

TARTU ÜLIKOOL  
Majandusteaduskond

Liisi Jürjens

**TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE  
KOHALIKE OMAVALITSUSTE HALDUSREFORMI  
TINGIMUSTES PÕLTSAMAA VALLA NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: professor Toomas Haldma

Tartu 2019

Suunan kaitsmisele .....

(juhendaja allkiri)

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

.....

(töö autori allkiri)

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE AVALIKUS SEKTORIS .....	6
1.1. Tulemuslikkus avalikus sektoris .....	6
1.2. Tulemusinformatsioon ja selle kasutajad avalikus sektoris .....	11
1.3. Tulemusinformatsiooni kasutamine avalikus sektoris .....	15
1.4. Haldusreformide mõju tulemusinformatsiooni kasutamisele kohalikes omavalitsustes .....	19
2. HALDUSREFORMI MÕJU TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMISELE PÕLTSAMAA VALLA NÄITEL .....	27
2.1. Põltsamaa valla kujunemine haldusreformi käigus .....	27
2.2. Tulemusinformatsiooni kasutamine Põltsamaa valla ning ühinenud omavalitsuste strateegiadokumentides .....	32
2.3. Tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi tingimustes .....	38
KOKKUVÕTE.....	49
VIIDATUD ALLIKAD .....	52
LISAD .....	57
<b>Lisa 1.</b> Autori korrigeeritud intervjuu küsimused .....	57
SUMMARY .....	61

## SISSEJUHATUS

Avaliku sektori tulemuslikkuse üle on arutletud pidevalt. Poliitikud lubavad, et neid valides saavad nad erinevaid avalikke hüvesid paremini pakkuda või muul moel kodanike elu paremaks teha. Samas ei ole viisi, kuidas nende lubaduste täitmist mõõta. Seetõttu on proovitud leida viise tulemuslikkuse mõõtmiseks ja juhtimiseks. (Talbot 2005: 491) Haldusreform viidi läbi 2017. aastal. Selle tulemusena ühinesid omavalitsused ning varasemast 213 omavalitsusest jäi järele 79. (Rahandusministeerium 2018b) Haldusreformi eesmärgiks oli Haldusreformi kontseptsiooni eelnõu (2015: 4) kohaselt luua „omavalitsused, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.“ Haldusreformiga taheti omavalitsuste töö efektiivsemaks muuta ning tõsta nende tegevuse tõhusust ja mõjusust (*Ibid.*: 4). Üheks ühinenud omavalitsuseks on praegune Põltsamaa vald, mille tekkeks ühinesid neli omavalitsust: Pajusi vald, Puurmani vald, Põltsamaa linn ja Põltsamaa vald (Riigi Teataja 2017). Nüüdseks on ühinemisest möödas juba aasta ja autor soovib uurida, kuidas toimus tulemusinformatsiooni kasutamine Põltsamaa vallas haldusreformi käigus.

Bakalaureusetöö eesmärk on analüüsida tulemusinformatsiooni kasutamist haldusreformi käigus ja anda soovitusi tulemusinformatsiooni kasutamiseks tulemuslikkuse juhtimisel Põltsamaa vallas. Selle eesmärgini jõudmiseks tuleb täita uurimisülesanded.

Bakalaureusetöö uurimisülesanneteks on:

- tuua välja tähtsamad mõisted tulemusinformatsiooni kasutamisel avaliku sektori kontekstis;
- analüüsida tulemusinformatsiooni kasutamist avalikus sektoris;
- avada haldusreformide teoreetilist tausta ning tuua välja, miks on tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi tingimustes oluline;

- tuua välja haldusreformi läbiviimise tingimused ja nende rakendamine Põltsamaa vallas;
- analüüsida tulemusinformatsiooni kogumist ja kasutamist Põltsamaa vallas;
- anda soovitusi tulemusinformatsiooni paremaks kasutamiseks Põltsamaa vallas.

Bakalaureusetöö eesmärgi täitmiseks viib autor läbi dokumendianalüüsi ja intervjuud. Dokumendianalüüsis uurib autor Põltsamaa valla töös kasutatavaid dokumente. Autor tugineb dokumendianalüüsil PDCA tsüklile ning vaatab, kuidas kajastatakse dokumentides tulemusinformatsiooni. Autor viib intervjuud läbi ühinemises osalenud omavalitsuste ning praeguse ühinenud Põltsamaa valla juhtide ning töötajatega. Intervjuu küsimustena kasutab autor Toomas Haldma ja Karina Kenki poolt välja töötatud küsimustikku, sest see võimaldab edasistel uurijatel võrrelda ühinenud omavalitsusi. Autor tegi omaltpoolt muudatusi küsimustikus lähtudes käesoleva bakalaureusetöö sisust ja mahust.

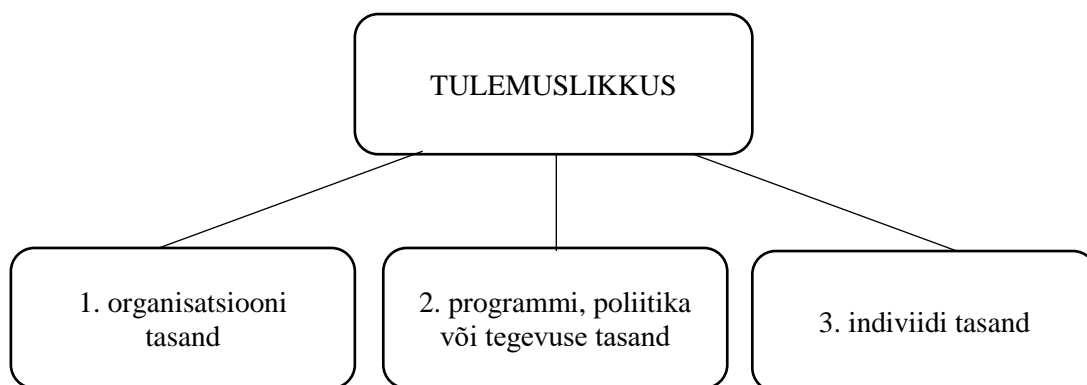
Bakalaureusetöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis avab autor teooriat tulemusinformatsiooni ja selle kasutamise kohta, avaliku sektori tulemuslikkuse ning haldusreformi teoreetilise tausta kohta. Allikatena on autor kasutanud erialakirjandust ning artikleid, millest suurem osa on võõrkeelsed. Teine peatükk on bakalaureusetöö empiiriline osa, kus autor selgitab töö metoodikat. Samuti viib autor läbi teises peatükis dokumendianalüüsi ning Põltsamaa valla kohaliku omavalitsuse töötajatega läbiviidud intervjuude analüüsi, et analüüsida dokumentides välja toodud tulemusinformatsiooni ning anda ülevaade tulemusinformatsiooni kasutamisest haldusreformi tingimustes.

Märksõnad: tulemusinformatsioon, tulemuslikkus, PDCA tsükkel, kohalik omavalitsus, haldusreform

# 1. TULEMUSINFORMATSIOONI KASUTAMINE AVALIKUS SEKTORIS

## 1.1. Tulemuslikkus avalikus sektoris

Tulemuslikkuse (*performance*) ühe osana vaadatakse efektiivsust. Efektiivsuse puhul vaadatakse, milline väljund on sisenditest saadud. (Talbot 2005: 499) Ka Van Dooren *et al.* (2010: 17) toovad ühe tulemuslikkuse definitsioonina sisendite ja väljundite suhte. Avalikus sektoris on sisenditeks rahalised vahendid ja inimressursid ning väljunditeks pakutud teenuste maht. Avaliku sektori puhul on oluline, et pakutaks erinevaid teenuseid õiges mahus. (*Ibid.*: 18, 19) Lisaks toovad Van Dooren *et al.* (2010: 24) tulemuslikkusena avalike väärtuste, eelkõige „efektiivsuse ehk tõhususe (*efficiency*) ja mõjususe (*effectiveness*),“ teostuse. Talbot (2005: 500) on märkinud, et tulemuslikkusena vaadatakse ka, kuidas mingile üldisemale probleemile on lahendus leitud, näiteks kuidas on sotsiaalabi andmine vähendanud vaesust.



### Joonis 1. Tulemuslikkuse liigitamine

Allikas: (Talbot 2005: 494 – 495)

Tulemuslikkusel on avalikus sektoris kolm tasandit (vt joonis 1) (Talbot 2005: 494). Tulemuslikkuse tasanditena toob Talbot (2005: 494) organisatsiooni tasandi; programmi, poliitika või tegevuse tasandi; indiviidi tasandi. Ühe punktina toob Talbot (2005: 494)

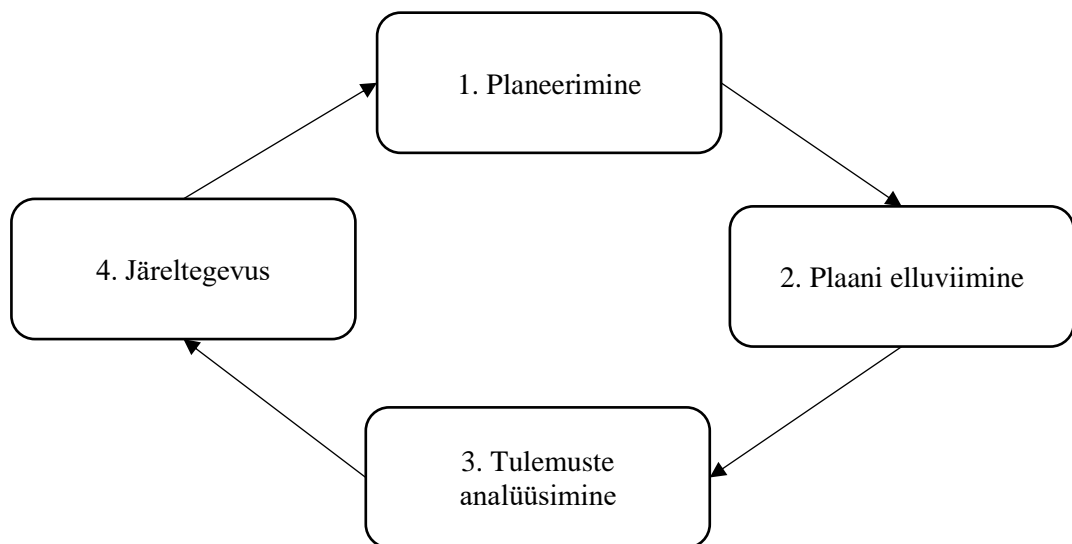
organisatsiooni tulemuslikkuse (vt joonis 1). Organisatsiooni tulemuslikkuse hindamine on tähtis, kuna suur osa aruandluse ja rahastamise süsteemidest põhineb organisatsioonil. Samuti on organisatsioonidel kulutusi, mida ei ole võimalik siduda kindla „programmi, poliitika või tegevusega“ ning organisatsioonid ei tegele ainult ühe projektiga. (Talbot 2005: 494) Talbot (2005: 494) lisab veel, et üheks positiivseks küljeks organisatsiooni tulemuslikkuse mõõtmisel on see, et tulemuslikkust on seeläbi võimalik siduda aruandluse ja rahastamisega, mille kaudu on võimalik organisatsioone paremini juhtida.

Teine tasand on Talboti (2005: 494) järgi „tegevuse, programmi ja poliitika tulemuslikkus“ (vt joonis 1). Selle eeliseks on see, et poliitika poole pealt on võimalik tulemuslikkust vaadata erinevates keskkondades, näiteks ka riikidevaheliselt, mitte ainult ühe organisatsiooni vaates. Samas teeb selline poliitikale keskendunud vaade keeruliseks aruandluse erinevate poliitiliste programmide vahel, sest keeruline on näha, kuhu rahalised vahendid on täpselt läinud, kui mõnel juhul erinevateks poliitilisteks programmideks läinud rahastus kattub omavahel. (*Ibid.*: 495) Kolmas tasand Talboti (2005: 495) järgi on indiviidi tasandi tulemuslikkus (vt joonis 1), kus vaadatakse kuidas indiviidi või tiimi tulemuslikkus aitab kaasa organisatsiooni tulemuslikkusele.

Kohalike omavalitsuste haldusreformide juures on oluline vaadata, kui oluliseks peavad juhid tulemusinformatsiooni kasutamist erinevate tulemuslikkuse tasandite hindamisel. Talbot (2005: 494) on välja toonud, et organisatsiooni tulemuslikkuse mõõtmise kaudu on võimalik organisatsioone paremini juhtida. Organisatsiooni tasandil tulemuslikkuse hindamine on oluline, sest haldusreformi tingimustes võimaldab see hinnata erinevate ühinevate kohalike omavalitsuste organisatsioone ja allüksuseid. Poliitiliste programmide põhjal on võimalik võrrelda erinevaid omavalitsusi ja hinnata kui edukad on olnud poliitilised programmid haldusreformi läbiviimisel. Samuti on oluline hinnata indiviidi tulemuslikkust haldusreformi tingimustes, sest see võib olla aluseks otsustamiseks, millised ametikohad viia üle uude omavalitsusse ja millised töötajad on kõige pädevamad nende ametikohtade täitmisel.

Selleks, et omavalitsused oma tulemuslikkust juhtida saaksid, lähtutakse Eestis PDCA tsüklist (Kenk, Haldma 2016: 27). Paralleele PDCA tsükliga võib tuua *New Public Management* (NPM) teooria juures, kus Adamaschek (2001: 256 – 257) on välja toonud tegurid, millest NPM suund sõltub. NPM reformid on muutnud avaliku sektori

traditsioonilisi norme uute põhiväärtuste, nagu „efektiivsuse, riskide võtmise, paindlikkuse, muutuse ehk progressiivsuse,“ juurutamisega (Kroll 2014: 180). NPM puhul on tegemist varasema „järelaadlikkuse, protseduuride ja ametliku järelevalve“ asendamisega „tulemuslikkusele, eesmärgile suunatuse ja efektiivsusele“ põhinevale töökultuurile (Nitzl *et al.* 2018: 7). Järelikult võib öelda, et NPM puhul on tegu töökultuuri muutusega, mille puhul vanad ja iganenud väärtused asendatakse rohkem tulemustele suunatud väärtustega (*Ibid.*: 7). NPMi eesmärgiks on bürokraatidele juhtimiskohustuste ja juhtimisülesannete andmine. Tahetakse, et bürokraatidest saaksid juhid, sest just neil on oluline roll muutuste sisseviimisel. (Liguori *et al.* 2012: 906)



**Joonis 2.** PDCA tsükkel  
Allikas: (Deming 2000: 132)

PDCA (*Plan-Do-Check-Act*) tsükkel hõlmab endas protsessi juhtimise nelja sammu, mis on välja toodud joonisel 2 (Deming 2000: 131 – 133). Kohalike omavalitsuste puhul vaadatakse PDCA tsüklit tulemuslikkuse juhtimise poole pealt (Haldma *et al.* 2007: 47). Esimene samm PDCA tsükliks on planeerimine. Selles tsükli etapis töötatakse välja plaan millegi parandamiseks. See etapp peab olema hästi välja mõeldud ja detailne, kuna see on edasise töö aluseks ja kui selles etapis on tehtud vigu, siis võivad need hiljem kulukaks osutada. (Deming 2000: 131 – 132) Adamaschek (2001: 256) toob esimese etapina NPM teooria juures kvaliteedijuhtimise. Ta selgitab, et detailselt tuleb välja tuua tulemuslikkuse ja ressursside kasutamise seotud näitajad, võimalusel anda arvud

tulemuslikkuse täiustamise seisukohast. Väga tähtis on, et oleks täielik läbinähtavus analüüsimaks tugevusi ja nõrkuseid, leidmaks nende põhjuseid ning võimalusi olukorra parandamiseks ja otsustamiseks parima strateegia kasuks. (Adamaschek 2001: 256) Haldma *et al.* (2007: 47) uuringust selgus, et linnad ei kasuta tulemusmõõdikuid piisavalt ega järjepidevalt. Kuna tulemusmõõdikud on otseselt olulised juhtimisetappide vahel liikumiseks, siis võivad puudused mõjutada tulemuslikkuse juhtimise süsteemi toimimist (Haldma *et al.* 2007: 48).

Praktikas kasutab Austini linn USA-s ühe kohaliku omavalitsusena tulemuslikkuse juhtimiseks tsükli, mis koosneb neljast PDCA tsükliga kattuvast osast. Esimeseks etapiks Austini linna vaates on strateegiline ja iga-aastane planeerimine, kus on välja toodud organisatsiooni eesmärgid ja tulemuslikkuse ootused juhtidele ja töötajatele individuaalselt. (Epstein, Campbell 2002: 2) Kahe Eesti linna põhjal ühistransporditeenuse osutamist uurinud Haldma *et al.* (2007: 47) on toonud esimese sammuna PDCA tsüklist strateegilise planeerimise, kus tuleb kõik väga täpselt ja detailselt sõnastada, et kõigil oleks võimalik üheselt aru saada ja hiljem arusaamatusi vältida. Haldma *et al.* (2007: 47, 49) uuringus selgus, et uuritud linnade puhul ei ole eesmärgid piisavalt selgelt määratletud ning mõõdetavad ning linnade strateegiline planeerimine ei ole väga tugevalt seotud PDCA tsükli etappidega. Erinevate allikate kohaselt on PDCA tsükli esimene etapp planeerimine, mille juures on väga oluline detailsete ja arusaadavate mõõdikute välja toomine, mille alusel hiljem juhtimisprotsess toimub (Adamaschek 2001: 256; Deming 2000: 131 – 132; Epstein, Campbell 2002: 2; Haldma *et al.* 2007: 47).

Teine samm PDCA tsükliks on plaani elluviimine ehk teostamine. Vastavalt planeerimise etapis tehtud plaanile hakatakse seda ellu viima. (Deming 2000: 132 – 133) NPM teoorias on teiseks etapiks lepingute haldamine. Esimeses etapis paika pandud tulemuslikkuse ja kulude näitajate kindlatele väärtustele põhinedes tehakse kokkulepped. (Adamaschek 2001: 256) Austini linna töös on teine etapp tulemuspõhine eelarvestamine osutatavate teenuste ettenähtud tulemuslikkuse taseme saavutamiseks. Kaasatakse rahastamine ja tehakse otsuseid põhinedes planeeritud tulemuslikkuse näitajatel. (Epstein, Campbell 2002: 2) PDCA tsükli teise sammuna toovad Haldma *et al.* (2007: 48 – 49) tulemuseelarvestamise, mille puhul nad leidsid, et linnade eelarvetes olid toodud ainult

sisendipõhised ressursid. Planeeritud väljundeid ega tulemusmõõdikuid ei kajastatud. Seetõttu ei ole avalikkusel võimalik hinnata, kui tõhusalt eelarveressursse kasutatakse. (Haldma *et al.* 2007: 48 – 49) Järelikult toimub teises etapis planeeritud näitajate põhjal plaani elluviimine, kus kokkuleppeid ja lepinguid tehakse esimeses etapis leitud detailsete näitajate põhjal (Adamaschek 2001: 256; Deming 2000: 132 – 133; Epstein, Campbell 2002: 2).

PDCA tsükli kolmandaks sammuks on tulemuste analüüsimine. Tulemusi võrreldakse esialgses plaanis paika pandud ootustega ja proovitakse välja selgitada, mis võis olla kõrvalekalle põhjuseks. (Deming 2000: 132 – 133) Kolmas etapp NPM teoorias on kokkulepitud eesmärkide kontrollimine. Selle etapi juures on oluline, et kokkulepitud eesmärgid oleks võimalik kontrollida. Pidevalt on vajalik kontrollida ja anda aru, kas kokkulepitud eesmärgid on vastavuses tegelikkusega. (Adamaschek 2001: 256) Kolmas etapp Austini linnas on tulemuslikkuse mõõtmine ja aruandlus, milles sisaldub organisatsiooni ning ka individuaalsete töötajate tulemuslikkuse hindamine ning tulemusmõõdikute hindamine (Epstein, Campbell 2002: 2). Allikate põhjal on kolmandaks etapiks tulemuste hindamine, mille puhul vaadatakse, kas saadud tulemused lähevad kokku püstitatud eesmärkidega, mistõttu on väga oluline, et tulemused oleksid mõõdetavad (Adamaschek 2001: 256; Deming 2000: 132 – 133; Epstein, Campbell 2002: 2).

