

**Rollid ja hoiakud avalikus  
teenistuses**  
Riigikantselei

November 2009



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

# Sisukord

Sissejuhatus .....	3
Kokkuvõte ja järeldused .....	4
1. Ametnike töö sisu ja motivatsioon .....	7
1.1 Töö sisu ning tööks vajalikud oskused ja omadused.....	7
1.2 Töömotivatsioon avalikus teenistuses .....	8
2. Avaliku teenistuse väärtushoiakud ja maine ametnike silmis.....	17
2.1 Avalikule teenistusele omistatavad väärtushoiakud .....	17
2.2 Väärtushoiakute prioriteedid ja väärtuste vastuolud .....	19
2.3 Avalik huvi ja ametnike lojaalsus .....	20
2.4 Avaliku teenistuse maine ametnike silmis .....	20
3. Ametnike hoiakud konkreetsete käitumiste ja tegevuste eetilise suhtes.....	27
4. Ametnike hinnangud avaliku teenistuse eetikale tugevdavate meetmete kohta.....	34
4.1 Avaliku teenistuse eetilise tõhustamine: takistused, meetmed ning kaasatud olulised ametitasandid .....	34
4.2 Avaliku teenistuse eetikakoodeks ja eetikaalased koolitused .....	37
4.3 Juhi ja personalijuhi rollid avaliku teenistuse asutuses .....	38
A Metoodika kirjeldus .....	44

# Sissejuhatus

Ajavahemikul 2.- 18. november 2009 viis AS Emor avalike teenistujate seas läbi uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“. Uuringule vastas 1032 avalikus teenistuses töötavat ametnikku.

Uuringu tellija on Riigikantselei. Uuringu tulemuste omandiõigus kuulub uuringu tellijale.

Uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ eesmärk oli avalike teenistujate tänaste väärtushoiakute selgitamine, igapäevatööga seonduvate peamiste eetiliste konfliktide ja probleemide kaardistamine ning ootuste väljaselgitamine ebaeetilise käitumise ennetamiseks.

Aruandes on tulemused esitatud nelja põhiteema kaupa:

- Ametnike töö sisu ja motivatsioon
- Avaliku teenistuse väärtushoiakud ja maine ametnike silmis
- Ametnike hoiakud konkreetsete käitumiste ja tegevuste eetilisuse suhtes
- Ametnike hinnangud avaliku teenistuse eetikat tugevdavate meetmete kohta

Et tegemist on 2005.aastal läbi viidud samalaadse uuringu kordamisega, siis oli uuringu üheks oluliseks fookuseks arengutrendide ja muutuste analüüs. Nelja aastane periood on piisavalt pikk, et hoiakumuutustele suunatud tegevused saaksid vilja kanda ja neile oleks võimalik hinnangut anda. Võrdluse teeb aga keeruliseks see, et olukord tööjõuturul on märkimisväärselt muutunud ja see on muutnud ka kõigi töötavate inimeste, sh ametnike, suhet oma tööandjatesse.

Aruandes on esitatud uuringu põhitulemused nii graafiliselt kui ka kommenteeritult. Aruande lisades on välja toodud uuringu tulemused sihtrühmade (sh asutusetüüpide ja ametnikegruppide) lõikes tabeljaotustena. Sihtrühmade erisustele on aruande tekstis viidatud juhul, kui need osutusid statistiliselt olulisteks.

Samuti on aruande lisades ära toodud läbi viidud erianalüüside tulemused.

Aruande lisades on kirjeldatud ka valimi moodustamise põhimõtted, küsitlustöö käik ja vastanute jaotus.

# Kokkuvõte ja järeldused

Võrreldes eelmise uuringu läbiviimise ajaga, 2005.aasta lõpus, on oluliselt muutunud olukord tööjõuturul – tööpuudus on kasvanud 8%-lt 15%-le ning 2009.aasta on olnud personalikulude kokkuhoiuaasta nii avalikus teenistuses kui kogu tööjõuturul.

See **muutus majanduskeskkonnas on mõjutanud ametnike suhtumist oma töösse** – nende ootusi ja seda, mida nad oma töös kõige enam hindavad.

Käesoleva aasta uuringu tulemuste võrdlemine eelmistega näitas, et kasvanud on ametnike ebakindlus tuleviku suhtes ning seetõttu **hinnatakse kõrgemalt oma töökoha kindlust**. Kasvanud on avaliku sektori eelistamine tööandjana, kuivõrd usutakse, et töökohad selles sektoris on turvalisemad ja keskkonnamuutuste eest rohkem kaitstud. Samas tuleb siiski märkida, et olemasoleva töökoha väärtustamine kasvab ka erasektoris, mis tähendab, et üldiselt eelistatakse rohkem tuttavat ja turvalist.

Üldine kulude kokkuhoiu poliitika on avalikule teenistusele iseloomulike väärtuste seas **varasemast enam esile toonud säästlikkuse**. Üksikute ametnike tasandil peegeldub personalikulude kokkuhoiu mõju varasemast madalamas hinnangus oma palgale ja koolitusvõimalustele. Siiski võib öelda, et kokkuhoidu peetakse vajalikuks ning põhjendatuks, sest samal ajal väljendati väikese palga üle vähem rahulolematust kui nelja aasta eest.

Kokkuvõttes võib öelda, et avalik teenistus tööandjana on ametnike arvates **majandussurutisega suhteliselt edukalt toime tulnud** – plussid (töökoha stabiilsus) tasakaalustavad miinused (palgakärped ja väiksemad koolituskulud).

Kindel töökoht ja sotsiaalsed garantiid ei ole siiski ainult tänases tööjõuturu olukorras olulised, vaid üldiselt kõige laiemal kandepinna väärtus, mida avaliku teenistuse kui tööandja puhul hinnatakse. See vastab hästi sellele, mida peab oma töös oluliseks kõige suurem grupp ametnikest - vahetu klienditeeninduse ja järelvalvega tegelejad. **Töökoha stabiilsus on avaliku teenistuse kui tööandja maine tugevus** nii olemasolevate ametnike kui väljastpoolt hindajate silmis ning seda tugevust tasub hoida.

Noorematele inimestele on atraktiivsemad avalikus teenistuses pakutavad **enesearendamise**, koolituse ja karjääri võimalused, mis ei tohiks samuti pikas perspektiivis kannatada. Ametnikukutsumuse motivatsioonifaktor, mis seostub võimalusega mõjutada olulisi protsesse ühiskonnas ja levitada enda jaoks olulisi väärtushinnanguid, on pigem iseloomulik kitsamale kõrgemate ametnike ja tippjuhtide ringile. Võrreldes 2005.aastaga on toimunud mõningane **nihe ametnikukutsumusega seotud tegurite suhtelise olulisuse kasvu suunas** just kõrgemate ametnike grupis. Soov ühiskondlikes valikutel veel enam kaasa rääkida väljendus ka eri tasemete ametnike avatumaks muutunud suhtumises poliitikas osalemise suhtes.

Ametnikukutsumuse motivatsiooniga seostavad ennast keskmisest vähem **tugiteenuste pakkumisega seotud ametnikud**: nad ei näe oma töös nii palju väärtuspõhiseid eeliseid, ega tunne ka samapalju muret ametnike maine või poliitika pärast kui põhifunktsioonide täitjad. Osalt on see tööülesannetest lähtuv ja ootuspärane, kuid teisalt tuleks mõelda sellele, et iga organisatsioon toimib kõige ühtsemalt siis, kui kõik jagavad ühiseid väärtusi ja tunnetavad oma tegevuse seost organisatsiooni eesmärkide saavutamisega. Võib arvata, et ametnike ja töölepingu alusel töötajate vahel selge vahe sisse tegemine suurendab seda distantssi veelgi.

**Avalikule teenistusele omaste väärtushinnangute osas** ei ole nelja aastaga suurt muutust toimunud. Esikohal on jätkuvalt üldnimelikud **aususe, usaldusväarsuse ja kohusetundlikkuse** väärtused. Lisaks peavad pea kõik ametnikud väga oluliseks seaduslikkuse põhimõtet ja erialast asjatundlikkust. Üldiselt on erinevates asutustes töötavad ja erinevaid töökohustusi täitvad ametnikud üsna ühte meelt selles, et need on avaliku teenistuse baasväärtused.

Paljudes ametnikes tekitavad kahtepidiseid arvamusi uue avaliku halduse põhimõtetega seotud **tulemuslikkuse, säästlikkuse ja innovaatilisuse** väärtused. Kui säästlikkus on kokkuhoiupoliitikate rakendamise käigus endisest omasemaks väärtuseks saanud, siis tulemuslikkuse ja innovaatilisuse kui väärtuste kandepind ei ole laienenud. Võib oletada, et osaliselt on selle põhjuseks nende väärtuste praktikasse rakendamisega kaasnenud raskused (nt tulemusjuhtimise puhul).

**Pingeid tekitab** ametnike jaoks **koostöö poliitikutega**. Ametnikud ei näe avalikku teenistust ainult poliitikute otsuste täidesaatmise vahendina, vaid iseseisva institutsioonina avaliku huvi tõlgendamisel ja teenimisel. Iseennast ja oma kolleegide professionaalset kompetentsi usaldatakse enam kui valitud rahvaesindajate poliitilist tahet. Et need pinged ei takistaks parimate tulemuste saavutamist, tuleks rohkem mõelda sellele, kuidas see koostöösuhe oleks vähem vastanduv ja enam ühistest eesmärkidest kantud. Siiski on ametnikud viimase nelja aasta jooksul tunnetanud Eesti avaliku teenistuse politiseerituse vähenemist.

**Eetikaküsimused** on viimase nelja aasta jooksul avalikus teenistuses **enam teadvustunud**. Tegevuste tasandil on see väljendunud selles, et ligi kolmandik ametnikest on osalenud eetikaalastel koolitustel ja laienenud on ametkondlike eetikakoodeksite kirjapanek ja kasutamine. Hoiakute tasandil on need tegevused viinud tugevnenud veendumiseni, et avalik teenistus esitab ametnikele eetika osas tavakodanikest kõrgemaid nõudmisi.

Konkreetselt on ametnike hoiakud **muutunud** varasemast **veel taunivamaks materiaalsete hüvitiste ja kingituste vastuvõtmise suhtes**. Tegemist on ka kõige ühesemalt selge eetikanormide rikkumisega. Massimeedia kaudu avalikkuse ette tulnud korruptsioonijuhtumid on toonud sedalaadi eksimused teravdatud tähelepanu alla ja see on ilmselt kujundanud ametnike seisukohti antud küsimuses veel rangemateks.

Uuring näitas, et oma rolli ametnike hoiakute kujundamises **on edukalt täitnud ka avaliku teenistuse eetika koolitused**, millest oli osa saanud ligi 1/3 uuringus osalenud ametnikest. Koolituste tulemuslikkust kinnitas see, et just koolitustel osalenud ametnike hoiakud eetiliste eksimuste suhtes olid selgemalt hukkamõistvad kui koolitustel mitteosalenutel. Kasvanud on ametnike huvi täiendavate eetika-alaste koolituste suhtes, kust oodatakse nii üldist teavet heade tavade kohta (seda ennekõike nende poolt, kes pole varem koolitatud), kui võimalust konkreetsete juhtumite üle arutamiseks.

Edaspidises koolitustegevuses ja muus eetikateemalises kommunikatsioonis võiks rohkem tähelepanu pöörata üheselt mõistetavate **heade tavade välja kujundamisele** ka nendes eetilistes küsimustes, mis ei ole täna nii selged - see puudutab **töölaliste loengute pidamist töö ajast ja/või raha eest ning töölaliste ressursside kasutamist isiklikuks otstarbeks**.

Ametnike endi hinnangul peaks keskendumaks ka **selgema ja läbipaistvama personalipoliitika kujundamisele**, kuivõrd täna tajutakse ebaõiglast tasutamist- ja edutamissüsteemi ühe tegurina, mis loob tingimused eetiliselt küsitavaks käitumiseks (ning kus ametnikud tunnevad, et neid endid koheldakse ebaõiglaselt, st ka ebaeetiliselt).

Üldiselt aga **kalduakse nägema eetikaküsimuste juuri ja lahendusi ühiskonna üldistes väärtushinnangutes** ja eetilistes põhimõtetes, mitte niivõrd konkreetsete normide täpsustamises, karmistamises või järelvalve tugevdamises. Suures osas on kindlasti tõsi, et avalikus teenistuses töötavad ametnikud, olles osa ühiskonnast, kannavad ka ühiskonnale laiemalt iseloomulikke väärtushinnanguid. Kuid selleks, et vastutus avaliku teenistuse eetilise eest ei jääks umbmääraselt ühiskondlikuks vastutuseks, tuleks **siiski enam tähelepanu pöörata konkreetsetele tegevustele**, mille kaudu iga ametnik avaliku teenistuse eetilise kuvandit kujundab.

Avaliku teenistuse eetilise kujundamisel mängivad **võtmerolli erinevate tasandite juhid**, sest vahetud juhid on need, kelle poole ametnikud eetiliselt küsitavates olukordades kõige sagedamini pöörduvad. Juhid omakorda peaksid oskama vajadusel tuge anda – olles koolitatud ja tundes paremini kirja pandud norme ja häid tavasid. Uuringus antud vastused peegeldasid, et täna see nii ka toimub.

Avaliku teenistuse eetilise parandamisele suunatud tegevuste tulemusena on **tõusnud ametnike hinnang oma asutuse töötajate eetilisele**, kuid see ei ole laienenud kogu avalikule teenistusele. Paradoksaalsel kombel **peavad ametnikud ise avalikku teenistust vähem eetiliseks kui avalikkus** üldiselt. Ühelt poolt võib kriitiliste hinnangute põhjuseks olla kõrgem teadlikkus võimalikest eetilistest konfliktidest ja teravdatud tundlikkus meedia kriitika suhtes. Teisalt viitava ametnike kommentaarid sellele, et probleeme nähakse ametiasutuste sisemise toimimise eetilises (kõige enam tasustamis- ja edutamissüsteemis), mis väljaspoole ei paista ja avalikkust otseselt ei puuduta.

# 1. Ametnike töö sisu ja motivatsioon

## 1.1 Töö sisu ning tööks vajalikud oskused ja omadused

Ametnike töö sisaldab väga erinevat laadi tööülesandeid - vahetust klienditeenindusest avalike teenuste osutamisel kuni osalemiseni riiklike poliitikate väljatöötamisel (vt joonis 1.1). Kõige laiem ring ametnikke tegeleb seejuures esmatasandi teenindus- ja järelvalvefunktsioonide täitmisega ning kõige kitsam on nende ametnike ring, kes osalevad riiklike poliitikate kujundamisel, täidavad juhtimis- ja/või esindusfunktsioone. Sõltumata ametipositsioonist, nõuab paljude ametnike töö koostööd teiste riigiasutustega.

Uuringus osalenud ametnike töö sisu ei ole võrreldes 2005. aastaga oluliselt muutunud, mis lubab tulemusi võrreldes olla kindel, et muutused hoiakutes ei tulene struktuursetest nihetest uuringus osalenud ametnike töö sisus.

Kuna erineva sisuga töö pakub pakub selle tegijatele erinevaid väärtusi, sisaldab erinevaid eetilisi valikuid ja probleemkohti, siis viisime erineva sisuga tööülesannete täitjate grupeerimiseks läbi klasteranalüüsi. Klasteranalüüsi tulemusena eristusid neli erinevat ametikoha tüüpi:

- **Klienditeenindajad**, kes tegelevad vahetult era- või juriidiliste isikute teenindamise, nõustamise või järelvalvega, kuid osalevad vähe või üldse mitte otsustusprotsessides ja poliitikate kujundamisel (34% ametnikest)
- **Tugifunktsioonide täitjad**, kelle põhifunktsiooniks on sisemiste ülesannete täitmine oma asutuse toimimise tagamiseks (25% ametnikest, sh nii reaametnikud kui juhid)
- **Mitmekesiste rollidega kõrgemad ja vanemametnikud**, kes puutuvad oma töös kokku erinevate ülesannetega klienditeenindusest otsuste ettevalmistamiseni (23% ametnikest)
- **Otsustajad**, kelle põhirollid on seotud poliitikate kujundamise ja otsustamisega ning esindusülesannete täitmise ja organisatsiooni juhtimisega (18% ametnikest)

See töö sisust lähtuv jaotus ei vasta otseselt ametnike jaotusele kõrgemateks, vanem- ja nooremametnikeks, kuid klienditeenindusfunktsioone täidavad pigem noorem- ja vanemametnikud ning otsustajate rollis on ootuspäraselt sagedamini tippjuhid ja kõrgemad ametnikud. Asutusetüüpide võrdluses olid otsustamisega kõige enam seotud ministeeriumite ametnikud, kohalikes omavalitsustes oli kõige enam mitmekesiste rollidega ametnikke ja ametites-inspektsioonides on suhteliselt suurem osa teenindavatel ja tugiteenuseid pakkuvatel ametnikel.

Vastates küsimusele, milliseid oskusi ja omadusi nende töö neilt nõuab, pidas üldist kohuse- ja vastutustunnet väga oluliseks 80% ametnikest (vt joonis 1.2). Selle järel tähtsustati kõige enam asjatundlikkust – rõhuga kitsamal erialasel kompetentsil (mitte niivõrd üldiselt laial silmaringil). Sama oluliseks kui erialast asjatundlikkust pidasid ametnikud ka üldist suhtlemisoskust, mis peegeldab koostöö ja suhtluse olulist rolli ametnikutöös (spetsialistid kalduvad suhtlusoskusi tavapäraselt pigem alahindama), aga ka ametnikkonna üldist sotsiaal-demograafilist struktuuri – naiste ja kõrghariduse omandanute keskmisest suuremat osakaalu.

**Pingetaluvuse** väga suurt tähtsust tunnetavad oma töös samuti enam kui pooled ametnikud. Erinevaid liidrirolliga seotud omadusi (pühendumusest algatusvõime ja loomingulisuseni) seostab oma tööga kitsam ring ametnikke – kolmandik kuni pooled.

Võrreldes 2005.aastaga on suhtelist olulisust veidi kaotanud informeeritus oma valdkonnas, lai silmaring ja valmisolek koostööks.

Nõutavate tööalaste kompetentside küsimuses (nagu ka mitmetes järgnevates väärtuste küsimuses) ilmnis **eri sihtrühmade üldise väärtusmaailma mõju** konkreetsete hoiakute kujundamisele. Tööga seostatavaid ootusi kujundab konkreetse töö spetsiifika kõrval oluliselt ka see, mida konkreetsete sihtrühmad (naised või mehed, nooremad või vanemad inimesed) elus üldiselt tähtsaks peavad.

