Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine

Peakontrolöri 28.mai 2002 otsus nr 043/2001

Ülevaade auditi tulemustest

Nii 2001. kui ka 2002. aasta riigieelarvega andis Riigikogu Vabariigi Valitsusele tulemusjuhtimise rakendamiseks ligikaudu 100 miljonit krooni töötasuvahendeid (edaspidi tulemustasu). Riigikontroll auditeeris 2001. aasta eraldiste kasutamise otstarbekust, vaadates nii konkreetselt tulemustasu maksmiseks loodud süsteemi kui ka väljamaksmise aluseks olnud tulemusi ja aruandlust neljas ministeeriumis. Samuti hindas Riigikontroll, kas esimese aasta kogemust hinnates on 2002. aasta süsteemi täiustatud.

Auditi peamised järeldused

Süsteemi loojaks oli Rahandusministeerium, kes valmistas ette valitsuse määrused. Tulemustasu jaotamise peamiste eesmärkidena sooviti motiveerida riigiasutusi saavutama samade ressurssidega paremaid tulemusi. Samuti sooviti tulemustasu kaudu tunnustada silmapaistva sooritusega riigiasutusi, et saavutada tulemuslikum ülesannete ja eesmärkide täitmine ning tõhusam ja efektiivsem riigihaldus.

Riigikontroll toetab selle algatuse eesmärke, kuid kahjuks ei ole soovitud eesmärke saavutatud. Peamised põhjused, miks eesmärke pole saavutatud, on järgmised:

1. Tulemustasu saamine ja suurus ei sõltunud enamasti tööplaani täitmisest (ja seal kirjeldatud tulemustest), vaid palgafondist ja inimeste arvust.
2. Asutuste võime mõõdetavaid eesmärke ja tulemusi püstitada oli madal.
3. Tulemustasu said peaaegu kõik algselt süsteemi lülitatud asutused. Vaid üksikute reorganiseeritavate asutuste puhul leiti, et need pole “silmapaistva sooritusega”.
4. Tulemustasu eraldamine üksnes riigiasutuse tööplaanide alusel soodustas pigem probleemide peitmist.

Ebaõnnestumise oluliseks mõjuriks oli Rahandusministeeriumi nõrk ettevalmistustöö ja metoodiline tugi süsteemi juurutamisel. Tulemusjuhtimise üldkontseptsioon, mis seostaks palgakorralduse, eelarvestamise, planeerimise, raamatupidamise ja aruandluse,

puudub Rahandusministeeriumil siiani, jätkuvalt rakendatakse üksikuid komponente. Samuti ei kõrvaldanud Rahandusministeerium 2002. aasta tulemustasu korraldust kavandades 2001. aastal ilmnenud probleeme, jättes selle põhimõtteliselt samaks.

Riigikontroll on seisukohal, et praegu ei ole Eesti avalik sektor valmis tulemustasu rakendama, sest asutuste oodatavaid tulemusi ei formuleerita riigi eesmärkidest lähtudes ning nende kohta ei koguta infot ega hinnata seda. Samuti ei ole Rahandusministeerium suutnud asutustele pakkuda vajalikul tasemel metoodilist tuge, riigiasutuste endi tulemusjuhtimise alased teadmised ja kogemused on aga puudulikud.

Riigikontrolli ettepanekud ja Rahandusministri vastus

Riigikontroll tegi rahandusministrile ettepanekud (peatükis 6) süsteemi täiendamiseks: seostada üksikisikute tulemused Vabariigi Valitsuse eesmärkidega, kaaluda tegevuskavade kasutamist tulemusjuhtimise peamise instrumendina, mis seostaks eelarve, tulemuspalga ja tulemused. Samuti palusime rahandusministril esitada nägemuse palgakorralduse arengutest ning otsustada tulemustasu maksmise lõpetamine asutustes, kus tulemused ei ole seotud põhitegevusega, on mõõdetamatud, võrreldamatud eelmiste perioodidega ning kus ei eksisteeri toimivat personalihindamissüsteemi ja palgakorraldust.

Rahandusministri vastusest (lk 53) saab järeldada, et kaks aastat kasutusel olnud tulemustasu süsteemi tulevikus sellisel kujul ei jätkata, sest loodetavasti jõustub uus avaliku teenistuse seadus (ATS). Seetõttu on ka ebaotstarbekas teha olemasolevasse süsteemi suuremaid muudatusi käesoleva aasta jooksul. Samas ei esita rahandusminister visiooni sellest, milline hakkab olema palgakorraldus kehtivas õiguslikus raamistikus (kui ATS 2003. aastal ei jõustu). Rahandusministri vastusest saab järeldada, et tulemustasu maksmine käesoleval aastal jätkub vaatamata sellele, et paljudes asutustes, kaasa arvatud Rahandusministeeriumis, ei ole süsteem toonud oodatud kasu.

Riigikontroll on seisukohal, et korduda ei tohiks juhtumid, mille puhul riigis viiakse läbi lühiajalisi laiaulatuslikke üksikalgatusi, mida algatuse koordinaator pole läbi mõelnud ja seostanud teiste samal ajal toimuvate protsessidega ning mille rakendamist ta pole katsetanud. See võib aga juhtuda, kui uus ATS, millele rahandusminister viitab, jõustub planeeritud ajal ehk siis 1.juunil 2003. aastal. Sellisel juhul võivad olla vajalikud ka muudatused praegu ettevalmistamisel olevas 2003. aasta riigieelarves. Samas ei ole eelarve koostamise juhendis märget, et jõustuva seadusega tuleks arvestada.

Riigikontroll ei saa nõustuda ka sellega, et rahandusministril puudub nägemus juhuks, kui ATS 2003. aasta suvel ei jõustu. Tegevusi peaks siiski planeerima ka kehtivas õiguslikus raamistikus. Samuti ei rahulda Riigikontrolli olukord, kus sisuliselt kaduva ja järelikult ebaõnnestunuks tunnistatud süsteemi alusel jätkatakse tulemustasu maksmist riigiasutustes käesoleval aastal.

Soovitused Riigikogule

Tuginedes auditile ja rahandusministri vastusele, soovitame Riigikogul anda hinnang, kas tulemusjuhtimise rakendamiseks eraldatud 100 miljonit krooni kasutati Riigikogu ootuste kohaselt ning otsustada, kas jätkata tulemustasu maksmist käesoleval aastal või lisaeelarve menetlemise käigus see lõpetada.

Samuti soovitame Riigikogul kujundada seisukoht, kas ja kui, siis millise detailsusega soovib Riigikogu kinnitada ministeeriumide ja riigiasutuste iga-aastaseid eesmärke ning hinnata nende täitmist. Seejuures tuleks selgitada ka praegu riigieelarve eelnõu seletuskirja lisana esitatavate tegevuskavade staatus. Üheks võimaluseks ongi neist kujundada tulemusjuhtimise instrument (vt ka tulemuskokkulepe joonisel lk 38), mis aitaks seostada valitsusasutuste tulemused nii eelarve, riigi strateegiliste eesmärkide kui ka osaga töötajale välja makstavast palgast.

Sisukord

Sissejuhatus **7**
Valdkonna ülevaade 7
Auditi teostus 9

1. Plaanid **10**
1.1. Eeldused tulemustasu jaotamise aluseks olevatele dokumentidele 10
1.2. Dokumentide olemasolu strateegiast tööplaanini 12
1.3. Dokumentide omavaheline sobivus 12
1.4. Tööplaan tulemustasu maksmise alusena 13
1.5. Tulemuste kirjeldamine tööplaanides 14
1.6. Soovitud mõju saavutamine 15

2. Tulemustasu jaotamine allasutustele ja struktuuriüksustele **17**
2.1. Tulemustasu jaotamise eeldused 17
2.2. Tulemustasu jaotamise protsess 17
2.3. Soovitud mõju saavutamine 20

3. Tulemustasu jõudmine üksikisikuni **22**
3.1. Tulemustasu jaotamise eeldused 22
3.2. Tulemustasu jaotamise protsess üksikisikule 23
3.3. Soovitud mõju saavutamine 24

4. Rahandusministeerium süsteemi loojana **25**
4.1. Ülevaade eeldustest 25
4.2. Tegeliku olukorra analüüs 25

5. Töötasu struktuurist tulemustasu maksmiseni **29**
5.1. Töötasu struktuuri muutused 2001. aastal 29
5.2. Tulemustasu kasutamine 31

6. Ettepanekud rahandusministrile **34**

7. Õppetunnid **36**
7.1. Asutuste hinnang tulemustasu süsteemile 36
7.2. Soovitused edaspidiseks 37

Lisad **42**
1. Mõned testimise tulemused 43
2. Näited 44

Rahandusministri vastus kontrolliaktile **53**

Kaitseministeeriumi vastus kontrolliaktile **56**

Teede- ja sideministri vastus kontrolliaktile **57**

Justiitsministri vastus kontrolliaktile **58**

Selgitus peakontrolöri otsuse kohta

Käesoleva peakontrolöri otsuse eesmärgiks on teavitada Riigikogu ja avalikkust 2001. aastal makstud tulemustasu otstarbekusest ja korraldusest.

Peakontrolöri otsus koosneb kokkuvõttest, sissejuhatusest, seitsmest peatükist, lisadest ning auditeeritavate vastustest Riigikontrolli järeldustele ja ettepanekutele.
Kokkuvõttes esitatakse üldistatud järeldused auditeeritud valdkonna kohta ning juhitakse Riigikogu tähelepanu kõige olulisematele teemadele. Sissejuhatuses kirjeldatakse nii tulemusjuhtimise peamisi eesmärke üldiselt kui ka Eestis rakendatava süsteemi eesmärke. Samuti annab sissejuhatus lühiülevaate auditi teostusest. Esimene, teine ja kolmas peatükk on struktureeritud sarnaselt:

- ülevaade eeldustest, mis sisaldab nii Vabariigi Valitsuse määrusega sätestatud nõudeid kui ka auditeeritavatega kokkulepitud lisaeeldusi;
- teemade kaupa üldistatud alapeatükid, mis kirjeldavad olukorda ja näitavad selle vastavust eeldustele;
- auditi jooksul kogutud teabe põhjal koostatud analüüs, mis näitab, kas tulemusjuhtimise eesmärgid ja/või Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud soovitud mõju on võimalik saavutada.

Neljas peatükk kirjeldab Rahandusministeeriumi kui süsteemi autori tegevust, viies üldisi muutusi asutuste töötasu struktuuris ja tulemustasuga seonduvat ning kuuendas peatükis on esitatud ettepanekud Rahandusministrile süsteemi parandamiseks. Seitsmes peatükk on mõeldud abiks teistele riigiasutustele tulemusjuhtimise rakendamisel, esitatud on nii auditeeritud asutuste hinnang olukorrale kui ka kontrollküsimused, mis aitavad riigiasutustel ennast hinnata.

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Tulemusjuhtimisest

Viimastel kümnenditel on eri riikides kasutatud avaliku halduse tõhustamise ühe komponendina tulemusjuhtimist. Selle peamine idee on delegeerida otsused madalamale juhtimistasandile "lastes juhtidel juhtida".

Tulemusjuhtimise peamine idee on delegeerida otsused madalamale juhtimistasandile, üks instrumente on lisatasu maksmine tulemuslikuma töö eest.

Tegu on juhtimissüsteemiga, mille puhul määratletakse teatud perioodiks teenistujate tegevuse eesmärgid, mis seonduvad organisatsiooni kui terviku strateegiliste eesmärkidega. Perioodi lõpus hinnatakse saavutatud tulemusi ning võrreldakse neid seatud eesmärkidega[1]. Eesmärkide saavutamine seotakse ühekordselt makstava tulemuspreemiaga või perioodiliselt makstava tasuga.

Tulemusjuhtimist rakendades eeldatakse, et kuna otsustusprotsess ja organisatsiooni eesmärkide saavutamine on toodud hierarhiatasandil allapoole, näeb teenistuja paremini oma rolli organisatsioonis (ja avalikus sektoris tervikuna). Seetõttu tunnetab ta oma võimalusi eesmärkide püstitamist mõjutada ning on kokkuvõttes rohkem pühendunud ja motiveeritud seatud eesmärke täitma ja probleemidele lahendusi otsima. Motiveerima peaks ka suurem paindlikkus ja infohulk. Kuna eri tasandite eesmärkide sõnastamine ja tulemuste hindamine nõuab koostööd, on üks tulemusjuhtimise mõjusid ka parem kommunikatsioon eri tasandite vahel.

Tulemusjuhtimise rakendamisega toimub nihe ka kontrolli-funktsiooni rõhuasetuses: kontrollitakse eelkõige tulemusi, mitte niivõrd protsesse nagu traditsioonilise avaliku halduse puhul.

Tulemusjuhtimisest Eestis

Eestis on tulemusjuhtimine viimastel aastatel olnud märksõnaks mitme valdkonna kujundamisel (nt riigieelarve, avalikud teenused, strateegiline juhtimine, personalijuhtimine). Otseselt pole tulemus-juhtimise eesmärki Eestis ametlikult välja öeldud, küll aga on terve rida dokumente, mis seda mõnes valdkonnas avavad. Näiteks Rahandusministeeriumi väljaandes "Tegevus- ja majandus-arengukavade kokkuvõtted 2001. aastaks" viidatakse tulemus-juhtimisele ja selle kontseptsiooni rakendamisele ka riigieelarves. Kesksele kohale seatakse selgete ja konkreetsete eesmärkide püstitamine, nende saavutamiseks vajalike tegevuste määratlemine ja mehhanismi väljatöötamine tulemuste hindamiseks.

2001. aastal eraldati esimest korda töötasuvahendeid tulemusjuhtimise rakendamiseks.

[1] Erinevalt ülejäänud aruandest mõistetakse siin eesmärke pikaajalises, laiemas tähenduses kui tulemusi.

Tulemustasu jaotamine riigiasutuste vahel on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 24.01.2001. a määrusega nr 32 “Tulemusjuhtimise rakendamiseks ette nähtud töötasuvahendite jaotamise tingimused ja kord”. Määruse seletuskirjas on tulemustasu jaotamise peamiseks eesmärgiks: “Motiveerida riigiasutusi saavutama samade ressurssidega **paremaid tulemusi**, seostades asutusele eraldatavad töötasuvahendid osaliselt asutuse tulemuslikkusega eesmärkide poole püüdlemisel. Tulemusjuhtimise rakendamiseks ette nähtud töötasuvahendeid kasutatakse **riigiasutuste tunnustamiseks ja motiveerimiseks**, et saavutada **tulemuslikum ülesannete ja eesmärkide täitmine** ning tõhusam ja efektiivsem riigihaldus”. (Põhjalikumalt käsitletud ptk-s 2.)

Üksikisiku tasandil on tulemustasu jaotamine reguleeritud Vabariigi Valitsuse 10.01.2001. a määrustega nr 8 “Riigiteenistujate töötasustamine 2001. aastal” ja nr 9 “Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste, kellele on ”Riigieelarve seaduses” määratud ülalpidamiskulud, töötajate töötasustamine 2001. aastal” (mõlemaid täiendati tulemustasu osas Vabariigi Valitsuse 24.01.2001. a määrusega nr 31). (Põhjalikumalt ptk-s 3.)

Nende alusel on tulemustasu jaotamise skeem järgmine:

Riigiasutuse tööplaan
Peamised tegevused ja ülesanded eesmärkide saavutamiseks konkreetsel aastal, ülesannete täitmise tähtajad ning vastutavad struktuuriüksused.
Avalik.

↓

Riigiasutuse tööplaani täitmise aruanne
Kajastab riigiasutuse ülesannete täitmist ning eesmärkide saavutamist hindamisperioodil.

↓ **Asutuse tulemuslikkuse hindamine** tööplaani täitmise aruande ning vajadusel muu olulise ja asjakohase info alusel.

Ministri käskkiri riigiasutustele eraldatava tulemustasu jaotamise kohta
Otsuse teeb minister hindamiskomisjoni ettepaneku alusel.
Avalik. Lisatud seletuskiri.

↓ **Üksikisiku panuse hindamine** ametiasutuse töö tulemuslikkuse saavutamisel.

Otsus üksikisikutele tulemustasu maksmise kohta

Seega on tulemuslikkuse hindamine ja tulemustasu määramine riigiasutuse tasandil seotud asutuse tööplaani täitmisega (lisaks võib hindamiskomisjon arvestada ka muud olulist infot); üksikisiku tasandil aga tema panuse hindamisega asutuse tulemuslikkuse saavutamisel. Ülejäänu jäi asutuse enda otsustada.

Tulemustasu jaotatakse riigiasutuse tulemuslikkust hinnates; üksikisikuni jõuab see hinnates tema panust asutuse tulemuslikkuse saavutamisel.

Võimalikud muutused palgakorralduses, sealhulgas lisatasude maksmise süsteemis on tulemas 2003. aastal kui Riigikogu võtab vastu uue avaliku teenistuse seaduse (ATS).

Siin kirjeldatud valitsuse eesmärke tulemusjuhtimise rakendamiseks eraldatud raha väljamaksmisel on põhjalikumalt analüüsitud järgmistes peatükkides.

Auditi teostus

Auditiga soovib Riigikontroll näidata Riigikogule ja avalikkusele, kas tulemustasu kasutuselevõtu soovitud eesmärk ja mõju on saavutatud. See tähendab ülevaadet asutustes püstitatud tulemustest[2], nende saavutamisest ning nende eest tasustamisest. Kuna audit keskendub tulemusjuhtimise rakendamiseks eraldatud töötasu-vahenditele, siis muid tulemusjuhtimise keerdküsimusi ei käsitleta.

Auditeeritud asutused valisime 2001. aasta riigieelarves tulemus-juhtimise rakendamiseks eraldatud raha suurusest lähtudes. Nendeks on Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Teede- ja Side-ministeerium ning Rahandusministeerium. Viimane oli vaatluse all ka kui süsteemi looja.

Vaatlesime nende asutuste tegevust aastal 2001, kirjeldame ka 2002. aastal aset leidnud üldisi muutusi keskkonnas.

Intervjueerisime ministeeriumide hindamiskomisjonide liikmeid ning ametnikke, kes on nendes ministeeriumides ja ministeeriumide valitsemisala asutustes seotud valitud eesmärkide täitmisega.

Kasutasime ministeeriumide ja nende allasutuste tööülesandeid kajastavaid dokumente (strateegiad, tegevus- ja majandusarengu kavad, tööplaanid jms) ning analüüsisime valdkonda reguleerivaid õigusakte. Samuti kasutasime tulemustasu väljamaksmisega seonduvaid dokumente.

Auditeerisid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditijuht Eva Lätti ning vanemaudiitorid Airi Viiart ja Jane Etverk. Kogu auditi jooksul on Riigikontrolli nõustanud Tartu Ülikooli avaliku halduse osakonna juhataja Tiina Randma.

[2] Tulemuste all mõtleme nii väljundeid kui ka aasta jooksul saavutatavaid mõjusid.

1. Plaanid

1.1. Eeldused tulemustasu jaotamise aluseks olevatele dokumentidele

1.1.1. Riigikontrolli eeldused

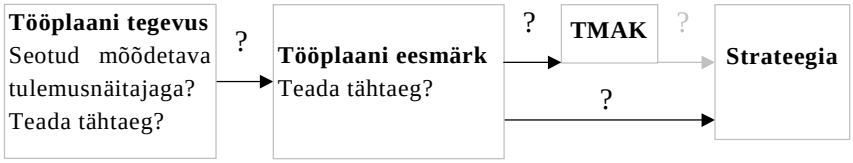
Tulemustasu seostamine mistahes dokumendiga eeldab, et see sisaldab kokkulepitud tulemusi hinnatavaks perioodiks. Valitsuse määruse järgi on tulemustasu maksmise aluseks riigiasutuse tööplaan, mistõttu on järgnevad kriteeriumid sõnastatud tööplaanist lähtuvalt.

