

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Katrin Ligi Maarika Kõrm

TÖÖTAJATE TÖÖSOORITUSE HINDAMINE JA TULEMUSTASUSTAMINE
EESTI MINISTEERIUMITE NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja: professor Kulno Türk

Tartu 2021

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

Sisukord

Sissejuhatus.....	4
1. Töösoorituse hindamine ja tulemustasustamine avalikus sektoris.....	7
1.1. Töösoorituse hindamine avalikus sektoris	7
1.2. Tulemustasustamine töösoorituse hindamise kontekstis avalikus sektoris.....	16
2. Töösoorituse hindamine ja tulemustasustamine ja nende seosed Eesti ministeeriumites....	23
2.1. Uurimisprotsessi ja valimi kirjeldus	23
2.2. Töösoorituse hindamine ja tulemustasustamine Eesti ministeeriumites.....	27
2.3. Järeldused ja ettepanekud töösoorituse hindamiseks ja tulemustasustamiseks Eesti ministeeriumites	42
Kokkuvõte.....	46
Viidatud allikad.....	50
Lisad.....	56
LISA A. Tulemustasustamist reguleerivate dokumentide arvestustabel	56
Summary	57

Sissejuhatus

Uuringud töösoorituse hindamise tulemuste põhjal tulemustasustamisest ja selle mõjust tulemuslikkusele on jõudnud viimasel kümnendil vastuoluliste järeldusteni. Varasemates käsitlustes nähti tulemustasustamist toetava juhtimisvahendina töötajate motiveerimisel, et organisatsiooni eesmärged saavutada. Hiljutised uuringud on aga välja toonud vastupidist. Töösoorituse hindamise sidumine tulemustasustamisega võib hoopis pärssida töötajate motivatsiooni ja tulemuste saavutamist ning halvendada organisatsiooni tööõhkkonda. Avalikus sektoris on neid süsteeme eraldi uuritud ning leitud, et see ei pruugi alati positiivselt mõjuda motivatsioonile.

Selleks, et tulemuste saavutamine oleks eesmärgipäraselt juhitud kasutatakse organisatsioonides tulemusjuhtimist, mida mõistetakse ka töösoorituse juhtimisena. Käesolevas töös kasutavad töö autorid terminit töösoorituse juhtimine (edaspidi TS juhtimine). TS juhtimine on strateegiline ja integreeritud, tervet organisatsiooni hõlmav protsess organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks läbi seal töötavate inimeste ja meeskondade tulemuslikkuse tõstmise (Armstrong, 2009; Türk, 2016). TS juhtimises on fookuses eesmärgid, mille täitmiseks valitakse vastavad strateegiad ja taktikad ning mille kaudu kogutakse asjakohast infot hindamiseks, kas eesmärgid on õiged, saavutatavad ning kas ollakse tulemuslikud. Sa ei saa juhtida kui sa ei mõõda: *“You can’t manage what you don’t measure.”* (Kaplan & Norton, 1996 p. 21).

Avalikus sektoris hakati tulemuslikkuse tõstmisele tähelepanu pöörama uue haldusjuhtimise raames 1980-ndatel. Erasektori juhtimisprintsipi hakati avalikule sektorile üle kandma, et rahastamine sõltuks tulemustest mitte protsessi kulukusest. Surve tulemuslikkusele suunas avalike teenuse pakkujaid kiiresti muutavas keskkonnas, erinevates kriisides, nagu majandus või COVID, otsima efektiivsemaid juhtimise viise, et parandada poliitikaid ja programmidega seotud otsustusprotsessi, teenuste tõhusust ja vastutuse selgust (Felício et al., 2021).

TS juhtimise protsessis on töösoorituse hindamisel (edaspidi TS hindamine) võtmeroll. TS hindamise eesmärk on määrata kindlaks organisatsiooni, meeskondade ja töötajate töösooritus, et tagada nende areng ja tulemuslikkus. Selleks lepitakse kokku hindamise kriteeriumites ja näitajates, meetodites ning protsessis, mis seotakse organisatsiooni eesmärkidega ning mille kaudu kogutakse tagasisidet tööprotsesside ja töö tulemuslikkuse kohta (Türk, 2016). Saadud informatsiooni põhjal on võimalik otsustada, kuidas on organisatsioonil vaja muuta oma juhtimist ja tegevusi, et töösooritust parandada ning tulemuslikkust tõsta. See toimub läbi töötajate motiveerimise ja arendamise ning

tööprotsesside tõhustamise. Paljudes organisatsioonides kasutatakse jätkuvalt töötajate motiveerimisel tulemustel põhinevat tasu ehk tulemustasu ning TS hindamise tulemused seotakse tulemustasustamise (edaspidi TT) süsteemiga.

Uue haldusjuhtimise raames võeti ka Eesti avalikus sektoris 2000. a alguses TS juhtimise mudel kasutusele ja see seoti ka tulemustasu maksmisega kuigi TS juhtimine seda iseenesest ei eelda. Riigikontrolli poolt 2002. a läbi viidud audit tõdes, et riik ei olnud veel tulemusjuhtimise ja -tasustamise süsteemide rakendamiseks valmis. Selleks puudusid vajalikud teadmised ja praktika. Mõõdetavate eesmärkide püstitamine ja sidumine riiklike arengukavade ning strateegiatega polnud piisav. (Riigikontroll, 2002) Uut auditit TS juhtimise ja TT hindamiseks avalikus sektoris rohkem läbi viidud ei ole.

TS hindamist ja TT-d uurivad teadustööd toovad samuti välja, et uue haldusjuhtimise raames erasektorist üle võetud TS juhtimise ideed on praktikas olnud avalikus sektoris keeruline rakendada. Avalik sektor ei allu erasektori turul tegutsemise loogikale, nad ei taotle kasumit ja on stabiilsed ning pikaajaliste eesmärkidega organisatsioonid. Tulemuslikkuse taotlemine võib hoopis vähendada avaliku sektori tulemusi ja väärtust. Lisaks on uuringud välja toonud avaliku sektori erisused erasektori ees ning TS hindamise ja TT negatiivset mõju töötajate motivatsioonile, kui need süsteemid ei ole õiglased, läbipaistvad ja kaasavad. Avalik sektor vajab sellel teemal veel põhjalikumat uurimist.

Lisaks tegutsemiskeskonna pidevale muutumisele on 2020-2021. aasta suurima muutuse põhjustaja COVID viirus ning selle pandeemiline levik üle maailma, mille tõttu on väga paljud organisatsioonid sõltumata tegutsemise valdkonnast ja sektorist pidanud oma eesmärgi ning prioriteete ümber vaatama. Eesmärkide ja ülesannete muutused peavad kajastuma ka TS hindamise ja TT protsessides. See on administreerimiselt ajamahukas protsess ja kindlasti oli neid organisatsioone, kes ei jõudnud süsteeme kriisiajal vastavaks kohandada. Sellest aga sõltub TS hindamise ja TT süsteemide usaldusväärsus. COVID võis kaasa tuua ka eelarvevahendite külmutamist või kärpeid, mis tähendas ka töötajate tulemustasu piiramist. Kriisiaeg nõuab töötajatelt suurt vastupanuvõimekust ning veel suuremat panustamist. Seega peaksid TS hindamise ja TT süsteemid organisatsioonides olema selliselt läbimõeldud, et nendele olukordadele saaks kiiresti reageerida ning rahaliste võimaluste olemasolul eristada ja tasustada kõrgema töösooritusega töötajaid, et nende abil muutunud olukorras organisatsiooni eesmärgi saavutada.

Töö autorite organisatsioonides varasemalt läbi viidud pühendumuse ja töörahulolu uuringud on näidanud samamoodi, et töötajad ei ole lõpuni rahul TS hindamisega ja TT protsessiga. Töötajatel puudub veendumus, et need süsteemid on õiglased ja läbipaistvad ning

nad tajuvad, et neid ei kaasata piisavalt süsteemide väljatöötamise protsessi. Samuti ei tunnetata otsest seost, et nende isiklikust panusest sõltub üksuse või organisatsiooni üldiste eesmärkide ja tulemuste saavutamine. Juhtimises on omakorda tekkinud küsimus, kas püstitatud eesmärgid on strateegiat toetavad, piisavalt ambitsioonikad või on need lihtsasti saavutatavad ning kuidas mõõta töötajate individuaalset panust organisatsiooni eesmärkidesse, et süsteem oleks töötajate jaoks õiglane, läbipaistev ja osalust pakkuv. Need ja eelnevalt välja toodud põhjused panid töö autoreid seda teemat uurima.

Käesoleva magistritöö eesmärk on töötada välja ettepanekud töötajate TS hindamise ja TT parendamiseks Eesti ministeeriumites. Töö raames hinnatakse, kui võrd õiglasel, läbipaistval ning kaasaval on TS hindamise ja TT süsteemid, et hoida töötajate motivatsiooni, mille läbi organisatsiooni tulemuslikkust tõsta. Magistritööst saadav väljund on laiendatav avalikule sektorile üldisemalt, sest tegutsemisloogika ja põhieesmärgid on sarnased. Magistritöö peaks aitama kaasa TS hindamise ja TT süsteemide rakendamisega seotud väljakutsete teadvustamisele avalikus sektoris ja töö tulem võib olla oluline etapis, kui organisatsioon on kaalumas TS hindamise sidumist TT süsteemiga.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- anda ülevaade TS hindamise ja TT teoreetilistest alustest ning teaduslikest uuringutest;
- analüüsida teoreetiliste aluste ja teaduslike uuringute põhjal TS hindamise ja TT rakendamist ja sellega seotud probleeme avalikus sektoris;
- välja valida uurimismetoodika, välja töötada intervjuude küsimustikud ning läbi viia intervjuud Eesti ministeeriumite personalijuhtide ja fookusgruppidega;
- analüüsida empiirilise uuringu andmete põhjal TS hindamise ja TT rakendamise praktikaid ministeeriumites ja siduda uuringutulemused eelnevalt analüüsitud teooriaga ning teadusuuringutega;
- välja töötada järeldused ja ettepanekud TS hindamise ning TT süsteemide parendamiseks ministeeriumites.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Töö esimeses osas analüüsitakse TS hindamise ja TT teoreetilisi aluseid ning teadusuuringuid. TS hindamise tulemused on TT aluseks, seega tuleb neid paralleelselt vaadelda. Töö teises osas analüüsitakse empiirilise uuringu tulemusi ja töötatakse välja ettepanekud. Töö esimese osa alapeatükis analüüsitakse TS hindamise teoreetilisi aluseid ning erinevaid teadusuuringuid TS hindamise rakendamise kohta avalikus sektoris, sest eraldi ministeeriumite kohta on teadusuuringuid vähe. TS hindamine ja TT on TS juhtimise osad seetõttu käsitletakse selle peatüki all lühidalt TS juhtimise kontseptsiooni, et näidata, kuidas need süsteemid tervikus omavahel suhestuvad. Lisaks tuuakse välja TS

hindamise rakendamise probleemid. Töö esimese osa teises alapeatükis analüüsitakse TT teoreetilisi aluseid ja erinevaid teaduslikke uuringuid. Vaadeldakse selle seoseid TS hindamisega ning millised tingimused peavad organisatsioonis TT süsteemide juures täidetud olema, et see avaldaks positiivset mõju töötajate motivatsioonile. Sealjuures tuuakse välja TT-ga kaasnevad probleemid ja avaliku sektori eripärad, et organisatsioonid teaksid arvestada nendega, kui TS hindamist planeeritakse siduda TT süsteemiga.

Töö teine osa kajastab TS hindamise ja TT süsteemide uurimiseks läbi viidud uuringu tulemusi. Töö esimeses alapeatükis antakse ülevaade magistr töö empiirilise osast - uurimistöö valimist, meetodist, uurimistöö etappidest ja läbiviimise protsessist. Töö teises alapeatükis analüüsitakse, millistel eesmärkidel ja tingimustel TS hindamist ja TT-d korraldatakse ning kuidas need süsteemid on seotud, lähtudes teoreetilistest alustest ning teadusuuringute analüüsi tulemustest. Uuringu analüüsi tulemuste põhjal töötavad autorid välja TS hindamise ja TT süsteemide kohta järeldused ning teevad ministriumitele ettepanekud süsteemide parendamiseks.

Märksõnad: töösoorituse juhtimine, töösoorituse hindamine, tulemustasustamine, avalik sektor, ministrium, CERCS S190 ettevõtete juhtimine.

1. Töösoorituse hindamine ja tulemustasustamine avalikus sektoris

1.1. Töösoorituse hindamine avalikus sektoris

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse TS hindamise teoreetilisi käsitlusi ning teadusuuringuid TS hindamise rakendamist avalikus sektoris. TS hindamine on TS juhtimise üks komponentidest seetõttu avatakse TS juhtimise kontseptsiooni, et näidata, millist rolli täidab TS hindamine TS juhtimises tervikuna. Lisaks analüüsitakse TS hindamise olulisust ja rakendatavuse probleeme avalikus sektoris.

TS juhtimise kontseptsiooni rakendatakse organisatsioonides tulemuslikkuse tõstmiseks. See juhtimisinstrument on leidnud laialdast kasutust nii era- kui ka avalikus sektoris. TS juhtimise protsessis määratletakse kõigepealt organisatsiooni missioon, strateegia ja eesmärgid. Otsustatakse, millised on peamised tulemusnäitajad (mõõdikud), et organisatsiooni eesmäärke saavutada. Türki jt parafraaseerides on TS juhtimine strateegiline ja integreeritud lähenemine, pakkudes organisatsioonidele püsivat edu läbi töötajate individuaalse ja meeskondliku tulemuslikkuse parandamise (Armstrong, 2009; Noe et al., 2009; Türk, 2016). TS juhtimise abil arendatakse organisatsiooni kui tervikut, töötajate teadmisi ja oskusi. See lähtub püstitatud eesmärkidest ja nende saavutamise hindamine toimub kindlaksmääratud ajaperioodi jooksul. Läbimõeldud protsessi tulemusena võivad organisatsioonid viia läbi muudatusi sealjuures muuta tasustamise süsteeme. Christodoulou &

Petasise sõnul on TS juhtimine meetod, mida kasutatakse organisatsioonis strateegia sidumiseks tulemustega, sealjuures on tõhusal TS juhtimise süsteemil on selged eesmärgid ja mõõdetavad edukriteeriumid (Christodoulou & Petasis, 2020; Wienclaw, 2019). TS juhtimine ja TS hindamine on ühelt poolt vajalik, et töötajad saaksid aru, kuidas oma töösooritust parandada, aga teiselt poolt selleks, et organisatsioon saaks kindlaks määrata, mil määral tema töötajad panustavad strateegiliste eesmärkide saavutamisse.

Tulemuslikkuse tõstmisele hakati avalikus sektoris tähelepanu pöörama uue haldusjuhtimise raames, mis sai alguse 1980ndatel ning oli põhjustatud vajadusest reageerida tegutsemiskeskonna muutustele ja keskenduda varasemast rohkem tulemuslikkuse näitajatele. Selle peamine eesmärk on olnud avaliku sektori kaasajastamine ja tulemuslikkuse tõstmine läbi erasektori juhtimistehnikate üle kandmise (Rodrigues, 2021). Surve uuendada ja tulemuslikkust tõsta on suunanud avalike teenuse pakkujaid kiiresti muutuv keskkonnas, majanduskriiside, COVIDi ning piiratud eelarve tingimustes otsima tõhusamaid juhtimise meetodeid ja vahendeid (Felicio et al., 2021). Avaliku sektori organisatsioonid peavad oma teenuseid arendama üha dünaamilises ja turbulentsemas keskkonnas saavutamaks keerukaid ja kõrgetele ootustele vastavaid eesmärke (Hansen & Ferlie, 2016; Szymaniec-Mlicka, 2014).

TS juhtimine on ajas arenenud. Varasemalt pöörati tähelepanu töötajate individuaalsele töösooritusele, siis nüüd hinnatakse ka meeskondade ja organisatsiooni kui terviku sooritust. Türk (2016) toob välja, et TS juhtimine on ajas liikunud kvantitatiivselt kvalitatiivsele ja seostab erinevaid juhtimisfunktsioone: eesmärgistamine, planeerimine, eelarvestamine, hindamine, tagasisidestamine, arendamine, TT jt. TS juhtimises on olulisel kohal organisatsiooni ja töötajate arendamine. Selles protsessis on tähtis osa ka andmete seiramisel, tagasisidestamisel, kommunikatsioonil ning töötajate kaasatusel.

Adleri jt tähelepanekutel on traditsiooniliste TS hindamise meetoditelt, mis näevad ette kord aastas hindamise, üle mindud mitteametlikuma ja jooksva hindamise ning tagasisidestamise peale (Adler et al., 2016; Pulakos et al., 2015). Sama arengut kinnitab ka Murphy (2020) ja lisab, et moderniseeritud TS juhtimises ja TS hindamise protsessides peaks keskenduma rohkem töötajate juhendamisele ja toetamisele ja sellele, miks kõrvalekalded töösooritusel tekivad ja kuidas neid eemaldada.

TS juhtimise komponente ja nende omavahelisi seoseid näitlikustab töö autorite poolt koostatud joonis 1 (vt lk 9). Selleks, et organisatsiooni väärtust ja tulemuslikkust tõsta peab TS juhtimise süsteemi kõiki komponente teadlikult rakendama.



Joonis 1. TS juhtimise mudel ja komponendid

Allikas: Autorite koostatud. Christodoulou & Petasis, 2020; Wienclaw, 2019; Speklé & Verbeeten, 2014; Kim & Holzer, 2016; Murphy, 2020; Türk, 2016; Lin & Kellough, 2019

Käesolevas töös analüüsitakse TS juhtimise kahte komponenti: TS hindamine ja TT. TS hindamise põhieesmärk on koguda andmeid organisatsiooni tulemuslikkuse ja töötajate soorituse kohta erinevatel tasanditel (individuaalsel, meeskondlikul). Saadud informatsiooni põhjal võetakse vastu haldus- ja arendustegevustega otsuseid, et töötajate töösooritust parandada ja seeläbi tulemuslikkust tõsta. Tabelisse 1 (vt lk 10) on koondanud erinevate autorite käsitlused TS hindamisest.

Enamus autoritest määratleb TS hindamist hindamise ja tagasisidestamise protsessina. Samas on autoreid, kes käsitlevad TS hindamist laiemalt tuues välja, et hindamistulemused on vajalikuks sisendiks juhtimisotsuste tegemiseks, mille kaudu tõsta organisatsiooni tulemuslikkust. TS hindamistulemused peegeldavad organisatsiooni seisut, mida on vaja konkreetsemalt muuta, et strateegilisi eesmärke saavutada.

Tabel 1

TS hindamise erinevad teoreetilised käsitlused

TS hindamise teoreetiline käsitlus	Märksõnad	Autor
“TS hindamine on protsess, mille käigus tuvastatakse, kui hästi töötajad oma tööd teevad, võrreldakse ja mõõdetakse vastavalt standardile (nende ametijuhend) ning edastatakse selle teabe hindajale.”	mõõtmine; tagasiside	Christodoulou & Petasis, 2020, p. 27
“TS hindamine võimaldab tööandjal ja töötajal määratleda, tagasisidestada ja üle vaadata ootused, eesmärgid ja vajalikud sammud strateegiliste eesmärkide saavutamiseks”	tagasiside; eesmärgistamine; planeerimine	Dusterhoff et al., 2014, p. 265
“TS hindamine on töötaja tulemuslikkuse hindamise ja tagasiside andmise protsess.”	tagasiside; tulemuslikkus	Wienclaw, 2019, p. 1
“TS hindamine on oluline juhtimisvahend töötajate töö tulemuste hindamiseks ja vajalike juhtimisotsuste tegemiseks, nt edutamine, kompetentside arendamine, TT. See aitab kaasa organisatsioonis hindamise osapoolte vastastikusele mõistmisele ja tugevdab organisatsiooni väärtusi”	mõõtmine; otsustamine; edutamine; kompetentsid; tulemustasu; mõistmine; väärtused	Kim & Holzer, 2016, p. 32
“TS hindamine on protsess, mille käigus organisatsioon saab informatsiooni töötajate töö tulemuslikkuse ja efektiivsuse kohta, mida kasutatakse töötajatele tagasiside andmiseks”	tulemuslikkus; efektiivsus; tagasiside; andmed	Murphy, 2019, p. 14
“TS hindamise eesmärgiks on määrata kindlaks organisatsiooni, allüksuste ja töötajate töösooritus, et tagada nende areng ja töö tulemuslikkus. Selleks töötatakse välja hindamisnäitajad ja -meetodid, seotakse need organisatsiooni eesmärkidega ning antakse vastastikust tagasisidet tööprotsesside ja töö tulemuslikkuse kohta, lähtudes organisatsiooni strateegilistest eesmärkidest.”	hindamine; tagasiside; arendamine; tulemuslikkus; eesmärgid; metoodika	Türk, 2016, p. 2229
“TS hindamine on protsess, kus töötajate individuaalsed eesmärgid ja käitumine seotakse organisatsiooni eesmärkidega. See protsess peaks töötajatel aitama aru saada ja aktsepteerida organisatsiooni tegutsemise norme.”	eesmärgid; arusaamine; aktsepteerimine	Ayers, 2015, p. 44

Allikas: Autorite koostatud tabelis viidatud allikate põhjal

TS hindamise tulemusena saadud informatsioon on väärtuslik ja oluline selleks, et kõrvaldada tööprotsessides takistusi, vähendada ebaefektiivsust, arendada ja koolitada töötajaid, edutada ja tulemuste eest tasustada ning parandada hindamissüsteeme ja meetodeid. Need andmed seotakse tihti TT-ga, mille eesmärk on panna töötajat pingutama tulemuste saavutamise nimel.