See peegeldub näiteks tulemusel, et erinevates valdkondades töid rohkem olulisi omadusi ja ootusi esile naisametnikud. Nad pidasid oma töö juures olulisemaks üldist kohuse- ja vastutustunnet, sotsiaalseid oskusi ning konkreetseid erialaseid oskusi ja teadmisi. Naisametnikud väärtustavad oma meeskolleegidest kõrgemalt avatust muutustele ja nende seas on enam neid, kes hindavad lojaalsust juhile. Need kõik on laiemalt naisi meestest eristavad hoiakud.

Teiseks eristuvaks rühmaks, kes väljendas seda, et nende töö nõuab neilt eri valdkondades keskmisest enam erinevaid oskusi olid otsustajad. Otsustajad pidasid keskmisest olulisemaks koostöö- ja liidrioskusi ning samuti laia silmaringi ja võõrkeelteoskust. Paljusid erinevaid ülesandeid täitvad kõrgemad ametnikud tähtsustasid keskmisest enam stressitaluvust, suhtlemisoskust ja seaduste tundmist,

Lisaks tulid esile järgnevad erisused sihtrühmades – vanemad ja pikema staažiga ametnikud peavad keskmisest olulisemaks erialast töökogemust, võõrkeelteoskus on olulisem Tallinnas töötavate ministriumiametnike ja tippjuhtide töös.

## 1.2 Töömotivatsioon avalikus teenistuses

Ametnike **hoiakuline lojaalsus tööle avalikus sektoris** on võrreldes nelja aasta tagusega kasvanud – 83% ametnikest eelistaks ka tänasel päeval töökohta valides tööd avalikus sektoris (vt joonis 1.3).

See trend ei ole aga avalikule teenistusele eriomane. Olemasoleva töökohta hindamine on praegu kasvanud kõigi töövõtjate seas. Seda kinnitas juba 2008.aasta sügisel TNS Emori poolt läbi viidud esinduslik palgatöötajate pühendumuse võrdlusuuring.

Valdavaks motiiviks avaliku sektori eelistamisel on **tuttavlikkus ja turvalisus** – spontaanselt põhjendati oma eelistust sellega, et ollakse oma tänase tööga rahul, see tagab kindla palga ja töökohta ning sellega seob ka harjumus. Ametnikukutsumusega seotud põhjendusi tõi spontaanselt esile suhteliselt väike osa vastanutest.

Harjumust ja kogemusi töid avaliku sektori eelistamisel ootuspäraselt rohkem esile vanemad ja pikema avaliku sektori tööstaaziga kõrgemad ametnikud ja maavalitsuste töötajad. Tippjuhid, otsustajad laiemalt ja ministriumite ametnikud töid rohkem esile avaliku huvi teenimise ja ametnikukutsumusega seotud põhjuseid.

**Erasektori eelistajaid oli ametnike seas 13%.** Keskmisest enam oli neid tippjuhtide ja kõrgemate ametnike seas. Nemad põhjendasid oma eelistust parema materiaalse

kompensatsiooniga, suurema tegutsemisvabaduse ja vabama õhkkonna ning väiksema bürokraatiaga. Oma tänases ametnikutöös häirib neid keskmisest enam ootustele mittevastava palga kõrval just bürokraatia rohkus ja positiivse tagasiside vähesus.

Lisaks spontaansetele ja üldistele avaliku sektori eelistamise põhjustele paluti uuringus osalenutel märkida, millised motivaatorid on neile nende praeguses töös olulised (joonis 1.4). Tulemuste tõlgendamisel tuleb siiski arvestada sellega, et otseselt antud vastused ei peegelda kogu töde. Ühelt poolt on vastused mõjutatud inimeste kalduvusest oma motiive ratsionaliseerida („pehmem“ pool jääb tahaplaanile) ja teisalt kaldutakse andma sotsiaalselt aktsepteeritud vastuseid (karjääritegemise soovist ei sobi rääkida).

Kõige laiemalt märgiti **ametnikutöö plussideks meeldivaid töökaaslast, kindlat töökohta ja sotsiaalseid garantiisid** (mis tulid esile ka spontaanselt) ning häid **võimalusi enesearendamiseks**. Enam kui pooled ametnikud pidasid neid tegureid oma töö väga olulisteks plussideks. Töökohta stabiilsus ja head koolitusvõimalused on ka varasemate uuringute kohaselt olnud avalikku sektorit kui tööandjat tervikuna erasektorist eristavateks joonteks (TNS Emori uuring „Töötajate ootused tööandjatele ja Eesti suuremate tööandjate maine“, 2009).

Vastuste faktoranalüüs (vt tabel analüüsi kirjeldus lisa C) näitas, et kaardistatud motivatsioonitegurid koondusid nelja peamisesse motivatsioonitegurite gruppi:

- **Meeldiv ja arendav keskkond** – meeldivad töökaaslased ja vastutulelik tööandja, kaasaegne töökeskkond ja võimalus enesearendamiseks. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega  $\frac{3}{4}$  ametnike jaoks (see tähendas tüüpiliselt seda, et nad märkisid kolm omadust nimetatud neljast väga oluliseks). Meeldivat ja arendavat töökeskkonda hindavad keskmiselt kõrgemalt naised, arengu aspekt on eriti oluline noorematele ametnikele.
- **Võimalus mõjutada olulisi asju** – võimalus levitada oma väärtusi ja ideaale ning esindada inimeste huve ja kujundada otsuseid – töö mis on vaheldusrikas ja annab võimaluse koostööks huvitavate inimestega. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega **40%** ametnike jaoks. Nn ametnikukutsumuse faktor on enam iseloomulik kõrgematele ametnikele ja tippjuhtidele.
- **Karjääri ja prestiižiga seotud motivatsioon** – võimalused karjääriks avalikus teenistuses ja kasulike kontaktide loomine tööjõuturul, head teenimisvõimalused ja ameti prestiiž. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega ca **1/3** ametnike jaoks. Karjääri ja prestiiži faktorid paistab silma inimese ootuste olulisus pakutavale hinnangu andmisel: teenimisvõimalusi avalikus teenistuses ei hinda kõrgelt mitte kõrgepalgalised, vaid vastupidi, keskmisest madalamat palka saavad ametnikud. Karjääri pool sellest faktorist on oluline eelkõige noorematele ja vähemstaažikatele ametnikele.
- **Selged ülesanded** - selgelt määratletud rutiinsed ülesanded, pingeline töötempo. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega ca **1/5** ametnike jaoks. Selget ja rutiinset tööd hindavad vanemad ja pikema staažiga ametnikud, kellel on keskeri või madalam haridus ning kes töötavad madalamapalgalistel ametikohtadel ja täidavad klienditeenindaja ülesandeid.

Eristuvate faktoritega ei seostunud **kindel töökoht ja sotsiaalsed garantiid**, mida hindavad avaliku teenistuse plussina läbivalt väga paljud, muus osas erinevate motiividega ametnikud. Suhteliselt vähemoluline on töökohta turvalisus siiski tippjuhtide jaoks ning ka muude kõrgemate ametnike puhul ei ole see peamine avalikus teenistuses töötamise eelis (ametnikukutsumusega seotud tegurid on nende jaoks sama olulised). Vanemametnike puhul eristus töökohta turvalisus juba selgelt kõige olulisema tegurina.

Võimalus olla informeeritud ja saada esimesena teada, mis toimub, seostus nii ametnikukutsumuse (teadmine selleks, et kaasa rääkida) kui karjäärifaktoriga (teadmine selleks, et omada kontrolli ja presiiži). Sarnaselt omab kaheseid seoseid töötamine üldiseks hüvanguks – ühelt poolt seostub see kutsumusliku faktoriga ja teiselt poolt rutiinse teenindustööga.

**Võrreldes 2005. aastaga** väärtustatakse täna kõrgemalt töökohta kindlust, vähem tõsteti esile häid teenimis- ja enesearendamise võimalusi. Need muutused on ilmselt seotud muutunud olukorraga tööjõuturul, kus töökohta olemasolu on muutunud väärtuseks omaette, ehkki vastu on tulnud võtta palgakärpeid. Enesearendamise võimalused on vähenenud tõenäoliselt seoses koolituskulude kokkuhoiduga. Siiski on positiivne pool (avaliku teenistuse töökohta turvalisus) tasakaalustanud ametnike jaoks negatiivse (palgakärped, väiksemad koolitusvõimalused).

Lisaks sellele toodi oluliste motivaatoritena varasemast enam esile töö sisulist vaheldusrikkust, võimalust iseseisvalt töötada ja edendada enda arvates olulisi väärtusi (nn ametnikukutsumuse faktor). Need nihked ei ole seotud ametnike staažiga avalikus teenistuses ja ei tulene seega muutustest värbamises. Pigem on need puudutanud kõrgemate ja meesametnike hinnanguid oma tööle, mis viitab sellele, et muutunud on kas reaalsed võimalused tegelikkuses oma väärtusi realiseerida või on ametnikukutsumuse roll selles grupis paremini teadvustunud.

**Ametnikutöö häirivamaks pooleks** on väike palk, liialt pingeline töötempo ja bürokraatia rohkus (vt joonis 1.5). Siiski on palga üle nurinat vähem kui 2005. aastal, mis viitab sellele, et palgakärpeid peetakse vajalikeks ja põhjendatuteks. Aja märk on ka see, et kasvanud on ebakindlus tulevikuväljavaadete osas.

Eri töödes ja ametites **erinevad** nii plussid kui probleemkohad:

- **Klienditeenindajad** hindavad avaliku teenistuse pakutavat turvatunnet:
  - Nad hindavad suhteliselt kõrgemalt töökohta kindlust, sotsiaalseid garantiisid, tööandja vastutulelikkust ja oma tööülesannete selgust
- **Tugifunktsioonide täitjad** tunnevad end vähem avaliku teenistuse osana:
  - Nad tähtsustavad vähem ametnikukutsumusega seotud motivatsiooni (töötamine üldiseks hüvanguks, oma väärtuste levitamine, inimeste huvide esindamine, otsuste mõjutamine)
  - Aga vähem häirib neid ka töö poliitikaga seotus ja ametnike halb maine avalikkuse silmis või ajakirjanduses
- **Paljude funktsioonidega kõrgemad ametnikud** tajuvad rohkem pingeid:
  - Positiivselt poolelt motiveerib neid keskmisest enam võimalus esindada inimeste huve

- Kuid häirib ajakirjanduse halb suhtumine ja keskmisest kõrgem on rahulolematuse oma palgaga
- **Otsustajad** tunnevad, et nad kontrollivad olukorda:
  - Ka neile on keskmisest olulisemaks motivaatoriks nn ametnikukutsumuse faktor
  - Kuid neid eristab ka see, et nad ei tunneta ebakindlust tulevikuväljavaadete osas

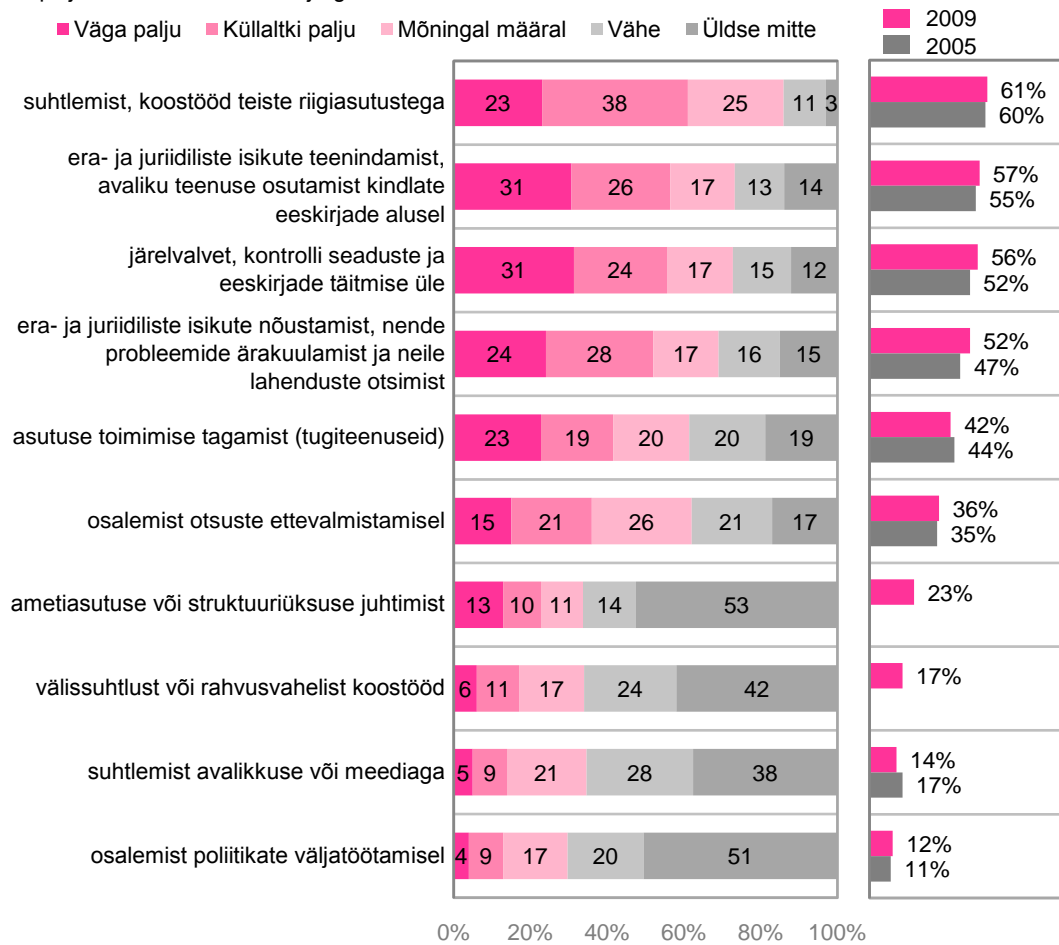
**Asutusetüüpe** võrdluses teeb kohalike omavalitsuste ametnikele kõige enam muret sõltuvus poliitikast ja ametnike halb maine, vajadus ellu viia teiste poolt tehtud otsuseid ja täita oma põhitööga mitte seotud ülesandeid. Maavalitsustes tunnevad ametnikud kõige suuremat ebakindlust tuleviku osas. Palk on samuti kriitilisem tegur maavalitsustes ja suuremates ametites – inspeksioonides ning kõige vähem kriitiline tegur põhiseaduslikes institutsioonides. Viimastes pole põhjust nuriseda ka töötingimuste üle.

## Joonis 1.1 Ametnike töö sisu

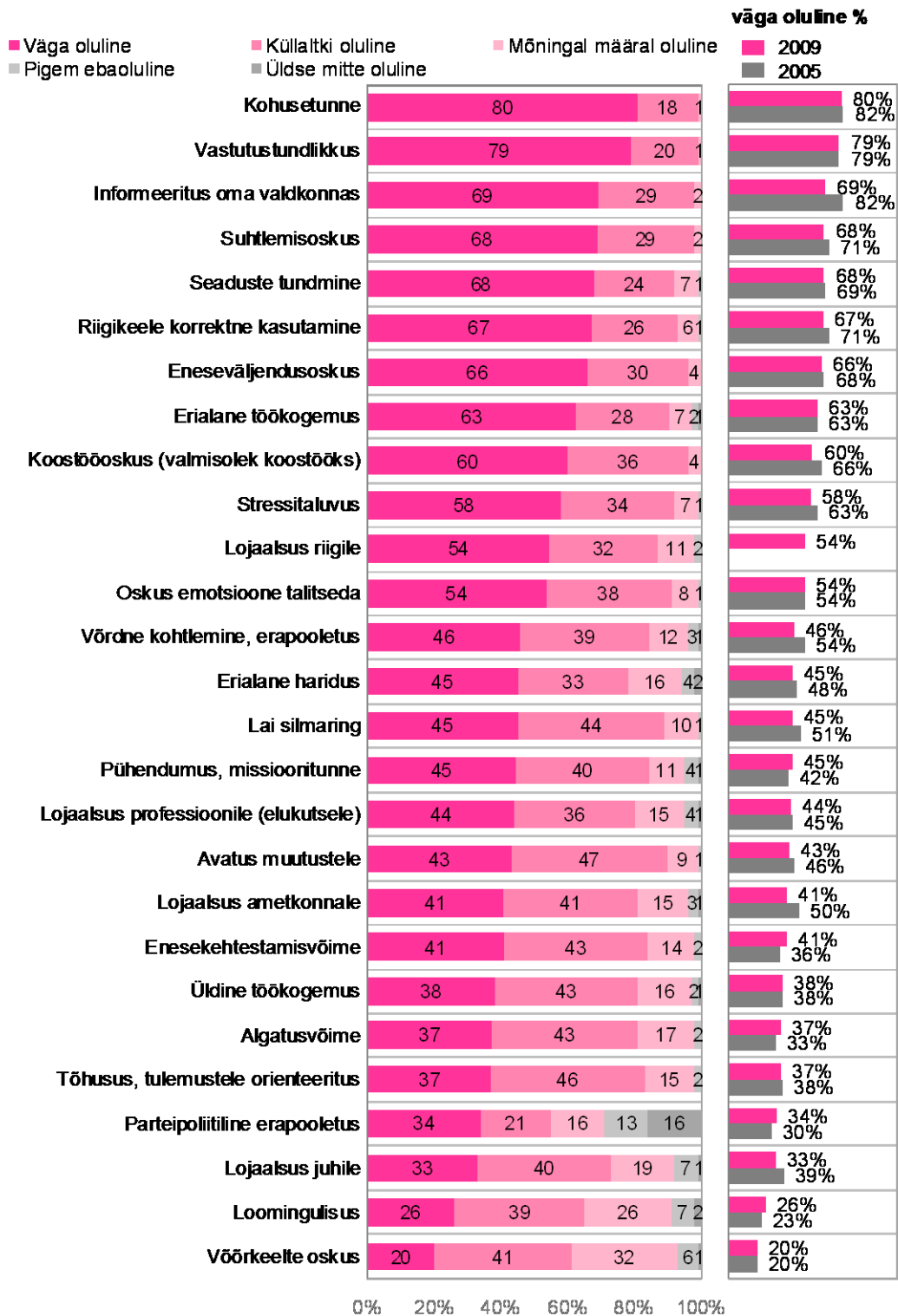
Kui palju tuleb teie töös ette alljärgnevat?

