

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Sotsiaalteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kateriin Sinka

**VÄÄRTUSED INDIVIID-KESKKONNA SOBIVUSE TAGAMISEL:
UURIMUS PERSONALI VALIKUST EESTI MINISTEERIUMIDES**

Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA
Kaasjuhendaja: professor Tiina Randma-Liiv

Tallinn 2015

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 Kateriin Sinka

„.....“ 2015

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Leno Saarniit

„.....“ 2015

Kaasjuhendaja prof Tiina Randma-Liiv

„.....“ 2015

Kaitsmisele lubatud „.....“ 2015

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr Veiko Lember

Lühiülevaade

Indiviid-keskkonna sobivuse teooriate eesmärgiks on uurida inimeste ja neid ümbritsevate töökeskkonna osade vahelisi suhteid. Erasektori kirjanduses on kõige sagedamini eristatavateks indiviid-keskkonna dimensioonideks indiviid-professiooni, indiviid-organisatsiooni, indiviid-grupi, indiviid-ametikoha (töökoha) ja indiviid-juhi sobivus. Avaliku teenistuse kontekstis eeldab indiviid-keskkonna sobivuse hindamine ka makrotasandi silmas pidamist. Esinevad erisused strateegilises juhtimises, arvestada tuleb poliitilise ja administratiivse tasandi kokkupuutepunkte, avaliku teenistuse regulatsiooni ja väärtusi, avaliku teenistuse süsteeme. Rakendades indiviid-keskkonna sobivuse mudelit väärtuste perspektiivist personali valiku protsessidele neljas Eesti ministeeriumis, on lõputöö empiiriliseks eesmärgiks keskenduda personali valiku protsessis eeskätt kandidaatide analüüsimise etapile – kes hindamises osalevad, milliseid väärtusi kandidaatide puhul hinnatakse ja milliseid personali valiku meetodeid seejuures väärtuste analüüsimiseks kasutatakse. Magistritöös uuritud Eesti ministeeriumide põhjal selgub, et erinevad arusaamad väärtustest, nende hindamise vajalikkusest ja kasutatavatest vahenditest. Uurimus näitab, et hinnatavad väärtusdimensioonid ja nende sisustamine võib sõltuda hinnangu andjast. Detsentraliseeritud personali valik, indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooni ebahühtlane hindamine ja samaaegne indiviid-professiooni sobivuse teadmiste-kogemuste oluliseks pidamine, võib soodustada vähest ühtsust makro tasandil. Kõige süstemaatilisemalt hinnatav indiviid-keskkonna väärtusdimensioon on indiviid-grupi sobivus, mida käsitletakse sageli seotuna indiviid-juhi dimensiooniga. Viimase kahe samaaegne vähene integreeritus aga indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooniga, võib soodustada subkultuuride kujunemist asutuse siseselt.

Märksõnad: Indiviid-keskkonna sobivuse teooriad, väärtused, personali valik, avalik teenistus

Sisukord

1. Indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioon	8
1.1 Indiviid-keskkonna sobivuse teooriad	8
1.2 Indiviid-keskkonna sobivus avalikus teenistuses.....	11
1.2.1 Erisused era- ja avaliku sektori vahel	13
1.2.2 Avaliku teenistuse süsteemid	14
1.3 Väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis avalikus teenistuses	15
2. Väärtused indiviid-keskkonna sobivuse tagamisel personali valikul.....	18
2.1 Kelle hulgast valitakse?	19
2.2 Kes valib?	21
2.3 Kuidas valitakse?	23
3. Personali valik ja väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis Eesti avalikus teenistuses.....	26
3.1 Personali valik ja väärtused Eesti avalikus teenistuses.....	26
3.1.1 Inimressursi juhtimine ja personali valik	26
3.1.2 Väärtused	27
3.2 Uuritavad asutused ja meetodika.....	28
3.3 Analüüs	30
3.3.1 Personali valiku alused	30
3.3.2 Kes valib?	30
3.3.3 Kuidas valitakse?.....	32
3.3.4 Väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis	33
<i>Indiviid-avalik teenistuse sobivus</i>	<i>33</i>
<i>Indiviid-organisatsiooni sobivus</i>	<i>36</i>
<i>Indiviid-professiooni, indiviid-grupi, indiviid-juhi ja indiviid-ametikoha sobivus</i>	<i>37</i>

4. Järeldused ja soovitused	38
Kokkuvõte	42
<i>Values in Person-Environment Fit: A Study of Personnel Selection in Estonian Ministries</i>	44
Kasutatud kirjandus	47
Uurimisobjektiks olnud asutustega seotud allikad.....	53
Lisad	55
Lisa 1. Läbiviidud intervjuud.....	55
Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimustikud	56
Lisa 3. Ühendatud teoreetiline ja empiiriline väärtuste raamistik	65

Sissejuhatus

Nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonid mõjutab neid ümbritsev õiguslik, majanduslik, poliitiline, tehnoloogiline ja sotsiaalne keskkond. Veelgi suuremad väljakutsed on seotud selle keskkonna muutlikkusega, mis ühest küljest võib tekitada surveid viia sisse muudatusi organisatsioonide sisekeskkondadesse, kuid samal ajal ka suurendades vajadust tagada organisatsioonis neile väljakutsetele vastava stabiilse, kompetentse ja ühtsete väärtustega liikmeskonna olemasolu. Seega on nii era- kui ka avaliku sektori organisatsioonide puhul oluline teadmus sellest, millised on inimesed, keda vajatakse / ei vajata konkreetsesse töökeskkonda. Organisatsiooni sisenenud inimeste väärtused, teadmised-oskused, kogemused või isiksuseomadused mõjutavad indiviidi enda toimetulekut ja suhteid töökeskkonna teiste osapooltega ja seeläbi ka organisatsiooni kui terviku töösooritust. Inimeste valik omakorda annab aluse teistele personali juhtimise funktsioonidele, näiteks koolitustegevus, karjääriarendus või ka ametist vabastamine. Seega on võimalik pidada organisatsioonide üheks keskselaks ressursiks tema inimesi ning personali valikut üheks fundamentaalsemaks inimressursside juhtimise funktsiooniks.

Erinevalt varastest lähenemistest inimeste juhtimisele, mis vaatlesid indiviide kui kergesti vahetatavaid „osi“, on aja jooksul hakatud nii töötajaid ennast kui ka nende rolli rohkem teadvustama (Peters 2010, 82). Ühtlasi on see tähendanud aja jooksul liikumist koordineeritumate ja proaktiivsemate lähenemiste poole inimeste juhtimisel (Lavigna, Hays 2004, 240, 242). Näiteks leidub akadeemilises kirjanduses lähenemisi, mille eesmärgiks on väljendada inimeste strateegilise juhtimise olulisust, keskendudes inimressursside juhtimise funktsioonide omavahelise integreerituse ja organisatsiooni strateegilise juhtimisega kooskõllalisuse analüüsimisele või käsitlusi, mis vaatlevad süvitsi inimeste juhtimise üksikuid valdkondi (näiteks motivatsiooniteooriad). Sarnaselt pööratakse tähelepanu ka strateegiliste lähenemiste arendamisele, kuidas oleks võimalik valida organisatsioonide sise- ja väliskeskkonna väljakutsetele vastavat püsivat tööjõudu. Üheks vähestest personali valikule suunatud süstemaatilistest käsitlustest on erasektoris populaarsust kogunud individ-keskkonna

sobivuse teooriad. Nende teooriate eesmärgiks on pakkuda raamistik, analüüsimaks töökeskkonna erinevate tahkude spetsiifikat.

Teoreetilisest perspektiivist on lõputöö eesmärgiks analüüsida peamiselt erasektoris kasutusel oleva indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsiooni rakendatavust ja kohandamise vajalikkust avaliku teenistuse kontekstis. Kirjanduses eristatakse personali värbamisel ja valikul erinevaid etappe: eeltöö ja otsing, kandidaatide hindamine, otsuse tegemine valiku osas, tagasiside andmine kandidaatidele, läbiviidud värbamise ja valiku protsessi analüüs-hindamine, valituks osutunud kandidaadi sisseelamise toetamine (pikemalt näiteks Schuler, Jackson 1996, 215-220, 238-239, 266-285). Käesoleva töö eesmärgiks on keskenduda personali valiku protsessis eeskätt kandidaatide analüüsimise etapile väärtuste perspektiivist – st kes hindamises osalevad, milliseid väärtusi kandidaatide puhul hinnatakse ja milliseid personali valiku meetodeid seejuures väärtuste analüüsimiseks kasutatakse. Rakendades indiviid-keskkonna sobivuse mudelit väärtuste perspektiivist personali valiku protsessidele Eesti ministriumides, on lõputöö empiiriliseks eesmärgiks ja töö uurimisküsimuseks: „Kuidas võetakse Eesti ministriumide personali valiku protsessis arvesse potentsiaalsete kandidaatide väärtusi?“. Uurimisküsimusele vastamisel olid kesksel kohal neljas Eesti ministriumis läbiviidud intervjuud; neist saadud teavet võrreldi personali valikut ja –juhtimist käsitlevates dokumentides ja strateegilistes arengukavades sisalduva info ning (formaliseeritud) organisatsiooni põhiväärtustega. Pikem ülevaade meetodist on peatükis 3.2.

Töö on jaotatud kolmeks peamiseks osaks. Lõputöö esimene peatükk algab indiviid-keskkonna sobivuse teooriate lahtiselgitamisega erasektoris. Seejärel analüüsitakse mudeli kohandamise vajalikkust avalikule teenistusele, keskendudes käesoleva töö fookuseks olevale väärtuste perspektiivile. Teises peatükis luuakse seos personali valiku ja väärtuste vahel indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis. Kolmanda peatüki esimeses pooles antakse ülevaade personali valikust ja väärtustest indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis Eesti avalikus teenistuses, tuuakse välja uuritavad asutused ja metoodika. Peatüki teises pooles analüüsitakse väärtusi indiviid-keskkonna sobivuse tagamisel uuritud Eesti ministriumide personali valikul. Neljandas peatükis tehakse järeldused analüüsi tulemustest.

Autor tänab enda juhendajaid ja intervjueerituid!

1. Indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioon

1.1 Indiviid-keskkonna sobivuse teooriad

Indiviidide ja nende töökeskkondade vahelist sobivust puudutavad küsimused on olnud üheks populaarsemaks uurimisteenaks nii organisatsioonikäitumise-alases kui ka klassikalises juhtimise alases kirjanduses (Kristof-Brown *et al.* 2005, 281). Kristof-Brown *et al.* (2005, 281) on defineerinud indiviid-keskkonna sobivuse (*person-environment fit*) kontseptsiooni kui „kokkusobivust indiviidi ja [teda ümbritseva] töökeskkonna vahel, mis esineb, kui nende karakteristikud on omavahel kooskõlas“. Seega on nende teooriate eesmärgiks uurida inimeste ja neid ümbritsevate töökeskkonna osade ehk dimensioonide vahelisi suhteid. Nende dimensioonidena on kirjanduses eristatud kõige sagedamini indiviid-professiooni, indiviid-organisatsiooni, indiviid-grupi, indiviid-ametikohta (töökoha) ja indiviid-juhi sobivust (*Ibid.*, 283-287; Schneider *et al.* 1995, 756; Vogel, Feldman 2009, 69). Definitsioon kajastab, et indiviidi ja töökeskkonna dimensioonide vaheliste sobivuste analüüsimise aluseks on teatud tunnuste olemasolu. Sagedamini rakendatavateks tunnusteks kirjanduses on eesmärgid, teadmised-oskused-suutlikkus, isiksuseomadused ja väärtused. On leitud, et osad tunnused võivad teistest paremini sobida teatud dimensioonide hindamiseks (näiteks *Ibid.*, 69).

Indiviid-keskkonna sobivuse teooriaid on kasutatud kahel peamisel eesmärgil. Esiteks on leitud, et sobivuse analüüsimine töökeskkonna erinevate osadega aitab paremini mõista indiviidi tasandi „käitumuslike tulemuste“ kujunemist: näiteks töö tulemused, pühendumus, käitumise eetilisus ja usalduslike suhete väljakujunemise võimalikkus, aga ka otsused töölt lahkumiseks või tööle jäämiseks (Arthur *et al.* 2006, 787; Westerman, Cyr 2004, 258). Ajendatuna osaliselt neist põhjustest, on teise perspektiivina rakendatud neid teooriaid personali valikul (Cable, Judge 1997; McCulloch, Turban 2007). Mõlemast perspektiivist on senised uurimused enamasti keskendunud üksikutele dimensioonidele. Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei ole siinses töös käsitletavat viit dimensiooni varem koos analüüsitud.

Indiviid-keskkonna sobivuse lähtekohaks peetakse organisatsiooni dimensiooni (Jansen, Kristof-Brown 2006, 194). See kujunes vastukaaluna ajalooliselt valikuprotsessi fookuseks olnud

kandidaadi hindamisele kitsalt tööülesannete täitmiseks vajalikest teadmistest ja oskustest lähtuvalt (Guion 1987 viidatud Kristof-Brown 2000, 644-645). Olulise indiviid-organisatsiooni sobivuse tunnuseks on käsitletud organisatsiooni väärtusi jagavate inimeste valikut. Ühtne väärtussüsteem, juhtides indiviidide käitumist, otsusetegemist ja andes aluse organisatsiooni tegevusele, soodustab kommunikatsiooni ja koordineerimist (Kristof-Brown 2000, 646; Vogel, Feldman 2009, 69), suurendab indiviidide motivatsiooni ja pühendumust. Eelnev omakorda soodustab väiksemat personali voolavust (McCulloch, Turban 2007, 63-64, 67), tugevdab organisatsiooni kultuuri ning seeläbi viib paremate tulemusteni (Reilly, Ehlinger 2007, 247). Väärtusi on võimalik defineerida erinevalt. Käesolevas töös lähtutakse Roe, Ester (1999) määratlusest, mille järgi väärtused on „latentsed konstruktsioonid, mis viitavad viisile, kuidas inimesed hindavad tegevusi või tulemusi“ (viidatud Jaakson 2010, 796). Mainituna ka Jaaksoni (2010, 796-800) poolt, ei ole see määratlus liigselt kitsendav (näiteks ametlikult deklareeritud väärtused vs organisatsiooni toimimise alusena tegelikult toimivad väärtused), on rakendatav erinevatel tasanditel (käesolevas töös indiviid-keskkonna sobivuse teooriates näiteks indiviidi, grupi, organisatsiooni või makro tasandil) ning võimaldab eristada protsessile ja eesmärgile suunatud väärtusi.

Väärtuste kõrval on sageli teise, indiviid-organisatsiooni dimensiooni iseloomustava tunnuseks käsitletud väärtustest tulenevaid eesmärke (Kristof-Brown *et al.* 2005, 285). Seega aitab indiviid-keskkonna teooriate „keskmeks“ olev indiviid-organisatsiooni sobivus väljendada seose olulisust strateegilise personali juhtimise – ja kitsamalt käesoleva töö fookuses oleva personali valiku – ning organisatsiooni strateegilise juhtimise vahel. On võimalik järeldada, et samuti juhivad need teooriad tähelepanu organisatsioonide erinevusele tegevusvaldkonnas ja kultuuris. Leidub organisatsioone, mille tegevusvaldkond on tehnilise *know-how* või heaoluteenuste-põhine, põhitegevused suunatud klienditeenindusele või sisekeskkonda iseloomustab hierarhilisus (Gulbovaité, Vveinhardt 2013, 132-133). Ehkki kajastatuna erinevates kirjandusharudes, hakati järgnevalt käsitletavaile dimensioonidele ja nende vahelistele kokkupuutepunktidele indiviid-keskkonna sobivuse teooriate raames, süstemaatilisemalt tähelepanu pöörama hiljem (näiteks Kristof-Brown *et al.* 2005, 282).

Indiviid-professiooni sobivus väljendab indiviidi sobivust teatud kutsetunnuste ja sellele esitavate nõuetega (Vogel, Feldman 2009, 70). Kaasaegses professionidiskursuses esineb debatt kriteeriumide osas, mis peaksid eristama professioone teistest elukutsetest (Pevkur 2011, 23-24). Siinses töös käsitletakse indiviid-professiooni dimensiooni alla kuuluvatena traditsioonilisi

professioone (pikemalt Bayles 1988; Dyer 1985) ja elukutseid, mis kõikidele neile kriteeriumidele ei vasta.

Täpsemat ametikoha spetsiifikat aitab väljendada ja hinnata individ-ametikoha sobivus (Kristof-Brown *et al.* 2005, 284). Ametikohal toimetulekuks vajalikud teadmised, oskused, kogemused (näiteks loogiline mõtlemine, analüüsioskus, teatud tehnilised kompetentsid, rahvusvahelise koostöö kogemus), kontseptuaalsed kompetentsid (turusituatsiooni tundmine), suhtlemisega seotud kompetentsid (koostöövõime, suutlikkus inimesi koos toimima panna) on võimalik kokku võtta tunnusega teadmised-oskused-suutlikkus (Jansen, Kristof-Brown 2006, 194; Kristof-Brown 2000, 655). Ametikoha spetsiifikast võivad tuleneda ka väärtused (näiteks huvide konflikti vältimiseks „erapooletus“), toimetulek eeldada teatud isiksuseomadusi (sageli käsitletavat viis isiksuseomadust: emotsionaalne stabiilsus, ekstravertsus, sotsiaalsus, avatus, meelekindlus; Armstrong 2012, 130) (Kristof-Brown 2000, 648, 655-656). Ehkki kirjanduses käsitlemata, on võimalik järeldada, et individ-ametikoha sobivus on seega seotud ametikoha täpsema hierarhilise positsiooniga organisatsioonis.

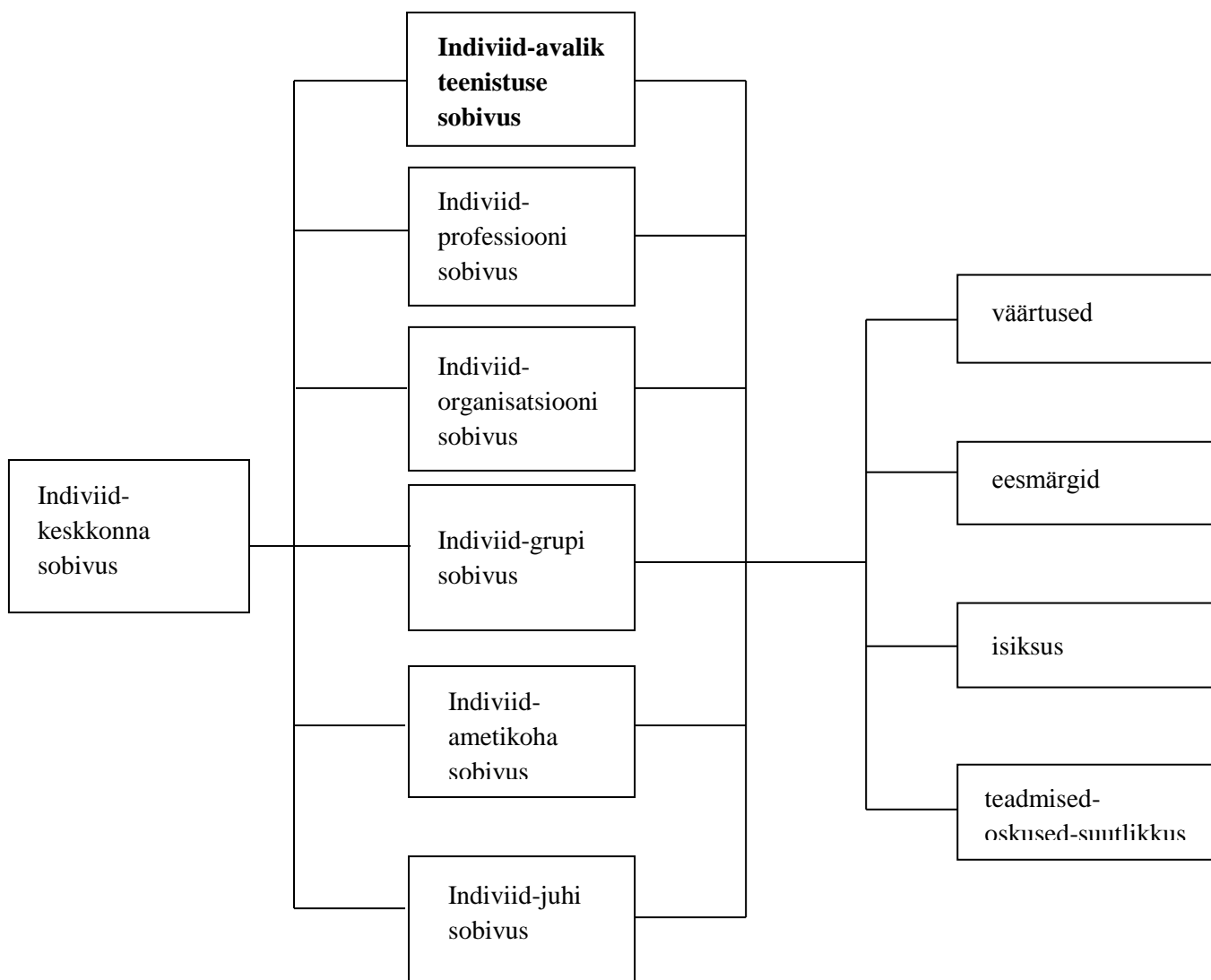
Personali valikul võidakse täiendavate organisatsioonisiseste dimensioonidena hinnata individ-grupi sobivust ja individ-juhi sobivust. Uurimuse spetsiifikast lähtuvalt võib individ-grupi sobivus tähendada sobivust struktuuriüksusesse või selle all hinnata sobivust teatud meeskonda-töögruppi (Jansen, Kristof-Brown 2006, 194; Vogel, Feldman 2009, 70, 73). Kuna organisatsiooni sisenev inimene asub sageli ametisse teatud juhi alluvusse (*Ibid.*, 195) ning viimane võib olla üheks valiku tegijaks, eristatakse eraldi dimensioonina individ-juhi sobivust. On täheldatud personali valikul osalejate kalduvust eelistada kandidaate, kes teatud tunnuste poolest sarnanevad neile endale (Cable, Judge 1997, 549).

