

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Kadi Alber

Marko Koplmaa

EESTI VABARIIGI VÄLISMINISTEERIUMI TULEMUSJUHTIMISE SÜSTEEM JA
SELLE ARENDAMISE VÕIMALUSED

Magistritöö

Juhendaja: Kulno Türk

Tartu 2025

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

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Tulemusjuhtimise süsteemid avalikus sektoris ning nende uurimismetoodikad ja mudelid.....	6
1.1. Tulemusjuhtimise süsteemide eripärad ja rakendamine avalikus sektoris.....	6
1.2 Tulemusjuhtimise uuringud ja mudelid ning Ferreira - Otley tulemusjuhtimise süsteemi kaardistamise mudel.....	9
2. Eesti Vabariigi Välisministeeriumi tulemusjuhtimise süsteemi eripärad ja arendamise võimalused	21
2.1 Välisministeeriumi struktuur ja uurimismetoodika.....	21
2.2 Tulemusjuhtimise süsteemi eripärad välisministeeriumis	25
2.3 Järeldused ja soovitused	42
Kokkuvõte	48
Kasutatud kirjandus.....	51
Lisad	58
LISA A Intervjuu küsimustik	58
LISA B Koodide sagedustabel	59
Summary	62

Sissejuhatus

Tulemusjuhtimine (inglise keeles *performance management*, edaspidi TJ) on viimastel kümnenditel omandanud üha suurema tähtsuse avalikus sektoris, kuna valitsused üle maailma seisavad silmitsi kasvavate ootustega efektiivsuse, läbipaistvuse ja avalike teenuste kvaliteedi osas. Käesolevas magistritöös defineeritakse TJ mõiste Ferreira ja Otley (2009) järgi. Nende käsitluses on tulemusjuhtimise süsteem (edaspidi TJS) arenev ametlike ja mitteametlike protsesside, süsteemide ja võrgustike kogum, mida organisatsioon kasutab tippjuhtkonna eesmärkide edastamiseks analüüsi, planeerimise, mõõdikute, kontrolli, tunnustamise ning laiemalt juhtimise kaudu. TJS toetab organisatsiooni strateegilisi protsesse, juhtimist, õppimist ja muutusi.

OECD riikides on tulemusjuhtimisest – mis hõlmab eesmärgistamist, hindamist ja mõõdikutel põhinevat poliitikakujundamist – kujunenud norm, pakkudes võimalusi paremate otsuste tegemiseks ja ressursside optimaalseks jaotamiseks (OECD, 2023). Näiteks Uus-Meremaal ja Ühendkuningriigis rakendatud tulemuspõhised eelarvesüsteemid on andnud häid tulemusi, seostades avaliku sektori kulutused teenuste mõjuga (Bouckeart & Pollitt, 2017). Samas on uuringud näidanud, et TJ võib põhjustada ka kõrvalmõjusid, näiteks keskendumist kergesti mõõdetavatele näitajatele sisulise kvaliteedi asemel, mis kujutab endastväljakutset paljudele riikidele (Hood, 2010).

Eestis on TJ saanud laiemat tähelepanu seoses riigireformi ja tegevuspõhise eelarve rakendamisega, mille eesmärk on suurendada valitsemise efektiivsust ning suunata avaliku sektori institutsioonid selgemalt määratletud eesmärkide ja mõõdetavate tulemusteni. Riigikontroll on korduvalt rõhutanud, et Eesti avalikus sektoris on tulemuste hindamine sageli ametlik ning poliitikakujundajad ei kasuta kogutud andmeid järjepidevalt otsustusprotsessis (Riigikontroll, 2002; Riigikontroll, 2024). Rohkem pole Riigikontroll seda teemat põhjalikumalt käsitlenud. Samas on Eesti tugevuseks e-riigi arendus ja digitaalne andmekogumine, mis võimaldab tulemusjuhtimise süsteeme automatiseerida ja optimeerida. Sellest hoolimata vajab avaliku sektori TJ Eestis veel arendamist, et see ei jääks ametlikuks protsessiks, vaid tooks kaasa reaalseid parendusi poliitikate ja teenuste kvaliteedis.

Välisministeeriumi kontekstis on TJ rakendamine eriti keeruline, kuna diplomaatia ja välispoliitika mõju on sageli pikaajaline ja raskesti mõõdetav. Rahvusvahelistes uuringutes on leitud, et välispoliitika edukust ei saa hinnata üksnes kahepoolsete lepingute või rahvusvaheliste koostööprojektide arvu alusel, vaid see hõlmab ka keerukamaid tegureid, nagu maine, usaldusväarsus ja suhete dünaamika (Nye, 2004). Eesti välisministeeriumis rakendatav tulemusjuhtimise süsteem peab tasakaalustama ametlikud mõõdikud ja diplomaadi rolli kui

loova ning strateegilise tegutseja vahel, kes suudab saavutada tulemusi, mis ei pruugi olla kohe nähtavad ega mõõdetavad.

Välispoliitika elluviimise põhimõtteid ja mehhanisme käsitletakse sageli rahvusvaheliste suhete või ajaloo valdkonna uurimistöodes. Eesti kontekstis ei ole seni akadeemilisel tasandil süvitsi uuritud välisministeeriumi sisemisi süsteeme, mis kujundavad ja juhivad organisatsiooni toimimist. Käesolev magistritöö keskendub nende süsteemide analüüsile. Tulemusjuhtimise süsteemile keskendumine, sh mitteametlike mõjuteguritega arvestamine, võimaldab luua senisest parema ja ülevaatlikuma arusaama sellest, kuidas diplomaadid mõistavad oma tööd, seatud eesmärgid ning iseenda piiranguid ja vabadusi organisatsioonis.

Diplomaat Jüri Luik on iseloomustanud oma tööd kui valdkonda, kus on palju loomingulisust, kuid mitte vaba improvisatsiooni (Luik, 2021). See kujundlik kirjeldus osutab ühele valdkonna põhilisele väljakutsele. Loomingulisus kui positiivne omadus tähendab käesolevas kontekstis erinevaid viise, kuidas seatud eesmärkideni olemasolevas raamistikus jõuda. Vaba inspiratsioon seevastu viitab raamidest väljumisele, mis on pigem soovimatu, isegi kui lõppeesmärk jääb samaks. Etteantud raamistik ei ole aga alati selgelt määratletud ega organisatsiooni liikmete poolt ühtmoodi tajutav. Sellest tulenevalt on TJS kõik elemendid – sealhulgas ka mitteametlikud – kriitilise tähtsusega organisatsioonis soovitud ja lubatud käitumise kujundamisel ning oodatud tulemuste saavutamisel.

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada Eesti Vabariigi Välisministeeriumi tulemusjuhtimise süsteemi eripärad ning töötada välja soovitud selle arendamiseks, tuginedes Ferreira ja Otley (2009) mudelile. Eesmärgi saavutamiseks püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade tulemusjuhtimise olemusest ning TJS-i eripäradest avalikus sektoris. Samuti tutvustada levinumaid TJS teoreetilisi käsitlusi ja mudeleid, sealhulgas Ferreira ja Otley (2009) mudelit.
2. Töötada välja uurimismetoodika, tuginedes Ferreira ja Otley (2009) kaheteistkümnest alamteemast koosnevale mudelile ning kohandada see välisministeeriumi TJS-i analüüsimiseks.
3. Viia läbi intervjuud Eesti välisministeeriumi tipp- ja keskastmejuhtidega.
4. Analüüsida intervjuude põhjal, kuidas välisministeeriumis on TJ korraldatud ning kuidas juhivad ametlikke ja mitteametlikke TJ mehhanisme.
5. Välja töötada järeldused ja soovitud välisministeeriumi TJS edasiseks arendamiseks.

Esimeses peatükis antakse põhjalik teoreetiline ülevaade avaliku sektori tulemusjuhtimisest ning sellega seotud mõistetest. Tutvustatakse TSJ-i mudeleid ning Ferreira ja Otley (2009) mudelit, mis moodustab töö analüütilise raamistiku. Teises peatükis käsitletakse uurimismetoodikat ja TJS-i kaardistamise protsessi välisministeeriumis, sealhulgas poolstruktureeritud intervjuude läbiviimist. Seejärel analüüsitakse intervjuude tulemusi, kodeeritakse ja kategoriseeritakse andmed ning tuuakse esile süsteemi eripärad. Eraldi võrreldakse ka tipp- ja keskastmejuhtide hinnanguid. Töö lõpeb kokkuvõttega, milles esitatakse peamised järeldused ja soovitused TJS-i arendamiseks. Uurimistöö tulemused annavad välisministeeriumile süsteemse ülevaate nende TJS-i ülesehitusest ja toimivusest ning sisaldavad praktilisi soovitusi selle edendamiseks.

Märksõnad: tulemusjuhtimine, avalik sektor, välisministeerium, Ferreira ja Otley tulemusjuhtimise mudel

Teaduseriala kood CERCS: S190 ettevõtete juhtimine

1. Tulemusjuhtimise süsteemid avalikus sektoris ning nende uurimismetoodikad ja mudelid

1.1. Tulemusjuhtimise süsteemide eripärad ja rakendamine avalikus sektoris

Inglisekeelset terminit *performance management* on eestikeelses kirjanduses tõlgitud mitmeti – nii töösoorituse juhtimisena (Türk, 2005; Türk, 2015; Voolaine, 2015) kui ka tulemusjuhtimisena või tulemuslikkuse juhtimisena (Türk *et al.*, 2011; Heinlaid, 2018). Käesolevas magistritöös käsitletakse neid mõisteid sünonüümidenä.

Eestikeelses käsitluses eristatakse tulemusjuhtimist kitsamas või laiemas tähenduses. Ühtset ja üheselt aktsepteeritud definitsiooni ei ole kujunenud ei eesti- ega ingliskeelses kirjanduses. Kitsama käsitluse raames viitab tulemusjuhtimine töösoorituse juhtimise ühele osale, keskendudes eelkõige töötulemuste saavutamisele ja hindamisele, ilma protsessilist mõõdet arvesse võtmata. Laiemas käsitluses nähakse tulemusjuhtimist organisatsiooni tervikliku juhtimissüsteemina, mis hõlmab sihtide seadmist, tulemuste hindamist ja jälgimist ning vastavate korrektsioonide tegemist. Selle kaudu seotakse tegevusnäitajad organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega (Türk *et al.*, 2011, lk 11, 17).

Käesolev magistritöö tugineb TJ laiapõhjalisele käsitlusele ning analüüsib, kuidas juhid tajuvad ametlikke ja mitteametlikke protsesse, süsteeme ja võrgustikke enda eesmärkide seostamiseks organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Tulemusjuhtimise süsteemi erinevaid elemente on teadvustatud aastatuhandeid. Näiteks kritiseeris Hiina filosoof Sin Yu 3. sajandil m.a.j Wei dünastia ametlikku hindamissüsteemi, kuna see oli liialt kallutatud ja subjektiivne. Samuti sattusid tema kriitika alla tollase Hiina bürokraatia seatud stiimulid ja sanktsioonid, mis juhendasid ametnike tööd (Murphy & Cleveland, 1995). Tänapäevase süstemaatilise käsitluse

alguspunktiks loetakse Robert Anthony panust, kes defineeris juhtimiskontrolli kui protsessi, millega juhid tagavad, et ressursse omandatakse ja kasutatakse efektiivselt organisatsiooni eesmärkide täitmiseks (Anthony, 1965, lk 17). Enda definitsioonis ja käsitluses nägi Anthony juhtimiskontrolli süsteemi kitsalt, pidades seda sillaks, mis on vajalik lüli pikaajalise vaate (organisatsiooni strateegiline planeerimine) ning igapäevatöö ja operatiivse juhtimise vahel (Anthony, Otley, & Broadbent, 1995).

Järgnevatel kümnenditel laiendati juhtimiskontrolli teoreetilist käsitlust järk-järgult, kaasates üha rohkem elemente. Algselt vaid finantsnäitajatele (kasum, investeeringutasuvus) keskendunud vaade jäi kiiresti organisatsioonide tulemuslikkuse hindamisel kitsaks ning üha enam tajuti teoreetilises käsitluses vajadust mõõta ja arvesse võtta ka teisi ettevõtte edu mõjutavaid tegureid. 1970. – 1980. aastatel kasvas surve kaasata laiem valik mõõdikuid, et käsitleda nii operatiivset tõhusust, klientide rahulolu ning innovatsiooni ulatust (Hayes & Abernathy, 1980; Quinn, Anderson, & Finkelstein, 1996). See tähistas olulist mõtteviisi muutust, liikudes finantskeskse lähenemise juurest strateegilisema ja integreerituma juhtimise suunas (Neely, 1999).

1990. aastatel töötasid Kaplan ja Norton välja tasakaalus tulemuskaardi (inglise keeles *Balanced Scorecard*), mis kujunes oluliseks pöördepunktiks tulemusjuhtimise arengus. Väljatöötatud mudel hõlmas nelja mõõtmekategooriat – finantsid, kliendid, sisemised protsessid ning organisatsiooniline õppimine ja kasv – võimaldades ettevõtte tulemuslikkust hinnata senisest laiapõhjalisemalt ja dünaamilisemalt (Kaplan & Norton, 1992). Tasakaalus tulemuskaart muutis oluliselt TJ olemust, kuna ettevõtted said selle abil paremini joondada oma igapäevase tegevuse pikaajaliste eesmärkidega ning edendada seeläbi tulemuslikkust ja strateegilist arengut (Kaplan & Norton, 1996, lk 10).

2000. aastatel pöörati tähelepanu veelgi laiemamõõtmelistele TJ raamistikele, mis kaasasid ka protsessi- ja simulatsioonitehnikaid. Uued süsteemid võimaldasid ettevõtetel paremini kohaneda pidevalt muutuvate keskkonnatingimustega ning töid esile lisaks finantsnäitajatele ka sotsiaalsed ja keskkonnamõõdikud, nagu kvaliteet ja jätkusuutlikkus. See laiem vaade – mida sageli nimetatakse kolmikmõõdikuks (inglise keeles *triple-bottom-line*) ja mis hõlmab majanduslikke, keskkonnaalaseid ja sotsiaalseid mõõdikuid – rõhutab, et ettevõtte eesmärgid ulatuvad kaugemale finantstulemustest. (Elkington, 1997; Yadav, Sagar, & Sagar, 2013)

Viimaste kümnendite uurimused Zheng, Wang, Liu ja Mingers (2019) kinnitavad, et TJ on arenenud tulemuskesksest lähenemisest protsessikeskseni ja seejärel nende kahe integreerimiseni. TJ on kujunenud keerukaks ja integreeritud süsteemiks, mis võimaldab organisatsioonidel paremini saavutada oma strateegilisi eesmärke ning vastata erinevate

huvirühmade ootustele. Tänapäeva dünaamilises ärikeskkonnas on selline mitmetahuline lähenemine kujunenud oluliseks organisatsiooni jätkusuutlikkuse ja konkurentsivõime eelduseks (Neely, 1999; Zheng, Wang, Liu, & Mingers, 2019).

Avaliku sektori TJS on välja arendatud eraettevõtlusest pärit kontseptsioonidest, eesmärgiga luua avalikku väärtust, täita aruandekohustust ja tasakaalustada erinevate sidusrühmade huve. Kuna avaliku sektori eesmärgid on sageli kompleksed ja ning seotud mitmesuguste sotsiaalsete aspektidega, on TJS-e kohandatud, et arvestada erinevate huvigruppide ootusi ja vajadusi. Zheng, Wang, Liu ja Mingers (2019 rõhutavad, et avalikus sektoris on eriti oluline mitmekesiste ja tihti vastandlike sidusrühmade huvide tasakaalustamine.

Avaliku sektori organisatsioonidel on kohustus pakkuda avalikke teenuseid, kuid samal ajal peavad nad toime tulema muutliku keskkonna ning eelarvepiirangutega (Felicio, Samagaio, & Rodrigues, 2021). Avaliku ja erasektori TJ erineb märkimisväärselt mitmes olulises aspektis. Avaliku sektori peamine eesmärk on pakkuda avalikke teenuseid ja luua avalikku väärtust, samas kui erasektor keskendub peamiselt kasumi maksimeerimisele ning majandusliku kasu saavutamisele. See erinevus mõjutab ka tulemuslikkuse mõõtmist. Avalikus sektoris omavad kesksel rollil mittefinantsilised näitajad, nagu teenuste kvaliteet, kodanike rahulolu ning avaliku väärtuse loomine, samas kui erasektoris on tulemuslikkuse hindamisel esiplaanil finantsilised mõõdikud, sealhulgas kasumlikkus, tootlikkus ja turuosa. (Felicio, Samagaio & Rodrigues, 2021; van Helden & Reichard, 2019)

Avalikus sektoris toimub TJ tugeva poliitilise ja avaliku surve keskkonnas, mis eeldab suuremat läbipaistvust ja vastutust. See tähendab, et protseduurilised ja eelarvelised kontrollid mängivad olulist rolli, tagamaks avaliku raha korrektse kasutamise. Erasektoris on läbipaistvusnõuded sageli väiksemad ja keskendutakse rohkem aktsionäride huvidele. (Felicio, Samagaio & Rodrigues, 2021; van Helden & Reichard, 2019)

Oluline erinevus avaliku ja erasektori vahel seisneb ka töötajate motivatsioonis. Avalikus sektoris on töötajad tihti motiveeritud sotsiaalsetest väärtustest ja avaliku teenistuse pakkumisest, samal ajal kui erasektoris on töötajate motivatsioon tihedamalt seotud rahaliste stiimulite ja kasumi jagamisega (van Helden & Reichard, 2019). Lisaks on avalikus sektoris töötajate profiil tihti seotud kõrgelt haritud spetsialistidega, kes vajavad suuremat autonoomiat ja paindlikkust oma töös, samas kui erasektoris on töötajad rohkem tulemusele orienteeritud ja seotud otseselt rahaliste stiimulitega (Felicio, Samagaio & Rodrigues, 2021).

Tabel 1

Avaliku ja erasektori tulemusjuhtimise fookus ja erinevused

Aspekt	Avaliku sektori tulemusjuhtimine	Erasektori tulemusjuhtimine
Eesmärk	Avalike teenuste pakkumine, avaliku väärtuse loomine	Kasumi maksimeerimine, majanduslik kasu
Tulemuste mõõdistamine	Mittefinantsilised mõõdikud (teenuste kvaliteet, rahulolu, avalik mõju)	Finantsilised mõõdikud (kasum, tootlikkus)
Poliitiline surve ja vastutus	Suurem poliitiline ja avalik surve	Väiksem avalik läbipaistvuse nõue, aktsionäride surve
Kontrollmehhanismid	Protseduuride, eelarvete ja regulatiivsete nõuete jälgimine	Paindlik tulemusjuhtimine ja kasumi jälgimine
Motivatsioon	Sotsiaalne kasu, avaliku teenistuse väärtused	Eelkõige finantsilised stiimulid, kasumi jagamine
Töötajate profiil	Spetsialistid, kõrgelt haritud töötajad, autonoomia ja paindlikkus	Tulemustele orienteeritud töötajad, tihedam seotus rahaliste stiimulitega

Allikas: autorite koostatud Giacomelli, Annesi, Barsanti ja Battaglia (2019), Zheng, Wang, Liu ja Mingers (2019), Felicio, Samagaio ja Rodrigues (2021), Kamansky (2024) alusel

Giacomelli, Annesi, Barsanti ja Battaglia (2019) tõstavad esile, et TJ avalikus sektoris peavad olema paindlikud ja vastama organisatsioonide keskkondlikele vajadustele. TJ ei saa käsitleda ühetaoliselt, vaid tuleb arvestada kohalikke tegureid, milleks on juhtimiskultuur ja organisatsiooni spetsiifilised eesmärgid. Selline lähenemine aitab luua tõenduspõhise otsustusprotsessi, mis soodustab organisatsioonisisest õppimist ja pidevat parendamist.

Kamansky (2024) lisab, et TJ tõhusus avalikus sektoris sõltub organisatsioonide valmisolekust integreerida tulemuspõhine info juhtimisotsustesse ja kaasata sidusrühmi. Avaliku sektori juhtimise eesmärk ei ole ainult efektiivsuse suurendamine, vaid ka reageerimine muutuvatele ühiskondlikele ootustele ja huvidele.

1.2 Tulemusjuhtimise uuringud ja mudelid ning Ferreira - Otley tulemusjuhtimise süsteemi kaardistamise mudel

Rahvusvaheliselt on välja töötatud mitmeid tulemusjuhtimise süsteeme, mis on leidnud laialdast kasutust. Käesolevas ülevaates käsitletakse enim levinud süsteeme.

Tasakaalus tulemuskaart (inglise keeles *Balanced Scorecard*) on TJS, mille töötasid välja Robert Kaplan ja David Norton (1992). Selle loomise teoreetiliseks ajendiks oli arusaam, et organisatsiooni edukust ei saa hinnata üksnes finantsnäitajate abil, vaid pikaajalise edu saavutamiseks tuleb jälgida tasakaalustatult mitut tegurit. Tasakaalus tulemuskaardi neli perspektiivi annavad mõõtmisele tasakaalu, võimaldades mõõta nii tagasivaatavaid kui ka ettevaatavaid indikaatoreid, mis aitavad juhtidel jälgida organisatsiooni strateegilisi ja

operatiivseid eesmärke. Perspektiivide vahelised seosed väljenduvad põhjus-tagajärg suhtes, kus organisatsiooni õppimine ja areng mõjutab positiivselt siseprotsesse, siseprotsessid parandavad kliendirahulolu ning lõpuks kliendirahulolu toetab finantstulemuste saavutamist (Norreklit, 2000).

Tulemuslikkuse prisma (inglise keeles *Performance Prism*) on TJS, mis käsitleb organisatsiooni tulemuslikkust mitme sidusrühma vaatenurgast. Selle mudeli teoreetiliseks aluseks on sidusrühmade teooria, mis rõhutab, et organisatsiooni edukus sõltub erinevate sidusrühmade rahulolust ja panusest. Tulemusprisma koosneb viiest omavahel seotud tahust: sidusrühmade rahulolu, sidusrühmade panus, strateegiad, protsessid ja organisatsiooni võimekus (Neely, Adams, & Kennerly, 2002). Sidusrühmade rahulolu ja panus on mudeli kesksed komponendid, rõhutades organisatsiooni ja sidusrühmade vahelise suhte vastastikkust. See mudel aitab organisatsioonidel selgelt määratleda, milliseid sidusrühmi kaasata, milliseid strateegiaid ja protsesse rakendada ning milliseid ressursse ja võimekusi arendada, et saavutada seatud eesmärgid (Neely, Adams, & Kennerly, 2002).

