

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
HUMANITAARTEADUSKOND
HUMANITAAR- JA SOTSIAALTEADUSTE INSTITUUT

PRIIT VINKEL

**EESTI VALLA- JA LINNAVALITSUSTE ORGANISATSIOONI-
KULTUUR HALDUSKULTUURI MITMEMÕÕTMELISE HIN-
DAMISE TAUSTAL**
MAGISTRITÖÖ

JUHENDAJA: ÜLLE MADISE, PhD

TALLINN 2008

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Priit Vinkel

“ “ 2008

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Dr. Ülle Madise

“ “ 2008

Kaitsmisele lubatud “ “ 2008

Haldusjuhtimise magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees
Professor Rainer Kattel

SISUKORD

SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	4
1. HALDUSKULTUUR JA SELLE DIMENSIOONID	6
1.1 Halduskultuuri mõiste defineerimine	6
1.2 Eesti kohaliku omavalitsuse halduskultuuri dimensioonid Mäeltsemees et al. järgi	8
1.2.1 I dimensioon: suhted kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganite ning kohaliku kogukonna liikmete vahel.....	9
1.2.2 II dimensioon: ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suhe teiste kohaliku omavalitsuse üksustega	10
1.2.3 III dimensioon: riigivõimu ning kohaliku võimu suhe.....	11
1.2.4 IV dimensioon: kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite sise- või ka organisatsioonikultuur	11
1.3 Piiriülene mõju ja Euroopa Liit	12
1.3.1 Liitumistingimused Euroopa Liiduga ning avalik sektor	12
1.3.2 Riigikohus ja Euroopa standardid	14
2. ORGANISATSIOONIKULTUUR JA SELLE HINDAMINE.....	15
2.1 Organisatsioonikultuuri uurimise meetodid	15
2.1.1 Võistlevate väärtuste raamistik (<i>CVF, Competing Values Framework</i>)	17
2.1.2 Harrisoni organisatsioonide ideoloogia (<i>HOI, Harrison's Organizational Ideology</i>)	21
2.1.3 Organisatsioonikultuuri kataloog (<i>OCI, Organizational Culture Inventory</i>).....	22
2.1.4 Hofstede organisatsioonikultuuri teooria (<i>HOC, Hofstede's Organizational Culture</i>).....	22
2.1.5 Organisatsioonikultuuri uuring (<i>OCS, Organizational Culture Survey</i>).....	23
2.2 Kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri hindamise meetodite valik	24
2.2.1 Parim(ad) valik(ud) Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri hindamiseks... 24	
2.2.2 Muudatused kasutatud uurimismetoodikas ja uuringu korraldus	26
2.2.3 Valimi kirjeldus	28
3. KÜSITLUSE TULEMUSED	29
3.1 Uuringutulemuste esitamine	29
3.1.1 Üldine tulemus võistlevate väärtuste raamistiku alusel.....	30
3.1.2 Linnade-valdade tulemus võistlevate väärtuste raamistiku alusel.....	31
3.1.3 Piirkonnad võistlevate väärtuste raamistiku alusel.....	34
3.1.4 KOV suurusest lähtuvad tulemused võistlevate väärtuste raamistiku alusel	35
3.1.5 Üldine tulemus organisatsioonikultuuri uuringu alusel.....	37
3.1.6 Linnade-valdade tulemus organisatsioonikultuuri uuringu alusel.....	38
3.2 Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri iseloomustamine	40
KOKKUVÕTE	44
SUMMARY	47
KASUTATUD KIRJANDUS	49
LISA 1 KÜSITLUSE TEKST.....	52
LISA 2 ORGANISATSIOONIKULTUURI UURINGU TULEMUSED.....	57

SISSEJUHATUS

Halduskultuuri kui nähtuse lahtimõtestamine ja avaliku sektori organisatsioonide kultuuri uurimine on juba pikka aega kogu maailmas palju tähelepanu pälvinud. Tallinna Tehnikaülikooli Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut korraldab igal aastal selleteemalise konverentsi ning on ka oma väljaandele andnud nimeks „Halduskultuur”. Ometi pole mõiste „halduskultuur” kaugeltki üheselt mõistetav. Halduskultuurina on käsitletud kitsalt organisatsioonikultuuri, samas on võimalik ka oluliselt laiem käsitus alates riigi ja kodaniku suhtest selle kõigis dimensioonides kuni näiteks hea halduse põhimõtte järgimise või haldusülesande efektiivse teostamiseni.

Laialdasem tsentraliseeritud ja institutsionaliseeritud halduskultuuri ühisosa otsimine sai Euroopas alguse 2006. aastal, kui Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) soovis saada kõikidest liikmesriikidest teavet kohaliku omavalitsuse halduskultuuri kohta. Eesti panuse nii konverentsiettekande kui artikli näol andsid sellesse protsessi ka Tallinna Tehnikaülikooli Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituudi esindajad (Mäeltsemees *et al.*, 2007). Halduskultuuri mõiste omapoolseks sisustamiseks töötati välja neljadimensiooniline Eesti valdade ja linnade halduskultuuri kaardistamist võimaldav kontseptsioon. Ülevaade nimetatud käsitlusest on käesoleva magistritöö esimeseks osaks.

Töö teine osa püüab omavahel suhestada organisatsioonikultuuri ja halduskultuuri. Nii eelnevalt viidatud konverentsi lähtematerjalides kui hilisemates teadusartiklites viidatakse halduskultuuri kontseptsiooni samasusele organisatsioonikultuurist tuntud kontseptsiooniga (Thedieck, 2007b: 77). Autor niivõrd kitsa lähenemisega ei nõustu ning seetõttu on ka töö esimeses osas esitatud oluliselt laiem halduskultuuri käsitus. Autor on seisukohal, et halduskultuur ei ole samastatav organisatsioonikultuuriga. Sellest hoolimata tuleks aga tagada Eestist kogutud andmete võrreldavus teiste Euroopa riikide andmetega. Teises peatükis on vaadeldud organisatsioonikultuuri uurimise teooriaid, põhieesmärgiga leida parim analüüsimeetod käesoleva töö jaoks.

Töö kolmas osa on pühendatud Eesti linnade ja valdade halduskultuuri ühe dimensiooni – haldusorgani sisese organisatsioonikultuuri – hindamisele kahe meetodi abil. Terviklikuma tulemuse saamiseks on kasutatud ühte kultuuritüüpe tüpologiseerivat ning ühte organisatsioonis valitsevaid väärtusi määratlevat mõõtmismeetodit. Kolmandas osas analüüsitakse Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes läbiviidud küsitluse tulemusi. Sarnaseid uuringuid Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes autorile teadaolevalt senini läbi viidud ei ole. Paratamatult ei saa käesolev töö pretendeerida lõplikele reservatsioonideta hinnangutele Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri mustrite kohta, ent loodetavasti pakub hea aluse edasisteks uuringuteks.

Käesoleva magistritöö eesmärk ongi Eesti valdade ja linnade organisatsioonikultuuri kui ühe halduskultuuri dimensiooni uurimine üle-euroopaliselt võrreldavas raamistikus. Kõrvaleesmärkideks on organisatsioonikultuuri uurimise meetodite kasutatavuse analüüs ning halduskultuuri ja organisatsioonikultuuri mõistete erinevuse välja toomine.

Autorit huvitas eelkõige see, kas olemasolev organisatsioonikultuur on linnades ja valdades erinev; kas on võimalik teha seda laadi üldistusi, mille kohaselt elanike arvult suuremates või väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes, maal või linnas on ühesugune organisatsioonikultuur; samuti kas ühesuguse organisatsioonikultuuriga linnu ja valdu ühendavad mingid tunnused. Ühtlasi on uuritud, kas Eesti kohaliku omavalitsuse üksustes ihaldatakse mingit ühte tüüpi kultuuri; kas soovides tekib mingeid kohaliku omavalitsuse üksuse suurusest või asukohast sõltuvaid mustreid.

Tuginedes teoreetilises kirjanduses toodule võib püstitada hüpoteesi, mille kohaselt suurlinnade organisatsioonikultuuris domineerib tulenevalt keerukamatest haldusstruktuuridest ja arvukamast personalist hierarhilisus või tulemustele orienteeritud nn. turukultuur, väikese elanike arvu (ja väikese-arvulise ametnikkonnaga) kohaliku omavalitsuse üksustes aga klannikultuur. Võiks eeldada ka seda, et suurlinnade naabruses asuvate kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonikultuuri muster on oluliselt mõjutatud suure naabri omast.

Linnade ja valdade organisatsioonikultuuri uurimine võib anda huvitava aluse kohaliku omavalitsuse ja riigiasutuste kultuuri võrdlemisele tulevikus. Loodetavasti pakub ka uurimismeetodite kasutamisel saadud praktiline kogemus edaspidi uurijatele abi.

1. HALDUSKULTUUR JA SELLE DIMENSIOONID

1.1 Halduskultuuri mõiste defineerimine

Mõiste *halduskultuur* on iseseisvalt esile tõusnud alles 1980-tel aastatel ning seda on Thediecki (2007a: 9) hinnangul defineeritud erinevalt. Kultuuriliste standardväärtuste kontseptsioon pärineb juba Almondi ja Verba 1963. aasta klassikalisest teosest, kus defineeritakse kultuuri kui mõtteviisi ning hinnanguid tegudele, mida enamik kindlast inimeste grupist peab normaalseks, tüüpiliseks ning siduvaks nii endale kui ka teistele grupi liikmetele. Schroditi (2002) kohaselt peegeldab haldusorgani organisatsioonikultuuri klassikaline kontseptsioon ühiseid väärtusi, uskumusi, veendumusi, rituaale, keskkonda, norme ja traditsioone, mida jagavad ka organisatsiooni loojad.

De Angelis (2007: 51) märgib aga, et halduskultuuri saab defineerida kui igasugust mõju, mida avaldatakse haldusorganisatsiooni struktuurile või käitumisele. Selle kohaselt hõlmab halduskultuur endas organisatsiooniteooria, kultuuriantropoloogia ning sotsioloogia aspekte ja üheks olulisemaks halduskultuuri määravaks ehituskiviks on organisatsiooni väärtused ning normid.

Sissejuhatuses mainitud CLRAE halduskultuuri uurimise projektides on Thediecki (2007a: 9) väitel halduskultuuri alusdefiniitsiooniks võetud aga nn. Potsdami avaliku halduse koolkonna poolt välja töötatud ühise lähenemise mõiste. Selle kohaselt näitab halduskultuur erinevalt õiguslikust ja organisatsioonilisest struktuurist haldusorgani või laiemalt haldussüsteemi väärtusi, norme, hoiakuid ja suhtumisi. Lisaks eelpool toodule märgitakse definiitsioonis, et halduskultuuri üheks osaks on ka organisatsiooni suhtumine erinevatesse haldusreformidesse.

Väljaspool CLRAE protsessi on välja pakutud ka oluliselt laiemaid käsitlusi halduskultuuri lahtimõtestamiseks. Näiteks Heusala (2005:24) esitab oma raamatus ebatraditsioonilise kolmeastmelise käsitluse, võttes seejuures aluseks hinnangu Venemaa kohaliku omavalitsuse halduskultuuri ajaloole.

Heusala eristab tuginedes Heady teoreetilistele seisukohtadele kolme vägagi eripalgelist halduskultuuri elementi: hierarhiat, eristumist ja spetsialiseerumist ning kvalifikatsiooni ja kompetentsi. Heusala kohaselt määrab halduskultuuri olemuse pigem organisatsioonisiseste suhete hierarhilisus, kuna see mõjutab otseselt ka organisatsiooni tegevuse väljundit. Lisaks peab ta väga oluliseks seda, milline on haldusorganisatsiooni roll haldusstruktuuris laiemalt ning milline on ülesannet täitvate ametnike ettevalmistus. Antud kolmele komponendile lisandub Heusala järgi riikliku ideoloogia aspekt (seda eriti raamatus käsitletud Venemaa uuringute kontekstis), mida aga on juba olemuselt väga keeruline hinnata. (ibid: 28)

Lisaks halduskultuuri mõiste teoreetilistele kontseptsioonidele saab välja pakkuda ka *hea halduse* mõiste praktilise rakendamise halduskultuuri hindamise teenistusse. Juba aastaid kehtivad Eesti Vabariigis põhimõtted, mille kohaselt tuleb riigil ja kohalikul omavalitsusel inimest teenindada võimalikult kiiresti ja hästi, vältides seejuures inimese liigset koormamist. Hea halduse põhimõtteid on manifesteeritud nii haldusmenetluse seaduses (nt § 5) kui ka Eesti Riigikohtu praktikas¹. Nende kohaselt on hea halduse üldtunnustatud põhimõteteks haldusmenetluse eesmärgipärasus ja tõhusus (sh. liigse jooksumise ning muul viisil koormamise keeld), samuti menetlusosaliste õigus olla ära kuulatud ning õigus dokumentidega tutvumisele. Lisaks tulenevad hea halduse põhimõttele vastava kontseptsiooni alusstruktuurid Euroopa Põhiõiguste Hartast ning erinevate aktide koostoimest Eesti Vabariigi Põhiseadusega². Täiendavalt on ka Euroopa Liidu ombudsman teinud 2007. aastal avalduse, kus kutsub üles kokku leppima üle-euroopalises *hea halduse* kontseptsioonis³. Tema hinnangul iseloomustab head haldust kodanikukesksus, avatus ja kontrollitavus ning haldussüsteemi tulemusele orienteeritus.

Käesoleva magistritöö autor ei pea halduskultuuri defineerimist kitsalt organisatsioonikultuurina põhjendatuks. Tulenevalt kultuuri ja halduse (ehk administratsiooni kui teatud tüüpi organisatsiooni ja selle tegevuse) endi avaratest mõistetest oleks loogiliselt välja joonistuva halduskultuuri mõiste kitsendamine kunstlik.

¹ Hea halduse tava ja haldusorgani mõistliku tähtaja jooksul tegutsemist käsitlevad järgmised Riigikohtu lahendid: RKHKo 25.10.2004 nr 3-3-1-47-04 eriti p 18, RKHKo 18.11.2004 nr. 3-3-1-33-04 ja RKHKo 11.12.2006 nr 3-3-1-61-06 punktis 60. Taotluste õigeaegse läbivaatamise ja hea halduse tava põhimõtteid puudutab RKHKo 09.05.2006 nr 3-3-1-6-06 punktis 29.

² Eriti selle ptk 14 ja alates § 42 jj.-

³ Kätesaadav: www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20070212-1.htm (siin ja edaspidi 17.05.08)

1.2 Eesti kohaliku omavalitsuse halduskultuuri dimensioonid Mäeltsemees et al. järgi

Halduskultuuride neljadimensiooniline mudel valmis esmakordselt autori kaasautorlusena 2006. aastal CLRAE (Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress) üle-euroopalise halduskultuuri teemalise konverentsi raames ning on publitseeritud Nomos Verlagi poolt välja antud Euroopa halduskultuurile pühendatud kogumikus (Mäeltsemees *et al.*, 2007).

Käesolev magistritöö lähtubki sellest, et kohaliku omavalitsuse halduskultuuril on neli mõõdet, organisatsioonikultuur on vaid üks neist ega anna seetõttu tunnetuslikult õiget pilti kohaliku omavalitsuse tegevuse tagamaadest. Neli eelviidatud väljaandes avaldatud ja seega põhimõtteliselt vastuvõetavaks loetud halduskultuuri mõõdet on järgmised:

1. suhted *kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganite ning kohaliku kogukonna liikmete vahel* (see hõlmab kohalikke algatusi, küla tasemel omavalitsuse kontseptsiooni, kohalikke hääletusi, avatud menetlusi jne.);
2. *ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suhe teiste kohaliku omavalitsuse üksustega* (nt. omavalitsusliidud);
3. *riigivõimu ning kohaliku võimu suhe* (seadustest tulenevad suhted, suuremate riigiasutuste nagu Riigikontrolli mõju ja roll jne.);
4. *kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite sise- või ka organisatsioonikultuur* (see hõlmab nii ametnikueetikat kui haldusorgani organisatsioonikultuuri iseloomustavaid näitajaid).

Neljanda, haldusorgani sisekultuuri puudutava dimensiooni⁴ mõõtmist ning empiirilist kvantitatiivset uurimist käsitleb käesoleva magistritöö teine osa. Kui kolme esimese dimensiooni puhul on analüüsimeetoditena võimalik kasutada peamiselt teatavaid kvalitatiivseid hinnanguid pakkuvaid vahendeid, tuues välja antud aspekti kõige paremini iseloomustavad näited ja valdkonnad, saavutades sellega piisava esindusega kaetud iseloomulikud aspektid, siis neljanda, organisatsioonisisest kultuuri hindava dimensiooni puhul, on võimalik kasutada ka tunnustatud kvantitatiivseid meetodeid.

⁴ Kuigi mitte ainult, kuna organisatsioonikultuur on teataval määral multidistsiplinaarsem ning kätkeb endas ka elemente teistest halduskultuuri dimensioonidest (nt suhtumine väljapoole paistvasse tegevusse, suhe kodanikku)

1.2.1 I dimensioon: suhted kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganite ning kohaliku kogukonna liikmete vahel

Üheks väga oluliseks iseloomustavaks faktoriks on I dimensiooni puhul kohalik initsiatiiv ja selle väljendumine oma erinevates vormides. Iseloomustava näitena sobiks siia juurde nõue, et kohaliku omavalitsuse piiride muutmiseks tuleb läbi viia rahvahääletus (on soovitava iseloomuga), kuid siiski on tegemist otsese kaasamisega. Lisaks on heaks näiteks ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (KOKS) tulenev võimalus⁵, kus vähemalt 1% KOV elanikest saavad algatada kohaliku elu küsimustes valla juhtorganite otsuste eelnõusid või olemasolevate eelnõude muutmise või kehtetuks tunnistamise ettepanekuid. Kahjuks on viimast näidet rakendatud vaid üksikutel kordadel (näiteks Tallinna linnavalitsuse otsuste puhul, kus ühel korral tee-ehituslikus küsimuses ka elanike seisukohatadega arvestati).

