

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Madis Tooming

**TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE ARENDAMINE
AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONIDES RIIGI
TUGITEENUSTE KESKUSE NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: professor Toomas Haldma

Tartu 2019

Suunan kaitsmisele

(professor Toomas Haldma)

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

.....

(Madis Tooming)

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Tulemuslikkuse hindamise teoreetilised alused avalikus sektoris	6
1.1 Tulemuslikkuse hindamine eesmärgid ja ülesanded avalikus sektoris	6
1.2 Tulemuslikkuse hindamise meetodid avaliku sektori organisatsioonides	10
1.3 Eripärad riigiasutustes	14
2. Tulemuslikkuse hindamine praktikas.....	19
2.1 Ülevaade RTK-st.....	19
2.2 RTK tulemuslikkuse hindamise süsteem.....	23
2.3 RTK tulemuslikkuse hindamise süsteem praktikas.....	28
2.4 Ettepanekud täistamiseks.....	34
Kokkuvõte	37
Viidatud allikad.....	39
Lisad.....	41
Lisa 1.....	41
Summary	42

SISSEJUHATUS

Hästi korraldatud riigiparaat on väikesele riigile väga oluline. Piiratud ressurssidega ühiskonnas on tähtsal kohal süsteemi kvaliteet ja ühiskonna jaoks aktsepteeritav kättesaadavus. Kvaliteetsema ja efektiivsema riigiparaadi töös hoidmiseks on Eestis astunud vajalikud sammud ning on koondatud mitmed tegevused ühe katuse alla. Üheks näiteks on ka Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK), kelle vastutada on paljude keskvalitsuse üksuste (riigiasutused, riigi sihtasutused, avalik-õiguslikud juriidilised isikud) finants-, personali- ja palgaarvestus, riigihangete korraldamine, alates 2018 ka mitmete EL toetusmeetmete, territoriaalsete koostööprogrammide korraldamine. Olukorras, kus riigiametnike hulk ei taha vähenemismärke näidata, vähenevad EL toetused ja vananeb rahvastik on vaja eraldatud ressursse efektiivsemalt juhtida ning kasutada. Organisatsiooni tulemuslikkust on võimalik hinnata, kui jälgitakse püstitatud eesmärkide täitmist ning vajadusel viiakse sisse muudatused. Selleks, et rakendada tulemuslikkuse hindamist avaliku sektori organisatsioonis, on esmalt vaja paika panna strateegilised eesmärgid ning valida välja mõõdetavad indikaatorid. Kuna aga avalikud organisatsioonid on mitmetahulised ning pidevalt tähelepanu all, on keeruline rakendada just konkreetsele organisatsioonile sobivat süsteemi. Teema valikul lähtus töö autor teema aktuaalsusest. Viimasel ajal on palju räägitud sellest kuidas oleks võimalik avalikus sektoris efektiivsemalt majandada. RTK on loodud just sellel eesmärgil ning autori arvates sobis antud organisatsioon suurepäraselt *case study* 'ks.

Avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkuse hindamisel tuginetakse paljuski arengukavas välja toodud eesmärkide täitmisele. Arengukavas kajastatud indikaatorite abil on võimalik tuvastada tekkinud kõrvalekaldeid ning vajadusel viia sisse muudatused. Selleks, et edukalt rakendada tulemuslikkuse hindamist, tuleb luua vastav süsteem spetsiaalselt iga organisatsiooni jaoks. Seda on teinud ka Riigi Tugiteenuste Keskus ning ühes peatükis on välja toodud eelmise ja hetkel kehtiva arengukava võrdlus.

Antud bakalaureusetöö eesmärgiks on vajadusel välja töötada soovitud Riigi Tugiteenuste Keskusele nende tulemuslikkuse hindamise süsteemi täiustamiseks. Eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgnevad uurimisülesanded:

- anda teoreetiline ülevaade tulemuslikkuse hindamise põhimõtetest, juhtimisest ning olulisusest avaliku sektori organisatsioonides;
- anda ülevaade tulemuslikkuse hindamise peamistest meetoditest avaliku sektori organisatsioonides;
- Riigi Tugiteenuste Keskuse (RTK) kui organisatsiooni tegevuse tutvustamine;
- koguda andmeid arengukavade dokumendianalüüsi ja intervjuu käigus ning analüüsida tulemuslikkuse hindamist ja tulemusinfo kasutamist RTK-s;
- teha järeldused ning vajadusel välja töötada soovitud RTK tulemuslikkuse hindamise süsteemi täiustamiseks.

Seatud uurimisülesannete saavutamiseks kasutab autor tulemuslikkuse juhtimist ja tulemuslikkuse hindamist käsitlevat kirjandust. Üks peatükk keskendub dokumendianalüüsile, kus on aluseks võetud RTK eelmine ja praegu kehtiv arengukava aastateks 2019-2022. Lisaks sellele viib autor läbi intervjuu RTK peadirektoriga, kus keskendutakse tulemuslikkuse hindamise süsteemile ning RTK rollile avalikus sektoris. Intervjuu eesmärgiks on saada sisukamad vastused miks on tulemuslikkuse hindamise süsteemi RTK-s just selliselt rakendatud ning aitamaks töö autoril paremini mõista praeguse süsteemi puudujääke.

Käesolev bakalaureusetöö koosneb kahest peatükist, teoreetilisest ja empiirilisest. Töö teoreetiline osa koosneb kolmest alapunktist. Esimeses alapeatükis keskendub autor tulemuslikkuse hindamise eesmärkidele ja ülesannetele avalikus sektoris, teises alapeatükis keskendutakse tulemuslikkuse hindamise meetoditele avalikus sektoris ning kolmandas alapeatükis eripäradele riigiasutustes. Empiirilises osas on neli alapunkti: ülevaade RTK-st, RTK tulemuslikkuse hindamise süsteemi analüüs, RTK tulemuslikkuse hindamise süsteem praktikas ning autori ettepanekud RTK-le tulemuslikkuse hindamise süsteemi täiustamiseks.

Antud uurimuse märksõnadeks on tulemuslikkuse hindamine, tulemuslikkusejuhtimine, tasakaalus tulemuskaart ning tulemuse hindamise eripära avalikus sektoris.

1. TULEMUSLIKKUSE HINDAMISE TEOREETILISED ALUSED AVALIKUS SEKTORIS

1.1 Tulemuslikkuse hindamise eesmärgid ja ülesanded avalikus sektoris

Pidevalt muutuv maailmas on organisatsioonidele üks suuremaid väljakutseid muutuste läbiviimine organisatsiooni sees. Avalikus sektoris muutuste läbiviimine on keeruline, kuna juhid ning töötajad on kartuses uue ja tundmatu olukorra ees. Tulemuslikkuse hindamisel tuleb arvestada iga organisatsiooni eripäradega. Samuti on oluline, et valitud meetod oleks põhjendatud, sest see on pikas perspektiivis oluline eesmärkide saavutamisel.

New Public Management (NPM) on termin, mida kasutatakse avaliku halduse ja juhtimise lähenemisviisi kirjeldamiseks. On ebaselge, kes kasutas mõistet „uus avalik haldus“ (NPM) esimesena, kuid Hood (1991) näib olevat esimene, kes klassifitseeris ideed, mida peetakse doktriinideks, mis iseloomustavad NPM-i (Pidd 2012: 9):

1. avaliku sektori professionaalne juhtimine;
2. selgesõnalised standardid ja tulemuse mõõdikud;
3. suurem rõhk väljundikontrollidele (*output controls*)
4. avaliku sektori üksuste jaotamine
5. suurem konkurents avalikus sektoris
6. rõhku panna erasektori juhtimisstiilidele
7. rõhku panna suuremale distsipliinile ja ressursside säästlikkusele.

Oluline on märkida, et „õige“ struktuur on tähtis, et NPM-i rakendades saavutatakse ka soovitud tulemused. Ainult struktuursed reformid ei lahenda probleeme, millest kahjuks enamus poliitikutest aru ei saa. Ebareaalne on eeldada, et organisatsioonid muutuvad tõhusamaks ainult läbi struktuurireformide. Detsentraliseerimine või vastutuse viimine madalamatele tasemetele on NPM-i põhikomponent (Lapsley 2008: 77). Bürokratlikelt

protseduuridelt keskendumine juhtimise rõhutamisele on mõjutanud avalike teenuste tulemuslikkuse mõõtmise olulisust.

Haldma ja Lääts (2011: 1-2) on märkinud, et kasvanud huviga seoses riiklike kulutuste legitiimsuse ja tõhususega on NPM muutunud reformide juhtfilosoofiaks paljudes riikides, sealhulgas ka Eestis. NPM julgustab avalikul sektoril kasutusele võtma erasektori juhtimistehnikaid, samuti arendama tulemuslikkuse hindamist, et jälgida avalike teenuste osutamise tõhusust ning hinnata juhtkonna otsuste finantsilisi mõjusid ja tagajärgi.

Avaliku sektori organisatsioonid on keskendunud avalikele huvidele, poliitilistele eesmärkidele ja avaliku heaolu saavutamisele. Kuigi avalikud organisatsioonid peavad järgima tõhususega seotud eesmarke (nt tulude ja kulude tasakaalu saavutamiseks), on poliitiliste tulemuste saavutamine üldiselt nende domineeriv eesmärk. (Helden, Reichard 2014)

Avaliku sektori organisatsioone võib kujutada keerukate ja mitmetahuliste organisatsioonidena. Sellistes organisatsioonides võib tulemusjuhtimise rakendamine osutada keeruliseks ülesandeks. Valitsussektori eelarvekriisid ja avaliku sektori väljakutsed on lahendatavad kasutades ettevõtlusjuhtimise alustõdesid. Kõik sellised „ettevõtliku“ käitumisega seotud pinged võivad kaasa tuua eriarvamusi avalike teenistujate tavapärase missioonide ja „ettevõtlikkuse“ vahel. (Lapsley 2008: 81). NPM liikumine pärineb bürokraatia ebatõhususe kriitikast. Osborne'i ja Gaebleri (1992) sõnul peaks bürokraatlik valitsus muutuma nii konkurentsivõimeliseks kui ka kliendikeskseks ettevõtlusvalitsuseks. (Haldma, Lääts 2013: 2)

Tulemuslikkuse juhtimise (*performance management*) oluline osa on tulemuslikkuse hindamine (*performance measurement*) – monitooring, mis näitab kus on vaja muudatusi ja mis toovad soovitud tulemuse (Fryer *et al.* 2009: 480). Tulemuslikkuse hindamine on seotud minevikus toimunuga. Tulemusjuhtimine aga kasutab hindamise käigus saadud informatsiooni, mida kasutatakse tulevikus otsuste tegemiseks.

Kirjanduses on Fryer *et al.* poolt (2009: 480) välja toodud eduka tulemuslikkuse juhtimise põhijooned:

- tulemuslikkuse juhtimissüsteemi ja olemasolevate organisatsiooni süsteemide ja strateegiate vastavusse viimine;
- juhtimiskohustused;
- kultuur, milles seda nähakse võimalusena paremaks muuta;
- sidusrühmade kaasamine;
- pidev monitooring, tagasiside, tulemuste levitamine ja tulemustest õppimine.

Tulemuslikkuse hindamise põhiülesandeks avalikus sektoris on määratleda ulatuslikud ja abstraktsed eesmärgid ja missioonid, mis võimaldavad hindamist. Tulemuslikkuse hindamise süsteem peab olema sihikindel, ühtne, integreeritud ja läbipaistev (Tarr 2011). Tulemuslikkuse hindamisel on oluline panna rõhku väljatöötatud hindamise süsteemile ning kuidas saadud informatsiooni rakendatakse. Väljatöötatud hindamissüsteem peab olema vastavuses organisatsiooni strateegiaga ning olema kohandatud vastavalt konkreetsele organisatsioonile.

Efektiivse mõõtmise neljaks aspektiks avalikus sektoris on (Fryer *et al.* 2009: 481):

1. otsustada, mida mõõta;
2. kuidas seda mõõta;
3. andmete tõlgendamine;
4. tulemuste edastamine.