EFQM on organisatsiooni kvaliteedijuhtimise ja tulemuslikkuse hindamise süsteem, mille töötas 1991. aastal välja Euroopa Kvaliteedijuhtimise Fond (EFQM). Mudel põhineb terviklikul lähenemisel, kus toetavad tegurid (juhtimine, strateegia, inimesed, ressursid ja protsessid) on seotud tulemustega, milleks on klientide, töötajate, ühiskonna ja majanduslikud tulemused. (Fonseca, 2022). EFQM mudel rõhutab pideva parenduse tsüklit, kus organisatsiooni enesehindamine ja tulemuste analüüs toetavad juhtimispraktikate pidevat täiustamist. Selle mudeli kasutamine aitab organisatsioonidel süstemaatiliselt tuvastada tugevused ja parendusvaldkonnad ning võimaldab teha võrdlust teiste organisatsioonidega, edendades seeläbi organisatsiooni üldist tõhusust ja tulemuslikkust (Fonseca, 2022).

2025. aasta versioonis on EFQM mudelit ajakohastatud, et veelgi enam toetada organisatsioonide võimet tegutseda kiiresti muutuv keskkonnas. Uuendatud mudel rõhutab jätkusuutlikkuse integreerimist organisatsiooni strateegiasse ja tegevustesse, samuti tehisintellekti ja andmeanalüütika rolli otsuste tegemisel. Täiendavalt pööratakse suuremat tähelepanu paindlikkusele, riskide juhtimisele ning inimkesksele juhtimisele, sidudes need ÜRO kestliku arengu eesmärkidega. See areng peegeldab EFQM-i eesmärki pakkuda praktilist ja tulevikku suunatud raamistikku strateegilise juhtimise ja organisatsioonilise muutuse toetamiseks (EFQM, 2025).

SMART mudel rõhutab strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide integreerimist. Mudel koosneb neljast tasandist, mis ühendavad organisatsiooni visiooni konkreetsete mõõdikutega. Need tasandid on visioon, strateegilised eesmärgid, operatiivnäitajad ja võtmetulemuste indikaatorid. Selle mudeli eesmärk on tagada organisatsiooni visiooni ja strateegiliste

eesmärkide efektiivne elluviimine, pakkudes igapäevaste tegevuste ja operatiivsete mõõdikute kaudu selget ja läbipaistvat sidet strateegiliste eesmärkidega. Püramiidstruktuur aitab selgelt määratleda, kuidas madalamate tasandite näitajad toetavad organisatsiooni kõrgemaid strateegilisi eesmärke ning soodustab seeläbi organisatsiooni terviklikku juhtimist ja tulemuslikkust. (Lynch & Cross, 1992)

Kontrolli hoobade mudeli (inglise keeles *Levers of Control*) töötas välja Robert Simons (1995), kirjeldades nelja juhtimiskontrolli süsteemi tüüpi, mida juhid saavad kasutada organisatsiooni strateegilise juhtimise ja kontrolli tasakaalustamiseks. Need on uskumussüsteemid, piirangusüsteemid, diagnostilised kontrollsüsteemid ja interaktiivsed kontrollsüsteemid. Need peavad olema tasakaalus, et tagada strateegia edukas elluviimine. Diagnostilised kontrollsüsteemid tagavad strateegiliste eesmärkide täitmise kontrolli, interaktiivsed kontrollsüsteemid toetavad organisatsiooni kohanemisvõimet ja strateegilist õppimist, uskumussüsteemid loovad ühised väärtused ja suunised ning piirangusüsteemid määratlevad reeglid ja piirid, mille raames organisatsioon tegutseb (Simons, 1995).

Tabel 2

TJ teoreetilised käsitlused ja mudelid

TJS nimi, autor ja aasta	Uurimisvaldkonna märksõnad
Tasakaalus tulemuskaart (<i>Balanced Scorecard</i>) Kaplan ja Norton (1992)	strateegiline juhtimine, finants- ja mittefinantsmõõdikud, visioon, organisatsiooni eesmärgid, strateegia elluviimine
Tulemusprisma (<i>Performance Prism</i>) Neely, Adams ja Kennerley (2002)	sidusrühmade juhtimine, sidusrühmade rahulolu, strateegiline fookus, protsessid, organisatsiooni võimekus
EFQM Model EFQM (1991; 2025)	kvaliteedijuhtimine, organisatsiooni täiuslikkus, enesehindamine, pidev parendamine, RADAR loogika, tulemuste orienteeritus, AI, jätkusuutlikkus, riskijuhtimine
SMART Performance Pyramid Lynch ja Cross (1992)	mitmetasandiline juhtimine, strateegilised ja operatiivsed mõõdikud, eesmärkide ühendamise, organisatsiooni efektiivsus ja tõhusus
Kontrolli hoobade mudel (<i>Levers of Control</i>) Simons (1995)	mitmetasandiline juhtimine, strateegilised ja operatiivsed mõõdikud, eesmärkide ühendamise, organisatsiooni efektiivsus ja tõhusus
Tulemusjuhtimissüsteemi kaardistamise mudel (<i>Extended Performance Management Framework</i>) Otley ja Ferreira (2009)	mitmemõõtmeline juhtimine, terviklik tulemusjuhtimine, organisatsiooni visioon ja missioon, kriitilised edu võtmetegurid, strateegilised protsessid, eesmärgid ja mõõdikud, hindamine ja tagasiside süsteemid

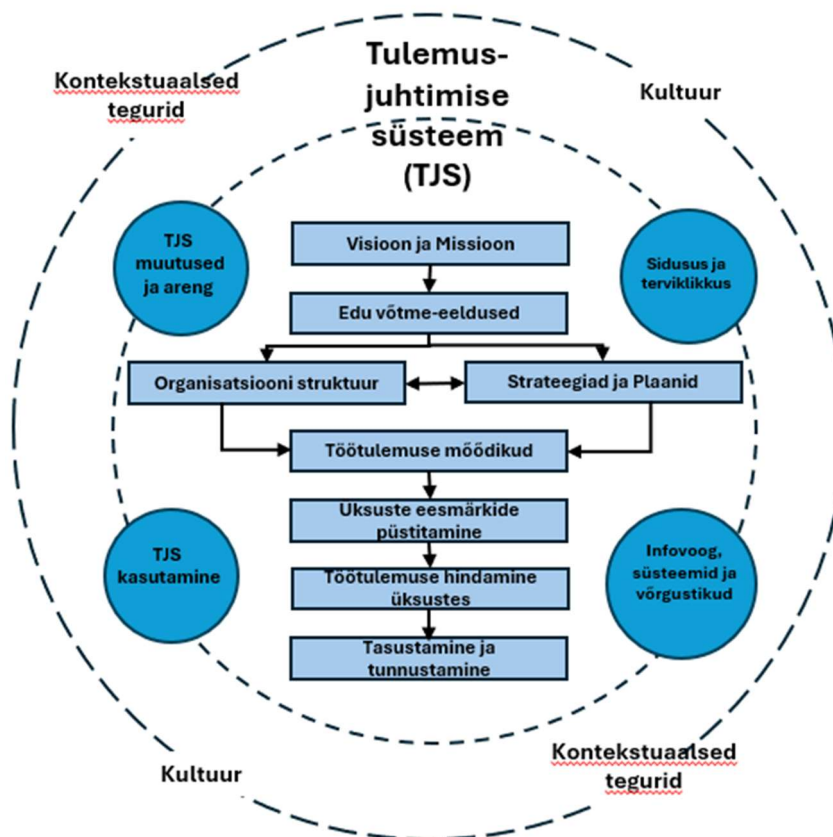
Allikas: vastavalt nimetatud artiklitele, autorite koostatud

Eraldi TJ kaardistamise mudeli töötas välja David Otley (1999), mis keskendus viiele valdkonnale: eesmärgid, strateegiad, töötulemuse hindamine, tasustamine ning informatsiooni

liikumine. Erinevalt varasematest mudelitest, mis rõhutasid peamiselt finantsnäitajaid, majanduslikku efektiivsust või tasakaalus tulemuskaardi perspektiive, pakub Otley raamistik laiemat ja süsteemsemat vaadet organisatsiooni juhtimisele (Otley, 1999).

Hiljem arendati Otley mudelit edasi koostöös Aldonio Ferreiraga, mille tulemusena ühendati omavahel algne Otley käsitlus Robert Simonsi (1995) käsitlusega kontrolli hoobade mudelist. Kahe teoreetilise käsitluse sünergiana löid Ferreira ja Otley 2009. aastal ülevaatliku ja praktilise mudeli, mis võimaldab hinnata organisatsiooni tulemuslikkuse juhtimist nii ametlike kui ka mitteametlike protsesside põhjal.

Mudeli keskseks eesmärgiks on pakkuda tööriista, millega kaardistada ja analüüsida organisatsiooni juhtimissüsteemi olemust. Mudel on ülesehitatud 12 alateemale, mis võimaldavad mitmekülgset ja süsteemset ülevaadet juhtimise eri aspektidest. Mudeli ülesehitus tagab piisava paindlikkuse, et seda oleks võimalik rakendada nii era-, avaliku kui ka kolmanda sektori organisatsioonide juhtimispraktikate analüüsimiseks. Sellest tulenevalt on mudelit laialdaselt kasutatud oma teadusuuringutes ka teadlased, näiteks Vieira, Brendan ja Schneider (2017), Ferreira ja Yap (2010) ning Bakar ja Tajuddin (2014).



Joonis 1. Ferreira ja Otley tulemusjuhtimise kaardistamise süsteem (TJS)

Allikas: Ferreira ja Otley (2009), autorite tõlgitud

Ferreira ja Otley mudeli 12 käsitletavat alateemat on:

I. Visioon ja missioon

TJS-i efektiivne toimimine eeldab selgelt sõnastatud eesmärkide olemasolu, millega võrreldaks organisatsiooni tegevuste tulemusi. Visioon väljendab organisatsiooni soovitud tulevikuseisundit. Missioon väljendab eesmärke, mis on kooskõlas organisatsiooni põhiväärtustega. Visioonil ja missioonil on juhtimises määrav roll üksnes siis, kui need on organisatsioonis laialdaselt kommuniqueeritud ning juhtimisotsuseid tehakse nende põhjal. (Ferreira & Otley, 2009)

Sõnastatud ja tõhusalt kommuniqueeritud visioonil on võtmeroll organisatsiooni töötulemuste parandamisel ning organisatsiooniliste muutuste elluviimisel (Kirkpatrick, 2017). Visiooni ja missiooni olulisust strateegilise juhtimise komponentidena on järjepidevalt rõhutatud viimase neljakümne aasta teaduskirjanduses (Powers, 2012). Ferreira ja Otley (2009) seovad missiooni selgelt organisatsiooni väärtustega, mida Kirkpatrick (2017) defineerib kui põhimõtteid ja hoiakuid, mis suunavad eelistatavaid käitumisviise ning tegevusi visiooni saavutamiseks protsessis. Seega on väärtused lahutamatult seotud nii visiooni kui ka missiooniga.

II. Edu võtmetegurid

Organisatsiooni edu üheks määravaks eelduseks on visiooni ja missiooni sõnastuse konkretiseerimine ning nende seostamine lühema ajaperspektiiviga. TJS-i mudeli koostamisel on oluline tuvastada need edu võtmetegurid, mida organisatsiooni juhtkond peab oluliseks strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Selgelt määratletud edu võtmetegurid võimaldavad hinnata, kas organisatsiooni liigub efektiivselt oma visiooni ja missiooni poole. (Ferreira & Otley, 2009).

Edu võtmetegurid on määratletud kui kriitilised valdkonnad, millele organisatsioon peab keskenduma, et saavutada soovitud tulemused (Vieira, Brendan & Schneider, 2017). Teadlikkus nendest võtmeteguritest võimaldab organisatsioonil analüüsida nii sise- kui väliskeskkonna ohte ja võimalusi ning mõista oma tugevusi ja nõrkusi (Syed, Bandara, French, & Stewart, 2018). Selline terviklik ülevaade loob eeldused sihipäraseks ja süsteemseks organisatsiooniliste väljakutsete juhtimiseks ning arendustegevuseks.

III. Organisatsiooni struktuur

Organisatsiooni struktuur on otseselt seotud edu võtmeteguritega, kuna nende määratlemine võimaldab hinnata, kas olemasolevad struktuurid toetavad seatud eesmärkide saavutamist või vajavad kohandamist. Organisatsiooni struktuur määratleb ametlikud rollid, vastutusalad ja aruandlusahelad ning loob seeläbi raamistiku, mille piires töötajad tegutsevad.

Seega on struktuur fundamentaalne tulemusjuhtimissüsteemi osa, mis annab töötajatele juhised tegevustest, mida tuleb teha, kuid samuti millised tegevused ei ole lubatud. (Ferreira & Otley, 2009).

Tänapäevases kiiresti muutuv keskkonnas, kus rõhk on teadmispõhisel töö ja teadmiste hajutamisel organisatsiooni sees, on nõuded organisatsiooni struktuurile pidevas muutuses (Johnson, Scholes & Whittington, 2005).

IV. Strateegiad ja plaanid

Strateegiad ja plaanid kujutavad endast juhtkonna poolt määratletud tegevusi, mille eesmärk on toetada organisatsiooni pikaajaliste eesmärkide saavutamist. Nende tegevuste kaardistamine võimaldab hinnata, mil määral on strateegiad kooskõlas edu võtmetegurite ja seatud eesmärkidega. Samuti aitab see mõista strateegiliste otsuste ja organisatsiooni igapäevase tegevuse vahelist sidusust – kas strateegiad luuakse ülevalt-alla, alt üles või läbi mõne muu koordineerimismehhanismi. Uurimused on näidanud, et mida suurem on madalamate töötasandite kaasatus strateegiliste eesmärkide kujundamisesse, seda tugevam on organisatsioonisisene kooskõla ning töötajate pühendumus strateegiliste eesmärkide elluviimisele. (Ferreira & Otley, 2009)

Strateegia tähendus ja roll organisatsiooni juhtimises on olnud teaduskirjanduses laialdaselt käsitletud, kuid selle mõiste keerukus ja mitmetähenduslikkus on viinud olukorrani, kus üheselt mõistetavat definitsiooni on keeruline välja tuua (Alford & Greve, 2017). Kuigi strateegiate eesmärgiks on üldjuhul pikaajaliste sihtide saavutamine, on nende vajalikkus ja praktiline rakendatavus mõnede autorite poolt kahtluse alla seatud, kuna kiiresti muutuv keskkonnas on planeerimise olulisus kahanenud (Hope & Fraser, 2003). Lisaks pikaajaliste eesmärkide saavutamisele annavad strateegiad ka võimaluse kaardistada tegevused, mis tagavad organisatsiooni elujõulisuse, efektiivsuse ning võime luua avalikku väärtust (Poister, 2017).

V. Töötulemuse mõõdikud

Töötulemuse mõõdikud on erinevatel organisatsiooni tasanditel kasutatavad rahalised ja mitte-rahalised näitajad, mis iseloomustavad organisatsiooni liikumist oma eesmärkide, edu võtmetegurite, strateegiate ja tegevusplaanide täitmise suunas. Mudeli raames on oluline jälgida nii mõõdikuid, mida kasutatakse kui ka valdkondi, kus mõõdikud puuduvad. Nimelt võib liigne keskendumine mõõdetavatele tegevustele kõrvale jätta need tegevused, mida mõõta ei ole lihtne, kuid mis võivad organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks siiski olla olulised. Lisaks on oluline mõõdikute hulk, sest suur mõõdikute hulk võib vähendada nende kõigi efektiivsust. (Ferreira & Otley, 2009)

Ferreira ja Otley (2009) kasutavad TJ mõõdikutest kirjutades terminit *key performance measures* (KPM). Teaduskirjandus eristab antud terminit ja laiemalt kasutuses olevat *key performance indicators* (KPI). Esimene viitab eelkõige juhtimisotsuste tegemise vajadusele viitavatele signaalidele, teine aga konkreetsetele numbrilistele näitajatele (Muravu, 2021). Nende mõistete erisuses on aga ajaga vähenenud ning käesolev magistritöö käsitleb neid sünonüümidenä.

Avaliku sektori kontekstis toovad Bezzina, Borg ja Cassar (2017) esile mõõdikute kolm üldist kasu: esiteks võimaldab suurem andmehulk paremat analüüsi ja võrdlust erinevate organisatsioonide ning üksuste vahel; teiseks suurendavad mõõdikud vastutust ja läbipaistvust; ning kolmandaks toetavad need juhtimisotsuste tegemist. Boyle (2005) omakorda klassifitseerib mõõdikud nelja kategooriasse: sisendi-, tegevuse-, väljundi- ja mõjuindikaatorid.

VI. Üksuste eesmärkide püstamine

Üksuste eesmärgid erinevad organisatsiooni eesmärkidest suurema detailsusastme poolest. Sageli tekib üksuste ja organisatsiooni eesmärkide vahel pinge, mis tuleneb vastuolust ideaalis soovitava ning reaalselt saavutatava vahel. Eesmärgid, mille saavutatavuse tõenäosus on vahemikus 80–90%, loovad sobiva ambitsioonitaseme ning parandavad kollektiivset tulemuslikkust. Seetõttu on üksuste eesmärgistamine muutunud organisatsiooni arengu seisukohalt oluliseks, kui mitte asendamatuks tööriistaks. (Ferreira & Otley, 2009)

Hästi disainitud ja efektiivne TJS ühildab organisatsiooni eesmärgid üksuste ja indiviidide eesmärkidega, mida regulaarselt üle vaadatakse (Agarwal, 2021). Eesmärkide püstamine, nende võrdlemine oodatud tulemustega ja selle põhjal tasustamis- ning tunnustamisalaste otsuste tegemine on kriitiline osa tulemusjuhtimise süsteemist. Hägusad või raskesti mõõdetavad eesmärgid, mis on tavapärane avalikule sektorile, võivad viia ebatõhusa või ebakonstruktiivse käitumiseni töötajate poolt (Verbeeten & Spekle, 2015).

VII. Töötulemuse hindamine üksustes

Organisatsiooni esma- ja keskastmejuhid keskenduvad eelkõige valdkondadele, mida tippjuhtkond peab oluliseks. Edu nendes valdkondades tugevdab juhtide positsiooni ja soodustab nende karjääri arengut. TJS ja töötulemuse hindamine nii ametlike kui ka mitteametlike meetmete kaudu annab töötajatele selge signaali selle kohta, millised tegevusvaldkonnad on juhtkonna hinnangul prioriteetsed. TJS-i mudeli kontekstis on keskse tähtsusega, kuidas töötajad tunnetavad hindamise protsesse ja mõju, mitte ametlikult kujundatud süsteemide kirjeldus. Töötulemuse hindamisel on tähtsad nii hindamise protsess – sealhulgas selle ametlik ja mitteametlik osa – kui ka põhimõte, millel hindamine põhineb ehk kas selleks kasutatakse subjektiivseid või objektiivseid (numbrilisi või jah/ei mõõdikuid) või nende kombinatsioone. (Ferreira & Otley, 2009)

Lisaks kvantitatiivsetele objektiivsetele mõõdikutele on subjektiivsete hinnangute kaasamine töötajate hindamisprotsessi aktsepteeritud kui positiivne praktika. See aitab joondada töötajate huve organisatsiooni eesmärkidega (Baker, Gibbons, & Murphy, 1994) ning tagada, et töötajad pööravad tähelepanu kogu oma vastutusalale, sealhulgas neile tegevustele, mida ei ole võimalik täpselt mõõta või arvuliselt väljendada (Holmstrom & Milgrom, 1991). Subjektiivne hindamine võib osutuda isegi olulisemaks ja tõhusamaks kui objektiivne hindamine, eriti olukordades, kus viimase rakendamine on liialt keerukas või ei võimalda töötaja või üksuse panust terviklikult hinnata. Lisaks võib objektiivne hindamine jääda liialt jäigaks ega pruugi sobida eesmärkide paindlikuks hindamiseks (Wick, 2021).

Subjektiivsel hindamisel avalikus sektoris esineb mitmeid riske. Tarigan, Gustomo ja Bangun (2025) toovad välja järgmised riskid, mis tulenevad:

a) hindaja subjektiivsusest, mis võib muuta hindamise erapoolikuks. Näiteks võib hindamist mõjutada hindaja ootused (inglise keeles *confirmation bias*), hindaja isiklikud seisukohad (inglise keeles *similarity bias*), soov hoida *status quo*-d ja vältida konflikte.

b) hindaja ja hinnatava personaalsetest suhetest, kontoripoliitikast ja hierarhilisest dünaamikast;

c) ühtsete protsesside puudumisest, mis võimendab erapoolikust.

Seetõttu on erapooletutel, läbipaistvatel ja ühtsetel hindamisprotseduuridel ning standarditel põhinevad süsteemid avalikus sektoris eriti olulised, kuna need mõjutavad töötajate arusaama organisatsiooni õiglusest (Micacchi, Vide, Giacomelli, & Barbieri, 2024).

VIII. Tasustamine ja tunnustamine.

Töötulemuse hindamisele järgnev loogiline samm on tasustamine ja tunnustamine. Mudelis käsitletakse tasustamise ja tunnustamise meetoditena nii ametlikke kui ka mitteametlikke ning rahalisi ja mitterahalisi võimalusi. Seega võivad tasustamise meetodid hõlmata näiteks tippjuhtide suulist tänu, tulemustasu, karjäärivõimalusi jm (Ferreira & Otley, 2009).

Stater ja Stater (2019) jagavad tasustamise ja tunnustamisega seotud elemendid kaheks laiemaks kategooriaks:

a) Tööülesannete väljenduslike aspektidega seotud (*extrinsic*) tegurid, mis hõlmavad näiteks palka, staatust nii ühiskonnas kui ka organisatsioonis, töötingimusi jm;

b) Tööülesannete sisemiste väärtustega seotud (*intrinsic*) tegurid, mis hõlmavad psühholoogilisi aspekte, näiteks töö huvitavust ja võimalusi enesearenguks.

Tasustamise ja tunnustamisega seotud aspektid mõjutavad otseselt töötajate otsuseid ja viise, kuidas nende tegevus on seotud organisatsiooni eesmärkidega. Töötajakogemus, mille tähtsad aspektid on tunnustamine ja tasustamine, mõjutab omakorda töötaja kaasatust (inglise

keeles *engagement*). Mida suurem on kaasatus, seda algatusvõimelisemad ja positiivsemalt organisatsiooni eesmärkidesse suhestuvad on töötajad (Zahari & Kaliannan, 2023). Lisaks leiavad Zahari ja Kaliannan, samuti van Helden ja Reichards (2019), et avaliku sektori töötajate kaasatuse seisukohalt on tööülesannete sisemisel väärtusel oluliselt suurem tähendus ning juhtidel lasub kohustus sellele teadlikult tähelepanu pöörata.