Lisaks otsesele initsiatiiviõigusele on nii riiklikul kui KOV tasemel toimimas ka elektrooniline keskkond TOM (Täna Otsustan Mina⁶), mis võimaldab esitada elektrooniliselt erinevaid ettepanekuid, millele antud valdkonnas pädevad institutsioonid on kohustatud vastama. Teada on, et selle tulemusel on edukalt ellu rakendatud küll vaid üks initsiatiiv (WiFi liiklusmärkide ülesseadmine), kuid samas käsitletakse antud keskkonnas mitmeid kohalikke omavalitsusi puudutavaid küsimusi alates kohaliku omavalitsuse asutuse lahtiolekuajast kuni teedehituslike probleemideni. Teemade tõstatamise osas on tegemist kahtlemata tänuväärse keskkonnaga. Lisaks nimetatud TOM keskkonnale avati käesoleval aastal ka teine kaasamist propageeriv veebilahendus nimega Osalusveeb⁷, mille eesmärgiks on kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamine otsuste tegemise protsessi.

Väga oluliseks kohaliku kogukonna kaasamise protsessiks on avalikud arutelud. Need võimaldavad elanikel reaalselt kaasa rääkida kohalikkude elu puudutavates küsimustes. Heaks näiteks on selle puhul kohalike elanike kaasamine planeerimisprotsessi erinevatesse etappidesse ning kindlasti ka kohaliku eelarve valmimise protsessi. Linna- ja vallaeelarve seaduse kohaselt⁸ tuleb kohalik eelarve avalikuks

⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 2007, 44, 316) § 32 lg 1 jj

⁶ www.tom.ee

⁷ www.osale.ee

⁸ Valla- ja linnaeelarve seadus (RT I 1993, 42, 615; 2003, 88, 588) § 4

aruteluks avada vähemalt neljal etapil, kus kõigil elanikel on võimalus sellega tutvuda ning oma seisukoht kujundada.

Samuti on võimalik kohalikke seisukohti kokku koondada läbi kohalike rahvaküsitluste. Kuigi need ei ole otsustajatele siduvad, annavad rahvaküsitlused (lisaks avaliku arvamuse uuringutele) väärtuslikku infot kohalike elanike seisukohtade osas. Selliseid küsitlusi on läbi viidud kõigest neli⁹ ja kõik Tallinna linnas, kuid nende tulemusel on siiski võimalik kohalikul omavalitsusel saada väärtuslikku infot ning taotleda oma otsustele ka teatavat legitimiseeritust. Lisaks annab selline vorm hea võimaluse katsetada ka kaasaegseid e-demokraatiale omaseid lahendusi valitsemises ning protsesside läbiviimisel.

1.2.2 II dimensioon: ühe kohaliku omavalitsuse üksuse suhe teiste kohaliku omavalitsuse üksustega

Antud dimensiooni parim näide on loomulikult kohaliku omavalitsuse üksuste vaheline koopereerumine, mille tulemuseks on omavalitsusliidud. Eestis eksisteerib kaks suuremat liitu, ühelt poolt Eesti Linnade Liit ja teiselt poolt Eesti Maaomavalitsuste Liit. Lisaks neile arendavad omavahelisi tihedamaid sidemeid ka kohalikud omavalitsused näiteks ühe maakonna piires. Kohalikele liitude seaduslikuks aluseks on Eestis kohaliku omavalitsuse üksuse liitude seadus, mille kohaselt võib kohalik liit täita nii talle seaduse või kokkuleppega pandud (ka riiklikke) ülesandeid kui esindada oma liikmesorganisatsioone riigi tasemel¹⁰.

Seega on omavalitsusliitude abil võimalik nende liikmetel paremini oma huvide eest seista ning olla ka võrdväärsemaks partneriks suhtlemisel riigiga (näiteks siinkohal omavalitsuste protsentuaalse üksikisiku tulumaksu suuruse läbirääkimised riigieelarve tasandil ning arutelud riigipoolsete toetuste üle).

Üheks võib-olla negatiivsema koostöö näitena saaks välja tuua viimase 2004. aastal lahvatanud tüli Tallinna ja teda ümbritsevate naabervaldade vahel, kui linnapiirides väljuvaid bussiliine keeldusid

⁹ Harju tänava haljastuse küsimus 2002; Öise alkoholimüügi keelamisest 2004; Vabaduse samba asukohast 2005; Noorte pere munitsipaalelamutest 2005.

¹⁰ Kohaliku omavalitsuse üksuse liitude seadus (RT I 2002, 96, 565) § 3 ja § 8 jj.

Tallinna naabervallad toetamast ja selle tulemusena kehtestas Tallinn vallaelanikele kallimad pileti-tariifid. Konflikt lahenes alles pärast riigiorganite, eelkõige õiguskantsleri, sekkumist.

1.2.3 III dimensioon: riigivõimu ning kohaliku võimu suhe

Kui eelnevalt sai mainitud ka omavalitsusliitude ja riigi suhteid eelarveküsimustes, siis kohaliku omavalitsuse ja riigi tegelikud suhted saavad alguse Põhiseaduse XIV peatükist, mis paneb aluse Eesti omavalitsuslikule struktuurile ning suhetele riigi keskvõimuga. Sellest tulenev kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõte ning riiklike kohustuste seadusliku aluse reeglistik on olulised alustalad kohaliku omavalitsuse identiteedi kujundamisel. Eestis mõjutab kesk- ja kohaliku võimu suhet oluliselt Euroopa Kohaliku Omavalitsuse Harta, mis ratifitseeriti 1994. aastal (Olle *et al.*, 2002: 640).

Kuigi on võimalik täheldada linnade ja valdade suhtelist iseseisvust ning olukorda, kus 2008. aastal laekub juba 11,9% üksikisiku tulumaksu 21-protsendisest üldmäärast kohalikku eelarvesse¹¹, saavad vaid 22 kohaliku omavalitsuse üksust hakkama ilma riigi rahalise toeta (seega ligi 95% neist saavad riigieelarvest toetust). Seega sõltuvad Eesti vallad ja linnad riigieelarvest laekuvatest vahenditest¹².

1.2.4 IV dimensioon: kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite sise- või ka organisatsioonikultuur

Kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuur hõlmab Scheini (Vadi, 2004: 289) järgi traditsiooniliselt asutuses valitsevaid väärtuseid ja hinnanguid, mida peetakse antud organisatsioonis kõige õigemaks ja õpetatakse uutele liikmetele kui sobivaid tunnetus-, mõtlemis- ja käitumisviise. Käesolevas töös on organisatsioonikultuuri käsitletud pisut laiemalt, haarates osaliselt ka eelkäsitletud I dimensiooni ning puudutades mh. töö tegemise efektiivsust ja töötegitajate omavahelist sobivust. Organisatsioonikultuuri rolli ja tähendust halduskultuuri osana on pikemalt käsitletud töö II peatükis.

¹¹ Tulumaksuseadus (RT I 1999, 101, 903; 2007, 44, 318) § 5 lg 1

¹² Vabariigi Valitsuse 07.02.2008 määrus nr 44 "2008. aasta riigieelarve seaduses" kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord (RT I 2008, 9, 66)

1.3 Piiriülene mõju ja Euroopa Liit

Euroopa Liidu mõjust tulenevad täiendused neljandimensioonilisele Eesti kohaliku omavalitsuse halduskultuuri käsitlusele on välja töötatud autori poolt ning neid pole praeguseks hetkeks koos eelnevaga avaldatud.

1.3.1 Liitumistingimused Euroopa Liiduga ning avalik sektor

Riigi valmisoleku kriteeriumid Euroopa Liiduga liitumiseks on sätestatud nn. Kopenhaageni kriteeriumitega, mis võeti vastu Taanis 1993. aastal¹³. Nende eelduste alusel nõutakse riigilt selliste institutsioonide olemasolu, mis suudavad tagada demokraatliku valitsemise põhimõtted, inimõiguste järgmise ning toimiva turumajanduse. Lisaks peab riik aktsepteerima kõiki Euroopa Liidu seatud eesmärgid ja huvisid. Halduskultuuri temaatika valguses on kõige enam huvi pakkuvad valdkonnad seotud erinevate poliitiliste kriteeriumitega demokraatia ja õigusriigi tagamise osas. Kõik eduraportid, mis liitumiseelsel perioodil koostati, näitasid Eestit kui väga edukat Kopenhaageni protsessi elluvijat.

Teine väga oluline tugisammas siseriiklike haldusstruktuuride Euroopa Liidu õigusruumiga harmoneerimiseks olid 1995. aasta Madriidi regulatsioonid¹⁴. Seal ütles Liit otse välja, et Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikide osas tuleb eriliselt jälgida nende haldusorganisatsioonide võimekust ja valmisolekut. Lisaks mainiti, et riikide haldusvõimekus on üks olulisemaid aspekte ühiste huvide *acquis* ülevõtmisel. Antud põhimõtteid saabki lugeda üheks peamiseks Euroopa Liidu mõju aluseks Eesti avaliku halduse süsteemile.

Eesti ettevalmistused *acquis*'ga liitumiseks said alguse 1997. aastal. Euroopa Liidu dokumendis „Eesti Agenda 2000”¹⁵ on märgitud, et Eesti avaliku sektori struktuur ja süsteem vajab laiahaardelist arendamist. Peamiste etteheidetena oli välja toodud, et Eesti avalik teenistus on ala-mehitatud, juriidilised alused riigi toimimiseks on küll tugevad, kuid poliitiline mõju ametkonnale, eriti kohalikus omavalitsuses, on siiani väga tugev. Huvitav on märkida, et antud dokument viitab ka antud

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/index_archive_en.htm

¹⁴ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/032a0001.htm

¹⁵ Agenda 2000: Estonia, p. 106 (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/estonia/es-op_en.pdf)

halduskultuuri lähenemise kolmanda dimensiooni aluseks oleva ametniku vastutuse probleemistiku-
le. Lisaks tuuakse välja asjaolu, et avalik rahulolu ja usaldus Eesti riigistruktuuride vastu ei olnud nii
kõrge kui see võiks olla. Rahulolematuse ilmingud tulenevad peamiselt levinud süüdistustest amet-
niku positsiooni ärakasutamise aadressil, mida esineb ka kohalikus omavalitsuses. Avalikkusele ei
ole võimalik tuua küll üksikasjalikke tõestusmaterjale väärkasutamisest, kuid veendumus vastupidi-
sust on visa kaduma¹⁶. Viidatakse ka kohaliku omavalitsuse ametnike kodanikega suhtlemise oluli-
susele.

1999. ja 2001. aastal koostatud liitumispartnerluse kokkulepete aruanded annavad veelkord tunnis-
tust tõsiasiast, et teel liitumise suunas tuleb teha tööd ametnike arvu suurendamise ja ministereeriumi-
tevahelise koostöö parandamise nimel^{17,18}.

Lisaks eelpool toodud dokumentidele koostati ka iga-aastaseid eduaruandeid. Kuigi varasemates
eduraportites korratakse suhteliselt teravas toonis juba varem räägitud ala-mehituse ja haldusvõi-
mekuse tagamisega seotud probleeme¹⁹, siis juba 2002. aasta eduraport lisab, et avaliku sektori re-
forme on saatnud edu ning riigisüsteemi toimimist võib pidada rahuldavaks. Küll on endiselt üleval
probleemid erinevate organite vahelise koostöö ning infovahetusega. Sellest hoolimata peetakse ra-
pordis Eesti püüdlusi haldussuutlikkuse parandamiseks märkimisväärseteks²⁰. Seega võib märgata
teatavat põhimõttelist muutust välisvaatlejate retoorikas Eesti avaliku halduse süsteemile hinnangute
andmisel.

Selle muutuseni viisid Vabariigi Valitsuse liitumiseelsel perioodil vastu võetud neli tegevuskava,
mille eesmärk oli Euroopa Liidu seatud kriteeriumite saavutamine²¹. Avaliku sektori haldusvõime-
kuse suurendamine oli kõigi tegevuskavade läbivaks jooneks. Seatud eesmärkideks oli näiteks ava-
liku e-teadlikkuse suurendamine, et võimaldada täiendavaid kanaleid kodaniku ja riigi suhtlemisel.
Lisaks rõhuti riigi ja kohaliku omavalitsuse ametnike koolitusele Euroopa Liiduga suhtlemise vald-

¹⁶ Ibid, p. 106-107.

¹⁷ Accession partnership 1999, p. 10 (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/ap_02_00/ap_est_99_en.pdf)

¹⁸ Accession partnership 2001, (http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=302D0086)

¹⁹ Progress Report 1998, p 45 (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf) and
Progress Report 1999, p 68 (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/estonia_en.pdf)

²⁰ Ibid, p. 123

²¹ Riiklikud tegevuskavad 2000, 2001, 2002-2003 <http://www.riigikantselei.ee/?id=5167>

kondades, millega suurendati ka nende üldist võimekust. Erilist rõhku otsustati panna personalipoliitikale, tõstes ametisse võetavate ametnike kvalifikatsiooninõuded ning võimaldades seeläbi olemasolevat süsteemi reformida.

Seega võib öelda, et nende muudatuste teataval määral „pealesurumisega” Euroopa Liiduga liitumise käigus anti oluline tõuge ka Eesti avaliku sektori arengule. Halduskultuuri seiskohalt aga on tegemist olulise faktoriga, kuna see mõjutas oluliselt senikehtinud tegutsemispraktikaid.

1.3.2 Riigikohus ja Euroopa standardid

Lisaks Eesti valitsusele on Euroopa Liiduga ühinemise temaatikat, täpsemalt Euroopa õigusest tulevate haldusprintsipiide arvestamist siseriiklikul tasemel arutanud ka Riigikohus. Ühe huvitava näitena saab välja tuua kaasuse²², mis käsitleb Euroopa Liidu struktuurifondidest raha taotlemisel rakendatavate põhimõtete ühtsust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leiab oma otsuses, et Liidu struktuurifondidest raha taotlemisel tuleb järgida kõiki Euroopa Liidu õigusest tulevaid norme ja printsiipe, eriliselt on rõhutatud ärakuulamisõiguse rolli, mis on välja töötatud just Euroopa Kohtu lahendite alusel.

Euroopa Liidu Põhiõiguste Hartast tuleneva hea halduse põhimõtetest ning nende rakendamisest Eesti õigussüsteemis kirjutab Nele Parrest 2006. aasta *Juridica Internationalis* (Parrest, 2006: 24-33).

²² Riigikohtu lahend nr 3-3-1-80-06, kättesaadav www.riigikohus.ee

2. ORGANISATSIOONIKULTUUR JA SELLE HINDAMINE

Käesolev peatükk käsitleb halduskultuuri ja selle ühe osa, organisatsioonikultuuri, omavahelisi suhteid ning organisatsioonikultuuri uurimise kvantitatiivseid meetodeid. Peatüki praktiline eesmärk on selgitada, milline uurimismeetod oleks kohaseim Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri kohta püstitatud küsimustele vastamiseks.

2.1 Organisatsioonikultuuri uurimise meetodid

Halduskultuur ning selle hindamine ja analüüs on tänapäeval järjest rohkem huvipakkuv uurimisvaldkond. Euroopa Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuste Kongress (CLRAE) on algatanud üle-euroopalise uurimisprojekti „Euroopale iseloomuliku halduskultuuri” analüüsimiseks ja võimalike sarnaste või erinevate lähenemiste leidmiseks oma liikmesriikide hulgas.

Nagu ka varasemalt märgitud, samastavad mitmed teoreetikud halduskultuuri kitsamat kontseptsiooni haldusorgani organisatsioonikultuuriga (Beck, 2007: 34; Szente, 2007: 115; Jabbra & Dwivedi, 2004: 1106). Seega on ka käesolevas töös lähtutud mõõdetavatest tulemustest halduskultuuri ühe osa (organisatsioonikultuuri) hindamisel.

Rääkides avalikku sektorit kui tervikut iseloomustavatest märksõnadest, kerkivad kahtlemata üles hierarhilisus, struktuuraalsus, selgelt määratletud võimusuhted, efektiivsus ja tõhusus (Valk, 2003: 19 ja 41; Vadi, 2004: 278). *Weberliku* bürokraatia-ideaali kohaselt peaks traditsiooniline haldusstruktuur vastama organisatsioonikultuuri seisukohalt olulistele kriteeriumitele nagu poliitikute ja ametnike vaheline selge piir, ametnike selged võimupiirid, kirjalikult kehtestatud tegevusjuhendid ja reeglid ning avaliku huvi domineerimine otsuste tegemise protsessis (Mises, 1983: 48-50).

Kui eelnev peaks teoreetiliselt olema traditsioonilise lähenemise järgi aluseks avaliku sektori toimimisele tervikuna, siis kerkib paratamatult üles küsimus, kas sarnased jooned iseloomustavad või üldse peaksid iseloomustama ka kohalikku omavalitsust. Vorbecki arvates peabki inimesele lähim asutus olema võimalikult elanikukeskne, paindlik ja avatud. Sellist organisatsiooni peaks iseloomustama pigem mitte-formaliseeritus ning head inimestevahelised suhted (Vorbeck, 2007: 17). Käesoleva töö raames läbiviidav uuring peaks andma esimesi vastuseid Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonikultuuri kohta.