Individ-keskkonna teooriaid iseloomustab dimensioonide integreeritus (Jansen, Kristof-Brown 2006, 193-196): andes edasi töökeskkonna osade spetsiifikat, moodustavad dimensioonid ühtse terviku (Vogel, Feldman 2009, 71). Viimane tähendab, et dimensioonide sisustamine ja neid iseloomustavatele tunnustele tähelepanu pööramine võib sõltuda hinnangu andjast (näiteks erialaspetsialist, personalitöötaja). See tõstatab küsimuse valikut läbiviivate isikute ringist ja nende kompetentsist. Viimasele, nagu ka näiteks individ-keskkonna teooriate seostele organisatsiooni struktuuralse ülesehitusega, mis on oluline indiviidi enesemääratluse kujunemise aspektist (Jackson, Schuler 1995, 82-83), pööratakse nendes teooriates vähe tähelepanu.

Seega on indiviidi töökeskkonda võimalik käsitleda tinglikult erinevatest dimensioonidest lähtuvalt. Erinevate autorite käsitlustest on võimalik tuua välja individ-keskkonna teooriate ühine eesmärk: soodustada personali valiku protsesside kujundamist, mis toetaksid organisatsiooni strateegilist juhtimist – aitamaks valida organisatsiooni inimesi, kes väärtuste, eesmärkide, teadmiste-oskuste-suutlikkuse ja isiksuseomaduste poolest vastaksid organisatsiooni vajadustele ja ootustele.

1.2 Indiviid-keskkonna sobivus avalikus teenistuses

Erinevalt peatükist 1.1, kus kirjeldati individ-keskkonna sobivuse mudelit erasektoris, rõhuasetusega organisatsiooni ehk mikro tasandil, on kontseptsioonis avalikus teenistuses lisaks vajalik anda hinnang avaliku teenistuse ehk makro tasandist lähtuvalt. Seda kajastab mudel joonisel 1, tuues välja individ-keskkonna kuus dimensiooni ning paremal nende väljendumise tunnused. Neis mudelites ei erine mikro tasandi analüüsimine. Selgitamaks individ-avalik teenistuse kontseptsiooni olemust ning mudeli erisusi võrreldes erasektoriga, käsitletakse järgnevalt kahte aspekti: erisusi era- ja avaliku sektori vahel ning avaliku teenistuse süsteeme.



Allikas: autori koostatud

Joonis 1. Indiviid-keskkonna sobivus avalikus teenistuses.

1.2.1 Erisused era- ja avaliku sektori vahel

Indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsiooni mõjutavad makro tasandil mitmesugused töökeskkonna-spetsiifilised tegurid. Esiteks iseloomustab strateegilist juhtimist avalikus teenistuses organisatsioonide piire ületavate eesmärkide esinemine, eesmärkide paljusus, mitmetahulisus, võimalik konfliktus (ja sellest tulenev kompromisside tegemise vajadus), muutes keerukaks eesmärkide saavutatuse mõõtmise (Allison 1992). Juhtide autonoomia on erinevalt erasektorist piiratum. See tähendab, et indiviid-keskkonna sobivus süsteemi tasandil ei tähenda pühendumist ühele organisatsioonile ja selle eesmärkidele (indiviid-organisatsiooni sobivus). Keskmise tõuseb pikaajalisemate riigi eesmärkide saavutamine ning seonduvad teemad nagu koostöö teiste organisatsioonidega ja kaasamine. (*Ibid.*; Denis *et al.* 2007) Erisused era- ja avaliku sektori vahel muudavad ka oluliseks, et koostööd tegevate organisatsioonide liikmetel oleksid ühtsed väärtused ja visioon. Otsides avalikku teenistusse mõne poliitikavaldkonna juhti, on näiteks vajalik erinevalt erasektori sama tasandi juhust hinnata kontseptuaalsete kompetentside osas organisatsiooni koha nägemist valitsemissüsteemis ja ühiskonnas, organisatsiooni laiemalt mõjutavate keskkonnamõjurite tajumist. Need võivad olla olulisemad indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-ametikoha sobivusel.

Teiseks teguriks on organisatsiooni poliitiline keskkond (Van Wart 2003, 223). Poliitilisele tasandile „sissekirjutatud“ initsiatiive ja muudatusi aitab tasakaalustada stabiilsus mittepoliitilisel tasandil (seda ilmestavad ka traditsioonilised alusväärtused nagu avaliku teenistuse sõltumatus, usaldusväärsus, asjatundlikkus, pikemalt pt 1.3) (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 383). Mõeldes ametniku rollile demokraatlikul riigivalitsemisel, kus tema kohustuseks on objektiivse ja professionaalse info ning ekspertnõu pakkumine vahetule juhile-juhtidele ja poliitilisele juhile (*Ibid.*, 356-357, 384; Heintzman 2007, 595), on võimalikud konfliktid administratiivse ja poliitilise tippjuhi vahel. See on oluline, arvestades viimast esimese legitiimsuse allikana. Sellised suhted võivad esineda nii ühe asutuse sees kui ka näiteks ministeerium-allasutuste suhetes (Van Wart 2003, 223). Poliitilise tasandi olulisus suhtes indiviid-keskkonna dimensioonidega sõltub personali valikul ametikoha hierarhilisest tasemest (Denis *et al.* 2007, 250-251). Mida kõrgemal organisatsiooni hierarhias ametikoht paikneb, seda olulisemaks võib kujuneda indiviid-poliitilise juhi ja poliitilise olulisusega seotud aspektide indiviid-organisatsiooni sobivusel hindamine.

Kolmandaks, nüüdisaegne avalik teenistus on tüüpiliselt kaetud avaliku teenistuse-spetsiifilise regulatsiooniga ning organisatsioonide juhtimisel on vajalik arvestada seadusandlikust

raamistikust tulenevate rohkemate piirangute ja kontrollimehhanismidega (Dvořáková 2005, 173; Järvalt, Randma-Liiv 2010, 244-245). Lisaks, demokraatlikes riikides on tavapärase, et avaliku teenistuse kui süsteemi loomise-muutmise aluseks on väärtustes kokkuleppimine, andes seeläbi avalikule teenistusele strateegilise, eetilise ja juhtimuslimõtte. Alles väärtustes kokkuleppimisele järgneb täpsem mudeli ja tehniliste lahenduste valik, mille abil neid saavutada. (Heintzman 2007, 595; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 358) Vastandina erasektorile, kus võidakse kõrgelt väärtustada dünaamilisust ja keskkonnale kiiret reageerimist, ei pruugi avalikus teenistuses jätkusuutlikkuse ja järjepidevuse vajalikkusest koordineerimisel ja poliitikate kujundamisel, dünaamilisuse ja eksperimentaalsusega seotud väärtused olla alati esmatähtsad.

Seega tuleb individ-keskkonna sobivuse kontseptsioonis avalikus teenistuses arvestada era- ja avaliku sektori erisusi strateegilises juhtimises, poliitilise ja administratiivse tasandi kokkupuutepunkte, avaliku teenistuse väärtusi ja regulatsiooni.¹ Eelnev tähendab võrreldes erasektoriga mõnevõrra erinevate ootuste esitamist avaliku sektori organisatsioonidele, nende eesmärkidele ja seal ametis olevatele inimestele. Ehkki ka erasektori organisatsioon mõjutab sise- ja väliskeskonna toimimist, toob eriti avaliku teenistuse töökeskkonna kompleksus esile üksikult selliste tunnuste nagu isiksus, teadmised-oskused-suutlikkus ja eesmärgid hindamise piiratus. Järgnevalt käsitletakse individ-keskkonna sobivust avalikus teenistuses mõjutavat teist tegurit – avaliku teenistuse süsteemi.

1.2.2 Avaliku teenistuse süsteemid

Dimensioonide suhteid avalikus teenistuses aitavad lahti mõtestada avaliku teenistuse süsteemid ja haldusreformitrajektorid.

Eristatakse kahte tüüpi kaasaegset meritokraatlikku avaliku teenistuse „ideaalsüsteemi“: karjäärisüsteem ja positsioonisüsteem (Hammerschmid *et al.* 2007, 150-151). Karjäärisüsteemi on võimalik siseneda ainult süsteemi alumistele astmetele, pärast mida liikumine kõrgemale toimub nimetatud madalamate tasandite kaudu (Brown 2004, 306). Rõhuasetus on staažil, üldisel intellektuaalsel võimekusel ja generalisti teadmistel (vastandina „kitsale“ haridusele ja spetsialiseerumisele, mis on seostatav ennekõike individ-professiooni sobivusega). Erilist tähelepanu pööratakse ametniku rollile kui teatud spetsiifilise, individ-avalik teenistuse sobivuse

¹ Väärtustega seonduvalt on võimalik välja tuua, et leidub autoreid, kes on püüdnud ühendada avaliku teenistuse motivatsiooni kontseptsiooni ja individ-keskkonna sobivuse teooriaid (näiteks Stejin 2008), terviklikku dimensiooni individ-avalik teenistuse sobivuse väljendamiseks ja selle suhestumist teiste individ-keskkonna dimensioonidega pole aga autorile teadaolevalt varem uuritud.

väärtusdimensiooni kandjale. Sel teel püütakse toetada enese identifitseerimist osana ühtsest, organisatsioonide piire ületavast ametnikkonnast. (Peters 2010, 89, 95, 116)

Positsioonisüsteemis puudub sageli sektoritevahelise liikumise piirang, mistõttu on võimalik siseneda erinevatele astmetele avaliku teenistuse hierarhias (Meyer, Hammerschmid 2010, 463). Kandidaadile esitatavad nõuded võivad lähtuda eeskätt konkreetsetel ametikohtadel ja selle tegevusvaldkonnas olulistest teadmistest ja oskustest (Peters 2010, 90). Seetõttu võidakse vähem pöörata tähelepanu indiviid-avalik teenistuse sobivusele, sh väärtushoiakute analüüsimisele. Suurem fookus võib olla inimese individuaalsusel (Meyer, Hammerschmid 2010, 463). Seega võib positsioonisüsteemis enesemääratlemine olla kitsamatel dimensioonidel: näiteks indiviid-professiooni, indiviid-ametikoha või rõhuasetusega erasektoris lähtekohaks oleval, indiviid-organisatsiooni sobivusel.

Avaliku teenistuse süsteemide võrdlus toob esile dimensioonide-vahelise kokkupuutepunktide ja konfliktide võimaluse positsioonisüsteemis. Ühtse riigivalitsemise seisukohast on see tähtis, sest suurem diferentseerumine avaliku teenistuse siseselt võib viia ebastabiilsuse ja problemaatikani avalikku teenistust kooshoidvate väärtuste tagamisel. Sellest võivad kujuneda võrreldes karjäärisüsteemiga sagedamini koostöö ja koordineerimise probleemid. *New Public Management* reformid (edaspidi: NPM) tõid kaasa liikumise weberlikule avalikule haldusele omaselt karjäärisüsteemilt rohkem positsioonisüsteemide, ja seetõttu organisatsiooni-tasandi dimensioonide poole (näiteks Christensen 2012; Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 360-361). NPM-negatiivsete mõjude vähendamiseks on uued reformitrajektorid läbi *neoweberiaanliku riigi* ja *whole-of-government*-lähenemise, püüdnud leida tasakaalu mõlema süsteemi parimate omaduste vahel ja rõhutanud ühtse ametnikkonna tähtsust sidususe tagamisel (näiteks Christensen, Læg Reid 2008, 98-99; Christensen, Læg Reid 2009, 955).

1.3 Väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis avalikus teenistuses

Lõputöös on tähelepanu keskmes väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis avalikus teenistuses. Käesoleva peatüki eesmärgiks on väärtuste käsitlemine indiviidi väärtushoiakuid mõjutavas avaliku eetika alases kirjanduses käsitletavas kahes olulises allikas: indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-organisatsiooni sobivuse dimensioonis² (tuginetud Heintzman 2007, 580, 594). Pärast nende dimensioonide vahelise seose väljatoomist, keskendutakse väärtustele indiviid-avalik teenistuse sobivusel.

² Ametnikud Eestis ei ole eelistatult teatud professiooni esindajad. Seepärast ei puudutata siin peatükis avaliku eetika alases kirjanduses sageli käsitletavaid indiviid-professiooni dimensiooni väärtuseid.

Väärtused pakuvad tuge otsuste tegemisel, kus tavapärase lahendusprotseduur puudub ja annavad aluse eesmärgile suunatud mõtlemisele (DeForest Molina, McKeown 2012, 377). Avaliku teenistuse põhiväärtuste kõrval aitavad organisatsiooni tasandil vastu võetud põhiväärtused ja eetikakoodeksid täpsustada ja täiendada ootusi, mida konkreetsemate valdkondade tegevustes oodatakse (näiteks Lawton *et al.* 2013, 75-77). Avaliku teenistuse kontekstis on oluline organisatsiooni väärtuste seos nii teiste asutuste kui ka avaliku teenistuse põhiväärtustega.

Haldusreformitrajektoorid on muutnud rõhuasetusi väärtustele, kinnitades traditsiooniliste väärtuste (näiteks seaduslikkus, usaldusväarsus, erapooletus, vastutavus; Kernaghan 2003; Wæraas 2013) olulisust avaliku halduse toimimise alusena. Traditsioonilised väärtused on olulised ametnike stabiilsuse ja järjepidevuse, ekspertteadmuse akumulereumise, inimeste vahelise usalduse ja kindlustunde, pikaajalisema vaate ja ühise visiooni kujunemisel (näiteks Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 383). Post-NPM-reformides on erilist tähelepanu pööratud vastuseisule subkultuuride kujunemisele, koostöö ja koordineerituse parendamisele, proaktiivsuse toetamisele vastandina reaktiivsusele (Bourgon 2008, 395-397, 401-402; Christensen, Læg Reid 2011b, 18).

Haldusreformitrajektoore kõrval on teiseks avaliku teenistuse väärtuste sagedaseks lahtimõtestamise viisiks rühmitamine demokraatlikeks, eetikakategooria, professionaalsusega seotud ja üldinimlikeks väärtusteks (DeForest Molina, McKeown 2012, 381; Kernaghan 2003, 712). Tuginedes akadeemilisele kirjandusele on näiteks olulisemad:

- **demokraatlikud väärtused** kui demokraatliku riigivalitsemise olemusest tulenevad ametniku rolli väljendavad väärtused: „seaduslikkus“, „poliitiline neutraalsus“, „avatus ja läbipaistvus“, „erapooletus“;
- **eetikaga / eetilise käitumisega seotud väärtused**, mis väljendavad käitumise vastamist ametniku rollis eeldatud eetikastandarditele, eesmärgiga ülal hoida avalikkuse ja kaasametnike legitiimsust ja usaldust: „kutseväärikus“, „erapooletus“, „usaldusväarsus (sh ausus)“;
- **ametnike professionaalsusega seotud väärtused** kui väärtused, mis on seotud ekspertiisi omamisega ja suutlikkusega põhjendada oma tegevust, tagamaks sel teel kodanike ja kaasametnike legitiimsust enda ja oma tegevuste suhtes: „asjatundlikkus“, „objektiivsus“, „meeskonnatöö / kollegiaalsus“, „koostöö ja kompromissivalmidus“, „usaldusväarsus (sh ausus)“;

- **üldinimlikud väärtused**, mis on olulised suhtluses ja suhetes kodanike ning kaasametnikega, olles aluseks näiteks kuulamisoskusele või konfliktsituatsioonide ennetamisele: „inimlikkus“, „hoolivus“ (Christensen, Læg Reid 2011a; Christensen, Læg Reid 2011b; Cooper 2004; Heintzman 2007; Kernaghan 2000; Kernaghan 2003; Lewis 2006; Palidaskaite *et al.* 2010; Six, Huberts 2008).

Väärtuste klassifitseerimine nelja kategooriasse on oluline kahel peamisel põhjusel. Esiteks võimaldab rühmitamine ühiste tunnuste alusel lihtsustada väärtuste mõistmist. Teiseks on oluline väärtuskategooriate vaatlemine üksteist toetava ja täiendavana. Integreeritust väärtuste vahel aitab samuti väljendada kategooriatevahelise kattuvuse esinemine (vt ka näiteks DeForest Molina, McKeown 2012, 386-391; Kernaghan 2003, 712).

Kokkuvõtteks saab öelda, et individ-keskkonna sobivuse teooriate eesmärgiks on uurida inimeste ja neid ümbritsevate töökeskkonna osade vahelisi suhteid. Avaliku teenistuse kontekstis esinevad erisused strateegilises juhtimises, arvestada tuleb poliitilise ja administratiivse tasandi kokkupuutepunkte, avaliku teenistuse regulatsiooni ja väärtusi, avaliku teenistuse süsteeme. Avaliku teenistuse ja organisatsiooni väärtused on tihedalt seotud ning reformitrajektorid on kinnitanud traditsiooniliste väärtuste olulisust avaliku halduse toimimise alusena. Seega tekib küsimus, kuidas aitab personalijuhtimine kaasa individ-keskkonna väärtusdimensioonide tagamisele avalikus teenistuses.

2. Väärtused individ-keskkonna sobivuse tagamisel personali valikul

Lõputöö raames on oluline analüüsida, mil viisil on võimalik personalijuhtimise funktsioonide abil väärtusi individ-keskkonna sobivuse kontseptsioonis luua, kinnistada ja arendada. Järgnevalt käsitletakse lühidalt väärtuste juhtimist personalijuhtimise valdkondade raames, keskendudes seejärel personali valiku olulisusele väärtuste perspektiivist.

Personalijuhtimine hõlmab kogumit personalijuhtimise valdkondadest nagu tasustamine ja hüved, koolitamine, karjääriarendus ja mobiilsusprogrammid, hindamine, personali valik (Dessler 2013, 30). Need funktsioonid on omavahel seotud, toetavad üksteist (*Ibid.*, 33), aidates seeläbi kaasa individ-keskkonna sobivuse tagamisele. Saavutamaks organisatsioonisisest ja süsteemi-tasandi koostoimimist on seepärast oluline erinevate personalijuhtimise funktsioonide süstemaatiline ja kooskõlaline arendamine makro ja mikro tasandil. Sel teel antakse alus ametniku enda identifitseerimisele ja rolli täitmisele, näiteks individ-avalik teenistuse või individ-grupi sobivuse kaudu. (näiteks Järvalt, Randma-Liiv 2010) Juhtide ja teiste organisatsiooni liikmete poolt kujundatud väärtuspõhise juhtimise kultuuri (Dvořáková 2005, 173) on võimalik käsitleda tegurina, mis mõjutab ülesehitatud praktikate tegelikku toimimist. Tunnetades deklareeritud väärtustele mitte tuginemist juhtide ja laiemalt avaliku teenistuse kujundajate poolt, on keeruline tagada nende väärtuste kandmist ka ametnikes.

Personali valik on peamine personalijuhtimise funktsioon, mis annab aluse inimeste vahetule ametisse suunamisele ning nende järgnevale juhtimisele. Ajalooliselt on personali valik olnud avaliku teenistuse personalijuhtimise reformide keskpunktis (näiteks meritokraatlikud reformid 19. sajandil; Cogburn 2005, 424-425). Indiviidi, organisatsiooni ja avaliku teenistuse süsteemi tasandil on personali valiku üheks keskseks küsimuseks olnud ootustele vastavate väärtushoiakutega (sh poliitiliselt neutraalse) ja parimate kompetentsidega ametnikkonna kindlustamine (Christensen, Gregory 2008, 201-203). Personali valiku strateegilisus ja kooskõla eeskätt avaliku teenistuse ja organisatsiooni väärtusdimensiooniga soodustab motiveeritud ja pühendunud inimeste leidmist, vähendades personali volavust ja kindlustades ametnikkonna jätkusuutlikkust. See on oluline stabiilsuse saavutamiseks iga organisatsiooni siseselt ja nende

vaheliselt ning aitab seega tagada ühtsust juhtimispõhimõtetes, arengutasemetes, koostöö ja koordineerimise toimimist. Kandidaatide analüüsimine personali valikul on oluline sisend ka teistele personalijuhtimise valdkondadele (sh näiteks koolitamisele) (Dvořáková 2005, 176). Tuginedes käsitletud reformitrajektoridele, on täheldatav personali valiku eetilise, juhtimusliku ja strateegilise olulisuse suurenemine individ-avalik teenistuse dimensioonis alates 1990. aastatest. Tulenevalt selle personalijuhtimise funktsiooni fundamentaalsusest, on käesoleva töö aluseks valitud just personali valik.