IX. Informatsioonivood, -süsteemid ja -võrgustikud.

Kasutatavas mudelis on informatsiooni liikumisel ning selleks vajalikel süsteemidel ja võrgustikel eelkõige teiste komponentide toetav funktsioon. Kõige tugevam sümbioos tekib üheteistkümnenda alateemaga ehk TJS-i muutustega, sest selles käsitletakse keskse faktorina küsimust, kas informatsiooni liikumine on suunatud mineviku vigadest õppimisele (tagasiside, *feedback*) või tuleviku väljakutsetele reageerimisele (ettevaatav info, *feed-forward*). (Ferreira & Otley, 2009)

Informatsioon on strateegiline ressurss, mille kasutamise keskne väljakutse on seotud informatsiooni üleküllusega, eriti selle kogumise ja haldamise osas. Informatsiooni külluse tingimustes võib otsustajatel tekkida raskusi õige teabe tuvastamisel, mis omakorda võib viia kallutatud või subjektiivsete otsusteni, tuginedes mittetäielikule informatsioonile. (Lega *et al*, 2024).

Kasvava trendina näevad organisatsioonid ühe võimaliku lahendusena probleemi leevendamiseks tehisintellektil põhinevate meetodite laialdasemat kasutuselevõttu. Tehisintellekti lahendused võivad avalikus sektoris muu hulgas suurendada efektiivsust ja töötulemusi, toetada informatsiooni töötlemise protsessi, aidata tuvastada riske ning leida võimalusi organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks ja otsustusprotsesside parandamiseks. (Zuiderwijk, Chen & Salem, 2021).

X. TJS kasutamine.

Tulemusjuhtimissüsteemi (TJS) kasutamiseviis, võib olla olulisem kui see, kuidas süsteem on kujundatud. Kuigi organisatsiooni keskkond ja tegutsemiskontekst mõjutavad TJS-i ülesehitust, on veelgi suurem mõju organisatsiooni kultuuril. Kultuur määrab, milline lähenemine organisatsioonis domineerib – kas kommunikatiivne või instrumentaalne ratsionaalsus – ning see omakorda kujundab TJS-i aluspõhimõtte: kas süsteem põhineb tehingulisel (inglise keeles *transactional*) või suhtel põhineval (inglise keeles *relational*) loogikal. Tehingutel põhinev TJS seab võimalikult selged eesmärgid ja sageli ka vahendid nende saavutamiseks, samas kui suhtel põhinevas TJS-is on eesmärgid ja vahendid ebamäärasemad. (Ferreira & Otley, 2009)

Sarnast jaotust kirjeldavad (Verbeeten & Spekle, 2015) mõistega kokkutõmbuvus (inglise keeles *contractibility*). Mida suurem see on, seda sarnasem on TJS tehingul põhinevale

süsteemile. Avalik sektor kuulub valdavalt suhtel põhineva ja madala kokkutõmbuvusega tasemega süsteemide kategooriasse. Arusaam, millist fundamentaalset printsiipi tulemusjuhtimise süsteem järgib, mõjutab selle kasutamise tulemusi. Stiimulitel põhinev TJS avaldab negatiivset mõju organisatsiooni tulemuslikkusele olukordades, kus kokkutõmbuvus on madal. See negatiivne efekt aga väheneb, kui eesmärgid ja vahendid muutuvad selgemaks (Verbeeten & Spekle, 2015). Seega võib organisatsiooni tulemuslikkusele olla kasulik erinevate TJS süsteemide rakendamine, vastavalt situatsioonile, juhtimistasandile ja üksuste tööülesannetele.

XI. TJS muutused ja areng

TJS-i muutuste alateema annab parema ülevaate kogu süsteemist, tuues esile need elemendid, mida organisatsioon on tuvastanud kui arendamist või muutmist vajavad. Samuti mida intervjueritavad näevad kõige teravamate kitsaskohtadena. Mudel ei keskendu protsessile, kuidas muutuste vajadus tuvastatakse või kuidas muutusi organisatsiooni sees ellu viiakse, vaid rõhub signaalidele, mida organisatsiooni liikmed tulemusjuhtimise raames tajuvad vajaduste ja kitsaskohtadena. Samuti uuritakse, kas muutused on ettevaatavad või toimuvad reageeringuna väliskeskkonna muutustele. (Ferreira & Otley, 2009)

Muutused avalikus sektoris on keerulised, kuid muutustega kohanemine lihtsam kui töötajad haakuvad organisatsiooniga (Chih, Yang & Chang, 2012). Süsteemi erinevad komponendid on pidevas arengus, mida mõjutavad väliskeskkonna muutused, sisemised otsused (näiteks uued strateegiad), juhtkonna eelistused jne.

XII. Sidusus ja terviklikkus

Eelnevad üksteist alateemat käsitlevad TJS erinevaid, kuid üksteist mõjutavaid ja üksteisest sõltuvaid komponente. Viimane alateema keskendub süsteemi terviklikkusele ja sisemisele tasakaalule. Hästi toimivas TJS-s loovad erinevad komponendid sünergia ning koostoime lisab süsteemile väärtust. Samas võib juhtuda, et hoolikalt kujundatud üksikute komponentide olemasolu korralgi esinevad süsteemis tõsised tõrked. (Ferreira & Otley, 2009)

TJS-d võivad parandada organisatsiooni tulemuslikkust, kuid on tihti puudulikult rakendatud. TJS-i rakendamisel avalikus sektoris on eraldi väljakutseks hägused või üksteisele vastanduvad eesmärgid, bürokraatlike protsesside küllus ja töötajate motivatsiooni eripärad (Hill & Plimmer, 2024). Franco-Santos ja Otley (2018) toovad välja viis soovimatut tagajärge, mida halvasti ülesehitatud või rakendatud TJS kaasa võib tuua: vaid tulemustele suunatud tegevus, informatsiooni manipulatsioon, valikuline tähelepanu probleemidele, kontrolli illusioon, ning sotsiaalsete suhete muutumine organisatsioonis sees.

TJS ja selle kahteist alateemat mõjutavad Ferreira ja Otley (2009) mudelis läbivalt organisatsiooni tegutsemiskontekst ja organisatsiooni kultuur. Konteksti all mõistavad autorid

keskkonda, milles organisatsioon tegutseb ning väliseid tegureid, mis kujundavad TJS-i ülesehitust. Organisatsiooni kultuur mõjutab töötajate (sealhulgas juhtide) otsuseid ja käitumist igas TJS-i etapis. Mudeli autorid ei käsitle neid kahte aspekti eraldiseisvate alateemadena, kuna need mõjutavad TJS-i toimimist, kuid ei ole süsteemi enda iseloomulikud osad. (Ferreira & Otley, 2009).

Broadbent ja Laughlin (2009) jagavad eeltoodud kaksteist alamteemat kaheks, esimesed kaheksa vaatlevad eesmärke ja eesmärkide saavutamiseks olevaid võimalusi, neli viimast aga konteksti. Liialt mehaanilise lähenemise eest organisatsiooni juhtimissüsteemi on näiteks Broadbent ja Laughlin kritiseerinud Ferreira ja Otley mudelit ning pakkunud välja laienduse mudelile, mis võtab oluliselt enam arvesse keskkonda, kus organisatsioon tegutseb.

Sarnasele järeldusele jõuab ka (Cilliers, 2012), kes arvestab ka Broadbent ja Laughlini täiendusi ning leiab, et Ferreira ja Otley mudel on sobiv organisatsiooni tehniliste kontrolli mehhanismide tuvastamiseks, kuid see ei võta arvesse sotsiaal-ideoloogilisi kontrollielemente. Cilliani viitab sellega sügavamatele kultuurilistele väärtustele ja hoiakutele, samas kui Ferreira ja Otley mudel suudab tuvastada vaid selgelt väljendatud väärtusi ja hoiakuid.

Ferreira ja Otley mudeli võtmine organisatsiooni protsesside kaardistamise aluseks seab seega selged piirangud tulemustele. Ferreira ja Otley süsteemi tugevuseks on konkreetsus, mis defineerib organisatsiooni juhtimissüsteemi mõjutavad elemendid ning süstemaatiline lähenemine nende elementide kaardistamiseks. Kuigi mudel võtab arvesse keskkonda, mis avaliku sektori organisatsiooni puhul on oluline faktor, siis ei ole see mudeli peamine fookus ning mudel ei arvesta organisatsiooni mõjudega väliskeskkonnale.

Sellest hoolimata on mudel piisavalt paindlik, et kohanduda erinevat tüüpi organisatsioonidega – nii era- kui ka avaliku sektori institutsioonidega. Mudeli paindlikkus tuleneb eelkõige selle kontseptuaalsest ülesehitusest, mis ei eelda konkreetsete mõõdikute ega protseduuride olemasolu, vaid võimaldab keskenduda organisatsiooni juhtimissüsteemi sisemisele loogikale, väärtustele ja praktikatele. Lisaks võimaldab mudel käsitleda võrdset nii ametlikke kui ka mitteametlikke juhtimispraktikaid, hõlmates ka kultuurilisi ja käitumuslikke aspekte. See võimaldab mudelit rakendada ka keerulise juhtimis- ja hindamissüsteemiga organisatsioonides, kus tulemuslikkust ei ole lihtne kvantitatiivselt mõõta. Ferreira ja Otley mudel on tihedalt seotud ka teise TSJ teoreetiliste käsitluste ja mudelitega. Tabel 3 toob välja võrdluse, milliseid alamteemasid erinevad TSJ teoreetilised käsitlused ja mudelid katavad.

Tabel 3, lk 21, esitab võrdleva analüüsi Ferreira ja Otley (2009) kaheteistkümne alamteema ja viie rahvusvaheliselt tunnustatud tulemusjuhtimise mudeli vahel. Analüüsi tulemustest nähtub, et kõige terviklikumalt katab kõiki uurimisalasid just Ferreira ja Otley mudel, hõlmates ühtviisi strateegilisi (nt visioon, missioon, strateegiad ja edu võtmetegurid)

ning operatiivseid komponente (nt üksuste eesmärgistamine, töötulemuse mõõtmine ja hindamine), samuti organisatsioonilisi elemente nagu struktuur ja infovoog. Lisaks võimaldab see mudel käsitleda süsteemi arengu- ja muutuse protsesse ning süsteemi sisemist kooskõla, sidudes omavahel ametlikud ja mitteametlikud juhtimispraktikad.

EFQM mudel hõlmab mitmeid Ferreira ja Otley määratletud alamteemasid, pakkudes süsteemset raamistikku organisatsiooni hindamiseks ning rõhutades pideva täiustamise tsüklit. Siiski ei kata EFQM täielikult selliseid elemente nagu organisatsiooni struktuur, tasustamise ja tunnustamise süsteemid ega töötulemuse hindamine üksustes. Seega jääb EFQM mõneti vähem sobivaks, kui eesmärgiks on kaardistada juhtimissüsteemi toimimist nii ametlike kui ka mitteametlike protsesside tasandil. Mudeli tugevuseks on siiski selle analüütiline loogika ja võime tuvastada parenduskohti, kuid selle fookus on pigem üldisel tulemuslikkusel ja juhtimiskultuuril, mitte juhtimisprotsesside detailsetel elementidel.

Tabel 3

Ferreira ja Otley (2009) TJS 12 alamteema võrdlus teiste TJ teoreetiliste käsitluste ja mudelitega

Ferreira ja Otley (2009) 12 uurimisala	Tasakaalus tulemuskaart (Kaplan & Norton, 1992)	Tulemus- prisma (Neely <i>et</i> <i>al.</i> , 2001)	EFQM (EFQM, 1991; 2025)	SMART (Lynch & Cross, 1992)	Kontrolli hoobade mudel (Simons, 1995)
Missioon ja visioon	X	Osaliselt	X	X	X
Edu võtmetegurid	X	X	X	X	X
Organisatsiooni struktuur	-	-	Osaliselt	Osaliselt	Osaliselt
Strateegiad ja plaanid	X	X	X	X	X
Töötulemuse mõõdikud	X	X	X	X	X
Üksuste eesmärkide püstitamine	X	X	X	X	Osaliselt
Töötulemusse hindamine üksustes	X	-	Osaliselt	X	X
Tasustamine ja tunnustamine	-	-	Osaliselt	-	Osaliselt
Infovoog, süsteemid ja võrgustikud	Osaliselt	Osaliselt	X	Osaliselt	X
Tulemusjuhtimise kasutamine	X	X	Osaliselt	X	X
Tulemusjuhtimise muutused ja areng	X	Osaliselt	X	Osaliselt	X
Sidusus ja terviklikkus	X	X	X	X	X

Märkus: X – katab täielikult Ferreira ja Otley (2009) määratletud uurimisala; - – ei kata Ferreira ja Otley (2009) määratletud uurimisala; Osaliselt – käsitleb antud teemat vaid osaliselt

Allikas: vastavalt nimetatud artiklitele, autorite koostatud

Ülejäänud mudelid – tasakaalus tulemuskaart, tulemusprisma, SMART ja kontrolli hoobade mudel – käsitlevad samuti mitmeid tulemusjuhtimise süsteemi komponente, kuid

teevad seda kitsama fookusega või valdkondlikult piiratumal viisil. Näiteks keskendub tasakaalus tulemuskaart strateegiliste eesmärkide ja mõõdikute kooskõlastamisele, tulemusprisma keskendub sidusrühmadele ning kontrolli hoobade mudel organisatsiooni juhtimissüsteemide tasakaalustamisele.

Kuna Ferreira ja Otley (2009) mudel võimaldab kaardistada juhtimissüsteemi komponente süstemaatiliselt ja mitmekihiliselt, sh arvestades organisatsiooni kultuuri, informatsioonivoo korraldust ja muutumisvõimet, on selle kasutamine käesolevas magistritöös põhjendatud.

2. Eesti Vabariigi Välisministeeriumi tulemusjuhtimise süsteemi eripärad ja arendamise võimalused

2.1 Välisministeeriumi struktuur ja uurimismetoodika

Inforegistri andmetel töötas välisministeeriumis (edaspidi VM) 2025. aasta aprilli seisuga 654 inimest, mis teeb sellest töötajate arvu poolest Eesti suurima ministeeriumi. Vastavalt välisministeeriumi põhimäärusele (kasutatud 21.04.2025) juhib ministeeriumi minister. Ministeeriumi struktuuriüksusi juhib kantsler, välja arvatud siseauditi ja diplomaatilise julgeoleku osakonnad, mille juhtimine kuulub otse ministri pädevusse. Kantsleri otseses alluvuses on 4 osakonda, mida toetab kokku seitse bürood. Lisaks allub kantslerile kuus asekanclerit, kelle vastutusalas on kokku 19 osakonda ja 29 bürood. Osakondi juhivad peadirektorid ning büroosid juhatajad. VM-i põhimäärus ei näe ette osakondade asepeadirektoreid ega büroode asejuhatajaid.

Kantslerile alluvad ka Eesti saatkonnad 38 riigis ning esindused kolme rahvusvahelise organisatsiooni juures. Saatkondade igapäevast tööd juhib tavapäraselt suursaadik. Erandid tekivad juhtudel, mil suursaadik mingil põhjusel puudub, näiteks Eesti saatkonnas Moskvast 2024. aasta seisuga. Sellistel juhtudel täidab saatkonna juhi ülesandeid asejuht.

Lisaks ametkondlikule hierarhiale on VM-i töötajaskonna jaotus reguleeritud seadusega. VM-i personal jaguneb kaheks: karjääridiplomaadid, kellele on omistatud välisteenistuse auaste ja kes töötavad ministeeriumis Välisteenistuse seaduse alusel ning diplomaatilist tegevust toetavad ametnikud, kelle töösuhe põhineb Avaliku teenistuse seadusel.

Magistritöö raames analüüsitakse TJS-i toimimist Eesti VM-i kontekstis kvalitatiivse uurimismetoodika abil. Selline lähenemine võimaldab nähtust süvitsi mõista ning avada juhtimispraktikate toimimise ja tähenduse erinevaid tahke konkreetsetes organisatsioonides.

Töö teoreetilisel raamistikul ning Ferreira ja Otley (2009) juhtimiskontrolli mudeli alateemadel põhinev küsimustik töötati välja käesoleva magistritöö autorite poolt. Küsimustiku koostamisel kasutati mudeli alamteemade jaotust ning arvestati avaliku sektori ja VM konteksti. Uuringu fookus alamteemade lõikes on välja toodud tabelis 4, lk 22. Küsimustikku testiti

esmaltpilootintervjuu käigus ning selle tulemuste põhjal tehti vajalikke kohandusi, et tagada küsimuste selgus ja vastavus uurimuse eesmärgile. Täismahus küsimustik on esitatud magistritöö Lisas A.

Tabel 4

Ferreira ja Otley TJS mudeli alamteemad ning autorite uuringu fookus

Ferreira ja Otley alamteemad	Uuringu fookus VM-is
I Visioon ja missioon	Väljatöötamine, kommunikeerimine, roll igapäevatöös
II Edu võtmetegurid	Organisatsioonisisesele edu võtmetegurid ja nende kommunikeerimine
III Struktuur	Struktuuri paindlikkus
IV Strateegiad ja plaanid	Väljatöötamine, kinnitamine, kommunikatsioon
V Töötulemuse mõõdikud	Kasutatavad mõõdikud, hindamine erinevatel tasanditel
VI Üksuste eesmärkide püstitamine	Püstitamise protsess, mõõdikute ajakohasus ja asjakohasus
VII Töötulemuse hindamine üksustes	Hindamise meetodid, ametlikud vs mitteametlikud protsessid
VIII Tasustamine ja tunnustamine	Tunnustamise ja tasustamise seos eesmärkidega
IX Infovoog, süsteemid ja võrgustikud	Informatsiooni kättesaadavus, jagamine erinevate tasandite vahel
X Tulemusjuhtimise kasutamine	Süsteemi kasutamine eri juhtimistasanditel, protsessi tõhusus ja usaldusvärsus
XI Tulemusjuhtimise muutused, ja areng	Varasemate praktikate hindamine, süsteemi ajakohasus ja muutumisvõime
XII Sidusus ja terviklikkus	Süsteemi seos igapäevatööga, terviklikkuse tajumine töötajate ja juhtide poolt

Allikas: Autorite koostatud

Kuna VM-is on sõnastatud visioon ja missioon, keskendutakse vastavas alamteemas peamiselt nende koostamisprotsessile, organisatsioonisisesele kommunikeerimisele ning sellele, kuidas VM-i töötajad seostavad neid enda igapäevatööga.

Edu võtmetegurite alamteemas antakse ülevaade, kas VM on tuvastanud ja sõnastanud kriitilised eeldused organisatsiooni pikaajaliste eesmärkide täitmiseks. Edu võtmetegurid on koos organisatsiooni struktuuriga ühendavaks lüliks missiooni, visiooni ja väärtuste ning strateegiate ja tegevusplaanide vahel. Nende tuvastamine näitab, kuivõrd kooskõlas on pikaajalised eesmärgid strateegiate ja plaanide täideviimiseks vajalike vahenditega.

Struktuuri alamteema võimaldab hinnata, kas organisatsiooni ametlikud rollid, vastutusalad ning raporteerimise ahelad toetavad pikaajaliste eesmärkide saavutamist ning milliseid probleeme juhtkond selles valdkonnas tajub. Koos edu võtmeteguritega näitab struktuur, kuidas strateegiate ja tegevusplaanide rakendamine suhestub visiooni ja missiooniga.

Strateegiate ja tegevusplaanide alamteema keskendub sellele, kuidas need dokumendid välja töötatakse (kas ülevalt-alla või alt-üles meetodil) ning mil viisil need on kooskõlas visiooni, missiooni ja edu võtmeteguritega. Strateegiate ja tegevusplaanide rakendamisel on keskne roll nende kommunikeerimisel VM-i siseselt.

Töötulemuse mõõdikute alamteemas käsitletakse, mil määral jälgitakse ja hinnatakse VM-i tegevuste vastavust visiooni, missiooni, edu võtmetegurite ning strateegiate ja tegevusplaanidega. Autorid uurisid mõõdikute erisusi eri juhtimistasanditel, et toetada 12. alamteema analüüsi TJS-i sidususe ja terviklikkuse osas.

Üksuste eesmärkide seadmise protsess annab ülevaate strateegiliste eesmärkide seosest visiooni, missiooni ja edu võtmeteguritega ning kajastab, kuidas strateegilised eesmärgid tõlgendatakse konkreetseteks ülesanneteks. Samuti uuriti selle alamteema käigus, kuidas VMi juhid tagavad seatud eesmärkide ning loodud ülesannete realistlikkuse ja mõõdikute asjakohasuse.

Üksuste töötulemuse hindamise fookuses on protsessid ja meetodid, mida VM-is kasutatakse töötulemuse hindamiseks. Alamteema küsimuste eesmärgiks on eelkõige saada juhtide hinnang, milliseid meetodeid ja protsesse reaalselt kasutatakse üksuste ning indiviidide töö hindamiseks. Siinkohal ei ole tähtis, kas need meetodid ja protsessid on ametlikult fikseeritud.

Järgneva alamteema keskendub sellele, kuidas seostub VM-is töötulemuse hindamine ja eesmärkide täitmine tasustamise ja tunnustamisega. Lisaks tasustamise ja tunnustamise meetoditele uuritakse selles alamteemas ka erinevate TJS-i elementide mõju karjääri arengule.

Infovoogude, süsteemide ja võrgustike käsitlemise fokuseerimiseks koostasid autorid küsimused, mis paluvad juhtidel tuua konkreetseid näiteid info liikumise kohta organisatsioonisiseselt. Vastused nendele küsimustele võimaldavad oletada, kuidas info liikumine toetab TJS-i teisi alamteemasid. Samuti annavad nende küsimuste vastused võimaluse märgata süsteemis tõrkeid, mis eeldavad TJS-i muutmist.

Mitme eelnevalt käsitletud alateema tulemused aitavad selgitada TJS-i kasutusloogikat – kas süsteem tugineb peamiselt tehingutele või suhetel põhinevatele põhimõtetele. Seetõttu keskendutakse selles alamteemas ka TJS-i kasutusviiside võimalikele erinevustele organisatsiooni eri juhtimistasanditel.

TJS-i muutuste alamteema käsitleb, kuidas organisatsioon tuvastab vajaduse muudatusteks ning kas need on pigem proaktiivsed (ettevaatavad) või reaktiivsed, st suunatud väliskeskkonna muutustele reageerimisele. Selle eesmärgi saavutamiseks palutakse intervjuueeritaval tuua konkreetseid näiteid välisministeeriumis toimunud TJS-i muudatustest.

Viimases alamteemas palutakse intervjueeritavatel hinnata, kui tugev on välisministeeriumi TJS-i sidusus ja terviklikkus. Küsimused TJS-i seotusest igapäevatööga ning süsteemi terviklikkuse tunnetuslikust hinnangust võimaldavad intervjueeritavatel väljendada oma arvamust süsteemi sidususe ja toimivuse kohta ning tuua esile tajutavad kitsaskohad.

Uurimuse kvalitatiivne andmekogumine toimus veebipõhiste intervjuudena 2024. aasta veebruaris ja märtsis. Kokku intervjueeriti kümmet välisministeeriumi juhtkonna liiget: viit tippjuhti (kantsler ja asekanclerid vastavalt Avaliku teenistuse seadusele) ning viit keskastmejuhti (osakonnajuhatajad ja suursaadikud/välisesinduste juhid). Valim moodustati juhusliku valiku teel eelnevalt koostatud nimekirjast. Kõik intervjuud salvestati intervjueeritavate teadlikul nõusolekul. Intervjuude ajakava ning uurimisprotsessi etapid – alates küsimustiku koostamisest kuni andmeanalüüsini – on esitatud tabelis 5.