PDCA viimaseks ehk neljandaks tsükliks on järeltegevus ehk meetmete väljatöötamine. Otsustatakse, mida tulemuste põhjal edasi teha: kas võtta muudatus vastu või mitte ning kas oleks vaja tsükli korrata teistsugustes tingimustes. (Deming 2000: 132 – 133) NPM teoorias sobivad selle etapi alla kaks punkti: volikogu ja juhtkonda ning halduskultuuri mõjutavad muudatused. Volikogu ja juhtkond saavad uusi ülesandeid, mis nõuavad täielikku läbinägevust tulemuslikkuse ja kulude kohta. Halduskultuuri muudatused hõlmavad endas usalduse loomist. Läbinägelikkus volikogu ja juhtkonna töös peaks looma usalduse, tänu millele on võimalik koostöö poliitilisel tasandil ja juhtimistasandil. (Adamaschek 2001: 256) Austini linnas saavad neljanda etapina kodanikud, ametnikud, juhid ja töötajad teha otsuseid tulemuslikkusele ja saadavale informatsioonile põhinedes (Epstein, Campbell 2002: 2). Kokkuvõtvalt on neljandaks tsükliks saadud

tulemusinformatsiooni põhjal otsuste tegemine (Adamaschek 2001: 256; Deming 2000: 132 – 133; Epstein, Campbell 2002: 2).

Haldusreformi tingimustes on oluline arvestada PDCA tsükliga, sest see erinevate allikate põhjal (Deming 2000: 131 – 133; Haldma *et al.* 2007: 47; Kenk, Haldma 2016: 27) aluseks tulemuslikkuse juhtimisele. See on oluline, kuna uute kohalike omavalitsuste töö põhineb haldusreformi käigus väljatöötatud plaanidel ja raamid. PDCA tsükli esimene etapp planeerimine on aluseks haldusreformi tingimuste välja töötamisel, seda nii ühinemispartnerite valimisel, ühinemislepingu väljatöötamisel kui ka uue omavalitsuse struktuuri väljatöötamisel. Siinkohal on oluline indiviidi tulemuslikkus, sest Epstein ja Campbell (2002: 2) on välja toonud, et PDCA planeerimise etapil pannakse paika kaootused juhtidele ja töötajatele. See on haldusreformi tingimustes oluline, sest siis on võimalik hinnata juhtide ja töötajate rolli haldusreformi edukal läbiviimisel. Teises etapis hakatakse paika pandud plaane ellu viima – luuakse uuele omavalitsusele uus struktuur. Kolmandas etapis hinnatakse varem seatud eesmärkide elluviimist (Adamaschek 2001: 256; Deming 2000: 132 – 133; Epstein, Campbell 2002: 2). Haldusreformis vaadatakse kolmandas etapis, kas väljatöötatud struktuur vastab haldusreformi käigus seatud eesmärkidele ja plaanidele. Neljandas etapis otsustatakse, kas tuleb teha muudatusi või korrata tsüklit teistes tingimustes (Deming 2000: 132 – 133). Haldusreformi tingimustes tähendab see seda, et otsustatakse, kas viia läbi muudatusi struktuuris või eesmärkides: kas tuleks teha muudatusi planeeritud investeeringutes, teha juurde või kaotada ametikohti või allüksuseid. Samuti hinnatakse vajadust haldusreformi korrata teistes tingimustes ehk võtta juurde partnereid või muuta muul moel uue omavalitsuse piire.

## **1.2. Tulemusinformatsioon ja selle kasutajad avalikus sektoris**

Tulemuslikkus on vastutuse ja läbipaistvuse üheks alustalaks. Demokraatliku riigi jaoks on tähtis, et kodanikel oleks informatsioon tulemuslikkusest. Sellisel juhul on kodanikel võimalik näha peale raha kulutamise ka saadud tulemust. Samas erinevad arvamused selle poolest, kui palju peaks tulemuslikkusega seotud informatsiooni avalikkusele jagama ja enamasti jagatakse seda vähe. (Talbot 2005: 496) Tulemusinformatsioon (*performance information*) ei ole kasulik mitte ainult juhtidele, vaid aitab kodanikel teha otsuseid ja seega parandab demokraatliku arutelu kvaliteeti (Pollitt 2006: 38).

Tulemusinformatsiooni kasutamine on hea vahend väljendamaks kodanike muresid ning hoidmaks avalikkust vastutavana (Pollitt 2006: 40).

Tulemusinformatsioon on läbi sihilike tegevuste, mille eesmärgiks on tulemuslikkuse mõõtmine, saadud informatsioon (Van Dooren *et al.* 2010: 25). Eelmises alapeatükis toodi tulemuslikkuse üldise definitsioonina sisendite ja väljundite suhe (Talbot 2005: 499; Van Dooren *et al.* 2010: 17). Pollitti (2006: 39) poolt toodud tulemusinformatsiooni definitsioon seab samuti vastavusse sisendid ja väljundid: „Tulemusinformatsioon on süstemaatiline informatsioon, mis kirjeldab avalike programmide ja organisatsioonide sisendeid ja väljundeid. Tulemusinformatsioon on loodud juhtide poolt kasutatavate tulemuslikkuse jälgimise süsteemidega ning andmeid saadakse ka hindamisprotseduuridega, tulemusaudititega ning muude spetsiaalsete toimingute ja ülevaastustega, mille põhieesmärgiks on tulemusinformatsiooni kogumine või analüüs.“ Tulemusinformatsioon annab ülevaate avalike teenuste efektiivsuse ja tõhususe kohta ehk kas on saavutatud soovitud maht avalike teenuste pakkumisel ehk kas sisenditest on saadud soovitud väljundid ning kas nende pakkumine on andnud mingeid soovitud lõpptulemusi ehk kas väljundid on mõjutanud lõpptulemust (Kroll 2015: 461). Tulemusinformatsiooni põhjal on võimalik vaadata, kas ja kuidas avalikud teenused on avaldanud positiivset mõju sotsiaalse võrdsuse parandamisele. Samuti aitab tulemusinformatsioon mõista, kuidas vahendite jagamine erinevate poliitikate valdkondade vahel on mõjunud tulemuslikkusele. (Talbot 2005: 501) Tulemusinformatsiooni kasutatakse teenuste kvaliteedi parandamiseks (Kroll 2015: 461 – 462). Tulemusinformatsiooni kasutamine juhtimisotsuste tegemiseks ja eesmärkide suunas töötamiseks mõjub positiivselt organisatsiooni tulemuslikkusele (Nitzl *et al.* 2018: 4).

Pollitti (2006: 38 – 39) hinnangul on tulemusinformatsiooni lõppkasutajad avalikus sektoris ministrid, parlamendiliikmed ja kohaliku omavalitsuse tasandil ka kodanikud. Parlamendiliikmete vajadus ja huvi tulemusinformatsiooni kasutamise vastu on väiksem kui ministritel, sest nende ülesandeks on esindada oma valijaid ja täidesaatval võimul silma peal hoida (Pollitt 2006: 39). Ministrid kasutavad tulemusinformatsiooni eelkõige oma poliitiliste vaadete toetamiseks (Van Dooren *et al.* 2010: 120). Kirjanduses on pigem keskendunud „vahendajatele“ ehk juhtidele ja ametnikele või huvigruppidele, kes

mingeid teenuseid pakuvad või kasutavad (Pollitt 2006: 38 – 39). Lõppkasutajana toodud kolm gruppi on erinevad ja seega on ka nende vajadus tulemusinformatsioonile erinev (*Ibid.*: 39). Tulemusinformatsiooni kasutajate huvid tulemusinformatsiooni kasutamise vastu on erinevad (*Ibid.*: 40). Ei tohiks edastada liialt informatsiooni, et vältida kasutajate ülekoormamist. Kasutajatele tuleks anda ainult sellises mahus tulemusinformatsiooni, mida nad kasutada saavad. (Epstein, Campbell 2002: 29) Selleks, et tulemusinformatsiooni rohkem kasutaks, tuleb arvestada, kuidas tulemusinformatsioon kasutajateni jõuab (Pollitt 2006: 50). Näiteks juhid eelistavad saada tulemusinformatsiooni suhtluse kaudu oma kaastöötajatelt, selle asemel et uurida aruandeid (Kroll 2014: 189). Tuleks leida moodus, kuidas kodanikele tulemusinformatsiooni edastada just siis, kui nad seda päriselt vajavad otsuste tegemisel (Pollitt 2006: 51). Tulemusinformatsioon peab vastama piirkonna eripäradele. Selle kasutamist tuleks seadusega reguleerida, et kasutamine suureneks. (*Ibid.*: 50) Kroll (2015: 473 – 474) tõi välja, et killustatud keskkonnas kasutavad juhid tulemusinformatsiooni rohkem, sest soovivad selle kaudu oma tegevust põhjendada ja ka õigustada.

Kohalikus omavalitsuses on tulemusinformatsiooni kasutajateks kolm gruppi: poliitikud ehk volikogu liikmed ning mõnel juhul vallavanemad, juhid ehk ametnikud ning kodanikud. Liguori *et al.* (2012: 904) tõi välja, et tulemusinformatsiooni kasutajad saab jagada kahte gruppi: välised kasutajad ja sisemised kasutajad. Välised kasutajad on kodanikud ja finantsasutused ning sisemiste kasutajatena on toodud poliitikud ja juhid (*Ibid.*: 904). Mõned kodanikud soovivad kasutada tulemusinformatsiooni valitsuse tegevuse kontrollimiseks. Rohkem kasutavad kodanikud tulemusinformatsiooni enda tarbeks. Tulemusinformatsiooni põhjal on neil näiteks võimalik valida oma lastele sobilik kool, veenduda haigla heas kvaliteedis või tuntakse üldiselt huvi maksuraha kasutamise vastu. (Pollitt 2006: 40) Van Dooren *et al.* (2010: 124 – 126) toovad sarnaselt Pollittile välja, et kodanikud kasutavad tulemusinformatsiooni ametis olevate volinike karistamiseks, mis avaldub läbi valimistulemuste, ning avalike teenuste kasutamisel valikute tegemisel, et valida enda jaoks parim kool või haigla. Samas toovad nad vastupidise arvamusena välja, et kodanikud ei ole väga aktiivsed tulemusinformatsiooni kasutajad, mis oleneb ka sellest, kuidas tulemusinformatsioon kodanikeni jõuab ja kas kodanikud soovivad lugeda tulemusinformatsiooni kohta (Van Dooren *et al.* 2010: 124 – 126).

Liguori *et al.* (2012: 905, 906) toovad välja, et poliitikute rolliks on üldine planeerimine. Poliitikutelt oodatakse, et nad määravad „visioonid, eesmärgid ja üldised põhimõtted,“ mille piires juhid koostöös spetsialistidega poliitikute plaane antud eelarve piires ellu viivad. Juhtide ülesandeks on ka igapäevase töö korraldamine. (*Ibid.*: 905, 906) Seega peaks Liguori *et al.* (2012: 905, 906) hinnangul poliitikud igapäevasest tööst ja plaanide elluviimisest pigem lahus olema ning juhtidel olema seega oma töös suurem iseseisvus. Poliitikud lähtuvad otsuste tegemisel pigem enda poliitilisest nägemusest kui tulemusinformatsioonist (Pollitt 2006: 43 – 44; Talbot 2005: 505). Tulemusinformatsiooni kasutavad ka juhid ehk ametnikud. Van Dooren *et al.* (2010: 118) toovad välja, et avaliku sektori juhid kasutavad tulemusinformatsiooni „õppimise eesmärgil, juhtimiseks ja järelevalveks“. Nitzl *et al.* (2018: 15) toovad välja, et juhid kasutavad tulemusinformatsiooni „enda tegevuse õigustamiseks, järelevalveks, strateegiliste otsuste tegemiseks ja tähelepanu koondamiseks.“ Samas toovad nad välja, et organisatsiooni tulemuslikkusele avaldavad positiivset mõju vaid tulemusinformatsiooni kasutamine „järelevalve ja tähelepanu koondamise“ eesmärgil (*Ibid.*: 15).

Liguori *et al.* (2012: 904, 915) leidsid, et nii poliitikud kui juhid näevad tulemusinformatsioonil sarnast väärtust. Kõige olulisemaks peavad nii poliitikud kui ka juhid mittefinantsilist tulemusinformatsiooni (*Ibid.*: 915). Kuna tulemusinformatsiooni olulisust nähakse poliitikute ja juhtide poolt sarnaselt, siis oleks poliitikutel ja juhtidel võimalik suuremat koostööd teha ja jagada oma arvamusi sama informatsiooni kohta (*Ibid.*: 917, 918). Kroll (2014: 191) toob välja, et tulemusinformatsiooni kasutavad kõige rohkem need juhid, kes osalevad tulemusinformatsiooni väljatöötamises ja mõõtmises, keda iseloomustab kõrge avaliku teenistuse motivatsioon ja kes eelistavad informatsiooni omandada läbi suhtluse. Samuti on oluline juhtide suhtumine tulemusinformatsiooni. Need juhid, kes on küünilised tulemusinformatsiooni osas, ei kasuta tulemusinformatsiooni oma töös või kasutavad seda vähe. (*Ibid.*: 187) Kroll (2014: 190) leidis, et juhtide puhul mõjub tulemusinformatsiooni kasutamisele negatiivselt see, kui neil on liiga palju tööülesandeid: „Juhid ei tohiks olla ülekoormatud operatiivtegevustega, kui neilt oodatakse strateegilist mõtlemist ja juhtimist tulemuste jaoks.“

Kroll (2015: 461 – 462) on välja toonud, et tulemusinformatsiooni on võimalik kasutada teenuste kvaliteedi parandamiseks. Seega on haldusreformi tingimustes võimalik kasutada tulemusinformatsiooni uue omavalitsuse teenuste kvaliteetse pakkumise välja töötamiseks. Pollitt (2006: 50) on välja toonud, et tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutab, kuidas tulemusinformatsioon kasutajani jõuab. Seega on haldusreformi tingimustes oluline, mille kaudu tulemusinformatsioon kasutajateni jõuab. Selle põhjal on võimalik mõjutada ka edasises töös tulemusinformatsiooni kasutamist, kui informatsioon jõuab inimesteni neile sobival viisil.

### **1.3. Tulemusinformatsiooni kasutamine avalikus sektoris**

Tulemusinformatsiooni kasutamisega kerkivad esile mitmed aspektid, mis tulemusinformatsiooni kasutamist mõjutavad. Mõned sagedamini mainitud probleemid tulemusinformatsiooni kasutamisel avalikus sektoris on välja toodud järgmiselt (Adamaschek 2001: 263; Epstein, Campbell 2002: 22 – 27; Talbot 2005: 502 – 505):

- raske on viia kokku tegevusi ja saadud tulemust,
- tulemusinformatsiooni näitajate parandamisel kaldutakse kõrvale üldpildist,
- tulemusinformatsiooni ja andmete kvaliteedi ja usaldusväärsuse tagamine,
- tulemusinformatsiooniga ja andmetega manipuleerimine,
- tulemusinformatsioon kasutajale liiga keeruline,
- poliitikud ei lähtu otsuste tegemisel tulemusinformatsioonist,
- tulemusinformatsiooni ja andmete kogumine tööjõumahukas,
- õigete näitajate valimine on keeruline,
- tulemusmõõdikute võrreldavuse tagamine,
- aja ja keskkonna muutuste tagajärjel kaotavad mõned tulemusmõõdikud tähtsuse.

Tulemuslikkuse üheks eesmärgiks on anda kasutajale informatsiooni otsuste tegemiseks. Seetõttu on oluline, et edastatav tulemusinformatsioon oleks võrreldav. Kodanike jaoks tähendab see seda, et neil on olemas võrreldav informatsioon neile pakutavatest avalikest teenustest ning nad saavad selle informatsiooni põhjal valida kasutamiseks teenuse, mille puhul nad näevad parimaid tulemusi. (Talbot 2005: 497) Mõned avalikud teenused on sellised, mille puhul kasutajal valikuvõimalus puudub ehk neid teenuseid ei ole võimalik saada konkurendilt. Selliste teenuste puhul peab inimestele olema tagatud informatsioon

teenuse kvaliteedi kohta ehk millise kvaliteediga on neil õigus teenust saada. (Talbot 2005: 498) Selleks, et teha tulemuslikkuse ja kulude informatsiooni alusel häid otsuseid juhtimises, tuleks neid võrrelda konkurentidega ehk sarnaste omavalitsustega (Adamaschek 2001: 266). Võrreldakse nii väljundite mahtu kui ka juhtimisfunktsioone ja võetakse neid eeskujuks enda töös (Van Dooren *et al.* 2010: 107). Samas on keeruline tagada tulemusmõõdikute võrreldavus teiste võimupiirkondadega, eriti kui nad ei pea oma kulude kohta aruandlust samal viisil (Epstein, Campbell 2002: 22, 27). Samuti ei vii konkurentidega võrdlemine alati heade otsuste tegemiseni, sest otsustajatel puudub sageli stiimul tegutsemiseks. Puuduvad turujõud, mis võiksid olla stiimuliks turul edu saavutada. Muudatuste tegemist lükatakse edasi või on nende alustamine keeruline. (Adamaschek 2001: 267) Et seda muuta, on oluline avalikult näidata tulemusi, sest sellisel juhul on poliitikute ja kohaliku omavalitsuse töötajate stiimuliks oma koha hoidmine, mis on otseselt mõjutatav meedia ja avalikkuse poolt (*Ibid.*: 268).

Tulemusinformatsioon ei anna alati tervikpilti olukorrast (Talbot 2005: 502). Keeruline on tegevustega kaasnevat kasu millegi arvele panna või näha tulemusi takistavate tegevuste puhul (Epstein, Campbell 2002: 27). Raske on kokku viia, millise tegevuse tagajärjel on soovitud eesmärk saadud (Talbot 2005: 503). Eriti keeruline on jälgida ja kontrollida tulemusi selliste tegevuste puhul, mille kasulikkus koguneb pikema perioodi jooksul (Epstein, Campbell 2002: 27). Kui soovitakse tulemusmõõdikuid parandada, siis võib juhtuda, et keskendutakse vale asja parandamisele ning kaldutakse kõrvale üldpildist, mis tähendab seda, et kuigi numbrid paranevad, siis tegelik olukord ei muutu (Talbot 2005: 504). Seetõttu tuleb kogutav informatsioon ja tulemusmõõdikud üle vaadata ja välja tuua, kuidas erinev informatsioon omavahel seostub. See on oluline selleks, et tulemuslikkuse aruandlus oleks linna elanikele, töötajatele ja volikogule kasulik. (Epstein, Campbell 2002: 7) Tulemusinformatsiooni kasutusele võtmisel tuleb esmalt luua protsess, mis vaataks tervikpilti ning alles siis tuleks liikuda detailsema vaate poole (*Ibid.*: 29).

Tulemuslikkuse mõõtmiseks tuleb valida õiged näitajad. Näiteks ei piisa ainult teada, kui paljud autojuhtidest on trahvi saanud või mis on trahvisumma. Tuleks ka vaadata, kas liiklusõnnetuste arv on vähenenud ning kas trahvidel on olnud mõju liikluskäitumisele. (Adamaschek 2001: 263) Samas on keeruline näha, kas uuritakse õigeid asju ja kas

mõõdikud on asjakohased. Samuti on raske mõõta avalikult kasutatavate teenuste kasutamist. Selleks, et olukorda parandada, tuleb järjepidevalt parandada mõõdikute kasutamist. (Epstein, Campbell 2002: 22) Juhtidel on keeruline mõõta efektiivsust ja täpseid tegevuskulusid ning otsustada, mida mõõta nii organisatsiooni kui ka individuaalsel tasandil (*Ibid.*: 27). Ei tohiks mõõta liiga palju asju, sest siis on keeruline informatsioonist aru saada (*Ibid.*: 29). Tulemusinformatsiooni kasutamine võib olla raske, kui tulemusinformatsioon on liiga keeruline (Talbot 2005: 503).