■ Väga palju ■ Küllaltki palju ■ Mõningal määral ■ Vähe ■ Üldse mitte

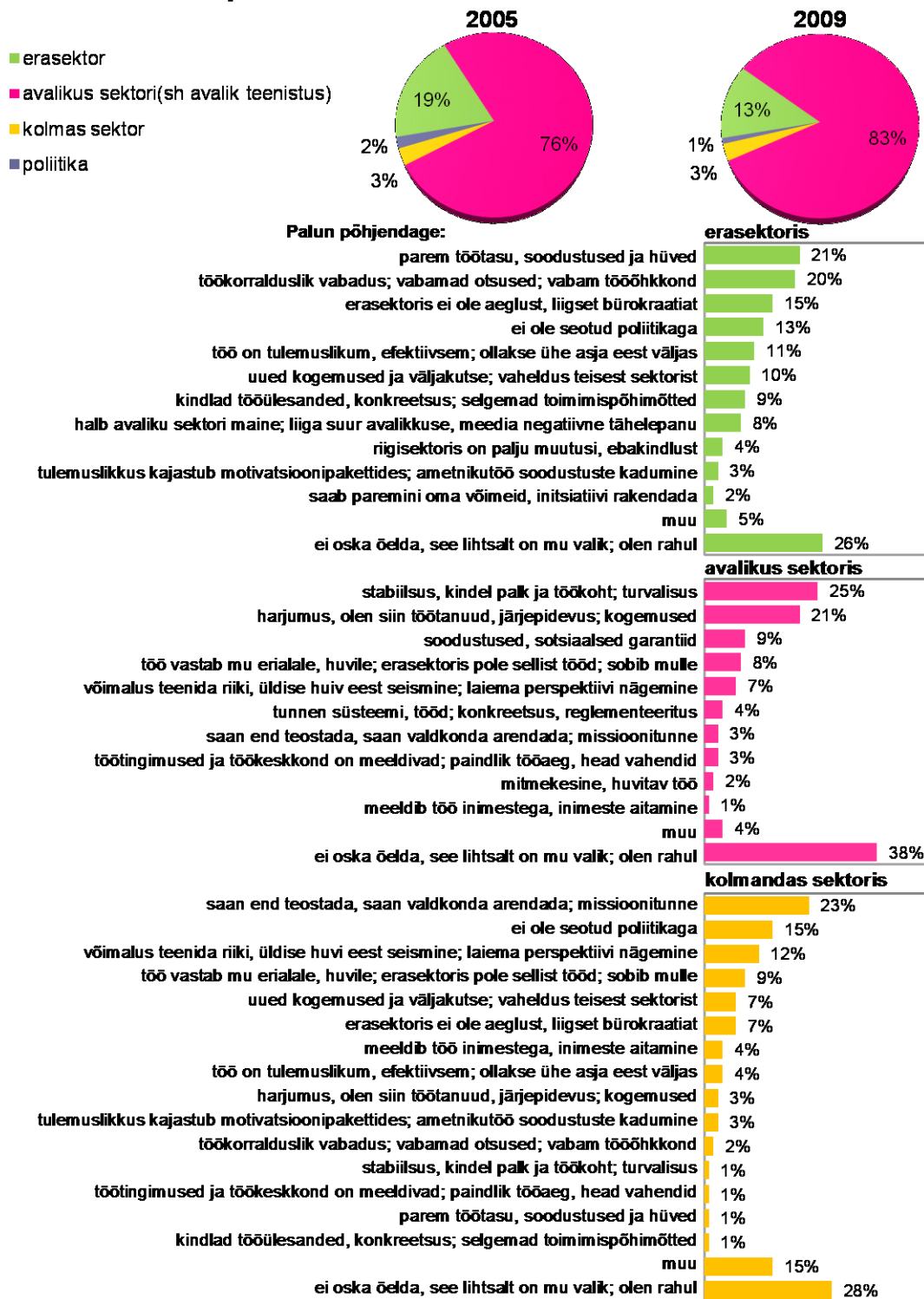
väga+küllaltki palju %



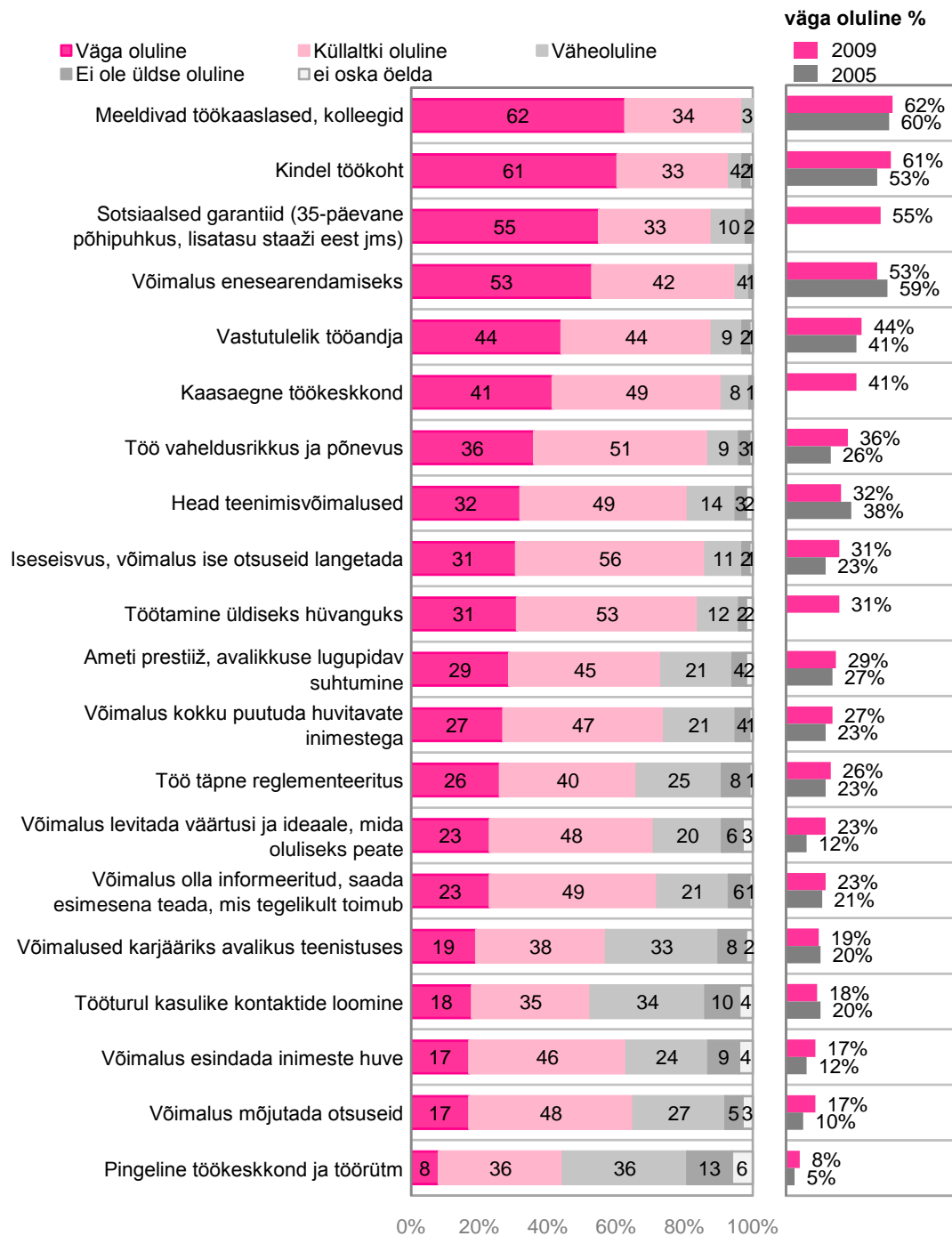
**Joonis 1.2 Ametnikutööks vajalikud oskused ja omadused**



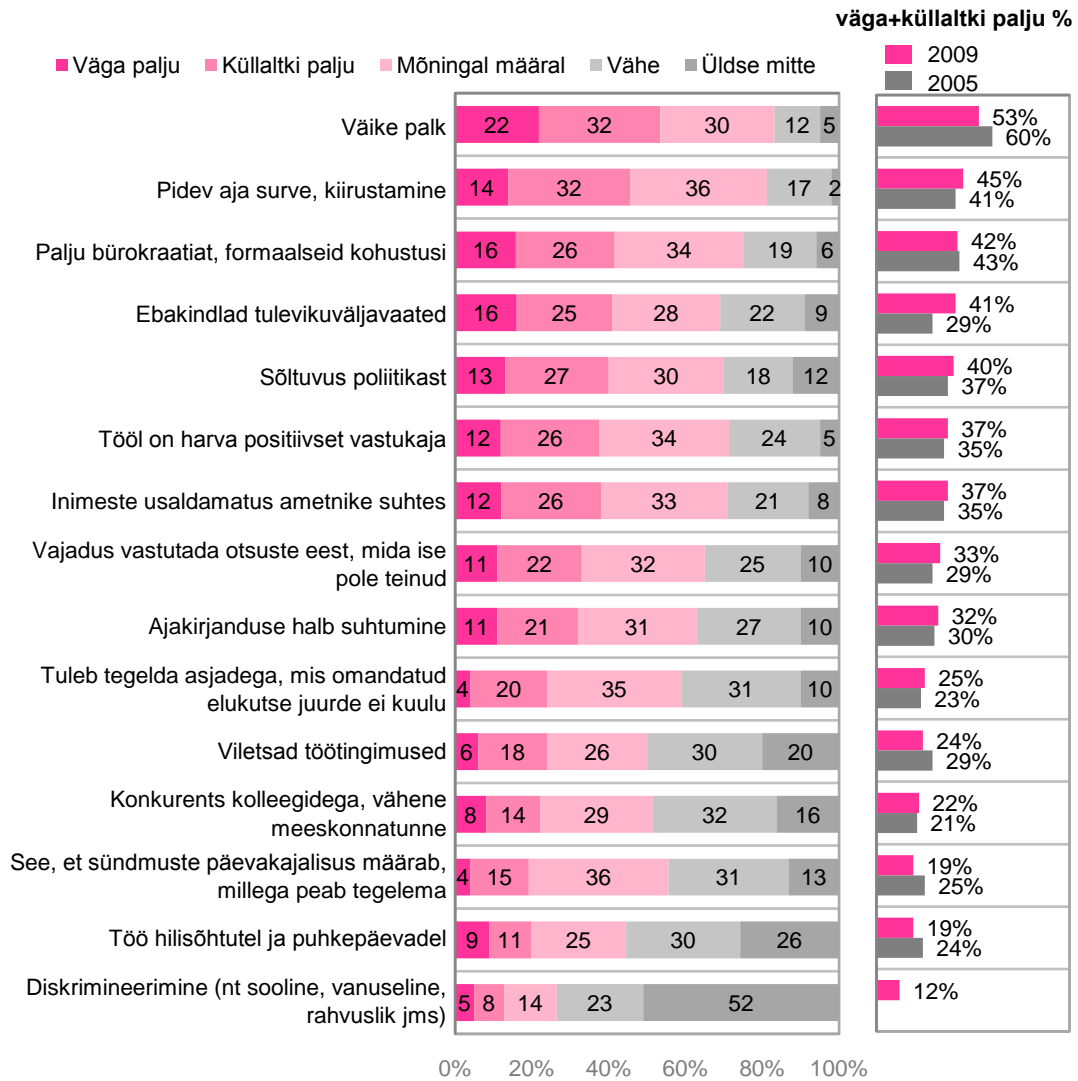
Joonis 1.3 Ametnike poolt töötamiseks eelistatud sektor



**Joonis 1.4 Töemotivatsiooni kujundavad tegurid**



### Joonis 1.5 Ametniku igapäevatööd häirivad tegurid



## 2. Avaliku teenistuse väärtushoiakud ja maine ametnike silmis

### 2.1 Avalikule teenistusele omistatavad väärtushoiakud

Pea kõik ametnikud on seisukohal, et **töö avalikus teenistuses eeldab kindlate väärtushinnangute jagamist** (vt joonis 2.1). Võrreldes 2005.aastaga on see veendumus järjest tugevamalt kinnistunud (75% → 92%). Sama tendentsi kinnitab see, et kasvas nende ametnike osakaal, kes on seisukohal, et ametnikele tuleks seada kõrgemaid eetilisi nõudeid kui tavakodanikele (79% → 85%: vt joonis 2.3) .

Nende veendumuste kinnistumist võib ühe tegurina seostada sellega, et eetikateemade teadvustamisega on aktiivselt tegeletud ja viidud läbi seda sõnumit kandvaid eetikakoolitusi, millest on tänaseks osa saanud pea kolmandik ametnikest (vt joonis 4.6). Koolitustel osalenud ametnikud pidasid avaliku teenistuse väärtusi erilisemateks ja ootusi ametnikele kõrgemateks.

Tunnetatakse, et töö avalikus teenistuses sisaldab suuremat vastutust ja nõuab seetõttu **kohusetundlikumat suhtumist, usaldusväärsemaid ja ausamaid inimesi**. Näiteks:

*„Ausus, sest ametnik peab olema eeskujuks tavakodanikule. .... Vastutustunne oma tegude eest ...“*

*„Oma töös peab olema lihtsalt aus ja tegema oma tööd hingega ning mõistusega.“*

Seda tüüpi väärtuste esile toomine näitab, et neid jagatakse ametnike seas kõige laiemalt – kuid ilmselt ei ole need siiski avaliku teenistuse jaoks unikaalsed - ausus, usaldusväärsus ja kohusetundlikkus on **universaalsed väärtused**, mida oodatakse sama moodi ka erasektori töötajatelt, nagu viidatakse ka järgnevas tsitaadis:

*„Ma ei arva, et need peaksid olema midagi muud, kui teistes sektorites töötajal. Pean silmas töötaja kui sellise väärtushinnanguid - ausus, täpsus, kohusetundlikkus, tööarmastus jms.“*

Tööd avalikus teenistuses eristab tööst erasektoris sisuliselt enam see, et spontaanselt toodi paljude vastajate poolt esile ka selliseid avalikule teenistusele eriomaseid väärtusi nagu **lojaalsus riigile, soov oma rahvast teenida, avaliku huvi esiplaanile seadmine ja erapooletus ning apoliitilisus**. Näiteks:

*„Riigimehelikkus (ausus, aatelisus, erapooletus, kindlad põhimõtted), soov teenida oma riiki ja rahvast parimal võimalikul viisil.“*

*Näiteks ametnik peab mõistma, et ta esindab avalikkuse huve mitte enda või kellegi teise erahuve. Väärtushinnangud ja hoiakud võiksid olla pisut niiõelda maailmaparandajapoolsed“*

*„Vastutustunne - me ajame ühist asja, see on meie ühine riik ja rahvas ning me teeme tööd parimate lahenduste nimel.“*

Ka etteantud nimekirjast väärtushoiakute olulisuse hindamisel asetused esimesteks üldinimlikud aususe, usaldusvääruse ja kohusetundlikkuse väärtused (vt joonis 2.2).

Kaardistatud väärtused võib jagada üldiselt kolmeks:

- **Väärtused, mille olulisuses ei ole kahtlustki e. põhiväärtused** (mida peavad väga oluliseks  $\frac{3}{4}$  ametnikest) – on lisaks eelnimetatutele veel seaduslikkus ja kompetentsus;
- **Väärtused, mille olulisuses on tugevalt veendunud enamik** (50-75% ametnikest) – õiglus, võrdsus, erapooletus ning viisakus, vastutustundlikkus, lojaalsus ja tegevuse avalikkus
- **Väärtused, mida peetakse avalikus teenistuses vähemoluliseks** (väga oluliseks pidajaid on kuni 50%) – tulemuslikkus, säästlikkus, innovaativsus, sõltumatus aga ka pühendumus ja kollegiaalsus.  
Nende väärtuste suhteliselt kitsas kandepind näitab, et Eesti ametnikkonna enamus ei ole uue avaliku halduse põhimõtteid omaks võtnud, vaatamata sellesuunalisele kommunikatsioonile ja teatud praktikate ülevõtmisele (nt tulemusjuhtimine)

Võrreldes 2005.aastaga on laienenud järgmiste väärtuste kandepind: lojaalsus, erapooletus, tegevuse avatus/läbipaistvus ja säästlikkus. **Säästlikkuse laiem väärtustamine** avalikus teenistuses seondub arvatavasti viimase aasta jooksul pidevalt toimunud kokkuhoiukohtade otsimisega ning sama tendents iseloomustab hetkel ka väärtushinnangute nihkeid ühiskonnas laiemalt.

Teatud vastuolu võib näha lojaalsuse ja läbipaistva/avatud tegevuse põhimõtete kandepinna samaaegses kasvus, kuivõrd igapäevatoos võivad need põhimõtted nõuda vastassuunalist käitumist. Mõlemat väärtust on kõrgemalt hindama hakanud eelkõige tippjuhid ja kõrgemad ametnikud.

Erinevate väärtuste puhul paistis silma naiste selgem erinevate põhimõtete tähtsustamine, mis vastab ka nende üldisele ideaalide kõrgemale väärtustamisele. Naisametnikud hindasid oma meeskollegidest oluliselt kõrgemaks seaduslikkuse, kompetentsuse ja kohusetundlikkuse olulisust, samuti viisakuse ja abivalmiduse, vastutustundlikkuse, võrdsuse ja läbipaistvuse tähtsust. Huvitaval kombel hindasid naised olulisemaks ka tulemuslikkust, mida traditsiooniliselt võiks liigitada mehelikuks väärtuseks.

Üldiselt ollakse eri ametikohtadel ja asutustes **üsna ühte meelt, mis on avalikule teenistusele omased väärtused** ja mis mitte. Eristab kohati vastaja isikust ja tööst lähtuv – kõige kõrgema haridusega inimesed peavad vältimatult oluliseks kompetentsust, klienditeenindaja rolli täitvad ametnikud viisakust ja abivalmidust kodanike suhtes, noored ei hinda veel väga oluliseks lojaalsust.

Võrdsus on väärtus, mille hindamine seondub ametnike palgatasemega – mida madalamapalgaline ametikoht, seda olulisemaks võrdsust peetakse. Võrdsust mõtestatakse seega läbi isikliku kasu – seda hindavad kõrgelt need, kes võiks mingisugusest ümberjaotamisest võita ja madalamalt need, kelle arvelt ümberjagamine toimuks.

## 2.2 Väärtushoiakute prioriteedid ja väärtuste vastuolud

Mõningate võtmeväärtuste olulisust kaardistati uuringus valikute kaudu, kus vastandati erinevaid väärtusi ja paluti vastajatel väljendada oma hoiakut eri printsiipide ülimuslikkuse osas (vt joonis 2.3).

**Üksmeelselt** seadsid uuringule vastanud ametnikud **kaasamise ja otsustusprotsesside avalikkuse ettepoole otsustamise efektiivsusest**. Kahtluseta peetakse õigeks kõigi asjassepuutuvate osapooltega konsulteerimist ja otsustusprotsessi täielikku avalikustamist. Samas ei pruugi ühtne normatiivne arusaam veel tähendada, et selliselt alati ka toimitakse või sisemiselt teisiti ei arvata.

Vastuoluline suhtumine iseloomustab avalike teenistujate suhet poliitikasse, keskendumist üldisemalt riigi- või konkreetsemalt kodanike huvidele ning kirjapandud normide tõlgendamist.