Väärtuskonfliktide tekkevõimalusi valikuprotsessis on erinevaid. Peatükis 1.3 näidatud avaliku teenistuse ja organisatsiooni põhiväärtuste kokkupuutepunktide kõrval on inimesele kõige lähedasemaks võimalik pidada indiviidi-tasandi väärtushinnangute-veendumuste (kujunedes perekond, sõbrad, laiem sotsiaalne- ja hariduslik taust koosmõjus; Peters 2010, 82) ja ametikohustustega kaasnevate väärtuste vahelist ristumist (Six, Huberts 2008, 70). Konfliktid võivad tekkida samuti teiste indiviidi-keskkonna dimensioonide vahel avalikus teenistuses.

Järgnevates alapeatükkides käsitletakse väärtuste ja nendevaheliste konfliktide mõjutamist indiviidi-keskkonna sobivuse kontseptsioonis läbi kolme personali valiku aspekti: kandidaatide ringi kujunemist mõjutavate tegurite, hinnangu andjate valiku ja personali valiku meetodite ennustusvõime kaudu.

2.1 Kelle hulgast valitakse?³

Kelle hulgast personali valitakse ja milliseid indiviidi-keskkonna väärtusdimensioone seeläbi toetatakse, mõjutavad erinevad tegurid.

Oluliseks kandidaatide ringi kujunemist mõjutavaks teguriks on juriidilised valikud nii rahvusvahelisel kui siseriiklikul tasandil. Näiteks on Euroopa Liidu tööjõu vaba liikumise direktiivist tulenevalt pidanud liikmesriigid avama oma avalikku teenistust kõigile Euroopa Liidu kodanikele (v.a riigi tuumikfunktsiooni täitvad ametikohad) (Lægreid, Wise 2015, 2). Seega esineb kandidaatide ringis suurem variatiivsus eeskätt indiviidi-tasandi väärtushoiakutest (näiteks tulenevalt rahvusest, kultuurilisest taustast) lähtuvalt, mis tähendab väärtuskonflikte nii kandeeriija kui ka valija jaoks. Euroopa Liidu avaliku teenistuse poliitika ja selle osaks olevad „Euroopa haldusruumi“ põhimõtted on loonud väärtusbaasi personalijuhtimise kujundamiseks (Randma-Liiv, Järvalt 2011, 39).

³ Personali valiku eesmärgiks on analüüsida kandideerinuid, valimaks pärast seda nende seast sobivaim. Samas kandidaatide ringi kujunemist mõjutavad ka eeltöö ja otsing ehk värbamine. (Schuler, Jackson 1996, 215-216) Seetõttu tehakse siin teooria alapeatükis teadlik laiendus, käsitledes ka aspekte eeltöö ja otsingu etappidest.

Indiviid-keskkonna väärtusdimensioonidele rõhuasetusi ja nende vaheliste konfliktide teket on võimalik mõjutada ka siseriiklike juriidiliste valikutega. Teiste hulgas seisneb see avaliku teenistuse regulatsiooniga avaliku teenistuse defineerimises ja kehtivate ootuste-väärtushoiakute kindlaksmääramises (näiteks ametisse võtmise nõuded ja piirangud, tegevuspiirangud Eesti avaliku teenistuse seaduse (edaspidi: ATS) §-des 14-15, 60; USA-s kvootide seadmine ühiskonna erinevad grupe peegeldava avaliku teenistuse kujundamiseks) (Bossaert *et al.* 2001, 13-15, 21-23; Peters 2010, 85-86). Eriregulatsioonide (näiteks Eestis päästeteenistuse seadus, politsei ja piirivalve seadus) loomine võib kaasa tuua väärtuskonflikte indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-professiooni sobivuse väärtusdimensiooni vahel ning ka erinevate professionaalsete väärtuste ristumist. See, kas tegemist on avaliku teenistuse välise vs sisese valikuga, võib näidata, millise kogemusega inimest soovitakse ja millist väärtussobivust kõrgemalt hinnatakse. Näiteks, kuna karjäärisüsteemis toimub valik järgnevatele hierarhia astmetele reeglina avaliku teenistuse seest, on selle tugevuseks peetud kandidaatide varasemat sotsialiseeritust süsteemi ja selle väärtuste tundmist (Brown 2004, 306). Samas positsioonisüsteemis võib esineda tippjuhtide grupis suurem heterogeensus väärtustes lähtuvalt neile esitatud ootustest ja nõuetest kogemuste osas.

Juriidiliste tegurite kõrval mõjutavad valikute kujunemist juhtimuslikud tegurid. Konkursikuulutusega seatavad ootused mõjutavad seda, milliseid isiklike ja erinevate indiviid-keskkonna dimensioonidega seotud väärtusi konkursi kandidaadid kannavad (Armstrong 2012, 220). Erihariduse nõue (näiteks õigusteadus, sotsiaaltöö) võib tähendada rõhuasetust indiviid-professiooni väärtusdimensioonile, eelistus pikaajalisemale kogemusele organisatsiooni tegevusvaldkonnas rõhuasetust indiviid-organisatsiooni sobivusele. Osades riikides võivad ametnikud olla eelistatult teatud professioni esindajad (näiteks Saksamaa avalikus teenistuses juristid) või ülikoolide lõpetajad (Prantsusmaa, Jaapan) (Peters 2010, 89-90, 113). Alus konkursikuulutuses sätestatud kriteeriumidele võib tuleneda sh personali valiku alusdokumentidest, kompetentsimudelitest, struktuuriüksuse põhimäärusest, ametijuhendist. Personali valiku ja väärtuste strateegilist olulisust väljendab nende kajastatus strategiadokumentides. (Armstrong 2012, 14-16, 90; Dessler 2013, 106-108, 131-132, 144)

Eelistusi väärtusdimensioonidele võib peegeldada ka valik, milliste sihtgruppide poole pöörduakse (Schuler, Jackson 1996, 229-230). Kui konkursiteade edastatakse valdkondlikele organisatsioonidele, aitab see potentsiaalselt suurendada indiviid-professiooni väärtusdimensiooniga kokkusobivate kandidaatide hulka. Juhtimuslikuks valikuks võib olla ka erinevate ühiskondlike gruppide (näiteks lähtuvalt soost, vanusest, rahvusest, religioosest

kuuluvusest või puudega inimestele) julgustamine konkurssidel osalemiseks (Van der Meer, Dijkstra 2011, 279-280). See võib esitada väljakutseid valikuprotsessis näiteks juhul, kui tuleb teha otsuseid, milliste gruppide esindatusele kaasa aidata (Læg Reid, Wise 2015, 2) või valida kahe avaliku teenistuse jaoks olulise väärtuse vahel (näiteks vähemusgrupi esindatuse soodustamine vs asjatundlike kandidaatide eelistamine; Peters 2010, 85-86). Lisaks juriidilistele ja juhtimuslikele teguritele on oluliseks kandidaatide ringi kujunemist mõjutavaks teguriks eneseanalüüs valikuprotsessi erinevates etappides (Schuler, Jackson 1996, 235-238): kandidaadid võivad otsustada selles peegelduvate väärtushoiakute põhjal kandideerimisprotsessis jätkamise.

Seega saab juriidiliste ja juhtimuslike valikute kaudu mõjutada personali valikul hinnatavate kandidaatide ringi kujunemist ning ühtlasi ka rõhutada teatud väärtusi. Võttes aluseks isiklikud ja indiviid-keskkonna väärtusdimensioonid, analüüsivad ka kandidaadid ise enda sobivust potentsiaalsesse töökeskkonda.

2.2 Kes valib?

Valikufunktsiooni korralduse lähtekohaks on tasakaalu leidmine tsentraliseerituse ja detsentraliseerituse vahel. On leitud, et karjäärisüsteemiga riikides rakendatakse sagedamini tsentraliseeritumaid praktikaid, kus tavaliselt keskse avaliku teenistuse organisatsiooni ülesandeks on vakantsete ametikohtade väljakuulutamise, kandidaatide testimise ja väiksema kandidaatide ringi väljavalimine (Peters 2010, 92). Positsioonisüsteemidele iseloomulik detsentraliseeritus tähendab suuremat vajadust personalijuhtimise kompetentsideks avalikus teenistuses tervikuna (Cogburn 2005, 426).

Tsentraliseerimist ja sel teel praktikate standardiseerimist on peetud oluliseks, et kindlustada avaliku teenistuse siseselt ühtsetest praktikatest ja põhimõtetest lähtumist, sh garanteerimaks poliitiliselt neutraalset otsustamist, edendamaks lähenemiste erapooletust (*Ibid.*, 425-426, Meyer, Hammerschmid 2010, 457). Detsentraliseeritus võib soodustada kandidaatide hindamist indiviid-organisatsiooni või indiviid-grupi sobivuse suhtes, tähelepanu pööramist individuaalsusele (*Ibid.*, 463). Detsentraliseerituse nõrgemaks küljeks võib aga olla avaliku teenistuse väärtuste kindlustatus. See võib seisneda ebaühtluses valikupraktikates avaliku teenistuse siseselt (sh näiteks kandideerimistingimuste kallutatuses) või indiviid-avalik teenistuse sobivuse alatahtsustamises. (tuginetud Järvalt, Randma-Liiv 2010, 248-249)

Personali valikul ristuvad organisatsiooni siseste ja –välise valikul osalejate vaated ja väärtused. Seepärast on oluline personalitöötajate roll valikuprotsessis individ-avalik teenistuse ja individ-organisatsiooni väärtusdimensioonide kindlustajana, valikuprotsessi koordineerijana ja selles osalevate osapoolte väljaõpetamisel. (Plant, Ran 2009, 222, 224; Schuler, Jackson 1996, 261) Sageli võib olla üheks valiku tegijaks ametikoha vahetu (keskastme) juht. Tundes reeglina personalitöötajast paremini kandidaadi vahetut töökeskkonda, on tal kergem anda hinnangut kitsamate väärtusdimensioonide suhtes: näiteks individ-grupi ja –ametikoha sobivusele. (Dessler 2013, 172; *Ibid.*, 261-262) Vajalik on arvestada ka ohukohtadega. Oluliseks peetavad väärtused võivad olla tihedalt seotud professioni-põhiste väärtustega (DeForest Molina, McKeown 2012, 384). Seeläbi võib tekkida konflikt avaliku teenistuse väärtustega, jättes viimased tagaplaanile. Juhi rolli kaalukus võib viia valikuprotsessi kallutatusele, näiteks lähtuvalt individ-juhi sobivusest. Tippjuhid, rõhutades enda identifitseerimisel individ-avalik teenistuse väärtussobivust, peavad potentsiaalselt seda ka oluliseks kandidaatide hindamisel (Randma 2001, 36). Hindaja rolli võib mõjutada haldustasand: näiteks täidesaatvate agentuuride hulgas on täheldatud erasektorile iseloomulike väärtuste suuremat osatähtsust (pikemalt Van Thiel, Van der Wal 2010).

Organisatsiooni siseselt (sisuosakonna eksperdid) ja väliselt (kutseühingute esindajad, teiste ametiasutuste liikmed) võidakse kaasata valikusse ka teisi osapooli. Sõltuvalt nende kaasamisest loodetud sisendist (näiteks individ-professionii dimensiooni või ametikoha-spetsiifilise teadmuse jaoks; Schuler, Jackson 1996, 261), võidakse ka rohkem arvestada nende dimensioonide väärtusi. Kaasatavad eksperdid ei pruugi olla töövaldkonnaga otseselt seotud (näiteks võib teatud personali valiku meetodi ekspert keskenduda eeskätt individ-professionii sobivusele ja potentsiaalselt sellega seotud väärtustele või avaliku eetika ekspert individ-avalik teenistuse väärtussobivusele). Valikuprotsess ja meetodid võivad olla välja töötatud organisatsiooni siseselt või „sisse tellitud“ väljastpoolt (näiteks erasektori konsultatsioonifirmalt) (Armstrong 2012, 225).

Organisatsiooni-välise teadmuse kaasamine eeldab nii kaasaja- kui ka pakkujapoolset kompetentsi ja pühendumust. Valikuprotsessi õnnestumine eeldab, et kompetentsi pakkuja tunneks asutuse tegevusvaldkonda, kultuuri, ametikoha eripära ja avaliku teenistuse olemust. Välise valija kaasamine eeldab talle individ-keskkonna kõikide väärtusdimensioonide ja nendevaheliste konfliktide lahtiselgitamist. Kitsamaid väärtusdimensioone, mille hindamine ei erine era- ja avalikus sektoris, võib olla lihtsam edasi anda. (näiteks Raudla 2012, 608-612) Eriti võivad seetõttu aga vähem tähelepanu saada ja kannatada avaliku teenistuse väärtused. Vähene

väärtuste teadvustatus ja üksmeele puudumine analüüsitavate väärtuste osas protsessiosaliste vahel, võib viia eesmärgistamata valikuprotsessile. Seetõttu võib öelda, et organisatsiooni-välise kompetentsi kaasamine on sobivam objektiivsemate ja mõõdetavamate kriteeriumide (näiteks teadmised-oskused) hindamiseks ning vähem subjektiivsemate ja tunnetuslikumate kriteeriumide (näiteks väärtushoiakud) analüüsimiseks.

Seega sõltub väärtusdimensioonide hindamine hinnangu andjast. Valikuprotsessi õnnestumine eeldab seetõttu kõikide osapoolte pühendumust, väärtusdimensioonide tundmaõppimist ja koostööd.

2.3 Kuidas valitakse?

Kirjanduses eristatavad personali valiku meetodid on elulookirjelduse ja kaaskirjade analüüs, testide, ülesannete, intervjuude ja taustauuringu kasutamine. Valikuprotseduur ja kasutatavad analüüsimeetodid võivad sõltuda valikuprotsessi standardiseeritusest, väljakujunenud praktikatest ja kaasatavatest osapooltest, ametikoha spetsiifikast ja selle hierarhisest positsioonist organisatsioonis, kandideerivate arvust (Armstrong 2012, 220; Varts, Laurson 2012, 130).

Valikuprotsessi alguses tuginetakse sageli **elulookirjeldusele ja kaaskirjadele** (sooviavaldus, motivatsioonikiri, kaaskiri) kandidaatide seast esmase selektsiooni tegemiseks (Armstrong 2012, 227). Sh haridus, kogemused (avaliku teenistuse erinevad organisatsioonid vs valdkondlikud), ametialane stabiilsus jms, loovad kuvandi potentsiaalsetest väärtushoiakutest (*Ibid.*, 227; Dessler 2013, 190-193). Seeläbi kujuneb esialgne nägemus indiviid-avalik teenistuse, indiviid-professiooni, indiviid-ametikoha väärtusdimensioonist. Seega võimaldab elulookirjelduses ja kaaskirjades kajastuva kõrvutamise seatud eeldustega analüüsida objektiivsemaid kriteeriume (hinnatakse lähemalt järgnevatel valikuetappides kombineeritult teiste meetoditega; Armstrong 2012, 227). See ei võimalda aga uurida tunnetuslikumaid kriteeriume, mille alla kuuluvad väärtushoiakud, sh analüüsimaks indiviid-avalik teenistuse sobivust.

Testide kasutamist on esile tõstetud seoses inimesele omaste, ajas enamasti püsivate faktorite uurimisega võimalikult objektiivsel ja standardiseeritud viisil. Näiteks võimaldab see hinnata intelligentsust ja teatud võimeid (näiteks üldine, ruumiline, keeleline), isiksuseomadusi, huvisid-eelistusi. (Bratton, Gold 2003, 239-240; Schuler, Jackson 1996, 276-280) Seeläbi aitavad testid analüüsida kõige paremini objektiivsemaid ja seetõttu kergemini „mõõdetavaid“ kriteeriume (Bloisi 2007, 153-154). Seetõttu pole testide kasutamine sobiv subjektiivsemate kriteeriumide

nagu väärtushoiakud, sh indiviid-avalik teenistuse sobivus, analüüsimiseks. Väärtused eeldavad põhjalikumat intervjueeritavate poolt enda vastustele või tegevustele omistatavate tähenduste analüüsimist (Armstrong 2012, 230-231).

Ülesanne (individuaalne või grupitöö, näiteks juhtumianalüüs, essee, rollimäng) võib sõltuvalt püstitusest olla suunatud nii indiviid-professiooni, indiviid-ametikoha kui ka indiviid-avalik teenistuse sobivuse hindamisele (Bloisi 2007, 160-162). Potentsiaalselt võimaldab ülesanne „kombata“ ka nende dimensioonide väärtusi. See eeldab selget arusaama meetodi kasutamise eesmärgist, hinnatavate tunnuste läbimõeldust, ja nende analüüsimist. (Armstrong 2012, 233; *Ibid.*, 160-163) Oluliseks on peetud meetodite kombineerimist (Bratton, Gold 2003, 240-241), näiteks võib ülesandest saadav teave olla sisendiks, analüüsimaks põhjalikumalt väärtushoiakuid intervjuudes.

Intervjuude ühisosaks on võimalus uurida sügavuti kontekstist sõltuvaid ilminguid, vahetuid ja isiklikke kogemusi, hoiakuid ja tähendusi, mida teatud protsessidele-tegevustele-nähtustele omistatakse (näiteks Armstrong 2012, 230-231). Erinevalt teistest valikumeetoditest on intervjuu abil võimalik paremini mõista eeldusi, millest kandidaat senisel töökogemusel on lähtunud ning selle kaudu analüüsida potentsiaalset toimetulekut tulevasel ametikohal (*Ibid.*, 230-231; Bratton, Gold 2003, 237-238). Intervjuu võimaldab erinevate meetoditega kogutud andmeid täpsustada ning seeläbi uurida kõiki väärtusdimensioone (tuginetud Armstrong 2012, 230-231). Suurimat informatiivsust võimaldavaks peetakse poolstruktureeritud intervjuud. Lisaks võrreldava informatsiooni saamist soodustavale ühtlustatud küsimustikule, on jäetud paindlikkus täiendav-täpsustavate küsimuste esitamiseks. (Dessler 2013, 230-231; Schuler, Jackson 1996, 283-284)

Taustauuringu eesmärgiks on erinevatest allikatest (näiteks soovitude kontrollimine, sotsiaalmeediast saadav teave) info kogumine inimese ja tema varasema tööalase tegevuse kohta. Lisaks võimaldab see kontrollida kandidaadi esitatud andmeid, täpsustada teiste valikumeetoditega kogutud infot, eesmärgiga suurendada valikuotsuse usaldusväärsust. (Dessler 2013, 220-225; *Ibid.*, 276; Varts, Laurson 2012, 161-162) Kui taustauuringu kontaktisikuks (soovitajaks) on varasem tööandja, soodustab see kuvandi kujunemist sobivusest kandideeritava töökeskkonna osadega, sh indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooniga. Siiski on hinnangute andmisel vajalik ettevaatlikkus. Soovitajate hinnangud on subjektiivsed, saadav teave võib olla selektiivne (Bloisi 2007, 150) ning mõjutatud erinevustest organisatsioonide tegevusvaldkondades ja kultuurides.

Valikumeetodite ennustusvõime seoses väärtustega on seega varieeruv ja usaldusväärsuse tagamiseks ei piisa ühe meetodi kasutamisest; vajalik on meetodite kombineerimine. Väärtushoiakute analüüsimiseks sobivad kõige paremini intervjuu, ülesanne ja taustauuring, samas kui elulookirjeldus, kaaskirjad ja testide kasutamine võimaldavad paremini objektiivsemate ja kergemini „mõõdetavamate“ tunnuste hindamist.

3. Personali valik ja väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis Eesti avalikus teenistuses

Käesoleva peatüki eesmärgiks on esmalt anda ülevaade Eesti avaliku teenistuse inimressursi juhtimise süsteemist ja personali valiku korraldusest, väärtustest ja nende juhtimisest. Seejärel tuuakse välja uuritavad asutused ja lõputöös kasutatav meetodika. Peatüki teise poole eesmärgiks on käsitleda väärtuste rolli indiviid-keskkonna sobivuse tagamisel uuritud Eesti ministriumide personali valiku praktikates.

3.1 Personali valik ja väärtused Eesti avalikus teenistuses

3.1.1 Inimressursi juhtimine ja personali valik

Eesti avalik teenistus on detsentraliseeritud personalijuhtimisega positsioonisüsteem (Randma-Liiv, Sarapuu 2012, 366). See tähendab, et iga asutus on ise vastutav personali valikuprotseduuride korralduse ja läbiviimise eest. Indiviid-keskkonna kontseptsioonis peaks see soodustama personali valikul näiteks indiviid-organisatsiooni ja indiviid-grupi väärtusdimensiooni sobivuse hindamist, rohkema tähelepanu pööramist individuaalsusele, ohukohti võib esineda seoses indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooniga (Meyer, Hammerschmid 2010, 457-458). Erandiks on tippjuhtide sihtgrupp,⁴ kelle värbamise, valiku ja arendamise eest vastutab Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus (Riigikantselei 2015). Sarnaselt enamuse Euroopa riikide praktikatele (Van der Meer, Dijkstra 2011, 277) toimub Eesti inimressursi juhtimine, kasutades karjäärisüsteemi, välisteenistuses ja jõustruktuurides.

