatud muutustest võib võrdlemisi kõrgeks pidada ka tulemusauditi puhul kõrvalmõjuna käsitletavat suurenenud dokumenteerimist ning aruandlust, mis võib hakata mõju avaldama asutuse põhiprotsesside tulemuslikkusele. (Joonis 2)

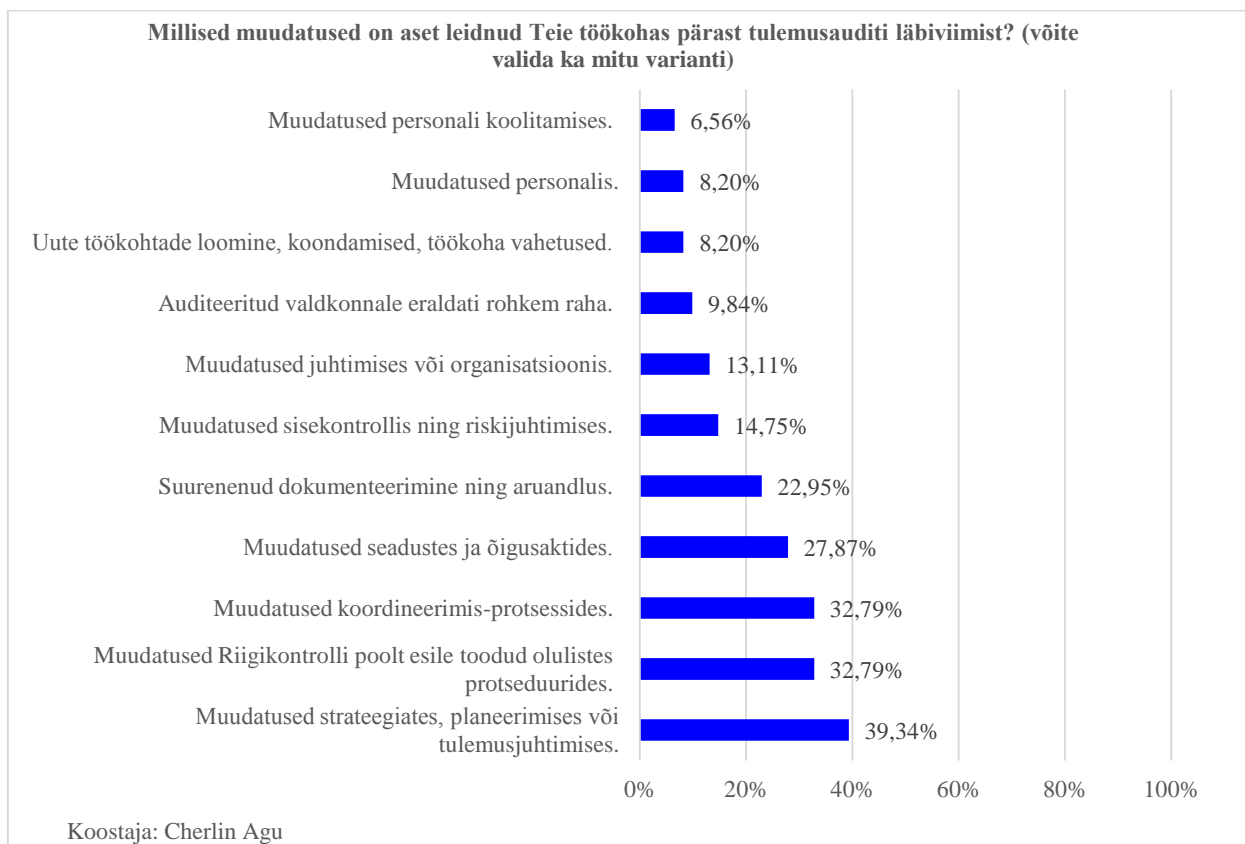
Küsimustikus uuriti ka tulemusauditi kavandatud ja kavandamata mõju. Kavandatud mõju uurimisel selgus, et positiivne mõju ei ole avaldunud, või on see avaldunud vähesel määral (Joonis 3). Tulemusaudit ei ole suurendanud asutuste huvi õppida parimatelt praktikatelt; poliitikavaldkond, mis eelnevalt ei saanud palju tähelepanu ei ole saanud prioriteetseks ka peale auditit; süsteeme, mis ei töötanud väga hästi pole peale auditit muudetud.

Ka soovimatu ja kavandamata mõju oli pigem vähene. Tulemusauditi tagajärjel ei ole rakendatud rohkem kontrollitegevust; suhetes partnerite, klientide ning meediaga pole märgatud reputatsiooni järk- järgulist halvenemist; kulud ega ressursside kasutamine ei ole suurenenud;

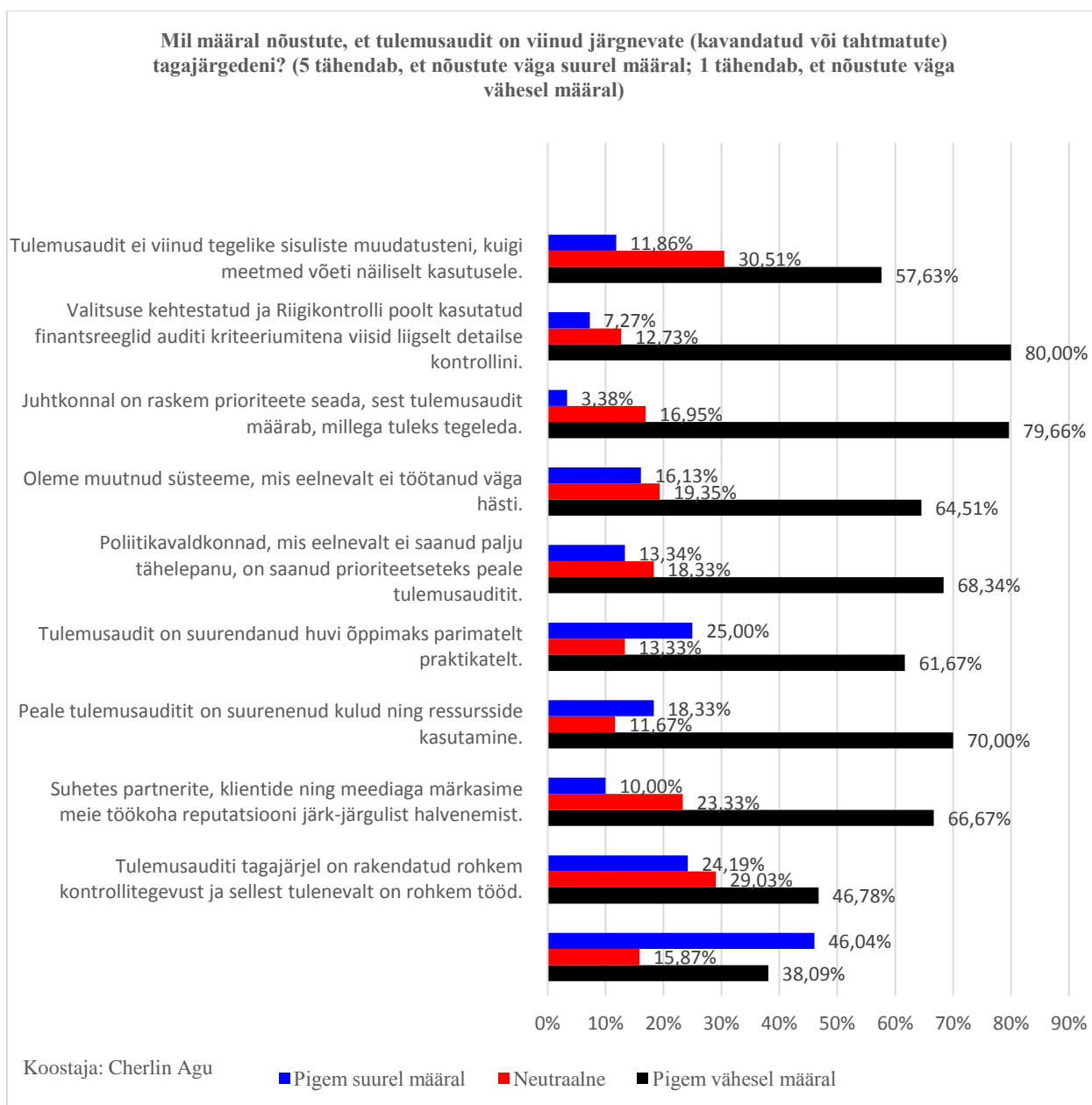
juhtkonnal ei ole tekkinud probleeme prioriteetide seadmisega ning auditi kriteeriumitena kasutatavad finantsreeglid ei ole auditeeritavate hinnangul viinud liigselt detailse kontrollini. Positiivseks võib pidada, et auditeeritavad ei nõustu väitega, et tulemusaudit ei viinud sisuliste tegelike muutusteni, ning leiavad, et meetmeid ei võetud üksnes näiliselt kasutusele. (Joonis 3)



Joonis 1



Joonis 2



Joonis 3

Peamise põhjusena, miks muudatusi ellu ei viidud, märgiti teadlikkust väljakutsetest, mistõttu olid olukorra parandamiseks juba meetmed kasutusele võetud (Joonis 4). Siinkohal võib avalduda ka töös kasutatava lähenemise (tulemusauditi mõju hindamine läbi tajutud muutuste) puudus, kuna küllaltki keeruline on eristada, kas tajutud muutus leidis aset tulemusauditi käigus ja võis olla ajendatud auditeerimisel tuvastatud puudustest ja probleemidest või olid muutused eraldiseisvad ning oleksid toimunud ka ilma tulemusauditita. Samas oli levinud põhjuseks ka otsese vastutuse puudumine ning teiste avaliku halduse tasandite hõlmatus, peegeldades Eestile

omaseid probleemkohti, mis on kaasnenud detsentraliseerimise ning agentuuride loomisega (Tavits, Annus 2006). (Joonis 4)



Joonis 4

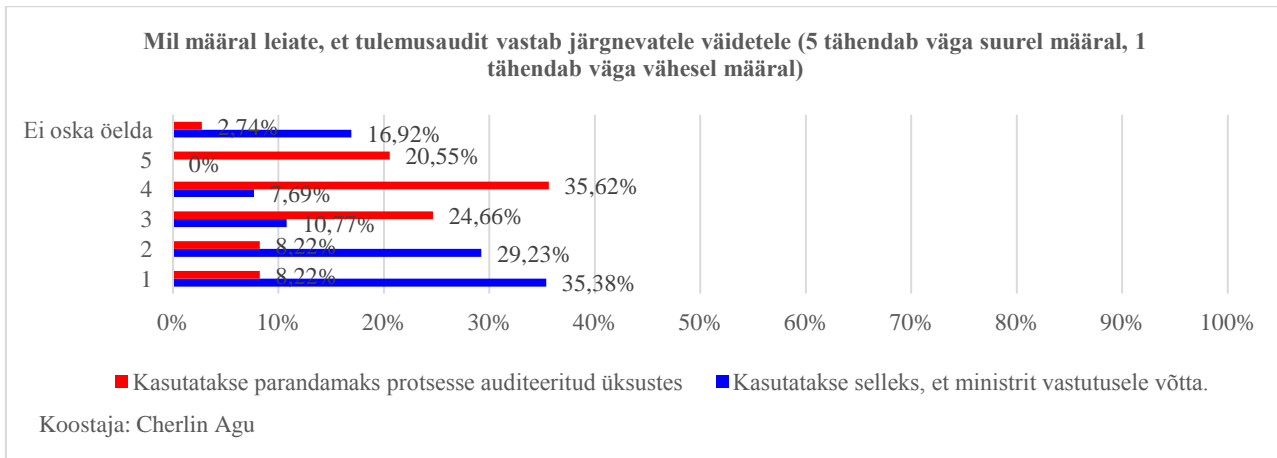
### 3.4 Tulemusauditi eesmärk ja mõju soodustavad tegurid

Selleks, et selgitada, kas ja milline funktsioon domineerib auditeerimisprotsessis, küsiti vastajatelt, mil määral leitakse, et tulemusauditi kasutatakse selleks, et ministrit vastutusele võtta ning mil määral kasutatakse parandamiseks protsesse auditeeritud üksustes. Vastuste põhjal selgus, et respondentide hinnangul domineerib tulemusauditi eesmärkidest kaalukalt tulemuslikkuse edendamise funktsioon (Joonis 5). Teisalt uuriti küsimustikus ka tulemusauditi mõju soodustavaid tegureid, mis võimaldavad luua seoseid toimunud/toimumata muutustega ning tulemusauditi funktsioonidega. Selleks paluti auditeeritavatel hinnata tulemusauditi ja auditeerimisprotsessi puudutavaid tegureid.