Riigiasutuste tasemel on organisatsioonikultuuri kvantitatiivseid uuringuid läbi viidud Eestis ka varem. Magistritööde tasemel võib näiteks tuua Kütti (2002), kes uuris konkreetselt just tüpologiseerivaid organisatsioonikultuuri meetodeid ning Linki (2007) kes uuris Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio ühinemist organisatsioonikultuuri seisukohast; bakalaureusetöö tasemel Liivi (2008), kes viis läbi uuringu kolme ühineva riigiasutuse: Kodakondsus- ja Migratsiooniameti, Piirivalveameti ja Politseiameti organisatsioonikultuuri hindamiseks. Antud töö uurimisobjektiks on nendest erinevalt valitud Eesti kohalik omavalitsus. Seda põhjusel, et kohaliku taseme vastavasisulisi uuringuid ei ole seni teadaolevalt laiemalt avalikult tutvustatud. Veel võimaldab see võrrelda halduskultuuri iseloomujooni nii riigisisesele erinevaid üksusi omavahel võrreldes kui ühiste joonte osas koos käsitledes.

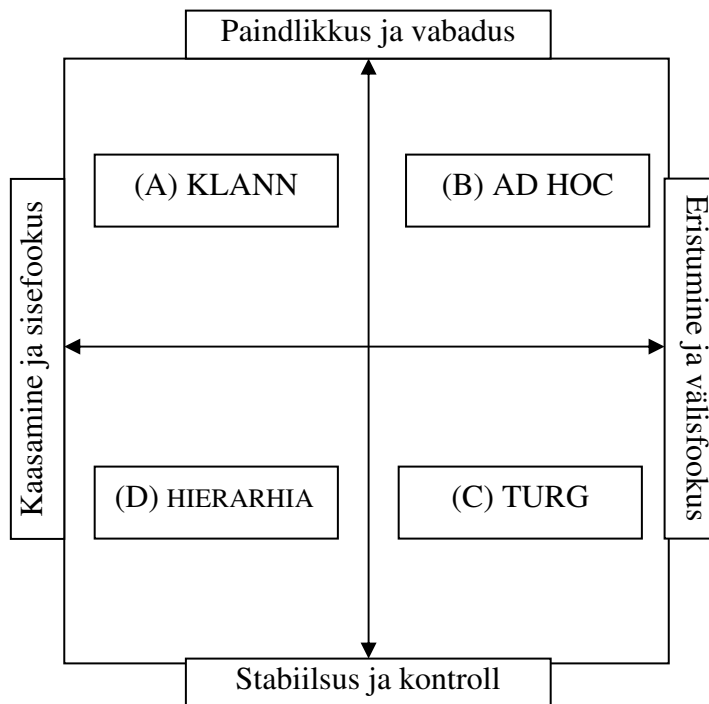
Kuna organisatsiooni- ja halduskultuuri hindamiseks on mitmeid võimalusi, siis on käesolevas alajaotuses käsitletud erinevaid võimalikke meetodeid ning otsitud vastust küsimusele, milline või millised instrumendid või meetodi oleksid kõige otstarbekamad Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri hindamiseks.

Võimalike organisatsioonikultuuri mõõtmise vahendite valikul on lähtutud haldussektori uuringute eripärast ning asjaolust, et uuringu puhul ei keskenduta vaid eraldiseisva organisatsiooni tasemele, vaid proovitakse leida üldisemaid tunnusjooni laiemate muustrite alusel.

2.1.1 Võistlevate väärtuste raamistik (CVF, *Competing Values Framework*)

See organisatsioonikulutuuri hindamise meetod põhineb teatud määral konfliktil ning vastandumisel. Selle sisuline raamistik on välja töötatud juba 1980ndatel Robert E. Quinni ja John Rohrbaugh' poolt (Quinn, Rohrbaugh, 1983) ning uue täiustatud käsitluste on pakkunud 2006. aastal Quinn koos Cameroniga (Cameron, Quinn, 2006).

Võistlevate väärtuste raamistiku (edaspidi CFV) toel on võimalik organisatsioone nende struktuurse- te väärtuste osas iseloomustada. Raamistiku kohaselt ei ole organisatsioonile tervikuna võimalik omistada vaid ühte ja ainsat iseloomustavat kultuurilist väärtust, vaid tegemist on erinevate lähene- miste kogumiga, kus mõni väärtus avaldub tugevamalt kui teine. Nagu nimigi ütleb, koosneb raa- mistik omavahel võistlevatest väärtustest (vt joonis 1): ühelt poolt paindlikkus ning vabade valikute võimalus vs. stabiilsus ning kontroll ja teiselt poolt organisatsioonisisene integratsioon vs. rõhumine organisatsioonivälistele väärtustele.



Joonis 1. Võistlevate väärtuste raamistik.

Nimetatud suundade ühendamisel saadud maatriksi puhul on tegemist ühendatud väljadega, mis iseloomustavad nelja erinevat kultuuritüüpi. Sisekaemusliku ning paindliku organisatsioonikultuuri

väljale langeva kultuuri puhul on tegemist *klannikultuuriga*, väljapoole suunatuse ning paindlikkuse väljal aga *adhokraatliku (ad-hoc) kultuuriga*. Stabiilsust taotleva ning väljapoole suunatuse väljal on tegemist *turukultuuriga* ning sisekaemusliku stabiilsust ja kontrolli otsiva väärtuste kogumi väljal *hierarhilise kultuuriga* (ibid: 35)²³. Graafiliselt esitatakse organisatsioonikultuuri tüüpe neljaväljalise kultuuriprofiili vormis, mille väljapunktide ühendamisel moodustub täidetud radiaaldiagramm. Ühel kultuuriprofiilil saab võrdluseks esitada kuni kahte erinevat uurimisalust objekti (ibid: 54).

Kultuuritüüpide väljaselgitamiseks pakuvad teoreetikud hinnangulisi väiteid sisaldava küsimustiku, kus kuue väärtusteploki (nt. organisatsiooni juhtimine, töötajate juhtimine, töötajate omavaheline koostöö jt.) alusel palutakse vastajal jaotada 100 punkti kõigi nelja esitatud väite vahel, määratledes nõnda erinevate kultuuritüüpide proportsionaalse esindatuse kogukultuuris. Nt. jaotab vastaja väitele A 20, väitele B 50, väitele C 10 ja väitele D 20 punkti. Iga väide iseloomustab üht eelnevalt nimetatud neljast kultuuritüübist ning hinnanguliste punktide kokku arutamisel on võimalik leida kultuuritüüpidevaheline väärtuseline jaotus. Samuti on eristatakse kahte hinnangukategooriat: ühelt poolt hetkel organisatsioonis eksisteerivat reaalselt olukorda ning teiselt poolt vastaja arvamust ideaalse olukorra kohta. Küsimustikus esitatud väited on saadud peamiselt Ameerika Ühendriikides läbi viidud empiiriliste uuringute tulemusena. Teoreetikute hinnangul baseerub CVF muuhulgas ka Jungi poolt välja pakutud kultuuriteoreetilistele ideedele (ibid: 36).

CVF kultuuritüüpe kirjeldatakse järgmiselt:

Klannikultuur

Antud kultuuritüüpi iseloomustab perekonnalaadne organisatsioon. Oma originaalseteks eeskujudeks saab antud tüüp pidada Jaapani ettevõtteid, kus inimeste omavahelist läbisaamist, head töökliimat ja mugavust peetakse formaalsetest struktuuridest olulisemaks. Tähtsateks märksõnadeks klannikultuuri poolt domineeritud organisatsioonis peetakse ühiseid väärtusi ning eesmärges, töötajate osavõtlikkust ka tööga otseselt mitte seotud valdkondades, ühtsust ja rõhutatud „meie” tunnet. Klannikultuuriga organisatsioon saab pidada pigem laiendatud perekondadeks kui struktureeritud

²³ Antud käsitlusele organisatsioonide halduskultuuri ja organisatsioonikultuuri hindamisel tugineb ka „Euroopale iseloomuliku halduskultuuri” selgitamisele pühendatud konverentsil (Thedieck, 2007: 77).

asutusteks või ettevõteteks. Reeglite asemel valitsevad organisatsioonis kokkulepped, tavad ja ühised visioonid. Inimestele meeldib see keskkond, kus koos töötatakse ning oma juhtides nähakse eeskätt sõbralikke meeskonda motiveerivaid kaaslasi. Töötajad pühendavad ennast organisatsiooni huvide nimel, saades vastu soodsa arengukeskkonna aastateks (ibid: 41).

Autori arvates võimaldab sellise kultuuritüübi domineerimine ka näiteks korrupsiooniohu tõusmist, kuna omavaheliste heade suhete hinnaks võib olla pisivigade ja möödalaskmiste ees silma kinnipigistamine. Küsimustikus (vt. lisa 1) esitatud klannitüüpi iseloomustavatest A tüüpi väidetest võiks seda toetada näiteks viide lojaalsuse ja töötajate omavahelise hea läbisaamise suurele rollile.

Ad hoc kultuur

Seda kultuuritüüpi on nimetatud ka 21. sajandi globaliseerunud infoühiskonnas levinud keskkonnaks, kus leitakse, et edu pandiks on innovatiivsus ja uute lahenduste kasutuselevõtt. Organisatsioon on valmis väljakutseteks, on loonud visiooni ning püüab seda ka iga hinna eest ellu viia. Peetakse lugu töötajate initsiatiivikusest, loovusest ja ettevõtlikkusest. Organisatsioonisiseseid struktuure ei ole alalised, vaid luuakse siis, kui selleks vajadus tekib ja lõhutakse niipea, kui ülesanne täidetud saab, domineeriv on projektikeskne mõtlemine. Selle kultuuritüübi iseloomustamiseks on öeldud, et *ad hoc* kultuur ei ehita losse, vaid telke; kõik on ajutine, kiiresti ümbermuudetav, efektiivne ja tõhus. Erinevalt turu ja hierarhilisele kultuuritüübile ei ole *ad hoc* kultuuris tugevalt tsentraliseeritud juhtimist: juhtimine on hajutatud projektimeeskondade tasemele ning ei ole määratud nominaalsete organisatsioonisiseste võimuhetega. Süsteemi hoiab koos töötajate pühendumine ühisele eesmärgile ning soov eesmärke saavutada (ibid: 43).

Antud kultuuritüüpi iseloomustav rahutus ning uute eesmärkide otsimine võib organisatsioonis domineerimise korral autori hinnangul ka ebasoovitavaid tagajärgi kaasa tuua. Pidev vajadus olla kõrgeimal võimalikul tasemel soosib riskide võtmist. Seda toetavad ka B gruppi iseloomustavad väited küsimustikus (nt. juhtkonda iseloomustab riske võttev käitumine ja organisatsiooni strateegias rõhatakse uutele väljakutsetele).

Turukultuur

See kultuuritüüp lähtub oma põhialustes igasuguste tehingukulude vähendamise eesmärgist. Sõna „turg” ei tähenda antud kontekstis mitte millegi turustamist, vaid seda, et organisatsioon tegutseb ise turuna. Määravateks märksõnadeks on võistluslikkus, konkurents ning iga hinna eest võitmine. Et olla turukultuuriga organisatsioonis edukas, peab olema efektiivne ja saavutama suurepäraseid tulemusi. Ülemused nõuavad igäühelt palju ning võitmisele, teistest parem olemisele orienteeritud töötaja pingutab võidu nimel. See hoiab ka organisatsiooni kui tervikut koos – kõik tegutsevad selle nimel, et ise võrreldes teistega parem välja paista (ibid: 39).

Autori arvates kätkeb antud kultuuritüüp endas avaliku sektori organisatsioonide kontekstis selgeid ohte. Olukorras, kus kõige olulisem peaks olema haldusorganisatsiooni töö tulemuslikkus, asutuse usaldusväärsus ja maine, ei peaks prevaleerima ametnikevaheline võistluslik õhkkond ning hirm oma positsiooni pärast organisatsioonis. Näiteid turukultuurile iseloomulikest väärtustest annavad küsimustiku C grupi väited (nt. edukust defineeritakse organisatsioonis konkurentide ületrumpamise läbi).

Hierarhiline kultuur

See kultuuritüüp on kõige iseloomulikum traditsioonilisele avaliku sektori asutusele, ammutades oma tausta *weberlikust* bürokraatia-ideaalist. Kultuuri iseloomustavad seitse klassikalist bürokraatiat iseloomulikku tunnust: reeglid, spetsialiseerumine, meritokraatia, hierarhia, sõltumatus, mittepersonaalsus ja aruandekohuslus (ka Mises, 1984: 47). Neid põhimõtteid järgib organisatsioon, mille eesmärgiks on olla tulemuslik, usaldusväärne, saavutada sujuvaid tulemusi ja olla stabiilne ning struktureeritud. Sellises organisatsioonis on juhtimine struktureeritud ja sirgjooneline, kõikidel osapooltel on selge ettekujutus oma ülesannetest ja nende teostamiseks vajalikest vahenditest (Drechsler, 2005: 94). Väga oluline roll on kontrollil ning panuse mõõdetavusel, ülesanded on standardiseeritud ja selgelt fikseeritud. Antud kultuuritüübis valitsevad protseduurid inimeste üle (Cameron, Quinn, 2006: 37).

Kuigi hierarhilise kultuuri poolt esindatud väärtusi peetakse avaliku sektori kandvateks alustaladeks, on autori arvates võimalik ka nende põhimõtete pöördumine eesmärkidele vastupidises suunas. Kõi-

ge paremini iseloomustaks seda arusaama küsimustiku D grupi üks väidetest, mis iseloomustab hierarhilise kultuuritüübiga organisatsiooni, kui sisemisele stabiilsusele, ettearvatavusele ja püsivusele orienteeritud struktuuri. Sellised väärtused aga ei taga piisavat arengut, kuna võivad tsentraalse juhtimise ja pika struktuuriahela varju jääda.

2.1.2 Harrisoni organisatsioonide ideoloogia (*HOI, Harrison's Organizational Ideology*)

Eelmise organisatsioonikultuuri hindamise instrumendiga on väga lähedane ka Roger Harrisoni juba 1972. aastal välja töötatud organisatsiooni-ideoloogiate tüpoloogia (HOI) (Harrison, 1972). Harrisoni seisukohalt on ideoloogia kui organisatsiooni iseloomustav element sünonüümilise tähendusega kultuurile. Selle raamistiku kohaselt iseloomustavad organisatsiooni ideoloogiat kaks skaalat – tsentraliseeritus ning formaliseeritus. Sarnaselt eelmisega väljendub ka HOI puhul maatrikssüsteemis nelja erineva ideoloogiatüübi koosmõju ja erinevad suurused. Selle puhul iseloomustab Harrison kõrge tsentraliseerituse ja formaliseeritusega organisatsioone kui *rolli-orientatsiooniga* (bürokratia, hierarhia, kompetents), kõrge formaliseerituse ning madala tsentraliseeritusega organisatsioone kui *ülesande-orientatsiooniga* (eesmärgisaavutamise vajadus), madala tsentraliseerituse ja formaliseeritusega organisatsioone kui *isiku-orientatsiooniga* (üksikisiku vajadustele keskendumine) ning madala formaliseerituse ning kõrge tsentraliseeritusega organisatsioone kui *võimu-orientatsiooniga* (edu ning valitsemine) (Harrison, 1972: 121-123; Valk, 2003: 45-50).

Nende ideoloogiliste tüüpide leidmiseks kasutab HOI väärtuste järjestamist. Sarnaselt CVFiga on loodud iga ideoloogiatüübi kohta väited, mille hindamisel vastajad järjestavad need vastavalt organisatsiooni hetkeseisule ning eraldi vastaja isiklikest tõekspidamistest lähtuvalt. Antud uuringu tulemusena tekib seega erinevate hinnangute positsioonide kokku liitmisel nelja ideoloogiatüüpi iseloomustavad väärtused ning omavahelised suhted. Oluline erinevus eelnevalt käsitletud CVF meetodist seisneb selles, et Harrison ei arvesta niivõrd selgelt erinevate kultuuritüüpide omavahelisi suhteid. Välja selgitatakse tugevalt domineerivad tüüpkultuurid, jättes kõrvale vähemolulised kultuuritüübid ning nende omavahelised suhted (Roots, 2003: 49).

2.1.3 Organisatsioonikultuuri kataloog (*OCI, Organizational Culture Inventory*)

Antud organisatsioonikultuuri hindamise vahendit kasutatakse väga laialdaselt Ameerika Ühendriikides erasektoris töögruppide ning keskmise suurusega organisatsioonide hinnangute leidmiseks (Boglarsky, 2005: 51). Kui kaks eelmist meetodit tuginesid laiemalt tüpologiseerimisele või teatud kindlate kultuurisuundade leidmisele, siis OCI esindab pigem erinevatele kultuuri dimensioonidele vastajast tuleneva hinnangu andmist. OCI on välja arendanud Ameerika teadlased Cooke ja Lafferty 1987. aastal ning seda meetodit kasutatakse väga edukalt peamiselt erinevate organisatsioonikultuuri puudutavate muudatuste ettevalmistamiseks ning erinevate firmade ühinemiste analüüsimisel. Osalt oma edu tõttu on antud meetod ka täielikult patenteeritud ning kasutusel vaid litsentseeritud korras (OCI, 2005).

Antud meetod mõõdab kahteteist organisatsiooni käitumuslikku normi, mis on jagatud kolme suuremasse gruppi- *konstruktiivsed normid* (nt. saavutuse olulisus, enesekehtestamine, inimesekesksus ning organisatsiooni töötajate vahelised suhted), *passiivsed/defensiivsed normid* (nt. konfliktide ärahoidmise oskus, traditsionaalsus, sõltuvus ning edu hindamine) ning *agressiivse/defensiivsed normid* (nt. konfliktide väärtustamine edu saavutamiseks, autoriteetsuse tase, võistluslikkuse olulisus, täiuslikkuse rõhutamine). Hinnangute andmiseks kasutatakse traditsioonilist *Likerti* tüüpi 5-astmelist skaalat (1 – kindlasti ei ole nõus ... 5 – kindlasti olen nõus). Küsimusi on standardtestis kokku 120 (Boglarsky, 2004: 50).