Eeldasime, et eri tasandi eesmärgid on omavahel kooskõlas – madalama tasandi eesmärgid seotud üldisemate ja laiemate organisatsiooni (valdkonna, riigijuhtimise) strateegiliste eesmärkidega. Selleks vaatasime kõigepealt, kas on olemas asutuse/ valdkonna strateegia, millest tuleneb tegevus- ja majandusarengukava (edaspidi tegevuskava, TMAK) ja sellest omakorda tööplaan. Selgitamaks ahelat tööplaani tulemuslikkuse näitajast strateegiani, testisime, kas

Planeerimisdokumentide – strateegia, tegevuskava, tööplaani – vahel peab olema seos.

- tööplaani tegevus aitab saavutada tööplaani eesmärki (ning kas mõlemad on seotud kindla tähtajaga);
- tööplaani eesmärgile on (üldisem) kate tegevuskavas;
- tööplaani eesmärgile on (üldisem) kate strateegias;
- on olemas mõõdetav tulemuslikkuse näitaja;

ehk:



Eeldasime, et tööplaanis on asutuse peamiste tegevuste tulemuslikkuse näitajad, mis iseloomustavad säästlikkust, tõhusust, mõjusust, finantse (laiemalt ressursikasutust) või teenuse kvaliteeti. Asutuse peamine tegevus peaks tulenema strateegiast ning olema suunatud asutusest väljapoole – klientidele/ kodanikele.

Tulemuslikkuse näitaja peab rahuldama järgmisi tingimusi:

Tööplaanis sisalduvad tulemused peavad olema mõõdetavad, saavutatavad ja võrreldavad.

- on oluline selleks, mida asutus tahab saavutada;
- ei tekita tahtmatut või raiskavat käitumist;
- on selge, kes vastutab, ja asutus saab seda oma tegevuse kaudu mõjutada;
- on hästi kirjeldatud – lihtsalt arusaadav ja kasutatav;
- on ajakohane, tootes infot piisavalt tihedalt, et protsessi jälgida, ja piisavalt kiiresti, et info oleks kasutuskõlblik;

- on võrreldav kas eelmiste perioodidega või sarnaste tegevustega mujal;
- on kontrollitav, selgelt dokumenteeritud.

1.1.2. Rahandusministeeriumi eeldused

Strateegiate ja valdkondade arengukavade koostamise nõuded on sätestatud eriseadustes ja Vabariigi Valitsuse seaduses. Strateegiate korrastamiseks töötab Rahandusministeerium välja määrust ”Strateegiliste arengukavade koostamise tingimused ja kord”. Määrusega soovitakse tagada strateegiliste arengukavade omavaheline kooskõla keskvalitsuse strateegilise planeerimise üldises süsteemis ning strateegiliste arengukavade alusel tehtavate kulutuste säästlikkus, sihipärasus ja mõjusus.

2001. aasta tegevuskava vorm kinnitati rahandusministri 26.05.2000. a määrusega nr 47. Septembris 2000 ilmunud tegevuskava kokkuvõtete brošüüris mainiti, et 2001. aastast käivitab Rahandusministeerium riigieelarve täitmise aruande osana tegevuskava aruandluse ning et pikemas perspektiivis kujuneb tegevuskavast alus tulemustasu eraldamiseks ja juhtimiseks. Auditi käigus selgus Rahandusministeeriumi nägemus, et dokumendid peaksid olema seotud järgmiselt: Vabariigi Valitsuse eesmärgid ⇒ riiklik arengustrateegia ⇒ valdkonna tasandi eesmärgid ⇒ tegevuskava ⇒ tööplaanid. Ehkki seda pole avalikustatud, võib sellise variandi erinevatest dokumentidest kaudselt välja lugeda. 2001. aasta tegevuskava koostamisel pidid ministeeriumid lähtuma Eesti majanduse arengukavas ja riiklikus arengukavas ning teistes strateegilistes baasdokumentides kajastuvatest eesmärkidest ja prioriteetidest. Seega polnud selleks ajaks selget dokumentide hierarhiat ette antud.

”Tulemusjuhtimise rakendamiseks ette nähtud töötasuvahendite jaotamise tingimuste ja korra” alusel on riigiasutuse tulemuslikkuse hindamine ja talle tulemustasu määramine seotud **tööplaani** täitmisega (aruande alusel), millele lisaks võib hindamiskomisjon arvestada ka muud olulist infot. Riigiasutuse tööplaan on dokument, milles esitatakse asutuse peamised tegevused ja ülesanded eesmärkide saavutamiseks konkreetsel aastal, ülesannete täitmise tähtajad ning ülesannete täitmise eest vastutavad struktuuriüksused.

1.2. Dokumentide olemasolu strateegiast tööplaanini

Olulised planeerimisdokumendid – strateegiad, tegevuskavad, tööplaanid – olid üldiselt olemas.

Asutuse või valdkonna **strateegiad** olid üldiselt olemas, need puudusid Rahandusministeeriumil ja Maksuametil.

Ministeeriumide valitsemisalade 2001. aasta **tegevuskavade** kokkuvõtted on olemas ja avalikud (trükitud), asutuste omad pole enamasti avalikud ja mõnel juhul ka mitte säilitatud. Tegevuskava vorm võimaldas näidata mõõdetavat tulemust (selleks oli lahter "Soovitav tulemus"). Tegevuskava koostamisel polnud korrigeerimise võimalust ja nende kvaliteet oli erinev. Kuigi kavad koondati valitsemisala lõikes, ei saa neid käsitleda kokkuleppena asutuse ja ministeeriumi vahel. Tegevuskava sisaldas asutuse peamisi eesmärke (tähtsuse järjekorras) nii nagu asutused seda ise nägid. Rahandusministeerium tegi vaid keelelist ja vormilist korrektuuri.

Tegevuskava rakendamistega loodeti tugevdada avalikkuse kontrolli eelarveraha kasutamise sihipärasuse üle. Kuigi ideena hea, ei ole kontroll ilma põhjalike uuringuteta võimalik, sest vastavat aruannet pole.

2002. aasta vormid on ministeeriumidel ja allasutustel erinevad[3]. Ministeeriumide tegevuskavades esitatakse prioriteetsuse järgi tegevusvaldkonnad, eesmärgid ja peamised tegevused; allasutustel aga eesmärgid, teenused/kaubad ja neid iseloomustavad indikaatorid. Positiivse muutusena võimaldati 2002. aasta tegevuskavade koostamisel korrigeerida sisu pärast seda, kui oli tehtud muudatusi ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti. 2003. aasta tegevuskava sisaldab lisaks infot uute tegevuste, funktsioonide, initsiatiivide jms kohta, mida soovitakse 2003. aastal eesmärkide saavutamiseks ellu kutsuda. Siiski ei saa neid käsitleda kokkuleppena asutuse ja ministeeriumi vahel.

Tööplaanid olid riigiasutustes valdavalt olemas, nende sisust täpsemalt järgmistes punktides.

1.3. Dokumentide omavaheline sobivus

Ministeeriumide esindajad nõustusid, et tegevuskava peaks tulenema strateegiast ja olema selle rakendusplaan konkreetseks aastaks, tegevuskava sisu peaks aga detailsemalt avama tööplaan. Samas tunnistati, et 2001. aastal oli neid dokumente omavahel raske loogilisse planeerimisahelasse siduda. Justiitsministeeriumis väideti, et tegevuskava ja tööplaan kattuvad suuresti. Teede- ja Sideministeeriumis leiti, et neid on raske loogiliselt siduda tegevuskava

[3] Kinnitatud rahandusministri 16.05.2001. a määrusega nr 52

vormi tõttu ning seetõttu, et vastav ideoloogia on alles ideede- ja katsetamisfaasis. Kaitseministeeriumis arvati, et neid dokumente on raske sobitada juba toimivasse planeerimisahelasse.

Auditi käigus tuvastasime, et seos strateegia, tegevuskava ja tööplaani vahel on nõrk – rohkem kui pooltes vaadeldud juhtudest ei tuvastanud me arusaadavat ahelat. Ahela olemasolu sai positiivse hinnangu, kui kõik peatüki alguses ahelale toodud tingimused olid täidetud, ja negatiivse, kui vähemalt üks tingimus ei olnud täidetud. Näiteks Rahandusministeeriumis ei tuvastanud me ühelgi juhul selget ahelat tulemuslikkuse näitajast strateegia eesmärgini, kuigi enamasti sisaldas tööplaan mõõdetava tulemuslikkuse näitaja (põhjuseks eelkõige strateegia puudumine). Kõige selgem ahel ilmnes Põhja Riigikaitseosakonnas. Ülevaade tulemustest asutuste kaupa on toodud Lisas 1, p 1.1. Samuti on lisas toodud mõned konkreetsed näited tööplaanidest ja tegevuskavadest (Lisa 2 p 2.1–2.4).

Seos planeerimisdokumentide vahel on nõrk.

1.4. Tööplaan tulemustasu maksmise alusena

Asutus koostas tööplaani ja esitas selle ministrile, misjärel tööplaan avalikustati ministeeriumi veebilehel. Üksikutel juhtudel vaatas ministeeriumi asutust kureeriv osakond plaani läbi ja saatis asutusele kinnituse, et plaan sobib. Ühelgi juhul polnud riigiasutuse juht ja minister sõlminud kahepoolset kokkulepet tööplaani sisu kohta. Kuna asutused said ise püstitada endale sobivad ülesanded, hindas minister tulemustasu jaotamise üle otsustamisel seda, mida asutus ise tahtis saavutada.

Tööplaan ei olnud kokkulepe asutuse juhi ja ministri vahel.

Ministeeriumides olid peamiselt olemas tööplaani (näidis)vormid, mis võimaldasid tööplaani märkida mõõdetava tulemuslikkuse näitaja ja selle oodatava taseme. Tegelikult kasutati palju erinevaid tööplaane ja ka etteantud vormi täitmine oli ebaühtlane.

Tööplaan pidi sisaldama eesmärke ning peamisi tegevusi ja ülesandeid[4]. Tegelikult puudusid paljudes tööplaanides eesmärgid üldse või polnud need sõnastatud eesmärkidena. Halvimal juhul oli tööplaan põhimäärusest kopeeritud tegevuste loetelu. Üksikutel juhtudel olid tegevused ja ülesanded seotud mõõdetava näitajaga. Seetõttu polnud võimalik tööplaani alusel tulemusi hinnata ja seda aluseks võtta edasisel otsustamisel tulemustasu määramise üle.

Koostatud tööplaanidega seoti end tegevustega (kuidas midagi saavutada), teadmata, millised on soovitud tulemused. Aasta lõpuks jäi seetõttu üle vaid nentida, et kõikide tegevustega tegeldakse (st tööplaan on täidetud), kuid tulemusi ikka pole.

Tööplaanid sisaldasid enamasti liiga detailset infot, et selle alusel riigiasutuse tulemusi hinnata. Kompaktne tööplaan aga dubleeris tegevuskava. Liigne detailsus tõi endaga kaasa ka selle, et tööplaanist oli raske välja sõeluda asutuse olulisi tulemusi kodaniku jaoks, sest kirjeldatud oli palju asutusesiseseid tugitegevusi.

[4] 2002. aastal peavad tööplaanis lisaks 2001. aastal nõutule sisalduma ka indikaatorid, mille abil hinnata ülesannete täitmise tulemuslikkust.

1.5. Tulemuste kirjeldamine tööplaanides

Erinevate tulemuslikkuse näitajate kasutamine

Auditi käigus tuvastasime, et asutuse tulemus ei väljendanud reeglina säästlikkust, tõhusust, mõjusust, finantse (laiemalt ressursikasutust) või teenuse kvaliteeti. Vaid üksikutel juhtudel oli mööndustega võimalik leida ahelast (tegevus–soovitav tulemus–indikaator) selline sõnastus, mis iseloomustas üht mainitud näitaja tüüpi. Selliseid näitajaid leidus enim Maksuameti tööplaanis; lisaks mõned Tolliameti ja Justiitsministeeriumi tööplaanides.

Kategoriseerides näitajaid tegevuse iseloomu järgi, osutus, et enam olid esindatud tüübid "eelnõu", "aruanne", "koolitus", "korraldav" ja "koostöö". Näited selle kohta lisas 1 p 1.2.

Enamasti olid tulemuslikkuse näitajad seotud asutuse põhitegevusega (66%); tugitegevusega oli seotud 31% ja muu tegevusega 3% (st kindlasti mitte põhitegevus). Kuna kahtluse korral lugesime tegevuse põhitegevuseks, näitavad arvud tegelikust pigem paremat olukorda (nt eelnõud ja aruanded on loetud põhitegevuseks).

Pisut üle poole tulemuslikkuse näitajatest olid seotud asutuse põhitegevusega.

Näiteks Veeteede Ameti tööplaanis olid kõik tegevused seotud asutuse põhitegevusega. Palju tugitegevusi oli Justiitsministeeriumi ja Lääne-Viru Maakohtu kriminaalhooldusosakonna tööplaanis; üle 10% ka Kaitseministeeriumi, Teede- ja Sideministeeriumi ning Tolliameti tööplaanides. Ligi viiendik Lääne-Viru Maakohtu kriminaalhooldusosakonna tööplaanist aga ei olnud seotud asutuse põhi- ega ka tugitegevusega:

Eesmärk ja tegevus: 22. Asjaajamise korrigeerimine

Mõned selle all toodud read:

	(1)	(2)	(3)
Indikaator	Arvestuste ja eksamite sooritamine	Tunnistused, koolituskaardid	Igapäevatöös kasutatav abimaterjal
Soovitav tulemus	Kutsekõrghariduse omandamine	Olla professionaalne ametnik	Süstematiseeritud kirjanduse olemasolu
Tähtaeg	Vastavalt sessioonidele	Vastavalt koolituskavale	II poolaasta

Testides **tulemuslikkuse näitaja vastavust kriteeriumidele** leidsime[5], et tulemuslikkuse näitaja oli:

81% juhtudest	oluline selleks, mida asutus saavutada tahab[6]
74%	selge, kes vastutab, ja asutus sai tulemust oma tegevuse kaudu mõjutada
69%	kontrollitav (sõnastuse tõttu siiski enamasti vaid vorm, mitte sisu)
65%	ajakohane, tootes infot piisava tihedusega protsessi jälgimiseks ning piisavalt kiiresti, et info oleks kasutuskõlblik
60%	sõnastatud selliselt, et ei tekita tahtmatut või raiskavat käitumist
40%	võrreldav kas eelmiste perioodide või sarnaste tegevustega mujal
39%	mõõdetav (või oli mõõdetav osa tuletatav ülesande sõnastusest)
29%	hästi kirjeldatud – lihtsalt arusaadav ja kasutatav (üheselt tõlgendatav)

Enamasti ei olnud välisel vaatlejal näitaja sõnastusest võimalik aru saada, millal on tulemus hea/halb ega öelda, mida tehti paremini.

Näited tulemuste sõnastusest ja vastavusest eelnenud tabelis toodud kriteeriumidele on toodud lisas 2 p 2.1.

1.6. Soovitud mõju saavutamine

Tulemusjuhtimise kontseptsiooni järgi tulnuks juhtimine ja tegevuste valik jätta täitjate otsustada; hinnangu oleks pidanud andma kokkulepitud tulemustele. Tegelikult läks vastupidi – hinnati tegevusi, mitte tulemusi. Ja seda peamiselt seetõttu, et põhiline rõhk oli erineva detailsuse ja kvaliteediga tööplaanidel.

Praegu ei kujuta ei tööplaan kui tulemustasu maksmise aluseks olev dokument ega ka tegevuskava endast kokkulepet ministriga soovitud tulemuste saavutamiseks. Seega antakse raha (nii eelarve mõttes kui ka tulemustasu) tegevuste eest, mida pole tellitud. Samm edasi kokkuleppeni jõudmisel oli 2002. aasta tegevuskava korrigeerimise võimalus.

Kokkuvõtlikud tööplaanid dubleerisid tegevuskava; detailsed aga tõid kaasa ajamahuka lisatöö nii tööplaani koostajatele kui ka hindajatele. Liigne detailsus toob kaasa ka probleemi, et hindamisperioodi alguses ei ole võimalik teada kõiki aasta jooksul sooritatavaid toiminguid. See muudab aga hindamise puhul väga

[5] Tulemused ei ole asutustele üldistatavad, kuna näiteid on väga vähe võrreldes tööplaanides sisalduvate ülesannetega. Lisaks on valik subjektiivne: sees on nii tüüpilisi kui erilisi näiteid.
[6] Tulemus on erinev eelmisest kokkuvõttest (kus asutuse põhitegevusega oli seotud 66%), kuna siinse kokkuvõtte aluseks on tunduvalt väiksem arv (62) näitajaid.

oluliseks lisainfo või üldistused. Samas arvestati hindamist läbi viies lisainfot väga vähe (vt järgmine peatükk).

Tööplaanide tulemuslikkuse näitajatest ei olnud võimalik aru saada, mida saavutada tahetakse, millal on tulemus hea või halb, milline on muutus ajas. Eriti ilmnes see ministeeriumide enda tegevuse põhjal, kus peamisteks tegevust kirjeldavateks näitajateks olid eelnõud. Samas on eelnõu valmimine selline tulemus, mille puhul on väga raske hinnata kvaliteeti, ja kindlasti ei ole teda võimalik võrrelda eelnevate perioodidega.

2. Tulemustasu jaotamine allasutustele ja struktuuriüksustele

2.1. Tulemustasu jaotamise eeldused

2.1.1. Riigikontrolli eeldused

Tulemusjuhtimise rakendamist asutuse tasandil võiks kirjeldada järgmiselt: asutusele püstitatakse kindlaks perioodiks tulemused/ eesmärgid, mille saavutamise viisid on asutuse juhi otsustada. Perioodi lõpul hinnatakse tulemusi, kusjuures head sooritust võib premeerida rahaliselt. Oluline on, et asutuse eesmärgid/tulemused ja nende hindamiskriteeriumid lepitakse kokku perioodi alguses ning asutus peaks hindamistulemusi vaidlustada saama.

2.1.2. Rahandusministeeriumi eeldused

Tulemustasu jaotamist riigiasutuste vahel reguleerib valitsuse määrus[7], mis näeb ette, et tulemustasu jaotamine asutustele põhineb tööplaanil. Minister teeb hindamiskomisjoni ettepanekut arvestades oma käskkirjaga otsuse töötasuvahendite jaotamise kohta ning põhjendab seda seletuskirjas. Otsus, seletuskiri ja tööplaani täitmise aruanne pidid olema avalikud.

Tulemustasu asutusele peaks olema tunnustus varasemast või teistega võrreldes paremate tulemuste eest. Selleks tuleb anda hinnang asutuse tulemuslikkusele.

Lisaks pidi minister määratlema hindamisperioodide arvu ning nimetama perioodi algul need riigiasutused, kellel on üldse võimalik tulemustasu taotleda.

Määruse seletuskirjas on muu hulgas välja toodud tulemustasu eeldatav mõju: ”Paindlik ja tulemusjuhtimise printsiipidest juhinduv töötasustamise skeem motiveerib asutusi paremaid tulemusi saavutama, tunnustab silmapaistva sooritusega riigiasutusi, soodustab meeskonnatööd asutuse siseselt ning pakub võimaluse asutuse töötajaid premeerida ja organisatsiooniga siduda. Määruse kaugemaks mõjuks on parem ja efektiivsem riigihaldus.”