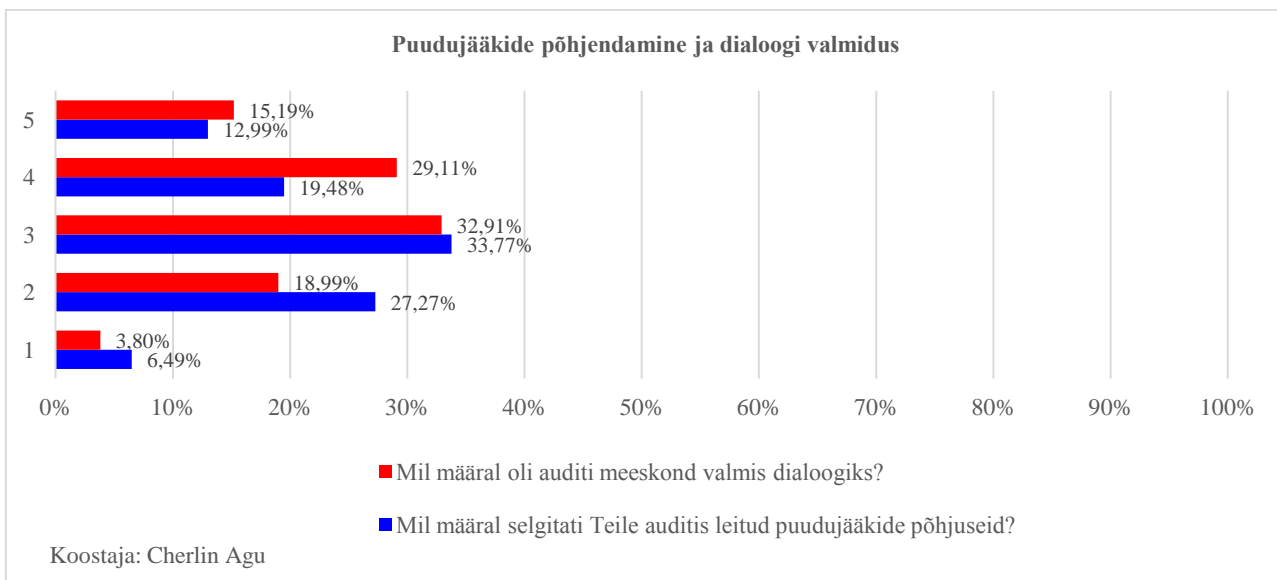
Nagu teoreetilises osas täheldatud, siis tulemusauditi läbiviimisel on tulemusauditi õppimisinstrumendina käsitlevate autorite poolt ning auditeeritavate endi vaatenurgast oluliseks peetud selgitamist, põhjendamist ning koostööle orienteeritust, mis toetab õppeprotsessi ja peaks seeläbi aitama kaasa muutuste elluviimisele ja suurendama tulemusauditi mõju. Jooniselt 6 ilmnevad mõneti vastuolulised andmed. Ühelt poolt leitakse, et audiitorid olid pigem valmis dialoogiks, kuid puudujääkide põhjendamisel jagunesid vastajate arvamused erinevate



seisukohtade osas enam-vähem võrdväärselt. Oli neid, kes arvasid, et puudujääke põhjendati piisavalt, kuid ka neid, kes arvasid, et seda ei tehtud.



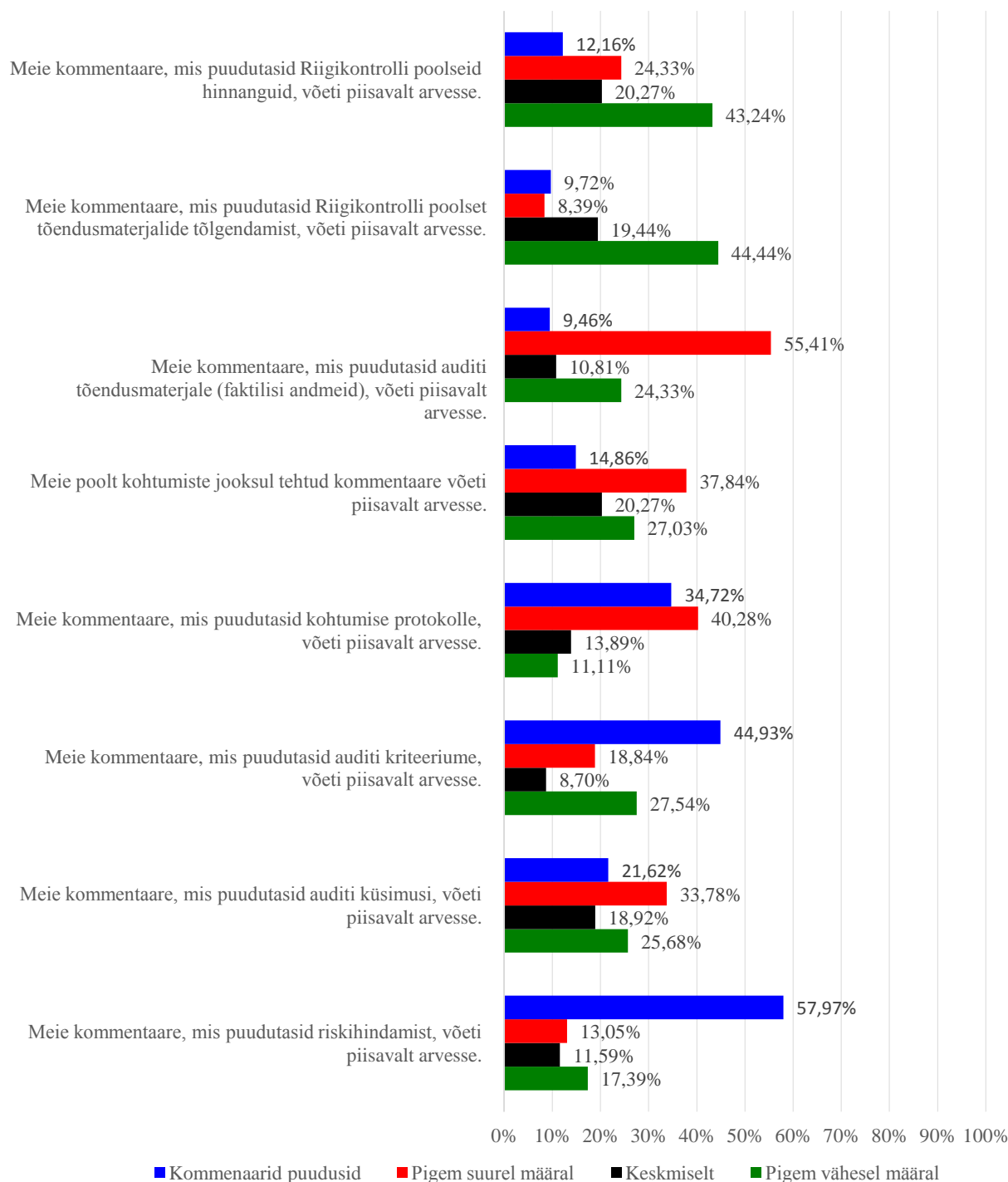
Joonis 5



Joonis 6

Arvestades, et õppeprotsessis dialoogist üksi ei piisa, vaid oluline on kahe-poolne argumenteerimine ning auditeeritavate selgitustega arvestamine, siis uuriti ka auditeeritavate seisukohti tehtud kommentaaridega arvestamise osas. Kõige vähem arvestati auditeeritavate hinnangul kommentaare, mis puudutasid tõendusmaterjalide tõlgendamist, Riigikontrolli poolseid hinnanguid ning auditikriteeriume (Joonis 7). Esimesel kahel juhul oli suur kalduvus mitte-arvestavate hinnangute suunas, tõendusmaterjalide tõlgendamise puhul oli kalduvus lausa viiekordne. Auditikriteeriume puudutavate hinnangute juures on oluline märkida, et valdavalt kommentaarid puudusid, kuid nendel juhtudel, kus hinnanguid anti, tunnetati, et kommentaare ei arvestatud piisavalt. Kõige enam arvestati auditeeritavate hinnangul kohtumiste jooksul tehtud kommentaare ning kommentaare, mis puudutasid kohtumise protokolle ja auditi küsimusi. (Joonis 7)

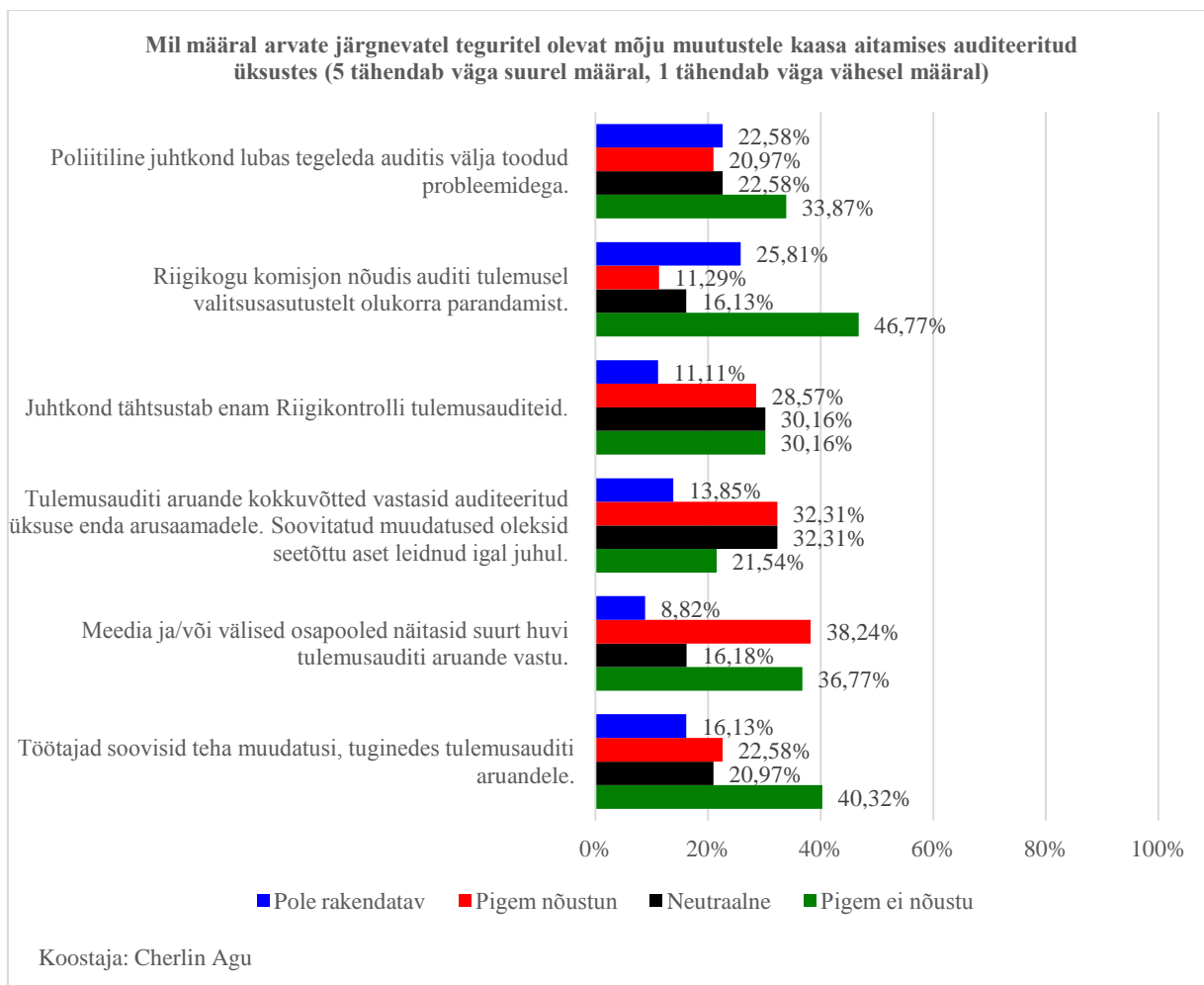
### Mil määral võeti Teie kommentaare arvesse järgmistel teemadel?



