

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Kadri Saarepuu

**VÄÄRTUSTE FORMULEERIMINE JA VÄÄRTUSPÕHINE
JUHTIMINE AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONIS
TARTU LINNAVALITSUSE NÄITEL**

Magistritöö sotsiaalteaduse magistrikraadi taotlemiseks majandusteaduses

Juhendaja: lektor Eneli Kindsiko

Tartu 2019

Soovitan suunata kaitsmisele

(lektor E.Kindsiko)

Kaitsmisele lubatud “ “..... 2019.a

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

..... (töö autori allkiri)

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Väärtuspõhine juhtimine avaliku sektori organisatsioonis	7
1.1. Väärtused ja nende roll organisatsiooni arendamisel	7
1.2. Väärtuspõhine juhtimine	13
1.3. Väärtuspõhine juhtimine avaliku sektori organisatsioonides	20
2. Juhtumiuuring Tartu linnavalitsuses	27
2.1. Ülevaade uurimisprotsessist	27
2.2. Ülevaade väärtuste formuleerimise protsessist	33
2.3. Juhtgrupi tagasiside väärtuspõhise juhtimise protsessile	44
2.4. Hinnangud väärtuspõhise juhtimise edukusele Tartu linnavalitsuses	50
Kokkuvõte	53
Viidatud allikad	57
Lisad	63
Lisa 1. Organisatsiooniskeem (2018. a mai seisuga)	63
Lisa 2. Väärtuste kokkuleppimise protsessis osalenud juhtgrupi profiil	64
Lisa 3. <i>Online</i> -küsitluse küsimused	65
Lisa 4. Väärtuste töötubade kokkuvõte – kuidas väärtuste järgi elada?	66
Lisa 5. Intervjuu I osa analüüsi käigus tekkinud koodid ja kategooriad	67
Lisa 6. Intervjuu II analüüsi käigus tekkinud koodid ja kategooriad	68
Lisa 7. Intervjuu III analüüsi käigus tekkinud koodid ja kategooriad	69
Summary	70

SISSEJUHATUS

Kiire tehnoloogia areng, erinevad sotsiaaldemograafilised probleemid ning majanduslik surve sunnivad Eesti avaliku sektori organisatsioone pidevalt muutuma. Seejuures ei piisa vaid olemasolevate teenistujate arvu või palganumbrite korrigeerimisest. Ühiskonna ootused ja vajadused muutuvad ning see sunnib järjepanu avalike teenuste sisu ja ka teenuste pakkumise vormi ümber mõtestama.

Vananev rahvastik, ühelt poolt avatud riigipiirid, kuid teisalt piirangud välistööjõu sissetoomisel ning konkurents erasektoriga tekitavad kõrgelt kvalifitseeritud tööjõu nappuse ning valik tööjõuturul muutub järjest keerulisemaks. Teisalt seavad limiteeritud võimalused oma tulubaasi suurendamiseks ning sõltuvus Euroopa Liidu struktuurfondide toetustest avaliku sektori eelarvelistele võimalustele lae. Seega on mõeldamatu ulatuslik teenistujate arvu suurendamine või tegevuskulude järsk kasv. Avaliku sektori organisatsioonide poolt pakutavad teenused on vaja tagada optimaalse hulga kõrgekvalifikatsioonilise tööjõuga. Vaja on valdkonnaüleseid seoseid nägevaid tippspetsialiste, kes suudavad end ja enda töövaldkonda ise juhtida.

See omakorda aga tähendab ka organisatsioonidele tervikuna organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri muutmise vajadust. Avalikule sektorile tavapäraselt omistatud hierarhiline juhtimiskultuur ei loo kõrge kvalifikatsiooniga tippekspertidele sobilikku ja atraktiivset töökeskkonda, mistõttu on töötajate motiveerimine ja organisatsiooniga sidumine raske. Avaliku sektori organisatsioonid on sunnitud liikuma agiilsemate ning paindlikumate juhtimislahenduste poole, mis omakorda tuginevad ühistest väärtustest kantud organisatsioonikultuurile.

Kuigi ükski indiviid või organisatsioon ei toimeta kunagi täielikult ilma väärtuste või põhimõtetest, on väärtuspõhise organisatsioonikultuuri ja juhtimise eelduseks väärtuste ühine, organisatsiooni liikmete poolt teadvustatud ja sihiteadlik kokkuleppimine ja sõnastamine ning seejärel ka kokkulepitud väärtuste järgimine igapäevastes

tööprotseduurides ning otsuste langetamisel. Väärtuspõhine juhtimine ei teki organisatsioonides iseenesest, vaid see on protsess, mida tuleb teadlikult juhtida ja kujundada. Organisatsiooni väärtused tuginevad kokkulepetel organisatsiooni liikmete vahel ning pidevale omavahelisele kommunikatsioonile.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on Tartu linnavalitsuses läbi viidud juhtumiuuringu näitel hinnata väärtuspõhise juhtimise protsessi edukust avaliku sektori organisatsioonis. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised ülesanded:

1. Anda ülevaade organisatsiooni väärtustega seotud teooriatest ning väärtuste rollist organisatsiooni arendamisel.
2. Selgitada väärtuspõhise juhtimise mõistet ning protsessi.
3. Analüüsida väärtuspõhise juhtimise käsitlusi avaliku sektori organisatsioonide eripäradest lähtuvalt.
4. Kirjeldada Tartu linnavalitsuses läbi viidud väärtuste formuleerimise protsessi.
5. Selgitada välja väärtuste formuleerimise protsessis aktiivselt osalenute seisukohad ja hinnangud väärtuspõhisele juhtimisele
6. Hinnata Tartu linnavalitsuses läbi viidud juhtumiuuringu näitel väärtuspõhise juhtimise protsessi edukust avaliku sektori organisatsioonis.

Ühistel väärtustel põhineva organisatsioonikultuuri ja juhtimise toimimist on varasemalt uuritud, kuid Eestis läbi viidud uuringud on suures osas keskendunud äriorganisatsioonidele. Käesoleva töö väärtus seisnebki väärtuspõhise juhtimise viimises kohaliku omavalitsuse – avaliku sektori organisatsiooni – konteksti. 2017. aastal läbiviidud haldusreformi järgselt on paljud Eesti omavalitsused olukorras, kus haldusterritoriaalsete muudatustega koos on tekkinud vajadus muuta ka organisatsiooni struktuuri ning tegeleda organisatsiooni kultuuri- ja juhtimisküsimustega. Otsitakse uusi viise ja meetodeid, kuidas muutunud olukorras toime tulla. Käesolev magistritöö keskendub Tartu linnavalitsuse kogemuse kirjeldamisele ning analüüsimisele, millest on võimalik õppida ka teistel Eesti omavalitsustel ning avaliku sektori organisatsioonidel.

Magistritöö teoreetiline osa annab ülevaate organisatsiooni väärtuste ning väärtuspõhise juhtimisega seotud varasemate uuringute tulemustest ning teoreetilistest käsitlustest. Samuti analüüsitakse kas ning mil moel mõjutavad avaliku sektori organisatsioonidele omased spetsiifilised iseärasused väärtuspõhise juhtimist. Väärtuspõhise juhtimise ja

väärtuse kohta leidub väga palju erialakirjandust. Käesoleva töö teoreetilise osa eesmärgiks ei ole anda kõikehõlmavat ülevaadet väärtustega seotud teoreetilistest seisukohtadest, vaid avada töö empiirilise osa jaoks olulisi mõisteid ning selgitada käsitletavate nähtuste olemust ning luua teoreetiline raamistik empiirilise osa tulemuste analüüsimiseks. Töös tuginetakse Krista Jaaksoni 2009. aastal ilmunud doktoritöös toodud teoreetilistele seisukohtadele, samuti on püütud leida tasakaal klassikaliste tööde ning uuemate käsitluste vahel. Empiirilise osa unikaalsus võrreldes varasemate väärtusi ning väärtuspõhise juhtimise puudutavate töödega seisneb kolmandas alapeatükis, kus käsitletakse väärtuspõhise juhtimise avaliku sektori organisatsioonide kontekstis.

Magistritöö empiirilises osas on läbi viidud juhtumiuuring Tartu linnavalitsuses. Juhtumiuuringu käigus on kirjeldatud linnavalitsuse väärtuste formuleerimise kui väärtuspõhise juhtimise esimese etapi kulgu ning välja selgitatud protsessis osalenud linnavalitsuse teenistujate hinnangud ja seisukohad nii väärtuspõhise juhtimise vajaduse, väärtuste formuleerimise protsessi kui ka väärtuspõhise juhtimise rakendamise ja tuleviku osas laiemalt. Andmete kogumiseks on kasutatud autori osalusvaatluse käigus omandatud infot, mida on täiendatud poolstruktureeritud intervjuudega.

Magistritööga seonduvad märksõnad: väärtuspõhine juhtimine, organisatsiooni väärtused, avaliku sektori organisatsioon, organisatsioonikultuur.

1. VÄÄRTUSPÕHINE JUHTIMINE AVALIKU SEKTORI ORGANISATSIOONIS

1.1. Väärtused ja nende roll organisatsiooni arendamisel

Järgnevas alapeatükis on antud ülevaade organisatsiooni väärtustega seotud definitsioonidest ja terminoloogiast, võrreldud erinevate autorite poolt välja toodud väärtuste kategooriaid ning selgitatud väärtuste rolli organisatsiooni arendamisel.

Väärtuste kui inimesi suunava ja mõjutava jõu ning otsustuskriteeriumi uurimine on pakkunud teadlastele huvi juba pikka aega ja nii on kogunenud ka hulgaliselt erinevaid sõnastusi ja definitsioone. Üks vanimaid väärtuste sõnastusi pärineb Kluckhohn'ilt (1951: 395), kes leidis, et väärtus on indiviididele või gruppidele omane implitsiitne või eksplitsiitne kontseptsioon sellest, mis on ihaldusväärne ning avaldub erinevate käitumiste, vahendite ja tulemuste vahel valides. Busch ja Wennes (2012) rõhutavad siinkohal, et implitsiitsed väärtused peavad olema siiski mingil moel sõnastatud, et neid mõista. Teine enam levinud kontseptsioone pärineb Rokeach'ilt (1973: 5-6), kes defineerib väärtuse kui veendumuse või uskumuse, et teatud tüüpi käitumine või tulemus on isiklikult või sotsiaalselt soositum kui vastupidine. Rokeach koostas ka väärtuste tüpoloogia, kuhu kuulus 18 põhiväärtust (*terminal values*, ing) ja 18 tugiväärtust (*instrumental values*, ing). Põhiväärtused on seotud soovitud tulemuste või lõppseisunditega (nt õnn) ning tugiväärtused käitumiste, tegevuste ja vahenditega, kuidas neid eesmärke saavutada (nt rõõmsameelsus). (*Ibid*: 28) Seejuures ei ole tugiväärtustel ilma põhiväärtuseta mingit olulisust, aga kuna eraldiseisvalt põhiväärtusi on võimatu objektiivselt empiirilisel uurida (Bozeman 2007), siis võimaldavad tugiväärtused meil teha järeldusi ja põhiväärtuste kohta (saame nt uurida, kas rõõmsameelsus ja õnn on seotud).

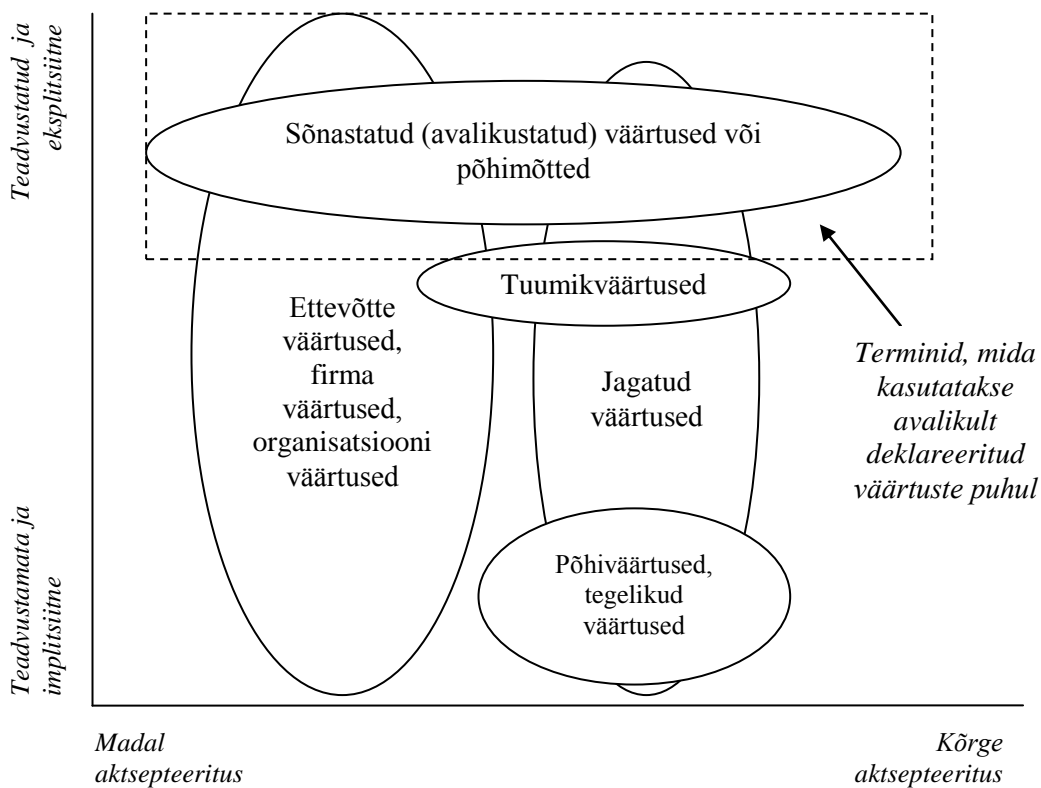
Schwartz (1992: 4) selgitab väärtust kui uskumust või arusaama, mis on aluseks käitumiste ja eesmärkide vahel valiku langetamisel, et saavutada parim lõpptulemus. Ka Dolan *et al* (2006: 29) leiavad, et tänu väärtustele tegutseme viisil, mis aitab

saavutada soovitud tulemust. Väärtused toimivad seega nagu sisemised standardid, mille oleme kehtestanud soovitu saavutamiseks isiklikul või ühiskondlikul tasandil. Standardi või kaaluna, mis aitavad valiku langetamisel alternatiivsete olukordade vahel, on väärtusi tõlgendanud ka mitmed teised autorid (Van der Wal, Huberts 2008; Thomsen 2004: 29, Hofstede 1984: 389). Eriti oluliseks kujunevad väärtused konflikti situatsioonis või vastuoluliste nõudmistega korral, mil lähtuvalt väärtustest valitakse parim tegutsemisviis (Schmidt, Posner 1982: 5). Roe ja Ester (1999: 3-4) koondasid mitmete erinevate autorite definitsioonid ning jõudsid arusaamani, et väärtused on konstruktsioonid, läbi mille hinnatakse tegevusi või tulemusi. Seeläbi määratlevad väärtused inimese ja hinnatava objekti suhte. Samuti nagu indiviidi tasandil, kujunevad väärtused välja ka näiteks organisatsioonides ja riikides. Seega kujundavad väärtused ühelt poolt seda, kuidas tegutsetakse, samas aga iseloomustavad nad ka väärtuste kandjat (indiviidi, organisatsiooni, rahvust jne). Holbeche (2005: 40) toob üldistavalt välja, et väärtused koondavad endas põhjendusi, loosungeid, eesmärgi, strateegiaid ja filosoofiaid.

Kõigi väärtuste definitsioonide juurest võib leida sarnaseid elemente. Esmalt käsitletakse väärtusi teatava sisemise jõuna, olgu see sõnastatud siis kui uskumus, veendumus, kogemus, sisemine standard või konstruktsioon. Väärtus on väärtuse kandja sisemine mõjutegur, mis suunab tema tegevust, abstraktne kontseptsioon, mida pole võimalik väliselt vaadelda. Samuti on kõigi definitsioonide puhul välja toodud, et väärtuse kandja jaoks on väärtuse eesmärgiks tagada parim ja soosituim lõpptulemus ning et väärtusi kasutatakse olukordades, kus on vaja valida alternatiivide vahel. See omakorda tähendab, et väärtused on normatiivsed ning selgitavad, mida peetakse heaks või halvaks.

Krista Jaakson (2009: 41-43) käsitleb oma doktoritöös põhjalikult erinevaid organisatsiooni väärtuste terminoloogilisi määratlusi – sõnastatud (avalikustatud) väärtused või põhimõtted (*espoused values, principles, stated values, ing*), tuumikväärtused (*core values, ing*), jagatud väärtused (*shared values, ing*), põhiväärtused (*basic values, ing*), tegelikud väärtused (*actual values, values in use, ing*), ettevõtte väärtused (*corporate values, ing*), firma väärtused (*firm values, ing*), organisatsiooni väärtused (*organisational values, ing*) – mis ühteaegu teatud osas

kattuvad, kuid samas nüansiliselt erinevad. Joonisel 1 on toodud ülevaade Jaaksoni doktoritöös esitatud väärtuste terminoloogiast. Sellelt on näha, et väärtuste terminoloogia lähtub eelkõige kahest põhimõttest – kas ja kuivõrd selgelt on väärtused teadvustatud ja väljapoole kuvatud (ametlikult sõnastatud) ning kuivõrd aktsepteeritud on väärtused organisatsiooni liikmete seas tegelikult. Paradoksaalselt ei ole organisatsiooni liikmete seas omaks võetud nn tegelikud väärtused enamasti organisatsiooni ametlikes dokumentides sõnastatud ning sõnastatud väärtused ei ole sageli organisatsiooni liikmete poolt tegelikkuses omaks võetud (Reino, Tolmats 2008). Ametlikult sõnastatud, teadvustatud ja väljapoole kuvatud väärtused aga peegeldavad organisatsiooni juhi või juhtkonna nägemust organisatsioonist või siis seda, millisena nad sooviksid, et nende organisatsiooni nähakse (Kabanoff, Daly 2002: 2; Daly *et al* 2004: 324). Seega võivad organisatsiooni ametlikud väärtused olla pigem sõnastatud turunduslikul ning mainekujunduslikul eesmärgil ning suunatud organisatsioonivälistele sihtgruppidele.



Joonis 1. Erinevad terminid, mida kasutatakse organisatsiooni väärtuste käsitlemisel
Allikas: Autori koostatud Jaakson 2009: 43 põhjal

Ametlikult sõnastatud ja tegelikkuses omaks võetud väärtuste vahele jäävad organisatsiooni tuumikväärtused (Edgeman, Scherer 1999; Van der Wal, Huberts 2008), mis võivad, aga ei pruugi olla organisatsiooni poolt ametlikult sõnastatud, kuid mille puhul on enamasti peetud arutelusid, mistõttu usub neisse suurem osa organisatsiooni liikmetest enam kui pelgalt deklaratiivselt sõnastatud väärtustesse.

Järgnevalt on uuritud, mis tüüpi väärtusi ja väärtussüsteeme on erinevate autorite poolt välja toodud ning mil moel nad üksteisega sarnanevad või üksteisest erinevad.

Wenstøp ja Myrmel (2006) toovad välja kolm kategooriat, mille alusel on võimalik liigitada ettevõtete väärtusi. Üksteisest eetilise ja emotsionaalse komponendi poolest eristuvad kategooriad on:

- loodud väärtused (nt tasuvus, kvaliteet),
- kaitstud väärtused (nt turvalisus, tervis, keskkond),
- tuumikväärtused (nt julgus, ausus, avatus).

Loodud väärtused on need, mis tekivad erinevate huvigruppide ühise tegutsemise tulemusena. Igaüks panustab omamoodi organisatsiooni tegevusse ning loodab selle eest teatavat väärtust. Näiteks töötajad panustavad oma oskuste ja ajaga ning ootavad vastu töötasu, klient panustab rahaliselt ning tema jaoks on väärtus kvaliteetne kaup. Organisatsiooni tegevus loob ühiskonda väärtust ja iga huvirühm saab sellest omal moel osa. Loodud väärtused tuginevad tulemuslikkuse printsiibile (*Ibid*: 679). Kaitstud väärtused iseloomustavad keskkonnakaitse, tööohutuse jms kohustust. Need väärtused ei ole läbiräägitavad ning nende järgmiseks kehtestatakse eeskirjad, normid ja reeglid. Tuumikväärtused iseloomustavad käitumist ja suhtumist. Just tuumikväärtused on need, mis on enamasti organisatsioonide kodulehtedel ka ära sõnastatud ja mis defineerivad, mis sorti organisatsiooniga on tegu. (*Ibid*: 676-677)

Jaakson (2009:44) toob omakorda välja, et Wenstøp ja Myrmeli väärtuste kategooriatest esimene – loodud väärtused – on suunatud soovitud lõppseisundile, samal ajal kui kaitstud- ja tuumikväärtused on vahendile või käitumisele suunatud. Organisatsiooni juhtimise seisukohast on olulisem tegeleda just nende väärtustega, mis

on suunatud käitumisele või tegevustele, lõppseisundile suunatud väärtused sobivad rohkem missiooni või visiooni sõnastusse. Prilleltsky (1997 ja 2000) kirjeldab samuti kolme väärtuste tüüpi:

- indiviidi tasandil heaolu väärtused (nt tervis, isiklik areng),
- kollektiivse heaolu väärtused (nt sotsiaalne õiglus) ja
- headele suhetele orienteeritud väärtused (nt koostöö või demokraatlikkus).

Kõik need kolm väärtuste gruppi on omavahel seotud ning nende vahel peab olema tasakaal. Kui üht tüüpi väärtused on puudu, siis ei ole võimalik saavutada heaolu ka teist tüüpi väärtustega. Näiteks ei saa organisatsioonis, kus suhetele orienteeritud väärtusi ei hinnata, olla tugevalt arenenud kollektiivsele heaolule suunatud väärtused. Ka näiteks Dolan ja Richley (2006: 37) liigitasid väärtused kolmeks:

- majanduslikud-kontrollivad väärtused (nt efektiivsus, kontrolli ulatus),
- eetilised-sotsiaalsed väärtused (nt väärikus, ausus),
- emotsionaalsed ja arenguga seotud väärtused (nt loovus, vabadus, paindlikkus).

Abbott, White ja Charles (2006: 536) tõid välja avaliku ja kolmanda sektori organisatsioonide väärtuste kohta klassifikatsiooni. Väärtused jagunesid järgmiselt:

- inimlikkus (nt koostöö, taktitunne, viisakus),
- visioon (nt loovus ja areng),
- konservatiivsus (nt ettevaatlikkus, korralikkus).

Erinevad klassifikatsioonid kõnelevad siiski sarnastest dimensioonidest, mis omakorda aga iseloomustavad organisatsiooni toimimist ja korraldust (Jaakson 2009: 801-802). Abbotti, White ja Charlesi poolt välja toodud konservatiivsed väärtused ning Dolani ja Richley majanduslikud-kontrollivad väärtused on mõlemad seotud organisatsiooni jätkusuutlikkusega. Tegu on nn ellujäämise dimensiooniga (*Ibid*, 801). Inimlikkuse väärtused (Abbott et al, 2006), eetilised-sotsiaalsed väärtused (Dolan, Richley, 2006) ja headele suhetele orienteeritud väärtused (Prilleltsky 2000) moodustavad eetilise dimensiooni, nad tegelevad käitumisjuhiste loomisega ning on orienteeritud organisatsioonisisestele suhetele. Kolmandasse dimensiooni liigituvad aga need väärtuste kategooriad, mis on seotud organisatsiooni lõppeesmärgiga. Need, mis

defineerivad, miks organisatsioon huvigruppide jaoks üldse oluline on. (Jaakson 2009: 801)

Ka Kernaghan toob välja oma klassifikatsiooni avaliku sektori väärtustest (2000: 95):

- eetilised väärtused (nt ausameelsus, õiglus),
- demokraatlikud väärtused (nt erapooletus, seaduslikkus),
- professionaalsed väärtused (nt efektiivsus, teenindus).

Kernaghani eetilised väärtused on sarnased varasemalt kirjeldatud eetilise dimensiooni väärtustega, mis on orienteeritud organisatsiooni suhetele. Professionaalsed väärtused on seotud ellujäämise dimensiooniga ning sarnanevad Dolan ja Richley (2006) majanduslik-kontrollivate väärtustega. Demokraatlikud väärtused on aga avaliku sektori jaoks seotud lõppeesmärgiga ning kuuluvad ühte dimensiooni Prilleltensky (2000) kollektiivse (või indiviidi tasandi) heaolu väärtustega. Seega võime öelda, et väärtuste dimensioonid erinevate sektorite lõikes ei erine.