Tulemustasu jaotamise üldskeem õigusaktide järgi on sissejuhatuse alapeatükis “Tulemusjuhtimisest Eestis”.

2.2. Tulemustasu jaotamise protsess

Järgnevalt vaadatakse, milline oli auditeeritud ministeeriumides tulemustasu jaotamise protsess valitsemisala allasutustele ja struktuuriüksustele. Lisaks analüüsitakse saadud infot määruse seletuskirjas kajastatud tulemustasu rakendamise soovitud mõju seisukohast.

[7] Vabariigi Valitsuse 24.01.2001. a määrus nr 32

2.2.1. Tulemustasu jaotamine riigiasutustele

Kõigis neljas auditeeritud ministeeriumis määrasid ministrid riigiasutused, kellel oli võimalik tulemustasu taotleda. Hindamisperioodi lõppedes otsustasid ministrid tulemustasu jaotada peaaegu kõigile. Seega võib ministrite otsustest tulenevalt väita, et riigiasutused olid 2001. aastal väga tulemuslikud.

Ettepaneku tulemustasu jaotamise kohta ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste vahel tegi ministeeriumi hindamiskomisjon, kellele esitati läbivaatamiseks asutuste tööplaanide täitmise aruanded (erinevalt määruses nõutust ei olnud aruanded enamasti avalikustatud). Üldiselt usaldasid hindamiskomisjonid allasutusi ega kontrollinud aruandes oleva info õigsust. Info õigsus tuli mõnel juhul arutlusele osakondade või hindamiskomisjoni koosolekutel. Mõnel juhul kiputi tööplaani täitmise aruandes esitama tegelikust positiivsemat pilti – vaikiti maha mõned probleemid või loeti poolikult täidetud ülesanded täidetuks (vt Lisa 2 näide nr 12, 13, 16).

Tulemustasu saamine ja suurus ei sõltunud enamasti tööplaani täitmisest, vaid hoopis palgafondist ja inimeste arvust.

Tulemustasu eraldades ei antud sisulist hinnangut asutuse tulemustele. Tulemustasu saamine ja selle suurus ei sõltunud enamasti tööplaani täitmisest, ka üksikuid maksmisest loobumise juhtumeid ei põhjendatud tööplaani täitmata jätmisega.

Enamasti jaotati tulemustasu riigiasutuste vahel palgafondist ja inimeste arvust lähtudes, mõnikord anti hinnang asutuse tööle (täpsemalt tööplaani täitmisele), lisainfot tavaliselt ei arvestatud[8]. Üksikutel juhtudel küsiti lisainfot siseaudiitoritelt, vastavat asutust kureerivalt osakonnalt või välistelt hindajatelt (näiteks Rahandusministeeriumi allasutuste hindamisel). Tööplaanide kaitsmist ei toimunud.

Täpsemalt määrati riigiasutuse tulemustasu üldsumma palgafondist järgmiselt:

Justiitsministeerium	% palgafondist;
Kaitseministeerium	Vastutusastme koefitsient, % palgafondist; inimeste arv;
Rahandusministeerium	% palgafondist, mis omakorda sõltus tööplaani täitmise protsendist ja hinnangutest;
Teede- ja Sideministeerium	% palgafondist, inimeste arv.

Kõikidel juhtudel kinnitas minister käskkirjaga komisjoni ettepaneku tulemustasu maksmiseks.

[8] Vabariigi Valitsuse 24.01.2001. a määruse nr 32 alusel oleks tulnud asutusele tulemustasu jagada tööplaani täitmise aruande ja vajadusel muu olulise info alusel.

Käskkirjad tulemustasu maksmise kohta koos seletuskirjadega pidanuksid olema avalikustatud, kuid oli ministeeriume, kes seda polnud teinud või olid jätnud avalikustamata ühel-kahel hindamisperioodil. Seletuskirjades oleks pidanud esitama selgitused ministri otsuse kohta nii, et need andnuksid avalikkusele võimaluse kontrollida tulemustasu kasutamise sihipärasust ja mõistlikkust. Tegelikult polnud tulemustasu eraldamise otsust seletuskirjades enamasti kajastatud. Ministeeriumid tõlgendasid seletuskirja mõtet väga erinevalt, näiteks kirjeldati vaid komisjoni töökorraldust. Selmet anda tehtule objektiivne hinnang, keskenduti enamasti vaid positiivsetele aspektidele.

Erinevalt planeeritust ei olnud avalikkusel võimalik tulemustasu kasutamise sihipärasust ja mõistlikkust kontrollida.

Pärast valitsuse määruse nr 32 kehtestamist ei täpsustatud tsentraalselt ministeeriumide ja allasutuste hindamise korraldust ja protsessi. Ka ministeeriumid ei täpsustanud tulemustasu jaotamist koheselt detailsemalt, mistõttu riigiasutused ei teadnud ette, mille alusel neid hinnatakse, mida teha selleks, et tulemustasu saada ning millest sõltub tulemustasu suurus. Kõik asutused lootsid tulemustasu saada, seda enam, et tulemustasu oli võetud 2001. aasta töötasufondist[9]. Rahaeraldamise otsust ei olnud võimalik vaidlustada.

Riigiasutused ei saanud tulemustasu eraldamise otsust vaidlustada ega teadnud, mille alusel neid hinnatakse.

Niisiis polnud tulemustasu jaotamisel allasutustele tähtsust sellel, kui tulemuslik asutus oli võrreldes eelnevate perioodidega, ega ka sellel, kuidas tööplaani täideti. Juhul kui sarnaseid riigiasutusi võrreldi sarnaste kriteeriumide alusel (Maksuameti kohalikud asutused, kriminaalhooldusosakonnad, vanglad), pidi asutus olema parem omasugustest, et tulemustasu rohkem saada.

2.2.2. Tulemustasu jaotamine riigiasutustes

Allasutuses või ministeeriumis jaotati tulemustasu juhi otsusest lähtuvalt, kusjuures otsust enamasti ei põhjendatud.

Üldjuhul olid kõik ministeeriumid ja allasutused, kelle protsessi lähemalt uuriti, mõelnud põhimõtetele, kuidas tulemustasu jaotada, kuid enamasti oli sellekohane protseduuristik välja töötatud ja kinnitatud vahetult enne tulemustasu maksmist hindamisperioodi lõpus. Näiteks Rahandusministeeriumis, kus hindamisperioodiks oli 01.01.2001–30.11.2001, otsustati tulemustasu maksmise korraldus 2001. aasta sügisel.

Tavalisim oli lähenemine, et esmalt jaotati tulemustasu struktuuriüksuste vahel (harva kasutati ka projektipõhist lähenemist) ning seejärel üksikisikutele (vt järgmine peatükk). Struktuuriüksustele nagu ka allasutustele jaotati tulemustasu valdavalt töötajate arvu ja

[9] 2002. aastal on see viga parandatud: komisjoni moodustamisega määratleb minister kriteeriumid, mis on riigiasutustele tulemustasu eraldamise otsuse aluseks. Need avalikustatakse veebilehel.

palgafondi alusel, mõnikord arvestati struktuuriüksuse tööplaani täitmist. Esines ka olukordi, kus struktuuriüksuse tasand jäeti vahele ning komisjon otsustas tulemustasu jaotuse otse üksikisikule.

2.3. Soovitud mõju saavutamine

Järgnevalt analüüsitakse valitsuse määrusega[10] soovitud mõju saavutamist. Esimese mõjuna on märgitud **"motiveerida asutusi paremaid tulemusi saavutama"**. Arvestades põhimõtteid, mille alusel 2001. aastal tulemustasu välja maksti, pole selle mõju saavutamine kindlustatud. Asutusi motiveerib tulemusi saavutama olukord, kus hindamiskriteeriumid, mille edukal täitmisel tulemustasu saab, on eelnevalt määratletud ja kokku lepitud; kriteeriumid on sõnastatud tulemusele orienteeritult ning asutus suudab neid mõjutada. Selline süsteem ei toiminud aga üheski auditeeritud asutuses ning tulemustasu ei jaotatud tegelikult saavutatud tulemuste eest. Tulemuste saavutamist sisuliselt ei hinnatudki.

Teise soovitud mõjuna tahetakse **tunnustada silmapaistvalt toimivaid riigiasutusi**. Jällegi on soovitud mõju saavutamine küsitav, sest lisaks eelöeldule jaotati tulemustasu enamikule asutustest, kusjuures selle suurus (osakaal asutuse palgafondist) sõltus asutuse tulemustest väga vähe. Näiteks Rahandusministeeriumis oli vähim võimalik makstav tulemustasu riigiasutusele 4,5% ja suurim 5,3% palgafondist, Maksuametis kohalikele asutustele vastavalt 5,26% ja 5,54%. Vaid üksikute reorganiseeritavate asutuste puhul leiti, et need pole "silmapaistva sooritusega". "Silmapaistva sooritusega" võis saada suhteliselt kesiste tulemustega, näiteks Rahandusministeeriumis oleks tulemustasu saamiseks piisanud tööplaani täitmisest vähemalt 75% ulatuses (tingimusel, et välishindajad ei ole teinud olulisi ettekirjutusi).

Kolmanda mõjuna on sõnastatud, et süsteem **"soodustab meeskonnatööd asutuse siseselt"**. Et hindamissüsteem soodustaks meeskonnatööd, peaks tulemustasu maksmine lähtuma teatud alustest, mis soodustaksid **meeskonnatöö sooritust**. Selliseid aluseid ei ole hindamissüsteemi sisse kirjutatud ning kõik asutused, kelle protsessi põhjalikumal uuriti (v.a Rahandusministeerium), lähtusid tulemustasu jaotamisel üksikisikust. Kuigi mõnes asutuses kasutati ühel perioodil projektipõhist hindamist, otsustati lõppsaaja rahanumber ikkagi isikuliselt. Sellised süsteemid ei soodusta meeskonnatööd, pigem tekitavad konkurentsi üksikisikute vahel.

"Määruse kaugemaks mõjuks on parem ja efektiivsem riigihaldus". Kahjuks pole ka selle mõju saavutamine kindlustatud, sest eeldab eelnimetatud mõjude rakendumist. Liiati eeldab töö

[10] Vabariigi Valitsuse 24.01.2001. a määrus nr 32 "Tulemusjuhtimise rakendamiseks ette nähtud töötasuvahendite jaotamise tingimused ja kord".

tõhustamine probleemide lahendamist, kuid tulemustasu eraldamine üksnes riigiasutuse tööplaanide alusel (mis polnud enamasti hindajate poolt kinnitatud ja mida hinnatav suuresti mõjutada saab) soodustab pigem probleemide peitmist. Pealegi ei keskendutud asutuste tööplaane hinnates mitte tulemustele, vaid vahenditele, mis ei ole kooskõlas tulemusjuhtimise kontseptsiooni eesmärkidega.

Mõju saavutamist pidurdab ka fakt, et võimalust hindamist vaidlustada polnud tsentraalselt ega ka organisatsiooni enda tasandil ette nähtud, mistõttu hindajad pöörasid vähe tähelepanu otsuste põhjendamisele.

Parema ja efektiivsema riigihalduse saavutamisel mängib olulist rolli ka avalikkuse kontroll riigi tegevuse üle. Arvestades aga asjaolu, et tulemustasu maksmise otsuse seletuskirjade sisu oli ebaühtlane ja pooltel juhtudest polnud seletuskirjad (ega ka hindamise aluseks olema pidanud tööplaanid) avalikud, ei olnud avalikkusel võimalustki tulemustasu kasutamise sihipärasust ja mõistlikkust kontrollida.

3. Tulemustasu jõudmine üksikisikuni

3.1. Tulemustasu jaotamise eeldused

3.1.1. Riigikontrolli eeldused

Tulemustasu maksmine üksikisikule tema töötulemuste eest on üks levinumaid tulemusjuhtimise instrumente. Seda rakendades tuleks silmas pidada juba asutuse tasandil nimetatud eeldusi, lisaks on oluline kogu hindamissüsteemi ülesehitus ja hindamise läbiviimine, et teenistujad tajuksid selle õiglust.

3.1.2. Rahandusministeeriumi eeldused

Tulemustasu jaotamine üksikisikule on reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrustega[11] väga üldsõnaliselt. Ühest küljest on see igati loogiline, sest siin peaks riigiasutusele jääma suurim sõnaõigus. Teisalt on aga loodud olukord problemaatiline, sest kahe lisatasu – ”nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate ülesannete eest” ning tulemustasu[12] – seosed jäävad arusaamatuks. Näiteks võib tuua nende lisatasude määratluse määruses nr 8:

1. “Nõutavast tulemuslikuma töö eest lisatasu määramise aluseks on riigiteenistuja teadmiste, oskuste ja töötulemuste hindamine.”
2. “2001. aasta riigieelarves “tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahenditest nõutavast tulemuslikuma töö” lisatasu maksmise aluseks on riigiteenistuja panuse hindamine ametiasutuse töö tulemuslikkuse saavutamisel.”[13]

Sellest tulenevalt võib hoomata, et tulemustasu (2) on üks võimalik variant määruses (ja kehtivas ATS-is) mainitud lisatasust ”nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate ülesannete eest” (1), täpsemini selle ühest poolest, mida makstakse teenistuja teadmiste, oskuste ja töötulemuste hindamise alusel. Ka tulemustasu maksmise aluseks on määruse järgi teenistuja hindamine, mis on igati loogiline. Kuna rõhutatakse teenistuja panust asutuse töö tulemuslikkuse saavutamisel, siis ei saa siin hindamise aluseks olla muu info kui teenistuja töötulemused. Seega tuleks mõlemat lisatasu maksta pärast hindamist, kuid tsentraalselt pole sätestatud, kuidas neid üksteisest eristada (millistel juhtudel maksta heade töötulemuste eest “lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö eest” ja millistel juhtudel tulemustasu).

[11] Vabariigi Valitsuse 10.01.2001. a määrused nr 8 ”Riigiteenistujate töötasustamine 2001. aastal” ja nr 9 ”Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste, kellele on ”Riigieelarve seaduses” määratud ülalpidamiskulud, töötajate töötasustamine 2001. aastal”

[12] ATS-i eelnõus vastab sellele tulemuspreemia.

[13] Lõigud võetud Vabariigi Valitsuse 10.01.2001. a määrusest nr 8 ”Riigiteenistujate töötasustamine 2001. aastal” § 3 lg-d 3 ja 4

Eeldasime, et asutused on ise oma süsteemi ja lisatasude maksmise põhimõtted palgajuhendis määratlenud ning lisatasude maksmise selgelt ja arusaadavalt lahti kirjutanud.

3.2. Tulemustasu jaotamise protsess üksikisikule

Nagu varem mainitud, otsustasid riigiasutused tulemustasu jaotamise oma organisatsiooni sees ise. Eeldasime, et tulemustasu maksmine üksikisikule peaks olema seotud organisatsiooni eesmärkidega, see tähendab, et otsisime seost isikule makstava tulemustasu ja tööplaani vahel. Tegelikult osutus seos väga nõrgaks ning seostamine nõudis asutustelt palju tööd.

Selgus, et tulemustasu maksmine isikutele ei põhinenud enamasti tööplaani täitmisel. Võtmeisikuks üksikisikutele tulemustasu jaotamisel oli struktuuriüksuse juht, kes tegi otsused oma üksuse ametnike suhtes, kuid seda, millest juht lähtuma peaks, üheski asutuses perioodi alguses määratletud polnud. Samuti ei kasutatud üheski asutuses tulemustasu jaotamisel personalihindamissüsteeme (ei toimunud töötaja hindamist, kus oleksid osalenud nii juht kui hinnatav ja kus hinnatav oleks saanud oma töö kohta vahetut tagasisidet). Tulemuseks oli, et töötajatele (ega ka komisjonile, kes üldiselt jaotusettepanekud läbi vaatas) polnud paljudel juhtudel kättesaadavad tulemustasu jaotamise otsuste põhjendused[14]. Mõned näited, kuidas üksikisikutele tulemustasu maksmist põhjendati, on esitatud lisas 2, p 2.6.

Raha jaotamisel riigiasutuste sees esinesid samad puudused, mis raha jaotamisel asutustele. Lisaks oli hindamismetoodika läbi mõtlemata ning raha maksmine polnud tagantjärele põhjendatav.

Tava- ja juhtivametnikele (sh nõunikud) maksti tulemustasu mõnevõrra erinevalt. Tavaametniku tulemuspreemia suuruse otsustas struktuuriüksuse juht enamasti struktuuriüksusele eraldatud kogusummast, kuid esines ka olukordi, kus üksikisikute panus määratleti enne ja alles selle põhjal eraldati tulemustasu otse osakonnale või juba üksikisikule. Struktuuriüksuste juhtidele, nõunikele, kantsleritele (paljud neist kuulusid ka ise komisjoni) jagati tulemustasu otse komisjoni otsuse alusel. Viimane põhines otsese juhi arvamusel. Juhioskuseid ei hinnatud ühelgi juhul.

Harva arvestati üksikisikule tulemustasu jagamisel struktuuriüksuse meeskonnatööd. Ülevaate üksikisikutele makstud tulemustasu suurusest annab ptk 5.2.3.

Ministrile tulemustasu ei makstud. Asutuste peadirektoritele tulemustasu enamasti maksti ning üldjuhul tehti seda ministri otsuse alusel (v.a paljudes asutustes esimestel hindamisperioodidel).

[14] Näiteks võib tuua Rahandusministeeriumi, kus ministeeriumisiseselt (peamajas) puudusid seletuskirjad raha maksmise otsuse kohta üksikisikutele. Mõnele isikule töötati raha maksmise põhjendused välja siis, kui Riigikontroll neid küsis. Osa neist põhjendustest on esitatud Lisas 2, p 2.6.1.

3.3. Soovitud mõju saavutamine

Tulemusjuhtimise rakendamise määruse neljanda mõjuna seatakse eesmärgiks, et süsteem **”pakub võimaluse asutuse töötajaid premeerida ja organisatsiooniga siduda”**. Soovitud mõju on tulemusjuhtimise konteksti arvestades traditsiooniline, kuid auditiga kogutud info põhjal ei saa siiski väita, et mõju saavutatud on.

Töötaja sidumine organisatsiooniga tulemusjuhtimise kaudu peaks tähendama, et töötajat hinnatakse talle püstitatud eesmärkide/ kriteeriumide alusel, mis seonduvad asutuse strateegiliste eesmärkidega. Üheski auditeeritud asutustes ei kasutatud töötaja hindamiseks protseduure, millesse oleksid kaasatud nii hinnatav kui hindaja, ning töötajaid ei informeeritud eelnevalt, mille alusel on võimalik tulemustasu saada. See, mille alusel tulemustasu lõpuks maksti, ei olnud paljudel juhtudel seostatav organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega. Lisaks ei olnud tulemustasu jaotamise otsuste põhjendused töötajatele kättesaadavad, mistõttu tajuti pigem ebaõiglust kui motivatsiooni tööd paremini teha.

Tulemusjuhtimise rakendamise seisukohalt oleks olnud tähtis luua töötajatele võimalused tulemustasu maksmise otsust vaidlustada – see oleks soodustanud ka osutama suuremat tähelepanu otsuste põhjendamisele, mis seekord puudu jäi.

4. Rahandusministeerium süsteemi loojana

4.1. Ülevaade eeldustest

Rahandusministeerium on olnud tulemusjuhtimise rakendamise algatuste väljatöötajaks ja sellega võtnud endale vastutuse ideede võimalikult eduka rakendamise eest.