Koostaja: Cherlin Agu

Joonis 7

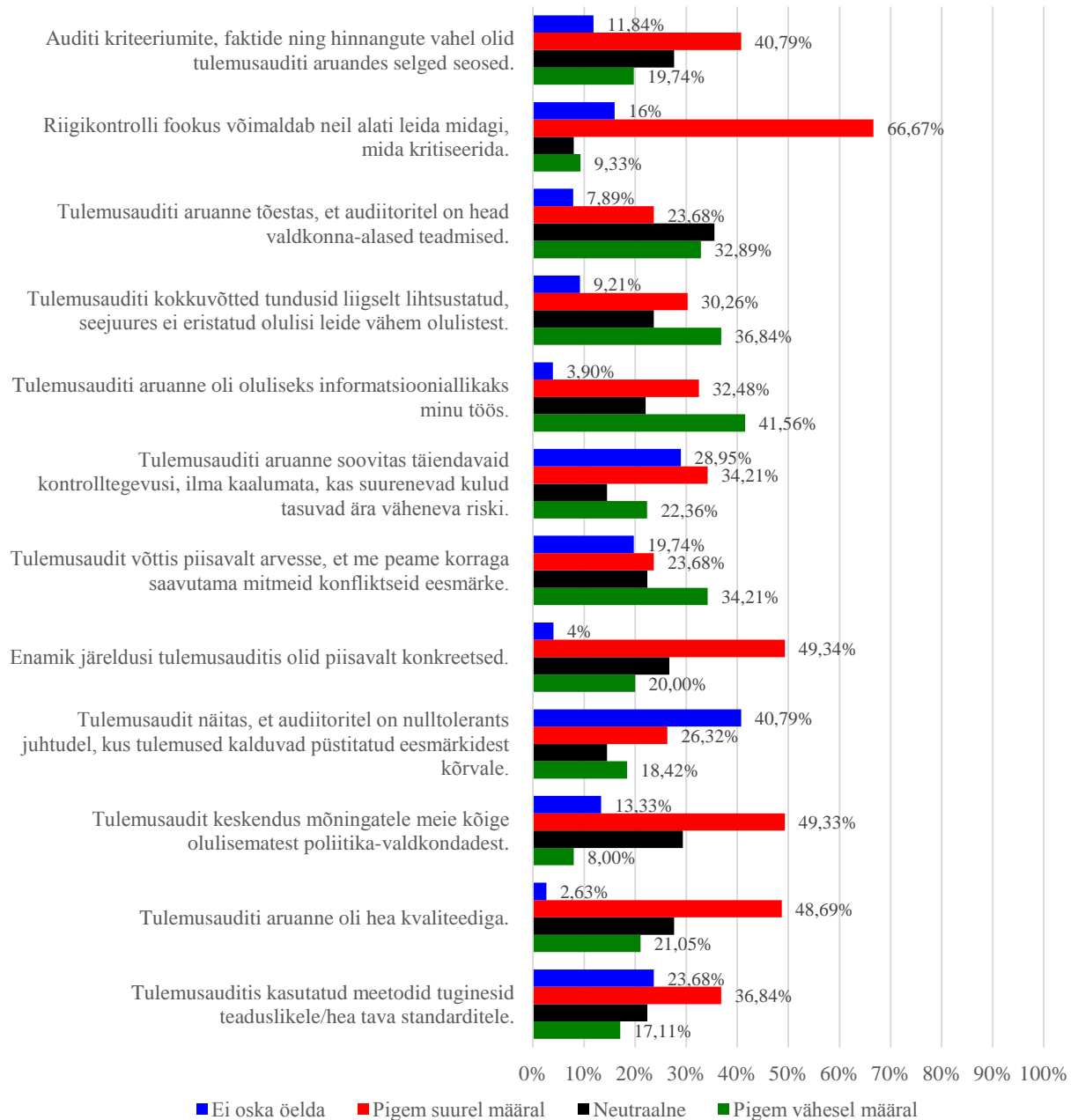
Muutustele kaasa aitavate teguritena kerkisid esile kaks peamist. Esimene oli meedia huvi tulemusauditi aruande vastu ning teine oli aruande kokkuvõtete vastavus auditeeritud üksuse enda arusaamadele (Joonis 8). Tähelepanuväärne on seejuures, et meedia huvi osas jagunesid seisukohad üsna võrdselt nii nõustuvate kui ka mitte nõustuvate hoiakute vahel. Arvamuste lahknevus sõltub ilmselt teemast ning ulatusest, mil määral teema ühiskonda kõnetab ja seeläbi asutusi reageerima ajendab. Muutusi toetavaks teguriks peeti eelkõige tulemusauditi kokkuvõtete vastavust auditeeritud üksuse enda arusaamadele, mis viitab auditikriteeriumi aktsepteerimise olulisusele (Reichborn-Kjennerud 2013, 2; Lonsdale et al., 2011, 269). Kõige vähem tajuti muutustele kaasa aitavat toimet Riigikogu komisjonil, kes peaks valitsusasutustelt nõudma puudulike tulemuste parandamist, kuid madalalt hinnati ka töötajate endi soovi tulemusauditi aruandele tuginedes muudatusi ellu viia. Arvestades seejuures, et Riigikogu komisjoni tegevust tulemuslikkuse edendamisel ning tulemusauditi kasutamisel peeti võrreldes teiste teguritega praktikas vähe rakendatavaks, võib nentida, et märgitud komisjonil puudub tahtmine või võimekus tulemusauditit kontrollinstrumendina kasutada. Seejuures ühtisid kõige enam vastajate arvamused just viimatinimetatud tegurite osas (Riigikogu komisjoni vähene roll ning töötajate vähene soov teha tulemusauditi alusel muudatusi). (Joonis 8)



## Joonis 8

Tulemusauditi raportit puudutavate hoiakute puhul selgus, et auditeeritavad pigem nõustusid, et auditiaruanded tuginesid teaduslikele või hea tava standarditele, aruanded olid hea kvaliteediga, audit keskendus asutuse olulisematele poliitikavaldkondadele, auditis tehtud järeldused olid piisavalt konkreetsed ning auditi kriteeriumide ja faktide vahel olid tulemusauditis selged seosed (Joonis 9). Samas leiti ka, et tulemusauditi raportis soovitati täiendavaid kontrolltegevusi, kaalumata, kas suurenevad kulud tasuvad ära väheneva riski ning küllaltki suures osas leiti, et Riigikontrolli fookus võimaldab audiitoritel alati leida midagi, mida kritiseerida. Enamik vastajatest ei osanud hinnata audiitorite tolerantsust püstitatud eesmärkidest kõrvalekaldumisel, kuid need, kes hindasid, kaldusid arvama, et kõrvalekaldeid pigem ei tolereerita. Vastustest ilmnas, et tulemusaudit ei võtnud piisavalt arvesse, et asutusel tuleb korraga saavutada mitmeid konfliktseid eesmärke, auditit pigem ei peetud oluliseks informatsiooniallikaks ning puudusi nähti audiitorite valdkonna-alastes teadmistes. Tulemusauditi kokkuvõtete osas olid üsna vastandlikud seisukohad. Veidi enam oli vastajaid, kes leidsid, et kokkuvõtted ei olnud liigselt lihtsustatud ja eristatud olid olulised leiud vähem olulistest. (Joonis 9)

**Mil määral nõustute järgnevate väidetega, mis puudutavad tulemusauditite aruandeid? (Skaalal 1-5-ni, kus 5 tähendab väga suurel määral ning 1 tähendab väga vähele määral)**



Koostaja: Cherlin Agu

Joonis 9

#### 4 Diskussioon

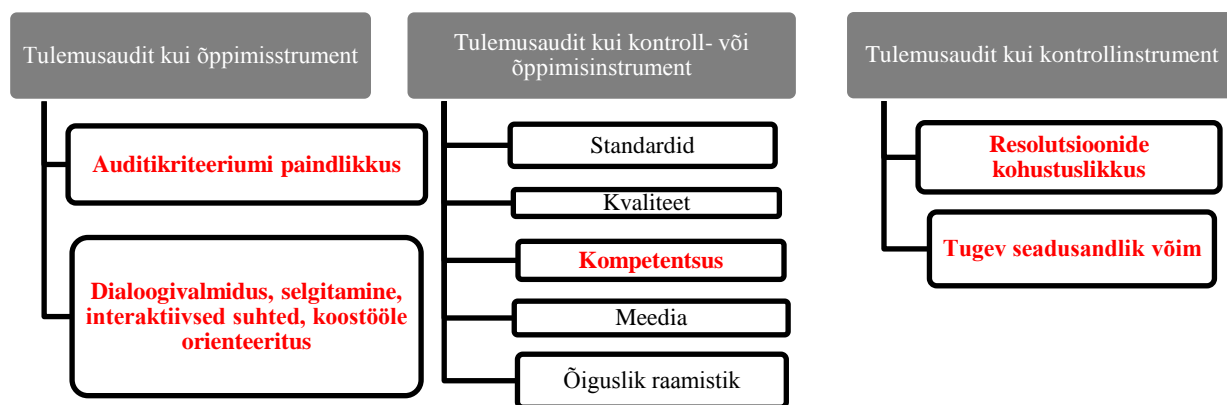
Kogutud andmetest selgus, et uurimisperioodil läbiviidud tulemusaudititest ajendatud tajutud muutuste hulk jäi pigem tagasihoidlikuks (Joonis 1). Samuti jäi mõju väikeseks ka positiivsete kaasmõjude puhul, sh nt parimate praktikate ülevõtmine (Joonis 3). Samas leidsid auditeeritavad, et tulemusauditi eesmärgiks on eelkõige tööprotsesside parandamine auditeeritud üksustes ning tulemusauditi tajutakse peamiselt asutuste parema toimimise toetamise vahendina (81% vastajatest pigem nõustus) mitte sunnimehhanismina (19% arvas, et kasutatakse pigem ministrite vastutusele võtmiseks) (Joonis 5).