Organisatsioonid koguvad erinevaid andmeid, et hinnata, kas tulemused on saavutatud. Sageli kogutakse ka subjektiivseid ja hinnanguid andvaid andmeid, et juhtkond saaks vastu võtta töötajate suhtes teadlikumaid otsuseid. TS hindamise andmeid kasutatakse erinevatel eesmärkidel näiteks koolitusprogrammide sisendina, värbamises. Samas ei eelda TS juhtimine TS hindamise automaatset sidumist TT-ga ja TS hindamise tulemusi võib kasutada ka ainult töötajate töösoorituse tagasiside jaoks, et tuua välja arendamist vajavad valdkonnad. (Christodoulou & Petasis, 2020; Wienclaw, 2019)

TS hindamise protsessis on eesmärkide seadmisel oluline roll. Selgete ja üheselt mõistetavate eesmärkide püstitamisest sõltub mõõtmise ja TS hindamise kvaliteet ning töötajate motivatsioon ning pühendumine. Avalikus sektoris on TS hindamise süsteemide ebaõnnestumise risk paraku suurem, kuna eesmärgid on keerukad, ebamäärased või mitmetahulised. Need peaks olema selged, muidu ei saa motiveerivast mõjust ja pühendumisest rääkida. Samas aitab TS hindamine kaasa sellele, et õppida selgemaid ja arusaadavamaid eesmärke püstitama ning hindamist läbi viima. Eesmärkide seadmise teooria eestvedajad Locke & Latham (1990) iseloomustavad eesmärkide seadmist, kui teadliku käitumist, mis toetab töötajate saavutusi, suurendab organisatsioonis pühendumist ja hoiab motivatsiooni.

Speklé & Verbeeten (2014) märgivad, et selged ja mõõdetavad eesmärgid annavad positiivseid tulemusi, aga juhib ka tähelepanu, et TS hindamise süsteemide välja töötamisel peavad avaliku sektori juhid kaaluma, mitte ainult seda, mida ja kuidas mõõta, vaid ka seda, kuidas nad kavatsesid hindamistulemusi kasutada. Need avaliku sektori organisatsioonid, kes kasutavad TS hindamise süsteeme kooskõlas nende tegevustega ja töö sisuga on edukamad nendest, kes seda ei suuda. (Speklé & Verbeeten, 2014) TS hindamine on objektiivne, kui organisatsiooni eesmärgid on selged ja üheselt mõistetavad, tulemusi saab mõõta ning osapooled administreerivad ja arendavad protsesse. Kui need tingimused pole täidetud on risk, et TS hindamise süsteemid ebaõnnestuvad.

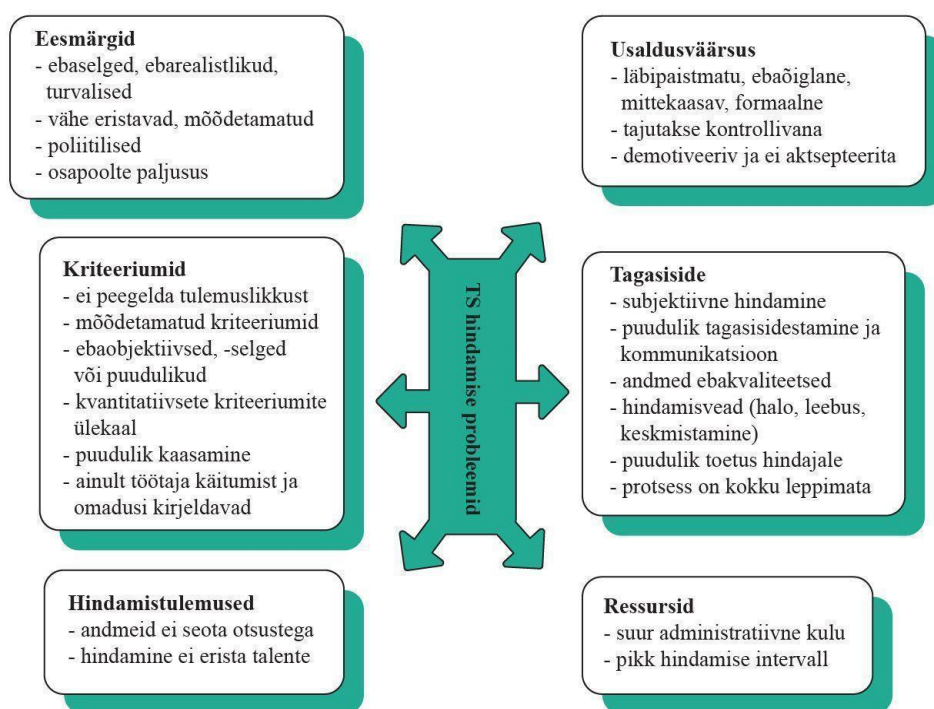
TS hindamiseks kasutatakse erinevaid meetodeid. Tuntumad hindamise meetodid, mida ühtlasi ka avalikus sektoris kasutatakse, on tasakaalustatud tulemuskaart, 360 kraadi hindamine, eesmärkide kaudu hindamine, arenguestlused. Wienclaw (2019) rõhutab, et sõltumata kasutatud meetodist on tähtis, et tulemuslikkuse hindamise mõõdikud valitakse sellised, mis võimaldaksid objektiivselt hinnata töö edukuse kriteeriumeid. See kindlustab, et tulemuslikkuse hindamise süsteem on täpne ja õiglane.

Kui organisatsioon on otsustanud hinnata oma tegevusi ja tulemuslikkust peab arvestama, kuidas töötajad sellest protsessist aru saavad ja kuidas nad süsteeme vastu võtavad (tajuvad). Seetõttu on TS hindamise väljatöötamise ja rakendamise protsessi oluline kaasata organisatsiooni liikmeid - töötajaid. Strebleri jt. (2001) sõnul tuleb TS hindamise süsteemi väljatöötamise protsessi kaasata töötajaid, sest see aitab kaasa õiglase, läbipaistva ja sidusa süsteemi loomisele ning selle tulemusel on töötajatel lihtsam TS hindamise jt TS juhtimise komponente omaks võtta ja arendada (Strebleri et al., 2001; viidatud Christodoulou & Petasis 2020 kaudu).

Töötajate protsessi kaasamise tähtsust, mis mõjutab töötajate arusaamist TS hindamise süsteemist, kinnitavad ka Kim & Holzer. (2016). Nende järelduste kohaselt muutub TS

hindamise süsteem kasutuks, kui töötajad seda ei aktsepteeri. See võib hoopis tekitada töötajate vastupanu, mis võib omakorda põhjustada tööga seotud stressi, läbipõlemist ja soorituse halvenemist. Kaasamine mõjutab töötajate sisemist ja välimist motivatsiooni. Töötajad võivad tajuda hindamist erinevalt: kontrollivana või võimalusi andvana. Kui hindamine on käskiv ja korraldav ehk kontrolliv tajuvad töötajad seda sunnina. Kui see pöörab tähelepanu töötajate suunamisele ja juhendamisele tajuvad nad seda võimalusi andvana. Sellest sõltub edaspidi, kuidas nad hindamise süsteemidesse suhtuvad ja neid aktsepteerivad. Tajudes hindamissüsteemi positiivsena ei teki töötajates vastupanu. (Kim & Holzer, 2016; Singh, 2016) Sama kinnitavad oma uurimuses Ulfsdotter Eriksson jt. (2019), et töötajate kaasamine TS hindamise väljatöötamise protsessi mõjutas töötajate rahulolu ja süsteemi aktsepteerimist.

TS hindamine on üks olulisemaid inimeste juhtimise vahendeid seetõttu tuleb TS juhtimise ja TS hindamise süsteemide väljatöötamise juures teadvustada ning arvestada võimalike probleemidega. Töö autorid on koostanud erinevate teoreetiliste käsitluste ja uurimuste põhjal TS hindamise probleeme üldistava joonise 2.



Joonis 2. TS hindamise probleemid avalikus sektoris

Allikas: Autorite koostatud. (Murphy, 2020; Ulfsdotter Eriksson et al., 2019; Kim & Holzer, 2016; Singh, 2016; Christodoulou & Petasis, 2020; Wienclaw, 2019; Lin & Kellough, 2019; Tshukudu, 2020)

Jooniselt 2 nähtub, et TS hindamise juures väljakutseteks eelkõige selgete ja mõõdetavate eesmärkide seadmine, TS hindamise kriteeriumite väljatöötamine, objektiivse ja läbipaistva tagasiside andmine ja usaldusväärse süsteemi tagamine.

Sõltumata sellest, kuidas TS hindamise süsteeme on disainitud, jääb võimalus, et see hinnatakse tööandja ja töötaja poolt ebaõnnestunuks. Enne TS hindamise süsteemide välja töötamist peaks organisatsioon arutlema, kuidas see aitab eesmärkide saavutamisele kaasa, kas ja kui palju on organisatsioonis tegevusi ja töid, mis on objektiivselt mõõdetavad ja hinnatavad ning kas organisatsioon asub arengufaasis, mis toetab hindamise süsteemide väljatöötamist ja rakendamist.

Murphy (2020) rõhutab, et TS hindamisel on mõte, kui see on teostatav ja tulemused mõõdetavad. Kui see seda ei ole, ei pruugi TS hindamise tulemused omada piisavat väärtust töötajate või organisatsiooni jaoks. Tema hinnangul on sõltumata TS hindamise vormist see protsess organisatsioonides automaatselt vigane, kuna hinnangud töö tulemuslikkusele on alati subjektiivsed. TS süsteemide väljatöötamise etapis peab arvestama, et sellega kaasneb suur administreerimiskulu. (Murphy, 2020) Näiteks Deloitte poolt 2015. a korraldatud uuringu kohaselt kulus ülemaailmselt tuntud ettevõttel kaks miljonit tundi aastas hindamisvormide täitmiseks, koosolekute pidamiseks, teavitamiseks, tagasisidestamiseks (Buckingham & Goodall, 2015). Seega pole lõpuni selge, et see investering toob organisatsioonidele olulist kasu.

Juhil, kui hindajal on TS hindamisel tagasiside andmisel töötajale väga oluline roll. Christodoulou & Petasis (2020) toovad välja, et juhtidelt eeldab TS hindamine kahte rolli: juhid, kui kohtunikud, kes hindavad töötajate sooritust ja peavad jääma selle käigus neutraalseteks ja õiglasteks; juhid, kui treenerid, kes nõustavad ning toetavad oma töötajaid hindamise käigus kaardistatud koolitus- ja arenguvajaduste kaudu. Juhtidel on kogu selle protsessi kestel võtmeroll kuna nemad peavad edastama vajalikud tulemused nii võimekatele kui ka vähemvõimekatele töötajatele. See võib töötajaid negatiivselt mõjutada või motiveerida. (Christodoulou & Petasis, 2020) Töö autorid arvavad, et juhtide koolitamise asemel hindajatest kohtunikeks võiks juhte treenida kasutama *coachivat* juhtimisstiili. Treenida juhte ja juhendajaid töötajaid inspireerima ja vajalikul hetkel toetama, mille pikem eesmärk oleks pühendumuse loomine. See võimaldab viia töötajate tagasisidestamise tasemele, mis ei põhjustaks nendes stressi ja kontrollimise taju.

TS hindamine eeldab töö hindamise kriteeriumite kindlaksmääramist, mis on vajalikud *benchmargi* saavutamiseks või ületamiseks. Praktika ja kirjandus näitab, et lõpuni objektiivseid kriteeriume on keeruline määrata. Just seetõttu võib hindamine jääda subjektiivseks, mis

omakorda võib muuta hindamise protsessi ebausaldusväärseks ja töötajate poolt mitte aktsepteeritavaks. Lin & Kellough (2019) märgivad kui TS hindamise kriteeriumeid on keeruline paika panna ei ole organisatsiooni tulemuslikkust võimalik lõpuni hinnata ja hindamine võib baseeruda ainult töötajate käitumise ja isikuomadustele, nagu tähtaegadest kinnipidamine, koostöö ja töökaaslaste abistamine, ausus, usaldusväärsus, initsiatiivikus jne, mis aga ei ole töösoorituse otsesed mõõdikud.

TS hindamise fookusesse võivad jääda ainult need kriteeriumid, mille põhjal töötajaid hinnatakse ja ülejäänud kriteeriumid, mis TS hindamise seisult on samamoodi olulised, jäetakse kõrvale. Špalková jt (2015) juhivad sellele tähelepanu märkides, et TS hindamises protsessis mõõdetavad tulemused ei pruugi veel täielikult peegeldada mõne ametikoha või organisatsiooni tulemuslikkust ja juhul, kui organisatsioon keskendub ainult töötajate tulemuslikkuse hindamisele ning töötaja sooritus ei pruugi sõltuda ainult temast endast, on oht, et organisatsioon ei saavuta oma eesmärke.

Levinumad vead hindamisel on haloviga, leebusviga ja võrdsustamine. Halo ilmneb näiteks, kui meeldivat töötajat hinnatakse kõrgelt ja tema tööd ei hinnata kõigis aspektides (pigistatakse silm kinni). Leebusviga ilmneb, kui soovitakse töötajate suhtes olla lahedad ning neid hinnatakse seetõttu kõrgemale, kui vaja. Või siis osa hindajaid arvab, et alati saab paremini ning hindavad oma töötajaid sellevõrra karmimalt, kui nad seda väärivad. Võrdsustava hindamise viga ilmneb, kui hindaja hindab kõiki töötajaid ühtemoodi, skaala keskele mõeldes, et isegi kui töötajatel on arenguruumi, ei vääri nad oma töö eest karistamist. (Christodoulou & Petasis, 2020; Tshukudu, 2020; Wienclaw, 2019) Lin & Kellough (2019) kinnitavad sama ja käsitlevad võimalike hindamise vigadena veel “esimese mulje viga”, kui töötajat hinnatakse esimese mulje põhjal näiteks hindamise vormistamise või sisustamise põhjal või “minule sarnane efekt”, kus töötajat hinnatakse paremini, kui nad käituvad hindajaga sarnaselt.

Op de Beek jt toovad välja, et juhendajate hindamise edukus sõltub hindamissüsteemide selgusest, vajalikust teabest ja toetusest juhtkonna poolt. Nende sõnul sõltub juhtide toetamisest, kui positiivselt töötajad TS hindamise süsteemidesse suhtuvad. Suur roll lasub siin personalijuhtidel, kes peavad neid tegevusi üle organisatsiooni koordineerima ja integreerima. (Op de Beek et al., 2017, 2018)

Ebaselge hindamise süsteem võib osapooltes hindajate ja hinnatavate motivatsiooni pärssida ning suhteid halvendada (Longenecker & Fink, 2017; Tshukudu, 2020; Wienclaw, 2019). Kuna hindamisvead võivad mõjutada töötajate motivatsiooni ning hindamise süsteemi usaldusväärsus, on oluline neid välistada. Usaldusväärne süsteem aitab hoida töötajate pühendumist.

Organisatsioonis on erineva saavutusvajadusega ja pühendumusega töötajaid. Aguinis & Bradley (2015) soovivad organisatsioonidel tegeleda ainult talentidega, keda pole keeruline eristada, keskmise ja vähesese sooritusega ning võimekusega töötajate tulemuslikkuse hindamisega ja TT-ga ei peaks tegelema - tema sõnul peitub siin organisatsiooni edukuse salajane retsept (“*secret sauce for organisational success*”). Sama kinnitab ka Massingham & Tam (2015) uurimus, kus uuriti palga ja võimekuse vahelist seost ning leiti, et kõrgema sooritusvõimega töötajad lahkuvad, kui nende töösooritust ei hinnata õiglaselt, aga keskmise ja madalama võimekusega töötajate rahulolematust tulemuslikkuse hindamine ei mõjutanud.

Lin & Kellough (2019) uuringu kohaselt on TS hindamise peamiseks probleemideks usaldusväärsete hindamise meetodite ja standardite ning kriteeriumite väljatöötamise keerukus, nende süsteemide väljatöötamise juures piisava toetuse puudumine ning juhtide subjektiivsed ning ebausaldusväärsed hinnangud, mis tekivad tihti seetõttu, et kõrgemate hinnangute andmine on lihtsam, kui madalate. Murphy (2020) kinnitab eeltoodut ja lisab, et TS hindamisest saadud informatsioon pole täielik ja seetõttu ei pruugi organisatsioon TS juhtimise protsessist loodetud kasu saada.

TS hindamise süsteemil on TS juhtimises kandev roll. TS hindamise kaudu koondatud hindamistulemused on väärtuslikuks sisendiks erinevate juhtimisotsuste tegemiseks, et organisatsiooni tulemuslikkust tõsta. Kui traditsioonilised hindamissüsteemid keskendusid töötajate individuaalse TS hindamisele vastu kehtestatud standardeid, täna kasutusel olevad süsteemid hõlmavad kõiki juhtimissüsteeme tervikuna. Olulisel kohal on TS hindamise juures tagasisidestamine, kommunikatsioon, arendamine ning toetav ja *coachiv* juhtimisstiil. Lisaks on tähtis, kuidas töötajad TS hindamise süsteemi tajuvad - kontrollivana või toetavana. TS hindamise süsteemi väljatöötamise juures tuleb võtta eesmärgiks rakendada õiglane, läbipaistev ja kaasav süsteem. Tajudes süsteemi positiivsena hoiab see töötajate motivatsiooni, mille kaudu organisatsioon omakorda tulemuslikkust saavutab.

Organisatsiooni juhtkond kaasates töötajaid peaksid enne TS juhtimise ja TS hindamise süsteemide välja töötamist kriitiliselt arutlema, kas organisatsiooni tegevusi ja töid on võimalik mõõta ning hinnata. Süsteemide rakendamine eeldab organisatsioonilt ressursse, teadmisi ja oskuseid ning vastavat organisatsioonikultuuri. Lisaks peab arvestama, et organisatsiooni arenguetapp võib mõjutada valmidust süsteemide rakendamiseks. Avalikus sektoris on eesmärged keerulisemad mõõta ja hinnata. Esmalt nende keerukuse ja mitmetahulisuse pärast, aga teisalt ka seetõttu, et eesmärgid saavutatakse koostöös erinevate instantsidega ja tegutsemiskeskond ning poliitikad võivad kiiresti muutuda. Lisaks on avaliku sektori ressursid piiratud, aga TS hindamise süsteem võib administreerimiselt olla üsna

ressursimahukas. Kõrgendatud avalik huvi, eriti kriisi perioodidel (nt COVID), seab avaliku sektori tulemuslikkuse veelgi suurema tähelepanu alla. Seetõttu on avalikus sektoris eriti oluline läbi mõelda ja kaaluda, kuidas TS hindamise süsteeme on võimalik rakendada. TS hindamise tulemused võivad olla aluseks töötajate motiveerimiseks, sh töötasu süsteemide välja töötamiseks.

1.2. Tulemustasustamine töösoorituse hindamise kontekstis avalikus sektoris

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse erinevaid TT teoreetilisi käsitlusi ja teaduslike uuringuid, selle sidumist TS hindamisega avalikus sektoris ning mõju töötajate motivatsioonile. Vaadeldakse, millised eeldused peavad organisatsioonis olema ja millised tingimused täidetud, et TT toimuks eesmärgipäraselt ning toetaks TS juhtimist. Tuuakse välja TT rakendamise probleemid avalikus sektoris, millega peab organisatsioon arvestama, kui TS hindamist planeeritakse siduda TT süsteemiga.

Organisatsioonidel on õigus eeldada töötajatelt tulemuslikku käitumist ja töötajatel on ootus õiglasele tasustamisele. Tulemustasu on organisatsiooni hüvitamise strateegia oluline osa ja see varieerub sõltuvalt individuaalsest või organisatsioonilisest tulemuslikkusest (Berman et al., 2019; He et al., 2021). TT nagu TS hindaminegi on TS üks juhtimise komponentidest (vt ptk 1.1 Joonis 1) ja selle eesmärk on toetada organisatsiooni tulemuslikkust. Avaliku teenistuse seaduse (2012) kohaselt on muutuvpalk ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta välja ka tulemustasuna. Termin tulemuspalk asemel kasutavad töö autorid töös edaspidi tulemustasu mõistet.