Kenk ja Haldma (2016: 28) leidsid Eesti omavalitsuste uurimisel, et nõuded aruannetele, mis puudutavad tulemuslikkuse juhtimist, ei ole piisavalt üksikasjalikud ning kohustuslik ei ole ka tulemusmõõdikute kasutamine. Seetõttu ei ole erinevate omavalitsuste poolt esitatud ja kasutatav tulemusinformatsioon ühtlane ning tulemuslikkuse mõõtmiseks kasutavad Eestis vaid alla poolte vaadeldud omavalitsustest tulemusmõõdikuid (*Ibid.*: 28). Kuna tulemusinformatsioon ei ole ühtlane, siis võib tekkida probleem omavalitsuste võrdlemisel. Samuti seovad vaid vähesed omavalitsused tulemusmõõdikud arengukavas eesmärkidega ning vaid üksikud omavalitsused toovad tulemusmõõdikud välja majandusaasta aruande tegevusaruandes. (*Ibid.*: 28 – 29) Tulemuslikkuse juhtimise tsükli juurutamiseks ja tulemusinformatsiooni kasutusele võtmise soodustamiseks tuleb ette anda täpsed ja detailsed juhised andmete kogumiseks ja nendega töötamiseks (Epstein, Campbell 2002: 22).

Epstein ja Campbell (2002: 22) toovad tulemusinformatsiooni kasutamise juures välja ühe probleemina tulemusinformatsiooni ja andmete kvaliteedi ja usaldusväarsuse. Ka Kroll (2014: 190) toob välja, et kvaliteetsed andmed soodustavad tulemusinformatsiooni kasutamist juhtide seas. Kui tulemusinformatsiooni kvaliteedis on võimalik kahelda, siis kasutatakse seda vähem ning ka hiljem on raske tulemusinformatsiooni usaldada, isegi kui probleemid kvaliteediga on lahendatud (Van Dooren *et al.* 2010: 71). Samas on tulemusinformatsiooniga lihtne manipuleerida, et näidata paremat olukorda, mis kahjustab tulemusinformatsiooni kvaliteeti (Talbot 2005: 504). Seetõttu tuleb kontrollida, et andmetega poleks manipuleeritud ning tuleb veenduda, et andmed on tõesed (Epstein, Campbell 2002: 22). Vead võivad andmetes tekkida peale manipuleerimise ka inimeste tehtud eksimuste tagajärjel (*Ibid.*: 23).

Ühe probleemina on toodud, et andmete kogumine ja edastamine ning tulemusinformatsiooni loomine on tööjõumahukas ja kulukas (Epstein, Campbell 2002: 27; Talbot 2005: 503). Ka Kroll (2014: 181) toob välja, et „tulemusinformatsiooni kasutamine nõuab juhtidelt suurt pingutust, sest aruannete analüüsimine, tagasiside andmine ja tulemusinformatsioonile tuginedes hetkeolukorra vaidlustamine loovad lisatööd ja konflikte.“ Tulemusinformatsiooni kasutusele võtmiseks peavad kõik organisatsiooni tasandid kaasatud olema ning juhid peavad näitama eeskuju (Epstein, Campbell 2002: 28). Kõrgema astme juhtide tugi on oluline, kuna see näitab, kas tulemusinformatsiooni kasutamist võetakse nende asutuses tõsiselt ning kas lisatöö tegemine on oluline (Kroll 2015: 472). Selleks, et julgustada tulemusmõõdikute kasutamist tuleb vältida karistuste kasutusele võtmist (Epstein, Campbell 2002: 25, 30).

Töötajaid tuleb põhjalikult koolitada ja soodustada tulemusinformatsiooni kasutusele võtmise aktsepteerimist, et luua juurde töötajaid, kes on pädevad tulemusmõõdikuid kasutama ja mõõtma tulemuslikkust (Epstein, Campbell 2002: 29). Koolitusi peaksid läbi viima juhid, kes on andmeid ja tulemusinformatsiooni rohkem ja kauem oma töös juba kasutanud ning on seetõttu selles osas kogenumad (Kroll 2014: 192). Kroll (2015: 472) lisab, et tulemusinformatsiooni kasutamist soodustab innovaatiline töökultuur, kus ollakse „avatud muutustele ja väärtustatakse vigadest õppimist, et teha parandusi tuleviku jaoks.“ Kasutusele tuleks võtta mõõdikud, millest inimesed aru saavad, et motiveerida tulemusmõõdikuid kasutusele võtma ja parandama (Epstein, Campbell 2002: 30). Töötajatele tuleb selgeks teha, miks tulemusinformatsiooni kasutamine on oluline ja see ei ole nende jaoks ainult lisatöö (*Ibid.*: 26). Juhid peavad uskuma, et tulemusinformatsiooni kasutamine on nende töös kasulik (Kroll 2015: 473). Seetõttu tuleb välja töötada tulemuslikkusemõõdikud, mis on töötajate jaoks tähendusrikkad, mis omakorda soodustab tulemusinformatsiooni kasutamist nende igapäevatoos (Epstein, Campbell 2002: 7).

Kuna keskkond on pidevas muutuses, siis on keeruline sellega kaasas käia ja muutusi mõista ning on keeruline planeerida sobivaid tulemusi (Epstein, Campbell 2002: 27). Ajaga ja muutustega võivad tulemusmõõdikud muutuda vähemtähtsaks (Talbot 2005: 505). Selleks, et tulemusinformatsiooni kasutamine oleks efektiivne, peab see olema järjepidev. Poliitika tsüklilisus takistab järjepideva ja pikaajalise tulemusinformatsiooni

kogumist ja kasutamist. (Talbot 2005: 504) Ka Epstein ja Campbell (2002: 26) leidsid, et poliitiline keskkond teeb keeruliseks teha otsuseid tulemusmõõdikute alusel. Kuna volikogul on võimalik otsuseid teha mõõdikute põhjal, siis tuleb tulemusmõõdikud siduda kõrgemal tasandil olevate ametnike ja volikogu eesmärkidega (*Ibid.*: 30 – 31). Eesti kohalikes omavalitsustes ei suudeta piisavalt siduda tulemuslikkuse juhtimist ja vastavat tulemusinformatsiooni (Kenk, Haldma 2016: 29).

Haldusreformi tingimustes on oluline, et tulemusinformatsioon oleks võrreldav, sest selle kaudu on võimalik võrrelda erinevaid ühinemispartnereid nende varasema tulemuslikkuse põhjal. Talbot (2005: 502) on välja toonud, et tulemusinformatsioon ei anna alati olukorrast tervikpilti. Seega on haldusreformi tingimustes keeruline näha, kuidas on tulemused saadud. Talbot (2005: 503) on veel välja toonud, et keerulist tulemusinformatsiooni võib olla raske kasutada. Seega võib tulemusinformatsiooni kasutamine olla haldusreformi tingimustes raske või tehakse selle põhjal valesid otsuseid, kui tulemusinformatsioon on kasutajatele liiga keeruline. Selleks, et töötajad kasutaksid tulemusinformatsiooni enda igapäevatoos, tuleb välja töötada nende jaoks tähendusrikkad tulemusmõõdikud (Epstein, Campbell 2002: 7). Haldusreformis on oluline töötada välja edasises uues omavalitsuses kasutatavad tulemusmõõdikud koostöös volikogu liikmete, juhtide, töötajate, aga ka kodanikega, et soodustada tulemusinformatsiooni kasutamist.

#### **1.4. Haldusreformide mõju tulemusinformatsiooni kasutamisele kohalikes omavalitsustes**

Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on alati olnud kogukonna juhtimine nii sotsiaalsest kui ka majanduslikust aspektist ja inimeste tegevuse korraldamine nende töö- ja elukohas. Ajalooliselt on kohalik omavalitsus olnud naabrite vaheline tegevus üldise heaolu nimel. (Banovetz 1990: 9) Kohalik omavalitsus on inimestele kõige lähemal olev valitsustasand, mis pakub inimestele igapäevaelus kasutatavaid avalikke teenuseid (*Ibid.*: 10). Kohalik omavalitsus on omavalitsusüksuse võimuorgan, mis tegeleb kohaliku elu korraldamisega, võttes arvesse elanike huve ning omavalitsuse eripära. Kohaliku omavalitsuse juhtivaks organiks on volikogu, mille valivad kohalikud hääleõiguslikud elanikud. Volikogu omakorda määrab täitevorganina valitsuse. Volikogu saab ainsana vastu võtta omavalitsuse eelarve ja teha selles muudatusi ning teha kohalike maksude määramise ja muutmise seotud otsuseid. (Kohaliku omavalitsuse... 2018)

Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on erinevate omavalitsuse arengu ja tegevusega seotud küsimuste lahendamine (Kohaliku omavalitsuse... 2018). Täpsemalt on kohaliku omavalitsuse ülesanneteks sotsiaalhoolekande korraldamine, omavalitsuse omandis olevate haridusasutuste ja muude avalike asutuste tegevuse korraldamine ja toetamine, kultuurielu edendamine, kommunaalteenuste ja ühistranspordi pakkumine ning teede korrashoid (*Ibid.*). Peale kohaliku elu küsimuste lahendamise on ühe kohaliku omavalitsuse tegevuse põhimõttena ka avalike teenuste pakkumine „soodsaimatel tingimustel“ (*Ibid.*). Omavalitsused peavad oma tegevuses järgima firma teooriat ehk pakkuma kvaliteetseid teenuseid madalate kuludega (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 806). See on oluline, sest kohalikel omavalitsustel ei ole väga võimalik oma eelarve tulusid mõjutada, kuna suurema osa neist moodustab maksutulu füüsilise isiku tulumaksu ja maamaksu näol, aga tulu saadakse ka teenuste müügist, toetustest ning muude tuludena (Rahandusministeerium 2018a; Riigikontrolli ülevaade... 2017: 1).

Haldusreform suurendab kohalike organisatsioonide suurust läbi kahe või rohkema omavalitsuse ühinemise. Omavahel liidetakse ühinevate omavalitsuste „teenuste korraldamine, poliitilised haldussüsteemid ja geograafiline piirkond.“ (Kork *et al.* 2015: 406) Ühinemised võivad olla kas vabatahtlikud, pool-vabatahtlikud või kohustuslikud (Blesse, Baskaran 2016: 54). Blesse ja Baskaran (2016: 54) toovad nende erinevusena, et vabatahtlike ühinemiste puhul on omavalitsustel mõnel määral sõnaõigus ühinemispartnerite valikul, aga kohustuslike ühinemiste puhul on keskvalitsus ühinemise välja töötajaks ja täideviijaks.

Appelbaum *et al.* (2000: 649) on toonud ettevõtete ühinemiste kolm etappi: ühinemiseelne, ühinemisaegne ja ühinemisejärgne etapp. Neid etappe saab vaadata ka haldusreformi tingimustes. Ühinemiseelne etapp on ettevalmistav etapp, mis algab ühinemisotsuse tegemisest, kui avalikkust ei ole veel otsusest teavitatud ning juriidilise poolega ei ole veel tegeletud (*Ibid.*: 651). Selles etapis tuuakse päevakorda lahendust vajav probleem, määratakse selle põhjused ning analüüsitakse, milliseid oleksid tagajärjed probleemi lahendamiseks uue poliitika vastu võtmisest (Askim 2007: 458, 460). Haldusreformi tingimuses tuuakse päevakorda haldusreformi vajadus ning analüüsitakse, millised oleks selle tagajärjed. Ühinemisaegses etapis viiakse läbi ühinemine ja teostatakse muudatusi (Appelbaum *et al.* 2000: 656). Ühinemisejärgne etapp

algab siis, kui ühinemine on teatavaks tehtud ja algab töö ühinenud üksuses (Appelbaum *et al.* 2000: 656) ehk haldusreformi tingimustes saab pidada ühinemisejärgseks etapiks seda, kui alustatakse tööga uues omavalitsuses.

Usutakse, et haldusreformid on parim viis, kuidas parandada tulemuslikkuse probleeme. Omavalitsuste suurendamisega on võimalik saavutada mastaabisääst ning viia sisse muid parandusi. (Kork *et al.* 2015: 403) Haldusreformi pooldamise põhjuseks on uskumus, et tänu haldusreformidele on võimalik „parandada efektiivsust, vähendada kulusid, ja suurendada kohaliku omavalitsuse teenuste korraldamise mahtu“ (Tavares 2018: 5). Tänu haldusreformile võivad uued suured omavalitsused oma töös efektiivsemad olla (Blom-Hansen 2010: 51). Efektiivsemad on need omavalitsused, mis suudavad paremini majandada (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 807). Efektiivsuse mõõtmisel leidsid Luik-Lindsaar *et al.* (2018: 807), et hõredamalt asustatud omavalitsustel on keerulisem pakkuda avalikke teenuseid efektiivselt. Selleks, et efektiivsust ja tulemuslikkust oleks võimalik hinnata ning parandada, peaksid kohalikes omavalitsustes olema välja töötatud detailsed mõõdikud. Need oleksid aluseks hilisemate järelduste tegemisele ning annaksid informatsiooni, mil määral on saavutatud seatud eesmärgid.

Tavares (2018: 9, 11) seab kahtluse alla, et ühinemistega kaasnevad oodatud tulemused ja toob välja, et tihti suhtutakse ühinemistesse liigse optimismiga. Pigem on suuremad omavalitsused efektiivsemad kohaliku elu probleemide lahendamises (*Ibid.*: 6). Ka Kork *et al.* (2015: 405) toovad välja, et efektiivsuse tõstmine omavalitsuste suurendamise näol ei ole lõplikult võimalik ning mingist piirist alates on keeruline efektiivsust tõsta. Suurtes linnades võib lisanduda sotsiaalseid probleeme, mis tõstavad kulusid ning samuti võib probleeme esineda juhtimise ning elanike reageerimisvõimega (*Ibid.*: 405). Tavares (2018: 11, 12) kirjanduse kokkuvõttest selgus, et teenuste kvaliteet jääb kas samaks või tõuseb ühinemise tulemusel. Samas võib juhtuda, et suuremates omavalitsustes ei pakuta teenuseid soovitavas koguses, sest kodanike ja ametnike vahel esineb infoasümmeetria (Blesse, Baskaran 2016: 56).

Usutakse, et tänu suurematele omavalitsustele on võimalik saavutada avalike teenuste puhul mastaabisääst ja hoida kokku kulusid (Blesse, Baskaran 2016: 54, 56). Suurema rahvaarvuga omavalitsustel, on kulud elaniku kohta väiksemad (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 814). Üheks mastaabisäästu põhjuseks võib olla vähesest pädevusest põhjustatud

väikeste omavalitsuste ebaefektiivsus mõningate teenuste pakkumisel. Samuti on väikestel omavalitsustel vähem läbirääkimise jõudu tarnijatega, mille põhjusel võivad ostuhinnad suuremad olla. (Blesse, Baskaran 2016: 56) Samas väidab Tavares (2018: 12), et majandusliku efektiivsuse koha pealt ei tohiks oodata suurt mastaabisäästu, kuna suuremas omavalitsuses tõusevad ka kulud mitmekülgsete ja kvaliteetsete teenuste pakkumiseks, mis on üheks põhjuseks, miks mastaabisäästu ei toimu. Mastaabisäästu toimumist on võimalik hinnata finantsilise tulemusinformatsiooni põhjal.

Kohalike omavalitsuste haldusreformi tulemusel on võimalik vältida mõningate teenuste mitmekordset pakkumist ehk suurema piirkonna vajadused saavad rahuldatud ühe teenusepakujaga. See omakorda vähendab selliste teenuste puhul fikseeritud kulusid. (Blesse, Baskaran 2016: 56) Kulude kokkuvõtte oleneb sellest, kas organisatsiooni pakutavad teenused on kapitali- või tööjõumahukad. Kapitalimahukate teenuste puhul võib suurema omavalitsuse puhul näha mastaabisäästu ehk keskmised kulud ühiku kohta langeda. (Kork *et al.* 2015: 404) Kapitalimahukate teenuste pakkumisel suuremale hulgale inimestele on võimalik saavutada mastaabisäästu, sest püsikulused on võimalik jagada suurema arvu inimeste vahel (Tavares 2018: 6). Samas tööjõumahukate teenuste puhul võivad suure omavalitsuse kulud tõusta, sest suurema omavalitsuse puhul tuleb arvestada lisanduvate „kooskõlastamise ja juhtimise ning teiste transaktsioonikuludega“ (Kork *et al.* 2015: 404). Ka Tavares (2018: 6) toob välja, et tööjõumahukate teenuste puhul on mastaabisäästu saavutamine ebatõenäoline, sest pakkudes rohkem teenuseid tuleb palgata rohkem tööjõudu ning kui rahvastiku arv tõuseb väga suureks, siis tekib lisaks juhtimisega seotus kulusid. Haldusreformide tulemuseks ei ole alati kulude kokkuvõtte, isegi kui mastaabisääst toimub, sest erinevate seaduste tõttu on keeruline töötajate vallandamine ja seetõttu ei teki tööjõukulude osas kokkuvõtte (Blesse, Baskaran 2016: 56).

Kulude kokkuvõtte mõjutab ka ühinemise vorm. Kohustuslikud kohalike omavalitsuste ühinemised viivad kulude kokkuvõtte, aga vabatahtlike ühinemiste puhul kulude kokkuvõtte pikaajaliselt ei teki, sest võibolla on vabatahtlikult ühinevad omavalitsused juba varem „koostööd teinud ning oma ressursid ühendanud“ (Blesse, Baskaran 2016: 61, 56). Samuti ei ole vabatahtlikult ühinenud omavalitsused piisavalt suured, et mastaabisäästu saavutada, kui vabatahtlikult on ühinenud ainult etteantud elanike

miinimumarvu saavutamiseks või ei ole ühinemiseks valitud õigeid partnereid (Blesse, Baskaran 2016: 66). Kohustuslike ühinemiste puhul tekib kulude kokkuhoid, sest väikestel omavalitsustel on suuremad kulud, kuna nad ei ole suutelised mastaabisäästu saavutama (*Ibid.*: 61). Blesse ja Baskaran (2016: 55, 61) leidsid, et kokkuhoid toimub eelkõige halduskulude puhul ning enamasti kohustuslike ühinemiste puhul. Ka Tavares (2018: 12) leidis, et mastaabisääst toimub vähestel juhtudel vaid halduskulude vähenemisel. Erandina toob ta, et mastaabisäästu võib oodata vaid väga killustatud piirkondade puhul (*Ibid.*: 12). Nii vabatahtlike kui ka kohustuslike ühinemiste puhul vähenevad kulud rohkem, kui ühinevaid osapooli on rohkem (Blesse, Baskaran 2016: 64). Blesse ja Baskaran (2016: 64) tõid välja, et seda saab seletada elanike arvuga ehk mida rohkem on uues omavalitsuses elanikke, seda suurem on võimalus kulude kokkuhoiuks ühe elaniku kohta. Tulemusinformatsioon aitab hinnata, kas ja milliseid tulemusi võib ühinemistelt oodata.