Tulemuslikkuse hindamise käigus pannakse paika mõõdetavate indikaatorite valik ning hinnatakse pidevalt progressi, kas liigutakse eesmärkide täitmise suunas. Oluline osa organisatsiooni juhtimisest on just tulemuslikkuse juhtimisel, kuna aitab kajastada seatud eesmärgid ning reaalseid tulemusi. Selleks, et tulemusjuhtimisest ka reaalselt kasu oleks, peab seda pidevalt muutma ja korrigeerima. Muutused organisatsiooni välistes ja sisemistes aspektides on loomulik osa ning selleks, et tulemusjuhtimisest kasu oleks, peab muutma vastavalt ka indikaatoreid. Reageerimine erinevatele aspektidele on oluline selleks, et organisatsiooni tegevus oleks jätkusuutlik ning efektiivne. Tulemuslikkuse hindamine on organisatsioonide juhtimise oluline osa, mis aitab kajastada soovitud eesmärgid ja tegelikku tulemust. (Haldma, Lääts: 2013)

Tulemuslikkuse hindamise süsteem peaks sisaldama järgmisi omadusi (Tarr 2011):

- Otstarbekas (*purposeful*) - see peab toetama organisatsiooni strateegiat ja motiveerima inimesi organisatsioonis käituma viisil, mis strateegia maksimeerib. Samuti, et täpselt mõõta edu strateegiliste eesmärkide saavutamiseks kõigil organisatsioonilistel tasanditel.
- Unifitseeritud (*unified*) - hindamine organisatsiooni erinevatel tasanditel peab motiveerima käitumist toetavaid eesmärke kõrgematel organisatsioonilistel tasanditel.
- Integreeritud (*integrated*) - hindamine peab eksisteerima kõikides organisatsiooni funktsioonides ja protsessides. Lisaks peavad need meetmed toetama suurepäraseid tulemusi kõigis mõõdetavates aspektides. Ühe funktsiooni suurepärase tulemuse saavutamine ei tohi toimuda teise arvelt.
- Muutlikkus (*fluid*) - tulemuslikkuse hindamise süsteem, mis näitab organisatsiooni osalejate hetkeolukorda ja organisatsiooni kriitiliste edutegurite suunda. Kuna organisatsioon pidevalt muutub, peavad tulemuslikkuse hindamise süsteemi mõõdikud ja sihid ka pidevalt muutuma.

Mitmed autorid, kes on uurinud avaliku sektori tulemuslikkuse juhtimise süsteeme, on arvamisel, et on võimalik kasutada ka kolme E-d (*set of three Es*). Tavaliselt nendeks kolmeks E-ks on (Pidd 2012: 24):

- Kokkuhoid (*economy*): see keskendub kuludele, mida on sageli suhteliselt lihtne mõõta, kuid on pigem sisendina kui väljundina. Seetõttu ei ütle see meile kuidas avaliku sektori organisatsioon tegutseb oma eesmärkide täitmisel.
- Tõhusus (*efficiency*): seda määratletakse tavaliselt lihtsal viisil nagu toodetud ühikute arv toodanguühiku kohta. Seega on tõhus tegutsemine selline, mis kasutab minimaalseid ressursse, et toota võimalikult kindlat hulka väljundit.
- Mõjususe (*effectiveness*): seda on raskem määratleda, sest see on seotud sotsiaalsete eesmärkidega ja seega mõeldakse, kui hästi rakendatav programm seatud eesmärgid saavutab. Mõjususe kinnitab, kas avaliku sektori organisatsioon täidab talle seatud ootusi ja lootusi.

Tihtiipeale kasutavad organisatsioonid SMART reeglit, mille iga tähe taga on kindlad kriteeriumid (Armstrong 2006: 505-506):

- S = täpsus (*specific*) – eesmärk on selge, otsejooneline, arusaadav ja väljakutsuv;
- M = mõõdetav (*measurable*) – eesmärk on mingis kindlas vääringus/määratluses (kogus, kvaliteet, aeg, raha);
- A = saavutatav (*achievable*) – eesmärk on nõudlik, kuid inimese poolt saavutatav;
- R = oluline (*relevant*) – eesmärk on vajalik kogu organisatsiooni mõistes;
- T = ajaliselt piiratud (*time framed*) – eesmärk on saavutatav teatud ajalmiidi piires.

Tulemuslikkuse hindamine seisneb probleemide lahendamises, mis on seotud näitajate, nende kvaliteedi ja aruandluse määratlemisega. Avaliku sektori muutuv kultuuris ja tulemuslikkuse juhtimise kultuuris on probleeme ning erinevad organisatsioonid on lahendanud erinevaid aspekte. Paljud kavandatud lahendustest on liialt laialivalguvad ja ei anna organisatsioonidele üksikasjalikku teavet selle kohta, kuidas edu saavutada. Puudu on kirjandusest, mis räägiks indikaatorite tõlgendamisest, aruandlusest ja statistikast ning kuidas tagada, et juhtkond ning organisatsiooni kultuur toetaksid tulemusjuhtimist. (Fryer *et al.* 2009: 491) Seega on avalikus sektoris tulemuslikkuse hindamine väljakutseid pakkuv ülesanne.

1.2 Tulemuslikkuse hindamise meetodid avaliku sektori organisatsioonides

Avalike teenuste tulemuslikkuse mõõtmise olulisust võib näha eelkõige kahest perspektiivist. Esiteks on märkimisväärsed jõupingutusi tehtud tulemuslikkuse näitajate väljatöötamisele valitsuse, auditi, järelvalveorganite ning teadlaste poolt. Johnsen (2005) märgib, et hoolimata tulemuslikkuse mõõtmise pidevast kriitikast on toimunud kiire areng tulemuslikkuse mõõtmise valdkonnas. Teiseks, uute tehnikate nagu võrdlusanalüüs (*benchmarking*) ja tasakaalus tulemuskaardi (*The Balanced Scorecard*) kasutuselevõtt. Tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise süsteemidega jälgitakse, et tulemuslikkuse indikaatorid ühilduksid organisatsiooni eesmärkidega. (Lapsley 2008: 85-86)

Tulemuslikkuse juhtimine (*performance management*) ning tulemuslikkuse hindamine (*performance measurement*) on omavahel tihedalt seotud. Tulemuslikkuse juhtimine hõlmab kõiki ettevõtte aspekte (Fryer *et al.* 2009: 480). Finantsiliste ja mittefinantsiliste tegevusnäitajate kombinatsioon on tulemusjuhtimise süsteemi oluline osa. Need kajastavad organisatsiooni erinevate sidusrühmade ootusi ja nõudmisi.

Fryer *et al.* (2009: 491) on märkinud, et iga organisatsioon peab hindama oma tulemuslikkuse juhtimise süsteemi, kindlaks tegema probleemsed valdkonnad ning valima lahendused, mis kõige paremini sobivad. Kahjuks pole paljudel organisatsioonidel aega, et objektiivselt hinnata olukorda või veelgi enam, ei tegeleta piisavalt organisatsiooni probleemide lahendamisega. Eduka tulemuslikkuse juhtimise võti on kõigi operatsioonielementide vahelise ühilduvuse tagamisel, hõlmates kõigi osakondade kõikidel tasanditel töötavaid töotajaid, mis eeldavad, et meeskonnatöö ja infosüsteemide haldamine oleks täielikult kooskõlas klientide ja teiste sidusrühmadega.

Tihti peale organisatsioonide ebaedu ei hakka pihta mitte juhtidest või nende saamatusest vaid vähesest kontrollimisest ning strateegia puudumisest. Strateegia püstitamine koosneb viiest etapist. Esimene etapp on strateegia väljatöötamine. Selleks tuleb paika panna organisatsiooni missioon, visioon ning väärtused. Teise etapina tuleb strateegia lahti seletada. Selleks tuleb paika panna mõõdetavad objektid ning mõõtühikud, mis on kõigile üksustele ja osakondadele arusaadavad. Mõistlik on kasutada näiteks strateegia kaarti, kus on visuaalselt välja toodud põhjus-tagajärg seosed. Sinna juurde on võimalik kasutada ka tasakaalus tulemuskaarti, kus on välja toodud numbrilised eesmärgid. Kolmanda etapina töötab organisatsioon välja tegevusplaani, millega püstitatud eesmärgid saavutada. Eelviimase etapina on monitoorimine ning õppimine. Siin etapis saadakse informatsiooni allüksustelt, mille põhjal on võimalik hoida organisatsiooni tegevusel silm peal. Viimases etapis on strateegia testimine ning kohandamine. Uue info põhjal on võimalik hinnata, kas esialgsed prognoosid pidasid paika või mitte. Vastavalt saadavale infole on võimalik sisse viia muudatusi organisatsiooni strateegias. (Kaplan, Norton 2008: 3)

Raymond (2008: 786) on välja toonud, et *Benchmarkingu* ehk võrdlusuuringu eesmärgiks on organisatsiooni tegevuse süstemaatiline mõõtmine ja võrdlemine teiste sarnaste organisatsioonidega, et parandada tõhusust ja kvaliteeti. Võrdlusuuring annab

hetkeolukorrast ülevaate, mis on hästi ja mis vajaks arendamist võrreldes sarnaste organisatsioonidega. Võrdlusuuringu käigus üritatakse leida parimaid tavaid (*best practice*), mis on teiste organisatsioonide näitel osutunud edukaks.

Tasakaalus tulemuskaart (*The Balanced Scorecard*) on süsteem, mis seob visiooni ja strateegia püstitatud eesmärkidega (Fryer *et al.* 2009: 482). Tasakaalus tulemuskaart keskendub *Key Performance Indicator*-itele (KPI) ning juhib juhtkonna tähelepanu organisatsiooni olulistele näitajatele ühendades KPI-d põhjuslike seoste ja soovitud tulemustega (Northcott, Ma'amora Taulapapa 2012: 167). See toimub läbi nelja aspekti, milleks on:

- finantsiline perspektiiv;
- kliendi perspektiiv;
- sisemiste protsesside perspektiiv;
- innovatsiooni ja arengu perspektiiv.

Tasakaalus tulemuskaardi puhul on oluline märkida, et nende nelja eelpool nimetatud aspekti abil saab välja tuua põhjus-tagajärg seoseid. Tasakaalus tulemuskaardi väljatöötajateks on Robert S. Kaplan ja David P. Norton ning esimene artikkel, kus seda käsitleti ilmus 1992. aastal. Tasakaalus tulemuskaart on väga populaarne võimalus lisada arvukaid näitajaid, et saada üldine pilt tulemustest ning tagada, et tulemusjuhtimise süsteemis kajastuksid eri sidusrühmade vaated (Fryer *et al.* 2009: 482). Tasakaalus tulemuskaart aitab paremini mõista osakonna tasandil inimesi ja kuidas nende töö on seotud organisatsiooni strateegia rakendamisega (Haldma, Lääts 2011: 6). Tasakaalus tulemuskaardil on kindlasti veel positiivseid väljundeid organisatsioonile. Näiteks strateegiliste eesmärkide selgitamine, eesmärkide integreerimine osakondadesse, tulemuslikkuse hindamine strateegilises kontekstis, varasemate tulemuste finantsiliste näitajate täiendamine operatiivandmetega. (Northcott, Ma'amora Taulapapa 2012: 169) Need kõik peaksid kaasa aitama seatud eesmärkide saavutamisele.

