

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Anni Anton

**TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMISE
VÕIMALUSTEST KAHE EESTI AMETI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Professor Dr. Ringa Raudla

Tallinn 2016

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

Autor Anni Anton

“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Professor Dr. Ringa Raudla

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Veiko Lember

Lühikokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks on kahe Eesti riigiameti näitel välja selgitada, millistel juhtimisotsustel tulemusinformatsiooni kasutatakse ning analüüsida, kuidas mõjutavad tulemusinformatsiooni kasutamist erinevat tüüpi tegevusvaldkonnad. Teoreetiline raamistik kirjeldab tulemusinformatsiooni kasutamise võimalusi ja piiranguid strateegilises juhtimises, eelarvestamises, personalijuhtimises ning kommunikatsioonis. Lisaks käsitletakse erinevat tüüpi tegevusvaldkondade mõju tulemusinformatsiooni kasutamisele. Magistritöö empiirilises osas tuginetakse dokumendianalüüsile ning poolstruktureeritud intervjuudele ametite keskastmejuhtidega. Kokku viidi läbi 12 intervjuud erinevate valdkondade ja tugistruktuuride juhtidega.

Magistritööst selgub, et tulemusinformatsiooni tajutakse kui juhtimisinfot, mis on kvaliteetsemate otsuste aluseks. Peamiselt seostatakse tulemusinformatsiooni kasutamist strateegilise juhtimisega ja personalijuhtimisega. Tulemusinformatsiooni kasutakse eesmärkide, prioriteetsete tegevuste ja töökorralduse määramiseks ning tulemustasustamiseks. Mõningaid näiteid toodi eelarvestamisest, kus tulemusinformatsiooni kasutakse eelarvevahendite suunamiseks probleemsetesse valdkondadesse ja eelarvevajaduste kaitsmisel. TI-i kommunikeerimine on varieeruv ning sõltuv pigem sellest, kui huvipakkuv on valdkond avalikkusele. Ühtlasi ilmnes, et erinevat tüüpi tegevusvaldkonnad võivad mõjutada TI-i kasutamist otsustusprotsessis, kuid lisaks kirjeldatud tegevusvaldkondadele, tuleks täiendavalt arvestada ka töö sisu ja eesmärki.

Võtmemõisted: tulemusinformatsioon, tulemusinformatsiooni kasutamine juhtimisotsustel, tegevusvaldkondade tüübid

Sisukord

1. TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE AVALIKUS SEKTORIS	8
1.1 Võimalused tulemusinformatsiooni kasutamiseks	8
1.1.1 Strateegiline juhtimine	9
1.1.2 Eelarvestamine	10
1.1.3 Personalijuhtimine	12
1.1.4 Kommunikatsioon	13
1.2 Tulemusinformatsiooni kasutamise piirangud	14
1.3 Tegevusvaldkonna mõju tulemusinformatsiooni kasutamise võimalustele	18
2. TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE EESTI AMETITES	21
2.1 Tulemusjuhtimise reformide areng Eestis	21
2.2 Ametite valik ja metoodika kirjeldus	23
2.3 Tulemusinformatsiooni kasutamine Maanteeametis ning Maksu- ja Tolliametis	26
2.3.1 Tulemusinformatsiooni kasutamine strateegilises juhtimises	27
2.3.2 Tulemusinformatsiooni kasutamine eelarvestamisel	29
2.3.3 Tulemusinformatsiooni kasutamine personalijuhtimises	30
2.3.4 Tulemusinformatsiooni kommunikeerimine	31
2.4 Tulemusinformatsiooni kasutamine erinevates tegevusvaldkondades	32
2.4.1. Materiaalsed tegevusvaldkonnad	32
2.4.2. Mittemateriaalsed individuaalselt kohandatavad tegevusvaldkonnad	34
2.4.3. Mittemateriaalsed ideelised tegevusvaldkonnad	35
2.4.4. Reguleerimistegevused	38
3. JÄRELDUSED	41
Kokkuvõte	46
Summary	49
Kasutatud kirjandus	52
Lisad	60
Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud	60
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused	61

Sissejuhatus

Avalikus sektoris on alates 1980ndatest tunnetatud pidevat survet tulemuste parandamiseks (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 860) ning ilmselt sellest tulenevalt on viimastel aastakümnetel olnud üheks reformide läbivaks teemaks tulemusjuhtimise erinevad trendid (Talbot 2007, 492). Tulemusjuhtimist võib defineerida kui juhtimistüüpi, kus otsuste tegemise protsessis kasutatakse tulemustega seotud informatsiooni, et aidata kaasa avaliku sektori tulemuslikkuse maksimeerimisele (Van Dooren *et al.* 2010, 30; Hatry 2002; 352).

Viimasel ajal on tulemusjuhtimise alaste uurimuste üheks peamiseks fookuseks olnud tulemusinformatsiooni kasutamine ning diskussioonid on paljuski keskendunud küsimustele, kas ja kuidas tulemusinformatsiooni kasutatakse (Taro 2016, 5, 12). Tulemusinformatsiooni mõistetakse kui süsteemselt kogutavat informatsiooni organisatsioonide, protsesside või programmide väljunditest ja tulemustest (Pollitt 2006, 39).

Võimalikuks põhjuseks, miks tulemusinformatsiooni kasutamine on saanud oluliseks uurimisteenaks, võib olla viimaste aastate infotehnoloogia kiire levik, mis on aidanud kaasa tulemusinformatsiooni juurdekasvule (Pollitt 2006, 39; Moynihan, Pandey 2010, 849; Newcomer, Caudle 2011, 109; Kroll 2013, 265). Samas on täheldatud, et kuigi infotehnoloogia on loonud paremad võimalused informatsiooni leidmiseks ja talletamiseks, siis teisalt ei ole avaliku sektori asutused osanud sellest alati kasu saada (Pollitt 2000, 5). Avalikus sektoris kogutakse palju informatsiooni, kuid ei ole leitud piisavalt tõestust selle kasutamisest (Moynihan 2008, 191). Kui aga tulemusinformatsiooni ei kasutata aruteludel ja otsustusprotsessis, paneb see mõtlema, kas sellest saadav kasu ületab kogumise kulu (Raudla 2012, 1000). Seejuures on järeldatud, et tulemusinformatsiooni kasutamist võib pidada ka tulemusjuhtimise reformide edu ja läbikukkumiste näitajaks (Moynihan, Pandey 2010, 2; Van Dooren 2008, 22).

Mitmed autorid on välja toonud, et tulemusjuhtimise reformide ebaõnnestumiste ja tulemusinformatsiooni vähese kasutamise põhjuseks võib olla asjaolu, et kõikides valdkondades pole võimalik üheselt tulemusinformatsiooni kasutada ning mida vähem on standardiseeritust, siis seda keerulisemaks muutub tulemusinformatsiooni kasutamine. Selle teema üle on arutlenud ka Christopher Pollitt (2001), kes tõi finantsjuhtimise ja tulemusjuhtimise integreerimise võimalusi uurides välja neli tegevusvaldkonda (materiaalne, mittemateriaalne individuaalselt kohandatav, mittemateriaalne ideeline, reguleerimistegevused) ja jõudis järeldusele, et osades tegevusvaldkondades on kahe valdkonna ühendamine keerulisem.

Arvestades, et hetkel puuduvad põhjalikud kvalitatiivsed teadusuuringud, mis käsitleksid tulemusinformatsiooni kasutamise võimalusi ja piiranguid laiemalt kui mõnes kitsas valdkonnas (näiteks eelarvestamine) ning Pollitti (2001) taksonoomiat ei ole praktikas analüüsitud, seab käesolev magistritöö eesmärgiks uurida tulemusinformatsiooni kasutamise võimalusi ja piiranguid Eesti riigiametite näitel.

Magistritöös otsitakse vastust kahele uurimisküsimusele:

- *Kas ja milliste juhtimisotsuste tegemisel kasutatakse Eesti ametites tulemusinformatsiooni?*
- *Kas erinevad tegevusvaldkonnad mõjutavad tulemusinformatsiooni kasutamise võimalusi?*

Magistritöö viiakse läbi kahe Eesti riigiameti juhtumi näitel. Ametite tasand valiti, kuna üldjuhul on nende ülesanded konkreetsemad, mis teeb tulemusinformatsiooni kasutamise lihtsamaks ning seni on ametite tasandil leitud kõige rohkem tulemusinformatsiooni kasutamist (Moynihan 2008, 197-198). Lisaks võimaldab ameti vorm integreerida asutuse erinevaid funktsioone, sest lisaks järelevalvetegevustele on olulised ennetustegevus, nõustamine ja poliitikakujundamine (Vabariigi Valitsuse seadus § 70; Taro 2013, 4). Asutuste valiku kriteeriumiks oli, et uuritavad ametid oleksid erinevatest valitsemisaladest (valdkondadest) ning nende ülesannete jaotus võimaldaks uurida tulemusinformatsiooni kasutamise varieerumist nii asutusesiselt kui ka asutuste vaheliselt. Sellele tuginedes valis autor välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi valitsemisalast Maanteeameti ning Rahandusministeriumi valitsemisalast Maksu- ja Tolliameti.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peamiseks osaks. Esimene osa kirjeldab teoreetilist raamistikku, tuues välja tulemusinformatsiooni kasutamise võimalusi ja piiranguid. Lisaks selgitatakse erinevate tegevusvaldkondade mõju tulemusinformatsiooni kasutamise võimalustele. Töö teise osa moodustab empiiriline analüüs kahe Eesti riigiameti näitel. Selleks antakse ülevaade tulemusjuhtimise reformide arengust Eestis, kirjeldatakse ametite valikut ja töö metoodikat. Seejärel selgitatakse, milliste juhtimisotsuste tegemiseks tulemusinformatsiooni kasutatakse ning kas sellest tulenevalt on erinevusi ametites ja nende tegevusvaldkondades. Empiirilise osa aluseks on dokumendianalüüs ja ametites läbi viidud poolstruktureeritud intervjuud. Kolmandas osas tehakse järeldusi, otsitakse seoseid töö empiirilise ja teoreetilise osa vahel ning arutletakse selle üle, miks on tulemusinformatsiooni kasutamine otsustusprotsessis oluline.

Autor tänab juhendajat ja magistritöös osalenud ameteid olulise panuse eest uurimise valmimise.

1. TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE AVALIKUS SEKTORIS

Avaliku sektori üheks ülesandeks on kodanikele efektiivsete teenuste pakkumine, mis tähendab, et need on kooskõlas valitsuste prioriteetide ja eesmärkidega ning aitavad saavutada soovitud mõju ühiskonnas (Schick 2003, 73-74). Seejuures oodatakse valitsusasutustelt üha parema kvaliteediga teenuseid (Moynihan *et al.* 2011, 145). Tulemusinformatsiooni (edaspidi TI) analüüsimine otsustusprotsessis võimaldab organisatsioonidel hinnata tegevuste tulemusi ja neid seeläbi parandada (Nielsen 2014b, 142). TI-i mõistetakse kui süsteemselt kogutavat informatsiooni asutuse, protsesside või programmide väljunditest ja tulemustest (Pollitt 2006, 39).

Tulemuslikuks võibki pidada neid avaliku sektori organisatsioone, kes on suutelised kohanema muutuvate oludega, jälgivad oma keskkonda ning vastavalt kogutavale informatsioonile, muudavad, mida ja kuidas nad teevad (Schick 2003, 74-75). Selles protsessis aitab TI-i analüüsimine tuvastada seoseid, muutusi ning mõista, mis toimib ja mis mitte (Newcomer, Caudle 2011, 123; Van Dooren 2005, 365). Sellest tulenevalt ongi TI-i üheks lisandväärtuseks peetud otsustusprotsessi kvaliteedi parandamist (Moynihan, Ingraham 2004, 431; Bevan, Hood 2006, 521; de Lancer Julnes, Holzer 2001, 694). Siiski on välja toodud, et kuigi tulemuste kogumisele avalikus sektoris on pööratud suhteliselt palju tähelepanu, siis TI-i kasutamisest organisatsioonide ja programmide juhtimisel ei ole leitud piisavalt tõendeid (Schick 2003, 8; Propper, Wilson 2003, 264; Moynihan 2008, 95; Nielsen 2014b, 153).

1.1 Võimalused tulemusinformatsiooni kasutamiseks

TI-i kasutamiseks on otsustusprotsessis mitmeid võimalusi, erinevad autorid on uurinud TI-i kasutamise kasutegureid peamiselt strateegilises juhtimises, eelarvestamisel, personalijuhtimises ning kommunikatsioonis (de Lancer Julnes, Holzer 2001; Moynihan,

Ingraham 2004; Pollitt 2005; Frank, D'Souza 2004). Nimetatud valdkonnad on omavahel seotud (näiteks strateegilise juhtimise otsused võivad mõjutada eelarvestamist), kuid järgnevatel alapeatükkides käsitletakse neid eraldi.

1.1.1 Strateegiline juhtimine

Strateegiline juhtimine on seotud asutuse strateegia efektiivse rakendamisega ning see aitab kujundada asutuse visiooni, seada eesmärgi, määratleda prioriteetseid tegevusi ning koguda tagasisidet (Poister 2010, 249; Kloot, Martin 2000, 233, 247). Organisatsiooni strateegia on justkui tee-kaart (ing.k. *roadmap*), kus on kaardistatud eesmärgid, tegevused, tulevikusuunad ja võimalikud takistused (Poister 2010, 247; Fernandez, Rainey 2006, 169). Strateegiline juhtimine aitab kaasa eesmärkide ja tulemuste integreerimisele (Kloot, Martin 2000, 247).

TI-i kasutamine strateegilise juhtimise protsessis aitab suunata strateegilisi eesmärgi (Moynihan 2008, 97; Kloot, Martin 2000, 233) ning võimaldab asutustel analüüsida, kas valitud tegevused on õiged, panustamiseks organisatsiooni eesmärkide saavutamisesse (Van de Walle 2009, 42; Behn 2003, 588). Avalikus sektoris on juhitud tähelepanu asjaolule, et strateegiline juhtimine on pigem kirjeldav protsess kui tõeliselt „strateegiline“ ega panusta piisavat asutuste eesmärkide ja tegevuste hindamisele (Schick 2003, 82). Tulemuslikule tegutsemisele aitab kaasa, kui asutused on võimelised kahtlema oma eesmärkides ning valmis ümber defineerima, kuidas nad tegutsevad (*Ibid.*, 85).

Seega võib öelda, et TI-i kasutamine soodustab muutuste elluviimist (Moynihan 2008, 97), sest strateegilise juhtimise üheks eesmärgiks võib pidada teistsuguste tulemuste loomist (Taylor 2011, 1318). Perioodiline TI-i hindamine ning vastavalt sellele muutuste planeerimine võimaldab organisatsioonidel astuda strateegilises juhtimises sammu edasi (Poister 2010, 249). Näiteks võib aidata TI välja tuua, kas võimalikud probleemid on läinud paremaks või olukord halvenenud (Behn 2003, 592) ning sellest tulenevalt võib asutustel olla lihtsam hinnata, millistele valdkondadele on soovitatav rohkem tähelepanu pöörata. Poisteri (2010, 252) sõnul võib TI-i kasutamine strateegilise juhtimise protsessis muuta muutuste juhtimise mõjusamaks. Ühtlasi võib TI-i kasutamine eesmärkide ja tegevuste hindamisel ning muutuste elluviimisel tekitada organisatsioonis dialoogi (Moynihan 2008, 195), mis pakub õppimisvõimalusi asutuste töötajatele (Kloot, Martin 2000, 247; Poister 2010, 249). Juhtidel on võimalik mõõdetavate

tegevuste kohta omandada informatsiooni, mida saab kasutada otsustusprotsessis (Taylor 2011, 1317).

TI-i kasutamine strateegilise juhtimise protsessis võimaldab jõuda otsuste ja tegevusteni, mis toetavad eesmärkide saavutamist (Askim 2007, 455; Moynihan, Ingraham 2004, 434). Lisaks pakub strateegilise juhtimise seostamine TI-i kasutamisega võimaluse olla tõeliselt innovaatiline ja tulevikku vaatav (Hatry 2002, 353), laiendada strateegia kasutusvõimalusi ning suurendada positiivset mõju asutusele (Hatry, 2002, 353; Kloot, Martin 2000, 232; Frank, D'Souza 2004, 709).

1.1.2 Eelarvestamine

Eelarvestamine on protsess, mille käigus informatsioon muudetakse otsusteks (Schick 2007, 110). TI-i kasutamisel eelarvestamise protsessis on võimalik eristada laia ja kitsast vaadet. Esimesel juhul lisatakse eelarvele informatsiooni asutuse tegevustest ja rahastamisega kaasnevatest ootustest (Schick 2003, 101) ning TI-i kasutamine on pigem analüütiline töövahend, kus informatsiooni kasutamise eesmärgiks on otsustajate teavitamine (Schick 2007, 123). Teisel juhul on kulutused seotud konkreetsete tulemustega (Schick 2003, 101) ning TI-i kasutatakse otsustusreeglina, kus informatsioon on otsuste ehk ressursside määramise aluseks (Schick 2007, 123).

Tulemuseelarvestamise idee põhineb arvamusel, et otsustusprotsessis peaks võtma arvesse tulemusi ja olema teadlikum avaliku sektori poolt pakutavatest teenustest ning millist kasu nende rahastamisel soovitakse saavutada (Schick 2007, 122). Tulemuseelarvestamise kui *otsustusreegli* kasutamine eeldab, et organisatsiooni tegevused ja väljundid koondatakse standardiseeritud üksusteks, mille kulusid on võimalik määrata ja tulemusi mõõta, kuid selleks on suutelised pigem vähesed asutused (*Ibid.*, 124-125). *TI lisamine eelarvele* on aga üks enim kasutatavatest tulemuseelarvestamise võimalustest (Bourdeaux 2008, 548), millega peaksid edukalt hakkama saama kõik avaliku sektori asutused (Schick 2007, 124).

