

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Roel Burov

**TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE
TULEMUSLIKKUSE HINDAMISEL JA JUHTIMISEL
KOHALIKES OMAVALITSUSTES JÕHVI VALLA
NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: doktorant Karina Kenk

Tartu 2018

Soovitan suunata kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Kaitsmisele lubatud “ “ 2018.a

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE JA JUHTIMISE TEOREETILINE KÄSITLUS	6
1.1 Tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise ning tulemusinformatsiooni olemus	6
1.2 Tulemusinformatsiooni kasutamine	11
1.3 Tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad tegurid	16
2.TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE JA JUHTIMINE JÕHVI VALLAVALITSUSES	20
2.1 Uurimismetoodika ja andmete tutvustus	20
2.2 Eesti kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse juhtimisega seotud regulatsioonid ..	22
2.3 Jõhvi vallavalitsuse arengudokumentide ja intervjuude analüüs.....	24
2.4 Järeldused ja soovitused	34
KOKKUVÕTE.....	40
VIIDATUD ALLIKAD	42
LISAD	48
Lisa 1.	48
SUMMARY	50

SISSEJUHATUS

Eesti kohalikes omavalitsustes pole ühtset süsteemi, kuidas tulemuslikkust hinnata ja juhtida. Tihti erineb ka kohalike omavalitsuste arengudokumentides kajastatud tulemusinformatsioon (Haldma, Kenk 2014), mis on tulemuslikkuse juhtimise aluseks. Tulemusinfo oskuslik kasutamine juhtimisotsustes võiks kaasa aidata ressursside tõhusamale kasutamisele ja olla abiks otsuste langetamisel ning strateegiate ja arengukavade planeerimisel. Avaliku sektori tulemuslikkus on Eestis aktuaalne teema – valitsuse eesmärk on aastal 2020 võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve, mille tulemusena on kavas saavutada tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem teenuste pakkumine ja kulutuste vähendamine (Rahandusministeerium 2018). Konkreetsemalt kohalike omavalitsustega seotud muudatus oli 2017. aastal lõppenud kohalike omavalitsuste haldusreform, mille eesmärgiks oli luua võimekamad omavalitsused.

Avaliku sektori tegevuse tulemuslikkuse kohta on kogutud infot juba ammu. Kui varasemal ajal keskenduti rohkem tulemusinformatsiooni loomise uurimisele, siis tänapäeval keskendutakse peamiselt küsimustele, kas ja kuidas tulemusinfot kasutatakse ning on selgunud, et tulemusinfo kasutamisse panustatakse vähem kui selle tootmisse (Taro 2016: 42). Ka antud töös on põhimõisteks tulemusinformatsioon, mille tootmist ja kasutamist lähemalt uurides on autori arvates võimalik saada pilt tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega seotud praktikatest Jõhvi valla näitel. Valitud on üks kohalik omavalitsus, sest ülevaate saamiseks tulemuslikkuse hindamisest ja juhtimisest kohalikes omavalitsustes, on vaja läbi viia uurimusi mitmes erinevas kohalikus omavalitsuses. Arvestades bakalaureusetöö mahtu, on mõistlik põhjalikumalt keskenduda ühele korraga.

Antud bakalaureusetöö eesmärgiks on teha ettepanekuid Jõhvi vallavalitsuse tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise parendamiseks. Selleks, et eesmärki saavutada, tuleb lahendada järgnevad uurimisülesanded:

- selgitada tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise, tulemuslikkuse mõõtmise, tulemusinformatsiooni ning PDCA-tsükli olemus;
- anda ülevaade tulemusinformatsiooni kasutamisest ja kasutamist mõjutavatest teguritest;
- koguda andmeid (arengudokumentide dokumendianalüüs ja intervjuud) ja analüüsida tulemusinfo kasutamist ning tulemuslikkuse hindamist ja juhtimist Jõhvi vallavalitsuses;
- teha järeldused ning ettepanekud tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise parendamiseks Jõhvi vallavalitsuses.

Bakalaureusetöö on jagatud kaheks peatükiks. Esimeses, teoreetilises peatükis, selgitab autor tulemuslikkuse juhtimise aluseks oleva tulemusinformatsiooni olemust, selle kasutamist ja kasutajaid ning kasutamisele mõju avaldavaid tegureid. Teoreetilises osas on ka defineeritud olulisemad mõisted ja välja toodud tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise ning tulemusinformatsiooniga seotud probleeme. Autor on kasutanud avaliku sektori tulemuslikkuse juhtimise, mõõtmise ja tulemusinformatsiooniga seotud kirjandust, millest suurem osa on konkreetsemalt seotud ka kohalike omavalitsustega. Kasutatud kirjandus on enamasti välismaine, kuid kajastatud on ka Eesti kohalike omavalitsustega seotud uurimusi ja artikleid. Teises peatükis on kirjeldatud uurimismetoodikat, toodud välja olulisemad tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega seotud regulatsioonid kohalike omavalitsuste tegevust reguleerivatest seadustest, analüüsitud Jõhvi valla arengudokumente ja intervjuudest saadud info põhjal hetkeolukorda ning lõpetuseks autoripoolsed järeldused ja soovitused tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise parendamiseks Jõhvi vallas.

Märksõnad: kohalik omavalitsus, tulemuslikkuse hindamine ja juhtimine, tulemuslikkuse mõõtmine, tulemusinformatsioon, PDCA tsükkel.

1. TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE JA JUHTIMISE TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1 Tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise ning tulemusinformatsiooni olemus

Tulemuslikkuse juhtimise kasutamine avalikus sektoris hakkas suurenema 1980. aastate alguses, kui leidsid aset *New Public Management* (NPM) reformid (Hammerschmid *et al.* 2013: 261). NPM suurendas huvi ka tulemuslikkuse mõõtmise vastu (Johansson, Siverbo 2009:197), mis laias mõistes on rida tegevusi eesmärgiga saada informatsiooni tulemuslikkuse kohta (Van Dooren *et al.* 2015: 20). Erinevate tulemuslikkuse mõõtmisega seotud tegevuste all on Van Dooren *et al.* (2015: 63 – 80) mõelnud prioriseerimist (tuleb kindlalt selgeks teha, mida mõõta); indikaatorite valikut; andmete kogumist; kogutud informatsiooni analüüsi ning avalikustamist erinevatele huvigruppidele sobilikus vormis. Tulemuslikkuse mõõtmise juures on oluliseks osaks indikaatorid, millega tulemuslikkust mõõta. Varem olid kasutusel peamiselt finantsmõõdikud, kuid ajapikku on hakatud kasutama mitmeid erinevaid, näiteks kvaliteeti mõõtvaid indikaatoreid (Fryer *et al.* 2009: 481). Van Dooren *et al.* (2015: 69) on tulemuslikkuse mõõtmise indikaatorid jaganud kahte gruppi – üksikindikaatorid ja suhtarvud. Tabelis 1 on need ka välja toodud.

Tabel 1. Üksikindikaatorid ja suhtarvud

Üksikindikaatorid	Suhtarvud
Sisendindikaatorid (<i>input</i>) – mõõdavad ressursse, mida kasutatakse	Tõhusus (kulu/väljund)
Väljundindikaatorid (<i>output</i>) – mõõdavad tulemust; kui palju toodetakse	Tootlikkus (väljund/sisend)
Mõjuindikaatorid (<i>outcome</i>) – mis on tegevuste loodetavad tulemused	Efektiivus (väljund/tulemus)
	Kuluefektiivus (sisend/tulemus)

Allikas: (Van Dooren *et al.* 2015: 69)

Tulemuslikkuse mõõtmine on üks osa tulemuslikkuse hindamisest, teiseks osaks on programmi hindamine (NOAA Office of Performance 2018). Tulemuslikkuse mõõtmisel ja programmi hindamisel on erinevad, kuid teineteist täiendavad eesmärgid. Mõlemad toodavad tulemusinfot, mis on abiks avalike teenuste parendamisel ning mida on võimalik kasutada tulemuslikkuse juhtimiseks, aruandluseks, eelarvestamiseks või poliitika kujundamiseks (Hatry 2013: 23). Tabelis 2 on välja toodud programmi hindamise ja tulemuslikkuse mõõtmise erinevused. Kuna programmi hindamine kasutab ka tulemuslikkuse mõõtmisest saadud infot, siis on autor keskendunud rohkem tulemuslikkuse mõõtmisele ning eraldi programmide hindamist lähemalt ei uuri.

Tabel 2. Programmi hindamise ja tulemuslikkuse mõõtmise erinevused

	Programmi hindamine	Tulemuslikkuse mõõtmine
Sagedus	Ebaregulaarne	Regulaarne, jätkuv
Ulatus	Hinnatakse ainult mõnda programmi	Katab enamus programmid
Sügavus	Otsitakse põhjendusi, miks tulemuslikkus on hea või halb	Ei anna infot, miks tulemuslikkus on hea või halb
Kulu	Võib olla iga hindamise juures kõrge	Kulu kipub hajuma erinevate programmide vahel
Kasulikkus	Annab informatsiooni, et teha otsuseid seoses suurte programmide ja poliitikatega	Pidev programmide parendamine

Allikas: (Hatry 2013: 27)

Tulemuslikkuse juhtimine avalikus sektoris on pidev ja süsteemne lähenemine tulemuste parendamiseks, kasutades otsuste tegemisel asjakohast informatsiooni (Rahvusliku Tulemuslikkuse Juhtimise Nõuandekomitee 2010: 3). Asjakohase informatsiooni all peetakse silmas tulemusinformatsiooni, mida Pollitt (2006a: 39) on defineerinud kui süsteemselt kogutavat infot, organisatsiooni või programmide väljunditest ja tulemustest. Selliselt defineeritud tulemusinfot võib pidada rutiinseks ning seda saadakse peamiselt tulemuslikkuse mõõtmise rakendamise tulemusena, kuid olemas on ka mitterutiinne tulemusinformatsioon, mida ei saa pidada vähem tähtsaks. Mitterutiinne tulemusinformatsioon hõlmab endas igasugust infot, mis annab tagasisidet organisatsiooni töö kohta, kuid mida ei koguta süsteemselt (Kroll 2013: 266). Ka Askim (2009: 27) ja Van Dooren *et al.* (2015: 20) on ära märkinud teistsuguse tulemusinformatsiooni olemasolu, mis pole saadud mõõtmise tulemusena. Tabelis 3 on kokkuvõtlikult välja toodud rutiinse ja mitterutiinse tulemusinfo erinevused.

Tabel 3. Rutiinse ja mitterutiinse tulemusinformatsiooni erinevused

Rutiinne tulemusinformatsioon	Mitterutiinne tulemusinformatsioon
Kogutakse regulaarselt mõõtmistega, mõõdetakse eelnevalt paika pandud indikaatorite põhjal	Kindlaks otstarbeks loodud, sageli ei tegeleta aktiivselt selle loomisega, vaid saadakse passiivselt
Enamasti kvantitatiivne, koondatud	Tihti kvalitatiivne
Jälgitav, läbipaistev, sest kajastatakse erinevates aruannetes ja raportites	Saadakse läbi erinevate meediakanalite, erinevatest dokumentidest, kirjalikest päringutes, ametlikest kohtumistest, mitteametlikest vestlustest

Allikas: (Kroll 2013: 267).

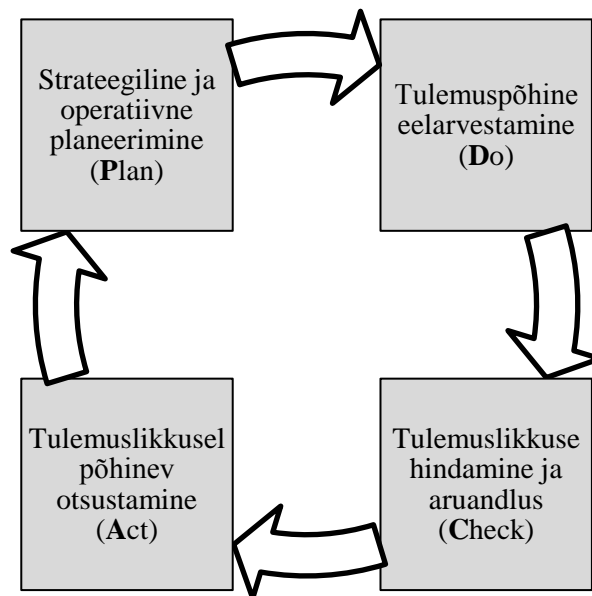
Kroll (2013: 271) leidis, et avaliku sektori juhid kasutavad rohkem just mitterutiinset tulemusinformatsiooni, kusjuures vestlusi siseriingis peetakse üheks kiireimaks võimaluseks hankida uut informatsiooni. Seega on tähtis arvestada ka mitterutiinse tulemusinformatsiooniga ning poleks õige järeldada ainult rutiinse tulemusinfo põhjal, kas tulemusinformatsiooni kasutatakse või ei (Kroll 2013: 266). Kroll (2013: 273) arvas, et seni kui reageeritakse teistsugusele tulemusinformatsioonile, pole vaja muretseda, kui rutiinsele tulemusinformatsioonile pööratakse vähe tähelepanu. Kuna mitterutiinne tulemusinfo saadakse enamasti passiivselt, siis puuduvad sellel ka sarnased tootmiskulud (enamasti kogumisele kulunud aeg ja raha) nagu rutiinsel tulemusinformatsioonil.

Paraku pole mitterutiinset tulemusinformatsiooni ja selle kasutamist kohalikes omavalitsustes veel väga palju uuritud ja seega on ka antud töös käsitletav teooria suuremas osas pärit nendest allikatest, kus on aluseks rutiinne tulemusinfo. Antud töö autor peab aga oluliseks arvestada mõlemat tüüpi tulemusinformatsiooni ning on töö empiirilise osa jaoks tehtavates intervjuudes ka mitterutiinse tulemusinfo kasutamise kohta küsinud.

Tulemuslikkuse juhtimiseks on tulemusinformatsiooni vaja kasutada, kuid ainult tulemuslikkuse mõõtmisest kasutamiseks ei piisa - tulemusinformatsioon peab olema integreeritud juhtimis- ja poliitikasüsteemidesse (Van Dooren *et al.* 2015: 87). See hõlmab endas tulemusinformatsiooni teadlikku kajastamist erinevates dokumentides ning erinevaid tegevusi eesmärgiga seda kasutada (Van Dooren *et al.* 2015: 7). Integreerimine peaks toimuma poliitika- ja juhtimistsükli erinevates etappides. Suures

plaanis on tsükliga on seotud neli põhilist küsimust/etappi: mis on plaanis teha, mis toimub plaanide teostamise ajal, mis on tulemus ning mida muuta järgmises perioodis (Van Dooren *et al.* 2015: 89 – 90).