Kui indiviidi tasandil võib väärtusi käsitleda kui uskumust või sisemist arusaama, siis organisatsiooni väärtused on pigem kui juhtimisinstrument (Mowles, 2008). Organisatsioon kui selline ei oma iseseisvat siseelu, organisatsioonil ei ole sisemisi alateadlikke hoiakuid või veendumusi. Küll aga on alateadlikud hoiakud ja uskumused organisatsiooni liikmetel. Seega tuleb arvestada, et organisatsiooni parimaks toimimiseks peaksid inimeste individuaalsed väärtused sobituskid organisatsioonis kokkulepitud väärtusega. Posner (2010: 536) leiab, et konflikt isiklike ja organisatsiooni väärtuste vahel tekitab rahulolematust ning stressi ning suurendab töötajaskonna voolavust. Seega ei ole taoline olukord soovitatav ei töötaja isiklikust ega organisatsiooni kui terviku vaatest.

Kokkuvõtvalt võib välja tuua, et vaatamata väärtuste erinevate definitsioonide rohkusele iseloomusavad enamik autoreid väärtusi sarnaselt. Väärtust peetakse teatud sorti sisemiseks jõuks, mis suunab inimese valikuid erinevate tegevuste ja lõpptulemuste vahel otsustades. Väärtused on normid, mis iseloomustavad väärtuse kandja tõekspidamisi. Seejuures väärtusi kannavad nii individid kui ka organisatsioonid.

Organisatsiooni väärtuste puhul eristatakse tegelikke ja sõnastatud väärtusi. Sageli juhtub aga, et ametlikult sõnastatud väärtused, mis on organisatsioonis teadvustatud ei ühti tegelike väärtusega, mis on organisatsiooni liikmete poolt aktsepteeritud. Lähtuvalt väärtuste rollist organisatsioonis võime nad jagada kolme dimensiooni vahel – organisatsiooni ellujäämisele suunatud väärtused, suhtele ja eetilistele aspektidele orienteeritud väärtused ning tulemusele orienteeritud väärtused. Järgnevas alapeatükis aga selgitatakse, kuidas väärtused aitavad organisatsiooni juhtida, milline väärtustele põhinev juhtimise protsess välja näeb ning millised on selle protsessi kõige olulisemad võtmetegurid.

1.2. Väärtuspõhine juhtimine

Antud alapeatükis on selgitatud väärtuspõhise juhtimise olemust ja protsessi, toodud välja võtmetegurid edukaks väärtuspõhiseks juhtimiseks ja samuti analüüsitud ohtusid ning riske. Lisaks on selgitatud juhi rolli väärtuspõhise juhtimise protsessis ning kirjeldatud, milliseid ressursse see organisatsioonilt nõuab.

Väärtuspõhise juhtimise (*value-based leadership*) mõiste pärineb House'ilt (1996), kes tõi välja väärtuspõhise liidri olulised käitumisviisid:

- Sõnastada järgijatele visioon paremast tulevikust, millele neil on moraalne õigus.
- Näidata enda kirge visiooni osas ning valmisolekut visiooni ja kollektiivi nimel end ohverdada.
- Näidata välja (enese)kindlust visiooni saavutamisel ning tegutseda visalt ning järjekindlalt visiooni saavutamise huvides.
- Tunnustada järgijate alateadlikke hoiakuid ja tegevusi, mis on visiooni saavutamise seisukohast olulised.
- Võtta isiklikult ja organisatsioonina erakordseid riske visiooni ja kollektiivi nimel.
- Sõnastada ootus, et kollektiivsete eesmärkide nimel pingutataks ning väljendada kindlustunnet järgijate võimekuses seda teha.
- Kasutada sümbolse tähendusega käitumisviise, et rõhutada väärtuste rolli ühises visioonis.
- Anda sageli positiivset tagasisidet järgijatele ja kollektiivile.

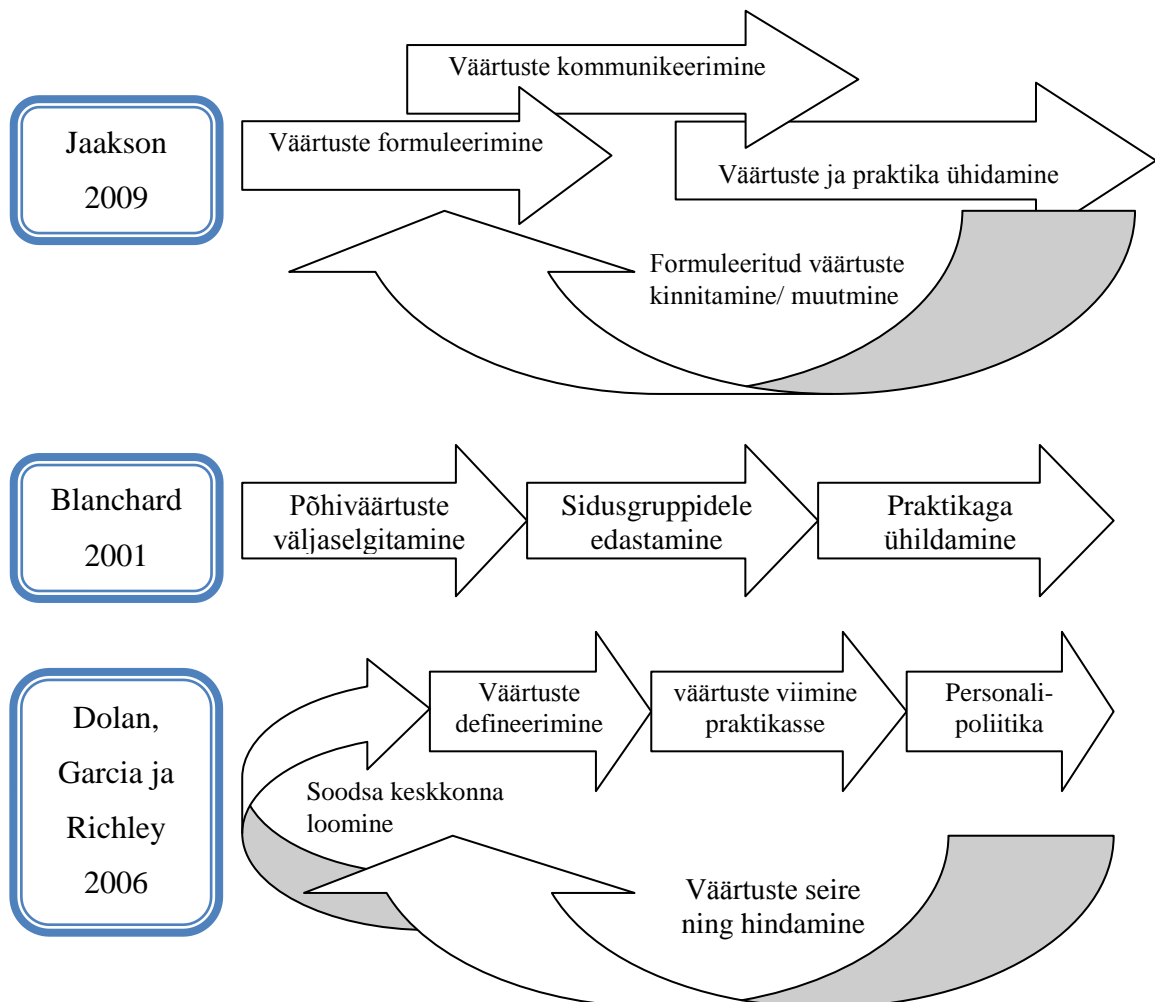
Nende tegevuste eesmärgiks on a) teha väärtused organsatsioonis nähtavaks ja omistada neile tähendus ning b) tekitada organisatsiooni liikmetele moraalne kaasatus. Väärtuspõhist juhtimist võib seostada ka ümberkujundava või karismaatilise eestvedamisega (Bush, Wennes 2012: 205). Johansen (2002, viidatud Busch ja Wennes 2012 kaudu) täiendab House'i nägemust veel kolme olulise aspektiga:

- Eesmärgid peavad peegeldama põhiväärtusi.
- Juhi käitumine peab peegeldama tugiväärtusi.
- Juhid peavad suutma sõnastada väärtused eesvedamise protsessi ühe osana.

Seega ei piisa väärtuspõhiseks juhtimiseks vaid organisatsioonis ühiste väärtuste sõnastamisest. Väärtused peavad olema selgitatud selliselt, et nende roll oleks mõistetav ka igapäevaste tegevuse läbiviimisel ning samuti osana organisatsiooni visioonist. Ühtlasi on oluline, et juht oma tegevuses mõjuks veenvalt ning toetaks isikliku eeskujuga väärtuste rakendamist praktikasse.

Isaac Prilleltensky (2000: 141-148) kirjeldab väärtuspõhise juhtimise mudelit, millel on kolm huvigrupp – kodanikud/kliendid, töötajad ja juhid – ning kolm mõjutegurit – väärtused, huvid ja võim. Kodanike all on mõeldud kõiki, keda organisatsioon teenindab või kelle huvisid ta esindab. Eeldatakse, et kõik organisatsioonid töötavad kasvõi kaudselt avalikkuse huvides. Töötajate gruppi iseloomustab heterogeensus– töötajad eristuvad üksteisest nende oskused, staatus organisatsioonis või eelistused. Ka juhtide grupp pole homogeenne, juhtimistasandid on erinevad ning iga tasandi juhil on omad soovid ja visioon. Mudeli mõjuteguritest esimene, väärtused, on suunatud teatud sorti heaolu loomisele. Teine mõjutegur, huvid, erineb väärtustest selle poolest, et huvid on alati enesele suunatud, eesmärgiks on isiklik kasu. Huvide ja väärtuste konflikti korral eelistatakse alati huvisid. Väärtuspõhised tegevused toimivad seega niikaua, kuni nad ei lahkne organisatsiooni erinevate osapoolte huvidest. Võimu defineerib Prilleltensky (*Ibid*) kui võimalust ja võimekust kedagi või midagi mõjutada. Mida enam on isikul võimu, et kaitsta oma huvisid, seda enam kaldub ta väärtusi jälgima. Seega juhtidel, kellel on kõigi eelduste kohaselt kõige enam majanduslikku, juriidilist, sotsiaalset võimu, on ka kõige suurem võimekus on isiklike huvisid väärtuspõhistes protsessides kaitsta.

Jaakson (2009: 193) defineerib väärtuspõhise juhtimise kui „*üksteisega seotud juhtimistegevused, mille eesmärgiks on tagada organisatsioonile oluliste väärtuse omaksvõtt nii organisatsiooni sees kui väljas*“. Jaakson toob sealjuures kolmeosalise protsessi kirjelduse. Esimeses osas, väärtuste formuleerimisel, sõnastatakse organisatsiooni väärtused. Teise osa, väärtuste kommunikeerimise, eesmärgiks on edastada info sõnastatud väärtuste kohta kõigile organisatsiooniga seotud sidusgruppidele. Viimases, kolmandas, etapis viiakse väärtused ja organisatsiooni tegevused omavahel kooskõlla. Sealjuures on kõik kolm protsessi osa omavahel seotud (*Ibid*: 199). Jaaksoni protsessi kirjeldust on teiste autorite kirjeldustega võrreldud joonisel 2.



Joonis 2. Väärtuspõhised juhtimise protsess erinevate autorite käsitles.

Allikas: Autori koostatud Jaakson 2009: 193; Blanchard 2001: 18 ja Dolan et al. 2006: 149 põhjal

Blanchard (2001: 18) toob samuti välja kolm etappi, mis sarnanevad Jaaksoni poolt kirjeldatuga. Protsess algab põhiväärtuste väljaselgitamisega, seejärel edastatakse need sidusgruppidele ning ühildatakse praktikaga. Väärtuste väljaselgitamise initsiatiiv peaks tulema tippjuhtkonnalt, kuid väärtuste määratlemisel tuleks kaasata võimalikult palju organisatsiooni liikmeid. Samuti on tähtis, et sõnastatud väärtused sobituksid organisatsiooni missiooni, visiooni ja strateegiaga (Blanchard, O'Connor 2004: 47). Seejärel tuleb väärtused edastada erinevatele organisatsiooni sidusgruppidele. Mida enam on erinevad osapooled väärtustest teadlikud ning neid aktsepteerinud, seda tõenäolisemalt väärtuspõhine juhtimine õnnestub. Seejärel näeb Blanchard ette väärtuste ja praktika ühildamise. Erinevalt Jaaksonist aga eristab ta kõik kolm etappi ja ei näe ette neil kattuvusi.

Dolan, Garcia ja Richley (2006; 149-190) jagavad väärtuspõhise juhtimise aga viieks faasiks – muutusteks soodsa pinnase loomine, väärtuste defineerimine, väärtuste viimine praktikasse, personalipoliitika kujundamine ja väärtuste seire ning hindamine. Sarnaselt Blanchardile näevad ka nemad, et varasem etapp peab olema uue alustamiseks lõpetatud. Nende käsitluses aga algab protsess juba varem. Enne väärtuste sõnastamist tuleb tekitada organisatsioonis soodne keskkond, et muutus võimalikult hästi vastu võetaks. Lisaks tuleb planeerida nii ajalisi kui rahalisi ressursse protsessi elluviimiseks. Seejärel alustatakse väärtuste formuleerimisega. Jällegi rõhutatakse maksimaalse kaasatuse olulisust. Samuti on oluline, et väärtuste sõnastamisel arvestatakse, et väärtused peavad edaspidi olema mõistetavad ja ühtmoodi arusaadavad suurele hulgale erinevatele inimestele, mistõttu peavad selgitused olema konkreetset ja üheselt mõistetavad. Sõnastamise järel seotakse väärtused organisatsiooni tegevuste ja eesmärkidega. Jällegi on oluline jälgida, milliste indikaatoritega on võimalik väärtuste rakendamist hinnata. Järgmise etapina nähakse ette väärtuspõhise personalipoliitika kujundamist, mille osadeks on värbamine, koolitamine ja tunnustamine. Organisatsiooni ja värvatavate töötajate väärtuste kattuvus on väärtuspõhise juhtimise üks võtmetegureid. Organisatsioonis juba töötavad inimesed vajavad aga pidevat väärtuste meeldetuletamist ning koolitamist. Väärtuste juurutamisele aitab kaasa ka väärtuspõhiselt käituvate töötajate tunnustamine ja esiletõstmine. Kui väärtused on

organisatsiooni liikmete poolt omaks võetud ja väärtuspõhised käitumismustrid ning personalipoliitika on välja kujunenud, siis tuleb tegeleda pideva väärtuste seire ning hindamisega.

Joonisel 2 toodud kolme protsessikirjelduse kokkuvõtteks võib välja tuua, et kõigi autorite hinnangul, ning olenemata protsessis defineeritud etappide arvust, on väärtuspõhine juhtimine edukas juhul, kui sinna on kaasatud võimalikult suur hulk erinevaid osapooli ning pärast sõnastamist jätkatakse järjepideva ning sihiteadliku väärtuste praktikaga ühildamisega. Sealjuures on oluline roll personalipoliitika kujundamisel, väärtuspõhisel tunnustamisel kui ka organisatsiooni väärtuste pideval seirel. Erinevate autorite käsitlused erinesid selle poolest, kas erinevad etapid toimuvad üheaegselt või peab üks etapp olema kõigepealt lõpetatud, et järgmisega alustada. Käesoleva töö autor leiab siinkohal, et reaalses elus ei ole võimalik protsessis erinevaid etappe selgepiirilisel eristada ning seeläbi toimuvad nad paratamatult teatud kattuvusega. Ka Jaakson (2009: 206) tõi oma töös välja järeldused, et väärtuste formuleerimine ei saa toimuda ilma väärtuste kommunikatsioonita ning samas väärtuste ühildamine praktikaga on üks paremaid viise väärtusi kommunikeerida. Seega on kommunikatsioonil protsessis läbi roll. Väärtuste sõnastamisel tuleb aga lähtuda sellest, millised on organisatsiooni praktikad ning seeläbi on omavahel seotud ka ühildamise ja formuleerimise etapp.

Väärtuspõhise juhtimise protsess peidab endas ka mitmeid probleeme. Väärtuste formuleerimisel seistakse esmalt silmitsi küsimusega, millised väärtused tuleks valida ning kui palju väärtusi on ühe organisatsiooni jaoks optimaalne. Mitmed autorid toovad välja, et väärtused peavad eelkõige sobituma organisatsiooni missiooni, visiooni ja strateegiaga (Argandona 2003; Begley, Boyd 2000, Blanchhard, O'Connor 2004). Jaakson (2009: 207-208) toob lisaks välja, et väärtuste formuleerimisel tuleks arvesse võtta, millised on organisatsioonis juba toimivad praktikad. Kui nende muutmine ei osutu võimalikuks, siis tuleks väärtused sõnastada sellised, mis sobituvad olemasolevate praktikatega (nt personalipoliitikaga). Vastasel juhul ei õnnestu väärtusi pärast formuleerimist praktikaga ühildada ning sõnastamisest ei sünni realselt kasu. Sobilike väärtuste leidmiseks on oluline ka kaasamine. Väärtuste optimaalse arvu kohta väga

palju materjali ei leidu. Begley ja Boyd (2000: 10) toovad välja, et väärtusi võiks olla kolm kuni kuus. Väärtused peavad seejuures sobituma omavahel ning moodustama tervikliku süsteemi.

Väärtuste sõnastamine ning väärtuspõhisele juhtimisele üleminek kätkeb endas ka muutuste probleemistikku. Muutustega harjumine on ebamugav ning võib põhjustada seetõttu vastuseisu. Väärtuste muutmine ning seejuures liiga väheste selgituste jagamine või vähene kaasamine, võivad pädida väärtuste mitte omaks võtmise ja ignoreerimise või siis aktiivse vastupanuga. Igal juhul tekitab see pingeid organisatsiooni sisekliimas. Vastupanu põhjuseks võib olla ka hirm oma isiklike huvide halvenemise pärast (Prilleltensky 2000, Trader-Leigh 2001). Liiga sagedased muudatused aga destabiliseerivad organisatsiooni ning häirivad organisatsiooni põhiülesannete täitmist (Abrahamson 2004: 94). Seega tuleb muudatusi tehes arvestada, et organisatsioonile peab jääma ka stabiilseid perioode, mil töötajatel on võimalik tehtud muudatustega harjuda ning neid oma igapäevasesse tööpraktikatesse integreerida.

Kolmas küsimus, millega väärtuspõhise protsessi läbiviimisel silmitsi seistakse, on, et millised on parimad viisid väärtuste ja praktika ühildamiseks. Nagu tõid välja Blanchard ja O'Connor (2004), siis oluline on, et väärtuste kommunikatsioon algaks juba uute töötajate värbamisel. Samuti on tähtis juhtide isiklik motiveeritus ja eeskuju (House 1996) ning töötajate puhul ootustele vastavate käitumiste märkamine ja tunnustamine.

Juhtide rolli väärtuspõhise juhtimise protsessis on käsitlenud ka Prilleltensky (2000: 150), kes eristab nelja olulisemat ülesannet:

1. selgitada välja individuaalsed, kollektiivsed ja suhetega seotud väärtused organisatsioonis;
2. toetada selliseid tegevusi, mille puhul kellegi isiklikud huvid ja võimupositsioon ei kahjusta teiste heaolu ja huvisid;
3. leida kodanike, töötajate ja juhtide ühisosa;
4. kutsuda korrale neid inimesi, kes õnnestuvad väärtusi, kuritarvitavad võimu, kahjustavad isiklike huvisid silmas pidades teiste heaolu kas organisatsioonis või kogukonnas.

Prilleltensky (2000) toob sealjuures välja, et individuaalsete, kollektiivsete ja suhetega seotud väärtuse väljaselgitamiseks tuleks kaasata dialoogi võimalikult palju erinevaid sidusgrupe. See tekitab ka kollektiivse omanikutunde organisatsiooni väärtuste suhtes (Maton, Salem 1995). Ohukohaks on seejuures, et juht võib keskenduda liialt enda isiklikele eelistustele (Becker, 1998) või jätta väärtused liiga abstraktsele tasandile, mitte defineerida neid läbi konkreetsete tegevuste. Selleks, et jälgida ega kellegi isiklikud huvid või võimu kuritarvitamine ei riiva kellegi teise heaolu, on esmalt vaja arendada kriitilist eneseteadlikkust. See on omakorda aluseks turvalise ja usaldava organisatsioonikliima loomisel, kus saab areneda dialoog väärtuste ja eetiliste dilemmade üle. Ka siinkohal on mitmeid ohte, näiteks võib juht isikliku arengu vajaduse tunnistamise asemel jääda mugavustsooni või ajada väärtused segi isiklike huvidega.

Ühisosa leidmiseks töötajate, kodanike ja juhtide vahel tuleb soodustada erinevaid koostöösuhteid. Koostöö omakorda suurendab pühendumist organisatsioonile ja kogukonnale ning usalduse suurenemist. Siinkohal on ohuks, et koostööd küll tehakse, kuid see on vaid sümboolne ning ei arvesta avalikkuse sisendiga. Väärtuspõhist käitumist õõnestavate töötajate korralekutsumiseks tuleb juhil luua selge reeglistik, kuidas konfliktisituatsioonides konstruktiivselt käituda. Samuti aitab kaasa avatud organisatsioonikliima, kus kriitikat nähakse dialoogi normaalse osana. Ohuna võib aga näha seda, kui juht väärtusi eiravate inimeste korralekutsumise asemel kasutab enda võimu selleks, et maha suruda temast erineva mõtteviisiga inimesi või kasutab väärtuskonflikti ettekäändena, et organisatsioonist lahkuma sundida isiklikult ebasümpaatsed inimesed.

Lisaks juhtide rollile on väärtuspõhisel juhtimisel kriitiline roll ka ressurssidel. Eelkõige puudutab see piisavate ressursside olemasolu ning organisatsioonisiseseid kokkuleppeid, mil määral ja kes võib neid kasutada. Tavapäraselt on ressursside kasutamise üle otsustamine juhtide pärusmaa. Edukaks väärtuspõhise juhtimise elluviimiseks tuleks aga ressursside kasutamise üle otsustusõigus viia hierarhias võimalikult alla ning anda ka töötajatele õigus väärtuste elluviimiseks ressursse kasutada. (Jaakson 2009: 210-213) Olulisemateks ressurssideks on loomulikult aeg ja

raha. Siinkohal tuleb arvestada, et väärtuste protsess tekitab organisatsioonile otsese kulu, samal ajal kui väärtuspõhisest juhtimisest loodetavad tulud ei pruugi lühiajalises perspektiivis veel realiseeruda. Samuti võib väärtuspõhine tegutsemine tähendada ka tulusatest, kuid väärtustega vastuolulistest projektidest loobumist. (*Ibid*: 215) Seega tähendab väärtustega tegelemine organisatsioonile esmalt olulist ressursikulu ning väärtuspõhisest juhtimisest saadav tulu on vaid kaudselt väärtustega seostatav.

1.3. Väärtuspõhine juhtimine avaliku sektori organisatsioonides

Antud alapeatükis on käsitletud avaliku sektori organisatsioonide eripärasid ning analüüsitud väärtuspõhise juhtimise erinevaid aspekte just avaliku sektori iseloomust lähtuvalt. Samuti on ära toodud mõned näited erinevatest Eesti avalikku sektorit puudutavatest uurimustöödest.

Kirjanduse baasil välja tuua mitmeid eripärasid, mis avalikku sektorit erasektorist eristavad. Siinkohal on avaliku sektori organisatsioonide erinevused erasektori omadest jagatud kolmeks – tegevuskeskkonnaga seotud tegurid, organisatsioonisisese tegurid ja keskkonna ning organisatsiooni omavahelist suhet iseloomustavad tegurid.

Avaliku sektori organisatsioonide tegevuskeskkond on seadusandlusega üsna reguleeritud ja juhtide tegevusvabadus on seeläbi piiratud (Nutt, Backhoff 1993: 211-212). Kui erasektoris on tegutsemist suunavaks jõuks turunõudlus - ettevõtete edukus sõltub sellest, kas tootele või teenusele leidub tarbija ning kas olenemata konkurentsist suudab ettevõtte olla kasumlik - siis avaliku sektori puhul turg reguleeriva jõuna ei käitu. Avaliku sektori ühe ülesandena nähaksegi selliste hüvede tootmist, mille puhul erasektoril puudub võimalus või huvi. Avaliku sektori roll on olla poliitika elluviimise instrumendiks (Nutt 2006; 290). Seega ei sõltu avaliku sektori tegutsemine mitte turust, vaid erinevate huvigruppide ja poliitiliste võtmeisikute arvamusest ja käitumisest (*Ibid*: 292). Seega võib öelda, et avalikus sektoris tegutsevad organisatsioonid on turu ja nõudluse asemel tugevalt seotud poliitiliste jõudude ja erinevate huvigruppide arvamusega, samal ajal tuleb juhtidel arvestada paljude õiguslike ja juriidiliste piirangutega.