Tasakaalus tulemuskaart on kliendipõhine planeerimise ja protsesside täiustamise süsteem, mille põhirõhk on organisatsiooni muutmisprotsessi juhtimine asjakohase tulemuslikkuse hindamise teel. See on missiooni identifitseerimise, strateegia koostamise ja protsessi elluviimise lahutamatu osa, pannes rõhku strateegi elluviimisele nii finantsilistes kui ka mitte finantsilistes meetmetes. Tasakaalus tulemuskaart annab

tervikliku, ülalt-alla vaate organisatsioonilistele tulemustele, keskendudes visioonile ja strateegiale. Samuti täiendab traditsioonilist finantsperspektiivi koos muude mittefinantsperspektiividega nagu kliendirahulolu, sisemine äriprotsess ning õppimine ja areng. Suurenev vajadus avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkuse juhtimise parandamisele, tasakaalus tulemuskaart on väärt juhtimisvahend, mis aitab kaasa organisatsiooni arengule ja muutuste elluviimisele. (Chan 2004: 206)

Kuigi riigiasutused üritavad läbi erinevate hindamis- ja kvaliteedisüsteemide oma tulemusi parandada, on sellel ka oma kõrvalmõjud. Madalate eesmärkide seadmine ja ainult tulemuste nimel töötamine, tulemustega manipuleerimine või keskendumine ainult lühiajalistele eesmärkidele on vaid mõned võimalikud kõrvalmõjud. Adcroft ja Willis (2005) väidavad samuti, et tulemuslikkuse hindamine vähendab avaliku sektori töötajate professionaalsust ja muudab teenused kaubaartikliteks, mis on vastuolus kogu mõtteviisile panustada kvaliteedile ning väljendub halvemates tulemustes. (Fryer *et al* 2009: 486)

Tulemusjuhtimine pole andnud soovitud tulemusi avalikus sektoris. Mõned neist probleemidest ilmnevad selle rakendamise põhjuste tõttu, näiteks õigustamaks erastamist ja valitsussektori kulutuste vähendamist või ainult mõõtmiseks ja hindamiseks, mitte parendamise vahendina. Behn (2005) näitab, et probleemid tekivad, kuna juhid rakendavad tulemusüsteemid reeglite ja eeskirjadega ning jätavad siis selle omasoodu, selle asemel, et võtta lähenemisviis kasutamaks juhtimisoskust ning motiveerida inimesi. (Fryer *et al.* 2009: 488)

Samas on eri autorite poolt välja toodud võimalusi, kuidas tulemusjuhtimist parandada. Kõige olulisem sõnum on kaasatus: sidusrühmade kaasamine, töötajate kaasamine ja partnerite kaasamine. Informatsioon on oluline element eduka tulemusjuhtimise seisukohast ning endiselt on arenguruumi tehniliste aspektide indikaatorite valikul, eesmärkide seadmisel, informatsiooni kogumisel ning informatsiooni süsteemidel endil. Selle tasakaalustamiseks keskendutakse liialt finantsidele, mõõdetavatele asjadele, auditeeritavatele ning lühiajalistele faktoritele kuigi oleks vaja pöörata tähelepanu avaliku sektori eripäradele: „ühekordne, tulemustele orienteeritud juhtimine on ebarealistlik tegevus avalikus sektoris“. (Fryer *et al.* 2009: 490)

Paljudes organisatsioonides hinnatakse tulemusi ainult finantsiliste näitajate põhjal. Samuti osad juhtivtöötajad „joonistavad“ tulemused selliseks, et paberil oleksid eesmärgid täidetud ning tulemused rahuldaksid kõiki osapooli. Selleks, et tulemuslikkuse hindamine oleks ka efektiivne, peab välja töötama just sellele organisatsioonile sobiva tulemuslikkuse hindamise süsteemi. Ei piisa ainult hunnikust mõõdetavatest väljunditest. Tulemusi teiste riigiasutustega on raske mõõta ja võrrelda, sest pakutavad teenused on küllaltki ainulaadsed. Samuti on olukordi, kus ei ole võimalik eesmärki kirjeldada või ei ole võimalik näitajat kokku lugeda. Tulemusjuhtimise kontekstis on organisatsioonide printsiip olla edukas püstitatud eesmärkide saavutamisel samal ajal juhtides tähelepanu erinevatele kokkuhoiu võimalustele organisatsiooni sees. Valesti valitud indikaatorid ei anna infot reaalse olukorra kohta ning seega ei ole võimalik hinnata, kas eesmärk on täidetud või mitte.

1.3 Tulemuslikkuse hindamise süsteemi eripärad riigiasutustes

Iga organisatsioon on erinev oma nüanssides, kuid laiemalt võib vaadata avaliku sektori asutusi ehk riigiasutusi ning erasektoris tegutsevaid ettevõtteid. Erasektoris on kindlad huvigrupid, olgu nendeks ettevõtte osanikud või koostööpartnerid. Riigiasutuste huvigruppe on oluliselt rohkem ning nad on rahva pideva tähelepanu all. Kui erasektoris on ettevõtte eesmärgiks üldjuhul kasumi maksimeerimine, siis riigiasutustel ei ole kasum peamine. Fookus on üldjuhul muudel väljunditel nagu näiteks avalikud huvid, poliitilised eesmärgid ja avaliku heaolu saavutamine. Sellest tulenevalt on ka tulemuslikkuse hindamise seisukohast riigiasutustes mitmed eripärad.

Nõmm ja Randma-Liiv (2012: 863) märgivad, et riigiasutustes on keeruline tulemusi hinnata, kuna tihtipeale on keeruline seada konkreetseid eesmärke või eesmärgid on püstitatud ebamääraselt. Eesmärke on raske järgida ning seega ka kvantitatiivselt hinnata. Vastupidiselt veendumusele, et tulemuslikkuse hindamine võib aidata kaasa paremate ja ratsionaalsemate otsuste tegemisele, võivad ebatäpsed eeldused ja rakendamisraskused lõpuks kaasa tuua riigiasutuste pakutavate teenuse kvaliteedi halvenemise või riigiasutuste efektiivsuse vähenemise. Liigne kvalifitseerimine, ülemäärane lihtsustamine, lühiajaliste eesmärkide rõhutamine ning bürokraatia on vaid mõned näited.

Tulemuslikkuse eesmärkide ja näitajate seadmine on protsess, mis on tihedalt seotud strateegiliste poliitiliste valikute täpsustamisega ja rakendamisega. Indikaatorite valik sõltub seega poliitilisest juhtimisest ja üldistest planeerimise kaalutlustest. Kuna strateegia planeerimine on ka strateegia kujundamine, avaldavad planeerijad olulist mõju eesmärkide ja indikaatorite rakendamisele. Eesmärkide ja indikaatorite valikut ei mõjuta ainult situatsioon riigis vaid ka rahvusvahelised institutsioonid ja üldised suundumused. (Nõmm, Randma-Liiv 2012: 863) Sarnaselt erinevate sidusrühmade lähenemisviisidega võib erinevate huvigruppide surve mõjutada tulemuslikkuse mõõtmise kavandamist ja rakendamist. (Modell 2015: 2)

De Bruijn (2002: 581) väidab, et tulemuslikkuse mõõtmine suurendab sisemist bürokraatiat. On täheldatud, et tulemuslikkuse hindamise süsteemis hästi toimivad riigiasutused investeerivad suurel määral organisatsioonilistesse sätetesse, et täita tulemuslikkuse hindamise süsteemi nõudeid. Näiteks on asutustel eraldi osakond, millel on bürokraatlik pädevus teha kõikvõimalikke tegevusi „auditeeritavaks“. Samas, alati ei pruugi selline lähenemine muuta organisatsiooni paremaks.

Võiks eeldada, et poliitikud tahavad saada informatsiooni millised on riigiasutuste tulemused, et teada kuhu maksumaksja raha suunata. Riigiasutuste tulemuslikkuse näitajaid peaks kasutada poliitikutele nõu andmiseks. Neid tuleks analüüsida ning nende põhjal vajadusel sisse viima muudatusi riigiasutustes ning laiemalt avalikus sektoris. Tulemuste hindamine ning soovitud eesmärkide võimalik saavutamine on probleemi üks tahk. Probleemi teine tahk seisneb selles, et alati ei ole võimalik kokku viia milline avalik tegevus on aidanud kaasa konkreetse eesmärgi saavutamisele. Juhtimisreformide mõju hindamine ei ole olnud poliitikute prioriteet, sest uute algatuste väljakuulutamisega on võimalik võita rohkem valijate populaarsust kui eelnevate tegevuste hindamisega (Nõmm, Randma-Liiv 2012: 864). Mõistagi poliitiline kontekst mõjutab kuidas informatsiooni kasutatakse. Ebastabiilne poliitiline ja halduslik keskkond, poliitiliste analüüsides pädevuse puudumine, nõrk strateegiline planeerimine ning lõpetamata reformid. Kõik nimetatud aspektid takistavad tulemuslikkuse hindamise süsteemi rakendamist riigiasutustes.

Tulemuslikkuse hindamine vähendab innovatsiooni. Tulemuslikkuse hindamisega tegelevad riigiasutused püüavad oma tegevusprotsesse optimeerida, et tagada seatud

eesmärkide saavutamine võimalikult tõhusalt. Need vähesed riigiasutused, kes üritavad käituda innovatiivselt seisavad silmitsi teadmatusena. Samuti peavad need riigiasutused arvestama riskidega ning et seatud tulemused ei pruugi olla saavutatavad. Sellest tulenevalt võib innovatsioon kahjustada riigiasutuste väljundit. Samuti tulemuslikkuse hindamine vähendab riigiasutuste ambitsioonikust. (De Bruijn 2002: 582) Riigiasutused tihti peale seavad endale sellised eesmärgid, mis nõuavad minimaalset pingutust ning oleksid kindlalt saavutatavad. Soovitakse saada koheseid tulemusi. Sellest tulenevalt võivad lühiajalised eesmärgid minna konflikti pikaajaliste eesmärkidega.

Organisatsioonilisel tasandil sõltub tulemusteabe kasutamise ulatus ja viis organisatsiooni sise-eeskirjadest ning vastavad tavad on asutustes väga erinevad. Arvatakse, et tulemuslikkuse mõõtmine aitab kaasa parematele otsustele, õhema ning tõhusama avaliku halduse poole, mille tulemuseks on avaliku teenuse osutamise kvaliteedi parandamine, avaliku sektori läbipaistvuse suurendamine ning legitiimsuse kasv. (Nõmm, Randma-Liiv 2012: 865) Samas tuleb silmas pidada, et iga riigiasutus kasutab saadavat informatsiooni erinevalt. Tihti peale inimesed, kes tulemuslikkuse näitajad välja arvutab ja need, kes seda infot peavad hakkama kasutama on erinevad. Seega informatsiooni kvaliteet on riigiasutustes erinev, mis on probleemiks otsuste tegemisel.

Sarnaselt eraettevõtetes on viimasel kümnendil pööratud üha suuremat rõhku riigiasutustes ka mittefinantsilistele tulemuslikkuse aspektidele nagu näiteks teenuse kvaliteet ja kliendirahulolu. Paljudel juhtudel pärinevad sellised muutused erasektori tulemuslikkuse hindamise meetoditest, milleks on näiteks tasakaalus tulemuskaart. Sellistel muutustel on olnud kaugeleulatuv mõju organisatsioonispetsiifilistele tavadele ning laiematele reguleerimis- ja juhtimistavadele. Samas, selliste tehnikate rakendamine on sageli osutunud problemaatiliseks nii riigiasutuste tulemuslikkuse hindamise kontseptuaalsete kui ka tehniliste raskuste, sotsiaalsete, institutsionaalsete ning poliitiliste tegurite tõttu. (Modell 2015: 1)

Keskseks probleemiks riigiasutustes on sageli ebamääraselt määratletud sotsiaalsete ja ühiskondlike eesmärkide mitmekesisus, mida riigiasutused eeldatavasti peavad saavutama (Modell 2015: 1). Selline tegevus toob kaasa arvukalt näitajaid ja teavet, mida ei osata siduda konkreetsete eesmärkidega ning informatsiooni ülekoormus on pigem

probleemiks. Mõnevõrra paradoksaalselt tundub, et tulemusnäitajaid, mis oleksid riigiasutuste tõhususe kohta väidetavalt väga informatiivsed, näivad olevat kõige vähem kasutatavad.