Bregni uuringu kohaselt on TT olnud uue haldusjuhtimise peamisi suundumusi ja osa TS juhtimisest. OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) uuringu järgi on pea 80 % OECD riikide avaliku sektori organisatsioonidest rakendanud TT-d. Pärast uue haldusjuhtimise reformi elluviimist on TT rakendatavust ja mõju tulemuslikkusele veel vähe uuritud. TT võeti üle erasektorist avalikku sektorisse arvestamata, et see võib motivatsioonile pärssivalt mõjuda. (Bregn, 2013; OECD 2005) Speklé & Verbeeteni (2014) uuring juhib tähelepanu, et uue haldusjuhtimise reformi survest kasutada rahalisi stiimuleid tulemuslikkuse tõstmiseks võivad olla düsfunktsionaalsed tagajärjed, mida peaks laiemalt uurima. Töö autorite arvates ei tohiks organisatsioonid automaatselt eeldada, et rahaliste stiimulite kasutamine tulemuslikkusele kaasa aitab.

TS hindamise tulemused on aluseks tulemustasu määramisel ja maksmisel. TS hindamine ei eelda automaatset sidumist TT süsteemiga, aga seda siiski tehakse. Wienclaw (2019) märgib, et TS hindamise andmeid kasutatakse palga sidumiseks tulemuslikkusega - töötajaid tasustatakse tulemusliku töö ja organisatsiooni eesmärkide saavutamise eest

(Wienclaw, 2019). Türki (2016) sõnul sõltub TS hindamise sidumine töötasustamisega organisatsiooni valmidusest ja võib mõjutada organisatsiooni arengut sageli negatiivselt - see võib sõltuda organisatsiooni ja töötajate arengutasemest, töö eripärast ja juhtimisalasest pädevusest.

TT rakendamise eesmärk on motiveerida töötajaid tulemuslikult töötama sidudes selle rahaliste stiimulitega. Anderfuhren-Biget jt (2010 p. 213) sõnul rakendatakse avalikus sektoris TT-d töötajate motiveerimise ja tunnustamise eesmärgil: "Motiveeritud töötajad on kõigi organisatsioonide nurgakivid, kuna töömotivatsioon on üks individuaalse ja organisatsiooni tulemuslikkuse määrav tegur. See kehtib nii era-, avalikus kui ka mittetulundussektoris". TT rakendamise kaudu soovitakse tõsta töötajate tulemuslikkust ja seeläbi parandada tõhusust avalikus sektoris. OECD (2005) uuringu põhjal on paraku tulemuslikkusega seotud palgasüsteemid sageli osutunud ebaefektiivseks ja ei ole oma eesmärki täitnud. See, kuidas töötajad tajuvad tööandja poolt pakutud hüvesid, on muutunud oluliseks teguriks. Wenzel jt (2019) kinnitavad seda ja märgivad, et enamikul juhtudel võib tulemustasu sisemist motivatsiooni hoopis tõrjuda ja TT süsteemide loojad peavad arvestama, et töötaja sisemist motivatsiooni hoiab ja tõstab õiglane, läbipaistev ning kaasav süsteem. Papenfuß & Keppeler (2020) lisavad, et enne TT süsteemide välja töötamist tuleb hinnata, kas organisatsioonikultuur ja töötajate motivatsioon võimaldab selliste süsteemide rakendamist, sest motivatsiooni välja tõrjumine võib põhjustada eesmärkide saavutamata jätmist organisatsioonis.

TT puhul lähtutakse kahest peamisest eeldusest: 1) klassikaline majandusteoreetiline käsitlus, et tulemustasu suurendab pingutust ja tulemuslikkust, 2) motivatsiooniteooriatest Vroomi ootuste teooria käsitlus, mille kohaselt inimene käitub ootusel, et tema tegutsemisele järgneb hüvitis ja see on atraktiivne. Samas on paralleelselt inimese käitumist uurivad psühholoogia käsitlused jõudnud arusaamisele, et need eeldused pole lõpuni kinnitust leidnud ja rahaliste stiimulite kasutamine võib hoopis pärssida inimese sisemist motivatsiooni (Bregu 2013).

Holmströmi (2017) sõnul peavad töötajate tulemuslikkust mõjutavad süsteemid arvestama erinevates oludes kõiki erinevaid stimuleerimise vahendeid - rahalisi ja mitterahalisi, sest selline koostoimiv mõjutuste süsteem, võib töötajat motiveerida ning panna teda tulemuste saavutamise nimel pingutama. Spano & Monfardini (2018) uuring toob samuti välja, et avaliku sektori organisatsioonid on tulemuslikkuse hüvitamisel liialt keskendunud rahalistele stiimulitele, samas ka teised hüved võivad tulemuslikkusele kaasa aidata ning töötajate motivatsiooni suurendada. Seega on organisatsioonidel oluline süsteemide väljatöötamisel arvestada, et tulemuslikkust saab mõjutada erinevate rahaliste ja mitterahaliste

hüvede koosmõjul. Seda kinnitavad ka motivatsiooniteooriad, mis ütlevad, et töötajat paneb tegutsema tööga rahulolu (nt töö mõtestatus) ja väljakutsed.

TS hindamise ja TT süsteem on omavahel seotud ja töötab, kui on täidetud kolm eeldust ja tingimust ning need on omavahel seotud. Efektive TS hindamise ja TT eelduseks on arusaadavad ja täpselt määratletud ülesanded ja eesmärgid. Väljundid peavad olema selgelt ja üheselt mõõdetavad ning tulemused omistatavad konkreetsele töötajale (vt joonis 3).



Joonis 3. TT eeldused ja seosed TS hindamisega

Allikas: Autorite koostatud (Berman et al., 2019; Speklé & Verbeeten, 2014; Wienclaw, 2019)

Avalikule sektorile on iseloomulik, et töötajate ülesanded on mitmetahulised, neid on palju ja nende täitmine toimub koostöös erinevate organisatsioonidega, mis eeldab meeskonnatööd. Töötaja individuaalse panuse meeskondlikust eristamine on organisatsioonidele väljakutse, seetõttu on avaliku sektori ülesannete täitmist raske mõõta (Berman et al., 2019, Della Torre & Giangreco, 2020). Nendel põhjustel on joonisel 3 kujutatud tegurite koosmõju avalikus sektoris raske saavutada.

Kui organisatsioon on otsustanud siduda TS hindamise TT-ga peab hindama kõigepealt, kas TS juhtimise kontseptsioon on organisatsioonis läbimõeldult rakendatud ja TS hindamise ning TT eeldused täidetud. TS hindamise ja TT sidumise eelduseks on TS hindamise tulemused, mis peavad olema objektiivsed ja töötajatele üheselt mõistetavad. Selleks on vajalik teada, mis on võimalikud probleemid TS hindamise sidumisel TT süsteemiga. Alljärgnevasse tabelisse 2 (vt lk 19) on töö autorid koondanud TT süsteemide rakendamise probleemid avalikus sektoris.

Tabel 2

TT probleemid

TT alateemad	Probleemid	Autor
TS hindamise ja TT seos	TS ja TT eeldused ja tingimused on täitmata; TS hindamise tulemused pole seotud TT-ga; TS hindamise tulemusi arvestatakse osaliselt TT otsuse tegemisel; töötajate mittekaasamine TS ja TT sidumise protsessi	Wenzel et al., 2019; Berman et al., 2019; Speklé & Verbeeten, 2014; Wienclaw, 2019; Türk, 2016
Mõju motivatsioonile	Negatiivne mõju sisemisele ja avaliku sektori motivatsioonile; kontrollivana ja ebaõiglasena tajutav süsteem; töötaja pingutuse ja tasu vahel puudub otsene seos; kriisiajal tulemustasufondi külmutamine - töötajate ootus tulemustasule; keerukus eristada töötajate individuaalset tulemuslikkust meeskondlikkust; rahaline stiimul, kui ainuke motivaator (motivaator on erinevate stiimulite koosmõju); tulemustasule tekkiv ootus psühholoogilise lepingu kaudu.	Türk 2016; Kim & Holzer, 2013; Wenzel et al., 2019; Jacobsen & Jensen, 2017; Jacobsen & Andersen, 2014; Massingham & Tam, 2015; Ruffini et al., 2020; Della Torre & Giangreco, 2020; Holmström, 2017
Mõju töö kvaliteedile	Lihtsad ja kvantitatiivsetel näitajatel põhinev TT süsteem ei toeta innovatsiooni, kvaliteeti ja arengut; soodustab suhete hoidmist (manipulatsiooni) omakasu saamise eesmärgil	Türk, 2016; Hartog & Verburg, 2004; Neal, 2011; Wenzel jt 2019; van Loon et al., 2018
Teavitamine ja läbipaistvus	Ebaselged TT määramise ja maksmise tingimused; puudulik kommunikatsioon; politiseeritud tasustamise süsteemid	Ruffini et al., 2020; Wenzel et al., 2019
Ressursikulu	Keerukas ja aeganõudev administreerimine; täiendav töökoormus; piiratud eelarvevahendid (TT fond) ja sellega kaasneda võiv madal TT	Wenzel et al., 2019; Ruffini et al., 2020

Allikas: Autorite koostatud, tabel viidatud allikate põhjal

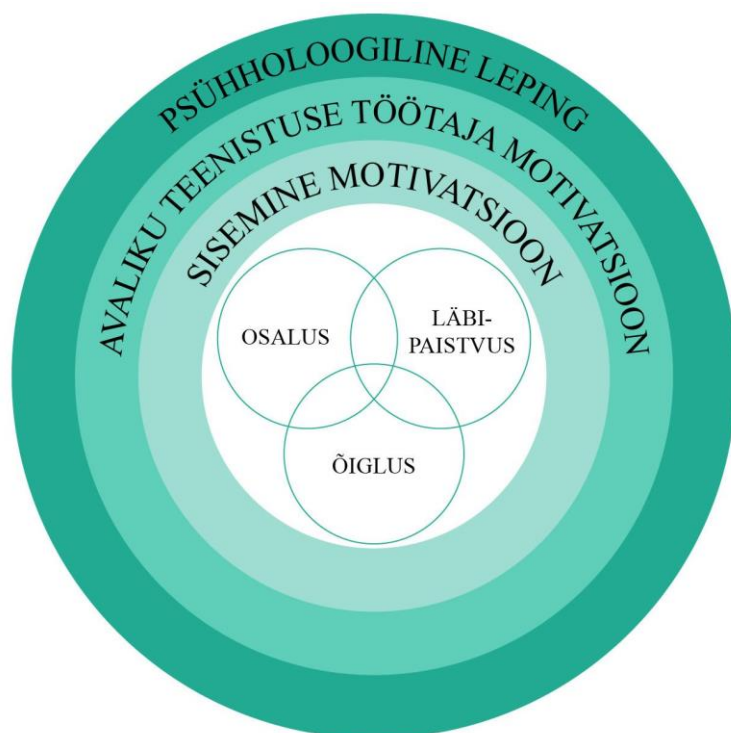
TT süsteemidesse suhtutakse mitut moodi, sh hoiatatakse selle negatiivse mõju eest töötajate sisemisele motivatsioonile, töö kvaliteedile ja organisatsiooni arengule. Sellele on juhitud tähelepanu motivatsiooniteooriates. TT-d on lihtne rakendada, kui pingutused on tihedalt seotud töö tulemustega ning pingutuse ja tasu seosed on kvantitatiivsed ja lihtsalt mõõdetavad, samas sellistel näitajatel baseeruvad TS hindamise süsteemid ei võimalda alati vajalikul määral arvestada töö kvaliteedi, innovatsiooni ja arenguga (Hartog & Verburg, 2004; Neal, 2011).

Wenzel jt (2019) märgivad, et puuduvad piisavad uuringud, mis kinnitavad, et pärast tulemustasu rakendamist avaliku sektori töötajate motivatsioon või töö kvaliteet tõuseks. Peamisteks põhjusteks, miks tulemustasu rakendamine avalikus sektoris on pälvinud kriitikat on, tulemustasu suurus, mis on madal ning TS hindamisega ja töötajate individuaalse tulemuslikkuse eristamisega seotud probleemid. (Wenzel et al., 2019)

Avaliku sektori töötajatel avaldub avaliku teenistuse töötaja motivatsioon, mis on iseloomulik ainult avalike huve teenivatele organisatsioonidele. Avaliku teenistuse töötaja motivatsioon seisneb soovis teenida avalikke huve, olla lojaalne kohustustele, riigile ning tervele ühiskonnale. See on kogum uskumustest, väärtustest ja hoiakutest, mis lähevad kaugemale omakasust ja organisatsioonilistest huvidest. Mida kõrgema avaliku teenistuse motivatsiooniga töötajad seda paremaid tulemusi võib nendelt oodata. (Andersen et al., 2020; Frey et al., 2013; van Loon et al., 2017, 2018; Bellé, 2015)

Väliste stiimulite (rahalsed hüved, nt tulemuslikkuse eest makstav tasu) kehtestamine võib töötajate sisemist ja avaliku teenistuse töötaja motivatsiooni pärssida, kui seda süsteemi tajutakse kontrollivana, seetõttu peavad juhid TS hindamise tulemuste sidumisel TT-ga väga suurt tähelepanu pöörama sellele, kuidas nende töötajad neid süsteeme tajuvad (Jacobsen & Andersen, 2014; Jacobsen & Jensen, 2017; Wenzel et al., 2019). Süsteeme kontrollivana tajumine võib töötajates pärssida näiteks iseseisvust, vastutust, loovust, mis on aga organisatsiooni arenguks vajalikud. Õiglaselt, läbipaistvalt ja kaasavalt välja töötatud süsteemid võivad vähendada töötajates kontrollivat taju ja hoiavad motivatsiooni. Töötajatele tuleb kommunikeerida ja selgitada TS hindamise ja TT süsteemide eesmärke ja tingimusi, et nad ei tunneks hindamisel kontrolli tunnet.

Kui TS hindamise tulemused on aluseks TT-le tekivad töötajatel ootused tulemuslikkuse eest tasu saada. Seda ootust selgitatakse psühholoogilise lepingu teooria kaudu, kus osapooled on kohustustes ja õigustes eelnevalt kokku leppinud. Rousseau (1989) sõnul tekib psühholoogiline leping siis, kui üks osapool usub, et on antud lubadus tulevases tootlusest (eesmärkide täitmisest) ja teine osapool on näinud selleks ette selged süsteemid ning vahendid. Sellise tehingu kaudu on organisatsioonil kohustus pakkuda tulevikus hüvitisi (nt tulemustasu). Kui üks lepingu osapooltest ei ole lubatud kohustusi täitnud, on lepingut rikutud. Selle tagajärjel seab töötaja kahtluse alla TS hindamise ja tasustamise süsteemide usaldusväärsuse ning aktsepteeritavuse. (Rousseau, 1989 Ruffini et al. kaudu 2020). Töö autorite arvates peavad organisatsioonid tagama, et mõlemad osapooled psühholoogilist lepingut ei riku, sest see mõjutab, kuidas töötajad TS hindamise ja tasustamise süsteeme usaldavad ja aktsepteerivad. Sellest sõltub töötajate motivatsioon ja tulemuslikkus. Joonisele 4 (vt lk 21) on koondanud avaliku teenistuse töötaja motivatsiooni mõjutavad tegurid.



Joonis 4. Avaliku teenistuse töötaja motivatsiooni mõjutavad tegurid.

Allikas: Autorite koostatud. Andersen et al., 2020; van Loon 2017; Bellé, 2015; Frey et al., 2013; Bowless et al., 2016

Efektivset TT süsteeme iseloomustab õiglane, läbipaistev ja kaasav süsteem. Õiglane süsteem on kui TS hindamise ja tasustamise süsteemid on läbimõeldud, objektiivsed ja süsteemi eeldused (vt joonist 3) on täidetud. Välistada tuleb ebamääraseid hinnanguid ja töötajad peavad tajuma TS hindamise tulemuse ning TT vahel selget seost, et nende pingutus mõjutab otseselt tulemustasu suurust. Õiglased TS hindamise ja TT süsteemid leevendavad töötajate rahulolematust ja organisatsioonist lahkumist. (Brudney & Condrey, 1993; Kauhanen & Piekkola, 2006; Massingham & Tam, 2015) Õiglaseid süsteeme on paraku avalikus sektoris keeruline luua, kuna sageli on ebaselge, millisel määral saavad töötajad oma töö tulemusi otseselt mõjutada (Perry et al., 2009; Stazyk, 2013).

Kaasamine on oluline, kuna see toetab TS hindamise ja TT süsteemidest arusaamist. Töötajad samastuvad süsteemidega paremini kui neid kaasatakse väljatöötamise protsessi, aga mitte ainult. Näiteks kaasates töötajat eesmärkide kokkuleppimise etappi aitab see kaasa tulemuste saavutamisele, mis on aluseks TT-le. Nagu Locke & Latham (1990) eesmärgi teooria eestvedajatena märgivad on eesmärkide seadmine teadliku käitumise tunnus, mis toetab töötaja eesmärkide täitmist ja tulemuste saavutamist.

Töötajate kaasamine toetab paremat koostööd ja suhtlust hindaja ning hinnatava vahel ja muudab süsteemid läbipaistvaks. Läbipaistvus on oluline selleks, et töötajad saaksid selgelt

ja üheselt mõistetavalt aru TS hindamise ja TT tingimustest. Seejuures on oluline, et need oleks kirjeldatud ja eesmärgid kirjalikult kokku lepitud. Töötajate kaasamine süsteemide välja töötamise loob tervikuna positiivse hoiaku. (Erez et al., 1985; Kauhanen & Piekkola, 2006; Meyer et al., 1965; Mulvaney et al., 2012) Töötajate kaasamine võimaldab neil vastutust võtta, kui töötajad ei saa näiteks eesmärkide seadmisel või TS hindamise ja TT süsteemide kujundamisel kaasa rääkida ja keegi teine nende eest otsustab, ei pruugi töötajad süsteeme omaks võtta (Bowless et al., 2016, Grant, 2012 Ruffini et al. kaudu 2020).

Lisaks õiglusele, läbipaistvusele ja kaasamisele mõjutab TT süsteemide efektiivsust tulemustasu suurus, tasu saajate arv, usaldusväärsus juhendajate ja hindajate vastu ning organisatsioonikultuur. Tulemustasu suurus omab tähtsust, sest see mõjutab töötajate motivatsiooni ning töösse suhtumist. Avalike sektori asutuste piiratud eelarve tingimustes ei saa tulemustasud olla suured, aga vähene tulemustasu või üldse tasustamata jätmine võib töötajate sisemist motivatsiooni välja tõrjuda. Samas võib suurte tulemustasude maksmine tekitada pahameelt arvestades, et avalik sektor tegutseb kõrgendatud avaliku tähelepanu all. (Chen, 2018; OECD, 2005; Rosen et al., 2017; Sliwka, 2007)

Avalikus sektoris teeb TT rakendamise keerukamaks avaliku sektori toimimise eripära. Ruffini jt (2020 p. 5) toovad välja: “Kirjandus näitab, et avaliku sektori struktuurilised iseärasused ja eripärad muudavad stiimulite kujundamise keerukamaks kui erasektoris. Peamisteks raskusteks on ebastabiilne majanduslik olukord ja avaliku halduse poliitiline taust ning keerukus eesmärgipõhiselt juhtida avalikke teenuseid.”. TT keerukas rakendamine võib põhjustada eesmärkide mittesaavutamist, lisanduvat ja mõtestamata tööd ning kaasnevaid kulusid TS hindamise ja TT süsteemide administreerimisel. Need probleemid on avaldunud rohkem avalikus kui erasektoris. Avalikus sektoris on tulemuste mõõtmine keerulisem ja rahalised ressursid on piiratumad võrreldes erasektoriga, sest eesmärgid on mitmetahulised, hõlmavad erinevaid organisatsioone ja võivad kiirelt muutuda vastu tegutsemiskeskonda ning see nõuab eesmärkide jooksvat läbivaatamist ning vajadusel muutmist (Inauen et al., 2010; Ruffini et al., 2020). TT eeldab täpseid hindamissüsteeme vastasel juhul jäävad TS hindamisega ja TT süsteemidega taotletavad eesmärgid täitmata.

TS hindamisel ja TT puhul tuleb hinnata töötajate individuaalset panust ja vajadusel eristada seda meeskondlikust, kui tulemusi saavutati koostöös. Individuaalne TT soodustab töötajate vahelist konkurentsi, mis paralleelselt võib vähendada nende soovi osaleda ühiste ja meeskondlike eesmärkide saavutamisel. Individuaalne tasustamine võib pärssida ka loovust. Meeskondlikku TT-d peaks kasutama seal, kus individuaalset panust on keerulisem mõõta. Meeskonna ühine eesmärk ja panus toetavad töötajate sisemist motivatsiooni. (Della Torre &

Giangreco, 2020; Lucifora & Origo, 2015) Töö autorite arvates võiks avalik sektor kaaluda meeskondlikku TT-d, kuna individuaalset töösooritust ja tulemusi on keerulisem eristada ning mõõta.