**Poliitikat** näeb suhteliselt suur osa ametnikest (40%) oma tööd häiriva tegurina. Avalikku teenistust ei nähta mitte rahvaesindajate kujundatud poliitikate elluvijana, vaid pigem iseseisva avaliku huvi realiseerijana (70%). See hoiak on viimaste aastate jooksul tugevnenud. Kriitilist suhtumist poliitikatesse peegeldab ka ametnike hinnang nende rollile avaliku huvi määratlemisel – vaid 30% ametnikest peab poliitilist tahtet legitiimseks avaliku huvi väljenduseks (hinnates oluliselt kõrgemalt omaenda eetiliste põhimõtete ja professionaalse kompetentsi rolli – vt joonis 2.5) Samas on seaduseks formuleerunud poliitiline tahe siiski selgelt kõigi poolt tunnustatud avaliku huvi väljendus.

Valitud rahvaesindajate poliitiline tahe on enam aktsepteeritud ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide ametnike poolt, kõige häirivamaks peavad poliitika mõju kohalike omavalitsuste ametnikud.

Eelistused jagunevad võrdselt kaheks, kui paluda ametnikel esile tõsta, kas **kodanike vajadusi või riigi pikemaajalisi huve**. Selles osas kujundab fookust selgelt igapäevase töö sisu: põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites keskendutakse pikema perspektiiviga üldpildile, kohalikes omavalitsustes konkreetsemalt kodanike huvidele; otsustajad peavad olulisemaks riigi huvi, klienditeenindajad seisavad konkreetsemalt kodanike huvide eest. Erinevate vaatekohtade tasakaal võiks siinkohal tagada parima tulemuse - nii, et otsuste tegemisel arvestatakse nii vahetute ja konkreetsete, kui kaugemate ja üldisemate mõjudega.

Ambivalentne on ka ametnike **suhtumine kirjapandud normide rakendamisesse**. Ühelt poolt kuulub seaduslikkus avalikus teenistuses kõige laiemalt jagatud väärtuste hulka, aga teisalt ei ole ametnikud ühte meelt selles, kas kõike saab ja peaks seadustes fikseerima.

Iga teine ametnik leiab, et alati tuleks rangelt järgida seadusetähte – sagedamini pooldavad seda seisukohta pikema avaliku teenistuse staažiga ametnikud. Samas leiab teine pool ametnikest, et kehtivaid norme tuleks rakendada paindlikult nii, et soovitud eesmärgid saaks saavutatud. Paindlik suhtumine reeglistikku on kõige enam omane neile, kes on töötanud avalikus teenistuses vähem kui 5 aastat.

Sarnane arvamuste erisus ilmnes küsimuses, kas ametnike endi käitumisnormid peaksid kirjas olema seadustes (see seisukoht oli siiski mõnevõrra ülekaalus) või kujunema kokkuleppel konkreetsetes organisatsioonides.

See ambivalentsus on kooskõlas Eesti elanikele laiemalt iseloomuliku paindlike suhtevõrgustike eelistamisega ja kriitilise suhtumisega absoluutsetesse reeglistikesse.

## 2.3 Avalik huvi ja ametnike lojaalsus

Nagu eelpool viidatud, määratleb ametnike jaoks avaliku huvi ennekõike see, mis on **seadustes ja määrustes kirja pandud** (vt joonis 2.4). Seejärel toetutakse **oma sisemistele eetilistele tõekspidamistele ning ekspertarvamustele**. Oma sisemiste tõekspidamiste esile toomine nii paljude ametnike poolt viitab ka siinkohal sellele, et bürookraatlikku normi rakendatakse paindlikult, oma parimast arusaamast lähtudes.

Vähemoluliseks / vähem usaldusväärseks peavad ametnikud avaliku arvamuse ja valitud rahvaesindajate poliitilist tahet. Nagu eelpool öeldud, on poliitilist tahet enam valmis aktsepteerima ministriumite ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikud, kõige kõrgema hariduse ja palgatasemega ning otsustajate rolle täitvad tippametnikud.

Hinnates erinevate lojaalsuste tähtsust oma töös tõsteti **esikohale lojaalsus riigi suhtes** (mida iga 2. ametnik pidas oma töös väga oluliseks), üle 40% ametnikest peab väga oluliseks ka lojaalsust oma ametkonnale ja professionile ning kolmandik tähtsustab lojaalsust juhile (vt joonis 1.2 eespool).

Lojaalsus on väärtus, mida **õpitakse hindama aastatega** – vanemad ametnikud hindavad seda kõrgemalt kui nooremad. Kui 2005.aasta uuringu kvalitatiivsed intervjuud näitasid, et lojaalsust mõtestatakse ennekõike mingisuguse oma isikliku arvamuse „ohverdusena“, siis on ka ootuspärane, et enesekesksema väärtusmaailmaga noored on selleks vähem valmis.

Patriootlik lojaalsus riigile on enam omane meestele, lojaalsus professionile, ametkonnale ja juhile on pigem naisametnike poolt jagatud väärtused. Asutusetüüpide lõikes on lojaalsus professionile tugevam suurtes ametites-inspeksioonides, kus on tegemist ka selgelt välja kujunenud mainega kutsumusametitega (politseinikud, päästjad). Vähemoluline on see ministriumites, mille ametnike „profession“ on laialivalguvam. Lojaalsus ametkonna ja juhi suhtes oli aga muutunud vähem oluliseks kui nelja aasta eest.

## 2.4 Avaliku teenistuse maine ametnike silmis

Avaliku teenistuse maine hindamisel andsid ametnikud **kõrgemaid hinnanguid Eesti avaliku teenistuse professionaalsusele ja usaldusväärssusele**, enam arenguruumi nähakse eetika ja politiseerituse vähendamise osas (vt joonis 2.5).

Asjatundlikkuse osas on hinnang ka kõrgem kui 4 aastat tagasi (keskmine hinne on tõusnud 6,3-lt 6,6-le), samuti peegeldab tagasiside politiseerituse vähenemist. Viimane on teravamaks probleemiks maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste ametnike silmis.

Ametnike endi hinnangute kõrvutamisel avaliku arvamusega (võrdlus on küll mõnevõrra tinglik, sest uuringutes on kasutatud erinevaid skaalasid) selgub, et ametnikud ise hindavad suhteliselt kõrgemalt avaliku teenistuse professionaalsust ja usaldusväärssust, kuid avaliku teenistuse **eetilise osas ollakse avalikust arvamusest kriitilisemad**.

Ametnike kriitilisem hoiak avaliku teenistuse eetilise suhtes on osaliselt kindlasti seotud ametnike **kõrgema teadlikkuse ja tähelepanuga** selle teema suhtes. Ametnikud puutuvad vahetult kokku ka organisatsioonide **sisemise toimimise eetikaga**, mida avalikkus laiemalt ei

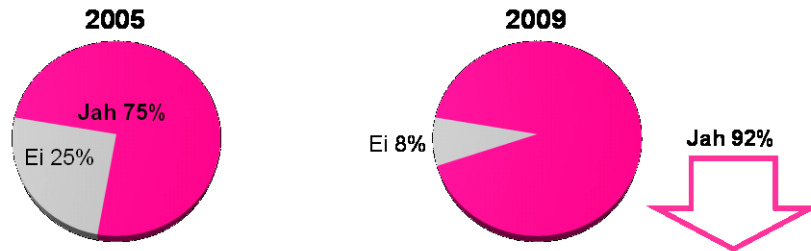
näe. Organisatsioonisiseste teemade olulisusele viitab palgasüsteemi ja edutamispõhimõtete esile toomine peamiste avaliku teenistuse eetika parandamise takistustena.

Samas hinnatakse **oma asutuse eetilisust oluliselt kõrgemalt** kui olukorda avalikus teenistuses laiemalt. Hinnangud oma asutuse teenistujate eetilisusele näitavad ka tõusutendentsi, samal ajal kui avaliku teenistuse maine selles osas nelja aastaga oluliselt muutunud ei ole. Seega võib kriitiline eetilisusekuvand olla osaliselt ka avaliku teenistuse sisemise mainekujunduse küsimus.

Avaliku teenistuse kui terviku eetilisusest on paremal arvamusel tippjuhid (kes hindasid avaliku teenistuse mainet ka teistes aspektides keskmisest kõrgemalt), põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites töötavad ametnikud. Oma asutuse töötajate eetilisust hindasid kõrgemalt samuti põhiseaduslike institutsioonide, aga teisalt ka väiksemate ametite ja inspeksioonide töötajad. Kriitilisemad olid kohalike omavalitsuste ametnikud.

## Joonis 2.1 Avalikule teenistusele omased väärtused

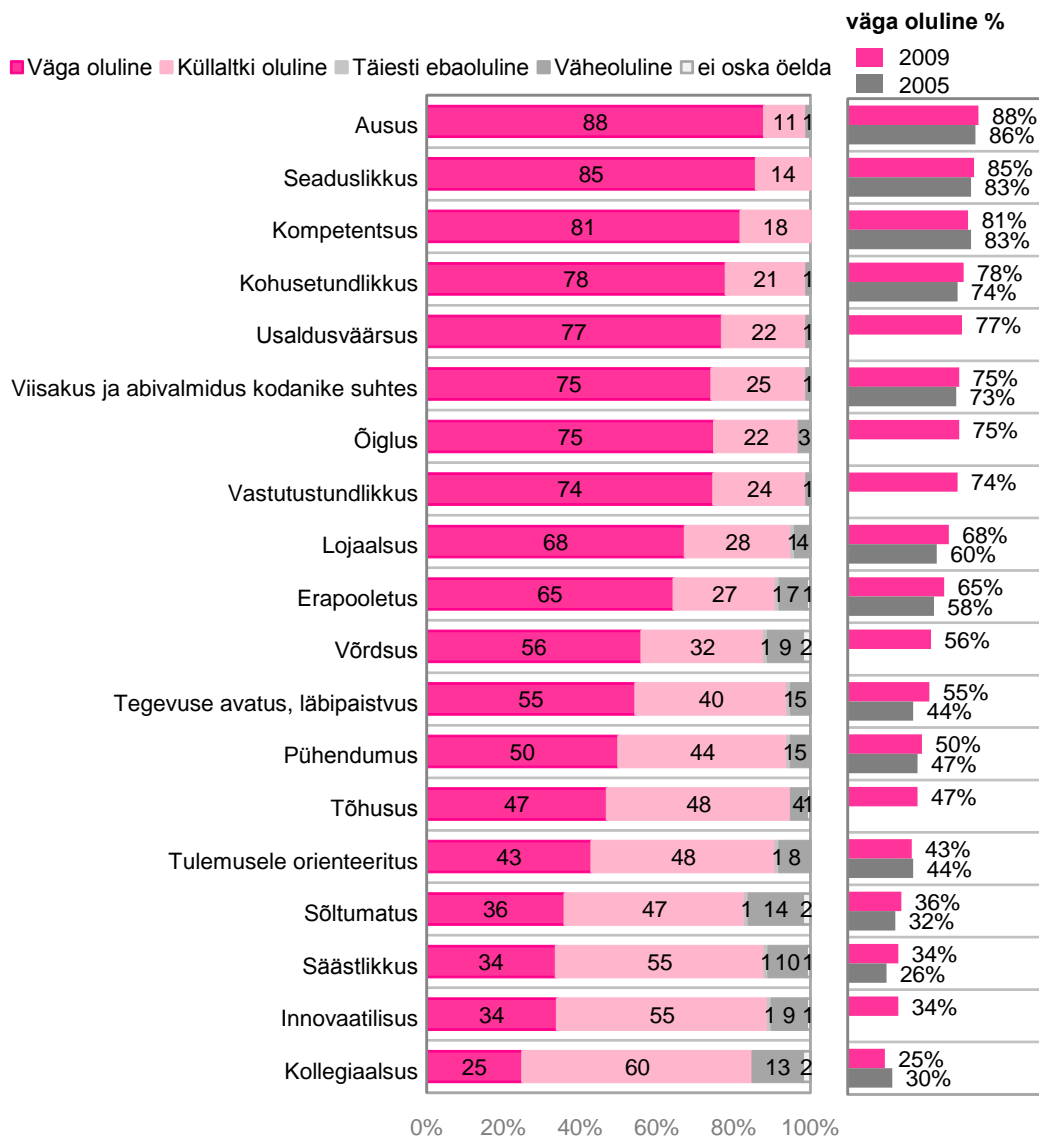
Kas Teie arvates töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu?



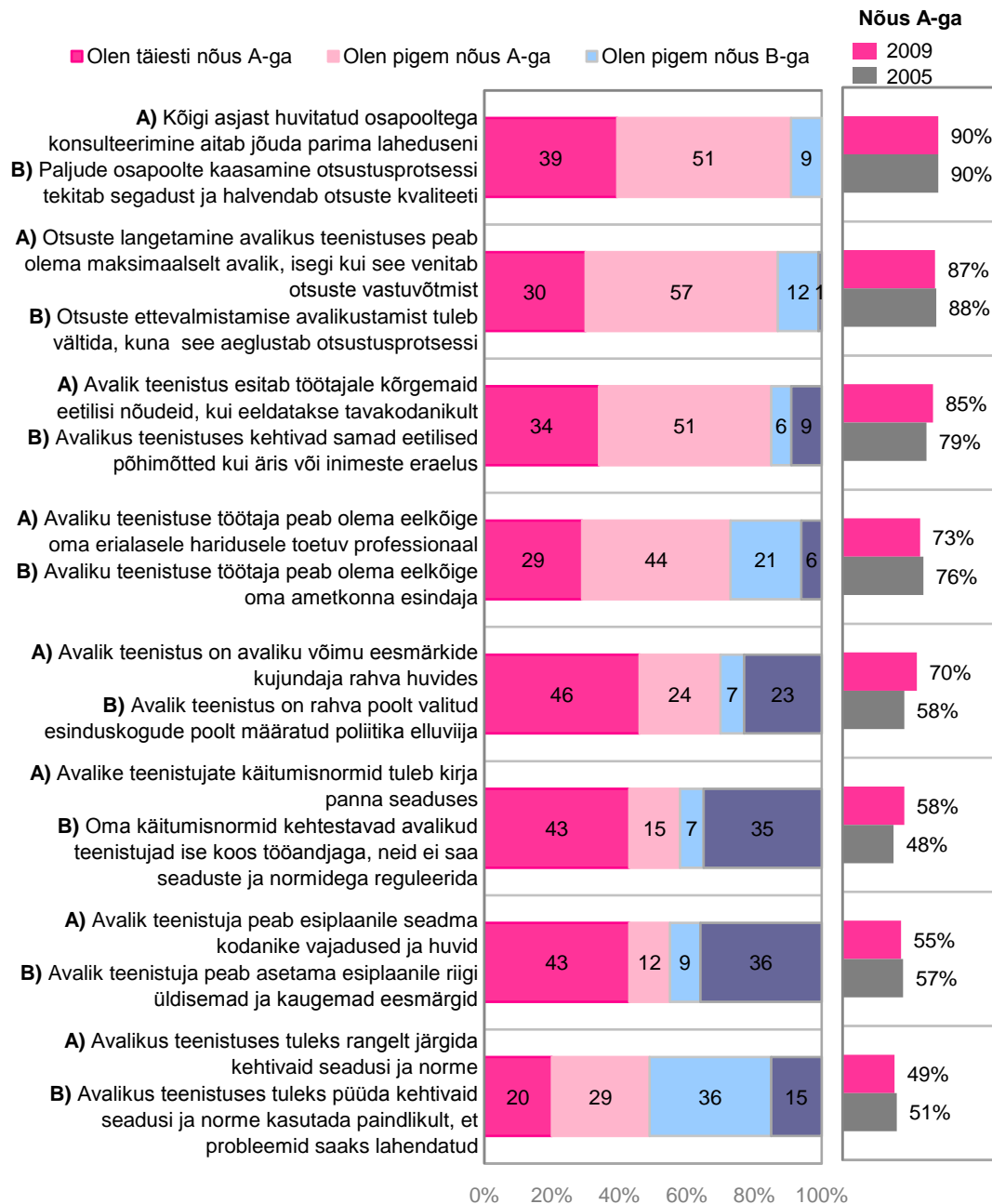
Millised need väärtushinnangud ja hoiakud peaks olema?

vastutus, kohusetunne	17%
lojaalsus riigile, usk riiki; lojaalsus, seadusekuulekus	16%
austus inimeste vastu, soov rahvast teenida; empaatilisus	16%
ausus, usaldusväärsus	16%
apoliitilisus, erapooletus, neutraalsus; objektiivsus, sõltumatus	14%
üldine huvi, avaliku huvi jälgimine ja esiplaanile seadmine	11%
kompetentsus, professionaalsus, asjatundlikkus	7%
pühendumus, missioonitunne	7%
koostööoskus, koostöövalmidus, koostöö tegemine	6%
eetilisus, väärlikus; eetikakoodeksi jälgimine	6%
korrektsus, täpsus	5%
avatus, läbipaistvus	4%
enesetäiendus enesearendus; haritus, lai silmaring	3%
järjekindlus, põhimõttekindlus	3%
efektiivsus, tõhusus, tulemustele suunatus; konkreetlus	3%
abivalmidus, vastutulelikkus	3%
suhthemisoskus, kuulamisoskus	2%
viisakus, distsipliin	2%
uuenduslikkus, arengule suunatus, avatus muutustele	1%
töökus, töövoime, töötaha	1%
tervikpildi nägemine, suures plaanis mõtlemine	1%
algatusvõime, initsiatiiv	1%
muu	3%
ei oska öelda	33%