Blom-Hansen (2010: 51) toob välja, et ühinemised võivad kohalikku demokraatiat elavdada. Samas leidis Tavares (2018: 12), et demokraatia kvaliteet langeb haldusreformi mõjul, sest erinevatest uuringutest ilmnes, et peale haldusreformi on nii valijate kui ka kandidaatide arv valimistel vähenenud ning väheneb ka „sisemine poliitiline mõjususe (*internal political efficacy*) ja elanike kuuluvustunne kogukonda“. Sisemine poliitiline mõjususe on „individuaalsete kodanike uskumus, et nad on pädevad poliitikast arusaamisel ja osavõtmisel“ (Lassen, Serritzlew 2011: 238). Lassen ja Serritzlew (2011: 255) leidsid, et omavalitsuste suurenemine mõjutab negatiivselt sisemist poliitilist mõjusust. Väiksemates omavalitsustes on lihtsam soodustada „vastutust, sisemist poliitilist mõjusust ja võimalusi osalemiseks“ (Hansen 2015: 375). Demokraatia kvaliteeti on võimalik hinnata mittefinantsilise tulemusinformatsiooniga, näiteks elanike rahuloluga ning valimiste osalusmääraga.

Hansen (2015: 384, 385) leidis, et inimeste rahulolu „kohalike teenustega, kohaliku demokraatiaga ja probleemide lahendamisega“ väheneb elanikkonna arvu tõusuga. Samuti leidis ta, et see tulemus ei ole seotud ühinemisega vaid otseselt elanikkonna arvu tõusuga ning seetõttu peab ta sellist rahulolu vähenemist püsivaks (*Ibid.*: 384, 385). Ta toob välja, et selline tulemus vastab teooriale, mille kohaselt kodanike rahulolu kohaliku omavalitsuse tulemuslikkusega väheneb elanikkonna arvu tõusuga, mis tuleneb sellest, et

mastaabisäästu ei ole tihti võimalik saavutada tööjõumahukate teenuste puhul (Hansen 2015: 375, 385). Väiksemate omavalitsuste puhul on lihtsam kodanike eelistusi arvesse võtta, mis omakorda teeb väikestes omavalitsustes teenuste pakkumise efektiivsemaks (*Ibid.*: 375). Väiksema arvu omavalitsuste korral on omavalitsustel keerulisem teenuste pakkumisel kohalike eelistustega arvestada. Samuti on kodanikel vähem valikuid, kui nad valivad elukohaks omavalitsust selle põhjal, milliseid teenuseid nende maksuraha eest pakutakse. (Blom-Hansen *et al.* 2014: 12) Selleks, et suurendada haldusreformidega efektiivsust tuleb arvestada demokraatia kvaliteedi langusega (Tavares 2018: 12).

Tavarese (2018: 12) kirjanduse kokkuvõttest tuli välja, et mitmete uuringute kohaselt kulutatakse enne haldusreforme rohkem. Blesse ja Baskaran (2016: 55) ja Blom-Hansen (2010: 51) toovad sellise haldusreformi eelse viimase hetke kulutamise välja ühisomandi probleemina (*common pool problem*). Uue omavalitsuse maksubaasi nähakse ühisomandina (Blom-Hansen 2010: 52). Ühisomandi probleem seisneb selles, et suur grupp peab tasuma väikese grupi tegevuse tagajärjel tekkinud kulud, samas kui kasu saab vaid väike grupp (Blom-Hansen 2010: 55; Jordahl, Liang 2010: 157). Poliitikud esindavad tavaliselt vaid ühte gruppi valijatest, aga neil on võimalik kasutada kõikide valijate maksubaasi, mida võib pidada ligipääsuks ühisomandile (Jordahl, Liang 2010: 158).

Need omavalitsused, kes teavad, et neid ootab ees ühinemine, võivad ühinemise eelsetel aastatel hakata rohkem kulutama (Allers, Geertsema 2016: 5). Kui on teada, et haldusreform viiakse lähiajal läbi, siis poliitikud võivad ära kasutada uue oodatava omavalitsuse võlga ja maksubaasi (Blesse, Baskaran 2016: 56). Omavalitsused võivad suurendada ühinemise eelsetel aastatel kulutamist ning koguda laene ning sedasi on neil võimalik lasta osa laenukoormusest tasuda kõigi liituvate omavalitsuste elanikel (Allers, Geertsema 2016: 5). Haldusreformi eel ühinema valmistuvad omavalitsused teevad laenudega rahastatavaid kulutusi, mis toovad kasu nende enda omavalitsusele. Samas lähevad kõigi omavalitsuste varasemad laenud kokku uue omavalitsuse laenuks ehk kulud peavad tasuma kõik ühinevad omavalitsused. (Jordahl, Liang 2010: 158) Selline omakasupüüdlilik tegevusviis enne haldusreformi võib vähendada loodetavaid tulemusi uuele omavalitsusele (Blesse, Baskaran 2016: 56).

Blom-Hansen (2010: 56, 66) leidis, et kulutamise suurenemine enne haldusreformi toimus Taani näitel vaid haldusreformile eelneval aastal, sest valitsus oli juba eelnevatel aastatel vastu võtnud erinevaid piiranguid kulutamisele. Samuti toob ta välja, et juhid võisid ootuste vastaselt tegutseda, sest soovisid ka uues omavalitsuses edasi tegutseda ja seetõttu ei olnud neil nii suurt stiimulit raha enne vana omavalitsuse sulgemist ära kulutada (*Ibid.*: 67). Kuna Saarimaa ja Tukiainen (2015: 150) leidsid, et kulutamine toimub ka vabatahtlike ühinemiste puhul, siis tuleks varasemalt võtta vastu piiranguid kulutamisele. Samas said Blesse ja Baskaran (2016: 64) vastupidise tulemuse. Vabatahtlike ühinemiste puhul nad ühisomandi ärakasutamise probleemi ei leidnud. Põhjenduseks toovad nad, et vabatahtlikel ühinemistel valivad omavalitsused ise, kellega ühineda ning seetõttu peavad osapooled üksteisega rohkem arvestama, sest muidu võib ühinemine ära jääda. Kohustuslike ühinemiste puhul tehakse rohkem teiste partnerite suhtes kahjulikke otsuseid, sest puudub võimalus endale ühinemiseks partnereid valida ning võib puududa ka soov ühinemisest osa võtta. (*Ibid.*: 64)

Saarimaa ja Tukiainen (2015: 141, 150) toovad välja, et ühinemiste eel tehakse kulutusi eelkõige investeeringute ja jooksevkulude (*current expenditures*) jaoks. Investeeringutele tehtavaid kulutusi on lihtne mõjutada ning investeeringutele tehtavad kulutused jätavad ka kodanikele nähtavaid tulemusi (Blom-Hansen 2010: 59, 61). Kõige rohkem esines liigset kulutamist aasta enne haldusreformi kohalike teede puhul ning kulutused suurenesid ka koolide puhul (*Ibid.*: 65, 66). Kulutused sellistes valdkondades on peale ühinemist kasulikud vaid kohalikele elanikele (Saarimaa, Tukiainen 2015: 147). Järelkult on finantsilist tulemusinformatsiooni kasutades võimalik hinnata ühinemispartnerite haldusreformieelset kulutamist. Selle põhjal on võimalik teha paremaid otsuseid ühinemispartnerite valikul, et ühineda omavalitsustega, kellega on parim võimalus ühinemisest loodetavaid tulemusi saavutada.

Haldusreformi käigus liidetakse erinevate omavalitsuste tegevus ja piirkond (Kork *et al.* 2015: 406). Haldusreformi käigus tulemusinformatsiooni kasutamine võimaldab ühinemist valutumalt läbi viia, sest otsuseid on võimalik teha tulemusinformatsioonile põhinedes. Haldusreformi näetakse tulemuslikkuse probleemide lahendusena (*Ibid.*: 403). Tulemusinformatsiooni kasutamine on oluline tulemuslikkuse probleemide lahendamisel, sest see annab ülevaate erinevate omavalitsuste kitsaskohtadest ning aitab teha otsuseid

nende parandamiseks. Tulemusinformatsioon võimaldab hinnata haldusreformist oodatavate tulemuste täitumist. Kuna õigete partnerite valik on haldusreformi puhul mastaabisäästuks oluline (Blesse, Baskaran 2016: 66), siis on tulemusinformatsiooni põhjal võimalik valida ühinemispartnereid. Ühinemise mõju demokraatia kvaliteedile on võimalik hinnata erineva tulemusinformatsiooniga, nagu elanike rahulolu küsitlused ja valimiste osalusmäära muutus. Tulemusinformatsioon võimaldab hinnata ühinemispartnerite investeeringuid, et selgitada välja, millised ühinemispartnerid on teinud suuri kulutusi enne ühinemist. See aitab omakorda valida sobivaid ühinemispartnereid.

## 2. HALDUSREFORMI MÕJU TULEMUS- INFORMATSIOONI KASUTAMISELE PÕLTSAMAA VALLA NÄITEL

### 2.1. Põltsamaa valla kujunemine haldusreformi käigus

Peale 2017. aasta haldusreformi läbi viimist on Eestis varasema 213 omavalitsuse asemel 79 omavalitsust (Rahandusministeerium 2018b). Nendest 15 on linnad ja 64 on vallad (Rahandusministeerium 2018c). 2017. aastal läbi viidud haldusreformi eesmärgiks oli pakkuda heal tasemel avalikke teenuseid efektiivsemalt ja tagada kulude kokkuhoid (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 3). 2017. aasta Riigikontrolli ülevaates Riigikogule (2017: 1 – 2) toodi välja, et 83% tuludest saavad omavalitsused riigi poolt määratud tingimustel ja nende puhul puudub omavalitsustel mõjutusvõimalus. Piiratud eelarve korral on omavalitsustel keerulisem pakkuda nõutud mahus kõrge kvaliteediga teenuseid (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 806). Kuna kohalike omavalitsuste tulud ei jagune ühe elaniku kohta vaadates omavalitsuste vahel võrdselt, siis leiti, et haldusreformi tulemusel oleks võimalik vahet elaniku kohta mõnevõrra vähendada (Riigikontrolli ülevaade... 2017: 1 – 2).

Väiksemad omavalitsused on suurema tõenäosusega teenuste pakkumisel vähem efektiivsed (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 818). Luik-Lindsaar *et al.* (2018: 813, 818) leidsid 2013. aasta andmete põhjal, et uuritud 170-st Eesti omavalitsustest olid erinevate teenuste pakkumisel efektiivsed 48 ehk 28% uuritud omavalitsustest. Sellisele tulemusele jõudsid nad kasutades DEA mudelit. Sisendiks võtsid nad kulutused haridusele, keskkonnale, sotsiaalhoolekandele ja kultuurile, vaba aja veetmisele ning spordile. Väljunditena kasutasid nad kohaliku omavalitsuse rahvaarvu ja pindala. (*Ibid.*: 812) Nad leidsid, et omavalitsustel on võimalik samade kulutustega pakkuda 23,8% rohkem teenuseid ehk pakkuda teenuseid veel 23,8% rahvastikule ja piirkonnale (*Ibid.*: 813, 818). Elaniku kohta tehtavad kulutused langevad omavalitsuste rahvastiku kasvuga. Kõrgema rahvastikuga omavalitsustes on Eestis kulud elaniku kohta 14% madalamad, mis teeb nad teenuste

pakkumisel efektiivsemaks. (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 814) Selleks, et kohalikul omavalitsusel oleks võimalik efektiivselt majandada ja teenuseid pakkuda, peaks elanike arv omavalitsuses olema vähemalt 5000 inimest (Haldusreformi kontseptsioon 2015: 7). Elanike kriitiliseks piirarvuks anti Haldusreformi kontseptsioonis (2015: 9) 3500 inimest, mis on madalaim elanike arv, mille puhul on võimalik saavutada juhtimisega seotud mastaabiefekti. Kuna 11 000 elaniku puhul on omavalitsused efektiivsemad ja võimekamad, siis seadis Vabariigi Valitsus haldusreformi sihiks 11 000 elanikuga omavalitsused ja need omavalitsused, kes sellise arvu saavutavad, saavad 250 000 eurot lisatoetust (*Ibid.*: 13).

Põltsamaa linna, Põltsamaa valla, Pajusi valla ja Puurmani valla ühinemise eesmärgiks oli siduda omavalitsused, sest suurem omavalitsus suudab piirkonna arengut rohkem mõjutada. Ühinemislepingus tuuakse välja, et tänu ühinemisele on võimalik mõjutada tugevamalt rahvastikuprotsesside kujundamist ja regionaalarengut. Samuti tuuakse välja positiivne mõju avalike teenuste pakkumisele. Loodetakse, et avalike teenuste kvaliteet tõuseb ning nende pakkumise maht vastab paremini soovitud. Ühe eesmärgina on toodud „tulemuslik juhtimine läbi kompetentse ja motiveeritud ametnikkonna, omavalitsusüksuse strateegilise juhtimise, otstarbeka ressursikasutuse ning laialdase võrgustikupõhise koostööpartnerluse nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil.“ (Põltsamaa linna, Põltsamaa valla... 2016: 1 – 2) Kuna ühinemislepingus tuuakse ühe eesmärgina välja tulemusliku juhtimise saavutamine, siis on võimalik hinnata käesoleva bakalaureusetöö kaudu, kuidas see eesmärk saavutatud on läbi PDCA tsükli. Üheks eesmärgiks tuuakse ühinemislepingus (*Ibid.*: 1 – 2) „saavutada elanikele avaramad osalusvõimalused kohaliku elu korraldamise üle otsustamisel,“ mida võib kokku viia elanike sisemise poliitilise mõjususe (*internal political efficacy*) tõstmisega. Elanike sisemine poliitiline mõjususe on nende usk enda võimetesse poliitika mõjutajana (Lassen, Serritzlew 2011: 238). Bakalaureusetöö teooria osas selgus mitmest allikast, et elanike sisemine poliitiline mõjususe langeb haldusreformi tagajärjel (Hansen 2015: 375; Lassen, Serritzlew 2011: 255; Tavares 2018: 12).

Haldusreformi tulemusel ühinesid Põltsamaa linn, Põltsamaa vald, Puurmani vald ning Pajusi vald. Kuna ühinemine toimus kohalike omavalitsuste volikogude algatusel, siis oli tegemist vabatahtliku ühinemisega (Vabariigi Valitsuse määruse... : 1). Ühinenud

omavalitsused olid juba varasemalt koostööpartnerid. Samuti olid elanikud omavahel seotud omavalitsuste vaheliselt nii isiklike suhete kui ka töörande kaudu. (Seletuskiri... 2016: 3) Tabelisse 1 koondas autor 2017. aasta andmed ühinevate omavalitsuste kohta. Kuna ühinemine toimus 2017. aasta lõpus, siis võib 2017. aastat pidada ühinemiseelseks aastaks.

**Tabel 1.** Andmed ühinenud omavalitsuste kohta ühinemiseelsel aastal

Näitaja \ Omavalitsus	Põltsamaa linn	Põltsamaa vald	Pajusi vald	Puurmani vald	Ühinevad omavalitsused kokku
Elanike arv 27.12.2016 seisuga	4 186	3 666	1 246	1 513	10 611
Pindala (km <sup>2</sup> )	5,9	416,9	232,4	292,7	947,9
Rahvastikutihedus (elanike arv/pindala)	709,5	8,8	5,4	5,2	11,2
Tegevustulud	7 478 000	3 965 000	1 992 547	1 661 000	15 096 547
Tegevustulud elaniku kohta (tegevustulud/elanike arv)	1 786,43	1 081,56	1 599,15	1 097,82	1 422,73
Tegevuskulud	8 167 000	4 103 000	1 622 378	1 854 000	15 746 378
Tegevuskulud elaniku kohta (tegevuskulud/elanike arv)	1 951,03	1 119,20	1 302,07	1 225,38	1 483,97

Allikas: (Pajusi valla 2017. aasta... : 12; Puurmani valla 2017. aasta... : 13; Põltsamaa linna 2017. aasta... : 12; Põltsamaa valla 2017. aasta... : 15; Seletuskiri... 2016: 38; Vabariigi Valitsuse määruse... : 10); autori arvutused.

Ühinenud omavalitsused liideti Põltsamaa vallaks, mille elanike arvuks sai 10 611 (vt tabel 1). Elanike arv jäi alla sihiks seatud 11 000 elanikule, mille tõttu Põltsamaa vald lisatoetust ei saanud. Tabelist 1 on näha, et ühinemise eelselt jäi Pajusi ja Puurmani valla elanike arv alla kriitilise piiri ehk alla 3500. Järelikult võis nendes omavalitsustes esineda efektiivsuse puudujääke, kuna mastaabisäästu oli Haldusreformi kontseptsiooni põhjal (2015: 9) raske või võimatu saavutada. Samuti on tabelist 1 näha, et mitte üheski omavalitsuses ei olnud 5000 elanikku, mille põhjal võib öelda, et vastavalt Haldusreformi kontseptsioonile (2015: 7) võis kõikides omavalitsustes esineda ebaefektiivsust. Oluline on leida elanike arv pindala kohta, sest varasemalt toodi välja, et hõredamalt asustatud omavalitsused on vähem efektiivsed ning just nende puhul toob ühinemine kaasa efektiivsuse tõusu mastaabisäästu näol (Luik-Lindsaar *et al.* 2018: 807; Tavares 2018:

12). Tabelist 1 on näha, et võrreldes Põltsamaa linnaga oli valdades kordades vähem inimesi ruutkilomeetri kohta. Näiteks oli kõige tihedamalt asustatud Põltsamaa linna ja kõige hõredamalt asustatud Puurmani valla erinevus 136,4 kordne. Rahvastikutihedus ühinenud omavalitsustes oli väga erinev.

Erinevused omavalitsuste puhul avaldusid ka tegevustuludes ja -kuludes elaniku kohta. Tegevustulud ja -kulud elaniku kohta on olulised, sest nende puhul on omavalitsuste vaheliselt suured erinevused (Riigikontrolli ülevaade... 2017: 1 – 2). Tabelis 1 on näha, et suurimad tegevustulud, aga ka suurimad tegevuskulud elaniku kohta olid suurima elaniku arvuga omavalitsuses ehk Põltsamaa linnas. Teiste omavalitsuste tegevuskulud elaniku kohta jäid enam-vähem samasse suurusjärku. Samas on näha, et ühinenud omavalitsuste puhul oleksid tulud ja kulud ühtlasemalt jaotunud. Tegevustulud ületasid tegevuskulusid ainult Pajusi vallas. Ühinenud omavalitsuste puhul ei oleks tegevustulud kokku ikkagi tegevuskulusid ületanud, mistõttu otseselt ei oleks kasu selles valdkonnas koheselt näha olnud. Kui kogu tegevustulud oleks kogu tegevuskulusid ületanud, siis võiks öelda, et omavalitsused koos suudavad katta mõnede omavalitsuste ebaefektiivsuse tegevuskulude ja -tulude puhul. Samas võib lootma jääda mastaabisäästule, mis tekiks ühinemisel tänu teenuste pakkumise efektiivsemaks muutmise. Seetõttu oleks siinkohal hea vaadata, kas viimatiseid ehk 2018. aasta majandusaasta aruande andmed ühinenud omavalitsuse kohta näitavad märgatavat erinevust tegevustulude ja -kulude vahel. Kulude vähenemine elaniku kohta võiks viidata mastaabisäästule. Kahjuks ei ole seda võimalik kontrollida, kuna 2018. aasta majandusaasta aruanne ei ole veel saadaval.

Selleks, et saada ülevaade tulemusinformatsiooni kasutamisest haldusreformi tingimustes Põltsamaa vallas, viis autor läbi dokumendianalüüsi ja intervjuud. Dokumendianalüüsis uurib autor ühinenud omavalitsuste viimaseid arengudokumente enne haldusreformi ning praegu saadaval olevat Põltsamaa valla arengudokumenti, et analüüsida, kuidas on tulemusinformatsioon arengukavades välja toodud.

Dokumendianalüüsiks kasutas autor järgmisi dokumente:

- Põltsamaa valla arengukava 2018 – 2040,
- Põltsamaa linna arengukava 2012 – 2033,
- Põltsamaa valla arengukava 2013 – 2035,

- Puurmani valla arengukava 2016 – 2026,
- Pajusi valla arengukava 2016 – 2031,
- Põltsamaa linna tegevuskava aastateks 2015 – 2020.