Riigiasutuste tulemuslikkuse hindamise süsteemi väljatöötamine nõuab heade analüütiliste oskuste olemasolu. Riigikontroll leidis aga 2009. aastal avaldatud neljateistkümnest tulemusauditi aruandest kümnes, et tulemusnäitajad ja eesmärgid ei põhinenud piisaval analüütilisel alusel. Tavaliselt ei olnud eesmärkide või indikaatorite hindamise metoodikat enne poliitika planeerimisprotsessi algust kokku lepitud. Kuigi Eestit peetakse e-valitsemise arendajana üheks suunanäitajaks ning elektroonilised registrid ja infosüsteemid annavad hulgaliselt teavet, on need võimalused jäänud kasutamata tulemuslikkuse hindamise eesmärgil. Tulemuslikkuse eesmärkide seadmisel ja mõõtmise eest vastutavates riigiasutustes on analüütilised osakonnad puudulikud või puuduvad üldse. Võib juhtuda, et tulemuslikkuse näitajad arvutatakse valesti või need ei peegelda piisavalt tulemuslikkuse aspekti, mida nad soovivad mõõta. See aga võib omakorda mõjutada poliitiliste otsuste tegemist, kui informatsioon on eksitav. (Nõmm, Randma-Liiv 2012: 869)

Eestis on tulemuslikkuse eesmärgid integreeritud ministeeriumide ja teiste riigiasutuste iga-aastastesse tegevuskavadesse. Eesmärgid ja teave nende saavutamise või saavutamata jätmise kohta peaksid mängima rolli eelarveprotsessis. Siiski on tulemusteabe roll tegelikel eelarveläbirääkimistel ebaoluline, kuna eelarveotsused sõltuvad suuresti poliitilistest läbirääkimistest. Eesti seadusandjate ja poliitikute huvi tulemuslikkuse kohta on heitlik, peamiselt lühiajaliste poliitiliste kaalutluste tõttu. (Nõmm, Randma-Liiv 2012: 870-871)

Tulemuslikkuse hindamise rakendamine võib osutuda ohtlikuks ka ebapiisavalt välja töötatud õigusraamistiku ning vastutuse ja kontrollimehhanismide üldise ebapiisavuse tõttu. Eesti kogemus näitab, et juhtide suutmatust kasutada tulemuslikkuse hindamisest tulenevat teavet on küllaltki piiratud, peamiselt tänu ebapiisavatele juhtimiskogemustele ja nõrkadele seostele strateegiliste eesmärkide ja hindamise vahel. (Nõmm, Randma-Liiv 2012: 875)

Tulemusteabe eesmärk hõlmab programmi või organisatsiooni edenemise hindamist, võrdlusaluste loomist, eelarveeraldise määramist, suhtluse parandamist, tagasiside andmist ja juhtimisotsuste sisendit. Oluline on välja tuua põhjus-tagajärg seoseid. Samas, mingisugunegi informatsioon on parem kui üldse mitte infot organisatsioonide tulemuslikkuse kohta. Tulemuslikkuse hindamine ei ole pelgalt eesmärk omaette, vaid vahend efektiivsema juhtimise saavutamiseks. Iseasi on muidugi see, kui palju on riigiasutustes kompetentsi ning analüüsivõimet, et kogutud informatsiooniga ratsionaalseid otsuseid ellu viia.

2. Tulemuslikkuse hindamine praktikas

2.1 Ülevaade Riigi Tugiteenuste Keskusest

Riigiaparaadi efektiivsemaks majandamiseks ning dubleerivate tegevuste likvideerimiseks on mõistlik koondada sarnased tegevused ühte organisatsiooni. Seda põhimõtet on järgitud ka Eestis ning 2012 aastal loodi Kohtute Raamatupidamiskeskuse ümberstruktureerimise tulemusena Riigi Tugiteenuste Keskus.

Riigi Tugiteenuste Keskus (ametlik lühend RTK) on rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv valitsusasutus. RTK osutab tugiteenuste osutamise kokkuleppe sõlminud keskvalitsuse asutustele keskselt teenuseid, muuhulgas täidab Euroopa Liidu struktuurivahendite ja piiriüleste programmide korraldus- ja makseasutuse funktsiooni; Norra ja Euroopa majanduspiirkonna finantsmehhanismide kontaktasutuse; ning õigusaktides määratud juhul ka rakendusüksuse ülesandeid. (RTK arengukava)

RTK pakutavate teenuste hulka kuulub:

1. personali- ja palgaarvestus;
2. personaliarendus;
3. finantsarvestus;
4. riigi raamatupidamise koondaruandluse koostamine;
5. riigi nõuete haldamine;
6. riigihangete korraldamine;
7. toetuste kasutamise korraldamine;
8. rahvastikuregistri andmete korrastamine (kuni 31.12.2019)

Oma tegevuse paremaks korraldamiseks on keskuse ülesanneteks ka riigi raamatupidamise ning personali- ja palgaarvestuse standardite väljatöötamine ja juurutamine ning ühtse majandusarvestuse tarkvara administreerimine, sisaldades

finants- ja personaliarvestustarkvara SAP ERP, aruandluskeskkonna SAP BusinessObject ning Riigitöötaja Iseteenindusportaali (RTIP) arendust ja haldust. RTK vahendab kõigile riigiasutustele ka e-arvete menetluskeskkonna teenust. (RTK koduleht)

Keskuse kulud kaetakse riigieelarvest. Keskusel on oma eelarve, mille kinnitab, muudab ja mille täitmist kontrollib valdkonna eest vastutav minister seaduses kehtestatud korras. Keskus on aruandekohustuslik valdkonna eest vastutava ministri (praegusel hetkel riigihalduse minister) ees, kes suunab ja koordineerib tema tegevust ning teostab teenistuslikku järelevalvet. (RTK Põhimäärus)

Riigi Tugiteenuste Keskuse teenistuskohdade koosseisu kinnitab valdkonna eest vastutav minister või tema volitusel RTK peadirektor. Osakondade pädevus ning vastavad ülesanded on sätestatud RTK põhimääruses. Riigi Tugiteenuste Keskusel on üheksa osakonda, milleks on:

1. Finantsarvestuse osakond;
2. Personaliteenuste osakond;
3. Majandustarkvara arenduse osakond;
4. Riiginõuete osakond;
5. Riigihangete osakond;
6. Rahvastikuregistri andmete osakond;
7. Toetuste arenduse osakond;
8. Toetuste rakendamise osakond;
9. Toetuste maksete osakond.

Finantsarvestuse osakonnal on peale finantsarvestuse teenuse osutamise ka teisi ülesandeid. Näiteks on finantsarvestuse osakonna ülesanne teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepanekuid avaliku sektori finantsarvestuse- ja aruandluse muutmise kohta, juhendada avaliku sektori organisatsioone raamatupidamist puudutavates küsimustes ning koguda ja kontrollida avaliku sektori finantsaruandeid.

Personaliteenuste osakond osutab teenindatavatele asutustele personali- ja palgaarvestuse teenust. Selle hulka kuulub ka ametnike ja teenistujate töötasude, maksude ja muude väljamaksete õigeaegne kandmine ettenähtud pangakontodele. Lisaks sellele annab

teenindatavatele asutustele selgitusi riigi personali- ja palgaarvestuse korraldamisel tekkinud küsimustes ning koostab vastavasisulisi juhendeid. Lisaks on personaliteenuste osakonna ülesandeks toe pakkumine arendus- ja koolitusvaldkonnas. See tähendab näiteks horisontaalsete koolitusprogrammide pakkumist ning koolituse toetavate õppematerjalide väljatöötamist.

Majandustarkvara osakonna ülesandeks on riigi ühtse majandusarvestuse tarkvara pidev arendamine ja hooldamine. See sisaldab tarkvara arendustööde tellimist ja testimist, kasutajate koolitamist ning erinevate tarkvarasüsteemide ühildamist. Mõistagi on majandustarkvara osakonna ülesanne tagada süsteemi turvaline kasutamine.

Riiginõuete osakonna vastutada on kõik nõuete ja tagatistega seonduv. Sinna hulka kuulub riigi nõuete arvestuse pidamine ning riigiasutuste määratud tagatiste ja nende laekumise kohta arvestuse pidamine. Lisaks riigi esindamine riigi nõuetega seonduvates kohtu-, täite-, likvideerimis-, pankroti- või pärimismenetlustes.

Riigihangete osakond osutab teenindatavatele asutustele riigihangete korraldamise teenust ning planeerib ja viib läbi keskseid riigihankeid ja sõlmib raamlepinguid. Lisaks nõustab riigihangete osakond nõustab teenindatavaid asutusi riigihangetega seonduvates küsimustes ja esindab hangetega seotud vaidlustes teenindatavaid asutusi.

Rahvastikuregistri andmete osakonna töö on ilmselt kõige arusaadavam. Osakonna ülesanne on sisestada puuduolevad andmed alates 1926. aastast rahvastikuregistri andmebaasi ning muud teenusleppes tulenevad toimingud. Rahvastikuregistri andmete korraldamine peaks lõppema 2019. aasta lõpuga.

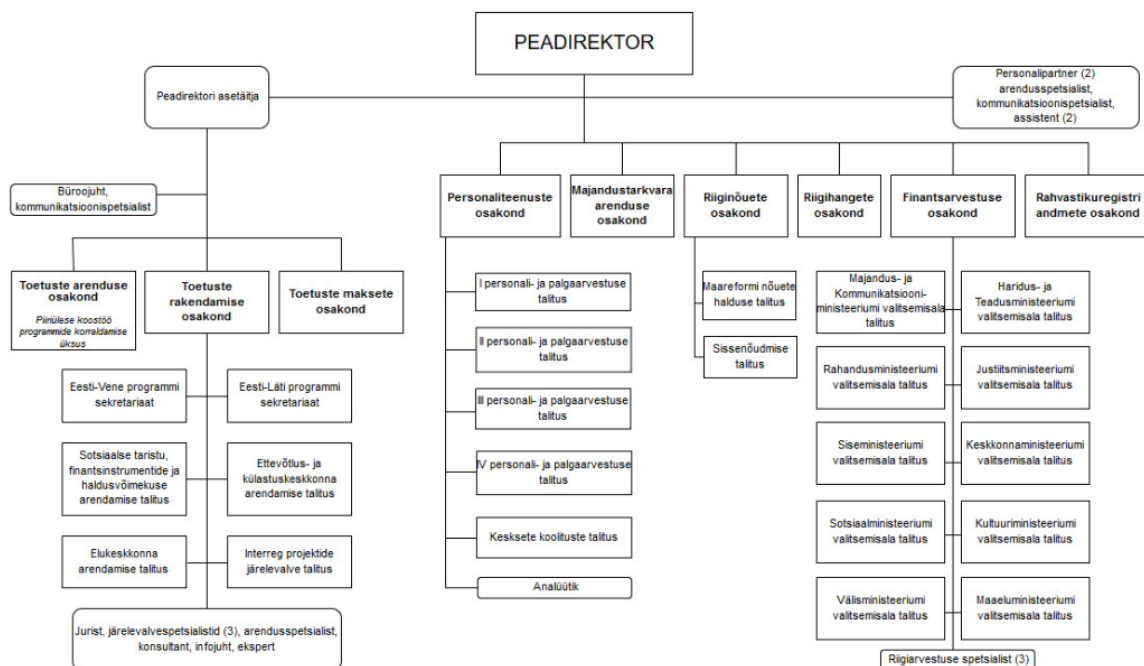
Toetustega seonduvad ülesanded on jaotatud kolme osakonna vahel: toetuste arenduse osakond, toetuste rakendamise osakond ja toetuste maksete osakond. Nimetatud kolm osakonda kõik tegelevad Euroopa Liidu ja siseriiklike toetustega ning välisabiga. Lisaks on igal osakonnal spetsiifilisem ülesanne. Toetuste arenduse osakonna ülesandeks on õigusaktides ja välistoetuse andjaga sõlmitud kokkulepetes nimetatud toetuse andmise koordineerimine. Lühidalt täidab toetuste arenduse osakond korraldusametuse ülesandeid, koostab õigusaktid ehk loob raamistiku toetuste rakendamiseks. Toetuste rakendamise osakond rakendab toetusmeetmeid ehk annab toetusi välja ning tegeleb

toetuste kontrollimisega. Seal hulgas annab oma panuse tingimuste ja valdkonda puudutavate õigusaktide väljatöötamisse. Toetuste maksete osakond tegeleb välistoetuste sertifitseerimisega (tõendamisega) välistoetuse andjale, välistoetuste nõuetekohase finantsjuhtimisega ning välistoetuste sihtfinantseerimisvahendite haldamisega. (RTK põhimäärus)

Riigi Tugiteenuste Keskust juhib peadirektor. Peadirektori nimetab ametisse ja kutsub tagasi valdkonna eest vastutav minister, millele eelneb Rahandusministeeriumi kantsleri ettepanek. Peadirektor või tema asetäitja koordineerivad, suunavad ning kontrollivad osakonnajuhatajate tööd, kellele omakorda alluvad allüksuste juhatajad. Mõistagi peadirektor koordineerib, suunab ja vastutab RTK erinevates osakondades tehtava töö eest. Lisaks sõlmib lepinguid, annab volitusi RTK esindamiseks ning annab keskuse tegevusest aru ministrile. (RTK põhimäärus)

Riigi Tugiteenuste Keskusel on nõukoda, mis koordineerib RTK tegevust ja on nõuandva rolliga. Nõukoda koosneb esimehest, kelleks on Rahandusministeeriumi kantsler, ja liikmetest. Teenindavate ministeeriumide kantslerid ning riigisekretär nimetavad RTK nõukotta igaüks ühe liikme. Nõukoja ülesanne on teha ettepanekuid nii RTK peadirektorile kui ka valdkonna eest vastutavale ministrile. Ettepanekud võivad olla seotud teenuse kvaliteedi ja efektiivsuse parandamisega, põhimääruse, struktuuri ja töökorralduse kinnitamiseks või muutmiseks ning spetsiifiliste arvestusvaldkondade erilahenduste väljatöötamiseks ja asutuste vahelise tööjaotuse parandamiseks. Riigi Tugiteenuste Keskuse tegevust kontrollivad ka kolmandad osapooled. Siseaudiitori ülesandeid täidab Rahandusministeeriumi siseauditi osakond. Samuti kontrollib RTK tegevust Riigikontroll. (RTK põhimäärus) Riigi Tugiteenuste Keskuse nõukojal on oluline roll mängida organisatsiooni tulemuslikkuse hindamise süsteemis.