TI aitab organisatsioonil saada ülevaadet oma tegevustest, nende kuludest ja tulemustest (Melkers, Willoughby 2005, 186-188). Sellest tulenevalt võib TI-i kasutamine soodustada avaliku sektori eelarvevahendite kasutamise läbipaistvust ning võimaldab avalikkusel kontrollida rahade kasutamist läbi tulemuste saavutamise (Zaltsman 2009, 460; Schick 2003,

100). Ühtlasi aitab TI juhtidel analüüsida võimalusi olemasolevate ressursside jaotuse parandamiseks (Zaltsman 2009, 460) ning hinnata, kas kodanikele pakutavad teenused on avaliku sektori asutustele taskukohased (Kloot, Martin 2000, 239).

Lisaks paremale ülevaatlikkusele organisatsiooni tegevustest ja kuludest võib TI anda informatsiooni probleemkohtadest ja täiendavast rahastamise vajadusest (Bourdeaux 2008, 549). Näiteks võimaldab TI hinnata, kui hästi on asutusel või programmidel läinud (Schick 2003, 99) ning on leitud, et häid tulemusi näitavate programmide rahastamist ei lõpetada nii lihtsalt (Zaltsman 2009, 461). See aga ei tähenda, et tulemuste mittesaavutamine viib automaatselt ressursside vähendamiseni, sest probleemide põhjus võib seisneda hoopis alarahastatuses (Behn 2003, 590; Pollitt 2001, 16). Näiteks kui leitakse, et tulesurmade arv on tõusnud, siis ei ole see põhjus tuletõrjajate rahastamise vähendamiseks ning pigem tuleb vaadata seda, kas tuletõrjajad on alarahastatud (Behn 2003, 590). Seega võib välja tuua, et TI aitab juhtidel planeerida järgnevate aastate ressursivajadusi (Moynihan 2008, 102; Hatry 2002, 355) ning hinnata nende mõju tulevastele eelarvetele (Schick 2007, 111). Lisaks võimaldab TI asutustes tunnustada häid tulemusi ja karistada halbade tulemuste korral (Zaltsman 2009, 460).

Siiski tuleb eelarvestamisel silmas pidada, et paljuski on tegemist poliitilise protsessiga ning makrotasandil on maksurahade jaotamine poliitiline otsus (Behn 2003, 590). Poliitikud eelistavad suunata raha programmidele, mis on poliitiliselt kõrgeima prioriteediga (Pollitt 2001, 11). Eelarvestamise protsessis võimaldab TI poliitikutele selgitada ressursside ümberjaotamise vajadust (Moynihan 2008, 101) ning aidata tagada rahastuse suunamist programmidele, mis on toimunud hästi ja saavutanud oma eesmärgid (Pollitt 2001, 11; Schick 2007, 117) või valdkondadele, mis vajavad täiendavat rahastamist.

Seega võib väita, et TI-i kasutamine eelarveotsuste tegemisel võib osutada väga oluliseks (Talbot 2007, 500) ning isegi kui organisatsioonid ei kasuta formaalset tulemuseelarvestamist, aitab TI eelarvestamise protsessi panustada: näiteks juhtides tähelepanu kulutustele, probleemkohtadele või selgitades seisukohti ja rikastades debatti (Schick 2003, 99; Bourdeaux 2008, 554).

1.1.3 Personalijuhtimine

Üldjuhul on töötajad need, kes panustavad tulemusjuhtimise süsteemide loomisesse, kasutavad TI-i ja kelle tegevuse tulemusena asutused arenevad (Vakkuri, Meklin 2006, 238). Võib järeldada, et tulemusliku organisatsiooni üheks aluseks on töötajad (Guest 1997, 269). Seejuures tuleb arvestada, et töötajate sagedane asutusest lahkumine võib piirata teadmiste ja oskuste akumulereerumist (Pollitt 2000, 11) ning seega võib osutada oluliseks erinevate personalijuhtimise praktikate kasutamise võimalus, mis aitab kaasa töötajate pühendumise, motivatsiooni ja tööga rahulolu tõstmisele (Guest 2011; Wood 1999). TI-i kasutamine soodustab erinevate personalijuhtimise praktikate rakendamist.

TI kasutamine personaliotsuste tegemisel aitab pöörata tähelepanu sellele, kuidas individuaalne või meeskonna tulemuslikkus toetab organisatsiooni strateegiaid ja tulemusi (Talbot 2007, 495). Pollitt (2001, 11) on välja toonud, et hästi toimivale tulemusjuhtimise süsteemile aitab kaasa, kui individuaalsed ja organisatsiooni tulemused on seostatud ning süsteem hõlmab erinevaid ajendeid, tunnustamis- ja karistamisvõimalusi. Tulemusjuhtimist on peetud instrumendiks, mis motiveerib avalikke teenistujaid saavutama paremaid tulemusi ning tunnustab neid teenete põhjal (Randma-Liiv 2005, 96).

Seega võib öelda, et organisatsiooni strateegiliste muudatuste elluviimist ja tulemuste saavutamist võib soodustada töötajate kvalifikatsiooni ja teatud käitumise premeerimine (Nielsen 2014a, 437). TI aitab välja tuua, keda ja milliste tulemuste eest võiks tunnustada. Seejuures on üheks võimaluseks heade töötulemuste põhjal töötajate edutamine (Behn 2003, 591). Teisalt on üks enim kasutavaid võimalusi töötajatele tulemuspalga maksmine, mis põhineb eeldusel, et töötajad panustavad rohkem, kui nad teavad, et selle tulemusena on neil võimalik saada rahalist preemiat (Perry *et al* 2009, 40-41). Tulemuste saavutamisele orienteeritud juhid ja töötajad on motiveeritumad erinevate võimaluste leidmisel, kuidas midagi paremini teha (Schick 2003, 74). Lisaks rahalisele premeerimisele, on oluline ka tähistada, kui organisatsioonil läheb hästi, sest see ühendab töötajaid ning motiveerib edaspidi pingutama veelgi paremate tulemuste nimel (Behn 2003, 590).

Ühtlasi annab tulemuste mõõtmine ning otsustusprotsessis TI-i kasutamine hea võimaluse töötajate kontrollimiseks (Behn 2003, 589). Tänapäeval eelistatakse kasutada pigem tulemusstandardeid ning nende täitmise hindamist kui töötajate liikumise ja tööle kulutatud aja kontrollimist (*Ibid.*). Schick (2003, 74) on öelnud, et avalikke teenistujaid on võimalik

motiveerida paremaid tulemusi saavutama, kui nende tegevust jälgitakse ja antakse selged juhised, mida neilt oodatakse ning ajendid, mis motiveerivad tööd paremini tegema.

Seega võimaldab tulemusjuhtimise põhimõtete kasutamine täiustada personaliotsuste kvaliteeti ja toob otsustamisse paindlikkust, alates töötajate tunnustamisest ja edutamisest kuni vallandamiseni (Randma-Liiv 2005, 96). Lisaks on leitud, et erinevusi organisatsiooni tulemustes on võimalik põhjendada erisuguste personalijuhtimise praktikate kasutamisega (Wood 1999, 368) ning sellest tulenevalt võib TI-i kasutamine personaliotsuste tegemisel aidata kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele (Nielsen 2014a, 437; Guest 1997, 269).

1.1.4 Kommunikatsioon

TI-i ja selle kasutamise kommunikeerimise lisandväärtus organisatsioonile võib olla usalduse tõstmises avaliku sektori asutuste vastu (Behn 2003, 591). TI-i avaldamine võimaldab avalikkusele näidata, et riik hoolib tulemustest, mis omakorda võib suurendada avaliku sektori legitiimsust (Schick 2003, 73; Randma-Liiv 2005, 96). Seega võib järeldada, et süsteemne kommunikeerimine võib aidata veenmisel, et organisatsioonidele on tulemused olulised ning nende saavutamisele ollakse pühendunud (Poister 2010, 251).

Teistele valitsusasutustele (näiteks ministriumid, parlament) võib TI olla oluline asutuste tegevuste juhtimiseks ja kontrollimiseks (Pollitt 2006, 39). TI-i avaldamine teistele valitsusasutustele ja avalikkusele võimaldab näidata, et tegemist on tõsiseltvõetavate professionaalidega, kes on avatud uutele käitumisviisidele (Moynihan 2008, 85; Melkers, Willoughby 2005, 181). Ühtlasi võib TI-i kasutamine organisatsiooniväliseks kommunikeerimiseks aidata kaitsta asutuse tegevust kriitika eest ning seeläbi säilitada vajalikke ressursse (Moynihan 2008, 197). Muudatuste tulemuslikku elluviimist soodustab see, kui on olemas poliitikute ja avalikkuse toetus, kuna muudatuste teostamise võimalikkus sõltub ka nende heakskiidust (Fernandez, Rainey 2006, 171).

Lisaks võib TI-i kommunikeerimine olla oluline avaliku sektori läbipaistvuse suurendamisel (Pollitt 2006, 39). Avaliku sektori tegevuste rakendamise ja nende tulemuste regulaarne mõõtmine ning sellest teavitamine on olnud üks põhilisi reforme aruandluse ja läbipaistvuse suurendamiseks (de Lancer Julnes 2006, 223). Avalikkusele tähendab läbipaistvus TI-i võrdlemist organisatsiooni soovitud eesmärkide, tegelike väljundite ja tulemustega ning

asutuste vastutusele võtmist tulemuste saavutamise eest (*Ibid.*, 220). Sellest tulenevalt võib öelda, et TI-i kommunikeerimine avalikkusele aitab suurendada läbipaistvust ning näitab, et asutused on orienteeritud tulemuste parandamisele (Hatry 2002, 357; Poister 2010, 251; Talbot 2007).

Ühtlasi on välja toodud, et tulemuste kommunikeerimine võib aidata kaasa kodanike teavitamisele (Folz *et al.* 2009, 64), mis võib olla avalikkusele oluline otsuste tegemisel (Pollitt 2006, 39). Kvaliteetne ja teemakohane TI võimaldab tõsta potentsiaalsete informatsiooni kasutajate arvu (Demaj, Summermatter 2012, 90) ning TI-i kasutatakse suurema tõenäosusega, kui see on avalikkusele kergesti kättesaadav (Moynihan, Ingraham 2004, 437).

Seega võib öelda, et TI aitab toetada mõjusat kommunikeerimist (Newcomer, Caudle 2011, 123) ning lisaks TI-i kasutamisele asutusesiseseks juhtimiseks võib TI olla oluline väljapoole organisatsiooni kommunikeerimisel (Pollitt 2006, 44). Ühtlasi võib TI-i kommunikeerimine aidata kaasa paremate tulemuste saavutamisele, mistõttu ei ole see vähem tähtis kui TI-i kasutamine teistel juhtimisotsustel (Pandey, Garnett 2006, 37-38).

1.2 Tulemusinformatsiooni kasutamise piirangud

Eelnevates peatükkides toodi välja mitmeid TI-i positiivseid kasutuskohti, kuid tegelikkuses võivad TI-i kasutamist mõjutada erinevad piirangud. TI-i kasutamise integreerimine erinevate juhtimissüsteemidega võib olla üks juhtide suurimaid väljakutseid (Moynihan, Ingraham 2004, 429). Üldjuhul mõjutavad piirangud läbivalt nii strateegilist juhtimist, eelarvestamist, personalijuhtimist kui kommunikatsiooni, kuid mõningates valdkondades võivad välja toodud piirangud avaldada suuremat mõju (vt tabel 1, lk 17).

Avalikus sektoris tuleb arvesse võtta, et asutuste juhtidel ei pruugi olla piisavalt informatsiooni protsesside väljunditest ja tulemustest (Schick 2007, 118). Üldjuhul on tulemusjuhtimises peetud kõige olulisemaks tulemusi (ing.k. *outcomes*), kuid vastavat TI-i võib olla kulukas ja keeruline koguda (Schick 2003, 74). Radnor (2008, 98) on öelnud, et kui TI-i kogumisele tuleb kulutada liiga palju ressursse ja aega, siis võib TI-i kasutamise algne eesmärk hajuda. Teisisõnu võib väita, et kui TI-i kogumise kulu ületab sellest saadava kasu, siis ei pruugi informatsiooni kogumine mõistlik olla (Talbot 2007; Halachmi 2005, 504; Raudla 2012, 1000). Lisaks avalduvad paljud mõjud alles pika aja jooksul (Pollitt 2001, 15). Näiteks eelarvestamisel ei

avaldugi enamik mõjusid ühel eelarveaastal, vaid pikemas perspektiivis (Hatry 2002, 354), niisamuti võib see mõjutada strateegilist juhtimist ja kommunikatsiooni.

Teisest küljest on viimaste aastate infotehnoloogia kiire levik aidanud kaasa TI-i juurdekasvule (Pollitt 2006, 39; Moynihan, Pandey 2010, 849; Newcomer, Caudle 2011, 109; Kroll 2013, 265). Suurel hulgal informatsiooni läbitöötamine nõuab juhtidelt suurt võimekust, kuna otsustusprotsessis tuleb läbi töötada mitmeid infoallikaid (Van Dooren 2011, 422). Näiteks eelarvestamise protsessis on TI-i lisamine eelarvele viinud informatsiooni ülekoormuseni ja keerukate otsusteni, samas kui eelarvestamises väga kindlad tähtajad ning liigne info ei pruugi protsessi positiivselt mõjutada (Schick 2007, 112). Ka strateegilises juhtimises võib liigne informatsioon negatiivselt mõjutada oluliste eesmärkide eristamist vähemolulisest.

Informatsiooni üleküllus võib viia omakorda järgmise probleemini. Nimelt on Moynihan (2008, 96) välja toonud, et informatsioon ei ole staatiline ja seda on võimalik kasutada erinevate protsesside mõjutamiseks. Mida rohkem on informatsiooni, seda lihtsamaks muutub informatsiooniga manipuleerimine. Näiteks personalijuhtimises on leitud, et teatud tüüpi töötajad on orienteeritud mitte paremate tulemuste saavutamisele, vaid tulemustega manipuleerimisele ehk nii võidakse tunnustada neid, kes saavutavad „õiged numbrid“, pööramata tähelepanu kvaliteedile (Bevan, Hood 2006, 523). Lisaks tuleb arvestada, et tänapäeva organisatsioonid keerulisemad, sest ülesanded on meeskonnapõhised ja individuaalse tulemuse esile toomine ongi keerulisem (Nõmm, Randma-Liiv 2011).

Lisaks on mitmed autorid jõudnud järeldusele, et alati ei saa kindel olla, et muutus toimus just konkreetse avaliku sektori asutuse tegevuse tagajärjel (Van de Walle 2009, 44; Talbot 2007, 491; Propper, Wilson 2003, 260; Taro 2016). Paljud avaliku sektori tegevused omavahel seotud ning mõjude hindamisel ei saa neid isoleerida (Mintzberg 1996, 79) ning kõik muutujad ei ole alati juhtide kontrolli all (Pollitt 2001, 15). Seega võib osutada keeruliseks seoste väljatoomine (Schick 2003, 74). See probleem mõjutab kõiki valdkondi. Näiteks personalijuhtimises on olnud probleeme premeerimise ja tulemuse vahel seoste loomisega (Randma-Liiv 2005, 96) ning ka strateegilises juhtimises ja eelarvestamisel ei ole ilma seoste loomiseta võimalikkuseta TI-st suurt kasu (Poister 2010, 252). TI-i kommunikeerimisel tuleb arvestada, et suurenenud läbipaistvus on ainult näiline, kui tegelikkuses ei ole asutusel mõju tulemuste saavutamise üle (Hatry 2002, 357).

Samuti tuleb avalikus sektoris silmas pidada, et TI-i kasutamist võib piirata poliitiline süsteem, sest üldjuhul on poliitilises süsteemis keerulisem määrata eesmärke ning valida eesmärkide saavutamiseks tegevusi (Van de Walle 2009, 42). Enim võib see mõju avaldada strateegilisele juhtimisele ja eelarvestamisele, sest asutuste personalipoliitikasse ei pruugi poliitikuid nii palju sekkuda. Lisaks on leitud, et asutuste poolt edastatav TI ei ole sageli täidesaatvale ja seadusandlikule võimule ei oluline ega mõjukas informatsiooniallikas (Bourdeaux 2008, 559).

Ühtlasi võib avalikus sektoris TI-i kasutamist mõjutada väärtuste konflikt (Van de Walle 2009, 45). Tulemusjuhtimises on olulisteks väärtusteks tõhusus ja mõjus, kuna need on abiks teenuste parandamisel (Ammons, Rivenbark 2008, 314). Avalikus sektoris on aga samaväärselt olulised väärtused võrdsus, õiglus ja läbipaistvus (Moynihan *et al.* 2011, 142-145; Propper, Wilson 2003, 252). Näiteks eelarvestamisel ja strateegilises juhtimises ei saa suunata ressursse ainult teenustele, mis hästi toimivad, kuna on teatud teenused, mida avalik sektor peab pakkuma. Paljud tegevused ongi avaliku sektori ülesanded, kuna neid on keeruline mõõta, sest kui teenus oleks selge, oleks erasektor selle üle võtnud (Mintzberg 1996, 79).