Keskkonnast tulenevad tegurid avaldavad mõju ka organisatsiooni ja keskkonna omavahelisele suhtele Rainey, Backhoff ja Levine (1976: 235-239) toovad siinkohal välja neli eripära – avaliku sektori sunduslikkuse ja monopoolse seisundi, ostuste mõju ulatuse, pideva avalikkuse tähelepanu ja avalikkuse ootused. Avaliku sektori sunduslikkus ja monopoolne seisund väljendub mitmes aspektis. Esmalt organisatsioonid ei saa lõpetada tegutsemist, kui see muutub kahjumlikuks. Näiteks ei ole võimalik lõpetada teede hooldamist, kui maksutulu väheneb ning eelarve tulubaas kahaneb. Samuti ei ole võimalik tekitada konkureerivat asutust sama teenuse pakkumiseks, näiteks teist linnavalitsust samale haldusterritooriumile. Tegutsemise aluseks on avalik huvi, mis tingib ka pideva kõrgendatud avalikkuse tähelepanu ning ootused. Sealjuures on organisatsioonid seotud väga paljude erinevate huvigruppidega, kelle ootused ja huvid on sageli vastandlikud.

Välja võib tuua ka mitmeid organisatsioonisiseseid eripärasid, mis on omakorda tingitud nii avaliku sektori funktsioonist, väliskeskkonna kui ka organisatsiooni ja väliskeskkonna suhetega seotud teguritest. Erinevates töödes (Rainey *et al.* 1976; Nutt, Backhoff 1993; Nutt 2006; Barth ja Vera 2014) on leitud, et avalikku sektorit iseloomustavad hindamis- ja otsustuskriteeriumite keerukus, erasektoriga võrreldes juhi nõrgem roll, erinevused töötajate stiimulites ja isikuomadustes. Hindamis- ja otsustusprotsesse muudavad keerukamaks avalik huvi, paljude erinevate huvigruppidega arvestamine ja juriidiline keskkond. Konsensuse saavutamine ja erinevate huvigruppide kaasamine on avalikus sektoris märksa olulisem (Cumming 2001). Barth ja Vera (2014; 217) pidasid bürokraatlikku ja keerukat otsustusprotsessi ka juhtide nõrgema liidrirolli põhjuseks – organisatsiooni juhivad bürokraatlikud protseduurid, omavahelised suhted ja juhtide individuaalsed omadused on selle võrra vähemtähtsad ning juhtidel on seeläbi keerulisem kujuneda tegelikuks arvamusiidriks. Mitmed autorid (Buelens, Broeck 2007; Cowley, Smith 2013; Dur ja Zoutenbier 2014) toovad välja ka avalikus sektoris töötavate inimeste eripära. Leitakse, et avalikus sektoris on olulisel kohal töötaja sisemine motivatsioon ja tahe avalikkust teenida (Cowley, Smith 2013: 243). Samas Lydons, Duxbury ja Higgins (2006) leiavad, et avalikule teenistusele ainuomast motivatsiooni ei ole olemas ning era- ja avaliku sektori töötajate väärtused ja stiimulid on pigem sarnased.

Väärtuspõhise juhtimise kontekstis tuleks kindlasti analüüsida avalikule sektorile iseloomuliku kõrgendatud avaliku huvi mõju. Jaakson (2009: 214) toob välja, et avaliku ja erasektori sidusgrupid ning organisatsioonide suhe sidusgruppidega on erinev. Samas tõstatub küsimus, kas ka kui laialdaselt tuleks avaliku sektori organisatsioonis väärtuste kokkuleppimisel üldse sidusgruppe kaasata. McCourt (2007) ei pea väärtuspõhise protsessi puhul avalikus sektoris kõigi sidusgruppidega konsensuse otsimist mõistlikuks, kuna erinevate gruppide hoiakud on niivõrd erinevad, et kõiki kõnetav kokkulepe pole võimalik.

Tuleb tõdeda, et avaliku sektori organisatsioonid on küllalt eriilmelised (suuruse, eesmärgi, struktuuri jms poolest) ning ka seetõttu on keeruline teha üldistusi. Samuti on erinevad autorid erinevatel seisukohtadel selle osas, kas ja kui palju sektoritevahelised erinevused tegelikult ikkagi organisatsioonide toimimist mõjutavad. Bozeman (1987) tõi välja, et sektoritevahelised piirid on hägusad ning et avaliku ja erasektori organisatsioonid erinevad vaid aspektides, mis tegelikult ei ole määravad või olulised.

Van der Wal ja Huberts (2008: 265-266) koondasid aga kolm olulisemat seisukohta, mis era- ning avaliku sektori väärtusi ning võrdlust sisaldavalt kirjandusest välja joonistuvad. Esiteks, era- ja avaliku sektori vahel nähakse väärtuskonflikti ning seetõttu peetakse problemaatiliseks, kui avalik sektor organisatsioonid hakkavad käituma nagu äriettevõtted. Näiteks Frederickson (2005: 178) pidas erasektori põhiväärtuseks efektiivsust, samal ajal kui avalikus sektoris on esmaseks taotluseks õiglus. Avaliku sektori organisatsioonid võivad sealjuures pidada samuti efektiivsust oluliseks, kuid efektiivsuse poole püüdlemine ei tohi muutuda tähtsamaks nende põhiväärtusest.

Teine seisukoht, mis erinevate autorite seast välja joonistub, leiab, et avaliku ja erasektori kokkupuutel nende lähtekohad muutuvad sarnasemaks, sest tegutsetakse ühiste eesmärkide nimel. Sellises olukorras muutuvad kõige olulisemaks üldnimelikud väärtused ning sektorite erinevused muutuvad vähem tähtsaks (Voth 1999: 56). Kolmas lähenemine aga keskendub avaliku- ja erasektori sarnasustele ning leitakse, et see, mis puudutab moraali ja väärtuspõhimõtteid, on sarnane kõigis organisatsioonides. Nii avalik kui erasektor jagavad ühesuguseid põhiväärtuseid (Van der Wal et al 2006: 328)

ning ei erine selles mõttes üksteisest. Seega võime küll välja tuua sektorite vahel väliskeskonnast, funktsioonist ning seadusandlikest teguritest tulenevaid eripärasid, kuid väärtuste tasandil on organisatsioonid siiski sageli pigem sarnased kui erinevad. Seda enam, et avaliku sektori organisatsioonid teevad koostööd erasektori organisatsioonidega ning toimub ka töötajate liikumine erinevate sektorite vahel.

Kernaghan (2000) kirjeldab avalike sektori väärtusi lähtuvalt organisatsioonide bürookraatlikust või post-bürookraatlikust vormist. Tabelis 1 on välja toodu bürookraatlike ja post-bürookraatlike olulisemad tunnused. Sealjuures on oluline märkida, et enamus organisatsioone liigub post-bürookraatliku lähenemise poole, kuigi teatud juhtudel võidakse näha vajadust hoopis liikuda teatud aspektides bürookraatlikuma vormi poole (*Ibid*: 93).

Tabel 1. Bürookraatliku ja post-bürookraatliku organisatsiooni erinevused

Bürookraatlik organisatsioon	Post-bürookraatlik organisatsioon
Organisatsioonile keskendunud (fookus organisatsiooni enda vajadustel)	Kodanikule keskendunud (fookus kvaliteetse teenuse pakkumisel)
Juhtimine läbi võimupositsioonide (käsuliin, kontroll)	Osalev eestvedamine (jagatud väärtused ja ühine ostuste langetamine)
Reeglitele keskendunud (reeglid, protseduurid ja piirangud)	Inimestele keskendunud (töötajate võimustamine ja hooliv sisekliima)
Iseseisev tegutsemine (vähene koostöö ja kooskõlastamine)	Kollektiivne tegutsemine (koosöö, kooskõlastamine ja omavaheline konsulteerimine)
Orienteeritud <i>status quo</i> säilitamisele (vigade ja riskide vältimine)	Orienteeritud muutustele (innovatsioon, riskide võtmine ja pidev arendamine)
Protssile orienteeritud	Tulemusele orienteeritud
Tsentraliseeritud (keskne kontroll ja hierarhiline struktuur)	Võim ja kontroll on detsentraliseeritud
Tegutsemine osakondades	Tegutsemisvormid on mitmekesised (programmid, projektid jne)
Eelarvepõhine	Tulupõhine
Monopoolne	Konkureeriv

Allikas: autori koostatud Kernaghan 2000: 92 põhjal

Väärtuspõhine juhtimine iseloomustab post-bürookraatlikke organisatsioone, samal ajal kui bürookraatlikud organisatsioonid rakendavad reeglite-põhist juhtimist. Organisatsiooni profiili loomine (millised elemendid on bürookraatlikule organisatsioonile ja millised post-bürookraatlikule organisatsioonile omased) võimaldab

avaliku sektori organisatsioonide paremini võrrelda. Kernaghan (*Ibid*: 94) tõi näiteks välja, et kui võrrelda omavahel Kanada ja USA valitsusorganisatsioonide Uus-Meremaa, Austraalia ja Suurbritannia omadega, siis näeme, et Kanada ja USA avaliku sektori organisatsioonid on pigem bürokraatlikud ning Uus-Meremaa, Austraalia ja Suurbritannia puhul võib täheldada liikumist post-bürokraatlikuma organisatsiooni poole.

Koos organisatsioonidega muutuvad ka avaliku sektori väärtused. Avalikule sektorile omistatakse tavapäraselt väärtusi nagu ausus, neutraalsus, vastutustunne, läbipaistvus, asjatundlikkus. Neile viidatakse kui avaliku sektori klassikalistele väärtustele. Samal ajal on lisandunud nn uued väärtused nagu innovatsioon, teenindus ja koostöö. (Van der Wal ja Huberts 2008: 274; Kernaghan 2003: 712) Ühtlasi on mõnda aluseks olevat printsiipi hakatud teisiti nimetama. Näiteks representatiivsuse asemele on tulnud mõiste erapooletus/õiglus, mis lahti mõtestatult tähendavad aga ühe ja sama.

Post-bürokraatliku organisatsiooni väärtused sarnanevad erasektori organisatsiooni omadele. Seega, mida enam liiguvad avaliku sektori organisatsioonid post-bürokraatlikuma vormi poole, seda olulisemaks muutub väärtuspõhine juhtimine ning samaaegselt muutuvad ka organisatsiooni väärtused (Kernaghan 2000: 98-99).

Kuigi väärtuste sõnastamine ja väärtuspõhine juhtimine on Eesti organisatsioonides küllaltki levinud, siis uuritud on väärtuspõhise juhtimisega seotud probleemistikku eelkõige äriorganisatsioonide kontekstis. Järgnevalt on toodud siiski mõned näited avalikust sektorist.

Priit Vinkel (2008) uuris Eesti valdade ja linnade organisatsioonikultuuri kasutades võistlevate väärtuste raamistikku (*CVF, Competing Values Framework*) ning leidis, et Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonide iseloomustab enim klannikultuur. Linnade puhul võis aga täheldada nii klanni- kui hierarhilise kultuuritüübi üsna võrdset positsiooni (*Ibid*: 31). Cameroni ja Quinni (2006: 41) võistlevate väärtuste raamistikus välja toodud klannitüüp iseloomustab kokkulepetele, tavadele ja ühisele visioonile tuginevat perekonnalaadset organisatsiooni, kus on olulisel kohal ühtsuse taotlus –

ühised eesmärgid ja väärtused. Selle kultuuritüübi domineerimisel pannakse organisatsioonis suurt rõhku omavahelisele suhetele ja koostööle. Avalikule sektori traditsiooniliselt omistatud hierarhiline kultuuritüüp aga põhineb kontrollil ja standardiseeritusel. Protseduurid on inimestest olulisemad (*Ibid: 37*).

Vinkeli tulemus näitab, et juba 2008. aastal ei olnud Eesti kohalike omavalitsuste organisatsioonides domineeriv avalikule sektorile tavapäraselt omistatav hierarhiline kultuur. Samuti selgus Vinkeli tööst, et võistluslik, konkurentsile rajatud turukultuur kõnetas uuringus osalenud linna- ja vallasekretäre kõige vähem. Huvitava avastusena tõi Vinkeli töö välja seose klannkultuuri domineerimise tugevuse ja kohaliku omavalitsuse suuruse vahel. Mida väiksem oli omavalitsus, seda tugevam oli klannikultuur, samal ajal ei kehtinud seos aga kultuuritüübi ja kohaliku omavalitsuse organisatsiooni suuruse vahel. See näitab, et valla- ja linnavalitsuste kui kogukondlike esindusorganisatsioonide kultuur ja väärtused on väga tugevalt mõjutatud ka kogukonnast ning organisatsiooniväliste sidusgruppide mõju ei tohiks kindlasti alahinnata.

Krista Jaakson (2009) uuris oma doktoritöö raames erinevaid organisatsioone, teiste hulgas ka avaliku sektori omi ning leidis, et avalikus sektoris on väga oluline väärtuspõhise juhtimise protsessis võtta arvesse olemasolevaid praktikaid. Kui välja kujunenud personalipoliitika (sh premeerimine ja kaebuste käsitlemine) ei toeta organisatsiooni väärtuseid, siis on väga suured probleemid ka väärtuste praktikaga ühildamisel.

Ele Lusti (2012) bakalaureusetöös on muuhulgas uuritud, kuidas on muutunud Eesti avaliku sektori organisatsioonide väärtused aastatel 2010-2012. Kokku uuriti 20 avaliku halduse organisatsiooni, millest kahel olid väärtused vaadeldud perioodil muutunud. Kõige levinumad väärtused avaliku halduse organisatsioonidel olid pädevus ja koostöö. Mõnevõrra harvem esinesid väärtused nagu avatus, usaldusväarsus, areng ja ausus.

Lähemalt oli Lust uurinud väärtuste formuleerimise protsessi Ravimiametis. Tööst selgub, et enne väärtuste sõnastamist lähtus amet oma tegevuses käitumiskoodeksist, mis jäi aga töötajatele kaugeks ja arusaamatuks. Väärtuste formuleerimise algatus tuli

tippjuhtkonnalt. Protsessi läbiviimiseks palgati koolitus- ja arendusfirma, kes tegeles juhtkonna konsulteerimisega. Pärast juhtkonnale mõeldud koolitus- ja arenduspäevi jätkati tööd põhiväärtuste väljaselgitamiseks osakondades ja selle käigus püüti kaasata kõiki ameti töötajaid. Seejärel kogunes taaskord juhtkond, kes sõnastas väärtused (pädevus, õiglus, tegusus, koostöö) lõplikult. Iga väärtuse juurde sõnastati ka lühike selgitus. Seega võib öelda, et väärtuste formuleerimise ja kommuniqueerimise etapid läbiti paralleelselt. Väärtuste iga-aastaseks meeldetuletamiseks kutsuti ellu konkurss, millega tunnustatakse töötajate poolt enim väärtuspõhise käitumisega silma jäänud kolleege. Käesoleva magistritöö jaoks on Ele Lusti uuringu väärtuseks võimalus võrrelda väärtuste formuleerimise protsesse ja tulemust Tartu linnavalitsuses ja Ravimiametis.

Kokkuvõtvalt, väärtuspõhine juhtimine tugineb organisatsiooni väärtustele. Seejuures võivad need olla kokkulepitud ja ametlikult sõnastatud või siis organisatsiooni liikmete poolt igapäevaselt alateadlikult järgitavad, kuid sõnastamata väärtused. Nii nagu indiviidi tasandil, nii ka organisatsioonides iseloomustavad väärtused neid kriteeriume, mille alusel erinevates olukordades valik langetatakse. Väärtuse näitab, milline on soovitud tegevus või tulemus. Väärtuspõhise juhtimise protsessi üheks osaks ongi väärtuste formuleerimine, lisaks tuleb tegeleda väärtuste kommuniqueerimise ning väärtuste ja praktika ühildamisega. See kõik nõuab organisatsioonilt ressursse. Kõige olulisem on, et initsiatiiv ja protsessi eestvedamine toimuks juhtkonna poolt, kuid protsessi endasse oleks kaasatud võimalikult lai ring erinevaid organisatsiooni sidusgruppe. Kuna avalik sektor tegutseb lähtuvalt avalikust huvist, on ka sidusgrupid erasektoriga võrreldes erinevad. Seega ei ole avalikus sektoris kõigi sidusgruppide kaasamine mõistlik. Ülejäänud aspektides on avalik sektor aga erasektoriga pigem sarnane. Seda enam, et ka avaliku sektori organisatsioonid liiguvad post-bürokratliku organisatsioonitüübi poole. Väärtustel põhineb organisatsioonikultuur ja juhtimine aitavad sellele kaasa.

2. JUHTUMIUURING TARTU LINNAVALITSUSES

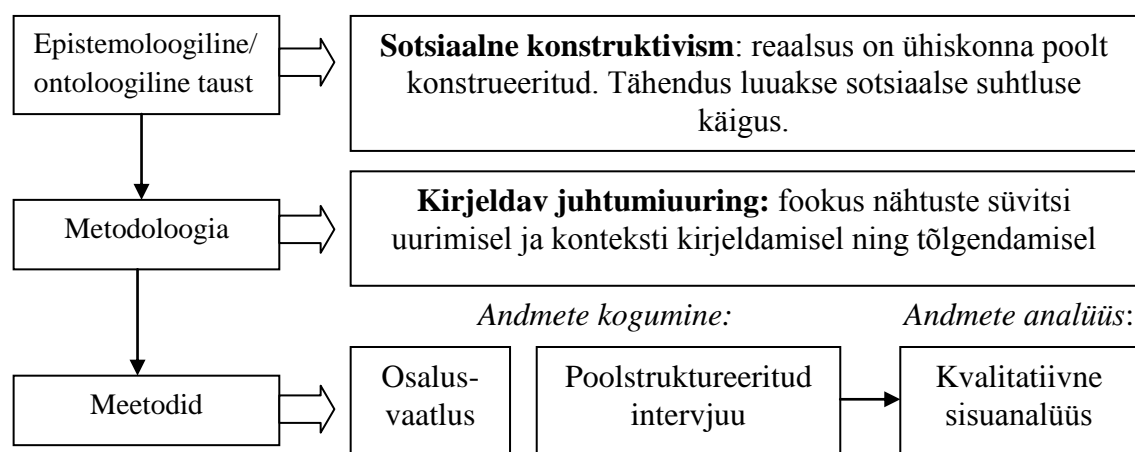
2.1. Ülevaade uurimisprotsessist

Järgnevas alapeatükis on põhjendatud, miks on magistritöö empiiriline osa lahendatud just juhtumiuuringuna ning välja toodud uuringu epistemoloogilised ja ontoloogilised lähteseisukohad. Samuti on kirjeldatud andmete kogumiseks ning analüüsiks kasutatud meetodeid ning põhjendatud nende valikut.

Mõistetel nagu väärtus või juhtimine ei eksisteeri füüsilist vormi, vaid tegu on abstraktsete mõistetega, mis on tekkinud ühiskondlikust kokkuleppest just selliselt taolisi nähtusi nimetada. Andriessen (2005) tõdeb, et väärtused on olemuselt subjektiivsed, igaühel on tema enda isiklik nägemus väärtustest. Erinevates kultuurides ja erinevate ideoloogiliste maailmavaadete kandjad tunnetavad ja räägivad väärtustest erinevalt. Sellest lähtuvalt põhineb käesolev töö sotsiaalse konstruktivismi ontoloogilistel ja epistemoloogistel lähteseisukohtadel, mille kohaselt reaalsus ja teadmine on sotsiaalselt konstrueeritud. Kogu tähenduslik inim maailm tugineb sotsiaalse suhtlemise käigus juurdunud ühistel kategooriatel (Berger, Luckmann; 2018). See omakorda tähendab, et reaalsuseid võib olla mitu – olenevalt sellest, milline on sotsiaalne kokkulepe reaalsuse osas. Nii juhtimise kui väärtuste defineerimiseks on teadlased pakkunud ajaloo jooksul erinevaid lahendusi. Seega selliste nähtuste puhul nagu väärtused või juhtimine ei eksisteeri vaid ühte reaalsust – reaalsus on see, mille puhul suudetakse kokkulepe saavutada. Kui ühiskondlik nägemus muutub, siis muutub ka reaalsus – see mida peetakse väärtuseks võiks kuidas defineeritakse juhtimine.

Käesolevas töös on kasutatud kvalitatiivseid uurimismeetodeid, mis võimaldavad uurida nähtusi süvitsi ning luua neile ka kontekst läbi mille neid tõlgendada. Väärtuste, väärtuspõhise juhtimise ja organisatsioonikultuuri uurimiseks on oluline aru saada, mida täpselt nimetatud nähtuse all mõistetakse. Tartu linnavalitsuses toimuvate muudatuste

täpsemaks kirjeldamiseks on töö empiirilises osas valitud juhtumiuuringu metodoloogia. Yin (2003) järgi on juhtumiuuring sobilik valik kui uurimistöö fookus on kirjeldamisel ja põhjendamisel ning kui uuritavate nähtuste konteksti ja keskkonda on keeruline nähtustest endist eristada. Organisatsiooni kultuur, väärtused ning väärtuspõhine juhtimine on valdkonnad, mille puhul on väga oluline roll kontekstil ja keskkonnal. Väärtusi on väga keeruline mõista väljaspool seda konteksti, kus väärtus esineb. Näiteks hoolivus esineb alati millegi suhtes või tarkus väljendub mingi olukorra või probleemi lahendamisel. Ilma keskkonna ja kontekstita on äärmiselt keeruline või isegi võimatu väärtusi selgitada selliselt, et neist ka ühtmoodi aru saadakse. Sama on ka juhtimise kui protsessiga - protsesside mõistmine sõltub sellest, milline on perspektiiv ja kontekst, kus seda protsessi kirjeldatakse. Juhtumiuuringu objektiks on nähtus, mida uurimise käigus analüüsitakse (Baxter, Jack; 2008). Antud juhul on uuringuobjektiks väärtuspõhise juhtimise protsess, sealjuures põhifookus on seatud protsessi ühele etapile – väärtuste formuleerimisele ja kokkuleppimisele. Juhtum on piiritletud organisatsiooniliselt (Tartu linnavalitsus) ning ajaliselt (uuritakse protsessi kulgu 2018. a II poolest kuni 2019. a kevadeni). Uuringu piiride sõnastamine aitab määratleda ka uurimistulemuste üldistatavuse. Käesolev töö ei oma üldistusjõudu üle kõigi Eesti avaliku sektori organisatsioonide. Tegu on kirjeldava (*descriptive*) juhtumiuuringuga (Yin, 2003), kus kirjeldatakse süvitsi abstraktse nähtuse toimimist reaalelulises olukorras. Uurimismetodoloogia ja meetodite ülevaatlik skeem on toodud joonisel 3.



Joonis 3. Ülevaade uurimismetodoloogiast ja meetoditest (autori koostatud)

Juhtumiuuringu käigus on andmete kogumiseks kasutatud kahte erinevat meetodit: poolstruktureeritud intervjuud ja osalusvaatlust. Saadud andmeid on analüüsitud kasutades kvalitatiivset sisuanalüüsi.

Vaatluse kui andmete kogumise meetodi kasutamise võimaluse tingis asjaolu, et autor oli töö kirjutamise ajal Tartu linnavalitsuse teenistuja. Väärtuste kokkuleppimise ja formuleerimise protsessi ladusamaks läbiviimiseks ja paremaks infovahetuse korraldamiseks nii protsessi ajal kui selle järgselt, koondati väärtuste kokkuleppimise perioodiks juhtkonna kõrvale väike grupp spetsialiste, kuhu ka käesoleva magistritöö autor kuulus. Seeläbi tekkis autoril võimalus osaleda kõigis väärtuste formuleerimise ja kokkuleppimise protsessi etappides (v.a fookusgruupiintervjuu, mille puhul tuginetakse vaid konsultantide poolt esitatud tulemustele). Osalusvaatluse ajal väärtuspõhise juhtimise protsessis osalenud isikud ei teadvustanud uurija osalust. Tegu oli täieliku osalusvaatlusega (Goldi, 1958). Seeläbi oli võimalik kogeda olukordi autentsel kujul ja uurija mõju uuritavatele tegevustele ja inimestele oli erinevate vaatluse liikidega kaasnevatest mõjudest vähim võimalik.