Dokumendianalüüsist jäi välja majandusaasta aruannete analüüs, sest ühinenud Põltsamaa valla 2018. aasta majandusaruanne ei ole veel saadaval. Seega katab dokumendianalüüs vaid esimese etapi PDCA tsüklist, mistõttu ei saa dokumendianalüüsi tulemusena teha üldistusi kogu PDCA tsükli kohta.

Dokumendianalüüsi ülesanneteks on:

- vaadata, kuidas on kajastatud dokumentides eesmärgid;
- leida, kas eesmärkide järgimiseks on toodud tulemusmõõdikuid;
- analüüsida arengukavades väljatoodud tulemusinformatsiooni näitajaid;
- võrrelda tulemusinformatsiooni välja toomist ühinemiseelsetes arengukavades ja ühinenud Põltsamaa valla arengukavas.

Lisaks dokumendianalüüsile viis autor läbi kaks intervjuud (vt tabel 2), et anda ülevaade tulemusinformatsiooni kasutamisest haldusreformi tingimustes. Käesoleva bakalaureusetöö puhul on oluline, et intervjuueeritavad oleksid töötanud nii eelnevas omavalitsuses kui ühinenud Põltsamaa vallas juhtpositsioonil, kus neil on võimalik tulemusinformatsiooni otsuste tegemisel kasutada. Samuti on oluline, et nad oleksid olnud aktiivsed liikmed haldusreformi läbiviimisel. Esialgu oli autoril plaanis läbi viia rohkem intervjuusid, aga mitmed ühinenud Põltsamaa valla töötajad ei vastanud antud tingimustele. Lisaks soovis autor intervjuuerida Põltsamaa valla rahandusosakonna juhatajat, et saada paremat ülevaadet finantsilise tulemusinformatsiooni kasutamisest, aga kahjuks ei õnnestunud seda intervjuud kokku leppida.

**Tabel 2.** Läbiviidud intervjuud

Varasem ametikoht	Praegune ametikoht	Nimi	Intervjuu aeg	Kestus
Põltsamaa valla vallavanem	Allüksuse juht, volikogu liige	Toivo Tõnson	18.04.2019	1 tund
Põltsamaa valla vallasekretär	Vallasekretär	Janne Veski	23.04.2019	1 tund

Allikas: autori koostatud.

Üheks intervjuueeritavaks on ühe ühinenud omavalitsuse varasem vallavanem, kes on hetkel Põltsamaa valla volikogu liige ning Põltsamaa valla ühe allüksuse juht (vt tabel 2). Teiseks intervjuueeritavaks oli ühe eelmise omavalitsuse ning ka praeguse Põltsamaa valla vallasekretär (vt tabel 2). Mõlemad intervjuueeritavad osalesid ühinemise ettevalmistamisel ja läbiviimisel. Siinkohal on oluline välja tuua, et kuna intervjuusid oli ainult kaks ning mõlemad intervjuueeritavad osalesid eelnevalt sama omavalitsuse töös, siis on tulemuste tõlgendamine piiratud, sest ei kajastata kõikide ühinenud omavalitsuste juhtide seisukohti.

Intervjuu läbiviimiseks kasutas autor Haldma ja Kenki poolt välja töötatud küsimustikku. Autor tegi küsimustikus mõningaid muudatusi (vt lisa 1). Mõned küsimused jättis autor käesolevast bakalaureusetööst välja, sest need olid liiga spetsiifilised. Samuti võttis autor mõned kinnised küsimused lühemalt kokku ja tegi need avatud küsimusteks. Kuna enamus küsimusi jäid samaks, siis annab see võimaluse edasistel uurijatel nende küsimuste puhul võrrelda vastuseid teiste omavalitsustega. Intervjuude eesmärgiks oli uurida tulemusinformatsiooni kasutamist haldusreformi käigus erinevates ühinemise etappides tuginedes PDCA tsüklile.

## **2.2. Tulemusinformatsiooni kasutamine Põltsamaa valla ning ühinenud omavalitsuste strateegiadokumentides**

Põltsamaa Vallavolikogu määruse nr 6 „Eelarvestrateegia ja arengukavade koostamise kord“ (2018) põhjal on valla arengukava määratlus järgmine: „Valla arengukava on valla pika- ja lühiajalise arengu eesmärgi määrav ja nende elluviimiseks tegevusi kavandav dokument, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi ning on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele.“ Esimesena vaatab autor, kuidas on kajastatud arengukavades eesmärgid, sest Deming (2000: 131 – 132) on toonud, et PDCA tsükli esimeses ehk planeerimise etapis pannakse paika eesmärgid ning tuuakse välja milliste tegevustega eesmärgi on võimalik saavutada. Esimesena uurib autor ühinenud omavalitsuste ehk Põltsamaa valla arengukava 2040. Edaspidi viitab autor sellele kui „ühinenud omavalitsuste arengukava,“ et vältida segadust ühinemise eelse Põltsamaa valla arengukavaga. Ühinenud omavalitsuste arengukavas on välja toodud erinevate valdkondade kohta hetkeolukorra kirjeldus, arengueesmärgid,

tegevused eesmärkide saavutamiseks ning mõõdikud. See on omakorda kooskõlas PDCA esimese etapiga. Samas on oluline vaadata, kas välja toodud mõõdikud on piisavalt detailsed, sest Haldma *et al.* (2007: 47, 48) hinnangul saab tulemusinformatsioonil põhinev juhtimine toimuda siis, kui eesmärgid ja mõõdikud on detailselt ja mõõdetavalt kirja pandud.

Ühinenud omavalitsuste arengukavas tuuakse välja, et väljatöötatud eesmärgid on kooskõlas kogukonna vajaduste ja soovidega, sest kogukond osales arengukavale sisendi loomisel läbi seminaride, küsitluste ja avalike arutelude (Põltsamaa valla arengukava 2018 – 2040: 3). Kui omavalitsuse töö ja juhtimine toimub arengukava alusel ja arengukavas toodud eesmärkide ja mõõdikute järgimine on pidev, siis autori arvates võib siin loota, et ühinemise tulemusel sisemine poliitiline mõjususe ei vähene või väheneb vaid vähesel määral. See oleks vastuolus teoorias väljatooduga, kus mitmetest allikatest (Hansen 2015: 375; Lassen ja Serritzlew 2011: 255; Tavares 2018: 12) tuli välja, et ühinemine võib vähendada elanike sisemist poliitilist mõjusust. Ühinenud omavalitsuste arengukavas on välja toodud erinevad valdkonnad: rahvastik, juhtimine, elukeskkond (keskkond ja taristu), haridus, noorsootöö, kultuur ja vaba aeg, sport ja liikumisharrastus, sotsiaalhoolekanne ja tervishoid, ettevõtluskeskkond, turism. Rahvastiku valdkonna juures ei ole ainsana eraldi mõõdikuid antud, kuigi teksti sees tuuakse mõningad hetkenäitajad. Tulemusmõõdikute puhul on toodud teiste valdkondade kohta oluliste mõõdikute hetkenäitaja ehk 2018. aasta andmed ning sihtväärtus. Iga mõõdikuid sisaldava valdkonna kohta on ühinenud omavalitsuste arengukavas toodud vähemalt kaheksa mõõdikut. Autori arvates on valdkondade tulemuslikkuse mõõtmiseks toodud piisavalt mõõdikuid. Mitmed mõõdikud on seotud elanike rahuloluga erinevate näitajatega. See viitab, et omavalitsuse jaoks on oluline elanike arvamus.

Ühinenud omavalitsuste arengukavas on välja toodud strateegilised eesmärgid kolmes valdkonnas: ettevõtluskliima, väärtustatud elupaik Kesk-Eestis ja turismi sihtkoht (Põltsamaa valla arengukava 2018 – 2040: 4). Kuna need kolm valdkonda on ära toodud strateegiliste eesmärkidena ka pikemalt ning seetõttu peaks need olema ka kõige olulisemad, siis annab autor ülevaate nende valdkondade mõõdikutest. Ettevõtluskeskkonna kohta on välja toodud kaheksa mõõdikut, millest kaks on rahulolu kohta. Kahe mõõdiku sihtväärtuseks on „säiliv“ ning ülejäänud on „suurenev“. Ükski

sihtväärtus ei ole seotud ajaga. Seega autori arvates ei ole ettevõtluskeskkonna mõõdikud piisavalt detailsed. Elukeskkonna ja taristu valdkonna kohta on toodud 16 mõõdikut, millest seitse on rahulolu kohta. Rahulolu sihtväärtused on sarnaselt kõigi valdkondade rahulolu sihtväärtustele suurenevad. Samas on ülejäänud mõõdikute puhul välja toodud arvulised väärtused ning need on seotud kindla ajaga, mistõttu annavad sellised mõõdikud kasutajale paremat informatsiooni. Turismi valdkonna kohta on toodud 13 mõõdikut, millest kuus on rahulolu kohta. Kaks mõõdikut on antud arvuliselt ning seotud ka ajaga. Samas on toodud üks mõõdik, mille puhul hetke väärtus on mõõtmata, aga sihtväärtus on suurenev. Sellise mõõdiku puhul ei ole enne hetkeolukorra mõõtmist võimalik eesmärgi saavutamist hinnata.

Ühinenud valdade arengukavas sihtväärtuste uurimisel leidis autor kaks põhilist probleemi:

- paljud sihtväärtused on liiga üldised;
- paljude sihtväärtuste puhul pole ette antud oodatavat teostamise aega.

Paljud sihtväärtused on liiga üldised ehk need ei ole toodud arvuliselt. Sellisel juhul on sihtväärtuseks toodud arengusuund ehk kas vähenev, suurenev või säiliv. See ei anna head ülevaadet sooritusest, sest kui näitaja suurenes võrreldes hetkenäitajaga, siis eesmärk küll saavutati, aga oluline peaks olema ka muutuse suurus. Arvulised sihtväärtused annavad parema hinnangu eesmärkide saavutamisele.

Iga valdkonna puhul on välja toodud protsendilised näitajad elanike rahulolu kohta 2018. aastal. Nende puhul on kõigi rahulolu näitajate puhul sihtväärtuseks antud „suurenev,“ mis on ka loogiline, kuna kindlasti ei soovita rahulolu vähenemist. Samas kuna neid näitajaid on erinevate valdkondade puhul palju ja nende 2018. aasta väärtused on üksteisest erinevad, siis oleks autori arvates vaja ette anda mõõdetav sihtväärtus. Kuna arengukavas on toodud, et rahuloluküsitlust plaanitakse arengukava hindamiseks läbi viia iga kahe kuni kolme aasta tagant, siis võiks olla antud, mitme protsendilist kasvu selle aja jooksul oodatakse tegevuste tulemusena. Samas kuna tegu on esimese ühinenud omavalitsuste arengukavaga, siis võibolla oli liiga keeruline kindlat väärtust ette anda ja võib loota, et need töötatakse välja vastavalt 2019. aasta tulemustele. Mõnede rahulolu näitajate puhul on 2018. aasta tulemus mõõtmata. Sellisel juhul on igal näitajal

sihtväärtuseks „vähemalt 60%“. Ühest küljest on mõõtmata väärtust väga raske hinnata ning sellele mingit sihtväärtus anda, samas on oodata, et erinevate valdkondade näitajad võivad anda väga erinevaid väärtusi.

Paljude sihtväärtuste puhul ei ole ette antud oodatavat teostamise aega. Seda eriti juhul, kui sihtväärtusena on märgitud suurenemine või vähenemine. Samas oleks oluline märkida ka mitme aastaga tulemust oodatakse, sest siis oleks reaalne siht silme ees ning seega oleks eesmärkide saavutamist parem kontrollida. Lühema aja puhul on lihtsam mõõdikuid järjepidevalt kontrollida. Sihtväärtuste oodatav aeg on toodud paljude mõõdetühikute, nagu km, tk, ha, puhul, kus on antud mitme aasta jooksul antud väärtust soovitakse saavutada.

**Tabel 3.** Strateegilised eesmärgid arengukavades

Omavalitsus Strateegiline valdkond	Põltsamaa linn	Põltsamaa vald	Pajusi vald	Puurmani vald	Ühinenud omavalitsused
Ettevõtluskeskkond	X	X		X	X
Elukeskkond	X	X	(X)		X
Turism	X	X			X
Haridus	X		X	X	
Vaba aeg (sport, kultuur, muusika, kunst)	(X)	(X)	X	X	
Elamumajandus		(X)	(X)	X	(X)
Tehniline infrastruktuur			X		

(X) – kui ei ole otsene strateegiline eesmärk, kuid on välja toodud strateegiliste eesmärkide juures põhieesmärgi toetajana.

Allikas: (Põltsamaa linna arengukava 2012 – 2033: 51; Põltsamaa valla arengukava 2013 – 2035: 42; Pajusi valla arengukava 2016 – 2031: 3, 18 – 20; Puurmani valla arengukava 2016 – 2026: 28; Põltsamaa valla arengukava 2018 – 2040: 4); autori koostatud.

Edasi analüüsis autor ühinemiseelseid arengukavasid ja Põltsamaa linna puhul eraldi ka tegevuskava. Tabelis 3 on näha, et ühinenud omavalitsuste strateegilised eesmärgid on kooskõlas ühinemiseelsete omavalitsuste eesmärkidega. Strateegilistest eesmärkidest on ühinenud omavalitsuste arengukavast välja jäetud haridus, mis on kajastatud Põltsamaa linna, Pajusi valla ja Puurmani valla arengukavades strateegiliste eesmärkidena. Samuti on puudu varasemate omavalitsuste arengukavades toodud vaba aja veetmise võimalused.

Kuna tehniline infrastruktuur on osa elukeskkonnast, siis on see sisuliselt ühinenud omavalitsuste arengukavas strateegilise valdkonnana välja toodud. Arengukavades toodud erinevad eesmärgid näitavad, et igas omavalitsuses on omad kitsaskohad ja prioriteedid, mis võivad üksteisest erineda.

Ühinenud omavalitsuste arengukava strateegilised eesmärgid kattuvad valdkondadena eelkõige Põltsamaa linna ja valla omadega (vt tabel 3). Kõige sarnasemad ongi Põltsamaa valla strateegilised eesmärgid. Põltsamaa valla strateegilised eesmärgid on tegevuskavas välja toodud peaesmärkidena, millele on lisatud alaeesmärgid. Strateegilised eesmärgid on Põltsamaa vallas nähtavalt seotud tegevuskavas alaeesmärkidega ning nende saavutamiseks vajalike tegevustega ning nende mõõtmist võimaldavate näitajatega. Haldusreformi kohta on Põltsamaa valla arengukavas välja toodud, et arengu planeerimine on pikaajaliselt keeruline, sest ei osata ette näha, mis võib tulevikus haldusreformiga seonduvalt juhtuda nii piiride kui tõmbekeskuse puhul (Põltsamaa valla arengukava 2013 – 2035: 40).

Põltsamaa linna puhul erines ainult hariduse valdkond ühinenud omavalitsuste strateegilistest eesmärkidest (vt tabel 3). Tabelis 3 on näha, et Pajusi valla arengukavas toodud prioriteetsed tegevussuunad erinevad ühinenud omavalitsuste arengukavast. Strateegilisi eesmärke polnud Pajusi valla arengukavas otseselt välja toodud. Ühinenud omavalitsuste arengukavas ning ka Põltsamaa valla ja linna arengukavades olid strateegilised eesmärgid otse välja toodud. Samas on Pajusi valla tegevuskavas valdkondade juures välja toodud ka alaeesmärgid. Pajusi valla puhul on tehnilise infrastruktuuri sisust lähtudes tabelis 3 lisatud (X) ka elamumajanduse ja elukeskkonna alla, kuigi neid otseselt arengukavas eesmärkide all välja ei toodud. Puurmani valla arengukavas on eesmärgid toodud lühidalt prioriteetsete valdkondadena ning pikemalt on toodud iga valdkonna kohta mitmed eesmärgid. Ühinenud omavalitsuste arengukava eesmärkidega on Puurmani vallal ühine vaid ettevõtluskeskkond.

Pea kõigi ühinemiseelsete omavalitsuste arengukavadest puudusid tulemusmõõdikud (vt tabel 4). Tulemusmõõdikute puudumisel ei saa omavalitsused neid oma töös otsuste tegemise või kontrolli eesmärgil kasutada. Ainsana olid ühinemiseelses omavalitsuses tulemusmõõdikud välja toodud Põltsamaa valla arengukava tegevuskavas. Seega saab tulemusmõõdikute väljatoomist võrrelda ainult ühinenud omavalitsuste ja Põltsamaa

valla arengukavas. Põltsamaa linna puhul oli eraldi toodud tegevuskava, aga ka seal tulemusmõõdikuid ei leidunud. Põltsamaa valla tulemusmõõdikud olid toodud erinevate valdkondade kohta: tehniline infrastruktuur ja keskkond, haridus ja noorsootöö, kultuur ja sport, sotsiaalvaldkond ja tervishoid, juhtimine, ettevõtluskeskkond, turism. Seega olid Põltsamaa valla arengukavas toodud tulemusmõõdikud samade valdkondade kohta, mis ühinenud omavalitsuste arengukavas. Sarnaselt ühinenud omavalitsuste arengukavale on Põltsamaa valla arengukavas iga valdkonna mõõdikute juures välja toodud tegevused nende saavutamiseks. Erinevalt ühinenud valdade arengukavale on väärtused antud arvuliselt ning seotud ajaga. Järelikult on ühinenud omavalitsuste tulemusmõõdikute täitmist raskem hinnata kui Põltsamaa valla tulemusmõõdikute täitmist.

**Tabel 4.** Tulemusmõõdikud arengukavades

Omavalitsus	Põltsamaa linn	Põltsamaa vald	Pajusi vald	Puurmani vald	Ühinenud omavalitsused
Näitaja					
Esineb tulemusmõõdikuid	-	X	-	-	X
Sihtväärtused on arvulised	-	X	-	-	(X)
Mõõdikud on ajaliselt seotud	-	X	-	-	(X)
Tulemusmõõdiku täitmise eest vastutaja toodud	-	X	-	-	-
Esineb elanike rahulolu tulemusmõõdikuid	-	-	-	-	X

(X) – ei käi kõigi mõõdikute kohta, esineb suuremaid puudujääke.

Allikas: (Põltsamaa linna arengukava 2012 – 2033; Põltsamaa linna tegevuskava aastateks 2015 – 2020; Põltsamaa valla arengukava 2013 – 2035; Pajusi valla arengukava 2016 – 2031; Puurmani valla arengukava 2016 – 2026; Põltsamaa valla arengukava 2018 – 2040); autori koostatud.

Põltsamaa valla ja ühinenud omavalitsuste arengukavade tulemusmõõdikud erinevad veel selle poolest, et Põltsamaa valla puhul on lisatud tulemusmõõdikute saavutamise eest vastutaja. See annab võimaluse veelgi paremaks tulemusmõõdikute saavutamiseks, kuna on teada, kelle tööks on tulemuse saamine kindlas valdkonnas. Samas ei ole Põltsamaa valla arengukavas vastupidiselt ühinenud omavalitsuste arengukavale välja toodud tulemusmõõdikuid elanike rahulolu kohta. Elanike rahulolu on oluline mõõta, kuna see annab omavalitsustele tagasisidet nende tööle ning toob välja erinevate valdkondade

murekohad elanike jaoks. Ühinenud omavalitsuste arengukavas on varasematest arengukavadest olulisem tulemusmõõdikute väljatoomine, kuna ühinenud omavalitsus on suurem ning seetõttu annavad tulemusmõõdikud hinnangu tegevusest ja haldusreformi mõjust tulemuslikkusele.