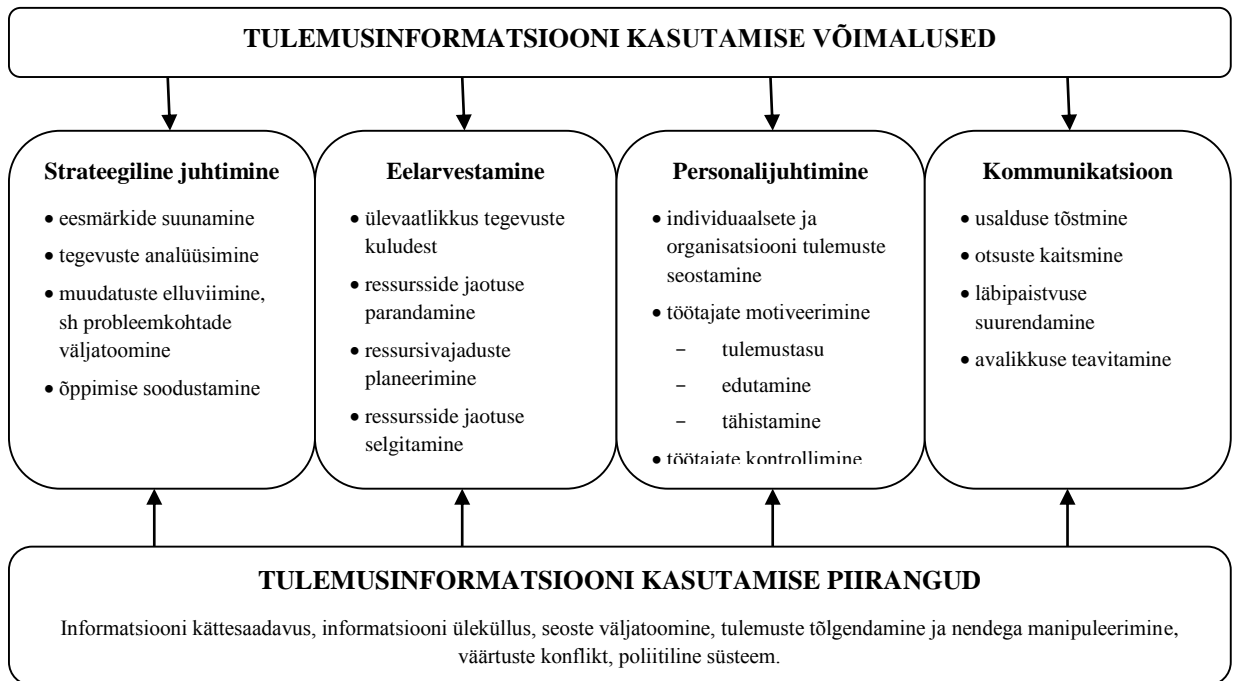
Seega võib järeldada, et ühest küljest on justkui mitmeid võimalusi TI-i kasutamiseks, kuid teistest küljest tuleb arvestada aspektidega, mis võivad TI-i kasutamist keerulisemaks muuta (vt tabel 1, lk 17; joonis 1, lk 18). Eelkõige tuleb aga TI-i kasutamisel lähtuda sellest, et TI-i kasutamine ei pruugi teha otsustusprotsessi lihtsamaks, vaid annab täiendavat informatsiooni kvaliteetsemate otsuste tegemiseks (Moynihan 2008, 104-105, 196).

Tabel 1. Piirangute mõju erinevatele valdkondadele

Piirangud	Millistes valdkondades piirangud enim mõju avaldavad?			
	Strateegiline juhtimine	Eelarvestamine	Personalijuhtimine	Kommunikatsioon
Informatsiooni kättesaadavus	X	X		
	Põhjus: pikemaajalisem ja tulemuste (ing.k. <i>outcomes</i>) informatsioon on olulisem strateegilises juhtimises ja eelarvestamisel, üldjuhul kasutatakse personalijuhtimises taolist informatsiooni vähem.			
Informatsiooni üleküllus	X	X		X
	Põhjus: liigne info eelarvestamisel, strateegilises juhtimises ja kommuniqueerimisel raskendab olulise eristamist ebaolulisest. Võib rohkem mõjutada ka personalijuhtimist, arvestades järgmist punkti.			
Informatsiooniga manipuleerimine	X	X	X	X
	Põhjus: töötajal (või asutusel), kes teemadega igapäevaselt tegeleb on lihtsam näidata informatsiooni talle sobivas „valguses“.			
Omistamise probleem	X	X	X	X
	Põhjus: Kui seoseid, näiteks muutuse ja selle põhjustaja vahel, pole võimalik välja tuua, teeb see info kasutamise mis tahes valdkonnas komplitseeritumaks.			
Poliitiline sekkumine	X	X		
	Põhjus: asutuste personalipoliitikasse sekkutakse poliitiliselt vähem, pigem huvitavad poliitikuid eelarvevahendite ja strateegiliste eesmärkide suunamine. Kommunikatsiooni osas on leitud, et poliitikute jaoks ei ole asutuste poolt edastatav informatsioon oluline infoallikas.			
Väärtuste konflikt	X	X	X	
	Põhjus: ei ole võimalik ressursse suunata ainult valdkondadele, mis toovad soovitud mõju. Avalikus sektoris on teatud teenused, mille pakkumine ei saa olla tulus ja lihtne.			

Koostaja: Autor

Joonis 1. Tulemusinformatsiooni kasutamise võimalused ja piirangud



Koostaja: Autor

1.3 Tegevusvaldkonna mõju tulemusinformatsiooni kasutamise võimalustele

Pollitt (2001, 20) on välja toonud neli tegevusvaldkonda: materiaalne, mittemateriaalne individuaalselt kohandatav, mittemateriaalne ideeline ja reguleerimistegevused (vt täpsemalt tabel 2), mis võivad samuti mõjutada TI-i kasutamise võimalusi.

Materiaalses tegevusvaldkonnas on üldjuhul standardiseeritud tööülesanded, millel on selgelt tuvastatavad väljundid ja kulud. Materiaalseks tegevusvaldkonnaks võib olla näiteks teede ehitus, kus ei tohiks olla keeruline hinnata, kas ehitatav tee valmib õigeaegselt. Mittemateriaalsetes individuaalselt kohandatavates tegevusvaldkondades võib täheldada rutiini, kuid puuduvad täielikult standardiseeritud tegevused. Seetõttu ei ole seda valdkonda võimalik kaardistada mõne mõõdiku abil, mis teeb ka hindamise komplitseeritumaks. Veelgi problemaatilisemateks võib pidada mittemateriaalset ideelist tegevusvaldkonda ja reguleerimistegevusi. Mittemateriaalseks ideeliseks valdkonnaks võib olla nõustamine, kus on võimalik kokku leppida näitajates nagu õigeaegsus ja arusaadavus, kuid kvaliteedi hindamine võib olla keerulisem. Reguleerimistegevused peaksid mõjutama erasektori tegevust. Pollitt tõi finantsjuhtimise ja tulemusjuhtimise ühendamise võimalusi uurides välja, et kõige lihtsam on

seoste loomine materiaalsete teenuste korral ning mittemateriaalsete tegevusvaldkondade ja reguleerimistegevuste korral läheb see keerulisemaks. (Pollitt 2001, 20-21)

Tabel 2. Tegevusvaldkonnad

Tegevusvaldkonnad	Tegevusvaldkondade kirjeldus
Materiaalne (ing.k. <i>tangibles</i>)	Tegevused on mõõdetavad ja standardiseeritud, et osutada korduvaid tooteid ja teenuseid.
	Näited: teede ehitus, litsentside väljastamine, juhilubade ja passide väljaandmine.
Mittemateriaalne individuaalselt kohandatav (ing.k. <i>non-tangible individually tailored</i>)	Tegevustes on rutiinseid aspekte, kuid samas on vajadus teenust kohandada vastavalt indiviididele, vajadustele ja kontekstile.
	Näited: õpetamine, tervishoid.
Mittemateriaalne ideeline (ing.k. <i>non-tangible ideal</i>)	Tegevused ei ole standardiseeritud ega rutiinsed.
	Näited: teiste tegevuste koordineerimine, nõustamine.
Reguleerimistegevused (ing.k. <i>regulatory</i>)	Valdkonna ülesanne on erasektori reguleerimine.
	Näiteid: tarbijakaitse, finantsjärelevalve.

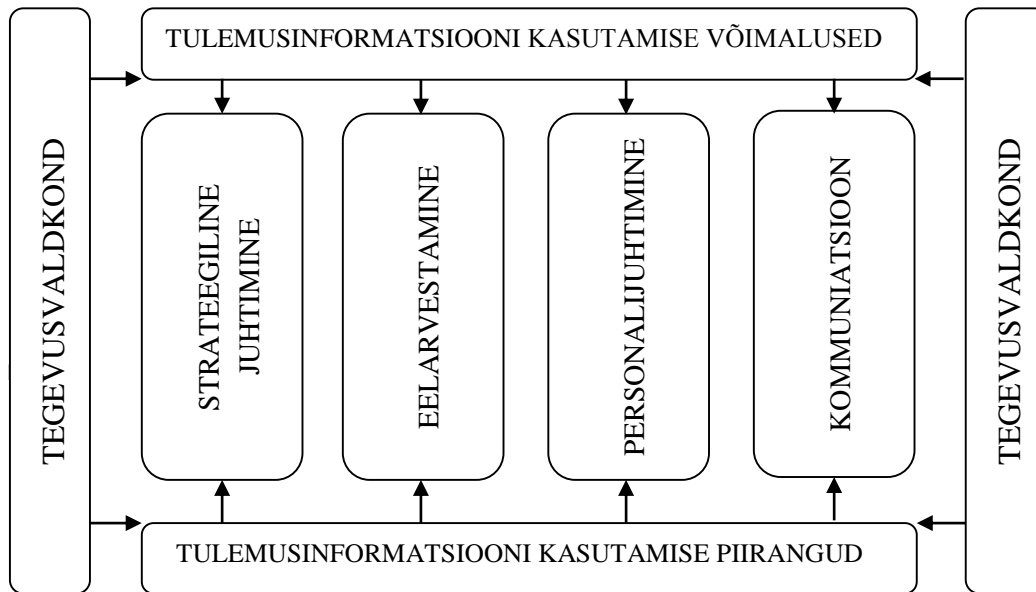
Koostaja: Autor Pollitti (2001) alusel, täiendatud Raudla (2013b) põhjal

Sellest tulenevalt võib järeldada, et ka TI-i kasutamisevõimalusi võib piirata tegevusvaldkond (Vakkuri, Meklin 2006, 239; Moynihan 2008, 203) ning TI-i kasutatakse suurema tõenäosusega lihtsamate teenuste osutamisel (Moynihan, Pandey 2010, 854). Kõikides tegevusvaldkondades ei pruugi olla üheselt mõistetavat tulemuskriteeriumi ning väljundite ja tulemuste analüüsimine võib muutuda keeruliseks, kuna väheneb tegevuste rutiin ja suureneb mitmemõttelisus (Van Dooren 2005, 372; Van de Walle 2009, 43; Van Stolk, Wegrich 2008, 590). Teisalt võib öelda, et kui tulemuste (ing.k. *outcomes*) hindamine on keeruline, siis võib analüüsida protseduurilisi tegevusi, teenuse kogust ja ajastatust (Gregory, Lonti 2008, 841, 850). Seega võib erinevates tegevusvaldkondades erineda ka kasutatav TI (Nielsen 2014a, 441-442; Kroll 2013, 270), keerulisemate tegevusvaldkondade korral võib vaja minna mitmekesisemat informatsiooni (Byström, Järvelin 1995).

Seega võib öelda, et lisaks TI-i kasutamise piirangutele võib TI-i kasutamisevõimalusi täiendavalt mõjutada tegevusvaldkond (vt joonis 2) ning erinevad tegevusvaldkonnad võivad vajada strateegilises juhtimises, eelarvestamisel, personalijuhtimises ja kommunikeerimisel

erisugust TI-i. Võttes aluseks Pollitti (2001) taksonoomia, võib öelda, et kui liikuda materiaalsest tegevusvaldkonnast reguleerimistegevuste poole, siis peaks iga tegevusvaldkonnaga minema TI-i kasutamine keerulisemaks. Seepärast ongi tulemusjuhtimise rakendamisel olnud edukamad need organisatsioonid, mis tegelevad suhteliselt lihtsalt tüüpi tegevusvaldkondadega (Moynihan *et al.* 2011, 142).

Joonis 2. Tegevusvaldkonna täiendav mõju



Koostaja: Autor

2. TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE EESTI AMETITES

2.1 Tulemusjuhtimise reformide areng Eestis

Kui taasiseseisvunud Eestis algas demokratiseerumine ja institutsioonide ülesehitamine, olid Läänes tulemusjuhtimise reformid edu tipus (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 864). Tulemusjuhtimise ideoloogiad sobisid riikidele, kes olid ümber korraldamas ühe sektori majandust ja läbi viimas erastamist (Tõnnisson, Randma-Liiv 2008, 95). Lisaks on Eesti riigihalduse arengut mõjutanud järjestikused neo-liberaalsed valitsused (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 864) ning avaliku sektori organisatsioonid on erinevaid tulemusjuhtimise ideid arendanud juba 1990ndate teisest poolest (Tõnnisson, Randma-Liiv 2008, 96). Riigiülevalt on üritatud teha ning on ellu viidud mitmeid reforme strateegilises planeerimises, eelarvestamises ja personalijuhtimises.

Strateegilise planeerimise laine algas Eestis 1990ndate aastate teisel poolel, kui tekkis eelarvevahendite pikamaajalise planeerimise vajadus (Kasemets 2006). Nimelt oli ilma arengukavata keeruline taotleda Euroopa Liidu vahendeid ning seepärast üritasid kõik oma organisatsiooni või poliitikavaldkonna arengut strateegiliselt määratleda (*Ibid.*). Laiem strateegilise planeerimise raamistik loodi 2003. aastal riigieelarve seaduse muudatustega, kui üritati luua seoseid ressursside määramise ja strateegiliste eesmärkide vahel (Raudla 2012, 1006). 2005. aastal jõudis Eesti valitsus kokkuleppele uues strateegilise planeerimise süsteemis, millega pandi paika arengukavade väljatöötamise nõuded, seosed dokumentide vahel, institutsioonide rollid, ning mis põhines eesmärkide püstitamisel ja tulemuste mõõtmisel (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 867; Kasemets 2006).

Eelarvestamise süsteemi on arendatud koos strateegilise planeerimisega. Samal ajal kui hakati looma tugevamaid seoseid strateegilise planeerimise ja eelarvestamise vahel, hakati koostama Riigi eelarvestrateegiat (neljaks aastaks rulluval põhimõttel) ning eelarveläbirääkimiste aluseks said ministriumite arengukavad, mis sisaldasid eesmärke, tegevusi ja tulemusi (Raudla 2012,

1006). Eelarvestamise protsessis on TI-i esitletud koos finantsinformatsiooniga lootes, et seda võetakse diskussioonidel arvesse (*Ibid.*, 1007). 2008. aastal tutvustas Rahandusministeerium plaani minna üle tulemuspõhisele eelarvestamisele, kuid valitsuses ei leidnud see täielikku toetust (Raudla 2013, 614). Sellest tulenevalt jätkas Rahandusministeerium reformi ettevalmistamist, tellides aastatel 2009-2011 konsultantidelt mitmeid analüüse, kuid mille tulemusena konkreetsete otsusteni ei jõutud (*Ibid.*). Nüüd on Rahandusministeerium tulnud välja programmipõhise eelarvestamise võimalusega, kuid seni ei ole see suurt populaarsust kogunud.

Personalivaldkonna ja TI-i kasutamise markantseim näide Eestis jääb 2001. aastasse, kui prooviti rakendada tulemuspalka maksmist. Süsteem põhines eeldusel, et kooskõlas iga-aastaste tegevusplaanidega tuleb asutustel esitada tulemusraport ning seejuures oli asutustel võimalik ise otsustada, kuidas tulemuspalka makstakse (Randma-Liiv 2005). Reform ebaõnnestus ning pärast 2001. aastat sellega edasi ei mindud, sest ilmnis, et tulemuspalka maksti enamjaolt kõigile ning isegi siis kui tulemusi ei saavutatud; lisaks ei vaadatud tegevuskavasid ja lisatasud maksti välja enne raporti koostamist (*Ibid.*). Samuti ei paistnud ükski asutus silma eelnevast aastast paremate tulemustega ega täheldatud ametnike suuremat efektiivsust, nagu esialgu loodeti (*Ibid.*).

Üldiselt on Eestis levinud arvamus, et TI-i kasutamine aitab avalikus sektoris kaasa eesmärkide legitimiseerimisele ja imidži parandamisele (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 868). TI-i kasutamise ulatus on asutustes siiski erinev ja sõltub sisemistest regulatsioonidest (*Ibid.*, 865). Seejuures on Eestis olnud seadusandjate ja poliitikute huvi TI-i kasutamisel heitlik ning pigem motiveeritud lühiajalistest poliitilistest kaalutlustest (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 871). Näiteks on leitud, et Riigikogu rahanduskomisjon otsuste tegemisel TI-i ei kasuta (Raudla 2012, 1008).

TI-i kasutamise alastes uurimustesse on Eestis panustanud Riigikontroll, kes on paljuski jõudnud sarnaste järelduseni nagu mitmed autorid teaduskirjanduses. Näiteks 2012. aastal leiti, et Eesti arengut suunatakse mitmete strateegiadokumentidega (sealhulgas rakendusplaanid, tegevuskavad ja täitmise aruanded), kuid seejuures ei ole Vabariigi Valitsus kasutanud võimalust suunata ühiskonna jaoks oluliste eesmärkide saavutamist ega hinnanud tulemuslikkust ja eesmärkide täitmist (Riigikontroll 2012). Riigikontroll oli arvamusel, et on vajalik Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse selge otsus, millist tulemusinformatsiooni eesmärkide saavutamise juhtimiseks vajatakse (*Ibid.*). Sellest hoolimata tõdeti ka mõned aastad hiljem, et

riik on olnud aktiivne uuringute tellija, kuid kogutud informatsioon on asutustes kasutusel taustateadmisenä ning otsustusprotsessi kaasatakse taolist infot vähe (Riigikontroll 2015).

