

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Aleksei Stepanov

TULEMUSPALGA RAKENDAMINE IDA-VIRU KOHALIKES OMAVALITSUSTES

Magistritöö

Juhendaja: Külli Taro, MA

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 Aleksei Stepanov

“.....“ 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Külli Taro, MA

“.....“ 2015

Kaitsmisele lubatud “.....“ 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees
doktor Veiko Lember

LÜHIÜLEVAADE

Avaliku sektori organisatsioonid, sealhulgas kohalikud omavalitsused, sõltuvad kaasaegses maailmas üha rohkem oma inimressurssidest ja seetõttu peaksid kasutama personali efektiivselt ning motiveerima teenistujaid parimate tulemuste saavutamiseks. Selleks võib kasutada erinevaid instrumente, sealhulgas tulemuspalka. Tulemuspalga idee seisneb töötulemuste sidumises rahalise auhinnaga, mille maksmine toimub eelnevalt kokkulepitud kriteeriumide alusel ning mis peaks tõstma töötajate tulemuslikkust ja motivatsiooni. Kriitikute arvates viib tulemuspalk hoopis vastupidiste tulemusteni: langeb teenistujate motivatsioon, kasvavad pinged kollektiivi sees, kannatab meeskonnatöö ning kahaneb organisatsiooni tulemuslikkus.

Magistritöö eesmärgiks on uurida tulemuspalga rakendamist Ida-Viru kohalike omavalitsuste ametiasutustes. Empiiriline analüüs näitab, et kuigi avaliku teenistuse seaduses ja omavalitsuste palgajuhendites on tulemuspalga rakendamise võimalus ette nähtud, siis tegelikult tulemuspalka Ida-Viru omavalitsustes süsteemselt ei rakendata. Selle asemel makstakse teenistujatele aasta lõpus kas lisatasu palgafondi kokkuhoiu arvelt või jagatakse raha vastuoluliste ja subjektiivsete kriteeriumide alusel. Tulemuspalga ebakohase rakendamise põhjuste hulgas on madal teadlikkus tulemuspalga mõistest ja selle rakendamisega seotud probleemidest ning teenistujate töö spetsiifikat arvestavate kriteeriumide puudumine tulemuslikkuse hindamiseks. Peamiseks takistuseks tulemuspalga rakendamisel on kohalike omavalitsuste töö iseloom, sest erinevaid rolle täitvate ametnike töö tulemusi on raske hinnata.

Võtmemõisted: tulemuspalk, tulemushindamine, tulemuslikkus, kohalik omavalitsus

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	7
1.1. Tulemuspalga eesmärk ja rakendamise eeldused	7
1.2. Tulemuspalga kriitika	11
2. EESTI NÄIDE.....	14
2.1. Tulemusjuhtimine ja tulemuspalk Eesti avalikus sektoris ja kohalikes omavalitsustes	14
2.2. Metoodika kirjeldus	17
2.3. Tulemuspalga rakendamine Ida-Viru omavalitsustes.....	20
2.4. Tulemuspalga rakendamise analüüs	28
2.4.1. Iisaku ja Illuka juhtumid	28
2.4.2. Narva juhtum.....	30
2.5. Tulemuspalga rakendamise soovitused	34
KOKKUVÕTE	38
INGLISEKEELNE KOKKUVÕTE	41
KASUTATUD KIRJANDUS	43
LISA 1. Tulemuspalga maksmise alused Ida-Viru omavalitsuste palgajuhendites	54
LISA 2. Vastused veebiküsitlusele.....	55
LISA 3. Vastused telefoniküsitlusele	60

SISSEJUHATUS

Avaliku sektori organisatsioonide toimimine on pika aja jooksul olnud erilise tähelepanu all. Kuigi uuringud on näidanud, et valitsusasutused on paremini juhitud kui erasektori organisatsioonid, esitatakse jätkuvalt kahtlusi avaliku sektori tulemuslikkuse ja tõhususe kohta (Kim 2010). Olukorra parandamiseks hakatakse avalikus sektoris üha sagedamini vaatama ebatraditsiooniliste juhtimisviiside suunas. Erasektori praktikate aktiivne kasutamine, detsentraliseeritud administratiivne ja finantsiline kontroll ning orienteeritus tulemustele on lõppkokkuvõttes viinud tulemusjuhtimise instrumentide kasvavale kasutusele, nagu tulemuspalk (Randma-Liiv 2005). Paljudes riikides on tulemuspalka juurutatud avaliku sektori vastutavuse ning tulemuslikkuse tõstmiseks (Hasnain *et al.* 2012). Ülemaailmselt võistluslikus keskkonnas, kus inimressusse peab kasutama efektiivselt, on tulemuspalka atraktiivsus ilmne, sest see loob otsesid seoseid töötaja põhipalga ja tema tulemuslikkuse vahel (Campbell *et al.* 1998). Mõnede teadlaste arvates pole tulemuspalk efektiivne viis töötajate motiveerimisel, mis aga pole takistanud tulemuspalka kui instrumendi kasutamist valitsuse tasandil (Kim 2010).

Kohalike omavalitsuste kulutamise tähtsus maailmas on viimastel aastatel tõusnud just seetõttu, et detsentraliseeritud poliitikate elluviimine on üha rohkem suunatud otsustamise taandamisele keskvalitsusest kohalikele tasanditele (Afonso, Fernandes 2008). Samal ajal pannakse kohalikele omavalitsustele ka suuremat vastutust seoses üleantud otsustamisõigusega: kui näiteks vaadata palgaküsimuste lahendamise nihkumist kohalikule tasandile, siis võib näha, et asjaomaste organisatsioonide vastutus tasusüsteemide ülesehitamise ning ülalpidamise eest on suurenenud (Brown 2001). Et mõnede riikide rahaline tasakaalutus tuleneb osaliselt samuti kohaliku omavalitsuse sektori toimimisest, pööratakse Euroopas üha rohkem tähelepanu just kohalike omavalitsuste kulude [sh palgakulud] tõhususele (Afonso, Fernandes 2008).

Personalikulude efektiivsemaks kasutamiseks ning avalike teenuste tõhusaks osutamiseks soovitab Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsioon (OECD) luua tulemuslikkuse mõõtmise süsteemid ning siduda teenistujate individuaalsed tulemusplaanid tulemustasuga (OECD 2011b). Õiguslik alus tulemuspalka rakendamiseks on loodud juba ammu, kuid alles uue avaliku teenistuse seaduse (ATS)

jõustumisega 01. aprillil 2013, muutus tulemuspalga maksmine eriti aktuaalseks: kui vana ATSi alusel oli võimalik peale lisatasude nõutavast tulemuslikuma töö eest (§ 9 lg 3) pakkuda ka teisi hüvesid (lisapuhkus, puhkusetootetus, koondamishüvitis, teenitusstaažist tulenevad lisatasud ja riikliku vanaduspensioni suurendamine jmt.), siis vähendati uue ATSiiga ametnikele suunatud hüvesid ja sotsiaalseid garantiisid olulisel määral. See tähendab, et nüüd oleneb teenistujate motiveerimine suuresti palgast (Randma-Liiv 2009), mis omakorda koosneb ATSi § 61 lõigete 1 ja 5 järgi põhipalgast ja muutuvpalgast (sh tulemuspalk).

Käesolev magistritöö panustab tulemuspalga kasutamise selgitamisse avaliku sektori kontekstis, kus selle rakendamine on olnud problemaatiline (Burgess, Ratto 2003; Weibel *et al.* 2009; Perry *et al.* 2009; Bowman 2010). Konkreetsemalt analüüsitakse tulemuspalga kasutamist kohalikes omavalitsustes, kus palgateema pälvib erilist tähelepanu: personalikulude osakaal moodustab peaaegu 50% omavalitsuste eelarvetest (Rahandusministeerium 2013b, 7). Analüüsiks on valitud Ida-Viru maakond, kus on erineva suurusega omavalitsused. Töö fookuse kitsendamiseks uuritakse Ida-Viru omavalitsuste ametiasutusi. Magistritöö eesmärgiks on anda vastus uurimisküsimusele, kas ja kuidas rakendatakse tulemuspalka Ida-Virumaa omavalitsustes. Täpsemalt vaadatakse, millistest kriteeriumidest lähtutakse tulemuspalga maksmisel ning millised asjaolud takistavad tulemuspalga rakendamist.

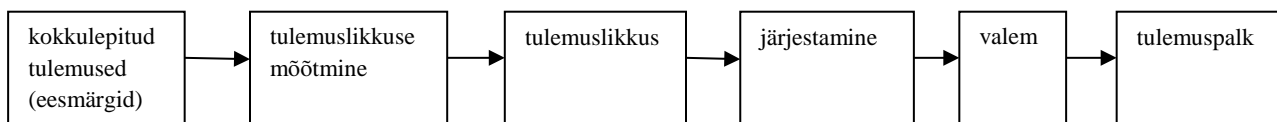
Magistritöö koosneb kahest osast: teoreetilises osas määratletakse tulemuspalga kontseptsioon ning tuuakse tulemuspalga kasutamise poolt- ja vastuargumendid. Töö empiiriline osa algab lühikesest tulemusjuhtimise ja tulemuspalga rakendamise ülevaatest Eesti avalikus sektoris, seejärel vaadatakse kohaliku omavalitsuse konteksti sobilikkust tulemuspalga rakendamiseks ning lõpus analüüsitakse tulemuspalga rakendamist Ida-Virumaa omavalitsustes. Magistritöös kasutatakse andmete kogumiseks kvalitatiivset uurimismeetodit. Empiirilise analüüsi tulemusel selguvad tulemuspalga kasutamist piiravad asjaolud. Samuti saab näha, kas tulemuspalka maksvates kohalikes omavalitsustes täidetakse selle rakendamise eeldusi või tulemuspalga all peetakse silmas hoopis teistsugust lähenemist, mis ei oma antud tulemusjuhtimise instrumendiga suurt ühist. Sellest lähtuvalt hinnatakse töö lõpus tulemuspalgaga seotud aspektide vastavust teoreetilistele väidetele ning antakse soovitusel tulemuspalga parema rakendamise kohta.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Tulemuspalga eesmärk ja rakendamise eeldused

Tulemuspalk avalikus sektoris on mõeldud autasustamiseks individuaalse tulemuslikkuse eest, millist lähtudes makstakse teatud protsent põhipalgast juurde (Reilly *et al.* 2007). Tulemuslikkus võib põhineda kvalitatiivsetel hindamisel või sisendite, väljundite või tulemuste kvantitatiivsel mõõtmisel (Hasnain *et al.* 2012).

OECD defineerib tulemuspalka kui muutuvat palgaosa, mida võib perioodiliselt maksta kas indiviidile või korruga töörühmale vastavalt näidatud tulemustele (OECD 2005a). Tulemustasu võib samuti määratleda kui individualiseeritud palgatõusu, mis rajaneb töötajate individuaalse tulemuslikkuse hindamisel. Tulemushindamise läbiviimisega võib tegelda kas otsene juht, personalispetsialist või välishindaja (Marsden, Belfield 2010; Hasnain *et al.* 2012). Tulemuspalk on seega kokkulepitud palgaskeem, kus töötaja lõplik palk oleneb mõõdetud tulemustest. Kes ja kuidas tulemuslikkust mõõdab ning kuidas see on palgaga seotud – kõik see on palgaskeemi kujundamisel tähtsad elemendid, mis võivad organisatsiooniti oluliselt erineda (Hasnain *et al.* 2012). Vaatamata tulemuspalga käivitamise meetodite erinevusele, on olemas ka tüüpilised põhijooned:



Allikas: Armstrong 2006, 713

Joonis 1. Tulemuspalga väljamaksmiseni viivad etapid.

Tulemuspalga rakendamine on mõistlik juhul, kui see motiveerib inimesi paremini töötama (Marsden, Richardson 1994; O'Donnell 1998). Seega on tulemustasustamise skeemide taotletav eesmärk nii era- kui avalikus sektoris sarnane: motiveerida töötajaid saavutama parimaid tulemusi ja kõrgemat tootlikkust, sidudes tulemuslikkust rahaliste stiimulitega (Ingraham 1993).

Tulemuspalga abil saab tööjõudu tõhusalt juhtida, mis viib selliste positiivsete tagajärgedeni, nagu kvalifitseeritud tööjõu meelitamine ja alalhoidmine, töötajate tulemuslikkuse paranemine ning organisatsiooni tulemuslikkuse tõstmine (Ingraham 1993; Kang, Yanadori 2011). See on võimalik juhul, kui saavutatakse selge seos jõupingutuse (mida sätestatakse ning mõõdetakse spetsiifiliste indikaatorite või eesmärkide abil) ning autasu vahel (O'Donnell 1998). Seda kinnitab ka volitaja-agendi teooria (*principal-agent theory*), mille järgi võib tulemustel põhinev töötasu muuta inimeste jõupingutusi. Kui täiendavate jõupingutustega seotud kasu ületab indiviidi panust, siis muudab see vastavalt inimeste käitumist (Bregn 2013).

Tulemuspalga rakendamisega seonduvate aspektide mõistmiseks tuleb kõigepealt käsitleda laiemalt tulemusjuhtimist avalikus sektoris. Tulemusjuhtimise all mõistetakse avalike organisatsioonide toimimisega seotud andmete loomist, kogumist, analüüsimist ja kasutamist. Tulemusjuhtimine seob üksuse eesmärgid organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega (OECD 2005a; Gregory, Lonti 2008). Eesmärkide saavutamise hindamiseks kasutatakse tulemushindamist, mis kujutab endast metodoloogiat ning protseduuride kogumit hindamaks individuaalset töötulemuslikkust vastavalt organisatsiooni(de)s ühtlaselt kasutatavatele objektiivsetele standardidele ning kriteeriumitele (OECD 2005a). Mõisted “tulemuspalk”, “tulemushindamine” ja “tulemusjuhtimine”, on vastastikku seotud, sest tulemuspalk peab tuginema selgele tulemuste hindamise protsessile, mis omakorda mahub üldisesse tulemusjuhtimise strateegiasse (*Ibid*).

Avaliku sektori töö tulemuste hindamiseks kasutatakse erinevaid hindamiskriteeriume, mille abil kogutakse andmeid sisendite, protsesside, väljundite ja mõjude kohta (Gregory, Lonti 2008). Tulemushindamine võib põhineda eelnevalt kokkulepitud individuaalsetel eesmärkidel, suhtelisel paranemisel võrreldes eelmiste tulemustega, suhtelisel tulemuslikkusel võrreldes teiste kolleegidega või meeskondadega (Hasnain *et al.* 2012). Seega tasub tulemuspalga skeemi kujundamisel kaaluda, kas hinnata tulemusi objektiivselt kvantitatiivsete tulemusindikaatorite alusel või subjektiivselt, millise etalooniga tulemuslikkust võrrelda ning kes peab vastutama tulemushindamise eest (*Ibid*). Enamikul juhtudel tagab ametlik tulemushindamise protsess seose töötajate tootlikkuse ning palga vahel, mis annab hindajatele aluse otsustada, kuidas töötajaid eristada tulemuspalga määramisel (Ingraham 1993). Hindamissüsteemi tõhususe maksimeerimiseks tulemustasustamise keskkonnas

peab palga korrigeerimine olema ajaliselt tihedasti seotud viimase tulemushindamisega, mis võimaldab töötajatel selgelt eristada, kuidas edukas või ebaedukas eesmärkide saavutamine neid otseselt mõjutab (Boice, Kleiner 1997).

Tulemuspalga edukas rakendamine nõuab kahe kriitilise tingimuse täitmist: esiteks peavad töötajad nägema selget ning ausat seost soorituse ja autasu vahel. Teiseks, töötajad peavad väärtustama autasu kui niisugust (Ingraham 1995 viidatud Kim 2010, 40). Bowman aga väidab, et tulemuspalga edukus oleneb sellistest eeltingimustest, nagu usaldus juhtkonna vastu, tõhus tulemushindamise süsteem, selged tulemusnäitajad, järjekindel ja piisav rahastamine ning täpne personali hindamine (Bowman 2010). Tulemuspalga tõhus rakendamine vajab samuti tulemuslikkuse täpset mõõtmist ning selle omistamist konkreetse indiviidi jõupingutustele (Weibel *et al.* 2009). Tulemuspalga skeemi planeerimisel tuleb arvestada juhtide valmisolekut võtta vastutus palgajuhtimise eest, töösüsteemide ja ametite vajalike muudatuste määra ning muudatuste mõju töötajate käitumisele ja tulemuslikkusele. Selle eesmärgiks on valmistada organisatsiooni ette palgasüsteemi muudatusteks (OECD 2011a).

Tulemustasustamise edukuse määratlev tegur on kättesaadav raha tulemuspalga väljamaksmiseks. Et tulemustasustamist tõhusalt käivitada, peab pakutav autasu olema piisavalt suur indiviidide või rühmade motiveerimiseks (Randma-Liiv 2005). Ideaalset tulemuspalga suurust pole olemas, kuid see peaks olema vähemalt 5% või isegi 20% põhipalgast (Ingraham 1993; Perry *et al.* 2009).

Uuringud näitavad, et töötajad põhimõtteliselt toetavad tulemustasustamist, kuid usuvad, et selle juurutamisel nende organisatsioonides kaasneks probleemid (Perry *et al.* 2009). Võimaliku vastupanu ja probleemide vältimiseks soovitatakse enne tulemuspalga skeemi kujundamist konsulteerida organisatsiooni töötajatega (OECD 2005a). Protseduurilise õigluse teooria (*procedural justice theory*) kohaselt võtavad töötajad isegi nende jaoks ebasoodsaid muudatusi vastu, kui nad saavad oma töö ning pakutud muudatuste kohta arvamust väljendada. Seega aitavad korralikud läbirääkimised töötajatega vältida potentsiaalseid probleeme (*Ibid.*). Kohalikes omavalitsustes võib läheneda tulemusmõdikute kujundamisele ülevalt alla, mis aitab siduda tulemusmõdikuid organisatsiooni missiooni, eesmärkide ning pikaajaliste eelarve- ja strateegilise juhtimise otsustega (Torres *et al.* 2012). Võimalike probleemide vältimiseks ning muudatuseks

vajaliku toetuse saavutamiseks soovitatakse planeerida palgasüsteemide vahetamise projekte, lähtudes viiest etapist (OECD 2011a):

- 1) uue süsteemi vajalikkuse kinnitamine;
- 2) süsteemi sisu ja eesmärkide väljatöötamine ning vastutajate määramine;
- 3) süsteemi planeerimine ja arendamine;
- 4) süsteemi rakendamine;
- 5) süsteemi hindamine pärast esimese aasta möödumist.