### **2.3. Tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi tingimustes**

Dokumendianalüüsist selgus, et ühinenud Põltsamaa valla arengukavas olid erinevalt mitme ühinenud omavalitsuse arengukavast ära toodud ka tulemusmõõdikud. Samas esines nende puhul mõningaid puudujääke. Üldiselt oli näha, et PDCA tsükli esimene etapp oli arengukava põhjal uuel omavalitsusel mõningate puudustega täidetud. Koos toodud mõõdikutega oli eelnevatest omavalitsustest ühinemiseelse Põltsamaa valla arengukavas PDCA esimene etapp piisavalt täidetud. Intervjuudest selgus, et arengukavasid kasutati ühinemiseelses ja ühinemisaegses etapis. Samas tõi üks intervjuueeritav välja, et eelnevate aastate arengukavade tähtsus kahanes haldusreformi käigus ja kõige tähtsamaks dokumendiks muutus ühinemisleping. Kuna dokumendianalüüs kattis PDCA tsüklist vaid esimese etapi, siis on intervjuude kaudu võimalik tuua lisaks välja PDCA tsükli teiste etappide järgimine.

PDCA tsükli esimene etapp ehk planeerimine käib kokku haldusreformi läbiviimisel ühinemiseelse etapiga kus otsustatakse ühinemine ja peetakse läbirääkimisi erinevate ühinemispartneritega. Selles etapis tuleks paika panna ühinemise mõõdetavad eesmärgid. Teine etapp ehk plaani elluviimine vastab ühinemisaegsele etapile, kus hakatakse ühinemist läbi viima lähtudes varasemalt läbirääkimiste käigus paika pandud eesmärkidest. Ühinemisjärgse etapiga käivad kokku kolmas PDCA tsükli etapp ehk tulemuste analüüs ning neljas etapp ehk järeltegevus. Tulemuste analüüsi puhul haldusreformi kontekstis vaadatakse, kas ja kuidas on saavutatud ühinemiseelses etapis paika pandud eesmärgid. PDCA tsükli järeltegevuse etapis otsustatakse haldusreformi tingimustes, milliseid muudatusi peaks edasises tegevuses vastu võtma või kas oleks vajalik tsükli kordamine ehk omavalitsuse koosseisu muutus, näiteks uus ühinemine. Tulemusinformatsiooni kasutamist vaadeldakse kolme ühinemise etapi ehk ühinemiseelse, ühinemisaegse, ühinemisjärgse etapi raames.

**Ühinemiseelse etapi** kohta tehtud intervjuudest selgus, et ühinemist kaaluti ka enne haldusreformi, aga siis sooviti liita Põltsamaa linn ja vald. Kui oli teada, et haldusreform viiakse nagunii läbi, siis prooviti ühineda vabatahtlikult ning võeti läbirääkimistele ka teisi omavalitsusi. See on omakorda positiivne, sest Blesse ja Baskaran (2016: 64) on toonud, et olenemata sellest, kas tegu on vabatahtliku või kohustusliku ühinemisega, vähenevad kulud rohkem, kui ühinevaid osapooli on rohkem. Tulemusinformatsiooni kasutamist ühinemisel osalemise otsustamiseks hindavad mõlemad vastajad erinevalt. Ühe intervjuueeritava arvates kasutati tulemusinformatsiooni väga tihti ja andmed olid kogu aeg ees. Teine intervjuueeritav arvas, et kasutati ainult mõningal määral, sest andmeid võeti küll arvesse, aga pigem keskenduti uue asja tegemisele, et see saaks nende jaoks piisavalt hea.

Erinevate ühinemispartnerite hindamisel oli intervjuueeritavatel sarnane arvamus, et tulemusinformatsiooni kasutati pigem sageli või mõningal määral. Siinkohal tuuakse välja, et vaadati eelkõige eelarveid. Üks intervjuueeritav arvas, et tulemusinformatsiooni kasutati ühinemispartnerite valikul ainult mõningal määral, sest tema arvates võis seda pidada „rikaste naabrite“ kaalumiseks ning tema arvates oli ühinemisel pigem oluline vaadata, kus on elanike jaoks tõmbekeskus. Selline välja toodud „rikaste naabrite“ kaalumine oleks samas aluseks mastaabisäästu saavutamisele, sest Blesse ja Baskaran (2016: 61, 56) märgivad, et õigete ühinemispartnerite valik on väga oluline, sest nende abil on võimalik saavutada mastaabisäästu. Samas võib „rikaste naabrite“ kaasamine ühinemisel anda vastupidise efekti, sest neil on suurem motivatsioon ühisomandi ärakasutamiseks. Selle koha pealt tõi üks intervjuueeritav välja, et vaadati üle laenukoormused ning hinnati riske. Teisele intervjuueeritavale tundus, et ühe omavalitsuse puhul võis näha ühinemiseelselt suuremate investeeringute tegemist.

Ühinemisläbirääkimistel tulemusinformatsiooni kasutamise osas intervjuueeritavate arvamusel taaskord erinesid. Üks intervjuueeritav arvas, et väga tihti kasutati, kuid teine intervjuueeritav arvas, et vaid mõningal määral, sest ühinemisläbirääkimistel oldi juba kindel, et neljakesi ühinetakse ning rikkus ei olnud kõige tähtsam. Ühinemislepingu koostamisel kasutati tulemusinformatsiooni mõlema hinnangul pigem sageli ja lisati, et siis kasutati ka rahalist informatsiooni rohkem. Mõlemad intervjuueeritavad toovad välja, et ühinemiseelses etapis kasutati pigem finantsilist informatsiooni, kuid vaadati ka muid

andmeid. Välja toodi, et vaadati erinevat statistikat Rahandusministeeriumist, majandusaasta aruandeid, arengukavasid, eelarvestrateegiaid. Kumbki intervjueeritav ei osanud välja tuua, et mingist tulemusinformatsioonist oleks puudu olnud. Toodi välja, et materjale oli piisavalt, aga ei siiski ei osatud tulevikku ette näha. Ühinemiseelses etapis kasutati tulemusinformatsiooni erinevate otsuste tegemiseks ning ühinemislepingu väljatöötamiseks PDCA tsükli planeerimise etapis.

**Ühinemisaegse etapi** kohta arvas üks intervjueeritav, et tulemusinformatsiooni kasutati väga tihti struktuuri kavandamisel ametikohtade loomisel ning koondamisel. Teine arvas, et vaid mõningal määral. Esimene intervjueeritav tõi välja, et ametikohti tuli vähendada, sest nähti, et sama tööga saaks hakkama ka vähem töötajaid. Samas lisas ta, et hilisemal ametikohtade vähendamisel oli oluline ka palgatõusu surve. Tema hinnangul oli koondamisprotsess lihtne, sest inimestel oli mitmeid valikuid. Näiteks mõned inimesed ei võtnud pakkumist vastu, mõned leidsid juba mujal uue töö ning leidsid ka pensionile minejaid. Teise intervjueeritava hinnangul toimus struktuuri kavandamine ametikohtade näol eelkõige vastavalt uue omavalitsuse vajadusele. Tehti küll juurde ametikohti, kuid kui nende jaoks hiljem vajadust ei olnud, siis need kaotati. Blesse ja Baskaran (2016: 56) on toonud, et erinevate seaduste tõttu on töötajate vallandamine keeruline ning seetõttu tööjõukulude osas kokkuhoidu ühinemistest ei teki. Põltsamaa valla puhul ei olnud töötajate koondamine keeruline, mistõttu võib oodata tööjõukulude osas kokkuhoidu.

Õigusaktide koostamisel olid vastajatel väga erinevad arvamused. Üks intervjueeritav arvas, et tulemusinformatsiooni ei kasutatud üldse, sest õigusaktid on seadusest tulevad. Samas arvas teine intervjueeritav, et varasemat infot kasutati pigem sageli. Siin võib erinevus tulla ka sellest, et teine intervjueeritav omab kõrgharidust õigusteaduses ning on selle teemaga rohkem kursis. Ühinenud omavalitsuste strateegilise arengukava ja eesmärkide formuleerimisel kasutati tulemusinformatsiooni ühe hinnangul mõningal määral ning teise hinnangul pigem sageli. Ühinenud omavalitsuse eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel arvati, et tulemusinformatsiooni kasutati väga tihti või pigem sageli.

Ühinemise läbiviimisel kasutati intervjueeritavate hinnangul erinevat tulemusinformatsiooni. Üks intervjueeritav tõi välja, et kasutati ühinevate omavalitsuste arengukavasid, eelarvestrateegiaid, majandusaasta aruandeid ja õigusakte. Ühinemisaegse etapi puhul ei osanud intervjueeritavad välja tuua, millisest

tulemusinformatsioonist nad puudust tundsid. Üks intervjueeritav lisas, et informatsiooni oli piisavalt, kuid võibolla vaadati seda liiga pealiskaudselt. Ühinemisaegselt oli ühe intervjueeritava hinnangul kõige suurem takistus inimfaktor. Seda just erinevate asutuste sulgemisel. Teine intervjueeritav tõi välja kaks takistust. Ühe omavalitsuse puhul oli kartus, et nende hoitud raha läheb kokku teiste omavalitsustega ning seda ei kasutata nende omavalitsuse edendamiseks. Siinkohal on näha, et antud omavalitsuse puhul esines juba varem mainitud ühisomandi dilemma. Teine omavalitsus tundis muret, et vallakeskus jääb neile liiga kaugeks. Ta lisas, et pingete maha võtmine oli kõige suurem takistus.

**Ühinemisjärgse etapi** kohta olid intervjueeritavatel erinevad arvamused selle kohta, kas ühinemisjärgselt on tulemusinformatsiooni roll lisaks üles kerkinud. Üks intervjueeritav, kes on ka volikogu liige, arvas, et on, sest võibolla ei ole piisavalt analüüse, et nii suurt kohalikku omavalitsust juhtida. Samas teine intervjueeritav, kes on samuti volikogu tööga kursis, ei ole probleemi tunnetanud, kuid lisab: „Loomulikult saavad kõik sellest aru, et tegelikult ainult informatsiooni pinnalt saab tööd teha.“ Mõlemad nõustuvad, et varasemas omavalitsuses oli informatsiooni rohkem ja see levis paremini. Samas lisab vallasekretär, et selle põhjuseks oli spetsialiseerumise puudumine, sest oli vaja paljude asjadega tegeleda.

Kumbki intervjueeritav ei osanud vastata, kas ja kuidas on plaanis kasutada tulemusinformatsiooni ühinemiseesmärkide täitmise kontrollimiseks ja jälgimiseks, kuid mõlemad leidsid, et mingil hetkel tuleb haldusreformile hinnang siiski anda. See läheb kokku PDCA kolmanda etapiga, aga kuna veel ei ole teada, kuidas seda etappi läbi viia, siis autori hinnangul on omavalitsuse tegevus haldusreformi käigus nõrgalt seotud kolmanda etapiga, kuigi vajadust analüüsiks nähakse. Samuti arvasid mõlemad, et ühinenud omavalitsuse eesmärkide täitmist saab hakata mõõtma peale ühinemislepingu kehtivusaja lõppemist ehk järgmisel valimisperioodil. Üks intervjueeritavatest lisas, et siis on volikogul võimalik teha kardinaalsemaid otsuseid. Mõlemad peavad ühinemislepingut liiga piiravaks. Üks intervjueeritav peab seda piiravaks näiteks hariduse puhul väikese õpilaste arvuga koolide sulgemisel. Teine tõi välja, et näiteks väikeste raamatukogude näol on allasutusi suletud ning selles osas takistusi ei ole esinenud. Tema arvates on piirav pigem investeeringute kava, mis pandi ühinemisläbirääkimistel paika,

aga hiljem on selgunud, et nii mõneski kohas oleks mõistlik teha muudatusi. Seega on autori hinnangul ühinemisleping mõnel määral piirav kulude kokkuhoiu ja mastaabisäästu saavutamiseks.

Ühinemisjärgselt kasutatava ja loodava tulemusinformatsiooni kohta olid intervjueeritavatel erinevad arvamused. Üks intervjueeritav, vallavolikogu liige ja allüksuse juht, arvas, et tulemusinformatsiooni pigem ei koguta ega kasutata, kuna ametnikel on palju jooksvaid tegevusi. Tema hinnangul on arvud hägusemaks muutunud. Teine intervjueeritav, vallasekretär, arvas, et kogutakse ja kasutatakse rohkem. Seda tehakse tema hinnangul pigem mitteteadlikult ja olude sunnil. Mõlemad arvavad, et tulevikus võiks tulemusinformatsiooni kasutada rohkem. Erinevad arvamused võivad olla tingitud intervjueeritavate ametitest. Vallavolikogu liige on oma olemuselt poliitik, aga kuna ta on ka allüksuse juht, siis on ta ka juhi ehk ametniku rollis. Vallasekretär on eelkõige juhi ehk ametniku rollis ning seetõttu võib ta igapäevaselt tulemusinformatsiooniga rohkem kokku puutuda.

Üks intervjueeritav arvas, et tulemusinformatsiooni kasutamise soodustamiseks võiks olla eraldi ametikoht loodud. Teine oli sellega mõnel määral nõus. Ta arvas, et selline ametikoht võiks olla arengu- ja planeerimisosakonnas, kuid arvas, et selle saaks ka kellelegi tööülesannetena juurde anda ning võibolla pole uue koha loomine vajalik. Kuna tulemusinformatsiooni kasutamine ja kogumine on niigi tööjõumahukas (Epstein, Campbell 2002: 27; Talbot 2005: 503), siis autori arvates ei oleks mõistlik seda kellelegi lisaülesandeks anda. Kuna mõlema intervjueeritava tunnetus tulemusinformatsiooni vajaduse ja kättesaadavuse puhul erineb, siis oleks parem luua vähemalt alguses eraldi ametikoht, sest võib juhtuda, et lisatööna sellega nii põhjalikult ei tegeleta ja võibolla ei saa seetõttu kõigi kasutajate vajadused tulemusinformatsioonile rahuldatud.

Ühinemisjärgselt peaks mõlema intervjueeritava arvates tulemusinformatsiooni kasutama strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide seadmiseks väga tihti ja järjest teadlikumalt. Kohaliku omavalitsuse erinevate valdkondade hindamisel peab ühe intervjueeritava arvates tulemusinformatsiooni kasutama ühinemisjärgselt väga tihti. Teine seostab seda võrdlusega ja seetõttu peaks tema arvates kasutama pigem sageli, sest kõik asjad ei ole võrreldavad. Töötajate tunnustamisel ja motiveerimisel vastati mõningal määral ja pigem sageli.

Tulevikus saab intervjueeritavate hinnangul tulemusinformatsioon olema rohkem kättesaadav. Hetkel arvas üks intervjueeritav, et selle probleemiga ei tegeleta ja hetkel ei ole piisavalt tulemusinformatsiooni. Ta leidis, et oleks rohkem analüüse ja põhjendusi vaja. Samas arvas teine intervjueeritav, et hetkel on tulemusinformatsiooni kogumine toimunud loomuliku protsessina ja vastavalt vajadusele. Kumbki intervjueeritav ei ole tulemusinformatsiooni väljatöötamise kaasatud. Üks intervjueeritav lisas, et seda põhjusel, et nad veel ei tegele tulemusinformatsiooni väljatöötamisega.

Üldine hinnang haldusreformi tulemustele erineb intervjueeritavatel. Üks intervjueeritav arvas, et ei ole saavutatud oodatud tulemusi, eriti kulude kokkuhoidu, ning ootused haldusreformile olid liiga positiivsed ning ei osatud kõiki takistusi ette näha. Teine intervjueeritav arvas, et tulemused on olnud positiivsed, eriti spetsialiseerumise koha pealt, kuid vastusest tuleb välja, et temagi on tunnetanud, et kõik ei ole muutusi näinud. Tema ei arvanud, et ootused oleks liiga optimistlikud olnud: „Mis isiklikult mind puudutab, siis need olid reaalsed. Ma teadsin, mis ees tuleb.“ Mõlemad intervjueeritavad tõid välja politiseerumise probleemi. Üks intervjueeritav tõi välja, et hetkel on probleemiks töö volikoguga, sest vastupidiselt varasemale omavalitsusele on uues omavalitsuses näha politiseerumist, mis takistab tihti heade otsuste vastuvõtmist. Kuna ta arvas, et volikogu on oma otsuste suhtes mõnikord liiga ettevaatlik, siis autori hinnangul aitaks lisanduv tulemusinformatsioon selliseid pingeid maha võtta. Samas on Pollitt (2006: 43 – 44) ja Talbot (2005: 505) välja toonud, et poliitikud lähtuvad otsuste tegemisel pigem enda poliitilisest nägemusest ning vähem tulemusinformatsioonist. Seega võib tulemusinformatsioon aidata küll mõnel määral volikogu liikmetel ehk poliitikutel otsuseid vastu võtta, kuid kuna intervjuudest selgus, et peale ühinemist on suurem politiseerumine, siis võib juhtuda, et volikogu peab tulemusinformatsiooni ka edaspidi teisejärguliseks.

Üldiselt tulemusinformatsiooni kasutamist kohalike omavalitsuste juhtimisel peab üks intervjueeritav väga oluliseks seda kasutada strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide seadmisel, kuigi operatiivsete otsuste vastuvõtmisel peab ta seda vähem oluliseks. Teine intervjueeritav peab mõlemat võrdselt pigem oluliseks: „Kui ikka strateegiliselt kavandada, siis ei pääse ilma pikkade ülevaadete, analüüside ja hindamisteta, et mis on varem olnud, milliseid sihte seada. Samas operatiivsete eesmärkide juures on oht veel

kiiremini mööda lasta, kui seniste eesmärkide täitmiste ja tegemiste tulemused ei ole teada või tulemusinformatsiooni ei ole.“

Kohaliku omavalitsuse valdkondade ja osakondade hindamisel peab üks intervjueeritav tulemusinformatsiooni kasutamist väga oluliseks. Teine aga vaid mõningal määral, sest seostab taaskord seda teemat võrdlusega, mis ei ole tema hinnangul alati kasulik. Töötajate tunnustamisel peab üks vastaja vähesel määral oluliseks tulemusinformatsiooni kasutamist. Ta põhjendab: „Minu jaoks täiendavad igasugused tulemustasud ei ole kunagi olnud esmased, et kui inimene, üks kahest, kas teeb oma tööd hästi või ta ei tee hästi. Kui ei tee, siis küsimus, miks ta ei tee ja on vaja selgitada, mis need põhjused on.“ Teine intervjueeritav peab seda mõningal määral oluliseks. Meetmete väljatöötamisel peavad intervjueeritavad pigem oluliseks ja väga oluliseks.

Planeeritava ja tegeliku soorituse kohta tulemusinformatsiooni jagamisel intervjueeritavate arvamused erinesid. Üks intervjueeritav pidas planeeritava osas teadvustamist väga oluliseks ja tegelikkuse osas natuke vähem oluliseks. Talle tundus, et inimeste vastuseis mõne teema juures ongi tingitud sellest, et ei ole pikemalt, näiteks juba 5 – 7 aastat, ette avalikkust teavitama hakatud. Tegeliku tulemuslikkuse jagamist pidas ta vähem oluliseks, sest tehtu kohta tagasisidet peab küll inimestele andma, aga mitmete asjade juures on inimestele tulemus paremini näha: „Planeerimisel on ta olulisem, sest seda keegi veel nagu käega ei suuda katsuda ega hoomata väga. Kui tekib probleem, siis kergtee on tehtud, mine vaata, on tehtud, sellepärast ei peagi nii oluliseks.“ Teine intervjueeritav pidas tegeliku soorituse jagamist pigem oluliseks ja leidis, et see on planeeritava jagamisest tähtsam: „Üldsus peab olema kursis, see on selge.“ Planeeritava jagamist pidas ta vaid mõningal määral oluliseks, sest tema arvates võivad inimesed sellest valesti aru saada. Ka Talbot (2005: 496) on välja toonud, et arvamused tulemusinformatsiooni jagamisest avalikkusele on erinevad.