Seega on Eesti riigi arengut mõjutanud mitmed tulemusjuhtimise ideed, kuid nende rakendamisel on olnud probleeme. Mitmete reformikatsete ebaõnnestumist võib põhjendada Eesti kontekstist tulenevate faktoritega nagu ebastabiilsus, kehv analüütiline oskus ja tugevad välismõjud, mis on iseloomulikud uutele demokraatlikele riikidele (Nõmm, Randma-Liiv 2012, 20-21).

2.2 Ametite valik ja metoodika kirjeldus

Käesoleva magistritöö empiirilise analüüsi fookuses on riigiametite TI-i kasutamise kogemused erinevate juhtimisotsuste tegemisel. Tulemusjuhtimise põhimõtteid on võimalik rakendada erinevatel valitsemise tasanditel (Propper, Wilson 2003 253), kuid seni on just *ametites* leitud kõige rohkem tõendeid TI-i kasutamisest (Moynihan 2008, 197). Ametid on konkreetsematele ülesannetele spetsialiseerunud ning sellest tulenevalt on ametite juhid suutnud kergemini tuvastada TI-i positiivseid kasutuskohti (*Ibid.*).

„Amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev asutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sündi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses“ (Vabariigi Valitsuse seadus § 70). Eestis on 11 ministeeriumi valitsemisalas 24 ametit, moodustades valitsusasutustest 7 % (Taro 2013, 3). Ameti vorm võimaldab asutuse erinevaid funktsioone integreerida, kuna lisaks järelevalvetegevustele on olulised ka ennetustegevus, nõustamine ja poliitikakujundamine (*Ibid.*, 4).

Empiiriline uurimus viidi läbi kahes etapis. Esiteks analüüsiti ametite ja nende osakondade põhimääruste alusel riigiametite ülesandeid selgitamiseks, kuidas ja milliste ametite näitel on võimalik uurimust läbi viia. Analüüsi eesmärk oli leida ametid, mille ülesannetes on piisavalt varieeruvust, et uurida TI-i kasutamist Pollitti (2001) taksonoomia alusel. Seejuures seati eeltingimuseks, et uuritavad ametid peaksid olema erinevatest valitsemisaladest, mis võimaldaks suurema tõenäosusega uurida erisuguseid TI-i kasutamise praktikaid. Valituks osutusid Maanteeamet (edaspidi MA) ning Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA), kuna pealtnäha on tegemist erinevate ametitega, kuid tegelikkuses on mõlemad ametid orienteeritud tulemuslikkusele. Ühtlasi on mõlemad ametid valinud „tagajärgedega“ tegelemise asemel

proaktiivse lähenemise ja panustavad ennetustööle. Seega on valitud ametite praktikaid hea võrrelda.

Materiaalsete tegevusvaldkondade valimisel arvestati, et tegemist oleks kodanikele otseselt tunnetava valdkonnaga (*ing.k. tangible* – käega katsutav), mille tegevused oleksid standardiseeritud. Valitud mittemateriaalsetes individuaalselt kohandatavates valdkondades on olemas standardiseeritud tegevusi, kuid seejuures on ametnikud oma ülesannete täitmisel vabamad ja/või saavad kasutada kaalutusõigust. Mittemateriaalsete ideeliste valdkondades on olulised nõustamine ja koordineerimine ning reguleerimistegevuste valikul peeti silmas, et ametnike tegevus mõjutaks erasektori toimimist. Täpsemad valdkonnad on toodud välja tabelis 3 (vt lk 25).

Seejärel viidi TI-i kasutamise analüüsimiseks läbi kvalitatiivne uuring, kasutades dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid. Dokumendianalüüsi eesmärk oli analüüsida, kuidas ja millist TI-i kasutatakse ja avaldatakse ametite peamistes dokumentides (strateegiad, arengukavad jms). Lisaks viidi perioodil 31.03-28.04.2016 läbi 12 anonüümset poolstruktureeritud intervjuud (vt Lisa 1), mis võimaldas saada rikkalikku informatsiooni. TI-i kasutamise uurimiseks on soovitatav kasutada poolstruktureeritud intervjuusid, kuna üldjuhul küsitlustes ülehinnatakse TI-i kasutamist (Frank, D'Souza 2004, 713). Intervjuud viidi läbi keskastmejuhtidega, kes vastutavad analüüsitava valdkondade eest (7 intervjuud) ning tugistruktuuride juhtidega (strateegiline juhtimine, eelarvestamine, personalijuhtimine – 5 intervjuud). Intervjueeritavateks valiti ametite keskastmejuhid, kuna neil on oma valdkondades kõige vahetumad kogemused. Anonüümsuse tagamiseks on MTA juhtidele viidatud kui „MTA1“, „MTA2“ jne ning MA juhtidele kui „MA1“, „MA2“ jne.

Uurimuse piiranguna saab välja tuua, et kuna analüüs viidi läbi kahe ameti näitel, ei ole see üldistatav kõikidele ametitele ega tervele riigisektorile. Teisalt ei ole Eesti kontekstis varem sarnaseid uuringuid läbi viidud ning üksikute juhtumite uurimine võimaldab saada rikkalikumat informatsiooni kui suuremal hulgal asutuste analüüsi kaasamine. Lisaks võib analüüsi mõjutada see, et rohkem on nõus rääkima need, kellel on TI-i kasutamisega enam kogemusi ning see võib kallutada uurimuse tulemusi. Ühtlasi tuleb arvestada, et ametisestest valdkondadel valimisel kohandati Pollitti mudelit vastavalt Eesti riigiametite ülesannetele ning seega pruugi tulemused olla otseselt võrreldavad teiste sarnaste uurimustega.

Tabel 3. Ametite ja valdkondade valik

	MAANTEEAMET	MAKSU- JA TOLLIAMET
MATERIAALNE	<p><u>Juhilubade väljastamine jt liiklusregistri toimingud</u></p> <p>Maanteeameti ülesanne on võimaldada kodanikele erinevaid liiklusregistri teenuseid nagu juhilubade väljastamine, sõiduki omanikuvahetus.</p>	<p><u>Tulude deklareerimine</u></p> <p>Maksu- ja Tolliameti üheks peamiseks ülesandeks on riigi maksukulude kogumine ning tulude deklareerimine on iga-aastane tegevus selle läbiviimiseks.</p>
	<p>Valdkondade valikul on arvestatud, et mõlemad teenused on reguleeritud ning hõlmavad rutiinseid ja standardiseeritud ülesandeid. Lisaks on mõlema teenuse arendamisel pööratud tähelepanu e-kanalite kasutuselevõtule, mis tähendab ka, et suur osa teenuse toimimisest on automatiseeritud.</p>	
MITTEMATERIAALNE INDI-VIDUAALSELT	<p><u>Teemaa toimingud</u></p> <p>Teemaa toimingud hõlmavad riigimaa omandamise ja kasutusele võtmise korraldamist, riigi huvi kindlaks määramist ning teemaa kasutusse andmise korraldamist.</p>	<p><u>Tollitoimingute teostamine</u></p> <p>Tollitoimingud hõlmavad tolliformaalsuste teostamist, seadusliku kaubanduse hõlbustamist ja salaturu tõkestamist, tollialaste rikkumiste tõkestamist, avastamist ja menetlemist.</p>
	<p>Valdkondade valikul on arvestatud, et teenuste osutamisel on standardiseeritud tegevusi, kuid võrreldes materiaalse teenusega, on ülesanded mitmekesisemad ja nende täitmisel on ametnikel rohkem valikuvabadust ja/või kaalutusõigust.</p>	
MITTEMATERIAALNE IDEELINE	<p><u>Liiklusohutuse alane ennetustöö ja teavitamine</u></p> <p>Valdkond hõlmab teavitamist, koolitamist ja nõustamist, ennetustöö üleriigilist koordineerimist ning liiklusõpetuse korraldamist koolides ja lasteaedades.</p>	<p><u>Maksukäitumise parandamine ja teavitamine</u></p> <p>Valdkond hõlmab teavitamist, koolitamist ja nõustamist. Maksukäitumise parandamisel pööratakse tähelepanu noortele ja teavitustöö suurendamise koolides.</p>
	<p>Valdkondade valikul lähtuti eeldusest, et ametitel on küll konkreetne ülesanne teavitustöö, kuid seejuures ei ole paika pandud, kuidas ja millele järgneval kuul, kvartalis või aastal tähelepanu pööratakse. Seega on teavitamine küll kindel tegevus, kuid konkreetse lähenemise valimisel on mitmeid valikuvõimalusi ning puuduvad ette määratud rutiinsed, standardiseeritud tegevused.</p>	
REGULEERIMIS-TEGEVUSED	<p><u>Ühistranspordi korraldus</u></p> <p>Valdkond hõlmab liinivõrgu kujundamist ja optimeerimist, järelevalve teostamist sõitjateveo tegevusloa ja liiniloa nõuete ning avaliku teenindamise lepingute täitmise üle ning vastavate ettekirjutuste tegemist.</p>	<p><u>Aktsiisilubade menetlemine ja järelevalve</u></p> <p>Valdkond hõlmab erinevate aktsiisidega seotud lubade (käitlemine, vabastus, tagastamine) menetlemist, väljastamist ning hilisemat järelevalvet.</p>
	<p>Valdkondade valimisel arvestati, et tegemised mõjutaksid mingil määral erasektori toimimist, mõlemad valdkonnad on seotud lubade väljastamisega erasektori ettevõtetele ning nende hilisemat järelevalvet.</p>	

Koostaja: Autor

2.3 Tulemusinformatsiooni kasutamine Maanteeametis ning Maksu- ja Tolliametis

Käesolevas peatükis keskendutakse ametite võrdlemisele neljas juhtimisvaldkonnas (strateegiline juhtimine, eelarvestamine, personalijuhtimine, kommunikatsioon), et analüüsida valdkondade toimimist ametites ning mõista, millist TI-i kogutakse ja millised eeldused on loodud sisuvaldkondade juhtidele TI-i kasutamiseks. Seejuures tuginetakse peamiselt tugistruktuuride juhtidega läbiviidud intervjuudele.

Valitud ametid on struktuurilt ja tegevusvaldkondade poolest erinevad. MTA-s töötab seisuga 01.05.2016 1410 töötajat ning Maksu- ja Tolliameti põhimääruse (§ 6) järgi „Ameti tegevusvaldkond on riigitulude haldamine, riikliku maksu- ja tollipoliitika rakendamine ning ühiskonna ja seadusliku majandustegevuse kaitsmine“. MTA-d juhivad peadirektor ja peadirektori asetäitja ning sealt edasi jaguneb MTA otse üheteistkümneks osakonnaks (lisaks avalikud suhted).

MA-s töötab 01.05.2016 seisuga 516 töötajat ning Maanteeameti põhimääruse (§ 8) järgi „Maanteeamet teostab seadusega sätestatud ülesannete ulatuses riigi poliitika ja arengukavade elluviimist, juhtimisfunktsiooni, riiklikku järelevalvet, haldusjärelevalvet, vääртеomenetlust ning kohaldab riiklikku sundi teehoiu, liiklusohutuse, ühistranspordi ja liiklusvahendite keskkonnaohutuse valdkonnas ning peab arvestust liiklusregistrisse kantud sõidukite, sõidumeerikukaartide, juhilubade ja muude õigusaktidest tulenevate dokumentide üle“. MA-d juhib peadirektor, kellele allub neli peadirektori asetäitjat (ehitus ja areng, hoole, liiklusohutus ja ühistransport, teedevõrk). Lisaks on MA-s viis tugistruktuuride osakonda ja Maanteemuuseum.

Ametites võib täheldada ka mõningaid sarnasusi. Nii MTA kui MA on orienteeritud tulemuslikkusele. MTA üheks peamiseks eesmärgiks on ebaausa majanduse osakaalu vähendamine ja riigi maksutulude kogumine (Maksu- ja Tolliameti arengukava 2013-2016) ning MA üheks peamiseks eesmärgiks on liiklusohutuse tõus (kannatanute ja hukkunutega liiklusõnnetuste vähenemine, liiklusõnnetustega tekkinud kahju vähendamine, liiklusohutlike kohtade vähendamine) (Maanteeameti strateegia 2016-2019). Nimetatud eesmärkide saavutamiseks on mõlemad ametid pööranud tähelepanu teavitamise, ennetustöö ja nõustamise olulisuse tõstmisele.

Ühtlasi võib öelda, et intervjueeritud keskastmejuhid andsid mõlemas ametis sarnaseid vastuseid TI-i defineerimisel. TI-i kasutamist endale igapäevaselt ei teadvustata, kuid samas

osati tuua TI-i kasutamisest mitmeid näiteid. Üldjuhul tajutakse TI-i kui juhtimisinfot, mis on nii igapäevaste kui ka pikemaajaliste otsuste aluseks ning selle peamist kasu nähakse kvaliteetsemates ja teadlikumates juhtimisotsustes. Samuti selgus intervjuudest, et üldjuhul peetakse TI-i kasutamist juhtimisotsustel väga oluliseks, kuna see annab tunnetuse, mida on tehtud ja mis suunas edasi liikuda.

„Meil on juhtimisinfo ja meie asja mõte, miks me seda juhtimisinfot pakume, on kvaliteetsemad juhtimisotsused. Traditsiooniliselt on avalikus halduses hästi palju otsuseid tehtud kõhutunde pealt. Meie suund ongi sinna, et need asjad, mis on kõhutunde pealt tehtud, paljud nendest saab teha faktipõhise info alusel.“ (MA5)

„Võib ette kujutada, et me võtame auto ja hakkame Tallinnast Tartusse sõitma, aga meil ei ole ühtegi näidikut, me ei tea, kui palju kütust paagis ja kui kiiresti auto liigub, me hakkame sõitma ja ühel hetkel saabki paak tühjaks ja me jääme tee peale. Samamoodi saad protsesside efektiivsust mõõta ja saad teada, kas protsess toimib või ei toimi.“ (MA5)

„Minu jaoks ongi tulemusinfo see, et mis me teinud oleme, kas see on mingit mõju avaldanud. Kui ei ole, siis järjekult oleme valesid asju teinud või valesid asju küsinud. Muidu teed hea asja ja ise oled üliõnnelik, et maru hästi tuli välja, aga mitte keegi ei kasuta.“ (MTA1)

2.3.1 Tulemusinformatsiooni kasutamine strateegilises juhtimises

Võib öelda, et mõlemad ametid on organisatsiooni arengut strateegiliselt suunanud, püstitavad eesmärgid, analüüsivad nende saavutamiseks vajalikke tegevusi ning jälgivad eesmärkide täitmist. Samas on MTA ja MA strateegilise juhtimise protsessis erinevusi.

MTA peamiseks strateegilise juhtimise dokumendiks on arengukava. MTA arengukava koostatakse neljaks aastaks ning lähtutakse põhimõttest, et eesmärgid pannakse paika ning järgneva nelja aasta jooksul neid ei muudeta ehk ei kasutata rulluvat põhimõtet. Käimasolev arengukava on koostatud aastateks 2013-2016 ning ettevalmistamisel on arengukava aastateks 2017-2020, kus plaanitakse võtta hoopis teistsugune suund, kuna selleks perioodiks (2013-2016) seatud eesmärgid on suures osas saavutatud.

„Arengukava koostamisel oleme seisukohal, et kui püstitada eesmärgid konkreetseks perioodiks, siis on suurem motivatsioon neid täita. Rulluv strateegia, kus lükatakse eesmärkide täitmist edasi, ei tohiks olla eesmärk.“ (MTA5)

Käimasolevas arengukavas on seatud nii asutuseüleised kui valdkondade (osakondade) põhised eesmärgid, sealhulgas on kaasatud tugiosakonnad. Seega võib öelda, et MTA arengukavas on kaetud kogu organisatsioon. Seejuures on välja toodud eesmärgid, indikaatorid ning sihttasemed. Iga-aastaselt koostatakse arengukava kokkuvõtte, kus tuuakse välja, kui kaugel ollakse sihttasemete saavutamiseks (Maksu- ja Tolliameti arengukava 2013-2016: kokkuvõtte 2015). Kokkuvõtte sisaldab ameti juhtimiseks olulist TI-i, mida on võimalik kasutada järgnevate aastate strateegilises planeerimises. Intervjuudest nähtus samuti, et TI-i kasutatakse igapäevases juhtimises, kui jälgitakse seatud eesmärkide täitmist ning võib öelda, et ka uue visiooni koostamise aluseks on TI ning see, kuidas ametil on teatud valdkondades läinud.

MA kehtiv strateegia on aastateks 2016-2019 ning vastupidiselt MTA-le koostatakse see neljaks aastaks rulluval põhimõttel. Ühtlasi on MA strateegia ülevaatlikum, tuues välja peamised asutuseüleised tulemusindikaatorid ning eraldi valdkondade indikaatoreid ei kirjeldata. Lisaks on seatud eesmärgid protsesside juhtimisele, finantsjuhtimisele ning personalipoliitikale.

„Kui me võtame strateegilise juhtimise, siis ega võtme-eesmärke ei saa liiga palju olla ning kui me Maanteeameti strateegiat vaatame, siis sisuliselt on seal ainult neli suuremat eesmärki kirjeldatud.“ (MA5)

Lisaks suunavad MA-d tööd ka mitmed valdkondlikud strateegiad nagu „Liiklusohutuse strateegia 2016-2025“¹, „Transpordi arengukava 2014-2020“ ja „Riigimaanteede teehoiukava 2014-2020“. Seni on olnud peamiseks TI-i sisaldatavaks dokumendiks MA aastaraamat (viimati 2014. aasta), mis kirjeldab erinevate valdkondade hetkeolukorda. Võib öelda, et aastaraamat sisaldab peamiselt statistilist TI-i liiklusvaldkonnast ning teiste valdkondade kohta nii palju TI-i avaldata (Maanteeameti aastaraamat 2014). Intervjuudest selgus, et igapäevaselt kasutatakse juhtimisinfosüsteemi, kust juhid saavad samuti taolise informatsiooni igapäevast seisust jälgida.