Antud uuringu tulemuseks saadakse kolme normide süsteemi iseloomulikud näitajad ning neid esitatakse joondiagrammina, mis näitab erinevate osahinnangute väärtust ning üldist tendentsi.

2.1.4 Hofstede organisatsioonikultuuri teooria (*HOC, Hofstede's Organizational Culture*)

Järgmise organisatsioonikultuuri iseloomustava süsteemi on välja töötanud 1990. aastal hollandlane Geerd Hofstede ning seda meetodit kasutatakse peamiselt Skandinaavias ning Madalmaades.

HOC põhineb kolmel väärtuste kogumil – töömõiste olulisus, vajadus turvalisuse järele ning vajadus autoriteedi järele. Nende kolme põhiväärtuse siseselt teeb meetod vahet kuuel faktoril, mis iseloomustavad organisatsioonikultuuri – orienteeritus protsessile vs. tulemustele, orienteeritus töötajale vs. tööle, töö tase on elementaarne vs. professionaalne, avatud vs. suletud süsteem, kontroll on lõtv vs. tugev, valitseb normatiivne vs. pragmaatiline lähenemine (Hofstede, 1998a).

Küsimustikus kasutatakse kokku 135 küsimust. Hinnangu andmiseks kasutatakse taas viie-astmelist *Likerti* tüüpi skaalat, kus läbi erinevate suunatud väidete otsitakse positsioone eelpool toodud kuue faktori suundadest ning iseloomust (Hofstede *et al.*, 1990; Hofstede 1998b: 3).

2.1.5 Organisatsioonikultuuri uuring (OCS, *Organizational Culture Survey*)

Viimane võrreldav organisatsioonikultuuri hindamise raamistik organisatsioonikultuuri uuring (edaspidi OCS) on välja töötatud juba 1983. aastal Ameerikas peamiselt Susan Glaseri poolt ning hõlmab kuut empiirilisel leitud faktorit, mis iseloomustavad organisatsioonikultuuri erinevaid aspekte – meeskonnatööd; töökeskkonda ja moraali; informatsiooni liikumist; kaasamist; juhtimist ja järelevalvet; koosolekuid ja koostööd. Nende faktorite hindamiseks kasutatakse 31-väitelist küsimustikku, millele vastatakse taas viie-astmelise *Likerti* tüüpi skaalal. Glaser *et al.* (1987) märgivad, et eriti efektiivne on antud süsteem organisatsioonisiseste eri tasandite kultuuriliste iseärasuste hindamiseks, kuna küsimuste väljatöötamisel on kasutatud väga laialdast empiirilist alusmaterjali ning küsimustik on läbinud arvukad kvalitatiivsed (vestlused ja intervjuud) kontrollid. Seega toob OCS paremini välja sama organisatsiooni baasarsaamadest erinevad lähenemised organisatsiooni kui tervikusse. Küsimustiku tulemusena on võimalik võrrelda erinevaid vastustegruppe ka vastajate siseselt. Antud küsimustikku organisatsiooni väärtuste ning kultuuriliste ilmingute uuringuteks soovitab ka Lim (1995).

2.2 Kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri hindamise meetodite valik

2.2.1 Parim(ad) valik(ud) Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri hindamiseks

Eestis on hetkel 227 kohaliku omavalitsuse üksust, millest 33 on linnad ning 194 vallad. Üksuste suurus varieerub Tallinnast (ligi 400 000 elanikku) Ruhnuni (103 elanikku). Keskmiselt on Eestis 6 000 inimest iga valla või linna kohta. Kohaliku omavalitsuse struktuuris töötab samuti erinev arv ametnikke: kui suurimas linnavalitsuses on ametis üle 1363 ametniku²⁴, siis väikseim vallavalitsus koosneb vaid kahest ametnikust. Seega on erinevused väga suured, kuid representatiivse valimi abil on võimalik teha Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri kohta üldistavaid järeldusi.

Erinevate meetodite hindamisel püüan välja tuua nende tugevad ja nõrgad küljed ning kas ja millist aspektist võiks see olla kasulik seatud eesmärgi täitmiseks. Seetõttu on otstarbekas vaadelda ka ühe uurimisalusena kohalikke omavalitsusi nende suurusest tulenevates gruppides.

Jagades Tucker *et al.* (1990) seisukohta, mille kohaselt vaid ühe meetodiga ei ole võimalik parimat pilti organisatsiooni kultuurist saavutada, on ka käesolevas töös Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonikultuuri hindamiseks kasutatud mitme meetodi kombinatsiooni. Lähtudes ka Scott *et al.* (2003) organisatsioonikultuuri mõõtmise instrumentide kategoriseerimisest (tüpologiseerivad ning dimensioonilised instrumendid), on järgnevalt vaadatud kahte tüpologiseerivat meetodit – *CFV* ning *HOI*.

Mõlemad meetodid eristavad nelja kultuuritüüpi, kuid kasutavad erinevaid tunnuseid kategoriseerimise alusena. Kui *HOI* puhul on nendeks tsentraliseeritus ja formaliseeritus, siis *CFV* liigub kontrolli ning positsiooniasetuse dimensioonides. I peatükis toodud halduskultuuri nelja võimaliku põhi-olemuse iseloomustamiseks sobib paremini *CFV* lähenemine. Seda iseloomustaks ka *HOI* suund, kuid kontrolli tugevuse temaatika oleks võrreldes tsentraliseeritusega täpsema lähenemisnurgaga²⁵. Teiseks küsimuseks on kultuuritüüpide väljaselgitamise protsess. Erinevus seisneb sellest, et *CFV* näeb ette konkureerivate väidete hindamise 100 punkti skaalal ning *HOI* nende järjestamise. Minu

²⁴ 2005. aasta seisuga. Kättesaadav: <http://www.tallinn.ee/est/g2926s23270> (17.05.07)

²⁵ Nt. võimaldab paremini välja tuua suhestust keskvõim vs kohalik tasand

hinnangul on siinkohal täpsem ning asjakohasem *CFV* lähenemine, sest erinevate hinnangute vahe on enam diferentseeritud ja seega võimaldab paremini edastada vastaja eelistust. Kui võrrelda lähenemiste võimet hinnata tegelikku või soovitatavat kultuurilist pilti, siis on need identsed, kuna mõlemad võimaldavad vastajal paigutada vastustesse ka isiklik seisukoht subjektiivselt ideaalsete lahenduste osas.

CVF eeliseks on ka uuringutulemuste võrdlemise võimalus teiste riikidega, kuna see organisatsioonikultuuri hindamise meetod on Euroopa Nõukogu poolt valitud Euroopa halduskultuuri uurimise projekti üheks teoreetiliseks aluseks (Thedieck, 2007b: 77, Szente, 2007: 131). Antud uurimismeetodi kasutamist konkreetselt piiritletud organisatsioonitüüpide, nagu seda on kohaliku omavalitsuse haldusorganid, puhul soovivad ka De Witte, Muijen (1999: 591), märkides, et tüpologiseerivatest kultuurikäsitlustest pakub *CVF* hea võimaluse omavahel võrreldavate tulemuste saamiseks.

Eelnevat silmas pidades oleks seega otstarbekam kasutada ühe organisatsioonikultuuri analüüsivahendina võistlevate väärtuste raamistiku hindamise süsteemi.

Nagu varem viidatud, oleks tüpologiseeriva lähenemise, mis annab küll hea aluse võrdlemaks erinevaid riike ning struktuuriüksusi omavahel, tasakaalustamiseks otstarbekas kasutada täiendava uurimismeetodina ka organisatsioonisiseseid dimensioone täpsemalt kirjeldavat meetodit. Järgnevalt ongi võrdluse all kolm võimalikku sellist lähenemist – *HOC*, *OCI* ning *OCS*.

Kuna antud meetodite puhul on üheks oluliseks näitajaks küsimustiku pikkus, küsimuste arv ning kui palju võtab vastajal aega nendele vastamine, siis eristub selgelt *OCS* lähenemine, kus kasutatakse 31-küsimuselist vormi. Teised meetodid kasutavad oluliselt pikemaid, vastavalt 135 ning 120 küsimust sisaldavaid küsimustikke. Kuna uuringus on vaja hõlmata mitmeid erinevaid kohaliku omavalitsuse struktuuriüksusi, siis oleks antud aspektist ratsionaalsem kasutada *OCS* meetodit. Küsimustiku keerukus ja selle täitmiseks kuluv aeg vähendavad täitjate arvu. Seda oletust kinnitas ka käesoleva töö tegemisel saadud kogemus.

Teine probleem on samuti praktilist laadi ning puudutab teoreetilise raamistiku kättesaadavust. *OCI* meetod eristub teistest, kuna on arendatud kommerts-eesmärkidel ning selle kättesaadavus litsentsi-

nõude ning muude õigusküsimuste tõttu on oluliselt keerulisem ja kulukas. Oluline on vaadelda ka meetodite sisulisi dimensioone. *OCI* kasutab kahteteist laiemat võrdlusalust ja *HOC* ning *OCS* kuut dimensiooni. Taas, arvestades uuringu eesmärki, kasutades mitmeid organisatsioone hõlmavat valimit, oleks otstarbekam kasutada kas *HOC* või *OCS* meetodit. Seda ka olukorras, kus *OCI* konkreetsemalt välja toodud dimensioonid kajastuvad teiste meetodite laiemates lähenemistes.

Viimase võrdlusalusena võiks välja tuua käsitletud meetodite peamised kasutajad Scott *et al.* (2003) järgi. *OCI* on peamiselt kasutuses Ameerika Ühendriikide erasektoris korporatiivse kultuuri hindamisel. *OCS* on aga muuhulgas kasutusel ka Ameerika Ühendriikide ning *HOC* Taani ja Hollandi valitsusasutuste organisatsioonikultuuri hindamisel. Seega tõusevad antud uuringu kontekstis taas esile *HOC* ning *OCS*. Seega, arvestades *HOC* oluliselt suuremat küsimuste arvu võrreldes *OCS* 31 küsimusega, oleks otstarbekas töös kasutada neist viimast.

Nagu eelnevalt märgitud, soovitatakse ka erialakirjanduses ühe meetodi asemel rakendada erinevate meetodite kombinatsioone. Seega oleks olukorras, kus eesmärgiks on tagada nii laiem riikidevaheline võrreldavus kui analüüsida ka erinevaid üksusi omavahel, otstarbekas kasutada kahte välja valitud meetodit teineteist täiendavalt.

Lähtudes kohaliku omavalitsuse kui organisatsiooni eripäradest ning uuringu ulatusest on kõige otstarbekam kasutada nende organisatsioonikultuuri hindamise meetoditena kombineerituna üht tüpologiseerivat lähenemist – *võistlevate väärtuste raamistikku* ning ühte dimensioonilist lähenemist – *organisatsioonikultuuri uuringut*.

2.2.2 Muudatused kasutatud uurimismetoodikas ja uuringu korraldus

Kuna *võistlevate väärtuste raamistiku* küsimustikku autorile teadaolevalt varem eesti keelde tõlgitud ei ole, on kasutatud autori eestikeelset tõlget.

Originaalkäsitluses oli *võistlevate väärtuste raamistiku* uurimismetoodika puhul kasutatud süsteemi, kus iga teemaploki väidete vahel oleks vastaja pidanud ära jagama 100 punkti, määratledes selliselt organisatsioonitüüpide tunnuste esinemise proportsioonid oma organisatsioonis. Oluline on kõik 100

punkti nelja väite vahel ära jagada. Selline meetod on väga edukalt kasutatav üksikintervjuude ja väiksemate gruppide puhul, kuid pilootprojekti raames 2006. aastal läbi viidud katsetus originaalse muutmata CVF hindamismeetodiga näitas, et üheselt arusaadavaks ei ole võimalik laia vastajaskonnaga valimi puhul seda meetodit pidada, kuna vastajatele jääb 100 punkti küsimuste vahel jagamise meetod keerukaks (Mäeltsemees *et al.*, 2007: 142).

Laiema kasutatavuse tagamiseks on käesoleva töö empiirilise alusena kasutatud CVF küsimustiku ülesehituses tehtud korrektsioone. Küsimuste asetust, sõnastust ega süsteemi muudetud ei ole. Muudetud on vaid vastamise loogikat: varasema 100 punkti jagamise alusel palutakse vastajate esitatud väited väitegrupi siseselt järjestada. Skaalana on kasutusel neljaastmeline „Jah”, „Pigem jah”, „Pigem ei”, „Ei” jada. Hilisemal kodeerimisel väärtustatakse hinnanguid järgmiselt:

Jah- 40 punkti

Pigem jah- 30 punkti

Pigem ei- 20 punkti

Ei- 10 punkti

Sellega saavutatakse olukord, kus vastajad alati 100 punkti plokisiseste väidete vahel ära jaotavad, samuti on tagatud ka originaallikast esitatud tingimus, et organisatsioonikultuuri puhul ei saa rääkida mingi konkreetse kultuuritüübi ainuesindatusest, vaid erinevate tüüpide segust (Cameron, Quinn, 2006: 17).

Käesoleva töö tegemisel saadud kogemus näitas, et ka lihtsustatud küsimustik, olles küll laiemale vastajaskonnale lihtsamini arusaadav originaalkäsitlusest, tekitab ikkagi kohati probleeme ja arusaamatusi hinnangute andmisel.

Ka varasemalt käsitletud Harrisoni (HOI) uurimismeetod kasutab uurimisvõttena järjestamist, ainsa erinevusega, et võtab punktide asemel arvesse järjekorrapositsioone (Roots, 2003: 50). Seega, sarnanevad CVF meetodis antud töö tarbeks tehtud modifikatsioonid Harrisoni meetodika puhul juba kasutatavate võtetega.

OCS küsimustik on tõlgitud autori poolt ning esitatud küsitluses sarnaselt originaalallikale. Selle kohaselt annab *Likerti* tüüpi skaalal antud vastus „Ei, üldse mitte” ühe punkti ja „Jah, täielikult” viis punkti. Üldistused on toodud kõigi vastajate hinnangute aritmeetiliste keskmistena.

Küsitluse vormis uurimus Eesti valdade ja linnade halduskultuuri hindamiseks toimus 31. märtsist kuni 4. aprillini 2008, kasutades Internetis täidetavat vormi (vt. lisa 1). Eesti 227-st vallast ja linnast õnnestus saada vastus 103-lt, mis moodustab koguarvust üle 45%. Arvestades küsitluse CVF osa keerukust (hoolimata selle lihtsustamisest), tuleb saadud vastuste hulka pidada heaks. Lisaks on vastanute koosseis – 20 linna ning 83 valda – üldjoontes samas proportsioonis üldise linnade-valdade jaotusega Eestis ning igast maakonnast on esindatud vähemalt kolm kohaliku omavalitsuse üksust. Seega saab seda valimit pidada piisavalt esinduslikuks, et selle põhjal esialgseid üldistusi teha.

2.2.3 Valimi kirjeldus

Küsimustik paluti täita valdade ja linnade esindajatena valla- ja linnasekretäridel. Esiteks on tegemist kohaliku omavalitsuse üksuste kõrgeimate ametnikega, kes juhivad omavalitsuse haldusaparaa-ti. Valla- või linnavalitsus ja selle liikmed, kelle hulka võivad kuuluda ka valla- või linnaametnikud, kuid mitte kunagi valla- või linnasekretär, on oma olemuselt *ad hoc* haldusorgan, kelle volitused sõltuvad volikogu usaldusest. Ametkonna, vähemalt kantselei või keskstruktuuri, suundumusi, oskusi ja väärtusi esindab valla- või linnasekretär.

Teiseks on KOV sekretäri puhul tegemist ka ainsa ametiisikuga, kes kõikides, ka väga väikestes valdades peab seaduse kohaselt ametis olema. Teiste ametnike puhul ei oleks saanud tagada sellisel tasemel võrreldavust. Oluline on rõhutada, et küsitluse tulemusel saadud andmed ei pretendeerigi esindama võimalikke kohaliku omavalitsuse muid allorganisatsioone peale keskvalitsuse, mida valla- või linnasekretär esindab. Selle tõttu ei ole otstarbekas eristada erinevaid valdu ja linna omavahel ning keskenduda mõne üksiku üksuse profiilile, vaid pakkuda selle asemel pigem üldistavat pilti ning valitsevaid suundumusi.