Järgnevalt jooniselt on näha RTK struktuur, mis aitab paremini mõista organisatsiooni ülesehitust. See on oluline välja tuua, kuna hilisemates peatükkides on kirjeldatud täpsemalt, kuidas liigub tulemuslikkuse hindamise informatsioon ning kes on olulised lülid süsteemi väljatöötamises.



Joonis 1. RTK struktuur.

Allikas: RTK koduleht.

Laias laastus on RTK nagu iga teine avaliku sektori organisatsioon oma kindlate ülesannete ning tegevusvaldkondadega. Suurim erinevus seisneb selles, et kodanikele suunatud teenuste korraldamise asemel pakub RTK teenuseid hoopis riigiasutustele.

2.2 Riigi Tugiteenuste Keskuse tulemuslikkuse hindamise süsteem

Oluliseks dokumendiks eesmärkide seadmisel ja tulemuste hindamisel on organisatsiooni arengukava. Arengukavade analüüsi käigus on töö autor otsinud kas ja millist tulemusinformatsiooni need endas sisaldavad. Samuti on autor püüdnud leida seoseid teooriaga. Järgnevalt võrdleb autor Riigi Tugiteenuste Keskuse kahte arengukava, eelmist ning hetkel kehtivat arengukava aastateks 2019-2022. Lisaks seostele teooriaga on eesmärgiks välja tuua peamised erinevused kahe arengukava lõikes. Näiteks, mis on eesmärkide seadmisel, indikaatorite valikul ja hindamisel muutunud aja jooksul.

Arengukavade ülesehitus on sarnane, mõlemad algavad sissejuhatusega, välja on toodud organisatsiooni missioon, visioon ning väärtused. Samuti on tegevusvaldkondade kaupa

toodud välja eesmärgid ning erinevad mõõdikud. Mõningased erinevused on RTK poolt pakutavate teenuste loetelus. Vanas arengukavas toodi pakutavate teenustena välja personali- ja palgaarvestus, finantsarvestus, riigi raamatupidamine, majandustarkvara administreerimine, riiginõuete haldamine ning riigihangete korraldamine. Kehtivasse arengukavasse on lisandunud personaliarendus, toetuste kasutamise korraldamine ning rahvastikuregistri andmete korrastamine. See on selgitatav sellega, et RTK teenuste portfelli on selle aja jooksul laienenud. Mõlema arengukava täitmist kontrollitakse tegevuskava alusel igal aastal. Tegevuskava täitmist seiratakse kvartaalselt. Samuti on mõlemas arengukavas välja toodud huvigrupid, kelle vajadustega on arvestatud:

1. kliendid;
2. Infotarbijad;
3. kontrollijad;
4. partnerid;
5. RTK töötajad.

Eelmises arengukavas oli huvigruppideks märgitud veel regulatsioonide kehtestajad, mida praegu kehtivas arengukavast ei leia. Samas, uues arengukavas on huvigruppideks lisandunud toetuse taotlejad ja saajad seoses uue teenuse lisandumisega. See läheb kokku teooriaga (tulemuslikkuse juhtimise põhijooned, Fryer *et al.* 2009), mis ütleb, et pannakse paika mõõdetavad indikaatorid ning pidevalt hinnatakse progressi ja eesmärkide täitmist. Samuti teooriast tulenev sidusrühmade kaasamine on RTK näitel kajastatud.

Kehtivas arengukavas on selgelt välja toodud fookusteemad, millest lähtutakse nii missiooni, visiooni kui ka eesmärkide sõnastamisel. Nendeks on olemasolevate teenuste arendamine, tehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtt protsesside ümberkorraldamiseks ning töötajate kompetentside tõstmine.

Missiooni sõnastamisel on mõlemas arengukavas välja toodud, et klientidel oleks võimalik keskenduda nende põhitegevusele. Erinevus seisneb selles, et vanas arengukavas sooviti anda selleks operatiivset ning usaldusväärset juhtimisinfot kuid kehtivas arengukavas pakutakse efektiivseid lahendusi tugiteenuste ning toetuste valdkonna korraldamisel. Organisatsiooni missioon on sedapuhku üldisemaks läinud ning üks osa tugiteenusest on paigutatud eesmärkide alla.

Lisaks on muudetud organisatsiooni visiooni. Kui ennem sooviti olla kvaliteetseimat tugiteenust pakkuv kompetentsikeskus Eestis, siis uue arengukava kohaselt soovitakse olla eelistatuim tugiteenuste pakkuja ja toetuste rakendaja oma valdkonna parimate töötajate ning nutikate IT-lahendustega.

Eelmises arengukavas on välja toodud 4 põhiväärtust, – usaldusväärsus, kompetentsus, koostöö ning motiveeritus. Uude arengukavva on alles jäänud 3 põhiväärtust ning enam pole motiveeritust välja toodud. Väärtuste puhul on vormiliseks erinevuseks see, et varem olid need pikalt lahti seletatud, ent nüüd on kirjeldus kompaktsemalt esitatud. Põhiväärtused on paika pandud otseselt töötajate poolt ehk põhiväärtused on tulnud alt üles. Motiveeritus on uues arengukavas välja jäänud ilmselt seetõttu, et organisatsioon on arenenud ning enam polnud tarvis seda välja tuua. See haakub Kaplani ja Nortoni teooriaga (Strateegia püstitamine; Kaplan, Norton 2008) kus alustuseks tuleb paika panna organisatsiooni missioon, visioon ning väärtused.

Tegevusvaldkondade kaupa on mõlemas arengukavas välja toodud strateegilised eesmärgid. Lisaks on olemas mõõdikud, mille abil hinnatakse eesmärkide täitmist. Kehtivas arengukavas on strateegilised eesmärgid jaotatud RTK põhitegevusega seotud eesmärkideks ja sisemiste tugitegevustega seotud eesmärkideks. Sisemiste tugitegevustega seotud eesmärke võib nimetada ka toetavateks eesmärkideks. RTK põhitegevustega seotud eesmärke on neli: aidata kaasa klientide eesmärkide saavutamisele ja arengule; et toetuste saajad ja taotlejad hindaksid koostööd RTK-ga kõrgelt; RTK teenused oleksid kuluefektiivsed ning et RTK poolt pakutavaid teenuseid kasutab enamiks keskvalitsuse üksustest. Sisemiste tugitegevustega seotud eesmärke on kaks. Nendeks on RTK tuntus avalikkuses kui usaldusväärne ja uuendusmeelne asutus ning et RTK-s töötavad pühendunud ja kompetentsed inimesed.

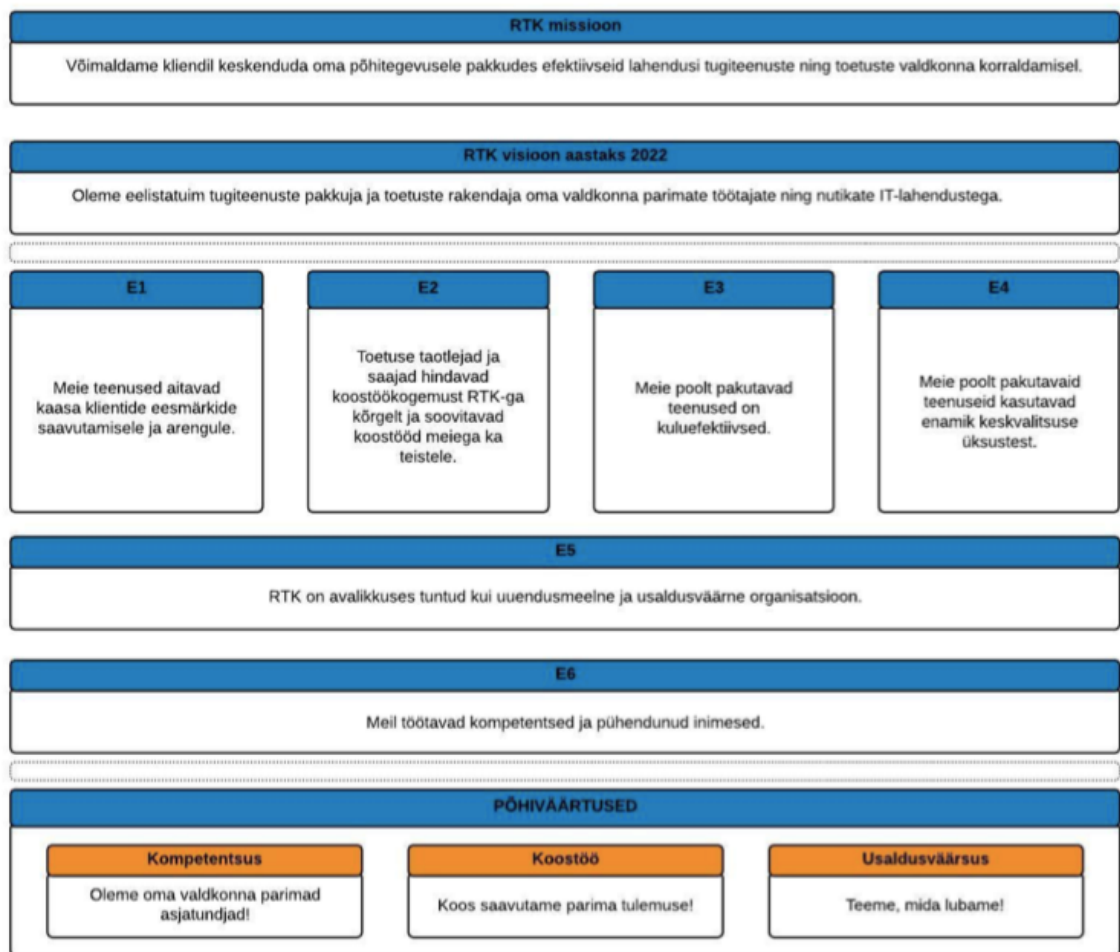
Eelmises arengukavas on välja toodud 7 tegevusvaldkonda, milleks on personali- ja palgaarvestus, finantsarvestus, riigi raamatupidamine, majandustarkvara administreerimine, riigi nõuete haldamine, riigihangete korraldamine ning personal ja areng. Kehtivas arengukavas on seevastu 9 tegevusvaldkonda. Nendeks on personal- ja palgaarvestus, personaliarendus, finantsarvestus, riigi raamatupidamise koondaruandluse koostamine, riigi nõuete haldamine, riigihangete korraldamine, toetuste kasutamise korraldamine, personal ning organisatsiooni arendamine. Nimekiri on muutunud

tulenevalt teenuste lisandumisest ning mõnede teenuste nimed on täpsustunud. Näiteks majandustarkvara administreerimist enam välise teenusena ei käsitleta vaid tegemist on uues arengukavas sisemise tugiteenusega. Tegemist on teenusega, mis on osa finantsarvestuse ning personali- ja palgaarvestuse teenusest.