Arvestades asutuste säästlikuma, tõhusama ja mõjusama toimimise kasvavat tähtsust ning ühiskondlikku survet teenuste kvaliteedile, võiks eeldada, et tulemusauditi mõju on oluliselt laiem ning asutused kasutavad saadud teadmisi organisatsiooni parema toimimise huvides. Kogutud andmed näitasid aga vastupidist tendentsi ning auditit ei peetud oluliseks informatsiooniallikaks (Joonis 9). Samas võib siinkohal olla seos ka auditeeritavate vastustega, mille kohaselt peamiseks põhjuseks, miks muutusi ellu ei viidud, peeti probleemidest teadlikkust ning nendega tegelemist (Joonis 4). Kuna auditeeritavad võivad pidada muutuste algatamist ning probleemide lahendamist enda initsiatiiviks, tunnistamata tulemusauditi mõju selles (Lonsdale et al., 2011, 192), siis ei tohiks tulemusauditi mõju siiski alahinnata.

Samas tekib küsimus, et kui üldjuhul viidi tulemusauditi põhjal muutuseid ellu vähesel määral, siis millised tegurid võiksid mõju avaldumise tõenäosust suurendada ning kasutatud teoreetilise raamistiku alusel selgusid tegurid, millele võiks edaspidi enam tähelepanu pöörata. Joonisel B on märgitud punasega ja paksendatult tegurid, mille osas auditeeritavad kaldusid pigem mitte-nõustuvaid hinnanguid andma, või esinesid tulemusauditi mõju soodustavate tegurite kasutamises puudujäägid.

Seaduses sätestatu alusel on Eesti puhul tegemist tulemusauditiga, kus eesmärgid on formaliseeritud ning auditeerimine toimub asutusepõhiste eesmärkidena seatud auditikriteeriumide raamistikus (Riigikontroll 2014). Empiiriliste andmete põhjal selgus, et kontroll siiski eraldiseisvana muutuseid ei edenda, kuid andmetest selgus ka, et teoorias

käsitatud tulemusauditi mõju soodustavaid tegureid on kas teadlikult või teadvustamata kasutatud vähesel määral või ilmneb nende kasutamises auditeeritavate hinnangul puuduseid. Mõlema teoreetilise lähenemise (tulemusauditit kontroll- või õppismehhanismina käsitlevad autorid) põhimõtteid toetavad tegurid on pigem vähe rakendust leidnud (Joonis B).



Koostaja: Cherlin Agu

## Joonis B

Tulemusauditit eelkõige kontrollmehhanismina käsitlevate autorite vaateid toetab seadusandlik raamistik, mis võimaldab ettepanekutega arvestamise asutuste jaoks kohustuslikuks muuta, ning tugev seadusandlik võim, läbi mille on võimalik ministreid vastutusele võtta. Eesti puhul on Riigikontrolli ettepanekud soovituslikud<sup>21</sup> ning auditeeritavate poolt hinnati ka Riigikogu komisjoni rolli väga madalalt, kusjuures suures osas peeti komisjoni poolt valitsusasutuste tulemuslikkuse parandamise nõudmist mitte-rakendatavaks praktikaks (Joonis 8). Viimati mainitud seisukohaga ühtis ka auditeeritavate arvamus, et tulemusauditit ei kasutata ministrite vastutusele võtmiseks (Joonis 5). Tugev seadusandlik võim ning suhted täidesaatva võimuga on kahtlemata oluliseks mõjuriks muutuste edendamisel (Lonsdale et al., 2011, 187) ning ilma selleta võib tulemusauditi puhul jääda mõju soovituslikult oluliselt väiksemaks.

Tulemusauditit õppimist soodustava instrumendina käsitlevate autorite seisukohtade järgi peitub muutuste elluviimise jõud eelkõige auditeerimisprotsessis, täpsemalt tegurites, mis toetavad õppeprotsessi (Knaap 2011, 355; van der Meer, Edelenbos 2006, 201; Lonsdale, et al., 2011; Morin 2003, Van Loocke, Put 2011; Troupin et al., 2010, 19). Nimetatud tegureid uurides selgus, et auditeeritavate hinnangul oli audiitoritel olemas küll dialogivalmidus, kuid auditi tulemusel tuvastatud puudujääke ei põhjendatud piisavalt ning mitmetel juhtudel leiti, et auditeeritavate

<sup>21</sup> Riigikontrolli seadus ptk.6 § 50



kommentaari­dega pigem ei arvestatud (Joonis 6). Tõendusmaterjalide tõlgendamist, Riigikontrolli hinnanguid ning auditikriteeriume puudutavate kommentaaride arvestamata jätmine võib olla tingitud liialt jäigast auditeerimisraamistikust ning formaliseeritud protsessist, mis ei võimalda mainitud kommentaaridega arvestamist. Seejuures on oluline märkida, et auditeeritavate hinnangul peeti muutuste elluviimist soodustavate ning soovitudele tuginemist suurendavate tegurite puhul kõige olulisemaks auditis tehtud kokkuvõtete vastavust auditeeritavate endi arusaamadele (Joonis 8). Seega võivad auditeeritavad nimetatud tegurite koosmõjul (hinnangute põhjendamata jätmisel, ning tõendusmaterjale ja Riigikontrolli hinnanguid puudutavate kommentaaride arvestamata jätmine) tajuda hinnanguid ebaõiglaste ning arusaamatutena, mistõttu ollakse vähem motiveeritud ettepanekutega arvestama (Knaap 2011, 355; Davis 1990, 37). Teisalt leiti samade andmete korrelatsioonialaüüsis, et seos muutuste elluviimise ja dialoogivalmiduse, auditis leitud puudujääkide selgitamise ning auditikriteeriumi ja kokkuvõtete­ga nõustumise vahel puudub (Raudla et al., 2015, 11). Seega ei saa väita, et nimetatud tegurid muutuste elluviimist soodustavad ning tulemusauditis tehtud soovitude rakendatavust suurendavad. Samas ilmneb siinkohal ka teatav vastuolu, mille kohaselt auditeeritavad ise pidasid muutustele kaasa aitavaks teguriks just tulemusauditist tehtud soovitude vastavust nende endi arusaamadele (Joonis 8), kuid korrelatsioonialaüüsis seda seost ei kinnita (Raudla et al., 2015, 11). Ilmselt võib analüüsitulemustele mõju avaldada muutuste elluviijate väikene osakaal, mistõttu ilmnevad piirangud üldistamisel.

Mitmeid teoorias kirjeldatud tulemusauditist mõju soodustavaid tegureid hinnati auditeeritavate poolt ka pigem kõrgelt. Näiteks leiti sisemise tegurina käsitletud tulemusauditist raporti puhul, et tulemusauditist aruanded olid hea kvaliteediga, tuginesid teaduslikele või hea tava standarditele, auditist keskenduti olulistele teemadele, järeldused olid piisavalt konkreetsed ning auditist kriteeriumide ja faktide vahel olid selged seosed (Joonis 9). Väliste tegurite puhul võib öelda, et õiguslik raamistik on Riigikontrollile andnud võrdlemisi laia volituse tulemusauditist läbiviimisel<sup>22</sup> ning ka meedia tähelepanu on pigem tulemusauditist mõju suurendav faktor (Joonis 7).

Samas selgus tulemusauditist raportist puudutavate tegurite empiiriliste andmete põhjal, et vastajad kaldusid arvama, et audiitoritel ei ole piisavalt häid valdkonna-alaseid teadmisi (Joonis 9). Ühelt poolt ei saagi eeldada, et audiitoritel on kõikides valdkondades väge head teadmised, kuid teisalt peaks tööd iseloomustav professionaalsus ja auditeerimisel kasutatav metoodika kompenseerima puudujääke valdkonnaalastes teadmistes, mistõttu võib osaliselt kahtluse alla seada audiitorite

---

<sup>22</sup> Riigikontrolli seadus ptk.2 § 7

kompetentsuse. Sama küsitluse kohta läbi viidud korrelatsioonianalüüs kinnitas, et kompetentsus ning tulemusauditi kvaliteet on tegurid, mis muutuste elluviimist soodustavad ning tulemusauditi mõju suurendavad (Raudla et al., 2015, 11). Samas tähtsustab audiitorite kompetentsust ka Riigikontroll ning on selle hoidmise ja tõstmise seadnud üheks strateegiliseks eesmärgiks (Riigikontroll 2014). Tõõjõu kompetentsuse tõõtmine võib seega olla üks võtmekoht, millesse investeerides suureneb ka tulemusauditi soovitud mõju.

Teisalt leidsid auditeeritavad, et tulemusauditis soovitati täiendavaid kontrolltegevusi kaalumata ettepanekute kulu-efektiivsust ning arvati, et Riigikontrolli fookus võimaldab audiitoritel alati leida midagi, mida kritiseerida (Joonis 9). Esimesel juhul võivad muutused jääda ellu viimata eelkõige piisava põhjenduse ja selgituste puudumise tõttu (March, Olsen 1989; Meyer, Rowan 1977; Lonsdale, et al., 2011; Morin 2001, 2004; Preskill, Torres 2000; Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011; Weets 2011) ning teisel juhul võib muutuste elluviimist takistada käitumismaneer, mis on koostöö asemel suunatud kritiseerimisele (Morin 2004, 161). Lisaks leidsid auditeeritavad, et auditeerimisel ei arvestatud piisavalt konfliktsete eesmärkide saavutamise vajadusega ning osaliselt leiti ka, et audiitoritel on nulltolerants, kui tulemused kalduvad püstitatud eesmärkidest kõrvale (Joonis 9).

Kirjeldatud kalduvused hoiakutes viitavad liialt jäigale auditeerimisraamistikule, kus auditikriteerium dikteerib tõendusmaterjalide kogumist ning kirjeldab ära analüüsi läbiviimisel arvestatavate tegurite kogumi (Reichborn-Kjennerud, Johnsen 2011, 217). See aga mõjutab realistlikku olukorra kirjeldust ning võib viia auditeeritavate jaoks ebaõiglaste hinnanguteni (Sharma 2007, 307). Vastused auditis tehtud järelduste lihtsustatuse osas jagunesid enam-vähem võrdväärselt. Seejuures võib ohumärgiks pidada, et pooltel juhtudel peeti tehtud järeldusi liigselt lihtsustatuteks ning leiti, et audiitorid ei eristanud olulisi leide ebaolulistest. (Joonis 9) Ka siinkohal võib tulemusauditi mõju piirata auditeerimisprotsessi formaliseeritus, mille kohaselt tuginetakse eelnevalt määratletud eesmärkidele ning püütakse neid mõõdetavaks muuta (Christensen, Laegreid 2014, 8). Reaalsus võib olla oluliselt mitmetahulisem ning seetõttu võib ettepanekutele tuginemine olla raskendatud, mitte niivõrd soovi puudumise, vaid tegurite tõttu, mida auditeerimisel arvesse ei võetud (Knaap 2011, 355).

Peatudes teguritel, miks muutusi ellu ei viidud, ilmnes, et probleemidest teadlikkuse kõrval oli märkimisväärselt suur osakaal ka põhjusel, et auditeeritavatel ei olnud võimalik muudatusi ellu viia, kuna teised avaliku halduse tasandid olid hõlmatud (Joonis 4). Uue haldusjuhtimisega kaasnenud detsentraliseerituse ja agentuuride loomisega on kujunenud silotornid ning süvenenud

avaliku sektori fragmenteeritus, mis on pälvinud kriitikat nii OECD poolt Eesti kohta koostatud riigivalitsemise raportis (OECD Public Governance Reviews 2011, 14) kui ka laiemas avalikus debatis. Viimasel ajal on paljud arvamusiidrid ning mainekad poliitikud aina enam jõudnud veendumusele, et uue haldusjuhtimisega järk-järgult süvenevad probleemid vajaksid kiiret reageerimist ning adresseerimist. Üha rohkem on toetust leidmas tervikliku riigivalitsemise kontseptsioon ning suunitlus integreeritud lahendustele, avaldades muutuvates põhimõtetes, teisenenud väärtustes ning avaliku sektori ühtse identiteedi olulisuses (Bhatta 2003, 9).