Kuna tulemusinformatsioon on tulemuslikkuse juhtimise aluseks, siis antud töös uuribki autor, kas ja kuidas sisaldub tulemusinformatsioon juhtimistsükli erinevates protsessides ja millised on seosed erinevate tsükli etappide vahel. Tulemuslikkuse juhtimise tsükli all mõtleb autor *Plan-Do-Check-Act* (PDCA) tsükli ehk Demingi ringil (Deming 2000) põhinevat tulemuslikkuse juhtimise ringi. Täpsemalt 2002. aastal Ameerika Ühendriikides Texase osariigis Austini linnas läbi viidud tulemuslikkuse mõõtmise ja juhtimise teemalises juhtumiuuringus välja toodud juhtimise tsükli (joonis 1).



Joonis 1. Austini tulemuslikkuse juhtimise tsükkel (Allikas: Austini linna audiitorbüroo, viidatud Epstein, Campbell 2002: 2 vahendusel)

Joonisel 1 oleva PDCA tsükli esimene etapp on strateegiline ja operatiivne planeerimine, kus tuleb paika panna organisatsiooni eesmärgid ja juhtide ning töötajate ootused tulemuslikkuse osas (Campbell 2002: 2). Strateegiline planeerimine on süsteemne protsess, mis sisaldab strateegiate koostamist, organisatsiooni tugevuste ja nõrkuste analüüsimist, huvirühmade kindlaks tegemist ning strateegiliste plaanide rakendamist (Berry, Wechsler 1995: 159). Eesti kohalikes omavalitsustes on selle etapiga seotud arengukavade ja eelarvestrateegiade loomine ja täiendamine (Saar 2016:

11). Teiseks etapiks on tulemuspõhine eelarvestamine, mis lähtub eelmises etapis planeeritust. Läbi eelarve protsessi peaks toimuma strateegilistes plaanides väljatoodud eesmärkide täideviimine (Kenk, Haldma 2014: 242). Kohalikes omavalitsustes hõlmab see etapp arengukavadele ja eelarvestrateegiatele toetuvaid eelarveid (Saar 2016: 11) ning eelarvestrateegia peakski olema see, mis strateegilise planeerimise ja eelarvestamise etappe omavahel seob (Saar 2016: 30). Selleks, et eelarvestamine ja planeerimine oleks omavahel rohkem seotud, peaksid eelarve seletuskirjas olema kajastatud ka arengukavast pärit eesmärgid ja tulemusmõõdikud (Kenk, Haldma 2016: 43). Tulemuslikkuse hindamise ja aruandluse etapp teostub organisatsiooni tulemuste aruandluse, individuaalsete tulemuslikkuse hindamiste ja mõõtmisel põhinevate auditite kaudu (Campbell 2002: 2). Selles etapis tuleb analüüsida ja hinnata, kas on saavutatud soovitud tulemused. Kohalikes omavalitsustes on antud etapiga seotud majandusaasta aruande osaks olev tegevusaruanne (Saar 2016: 12). Tulemuslikkuse aruandlus peaks järgima arengukavade ja eelarve seletuskirjade formaati ning majandusaasta aruandes peaksid olema arengukavades välja toodud mõõdikute ja eesmärkide saavutatud tulemused, mis tagaks selle, et arengukava oleks seotud majandusaasta aruandega (Kenk, Haldma 2016: 43). Neljas etapp on tulemuslikkusel põhinev otsustamine kodanike, valitud esindajate, juhtide ja töötajate poolt (Campbell 2002: 2). Siin etapis tuleb vastavalt eelmises etapis tehtud analüüsidele ja hinnangutele otsustada, kas protsessis on vaja teha muudatusi. Kokkuvõtlikult on Demingi ring korduv, pideva parendamise tsükkel, mida läbides paranevad teadmised ning protsesside kvaliteet (Pietrzak, Paliszkiewicz 2015: 154). Täpsemalt on antud töö jaoks PDCA tsüklile toetudes tehtava dokumendianalüüsi sisu ja tegevused kirjeldatud töö empiirilises osas.

PDCA tsükli raamistiku alusel on ka varasemalt Eestis kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse juhtimisega seotud töid tehtud. Näiteks Kenk ja Haldma (2016) on kasutanud PDCA tsüklit, et hinnata Eesti kohalike omavalitsuste võimekust tulemusvastutuse kandmisel huvigruppide ees. Töös analüüsiti 29 kohaliku omavalitsuse arengudokumente, mille tulemusel jõuti järeldusele, et tulemusinformatsioon arengukavades, eelarve seletuskirjades ja tegevusaruannetes on ebäühtlane ja enamikel juhtudel seosed planeerimise, eelarvestamise, tulemuslikkuse hindamise ning aruandluse vahel nõrgad, millest on tingitud ka nõrk tulemusvastutus. Haldma *et al.* (2008) on analüüsinud PDCA tsükli raamistikule tuginedes ühistranspordi

korraldust kahes suurimas Eesti linnas ning samuti leidnud, et seosed strateegilise planeerimise ja eelarvestamise ning tulemuslikkuse hindamise ja strateegiliste eesmärkide vahel on nõrgad. Saar, M (2016) on teinud magistr töö tulemuspõhise eelarvestamise rakendamise Elva linnas, kus on samuti võtnud aluseks PDCA tsükli raamistikku. Autor on seega veendunud, et PDCA tsüklile toetudes on võimalik iseloomustada arengudokumentide omavahelisi seoseid.

Antud alapeatükk selgitas olulisemaid mõisteid, mida töös kasutatud on. Selgus, et tulemuslikkuse juhtimiseks on vajalik tulemusinformatsioon, mille tootmiseks on tarvis tulemuslikkust mõõta. Levinud on ka mitterutiinne tulemusinfo, mille jaoks mõõtmine vajalik ei ole, vaid mis saadakse passiivselt erinevatest allikatest. Tulemuslikkuse mõõtmise ja tulemusinformatsiooni vahepealne etapp on tulemusinfo integreerimine tulemuslikkuse juhtimise tsükklisse. Antud töös on autor tulemuslikkuse juhtimise tsükli all mõelnud *Plan-Do-Check-Act* ehk PDCA tsükli. Järgnev alapeatükk on keskendunud tulemusinformatsiooni kasutamisele, selle kasutajatele ja kasutamise eesmärkidele.

1.2 Tulemusinformatsiooni kasutamine

Tulemuslikkuse mõõtmine on tulemuslikkuse juhtimise oluline osa (Fryer *et al.* 2009: 480), kuid nagu eelmises alapeatükis sai välja toodud, ei piisa tulemuslikkuse juhtimiseks ainult tulemusinformatsiooni tootmisest, vaid seda on vaja ka kasutada. Hatry (2006, viidatud Zhang *et al.* 2017: 411 vahendusel) on öelnud, et tulemuslikkuse mõõtmine oleks ebaõnnestunud kui saadud tulemusinformatsiooni ei kasutataks. Tulemuslikkuse mõõtmisele kulunud aeg ja ressursid läheks lihtsalt raisku.

Tulemusinformatsiooni kasutamise eesmärgid ja võimalusi on palju, näiteks Van Dooren (2006: 37 - 38) on oma doktoriväitekirjas välja toonud 44 potentsiaalset tulemusinformatsiooni kasutusvõimalust, mis on leitud kümnest erinevast tulemuslikkuse mõõtmisega seotud uurimusest. Enim mainitud kasutusvõimalusteks olid näiteks ressursside jaotamine, tööprotsesside muutmine ja efektiivsuse suurendamine, strateegiline planeerimine. Mitmed autorid on aga tulemusinformatsiooni kasutamise eesmärgid kategoriseerinud. Behn (2003: 588) on välja toonud 8 tulemuslikkuse mõõtmise ja tulemusinformatsiooni kasutamise eesmärgi: hindamine, kontrollimine, eelarvestamine, töötajate motiveerimine, organisatsiooni tulemuslikkuse

näitamine erinevatele huvigruppidele, edu tähistamine, (vigadest) õppimine ning tulemuslikkuse parendamine, mida Behn peab tegelikult ainsaks oluliseks eesmärgiks ning ülejäänud seitset kui viise selle saavutamiseks. Van Dooren *et al.* (2015: 120 – 121) on välja toonud kolm eesmärki: õppimine, juhtimine ja kontroll ning aruandekohustus/tulemusvastutus erinevate osapoolte vahel – näiteks töötajate ja juhtide või organisatsiooni ja avalikkuse. Hammerschmid *et al.* (2013: 261 – 262) on kirjutanud, et tulemusinformatsiooni kasutamisel on organisatsioonisiselised ja –välised eesmärgid. Sisemisteks eesmärkideks on kontrollimine ja tegevuste parendamine – tulemusinfot on organisatsioonisiselt võimalik kasutada, et mõista, kas midagi töötab nii nagu vaja ning protsesside ja tegevuste parendamiseks. Samuti organisatsiooni tulemuslikkuse hindamiseks või näiteks edu tähistamiseks. Organisatsiooniväliselt on tulemusinformatsiooni võimalik kasutada organisatsiooni tulemuslikkuse näitamiseks, võrdlemiseks või tulemusvastutuse kandmiseks. Organisatsioonisisene ja –väline tulemusinformatsiooni kasutamine on omavahel ka seotud. Tulemuslikkusest raporteerimine välistele huvigruppidele võib tekitada töötajatele surve muuta protsesse või tegevusi organisatsioonisiselt ja teha asju tulemuslikumalt. Teisalt võib organisatsioonisisene tulemusinfo kasutamine tõsta organisatsiooni tulemuslikkust, mis teeb ka tulemuslikkusest raporteerimise lihtsamaks. Kokkuvõtlikult öeldes võimaldab tulemusinformatsiooni kasutamine teha tõendus põhiseid otsuseid ja seega eeldatakse, et tulemusinfot tuleks rohkem kasutada ning seeläbi tõsta organisatsiooni tulemuslikkust ja tulemusvastutust (Zhang *et al.* 2017: 409).

Tulemusinformatsiooni kasutamise eesmärgid ei pruugi alati olla seotud tulemuslikkuse parandamisega. Seda on võimalik kasutada ka oma võimu suurendamiseks või kellegi üle kontrolli tugevdamiseks. Tulemuslikkuse mõõtmisel ja tulemusinformatsioonil võib olla ka lihtsalt eesmärk näidata, et organisatsioon on kaasaegne ja kasutab selliseid võimalusi (Van Dooren *et al.* 2015: 120). Suur huvi tulemusinformatsiooni vastu võib tekkida ka erinevate skandaalide ja muu taolise pärast – siis kui on võimalik oma (poliitilisi) vastaseid kritiseerida (Pollitt 2006b: 39).

Tulemusinformatsioonil on erinevaid kasutajaid, kellest peaks olenema ka tulemuslikkuse mõõtmise protsess, eriti tulemusinfo avalikustamise formaat (Van Dooren *et al.* 2015: 140). Tulemusinfo põhilised kasutajad on avalikus sektoris võimalik

jagada kolme gruppi: avaliku sektori juhid, poliitikud (kohalikus omavalitsuses volikogu liikmed) ning kodanikud ja meedia (Van Dooren *et al.* 2015: 140 – 141). Erinevate huvigruppide jaoks on tulemusinformatsioonil mingil määral erinev väärtus. Näiteks kodanike jaoks suurendab tulemusinformatsioon läbipaistvust, mis aitab neil hinnata, kui tõhusalt on nende maksuraha kasutatud (Talbot 2005, viidatud Askim 2009: 25 vahendusel). Kuna antud töös analüüsib autor tulemusinformatsiooni kasutamist juhtimisprotsessides, siis kodanike või meedia tulemusinformatsiooni kasutamist antud töös lähemalt ei uurita. Samuti pole vaatluse all ka volikogu liikmete tulemusinformatsiooni kasutamine, vaid töö on keskendunud avaliku sektori juhtidele. Täpsemalt kohaliku omavalitsuse administratiivsetele juhtidele, näiteks osakonna juhtidele, kellel oleks ka oluline roll tulemuslikkuse mõõtmisega seotud tegevuste juures. Seega oleks ka tegemist juhtidega, kes osaleksid aktiivselt tulemusinfo tootmises. See ei tähenda aga seda, et neil endil ei läheks tulemusinfot kasutada vaja.

Avaliku sektori juhtide tulemusinformatsiooni kasutamise võimalused on välja toodud juba esimeses lõigus. Näiteks Behn (2003: 588 – 593) on oma 8 eesmärgiga pidanud silmas just avaliku sektori juhte. Esimene eesmärk, hindamine, peaks vastuse andma küsimusele, kui hästi organisatsioon töötab. Behn arvas, et tulemuslikkuse mõõtmisena saadud infot kasutatakse palju organisatsiooni tulemuslikkuse hindamiseks. Teiseks eesmärgiks on kontroll, mis peaks aitama mõista, kas alluvad teevad õigeid asju. Kolmanda eesmärgi ehk eelarvestamise juures on tulemuslikkuse mõõtmisest ja tulemusinformatsioonist abi, et näha, millistele tegevustele ja projektidele raha kulutada ja kuidas ressursse jagada. Neljas eesmärk on motiveerimine – kui juhtidel on olemas tulemusinfo põhjal arusaam, kuidas olla oma tegevustes tulemuslikum, siis saaksid nad kasutada sama tulemusinfot, et motiveerida ka teisi selliselt käituma. Viiendaks eesmärgiks on organisatsiooni tulemuslikkuse näitamine teistele huvigruppidele. Tulemusinformatsioon oleks sellisel juhul kui tõendusmaterjal, mis näitaks kui head tööd organisatsioon teeb. Kuues eesmärk on edu tähistamine, mis võib tõsta üldist moraali organisatsioonis. Üheks eelduseks oleks muidugi, et tulemuslikkus ka paranenud on. Seitsmes eesmärk on õppimine. Kui hindamise eesmärgiks on selgeks teha mis töötab ja mis mitte, siis õppimise eesmärgiks on selgeks teha miks midagi töötab või ei tööta. Ainuüksi tulemuslikkuse mõõtmise tulemusena saadud andmed seda veel ei näita, vaid juhtidel on vaja neist kätte saada ka info, mis aitaks leida vastust

küsimusele miks. Kaheksas eesmärk on tulemuslikkuse parendamine. Lihtsalt tulemuslikkuse mõõtmisest selleks ei piisa – keegi peab ka saadud informatsiooni kasutama, et viia läbi vastavaid muutusi organisatsioonis. Van Dooren *et al.* (2015: 141) on välja toonud, et avaliku sektori juhid kasutavad tulemusinformatsiooni peamiselt kas õppimise või juhtimise ja kontrolli eesmärgil. Kõrgemad juhid kasutavad pigem juhtimise ja kontrolli ning keskastmejuhid õppimise eesmärgil. Õppimise eesmärki on kirjeldatud kui võimalust välja selgitada, mis töötab või ei tööta ning miks. Põhiküsimuseks on, et kuidas parendada poliitikat või juhtimist. Juhtimise ja kontrolli mõte on leida vastus küsimusele, kas poliitikad ja programmid liiguvad õiges suunas.