Eeldasime, et Rahandusministeerium teeb vähemalt järgnevat:

- tutvustab ideed igakülgselt, selgitab põhjuseid ja eesmärke, seostab olemasolevate süsteemidega, et tekitada asutustes arusaama uue algatuse vajalikkusest;
- testib idee rakendatavust pilootprojektide kaudu;
- toetab metoodiliselt asutusi juurutamisfaasis;
- hindab süsteemi rakendumist – kas kõik toimub vastavalt planeeritule, kui suured on kulud, millised on takistused, mida tuleks järgnevatel perioodidel muuta?

Süsteemi rakendamisel olid ainsateks kontseptsiooni kirjeldavateks dokumentideks Rahandusministeeriumi ette valmistatud valitsuse määrused ja nende seletuskirjad.

Selget plaani sammude kohta, mis aitaksid jõuda määruses soovitud mõjudeni, polnud.

Seega saab Rahandusministeeriumi tegevust idee juurutamisel võrrelda ainult meie eeldustega, ning hinnata, mis on toimunud hästi või halvasti Rahandusministeeriumi tegevuse tagajärjel.

4.2. Tegeliku olukorra analüüs

Puudub üldkontseptsioon, siiani on tegeldud üksikute komponentidega. Kas teatakse kuhu ja kuidas need omavahel sobituma peavad?

Rahandusministeerium ei ole terviklikku tulemusjuhtimise kontseptsiooni aktiivselt tutvustanud ega ka õhutanud ministeeriume omavahel diskuteerima. Tulemusjuhtimise süsteemiga peaksid sobituma ka teised ministeeriumi algatused – strateegiad, tegevuskavad, uue riigieelarve klassifikaatori eelnõu jm. Rahandusministeerium ei ole suutnud selgitada teistele ministeeriumidele ja riigiasutustele eri tasandi dokumentide (valitsuse eesmärgid ⇒ riiklik arengustrateegia ⇒ valdkonnatasandi eesmärgid ⇒ tegevuskava ⇒ tööplaanid) omavahelisi seoseid ja nende soovitavat sisu. See jäeti asutuste avastada.

Kontseptsiooni loomisel ei pööratud tähelepanu sellele, kas tööplaan määruses ette nähtud kujul sobib dokumendiks, mille alusel on võimalik hinnata asutuse tulemuslikkust, motiveerida meeskonnatööd ning pakkuda võimalust asutuse töötajaid premeerida ja organisatsiooniga siduda.

Üldkontseptsiooni lünklikkuse ja metoodilise toe puudumise tõttu jäi asutuste osaks ise välja mõelda oma süsteem või palgata konsultandid[15], sest Rahandusministeerium ei tegelnud 2001. aasta jooksul metoodilise nõustamisega, ainsaks metoodiliseks toeks olid väljastatud määrused[16] koos seletuskirjadega. Need aga tekitavad segadust, sest üks räägib ainult riigiasutuste tööplaanide hindamisest, teine palgakorraldusest.

Rahandusministeerium ei paku asutustele metoodilist tuge, mistõttu on tõenäoline, et need hakkavad personalihindamissüsteemide loomisel üha enam kasutama konsultatsioonifirmade abi.

Tulemustasu jaotamise korra üheks suureks puuduseks on ka näidiste definitsioonide puudumine, mis põhjustas olukorra, kus asutused tõlgendasid mõisteid erinevalt ning tulemuste all kajastati erinevaid asju. Rahandusministeerium on mõnede kasutatud mõistete selgitused kirja pannud tegevuskava vormide seletuskirjas, kuid viiteid sellele, et mõisteid võiks sarnaselt tõlgendada, ei antud.

Nimetatud kord koostati ilma uurimata, milliseid süsteeme riigiasutustes juba kasutatakse. Määrust välja töötades ei olnud Rahandusministeerium isegi enda valitsemisala tulemustasu eraldamise süsteemi peale mõelnud. Asutustele esitati nõudeid, mida ajapiirangute tõttu ei olnud võimalik täita. Nõuded ei olnud praktiliselt läbi proovitud ja üheselt selged. Korra uuendamisel 2002. aastal ei analüüsitud tulemustasu kasutuselevõtu kogemusi.

Ka süsteemi rakendamise kulusid on hinnatud vaid väga üldsõnaliselt kõnealuse korra seletuskirjas. Arvestades seda, et kõik asutused pole kompetentsed personalihindamissüsteeme välja töötama, toovad nii tulemusjuhtimise tasustamise süsteem kui ka edaspidised lisatasude muudatused ATS-is riigile kaasa kulusid.

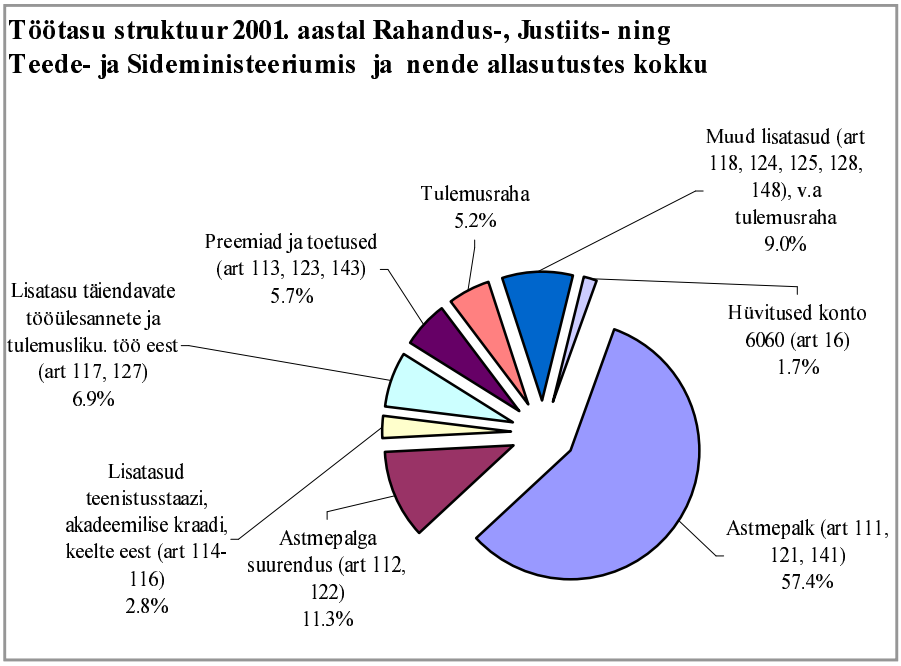
Üheks oluliseks plussiks tulemustasu rakendamisel on Rahandusministeerium nimetanud tegevuste ja tulemuste avalikustamist. Tegelikult on suudetud osaliselt avalikuks muuta asutuste planeeritud tegevus (mõnel juhul ka tulemustega seonduv) ja selle kohta esitatud aruanded. Juurde on aga tekitatud veel üks lisatasu ametnikele, mille kohta on raske infot saada. Tulemustasu jaotus ametnike kaupa on näha vastavatest käskkirjadest asutustes, kus need on avalikustatud, kuid neis puudub seos muude palgakomponentidega. Veebilehel avalikustatakse vaid osa (kõrgemate) ametnike palk, sh tulemustasu (kõiki palgakomponente seal ei eristata)[17].

Riigiasutuste aastaaruannete lisa 9 on spetsiaalselt töötasu struktuuri analüüsiks, kuid seal tulemustasu ei eristu, vaid kajastub "Muude

[15] Viimane ei ilmnenud auditis vaatluse all olnud asutustes, vaid näiteks Riigikantseleis.
[16] Vabariigi Valitsusse 24.01.2001. a määrus nr 32 "Tulemusjuhtimise rakendamiseks ette nähtud töötasuvahendite jaotamise tingimused ja kord" ning 10.01.2001. a määrus nr 8 "Riigiteenistujate töötasustamine 2001. aastal".
[17] Rahandusministri 28.01.2002. a määrus nr 24.

lisatasude" all. Lisaks pääseb sellele ligi vaid salasõna teades. Tulemustasu näidatakse ameti- ja abiteenistuskohtade põhigruppide järgi aastaaruande tegevusaruandes, kuid seda ei avalikustata.

Tulemustasu suurust võrreldes astmepalga ja muude lisatasudega illustreerib järgnev joonis[18].



Eelnevat kokku võttes (ning arvestades ka järgmist peatükki) saab järeldusi teha kogu avaliku sektori palgakorralduse süsteemi kohta, mida peaks koordineerima ja arendama Rahandusministeerium. Võib järeldada, et Rahandusministeerium pole suutnud palgakorraldust aastate jooksult edukalt koordineerida, palgakorraldus tervikuna on ebaühtlane ja läbipaistmatu. Aastatega on rõhk üha enam nihkunud astmepalgalt muudele palgakomponentidele, olles praeguseks selgelt viimaste kasuks. Näiteks Rahandusministeeriumi enda allasutustest pooltel moodustab astmepalk töötasu kogusummast alla poole. Kõige ilmekam neist on Maksuamet, kus 2001. aastal oli astmepalga osa 37%.

Positiivsena võib välja tuua, et Rahandusministeerium on asunud avaliku sektori palgakorraldust uue ATS-i raames korrastama, seda

[18] Siin ja punktis 5.1 pärinevad andmed riigiasutuste aastaaruannetest 08.–10.04.2002. a seisuga (asutuste aruannete lisa 9 rida 26 – Koosseis kokku). Lisas 9 on antud "muud lisatasud", mis sisaldab ka tulemustasu. Andmed tulemustasu kohta saadi riigikassa kassakulu põhjal. Ministeeriumidest on hõlmatud ainult kolm, kuna Kaitseministeeriumi puhul on riigikassas ja aastaaruannetes asutused erinevalt grupeeritud. Allasutustest on hõlmatud: kohtud (24), prokuratuur, vanglad (2001. aastal 10; 2000. aastal 9); Lennuamet, Maanteeamet, Veeteede Amet, Raudteeamet, Sideamet; Konkurentsiamet, Maksuamet, Statistikaamet, Tolliamet, Väärtpaberiinspektsioon, EV Raamatupidamise Toimkond. Rahandusministeeriumi 2000. aasta andmed on esitatud koos Kindlustus-inspektsiooni andmetega, mida 2001. aastal pole hõlmatud.

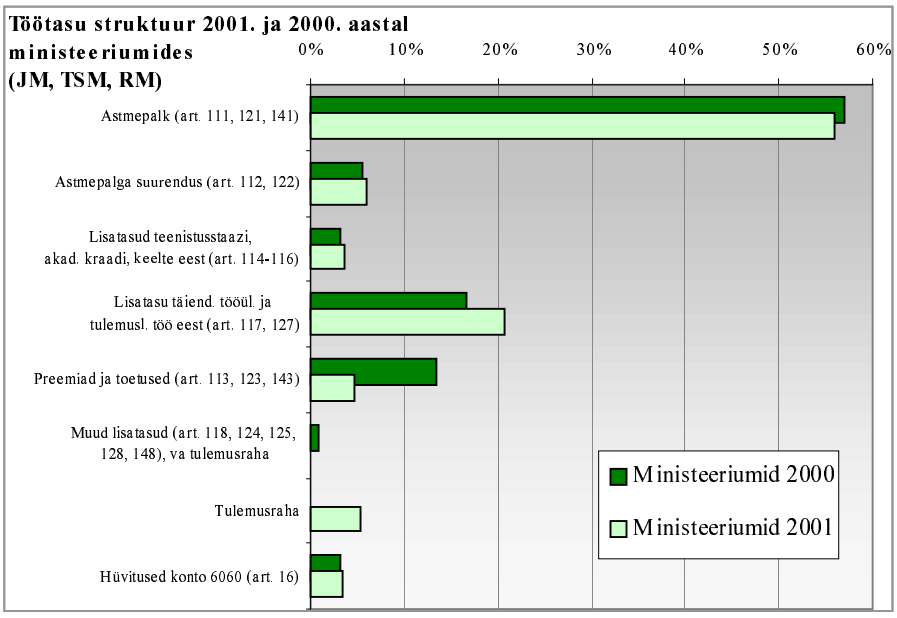
nii põhipalkade kui lisatasude osas. Seadus jõustub aga parimal juhul alles 2003. aastal. Kahjuks ei saa ATS-i eelnõusse tehtud muudatuste põhjal kindel olla (vt Tulemusjuhtimine Eestis lk 7-8), et astmepalga osa edaspidi oluliselt suureneb – ka ATS-i eelnõu kohaselt on võimalik individuaalset lisatasu maksta kuni 50% astmepalgast ja tulemuspreemiat piiramatult, samuti jäävad kehtima palgaseadusest tulenevad palgalisad.

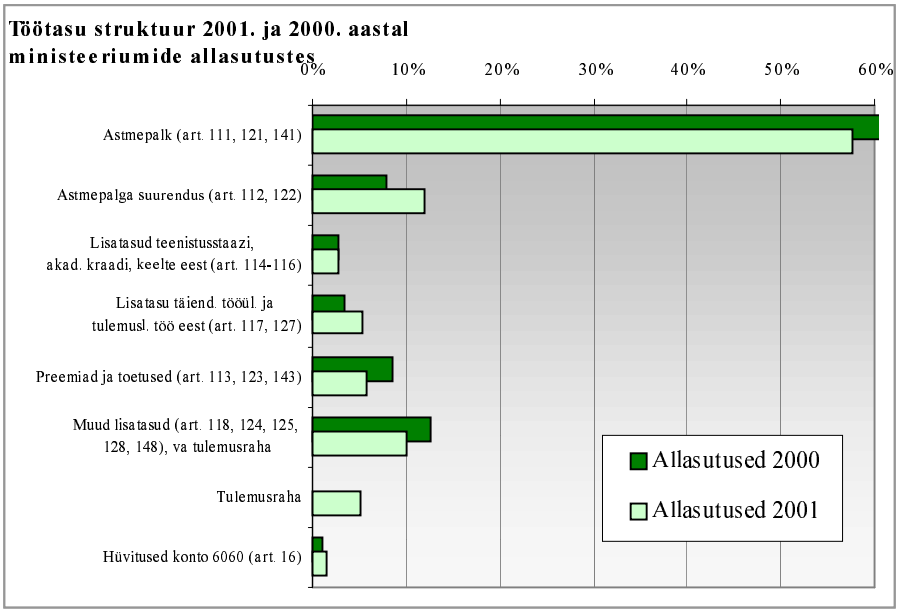
5. Töötasu struktuurist tulemustasu maksmiseni

2001. aasta riigieelarves toimusid nähtavad muudatused töötasus seoses tulemustasu kajastamisega eraldi peatükis. Tegelikult on toimunud olulisi muudatusi ka töötasu struktuuris (riigieelarve artiklis 10). See-tõttu võetakse käesolevas peatükis vaatluse alla nii üldised muutused kui ka konkreetselt tulemustasu suuruse ja maksmisega seonduv.

5.1. Töötasu struktuuri muutused 2001. aastal

Järgnevad kaks joonist kirjeldavad muutusi töötasu struktuuris. Neist esimene on Justiits-, Teede- ja Side- ning Rahandusministeeriumi kohta ja teine samade ministeeriumide nende allasutuste kohta, kes esitasid 2001. aasta aastaaruande lisa 9 (vt joonealune märkus 18).



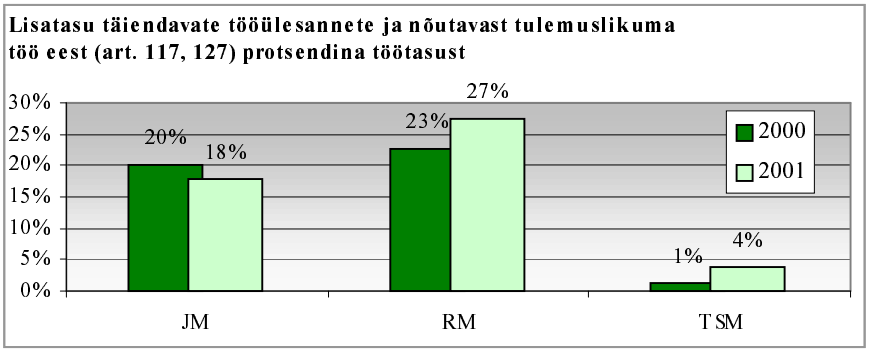


Nagu jooniselt näha, on astmepalga osa nii ministeeriumide kui ka allasutuste töötasus 2001. aastal proportsionaalselt vähenenud. Samas on astmepalk absoluutarvuna ministeeriumides suurenenud ja allasutuses valdavalt vähenenud. Astmepalga proportsiooni üldise vähenemise peapõhjus on muudeks töötasu komponentideks makstavate summade suurenemine.

Astmepalga osatähtsus töötasus on vähenenud.

Samuti on vähenenud ministeeriumides preemiateks ja toetusteks makstavad summad, selle peamiseks põhjuseks on Rahandusministeeriumi vastavate artiklite vähenemine u 4 miljoni krooni võrra (sellest u 2 miljonit viidi üle tulemustasu fondi).

Ministeeriumidel on astmepalga kõrval töötasu suurim osa ”Lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest”, kuigi ministeeriumide vahel on siin väga suured kõikumised, nagu näitab järgnev joonis.



Jooniselt on näha, et ministeeriumid mitte ainult ei eristanud palgafondis tulemustasu, vaid suurendasid ka lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest. Tähelepanuväärne on see, et neist esimest, mis on palju väiksem kui teine, tuleb igakülgselt põhjendada, teist suurendatakse juba eelarves niisama ja ka hiljem ei ole näha, millised on põhjendused – kui palju makstakse täiendavate tööülesannete ja kui palju nõutavast tulemuslikuma töö eest.

Kõik (v.a üksikud allasutused) on suurendanud lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest – sisult on see sarnane tulemustasule, kuid selle maksmist ei pea põhjendama.

Allasutustel oli suurimaks muutuseks “astmepalga suurenduse” ja/või “muude lisatasude” summade kasv. Astmepalga suurenduse kasv on põhiliselt tingitud Maksuametist[19]. Tavapärasest rohkem makstakse seda Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisalas ning mõnes Rahandusministeeriumi asutuses. Muudeks lisatasudeks makstav summa oli tavapärasest palju suurem Tolliametis, sest nemad kajastasid selle all ka valitsuse määrusest tulenevad lisatasud ”täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest”. Viimase lisatasu all aga kajastub ainult ametnike asendamiste ajal makstava lisatasu.

[19] Maksuametil oli 2000. aastal astmepalga sees ka astmepalga suurendamiseks kulutatud summa, 2001. aastal need jälle lahutati (u 27 miljonit krooni).

5.2. Tulemustasu kasutamine

5.2.1. Tulemustasu suurus riigieelarves

Tulemusjuhtimise rakendamiseks eraldatud töötasuvahendid (sh töötasu, sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks) eelarvetes:

	2001	2002
Osa 129. Riigikantselei	4 558 600	2 172 100
Osa 130. Haridusministeerium	1 170 000	1 791 600
Osa 131. Justiitsministeerium	19 708 100	17 483 700
Osa 132. Kaitseministeerium	18 962 500	20 317 400
Osa 134. Keskkonnaministeerium	5 780 000	200 000[20]
Osa 136. Kultuuriministeerium	599 000	0
Osa 137. Majandusministeerium	4 150 500	4 026 000
Osa 138. Põllumajandusministeerium	6 274 400	6 109 900
Osa 139. Rahandusministeerium	19 590 900	19 334 700
Osa 140. Siseministeerium	1 160 100	29 467 600
Osa 141. Sotsiaalministeerium	6 622 000	0[21]
Osa 142. Teede- ja Sideministeerium	10 613 900	9 676 300
Osa 144. Välisministeerium	0	0
KOKKU	99 190 000	110 579 300

2001. aasta tegelikud väljamaksed vastavast peatükist olid auditeeritud ministeeriumides ligilähedased riigieelarves eraldatuga. Ainsana maksis tunduvalt vähem tulemustasu Rahandus-ministeerium, kes kandis 5,7% kogu summast eelarvesse tagasi.