Tulemuspalgaga seonduvat võib kokkuvõtvalt iseloomustada järgmiselt:

Tabel 1

Tulemuspalga iseloomustus

Põhitunnused	Eelised	Puudused	Millal kasutada
Põhipalga suurendamine või lisatasud on seotud tulemuslikkuse hindamisega	Võib motiveerida (kuid see on ebakindel). Seob palka püstitatud eesmärkidega. Rahuldab vajadust saada palka saavutuste eest. Annab sõnumi, et hea tulemuslikkus on oluline ning selle eest ka makstakse.	Ei pea tingimata motiveerima. Toetub tulemuslikkuse hindamisele, mis võib osutada subjektiivseks. Kahjustab meeskonnatööd. Keskendub tulemustele, mitte kvaliteedile. Eeldab tulemusjuhtimise protsesside head kulgemist, mida on raske saavutada.	Sobib inimestele, keda raha võib motiveerida ning organisatsioonides tulemuslikkusele orienteeritud kultuuriga. Sobib juhul, kui tulemuslikkust saab objektiivselt mõõta.

Allikas: Armstrong 2006, 722

Kui tulemuspalka korralikult rakendada, siis saavad organisatsioonid sellest palju kasu: eesmärgid selguvad ning töötajad panustavad rohkem organisatsiooni eesmärkide saavutamisse; tulemustasu motiveerib töötajaid tänu tasustamisele saavutuste eest, mitte teenistuse pikkuse eest; tulemuspalk autasustab saavutusi ja tuvastab madala tulemuslikkuga alasid ning edendab meeskonnatööl ning õiglusel põhinevat kultuuri (Hood *et al.* 2009). Tulemuspalka võib samuti edukalt kasutada nende teenistujate puhul, kelle töö pole nii huvitav ega panusta organisatsiooni poliitika kujundamisse. Et madalama taseme teenistujate töö iseloom ei anna sisemist rahuldust, võib tulemuspalk tõsta välist motivatsiooni ilma sisemist motivatsiooni kahjustamata. Lisaks sellele on taoliste ülesannete

tulemusi lihtsam mõõta võrreldes keeruliste ülesannetega ning põhjusliku seose probleem ei mängi siin olulist rolli (Weibel *et al.* 2009). Tulemuslikkuse mõõtmine oleneb ilmselt ka organisatsiooni spetsialiseerumise astmest. Spetsialiseeritus on organisatsiooni ülesannete jaotamise määr ehk kui palju on organisatsioonis erinevaid ametikohti (Daft, Marcic 2009). See ühtlasi näitab sarnaseid ülesandeid täitvate töötajate rühmituse määra (Brooks 2008, 202).

Kaks kolmandikku OECD liikmesriikidest on juurutanud tulemustasustamist või kavatsevad seda teha. Avalikus teenistuses tervikuna on tulemustasu rakendamise määr siiski erinev (OECD 2012a). Vastavalt OECD raportile, ei kiirusta riigid tulemuspalga juurutamisega, sest ainult osadel neist on palk reaalselt seotud tulemushindamisega (OECD 2005b). Tõsiseks väljakutseks jääb paljudes OECD riikides tulemushindamise sidumine töötajate palkadega. Viimastel aastatel kasutatakse tulemuspalka üha sagedamini lisatasude ja preemiate väljamaksmiseks. Tulemuspalk võib varieeruda vastavalt töötajate positsioonile, eesmärkide ja stiimulite kohaldamisele kas üksikisikute või gruppide suhtes, erinevate reitingute kasutamise määrale ning palgasuurusele (OECD 2012b).

1.2. Tulemuspalga kriitika

Tulemuspalga rakendamise tulemus on paljudel juhtudel oodatust kehvem ning tagajärjed sageli viivad vastupidisele tulemusele. Viimaste aastakümnete kogemus näitab, et ükskõik millist tulemuspalga strateegiat valida, on seda raske realiseerida praktikas (Bowman 2010). Mõned uurijad on leidnud, et rahalise auhinna ületähtsustamine avaliku sektori tulemuslikkuse parendamisel põhjustab kõrvaltoimeid, nagu ebaterve konkurents ja lahkarvamused teenistujate vahel ning madalam rahulolu tööst, edendab keskpärasust ja tegutsemist oma huvides, keskendub lühiajalistele tulemustele ning ületähtsustab individuaalseid erinevusi tulemuslikkuses (Deming 1986 viidatud Randma-Liiv 2005; Kim 2010; Bowman 2010).

Kui võrrelda avaliku ja erasektori võimaluste valikut, siis võib näha märkimisväärset erinevust töötajate autasustamise süsteemides, eriti mittefüüsilise töö tegijate seas: tulemuspalga skeemi rakendamise tõenäosus on väiksem avalikes organisatsioonides kui erasektoris (Burgess, Ratto

2003). Samuti on vähe tõendeid selle kohta, et avalike teenistujate tulemuslikkus paraneb tänu tulemuspalgale või palk on avalikus sektoris üldse peamine motivator (O'Donnell 1998). Kuigi tulemuspalga mõju peaks teoreetiliselt kasvama koos selle suurusega, võivad suured lisatasud ajendada inimesi kasutama petuskeeme. Näiteks, meeskonnatöö ergutamisele suunatud palgaskeemide rakendamine võib põhjustada priisõitja (*free-riding*) probleemi (Hasnain *et al.* 2012).

Tulemuspalk võib kahjulikult mõjutada avaliku teenistuse sisemist motivatsiooni ning tekitada teisi psühholoogilisi ebamugavusi (Perry 1986; Burgess, Ratto 2003; Weibel *et al.* 2009; Atkinson *et al.* 2014). Eeldatakse, et inimesed sisenevad avalikku teenistusse mitte tulu maksimeerimiseks, vaid huvitava töö pärast. Seoses sellega peab avalik sektor pakkuma pigem mitterahalist toetust (nagu huvitav töö), et hoida töötajate motivatsiooni üleval (Weibel *et al.* 2009). Samas ei muutu kõrge motivatsioon automaatselt paremaks tulemuslikkuseks. Töötajad võiksid olla paremini motiveeritud, kuid siiski töötada kehvasti erinevate takistuste tõttu, nagu kehv juhtimine, ebapiisav koolitamine või vananenud tööriistad (Marsden, Richardson 1994).

Tulemuste hindamine on pika aja jooksul olnud kasutusel avalikus sektoris tulemuspalgaga sidumata: mõnedel juhtudel rakendatakse tulemuspalka ilma tulemuste hindamiseta (OECD 2005a). Samal ajal võib tulemushindamise formaliseeritus tekitada töötajatel ebausku tasusüsteemi suhtes, mis omakorda võib vähendada juhatuse soovi hallata süsteemi nii nagu oli esialgselt kavandatud (Ingraham 1993). Seda enam, et individuaalse tulemuslikkuse hindamine on põhimõtteliselt subjektiivne ning perspektiivis tugevdab juhtide võimu ning kontrolli tööjõudu üle (O'Donnell 1998). Sellele lisandub poliitilise manipuleerimise oht: sageli just poliitikud ja tippametnikud määratlevad hindamiskriteeriume, millest omakorda sõltuvad tulemuspalga väljamaksmise tingimused (Weibel *et al.* 2009). Teisest küljest juhid ise sõltuvad oma eesmärkide saavutamisel koostööst alluvatega ning see võib luua suhteid, kus võib tekkida kiusatus koostöö äraostmiseks hindamistulemuste moonutamise näol. Kui kesktaseme juhte piisavalt ei toetata tippjuhtide poolt, siis tekkinud isoleerimise tõttu saab kergemini kokkuleppele jõuda oma alluvatega (Hood *et al.* 2009). Seos tulemushindamise ja palga vahel on sageli ebarahuldavalt loodud ning vähesel määral suunatud töötajate rahulolu tõstmiseks (Boice, Kleiner 1997). Tulemushindamise käigus antud tagasiside võib kahjustada töötajate enesehinnangut, mis omakorda mõjutab negatiivselt nii individuaalset kui organisatsiooni tulemuslikkust (Perry 1986). Lisaks eelnevale nõuab

tulemushindamise süsteemi juurutamine täiendavaid kulusid ning suurendab organisatsiooni bürokraatiat (Nõmm, Randma-Liiv 2012).

Üldine probleem tekib, kui tulemuspalga skeemi kujundamine toimub ülevalt alla ehk põhineb ainult juhtide poolt saadud informatsioonil. Selle tagajärjel ei arvestata tulemuspalga skeemi kujundamisel töötajate käest saadava infoga, nagu nende suhtumine töösse või arvamused töö iseloomu kohta. “Ülevalt alla” lähenemine võib kahjulikult mõjutada tulemuspalga nõuetekohast rakendamist ning suurendada töötajate vastupanu, sest madalama positsiooniga töötajaid ei kaasata tulemusmõõdikute väljatöötamisse (OECD 2005a; Torres *et al.* 2012). Inimesed reageerivad küll palgaskeemi muutmisele, kuid see võib olla vastuolus palgasüsteemi kujundaja kavatsusega. On juba tõestatud, et töötajad keskenduvad tasustavate ülesannete täitmisele ning seega käituvad ebaefektiivselt (Burgess, Ratto 2003). Sellisel juhul oleks tulemuspalga asemel efektiivsem toetuda pehmetele stiimulitele (Burgess, Ratto 2003; Atkinson *et al.* 2014).

Üldiselt rõhutavad kriitikud seda, et tulemuspalka ei saa avalikus sektoris rakendada poliitiliste raskuste tõttu: arvestades tööd iseloomustavate muutujate kompleksust on tulemuspalga skeemi kujundamine keeruline (Hasnain *et al.* 2012). Teisisõnu tekib põhjusliku seose probleem (*multitasking problem*), mis loob täiendavaid raskusi saavutatud tulemuste mõõtmisel (Weibel *et al.* 2009). Enamik avaliku sektori ameteid nõuavad mitmetahuliste ülesannete lahendamist, mis sageli eeldab meeskonnatööd (Hasnain *et al.* 2012). Selle tulemusel tekib raskesti hinnatav keskkond, kus on raske töötajaid veenda juhide suutlikkuses rakendada tulemuspalka korralikult ning ausalt (Atkinson *et al.* 2014). Seega pole tulemuspalk igal pool tõhusalt rakendatav, sest kõik oleneb avaliku sektori organisatsiooni kontekstist: näiteks koolides või maksuametites on tulemused mõõdetavamad võrreldes keskvalitsusega või ministeeriumitega (Kang, Yanadori 2011; Hasnain *et al.* 2012).

2. EESTI NÄIDE

2.1. Tulemusjuhtimine ja tulemuspalk Eesti avalikus sektoris ja kohalikes omavalitsustes

Tulemusjuhtimist on Eesti avalikus sektoris püütud juurutada viimase 10-15 aasta jooksul. Tulemustele suunatud juhtimispehmete rakendamise tempo on riigiasutustes olnud madal ning asutuste lõikes ebahütlane (Rahandusministeerium 2005, 13). Eesti kogemus näitab, kuidas puudulik strateegiline planeerimine ja poliitika analüüs võivad mõjutada tulemusjuhtimisega seotud ettevõtmisi. Mõned reformid (näiteks tulemuspalka süsteemi juurutamine) on pooleli jäetud ning uusi ettevõtmisi algatakse ilma eelnevaid samme hindamata (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 7). Tervikliku, ühtse valitsussektoriprintsiibile tugineva tulemusjuhtimise süsteemi väljatöötamine ja rakendamine on jätkuvalt aktuaalne. Suund on siiski võetud samm-sammult kulgevatele arendustegevustele, mis peaks looma vajalikud eeldused tulemuslikkuse juhtimise rakendamisele lähiaastail (Oppi 2012). Tulemusjuhtimise pehmete rakendamisega seotud takistusi võib põhjendada sellega, et tulemusmõõdikute kasutamine on reeglina raskem "Rechtsstaat"-tüüpi administratiivsetes süsteemides [mille hulka kuulub ka Eesti] kui avalikule huvile orienteeritud süsteemides (Politt, Bouckaert 2011, 108). Eksperimenteerimine tulemusjuhtimise praktikatega Eestis jätkub vaatamata sellele, et mõnikord sellised püüdlused riigile päris hästi ei sobi (Nõmm, Randma-Liiv 2012).

Tulemushindamisele ja tulemuspalgale hakati pöörama tähelepanu 21. sajandi algul (Rahandusministeerium 2014c). 2001. aastal käivitati keskne tulemustasustamise algatus, mille eesmärgiks oli tulemuslikkuse tõstmine ilma lisakuludeta, avaliku sektori läbipaistvuse ja atraktiivsuse suurendamine, planeerimise parandamine avaliku sektori organisatsioonides ning bürokraatia vähendamine (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 7-9). Riigikontrolli audit näitas, et tegelikult ei suudetud soovitud eesmärke saavutada. Tuvastatud probleemide hulgas oli valitsusasutuste madal võimekus mõõdetavaid eesmärke püstitada, nõrk seos tulemuspalka ja tööplaanide täitmise vahel ning tulemuspalka massiline väljamaksmine süsteemi lülitatud asutustes (Riigikontroll 2002). Aastakümne möödudes selgub, et tulemuspalka kasutatakse ka praegu: avaliku teenistuse 2013.

aasta palgauuringu andmetel maksti tulemustasu 45% uuritud riigiasutustes, kusjuures tulemuspalga saamine eeldas töötajatelt varem püstitatud eesmärkide saavutamist (Fontes 2013).

Maailma praktika näitab, et paljud riigid kasutavad tulemusjuhtimise lähenemisi just kohalikul tasandil ning on saavutanud edu tänu otsustamise, vastutuse ja kontrolli detsentraliseerimisele (Ulst 2001). Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 6 kohaselt peavad KOVide teenistujate töötingimused olema sellisel tasemel, et saaks palgata kvalifitseeritud tööjõudu. Üks võimalus on juhtida tööjõudu tõhusalt, kasutades selleks tulemuspalka (Ingraham 1993; Kang, Yanadori 2011).

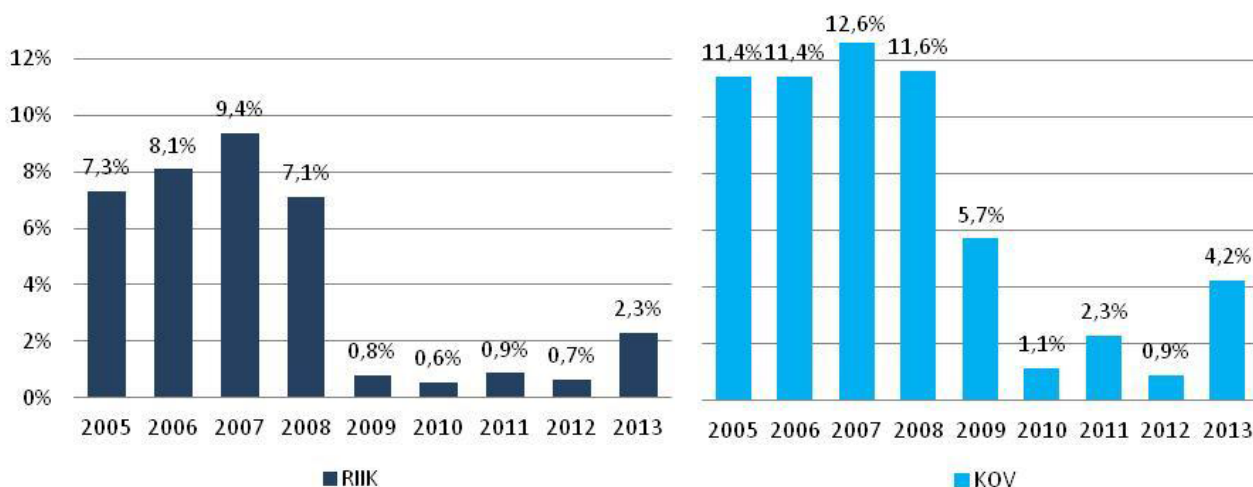
Eesti kohalikel omavalitsustel on olemas kõik õiguslikud eeldused oma töö- ja palgatingimuste kujundamiseks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ütleb, et kohalikul omavalitsusel on eraldiseisev haldusaparaat – valitav esinduskogu ning selle poolt moodustatav valitsus (§ 4) ning iseseisev eelarve (§ 5 lg 1). Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-le 154 tähendab kohaliku elu küsimuste iseseisev otsustamine, „et volikogu liikmed saavad otsuseid langetada sõltumatult riigi keskvoimust ning seada esikohale kohalikud huvid“.

Avaliku teenistuse seaduse § 61 lõikes 5 määratletakse tulemuspalka kui ametniku palga ebaregulaarset osa, mida võib kalendriaasta jooksul maksta kuni 20% põhipalgast. Samas ei ütle seadus, mida mõistetakse tulemuspalga all. Selle maksmise täpsemad tingimused ja kord sätestatakse Vabariigi Valitsuse ATS § 10 lg 1 p 5 alusel kehtestatavas määruises (Justiitsministeerium 2013, 203), mida pole 2014. aasta detsembri seisuga kehtestatud. Sellest tulenevalt on ametiasutustel praegu hea võimalus kujundada tulemuspalga süsteem omamoodi.

Siseministeeriumi andmetel oli Eestis 01.01.2014 seisuga 215 kohaliku omavalitsusüksust, neist 30 linna ja 185 valda (Siseministeerium 2014b). Kohaliku omavalitsuse võimekus sõltub tugevalt linna või valla elanike arvust ning arvestades Eesti väiksust ja piirkondlikke eripärasid on võimekama omavalitsusüksuse moodustamiseks oluline piir 5000 elanikku (Siseministeerium 2014a, 6; Geomedia 2014, 12). Eestis on 170 ehk 79% KOVide elanike arv alla 5000 inimese (Siseministeerium 2014b). See tähendab, et väiksemates omavalitsusüksustes pole sageli piisavalt võimekust oma kohustuste täitmiseks. Võib juhtuda, et üks erialaspetsialist vastutab kogu valdkonna

ees, täites osakonna funktsioone (Siseministeerium 2008, 24). Selliste ametikohtade puhul on soorituse mõõtmine raskendatud, sest teenistujatel on täita mitmeid ülesandeid, mis tekitab raskesti hinnatavat keskkonda (Atkinson *et al.* 2014). Järelikult ei sobi paljude Eesti kohalike omavalitsuste keskkond tulemuspalga rakendamiseks.