2013. aastal jõustunud avaliku teenistuse regulatsiooniga on määratud avaliku teenistuse arendamise ja personalijuhtimise rakendamise koordineerijaks Rahandusministeerium (ATS § 9). Samas on senised personalijuhtimise-alased uuringud (Järvalt, Randma-Liiv 2010; Saar Poll 2010, 34-36) juhtinud tähelepanu Eesti avaliku teenistuse nõrgale koordineeritusele, mille tõttu esineb ka organisatsioonide-vaheline vähene sidusus personalijuhtimise praktikates. Samuti

⁴ Riigisekretär, ministriumide kantslerid, asekanterid, Riigikantselei direktorid ja ametite-inspeksioonide peadirektorid. Lisaks on sätestatud erisused avaliku teenistuse seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses (ATS § 10 lg 2).

näitas Saarniit *et al.* (2013, 34-35) uuring üsna madalat asutuste teadlikkust ja rahulolu Rahandusministeeriumi avaliku eetika erinevate tegevuste lõikes. See on eriti oluline tulenevalt eetika- ja personalijuhtimise valdkonna üksteisega tihedast seotusest (Plant, Ran 2009).

3.1.2 Väärtused

Eesti avaliku teenistuse normatiivne alus tuleneb kahest dokumendist: avaliku teenistuse seadusest ja ametniku (varasemalt avaliku teenistuse) eetikakoodeksist. Nii 2015. aastal vastu võetud kui ka sellele eelnenud eetikakoodeksis ametnikkonnale seatud ootused on rõhuasetusega traditsioonilistele avaliku teenistuse väärtustele. Väärtushoiakute kohta läbi viidud uuringud on näidanud, et ka ametnike endi poolt omistatakse kõige kõrgemat tähtsust just stabiilsust ja järjepidevust toetavatele traditsioonilistele väärtustele, vastandina paindlikkust toetavatele NPM-väärtustele (TNS Emor 2013, 21-22). Samal ajal, ehkki ka ATS §-des 50-51 toodud väärtuselised ootused ametnikele sisaldavad traditsioonilisi väärtusi (näiteks seaduslikkus, usaldusväarsus), on võimalik öelda, et regulatsiooniga tehtud muudatused teenistustingimustes (näiteks staažist sõltuvate ametihüvede vähendamine, koondamishüvitise ühtlustamine töölepinguseadusega; lähemalt ATS 193 SE eelnõu seletuskiri 2013) toetavad varasema regulatsiooniga võrreldes nõrgemalt individ-avalik teenistuse väärtussobivust ja ametnikele seatud ootusi. Seega esinevad väärtuskonfliktid Eesti avaliku teenistuse normatiivses aluses. Seda võib pidada ohukohaks, arvestades riigiasutuste vabatahtliku voolavuse näitaja (7%) juures (Rahandusministeerium 2013, 24) üsna kõrget ministeeriumi ametnike osakaalu (38%), kelle staaž 2012. aasta seisuga oli alla viie aasta (Rahandusministeerium 2012, 36). Selle üheks põhjuseks võib olla halb individ-keskkonna sobivus.

Ühtsuse ja stabiilsuse tagamiseks makro tasandil on eriti post-NPM-kontekstis eraldi keskendunud koordineerimisele ja koostööle. 2011. aastal valminud OECD analüüs juhtis tähelepanu vähesele ühtsusele Eesti avaliku teenistuse toimimisel. Probleemkohtadena nimetati asutustevahelist konkurentsi ja koostööprobleeme, ebaühtlust juhtimistasemetes, probleeme informatsiooni liikumisel (*Ibid.*, 120-124). Perioodiliselt Eesti ametnikkonna seas läbi viidava väärtushoiakute uuringu tulemused on näidanud, et kõrgelt ei hinnata „meeskonnatöö ja kollegiaalsus“ ning „koostöö ja kompromissivalmidus“ väärtusi (TNS Emor 2013, 21-22; TNS Emor 2009, 22-23). Samas näitas Savi, Metsma (2013, 18) uuring, et koostööd ja koordineerimist peetakse oluliseks.

Olemasolevad avalikku teenistust puudutavad uuringud on välja toonud problemaatikat seoses riigi ametiasutuste organisatsioonikultuuri suletusega (Saarniit *et al.* 2013, 59-60),

ministeeriumide uurimisele keskendunud Pevkur (2012, 11, 18-20) on tõdenud, et harva kasutatakse organisatsiooni põhiväärtusi süsteemselt ja liialt sageli on nende kandmine jäetud üksikindiviididele. Saarniit *et al.* (2013, 33) küsitluse raames paluti ka asutustel vastata küsimusele, kuid võrd arvestatakse nende asutuse valikuprotsessis kandidaatide väärtushoiakute ja eetilise käitumisega. Peamiselt küsitlusele vastanud personali- või auditiüksuste teenistujate poolt anti sellele ministeeriumide grupis üsna kõrge hinne (*Ibid.*, 27, 33). Seni pole aga väärtushoiakute tegelikku olulisust ja rolli ametnike valikul Eestis uuritud.

3.2 Uuritavad asutused ja meetodika

Käesoleva töö uurimisobjektid on piiratud ühte tüüpi asutustega ministeeriumide näitel. Vaatluse all on ainult personali valiku praktikad, mille korralduse ja läbiviimise eest kannavad vastutust ametiasutused ise, jättes kõrvale tippjuhtide sihtgrupi (vt pt 3.1.1). Valimis on neli ametiasutust: Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kultuuriministeerium ja Sotsiaalministeerium. Asutuste valikul on püütud tagada variatiivsust, kaasates avalikus halduses teistest suurema koordineerimisfunktsiooniga asutusi (Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ja valides asutusi, mis oleksid üksteisest erinevad organisatsioonikultuuri tüübi poolest (näiteks mitte valides eeskätt heaoluteenuste valdkonna asutusi, näiteks Sotsiaalministeerium).

Uurimisküsimusele vastamisel on meetodina kesksel kohal intervjuud Eesti ministeeriumides kokku nelja personalitöötaja ja seitsme nendes asutustes personali valikul kogemust omanud sisuosakonna juhiga. Sisuosakondadest otsustati intervjuud läbi viia just ametikohtade vahetute (keskastme)juhtide seas⁵. Teooria on näidanud, et sageli on just nemad ametikoha täitmisse kõige vahetumalt kaasatud (Dessler 2013, 30-32). Intervjuudest saadud andmeid analüüsiti ka asutuste personali valikut ja –juhtimist käsitlevate dokumentide kontekstis, sh (formaliseeritud) põhiväärtused, personalijuhtimise ja väärtuste kajastatus organisatsiooni strateegilises arengukavas.

Tulenevalt uurimisobjektide väikesest arvust, pole võimalik järeldusi teha Eesti avaliku teenistuse valikupraktikate kohta tervikuna, samuti on asutuste lõikes vajalik silmas pidada intervjuueeritud sisuosakondade juhtide väikest arvu. Piirangutele vaatamata on uurimus oluline tulenevalt kahest peamisest omavahel seotud põhjusest. Seni ei ole arendatud välja teooriaid, mis pakuksid raamistikku väärtuste uurimiseks personali valikul avalikus teenistuses, seejuures

⁵ Käesoleva töö jaoks asutuste tippjuhte ei intervjuueeritud, erandiks on üks ametiasutus, kus sisuosakondade tippjuhid on keskastmejuhi ülesannetes.

erinevates avaliku teenistuse süsteemides ja haldustasanditel. Teiseks, kuna väärtuste rolli personali valikul avalikus teenistuses ei ole autorile teadaolevalt Eestis ega rahvusvahelisel tasandil uuritud, võimaldab uuring tõstatada olulisi teemasid väärtuste rollist personali valikul, mis ühtlasi oleksid sisendiks järgnevaile uurimustele.

Intervjuud viidi läbi kahes etapis. Personalitöötajaga läbi viidud intervjuu eesmärgiks oli saada ülevaade a) väärtuskriteeriumide allikatest, b) asutusesisestest ja -välistest personali valiku protsessis osalevatest osapooltest (seotuna personali valiku meetoditega) ja nende kaasamisest loodetud sisendist, valikuprotsessi paikapanemisest, c) milliseid väärtushoiakuid ja kuidas kandidaatide puhul analüüsitakse, d) meetoditest, mida kandidaatide väärtushoiakute uurimiseks kasutatakse. Personalitöötajate abiga leiti intervjuude teise etapi jaoks personali valiku osas suuremat kogemust omavad sisuosakonna juhid⁶. Intervjuu personaliosakonnas oli sisendiks intervjuule sisuosakondade juhtidega. Kuivõrd väärtused on tihedalt seotud teiste individukeskkonna teooriate tunnustega ja väärtushoiakuid on võimalik erinevalt määratleda, keskendusid intervjuu küsimused ka analüüsitava teadmiste, oskuste, kogemuste ja isiksuseomaduste väljaselgitamisele ning neist saadud teavet on kasutatud väärtushoiakute tõlgendamisel.

Intervjuude läbiviimisel kasutati poolstruktureeritud intervjuu vormi. Väärtushoiakute uurimisel on oluline, et väärtuste analüüsija on üheaegselt nii väärtuste tõlgendaja kui ka neile hinnangu andja (ka Six, Huberts 2008, 72). Just kvalitatiivsed meetodid andmete kogumisel võimaldavad keskendumist sügavuti eesmärgipäraselt valitud probleemistikule, mõtestamiseks lahti kogemusi ja kirjeldamiseks teatud nähtustele omistatavaid tähendusi (Patton 2002, 14, 227, 230). Seega võimaldab intervjuude läbiviimine neid hinnanguid ja tõlgendusi paremini uurida. Poolstruktureeritud vorm pakub intervjuudele küsimustes ühtse raamistiku, võimaldades samal ajal täpsustav-täiendavate küsimuste esitamist, avatust uuele teabele, mida käsitletakse eriti olulisena näiteks tõlgendusprobleemide vältimiseks. (May 2008, 123) Intervjuude küsimustike koostamisel (Lisa 1) on tuginetud loodud teoreetilisele alusele, Eesti olukorra analüüsile ning teoreetilise ja empiirilise väärtuste raamistiku ühendamise-väärtuste sisustamise teel koostatud „tuumik“ avaliku teenistuse väärtuste nimekirjale (Lisa 2).

⁶ Kriteeriumid sisuosakonna juhtide leidmiseks: a) soovitatavalt pikaajalisema juhikogemuse olemine uuritavas asutuses, b) kogemuste olemasolu personali valikule suunatud intervjuude läbiviimisel viimase aasta jooksul.

3.3 Analüüs

Järgnevate peatükkide eesmärgiks on analüüsida väärtuste rolli indiviid-keskkonna sobivuse tagamisel uuritud Eesti ministeeriumide personali valiku praktikates. Käsitletakse personali valiku aluseid, valikul osalejaid, kasutatavaid meetodeid ning analüüsitavaid väärtusi. Analüüsi struktuur erineb mõnevõrra teoreetilises osas väljatoodust, sest töös keskendutakse kandidaatide hindamise etapile.

3.3.1 Personali valiku alused

Väärtuskriteeriumid on ainult üks osa kriteeriumidest, mida personali valiku protsessis eristatakse, eelkõige keskendutakse teadmiste, oskuste, varasemale tööalasele kogemusele, haridusele, isiksuseomadustele. Kriteeriumid on neljas asutuses kirja pandud ametijuhendis (ja struktuuriüksuse põhimääruses), konkursikuulutuses, personali valiku lähtealustes (valikukord, kahel asutusel lisaks personalipoliitika, kus on kirjas põhimõtted, kokkulepped, millest personalijuhtimises lähtutakse). Laiema teemana saaks lähtealuste puhul rääkida ka valikuprotsessi standardiseeritusest, kuid seda oli märgata ainult kahes ministeeriumis.

Kolmes asutuses nimetati täiendavalt kriteeriumide tulenemist avaliku teenistuse regulatsioonist, ühes tuginemist riigi kui tööandja personalipoliitika valgele raamatule. Kompetentsimudel on koostatud kolmes asutuses, personali valiku alusena kasutatakse seda kahes. Personalijuhtimise ja väärtuste temaatika strateegiline olulisus, kajastatuna organisatsiooni arengukavades, esineb kolmel juhul.

3.3.2 Kes valib?

Detsentraliseeritud valikukorraldus on võimaldanud igal ametiasutusel kujundada organisatsiooni kultuuri ja vajadusi arvestav personali valiku protsess. See toob kaasa erisused valikupraktikate ülesehituses ja põhjalikkuses asutuste vaheliselt. Keskne roll valikuprotsessis on enamikes asutustes personalitöötajal ja täidetava ametikoha vahetul juhil. Vaatamata sarnasusele rollijaotuses: vastavalt juhte toetav-administreeriv vs täidetava ametikohaga seotud kompetentside analüüsimine, puudub neljas uuritud asutuses nende vahel ühtne rollijaotus. See tuleneb nii valikualustest kui ka nn kirjutamata reeglitest. Konkreetse asutuse siseselt tehtavad erisused valikuprotsessis tulenevad ühelt poolt ametikoha eripärast. Teisalt tuleneb see ka üksikisikute suurest otsustusõigusest, mis võib kasvatada ohtu läbipaistmatuseks või kallutada valikuprotsessi.

Sageli on kaasatud täidetava ametikoha struktuuriüksuse sisuosakonna ekspert(id), kes tunneks(id) konkreetse ametikoha spetsiifikat hästi ja aitaks(id) selle eripärast tulenevaid aspekte hinnata. Kõikides asutustes otsustab nende sisuosakonna ekspertide kaasamise täidetava ametikoha vahetu juht. Samas reeglina toimub valikuprotsessi paikapanemise ja läbiviimise arutelu ainult vahetu juhi ja personalitöötaja vahel. Sisuosakonna eksperdi mittekaasamine valikuprotsessi arutellu võib rõhutada talle tema olulisust kitsamate indiviid-keskkonna dimensioonide, indiviid-professiooni ja indiviid-ametikoha väärtusdimensiooni hindamiseks, kuid kus ta tunnetab vähem enda rolli olulisust indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-organisatsiooni väärtusdimensioonide analüüsimisel. Seevastu indiviid-grupi ja indiviid-juhi sobivus on väärtusdimensioonid, mida analüüsitakse teiste väärtusdimensioonide kõrval eeskätt täidetava ametikoha vahetu juhi poolt.

Tippjuhid on kõikides asutustes lisaks neile vahetult alluvatele ametikohtadele valikuprotsessi kaasatud juhul, kui nad ise selleks soovi avaldavad. Levinumaks praktikaks on tippjuhi vestlus pärast ametikohakeskset intervjuud või ülesannet 1-2 kandidaadiga. Kuigi tippjuhtide kaasamine aitaks potentsiaalselt paremini kindlustada indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooni, tuleb siiski arvesse võtta nende töökoormust. Intervjuudest ilmnes, et sageli on välja kujunenud struktuuriüksused, kus tippjuht, soovides veenduda kandidaadi sobivuses ja tundmaks iga meeskonnaliiget, soovib olla kaasatud. Ühtlasi näitab see, et tippjuht võib oluliseks pidada kandidaadi nii indiviid-avalik teenistuse kui ka näiteks indiviid-grupi, indiviid-juhi väärtusdimensiooni sobivuse hindamist.

Ühes asutuses kaasatakse välise osapooltena valdkondlike liitude esindajaid. Sel teel soovitakse saada sisendit eeskätt indiviid-professiooni sobivusdimensiooni teadmiste analüüsimisse. Kahjuks aga pööratakse seejuures vähe tähelepanu sellele, kuidas valikuprotsessis tagada organisatsiooni ja avaliku teenistuse põhiväärtusi. Organisatsiooni-välise osapoolte indiviid-professiooni (potentsiaalset väärtus)dimensiooni tasakaalustava ainsa aspektina nimetati asutusesiseid osapooli, kes teisi vaatenurki, sh indiviid-organisatsiooni ja indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooni valikuprotsessis esindavad. Välisele valijale ei selgitata lahti indiviid-keskkonna väärtusdimensioone ega nendevahelisi konflikte. Ehkki organisatsiooni-välised osapooled on kaasatud valikuprotsessi paikapanemisse ja ettevalmistamisse, võib vähene väärtuste teadvustatus ning üksmeel analüüsitud väärtuste osas protsessiosaliste vahel, viia eesmärgistamata valikuprotsessile, kus ei pruugita analüüsida ühtegi väärtusdimensiooni. Organisatsiooni väliselt väljatöötatud on vaimse võimekuse ja isikusetestid (tõlgenduskompetents organisatsiooni siseselt), lähtuvalt käesoleva töö väärtuste definitsioonist

ja erisuse loomisest isiksuseomadustega, ei kvalifitseeru need aga väärtushoiakute hindamise meetoditena.

Seega sõltuvad analüüsitavad väärtusdimensioonid ja nende sisustamine hinnangu andjast.

3.3.3 Kuidas valitakse?

Intervjuudest ilmneb, et sageli ei teata, millised on personali valiku protsessis erinevate meetodite raames võimalused väärtushoiakute analüüsimiseks. Tuuakse välja hariduse, töökogemuse, oskuste oluliselt kergemini hinnatavust võrreldes väärtushoiakutega. Osaliselt sellest tulenevalt esines umbusklikkust valikuprotsessis väärtushoiakute etteennustatavuse võimalikkusesse. Sageli olid väärtused küll teadvustatud, kuid personali valiku raames nende peale ei ole mõeldud. Samas võiks väärtuste kohta süstemaatiliste küsimuste esitamine, ja sel teel nende rõhutamise, just teatud kandidaate motiveerida. Need on peamised põhjused, kui väärtushoiakute hindamisel tuginetakse pelgalt nn sisemisele tunnetusele. Vahel lähenetakse väärtuste määratlemisele liialt kitsalt, näiteks käsitledes avaliku teenistuse väärtusi ainult eetikakategooriast lähtuvalt.

Intervjuu on kõigi asutuste jaoks üheks olulisemaks väärtushoiakute hindamist võimaldavaks valikumeetodiks. Samuti oli see ainus meetod, mida kõikide indiviid-keskkonna väärtusdimensioonidega seostati. Väärtuste hindamine eeldab väärtuste ja nende uurimist võimaldavate küsimuste läbimõeldust. Väärtushoiakute hindamisele annab aluse enamike personalitöötajate tuginemine poolstruktureeritud intervjuule, samal ajal tugineb aga enamik uuritud intervjuuerijaist ettevalmistamata küsimustele. Kui tuginetakse eelnevalt ettevalmistamata küsimustele, ei osatud sageli ka hinnatavat põhjalikult selgitada. Ettevalmistamata küsimustele tuginemine pärsib võrreldava teabe saamist kandideerinutest. Grupitöö (ühes asutuses) ja juhtumianalüüs (kahes asutuses) on intervjuude osana harva kasutusel. Neid kasutatakse juhtudel, kui kandidaatide väärtushoiakute analüüsimisele pööratakse süstemaatilisemalt tähelepanu. Ühes asutuses rakendatakse eraldi väärtuste intervjuud indiviid-grupi sobivuse kindlaksmääramiseks konkreetses struktuuriüksuses, kus asuvad korruptsiooniohtlikumad ametikohad.

Ülesande (nimetati neljast uuritud asutusest kolmes) rakendatavust väärtushoiakute hindamiseks mõjutab selle püstitus. Üle kolmandiku uuritud intervjuuerijaist väljendasid ülesande rakendamist eelkõige olukorras, kus esmasel intervjuul nõ parimat kandidaati veel ei ole selgunud, kuid käsitlemata ülesannet ja intervjuud üksteist toetava ja täiendavana. Vahel

käsitletakse ülesande rakendamist pigem kitsalt teadmistest-oskustest lähtuvalt, kuid mitte seostades seda väärtustega. Mõneti sellest tulenevalt, olid levinumateks hinnatavateks väärtusdimensioonideks indiviid-ametikohta ja indiviid-avalik teenistuse sobivus (näiteks analüüsima mõne valdkondliku süsteemi korraldamise erinevaid lahenduskäike). Harvem käsitleti neid väärtusdimensioone kombinatsioonis indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooniga. Intervjuule eelnevat ülesannet kasutatakse enamasti sisendina intervjuusse: esitamaks täpsustavaid küsimusi või kontrollimaks kirjapandud mõtlemisloogikate paikapidavust. Alati aga ülesandele intervjuud ei järgne. Viimane tähendab ülesande ja intervjuu võimaluste alakasutamist, analüüsima väärtusi personali valiku protsessis.

Kolmes asutuses on kasutusel taustauuring. Reeglina toimub see soovijatega intervjuu vormis ja karistusregistri, harvem sotsiaalmeedia abil. Levinuim väärtusdimensioon selle uurimiseks on indiviid-avalik teenistuse sobivus (professionaalsuse, eetikakategooria ja inimsuhetega seotud väärtused). Harva käsitletakse seda meetodit seoses indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooniga. On hea, et sisendina taustauuringusse käsitletakse sageli eelnevaid valikuprotsessi etappe. Erinevate vaatenurkade saamiseks oleks alati vajalik mitmete soovijate küsitamine (näiteks juhtudel, kui saadakse vastuoluline teave erinevatest allikatest).