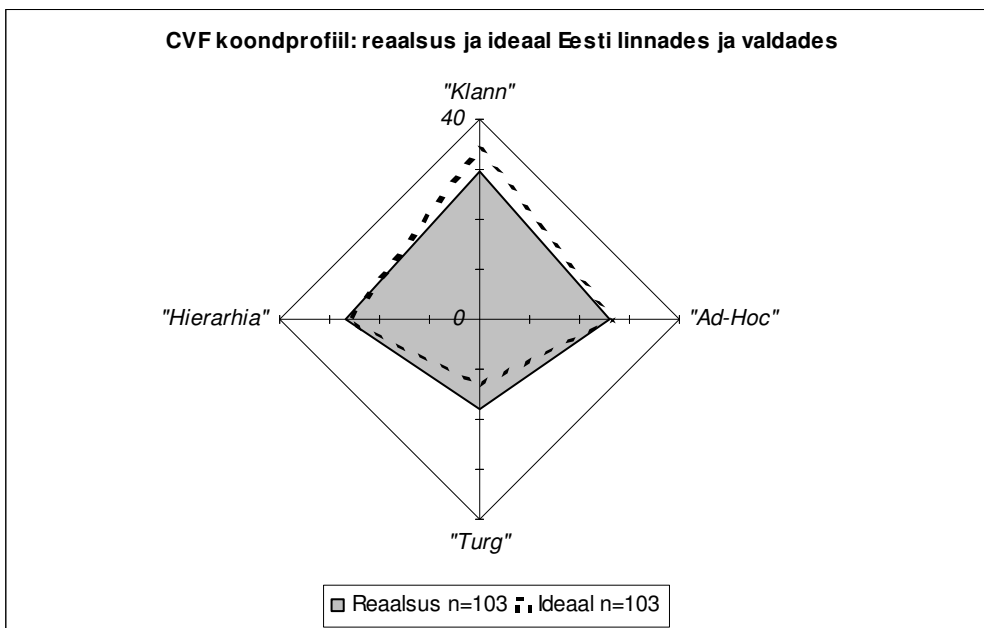
3. KÜSITLUSE TULEMUSED

3.1 Uuringutulemuste esitamine

Selles peatükis esitatakse kahe meetodi põhjal läbiviidud ankeetküsitluse tulemused ning olulisemad järeldused. Tulemusi on analüüsitud järgmistes kategooriates: üldised alused (reaalsuse ja ideaali tüübi teljel), linnad ja vallad, kohaliku omavalitsuse suurus ning piirkondlikud eripärad. Tulenevalt mahupiirangutest on uuringutulemuste esitamisel suurem rõhk asetatud võistlevate väärtuste raamistiku alusel saadud andmetele. Organisatsioonikultuuri uuringu meetodi alusel on esitatud vaid kaks olulisemat kategooriat (üldtulemus ja linnad-vallad).

Käesolevas magistritöös ei ole analüüsitud kohaliku omavalitsuse rolli ja domineeriva kultuuritüübi seost väikeriikidele iseloomulike organisatsioonikultuuri tunnusoontega. Niivõrd, kuivõrd sääraseid tunnusoone on teaduskirjanduses välja toodud (ja üldse võimalik aktsepteeritavate teaduslike meetoditega välja tuua), ei ole neis palju uudset. Ahta kandepinnaga kultuur (väikesed mitteanonüümsed kogukonnad, tutvus-, sõprus- ja peresidemed, ühised õpi-, elu- ja töökohad) ning väikesearvulise personaliga organisatsioonid kipuvad "tootma" pigem enam klannilikkust ja korporatiivsust (nt. Randma-Liiv, 2002: 375). Töö maht ega töö jaoks tehtud empiiriline uuring ei võimaldaks esitada uusi huvipakkuvaid seoseid sarnase ajaloolise ja kultuurilise taustaga riikide kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonikultuuri tüüpide vahel, mistõttu on piirdutud Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri kohta käivate järeldustega. Loodetavasti annavad need aluse ka edasiseks piiriüleseks teaduslikuks koostööks."

3.1.1 Üldine tulemus võistlevate väärtuste raamistiku alusel



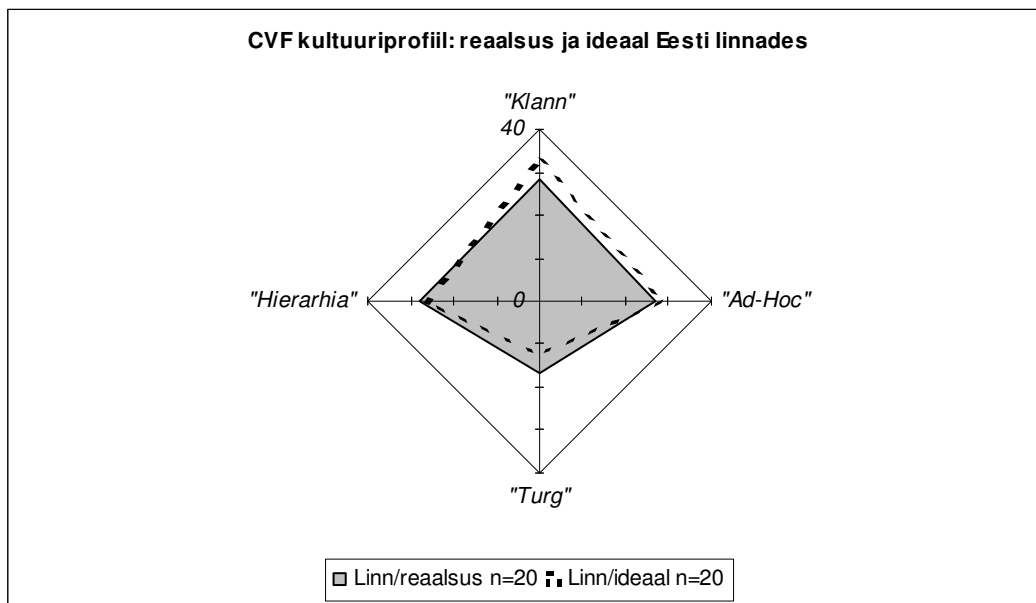
Joonis 2. CVF meetodiga mõõdetud Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri koondprofiil: reaalsus ja ideaal.

Joonisel 2 esitatud tulemuste põhjal saab järeldada, et reaalse CVF mudeli alusel leitud kultuuri-tüüpide osas domineerib 3,7 punktise ülekaaluga traditsiooniliselt avalikus sektoris domineeriva hierarhiatüübi üle klannitüüp. Huvitavalt paigutub *ad hoc* tüüp tihedalt hierarhilise kultuuri kannule, mis võib viidata nn. projektkäitumise ilmingutele Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste keskvalitsustes. Viimasele kohale organisatsioonikultuuri iseloomustavatest väärtustest paigutub turutüüp, mis ongi iseloomulik pigem kasumi ja äritulemuse eesmärgi saavutamisele suunatud organisatsioonides.

Vaadeldes seda, millist organisatsioonitüüpi üht või teist tüüpi organisatsioonis soovitakse, nähtub, et üldkokkuvõttes soovitakse enim klanni- ehk laiendatud perekonna tüüpi organisatsiooni. Lähtuvalt klannitüübi iseärasustest sooviksid küsimustikule vastanud linna- ja vallasekretärid reaalsest olukorrast veidi enam töötajatevahelist sõbralikku ja turvalist õhkkonda, üksteise igakülgselt abistamist ning laialdast meeskonnatöö kasutamist. Neis organisatsioonides, kus valitseb hierarhiatüüp, on vastajad selle tüübiga pigem rahul ega soovi muudatusi: tegelikkuse ja soovitava vahe on kõigest 0,4 punkti. *Ad hoc* tüüpi kultuuri osakaalu soovitakse näha hierarhiatüübiga sarnasel tasemel. Kõige vähem soovitakse organisatsioonis näha turukultuurile iseloomuliku konkurentsi, tulemuskesksuse ja pingestatuse süvenemist: vastajad sooviksid oma organisatsiooni kultuuris turutüübi tunnuseid näha 4,8 punkti võrra vähemal määral kui reaalselt organisatsioonis juba on.

Soove ja reaalsust võrdleva kultuuriprofiili visuaalsel hindamisel on näha, et Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste olemasolev organisatsioonikultuur on sarnane ideaalina soovitatavaga. Erinevused seisnevad vaid soovis süvendada perekondlikku klannitüüpi ning vähendada kehtivas olukorras turutüübile iseloomulikke jooni (ka Vadi, 2003:38).

3.1.2 Linnade-valdade tulemus võistlevate väärtuste raamistikul alusel

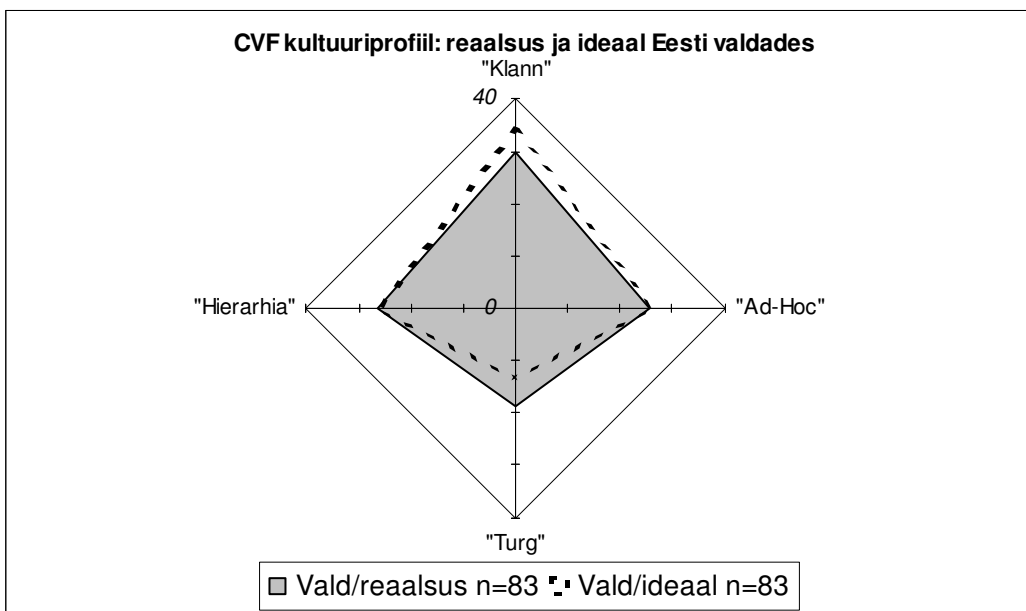


Joonis 3. CVF meetodiga mõõdetud Eesti linnade organisatsioonikultuuri kultuuriprofiil: reaalsus ja ideaal.

Linnasekretäride hinnangud reaalse olukorra kaardistamiseks on üldjoontes sarnased valdade ja linnade koondtulemusega, kuid siiski esineb üks oluline erinevus. Klannitüüp ja hierarhiatüüp on linnade puhul praktiliselt võrdne, erinedes kõigest 0,4 hinnangupunkti võrra. Seega ei oma linnades perekondliku kultuuri ilmingud hierarhiliste tunnusjoonte üle nii suurt mõju. Üheks võimalikuks põhjenduseks on linnavalitsuse struktuuri suhteline suurus.

Ideaalide osas on dünaamika samuti osaliselt sarnane linnade ja valdade koondprofiilile. Ka linnades soovitakse pigem veidi klannilikumat ja *ad hoc* tunnustele vastavat kultuuri, vähem võiks aga olla turusuhteid. Erinevalt koondprofiilist tuleneb aga linnasekretäride vastustest, et vähendada soovitakse ka hierarhilise kultuuri ilminguid linnavalitsustes. Oluline on rõhutada, et antud küsitlus, haarates vaid linna- ja vallasekretäre, pretendeerib järeltusi tegema vaid kohaliku omavalitsuse keskmisministratsiooni, mitte aga kõikide kohaliku omavalitsuse struktuuri kuuluvate asutuste osas (linnades

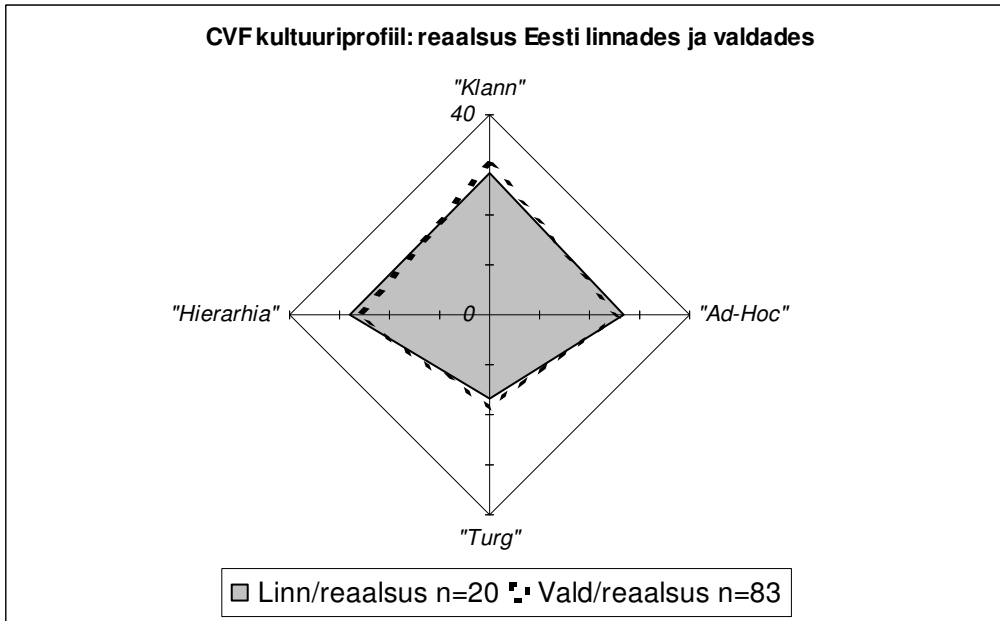
võib nende osakaal eriti suureks osutada, valdades pigem ongi keskvalitsuse seisukoht, mida iseloomustab vallasekretär, määrav).



Joonis 4. CVF meetodiga mõõdetud Eesti valdade organisatsioonikultuuri kultuuriprofiil: reaalsus ja ideaal.

Valdade puhul on näha sarnaseid iseloomujooni nagu koondjaotuse ning linnade jaotuse puhul. Domineerib klannitüüp, järgnevad väikeste vahedega hierarhia ning *ad hoc*. Juba olulise vahega jääb kõige väiksema osakaaluga osiseks turutüüp (vahe klannitüübiga 11,1 punkti).

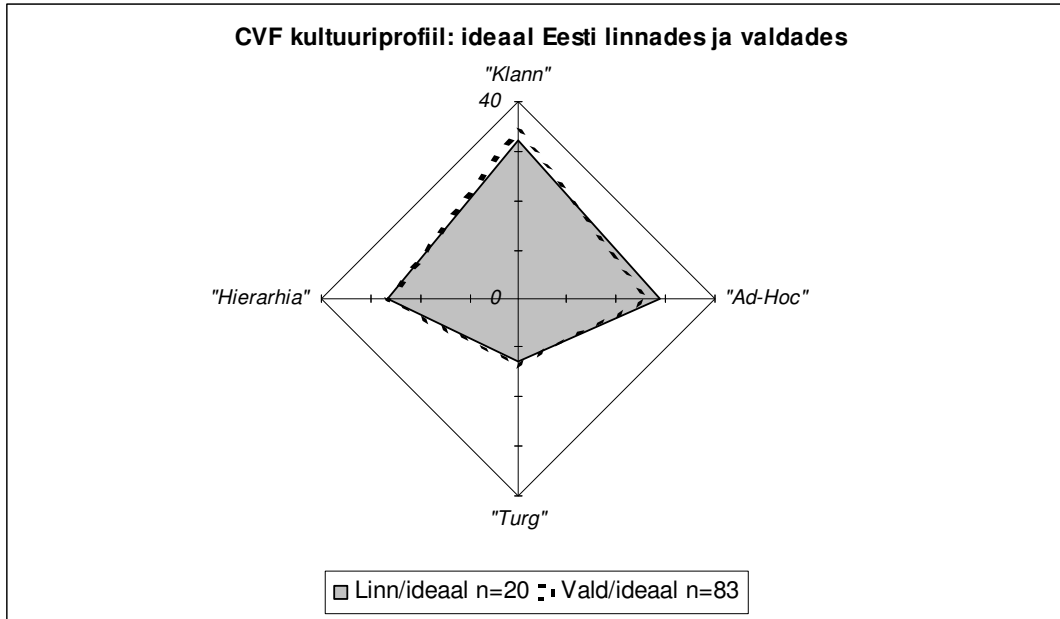
Ideaalide osas on olukord sarnane linnadega: ka valdade soov on näha oma organisatsiooni kultuuripildis rohkem klannilikumaid jooni, seda turutüübile omaste joonte vähenemise arvelt. Reaalsuse ja ideaalide vahel hierarhia ning *ad hoc* tüübi osakaalu puhul erinevusi ei esine.



Joonis 5. CVF meetodiga mõõdetud Eesti linnade ja valdade organisatsioonikultuuri kultuuriprofiil: reaalsus.

Selleks, et oleks võimalik välja tuua võimalikke erinevusi ja/või sarnasusi linnade ning valdade vahel, on joonisel 5 kujutatud kultuuriprofiilil võrreldud linnade ja valdade organisatsioonikultuuride tegelikkust.

Tulemustest on näha, et reaalne olukord linnades ja valdades on üldjoontes vägagi sarnane. Nelja kultuuritüübi järjestus on nii linnades kui valdades sama. Kui linnade puhul on klannitüübi ja hierarhia väärtused suhteliselt sarnased (vahe 0,4 punkti), siis valdades eristub klannitüüp selgelt hierarhiast, omades 3,2 punktist ülekaalu. Samas on linnades veidi olulisemad *ad hoc* kultuuritüübile tuttavad omadused nagu innovatiivsus, uuenduslikkus ja kiire töötempo. Vahe valdadega on selles osas 1,2 väärtuspunkti suurune. Turutüüpi märkiv näitaja erineb valdade ja linnade vahel 1,6 väärtuspunkti võrra valdade kasuks. Selle, kas põhjuseks võiks olla valdade keskstruktuuris valitsev võistluslikkus ja konkurents, peavad välja selgitama täpsemad uuringud.



Joonis 6. CVF meetodiga mõõdetud Eesti linnade ja valdade organisatsioonikultuuri kultuuriprofiil: ideaal.

Tulemustest nähtub, et valdade ja linnade soovide ehk ideaalorganisatsioonikultuuri osas on olemas küll väikesed, kuid huvitavad erinevused. Nimel näeksid vallasekretärid ideaalolukorras pigem klan- nilikumat kultuuri kui linnasekretärid ja seda mitte turu, vaid *ad hoc* tüübi arvelt. Hinnangud turu- ja hierarhiatüübile on linnade ja valdade ideaalhinnangutes sisuliselt võrdsed.