Tulemuspalga rakendamist Eesti kohalikes omavalitsustes pole veel üksikasjalikult uuritud. Samas avaliku teenistuse aastaraamatust 2012 selgub, et kohaliku omavalitsuse haldusalas maksti võrreldes riigi haldusalaga rohkem preemiaid, toetusi ja tulemuspalka (Rahandusministeerium 2013a). Majanduskriis on tugevalt mõjutanud ebaregulaarsete lisatasude maksmist ametnikele, kuid alates 2013. aastast on lisatasude (sh tulemuspalk, preemia, lisatasu täiendavate tööülesannete eest jms.) maksmise taastamine toimunud kiirema tempoga just kohalikes omavalitsustes:



Allikas: Rahandusministeerium 2014b

Joonis 2. Ametnike (sh eriteenistujate) ebaregulaarsete lisatasude osakaal palgakulust

Kohalike omavalitsuste tööjõukulude tähtsust Eestis on raske alahinnata: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetel kulutati 2013. aastal kohaliku omavalitsuse haldusalas 765 miljonit eurot palkade väljamaksmiseks, mis on ligikaudu 34% kogu avaliku sektori tööjõukuludest (Rahandusministeerium 2014a). Arvestades tulemuspalga kulude osakaalu langemist kohalikes omavalitsustes viimaste aastate jooksul ning seda, et tulemuspalga maksmine pole kohustuslik, on suurematel ja jõukamatel omavalitsustel rohkem võimalusi seda maksta. Oluline on seejuures teada, millise sagedusega, mis suurusjärgus ning kellele tulemustasu makstakse. Võib juhtuda, et

tulemuspalk pole kuidagi seotud ei organisatsiooni ega individuaalsete eesmärkide saavutamisega ning seda kasutatakse palgakulude tõstmise õigustamiseks või lihtsalt töötajate premeerimiseks.

Väike riik nagu Eesti sageli sõltub üksikutest inimestest ja nende kompetentsist (Randma-Liiv, Sarapuu 2012). Eesti ühiskond on nii väike, et selle liikmed, sealhulgas avalikud teenistujad, täidavad mitmesuguseid rolle (Lagerspetz, Rikmann 2009). See puudutab ka kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistujaid: võrreldes riigiasutustega on KOVide teenistujatel täita kõige mitmekesisemaid rolle (TNS Emor 2013, 8). Mida väiksem on teenistujate arv, seda rohkem ülesandeid tuleb ühel inimesel täita. Kui vaadata tulevikku, siis on tõenäoline, et üksikute ametnike osatähtsus tõuseb veelgi koos spetsialiseerumise ja rahvusvaheliste võrgustike olulisuse kasvuga (Randma-Liiv, Sarapuu 2012). Sellistes oludes on raske püstitada mõõdetavaid eesmärke või kindlaks määrata kvantitatiivseid tulemusindikaatoreid. Kuid sellele vaatamata mainitakse tulemuspalka ja teenistujate tulemushindamist isegi väikeste omavalitsuste palgajuhendites. Kui seadusega on tulemuspalka rakendamise võimalus antud, siis võidakse seda kasutada ka praktikas. Oluline on aga teada, millest lähtudes seda tehakse.

2.2. Metoodika kirjeldus

Et kohaliku omavalitsuse üksuse mitmetel asutustel on reeglina eraldi tasustamise korrad, uuritakse magistr töö fookuse kitsendamise eesmärgil kohalike omavalitsuste ametiasutusi. Ametiasutuse all mõistetakse antud töös valla- või linnavalitsust asutusena koos struktuuriüksustega (v.a hallatavad asutused) (KOKS § 6 lg 3 p. 3). Valimisse kuuluvad Ida-Viru maakonna kohalikud omavalitsused.

Vastused peamistele uurimusküsimustele otsitakse kvalitatiivsete meetoditega. Taustainfo kogumine põhineb dokumendianalüüsil, mis on samuti aluseks küsimustiku ettevalmistamisel. Analüüsitavateks dokumentideks on kõigepealt ametiasutuste palgajuhendid, sest tulemuspalka maksmise tingimused ja kord sätestatakse organisatsioonide palgajuhendites (ATS § 63 lg 1), kus samuti peaks ära määratlema, milliste kriteeriumide täitmisel tulemuspalka makstakse

(Justiitsministeerium 2013, 210). Ametiasutuste palgaandmete analüüsi tulemusel selguvad muutuvpalka maksvad omavalitsused. Eespool nimetatud dokumendid ja andmed on avalikult kättesaadavad omavalitsuste veebilehtedel. Omavalitsuste finantsolukorra võrdlemiseks kasutatakse kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeksit (Geomedia 2014).

Andmete kogumiseks on koostatud ning läbi viidud internetipõhine ankeetküsitlus. Ankeedis on 25 küsimust, millest viimased kolm on avatud. Küsimuste sõnastamisel arvestati teoreetilises raamistikus väljatoodud aspekte, mis võivad mõjutada tulemuspalga väljamaksmist:

- poliitiline vs administratiivne tase;
- tulemushindamise süsteemi olemasolu;
- individuaalsete eesmärkide püstitamine;
- organisatsiooni finantsvõimekus;

Veebiküsitluse eesmärgiks oli analüüsida, kas:

- tulemuspalk soodustab kvalifitseeritud tööjõudu meelitamist ja kinnihoidmist;
- tulemuspalga süsteem on integreeritud strateegilise planeerimise süsteemi;
- tulemuspalk viib tulemuslikkuse kasvule;
- tulemustasu makstakse individuaalsete või üksuse tulemuslikkuse eest;
- tulemuspalka makstakse igakuiselt või üks kord kvartalis/aastas;
- mõõdetakse teenistujate tulemuslikkust;
- teenistujaid kaasatakse eesmärkide püstitamisse;
- tõuseb teenistujate motivatsioon;
- arenguestlused mõjutavad tulemuspalga suurust;
- teenistujaid karistatakse kehvade tulemuslikkuse eest;
- individuaalseid eesmärke seotakse organisatsiooni eesmärkidega.

Veebiküsitlus on läbi viidud Ida-Virumaa omavalitsuste ametiasutuste seas ning küsitletavateks teenistujateks olid eelkõige personalispetsialistid, kelle tööülesannete hulgas on töötasu arvestuse tabeli ja muude palga dokumentide pidamine ja vormistamine. Juhul, kui personalispetsialisti

töökoht kohaliku omavalitsuse ametiasutuse struktuuris puudub, siis saadeti link küsimustikule omavalitsuse üldisele e-posti aadressile ning paluti edastada küsimustik pädevale teenistujale. Pärast küsitluse läbiviimist on selgunud, kas ja kuidas valitud KOVides tulemuspalka makstakse.

Küsimustik on koostatud selliselt, et vastamine viimasele kolmele küsimustele on kohustuslik, mis võimaldab saada vastajate arvamus tulemuspalgaga seotud aspektidest isegi siis, kui asutuses tulemuspalka ei rakendata. Veebiküsitlus sobib seepärast, et see on kõige mugavam ja kättesaadavam vastamise vorm ning seda võib suhteliselt kiiresti ette valmistada ja läbi viia. Veebiküsitluse peamiseks miinuseks on madal vastamismäär, sest küsitluses osalemine on vabatahtlik. Vastamismäära tõstmiseks jälgiti küsitluse toimumise ajal vastuste saabumist ning saadeti jooksvalt meeldetuletusi.

Kuna esialgu vastas küsitlusele ainult 3 omavalitsust 20-st, siis saadeti meeldetuletused neile, kes pole vastanud. Selle tulemusel suurenes vastuste arv kuueni, mis moodustas vaid 30% esialgselt valimist. Et veebiküsitlus ei andnud analüüsiks piisavalt andmeid, intervjuueriti küsimustikule mittevastanud omavalitsusi telefoni teel. Vestlus oli struktureeritud: kui vastati, et tulemuspalka makstakse, siis uuriti täpsemalt, kuidas ja milliste kriteeriumite alusel; kui tulemuspalka ei kasutata, siis küsiti miks ja kuidas seda mõtestatakse. Telefoniküsitlus on võrreldes kohapealsete intervjuudega kiirem ja odavam viis vajalike andmete saamiseks, mis samuti tagab kõrgema vastamismäära (Johnson 2002, 91). Tänu telefoniküsitlusele tõusis vastamismäär 100%-ni.

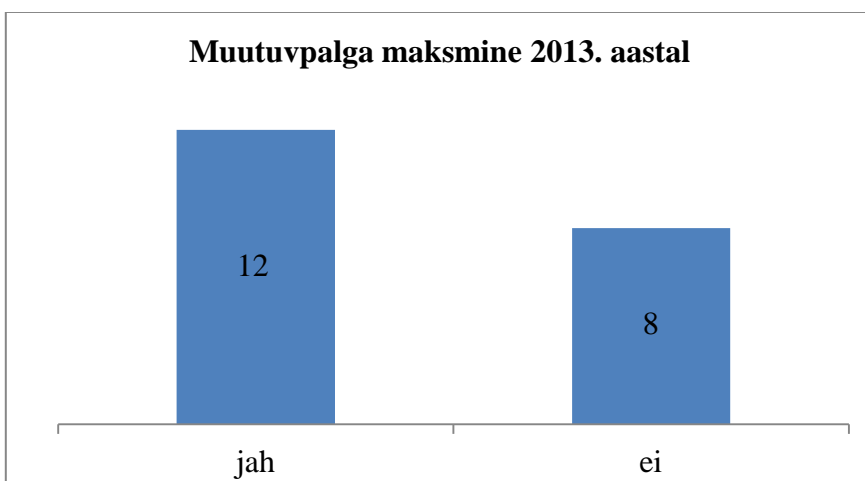
Dokumendianalüüs aitab saada uuritavast objektist tervikpilti, küsitluse läbiviimine aitab aga kaasa seoste loomisele ja sisu mõistmisele. Saadud vastused võrreldakse teooria osas välja toodud aspektidega. Samuti kontrollitakse, kas tulemuspalga rakendamine on reguleeritud küsitletud omavalitsuste palgajuhenditega. Erinevate andmeallikate ja analüüsimeetodite kombineerimine soodustab usaldusväärsete tulemuste saamist: dokumendianalüüsi, ankeetküsitluse ja telefoniküsitluse koondanalüüsi tulemusel tuuakse uuringu kokkuvõttes välja rida soovituslikke ettepanekuid. Tänu valitud meetoditele püüab autor teha adekvaatseid hinnanguid ning soovitusi Eesti kohalike omavalitsuste tulemuspalga süsteemi arendamiseks.

Kvalitatiivsete meetodite nõrkused väljenduvad kõigepealt selles, et andmete kogumise protsess pole süstemaatiline ning saadud tulemusi on raske kontrollida. Et uurija asub uuringu objekti lähedal (Bryman 1988, 36), tekitab tal kiusatus omistada üksikjuhtumitele erilist tähtsust.

2.3. Tulemuspalga rakendamine Ida-Viru omavalitsustes

Ida-Viru on rahvaarvu poolest teine maakond Eestis: siin elab 155 927 inimest ehk 11,5% Eesti elanikkonnast (Siseministeerium 2014b). Ida-Viru omavalitsuste elanikkonna struktuur peegeldab Eesti omavalitsustes toimuvat tervikuna: Jõhvis, Kiviõlis, Kohtla-Järvel, Narvas ja Sillamäel elab 85,3% maakonna elanikkonnast, ülejäänud 15 ehk 75% maakonna KOVi elanike arv on alla viie tuhande (Siseministeerium 2014c). Olukorras, kus kohalikule omavalitsusele pandud kohustuste täitmisega tegelevad mõnikord vaid üksikud ametnikud, on nende teenistujate töö iseloom reeglina piisavalt lai. Järelikult piirab Ida-Virumaa omavalitsuste keskkond tulemuspalga kui instrumendi kasutamist, sest tulemuslikkust on raske objektiivselt mõõta (Armstrong 2006; Weibel *et al.* 2009; Lagerspetz, Rikmann 2009).

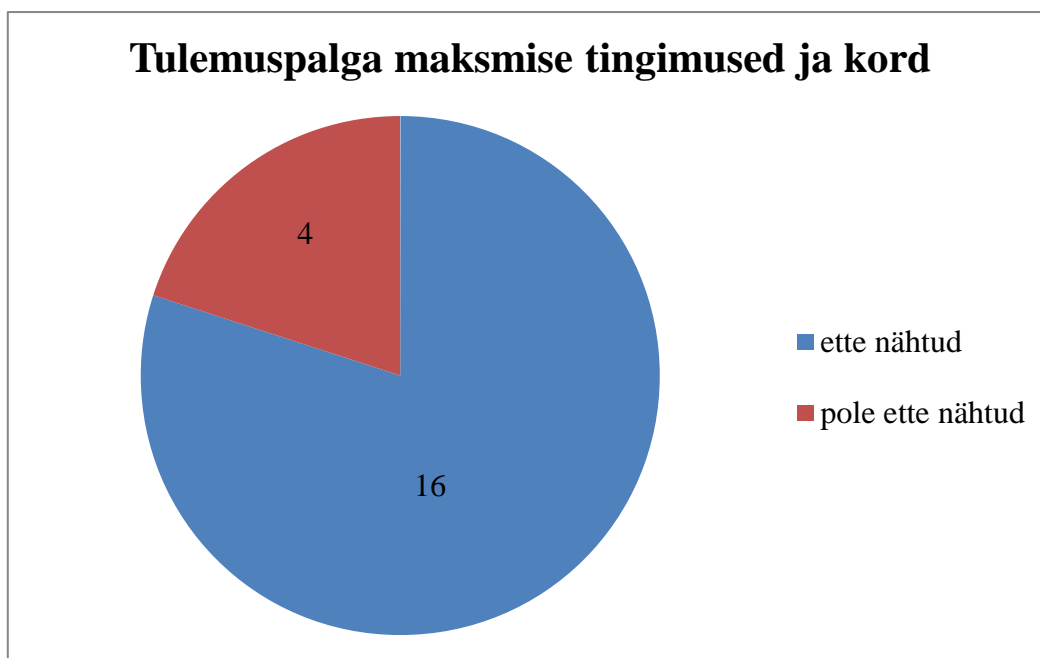
Omavalitsuste palgaandmete analüüsi tulemusel selgus, et muutuvpalka maksti 2013. aastal välja üle poole Ida-Virumaa omavalitsustest:



Allikas: Ida-Viru kohalike omavalitsuste palgaandmed 2013. aasta kohta

Joonis 3. Muutuvpalka maksvate omavalitsuste kaardistamine 2013. aastal

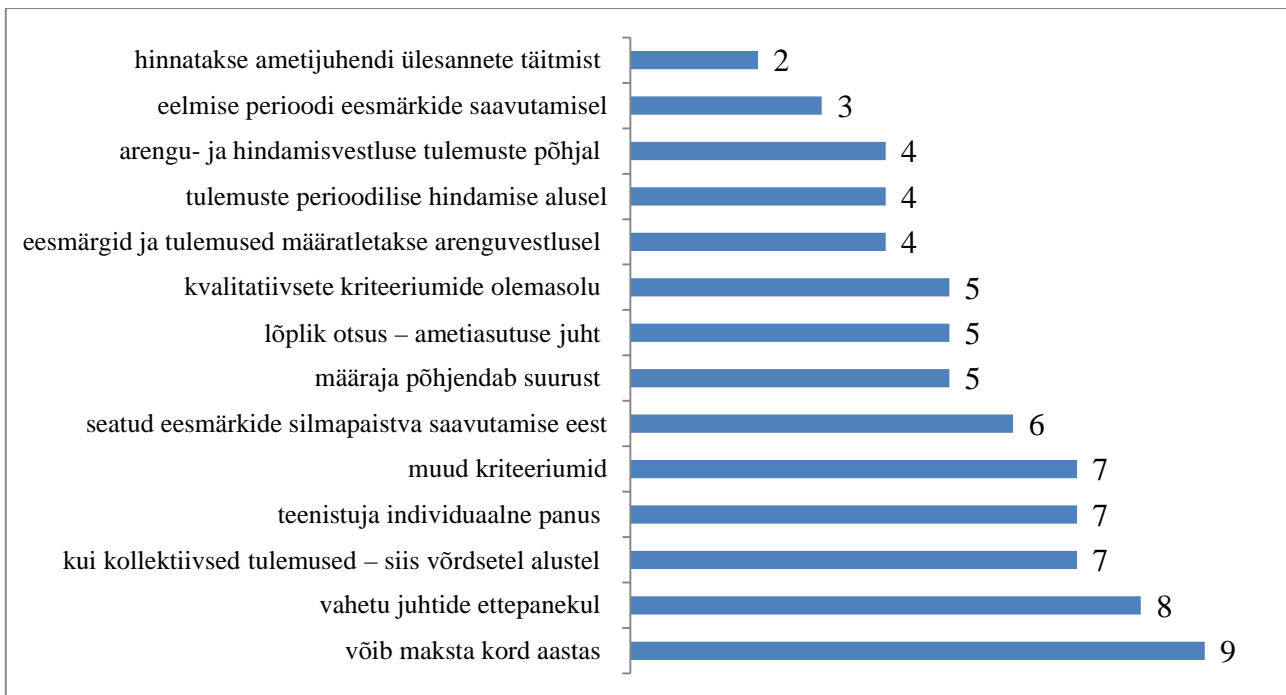
Palgajuhendite analüüs näitab, et vähemalt õigusliku poole pealt ei takista midagi eesmärkide seadmist, tulemuslikkuse mõõtmist ega tulemuspalga maksmist: 80% omavalitsuste palgajuhendites on sätestatud tulemuspalga maksmise alused:



Allikas: Ida-Viru kohalike omavalitsuste palgajuhendid.