Tabel 5

Uurimisplaan

Tegevus	Läbiviimine
Töö teoreetilise materjaliga	november 2024 - aprill 2025
Intervjuude küsimuste ettevalmistamine	veebruar 2025
Intervjuude läbiviimine	veebruar-märts 2025
Intervjuude transkribeerimine ja kodeerimine	märts-aprill 2025
Intervjuude tulemuste analüüs ja süntees teooriaga	aprill 2025
Järelduste ja soovitude välja töötamine	aprill-mai 2025

Allikas: Autorite koostatud

Lisaks on tabelis 6, lk 27, toodud ülevaade iga intervjuu kestusest ja toimumisajast, mis aitab mõista andmestiku mahtu ja uurimisprotsessi ajakulu.

Tabel 6

Läbi viidud intervjuude toimumisajad ning kestvused

Intervjuu nr	Intervjuu läbiviimise aeg	Intervjuu pikkus
Intervjuu nr 1 – TJ1*	05.02.2025	54 min
Intervjuu nr 2 – TJ2	06.02.2025	52 min
Intervjuu nr 3 – TJ3	14.02.2025	43 min
Intervjuu nr 4 – TJ4	14.02.2025	57 min
Intervjuu nr 5 – TJ5	25.02.2025	52 min
Intervjuu nr 6 – KJ1*	05.03.2025	56 min
Intervjuu nr 7 – KJ2	05.03.2025	56 min
Intervjuu nr 8 – KJ3	06.03.2025	39 min
Intervjuu nr 9 – KJ4	10.03.2025	54 min
Intervjuu nr 10 – KJ5	12.03.2025	54 min

Allikas: Autorite koostatud * TJ – tippjuht; KJ – keskastmejuht

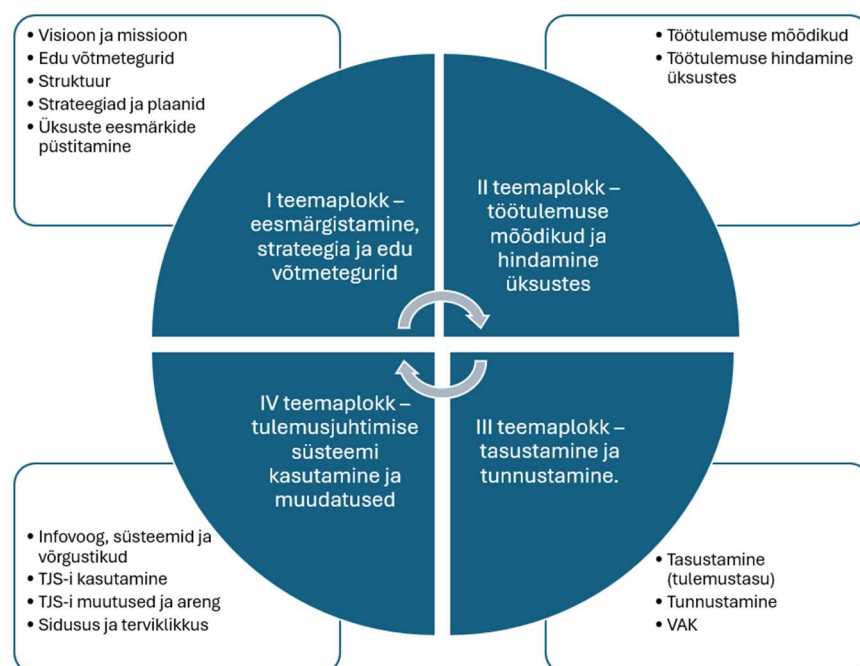
Andmete analüüsimiseks kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi. Esiteks transkribeeriti intervjuude helisalvestised automaatsüsteemi abil ning tekstid korrastati käsitsi helisalvestite ülekuulamiseel. Korrastatud tekstidest toodi välja koodid, moodustati agregeeritud koodid, mis grupeeriti käsitsi alamteemadesse ja kategooriatesse. Kategooriad, alamteemad ning agregeeritud koodide esinemissagedus intervjuude lõikes on välja toodud Lisas B.

Kodeerimisprotsess võimaldas struktureerida andmestikku ning tuvastada korduvaid mustreid ja tähenduslikke erinevusi. Analüüs keskendus nii ametlikele kui ka mitteametlikele tulemusjuhtimise aspektidele, et põhjalikumalt mõista süsteemi tajumist ja rakendamist organisatsiooni igapäevases praktikas.

2.2 Tulemusjuhtimise süsteemi eripärad välisministeeriumis

Välisministeeriumi TJS-i analüüs on käesolevas magistritöös jaotatud nelja teemaplokki. Teemaplokkide sisemine jaotus põhineb üldjoontes Ferreira ja Otley (2009) teoreetilise mudeli alamteemadel, kuid intervjuude kodeerimise tulemusena ilmnis erisus teoreetilisest mudelist mitmes aspektis.

Intervjuude põhjal loodud kategooriate jaotamine nelja teemaplokki võimaldas süstematiseerida andmeid vastavalt VM-i eripäradele ning toetada uurimusülesannetes välja toodud eesmärke. Joonis 3 visualiseerib kohandatud uurimisraamistikku, mis ühendab teoreetilise mudeli ja intervjuude analüüsi käigus loodud kategooriad



Joonis 3. Eesti Välisministeeriumi TJS analüütiline raamistik (tipp- ja keskastmejuhtide arusaamad edu võtmeteguritest). Autorite koostatud Ferreira ja Otley (2009) mudeli alusel

Nelja teemaploki kategooriate kirjeldus, koos erisustega teoreetilisest mudelist on:

- I teemaplokk – eesmärgistamine, strateegia ja edu võtmetegurid. Intervjuude analüüsi tulemusel saadud kategooriad katavad teoreetilise mudeli esimesed neli alamteemat ning kuuenda alamteema (üksuste eesmärkide seadmine). Intervjuudes ilmnes, et üksuste eesmärkide seadmisega seotud vastused olid tihedalt seotud strateegiate ja tegevusplaanidega (IV alamteema) ja seepärast koondasid töö autorid need alamteemad ühte kategooriasse.
- II teemaplokk – töötulemuse mõõdikud ja hindamine üksustes (V ja VII alamteema).
- III teemaplokk – tasustamine ja tunnustamine. See teemaplokk katab ühte teoreetilise käsitluse alamteemat (VII), kuid intervjuude kodeerimise tulemusel eristus kolm selgelt erinevat kategooriat. Lisaks rahalisele tasustamisele ja mitterahalisele tunnustamisele kajastuvad selles teemaplokis ka VM-i atesteerimiskomisjoniga (VAK) seotud koodid. VAK käsitlemine eraldi kategooriana on tingitud selle määravast rollist VM-i karjäärisüsteemis.
- IV teemaplokk – tulemusjuhtimise süsteemi kasutamine ja muudatused (alamteemad IX-XII).

Intervjuud viidi läbi viie tippjuhi ja viie keskastmejuhiga. Intervjuude analüüsi käigus ilmnemiseid märkimisväärsed mustrid kahe grupi hinnangutes. Tipp- ja keskastme juhtide hinnangute võrdlemine ei olnud küll uurimistöö algne eesmärk, kuid avastatud erinevused kujunesid oluliseks järelduseks. Nende erisuste põhjuste ja võimalike mõjude üksikasjalik käsitlus jääb siiski käesoleva töö fookusest välja.

Esmalt analüüsitakse eesmärgistamise, strateegia ja edu võtmetegurite teemaplokki, kus lisaks missioonile, visioonile ja väärtustele käsitletakse ka kriitilisi edu võtmetegureid ning nende seost VM-i struktuuri, strateegiate ja tegevusplaanidega (vt tabel 7, lk 27).

VM-il on selgelt sõnastatud visioon ja missioon, mille olemasolust olid teadlikud kõik intervjuueeritud juhid. Vaatamata sellele ei suutnud ükski intervjuueeritav neid intervjuu käigus sõnasõnaliselt esitada. Küll aga rõhutati ühtselt VM-i väärtuste head tundmist. Väärtusi peeti otsustamisprotsessi raamistikuks ning organisatsiooni tegevuse suunajaks, mistõttu on nende kaasamine käesoleva analüüsi alamteemasse põhjendatud.

Tabel 7

Eesmärgistamine, strateegia ja edu võtmetegurid (tipp- ja keskastmejuhtide intervjuude agregeeritud koodid TJS-i elementide osas)

Kategooria	Tippjuhtkond	Keskastmejuhid
Visioon, missioon ja väärtused*	Ebaselge; kaasav koostamine; nõrk seos igapäevatööga; julgus; puudulik kommunikatsioon.	Ebaselge; kaasav koostamine; nõrk seos igapäevatööga; julgus; sisemine missioon.
Edu võtmetegurid	Selged eesmärgid; organisatsiooni kuvand; piisavad ressursid; selge ja paindlik struktuur; selged protsessid.	Selged eesmärgid; kvaliteetne juhtimine; motivatsioon.
Organisatsiooni struktuur	Paindlikkuse vajadus; <i>ad hoc</i> töörühmade vajadus; oluline vastutuse selgus; suur juhtimiskoormus.	Paindlikkuse vajadus; <i>ad hoc</i> töörühmade vajadus; killustatud struktuur; suur juhtimiskoormus.
Eesmärgistamine ja strateegiad	Eesmärgid pigem tippjuhtkonnast; pikaajaline planeerimine kasutu; valdavalt oluline finantsplaneerimine; mõningane ebaselgus protsessis; aastaplaanid/lähetuskoosolekud; kommunikatsioon piisav.	Eesmärgid valdavalt tippjuhtkonnast; protsess pigem puudub; aastaplaanid/lähetuskoosolekud; kommunikatsioon piisav; isiklikult seatud eesmärgid.

Allikas: Autorite koostatud

Märkus: Väärtused ei kuulu Ferreira-Otley (2009) mudeli alamteemade hulka, kuid on VM-is tähtsad, seostuvad visiooni ja missiooniga.

Uurimistulemused näitavad, et visiooni, missiooni ja väärtuste seos igapäevatöö ning otsustusprotsessidega on VM-is tagasihoidlik. Mitme intervjuueeritava sõnul ei seota strateegiliste plaanide koostamisel visiooni, missiooni ega väärtusi otseselt langetatavate otsustega. Ometi on just selline sidumine tõhus viis põhidokumentide teadvustamiseks ning kinnistamiseks organisatsiooni sees (Simons, 1995) ning see on näidanud positiivset mõju avaliku sektori organisatsioonide tulemuslikkusele (Aldhaeri, Amen, & Isaac, 2020). Kuigi visioon, missioon ja väärtused on VM-i kodulehel avalikult kättesaadavad ja neid kasutatakse institutsiooni sümboolikal, peab juhtkond neid samme ebapiisavaks. Intervjuus tippjuhiga tõstatus järgmine tähelepanek: „*Missioon ja visioon on osa organisatsioonikultuurist, kuid nende teadlik kommunikeerimine on puudulik*” (TJ4).

Välisministeeriumi visioon, missioon ja väärtused töötati välja „*mõne aasta eest*” (KJ2) ning töötajatel oli võimalik teha ettepanekuid ja osaleda aruteludes. Lõplik otsus tehti kitsamas juhtide ringis. Selline osaline kaasatus võib vähendada töötajate tunnetust, et need dokumendid on sisukad ja seotud igapäevase tööga (Johnson, Scholes, & Whittington, 2005).

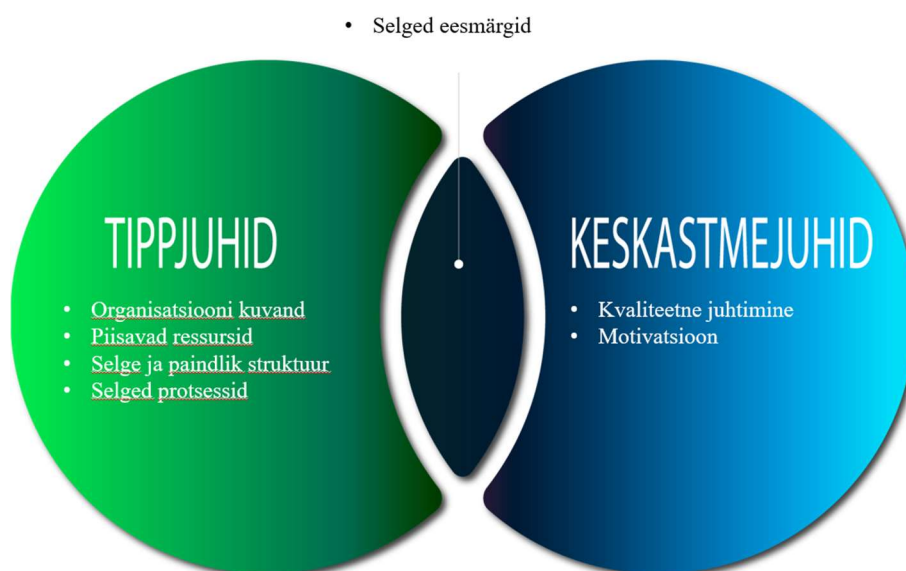
Hoolimata ametliku sõnastuse mitteteadmisest oli enamikul juhtidest selge kontseptuaalne arusaam VM-i visioonist ja missioonist, mis seostus Eesti huvide kaitsmisega. Lisaks rõhutasid keskastmejuhid enda sisemist missiooni, millest igapäevatöös lähtutakse. Näiteks väljendas KJ4: „*Minu jaoks on missioon selge, ajame Eesti asja kaua kannatanud kodumaa nimel.*” Selline sisemine tunnetus organisatsiooni eesmärkidest võib olla tugev

motivaator, kuid kinnitab eelpool toodud tõdemust, et ametlikult sõnastatud missiooni ja visiooni on ebapiisavalt kommu­ni­keeritud ja nõrgalt seotud igapäevatööga.

Visiooni, missiooni ja väärtuste tundmist ei pidanud keegi intervjueritavatest organisatsiooni otsesteks edu võtmeteguriteks. Tipp- ja keskastmejuhtide hinnangul on määravaks selgelt sõnastatud eesmärgid. Tippjuhid lisasid, et eesmärgid peavad olema selgelt kommu­ni­keeritud ja üheselt mõistetavad (vt tabel 6).

Eesmärkidest üheselt arusaamise olulisus peegeldus ka keskastmejuhtide kommentaarides, kuid rõhuasetusega juhtkonna rollis selles osas. Erinevalt tippjuhtidest töid keskastmejuhid tugevalt esile juhtimise kvaliteeti kui ühte edu võtmeteguritest, mis otseselt mõjutab töötajate motivatsiooni. Üks keskastme juht märkis: „*Konkreetne ja karismaatiline juht on organisatsiooni eduks määrava tähtsusega, keda usutakse ja usaldatakse*“ (KJ2). Nende tähelepanekutega haakub ka Hameduddini ja Engbersi (2022) järeldus, et juhtimiskvaliteet võib avaliku sektori töötajate motivatsiooni mõjutada nii positiivselt kui negatiivselt.

Seega jagavad mõlemad juhtimistasandid arusaama eesmärkide ja motiveeriva juhtimise olulisusest, kuid rõhuasetused erinevad: tippjuhid keskenduvad strateegilisele suunale, ressurssidele ja organisatsiooni kuvandile, keskastmejuhid aga vahetule juhtimiskvaliteedile, töökorraldusele ja juhtide personaalsele mõjule. Tipp- ja keskastmejuhtide arusaamad välisministeeriumi edu võtmeteguritest on visualiseeritud joonisel 3, mis toob esile nii kattuvad kui ka erinevad rõhuasetused organisatsiooni edu mõtestamisel.



Joonis 3. Tipp- ja keskastmejuhtide arusaamad VM edu võtmeteguritest

Allikas: Autorite koostatud

Juhtimiskvaliteet on tihedalt seotud organisatsioonisisese kommunikatsiooniga, mida keskastmejuhid rõhutasid intervjuudes ühe olulise edu võtmetegurina. Kommunikatsiooni selgust peeti oluliseks nii eesmärkide seadmisel ja edastamisel, töötajate motiveerimisel kui ka tagasiside andmisel. Tõhus kommunikatsioon loob organisatsioonis ühtse arusaama suundadest ja ootustest ning suurendab töötajate seotust organisatsiooni eesmärkidega. Simonsi (1995) kontrolli hoobade mudelis täidab kommunikatsioon interaktiivse juhtimissüsteemi funktsiooni, mis soodustab strateegilist õppimist ja võimaldab organisatsioonil muutustele kiiresti reageerida. Seda rolli täidavad näiteks VM-i juhtide infotunnid, mida intervjuueeritavad hindasid kõrgelt.

Samas töid mitmed juhid esile, et kommunikatsioon ei ole alati piisavalt süsteemne ning sageli toimub see pigem *ad hoc*'ina, mitte ametliku juhtimissüsteemi osana. Selline lünklik lähenemine võib vähendada töötajate arusaamist strateegilistest suundadest ning mõjutada negatiivselt nende motivatsiooni (Zheng, Wang, Liu, & Mingers, 2019).

Organisatsiooni struktuuri kui edu võtmetegurit rõhutas ainult üks intervjuueeritav, tuues esile selged vastutusalad ja protsessid. Enamik juhte rõhutas suuremat paindlikkuse vajadust. Kuigi VM-i struktuuri peeti üldjoontes vajadustele vastavaks, on kriisiolukordades – näiteks Venemaa agressioonis Ukraina vastu – ilmnunud struktuuri jäikus ning piiratud võimekus kiiresti reageerida ja kohaneda.

Tipp- ja keskastme juhid tõdesid, et kuigi kriisiolukorras moodustatud ajutised töögrupid peaksid suurendama paindlikkust, toimivad need enamasti üksnes info vahetamise platvormina, sest ametlikke alluvussuhteid ei ole võimalik kiiresti ümber korraldada. Zheng jt (2019) rõhutavad, et avaliku sektori juhtimissüsteem peab olema kontekstitundlik ja võimaldama kohandada olukordadega, kus organisatsiooni strateegiline suutlikkus on proovile pandud. Samuti viitab Giacomelli *et al.* (2019), et TJS peab olema paindlik ja arvestama juhtimiskultuuri ning kohalikke vajadusi. VM-i juhid väljendasid intervjuudes vajadust suurema organisatsioonilise agiilsuse (inglise keeles *agility*) järele: „*Mõnikord vaja rohkem start-up-ilikku mõtlemist – kiiremat kohanemist ja vähem jäika hierarhiat*“ (TJ4). Sellist lähenemist toetavad ka uued juhtimisteooriad, kus tulemuslikkus saavutatakse dünaamilise kohanemise, mitte pelgalt fikseeritud struktuuride kaudu (Neely, Adams, & Kennerly, 2002)). Erasektoris välja töötatud agiilsed töömeetodid on leidnud kasutust ka avalikus sektoris ning sellega on suurendatud innovaativsust ja paindlikkust (Neumann, Kirklies, & Schott, 2024).

Välisministeeriumi struktuuri teise olulise probleemina töid juhid välja personalivaliku piirangud ning töötajate suure rotatsiooni. Tulenevalt VM-i personalisüsteemist vahetub igas meeskonnas keskmiselt veerand meeskonnaliikmetest aastas. Selline olukord vähendab juhtide võimalust kujundada tugevat ja usaldusel põhinevat meeskonda. Pidev rotatsioon raskendab

ühtlasi töötajate ja juhtide hindamist, sest koostöö kestus on hindamise ajaks paljude meeskonnaliikmetega olnud liialt lühike. See vastab Simonsi (1995) piirangusteemide käsitlusele, mille kohaselt jäigad struktuurid ja personalipoliitika võivad piirata juhtide strateegilist manööverdamisvõimet. Näiteks: „*Juht ei saa sageli oma meeskonda ise kujundada. Igas meeskonnas vahetub keskmiselt 25% liikmetest aastas – see tähendab, et üks inimene on tööl esimest aastat ja teine viimast aastat.*“ (TJ3)

Organisatsiooni strateegiate ja plaanide loomise protsessi osas tõid intervjueeritavad välja, et seda juhib tippjuhtkond ning see on üldiselt kaasav ja läbipaistev. Strateegiliste eesmärkide seadmiseks kasutatakse mitmeid formaate: Vabariigi Valitsuse algatatud Eesti 2035 strateegia, Eesti Välispoliitika arengukava 2030, valdkondlikud tegevuskavad. Kitsamate valdkonna- ja riigipõhiste tegevuskavade loomiseks intervjueeritavate sõnul selgelt väljakujunenud protsess puudub ning otsus strateegiate loomiseks tehakse vajaduspõhiselt tippjuhtkonna hinnangu alusel.

Sarnaselt igapäevatööga ei ole strateegiad ja tegevusplaanid intervjueeritavate sõnul rangelt seotud VM-i sõnastatud visiooni, missiooni ja väärtustega, mis võib takistada strateegiate ja tegevusplaanide tõhusat elluviimist. (Brickley, Clifford, & Zimmerman, 2009) rõhutavad, et strateegiate kooskõla organisatsiooni visiooni ja missiooniga on nende efektiivse rakendamise eeltingimus.

Tippjuhtkond tõi esile, et VM-i tööd mõjutab oluliselt kiiresti muutuv väliskeskkond, mis vähendab strateegiate praktilisust, sest paika pandud strateegilised eesmärgid jäävad üldsõnaliseks. Üks tippjuht märkis: „*Võib-olla pole vaja teha selliseid pikki ja väga täpseid plaane, vaid tuleks keskenduda pigem juhtide ja organisatsiooni valmisoleku tõstmisele, et siis on võimekus reageerida vastavalt välispoliitilistele tuultele*“ (TJ4). Väliskeskkonna kiire muutlikkus nõuab paindlikke ja kiiresti kohanduvaid strateegiaid, mis võimaldavad organisatsioonil tõhusalt reageerida ootamatutele väljakutsetele ja muutustele (Ferreira & Otley, 2009).

Konkreetsemad, organisatsiooniülestest eesmärkidest tulenevad sihid edastatakse töötajatele valdavalt mitteametlikult. Kõige positiivsemalt hinnati kantsleri infotunde, kus käsitletakse lühiajalisi ja konkreetseid eesmärke. Kantsleri ning mõnel juhul ka valdkondade infotunnid toimuvad vastavalt tippjuhtkonna tuvastatud vajadusele ega toimu kindla regulaarsuse alusel. See kinnitab Ferreira ja Otley (2009) väidet, et paljud organisatsioonid ei kasuta eesmärkide seadmisel ametlikku protsessi, vaid tuginevad juhtide kogemustele ja suulisele suhtlusele.