3.1.3 Piirkonnad võistlevate väärtuste raamistiku alusel

Tabel 1

CVF uuringutulemused piirkondlikus lõikes.

		REAALSUS				IDEAAL			
		KLANN	AD HOC	TURG	HIERARHIA	KLANN	AD HOC	TURG	HIERARHIA
PÕHJA	Harjumaa	27,2	24,4	20,5	27,9	32,6	29	11,6	26,9
	Raplamaa	27,3	25,1	20,1	27,6	31,7	29,1	10	29,2
	Järvamaa	28,4	27,8	18,3	25,5	30,5	27,3	16,3	25,9
	KOKKU	27,6	25,8	19,6	27,0	31,6	28,5	12,6	27,3
LÕUNA	Tartumaa	27,2	24,5	20,7	27,7	35	26,5	12,9	25,6
	Valgamaa	25,4	24,5	26	24,2	34,4	28,9	13,6	23,1
	Viljandimaa	26,2	25,3	21,1	27,3	34,8	24,5	10,7	30,1
	Võrumaa	30,8	27,3	14,6	27,4	33,9	29,8	13,3	23
	Pölvamaa	32,4	30,9	18,4	18,4	35	22,5	12,5	30
KOKKU	28,4	26,5	20,2	25,0	34,6	26,4	12,6	26,4	
LÄÄNE	Läänemaa	31,9	27,4	14,1	26,7	35,3	29,6	10,3	24,9
	Hiiumaa	33,1	24,5	12,5	30	33,3	26	14	26,7
	Pärnumaa	31,9	24,1	14,9	29,2	34,9	24,3	15,6	25,3
	Saaremaa	35	20,1	16,9	28	31,9	23,5	13,2	31,4
	KOKKU	33,0	24,0	14,6	28,5	33,9	25,9	13,3	27,1
IDA	Jõgevamaa	32,5	28,5	13,5	25,5	34,2	30	10,8	25
	Ida-Virumaa	31,6	29,6	13	25,8	31,5	28,9	12,9	26,8
	Lääne-Virumaa	26,7	24,4	21,3	27,6	32,6	23	15,6	28,8
	KOKKU	30,3	27,5	15,9	26,3	32,8	27,3	13,1	26,9

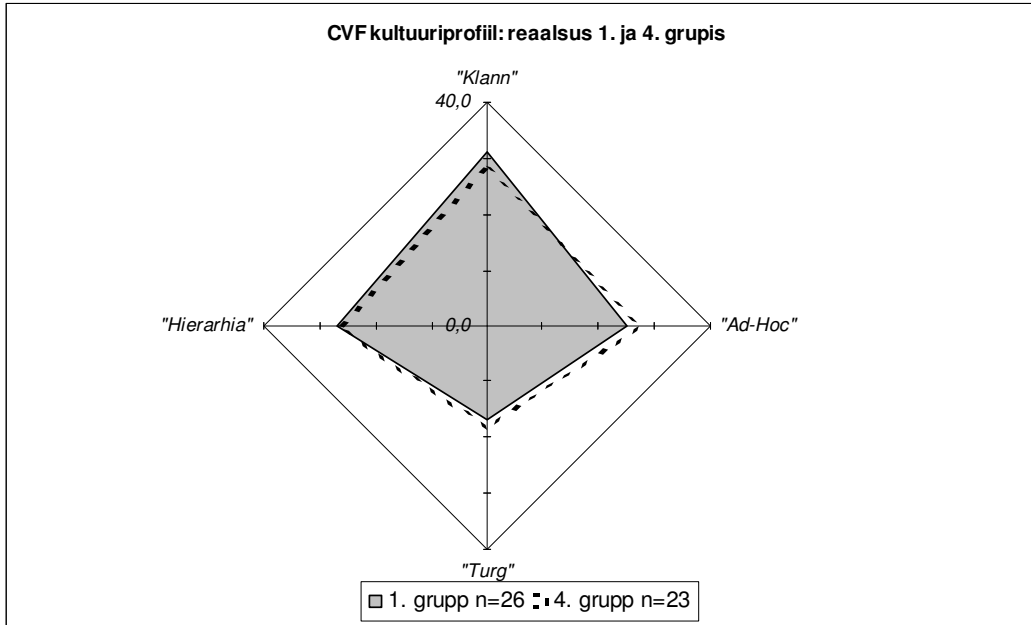
Tabelis 1 on esitatud vastanud linna- ja vallasekretäride hinnangud oma kohaliku omavalitsuse administratsiooni organisatsioonikultuuri kohta koondtabelina. Kuigi valim moodustas ca 45% kõigist Eesti kohaliku omavalitsuse üksustest, on võimalik iga maakonna juures rääkida vähemalt kolmest vastanud linnast või vallast. Selleks, et leida võimalikke piirkondlikke erinevusi, on maakonnad rühmitatud lisaks ka suuremateks gruppideks.

Suuri piirkondlikke erinevusi võrreldes eelpool nähtud üldiste organisatsioonikultuuri tulemustega näha ei ole. Sarnaselt koondtulemustele on ka piirkondlikult domineerivaim kultuuritüüp perekondlik klannitüüp. Kõige enam leidub seda Lääne-Eestis. Sarnaselt eelnevaga on vähemtähtsaim tüüp kaantud skeemil turukultuur, omades siiski küllaltki suurt piirkondlikku erinevust. Kõrgeim piirkondlik näitaja on Lõuna-Eestis, kuid ka piirkonna siseselt on varieeruvus suur, ulatudes 14,6 punktist Võrumaal kuni 26 punktini Valgamaal, olles seal ka domineerivaks tüübiks. Valgamaa paistab silma ka selle poolest, et maakonnas vastanud valla- ja linnasekretäride hinnangul on nende kultuuritüüpide jaotus vägagi tasavägine ning selget dominantu välja ei kujune.

Ideaalnägemes on samuti piirkondade vahel näha sarnast mustrit eelnevaga. Väga levinud on suurema klannikultuuri soov, kui see tegelikult eksisteerib. Kõrgeimalt hindas seda Põlvamaa ja Lõuna-Eesti, kuid Põlvamaad esindas uuringu valimis vaid kolm kohalikku omavalitsust, mis ei pruugi olla üldistuste tegemiseks piisav. Järjestuselt ja koostiselt on samas kõik organisatsioonikultuuri näitajad sarnased ka koondtulemuses soovitle, kus järjestus liigub domineerivast klannikultuurist vähemtähtsa turukultuurini ning *ad hoc*- ja hierarhiakultuur on suhteliselt võrdsel tasemel.

3.1.4 KOV suurusest lähtuvad tulemused võistlevate väärtuste raamistiku alusel

Kohaliku omavalitsuse üksuste elanike arvu alusel jaotas autor valimis esindatud linnad ja vallad nelja erinevasse võrdsete KOV-ide arvuga gruppi, et oleks võimalik neid omavahel võrrelda. Gruppide suurused on järgmised: 1. grupp (kuni 1300 elanikku, 26 KOV-d), 2. grupp (1300-2000 elanikku, 28 KOV-d), 3. grupp (2000-5000 elanikku, 26 KOV-d) ning 4. grupp (rohkem kui 5000 elanikku, 23 KOV-d).



Joonis 7. CVF meetodiga mõõdetud Eesti linnade ja valdade organisatsioonikultuuri kultuuriprofiil: reaalse olukorra võrdlus suurima ja väikseima grupi vahel.

Tabel 2

CVF meetodiga mõõdetud Eesti linnade ja valdade organisatsioonikultuuri kultuuriprofiil: reaalse olukorra võrdlus kõikide gruppide lõikes.

<i>REAAL</i>	"Klann"	"Ad-Hoc"	"Turg"	"Hierarhia"
1. grupp	31,0	25,1	16,9	27,0
2. grupp	30,2	25,5	18,4	26,2
3. grupp	28,1	25,6	18,7	27,7
4. grupp	27,7	27,4	18,2	26,7

Jooniselt 7 ning tabelist 2 on näha, et erineva elanike arvuga kohaliku omavalitsuse üksuste vahel võib täheldada mõningasi erinevusi. Liikudes väiksematest valdadest-linnadest suuremateks, väheneb järjest ka klannikultuuri määr kultuuriprofiilis, jäädes siiski ka suurima grupi puhul väga napilt profiilis domineerima. Seega võib öelda, et antud andmete alusel on klannikultuuri määr lineaarses seoses kohaliku omavalitsuse üksuse väiksusega: mida väiksema elanike arvuga on omavalitsus, seda suurem osakaal on klannikultuuril. Kuna klannikultuuri iseloomustavad organisatsioonisisene perekondlik kliima ja töötajate hea läbisaamine, on väiksema elanike arvuga kohtades eeldused sellise tüübi domineerimiseks soodsamad.

Sarnast tendentsi võib vaadelda ka *ad hoc* kultuuri puhul, küll aga vastupidises suunas: kasvades elanike arvu suurenedes. Turu- ja hierarhiatüübi puhul selget lineaarset seost omavalitsuse suuruse ja organisatsioonikultuuri esinemismääraga ei ole võimalik tuvastada.

Ideaalide osas suurusgruppide lõikes erinevusi üldisest kultuuriprofiilist ei esinenud: klannikultuur omab kõikides gruppides domineerivat positsiooni (eraldi kultuuriprofiili töös esitatud ei ole).

3.1.5 Üldine tulemus organisatsioonikultuuri uuringu alusel

Organisatsioonikultuuri uuringu küsimustik kaardistab organisatsioonis erinevaid väärtusi ja hinnanguid (kolleegid ja atmosfäär, sisekliima, infovahetus, kaasamine, juhtkond ja koosolekud). OCS alusel läbi viidud küsitluse tulemused on esitatud lisa 2.1. Küsimustiku hindamisel arvestati vastuste hindeid skaalal üks kuni viis. Seega moodustab iga küsimuse vastus aritmeetilise keskmise sellele küsimusele antud hinnangutest. Lisaks koondhinnangutele on välja toodud ka vastused linnade ja valdade lõikes.

Üldjoontes jäid kõik hinnangud viiepallises skaalas organisatsiooni väärtustele vahemikku 3,45 ja 3,86. Hinnangud üksikutele küsimustele varieerusid küll rohkem (3,11 kuni 4,39), kuid see ei kannu organisatsioonikultuuri seisukohalt muud informatsiooni peale kitsa küsimuse hetkeolukorra kaardistamise (nt. madalaimalt hinnati tööülesannetega hakkama saamise korral kiituse jagamist juhtkonna poolt).

Kõige enam on küsitluses osalenud valla- ja linnasekretärid hinnanud organisatsiooni väärtusena kaasamist otsuste tegemise protsessi, omistades sellele keskmiselt 3,86 hindepalli. Kaasamise all on antud kontekstis mõistetud sõnaõigust otsuste tegemise protsessis (üksik-küsimusena anti ka väga kõrge hinnang 4,37 palli näol, mis võis olla kogu ploki kõrge tulemuse põhjuseks), vastaja seisukohadega arvestamist ning vastaja isiklike ideede väärtustamist organisatsiooni tasemel.

Kõrgelt olid vastajad hinnanud ka väiteid kolleegide ja atmosfääri ning infovahetuse valdkondades. Hinnangud jaotusid vastuseplokkides suhteliselt ühtlaselt ning keskmiselt hinnati neid vastavalt 3,62

ja 3,61 punkti väärilisteks. Kolleegide ja organisatsiooni atmosfääri valdkonnas on esitatud väited suunatud kaastöötajate koostöö ja konstruktiivsuse hindamiseks. Infovahetuse küsimusteplokis hinnatakse aga töö tegemiseks vajaliku informatsiooni kättesaadavust ning infopoliitika tõhusust.

Suhteliselt võrdselt on vastajad hinnanud ka organisatsiooni sisekliima ja juhtkonnaga seotud asjaolusid (tulemused vastavalt 3,55 ning 3,53 punkti). Sisekliima valdkonna alla kuulub organisatsiooni suhtumine (väärtustamine, usaldamine) oma töötajasse. Juhtkonnaga seotud küsimused hõlmavad tööülesannete delegeerimise ning alluvatega suhtlemise temaatikat.

Kõige madalama hinnangu on linna- ja vallasekretärid andnud koosolekute läbiviimisele organisatsioonis (3,45 hindepalli). Antud valdkond esindab väiteid, kas kõik töötajad võtavad koosolekutest aktiivselt osa; kas koosolekul otsustatud ka ellu viiakse ning kas vastaja hinnangul on koosolekutel veedetud aeg hästi veedetud aeg. Võimalik, et see vastus peegeldab ka üleüldist asjaliku diskussiooni vähest väärtustamist praeguses Eesti ühiskonnas.

3.1.6 Linnade-valdade tulemus organisatsioonikultuuri uuringu alusel

Lisaks üldistele hinnangutele on OCS küsitluse tulemused esitatud ka linnade ja valdade kontekstis. Täpne punktijaotus on toodud ära lisades 2.2 ja 2.3.

Huvitavaid võrdlusmomente on nendes mitmeid. Näiteks hindavad valdu esindavad vastajad oma linnakolleegidest kõrgemalt üldist organisatsiooni atmosfääri ning kaastööliste abistavat tuge. Vahe ulatub antud mastaapides 0,2 hindepunktini. See toetab oma olemuselt ka CVF alusel leitud valdade suuremat kaldumist klannikultuurile.

Vastupidiselt hindavad aga linnu esindavad vastajad kõrgemalt oma organisatsiooni infovahetust ja informatsiooni kättesaadavust, väärtustades seda ploki valdade 3,58 punkti asemel 3,72 punktiga. Kuna ka CVF põhjal hindasid linnade esindajad kõrgemini *ad hoc* kultuuri väärtusi, nende seas ka näiteks innovaatilisust, võib info kättesaadavuse väärtustamine seda olukorda toetada.

Lisaks on linnasekretärid positiivsemaid hinnanguid andnud oma organisatsiooni juhtkonna tegevusele, määrates hindepunkte 3,60 eest. Valdade esindajad on aga hinnanud oma organisatsioonide juhtkondi keskmiselt 3,49 punkti väärtuses.

Suhteliselt võrdselt on hinnanud nii vallad kui linnad oma organisatsiooni ülejäänud valdkondades. Koosolekute mõttekuse ja efektiivsuse hinnang on ühtselt linnadel 3,43 ja valdades pisut kõrgem 3,45 punkti. Töötaja kaasamine ja tema ideede hindamise plokk on saanud nii linna kui valla esindajatelt samuti võrdselt 3,85 ja 3,86 punkti.

3.2 Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri iseloomustamine

Käesoleva magistritöö raames võistlevate väärtuste raamistiku meetodi alusel läbi viidud organisatsioonikultuuri küsitluse tulemused annavad võimaluse võrrelda Eesti valdade ja linnade esindajate vastuseid teoreetilises kirjanduses esitatud üldistatud avaliku sektori asutuste kultuuritüüpidega. Teiselt poolt on tehtud uuringu tulemuste alusel võimalik võrrelda Eesti kohaliku omavalitsuse üksuseid omavahel: linnaline asustustüüp, geograafiline paiknemine Eesti maa-alal, elanike arv jt. linnade ja valdade kohta teada olevad tegurid, mis on seostatavad teatud organisatsioonikultuuri tüüpidega.

Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste organisatsioonikultuuri hindamisel käesoleva töö raames läbi viidud küsitluse alusel tuleb arvestada sellega, et kuigi küsitluse valim on esinduslik ning katab proportsionaalselt kõik KOV tüübid, saab valla- või linnasekretäri vastuste alusel teha järeldusi vaid KOV administratsiooni hinnangute ja väärtuste osas. Samas on tegemist esimese laiemat üldistusastet taotleva uuringuga Eesti valdade ja linnade organisatsioonikultuuri kohta ning sügavamate järelduste tegemiseks tuleks linnu ja valdu, nende asutusi, ametnikke, ehk ka elanikkonda uurida põhjalikumalt.

Olemasolevate küsitlustulemuste alusel saab väita, et Eesti KOV keskorganite organisatsioonikultuur järgib peamiselt klannikultuuri mustrit. Nõnda iseloomustab Eesti valdade ja linnade organisatsioonikultuuri enim suhete perekondlikkus, pigem pehmete väärtuste esindamine, vastastikune abistamine ja sõbralik õhkkond. Avaliku sektori asutustele klassikaliselt omistatava *weberliku* hierarhilise kultuuri ilmingud jäävad organisatsioonikultuuri mõjuritena teisele positsioonile, olles samas suhteliselt võrdsed projektikultuuri ilminguid kandva *ad hoc* tüübiga. Võistluslik, konkurentsile rajatud turukultuur on aga küsitlusele vastanud Eesti valdade ja linnade kõrgemate ametnike arvates kõige vähem oluline organisatsioonikultuuri determinant. Klassikalise hierarhilise struktuuri domineerimise asemel valitseb Eesti valdades ja linnades klannikultuur, ehkki arvestades kohaliku omavalitsuse olemust, ei ole selline uurimistulemus väga üllatav.

Uurimismeetod eeldab küsitletavate vastuseid ka ihaldatava organisatsioonikultuuri tüübi kindlaksmääramiseks. Üldistest soovitud kultuuritüübi uurimise tulemustest nähtus, et vastajate hinnangul sooviksid nad klannikultuuri veelgi suuremat domineerimist, seda olukorras, kus organisatsioonikultuuri peamiseks reaalseks määrajaks ongi juba perekondlikkus. Võitluslikkust ja konkurentsi soovivad vastajad üldiste tulemuste alusel aga veelgi oma ideaalvariandis vähendada. Neist vastustest aimub muuhulgas vastuseis *New Public Managementi* kontseptsioonile, mille selgeimaks esindajaks saaks lugeda turukultuuri tunnuste – võitluslikkus, efektiivsus, konkurents – nii vähest esinemist realselt kirjeldatud olukorras kui väljendatud soovkeskkonnas. *New Public Managementi* kontseptsioonist tuntud põhimõtete ebaedu kirjeldavad ka Drechsler (2005: 95) ja Madise (2000: 133).

