EESTI **RAKENDUSUURINGUTE KESKUS** CENTAR

Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses

Tallinn
2017

Uuringu teostas Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar Rahandusministeeriumi tellimusel.

Põhiautor: Marko Sõmer.

Uuringu läbiviimisel osalesid: Janno Järve, Epp Kallaste, Ailen Lang ja Siiri-Lii Sandre.

Sisukord

SISUKORD **2**

SISSEJUHATUS **4**

1 METOODIKA **6**

1.1 ÜLDKOGUM JA VALIM 6
1.2 VASTAJATE JAOTUS AMETIPOSITSIOONIDE JA SIHTRÜHMADE LÕIKES 7
1.3 ANALÜÜSI LÄBIVIIMINE JA TULEMUSTE TÕLGENDAMINE 8

2 AVALIKE TEENISTUJATE TÖÖÜLESANDED JA TÖÖMOTIVATSIOON **9**

2.1 TÖÖ ISELOOM AVALIKUS TEENISTUSES 9
2.2 AVALIKUS TEENISTUSES VAJALIKUD OSKUSED JA OMADUSED 15
2.3 TÖÖMOTIVATSIOON AVALIKUS TEENISTUSES 18

3 AVALIKU TEENISTUSE VÄÄRTUSED **22**

3.1 AVALIKE TEENISTUJATE EETILISED POSITSIOONID 22
3.2 AVALIKE TEENISTUJATE VÄÄRTUSHOIAKUD 25

4 AVALIKU TEENISTUSE EETIKA **29**

4.1 HOIAKUD EBAEETILISE KÄITUMISE SUHTES 29
4.2 HINNANG AVALIKU TEENISTUSE EETILISUSELE 36
4.3 AVALIK HUVI 38

5 AVALIKU TEENISTUSE EETILISUSE EDENDAMISE VÕIMALUSED **40**

5.1 TAKISTUSED EETILISEMA AVALIKU TEENISTUSE ARENGUS 40
5.2 EETILISEMA AVALIKU TEENISTUSE KUJUNDAMINE 41
5.3 EETILISTE PROBLEEMIDE LAHENDAMINE 45
5.3.1 Koolitused *47*
5.3.2 Eetikaalased juhendmaterjalid *47*

6 KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED **51**

Sissejuhatus

Avalikele teenistujatele kehtivad kõrgendatud eetilised nõuded. Ametniku eetikakoodeksi[1] kohaselt peavad ametnikud töötama ausalt ja väärikalt riigi ning ühiskonna hüvanguks, lähtudes seejuures tuumväärtustest, milleks on: seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväärsus, asjatundlikkus, erapooletus, avatus ja koostöö.

Uuringu eesmärgiks on avalike teenistujate (ametnike ning avaliku sektori töötajate) väärtushoiakute, peamiste igapäevatööga seotud eetiliste konfliktide ja probleemide kaardistamine ning ootuste väljaselgitamine ebaeetilise käitumise ennetamiseks.

Väärtused ja eetilised printsiibid, mis avalikku teenistust iseloomustavad, on aluseks kogu riigi eetilisele kuvandile ja seeläbi eeskujuks ning referentspunktiks ühiskonnale laiemalt. Seetõttu on vajalik selgepiirilise avaliku teenistuse väärtusruumi määratlemine ning sellest lähtuvate ühiste eetiliste pidepunktide, aga ka konkreetsemate tegutsemis- ja käitumisjuhiste, defineerimine.

Kuigi ametnike eetikat reguleeriv koodeks on Eestis olnud olemas juba aastast 1999, on see aja jooksul muutunud ning täienenud. Algne avaliku teenistuse eetikakoodeks oli avaliku teenistuse seaduse lisa ja koondas 20 üldist eetilist printsiipi[2], millest teenistuja oma teenistuskohustuste täitmisel lähtuma peab. Hetkel kehtiv ametniku eetikakoodeks on eraldiseisev dokument, mis kiideti heaks ametnikueetika nõukogu poolt 2015. aastal ja määratleb konkreetsed tuumväärtused, mis on iseloomulikud demokraatlikule avaliku teenistusele. Lisaks väärtuste loetelule ja selgitusele sisaldab koodeks ka näiteid ja ettepanekuid nende rakendamiseks. Ametniku eetikanõukogu, mis kutsuti ellu 2013. aastal, on lisaks koostanud ka kaks eetikaalast juhendit[3] ning kujundanud 8 seisukohta eetikaalastele üksikjuhtumitele.