Kehtivas arengukavas on iga tegevusvaldkonna juures toodud välja oluliselt rohkem eesmärgid ning detailsemalt lahti seletatud mõõdetavad indikaatorid. Uues arengukavas on arengukava põhiosas strateegilised eesmärgid, mis on kõige olulisemad eesmärgid ja kohati koond teenuspõhistest eesmärkidest. Lisas olevas tegevuskavas on teenuspõhised eesmärgid, mida varem polnud. Tegevuskava on alates 2019 aastast arengukava lisaks ja koostatakse neljaks aastaks. Tegevuskava on arengukava lahutamatuks osaks ja kirjeldab, kuidas püstitatud strateegilised eesmärgid saavutatakse. Arengukava ja tegevuskava koostatakse rulluval meetodil, ehk nende perioodi pikendatakse igal aastal ühe aasta võrra.

Kui eelmises arengukavas oli seatud ainult üksikuid eesmärgid valdkondade lõikes, siis uues arengukavas on seatud kuni 6 eesmärki tegevusvaldkonna kohta. Samuti on mõlemas arengukavas välja toodud soovitatavad sihttasemed aastate lõikes mõlemas arengukavas. See ühtib teooriaga (SMART reegel, Armstrong 2006), mis ütleb, et oluline on seada sellised eesmärgid, mida on võimalik numbriliselt mõõta ning mis on ajaliselt piiratud.

Lisaks on mõlemas arengukavas välja toodud meetmed/edutegurid, mis aitavad paremini mõista, kuidas üritatakse seatud eesmärgid saavutada. Erinevusena on uues arengukavas välja toodud arengukava uuendamise kava. Seda nii sõnaliselt vormis kui ka illustreeritud joonisega. Välja on toodud milliseid dokumente kellele esitatakse ning samuti on lisatud vahetähtjad. Siingi ühtib reaalsus teooriaga, mis väidab, et tegevusplaani olemasolu aitab kaasa püstitatud eesmärkide saavutamisele. Veel üheks erinevuseks võrreldes eelmise arengukavaga on strateegiakaardi lisamine arengukavasse. Selle olulisust rõhutavad ka Kaplan ja Norton, sest strateegiakaart toob välja põhjus-tagajärg seosed.



Joonis 2. RTK strategiakaart.

Allikas: RTK arengukava 2019 – 2022.

Mõlemas arengukavas on välja toodud hetkeolukorra analüüs. Kehtivas arengukavas on analüüs põhjalikum, illustreeritud mitmete tabelite ning joonistega. Mõlemas arengukavas on välja toodud hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade kaupa. Samuti on uues arengukavas tegevusvaldkondade kaupa välja toodud mõistete, lühendite ning mõõdikute selgitused. Eelmises arengukavas olid kõik mõisted kokku pandud ning seega keerulisem jälgida, mis mõiste millise valdkonna juurde kuulub. Eelmises arengukavas on välja toodud SWOT analüüs, mida uues arengukavas sellisel kujul pole. Selle asemel on välja toodud punktide kaupa arengueeldused ning väljakutsed.

Paljud teooriast lähtuvad punktid on RTK arengukavades kajastatud. Väljatöötatud mõõdikud ning hindamissüsteem on vastavuses organisatsiooni strateegiaga ning kohandatud RTK vajadustele. Samuti on kaetud see teoreetiline punkt, et tulemuste mõõtmine toimuks kõikides organisatsiooni funktsioonides ja protsessides

(tulemuslikkuse hindamise süsteem peaks sisaldama järgmiseid omadusi, Tarr 2011). Need on arengukavas lahti kirjutatud erinevate tegevusvaldkondade kaupa. Lisaks on välja toodud teooriast tulenevad võimalused, kuidas tulemusjuhtimist parandada. Nendeks on sidusrühmade, töötajate ning partnerite kaasamine (teooria Fryer *et al.*, 2009). Samuti on positiivne tõdeda, et RTK kasutab peale finantsiliste näitajate ka mittefinantsilisi näitajaid. Vaadates uue arengukava detailsust ning spetsiifilisust, siis võib väita, et RTK panustab pidevalt organisatsiooni arengusse ning tegeleb pidevalt organisatsiooni probleemide lahendamisega.

2.3 RTK tulemuslikkuse hindamise süsteem praktikas

Organisatsiooni seisukohast on oluliseks dokumendiks arengukava. Seal on välja toodud arengusuunad, eesmärgid ning tegevused, kuidas neid saavutada. Tuleb aga silmas pidada, et üks asi on see, mis on paberil kirjas. Hoopis teine aga kuidas arengukava praktikas ellu viiakse. Kuna arengukavade analüüsi pole piisav, et saada detailne ülevaade RTK tulemuslikkuse hindamise süsteemist, viis töö autor läbi intervjuu organisatsiooni peadirektori, Tarmo Leppoja. Tegemist oli poolstruktureeritud intervjuuga. Autor saatis küll küsimused tutvumiseks ette (vt. Lisa 1), kuid intervjuu käigus tekkis lisaküsimusi, mille kohta alguses küsida ei osanud. Lisaks tulemuslikkuse hindamise süsteemile RTK-s vestlesime laiemalt ka avalikust sektorist ning selle efektiivsemaks muutmisest.

Kuuludes rahandusministeeriumi valitsemisalasse on oluline välja tuua milliseid tulemuslikkuse näitajaid ministrile esitatakse ning kui palju päevapoliitika RTK tööd mõjutab. Mingit nõuet dokumentide esitamiseks ministrile ega ministeeriumile tegelikult ei ole. Rahandusministeeriumi kantsler on nõukoja esimees ning ta osaleb organisatsiooni eesmärkide seadmisel. Samuti paneb paika ka rõhuasetused, mida kantsler oluliseks peab. Poliitika RTK tööd ei sega kuna poliitikud tahavad tegeleda valijate jaoks atraktiivsemate teemadega. Poliitikute huvi on iseenesest see, et riigiparaat tervikuna toimiks efektiivselt. (Leppoja 2019) RTK ongi loodud eesmärgiga muuta riigiparaati efektiivsemaks ning päevapoliitika RTK-d väga ei mõjuta.

Tarmo Leppoja arvates on RTK Eesti riigi edulugu näitamaks kuidas on võimalik riigiaparaati efektiivsemaks muuta. Tugiteenuste konsolideerimine on võimaldanud märkimisväärselt vähendada teenuse osutamise seotud töötajate arvu ja seeläbi ka kulusid. Näiteks arvestusteenuse puhul on 5-6 aasta jooksul raamatupidajaid, personali-palgaarvestajaid umbes 1/3 võrra vähem kui oli 2013. lisas Võite riigile on tegelikult rohkem. Info mida riik kasutab on parema kvaliteediga. Nüüd on kogu informatsioon ühtses andmebaasis. Info jõuab reaalselt vastutavatesse ministriumitesse. Selle tulemusena tekib näiteks võrdlus kust on võimalik kokku hoida. Sama lugu on riigihangetega. Ühishangete puhul on suurema koguse pealt võimalik kokku hoida ning hanked viiakse läbi kvaliteetsemalt. Samuti hoitakse hanke korraldamise protsessi pealt aega kokku. Infosüsteemide halduskulude osas on samuti efektiivsus. Kõikidel oli enne oma raamatupidamise ja arvestuse tarkvara ehk 250 asutuse tarkvara ning arendused. Nüüd on 1 infosüsteem. Rahaliselt on umbes 2 miljonit eurot arvestusteenuste pealt kokkuhoidu aastas. (Leppoja 2019)

2018 aasta algusest lisandunud ülesannetega kaasnes vajadus reorganiseerida RTK rahandusministeeriumi poolt hallatavast asutusest valitsusasutuseks. Seega 1 jaanuarist 2018 on tegemist valitsusasutusega ning sellisel juhul arengukava kinnitas minister. Tegevuskavade ja üldse arengukava koostamiseks ja täitmise jälgimiseks on võetud kasutusele (alates 2019) eraldi infosüsteem *PlanPro*, kus on lisaks tegevuskavale ka strateegia ja mõõdikud ning kus viiakse läbi personalivestlusi.

Arengukavas on paika pandud pikaajalised eesmärgid ning tegevusavas lühiajalised. Arengukava eesmärgid on 4 aasta perspektiivis. Arengukavas on eesmärgid pandud kirja koondeesmärkidena ja tegevuskavas spetsiifilisemalt lahti seletatud. Koht, kus mõõdikute täitmist kajastatakse on tegevusaruanne, mida esitletakse igal aastal RTK nõukojale märtsi koosolekul, kes aruande siis kinnitab. Nagu varem mainitud, koosneb nõukoda klientideks olevate ministriumite ja Riigikantselei esindajatest.

RTK-l on juhtkond, mille moodustavad tippjuhid ja osakonna juhatajad. Neile otseselt ühtegi dokumenti ei esitata, nemad ise panevadki ülevaate andva arengukava dokumendi kokku. RTK nõukoda kinnitab nii tegevusaruande kui RTK arengukava ja tegevuskava.

Täpsemalt arengukava osas kiidab heaks ja teeb ettepaneku riigihalduse ministrile kinnitamiseks. Selleks on kindlaks määratud kord, mis on täpsemalt lahti kirjutatud RTK põhimääruses. Eraldi tulemuslikkuse juhendmaterjali ei ole ning näitajad on kirjas arengukavas ja selle lisaks olevas tegevuskavas. Mõõdikute selgitused ning arvutusmetoodika on kirjas arengukava lisas. Samuti on olemas strateegilise planeerimise ja eelarvestamise kord.

Arengukavade analüüsi käigus nägi autor mõningaid erinevusi kahe võrreldud arengukava lõikes. Intervjuu käigus puudutati ka arengukava väljatöötamise protsessi ja sellega seotud isikuid. Üks asi on arengukava välja töötamine, teine asi on iga aastane uuendamine. Sisuliselt läheb pool aastat aega koos ministeeriumi ja klientide kooskõlastustega, et arengukava nullist üles ehitada (Leppoja 2019). Arengukava uuendamise puhul alustatakse tavapäraselt sügisel ehk 4. kvartalis. Siis vaadatakse juhtkonnaga arengukava üle, sealt tulevad ettepanekud lähevad nõukoja ette otsustamisele. Nemad annavad tagasisidet kas meie võimalikud muutuvad suunad ka klientide seisukohast on õiged ja vajalikud.

Protsess on aastate lõikes sama, organisatsioon on lihtsalt suurenenud. Alustati 35 inimesega, nüüd on aktiivselt tööl 345 inimest ning ametikohti on 385. Sellest saab järeldada ühe olulise seose RTK tulemuslikkuse hindamise süsteemi ja teooria vahel. Toimub aktiivne huvigruppide kaasamine. RTK on pidevalt ministeeriumitega ning klientasutustega suhtluses, et pakkuda neile just sellist teenust, nagu kliendid neilt ootavad.



Joonis 3. Arengukava uuendamine.
Allikas: RTK arengukava 2019 - 2022.

RTK tulemusjuhtimise süsteemis on eesmärgid ja eesmärkidega seotud indikaatorid. Tulemusjuhtimise süsteemis kajastub kas mingeid eesmärke saavutatakse või mitte (Leppoja 2019). Eesmärgid jagunevad strateegiliseks tasandiks ning teenuste tasandiks. Strateegilisel tasandil kajastuvad organisatsiooni ülesed eesmärgid, mida on püütud agregeerida, et neid oleks võimalik omavahel võrrelda. Strateegiline tasand jaguneb kolme gruppi – teenuse kvaliteet ja kliendi rahuloluga seotud indikaatorid, teenuse efektiivsus ning turuosaga seotud indikaatorid. Kõikidel pakutavatel teenustel on teenustega seotud eesmärgid. RTK portfellis on hetkel 7 pakutavat tugiteenust ja igal ühel on seotud eesmärgid ning indikaatorid. Teenuste tasandil on eesmärke seotud tegevuskava tasandil ehk tase allpool.

Tulenevalt vabariigi valitsuse otsusest on kindaks määratud avaliku sektori organisatsioonid kellele RTK pakub arvestusteenust. RTK arvestusteenust kasutab hetkel 60% valitsusasutustest, hangetes on see näitaja 20%. (Leppoja 2019) Lisaks on mõned erasektori komponendid, mis ei lase RTK-l mugavaks muutuda. Teatud teenuste osas ei ole riigipoolset otsust, mis tähendab seda, et RTK ülesanne on teha nii head tööd, et kõik

sihtrühmana käsitletavat asutused sooviksid RTK teenuseid kasutada. See peegeldab teoorias kirjeldatud, et ka avalikus sektoris peaks kasutama vaba konkurentsi tingimusi.