Siinkohal võib eeldada, et ka kontrolli teostamine ning auditeerimisraamistik omavad teatud mõju riigi tervikliku toimimise toetamisel ning nimetatud probleemide adresseerimisel. Hetkel põhineb tulemusaudit asutusepõhistel eesmärkidel, kuid ühiste lahenduste loomine ning asutustevahelise koostöö ja vastutuse jagamise soodustamine eeldab laiemaid eesmärke. Samas mõjutavad asutuseülesed eesmärgid kahtlemata tulemuste saavutamise mõõdetavust ning vastutuse hajutamine toob kaasa suurema tõlgendusruumi, mistõttu on auditeerimisel oluline piisav paindlikkus. Ühelt poolt on vaja tugevaid koordineerimismehhanisme ja vastutusalade jagamist, kuid teisalt on vaja soovi olemasoleva kontrollisüsteemi muutmiseks.

Ka tulemusauditi hinnangutega mitte-nõustumist märgiti põhjusena, miks muutuseid ellu ei viidud (Joonis 4) ning viimatinimetatud põhjus viitab otseselt tulemusauditi mõju suurendavate tegurite puudulikule rakendamisele. Hinnangutega nõustumiseks ning tulemusauditi mõju suurendamiseks on kaks peamist lähenemisviisi: selgitused, koostöö ja dialoog või kontrolli täiendamine sunnimehhanismidega. Samas ei ole välistatud ka mõlema lähenemise kombineerimine ning funktsioonide vahelise tasakaalu leidmine. Power (2003, 199) on seejuures oluliseks pidanud laialdast meetmete valikut ning leidnud, et õppimis-ning koostööpõhist lähenemist peaks toetama auditeeritavate poolt teadvustatud sanktsioonide kasutamisevõimalus.

Analüüsiandmete põhjal joonistunud muster annab piisavalt mõtlemisainet tegurite osas, millele võiks edaspidi rohkem tähelepanu pöörata tulemusauditi mõju suurendamisel ning küsimuses, kas ja kuidas neid omavahel kombineerida. Kuna seadusandliku võimu rolli tugevdamisel on Riigikontrolli võimalused piiratud ning arvestades, et auditeeritavad näevad kõrgema kontrolliasutuse rolli eelkõige tulemuste edendajana, siis võiks täiendavalt uurida auditeerimisprotsessi paindlikumaks muutmise võimalusi ja vajadust ning suunata enam tähelepanu koostööpartneri kuvandi kujundamisele. Kuigi auditeerimisraamistiku paindlikkus sõltub halduskultuurist ja on seotud seadusandliku võimu poolse täidesaatva võimu usaldamisega, siis selgitamine ja konstruktiivsus ning erinevate mõju avaldavate teguritega

arvestamine on reageerivale auditile iseloomulikud jooned (Knaap 2011), mida on võimalik auditeerimispraktikasse üle võtta ja olemasoleva süsteemiga kohandada printsipaal-agendi raamistikus. Oluline on hoida ka olemasolevat tulemusauditite kvaliteeditaset, jätkata rahvusvaheliselt tunnustatud praktikale, normidele ja eeskirjadele tuginemist ning pöörata tähelepanu audiitorite valdkonnaalaste teadmiste vähesusest tingitud puuduste kompenseerimisele.

## **Kokkuvõte**

Tulenevalt keerulisest sotsiaal-majanduslikust kontekstist ning heaoluühiskonna kasvavast tähtsusest, peab riik hakkama saama kahanevate ressurssidega ning tegema seda võimalikult tõhusalt ja mõjusalt. Seejuures on senini vähe uuritud, kas ja kuidas aitab nimetatud eesmärkide saavutamisele kaasa tulemusauditite läbiviimine. Käesolevas töös uuriti kas ja millisena tajuvad auditeeritavad tulemusauditite mõju avalikus sektoris. Mõju hinnati asutustes toimunud muutuste kaudu, mis tuginesid tulemusauditite toodud probleemkohtadele, soovitudele või ettepanekutele. Teoorias käsitleti vastutuse paradoksi ning autorite erinevaid vaateid küsimuses, kas muutuste ning tulemuslikkuse edendamiseks peaks domineerima asutuste tulemuslikuma toimimise toetamise funktsioon või auditile omane kontrollfunktsioon. Lisaks kirjeldati sisemisi ja väliseid tegureid, mis soodustavad tulemusauditite mõju ning selgitati, kuidas need on seotud kahe erineva teoreetilise lähenemisega muutuste ja tulemuslikkuse edendamisel. Töö empiirilises osas kasutati kvantitatiivse andmekogumismeetodina küsimustikku, et kaardistada andmed Eesti kohta. Küsimustik võimaldas hinnata tajutud muutuste hulka ning selgitada valikvastuste kaudu põhjuseid, miks muudatusi ellu ei viidud.

Analüüsitulemustest selgus, et uurimisperioodil (2005-2012) on tajutud muutuste hulk jäänud Eestis pigem tagasihoidlikuks, kuid auditeeritavad näevad küllaltki konsensuslikult kõrgema kontrolliasutuse rolli eelkõige siiski tulemuste edendajana, mitte kontrollmehhanismina ministrite vastutusele võtmiseks. Põhjustest peamisena, miks tulemusaudit muutusteni ei viinud, märgiti probleemidest teadlikkust ning nende adresseerimiseks meetmete rakendamist. Seega leiti, et muutused ei olnud ajendatud tulemusauditist. Teise olulise põhjusena märgiti vastutusala üleseid probleeme. Kui esimesel juhul võis avalduda uurimistöö metoodiline nõrkus, mille kohaselt mõju uurimisel on keeruline selgitada toimunud muutuste ja tulemusauditite vahelist põhjuslikku seost, siis teisel juhul peegeldus vastustes uue haldusjuhtimisega kaasnenud avaliku halduse killustatus ning vähene asutustevaheline koostöö. Hoolimata sellest, et tulemusauditite mõju ei tohiks siiski alahinnata, võiks mõelda, kuidas annaks kontrollsüsteemi kaudu adresseerida asutuste fragmenteeritusest tingitud probleeme ning soodustada organisatsioonide

vahelist koostööd. Koordineerimismehhanismide väljaarendamine ning asutusteüleste eesmärkide seadmine aitaks vastutust jagada ning toetaks riigi toimimist ühtse tervikuna.

Kogutud andmetest selgus, et kontroll iseenesest muutuste elluviimist ei soodusta ning ka tulemusauditi mõju suurendavate tegurite kasutamises nägid auditeeritavad puuduseid. Nii tulemusauditit kontrollimehhanismina kui ka õppimisinstrumendina käsitlevate autorite vaateid toetavate ning tulemusauditi mõju soodustavate tegurite kasutamine ei leidnud kinnitust või tegi seda osaliselt. Asutuste õppeprotsessi toetavate tegurite uurimisel selgus, et audiitoritel on olemas dialoogivalmidus, kuid järelduste ja ettepanekute põhjendamisele ja selgitamisele ei ole auditeeritavate hinnangul piisavalt tähelepanu pööratud. Auditeeritavad leidsid ka, et tõendusmaterjalide tõlgendamist, Riigikontrolli hinnanguid ning auditikriteeriume puudutavaid kommentaare auditeerimisel pigem ei arvestatud. Kommentaaridega mitte arvestamine ning selgituste puudumine võivad olla tegurid, miks tulemusauditi mõju on jäänud tagasihoidlikuks. Vastajad hindasid muutuste elluviimist soodustavate tegurite puhul kõige kõrgemalt tulemusauditi järelduste vastavust nende endi arusaamadele, kuid selgitamata või põhjendamata hinnangud ei aita kaasa ettepanekute mõistmisele ning organisatsiooni praktikasse ülevõtmisele. Leiti ka, et tulemusauditis soovitati täiendavaid kontrolltegevusi, kaalumata ettepanekute kulu-efektiivsust, mis viitab samuti puudulikule selgitusele ning argumentide vähesele veenvusele. Lisaks arvati auditeerimisprotsessi puhul, et Riigikontrolli fookus võimaldab audiitoritel alati leida midagi, mida kritiseerida. Organisatsiooni kuvandile tähelepanu pööramine ning koostööle orienteeritus on tegurid, mis läbi on võimalik tulemusauditi mõju suurendada.

Empiirilistes andmetes leidis ka viiteid liialt järgale auditeerimisraamistikule. Auditeeritavad leidsid, et auditeerimisel ei arvestatud piisavalt konfliktsete eesmärkide saavutamise vajadusega ning osaliselt leiti ka, et audiitoritel on nulltolerants, kui tulemused kalduvad püstitatud eesmärkidest kõrvale. Mõningatel juhtudel peeti tehtud järeldusi liigselt lihtsustatuteks ning arvati, et audiitorid ei eristanud olulisi leide vähemolulistest. Kirjeldatud hinnangute põhjuseks võib olla eesmärkide saavutamise kontrollitavuse ning mõõdetavuse tagamise vajadus. Kõikide tegurite operatsionaliseerimine ei ole võimalik ning seetõttu tuleks kasutada sobilikke meetmeid realistliku olukorra kirjelduse tagamiseks.

Tulemusauditi raportit puudutavate tegurite puhul hindasid auditeeritavad kõrgelt auditi kvaliteeti, leidsid, et audiitorid tuginesid teaduslikele või hea tava standarditele, auditis keskenduti olulistele teemadele, järeldused olid piisavalt konkreetsed ning auditi kriteeriumide ja faktide vahel olid selged seosed. Samas peeti audiitorite valdkonna-alaseid teadmisi vähesteks

ning korrelatsioonianalüüs kinnitas vastava teguri seost muutuste elluviimisega (Raudla, et al. 2015, 12). Seega võib audiitorite kompetentsuse tõstmist ja valdkonna-alaste teadmiste suurendamist pidada olulisteks tulemusauditi mõju suurendavateks teguriteks. Välistest teguritest soodustavad tulemusauditi mõju õiguslik raamistik ja meedia huvi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et käesolevas uurimistöös selgusid võimalikud tegurid, millele tähelepanu pöörates on võimalik tulemusauditi mõju suurendada. Kuigi seadusandlikul tasandil on võimalik otseselt tulemusauditi mõju suurendada, ilmnes, et senini on olnud seadusandjate huvi tulemusauditi kontrollmehhanismina kasutamisel vähene. Täiendavalt võiks uurida, mis põhjustest on tingitud kontrollmehhanismi vähene rakendamine ning kas ja kuidas on see seotud täidesaatva võimu usaldamisega. Piisava usalduse olemasolul võiks kaaluda auditeerimisraamistiku paindlikumaks muutmist, mislābi on võimalik toetada asutuste õppeprotsessi ning edendada koostööd auditeeritavatega.

## **Võõrkeelne resüme**

### **Performance Audit Impact in Public Sector: the Case of Estonia**

**Cherlin Agu**

#### **Summary**

Due to the challenging social economic context and the increasing importance of welfare society, the state has to face a decrease in resources and has to cope with the problem as efficiently and effectively as possible. At that, there has so far been little research conducted on whether and to what extent performance audits can contribute to the achievement of these objectives. This thesis examines if and how auditees perceive performance audits impact in the public sector. This impact was measured through the changes introduced in institutions in line with the problems, recommendations or suggestions presented in performance audit reports. The theoretical part addressed the accountability paradox and divergent views of authors on whether the function of supporting more effective functioning of institutions or the control function inherent to audits should prevail in order to improve performance. In addition, the author described internal and external factors that advance the impact of performance audit and explained how these are related to two different theoretical approaches on the promotion of change and the improvement of performance. In the empirical part of the thesis, the author used a questionnaire as a quantitative method of data collection in order to map data on Estonia. The questionnaire was used for the assessment of the extent of changes perceived, and through multiple-choice questions also the reasons why changes were not implemented.