3.3.4 Väärtused indiviid-keskkonna sobivuse kontseptsioonis

Lisaks eelduse loomisele väärtuste süstemaatiliseks hindamiseks personali valiku aluste, protsessi ja meetodite, valikul osalejate väljaõpetamisega, on oluline hinnatavate väärtuste läbimõeldus. Selles alapeatükis käsitletakse indiviid-keskkonna dimensioonide raames analüüsitavaid väärtusi.

Indiviid-avalik teenistuse sobivus

Personali valikul hinnatavad avaliku teenistuse väärtused uuritud nelja asutuse põhjal on koondatud tabelisse 1, väärtuste selgitused on Lisas 2. Tabelis sulgudes esimesel kohal on toodud välja intervjueritute arv, kes väärtust hindavad. Juurde liidetud arv kajastab intervjuerituid, kes vastava väärtuse hindamist selgitasid pärast intervjuerija poolt selle väärtuse kohta küsimuse esitamist. Arvestatud on kattuvuse esinemist organisatsiooni väärtustega. Näiteks, nimetades „asjatundlikkust“ (lähtuvalt sisustatusest) indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooni all, arvestati see Lisa 2 alusel ka avaliku teenistuse väärtuste hulka ja ise selle väärtuse kohta uuesti küsimust ei esitatud.

Enamike intervjueritute poolt tunnetatakse väärtustevahelisi seoseid ja osatakse selgitada, kuidas avaliku teenistuse väärtused üksteist toetavad. Üldiselt intervjuude põhjal ei saa tuua välja süstemaatilisi erinevusi asutuste praktikas ega ka juhtide vs personalitöötajate grupi vahel. Samas on erinevused konkreetsete intervjueritute vahel. Mõned neist tegelevad personali valikul väärtuste hindamisega põhjalikumalt ja süstemaatilisemalt, kuid on ka neid, kes pööravad sellele vähem tähelepanu. Süstemaatilisema analüüsimisega eristus veidi üks, ka Eesti avalikus halduses koordineerivamaid funktsioone omav asutus, kus toodi selgemalt esile näiteks poliitiline neutraalsus kui oluline väärtus. Variatiivsusele vaatamata on personalitöötajate ja juhtide grupi vahel võimalik osaliselt tulenevalt rollilisest erinevusest teatud väikesi erisusi leida (näiteks „koostöö ja kompromissivalmidus“, täpsemalt vt tabel 1 nende erinevuste jaoks). Enamik personalitöötajaid tunnetab enda rolli olulisust valikuprotsessis väärtuste hindamisel.

Tabel 1

Personali valikul hinnatavad avaliku teenistuse väärtused.

Personalitöötajad	Juhid
asjatundlikkus (4);	asjatundlikkus (7);
meeskonnatöö / kollegiaalsus (3+1);	meeskonnatöö / kollegiaalsus (7);
avatus ja läbipaistvus (3);	usaldusväarsus (sh ausus) (7);
kutseväärikus (3);	pühendumus (7);
usaldusväarsus (sh ausus) (3);	avatus ja läbipaistvus (7);
erapooletus (1+3);	seaduslikkus (6+1);
seaduslikkus (1+1);	kutseväärikus (5);
inimlikkus (1);	erapooletus (2+2);
hoolivus (1);	poliitiline neutraalsus (2+2);
sallivus (1);	tõhusus-mõjususe-säästlikkus (3);
uuendusmeelsus (1);	koostöö ja kompromissivalmidus (2+1);
objektiivsus (0+1);	inimlikkus (2);
poliitiline neutraalsus (0+1);	hoolivus (2);
koostöö ja kompromissivalmidus (0)	lahendustele orienteeritus (2);
	objektiivsus (1+1);
	uuendusmeelsus (1);
	sõbralikkus (1)

Allikas: autori koostatud

Vastajate koguarv: personalitöötajaid 4, juhte 7.

Sageli nimetati nii personalitöötajate kui ka juhtide grupis **ametnike professionaalsusega seotud väärtusi**. Oluliseks peetakse „asjatundlikkust“, seostades seda tihti „avatuse ja läbipaistvuse“ ning „erapooletusega“. Samas tõstatas ainult ühes intervjuus väärtuskonfliktide hindamise tähtsus viimase kahe ja neile vastanduvate tehnokraatlikumate väärtuste, nagu „tõhusus“, „mõjususe“, „kiire otsusetegemine“, vahel. „Koostöö ja kompromissivõime“ ning „meeskonnatöö ja kollegiaalsus“ on väärtused, mida tihti taandatakse ainult isiksuseomadustele (näiteks rolli võtmine meeskonnas) või hinnatakse analüüsivõime ja inimestega suhtlemisoskuse kaudu. On hea, et enamik intervjuerituid tunnetas ametnike stabiilsuse olulisust, käsitledes ohukohana sagedast ametikohtade vahetust. See on oluline tulenevalt traditsiooniliste väärtuste alusest avaliku teenistuse ja organisatsioonide toimimisel.

Kahjuks esines intervjuerituid, kes hindavad kandidaadi sobivust eelkõige teatud indiviid-professiooni dimensiooni teadmiste ja kogemustega, kuid mitte indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooniga. See võib põhjustada ametniku rolli vähest teadvustatust. Tunnetades enda kompetentsi oluliseks pidamist eeskätt mõnest kitsast ekspertteadmuse aspektist, võib see soodustada probleemide teket näiteks asutustevahelisel suhtlusel ja poliitike kujundamisel. Intervjueritute vastused näitavad, et sektoritevaheline liikumine võib viia indiviid-avalik teenistuse väärtussobivuse alatahtsustamisele. Seega on väärtushoiakute hindamist mõjutavaks teguriks positsioonisüsteem.

Sarnaselt professionaalsusega seotud väärtustele esineb suurem ebaühtlus **demokraatlike väärtuste** hindamisel. Ühelt poolt kuulub siia alla „avatus ja läbipaistvus“. Seda hinnatakse sageli suhtumise kaudu ametiasutuse rolli, vastutusse ja arusaamaga kandideeritava ametikoha tegevustest, mitmetel juhtudel samuti valmisoleku kaudu selgituste andmiseks, otsuste põhjendamiseks. Teiselt poolt, „poliitilisele neutraalsusele“ pööratakse personali valikul tähelepanu üksikutel juhtudel. Samas väljendab objektiivse info ja ekspertnõu pakkuja roll ametniku tuumikolemust demokraatlikul riigivalitsemisel. Ainult ühe personalitöötaja poolt püütakse teha kindlaks kandidaadi poliitilisi eelistusi.

Võrreldes juhtidega rõhutatakse enam personalitöötajate grupis **eetikakategooria** väärtusi. Seda võib selgitada ühest küljest aspekt, et suur osa eetikakategooriaga seotud väärtusi analüüsitakse taustauuringul, mida enamikel juhtudel viivad läbi personalitöötajad. Teisest küljest ka sellega, et enamasti on personalitöötajate rolliks üldisemat laadi küsimuste esitamine. Seega hinnatakse personalitöötajate grupis rohkem indiviid-organisatsiooni sobivust ja juhtide grupis indiviid-ametikoha sobivust. Alati ei olnud intervjueritute jaoks ametisse võtmisel oluline kandidaatide

käitumine ametivälisel ajal, kuid tunnetati inimese nn kooskõllalisuse vajalikkust, seostades seda ühelt poolt „kutseväärikusega“, teiselt poolt ka nõ kodust kaasa antud indiviidi tasandi väärtustega. „Erapooletus“ on väärtus, millele tähelepanu suunatakse seoses ohukohtadega huvide konfliktiks, tuginedes elulookirjelduses kajastuvale senisele tööalasele kogemusele.

Üldinimlike väärtuste kategooriat seostatakse indiviidi tasandi väärtustega ja toodi välja enamike intervjueritute seas. Samas, ainult paaril juhul seostati seda teiste väärtuskategooriatega. See võib viia ka nende olulisuse vähesele mõtestatusele ja seega ei nähta ka seoseid nende väärtuste ja teatud oskuste vahel (näiteks asutustevahelisel suhtlusel aluse andmine koostööle, kuulamisoskusele).

Vahel seostati väärtused ja personali valik uute ametnike sisseelamiskoolitusega. Oluline on silmas pidada personali valiku sisendit järgnevale inimeste juhtimisele. Süsteemis, kus soodustatakse sektoritevahelist liikumist, on oluline rõhuasetus kandidaatide väärtushoiakute analüüsimisele. Hoiduda tuleks sotsialiseerimismehhanismide muutumisest väärtushoiakute hindamist mõneti „asendavaks“.

Indiviid-organisatsiooni sobivus

Kõigis asutustes on olemas kirjapandud organisatsiooni põhiväärtused (vt Lisa 2), koosnedes 3-6 väärtusest või põhimõttest. Vaatamata kolmes asutuses ametlikult kinnitatud põhiväärtustele, on nende hindamise positiivsed näited seotud pigem üksikisikute, kui asutuse koordineeritud praktikatega. Samas raskendab ühe asutuse siseselt erinevate vastajate rõhuasetuste võrdlemist vähene teadlikkus väärtustest eriti sisuosakondade juhtide seas. Seega pole väärtused alati teadvustatud ning neid ei hinnata personali valikul.

On hea, et tunnetatakse avaliku teenistuse ja organisatsiooni põhiväärtuste vahelist seost, kuid asutuste ühisosana hinnatakse seda väärtusdimensiooni võrreldes indiviid-avalik teenistuse väärtussobivusega enamasti vähem. Vahel käsitleti olulisena organisatsiooni väärtusi, mis vastuolus süsteemi-tasandi väärtustega, kuid tajumata väärtuskonflikti. Organisatsiooni väärtuste vähesele tuntusele vaatamata, käsitletakse neist (võib-olla sellest tulenevana) kõige olulisematena traditsioonilisi avaliku teenistuse väärtusi nagu usaldusväärsus, asjatundlikkus, pühendumus, kinnitades varasemate uuringute (Emor 2013, 2009) tulemusi. „Koostöö ja kompromissivalmidus“ sisaldub kahe asutuse põhiväärtustes, indiviid-organisatsiooni sobivusega seonduvalt seda intervjuudes ei nimetatud. Formaliseeritud väärtuste hulgas on suurem

rõhuasetus protsessile orienteeritud väärtustele, vähem tulemustele või väljunditele orienteeritud väärtustele. Sarnane rõhuasetus kajastus intervjueritute vastustes.

Indiviid-professiooni, indiviid-grupi, indiviid-juhi ja indiviid-ametikoha sobivus

Indiviid-professiooni sobivust analüüsitakse eeskätt teadmiste-kogemuste, mitte väärtushoiakutega seoses. Indiviid-professiooni väärtusdimensioon kerkis intervjuudes vahel esile sh väärtuskonfliktis avaliku teenistuse väärtustega, kuid valikuprotsessis väärtuskonflikti sageli ei hinnata. Harva käsitleti indiviid-ametikoha väärtusdimensiooni.

Detsentraliseeritud personali valik, indiviid-avalik teenistuse väärtussobivuse ebaühtlane hindamine, samaaegne indiviid-professiooni sobivuse teadmiste-kogemuste oluliseks pidamine, võib soodustada väheselt jagatud avaliku teenistuse väärtusi. See toob kaasa näiteks ebaühtlust juhtimistasemetes, piiranguid informatsiooni liikumisel, koostööprobleeme makro tasandil asutuste vaheliselt.

Nii personalitöötajate kui ka juhtide grupis peetakse oluliseks indiviid-grupi sobivust. See on asutusse sisenejat kõige vahetumalt ümbritsev töökeskkonna osa ja sel põhjusel võib-olla ka kergemini tajutav väärtusdimensioon. Samas võib indiviid-grupp väärtusdimensiooni süstemaatilisem, kombinatsioonis organisatsiooni väärtuste vähesema hindamisega, soodustada organisatsioonisiseste subkultuuride teket. Selle silmaspidamine on seda olulisem, sest indiviid-grupi sobivust tunnetati paljudel juhtudel seotuna indiviid-juhi (väärtus)dimensiooniga.

Kahjuks käsitleti näiteks indiviid-grupi väärtussobivust harvem vanuselise, (sektoripõhise) töökogemusliku ja hariduslikust taustast tulenevate erinevate vaatenurkade pakkumise võimaluste raames. Samas on just positsioonisüsteemile iseloomuliku sektoritevahelise mobiilsuse tugevuseks, vastandina karjäärisüsteemile, peetud võimalust väärtuste tundmaõppimise teel saavutada suuremat ühiskondlikku sidusust (Randma 2001, 31-33).

4. Järeldused ja soovitused

Eesti avalik teenistus on positsioonisüsteem, kus iga asutus vastutab ise personali valiku protseduuri korralduse ja läbiviimise eest. Valikupraktikate detsentraliseeritus eeldab tugeva personali valiku kompetentsi olemasolu iga asutuse siseselt (Coggburn 2005, 426). Analüüs näitas, et asutuste arusaamad väärtustest, nende hindamise vajalikkusest ja vahenditest erinevad. Esineb ebaühtlus väärtushoiakute analüüsimise valdkonnas, mistõttu kannatavad aga sageli just avaliku teenistuse väärtused. Ühtsuse tagamisel (ebaühtluse vältimisel) personalijuhtimise ja avaliku teenistuse eetika valdkonnas on ka oluline avaliku teenistuse keskse koordineerija roll. Asutuste praktikate analüüs näitab tähelepanu pööramise erilist olulisust näiteks juhendmaterjalide rakendamisel näidiste koostamisele ja esialgsele juhendamisele järgnevalt, asutuste suuremale toetamisele. Asutuse siseselt aitaks (omakorda) personalitöötajate süstemaatiline tegevus valikuprotsessi osapoolte väljaõpetamisel, tõsta ka juhtide teadlikkust ja oskusi personali valiku valdkonnas.

Detsentraliseeritud valikukorraldus on võimaldanud igal ametiasutusel kujundada organisatsiooni kultuuri ja vajadusi arvestav valikuprotsess, samas esinevad olulised erisused nende põhjalikkuses ja ülesehituses avaliku teenistuse siseselt. Ühe asutuse siseselt on oluline teadvustada praktikates võimalikke ohukohti läbipaistvusele seoses üksikisikute suure otsustusõigusega (Järvalt, Randma-Liiv 2010, 248). Analüüs näitas, et väärtushoiakute hindamise positiivsed näited on vahel seotud pigem konkreetsete indiviidide, kui asutuse koordineeritud praktikatega. Selleks, et väärtusi paremini hinnata, tuleks selgemalt paika panna personalitöötaja ja ametikoha vahetu juhi rollijaotus. Valikuprotsessi arutelul peaksid osalema ka kaasatavad sisuosakonna eksperdid. Mitteosalemine võib rõhutada neile nende olulisust eeskätt kitsamate indiviid-keskkonna väärtusdimensioonide hindamisel. Ühest küljest aitaks individ-avalik teenistuse väärtusdimensiooni hindamisele kaasa ka tippjuhtide süstemaatilisem kaasamine (Randma 2001, 36), samal ajal võib piiranguid seada nende töökoormus.

Nii intervjuu, ülesande kui ka taustauuringu rakendatavust erinevate väärtusdimensioonide hindamiseks mõjutab selle püstitus (Armstrong 2012, 233; Bloisi 2007, 160-162). Lõputöö

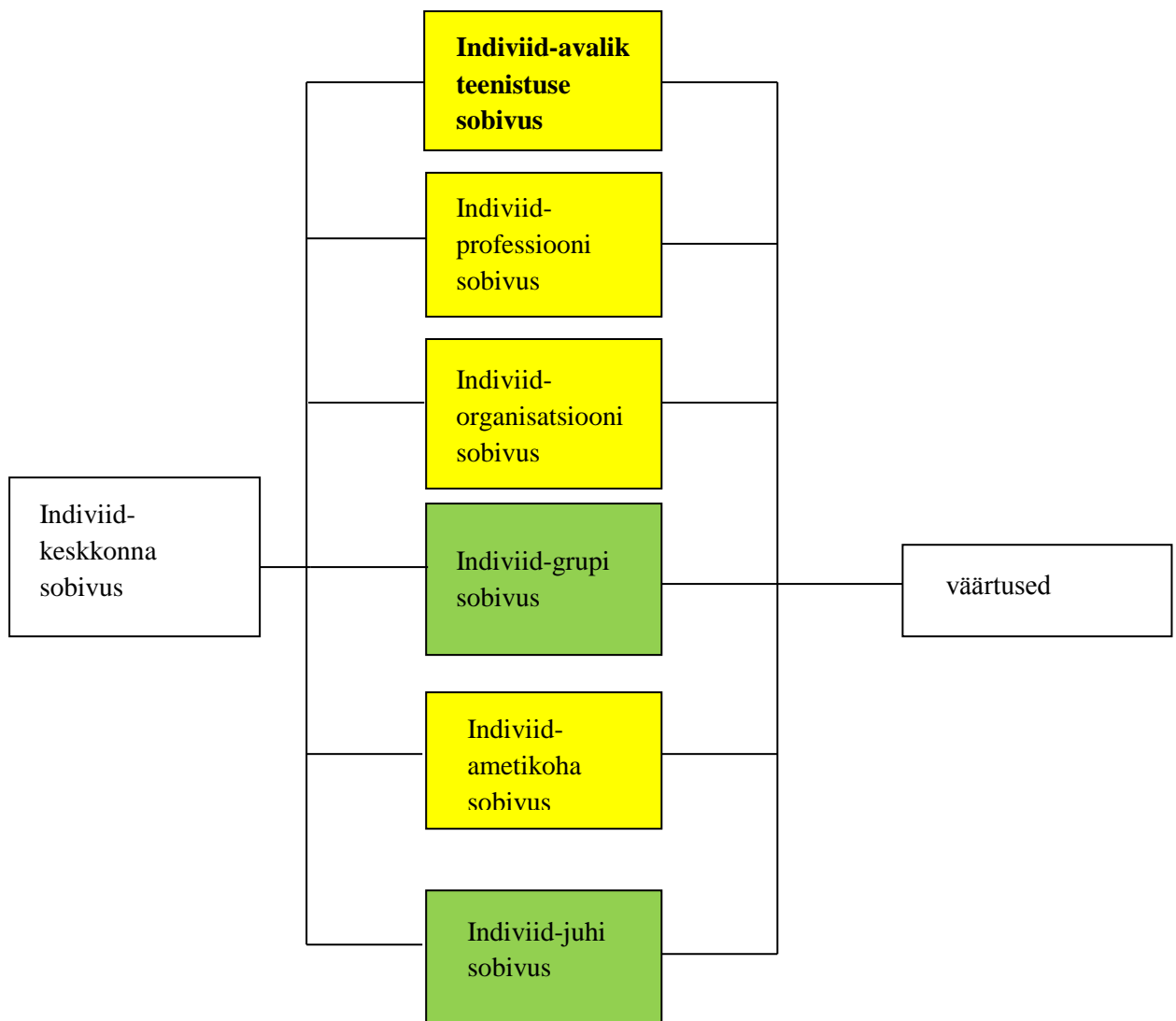
näitas, et probleemkohaks on vähene teadlikkus valikuprotsessis erinevate meetodite võimalustest väärtushoiakute analüüsimiseks. Kandideerinutest võrreldava teabe saamisele ja väärtushoiakute paremale analüüsimisele aitaks kaasa intervjuul esitatavate küsimuste eelnev läbimõeldus. Senisest rohkem võiks ka tähelepanu pöörata grupitööde ja juhtumianalüüside kasutamisele, mis samuti võimaldaksid hästi väärtusi hinnata. Usaldusväarsuse suurendamiseks on oluline erinevate meetodite kombineerimine (Armstrong 2012, 233). See tähendab tähelepanu pööramist meetodite rakendamise järjekorrale ja nende käsitlemisele üksteist täiendavana: näiteks ülesanne, millele intervjuud ei järgne, tähendab mõlema meetodi võimaluste alakasutamist, analüüsimaks väärtusi valikuprotsessis.

Analüüsitud asutuste näitel eristuvad kolm peamist lähenemist väärtushoiakute hindamisele. Enamasti kasutavad hinnangu andjad neid mõnes kombinatsioonis. Esiteks pidasid kõik intervjuueritud oluliseks teatud väärtushoiakuid. Isegi kui väärtushoiakuid ei analüüsita süstemaatiliselt, hinnatakse neid alateadlikult nn indiviidi tasandi isiklikest väärtushoiakutest lähtuvalt. Teiseks mõtestas enamik valiku tegijaid tööprotsessides olulisi väärtusi. Ehkki neil juhtudel on väärtused teadvustatud, ei hinnata neid sageli kahjuks süstemaatiliselt personali valikul. Kolmanda lähenemisena eristus süstemaatiline hindamine. See eeldab väärtushoiakute ja nende hindamise läbimõeldust. Kahjuks oli selliseid näiteid vähe (näiteks „kutseväärikus“).