Huvitava muustrina joonistus välja otsene seos klanniliku kultuuritüübi esinemissageduse ja kohaliku omavalitsuse üksuse suuruse vahel. Mida väiksem on linna või valla elanike arv, seda suurema osakaaluga on selle organisatsioonikultuuri profiilis klannikultuur. Samas ei olnud sarnast lineaarset seost võimalik täheldada hierarhilise organisatsioonikultuuri poole kalduvate kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, sest seda kultuuritüüpi esindavaid linnu ja valdu on kõikides valimisse kuuluvates gruppides. Seega oleks ebatäpne seostada erinevaid organisatsioonikultuuri tüüpe (klann ja hierarhia) üheselt kohaliku omavalitsuse üksuse suurusega. Küll aga väärivad sisulist käsitlemist klannikultuur väikevaldades ja -linnades, selgitamaks nii selle eeliseid kui puudusi valla- või linnaelanike seisukohalt. Seega võib sissejuhatuses püstitatud hüpoteesi klannikultuuri ilmingute laiemast esinemisest väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes (seda nii omavalitsuse suuruse kui valla ja linna kontekstis) osaliselt tõeseks lugeda. Samas hierarhilise kultuuritüübi ja kohaliku omavalitsuse suuruse vahele lineaarset seost tõmmata ei saa.

Linnade ja valdade omavahelise võrdlemise käigus selgus, et küsitlusele vastanute hinnangul kaldub praegu olemasolev kultuuriprofiil valdades linnadest enam klanniliku kultuuritüübi väljale. Samuti ilmneb valdade organisatsioonikultuuri diagnoosimisel hierarhilise kultuuritüübi tunnuseid mõnevõrra vähem kui linnades. Huvitaval kombel iseloomustab aga valdu võrreldes linnadega konkurentssile rajatud nn. turutüübi tunnuste veidi suurem esinemine. Sellise valdade ja linnade vahelise üllatava erisuse põhjuseid ei ole käesolevaks tööks kogutud andmestiku põhjal võimalik hinnata. Võib vaid oletada, et vähe formaliseeritud organisatsioonisiseste suhete korral pääseb ka konkurentsi ja

võrdlemise vaim teatud juhtudel enam esile ning kollektiivi nõrgima võistluslik väljatõukamine võib olla klanni või perekonna formaalsete liidrite jaoks lihtne ja kasulik.

Nii linnade kui valdade esindajad soovivad küsitluse tulemuste kohaselt pigem klannikultuuri elementide enamat mõju ka tulevikus, s.o sõbralikumat ja vähem tulemustele ning konkurentsile suunatud organisatsioonikultuuri. Urbaniseerumisest tulenevate organisatsioonikultuuri erinevuste osas saaks teha järeldusi vaid niivõrd, kui võrd klannikultuuri osakaal valdades on suurem kui linnades ning ka soov selle osakaalu kasvuks tundub küsimustikule tuginedes valdades suurem olema. Siiski väärrib tähelepanu, et ka linnavalitsustes ollakse olemasolevate klanni- ja turukultuuri tüüpide osakaalu suhtes pigem rahulolematud.

Piirkondlike erinevuste ja neid selgitavate mustrite osas on võimalik välja tuua, et praegu olemasolevas organisatsioonikultuuri tüübis domineerib klannikultuur enim Lääne-Eesti maakondades (üldse kõige suurem klannitüübile vastavus näib küsitluse tulemuste põhjal olevat Saaremaal), kõige vähem aga Viljandi- ning Valgamaal. Lääne-Eestis on lisaks kõrgele klannikultuuri tunnuste osakaalule ka erinevalt teistest piirkondadest pisut kõrgem hierarhiakultuuri tase. Huvitaval kombel ei tule selline tulemus vaid ühe maakonna kõrgest keskmisest tulemusest, vaid kõik piirkonna neli maakonda omavad teiste maakondadega võrreldes kõrgemat hierarhiataset. Kõrgeima hierarhiakultuuri- ga troonib Pärnumaa napilt Viljandimaa ees.

Turukultuuri osakaalu hindamisel nähtub suur erinevus Lääne- ja Ida-Eesti ning Lõuna- ja Põhja-Eesti vahel. Neist esimesel kahel näitab turukultuuri tase pigem teistega võrreldes madalamat tulemust (14-16 punkti ümber) ning kahe viimase piirkonna puhul on turukultuuri näitaja pigem kõrgem (ca 20 punkti). Üheks võimalikuks põhjuseks võiks loogiliselt lugeda suurte linnade mõju organisatsioonikultuurile naabermaakondade linnades ja valdades. Üllatuslikult domineerivad organisatsioonitüübis turukultuuri elemendid enim Valga maakonna kohaliku omavalitsuse üksustes.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et peale mõne ülaltoodud huvitavama kokkulangevuse ja erinevuse ei ole võimalik kogutud andmestiku põhjal väita, et oleks välja kujunenud selged maakondlikud või piirkondlikud kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri mustrid. Sarnaselt eelnevalt leitudle domineerib ka maakondade ja piirkondade lõikes nii reaalselt hinnatud kui soovitavas olukorras selgelt

klannitüüpiline kultuur ning teisele ja kolmandale kohale asetuvad hierarhiline ja *ad hoc* kultuuri-tüüp. Madalaimat osakaalu kohaliku omavalitsuse üksuste kultuuriprofiilides on ka piirkondlikus lõikes võimalik näha turukultuuri osas.

Eelmises töö osas organisatsioonikultuuri uuringu meetodi alusel leitud tulemuste esitamisel selgus, et Eesti kohalikud omavalitsused väärtustasid enam kaasamisega seotud, kolleegide ja organisatsiooni atmosfääri ning infovahetust puudutavaid väärtusi. Veidi madalamaid hinnanguid andsid vastajad oma organisatsiooni sisekliimale, juhtide omadustele ning koosolekutega seotud väärtustele. Vallasekretärid väärtustavad oma hinnangul kõige enam enda ümber olevaid kolleege ning üldist organisatsiooni sisekliimat. Linnasekretäride hinnangud aga lähevad vallaesindajate hinnangutest lahku infovahetuse ja juhtkonnaga koostöö laabumise osas. Nende valdkondade toimimisele annavad linnade esindajad kõrgemad hinnangud kui nende kolleegid valdades. Kaasamist ja koosolekul tehtud tööd hindavad mõlemad vastajagrupid sarnaselt: suuri erinevusi selle näitaja osas ei ole.

Seega ilmneb ka OCS alusel antud vastustest, et valdades väärtustatakse nii olemasoleva organisatsioonikultuuri juures kui ka soovitatavat organisatsioonikultuuri tüüpi kirjeldades enim pehmeid väärtusi, sõbralikku läbisaamist kaastöötajatega, kokkuhoidvat organisatsiooni ja sooja sisekliimat. Linnades hinnatakse kõrgemalt hierarhilisele organisatsioonikultuuri tüübile omaseid tunnuseid nagu struktureeritud ja korrastatud infovahetus töötajate vahel, otsuste tegemise protsessi kindlakäeliselt haldav juhtkond ja selge formaliseeritud suhtluskorraldus.

Edasistes teadustöodes oleks põhjendatud uurida, kas tugevalt klannikultuuri väljale kalduv organisatsioonikultuur loob võrreldes hierarhilise organisatsioonikultuuriga tugevamad eeldused korrupsiooni-ilminguteks ning vähendab ametnike motivatsiooni end arendada ja distsiplineeritult töötada, või mitte. Uurimist väärrib ka „kõvakäelise” liidri tekkimise võimalus ja mõju erinevatele organisatsioonikultuuri tüübi väljadele langevates organisatsioonides.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö esitab tegeliku olukorra uurimisele toetatud Eesti valdade ja linnade organisatsioonikultuuri analüüsi halduskultuuri mitmedimensionaalse käsitluse taustal. Kahtlemata saab töö tulemusi käsitleda vaid esmase sissevaatena teemasse, lisaks uuenduslikele järeldestele väärivad tulevaste uuringute seisukohalt enim tähelepanu organisatsioonikultuuri uuringu (OCS) ja võistlevate väärtuste raamistiku (CVF) meetodiga organisatsioonikultuuri uurimisel tekkinud praktilised probleemid ja tehtud reservatsioonidest loobumise võimalikkus.

Töö ajendanud CLRAE üle-euroopaline uurimus lähtub autori hinnangul liialt kitsast halduskultuuri määratlusest. Halduskultuuri ei saa samastada organisatsioonikultuuriga: selle seisukoha põhjendused on varem avaldatud Mäeltsemees *et al.*, (2007) ning käesolevas töös on piiratud vaid põgusa ülevaatega osundatud tööst. Selle ülevaate eesmärk on täpselt piiritleda magistritöö uurimisteema ning valitud organisatsioonikultuuri määratluse õigustamiseks esitada pidepunktid halduskultuuri kui mitmekihilise fenomeni mõistmiseks.

Analüüsinud erinevaid organisatsioonikultuuri uurimise meetodeid, nende kriitikat ja kasutusala, jõudis käesoleva magistritöö autor järeldestele, et parima tulemuse võiks anda kahe erineva meetodi ühendamine. Nii ongi Eesti kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri uurimiseks kasutatud CVF ja OCS meetodi alusel koostatud küsimustikku. CVF küsimustiku osas on autor sisse viinud ka vastamist lihtsustavaid muudatusi, mis töös kasutatud uurimisvalimi seisukohalt ka otstarbekateks osutusid.

Empiiriliste andmete saamiseks viidi läbi elektrooniline küsitlus Eesti valla- ja linnasekretäride seas. Valimi suuruseks kujunes 103 vastanud omavalitsust, millest 20 olid linnad ja 83 vallad.

Ükski organisatsioonikultuuri tüüp ei ole ühes organisatsioonis ainuvalitsev: pigem saab rääkida olemasoleva ja soovitava organisatsioonikultuuri paiknemisest enamal või vähemal määral ühel neljast väljast: klanniliku kultuuri, turukultuuri, hierarhilise kultuuri või *ad hoc* projektikultuuri väljal. Valla või linna organisatsioonikultuur asetub seega koordinaatteljestikule reeglina ebasümmeetrilise rombina, paiknedes enam või vähem ühel või teisel väljal. Igale organisatsioonikultuuri tüübile on iseloomulikud teatud tunnused, mille esinemise ning soovitavuse selgitamiseks oli eelviidatud küsitlus suunatud.

Küsitlustulemuste analüüsimisel selgus, et Eesti valdades ja linnades domineerib valdavalt klannitüüpi organisatsioonikultuur, mida iseloomustavad nn. perekondlikud suhted, hea läbisaamine töötajate vahel, tugevate hierarhiliste struktuuride ning võistluslikkuse puudumine. Kohaliku omavalitsuse organisatsioonikultuuri mõjutab klassikaline *weberlik* hierarhiline kultuur klannilikkusest vähem. Erialakirjandusel ja loogikal põhinev oletus, et klannilikkuse tunnused on valdades (ja üldse väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes) enam väljendunud kui linnades, leidis samuti kinnitust. Ometi tuleb märkida, et valdade ja linnade olemasolevad ning ka soovitavad organisatsioonikultuuri tüübid erinevad üksteisest suhteliselt vähe. Ühise joonena saab välja tuua ka vastuseisu turutüüpi organisatsioonikultuurile. See järeldus võib olla oluline laiemas tähenduses haldusreformide (sh juhtimisalaste ümberkorralduste) kavandamisel: *New Public Managementi* kontseptsiooni jõuline taaskandamine ei ole ilmselt võimalik ega autori hinnangul ka mõistlik.

Teise organisatsioonikultuuri väärtuste hindamise vahendi (OCS) alusel läbi viidud küsitluse tulemustel selgus Eesti kohaliku omavalitsuse esindajate kõrgem hinnang kaasamist iseloomustavatele väärtustele organisatsioonis. Eesti valdade ja linnade omavahelisel võrdlusel ilmnis ka selle meetodi kasutamisel, et vallad hindavad oma organisatsioonis pigem head kolleegidega läbisaamist ja atmosfääri ning organisatsiooni meeldivat sisekliimat. Linnade organisatsioonikultuuris väärtustatakse enam efektiivset infovahetust ja struktureeritud juhtimist.

Eesti valdade ja linnade organisatsioonikultuuri tundmine on lisaks juhtimisreformide kavandamisele oluline ka korrupsioonivastaste meetmete ning kohaliku avaliku teenistuse kujundamisel. Lähemat uurimist vajaks ka linna või valla organisatsioonikultuuri tüübi seos valmisolekuga koostööks teiste kohaliku omavalitsuse üksustega näiteks omavalitsusliitudes. See omakorda on oluline alus

haldusülesannete jaotamisel kohaliku omavalitsuse, regionaalse kohaliku- või riigi haldusüksuse ning riigi keskvõimu vahel.

Käesoleva magistritöö tulemused on võimalikuks aluseks edasistele Eesti halduskultuuri- nagu ka võrdlevatele rahvusvahelistele uuringutele ning loodetavasti leiavad sel eesmärgil ka kasutust. Ühtlasi loodab autor, et halduskultuuri mitmemõõtmelisust arvestatakse euroopaliku halduskultuuri ühise definitsiooni otsinguil.

SUMMARY

Organizational Culture of Estonian Local Government in the Light of a Multi-dimensional Approach on Administrative Culture.

To study the administrative culture of Estonian local governments (cities and parishes) a multidimensional concept was drawn up. Additionally, a survey gives a first insight into the wider theme of organizational culture in Estonian local governments by using two methods – Competing Values Framework (CVF) and Organization Culture Survey (OCS). Also, the problems and practicalities of conducting such a survey are of good knowledge for future studies.

The CLRAE conference that motivated to carry out this research in Estonia gives a too narrow definition to administrative culture: it can not be equalized with organizational culture (Mäeltsemees *et al.*, 2007). Administrative culture is a more multi-layered phenomenon.

After analyzing different methods available for measuring organizational culture, their drawbacks and fields of usage, the combination of two different methods was chosen. To study the organizational culture in Estonia local governments OCS and CVF methods were used. The latter was modified after a calculated decision to make it more understandable.

The survey was carried out electronically in Estonian local governments at the level of municipal secretaries. The size of the selection was 103 local governments; of them 20 were cities and 83 parishes.

The prevailing dominative organizational culture in Estonian municipalities is a clan-like culture. This kind of culture can be characterized by family-like affairs, good relations between workers and

the lack of strong hierarchical structures. In other countries the prevailing organizational culture for the institutions of the public sector has traditionally been the hierarchical one. The domination of clan-like culture in Estonia was observed in both cities and parishes alike with a slightly higher rank in parishes.

If to compare the organizational culture of local governments on the basis of population size a distinct correlation can be made between municipality size and clan-like culture: the smaller the municipality the bigger the proportion of clan-like culture. No clear-cut conclusion about the differences between counties or regions of Estonia can be drawn.

The results from the other method (OCS) used for analysis of organizational culture in Estonia revealed that the highest value is given to involvement. When comparing cities and parishes, the results were consistent with the results received with the CVF method: municipalities value more being on good terms with colleagues and the overall pleasantness of ambience. The cities on the other hand value more the effectiveness of information interchange and a fixed structure of leadership.

The results of the study present a first insight into the organizational culture of Estonian local governments. For more in depth conclusions about this phenomenon, a more thorough study should be conducted, including perhaps a broader range of local governments as well as officials from different levels of local administration.