**Joonis 2.2 Avaliku teenistuse väärtuste pingeriida**

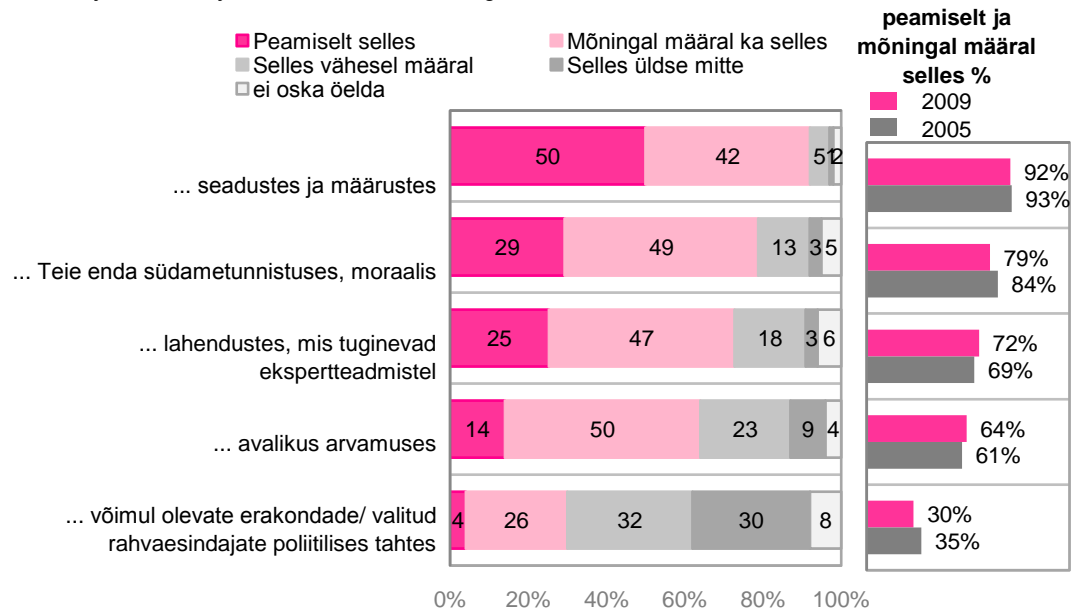


Joonis 2.3 Hinnangud väärtushoiakuid peegeldavatele väitepaaridele

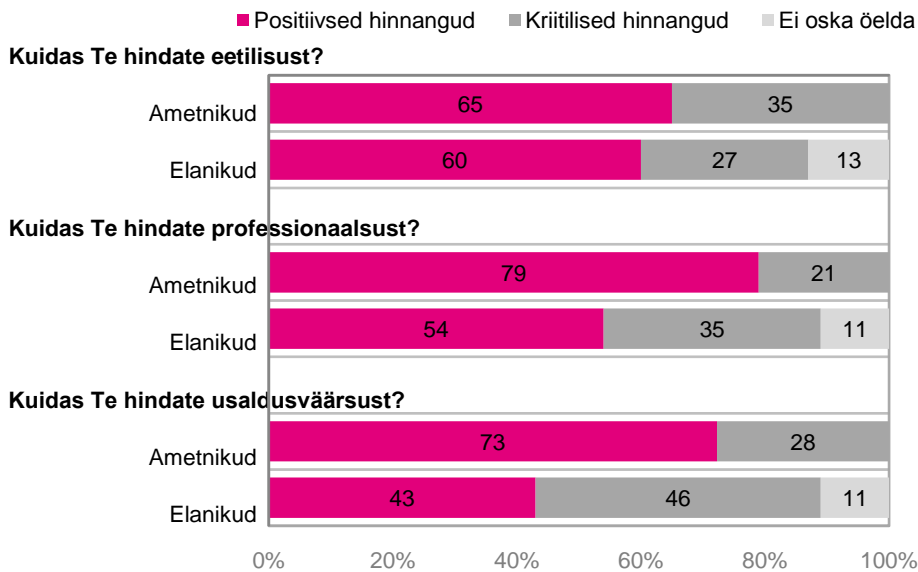
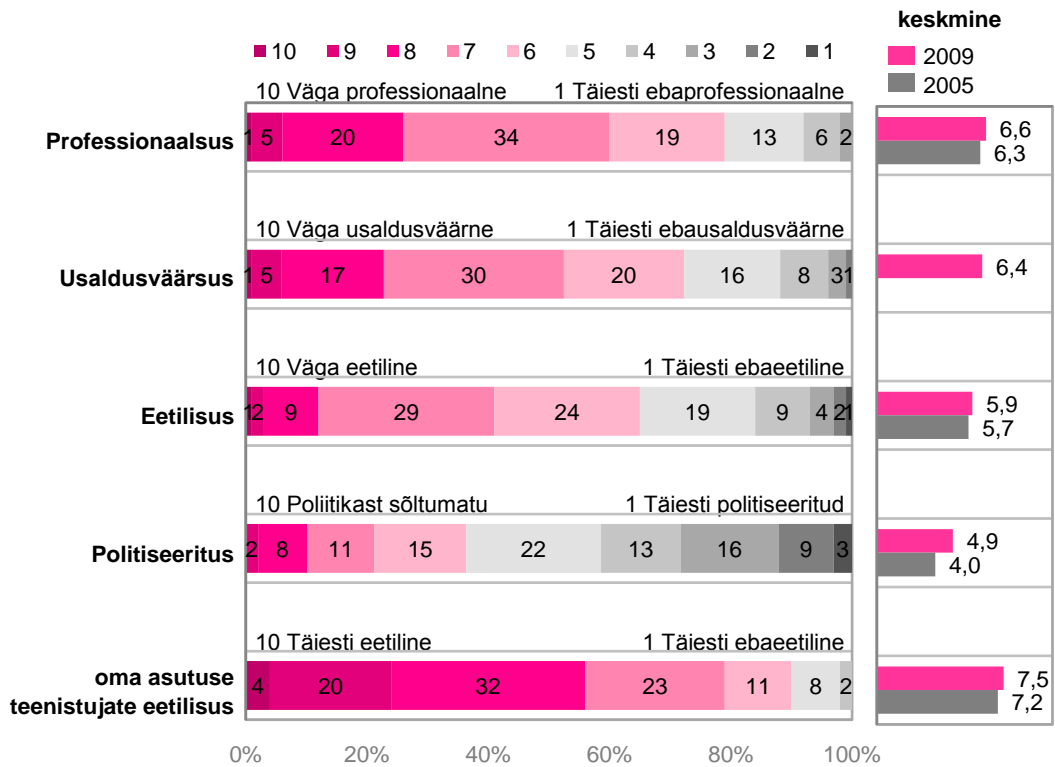


### Joonis 2.4 Avalik huvi

Milles väljendub Teie jaoks nõue lähtuda oma tegevuses avalikust huvist?



Joonis 2.5 Ametnike hinnangud avaliku teenistuse mainele



Elanike hinnangute allikas on 2009. aastal TNS Emori poolt Riigikantselei tellimusel läbi viidud „Ametnike asjatundlikkuse ja usaldusväarsuse uuring“.

### 3. Ametnike hoiakud konkreetsete käitumiste ja tegevuste eetilise suhtes

Avalikus teenistuses aktsepteeritud eetiliste normide kaardistamiseks palusime ametnikel hinnata, kui suureks normide rikkumiseks ühte või teist tüüpi eetiliselt küsitavat käitumist peetakse (vt joonis 3.1) ning millised on ametnikele eetiliselt sobivad tegevused (joonis 3.2).

Hinnangute alusel saame faktoranalüüsile toetudes välja tuua viis erinevat eetiliste normide rikkumise kategooriat:

- **Kingituste ja hüvitiste vastuvõtmine**, mida peab väga raskeks eetikanormide rikkumiseks **90%** ametnikest. Positiivne on tõdeda, et hüvitiste vastuvõtmise taunimine ei sõltu ametniku positsioonist, asutusest, staažist, vanusest, sissetulekutasemest ega ka tänasest üldisest raskemast majanduslikust olukorrast.
- **Töölase info kuritarvitamine**, sh. tööalastes andmebaasides sisalduva infoga tutvumine uudishimust või seotud isikute huvides, info lekitamine meediasse, aga ka kolleegi kritiseerimine ajakirjanduses. **83%** ametnikest peab seda tüüpi käitumist väga raskeks eetikanormide rikkumiseks, seejuures erisusi asutuste või ametipositsioonide lõikes esile ei tulnud. Küll aga suhtuvad sellisesse käitumisesse mõnevõrra leebemalt mehed ja rangemalt naised.
- **Kitsapiiriline tegutsemine või tegevusloodus**, sh. asjaajamisega venitamine, tegutsemine kindla huvigrupi heaks, otsuste langetamine ilma piisava ettevalmistuseta ning kodanike üleolev kohtlemine. See valdkond on normide raske rikkumine **80%** ametnike jaoks. Tolerantsemat suhtumist näitas selle valdkonna rikkumiste suhtes üles noorem vanusegrupp. Sellesse gruppi kuuluvatest üksikrikkumistest peavad kodanike üleolevat kohtlemist teistest raskemaks rikkumiseks kohalike omavalitsuste ametnikud, kes on omaks võtnud oma rolli teenindajatena avalike teenuste osutamisel.
- **Ametipositsiooni kuritarvitamine lähikondlastele eeliste loomiseks**, sh. sõprade ja tuttavate eelistamine avaliku teenuse osutamisel või selle tegemine kiirkorras, töö- või teenistuskohustuste raames tehingute sooritamine oma lähisugulase või – hõimlasega ning peale ametikohutuste lõppemist töötamine organisatsioonis, mille üle ametnikuna teostati järelvalvet. 51% ametnikest peab seda tüüpi käitumist väga raskeks eetikanormide rikkumiseks. Sellesse gruppi kuuluvatest üksikrikkumistest peavad järelvalvatavasse organisatsiooni tööle asumist teistest raskemaks rikkumiseks suurte ametite ja inspeksioonide töötajad, kelle töö sisaldab enam järelvalvega seotud ülesandeid ja kes seetõttu on selle riskikoha enda jaoks ilmselt paremini teadvustanud.
- **Töölaste ressursside kasutamine isiklikul otstarbel või tegevuses väljaspool töökohustusi**, sh. töövahendite kasutamine isiklikuks otstarbeks ning tööga seotud loengute pidamine raha eest ja tööajal. Seda valdkonda peetakse pigem kergeks eetikanormide rikkumiseks (vaid 28% ametnikest peab seda tüüpi käitumist väga raskeks rikkumiseks). Tööressursside enda tarbeks kasutamist peavad mõnevõrra teistest loomulikumaks kuni 30-aastased, üle 20 000 kroonise kuusissetulekuga

ametnikud ja mehed, rangemalt suhtuvad sellesse naised ja 50-60-aastased ametnikud. Kuivõrd see valdkond on avalikus teenistuses hetkel üheselt reguleerimata, siis on ka loomulik, et erinevates asutustes töötavad ametnikud suhtuvad neisse küsimustesse vastavalt oma asutuste tavadele. Näiteks põhiseaduslike institutsioonide ja ministereeriumite ametnikud, kes tõenäoliselt käivad enam loenguid pidamas, peavad seda teistest enam sobivaks toimimistavaks.

Võrreldes 2005. aastaga, on kingituste ja materiaalsete hüvitiste vastuvõtmine muutunud ametnike poolt veel enam taunitavaks käitumiseks. Kindlasti on siin oma mõju avalikkuses ja meedias välja tulnud ametnike korrupsioonijuhtumitel, lisaks on raha vastuvõtmine ilmselge ja igale inimesele üheselt mõistetav rikkumine, kus on lihtne anda õige-vale hinnangut.

Lisaks hindasid ametnikud, kuivõrd sobilikud on ametnikele erinevad ametikohustuste täitmisest väljaspoole jäävad tegevused (joonis 3.2). Käitumistavade faktoranalüüsi alusel joonistus välja neli erinevat teemavaldkonda:

- **Poliitiline tegevus**, sh. kandideerimine kohalikel ja Riigikogu valimistel, osalemine valimiskampaaniates ning vaba valik kuuluda erakonda. Nende vabaduste kasutamist peetakse pigem loomulikuks ametniku käitumiseks (**62%** ametnikest peavad mõnda neist tegevustest üldiselt ametnikule sobivaks), seejuures on ametnike poliitilise aktiivsuse aktsepteerimine nelja aastaga märgatavalt laienenud. Poliitilise tegevuse vabadust peetakse ühtmoodi sobivaks sõltumata asutusest või ametist. See trend võib peegeldada Eesti kodanikuühiskonna üldisemat tugevnemist. Näiteks 2009. aasta kohalike omavalitsuste valimised näitasid üle pika aja suurt kodanike valimisaktiivsust – eestimaalased tahavad järjest enam poliitkasse sõna sekka öelda. Võib arvata, et ametnikud on tavakodanikuga võrreldes keskmisest aktiivsem kodanikegrupp. Ka võib poliitilise vabaduse suuremat aktsepteerimist seostada eespool analüüsitud ametnikukutsumuse tugevnemisega.
- **Ametniku erialaste teadmiste kasutamine**, sh. oma töövaldkonnas lepinguliste teenuste osutamine ettevõtetele ning mittetulundusühingute töös osalemine, millest vähemalt ühte peab üldiselt sobivaks **48%** ametnikest. Enam kriitiliselt suhtutakse just lepingulisse koostöösse ettevõtetega (seda ennekõike tippjuhtide ja muude kõrgemate ametnike poolt). Oma teadmistest maksimumi võtmisesse suhtuvad positiivsemalt noored, alla 30-aastased töötajad.
- **Avalik seisukohavõtt**, sh. osalemine streikides, meelevaldustel ning avalike pöördumiste allkirjastamine. **46%** ametnikest peavad mõnda neist arvamuse avaldamise viisidest üldiselt sobivaks. Keskmisest loomulikumaks peavad neid vabadusi noored. Pensionieale lähemal olevad inimesed ja üle 15 aastase staažiga ametnikud usuvad meelevalduse sobivusse ja toimivusse vähem kui nende nooremad kolleegid. Tõenäoliselt on pikk staaž andnud, ühest küljest, kogemusi, mis näitavad avaliku meelevalduse vähest mõju lõpptulemusele; teisalt on pensionieale lähenev inimene kindlasti vähem radikaalne, üritades oma tööandjaga „mitte tülili minna“. Üksikteguritest väärib tähelepanu ametnike avatus streikimisele, ehkki see on seadusega keelatud - iga neljas ametnik, ennekõike noorem- ja vanemametnikud, pidasid streikimist siiski ametnikele sobivaks.
- **Kommenteerimise- ehk sõnavabadus**, sh. kommentaaride kirjutamine internetis nii oma kui teiste asutuste töö kohta. Anonüümset kommenteerimisvabadust peetakse ametnikule kõige vähem sobivaks käitumiseks kaardistatud nimekirjast (vaid **29%** leidis, et mõni neist oleks ametnikule sobiv käitumine). Internetiga kooskasvanud

nooremad inimesed ning väiksema staažiga ametnikud suhtuvad sellisesse tegevusse aga märgatavalt soosivamalt, kuigi ei pea seda siiski päris sobivaks. Ka mehed suhtuvad internetis kommenteerimisse märgatavalt leebemalt kui naised.

Ühise nimetajana toodud vabaduste aktsepteerijate puhul võib märgata, et keskmisest enam on nende seas ametnikke, kes enese tõekspidamiste ja ametkonna otsuste konfliktisituatsioonis on rohkem valmis ka avalikuks sõnavõtuks oma nime all või info lekitamiseks meediasse ehk on mõnevõrra julgemad ja initsiatiivikamad.

**Mittesoositud tegevuste hulka kuulub ka tööreisidel kogutud lennufirma boonuspunktide kasutamine isiklikeks sõitudeks.** Viimase puhul on huvitav tõdeda, et vaatamata üldiselt eitavaale suhtumisele, on sellele käitumisele soosivaid hinnanguid andnud ametnike osakaal võrreldes 2005. aastaga kahekordistunud. Teistest sihtrühmadest märgatavalt soosivamalt suhtusid sellesse ministriumite Tallinnas töötavad ametnikud, kes oma tööülesannete tõttu ka keskmisest sagedamini lähetustes käivad.

Ametnikud on oma käitumises üsna konformsed. Kui võetakse vastu mõni otsus, mis ei lange kokku ametniku veendumuste ning tõekspidamistega, kuid mida neil ametnikuna tuleb ellu viia, siis **kaheksa inimest kümnest küll väljendavad oma arvamust, kuid täidavad siiski oma ülesanded** (Joonis 3.3), seda olenemata ametiastmest, asutusest või sotsiaal-demograafilistest näitajatest. Vabadest kommentaaridest nähtub, et selliselt käitatakse pigem väiksemat mõju omavate otsuste korral; kaugeleulatuvate ja suuremat kahju tekitavate otsuste ja üldise tõekspidamiste konflikti korral võidakse kaaluda protesti esitamist või tagasiastumist:

- „Kui tegu on põhimõttelise otsusega, millel on kaugeleulatuvad tagajärjed, siis tuleks eriarvamuse väljendamise järel tagasi astuda.“
- „Peamine viis oleks 'väljendada eriarvamust, kuid täita edasi oma ülesandeid' - kui tegemist on väiksema küsimusega. Põhimõttelistes küsimustes (tegemist pikaajaliselt valdkonda negatiivselt mõjutavate otsuste, suures mahus raha ebaotstarbeka kasutamise jms.) võimalik ka 'väljendada eriarvamust ja tagasi astuda'.“
- „Raske valik. Kõik sõltub otsusest. Kui tegu paljude inimeste huve riivava või kahjustava otsusega, siis väljendan eriarvamust, astun tagasi ja väljendan avalikku protesti oma nime all. Kui otsus läheb konflikti vaid minu endaga, siis väljendan eriarvamust ja täidan ülesande.“

Mitmetest kommentaaridest võis välja lugeda, et otsuste-tõekspidamiste konfliktisituatsioonis ei kaheldaks ka ajakirjanduse poole pöördumast, et teemale laiemat kõlapinda saada. Samas tuleb silmas pida, et sellist mõtteviisi jagavad siiski vähesed.