Kuigi eelnevalt välja toodud avaliku sektori juhtide tulemusinformatsiooni kasutamisevõimalused pole pärit konkreetselt kohalike omavalitsuste teemalisest kirjandusest, on autori arvates neid võimalik omastada ka kohalike omavalitsuste juhtidele. Linnapea või vallavanem, kes on kohalikus omavalitsuses tippjuhtkonna liige, saaks tulemusinfo abil hinnata valla üldist tulemuslikkust või kasutada seda näiteks juhtimise ja kontrolli eesmärgil. Osakonnajuhid, kes on kui keskastmejuhid, saaksid tulemusinfot kasutada näiteks strateegiliseks planeerimiseks, eelarvestamiseks, õppimiseks, ning arvestades erinevate programmide ja tegevuste kohta käivat tulemusinfot, nende muutmiseks ja ressursside ümberjagamiseks ja seeläbi ka tulemuslikkuse parendamiseks.

Tulemusinformatsiooni kasutamiseks on mitmeid võimalusi, mis peaksid aitama tulemuslikkust parandada ja teha paremaid juhtimisotsuseid, kuid kindlaid tõendeid ja üheseid arvamusi selle kohta pole, kas ja kui palju tegelikult tulemuslikkuse mõõtmine ja tulemusinformatsiooni kasutamine abiks on (Ammons, Rivenbark 2008; Weitzman *et al.* 2006; Kelly 2002). Taro (2016) on välja toonud, et ka tulemuslikkuse juhtimise kohta pole selget vastust, kas see ikkagi aitab avalikus sektoris tulemuslikkust tõsta. Tulemuslikkuse mõõtmine on mitmete juhtide jaoks kui kohustus väheste eelistega (Berman 2002: 349). Fryer *et al.* (2009: 488-489) on jaganud tulemuslikkuse juhtimisega seotud probleemid kolme suuremasse gruppi: tehnilised, süsteemsed ning tulemuslikkuse juhtimisse sekkumisega seotud probleemid. Tehnilist laadi probleemid on seotud tulemuslikkuse mõõtmise indikaatoritega ning andmete kogumise, tõlgendamise ja analüüsiga. Süsteemseks probleemiks on näiteks tulemuslikkuse

juhtimise ühendamine olemasolevatesse süsteemidesse või vähene strateegiline mõtlemine, eesmärkide ebaselgus. Tulemuslikkuse juhtimisse sekkumisega seotud probleemideks on näiteks erinevate osapoolte vähene huvi ja osalemine tulemuslikkuse juhtimises või juhtkonna vähene toetus. Autor on arvamusel, et kuna organisatsioonid on erinevad, siis on arusaadav, et arvamused tulemuslikkuse mõõtmise ja juhtimise kasulikkusest pole ühesugused. Seetõttu on tulemuslikkuse mõõtmise ja juhtimise süsteemi juures oluline analüüsida ja lähtuda enda probleemidest ja vajadustest ning kujundada süsteem vastavalt sellele.

Kui vaadata, kuidas on tulemusinformatsiooni kasutamine seotud PDCA tsükli erinevate etappidega, siis tulemusinfo põhiline kasutamine toimub viimases ehk otsustamise etapis, kus nagu eelmises alapeatükis mainitud, tuleb vastavalt tulemuslikkuse hindamise ja aruandluse etapis saadud infole otsustada, kas ja milliseid muudatusi uuel perioodil protsessides teha tuleb. Ehk tulemuslikkuse hindamise ja aruandlusena saadud infot tuleb kasutada uuel perioodil planeerimise- ning eelarvestamise protsessides ning see muudabki tsükli terviklikuks (Saar 2016: 53). Strateegilise ja operatiivse planeerimise juures on tulemusinformatsioonist abi planeerimisel ja eesmärkide seadmisel ning eesmärkide täitmise ja tulemuste mõõtmiseks vajalike mõõdikute leidmisel. Eelarvestamise etapi juures tuleb vastavalt strateegilise ja operatiivse planeerimise etapis plaanitule panna paika tegevuste ja programmide rahastus. Siin aitaks eelnevast perioodist pärit tulemusinfo mõista, millistele programmidele ja tegevustele kui palju ressursi oleks vaja.

Tulemusinformatsiooni kasutamiseks on mitmeid võimalusi. Antud töö on keskendunud kohaliku omavalitsuse administratiivsetele juhtidele, kes saaksid tulemusinformatsiooni kasutada näiteks strateegiliseks planeerimiseks, eelarvestamiseks, (vigadest) õppimiseks või ressursside ümberjagamiseks. Järgmises alapeatükis on aga täpsemalt juttu teguritest, mis avaldavad mõju tulemusinformatsiooni kasutamisele.

1.3 Tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad tegurid

Varasemates tulemuslikkuse juhtimisega seotud uuringutes eeldati tihti, et tulemusinformatsiooni kasutamiseks otsuste tegemisel piisab sellest, kui tulemusinfo on kättesaadav. Uuriti rohkem ka tulemusinformatsiooni tootmist mitte selle kasutamist (Van Dooren, Wan de Walle 2008: 2), mis võis olla üheks põhjuseks, miks arvati, et tulemusinfo olemasolu ja kättesaadavus tagavad ka selle kasutamise. Kuna tänapäeval on hakatud üha rohkem tähelepanu pöörama tulemusinformatsiooni kasutamise uurimisele erinevate huvigruppide poolt (Grossi *et al.* 2016: 582), siis on lisandunud mitmeid sellega seotud uurimustöid ning on leitud, et ainult tulemusinfo kättesaadavus ei ole piisav selle kasutamiseks otsuste tegemisel (Grossi *et al.* 2016: 584).

Tulemusinformatsiooni kasutamisele avaldavad mõju mitmed tegurid. Näiteks Kroll (2012: 23-25) kogus kahekümnest tulemusinformatsiooni kasutamise seotud uurimusest kokku erinevad tulemusinfo kasutamist mõjutavad tegurid, arvestades ainult neid, mida kajastati vähemalt kahes töös. Tegurid jagas ta ka kolme kategooriasse: keskkonnast tulenevad, organisatsiooniga seotud (siin veel omakorda kaks alamkategooriat – tulemuslikkuse juhtimisega otseselt seotud ja mitteseotud faktorid) ja tulemusinformatsiooni kasutajate individuaalsed faktorid. Kuigi erinevaid tegureid oli kokku rohkem kui 20 (vt. tabel 4), siis olulist mõju tulemusinformatsiooni kasutamisele avaldasid neist ainult mõned: väliste huvigruppide kaasamine tulemuslikkuse mõõtmisse, tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi küpsus, juhtkonna toetus tulemuslikkuse mõõtmisele, ressursside olemasolu, tulemusinfo kvaliteet, innovatiivne halduskultuur ja eesmärkidele keskendumine ning juhtide hoiak tulemusinfo suhtes.

Tabel 4. Tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad tegurid

Keskkonnast tulenevad tegurid	Organisatsiooniga seotud tegurid	Individuaalsed tegurid
Välise huvigruppide kaasamine Poliitiline konkurents Üldine poliitiline toetus Poliitiline kasutusrisk	Tulemuslikkuse juhtimisega otseselt seotud: Mõõtmisüsteemi küpsus Juhtkonna toetus Ressursside olemasolu Tulemusinfo kvaliteet/kasutatavus Töötajate kaasamine Informatsiooni kättesaadavus Tulemuslikkuse juhtimisega mitteseotud: Organisatsiooni suurus Innovatiivne kultuur Eesmärkidele keskendumine Finantshäired Õppefoorumid Paindlikkus	Varasem kogemus tulemuslikkuse mõõtmisega Töökogemus Kõrgema taseme positsioon Sugu Haridustase Suhtumine tulemuslikkuse juhtimisse Vanus

Allikas: (Kroll 2012: 24)

Veidi uuemas uurimuses on Kroll (2014: 187 – 191) leidnud, et juhid, kes osalevad aktiivsemalt tulemusinformatsiooni loomise protsessis ja annavad alluvatele selgeid juhiseid, milline tulemusinfo kasulik oleks ja mida koguda tuleks, kasutavad seda ka tõenäolisemalt juhtimisotsustes. Samuti kasutavad tulemusinfot rohkem need juhid, kellel on kõrgem motivatsioon teenida avalikkuse huve ja kes eelistavad loomingulist kognitiivset õppimisstiili. Juhtide ebausku tulemuslikkuse juhtimise praktikate suhtes mõjub tulemusinfo kasutamisele negatiivselt.

Tulemusinfo kasutamist mõjutavaid tegureid on kategoriseerinud ka teised autorid. Grossi *et al.* (2016: 597 - 599) on sarnaselt Krollile jaganud tegurid kolme gruppi: tulemusinformatsiooni kasutajate isikuomadused, organisatsiooni eripärad ning kontekstuaalsed tegurid. Töö tulemusena leiti, et poliitikud on tulemusinformatsiooni kasutamise osas üsna skeptilised ning neile ei meeldi liigne läbipaistvus. Avaliku sektori juhtide puhul avaldavad tulemusinfo kasutamisele mõju aga näiteks nende kogemus tulemuslikkuse juhtimisega ja ka juhtide tegevusala – finantsjuhid kasutavad rohkem. Samuti ka omavalitsuse suurus ja väline finantsiline surve. Saliterer ja Korac (2014: 648-651) on tulemusinfo kasutamist mõjutavad tegurid kategoriseerinud

individuaalseteks, tulemuslikkuse mõõtmisega seotud ning organisatsiooni eripäradega seotud faktoriteks ning uurinud nende mõju kohaliku omavalitsuse tasandil Austrias linnapeadele, avaliku sektori juhtidele ja finantsjuhtidele. Nad leidsid empiirilise analüüsiga kinnitust mitmele varasemalt teiste autorite pool tehtud järeldusele: inimese sobivus töökohale, motivatsioon teenida avalikkuse huve, tulemusinformatsiooni kättesaadavus ning tulemusinformatsiooni kehtivus avaldavad mõju selle kasutamisele. Kinnitust leiti ka sellele, et poliitikud (ilma administratiivse võimuta) kasutavad tulemusinformatsiooni otsuste tegemisel harva.

Oluline tegur on tulemusinformatsiooni kvaliteet, mille tõi välja ka Kroll (2012). Vastasel juhul on suur tõenäosus, et seda ei kasutata ning tegemist oleks ressursi raiskamisega. Või kui kasutatakse, siis oleksid sellise tulemusinformatsiooni põhjal tehtud järeldused ja otsused ebatäpsed (Van Dooren *et al.* 2015: 81). Hatry (2008, viidatud Van Dooren *et al.* 2015: 208 vahendusel) on välja toonud viis tulemusinformatsiooni kvaliteediga seotud eeldust, mis võiksid tõsta huvi tulemusinformatsiooni vastu ja kasutamist:

- kas on kogutud tulemusinfot selle kohta, mis on oluline;
- kas kogutud tulemusinfo on täpne;
- kas tulemusinfot kogutakse ja esitatakse piisavalt kiiresti, et see oleks vajadusel kohe olemas;
- kas tulemusinformatsiooni on analüüsitud ja välja toodud tasemed, mis on hea ja mis on halb;
- kas tulemusinformatsioon on esitatud arusaadavas vormis.

Need eeldused tulenevad alapeatükis 1.1 välja toodud tulemuslikkuse mõõtmisega seotud tegevustest, milleks on prioriseerimine, indikaatorite valik, andmete kogumine, informatsiooni analüüs ning avalikustamine huvigruppidele sobilikus vormis. Seega sõltub tulemusinfo kvaliteet juba varasemalt paika pandud indikaatoritest.

Van Dooren *et al.* (2015: 69 – 70) on välja toonud mõned omadused, mis mõõdikutel olla võiksid. Indikaatorite head omadused on näiteks:

- täpselt defineeritud ja üheselt mõistetavad;
- kasutajale arusaadavad;
- dokumenteeritud ehk vajalikud on metaandmed, kus oleks defineeritud indikaatorid, ühikud, andmeallikad jms;
- asjakohased ja rakendatavad ning suunama tulemuslikkuse parendamise poole.

Ühest parimat võimalust tulemuslikkuse mõõtmiseks aga pole. Iga organisatsioon peab vastavalt oma vajadustest ja tulemusinfo kasutamise plaanist seadma paika tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi ja mõõdikud (Van Dooren *et al.* 2015: 82).

Lähtudes eelnevast, on autor veendunud, et tulemusinformatsiooni olemasolu ei tähenda koheselt ka selle kasutamist. Autori arvates on üheks oluliseks tulemusinfo kasutamisele mõju avaldavaks teguriks avaliku sektori juhtide motivatsioon teenida avalikkuse huve, mille tõid välja nii Kroll (2014) kui ka Saliterer ja Korac (2014). Kuna tulemusmõõdikute ja tulemusinformatsiooni kasutamine pole Eesti kohalikes omavalitsustes kohustuslik, siis seda olulisem on juhtide enda motivatsioon teha otsuseid tõenduspõhiselt, kasutades selleks tulemusinformatsiooni. Lisaks sellele on autori arvates oluline ka organisatsiooni ja juhtide suhtumine tulemuslikkuse juhtimisse ning tulemusinformatsiooni. Melkers ja Willoughby (2005: 181) on välja toonud, et juhtkonna ja volikogu huvi ja toetus tulemuslikkuse mõõtmise ja tulemusinformatsiooni vastu on väga oluline, et sellega tegelevad inimesed näeksid tehtud tööl mõtet ja neil oleks motivatsiooni sellega edasi tegeleda. Tulemusinfo kvaliteet on samuti autori arvates väga oluliseks teguriks. Tulemusinformatsioon peaks olema kogutud olulise kohta ning olema arusaadav kõikidele kasutajatele. Autori arvates on eespool tulemusinformatsiooni kvaliteediga seotud eeldused ka tulemusinfo kasutamist lihtsustavateks omadusteks.

2.TULEMUSLIKKUSE HINDAMINE JA JUHTIMINE JÕHVI VALLAVALITSUSES

2.1 Uurimismetoodika ja andmete tutvustus

Antud bakalaureusetöös on kasutatud kahte kvalitatiivset uurimismeetodi: dokumendianalüüsi ja intervjuusid. Dokumendianalüüsi puhul on autor hetkeolukorrast pildi saamiseks põhjalikumalt uurinud 2016. ja 2017. aastal kehtinud ja kättesaadavaid Jõhvi vallavalitsuse arengudokumente, täpsemalt:

- 2015 – 2020, 2017 – 2020 ja 2018 – 2025 Jõhvi valla arengukavasid;
- samade arengukavade osadeks olevaid 2016 – 2019, 2017 – 2020, 2018 – 2021 eelarvestrateegiaid;
- 2016. ja 2017. aasta eelarve seletuskirjasid;
- 2016. aasta majandusaasta aruannet ja selle osaks olevat tegevusaruannet.

Arengudokumentide analüüsiga on autor otsinud, kas ja millist tüüpi tulemusinformatsiooni need sisaldavad, toetudes analüüsi käigus PDCA tsükli raamistikule. Tulemusmõõdikute puudumine arengudokumentidest viitaks sellele, et regulaarset tulemuslikkuse mõõtmist Jõhvi vallavalitsuses ei toimu. Nende olemasolu korral saaks aga intervjuudes uurida, kas nad täidavad oma eesmärgi. Autor uurib ka arengudokumentide omavahelisi seoseid, mille eesmärk on näha, kas neis esitatud tulemusinformatsioon on võrreldav. Autor on analüüsis toetunud ka 2018. aastal kehtivatele Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele (KOKS) ja kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadusele (KOFS) ning Jõhvi valla põhimäärusele ja Jõhvi valla arengukava ja eelarvestrateegia ning Jõhvi vallavalitsuse hallatavate asutuste arengukava koostamise ja kinnitamise korrale.