Vaatlus oli sarnaselt väärtuste kokkuleppimise protsessile jagatud etappideks. Väärtuste formuleerimise protsessi kirjeldus etappide kaupa on toodud peatükis 2.2. Sealjuures on välja toodud protsessi põhitegevused ja tulemused erinevate etappide kaupa. Kirjeldused põhinevad autori kui osalusvaatluse läbiviija subjektiivsel kogemusel ja ning selle käigus tekkinud arusaamadest ning protsessi käigus kogunenud asutusesisesel dokumentatsioonil. Erilist tähelepanu on pühendatud väärtuste formuleerimise protsessis väärtuste erinevatele sõnastustele – mida protsessis osalejad erinevate väärtuste all tegelikult mõistsid ning kuidas väärtuste definitsioonid protsessi jooksul muutusid.

Osalusvaatlustel saadud infot on täiendatud intervjuudega. Intervjuude läbiviimiseks koostati strateegiline valim inimestest, kes samuti osalesid järjepidevalt väärtuste formuleerimise ja väärtuspõhise juhtimise protsessis. Sealjuures jälgiti, et intervjuueeritavad esindaksid erinevaid juhtimistasandeid (tippjuhid, keskastmejuhid ja spetsialistid) ning et leiduks staažikamaid organisatsiooni liikmeid, kel on pikaajaline

kogemus ja teadmine antud organisatsiooni toimimisest, kui ka lähiminevikus organisatsiooniga liitunud inimesi, kel on värskem pilk. Samuti intervjueriti protsessi läbiviinud konsultati (üht konsultantidest), et rikastada vastuseid kõrvaltvaataja pilguga. Intervjueritavate arvu määramisel lähtuti sellest, et intervjuudega jätkatakse kuni jõutakse küllastumise punktini ja uute intervjuudega enam uut informatsiooni ei lisandu. Küllastumise punkt saavutati 7 intervjuu juures, kuid selles veendumiseks viidi läbi veel kaks intervjuud. Kokku intervjueriti 9 inimest. Intervjueritavaid ja intervjuude tulemit iseloomustavad aspektid on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Ülevaade intervjueritavatest ja intervjuude läbiviimisest

Intervjuu	Staaž (aastates)			Sugu	Positsioon	Intervjuu kestus	Transkriptsiooni maht*
	...-3	3-10	10+				
1	x			M	Tippjuht	33 min	9 lk
2			x	N	Keskastmejuht	42 min	10 lk
3		x		N	Spetsialist	32 min	7 lk
4			x	M	Tippjuht	23 min	7 lk
5			x	M	Tippjuht	33 min	8 lk
6		x		N	Keskastmejuht	16 min	5 lk
7	x			N	Spetsialist	30 min	7 lk
8	x			M	Tippjuht	25 min	7 lk
9					konsultant	23 min	5 lk
KOKKU:						257 min	65 lk

**transkribeeriti vaid intervjuude sisuline osa. Sissejuhatust ja kokkuvõtet ei transkribeeritud.*

Intervjuude läbiviimiseks töötati välja intervjuu kava, mis on toodud tabelis 3. Intervjuu eesmärk on sõnastatud magistritöö sissejuhatuses ühe uurimisülesandena: selgitada välja linnavalitsuse väärtuse kokkuleppimise protsessis osalejate hinnangud ning seisukohad väärtuste formuleerimise ja väärtuspõhise juhtimise osas. Enne intervjuuküsimuste väljatöötamist püstitati eraldi kolm intervjuu uurimisküsimust:

1. Mis ajendas Tartu linnavalitsust väärtustega tegelema hakkama?
2. Kuidas hindavad asjaosalised senist protsessi kulgu ?
3. Millisena nähakse väärtuspõhise juhtimise tulevikku oma organisatsioonis?

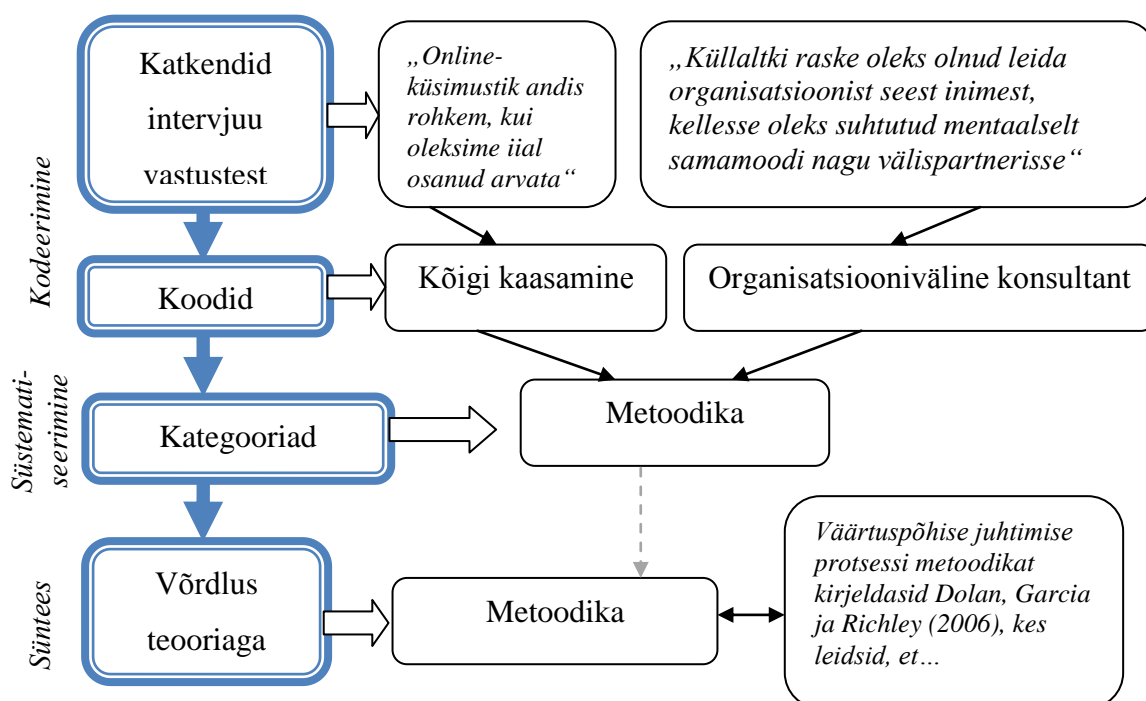
Sealjuures on intervjuu esimene osa seotud teoreetiliste seisukohtadega alapeatükist 1.1., kus kirjeldatakse erinevate autorite käsitlusi väärtuste rollist organisatsiooni arendamisel. Intervjuu teine osa uurib väärtuste formuleerimise kui väärtuspõhise juhtimise protsessi käiku ning tugineb alapeatükis 1.2. toodud teoreetilisele

raamistikule. Intervjuu kolmandas osas on muuhulgas käsitletud ka avaliku sektori eripärade mõju väärtuspõhisele juhtimisele, mida on analüüsitud ka alapeatükis 1.3.

Tabel 3. Intervjuu kava

Intervjuu osa	Uurimisküsimus	Küsimused	Teoreetiline raamistik
Sissejuhatus	Selgitada magistritöö ja intervjuu eesmärke, kinnitada üle intervjuueeritava anonüümsus, küsida luba intervjuu salvestamiseks.		
I osa	Mis ajendas Tartu linnavalitsust väärtustega tegelema hakkama?	Miks linnavalitsus otsustas väärtustega tegelema hakata? Millist kasu loodetakse väärtuspõhisest juhtimisest saada? Kuidas kirjeldaksid linnavalitsuse juhtimist enne kui alustati väärtuste kokkuleppimise protsessi? Milliseid probleeme loodetakse väärtuste kokkuleppimise ja väärtuspõhise juhtimisega lahendada?	Ptk 1.1. Posner 2010 Wenstøp ja Myrmel 2006; Prilleltenky 2000 Dolay, Richley 2006 Abbott, <i>et al</i> 2006
II osa	Kuidas hindavad asjaosalised senist protsessi kulgu ?	Kuidas sa isiklikult suhestud kokkulepitud väärtustega? Millised on olnud väärtuste kokkuleppimise ja väärtuspõhise juhtimise protsessis võtmegurid, ilma milleta see protsess ei saaks olla edukas? Millised on olnud selles protsessis senimaani suurimad vead või ohud? Mida oleksid tulnud teha selles protsessis teisiti?	Ptk 1.2. Prilleltenky 2000 Jaakson 2009 Blanchard 2001 Dolan <i>et al</i> 2006
III osa	Millisena nähakse väärtuspõhise juhtimise tulevikku oma organisatsioonis?	Millised rolle peaks juht võtma või milliseid ülesandeid kandma, et väärtuspõhine juhtimine toimiks? Kelle jaoks väärtused praegusel ajahetkel linnavalitsuses kõige olulisemad? Miks? Kuidas see peaks muutuma? Milliseid ressursse ja millises mahus peaks linnavalitsus olema valmis tulevikus väärtuspõhise juhtimise jaoks panustama? Millised on avaliku sektori eripärad, mis toetavad/takistavad väärtuspõhist juhtimist?	House 1996 Johansen 2002 Bush ja Wennes 2012 Ptk 1.3. Rainey et al. 1976 Van der Wal ja Huberts 2008 Kernaghan 2000
Kokkuvõte	Lubada intervjuueeritaval lisada veel olulisi teemasse puutuvaid märkusi, tänada intervjuu eest.		

Andmete analüüsimiseks on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi - meetodit, mille käigus interpreteeritakse teksti läbi süstemaatilise liigendamise- ja kodeerimisprotsessi (Hsiehi, Shannon 2005: 1278). Fookus on tekstiandmete sisu tõlgendamisel ning kõrvale on jäetud analüüsikategooriate esinemissagedus ning muud matemaatilise-statistilised operatsioonid. Eesmärgiks on määratleda ja omavahel seostada koodid ja kategooriad, mille kaudu on ära kirjeldatud kõik analüüsitava teksti olulised tähendused (Mayring 2000). Analüüsiprotsess jaguneb kolmeks – kodeerimine, koodide kategooriatesse süstematiseerimine ja süntees (Saldaña 2013: 13). Protsessi kirjeldus läbi ühe töös ette tulnud näite on toodud joonisel 3.



Joonis 3. Analüüsiprotsessi näitlikustav kirjeldus

Allikas: Autori koostatud Saldaña 2013: 13 põhjal

Intervjuude analüüsimiseks need esmalt salvestati ning seejärel transkribeeriti kasutades Tallinna Tehnikaülikooli Küberneetika Instituudi foneetika- ja kõnetehnoloogia laboris väljatöötatud veebipõhist kõnetuvastuse tarkvara (Alumäe, Tilk, Asadullah, 2018). Transkriptsioonid koondati ühte tekstidokumenti ning tekkinud materjal loeti korduvalt üle. Selle käigus tekst kodeeriti tähistades korduvalt esile kerkivad sõnad, laused ja tekstikatked spetsiifiliste märksõnadega - koodidega. Järgmises etapis liideti märksõnad

kategooriateks. Kategooriad võrreldi teooriapeatükis välja toodud seisukohtadega ning sellest lähtuvalt tehti järeldused ja ettepanekud.

Sealjuures on kasutatud horisontaalset (*cross-case*) analüüsi (Kalmus, Masso, Linno, 2015), kus kõigist intervjuudest on koondatud sarnased tekstiosad selgitamaks välja läbivad teemad, mustrid ja seosed, et neid oleks võimalik võrrelda teooriapeatükis esitatud seisukohtadega. Samuti on kombineeritud nii manifestse kui latentse analüüsi tehnikaid (*Ibid*) – lisaks otseselt väljaöeldud teksti analüüsile on jälgitud ka emotsionaalset alatooni ja metafoorseid lähenemisi. Lähenemiselt on tegu tavapärase ehk induktiivse sisuanalüüsiga (Hsiehi, Shannon 2005: 1278), kus koodide tuletamine algab tekstiandmete süstematiseerimisest ning kategoriseerimine lähtub tekkinud koodidest ja algandmetest, mitte teoriast.

2.2. Ülevaade väärtuste formuleerimise protsessist

Tartu linnavalitsus on Tartu linna territooriumil tegutsev omavalitsusorganisatsioon. Organisatsioonis töötab kokku 341 inimest. Töö on korraldatud osakonnapõhiselt. Kokku tegutseb 11 osakonda ning neile lisaks tugiteenused pakkuv linnakantselei. Linnavalitsuse juhtkond koosneb linnapeast, abilinnapeadest ja linnasekretärist. Iga juhtkonna liige koordineerib 1-3 struktuuriüksuse tööd. Lisaks on igal osakonnal juhataja. Suuremates osakondades on moodustatud osakonnasisesed teenistused, millel on samuti eraldi juhid (vt lisa 1).

Initsiatiiv Tartu linnavalitsuse väärtuste kokkuleppimiseks tekkis 2018. aasta sügisel toimunud agiilse juhtimisel koolitusel, mil juhtkonna liikmed tunnetasid vajadust paindlikuma organisatsioonikultuuri loomiseks formuleerida esmalt organisatsiooni väärtused. Väärtuste formuleerimise käigus sooviti sõnastada need printsiibid, mida organisatsiooni liikmed juba täna kasutavad kaalutusotsuste tegemisel ning mis samal ajal vastavad organisatsiooni strateegilistele eesmärkidele. Väärtuste kokkuleppimise protsessi läbiviimiseks palgati organisatsioonivälised konsultandid ettevõttest Sunergos OÜ – Enn Saar ja Monika Prits. Neid toetas protsessi vältel assistent Eliisa Sakarias. Konsultantide pakkumise (Saar, Prits, Antson; 2018) ja linnavalitsuse juhtkonnaga

peetud ühiste arutelude tulemusel jagati väärtuste kokkuleppimise protsess järgmiseks etappideks:

1. Eesmärkide ja väärtuste sõnastamine juhtkonnas (seminar detsembris 2018)
2. Protsessi käivitamine organisatsioonis – keskastmejuhtide kaasamine fookusgruppiintervjuude kaudu ja *online*-küsimustik kõigile organisatsiooni liikmetele (jaanuar-veebruar 2019)
3. Väärtuste lahtimõtestamine keskastmejuhtidega (seminar märtsis 2019)
4. Vaheanalüüs juhtkonnas – kokkuvõtte intervjuude ja küsimustiku tulemustest ning keskastmejuhtidega peetud seminarist (märtsis 2019)
5. Väärtuste töötoad – väärtuste viimine kõigi töötajateni, arutelu väärtuste paremaks ellu rakendamiseks (aprill 2019)
6. Tagasiside väärtuste kokkuleppimise protsessile ja edasiste tegevuste planeerimine juhtkonnas (mai 2019)

Tippjuhtkonnale (vt lisa 1) lisaks moodustati protsessi latusamaks läbiviimiseks ja konsultantide, organisatsiooni liikmete ja juhtkonna vahel kommunikatsiooni korraldamiseks väike juhtgrupp. Juhtgrupi ja juhtkonnaliikmete profiil on toodud lisa 2.

Detsember 2018:

Eesmärkide ja väärtuste sõnastamiseks korraldatud seminaril osales linnavalitsuse juhtkond ning väike spetsialistidest koosnev juhtgrupp. Seminaril mõtestati läbi erinevate organisatsiooni edulugude väärtusi ja põhimõtteid, mis kõige enam seostuvad linnavalitsuse visiooni ja eesmärkidega. Seminari lõpuks koondusid teemad nelja märksõna alla – hoolime inimesest, uuendusmeelsus, läbipaistvus ja asjatundlikkus. Inimesest hoolimise all mõisteti nii kolleegide abistamist kui ka hoolivat käitumist klientidega (kuulan ära, mõtlen kaasa, otsin lahendusi, olen mõistev jne). Uuendusmeelsuse alla koondusid nii initsiatiivikus (probleemide märkamine, lahenduste leidmisele kaasaaitamine, suhtumine „mulle läheb korda“) kui ka nutikate lahenduste leidmine (ajurünnakud, parimate praktikate uurimine jne). Läbipaistvust kirjeldati kui ausat, kontrollitavat ja kaasavat käitumist. Asjatundlikkuseks peeti oskust rääkida kaasa teadmiste, mitte vaid tunnetuse baasilt, ekspertteadmiste olemasolu, julgust kaasata targemaid, võtta õigel hetkel vastutust.

Jaanuar 2019:

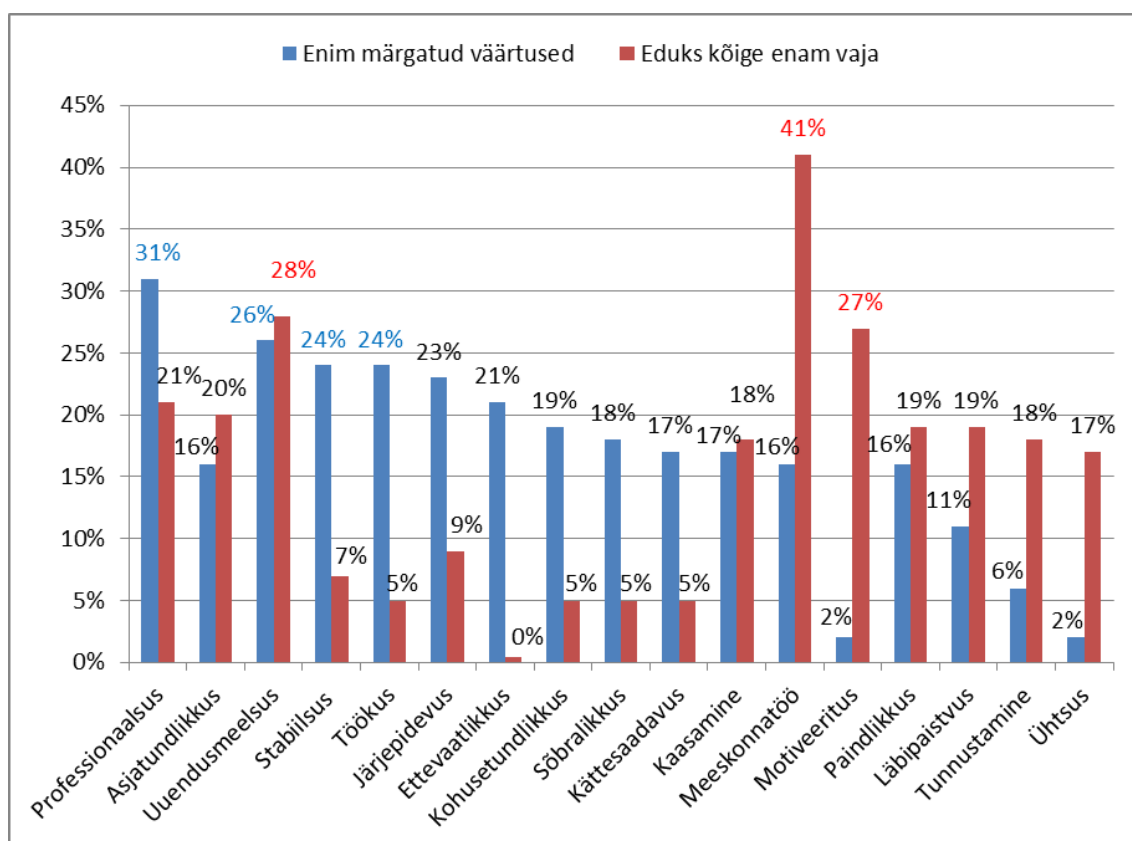
Keskastmejuhtide kaasamiseks väärtuste kokkuleppimise protsessi viidi konsultantide poolt läbi kaks fookusgrupi intervjuud. Intervjuude eesmärgiks oli kaardistada, millised on Tartu linnavalitsuse strateegia ja visiooni elluviimiseks vajalikud igapäevased käitumised ja suhtumised, millised neist on juba täna linnavalitsuses olemas ning millise vajavad julgustamist ja kasvatamist. Keskastmejuhtidelt uuriti, mis on see osa tööst, mis sütitab neid enim, neil paluti kirjeldada linnavalitsuse meeskonda läbi mõne metafoori ning samuti küsiti, milliseid (käitumise või suhtumisega seotud) muutusi nad töökeskkonnas kõige rohkem sooviksid. Oma töö positiivsete aspektidena toodi intervjuudes välja: tunnustamine, koostöö, muutuv ja arenev keskkond, usaldus, pühendunud kolleegid ja ühised eesmärgid. Muutusesoovidest rääkides toodi aga välja: professionaalsus, tunnustamine, hoolivus, kaasamine, koostöö, uuendusmeelsus ja usaldus. Seega suures osas kattusid väärtused ja hoiakud, mis praeguses töökeskkonnas inimesi enim sütitasid kui ka ootused muudatuste osas. Tartu linnavalitsuse organisatsiooni kirjeldamiseks toodi väga palju erinevaid metafoore. Näiteks võrreldi linnavalitsust loomaaia (*palju eri seltskondi, hästi kirju, kuidagi organiseeritud*) või sipelgatega (*pealt vaadates kaos, omavahel kooskõlastamata, tegelikult tublid*), samuti laevastiku (*eesmärk jõuda sadamasse*), karavani (*on haukujaid, on kaasatulijaid, kuid ikkagi liigub edasi*), jalgpallimängu (*erinevad osakonna kui vastasmeeskonnad*) ja voolava veega (*vahel seisab, siis voolab ja vahel tõuseb üle kallaste*). Lisaks võrreldi linnavalitsuse meeskonda klaveriga (*igapähe oma heli, see mis välja tuleb aga sõltub koostööst ja mida koos oluliseks peetakse*) või hammasratastega (*iga lüli mõjutab tervet süsteemi*).

Veebruar 2019:

Kõigi organisatsiooni liikmete kaasamiseks töötas OÜ Sunergos välja kolme lihtsa küsimusega *online*-küsimustiku (toodud lisa 2), millele oodati töötajate vastuseid 10 päeva jooksul veebruaris. Esimesed kaks küsimust olid valikvastustega. Mõlemal juhul tuli vastajal valida 50 erineva väärtuse vahel. Esimesel juhul tuli märkida viis väärtust, mida märgatakse linnavalitsuses juba praegu kõige enam. Teisel juhul aga viis väärtust, mida oleks linnavalitsusel tulevikus eduks kõige enam vaja. Kolmas küsimus oli avatud vastusega ning paluti kirjeldada, millised käitumised ja hoiakud hoiavad inimesi

senimaani tagasi. Küsimustiku esimese kahe küsimuse populaarsemate vastuste võrdlus on toodud joonisel 4.

Küsimustikule vastas kokku 258 inimest (st 75% linnavalitsuse kõigist teenistujatest). Nagu joonisel 4 on näha, siis leidis kolm väärtust (professionaalsus/asjatundlikkus, uuendusmeelsus ja kaasamine), mida oldi organisatsioonis märgatud ning mida peetakse ka tuleviku eduks väga oluliseks. Samuti pandi küsimustikku analüüsidis tähele, et organisatsioonis märgatakse rohkem konservatiivseid ja alalhoidlikke väärtusi (stabiilsus, töökus, professionaalsus, järjepidevus, kohusetundlikkus, ettevaatlikkus), mille fookus on suunatud kvaliteetse teenuse pakkumisele ja tulemusele. Samal ajal peetakse tulevikus edu saavutamiseks aga oluliseks väärtusi, mis on suunatud töötamise viisile ja protsessile (meeskonnatöö, motiveeritus, tunnustamine, paindlikkus, ühtsus). Edu võtmeks peetakse organisatsioonisiseste suhetega seotud väärtusi.



Joonis 4. Küsimustiku esimese kahe küsimuse 10 kõige populaarsema vastuse võrdlus (% kõigist vastanutest)

Allikas: Autori koostatud OÜ Sunergos andmete põhjal

Kolmandale küsimusele antud vastused täiendasid esimese kahe vastusega kujunenud pilti. Toodi välja puudujääke juhtimises, vastutuse võtmises ja visiooni edastamises. Vastajaid häirisid ka liiga sissetöötatud tegevusmustrid ning harjumustesse kinnijäämine, osakondadeülese koostöö vähesus ja omavaheline konkureerimine, eesmärkide puudumine või neist kõrvalekaldumine, juhtide käitumine, nõrk sisekommunikatsioon. Tabelis 4 on välja toodud, kuidas kolmanda küsimusega saadud kommentaarid seostusid kahe esimese vastuse tulemustega.