Arengud eetikakoodeksis ja eetikaalastes juhendmaterjalides peavad olema kooskõlasid nii muutustega avalikus teenistuses kui ka ühiskonnas laiemalt. Väärtussüsteemid on olemuslikult dünaamilise loomusega. Oma igapäevase tegevusega inimesed, sealhulgas avalikud teenistujad, pidevalt taasloovad ja kujundavad väärtusruumi enda ümber. Seda lähtuvalt isiklikest tõekspidamistest, aga samuti kultuurilistest, sotsiaalsetest ja organisatsioonilistest orientiiridest. Koos ühiskonna, tehnoloogia ning sotsiaalsete/organisatsiooniliste struktuuride arengu ja muutumisega teiseneb ka moraalne ruum ning väärtused ja eetilised hoiakud selle sees. Seetõttu on vaja eetikakoodeksi ajakohasuse tagamiseks järjepidevalt hinnata erinevaid arusaamu ja seisukohti, millest tulenevalt teenistujad iseenda rolli ja avaliku teenistuse kui terviku kuvandit määratlevad.

„Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ on kordusuuring, mis on varasemalt läbi viidud aastatel 2005[4], 2009[5] ja 2013[6]. Uuring põhineb eelnevate uuringutega võrreldava küsitlusankeedi alusel kogutud andmetel. Ankeeti täiendati ja kohandati vähesel määral, et viia see kooskõlla vahepeal vastu võetud

---

[1] Ametniku eetikakoodeks (11.03.2015). http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046

[2] Avaliku teenistuse eetikakoodeks (1999). http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/html/lc/5201_1.html

[3] Huvide konflikti vältimine ametnike koolitustegevuses (23.09.2013). http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/huvide_konflikti_valtimine_koolitustegevuses.pdf

Ametnike väljendusvabaduse hea tava (15.04.2016). http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/VIIMANE_V2ljendusvabaduse_hea_tava.25.04.pdf

[4] Lagerspetz, M., Rikmann, E., Kivirähk, J., Sepp, M. (2005) Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses: uurimuse aruanne. Riigikantselei. http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Eetikauuring_lopparuanne_2006.pdf

[5] TNS Emor (2009) Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Riigikantselei. http://www.avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf

[6] TNS Emor (2013) Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses. Rahandusministeerium. http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf

uue avaliku teenistuse seadusega[7], mistõttu ei pruugi kõik küsimused olla üks-ühele võrreldavad. Muudatused puudutasid eeskätt ametigruppidesse jagunemist (varasema kõrgema ametniku, vanemametniku ja nooremametniku asemel ametnik ja töötaja) ning lisatud küsimusi eetikaalalaste õppe- ja abimaterjalide kohta. Kuna ametnik on käesoleva uuringu käsitluses kitsam termin, kui see oli eelmiste uuringute ajal, siis katab küsitlus lisaks ametnikele ka isikuid, kes töötavad avalikus teenistuses töölepingu alusel ehk töötajaid[8]. Nende kahe grupi koondnimetusena kasutatakse läbivalt termineid avalik teenistus[9] ja avalikud teenistujaid.

Uuringu andmed koguti veebipõhise küsitlusuuringuga 2017. aasta maikuus ja selle käigus vastas 1286 teenistujat.

Aruandes esitatakse avalike teenistujate hinnangute 2017. aasta koondtulemused ja nende võrdlus varasemate aastate uuringutega kõikide uurimisküsimuste lõikes. Erinevate sihtrühmade ja sotsiaaldemograafiliste lõigete (ametiasutuse tüüp, ametipositsioon, ametistaatus, staaž, sugu, vanus) osas esitatakse tulemused vaid küsimuste kohta, milles esinesid statistilised olulised erinevused. Tulemused kõikide sihtrühmade ja küsimuste lõikes on esitatud aruande lisas 1.

Aruanne koosneb järgmistest osadest:

- **Metoodika** kirjeldus, kus käsitletakse põhjalikumalt küsitluse üldkogumit, valimi moodustamist, valimi sotsiaaldemograafilist jaotus, kasutatud analüüsimeetodeid ja nende tõlgendamist.
- **Uuringu tulemused**, mis on jagatud neljaks osaks:
    - avalike teenistujate tööülesanded ja motivatsioon
    - avaliku teenistuse väärtused
    - avaliku teenistuse eetika
    - avaliku teenistuse eetika edendamise võimalused.
- **Kokkuvõte**, kus tuuakse välja peamised tulemused ja järeldused.
  Lisa 1 – vastuste jaotused sihtrühmade lõikes.
  Lisa 2 – küsitlusankeet.

[7] Avaliku teenistuse seadus (ATS), vastu võetud 13.06.2012 (RTI, 06.07.2012, 1), viimane red. vastu võetud 28.09.2016 (RTI, 06.10.2016, 1).