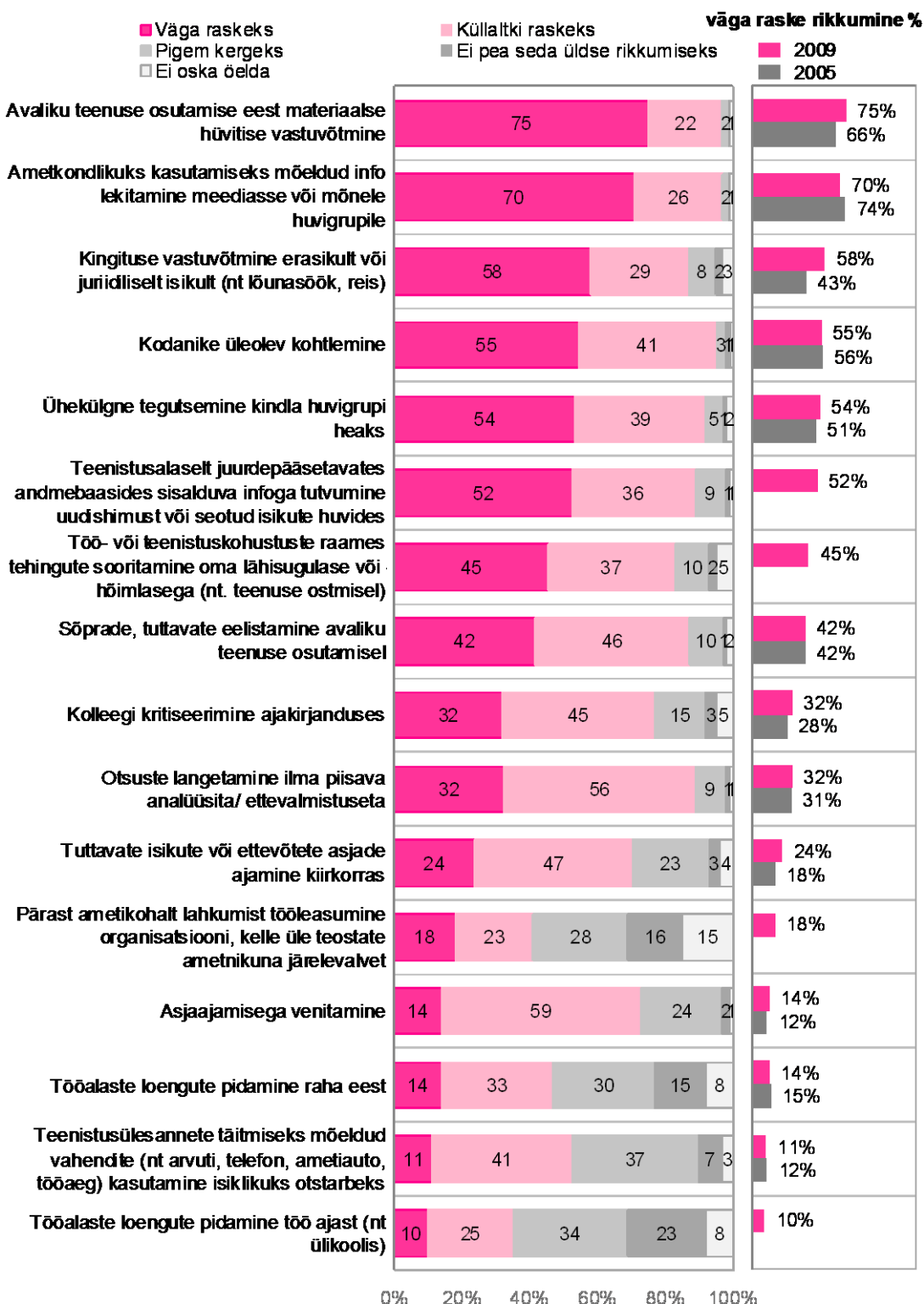
- „Arvamust väljendan kindlasti, juhtides tähelepanu eriarvamuse põhjustele. Kui tegemist oleks minu hinnangul tõsise eksimusega avalike huvide vastu, siis soovitaksin mõnel ajakirjanikul teemat avalikkuses käsitleda.“
- „Kuna eriarvamuse väljendamine ametkonnasiseselt ei pruugi piisavalt arutelu tekitada, siis on mõttekam kasutada ajakirjandust, et arutelu algatada. Tagasiastumine on alati võimalik, ka peale avaliku protesti väljendamist.“
- „Lisaks märgitud variandile ka vajadusel informeerida ajakirjandust, kui tegemist on väga põhimõttelise ja võimuloleva erakonna otsusega.“

**Kui Eesti ametnikel tekib oma töös mõni eetiline probleem, siis 2/3 pöördub nõu saamiseks oma otsese juhi poole** ning iga teine kolleegide poole (Joonis 3.4). Juhid ja otsustajad omakorda kasutavad oma töös keskmisest enam Avaliku teenistuse eetikakoodeksit (ATEK), mis aitab neil alluvatele eetikadilemmade osas paremini nõu anda. Juhtide ja kolleegide nõuandeid väärtustavad eeskätt nooremad ja alla aastase staažiga ametnikud, mis on väiksematest kogemustest tingitud ebakindluse leevendamiseks ootuspärane. Suurtest linnadest kaugemal asuvate kohalike omavalitsuste ametnikud eelistavad keskmisest märgatavalt vähem konsulteerida eetikadilemmade osas juhiga ning kommentaaride põhjal lähtuvad nii mõnelgi korral „*sisetundest, südamehääldest, mõistusest ja isiklikust moraalist*“. Tippjuhid kasutavad rohkem „muid“ võimalusi enda arvates õige lahenduse saavutamiseks – olgu selleks siis meedia ära kasutamine või poliitikute poole pöördumine.

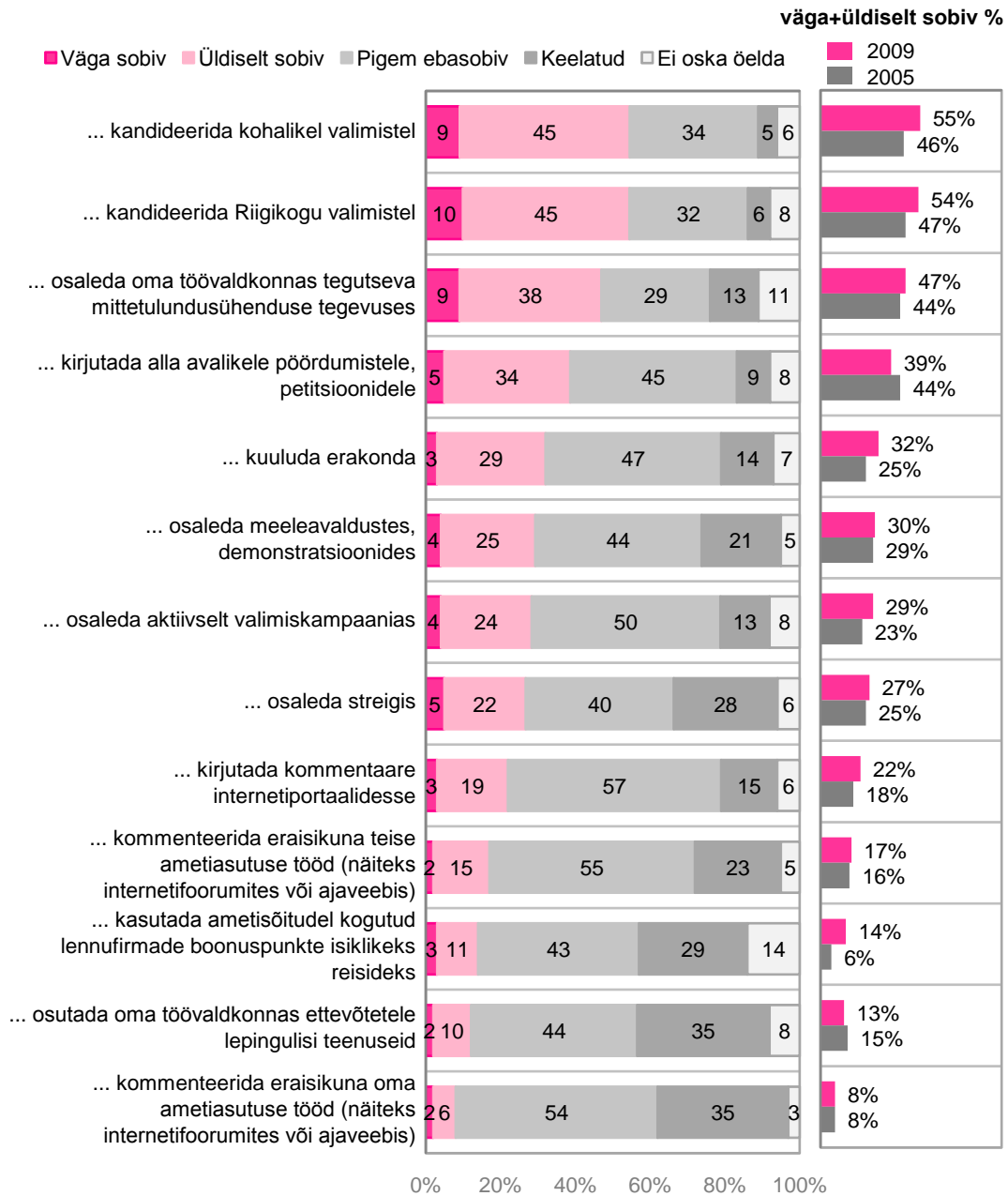
Kirjalikest juhendmaterjalidest otsivad tuge pooled (sh. ametkondlikest materjalidest 31% ja asutuse veebilehelt 18%). Vabades kommentaarides toodi lisaks välja ka Riigikantselei kui nõustaja eetikaküsimuste alal.

### Joonis 3.1 Eetikanormide konfliktkohad ametnike silmis

Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat?

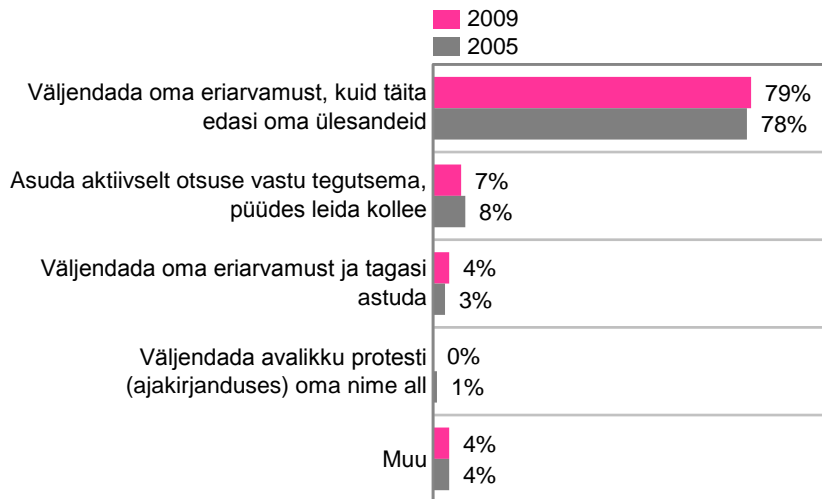


Joonis 3.2 Ametnikule sobivad käitumistavad



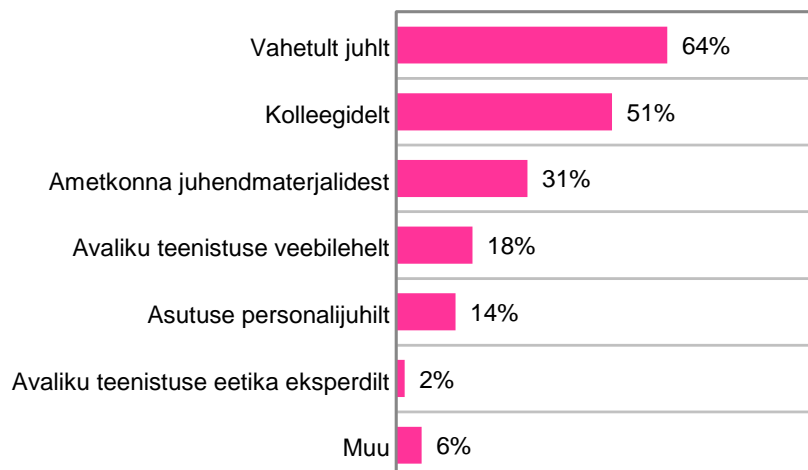
### Joonis 3.3 Ametniku käitumistava isiklike seisukohtade ja vastuvõetavate otsuste dilemma korral

Kui võetakse vastu mõni otsus, millega Teie nõus ei ole, kuid mida Teil ametnikuna tuleb ellu viia, siis mida peate õigemaks?



### Joonis 3.4 Ametnike nõustajad eetiliste probleemide korral

Kui Teil tekib oma töös eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele?



## 4. Ametnike hinnangud avaliku teenistuse eetikat tugevdavate meetmete kohta

### 4.1 Avaliku teenistuse eetilise tõhustamine: takistused, meetmed ning kaasatud olulised ametitasandid

Selle, milline on avaliku teenistuse töötajate eetilisus ja hoiakud, määrab suures osas inimeste üldine väärtusmaailm ja normid Eesti ühiskonnas. Võib arvata, et eetilise ametnikkond saab alguse ühiskonna üldiste väärtushinnangute nihkest, aga ka konkreetsetest tegevustest avaliku teenistuse sees ja iga indiviidi tasandil. Palusime ametnikel märkida, millised barjäärid on nende hinnangul kõige suuremaks takistuseks avaliku teenistuse eetilise parandamisel (Joonis 4.1).

Faktoranalüüsi alusel eristusid kolm peamist valdkonda, mis ametnike hinnangul takistavad avaliku teenistuse eetiliseks muutumist:

- **Ühiskonna eetilise tase, seaduste ja normide mitmetitõlgendatavus ning teatud ametikohtade politiseeritus (75% ametnikest peab mõnda neist teguritest väga või küllalt suureks takistuseks).** Seaduste mitmeti tõlgendamist pidasid keskmisest suuremaks probleemiks väiksemates ametites töötavad ametnikud ning ametkondade politiseeritus oli teravamaks probleemiks kohalikes omavalitsustes.
  - *„Avaliku teenistuse eetilisus on otseses seoses ühiskonna ootustega. Üleüldine eetika-alane ühismõistmine tõstab automaatselt ka ootusi avalikule teenistusele. Suurim roll seega ajakirjandusel.“*
  - *„Erakondlik lähenemine paljudele ametikohtadele, kelle erakondlik võim, selle poolt tööle toodud ametnikud.“*
- **Organisatsioonikultuur, suhted ja juhi isiksus (63% ametnikest peab vähemalt ühte valdkondadega seotud barjääri väga või küllaltki suureks takistuseks).** Vaatamata kirja pandud reeglitele, sõltub välja palju asutuse juhust ja tema põhimõtetest. Juhid kujundavad olulises osas organisatsioonikultuuri ja selle, mida kuskil peetakse heaks tavaks.
  - *„Silmakirjalikkus organisatsioonis ehk tehke minu sõnade mitte tegude järgi.“*
  - *„Kahe eri organisatsiooni liitmisel tekkinud lõhe, kultuuri ja väärtushinnangute erisus.“*
- **Segane ja ebaõiglane palgasüsteem ning personalipoliitika (58% ametnikest peab mõnda selle valdkonna tegurit küllaltki suureks takistuseks eetilise taseme tõstmisel).** Ametnikueetikat pärsib teadmine, et praktikas ei ole asutuste värbamise ja edutamise põhimõtted alati objektiivsed ning lähtuvad tutvustest või headest suhetest. See tekitab ebaõiglustunnet ja protesti ning tõenäoliselt ka pingeid koostöös. Värbamisepõhimõtted on selgemad ministeeriumite töötajate arvates. Ootuspäraselt ei näe nendes probleemi tippjuhid, kes ise seda valdkonda kujundavad.

- „Ametnike edutamine juhile lojaalsuse ja "mugavuse" kriteeriumi alusel, mitte kompetentsust ja professionaalsust silmas pidades. Konkursside korraldamine tulemust ette teades, nn. teatri korraldamine.“
- „Olen näinud kõrvalt, et poliitilist lojaalsust ja lojaalsust juhile kiputakse pahatihti eelistama edutamisel objektiivsetele kriteeriumidele.“

Kõige vähem takistab üheselt mõistetavate eetikanormide kujunemist ametnike arvates asutuste töökorraldus, st. protsessid, praktika ja tööjaotus.

Lisaks pärssivate tegurite väljaselgitamisele, uurisime ametnikelt, mis aitaks ületada võimalikke takistusi ning kujundada eetilisemat avalikku teenistust (Joonis 4.2). Erinevate hinnangute alusel joonistusi välja neli lahenduste suunda:

- **Haldus- ja poliitilise kultuuri paranemine**, sh. tippjuhtide isikliku eeskuju kaudu. Neid valdkondi peab võtmekohaks avaliku teenistuse eetika tugevdamisel **74%** ametnikest. Tugev ja „kindlatel jalgadele olev“ baas on oluline - ametnikud leiavad, et eetiline avalik teenistus saab tugineda vaid ühiskonna üldisematele eetilistele tõekspidamistele, mis omakorda väljendub poliitilises kliimas ja juhtimiskultuuris. Keskmisest olulisemaks hindavad neid asju kõrgemad ametnikud ning otsustajad.
  - „Meedia kaasabil avaliku teenistuse staatuse ja maine paranemine üldsuse silmis. Avalik teenistus peab olema väärikas ametikoht.“
  - „Poliitilise kultuuri paranemine on lai mõiste - tundub, et ka antud teemal muutub keskseks erakondade rahastamise korraldamine. Seni, kui paljusid olulisi otsuseid sisuliselt ostetakse (poliitilised otsused raha eest - mitte üksikisikutele, vaid pigem erakondadele), on ilmselt raske rääkida muude mõjurite toimest.“
- **Selgem personalipoliitika ja kõrgem palk** aitaks esmajoones tagada eetilist avalikku teenistust **44%** ametnike arvates. Mida vähem on inimeste värbamises, hindamises, edutamises ja tasustamises „halli ala“, seda kindlamad on ametnikud selles, et tehtud otsused on õiglased. Enam näevad selles valdkonnas probleemi üle 5-aastase staažiga ja üle 50-aastased ametnikud.
  - „Eetilise avaliku teenistuse teevad inimesed, kes seal töötavad. Ei aita eetikakoodeks, kui sellest kinni ei peeta. Häirivaks on saanud avalikkuse üldine halvustav suhtumine ametnikesse, mille põhjuseks on ilmselt inimeste kogemused ebaeetiliste ametnikega suhtlemisel. Kindlasti personali valik on ülioluline. Ametniku valikul peaks lähtuma nii professionaalsetest oskustest/ kogemustest kui inimlikest omadustest. Näiteks nn. "lapsametnikul", kes on äsja kooli lõpetanud (tihti alles üliõpilane) ja töötab esimese töökohana ministeeriumis suhteliselt kõrgel ametipostil, puudub paratamatult professionaalsus ja kogemused.“
- **Paremad juhendmaterjalid, dokumenteerimine ja koolitus**, sh. ühtlustatud eetikanormid, asutusesisese eetikakoodeksi loomine ning eetika-alased koolitused ja sõltumatu eetikanõukogu, samuti täpsemad ametijuhendid. Täpsem dokumentatsioon on peamiseks eetika tõhustamise pidepunktiks **37%** ametnike hinnangul. Üheselt mõistetavad ja kirja pandud eetikanormid, juhendid asutusesiseseks käitumiseks ning sellealane koolitus aitavad kasvatada valdkonna objektiivsust ning luua seeläbi eetilisemat ametkonda.

Mõnevõrra enam usuvad juhendmaterjalide ning koolituse mõjusse keskharidusega, madalama sissetulekuga maa-asulates töötavad ning nooremametnikud, vähem Tallinna ja kõrgema sissetulekuga ametnikud. Ametijuhendite täiendamise vajadus kohalikes omavalitsustes tuleneb arvatavasti sealsete ametnike ülesannete mitmekesisusest.

Juhendmaterjalide rolli osas ametnikueetika tõhustamisel valitseb mees- ja naisametnike seas huvitav seisukohtade vastandlikkus. Kui naised leiavad keskmisest enam, et need on tõhusad vahendid eetika parendamiseks, siis mehed on selles osas keskmisest skeptilisemad. See viitab meeste ja naiste üldistele väärtushinnangute erinevusele – naised tunnevad end kirjapandud protseduuride ja reeglite maailmas kindlamalt (st. on kindlamad, et teevad õiget asja õige ajal), mehed eelistavad väiksemat bürokraatiat ning otsustamist situatsioonipõhiselt.