5.2.2. Tulemustasu maksmine asutustele

2001. aastal said tulemustasu kõik neli auditiga hõlmatud ministeeriumi ja peaaegu kõik need allasutused, kes pidid koostama tööplaani. Tulemustasu ei saanud (neist, kes pidid tööplaani koostama) Raamatupidamise Toimkond[22], Rummu avavangla ning ühel hindamisperioodil üksikud asutused: Teede- ja Sideministeeriumi (TSM) valitsemisalas kaks teedevalitsust II perioodil[23], Justiitsministeeriumi (JM) valitsemisalas Tartu Vangla II perioodil[24]. Maksmisest loobumise põhjused ei olnud seotud tööplaani täitmise või täitmata jätmisega (vt ka p 2.2.1).

[20] Keskkonnaministeerium pidi tulemusjuhtimise rahast loobuma valitsuse eelarve kärpimise tõttu 500 miljoni krooni võrra (mujalt ei olnud võtta).
[21] Sotsiaalministeeriumi sõnul on süsteem keeruline ja ei tasu ennast ära. Info pärineb Riigikontrolli pooleliolevast auditist ”Riigi raha ja tegevuse pikaajaline planeerimine”.
[22] Tingitud koosseisuvahetusest. Toimkond ei esitanud ka tööplaani täitmise aruannet.
[23] Ümberstruktureerimise tõttu.
[24] Tartu vangla veel ei tegutse. I perioodil määrati tulemustasu tulemusliku projektikäivituse eest.

Järgnev tabel näitab, kui palju valitsemisala tulemustasust määrati allasutustele ja kui palju ministeeriumile. Valitsemisala tulemustasu on arvutatud riigiasutustele raha jaotamise käskkirjade alusel[25].

Ministeerium	Makstud tulemustasu (art 10)	Sellest allasutused	Sellest ministeerium
JM	14 836 241	94%	6%
KM	14 266 461	80%	20%
RM[26]	13 894 254	87%	13%
TSM	7 980 400	91%	9%

Järgnevas tabelis on esitatud tulemustasu protsendina asutuse palgafondist: ministeerium üksi, allasutustes suurim, vähim (nende seast, kes said tulemustasu) ja kokku ning ministeeriumi valitsemisala kokku.

	Ministeerium	Suurim allasutustes	Vähim allasutustes	Keskmine allasutustes	Keskmine valitsemisalas kokku
TSM	5,54%	5,60%	4,45%	5,53%	5,53%
JM	5,01%	9,53%	2,44%	5,31%	5,29%
RM	4,85%	5,68%	4,33%	4,92%	4,91%
KM*	16,08%			5,80%	6,62%

* Kaitseministeeriumi allasutuste kohta ei saa tuua suurimat ja vähimat tulemustasu protsendina töötasust, sest töötasu ja tulemustasu andmed ei ole esitatud sama jaotuse järgi.

Järgnevas tabelis on toodud ministeeriumide hindamisperioodid:

	I periood	II periood	III periood
JM	01.01.–30.06.2001	01.07.–30.11.2001	–
KM	2 kuud (I kv)	4 kuud (II kv)	3 kuud (III ja IV kv)
RM	01.01.–30.11.2001	–	–
TSM	01.01.–30.06.2001	01.07.–30.11.2001	–

Väljamaksed jagunesid hindamisperioodide kaupa järgmiselt (tabelis protsendina 2001. aastal makstud rahast):

Ministeerium	I periood	II periood	III periood
JM	43%	57%	–
KM	22%	35%	43%
RM	100%	–	–
TSM	75%	25%	–

Teede- ja Sideministeeriumis on esimese perioodi väljamakse oluliselt suurem. Lähtuti põhjendusest, et sisuliselt tehakse I perioodil rohkem tööd kui II perioodil, sest aasta lõpu tööd

[25] Järgnevates tabelites ja joonistes on hõlmatud ka hallatavad riigiasutused.
[26] V.a Kindlustusinspektsioon

hinnatakse järgmise aasta I perioodil ning enamik suvepuhkusi jääb II hindamisperioodi.
Kaitseministeerium valis vastupidise lähenemise, sest eeldas, et esimeste perioodide hindamisel tehakse tõenäoliselt kõige rohkem vigu.

5.2.3. Tulemustasu maksmine üksikisikutele

Järgnev tabel näitab, kui palju ministeeriumi töötajaid tulemustasu sai.

	Keskmine töötajate arv aastas[27]		**I periood**	**II periood**	**III periood**
	Täidetud	Kinnitatud			
JM	177	195	47	88	–
KM	125	157	102	109	137
RM	334	380	334[28]	–	–
TSM	85	105	78	74	–

Järgnevas tabelis on toodud mõningad ministeeriumi töötajatele määratud tulemustasu iseloomustavad suurused. Näitajad on arvestatud tulemustasu jaotamise käskkirjade alusel, samade inimeste tulemustasu eri perioodidel ei ole summeeritud. Näiteks "suurim" väljendab suurimat käskkirjas esinenud ühele töötajale määratud summat, mitte talle tulemuste eest aastas kokku makstud summat; samuti ei väljenda "keskmine" mitte summat, mida töötaja sai aastas keskmiselt, vaid summat, mis keskmiselt käskkirjas tulemustasuna määrati.

	Suurim	**Vähim**	**Keskmine**
JM	47 000	898	7 801
KM	25 000	600	7 634
RM	19 171	475	5 353
TSM	17 000	560	4 578

Keskmine summa oli suurim juhtkonnas ja struktuuriüksuste juhtide seas (kuid seal oli ka summa varieeruvus kõige suurem), järgnesid nõunikud ja seejärel muud teenistujad. Üldjoontes on seos tulemustasu suuruse ja palga suuruse vahel olemas.

Näiteid tulemustasu maksmise põhjenduste kohta leiab lisast 2, punkt 2.6.

[27] Riigi ametiasutuste koosseisu ja töötasukulu aruannete alusel (koosseisu aasta keskmine arv ministrita, ümardatult)
[28] Tulemustasu maksti ka viiele mittekoosseisulisele töötajale.

6. Ettepanekud rahandusministrile

1. Auditist järeldub, et tulemustasu maksmine soovitud kujul ei ole rakendunud. Oleme seisukohal, et kogu süsteemi ei saa kohe parandada, kuid aastal 2002 on võimalik teha mõned täiendused:

   1.1. Muuta kohustuslikuks ja avalikustada lisatasu täiendavate tööülesannete ja nõutavast tulemuslikuma töö eest (sh tulemustasu) maksmise põhjendused üksikisikutele vähemalt asutuse siseselt.

   1.2. Selleks, et oleks võimalik hinnata asutuste tulemuste paranemist võrreldes eelmiste perioodidega, tuleks asutusi kohustada tagama Vabariigi Valitsuse 21.02.2002. a määruses nr 82 ja 24.01.2001. a määruses nr 32 nõutud dokumentide kättesaadavus nende veebilehel vähemalt järgmise aasta riigieelarve täitmise aruande esitamiseni (seega peaksid 2001. aasta dokumendid olema kätte-saadavad juunini 2003).

   1.3. Kohustada asutusi avalikustama palgaandmed eraldi kõikide palgakomponentide ja kõikide isikute kohta. Lisaks, ja juhul kui asutus on otsustanud põhjendatult kitsendada ameti-isikute ringi, peaksid andmed olema kättesaadavad vähemalt ameti- ja abiteenistuskohtade põhigruppide järgi.

   Juhime tähelepanu, et rahandusminister süsteemi looja ja haldajana vastutab iga põhjendamatu väljamakse eest tulemustasu nime all. Seetõttu tuleks lõpetada tulemustasu maksmine asutustes, kus tulemused ei ole seotud põhitegevusega, on mõõdetamatud, võrreldamatud eelmiste perioodidega ega vasta ettepanekus 3 esitatud tingimustele. On võimatu põhjendada Riigikogule ja kodanikule rahakulutamist tulemustasu nime all, kui need tingimused ei ole täidetud. Otsuse tegemisel võib toetuda selles auditis tehtud tähelepanekutele, kuid kindlasti tuleks teha täiendavaid analüüse, arvestamaks ka sel aastal tehtut.

2. Toetades küll diskussiooni tulemuste ja nende määratlemise üle, rõhutab Riigikontroll, et tulemusjuhtimise üheks vältimatuks eelduseks on läbipaistev ja toimiv palgakorraldus. Kui siiani on Rahandusministeerium tegelnud peamiselt ühe lisatasuga, siis edaspidi peaks põhitähelepanu suunama palgakorralduse kui terviku korrastamisele. Ootame Rahandusministeeriumilt selget nägemust palgakorralduse arengutest ning tulevikus rakendatava palgakorralduse metoodilisest toest.

   Kui tulemustasu või uue ATS-i eelnõus olev tulemuspreemia kavandatakse üheks osaks avaliku sektori palgakorraldusest, soovitame läbi mõelda vähemalt järgmised põhimõtted:

   2.1. Üksikisikutele makstava tulemustasu sidumine tulemustega, mis omakorda tulenevad riigiasutuse enda ja Vabariigi

Valitsuse eesmärkidest (tähtis on täpsustada, kas tulemustasu tuleks kõikides riigiasutustes maksta kollektiivsetel või individuaalsetel alustel).
Alternatiivina võib kaaluda tulemuskokkulepet, mille alusel tasustatakse üksnes asutuse juhti. Asutuse juht võib oma initsiatiivil organisatsiooni sees palgafondist tulemus-preemiat maksta.

2.2. Tulemustasu maksmine riigiasutusele võiks põhineda riigiasutuse ühtlustatud tegevuskaval. Sellisel juhul saaks asutus ise otsustada, millist tööplaani millisel eesmärgil vajatakse. Kaaluda võiks peatükis 7 väljapakutud visiooni olemasolevate dokumentide sidumisest. Oluline on, et edaspidi saaks tegevuskavast kokkulepe ministri ja asutuse juhi vahel järgmise perioodi eesmärkide/tulemuste osas. Rahandusministri jälgida on tegevuskavade kvaliteet – et kirjas oleksid sellised eesmärgid/indikaatorid, mida saab aasta lõpus hinnata.

2.3. Ministeerium ei tohiks ise endale tulemustasu määrata (nagu praegu), sest komisjon, mis tulemustasu otsustab, koosneb ministeeriumi juhtivatest ametnikest.

2.4. Kuna auditiga ilmnes, et ministeeriumi tulemused ei näita võrreldes eelnevate perioodidega edasiminekut (sest ministeeriumi põhitegevuseks on poliitika kujundamine, mille mõjud ilmnevad alles pika perioodi möödudes), vajab otsustamist, kas tulemustasu eraldatakse edaspidi ka ministeeriumidele või ainult allasutustele.

2.5. Määrata kindlaks, kelle eelarvesse jääb edaspidi, uue avaliku teenistuse seaduse jõustumisel või mittejõustumisel, tulemustasufond (minister või riigiasutuse juht).

3. Kui põhimõttelised otsused on tehtud ning riigiasutustes aktsepteeritud, soovitame terviklikku tulemusjuhtimist katsetada pilootprojektide käigus esmalt nendes riigiasutustes, kus on täidetud järgmised tingimused[29]:

- kogemus nii lühi- kui pikaajaliste tulemuste sõnastamisel;
- tegevusele on võimalik püstitada lühiajalisi mõõdetavaid tulemusi;
- eksisteerib toimiv personalihindamissüsteem ja sellega seonduv palgakorraldus.

4. Kogu süsteemi rakendumise seisukohalt on oluline esitada kõigile tulemusjuhtimise rakendamist mõjutavate eelnõude koostajatele juhend, kuidas ja milliseid tulemusjuhtimise põhimõtteid vastavates seaduseelnõudes kajastada tuleks.

[29] Pilootprojektide kogemuse alusel on võimalik otsustada, kas tulemustasu süsteemiga peaksid olema hõlmatud kõik riigiasutused või ainult osa neist (nt välistada ministeeriumid)

7. Õppetunnid

7.1. Asutuste hinnang tulemustasu süsteemile

Auditi käigus uurisime asutuste kogemusi tulemustasu süsteemi rakendamisel. Siin esitame kokkuvõtlikult nii negatiivsed kui positiivsed hinnangud.

Esimese aasta positiivse tulemusena tõid ministeeriumide ja nende valitsemisala esindajad välja, et ollakse teadlikumad ministeeriumist tervikuna: süsteemist, probleemidest, järelevalvest. Lisaks mainisid kõik ministeeriumide esindajad, et tänu tulemustasule ollakse motiveeritumad aruandeid tähtaegselt esitama ja mõeldakse pisut põhjalikumalt läbi aruande sisu.

Riigiasutuste arvates oli positiivne:
1) suurem teadlikkus ministeeriumist tervikuna;
2) aruannete parem kvaliteet.

Negatiivse kogemusena nimetati, et tulemustasu aluseks olevaid plaane/aruandeid oli raske sobitada asutuse planeerimisdokumentide ja nende tähtaegadega ning et tulemustasu jaotamise otsused tuli teha kiirustades. Üksikisiku tasandil toodi negatiivsena välja ebaõiglust ja tulemustasu määramise läbipaistmatust. Inimesed ei teadnud ette, mille alusel on võimalik tulemustasu saada – kõik ootasid seda. Lisaks peeti ebaõiglaseks, et preemiat võib määrata iga kuu ilma keeruliste protseduuride ja kriteeriumideta (“lisatasu tulemuslikuma töö ja täiendavate ülesannete eest”), kuid (tunduvalt väiksema) tulemustasu maksmisel peab maksmine motiveeritud olema. Sellest tulenevalt pooldasid mõned asutuse esindajad pigem üldist palgatõusu lisatasude arvelt. Dokumentide koostamist tulemustasu saamiseks peeti tülikaks ja ajamahukaks. Ministeeriumil/ametil võiks Teede- ja Sideministeeriumi esindaja arvates olla palgafondi all tulemuspreemia võrra suurem nn preemiafond, mille kasutamise otsustab juhtkond.

Riigiasutuste arvates oli negatiivne:
1) ebaõiglus;
2) läbimõtlematus;
3) läbipaistmatus.

Valdavalt sooviti siiski senitehtut individuaalsetel printsiipidel jätkata. Pooldati suuremat tulemustasu ja selle diferentseeritumat jaotust. Samuti rääkisid kõikide ministeeriumide esindajad palgasüsteemi muutmise vajalikkusest – et asutusel oleks võimalik paindlikumalt palka maksta.

Ükski nimetatud positiivsetest tulemustest ei viita soovitud tulemusjuhtimise mõjule ega haaku tulemusjuhtimise eesmärkidega (vt ptk “Valdkonna ülevaade”). Nende näol on pigem tegemist asutuse arenguastmest tulenevate kõrvalmõjudega, mida annaks saavutada ka muid vahendeid kasutades. Negatiivse kogemusena tulid juba esimesel rakendamisaastal välja tulemusjuhtimise ohud ja vead: nt motivatsioonipuudus, halbade saavutuste peitmine, otsuse põhjendamata jätmine ja vaidlustamisvõimaluse puudumine.

Kogutud info põhjal võib väita, et 2001. aastal tulemusjuhtimist tegelikult ei rakendatud. Tegemist oli eelarvereal eraldatud rahaga, mille asutused töötajatele välja maksid, kusjuures tol hetkel ei oldud kindlad sellise tegevuse jätkumises tulevikus. Laiemalt ja süsteemselt selle mõjudele tulemusjuhtimise kontekstis ei mõeldud, kuigi asutused olid rahul, et on lisaraha, mida saab parematele töötajatele välja maksta.

7.2. Soovitused edaspidiseks

Auditi käigus tuvastati probleeme, mis olid ühised enamikule auditeeritud asutustest. Kuna arvame, et ka teistel riigiasutustel võib tulemusjuhtimise rakendamisel tekkida sarnaseid probleeme, siis anname siin soovitusi nende vältimiseks: pakume variandi, kuidas sobitada olemasolevaid dokumente tulemusjuhtimise rakendamiseks nõututega, samuti esitame nii protsessi kui tulemuste püstitamist hõlmavaid küsimusi, mida saab kasutada enesehinnanguks ja mis aitavad asutuse süsteemi täiustada. Rõhutame, et tegemist ei ole kõikehõlmava loeteluga, keskendutakse vaid auditist tulenevatele kitsaskohtadele.

7.2.1. Soovitused uute kontseptsioonide juurutamiseks

Uute kontseptsioonide juurutamisel (sh määruste kirjutamisel ja nende uuendamisel) soovitame lähtuda vähemalt järgnevast:

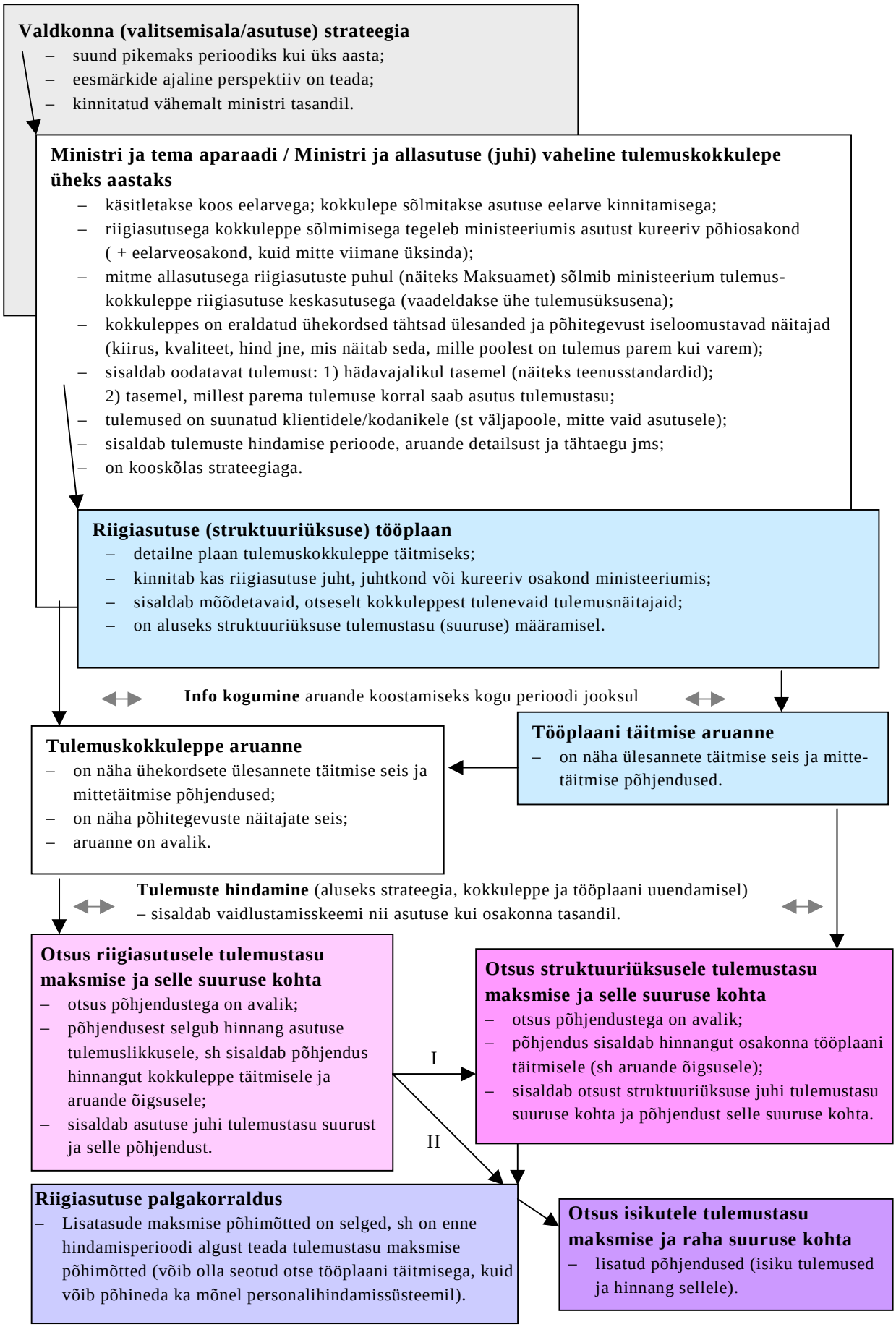
1. vaielda osapoolte vahel selgeks kontseptsiooni põhimõtted, skeemid, rakendamine jms;
2. analüüsida olemasolevat olukorda ja rakendamise võimalusi;
3. hinnata rakendamisega seonduvaid kulusid (aeg ja raha) ning oskusteavet (kas on olemas või tuleb sisse osta?);
4. töötada välja metoodilised abimaterjalid ning olla valmis ka suuliseks nõustamiseks;
5. katsetada süsteemi (nt pilootprojekt);
6. analüüsida pilootprojektide kogemusi ning täiustada protsessi ja metoodikat enne põhimõtete rakendamist kõikidele osapooltele.