¹ Magistritöö kirjutamise ajal oli strateegia kinnitamisel, varasemalt oli valdkonna strateegiadokumendiks liiklusohutusprogramm 2003-2015.

Üldiselt võib järeldada, et mõlemas ametis on toimiv strateegilise juhtimise süsteem, kus tegevused on eesmärgistatud ja nende kohta kogutakse informatsiooni (sealhulgas TI-i). Kui ametiüleselt on olemas hästi toimiv strateegilise juhtimise süsteem, siis see võib anda ka sisuvaldkondade juhtidele head eeldused TI-i kasutamiseks oma valdkonna suunamisel. Seejuures tuleb arvestada, et MTA strateegiadokument on kõikehõlmavam (kaasates kogu asutuse) ning MA strateegia on ülevaatlikum, jättes teede valdkonnad veidi tagaplaanile, mis võib tähendada, et teede valdkonnas kasutatakse TI-i vähem.

2.3.2 Tulemusinformatsiooni kasutamine eelarvestamisel

MTA-s ja MA-s on TI eelarvestamise protsessis kasutusel pigem taustateadmisenä, sest formaalset tulemuseelarvestamist ei kasutata. TI-i kaasatakse mitteformaalselt eelarvevahendite planeerimise etapis. Mõlemas ametis toodi välja arvamusi, et eelarvestamine võib olla justkui strateegilise planeerimise osa. See võib olla ka mõistetav, sest Eestis on eelarvestamist arendatud koos strateegilise planeerimisega (vt lk 21). Üldiselt võib öelda, et strateegilise juhtimise protsessis seatakse pikemaajalised eesmärgid (TI-i põhjal), mille alusel on võimalik eelarveotsuseid teha.

„Tegelikult on see strateegilise planeerimise üks etapp. Kui me oleme paika pannud nelja aasta pikad perspektiivid, siis konkretiseerisime selle baasil näiteks 2016. aastaks konkreetsed tegevused ja selle põhjal me siis planeerime eelarve.“ (MA3)

Intervjuudes toodi välja, et TI võib aidata välja tuua, kuhu on vaja raha juurde suunata ning kust on võimalik kulutusi vähendada, et kõikide vajadused kaetud oleksid. Ühtlasi jõuti järeldusele, et kui ametis on mingi prioriteetne valdkond, siis sinna suunatakse rohkem ressursse, et soovitud tulemuste saavutamisele kaasa aidata. Teisalt nähtus intervjuudest, et eelarvestamise protsessis ei ole väga palju paindlikust, sest suure osa eelarvest määravad kohustuslikud kulutused. Ametil (ja osakondadel) on konkreetne eelarve, mille raames tuleb majandada ja seal ei ole palju „mänguruumi“.

„Me suuname rahalise ressursi sinna, et meie eesmärgid ära teha. Me ei tee neid otsuseid muidugi reeglina aasta kestel, et me ikkagi planeerime aasta tegevused ja suuremad rahad sinna tegevustesse ja siis jälgime, et kuidas läheb.“ (MTA5)

„Loogika on see, et tavaliselt vajadused on suuremad kui võimalused, siis on juhtkonna otsustuskoht, et kust ja kui palju peame kokku tõmbama. Ehk siis kuhu me oma fookuse paneme ja kuhu me ressursse rohkem anname ja kus seda nii palju vaja ei ole.“ (MA5)

Lähtudes teoriast, on TI info erinevate programmide, protsesside väljunditest ja tulemustest. Intervjuude käigus toodi välja, et ametites on oluliseks TI-ks ka eelarve täitmise jälgimine. Seda ei saa pidada küll klassikaliseks TI-ks, kuid praktikas on ta siiski juhtide jaoks tähtis.

„Eelarve kasutamine on kindlasti üks väga oluline osa tulemusinfost.“ (MA5)

„Jälgime, et me oma eelarvega hakkama saame ja see on ju ka indikaator. Kulud kasvavad iga aastaga ning odavamaks ei lähe midagi, kogu aeg tuleb otsida kokkuhoiukohti. Eelarve poole pealt on just see lihtsalt hakkama saamine.“ (MTA6)

Seega võib järeldada, et mõlemas ametis ei tajuta TI-i kasutamist nii palju kui näiteks strateegilise juhtimise protsessis ning sellest tulenevalt ei pruugi ka sisuvaldkondade juhid nii palju TI-i kasutada. Samas tuli välja, et TI võib asutuseüleselt olla oluline, kuna aitab välja tuua, kuhu on oluline ressursse suunata ja kust selleks kulutusi kokku tõmmata ning piiratud eelarve korral võib TI osutada määravaks.

2.3.3 Tulemusinformatsiooni kasutamine personalijuhtimises

Mõlemas ametis panustavad personaliosakonnad personalialase TI-i loomisesse ning koostavad erinevaid analüüse ja/või uuringuid. Personaliosakondadel on oluline roll personalialase analüütika koostamisel, millele saavad keskastmejuhid oma otsustes tugineda. Näiteks kogutakse informatsiooni töötajate voolavuse, koosseisu, haiguste ja rahulolu kohta. Samas erineb MTA MA-st selle poolest, et tehakse koostööd Sisekaitseakadeemiaga, kust värvatakse tulevasi töötajaid. MTA analüüsib oma personalivajadusi ning annab Sisekaitseakadeemiale sisendit õppekavade koostamiseks.

Nii MTA-s kui MA-s on olulisel kohal töötajate rahaline motiveerimine, mida on välja toodud teaduskirjanduses ning mida katseti ka riigisektoris laiemalt (vt lk 22). Seejuures aga toodi mõlemas asutuses välja, et kindlasti ei maksta tulemustasu kõigile töötajatele. MA-s on tulemustasu maksmise aluseks tulemusvestlused, kus hinnatakse töötajatele seatud eesmärkide täitmist. Tulemustasu maksmine on juhi otsustada, kuid ka personaliosakond analüüsib

vestluste tulemusi ja tasude määramist. MTA-s on määratud võtmeisikud, kellele makstakse tulemustasu ning teistele töötajatele makstakse preemiat. Preemia määramise aluseks on eelnevalt kokku lepitud eesmärgid ning preemia määramise otsustab otsene juht.

„Kui me räägime tulemuspalgast, siis selle saamise eelduseks on varem kokku lepitud eesmärgid ja mõõdikud. Perioodi lõppedes vaadataksegi, et kas need on saavutatud ja kuidas on see õnnestunud.“ (MA6)

Ühtlasi on mõlemas ametis olemas põhimõtted töötajate mitterahaliseks motiveerimiseks. Igal aastal valitakse erinevates valdkondades aasta tegijaid või tunnustatakse töötajaid erinevates kategooriates.

„Meil on tegelikult nii, et igal aastal valib Maanteeamet, meil on viis valdkonda, ja nüüd siis selles viies valdkonnas valitakse välja aasta tegu ja aasta tegija.“ (MA6)

Samuti selgus intervjuudest, et mõlemas ametis toetatakse paindliku tööaja kasutamist, mis tähendab, et olulisemaks peetakse tulemuste saavutamist kui töötajate kohaloleku kontrollimist. Siinkohal võib välja tuua, et kõik intervjueeritud juhid toetasid mõtet, et tänapäeval ei ole enam oluline töötajate tööaja jälgimine, vaid tulemuste saavutamine.

„Meil on võimalus, et me oleme igal pool üle Eesti ja et suvel, kui su pere elab maakodus, siis sa võid ka seal lähedal tööl käia. Me peame lihtsalt võimaldama selliseid tingimusi, sest vastasel juhul meile uusi, noori tegijaid peale ei tule.“ (MA6)

Eelnevast tulenevalt võib järeldada, et ka sisuvaldkonnad kasutavat TI-i personaliotsuste tegemisel. Mõlemas ametis on loodud selleks eeldused nii töötajate rahalise motiveerimise kui ka mitterahalise motiveerimise süsteemide näol. Lisaks toetatakse paindlikku tööaja kasutamist, mis võib samuti soodustada juhtide poolt TI-i kasutamist töötajate kontrollimiseks.

2.3.4 Tulemusinformatsiooni kommunikeerimine

Üldiselt võib öelda, et mõlemad ametid on oma tegevuste kommunikeerimisel üsnagi edumeelsed, seda näitavad näiteks iganädalased postitused sotsiaalmeedias. Seega võib järeldada, et mõlemad asutused on selles osas teistele valitsusasutustele eeskujuks ning teavitavad kodanikke oma tegevusest, mis aitab suurendada läbipaistvust.

Nii MTA kui MA on kommunikeerinud ka TI-i, kuid see ei ole nii süsteemne kui üldine kommunikeerimine. TI kommunikeerimisel on natuke eespool MTA, kuid see tuleneb nende valdkonnast. Näiteks kommunikeeritakse MTA ametnike olulisemaid avastusi, mida võib samuti pidada TI-iks. MA poolt avaldatav TI on üldjuhul seotud liiklusstatistikaga.

Ühtlasi avaldatakse TI-i ka strateegilise juhtimise protsessis, kui koostatakse kokkuvõtteid või aastaraamatuid, kuid see ei jõua nii paljude inimesteni kui (sotsiaal)meedia kaudu jagatav informatsioon. Kohustuslikus korras ei esitata TI-i ka teistele valitsusasutustele (välja arvatud Statistikaamet), valdkonna eest vastavale ministeeriumile edastatakse TI-i pigem mitteformaalselt koostöö käigus ning sedagi vastavalt vajadusele. Teatud määral esitletakse TI-i erinevatel ettekannetel, kus on vajalik valdkonna tutvustamine.

„Kui keegi küsib, ega me ei varja neid andmeid. Me kindlasti presenteerime neid andmeid igasugustel üritustel, aga me paneme väga kontsentreeritult, pole ju mõtet inimesi koormata selle infoga.“ (MAI)

Seega võib järeldada, et kuigi mõlemad ametid on avatud kommunikatsioonistiiliga, siis TI-i presenteeritakse pigem vähem. MTA poolt avaldatav TI on seotud erinevate „töövõitudega ning MA kommunikeerib rohkem liiklusstatistika alast TI-i, et teavitada kodanikke suurematest riskivaldkondadest. Seega on TI-i kommunikeerimine suurem nendes valdkondades, kus on ka kõrgendatud avalik huvi.

2.4 Tulemusinformatsiooni kasutamine erinevates tegevusvaldkondades

Käesolevas peatükis keskendutakse erinevatele tegevusvaldkondade (materiaalne, mittemateriaalne individuaalselt kohandatav, mittemateriaalne ideeline, reguleerimistegevused), et analüüsida, kas ja millistel juhtimisotsustel TI-i kasutatakse. Seejuures tuginetakse peamiselt valitud valdkondade juhtidega läbiviidud intervjuudele.

2.4.1. Materiaalsed tegevusvaldkonnad

Materiaalsed tegevusvaldkonnad erinevad teistest, kuna üldjuhul on tegevused reguleeritud ning hõlmavad rutiinseid ja standardiseeritud ülesandeid. Analüüsitud materiaalsed

tegevusvaldkonnad, liiklusregistri toimingud ja tulude deklareerimine (vt täpsemalt tabel 3, lk 25), paistavad silma selle poolest, et mõlemad on seotud klienditeeninduse ja e-teenuste arendamisega, millest tulenevalt on suur osa protsessidest automatiseeritud.

Võib öelda, et oluliseks tulemuspõhiseks (ing.k. *outcome*) TI-iks on taolistel teenustel kliendirahulolu ning siinkohal kasutavad mõlemad asutused soovitusindeksi meetodit. Kliendirahulolu uurimine on süsteemne tegevus, kindlaks määratud küsimuste alusel. Ühtlasi kogutakse mitmesugust väljundipõhist TI-i nagu erinevate kanalite kasutamine (letiteenus vs e-kanal), külastajate arv, ooteajad, teenuse kasutamise aeg jms. Intervjuudes toodi TI-i kasutamise peamiste piirangutena välja informatsiooni tõlgendamise keerukust, analüütika koostamise ajamahukust ja seoste loomise võimalikkust.

„Minu jaoks on kõige tähtsam, et vähemalt korra kuus tuleb teenuse kohta raport, me kasutame soovitusindeksi meetodit, mis nõuabki sellist analüüsi, et loed seda ja sellest saan pildi, et kas me teeme asju õigesti.“ (MTA1)

„Meil on olemas järjekorrasüsteem, kuhu tegelikult jookseb kogu informatsioon aruandlusesse – kui palju külastas, kui pikk oli ooteaeg, ühesõnaga seal liigub kogu see info.“ (MA1)

Intervjuudest nähtub, et enim kasutatakse TI-i valdkonna strateegilisel juhtimisel ja personalijuhtimises. Peamiselt on TI oluline valdkonna ja tööjaotuse ümberkorraldamiseks. Näiteks MA-s on e-teenuse kasutamisega klienditeeninduste töömaht vähenenud ning sellest tulenevalt on aktuaalne töö ümberkorraldamine ja töökohtade multifunktsionaalseks muutmine. MTA on selles osas veidi eespool, kuna nende teenusest toimib juba 96 % e-kanalis. See aga ei tähenda, et „letiteenus“ oleks vähem olulisem, kuna seal on kliendi rahulolematuse risk suurem ning seega on ka igapäevase töö korraldamisel TI tähtsal kohal.

„Teenuste maht büroodes on langenud praktiliselt 40 %, mis tähendab seda, et inimesi meil nii palju vaja ei ole. Vanasti olid Maanteeametis inimesed, kes tegelesid juhilubadega ja teised, kes tegelesid sõidukitega. Nüüd pead olema multifunktsionaalne.“ (MA1)

„See aga, et me suuname inimesi e-teenustesse ei tähenda, et need teised teenused peaksid halvemad olema. Isegi suurem fookus on sellel, et arvutiga on lihtne, et teed ära, aga seda eksimust tehakse inimeste poolt rohkem.“ (MTA1)

Eelarvestamise näiteid olid seotud tulemustasutamise süsteemiga, kuna palgafondi kasutamine on keskastmejuhtide majandada. Tulemustasu maksmisel tuginetakse samuti TI-le (peamiselt

kliendirahulolu). Näiteid toodi ka eelarvestamise ja strateegilise juhtimise vahel, sest teenuse ümberkorraldamine tähendab lisaraha eelarvesse. TI-i kasutegurina eelarvestamisel toodi välja eelarvevajaduste kaitsmist, sest TI aitab põhjendada, miks on vajalik eelarvevahendite suunamine ühte või teise kohta.

„See on väga hea juhi instrument, et kui tahad midagi tõsta, siis peab ise selleks midagi tegema, et seda raha juurde tuleks. Seal pead ära kaitsma, mida sellega teed – kokkuvõttes saad taandada selle sinna, et selle raha eest teenindad ära nii palju inimesi ja sellise kvaliteediga.“
(MTA1)

Materiaalse valdkonna vastavat TI-i kommunikeeritakse tulenevalt vajadusest. MTA-s toodi välja, et rahulolust on räägitud väljapoole oma organisatsiooni, näiteks meediale on kommunikeeritud, mida ja miks mõõdetakse. MA-s toimub TI-i avaldamine pigem erinevatel ettekannetel ja üritustel, kus taolist informatsiooni presenteeritakse.

2.4.2. Mittemateriaalsed individuaalselt kohandatavad tegevusvaldkonnad

Mittemateriaalsed individuaalselt kohandatavad tegevusvaldkonnad hõlmavad valdkondi, kus võib olla rutiinseid tegevusi, kuid seejuures on tööülesanded mitmekesisemad ja/või on töötajatel rohkem kaalutusõigust. Valitud valdkondade, teemaa toimingud ja tollitoimingud (vt täpsemalt tabel 3, lk 25), analüüsimisel selgus, et kuigi mõlemad sobituvad Pollitti (2001) kirjeldusega, siis on nende ülesannete sisu väga erinev. Seega erinesid suurel määral ka valdkondade juhtide vastused.

MA teemaa osakond tegeleb peamiselt maade omandamisega, karjäärade (maavara kaevandamise koht) haldamisega, riigivara ja tehnorajatiste toimingutega. Näiteks maade omandamisel sõltub nende töö suuresti ehitusvaldkonnast, kust tuleb projekt sisse ja mille alusel saavad maade omandajad tööd tegema hakata. Seejuures ei ole väga palju TI-i, mida on võimalik süsteemselt jälgida. Intervjuust nähtus, et näitajad, mida saab analüüsida on näiteks sissetulevate taotluste arv (tehnorajatiste osas), maade omandamise kiirust ja tähtaegsust ning karjäärade korrastamise plaanide täitmist.

„Projektipõhiselt jälgime, et iga projekt, mis tuleb osakonda, seal on juba antud millal tahetakse ehituse hankega välja minna või ehitama hakata ja projektipõhiselt jälgime, et püsiksime nende tähtaegade piires.“ (MA2)

Arvestades, et suur osa tööst sõltub teistest osakondadest, siis on keerulisem ka osakonna tööd planeerida (strateegiliselt suunata). Näiteks on võimalik strateegilisi eesmärke ja plaane seada ainult karjääride korrastamisel. Sellest tulenevalt on valdkonnas keerulisem planeerida ka osakonna eelarvet, mistõttu ei kasutata selleks TI-i. Küll aga on võimalik teataval määral kasutada TI-i personaliotsustel ehk tulemustasude määramisel, seejuures on oluline, et töötaja jääks silma millegi „ekstra“ tegemisega. Kommuniqueerimisel TI-i ei kasutata, kuna meediahuvi valdkonna vastu on pigem tagasihoidlik. Valdkonna juht tõigi TI-i kasutamise peamise probleemina välja kindlate tegevuste planeerimise keerukust.