Kuna dokumendianalüüs pole piisav, et saada ülevaade tulemuslikkuse hindamisest ja juhtimisest Jõhvi vallas, siis on lisaks sellele vajalikud ka intervjuud, mille küsimused

olenevad suuresti ka arengudokumentide analüüsist leitud. Intervjuud (vt. tabel 5) on tehtud Jõhvi valla arendusnõunikuga, finantsjuhiga ning finantsjuhi asetäitjaga, kes koordineerivad Jõhvi valla arengukava ja eelarvestrateegia koostamist ning muutmist (Jõhvi valla arengukava ja eelarvestrateegia ning Jõhvi vallavalitsuse hallatavate asutuste arengukava koostamise ja kinnitamise kord). Autori arvates on seega nemad enim kursis Jõhvi vallas kasutusel olevate tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise praktikatega ning tulemusinformatsiooni kasutamisega ja sobivad hästi intervjuueeritavateks. Alapeatükis 1.2 on kirjutatud erinevatest tulemusinformatsiooni kasutajatest, keda sai jagada kolme suuremasse gruppi: avaliku sektori juhid, poliitikud ning kodanikud ja meedia. Intervjuueeritavate puhul on seega tegemist avaliku sektori juhtidega, täpsemalt keskastmejuhtidega. Nii dokumendianalüüs kui ka intervjuud on läbi viidud 2018. aastal.

Tabel 5. Intervjuude läbiviimine

Ametikoht	Nimi	Koht ja kuupäev	Kestus
Arendusnõunik	Rein Luuse	Jõhvi, 17.04.2018	1,5 tundi
Finantsjuht	Küllike Olup	Jõhvi, 17.04.2018	0,5 tundi
Finantsjuhi asetäitja	Ellu Blok	Jõhvi, 17.04.2018	0,5 tundi

Allikas: autori koostatud

Intervjuude kohta võib öelda, et tegemist oli poolstruktureeritud intervjuudega. Autor oli küll ette valmistanud küsimused (vt. lisa 1), kuid intervjuude käigus tekkis lisaküsimusi ning autor oli huvitatud ka muust teemaga seotud infost, mille kohta ise alguses küsida ei osanud. Kuna esimene intervjuu oli arendusnõunikuga, siis said ka mitmed arengudokumentidega seotud küsimused tema poolt põhjalikult ära vastatud ning finantsjuhilt ja finantsjuhi asetäitjalt neid omakorda üle polnud vajadust küsida, mistõttu olid nendega tehtud intervjuud lühemad ja võtsid vähem aega.

Järgmises alapeatükis on autor välja toonud Eesti kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse juhtimisega seotud regulatsioonid ning lisaks lühike ülevaade konkreetsemalt Jõhvi vallavalitsusega seonduvast. Alapeatükis 2.3 on kirjeldatud dokumendianalüüsi ja selle tulemusi ning intervjuudest saadud info põhjal antud

ülevaade Jõhvi valla tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise hetkeolukorrast. Alapeatükis 2.4 on välja toodud autoripoolsed järeldused ja soovitused.

2.2 Eesti kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse juhtimisega seotud regulatsioonid

Eesti kohalike omavalitsustega seonduv on sätestatud peamiselt kahes seaduses: Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) ja Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (KOFIS). KOKS §10 kohaselt on vald või linn avalik-õiguslik juriidiline isik, millel on iseseisev eelarve. Omavalitsusorganiteks on volikogu, mis on kohaliku omavalitsuse elanike poolt valitud esinduskogu, ja valitsus, mis on volikogu poolt moodustatav täitevorgan (KOKS §4). KOKSist ja KOFISist tulenevad peamiselt ka reeglid tulemuslikkuse juhtimiseks. Eesti kohalike omavalitsustega seotud seaduste põhjal on Kenk ja Haldma (2016: 241) järeldanud, et Eesti kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse juhtimise kujundamisel on lähtunud PDCA tsüklist. Ka näiteks Saar, M (2016) on oma magistritöös lähtuvalt PDCA tsükli etappidest analüüsinud neid samu seadusi ning järeldanud, et Eesti õigusraamistik pigem toetab tulemuspõhise eelarvestamise kasutamist. Järgnevalt on autor kohaliku omavalitsuse tulemuslikkuse juhtimise raamistikust ülevaate saamiseks toonud välja olulisemad sellega seotud punktid seadustest, millele tuginedes on läbi viidud ka dokumendianalüüs järgmises alapeatükis.

KOKSis §37 on sätestatud, et kohalikul omavalitsusel peab olema arengukava ja eelarvestrateegia, mis on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Arengukavas peavad olema välja toodud põhiliste valdkondade pikaajalised suundumused ja vajadused, probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs, tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid ja nende täitmiseks vajalikud tegevused. Lisaks on võimalik koostada täiendavad arengukavad, näiteks mõne tegevusvaldkonna arendamiseks, mis peavad olema kooskõlas arengukavaga. KOKS §37¹ kohaselt on eelarvestrateegia arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan. Kui arengukava muutmisega kaasneb mõju eelarvele, siis tuleb eelarvestrateegiat vastavalt ka muuta. Eelarvestrateegiaga seotud nõuded on sätestatud KOFISis, kus on ka täpsemalt välja toodud, mida eelarvestrateegias esitama peab.

Arengukava ja eelarvestrateegia koostamise, menetlemise, vastuvõtmise ning avalikustamise kord on sama. Arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu koostab valla- või linnavalitsus, mis esitatakse seejärel valla- või linnavolikogule vastuvõtmiseks. Eelnõu avalikustatakse valla või linna veebilehel vähemalt kaheks nädalaks ning valla- või linnavalitsus korraldab ka avalike arutelusid, mis võimaldab kõigil huvitatud isikutel osaleda arengukava ja eelarvestrateegia koostamisel. Mõlemad dokumendid peavad hõlmama iga aasta 15. oktoobri seisuga vähemalt nelja eelseisvat eelarveaastat ning peavad olema vastu võetud enne eelseisva aasta eelarve vastuvõtmist. (KOKS §37²)

Eelarve koostamise, vastuvõtmise, avalikustamise ja täitmisega seotud regulatsioonid on sätestatud KOFSis. Eelarve eelnõu koostab valla- või linnavalitsus, millele lisatakse ka seletuskiri. Seletuskirjades tuleb vastavalt KOFSi §22-le esitada muu hulgas selgitused ja põhjendused eelmise, jooksva ning eelseisva eelarveaasta kohta ning ülevaade arengudokumentides kajastatud eesmärkide kavandatavast täitmise plaanist eelseisval eelarveaastal ja nende täitmiseks kavandatavatest tegevustest. Nii eelnõu kui ka seletuskiri esitatakse volikogule hiljemalt üks kuu enne eelseisva eelarveaasta algust. Eelarve võetakse vastu volikogu määrusega ning eelarve jõustub eelarveaasta algusest (KOFS §23). KOFS §26 kohaselt võib eelarveaasta jooksul eelarvet muuta lisaelarvega, mille eelnõu koostab valla- või linnavalitsus ja esitab selle volikogule. Eelnõu seletuskirja lisatakse põhjendused lisaelarve vajaduse kohta.

KOFS §29-s on sätestatud kohaliku omavalitsuse aruandedokumendi ehk majandusaasta aruande koostamine ja kinnitamine, mille koostamisel lähtutakse ka raamatupidamise seadusest. Majandusaasta aruande osaks olevas tegevusaruandes tuleb lisaks muule esitada ülevaade arengukavas või teistes arengudokumentides ettenähtud eesmärkide täitmisest aruandeaastal ning indikaatorite rakendamisel tuleb esitada nende kavandatud ja tegelikud andmed. Majandusaasta aruande koostab ja kiidab heaks valla- või linnavalitsus ja esitab linnapea või vallavanema poolt allkirjastatud majandusaasta aruande volikogule kinnitamiseks hiljemalt 31. maiks. Volikogu kinnitab majandusaasta aruande otsusega hiljemalt 30. juuniks. Enne volikogus kinnitamist vaatab majandusaasta aruande üle ka revisjonikomisjon ja koostab selle kohta kirjaliku aruande. Lisaks on vaja riigile kvartaalselt esitada andmeid eelarve, lisaelarve ja eelarve täitmise kohta igale kvartalile järgneva kuu viimaseks kuupäevaks (KOFS §30).

Riigile on vaja eelarveaastale eelneva aasta 30. oktoobriks esitada ka andmed eelarvestrateegia kohta.

Autori arvates on nii KOKSis kui ka KOFSis sätestatud nõudmised arengudokumentidele vägagi selged. Seosed erinevate arengudokumentide vahel on kirjeldatud samuti arusaadavalt. Puuduvad aga konkreetsamad nõudmised tulemusmõõdikutele ning nende kasutamine pole ka kohustuslik, mis võib tulemusinformatsiooni kasutamisele mõjuda pigem negatiivselt.

Kuna antud töö on keskendunud Jõhvi vallale, siis on oluline anda ülevaade ka Jõhvi vallast ning sealsetest juhtimise ja tulemuslikkuse juhtimisega seonduvatest regulatsioonidest, mis lisaks KOKSile ja KOFSile on sätestatud ka Jõhvi valla põhimääruses. Jõhvi vallal on viis suuremat struktuuriüksust: arengu haldus, majanduse haldus, sotsiaalteenistus, finantsteenistus ning kantselei. Igal struktuuriüksusel on juht. Vallavalitsuse tööd juhib vallavanem ning lisaks on Jõhvi vallas ka kaks abivallavanemat, arendusnõunik ja õigusnõunik. Jõhvi valla volikogu on 21-liikmeline. Volikogu komisjone on kokku kuus: revisjonikomisjon, sotsiaalkomisjon, majandus- ja eelarvekomisjon, haridus- ja noorsookomisjon, kultuuri- ja spordikomisjon ning maaelukomisjon. Komisjonide otsustused on Jõhvi valla õigusaktide vastuvõtmisel soovitusliku iseloomuga (Jõhvi valla põhimäärus §16). Jõhvi Vallavolikogu võttis ka 01.01.2018 vastu määruse „Jõhvi valla arengukava ja eelarvestrateegia ning Jõhvi vallavalitsuse hallatavate asutuste arengukava koostamise ja kinnitamise kord“, kus on välja toodud nii valla kui ka hallatavate asutuste arengudokumentidega seotud regulatsioonid. Seega lisaks KOKSile ja KOFSile järgitakse ka seda.

2.3 Jõhvi vallavalitsuse arengudokumentide ja intervjuude analüüs

Antud alapeatükis on autor analüüsinud Jõhvi valla arengudokumente toetudes PDCA tsükli raamistikule. Autor on analüüsis toetunud ka eelmises alapeatükis välja toodud regulatsioonidele ja on ka siin ära maininud olulisemad punktid. Dokumendianalüüsile järgneb intervjuueeritavate vastuste analüüs, mis loob selgema arusaama Jõhvi valla tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise hetkeolukorrast. Nii dokumendi- kui ka

intervjuude analüüs on aluseks tehtavatele autoripoolsetele järeldustele ja soovitudele alapeatükis 2.4.

PDCA tsükli esimene etapp on strateegiline ja operatiivne planeerimine. Nagu alapeatükis 1.1 välja toodud, siis on antud etapiga seotud arengukavad ja eelarvestrateegiad. KOKSis §37 on öeldud, et kohalikul omavalitsusel peab olema arengukava ja eelarvestrateegia ning seaduses on täpsemalt sätestatud arengukava koostamise nõuded ja põhimõtted. Lühidalt öeldes peavad arengukavad sisaldama tegevusvaldkondade strateegilisi eesmärke ning tegevusi nende saavutamiseks. KOKS §37 ja KOFS §20 kohaselt on eelarvestrateegia arengukavast tulenev selgitustega finantsplaan, mis koostatakse arengukavas sätestatud eesmärkide saavutamiseks. Järelikult seob eelarvestrateegia omavahel planeerimise ja eelarvestamise etappe. Dokumendianalüüsis on autor Jõhvi valla arengukavadest otsinud, kas ja milliseid tulemusmõõdikuid/indikaatoreid seatud eesmärkide tulemuste mõõtmiseks kajastatud on ning kuidas on kirja pandud eesmärgid ja tegevused. PDCA tsükli teine etapp on tulemuspõhine eelarvestamine, mille juurutamiseks on kohalikele omavalitsustele loodud üsna soodsad tingimused (Saar 2016: 32). Antud töös aga autor tulemuspõhist eelarvestamist lähemalt ei uuri. Tulemuspõhise eelarvestamise kasutamise üle oleks autori arvates mõistlik arutleda alles siis, kui on olemas ülevaade hetkeolukorrast ning organisatsioonis on eeldused selle jaoks loodud. Teise etapiga seoses on autor dokumendianalüüsiga proovinud leida, kas eelarve seletuskirjades on informatsiooni arengukavades ettenähtud eesmärkide täitmise kohta, sest eelarve seletuskirjades tuleb vastavalt KOFSi §22-le esitada selgitused ja põhjendused eelmise, jooksva ning eelseisva eelarveaasta kohta ning ülevaade arengudokumentides kajastatud eesmärkide kavandatavast täitmise plaanist eelseisval eelarveaastal ja nende täitmiseks kavandatavatest tegevustest. Tulemuslikkuse hindamise ja aruandluse etapis on autor vaadanud majandusaasta aruande osaks olevat tegevusaruannet. Täpsemalt seda, et kuidas haakub tegevusaruanne tulemusinformatsiooni mõttes eelarve seletuskirjaga ning arengukavaga, kas tegevusaruandes on välja toodud tulemusmõõdikute saavutatud tulemused või kuidas seal saavutatud eesmärke kajastatud on. Viimase ehk otsustamise etapi puhul vaatas autor, kas vastavalt tegevusaruandele on tehtud muudatusi järgmises eelarve seletuskirjas või arengukavas.

Jõhvi valla arengukavades on välja toodud kolm strateegilist arendussuunda: sotsiaalse sidususe suurendamine, toimekeskkonna parandamine ning valla inimressursi tugevdamine. Strateegiliste arendussuundade alusel on tegevusvajaduste kavas valdkondade põhiselt sätestatud tegevused ja projektid, mis on omakorda jagatud neljaks suuremaks prioriteetsemaks valdkonnaks: haridus ja noorsootöö, majandus, kultuur ja sport ning sotsiaalhoolekanne ja tervishoid. Prioriteetsete valdkondade all on ka tegevused pandud tähtsuse järjekorda. Selgitusena on juurde kirjutatud, et tegevusvajaduste prioriteetsused on juhiseks vallavalitsuse töös ja eelarvete koostamisel ning eelarvetesse lülitatakse võimalusel esmalt need tegevused. Arengukavade sissejuhatuses on öeldud, et arendussuunad on eesmärgistatud ning eesmärkide täitmise monitoorimiseks on plaanis formuleerida vastavad mõõdikud. Dokumendianalüüsi tulemusena leidis autor, et Jõhvi valla 2015 – 2020, 2017 – 2020 ja 2018 – 2025 arengukavades on arendussuundade all välja toodud eesmärgid ja tegevused ning ka kriteeriumid (vt. tabel 6). Autori arvates on kriteeriumite all mõeldudki sissejuhatuses mainitud mõõdikuid, millega arendussuundade eesmärkide täitmist võimalik monitoorida oleks.