Indiviid-keskkonna sobivuse teooriad on killustunud. Lõputões koondatud erasektori mudelit, kus ühendatud kõik viis dimensiooni, pole töö autorile teadaolevalt varem rakendatud. Samas esineb kirjanduses üksmeel indiviid-keskkonna sobivuse teooriate keskse tunnuse osas. Andes edasi töökeskkonna osade spetsiifikat, moodustavad dimensioonid ühtse terviku (Jansen, Kristof-Brown 2006, 193-196). Analüüs tõi välja detsentraliseeritud positsioonisüsteemi nõrkuse: sektoritevaheline mobiilsus võib soodustada olukordade teket, kus vähem pööratakse tähelepanu kandidaadi indiviid-avalik teenistuse väärtussobivusele (Peters 2010, 90). Detsentraliseeritud personali valik, indiviid-avalik teenistuse väärtussobivuse ebaühtlane hindamine, samaaegne indiviid-professiooni sobivuse teadmiste-kogemuste oluliseks pidamine, võib soodustada olukorda, kus makro tasandil asutuste vaheliselt on pärsitud koostöö tegemine. Lisaks ei kinnitanud analüüs detsentraliseeritud praktikate võimalust, soodustada kandidaatide hindamist indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooni suhtes (Lavigna, Hays 2004, 290; Meyer, Hammerschmid 2010, 463). Organisatsiooni väärtused on sageli teadvustatud madalalt juhtide seas ja neid hindavad eeskätt personalitöötajad. Neil põhjustel ka Lisa 2 alusel esitatud küsimused indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooni kohta ei töötanud alati hästi. Samuti käsitleti harva intervjuudes positsioonisüsteemi tugevuseks peetavat

väärtuste tundmaõppimise teel avaliku teenistuse ühiskonnaga sidususe tagamist (Randma 2001, 31-33).

Indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-organisatsiooni väärtussobivusele vastukaaluna oli pigem märgata keskendumist indiviid-grupp väärtusdimensioonile. Indiviid-grupi sobivuse hindamine kombinatsioonis indiviid-organisatsiooni väärtussobivuse nõrgema hindamisega, võib soodustada subkultuuride teket ja sellest lähtuvaid koordineerimise ja koostöö raskusi ka ühe asutuse piires. Seega on kahjuks hinnatavad väärtusdimensioonid omavahel vähe integreeritud. Väärtusdimensioonide hindamist väljendab joonis 2.



Allikas: autori koostatud joonise 1 põhjal

Joonis 2. Indiviid-keskkonna sobivus avalikus teenistuses.

Roheline – analüüsitakse personali valikul kõige sagedamini / süstemaatiliselt; kollane – analüüsitakse mõnikord / juhuslikult / ebasüstemaatiliselt; punane – ei analüüsita personali valiku protsessis.

Kokkuvõte

Organisatsioonikäitumise- ja klassikalises juhtimise alases kirjanduses populaarsust kogunud indiviid-keskkonna sobivuse teooriate eesmärgiks on uurida inimeste ja neid ümbritsevate töökeskkonna osade ehk dimensioonide vahelisi suhteid. Indiviid-keskkonna teooriate keskseks tunnuseks ja loomise eesmärgiks on dimensioonide kaudu väljendada töökeskkonna erinevate osade spetsiifikat, mis moodustavad samal ajal integreeritud terviku. Kirjanduses eristatakse kõige sagedamini indiviid-professiooni, indiviid-organisatsiooni, indiviid-grupi, indiviid-ametikoha ja indiviid-juhi sobivust. Seejuures on indiviidi ja töökeskkonna dimensioonide vaheliste sobivuste analüüsimise aluseks teatud tunnuste olemasolu. Sagedamini rakendatavateks tunnusteks kirjanduses on eesmärgid, teadmised-oskused-suutlikkus, isiksuseomadused ja väärtused. Sellele erasektori mudelile lisandub avalikus teenistuses makrotasandiga arvestamine. Võrreldes erasektoriga esinevad erisused strateegilises juhtimises, arvestada tuleb poliitilise ja administratiivse tasandi kokkupuutepunkte, avaliku teenistuse regulatsiooni ja väärtusi, avaliku teenistuse süsteeme. Teoreetiline raamistik näitas personali valiku funktsiooni olulisust nii indiviidi, organisatsiooni kui ka süsteemi tasandil ning kandidaatide hindamist personali valikul kui olulist sisendit teistele personalijuhtimise valdkondadele. Lõputöös rakendati indiviid-keskkonna sobivuse mudelit väärtuste perspektiivist personali valiku protsessidele Eesti ministeeriumides.

Detsentraliseeritud personali valiku korraldus on võimaldanud igal ametiasutusel kujundada organisatsiooni kultuuri ja vajadusi arvestav valikuprotsess, samas esineb avaliku teenistuse siseselt ebaühtlus praktikate ülesehitusel ja põhjalikkusel. Asutusesiseselt on oluline teadvustada ohukohti seoses üksikisikute suure otsustusõigusega. Analüüs näitas, et sageli ei ole väärtushoiakute analüüsimisel võimalik tuua välja süstemaatilisi erinevusi ministeeriumide praktikas ega ka intervjueritud personalitöötajate ja juhtide vahel. Sellest tulenevalt on vahel väärtushoiakute hindamise positiivsed näited seotud pigem üksikisikute, mitte asutuse koordineeritud praktikatega. See tähendab ebaühtlust väärtushoiakute analüüsimise valdkonnas. Ebaühtlusest tingituna kannatavad aga sageli just avaliku teenistuse väärtused.

Keskne roll valikuprotsessis on enamikes asutustes personalitöötajal ja täidetava ametikoha vahetel juhil. Vaatamata sarnasusele rollijaotuses, pole see ühtne nelja uuritud asutuse lõikes. Sageli osalevad valikuprotsessis ka täidetava ametikoha struktuuriüksuse sisuosakonna eksperdid. Samal ajal pole nad tihti kaasatud valikuprotsessi arutellu. See võib rõhutada neile nende olulisust eelkõige kitsamate indiviid-keskkonna väärtusdimensioonide hindamisel, mis võib aga tähendada vähesemat enda rolli mõtestatust indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-organisatsiooni väärtussobivuse hindamisel. Tippjuhtide kaasamine valikuprotsessi on erandlik. Ühelt poolt näitas teooria, et tippjuhtide tihedam kaasamine võiks potentsiaalselt aidata toetada indiviid-avalik teenistuse väärtussobivuse süstemaatilist hindamist, teisalt võib aga piiranguid seada nende töökoormus.

Analüüs tõi välja, et sageli ei teata, millised on valikuprotsessis erinevate meetodite raames võimalused väärtushoiakute hindamiseks. Kandidaadi väärtushoiakuid kõige paremini analüüsida võimaldavatest personali valiku meetoditest (intervjuu, ülesanne ja taustauuring), peetakse kõige olulisemaks intervjuud. Samuti oli intervjuu ainus meetod, mida kõikide indiviid-keskkonna väärtusdimensioonidega seostati. Analüüs näitas, et isegi kui väärtushoiakuid ei hinnata personali valikul süstemaatiliselt, vaadatakse neid alateadlikult nn indiviidi tasandi väärtuste pinnalt. Samal ajal, hindamine viisil, kus väärtused ja nende analüüsimine on läbimõeldud, esineb üksikute väärtuste puhul.

Eesti avalik teenistus on detsentraliseeritud valikukorraldusega positsioonisüsteem. Sarnaselt teoorias loodud eeldustele, näitas analüüs sektoritevahelisest mobiilsusest tulenevat võimalikku ohukohtade soodustatust, kus vähem võidakse pöörata tähelepanu kandidaadi indiviid-avalik teenistuse väärtussobivuse hindamisele. Ehkki detsentraliseeritud valikukorraldus võiks soodustada indiviid-organisatsiooni väärtussobivuse hindamist, ei kinnitanud analüüs seda teoreetilist eeldust. Kõige süstemaatilisemalt hinnatakse indiviid-keskkonna väärtusdimensioonidest indiviid-grupi sobivust. Lõputöö tõi välja, et detsentraliseeritud personali valik, kombinatsioonis indiviid-avalik teenistuse väärtusdimensiooni ebahühtlase hindamise ja indiviid-professiooni sobivuse teadmiste-kogemuste sagedase oluliseks pidamisega, võib soodustada avaliku teenistuse väärtuste vähest jagatust. Organisatsiooni-sisene indiviid-grupi väärtusdimensiooni hindamine, kuid vähene integreeritus indiviid-organisatsiooni väärtusdimensiooniga, võib soodustada koostöö- ja koordineerimisprobleemide teket asutuse siseselt. Analüüs näitas, et personali valikul indiviid-keskkonna väärtusdimensioonide hindamine toimub vähe integreeritult.

Values in Person-Environment Fit: A Study of Personnel Selection in Estonian Ministries

Over the course of time, attention has been given developing theories to select workforce capable to respond to the challenges of inner and outer environment of organizations. One of the few systematic approaches addressing personnel selection are person-environment fit theories that have mainly gained popularity in the private sector context. The aim of person-environment fit theories is to investigate the relationships between individuals and surrounding work-environment. In studying person-environment fit theories, researchers have often identified five forms of fit: person-organization, person-profession, person-position, person-group and person-supervisor fit. These dimensions are typically operationalized by using several criteria: knowledge-skills-abilities, goals, personality and values. Assessing organizational and professional level in public service is not different compared to the private sector model, but additionally needs taking into account the macro level. Person-environment fit model in public service brings differences in strategic management, contact between political and administrative level, public service regulation and values, public service models.

Strategic personnel selection and its compatibility especially with public service and organizational value dimension enables to ensure availability of human resource with proper values (including politically neutral public service), people who are motivated and dedicated. This decreases personnel turnover, facilitates achievement of a sustainable public service being relevant in terms of common management principles, communication, collaboration and coordination inside organizations and between them. Person-environment fit model was applied from the values perspective to personnel selection practices in Estonian ministries.

The main research question of the thesis is: „How are the values of potential candidates taken into account in personnel selection process of Estonian ministries?“ Four Estonian ministries were selected for analysis. Semi-structured interviews were conducted: four among human resource managers and seven among line department managers. Data from interviews was supplemented with document analysis. Despite not covering all Estonian ministries, the thesis enabled to rise important topics concerning personnel selection and values.

Estonian public service is a position-based system where each organization is responsible for establishing and implementing its personnel selection practices. Compared to centralized systems, decentralization assumes stronger human resource management capacity within every single organization. Analysis showed differences concerning notion about values, their assessment needs and means. Generally, concerning person-public service and person-organization value dimension, it is not possible to outline systematic differences between the practices of organizations as well as the groups of human resource managers and line department managers. At the same time, differences appear between certain interviewees. This shows great unevenness in the field of values management.

Decentralization has enabled organizations to approach selection processes in a way that takes into account organizational culture and needs, at the same time on the macro level noticeable differences can be seen in their composition and thoroughness. Within a single organization, attention should be given to discretion of individuals. Most frequently, central role in process lies on personnel practitioner and line department manager. Despite similarity in their roles, no common division of roles was found. Field-experts from inside the organization are often engaged in the process. At the same time, not involving them in the earlier discussions concerning the selection process, might emphasize for them their importance in assessing narrower value dimensions of fit. Participation of top managers is an exception.

Weaknesses often appear in knowledge of different ways of assessing values through personnel selection methods. Theoretical analysis outlined interview, assignment and background investigation as the most suitable methods for analysing values; in practice interviews were seen as the most important method. Interview was also the only method which was associated with all person-environment fit value dimensions. The thesis showed that even though values are not analyzed systematically, they are assessed unconsciously on the basis of individual-level values. At the same time, systematically are analyzed only some values.

Analysis outlined that mobility between different sectors might lead to less assessment of person-public service value fit. At the same time, analysis did not confirm the opportunity of decentralized personnel practices to facilitate assessing person-organization value fit. Both among human resource managers and line department managers, importance was given to person-group fit, which was seen often in combination with person-supervisor fit. Decentralized personnel selection in combination with uneven assessment of values of person-public service fit and the frequent importance given to knowledge and experiences of person-profession dimension

might contribute to a lack of common understanding of public service values. This might mean obstacles in movement of information, co-operation problems between organizations. Assessment of person-group value fit in combination with more little assessment of person-organization value dimension, might facilitate evolvement of subcultures and co-operation problems inside the organization.

Kasutatud kirjandus

- Allison, G. T. (1992) „Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?“ In Shafritz, G. M., Hyde, A. C. (eds). *Classics of Public Administration*. Belmont, C. A. Wordsworth, 457–474.
- Ametniku eetikakoodeks. Kavand. (2014) Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/eetika/Ametniku_eetikakoodeksi_kavand.pdf, 20. detsember, 2014.
- Ametniku eetikakoodeks. Heaks kiidetud 11. märtsil 2015. Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>, 10. mai, 2015.
- Armstrong, M. (2012) *Armstrong`s Handbook of Human Resource Management Practice*. 12th ed. London: KoganPage.
- Arthur, W. Jr., Bell, S.T., Villado, A. J., Doverspike, D. (2006) „The Use of Person–Organization Fit in Employment Decision Making: An Assessment of Its Criterion-Related Validity.“ *Journal of Applied Psychology*, Vol. 91, No. 4, 786–801.
- Avaliku teenistuse eetikakoodeks. Heaks kiidetud 16. detsembril 1999.
- Avaliku teenistuse seaduse (ATS) 193 SE eelnõu seletuskiri. (2013) Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae&>, 30. november, 2013.
- Avaliku teenistuse seadus. (RT I 06.07.2012,1) § 9, § 10 lg 2, §-d 14-15, §-d 50-51.
- Avaliku teenistuse seadus. (RT I 1995, 16, 228) § 28, § 54, § 84.
- Bayles, M. D. (1988) "The Professions." In Callahan, J. C. (ed.). *Ethical Issues in Professional Life*. Oxford: OUP, 27-30.
- Bloisi, W. (2007) *An Introduction to Human Resource Management*. Berkshire: McGraw-Hill Education.
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., Polet. R. (2001) *Civil Services in the Europe of Fifteen*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bourgon, J. (2008) „The Future of Public Service: A Search for a New Balance.“ *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 4, 390-404.

- Bratton, J., Gold, J. (2003) *Human Resource Management. Theory and Practice*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Brown, K. (2004) „Human Resource Management in the Public Sector.“ *Public Management Review*, Vol. 6, No. 3, 303-309.
- Cable, D. M., Judge, T. (1997) “Interviewers’ Perceptions of Person-Organization Fit and Organizational Selection Decisions.” *Journal of Applied Psychology*, Vol. 82, No. 4, 546-561.
- Christensen, J. G., Gregory, R. (2008) „Public Personnel Policies and Personnel Administration.“ In Derlien, H.-U., Peters, B. G. (eds). *The State at Work, Volume 2. Comparative Public Service Systems*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Christensen, T., Lægheid, P. (2008) „The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case.“ *Public Organization Review*, Vol. 8, No. 2, 97-116.
- Christensen, T., Lægheid, P. (2009) „Living In the Past? Change and Continuity in the Norwegian Central Civil Service.“ *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 5, 951-961.
- Christensen, T., Lægheid, P. (2011a) „Ethics and Administrative Reforms. A Study of Ethical Guidelines in the Central Civil Service.“ *Public Management Review*, Vol 13, No. 3, 459-477.
- Christensen, T., Lægheid, P. (2011b) „Post-NPM Reforms: Whole of Government Approaches As a New Trend.“ In Groeneveld, S., Van de Walle, S. (eds.) *Research in Public Policy Analysis and Management. Vol. 21. New Steering Concepts in Public Management*, UK, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 11-24.
- Christensen, T. (2012) „Post-NPM and Changing Public Governance.“ *Meiji Journal of Political Science and Economics*, Vol. 1, 1-11.
- Cogburn, J. D. (2005) „The Benefits of Human Resource Centralization: Insights From a Survey of Human Resource Directors in a Decentralized State.“ *Public Administration Review*. Vol. 65, No. 4, 424-435.
- Cooper, T. L. (2004) “Big Questions in Administrative Ethics: A Need for Focused, Collaborative Effort.” *Public Administration Review*, Vol. 64, No. 4, 395-407.
- DeForest Molina, A., McKeown, C. L. (2012) „The Heart of the Profession: Understanding Public Service Values.“ *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 18, No. 2, 375-396.

- Denis, J.-L., Langley, A., Rouleau, L. (2007) „Rethinking Leadership in Public Organizations.“
In Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C. (eds). *The Oxford Handbook of Public Management*,
Oxford University Press, 446-467.
- Dessler, G. (2013) *Human Resource Management*. 13th ed. Harlow: Pearson.
- Dvořáková, Z. (2005) „Encouraging Ethical Behaviour in Public Administration by Human
Resource Management.“ *Journal of Business Economics and Management*, Vol. 6, No. 3,
171-178.
- Dyer, A. R. (1985) „Ethics, Advertising and the Definition of a Profession.“ *Journal of Medical
Ethics*, Vol. 11, No. 2, 72-78.
- Gulbovaitė, E., Vveinhardt, J. (2013) „Comparative Analysis of the Researches on Personal and
Organizational Value Congruence.“ *Management of Organizations: Systematic Research*,
Vol.-, No. 67, 127-142.
- Hammerschmid, G., Meyer, R. E., Demmke, C. (2007) „Public Administration Modernization:
Common Reform Trends or Different Paths and National Understandings in the EU
Countries.“ *Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy
Analysis and Management*, Vol. 16, 145-169.
- Heintzman, R. (2007) „Public-service Values and Ethics: Dead End or Strong Foundation?“
Canadian Public Administration, Vol. 50, No. 4, 573-602.
- Jaakson, K. (2010) „Management by Values: Are Some Values Better Than Others?“ *Journal of
Management Development*, Vol. 29, No. 9, 795-806.
- Jackson, S. E., Schuler, R. S. (1995) „Understanding Human Resource Management in the
Context of Organizations and Their Environments.“ In Anderson, N. (ed). *Fundamentals
of HRM*. London: Sage Publications, 77-100.
- Jansen, J. J., Kristof-Brown, A. (2006) „Toward A Multidimensional Theory of Person-
Environment Fit.“ *Journal of Managerial Issues*, Vol. 18, No. 2, 193-212.
- Järvalt, J., Randma-Liiv, T. (2010) „Public Sector HRM: the Case of No Central Human
Resource Strategy.“ *Baltic Journal of Management*, Vol. 5, No. 2, 242-256.

- Kernaghan, K. (2000) „The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values.“ *International Review of Administrative Sciences*.“ Vol 66, No. 1, 91-104.
- Kernaghan, K. (2003) „Integrating Values into Public Service: The Values Statement As a Centerpiece.“ *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 6, 711-719.
- Kristof-Brown, A. (2000) „Perceived Applicant Fit: Distinguishing Between Recruiters' Perceptions of Person-Job and Person-Organization Fit.“ *Personnel Psychology*, Vol. 53, No. 3, 643-671.
- Kristof-Brown, A. L., Zimmerman, R. D., Johnson, E. C. (2005) „Consequences of Individuals' Fit at Work: A Meta-Analysis of Person-Job, Person-Organization, Person-Group, and Person-Supervisor Fit.“ *Personnel Psychology*, Vol. 58, No. 2, 281-342.
- Lavigna, R. J., Hays, S. W. (2004) „Recruitment and Selection of Public Workers: An International Compendium of Modern Trends and Practices.“ *Public Personnel Management*, Vol. 33, No. 3, 237-253.
- Lawton, A., Rayner, J., Lasthuizen, K. (2013) *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Lewis, C. W. (2006) „In Pursuit of the Public Interest.“ *Public Administration Review*, Vol, 66, No. 5, 694-701.
- Lægreid, P., Wise, L. (2015) „Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems.“ In Raadschelders, J., Toonen, T., Van der Meer, F. (eds). *The Civil Service in the 21st Century*. 2nd ed. Palgrave, ilmumas.
- May, T. (2008) *Social Research. Issues, Methods and Process*. 3rd ed. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- McCulloch, M. C., Turban, D, B. (2007) „Using Person-Organization Fit to Select Employees for High-Turnover Jobs.“ *International Journal of Selection and Assessment*, Vol. 15, No. 1, 63-71.
- Meyer, R. E., Hammerschmid, G. (2010) „The Degree of Decentralization and Individual Decision Making in Central Government Human Resource Management: A European Comparative Perspective.“ *Public Administration*, Vol. 88, No.2, 455-478.
- OECD. (2011) *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Palidauskaite, J., Pevkur, A. Reinholde, I. (2010) „A Comparative Approach to Civil Service Ethics in Estonia, Latvia and Lithuania.“ *Journal of Baltic Studies*, Vol. 41, No. 1, 45-71.

- Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Peters, G. (2010) *The Politics of Bureaucracy*, 6th ed. Routledge.
- Pevkur, A. (2011) *Professional Ethics: Philosophy and Practice. Dissertationes Philosophicae Universitatis Tartuensis*. Tartu University Press.
- Pevkur, A. (2012) *Eesti Vabariigi ministeeriumite väärtusarendustegevuse analüüs*. Kättesaadav: http://www.eetika.ee/sites/default/files/eetika/files/Ministeeriumite%20aruanne_05.04.2012.pdf, 2. november, 2014.
- Plant, J., Ran, B. (2009) „Education for Ethics and Human Resource Management. A Necessary Synergy.“ *Public Integrity*, Vol. 1., No. 3, 221-238.
- Politsei ja piirivalve seadus. (RT I 2009, 26, 159)
- Pääteteenistuse seadus. (RT I 2008, 8, 57)
- Rahandusministeerium. (2012) *Avaliku teenistuse aastaraamat 2012*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/statistika/ATAR_2012_v2.pdf, 20. jaanuar, 2015.
- Rahandusministeerium. (2013) *Avaliku teenistuse 2013. aasta aruanne*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/Riigikogu_aruanne/Avaliku_teenistuse_aruanne_Riigikogu_ule_loplik_20140612.pdf, 20. jaanuar, 2015.
- Randma, T. (2001) *Civil Service Careers in Small and Large States. The Cases of Estonia and the United Kingdom*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Randma-Liiv, T., Järvalt, J. (2011) „Public Personnel Policies and Problems in the New Democracies of Central and Eastern Europe.“ *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 13, No. 1, 35-49.
- Randma-Liiv, T. Sarapuu, K. (2012) „Avalik teenistus.“ Vetik, R. (toim.) *Taasiseseisvunud Eesti Vabariik 20: Poliitika ja Valitsemise Transformatsioon*. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, 356-388.

- Raudla, R. (2012) „Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 4, 605-629.
- Reilly, A. H., Ehlinger, S. (2007) „Choosing a Values-Based Leader: An Experiential Exercise.“ *Journal of Management Education*, Vol. 31, No. 2, 245-262.
- Riigikantselei. (2015) *Tippjuhtide kompetentsikeskus*. Kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/tippjuhtide-kompetentsikeskus>, 11. mai, 2015.
- Saarniit, L., Pevkur, A., Laido, A., Oppi, T., Sinka, K. (2013) *Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs. Lõppraport*. Kättesaadav: http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Riigi_ametiasutuste_eetika_juhtimise_systeemide_analyys_2013.pdf, 26. september, 2014.
- Saar Poll OÜ. (2010). *Avaliku teenistuse personalijuhtimise uuring*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/Uuringud/PJ_uuring_2010_W.pdf, 17. detsember, 2014.
- Savi, R, Metsma, M. (2013) *Public Sector Reform in Estonia: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as Part of the COCOPS Research Project*. Kättesaadav: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_WP3-Country-Report.pdf, 1. mai, 2015.
- Schneider, B., Goldstein, H. W., Smith, D. B. (1995) „The ASA Framework: An Update.“ *Personnel Psychology*, Vol. 48, No. 4, 747-773.
- Schuler, R. S., Jackson, S. E. (1996) *Human Resource Management. Positioning for the 21st Century*. 6th ed. USA: West Publishing Company.
- Six, F., Huberts, L. W.J.C. (2008) „Judging a Public Official’s Integrity“ In Huberts, L. W.J.C., Maesschalck, J., Jurkiewicz, C.L. (eds). *Ethics and Integrity of Governance. Perspectives Across Frontiers*. Edward Elgar, 65-82.
- Steijn, B. (2008) “Person-Environment Fit and Public Service Motivation.” *International Public Management Journal*, Vol. 11, No. 1, 13-27.
- TNS Emor. (2009) *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/Uuringud/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf, 2. november, 2014.

- TNS Emor. (2013) *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/etika/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf, 2. november, 2014.
- Van der Meer, F.M., Dijkstra, G.S.A. (2011) „Civil Service Systems in Western Europe: Variations and Similarities.“ In Van der Meer, F. (ed). *Civil Service Systems in Western Europe* (2nd ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar, 271-285.
- Van Thiel, A., van der Wal, Z. (2010) „Birds of a Feather? The Effect of Organizational Value Congruence on the Relationship Between Ministries and Quangos.“ *Public Organization Review*, Vol. 10, No. 4, 377-397.
- Van Wart, M. (2003) „Public-Sector Leadership Theory: An Assessment.“ *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 2, 214-228.
- Varts, R., Laurson, K. (2012) *Personalijuhtimise käsiraamat*. 2.tr. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda (Eesti Personalitöö Arendamise Ühing).
- Vogel, R. M., Feldman, D. C. (2009) „Integrating the Levels of Person-Environment Fit: The Roles of Vocational Fit and Group Fit.“ *Journal of Vocational Behaviour*, Vol. 75, No. 1, 68-81.
- Westerman, J. W., Cyr, L. (2004) „An Integrative Analysis of Person–Organization Fit Theories.” *International Journal of Selection and Assessment*, Vol. 12, No. 3, 252–261.
- Wæraas, A. (2013). „Beauty From Within: What Bureaucracies Stand For.“ *American Review of Public Administration*, Vol. X, No. X, 1-18.

Uurimisobjektiks olnud asutustega seotud allikad

- Justiitsministeerium. (2015) *Justiitsministeeriumi valitsemisala arengukava 2015-2018*. Kättesaadav: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/justiitsministeeriumi_arengukava_aastateks_2015-2018.pdf, 15. aprill 2015.
- Justiitsministeeriumi personalipoliitika. *E-kirja teel saadetud osadokument, sel põhjusel ei ole kahjuks täpsema viite lisamine võimalik*.
- Kultuuriministeerium. (2015) *Kultuuriministeeriumi valitsemisala arengukava 2016-2019*. Kättesaadav: http://www.kul.ee/sites/default/files/kum_valitsemisala_arengukava_2016-2019.pdf, 15. aprill 2015.
- Kultuuriministeeriumi värbamise ja valiku kord. *Tutvutud asutuses*.

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2014) *Organisatsiooni arengukava 2015-2018*.
Kättesaadav:
https://www.mkm.ee/sites/default/files/mkm_valitsemisala_strateegia_2015-2018.pdf, 4. mai 2015.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (2015) *Ministeeriumi töötajate põhiväärtused*:
<https://www.mkm.ee/et/ministeerium-kontaktid/ministeeriumi-tutvustus#ministeeriumi-arengukava>, 9. veebruar 2015.
- Sotsiaalministeerium. (2014) *Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2015-2018*.
Kättesaadav: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Ministeeriumi_arengukava_ja_tooplaan/sotsiaalministeeriumi_valitsemisala_arengukava_2015-2018.pdf, 15. aprill 2015.
- Justiitsministeeriumi kantsleri 1.04.2013 käskkirjaga nr 14 kinnitatud „Justiitsministeeriumi teenistujate üldine töökorraldus“ Peatükk 11 värbamise ja valiku kord.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsleri 23.10.2013 käskkirjaga nr 13-0378 kinnitatud „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnike värbamise ja valiku kord“.
- Sotsiaalministeeriumi kantsleri 18.12.2013 käskkirjaga nr 36 kinnitatud „Sotsiaalministeeriumi värbamise ja valiku kord“.

Lisad

Lisa 1. Läbiviidud intervjuud

Kõik intervjuud viidi läbi töö autori poolt.

Justiitsministeeriumi personalitöötaja. Helisalvestis. 10. veebruar 2015.

Justiitsministeeriumi sisuosakonna juht 1. Helisalvestis. 23. veebruar 2015.

Justiitsministeeriumi sisuosakonna juht 2. Helisalvestis. 23. märts 2015.

Kultuuriministeeriumi personalitöötaja. Helisalvestis. 4. märts 2015.

Kultuuriministeeriumi sisuosakonna juht. Helisalvestis. 9. märts 2015.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi personalitöötaja. Helisalvestis. 16. veebruar 2015.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sisuosakonna juht 1. Helisalvestis. 19. veebruar 2015.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sisuosakonna juht 2. Helisalvestis. 11. märts 2015.

Sotsiaalministeeriumi personalitöötaja. Helisalvestis. 12. veebruar 2013.

Sotsiaalministeeriumi sisuosakonna juht 1. Helisalvestis. 13. veebruar 2015.

Sotsiaalministeeriumi sisuosakonna juht 2. Helisalvestis. 17. veebruar 2015.

Lisa 2. Poolstruktureeritud intervjuude küsimustikud

Intervjuu personali valiku eest vastutust omava personalitöötajaga

Enne intervjuu küsimuste esitamist tuua välja töö keskendumine ametnike ametissevõtmisele.

- Millistest kriteeriumidest lähtuvalt Te oma personali valite [võimalikke vastuseid: seotud teadmiste, oskuste, kogemuste, väärtustega]? Kas need kriteeriumid on ka kuskil kirja pandud? Kus need on kirja pandud? (*Täpsustav: kas need on veel kuskil kirja pandud? Kas see on ka ametijuhendiga seotud; konkursikuulutusega seotud; struktuuriüksuse põhimäärusega seotud; organisatsioonis kehtestatud teatud personali valiku suuniste / lähtealuste / standardite / heade tavadega seotud / sissejuurdunud tavaga seotud; personalipoliitika / strateegiaga seotud?*) Organisatsiooni siseselt loodud kompetentsimudeleid? (Milliste ametikohtade jaoks, kas kasutate seda ka personali valikul?)
 - Kas Teie organisatsiooni siseselt on kehtestatud personali valiku suuniste / lähtealused / standardid või muud dokumendid, millest lähtute? Mida need dokumendid käsitlevad (mis on nende sisuks)? Millist eesmärki see / need täidavad (mis on selle / nende koostamise eesmärgiks)? Personalipoliitika / strateegia?.

KAASATUD OSAPOOLED

- Milline on Teie roll personali valiku protsessis? (Kas pärast valikuprotsessi paikapanemist osalete Te ka ise vahetult kõigis valikuprotsessi etappides?)
- Milliseid teisi osapooli personali valikusse kaasate? Vajadusel täpsustada – juht, kelle alluvusse inimene tööle läheb, teised juhid, spetsialistid organisatsioonist, kutseühingud, teiste ametiasutuste ametnikud, erasektori firmad, muud eksperdid? (*Kuidas nad on olnud kaasatud, milline on olnud nende roll; millist sisendit seeläbi olete soovinud saada*)

Kas Teie organisatsioonis on valikumeetodid ja –protsess tervikuna välja töötatud organisatsiooni siseselt või tellite Te teatud valikuprotsessi osi / valikuprotsessi tervikuna ka organisatsioonivälistelt osapooltelt (näiteks erasektori konsultatsioonifirmadelt) või olete

kaasanud protsessi väljatöötamise organisatsiooni-väliseid eksperte (näiteks ekspert mõne personali valikul kasutatava meetodi alal)?

- Milliseid pädevusi Te seeläbi olete soovinud arendada? Milliste ametikohtade jaoks see on olnud?

Kas Te kaasate ka teisi kandideeritava töövaldkonnaga mitte seotud eksperte (näiteks avaliku eetika eksperte)? Milliste ametikohtade jaoks see on olnud?

- Kui intervjueritu enda poolt ei mainitud, küsida ise lisaks ka asutuse-välise osapoolte kaasatuse kohta intervjuudesse, ülesannetesse, taustauuringusse.

PROTSESS JA MEETODID

- Kes ja kuidas paneb valikuprotsessi paika?
- Kuidas arutatakse personali valiku protsess läbi valikuprotsessis osalevate osapoolte vahel (kuidas see välja näeb, milles see seisneb)? Kas iga valikuprotsessi etapp (sisu ja läbiviimine) arutatakse Teiega läbi?
- Millised personali valiku meetodid on kasutusel Teie organisatsioonis ametnike valikul?

Kas kandidaadi analüüsimise protsess sisaldab tavaliselt ühte intervjuud või mitut erineva eesmärgiga intervjuud? Intervjuu puhul: Millist laadi intervjuu see on, millist tüüpi küsimusi Te seal küsite? (täpsustav: kas toetute kindlatele küsimustele või näiteks cv-st ja kaaskirjadest tulenevale infole?)

(Miks on (just) intervjuu personali valiku meetodina Teie jaoks oluline ja) millist teavet soovite selle abil teada saada?

Kui tuuakse välja erinevat liiki intervjuusid, küsida nende igaihe juures, millist tüüpi küsimusi seal küsite? Millest sõltub, kas kasutatakse ainult ühte intervjuud või mitut erineva eesmärgiga intervjuud?

Ülesande puhul: Missugune on ülesande sisu?

Miks on (just) ülesanne personali valiku meetodina Teie jaoks oluline ja millist teavet soovite selle abil teada saada?

Taustauuringu puhul: Kuidas Te taustauuringut läbi viiete?

Miks on taustauuring Teie jaoks oluline ja millist teavet soovite selle abil teada saada?

Kas need meetodid on kasutusel kõigi ametikohtade puhul või esineb nende kasutatavate meetodite osas erinevusi? Millest lähtuvalt? (Kindel järk, võimalus meetodite valikulisele rakendamisele, millest sõltub)

Milliseid oskusi Te kandidaadi puhul hindate? Millist kogemust Te kandidaadi puhul oluliseks peate? (Kas see on seotud ka varasema avaliku teenistuse kogemusega?) Milliseid teadmisi Te kandidaadi puhul hindate? (näited+kas seotud ka süsteemi-tasandi mõtlemisega, mida selle all silmas peetakse) (Abistav: sobivus ametniku rolli, ohukohtade esinemine tülles era- või kolmanda sektori kogemuse pinnalt, nendele tähelepanu pööramine) Milliseid isiksuseomadusi?

- Kas Te analüüsite personali valiku protsessides ka kandidaatide **väärtushoiakuid**? Milline peaks inimene enda väärtushoiakutelt olema, kes Teie juurde tööle tuleb?

Millest tulenevalt Te nimetasite neid väärtushoiakuid? (Miks on nende analüüsimine Teie hinnangul oluline?)

- Kas Te analüüsite (personali valikul) ka kandidaadi sobivust **organisatsiooni põhiväärtusega**? *Millised on Teie organisatsiooni väärtused, millega sobivust kandidaatide puhul hindate, palun, kas Teil oleks võimalik nende väärtuste sisu selgitada?*

Kas need on ka formaalselt kokku lepitud organisatsiooni sees ja kirja pandud? (*Kui ei ole formaalselt kokku lepitud ja kirja pandud, küsida: Miks olete just sellise valiku teinud, et need ei ole kirja pandud?*)

Kas Teil oleks palun võimalik selgitada, kuidas Te seni kandidaadi sobivust organisatsiooni (põhi)väärtustega olete hinnanud? (Vajadusel paluda tuua lisaks näiteid) Kui räägitakse ainult intervjuudest, siis küsida ise juurde valikumeetoditest 1) ülesannete kasutamise ja 2) (soovituste analüüs) ja taustauuringu kohta. (Täpsustuste saamiseks üks võimalus: Kas Teil oleks palun võimalik tuua näide / näiteid, kuidas Te neid hindate?)

(Ametlikult kinnitatud) organisatsiooni põhiväärtuste hulgas (Lisa 2) on toodud välja veel väärtusena ... , kas see / need on samuti Teie organisatsiooni toimimisel olulised? Palun, kas Teil oleks võimalik selgitada lähemalt?

- Kas Te hindate ka kandidaadi sobivust väärtushoiakutel **konkreetsesse osakonda või töögruppi**? Kuidas, palun, kas Teil oleks võimalik tuua selle kohta mõni näide?
- Kuidas Teie hinnangul erineb töö erasektoris ja avalikus teenistuses?
- Kas Te võtate ametnike valikul arvesse ka teatud avaliku teenistuse väärtuseid? Kas Teil oleks palun võimalik selgitada ja tuua näiteid, milliseid avaliku teenistuse põhiväärtusi Te kandidaatide juures seni olete hinnanud ja miks just nende väärtuste hindamine on Teie hinnangul oluline? Kas see on erinev lähtuvalt ametniku positsioonist organisatsiooni hierarhias, kuidas?

Kui pole päris selge, mida silmas peetakse, on vajalik kindlasti täpsustust paluda.

- Milliseid personali valiku **meetodeid** Te olete seni kasutanud indiviidi **väärtushoiakute** hindamiseks avaliku teenistuse väärtuste perspektiivist? *Küsin lähtuvalt meetoditest, mida intervjuu alguses välja toodi:* Kas Teil oleks palun võimalik selgitada, kuidas Te olete seni kasutanud 1) intervjuusid 2) ülesandeid 3) (soovituste analüüsi ja) taustauuringut nende väärtushoiakute hindamiseks?
- Millised on Teie jaoks teatud potentsiaalsed positiivsed märgid / ohumärgid kandidaadi väärtuste ja hoiakute osas, mis näitavad seda, kas inimene sobib kandideeritavale ametikohale või mille osas / peale Teil tekivad küsitavused?

Kas Te pöörate personali valiku protsessides ka eraldi tähelepanu nende väljaselgitamisele? Kuidas Te seda teete?

- Kas Te võiksite tuua näiteid olukordadest, kus Te olete näinud, et kandidaadi sõnad, teod vm on läinud vastuollu sellega, mida te enda organisatsioonis olete soovinud näha?
 - Kui intervjuul on kandidaat rääkinud üht, kuid taustauuringul või soovitajate või eelnevate ülemuste käest saate teistsuguse informatsiooni, siis mida Te teete?

- Kas Te võiksite tuua näiteid, millal on Teie jaoks olulisemad kandidaadi teadmised ja oskused ja millal väärtushoiakud?
- Kui Te hakkate inimesi ametisse võtma, siis kas Teie jaoks on oluline ka nende käitumine töövälisel ajal?
- Kui jäetakse olulisi väärtusi (eriti klassikalised) välja toomata (või nimetatakse ainult üksikuid), küsin neid ise lisaks. Tabel, kus koos avaliku teenistuse põhiväärtused ja vastava organisatsiooni põhiväärtused, millest intervjuudes lähtutakse, on lõputöö Lisas 2.
- Kui Te kaasate organisatsioonivälist kompetentsi, siis kuidas tagate, et a) valikuprotsessis kandidaatide analüüsimisel oleks arvesse võetud organisatsiooni põhiväärtuseid b) valikuprotsess analüüsiks ka kandidaatide sobivust ametisse avalikku teenistusse?
- Kas Te hindate kandidaadi juures ka **konkreetse ametikoha eripärast** tulenevate väärtuste olemasolu? Kas Teil oleks palun selle kohta võimalik mõni näide tuua?
- Millised on Teie hinnangul võimalused personali valiku praktikate abil väärtuste edendamiseks?

Intervjuu sisuosakonna juhtidega

Enne intervjuu küsimuste esitamist tuua välja töö keskendumine ametnike ametissevõtmisele.

- Kui Teie üksuses tekib vaba ametikoht, siis kuidas Te alustate selle vaba ametikoha täitmist?
- Palun, kas Teil oleks võimalik kirjeldada personali valiku protsessi, mis sellele järgneb, Teie pilgu läbi?
 - Kas Teie isiklikult teete intervjuusid? Milles seisneb intervjuul Teie roll? Kes lisaks Teile on (seal) intervjuudel kohal? Millised organisatsiooni-sisesed osapooled seal on, millised organisatsiooni-välised? Millised on nende teiste osaliste rollid intervjuul (Teie pilgu läbi)?
 - Kas lisaks intervjuudele osalete Te veel mõnes personali valiku etapis, mille eesmärgiks on kandidaatide analüüsimine? Milles seisneb Teie roll seal? Ülesande läbiviimine? Kas ülesannet rakendate alati? (Millest see sõltub? Kes selle otsustab?)
Kas Te olete viinud läbi ka taustauuringut või võtnud ühendust soovitajatega?
- Kes ja kuidas paneb valikuprotsessi paika?
- Kuidas arutatakse personali valiku protsess läbi valikuprotsessis osalevate osapoolte vahel (kuidas see välja näeb, milles see seisneb)? (Kas iga valikuprotsessi etapp (st sisu ja läbiviimine) arutatakse Teiega läbi?)
- Millistest kriteeriumidest lähtuvalt Te omale personali valite?
- *Tõite välja intervjuu olulist rolli:*
Miks on (just) intervjuu personali valiku meetodina Teie jaoks oluline ja millist teavet soovite selle abil teada saada? Millist laadi intervjuu see on, millist tüüpi küsimusi Te seal küsite? Kas Te soovite veel midagi lisada? ((Milliste küsimuste esitamine Teie ülesandeks?)) *Erinevat liiki intervjuude puhul küsida nende igaihe juures, millist tüüpi küsimusi seal küsitakse.*

Milliseid oskusi Te kandidaadi puhul hindate? Millist kogemust Te kandidaadi puhul oluliseks peate? (Kas see on seotud ka varasema avaliku teenistuse kogemusega?) Milliseid teadmisi Te

kandidaadi puhul hindate? (näited+kas seotud ka süsteemi-tasandi mõtlemisega, mida selle all silmas peetakse) (Abistav: sobivus ametniku rolli, ohukohtade esinemine tulles era- või kolmanda sektori kogemuse pinnalt, nendele tähelapanu pööramine) Milliseid isiksuseomadusi?

- *Ülesande puhul:* Missugune on ülesande sisu?
Miks on (just) ülesanne personali valiku meetodina Teie jaoks oluline ja millist teavet soovite selle abil teada saada?
- *Taustauuringu puhul:* Kuidas Te taustauuringut läbi viiete?
Miks on taustauuring Teie jaoks oluline ja millist teavet soovite selle abil teada saada?

Kas veel kriteeriume lisaks oskustele, kogemusele, teadmistele; isiksuseomadustele...?

- Kas Te hindate personali valiku protsessis ka kandidaadi **väärtushoiakuid**? Milliseid väärtusi Te ootate inimestelt, kes Teie alluvusse tööle tulevad?