Oluline on, et kontseptsiooni autor oleks protsessi vältel suuteline pakkuma metoodilist tuge, sh diskuteerima, analüüsima, seirama, vajadusel korrektiive tegema. Sellise toe puudumine võib kaasa tuua suuri kulutusi või raiskamist, sest vastava oskusteabeta asutus võib sisse osta ebakvaliteetse teenuse.

7.2.2. Soovituslik tulemusjuhtimise skeem

Koostades Riigikontrolli nägemust tulemusjuhtimise rakendamisest lähtusime:

- olemasolevatest dokumentidest (nt aruandluse, strateegia kohta);
- tulemusjuhtimise kontseptsioonist (nt ahel strateegiast üksikisikuni peaks olema pidev ja jälgitav; järgmise perioodi tulemuste suhtes peab olema saavutatud kokkulepe);
- asjaolust, et eeldused kujuneda tulemuskokkuleppeks on olemas tegevuskaval, mida on võimalik selles suunas edasi arendada;
- asjaolust, et asutuse tööplaan peaks lähtuma eelkõige organisatsiooni enda töökorraldusest (kusjuures pooldame avalikustamise nõuet nii tööplaani kui aruande puhul).


Valdkonna (valitsemisala/asutuse) strateegia
– suund pikemaks perioodiks kui üks aasta;
– eesmärkide ajaline perspektiiv on teada;
– kinnitatud vähemalt ministri tasandil.
Ministri ja tema aparaadi / Ministri ja allasutuse (juhi) vaheline tulemuskokkulepe üheks aastaks
– käsitletakse koos eelarvega; kokkulepe sõlmitakse asutuse eelarve kinnitamisega;
– riigiasutusega kokkuleppe sõlmimisega tegeleb ministeeriumis asutust kureeriv põhiosakond (+ eelarveosakond, kuid mitte viimane üksinda);
– mitme allasutusega riigiasutuste puhul (näiteks Maksuamet) sõlmib ministeerium tulemus-kokkuleppe riigiasutuse keskasutusega (vaadeldakse ühe tulemusüksusena);
– kokkuleppes on eraldatud ühekordsed tähtsad ülesanded ja põhitegevust iseloomustavad näitajad (kiirus, kvaliteet, hind jne, mis näitab seda, mille poolest on tulemus parem kui varem);
– sisaldab oodatavat tulemust: 1) hädavajalikul tasemel (näiteks teenusstandardid);
2) tasemel, millest parema tulemuse korral saab asutus tulemustasu;
– tulemused on suunatud klientidele/kodanikele (st väljapoole, mitte vaid asutusele);
– sisaldab tulemuste hindamise perioode, aruande detailsust ja tähtaegu jms;
– on kooskõlas strateegiaga.
Riigiasutuse (struktuuriüksuse) tööplaan
– detailne plaan tulemuskokkuleppe täitmiseks;
– kinnitab kas riigiasutuse juht, juhtkond või kureeriv osakond ministeeriumis;
– sisaldab mõõdetavaid, otseselt kokkuleppest tulenevaid tulemusnäitajaid;
– on aluseks struktuuriüksuse tulemustasu (suuruse) määramisel.
Info kogumine aruande koostamiseks kogu perioodi jooksul
Tööplaani täitmise aruanne
– on näha ülesannete täitmise seis ja mitte-täitmise põhjendused.
Tulemuskokkuleppe aruanne
– on näha ühekordsete ülesannete täitmise seis ja mittetäitmise põhjendused;
– on näha põhitegevuste näitajate seis;
– aruanne on avalik.
Tulemuste hindamine (aluseks strateegia, kokkuleppe ja tööplaani uuendamisel)
– sisaldab vaidlustamisskeemi nii asutuse kui osakonna tasandil.
Otsus riigiasutusele tulemustasu maksmise ja selle suuruse kohta
– otsus põhjendustega on avalik;
– põhjendusest selgub hinnang asutuse tulemuslikkusele, sh sisaldab põhjendus hinnangut kokkuleppe täitmisele ja aruande õigsusele;
– sisaldab asutuse juhi tulemustasu suurust ja selle põhjendust.
I
II
Otsus struktuuriüksusele tulemustasu maksmise ja selle suuruse kohta
– otsus põhjendustega on avalik;
– põhjendus sisaldab hinnangut osakonna tööplaani täitmisele (sh aruande õigsusele);
– sisaldab otsust struktuuriüksuse juhi tulemustasu suuruse kohta ja põhjendust selle suuruse kohta.
Riigiasutuse palgakorraldus
– Lisatasude maksmise põhimõtted on selged, sh on enne hindamisperioodi algust teada tulemustasu maksmise põhimõtted (võib olla seotud otse tööplaani täitmisega, kuid võib põhineda ka mõnel personalihindamissüsteemil).
Otsus isikutele tulemustasu maksmise ja raha suuruse kohta
– lisatud põhjendused (isiku tulemused ja hinnang sellele).

7.2.3. Tulemustasu jaotamise alused riigiasutustele/üksikisikutele

Järgnevat võib vaadata kui abimaterjali, millele tulemusjuhtimist rakendades mõelda. Oleme lähtunud eelnevalt esitatud skeemist. Küsimused/soovitused ei ole esitatud tähtsuse järjekorras.

- Milline protsess on tulemustasu jaotamise aluseks (allasutustele, allüksustele, üksikisikule)? Näiteks kas tulemustasu jaotatakse kollektiivsetel või individuaalsetel põhimõtetel? Määratleda tuleks ka ajaperiood (millal tuleks millised otsused teha), protseduurireeglid ja kriteeriumid. Kindlasti tuleks eraldi tähelepanu pöörata otsuse põhjendamisele ja vaidlustamise võimalustele.

- Kuidas dokumendid/nõuded, mis on aluseks raha jaotamisel riigiasutustele, seonduvad asutuse teiste dokumentidega (sh eri plaanide omavaheline seos)[30]? Olukorda tuleks tutvustada kõigile osapooltele ning leida optimaalne variant.

- Kas tulemuste hindamine ja tulemustasu maksmine on osa asutuse personalihindamise süsteemist ja palgakorraldusest? Silmas tuleks pidada, et hindamise eesmärgiks on parandada töösooritust järgmisel perioodil.

- Kas eri tasandi eesmärgid eri dokumentides on loogiliselt seotud (st kas see, mis on oluline strateegias, on oluline ka tööplaanis)? Kas strateegiline suund kajastub tulemustasu maksmises?

- Milline on tulemustasu maksmise aluseks oleva dokumendi vorm (detailsus, sisu jms)? Hindajal on lihtsam, kui see on ühtlustatud. See võimaldab ka hilisemat võrdlevat analüüsi.

- Kas tulemustasu maksmiseks vajalik aruandlus seondub asutuse aruandlusprotsessiga? Kas aruannete õigsust kontrollitakse?

[30] Ühe variandida võib vaadata Riigikontrolli poolt väljapakutud skeemi eelmisel leheküljel.

7.2.4. Tulemuste/eesmärkide püstitamine

Lähtusime eeldustest, et asutuses on olemas eesmärkide ahel, mis seondub eri tasandi dokumentidega. Eesmärkidele tuleks sõnastada tulemusnäitajad, mille abil saab nende täitmist hinnata.

- Tulemuslikkuse näitajad (eelkõige pikaajalistele ja aastastele eesmärkidele) sõnastades tuleks silmas pidada asutuse sihtgruppi väljaspool asutust. Näitajad peaksid olema üheselt mõistetavad ning lihtsad kasutada ja hinnata (nt selle kontrollimine ei eelda pool aastat nõudvat auditit).

- Kas eesmärk on sõnastatud mõõdetavalt (st on teada, mida mõõdetakse, mõõdetava eesmärgi tase hindamisperioodi alguses ja oodatav tase perioodi lõpuks). Kirjapandut peaks saama võrrelda eelmiste perioodide või sarnaste programmide/tegevustega mujal ning perioodi möödudes peaks olema võimalik öelda, kui palju paremini/halvemini võrreldes plaanituga tehti. (Vt ka teisi punktis 1.5 toodud kriteeriume.)

- Kas ülesanne/tegevus aitab saavutada aastast eesmärki ja see omakorda strateegilist?

- Kas asutuse tasandil püstitatud eesmärk väljendab asutuse enda tööd? (vt Lisa 2 p 2.1 Näide 7.)

- Kas püstitatud eesmärk on piisavalt detailne, et asutus seda ise mõjutada saaks? (vt Lisa 2 p 2.6 Näide 16.)

- Kas eesmärgid ja tegevused on seotud konkreetse tähtajaga ja loetletud tegevustega ka selleks ajaks reaalselt saavutatav?

- Kas kasutatud on erinevaid tulemuslikkuse näitajaid: säästlikkust, tõhusust, mõjusust, finantse (laiemalt ressursikasutust), teenuse kvaliteeti iseloomustavaid? Kvantiteet üksi ei anna asutuse tegevusest objektiivset pilti, vaid kasutada tuleb ka kvaliteedinäitajad. Lisaks aitab erinevate näitajate kombineerimine vältida negatiivset mõju, nt raiskavat/tahtmatut käitumist.

- Soovitame hoiduda püstitamast selliseid tulemusi nagu eelnõu vm dokumendi esitamine, koolitusel või töögrupis osalemine, koostöö jms. Selle asemel tuleks kirja panna eesmärk, mida nende tegevustega saavutada tahetakse.

Tulemusnäitajate (ja eesmärkide) sõnastamisel võivad abiks olla ka:

- Riigikontrolli välja antud Tulemusauditi käsiraamat;
- tulemusjuhtimisega seotud lingid Riigikontrolli veebilehel (www.riigikontroll.ee → auditeeritavale → lingikogu);
- samuti veebileht http://www.treasury.gov.uk/Documents/Public_Spending_and_Services/Performance_Information/pss_perf_index.cfm?;

Margus Kurm
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Lisad

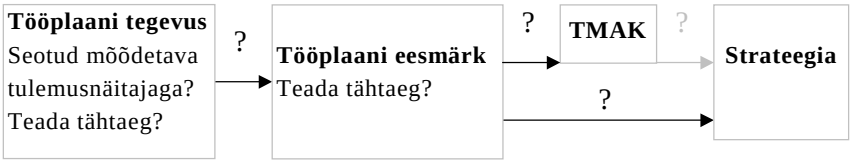
1. Mõned testimise tulemused

1.1. Ahel strateegia, TMAK-i ja tööplaani vahel

Selleks vaatasime, kas

- tööplaani tegevus aitab saavutada tööplaani eesmärki (ning kas mõlemad on seotud kindla tähtajaga);
- tööplaani eesmärgile on (üldisem) kate TMAK-s;
- tööplaani eesmärgile on (üldisem) kate strateegias;
- on olemas mõõdetav tulemuslikkuse näitaja;

ehk:



Tulemused on toodud järgnevas tabelis:

Tunnus \ Asutus	ahel oli olemas ja selge	on või oli kaudselt välja loetav mõõdetav näitaja [31]
Rahandusministeerium	0%	97%
Tolliamet	57%	100%
Justiitsministeerium	47%	82%
Lääne-Viru mk KrHO	11%	33%
Teede- ja Sidemin.	49%	50%
Veeteede Amet	88%	88%
Kaitseministeerium	77%	77%
Põhja RKO	93%	95%
Kokku	**42%**	**72%**

1.2. Tulemuslikkuse näitaja tüübid

Rahandusministeerium üle poole tööplaanist kuulus tüüpi ”eelnõu”. Viiendik seondub tüübiga ”aruanne”.

Tolliamet pooled tüüpi ”järelevalve”.

Justiitsministeerium enim olid esindatud ”aruanne”, ”eelnõu” ja ”koolitus” (igaüht viiendik).

Lääne-Viru maakohtu Kriminaalhooldusosakond ”koostöö” (42%); ”koolitus”(41%).

Teede- ja Sideministeerium ligi pool kuulus tüüpi ”eelnõu”, ligikaudu iga kuues tüüpi ”aruanne”.

Veeteede Amet ”järelevalve” (38%); ”teenus” (25%).

Kaitseministeerium kolmandik seotud tüübiga ”plaan”, ligi viiendik tüübiga ”aruanne” ning peaaegu iga kaheksas tüübiga ”korraldav”.

Põhja Riigikaitseosakond ”korraldav” (80%).

[31] Mõõdetava näitaja olemasolu oli üks komponent ahela hindamisel.

2. Näited

2.1. Näited tulemuste sõnastamisest tööplaanides

Näide 1 Maksuameti tööplaanist

Eesmärk: I: Tagada riigieelarve kassaline täitmine planeeritud maksutulu osas
Ülesanne: Maksustamist puudutavate artiklite avaldamine pressis koostöös pressiesindajaga
Soovitav tulemus/indikaator: Maksumaksjad saavad aktuaalsetes maksustamise küsimustes objektiivset informatsiooni ja kujuneb negatiivne suhtumine maksude tasumisest kõrvalehoidumisse
Tähtaeg: jooksvalt

Tulemuslikkuse näitaja puudub. Pole selge, mida mõõdetakse, kas artiklite ilmumist või info kättesaadavust ja maksumaksjate suhtumist. Kummalgi juhul ei ole täpsustatud, milline on oodatav arvuline tulemus ja milline see oli varem. Esindatud kõik mainitud 3 tüüpviga (halvasti kirjeldatud, pole mõõdetav, pole võrreldav).

Näide 2 Tallinna Vangla tööplaanist

Peamine tegevus: 7. Kinnipeetavate tööhõive tagamine
Ülesanne: 1) kinnipeetavate majanduslikele abitöödele rakendamine, uute töökohtade ja töövõimaluste loomine, töö efektiivsusse ja töödistsipliini kontrollimine, rakendamine vangla territooriumi ja objektide korrastamiseks ühiskondliku töö alusel
Tähtaeg: pidevalt

See on asutuse jaoks oluline, arvatavasti ei tekita raiskavat käitumist, vastutaja ja mõjutaja on selge, tegevus peaks olema kontrollitav. Teisalt pole sõnastatud mõõdetavat tulemust, seega ei saa ka võrrelda, info ei teki kiiresti (pole teada, milline info ja millal), pole täpne.

Näide 3 Pärnu Vangla tööplaanist

Eesmärk: 4. Töötajate vabaaja sisustamine
Ülesanne: Töötajate vabaaja ürituste planeerimine ja korraldamine
Tähtaeg: aasta jooksul

Vastutaja on selge, samuti on tegevus mõistetav. Ühtki muud kriteeriumi täidetud pole: pole mõõdetav, pole asutuse eesmärkide saavutamiseks oluline, võib tekitada raiskavat käitumist, info ei teki kiiresti (pole täpsustatud millist infot kogutakse-jälgitakse), pole võrreldav, pole kontrollitav.

Näide 4 Kaitseministeeriumi tööplaanist

Eesmärk 1. Meediatöö/suhtekorraldus
Ülesanne 1.4 koordineerida info liikumist KM siseselt
Täitmise tähtaeg: regulaarselt

Eesmärk pole sõnastatud eesmärgina. Ülesanne selliselt sõnastatuna pole mõõdetav. On oluline, ei tekita tahtmatut/raiskavat käitumist, asutus mõjutab ülesande täitmist ja vastutaja on selge. Samas on tegevus halvasti kirjeldatud (pole täpne ja tekitab tõlgendamisvõimalusi – ei saa aru, mida tegelikult ikkagi tehakse ja mida mitte), mistõttu pole kontrollitav; ei tea, mis infot ülesande täitmise kohta koguda; pole võrreldav.

Ülesande täitmist on arvestatud teiste ülesannete kõrval mitme inimese tulemustasu maksmisel.

Näide 5 Rahandusministeeriumi tööplaanist

Eesmärk 3: Tagada läbipaistev ja tõhus eelarvepoliitika
Ülesanne: Läbirääkimised ministeeriumidega eelarveprojektide osas
Täitmise tähtpäev: 15. juuni – 3. august 2001

Sellise sõnastuse korral on mõõdetav vaid see, kas läbirääkimised toimusid või mitte. Tegevuse (läbirääkimise) kvaliteet ei ole teada.

Näide 6 Justiitsministeeriumi infosüsteemide osakonna tööplaanist

Eesmärk 1. Kujundada informatsiooni ja sellega seotud tehnoloogia kontekstis eMinisteerium, mis loob kodanikele suunatud ministeeriumi tegevuses tehnoloogia võimalustest lähtuvaid lisaväärtusi
Tegevus 1.1.2. projektiga piiritletud kulude (sh alternatiivkulude) määratlemine ja hilisem kuluobjektide likvideerimine
Soovitav tulemus: Ei teki topeltfinantseeritud valdkondi, protsesse jne.
Indikaator: JM-i kogukulude vähenemine

Pole küll märgitud, kui palju peavad kogukulud vähenema, kuid kogukulud on numbriliselt määratletavad ja seda on võimalik eelmise perioodiga võrrelda.

Näide 7 Justiitsministeeriumi vanglate osakonna tööplaanist

Eesmärk: IV. Kinnipeetavate edukale kohanemisele suunatud resotsialiseerimissüsteemi loomine
Tegevus: 4.1 Vanglate haridus- ja sotsiaalhooldekandesüsteemi arendamine 4.1.5. Vangla raamatukogude sisustamine kaasaegse kirjandusega
Soovitav tulemus: Resotsialiseerimisprotsessi tõhustumine
Indikaator: Mõõdik. Ressursi olemasolu
Tähtaeg: 15.Dets

Sõnastatud eksitavalt – alategevus on tegelikult Vanglate ülesanne. Justiitsministeeriumi roll vanglaraamatukogude arendamises on üldise organisatsiooniskeemi väljatöötamine, tööpõhimõtete ühtlustamine, juhendmaterjalide väljatöötamine ning vanglate toetamine pädeva personali leidmisel.

2.2. Näited tulemuste ajalisest perspektiivist

Mitte üheski läbivaadatud tööplaanis polnud märgitud **eesmärgi** saavutamise tähtaega. Mõnes üksikus plaanis olid eesmärgid sisu järgi hinnates sõnastatud aastase tähtajaga, enamasti aga ebamäärase ajalise perspektiiviga (leidus nii mõne aastaga saavutatavaid eesmärke kui ka pidevaid tegevusi).