Tabel 4. Kolme küsimuse vastuste omavahelised seosed

1. Milliseid väärtusi märkad juba praegu? (% vastanutest)	2. Mida oleks tulevikus eduks kõige enam vaja? (% vastanutest)	3. Millised käitumise ja hoiakud hoiavad sind senimaani tagasi?*	Näide kolmandast vastusest
Professionaalsus (31%)	Professionaalsus (21%) Asjatundlikkus (20%)	Juhtimiskompetentsid Vastutuse võtmine Suure pildid nägemine	<i>Ebaprofessionaalsus, inimeste juhtimise ja hoidmise oskuse puudumine.</i>
Uuendusmeelsus (26%)	Uuendusmeelsus (28%)	Sissetöötatud tegevusmustrid Suhtumine – miks ei saa vs kuidas saab	<i>Põhimõte - "seda me oleme juba 20 aastat tagasi proovinud", "meil on alati nii tehtud" jmt.</i>
Meeskonnatöö (16%)	Meeskonnatöö (41%)	Osakondade koostöö Osakondade omavaheline konkureerimine	<i>Osakonnad toimivad eraldiseisvatena ja konkureerivad omavahel. Puudub ühtse eesmärgi nimel tegutsemine.</i>
Järjepidevus (23%) Ühtsus (2%)	Järjepidevus (9%) Ühtsus (17%)	Eesmärkide puudumine ja kokkulepitud eesmärkidest kõrvalekaldumine	<i>sihid mis on kokku lepitud justkui ühiselt, neid ei järgita igapäevases töös</i>
Motiveeritus (2%)	Motiveeritus (27%)	Koolituste vähesus Juhi käitumine – tunnustamine, motiveerimine Juhipoolne terroriseerimine	<i>Vähene tunnustamine ja alavääristamise tunne. Hoiak mitte lubada teatud motiveerivatele koolitustele.</i>
Kaasamine (17%)	Kaasamine (18%)	Ülevaade teiste osakondade tööst Vähene infoliikumine	<i>Mõningane suletus, infoliikumise pidurdamine.</i>

* avatud vastuste analüüsi käigus moodustatud üldistavad kategooriad, mille esitas OÜ Sunergos

Allikas: autori koostatud Sunergos OÜ andmete põhjal

Lisaks toodi üksikutes vastustes välja ebavõrdsus (nt: *Töötajate ja osakondade ebavõrdne kohtlemine, eelistamine.*), liigne bürokraatia ja poliitilised otsused, ükskõiksus, enesekesksus, umbusaldamine ja eksimise mitteaktsepteerimine (nt. *Eksimine ei ole aktsepteeritav.*). Samuti oli neid, kes leidsid, et takistavaid hoiakuid ei ole (nt: *Ainukene takistus, mis inimest tagasi hoiab suurepärasest olekust, on tema ise. Linnavalitsusel ei ole väga osakaalu takistamaks sellist asja ja pole põhjustki takistamiseks.*).

Märts 2019:

Märtsi keskpaigas toimus teine konsultantide poolt korraldatud seminar, seekord olid sihtgrupiks osakonnajuhatajad. Seminari kulg oli analoogne detsembris läbiviidud juhtkonna seminari omaga. Samuti sõnastasid osakonnajuhatajad, kuidas nad mõistavad erinevaid väärtusi. Osakonnajuhatajate seminari lõpuks jõuti ühise arusaamani järgmiste linnavalitsuse jaoks oluliste väärtuste osas: professionaalsus, koostöö, uuendusmeelsus, avatus, hoolivus. Märksõnade täpsemad selgitused on välja toodud tabelis 5.

Tabel 5. Osakonnajuhatajate väärtuste selgitused.

Väärtus	Selgitus
Professionaalsus	Ma teen endale asjad selgeks. Ma lahendan asja parimal viisil võttes arvesse erinevate osapoolte vajadused. Ma vastutan pakutud lahenduse eest. Ma annan avalikkusele informatsiooni otsustusprotsessi kohta. Ma täiendan järjepidevalt oma teadmisi ja oskusi.
Koostöö	Ma kuulan ära ja arvestan teistega. Ma võtan initsiatiivi ja vastutuse. Ma töötan kaasa ja otsin lahendusi. Ma austan teiste arvamust. Ma annan ausat tagasisidet hoolival viisil. Me lõhume „silotornid“ ära.
Uuendusmeelsus	Ma olen avatud uutele ideedele (enda ja teiste). Kuulan alati ära. Mõtlen loovalt kaasa. Analüüsin. Testin, piloteerin. Käin avatud silmadega ringi. Viin ellu. Julgen eksida
Avatus	Kuulan, mõtlen kaasa, nõustan (aktiivne kuulamine). Ma väljendan julgelt oma mõtteid, seisukohti, teadmisi. Jagan oma teadmisi ja infot kõigi osapooltega.
Hoolivus	Lahendusi otsides olen inimesekeskne/inimesest lähtuv. Ma käitun lugupidavalt teistega. Ma tunnen huvi. Mulle läheb korda. Ma märkan ja tunnustan

Allikas: autori koostatud Sunergos OÜ andmete põhjal

Märtsi lõpus tutvustasid konsultandid fookusgrupi intervjuude, küsimustiku ja osakonnajuhatajate seminari tulemusi juhtkonnale. Analüüsi käigus valiti välja ja sõnastati kolm väärtust. Väärtuste valiku aluseks olnud info on kokku võetud tabelis 6.

Tabel 6. Väärtuste valikuprotsessi kokkuvõte.

Väärtus	Juhtide seminar dets 2018	Fookusgrupi intervjuud jaanuaris 2019		Online-küsitlus veebruaris 2019		Osakonna- juhatajate seminar märtsis 2019
		Mis toob töö juures välja parima?	Mida muu- daksid tööl?	1. Milli- seid väärtusi märkad juba praegu?*	2. Mida oleks tulevikus eduks kõige enam vaja?*	
Professionaalsus						
Asjatundlikkus						
Meeskonnatöö						
Ühtsus						
Uuendusmeelsus						
Ettevaatlikkus						
Läbipaistvus						
Avatus						
Kaasamine						
Motiveeritus						
Tunnustamine						
Hoolivus						
Sõbralikkus						
Stabiilsus						
Töökus						
Järjepidevus						
Kohusetundlikkus						
Kättesaadavus						
Paindlikkus						

* 10 kõige populaarsemat vastust

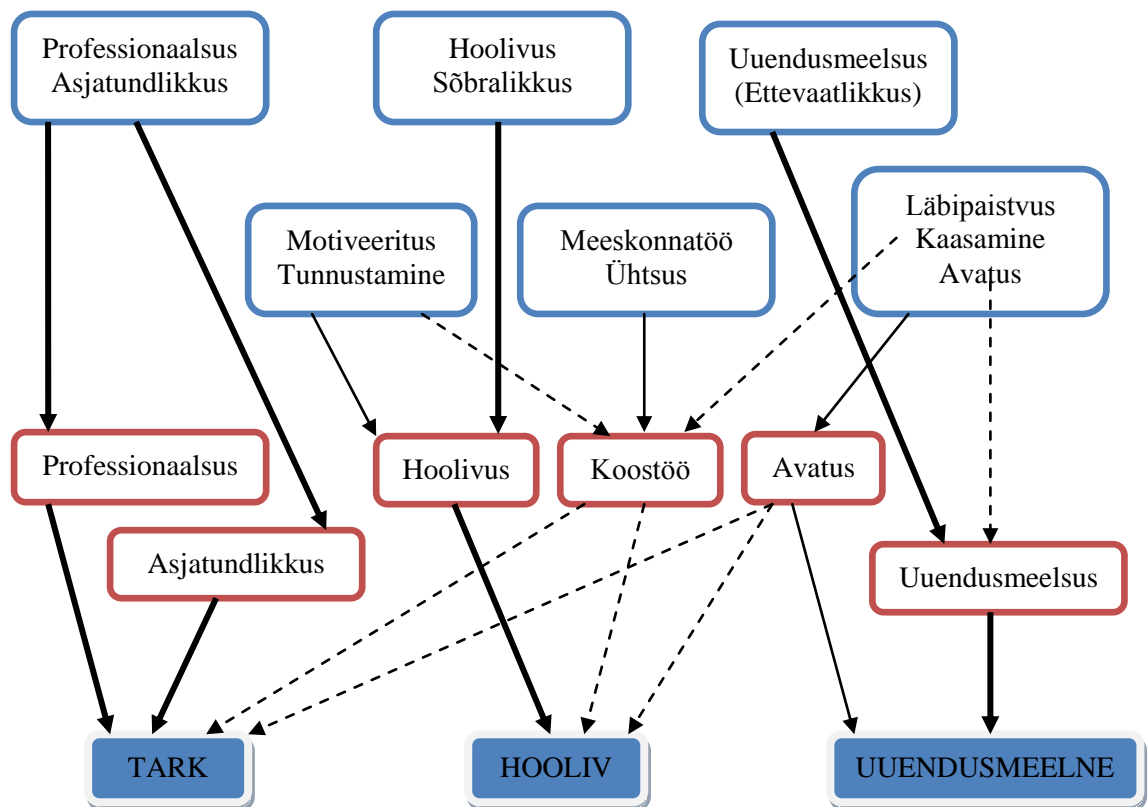
Allikas: autori koostatud Sunergos OÜ andmete põhjal

Nagu tabelist 6 näha, on omavahel grupeeritud asjatundlikkus ja professionaalsus, sest leiti, et need tähendavad enam-vähem sama. Samuti on kokku pandud uuendusmeelsus ja ettevaatlikkus, mis on vastandsuunalised mõisted, kuid mida peeti samal skaalal seisvateks väärtusteks. Veel on kokku pandud meeskonnatöö ja ühtsus; läbipaistvus,

avatus ja kaasamine; motiveeritus ja tunnustamine; hoolivus ja sõbralikkus. Kõigi gruppide moodustamise juures lähtuti inimeste lugudest ja selgitustest, mida nad ühe või teise märksõna avamiseks kasutasid. Nende põhjal võis öelda, et eelpool toodud gruppides on mõisted, mida inimesed kasutavad sarnaste olukordade ja väärtuste kirjeldamiseks.

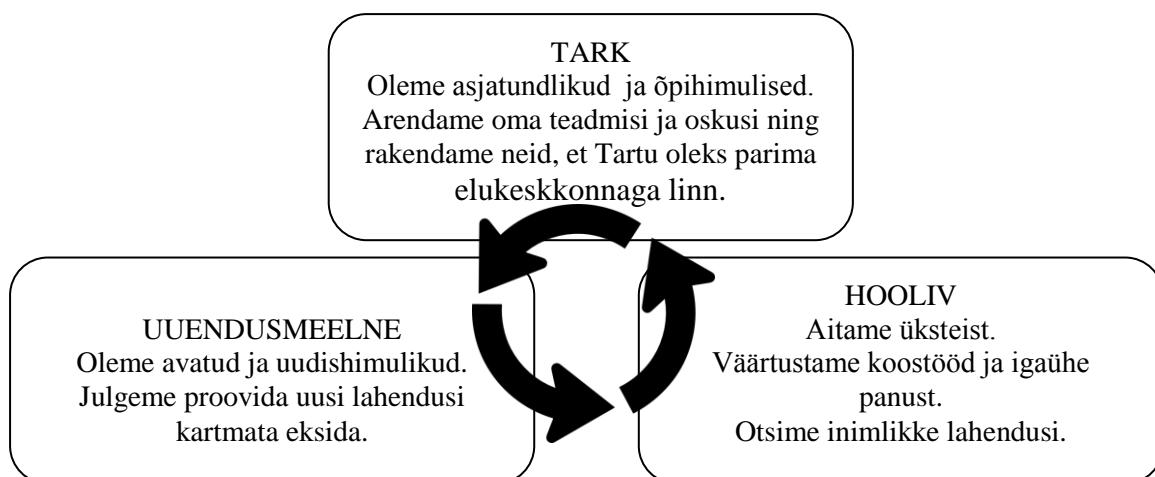
Märtsi lõpus kogunenud juhtkonna seminaril oli ülesandeks nende kuue tabelis 6 toodud väärtuste grupi põhjal sõnastada 3-5 linnavalitsuse kui organisatsiooni väärtust, mille kokkuleppimine organisatsiooni liikmetega hakkab toimuma aprillis väärtuste kokkuleppimise töötubades.

Järgnevalt on joonisel 6 kirjeldatud juhtkonna poolt lõplike väärtuste kokkuleppimise protsessi.



Joonis 6. Lõplike linnavalitsuse väärtuste kokkuleppimise protsess

Nagu joonisel 6 võib näha, siis juhtkond sõnastas linnavalitsuse väärtustena tarkuse, hoolivuse ja uuendusmeelsuse. Tarkuse alla liigitus professionaalsus ja asjatundlikkus, mille tähenduse sarnasuse või mittesarnasuse osas peeti pikk diskussioon. Lõpuks leiti, et sõna „tarkus“ võtab kokku mõlemad mõisted. Samuti sobitub tarkus Tartu kui targa linna (*smart city*) kontseptsiooniga. Tarkus hõlmab endas mitte vaid erialaseid teadmisi, vaid ka (elu)kogemuste kaudu õpitut ning väljendab ka oskust näha üksikute küsimuste taga tervikpilti. Samuti on tarkus seotud oskusega teha koostööd nendega, kes on mingis valdkonnas eksperdid (oskus kaasata eksperte, oskus tunnetada enda tarkuse piire) ning avatusega (tark saab olla vaid avatud meelega). Mõistega „hoolivus“ võeti kokku väga suur hulk suhetele ja sotsiaalsele keskkonnale suunatud märksõnu: hoolivus, sõbralikkus, tunnustamine, motiveeritus, meeskonnatöö ja ühtsus. Hoolivust tõlgendati kui hoolimist iseendast, oma kolleegidest, linnavalitsusse pöördunud inimestest ning Tartust tervikuna. Samuti leiti, et hoolivus on seotud ka avatusega. Inimene peab olema avatud meelega ja olekuga, et teisi märgata ja olla hooliv. Uuendusmeelsus kui väärtus püsis üsna muutumatuna kogu protsessi vältel. Sellele lisandus vaid avatuse komponent – uuendusmeelne inimene on avatud maailmale ja uutele ideedele. Seega avatus ja uuendusmeelsus kirjeldavad suures osas sama asja ning erinevad vaid nüanssides. Väärtused – tarkus, hoolivus, uuendusmeelsus – moodustasid üksteist täiendava terviku. Tarkus on suunatud kvaliteetse teenuse pakkumisele, hoolivus suhetele ning uuendusmeelsus arengule. Juhtkonna seminari lõpuks sõnastati ka lühikesed selgitavad tekstid iga väärtuse kohta paremaks arusaamiseks. Väärtused koos tekstidega on toodud joonisel 7.



Joonis 7. Linnavalitsuse sõnastatud väärtused

Väärtused paigutati skeemile ringiratast liikuma, mis pidi tähendama, et ükski väärtus ei ole domineeriv, vaid tegu on väärtuste komplektiga, kus iga väärtus täiendab teisi.

Aprill 2019:

Aprillis korraldati kuuel päeval organisatsiooni väärtuste kokkuleppimise töötuba, mis olid mõeldud kõigile organisatsiooni liikmetele. Töötubades osales kokku 238 inimest (70% organisatsiooni kõigist liikmetest). Igal päeval oli kohti 50-55 töötajale. Neljal päeval jäi osalejate arve plaanitud suurusjärku ning kahel päeval osalemas töötoas ca 25-30 inimest. Töötubade eesmärk oli tutvustada organisatsiooni liikmetele senise protsessi tulemusena sõnastatud väärtusi, neid üheskoos läbi mõtestada ning täiendada tegevustega, mis tagaksid, et kokkulepitud väärtusi hakatakse organisatsioonis ka igapäevaselt järgima. Sealjuures on oluline välja tuua, et osalejad olid jagatud väiksematesse gruppidesse selliselt, et ühes grupis oleks võimalikult palju erinevate struktuuriüksuste esindajaid. Töötoa raames viidi läbi erinevaid grupitöid, mille käigus jutustati üksteisele lugusid, mis ilmestasid kolme sõnastatud väärtust. Samuti korraldati ajurünnakuid leidmaks ja defineerimaks tegevusi ja suhtumisi, mis kokkulepitud väärtusi igapäevase töö juures edasi kannavad ning viidi läbi meeskonnamänge ja –harjutusi. Töötubade käiku juhtisid konsultandid, kuid peeti oluliseks, et igas töötoas oleks kohal ka mõni juhtkonna liige, kes tutvustaks ja selgitaks, miks ja kuidas selliste väärtuste sõnastuseni jõuti. Töötubade käigus töötajate poolt välja toodud väärtuste ellurakendamiseks olulised tegevused on toodud lisas 3.

Mai 2019:

Mai alguses toimus kolmas seminar juhtkonnale. Seekord oli seminari eesmärgiks tutvustada aprillikuus väärtuste töötubade käigus saadud töötajaskonna tagasisidet juhtkonnale, koondada protsessi käigus tekkinud mõtteid ja kuulata juhtkonna ja juhtgrupi tagasisidet, täiendada kokkulepitud väärtusi selgitavaid tekste ning välja mõelda ning kokku leppida jätkutegevused, mis aitavad hoida kokkulepitud väärtusi organisatsiooni igapäevaste tööprotseduuride läbiviimisel fookuses.

Tabelis 7 on välja toodud väärtusi selgitavad tekstid märtsikuiselt juhtkonna seminarilt ning maikuu alguses lisatud täiendused.

Tabel 7. Linnavalitsuse väärtused ning täpsustavad selgitused.

Väärtus	Selgitus juhtkonna märtsi seminarilt	Täiendused pärast väärtuste töötubasid aprillis
Tarkus	Oleme asjatundlikud ja õpihimulised. Arendame oma teadmisi ja oskusi ning rakendame neid, et Tartu oleks parima elukeskkonnaga linn.	Arendan ennast (küsin, kuulan, õpin, olen uudishimulik); analüüsin ja olen süsteemne; leian eesmärgi või probleemi, küsin miks?; olen valmis värbama häid spetsialiste või ostma konsultatISOONE, kaasama talente.
Hoolivus	Aitame üksteist. Väärtustame koostööd ja igauhe panust. Otsime inimlikke lahendusi.	Märkan, pakun/palun abi; tunnustan siiralt; teie asi = meie asi, väärtustan inimeste tööd ja aega.
Uuendus-meelsus	Oleme avatud ja uudishimulikud. Julgeme proovida uusi lahendusi kartmata eksida.	Olen valmis muudatusteks (tööprotsesside pidev jälgimine ja kaasajastamine, võtan julguse küsida ja arvamust avaldada); paindlik töökorraldus (kaugtöö, perioodiline aeg enesetäienduseks, kokkuleppeline töö- ja puhkeaeg); uute praktikate kasutamine (õpime teiste parimatest kogemustest, julgeme proovida)

Allikas: autori koostatud Sunergos OÜ andmete põhjal

Lisaks lepiti kokku tegevustes, mis aitab väärtusi organisatsiooni liikmetele pidevat meelde tuletada ning toetavad väärtuspõhist juhtimist. Järgnevalt on toodud mõned näited, mille elluviimise osas maikuu seminaril kokku lepiti:

- Linnavalitsuse foorumi korraldamine (3-4 korda aastas korraldatav info- ja kogemuste vahetamise seminar kõigile linnavalitsuse töötajatele)
- Koosolekute hea tava väljatöötamine
- Väärtuste visuaalne kujutamine töötajate sünnipäevakingitustel
- Väärtuste põimimine traditsiooniliste ürituste (suvepäevad jne) tegevustesse
- Väärtuspõhine värbamine
- Kolleegipremia ning väärtuspõhiste projektide (nt „Aasta uuendus“) konkursside korraldamine
- Linnavalitsuse teenustele tarbijapoolse tagasiside küsimine (nii organisatsioonisisestelt kui -välistelt tarbijatelt)
- Läbi erinevate struktuuriüksuste ühiste tervise edendamisele suunatud põhimõtete väljatöötamine

Viimaselt seminaril lepidi kokku, kes hakkab jälgima organisatsioonis, et väärtuspõhised tegevused soiku ei jääks ning kuidas jaguneb vastustus erinevate tegevuste läbiviimisel. Olulist rolli nähti juhtkonnal, osakonnajuhatajatel ja personaliteenistusel personali värbamise korraldamisel.

2.3. Juhtgrupi tagasiside väärtuspõhise juhtimise protsessile

Järgnevas alapeatükis on tehtud kokkuvõtte intervjuude käigus kogutud tagasisidest väärtuspõhise protsessi ühele osale – väärtuste formuleerimisele – ning kirjeldatud, millisenä hinnatakse protsessis pidevalt ja aktiivselt osalenud inimeste poolt selle tulevikku. Intervjuuvastuste kokkuvõtte ja analüüs on esitatud intervjuukavas toodud uurimisküsimuste kaupa. Intervjuuvastuste kodeerimise ja kategoriseerimise kohta on toodud näitlikustavad tabelid lisades 4, 5 ja 6.

Intervjuu esimese osa eemärgiks oli välja selgitada, **mis ajendas Tartu linnavalitsust väärtustega tegelema hakkama**. Intervjuu vastuste analüüsimisel selgus, et vastati lähtuvalt kahest erinevast lähtesisukohast. Esmalt kirjeldati põhjuseid, probleeme ja ajendeid läbi nende kolme väärtuse – tarkus, hoolivus, uuendusmeelsus – mis väärtuste formuleerimise protsessi lõpuks kokku lepidi ja sõnastati. Leiti, et väärtustega hakati tegelema, sest linnavalitsusel oli millestki puudu ja protsessi käigus saadi aru, et fookus tuleb suunata just neile aspektidele – puudu oligi just neist väärtustest. Teine lähteseisukoht oli, et väärtuste protsessi olulisus ei seisne vaid konkreetsetes tulemuses, et hakatakse suuremat tähelepanu pöörama kokkulepitud väärtuste rakendamisele igapäevases töös, vaid väärtuste puudumine või ebaselgus tekitab probleeme organisatsioonikultuuris laiemalt ning olenemata sellest, millistes väärtustes kokku lepidakse, on oluline just see protsess, kuidas neid kokku lepidakse ja et kokkuleppeid hiljem ka järgitakse.

Vastajad jagunesid kaheks ka arusaamas, kas väärtused ja väärtuspõhine juhtimine olid organisatsioonis juba enne protsessi käivitamist olemas või mitte. Oli neid, kes leidsid, et organisatsioonis puudusid väärtused või väärtuspõhised juhtimiskokkulepped (nt „meil väärtusi enne ei olnud“; „juhtimine on juhuslikku laadi ja mitte mingil süsteemil põhinev“; „läbimõeldud juhtimiskultuuri kui sellist ei ole“). Samas leidis ka neid, kes

arvasid, et protsessi käigus sõnastati ära midagi, mis praktikas juba toimis (nt „*me ei räägi organisatsioonist, mis oleks upakil või põhjas// räägime esinduslikult ja hästi toimiva organisatsiooni veelgi paremaks muutmisest// tahame olla veelgi hoolivamad, veelgi targemad ja veelgi rohkem uuendusmeelsed*“; „*selline väärtuspõhine juhtimine ja väärtuspõhine olukordade lahendamine oli kindlasti Tartu linnavalitsuses olemas enne väärtuste kokkuleppimise protsessi// väga palju toimiti juba nii-öelda intuiitiivselt samamoodi*“). Seega isegi igapäevaselt samas inforumis koos töötav meeskond, kes läbis väärtuste formuleerimise protsessi üheskoos pidevalt toimuvat analüüsis, ei olnud organisatsiooni- ja juhtimiskultuuri osas siiski sarnasel seisukohal.

Intervjuude sisuanalüüsi käigus formuleerus kolm kategooriat, mis üldistavad neid aspekte, miks linnavalitsus üldse väärtuspõhise juhtimise protsessiga tegelema hakkas. Põhjendused, mis hõlmavad nii seda, millised olid organisatsioonis probleemid kui ka seda, mida loodeti saavutada, jaotuvad organisatsiooni väliskeskkonnast tingitud teguriteks, organisatsiooni sisemise ühtsuse suurendamisele orienteeritud teguriteks ning väärtuseid kui ühiselt heaks kiidetud käitumisjuhiseid kirjeldavateks teguriteks.

Kõik intervjuueeritavad väljendasid ühel või teisel moel arusaama, et väärtuste formuleerimine ja väärtuspõhine juhtimine suurendab organisatsiooni sisemist ühtsust – aitab kaasa ühiste eesmärkide ja prioriteetide määratlemisele (nt „*meil puudub ühtne arusaam, mis on eesmärgid, kuhu me tahame jõuda ja kuidas me sinna läheme*“), ühtekuuluvustunde suurendamisele (nt „*kogu organisatsiooni kaasatuse tõttu on ühtekuuluvustunne linnavalitsuses suurem kui kunagi varem*“), juhtimiskultuuri ühtlustamisele (nt „*meil on 17 juhtimiskultuuri ehk siis 11 struktuuriüksust pluss 6 linnavalitsuse liiget otsa*“) ja meeskonnatöö edendamisele (nt „*koostöö läheb raudselt paremaks*“).