The results of the analysis indicated that the extent of perceived changes in the period under observation (2005–2012) has been rather modest, but on the other hand, auditees are rather unanimous in seeing the role of a supreme audit institution first and foremost as the body whose task is to improve performance rather than a control mechanism for holding ministers liable. The main reason why a performance audit did not lead to any changes was said to be prior awareness of the problems and the implementation of measures for addressing them. Thus it was found that the changes did not result from performance audit. Another important reason was related with



the issues outside of the area of responsibility. While in the former case, the methodological weaknesses of the study may have had some impact, i.e. in examining the impact, it is not easy to explain the causal correlation between the change introduced and performance audit, then in the latter case the answers reflected the fragmentation of public administration resulting from new public management system and the lack of cooperation between public institutions. Regardless of the fact that the impact of performance audits should not be underestimated, we should nevertheless think how to address the problems resulting from the fragmentation of institutions and to promote cooperation between organisations. The development of coordination mechanisms and the setting of cross-institutional objectives would contribute to shared responsibility and the integrated functioning of the state as a whole.

The data collected revealed that control does not facilitate the implementation of changes per se and, on the other hand, many auditees saw drawbacks in the use of factors that strengthen the impact of performance audits. The analysis did not prove (or did it only partially) the use of factors that support the views of the authors who address performance audit as both a control mechanism and a learning instrument or the use of factors that facilitate the impact of performance audit. The analysis of the factors that support the institutional learning process indicated that auditors are willing to have a dialogue, but in the opinion of auditees, they have not paid sufficient attention to the explanation and justification of their conclusion and recommendations. Auditees also found that the interpretation of audit evidence, the assessments by the National Audit Office and comments concerning audit criteria were often not taken into consideration in the course of audits. Disregard of comments and lack of explanations might be the reasons for the modest impact of performance audits. With regard to the factors that facilitate the implementation of changes, the respondents prioritised the correspondence of the conclusions of performance audits to their own understanding, whereas unjustified or unexplained assessments do not contribute to the understanding of recommendations and their transposition in the routines of organisation. It was also found that performance audits recommended additional control activities without taking into consideration cost efficiency, which is also an indication of insufficient explanation and poor justification of arguments. With regard to the audit process, the respondents argued that the focus of the National Audit Office would always allow auditors to find something that they can criticise. Drawing attention to the image of the organisation and the orientation on cooperation are the factors which help increase the impact of performance audits.

Empirical data also included references to audit framework that is found to be too rigid. Auditees found that the need to achieve conflicting objectives was not sufficiently taken into account in the course of audits and some argued that auditors practice zero tolerance, if the results deviate from the objectives set. In some cases it was found that the conclusions reached were too straightforward and auditors did not differentiate between important and less important findings. The reason for the above assessments may be the need for the verifiability of the achievement of objectives and their measurability. The operationalisation of all factors is not possible and thus appropriate measures should be used in order to ensure that an audit corresponds to an actual situation.

With regard to the factors concerning performance audit reports, auditees rated the quality of audit highly and found that auditors followed scientific standards or the best practices, audits focused on essential issues, conclusions were sufficiently specific and there were clear connections between the audit criteria and facts. At the same time it was found that auditors' knowledge of the sector was insufficient and correlation analysis confirmed that this factor is related with the implementation of changes (Raudla et al., 2015, 12). Thus it can be argued that the improvement of the competence of auditors and their knowledge of the sector are essential factors in increasing the impact of performance audits. External factors, which facilitate the impact of performance audit, include legal framework and media interest.

In conclusion it can be said that the study revealed some possible factors, which can increase the impact of performance audit when properly addressed. Although it is possible to directly increase the impact of performance audit on a legislative level, it turned out that so far, legislators have had little interest in using performance audits as a control mechanism. Further, it would be worth studying the reasons why this control mechanism is being implemented so seldom and whether and how this is related with the trust in executive power. If this trust turns out to be sufficient, it would be reasonable to weigh possibilities to make the auditing framework more flexible, as this would foster the institutional learning process and promote cooperation with auditees.

## **Kasutatud kirjandus**

- Adolino, J. R., Blake, C. H. (2010) *Comparing Public Policies: Issues and Policies in Industrialized Countries*. USA: CQ Press.
- Alwardat, Y. A. (2010) *External Auditors and Clients: an Investigation of Perceptions of Value for Money (VFM) Audit Practices in the UK Public Sector*. Phd Thesis, University of Westminster, Harrow Business School, London.
- Armytage, L. (2011) "Evaluating Aid: an Adolescent Domain of Practice." *Evaluation*, Vol. 17, No. 3, 261–76.
- Azuma, N. (2003) "The Role of the Supreme Audit Institution in NPM: International Trend." *Government Auditing Review*, Vol. 10, 85-106.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Lonsdale, J., Perrin, B. (2007) *Making Accountability Work*. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher.
- Bhatta, G. (2003) "Post-NPM Themes in Public Sector Governance." Working paper.
- Boin, A., Hart, P. (2000) "Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors." in Wagenaar, H. *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations. Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors*. Kluwer Academic Publishers.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. (2002) "Performance Measurement and Management: The Achilles Heel in Administrative Modernization." *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4, 359–362.
- Brace, I. (2004) "Questionnaire Design: How to Plan, Structure and Write Survey Material for Effective Market Research." in Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, R., Summa, H., Waerness, M. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. New York: Oxford University Press.

- Brown, R., Craft, J. (1980) „Auditing and Public Administration: the Unrealized Partnership.“ *Public administration Review*, Vol. 40, No. 3, 259-265.
- Christensen, T., Jantz, B., Laegreid, P. (2014) “In Search of the Holy Grail- Accountability and Performance in Welfare Administration Reform.” *ECPR Joint Session of Workshops*. Salamanca, Spain 10-15.04. 2014, 1-33.
- Christensen, T., Laegreid, P. (2011) “Changing Accountability Relations- the Forgotten Side of Public Sector Reforms.” *ECPR General Conference*. Bergem, Oslo 2011. Christensen, T., Laegreid, P. (2014) “Performance and Accountability- a Theoretical Discussion and an Empirical Assessment.” *Public Organization Review*, Vol 15, No. 2, 1-26.
- Clarke, J. (2003) “Scrutiny, Inspection and Audit.” in Bovaird, T., Löffler, E. *Public Management and Governance*. London: Routledge.
- David, P. A. (2007) “Path Dependence: a Foundational Concept for Historical Social Science“ *Cliometrica*, Vol. 1, No. 2, 91-114.
- Davis, D. F. (1990) “Do You Want a Performance Audit or a Program Evaluation?“ *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 1, 35-41.
- Dubnick, M. (2005) “Accountability and the Promise of Performance.“ *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 3, 376-417.
- English, L. and Skaerbaek, P. (2007) “Performance Auditing and the Modernization of the Public Sector.“ *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, No. 3, 239-241.
- Funkhouser, M. (2011) “Accountability, Performance and Performance Auditing: Reconciling the View of Scholars and Auditors.” in J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling. (eds), *Performance Auditing: Contribution to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Funnell, W., Wade, M. (2012) “Negotiating the Credibility of Performance Auditing.“ *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 23, No. 6, 434-450.

- Furubo, J.-E. (2011) "Performance Auditing: Audit or Misnomer?" in J. Lonsdale, P. Wilkins and T. Ling (eds) *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Edward: Elgar Publishing.
- Glennerster, R. (2012) "The Power of Evidence: Improving the Effectiveness of Government by Investing in More Rigorous Evaluation." *National Institute Economic Review*, Vol. 219, No. 1, 1-11.
- Gomes, M. B. (2001) "Performance Audit Argument: a Public Management Policy Analysis about Supreme Audit Institutions Role." *XV Concurso de Ensayos del CLAD "Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental"*. Caracas.
- Guthrie, J. E., Parker, L. D. (1999) "A Quarter of a Century of Performance Auditing in the Australian Public Sector: a Malleable Masque." *Abacus*, Vol. 35, No. 3, 302-332.
- Halachmi, A. (2002a) "Performance Measurement, Accountability, and Improved Performance." *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4, 370-374.
- Halachmi, A. (2002b) "Performance Measurement: a Look at Some Possible Dysfunctions." *Work Study*, Vol. 51, No. 5, 230-239.
- Halachmi, A., Bouckaert, G. (1994) "Performance Measurement, Organizational Technology and Organizational Design." *Work Study*, Vol. 43, No. 3, 19-25.
- Hirsijärvi, S., Huttunen, J. (2005) *Sissejuhatus kasvatusteadustesse*. Eesti: AS Medicina.
- International Organization of Supreme Audit Institutions (2010) *Implementation Guideline for Performance Auditing*. Kättesaadav: [http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji\\_nadzor/INTOSAI/Performance\\_Audit.pdf](http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/INTOSAI/Performance_Audit.pdf) (05, aprill 2015).
- Johnsen, A., Meklin, P., Oulasvirta, L., Vakkuri, J. (2001) "Performance Auditing in Local Government: an Exploratory Study of Perceived Efficiency of Municipal Value for Money Auditing in Finland and Norway." *European Accounting Review*, Vol. 10, No. 3, 583-599.
- Justensen, L., Skaerbaek, P. (2010) "Performance Auditing and the Narrating of a New Auditee Identity." *Financial Accountability & Management*, Vol. 26, No. 3, 325-343.

- Keen, J. (1999) "On the Nature of Audit Judgements: the Case of Value for Money Studies." *Public Administration*, Vol, 77, No. 3, 509-525.
- Kells, S. (2011) "The Seven Sins of Performance Auditing: Implications for Monitoring Public Audit Institutions." *Australian Accounting Review*, Vol.21, No. 59, 383-396.
- Knaap, P. (2011) "Sense and Complexity: Initiatives in Responsive Performance Audits." *Evaluation*, Vol. 17, No. 4, 351-363.
- Krasner, S. D. (1988) "Sovereignty. An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies*, Vol. 21, No. 1, 66-94.
- Krechovska, M., Hejdukova, P. (2013) "The Use of Performance Audit in the Public Sector." *Recent Researches in Applied Economics and Management*, Vol. 1, 129-134.
- Leeuw, FL. (2011) "On the Effects, Lack of Effects and Perverse Effects of Performance Audit." in J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling. (eds) *Performance Auditing: Contribution to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lonsdale, J. and Bechberger E. (2011) "Learning in an Accountability Setting." in J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling. (eds) *Performance Auditing: Contribution to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward elgar.
- March, J. G. and Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*. London: Collier Macmillan Publishers. Meyer, J. W. and Rowan, B. (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structures and Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No.2, 340-363.
- Midwinter, A. (2008) "Performance Management and Best Value Audit in Scotland: a Research Note on Theory and Practice." *Financial Accountability & Management*, Vol. 24, No. 4, 439-453.
- Milgrom, T., Schwartz, R. (2008) "Israel's Auditor as Policy Change Agent: The Case of Water Policy." *International Journal of Public Administration*, Vol. 31, No, 8, 862-877).