Otsesed *key performance indicator*-id on välja toodud strateegia tasemel. Strateegias oleme teinud valiku, mis on RTK arvates kriitilised, mis näitavad organisatsiooni edukust. Nendeks on kliendi rahulolu, turuosa ja efektiivsus. *Key performance indicator*-id on seotud põhiteenustega ja lähevad kokku arengukavaga. Teised näitajad on tuginäitajad. Tulemusjuhtimise süsteem on üles ehitatud selliselt, et eesmärgid strateegiast kanduvad üle tegevuskavasse, sealt iga osakonnajuhi isiklikku tööplaani ja sealt iga töötaja arenguvestlusvormi. Seeläbi igal töötajal peaks tekkima arusaam, mis organisatsiooni eesmärgi täitmisesse ta panustab. (Leppoja 2019) Teoorias on välja toodud, et oluline on huvigruppide kaasamine. Samas võib huvigruppidenäha ka organisatsiooni enda töötajaid. RTK on eeskujulikult kaasanud kogu personali, mis tähendab seda, et kõigile on teada seatud eesmärgid ning organisatsiooni ootused töötajatele.

Olulisemad tegevusvaldkonnad on RTK-s kaetud mõõdikutega. Tuleb hinnata, millised protsessid on kriitilised ja ressursimahukamad suurema mõjuga eesmärkide saavutamisel. Iga väikse protsessi hindamise osas ta ei täida oma eesmärki. (Leppoja 2019) Mõõdikute täitmist vaadatakse kindlasti kord aastas üle kui pannakse kokku tegevusaruanne ja toimuvad tulemusvestlused töötajatega. Mõõdikud jutuks juhtide tulemusvestlustel ning kliendirahulolu töötajate vestlustel. Seda tööd koordineerib arendusspetsialist ja sisend tuleb ka teenuse kvaliteedi eest vastutajatelt, kes peaaegjalikult on osakonna juhatajad. Ehk siis tegelikult vaatab juhtkond nii teenuspõhiseid indikaatoreid kui koondindikaatoreid. Seni nii öelda vahehindamist tehtud ei ole, aga uue siseveebi kasutusele võtuga on plaanis jooksvalt mõõdikute täitmist kajastada.

Arendusspetsialist on inimene, kes kureerib ja vastutab tulemuslikkuse hindamise süsteemi eest RTK-s ning mõistagi protsess käib koos kogu juhtkonnaga. Kord aastas saadetakse inimesed „pimedasse ruumi“, vaadatakse olemasolevale süsteemile otsa ja hinnatakse kui palju sellest on tänaseks hetkeks saavutatud. Kas eesmäärke on põhjust ümber seada, indikaatorite sihtväärtused ambitsioonikamaks, vähem ambitsioonikamaks

või kuidas muuta süsteemi paremaks. (Leppoja 2019) Iga 7 teenuse eest on vastutav osakonna juhtaja, tema ülesanne on ka konkreetse teenuse eesmärgid ja tasemed välja pakkuda. Arendusspetsialisti teha on kureerimine. Tema on see kes on metodoloogiline tugi, et see loogika kuidas eesmärgid ja indikaatoreid seatakse oleks võimalikult ühesugune. Samuti aitab arendusspetsialist indikaatorite sõnastusel ning vaatab üle kuidas arvutuskäik täpselt toimub. Kuni tavatöötajani välja on sisuliselt teada kust võetakse andmed ja kuidas mingit näitajat arvutatakse (Leppoja 2019).

Arengukavas on välja toodud, et teenuste arendamise käigus soovitakse liikuda kliendile kõrgemat lisandväärtust pakkuvate teenuste poole. Seda plaanitakse saavutada läbi analüüsivõimekuse suurendamise. Eesmärgiks on anda klientidele paremat juhtimisinfort ning võttes enda kanda tööloogid mille RTK poolt osutamine tooks endaga kaasa efektiivsuse kasvu. Teoorias toodud arenguperspektiivi olulisus tuleb RTK puhul selgelt välja.

RTK-l on teenuspõhine lähenemine, iga teenuse kaupa on oma mõõdikud ning tugiprotsessid organisatsiooni arendamise ja personali kohta. Seal, kus aga mõõdikuid summeerida pole võimalik on need toodud teenuste kaupa eraldi. Näiteks kui teenuse maksumust ühiku kohta ei ole võimalik summeerida. RTK on ilmselt lihtsam näide avalikust sektorist, kuna RTK-l on konkreetsed teenused mida hinnata ja võrrelda. Samuti, nagu on erasektoris. Rahandusministeeriumil on ambitsioonikas plaan kuidas avalikus sektoris efektiivsemalt ressursse kasutada ning selleks on käivitatud projekt TERE ehk tegevuspõhine riigieelarve. Selle loogika ja eesmärk on see, et kogu riigi eelarveliste vahendite planeerimine toimuks teenuste ja selle põhjal programmide põhiselt. RTK juba sisuliselt kasutab sellist süsteemi ning on selles suhtes paljudest teistest riigiasutustest eespool (Leppoja 2019).

Kliendi rahulolu monitoorimine toimub läbi uuringu 1 kord aastas, efektiivsusnäitajad vaadatakse üle 1 kord aastas üldjuhul, turuosa samuti 1 kord aastas. Lihtsamini arvutatavate näitajad vaadatakse üle kvartaalselt. Nõue on, et vähemalt kord aastas. Siis kui tegevusaruannet kokku pannakse peab olema indikaatorite saavutustasemed välja arvutatud. Erandiks on toetuste rakendamise valdkond, kus monitoorimine toimub jooksvalt. Iga kord peale otsust saadetakse toetuse saajale küsitlus, kuidas RTK-ga rahul

oldi ja kas nad soovitaksid RTK teenust. See ei ole umbisikuline, see on seostatav konkreetse toetuse saajaga. Juhul kui ollakse kriitilised näiteks mingi teenuse aspektiga siis võimaldab see meil kohe uurida täpsemalt, et mis on see, mis rahulolematust tekitab. (Leppoja 2019) Regulaarne olukorra hindamine ning analüüsimine aitab kiiremini organisatsioonil uue olukorraga kohaneda ning vajadusel muutusi läbi viia.

Kui portfelli laieneb või tulevad uut tüüpi teenused, siis hinnatakse kas senised strateegilised eesmärgid on sobilikud ka uute teenuste jaoks või pigem mitte. Näiteks toetuste valdkonna ülevõtmisel seati uued eesmärgid, sest toetuste saajad on täiesti eraldi sihtrühm, mida enne ei mõõdetud. Kõigepealt püütakse hinnata, kas see teenus on selline kus sarnaste eesmärkide ja indikaatoritega saab edasi minna. Juhul kui ei sobi, siis täiendatakse eesmärkide komplekti. (Leppoja 2019) Hea näide on näiteks efektiivsusnäitajad, mis ei ole agregeeritavad organisatsiooni üleselt, sest pakutavad teenused on piisavalt erinevad. Näiteks personali- ja palgaarvestuse puhul hinnatakse, milline on ühe riigitootaja palgaarvestuse kulu aastas ehk palju palgaarvestus maksab ühe inimese kohta. Samas hangete puhul arvutatakse ühe hanke läbiviimise kulu, toetuste puhul üle euro väljaandmise kulu. Loogikalt on efektiivsusnäitajad ühesugused ehk üritatakse ühiku hinna kulu välja arvestada (Leppoja 2019).

Üldpõhimõte on, et oleksid mõõdikud, mis näitaksid nii kvaliteeti kui efektiivsust. Lähtutakse varasemast kogemusest ning Euroopa Komisjonile esitatavatest näitajatest. Rohkem kui 95% ulatuses on teenuste protsessid klientide osas ühesugused. RTK huvides kahtlemata on, et teenus oleks võimalikult standardne. (Leppoja 2019) See võimaldab RTK-l muuta oma tööd efektiivsemaks ning seeläbi on võimalik kulusid kokku hoida.

2.4 Ettepanekud täiustamiseks

Arengukavade võrdlus ja analüüs ning intervjuu peadirektoriga andsid hea ülevaate RTK tulemuslikkuse hindamise süsteemi hetkeolukorrast. Järelduste ja soovitude andmisel RTK-le on töö autor aluseks võtnud teoreetilises osas kirjutatu, dokumendianalüüsist tehtud tähelepanekud ning intervjuu käigus saadud vastused.

Riigi Tugiteenuste Keskusel on detailne arengukava koos lisades oleva tegevuskavaga enda arengusuundade jaoks. Arengukavas on selgelt välja toodud eesmärgid ja sihid ning paika pandud mõõdetavad indikaatorid. RTK puhul on tulemuslikkust ilmselt pisut lihtsam hinnata kui ülejäänud avaliku sektori asutustel. See on suuresti põhjendatav sellega, et RTK-l on võimalik tulemuslikkust numbriliselt hinnata ning neil on konkreetsed teenused. Riigi Tugiteenuste Keskuse tulemuslikkuse hindamise süsteemi puhul on mitmed teoorias käsitletud alused kasutusele võetud. Olgu selleks sidusrühmade kaasamine, kindlalt määratud eesmärgid või selge visioon. Oluline on välja tuua, et tulemuslikkuse hindamise süsteemi heale toimimisele aitab kaasa ka väliskeskkonna tähtsustamine. Arengukavas toodud hetkeolukorra analüüs ning nõukoja poolt saadavad soovitused aitavad kindlasti kaasa. Intervjuust peadirektoriga tuli aga välja, et kõik tegevused ei ole mõõdikutega kaetud. Keskendutakse ainult RTK jaoks olulisematele. Autori soovitus oleks kaaluda võimalusel katta kõik tegevused mõõdikutega. Kokkuvõid ja efektiivsus sageli peitub väikestes tegevustes.

Mõlemas võrreldud arengukavas olid olemas hetkeolukorra analüüsid. See on hea sisend mõistmaks olukorda väljaspool enda organisatsiooni. Mõõdikud, indikaatorid ja sihttasemed on kehtivas arengukavas suures osas välja toodud. Samas, mõndade mõõdikute puhul on algtasemed alles selgumisel. On mõistetav, et värskelt lisandunud teenuste puhul ei ole võimalik algtasemeid ja sihttasemeid kohe määrata. See on põhjendatav sellega, et periood on olnud niivõrd lühike, et organisatsioon ei tea kus nad asuvad. See käib just toetuste taotlejaid ja saajaid puudutavate mõõdikute ning teenuse maksumuse kohta. Suures pildis see midagi olulist ei muuda ning autor usub, et algtasemete arvutamisega juba tegeletakse.

Teoreetilises osas oli pisut juttu terminist *benchmarking* ehk võrdlusanalüüsist. Sisuliselt peaks võrdlusanalüüsi käigus analüüsima sarnaste organisatsioonide tegevust enda organisatsiooniga. Eesti oludes pole RTK-l ennast kellegagi võrrelda. Küll aga on sarnaseid asutusi mujal riikides. Intervjuu käigus korra mainiti, et on suheldud kolleegidega mujalt riikidest aga ei midagi enam. Antud võrdlus annaks aimu kas sarnasel eesmärgil loodud asutused mujal riikides on millelegi tähelepanu pööranud, mis on jäänud siia RTK-l tähelepanuta. *Benchmarking*-u üheks eesmärgiks on ka

parimate praktikate kasutuselevõtmine. Kuna innovatsiooni on avalikus sektoris niigi vähe ja parimate praktikate ülevõtmist või käsitleda kui innovatsiooni siis RTK võiks selles osas olla Eestis suunanäitaja. Lühidalt autoripoolne soovitus RTK-le: kindlasti aitab kogemuste vahetamine välismaa kolleegidega muuta ka RTK tegevust veelgi paremaks ja efektiivsemaks. Kui on aega ja ressursi, oleks mõistlik *benchmarkingu* käigus RTK-l ennast võrrelda mõne sarnase asutusega välisriikidest.

KOKKUVÕTE

Pidevalt kasvavas avalikus sektoris aina suureneb vajadus efektiivse ja tõhusa juhtimise järele. Kontrollimehhanismina toimib sellises olukorras arengukava täitmine ning tulemuslikkuse hindamine. Avaliku sektori organisatsioonid on tihtipeale raskustes just nende organisatsiooni jaoks kohandatud tulemuslikkuse hindamise süsteemi loomisega. Raskeks muudab selle protsessi just eripärade tõttu riigiasutustes. Organisatsioonide tulemuslikkust hinnatakse pidevalt selleks, et saada ülevaade, kas liigutakse eesmärkide saavutamise suunas ning kõrvalekallete korral oleks võimalik kiiresti reageerida.