The results of this survey can be compared with similar surveys conducted outside Estonia. Hopefully this survey contributes to the determination of a unified concept of European administrative culture.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Beck, J. (2007) *Methods of Research to Explore Administrative Culture*. (ed) Thedieck, F. *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos, 29-39
- Boglarsky, C. A. (2005) *Five Steps to a Successful Merger/Acquisition*. *Workspan Magazine*, 48, 50-52
- Cameron, K. C., Quinn, R. E. (1999, 2nd ed 2006) *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, Jossey Brass Publishing, San Francisco.
- De Angelis, M. (2007) *Administrative Culture in Italy between Traditions and Reforms: A Preliminary Study*. (ed) Thedieck, F. *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos, 50-75
- De Witte, K., Muijen, J. v. (1999) *Organizational Culture: Critical Questions for Researchers and Practitioners*. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 8 (4), 583-595
- Drechsler, W. (2005) *The Re-Emergence of „Weberian” Public Administration After the Fall of the new Public management: The Central and Eastern Europe Perspective*, *Halduskultuur*, 94-108
- Glaser S. R., Zamanou, S., Hacker, K. (1987) *Measuring and Interpreting Organizational Culture*, *Management Cummunication Quarterly* 1, 2: 173-198
- Harrison, R. (1972) *Understanding Your Organization’s Character*, *Harvard Business Review* 50, 3: 119-128
- Heusala, H.-L. (2005) *The Transitions of Local Government Culture in Russia*. Saarijärvi, Kikimora Publications.
- Hofstede, G. (1998a) *Attitudes, Values and Organizational Culture: Disentangling the Concepts*, *Organization Studies*, 19, 3
- Hofstede, G. (1998b) *Identifying Organizational Subcultures*, *Journal of Management Studies*, 35, 1

- Hofstede, G., Neuijen, B., Ohayv, D. D., Sanders, G. (1990) *Measuring Organization Cultures: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases*, *Administrative Studies Quarterly* 35, 2: 286-316
- Jabbara, J. G., Dwivedi, O. P. (2004) *Globalization, Governance and Administrative Culture*, *International Journal of Public Administration*, 27, 13/14
- Kütt, M. (2002) *Organisatsioonikultuuri diagnostika kultuuritüüpide määramise meetodil*. Magistritöö, Tallinna Pedagoogikaülikool.
- Liiv, K. (2008) *Piirivalveameti, Kodakondsus- ja migratsiooniameti ning Politseiameti ühinemise võimalikkus organisatsioonikultuurist lähtuvalt*. Bakalaureusetöö. Tallinna Tehnikaülikool
- Lim, B. (1995) *Examining the Organizational Culture and Organizational Performance Link*. *Leadership and Organization Development Journal*. Vol. 16, No 5, 1995, 16–21
- Link, H. (2007) *Organisatsioonikultuuri uuring ühinevates asutustes Eesti Televisiooni ja Eesti Raadio näitel*. Magistritöö, Tallinna Ülikool.
- Mises, L. v. (1984) *Bureaucracy*, Yale University Press, New York.
- Madise, Ü. (2000) *Eesti riigikontseptsioon, New Public management ja haldusreform*, Riigikogu Toimetised, nr. 2, 129-134
- Mäeltsemees, S., Madise, Ü., Aas, K., Vinkel, P. (2007) *Administrative Culture in Estonia*, (ed) Thedieck, F. *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos, 135-145
- Olle, V, Allmann, A, Madise, Ü, Liventaal, J. (2002) *Kohalik omavalitsus*. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne: Juura. 639-651
- Organisational Culture Inventory (OCI) Framework (2005) Kättesaadav: <http://www.humansynergistics.com> (28.04.08)
- Parrest, N. (2006) *The Principle Of Good Administration In the European Union Charter Of Fundamental Rights*. Juridica International 2006
- Quinn, R.E., Rohrbaugh, J. (1983). *A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis*. *Management Science*, 29, 363-377
- Randma-Liiv, T. (2002) *Small states and bureaucracy: challenges for public administration*. *Trames*, 6, 4, 374-389
- Roots, H. (2003) *Studying the types of organizational culture. Organisational Culture in Estonia: Manifestations and Consequences*. Tartu Ülikooli kirjastus

- Schrodt, P. (2002) *Relationship Between Organizational Identification and Organizational Culture*, Communication Studies, sum 2002
- Scott, T., Mannion, R., Davies, H., Marshall, M. (2003) *The Quantitative Measurement of Organizational Culture in Health Care: A Review of Available Instruments*, HSR: Health Services Research 38, 3: 923-945
- Szente, Z. (2007) *Administrative culture in Hungary*, (ed) Thedieck, F. *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos, 111-131
- Thedieck, F. (2007a) *Introduction and Concept: Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos, 9-11
- Thedieck, F. (2007b) *Administrative Culture in Germany*. (ed) Thedieck, F. *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos, 75-97
- Tucker, R. W, Mccoy, W. J., Evans, L. C. (1990) *Can Questionnaires Objectively Assess Organizational Culture?*, Journal of Managerial Psychology 5, 4: 4-11
- Vadi, M. (2003) *Background to the organizational culture developments in transitional Estonia*, kogumikus *Organisational Culture in Estonia: Manifestations and Consequences*. Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus
- Vadi, M. (2004) *Organisatsioonikäitumine*. Tartu, Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Valk, A. (2003) *Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris*. Sisekaitseakadeemia kirjastus.
- Vorbeck, M. (2007) *Theoretical Background and Concept of Administrative Culture in Europe*, (ed) Thedieck, F. *Foundations of Administrative Culture in Europe*, Nomos:15-20

LISA 1 KÜSITLUSE TEKST

Uuring Eesti KOV halduskultuurist

1. Sissejuhatus



Austatud linna- või vallasekretär!

Minu nimi on Priit Vinkel ning olen Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise magistrand. Uurin oma magistritöös Eesti valdade ja linnade halduskultuuri.

Tänu Teie abile valmivast uuringust on huvitatud ka Euroopa Nõukogu Kohalike ja Regionaalsete Omavalitsuse Kongress (CLRAE). Esialgne väikese valimi pinnalt tehtud halduskultuuri uuring on avalikustatud kogumikus Foundations of Administrative Culture in Europe, Nomos Verlag, 2007.

Teie antud vastuseid ei avaldata kusagil seoses Teie ega Teie valla või linnaga; vastused esitatakse analüüsis üldistatult.

Küsimustik koosneb kahest osast ning vastamine võtab aega neli kuni kümme minutit ega nõua lisatööd.

Tänan Teid abi eest juba ette! Teie toetuseta jääks Euroopa kohaliku omavalitsuse halduskultuuri uuring poolikuks.

* Palun kirjutage siia oma kohaliku omavalitsuse nimi

Linn/Vald

2. I küsitluse osa

[I osa]

Kuna organisatsioonikultuuris ei esine peaaegu kunagi puhtaid vorme ning tegemist on mitmete erinevate omaduste seguga, palun Teil I osas hinnata ja proovida JÄRJESTADA, millised esitatud väidetest on paikapidavamad Teie valla või linna kohta ja millised mitte.

Esitatud väiteid saab hinnata ja JÄRJESTADA 4-astmelisel skaalal. (1.) JAH- see väide iseloomustab täpselt minu valda/linna; (2.) PIGEM JAH- see väide on lähedal tõele minu valla/linna kohta, ent ei ole päris tõene; (3.) PIGEM EI- selles väites on küll midagi tõelähedast, kuid ikkagi ei käi see minu valla/linna kohta; (4.) EI- see väide ei käi kindlasti minu valla/linna kohta.

Teises veerus palun Teil näidata, milline VÕIKS olukord Teie hinnangu ja soovi kohaselt olla.

NB! Palun järjestage KÕIK esitatud väited. Programm lubab Teil valida vaid ühe hinnangu igast reast ega luba anda ühele küsimusele vastukäivaid vastuseid.

Palun iseloomustage tööõhkkonda oma linna/vallavalitsuses. (MILLINE ON HETKEOLUKORD)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A Rahulik, sõbralik, turvaline ja vastastikku abistav õhkkond; töötajad suhtlevad ka töövälisel ajal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B Kiire tempo, pigem võitluslik õhkkond, töötajad on initsiatiivikad ning nõus heade tulemuste nimel ka riske võtma.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C Konkureerimise õhkkond, range tulemustele orienteeritus; igaüks peab ise hakkama saama.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D Töötajate tegevusele on seatud ranged formaalsed nõudmised; kontroll ja hierarhia on tugev, ametlik ja range õhkkond.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Uuring Eesti KOV halduskultuurist

Palun iseloomustage tööõhkkonda oma linna/vallavalitsuses, milline see võiks olla. (MILLINE VÕIKS OLUKORD OLLA)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A Rahulik, sõbralik, turvaline ja vastastikku abistav õhkkond; töötajad suhtlevad ka töövälisel ajal.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B Kiire tempo, pigem võitluslik õhkkond, töötajad on initsiatiivikad ning nõus heade tulemuste nimel ka riske võtma.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C Konkureerimise õhkkond, range tulemustele orienteeritus; igaüks peab ise hakkama saama.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D Töötajate tegevusele on seatud ranged formaalsed nõudmised; kontroll ja hierarhia on tugev, ametlik ja range õhkkond.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse juhtimine: juhtkonda iseloomustab... (MILLINE ON HETKEOLUKORD)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...mentorlus, abistamine ja töö igakülgne hõlbustamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...ettevõtlikkus, innovatiivne mõtlemine ja riske võttev käitumine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...agressiivsus, tulemustele orienteeritus ja sallimatus töövälise tegevuse suhtes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...koordineeritus, organiseeritus ja efektiivsus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse juhtimine: juhtkonda võiks iseloomustada... (MILLINE VÕIKS OLUKORD OLLA)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...mentorlus, abistamine ja töö igakülgne hõlbustamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...ettevõtlikkus, innovatiivne mõtlemine ja riske võttev käitumine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...agressiivsus, tulemustele orienteeritus ja sallimatus töövälise tegevuse suhtes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...koordineeritus, organiseeritus ja efektiivsus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse juhtimine (väärtused): juhtkond lähtub sellest, et... (MILLINE ON HETKEOLUKORD)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...töötajate juhtimisel on tähtsaim saavutada konsensus, meeskonnatöö ja kaasamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...töötajate juhtimisel on oluline soosida riskide võtmist, innovatiivsust, vabadust ja ainulaadsust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...töötajate juhtimisel on oluline võistluslikkus, kõrged nõudmised ja rahuldatud saavutusvajadused.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...töötajate juhtimisel on oluline töötajate turvatunne, traditsioonid, etteaimatavus ja stabiilsus.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse juhtimine (väärtused): juhtkond võiks lähtuda sellest, et... (MILLINE VÕIKS OLUKORD OLLA)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...töötajate juhtimisel on tähtsaim saavutada konsensus, meeskonnatöö ja kaasamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...töötajate juhtimisel on oluline soosida riskide võtmist, innovatiivsust, vabadust ja ainulaadsust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...töötajate juhtimisel on oluline võistluslikkus, kõrged nõudmised ja rahuldatud saavutusvajadused.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...töötajate juhtimisel on oluline töötajate turvatunne, traditsioonid, etteaimatavus ja stabiilsus.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse sisene kooskõla. Teie arvates... (MILLINE ON HETKEOLUKORD)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...hoiab kõige paremini organisatsiooni koos lojaalsus ja vastastikune usaldus. Töötajad on organisatsioonile pühendunud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...hoiab kõige paremini organisatsiooni koos usk töö innovatiivsusesse ja tähtsusesse. Töötajaid tunnustatakse uuenduslike ideede eest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...hoiab kõige paremini organisatsiooni koos keskendumine tulemustele ja saavutustele, võimalus võita.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...hoiab kõige paremini organisatsiooni koos reeglid, harjumused, ühised eesmärgid, koostöö toimimine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse sisene kooskõla. Teie arvates... (MILLINE VÕIKS OLUKORD OLLA)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...hoiaks kõige paremini organisatsiooni koos lojaalsus ja vastastikune usaldus. Töötajad on organisatsioonile pühendunud.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...hoiaks kõige paremini organisatsiooni koos usk töö innovatiivsusesse ja tähtsusesse. Töötajaid tunnustatakse uuenduslike ideede eest.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...hoiaks kõige paremini organisatsiooni koos keskendumine tulemustele ja saavutustele, võimalus võita.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...hoiaks kõige paremini organisatsiooni koos reeglid, harjumused, ühised eesmärgid, koostöö toimimine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse strateegia. Teie arvates... (MILLINE ON HETKEOLUKORD)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...rõhutakse töötaja isiklikule arengule. Olulised mõisted on usaldus, avatus ja kaasamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...rõhutakse uutele ressurssidele ja väljakutsetele. Hinnatakse uusi lähenemisi ja valikute paljusust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...rõhutakse saavutuste olulisust ja töötajate omavahelist võistlust. Eesmärgid peavad olema täidetud iga hinnaga.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...rõhutakse stabiilsusele ja järjepidevusele. Olulised on efektiivsus, kontroll ja probleemideta toimimine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse strateegia. Teie arvates võiks... (MILLINE VÕIKS OLUKORD OLLA)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...rõhuda töötaja isiklikule arengule. Olulised mõisted on usaldus, avatus ja kaasamine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...rõhuda uutele ressurssidele ja väljakutsetele. Hinnatakse uusi lähenemisi ja valikute paljusust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...rõhuda saavutuste olulisust ja töötajate omavahelist võistlust. Eesmärgid peavad olema täidetud iga hinnaga.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...rõhuda stabiilsusele ja järjepidevusele. Olulised on efektiivsus, kontroll ja probleemideta toimimine.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse edukuse kriteeriumid. Teie arvates defineeritakse edukust... (MILLINE ON HETKEOLUKORD)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...personali arengu, meeskonnatöö, töötajate pühendumuse ning töötajate eest hoolitsemise kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...uusimate ja originaalseimate lahenduste ning innovatiivsuse kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...positiivsete näitajate ja konkurentide ületrumpamise kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...peamiselt efektiivsuse, kiire teenindamise ning usaldusväarsuse kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Linna/vallavalitsuse edukuse kriteeriumid. Teie arvates võiks edukust defineerida... (MILLINE VÕIKS OLUKORD OLLA)

	(1.)Jah	(2.)Pigem jah	(3.)Pigem ei	(4.)Ei
A...personali arengu, meeskonnatöö, töötajate pühendumuse ning töötajate eest hoolitsemise kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B...uusimate ja originaalseimate lahenduste ning innovatiivsuse kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
C...positiivsete näitajate ja konkurentide ületrumpamise kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
D...peamiselt efektiivsuse, kiire teenindamise ning usaldusväarsuse kaudu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

3. II küsitluse osa

[II osa]

II küsitluse osa tegeleb linna/vallavalitsuse tegevuspõhimõtete ja väärtustega.

Palun Teil hinnata esitatud väiteid 5-punktsel skaalal.

1. Ei, üldse mitte
2. Pigem EI
3. Kord EI, kord JAH
4. Pigem JAH
5. JAH, täielikult

Palun hinnake väidete paikapidavust

	Ei, üldse mitte	Pigem ei	Kord ei, kord jah	Pigem jah	Jah, täielikult
1. Need inimesed, kellega koos töötan, on otsekoheised ja üksteise vastu ausad.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Need inimesed, kellega koos töötan, taluvad ja tunnustavad kriitikat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Töötame ühise meeskonnana.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Need inimesed, kellega koos töötan, lahendavad võimalikke probleeme konstruktiivselt, teistega arvestades.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Need inimesed, kellega koos töötan, kuulavad hea meelega ka teiste arvamust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Töötajate ja juhtkonna vahel valitseb tõine ja tasakaalukas õhkkond.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Organisatsioon innustab mind hästi töötama, annan endast maksimumi.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Organisatsioon austab oma töötajaid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Organisatsioon kohtleb kõiki oma töötajaid võrdselt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Organisatsioon usaldab töötajat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. Organisatsioon motiveerib töötajat olema töökas ja efektiivne.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. Ma saan organisatsioonist piisavalt palju infot, et tajuda üldisi protsesse.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. Juhtkond põhjendab organisatsioonis kavandatavaid ja läbiviidavaid muudatusi ka töötajatele.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. Ma tean, mis toimub teiste inimeste tööõikudes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15. Ma saan organisatsioonis alati kogu tööks vajaliku info.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
16. Mul on sõnaõigus kõigis oma tööd puudutavates küsimustes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
17. Ka minu käest küsitakse, kuidas minu tööd paremini korralda.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
18. Organisatsioon väärtustab töötajate ideid.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
19. Minu isiklik arvamus huvitab organisatsiooni juhte ja ka organisatsiooni tervikuna.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
20. Minu tööülesanded on mulle piisavalt selged.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
21. Kui ma saan oma ülesannetega hakkama, saan ka ülemustelt kiita.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
22. Minu ülemus talub hästi kriitikat.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Uuring Eesti KOV halduskultuurist

23. Minu ülemus delegeerib tööd ja vastutust.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24. Minu ülemus esitab kriitikat minu töö aadressil konstruktiivselt ja positiivselt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25. Minu ülemusel on aega ja tahtmist mind ära kuulata.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26. Minu ülemus annab mulle adekvaatsed tagasisidet tehtud töö kohta.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
27. Koosolekutel tehtud otsused viiakse reeglina ka ellu.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
28. Kõik võtavad koosolekutel toimuvatest aruteludest osa.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
29. Koosolekutel toimuvad arutelud on konkreetsed ja ühemõttelised.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
30. Koosolekutel veedetud aeg on hästi veedetud aeg.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
31. Koosolekutel arutatavad teemad tõstavad osalejate initsiatiivikust ja loominguulist potentsiaali	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

4. Aitäh!



1918

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY



HUMANITAAR- JA
SOTSIAALTEADUSTE INSTITUUT

Täna Teid küsimustikule vastamise eest! Küsimustiku ära saatmiseks klõpsake palun nuppu "VALMIS".

Täiendavate küsimuste korral:

Priit Vinkel
pvinkel@gmail.com

Soovi korral saadan Teile ka üldistatud tagasiside Eesti kohalike omavalitsuste halduskultuuri hindamise kohta.

LISA 2 ORGANISATSIOONIKULTUURI UURINGU TULEMUSED

Lisa 2.1 KOONDTABEL

Kollegid & Atmosfäär						Sisekliima					Infovahetus				Kaasamine				Juhtkond						Koosolekud					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
3,63	3,24	3,76	3,70	3,73	3,67	3,71	3,63	3,41	3,87	3,13	3,65	3,44	3,62	3,74	4,37	3,76	3,58	3,73	4,39	3,11	3,14	3,45	3,32	3,90	3,37	3,72	3,40	3,48	3,34	3,30
3,62						3,55					3,61				3,86				3,53						3,45					

Lisa 2.2 LINNAD

Kollegid & Atmosfäär						Sisekliima					Infovahetus				Kaasamine				Juhtkond						Koosolekud					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
3,38	3,06	3,69	3,56	3,50	3,44	3,63	3,63	3,13	3,75	3,19	3,94	3,50	3,81	3,63	4,67	3,38	3,69	3,69	4,44	3,44	3,19	3,53	3,38	4,06	3,19	3,69	3,31	3,50	3,31	3,33
3,44						3,46					3,72				3,85				3,60						3,43					

Lisa 2.3 VALLAD

Kollegid & Atmosfäär						Sisekliima					Infovahetus				Kaasamine				Juhtkond						Koosolekud					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31
3,66	3,25	3,73	3,71	3,77	3,70	3,70	3,61	3,44	3,86	3,10	3,59	3,43	3,57	3,75	4,30	3,84	3,56	3,73	4,35	3,01	3,12	3,43	3,30	3,86	3,38	3,73	3,42	3,48	3,35	3,29
3,64						3,54					3,58				3,86				3,49						3,45					