Tabel 6. Jõhvi valla arengukavades mainitud kriteeriumid

Valla inimressursi tugevdamine	Toimekeskkonna arendamine	Sotsiaalse sidususe suurendamine
<ul style="list-style-type: none"> • ettevõtete arv • hõivatute ja mittehõivatute suhtarv • töötute arv • pikaajaliste töötute arv • kõrg- ja kutseharidusega inimeste osakaal valla rahvastikus • täiendkoolitust läbivate inimeste arv • mittetulundusühingute arv ja mittetulundussektorisse haaratud inimeste arv 	<ul style="list-style-type: none"> • investeringute maht • valminud objektid • inimeste ja ettevõtjate rahulolu indeks 	<ul style="list-style-type: none"> • eesti keele oskuse levik ja kvaliteet • vene õppekeelega koolilõpetajate lõpetajate eesti keele oskuse tase • tööpuuduse vähenemine • toetatud töökohtade arv • seltsielus osalevate inimeste arv • valla keskse ürituse olemasolu ja populaarsus • hinnangud erinevate gruppide suhetele vallas

Allikas: (Jõhvi valla arengukavad); autori koostatud.

Arendussuundade all olevad eesmärgid ja tegevused on kirjas pigem üldiselt ning välja pole toodud konkreetsemaid soovitud sihttasemeid. Kriteeriumite puhul on tegemist enamasti väljundnäitajatega. Alapeatükis 1.3 sai välja toodud järgmised omadused, mis võiksid headel mõõdikutel olemas olla: täpselt defineeritud ja üheselt mõistetavad, kasutajale arusaadavad, dokumenteeritud, asjakohased ja rakendatavad ning suunama tulemuslikkuse parendamise poole. Kui vaadata, millistele omadustele vastavad Jõhvi valla arengukavas välja toodud kriteeriumid, siis näiteks arusaadavuse punkt on täidetud ning need on üsna lihtsad ja konkreetsed. Eraldi metaandmeid pole välja toodud, ehk pole täpsemalt defineeritud ühikuid või andmeallikaid, kuid enamik kriteeriumeid on lihtsalt arvu või protsendina (osakaal) mõõdetavad ja see tuleb välja ka juba kriteeriumi nimetusest, näiteks ettevõtete arv või kõrg- ja kutseharidusega inimeste osakaal valla rahvastikus. Samas näiteks eesti keele levik ja kvaliteet või hinnangud erinevate gruppide suhetele vallas vajaksid rohkemat täpsustamist. Jõhvi valla strateegilised arengusuunad on jäänud samaks ning antud kriteeriumid on ka vastavate arendussuundade ja eesmärkide all välja toodud, kuhu nad autori arvates ka sobivad. Seega autor on arvamusel, et need kriteeriumid on ka asjakohased. Samas on kriteeriumid olnud aastast-aastasse täpselt samad ning võib olla oht, et nad ei annaks samaväärset tulemusinfot, mida näiteks viis aastat tagasi. Kriteeriumitel puuduvad ka konkreetsed sihttasemed ja varasemalt saadud tulemused, mistõttu on alust arvata, et need pole kasutuses. Täpsustuseks tuleb antud kriteeriumite kohta üle küsida intervjuudes.

Eelarve seletuskirjadest otsis autor seoseid arengukavadega, sest KOFS §22 lõige 2 ütleb muu hulgas, et eelarve seletuskirjades peab olema esitatud ülevaade arengukavas kajastatud eesmärkide kavandatavast täitmise plaanist ja tegevustest eelseisval eelarveaastal. Seega on autor otsinud, kas 2015 – 2020 arengukavas seatud eesmärkide täitmist on 2016. aasta eelarve seletuskirjas kajastatud ning 2017 – 2020 arengukavas seatud eesmärkide täitmist 2017. aasta eelarve seletuskirjas. 2018. aasta eelarve seletuskirja dokumendianalüüsi tegemise ajal polnud veel saadaval, kuid alternatiivina oli olemas lühiülevaade Jõhvi valla 2018. aasta eelarvest, mida sai võrrelda 2018 – 2025 arengukavaga. Nii 2016. kui ka 2017. aasta eelarve seletuskirjades ja 2018. aasta eelarve lühiülevaates puudub mittefinantsiline tulemusinformatsioon. Välja on toodud eelarve eesmärk, kus on öeldud, et eelarve koostamise aluseks on arengukava ja

eelarvestrateegia ning arengukavas määratletud valdkondade prioriteetsus on eelarve koostamisel indikatsiooniks, kuhu esmalt suunata eelarve mahu kasvu arvelt lisanduvad vahendid. 2016. aasta eelarve seletuskirjas on ka välja toodud tähtsamad planeeritavad tegevused 2016. aastal, mis on võetud arengukavast. 2017. aasta seletuskirjas eesmärke ja tegevusi selliselt välja toodud pole, kuid sarnaselt 2018. aastale on ka 2017. aastal olemas lühiülevaade valla eelarvest ning seal on kirjas arengukavast tulenevad neli üldist eesmärki, millest eelarve koostamisel lähtuti. Täpselt samad eesmärgid on ka välja toodud 2018. aasta eelarve lühiülevaates.

KOFS §29 lõige 3 nõuab, et tegevusaruandes esitatakse ülevaade arengukavas ettenähtud eesmärkide täitmisest aruandeaastal. Jõhvi valla 2016. aasta majandusaasta aruandes on olemas ülevaade arengukava täitmisest, kus on välja toodud samad eesmärgid ja tegevused valdkondade lõikes, mis arengukavas prioriteetsuste all. Majandusaasta aruandes on lahti kirjutatud, kas ja mida mingi eesmärgi või tegevuse all konkreetsemalt aasta jooksul tehti. Paraku ei saa seda 2015 – 2020 arengukava või 2016. aasta eelarve seletuskirjaga võrrelda, sest neis kahes dokumendis on eesmärgid ja tegevused sõnastatud üldisemalt ning plaanilisi näitajaid pole välja toodud. Kui vaadata lisaks veel 2015. aasta majandusaasta aruannet, siis seal olevad valdkonna planeeritavad investeeringud 2016. aastal kattuvad 2016. aasta majandusaasta aruandes olevate valdkonna investeeringutega 2016. aastal.

Autor otsis 2016. aasta majandusaasta aruandest ka plaane, eesmärke ja tegevusi järgmiseks aastaks ning vaatas, kas neid on ka kajastatud 2017 – 2020 aasta arengukavas või 2017. aasta eelarve seletuskirjas. Taolisi seoseid autor ei leidnud, sest eesmärgid ja tegevused on arengukavades ja eelarve seletuskirjades või eelarve lühiülevaadetes kirjutatud üsna üldistena. Majandusaasta aruande osaks olevas tegevusaruandes on aga kirjeldatud saavutatud tulemusi veidi detailsemalt.

Dokumendianalüüsi kokkuvõtteks saab öelda, et kuigi arengukavades on kolme suurema arendussuuna juures mõõdikud määratletud, siis konkreetseid sihttasemed neil puuduvad. Kuna neid pole ka teistes arengudokumentides kajastatud, siis jääb pigem mulje, et neid ei kasutata. Eesmärgid ja tegevused on seatud üldisel kujul ning pole välja toodud kindlaid soovitavaid sihttasemeid, arengudokumentides puudub mittefinantsiline tulemusinformatsioon. Eelarveaastaks seatud eesmärgid on samuti

üldisel kujul ning kuigi majandusaasta aruannetes on arengukava täitmise juures eesmärkide alla täpsemalt kirjutatud, mida aasta jooksul tehti, siis arengukavade ja eelarve seletuskirjadega seda võrrelda ei saa, sest neis selline info puudub. Arengudokumentidest ei tule ka välja järgmiseks eelarveaastaks konkreetsemaid eesmärke ja tegevusi. Kuigi eesmärgid ja tegevused on välja toodud üldiselt, siis seos planeerimise ja eelarvestamise vahel on siiski olemas, sest samu eesmärke on kajastatud nii arengukavades kui ka eelarve seletuskirjades. Jõhvi vallas on ka arengukava ja eelarvestrateegia ühes dokumendis koos, mis viitab sellele, et eelarvestrateegia on arvestatav dokument ning planeerimise ja eelarvestamise etapid on omavahel seotud. Tulemuslikkuse hindamise ja aruandluse etapi seos teiste etappidega nii tugev pole, sest majandusaasta aruandes olevas arengukava täitmise ülevaates on sellist infot eesmärkide täitmise kohta, mida arengukavas või eelarve seletuskirjas pole. Nõrka seost planeerimise, eelarvestamise ning tulemuslikkuse hindamise ja aruandluse vahel ja tulemusinfo ebähtlust arengudokumentides on Eesti kohalikes omavalitsustes täheldanud ka Kenk ja Haldma (2016).

Dokumendianalüüs näitas, et tõenäoliselt ei tegeleta Jõhvi vallas aktiivselt tulemuslikkuse mõõtmisega. Tulemusinformatsiooni mõttes polnud selget seost tulemuslikkuse hindamisel ja aruandlusel planeerimise ja eelarvestamisega. Sellest tulenevalt oli autor intervjuudes keskendunud küsimustele, mille vastused aitaksid mõista, kuidas eesmärke ja tulemusi omavahel seostatakse, kui olulised on Jõhvi vallas arengudokumendid ning mida arvatakse tulemusinformatsioonist ja selle kasutamisest.

Intervjuudes soovis autor esmalt teada, kas dokumendianalüüsi tulemusena tehtud järeldus, et Jõhvi vallas tulemuslikkuse mõõtmisega ei tegeleta, on õige ning kas see on olnud varasemalt või tulevikus plaanis. Nii arendusnõunik kui ka finantsjuht ja finantsjuhi asetäitja kinnitasid, et sellise asjaga hetkel Jõhvi vallas ei tegeleta, kuid arendusnõunik oskas lisada, et plaanis on see olnud mitmeid aastaid. Selgus, et aeg-ajalt on räägitud tulemuslikkuse mõõtmisest ja selle alusel raha jagamisest ning ka juhtkonna või volikogu poolt on tulnud mõni positiivne arvamus selle kohta, kuid kuna teised tööülesanded on olnud olulisemad, siis on asi langenud tagaplaanile.

Intervjuus arendusnõunikuga tuli välja ka teisi põhjuseid, mis on takistanud tulemuslikkuse mõõtmisega aktiivsemalt tegelema hakkamist:

- tulemuslikkuse mõõtmisega tegelemiseks pole aega planeeritud, puuduvad inimesed, kellel jääks muude tööülesannete kõrvalt selleks aega;
- puudub organisatsiooniline huvi tulemuslikkuse mõõtmise ja tulemusinformatsiooni kasutamise vastu;
- raha seab tegevusele piirid, ollakse sõltuvuses toetusrahadest.

Autor palus arendusnõunikul välja toodud põhjuseid ka lähemalt selgitada. Esimese punkti all on täpsemalt mõeldud seda, et kuigi juhtkond on mõnel korral näidanud asja vastu huvi, siis täpsemaid ja konkreetsemaid suuniseid pole tulnud. Pole ka läbi mõeldud, millised ressursikulud sellega täpsemalt kaasnevad. Seega pole ka pikemalt mõeldud sellele, et kas praeguste tööülesannete kõrvalt jätkub aega ka tulemuslikkuse mõõtmisega tegelemiseks või kas selleks on piisavalt inimesi. Teise punkti all on mõeldud seda, et kuigi Jõhvi vallas on olnud plaanis hakata tulemuslikkuse mõõtmisega tegelema, siis on initsiatiiv tulnud mõnelt üksikult, mitte suuremalt üldsuselt. Huvi pole tuntud ka volikogu poolt, seega puudub poliitiliselt poolelt tulemuslikkuse mõõtmise tulemusena saadud tulemusinfo järele tellimus. Kolmanda punkti täpsustuseks rääkis arendusnõunik kohalike omavalitsuste sõltuvusest toetusrahadest. Mitmed kohalikud omavalitsused, sh ka Jõhvi vald, on alarahastatud ning suures sõltuvuses erinevatest toetusrahadest, millele on küllaltki suur konkurents. Erinevad toetuste jagajad soovivad näha, et projekt või tegevus, mille jaoks raha antakse, oleks toetuse saajale oluline. Seega tehakse kohalikus omavalitsuses mõni eesmärk või tegevus teistest tähtsamaks just seetõttu, et näidata rahastajale kui oluline see valla jaoks on, millest võib oleneda toetuse suurus või kas üldse toetust saadakse. Kuigi selline käitumine pole reegel, siis võib see kindlasti otsustamisel oma rolli mängida, sest on märgatav vahe, kas omaosalus mingis projektis on 15% või 50% ning seetõttu võidakse valida projekt, kuhu enda raha peaks võimalikult vähe juurde panema, et saaks tehtud rohkem erinevaid projekte. Paraku ei pruugi neist aga suuremale üldsusele olla nii palju kasu kui mõnest teisest, kuhu oma raha oleks vaja rohkem panna. Arendusnõuniku sõnul oli taoline käitumine eriti levinud mitmeid aastaid tagasi kui teha oli vaja palju, kuid sõltuvus toetusrahadest pole ka praegu kadunud.

Intervjuu esimese küsimusega sai selgeks, et tulemuslikkuse mõõtmist Jõhvi vallas ei toimu. Dokumendianalüüsiga tuli aga arengukavadest välja kriteeriumeid (vt. tabel 6), mida autori arvates oleks võimalik kasutada Jõhvi valla kolme strateegilise arendussuuna all olevate eesmärkide täitmise mõõtmiseks ning strateegilised arendussuunad, eesmärgid ja kriteeriumid võiksid omavahel tabelina seotud olla. Autor uuris arendusnõuniku käest, mida täpsemalt antud kriteeriumitega on olnud plaan teha ja kas neid kasutatakse ka praegu millekski. Selgus, et need kriteeriumid aktiivselt kasutuses pole ning eesmärkide täitmise monitooringut nendega tehtud ei ole. Mingi osa inimestest oli kunagi koolitustel käinud ja leiti, et selline lähenemine oleks vajalik. Kuna aga polnud läbi mõeldud, kui palju ressursi see võtab, siis jäi asi katki. Erinevate tegevuste ja projektide puhul ei jälgita ka väga palju kolme strateegilise arendussuuna ja nende all olevate eesmärkide täitmist üldisemal kujul, ilma mõõdikuid kasutamata. Arendusnõuniku sõnul on neist mõnikord abi mõne tegevuse õigustamiseks, kuid põhjalikumat analüüsi ja arutelu lihtsalt ei jõuta teha ja puudub ka suurem huvi.