Enamasti oli tööplaanides **ülesande** ja (või sealt tuletatava) tulemuslikkuse näitaja tähtaeg mingil kujul olemas. Mitmes plaanis ei olnud märgitud mitte konkreetset tähtaega vaid ülesande sooritamise aeg (ajavahemik) (nt KM-i, TSM-i plaanides). Pea-aegu kõikides plaanides esines (kus rohkem kus vähem) ülesandeid, mille tähtajaks oli:

- ”vastavalt vajadusele”;
- ”jätkuv”,
- ”jooksev”,
- ”aastaringselt”,
- ”regulaarselt”,
- ”vastavalt planeeritud tähtaegadele”.

Mõned plaanid tundusid poolikute versioonidena, kuna sisaldasid selliseid ajamääratlusi: ”jätta välja, kuulub lahendamisele II poolaastal”, ”kuna riigieelarve seaduses sellekohast raha eraldatud ei ole, jätta välja”.

2.3. Näited tööplaani eesmärkide ja ülesannete vahelistest seostest

Näide 8 Justiitsministeeriumi prokuratuuri talituse tööplaanist

Eesmärk: 6. Prokuratuuri valmisoleku tagamine liitumiseks Euroopa Liiduga Tegevus: 6.1 Kaaluda võimalust, et õigusabitaotlused välisriikidele esitataks edaspidi otse JM-i kaudu, vabastades nendest ülesannetest RP. Soovitav tulemus: Efektiivsem õigusabitaotluste esitamine Indikaator: Justiitsministri käskkiri. Tähtaeg: 01.12

Jääb arusaamatuks, kuidas õigusabitaotluse küsimuse kaalumine aitab kaasa EL-ga liitumise valmisoleku tagamisele. Kuna tegevus 6.1 on eesmärgi 6. all ainus tegevus, on kahtlus ka vastupidise seose (eesmärk on saavutatav tema all loetletud tegevustega) olemasolus.

Näide 9 Lääne-Viru Maakohtu kriminaalhooldusosakonna tööplaanist

Eesmärk: 21. Professionaalse kriminaalhooldusametnikkonna loomine Tegevus: 5.5 Personali ja koolituste kausta pidev täiendamine Soovitav tulemus: Regulaarne ülevaade hooldusalustest Indikaator: Kirjalikud õiendid. Tähtaeg: Korraliste ettekannete esitamisel

Tegu on asjaajamisega, mis iseenesest ei aita kaasa professionaalse kriminaalhooldusametnikkonna loomisele. Rutiintegevuse detailne tööplaani kirjutamine pole põhjendatud.

2.4. Näited tulemuste sõnastamisest TMAK-des

Näide 10 Teede- ja Sideministeeriumi TMAK-st

Eesmärk: Riigi poliitika väljatöötamine ja elluviimine transpordi ja side valdkonnas, tagamaks infosüsteemide koordineerimine, kõigi transpordiliikide, telekommunikatsiooni ja postiside häireta ja majanduslikult otstarbekas funktsioneerimine, transpordi ja side infrastruktuuri nõuetekohane seisund ja areng, liiklusohutuse suurenemine, keskkonnakahjulikkuse vähendamine Kauba/teenuse kirjeldus 2. teenistuslik järelevalve valitsemisalas valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste toimingute üle. Kauba/teenuse klass: Valitsemisala juhtimine Indikaator: ametite ja hallatavate riigiasutuste arv Soovitav tulemus: 22 (nii 2001 kui 2002)

Eesmärk on sõnastatud kogu TSM-i tegevust haaravalt. Selle saavutamiseks on vajalik teenistuslik järelevalve valitsemisalas. See info ei ole uus ja pärineb põhimäärusest. Oluline selles dokumendis on see, mida saavutada tahetakse – teenusele/kaubale vastav indikaator ja soovitav tulemus.

Valitsemisalas olevate riigiasutuste arv aga ei väljenda kuidagi teenistusliku järelevalve kvaliteeti.

Näide 11 Teede- ja Sideministeeriumi TMAK-st

Eesmärk: Riigi poliitika väljatöötamine ja elluviimine transpordi ja side valdkonnas, tagamaks infosüsteemide koordineerimine, kõigi transpordiliikide, telekommunikatsiooni ja postiside häireta ja majanduslikult otstarbekas funktsioneerimine, transpordi ja side infrastruktuuri nõuetekohane seisund ja areng, liiklusohutuse suurenemine, keskkonnakahjulikkuse vähendamine
Kauba/teenuse kirjeldus 4. valitsemisalas oleva riigivara valitsemine.
Kauba/teenuse klass: Valitsemisala juhtimine
Indikaator: vara soetusmaksumus (krooni)
Soovitav tulemus: 2001: 6,107 mln; 2002: 6,750 mln

Sama kommentaar: vara soetusmaksumus ei näita seda, kui hästi on valitsetud valitsemisala riigivara.

2.5. Näited aruannetes esitatud infost

Näide 12 Rahandusministeeriumist

Eesmärk 2: Kindlustada riigi finantsvarade efektiivne haldamine ja kohustuste täidetus ning riigi rahaliste huvide kaitstus
Ülesanne: Ülesannete lahususe printsiibi järgimise tagamine *front*- ja *back-office* - funktsiooni vahel Riigikassa struktuuris (tähtaeg: 30.08.01)

Saavutatud tulemus aruandes: loodud finantsarvestuse talitus funktsioonide elluviimiseks.

Aruandest saab teada, et ülesande täitmiseks on midagi tehtud, kuid aruandest ei selgu, kas nüüdseks on tagatud ülesannete lahususe printsiibi järgimine (st kas ülesanne ise on täidetud).

Näide 13 Maksuametist

Eesmärk II. Tagada stabiilne maksude administreerimine, arvestades sealjuures, et administreerimise tulude ja kulude suhtarv oleks vähemalt (180,3:1)
Tööülesanne: Maksuameti arendusstrateegia väljatöötamine
Soovitav tulemus/indikaator: Arendusstrateegia on välja töötatud, juhtkonna poolt heaks kiidetud ja töötajaid on strateegiast informeeritud. (tähtaeg: 30.11.01)

Saavutatud tulemus aruandes: välja on töötatud Maksuameti missioon, väärtushinnangud ja visioon aastani 2005. Strateegia koostamine algab seminariga 10-11.12.01. Ülesande mittetäitmise põhjuste lahtrit pole täidetud.

Aruanne võib esmapilgul mõjude eksitavana, sest kuigi on tehtud eeltööd ülesande täitmiseks, ei ole ülesanne siiski täies mahus täidetud (30.11.01 oleks pidanud olema strateegia juhtkonna poolt heaks kiidetud, tegelikult strateegiat veel valmis pole).

Näide 14 Kaitsejõudude Peastaabi välissuhete ja protokolliteenistusest

Kuupäev: I kv
Ülesanne: sekretär-asjaajaja töö

Kvartali tegevus aruandes: igapäevane töö. Hinnang aruandes: märkusi ei ole esinenud.

Sekretär-asjaajaja peaks oma igapäevast tööd tegema põhipalga eest. Tulemustasu maksmise aluseks olevasse tööplaani tuleks kirjutada, kuidas ta seda just sel perioodil paremini teeb.

Näide 15 Konkurentsiametist

Eesmärk 11. Sise- ja väliskoolituse korraldamine ametnike ning kohtunike haldussuutlikkuse tõstmiseks konkurentsiseaduse rakendamisel. Tööülesanne: Välisseminarid ja konverentsid. Soovitav tulemus: pidev tööalane täiendamine (tähtaeg: pidev)

Saavutatud tulemus aruandest: 24-le ametnikule 45 koolituspäeva.

Pole alust öelda, kas 24 ametnikku ja 45 koolituspäeva on hea või halb, kuna ei tea, kui palju vajadus oli ja mis eesmärgil koolitust vaja oli. Plaani järgi on tulemus hea siis, kui enesetäiendamine on pidev (töö seisnebki vaid enesetäiendamises?).

2.6. Näiteid ülesannete täitmisest ja nende alusel maksmisest ning muudest üksikisikutele tulemustasu maksmise põhjendustest

Näide 16 Maanteeametist

Eesmärk: Riigi omandis olevatel teedel teehoiu korraldamine ja tingimuste loomine ohutuks liiklemiseks nendel teedel (Teeseaduse §25 l 2). Tegevused, üritused ja ülesanded eesmärkide saavutamiseks: 3. EL abiprogrammiga (ISPA) ja välislaenuga Euroopa Investeerimispangast (EIB) seotud lepingute nr 1 ja nr 2 täitmine ettenähtud tähtajaks andes käiku 120 km renoveeritud maanteid, sh: Rahvusvahelisel magistraalil E-20 (T1) Tallinn-Narva 37 km (oktoober) rahvusvahelisel magistraalil E-67 (T4) Tallinn-Pärnu-Ikla 83 km (oktoober) Vastutaja: arengu- ja programmiosak (kavandamine) Planeeringute osakond (pakkumisdokumentatsioon ja lepingute sõlmimine) Järelevalve osak

Ülesanne pole täidetud tööplaanis esitatud kujul, kuid tööplaani täitmise aruandes on ülesanne märgitud täidetuks ja antud viited lisadele. Lisadest[32] nähtub, et ülesannet sellisel kujul ei täidetud (projektid on ette valmistatud, töid on alustatud ja ehitusobjektid antakse käiku 30.09.2002). Aruandest ja lisadest ei selgu, miks ülesannet ei täidetud. Kuna aruanne oli koostatud lakooniliselt ja erinevate osakondade töid ülesande täitmisel polnud koondatud, ei saa aruande lugeja aru, kas on ülesande püstitus muutunud või on aruanne vale. Selgitused saime Maanteeameti peadirektorilt.

Ministeeriumi tulemustasu määramise seletuskirjast jääb mulje nagu oleks ülesanne (osaliselt) täidetud: amet viis lõpule EL ISPA abiprogrammiga, välispangalaenudega (EIB ja WB) ning riigieelarvest finantseeritavate teede renoveerimis- ja remonditööd 2001. a objektidel (**Tallinn-Narva, Tallinn-Pärnu-Ikla** ja Tallinn-Tartu-Võru-Luhamaa maanteedel), andes tähtaegselt käiku kokku 165,5 km renoveeritud maanteid.

Tegelikult sel aastal ISPA raha eest teelõike valminud ei ole. Alates oktoobrist on tehtud ettevalmistustöid: kraavikaevamised jms.

Viivitus ülesande täitmisel tekkis sellest, kui hinnati komisjoni töö ebarahuldavaks. Seejärel moodustati teine komisjon, kes hindas sama hanget kauem, vormistati uued dokumendid (selleks kulus üks kuu). Komisjoni tööd jälgisid juurdekutsutud vaatlejad ja hindajad. Teine komisjon jõudis samale tulemusele, kuhu eelmine komisjon, kuid kuna aeg oli edasi läinud, lükkus töö 2002. aastasse. Kuigi otsustati, et ehitusobjektide valmimine jääb 2002. aastasse, tööplaani sellest tulenevalt ei korrigeeritud.

[32] Lisad on üldjuhul ülesandega seotud osakondade aruanded

Maanteeamet hindab oma osa täidetuks, kuna leidsid, et ülesande püstitus oli vale: neist ei sõltu kilomeetrite käikuandmine vaid dokumentide ettevalmistamine. Dokumendid olid peadirektori sõnul õigeaegselt ja korrektselt ette valmistatud. Ülesande täitmine hinnati heaks vahetähtaegade ja etappide töö alusel.

Tulemustasu on sellega seonduvalt makstud. Üks-ühest vastavust ülesannete (tööplaan) ja tulemustasu maksmise vahel pole (on kaudne seos). Osakond ja töötajad võivad saada tulemustasu mitme ülesande eest. St kui üks ülesanne läks halvasti võib eduka ülesande eest tulemustasu saada. St maksmiste järgi ei saa öelda, et just nendele ja just see osa nende tulemustasust on konkreetse ülesande eest.

2.6.1. Näited Rahandusministeeriumi tulemustasu maksmise põhjendatusest

Rahandusministeeriumi esindaja sõnul on seos tööplaani täitmise ja tulemustasu suuruse vahel olemas, kuna osakonna tööplaanis oli iga tööülesanne seotud konkreetse vastutajaga ning osakonnajuhataja hindas tööplaani täitmise alusel inimese panust ja määras talle tulemustasu. Osakondade tööplaanid koostati ministeeriumi tööplaani alusel.

Et selgitada, millistel põhjustel tulemustasu maksti ja sealjuures kontrollida, kas on olemas seos tööplaani täitmise ning tulemustasu maksmise ja tulemustasu suuruse vahel, valisime tulemustasu maksmise käskkirjadest 31 inimest, kelle kohta soovisime teada tulemustasu maksmise põhjendust. Iga inimese kohta palusime märkida järgnev:

1. viide osakonna tööplaani ülesannetele, mille täitmisega seonduvalt on see inimene tulemustasu saanud, ja seletus kui hindamisel arvestati üht ülesannet rohkem kui teist;
2. viide Rahandusministeeriumi üldise tööplaani ülesannetele, millega seonduvalt on see inimene tulemustasu saanud (kuna ministeeriumi tööplaani alusel tehti osakondade tööplaanid, peaksid eelmises punktis toodud detailsed ülesanded toetama siinset ministeeriumi tööplaani üldisemat eesmärki);
3. muu, mida arvestati konkreetselt selle isiku tulemustasu summa määramisel.

Osutus, et tulemustasu maksmisel olid enam-vähem võrdselt esindatud juhtumid:

* kus maksmine põhines peamiselt tööplaani täitmisel;
* kus maksmine põhines lisaks tööplaani täitmisele oluliselt ka muu tegevuse hindamisel
ja
* kus maksmine põhines ainult muul ja ei olnud kuidagi seotud tööplaani täitmisega.

Vaid ühel juhul oli lisatud ülesannete osakaalud, mis näitasid, kui palju üht või teist ülesannet oli hindamisel arvestatud.

Vastusest ei tulnud välja, mille alusel määrati tulemustasu suurus (näiteks, miks 2000, aga mitte 1000 või 3000?). Ühel juhul oli mainitud, et kõigile osakonna töötajatele määrati tulemustasuks võrdne summa, kuna oli raske välja tuua ametnike tööpanust.

Järgnevalt mõned näited Rahandusministeeriumi põhjendustest:

Ameti-nimetus	**Sum-ma (kr)**	**Struktuuriüksuse tööplaani ülesanded, millega seonduvalt on tulemustasu makstud**	**Millist RM avaliku tööplaani ülesannet eelmises veerus loetletud detailsed ülesanded toetavad**	**Muu, mida arvestati selle isiku tulemustasu summa määramisel**
Autojuht	3 000		tugiteenused eesmärkide 1-9 elluviimisel	Täpne ja kohusetundlik tööülesannete täitmine
Osakonnajuhataja asetäitja	8 000	Vastutas osakonna tööplaani täitmise eest. Kõik eesmärgid said täidetud õigeaegselt ja korrektselt.	Eesmärk nr 4	Olles sisuliselt osakonnajuhataja, juhtis osakonda efektiivselt ja tulemuslikult.
Peaspetsialist	5 112	Tegevus oli eelkõige seotud osakonna tööplaani eesmärgi – riigi ja KOV	Eesmärk 7: tagada kvaliteetsed avalikud teenused, eesmärgipärane,	Konkreetsele isikule tulemustasu summa määramisel arvestas

		asutuste rollide institutsionaalne piiritlemisega. Eesmärgi täitmiseks planeeriti algselt ül-d: 1) koostada institutsioonitüüpide kirjeldused, 2) moodustada avaliku halduse funktsioonide analüüsiks juhtgrupp, 3) ministeeriumide ja maavalitsustega läbirääkimised muudatusettepanekute osas. Eesmärgi täitmine oli planeeritud läbi viia projekti "Avaliku sektori funktsioonide kaardistamine" käigus saadud andmete põhjal. Seoses osakonnas toimunud muudatustega osutus võimatuks eesmärki täielikult täita, samuti otsustati keskenduda enam eelarveprotsessile sisendi andmisele. Täiesti uue ja tervikliku institutsionaalse mudeli loomise asemel võeti eesmärgiks esitada eelarveprotsessi käigus ettepanekud senise riigiasutuste süsteemi optimeerimiseks. Selleks analüüsis ta koostöös Soome RM-ga projekti käigus kogutud andmeid ning töötas välja ettepanekud keskvalitsuse tasandil funktsioonide optimaalsemaks jaotuseks. Ettepanekud esitati 2002.a. riigieelarve projekti koostamise käigus toimunud kantslerite vahelistele aruteludele kui võimalikud variandid riigipoolseks kokkuhoiuks. Ettepanekud hõlmasid riigiasutuste üksikute funktsioonide delegeerimist kolmandale või erasektorile, riigiasutuste vaheliste funktsioonide dubleerimise ärakaotamist, riigiasutuste ümberkorraldamist eraõiguslikeks sihtasutusteks.	säästlik, tõhus ning tulemuslik riigihaldus ja motiveeritud ametnikkond. Peamised tegevused: VV nõustamine haldusorganisatsiooni institutsionaalse ja funktsionaalse struktuuri küsimustes. Ülesanne: asutuste tüüpide kirjelduse koostamine avaliku halduse organisatsioonis. Nimetatud eesmärgi täitmine toimus osaliselt (eelmainitud põhjustel), st peaspetsialist esitas konkreetsed ettepanekud institutsionaalsete muudatuste tegemiseks keskvalitsuse tasandil. Ettepanekutes olevate muudatuste ellviimise eesmärgiks on eesmärgipärase, säästliku, tõhusa ja tulemusliku riigihalduse saavutamine. Lisaks sellele toimus kogu aasta jooksul VV nõustamine riigiasutuste struktuuride ja koosseisude küsimustes (riigiasutuste tegevuse moodustamine, lõpetamine, ümberkorraldamine jne).	osakonnajuhataja töö tulemuslikkuse hindamisel tööplaani täitmist. Tööplaani täitmine ei kulgenud seoses osakonnas toimunud muudatustega täiesti plaanijärgselt, kuid enamik ülesandeid või aasta keskel ümbersõnastatud ülesanded saavutati. Seega tuleks siinkohal välja tuua, et tööplaani osaline mittetäitmine ei olnud tingitud mitte konkreetsete ametnike poolsetest puudustest, vaid eelkõige seetõttu, et **toimusid olulised muudatused osakonna koosseisus ning juhtide (osakonna, talituse) puudumine mõjutas tuntavalt ka tööplaani täitmist**. Konkreetse isiku tulemustasu kujunes kõigi osakonna ametnikega ühtse mudeli alusel. Kuna tööplaani täitmise hindamisel oli raske välja tuua eraldi konkreetse ametniku tööpanust, lähtuti kõigi osakonna ametnike puhul ühtsest tulemustasu arvestamise mudelist st kõigile jaotati võrdne tulemustasu summa.
Koosseisuväline spetsialist	2 550	Erastamisagentuuri järelmaksuga nõuete haldamine tuli Riigikassa osakonna tööde hulka plaaniväliselt alates 1.11.2001	Otsene seos RM tööplaani ülesannetega puudub.	Erastamisagentuuri järelmaksuga erastamisnõuete menetlemisel on tema tööefektiivsus olnud väga kõrge ja koormus vähemalt poolteisekordne.
Peaspetsialist	5 400	Kassalise teenindamise täiustamine/ e-teenuste testgrupi juht	Otsene seos RM tööplaani ülesannetega puudub.	Initsiatiivikas ja kohusetundlik töötaja
Osakonna juhataja	15 390	Juriidilise osak. ülesanded on tulenevalt RM põhimäärusest seotud eelkõige teistele osakondadele ministeeriumi tööplaaniga pandud ülesannete täitmisele kaasa aitamisega ja seetõttu juriidilisel osakonnal **sisuliselt puuduvad iseseisvad RM eesmärkidest tulenevad ülesanded**.	tulemustasu on seotud eelkõige osak. töö juhtimise eduka korraldamisega. Osakond on tegutsenud tulemuslikult ning spetsialistide tase ja töötulemused on olnud sellised, et RM muud struktuuriüksused ja juhtkond on sellega rahul olnud. Osakond on saavutanud riigi esindamisel kohtus väga häid tulemusi, vastavalt esitatud aruandele on edukus olnud 93%. Osak. juh. on lisaks põhiülesannetele esindanud riiki kohtuvaidlustes ning koostanud eelnõusid ja esindanud RM vastavas menetluses (liikluskindlustuse seaduse eelnõu, eelarveseaduse eelnõu, loteriiseaduse eelnõu, riigivõlakirjade emissiooni korraldamist käsitleva Riigikogu otsuse eelnõu,	Üldised ülesanded ja nende raames tehtud konkreetsed tööülesanded, mida arvestati tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahendite määramisel olid: 1) ministeeriumis väljatöötatavate ja ministeeriumi valitsemisala puudutavate õigusaktide eelnõude vastavuse kontrollimine kehtiva õigusega ning vastavate ettepanekute tegemine; 2) ettepanekute tegemine Rahandusministeeriumile kooskõlastamiseks esitatud eelnõude ja muude dokumentide kooskõlastamiseks või sellest keeldumiseks; 3) riigihalduse osakonna juhataja kohuste täitmine; 4) ministri või kantsleri poolt antud

			tööõnnetuse- ja kutsehaigus-kindlustuse seaduse eelnõu, hasartmängumaksu seaduse eelnõu).	ühekordsete ülesannete täitmine.