Joonis 4. Ülevaade tulemuspalga regulatsioonist palgajuhendites

Et tulemuspalk on muutuvpalga üks komponent (ATS § 61 lg 5) ning arvestades andmeid muutuvpalga maksmise kohta, võidakse Ida-Viru omavalitsustes tulemuspalka rakendada ka praktikas. Seda enam, et 16 omavalitsuse palgajuhendites on tulemuspalga rakendamise võimalus ette nähtud ja väljamaksmise tingimused lahti kirjutatud. Järgnevalt vaadatakse täpsemalt, mille alusel võib palgajuhendite järgi tulemuspalka maksta:



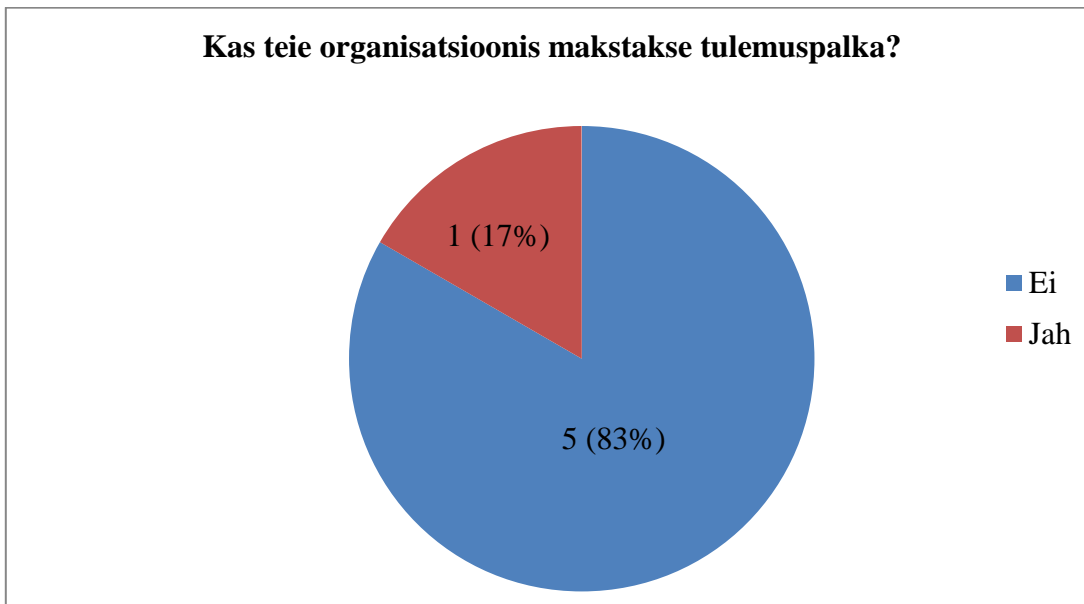
Allikas: Ida-Viru omavalitsuste ametiasutuste palgajuhendid

Joonis 5. Ülevaade tulemuspalga maksmist mõjutavatest teguritest

Tulemuspalga rakendamise võimalust on palgajuhendites erineva detailsusega kirjeldatud, kuid nendes on üsna palju mõttekordusi. Kuigi seadus ei piira tulemuspalga väljamaksmise sagedust, võib seda mõningate omavalitsuste puhul maksta ainult kord aastas. Kui võtta lühidalt kokku, siis võib vahetu juhi ettepanekul maksta tulemuspalka nii indiviidile kui kollektiivile eelnevalt püstitatud eesmärkide silmapaistva saavutamise eest, mis enamasti vastab teoreetilises osas tooduga (Hasnain *et al.* 2012, 1; Marsden, Belfield 2010, 237). Perioodilise hindamise rolli täidab mõnikord arenguestlus, kus võib samuti seada eesmärgi järgmiseks aastaks. Palgajuhenditest ei selgu, kuidas on tagatud tulemuslikkuse mõõtmine ning selle seostamine konkreetse teenistuja panusega, ilma milleta ei saa tulemuspalka edukalt ja tõhusalt rakendada (Bowman 2010; Weibel *et al.* 2009). Palgajuhendite detailsem võrdlus on toodud lisa 1.

Ankeetküsitluse läbiviimiseks saadeti kõigile 20-le valimisse haaratud omavalitsuste ametnikele e-kiri koos lingiga ankeedile. Neist 3 ehk 15% täitis ankeedi ilma lisameeldetuletusega esimese nädala jooksul. Pärast meeldetuletuse saatmist lisandus vastajate hulgale veel 3 omavalitsust. Kokku vastas küsimustikule 6 omavalitsust (vt lisa 2), mis moodustab 30% esialgsest valimist. Vastuste jaotus

KOVi üksuste suuruse alusel näitab, et kõige rohkem on vastanud linnade (3 linna 5-st) ja kõige tagasihoidlikumalt valdade ametnikud (2 valda 15-st). Küsitlus näitas, et kuuest vastanust maksab oma teenistujatele tulemuspalka ainult Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet.



Allikas: veebiküsitlus

Joonis 6. Tulemuspalka rakendavate omavalitsuste jaotus

Kuna ankeetküsitlusele vastamismäär oli madal, siis intervjueriti küsimustikule mittevastanud omavalitsusi telefoni teel (vt lisa 3). Vastused jagunesid järgmiselt: Iisaku ja Illuka vallasekretärid ütlesid, et nende valdades makstakse tulemuspalka, ülejäänud omavalitsuste esindajad vastasid eitavalt. Mõlema küsitluse koondtulemusel selgub, et tulemuspalka rakendatakse kolmes omavalitsuses kahekümnest:

Tabel 2.**Dokumendianalüüsi ja küsitluste ülevaade**

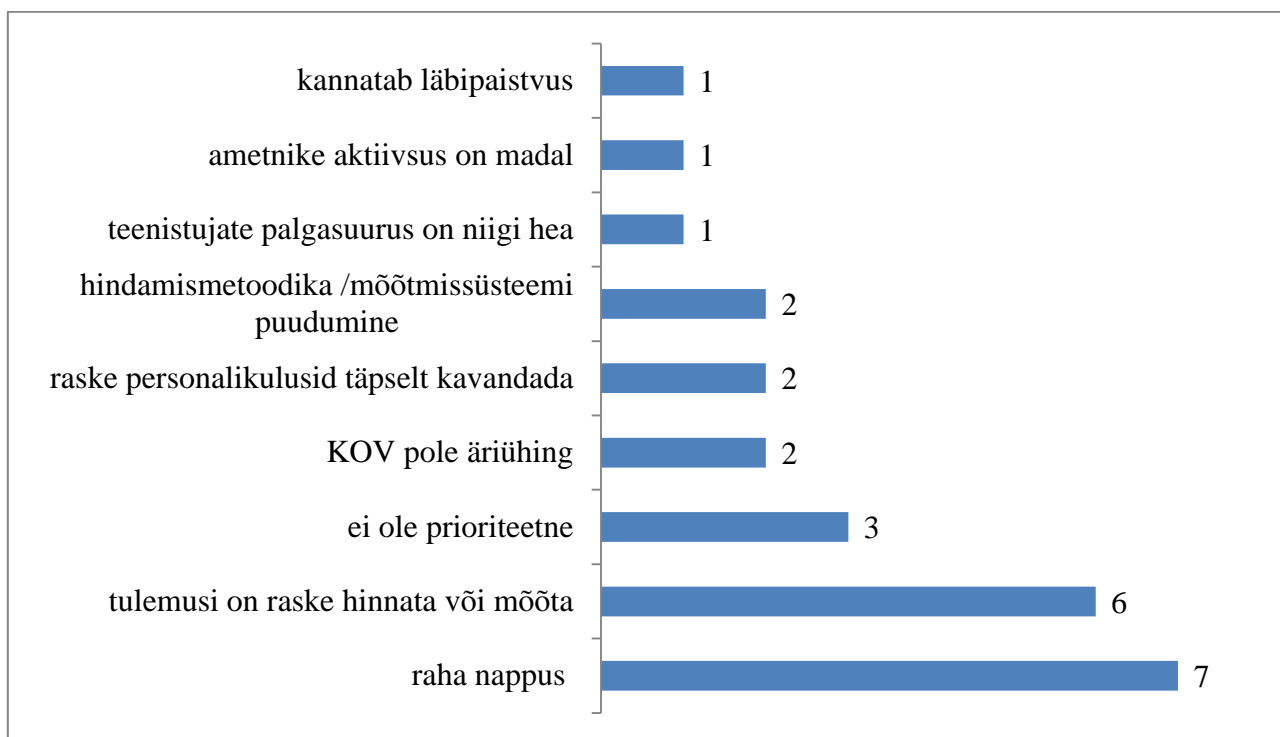
KOV nimi	Muutuvpalga maksmine 2013. aastal	Tulemuspalga regulatsiooni olemasolu palgajuhendis	Tulemuspalga maksmine küsitletud teenistujate arvates	Koht võimekuse indeksi järgi (FIN/ kokku)
Kiviõli linn	ei	+	ei	178/ 147
Kohtla-Järve linn	jah	+	ei	213/ 100
Narva linn	jah	+	jah	156/ 106
Narva-Jõesuu linn	jah	+	ei	34/ 139
Sillamäe linn	ei	+	ei	183/ 87
Alajõe vald	jah	+	ei	198/ 211
Aseri vald	jah	-	ei	211/ 202
Avinurme vald	ei	-	ei	135/ 120
Iisaku vald	jah	+	jah	21/ 89
Illuka vald	jah	+	jah	2/ 119
Jõhvi vald	jah	+	ei	47/ 18
Kohtla vald	jah	+	ei	57/ 176
Kohtla-Nõmme vald	ei	+	ei	17/ 177
Lohusuu vald	jah	+	ei	170/ 201
Lüganuse vald	info puudub	+	ei	9/ 23
Mäetaguse vald	info puudub	+	ei	1/ 61
Sonda vald	ei	-	ei	24/ 192
Toila vald	jah	+	ei	18/ 48
Tudulinna vald	ei	-	ei	28/ 182
Vaivara vald	Jah	+	ei	3/ 57

Koostaja: Aleksei Stepanov

Kohaliku omavalitsuse võimekuse all peetakse silmas potentsiaali midagi ära teha, kusjuures ei arvestata teenuste kvaliteeti, ökonoomsuse näitajaid ega nende vajaduste omavahelist suhet

(Geomedia 2014, 6-7). Kohaliku omavalitsuse üksuste indeksi finantsolukorra komponendi arvutamiseks võetakse aluseks linna- või valla põhitegevuse tulude maht elaniku kohta, võlakoormus, põhivara elaniku kohta, põhivara soetus elaniku kohta ning omafinantseerimise võimekus (*Ibid.*, 31-32). Tabelist 2 selgub, et omavalitsuse parem võimekus finantsolukorra komponendi lõikes ega üldine võimekus pigem ei mõjuta tulemuspalga rakendamist. Samal ajal rõhutab võimekuse indeksi üks koostajatest, et indeksi koostamise meetoodika ei võimalda teha järeldusi selle kohta, kui hästi või halvasti keegi midagi teeb. „Metoodika põhineb 29 näitajal, mis iseloomustavad potentsiaali, aga ei iseloomusta seda, kas selle potentsiaaliga käiakse hästi või halvasti ringi.“ (ERR 2014).

Telefonivestluse ajal küsiti tulemuspalga mittemaksvate omavalitsuste esindajate käest, millised asjaolud takistavad tulemuspalga rakendamist. Veebiküsitluses oli vaja vastata, millised probleemid võiksid kaasneda seoses tulemuspalga rakendamisega. Mõned vastajad osutasid rohkem kui ühele probleemile. Takistavate tegurite loetelu on toodud allpool:



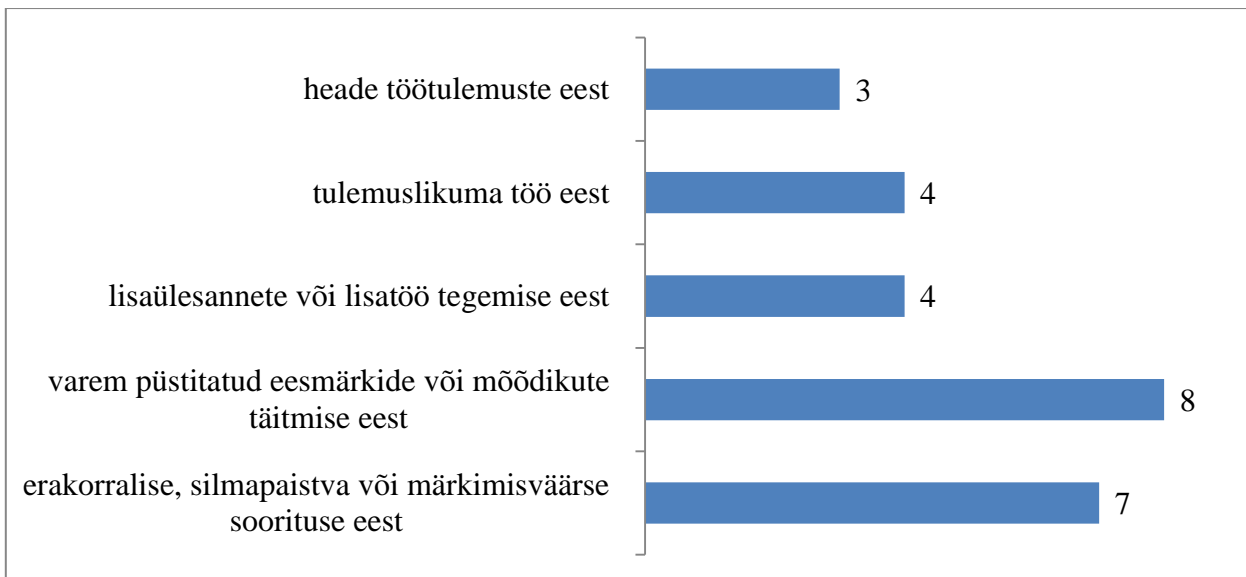
Allikas: interneti- ja telefoniküsitlus

Joonis 7. Tulemuspalga rakendamist takistavad asjaolud

Joonis 7 näitab, et tulemuspalga kasutamise peamiste takistuste hulgas on rahalised probleemid ning tulemuslikkuse halb mõõdetavus. Tulemuspalga süsteemi rakendamise edukus oleneb tõepoolest teenistujate täpsest hindamisest ja raha olemasolust (Weibel *et al.* 2009; Bowman 2010; Randma-Liiv 2005; Ingraham 1993; Perry *et al.* 2009). Mõningate vastajate arvates on tulemuspalka võimalik maksta ainult erasektoris, mis kaudselt osutab tulemuste mõõtmise raskustele avalikus sektoris. Selline arvamus pole asjatu, sest võrreldes avaliku sektoriga on tulemuspalga juurutamise tõenäosus suurem just erasektoris (Burgess, Ratto 2003). Tulemuslikkuse mõõtmisüsteemi puudumine takistab mitte ainult tulemuspalga rakendamist, vaid mõjutab negatiivselt kohaliku omavalitsuse teenuste osutamist, millele pööratakse tähelepanu OECD riigivalitsemise raportis (OECD 2011b, 6). Tähelepanek läbipaistvuse halvenemise kohta on ka õige, sest tulemuspalka peetakse võõraks traditsioonilisele avaliku sektori tasustamispõhimõtetele nagu läbipaistvus ja võrdsus (Waldron 1988 viidatud O'Donnell 1998, 29).

Tegelikult on tulemustasu rakendamisega seotud probleemide loetelu tunduvalt laiem. Probleemide hulgas pole viidatud teenistujate võimalikule vastupanule (Ingraham 1993; OECD 2005a; Perry *et al.* 2009; Torres *et al.* 2012) ega kollektiivi sees tekkivatele pingetele, nagu konkurents tulemusraha pärast või lahkarmused (Randma-Liiv 2005; Kim 2010; Bowman 2010). Teiste takistuste hulgas on priisõitja probleem (Hasnain *et al.* 2012, 9), sisemise motivatsiooni langus (Perry 1986; Burgess, Ratto 2003; Weibel *et al.* 2009; Atkinson *et al.* 2014), süsteemi haldamiskulude tekkimine, bürokraatlia suurenemine (Nõmm, Randma-Liiv 2012) ning hindamistulemuste moonutamine (O'Donnell 1998; Armstrong 2006; Hood *et al.* 2009). Kuna vastajad pole teadlikud eespool nimetatud probleemide eksisteerimisest, ei võeta neid ka arvesse tulemuspalga skeemi kujundamisel, mis võib kahjulikult mõjutada antud ettevõtmise edukust.

Oluline oli välja selgitada, kuidas küsitlenud omavalitsuste teenistujad ise mõistavad tulemuspalka. Allpool toodud joonis näitab tulemuspalgaga seotud aspektide mainimise sagedust:



Allikas: interneti- ja telefoniküsitlus

Joonis 8. Tulemuspalga mõistmine küsitletute seas

Kõige sagedamini mainiti varem püstitatud eesmärkide täitmist, mis on kooskõlas teoreetilises osas tooduga: tulemuspalga mõiste eeldab eelnevalt kokku lepitud kriteeriumide määramist, mille alusel toimub hiljem tulemuspalga maksmine (OECD 2005a; Armstrong 2006; Hasnain *et al.* 2012). Samas ei toonud mitte keegi välja, mida erakorraline sooritus endast kujutab ning kuidas seda on võimalik hinnata või mõõta. See puudutab ka tulemuspalga maksmist heade töötulemuste või oodatust tulemuslikuma töö eest. Kolmest tulemuspalka maksvast omavalitsusest ainult Iisaku vallasekretär seletas, et tulemuslikuma töö eest makstakse juhul, kui teenistuja on teinud tavalisest rohkem või kui teenistuja on isiklikult panustanud vallavalitsuse poolt püstitatud eesmärkide täitmisesse. Avalikus sektoris võib töötulemusi hinnata erinevate hindamiskriteeriumide alusel, mis võivad olla kvalitatiivsed või kvantitatiivsed (Gregory, Lonti 2008; Hasnain *et al.* 2012). Lisatöö tegemise eest ei saa tulemuspalka maksta, selleks on omavalitsuste palgajuhendites ette nähtud lisatasu kas täiendavate ülesannete täitmise või puutuva teenistuja asendamise eest. Kokkuvõttes võib öelda, et tulemuspalga mõtestamine on enamike omavalitsuste puhul ideaalist kaugel, mis võib olla tingitud tulemuspalga mõiste puudumisest ATSi.

2.4. Tulemuspalga rakendamise analüüs

2.4.1. Iisaku ja Illuka juhtumid

Nii Iisaku kui Illuka puhul on tegemist väikeste valdadega, kus elanike arv on natuke üle 1000 inimese (Siseministeerium 2014c). Illuka Vallavalitsuses töötab 13 inimest (Illuka Vallavolikogu 2014), Iisaku Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisus on 12 inimest [ilma vallavanemata] (Iisaku Vallavolikogu 2013). Mõlemal juhul pole vallavalitsuse struktuuris moodustatud osakondi ning iga erialaspetsialist vastutab oma valdkonna eest, mida saab tulemuste objektiivse mõõtmise raskuste tõttu pidada piiravaks asjaoluks tulemuspalga rakendamisel (Armstrong 2006; Weibel *et al.* 2009; Lagerspetz, Rikmann 2009; Atkinson *et al.* 2014).