[8] ATS § 7 eristab ametnikke ja töötajad. **Ametnik** on isik, kes on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse või ametiasutusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Ametnik nimetatakse ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu ning tema tööd reguleerib ATS. **Töötaja** on isik, kes võetakse riigi või kohaliku omavalitsuse üksuses või ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse tööd, mis toetab ametnikel avaliku võimu teostamist. Töötaja töötab töölepingu alusel. Töötajad on näiteks raamatupidajad, personalitöötajad, haldustöötajad jt.

Kuigi ATS-i järgi on eetikakoodeksiga sätestatud käitumis- ja tegevusjuhised kehtivad eelkõige ametnikele, siis antud väärtuste järgmine peaks olema iseloomulik avalikule teenistusele tervikuna, sealhulgas ka ametiasutuste töötajatele. Vastavasisuline rakendussoovitus on toodud ka ametniku eetikakoodeksis: "*Kuigi eetikakoodeks kehtib ATS-i järgi ametnikele, soovitab eetikanõukogu koodeksist juhinduda ka ametiasutuste töötajatel. Eetikakoodeks sisaldab väärtuseid, mis on iseloomulikud avalikule teenistusele tervikuna.*"

[9] Avalik teenistus (ATS § 5) on: 1) riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine; 2) riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö

1 Metoodika

1.1 Üldkogum ja valim

Uuringu üldkogumiks olid kõik riigi- ja kohaliku omavalituse (KOV) ametiasutustes töötavad ametnikud ja töötajad (teenistujad), v.a. kaitseväelased, kelle kontaktandmetest koostati ühtne nimekiri. Riigiasutuste teenistujate nimekirja moodustamiseks esitati päring Riigi Infosüsteemide Keskusele. Kohalike omavalitsuste teenistujate nimekirja moodustamiseks küsiti kontaktandmeid kõikidest omavalitsustest eraldi. Kui KOV ise kontakte ei edastanud, kasutati nimekirja loomiseks vastavate omavalitsuste veebilehtedel olevaid kontaktandmeid.

Üldkogumist võeti valim kvootvalimi põhimõttel, kus kvootide moodustamise aluseks olid erinevad asutusegrupid (Tabel 1). Kuna asutuste lõikes ei ole regionaalne paiknemine ühtlane (ministeeriumid asuvad valdavalt Tallinnas, kohalikud omavalitused aga ühtlaselt üle Eesti), siis järgiti regionaalse paiknemise proportsionaalset jaotust vaid kohalike omavalitsuste puhul, kus piirkondlikud erinevused võivad suurema tõenäosusega tulemusi mõjutada. Lähtuvalt üldkogumit grupeerivatest kvootidest võeti iga vastava grupi hulgast juhuvalim kvoodimäära ulatuses.

Tabel 1. Valimi moodustamine

Asutusegrupp	Üldkogum asutusegruppide lõikes	Osakaal	Valim	Vastanuid	Vastanute osakaal
Maavalitsused	475	2.1%	475	195	41%
Ministeeriumid	2258	9.8%	750	196	26%
Põhiseaduslikud institutsioonid	521	2.3%	521	134	26%
Suuremad ametid, asutused ja inspektsioonid	9247	40.2%	1000	141	14%
Väiksemad ametid, asutused ja inspektsioonid	5309	23.1%	1000	279	28%
Kohalikud omavalitsused	5169	22.5%	1250	341	27%
Kokku	**22979**	**100%**	**4996**	**1286**	**26%**

Küsitlus viidi läbi elektrooniliselt eesti keeles 2017. aasta maikuus. Kõikidele valimisse sattunud 4996 teenistujale saadeti e-postile uuringus osalemise kutse.

Küsitlusperioodi lõpuks oli ankeedi täitnud 1286 teenistujat, mis teeb üldiseks vastamismääraks 26%. Asutusetüüpide lõikes varieerus vastamismäär 14%-st 41%-ni. Tagamaks tulemuste ühtlane representatiivsus, kaaluti valim lähtuvalt valimikihtide suurusest asutusegruppide lõikes.

Kuna üldkogum hõlmas kõiki avaliku teenistuse ametiasutustes töötavaid inimesi, siis sattus valimisse ka liht- ja oskustöölisi (koristajad, autojuhid, haldustöötajad jne), kelle kokkupuude avaliku teenistuse tuumväärtuste ja eetiliste printsiipide järgmise vajadusega on kaudsem, ning kes varasemate aastate uuringu sihtrühma ei kuulunud. Seetõttu selekteeriti respondendid lähtuvalt nende vastavast enesemääratlusest: analüüsidest eemaldati kõik, kes määratlesid ennast töötajatena ning samal ajal ametikoha mõistes liht-või oskustöölistena. Kokku eemaldati 53 respondenti, seega lõplikuks valimi suuruseks jäi 1233 teenistujat.