2.6.2. Muud põhjendused tulemustasu maksmiseks

- Tulemustasu ja selle suuruse määramisel tuleb kindlasti arvestada asjaoluga, et eelnõu väljatöötamisega seotud isikud ei ole selle eest saanud autoritasu. (2 juhtumit)
- Ei ole otseselt tööplaani täitmisega seotud
  Peadirektori sekretäri ülesannete hulka kuulub ka klientide teavitamine: vastamine üldtelefonile ja teabenõuetele. Oma otseste ülesannete kõrval on ta selle ülesandega hästi toime tulnud.
- Ei ole otseselt tööplaani täitmisega seotud.
  Asutuse info on vähemalt osaliselt salajane. Administraatori ülesandeks on tagada, et majas liiguksid ainult kutsutud ja vastuvõtus registreeritud isikud. Tänu kohusetundlikele administraatoritele on õnnestunud vältida soovimatute isikute pääsemist ameti ruumidesse.
- Täitis talle pandud tööülesandeid alati kohusetundlikult ning paistis silma erilise suutlikkusega.

Auditeeritavate vastused järeldustele ja ettepanekutele

Rahandusministri vastus kontrolliaktile

RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Margus Kurm
Riigikontrolli peakontrolör
Narva mnt 1la 15013
TALLINN

Teie 22.04.02 nr 2-7.1-TA/02/755

Meie 13.05.02.a nr 1-1.11/5460

Kontrollakti ja kaaskirja vastuseks

Kõigepealt lubage Riigikontrolli tänada olulisel teemal läbi viidud põhjaliku auditi eest. Usun, et sellest on palju abi nii rahandusministeeriumile tulemusjuhtimise süsteemi edasiarendamisel kui teistele ministeeriumidele tulemustasustamise rakendumisele hinnangu andmiseks. Samas saadan Teile "Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamise" kontrollakti ettepanekute kommentaarid ja Rahandusministeeriumi poolt rakendatavad meetmed ettepanekute täitmiseks. Lisaks esitan ministeeriumi seisukoha palgakorralduse edasisest arengust ja riigiasutustele pakutavast metoodilisest abist. Samuti esitan arvamuse seitsmendas peatükis esitatud soovituste kohta.

Üldiselt
Auditi läbiviimise taustal on väljatöötatud uus avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) eelnõu, mille ühe osana reformitakse asutuste palgakorraldust. Mitmete auditis esitatud ettepanekute rakendamist tuleb hinnata ATS-i jõustumise kontekstis. Kui ATS jõustub 2003. a alguses, on ebaotstarbekas teha suuremaid muutusi olemasolevasse süsteemi käesoleva aasta jooksul. Rahandusministeeriumile tundub, et "Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamise" auditi järelduste tegemisel ei ole kõikjal järjekindlalt järgitud auditi sissejuhatavas osas selgitatud auditi teostamise põhimõtteid (lk 5), mille kohaselt asutuste tegevuste vaatlemisel kirjeldatakse ka lähitulevikus asetleidvaid üldisi muutusi keskkonnas, milleks uue ATS-i rakendumine kahtlemata on.

Võttes arvesse eelpooltoodud seisukohti ei saa nõustuda auditis esitatud järgmiste järeldustega:
1) punktis 4.2. lk 23 esitatud kokkuvõtliku järeldusega Rahandusministeeriumi tegevusetuse kohta palgakorralduse küsimustes, kui Rahandusministeerium tegelikult töötas 2001.aastal välja uue ATS eelnõu palgakorraldust käsitlevad osad ja nimetatud eelnõu on Riigikogu menetluses ja läbis esimese lugemise 27. märtsil k.a. Oleme olnud seisukohal, et avalik teenistus on integreeritud süsteem, mille ühe osise — antud juhul palgakorralduse - eraldi reformimine tekitaks segadust ja probleeme, mille vältimiseks oleme toetanud ATS-i terviklikku menetlemist.
2) punkti 5.1. esitusega asutuste töötasu struktuuri kohta, kuna selles analüüsis ei võeta arvesse tõsiasja, et vastavuses Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2001.a määrusele nr 429 "Riigiteenistujate töötasustamine 2002.aastal" alates l.jaanuarist 2002 on tõstetud palgaastmete palgamäärasid 15 %, mis oluliselt suurendab astmepalkade osakaalu töötasu struktuuris. Arvame, et täieliku ja tõese pildi esitamiseks auditi punktis 5.1. oleks tulnud arvesse võtta antud

valdkonnas juba toimunud muutused. Ka uue ATS-ga taotletav põhipalkade korrastamine ja nende osakaalu suurendamine töötasu struktuuris oleks olnud õige ara märkida.

Konkreetsete ettepanekute kohta

l. l .Nimetatud ettepaneku juures tuleb arvestada, et üksikisikule makstavate lisatasude rahalise suuruse avalikustamist keelab palgaseaduse § 8 lõige 3 ning on küsitav kuivõrd põhjendatud ja arusaadav oleks ning mis vormis peaks toimuma ainult lisatasu maksmise põhjenduste kohustuslik avalikustamine. Oleme seisukohal, et töötajate hindamise ja lisatasude maksmise reeglistik peaks olema avalik ja töötajatele arusaadav.

Rahandusministeerium poolt ettevalmistatud varasema aastate palgamäärustes oli asutustele sätestatud nõue kehtestada asutuse palgajuhendis töötajate hindamise ja lisatasude maksmise reeglistik. Riigikantselei oma kirjaga Rahandusministeeriumile nr 13-4-1/11222 13. novembrist 2000.a vaidlustas palgajuhendi koostamise nõude õiguspärasuse, juhtides tähelepanu sellele, et palgajuhendi kehtestamise delegeerimine (subdelegatsioon) asutuse juhile peab tuginema seaduslikule alusele. Antud kirjas rõhutatakse, et ministritel, riigisekretäril, maavanematel ja ka ametitel ning inspektsioonidel on tulenevalt põhiseadusest ja Vabariigi Valitsuse seadusega ettenähtud korras õigus anda käskkirju tuginedes vaid seadusele.

Käsitletava ettepaneku sisuliseks rakendamiseks annab aluse uus ATS, kus on sätestatud selge nõue, et individuaalse palgaosa kohaldamise reeglid kehtestatakse asutuse tasandil, kus on sisuliselt võimalik hinnata individuaalset tööd.

1.2 Dokumentide kättesaadavus pikemas tagasivaates on otstarbekas, kui oleks kavas jätkata tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahendite jaotust kehtiva süsteemi järgi. Rahandusministeerium ei kavandata enam 2003.a riigieelarves eraldi peatüki all töötasuvahendeid tulemusjuhtimise rakendamiseks, kuna eeldatakse, et rakendub uus avaliku teenistuse seadus, mille kohaselt tulemusjuhtimise rakendamise eest tasustamise ning tulemuspreemiate määramise otsustus on antud asutuse tasandile. Seetõttu ei pea Rahandusministeerium käesoleval ajal otstarbekaks viia Vabariigi Valitsuse 21.02.2002.a määrusesse nr 82 sisse sätet, mis kohustaks tagama tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahendite jaotuse aluseks olevate dokumentide (asutuste tööplaanide) kättesaadavuse kuni järgmise aasta riigieelarve täitmise aruande esitamiseni.

1.3 Ettepaneku juures palkade avalikustamise kohta lähtume seaduse volitusnormist antud küsimuses. Asutustel on võimalik avalikustada ainult ametiisikute palgaandmeid ja selle nõude täpsele täitmisele vastavuses seaduste sätetele on tähelepanu juhtinud õiguskantsler ning teinud Rahandusministeeriumile ettekirjutuse seadusega antud volitusnormi ületamise tõkestamiseks. Seadusandja ei ole andnud Rahandusministeeriumile pädevust korraldada asutustes ametiisikute määratlemist, vaid ainult korraldada palgaandmete avalikustamist.

Rahandusministeerium arutab palkade avalikustamisel kõigi palgakomponentide eraldi esitamise ettepanekut 2002.a palkade avalikustamist reguleeriva määruse ettevalmistamisel. Seejuures tuleb arvestada seda, et 2000. a palgaandmete avalikustamise määrusega nõuti eraldi kõigi palgaelementide esitamist, kuid asutused esitasid palgaelemendid nende kõnepruugis tavaks saanud nimetuste all, mis ei võimaldanud vähem asja tundvatel inimestel saada võrreldavat ülevaadet ja see oli üheks põhjuseks, miks 2001.a palkade avalikustamisel vastavat nõuet muudeti.

Palgakorralduse reformi metoodiline abi

Metoodilise abina uue palgakorralduse elluviimiseks on Rahandusministeeriumi 2002. aasta tööplaanis ette nähtud palgareformi käsitleva ulatusliku ning põhjaliku juhendmaterjali väljatöötamine ja ministeerium kavandab kooskõlas uue ATS vastuvõtmisega koostöös Riigikantseleiga ning uue ATS alusel loodava Avaliku Teenistuse Nõukoguga vastava koolituse läbiviimist.

Seni on ministeeriumi palgakorralduse talituse ametnikud seminaride ja teabepäevade raames tutvustanud asutuste töötajatele uue palgakorralduse põhimõtteid ja selgitanud selle elluviimisega seotud ülesannete täitmist. Ühe olulise sihtrühmana näeme asutuste personalijuhte, kellest ministeeriumide personalijuhtidega oleme otsinud koostöövõimalusi palgareformi läbiviimise

toetuseks, samuti oleme saatnud esimeses ringis just ministeeriumide personalijuhtidele tutvumiseks nimetatud juhendmaterjali.
Ettekannete ja teema käsitlustega on rahandusministeeriumi ametnikud esinetud nii valdkondlikel kui ametkondlikel teabepäevadel ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudi korraldatud seminaridel. 2001-2002-aastal on Eesti Haldusjuhtimise Instituudi seminaridel esinetud 8 korral.

Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite maksmise jätkamine
Aastaks 2003 ei näe Rahandusministeerium ette tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite maksmise jätkamist lootuses, et rakendub uus ATS.

7. peatüki soovitustele vastuseks
Oleme seisukohal, et selguse huvides tuleb tulemusjuhtimist eristada tulemustasustamisest. Viimane jääb siiski võimaluseks, mitte kohustuseks, neis asutustes, kus leitakse võimalik ja soovitav olevat kas kollektiivse või individuaalse tulemuslikkuse rahaline premeerimine. Samas on Riigikontrolli esitatud skeem üheks võimalikuks viisiks tulemustasustamise edasisel rakendamisel asutuse tasandil. Lõplikku seisukohta soorituskokkuleppe otstarbe ja rakendatavuse kohta ei ole rahandusministeerium hetkel valmis andma.
Seevastu tulemusjuhtimise kui süsteemi oluliseks komponendiks saab olema riigiasutuste strateegiate koostamise nõue - ministeeriumidele aastaks 2004, teistele valitsusasutustele aastaks 2005, milleks tuleb muuta riigieelarve seadust. Strateegilistes plaanides kajastatakse riigiasutuse strateegilised eesmärgid nelja-aastases perspektiivis, millest tulenevad tegevuskavas kajastatavad lühiajalised eesmärgid koos soovitavate tulemuste ja väljunditega. See on üheks oluliseks sammuks riigiasutuste tegevuse planeerimise ja riigieelarvest taotletavate vahendite vahelise seose loomisele.
Strateegilise planeerimise protsessi toetava instrumendina oleme pilootprojektide korras läbi viimas kähe ministeeriumi — rahandusministeeriumi ja sotsiaalministeeriumi - enesehindamist ühtse hindamismudeli (i.k Common Assessment Framework) järgi, mis on Euroopas üheks üldtunnustatud kvaliteedijuhtimise mudeliks. Kogemuste hindamise ja läbianalüüsimise järel kavatseme vastavat mudelit soovitada ka teistele riigiasutustele.
Samuti tahame kindlustada, et eesmärkide hierarhiat oleks võimalik viia iga asutuse töötajani, kelle panust asutuse eesmärkide saavutamisse hinnataks iga-aastaste tulemus- ja arenguvestluste käigus. Selleks kavandame vastavasisulist koostööd Riigikantseleiga.

Lugupidamisega,

Harri Õunapuu
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Juhani Lemmik 6113 469
Mari Roots 6113 676

Kaitseministeeriumi vastus kontrolliaktile

KAITSEMINISTEERIUM

Hr Margus Kurm
Riigikontroll

Austatud härra Kurm

Täname Teid Riigikontrolli auditi nr 043/2001 (Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite kasutamine) kontrollakti lõppversiooni esitamise eest.

Alljärgnevalt esitame Kaitseministeeriumi seisukohad kontrollaktis ja kontrollakti kaaskirjas kajastatud ettepanekute suhtes ning Kaitseministeeriumi poolt kavandatavad meetmed esitatud küsimuste lahendamiseks.

l. Kontrollaktis kaaskirjas toodud ettepanekud.

1.1. Avalikustada ministeeriumi veebilehel Vabariigi Valitsuse 21.02.2002.a. määruses nr. 82 nõutud dokumendid.

Oleme põhimõtteliselt toodud ettepanekuga nõus.
Kaitseministeerium valmistab 2002.a. mais ette ministeeriumi uue veebilehekülje, mis uueneb ja ajakohastub nii sisulisest küljest kui ka vormilt. Uuenenud veebilehel kajastatakse kõik õigusaktidega sätestatud dokumendid, sh. ka Vabariigi Valitsuse 21.02.2002.a. määruses nr 82 nõutud dokumendid.

*l.2., Pöörata tähelepanu allasutustele, kes samuti pole avalikustanud mitmeid nõutavaid dokumente***.**

Kaitseministeerium informeerib valitsemisala asutusi õigusaktides sätestatud avalikustamisnõuetest.

1.3. Vastavalt rahandusministri 28.01.2002.a. määrusele nr. 24 tuleb veebilehel avalikustada kõigi korruptsioonivastase seaduse §-s 4 nimetatud ametiisikute palgaandmed.

Kaitseministeeriumi uuenenud veebilehel kajastatakse kõik õigusaktidega sätestatud andmed.

Lugupidamisega

Indrek Kannik
Kantsler

Teede- ja sideministri vastus kontrolliaktile

Teede-ja Sideministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 22.04.02. nr 2-7. l-TA/02/757

Meie 03.05.02 nr 1-1-5/02/1852

Riigikontrolli auditi kontrollakt

Tutvunud Riigikontrolli auditi 043/2001 "Tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasu vahendite kasutamine" kontrollaktiga, oleme nõus selles Teede- ja Sideministeeriumi osas märgitud puudustega ning täname nende likvideerimiseks tehtud ettepanekute eest. Kontrollaktis toodud ettepanekute täitmise kohta teatame alljärgnevat:

l. Ministeeriumi veebilehele on üles pandud kõik Vabariigi Valitsuse 21.veebruari 2002.a määruses nr 82 nõutud dokumendid:

1.1 teede- ja sideministri 28.02.02 käskkiri nr 50 "Tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahendite jaotamise kord ja tingimused 2002.aastal";
1.2 teede-ja sideministri 28.02.02 käskkiri nr 51 "Komisjoni moodustamine riigiasutuste töö tulemuslikkuse hindamiseks 2002.aastal", milles on kehtestatud ka kriteeriumid raha eraldamiseks riigiasutustele;
1.3 ministeeriumi 2002.a tööplaan;
l.4 valitsemisala ametite 2002.a tööplaanid.
Märkus: ministri käskkirjad (koos seletuskirjaga) töötasuvahendite jaotuse kohta 2002.a lisatakse veebilehele pärast vastava hindamisperioodi lõppu, s.o. juulis ja detsembris k.a.

2. Eelneva perioodi -s.o. 2001.a tööplaanide hoidmist veebilehel ei pea ministeerium otstarbekaks.

3. Ministeeriumi veebilehel on avalikustatud korruptsioonivastase seaduse §4 nimetatud ametiisikute 2000.a ja 2001.a palgaandmed ning ministeeriumi kõigi teenistujate koosseis ja palgamäärad seisuga 01.04.02, samuti ministeeriumi teenistujate lisatasude maksmise kord 2002.a.

Lugupidamisega

Liina Tõnisson
Minister

Margus Leivo
Kantsler

Justiitsministri vastus kontrolliaktile

JUSTIITSMINISTEERIUM

Hr Margus Kurm
Riigikontroll

Kontrolliakti kaaskirjas tehtud ettepanekud

Lugupeetud härra Kurm

Täname Teid kogu avalikule sektorile vajaliku auditi tulemusjuhtimiseks eraldatud töötasuvahendite käsutamine" eduka teostuse eest, mis on andnud palju väärtuslikku informatsiooni ning võimaluse tutvuda huvitavate rakenduslike näidetega. Tänu auditile on tehtud olulised sammud Rahandusministeeriumi poolt rakendatava süsteemi erinevate komponentide analüüsil ning tervikuks ühendamisel, samuti loodame, et auditis esitatud ettepanekud leiavad rakendust, võimaldades käsitleda tulemusjuhtimise eri instrumente senisest seostatumalt.

Riigikontrolli ettepanekud Justiitsministeeriumis tulemusjuhtimise rakendamisel esinenud puudustele on põhjendatud. Avalikustamisele kuuluvad dokumendid (ministri käskkiri ja seletuskiri tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahendite jaotamise kohta hindamisperioodil; kriteeriumid, mille alusel teeb komisjon ministrile ettepanekud tulemusjuhtimise rakendamiseks ettenähtud töötasuvahenditest riigiasutustele raha eraldamise kohta; 2001. a palgaandmed), samuti 2001. a tööplaanid, tehakse kättesaadavaks ministeeriumi veebilehel hiljemalt 30-maiks. Allasutusi on nimetatud küsimuses teavitatud, avalikustamisele kuuluvate dokumentide nõuetekohast olemasolu asutuse veebilehel kontrollitakse teenistuslike järelvalvete käigus.

Austusega

Märt Rask
Minister