Barbato jt pööravad organisatsioonide tähelepanu sellele, et TT süsteemide välja töötamisel tuleb eelnevalt teadvustada, kuidas see võib tervikus mõjuda. Süsteemid tuleb kohandada vastavaks organisatsiooni tegevusvaldkonna eripäradega ja hinnata, mida saab mõõta. Tuleb arvestada, et keerulise, kompleksse ja mitmetahulise tegevusvaldkonnaga organisatsiooni puhul võib TS hindamise sidumine TT süsteemidega võib tekitada vastupanu ja soodustada mängimist (*gaming*). (Barbato et al., 2018) Sõltumata TT suunal tehtud kriitikast on see laialdaselt siiski kasutust leidnud, kuna avaliku halduse reformi loogika järgi võrdub suurem vastutus parema tulemuslikkusega (Bellé, 2010; Dubnick, 2005).

TT süsteemide väljatöötamise juures on oluline eelnevalt hinnata, kas selleks on täidetud vajalikud eeldused ja tingimused, et tekiks reaalne alus TS hindamise tulemuste sidumiseks TT-ga. Kui need on täidetud tekib osapoolte vahel psühholoogiline leping, mis loob usaldust ja hoiab töötaja motivatsiooni. Kui eelnevaid kokkuleppeid ei ole või neid protsessi kestel rikutakse, võib töötaja heituda ning usaldus süsteemi vastu kahaneb. TS hindamise ja TT süsteemide väljatöötamisel ja sidumisel on väga oluline, kuidas töötajad neid tajuvad. Kui töötajad tunnetavad, et nende süsteemide kaudu neid kontrollitakse, pärsib see nende motivatsiooni ja eeldatav pingutus tulemuste nimel võib jääda saavutamata. Mida õiglasemad, läbipaistvamad ja kaasavamad on süsteemid, seda kõrgem on töötajate motivatsioon ja seda parem on tulemuslikkus. Avalikus sektoris on süsteemi rakendamisel oluline arvestada avaliku sektori eripäradega. Töötajate motivatsiooni mõjutab rahaliste ning mitterahaliste motivaatorite koosmõju ning avaliku teenistuse töötaja motivatsioon - töötajad ei panusta ainult raha nimel, vaid neid köidab mõtestatud töö, väljakutsed ja võimalus teha riigi ning ühiskonna nimel head. TS hindamise ja TT süsteemide rakendamisega ei kaasne organisatsioonis iseeneslikud muudatused ja neid ei ole võimalik üks-ühele üle võtta. See eeldab organisatsioonidelt teadlikku lähenemist ja võimalike probleemidega arvestamist.

2. Töösoorituse hindamine ja tulemustasustamine ja nende seosed Eesti ministriumites

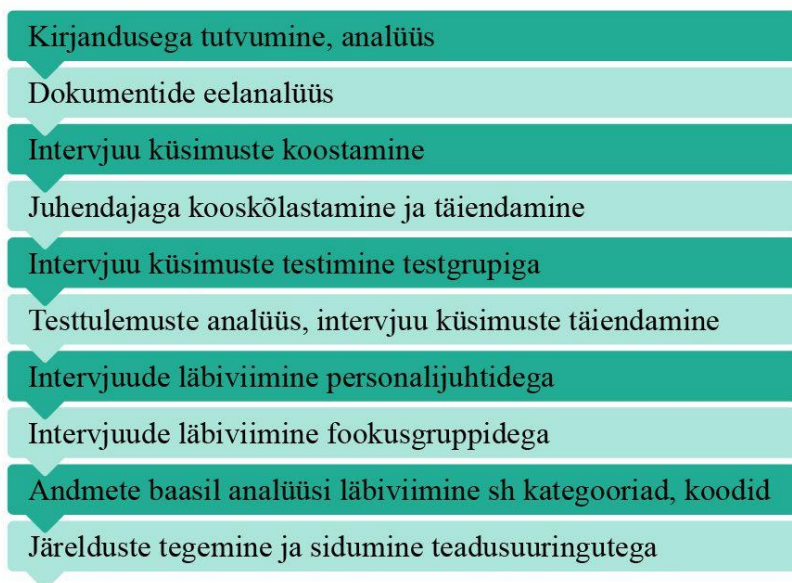
2.1. Uurimisprotsessi ja valimi kirjeldus

Magistritöö empiirilises osas keskenduvad töö autorid Eesti ministriumite TS hindamise ja TT rakendamise praktikate uurimisele ministriumites. Uuringus analüüsitakse, millistel eesmärkidel ja tingimustel TT-d korraldatakse ning kuidas see on seotud TS hindamisega ja TS juhtimisega üldisemas plaanis. Selle põhjal töötatakse välja järeldused ja

ettepanekud TS hindamise ja TT parendamiseks. Käesoleva alapeatüki eesmärk on anda ülevaade uurimistöö valimist ja meetodist, uurimistöö etappidest ning läbiviimise protsessist.

Töö autorid seadsid eesmärgiks, et avalikust sektorist jääksid valimisse võimalikult sarnase tegevusega organisatsioonid, mis võimaldaks uurimistulemusi fokuseeritumalt analüüsida ja kasutada. Kõik avaliku sektori asutused tegutsevad ühise eesmärgi nimel, milleks on teenida avalikke huve. Selle eesmärgi saavutamine sõltub konkreetsest tegevusvaldkonnast ja ülesannetest, mille poolest avaliku sektori organisatsioonid üksteisest eristuvad. Ministeeriumite ühine tegutsemise eesmärk on poliitikate kavandamine ja kujundamine. Vabariigi Valitsuse seaduse (1995) alusel on ministeeriumid riigieelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Isegi kui ministeeriumid eristuvad üksteisest teema valdkondade lõikes, näiteks keskkond, majandus, rahandus jne, on organisatsiooni tegutsemisloogika, põhieesmärgid, ülesehitus ning juhtimisstruktuur ühesugune.

Magistritöö lõppvalimisse jäi 11-st ministeeriumist 7. Valimist jäid välja need, kes ei rakenda TT süsteemi, kes ei soovinud andmeid jagada või kelle andmed on juurdepääsupiiranguga (vt Lisa A). Magistritöö sisendinfo saamiseks valisid töö autorid uurimismeetodiks kvalitatiivse meetodi, et saada laiapõhjalisemat informatsiooni ja andmeid. Meetod aitab paremini seletada tegelikkust, nähtuseid, avastada uusi aspekte ja näha seoseid ning mustreid uuritava objekti suhtes (Õunapuu, 2014). Empiirilise osa etapid on kirjeldatud joonisel 5.



Joonis 5. Uurimistöö etapid.

Allikas: Autorite koostatud

Esimeses etapis tutvuti teaduskirjandusega ja -uuringutega, mis käsitlesid TS hindamist ja TT-d ning sellega seotud probleeme avalikus sektoris. Teises etapis viidi läbi dokumendianalüüs, mille eesmärgiks oli teada saada, kui paljud ministriumid TT-d TS hindamisega seovad ja rakendavad. See info oli aluseks lõppvalimi ja intervjuu küsimuste koostamiseks.

Kvalitatiivsete uurimisandmete kogumiseks valiti poolstruktureeritud intervjuud. Sellest, kuidas töötajad TS hindamise ja TT süsteeme tajuvad sõltub süsteemide usaldusväärsus. Töö autorite arvates on seda parem analüüsida poolstruktureeritud intervjuude kaudu, mis võimaldavad küsida vajadusel ka täiendavaid küsimusi, samas juhtides intervjuusid kindlates teema raamides. Töötajaid intervjueriti sõltuvalt sihtgrupist individuaalselt ja fookusgruppina. Fookusgrupi intervjuude õhkkond on avatum, vestlusingis võib tekkida teema avamiseks vajalik diskussioon, tulla välja uut informatsiooni, eriarvamusi, mida näiteks ankeetküsitluste kaudu on keerulisem saavutada. Personalijuhte intervjueriti individuaalselt, ülejäänud töötajaid fookusgruppina. Ühe töötajaga viidi tema soovil läbi personaalne intervjuu.

Järgnevates etappides koostati intervjuu küsimused ning kava lähtuvalt analüüsitud teaduskirjandusest ja -uuringutest ning teoreetilistest alustest. Lisaks analüüsiti TT-d reguleerivaid dokumente, et hinnata, millisel määral ja ulatuses on ministriumites TT korraldus ja TS hindamine seotud ning reguleeritud. Avaliku infona kättesaadavatest palgajuhenditest selgus, et osadel ministriumitel on veel täiendavaid juhendeid. Lisa päringute tulemusena olid need 5-1 ministriumil. Saadud info alusel täiendati intervjuu küsimusi. Ülevaadet ministriumite TT dokumentidest näeb lisast A.

Sünteesitud teooria ja teadusuuringute ning dokumendianalüüsi põhjal jaotati küsimused teemaplokkidesse. Intervjuu küsimused kooskõlastati juhendajaga ning testiti testgrupi peal, mille eesmärk oli hinnata küsimuste selgust ja arusaamist. Testgrupilt saadud tagasiside alusel täiendati intervjuu küsimusi. Intervjuude kava ja küsimused on esitatud tabelis 3 (vt lk 26).

Intervjuud viidi läbi kahes etapis: personalijuhid ja teised töötajad. Vestlused toimusid perioodil veebruar-märts 2021. Personalijuhtide intervjuerimise eesmärk oli saada ülevaade juhtimistasandilt, kuidas TS hindamine ja TT on reguleeritud ning millisel eesmärgil neid süsteeme organisatsioonis rakendatakse. Personalijuhid koordineerivad personali- ja töötasu poliitikate ning TS hindamise ja TT süsteemide välja töötamist. Nad oskavad hinnata, kuidas töötajad süsteeme tajuvad ja iseloomustada organisatsioonikultuuri ning tööõhkkonda. Töötajate intervjuerimise eesmärk oli teada saada, kuidas nad rakendatud süsteemidest aru

saavad, neid tajuvad ning kuivõrd need toetavad nende tulemuslikkust. Arvamuste paljususe tagamiseks valiti gruppi erineva tasandi töötajaid: spetsialistid ja tippspetsialistid. Gruppe aitasid komplekteerida personalijuhid.

Tabel 3

Intervjuude kava ja küsimused.

T E E M	Töösoorituse hindamine	Kuidas asutuses hinnatakse töösooritust?
		Palun kirjeldage töösoorituse hindamise protsessi.
		Millised on töösoorituse hindamise kriteeriumid? (palgajuhendites: tähtaeg, kvaliteet, kompetents, väärtused)
		Kuivõrd arusaadavad on Teie jaoks töösoorituse hindamise tingimused?
		Kuivõrd Teie töö tulemusi hinnatakse eelnevalt kindlaksmääratud eesmärkide alusel?
		Kuivõrd Teie töö tulemusi hinnatakse töösoorituse hindamise kriteeriumite alusel?
		Kuidas töötajaid töösoorituse hindamisest informeeritakse? Palun kirjeldage protsessi.
		Kuivõrd töötajad on kaasatud töösoorituse hindamise väljatöötamisse?
A P L O K I D	Tulemustasustamine	Millisel eesmärgil tulemuspalga süsteemi rakendatakse (või preemiat vm lisatasu tulemuslikuma töö eest)?
		Kuidas toimub tulemuspalga määramine? Palun kirjeldage protsessi (sagedus, suurus)
		Millistel juhtudel makstakse tulemuspalka?
		Millistel juhtudel makstakse preemiat?
		Kuidas töötajaid tulemuspalga määramisest teavitatakse?
		Kuivõrd arusaadavad on Teie jaoks tulemuspalga määramise tingimused? (määrad, eelnevad kokkulepped)
		Kuidas töötajaid tulemuspalga maksmisest informeeritakse? Palun kirjeldage protsessi.
		Millised on tulemustasustamise probleemid?
Töösoorituse juhtimine (TS hindamise ja TT seosed)	Töösoorituse juhtimine (TS hindamise ja TT seosed)	Kuidas on tulemusjuhtimise süsteem rakendatud?
		Kuidas hindate, kuivõrd paneb töösoorituse hindamise ja tulemuspalga süsteem töötajat pingutama?
		Kuivõrd toetab töösoorituse hindamise ja tulemustasustamise süsteem organisatsiooni tulemuslikkust?

Allikas: Autorite koostatud

Intervjuud toimusid MsTeamsi vahendusel ja intervjuude kestus varieerus vahemikus 45 minutit kuni 1 tund. Vestlused salvestati intervjuueeritavate nõusolekul. Vestlused, mida ei saanud salvestada, talletati kirjalikult intervjuu käigus. Intervjuud viidi läbi lõppvalimisse jäänud 7-e ministeeriumiga: 7 ministeeriumi personalijuhti, 5 töötajate gruppi, 1 eraldi intervjuu - kokku 24 töötajat. Kahe ministeeriumi töötajate grupiga jäid intervjuud läbi viimata, sest ei saadud vajalikke kontakte. Valim sai piisav, sest intervjuude käigus saavutati küllastumispunkt (Guest et al., 2006), mis tähendab, et uut informatsiooni intervjuude käigus enam juurde ei lisandunud. Tulenevalt magistritöö teemast otsustasid töö autorid

uurimisandmed anonümiseerida. Seda vajadust kinnitasid ka intervjueeritavad. Uurimistulemused on käesolevas töös esitatud üldistatud ja eristamata kujul ning algandmed on kättesaadavad ainult uurimistöö läbiviijatele.

Magistritöö järgmises alapeatükis analüüsitakse uuringu tulemusi intervjuu teemablokkide kaupa. Analüüsitulemusena esitatakse empiirilise töö viimases peatükis järeldused ja ettepanekud.

2.2. Töösoorituse hindamine ja tulemustasustamine Eesti ministeeriumites

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse intervjuude tulemusi seostades seda töö teoreetilises osaga. Intervjuude tulemuste analüüsimiseks paigutasid töö autorid helisalvestistest ja üleskirjutatud vastustest olulisema ning väljajoonistuva ja korduva info koodidena kategooriate ning teemaplokkide kaupa tabelisse. Uurimise seisukohalt on oluline kõrvutada ja analüüsida nii ühist infot kui ka erisusi. Analüüsis esitatakse tsitaatidena töötajate seisukohti ja arvamused, mis aitavad iseloomustada uuritavat objekti kõige paremini. Töö autorid jagasid intervjuude tulemused kolme teemaplokki: 1) TS hindamine; 2) TT; 3) TS juhtimine: TS hindamise ja TT seosed. Personalijuhtide ja töötajate arusaamad (edaspidi töötajate) suures osas kattusid kõigis teemaplokkides, mistõttu käsitleti seda töötajate ühise arvamusega. Seal, kus arvamused erinesid, toodi need eraldi välja.

TS hindamist käsitleti neljast kategooriast lähtuvalt: 1) kriteeriumid; 2) meetodid; 3) protsess ja hindamine; 4) läbipaistvus ja usaldusvärsus (vt tabel 4).

Tabel 4

TS hindamise teemaploki kategooriad ja koodid.

Teemaplokk	Kategooria	Koodid
TS hindamine	Kriteeriumid	Tööplaani täitmine
		Tähtaeg
		Kvaliteet
		Kompetents
		Väärtused
		Töökoormus
	Meetodid	Arenguvestlused
		1:1 vestlused
		Mentorlus ja <i>coaching</i>
		Osaline rakendamine
	Protsess ja hindamine	Kaasamine
		Hindamise sagedus
		Hindamistulemused
		Töötajate enesehinnang
		Juhtide kokkuvõtted
	Hindamisvead ja erinevused	

Läbipaistvus ja usaldusväärsus, tagasisidestamine	Arusaadavus tingimustest
	Ühtsed kriteeriumid
	Objektiivne hindamine
	Tagasiside
	Teavitamine

Allikas: Autorite koostatud

Kriteeriumite kategoorias selgus, et kõik töötajad pidasid kriteeriumite ja näitajate välja töötamist ministriumites keerukaks. Põhjustena nimetati mitmetahulisi eesmärke, prioriteetide muutumist sõltuvalt poliitilisest olukorrast, eelarve piiratust ja laiapõhjalist koostööd erinevate huvigruppide vahel. Kriteeriumid peavad iseloomustama tööd, kompetentse ja kvaliteeti ning näitajad peavad olema mõõdetavad. Seejuures peavad need olema mõistetavad, usaldusväärsed ja objektiivsed ning omavahel seotud ja tasakaalustatud, näiteks kvantitatiivsed tasakaalus kvalitatiivsetega (Türk, 2016). Erasektoris on eesmärgiks teenida kasumit ja tulemust hinnatakse näiteks müügikäibelt. Mõlemad on mõõdetavad näitajad. Avaliku sektori eesmärk on teenida avalikke huve ja kasu väljendub näiteks puhtama või ettevõtlust soosiva elukeskkonna näol. Seda on aga keerulisem hinnata ja mõõta.

Töötajate vastustest selgus, et TS hinnatakse eelkõige kriteeriumite põhjal, kuna näitajaid on keerukas välja pakkuda. Näitajatena kasutatakse tähtaega või töökoormust. Põhiliseks näitajaks peetakse tööplaani tähtaegset ning kriteeriumiks selles sisalduvate ülesannete kvaliteetset täitmist. Kuidas kvaliteetset tööd täpselt hinnatakse pole töötajatele üheselt selge. Seda hindab töötaja otsene juht, kes otsustab, milliste kriteeriumite põhjal ta seda teeb.

“Hindamist on keeruline läbi viia, kui üheselt mõistetavaid hindamise kriteeriumeid on tööd arvestades raske organisatsioonis kokku leppida. Kui palju on palju või kui hästi on hästi - ei ole piisav hindamise kriteerium, mis tagaks objektiivse hindamise.” (Personalijuht 4)

Hindamise kriteeriumitena toodi veel välja: kompetentsust, väärtuseid ja töökoormust. Kompetentsuse juures peetakse lisaks teadmistele ja oskustele oluliseks valdkonna spetsiifika tundmist ning koostöö, kaasamise ja initsiatiivikuse võimet. Ministriumid tegelevad erinevate spetsiifiliste valdkondlike küsimustega ja see eeldab töötajatelt kitsaid valdkonna teadmisi ja oskuseid, mida ei ole lihtne tööjõuturult leida. Koostöö, kaasamise ja initsiatiivikuse kompetents on oluline, sest eesmärkide täitmine eeldab aktiivset organisatsioonisisest ja -välist koostööd. Töötajad nentisid, et kompetentsust pole võimalik lõpuni objektiivselt hinnata.

“Teiste ministriumitega koostööd pole võimalik objektiivselt hinnata.” (Fookusgrupp 5)

Ühes ministeeriumis hinnatakse töötajate tulemuslikkust organisatsiooni väärtuste kaudu. Kuna rohkem infot väärtuspõhisest hindamisest ja selle rakendamisest intervjuude käigus välja ei tulnud, ei käsitlenud töö autorid seda teemat üksikasjalikumalt. Ühiste väärtuste hoidmise läbi on võimalik tõsta töötajate sisemist motivatsiooni ja vähendada organisatsiooni reegleid, sest töötajad teavad, milliste väärtuste kaudu käituda. Ka avaliku teenistuse töötaja motivatsiooni üks teguritest on väärtused, mis ei lähtu omakasust ja ainult organisatsioonilistest huvidest, vaid teenivad suuremat eesmärki riigi ja ühiskonna heaks (van Loon et al., 2018). Seetõttu võiksid väärtused olla avalikus sektoris kriteeriumiteks, mille alusel töötajate panust hinnata.

Hindamise kriteeriumiks märgiti ka töökoormust, mille juhtimine on ministeeriumites suur väljakutse. Muudatused prioriteetides või töö ümberkorraldused, poliitilisest vm olukorrast tingituna, eeldavad töötajatele kiiret ümber orienteerumist ja uute ülesannete täitmist lisaks olemasolevatele. TS juhtimise ja avaliku sektori üks eesmärkidest on tõhusalt tegutseda, mis tähendab mõnikord ka sellest tingitud koondamisi. Praktikas aga ei pruugi tööülesanded kuhugi kaduda vaid jagatakse olemasolevate töötajate vahel ümber. Töötajate sõnul tuleks selles olukorras töö ümber vaadata ja kui ametikoht muutub, ka töötasu vajadusel muuta, mida tihti siiski ei juhtu. COVID periood on tõstnud töökoormust veelgi. Töötajate hinnangul ei ole töökoormuse hindamine asjakohane kriteerium ja see tuleks lahti siduda TS hindamisest. Täiendavate ülesannete eest tuleb maksta ajutist lisatasu. Lisaks märgiti, et töökoormus võib mõjutada töötajate vaimset ja füüsilist tervist, mis võib omakorda hoopis pärssida töötajate ja organisatsiooni tulemuste saavutamist.