Autor küsis intervjuudes ka arengukava ja eelarvestrateegia tähtsuse kohta Jõhvi vallas ning kui palju neid järgitakse. Kuigi selgus, et arengukavades välja toodud kriteeriumid pole kasutuses ning kolme strateegilise arendussuuna ja nende all olevate eesmärkide täitmist ei järgita väga ka üldisemal kujul, siis arengukava ja eelarvestrateegia on Jõhvi vallas siiski olulised dokumendid. Nii arendusnõunik kui ka finantsjuht ja finantsjuhi asetäitja olid seda meelt, et mõlemad dokumendid on olulised ja neid järgitakse. Arendusnõunik, kes tegeleb rohkem arengukavaga, ütles, et ajapikku on arengukava muutunud tähtsamaks. Samas on olnud ka aegu, kus ideed viidi ellu ilma, et seda oleks arengukavas kajastatud. Eelarvestrateegiaga tegeleb rohkem finantsjuht, kelle sõnul järgitakse seda kindlalt ning eelarve tehakse ka selle põhjal. Üldine tööjaotus on selline, et arengukavaga tegeleb arendusnõunik ning finantsjuht koostab seejärel ka sinna juurde eelarvestrateegia. Rõhutati ka seda, et kuna arengukava ja eelarvestrateegia on kokku pandud ühte dokumenti, siis on see ka mingil määral abiks olnud eelarvestrateegia tähtsuse tõstmisel. Dokumendianalüüsi järel arvas ka autor, et kuna arengukava ja eelarvestrateegia on ühes dokumendis, siis on nad ilmselt Jõhvi vallas tähtsad. Kinnitust saab ka see, et planeerimine ja eelarvestamine on Jõhvi vallas omavahel seotud.

Seoses arengukavaga huvitas autorit rohkem ka tegevusvajaduste kava ja prioriteetsuste peatükk, kus on esmalt välja toodud suurem nimekiri tegevusvajadustest valdkondade ja strateegiliste arendussuundade alusel ja seejärel nelja suurema valdkonna (haridus ja noorsootöö, majandus, kultuur ja sport ning sotsiaalhoolekanne ja tervishoid) sisesed tegevusvajaduste prioriteetsused. Autor uuris arendusnõunikult täpsemalt, et mille alusel on tegevusvajaduste prioriteetsuste tähtsusjärjekord paika pandud ja kes sellega tegelevad. Selgus, et tegevusvajaduste nimekirja alusel on välja valitud olulisemad, mis on märgitud prioriteetsemateks. Tegevused on kunagi algselt paika pandud ning neid on seejärel iga aasta üle vaadatud ja vajadusel muudetud. Prioriteetsuste ülevaatamisega tegelevad nii vallavalitsuse töötajad kui ka volikogu komisjonid. Neli suuremat valdkonda on komisjonidega ka kaetud, sest nagu alapeatükis 2.2 välja sai toodud, on Jõhvi vallavolikogul 6 komisjoni, millest neli ongi haridus- ja noorsookomisjon, majandus- ja eelarvekomisjon, kultuuri- ja spordikomisjon ning sotsiaalkomisjon. Autorit huvitas ka see, et mille alusel prioriteetsused paika pannakse. Selgus, et kuna tegevused on kirjas üldiselt ning puuduvad ka konkreetsed sihtväärtused, siis tehakse otsuseid, kas mõni tegevus olulisemaks või ebaolulisemaks tõsta, enamasti sisemise tunnetuse alusel või mõne sündmuse mõjul, näiteks seadusemuudatus. Samuti ka juba eespool mainitud toetusrahadest tulenevalt – kui näiteks kuulatakse, et keskvalitsus toetab mingit tegevust, siis võib juhtuda, et tõstetakse see olulisemaks.

Autor küsis intervjuudes eesmärkide väljatöötamise kohta ning kes selles osalevad. Kuna arengudokumentides olid eesmärgid ja tegevused toodud välja üldsõnaliselt, siis huvitas ka autorit, kas kuskil on äkki need ka detailsemalt kajastatud. Intervjuudest selgus, et detailsemalt neid kuskil mujal välja toodud ei ole. Investeeringuprojektid on 3-4 aastat ette teada ning see panebki juba eesmärgid pikemaks ajaks paika. Eesmärkidega seoses pole kardinaalseid muudatusi arengukava perioodil tehtud, kuid väiksemaid muudatusi on ette tulnud küll. Selles on osalenud nii vallavalitsuse töötajad, juhtivtöötajad kui ka volikogu komisjonid. Uue arengukava koostamisega tehakse ka aruanne, kuidas eelmist arengukava täideti ning kas soovitud tulemused said saavutatud.

Arengukavasid koostavad ka Jõhvi valla hallatavad asutused. Kui varasemalt polnud see päris kõigile kohustuslik, siis alates 01.01.2018 hakkas Jõhvi vallas kehtima määrus „Jõhvi valla arengukava ja eelarvestrateegia ning Jõhvi vallavalitsuse hallatavate

asutuste arengukava koostamise ja kinnitamise kord“, millest tulenevalt on arengukavade koostamine kõigile hallatavatele asutustele kohustuslik. Autor uuris intervjuudes, kas hallatavate asutuste arengukavadest on ka valla arengukava koostamisel abi ning kui tõsiselt nende koostamisse üldse suhtutakse. Nii arendusnõunik, finantsjuht kui ka finantsjuhi abi olid arvamusel, et sarnaselt valla arengukavale on ka hallatavate asutuste arengukavade tähtsus ajapikku suurenenud. Siiski ei näe veel kõik nendel arengukavadel mõtet ning neid võidakse teha lihtsalt kohustuse pärast. Arvati, et kui inimene on asutuses töötanud pikka aega, siis on tal ka oma valdkonnast üsna head teadmised ning ta suudab teha otsuseid oma äranägemise järgi. Selliselt võib aga puudu jääda järjepidevusest, läbipaistvusest ja kollegiaalsest otsustamisest. Inimesele võivad mõju avaldada ka erinevad sündmused, mis ajendavad mingit tegevust või projekti tegema. Otsuste tegemisel võidakse arvestada ka ainult oma asutuse heaoluga, mitte valdkonnaga üldiselt.

Viimaste küsimustega keskendus autor konkreetselt tulemusinformatsioonile. Intervjuude alguses oli selgunud, et tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi Jõhvi vallas pole. Otsuseid tehakse peamiselt tuginedes oma teadmistele ning sisemise tunnetuse alusel. Autor küsis seega intervjuueeritavalt arvamust selle kohta, mis võiks soodustada tulemuslikkuse mõõtmist ja suurendada huvi tulemusinformatsiooni vastu. Selgus, et intervjuueeritavad näevad tulemusinformatsiooni tootmisel ja kasutamisel pigem mõtet ja kasu, kuid selle jaoks oleks esmalt vaja, et mõned eeldused oleks täidetud. Üheks tähtsaimaks eelduseks oli intervjuueeritavate arvates see, et initsiatiiv peaks tulema juhtkonna poolt, sest nii saaksid kõik aru asja olulisusest. Teisalt peaks ka töötajates olema motivatsioon sellega tegeleda. Oluliseks teguriks peeti ka läbipaistvust, sest avalikkuse poolne surve paneks tulemuslikkuse peale rohkem mõtlema ning seeläbi ka tegema otsuseid kasutades tulemusinformatsiooni. Finantsjuht ja finantsjuhi asetäitja tõid veel välja, et tulemusinformatsiooni kasutajateks oleksid eelkõige pigem volikogu ja volikogu komisjonid. Seega tulemuslikkuse mõõtmist soodustaks suuresti see, kui taolise informatsiooni järele oleks tellimus ja kui oleks tulemusinformatsiooni vastu huvi, siis tõenäoliselt seda ka kasutataks otsustamisel rohkem. Tulemusinformatsiooni kvaliteeti peeti samuti oluliseks.

Kuna Jõhvi vallas pole mingit kindlat tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi, millega tulemusinformatsiooni toodetakse, siis oli mõistlik küsida mitterutiinse tulemusinfo kasutamise kohta, ehk tulemusinformatsiooni, mida saadakse passiivselt läbi erinevate meediakanalite, erinevatest dokumentidest, ametlikest kohtumistest või näiteks mitteametlikest vestlustest. Selgus, et selle kasutamine otsuste tegemisel on levinud ning vahest isegi liiga palju. Võib tekkida olukordi, kus mõnel sündmusel on mingil ajahetkel nii suur mõju, et hetke emotsiooni pealt tehakse ka saadud info põhjal otsuseid, mis pikemas perspektiivis pole kasulikud.

2.4 Järeldused ja soovitused

Dokumendianalüüs ja intervjuud andsid hea ülevaate Jõhvi valla tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise hetkeolukorrast. Selgeks sai see, et Jõhvi vallas tulemuslikkuse mõõtmise süsteem puudub ning tulemusinformatsiooni ei toodeta. Otsuseid tehakse tihti sisemise tunnetuse alusel ning vastavalt oma teadmistele. Samas on ideed tulemuslikkuse mõõtmisest aeg-ajalt läbi käinud küll. Antud alapeatükis on järelduste ja soovituste tegemisel lähtutud töö teoreetilises osas kirjutatust, dokumendianalüüsist ning intervjuueeritavate vastustest.

Dokumendianalüüs näitas, et arengukavades ja eelarve seletuskirjades eesmärkide ja tegevuste soovitatavad sihttasemed puuduvad. Kuna eesmärgid ja tegevused on kirja pandud üldiselt, siis on ka raskem neile sihttasemeid määrata. Arengudokumentide omavahelised seosed polnud ideaalsed. Majandusaasta aruannetes arengukava täitmise ülevaate juures oli põhjalikumalt välja toodud tegevustega toimunud arengud aruandeaastal. Sellist informatsiooni polnud aga eelarve seletuskirjades, kus peaksid olema välja toodud eelseisva eelarveaasta plaanitavad tegevused – hetkel on nad seal väga üldiselt. Siit tuleneb ka esimene autoripoolne soovitus: eelarve seletuskirjades võiks tuua välja eelseisva eelarveaasta eesmärgid sama detailselt nagu nad on toodud majandusaasta aruannetes. See suurendaks mingil määral tulemusvastutust ning asjast huvi tundev inimene saaks infot, mis tegevusi eelarveaastal on plaanitud teha ja nagu alapeatükis 1.2 sai välja toodud, siis võib tulemuslikkusest raporteerimine välistele huvigruppidele tekitada töötajatele surve teha asju tulemuslikumalt.

Tulemuslikkuse mõõtmist Jõhvi vallas ei toimu, kuid nagu intervjuudest selgus, siis on see mitmel korral plaanis olnud ja on mingil määral ka praegu. Soovitusi ei saa seega teha tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi muutmise ja parendamise osas, sest sellist asja hetkel Jõhvi vallas pole. Küll aga on võimalik teha soovitusi selles osas, et kui mingi hetk peaks tekkima soov tulemuslikkuse mõõtmisega tõsisemalt tegelema hakata, siis millele võiks esmalt tähelepanu pöörata.

Intervjuudest selgus, et üheks põhjuseks, miks tulemuslikkuse mõõtmisega pole konkreetsemate sammudeni jõutud on see, et tulemuslikkuse mõõtmisega tegelemiseks pole kellelegi aega planeeritud. Kuna pidevalt on vaja tegeleda muude tööülesannetega, siis ei jää ka selle kõrvalt aega millegi muu jaoks. Välja toodi ka näiteks see, et kuigi aeg-ajalt on selle vastu huvi tuntud, siis konkreetsemaid suuniseid ja häälestatust pole juhtkonna poolt tulnud. Huvi asja vastu pole ka olnud organisatsiooniülene, vaid pigem on need mõtted olnud vähestel. Huvi tulemuslikkuse mõõtmise ja selle tulemusena saadud informatsiooni vastu puudub ka volikogul, seega pole poliitiliselt poolelt ka tellimust. Poliitilisel poolel raskendaks selline mõõtmine ja pikemaajaliste plaanide tegemine tulemusinfo põhjal ka populaarsete otsuste tegemist – raske on midagi ellu viia, kui tulemusinfo näitab, et kasu tegelikult pole. Ka alapeatükis 1.3 tuli see välja, et poliitikutele ei meeldi liigne läbipaistvus ning nad kasutavad harva otsuste tegemisel tulemusinformatsiooni. Teoorias sai välja toodud, et tulemuslikkuse juhtimisega seotud probleeme on võimalik jagada kolme suuremasse gruppi: tehnilised, süsteemsed ning tulemuslikkuse juhtimisse sekkumisega seotud probleemid. Antud juhul on tegemist tulemuslikkuse juhtimisse sekkumisega seotud probleemidega, milleks on näiteks erinevate osapoolte vähene huvi ja osalemine tulemuslikkuse juhtimises ja juhtkonna vähene toetus. Need näited ühtivad ka intervjuueeritavate poolt välja toodud põhjustega. Teoorias on ka kirjas, et juhtkonna ja volikogu huvi ja toetus tulemuslikkuse mõõtmise ja tulemusinfo vastu on väga oluline. Autori soovitusel siinkohal oleks, et tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise parendamiseks poleks mõistlik koheselt hakata välja töötama erinevaid indikaatoreid, millega tulemuslikkust mõõta. Kõigepealt peaks mõtlema sellele, kas on piisavalt inimressurssi tulemuslikkuse mõõtmisega tegelemiseks ning planeerima ka töötajatele selleks aega. Juhtkonna poolt peaks tulema selge otsus tulemuslikkuse mõõtmisega tegelema hakkamiseks. Sellest oleks vähe kasu kui kogu asja haldaksid kõigest paar inimest – tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise

toimimiseks ning tulemusinformatsiooni efektiivseks kasutamiseks peaks olema suurem osa organisatsioonist asjasse pühendunud ja motiveeritud. Eriti veel sellises olukorras, kus raha on vähe, sest asjaliku ja toimiva süsteemi loomisele kuluks lisaks ajale ka raha. Intervjuudest selgus, et Jõhvi valla hallatavate asutuste arengukavasid võidakse koostada lihtsalt kohustuse pärast. Pühendumist ja motiveeritust oleks aga vaja ka hallatavate asutuste juhtidelt ja töötajatelt, kes saaksid oma panuse anda juba sellega, kui koostaksid arengukavasid läbimõeldult ja nii, et arengukavast oleks ka abi ning seda järgitaks. See annaks parema ja arvestatava sisendi ka valla arengukavasse, mis omakorda parendaks planeerimisprotsessi.

Intervjuudes toodi välja kohalike omavalitsuste sõltuvust toetusrahadest. Kuna Jõhvi vald on sarnaselt teistele kohalikele omavalitsustele sõltuv erinevatest toetusrahadest, siis pole ka endal suuremat summat, millega saaks teha plaane. Investeeringuprojektid, millest suurem osa rahast saadakse toetustest, on mitu aastat ette teada. Selleks, et tulemuslikkuse hindamisel ja juhtimisel oleks suurem positiivne mõju, läheks vaja ka seda raha, mida juhtida. Hetkel avaldab planeerimisprotsessile mõju see, et vaadatakse pigem, millise projekti või investeeringuga oleks võimalik saada toetust. Eesti kohalike omavalitsuste väikesest rollist oma investeeringute suunamisel ning investeeringute planeerimise sõltuvust sellest, millise investeeringu jaoks on võimalik saada toetust, on välja toonud ka varasemalt (Mikli 2014). Seega on autor veendunud, et selline probleem eksisteerib. Konkreetselt Jõhvi vallale autor sellega seoses ühtegi soovitusi teha ei saa, antud teemal peaksid lahenduse leidma riik ja kohalikud omavalitsused üldiselt.