Mõnevõrra vähem, kuid siiski korduvalt toodi välja, et organisatsiooni väärtustega tuleb teadlikult tegeleda, et paremini kohaneda väliskeskkonna muutumisega (nt „*kiiresti muutuv maailmas, kus toimub väga palju erinevaid protsesse ja peab väga kiiresti reageerima*“). Seejuures on väliskeskkonnast tingitud mõjuteguriks loetud ka poliitilise juhtkonna vahetusega seonduvad mõjud.

Läbiva teemana puudutati intervjuudes ka organisatsiooni väärtusi kui kokkulepitud ja heaks kiidetud käitumisjuhiseid, mis lihtsustavad erinevates olukordades otsustamist (nt „*ei oska üksikjuhtumist kohe lahendada, siis on väga hea kui sul on sellised aluseks olevad kokkulepitud väärtused*“) ja tekitavad organisatsiooni liikmetes kindlustunnet (nt „*aga nüüd on inimestel kindlam tunne, kui need aluspõhimõtted on ka väga selgelt määratletud*“). Intervjueeritavad, kelle arvates eksisteerisid väärtused enne formuleerimise protsessi organisatsiooni kollektiivses alateadvuses, nägid väärtustega tegelemise ajendina just teadliku sõnastamise vajadust (nt „*hea, kui kokkulepped on ka selgelt sõnastatud*“).

Intervjuu teise osa eesmärgiks oli uurida, **kuidas vaadatakse tagasi juba toimunud väärtuste formuleerimise protsessile**. Valdav osa intervjueeritavatest leidis, et väärtuste formuleerimise protsess linnavalituses oli väga edukas ja ühiselt formuleeritud väärtused kõnetasid neid isiklikult (nt „*ma ei kujuta ette, et saaks nagu paremini*“; „*ma pean tunnistama, et see (tulemus) on minu jaoks kogu selle protsessi kõige suurem vau*“; „*ma tõepoolest tunnen, et need on need väärtused, mida ma üritan enda töös ise kanda*“), kuid oli ka neid, kes tulemusega päris lõpuni rahule ei jäänud (nt „*ma ise nagu oleks lootnud midagi ägedamat*“). Siinkohal tasub ära märkida, et intervjueeritavate hulgas olid vaid juhtkonna ja nn juhtgrupi liikmed, kelle roll väärtuste formuleerimisel oli suurem kui teistel organisatsiooni liikmetel, seega võime eeldada, et mida väiksem oli kokkupuude protsessiga, mida vähem selles osaleti, seda rohkem leidis ka kokkulepitud väärtustest mitteteadlikke või tulemuse osas rahulolematuid inimesi. Selline arvamus kujunes ka väliskonsultandile, kes protsessi läbi viis („*juhtgrupis jõudsid kõik enam-vähem selle tõeseni, et see on see, mis võiks olla. Selleni jõuti ka, kui olid vaid osakonnajuhatajad. Suurtel väärtuste päevadel kõigini see ei jõudnud.*“).

Teise intervjuuosa analüüsimisel moodustus kaks erinevat kategooriat, läbi mille on intervjueeritavad väärtuspõhise juhtimise senist kulgu analüüsisid. Esmalt kirjeldati, millised on protsessi läbiviimise meetodika võtmetegurid ning samuti kirjeldati reaalseid muudatusi, mida kas kogeti või peeti protsessis oluliseks.

Väärtuspõhise juhtimise ja väärtuse formuleerimise protsessi läbiviimise metoodikas peeti oluliseks rõhutada juhtkonna initsiatiivi, mis toetas protsessi edukat läbiviimist (nt „kõik linnavalitsuse liikmed olid kaasas kogu aeg“). Samuti peeti võtmeteguriteks organisatsioonipoolse eestvedaja olemasolu (nt „*oli organisatsioonipoolne projektijuht, kelle südameasi see oli, kes seda organiseeris, kes seda korraldas*“) ning organisatsioonivälise konsultandi kaasamist (nt „*kui nad ei oleks meid käima tõmmanud, siis tõenäoliselt ei ole seda juhtunud*“). Lisaks toodi välja, et äärmiselt suurt rolli mängib kogu töötajaskonna kaasamine (nt „*siin ei ole võimalik rääkida liiga palju kaasamisest või liiga suurest koostööst, pigem rohkem kui vähem*“) ning õigete ja erinevate tehnikate ja meetodite rakendamine (nt „*kaasamine ei olnud pelgalt mingit sorti viie minutiga täidetava veebiküsitluse tasemel, vaid kasutati väga erinevaid kaasamis- ja uurimismeetodeid*“). Mitmel korral mainiti ka protsessi pikkust, kui eraldi tegurit, mis mõjutas protsessi edukust. Liiga pikka protsessi peeti pigem demotiveerivaks.

Lisaks heale planeerimisele ja metoodika väljatöötamisele peeti tähtsaks ka reaalselt kogetavaid muudatusi nii isiklikul tasandil, organisatsioonikultuuris kui ka töökeskkonnas. Selle kategooria all toodi välja, et väärtused peavad kanduma ka reaalsetesse igapäevapraktikatesse ja organisatsiooni rituaalsetesse toimingutesse (nt „*neid väärtusi hakatakse igapäevatoos edasi kandma*“). Võtmeküsimuseks on kindlasti siinkohal väärtustele tugineva personalipoliitika kujundamine. Seejuures tuleb väärtustega arvestada alates uute töötajate värbamisest kuni selleni, et organisatsiooni väärtustega pidevalt vastuollu minevate töötajate puhul tuleks kaaluda, kas koostöö on edaspidi üldse võimalik. (nt „*üks asi, mis võib takistada eduelamust on, et kui märgatakse, et kui väärtuste järgi ei toimetata, siis midagi ei juhtu*“; „*Meil on inimesi, kes üldse ei haaku või ei saa aru// võib-olla kõik inimesed ei sobitugi meeskonda*“). Väärtusega vastuolus tegutsevad töötajad õõnestavad oma eeskujuga ka teiste motivatsiooni väärtuspõhiselt käituda. Juhtide tolereeriv suhtumine sellises situatsioonis, aga annab signaali väärtuste ebaolulisusest. Väärtuste omaksvõtmisel on oluline roll ka emotsionaalsel laengul, mille töötajad protsessi käigus kas saavad või ei saa. Positiivne emotsionaalne laeng ja seeläbi tajutav eduelamus aitavad jõuliselt kaasa edaspidise väärtuspõhise käitumise juurutamisele (nt „*viimase ülesande järel oli nagu*

päriselt tunne, et suudame meeskonnana toimida, nagu seal kohapeal saime eduelamuse kuidagi nendest ülesannetest“). Selle puudumine aga raskendab väärtuste praktikasse rakendamist.

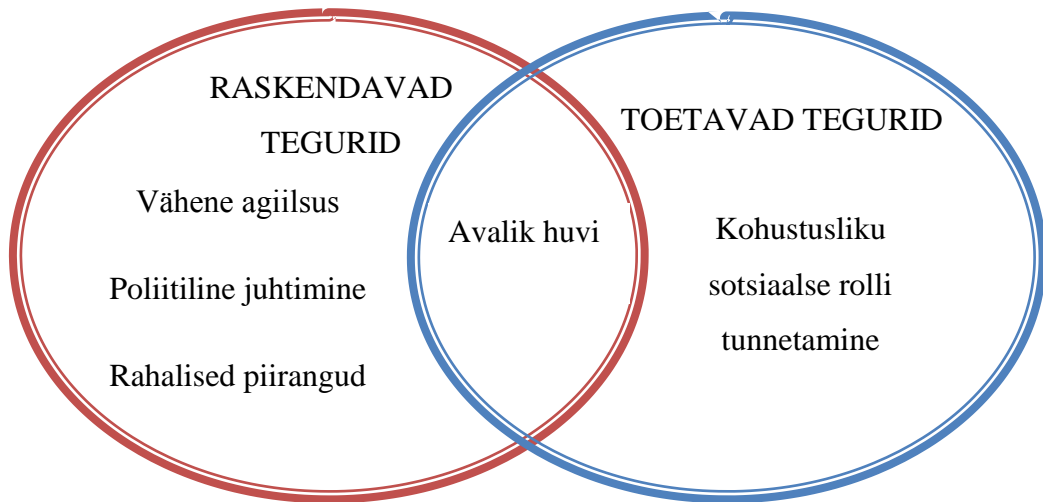
Intervjuu kolmanda osa eesmärgiks oli uurida, **millisena nähakse väärtuspõhise juhtimise tulevikku Tartu linnvalitsuses.** Väärtuste formuleerimisele ja kokkuleppimisele järgneva praktikasse rakendamise faasis toodi välja juhtimise ja ressurssidega seotud nüansid, mida peetakse oluliseks jälgida. Samuti kirjeldati intervjuude käigus, kuidas organisatsiooni tegevusvaldkond – avalik sektor – mõjutab väärtuspõhist juhtimist.

Kõik intervjuueeritavad pidasid oluliseks välja tuua, et väärtustest põhineva juhtimise puhul on kõige olulisem juhtide eeskuju (nt *„kõige paremini töötab eeskuju“*; *„juhi roll on olla eeskuju“*) ning väärtuste järgmise märkamise igapäevastes töösituatsioonides. Sealjuures tuleks tunnustada väärtustega kooskõlas käitumisi ning võtta tähelepanu juhtiv ja selgitav roll väärtustega mittekooskõlas toimimise puhul. Lisaks juhtide eeskujule ja märkamisele peeti oluliseks ka, et osataks teadlikult planeerida aega ning raha väärtuspõhiste tegevuste võimendamiseks ja väärtuste nõ elus hoidmiseks.

Intervjuueeritavad tõid küll välja avaliku- ja erasektori erinevusi, kuid valdavalt peeti väärtuspõhise juhtimise kontekstis nimetatud eripärade mõju pigem väikeseks. Siiski leiti, et on mõned aspektid, mis võivad avaliku sektori organisatsioonis väärtuspõhise juhtimise protsessi toetada või raskendada.

Raskendavatest teguritest toodi välja avaliku sektori organisatsioonide väiksem agiilsus (nt *„avalik sektor on oluliselt bürookraatlikum, otsustusahel on pikem, protsessid on pikaajalisemad ja keerulisemad“*), poliitiline dimensioon (nt *„alluvad peavad olema tihedamalt valmis selleks, et nad saavad uue juhi, see võib tulla väga ootamatult// senised strateegiad ja põhimõtted pöörduvad täiesti pea peale“*) ja finantsilised piirangud (nt *„kasutatakse maksimumsja raha“*; *„sissetulekud on piiratud, me ei saa tõsta makse lõpmatult“*). Rahaliste piirangute puhul arvati, et kuna erasektoris on suurem vabadus oma tulusid suurendada ja kasumit teenida ning sealjuures ollakse ka

vabamad otsustama, milliseid kulusid kanda või investeeringuid teha, siis investeerimine väärtuspõhise juhtimise protsessi ja inimressurssi arendamisse on kergem. Avalikus sektoris on mõju aga vastupidine.



Joonis 8. Väärtuspõhist juhtimist avalikus sektoris toetavad ja raskendavad tegurid intervjuude põhjal

Väärtuspõhist juhtimist toetava tegurina toodi välja, et avaliku sektori puhul on sotsiaalne roll juba eos sisse kirjutatud ning sellega on avaliku sektori väärtused kaudselt juba defineeritud (nt „*me ei ole eriti vabad, kelle suhtes ja kuidas me hoolivad peame olema, et me peame iga hinna eest mingeid teenuseid osutama*“). Avalikku sektorit iseloomustavat avalikku huvi nähti nii toetava kui pidurdava aspektina. Ühelt poolt on avalikul huvil organisatsiooni kontrolliv roll (nt „*tugev avalik tähelepanu, mis ei võimalda teha lollusi*“), samas piirab see organisatsiooni enesemääratlemise vabadust (nt „*avaliku sektori kohta iga inimene leiab, et tal on õigus arvata, kuidas peaks olema*“). Väärtuste formuleerimise ja kokkuleppimise etapis on väga oluline, et kaasatud oleks ka võimalikult suur osa organisatsiooniga seotud huvigruppidest. Kuna avaliku sektori organisatsiooni puhul on huvigruppe väga palju ja sageli on nende arusaamad ja huvid vastandlikud, siis on ühise nägemuse ja kokkuleppe saavutamine keerulisem. See võib ka tingida väärtuste väga laia ning hägusa sõnastamise, mis kokkuvõttes teeb nende ellurakendamise raskemaks. Intervjuude käigus välja toodud

seisukohad avaliku sektori eripärade mõjust väärtuspõhisele juhtimisele on näitlikustatud ka joonisel 8.

2.4. Hinnangud väärtuspõhise juhtimise edukusele Tartu linnavalitsuses

Väärtuste formuleerimise tulemusena sõnastati Tartu linnavalitsuse väärtustena tarkus, hoolivus ja uuendusmeelsus (*values statement*). Protsessi kavandades peeti äärmiselt oluliseks, et formuleeritavad väärtused kattuksid võimalikult suures osas organisatsiooni liikmete tegelike väärtustega (*values in use*) ning seetõttu otsustati nimetada protsessi läbivalt väärtuste kokkuleppimiseks. Sooviti saavutada olukorda, kus väärtused oleksid ühtaegu nii teadvustatud ja eksplitsiitsed kui ka organisatsioonis aktsepteeritud (Jaakson 2009). Kuna protsessi käigus peeti arutelusid 70-75% organisatsiooni liikmega, siis võib loota, et sõnastatud väärtused on üsna lähedal organisatsiooni tuumikväärtustele (*core values*).

Lõpptulemusena formuleeritud tarkus, hoolivus ja uuendusmeelsus sobituvad hästi Abbott, White ja Charlesi (2006) väärtuste klassifikatsiooniga. Tarkust võib pidada konservatiivseks väärtuseks (tuletatud asjatundlikkusest ja professionaalsusest), mis kuulub nn ellujäämise dimensiooni. Hoolivus, kui suhetele suunatud väärtus (sisaldab endas ka koostöö aspekti) inimlikkuse kategooriasse ning uuendusmeelsus visiooniga seotud väärtuste gruppi. Seega võime öelda, et sõnastatud väärtused moodustavad omavahel harmoonilise terviku.

Juhtkonna esimesel seminaril sõnastati lisaks hoolivusele, uuendusmeelsusele ja asjatundlikkusele väärtusena ka läbipaistvus, mida kirjeldati kui ausat ja kontrollitavat käitumist. Sellises tõlgenduses võib seda pidada konservatiivseks väärtuseks (Abbott *et al*, 2006). Seega juhtkonna esialgne nägemus oli mõnevõrra alahoidlikum kui hilisem lõpptulemus. Samasugust alahoidlikkuse ja konservatiivsuse tendentsi oli näha ka veebruaris läbiviidud *online*-küsitluse vastustest, kus lisaks professionaalsusele ning asjatundlikkusele leidsid enim mainimist stabiilsus, töökus, järjepidevus, ettevaatlikkus ja kohusetundlikkus. Samal ajal peetakse edu saavutamiseks oluliseks inimlikkuse (kaasamine, meeskonnatöö, tunnustamine, ühtsus) ja visiooni (uuendusmeelsus)

kategooria väärtuseid. Osakonnajuhtide poolt välja valitud väärtuste komplektis (professionaalsus, koostöö, uuendusmeelsus, avatus ja hoolivus) märkame aga rohkem suhetele orienteeritud väärtusi.

Ka Priit Vinkeli (2008) tööst selgus, et Eesti kohalike omavalitsuste organisatsioonidele on kõige omasem klannikultuur, mida iseloomustab perekondlikkus ja suhetele orienteeritus. Suuremates omavalitsustes (haldusüksuse mõttes) järgnes aga sellele hierarhiline kultuuritüüp. Seega võib eeldada, et Tartu kui Eesti ühe suurima omavalitsuse organisatsiooni iseloomustab eelkõige klannikultuur, kuid selle järel on tugevalt esindatud ka konservatiivsem hierarhiline kultuuritüüp. Ele Lusti (2012) poolt uuritud avaliku halduse organisatsioonide väärtustest suurem osa seostub ka Tartu linnavalitsuse poolt sõnastatud väärtustega (pädevus tarkusega, koostöö hoolivusega, avatus ja areng uuendusmeelsusega). Seega on väärtuste formuleerimise protsessis välja joonistunud asusaamad kooskõlas varasemate uurinute tulemustega ning saame järeldada, et **avaliku sektori organisatsioonidel on üsna ühesugused väärtused.**

Väärtuste sõnastamise ning väärtuspõhise juhtimise rakendamisega astuti samm lähemale ka post-bürookraatlikule organisatsioonile (Kernaghan 2000). Linnavalitsuse väärtusena sõnastatud hoolivus kätkeb endas ka inimlike lahenduste otsimise komponenti. Samuti toodi intervjuudes välja, et linnavalitsust peetakse „näoga inimeste poole“ olevaks organisatsiooniks. Seega võime väita, et linnavalitsuse fookus on pigem kvaliteetse teenuse pakkumisel kui organisatsiooni enda vajadustel. Hoolivuse all väljendati ka soovi organisatsiooni sees rohkem koostööd teha ning pühendada rohkem tähelepanu omavahelistele suhetele. Uuendusmeelsus viitab sellele, et linnavalitsus ei ole orienteeritud status quo säilitamisele, vaid soovitakse areneda ning kasutusele võtta innovaatilisi lahendusi. Uuendusmeelsus oli sealjuures ainus väärtus, mis toodi läbivalt välja kõigis väärtuste formuleerimise protsessi etappides kõigi kaasatud gruppide poolt. Seega on tegu hoiakuga, mis on iseloomulik suuremale osale organisatsiooni liikmetest. Kuigi linnavalitsus tegutseb osakondades, siis väärtuste formuleerimise käigus esile kerkinud suur meeskonnatöö ootus, koos intervjuudes sõnastatud „silo-tornide lõhkumise“ sooviga, kõnelevad meile ka organisatsiooni struktuuri osas liikumist post-

bürokratlikuma organisatsiooni poole. Seega saame järeldada, **et linnavalitsus on liikumas bürokratlikust organisatsioonist post-bürokratliku suunas.**

Läbiviidud väärtuste formuleerimise protsess sarnases ülesehituselt Jaaksoni (2009) poolt välja toodud skeemiga. Väärtuste formuleerimine toimus paralleelselt nende kommuniqueerimisega. Sõnastatud väärtuste ja praktika ühildamine on hetkel käsil, juhtkonna viimasel seminaril mai alguses sõnastati ka tegevused, mis võiksid aidata sellele kaasa.

Intervjuude käigus antud tagasiside tõi välja, et olulisteks teguriteks protsessi õnnestumisel peeti juhtkonna initsiatiivi, organisatsioonivälise konsultandi palkamist ning organisatsioonipoolse eestvedaja olemasolu. Samuti toodi välja töötajaskonna kaasamine ning mitmekesine ja sobilik metoodika. Töötajaskonna ja teiste sidusgruppide kaasamise olulisust rõhutasid nii Jaakson (2009), Blanchard (2001) kui ka Dolan, Garcia ja Richley (2006). Maton ja Salem (1995) tõid välja, et kaasamine tekitab kollektiivse omanikutunde ning seeläbi on lihtsam ka väärtusi praktikaga ühildada. Inimesed on altimad väärtusi omaks võtma, kui nad tunnevad end nende väärtuste autorina. Seega kaasamise puhul toetab teooria tegelikkuses kogetut. Samuti on teoorias kirjeldatud liidri rolli ja olulisust protsessi juhtimisel (Prilleltensky 2000; House 1996). Järelikult võime eeldada, **et töötajaskonna kaasamine ja juhtide eestvedav roll on väärtuste formuleerimise kõige olulisemad võtmetegurid.**

Teoorias kirjeldatud organisatsiooniväliseid sidusgrupe antud juhtumiuuringu käigus ei kaasatud. Küll aga toodi väärtuste praktikaga ühildamise tegevusplaani arutelul välja, et väärtuste järgi elamiseks tuleb hakata aktiivselt küsitama tagasisidet linnavalitsuse teenuste tarbijatelt. Seega peetakse organisatsiooniväliseid grupe väärtustega siiski seotuks. Nii intervjuudest kui ka teoorias kumas läbi seisukoht, et väärtuste praktikasse rakendamisel tuleb tähelepanu pöörata personalipoliitikale – värbamisele, tunnustamisele ja väärtustega konflikti minevate töötajate puhul ka koostöö lõpetamisele. **Juhtidepoolne märkamine ja reageerimine on väärtuspõhisel juhtimisel võtmetähtsusega nii positiivsete kui negatiivsete käitumiste puhul.**

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös viidi läbi juhtumiuuring Tartu linnavalitsuses ning kirjeldati väärtuspõhise juhtimise protsessi esimest osa, väärtuste formuleerimist. Töö eesmärgiks oli hinnata antud juhtumiuuringu näitel väärtuspõhise juhtimise protsessi edukust avaliku sektori organisatsioonis. Töö jagunes kaheks sisupeatükiks, teoreetiliseks ja empiiriliseks. Neist esimeses anti ülevaade väärtuste ja väärtuspõhises juhtimises teoreetilistest käsitlustest. Samuti analüüsiti avaliku sektori organisatsioonide eripärasid ning uuriti väärtuspõhise juhtimise protsessi toimimist avaliku sektori organisatsioonides. Peatüki lõpus anti põgus ülevaade varasematest Eestis läbiviidud temaatilistest teadustöödest ja nende olulisematest tulemustest. Töö empiiriline osa ehitati üles juhtumiuuringuna, mille eesmärgiks oli kaardistada ja kirjeldada väärtuspõhist juhtimist Tartu linnavalitsuses. Juhtumiuuringu käigus viidi läbi pooleaastane osalusvaatlus linnavalitsuse väärtuste formuleerimist korraldavas juhtgrupis ning seejärel täiendati vaatluse käigus kogutud materjali intervjuudega.

Väärtuste uurimine nii indiviide kui organisatsioonide tasandil on huvi pakkunud paljudele teadlastele, seetõttu on erinevaid käsitlusi ja teoreetilisi lähteseisukohti üsna palju. Käesoleva töö esimeses peatükis on omavahel võrreldud erinevate autorite poolt välja toodud väärtuste definitsioone ning seeläbi jõutud üldistuseni, et väärtused on sisemine jõud, mis suunab inimese käitumist erinevate alternatiivide vahel otsustades. Väärtus tähistab soositud tegevust või lõpptulemust. Seeläbi väljendub ka väärtuse normatiivne olemus - peegeldada väärtuse kandja arusaama heast ja halvast, õigest ja valest.

Organisatsiooni väärtustest rääkides kasutatakse väga erinevaid termineid. Terminoloogia lähtub kahest põhimõttest. Esmalt, mil määral on väärtused organisatsioonis teadvustatud ja sõnastatud ning teiseks, kuidas on väärtused

organisatsiooni liikmete poolt väärtustatud. Lisaks terminoloogia selgitamisele, on käesoleva töö esimeses peatükis kirjeldatud ka erinevate autorite väärtuste liigitusi. Sealjuures on välja toodud, et väärtused võivad olla kas tulemusele või tegevusele suunatud. Samuti on välja toodud kolm väärtuste dimensiooni – ellujäämine, eetilisus ja organisatsiooni lõppeesmärk. Ellujäämise dimensiooni kuuluvad need väärtused, mis on seotud jätkusuutlikkusega, eetilise dimensiooniga iseloomustatakse neid väärtused, mis on orienteeritud suhetele ja mille alusel tekivad käitumisjuhised ning viimaks võib omavahel koondada ka organisatsiooni lõppeesmärgiga seotud väärtused.

Väärtuspõhise juhtimise teooriat tutvustavas alapeatükis tuuakse välja erinevate autorite kirjeldused väärtuspõhise juhtimise protsessi kohta. Protsessi olulisemateks osadeks on väärtuse formuleerimine, kommunikatsioon ning väärtuste praktikaga ühildamine. Seejuures võivad protsessi erinevad osad toimuda samaaegselt. Erinevad autorid rõhutavad juhi tähtsust protsessi initsiaatori ja eestvedajana. Tähtsaks peetakse organisatsiooni liikmete ja erinevate sidusgruppide kaasamist. Samuti on välja toodud, et väärtuste praktikaga ühildamisel on oluline tegeleda personalipoliitikaga – väärtuspõhise värbamise, organisatsiooni liikmete koolitamise ning väärtuspõhise käitumise tunnustamisega.