Kui kriteeriumeid on keeruline seada on oht, et töötajate hindamine toetub ainult töötajate käitumise ja isikuomaduste hindamisele, nagu näiteks tähtaegsus või initsiatiivikus, mis aga ei ole otsesed TS hindamise kriteeriumid (Lin & Kellough, 2019). Sellisel juhul ei ole võimalik organisatsiooni tulemuslikkust lõpuni hinnata. Töötajate vastustest võib järeldada, et neid hinnatakse suures osas just käitumise ja isikuomaduste kaudu, mis teoreetiliste käsitluste kohaselt ei võimalda organisatsiooni tulemuslikkust lõpuni objektiivselt hinnata. Ministeeriumites kasutusel olevad kriteeriumid on sobivad arvestades hindamise kriteeriumite väljatöötamise keerukust avaliku sektoris. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, et isegi, kui töötajad nimetasid ühesuguseid kriteeriumeid, mis ühelt poolt näitas ühist arusaamist kriteeriumitest, märkis enamus, et ei tea nad täpselt, kuidas nende töösooritust hinnatakse.

Meetodite kategoorias selgus, et hindamise meetoditena kasutatakse peamiselt arenguvestluseid, 1:1 vestluseid ja eesmärkide hindamist. Lisaks toimub hindamine läbi mentorluse ja *coachingu*. Mentorlust kasutatakse näiteks uue töötaja sisseelamise perioodil või

töötajate sisemisel liikumisel. Juhte peaks treenima hindajatest kohtunike asemel *coachiks*, kes keskenduksid töötajate hindamise asemel hoopis nende sisemise potentsiaali avamisele (Christodoulou & Petasis, 2020).

Töötajad märkisid, et isegi, kui arenguestlus on põhiline meetod pole seda võimalik alati kasutada. Üldjuhul toimub TS korraline hindamine ajaliselt aasta viimastel kuudel, kui töökoormus on kõrge. See võib põhjustada ajanappuse ning TS hindamine arenguestluste kaudu lükkub edasi. Eesmärkide kaudu hindamine põhineb konkreetsele perioodile seatud eesmärkide hindamisele läbi tööplaani. Töötajad olid ühte meelt, et TS hindamine peaks toimuma korraliselt aga ka jooksvalt, et saada vajalikku tagasisidet töösoorituse muutmiseks või enesearendamiseks. Sõltumata kasutatud meetodist on tähtis, et TS hindamise kriteeriumid ja mõõdikud valitakse sellised, mis võimaldaksid objektiivselt hinnata tulemusi (Wienclaw, 2019). Töö autorite hinnangul sõltub sobiva hindamise meetodi valik organisatsiooni tegevusest ja kuluefektiivsusest ning ministriumite poolt valitud hindamise meetodid on sobilikud. Tähelepanu peaks pöörama meetodite ühtlasele rakendamisele organisatsioonis.

Protsessi ja hindamise kategoorias selgus, et TS hindamise protsess ja hindamise läbiviimine toimub ministriumites sarnaselt. Erinevus oli ainult hindamise sageduses. Hindamise protsessi väljatöötamise töötajaid ei kaasata. Teoreetiliste käsitluste kohaselt on kaasamine TS hindamises väga oluline. Protsessi kaasamine mõjutab töötajate arusaamist TS hindamise süsteemist ning sellest sõltub omakorda, kas töötajad süsteemi aktsepteerivad ning usaldavad. Töötajatel on lihtsam hindamist omaks võtta, kui neid kaasatakse selle väljatöötamise (Christodoulou & Petasis, 2020; Kim & Holzer, 2016). Töötajate osalusega mitte arvestamine võib neis tekitada vastupanu, mis võib omakorda põhjustada tööga seotud stressi, mille tulemusena võib töötajate töösooritus hoopis halveneda.

Hindamise protsess ja hindamine toimub ministriumis üldistatult järgmiselt. Protsessi koordineerib personaliosakond. Töö tulemusi hinnatakse reeglina aasta lõpus arenguestlustel. Kui töö tulemusi arenguestluste raames pole ajapuudusel võimalik hinnata tugineb juht hindamisel tööplaanidest jt allikatest saadud informatsioonile. Hindamist viiakse läbi ministriumites erinevate sagedustega, aga üldjuhul hinnatakse eesmärkide täitmist kord kvartalis või poolaastas ning aasta kokkuvõtteid tehakse aasta lõpus. Töötajad märkisid, et kord aastas hindamine pole piisav, sagedasem tagasiside võimaldaks neil vajadusel töösooritus kohe muuta. Enamus töötajatest märkis, et nad osalevad hindamistulemuste kokkuvõtete koostamise etapis. Nad hindavad enda tööplaani ja jooksvate ülesannete täitmist. Juht võtab töötajate enesehinnangut hindamise kokkuvõtete tegemisel arvesse. Ühes ministriumis

toimub hindamise tulemuste kalibreerimine osakondade vahel. Selle eesmärgiks on vähendada hindamise subjektiivsust.

Töötajad tõid välja, et hindamine taandub suures osas juhi subjektiivsusele, mis võib tähendada ka hindamisvigu. Teaduslike uuringute põhjal peetakse levinumateks hindamisvigadeks halo- ja leebusviga, võrdsustamist ning “esimese mulje viga” (Christodoulou & Petasis, 2020; Lin & Kellough, 2019; Tshukudu, 2020; Wienclaw, 2019). Samasuguseid hindamisvigu märkisid ka töötajad. Osad juhid võivad tulemustasu fondi vähesuse tõttu määrata töötajatele tulemustasu võrdselt. Kõik töötajad saavad ühtemoodi hinnatud ja tasustatud sõltumata nende töösoorituse erinevusest. Juhid võivad lähtuda sellest, et keegi ei vääri karistamist ja hindavad seetõttu leebemalt või isegi tegelikust kõrgemale. Lisaks võib hindamine taanduda “esimese mulje veale” ja töötajat hinnatakse näiteks arenguveestluste või enesehinnangu vormistamise ja sisustamise põhjal. Töötajad tajuvad ka juhtide erinevat hindamist osakondade vahel.

“Keeruline on hinnata tulemuslikkust täidetud tööplaani alusel ja sealjuures otsustada, mille poolest ühe töötaja töö on teisest parem, kui mõlemad on tööplaani tähtaegselt täitnud.”
(Personalijuht 6)

Lisaks tõid töötajad välja, et neil puudub kindlus, kas juhid suudavad eristada töötaja individuaalset panust meeskondlikust. Ministeeriumite töö eeldab väga palju koostööd erinevate asutuste vahel. Teadusuuringud kinnitavad, et avalikus sektoris on individuaalset panust meeskondlikust keerulisem eristada ja hinnata (Della Torre & Giangreco, 2020). Töötajate sõnul peaks hindamise kvaliteet olema ühtlane, mis eeldab ühesuguseid ja objektiivseid hindamise kriteeriumeid ning tingimusi tervikuna. Isegi, kui töötajad pole lõpuni rahul hindamise vähese objektiivsusega mõistavad nad, millest see on põhjustatud. Nende sõnul tuleneb TS hindamise süsteemi keerukus eelkõige mitmetahulistest eesmärkidest ja muutuvatest prioriteetidest, mis raskendavad kriteeriumite seadmist ja hindamist. See ei võimalda tulemuste hindamist lõpuni objektiivselt läbi viia ning hindamisvead võivad olla selle tagajärgedeks. Seda kinnitasid ka töötajad, kes on varem erasektoris töötanud ja omavad tulemuste hindamise kogemust.

“Keeruline on süsteemile midagi ette heita olukorras, kus eesmärgid pole alati hinnatavad, mille tõttu pole TS hindamise süsteemi võimalik lõpuni õiglaselt üles ehitada.”
(Fookusgrupp 5)

Töö autorite arvamus ühtib töötajatega, mis puudutab hindamise kvaliteedi tõstmist ja ühtlustamist osakondade vahel. Juhte tuleb hindamisel toetada ja neid hindajatena arendada. Sealjuures on oluline, et hindajast juhust areneks *coachiv* juht. Personaliosakond on juhtidele

partner, kes töötab välja hindamise süsteemi ja arendab neid. Personaliosakond peaks sealjuures tagama, et hindamise süsteemid oleksid organisatsioonis õiglased, läbipaistvad ja kaasavad ning ühtlaselt rakendatud.

Läbipaistvuse ja usaldusväarsuse ning tagasisidestamise kategoorias selgus, et see on tagatud, kui töötajad saavad aru TS hindamise tingimustest ja protsessist, mis võimaldavad töötajate tulemusi objektiivselt hinnata. Enamus töötajaid märkis, et TS hindamise üldised tingimused ja protsess on neile arusaadav. Kriteeriumid on ministeeriumites sarnased ja kõik organisatsiooni osapooled oskasid neid nimetada. Samas see, kuidas juht nende vastu töö tulemusi täpselt hindab, jääb töötajate tasandil kohati ebaselgeks.

Töötajad rõhutasid juhtide tagasiside ja teavitamise olulisust, et saada teada, kuidas nende töösooritusega ja tulemustega rahul ollakse ning mida vajadusel muuta. Nad märkisid, et tagasiside ja põhjendamine omab läbipaistva ja usaldusväärse süsteemi juures suurt kaalu ning seda osa peaks organisatsioonis üheselt ja arusaadavalt läbi viima. Rõhutati, et suuline tagasiside vestluse vormis on vahetum, kui kirjalik ning, et juhid peavad tagasisidestamiseks rohkem aega varuma.

Tagasiside andmisel peab juht jääma neutraalseks ja arvestama, et tulemused võivad erineda töötajate kaupa. Madalate hinnangute andmine on juhile alati keerulisem. See on kooskõlas uurimustega, mis tõid välja, et kui hindamise süsteem pole piisavalt arusaadav, läbipaistev ning juhte selles piisavalt ei toetata võivad juhid töötajale jagada paremat tagasisidet, kuna madalamaid tulemusi on keerulisem töötajale põhjendada (Lin & Kellough, 2019; Murphy, 2020). See omakorda muudab süsteemi ebausaldusväärseks ja see võib hoopis organisatsiooni tulemuslikkust pärssida.

“Kui ma ei tea, millises suunas pean ma pingutama või kuidas minu panust hinnatakse, ei mõju see motivatsioonile hästi.” (Fookusgrupp 5)

Teavituse ja tagasiside protsess on ministeeriumites valdavalt ühesugune. Seda koordineerib personaliosakond, kes saadab organisatsiooni töötajatele TS hindamise ja TT üldiste tingimuste ning protsessi suuniste kohta ringkirja või siseveebi teavituse. Hindamise protsessis lasub põhiroll ja vastutus juhil, kes on osakonnas/tiimis selle protsessi juht, hindaja ja tagasiside andja.

“Otsestel juhtidel lasub TS hindamise juures väga suur vastutus. Nemad peavad töötajale põhjendama TS hindamise tulemusi.” (Personalijuht 1)

Praegu valib juht ise sobiva tagasisidestamise viisi ja teavituskanali ning infot jagatakse individuaalselt või tiimides grupiviisiliselt. Töötajad tõid lisaks veel välja, et nad ei taju hindamise süsteemi kontrollivana, sest hindamine baseerub peamiselt ülesannete täitmisele.

Tagasiside ja põhjendamine muudab süsteemi neile usaldusväärseks. Üldine ootus juhtidele on, et tagasiside andmine oleks organisatsiooni üleselt läbimõeldult korraldatud ning tagasiside oleks konstruktiivne, millega töösoorituse juures on võimalik arvestada.

Tulemustasustamises käsitleti kolmest kategooriat lähtuvalt: 1) eesmärk ja tingimused; 2) protsess; 3) läbipaistvus ja usaldusväärsus (vt tabel 5).

Tabel 5

TT teemaploki kategooriad ja koodid.

Teemaplokk	Kategooria	Koodid
TT	Eesmärk ja tingimused	Motiveerimine ja tunnustamine
		Eelarve
		TT suurus
		Muutuvpalga maksimummäär
		Preemia
		Alternatiivsed motivaatorid
	Protsess	Koordineerimine
		Eelnevad kokkulepped
		TT määramise sagedus
		Kalibreerimine
	Läbipaistvus ja usaldusväärsus	TT tingimused
		TT määramise subjektiivsus
		Ebapiisav diferentseerimine
		Tagasiside
		Teavitamine

Allikas: Autorite koostatud

Eesmärk ja tingimused. Organisatsiooni tulemuslikkuse määravad ära seal töötavad inimesed, nende isiklik motivatsioon (Anderfuhren-Biget et al., 2010). Personalijuhtide vastustest selgus, et TT eesmärk on töötajaid motiveerida, töötajad aga rõhutasid selle tunnustavat aspekti.

“Esmatasandi juhtide jaoks on tulemuustasu maksmine olulisemaid juhtimis hoobasid motiveerimisel.” (Personalijuht 1)

Töötajate sõnul ei motiveeri tulemustasu neid tulemuslikumalt töötama, seda tajutakse organisatsiooni ja juhi poolse tunnustusena ning see on oluline tähelepanu jagamise viis. Tunnustamine mõjutab töötajate motivatsiooni isegi, kui nad seda niimoodi ei taju. Töötajaid motiveerib missioonitunne ehk võimalus riigi ja ühiskonna ning kodaniku suunal midagi olulist ära teha. Sama tähtis on neile organisatsiooni ehk konkreetse valdkonna missioon (kultuur, haridus ja teadus jne). Avalikus sektoris töötavad tulemuslikumalt need töötajad, kellel on kõrge avaliku teenistuse töötaja motivatsioon, mis on iseloomulik ainult avalike huve

teenivatele organisatsioonidele. Motivatsioon on uskumused, väärtused ja hoiakud, mis lähevad kaugemale omakasust ja püüdlevad suuremat eesmärki (Andersen et al., 2020; Frey et al., 2013; van Loon et al., 2017, 2018; Bellé, 2015).

“Pingutama paneb missioonitunne.” (Fookusgrupp 1)

Teoreetilised käsitlused pööravad töötajate motivatsioonile väga suurt tähelepanu, kuna sellest seisundist sõltub nende tööga rahulolu ja pühendumus, mis on aluseks organisatsiooni edukusele. Uuringud aga pigem näitavad, et seda on läbi TT väga keeruline saavutada ning nende põhjal selgub, et tulemustasu võib töötajate sisemist motivatsiooni hoopis tõrjuda, mis võib omakorda tuua kaasa olukorra, kus organisatsiooni eesmärgid jäävad saavutamata (Papenfuß & Keppeler, 2020; Wenzel et al., 2019).

“Tulemustasu on mõeldud töötajate motiveerimiseks, samas raha on pigem demotivaator.” (Fookusgrupp 2)

Ministeeriumites eraldi vahendeid tulemustasu fondi eelarvesse ei planeerita. Fond moodustub täitmata ametikohtade, tööjõu liikumise ja töövõimetuspäevade vahendite arvelt. Personalijuhid märkisid, et isegi, kui tulemustasu eelarve kujunemist pole võimalik eraldi planeerida, prognoosivad nad eelmiste aastate põhjal, kui palju vahendeid võiks tööjõu liikumise pealt jääda reservi. Nad nentisid, et see on üks peamisi põhjusi, miks TT tingimusi on keeruline organisatsioonis üheselt kehtestada või eelnevaid kokkuleppeid töötajatega teha.

“Me ei ütle töötajale ette, et kui sa saavutad selle eesmärgi, siis saad nii palju, kuna meil ei ole kindlat tulemustasufondi.” (Personalijuht 5)

“Juhid ei tea TS hindamise ja selle tulemustasuga sidumise alguse etapis, kui palju konkreetselt tulemustasufondi tekib. See selgub protsessi käigus.” (Personalijuht 3)

Üks ministeerium eristus ja võimaldab juhtidel valida, kas töötajatega lepatakse kokku ülesannetes ja tulemustasu saamise tingimustes või ei. Kui juht otsustab töötajaga eelnevat tulemustasu kokkulepet mitte teha võib töötaja saada preemiat. Töötajad olid tulemustasufondi kujunemisest teadlikud ja üritasid eelarvevahendite piiratusse suhtuda mõistvalt. Samas nentisid nad, et neil on tekkinud tulemustasu ootus ja neid häirib teadmine, et fondi suurus sõltub tööjõu liikumisest. Nad tõid näited, et kui toimuvad poliitilised muudatused, mis mõjutavad ministeeriumi koosseisu ja tööjõukuluseid, millega väheneb ka tulemustasufond, mõjub see teadmine neile demotiveerivalt. Avaliku sektori organisatsioonid on ühelt poolt pideva surve all pakkuda kvaliteetset teenust, teiselt poolt peavad nad seda tegema piiratud eelarveliste vahendite tingimustes. Selline ootus võib tulemuste saavutamist hoopis pärssida. Töötajate sõnul mõjuvad eelarve kärped neile ebatavaliselt ja on neid, kes selle pealt kaaluvad töökoha vahetust. Avaliku sektori organisatsioonid peavad oluliselt rohkem pingutama

lähtuvalt keskkonna muutustest: majanduskriiside, COVIDi tingimustes ning otsima piiratud eelarve tingimustes tõhusamaid juhtimise meetodeid ja vahendeid (Felício et al., 2021).

“Tulemuspalk ei ole garanteeritud ja sellega ei saa arvestada. See sõltub eelarvelistest vahenditest, mitte sellest, kas ma pingutan või mitte.” (Fookusgrupp 4)

Üldistatult jäävad ministeeriumite tulemustasu suurused alla töötaja kuu põhipalga. Ainult ühes ministeeriumis on palgajuhendis kirjas, et tulemustasu miinimum suurus on 30 % teenistuja kuu põhipalgast. Ülejäänud ministeeriumites määrab tulemustasu suuruse töötaja otsene juht või juhtkond. Avaliku teenistuse seaduses (2019) ja ministeeriumite palgajuhendites on kirjas, et muutuvpalk sh tulemuspalk ei saa olla rohkem kui 20 % teenistuja aasta sissetulekust. See seab ka tulemustasu fondile konkreetse piirangu. Praktikast ei tähenda see veel automaatselt seda, et kõik töötajad saavad 20 % muutuvpalka.

Ministeeriumites makstakse lisaks tulemustasule ka preemiat. Preemia on üks võimalus, kuidas töötajaid tulemuslikkuse eest rahaliselt ergutada. Tulemustasu on seotud eesmärkide seadmise, tulemuste hindamise ja tasustamisega. Preemiat määratakse aga erakordsete saavutuste eest tagantjärele ning see ei ole töötajale ette teada. Ministeeriumite palgajuhendites on, et preemiat määratakse töötajale tunnustamise eesmärgil erakordse saavutuse või ülesande täitmise eest. Personalijuhtide sõnul määratakse preemiat pigem harva ning selle eesmärk on üle organisatsiooni töötajaid nende erakordsete saavutuste eest tagantjärele tunnustada. Üks ministeerium tõi välja, et lisaks erakordsusele hindavad nad preemia määramisel ka organisatsiooni väärtuste järgimist.

Nii rahaliste kui ka mitterahaliste motivaatorite alternatiividena toodi töötajate poolt välja erinevaid võimalusi, mis olid suures osas sarnased. Teoreetiliste järelduste põhjal peab TS juhtimise süsteemid sh TS hindamine ja TT arvestama kõiki erinevaid rahalisi ja mitterahalisi vahendeid ning nende koostõju töötajate motivatsioonile. Oluline on hinnata, kas ja kuidas need omavahel suhestuvad ning kas see töötajat motiveerib (Holmström, 2017).

Mitterahalistest motivaatoritest motiveerib töötajaid eelkõige avaliku teenistuse missioon, töö sisu ja selle tähtsus, eesmärkide selgus, kvaliteetne juhtimine, kaasamine, tagasiside andmine, tunnustamine, normaalne ja optimeeritud töökorraldus, positiivne töökliima ja -õhkkond ning tunne, et neid väärtustatakse ja võetakse organisatsiooni liikmena.

“Iga töötaja peab tundma ennast organisatsiooni liikmena, see motiveerib rohkem, kui tulemuspalk.” (Fookusgrupp 3)

Erasektori taustaga töötajad märkisid, et avalikus sektoris on olulised motivaatorid võrdne kohtlemine, lugupidamine, väärtustamine, tunnustamine, head ja edasiviivad töösuhted ning arengu- ja koolitusvõimalused. Arengu- ja koolitusvõimalusi ning koostööd teiste riikide

välispartneritega pidasid kõik töötajad läbivalt oluliseks. Töömotivatsiooni teooriad kinnitavad töötajate poolt välja toodud mitterahaliste motivaatorite mõju ja loetlevad samu asju näiteks, nagu missioon, selged eesmärgid, kaasav, tagasisidet andev ning tunnustav juhtimine, töö tähtsus, töökeskkond ja -kliima, töötaja väärtustamine organisatsiooni liikmena jne (Anderfuhren-Biget et al., 2010; Christodoulou & Petasis, 2020; Locke & Latham, 1990; Wenzel et al., 2019). Selle kõrvale pakuti mitterahaliste alternatiividena välja veel roteerumise ja stažeerimise võimalusi nii organisatsiooni sees kui ka väljas. Märgiti ka puhkusepäevade arvu. Töötajad peavad õiglaseks, et riik muudaks puhkuste korraldust ja puhkusepäevi arvestatakse tööpäevadena ning riigipüha, mis langeb nädalavahetusse, antakse tööpäeval vaba päevana töötajale tagasi.