Intervjuudest selgus, et tulemuslikkusega mõõtmise tegelema hakata on olnud nii mõnigi kord plaanis. Seega pole välistatud, et kunagi ka selleni jõutakse. Kui asjad peaksid arenema nii kaugel, et hakataks mõtlema täpsemalt indikaatorite peale, millega tulemuslikkust mõõta, siis peab kindel olema, et mõõtmise tulemusena saadud tulemusinfot ka kasutatakse, sest nagu teoorias sai välja toodud, läheks vastasel juhul tulemuslikkuse mõõtmisele kulunud aeg ja ressursid raisku. Tulemuslikkuse mõõtmise süsteem ja mõõdikud peaksid lähtuma konkreetselt Jõhvi valla vajadustest ja probleemidest. Teoorias sai välja toodud mitmeid tegureid, mis avaldavad mõju tulemusinformatsiooni kasutamisele. Mõnda neist on ka juba eelmistes lõikudes kajastatud, näiteks juhtide suhtumine tulemuslikkuse juhtimisse ja

tulemusinformatsiooni. Tabelis 7 on autor välja toonud teooriast pärit olulised tegurid ning intervjueeritavate arvates olulised tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad tegurid.

Tabel 7. Tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad tegurid teooriast ja intervjuudest

Teooriast pärit olulised tegurid	Intervjueeritavate arust olulised tegurid
<ul style="list-style-type: none"> • Väliste huvigruppide kaasamine tulemuslikkuse mõõtmisse • Tulemuslikkuse mõõtmise süsteemi küpsus • Juhtkonna toetus ja hoiak tulemuslikkuse mõõtmisele ja tulemusinfo kasutamisele • Ressursside olemasolu • Tulemusinfo kvaliteet • Innovatiivne halduskultuur • Eesmärkidele keskendumine • Kogemus tulemuslikkuse juhtimisega • Omavalitsuse suurus • Väline finantsiline surve • Motivatsioon teenida avalikkuse huve • Tulemusinfo kvaliteet • Juhtide tegevusala 	<ul style="list-style-type: none"> • Juhtkonna toetus • Töötajate motivatsioon • Nii juhtkonna kui ka volikogu huvi tulemuslikkuse mõõtmise vastu • Läbipaistvus – väline surve paneks tulemuslikkuse peale rohkem mõtlema ning kasutama otsuste tegemisel tulemusinfot • Tulemusinfo kvaliteet

Allikas: autori koostatud teoreetilise osa ja intervjuude põhjal

Tabelis 7 on näha, et enamik intervjueeritavate poolt pakutud teguritest kattuvad ka teoorias välja toodud oluliste tulemusinfo kasutamist mõjutavate teguritega. Autori arvates olid olulisemateks teguriteks juhtide motivatsioon teenida avalikkuse huve, organisatsiooni ja juhtide suhtumine tulemuslikkuse juhtimisse ja tulemusinformatsiooni ning tulemusinfo kvaliteet. Autor on pärast intervjuudest saadud teadmisi veendunud, et tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad just eelkõige need kolm tegurit. Eraldi tasuks ära märkida tulemusinfo kvaliteeti, sest isegi kui huvi, motivatsioon ja juhtkonna toetus tulemuslikkuse mõõtmisele ning tulemusinformatsiooni kasutamisele on olemas, võib ebakvaliteetne tulemusinfo vähendada selle kasutamist või mõjutada negatiivselt otsuseid ja seeläbi ka tulemuslikkust. Autori soovitus siinkohal on, et tulemusinfot tuleks koguda selle kohta, mis on Jõhvi vallale oluline ning see peab olema kasutajatele arusaadav. Mõtlema peaks

sellele, et tulemuslikkuse mõõtmist ei tehtaks ainult aruandluse jaoks, vaid sellest oleks ka otsuste tegemisel kasu ning oleks abiks planeerimisel ja eelarvestamisel.

Intervjuudest selgus, et mitterutiinset tulemusinformatsiooni ehk läbi erinevate meediakanalite, erinevatest dokumentidest, kirjalikest päringutest, ametlikest kohtumistest või mitteametlikest vestlustest saadud informatsiooni kasutatakse mõnel juhul isegi liiga palju. Arvati, et mitterutiinne tulemusinfo võib olla mõjutatud erinevatest sündmustest, ja võib tekkida olukordi, kus mõnel sündmusel on mingil ajahetkel nii suur mõju, et hetke emotsiooni pealt tehakse ka saadud info põhjal otsuseid, mis aga ei pruugi Jõhvi valla puhul midagi parandada. Seega kuna Jõhvi vallas tulemuslikkust ei mõõdeta ja seeläbi mingit tulemusinformatsiooni ei saada, siis võib mitterutiinne tulemusinfo olla tõesti päris populaarne. Teoorias on välja toodud, et avaliku sektori juhid kasutavadki rohkem just mitterutiinset tulemusinformatsiooni. Samuti ka see, et ainult rutiinse tulemusinformatsiooni kasutamise põhjal pole õige järeldada, kas tulemusinfot kasutatakse või ei. Seega võib öelda, et Jõhvi vallas kasutatakse tulemusinformatsiooni, kuid mitterutiinset. Teooriast pärit järeldusega, et seni kui reageeritakse teistsugusele tulemusinfole, pole vaja muretseda, kui rutiinsele tulemusinfole pööratakse vähe tähelepanu, autor päris ei nõustu. Intervjuudest selgus, et mitterutiinset tulemusinfot kasutatakse kohati liiga palju ning lastakse ennast mõjutada erinevatest sündmustest. See aga näitab autori arvates, et mitterutiinne tulemusinfo pole alati usaldusväärne ning sellega seoses tuleks alati kaaluda, kas informatsioon ikka on piisavalt kvaliteetne ja asjakohane ning mitte kiirustada sellise info alusel otsuste tegemisega.

Kokkuvõtlikult soovitusel Jõhvi vallale tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise parendamiseks:

- eelarve seletuskirjades võiks tuua välja eelseisva eelarveaasta eesmärgid sama detailselt nagu nad on toodud majandusaasta aruannetes;
- enne tulemuslikkuse mõõtmisega tõsisemalt tegelema hakkamist tuleb analüüsida, kas inimestel on ka sellega tegelemiseks aega ning vajadusel neile see aeg planeerida;

- juhtkonna otsus sellisteks muutusteks peab olema selge ja arusaadav kõigile ning tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega tegelemine järjepidev, inimesed peavad olema motiveeritud tulemuslikkuse mõõtmisega tegelemiseks ning saadud infot ka kasutama;
- hallatavate asutuste arengukavasid ei tohiks teha ainult seepärast, et mingi seadus seda nõuab, vajadusel tuleks selgitada hallatavate asutuste juhtidele ja töötajatele selle olulisust;
- tulemuslikkuse mõõtmise jaoks tuleb luua sellised mõõdikud, mis aitaksid saada infot olulise kohta, et seda ka hiljem kasutataks.

Antud töö oli keskendunud kohaliku omavalitsuse administratiivsete juhtide tulemusinformatsiooni kasutamisele, kellel oleks ka oluline roll tulemuslikkuse mõõtmisega seotud tegevuste juures. Intervjuud olid tehtud juhtidega, kes tulemuslikkuse mõõtmise korral osaleksid aktiivselt tulemusinfo tootmises ja oleksid seega info loojad, kuid kasutaksid ka oma töös tulemusinfot. Autor ei intervjuerinud volikogu ega volikogu komisjonide liikmeid ehk neid, kellele tulemusinformatsiooni peamiselt tootma peaks. Antud töö oli tehtud ka ainult ühest Eesti kohalikust omavalitsusest. Selleks, et saada paremat üldist pilti kohalike omavalitsuste tulemuslikkuse hindamisest ja juhtimisest ning tulemusinfo kasutamisest, tuleks sarnaseid töid teha veel mitmes omavalitsuses. Konkreetselt tulemuslikkuse mõõtmisega seotud soovitused võivad aga sobida ka teistele kohalikele omavalitsustele, kus sarnaselt Jõhvi vallale tulemuslikkuse mõõtmisega veel ei tegeleta. Teistel omavalitsustel võivad kindlasti olla lisaks muud põhjused, miks tulemuslikkust ei mõõdeta või tulemusinfo kasutamine pole levinud, kuid nagu antud töös välja tuli, siis juhtkonna toetus, töötajate motivatsioon sellega tegelemiseks ning tulemusinfo kogumine olulise kohta ja hiljem ka selle kasutamine on olulisteks eeldusteks tulemuslikkuse hindamisel ja juhtimisel.

KOKKUVÕTE

Tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise oluliseks osaks on tulemusinformatsioon. Seda on võimalik saada nii tulemuslikkuse mõõtmisega, mis on tulemuslikkuse hindamise üheks osaks kui ka ilma tulemuslikkust mõõtmata, näiteks läbi erinevate meediakanalite, erinevatest ametlikest kohtumistest või mitteametlikest vestlustest. Tulemusinformatsioon on tulemuslikkuse juhtimise aluseks.

Töö teoreetilises osas on selgitatud olulisemaid mõisteid: tulemuslikkuse hindamine ja mõõtmine, tulemuslikkuse juhtimine, tulemusinformatsioon ning PDCA tsükkel ja selle seos tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega kohalikes omavalitsustes. Kuna ainult tulemuslikkuse mõõtmisest tulemusinformatsiooni kasutamiseks tulemuslikkuse juhtimisel ei piisa, siis on välja toodud tulemusinformatsiooni kasutusvõimalused ja selle kasutajad. Kuna antud töö on keskendunud avaliku sektori juhtidele, täpsemalt kohaliku omavalitsuse administratiivsetele juhtidele, siis on ka kasutusvõimalused välja toodud peamiselt lähtuvalt nende vajadusest. Olulisteks tulemusinfo kasutamisevõimalusteks on näiteks strateegiline planeerimine, eelarvestamine ja õppimine ning seeläbi paremate juhtimisotsuste tegemine. Tulemusinformatsiooni kasutamisele võivad mõju avaldada mitmed erinevad tegurid. Kohaliku omavalitsuse seisukohast on olulisemateks teguriteks juhtide ja töötajate motivatsioon teenida avalikkuse huve ning suhtumine tulemuslikkuse mõõtmisesse ja tulemusinformatsiooni. Suurt mõju avaldab ka kõrgema juhtkonna ja poliitilise poole ehk volikogu toetus ja huvi. Selleks, et tulemusinformatsiooni oleks mugav kasutada ning sellest oleks otsuste tegemisel abi, peaks see olema ka kvaliteetne ja arusaadav.

Töö empiirilise osa jaoks sai läbi viidud Jõhvi valla arengudokumentide analüüs ning intervjuud arendusnõuniku, finantsjuhi ja finantsjuhi asetäitjaga. Kogutud info andis hea ülevaate Jõhvi valla tulemuslikkuse hindamisest ja juhtimisest ning võimaldas teha järeldusi ja soovitusi selle parendamiseks. Jõhvi vallas tulemuslikkuse mõõtmisega ei tegeleta, mille peamiseks põhjuseks on ressursside nappus ja vähene huvi.

Tulemusinformatsiooni kasutamine pole väga levinud ning otsuseid tehakse tihti vastavalt oma teadmistele ja sisemise tunnetuse alusel. Mitmed kohalikud omavalitsused ja ka Jõhvi vald on suures sõltuvuses välistest toetusrahadest ning ka otsused on tihti mõjutatud sellest, kui palju kuskilt toetust saada on.

Kokkuvõtlikult on Jõhvi vallale tehtud soovitusel järgmised:

- eelarve seletuskirjades võiks tuua välja eelseisva eelarveaasta eesmärgid sama detailselt nagu nad on toodud majandusaasta aruannetes;
- enne tulemuslikkuse mõõtmisega tõsisemalt tegelema hakkamist tuleb analüüsida, kas inimestel on ka sellega tegelemiseks aega ning vajadusel neile see aeg planeerida;
- juhtkonna otsus sellisteks muutusteks peab olema selge ja arusaadav kõigile ning tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega tegelemine järjepidev, inimesed peavad olema motiveeritud tulemuslikkuse mõõtmisega tegelemiseks ning saadud infot ka kasutama;
- hallatavate asutuste arengukavasid ei tohiks teha ainult seepärast, et mingi seadus seda nõuab, vajadusel tuleks selgitada hallatavate asutuste juhtidele ja töötajatele selle olulisust;
- tulemuslikkuse mõõtmise jaoks tuleb luua sellised mõõdikud, mis aitaksid saada infot olulise kohta, et seda ka hiljem kasutataks.