Haldusreformi kohta olid mõlemad mõningal määral nõus, et suuremad omavalitsused suudavad pakkuda kvaliteetset avalikku teenust väiksemate kuludega. Üks intervjueeritav lisab: „Me siis olime ka lihtsameelsed ja arvasime, et läheb kõik nagu paremaks, aga tegelikult täna mulle tundub, et me pole saavutanud seda eesmärki, mis me püstitasime tol hetkel.“ Ta lisab, et kuigi on toimunud spetsialiseerumine, siis tundub talle, et piirkond on nii palju suurenenud, et väga hästi ei suudeta seda veel hallata. Samuti tema hinnangul

kulude kokkukoidu pole tekkinud ning mõningate tegevuste puhul näeb ta teenuste pakkumisel hoopis kulude suurenemist. Teiselt intervjueeritavalt kulude kokkukoiu kohta küsides jääb ta ka natuke kahtlevale arvamusele. Ka teoorias tuli välja, et mitmete autorite uuringute tulemusel ei ole mastaabisäästu ühinemisest saavutatud (Hansen 2015: 375, 385; Tavares 2018: 12). Seega tuleks autori arvates viia läbi analüüs, kas on saavutatud kulude kokkukoid ja leida võimalusi kulude kokkukoiu saavutamiseks. Selline analüüs oleks haldusreformi tingimustes PDCA tsükli kolmas etapp ehk saavutatud eesmärkide analüüsimine.

Väitega, et suuremad omavalitsused suudavad pakkuda kvaliteetsemaid ja mitmekülgsemaid avalikke teenuseid oli üks intervjueeritav mõnel määral nõus. Ta arvas, et kvaliteedi hindajaks on inimene ning lisas, et suuremas omavalitsuses teatakse üksteist vähem. Selle põhjal võib järeldada, et esineb mõningast infoasümmeetriat kodanike ja ametnike vahel, mille tagajärjeks võib Blesse ja Baskarani (2016: 56) hinnangul olla see, et suuremas omavalitsuses ei pakuta teenuseid soovitavas koguses. Samuti on Hanseni (2015: 375) hinnangul suuremas omavalitsuses keerulisem elanike eelistusi arvesse võtta, mis vähendab teenuste pakkumise efektiivsust. Teine intervjueeritav oli antud väitega täiesti nõus. Siinkohal võib seda kokku viia tema varasema väitega, et on saavutatud spetsialiseerumine ning autori arvates võib spetsialiseerumine aidata kaasa kvaliteetsete ja mitmekülgsete teenuste pakkumisele.

Üks intervjueeritav oli vähesel määral nõus, et ühinemise käigus sõnastati oodatavad tulemused mõõdetavate eesmärkidena. Teine intervjueeritav oli mõningal määral nõus, kuid tõi välja, et kõiki eesmärke ja mõõdikuid siiski paika ei pandud. Seega on intervjuude põhjal PDCA tsükli esimene etapp nõrgalt täidetud, sest mõõdikuid ei ole antud. Seetõttu on ka järgmiste etappide täitmine keeruline. Esimene intervjueeritav arvas, et seosed ühinemislepingus toodud eesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste vahel ei ole selged: „Ühinemislepingus toodud eesmärgid on meil selgelt kirjas. Investeeringute kavad selgelt kirjas. Tegevuste elluviimine ei ole selged ja läbipaistvad.“ Teine intervjueeritav arvas, et mõningal määral, sest kuna ei pandud paika mõõdetavaid eesmärke, siis ei saa ka tegevusi nendega kokku viia. Järelikult puudub PDCA teise etapi täitmine, mis tuleneb esimese etapi puudujääkidest. Esimeses etapis on eesmärgid küll toodud, kuid nende mõõtmiseks ei ole toodud mõõdikuid. Kuna varasemalt selgus, et ei

ole läbiviidud analüüse haldusreformist oodatud eesmärkide saavutamise kohta, siis on hetkel puudu ka PDCA tsükli kolmas etapp ning see omakorda takistab PDCA neljanda etapi ehk järeltegevuse läbiviimist saadud tulemuste põhjal.

Üks intervjueeritav, volikogu liige ja allüksuse juht, tunneb puudust finantsilisest informatsioonist ning analüüsides. Olukorra parandamiseks võiks tema arvates info programmide kaudu liikuda. Teine intervjueeritav, vallasekretär, tõi välja, et igapäevatoos tal otseselt tulemusinformatsioonist puudust ei ole, aga lihtsam oleks planeerida, kui avalikel teenustel oleks välja arvestatud hind. Ta lisas, et sellest on räägitud ka üle Eesti. Liguori *et al.* (2012: 915) leidsid, et kõige olulisemaks peavad poliitikud ja juhid mittefinantsilist tulemusinformatsiooni. Intervjuudest tuleb aga välja vajadus pigem finantsilise tulemusinformatsiooni järele. Samuti tõi vallasekretär, ehk eelkõige ametnik, välja, et tema oma igapäevatoos tulemusinformatsioonist puudust ei tunne. Selle põhjuseks võib olla, et ametnikuna puutub ta tulemusinformatsiooniga niigi rohkem kokku ning samuti on tema kui ametniku jaoks tulemusinformatsioon lihtsamini kättesaadav.

Tulemusinformatsiooni loomise ja kasutamise protsessi parandamiseks võiks vallasekretäri hinnangul välja töötada juhendmaterjalid: „Me ei ole ennast liiga palju õnneks ahistanud igasuguste juhenditega, aga seda teemat võiks teadvustada rohkem küll.“ Mõlemad nõustuvad, et võiksid olemas olla juhendmaterjalid. Ka Epstein ja Campbell (2002: 22) on toonud, et täpsed ja detailsed juhised andmete kogumise ja nendega töötamise kohta aitavad kaasa tulemuslikkuse juhtimise tsükli juurutamisele ja tulemusinformatsiooni kasutusele võtmisele. Sisemiste juhendmaterjalide puudumise põhjuseks tuuakse, et nende väljatöötamiseni ei ole veel jõutud. Põltsamaa valla ühise programmi loomise kohta arvas üks intervjueeritav, et võiks olla eelarve täitmise ja analüüsi programm. Ta leidis, et see peaks olema lausa Eesti riigi ülene, sest igal omavalitsusel ei ole mõtet uut programmi eraldi tellida. Teine intervjueeritav oli samuti programmist huvitatud: „Absoluutselt, miks mitte. Infot pole kunagi liiga palju.“

Autori hinnangul kasutati tulemusinformatsiooni kõige rohkem ühinemiseelses ja ühinemisaegses etapis. Selle põhjuseks võis olla tulemusinformatsiooni päritolu. Väljatoodud materjalid tulemusinformatsiooni kasutamiseks on kellegi teise loodud, näiteks teiste omavalitsuste arengukavad, eelarvestrateegiad, majandusaasta aruanded ja

õigusaktid. Seetõttu oli tulemusinformatsioonile ligipääs lihtsam. Samuti tõi üks intervjuueeritav välja, et ühinemise läbiviimisel oli neil abiks ka konsultant. Seega võis temal olla suunav roll tulemusinformatsiooni kasutamisel. Samuti olid erinevad omavalitsused samasuguste valikute ja otsuste ees ehk kellega ühineda ja mis tingimustel, mistõttu võib järeldada, et kasutati sarnaseid tulemusinformatsiooni allikaid. Ühinemisjärgses etapis on küsimuseks, kuidas suurt omavalitsust juhtida võimalikult efektiivselt ning arvestada kõigi elanike soovidega.

Intervjuueeritavad ei tunnetanud ühinemise läbiviimisel puudust tulemusinformatsioonist. Samas vähemalt ühest intervjuust kajastub ühinemisjärgselt suurem vajadus analüüside ja tulemusinformatsiooni järele. Kuna siin ei ole võimalik mujalt informatsiooni leida ning on vaja see ise välja töötada, siis autori hinnangul on tulemusinformatsiooni kasutamisel takistuseks selle puudus, sest mõlemad intervjuueeritavad pidasid tulemusinformatsiooni kasutamist oluliseks ehk on olemas motivatsioon tulemusinformatsiooni kasutada. Kuna intervjuueeritavaid oli ainult kaks, siis ei saa nende vajadust tulemusinformatsioonile üle kanda teistele juhtidele ja volikogu liikmetele, aga siiski oli näha, et hetkel oli vallasekretäri kui eelkõige ametniku ehk juhi vajadus tulemusinformatsioonile väiksem kui volikogu liikme ja allüksuse juhi vajadus, keda võib pidada nii poliitikuks kui ametnikuks ehk juhiks. See on omakorda loomulik, sest neil on erinevad tööülesanded ning samuti võib vallasekretär ehk eelkõige ametnik oma igapäevatoos tulemusinformatsiooniga rohkem kokku puutuda.

Autori hinnangul saaks mitmel viisil edasises töös tulemusinformatsiooni paremini kasutada. Esiteks oleks oluline välja töötada omavalitsuse ülene programm, mis sisaldaks nii mittefinantsilist kui ka finantsilist tulemusinformatsiooni. See peaks olema kooskõlas kasutajate vajadustega. Näiteks võiks võtta eeskujuna mõne kontserni ettevõtte programmist, sest autor on varasemate õpingute jooksul ühe sellise programmiga kokku puutunud, kus oli kõigi allüksuste kohta informatsioon ühest kohast lihtsasti kättesaadav. Samuti oli sellest programmist võimalik leida erinevate ametikohtade juhendmaterjalid. Autor nõustub ühe intervjuueeritava arvamusega, et see peaks olema Eesti riigi ülene, sest sel juhul saaks välja töötada ühe malli, mida on kõigil omavalitsustel vastavalt oma vajadustele võimalik kohandada.

Kuna tundub, et lähitulevikus sellist programmi ei looda, siis oleks vaja läbi viia küsitlus, millisest informatsioonist erinevad ametnikud ja volikogu liikmed puudust tunnevad ning leida võimalus seda sagedamini edastada, näiteks igakuiste aruannete näol. Selleks, et tulemusinformatsiooni paremini ja rohkem edastada, tuleks vähemalt esialgu luua uus ametikoht, mille ülesandeks oleks välja töötada, kuidas töötajad saaksid luua tulemusinformatsiooni, ilma et see nende põhitööd segama hakkaks ning kuidas tulemusinformatsioon peaks jõudma kasutajateni. Seega oleks tema ülesandeks välja töötada juhendmaterjalid tulemusinformatsiooni kasutamiseks ning loomiseks erinevatel omavalitsuse tegevuse tasanditel. Kui välja töötada selline süsteem, kus töötajad teavad oma rolli tulemusinformatsiooni loomises, siis hilisemalt kaoks võibolla vajadus ka selle ametikoha järele. Samas oleks sellel ametikohal siiski suunav roll ka tulevikus. Näiteks kui ta hoiaks pidevalt eriti just finantsilisel tulemusinformatsioonil silma peal, siis saaks ta ka jooksvalt anda soovitusi erinevate valdkondade tegevuse tulemuste parandamiseks. Sellisel juhul saaks probleemidega tegeleda nende tekkimisel, mitte tagantjärele.

## KOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö teoreetilises osas selgitati tähtsamaid mõisteid ning kontseptsioone. Teoreetilise osa esimeses alapeatükis toodi välja tulemuslikkuse mõiste ja tulemuslikkuse tasandid avalikus sektoris. Samuti selgitati PDCA tsükli erinevaid etappe ja toodi välja kuidas tulemuslikkus ja tulemusinformatsioon on PDCA tsüklis omavahel seotud. Tulemusinformatsiooni toel on võimalik juhtida tulemuslikkust PDCA tsükli kaudu. Iga etapp toetub tulemusinformatsioonile ning kuna tsükkel on järjepidev, siis on võimalik saadud tulemuste põhjal seda korrata ning mõõdikuid järjepidevalt täiendada. Teoreetilise osa teises alapeatükis on välja toodud tulemusinformatsiooni mõiste ning tulemusinformatsiooni kasutajad avalikus sektoris. Tulemusinformatsiooni kasutajad on erinevad ning ka selle kasutamine on erinev.

Tulemusinformatsiooni kasutusele võtmisega võib mitmeid probleeme ilmned, mis on välja toodud teoreetilise osa kolmandas alapeatükis. Välja on toodud, mida peab silmas pidama tulemusinformatsiooni kasutamisele võtmisel kohalikus omavalitsuses, et seda protsessi lihtsustada. Neljandas teoreetilise osa alapeatükis selgitati haldusreformide läbiviimist. Bakalaureusetöö teoreetilises osas toodi välja erinevate mõistete ja kontseptsioonide juures, miks on tulemusinformatsiooni kasutamine haldusreformi tingimustes oluline. Haldusreformi tingimustes väljatöötatud eesmärgid on aluseks uute omavalitsuste tööle. Seetõttu on PDCA tsüklis tulemusinformatsioonil ja paika pandud mõõdikutel oluline roll haldusreformi tingimustes.

Töö teises peatükis ehk empiirilises osas viis autor läbi dokumendianalüüsi ja intervjuud. Dokumendianalüüs põhineb ühinenud omavalitsuste ning praeguse Põltsamaa valla arengukavadel ja katab PDCA tsükli esimese etapi. Kuna 2018. aasta majandusaasta aruanne ei olnud käesoleva bakalaureusetöö kirjutamise ajaks avaldatud, siis teisi PDCA tsükli etappe dokumendianalüüsis ei kajastatud ning seetõttu on dokumendianalüüsi tulemused piiratud. Ühinenud Põltsamaa valla arengukavas on erinevalt mitmele ühinemiseelsele omavalitsusele välja toodud tulemusmõõdikud. Ühinenud omavalitsuste

arengukavas on paljud sihtväärtused toodud liiga üldiselt. Kasulikum oleks need tuua arvuliste väärtustena, sest siis on võimalik anda parem hinnang eesmärkide saavutamise kohta. Lisaks ei ole paljude sihtväärtuste puhul välja toodud oodatavat teostamise aega, mille kaudu oleks eesmärkide saavutamist parem kontrollida.

Intervjuud viidi läbi kahe töötajaga, kes osalesid ühinemise läbiviimisel ning kes on ka uues omavalitsuses tööl. Üks neist oli ühe endise omavalitsuse vallavanem ning uues omavalitsuses allüksuse juht ning volikogu liige. Teine intervjueeritav oli ühe endise omavalitsuse vallasekretär ning on samal ametikohal ka uues omavalitsuses. Kuna intervjuusid oli vaid kaks ning mõlemad intervjueeritavad olid varasemalt samas omavalitsuses tööl, siis seab see piirangud intervjuude tulemuste üldistamisele kogu Põltsamaa valla ja selle ühinejate kohta.

Intervjuudest selgus, et PDCA tsükli etapid on haldusreformi tingimustes nõrgalt täidetud või täitmata. Kuna esimeses PDCA tsükli etapis ei ole paika pandud mõõdetavaid eesmärke, siis ei ole ka teised PDCA tsükli etapid esimese põhjal täidetavad. Samuti selgus intervjuudest, et haldusreformi tulemusi ei ole analüüsitud, mistõttu ei saa selle põhjal ka edasisi otsuseid teha ehk ka kolmas ja neljas etapp on täitmata. Haldusreformi ühinemiseelses ja ühinemisaegses etapis kasutati teiste loodud materjale ning samuti oli abiks konsultant, mistõttu oli tulemusinformatsiooni kasutamine lihtsam ning seda tehti rohkem. Kuna edasises töös tuleb kasutada pigem enda loodud materjale, siis on see siiani takistanud tulemusinformatsiooni kasutamist ühinemisjärgselt. Kahe intervjueeritava puhul oli näha erinevat vajadust tulemusinformatsioonile. Poliitiku ja samal ajal ka juhi rollis olev intervjueeritav tunnetas suuremat vajadust tulemusinformatsiooni järele. Samas ainult ametniku ehk juhi rollis olev intervjueeritav oma igapäevatoös tulemusinformatsioonist puudust ei tundnud, mis võib tuleneda sellest, et ta puutub niigi igapäevaselt tulemusinformatsiooniga rohkem kokku ning samuti on tulemusinformatsioon tema jaoks lihtsamini kättesaadav.

Autori soovib tulemusinformatsiooni paremaks kasutamiseks Põltsamaa vallas töötada välja omavalitsuse ülene programm, mille loomisel võiks eeskujuna võtta mõne kontserni ettevõtte programmist, kus leiduksid ka ametikohtade juhendmaterjalid. Kuna sellise programmi loomine lähitulevikus on kaheldav, siis autor soovib luua tulemusinformatsiooni kasutamise soodustamiseks ametikoha, kelle ülesandeks on välja

töötada tulemusinformatsiooni kasutamise ja loomise süsteem ning juhendmaterjalid erinevatele ametikohtadele. Samuti oleks sellise ametikoha ülesandeks analüüsida ja jälgida tulemusinformatsiooni. Selle põhjal on tal võimalik anda soovitusi tulemusinformatsiooni kasutamiseks, tulemuste parandamiseks ning probleemidega tegelemiseks.

## VIIDATUD ALLIKAD

1. **Adamaschek, B.** (2001) Intermunicipal Comparative Performance Measurement: Innovation through Competition. In Gress, F., & Janes, J. (Toim). Reforming governance: lessons from the United States of America and the Federal Republic of Germany. Frankfurt; New York: New York: Campus; Palgrave, pp 255–270.
2. **Allers, M. A., & Geertsema, J. B.** (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation: effects of local government amalgamation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682. DOI: 10.1111/jors.12268
3. **Appelbaum, S. H., Gandell, J., Jobin, F., Proper, S., & Yortis, H.** (2000). Anatomy of a merger: behavior of organizational factors and processes throughout the pre- during- post-stages (part 1). *Management Decision*, 38(9), 649–662. DOI: 10.1108/00251740010357267
4. **Askim, J.** (2007). How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 453–472. DOI: 10.1177/0020852307081152
5. **Banovetz, J. M.** (1990). The nature of local government. In Banovetz, J. M. (Toim). (1990). *Managing local government: cases in decision making*. Washington: ICMA, pp 9–15
6. **Blesse, S., & Baskaran, T.** (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54–74. DOI:10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003
7. **Blom-Hansen, J.** (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51–73. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x
8. **Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S.** (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System: SIZE, DEMOCRACY, AND THE

- ECONOMIC COSTS. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790–803. DOI: 10.1111/ajps.12096
9. **Deming, W. E.** (2000). *The new economics: for industry, government, education* (2nd ed). Cambridge (Mass.); London: MIT Press, pp 131–133.
  10. Eelarvestrateegia ja arengukavade koostamise kord (2018). Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/427022018003?leiaKehtiv>]. 18.04.2019
  11. **Epstein, P. D., & Campbell, W.** (2002). *Use and the Effects of Using Performance Measures for Budgeting, Management, and Reporting*. Research report, September 2002. [[http://www.seagov.org/sea\\_gasb\\_project/local\\_austin.pdf](http://www.seagov.org/sea_gasb_project/local_austin.pdf)]. 18.12.2018
  12. Finantseerimine. Rahandusministeerium. [<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine>]. 13.12.2018a
  13. **Haldma, T., Peda, P., & Liik, M.** (2007). Tulemuslikkuse juhtimine Eesti kohalikes omavalitsustes ühistransporditeenuse osutamise näitel. Raamatupidamiselt majandusarvestusele (arvestus, analüüs, maksundus, auditeerimine): konverentsikogumik 8. Tallinn, 2007, pp 40–51.
  14. Haldusreform. Rahandusministeerium. [<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/haldusreform>]. 11.12.2018b
  15. Haldusreformi kontseptsioon (eelnõu 17.12.2015) (2015). Tallinn [[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218\\_haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf)]. 11.12.2018
  16. **Hansen, S. W.** (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government. *Political Studies*, 63(2), 373–389. DOI: 10.1111/1467-9248.12096
  17. **Jordahl, H., & Liang, C.-Y.** (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice*, 143(1–2), 157–172. DOI: 10.1007/s11127-009-9495-y
  18. **Kenk, K., Haldma, T.** (2016). Tulemusinformatsiooni kvaliteet Eesti kohalike omavalitsuste tulemusvastutuse raamistikus. *Eesti Majanduspoliitilised Väitlused* 2016, Vol. 24, No. 2, pp. 25 – 29.
  19. **Kenk, K., Haldma, T.** (2018). INTERVJUU KÜSIMUSED - TULEMUSINFO KASUTAMINE KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISEL.