- **Karmimad seaduslikud piirangud; avalik ning ametkondlik järelvalve,** avalikkuse ja ametkonna tugevam järelvalve eetika järgimise üle ning seadusest tulenevate piirangute karmistamine. Seadustest tulevaid piiranguid ning järelvalvet peavad esmaoluliseks **1/4** ametnikest. Nende arvates aitaks ametnikueetikat tugevdada see, kui nii avalikkus kui ka ametnikud omavahel hoiaks ametnikkonna käitumisel „silma peal“.

Võrreldes 2005. aastaga, on kahanenud nii üldise poliitilise kultuuri kui personalipoliitika tähtsustamine ametnikueetika tõhustamise kontekstis.

Uurisime ametnikelt, **kes peaks** nende hinnangul **olema kaasatud** avaliku teenistuse eetika tugevdamisele suunatud tegevustesse (Joonis 4.3).

Eetikakoodeksi lahtiseletamisel ja ametnike nõustamisel eetikalastes küsimustes nähakse suurimat oma vahetul juhil ja personalijuhil. Organisatsiooni kultuuri ja väärtuste kujundamisel, alates tippjuhtide teadlikkuse tõstmisest ametnikueetika küsimustes kuni avalike arutelude algatamiseni, nähakse kandvat rolli asutuse juhil. Tavaametniku algatusvõimest usutakse enam kasu olevat just teemakohastel avalike arutelude algatamisel ja organisatsiooni väärtuste sõnastamisel.

**Seega kokkuvõtteks võib öelda, et ametnikud näevad avaliku teenistuse eetiliseks muutmise takistusena üdisemaid, endast väljaspool asuvaid tegureid ning ei tunneta enda konkreetsete tegevuste rolli selles.** Oluline oleks siiski luua ka need seosed – kuidas eetikaküsimused igaühe töös ilmnevad ja mida iga ametnik konkreetselt ära teha saab. Kuivõrd võrreldes 2005. aastaga nähakse toodud tegurites läbivalt vähem takistusi eetilise ametnikkonna kujunemisel, siis võib arvata, et ametnikud on valmis muutusteks ning suurema initsiatiivi võtmiseks eetika-alaste probleemide ennetamisel ja lahendamisel.

## 4.2 Avaliku teenistuse eetikakoodeks ja eetikaalased koolitused

Üheks avaliku teenistuse eetika tõhustamise ja tagamise vahendiks on kirjapandud juhendid. Küsisime ametnikelt, kas nad teavad „Avaliku teenistuse eetikakoodeksi“ (ATEK) ja asutusesisese eetikakoodeksi olemasolust (Joonis 4.4).

**Ligi kaheksa ametnikku kümnest (86%) on kuulnud ATEK-i olemasolust - neist iga neljas teab vaid selle olemasolust, kuid pole seda lugenud.** Vaid 16% ametnikest ütlevad, et nad on ATEK-ile ka oma töös vähemal või rohkemal määral tuginenud. Ülejäänud on seda lugenud, kuid mitte kasutanud.

Ootuspäraselt kasutavad ATEK-it oma töös keskmisest enam kõrgemad ametnikud, kelle töö on seotud eri tüüpi ülesannetega ning otsustajad. Samuti on ATEK teistest sagedamini läbi loetud põhiseaduslike institutsioonide ametnikel. Vähem põhjalikult on sellesse süüvinud otseselt kodanike teenindamisega tegelevad ametnikud.

Pooled nendest, kes on ATEK-it vähemal sirvinud, on seda kasutanud uutele ametnikele avaliku teenistuse väärtuste tutvustamisel (Joonis 4.5), samuti ametnike toetamisel eetikadilemmade lahendamisel. Vähem kasutatakse ATEK-it ametnike sanktsioneerimisel, st. ATEK täidab ametnike jaoks pigem toetavat funktsiooni, aidates luua ühist arusaamist ametnikule sobivast ja mitesobivast käitumisest.

Asutusetüüpide lõikes kasutatakse ATEK-i kõige aktiivsemalt suuremates ametites ja inspeksioonides, sh siiski sageli ka sanktsioneerimisvahendina.

Märgatavalt väiksem (69%) on nende osakaal, kes on kursis ka ametkondlike eetikakoodeksite olemasoluga, kuigi võrreldes 2005.aastaga on teadlikkus nendest kasvanud (63% -> 69%). Samas on ilmselt laienenud asutuste ring, kus on ametkondlik eetikakoodeks olemas. Nende koodeksite olemasolust on keskmisest vähem teadlikud kõrgemad ametnikud, keskmisest sagedamini toetuvad neile oma töös suuremate ametite ja inspeksioonide töötajad (ilmselt on seda tüüpi asutustes enam ametkondlike koodekseid kirja pandud).

**Iga kolmas ametnik on osalenud avaliku teenistuse eetika alasel koolitusel** (Joonis 4.6). Eetikakoolituse all on siin oletatavasti silmas peetud mitte ainult põhjalikke erikoolitusi, vaid ka sisseelamiskoolitusi ja seda, kui koolitusel käinud kolleegid teistele omakorda sellest ülevaate teevad. Keskmisest mõnevõrra enam on koolitust saanud üle 15-aastase staažiga ning mitmekülgsete tööülesannetega kõrgemad ametnikud. Koolitustel käinud tahaksid juurde saada just praktiliste juhtumite kirjeldusi ja arutelusid, mitte käinud vajavad tasakaalustatud koolitust nii praktiliste näidete kui teoreetilise osaga. Enam tunnevad nii teoreetilise kui praktilise koolitusest puudust kohalike omavalitsuste, madalaima palgatasemega ning kodanike teenindamisega seotud ametnikud. Just praktilistele näidetele tuginevat koolitust vajavad keskmisest enam kõrgemad ametnikud, et ka oma alluvatele konkreetsemaid suuniseid anda erinevat tüüpi eetikadilemmade lahendamisel.

Eetikakoolitusel käinute ja mitte käinute väärtuste, hoiakute ja põhimõtete vahel on üsna selge erisus. Praktiliselt kõikide eetikanormide rikkumist ja ametnikule ebasobivat käitumist puudutavate küsimuste puhul eristusid koolitust saanute hinnangud kui kategoorilisemad – st. ollakse veendunud, milline käitumine on ametnikule ebasobiv või väga raske rikkumine. Suuremad vahed koolitustel mitteosalenutega tulid esile just nende käitumiste osas, mida üldiselt peetakse rängemaks rikkumiseks (st. raha vastuvõtmine, tegevusloidorus või

kitsapiiriline tegutsemine, internetiportaalides kommenteerimine, osalemine meeleavaldustes ning avalikele pöördumistele allakirjutamine).

Eetikakoolitustel käinute ja mittekäinute hinnangud ei erine aga laiemalt avaliku teenistuse väärtuste hindamisel, mis näitab, et väärtushinnangud ei ole ühe koolitusega kujundatavad. Koolitus saab pakkuda tuge pigem praktiliste kaasuste käsitlemisel ning seeläbi tulevikukäitumise kujundamisel teatud dilemmade osas, mitte niivõrd muuta inimese väärtushinnanguid või avaliku teenistuse kui terviku mainet.

Vähenenud on nelja aastaga nende ametnike osakaal (32% -> 28%), kes usuvad, et neil pole eetika-alaseid koolitusi vaja. Enam on koolitusvajadust mittetunnetatavate ametnike seas ministeeriumite, Tallinna, kõrgema sissetulekuga ning tugifunktsioone täitvaid ametnikke. Viimaste puhul on ka selles osas märgata tugiteenuste distantseerumist avaliku teenistuse ülejäänud ametnikest – tõenäoliselt ei leia tugiteenust pakkuvad töötajad, et eetikavaldkonna koolitused neid nende töös edasi aitaks, identifitseerimata end kui riigiteenistujaid üldisemalt.

### 4.3 Juhi ja personalijuhi rollid avaliku teenistuse asutuses

Lisateemana palusime ametnikel hinnata, millised juhi ja personalijuhi rollid on avaliku teenistuse asutuses esmatähtsad.

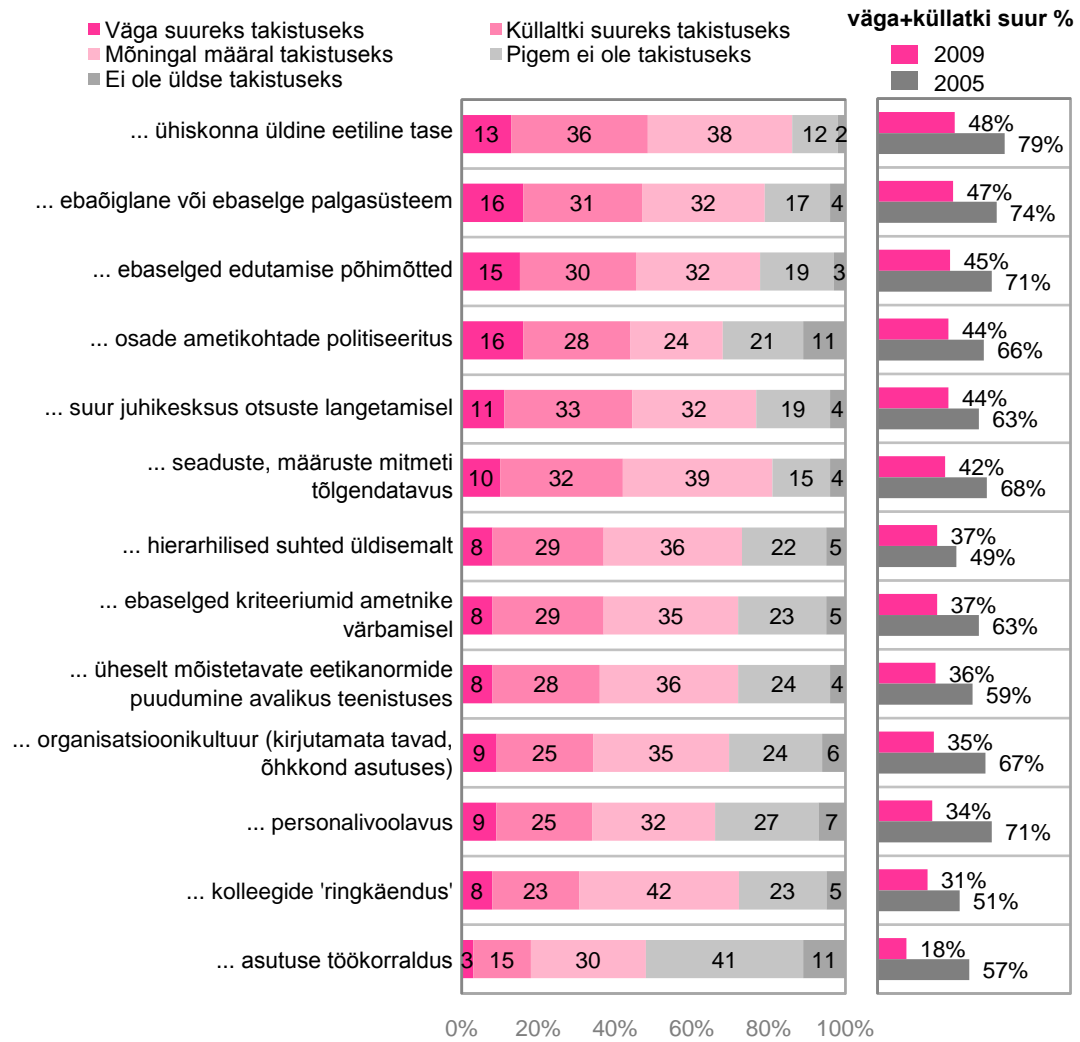
**Asutuse juhi kõige olulisemateks ülesanneteks peetakse asutuse huvide eest seismist, organisatsioonikultuuri ja väärtuste kujundamist ning strateegilist vaadet** (Joonis 4.7). Ootused asutuse juhile ei eristu mitte niivõrd erinevate asutusetüüpide võrdluses, kui võrd ametipositsioonide lõikes. Tippjuhtide eneste hinnangutes kerkib esile strateegi-visionääri ning organisatsioonikultuuri kujundaja, seejärel muutuste juhtija ja asutuse eestseisja roll. Madalamad ametnikud hindavad juhi kohustust asutuse eest seista olulisemaks – see on üks olulisemaid kanaleid, mille kaudu tavaametnike ideed, ettepanekud ja tagasiside saavad mõjutada suuri otsuseid ja poliitikat.

Kõige vähem oluliseks peetakse juhi tegevust poliitikavaldkonna arengutes, samuti administreerimist ja tippspetsialisti rolli. Ametite ja inspeksioonide ametnikud leiavad keskmisest märgatavalt enam, et juht peaks ka oma eriala ja administreerimisega tegelema. Poliitikavaldkonna arengutega eeldavad oma juhte ootuspäraselt enam tegelevat ministeeriumiametnikud.

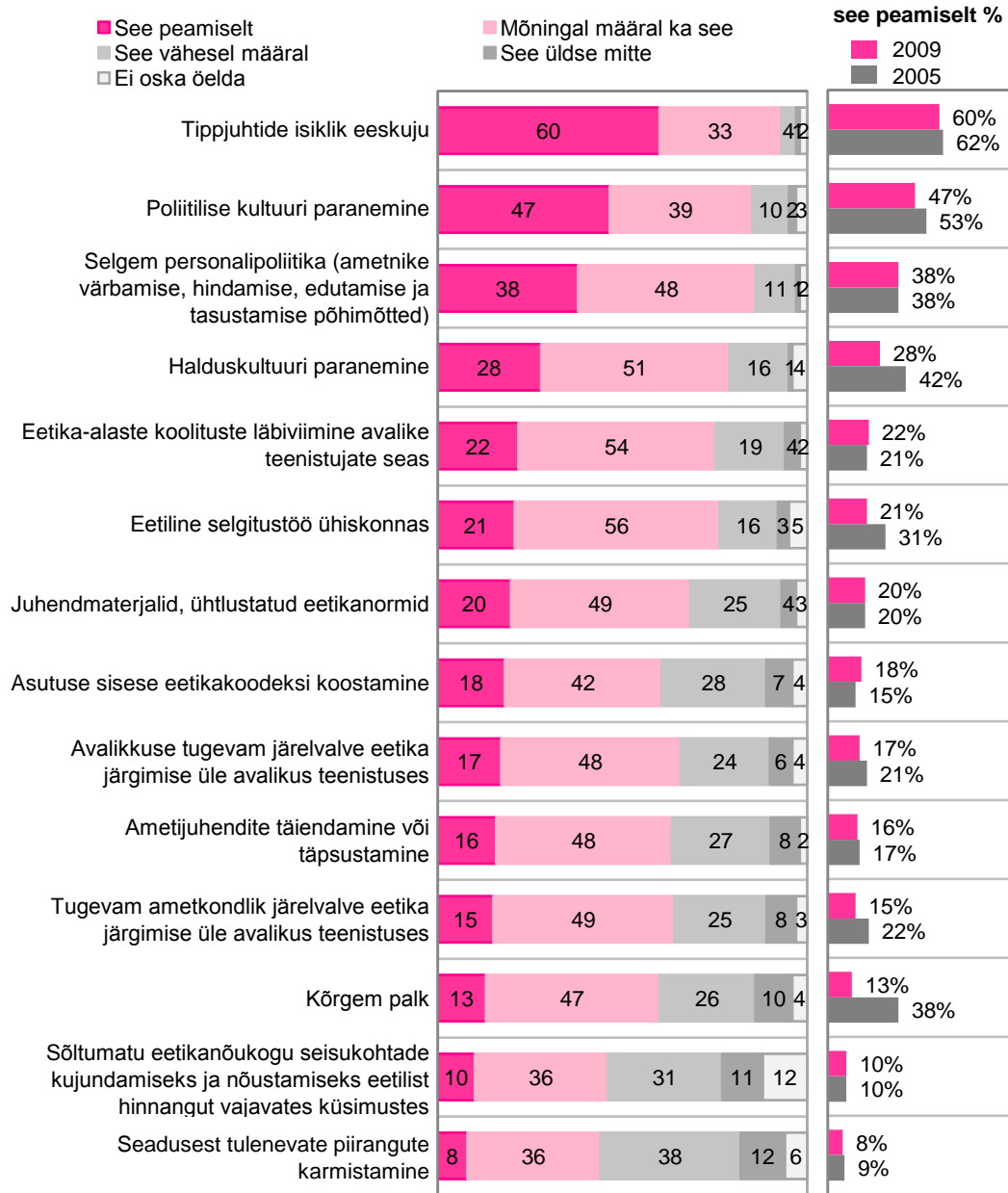
**Asutuse personalijuhil nähakse kandvat rolli personaliküsimuste eksperdina ning laiemalt töötajate õiguste eest seisjana ning organisatsioonikultuuri kujundajana** (Joonis 4.8). Ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide ametnikud ootavad personalijuhilt enam just organisatsioonikultuuri ja väärtuste kujundamisega seotud rollide täitmist.

Personalitöötaja kõrgemate prioriteetide hulka ei peaks ametnike arvates kuuluma normide ja regulatsioonide loomine, administreerimis- ja arvestustöö (ehk kaadriarvestus), aga ka muutuste eestvedamine. Neid andmeid on huvitav võrrelda Riigikantselei poolt 2006. aastal läbi viidud Eesti avaliku teenistuse personalijuhtimise uuringu tulemustega, kus personalijuhid ise nägid oma esmase rollina just kaadriarvestustööd, samas kui tippjuhid ootasid neilt enam partnerlust ning sisulist koostööd. Siinne tulemus viitab sellele, et ka ametnikkonna ootused personalijuhtidele on laiemad kui personalijuhid ise seda rolli tajuvad või oma volitusi tajuvad.