Antud bakalaureusetöö uurimisobjektiks on rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK). Tegemist on organisatsiooniga, mis pakub riigiasutustele arvestusteenuseid (finantsarvestus, personali- ja palgaarvestus, nõuete arvestus), korraldab riigihankeid (seal hulgas keskne hankija) ja tegeleb välistoetustega. Töö eesmärgiks oli analüüsida Riigi Tugiteenuste Keskuse tulemuslikkuse hindamise süsteemi ning vajadusel anda soovitusi süsteemi täiustamiseks. Selleks töö autor analüüsis eelmist ning hetkel kehtivat arengukava ning üritas leida seoseid teooriaga. Lisaks dokumendianalüüsile viis autor läbi intervjuu RTK peadirektoriga, et saada parem ülevaade tulemuslikkuse hindamise süsteemist RTK-s.

Tulemuslikkuse hindamiseks on esiteks vaja välja töötada konkreetsele organisatsioonile kohandatud tulemuslikkuse hindamise süsteem. Selleks pannakse paika strateegilised eesmärgid ning valitakse indikaatorid, mille abil hinnatakse eesmärkide täitmist. Tulemuslikkuse hindamine on seotud minevikuga, kuid seda infot saab edukalt kasutada tulemuslikkuse juhtimise protsessis, mis tegeleb tulevikuga. Tulemuslikkuse juhtimine ning tulemuslikkuse hindamine on omavahel tihendalt seotud ning mõlemad hõlmavad kõiki organisatsiooni aspekte.

Töö teoreetilises osas on antud ülevaade tulemuslikkuse hindamise süsteemiga seotud olulisematest mõistetest: tulemuslikkuse hindamine, tulemuslikkuse juhtimine, tulemusinformatsioon. Lisaks on välja toodud erinevad tulemuslikkuse hindamise

meetodid, tulemuslikkuse hindamise eripärad riigiasutustes ning avalikus sektoris laiemalt.

Töö empiiriline osa sisaldab endas dokumendianalüüsi ning intervjuud. Läbi töötatud informatsioon ning kogutud materjalid andsid hea ülevaate Riigi Tugiteenuste Keskuse tulemuslikkuse hindamise süsteemi hetkeolukorrast. Riigi Tugiteenuste Keskus on edukalt oma arengukavades välja toonud mitmeid teooriast tulenevaid põhimõtteid. Näiteks pidev protsesside monitooring, sidusrühmade kaasamine ning organisatsioonile kohandatud indikaatorite valik. Intervjuu RTK peadirektor Tarmo Leppojaga andis töö autorile parema ülevaate avalikust sektorist ning tulemuslikkuse hindamise süsteemist Riigi Tugiteenuste Keskuses.

Viimane alapeatükk sisaldab endas mõningaid soovitusi Riigi Tugiteenuste Keskusele tulevikuks. Suures pildi organisatsioon toimib efektiivselt ning täidab enda eesmärgi muuta avalikku sektorit tõhusamaks. Paljud teooriast tulevad seisukohad on rakendust leidnud RTK tulemuslikkuse hindamise süsteemis. Olgu selleks huvigruppide kaasamine, kindlalt määratud eesmärgid või selge visioon. Intervjuu käigus peadirektoriga tuli välja, et kõik tegevused ei ole kaetud mõõdikutega. Sellele pööras töö autor ka tähelepanu, et võimaluse korral kõik tegevused saaksid kaetud mõõdikutega. Kehtivas arengukavas leidis mõningaid mõõdikuid, mille algtasemed ja sihttasemed on alles selgumisel. See on seletatav sellega, et teenus on alles värskest lisandunud. Teoorias käsitletud *benchmarking* ehk võrdlusanalüüs sai samuti soovitusena välja käidud. Arusaadavalt Eestis ei ole teist sarnasel eesmärgil loodud asutust kellega RTK saaks end võrrelda. Küll aga leidub näiteid mujalt riikidest kellega RTK võiks ennast võrrelda kui on võimalust ning ressursi.

Töö autor soovib tänada koostöö eest enda juhendajat Toomas Haldmat, Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektorit Tarmo Leppoja ning arendusspetsialist Janne Vellakut.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Armstrong, M. A. (2006). *Handbook of Human Resource Management Practice*. London, Kogan. 10th edition. pp. 505-506.
2. De Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594. doi:10.1108/09513550210448607
3. Fryer, K., Antony, J., Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector – *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22, Iss 6, pp. 478-498. <https://doi.org/10.1108/09513550910982850.04.01.2019>
4. Haldma, T., Lääts, K. (2011). Balanced Scorecard as a Performance Management Tool for Museums – Best Practices in Management Accounting for Executives and Decision Makers. Edit. By Gregoriou, G.N., Finch, N. Hamshire, London: Palgrave-Macmillan, p. 230-250.
5. Haldma, T., Lääts, K. (2013). The integrative performance management through a value chain of a public sector organization.
6. Helden, J., & Reichrad, C. (2014). A Literature review about differences in performance management practices in the public and private sector: theoretical explorations and some preliminary findings.
7. Kaplan, R. S., Norton, D. P. (2008). Mastering the management system – *Harvard Business Review*. <https://hbr.org/2008/01/mastering-the-management-system> 01.01.2019
8. Lapsley, I. (2008). The NPM Agenda: Back to the Future.
9. Modell, S. (2015). Performance Measurement in the Public Sector (lk 1-5) doi: 10.1002/9781118785317.weom010057
10. Northcott, D., Ma'amora Taulapapa, T. (2012). Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-191. doi: 10.1108/09513551211224234

11. Nõmm, K., Randma-Liiv, T. (2012). Performance Measurement and Performance Information in New Democracies. *Public Management Review*, 859-879
doi: 10.1080/14719037.2012.657835
12. Pidd, M. (2012). *Measuring the performance of public services*. Cambridge: Cambridge University Press. 316 p.
13. Raymond, J. (2008). Benchmarking in public procurement. *Benchmarking: An International Journal*, 15(6), 782-793. doi: 10.1108/14635770810915940
14. Riigi Tugiteenuste Keskus <https://www.rtk.ee>
15. Riigi Tugiteenuste Keskuse arengukava aastateks 2017-2020.
[https://www.rtk.ee/sites/default/files/rtk_arengukava_2017 -
_2020_21122016.pdf](https://www.rtk.ee/sites/default/files/rtk_arengukava_2017_-_2020_21122016.pdf). 24.12.2018
16. Riigi Tugiteenuste Keskuse arengukava 2019-2022.
https://www.rtk.ee/sites/default/files/rtk_arengukava_2019-2022.pdf 01.05.2019
17. Riigi Tugiteenuste Keskuse põhimäärus
https://www.rtk.ee/sites/default/files/rtk_pohimaarus.pdf
18. Tarr, J. (2011). Performance Measurements – Designing the guidance system for your organization. [http://www.theacagroup.com/performance-measurements-
designing-the-guidance-system-for-your-organization/](http://www.theacagroup.com/performance-measurements-designing-the-guidance-system-for-your-organization/) 01.12.2018
19. Yee-Ching Lilian Chan. (2004). Performance measurement and adoption of balanced scorecards: A survey of municipal governments in the USA and Canada.
<https://doi.org/10.1108/09513550410530144> 31.12.2018

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused Riigi Tugiteenuste Keskuse peadirektor Tarmo Leppojale
11.04.2019

1. Millised on erinevad indikaatorid (indikaatorite tüübid, nt tasandi mõttes) tegevusvaldkondade lõikes, milline tasand milliseid indikaatoreid monitoorib ning kui regulaarselt?
2. Kas on olemas nii öelda *Key Performace Indicators*, mida raudselt koguaeg jälgitakse? Kas lähevad kokku näitajatega, mis on arengukavas või hinnatakse ka midagi muud?
3. Kui teenuste portfelli laieneb, siis kuidas mõõdikud jne muutuvad?
4. Millised tulemuslikkuse näitajaid ministrile esitatakse?
5. Kes kureerivad ja suunavad tulemuslikkuse hindamise süsteemi arendamist Riigi Tugiteenuste Keskuses?
6. Milliste ülesannete kohta on tulemuslikkuse näitajad välja töötatud? (milliste ülesannete täitmise hindamiseks on eelkõige vajalik tulemuslikkuse hindamise arendamine?)
7. Kas kõik tegevusvaldkonnad on kaetud mõõdikutega?
8. Kui pikk on arengukavade väljatöötamise protsess? Kes töötavad arengukavad välja? Võrdlus aastate lõikes – kuidas protsess muutunud on?
9. Kas kõik valdkondade esindajad on kaasatud? Mismoodi käib arengukavade koostamine? (protsessi kirjeldus)
10. Kui palju on teenuseid? millised osakonna näitajad on RTK arengukava tasandil eristatud?
11. Kui palju aitab RTK tegevus muuta riigiaparaati efektiivsemaks?
12. Kui palju poliitika mõjutab igapäevast tegevust?
13. Kas mõnel teenuse tarbijal on erisoove? Kui palju see mõjutab RTK tegevust?
14. Kui keeruline on muutusi organisatsiooni sees läbi viia? Peamised raskused/takistused?

SUMMARY

DEVELOPMENT OF PERFORMANCE MEASUREMENT IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS ON THE EXAMPLE OF STATE SHARED SERVICE CENTRE

Madis Tooming

There is a growing need for effective and efficient management in a constantly growing public sector. In such a situation, the implementation of the development plan and the performance measurement are the control mechanisms. Public sector organizations are often struggling to create a performance measurement system tailored to their organization. This process is made difficult by the special characteristics of public authorities. The performance of organizations is constantly assessed to gain insight into whether they are moving towards achieving goals and to respond quickly to anomalies.

The subject of this bachelor thesis is the State Shared Service Center, which is within the area of government of the Ministry of Finance. It is an organization that provides accounting services to public authorities, engages in the field of human resources and organizes public procurement. The aim of this work was to analyze the performance measurement system in the State Shared Center and, if necessary, to make recommendations for system improvement. To do this, the author analyzed the previous and current development plan and tried to find connections with theory. In addition to document analysis, the author conducted an interview with the Director of the State Shared Service Center to get a better overview of the performance evaluation system in the organization.

In order to assess performance, it is first necessary to develop a performance measurement system tailored to a specific organization. This is done by setting strategic goals and selecting indicators to measure the achievement of objectives. Performance measurement is a thing of the past, but this information can be successfully used in a performance management process that will address the future. Performance management and

performance measurement are closely related, and both cover all aspects of the organization.

The theoretical part of the thesis gives an overview of the most important concepts related to the performance measurement system: performance measurement, performance management, performance information. In addition, different methods of performance measurement, peculiarities of performance measurement in public authorities and in the public sector have been outlined.

The empirical part of the work includes document analysis and interviews. The information developed and the materials gathered provided a good overview of the State Shared Service Center's performance measurement system. The State Shared Service Center has successfully highlighted several principles arising from theory in its development plans. For example, continuous process monitoring, stakeholder engagement, and a range of customized indicators for the organization. Interview with Tarmo Leppoja, Director of the State Shared Service Center, gave the author a better overview of the public sector and the performance measurement system in the organization.

The last chapter contains some suggestions for the future to the State Shared Service Center. A large-scale organization works effectively and fulfills its goal of making the public sector more efficient. Many views from the theory have been applied in the organizations performance measurement system. Be it engaging stakeholders, firmly defined goals or clear vision. During the interview with the director, it emerged that not all activities were covered by metrics. The author also drew attention to the fact that if possible, all activities should be covered with metrics. In the current development plan, there were some metrics whose baseline levels are still being clarified. This is explained by the fact that the service has recently been added. Benchmarking, described in theory, was also given as a recommendation. It is understandable that there is no other institution created for similar purposes in Estonia with which the State Shared Service Center could compare itself. However, there are examples from other countries to compare with.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Madis Tooming

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
“Tulemuslikkuse hindamise arendamine avaliku sektori organisatsioonides Riigi Tugiteenuste Keskuse näitel”,

mille juhendaja on *Toomas Haldma*,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Madis Tooming
13.05.2019