Töötajad rõhutasid, et iga rahaline boonus on töötajale oluline tunnustus, aga neid motiveeriks pigem sisemiselt õiglane ja väliselt konkurentsivõimeline töötasu. Nad märkisid, et ministriumid võiksid TS hindamise ja TT süsteemide sidumise ja arendamise asemel panustada õiglase palgapoliitika kujundamisse. Töötajate arusaamist kinnitab teooria, mille põhjal töötajate õiglasest tasustamisest sõltub organisatsiooni tulemuslikkus (Berman et al., 2019). Personalijuhid nentisid sama, et õiglane palk võrdluses näiteks teiste ministriumitega motiveerib töötajaid rohkem ning töötajad ei liiguks ministriumite vahel suurema palga ootuses. Ministriumitel on pikaajalised eesmärgid, mille mõju avaldub pikas perspektiivis, seega on õiglane palk selles vaates töötajate seisukohalt rohkem õigustatud.

“Õiglane tasu on motiveerivam, kui tulemuspalk, mida aasta lõpus makstakse.”
(Fookusgrupp 2)

“Töötajad soovivad eelkõige stabiilset sissetulekut õiglase palga näol.” (Personalijuht 2)

TT protsessi kategoorias selgus, et protsess on ministriumides ühesugune. Seda koordineerib personaliosakond, kes jagab tulemustasu fondi mahud ja üldised suunised osakondadele. TS hindamise ja TT protsess algatatakse koos (vt TS hindamise teemaplokki). Osakondade juhid peavad TS hindamise kokkuvõtete põhjal tegema töötajate osas põhjendatud tulemustasu ettepanekud. Need vaadatakse läbi ja kalibreeritakse asekancleri ning kancleri tasandil, kellel on õigus teha vajadusel muudatuseettepanekuid. Osakondade vaheline kalibreerimine ei ole TT etapis ministriumites tavapärane. Üks ministrium eristus sellega ja märkis, et nad kalibreerivad TS hindamise ja tasustamise ettepanekuid juhtidega, et juhtidel oleks lihtsam oma otsuseid põhjendada ja töötajatele tagasisidet anda. Personalijuhid tõid välja, et kogu protsess: TS hindamine ja TT peaks olema võimalikult lihtne ja ajaliselt mitte koormav

arvestades üldist töökoormust. Eelnevaid kokkuleppeid töötajatega tulemustasu määramiseks ei tehta tulemustasu fondi piiratuse tõttu.

Tulemustasu määramise sagedus erineb ministeeriumites, aga enamuse maksab 1-2 korda aastas. Ühes ministeeriumis määratakse tulemustasu sagedamini rohkem kui 1-2 korda aastas. TT sagedus sõltub ühelt poolt tulemustasu fondist, nagu eespool eesmärkide ja tingimuste kategoorias täpsemalt kirjeldatud. Teiselt poolt võib TT ja selle sagedus sõltuda ka väliskeskkonna mõjust. Näiteks aastatagusel COVIDi perioodil otsustas valitsus peatada tulemustasude maksmise, et hoida kriisiajal rahaliste vahendite kasutamist, sest riigil tervikuna oli keeruline.

“COVIDi perioodil tehtud külmutamise otsus mõjus demotiveerivalt, sest tööülesandeid tuli märkimisväärselt juurde, mis tõstis töökoormust. Riigiametnikuna peame olema eeskujuks ka keerulises olukorras ja käituma rasketel aegadel ühiskonnas solidaarselt, mis on arusaadav, aga sellega kaasnev ebakindlus võib mõjutada vaimset tervist ja motivatsiooni, sest tööülesannetes järeleandmisi ei saa teha.” (Personalijuht 3)

Läbipaistvus ja usaldusväärsus. Ministeeriumite palgajuhendite põhjal nähtub, et ministeeriumite TT tingimused on palgajuhendites kirjas üldsõnaliselt. Täpsustavad juhised on välja töötatud kolmel ministeeriumil (vt lisa A). Juhendites on kirjas tulemustasu määramise võimalus, protsess, sagedus, kriteeriumid ja seosed TS hindamisega. Tingimuste kirjelduse ulatus võib erineda. Kõigil on välja toodud, et tulemustasu võib määrata ja selle tingimuseks on kokkulepitud eesmärkide täitmine.

Töötajate vastustest selgus, et TT süsteemi läbipaistvust ja usaldusväärset ei saa lõpuni tagada arvestades TS hindamise süsteemiga seotud probleeme, mida on käsitletud TS hindamise teemaploki all. Sellest on omakorda tingitud TT tingimuste ebamäärasus. Töötajad teavad, et tulemustasu määramine sõltub eelkõige tulemustasu fondist, mis juhile personaliosakonna poolt TS hindamise ja tasustamise etapis ette antakse. Töötajad leidsid, et sellistes TT tingimustes ei pruugi töötaja tulemustasu sõltuda alati tulemuste saavutamisest, vaid see sõltub fondist, mille juht oma oskuste kohaselt töötajate vahel ära jagab. Ühe ministeeriumi töötaja sõnul on juhid silmitsi tööjõu volavusega ja lisatasusid sh tulemustasu makstakse kõigile proportsionaalselt, tulemused pole alati esmatähtsad. Töötajad tajuvad, et kui fondi vahendeid ei jagu, kipuvad juhid töötajatele võrdselt tulemustasu määrama. Osa töötajaid märkis, et nad saavad selle läbi sõnumi, et neile ei määrata tasu tulemustele vastavalt. Puudub vajalik diferentseeritus, mis võib nende sõnul võimekamate inimeste motivatsiooni pärssida. Võimekamad töötajad võivad organisatsioonist lahkuda, kui nende töösooritust ei hinnata õiglaselt (Massingham & Tam, 2015). Osa töötajaid tunnevad ennast halvasti, kui fondi

ei jagu nende hinnangul kõikidele tublidele töötajatele. Selline olukord mõjub neile demotiveerivalt.

“Töötajad ei ole lõpuni rahul tulemustasu määramise süsteemiga, pole suurt vahet, kas makstakse võrdselt või mitte, alati jääb sisse rahulolematus.” (Personalijuht 3)

“Tekib süütunne, et mina sain, aga teised mitte.” (Fookusgrupp 3)

Tulemustasufondi suuruse selgumisel teavitatakse töötajaid, et TS hindamise ja TT protsess on alanud. Osadel juhtudel töötajaid eraldi üle organisatsiooni ei teavitata, kuna süsteem on paigas ja korraline. Töötajad märkisid, et kui töökoormus on väga suur, ei pruugi tagasiside andmine vestluste kaudu toimuda. Enamus ütles, et juht võib töötajale individuaalselt tagasisidet anda, aga ta võib teha seda ka meeskondlikult. On ka juhtumeid, kus juht ei jaga tagasisidet ning tulemustasust saadakse teada selleks koostatud käskkirja või pangakonto kaudu. Osa töötajaid märkis, et tulemustasude avalikustamisest võivad tekkida probleemid, kus võrreldakse ennast kaaskolleegidega ja õhkkond võib muutuda negatiivseks.

“Tulemuspalgast saan teada asjaajamise käigus. Juht võib saata tagasiside näiteks e-kirja teel üle osakonna.” (Fookusgrupp 1)

“Kommunikatsioon on puudujäike, seda tehakse osakondades erinevalt. Põhjendamine on töötaja jaoks väga oluline ja seda tagasisidet ootaks juhilt igas olukorras.” (Fookusgrupp 2)

Töötajad ühelt poolt mõistavad, et piiratud ressursside tingimustes on juhil ka keeruline objektiivseid ja õiglaseid tasustamise otsuseid teha, aga teiselt poolt ootavad nad selgemat kommunikatsiooni ja ühtlustatud tingimusi nii TS hindamise kui ka TT poolelt.

TS juhtimist ja TS hindamise ning TT seoseid käsitletakse kolmest kategooriast lähtuvalt: 1) eesmärk ja süsteemid; 2) süsteemi mõju; 3) läbipaistvus ja usaldusväärsus (vt tabel 6).

Tabel 6

TS juhtimise teemaploki kategooriad ja koodid.

Teemaplokk	Kategooria	Koodid
TS juhtimine: TS hindamise ja TT seosed	Eesmärk ja süsteemid	Eesmärgid ja prioriteedid
		Eelnevad kokkulepped
		Mõõtmine/hindamine
		TS hindamise ja TT seotus
	Süsteemi mõju	Motivatsioon
		Süsteemi tajumine
		Pingutuse ja tasu vaheline seos
		Hindamistulemuste kasutamine
		Süsteemi administreerimine

	Läbipaistvus ja usaldusväärsus	Tingimused
		Teavitamine
		Kaasamine
		TS juhtimisest arusaamine

Allikas: Autorite koostatud

TS juhtimise eesmärk ja süsteemid. Töötajate vastustest selgus, et TS juhtimise kontseptsioonist saadakse valdavalt aru, aga praktikas seda terviklikult ei rakendata. Personalijuhid olid üksmeelel, et TS juhtimise üheks eesmärgiks on hoida ja arendada olemasolevaid töötajaid ning värvata uusi võimekaid töötajaid. Vestluste põhjal oli aru saada, et osa töötajaid taandavad TS juhtimise ainult TS hindamise ja TT peale. TS juhtimise tervikliku rakendamise seotud probleemide peamiseks põhjuseks toodi välja avaliku sektori eripära: protsessikeskne juhtimine, eelarve piiratus, kriteeriumite ja näitajate seadmise keerukus, prioriteetide muutus. Need avaliku sektori organisatsioonid, kes kasutavad TS juhtimist kooskõlas nende tegevustega ja töö sisuga on edukamad nendest, kes seda ei suuda. Selged ja mõõdetavad eesmärgid annavad positiivseid tulemusi (Speklé & Verbeeten, 2014).

“Möödikute väljamõtlemine ja hindamise teostamine on keeruline. Näiteks, kui valmistatakse ette õigusakt, tekib küsimus, millal saab selle tulemuslikkust mõõta ja hinnata. Kas siis, kui see on välja töötatud ja teistele asjaomastele ministriumidele kooskõlastamiseks saadetud või, kui riigikogu on selle vastu võtnud, või kui see on ühiskonnas mõju avaldanud?” (Personalijuht 1)

“Ministriumide töö on loov, väga laia teemavaldkonnaga ja töötajate hindamine põhjustab asjatut pinget.” (Personalijuht 7)

“Poliitiline turbulents ja määramatus on suur, millega tuleb arvestada. Kuidas hinnata selles olukorras tulemuslikkust, kui prioriteetid muutuvad?” (Personalijuht 2)

“Töö ei ole lihtsalt mõõdetav, seda on lihtne ka töötaja poolt vaidlustada.” (Fookusgrupp 3)

Töötajate sõnul algab juhtimine ja TS hindamine strateegiliste eesmärkide seadmisega, mille alusel koostatakse aastased tööplaanid, mis on omakorda aluseks töötajate töö tulemuste hindamiseks. Toodi välja, et eesmäärke on keeruline töötaja tasandini viia. Eesmärgid lepatakse kokku ülevalt alla, aga töötajate sõnul peaks see rohkem toimuma ka alt üles. Eesmärkide juhtimise ja seadmise protsessi tuleb töötajaid teadlikumalt kaasata. Eesmärkide teadlik seadmine hoiab töötajate motivatsiooni ja suurendab töötajate pühendumist (Locke & Latham, 1990).

TS hindamise ja TT süsteemide omavahelisi seoseid töötajad otse ei taju. Nad mõistavad, et TT aluseks on TS hindamise tulemused. Vähem selge on, kuidas ja millisel määral neid tulemusi TT ning organisatsiooni ja töötajate arendamisel kasutatakse. Seega ei ole neil kindlust, et need süsteemid on omavahel õiglaselt ja läbipaistvalt seotud.

Süsteemi mõju. TS hindamise ja tasustamise teemaplokis selgus, et TS hindamise ja TT tingimused ning protsess pole lõpuni õiglaselt, läbipaistvalt ja kaasavalt rakendatud, seega ei saa pidada seda tervikus töötajat motiveerivaks süsteemiks. Samas töötajad mõistavad, et neid süsteeme on keeruline avalikus sektoris rakendada. Töötajad märkisid, et nad eelistavad õiglast palgasüsteemi läbipaistmatule ja piiratud fondiga TT. Rahalistest stiimulitest oleks õiglane palk neile motiveerivaim. Samas rõhutati, et iga rahaline tunnustamine on oluline ja tulemuslikkuse eest tasustamisega võib jätkata mõnes muus vormis, tehes seda läbimõeldumalt, ja mitte siduda seda hindamissüsteemiga. TS hindamisest saadud andmeid võib kasutada ka ainult töötajate töösoorituse tagasiside jaoks, et tuua välja arendamist vajavad valdkonnad (Christodoulou & Petasis, 2020; Wienclaw, 2019). Töötajad märkisid, et juhid võivad anda oma parima, aga üldistatult on see protsess jäänud siiski ebaselgeks ning eelarve piirangud tulemustasufondi osas ei toeta TT-d TS juhtimise kontseptsiooni kohaselt. Osa töötajaid tajuvad, et organisatsiooni tulemuslikkus ei sõltu ainult töötaja töö sooritusest või pingutusest. Töötaja võib panustada enda töö kaudu eesmärkide täitmisesse 100%, aga kui tegutsemise olukord (nt valitsuse vahetus) ja ülesanded muutuvad oluliselt, ei ole töötaja eelnev panus uute prioriteetide ja töökorralduse seisukohalt enam tähtis. Töötajate sõnul tuleks organisatsioonis teadvustada ja kommunikeerida, et TS juhtimist pole võimalik terviklikult rakendada. See aitab töötajatel aktsepteerida olemasolevat süsteemi. Töötajad ei taju süsteeme kontrollivana, sest hindamine on rohkem suunav ja juhendav. Tajudes süsteemi positiivsena (mitte kontrollivana) ei teki töötajates vastupanu (Kim & Holzer, 2016; Singh, 2016).

Töötajad olid kõik ühte meelt selles, et pingutuse ja tulemustasu vahelist otsest seost nad ei taju. Tulemustasu ei pane neid rohkem pingutama. Peamise põhjusena toodi välja, et puuduvad eelnevad kokkulepped eesmärkide saavutamise ja tasustamise sidumise osas. Pingutuse ja tasu vahelisest seosest saab nende sõnul rääkida, kui töötajale on teada, kui palju nad saavutatud eesmärkide eest võivad tulemustasu saada.

“Kuna töötajatel ei ole ette teada, kas ta saab selle pingutuse eest tasustatud, ei pane see süsteem ekstra pingutama.” (Fookusgrupp 1)

“Kui TS hindamise ja tasustamise tingimustes oleks eelnevalt kokku lepitud, pingutaks rohkem.” (Fookusgrupp 1)

Töötajad tõid välja, et TS hindamise tulemusi kasutatakse eelkõige tööprotsesside muutmisel ja töötajate arendamisel, aga kui koordineeritult seda üle organisatsiooni tehakse pole lõpuni selge. Andmed on oluline sisend erinevate juhtimisotsuste tegemiseks, mis on suunatud tulemuslikkuse tõstmiseks (Türk, 2016).

Töötajate vastustest joonistus välja seisukoht, et süsteemi administreerimine ja ülalpidamine ei tohiks lisa ressursikulu kaasa tuua. See ei oleks ministriumite piiratud eelarve ja suure töökoormuse tingimustes põhjendatud. TS hindamise ja tasustamise süsteemide administreerimisel võib kaasneda lisanduvat ja mõtestamata tööd ja kulusid (Inauen et al., 2010). Töötajate sõnul peaks organisatsioon enne süsteemide välja töötamist või edasi arendamist kaaluma, mis selle administreerimisega kaasneb.

Läbipaistvus ja usaldusväärsus. Töötajate vestlustest selgus, et terviklikku TS juhtimist nad organisatsioonis ei taju. Eesmärke seatakse ja nende saavutamist hinnatakse, aga kriteeriumid ja näitajad pole lõpuni objektiivsed. Hindamine baseerub juhi subjektiivsele hinnangule, mis omakorda põhineb töötaja enesehinnangule. TS hindamise tulemusi TT-l kasutatakse, aga millisel määral ja kuidas täpselt pole töötajatele lõpuni arusaadav. Seetõttu tajuvad töötajad, et see pole objektiivne ning süsteemi ei peeta lõpuni läbipaistvateks ning usaldusväärseteks. Samas rõhutati töötajate poolt, et see on osalt mõistetav arvestades, kui keeruline on avalikus sektoris terviklikku TS juhtimist selle kontseptsiooni järgi rakendada ning hindamist ja tasustamist lõpuni arusaadavatel tingimustel läbi viia. Personalijuhid teadvustavad neid kitsaskohti ja nentisid, et õiglast ja läbipaistvat süsteemi on keeruline rakendada. Seetõttu ei saa ka hindamistulemused olla lõpuni objektiivsed.

“TS juhtimine eeldab reegleid ja kokkuleppeid. Muutuvate eesmärkide ning ülesannete puhul pole seda võimalik lõpuni saavutada.” (Fookusgrupp 3)

Töötajad tõid välja, et kui organisatsioon arendab TS juhtimise kontseptsiooni edasi tuleb eesmärkide seadmise ja TS hindamise arendamise protsessi töötajaid rohkem kaasata. Töötajad märkisid, et TT edasi arendamisel peaks organisatsioon enne arutlema rahaliste ja mitterahaliste motivaatorite tähtsuse ning koosmõju üle. Töötajatel on ootus, et kui süsteemi soovitakse samadel alustel, mis praegu kehtivad edasi arendada ning TS hindamise tulemused jäävad tulemustasude määramise aluseks, tuleks töötajatega tulemuste saavutamiseks ja TT-ks teha vastavad kokkulepped. Vastasel juhul jääb TS hindamine ja TT süsteem tagantjärele tunnustavaks süsteemiks, nagu töötajad täna seda ka tajuvad.

“TS hindamise ja tasustamise süsteem on süsteem, mille abil töötajat tagantjärele tunnustatakse.” (Fookusgrupp 3)

Enamus ministeeriumeid soovivad olemasolevaid süsteeme edasi arendada ja otsivaid paremaid lahendusi. Toodi selgelt välja, et TS juhtimist tuleb tugevdada, kuna sealt kaudu toimub eesmärkide juhtimine ja tulemuste hindamine. Rohkem tähelepanu tuleb panna TS hindamise protsessi arendamisele ja sealtkaudu tulevate andmete kasutamisele juhtimisotsuste tegemisel.

2.3. Järeldused ja ettepanekud töösoorituse hindamiseks ja tulemustasustamiseks Eesti ministeeriumites

TS hindamise teemaploki peamised järeldused on: kriteeriumid on üldised ja keerulised välja töötada, töötajaid on vähe kaasatud ja süsteem on läbipaistmatu, hindamisandmete kogumine ja kvaliteet on ebahütlane, tagasiside on ebapiisav (vt tabel 7 lk 43).

Uuringust tuli selgelt välja, et ministeeriumites on peamiseks probleemiks üheselt mõistetavate kriteeriumite välja töötamine, sest eesmärgid on mitmetahulised, organisatsiooniülesed, eelarve on piiratud, prioriteedid muutuvad (määramatus). Reeglina seda mõistetakse. Sellegipoolest on õiglase, läbipaistva ning usaldusväärse süsteemi seisukohalt vajalik selgetes hindamise kriteeriumites kokku leppida, mida kinnitavad ka Wienclaw (2019) ja Türk (2016). Ettepanek on välja töötada võtmekriteeriumid ja näitajad, mis enim iseloomustavad tööd, kompetentsi ja kvaliteeti.

Töötajaid ei ole süsteemide välja töötamise piisavalt kaasatud. Nende osalus on õigluse seisukohalt väga oluline, et tagada läbipaistev ja usaldusväärne süsteem. Töötajate vähene kaasamine võib muuta süsteemi kasutuks, sest töötajad ei pruugi seda aktsepteerida (Kim & Holzer, 2016; Singh, 2016; Ulfsdotter Eriksson et al., 2019). Ettepanek on süsteemide edasi arendamisse kaasata töötajaid. Eriti oluline on seda teha eesmärkide ja kriteeriumite ning näitajate väljatöötamise etapis.

Hindamise andmeid ja informatsiooni ei kasutata täiel määral ja töötajatel puudub kindlus, et sellega juhtimisotsuste tegemisel arvestatakse. Hindamise tulemuste võrdlemine ja kalibreerimine ei ole ministeeriumites tavapärane. Hindamise käigus saadud andmed on ühelt poolt aluseks, et hinnata, kas tulemused on saavutatud ja teiselt poolt selleks, et teha tulemuslikkuse tõstmiseks erinevaid juhtimisotsuseid (Christodoulou & Petasis, 2020). Ettepanek on koordineerida eesmärgistatult hindamise andmete ja informatsiooni koondamist ning hindamistulemusi kalibreerida.