- Montero, A. G. (2012) "Building Bridges: Advancing Transparency and Participation Through the Articulation of Supreme Audit Institutions and Civil Society." *Transatlantic Conference on Transparency Research*. Utrecht 7.-9.06. 2012, 1-41.
- Morin, D. (2001) "Influence of Value for Money Audit on Public Administrations: Looking Beyond Appearances." *Financial Accountability and Management*, Vol. 17, No. 2, 99-118.
- Morin, D. (2003) "Controllers or Catalysts for Change Improvement: Would the Real Value for Money Auditors Please Stand Up?" *Managerial Auditing Journal*, Vol. 18, No. 1, 19-30.
- Morin, D. (2004) "Measuring the Impact of Value-for-Money Audits: a Model for Surveying Audited Managers." *Canadian Public Administration/ Administration Publique Du Canada*, Vol. 47, No. 2, 141-164.
- Morin, D. (2008) "Auditors General's Universe Revisited. An Exploratory Study of the Influence they Exert on Public Administration through their Value for Money Audits." *Managerial Auditing Journal*, Vol. 23, No. 7, 697-720.
- Moynihan, D. P. (2006) "What Do We Talk about When We Talk About Performance? Dialogue Theory and Performance Budgeting." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 2, 151-168.
- Moynihan, D. P. (2008) "Advocacy and Learning: an Interactive-dialogue Approach to Performance Information use." in W. Van Dooren and S. Van de Walle (eds) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Basingstoke: Palgrave Mc Millan.
- Ng, A. Y. (2002) "Public Accountability and Performance Auditing in Government." *International Journal of Auditing*, Vol. 6, No.2, 109-118.
- OECD Public Governance Reviews (2011) *Estonia Towards a Single Government Approach*.  
Kättesaadav: [https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oezd\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oezd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf), 15. veebruar, 2015.
- Parker, L. and Gould, G. (1999) "Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions." *Accounting Forum*, Vol. 23, No. 2, 109-135.

- Pfiffner, J. P. (2004) "Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency." in Benz, A., Siedentopf, H., Sommemann, K-P. (eds) *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*. Berlin: Duncker & Humboldt.
- Pollitt, C., Gierre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., Waerness, M. (1999) *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. New-York: Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2003) "Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices." *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 14, No. 1-2, 157-170.
- Poulsen, B. (2009) "Competing Traditions of Governance and Dilemmas of Administrative Accountability: The Case of Denmark." *Public Administration*, Vol. 87, No. 1, 117–31.
- Power, M. (2003) "Evaluating the Audit Explosion." *Law & Policy*, Vol. 25, No. 3, 185-202.
- Preskill, H. and Torres, R. (2000) "The Learning Dimension of Evaluation Use." in Caracelli, V. and H. Preskill (eds) *The Expanded Scope of Evaluation Use*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Put, V. (2011) "Norms Used: Some Strategic Considerations from The Netherlands and the UK." in J. Lonsdale, P. Wilkins and T. Ling (eds) *Performance Auditing: Contributing to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Rahandusministeerium (2014) *Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne*. Kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu\\_aruanne/Avaliku\\_teenistuse\\_aruanne\\_Riigikogule\\_loplik\\_20140612.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/Avaliku_teenistuse_aruanne_Riigikogule_loplik_20140612.pdf), 15. veebruar, 2015.
- Raudla, R., Taro, K., Agu, C. Douglas, J. W. (2015) "The Impact of Performance Audit on Public Sector Organizations: the Case of Estonia." *Public Organization Review*, No. 11115, 1-16.
- Raven, B. H. (1992) "A Power/Interaction Model of Interpersonal Influence: French and Raven Thirty years Later.", *Journal of Social Behavior & Personality*, Vol 7, No. 2, 217-244.



- Reichborn-Kjennerud, K. and Johnsen, Å. (2011) "Auditors' Understanding of Evidence: a Performance Audit of an Urban Development Program" *Evaluation*, Vol. 17, No. 3, 217-231.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2013) "Political Accountability and Performance Audit: the Case of the Auditor General in Norway." *Public Administration*, Vol. 91, No. 3, 1-16.
- Riigikontroll (2014) *Riigikontrolli strateegia*. Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollkuiasutus/Strateegia/tabid/140/language/et-EE/Default.aspx>, 05. aprill, 2015.
- Riigikontrolli koduleht (2014) Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/> (05. aprill 2015).
- Riigikontrolli seadus (RT I, 2002, 21, 117). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014058> (05. aprill 2015).
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. (1985) *Evaluation a Systematic Approach*. (3<sup>rd</sup> eds) Beverly Hills: CA Sage.
- Ruffner, M., Sevilla, J. (2005) "Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control." *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 2, 123-141.
- Sharma, N. (2007) "Interactions and Interrogations: Negotiating and performing Value for Money Reports." *Financial Accountability & Management*, Vol. 23, No. 3, 289-311.
- Steckler, A., McLeory, K. R., Goodman, R. M., Bird, S. T., McCormick, L. (1992) "Toward Integrating Qualitative and Quantitative Methods: an Introduction." *Health Education Quarterly*, Vol. 19, No. 1, 1-8.
- Suzuki, Y. (2004) "Basic Structure of Government Auditing by a Supreme Audit Institution." *Government Auditing Review*, Vol. 11, 39-53.
- Tavits, M., Annus, T. (2006) "Agencification in Estonia." *Public Administration*, Vol. 26, No. 1, 3-14.
- Tedeschi, J. T. (ed.) (1972) *The Social Influence Process*. Chicago: Aldine Atherton.

- Thompson, J. R. and Thompson F. (2001) "The Management Reform Agenda, 2001-2010: a Report to the PriceWaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government." *International Public Management Journal*, Vol. 4, No. 2, 151-172.
- Tillema, S., Bogt, H. J. (2010) "Performance Auditing Improving the Quality of Political and Democratic Processes?", *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 21, No. 8, 754-769.
- Troupin, S., Put, V., Weets, K., Bouckaert, G. (2010) "Public Audit Systems: From Trends to Choices." *Transatlantic Dialogue Conference*. Siena 24.-26.06. 2010, 1-25.
- Tudor, T. (2007) "Performance Audit in Public Sector Entities – a New Challenge for Eastern European Countries." *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Vol 19, 126-141.
- Van Looche, E. and Put, V. (2011) "The Impact Audits: a Reviews of Existing Evidence." in J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling (eds) *Performance Auditing: Contribution to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Van der Meer, F.-B. and Edelenbos, J. (2006) "Evaluation in Multi-Actor Policy Processes." *Evaluation*, Vol. 12, No. 2, 201-218.
- Weets, K. (2011) "Impact at Local Government Level: a Multiple Case Study." in J. Lonsdale, P. Wilkins, T. Ling (eds) *Performance Auditing: Contribution to Accountability in Democratic Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Weiss, C. (1998) *Evaluation*. New Jersey, Prentice-Hall, 2nd Edition.
- Wilkins, P. and Lonsdale, J. (2007) "Public sector Auditing for Accountability: New Directions, New tricks?" in Bemelmans-Videc, M.-L., J. Lonsdale, and B. Peerin (eds) *Making Accountability work: Dilemmas for Evaluation and for Audit*. New Jersey: Transaction.

## Tulemusaudit

Pöördume teie poole seoses mitmete Põhjamaade ülikoolide (Oslo, Bergen, Tampere, Uppsala, Stockholmi Ülikooli, Kopenhaageni Årikooli) ja Tallinna Tehnikaülikooli ühisprojektiga, mille eesmärgiks on uurida kõrgemate kontrolliasutuste tulemusauditite mõju. Käesolev küsitlus viiakse läbi kõigis kaasatud riikides ning saadud vastuseid analüüsitakse teadusgrupi poolt välja töötatud metoodika alusel. Uurimustöö tulemused on olulised nii kõrgemate kontrolliasutuste töö parandamiseks kui ka teadusliku diskussiooni edasiarendamiseks. Vastuseid isikustatud kujul ei avalikustata ega anta edasi kolmandatele osapooltele.

Küsimustik puudutab aastatel 2005-2012 avalikustatud Riigikontrolli tulemusauditeid ning 35-le küsimusele vastamiseks tuleks arvestada orienteeruvalt 15-30 minutit. Andmeid kogub ning analüüsib Tallinna Tehnikaülikooli avaliku halduse magistrant Cherlin Agu. Lisaküsimuste tekkimisel kirjutage palun järgneval meiliaadressil: [cherlin.agu@student.ttu.ee](mailto:cherlin.agu@student.ttu.ee).

Küsimustik on suunatud ametnikele, kes on aastatel 2005-2012 olnud mõne tulemusauditi ametlikud kontaktisikud, osalenud kontrolliaruande eelnõu läbirääkimistel või koostanud ametliku vastuskirja.

## Tulemusaudit

Juhtnõõrid järgnevatele küsimustele: Tippjuhtide all on mõeldud asutuse administratiivtasandi kõrgeimat juhti. Keskastmejuhi all peetakse silmas juhte, kelle ülesandeks on tegeleda ka personalijuhtimise valdkonnaga ning avalike teenistujatena on mõeldud ülejäänud töötajaid organisatsioonis.

### 1. Milline on Teie ametikoht?

- Tippjuht
- Keskastmejuht
- Avalik teenistuja

### 2. Millisel administratiivtasandil Te töötate?

- Ministeerium
- Amet või inspeksioon
- Maavalitsus
- Riigi osalusega äriühing või riigi asutatud sihtasutus
- Kohalik omavalitsus

Muu (täpsustage)

### 3. Milline on Teie haridustase?

	Haridustase
Üldkeskharidus	<input type="radio"/>
Kutseharidus	<input type="radio"/>
Bakalaureusekraad (või sellega võrdsustatud kraad)	<input type="radio"/>
Magistrikraad (või sellega võrdsustatud kraad)	<input type="radio"/>
Doktorikraad (või sellega võrdsustatud kraad)	<input type="radio"/>

### 4. Millise eriala olete omandanud?

	Eriala
Õigus	<input type="radio"/>
Majandus	<input type="radio"/>
Avalik haldus	<input type="radio"/>
Politoloogia	<input type="radio"/>

Muu (palun täpsustage)

### 5. Kui vana Te olete?

Vanus

## Tulemusaudit

### 6. Mis soost Te olete?

Sugu

### 7. Millises ministeeriumis Te töötate?

- Haridusministeerium
- Justiitsministeerium
- Kaitseministeerium
- Keskkonnaministeerium
- Kultuuriministeerium
- Majandus-ja kommunikatsiooniministeerium
- Põllumajandusministeerium
- Rahandusministeerium
- Siseministeerium
- Sotsiaalministeerium
- Välisministeerium

### 8. Mis on Teie peamine tööülesanne(ded)?

- Personalijuhtimine
- Organisatsiooni arendamine
- Seaduste, regulatsioonide, kokkulepete, konventsioonide ettevalmistamine ja/või nende muutmise ettevalmistamine
- Eelarvestamine
- Muud analüüsid, raporteerimine ning planeerimine
- Üksikotsused (isikute, ettevõtete, asutuste taotluste ja pöördumistega tegelemine)
- Auditite läbiviimine ning järelevalve
- Koordineerimine
- Avalikussuhted

Muu (täpsustage)

### 9. Mitu aastat olete antud positsioonil töötanud?

Tööstaaž

### 10. Mitme tulemusauditiga olete kokku puutunud?

Tulemusauditite arv

## Tulemusaudit

### 11. Mil määral nõustute/ei nõustu järgnevate väidetega Riigikontrolli kohta?

Palun valige vastus 1-5-ni, 5 tähendab väga suurel määral ning 1 tähendab väga vähesel määral.

	1	2	3	4	5
Riigikontrolli auditid aitavad auditeeritud valdkondades kaasa parenduste läbiviimisele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riigikontroll on tähtis institutsioon, mis aitab edendada läbipaistvust ning ennetada pettusi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riigikontrollil on tähtis sümboolne funktsioon parlamentaarsele kontrollile kaasaaitamises, kuid ei ole niivõrd tähtis praktikas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riigikontrolli töö muudab olukorda pigem halvemaks, kui aitab kaasa parenduste läbiviimisele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Tulemusaudit

Järgnevatele küsimustele vastates võite tugineda ühele tulemusauditile, millega olete eelnevalt kokku puutunud. Kui olete osalenud mitmes tulemusauditis, siis palun valige viimane tulemusaudit, millega kokku puutusite.