MTA tolliosakond on märgatavalt suurem ning hõlmab nii sisemaakontrolli, legaalsel kontrolli kui ka piiripunkte. MTA tollivaldkond on oma eesmärkidega olulisel kohal ameti arengukavas ning regulaarselt jälgitakse strateegias seatud eesmärkide täitmist. Igapäevaselt kogutakse ja analüüsitakse tollivormistuste alast TI-i (avastused, toimingud jms). Tollivaldkonnas on TI oluline strateegilises juhtimises ja personalijuhtimises. Strateegilise juhtimise mõistes jälgitaksegi arengukavas seatud eesmärkide ja indikaatorite täitmist.

„Tähtis on strateegias märgata seda edu, mida oled saavutanud ja siis vaadata edasi.“ (MTA2)

Lisaks on MTA-s personalijuhtimises on juhi vastutada palgafond ning seejuures saab TI-i kasutada näiteks preemiate maksmisel. Eelarveotsustel kasutatakse TI-i vähem, kuna peamiselt suunatakse personalirahasid. TI-i kasutatakse ka kommuniqueerimisel, kuna see on hea võimalus otsustajatele näidata, kui head tööd on tehtud ning ka töötajad ise näevad nii rohkem, et nende tööst on midagi kasu. Peamisteks probleemideks TI-i kasutamisel on olnud info kättesaadavus (ja õigete mõõdikute leidmine) ning seoste loomise võimalikkus.

2.4.3. Mittemateriaalsed ideelised tegevusvaldkonnad

Mittemateriaalsed ideelised tegevusvaldkonnad on teistest valdkondadest erinevad, kuna puuduvad nii rutiinsed kui standardiseeritud tegevused. Valitud mittemateriaalsete ideeliste valdkondade, liiklusohutusalane ennetustöö ja teavitamise ning maksukäitumise parandamine

ja teavitamise (vt täpsemalt tabel 3, lk 25), osas on küll kindel fookus nõustamisel ja ennetustööl, kuid puuduvad konkreetsed, kindlaks määratud tegevused.

Valitud tegevusvaldkondade analüüsimisel osutus huvitavaks asjaolu, et mittemateriaalsetes ideelistes tegevusvaldkondades kasutatakse laiemat TI-i, kui kitsalt oma valdkonna kohta. Oluline on TI, mis puudutab kogu ameti tegevust. Iga-aastaselt analüüsitakse, milliseid on peamised trendid ja probleemteemad – näiteks milliste gruppide lõikes juhtub rohkem õnnetusi või millises valdkonnas on kehv maksulaekumine. Sellest lähtutakse töö planeerimisel. Peamiste piirangutena toodi intervjuude käigus välja informatsiooni kättesaadavust ja seoste loomise võimalikkust.

„Meil on baasanalüüs, kus võetakse eelmine aasta kokku ja mingite sektorite pildid, kus on riskid kõige suuremad. Nendele me siis suuname oma tegevusi.“ (MTA1)

„Liiklustüüpide või probleemteemade lõikes tehakse täpne analüüs, näiteks millistes vanuserühmades mingisugused õnnetused aset leiavad, kellel on võib-olla rohkem mingis valdkonnas rikkumisi toimunud.“ (MA3)

Lisaks kogutakse TI-i selle kohta, millist mõju ollakse ennetustööga või nõustamisega saavutatud. Näiteks MA-s tehakse uuringuid, kas valdkonnas on käitumine ja hoiakud kuidagi muutunud või kui palju on MA kampaaniaid märgatud. MTA-s on näiteks tehtud teatud fookusgruppidele koolitusi ning sellisel juhul jälgitakse, kas see risk (mille osas koolitati) kuidagi aasta jooksul kordub.

Mittemateriaalsete ideelistes tegevusvaldkondades kasutatakse TI-i peamiselt strateegilises juhtimiseks. TI-i põhjal otsustatakse, kuhu järgneval kuul, kvartalis või aastal tähelepanu pöörata või millistele riskigruppidele koolitusi suunata. Huvitav on see, et mõlemas ametis on üritatud ennetustööd ja teavitamist suunata lastele ja noortele ning seega on oluliseks koostööpartneriteks koolid.

„Me otsustame, millised on järgmiste aastate suunad ja määrame ära, millistes valdkondades järgnevatel aastatel panustame ja milliste tegevustega. See on kõige selle aluseks.“ (MA3)

„Ta ongi selline jooksev, et tuleb uus idee, siis teeme – proovime erinevaid segmente. Samas oleme aru saanud, et on teatud segment keda me enam ei kasvata. Tal on suva. Seal see muutus ei tule, muutus tuleb uue põlvkonnaga.“(MTA1)

Ka mittemateriaalsete ideeliste tegevusvaldkondade juhid töid välja, et seostavad eelarvestamist strateegilise juhtimisega ehk kui tähelepanu pööratakse teatud probleemteemadele, siis sinna suunatakse ka eelarvevahendid. Teisalt tuleb hakkama saada aga väga piiratud eelarvega, kus paindlikust palju ei ole. Seega tuleb leida alternatiivseid turunduskanaleid nagu sotsiaalmeedia. Eelarvevajaduste kaitsemisel võib TI-ist samuti abi olla.

„Meil on piiratud eelarve. Me teame, et meil on konkreetne number ja me ei lase seda lõhki. See summa on väike ja me peame sellega elama ja leidma parimad meetodid.“ (MTA1)

„Me planeerime enda eelarve ikka ise, lähtuvalt nendest tegevustest ja seejärel me kaitseme seda lähtuvalt sellest samast tulemusinfost.“ (MA3)

Eelarvestamist seostati ka palgafondi juhtimisega, mis on üldjuhul keskastmejuhtide kasutada. TI-i kasutatakse tulemustasude määramisel, kuid seejuures TI tõlgendamine subjektiivsem ning oluline on juhtidele silma paista näiteks uute kampaaniameetodite või lihtsalt hea turundusega. TI-i kasutatakse tööjaotuse määramisel.

„Oluline on see, et sa oled nagu midagi ekstra teinud.“ (MTA1)

„Meie personali koosseis on suhteliselt stabiilne, siin ei ole meil mänguruumi väga palju. Aga see nüüd nii palju mõjutab küll, et millised on inimeste otsesed vastutusvaldkonnad.“ (MA3)

Huvitavana võib välja tuua, et selle tegevusvaldkondade osas võib täheldada rohkem TI-i kommunikeerimist. Näiteks MA avaldab liiklusvaldkonna kohta väga palju TI-i aastaraamatus ning ka MTA-s tõdeti, et TI-i kommunikeeritakse isegi rohkem kui vaja.

„Me oleme rääkinud, et mida me uut teeme ja mis meie seisud on. Seal on muidugi see, et saadame rohkem kui vastu võetakse.“ (MTA1)

„Varasemalt avaldati aastaraamatud, kuid 2015 kohta tehti selline liiklusaasta kokkuvõte, et milliste sihtrühmadega ja kui palju tegelesime ning paljudeni jõudsime. See on avalikult kättesaadav.“ (MA3)

2.4.4. Reguleerimistegevused

Reguleerimistegevustele on omane teatav mõju erasektori toimimisele. Nii MA ühistranspordi võrgustiku korraldamine kui ka MTA aktsiisilubade menetlemine ja järelevalve (vt täpsemalt tabel 3, lk 25) reguleerivad teataval määral erasektori tegevust, väljastades liinilube või aktsiisidega seotud lubasid ning tehes valdkonna toimimise üle järelevalvet.

Analüüsitud valdkonnad tegelevad lubade väljastamise ja järelevalvega, kuid ka selles tegevusvaldkonnas võib täheldada mõningaid erinevusi. MA töö on natuke „pehmem“ ehk ühistranspordi liinivõrgu optimeerimine ja efektiivistamine, samas kui MTA töö eesmärk on pigem turu korrastamine ja seaduste täitmise tagamine. Sarnane on aga see, et kummaski valdkonnas ei ole „tükilisi“ näitajaid, mida kontrollida ning tulemuste hindamine on tunnetuslikum ja subjektiivsem. Jälgida on võimalik näiteks tähtaegsust ja otsuste põhjendatust, MA-l ka reisijatega seotud näitajaid (arv, vajadused, rahulolu). Peamise piiranguna TI-i kasutamisel toodi välja subjektiivsust ja sellest tulenevalt informatsiooni tõlgendamise keerukust.

„Mul ei ole tükke, et peab ühes kuus väljastama nii mitu luba, aga mida me saame mõõta, ongi see, et kas ta on lähtunud seaduses toodud punktidest ehk hinnanud kogu paketti ja ajaline mõõde, et kas ettenähtud aja jooksul. Seega jah, ta on subjektiivne ja sõltubki palju sellest kui hea mulje keegi jätab ja kui hästi kellelgi see sulg jookseb ning kuidas keegi seadust tõlgendab. See on selline tunnetuslik, seal ei ole numbreid või pulkasid ees.“ (MTA3)

„Meil seda nagu nii väga ei ole. Ma saan öelda andmete põhjal, kas mul on reisijate arv tõusnud või langenud, see on see info, mis on mul olemas. Me jälgime reisijate vedu.“ (MA4)

Kõige rohkem näiteid TI-i kasutamisest oskasid juhid tuua strateegilisel juhtimisel ehk osakonna tööplaanide koostamisel ja järelevalve teostamisel (kus, mida ja kui palju tehakse). MA-s toodi välja veel liinivõrgu optimeerimist, kuna transpordi arengukavas on seatud eesmärk ühistranspordi kasutajate arvu kasvuks. MTA-s on oluline ka see, kuidas edaspidi teha midagi teisiti (eelkõige otsuste põhjendamisel) ehk justkui enda tegevustest õppimine.

Niisamuti toodi välja, et TI võib olla oluline ka personaliotsustel ehk töötajate tunnustamisel ja premeerimisel. Seejuures siinkohal jälle määrav see, kuidas juht tunnetab, kas töötaja on teinud rohkem, kui temalt nõutakse ehk hinnatakse töötajate panust. TI võib aidata kaasa ka töötajate vastutusvaldkondade ja prioriteetide ümber vaatamisele, kuna töötajate arv on piiratud.

„Meil on nii, et teatud protsendile töötajaskonnast võid anda tulemustasu ja teatud ulatuses palgast. Töötajaid ja näiteks tulemustasu ma hindan töö panuse järgi ehk siis kui palju on see inimene teinud tööd, mida tal ei ole otseselt paberile kirja pandud. Sellised lisäülesanded.“ (MA4)

„Tunnetan tegelikult iga päev, et selleks et teha oma tööd hästi, oleks mul vaja inimesi juurde. Aga see ei ole nii paindlik, öeldakse, et vaata oma prioriteetid ümber. Ma ei saa midagi ära jätta, siis ma eiraks juba seadust.“ (MTA3)

TI-i kasutamisel eelarveotsustel toodi näiteid pigem seostuvalt strateegilise juhtimisega ja personalijuhtimisega. Tulenevalt strateegilises juhtimises võetud suunast planeeritakse ka osakonna eelarve ning juhtide hallata on ka töötajate palgafond.

„Järelevalve osas ma prognoosin majutused, koolitused, lähetused ja kõik sellised asjad. Siinkohal tulemusinformatsioon aitab meid ka nii palju, et kui mul on kuskilt sisend tulnud, et midagi on kuskilt korrast ära, selle me panimegi siis tööplaani ja eelarve sinna taha.“ (MA4)

TI kommunikatsioon on reguleerimistegevustes vähem, kodulehtedel avaldatakse teatavat infot (väljastatud load, muudatuse jms), kuid üldiselt TI-i ei kommunikeerita (v.a üksikutel juhtudel kui meediast tuleb päring).

Tabel 4. Tulemusinformatsiooni kasutamise võimalused kahe ameti näitel

Valdkonnad	Strateegiline juhtimine	Eelarvestamine	Personalijuhimine	Kommunikatsioon
Materiaalne	TI-i kasutatakse peamiselt valdkonna töökorralduse ümberkorraldamise.	TI-i on võimalik kasutada eelarvevajaduste põhjendamisel ja kaitsmisel ning palgafondi juhtimisel.	TI-i kasutatakse peamiselt tulemustasutamisel ja tööjaotuse määramisel.	TI-i kommunikeeritakse vastavalt vajadusele (nt miks ja mida mõõdetakse), samuti on TI-i presenteeritud erinevatel üritustel.
	Peamised piirangud: informatsiooni tõlgendamine, analüütika koostamise ajamahukus ja seoste loomise võimalikkus.			
Mitte-materiaalne individuaalselt kohandatav	TI-i kasutatakse osakonna tööplaanide tegemisel ning ametiüleses strateegilises juhtimises.	TI-i kasutamine on seotud palgafondi juhtimisega.	TI-i kasutatakse peamiselt tulemustasutamisel.	Kommunikeerimine sõltuv avalikust huvist, ühes analüüsitud valdkonnas ei kommunikeerita, teises kommunikeeritakse.
	Peamised piirangud: kindlate tegevuste puudumine (kaootiline planeerimine), informatsiooni kättesaadavus ja seoste loomine.			
Mitte-materiaalne ideeline	TI-i kasutatakse tööplaanide koostamiseks ja probleemteemade leidmiseks (ehk millele tähelepanu suunata).	TI-i kasutamine seotud strateegilise juhtimisega ja eelarvevajaduste kaitsmisega.	TI-i kasutatakse tulemustasutamisel ja tööjaotuse korraldamisel.	TI-i rohkemkkeeritakse, nt peamised probleemid ja kuidas need on muutunud.
	Peamised piirangud: informatsiooni kättesaadavus ja seoste loomise võimalikkus.			
Reguleerimis-tegevused	TI-i kasutatakse tööplaanide koostamisel (järelevalve) ning M A-s nt liinivõrgu optimeerimisel.	TI-i kasutatakse palgafondi juhtimisel ja tulenevalt strateegilisest juhtimisest.	TI-i kasutatakse tulemustasutamisel ning tööjaotuse korraldamisel.	Otseselt TI-i ei kommunikeerita, avaldatakse üldiselt informatsiooni.
	Peamised piirangud: Informatsiooni tõlgendamine ja subjektiivne hindamine.			

Koostaja: Autor

3. JÄRELDUSED

Käesolev uurimus näitab, et Eesti ametites võib leida palju positiivseid näiteid TI-i kasutamise võimalustest. Niisamuti on akadeemilises kirjanduses leitud just ametite tasandil rohkem TI-i kasutamist, kuna ametid on konkreetsematele ülesannetele fokusseeritud (Moynihan 2008, 197). Analüüsi põhjal võib järeldada, et TI-i kasutamist nii igapäevastel kui pikemaajalistel juhtimisotsustel peetakse oluliseks, kuna see võimaldab teha kvaliteetsemaid ja teadlikumaid otsuseid. Seejuures võis täheldada, et keskastmejuhtidele võib olla tähtsaks TI-ks ka info (näiteks eelarve täitmise jälgimine), mida teoreetilises kirjanduseks võib olla klassikaliseks TI-ks ei peeta. Üldiselt oskasid intervjuueeritud juhid tuua kõige rohkem näiteid TI-i kasutamisest strateegilises juhtimises ja personalijuhtimises ning vähem seoseid leiti eelarvestamise ja kommuniqueerimisega.

Sagedasem TI-i kasutamise seostamine strateegilise juhtimisega võib tuleneda sellest, et strateegiline juhtimine on mõlemas ametis heal tasemel ning strateegilise juhtimise protsessis kogutakse olulist TI-i. Keskastmejuhid, kes TI-i kasutamisest nii palju näiteid ei osanud tuua, ei ole oma valdkonnaga nii otseselt esindatud ka ameti strateegias. Üldjuhul on aga lisaks ametiülese strateegiadokumendis seatud eesmärkidele, igal üksusel omad konkreetsemad või spetsiifilisemad eesmärgid, mille täitmist jälgitakse. Teoorias toodi välja, et TI aitab suunata strateegilisi eesmärgi ning võimaldab asutustel analüüsida, kas valitud tegevused on eesmärkide saavutamiseks õiged (Moynihan 2008, 97; Kloot, Martin 2000, 233; Van de Walle 2009, 42; Behn 2003, 588). Seejuures toodi ka intervjuude käigus välja, et TI-i kasutatakse peamiselt valdkonna prioriteetide, eesmärkide ja tegevuste suunamiseks ning muudatuste elluviimiseks.

TI-i kasutamine personalijuhtimises on peamiselt seostud tulemustasustamisega, mis ilmselt tuleneb sellest, et mõlemas ametis on kindel süsteem töötajate motiveerimiseks preemia või tulemustasu maksmise näol. Tulemustasude maksmise aluseks on eelnevalt kokku lepitud eesmärgid ja nende täitmine. Seejuures on veel juhtidele oluline, et töötajad paistaksid silma

millegi „ekstra“ tegemisega, mida pole neilt otseselt nõutud. Huvitav on aga see, et kui tugistruktuuride juhid tõid välja, et TI-i on võimalik kasutada ka mitterahalisel motiveerimisel (igal aastal valitakse mõlemas ametites aasta parimaid), siis valdkondade juhid seda ise välja ei maininud. Samas toodi valdkondade juhtide poolt korduvalt välja, et personali planeerimisel ei ole neil nii palju paindlikkust (suund pigem personali vähendamisele), kuid TI võib abiks olla töötajate vastutusvaldkondade määramisel ja tööjaotuse ümberkorraldamisel. Lisaks toetasid kõik intervjuueeritud keskastmejuhid teoreetilises raamistikus välja toodud mõtet, et TI-i on võimalik kasutada töötajate kontrollimisel, sest tänapäeval on oluliseks saanud paindliku tööaja kasutamise võimalused. Seega võib järeldada, et mõlemas ametis kasutatakse muudatuste elluviimise ja tulemuste saavutamise soodustamiseks töötajate teatud käitumise premeerimist (Nielsen 2014a, 437), mis on oluline, et hoida tipptegijaid ja saada juurde uusi noori talente.