Tagasiside juhtidelt töötajatele on ebahütlane ja vähene. Töötajad peavad edasiviivat ja põhjendatud tagasisidet oma töösoorituse parandamise seisukohalt väga oluliseks, et jõuda soovitud tasemele. Kord aastas hindamise asemel on väga paljud organisatsioonid üle läinud jooksva hindamise ning tagasisidestamise peale, et anda töötajale pidevat tagasisidet tema

töösoorituse kohta, sealjuures võiksid juhid tagasiside andmisel kasutada rohkem *coachivat* juhtimisstiili, et avada töötajate sisemist potentsiaali (Adler et al., 2016; Pulakos et al., 2015; Murphy, 2020; Christodoulou & Petasis, 2020). Ettepanek on tõsta vestluste sagedust ja arendada tagasiside andmise protsessi ning juhtide hindamisalast pädevust.

Tabel 7

TS hindamise järeldused ja ettepanekud

Järeldused	Ettepanekud
Kriteeriumid üldised; keeruline välja töötada	Välja töötada võtmekriteeriumid ja näitajad, mis enim iseloomustavad tööd, kompetentsi ja kvaliteeti
Töökoormus on ebasobiv kriteerium, tekitab pingeid	Leppida kokku, et töökoormus ei ole tulemuste hindamise kriteerium
Valitud meetodid on sobivad, aga rakendamine on ebahühtlane	Personaliosakonnal koordineerida hindamisprotsessi ajaliselt läbimõeldumalt; lisaks arenguvestlustele kasutada <i>coachingut</i>
Töötajaid ei kaasata süsteemi väljatöötamise; läbipaistmatu süsteem	Kaasata töötajaid hindamissüsteemi väljatöötamise
Hindamisandmete kvaliteet on ebahühtlane ja pole võrreldav	Koordineerida hindamisandmete koondamist ja viia läbi kalibreerimine
Hindamist tajutakse subjektiivsena	Tõsta juhtide hindamisalast pädevust
Ebahühtlane ja vähene tagasiside	Tõsta vestluste sagedust; ühtlustada tagasiside andmise protsessi

Allikas: Autorite koostatud

TT peamised järeldused on: töötajaid motiveerib riigi ja ühiskonna heaks töötamine ning õiglasem palgasüsteem, tulemustasufond on piiratud, tulemustasu vähene diferentseerimine (vt tabel 8 lk 45).

Ministeeriumite töötajaid motiveerib rahaliste stiimulite kõrval eelkõige mõtestatud töö ja selle olulisus ning võimalus riigi, ühiskonna ja kodaniku heaks panustada. Töötajate soov teenida avalikke huve ja olla kasulik tervele ühiskonnale on iseloomulik ka teiste riikide avalikus sektoris (van Loon 2017, 2018; Belle, 2015; Frey et al., 2013; Andersen et al., 2020). Mitterahaliste alternatiividena pakuti välja veel roteerumise ja stažeerimise võimalusi nii organisatsiooni sees kui ka väljas. Töötajate motiveerimisel on oluline erinevate motivaatorite koosmõju (Holmström, 2017). Ettepanek on värvata missioonitundega inimesi ning tagada rahaliste ja mitterahaliste motivaatorite koosmõju.

Töötajad ei taju pingutuse ja tulemustasu vahelist seost ning nad ei pea süsteemi motiveerivaks. Süsteemi tajutakse pigem organisatsiooni ja juhi poolse tunnustusena, mis on nende hinnangul oluline tähelepanu jagamise viis, kuid töötajad ei taju tunnustamist motivaatorina. Nad märkisid, et ministeeriumid võiksid TS hindamise ja TT süsteemide sidumise asemel panustada hoopis õiglase põhipalga poliitika kujundamisse. Sisemiselt õiglane

ja konkurentsivõimeline töötasu hoiab töötajate motivatsiooni, mis aitab kaasa eesmärkide saavutamisele (Berman et al., 2019). Ettepanek on TT ja TS hindamise süsteemide arendamise asemel kehtestada õiglane palgasüsteem. Sealjuures kaaluda kompetentsipõhise hindamise ja palgasüsteemi rakendamist.

Tulemustasufondi eraldi eelarves ei planeerita vaid see moodustub täitmata ametikohtade, tööjõu liikumise ning töövoimetuse päevade arvelt. Seetõttu on keeruline sõlmida eelnevaid kokkuleppeid eesmärkide täitmisel konkreetse tasu saamiseks. Süsteemide läbipaistvus eeldab TS hindamise ja TT tingimuste kehtestamist sh eelnevate kokkulepete sõlmimist, vastasel juhul ei pruugi töötajad süsteemi omaks võtta (Erez et al., 1985; Meyer et al., 1965; Kauhanen & Piekkola, 2006; Mulvaney et al., 2012). Kuna eelnevaid kokkuleppeid on keeruline teha võiksid ministriumid kaaluda tulemuspreemia süsteemi, mis võimaldab paindlikumalt tulemuste põhised töötajaid tasustada. Tulemuspreemiat võiks kohaldada ainult kõige tulemuslikumatele töötajatele, olla kõrgema määraga ja rakendatav kohe pärast tulemuste saavutamist. Ettepanek on planeerida kindel tulemustasufond eelnevate prognooside põhjal eelarvesse ja kaaluda tulemuspreemia süsteemi. Seal, kus on võimalik eelnevaid kokkuleppeid eesmärkide saavutamiseks teha jätkata tulemustasu maksmist.

Ministriumite töö eeldab väga palju koostööd nii maja sees kui ka väljas. Individuaalset panust meeskondlikust on aga raske hinnata ja eristada ning töötajatel puudub kindlus, et neid hinnatakse objektiivselt. Uuringud näitavad, et avalikus sektoris, kus töö eeldab organisatsioonide ülest koostööd ja on mitmekesine, on töötajate individuaalset tulemuslikkust keeruline eristada, individuaalne tasustamine võib pärssida loovust ja tekitada ebatervet konkurentsi (Della Torre & Giangreco, 2020; Lucifora & Origo, 2015; Wenzel et al., 2019). Ettepanek on rakendada meeskondliku TT-d või tulemuspreemiat seal, kus individuaalset panust on keerulisem hinnata.

TT süsteemi läbipaistvust, usaldusväarsust ning motivatsiooni kahandavad lisaks nappidele vahenditele ka vähene diferentseeritus, sh kõigile võrdselt maksmine, kõrgemate tulemuste vähene eristamine madalamatest ja tulemustasufondi kasutamine tööjõu volavuse probleemide lahendamiseks. Demotivaatoriks on ka osakondade vahelised hindamise ja TT erinevused. Avalik info tulemustasudest paneb töötajaid teiste kolleegidega võrdlema, mis muudab tööõhkkonna negatiivseks. Uuringud on näidanud, et kõrgema töösooritusega töötajatele mõjub ebaõiglane süsteem sh vähene diferentseerimine negatiivsemalt kui madalama töösooritusega töötajatele (Aguinis & Bradley, 2015; Massingham & Tam, 2015). Ettepanek on ühtlustada tingimusi üle organisatsiooni ja tõsta juhtide pädevust töötajate

hindamisel ning TT-l ning kaaluda tulemustasu määramist ainult kõrgete tulemustega töötajatele.

Tabel 8

TT järeldused ja ettepanekud

Järeldused	Ettepanekud
Töötajad ei pea TT süsteemi motiveerivaks	Kasutada TS hindamise tulemusi töötajate ja organisatsiooni arendamiseks mitte TT-ks
Õiglane palk motiveerib rohkem kui tulemustasu	Välja töötada õiglane palgasüsteem sh kaaluda kompetentsipõhise hindamise ja palgasüsteemi rakendamist
Töötajaid motiveerib riigi ja ühiskonna heaks panustamine; alternatiivsed motivaatorid roteerumine, stažeerimine	Värvata missioonitundega inimesi ja tagada rahaliste ja mitterahaliste motivaatorite koosmõju
Individaalsel panust on meeskondlikust raske eristada	Rakendada meeskondlikku TT või tulemuspreemiat
Eelarve piiratuse ja tulemustasufondi kujunemise tõttu pole võimalik sõlmida TT kokkuleppeid	Planeerida TT fond eelarvesse; TT asemel võiks rakendada tulemuspreemia süsteemi, kui eelnevaid kokkuleppeid pole võimalik TT osas teha
TT vähene diferentseeritus tulenevalt TT fondi piiratusest ja töötaja tulemuslikkusest	Täpsustada TT määramise tingimusi; tõsta juhtide hindamise pädevust; määrata TT ainult kõrgema sooritusega töötajatele

Allikas: Autorite koostatud

TS juhtimise ja TS hindamise ning TT seoste peamised järeldused on: mitmetahulised eesmärgid, prioriteetide muudatused raskendavad tulemuste objektiivset hindamist ja süsteemide efektiivset rakendamist, tulemuslikkus ei sõltu ainult töötaja töö sooritusest, töötajad mõistavad TS juhtimise keerukust (vt tabel 9 lk 46).

TS juhtimise eesmärgist saavad töötajad valdavalt aru. Nad mõistavad, et organisatsiooni ja töötajate tulemused ning areng sõltub selgetest ja mõõdetavatest eesmärkidest. Avaliku sektori eesmärgid on aga mitmetahulised ja see raskendab tulemuste objektiivset hindamist ning TS hindamise ja TT süsteemide efektiivset rakendamist, mida kinnitavad ka Ruffini jt (2020) ja Barbato jt (2018). Selged ja ambitsioonikad eesmärgid ning pidev tagasiside nende täitmise seisust töötajale viivad organisatsiooni paremate tulemusteni (Locke & Latham, 1990). Ettepanek on tõsta eesmärkide seadmise kvaliteeti ja siduda see selgemalt töötajate motiveerimise ja töötasustamisega.

Muudatused prioriteetides või töö ümberkorraldused näiteks kriisi (nt COVID) ja poliitilisest olukorrast tingituna, eeldavad töötajatele kiiret ümber orienteerumist ja uute ülesannete täitmist lisaks olemasolevatele. Töötajad tajuvad, et kui olukord ja ülesanded oluliselt muutuvad ei sõltu organisatsiooni tulemuslikkus alati nende sooritusest ja pingutusest ning nad tunnevad, et eelnev panus ei ole uute prioriteetide ja töökorralduse seisukohalt enam

tähtis. Ettepanek on süsteemide arendamisel võtta arvesse rohkem ka väliskeskkonna muutujaid ja kommunikeerida töötajatele, et hindamisel võetakse arvesse ka nende eelnevat panust.

Töötajad ei taju ka TS hindamise ja TT süsteemide vahel tugevat seost. Ühelt poolt nad mõistavad TS juhtimise sh TS hindamise ja TT rakendamise keerukust. Teiselt poolt nad soovivad, et organisatsioonis kommunikeeritakse sellega seotud probleeme. See aitab töötajatel aktsepteerida olemasolevat süsteemi, avatud suhtlemine probleemidest võib leevendada rahulolematust. Kui töötajad ei taju TS hindamise ja TT vahel selget seost võib see tekitada rahulolematust, mistõttu on TS juhtimises kommunikatsioonil väga oluline roll, et vähendada süsteemide ebamäärasust ja läbipaistmatust (Türk, 2016; Brudney & Condrey, 1993; Kauhanen & Piekkola, 2006; Massingham & Tam, 2015). Ettepanek on töötajatele kommunikeerida süsteemiga seotud väljakutseid.

Tabel 9

TS juhtimise, TS hindamise ja TT seoste järeldused ja ettepanekud

Järeldused	Ettepanekud
TS juhtimisest on üldine arusaam olemas; mitmetahuliste eesmärkide hindamise keerukus ei võimalda efektiivselt süsteemi rakendada	Tõsta eesmärkide seadmise kvaliteeti ja siduda see selgemalt töötajate motiveerimise ja töötasustamisega
Organisatsiooni tulemuslikkus ei sõltu ainult töötaja sooritusest kui poliitilised prioriteedid muutuvad	TS hindamise ja TT süsteemide väljatöötamisel arvestada väliskeskkonnaga (poliitikaga); võtta hindamisel arvesse ka enne prioriteetide muutust tehtut
Ebaselgus TS hindamise andmete kasutamise kohta TS juhtimises tervikuna	Võtta olemasolevad andmed efektiivsemalt kasutusse, et arendada tööprotsesse ja töötajaid
Töötajad ei taju TS hindamise ja TT vahelist tugevat seost	TS hindamise ja TT süsteemid tuleb muuta läbipaistvaks; parandada kommunikatsiooni
TS juhtimise administreerimine on ressursimahukas	Siduda TS hindamine eelkõige töötajate ja organisatsiooni arendamisega, mitte TT-ga
Igasugune rahaline tunnustus on töötajate jaoks oluline	Säilitada rahalised motivaatorid tulemuspreemia näol
Töötajad mõistavad TS juhtimise rakendamise keerukust avalikus sektoris	Kommunikeerida TS juhtimise süsteemi rakendamise seotud väljakutseid
Valmisolek ja tahe olemasolevaid süsteeme arendada; töötajate ootus kaasamiseks	Töötajaid kaasates hinnata olemasolevaid süsteeme ja pakkuda välja alternatiivseid lahendusi

Allikas: Autorite koostatud

Kokkuvõte

TS hindamine ja TT on TS juhtimishoovad, mille kaudu organisatsioon hindab tulemuslikkust ja motiveerib töötajaid paremaid tulemusi saavutama. Teadusuuringutest, mis käsitlevad TS hindamist ja TT-d avalikus sektoris selgub, et teemat tuleb veel uurida

põhjalikumalt. Käesoleva magistr töö autorid on soovinud anda sellesse oma panuse ja uurisid TS hindamise ja TT rakendamist Eesti ministriumites, mille pealt töötasid välja TS hindamise ja TT parendamise ettepanekud.

Esmalt koostati ülevaade erinevatest teoreetilistest käsitlustest ja teadusuuringutest TS hindamise ja TT kohta avalikus sektoris. Teiseks analüüsiiti TS hindamise ja TT rakendamist ning sellega seotud probleeme. Kitsaskohtade väljatoomine on vajalik organisatsioonidele, kes kaaluvad TS hindamise ja TT süsteemide kasutusele võtmist või soovivad neid edasi arendada. Kolmandaks valiti välja uurimismeetod, mis toetaks uurimistöö läbiviimist, koostati intervjuu küsimustikud ja viidi läbi individuaalsed ning fookusgrupi intervjuud. Lõpuks analüüsiiti empiirilise uuringu andmete põhjal TS hindamise ja TT süsteemi ministriumites, mille tulemusi kõrvutati teoorias ja teadusuuringutes välja tooduga ning selle põhjal töötati välja järeldused ja ettepanekud süsteemide parendamiseks. Uuringu läbiviimiseks kasutati kvalitatiivset meetodit ja valimisse jäid 7 ministriumi. Poolstruktureeritud intervjuud toimusid personalijuhtidega ja töötajatega, et saada ülevaade süsteemide rakendamisest erinevatelt tasanditelt. Saadud informatsioon jagati koodidena kategooriateks ja teemaplokkideks, et tuua välja korduv, väljajoonistuv ja eristuv info.

Teadusuuringute analüüsi põhijäreldus on, et TS hindamise ja TT süsteemid peavad olema õiglased, läbipaistvad ja kaasavad. Need kolm aspekti on olulised ja määravad ära süsteemide usaldusväarsuse ning aktsepteeritavuse, mis omakorda mõjutavad töötajate motivatsiooni. TS hindamine ja TT on TS juhtimise enamlevinud põhikomponendid. TS hindamine täidab TS juhtimises kandvat rolli ja seda ei pea siduma TT süsteemiga. Valdavalt seda organisatsioonid siiski teevad sh avalikus sektoris, sest TT-s nähakse jätkuvalt töötajatele motiveerivat mõju. TS hindamise süsteemi väljakutseteks on avalikus sektoris eelkõige selgete ja mõõdetavate eesmärkide seadmine, TS hindamise kriteeriumite ja näitajate väljatöötamine, objektiivse tagasiside andmine ning usaldusväärse süsteemi tagamine. TT süsteemi väljakutseteks on kõrgema sooritusega töötajate eristamine madalamatest, eelarve piiratus ja motivatsiooni hoidmine.

TS hindamise eelduseks on selgete ja üheselt arusaadavate eesmärkide püstitamine. Sellest omakorda sõltub TS hindamiskriteeriumite ja näitajate ning terve hindamise protsessi kvaliteet. Avalikus sektoris on TS hindamise süsteemide ebaõnnestumise risk suurem, sest eesmärgid on mitmetahulised ja sellest tulenevalt ebamäärased ning keerukad. Eesmärkide täitmine eeldab palju osapooli sh organisatsiooni ülest koostööd ja individuaalset panust meeskondlikust on raske hindamisel eristada. Seetõttu on TS hindamise kriteeriume ja näitajaid avalikus sektoris organisatsiooni ja töötaja tasandil keerulisem välja töötada. See võib

halvendada hindamise andmete ja informatsiooni kvaliteeti, mille tulemusena on juhtidel keeruline selget ja põhjendatud tagasiside töötajale anda. Hindamine võib jääda ka liiga subjektiivseks ning töötajate hindamine ei toimu piisavalt õiglaselt ja läbipaistvalt.

TS hindamise ja TT süsteemide välja töötamisel on töötajate kaasamine väga oluline aspekt, sest sellest sõltub, kuidas töötajad süsteeme omaks võtavad. TS hindamise ja TT süsteemide sidumise protsessis peaks töötajaid eelkõige kaasama eesmärkide seadmise, hindamise kriteeriumite ja näitajate ning hindamise läbiviimise ja tagasisidestamise protsessi välja töötamise. TS hindamise ja TT süsteemide sidumine eeldab eelnevaid kokkuleppeid töötajatega. Avalikus sektoris on seda keeruline teha, kuna eelarve on piiratud ja tulemustasufondi eraldi üldjuhul ei planeerita. See vähendab süsteemide usaldusväarsust. Eelarve piiratus seab avaliku sektori organisatsioonidele olulised TT-le piirid, mis tõttu soovitame keskenduda TS hindamisel ja TT-l ainult kõrgema töösooritusega ja võimekusega töötajatele, kelle tulemusi ei ole keeruline eristada, aga kellest sõltub otseselt organisatsiooni tulemuslikkus. TT süsteemid iseenesest töötajate motivatsiooni ei taga, hoia ega tõsta. Avalikus sektoris avaldub töötajate motivatsioon eelkõige võimalusena riigi, ühiskonna ja kodaniku heaks panustamises ning oluline on rahaliste ja mitterahaliste motivaatorite koosmõju, mille abil tulemuslikkust mõjutada. Töötajate motivatsioon sõltub, kui terviklikult ja õiglaselt, läbipaistvalt ning kaasavalt on TS juhtimist organisatsioonis rakendatud. Enne TS hindamise ja TT süsteemide välja töötamist peavad organisatsioonid kriitiliselt hindama, kuivõrd selgelt on nende tegevused ja tööd hinnatavad, kas neil jagub ressursi süsteemide administreerimiseks ja tulemustasufondi planeerimiseks.

TS hindamise olulisemad järeldused on, et kriteeriumid on liiga üldised ja TS näitajaid on keeruline välja töötada. Hindamisandmete kogumine ja kvaliteet on ebahühtlane, tagasiside on ebapiisav ning töötajaid kaasatakse süsteemi arendamisse veel vähe. Mitmetahuliste ja organisatsiooniüleste eesmärkide seadmise, prioriteetide muutumise ja piiratud eelarve tingimustes on üheselt mõistetavaid ning mõõdetavaid kriteeriume keeruline välja töötada. Hindamisandmete kvaliteeti on vaja tõsta läbi andmete võrdlemise nt kalibreerimise kaudu, mis võimaldaks töötajatele selgemat ja põhjendatud tagasisidet anda. Töötajaid ei ole veel piisavalt kaasatud protsesside välja töötamise ja edasi arendamise. Selleks, et tagada kõigi osapoolte jaoks õiglane, läbipaistev ja usaldusväärne süsteem on töö autorite hinnangul vajalik välja töötada võtmekriteeriumid ja -näitajad, mis kõige enam tööd, kompetentsi ning kvaliteeti iseloomustavad. Kaasata töötajaid eesmärkide, kriteeriumite ja hindamise protsessi etappidesse, tõsta tagasiside andmise sagedust ning juhtide hindamisalast pädevust nt läbi *coachiva* juhtimisstiili, mis pöörab tähelepanu töötajate potentsiaali avamisele.