Tööd oleks võimalik edasi arendada näiteks tulemuspõhise eelarvestamise juurutamiseks. Selleks peaks aga olema täidetud teatud eeldused ning organisatsiooniülene huvi sellise muudatuse vastu.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Ammons, D.N., Rivenbark, W.C.** Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. - Public Administration Review, 2008, No. 2, pp. 304 – 318. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00864.x
2. **Askim, J.** The demand side of performance measurement: explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. – International Public Management Journal, 2009, Vol. 12, No. 1, pp. 24 – 47. DOI: 10.1080/10967490802649395
3. **Behn, R.** Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. – Public Administration Review, 2013, Vol. 63, No. 5, pp. 586 – 606. DOI: 10.1111/1540-6210.00322
4. **Berman, E.** How Useful Is Performance Measurement. - Public Performance & Management Review, 2002, Vol. 25, No.4, pp.348 – 351. DOI: 10.2307/3381127
5. **Berry, F. S., Wechsler, B.** State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey. – Public Administration Review, 1995, Vol.55, no. 2, pp. 159 – 168. DOI: 10.2307/977181
6. **Blok, Ellu.** (Jõhvi Vallavalitsuse finantsjuhi asetäitja). Autori intervjuu. Helisalvestis. Jõhvi, 17. aprill 2018.
7. **Deming, W.E.** The New Economics for Industry, Government, Education. London: MIT Press, 2000, 247 p.
8. **Epstein, P. D., Campbell, W.** Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting. Case Study. 2002. [http://www.seagov.org/sea_gasb_project/local_austin.pdf]. 22.03.2017

9. **Fryer, K., Antony, J., Ogden, S.** Performance management in the public sector. – *International Journal of Public Sector Management*, 2009, Vol. 22, No. 6, pp 478 – 498. DOI: 10.1108/09513550910982850
10. **Grossi, G., Reichard, C., Ruggiero, P.** Appropriateness and Use of Performance Information in the Budgeting Process: Some Experiences from German and Italian Municipalities. – *Public Performance & Management Review*, 2016, Vol. 39, No. 3, pp. 581 – 606. DOI: 10.1080/15309576.2015.1137770
11. **Haldma, T., Grossi, G., Peda, P., Liik, M.** Performance Management in Public Transport Provision: the Case of Estonian cities. Milan: Cedam, 2008, p. 177 – 222
12. **Haldma, T., Kenk, K.** Performance Measurement and Management in Estonian Local Governments. – *Public Sector in Transition*. Tartu, 2014, pp. 284 – 309.
13. **Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Stimac, V.** Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. – *Public Money & Management*, 2013, Vol. 33, No. 4, pp. 261-268. DOI: 10.1080/09540962.2013.799803
14. **Hatry, H. P.** Performance measurement: Getting results. Washington, DC: The Urban Institute Press, 2006, 326 p. Viidatud Zhang, H., Van De Walle, S., Zhuo, Y. Does Trust in the Performance Measurement Organization Influence How Public Managers Use Performance Information? – *Public Performance & Management Review*, 2017, Vol. 40, No. 2, pp. 409 – 430 vahendusel.
15. **Hatry, H. P.** Sorting the relationships among performance measurement, program evaluation, and performance management – *Performance management and evaluation*. *New Directions for Evaluation*, 2013, Vol. 137, pp. 19-32. DOI: 10.1002/ev.20043
16. **Hatry, H. P.** The Many Faces of Use. *Performance Information in the Public Sector: How it is Used. s.l.* Palgrave MacMillan, 2008, 296 p. Viidatud Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd ed. New York: Routledge, 2015, 230 p vahendusel.
17. **Johansson, T., Siverbo, S.** Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from

- Sweden. – Financial Accountability And Management, 2009, Vol. 25, No.2, pp. 197-224. DOI: 10.1111/j.1468-0408.2009.00474.x
18. Jõhvi valla 2015 – 2020, 2017 – 2020, 2018 – 2025 arengukavad
[<https://www.johvi.ee/?q=node/120>]
 19. Jõhvi valla 2016, 2017. aasta eelarve seletuskirjad
[<https://www.johvi.ee/?q=node/136>].
 20. Jõhvi valla 2016. aasta majandusaasta aruanne
[<https://www.johvi.ee/?q=node/135>]
 21. Jõhvi valla arengukava ja eelarvestrateegia ning Jõhvi vallavalitsuse hallatavate asutuste arengukava koostamise ja kinnitamise kord. Vastu võetud Jõhvi Vallavolikogus 14.09.2017. RT IV, 19.09.2017, 11.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/419092017011>].
 22. Jõhvi valla põhimäärus. Vastu võetud Jõhvi Vallavolikogus 19.12.2017. RT IV, 16.12.2017, 9.
 23. **Kelly, J.M.** Why We Should Take Performance Measurement on Faith (Facts Being Hard to Come by and Not Terribly Important) - Public Performance & Management Review, 2002, Vol. 25, No. 4, pp. 375-380. DOI: 10.2307/3381132
 24. **Kenk, K., Haldma, T.** Quality of Performance Information for Public Accountability in Estonian Local Governments. Tulemusinformatsiooni kvaliteet Eesti kohalike omavalitsuste tulemusvastutuse raamistikus. – Eesti Majanduspoliitilised Väitlused 2016, Vol. 24, No. 2, pp. 35 – 50; 239 – 243.
 25. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud Riigikogus 2. juunil 1993. aastal. – Riigi Teataja I osa, 1993, nr 37, art 558.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/28501>].
 26. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. Vastu võetud Riigikogus 16. septembril 2010. aastal. – Riigi Teataja I osa, 2010, nr 72, art 543.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/130062015047>].
 27. **Kroll, A.** The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use. – Public Administration Review, 2013, Vol. 73, No. 2, pp. 265 – 276. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2012.02648.x
 28. **Kroll, A.** Why Performance Information Use Varies Among Public Managers: Testing Manager-Related Explanations. – International Public Management

- Journal, 2014, Vol. 17, No. 2, pp. 174 – 201. DOI: 10.1080/10967494.2014.905409
29. **Kroll, A.** Why Public Managers Use Performance Information. Concepts, Theory, and Empirical Analysis. University of Potsdam, Faculty of Economic and Social Sciences, 2012, 128 p. (doktoriväitekiri)
 30. **Luuse, Rein.** (Jõhvi Vallavalitsuse arendusnõunik). Autori intervjuu. Helisalvestis. Jõhvi, 17. aprill 2018.
 31. **Melkers, J., Willoughby, K.** Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. – Public Administration Review, 2005, Vol. 65, No. 2, pp. 180 – 190. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x
 32. **Mikli, A.** Mida näitavad Riigikontrolli auditid Eesti omavalitsuste jätkusuutlikkuse kohta. – Riigikogu Toimetised, 2014, nr. 29, 10 lk. URL: <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-29/mida-naitavad-riigikontrolli-auditid-eesti-omavalitsuste-jatkusuutlikkuse-kohta/>
 33. **Moynihan, D., Pandey, S.** The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? – Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 2010, Vol. 20, No. 4, pp. 849-866. DOI: 10.1093/jopart/muq004
 34. **Nõmm, K., Randma-Liiv, T.** Performance Measurement and Performance Information in New Democracies. – Public Management Review, 2012, Vol. 14, No. 7, pp. 859 – 879. DOI: 10.1080/14719037.2012.657835
 35. **Olup, Küllike.** (Jõhvi Vallavalitsuse finantsjuht). Autori intervjuu. Helisalvestis. Jõhvi, 17. aprill 2018.
 36. Performance Measurement and Program Evaluation. NOAA Office of Performance
[http://www.performance.noaa.gov/program_evaluation_guide_reference_1/].
25.04.2018
 37. **Pietrazak, M., Paliszkiwicz, J.** Framework of Strategic Learning: The PDCA Cycle. –Management, 2015, Vol. 10, No. 2 pp. 149–161.
 38. **Pollitt, C.** Performance Information for Democracy: The Missing Link? – Evaluation, Holland, 2006a, Vol. 12, No. 1, pp. 38-55.

DOI:10.1177/1356389006064191

- Pollitt, C.** Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. – Journal of Public Administration Research and Theory, 2006b, Vol. 16, No.1, pp 25 – 44.
39. **Raudla, R.** The use of performance information in budgetary decision-making by legislators: is estonia any different? – Public Administration, 2012, Vol. 90, No. 4, pp. 1000 – 1015. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2012.02041.x
40. **Saar, M.** Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine Elva linnas. TÜ majandusteaduskond, 2016, 93 lk. (magistritöö)
41. **Saliterer, I., Korac, S.** The discretionary use of performance information by different local government actors – analysing and comparing the predictive power of three factor sets. - International Review of Administrative Sciences, 2014, Vol. 80, No. 3, pp 637 – 658. DOI: 10.1177/0020852313518170
42. **Zhang, H., Van De Walle, S., Zhuo, Y.** Does Trust in the Performance Measurement Organization Influence How Public Managers Use Performance Information? – Public Performance & Management Review, 2017, Vol. 40, No. 2, pp. 409 – 430. DOI: 10.1080/15309576.2016.1239583
43. **Talbot, C.** Performance management. In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), The Oxford handbook of public management. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005, pp 491 – 517. Viidatud Askim, J. The demand side of performance measurement : explaining councillors' utilization of performance information in policymaking. – International Public Management Journal, 2009, Vol. 12, No. 1, pp. 24 – 47 vahendusel.
44. **Taro, K.** The Attribution Problem in Performance Measurement in the Public Sector: Lessons from Performance Audits in Estonia, Tallinn 2016, 130lk. (dokoritöö)
45. Tegevuspõhine riigieelarve. Rahandusministeerium
[<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/tegevuspohine-riigieelarve>]. 05.04.2018
46. **The National Performance Management Advisory Commission.** A Performance Management Framework for State and Local Government: From

- Measurement and Reporting to Management and Improving, 2010.
[<http://gfoa.org/sites/default/files/APerformanceManagementFramework.pdf>]
47. **Van Dooren, W.** Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach. Leuven University, Faculty of Social Sciences, 2006, 364 p. (doktoriväitekiri)
 48. **Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J.** Performance Management in the Public Sector. 2nd ed. New York: Routledge, 2015, 230 p.
 49. **Van Dooren, W., Van de Walle, S.** Performance Information in the Public Sector: How it is Used. *s.l.* Palgrave MacMillan, 2008, 296 p.
 50. **Weitzman, B.C., Silver, D., Brazill, C.** Efforts to Improve Public Policy and Programs through Data Practice: Experiences in 15 Distressed American Cities. – Public Administration Review, 2006, Vol. 66, No. 3, pp. 386 – 399. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00596.x

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Kas Jõhvi vallas on olnud plaanis tulemuslikkust regulaarselt mõõta?
2. Kuidas hetkel eesmärke ja tulemusi omavahel seostatakse? Kes osalevad eesmärkide väljatöötamisel? Majandusaasta aruannetes on olemas ülevaade arengukava täitmisest. Kuidas, kes ja mille alusel otsustab (kuna arengukavas, eelarve seletuskirjas pole plaanilisi näitajaid välja toodud), et eesmärk sai täidetud või et mingit tegevust oleks vaja kindlasti ka järgmine eelarveaasta jätkata? Kes, kuidas ja kui tihti vaatab, kas on saavutatud soovitud tulemused?
3. Kui tähtis dokument on Jõhvi vallas arengukava? Kui palju seda järgitakse? Kui oluline on eelarvestrateegia?
4. Kui palju on valla arengukava koostamisel olnud abi hallatavate asutuste arengukavadest? Kas asutuste juhid toovad ise välja eesmärke, probleeme, vajadusi jms, millega arvestada valla arengukavas/eelarves? Kes jälgib nende arengukavade täitmist?
5. Arengukavades on sissejuhatuses kirjas: "Arendussuunad on eesmärgistatud ning edaspidi formuleeritakse ka vastavad mõõdikud, mis annavad võimaluse teostada eesmärkide täitmise monitooringut". Nende kohta on ka välja toodud erinevad kriteeriumid – kas arengukava sissejuhatuses mainitud formuleeritavate mõõdikute all ongi mõeldud neid samu kriteeriume? Kui nii, siis kas neid on ka juba monitooritud või mis nendega täpsemalt plaanis on olnud teha?
6. Mille alusel on tegevusvajaduste prioriteetsuste tähtsusjärjekord paika pandud? Kes sellega tegeleb?
7. Kas kuskil on konkreetsemalt paika pandud eelarveaasta eesmärgid? Kui tugevalt on Teie arvates seotud eesmärgid ja eelarve?
8. Mida Te mõistate tulemusinformatsiooni all? Kui vajalik on see otsuste tegemisel? Millistest allikatest seda peamiselt saate? Kui oluliseks peate

mitterutiinset tulemusinformatsiooni (sageli saadakse passiivselt läbi erinevate meediakanalite, erinevatest dokumentidest, ametlikest kohtumistest, mitteametlikest vestlustest) ja kui palju seda oma otsuste tegemisel kasutate?

9. Mis on Teie arvates peamised tegurid, mis soodustavad/takistavad tulemuslikkuse mõõtmist ja tulemusinformatsiooni kasutamist otsustamisel?

SUMMARY

USE OF PERFORMANCE INFORMATION FOR PERFORMANCE ASSESSMENT AND MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENTS ON THE EXAMPLE OF JÕHVI

Roel Burov

Estonian local governments do not have a coherent system for assessing and managing performance. The basis for performance management is performance information which can be obtained by measuring performance using different indicators. Skillful use of performance information could contribute to more efficient use of resources, help in decision-making and in planning strategies and development plans.

The performance of the public sector is currently actual in Estonia – government's goal is to introduce an activity-based budget in 2020, which will result in more efficient implementation of public functions, better provision of services and will lower costs. A more local government related change was the administrative reform of local governments that ended in 2017, with the aim of creating more capable municipalities.

The aim of this bachelor's thesis is to make suggestions for improvements in performance measurement and management in Jõhvi. In order to achieve the aim, the following research tasks have been set:

- explain the nature of performance assessment, performance measurement, performance management, performance information and PDCA cycle;
- provide an overview of the use and factors affecting the use of performance information;
- collect data with documentation analysis and interviews and analyze the use of performance information, performance assessment and performance management in Jõhvi.

- make suggestions for performance assessment and management improvement.

The bachelor's thesis is divided into two chapters. First chapter is theoretical, where the nature of main concepts and the use, users and factors affecting the use of performance information are explained. Second chapter is empirical which gives an overview of the selected research methods and local governments performance assessment and management related legal acts and regulations in Estonia. It also contains analysis based on information obtained from documentation analysis and interviews and finally author's conclusions and recommendations.

By conducting documentation analysis, author reviewed development plans, budget-related documentation and annual reports of Jõhvi. Author searched whether and which type of performance information they contain and looked also at relations between different documents to see if performance information in them is comparable using the Plan – Do – Check – Act model. Author found some performance indicators in development plans but there were no planned target values and indicators were not included in other documents. In the interviews it turned out that they were not being used at all. Goals and activities in development plans were not very precise. The planning and budgeting were linked because same goals and activities were included in both the development plans and budget explanatory memorandums. Performance measurement and reporting link with other stages was weaker because in management reports the goals and activities achieved during the year were described more precisely than in development plans or budget explanatory memorandums.

The interviews were conducted with the development adviser, financial manager and deputy financial manager of Jõhvi. The questions were mainly focused on questions that would help to understand how the goals and results are interlinked, how important are development documents in Jõhvi and what is thought of performance information and its use. Interviews revealed that performance is not measured in Jõhvi, although it has been considered from time to time. The main reasons why there is no performance measurement in Jõhvi, are lack of resources and interest, many local governments including Jõhvi, are also dependent on various subsidies which has influence on their planning phase. As there is no performance measurement, decisions are often made on the basis of internal feeling and according to their own knowledge.

Documentary analysis and interviews provided a good overview of the current status of performance assessment and management in Jõhvi. As there were no performance measurement taking place, recommendations could not be made for changing or improving performance measurement system. However, it was possible to make suggestions that if at some point performance measurement is being considered more seriously, then what should first be taken into consideration. It should be considered that performance measurement would not be done for reporting purposes alone, but that the performance information from performance measurement would be useful in decision making and would be helpful in planning and budgeting. In brief, author made following suggestions:

- the goals and activities for the forthcoming year in budget explanatory memorandums should be as precise as in management reports;
- before taking first steps for performance measurement, it must be analyzed whether people have time to deal with it and if necessary, plan time for that;
- management's decision to make such changes must be clear and comprehensible to everyone, performance assessment and management must be consistent, people must be motivated to deal with performance measurement and use the performance information they receive from measuring;
- the administered institutions by Jõhvi should not make development plans only because law requires it, but to benefit from them;
- the indicators for performance measurement must help to get information about important and significant matters so that it would be used later in decision-making.

This work can be developed further for implementing performance budgeting. However, certain preconditions must be met before performance budgeting. There must be whole organization's interest in opposing the matter.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Roel Burov,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Tulemusinformatsiooni kasutamine tulemuslikkuse hindamisel ja juhtimisel kohalikes omavalitsustes Jõhvi valla näitel“, mille juhendaja on doktorant Karina Kenk.
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **21.05.2018**