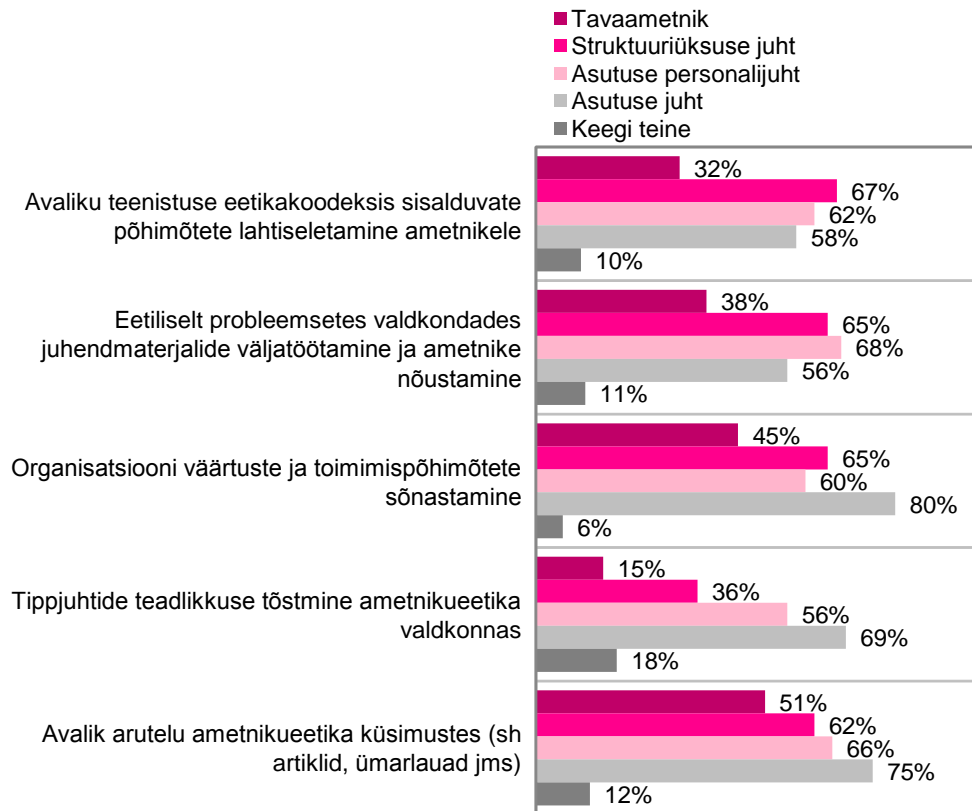
**Joonis 4.1 Takistused avaliku teenistuse eetilise parandamisel**



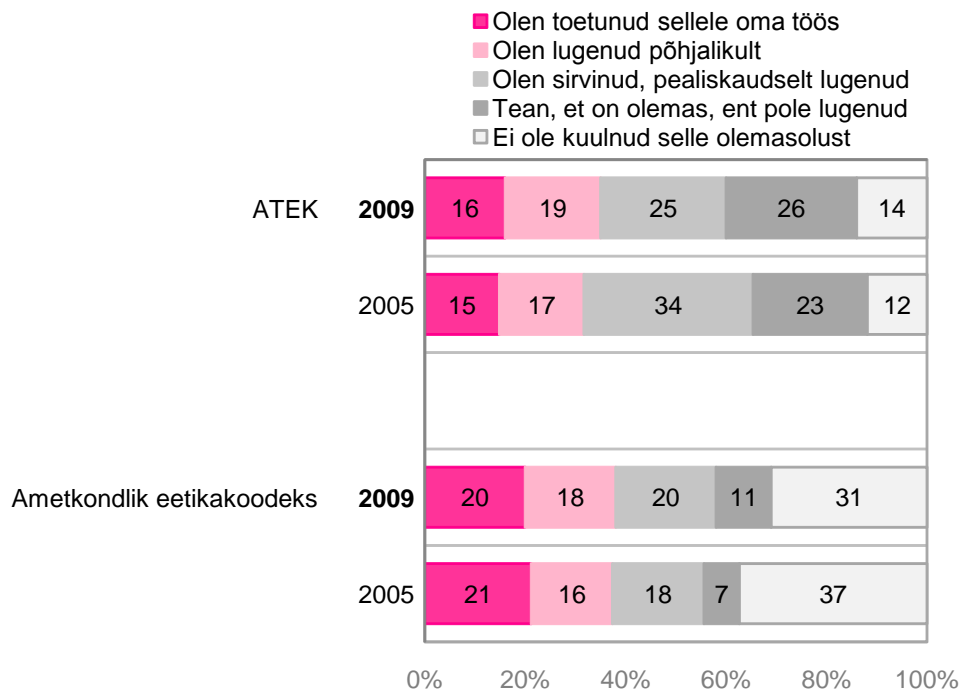
Joonis 4.2 Meetmed avaliku teenistuse eetiliseks muutmiseks



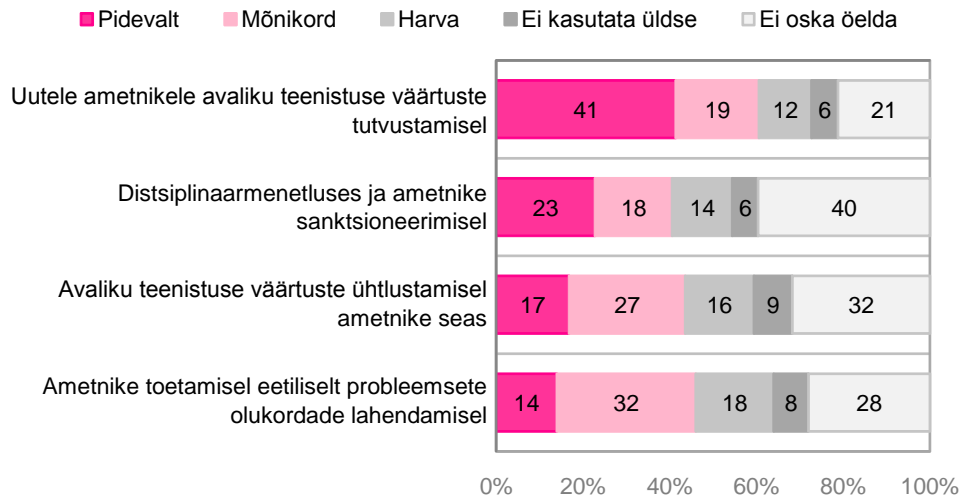
**Joonis 4.3 Ametitاسandid, mis peaks olema kaasatud avaliku teenistuse eetika tugevdamise tegevustesse**



**Joonis 4.4 Teadlikkus ATEK-ist ja ametkondlikust eetikakoodeksist**

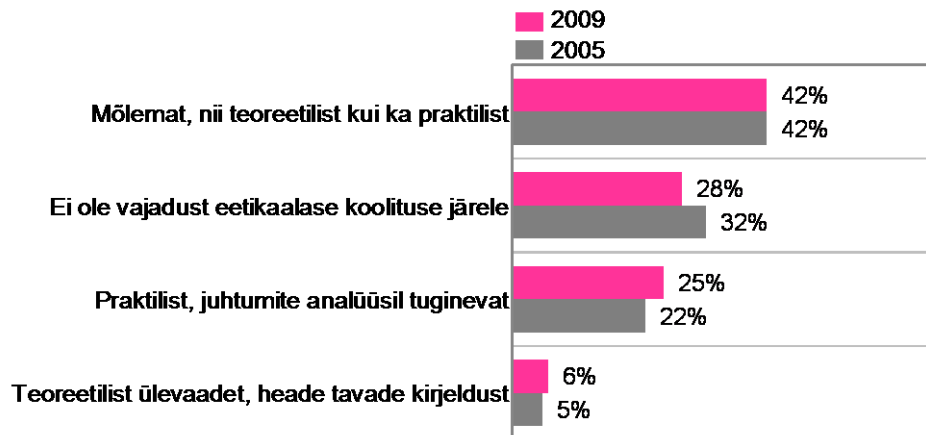


### Joonis 4.5 ATEK-i rakendamine erinevates tegevustes



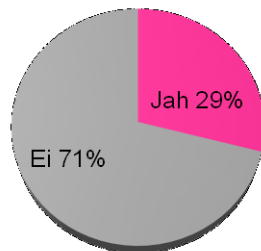
### Joonis 4.6 Eetika-alased koolitused: vajadus ja osalemine

Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite?

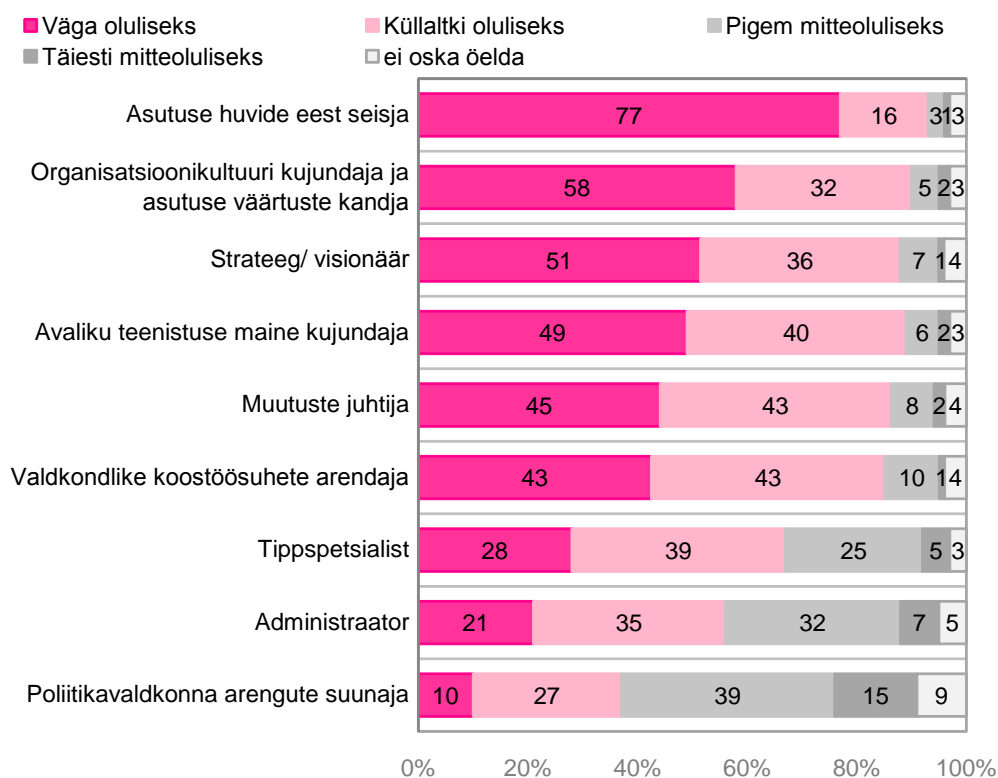


Kas Te olete osalenud avaliku teenistuse eetika koolitusel

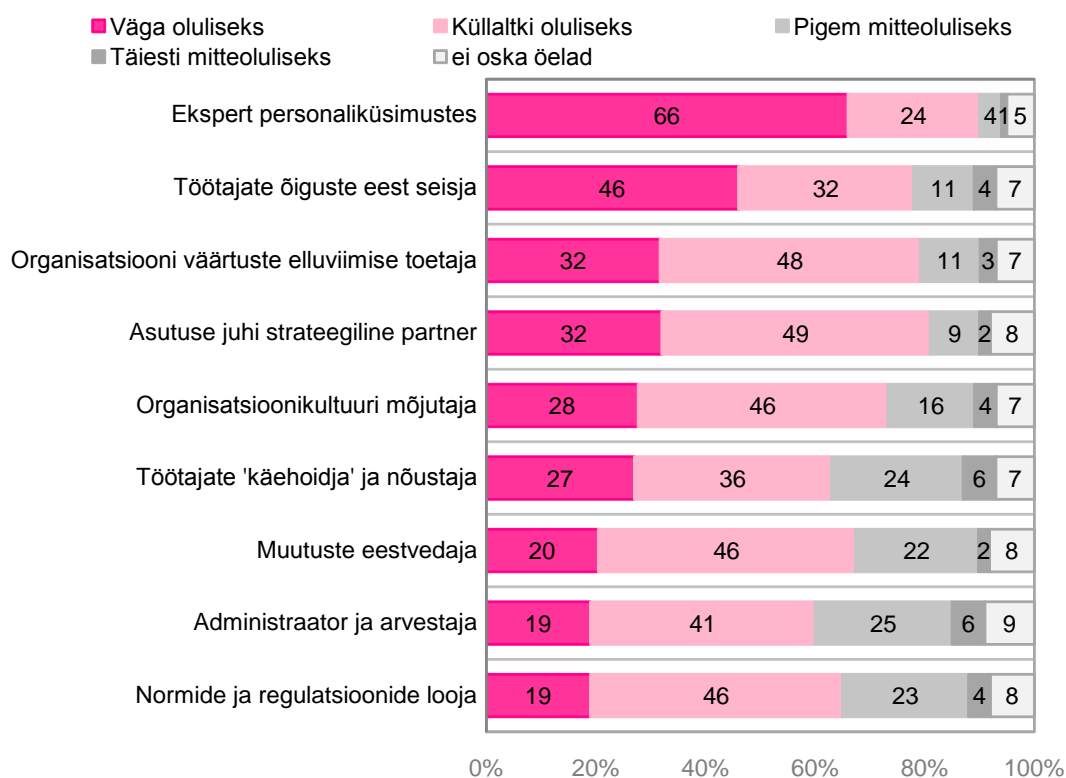
(nt. asutusesisene koolitus, Euroopa Liidu vahenditest rahastatav eetika koolitus vms.)?



Joonis 4.7 Juhi rollid avalikus teenistuses



Joonis 4.8 Personalijuhi rollid avalikus teenistuses



Lisad

# A Metoodika kirjeldus

## Valim

Uuringu üldkogumi moodustasid kõik riigi- ja kohalike omavalitsuste ametiasutustes töötavad ametnikud (kokku 26 900 ametnikku), va kaitseväelased.

Valimi moodustamise aluseks oli TNS Emori poolt avalike allikate alusel kokku pandud ametnike nimekiri, kust juhuvaliku alusel kutsuti uuringus osalema 5 036 ametnikku.

Vastamiskutse saadeti valimisse sattunud ametnikele e-maili teel koos lingiga TNS Emori veebiküsitluse serveris asuvale ankeedile. Ankeeti sai veebis täita ainult eesti keeles. Personaalse juurdepääsu veebiküsitlusprogrammile said ainult valimisse kuuluvad ametnikud, samuti oli programmi poolt välistatud korduv ankeedi täitmine sama vastaja poolt. Vastamisel rakendati SSL turvaühendust, tagamaks vastuste konfidentsiaalsust.

Uuringule vastas 1 032 ametnikku, mis tähendab 20% vastamismäära, mis tänasel päeval on veebiuuringutes keskmine vastamismäär. Vastamismäära tõstmiseks saadeti mittevastanutele 7 päeva peale esialgse vastamiskutse saatmist (9.-10. novembril) meeldetuletuskirjad. Madalama vastamismääraga sihtrühmades saadeti täiendav meenus 16. novembril.

Valim moodustati kvootvalikuna asutusetüüpide lõikes, selleks, et saada piisavalt vastajaid erinevates asutusetüüpides ja ametikohtadel töötavate ametnike seas:

Ametnike üldkogumi jaotus, planeeritud valimi suurus ja tegelik vastanute arv on esitatud järgnevas tabelis:

	Üldkogum	Osakaal üldkogumist	Planeeritud valimi suurus	Tegelik vastanute arv
<b>Põhiseaduslikud institutsioonid</b>	599	2%	100	102
<b>Ministeeriumid</b>	2889	11%	150	179
<b>Suured ametid ja inspeksioonid</b>	11688	43%	200	157
<b>Väikesed ametid ja inspeksioonid</b>	5637	21%	200	208
<b>Maavalitsused</b>	630	2%	100	116
<b>Kohalikud omavalitsused</b>	5464	20%	250	270
<b>KOKKU</b>	26 907	100%	1000	1032
<b>Tippjuhid</b>	100	1%	20	20
<b>Kõrgemad ametnikud</b>	6036	22%	270	300
<b>Vanemametnikud</b>	19246	71%	540	609
<b>Nooremametnikud</b>	1525	6%	170	103

Koondtulemuste arvutamisel kaaluti tulemused vastavaks eri asutusetüüpide ja ametirühmade tegelikule osakaalule üldkogumis. Samamoodi arvutati ümber 2005. aasta koondtulemused, et võrdlused oleksid korrektsed.

## Andmetöötlus

Andmete töötlemisel kasutasime statistikapaketti SPSS for Windows ver. 15.

Mitmete küsimuste puhul kasutasime seonduvate omaduste koondamiseks faktoranalüüsi, mille tulemused on esitatud aruande lisas risttabelite järel.

## Usalduspiirid

Andmetabelite uurimisel ja tulemustest järelduste tegemisel tuleb arvestada valimi veaga. Oleme andnud vea piirid 95% tõenäosusega, arvestades kogu valimi ja sagedamini esinevate alarühmade arvulist suurus.

Andmetabelites on statistiliselt keskmisest oluliselt erinevad tulemused ära märgitud.

## Statistilise vea piirid

Vastuse osakaal/ Valimi suurus	50%	45%	40%	35%	30%	25%	20%	15%	10%	5%
	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%	90%	95%	
10	18,2%	18,1%	17,8%	17,3%	16,6%	15,7%	14,5%	13,0%	10,9%	7,9%
30	12,9%	12,8%	12,6%	12,3%	11,8%	11,1%	10,3%	9,2%	7,7%	5,6%
50	10,7%	10,6%	10,5%	10,2%	9,8%	9,3%	8,5%	7,6%	6,4%	4,7%
75	8,5%	8,5%	8,3%	8,1%	7,8%	7,4%	6,8%	6,1%	5,1%	3,7%
100	7,3%	7,2%	7,1%	6,9%	6,7%	6,3%	5,8%	5,2%	4,4%	3,2%
150	5,9%	5,8%	5,7%	5,6%	5,4%	5,1%	4,7%	4,2%	3,5%	2,6%
200	5,0%	5,0%	4,9%	4,8%	4,6%	4,3%	4,0%	3,6%	3,0%	2,2%
300	4,5%	4,5%	4,4%	4,3%	4,1%	3,9%	3,6%	3,2%	2,7%	2,0%
400	4,1%	4,1%	4,0%	3,9%	3,7%	3,5%	3,3%	2,9%	2,4%	1,8%
500	3,7%	3,7%	3,7%	3,6%	3,4%	3,2%	3,0%	2,7%	2,2%	1,6%
600	3,5%	3,5%	3,4%	3,3%	3,2%	3,0%	2,8%	2,5%	2,1%	1,5%
700	3,3%	3,3%	3,2%	3,1%	3,0%	2,8%	2,6%	2,3%	2,0%	1,4%
800	3,1%	3,1%	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%	2,5%	2,2%	1,9%	1,4%
900	18,2%	18,1%	17,8%	17,3%	16,6%	15,7%	14,5%	13,0%	10,9%	7,9%
1 000	12,9%	12,8%	12,6%	12,3%	11,8%	11,1%	10,3%	9,2%	7,7%	5,6%

## Projekti tööühm

Uuringu eri etappides osalesid ja olid vastutavad:

Tellijapoolne kontaktisik:	Anneli Sihver
Uuringu kava ja aruande koostaja:	Mari-Liis Eensalu, Katrin Karma
Valimi koostaja:	Katre Seema
Ankeedi programmeerija:	Kalev Mitt
Küsitlustöö koordineerija:	Olga Gorjajeva
Andmetöötlus:	Kalev Mitt, Alje Roopärg
Graafilised tööd:	Maire Nõmmik

### **Kontaktandmed:**

AS Emor

Telefon: 626 8534

Telefon (üld): 626 8500

Faks: 626 8501

E-mail: mari-liis.eensalu@emor.ee

E-mail (üld): emor@emor.ee

[www.emor.ee](http://www.emor.ee)

Aadress: Tammsaare Ärikeskus  
A.H. Tammsaare tee 47  
Tallinn 11316