Intervjueeritavad hindasid mitteametliku ja heuristilise otsustusprotsessi tavapäraseks, kasulikuks ja oluliseks eesmärkide püstitamisel. Samas tunnistati, et protsessil on selgeid

puudujääke (näiteks võivad need viia otsusteni, mis ei võta arvesse kõiki olulisi aspekte). Näiteks toob üks tippjuhtidest esile: „*Tegelikkuses on väga vähe protsesse, kus me keti ametlikult ja läbimõeldult lõpuni teeme. See toimub instinktiivselt – peast läbi mõeldes, kiirustades ja sageli ka improviseerides*“ (TJ4).

Intervjuude käigus ilmnes oluline seos Ferreira ja Otley (2009) IV alamteema (strateegiad ja tegevusplaanid) ning VI alamteema (üksuste eesmärkide püstitamine) vahel. Seetõttu pidasid magistritöö autorid otstarbekaks käsitleda VI alamteemaga seotud kategooriat eesmärkidega seotult esimeses teemaplokis.

VM-i üksuste (osakondade ja suursaatkondade) eesmärkide püstitamiseks kasutatakse nii ametlikke kui mitteametlikke protsesse. Väljundipõhised eesmärgid kajastuvad eelarvepõhistes aastaplaanides (nt ürituste, kohtumiste ja lähetuste eelarved). Mõjupõhiste eesmärkide seadmiseks ühtne protseduur puudub. Intervjueeritavate sõnul on see paremini reguleeritud välisesindustes, kus eesmärgid seatakse suursaadikute lähetuskoosolekutel ning nende iga-aastastel jätkukoosolekutel. Keskastmejuhid leidsid, et selline ametlikkus on ebaefektiivne ja nõrgalt seotud igapäevatööga, ühe intervjueeritava sõnul: „*Mul on kolm lehekülge igasuguseid pabereesmärke, siis minul endal on kolm eesmärki*“ (KJ4).

Ferreira ja Otley (2009) märgivad, et tulemusjuhtimise süsteemid, mis ei määra ühtseid eesmärkide loomise reegleid, riskivad ebaühtlase rakendamise ja vähese sidususega. Valdavalt kinnitasid intervjueeritavad, et operatiivsed eesmärgid esitatakse osakondadele regulaarsetel koosolekutel ja kohtumistel, mille käigus hinnatakse ka eesmärkide asjakohasust ning tehakse vajadusel muudatusi. Olulisemad eesmärgid fikseeritakse juhtkonna koosolekute protokollides.

Teises teemablokis keskendutakse tulemusjuhtimise mõõdikutele ja hindamisele. Analüüs hõlmab seda, kuidas VM-is hinnatakse eesmärkide täitmist erinevatel juhtimistasanditel, milliseid ametlikke ja mitteametlikke hindamispraktikaid kasutatakse ning kuidas need seostuvad organisatsiooni üldiste eesmärkide ja juhtimiskultuuriga (vt tabel 8, lk 35).

Töötulemuse mõõdikute kasutamine VM-is on piiratud ja ebaühtlane. Intervjuude põhjal selgus, et kuigi mõõdikud on olemas, ei rakendata neid organisatsiooniüleste standarditena. Hindamise keerukust suurendavad töö sisu abstraktsus, kiiresti muutuv välispoliitiline kontekst ning senini lõpuni välja arendamata mõõdikute süsteem. Sarnaseid probleeme on täheldatud ka teistes avaliku sektori organisatsioonides, kus töö tulemusi ei ole alati võimalik kvantitatiivselt määratleda (Felicio, Samagaio, & Rodrigues, 2021; Chow, Van der Stede, & Lin, 2006). Mõõdikute süsteemi puudumisel on hinnangud üldistavad, näiteks: „*Meil ei ole niimoodi, et meil on mingi mõõdik ja selle põhjal mõõdame. /.../ Pigem hinnatakse*

kirjeldavalt kokkulepitud tegevuste elluviimist. “ (TJ1) ja „Üldiselt mõõdame tegevusi sammude järgi – kas liikusime eesmärgi poole või mitte.“ (TJ4)

Tabel 8

Töötulemuse hindamine ja mõõdikud (tipp- ja keskastmejuhtide intervjuude agregeeritud koodid TJS-i kategooriate osas)

Kategooria	Tippjuhtkond	Keskastmejuhid
Töötulemuse mõõdikud	Mõõdikud pigem puuduvad; valdavalt subjektiivsed mõõdikud; valdavalt tegevusmõõdikud; mõõdikud seotud eelarvega.	Mõõdikud pigem puuduvad; valdavalt subjektiivsed mõõdikud; pigem tegevusmõõdikud.
Töötulemuse hindamine üksustes	Süsteemne hindamine puudub; hindamine pigem subjektiivne; pigem tähtsad regulaarsed vestlused; puudulik informatsioon; kaheastmelise hindamissüsteemi olulisus.	Süsteemne hindamine puudub; hindamine valdavalt subjektiivne; valdavalt tähtsad regulaarsed vestlused.

Allikas: Autorite koostatud

Tegevusmõõdikutest olulisemad sisalduvad eesmärgistamise kategoorias välja toodud aastaplaanides, kus osakondade ja esinduste juhid fikseerivad eelseisva aasta tegevused, mis saavad juhtkonna heakskiidu koos rahastuse kinnitamisega. Igal üksusel ja esindusel on seega kindel arv tegevusi, mille elluviimist saab hinnata. Lisaks määrab tippjuhtkond välisesinduste juhtidele konkreetsed, töö iseloomuga seotud mõõdikud, mis võivad hõlmata kontaktvõrgustiku ulatust, kohtumiste ja töölõunate arvu, aruandluskohustust ning memode sagedust. Tippjuhi sõnul määratakse eesmärgid kaasavalt: „Iga suursaadikuga toimub lähetuseelne vestlus, kus fikseerime eesmärgid – näiteks kui palju kontakte luua, kui palju memosid kirjutada,“ (TJ3)

Kuigi sellised mõõdikud toovad hindamisse teatavat objektiivsust, ei kata need terviklikult organisatsiooni strateegilisi vajadusi ega toeta tulemusjuhtimist. Ferreira ja Otley (2009) rõhutavad, et TJS peab olema integreeritud ja kooskõlas organisatsiooni struktuuri, eesmärkide ja infovoogudega – vastasel juhul jääb hindamise mõju fragmentaarseks.

Kitsaskohad mõõdikute ja esimeses teemaplokis käsitletud eesmärgistamise osas on omavahel tugevalt seotud. Suur hulk eesmäärke on VM-is kõrge üldistusastmega, ajas muutuvad või edasi antud mitteametlike kanalite kaudu (näiteks suuline suhtlus koosolekutel). Selline olukord ei toeta objektiivsete, süstemaatiliste ega organisatsioonis ühtsete ning võrreldavate mõõdikute väljatöötamist ja rakendamist. Seega keskendutakse pigem tegevustele ja väljunditele, kuid mõjupõhiste mõõdikute kasutamine jääb puudulikuks. Avaliku sektori spetsiifikast tulenevalt on väljakutse tavapärane, kuna eesmärgid on sageli mitmetähenduslikud, tulemusi on keeruline kvantitatiivselt mõõta ning poliitilised ja rahvusvahelised tingimused muudavad hindamise eriti keeruliseks (Felicio, Samagaio, & Rodrigues, 2021).

Eesmärgistamise ja mõõdikutega seotud kitsaskohad mõjutavad otseselt ka töötulemuse hindamist üksustes ja indiviidide osas. Intervjuude põhjal ilmneb, et välisministeeriumis puudub kindlaks määratud ja ühtne süsteem töötulemuste hindamiseks. Sellest tulenevalt võib järeldada, et puuduvad ka ametlikud ja süsteemsed võimalused organisatsiooni eesmärkide täitmise hindamiseks.

Ferreira ja Otley (2009) rõhutavad, et tulemusjuhtimissüsteemi tõhus toimimine sõltub eesmärkide ja mõõdikute süsteemsest sidumisest ning järjepidevast hindamistegevusest. Kui mõõdikud on puudulikud või ebaselged, võib hindamine muutuda pelgalt ametlikuks protsessiks, mis ei toeta organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamist.

Juhtide hindamisel kasutab välisministeerium nii ametlikke kui ka mitteametlikke vahendeid. Ametlikest vahenditest on olulisimad iga-aastased arenguvestlused, suursaadikute puhul lisaks lähetuseelsed koosolekud ja iga-aastased jätkukoosolekud, samuti VM-i atesteerimiskomisjon (edaspidi VAK) ning juhtide kaheastmeline hindamissüsteem. Viimane ühendab eesmärkide saavutamise ja juhtimisoskuste hindamise, mille hiljutist kasutuselevõtmist pidas tippjuhtkond oluliseks sammuks hindamise süstematiseerimisel. Samas tõdeti, et süsteem ei ole veel lõpuni välja arendatud ja ka rahulolu-uuringute tulemuste kaasamine ei taga veel piisavat hindamise läbipaistvust ega sidusust. Simonsi (1995) teooria järgi on tegemist diagnostilise süsteemi katsega, mille usaldusväärsus sõltub järjepidevast ja kooskõlastatud rakendamisest.

Kuigi töötulemuste hindamine on ametlikult olemas, varieerub selle rakendamine ja tajutav väärtus juhtimistasandite vahel. Tippjuhtkonnas on hindamine pigem strateegiline ja kollektiivne, keskastmejuhtide puhul aga individuaalne ja ametlikum. Samas tõdetakse, et kogu organisatsioonis esineb killustatust, läbipaistmatust ja hindamise subjektiivsust, mida tõi esile ka üks intervjuueeritav: „*Hindamine toimub sageli tunnetuslikult ja mitteametlikult, ilma selgete kriteeriumite ja dokumenteeritud protseduurideta*“ (KJ2). Selline on avaliku sektori organisatsioonides tüüpiline olukord, kuna täpselt mõõdetavaid tulemusi on keeruline defineerida (Verbeeten & Speklé, 2015).

Keskastmejuhtide hindamissüsteem on VM-is süsteemsem kui teistel juhtimistasanditel ning jaguneb kaheks: peamajas töötavate ja välisesinduste juhtide hindamiseks. Mõlema puhul kasutatakse ametlikest meetoditest arenguvestlusi, kaheastmelist hindamissüsteemi ja tegevusmõõdikuid. Arenguvestlus on selle juhtimistasandi puhul kohustuslik ning keskendub eelnevalt seatud eesmärkide täitmisele, koostöövõimele, arenguvaldkondadele ja koolitusvajadustele.

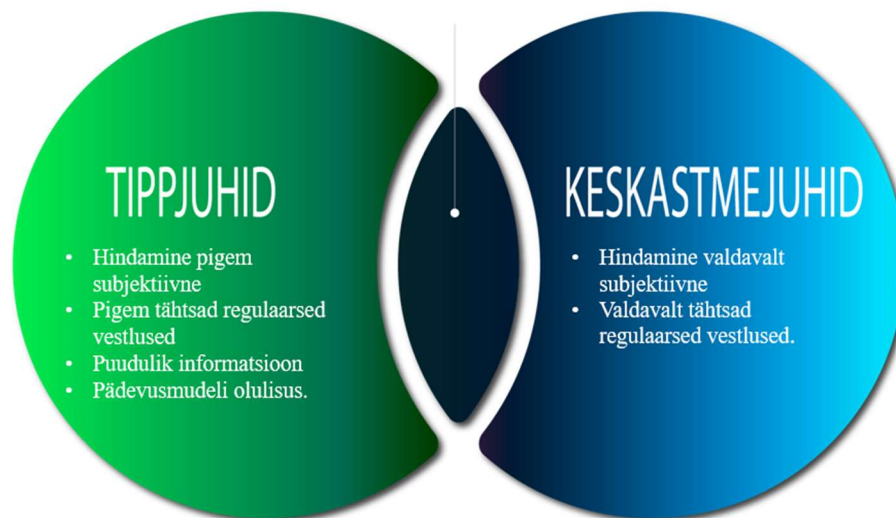
Juhtide hindamiseks kasutatakse kaheastmelist hindamissüsteemi, alusel hinnatakse nii eesmärkide saavutamist kui juhtimisoskusi. Esimene toimub tippjuhtkonna hinnangu alusel,

kasutades sisendina arenguestlusi ja regulaarseid kohtumisi, teine aga rahulolu-uuringute toel. Intervjueeritud tippjuhi kinnitusele: „*Tulemustasu arvestamisel oleme loonud kaheastmelise hindamissüsteemi, kus kõik juhid – nii peadirektorid kui ka välisesinduste juhid – hinnatakse kahel skaalal: juhtimispädevus (alates mitterahuldavast kuni väga heani) ning sisuline töö (samamoodi skaalal mitterahuldavast kuni väga heani).*“ (TJ3)

Välisesinduste juhtide puhul lisanduvad hindamisele regulaarsed lähetuseelsed ja igaaastased koosolekud, mille käigus vaadatakse üle eesmärgid ja nende täitmine. Suur väljakutse on siin kontaktide sagedus juhtkonna ja esinduste juhtide vahel ning juhtide nähtavus, mida intervjueeritavad korduvalt rõhutasid. Kontaktide arv, regulaarsete kohtumiste toimumine ning nähtavus tippjuhtkonnale sõltuvad tugevalt asukohariigi suurusest ja olulisusest ning tippjuhtide ajalisest ressursist. Keerukust lisab hinnatavate juhtide suur arv, mida üks tippjuhtidest esile toõi: „*[Hindamine] on selline regulaarne osa, mida üritatakse majas juurutada /.../ Aga see on ilmselgelt hetkel natuke liiga suur suur tükk – /.../ et juhtkond oskaks 60 juhile, neist 47 on üle maailma laiali, adekvaatset hinnangut anda*“. (TJ3) Suur juhtide arv tekitab tippjuhtkonna ajaressursile olulise koormuse.

Intervjuude põhjal selgub, et ametlike hindamisprotsesside kõrval mängivad olulist rolli ka mitteametlikud hindamismeetodid. Need täidavad sageli tühimikke, mis tekivad ametlike hindamissüsteemide ebatäiuslikkuse, mõõdikute puudumise või hindamisprotsessi killustatuse tõttu. Analüüsi põhjal ilmneb, et mitteametlikke meetodeid rakendatakse nii tipp- kui keskastmejuhtide hindamisel, kuid nende sisu ja rõhuasetused on osaliselt erinevad. Mitteametlike meetodite jaotust juhtimistasandite lõikes aitab selgemalt mõista alljärgnev joonis, kus on visuaalselt eristatud ühised ja tasandispetsiifilised praktikad (vt joonis 4, lk 35). Selline jaotus rõhutab, et hindamiskultuuri kujundavad lisaks ametlikele struktuuridele ka organisatsioonikultuur, isiklike suhete dünaamika ning tajutud ootused. Avaliku sektori keerukas ja poliitiliselt tundlik kontekst suurendab mitteametlike mehhanismide mõju hindamise protsessis, mistõttu on nende nähtavaks tegemine oluline osa tulemusjuhtimise süsteemi mõistmisel.

- Süsteemne hindamine puudub



Joonis 4. Tipp- ja keskastmejuhtide arusaamad VM töötulemuse hindamisest

Allikas: Autorite koostatud

Kolmandas teemablokis analüüsimise tasustamise ja tunnustamise korraldust VM-is, keskendudes sellele, kuidas tasustamine ja tunnustamine on seotud eelmises teemaplokis käsitletud töötulemuse hindamisega. Vaatluse all on nii ametlikud mehhanismid kui ka mitteametlikud tunnustamispraktikad, mida intervjuueeritavad esile tõid. Samuti käsitleme, millised tegurid mõjutavad tasustamise ja tunnustamise läbipaistvust, tajutavat õiglust ning süsteemi kooskõla organisatsiooni eesmärkidega (vt tabel 9). Kuigi teemaplokk katab vaid ühte Ferreira ja Otley (2009) mudeli alamteemat, andis intervjuude kodeerimine alamteema raames kolm selgelt ja eraldiseisvat kategooriat, mille kõigi käsitlemine välisministeeriumi TJS-i ülevaates oluline on.

Tabel 9

Tasustamine ja tunnustamine (tipp- ja keskastmejuhtide intervjuude agregeeritud koodid TJS kategooriate osas)

Kategooria	Tippjuhtkond	Keskastmejuhid
Tasustamine (tulemustasu)	Süsteem valdavalt puudulik; ressursside kasutamise võimalused; ebaselge seos eesmärkidega.	Süsteem pigem puudulik; juhi subjektiivne hinnang; seotud ametikoha nähtavusega; motivatsiooni seisukohalt tähtis.
Tunnustamine	Valdavalt seotud eesmärkide ületamisega; tunnustusmeetmed tähtsad; tagasiside puudulik.	Valdavalt seotud eesmärkide ületamisega; juhi suur roll; tunnustusmeetmed tähtsad; tunnustamise alused ebaselged.
VAK (välisministeeriumi atesteerimiskomisjon)	Karjäärisüsteemi osa; osaliselt põhineb mainel; osaliselt arvestab tulemusnäitajaid.	Karjäärisüsteemi osa; valdavalt põhineb mainel.

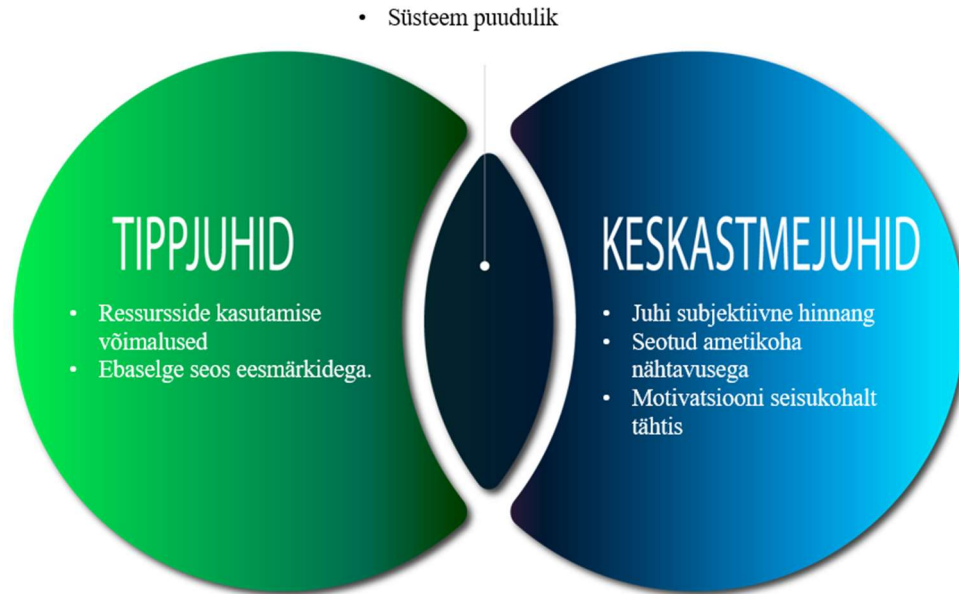
Allikas: Autorite koostatud

Tasustamise kasutamine TJS-i süsteemine osana VM-is on avaliku teenistuse eripärade tõttu piiratud. Seaduslikud palgajuhendid võimaldavad kasutada piiratud mahus tulemustasusid TJS-i kontekstis. Tulemustasu osas peegeldasid keskastme juhid süsteemsuse puudumist, tuues eraldi välja, et selle maksmine on subjektiivne ning põhineb juhtide hinnangul, mitte eesmärkide täitmisel. Olulise aspektina toodi välja, et tulemustasu võib sõltuda ka ametikoha eripärast (näiteks ametikoha nähtavusel võib olla mõju tulemustasu maksmisele ja suurusele). Erinevalt tippjuhtkonnast tõid keskastmejuhid aga selgelt välja tulemustasu maksmise olulisuse enda ja töötajate motivatsioonile.

Intervjueeritud tippjuhtkonna liikmed hindasid tulemustasu süsteemi sarnaselt, rõhutades, et puudub süstematiseeritud kord tulemustasu maksmiseks ning selle seos arenguvestluste ja teiste ametlike protseduuride kaudu seatud eesmärkidega on ebaselge. Ebaselgust süvendab tippjuhtkonna hinnangul tõsiasi, et tulemustasu määramisel jääb puudulikuks tagasiside neile, kellele tulemustasu määrati ning seda tõi esile intervjueeritav tippjuht: „...tagasiside tõi välja, et see info, mille alusel teeme [tulemustasu jagamist], ei ole 100 protsenti täielik. Kuigi protsessi käigus arutatakse ja midagi ka valmib, ei too see tegelikult kaasa täiendavat selgust. Üritame seda täiendada“ (TJ1). Keskastme juhtide tulemustasu otsustavad kas tippjuhtkond või teatud juhtudel välisministeeriumi atesteerimiskomisjon (VAK), kuid antav tagasiside on sageli üldsõnaline, mida keskastme juhid ei pea piisavaks.

Kuigi tulemustasu moodustab VM-i palgamudelis suhteliselt väikese osa, võib selle subjektiivne ja nähtavusest mõjutatud määramine jätta töötajatele ebaõiglase mulje, eriti kui tasu ei ole otseselt seotud eesmärkide täitmisega. Verbeeten ja Speklé (2015) märgivad, et kui tulemustasu tajutakse ebaõiglasena või mitte seotuna sisuliste tulemustega, võib see vähendada töömotivatsiooni ja usaldust süsteemi vastu.

Tulemustasu määramise protsessi käsitlesid intervjueeritavad põhjalikult ning juhtimistasandite lõikes ilmnesid selged erinevused. Tippjuhtkond viitas ametlikele hindamisvormidele ja strateegilisele tasandile, samas kui keskastme juhid tõid välja määramise subjektiivsuse, läbipaistmatuse ja nähtavusel põhineva ebavõrdsuse. Nende erinevate kogemuste ja tajude visuaalne koond on esitatud joonisel 5, mis illustreerib tulemustasu määramise põhimõtete ja praktikate erinevusi juhtimistasandite lõikes.



Joonis 5. Tipp- ja keskastmejuhtide arusaamad VM töötajate tasustamisest

Allikas: Autorite koostatud

Tunnustamine on töötajate motiveerimise ja töösoorituse väärtustamise oluline osa. VM-i praktika näitab, et tunnustamist kasutatakse, kuid selle vormid, sagedus ja tajutav mõju erinevad tippjuhtkonna ja keskastmejuhtide lõikes. Tunnustamine toimub nii ametlikult (preemiad, auhinnad, edutamine) kui ka mitteametlikult (kiitus, tänu). Yadav, Sagar ja Sagar (2013) toovad välja, et tulemusjuhtimine peab toetuma nii struktuursetele mehhanismidele kui ka inimesekesksele – just seetõttu on tunnustamise mitmekihilisus töötajate seotuse kujundamisel oluline.

Kuigi tippjuhtkond pidas kõiki nimetatud tunnustamisviise oluliseks, nägid mõned keskastmejuhid neis vähem väärtust. Eriti ametlikke tänuavaldusi personali uudiskirjas peeti väheväärtuslikeks, mida tõi esile üks intervjuueeritavatest: „Üks nähtus, mis minu jaoks jääb üsna segaseks, on iganädalane tänu avaldamine. /.../ Sellised asjad kipuvad minu meelest ajapikku devalveeruma“ (KJ1). Tänu andmise kriteeriume ei tajuta selgena ning mõju karjääriarengule on olematu. Juhtkond tõdes, et on astunud samme selgemate alustel loomiseks, mille alusel tänamine uudiskirjades toimub.