### 12. Millises tulemusauditis olete osalenud?

Tulemusauditid

### 13. Kui Te ei leidnud vastavat auditit valikust/ kui Te ei mäleta auditi pealkirja või kui soovite vastuste andmisel põhineda mitmel tulemusauditil, siis palun lisage tulemusauditite teema(d) allolevasse lahtrisse.

### 14. Millistel viisidel olite kaasatud antud tulemusaudititesse? (võimalik valida ka mitu vastust)

- Olin ametlik kontaktisik
- Kirjutasin ministeeriumipoolset vastust auditi aruandele või osalesin selle kirjutamisel
- Kontrollisin tulemusauditis väljatoodud andmeid
- Aitasin leida vajaminevat informatsiooni
- Mind intervjueeriti audiitorite poolt
- Lugesin auditi aruannet

Muu (palun täpsustage)

### 15. Kui Te ei oska või ei saa küsimusele vastata, siis vastake nendele küsimustele, millele oskate/saate.

## Tulemusaudit

Tulemusauditid võivad keskenduda seadustele vastavuse kontrollimisele, protseduuridele, standarditele ning kvaliteeditagamissüsteemidele (seotud järelevalve ülesannetega) või tegevustele, eesmärkide saavutamisele ning tulemustele (suunatud uurimustööle). Tulemusauditid pakuvad seletusi, miks tegelik praktika ei vasta auditi kriteeriumites kirjeldatud soovitava olekule.

### 16. Kas teie arvates keskendus läbiviidud audit peamiselt õigusaktidele vastavusele, (juhtimis)protsessile või tulemuste auditeerimisele?

- Õigusaktidele vastavusele
- (Juhtimis)protsessile
- Tulemustele
- Ei oska öelda

### 17. Millist tüüpi puudujääke auditis peamiselt leiti? (palun lisage puudujäägid tähtsuse järjekorras)

	Puudujäägid auditis
1	<input type="text"/>
2	<input type="text"/>
3	<input type="text"/>

### 18. Mil määral selgitati Teile auditis leitud puudujääkide põhjuseid? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

	1	2	3	4	5
Skaala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Auditeeritud üksustel on võimalus kommenteerida tulemusauditis esitatud küsimusi, auditi kriteeriume, läbiviidud intervjuusid, auditi tulemusi ning tõendusmaterjali. Järgnevalt küsime, kas Te tunnete, et Teie tagasisidet võeti Riigikontrolli poolt piisavalt arvesse.



## Tulemusaudit

### 19. Mil määral võeti Teie kommentaare arvesse järgmistel teemadel? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

	1	2	3	4	5	Meil ei olnud kommentaare
Meie kommentaare, mis puudutasid riskihindamist, võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie kommentaare, mis puudutasid auditi küsimusi, võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie kommentaare, mis puudutasid auditi kriteeriume, võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie kommentaare, mis puudutasid kohtumise protokolle, võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie poolt kohtumiste jooksul tehtud kommentaare võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie kommentaare, mis puudutasid auditi tõendusmaterjale (faktilisi andmeid), võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie kommentaare, mis puudutasid Riigikontrolli poolset tõendusmaterjalide tõlgendamist, võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meie kommentaare, mis puudutasid Riigikontrolli poolseid hinnanguid, võeti piisavalt arvesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 20. Kuidas hindate, mil määral oli auditi meeskond valmis dialoogiks (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

	1	2	3	4	5
Skaala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 21. Mil määral nõustute või ei nõustu auditi kriteeriumitega (auditi kriteeriumid väljendavad seda soovitud olukorda, millele vastavust auditis hinnatakse) ning viisiga, kuidas neid kasutati? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

	1	2	3	4	5	Ei oska öelda
Skaala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Tulemusaudit

**22. Mil määral nõustute järgnevate väidetega, mis puudutavad tulemusauditite aruandeid? (Skaalal 1-5-ni, kus 5 tähendab väga suurel määral ning 1 tähendab väga vähele määral)**

	1	2	3	4	5	Ei oska öelda
Tulemusauditis kasutatud meetodid tuginesid teaduslikele/ hea tava standarditele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi aruanne oli hea kvaliteediga.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusaudit keskendus mõningatele meie kõige olulisematest poliitika-valdkondadest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusaudit näitas, et audiitoritel on nulltolerants juhtudel, kus tulemused kalduvad püstitatud eesmärkidest kõrvale.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Enamik järeldotsi tulemusauditis olid piisavalt konkreetsed.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusaudit võttis piisavalt arvesse, et me peame korraga saavutama mitmeid konfliktseid eesmärke.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi aruanne soovitas täiendavaid kontrolltegevusi, ilma kaalumata, kas suurenevad kulud tasuvad ära väheneva riski.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi aruanne oli oluliseks informatsiooniallikaks minu töös.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi kokkuvõttes tundusid liigselt lihtsustatud, seejuures ei eristatud olulisi leide vähem olulistest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi aruanne tõestas, et audiitoritel on head valdkonna-alased teadmised.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riigikontrolli fookus võimaldab neil alati leida midagi, mida kritiseerida.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auditi kriteeriumite, faktide ning hinnangute vahel olid tulemusauditi aruandes selged seosed.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Tulemusaudit

Tulemusauditile põhinedes kirjutab Riigikontroll aruande, mis saadetakse ministertiumitele kommenteerimiseks enne kui aruanne saadetakse Riigikogu komisjonidele. Järgnevad küsimused puudutavad ministertiumitele saadetavaid aruandeid.

### 23. Mil määral nõustute üldiselt Riigikontrolli järeldustega tulemusauditi aruannetes (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

Skaala

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 24. Mil määral tegi auditeeritud üksus muudatusi tulemusauditi aruandes antud hinnangutele tuginedes (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

Skaala

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 25. Millised muudatused on aset leidnud Teie töökohas pärast tulemusauditi läbiviimist? (võite valida ka mitu varianti)

- Muudatused seadustes ja õigusaktides.
- Muudatused Riigikontrolli poolt esile toodud olulistes protseduurides.
- Muudatused strateegiates, planeerimises või tulemusjuhtimises.
- Muudatused sisekontrollis ning riskijuhtimises.
- Auditeeritud valdkonnale eraldati rohkem raha.
- Muudatused koordineerimis-protsessides.
- Muudatused juhtimises või organisatsioonis.
- Muudatused personali koolitamises.
- Suurenenud dokumenteerimine ning aruandlus.
- Muudatused personalis.
- Uute töökohtade loomine, koondamised, töökoha vahetused.

Muu (täpsustage)

## Tulemusaudit

**26. Mil määral näete, et toimunud muutused on olukorda parandanud? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5
Muudatused seadustes ja õigusaktides.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused Riigikontrolli poolt esile toodud olulistest protseduurides.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused strateegiates, planeerimises või tulemusjuhtimises.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused sisekontrollis ning riskijuhtimises.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiikavaldkonnale on eraldatud rohkem raha.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused koordineerimis- protsessides.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused juhtimises või organisatsioonis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused personali koolitamises.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suurenenud dokumenteerimine ning aruandlus.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muudatused personalis.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uute töökohtade loomine, koondamised, töökoha vahetused.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Muu (täpsustage)

## Tulemusaudit

### 27. Mil määral arvate järgnevatel teguritel olevat mõju muutustele kaasa aitamises auditeeritud üksustes (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)

	1	2	3	4	5	Pole rakendatav
Töötajad soovisid teha muudatusi, tuginedes tulemusauditi aruandele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Meedia ja/või välised osapooled näitasid suurt huvi tulemusauditi aruande vastu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi aruande kokkuvõtted vastasid auditeeritud üksuse enda arusaamadele. Soovitatud muudatused oleksid seetõttu aset leidnud igal juhul.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtkond tähtsustab enam Riigikontrolli tulemusauditeid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riigikogu komisjon nõudis auditi tulemusel valitsusasutustelt olukorra parandamist.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poliitiline juhtkond lubas tegeleda auditis välja toodud probleemidega.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 28. Kui muudatusi läbi ei viidud, mida võib pidada põhjusteks? (valida võib ka mitu varianti)

- Meil ei olnud võimalust kõiki muudatusi läbi viia, kuna ka teised avaliku halduse tasandid olid hõlmatud.
- Me ei pidanud aruandes välja toodud fakte täpseteks.
- Me ei nõustunud Riigikontrolli hinnangutega.
- Me ei olnud vastutavad muudatuste läbiviimise eest.
- On liiga vara teha muudatusi.
- Me olime väljakutsetest juba teadlikud ja kasutusele võtnud meetmed olukorra parandamiseks.
- Ei oska öelda.

## Tulemusaudit

**29. Mil määral nõustute, et tulemusaudit on viinud järgnevate (kavandatud või tahtmatute) tagajärgedeni? (5 tähendab, et nõustute väga suurel määral; 1 tähendab, et nõustute väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5
Erinevad osapooled on kasutanud tulemusauditi enda huvides.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusauditi tagajärjel on rakendatud rohkem kontrollitegevust ja sellest tulenevalt on rohkem tööd.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Suhetes partnerite, klientide ning meediaga märkasime meie töökoha reputatsiooni järk-järgulist halvenemist.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Peale tulemusauditi on suurenenud kulud ning ressursside kasutamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusaudit on suurendanud huvi õppimaks parimatelt praktikatelt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Poliitikavaldkonnad, mis eelnevalt ei saanud palju tähelepanu, on saanud prioriteetseteks peale tulemusauditi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Oleme muutnud süsteeme, mis eelnevalt ei töötanud väga hästi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Juhtkonnal on raskem prioriteete seada, sest tulemusaudit määrab, millega tuleks tegeleda.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valitsuse kehtestatud ja Riigikontrolli poolt kasutatud finantsreeglid auditi kriteeriumitena viisid liigselt detailse kontrollini.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tulemusaudit ei viinud tegelike sisuliste muudatusteni, kuigi meetmed võeti näiliselt kasutusele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Tulemusaudit

**30. Kui Riigikontroll teostas järelkontrolli tulemusauditi aruandele, mil määral märgiti parendused dokumenti? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5	Riigikontroll ei ole veel järelkontrolli teinud
Skaala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

## Tulemusaudit

**31. Mil määral tundis meedia huvi tulemusauditi vastu? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)**

Skaala	1	2	3	4	5	Ei tea
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**32. Mil määral viis meedia tähelepanu järgnevate tagajärgedeni? (Skaalal 1-5-ni, kus 5 tähendab väga suurel määral ning 1 tähendab väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5	Pole rakendatav
Auditeeritud üksus muutus meediakajastuse tagajärjel oma juhtimispraktikates väga ettevaatlikuks.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Auditeeritud üksuse reputatsioon sai mõjutatud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Käivitus poliitiline debatt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ministrit ja/või administratsiooni survestati poliitiliste oponentide poolt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Riigikontrolli töö kvaliteedi üle tekkis arutelu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



## Tulemusaudit

Avaliku sektori kontrolli eesmärgiks on ühelt poolt valitsuse vastutusele võtmine tehtud vigade eest ja teisalt puuduste kõrvaldamisele kaasa aitamine.

**33. Mil määral leiate, et tulemusaudit vastab järgnevatele väidetele (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5	Ei oska öelda
Kasutatakse selleks, et ministrit vastutusele võtta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kasutatakse parandamiseks protsesse auditeeritud üksustes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**34. Mil määral leiate, et vastutavad üksused on teinud korrektiivse tegevustes, et olukorda parandada? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5	Ei oska öelda
Skaala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**35. Mil määral leidsite, et tulemusaudit oli kasulik? (5 tähendab väga suurel määral, 1 tähendab väga vähesel määral)**

	1	2	3	4	5	Ei oska öelda
Skaala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>