Iisaku palgajuhendi § 7 lõike 3 järgi on tulemuspalga maksmise aluseks eelnevalt püstitatud eesmärkide silmapaistev saavutamine, mille suhtes lepitakse kokku arengu- ja hindamisvestlusel. Seda sama ütles telefonivestluses ka Iisaku vallasekretär, lisades, et 2014. aastal rakendatakse tulemuspalka esimest korda ning praeguse arenguestluse tulemusel on 2015. aastal plaanis sõlmida teenistujatega tulemuslepingud. Vallasekretär ise mõistab tulemuspalka kui lisatasu tulemuslikuma töö eest, mis eeldab isiklikku panust vallavalitsuse eesmärkide saavutamisse. Nii palgajuhendis toodud tulemuspalga määratlus kui vallasekretäri tulemuspalga mõistmine vastab teoreetilisele defineerimisele osas, kus räägitakse autasustamisest individuaalse tulemuslikkuse eest (OECD 2005a; Reilly *et al.* 2007; Hasnain *et al.* 2012). Siiski pole Iisaku Vallavalitsuses määratletud subjektiivseid ega objektiivseid kriteeriume, mille alusel saaks eesmärkide saavutamist hinnata (OECD 2005a). Teenistujate tulemuslikkuse hindamine on aga teenistujate eristamiseks ning tulemuspalga määratlemiseks vajalik (Ingraham 1993; Marsden, Belfield 2010; Hasnain *et al.* 2012).

Illuka palgajuhend on võrreldes Iisaku omaga informatiivsem: § 7 lõige 3 ütleb, et tulemuspalka võib teenistuja vahetu juhi ettepanekul maksta üks kord aastas juhul, kui seatud eesmärgid on silmapaistalt saavutatud. Tulemuspalga suuruse määramisel hinnatakse iga teenistuja individuaalset panust, lähtudes muuhulgas töö efektiivsusest, intensiivsusest ja kvaliteedist, tähtaegadest

kinnipidamisest ning tegutsemisest ootamatutes olukordades. See tähendab, et kasutatakse tulemuslikkuse kvalitatiivset hindamist (Hasnain *et al.* 2012, 1). Vallasekretäri sõnul tegeleb tulemuste hindamisega vallavanem ise: ta jälgib teenistujate aktiivsust ning tööülesannete täitmist. Tulemuspalk on vallasekretäri arvates aasta lõpus makstav lisatasu vastavalt saavutatud tulemustele. Valla avaliku dokumendiregistri otsingust on sõna „tulemustasu“ sisestades näha, et tulemuspalka makstakse välja alates 2007. aastast, kuid vastavate vallavalitsuse korraldustega pole võimalik tutvuda (Illuka 2014).

Et hindamiskriteeriumid on subjektiivsed, ei tekki teenistujatel selget seost tulemuslikkuse ja autasu vahel, mis on kriitilise tähtsusega tulemuspalga edukaks rakendamiseks (Ingraham 1995 viidatud Kim 2010, 40). Illuka puhul pole tulemuspalk tõhusalt rakendatud, sest arvestades teenistujate töö iseloomu ning palgajuhendis määratletud kriteeriume on tulemuslikkuse täpne mõõtmine peaaegu välistatud. Erinevad tulemusmõõdikud, nagu töö efektiivsus ja kvaliteet, on omavahelises vastuolus: tulemuspalga süsteemi puuduseks ongi see, et kvaliteedi asemel keskendutakse hoopis tulemustele (Armstrong 2006, 722). Kuid, kui tulemuslikkuse all mõistetakse mitte ainult tõhusust, vaid kvaliteeti, siis võib korraga paljude eesmärkide taotledes end killustada ilma ühtegi tulemuseta (Atkinson *et al.* 2014). Teisest küljest hakkavad teenistujad eelistama tulemuslikkust mõjutavate ülesannete lahendamist, mis võib negatiivselt kajastuda lõpptulemustes (Hasnain *et al.* 2012, 9).

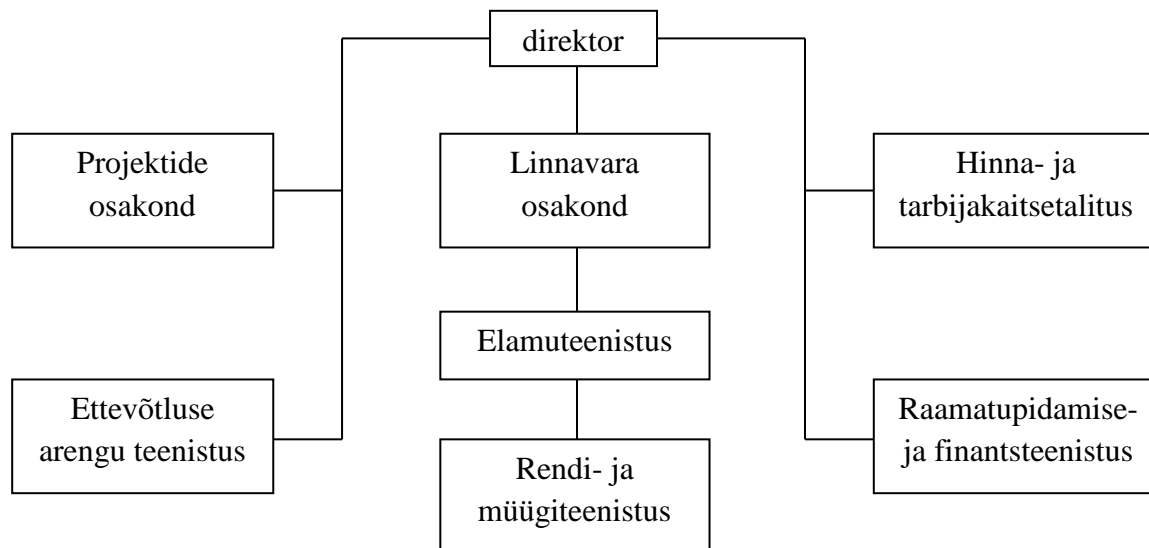
Tulemuspalga süsteemi üldine nõrkus väljendub sõltuvuses hindamistulemustest ning juhtidega kokkulepitud eesmärkidest, kes võib seda pöörata maksmiseks positsiooni ning staaži eest: sellisel juhul muutub tulemushindamise protsess formaalsuseks, mille tulemused ei vasta tegelikkusele (Hood *et al.* 2009, 5). Mõlema valla puhul mängivad vallavanemad otsustavat rolli tulemuslikkuse hindamisel ja tulemustasu määramisel. Arvestades valdade töökollektiivide väiksust, on teenistujatel hea võimalus mõjutada tulemushindamise protsessi enda kasuks.

Üldiselt ei saa Iisakus makstavat lisatasu tulemuspalgaks nimetada, sest puuduvad mingisugused hindamiskriteeriumid teenistujate soorituse hindamiseks. Illukas pole tulemuspalk tõhusalt rakendatud, kuna tulemuslikkuse hindamise tähtsus võib oluliselt kannatada vastuoluliste ja subjektiivsete mõõdikute tõttu, eriti juhul, kus eesmärkide saavutamine eeldab meeskonnatööd.

2.4.2. Narva juhtum

Võrreldes ülejäänud omavalitsustega on Narva linn suurim omavalitsus Ida-Virumaal, kus elas 2014. aasta jaanuari seisuga üle 62 000 inimese (Siseministeerium 2014c). Linnavalitsuse struktuur koosneb neljast ametist, ühest osakonnast, kahest teenistusest, linnakantseleist ja linnaarhiivist (Narva Linnavalitsus 2014). Narva ametiasutuste struktuuris on kokku 247,8 kohta, (Narva Linnavolikogu 2013a). Järgnev analüüs põhineb dokumendianalüüsil ning Narva Linna Arenduse ja Õkonoomika Ameti (edaspidi amet) personalispetsialisti vastustel veebiküsitlusele.

Ameti põhimääruse § 10 järgi koosneb ameti struktuur järgmistest üksustest:



Allikas: Narva Linnavolikogu 2013b

Joonis 9. Ameti struktuur

Ameti struktuuris on 45 kohta, sealhulgas 8 ametikohta (direktor, 2 osakonnajuhatajat, hinna- ja tarbijakaitsetalituse 3 teenistujat ning ettevõtluse arengu teenistuse 2 teenistujat) ja 37 töökohta (Narva Linnavolikogu 2013). ATS § 7 lõike 4 mõistes on töötaja see, kes ei teosta avalikku võimu, vaid teeb üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Töötajate paljusus loob soodsa pinna tulemuspalga rakendamiseks, sest nende töö on pigem tehnilise iseloomuga ning ei ole seotud

omavalitsuse poliitika kujundamisega. Taoliste inimeste töötulemused on reeglina kergemini mõõdetavad võrreldes mitmeid rolle täidavate ametnikega, kelle tulemuslikkust on raske kvantifitseerida või täpsemalt mõõta muul moel (Weibel *et al.* 2009, 405).

Tulemuspalga süsteem kehtib ametis alates 2013. aastast ning selle rakendamine on reguleeritud Narva linna ametiasutuste teenistujate palgajuhendi eelnõuga: § 7 kohaselt võib tulemuspalka maksta kuni 20% teenitaja aastasest põhipalgast kõrgekvaliteedilise töösoorituse eest, kusjuures tulemuspalga suuruse määramisel lähtutakse iga teenistuja individuaalsest panusest töösoorituse saavutamisel ning vahetute juhtide ettepanekutest. Kollektiivsete tulemuste puhul on võimalik tulemuspalka maksta kõigile võrdselt.

Palgajuhendist pole võimalik aru saada, mida peetakse silmas kõrgekvaliteedilise töösoorituse all. Selline sõnastus on samuti vastuolus tulemuspalga peamise iseloomustusega: keskendutakse mitte kvaliteedile, vaid tulemustele (Armstrong 2006, 722). Samas palgajuhendist ei selgu, kas eelnevalt püstitatakse mingisuguseid tulemuseesmärke, milliseid kriteeriume kasutatakse töökvaliteedi hindamiseks või millest konkreetselt lähtub tulemuspalga määraja tulemustasu suuruse põhjendamisel (enne tulemuspalga määramist arengu- ega hindamisvestlusi läbi ei viida). Pole samuti selge, kuidas konkreetselt hinnatakse teenistujate panust töösooritusele. See loob täiendavaid takistusi tulemuspalga maksmiseks põhjusliku seose probleemi tõttu, sest tulemuspalga tõhus rakendamine oleneb tulemuslikkuse mõõtmise täpsusest, mida on seejärel vaja omistada konkreetse indiviidi jõupingutustele (Weibel *et al.* 2009, 404).

Ülalpool toodud kitsaskohtade olemasolule viitavad ka personalispetsialisti vastused veebiküsitlusele, kelle hinnangul takistavad tulemuspalga rakendamist soorituse mõõtmise ja hindamisega seotud probleemid. Vastaja on samuti kinnitanud, et teenistujate tulemushindamise süsteem puudub. Seega määratakse Narvas tulemuspalka ilma tulemuslikkuse tegeliku hindamiseta. Selle valguses on arusaamatu vastaja seisukoht, et tulemuspalga rakendamine on viinud teenistujate töö tulemuslikkuse kasvule. Seda oleks võimalik hinnata juhul, kui keegi seda tulemuslikkust ka mõõdaks. Praegu on aga tegemist vastaja subjektiivse arvamusega.

Tulemuslikkust võib mõõta kas kvalitatiivsete või kvantitatiivsete indikaatorite alusel (Hasnain *et al.* 2012), kuid avaliku sektori iseärasused ei võimalda eriti mõõdetavate eesmärkide püstitamist või kvantitatiivsete tulemusindikaatorite kindlaksmääramist. Eeldatavasti on sellega kursis ka vastaja, kes ei nõustunud väitega, et töötajaid hinnatakse objektiivselt kvantitatiivsete tulemusnäitajate alusel. Personalispetsialisti hinnangul mõõdetakse reeglina seda, mille kohta on kerge andmeid saada. Samas pole tõendeid ka kvalitatiivsete kriteeriumite olemasolu kohta. Tulemuseesmärkide püstitamine leiab personalispetsialisti sõnul siiski aset.

Personalispetsialisti arvates seotakse individuaalseid tulemuseesmärke Narva Linnavalitsuse eesmärkidega, mis kaudselt viidab tulemustele orienteeritud juhtimise olemasolule, sest tulemusjuhtimine seob üksuse eesmärgid organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega (OECD 2005a). Siiski jääb praegu arusaamatuks, kuidas tulemuspalga süsteem on integreeritud strateegilise planeerimise süsteemi. Reeglina seisneb omavalitsuse strateegiline planeerimine arengu kavandamises. Iseenesest on see päris pikk protsess, mille tulemuseks on kohaliku omavalitsuse arengukava [ja üldplaneering] ning eelarvestrateegia (Rahandusministeerium 2012, 10). Tutvudes Narva linna strateegiliste dokumentidega, ei suutnud töö autor tuvastada tulemuspalga seost linna strateegiliste eesmärkidega.

Vastaja arvab, et tulemuspalk võib mõjutada positiivselt meeskonnatööd. Kriitikute arvates takistab tulemuspalk meeskonnatööd kasvava sõltuvuse tõttu individuaalsetest saavutustest (Deming 1986 viidatud Randma-Liiv 2005; Armstrong 2006; Bowman 2010) ning põhjustab priisõitja probleemi (Hasnain *et al.* 2012). Kohalikus omavalitsuses mängib meeskonnatöö olulist rolli: tavaliselt moodustatakse seoses erinevate projektide elluviimisega projektimeeskonnad, mis reeglina koosnevad erinevate osakondade või ametite esindajatest. Siinkohal eksisteerib oht, et projekti edukus sattub löögi alla, sest eelnevalt kokkulepitud tulemuseesmärgid võivad olla vastuolus projekti eesmärkidega. On juba tõestatud, et töötajate ebafunktsionaalne käitumine on seotud keskendumisega tasustavate ülesannete täitmisele (Burgess, Ratto 2003). Lisaks sellele on tulemuste hindamine meeskonnatöö puhul raskendatud, mis võib viia ebaausa tulemuspalga rakendamiseni (Atkinson *et al.* 2014).

Teenistujate motivatsioon on vastaja arvates seoses tulemuspalga saamisega suurenenud. Teoreetiliselt on avalikud teenistujad motiveeritud kõvemini töötama, kui nende palk on tulemuslikkusega seotud (Waldron 1988 viidatud O'Donnell 1998, 28). Teisest küljest väljendub avaliku sektori eripära sisemise motivatsiooni väärtustamises, tulemuspalk aga alandab sisemotivatsiooni ning võib põhjustada psühholoogilisi ebamugavusi (Perry 1986; Burgess, Ratto 2003; Weibel *et al.* 2009; Atkinson *et al.* 2014). Sellisel juhul võib tulemuspalk kahjustada nende teenistujate tulemuslikkust, kes taolisi ülesandeid täidab või keda motiveerib näiteks missiooni tunne või pühendumus kutsestandarditele. Töötajate motivatsiooni toetamiseks võib vaadata hoopis mitterahaliste ja pehmete stiimulite poole (Burgess, Ratto 2003; Weibel *et al.* 2009), pakkudes näiteks paremat töökeskkonda, arengu- ja karjäärivõimalusi, huvitavat tööd, tunnustamist silmapaistvate töötulemuste eest või jaotades tööülesandeid vastavalt töövõimetele.

Tulemuspalka makstakse kord aastas palgafondi kokkuhoiu arvelt, kusjuures ei võeta arvesse individuaalset tulemuslikkust. Selline palgakorraldus ei vasta tulemuspalga maksmise tingimustele: tulemuspalga roll avalikus sektoris on autasustada individuaalse tulemuslikkuse eest, tuginedes selgele tulemushindamise protsessile vastavalt tulemusstandardile, milleks kasutatakse erinevaid hindamiskriteeriume, sealhulgas eelnevalt kokkulepitud individuaalseid eesmärke (OECD 2005a; Reilly *et al.* 2007; Gregory, Lonti 2008; Marsden, Belfield 2010; Hasnain *et al.* 2012). Tuleb välja, et individuaalseid tulemuseesmärke küll püstitakse, kuid ei hinnata nende saavutamist. Probleemiks on siin samuti see, et linna eelarve planeerimise ajal pole selleks vahendeid ette nähtud. See tähendab, et kui olulist palgafondi kokkuhoiu ei saavutata, siis pole võimalik teenistujatele korralikult tulemuspalka pakkuda. Oluline on aga tagada tulemuspalga väärikas tase, vastasel juhul pole tulemustasustamist võimalik edukalt ja tõhusalt käivitada (Randma-Liiv 2005, 98). Samuti võib tekkida olukord, kus töötajad ei näe selget seost soorituse ja autasu vahel, mis oluliselt takistab tulemuspalka edukat rakendamist (Ingraham 1995 viidatud Kim 2010, 40).

Vastaja hinnangul vähendab tulemuspalga süsteem tööjõu voolavust. Seda kinnitavad ka akadeemilised palgauuringud: tulemuspalga positiivsete tagajärgete hulgas on kõrgestikvalifitseeritud tööjõu meelitamine ja kinnihoidmine (Ingraham 1993; Kang, Yanadori

2011), mis peaks tööjõu voolavust mõnevõrra vähendama. Siiski on tulemuspalga rakendamisest möödunud liiga vähe aega, et hinnata selle mõju personali voolavusele.

Dokumendianalüüsi ja veebiküsitluse vastuste põhjal saab järeldada, et praktiliselt puuduvad ametis sellised tulemuspalga süsteemi käivitamisele viitavad põhijooned, nagu tulemuseesmärkide püstitamine, tulemuslikkuse mõõtmine ja selle hindamine. Palgajuhendi eelnõus pole selgelt määratletud, kes ja kuidas tulemuslikkust mõõdab. Vaatamata ameti personalispetsialisti väidetele tulemuspalga rakendamise kohta, pole see tegelikult tulemuspalk, vaid lihtsalt preemia või lisatasu, mis on võimalik palgafondi ülejäägi arvelt jagada.