Teoreetilise sisupeatüki viimases osas on välja toodud avaliku sektori eripära. Avaliku sektori organisatsioonid peavad arvestama avaliku huvi ja paljude erinevate huvigruppidega. See mõjutab teatud määral ka väärtuspõhist juhtimist. Siiski on kaasaegsed avaliku sektori organisatsioonid liikumas post-bürokratliku organisatsioonitüübi poole ning seeläbi muutuvad erasektori organisatsioonidega sarnasemaks.

Töö empiirilises osas on läbi viidud juhtumiuuring Tartu linnavalitsuses. Selle käigus on osalusvaatluse käigus jälgitud 2018. aasta detsembrist kuni 2019. aasta maikuuni linnavalitsuses läbiviidud väärtuste formuleerimise protsessi ning seejärel intervjuueeritud üheksat protsessi korraldamise juures aktiivselt kaasa löönud inimest. Selle tulemusena on koostatud detailne ülevaade väärtuspõhisest juhtimisest Tartu

linnaavalitsuses. Koostatud kirjelduse ja teooria võrdlemisel on antud hinnangud väärtuspõhise juhtimise edukusele avaliku sektori organisatsioonis.

Väärtuste formuleerimise protsessi ajendiks oli linnavalitsuse juhtkonna soov luua ühtsem ja keskkonna muutustele edukamalt reageeriv organisatsioonikultuur. Juhtimiskultuuri muudatuse elluviimiseks palgati organisatsiooniväline konsultant ning moodustati organisatsiooni liikmetest väike juhtgrupp. Väärtuste formuleerimise protsess jagati etappideks. Esimeses etapis kogunesid juhtkond ja juhtgrupp ning kasutades lugude jutustamise meetodit sõnastasid enda nägemuse olulisematest väärtustest. Seejärel kaasati organisatsiooni keskastmejuhid, kellega viidi läbi fookusgrupiintervjuud. Esmase sisendi baasil koostasid konsultandid lühikese veebiküsimustiku kõigile organisatsiooni liikmetele. Seejärel korraldati seminaripäev keskastmejuhtidele, kes samuti kasutasid lugude jutustamise meetodit ning sõnastasid enda nägemuse väärtustest. Pärast seda kogunes taaskord juhtkond, kes tutvus kõigi vahepealsete etappide tulemustega ning nende põhjal sõnastas organisatsiooni väärtused – tarkus, hoolivus, uuendusmeelsus. Seejärel tutvustati neid väärtusi eraldi seminaripäevadel kõigile organisatsiooni liikmetele, mõtestati neid üheskoos läbi ning arutleti, kuidas oleks neid väärtusi kõige parem igapäevase praktikaga ühildada. Viimases etapis kogunes taaskord juhtkond, kes tutvus töötajatega läbiviidud seminaripäevade kokkuvõtetega ning töötas tehtud ettepanekute põhjal välja tegevusplaani väärtuste praktikasse rakendamiseks.

Intervjuude käigus uuriti protsessis aktiivselt osalenutelt, millised olid nende arvates ajendid väärtuspõhise juhtimiskultuuri rakendamiseks, kuidas nad hindavad senist protsessi käiku ning millisena näevad tulevikku. Ajenditeks peeti suurema ühtsuse taotlust, väliskeskonnast tulenevat mõju ning ootust selgete käitumisjuhiste järgi. Ühtsuse taotluse puhul toodi eraldi välja ühised eesmärgid, ühtekuuluvustunne, koostöö ja ühtne juhtimiskultuur. Väliskeskonna mõjudena kirjeldati tegevuskeskkonna muutuseid ning poliitilisest juhtimisest tingitud mõjusid. Intervjuueeritavad tõid veel välja, et otsuste langetamisel võiks olla suurem kindlustunne, mille tagaks ühiselt sõnastatud ja kokku lepitud hindamiskriteeriumid või normid. Intervjuutulemuste analüüsimisel koondati olulisemad väärtuspõhise juhtimise edukust mõjutavad tegurid

erinevatesse gruppidesse. Esimese grupi – metoodika - moodustasid kõik need tegurid, mis kirjeldasid, kuidas protsessi läbi viidi ja mis tegi selle edukaks. Metoodika all toodi välja juhtkonna suhtumine, organisatsioonipoolse eestvedaja olemasolu, kaasamine, konsultandi töö, huvitavad ja mitmekülgsed meetodid ning protsessi pikkus. Teise grupi moodustasid tegurid, mis kirjeldasid reaalseid muudatusi, mis peaksid toimuma, et väärtuspõhine juhtimine oleks edukas. Selles kategoorias toodi välja väärtuste integreerimine erinevatesse olemasolevatesse rituaalidesse ja praktikatesse ning ka uute traditsioonide algatamine. Samuti peeti oluliseks personalipoliitikat Väärtuspõhise juhtimise õnnestumiseks peeti vajalikuks juhtide eeskuju ja töötajate käitumisele reageerimist ning positiivsete käitumiste toetamist. Samuti toodi välja, et protsess vajab nii materiaalseid kui mittemateriaalseid ressursse.

Avaliku sektori eripäradeks pidasid intervjuueeritavad vähest agiilsust, poliitilist juhtimist, maksurahast tulenevaid piiranguid eelarvele, avalikku huvi ja tähelepanu ning teatavat tunnetuslikku sotsiaalset rolli, mis avaliku sektoriga kaasas käib. Neist viimast peeti väärtuspõhist juhtimist toetavaks teguriks. Vähest agiilsust, poliitilist juhtimist ja eelarvega seotud piiranguid aga pigem raskendavaks teguriks. Avaliku huvi puhul nähti nii toetavaid kui raskendavaid aspekte.

Viimaks võrreldi juhtumiuuringu käigus kogunenud materjali teooriapeatükis väljatoodud seisukohtadega ning selle põhjal hinnati väärtuspõhise juhtimise protsessi edukust avaliku sektori organisatsioonis. Leiti, et linnavalitsuse sõnastatud väärtused moodustasid kokku terviku, mis hõlmas endas nii eetilise, jätkusuutliku kui lõppeesmärgiga seotud dimensiooni väärtusi. Arvestades protsessis läbikäidud erinevaid etappe, võib loota, et sõnastatud väärtuspakett on ka organisatsiooni liikmete poolt aktsepteeritav ning tegu võiks olla linnavalitsuse tuumikväärtustega. Samuti võib võrdlusest varasemate teadustöödega välja tuua, et avaliku sektori organisatsioonide väärtused on üsna ühesugused. Analüüsitud juhtum näitas, et väärtuspõhise juhtimise edutegurid seisnevad väärtuste formuleerimise etapis laiaulatuslikus kaasamisest, juhtkonnapoolses eestvedamisest ning väärtuste praktikaga ühildamise etapis juhtkonnapoolses märkamises ja reageerimises. Seejuures tuleb tagasisidet anda nii positiivsetele kui negatiivsetele käitumistele.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Abbott, G. N, White, F. A., Charles, M. A.(2005) Linking values and organizational commitment: A correlational and experimental investigation in two organizations. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, pp. 531-551.
2. Abrahamson, E. (2004) Avoiding Repetitive Change Syndrome. – *MIT Sloan Management Review*, Vol. 45, No. 2, pp. 93–95.
3. Alumäe, T.; Tilk, O.; Asadullah. (2018) "Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech" *Baltic HLT*
4. Argandoña, A. (2003) Fostering Values in Organizations. – *Journal of Business Ethics*, Vol. 45, No. 1–2, pp. 15–28.
5. Barth-Farkas, F., Vera A. (2014) Power and Transformational Leadership in Public Organizations – *International Journal of Leadership in Public Services*, Vol.51 10, No. 4, pp.217 – 232 DOI: <http://dx.doi.org.ezproxy.utlib.ut.ee/10.1108/IJLPS-07-2014-0011>
6. Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559.
7. Becker, T. E. (1998). Integrity in organizations: Beyond honesty and conscientiousness. *Academy of Management Review*, 23, 154–161.
8. Begley, T. M., Boyd, D. P. (2000) Articulating Corporate Values through Human Resource Policies. – *Business Horizons*, Vol. 43, No. 4, pp. 8–12.
9. Berger, Peter L; Luckmann, Thomas (2018) "Tegelikuse sotsiaalne ülesehitus. Teadmussotsioloogiline uurimus". Tartu: Ilmamaa.
10. Blanchard, K. (2001) *Managing by Values*. – *Executive Excellence*, Vol. 18, No. 5, p. 18.
11. Blanchard, K., O'Connor, M.(2004) *Väärtushoiakutel põhinev juhtimine*. Tartu: Elmatar, 134 lk.
12. Bozeman, B. (1987). *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass

13. Bozeman, B. (2007), *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, DC.
14. Buelens, M., Broeck, H. (2007) *An Analysis of Differences in Work Motivation Between Public and Private Sector Organisations.* – *Public Administration Review*, 2007, Vol. 67, No. 1, pp. 65-74. URL:
<http://www.jstor.org.ezproxy.utlib.ee/stable/4624541>
15. Cameron, K. C., Quinn, R. E. (1999, 2nd ed 2006) *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, Jossey Brass Publishing, San Francisco
16. Cowley, E., Smith, S. (2014) *Motivation and Mission in the Public Sector: Evidence from the World Values Survey – Theory And Decision: An International Journal For Methods And Models In The Social And Decision Sciences*, Vol. 76, No. 2, pp. 241-263. DOI: 10.1007/s11238-013-9371-6
17. Cummings, J. (2001). *Engaging stakeholders in corporate accountability programmes: a cross-sectoral analysis of UK and transnational experience.* *Business Ethics: A European Review*, 10(1), 45-52.
18. Daly, J. P., Poudier, R. W, Kabanoff, B.(2004) *The Effects of Initial Differences in Firms' Espoused Values on Their Postmerger Performance.* *Journal of Applied Behavioral Science*, 40, pp. 323-343.
19. Dolan, L., S., Garcia, S., Richley, B. (2006) *Managing by Values: A Corporate Guide to Living, Being Alive, and Making a Living in the 21st Century.* London: Palgrave Macmillan, 236 p.
20. Dur, R., Zoutenbier, R. (2015) *Intrinsic Motivations of Public Sector Employees: Evidence for Germany – German Economic Review*, Vol. 16, No. 3, pp. 343-366. DOI:10.1111/geer.12056
21. Edgeman, R. L., & Scherer, F. (1999). *Systemic leadership via core value deployment.* *Leadership & Organization Development Journal*, 20(2), 94-98.
22. Enz, C. A. (1988). *The role of value congruity in intraorganizational power.* *Administrative science quarterly*, 284-304.
23. Frederickson, H. G. (2005). *Public ethics and the new managerialism: An axiomatic theory.* In H. G. Frederickson & R. K. Ghere (Eds.), *Ethics in public management* (pp. 165-183). New York & London: M. E. Sharpe.

24. Gold, R.L. (1958). Roles in sociological field observations. *Social Forces*, 36(3), 217–223.
25. Hofstede, G.(1984) The Cultural Relativity of the Quality of Life Concept. – *Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 3, pp. 389–398.
26. Holbeche, L. (2005) *The High Performance Organization: Creating dynamic stability and sustainable success*. Amsterdam: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2005, 452 p.
27. House, R.I. (1996), “Path-goal theory of leadership: lessons, legacy and a reformulated theory”, *Leadership Quarterly*, Vol. 7, pp. 323-352.
28. Hsiehi, H-F. & Shannon, S.E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, vol. 15. 1277-1288.
29. Jaakson, K., (2009) *Management by Values, the analysis of Influencing Aspects and Its theoretical andpractical implications*, doktoritöö, juhendaja professor Maaja Vadi, Tartu Ülikool, Tartu Ülikooli Kirjastus,
30. Johnsen, E. (2002), *Managing the Managerial Process: A Participative Approach*, DJØF Publishers, Copenhagen.
31. Kabanoff, B., Daly, J. (2002) *Espoused Values of Organisations*. *Australian Journal of Management*, 27, pp. 89-104.
32. Kalmus, V., Masso, A., Linno, M. (2015) *Kvalitatiivne sisuanalüüs, Sotsiaalse Analüüsi Meetodite ja Metodoloogia õpibaas*, <http://samm.ut.ee/kvalitatiivne-sisuanalyys> Kasutatud 11.04.2019
33. Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 91-104.
34. Kluckhohn, C. (1951), “Values and value-orientations in the theory of action: an exploration in definition and classification”, in Parsons, T. and Shils, E.A. (Eds), *Toward a General Theory of Action*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
35. Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (2006). *The leadership challenge* (Vol. 3). John Wiley & Sons.
36. Lyons, S. T., Duxbury, L. E., & Higgins, C. A. (2006). A comparison of the values and commitment of private sector, public sector, and parapublic sector employees. *Public Administration Review*, 66(4), 605-618

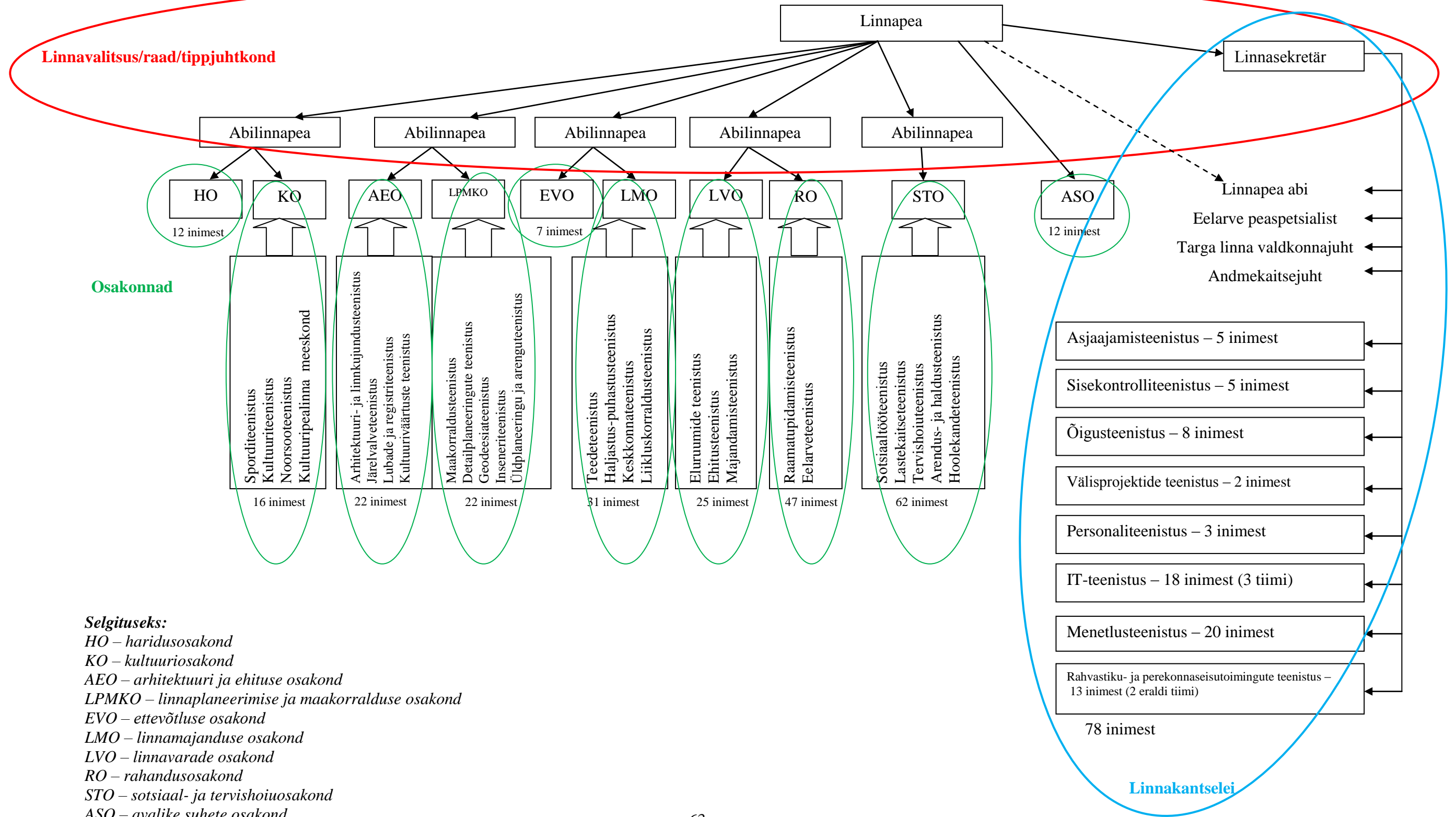
37. Maton, K. I., & Salem, D. A. (1995). Organizational characteristics of empowering community settings: A multiple case study approach. *American Journal of Community Psychology*, 23, 631–656.
38. Mayring, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 1(2), Art. 20.
<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385>
39. McCourt, W. (2007). Impartiality through bureaucracy? A Sri Lankan approach to managing values. *Journal of International Development: The Journal of the Development Studies Association*, 19(3), 429-442.
40. Nutt, P. C. (2006) Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. – *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 2, pp. 289-318. URL: <http://www.jstor.org.ezproxy.utlib.ee/stable/3840369>
41. Nutt, P. C., Backoff, R. W. (1993) Organizational Publicness and Its Implications for Strategic Management. – *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 3, No. 2, pp. 209–231.
42. Prilleltensky, I. (1997). Values, assumptions, and practices: Assessing the moral implications of psychological discourse and action. *American Psychologist*, 52(5), 517.
43. Prilleltensky, I. (2000). Value-Based Leadership in Organizations: Balancing Values, Interests, and Power Among Citizens, Workers, and Leaders. *Ethics & Behavior*, 10(2), 139–158
44. Rainey H. G., Backoff, R. W., Levine, C. H. (1976) Comparing Public and Private Organizations. – *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 2, pp. 233-244. DOI: 10.2307/975145
45. Reino, A., Tolmats, E. (2008) From exposed values to real values: Is it a long way to go?: Example of Estonian companies, in Calperin, B. (Ed), *Work Values and Social responsibility in a Changing World: From Being Good to Doing Good*, Shreveport: ISSWOV, pp. 22-32
46. Roe, R. A., Ester, P. (1999). Values and work: Empirical findings and theoretical perspective. *Applied psychology*, 48(1), 1-21.
47. Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. Free press.

48. Saar E., Prits M. (2018) Tartu linnavalitsuse juhtide väärtused (10.12.2018 koolituse kokkuvõte)
49. Saar E., Prits M. (2019) Tartu Linnavalitsuse I etapi kokkuvõte (28.03 2019)
50. Saar E., Prits M., Antson H. (2018) Tartu Linnavalitsuse väärtuste loomise juhtimine. Pakkumine. 2018 Tartu
51. Saar E., Prits M., Sakarias M. (2019) Meie väärtuste päevad 04.-18.04.2019 (kokkuvõte)
52. Saldaña, J.(2013) The coding manual for qualitative researchers. London: Sage Publications Ltd. 303 p
53. Schwartz, S. H. (1992) Universals in the content and structure of values: Theoretical advantages and empirical tests in 20 countries. – *Advances in experimental social psychology*, Vol.25, pp. 1–65.
54. Thomsen, S. (2004). Corporate values and corporate governance. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 4(4), 29-46.
55. Busch T., Wennes G. (2012) "Changing values in the modern public sector: the need for value-based leadership", *International Journal of Leadership in Public Services*, Vol. 8 Issue: 4, pp.201-215,
56. Trader-Leigh, K. E. (2002) Case study: Identifying resistance in managing change. – *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 15, No. 2, pp. 138–155.
57. Van der Wal, Z., & Huberts, L. (2008). Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values. *The American Review of Public Administration*, 38(3), 264-285.
58. Van der Wal, Z., Huberts, L. W. J. C., van den Heuvel, J. H. J., & Kolthoff, E. W. (2006). Central values of government and business: Differences, similarities and conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30(3), 314-364.
59. Vinkel, P (2008) Eesti valla- ja linnavalitsuste organisatsioonikultuur halduskultuuri mitmemõõtmelise hindamise taustal. Magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool, Humanitaarteaduskond,
60. Voth, A. (1999). Professionalism in practice. *Bridges to the century*. In L. W. J. C. Huberts & J. H. J. Van den Heuvel (Eds.), *Integrity at the public-private interface* (pp. 45-56). Maastricht, The Netherlands: Shaker Publishing.

61. Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

LISAD

Lisa 1. Organisatsiooniskeem (2018. a mai seisuga)



- Selgituseks:**
- HO – haridusosakond
 - KO – kultuuriosakond
 - AEO – arhitektuuri ja ehituse osakond
 - LPMKO – linnaplaneerimise ja maakorralduse osakond
 - EVO – ettevõtluse osakond
 - LMO – linnamajanduse osakond
 - LVO – linnavarade osakond
 - RO – rahandusosakond
 - STO – sotsiaal- ja tervishoiuosakond
 - ASO – avalike suhete osakond

Lisa 2. Väärtuste kokkuleppimise protsessis osalenud juhtgrupi ja juhtkonna profiil

Juhtkond/ juhtgrupp	Positsioon	Struktuuriüksus/ amet	Sugu	Staaž *
Juhtkond		Linnapea	M	keskmine
		Abilinnapea	M	lühike
		Abilinnapea	M	lühike
		Abilinnapea	M	keskmine**
		Abilinnapea	M	pikk**
		Abilinnapea	N	lühike
		Linnasekretär	M	pikk
Juhtgrupp	Spetsialist	Linnakantselei	N	keskmine
	Spetsialist	Linnakantselei	N	lühike
	Keskastmejuht	Linnakantselei (õigusteenistus)	N	pikk
	Keskastmejuht	Linnakantselei (personaliteenistus)	N	keskmine
	Spetsialist	Linnakantselei (personaliteenistus)	N	keskmine
	Spetsialist	Linnakantselei (personaliteenistus)	N	lühike
	Spetsialist	Avalike suhete osakond	N	pikk

* lühike – kuni 3 aastat

keskmine – 3-10 aastat

pikk – 10 ja enam aastat

** summeeritud erinevad ametiajad linnavalitsuses

Lisa 3. Online-küsitluse küsimused

Milliseid 5 väärtust all olevast valikust märkad praegu Tartu Linnavalitsuses kõige rohkem?

Uuendusmeelsus	Läbipaistvus	Sallivus
Paindlikkus	Mugavus	Proaktiivsus
Ettevaatlikkus	Tunnustamine	Realistlikkus
Abivalmidus	Uhkus	Pädevus
Professionaalsus	Julgustamine	Kartmatus
Sünergia	Lojaalsus	Otsusekindlus
Põhjalikkus	Nutikus	Riskimine
Järjepidevus	Vastutustundlikkus	Loovus
Vastutulelikkus	Motiveeritus	Ühtsus
Tähelepanelikkus	Sõbralikkus	Meeskonnatöö
Mõistmine	Panustamine	Inimlikkus
Siirus	Tähendusrikkus	Avameelsus
Kättesaadavus	Austus	Ausus
Kaasamine	Organiseeritus	Hoolivus
Stabiilsus	Asjatundlikkus	Initsiatiivikus
Kohusetundlikkus	Enesekriitilisus	Heasoovlikkus
Rahulolu	Töökus	Sihikindlus
Otsekoheus	Sõltumatus	Muu
Avatus	Konkurents	

Lisa kommentaar:

Milliseid 5 väärtust all olevast valikust oleks tuleviku eduks Tartu Linnavalitsuses kõige rohkem vaja?

Avatus	Ettevaatlikkus	Kartmatus
Läbipaistvus	Abivalmidus	Otsusekindlus
Mugavus	Professionaalsus	Riskimine
Tunnustamine	Sünergia	Loovus
Uhkus	Põhjalikkus	Ühtsus
Julgustamine	Järjepidevus	Meeskonnatöö
Lojaalsus	Vastutulelikkus	Inimlikkus
Nutikus	Tähelepanelikkus	Avameelsus
Vastutustundlikkus	Mõistmine	Ausus
Motiveeritus	Siirus	Hoolivus
Sõbralikkus	Kättesaadavus	Initsiatiivikus
Panustamine	Kaasamine	Heasoovlikkus
Tähendusrikkus	Stabiilsus	Sihikindlus
Austus	Kohusetundlikkus	Sõltumatus
Töökus	Rahulolu	Konkurents
Organiseeritus	Otsekoheus	Uuendusmeelsus
Asjatundlikkus	Sallivus	Proaktiivsus
Enesekriitilisus	Realistlikkus	Muu.....
Paindlikkus	Pädevus	

Lisa kommentaar:

Millised käitumised ja hoiakud Tartu Linnavalitsuses ei lase Sul praegu olla veel suurepärasem?