TT peamised järeldused on, et töötajaid motiveerib eelkõige riigi ja ühiskonna heaks panustamine ja õiglane palgasüsteem ning demotiveerib tulemustasufondi piiratus ja tulemustasu vähene diferentseerimine. Pingutuse ja tulemustasu vahelist seost töötajad ei taju, sest eelnevaid kokkuleppeid eesmärkide täitmiseks ja tulemustasu kohta ei tehta. Tulemustasu fondi piiratus tõttu ei eristata kõrgema töösooritusega töötajaid madalamatest. Juhtidel on keeruline eristada ka individuaalset panust meeskondlikust. Arvestades eelarvest tulenevat piirangut ja eelnevate kokkulepete puudumist tuleks töö autorite arvates TS hindamise tulemusi eelkõige kasutada töötajate ja organisatsiooni arendamiseks, mitte TT-ks. Asendada TT tulemuspreemiaga, kus eelnevaid kokkuleppeid pole võimalik sõlmida, ja mida määrata kõrgemate tulemustega töötajatele ning vahetult pärast tulemuste saavutamist. Pöörata senisest märksa suuremat tähelepanu õiglase palgasüsteemi välja töötamisele ning arvestada rahaliste ja mitterahaliste motivaatorite koosmõjuga.

Olulisemad järeldused TS juhtimise ja TS hindamise ning TT süsteemide sidumisel on, et tulemuste objektiivne hindamine ning süsteemide efektiivne rakendamine on keerukas tulenevalt eesmärkide mitmetahulisusest ning prioriteetide muudatustest (nt poliitika muutuste tõttu). Töötajad ei taju TS hindamise ja TT süsteemide vahelist otsest seost ning et nende tulemuslikkus sõltuks ainult nende töösooritusest. Neil puudub kindlus, et hindamisandmed on piisavad hinnangute kujundamisel. Teisalt tõdevad töötajad, et nad mõistavad TS juhtimise ja TS hindamise ning TT süsteemide rakendamise keerukust. Tahe süsteemide arendamiseks on töötajatel olemas. Töö autorite sõnul tuleks tõsta eesmärkide seadmise kvaliteeti ja siduda see põhjendatumalt TS juhtimisega sh arvestada väliskeskkonna muutustega ja kommunikeerida TS juhtimisega kaasnevaid väljakutseid, et süsteem oleks õiglane, läbipaistev ning töötajaid kaasav.

Magistritöö edasi arendamisel võiks uurida, kuidas täpsemalt läbi viia TS juhtimist sh TS hindamist ja tulemuste põhjal tasustamist avalikus sektoris, et nendest süsteemidest tõuseks suurem kasu organisatsioonidele. Töös võiks analüüsida, milline süsteem toetaks kõige paremini kiiresti muutuv keskkonnas tulemuste saavutamist ja mis oleks ühtlasi tõhus ning kuluefektiivne.

Viidatud allikad

1. Adler, S., Campion, A., Colquitt, A., Grubb, K., Murphy, R., Ollander-Krane, & Pulakos, E.d. (2016). "Getting Rid of Performance Ratings: Genius or Folly? A Debate." *Industrial and Organizational Psychology* 9(2):219–52. doi: 10.1017/iop.2015.106.
2. Aguinis, H. & Bradley, K.J. (2015). "The Secret Sauce for Organizational Success: Managing and Producing Star Performers." *Organizational Dynamics* 44(3):161–68. doi: 10.1016/j.orgdyn.2015.05.001.
3. Anderfuhren-Biget, S., Varone, F., Giauque, D. & Ritz, A. (2010). "Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?" *International Public Management Journal* 13(3):213–46. doi: 10.1080/10967494.2010.503783.
4. Andersen, L. B., Jensen, U.T., & Kjeldsen, A.M. (2020). "Public Service Motivation and Its Implications for Public Service." Pp. 1–18 in *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, edited by H. Sullivan, H. Dickinson, and H. Henderson. Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-030-03008-7_81-1
5. Armstrong, M. (2009). *Armstrong's Handbook of Performance Management : An Evidence-Based Guide to Delivering High Performance*. London [u.a.].
<http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edszbw&AN=EDSZBW599669233&site=eds-live>
6. Avaliku teenistuse seadus. Riigi Teataja 2012
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005>]. 23.05.2021
7. Barbato, G., Salvadori, A. & Turri, M. (2018). "There's a Lid for Every Pot! The Relationship between Performance Measurement and Administrative Activities in Italian Ministries." *Cogent Business and Management* 5(1):1–20. doi: 10.1080/23311975.2018.1527965.
8. Bellé, N. (2010). "Così Fan Tutte? Adoption and Rejection of Performance-Related Pay in Italian Municipalities: A Cross-Sector Test of Isomorphism." *Review of Public Personnel Administration* 30(2):166–88. doi: 10.1177/0734371X09360177.
9. Berman, E. M., Bowman, J.S., West, J.P. & Van Wart, M.R. (2019). *Human Resource Management in Public Service*. 6th ed. SAGE Publications.
10. Bregm, K. (2013). "Detrimental Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective." *Public Organization Review* 13(1):21–35. doi: 10.1007/s11115-012-0191-x.
11. Brudney, J. L., & Condrey, S.E. (1993). "Pay for Performance: Explaining the Differences in Managerial Motivation." *Public Productivity & Management Review* 17(2):129–44. doi: 10.2307/3380509.
12. Buckingham, M. & Goodall, A. (2015). "Reinventing Performance Management. (Cover Story)." *Harvard Business Review* 93(4):40–50.
<http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=101710288&site=eds-live>

13. Chen, C. (2018). “‘A Little Is Better Than Zero’ or ‘Pay Enough or Don’t Pay at All’? Evidence on the Size of Pay-for-Performance Across the Sectors.” *Public Personnel Management* 47(2):119–43. doi: 10.1177/0091026017747298.
14. Christodoulou, S., Louca, A. & Petasis, A. (2020). “Employees Perception on Performance Appraisal Effectiveness in The Cyprus Public Sector (EAC).” *IJHCM: International Journal of Human Capital Management* 4(1):26–41. doi: 10.21009/IJHCM.04.01.03.
15. Della Torre, E., Salimi, M. & Giangreco, A. (2020). “Crowding-out or Crowding-in? Direct Voice, Performance-related Pay, and Organizational Innovation in European Firms.” *Human Resource Management* 59(2):185–99. doi: 10.1002/hrm.21987.
16. Dubnick, M. (2005). “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms.” *Public Performance & Management Review* 28(3):376–417. <http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.3381159&site=eds-live>
17. Erez, M., Earley, P.C. & Hulin, C.L. (1985). “The Impact of Participation on Goal Acceptance and Performance: A Two-Step Model.” *Academy of Management Journal* 28(1):50–66. doi: 10.2307/256061.
18. Felício, T., Samagaio, A. & Rodrigues, R. (2021). “Adoption of Management Control Systems and Performance in Public Sector Organizations.” *Journal of Business Research* 124:593–602. doi: 10.1016/j.jbusres.2020.10.069.
19. Frey, B. S., Homberg, F. & Osterloh, M. (2013). “Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service.” *Organization Studies* 34(7):949–72. doi: 10.1177/0170840613483655.
20. Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82
21. Hansen, J. & Ferlie, E. (2016). “Applying Strategic Management Theories in Public Sector Organizations: Developing a Typology.” *Public Management Review* 18(1):1–19. doi: 10.1080/14719037.2014.957339.
22. Hartog, D. N. D., & Verburg, R.M. (2004). “High Performance Work Systems, Organisational Culture and Firm Effectiveness.” P. 59 in. CIPD. <http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbl&AN=CN051889720&site=eds-live>
23. He, W., Li, S., Feng, J., Zhang, G. & Sturman, M.C. (2021). “When Does Pay for Performance Motivate Employee Helping Behavior? The Contextual Influence of Performance Subjectivity.” *Academy of Management Journal* 64(1):293–326. doi: 10.5465/amj.2018.1408.
24. Holmström, B. (2017). “Pay for Performance and Beyond.” *The American Economic Review* 107(7):1753–77. <http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsjsr&AN=edsjsr.44871745&site=eds-live>

25. Inauen, E., Rost, K., Frey, B. S., Homberg, F. & Osterloh, M. (2010). "Monastic Governance: Forgotten Prospects for Public Institutions." *The American Review of Public Administration* 40(6):631–53. doi: 10.1177/0275074009360372.
26. Jacobsen, C. B. & Andersen, L.B. (2014). "Performance Management for Academic Researchers: How Publication Command Systems Affect Individual Behavior." *Review of Public Personnel Administration* 34(2):84–107. doi: 10.1177/0734371X13510850.
27. Jacobsen, C. B. & Jensen, L.E. (2017). "Why Not 'Just for the Money'? An Experimental Vignette Study of the Cognitive Price Effects and Crowding Effects of Performance-Related Pay." 40. doi: 10.1080/15309576.2017.1289850.
28. Kaplan, R.S. & Norton D.P. (1996). "The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action", HBS Press, USA
29. Kauhanen, A. & Piekkola, H. (2006). "What Makes Performance-Related Pay Schemes Work? Finnish Evidence." *Journal of Management & Governance* 10(2):149–77. doi: 10.1007/s10997-006-0005-z.
30. Kim, T. & Holzer, M. (2016). "Public Employees and Performance Appraisal." *Review of Public Personnel Administration* 36(1):31–56. doi: 10.1177/0734371X14549673.
31. Lin, Y. & Kellough, E. J. (2019). "Performance Appraisal Problems in the Public Sector: Examining Supervisors' Perceptions." *Public Personnel Management*, 179. <http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbl&AN=RN620111749&site=eds-live>
32. Locke, E.A. & Latham, G.P. (1990). "WORK MOTIVATION AND SATISFACTION: Light at the End of the Tunnel." *Psychological Science* (0956-7976) 1(4):240–46. doi: 10.1111/j.1467-9280.1990.tb00207.x.
33. Longenecker, C. & Fink, L. (2017). "Lessons for Improving Your Formal Performance Appraisal Process." *Strategic HR Review* 16(1):32–38. doi: 10.1108/SHR-11-2016-0096.
34. van Loon, N., Vandenabeele, W., Leisink, P., Kjeldsen, A.M. & Andersen, L.b. (2018). "Only When the Societal Impact Potential Is High? A Panel Study of the Relationship Between Public Service Motivation and Perceived Performance." *Review of Public Personnel Administration* 38(2):139–66. doi: 10.1177/0734371X16639111.
35. van Loon, N. m. (2017). "Does Context Matter for the Type of Performance-Related Behavior of Public Service Motivated Employees?" *Review of Public Personnel Administration* 37(4):405–29. doi: 10.1177/0734371X15591036.
36. Lucifora, C. & Origo, F. (2015). "Performance-Related Pay and Firm Productivity: Evidence from a Reform in the Structure of Collective Bargaining." *ILR Review: The Journal of Work and Policy* 68(3):606–32.
37. Massingham, P. r. & Tam, L. (2015). "The Relationship between Human Capital, Value Creation and Employee Reward." *Journal of Intellectual Capital* 16(2):390–418. doi: 10.1108/JIC-06-2014-0075.

38. Meyer, H. H., Kay, E. & French Jr., J. R. P. (1965). "Split Roles in Performance Appraisal." *Harvard Business Review* 43(1):123–29.
<http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=bth&AN=3866369&site=eds-live>
39. Mulvaney, M. A., McKinney, W.R. & Grodsky, R. (2012). "The Development of a Pay-for-Performance Appraisal System for Municipal Agencies: A Case Study." *PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT* 41(3):505–33.
40. Murphy, K.R. (2020). "Performance Evaluation Will Not Die, but It Should." *Human Resource Management Journal* 30(1):13–31. doi: <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12259>.
41. Neal, D. (2011). *The Design of Performance Pay in Education*. NBER Working Paper No. 16710. National Bureau of Economic Research.
<http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=eric&AN=ED516976&site=eds-live>
42. Bellé, N. (2015). "Performance-Related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A Randomized Field Experiment." *Public Administration Review* 75(2):230–41.
43. Noe, R. A., Hollenbeck, J.R., Gerhart, B.A. & Wright, P.M. (2009). *Fundamentals of Human Resource Management*. Boston [u.a.].
<http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edszbw&AN=EDSZBW571892981&site=eds-live>
44. OECD. 2005. *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*. Éditions OCDE / OECD Publishing. <https://www-oecd-ilibrary-org.ezproxy.utlib.ut.ee/docserver/9789264007550-en.pdf?expires=1615031096&id=id&accname=ocid41021067&checksum=E6CF373BFBCE0CC95AF870D6ABE720BB>
45. Op de Beeck, S., Wynen, J. & Hondeghem, A. (2017). "Effective HRM Implementation by Line Managers: Relying on Various Sources of Support." P. 192 in. United States: Taylor & Francis.
<http://ezproxy.utlib.ut.ee/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsbl&AN=vdc.100048400849.0x000001&site=eds-live>
46. Op de Beeck, S., Wynen, J. & Hondeghem, A. (2018). "Explaining Effective HRM Implementation: A Middle Versus First-Line Management Perspective." *Public Personnel Management* 47(2):144–74. doi: 10.1177/0091026018760931.
47. Papenfuß, U. & Keppeler, F. (2020). "Does Performance-Related Pay and Public Service Motivation Research Treat State-Owned Enterprises like a Neglected Cinderella? A Systematic Literature Review and Agenda for Future Research on Performance Effects." *Public Management Review* 22(7):1119–45. doi: 10.1080/14719037.2020.1740300.

48. Perry, J. L., Engbers, T.A. & Jun, S.Y. (2009). "Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence." *Public Administration Review* 69(1):39–51. doi: 10.1111/j.1540-6210.2008.01939_2.x.
49. Pulakos, E. D., Hanson, R.M., Arad, S. & Moye, N. (2015). "Performance Management Can Be Fixed: An On-the-Job Experiential Learning Approach for Complex Behavior Change." *Industrial and Organizational Psychology* 8(1):51–76. doi: 10.1017/iop.2014.2.
50. Riigikontroll. 2002. "Tulemusjuhtimiseks Eraldatud Töötasuvahendite Kasutamine." [http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=10571 &AuditId=1666]. 23.05.2021
51. Rosen, C. C., Kacmar, K.M., Harris, K.J., Gavin, M.B. & Hochwarter, W.A. (2017). "Workplace Politics and Performance Appraisal: A Two-Study, Multilevel Field Investigation." *Journal of Leadership & Organizational Studies* 24(1):20–38. doi: 10.1177/1548051816661480.
52. Ruffini, R., Modarelli, G., Sferrazzo, R. & Turri, M. (2020). "Is Merit Pay Changing Ethos in Public Administration?" *Cogent Business and Management* 7(1):188–99. doi: 10.1080/23311975.2020.1724703.
53. Singh, R. (2016). "The Impact of Intrinsic and Extrinsic Motivators on Employee Engagement in Information Organizations." *Journal of Education for Library and Information Science* 57(2):197–206.
54. Sliwka, D. (2007). "Trust as a Signal of a Social Norm and the Hidden Costs of Incentive Schemes." 97. doi: 10.1257/aer.97.3.999.
55. Špalková, D., Špaček, D. & Nemeč, J. (2015). "Performance Management and Performance Appraisal: Czech Self-Governments." *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 8(2):69–88. doi: 10.1515/nispa-2015-0009.
56. Spano, A. & Monfardini, P. (2018). "Performance-Related Payments in Local Governments: Do They Improve Performance or Only Increase Salary?" *International Journal of Public Administration* 41(4):321–34. doi: 10.1080/01900692.2016.1265982.
57. Speklé, R.F. & Verbeeten, F. H. M. (2014). "The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance." *Management Accounting Research* 25(2):131–46. doi: 10.1016/j.mar.2013.07.004.
58. Stazyk, E.C. (2013). "Crowding Out Public Service Motivation? Comparing Theoretical Expectations with Empirical Findings on the Influence of Performance-Related Pay." *Review of Public Personnel Administration* 33(3):252–74. doi: 10.1177/0734371X12453053.
59. Szymaniec-Mlicka, K. (2014). "Resource-Based View in Strategic Management of Public Organizations - a Review of the Literature." *Management (1429-9321)* 18(2):19–30. doi: 10.2478/manment-2014-0039.

60. Tshukudu, T. T. (2020). "Overcoming Errors and Biases in the Botswana Public Sector Performance Appraisal System: The Case of Ministry of Trade and Industry." *European Journal of Social Law / Revue Européenne Du Droit Social* 49(4):100–107.
61. Türk, K. (2016). "Performance Management of Academic Staff and Its Effectiveness to Teaching and Research - Based on the Example of Estonian Universities." *TRAMES: A Journal of the Humanities & Social Sciences* 20(1):17–36. doi: 10.3176/tr.2016.1.02.
62. Ulfsdotter Eriksson, Y., Larsson, B. & Adolfsson, P. (2019). "Implementing and Integrating Policies on Performance-Based Pay: Coordinating the 'One-Employer Approach' in a Swedish Municipality." *International Journal of Public Administration* 42(12):985–96. doi: 10.1080/01900692.2019.1570523.
63. Vabariigi Valitsuse seadus. Riigi Teataja 1995.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/111062013007>] 23.05.2021.
64. Wenzel, A. K., Krause, T.A. & Vogel, D. (2019). "Making Performance Pay Work: The Impact of Transparency, Participation, and Fairness on Controlling Perception and Intrinsic Motivation." *Review of Public Personnel Administration* 39(2):232–55. doi: 10.1177/0734371X17715502.
65. Wienclaw, R. A. (2019). "Performance Appraisal." *Salem Press Encyclopedia*.
<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxy.utlib.ut.ee/eds/detail/detail?vid=11&sid=abbc4e41-897a-4b8f-8dcd-66772ae87d71%40sdc-v-sessmgr02&bdata=JnNpdGU9ZWRzLWxpdmU%3d#AN=95607429&db=ers>
66. Õunapuu, L. (2014) Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes. Tartu Ülikool. E-õpik [<https://www.riigiteataja.ee/rtip-public/secure/file/download/94AC7694AC8F154EA20A983599C0BFA1;jsessionid=17BF1862068E0FDD001500BC73099953.node2>] 23.05.2021

LISA A

Tulemustasustamist reguleerivate dokumentide arvestustabel

Ministeerium	Palgajuhend	Täiendavad juhised	TT rakendab jah/ei	Valimist väljajäämise põhjused
Ministeerium A	1	0	ei	Ei rakenda TT
Ministeerium B	1	1	jah	
Ministeerium C	1	0	jah	
Ministeerium D	1	0	jah	
Ministeerium E	1	-	jah	TT põhimõtted on muutmisel
Ministeerium F	1	1	jah	
Ministeerium G	1	0	jah	
Ministeerium H	1	1	ei	Ei rakenda TT
Ministeerium I	1	-	jah	Piiratud juurdepääs infole
Ministeerium J	1	1	jah	
Ministeerium K	1	0	jah	

Summary

Performance appraisal and performance-related pay. The case of Estonian ministries

Katrin Ligi, Maarika Kõrm

Performance appraisal and performance-related pay are used for assessing organizations' performance and motivate employees to achieve better results. However, recent studies have highlighted the opposite effect the linking of performance appraisal and performance-related pay systems can have on both motivation and achievement of results as well as on the organization's work atmosphere. Performance and its impact in the public sector has been studied to a limited extent. The topic of the master's thesis is relevant as performance appraisal and performance-related pay systems of organisations need to adapt to volatile environments such as the ongoing COVID crisis, while maintaining their effectiveness.

The aim of the thesis is to propose recommendations for the development of performance appraisal and performance-related pay systems in Estonian ministries. The first part analyses the existing scientific research on the topic. The second part analyses the implementation of performance appraisal and performance-related pay based on data from the empirical study conducted in seven ministries. Finally, conclusions and recommendations are formulated for the further development of performance appraisal and performance-related pay systems.

The main conclusion from the analysis of scientific research is that performance appraisal and performance-related pay systems must be fair, transparent and inclusive. In the public sector, it is more difficult to develop performance appraisal criteria and indicators at the organizational and employee level due to multifaceted and cross-organizational objectives, changing priorities and limited budgets. With lower quality appraisal data, the public sector managers may not be able to provide clear and reasoned feedback to the employees, whereby the appraisal may not be regarded as fair and transparent.

Empirical analysis confirmed that Estonian ministries are facing the same difficulties in the development of performance appraisal and performance-related pay systems as described in the scientific research. In addition, their staff has rarely been involved in the development of these systems and the differentiation in performance-related pay has not been sufficient. Employees are primarily motivated by their contribution to the state and society as well as by a fair salary system. They do not see a direct link between performance appraisal and pay

systems, nor their contribution and performance. At the same time, they understand the complexity of implementing the systems and have the will to develop them.

In order to fully unlock the potential of employees, the capacities of the managers as well as the frequency of the feedback provided to the employees need to be increased. The results of performance appraisal should be used primarily for the development of employees and the organization, not for performance-related pay. Performance-related pay can be replaced by performance bonus, which can be awarded to employees with better results immediately after the results have been achieved. The salary system needs to be fair and include financial and non-financial incentives. It is important to identify the key criteria and success indicators, improve the quality of goal setting and engage the employees into the development process to make the system fair, transparent and inclusive.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Meie, Katrin Ligi ja Maarika Kõrm, anname Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose “TÖÖTAJATE TÖÖSOORITUSE HINDAMINE JA TULEMUSTASUSTAMINE EESTI MINISTEERIUMITE NÄITEL”, mille juhendaja on Kulno Türk, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Katrin Ligi
Maarika Kõrm
25.05.2021