2.5. Tulemuspalga rakendamise soovitused

Empiirilise analüüsi põhjal saab järeldada, et tulemuspalga rakendamist Ida-Viru kohalikes omavalitsustes sisuliselt ei toimu. Iisakus ja Narvas puuduvad eelnevalt kokkulepitud kriteeriumid, mille alusel tulemustasu maksmine hiljem toimuks. Illukas kasutatavad tulemuslikkuse mõõtmise kriteeriumid on subjektiivsed ja vastuolulised, mis võib takistada püstitatud eesmärkide saavutamist. Ida-Viru omavalitsuste analüüs näitab, et tulemuspalka kasutavates ametiasutustes puudub tulemuslikkuse hindamise süsteem ning paljude teenistujate sooritust ei saa objektiivselt mõõta. Süsteemi rakendamise õiguslikud eeldused on ametiasutustele jõudnud juba ammu, praktikas aga astutakse tulemuspalga kasutusele võtmisel esimesi samme. Väiksemates omavalitsusüksustes on soorituse mõõtmine eriti raskendatud, sest madalama võimekuse tõttu on teenistujatel täita palju ülesandeid. Selles kontekstis võib kaaluda tulemuspalga rakendamist hallatavates asutustes või omavalitsuse osalusega organisatsioonides (MTÜdes, aktsiaseltsides või sihtasutustes), eriti väikeste omavalitsuste puhul. Uuringud on näidanud, et tulemuspalga efektiivsus oleneb töö- ja organisatsiooni kontekstist (Kang, Yanadori 2011; Hasnain *et al.* 2012). Tuleb välja selgitada, millistes asutustes tegeletakse kõige rohkem rutiinse ja tehnilise tööga ning proovida vastavalt kujundada asutuse palgasüsteemi. Sellisel juhul võib tõenäoliselt oodata häid tulemusi: tulemuspalk võib tõsta töötajate motivatsiooni, kahjustamata nende töötulemuslikkust (Weibel *et al.* 2009).

Tulemuspalka maksmine pole kohustuslik; kui tulemuspalga rakendamise soov kohaliku omavalitsuse ametiasutuses on siiski liiga suur, tuleb arvestada järgmiste soovitustega:

a) tutvumine tulemuspalga rakendamise praktikaga. Vastasel juhul võivad tulemuspalka rakendavad kohalike omavalitsuste ametiasutused oluliselt kannatada vajalike teadmiste puudumise tõttu. Juba praegu on avaliku sektori organisatsioonidele, sealhulgas kohalikele omavalitsustele, antud vabadus kujundada (tulemus)palga süsteemi vastavalt oma arusaamisele, sest ATSiSis puudub tulemuspalga mõiste ning palgakomponentide määramise kord. Kasulike materjalide hulgas on näiteks Rahandusministeeriumi tellimisel valminud juhend „Palgasüsteemi arendamine ning palgakorraldus organisatsioonis“ (Rahandusministeerium 2014c) ning OECD väljaanne „*Performance-related Pay Policies for Government Employees*“ (OECD 2005a). Kui seadusandja näeb ette tulemustasu maksmise võimalust, peaks ta ideaalis teavitama ka selle sisust ja võimalikest probleemidest. Vastava sisuga juhendmaterjali väljatöötamine aitaks ennetada potentsiaalseid probleeme ja ebasoovitavaid tagajärgi. Juhendi koostamisel peaks lähtuma parimate praktikate ja probleemsete juhtumite analüüsist, eelistatult kohalike omavalitsuste näitel ning arvestades Eesti kohalike omavalitsuste keskkonda ja teenistujate tööpetsiifikat;

b) palgasüsteemi vahetamise planeerimine. Kui pärast tulemuspalga süsteemi aspektidega tutvumist otsustatakse seda rakendada, siis alustuseks tuleb organisatsiooni palgasüsteemi muudatuseks ette valmistada. Tulemustasustamise süsteemi planeerimisel peab kindlaks tegema, kas organisatsiooni juhid on valmis vastutama palgajuhtimise eest, mil määral vajavad muudatust töösüsteemid ja ametid ning millist mõju muudatused avaldavad töötajate käitumisele ja tulemuslikkusele (OECD 2011a). Üleminekuga seotud potentsiaalsete probleemide vältimiseks pakutakse viiesammulist süsteemi: 1) veenduda ülemineku vajalikkuses; 2) läbi mõelda süsteemi sisu ja eesmärgid ning määrata vastutajad; 3) enne rakendamist tegelda süsteemi planeerimise ja arendamisega; 4) rakendada süsteemi; 5) hinnata süsteemi toimimist ühe aasta pärast (*Ibid.*). Teenistujate kaasamine tulemuspalga skeemi kujundamisse aitab samuti leevendada negatiivset mõju tulemuspalga nõuetekohasele rakendamisele ning vähendada teenistujate vastuseisu pakutud lahendusele (OECD 2005a);

c) tulemushindamise süsteemi ning vahetute juhtide tugisüsteemi väljatöötamine. Püstitatud eesmärkide saavutamise taseme hindamiseks peab organisatsioonis olema juurutatud tulemushindamise süsteem (OECD 2005a), mis aga võib kaasneda lisakuludega ning suurendada bürokraatiat (Nõmm, Randma-Liiv 2012). Sõltuvalt organisatsiooni suuruselt võib tulemushindamise läbiviimisega omavalitsuses tegelda kas asutuse juht või teenistujate vahetu juht. Suuremates omavalitsustes oleneb tulemuspalga maksmine eelkõige teenistujate vahetute juhtide ettepanekutest, kes peavad asutuse juhile tõestama iga konkreetse töötaja tulemustasu suurust. Vahetute juhtidega on aga selline probleem, et kui nad hakkavad tulemushindamise eest vastutama, võib see perspektiivis subjektiivsete hinnangute tõttu tugevdada juhtide võimu ning kontrolli teenistujate üle (O'Donnell 1998). Hindamisprotsessis võib olulist rolli mängida teenistujate saavutuste asemel hoopis teised asjad, olgu see positsioon või tööstaž. Siin kehtib ka vastupidine väide: vahetu juhi edukus sõltub koostööst alluvatega ning heade töösuhete säilitamiseks võib ta hindamistulemusi teadlikult alluvate kasuks moonutada (Hood *et al.* 2009). Võimalike riskide maandamiseks tuleb välja töötada vahetute juhtide tugisüsteem, mis koosneks konkreetsetest juhistest ja käitumisreeglitest. Organisatsiooni tippjuhid peavad samuti panustama tugisüsteemi toimimisse ning kontrollima tulemushindamise protsessi, vastasel juhul muutub see formaalsuseks, mis viib ebaadekvaatsete hindamistulemuste saamisele ja palgafondi raiskamisele (*Ibid.*). Kui tulemuspalga süsteemi rakendatakse esimest korda, tuleb kasuks ka tulemushindamist läbi viivate isikute koolitamine (OECD 2011a, 67);

d) tulemuspalga süsteemi kohandamine organisatsiooni suurusel. Suuremates omavalitsustes on tulemuspalga rakendamine tõenäolisem kõrgema spetsialiseerituse astmega struktuuriüksustes ning nende ametnike või töölepinguliste töötajate suhtes, kelle tööd saab selgelt mõõta. Kui tulemuslikkust on võimalik objektiivselt mõõta, siis tuleb otsustada kvantitatiivsete mõõdikute kasuks. Väikeste omavalitsuste teenistujate puhul tasub mõelda, milliste kriteeriumide täitmine viib nõutavast tulemuslikumale tööle. Ideaalset lahendust pole olemas, sest ametite või osakondade töö spetsiifika sõltub suurel määral tegevusvaldkonnast. Kui häid kriteeriume pole võimalik leida, siis tuleb probleemide vältimiseks loobuda tulemuspalga rakendamisest. Kõige parem oleks kasutada mitterahalisi stiimuleid (Perry 1986; Weibel *et al.* 2009; Atkinson *et al.* 2014), panustades

töökeskkonna parandamisse, pakkudes arengu- ja karjäärivõimalusi või tunnustades teenistujaid muul moel, vältimaks sisemotivatsiooni alandamist.

e) raha planeerimine tulemuspalga väljamaksmiseks. Põhimõtteliselt tuleb valida, kas maksta suuremat tulemuspalka mõnedele töötajatele või maksta vähem, kuid paljudele töötajatele. Mõlemal variandil on nii plusse kui miinuseid. Tasub mainida, et mõõduka tulemuspalga maksmine paljudele inimestele võib aidata tulemustasustamise juurutamisele organisatsioonis ning juhtimispraktikate muutumisel on kõige olulisem mõju. Selleks eraldatud raha ei pea aga tingimata olema märkimisväärne (Perry *et al.* 2009);

KOKKUVÕTE

Tulemuspalka defineeritakse kui teatud perioodi eest makstavat lisatasu, mille määramise aluseks on kas individuaalsete või kollektiivsete tulemuseesmärkide saavutamine (OECD 2005a; Marsden, Belfield 2010). Ideaalis peab tulemuspalka siduma tulemushindamisega, mis omakorda oleks kooskõlas tulemusjuhtimise strateegiaga (OECD 2005a). Mõõdetud tulemuslikkuse hindamiseks kasutatakse teatud kriteeriumeid, mis põhinevad eelnevalt kokkulepitud individuaalsetel eesmärkidel (Hasnain *et al.* 2012). Tulemuspalka skeemi edukus sõltub sellest, kui palju raha on organisatsioon valmis selle toimumisse panustama. Skeemi tõhus käivitamine ja inimeste motiveerimine on võimalik vaid väärrika tulemuspalka puhul (Randma-Liiv 2005). Vajaduse korral võib isegi karistada madala tulemuslikkusega töötajaid, vähendades nende põhipalka (Ingraham 1993). Tulemustasu suurust mõjutavad teenistuja positsioon, tulemuseesmärkide individualiseerimise tase ja palgasuurus (OECD 2012b). Individuaalsete eesmärkide sidumiseks organisatsiooni eesmärkidega võib kohalikus omavalitsuses kasutada „ülevalt-alla“ lähenemist kaasamata teenistujaid (Torres *et al.* 2012).

Tulemuspalka positiivseteks tagajärgedeks nimetatakse pädeva tööjõu meelitamist ja kinnihoidmist ning tulemuslikkuse kasvu (Kang, Yanadori 2011). See on aga võimalik tingimusel, kui inimese jõupingutus on autasuga seotud (O'Donnell 1998). Tulemustasustamise edukas rakendamine eeldab usaldust juhtkonna vastu, tulemushindamise süsteemi olemasolu, mõõdetavaid tulemusnäitajaid, piisavalt raha ning täpset hindamist (Bowman 2010). Tulemuspalka eeliste hulgas on töötajate motiveerimine, saavutuste autasustamine, tulemuslikkuse tõstmine ning organisatsiooni kultuuri orienteerimine tulemuslikkusele. Puudusteks on subjektiivne tulemushindamine, meeskonnatöö kahjustamine, töökvaliteedi langemine (Armstrong 2006).

Tulemuspalka rakendamine võib kriitikute arvates põhjustada teatud probleeme, nagu sisemise motivatsiooni kahjustamine, piiratud ressursside ümberjaotamine palgafondi kasuks, analüütilise võimekuse langemine, põhjusliku seose probleemi üleskerkimine ning piisavalt ruumi poliitiliseks manipuleerimiseks (Weibel *et al.* 2009). See on eriti aktuaalne väike riigi avaliku sektori kontekstis, kus mõõdetavate eesmärkide püstitamine on oluliselt raskendatud, sest teenistujatel tuleb täita

erinevaid rolle inimressurssi piiratuse tõttu (Lagerspetz, Rikmann 2009; Randma-Liiv, Sarapuu 2012). Olukord on veelgi raskendatud juhtide paljususe ning subjektiivse tulemushindamise tõttu. Seda võib lahendada pehmete stiimulite rakendamise kaudu, eelistades mitterahalisi stiimuleid (Burgess, Ratto 2003).

Tulemuspalga rakendamiseks kohalikus omavalitsuses on Eestis loodud soodsad õiguslikud eeldused. Uus ATS on avaldanud mõju palgajuhendite sisule: 16 ametiasutuse palgajuhendites 20-st reguleeritakse tulemuspalga maksmise tingimusi ja korda. Vaatamata sellele pole tulemustasustamise rakendamise praktika Ida-Viru omavalitsustes eriti levinud: kahekümnest küsitletud omavalitsusest ainult Iisaku, Illuka ja Narva esindajad vastasid, et neil kehtib tulemuspalga süsteem. Tulemuspalga rakendamist takistavate asjaolude hulgas on omavalitsuste esindajate sõnul raha nappus, negatiivne mõju läbipaistvusele, tulemuslikkuse hindamise meetodika puudumine ning tulemuste mõõtmise raskused. Ida-Viru omavalitsuste väiksuse tõttu täidavad teenistujad erinevaid rolle, mida on raske objektiivselt hinnata. See omakorda loob piirava keskkonna tulemuspalga kasutamiseks. Muutuvpalga maksmisega pole aga probleemi: seda makstakse 12 omavalitsuses 20-st, mis tähendab, et vähemalt mingisugune rahaline kate oleks tulemuspalga rakendamiseks olemas. Paljude vastajate arusaam tulemuspalgast ning palgajuhendites toodud tulemuspalga maksmise tingimused ja kord on enamasti vastuolus tulemuspalga mõiste sisuga ja selle rakendamise eeldustega. Kohaliku omavalitsuse võimekuse indeksi ehk omavalitsuste potentsiaalse majandusliku ja administratiivse võimekuse ja tulemuspalga rakendamise vahel ei õnnestunud seoseid tuvastada.

Iisaku ja Narva juhtumite analüüs näitas, et tegemist ei ole tulemuspalga maksmisega, vaid pigem preemia või mingi muu lisatasuga, mida võimaluse korral makstakse kord aastas palgafondi kokkuhoiu arvelt. Illukal puuduvad tulemuspalga korralikuks rakendamiseks usaldusväärsed hindamiskriteeriumid, mille alusel saaks sooritust seostada konkreetse teenistuja töötulemustega. Iisaku ja Illuka puhul on tulemuspalga kasutamine raskendatud ka seetõttu, et mõlema ametiasutuse struktuuris on vähe teenistujaid, kelle tulemuslikkust on võrreldes suurema spetsialiseerumise astmega ametiasutustega raskem usaldusväärset hinnata.

Tulemuspalga süsteemi nõuetekohaseks käivitamiseks soovitab töö autor kaaluda tulemuspalga rakendamist hallatavates asutustes ja linna osalusega juriidiliste isikute suhtes, kus tehtava töö iseloom võimaldaks tulemusi objektiivselt mõõta. Juhul, kui tulemuspalka tahetakse juurutada just kohaliku omavalitsuse ametiasutuses, tuleb kõigepealt tutvuda tulemuspalka käsitlevate juhendmaterjalidega, hoolikalt planeerida palgasüsteemi vahetamist, luua tulemushindamise süsteem ning vahetute juhtide tugisüsteem, kaasata organisatsiooni töötajaid tulemuspalga skeemi kujundamisse, kohandada tulemuspalga süsteem organisatsiooni suurusega ning ette planeerida raha süsteemi edukaks toimimiseks. Peamine soovitus on aga see, et arvestades Eesti kohalike omavalitsuste konteksti ning tulemuspalga rakendamist takistavaid asjaolusid, tuleb teenistujaid motiveerida mitterahaliste stiimulite abil, nagu meeldiv töökeskkond, paindlikud töövormid, huvitav ja kindel töö ning arengu- ja karjäärivõimalused.

INGLISEKEELNE KOKKUVÕTE

Title of master's thesis: The implementation of performance related pay in Ida-Viru municipalities

Public sector organizations, including local governments, increasingly depend on its staff and should therefore use it efficiently and motivate employees to achieve better results. This can be done by means of different tools, including pay-for-performance systems. The idea of performance related pay is that the final salary of an employee is based on the achievement of agreed targets that can be properly measured (Hasnain et al. 2012). This payment system should improve the motivation of staff and its performance if employees' efforts are related to the reward (Ingraham 1993; O'Donnell 1998). Adoption of performance-related pay can also help to attract and retain skilled labor force (Kang, Yanadori 2011). Successful implementation of performance related pay assumes employees' trust in their managers, clear performance indicators, sufficient amount of money available and accurate personnel appraisal (Bowman 2010).

According to critics, the application of performance related pay can cause some side effects, such as crowding-out of intrinsic motivation, the redistribution of scarce resources for wages, reduced policy expertise, multitasking problem and plenty of room for political manipulation (Burgess, Ratto 2003; Weibel *et al.* 2009). Among other disadvantages are subjective evaluations, the deterioration of teamwork and lower job quality (Armstrong 2006). This is especially true in the public sector of a small state, where it is quite difficult to define measurable objectives in organizations with a small number of employees, who has to play different roles (Lagerspetz, Rikmann 2009; Randma-Liiv, Sarapuu 2012). The situation is exacerbated by the presence of multiple principals and performance assessment difficulties. These problems can be solved through the use of low-powered incentives, giving preference to non-cash benefits (Burgess, Ratto 2003).

The purpose of the master's thesis is to find out, whether and how do the local governments in Ida-Viru County implement performance related pay and what performance indicators they use. And if they don't, what circumstances prevent from applying performance related pay schemes. To answer the research questions, the qualitative research methods were used. The scope of study is limited to

local government institutions, except lower organizations. The required information was collected from different sources, such as online survey and review of documents freely available on the Internet. In addition, a telephone survey was conducted because response rate in online survey was too low. Both surveys found that only 3 of the 20 Ida-Viru municipalities use performance related pay: that is Iisaku, Illuka and Narva.

Empirical analysis shows that although the Public Service Act and institutions' pay policies allow to implement performance-related pay, in reality this scheme in Ida-Viru municipalities doesn't seem to work. Instead, the various types of bonuses paid at the end of the year at the expense of wage fund savings or performance pay is distributed on the basis of subjective and contradictory principles. The respondents pointed out that performance related pay is quite difficult to implement, mainly due to lack of funds and performance measurement problems. Incorrect application of pay-for-performance is also the result of low awareness about the concept of performance pay and other performance management issues, as well as the lack of suitable performance indicators that could take into account the specifics of the employees' jobs. Another obstacle for Estonian local governments is also the environment in which they operate: the officials play different roles within an interdependent network (Randma-Liiv, Sarapuu 2012) and the results of these interactions are difficult to measure.