Millest tulenevalt Te nimetasite neid väärtushoiakuid? (Miks on nende hindamine Teie hinnangul oluline?)
- Kas Te hindate (personali valikul) ka kandidaadi sobivust organisatsiooni põhiväärtustega? *Millised on Teie organisatsiooni väärtused, millega sobivust kandidaatide puhul hindate, Palun, kas Teil oleks võimalik nende väärtuste sisu selgitada?* Kas need on ka formaalselt kokku lepitud organisatsiooni sees ja kirja pandud?

Kas Teil oleks palun võimalik selgitada, kuidas Te seni personali valiku protsessis kandidaadi sobivust organisatsiooni põhiväärtustega olete hinnanud? (Vajadusel paluda tuua näiteid) Kui räägitakse ainult intervjuudest, siis küsida ise juurde valikumeetoditest 1) ülesannete kasutamise ja 2) (soovituste analüüs) ja taustauuringu kohta. (Täpsustuste saamiseks üks võimalus: Kas Teil oleks palun võimalik tuua näide / näiteid, kuidas Te neid hindate?)

(Ametlikult kinnitatud) organisatsiooni põhiväärtuste hulgas (Lisas 2) on toodud välja veel väärtusena ... , kas need on samuti Teie organisatsiooni toimimisel olulised? Palun, kas Teil oleks võimalik selgitada lähemalt?

- Kas Te hindate ka kandidaadi sobivust väärtushoiakutel **konkreetsesse osakonda või töögruppi**? Kuidas, palun, kas Teil oleks võimalik tuua selle kohta mõni näide?
- Kuidas Teie hinnangul erineb töö erasektoris ja avalikus teenistuses?
- Kas Te võtate ametnike valikul arvesse ka teatud avaliku teenistuse väärtuseid? Kas Teil oleks palun võimalik selgitada ja tuua näiteid, milliseid avaliku teenistuse põhiväärtusi Te kandidaatide juures seni olete hinnanud ja miks just nende väärtuste hindamine on Teie hinnangul oluline? (Kas see on erinev lähtuvalt ametniku positsioonist organisatsiooni hierarhias, kuidas?)

Kui pole päris selge, mida silmas peetakse, on vajalik kindlasti paluda täpsustust.

- Milliseid personali valiku **meetodeid** Te olete seni kasutanud indiviidi **väärtushoiakute** analüüsimiseks avaliku teenistuse väärtuste perspektiivist? *Küsin lähtuvalt meetoditest, mida intervjuu alguses välja toodi:* Kas Teil oleks palun võimalik selgitada, kuidas Te olete seni kasutanud 1) intervjuusid 2) ülesandeid 3) (soovituste analüüsi ja) taustauuringut nende väärtushoiakute hindamiseks?
- Millised on Teie jaoks teatud potentsiaalsed positiivsed märgid / ohumärgid kandidaadi väärtuste ja hoiakute osas, mis näitavad seda, kas inimene sobib kandideeritavale ametikohale või mille osas / peale Teil tekivad küsitavused?

Kas Te pöörate personali valiku protsessides ka eraldi tähelepanu nende väljaselgitamisele? Kuidas Te seda teete?

- Kas Te võiksite tuua näiteid olukordadest, kus Te olete näinud, et kandidaadi sõnad, teod vm on läinud vastuollu sellega, mida te enda organisatsioonis olete soovinud näha?
 - Kui intervjuul on kandidaat rääkinud üht, kuid taustauuringul või soovitajate või eelnevate ülemuste käest saate teistsuguse informatsiooni, siis mida Te teete?
 - Kas Te võiksite tuua näiteid, millal on Teie jaoks olulisemad kandidaadi teadmised ja oskused ja millal väärtushoiakud?
- Kui Te hakkate inimesi ametisse võtma, siis kas Teie jaoks on oluline ka nende käitumine töövälisel ajal?

- Kui jäetakse olulisi väärtusi (eriti klassikalised) välja toomata (või nimetatakse ainult üksikuid), küsin neid ise lisaks. Tabel, kus koos avaliku teenistuse põhiväärtused ja vastava organisatsiooni põhiväärtused, millest intervjuudes lähtutakse, on lõputöö Lisas 2.
- Kas Te hindate kandidaadi juures ka **konkreetse ametikoha eripärast** tulenevate väärtuste olemasolu? Kas Teil oleks palun selle kohta võimalik mõni näide tuua?
- Millised on Teie hinnangul võimalused personali valiku praktikate abil väärtuste edendamiseks?

Lisa 3. Ühendatud teoreetiline ja empiiriline väärtuste raamistik

Tuginedes akadeemilises kirjanduses erinevate klassifitseeringute poolt käsitletavaile väärtustele (kui teatud väärtused on esindatud erinevates liigitustes, on võimalik pidada oluliseks ka nende kaasamist käesolevas töös) ning Eesti avaliku teenistuse konteksti normatiivsele alusele ja väärtushoiakute seisukohast kesksetele uuringutele, on koostatud nimekiri sisustatud indiviid-avalik teenistuse dimensiooni väärtustest⁷. Sisustatud väärtuste nimekirja koostamine on oluline tulenevalt kahest peamisest põhjusest: a) olemaks täpne intervjuerijana, b) sisustatud väärtused annavad aluse intervjueritute käsitletud väärtuste tõlgendamisele ja nende hilisemale kategoriseerimisele.

Eesti konteksti normatiivne alus jaguneb kuni 2013. aastani kehtinud avaliku teenistuse regulatsiooniks⁸ ja 1999. aastal heaks kiidetud Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeksiks, ning alates 2013. aastast kehtivaks avaliku teenistuse regulatsiooniks ja töö kirjutamise hetkel kättesaadavaks Eesti uue avaliku teenistuse eetikakoodeksi kavandiks (*Ametniku eetikakoodeks. Kavand 2014* ja *Ametniku eetikakoodeks 2015*). Eesti kontekstis väärtushoiakuid väljendavateks olulisemateks uuringuteks on näiteks OECD (2011) „*Estonia: Towards a Single Government Approach*“; TNS Emor (2009) ja TNS Emor (2013) „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“; Saarniit *et al.* (2013) „Riigi ametiasutuste eetikajuhtimise süsteemide analüüs“; Pevkur (2012) „Eesti Vabariigi ministeeriumite väärtusarendustegevuse analüüs“. Uuringuid analüüsid on tähelepanu pööranud a) väärtustele, mida Eesti ametnike endi poolt on kõige olulisemaks peetud (TNS Emor 2013, 2009); b) väärtustele, mis omavad kesket tähtsust indiviid-avalik teenistuse ja indiviid-organisatsiooni dimensioonide toimimisel, tuginedes lõputöös loodud teoreetilisele alusele (OECD 2011; TNS Emor 2013; TNS Emor 2009; Saarniit *et al.* 2013; Pevkur 2012).

Väärtused on sisustatud protsessile orienteerituna, „kirjeldades väärtushoiakuid, mida personali valikut teostavate indiviidide poolt kandidaatide juures oluliseks peetakse-hinnatakse“. Sisustamisel on jälgitud, et määratlused võtaksid arvesse uurimisobjektiks olevate asutuste funktsionaalset põhitüüpi (ministeeriumid) ning sisustamisel ja sõnastamisel on lähtutud väärtuste kasutamise eesmärgist (intervjuudel intervjuerija poolt suuliselt sõnastatavad).

⁷ On oluline tähele panna, et sarnaselt aspektile, et esinevad kattuvused väärtuskategooriate vahel, on ka väärtustele omistatud erinevaid sõnastusi, neid on erinevalt tõlgendatud ja sisustatud. Sellele vaatamata on võimalik tuginedes akadeemilisele kirjandusele (kasutades akadeemilises kirjanduses välja toodud väärtuste tõlgendamisel täiendavalt vajadusel seletava sõnaraamatu abi), ja täpsustades seda tuginedes Eesti olemasolevale dokumentide analüüsile, tuua välja ühisosa, kujundamaks käesoleva töö seisukohast oluline ühtne lähenemine väärtustele.

⁸ Selles regulatsioonis on väärtuselised ootused sõnastatud eelkõige §-s 28 (ametivanne), 4. peatüki (teenistuskohustused) §-s 54, 6. peatüki (ergutused, ametniku edutamine ja distsiplinaarvastutus) §-s 84 (avaliku teenistuse seadus RT I 1995, 16, 228).

Sisustamisel on jälgitud määratluste põhjalikkust (vastandina pinnapealsusele, kuid hoidudes seejuures liigsest pikalevenimisest ja detailiderohkusest), sõnastamisel nende lihtsust (hoidudes võõrsõnade kasutamisest) ning püütud vältida mitmetimõistetavusest.

Seaduslikkus kui tööülesannete täitmiseks vajalike õigusaktide (näiteks Eesti Vabariigi põhiseadus, seadused, määrused) tundmine, nende rakendamise oskus ja neist enda töös lähtumine.

Asjatundlikkus kui ametniku roll valdkonna eksperdina, tööülesannete täitmisel tuginemine parimatele teadmistele, huvitatus erialasest enesetäiendamisest, enda kursis hoidmine valdkonna arengusuundumustega, kursisolek avaliku halduse toimimispõhimõtete ja arengusuundadega.

Meeskonnatöö / kollegiaalsus kui suhtumine ja käitumine viisil, mis on suunatud asutusesisesele avatud ja argumenteeritud arutelule.

Koostöö ja kompromissivalmidus teiste riigiasutuste, kohaliku omavalitsuse asutuste, huvigruppide ja teiste osapooltega ning poliitiliste liidritega.

Objektiivsus kui ametniku tegevuse tuginemine tõendatavale informatsioonile ja tegevuse kooskõllalisus protseduuridega, mis on kehtestatud näiteks õigusaktides või asutusesisestes reeglites või heades tavades.

Erapooletus kui ametniku tegevuse tuginemine objektiivsetele reeglitele ja kriteeriumidele ning käitumine viisil, mida iseloomustab see, et tema tegevust ei mõjuta ka näiliselt välised mõjutajad (näiteks erahuvid, eelistused, veendumused või kolmandad osapooled). Näiteks eeldab see a) enda taandamise kasutamist huvide konflikti vältimiseks või kingituste vastuvõtmisest keeldumist, b) tuginedes isiklikele veendumustele või eelistustele, isikute teatud tunnustest lähtuvat, sarnastes situatsioonides erineva kohtlemise vältimist.

Poliitiline neutraalsus kui (ühelt poolt) ekspertteadmusele ja erapooletule analüüsile tugineva info pakkumine nii poliitilisele juhile kui ka vahetule juhile / juhtidele (sh vaatamata ametniku enda erakondlikule kuuluvusele või poliitilistele eelistustele, (teiselt poolt) juhendumine valitsuse seadustega kooskõllalistest eesmärkidest.

Kutseväärikus kui ametniku ametialane kui ka ametiväline käitumine, mis on kooskõllas avaliku teenistuse eetikakoodeksi väärtustega ja mis on eeskujuks ülejäänud ametnikkonnale.

Avatus ja läbipaistvus kui suunatus erinevate osapoolte ärakuulamisele; püüdlus ja suutlikkus töövaldkonnas tehtud otsuste selgitamiseks ja põhjendamiseks; arusaam riigi tegevusega seotud informatsiooni kättesaadavuse tagamise arusaadaval kujul olulisusest. See tagab, et väljaspool olijal on võimalik näha ja mõista, kuidas, miks ja millised otsused on tehtud.

Pühendumus kui ametiülesannetesse ja –valdkonda hooliv ja hoolas suhtumine, püüdlikkus, usinus, töökus.

Usaldusväarsus (sh ausus)

„Usaldusväarsust“ toovad esile mõlemad akadeemilises kirjanduses eristatud klassifitseeringud; samuti, see on nii oluliseks väärtuseks Eesti normatiivsetes alustes kui ka olemasolevad Eesti avalikku eetikat puudutavad uuringud on juhtinud tähelepanu probleemkohtadele (näiteks asutustevahelised informatsiooni liikumise probleemid (OECD 2011), avatud arutelu küsimused üksikute organisatsioonide siseselt (Saarniit *et al.* 2013)), mis on seoses „usaldusväarsuse“ väärtusega (peamiselt selle vähesusega) esile kerkinud. On oluline, et ühe indiviidi tegevus, mis on vastuolus individid-avalik teenistuse dimensiooni väärtustega, mõjutab üksikisiku, organisatsiooni ja avaliku teenistuse kui terviku taset (näiteks kajastudes üldises riigiinstitutsioonide usaldusväarsuse languses). Lisaks, nagu ka peatükis 1.3 selgitatud, peetakse akadeemilises kirjanduses usaldusväarsust oluliseks nii ametnike kompetentsi kui ka veelgi laiemal poliitika kujundamise ja koordineerimise perspektiivist. Seega eeldab „usaldusväarsus“ väärtuste nagu „seaduslikkus“, „avatus ja läbipaistvus“, „asjatundlikkus“, „erapooletus“, „kutseväärikus“, tagatust. Eelnevast tulenevalt, on käesoleva töö autori hinnangul „usaldusväarsust“ seetõttu sobivaim määratlada ja käsitleda kui alusväärtust, mille olemasolu eelduseks on teiste avaliku teenistuse väärtuste tagatus. Sellest määratlusest lähtutakse käesolevas töös.

Sellest nimekirjast on välja valitud töö autori hinnangul olulisemad avaliku teenistuse väärtused (vt allolev tabel), mida on kasutatud intervjuude läbiviimisel. Jälgitud on väärtuste nimistu pikkust. See tabel võimaldas intervjuu käigus märkida üles, milliseid avaliku teenistuse põhiväärtusi ja organisatsiooni põhiväärtusi intervjuueeritavad välja on toonud. Pärast intervjuude läbiviimist on korrigeeritud väärtuste sisustatust, kohandamaks väärtusi paremini intervjuudest saadud vastustele.

Avaliku teenistuse põhiväärtused	Ministeeriumide põhiväärtused
<p>1. Seaduslikkus kui tööülesannete täitmiseks vajalike õigusaktide (näiteks Eesti Vabariigi põhiseadus, seadused, määrused) tundmine, nende rakendamise oskus ja neist enda töös lähtumine.</p> <p>2. Meeskonnatöö/kollegiaalsus kui suhtumine ja käitumine viisil, mis on suunatud asutusesisesele avatud ja argumenteeritud arutelule.</p> <p>3. Koostöö ja kompromissivõime teiste riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste, huvigruppide ja teiste osapooltega ning poliitiliste liidritega.</p> <p>4. Objektiivsus kui ametniku tegevuse tuginemine tõendatavale informatsioonile ja tema tegevuse kooskõllalisus protseduuridega, mis on kehtestatud näiteks õigusaktides või asutusesisestes reeglites või heades tavades.</p> <p>5. Erapooletus kui ametniku tegevuse tuginemine objektiivsetele reeglitele ja kriteeriumidele ning käitumine viisil, mida iseloomustab see, et tema tegevust ei mõjuta ka näiliselt välised mõjutajad (näiteks erahuvid, eelistused, veendumused või kolmandad osapooled). Näiteks eeldab see a) enda taandamise kasutamist huvide konflikti vältimiseks või kingituste vastuvõtmisest keeldumist, b) tuginedes isiklikele veendumustele või eelistustele, isikute teatud tunnustest lähtuvat, sarnastes situatsioonides erineva kohtlemise vältimist.</p> <p>6. Poliitiline neutraalsus kui (ühelt poolt) ekspertteadmusele ja erapooletule analüüsile tugineva info pakkumine nii poliitilisele</p>	<p>Kultuuriministeerium Kultuuriministeerium on avatud. Oleme avatud uutele mõtetele, usume, et parimad tulemused sünnivad koostööst oma partneritega. Tahame olla ma haldusala jaoks nõustajad, mitte nõudjad. S eepärast hindame kõrgelt meile antud tagasisidet. See, kuidas meisse suhtutakse, sõltub meist igapäevast eraldi ja kõigest koos – mõistame, et ministeerium tähendab meid endid . Suheldes oma partneritega nii haldusalas kui laiemas avalikkuses oleme viisakad, sõbralikud ja heatahtlikud;</p> <p>Kultuuriministeerium on kaalutlev. Kultuurivaldkonnas täna langetatavad otsused võivad mõju avaldada alles aastate pärast, seetõtt oleme pühendunud ja vastutustundlikud ning ei langeta otsuseid kiirustades. Põhjendame valikuid selgitame protsesse nii kolleegidele, partneritele kui avalikkusele, sest mõistame, et vaid läbipaistev ja aus tegutsemine saab olla edukas;</p> <p>Kultuuriministeerium hoolib. Kultuur on rahva järjepidevuse kandja. Me tunnetame oma vastutust kultuuri hoidmisel, peame tähtsaks tulevikku suunatud pilku. Me valutame südant kultuuriruumis toimuva pärast ja teeme kõik selleks, et toetada kultuuri-traditsioonide elujõulisust ja luua igakülgset võimalused loovuse arenguks ja loominguga tegelemiseks.</p> <p>Sotsiaalministeerium Inimkesksus Meie otsuste lähtekohaks on inimene. Kuulame ja arvestame huvirühmi, oleme sallivad ja õiglased; Austame ja usaldame oma töökaaslast, hindame iga inimese panust ja aega. Tunnustame ja toetame!;</p> <p>Koostöö Kuigi väärtustame eripalgelisust, tegutseme ühtse meeskonnana. Seadnud ühised eesmärgid, võtame initsiatiivi</p>

<p>juhile kui ka vahetule juhile / juhtidele (sh vaatamata ametniku enda erakondlikule kuuluvusele või poliitilistele eelistustele) ja (teiselt poolt) juhendumine valitsuse seadustega kooskõlalistest eesmärkidest.</p> <p>7. Avatus ja läbipaistvus kui suunatus erinevate osapoolte ärakuulamisele; püüdlus ja suutlikkus töövaldkonnas tehtud otsuste selgitamiseks ja põhjendamiseks; arusaam riigi tegevusega seotud informatsiooni kättesaadavuse tagamise arusaadaval kujul olulisusest. See tagab, et väljaspool olijal on võimalik näha ja mõista, kuidas, miks ja millised otsused on tehtud.</p>	<p>ning jõuame üksteist kuulates ja kaasates sisuliste lahendusteni;</p> <p>Professionaalsus Teeme oma tööd pühendunult ja professionaalselt, rakendame oma vaimujõu, teadmised ja kogemused eesmärkide saavutamisele ja pidevale arengule.</p> <p>Tunneme rõõmu oma tööst ja näeme selles võimalust ühiskonda paremaks muuta.</p> <p>Oleme arvamuslimidrid ja oma ala eksperdid, suudame näha tervikpilti ja oskame oma seisukohti targasti põhjendada. Oleme tegudeinimesed, kes viivad kavandatu ellu ning võtavad vastutuse oma tegude ja otsuste mõju eest;</p> <p>Avatus Julgeme küsida, anname tagasisidet ega karda põhjendatud kriitikat.</p> <p>Suhtleme ja tegutseme ausalt ja arusaadavalt ning täidame antud lubadusi.</p> <p>Oleme avatud uutele ideedele ning püüame loovalt ja paindlikult jõuda parimate tulemusteni. Meie tegevus on nähtav, mõistetav ja läbipaistev.</p> <p>Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Siht silme ees</p> <p>Meil on nägemus oma valdkonna arengust, selged ja teostatavad eesmärgid, mida pühendunult täidame ja mille tulemusi hindame;</p> <p>Avatus Kaasame erinevaid huvipooli, oleme meeskonnamängijad, toetame uusi töötajaid, oleme paindlikud ega karda põhjendatud kriitikat, oleme sõnades ja tegudes arusaadavad;</p> <p>Pädevus Meil on head ameti- ja erialased teadmised ning</p>
--	---

	<p>oskused, me tegutseme läbimõeldult, oleme õpihimulised ja täiendame ennast pidevalt;</p> <p>Usaldusväärsus Oleme ausad, austame avalikkust ja kaastöötajaid, peame kinni lubadustest ja tähtaegadest;</p> <p>Uuendusmeelsus Arendame aktiivselt IT-lahendusi, propageerime digiallkirja ja paberivaba toimetamist.</p> <p>Justiitsministeerium</p> <p>Teaduspõhisus Õigussüsteemi kujundamisel lähtume teaduspõhistest uuringutest ja analüüsides;</p> <p>Asjatundlikkus Ministeeriumis töötavad Eesti parimad spetsialistid;</p> <p>Lahenduskesksus Lähtume soovitud tagajärgedest, oleme lahendusele orienteeritud;</p> <p>Visionäärlus Meie sihiks on välja töötada põhimõtteliselt uusi ja edumeelseid algatusi;</p> <p>Initsiatiivikus Tegutseme proaktiivselt, otsime uusi alternatiive ja võimalusi, viime neid ellu;</p> <p>Mitmekesisus ja võrdne kohtlemine Edendame personalipoliitikat, mis tagab kõikide töötajate potentsiaali kasutamise ja võrdse kohtlemise, olenemata soost, rassist või etnilisest päritolust, rahvusest, nahavärvusest, vanusest, puudest, seksuaalsest sättumusest ning usulistest ja poliitilistest veendumustest.</p> <p><i>Allikad:</i> Justiitsministeeriumi personalipoliitika; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2015; Pevkur 2012, 14; Sotsiaalministeerium 2014, 3-4.</p>
--	--