Empiirilisest analüüsist ilmnes, et eelarveotsuste tegemisel kasutatakse TI-i vähem ning valdkondade juhtide näited seostuseid pigem strateegilise juhtimise ja personalijuhtimisega. Näiteks planeeritakse valdkonna eelarve tulenevalt strateegilises juhtimises seatud eesmärkidest ja prioriteetidest (koolitused, lähetused jms) ning keskastmejuhtide hallata on peamiselt palgafond. Teisalt tõid valdkondade juhid välja, et eelarvestamise protsessis on neil võimalik TI-i kasutada eelarvevajaduste põhjendamiseks ja kaitsmiseks, kuid üldjuhul määravad eelarve kohustuslikud kulutused ning eelarves ei ole palju „paindlikust“. Kui teoreetilises raamistikus toodi välja, et TI võib anda informatsiooni probleemkohtadest ja täiendavast rahastamise vajadusest (Bourdeaux 2008, 549), siis ilmnes, et selleks kasutatakse TI-i ka asutuse (valdkondade) üleselt ning keskastmejuhid ei pruugi seda tajuda. Just tugistruktuuride juhid tõid intervjuude käigus välja, et kui asutuses on teada probleemseid valdkondi, siis sinna sunnatakse ka eelarvevahendid, et probleemide lahendamisele kaasa aidata.

Üldiselt võib öelda, et mõlemad analüüsitud ametid on avatud organisatsioonid ning kommunikeerivad oma tegevusi üsna palju ka väljapoole ametit. Samas selgus empiirilise analüüsi käigus, et TI-i kommunikeerimine ei ole nii süsteemne ja on sõltuv konkreetsest tegevusvaldkonnast ning kui huvipakkuv on selle valdkonna tegevus avalikkuse jaoks. TI-i on mõningatel juhtudel esitletud erinevatel üritustel, kuid süsteemselt seda teistele asutustele pigem ei edastata. Nende valdkondade juhid, kes on rohkem TI-i kommunikeerimisega kokku puutunud tõid välja, et TI-i kommunikeerimine aitab näidata teistele (asutustele ja avalikkusele), mida on saavutatud.

Empiirilise analüüsi tulemusena võib järeldada, et Pollitti taksonoomiat saab rakendada TI-i kasutamise uurimiseks ning seda on võimalik laiendada teistesse valdkondadesse (Pollitt analüüsis finantsjuhtimise ja tulemusjuhtimise ühendamise võimalusi). Samas on võimalik seda ka täiendada. Pollitt (2001, 20-21) tõi nelja tüüpi tegevusvaldkondade (materiaalne, mittemateriaalne individuaalselt kohandatav, mittemateriaalne ideeline, reguleerimistegevused) näitel välja, et kui liikuda materiaalsest tegevusvaldkonnast reguleerimistegevuste poole, siis peaks minema finantsjuhtimise ja tulemusjuhtimise seostamine aina keerulisemaks. Sama peaks kehtima TI-i kasutamisevõimaluste kohta ehk kui liikuda materiaalsest tegevusvaldkonnast reguleerimistegevuste poole, siis peaks minema komplitseeritumaks ka TI-i kasutamine. Analüüsitud valdkondade näitel võib aga järeldada, et TI-i kasutamine on lihtsam materiaalse ja mittemateriaalse ideeliste tegevusvaldkondade korral.

Materiaalsete tegevusvaldkondades on tõepoolest TI-i kasutamine lihtsam ning analüüsitud materiaalsete valdkondade juhid tõi hulgaliselt näiteid TI-i kasutamise võimalustest. Seda eeldas ka Pollitt (2001), kes tõi välja, et sellistes valdkondades on standardiseeritud tegevused ja selgelt tuvastatavad väljundid ning kulud, mida on lihtne mõõta. Mittemateriaalsete ideeliste tegevusvaldkondade kohta arvas Pollitt (2001), et neil puuduvad standardiseeritud ja rutiinsed tegevused, mistõttu on valdkonna kvaliteedi hindamine keeruline. Analüüsitud mittemateriaalsete ideeliste valdkondade näitel aga ilmnis, et võrreldes teiste valdkondadega on neil kasutada olulisemalt laiemat TI-i ehk kui teised valdkonnad koguvad TI-i kitsamalt oma valdkonna kohta, siis mittemateriaalses ideelises tegevusvaldkonnas saab kasutada TI-i, mis hõlmab kogu ameti tegevust. Sellele info põhjal planeeritakse valdkonna tegevused järgnevateks perioodideks (näiteks kuhu nõustamisel ja teavitamisel oma ressursse suunatakse) ning analüüsitud valdkondade juhid oskasid samuti tuua hulgaliselt näiteid TI-i kasutamise võimalustest.

TI-i kasutamine juhtimisotsustel võib olla keerulisem mittemateriaalses individuaalselt kohandatavas tegevusvaldkonnas ning reguleerimistegevuste korral. Seejuures aga ilmnis, et lisaks Pollitti (2001) taksonoomia kirjeldusele tuleks täiendavalt arvesse võtta tegevusvaldkonna olemust laiemalt, näiteks tööülesannete sisu ja eesmärgi. Pollitt (2001) tõi välja, et mittemateriaalselt individuaalselt kohandatavates tegevusvaldkondades võib olla rutiinseid tegevusi, kuid neid on vajalik kohandada vastavalt kontekstile või vajadustele. Kui võtta näiteks maade omandamine ja piirikontrolli teostamine, siis need sobituvad küll

kirjeldatuga, kuid töö sisu on niivõrd erinev, mis tähendab, et ka TI-i kasutamine ei pruugi olla üheselt võimalik. Maade omandamisel sõltub tegevus suurel määral teisest valdkonnast, mis teeb tegevuste planeerimise keerulisemaks ning mistõttu on TI-i keerulisem koguda ja kasutada, teatud määral on võimalik näiteks jälgida tähtaegsust ja maade omandamise kiirust. Piirikontrolli teostamisel on aga märksa rohkem indikaatoreid (näiteks avastused, toimingud), mida on võimalik süsteemselt jälgida ja seda informatsiooni otsustusprotsessis kasutada. Niisamuti ilmnes reguleerimistegevustes, et kuigi mõlemad analüüsitud tegevusvaldkonnad võivad mõjutada erasektori toimimist, siis töö eesmärkides on erinevusi. Ühistranspordi korralduse eesmärk on pigem „pehmem“ ehk seotud optimeerimise ja efektiivistamisega ning aktsiisilubade menetlemine ja järelevalve on pigem seotud seaduste täitmise ja turu korrastamisega. Seepärast erineb ka TI, mida keskastmejuhid regulaarselt jälgida saavad (tähtaegsus ja otsuste põhjendatus/ reisijate veoga seotud näitajad), kuid mõlemad tõid välja, et neil on keerulisem TI-i kasutada, kuna hindamine on subjektiivsem ja ei ole „tükilisi“ näitajaid, mida jälgida. Seega ilmnes, et lisaks Pollitti (2001) kirjeldatud erinevat tüüpi tegevusvaldkondadele, tuleks arvesse võtta ka tegevuste sisu ja eesmärki. Ühtlasi nähtub analüüsist, et igas valdkonnas kasutatakse väga erinevat TI-i ning sellest tulenevalt tuleks indikaatorite seadmisel läheneda igale valdkonnale individuaalselt.

Samas võib välja tuua, et kuigi mõne tegevusvaldkonna korral on TI-i kasutamine juhtimisotsustel komplitseeritum, siis tegevusvaldkonnad ei mõjuta seda, millistel juhtimisotsustel TI-i kasutatakse. Üldiselt andisid kõik keskastmejuhid sarnaseid vastuseid ehk TI-i kasutatakse sõltumata tegevusvaldkonnast pigem strateegiliseks juhtimiseks ja personalijuhtimiseks ning vähem eelarvestamisel ja kommunikeerimisel. Samuti ei saa öelda, et oluliselt oleks tegevusvaldkonniti erinenud keskastmejuhtide poolt välja toodud piirangud TI-i kasutamisel. Enim toodi välja seoste loomise võimalikkust (omistamise probleem) ja informatsiooni kättesaadavust, mõningatel juhtudel mainiti ka informatsiooni tõlgendamise keerukust, mida saab seostada ka infoga manipuleerimisega (erinevad osapooled näevad sama informatsiooni erinevalt). Teoreetilises raamistikus kirjeldatud piirangutest ei toodud välja informatsiooni üleküllust, kuna pigem oli probleemiks just sobiva TI-i kättesaadavus. Samuti ei leidnud mainimist poliitiline sekkumine ja väärtuste konflikt, mis ei pruugi olla ametite tasandil nii aktuaalsed teemad.

Empiirilise analüüsi tulemusena võib järeldada, et sõltumata piirangutest ja tegevusvaldkondade mõjust peetakse TI-i kasutamist juhtimisotsustel oluliseks. TI annab

kindlustunde, kus valdkonna eesmärkide saavutamiseks ollakse ja mis suunas edasi liikuda. Ühtlasi motiveerib TI nii töötajaid kui juhte uute eesmärkide seadmisel ja saavutamisel. Seega võib öelda, et TI-i kasutamine otsustusprotsessis ei pruugi olla alati lihtne, kuid samas ka mitte võimatu ning TI-i kasutamine võimaldab teha juhtidel kvaliteetsemaid ja teadlikumaid juhtimisotsuseid.

Kokkuvõte

TI-il on avaliku sektori otsustusprotsessides oluline roll, kuna see võimaldab analüüsida tulemusi, aitab neid parandada ning seeläbi panustab ka otsustusprotsessi kvaliteedi tõstmisesse. Viimaste aastate infotehnoloogia levik on aidanud kaasa TI-i juurdekasvule ja kasutamisevõimaluste suurenemisele ning TI-i kasutamine on saanud üheks oluliseks uurimisteenaks. Samas puuduvad põhjalikud kvalitatiivsed teadusuuringud, mis käsitleksid TI-i kasutamise võimalusi erinevatel juhtimisotsustel. Sellest lähtudes seadis käesolev magistritöö eesmärgiks analüüsida kahe Eesti riigiameti näitel TI-i kasutamisevõimalusi ja piiranguid erinevate tegevusvaldkondade lõikes. Ametite tasand valiti, sest seni on just ametite tasandil leitud kõige rohkem TI-i kasutamist.

Magistritöö teoreetilises raamistikus süstematiseeriti ja analüüsiti TI-i kasutamise võimalusi ning piiranguid erinevates juhtimisvaldkondades. Teoreetilise kirjanduse baasil toodi välja neli suuremat juhtimisvaldkonda, milleks olid strateegiline juhtimine, eelarvestamine, personalijuhtimine ja kommunikatsioon. TI-i peamiseks kasuteguriks nimetatud valdkondades võibki pidada kvaliteetsemaid juhtimisotsuseid, sest TI võimaldab välja tuua nii probleemkohti kui edukaid valdkondi ning sellest tulenevalt on võimalik senisest paremini seada eesmärgi, suunata eelarvevahendeid ja motiveerida töötajaid tulemuslikult tegutsema. Kommuniqueerimisel TI-i kasutamine aitab suurendada läbipaistvust ning teavitada avalikkust riigisektori tulemustest. Samas tuleb arvestada, et kuigi TI-i kasutamiseks on mitmeid võimalusi, siis tegelikkuses võivad TI-i kasutamist mõjutada erinevad piirangud. Peamisteks piiranguteks võib pidada informatsiooni kättesaadavust, informatsiooni üleküllust, informatsiooniga manipuleerimist, omistamise probleemi, poliitilist sekkumist ja väärtuste konflikti. Lisaks kirjeldati teoreetilises raamistikus Pollitti (2001) taksonoomiat, mis võimaldab uurida TI-i kasutamist erinevat tüüpi tegevusvaldkondade lõikes. Pollitt (2001) on välja toonud neli tegevusvaldkonna tüüpi, milleks on materiaalne, mittemateriaalne individuaalselt kohandatav, mittemateriaalne ideeline ja reguleerimistegevused. Kõikides

tegevusvaldkondades ei pruugi olla TI-i kasutamine üheselt võimalik. Kui liikuda materiaalsest tegevusvaldkonnast järgemööda reguleerimistegevusteni, siis iga tegevusvaldkonnaga väheneb tegevuste standardiseeritus ja rutiin ning suureneb mitmemõttelisus, mis teevad TI-i kasutamise komplitseeritumaks.

Empiirilise analüüsi tulemusena selgus kahe Eesti riigiameti näitel, et üldiselt tajutakse TI-i kui juhtimisinfot, mis on nii igapäevaste kui pikemaajaliste otsuste aluseks ning selle peamist kasu nähakse kvaliteetsemates juhtimisotsustes. Ametite keskastmejuhid oskasid tuua enim näiteid TI-i kasutamisest strateegilises juhtimises ja personalijuhtimises. Mõlemas ametis on strateegilise juhtimise protsess ja personalijuhtimine heal tasemel ning kogutakse ja analüüsitakse sellealast TI-i. Ilmselt sellest tulenevalt oskasid ka juhid kõige rohkem TI-i kasutamist nende valdkondadega seostada. Strateegilises juhtimises kasutatakse TI-i eesmärkide seadmiseks, tööplaanide koostamiseks ja muudatuste elluviimiseks. Personalijuhtimises kasutatakse TI-i enim tulemustasustamiseks, kuid ka mitterahaliseks motiveerimiseks ja töötajate kontrollimiseks. Lisaks tõid keskastmejuhid tõid mõningaid näiteid TI-i kasutamisest eelarvestamisel, kuid neid võib samuti seostada strateegilise juhtimise ja personalijuhtimisega. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et peamiselt on keskastmejuhtide hallata oma töötajate palgafond (lisaks lähetused, koolitused jms) ning suure osa eelarvest kujundavad kohustuslikud kulud, mistõttu ei ole eelarvestamise protsessis paindlikust. *Asutuseüleselt* siiski kasutatakse TI-i ka eelarvestamise protsessis, näiteks suunates eelarvevahendeid probleemsetesse valdkondadesse. TI-i kasutamine kommuniqueerimisel ei ole nii süsteemne kui üleüldine kommuniqueerimine ning sõltub suuresti sellest, kui huvipakkuv on valdkond avalikkuse jaoks. Peamiste piirangutena tulemusinformatsiooni kasutamisel tõid keskastmejuhid välja omistamise probleemi, informatsiooni kättesaadavust ja tõlgendamist.

Empiirilisest analüüsist järeldub, et Pollitti (2001) taksonoomiat on võimalik täiendada ning lisaks tegevusvaldkondade ülesannete kirjeldusele, tuleks arvesse võtta ka töö sisu ja eesmärki. Kahe tegevusvaldkonna näitel ilmnes, et TI-i kasutamise võimalused võivad erineda ka ühe tegevusvaldkonna sees, sest tööde sisu ja eesmärk on erinevad. Lisaks selgus, et kuigi Pollitt (2001) eeldab, et kui liikuda materiaalsest tüüpi tegevusvaldkonnast reguleerimistegevuste poole, siis läheb TI-i kasutamine aina keerulisemaks. Empiirilise analüüsi tulemusena võib järeldada, et TI-i kasutamine on lihtsam hoopis materiaalse ja mittemateriaalsete ideeliste tegevusvaldkondade korral. Materiaalset tüüpi tegevusvaldkondadel konkreetsed ja standardiseeritud ülesanded, mida on lihtne mõõta. Mittemateriaalsetel ideelistel on võimalik

kasutada TI-i kogu asutuse tegevuse kohta, mis tähendab, et võrreldes teiste valdkondadega on neil kasutada oluliselt rohkem TI-i, mida saab rakendada töö planeerimisel. Keerulisem võib olla TI-i kasutamine mittemateriaalsete individuaalselt kohandatavate tegevusvaldkondade ja reguleerimistegevuste korral, kuid siin tulekski lisaks arvesse võtta töö sisu ja eesmärgid, kuna analüüsitud tegevusvaldkondades leidis erinevusi ka ühe tegevusvaldkonna siseselt. Teisalt nähtus uurimusest, et tegevusvaldkonnad ei mõjuta, millistel juhtimisotsustel TI-i kasutatakse, kuna üldjuhul andisid analüüsitud tegevusvaldkondade juhid selle osas sarnaseid vastuseid. Samuti ei erinenud oluliselt tegevusvaldkondades TI-i kasutamise piirangud. Üldiselt võib järeldada, et TI-i kasutamist otsustusprotsessides peetakse oluliseks, kuna see võimaldab teha teadlikumaid ja kvalitiivsemaid juhtimisotsuseid.

Edaspidistes TI-i kasutamise alastes uurimustes oleks oluline pöörata tähelepanu TI-i kasutamisele avalikus sektoris laiemalt. Ametite tasandil võib küll leida otsustusprotsessis TI-i kasutamist, kuid see ei tähenda, et sama kehtib näiteks ministeeriumites. Käesoleva magistr töö piiratud ulatus ei võimaldanud keskenduda TI kvaliteediküsimustele, mis aitaks TI-i kasutamist juhtimisotsustel veelgi paremini mõista. Seega võiksid edasised uurimused hõlmata ka TI-i kvaliteediprobleeme.