In order to make introduction of performance related pay possible, the author suggests to consider the possibility of using performance related pay scheme in lower organizations and municipal entities, where performance is much more easier to measure. If anybody still wants to implement performance pay in local government institution, it is strongly recommended that several important considerations be taken into account, such as acquirement of some basic knowledge about pay-for-performance issues, carefully planning the replacement of an existing salary programme, establishment of a performance measurement system and support system for line managers, involvement of employees in design of the performance related pay scheme and its' adjustment to the size of the organization and planning operating costs of a system. Finally, the implementation of performance-related pay is not obligatory, so municipalities should rather promote better performance using "soft" measures, providing interesting activities, investing in working environment and offering professional development and career opportunities.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Afonso, A. and S. Fernandes (2008) „Assessing and explaining the relative efficiency of local government.“ *Journal Of Socio-Economics*, 37(5), 1946-1979.
- Armstrong, M. (2006) A handbook of human resource management practice –10th ed. Kogan page. London and Philadelphia. ISBN 0-7494-4631-5. Kättesaadav:
http://oktato.econ.unideb.hu/kunandras/BAINMBA/SlidesHRM/Handbook.of.Human.Resource.Management.Practice_10th.pdf (28.09.2014)
- Atkinson, M., M. Fulton and B. Kim (2014) „Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence.“ *Canadian Public Administration*, 57, 436–458.
- Avaliku teenistuse seadus. RT I, 04.03.2011, 4
- Avaliku teenistuse seadus. RT I, 18.02.2014, 4
- Boice, D. and B. Kleiner (1997) „Designing effective performance appraisal systems“, *Work Study*, Vol. 46 Iss: 6, 197-201.
- Bowman, J. (2010) „The Success of Failure: The Paradox of Performance Pay.“ *Review of Public Personnel Administration*, March 2010; vol. 30 (1), 70-88.
- Bregn, K. (2013) „Detrimental Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective.“ *Public Organization Review*, 13(1), 21-35.
- Brooks, I. (2008) “Organisatsioonikäitumine. Üksikisik, rühm ja organisatsioon.” Tallinn: Tänapäev, 199-240.
- Brown, M. (2001) „Merit pay preferences among public sector employees.“ *Human Resource Management Journal*, 11: 38–54. doi: 10.1111/j.1748-8583.2001.tb00050.x
- Bryman, A. (1988) „The Debate about Quantitative and Qualitative Research.“ In *Quantity and Quality in Social Research*, ed. Alan Bryman. London: Routledge. Reprinted in *Qualitative*

- Research Vol. I, eds. Alan Bryman & Robert G. Burgess (1999). London: Sage Publications, 33–69.
- Burgess, S. and M. Ratto (2003) „The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence.“ *Oxford Review of Economic Policy Volume 19, Issue 2*, 285-300.
- Campbell, D. J., K. M. Campbell and H.-B. Chia (1998) „Merit pay, performance appraisal, and individual motivation: An analysis and alternative.“ *Hum. Resour. Manage.*, 37: 131–146.
- Daft, R. L. and D. Marcic (2009) *Understanding Management (6th ed.)*. Mason, USA: South-Western Cengage Learning, 246-269.
- Eesti Vabariigi põhiseadus. Rahvahääletusel vastu võetud 28.06.1992
- ERR 2014. „Noorkõiv: omavalitsuste ühinemine pole peatanud väljarännet“. Kättesaadav: <http://uudised.err.ee/v/eesti/098ae426-d1bc-4bd9-b756-2c7820dc077b> (25.11.2014)
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>
- Fontes 2013. „Avaliku Teenistuse Palgauuring“. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/doc.php?110107> (26.08.2014)
- Geomedia 2014. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks 2013. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/KOV_voimekuse_indeks_2014_Loppversioon.pdf (12.10.2014)
- Gregory, R. and Z. Lonti (2008) „Chasing shadows? Performance measurement of policy advice in New Zealand government departments.“ *Public Administration*, 86: 837–856.
doi: 10.1111/j.1467-9299.2008.00737.x
- Hasnain, Z., N. Manning and J.H. Pierskalla (2012) “Performance-Related Pay in the Public Sector: A Review of Theory and Evidence”. The World Bank. Policy Research Working Paper 6043: 1-53. Kättesaadav: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-6043> (14.11.2014)
- Hood, C., H. Margetts and G. Perri (2009) „Paradoxes of modernization: unintended consequences of public policy reforms.“ Oxford, UK : Oxford University Press, (In Press)

- Iisaku Vallavolikogu 28. veebruari 2013. a otsus nr 140 „Iisaku Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseis“. Kättesaadav: <http://avalik.amphora.ee/IISAKU/document.aspx?id=12034>
(21.12.2014)
- Illuka (2014). Avalik dokumendiregister. Kättesaadav:
https://www.illukavv.ee/?page=pub_list_dynobj&desktop=1047&tid=1137 (26.12.2014)
- Illuka Vallavolikogu 20. jaanuari 2014. a määruse nr 9 (RT IV, 01.02.2014, 6) lisa. Kättesaadav:
https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4010/2201/4006/Struktuur_ja_palgamaarad_2014.pdf
(21.12.2014)
- Ingraham, P. (1993) „Of pigs in pokes and policy diffusion: another look at PFP.“ Public Administration Review, 53, 348–356.
- Johnson, G. (2002) “Data Collection: Surveys and Focus Groups.” In Research Methods for Public Administrators. Westport, Connecticut, London: Quorum Books, 87–104.
- Justiitsministeerium 2013. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Kättesaadav:
http://avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf
(19.12.2014)
- Kang, S.-C. and Y. Yanadori (2011) „Adoption and Coverage of Performance-Related Pay during Institutional Change: An Integration of Institutional and Agency Theories.“ Journal of Management Studies, 48: 1837–1865. doi: 10.1111/j.1467-6486.2010.00986.x
- Kim, J. (2010) „Strategic Human Resource Practices: Introducing Alternatives for Organizational Performance Improvement in the Public Sector.“ Public Administration Review, 70: 38–49. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.02109.x
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 14.03.2014, 52
- Lagerspetz, M. and E. Rikmann (2009) „Ethics and Public Good in a Transforming State: A Study of Estonian Civil Servants. Scandinavian Political Studies.“ Dec2009, Vol. 32 Issue 4, 402-421, 20p.

- Marsden, D. and R. Richardson (1994) „Performing for Pay? The Effects of ‘Merit Pay’ on Motivation in a Public Service.“ *British Journal of Industrial Relations*, 32: 243–261. doi: 10.1111/j.1467-8543.1994.tb01043.x
- Marsden, D. and R. Belfield (2010) „Institutions and the Management of Human Resources: Incentive Pay Systems in France and Great Britain.“ *British Journal of Industrial Relations*, 48: 235–283. doi: 10.1111/j.1467-8543.2010.00793.x
- Narva Linnavalitsus (2014) „Linnavalitsus, ametid, osakonnad, teenistused“. Kättesaadav: http://www.narva.ee/ee/linnakodanikule/linnavalitsus,_ametid,_osakonnad,_teenistused/ (19.12.2014)
- Narva Linnavolikogu (2013) „Narva ametiasutuste struktuuri ja teenistuskohdade koosseisu kehtestamine“. Kättesaadav: <https://dokregister.narva.ee/index.php?page=docshow&docid=109634> (19.12.2014)
- Narva Linnavolikogu 16. mai 2013. a määrus nr 16 (RT IV, 24.05.2013, 4) „Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ameti põhimääruse kinnitamine“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/424052013004&leiaKehtiv> (24.12.2014)
- Nõmm, K. ja T. Randma-Liiv (2012) „Performance Measurement and Performance Information in New Democracies“ *Public Management Review* DOI:10.1080/14719037.2012.657835
- O'Donnell, M. (1998) „Creating a Performance Culture? Performance-based Pay in the Australian Public Service.“ *Australian Journal of Public Administration*, 57: 28–40.
- OECD (2005a) *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264007550-en](https://doi.org/10.1787/9789264007550-en)
- OECD (2005b) *Modernising Government: The Way Forward*. OECD Publishing. DOI: [10.1787/9789264010505-en](https://doi.org/10.1787/9789264010505-en)
- OECD (2011a) „Current trends in the compensation of public employees.“ Paris: OECD.

- OECD (2011b) "Estonia: Towards a Single Government Approach. Assessment and recommendations." Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oeed_hindamisdokument_eeesti_keeles.pdf (19.12.2014)
- OECD (2012a) „Public Sector Compensation in Times of Austerity.“ OECD Publishing. doi: [10.1787/9789264177758-en](https://doi.org/10.1787/9789264177758-en)
- OECD (2012b) „Performance and Leadership.“ Kättesaadav: <http://www.oecd.org/employment/pem/performanceandleadership.htm> (28.09.2014)
- Oppi, T. (2012) "Strateegiline juhtimine: Erinevad juhtimiskäsitlused strateegilises juhtimises". Konspekt. Kättesaadav: <http://www.sisekaitse.ee/TjKj/avaleht/> (08.10.2014)
- Perry, J. (1986) "Merit Pay in the Public Sector: the Case for a Failure of Theory". *Review of Public Personnel Administration*, October 1986 vol. 7 no. 1, 57-69.
- Perry, J. L., T. A. Engbers and S. Y. Jun (2009) „Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence.“ *Public Administration Review*, 69: 39-51.
- Pollitt, C and G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform*, 3rd ed., Oxford University Press.
- Rahandusministeerium (2005) „Strateegiline arengukava 2006-2009“. Kättesaadav: <http://www.fin.ee/doc.php?107921> (08.10.2014)
- Rahandusministeerium (2012) „Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat.“ Kättesaadav: <http://www.fin.ee/doc.php?108195> (03.12.2014)
- Rahandusministeerium (2013a) „Avaliku teenistuse aastaraamat 2012.“ Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/statistika/ATAR_2012_v2.pdf (05.10.2014)
- Rahandusministeerium (2013b) "Kohalike omavalitsuste 2012. aasta eelarve täitmise põhitegevuse tulude, põhitegevuse kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuse analüüs". Kättesaadav: <http://www.fin.ee/doc.php?110462> (09.11.2014)
- Rahandusministeerium (2014a) „Palgakorraldus ja palgapoliitika.“ Kättesaadav: <http://www.fin.ee/palgakorraldus> (05.10.2014)

- Rahandusministeerium (2014b) „Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne.“ Kättesaadav: <http://www.fin.ee/doc.php?111078> (21.10.2014)
- Rahandusministeerium (2014c) „Palgasüsteemi arendamine ning palgakorraldus organisatsioonis.“ Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/palk/Juhendmaterjal_Palgasusteemide_arendamine_ning_palgakorraldus_organisatsioonis.pdf (19.12.2014)
- Randma-Liiv, T. (2005) „Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7: 1, 95-115.
- Randma-Liiv, T. (2009) „Ekspertarvamus avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohta Riigikogule.“ Kättesaadav: www.riigikogu.ee/doc.php?55263 (09.12.2014)
- Randma-Liiv, T. ja K. Sarapuu (2012) Avalik teenistus. Raamatus R. Vetik (toim.) Eesti Poliitika ja Valitsemine 1991-2011. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus, 356-388.
- Reilly, T., S. Schoener and A Bolin (2007) „Public Sector Compensation in Local Governments: An Analysis.“ *Review of Public Personnel Administration*, March 2007; vol. 27, 1: 39-58.
- Riigikontroll (2002) „Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine.“ Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10571&AuditId=1666> (23.12.2014).
- Siseministeerium (2008) „Kohalik omavalitsus Eestis.“ Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik_omavalitsus_Eestis_2008.pdf (19.12.2014)
- Siseministeerium (2014a) „Omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu seletuskiri.“ Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/Omavalitsuskorralduse_reformi_seadus_seletuskiri_20.01.2014.pdf (21.12.2014)
- Siseministeerium (2014b) „Kohalik omavalitsus haldussüsteemis.“ Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/kov/> (19.12.2014)
- Siseministeerium (2014c) „Elanike arv kohalikes omavalitsustes“ Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/elanike-arv> (19.12.2014)

TNS Emor 2013. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses 2013. Kättesaadav:

http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf (21.12.2014)

Torres, L., V. Pina and C. Martí (2012) „Using non-mandatory performance measures in local governments.“ *Baltic Journal of Management*, Vol. 7 Iss: 4, 416-428.

Ulst, E. (2001) “Fiskaaltsentralismi poolt- ja vastuargumendid”. IX teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded – artiklid, 252-259. Kättesaadav:

<http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2001/2001.pdf> (28.08.2014)

Weibel, A., K. Rost and M. Osterloh (2009) „Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs” *Journal of Public Administration Research and Theory* (2010) 20 (2): 387-412.

Palgajuhendid ja palgaandmed

Alajõe Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.alajoevv.ee/wp-content/uploads/2010/12/Palgaandmete_avalikustamine_2014-tb2.pdf (01.12.2014)

Alajõe Vallavolikogu 21. märtsi 2013. a määruse nr 47 (RT IV, 22.03.2014, 36) „Alajõe Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ning palgajuhendi kinnitamine“ punkt 3 alapunktid 3.2 ja 3.3.

Aseri Vallavalitsuse ametiasutuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<http://www.aserivv.ee/vana/files/palgaandmed/palgaandmed2013.pdf> (01.12.2014)

Aseri Vallavolikogu 26. jaanuari 2005. a määruse nr 48 (KO 2005, 51, 443) „Aseri valla omavalitsusteenistujate töötasustamine“ punkt 7 alapunkt 1.

Avinurme Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.avinurme.ee/sisu/73_5352Ametnike_palgaandmed_2013.pdf (01.12.2014)

Avinurme Vallavolikogu 20. märtsi 2013 a. määruse nr 75 (RT IV, 05.04.2013, 38) „Avinurme Vallavalitsuse (asutusena) palgajuhendi kinnitamine“ § 3 lõige 1.

Iisaku Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.iisaku.ee/index.php?uid=680a26560f032abb9b91&module=59&op=5&fail_id=1777 (01.12.2014)

Iisaku Vallavolikogu 28. veebruari 2013 a. määruse nr 74 (RT IV, 09.10.2013, 55) „Iisaku Vallavalitsuse palgajuhend“ § 7 lõige 3.

Illuka Vallavalitsuse ametiisikute palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.illuka.ee/index.php?get_file=1&files_id=337&id=1751 (01.12.2014)

Illuka Vallavolikogu 15. aprilli 2013 a. määruse nr 6 (RT IV, 14.08.2013, 12) „Illuka Vallavalitsuse ametiasutuse palgajuhendi kinnitamine“ § 7 lõige 3.

Jõhvi Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.johvi.ee/sites/default/files/failid/failid/ametnike_p6hipalk_ja_muutuvpalk_2013.pdf (01.12.2014)

Jõhvi Vallavolikogu 21. märtsi 2013 a. määruse nr 114 (RT IV, 28.12.2013, 19) „Jõhvi valla ametiasutuste palgajuhend“ § 12.

Kiviõli Linnavalitsuse ametnike palgaandmed. Kättesaadav:

<http://www.kivioli.ee/et/valitsus/palgaandmed,-palgajuhend.html> (01.12.2014)

Kiviõli Linnavolikogu 21. märtsi 2013 a. määruse nr 65 (RT IV, 08.03.2014, 28) „Kiviõli Linnavalitsuse palgajuhend“ § 6 lõige 3.

Kohtla Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://kohtlavv.ee/failid/Palgaandmete_avalikustamine_2014_UUS.pdf (01.12.2014)

Kohtla Vallavolikogu 14. märtsi 2013 a. määruse nr 43 (RT IV, 20.03.2013, 11) „Kohtla Vallavalitsuse palgajuhend“ § 6 lõige 3.

Kohtla-Järve Linnavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.kohtla-jarve.ee/uploads/documents/linnaavalitsus/aasta_kogupalk_2013.pdf

(01.12.2014)

Kohtla-Järve Linnavolikogu 20. märtsi 2013 a. määruse nr 163 (RT IV, 05.06.2013, 44) „Kohtla-Järve linna ametiasutuste palgajuhend“ § 9.

Kohtla-Nõmme Vallavalitsuse töötajate palgaandmed. Kättesaadav:

<http://www.kohtlanomme.ee/index.php?go=palgaandmed> (01.12.2014)

Kohtla-Nõmme Vallavolikogu 22. märtsi 2013 a. määruse nr 7 (RT IV, 28.03.2013, 77) “Kohtla-Nõmme Vallavalitsuse palgajuhend” § 5 lõige 3.

Lohusuu Vallavalitsuse Ametiisikute palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<http://lohusuuvv.kovtp.ee/documents/1124649/0/Ametiisikute+palgaandmed+2013.pdf/d2e8c3a6-6088-410a-b30b-4a9b1c944f16> (01.12.2014)

Lohusuu Vallavolikogu 20. märtsi 2013 a. määruse nr 1 (RT IV, 27.03.2013, 44) “Lohusuu Vallavalitsuse palgajuhend” § 7 lõige 3.

Lüganuse Vallavalitsuse ametnike palgaandmed. Kättesaadav: <http://www.lyganuse.ee/palgaandmed> (01.12.2014)

Lüganuse Vallavolikogu 27. detsembri 2013 a. määruse nr 7 (RT IV, 07.01.2014, 10) “Lüganuse Vallavalitsuse ametiasutuse teenistujate palgajuhend” § 8.

Mäetaguse Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<https://www.maetaguse.ee/documents/1706628/1950134/Ametnike+palgad+2013.pdf/519b15e3-ee0b-4343-9747-f53d68dc49ad;jsessionid=2B2DB98C3F632C2417E39ECC00CCF5E5.jvm2?version=1.0>

(01.12.2014)

Mäetaguse Vallavolikogu 25. aprilli 2013 a. määruse nr 102 (RT IV, 17.05.2013, 7) “Mäetaguse valla ametiasutuste palgajuhend” § 9.

Narva Linnavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<http://narva.ee/files/7028.pdf> (01.12.2014)

Narva linna ametiasutuste teenistujate palgajuhendi eelnõu. Kättesaadav:

<https://dokregister.narva.ee/index.php?page=docshow&docid=126755> (26.11.2014)

Narva-Jõesuu Linnavalitsuse teenistujate palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<https://narva-joesuu.kovtp.ee/documents/2032926/4915325/2013+Narva-J%C3%B5esuu+teenistujate+palgaandmed.pdf/f2451d2f-4b59-4366-a0dc-76834f974e95>
(01.12.2014)

Narva-Jõesuu Linnavolikogu 27. veebruari 2013 a. määruse nr 90 (RT IV, 07.03.2013, 52) “Narva-Jõesuu Linnavalitsuse palgajuhend” § 5 lõige 4.

Sillamäe Linnavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<http://www.sillamae.ee/documents/1122926/1867333/Ametnike+p%C3%B5hipalgad+seisuga+01.04.2014.xls/61905b4b-6e4c-4cf4-9ff3-8e83e41f47aa?version=1.0> (01.12.2014)

Sillamäe Linnavolikogu 26. märtsi 2013. a määruse nr 95 (RT IV, 14.05.2013, 20; RT IV, 09.04.2014, 20) „Sillamäe Linnavalitsuse palgajuhend“ § 6 lõige 3.