Mitteametlike tunnustamisviiside puhul rõhutas tippjuhtkond isikliku tänu ja suulise kiituse tähtsust. Keskastmejuhtide hinnangul on niisugune igapäevane mikrotunnustus motiveeriv ja juhtimispraktika lahutamatu osa. Üks keskastmejuhtides tõi välja: „Väiksed asjad – tänamine hea töö eest, usalduse näitamine või selle rõhutamine, kui keegi teeb midagi hästi – need ongi see, mis motiveerib“ (KJ2). Zheng, Wang, Liu, ja Mingers, (2019) kinnitavad, et sellised igapäevased mikrotunnustused loovad usaldust ja tugevdavad töötajate seotust. Intervjuueeritavad tõid ühe olulise tunnustamise elemendina läbivalt välja ka karjääri edenemise,

milles on määrava rolliga VM-i atesteerimiskomisjon ehk VAK. VAK on Välisteenistusseadusest tulenev üksus, mille töökorraldus on sätestatud välisministri määrusega. Vastavalt määrusele on VAK-il selged kohustused VM-i töötajate tunnustamisel, edutamisel ning diplomaatiliste au- ja teenistusastmete andmisel. Määrusekohaselt kuuluvad VAK-i hääleõiguslike liikmetena kantsler, asekanclerid ja personaliosakonna peadirektor. Vaatlejatena osalevad usaldusisikud, personaliosakonna personalibüroo direktor ja sekretär. VAK-i tugev mõju TJS kontekstis on intervjuueeritavate poolt selgelt tunnustatud, näiteks: „*VAK-i otsused puudutavad inimeste ja nende perede saatust, mistõttu on need ülimalt kaaluka tähtsusega.*“ (TJ3)

Kuna ametikohad nii ministeeriumi peamajas kui ka välisesindustes on enamasti kolmekuni viieaastase tähtajaga, on VAK-i otsustel võtmetähtsus rotatsiooniprotsessis ning need kujutavad endast ministeeriumi töö- ja karjäärisüsteemi lahutamatu ning juhtivat osa. Valdav enamik intervjuueeritavaid tõi välja, et VAK otsused põhinevad kõige suuremal määral isikute kuvandil organisatsiooni sees ning tunnetuslikul hindamisel.

Tippjuhtkonna liikmete sõnul arvestab VAK otsustusprotsessis peamiselt mitmeid ametlikke kriteeriume, sealhulgas motivatsioonikirja sisu, kandidaadi sobivust ametikohale, nõuetele vastavust, varasemaid kogemusi konkreetse valdkonna või riigiga, keeleoskust ning vajaduse korral ka intervjuude tulemusi. Samal ajal rõhutati, et: „*/.../ kriteeriumid ei ole jäigad ja /komisjonil/ on kaalutlusruumi.*“ (TJ4)

Keskastmejuhtide intervjuudest ilmnes, et VAK-i otsustusprotsessis mängivad nende hinnangul märkimisväärset rolli mitteametlikud tegurid. Mõned juhid väitsid, et komisjon langetab otsuseid „*vastavalt altpoolt tulevale infole*“ (KJ5), ülemuste hinnangutele, kolleegide arvamusele ning üldisele muljele või kuvandile. Hood (2010) hoiatab, et kui juhtimissüsteemi tajutakse ebaühtlasena või põhinevana muljetel, võib see soodustada süüdistuskultuuri ja vähendada süsteemi usaldusväärsust.

Hoolimata ametlikke aspektide rõhutamisest, pidasid ka mitmed tippjuhid kuvandi põhjal otsuste tegemist hindamise protsessi põhialuseks. TJ1 sõnul: „*ei ole niisugust asja, et keegi hindaks: sina said nii palju tulemustasut ja sina said revolutsiooni... Sina saad esimesena valida. /.../ Juhul kui inimene on tubli ja tark, siis valitakse tema võimalikest valikutest esimesena sellele kohale, kuhu ta tahab minna.*”

Kui eelnevad teemaplokid käsitlesid tulemusjuhtimissüsteemi eraldiseisvaid komponente, siis järgmine plokk keskendub teguritele, mis mõjutavad süsteemi terviklikku toimimist. Seda teemaplokki võib käsitleda **taustsüsteemina**, mille analüüs võimaldab anda TJS-ist terviklikuma ja põhjalikuma ülevaate.

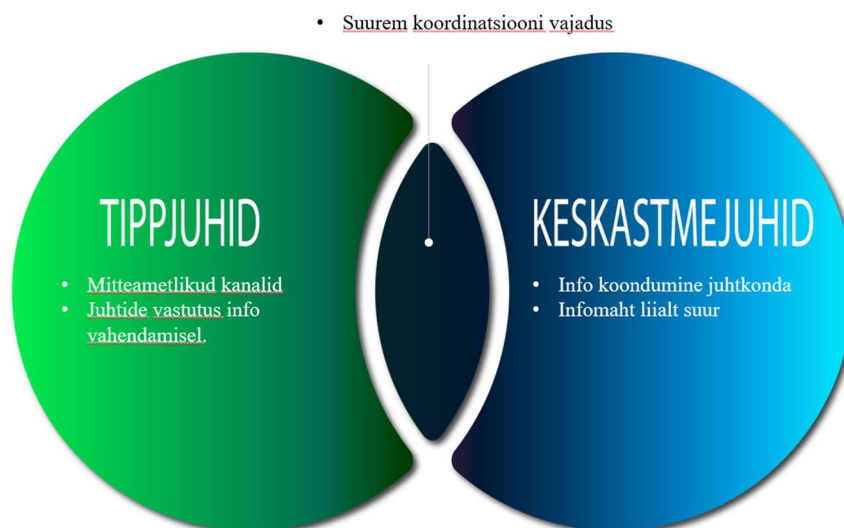
Tabel 10

TJS kasutamine ja muudatused (tipp- ja keskastmejuhtide intervjuude agregeeritud koodid TJS-i kategooriate osas)

Kategooria	Tippjuhtkond	Keskastmejuhid
Infovoog, süsteemid ja võrgustikud	Suurem koordineerimise vajadus; mitteametlikud kanalid; juhtide vastutus info vahendamisel.	Suurem koordineerimise vajadus; info koondumine juhtkonda; infomaht liialt suur.
TJS-i kasutamine	Juhtide otsustusvabadus; TJS läbipaistmatu; juhtide kompetentsi erisused.	TJS läbipaistmatu; juhtide kompetentsi erisused.
TJS-i muutused ja areng	Juhtide arendamine; muutused juhtkonnast; muutuste vajaduste subjektiivne hindamine.	Muutused juhtkonnast; TJS-i inertsus; muutuste vajaduste subjektiivne hindamine.
Sidusus ja terviklikkus	TJS ebaselge; juhtide keskne roll; TJS-i nõrk seos igapäevatööga.	Juhtide keskne roll; TJS-i nõrk seos igapäevatööga.

Allikas: Autorite koostatud

Positiivse aspektina olid intervjuueeritavad valdavalt rahul organisatsiooni sisese infoliikumisega, süsteemide ja võrgustikega. Keskne roll on siin juhtkonnal, kuhu koondub organisatsiooni jaoks oluline informatsioon alt-üles meetodil ning kust informatsioon ahelas asekanstler–osakonnajuhataja–büroojuhataja–ametnik ka tagasi liigub. Samas tõdeti, et informatsiooni tagasivool ei ole alati täielik, mistõttu peeti seda üheks valdkonnaks, kus infoliikumist tuleks parandada. Organisatsiooni igapäevatööd suunav teave (juhtkonna protokollid, kantsleri infotunnid) on siiski laialdaselt kättesaadav. Tipp- ja keskastmejuhtide infovoogude, süsteemide ja võrgustike käsitlemise visuaalne kokkuvõte on esitatud joonisel 6.



Joonis 6. Tipp- ja keskastmejuhtide arusaamad välisministeeriumi TJS-i infovoogudest, süsteemidest ja võrgustikust

Allikas: Autorite koostatud

Kirjeldatud olukord vastab Ferreira ja Otley (2009) tulemusjuhtimise süsteemi üheksandale dimensioonile, mis keskendub infovoog, süsteemide ja võrgustike toimimisele.

Selle dimensiooni keskne eesmärk on hinnata, kui tõhusalt liigub organisatsioonis oluline teave erinevate juhtimistasandite vahel ning kuidas infoliikumise viis toetab strateegiliste eesmärkide saavutamist. Kättesaadav ja ajakohane informatsioon võimaldab töötajatel joonduda organisatsiooni prioriteetide ja ootustega, suurendades seeläbi süsteemi sidusust ning strateegilist koherentsust. Tsentraalse juhtkonna kaudu liikuva info roll on kooskõlas ka Simonsi (1995) interaktiivse juhtimissüsteemi käsitlusega, mille kohaselt kasutab juhtkond regulaarseid suhtlusvorme (näiteks infotunde) strateegiliste suundade edastamiseks ja selgitamiseks. Selline interaktiivne juhtimine kujundab organisatsioonikultuuri, milles väärtused, ootused ja prioriteedid levivad mitte üksnes ametlike dokumentide, vaid ka igapäevaste sotsiaalsete protsesside kaudu. Välisministeeriumi praktikas rakendatakse infoliikumisel nii tagasiside (inglise keeles *feedback*) kui ka ettevaatava (inglise keeles *feed-forward*) lähenemise põhimõtteid, mis vastab teoreetilise mudeli nõuetele.

Keskastme juhid töid infoliikumise kitsaskohana esile kaks peamist aspekti. Esiteks on horisontaalne infovahetus (osakondade ja büroode vaheline suhtlus) suures osas struktureerimata ning tugineb peamiselt isiklikele kontaktidele ja mitteametlikele võrgustikele. Selline olukord viitab madalale süsteemsele sidususele. Broadbent ja Laughlin (2009) rõhutavad, et tõhus tulemusjuhtimise süsteem eeldab usaldusväärset ja läbipaistvat infovahetust mitte üksnes vertikaalselt, vaid ka horisontaalselt, vältimaks silotornide kujunemist ja parandamaks koostöövõimet. Samuti kirjeldavad Speklé ja Verspeten (2015), et madala kokkutõmbavusega organisatsioonides – nagu avaliku sektori asutused – on ametlike protsesside määratlematus paratamatu, mistõttu infot liigutavad sageli isiklikud suhted ja mitteametlikud praktikad. Sellises keskkonnas ei tööta ainult ametlikud juhtimisprotsessid, vaid edukaks tulemusjuhtimiseks on vaja arvestada ka kultuuriliste ja sotsiaalsete aspektidega.

Teiseks on organisatsioonis käsitletav infomaht äärmiselt suur, mis nõuab oskust eristada olulist ebaolulisest ja keskenduda vaid olulisele. See viitab info filtreerimisoskusele ja prioriseerimisele, mida Simons (1995) peab oluliseks diagnostiliste ja interaktiivsete juhtimissüsteemide eristamisel. Diagnostilised süsteemid võimaldavad juhtidel jälgida põhieesmärkide täitmist ja tuvastada kõrvalekaldeid, samas kui interaktiivsed süsteemid aitavad keskenduda strateegilisele õppimisele. Kui infomaht on suur ja süsteem ei toeta filtreerimist võib töötajate fookus hajuda, mis omakorda vähendab strateegilist tõhusust. Informatsiooni külluses valikute tegemine oli väljakutse, mida mitmed intervjuueeritavad välja tõid, näiteks üks keskastmejuhtidest: „*Tekib vajadus teha pidevalt valikuid, mida süvitsi uurida ja millist teavet vaid üle vaadata, sest kõike lihtsalt ei ole võimalik tööpäeva jooksul läbi töötada.*“ (KJ5)

Erisused TJS-i kasutamises avalduvad märkimisväärselt ka põlvkondade lõikes. Näiteks toob üks keskastmejuhtidest esile, et: „*Vanem generatsioon ei näe alati TJS-i tegevuste*

väärtust, näiteks on nad arenguevestluste suhtes skeptilised“ (KJ4). See tähelepanek viitab otseselt Ferreira ja Otley (2009) mudelis rõhutatud tulemuse hindamise ja juhtimiskultuuri olulisusele TJS-i edukal rakendamisel. Kui juhtide arusaamad süsteemi vajalikkusest ja kasulikkusest on erinevad, ei kujune välja ühtset juhtimispraktikat ning süsteem jääb killustunuks. Sarnaselt rõhutavad Broadbent ja Laughlin (2009), et TJS efektiivne rakendamine ei tugine üksnes ametlikele struktuuridele, vaid ka organisatsioonikultuurile, mis peegeldab seda, kuidas süsteemi väärtustatakse ja tajutakse.

Intervjueeritavate kogemus peegeldab süsteemi osalist ametlikustamist ja kõrget sõltuvust juhtide individuaalsest lähenemisest, mis ühtib avaliku sektori eripäraga. Samuti toetavad Speklé ja Verbeeten (2015) väidet, et avaliku sektori organisatsioonides põhinevad juhtimissüsteemid sageli pigem suhetel ja usaldusel kui jäikadel ning täpselt määratletud normidel. Seetõttu on TJS-i eduka rakendamise eeldus, et juhtidel oleks selge ja ühtne arusaam süsteemi eesmärkidest ning rollist organisatsiooni arengu toetamisel.

VM-i tulemusjuhtimine sõltub juhtide pädevustest, mida ministeeriumi juhtkond on ka selgelt tajunud. Intervjueeritavad tippjuhid tõid läbivalt välja juhtimiskoolituste olulisuse ning selle mõju ministeeriumi töötulemusele. Juhtimiskoolitused on tähtsad ning nendesse on *“viimastel aastatel palju panustatud” (TJ2).* *„Väga oluline on ka inimeste pidev areng. Seda nii sisulises mõttes kui ka oskuste arendamise seisukohalt. Kuna VM on üsna hierarhiline, siis on oluline ka juhtide koolitamine ja järelkasvu arendamine.“ (TJ4)*

Kuigi juhtimiskoolituste juurutamise traditsiooni toodi intervjueeritavate poolt positiivselt esile, tõdeti samas, et muutused toimuvad aeglaselt. Sellele aitab kaasa asjaolu, et VM-i struktuuris puudub eraldi üksus või struktuuriüksus, mis tegeleks järjepidevalt organisatsiooni arendamisega. Üks intervjueeritavatest tõi selle vajaduse selgelt esile: *„Ma näen, et meil majas paljud asjad käivad inertsist. /.../Mitukümmend inimest iga konkreetse visiidi jaoks jälle treib klotsi kokku ja siis sa saad pärast vastuseks, et ah, see klots on nii mõttetu - see, kes lõpuks visiidile läheb, seda ei kasuta. (TJ2)*

Tulemusjuhtimissüsteemi muutused toimuvad VM-s regulaarselt ning valdavalt hindasid intervjueeritavad neid positiivseks. Muutuste käivitajatena tõid nad esile nii sisemised arutelud kui tunnetusliku vajaduse – näiteks struktuurimuutused või prioriteetsetele valdkondadele suurema ressursi andmise vajaduse. Intervjueeritavad ei osanud täpselt eristada, kas muudatused põhinevad peamiselt tuvastatud probleemide ja vajaduste teadlikul käsitlemisel või on need pigem ennetava iseloomuga, suunatud tulevikuväljakutsete lahendamisele. Küll aga rõhutasid nad ühiselt, et muutuste elluviimiseks on vajalik juhtkonna (eelkõige kantsleri) selge toetus. *„/.../muutused tulevad ikkagi ülevalt,/.... /Ehkki arutelud on avatud, siis lõplikud*

otsused langetatakse siiski juhtkonna poolt, sest neil on parem ülevaade organisatsiooni vajadustest ja strateegilistest eesmärkidest.“ (KJ5)

Arvestades VM-i tulemusjuhtimise süsteemi vähest süstematiseeritust ning juhtide suurt rolli ja vastutust selle rakendamisel, hinnati süsteemi terviklikkust ja sidusust pigem tagasihoidlikuks. Töötajate tajus TJS-st on mitmekesine ja sageli segane, mis võib viidata süsteemse juhtimiskultuuri puudujääkidele. Intervjueeritavad tõid välja, et „... inimesed tunnetavad, et neil on oma roll täita Eesti välissuhtealase ja julgeoleku tagamise missiooni täitmisel. (KJ5) Samas võttis üks tippjuht olukorra kokku sõnadega: *“Tervikuna põhjustab TJ süsteem organisatsioonis palju küsimusi”.* (TJ1)

TJS killustatus ja süsteemitus tekitavad organisatsioonis mitmeid küsimusi ning vasturääkivusi erinevate üksuste, töötajate ja juhtimistasandite vahel. See viib olukorrani, kus TJS-i ülesehitus, vajadused ja eesmärgid ei ole töötajate igapäevase tegevusega selgelt seotud. Kuna süsteemi arendamine ja edastamine lasub juhtide vastutusel, kuid juhtide pädevused on ebaühtlased, tekib olukord, kus töötajate tegevus lähtub pigem üldisest organisatsiooni missioonist kui konkreetset sõnastatud ja kommuniqueeritud ootustest. See omakorda vähendab TJS tõhusust ning takistab selgete ja ühtsete juhtimispraktikate kujunemist.

2.3 Järeldused ja soovitused

Eelnev analüüs näitab, et VM-is on mitmed tulemusjuhtimissüsteemi kesksed komponendid – eesmärkide püstitamine, tulemuse hindamine ning tasustamise ja tunnustamise protsessid – ebaselged, ebajärjekindlalt rakendatud või vajavad arendamist. Seetõttu tajub enamik intervjueeritute TJS-i rakendamist ebaühtlasena, mis varieerub nii juhtimistasandite kui struktuuriüksuste lõikes.

TJS-i puudujäägid viitavad olukorrale, kus süsteemi toimimise koormus langeb suures osas juhtide õlule. Sellisel korral annab paindlikkus juhtidele küll autonoomia kohandada TJS-i oma üksuse vajadustele, kuid samal ajal muudab organisatsiooni liigselt sõltuvaks juhtide pädevusest ja nende juhtimispraktikate järjepidevusest. Ferreira ja Otley (2009) rõhutavad, et ühtse süsteemse raamistikuta võib tulemusjuhtimine kalduda mitteametlike ja subjektiivsete mehhanismide poole, mis ei taga süsteemi terviklikkust ega võrreldavust.

Kokkuvõttes viitab tehtud analüüs mitmele kitsaskohale ja arendamisvajadusele välisministeeriumi TJS-i rakendamisel. Intervjuudest ja teoreetilisest raamistikust lähtudes on koostatud soovitused, mis võiksid suurendada süsteemi efektiivsust ja läbipaistvust. Peamised väljakutsed ning nendega seotud soovitused on kokku võetud tabelis 11, lk 47.

Tabel 11

Välisministeeriumi TJS-i väljakutsed ja arendussoovitused

Kategooria	Väljakutsed	Soovitus
Visioon, missioon ja väärtus	Visiooni, missiooni ja väärtuste nõrk teadlikkus; ametlike sihtide vähene tajumine	Luu selge ja järjepidev praktika visiooni, missiooni ja väärtuste kasutamiseks strateegilistes otsustes, koosolekutel, koolitustel ja arenguvestlustel; suurendada töötajate kaasatust nende väljatöötamisel
Edu võtmetegurid	Juhtide roll TJS rakendamisel	Arendada juhtide koolitamise programmi;
Organisatsiooni struktuur	Paindlikkuse puudumine, jäik otsustamine ja personalipoliitika	Luu eeldused agiilsete töögruppide moodustamiseks ja võimaldada paindlikumat tööülesannete ja vastutajate määramis
Eesmärgistamine ja strateegiad	Strateegiad ja plaanid üldsõnalised ja nõrgalt seotud igapäeva tööga; eesmärgistamisel kasutatakse mitteametlikke protsesse	Seostada eesmärgid visiooni, missiooni ja väärtustega; dokumenteerida mitteametlikult seatud eesmärgid
Töötulemuse mõõdikud	Mõõdikute ebaselgus ja ebaühtlane kasutamine	Luu mõõdikud, mis võimaldavad võrreldavat ja järjepidevat hindamist; toetada juhte mõõdikute kujundamisel ja kasutamisel
Töötulemuse hindamine üksustes	Subjektiivne ja tunnetuslik hindamine; ebavõrdne nähtavus; nõrk seos eesmärkide täitmisega	Töötada välja ametlik ja läbipaistev hindamissüsteem, mis seotud eesmärkide seadmise ja täitmisega
Tasustamine	Nõrgalt seotud eesmärkide täitmisega; ühtsete põhimõtete puudumine	Formuleerida ühtsed kriteeriumid tulemustasu määramiseks.
Tunnustamine	Puudub otsene seos tulemustasu ja karjääri arenuga.	Kaaluda võimalusi tunnustamise meetmete sidumist tasustamise ja karjääri arenguga.
VM atesteerimiskomisjon	Otsustamise võimalik subjektiivsus	Selge juhised komisjoni liikmetele subjektiivsuse vähendamiseks; tagada läbipaistev põhjendus otsustele.
Infovoog, süsteemid ja võrgustikud	Informatsiooni küllus	Kaaluda tehisintellektil põhinevate keelemudelite kasutusele võtmist.
TJS kasutamine	TJ ebaühtlane kasutamine juhtimistasandite lõikes	Arendada TJS-i keskastmejuhtide tasandil regulaarsete koolituste ja töövahendite kaudu; kaasata töötajaid TJS-i arendamisse.

Allikas: Autorite koostatud

Intervjueeritavad näevad oma töös tugevat sisemist motivatsiooni, kuid välisministeeriumi visioon, missioon ja väärtused ei ole neile sageli piisavalt tuttavad ega teadlikult seostatavad igapäevase tegevusega. Ühiselt teadvustatud väärtustel ja eesmärkidel on siiski oluline positiivne mõju nii töötajate tulemuslikkusele kui ka organisatsiooniliste muudatuste elluviimisele. Soovitame:

- Juurutada visioon, missioon ja väärtused järjepidevalt kõigis juhtimisprotsessides. See eeldab põhimõtete sidumist strateegiliste otsustega, regulaarset käsitlemist sisekoosolekutel, koolitustel ja arenguestlustel ning töötajate kaasamist visiooni, missiooni ja väärtuste loomise ning arendamise protsessi.

Välisministeeriumi TJS-i eripäraks on juhtide suur individuaalne roll ning süsteemi rakendumise sõltuvus nende juhtimisstiilist ja tõlgendusest. Seda aspekti on tippjuhtkond selgelt teadvustanud. Kuna vahetud juhid on TJS-i peamised elluvijad, on nende teadlikkus süsteemi põhimõtetest ja mõjudest kriitiline tegur visiooni ja missiooni elluviimisel. Soovitame:

- Jätkata ja laiendada juhtide arendusprogrammi, integreerides selgelt tipp-, keskastme- ja esmatasandijuhtide ootused. Ühtne ja järjepidev arendusraamistik aitab kujundada ühise juhtimiskultuuri, suurendada töötajate motivatsiooni ning tõhustada strateegiliste eesmärkide elluviimist.