20. Kohalike omavalitsuste rahastamine. Riigikontrolli ülevaade Riigikogule. 2017. Tallinn. [<https://bit.ly/2vplblr>]. 18.12.2018
21. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161?leiaKehtiv>]. 13.12.2018
22. Kohalikud omavalitsused. Rahandusministeerium. [<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>]. 13.12.2018c
23. **Kork, A.-A., Mänttari, P., & Vakkuri, J.** (2015). Complexities of Productivity Policies in the Finnish Public Sector: Knowing How to Do More with Less?: PRODUCTIVITY POLICIES IN THE FINNISH PUBLIC SECTOR. *Financial Accountability & Management*, 31(4), 395–414. DOI: 10.1111/faam.12062
24. **Kroll, A.** (2014). Why Performance Information Use Varies Among Public Managers: Testing Manager-Related Explanations. *International Public Management Journal*, 17(2), 174–201. DOI: 10.1080/10967494.2014.905409.
25. **Kroll, A.** (2015). Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486. DOI: 10.1080/15309576.2015.1006469
26. **Lassen, D. D., & Serritzlew, S.** (2011). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from Large-scale Municipal Reform. *American Political Science Review*, 105(02), 238–258. DOI: 10.1017/S000305541100013X
27. **Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I.** (2012). Some Like it Non-Financial ...: Politicians' and managers' views on the importance of performance information. *Public Management Review*, 14(7), 903–922. DOI: 10.1080/14719037.2011.650054
28. **Luik-Lindsaar, H., Põldaru, R., Põder, A., & Roots, J.** (2018). Performance evaluation of rural areas: the case of Estonian rural municipalities before the administrative reform. *Agronomy Research*, 16(3), 806–820. DOI: 10.15159/AR.18.125
29. **Nitzl, C., Sicilia, M., & Steccolini, I.** (2018). Exploring the links between different performance information uses, NPM cultural orientation, and organizational performance in the public sector. *Public Management Review*, 21(5), 686–710. DOI: 10.1080/14719037.2018.1508609

30. Pajusi valla 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne. [<https://www.poltsamaa.ee/majandusaasta-arued>]. 15.04.2019
31. Pajusi valla arengukava aastani 2031 (2016). Riigi Teataja. [[https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4281/0201/6001/VM41\\_lisa.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4281/0201/6001/VM41_lisa.pdf#)]. 18.04.2019
32. Pajusi valla, Puurmani valla, Põltsamaa linna ja Põltsamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine” muutmine (2017). Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/110012017005>]. 11.12.2018
33. **Pollitt, C.** (2006). Performance Information for Democracy: The Missing Link? *Evaluation*, 12(1), 38–55. DOI: 10.1177/1356389006064191
34. Puurmani valla 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne. [<https://www.poltsamaa.ee/majandusaasta-arued>]. 15.04.2019
35. Puurmani valla arengukava 2016 – 2026 (2016). Riigi Teataja. [[https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4071/2201/6034/Puurmani\\_arengukava.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4071/2201/6034/Puurmani_arengukava.pdf#)]. 18.04.2019
36. Põltsamaa linna 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne. [<https://www.poltsamaa.ee/majandusaasta-arued>]. 15.04.2019
37. Põltsamaa linna arengukava 2012 – 2033 (2015). Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4240/9201/5007/2015%20Arengukava%202012-2033%20muudatustega.pdf#>]. 18.04.2019
38. Põltsamaa linna tegevuskava aastateks 2015 – 2020 (2015). Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4240/9201/5007/Tegevuskava%202015.pdf#>]. 18.04.2019
39. Põltsamaa linna, Põltsamaa valla, Pajusi valla ja Puurmani valla ühinemisleping. Ühinemislepingu kinnitamine. Riigi Teataja. 2016. [<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4231/2201/6058/LISA.pdf#>] 15.04.2019
40. Põltsamaa valla 2017. aasta konsolideerimisgrupi majandusaasta aruanne. [<https://www.poltsamaa.ee/majandusaasta-arued>]. 15.04.2019
41. Põltsamaa valla arengukava aastani 2035 (2013). Riigi Teataja. [<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4251/0201/3068/P%C3%B5ltsamaa%20valla%20arengukava%20aastani%202035.pdf#>]. 18.04.2019

42. Põltsamaa valla arengukava 2040 (2018). Riigi Teataja. [[https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4251/0201/8018/m58\\_lisa.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4251/0201/8018/m58_lisa.pdf#)]. 16.04.2019
43. **Saarimaa, T., & Tukiainen, J.** (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers. *European Journal of Political Economy*, 38, 140–152. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2015.02.006
44. Seletuskiri Põltsamaa linna, Põltsamaa valla, Pajusi valla ja Puurmani valla ühinemislepingule. Ühinemislepingu kinnitamine. Riigiteataja. 2016. [<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4231/2201/6058/Lisa1.pdf#>]. 15.04.2019
45. **Talbot, C.** (2005) Performance management. In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford handbook of public management*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005, pp 491 – 517.
46. **Tavares, A. F.** (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5–15. DOI: 10.2478/mgrsd-2018-0005
47. Vabariigi Valitsuse määruse „Pajusi valla, Puurmani valla, Põltsamaa linna ja Põltsamaa valla osas haldusterritoriaalse korralduse ja Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 1995. a määruse nr 159 „Eesti territooriumi haldusüksuste nimistu kinnitamine“ muutmise“ eelnõu seletuskiri. [[https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/p6ltsamaa\\_sk.pdf](https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2017/02/p6ltsamaa_sk.pdf)]. 08.05.2019
48. **Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J.** (2010). *Performance management in the public sector*. Routledge masters in public management. London; New York: Routledge.

# LISAD

## Lisa 1. Autori korrigeeritud intervjuu küsimused

### INTERVJUU KÜSIMUSED - TULEMUSINFO KASUTAMINE KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÜHINEMISEL

*Tulemusinformatsioon – finantsiline ja mittefinantsiline info, mis*

- *kajastab organisatsiooni tegevuse tulemuslikkust (eelkõige suhtarvude ja muude mõõdikute kujul)*
- *on esitatud kvantitatiivselt (mõõdetavalt),*
- *on süstematiseeritav, agregeeritav ja liigendatav ning*
- *selle kogumine on üldjuhul pidev protsess.*

*Tulemuslikkuse juhtimine on tulemusinformatsiooni kasutamine juhtimisotsuste vastuvõtmisel - eesmärkide formuleerimisel, ressursside jaotamisel, olukorra soovitude vastavuse hindamisel ja korrigeerivate tegevuste määratlemisel ja elluviimisel.*

#### **1. Üldised küsimused tulemuslikkuse hindamise ja juhtimise kohta (küsitakse vastaja isiklike arvamusi ja hinnanguid)**

1. Kuivõrd oluliseks peate tulemusinformatsiooni kasutamist kohalike omavalitsuste juhtimisel (*1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem nõus 5 – täiesti nõus NA – pole asjakohane*)
  - a. strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide seadmiseks,
  - b. KOV erinevate valdkondade/osakondade hindamiseks,
  - c. töötajate tunnustamisel ja motiveerimisel (sh kasutamine tulemustasustamiseks),
  - d. meetmete (programmide, lahenduste) väljatöötamiseks?
2. Kuivõrd oluliseks peate planeeritava tulemuslikkuse osas informatsiooni kommunikeerimist elanikele ja teistele huvigruppidele? (*1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem nõus 5 – täiesti nõus NA – pole asjakohane*)
3. Kuivõrd oluliseks peate tegeliku soorituse kohta tulemusinformatsiooni kommunikeerimist elanikele ja teistele huvigruppidele? (*1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem nõus 5 – täiesti nõus NA – pole asjakohane*)
4. Kuivõrd olete nõus järgmiste väidetega\* (*1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem nõus 5 – täiesti nõus NA – pole asjakohane*)
  - a. Suuremad omavalitsused suudavad pakkuda kvaliteetset avalikku teenust mõistlikuma hinnaga kui väikesed omavalitsused.
  - b. KOV ühinemine võimaldab pakkuda ühinenud omavalitsustes senisest parema kvaliteediga ja mitmekülgsemaid avalikke teenuseid.
  - c. Ühinemisprotsessi käigus sõnastasime ühinemisprotsessi oodatavad tulemused mõõdetavate eesmärkidena.
  - d. Seosed ühinemislepingus toodud eesmärkide ja nende saavutamiseks vajalike tegevuste (tegevuskava) vahel on selged ja läbipaistvad.
5. Kuidas hindate tulemusinformatsiooni olemasolu, kättesaadavust ning kasutusvõimalusi oma kohalikus omavalitsuses (*vali üks vastus*):

- a. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud ei ole meie tegevusvaldkonnas kvantitatiivselt määratletud, nende tegelike väärtuste kohta infot ei koguta ja ei analüüsita.
- b. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, kuid nende tegelike väärtuste kohta infot ei koguta ja ei analüüsita;
- c. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, nende tegelikke väärtusi mõõdetakse, kuid nende mõõtmiste tulemusi ei analüüsita.
- d. Tulemuseesmärgid ja mõõdikud on meie tegevusvaldkonnas määratletud, nende tegelikke väärtusi mõõdetakse ja mõõtmise tulemusi analüüsitakse pidevalt.

Lisakommentaariid:

- 6. Millisest tulemusinfost tunnete kõige enam puudust?
- 7. Kui Teil oleks võimalik muuta midagi oma kohaliku omavalitsuse tulemusinfo loomise ja kasutamise protsessis, siis mis see oleks? (Kas võiks olla mingi ühine programm? Kas selline programm praegu Põltsamaa valla üleselt puudub)\*\*
- 8. Kas tulemuslikkuse juhtimise rakendamiseks on KOV enda poolt välja töötatud sisemised juhendmaterjalid? Kui ei, siis miks?

### **Tulemusinfo kasutamine seoses ühinemisega**

#### *Ühinemiseelne etapp*

- 9. Kas ühinemist oli kaalutud volikogus ka enne viimast haldusreformi? (Kas on tekkinud mõtteid tulevikus piiride muutmiseks?)\*\*
- 10. Mil määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) kasutati tulemusinfot ühinemiseelses etapis
  - a. ühinemise protsessis osalemise otsustamiseks (ühinemisvajaduse hindamine);
  - b. erinevate ühinemispartnerite valikul ja hindamisel;
  - c. ühinemisläbirääkimistel;
  - d. ühinemislepingu projekti koostamisel.
- 11. Missugust tulemusinformatsiooni kasutati ühinemiseelses etapis ja millistest allikatest see pärit oli?\* (Kas see oli pigem finantsiline või mittefinantsiline tulemusinformatsioon?)\*\*
- 12. Millisest tulemusinformatsioonist tundsite kõige enam puudust ühinemist ette valmistades?

#### *Ühinemisprotsess (ühinemise läbiviimine)*

- 13. Mil määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) kasutati tulemusinfot ühinemise läbiviimise etapis
  - a. ühinenud omavalitsuse struktuuri kavandamisel (sh koondatavad ja juurdeloodavad ametikohad);

- b. ühinenud omavalitsuse õigusaktide koostamisel;
  - c. ühinenud omavalitsuse strateegilise arengukava ja eesmärkide formuleerimisel;
  - d. ühinenud omavalitsuse eelarvestrateegia ja eelarve koostamisel.
14. Missugust tulemusinformatsiooni kasutati ühinemise läbiviimisel ja millistest allikatest see pärit oli?\*
  15. Millisest tulemusinformatsioonist tundsite kõige enam puudust ühinemise läbiviimise ajal?
  16. Mis oli Teie hinnangul kõige keerulisem asjaolu/takistus, mis tuli ühinemisprotsessi käigus ületada?

#### *Ühinemisjärgne etapp*

17. Kas ühinemisjärgsel perioodil on tulemuslikkuse informatsiooni roll KOV juhtimises täiendavalt üles kerkinud? (Kas enne ühinemist tundsite, et oli piisavalt tulemusinformatsiooni? Kas probleem on tekkinud suuruse tõttu?)\*\*
18. Kas ja millises kujul on kavas kasutada tulemusinformatsiooni ühinemiseesmärkide/lepingu täitmise monitoorimisel ja ühinemiseesmärkide täitmisel?
19. Milliseks hindate ajaperioodi, millal saab hakata mõõtma ühinenud omavalitsuse ette seatud eesmärkide täitmist? (Kas ühinemisleping on hetkel liiga piirav suuremate otsuste vastu võtmisel? Kas esineb takistusi asutuste sulgemisel?)\*\*
20. Millised muutused on (Teie hinnangul) toimunud tulemusinformatsiooni loomises ja kasutamises ühinemisjärgselt?
21. Milliseid muutusi ootate (on plaanitud) tulemusinformatsiooni kasutamise osas tulevikus? (Kas oleks vajalik luua ametikoht, kes tegeleks ainult tulemusinformatsiooni analüüsiga ning juhendamisega?)\*\*
22. Millisel määral (1 – üldse mitte 2 – vähesel määral 3 – mõningal määral 4 – pigem sageli 5 – väga tihti NA – pole asjakohane) on kavas ühinemisjärgses omavalitsuses tulemusinformatsiooni kasutada järgmisteks eesmärkideks:
  - a. strateegiliste ja operatiivsete eesmärkide seadmiseks,
  - b. KOV erinevate valdkondade/osakondade hindamiseks,
  - c. töötajate tunnustamisel ja motiveerimisel (sh kasutamine tulemustasustamiseks),
  - d. meetmete (programmide, lahenduste) väljatöötamiseks?
23. Kuivõrd on (saab olema) Teie hinnangul vajalikul tasemel tulemusinformatsioon kättesaadav eelnimetatud kasutusviisideks? (Kui praegust olukorda vaadata, kas Teile tundub, et on piisavalt tulemusinformatsiooni? Kas praegu on näha, et tegeletakse sellega, et infot tulevikus rohkem oleks?)\*\*

#### *Üldised küsimused vastaja kohta*

24. Ametikoht ja ametikoha tüüp (volikogu liige/vallavalitsuse liige/finantsvaldkonna juht/osakonna/allüksuse juht)

25. Haridus (keskharidus/kõrgem (bakalaureus)/kõrgem (magister)/kõrgem (doktorikraad)
26. Milline oli Teie roll ühinemisprotsessis?
27. Kas olete kaasatud tulemuseesmärkide formuleerimise ja sobivate mõõdikute määratlemise protsessi? Palun täpsustage vajadusel.
28. Kas olete kaasatud tulemusmõõdikute kogumise, raporteerimise ja analüüsimise ja protsessi? Palun täpsustage vajadusel.
29. Kas olete varasema töö või õpingute käigus kokku puutunud tulemuslikkuse hindamise ja juhtimisega? Palun täpsustage.
30. Tööstaaž praeguses ametis (aastates) ja sarnastel ametipostidel kokku (aastates).
31. (Kas leiate, et haldusreformiga on saavutatud oodatud tulemused? Kas haldusreform on pigem positiivne olnud?)\*
32. (Kas arvate, et ootused haldusreformile olid liiga positiivsed ja optimistlikud?)\*

\* Autori korrigeeritud küsimus.

\*\* Intervjuu käigus küsitud lisaküsimused.

## **SUMMARY**

### **USE OF PERFORMANCE INFORMATION IN ADMINISTRATIVE REFORM ON THE EXAMPLE OF PÕLTSAMAA**

Liisi Jürjens

Public sector performance has been constantly talked about. It has been difficult to measure how politicians achieve the things they have promised (Talbot 2005: 491). Using performance information is important to manage performance. Administrative reform carried out in Estonia in 2017. 213 municipalities were reduced to 79. The purpose of the administrative reform in Estonia was to create better performing municipalities.

The aim of this bachelor's thesis is to analyze the use of performance information during the administrative reform and to give suggestions for using performance information to manage performance in Põltsamaa. The following tasks were set to achieve this aim:

- bring out the most important concepts and their definitions for using performance information;
- analyze the use of performance information in public sector;
- bring out the theoretical background of administrative reforms and explain why it is important to use performance information during the administrative reform;
- bring out circumstances of administrative reform in Estonia and in Põltsamaa;
- analyze how performance information was used during administrative reform in Põltsamaa;
- give suggestions for using performance information in Põltsamaa.

This paper consists of two chapters. The first chapter gives a theoretical base for performance information and its use, public sector performance and circumstances of administrative reform. For theory the author has used literature and articles that are mostly in English. It is possible to make decisions to manage performance based on performance information. The users of performance information and how they use performance

information are different. The second chapter is the empirical part of the paper where the author explains methodology that is being used. In this chapter Põltsamaa's development documents and conducted interviews will be analyzed.

Performance information supports managing performance through the PDCA cycle. Performance information supports every step from the PDCA cycle and since the PDCA cycle is consistent then it is possible to repeat the cycle based on the results that were found and improve performance information. The users of performance information are different and use performance information differently.

Performance, levels of performance in public sector, PDCA cycle, performance information, users of performance information in public sector, aspects that affect using performance information, administrative reforms in public sector, using performance information in administrative reforms were covered in the theoretical part. Empirical part of the paper consists of analyzing merged municipalities' development plans and analyzing interviews.

Analyzing development documents covers only the first step of PDCA cycle and therefore the results are limited. There are given performance indicators in Põltsamaa's development plan. This was not the case for many pre-merger municipalities. However, the given performance indicators were too general, and it would be more useful to set numerical performance indicators. Also, for many performance indicators, there were not given a set time for accomplishing them, which would make it easier to check if the set performance indicators are accomplished in given time.

Interviews were conducted with two employees who took part in carrying out administrative reform. Because of the small number of interviews and both being from the same pre-merger municipality, there are limitations for making generalizations based on the results. The steps of PDCA cycle are poorly carried out or not carried out at all in the case of administrative reform in Põltsamaa. Because the measurable goals were not set in the first step of the PDCA cycle, the other steps cannot be carried out either. Also, since the results of administrative reform have not been analyzed in Põltsamaa, it is not possible to make further decisions based on the information and the third and fourth step of the PDCA cycle were not carried out either. In the pre- and during-merger phases of

administrative reform, the used performance information was mostly created by others. There was also a consultant present during the administrative reform to give guidance for carrying out the merger. This means that it was easier to use performance information and it was used more frequently than in the post-merger phase. In the post-merger phase, all or most of the performance information must be created by the workers of the municipality – so far this has prevented using performance information post-merger.

Users have different needs for performance information. The politician who was also in the role of the manager felt a bigger need for performance information. However, the employee who was only in the role of the manager, wasn't lacking performance information in her daily work. Reason for this might be, that she as a manager gets more information in her daily work and performance information might be more accessible for her.

Author gives some suggestions for using performance information in Põltsamaa. First, a program should be created based on a group of companies' programs, which should include guides for employees for using and creating performance information. Secondly, since it is not very likely that such program will be created in near future, author recommends creating a position for someone who would develop a system for using and creating performance information and guides for employees. Also, it would be their task to analyze and observe performance information. Based on their analysis and observations, they could give suggestions for using performance information to improve performance and solve problems.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Liisi Jürjens (sünnikuupäev: 12.03.1997),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Tulemusinformatsiooni kasutamine kohalike omavalitsuste haldusreformi tingimustes Põltsamaa valla näitel“, mille juhendaja on professor Toomas Haldma,
  - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **13.05.2019**