Lisa 4. Väärtuste töötubade kokkuvõte – kuidas väärtuste järgi elada?

Väärtus	Kompetentsid, suhtumine ja/või tegevused, mis kannavad väärtust edasi
Tark	<p>Tark ei torma: mõtle, kaasa, analüüsi, kuula, arenda ennast (iga uuendusprotsess tuleb läbi mõelda) (33 häält)</p> <p>Julge küsida / Küsi miks?/miks mitte! (30 häält)</p> <p>Oskus kasutada teiste tarkust: kui ise ei tea, siis küsin (18 häält)</p> <p>Huvitun maailmast, teiste tööst (11 häält)</p> <p>Täiendame ennast / Täiendan end erialaliselt pidevalt / Pidev enesetäiendus / Laienda silmaringi Eestis ja välismaal (11 häält)</p> <p>Teen oma tööd võimalikult hästi ja professionaalselt / Olen oma töös asjatundlik, professionaalne (10 häält)</p> <p>Aja planeerimine (8 häält)</p> <p>Infovoo tark & optimaalne korraldus (osakonnas & osakonnaüleselt) (7 häält)</p> <p>Mul on tarkust jaotada oma tarkust (7 häält)</p> <p>Teadvusta oma väärtust ning teadmisi ja jaga! (6 häält)</p> <p>Oskuslik teadmiste koondamine ja nende lihtne jagamisviisi leidmine (6 häält)</p>
Hooliv	<p>Tunnustan kolleegi / Tunnustan selge ja kõlava häälega kolleegi / Aitan, tunnustan, märkan töökaaslast (17 häält)</p> <p>Märkan ja pakun ise abi / Märkan abivajajat (ja püüan aidata) (17 häält)</p> <p>Ei ole teie probleem, vaid meie (15 häält)</p> <p>Olen hetkes kohal (14 häält)</p> <p>Väärtustan kolleegi tööd & tööaega & puhkeaega (13 häält)</p> <p>Võtan aega kolleegi jaoks (13 häält)</p> <p>Kritiseerin tegu mitte inimest (13 häält)</p> <p>Ütlen alati „Tere“ kolleegidele/teretan kolleegi (8 häält)</p> <p>Haigena säästan kolleegi, tööle ei tule <-> suunan haige kolleegi koju (8 häält)</p> <p>Teen kolleegile väikese positiivse üllatuse või heateo (7 häält)</p> <p>Arvestame üksteisega (7 häält)</p> <p>Pean antud lubadusi (6 häält)</p>
Uuendusmeelne	<p>4-päevane töönael (Teen tööd töö ajal) (42 häält)</p> <p>Kodukontor on normaalne osa töökorraldusest (sülearvuti on eelduseks) (31 häält)</p> <p>Ei ütle kohe „ei“ (28 häält)</p> <p>Olen valmis muutma seniseid harjumusi/praktikaid (20 häält)</p> <p>Rakenda teiste teadmisi enda kasuks (13 häält)</p> <p>Paindlik tööaeg (12 häält)</p> <p>Võtan julguse küsida, arvamust avaldada, ettepanekuid teha (11 häält)</p> <p>Leia oma töös üks piirang ja kaota see ära (11 häält)</p> <p>Olen avatud ja optimistlik (7 häält)</p> <p>Sildi (viida) majanduse korrastamine majas (5 häält)</p>

Lisa 5. Intervjuu I osa analüüsi käigus tekkinud koodid ja kategooriad

Väited intervjuudest	Koodid	Kategooriad
Eesmärkide vaates ei olnud inimesed samal lainel Et me liiguksime rohkem ühes suunas Et me peaksime oluliseks ühtesid ja samu asju Tegelikult peaks prioriteete seadma Puudub ühtne arusaam, mis on eesmärgid, kuhu me tahame jõuda ja kuidas me sinna läheme Ühine eesmärk on vaja kokku leppida ja asjad tähtsuse järjekorda panna Inimesed said rohkem ühele lainele	Puudu ühised eesmärgid	
Meil oleks vaja seda ühtekuuluvustunnet Kogu organisatsiooni kaasatuse tõttu on ühtekuuluvustunne linnavalitsuses suurem kui kunagi varem Niisugune ühine vastutus ja meeskonnatunne peaks suurenema.	Suurem ühtekuuluvustunne	
Inimesed leiavad, et meil ei ole ühtset meeskonda See on teinud meid meeskonnana tugevamaks Üritatakse lahti saada nn silotornipõhisest juhtimisest Iseküsimus on, kas me teeme piisavalt koostööd Teeme tegevusi, mis meid meeskonnana veelgi enam liidab Koostöö läheb raudselt paremaks	Parem koostöö	Sisemise ühtsuse taotlus
Aga ma näen, et juhtimine on erinev Mulle tundub, et juhid on väga erinevad Juhtimiskvaliteet muutuks paremaks// paljud inimesed toimetavad lihtsalt oma parima äranägemise kohaselt Meil on 17 juhtimiskultuuri ehk siis 11 struktuuriüksust pluss 6 linnavalitsuse liiget otsa Juhtimine on juhuslikku laadi ja mitte mingil süsteemil põhinev Millest lähtuvalt me siis kõik juhime	Ühtlustada juhtumiskultuuri	
Kiiresti muutuv maailmas, kus toimub väga palju erinevaid protsesse ja peab väga kiiresti reageerima Linna tegevuses on järjest rohkem nii-öelda sellist vabadust, et kõik ei ole ära reguleeritud Lõpuks areneb linn ja areneb maailma nii kiiresti Enamus linnajuhtimises ette tulevaid küsimusi ei ole enam rangelt ühe osakonna põhised, vaid siiski interdistsiplinaarsed	Tegevuskeskkond muutub	Väliskeskkonna mõju
Juhtkond vahetub väga tihti Juhtimine kohati liiga politiseeritud	Poliitiline juhtkond	
Ei oska üksikjuhtumist kohe lahendada, siis on väga hea kui sul on sellised aluseks olevad kokkulepitud väärtused Tegelikult oleks vaja millelegi tugineda Konkreetne lahendus tuleb kuidagi leida väärtuste pihta Kohalikul omavalitsusel on võimalus näiteks kaaluda mingit asja. Nüüd tulevad mängu need väärtused.	Otsustuskriteerium	
Aga nüüd on inimestel kindlam tunne, kui need aluspõhimõtted on ka väga selgelt määratletud Rõhutame, et see on oluline, et inimesed ei pelgaks Loodan, et hirm kaob ära	Kindlustunne	Heaks kiidetud käitumisjuhised
Ei ole läbivalt ühtselt sõnastatud eesmäärke Hea, kui kokkulepped on ka selgelt sõnastatud	Puudus sõnastus	

Lisa 6. Intervjuu II analüüsi käigus tekkinud koodid ja kategooriad

Väiteid intervjuudest	Koodid	Kategooriad	
Ei ole võimalik, et protsess on edukas, kui tippjuht ei tule sellega kaasa ja kogu juhtkond Juhid on öelnud inimestele – minge, see on tähtis. Võtmeteguriks on kahtlemata sellistes protsessides ka juhtide suhtumine Kõik linnavalitsuse liikmed olid kaasas kogu aeg Juhtkonna osalus on üks väga oluline asi Juhtidel on võtmeroll, et tulevikus neid väärtusi elus hoida Valdaval enamusel juhtudest olid juhtkonna signaalid vägagi positiivsed ja innustavad terve töötajaskonna jaoks	Juhtkonna suhtumine	Metoodika	
Tehniline toetus kogu protsessile, et keegi on järjekindel ja „peksab“ kõiki, nagu heas mõttes, et helistab, saadab kirju, hoiab kätt pulsil, on järjekindlalt tüütu Oli organisatsioonipoolne projektijuht, kelle südameasi see oli, kes seda organiseeris, kes seda korraldas Kindlasti tuleb määrata needsamad vastutajad ja tähtajad	Organisatsioonipoolne eestvedaja/ koordinaator		
Et võtsime selle riski ja kogu organisatsiooni kaasasime. <i>Online</i> -küsimustik andis rohkem, kui oleksime iial osanud arvata. Peamine võtmetegur oli suur inimeste kaasamine Kaasamine ja koostöö – juhtkonna tasandil asjade ühepoolset kindlaksmääramine ei oleks meid soovitud tulemuseni viinud Oluline on viia nende väärtuste kogu sisu inimesteni Meil oli ikka osalus väga kõrge Siin ei ole võimalik rääkida liiga palju kaasamisest või liiga suurest koostööst, pigem rohkem kui vähem Peame ka tartlastele selgitama, miks meie väärtused on sellised	Kõigi kaasamine		
Koolitajad olid supertoredad, kui nad ei oleks meid käima tõmmanud, siis tõenäoliselt ei oleks seda juhtunud Küllaltki raske oleks olnud leida organisatsioonist seest inimest, kellesse oleks suhtunud mentaalselt samamoodi nagu välispartnerisse. Ma kiidan ka väga meie konsultante, et olid nagu hästi sõbralikud ja hästi kuidagi oskasid käima tõmmata. Mulle väga meeldis protsess ja konsultantide töö. Kui me kõik oleks seisnud seal suud lukus ja ei oleks hakanud koostööd tegema ja koolitajad oleks kuivad, siis ilmselt seda kõike ei oleks juhtunud	Organisatsiooniväline konsultant		
Protsess ei jäänud vaid ühesõnaliste ja laialt mõistetavate märksõnade juurde, vaid neid seletati üheskoos ka lahti ja selleks kasutati sellist narratiivi ja lugude jutustamist Edu tagas protsessi metodoloogiline mitmekesisus ja linnavalitsuse töötajate suur kaasatus selle metodoloogilise mitmekesisuse juurde Kaasamine ei olnud pelgalt mingit sorti viie minutiga täidetava veebiküsitluse tasemel, vaid kasutati väga erinevaid kaasamis- ja uurimismeetodeid See kolm korda ümberkirjutamise ja paberite tõstmise meetod, see oli nagu väga hea meetod minu meelest Mida ma soovitaks jälgida ja teha samamoodi ongi need igasugused meeskonna harjutused ja kõik need erinevad meetodid Ilmselt teeks väiksemates gruppides, kõik väiksemad grupid töötasid paremini. Me ise oleks pidanud veidi varem ja veidi personaalsemalt temaga rääkima// võtmeinimestega nelja silma all läbirääkimised Oluline on väga varakult kokku leppida, millal saab, tõenäoliselt on kõigi kalender väga tihe.	Meetodite mitmekülgus ja sobivus		
Võib-olla võiks see protsess olla natuke intensiivsem Minu jaoks natukene nagu läks mingil hetkel pikaks	Protsessi pikkus		
Määratlemine ei jääks vaid deklaratiivseks häppeningiks, vaid neid väärtusi hakatakse igapäevatoos edasi kandma Minu jaoks oleks optimaalne üks-kaks korda aastas nende teemade üle arutada suures ringis Nõupidamiste ruumid mingite väärtustega, nad võiks väljas olla, või et teed arvuti lahti ja siis kõigepealt tuleb sul ette see, et meil on kõik need väärtused Nüüd teha üks suur üritus, võib-olla näiteks suvepäevadel Lihtsalt selline osav pitkimine kuhugi kõnesse või tervitusse Ju muidugi peavad tulema reaalselt lisaks väärtustele reaalselt muutused, et silod peaksid vähemaks kaduma, ära kaduma Peaks kuidagi ikka nagu tekkima rutiin niipidi, et kõikidel osakondadel on oma mingisugused üritused, oma peod, oma tähistamised// ma ei tee selleks mingit spetsiaalüritust	Rituaalid ja praktikad		
Ja meil on selle viimase ülesande järel nagu päriselt tunne, et suudame meeskonnana toimida. Nagu seal kohapeal saanud eduelamuse kuidagi nendest ülesannetest Kõik on saanud tohutu tööinnu, kõigil on hakanud mõtted liikuma, kõik tahavad oma valdkonnas midagi olulist ära teha Nende väärtustega suhestumine on kahtepidi – et kas tuleb mingit isiklikku teed pidi või tuleb see näiteks vanusega – inimesed jõuavad erinevat teed pidi selleni// mõnega teekond on veidi pikem, et nendeni jõuda	Emotsionaalne laeng		Reaalsed muudatused
On üksikuid tõrvatilkasid meepotis, kes on pisut kas naeruvääristanud seda väärtuste otsimise protsessi või isiklikult sarkastilised olnud// ühel hetkel võib olla oht, et see konflikt on süvenenud ja oleme avastanud, et äkki nad ei sobigi meie sekka Meil on inimesi, kes üldse ei haaku või ei saa aru// võib-olla kõik inimesed ei sobitugi meeskonda Uued töötajad tulevad, siis on vähe sellest, et tutvustada tööseadusandlust jne, siin võiks ka olla need asjad läbi selle põhiväärtuste prisma Personalivalikus tulevikus toome needsamad väärtuspõhised teemad sisse// personalivalikus võiks juba varakult jälgida, et need väärtused sobivad meile Äriettevõtte vastu väärtusi vahetab inimesi välja. Üks asi, mis võib takistada eduelamust, on et kui märgatakse et väärtuse järgi ei toimetata, siis midagi ei juhtu	Personalipoliitika kujundamine		

Lisa 7. Intervjuu III analüüsi käigus tekkinud koodid ja kategooriad

Väiteid intervjuudest	Koodid	Kategooriad	
Juht peab ise eeskujuks olema jälgima neis väärtusi eksimatult Juhi roll on olla isiklik eeskuju pluss märkamine. No ikka head eeskuju peab näitama Juht peab, punkt üks, andma eeskuju on isikliku käitumisega Juht peab olema selles suhtes eeskujuks, et kõigepealt ei tohi juht ära unustada neid teemasid Kõige paremini töötab eeskuju, töötab positiivne eeskuju ja töötab negatiivne eeskuju Juhi roll on olla eeskuju	Isiklik eeskuju	Väärtustest lähtuv juhtimine	
Kui sa märkad-reageerid, ära reageeri negatiivses võtmes, reageeri positiivses võtmes, märka iga positiivsust Tuletad meelde, rõhutad ja jälgid ka seda, et su inimesed neist kinni peavad// sa võid juhtida tähelepanu, et meie väärtus on Toetama enda töötajate motivatsiooni ja indu käituda väärtuspõhiselt Juht peab suutma erinevaid poolusi kuidas tasakaalustada Juht on see, kes tunnustab, aga kui on halvasti, siis minu meelest on see nagu kõige magedam kui ei tule mõistlikku ja rahulikku tagasisidet Kuskil on keegi teine inimene, kes teeb neid asju palju paremini ja see ongi normaalne // et näete, siin on inimesed, kes teevad seda asja nii hästi	Reageerimine ja toetamine		
Põhiliselt aeg ja tahtmine, ma eeldan, et siin küsimuses mingites meeletutes summades ei ole. Pigem aeg ja tahtmine Meeskonnaga peab rohkem tegelema Viis protsenti oma tööajast võiks olla kõigil juhtidel see teema Ressurss, mida juhtkond peaks panustama oleks eelkõige jätkuv kohalolek ja jätkuv eeskuju näitamine Aega läheb kindlasti, see on mulle päris selge, et juhid oma tööaja planeerimisel peaksid arvestama Aega, et koolitada juhte, kuidas seda head eeskuju anda ja samamoodi ja töötajaid	Aeg ja tahe	Ressursside panustamine	
Jõulupidu ja suvepäevad ei ole piisav // osakondade eelarves kraabitakse (meeskonnaüritused) suhteliselt esimesena maha Meeskonnaüritused nõuavad ikka raha ka Mingisugused visuaalid kuskil koosolekute ruumis //pisikesed nännid Mina väga nendesse asjadesse ja meenetesse ei usu Ma ei arva, et siin on raha suur //loomulikult aeg on ka raha Mingi raha peab olema, see on organisatsiooni arendamise raha üldiselt Lihte vastus on raha, kasvõi triviaalsete asjade peale, et meil oleks igas ruumis seina peal väärtused kirjas Kuhu rahalist ressursi läheb ongi see koolitustegevus Hakkab tekkima ikkagi motivatsiooni-töötasufond	Raha ja asjad		
Avalik sektor on oluliselt bürookraatlikum, otsustusahel on pikem, protsessid on pikaajalisemad ja keerulisemad Nagu ümmargused oleme vahepeal, aga ilmselt see käib eelkõige sellise poliitkorrektsuse kohta. Me oleme just sellepärast aeglased. Avalikus sektoris on sul pidevalt see vahesamm, et kas kooskõlas seadusega, et kas kooskõlas määrusega, et kas kooskõlas menetlustähtaegadega	Vähene agiilsus	Raskendavad tegurid	
Alluvad peavad olema tihedamalt valmis selleks, et nad saavad uue juhi, võib tulla väga ootamatult// senised strateegiad ja põhimõtted pöörduvad täiesti pea peale Nagu ümmargused oleme vahepeal, aga ilmselt see käib eelkõige sellise poliitkorrektsuse kohta	Poliitiline juhtimine		
Kasutatakse maksumaksja raha Sissetulekud on piiratud, me ei saa tõsta makse lõpmatult Teatud juhtudes me peamegi kahjumlikult tegutsedes pakkuma parimat teenust Avaliku sektori ülesandeks üldiselt ja peaksidki olema need asjad, mis ei ole tulu teenimisele planeeritud Erasektoris on asi konkreetsem, kui sa teenid tulu, siis selle põhjal saad otsustada, mis sa oma kasumiga teed ja kui palju on sul võimalik oma töötajatest hoolida, oma kliendist hoolida jne Jõulupidu ja suvepäevad ei ole piisav // osakondade eelarves kraabitakse (meeskonnaüritused) suhteliselt esimesena maha	Rahaline piiratus		
Avalikus sektoris ollakse natuke rohkem kui äriktoris nii-öelda põhifookuses ja ajakirjandus sageli kirjutab omamoodi, mitte alati adekvaatsetel faktidel Tugev avalik tähelepanu, mis ei võimalda teha lollusi, võib-olla erasektoris nagu tulevad ka rumalad otsused vahest kiiremini tänu sellele Avalik sektor toimetab vastu avalikku arvamust Huvigruppe, kelle ees avaliku sektori organisatsioon peab aru andma, on nii palju ja nii palju erinevaid huviseid Avaliku sektori kohta iga inimene leiab, et tal on õigus arvata, kuidas peaks olema// avalikkuse huvi ja teadmine on suurem	Avalik huvi	Avaliku sektori eripärad	
Selline näoga inimeste poole olek, avatus, soov leida lahendust, see on meie jaoks väga-väga loogiline ja mõistlik, erasektori ettevõtted on väga erinevad// erasektor on kirjum Avalik sektor oma olemuselt peab olema hooliv Juhtidel on suurem vastutus Me ei ole eriti vabad, kelle suhtes ja kuidas me hoolivad peame olema, et me peame iga hinna eest mingeid teenuseid osutama	Kohustusliku sotsiaalne rolli tunnetamine		

SUMMARY

THE FORMULATION OF VALUES AND VALUE-BASED MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR ORGANIZATION: THE CASE STUDY OF TARTU CITY GOVERNMENT

Kadri Saarepuu

The aim of the thesis was to evaluate the success of the value-based management process in a public sector organization. A case study was conducted in Tartu City Government to describe first part of the value-based management process - the formulation of values.

The work was divided into two content chapters, theoretical and empirical. The first one gave an overview of the values and theoretical approaches to value-based management. The empirical part of the work was built up as a case study aimed at mapping and describing value-based management in the Tartu City Government. In the course of the case study, a half year long participatory survey was conducted in the group that was formed for the formulation of the values of the city government. Material collected during the survey was supplemented with interviews.

Researching values at the level of individuals and organizations has attracted many researchers, so there are quite a lot of different approaches and theoretical starting points. The first chapter of this work compares the definitions of the values expressed by different authors and thus leads to the generalization that values are an internal force that directs human behavior between different alternatives. Value refers to a favored action or end result. Thus, the normative nature of value is also reflected - to reflect the value bearer's understanding of good and bad, right and wrong.

Different terms are used when speaking about organizational values. Terminology is based on two principles. First, to what extent the values in the organization are recognized and formulated, and secondly, how the values are valued by the members of the organization. In addition to explaining the terminology, the first chapter of this

paper also describes the classifications of the values of the various authors. It is pointed out that values may be either result or action oriented.

Value-based management theory outlines the descriptions of the value-based management process. The most important parts of the process are value formulation, communication, and value-matching. However, different parts of the process may occur simultaneously. Different authors emphasize the importance of the leader as the initiator and leader of the process. It is important to involve members of the organization and various stakeholders. It has also been pointed out that it is important to deal with personnel policies when combining values with practice - value-based recruitment, training of the members of the organization and recognition of value-based behavior.

The last part of the theoretical content chapter outlines the peculiarities of the public sector. Public sector organizations need to consider the public interest and many different stakeholders. This also has some impact on value-based management. However, modern public sector organizations are moving towards a post-bureaucratic organization type and thus become more similar to private sector organizations.

In the empirical part of the work, a case study has been conducted in the Tartu City Government. In the course of the participatory observation, the process of formulating values in the city government from December 2018 to May 2019 was monitored. Then the nine people who actively participated in the process of were interviewed. As a result, a detailed overview of value-based management in the Tartu City Government has been prepared.

The process of formulating values was inspired by the desire of the city administration to create a more cohesive and more agile organization culture. An external consultant was hired to implement the change in management culture and a small steering group was formed from the members of the organization. The value formulation process was divided into stages. In the first stage, the management and the steering group gathered and, using the method of storytelling, formulated their own vision of the most important values. Then, the middle management of the organization was involved and focus group

interviews were conducted. Based on primary input, consultants compiled a short online questionnaire for all members of the organization. Then a seminar day was organized for middle managers who also used the method of storytelling and formulated their own vision of values. After that, the management met the results of all the intermediate stages, and based on them the values of the organization - **wisdom, caring, innovativeness** - were formulated. These values were then presented to all members of the organization on separate seminar days, jointly discussed, and discussed on how best to reconcile these values with daily practice. In the final stage, the management gathered once again to get acquainted with the summaries of the seminar days with the employees and based on the suggestions made a plan to implement values into practice.

During the interviews, the participants in the process were asked, what they thought was the aim for implementing a value-based management culture, how they evaluate the progress of the process so far and how they see the future.

The motivation was the request for greater unity, the impact of the external environment and the expectation of clear codes of conduct. In the case of the unity, common objectives, a sense of belonging, cooperation and a unified management culture were singled out. Changes in the operating environment and the effects of political leadership were described as impacts of the external environment. The interviewees also pointed out that there could be greater certainty in the decision-making process provided by jointly formulated and agreed evaluation criteria or norms.

In analyzing the interview results, the most important factors influencing the success of value-based management were grouped into different groups. The first group - methodology - was made up of all the factors that described how the process was performed and what made it successful. Methodology highlighted leadership attitudes, organizational leadership, engagement, consultant work, interesting and versatile methods, and length of process. The second group consisted of factors that described the real changes that should take place to make value-based management successful. In this category, the integration of values into different existing rituals and practices and the launch of new traditions were highlighted. Personnel policy was also considered

important. In order to succeed in value-based management, the example of managers and support for positive behaviors were considered necessary. It was also pointed out that the process requires both material and immaterial resources.

The public sector was characterized by low agility, political leadership, fiscal constraints on the budget, public interest and attention, and a certain social role that accompanies the public sector. The latter was seen as a factor supporting value-based management. But the low agility, political leadership and budget constraints are rather an aggravating factor. In the public interest, both supportive and aggravating aspects were seen.

Finally, the material collected during the case study was compared with the views expressed in the theoretical chapter and on this basis the success of the value-based management process in the public sector organization was assessed. It was found that the values formulated by the city government formed a whole that included the values of the ethical, sustainable and ultimate goal dimension. Considering the different phases involved in the process, it can be hoped that the formulated value package is also acceptable to the members of the organization and could be the core values of the city government. It can also be pointed out from the comparison with earlier research that the values of different public sector organizations are quite similar. The case analyzed showed that value-based management success factors consist of wide-range engagement in the value formulation phase, management leadership, and value-integration at the management's notice and response stage. In doing so, feedback should be given to both positive and negative behaviors.

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kadri Saarepuu

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihlitsentsi) minu loodud teose

„Väärtuste formuleerimine ja väärtuspõhine juhtimine avaliku sektori organisatsioonis Tartu linnavalitsuse näitel“, mille juhendaja on Eneli Kindsiko,

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

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

Kadri Saarepuu

23.05.2019