Sonda Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.sonda.ee/images/juhtimine/Palgaandmed_2013.pdf (01.12.2014)

Sonda Vallavolikogu 22. aprilli 2013 a. määruse nr 7 (RT IV, 30.04.2013, 16) „Sonda Vallavalitsuse teenistuskohdade koosseisu ja palgajuhendi kinnitamine“ lisa 2 “Sonda Vallavalitsuse palgajuhend” § 4 lõige 1.

Toila Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://toila.kovtp.ee/documents/1433808/2285076/2013_palgaandmed_kodulehele-1.pdf/ab53a328-08fa-491e-9e89-af0da4ff9e6d (01.12.2014)

Toila Vallavolikogu 17. aprilli 2013 a. määruse nr 48 (RT IV, 19.04.2013, 69) “Toila vallavalitsuse palgajuhend” § 6 lõige 2 ja 3.

Tudulinna Vallavalitsuse ametnike palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

<http://www.tudulinnavv.ee/index.php?tid=TzuO70LguLiuUdkxXXHXduagd6kklRRaHHjd6k8KU> (01.12.2014)

Tudulinna Vallavolikogu 18. märtsi 2013 a. määruse nr 5 (RT IV, 27.03.2013, 3) “Tudulinna Vallavalitsuse palgajuhend” § 3 lõige 1.

Vaivara Vallavalitsuse palgaandmed 2013. aasta kohta. Kättesaadav:

http://www.vaivara.ee/img/image/failid/palgaandmete-koondtabel/Ametnike_palk_2013.xlsx (01.12.2014)

Vaivara Vallavolikogu 27. veebruari 2013 a. määruse nr 68 (RT IV, 06.03.2013, 72) “Vaivara Vallavalitsuse ametiasutuse palgajuhend” § 7 lõige 3.

LISA 1. Tulemuspalga maksmise alused Ida-Viru omavalitsuste palgajuhendites

Kõrgekvaliteedilise töösoorituse eest (1): Narva

Vastavalt asutuse töötulemustele (1): Lüganuse

Asutuse juht määrab eelnevalt kindlaks väljamaksmise kriteeriumid (1): Kiviõli

Tulemusliku töö eest (1): Lüganuse

Lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö eest (1): Tudulinna

Erakordsete tulemuste eest (1): Kiviõli

Panus KOV arengusse (1): Alajõe

Arenguvestlusel hinnatakse ametijuhendi ülesannete täitmist (2): Alajõe, Lüganuse

Elmiseks perioodiks püstitatud eesmärkide saavutamise puhul (3): Jõhvi, Kohtla, Mäetaguse

Eesmärgid ja tulemused määratletakse arengu- ja hindamisvestlusel (4): Sillamäe, Kohtla-Järve, Iisaku, Lohusuu

Teenistuja töötulemuste perioodilise hindamise tulemusel (4): Jõhvi, Kohtla, Lüganuse, Mäetaguse

Võib maksta arengu- ja hindamisvestluse tulemuste põhjal (4): Alajõe, Kohtla-Järve, Narva-Jõesuu, Lüganuse

Tulemuspalga määraja põhjendab suurust (5): Narva, Illuka, Mäetaguse, Toila, Vaivara

Lõpliku otsuse teeb ametiasutuse juht (5): Illuka, Kohtla-Järve, Kohtla, Lüganuse, Vaivara

Kvalitatiivsete kriteeriumide olemasolu (5): Illuka, Lüganuse, Mäetaguse, Toila, Vaivara

Eelnevalt seatud eesmärkide silmapaistva saavutamise eest (6): Sillamäe, Iisaku, Illuka, Kohtla-Nõmme, Lohusuu, Vaivara

Teenistuja individuaalne panus (7): Narva, Jõhvi, Illuka, Lüganuse, Mäetaguse, Toila, Vaivara

Kollektiivsete tulemuste saavutamisel makstakse võrdsetel alustel (7): Narva, Alajõe, Kohtla-Järve, Jõhvi, Kohtla, Lüganuse, Toila

Vahetu juhtide ettepanekul (8): Narva, Kohtla-Järve, Jõhvi, Illuka, Kohtla, Mäetaguse, Toila, Vaivara

Kord aastas (9): Alajõe, Kohtla-Järve, Jõhvi, Narva-Jõesuu, Illuka, Kohtla, Lüganuse, Mäetaguse, Vaivara

LISA 2. Vastused veebiküsitlusele

Kohaliku omavalitsuse üksus ja ametinimetus:

Sillamäe Linnavalitsus (linnapea), Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Amet (personalispetsialist), Alajõe Vallavalitsus (pearaamatupidaja), Kohtla-Järve Linnavalitsus (personalijuht), Avinurme Vallavalitsus (vallasekretär), Jõhvi Vallavalitsus (arendusspetsialist).

1. Kas teie organisatsioonis makstakse tulemuspalka?

(Kui "jah", siis jätkake küsimusega nr 2; kui "ei", siis jätkake küsimusega 23)

Sillamäe: ei

Narva: jah

Alajõe: ei

Kohtla-Järve: ei

Avinurme: ei

Jõhvi: ei

2. Kui kaua tulemuspalga süsteem Teie organisatsioonis kehtib?

Narva: vähem kui 1 aasta

3. Kui tihti tulemuspalka makstakse?

Narva: kord aastas

Järgnevalt palun valige vastus, mis toetab Teie arvamust kõige enam

4. Ettepanek tulemuspalga rakendamiseks on tulnud volikogu poolt

Narva: pigem ei ole nõus

5. Teie organisatsioonis toimib teenistujate tulemushindamise süsteem

Narva: pigem ei ole nõus

6. Töötajaid hinnatakse objektiivselt kvantitatiivsete tulemusnäitajate alusel

Narva: pigem ei ole nõus

7. Kasutatavaid tulemusindikaatoreid vaadatakse üle ja täiendatakse regulaarselt

Narva: pigem ei ole nõus

8. Mõõdetakse reeglina seda, mille kohta on kerge andmed saada

Narva: olen pigem nõus

9. Tulemushindamise eest vastutab teenistuja vahetu juht

Narva: olen pigem nõus

10. Tulemuspalka makstakse individuaalse tulemuslikkuse eest

Narva: pigem ei ole nõus

11. Kui teenistuja tulemuslikkus on madal, siis makstakse talle vähem palka

Narva: ei ole nõus

12. Juhid saavad võrreldes teistega sagedamini tulemuspalka

Narva: ei ole nõus

13. Teenistujaid kaasatakse individuaalsete eesmärkide püstitamisse

Narva: olen pigem nõus

14. Individuaalseid tulemuseesmärke seotakse organisatsiooni eesmärkidega

Narva: olen pigem nõus

15. Kui püstitatud eesmärgid on saavutatud, siis makstakse suure tõenäosusega tulemuspalka

Narva: pigem ei ole nõus

16. Tulemuspalka süsteem vähendab tööjõu voolavust

Narva: olen pigem nõus

17. Tulemuspalga süsteem on integreeritud strateegilise planeerimise süsteemi

Narva: olen pigem nõus

18. Tulemuspalga rakendamine on viinud teenistujate töö tulemuslikkuse kasvule

Narva: olen pigem nõus

19. Teenistujate motivatsioon on seoses tulemuspalga saamisega suurenenud

Narva: olen pigem nõus

20. Enne tulemuspalga määramist viiakse läbi arenguevestluseid

Narva: pigem ei ole nõus

21. Tulemuspalga maksmiseks eraldatakse piisavalt raha

Narva: ei ole nõus

22. Tulemuspalk mõjutab positiivselt meeskonnatööd

Narva: olen pigem nõus

Viimase kolme küsimuse puhul väljendage palun oma arvamust seoses tulemuspalga rakendamisega

23. Kuidas Teie mõistate tulemuspalka?

Sillamäe: põhipalgale makstav lisatasu, mis arvestab eesmärkide saavutamise määra (ideaalis üks osa ettevõtte eesmärkide täitmise eest ja teine osa individuaalsete tööeesmärkide saavutamise eest)

Narva: Kuna meie asutuses on tulemuspalga rakendamine üpris värske, siis saan seda mõistet siduda ainult "aasta lõpus palgafondi kokkuhoiu arvelt makstava palgana/lisatasuna", jälgides ametnike puhul 20% kalendriaasta põhipalga kriteeriumit. Kuna seniajani ei ole Narva Linnavolikogu vastu võtnud palgajuhendit ja arvestades asjaolu, et 01.04.2013 jõustus uus ATS, siis uue ATS-i järgi läks ametnikeks edasijäänutele varasema lisatasu/toetuse maksmine keerulisemaks, kuna seadus pm keelas igasuguste "preemiate" maksmise, mida sai maksta enne 01.04.2013. Maksta

võib (preemiat) ainult nendel juhtudel, mis seaduses on täpselt kirjas. Paraku selliseid silmapaistvaid ja eriliste teenete eest makstav preemia meie asutusega kaasas ei käi. Isiklikult mõistan tulemuspalka, kui väga hea ja silmapaistva soorituse eest makstavat lisatasu.

Alajõe: Tulemuspalk on tasu väga heade töötulemuste eest.

Kohtla-Järve: asutuse juhi või tema volitatud isiku poolt eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumite alusel konkreetse töö või perioodi erakordsete tulemuste eest makstav ühekordne lisatasu.

Avinurme: Tulemuspalk: tee tööd ja näe vaeva- tulemuseks PALK

Jõhvi: Tulemuspalk on lisa tasu lisatöö tegemise eest, mille tulemusel paraneb osutava teenuse (töö) kvaliteet

24. Milliste näitajate alusel tulemuspalka makstakse?

Sillamäe: seatud tööeesmärkide saavutamise määra järgi (erinevad näitajad: menetluste arv, toimingute arv, koostatud haldusaktid, eraldatud toetuse maht, täiendavad tööülesanded jne)

Narva: Nagu küsimuses 23 juba märkisin, siis makstakse aasta lõpus palgafondi kokkuhoiu arvelt ametnikele kuni 20%, töötajate vahel jagatakse kokkuhoid ära ja % võib olla kõikuv, kuid mitte üle 50% töötaja põhipalgast. Kui millalgi palgajuhend vastu võetakse, siis on seal tulemuspalga maksmise kriteeriumid täpselt paigas kõigile teenistujatele: 20% kalendriaastasest põhipalgast nii ametnikele kui ka töötajatele. Kuna meie asutuses läks tulemuspalga mõiste ja maksmine käiku alles eelmisel aastal, siis hetkel pole "kõrgekvaliteedilise töösoorituse eest " meie asutuses seda veel kellelegi eraldi makstud ning eraldi kellegi silmapaistvaid töösooritusi pole ka hinnatud. Meil on arenguruumi.

Alajõe: Tulemuspalka võib maksta ühekordse tasuna kord aastas lõppeva aasta arengu- ja hindamisvestluse tulemuste põhjal. Arenguvestlustel hinnatakse konkreetse ametniku poolt ametijuhendis olevate teenistusülesannet täitmist, täitmise efektiivsust ja eesmärgi saavutamist ning töötaja panust valla arengusse. Kui tulemuspalga maksmise aluseks on kollektiivsed tulemused, makstakse tulemuspalka kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel.

Kohtla-Järve: meil on küll palgajuhendis kirjas, et võib maksta tulemustasu, kuid seda ei ole tänase päevani kasutatud.

Avinurme: Selgitus eelnevalt kirjas

Jõhvi: Tagasiside teenuse saajatelt, mõõdetav ning selgesti seletatav tulemus

25. Millised probleemid võiksid Teie hinnangul kaasneda seoses tulemuspalga rakendamisega?

Sillamäe: Erinevatel ametikohtadel võib avalikus sektoris olla raske rakendada ühtseid aluseid tulemuspalga arvestuseks. Osadel ametikohtadel on võimalik seada kvalitatiivseid eesmärke, osadel kvantitatiivseid, osadel täiendavad tööülesanded, kuid tulenevalt erinevast eesmärgistamisest võib kujuneda töötajate sama suhtumise korral erinev tasumäär, mis oleks vastuolus tulemuspalga eesmärgiga. Avalikus sektoris on ülitähtis ka läbipaistvus, et oleks selge, kui palju keegi oma töö eest saab - selles osas on kindel palgamäär kindlasti selgem kõrvaltvaatajale. Tulemuspalga rakendamine tähendab ka täpsemat eelarve kavandamist personalikulu osas.

Narva: Tulemuspalgaga peamiste seotud probleemidena näeksin soorituse mõõtmist ja soorituse hindamist. Kuna kõigil on palgad erinevad, aga töösooritused võivad olla kas siis individuaalse või meeskonnatöö tulemusel ühesugused, jääb oluliseks rolliks tulemuspalga maksmisel teenistuja põhipalga suurus. Põhiline takistus on tulemuspalga maksmine hindamise järgi ka see, et rahandusministeeriumi väitel peaks tulemuspalk (20%) olema eelarve planeerimisel juba ette nähtud, kuid arvestades regiooni eripära (madal maksude laekumine, kõrge töötusmäär, inimeste lahkumine muudesse piirkondadesse/riikidesse) ning volikogu komisjonide ja liikmete 99% tõenäosusega vastuseisu tõttu, jääb minu arvamusel tulemuspalga maksmine lähiajal ühekordseks (aasta) sündmuseks, st tulemuspalka makstakse kord aastas palgafondi kokkuhoiu arvelt.

Alajõe: Ei näe probleeme.

Kohtla-Järve: -

Avinurme: probleemiks vaid tulemuspalga rakendamise eelduse- ehk finantsi puudumine

Jõhvi: Tulemuspalga väljamaksmine kohalikus omavalitsuses on võimalik ainuüksi selgete ametikohustuste korral. Sellisel juhul võiks tulemusi hinnata ning vastava tasu maksta.

LISA 3. Vastused telefoniküsitlusele

Kohaliku omavalitsuse üksus	Vastaja ametinimetus	Kas makstakse tulemuspalka?
Kiviõli linn	linnasekretär	ei
Narva-Jõesuu linn	linnasekretär	ei
Aseri vald	vallasekretär	ei
Iisaku vald	vallasekretär	jah (esimene aasta)
Illuka vald	vallasekretär	jah
Kohtla vald	finantsnõunik	ei
Kohtla-Nõmme vald	vallasekretär	ei
Lohusuu vald	vallasekretär	ei
Lüganuse vald	vallasekretär	ei
Mäetaguse vald	vallasekretär	ei
Sonda vald	vallasekretär	ei
Toila vald	vallasekretär	ei
Tudulinna vald	vallasekretär	ei
Vaivara vald	vallasekretär	ei

Miks ei maksta tulemuspalka?

Kiviõli linn: ei ole linnavalitsuse jaoks prioriteetne, personalikulud ei võimalda maksta

Narva-Jõesuu linn: linnavalitsuse palgapoliitika võimaldab maksta ainult lisäülesannete täitmise eest

Aseri vald: raha nappus, tulemusi on raske määrata

Kohtla vald: ei ole raha, hinnata on raske, erinev täitmine, ei ole äriettevõtte et tulemuspalka maksta

Kohtla-Nõmme vald: teine palgapoliitika, makstakse lisatasu

Lohusuu vald: rahalised piirangud

Lüganuse vald: raha probleem, ametnike aktiivsus on madal: vähe julgust võtta endale lisatööd

Mäetaguse vald: ei oska tulemuspalka jagada, sest raske on tulemusi hinnata

Sonda vald: pole ametijuhendiga ette nähtud; samuti pole selge, kuidas ning mille järgi saab teenistujaid hinnata; tegemist pole äriühinguga

Toila vald: teenistujate palgasuurus on hea, ei taha palgafondi suurendada, tulemusi on raske mõõta

Tudulinna vald: eelarve piirang

Vaivara vald: seadus täpselt ei ütle, mille eest tulemuspalka maksta või kuidas saavutatud tulemusi hinnata, puudub metoodika

Milliste kriteeriumide alusel tulemuspalka makstakse?

Iisaku vald: arenguvestluse tulemusel; vallavanem määras, täiendavate tulemuste eest, mitte igale ametnikule. Järgmine aasta on plaanis sõlmida ametnikega kokkuleped arenguvestluse kokkuvõtte alusel.

Illuka vald: makstakse mitte lisatasu, vaid tulemuspalka; vallavanem jälgib ise, kes oli aktiivne, kas tööülesanded on täidetud jne.

Kuidas Teie mõistate tulemuspalka?

Kiviõli linn: muutuvpalka osa, lisatasu varem püstitatud eesmärkide saavutamise eest, kollektiivile võib ka maksta

Narva-Jõesuu linn: arenguvestluse alusel makstav lisatasu eesmärkide täitmise eest, teenistuja võib ise endale eesmärgi püstitada; tasu nõutust suurema panuse eest

Aseri vald: kui on kindel eesmärk seatud, mingi erakordne asi, väljaspoolt tulenev erakorraline ülesanne

Iisaku vald: tulemuslikuma töö eest, kui oled teinud tavalisest rohkem; vallavalitsus püstitas eesmärgid ning need on tänu isiklikule panusele täidetud

Illuka vald: ootuspärane, kui palgajuhendis sissekirjutatud, vastavalt tulemustele; aasta lõpus tulemuste eest;

Kohtla vald: äriettevõttes makstav lisatasu heade tulemuste eest

Kohtla-Nõmme vald: lai teema, töö peab olema tehtud hästi ja korrektselt, saavutused erakordsed, väljamõeldud konstruktsioon raha maksmiseks kõrgemal tasemel

Lohusuu vald: ametijuhendis püstitatud eesmärkide täitmise eest; vastavalt töötulemustele; korrektselt, kiiresti, viivitamatult; väike kollektiiv, on näha, kes mida teeb, ei saa ennast peita.

Lüganuse vald: lisatasu töölepingu alusel töötavatele inimestele vastavalt sätestatud kriteeriumidele, ametnikele on seda raskem määrata

Mäetaguse vald: mõõdikute järgi, mis on ametijuhendis kirjas

Sonda vald: lisaülesannete eest, erakordset, võib rakendada, kui oleks mõõtmissüsteem

Toila vald: boonus hästi tehtud töö eest vahetu juhi ettepaneku järgi

Tudulinna vald: preemia, kas inimene saab hakkama, märkimisväärne tulemus valla heaks

Vaivara vald: lisatasu nende ülesannete eest, mis pole konkreetse teenistuja ametijuhendis olemas või kuidagi teenistuja tavapärase tööga seotud.