Välisministeeriumi struktuur vastab üldjoontes organisatsiooni vajadustele, ent keskseks väljakutseks on organisatsiooni struktuuri paindlikumaks muutmine. VM-i juhtide ja töötajate vastutusvaldkonnad on pikaajaliselt määratud, mis piirab organisatsiooni võimekust kohandada oma tegevusi kriisiolukordades vajaliku kiiruse ja efektiivsusega. Seniste ad hoc temaatiliste töögruppide puhul tõid intervjuueeritavad esile selged kitsaskohad, nagu piiratud otsustusõigus ning personalipoliitika jäikus, mis takistab juhtidel paindlikult meeskondi kujundada. Seega soovitame:

- Moodustada selge volituse ja vastutusega lühiajalised töögrupid konkreetsete kriiside või prioriteetsete ülesannete lahendamiseks. Tagada, et töögruppidel oleks otsustuspädevus ja vajalikud ressursid, et vältida pelgalt info jagamise foorumi tekkimist.
- Luua mehhanism, mis võimaldab kriisiolukorras ajutiselt laiendada töötajate volitusi või kohandada ametijuhendite sisu, ilma et oleks vaja kogu ametlikku struktuuri ümber kujundada. Täpsustada ajutiste töögruppide juhtide roll ja volitused, et nad saaksid kiiresti komplekteerida vajaliku meeskonna ja teha operatiivseid otsuseid.

Eesmärgistamine ja strateegiate loomine toimub kaasava protsessina ning lähtub tippjuhtkonna määratletud vajadustest, jäävad dokumendid kiiresti muutuv keskkonnas sageli liiga üldsõnaliseks. Sellest tulenevalt kasutatakse igapäevatöös pigem mitteametlikke eesmärgistamise viise (kantsleri infotunnid ja regulaarsed koosolekud). Sellest lähtuvalt esitame järgmised soovitused:

- Kõik väljatöötatavad strateegiad tuleb otseselt seostada välisministeeriumi visiooni, missiooni ja väärtustega. Selline raamistik toetab dokumentide sisulist mõtestamist,

lihtsustab nende tutvustamist organisatsioonisiselt ning aitab vältida liigset üldsõnalisust.

- Kantsleri infotundides ja teistel juhtkonna koosolekutel kommunikeeritavad eesmärgid tuleb struktureeritult fikseerida ning teha kättesaadavaks siseveebi kaudu. Süsteemne dokumenteerimine vähendab sõltuvust isiklikest tõlgendustest, suurendab strateegilist sidusust ning tagab, et kogu organisatsioon tegutseb ühtsete prioriteetide suunas.

Intervjuude põhjal selgus, et välisministeeriumis rakendatakse töötulemuse mõõdikuid peamiselt väljundi- ja tegevuspõhiselt, kuid nende rakendamine on ebaühtlane ja ebajärjekindel. Mõõdikute kasutamine varieerub organisatsioonisiselt, kusjuures kõige süsteemsemalt on neid rakendatud välisesindustes. Mõõdikutega seotud ebaselgus tuleneb suurel määral eesmärkide seadmise eripärast – eesmärgid on sageli üldsõnalised või mitteametlikult formuleeritud. Arvestades välispoliitilise töö keerukust ja dünaamilist keskkonda, ei piisa üksnes kvantitatiivsetel näitajatel põhinevast hindamisest, vaid vajalik on selge seos mõõdikute ja eesmärkide vahel ning järjepidev jälgimine hindamisprotsessis. Sellest lähtuvalt esitame järgmised soovitusel:

- Töötada välja organisatsioonisisene raamistik, mis integreerib kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed näitajad ning arvestab üksuste spetsiifikat. Kombineerida lihtsad kvantitatiivsed tulemuspõhised mõõdikud (näiteks kontaktide või memode arv) strateegilisemate indikaatoritega, nagu mõjutegurite hinnangud või koostööpartnerite tagasiside. Kuigi viimased on osaliselt subjektiivsed, pakuvad need sisukamat ülevaadet tegevuste mõjust kui ainuüksi arvulised näitajad. Seostada iga mõõdik selgelt ministeeriumi strateegiliste prioriteetidega ning tagada mõõdikute järjepidev kasutus ja tulemuste regulaarne analüüs.
- Pakkuda juhtidele sihipärast tuge ja koolitust mõõdikute süsteemi kujundamisel ning rakendamisel, et tagada nende sisuline väärtus juhtimisprotsessis. Arendada ühtseid juhiseid ja tööriistu, mis aitavad mõõdikuid järjepidevalt rakendada ja tulemusi tõlgendada. Julgustada juhti kasutama mõõdikutest lähtuvat tagasisidet otsustamisel ja ressursside jaotamisel, suurendades seeläbi tulemusjuhtimise süsteemi läbipaistvust ja usaldusväärsust kogu organisatsioonis.

Uuringust ilmnas, et kuigi VM-s on ametlik töötulemuste hindamise süsteem juurutatud tipp- ja keskastmejuhtide tasandil, kuid teiste töötasandite jaoks puudub ühtne ja läbipaistev raamistik, mis seoks hindamisprotsessi organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Hindamispraktikate varieeruvuse tõttu ei täida tulemuse hindamine tulemusjuhtimise süsteemi

osana oma kesket rolli – eelkõige ei toimi see vahendina, mille kaudu tippjuhtkond edastab ootusi strateegiliste otsuste elluviimiseks.

Samuti mängib VM-i hindamissüsteemis olulist rolli hinnanguline hindamine, eriti olukordades, kus ametlik süsteem on ebatäielik või ei arvesta piisaval määral töö konteksti. Juhtide suuline tagasiside ning usaldusel põhinevad hinnangud mõjutavad töötulemuste kujunemist sageli enam kui ametlikud hindamisprotsessid. Selline olukord vajab teadlikku juhtimist ja tähelepanu, et vähendada subjektiivse hindamisega seotud riske ning tagada hindamisprotsessi usaldusväärsus ja õiglus. Soovitame:

- Koondada olemasolevad ametlikud hindamismeetodid ja mõõdikud selgesse, järjepidevasse raamistikku, mis hõlmaks nii eesmärkide seadmist kui nende saavutamise analüüsi. Täpsustada, kuidas kasutatakse hindamist arendus- ja motivatsioonitööriistana, mitte üksnes kontrollimeetmena, suurendades sellega hindamise tajutavat väärtust ja vähendades subjektiivsust.
- Koostada juhendmaterjal, mis toetab juhte mitteametlike hindamispraktikate teadlikumal kasutamisel, sealhulgas subjektiivsete hinnangute dokumenteerimisel ja sidumisel arenguveestluste sisuga. Suunata organisatsioonikultuuri läbipaistvama tagasisidepraktika poole, et toetada avatumat ja usaldusväärsemat juhtimist kogu ministeeriumis.

Intervjuude põhjal selgus, et VM-is rakendatakse nii rahalist tasustamist kui ka mitterahalist tunnustamist. Rahaline tasustamine on tihedalt seotud töötulemuse subjektiivse hindamisega. Intervjueeritavate hinnangul ei ole tulemustasu üheselt seotud eesmärkide täitmisega, vaid sõltub valdavalt vahetu juhi hinnangust töötaja panusele. Sellest tulenevalt puuduvad VM-is ühtsed organisatsiooniülesed protseduurid ja põhimõtted tulemustasude määramiseks ning olemasolevad praktikad võivad varieeruda allüksuste ja juhtimistasandite lõikes.

Tulemustasu lahti sidumine konkreetsetest eesmärkidest võib avaldada kahetist mõju. Ühelt poolt jääb kasutamata juhtimise üks keskseid tööriistu – tasustamise sidumine strateegiliste tegevustega. Teisalt loob see paindlikkuse tunnustada sellist tööpanust, mis ei ole hõlmatud ametlike eesmärkidega või mida on keeruline kvantitatiivselt mõõta, kuid millel võib olla organisatsiooni seisukohast oluline väärtus. Mitterahaline tunnustus – eriti juhtide suuline tunnustus ja VM-i meeskonna üritustel esiletõstmine – on intervjueeritute sõnul tugevalt seotud töötajate organisatsioonisisese motivatsiooni ja väärtustundega. Mitterahaline tunnustamine mõjutab töötaja kuvandit organisatsioonis ja seeläbi ka töötajate arengut, kuid ei mõjuta otseselt töötasu ega karjäärivõimalusi.

Uuringus selgus atesteerimiskomisjoni tähtis roll VM-i karjäärisüsteemis. Kuigi nimetatud komisjoni tööd peetakse üldiselt läbipaistvaks ja objektiivseks, väljendati muret võimalike subjektiivsuse ilmingute üle, mis võivad mõjutada töötajate karjääriotsuseid ning organisatsiooni sisemist õiglustunnet. Selline subjektiivsus võib viia süsteemi üldise ebaühtluse, mis on risk organisatsiooni sidususele ja töötajate motivatsioonile. Sellest lähtuvalt esitame järgmised soovitusel:

- Kujundada läbipaistev ja prognoositav skeem, milles selgelt formuleeritud tasustamiskriteeriumid on kommuukeeritud kõigile töötajatele. Seadistada tulemustasu maksmine nii, et see toetaks strateegiliste eesmärkide täitmist ja suurendaks süsteemi motiveerivat mõju.
- Kaaluda mitterahalise tunnustuse seostamist tulemustasu määramise ja/või karjääri arengu planeerimisega, et suurendada tunnustuse praktilist väärtust töötajate silmis.
- Tagada töötajatele regulaarne ja detailne tagasiside komisjoni otsuste põhjenduste kohta. Töötada välja selged juhised komisjoni liikmetele subjektiivsuse minimeerimiseks, et parandada hindamise õiglast tajutavust ja süsteemi sidusust.

Organisatsioonisisene infovoog ning süsteemide ja võrgustike toimimine toetavad küll üldist töökorraldust, kuid intervjuueeritavad töid välja, et infoliikumises esineb aeg-ajalt katkestusi ja puudujääke, mis takistavad süsteemi tõhusat toimimist ja organisatsiooni õppimisvõimet. Samuti on probleemiks informatsiooni liigne küllus, millest olulise ja vajaliku informatsiooni leidmine võib töötajatele olla keeruline ja ajakulukas. Sellised puudujäägid rõhutavad vajadust süstemaatiliste ja koordineeritud lahenduste järele.

- Infovoogude ja kommunikatsiooni parandamiseks on soovitatav üle vaadata olemasolevad infokanalid ning tagada, et oluline teave oleks hõlpsasti kättesaadav kõigil organisatsiooni tasanditel. Infokülluse tingimistes on otstarbekas kaaluda tehisintellektil põhinevate keelemudelite kasutamist info haldamises ja süstematiseerimisel.

Analüüs näitas, et VM-i tulemusjuhtimise süsteemi kasutamine on juhtimistasandite lõikes ebaühtlane. Tippjuhid rakendavad süsteemi peamiselt strateegilise planeerimise ja juhtimisotsuste tegemiseks, samal ajal kui keskastmejuhid keskenduvad operatiivsetele ülesannetele ning tajuvad TJS-i sageli pelgalt formaalse raamistikuna. TJS-i muudatuste ja arengute osas ilmes, et süsteem kohandub pigem reageerivalt välistele muutustele kui proaktiivselt eelseisvaid väljakutseid hinnates, mis võib mõjutada organisatsiooni paindlikkust ja strateegilist juhtimist.

- Tugevdada TJS-i rakendamist keskastmejuhtide tasandil, pakkudes regulaarseid koolitusi ja praktilisi töövahendeid, mis toetavad süsteemi kasutamist ka operatiivsetes tegevustes.
- Kommuniqueerida juhtidele selgelt TJS-i väärtust ja kasulikkust, et vähendada selle pelgalt „ametlikuks kohustuseks“ pidamist ning soodustada süsteemi järjepidevat ja terviklikku toimimist kogu organisatsioonis.

TJS-i paindlikkuse ja reageerimisvõime suurendamiseks on soovitatav korraldada regulaarselt läbi TJS arutelusid, kus nii töötajad kui ka juhid saavad anda tagasisidet ja teha ettepanekuid süsteemi parendamiseks. Selline kaasav ja regulaarne dialoog võimaldab ennetavalt tuvastada organisatsiooni vajadusi ja väljakutseid ning kohandada süsteemi vastavalt muutuvatele tingimustele. Välisministeeriumi TJS-i tugevuseks on töötajate tugev sisemine motivatsioon ning ühine väärtustel põhinev arusaam, et koos tegutsetakse Eesti riigi hüvanguks. Samas on keskseks väljakutseks süsteemi arendamisel töötajate igapäevaste tegevuste parem seostamine strateegiliste eesmärkidega ning tasustamise ja tunnustamise protsesside selgem ja läbipaistvam põhjendamine. Need sammud aitavad tugevdada TJS-i terviklikkust ning suurendada süsteemi tajutavat kasulikkust ja usaldusväarsust välisministeeriumi arendamisel.

Kokkuvõte

TJS on pidevalt arenev protsess, võrgustik ja süsteem, mida organisatsiooni juhtkond kasutab oma visiooni edasi andmiseks töötajatele organisatsiooni strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Käesolevas magistritöös on vaadeldud TJS terviklikult, võttes arvesse nii ametlikke kui ka mitteametlikke tegureid ning taustsüsteemi, mis mõjutab konkreetseid TJS elemente.

Magistritöö eesmärk oli analüüsida Eesti Vabariigi Välisministeeriumi TJS, hinnata selle toimimist ja sidusust erinevatel juhtimistasanditel ning teha soovitusi TJS arendamiseks. Töö keskendus sellele, kuidas tipp- ja keskastme juhid tajuvad TJS-i erinevaid komponente ning kuidas ametlikud ja mitteametlikud mehhanismid mõjutavad süsteemi rakendumist organisatsioonis, kus töö on rahvusvaheline, pikaajaliselt suunatud ja sageli raskesti mõõdetav.

Teoreetiline raamistik tugines Ferreira ja Otley (2009) laiendatud tulemusjuhtimise mudelile, mida võrreldi viie teise rahvusvaheliselt tuntud teoreetilise käsitluse ja mudeliga. Ferreira ja Otley mudeli valik võimaldas käsitleda TJS-i terviklikult – alates strateegiatest ja mõõdikutest kuni kultuuri ja informatsioonivoo toimimiseni. Avaliku ja erasektori võrdlus tõi esile, et avalikus sektoris kujundavad tulemusjuhtimise süsteeme eelkõige avalikkuse ootused, läbipaistvus, poliitiline aruandlus ja mitmetähenduslikud eesmärgid, samas kui erasektoris rõhutatakse selgelt mõõdetavaid tulemusi, kasumlikkust ja juhtimisprotsesside paindlikkust.

Avaliku sektori eripära arvestades sobis valitud mudel kõige paremini välisministeeriumi TJS-i süsteemse käsitlemise raamistikuks.

Uurimismetoodika väljatöötamisel kohandasid autorid Ferreira ja Otley (2009) mudeli alamteemad välisministeeriumi (VM) konteksti. Iga alamteema raames kirjeldati uurimisfookust, arvestades avaliku sektori ning VM eripärasid ning vastavalt fookusele koostati alamteemade jaotust järgiv küsimustik intervjuude läbiviimiseks.

Empiirilises osas viidi läbi kümme poolstruktureeritud intervjuud (5 tipp- ja 5 keskastme juhti). Kvalitatiivse sisuanalüüsi käigus loodi käsitsi kodeerimisskeemid ning selgitati välja koodid, alateemad ja kategooriad. Koodide kategoriseerimisel järgisid enamik loodud kategooriaid teoreetilise mudeli alamteemasid, kuid ilmnasid ka VM spetsiifilisest kontekstist.

Analüüsi süstematiseerimiseks ühendasid autorid kategooriad nelja erinevasse teemaplokki, mis käsitlevad eesmärgistamist, strateegiaid ja edu võtmetegureid, töötulemuse hindamist ja mõõdikuid, tasustamist ja tunnustamist ning TJS kasutamist ja muudatusi. Samuti tuvastati ka selged erinevused tipp- ja keskastme juhtide tajudes, mis olid gruppisiseselt sarnased, kuid grupiti erinevad. Erisuste välja toomine ei olnud omaette uurimisülesanne, kuid see avaldus selgelt uuringu käigus, omab mõju TJS rakendamisel ning toetas süsteemset analüüsi.

Analüüs näitas, et TJS on välisministeeriumis killustatud ja madala süstematiseeritusega. Süsteemi rakendumine sõltub suurel määral vahetu juhi tõlgendusest ja oskustest, mistõttu esineb struktuuriüksuste vahel tajutavaid erinevusi. Eesmärkide seadmisel on selgelt tajutav jagatud missioon – seista Eesti huvide eest – mis loob motiveeriva aluse. Samas on keskmise ajahorisondi strateegiad nõrgalt seotud visiooni ja missiooniga ning jäävad sageli liiga üldiseks. Eesmärkide täitmise hindamine põhineb peamiselt tegevusmõõdikutel ja vahetu juhi hinnangul, mis toob kaasa läbipaistvuse puudumise ja subjektiivsuse.

Töötulemuse hindamise mõju ametipalgale on avaliku sektori eripäradest tulenevalt vähene, samuti ei ole eesmärkide täitmise hindamine eriti seotud tunnustamisega. Töötulemuse tunnustamine põhineb valdavalt juhtide subjektiivsel hinnangul ning tunnustamise määramise alused on ebaselged. Tunnustamisega on tugevalt seotud karjääri areng, mis sõltub VM atesteerimiskomisjoni otsustest. Atesteerimiskomisjoni otsustusprotsessi mõjutavad avalikud kriteeriumid, kuid intervjuude käigus ilmnas, et kõige määravamaks elemendiks on töötajate kuvand organisatsiooni sees.

Mitteametlike protsesside suur osakaal TJS rakendamisel on avalikule sektorile omane. Lisaks mitteametlike protsesside rohkusele sõltub TJS rakendamine VM-is juhi isiklikust kompetentsist. Nende kahe teguri koosmõjul ei taju VM töötajad valdavalt süsteemi ühtse

tervikuna. Samuti ei tajuta intervjueeritavate hinnangul tugevat seost igapäevatöö ning TJS vahel. Mõlemad aspektid vähendavad oluliselt TJS mõju töötajate juhtimisel ning tööülesannete seostamist organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega.

Töö järeldustest tulenevalt töötati välja alljärgnevad soovitusel:

- korraldada regulaarselt TJS-i arutelusid eri juhtimistasandite vahel;
- tugevdada keskastme juhtide rolli ja osalust TJ süsteemi kujundamises;
- arendada eesmärkide ja mõõdikute sidusust igapäevatööga;
- kujundada läbipaistvam ja selgem tunnustamis- ja tasustamissüsteem;
- vähendada subjektiivsest hindamisest tulenevaid riske, ühtlustades hindamisprotsesse ja toetades juhte vastava koolitusega.

Magistritöös jõutakse järeldusele, et VM tulemusjuhtimine ei saa piirduda vaid ametliku hindamisega – oluline on arvestada ka organisatsioonikultuuri, informatsioonivoo ja töötajate ootustega. Tõhus ja usaldusväärne TJS toetab strateegilist selgust, motiveeritust ning loob aluse õiglasemaks ja läbipaistvamaks juhtimiseks organisatsioonis, mille positiivne mõju ulatub rahvusvahelisele tasandile.

Viidatud allikad

1. Abu Bakar, N. R., & Tajuddin, T. (2014). Performance Management System in Non Profit Organization: A Case Study in Mosque AR. *Proceeding of the International Conference on Masjid, Zakat and Waqf (IMAF 2014)*, (lk 142-152). Kuala Lumpur. Kasutamise kuupäev: 14. detsember 2024. a., allikas <https://conference.uis.edu.my/i-maf/e-proceedings/images/e-proceedings/2014/masjid/m15-imaf-2014.pdf>
2. Agarwal, A. (2021). Investigating Design Targets for Effective Performance Management System: an Application of Balance Scorecard Using QFD. *Journal of Advances in Management Research*, 18(3), 353-367. <https://doi.org/10.1108/JAMR-05-2020-0075>
3. Aldhaferi, F., Amen, A., & Isaac, O. (2020). The Influence of Strategy Formulation (Vision, Mission, and Goals) on the Organizational Operations. *Journal of Critical Reveiws*, 7(17), 1932-1941. <https://doi.org/10.31838/JCR.07.17.240>
4. Akeem, T. A., Lawal, F. A., & Agwu, E. M. (2016). Vision and Mission in Organization: Myth or Heuristic Device? *The International Jouornal of Business and Management*, March 2016, 127-134.
5. Alford, J., & Greve, C. (2017). Strategy in the Public and Private Sectors: Similarities, Differences and Changes. *Administrative Sciences*, 7(35), 1-17. <https://doi.org/10.3390/admsci7040035>
6. Anthony, B. J., Otley, D., & Broadbent, J. (1995). *Accounting Systems and Control*. London: Palgrave.
7. Anthony, R. N. (1965). *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Harvard: Harvard Business School.
8. Baker, G., Gibbons, R., & Murphy, K. J. (1994). Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts. *The Quarterly Jounral of Economics*, 109 (4), 1125-1156. <https://doi.org/10.2307/2118358>
9. Bezzina, F., Borg, C., & Cassar, V. (2017). *The Public Service as a "Performing organization"*. European Public Administration Network. Kasutamise kuupäev: 18. veebruar 2025. a., allikas https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2017_1_MT_Public_Service_as_a_Performing_Organisation.pdf
10. Bouckeart, G., & Pollitt, C. (2017). *Public Managment Reform. A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford University Press.
11. Boyle, R. (2005). *Civil Service Performance Indicators*. Dublin: Institute of Public Administration.
12. Brickley, J. A., Clifford, S. W., & Zimmerman, J. L. (2009). *Managerial Economics and Organizational Architecture (5th ed.)*. New York City: Mcgraw Hill.