Summary

The Use of Performance Information: The Case of Two Estonian Agencies

The aim of this Master's thesis is to study the use of performance information in Estonian agencies as well as to analyse Pollitt's taxonomy of different programme types. The use of performance information in the decision-making process plays an important role as it enables to analyse outcomes, to improve them and thereby to improve the quality of decision-making. The development of information technology has contributed to the growth of performance information. Therefore the use of performance information has become one of the main research areas in recent years.

The theoretical framework systematises and describes four different management areas, where performance information can be used. These are strategic management, financial management (budgeting), human resource management and communication. It can be said that the main benefit of performance information (in these management areas) is the improved quality of decisions. Performance information enables to point out both the problems and successes in different areas and consequently this helps to set goals, direct budgetary funds and to motivate employees to work more efficiently. The use of performance information in communication contributes to the increased transparency and helps to inform the public of the results of agencies. Although there are several options where performance information can be used, it is important to take into account the different constraints as well. The main constraints can be considered to be accessibility of information, information overload, manipulation (gaming), attribution problem, political interference and conflict of values. In addition the theoretical framework describes Pollitt's (2001) taxonomy of four different types of programmes. These are tangibles, non-tangible individually tailored, non-tangible ideal and regulatory programmes. Pollitt (2001) argues that certain types of programmes lend themselves to performance measurement much more readily than others. Therefore the use of performance information

should be easier with tangibles (standardised products and services) and becomes more difficult when to move on to non-tangible and regulatory programmes.

The empirical study is conducted on the example of Estonian Tax and Customs Board and Estonian Road Administration. Based on Pollitt's taxonomy, four different programmes were selected within these agencies. To research the use of performance information, qualitative study was carried out, based on document analysis and 12 semi-structured interviews with the middle-level managers of these selected programmes and with the leaders of support structures (strategic management, budgeting, human resource management).

It appears that in the example of Estonian agencies, the managers in the agencies use performance information extensively. It can be said that the use of performance information was mentioned most in the strategic management and in the human resource management. In both agencies the strategic management and human resource management systems are well developed and quite a lot performance information is collected and analysed in these areas. In strategic management the performance information is used to set objectives, compile work plans and to implement changes. In human resource management the performance information is used for most cases to pay for performance, but also for non-monetary acknowledgements and to control the employees. Managers brought out some examples of using performance information in budgeting, but those answers can be associated with strategic management and human resource management as well. This may be so due to the fact that the middle-level managers mainly manage the payroll and a large part of the budget are compulsory expenditures. Therefore there isn't a lot of flexibility in the budgetary process. Generally, in the agencies performance information is used to direct budgetary funds to problematic areas. Communicating performance information is not as systematic as the overall communication and depends to a large degree on the fact, how salient the area is for the public. The middle-level managers brought out that the main obstacles are the attribution problem, the accessibility of information and the interpretation of information.

Based on the two agencies, it appears that the nature of different types of programmes might influence the use of performance information in decision-making process, but it is important to consider the role of content and objectives of the work activities as well. It appears that the use of performance information is easier in two types of programmes (tangibles and non-tangible ideal programmes). In the case of tangibles, there are standardized activities and outputs, which are easy to measure. In the non-tangible ideal programmes the use of performance information

might be easier, because in that types of programmes, there are more extensive information to use (considering the whole organisation). The use of performance information might be more difficult in the case of non-tangible individually tailored programmes and regulatory programmes. In these types of programmes it is important to consider the role of content and objectives of the work as well, because the answers of the middle-level managers varied in one type of programme. In general, it can be said that all the managers gave similar answers to questions about in what decisions they use performance information. It also appears that the middle-level managers consider the use of performance information to be substantial, because it enables to make more informed decisions.

Kasutatud kirjandus

- Ammons, D. N., Rivenbark, W. C. (2008) "Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project." *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, 304-318.
- Askim, J. (2007) "How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 3, 453-472.
- Behn, R. D. (2003) "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 586-600.
- Bevan, G., Hood, C. (2006) "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health System." *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, 517-538.
- Bourdeaux, C. (2008) "Integrating Performance Information into Legislative Budget Processes." *Public Performance & Management Review*, Vol. 31, No. 4, 547-569.
- Byström, K., Järvelin, K. (1995) "Task Complexity Affects Information Seeking and Use." *Information Processing and Management*, Vol. 31, No. 2, 191-213.
- De Lancer Julnes, P. (2006) "Performance Measurement an Effective Tool for Government Accountability? The Debate Goes On." *Evaluation*, Vol. 12, No. 2, 219-235.
- De Lancer Julnes, P., Holzer, M. (2001) "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation." *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 6, 693-708.

- Demaj, L., Summermatter, L. (2012) "What Should We Know About Politicians Performance Information Need and Use?" *International Public Management Review*, Vol. 13, No. 2, 85-111.
- Fernandez, S., Rainey H. G. (2006) "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 2, 168-176.
- Folz, D. H., Abdelrazek, R, Chung, Y. (2009) "The Adoption, Use and Impacts of Performance Measures in Medium-Size Cities: Progress toward Performance Management." *Public Performance and Management Review*, Vol. 33, No.1, 63-87.
- Frank, H. A., D'Souza, J. (2004) "Twelve Years into the Performance Management Revolution: Where We Need to Go in Implementation Research." *International Journal of Public Administration*, Vol. 27, No. 8-9, 701-718.
- Gregory, R., Lonti, Z. (2008) "Chasing Shadows? Performance Measurement of Policy Advice in New Zealand Government Departments." *Public Administration*, Vol. 86, No. 3, 837-856.
- Guest, D. E. (1997) "Human Resource Management and Performance: a Review and Research Agenda." *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 8, No. 3, 263-276.
- Guest, D. E. (2011) "Human Resource Management and Performance: Still Searching for Some Answers." *Human Resource Management Journal*, Vol. 21, No. 1, 3-13.
- Halachmi, A. (2005) "Performance Measurement is Only One Way of Managing Performance." *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 54, No. 7, 501-516.
- Hatry, H. P. (2002) "Performance Measurement: Fashions and Fallacies." *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No. 4, 352-358.
- Kasemets, K. (2006) "Strateegiline planeerimine Eestis eile ja täna." *Riigikogu toimetised*, 14. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=10955>, 11. aprill, 2016.

- Kloot, L., Martin, J. (2000) "Strategic Performance Management: a Balanced Approach to Performance Management Issues in Local Government." *Management Accounting Research*, Vol. 11, No. 2, 231-251.
- Kroll, A. (2013) "The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use." *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 2, 265-276.
- Maanteeamet (2003) "Eesti rahvuslik liiklusohutusprogramm aastateks 2003-2015".
Kättesaadav: http://www.mnt.ee/public/Uus_LO_programm_19.03.03.pdf, 17. aprill, 2016.
- Maanteeamet (2015) "Maanteeameti aastaraamat 2014." Kättesaadav:
https://issuu.com/maanteeamet/docs/aastaraamat_2014, 17. aprill, 2016.
- Maanteeamet (2016) "Maanteeameti strateegia 2016-2019". Kättesaadav:
http://www.mnt.ee/public/Maanteeameti_strateegia_2016-2019.pdf, 16. aprill, 2016.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2013) "Transpordi arengukava 2014-2020".
Kättesaadav: https://www.mkm.ee/sites/default/files/transpordi_arengukava.pdf, 17. aprill, 2016.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2014) "Riigimaanteede teehoiukava aastateks 2014-2020". Kättesaadav:
https://www.mkm.ee/sites/default/files/riigimaanteede_teehoiukava_aastateks_2014-2020_muutmise.pdf, 17. aprill, 2016.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministri 22. aprill 2015. a määrus nr 16 (RT I, 22.04.2015, 23)
"Maanteeameti põhimäärus". Kättesaadav:
<https://www.riigiteataja.ee/akt/122042015023>, 30. aprill, 2016.
- Maksu- ja Tolliamet (2013) "Maksu- ja Tolliameti arengukava 2013-2016". Kättesaadav:
http://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/strategiadokument_20032015.pdf, 15. aprill, 2016.
- Maksu- ja Tolliamet (2016) "Maksu- ja Tolliameti arengukava 2013-2016. Kokkuvõte 2015." Kättesaadav:
<http://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti->

struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/arengukava_2015a_kokkuvote.pdf, 15. aprill, 2016.

- Melkers, J., Willoughby, K. (2005) "Models of Performance Management Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects." *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 2, 180-190.
- Mintzberg, H. (1996) "Managing Government, Governing Management." *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 3, 75-83.
- Moynihan, D. P., Ingraham, P. W. (2004) "Integrative Leadership in the Public Sector: a Model of Performance-Information Use." *Administration & Society*, Vol. 36, No. 4, 427-453.
- Moynihan, D.P. (2008) *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K. (2010) "The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, No. 4, 849-866.
- Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., Yang, K. (2011) "Performance Regimes Amidst Governance Complexity." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, No. 1, 141-155.
- Newcomer, K., Caudle, S. (2011) "Public Performance Management Systems. Embedding Practices for Improved Success." *Public Performance and Management Review*, Vol. 35, No. 1, 108-132.
- Nielsen, P. A. (2014a) "Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, No. 2, 431-458.
- Nielsen, P. A. (2014b) "Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels and Managerial Priorities." *Public Administration*, Vol. 92, No. 1, 142-160.

- Nõmm, K., Randma-Liiv, T. (2012) "Performance Measurement and Performance Information in New Democracies: A Study of Estonian Central Government." *Public Management Review*, Vol. 14, No. 7, 859-879.
- Pandey, S. K., Garnett, J. L. (2006) "Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications." *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 37-51.
- Perry, J., Engbers, T. A., Jun, S. Y. (2009) "Back To the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence." *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1, 39-51.
- Poister, T. H. (2010) "The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance." *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 1, 246-254.
- Pollitt, C. (2000) "Institutional Amnesia: A Paradox of the Information Age?" *Prometheus*, Vol. 18, No. 1, 5-16.
- Pollitt, C. (2001) "Integrating Financial Management and Performance Management." *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1, No. 2, 7-37.
- Pollitt, C. (2005) "Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies." *Journal of Public Administration and Theory*, Vol. 16, No. 1, 25-44.
- Pollitt, C. (2006) "Performance Information for Democracy: The Missing Link?" *Evaluation*, Vol. 12, No. 1, 38-55.
- Propper, C., Wilson, D. (2003) "The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector." *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, 250-267.
- Radnor, Z. (2008) "Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organisational Gaming." In Van Dooren, W.; Van de Walle, S. (eds) *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*. Basingtoke: Palgrave Macmillan, 94-105.

- Randma-Liiv, T. (2005) "Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service." *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 7, No. 1, 95-115.
- Rahandusministri 26. november 2015. a määrus nr 29 (RT I, 26.11.2015, 4) "Maksu- ja Tolliameti põhimäärus". Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126112015004>, 30. aprill, 2016.
- Raudla, R. (2012) "The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?" *Public Administration*, Vol. 90, No. 4, 1000-1015.
- Raudla, R. (2013a) "Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia." *Governance*, Vol. 26, No. 4, 605-629.
- Raudla, R. (2013b) "Tulemus-eelarvestamise ohud ja võimalused Eesti avalikus sektoris". Kättesaadav: https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_noorteadlased/ringa_raudla_tulemuseelarvestamise_ohud_ja_voimalused_eeesti_avalikus_sektoris.pdf, 27. veebruar, 2016.
- Riigikontroll (2012) "Vabariigi Valitsuse tegevus oma töö mõjude hindamisel ja tulemustest aruandmisel." Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2265/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>, 25. märts, 2016.
- Riigikontroll (2015) "Riigi tegevus uuringute tellimisel." Kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2345/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>, 7. märts, 2016.
- Schick, A. (2003) "The Performing State: Reflection on an Idea whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not." *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 2, 71-103.
- Schick, A. (2007) "Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?" *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, 109-139.

- Zaltsman, A. (2009) "The Effects of Performance Information on Public Resource Allocations: a Study of Chile's Performance-based Budgeting System." *International Public Management Journal*, Vol. 12, No. 4, 450-483.
- Talbot, C. (2007) "Performance Management" In Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C. (eds) *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press Inc., 491-517.
- Taro, K. (2013) "Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte." Kättesaadav: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf, 2.märts, 2016.
- Taro, K. (2016) "The Attribution Problem in Performance Measurement in the Public Sector: Lessons from Performance Audits in Estonia." Kättesaadav: <http://digi.lib.ttu.ee/i/?3963>, 3.mai, 2016.
- Taylor, J. (2011) "Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies." *Public Administration*, Vol. 89, No. 4, 1316-1334.
- Tõnnisson, K., Randma-Liiv, T. (2008) "Public Management Reforms: Estonia." In Bouckaert, G, Nemeč, J., Nakrošis, V., Hajnal, G., Tõnnisson, K. (eds) *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. NISPAcee: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 93-118.
- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015072>, 03. aprill, 2016
- Vakkuri, J., Meklin, P. (2006) "Ambiguity in Performance Measurement: a Theoretical Approach to Organizational Uses of Performance Measurement." *Financial Accountability and Management*, Vol 22, No. 3, 235-250.
- Van de Walle, S. (2009) "International Comparisons of Public Sector Performance: How to Move Ahead?" *Public Management Review*, Vol. 11, No. 1, 39-56.

- Van Dooren, W. (2005) "What Makes Organisations Measure? Hypothesis on the Causes and Conditions for Performance Management." *Financial Accountability and Management*, Vol. 21, No. 3, 363-383.
- Van Dooren, W. (2008) "Nothing New Under the Sun? Change and Continuity in the Twentieth-Century Performance Movements." In W. Van Dooren and S. Van de Walle (eds) *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*. Basingtoke: Palgrave Macmillan, 11-23.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Van Dooren, W. (2011) "Better Performance Management: Some Single- and Double-Loop Strategies." *Public Performance and Management Review*, Vol. 34, No. 3, 420-433.
- Van Stolk, C., Wegrich, K. (2008) "Convergence without Diffusion? A Comparative Analysis of the Choice of Performance Indicators in Tax Administration and Social Security." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74, No. 4, 589-614.
- Wood, S. (1999) "Human Resource Management and Performance." *International Journal of Management Reviews*, Vol. 1, No. 4, 367-413.

Lisad

Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Maanteeameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 31.03.2016.
- Maanteeameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 31.03.2016.
- Maanteeameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 31.03.2016.
- Maanteeameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2016.
- Maanteeameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2016.
- Maanteeameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 11.04.2016.
- Maksu- ja tolliameti talituse juhataja. Helisalvestis. Tallinn: 01.04.2016.
- Maksu- ja tolliameti valdkonna juht. Helisalvestis. Tallinn: 08.04.2016.
- Maksu- ja tolliameti valdkonna juht. Helisalvestis. Tallinn: 08.04.2016.
- Maksu- ja tolliameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 08.04.2016.
- Maksu- ja tolliameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 13.04.2016.
- Maksu- ja tolliameti osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn: 28.04.2016.

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

Küsimused valdkonna juhtidele

1. Mida tähendab Teie jaoks tulemusinformatsioon? Kas ja miks on tulemusinformatsioon Teie jaoks oluline?
2. Mis on olulisemad tulemusindikaatorid, mida Te oma valdkonnas jälgite?
3. Kas tulemusinformatsiooni kogumine on Teie valdkonnas süstemaatiline ja järjepidev või kogutakse pigem mitteformaalset tagasisidet? Palun tooge näiteid.
4. Kas Teie valdkonnas kogutavat tulemusinformatsiooni kasutatakse ameti strateegilises juhtimises? Palun tooge näiteid.
5. Mil määral võetakse Teie valdkonna tulemusinformatsiooni arvesse eelarveotsuste tegemistel (sh eelarveläbirääkimistel)? Kas tulemusinformatsiooni põhjal on rahastust suurendatud/vähendatud? Palun tooge näiteid.
6. Kas tulemusinformatsiooni kasutatakse personaliotsuste tegemisel? Palun tooge näiteid.
7. Kas tulemusinformatsiooni kommenteeritakse väljapoole Teie ametit? Kui jah, siis kellele? Palun tooge näiteid.
8. Millised on olnud piirangud ja takistused, millega olete tulemusinformatsiooni kasutamisel kokku puutunud? Palun tooge näiteid.
9. Kas tulemusinformatsiooni kasutamine Teie ametis on viinud/ võiks viia paremate tulemusteni? Palun põhjendage.

Küsimused tugifunktsioonide töötajatele

1. Mida tähendab Teie jaoks tulemusinformatsioon? Kas ja miks on tulemusinformatsioon Teie jaoks oluline?
2. Kas Teie ametis on kindlad tulemusindikaatorid, mida Te oma valdkonna (strateegiline juhtimine/ eelarvestamine/ personalijuhtimine) juhtimisel jälgite?

3. Kuidas Te hindate, kas sisuvaldkonnad kasutavad strateegilise juhtimises/ eelarvestamisel/ personalijuhtimisel tulemusinformatsiooni? Kas Te oskate tuua näiteid?
4. Kas Te soovite sisuvaldkondadelt oma töö paremaks korraldamiseks tulemusinformatsiooni? Palun põhjendage.
5. Kas Teie hinnangul on Teie ametis võimalik üheselt tulemusinformatsiooni kasutada või tuleb valdkondadele läheneda erinevalt? Palun põhjendage.
6. Kas strateegilise juhtimise/ eelarvestamise/ personalijuhtimise tulemusinformatsiooni kommenteeritakse väljapoole Teie ametit? Kui jah, siis kellele? Palun tooge näiteid.
7. Kas tulemusinformatsiooni kasutamine Teie ametis on viinud/ võiks viia paremate tulemusteni? Palun põhjendage.