13. Broadbent, J., & Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, 1k 283-295. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.004>
14. Chih, W. W.-H., Yang, F.-H., & Chang, C.-K. (2012). The Study of the Antecedents and Outcomes of Attitude Toward Organizational Change. *Public Personnel Management*, 597-617.
15. Chow, C. W., Van der Stede, W. A., & Lin, T. W. (2006). Strategy, Choice of Performance Measures, and Performance. *Behavioral Research in Accountin, Volume 18*, 185-205. <https://doi.org/10.2308/bria.2006.18.1.185>
16. Cilliers, A. J. (2012). *An evaluation of the completeness of Ferreira and Otley's (2009) performance management framework, using a multi-disciplinary approach*. Cape Town: University of Cape Town. Kasutamise kuupäev: 8. oktoober 2024. a., allikas <https://open.uct.ac.za/handle/11427/10273>
17. David Otley, Aldónio Ferreira. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research*, 20(4), 263–282. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2009.07.003>
18. EFQM. (2025). *The EFQM Model*. Kasutamise kuupäev: 18. jaanuar 2025. a., allikas EFQM: <https://efqm.org/the-efqm-model/>
19. Elkington, J. (1997). *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Oxford: Capstone.
20. Felicio, T., Samagaio, A., & Rodrigues, R. (2021). Adoption of management control systems and performance in public sector organizations. *Journal of Business Research*, 124, 593–602. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.10.069>
21. Ferreira, A., & Yap, P. (2010). *The Complex and Multifaceted World of Performance Management in NGOs: A Case Study*. Melbourne: Monash University. Kasutamise kuupäev: 10. detsember 2024. a., allikas <https://www.fep.up.pt/conferencias/10seminariogrudis/Ferreira,%20Ald%C3%B3nio%20-%20The%20Complex%20and%20Multifaceted%20World%20of%20Performance%20Management%20in%20NGO%20-%20a%20CS.pdf>
22. Fonseca, L. (2022). The EFQM 2020 model. A theoretical and critical review. *Total Quality Management and Business Excellence*, 1011-1038. <https://doi.org/10.1080/14783363.2021.1915121>
23. Franco-Santos, M., & Otley, D. (2018). Reviewing and Theorizing the Unintended Consequences of Performance Management Systems. *International Journal of Management Reviews*, 20, 696-730. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12183>

24. Giacomelli, G., Annesi, N., Barsanti, S., & Battaglia, M. (2019). Combining ideal types of performance and performance regimes: An integrated framework of analysis of performance management systems for public organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 32(7), 721–740. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2018-0246>
25. Hameduddin, T., & Engbers, T. (2022). Leadership and public service motivation: asystematic synthesis. *International Public Management Journal*, 25(1), 86-119. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1884150>
26. Hayes, R. H., & Abernathy, W. J. (1980). Managing Our Way to Economic Decline. *Harvard Business Review*, 58, 67-77.
27. Heinlaid, S. (2018). *Tulemusinfo Kogumine ja Kasutamine Tallinna Vangla Krimiaalhoolduse Näitel*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool. Kasutamise kuupäev: 19. detsember 2024. a., allikas <https://digikogu.taltech.ee/et/item/2ddd2af8-16a0-4651-86d3-c4852e7da2c5>
28. Hill, K., & Plimmer, G. (2024). Employee Performance Management: The Impact of Competing Goals, Red Tape, and PSM. *Public Perssonel Management*, 53(3), 458-485. <https://doi.org/10.1177/00910260241231371>
29. Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask Principal–Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (special issue)., 24-52. https://doi.org/10.1093/jleo/7.special_issue.24
30. Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureacuracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
31. Hope, J., & Fraser, R. (2003). Who Needs Budgets? *Harvard Business Review*, (81)2, 108-115. Kasutamise kuupäev: 23. jaanuar 2025. a., allikas <https://hbr.org/2003/02/who-needs-budgets>
32. Johnson, G., Scholes, K., & Whittington, R. (2005). *Explorin Corporate Strategy, 8th ed.* . Harlow: Pearson Education Limited.
33. Kalamees, T. (2014). *Tulemusliikkuse hindamine ja juhtimine majutusettevõttes*. Tartu: Tartu Ülikool. Kasutamise kuupäev: 16. detsember 2024. a., allikas <https://dspace.ut.ee/items/2b912080-92d4-41a7-a12d-ef960a563027>
34. Kamansky, J. M. (2024). Are We There Yet? The Evolution of the US Federal Performance Management Framework: 1993–2022. *International Journal of Public Administration*, 47(13), 846-856. <https://doi.org/10.1080/01900692.2023.2234567>
35. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.

36. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard: Harvard Business Review Press.
37. Kirkpatrick, S. A. (2017). Understanding the Role of Vision, Mission and Values in the HPT Model. *Performance Improvement*, 56(3). <https://doi.org/10.1037/a0024315>
38. Kirkpatrick, S. A. (2017). Understanding the Role of Vision, Mission and Values in the HPT Model. *Performance Management*, 56 (3), 6-14.
39. Kleingeld, A., van Mierlo, H., & Arends, L. (2011). The effect of goal setting on group performance: A meta-analysis. *Journal of Applied Psychology*, 96 (6), 1289–1304. <https://doi.org/10.1037/a0024315>
40. Lega, M., Giunta, B., Pirnay, L., Simonofski, A., & Burnay, C. (2024). Reducing information overload in e-participation: A data-driven prioritization framework for policy-makers. *International Journal of Information Management Data Insights* 4, 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.jjime.2024.100053>
41. Luik, J. (21. august 2021. a.). *Eesti diplomaatide mõtisklusi „Teise tulemise“ teemal Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise 30. aastapäeval*. Kasutamise kuupäev: 24. oktoober 2024. a., allikas: <https://vm.ee/uudised/eesti-diplomaatide-motisklusi-teise-tulemise-teemal-eesti-vabariigi-iseseisvuse-taastamise>
42. Lynch, R. L., & Cross, K. F. (1992). *Measure Up!: The Essential Guide to Measuring Business Performance*. London: Mandarin.
43. Micacchi, L., Vide, F., Giacomelli, G., & Barbieri, M. (2024). Performance appraisal justice and employees' work engagement in the public sector: Making the most of performance appraisal design. *Public Administration* (102), 815-840. <https://doi.org/10.1111/padm.12952>
44. Muravu, N. (2021). Strategic Performance Measurement and Management in the Public Sector: Indispensable Role of Performance Measures. *Journal of Business and Management*, 23(1)II, 48-73. <https://doi.org/10.9790/487X-2301024873>
45. Murphy, K. R., & Cleveland, J. N. (1995). *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
46. Neely, A. (1999). The performance measurement revolution: why now and what next? *International Journal of Operations & Production Management*, 19 (2), 205-228. <https://doi.org/10.1108/01443579910247437>
47. Neely, A., Adams, C., & Kennerly, M. (2002). *The Performance Prism: The Scorecard for Measuring*. London: Pearson Education.

48. Neumann, O., Kirklies, P.-C., & Schott, C. (2024). Adopting agile in government: a comparative case study. *Public Management Review*, 26(12), 3692-3714. [https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2354776\(MDPI\)](https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2354776(MDPI))
49. Norreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, 65-88. <https://doi.org/10.1006/mare.1999.0121>
50. Nye, J. S. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York City: PublicAffairs.
51. OECD. (2023). *Public Employment and Management 2023. Towards a more Flexible Public Service*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>
52. Otley, D. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, 10(4), 363-382. <https://doi.org/10.1006/mare.1999.0115>
53. Poister, T. H. (2017). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, 70(S1), 246-254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02285.x>
54. Powers, E. L. (2012). Organizational Mission Statement Guidelines Revisited. *International Journal of Management & Information Systems*, 16 (4), 281-290. <https://doi.org/10.19030/ijmis.v16i4.7304>
55. Quinn, J. B., Anderson, P., & Finkelstein, S. (1996). Managing professional intellect: making the most of the best. *Harvard Business Review*, 74 (2), 71-80.
56. Riigikontroll. (2002). *Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine*. Tallinn: Riigikontroll. Kasutamise kuupäev: 23. oktoober 2024. a., allikas <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1666/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>
57. Riigikontroll. (2024). *Riigi 2023. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus*. Tallinn: Riigikontroll. Kasutamise kuupäev: 23. oktoober 2024. a., allikas <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/2454/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>
58. Rockart, J. F. (1979). Chief Executives Define Their Own Data Needs. *Harvard Business Review*, 57, 81-93.
59. Simons, R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
60. Stater, K. J., & Stater, M. (2019). Is It “Just Work”? The Impact of Work Rewards on Job Satisfaction and Turnover Intent in the Nonprofit, For-Profit, and Public

Sectors. *The American Review of Public Administration*, 49(4), 495-511.
<https://doi.org/10.1177/0275074018815261>

62. Syed, R., Bandara, W., French, E., & Stewart, G. (2018). Getting it right! Critical Success Factors of BPM in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Australasian Journal of Information Systems*, 22, 1-39. <https://doi.org/10.3127/ajis.v22i0.1265>

63. Zahari, N., & Kaliannan, M. (2023). Antecedents of Work Engagement in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Review of Public Personnel Administration*, 43(1), 557-582. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-01-2013-0003>

64. Zheng, Y., Wang, W., Liu, W., & Mingers, J. (2019). A performance management framework for the public sector: The balanced stakeholder model. *Journal of the Operational Research Society*, 70(4), 568-580.
<https://doi.org/10.1080/01605682.2018.1448247>

65. Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C., & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>

66. Tarigan, A., Gustomo, A., & Bangun, Y. R. (2025). Are performance appraisals in the public sector fair? EXPLORING bias and best practices. *Cogent Business and Management*, 12(1). <https://doi.org/10.1080/23311975.2025.2458760>

67. Türk, K. (2005). *Inimressursi Juhtimine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

68. Türk, K. (2015). Töösoorituse juhtimine kui juhtimise instrument - kas ka akadeemilisele töötajale? *Akadeemia*, 10.

69. Türk, K., Haldma, T., Kukemelk, H., Ploom, K., Irs, R., & Pukkonen, L. (2011). *Üldharidus- ja kutsekoolide tulemuslikkus ja seda mõjutavad tegurid*. Tartu: Tartu Ülikool, Haridus- ja Teadusministeerium. Kasutamise kuupäev: 16. jaanuar 2025. a., allikas https://www.academia.edu/30394383/%C3%9Cldharidus_Ja_Kutsekoolide_Tulemuslikkus_J_a_Seda_M%C3%B5jutavad_Tegurid

70. van Helden, J., & Reichard, C. (2019). Management Control and Public Sector Performance Management. *Baltic Journal of Management*, 14(1), 158-176.
<https://doi.org/10.1108/BJM-01-2018-0021>

71. Variksaar, K. (2013). *Tootmistööliste töösoorituse juhtimine Draka Keila Cables näitel*. Tartu: Tartu Ülikool. Kasutamise kuupäev: 25. oktoober 2024. a., allikas <https://dspace.ut.ee/items/95e0b876-e577-4c97-aba6-675fa7f55ac7>

72. Verbeeten, F. H., & Spekle, R. F. (2015). Management Control, Results-Oriented Culture and Public Sector Performance: Empirical Evidence on New Public

Management. *Organization Studies*, 36(7), 953-978.
<https://doi.org/10.1177/0170840615580014>

73. Wick, S. (2021). Subjectivity in Performance Evaluations: A Review of the Literature. *Accounting Perspective*, 20(4), 653-685. <https://doi.org/10.1111/1911-3838.12273>

74. Vieira, R., Brendan, O., & Schneider, R. (2017). Aligning Strategy and Performance Management Systems: The Case of the Wind-Farm Industry. *Organization & Environment*, 30(1), 3-26. <https://doi.org/10.1177/1086026615623058>

75. Voolaine, F. (2015). *Töösoorituse juhtimise süsteem ja selle arendamise võimalused ettevõtete ETRA Balti AS ja Etra OY näitel*. Tartu: Tartu Ülikool. Kasutamise kuupäev: 25. oktoober 2024. a., allikas <https://dspace.ut.ee/items/9daa6ca5-a2f1-430a-816c-155c7aad1fa2>

76. Wright, B. E. (2007). Public Service and Motivation: Does Mission Matter? *Public Administration Review*, Jan-Feb , 54-64.

77. Välisministeeriumi põhimäärus. (1. august 2023. a.). *Riigiteataja*. Kasutamise kuupäev: 4. aprill 2025. a., allikas <https://www.riigiteataja.ee/akt/760313?leiaKehtiv>

78. Yadav, N., Sagar, S., & Sagar, M. (2013). Performance measurement and management frameworks. Research trends of the last two decades. *Business Process Management Journal*, 19 (6), 947-970.

Lisad

LISA A Intervjuu küsimustik

Alamteema	Küsimus
I Visioon ja missioon	Milline on välisministeeriumi missioon ja visioon? Kuidas toimub missiooni ja visiooni välja töötamine?
II Edu võtmetegurid	Kuidas kommunikeeritakse missiooni ja visiooni töötajatele? Millised on teie arvates võtmetegurid organisatsiooni edukuseks (sellised, mis sõltuvad organisatsiooni valikutest, mitte väliskeskkonnast)? Kuidas on kriitilised edu võtmetegurite kindlaks määratud ja töötajatele kommunikeeritud?
III Organisatsiooni struktuur	Mil määral organisatsiooni alluvussüsteemid toetavad edu võtmetegureid ?
IV Strateegiad ja plaanid	Milline on strateegiate ja plaanide välja töötamise ja kinnitamise protsess? Kuidas strateegiaid kommunikeeritakse organisatsiooni sees? Kas selle jaoks on kindel protsess?
V Töötulemuse mõõdikud	Milliseid on mõõdikuid kasutatakse? Kuidas hindab organisatsioon oma töötulemustust erinevatel tasanditel (organisatsioon, üksus, töötaja)?
VI Üksuste eesmärkide püstitamine	Kuidas toimub eesmärkide püstitamise protsess? Kuidas jälgitakse ja hinnatakse, kas seatud eesmärgid on saavutatavad ja kas mõõdikud on asjakohased?
VII Töötulemuse hindamine üksustes	Kuidas toimub organisatsiooni sisene töötulemusse hindamise protsess ja milliseid meetodeid selleks kasutatakse? Mil määral kasutatakse selleks ametlikke ja mitteametlikke meetodeid (nt erinevaid vestlusi)? Kuidas on suhestatud hindamine organisatsiooni, üksuse, töötaja tasandil?
VIII Tasustamine ja tunnustamine	Kuidas mõjutab eesmärkide täitmine töötajate tunnustamist (mida selleks tehakse)? Mil määral mõjutab eesmärkide täitmine töötajate tasustamist? Mil määral kasutatakse tulemusjuhtimise süsteemi tulemusi töötajate hindamisel ja edutamisel?
IX Infovoog, süsteemid ja võrgustikud	Kuidas tagatakse, et töötajatel ja juhtidel on juurdepääs tulemusjuhtimise vajalikule infole otsuste tegemiseks? Kuidas toimub tulemusnäitajate ja muude võtmenäitajate jagamine osakondade ja erinevate juhtimistasandite vahel?
X Tulemusjuhtimise kasutamine ja kontrollimehhanismid	Kuidas erineb tulemusjuhtimise süsteem erinevatel juhtimistasanditel? Kuidas tagatakse, et tulemusjuhtimise protsess oleks tõhus ja usaldusväärne? Mil määral ja kuidas kasutatakse tulemusjuhtimise (sh tulemushindamise) süsteemi kontrolliks?
XI Tulemusjuhtimise muutused, ja areng	Kuivõrd efektiivsed on olnud varasemad tulemusjuhtimise praktikad? Mida nendest kogemustest on õpitud? Kuidas tagatakse, et tulemusjuhtimise süsteem püsib ajakohane ja vastab organisatsiooni strateegilistele vajadustele?
XII Sidusus ja terviklikkus	Kui hästi tajuvad töötajad ja juhid tulemusjuhtimise süsteemi terviklikkust ja selle seost nende igapäevatööga?

Allikas: Autorite koostatud

LISA B Koodide sagedustabel

		TJ1	TJ2	TJ3	TJ4	TJ5	KJ1	KJ2	KJ3	KJ4	KJ5
Missioon, visioon ja väärtused											
	Missioon seotud julgeolekuga/majandusega/Eesti huvidega		x	x	x		x	x	x	x	x
	Väärtused paremini tunnetatud	x	x		x		x	x			
	Kaasav koostamine	x	x	x		x		x	x		x
	Ei seostu strateegiliste otsuste/igapäevatööga	x	x			x					x
	Oluline sisemine missioon						x	x		x	
	Kommunikatsioon puudulik				x	x					
	Sümboolika kasutamine			x						x	
	Julgus	x			x			x		x	x
Edu võtmetegurid											
	Selged eesmärgid	x	x	x		x		x	x	x	x
	Organisatsiooni kuvand	x		x							
	Piisavad ressursid	x		x		x				x	
	Kvaliteetne juhtimine		x				x	x			
	Selge ja paindlik struktuur		x		x	x					
	Selged protsessid				x	x					
	Töötajate motivatsioon						x		x		
Struktuur											
	Paindlikkuse vajadus		x	x	x	x	x	x		x	
	ad hoc tööühmade vajadus		x		x	x	x			x	
	Oluline vastutuse selgus			x		x					
	Killustatud struktuur								x	x	
	Suur juhtimiskoormus	x	x						x	x	x
Eesmärgistamine ja strateegiad											
	Eesmärgid tippjuhtkonnast	x		x				x	x	x	x
	Alt-üles protsessid		x					x			x
	Pikajaline planeerimine	x	x			x					
	Finantsplaneerimine oluline	x		x	x						
	Kommunikatsioon hea	x	x		x		x			x	x
	Kommunikatsioon					x		x	x		
	Puudub protsess	x			x			x	x	x	
	Aastaplaanid/lähetuskoosolekud	x	x						x	x	
	Isiklikult seatud eesmärgid							x		x	

EV VÄLISMINISTEERIUMI TULEMUSJUHTIMISE SÜTEEM JA SELLE ARENDAMINE 60

		TJ1	TJ2	TJ3	TJ4	TJ5	KJ1	KJ2	KJ3	KJ4	KJ5
	Isiklikult seatud eesmärgid							x		x	
Töötulemuslikkuse	Mõõdikud Puuduvad	x		x	x		x	x			x
	eesmärkide realistlikus seotud eelarvega	x			x						
	Tegevusmõõdikud mõõdikud		x	x		x				x	
Töötulemuslikkus	Subjektiivne mõõdikud	x	x		x		x		x	x	x
	Süsteemne hindamine	x			x		x	x			x
	Subjektiivne hindamine		x		x	x	x	x		x	x
	Puudulik informatsioon	x	x		x						
	Pädevusmudeli olulisus	x	x	x							
	Regulaarsed vestlused (aastaplaanide koostamine, lähetuseelsed koosoleku, arenguveestlused)	x	x				x		x	x	x
Tasustamine/tulemustasu											
	Määramise süsteem puudub		x	x	x	x	x				x
	Juhi subjektiivne hinnang							x		x	x
	Seotud eesmärkidega			x		x					
	Seotud aemtikoha nähtavusega						x		x		x
Tunnustamine	Motivaator						x			x	x
	Juhtide oluline roll	x					x	x		x	
	Eesmärkide ületamine	x	x	x	x			x	x	x	
	Tunnustamise alused ebaselged/subjektiivsed							x	x	x	x
	Tunnustamis meetmed/üritused	x		x		x			x	x	x
	Puudulik tagaside		x			x					
VAK											
	Karjäärissüsteemi osa	x	x		x				x		x
	Põhineb mainel		x			x		x	x	x	x
	Otsused seotud kriteeriumitega	x		x							

EV VÄLISMINISTEERIUMI TULEMUSJUHTIMISE SÜTEEM JA SELLE ARENDAMINE 61

		TJ1	TJ2	TJ3	TJ4	TJ5	KJ1	KJ2	KJ3	KJ4	KJ5
Infovood, süsteemid ja võrgustikud											
	Mitte-ametlik infoliikumine	x		x	x	x		x			
	Suurem koordinatsiooni vajadus		x	x	x			x	x		x
	Info koondumine juhtkonda					x		x			
TSJ kasutamine ja kontrollimehanismid											
	Juhtide tegevusvabadus	x				x					
	TSJ kasutamine		x	x				x	x		x
	Juhtide keskne roll rakendamisel			x	x	x		x	x		
TJS muutused ja areng											
	Juhtide arendamine	x		x	x	x					
	Arendusüksuse vajadus	x									
	Muutused ülevalt-alla meetodil		x			x			x		x
	Intertsus		x								
	Tunnetuslik vajaduste hindamine			x	x	x		x	x	x	
Sidusus ja terviklikkus											
	Süsteem ebaselge	x	x		x	x					
	Juhtide keskne roll		x			x			x	x	
	Taju hea			x				x			x
	Seos igapäevatööga nõrk				x			x	x		x

Summary

THE PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM OF THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF ESTONIA AND OPTIONS FOR ITS DEVELOPMENT

Kadi Alber, Marko Koplimaa

The aim of this thesis was to analyze the Performance Management System (PMS) of the Ministry of Foreign Affairs (MFA) of the Republic of Estonia, assess the way it functions and the coherence of the system across different levels of management.

The theoretical framework of the study is based on the extended performance management framework developed by Ferreira and Otley (2009). After comparing the model to five different theoretical concepts and models of PMS and given the specificities of the public sector, the chosen model was considered the most suitable for a systematic analysis of the PMS of the MFA.

The empirical part of the study involved ten semi-structured interviews with five senior and five middle managers. Qualitative content analysis was used to create manual coding schemes, through which codes, subthemes and categorized.

In order to conduct a systematic analysis, the categories that emerged were organized into four thematic blocks: goal-setting, strategies, and key success factors; performance assessment and indicators; remuneration and recognition; and the use and development of the PMS. In addition, notable differences were also observed in the perceptions of senior and middle managers.

The analysis revealed that the PMS at the MFA is fragmented and characterized by a low level of systematization. The implementation of the system is highly dependent on the interpretation and capabilities of immediate supervisors, resulting in perceived differences between structural units. A clearly shared mission – to work for the well-being of Estonia – provides a strong basis of motivation for the employees of the MFA. However, medium-term strategies are only weakly linked to the vision and mission and often remain too general.

Due to the specificity of the public sector, the impact of performance evaluations on remuneration is limited, and achievement of performance related goals are weakly linked to recognition. Recognition of performance is mostly based on subjective evaluations by immediate managers, and the criteria for receiving recognition are unclear. Recognition is strongly tied to career advancement, which depends on the decisions of the MFA's attestation committee.

The prevalence of informal processes in the implementation of PMS is characteristic to the public sector. In addition to the informal processes, the implementation of PMS at the MFA also depends significantly on the personal competencies of managers. As a result, employees generally do not perceive the system as a coherent whole. Furthermore, the respondents did not perceive a strong connection between their daily work and the PMS. Both aspects significantly reduce the system's impact on employee management and the alignment of tasks with the organization's strategic objectives.

Based on the findings of the analysis a number of suggestions was made.

The thesis concludes that performance management at the MFA cannot rely solely on formal evaluation processes – it is also essential to consider organizational culture, information flows, and employee expectations. A well-functioning and reliable PMS supports strategic clarity and motivation and lays the foundation for fairer and more transparent management within the organization, with a positive impact that extends to the international level.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Meie, Kadi Alber ja Marko Koplimaa ,
(*autori nimi*)

1. annanme Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) meie loodud teose

Eesti Vabariigi Välisministeeriumi tulemusjuhtimise süsteem ja selle ,
arendamise võimalused
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Emeriitprofessor Kulno Türk ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. anname Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. oleme teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitame, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kadi Alber

Marko Koplimaa

21.05.2025