1.2 Vastajate jaotus ametipositsioonide ja sihtrühmade lõikes

Küsitlusankeedile vastajatest ligi 79% olid ametnikud, tippjuhte oli 6%, keskastme juhte 21% ja ilma alluvateta ametnikke/töötajaid 73% (Tabel 2)

Tabel 2. Vastajate jaotus ametniku või töötaja staatuse ja juhtimisfunktsioonide järgi

Staatus	Ametipositsioon	N
Ametnik	Tippjuht	69
	Keskastme juht	236
	Ilma alluvateta ametnik	669
Töötaja	Tippjuht	3
	Keskastme juht	28
	Ilma alluvateta töötaja	228

Mehi oli vastajate hulgas 27% (Tabel 3). Ligi 60% teenistujatest on magistrikraadi või kõrgema haridusega, 12% bakalaureusekraadiga, 13% rakenduskõrgharidusega ja 14% kesk- või keskeriharidusega. Kuni 5 aastase staažiga teenistujaid on 19%, 6 – 10 aastase staažiga 16%, 11 – 15 aastase staažiga 19% ja üle 15 aastasestaažiga 45%. Keskmine teenistujate vanus on 46 aastat.

Tabel 3. Vastajate jaotused asutusegruppide ja sotsiaaldemograafiliste tunnuste järgi

	KOV	Maa-valitsus	Minis-teerium	Põhi-seaduslik insti-tutsioon	Suuremad ametid, asutused ja inspekt-sioonid	Väiksemad ametid, asutused ja inspekt-sioonid
Sugu						
Mees	72	45	56	41	47	69
Naine	254	146	135	86	79	203
Staatus						
Ametnik	254	164	154	85	107	210
Töötaja	72	27	37	42	19	62
Juhtimise funktsioonid						
Tippjuht	40	10	8	3	5	6
Keskastme juht	89	36	30	28	28	53
Ilma alluvateta ametnik/töötaja	197	145	153	96	93	213
Haridus						
Magistrikraad või kõrgem	173	108	141	97	43	176
Bakalaureusekraad	39	25	28	12	18	30
Rakenduskõrgharidus/ kutsekõrgharidus	56	22	14	8	30	36
Keskharidus/keskeriharidus või madalam	58	36	8	10	35	30
Tööstaaž						
Kuni 5 aastat	51	24	58	22	24	60
6–10 aastat	50	26	29	17	22	49
11–15 aastat	66	29	41	25	19	60
Üle 15 aasta	159	112	63	63	61	103
Keskmine vanus	49	52	41	43	44	46

1.3 Analüüsi läbiviimine ja tulemuste tõlgendamine

Küsitluse ankeet (vt Lisa 2) koosneb valdavalt Likerti tüüpi skaaladega küsimustest (näiteks kas *usaldusväärsus* on vastajale „Väga oluline“, „Küllaltki oluline“, „Väheoluline“, „Täiesti ebaoluline“ või „Ei oska öelda“). Tulemuste analüüsil hinnati vastajate osakaalu, kes vastasid küsimusele määratud kategooriate lõikes (näiteks respondentide osakaal, kes hindasid *usaldusväärsust* „väga oluliseks“ või „küllaltki oluliseks“). Vastavad kategooriad, mida osakaalude arvutamisel kasutati, on kõikide jooniste juures välja toodud.

Analüüsi tulemused on joonistel kajastatud usalduspiiridega. Valimi põhjal leitud punkthinnangud ei peegelda üldkogumi tegelikku hinnangut täpselt, vaid teatud tõenäosusega. Usalduspiirid näitavad vahemikku, kuhu üldkogumi hinnang 95% tõenäosusega kuulub. Jooniste tõlgendamisel tuleks seetõttu lähtuda hinnangute vahemikest, mitte täpsetest osakaaludest või keskväärtustest.

Vastuste ja gruppide vahelist erinevust üldkogumis tuleb samuti hinnata lähtuvalt usaldusintervallidest. Kui kahe tunnuse või grupi usalduspiirid ei kattu, siis võib järeldada, et tunnused või grupid erinevad statistiliselt olulisel määral. Kui ühe grupi või tunnuse usalduspiirid kattuvad teise grupi või tunnuse punkthinnanguga, siis statistilist erinevust gruppide või tunnuste vahel järeldada ei saa. Kui usalduspiirid kattuvad vähesel määral, siis joonise põhjal kindlaid järeldusi teha ei saa. Seetõtu on aruande analüüsides ja tulemuste tõlgendamisel erinevust järeldatud vaid juhul, kui usalduspiirid ei kattu.

Kõikide uurimisküsimuste raames on tulemused esitatud järgmise struktuuri alusel:

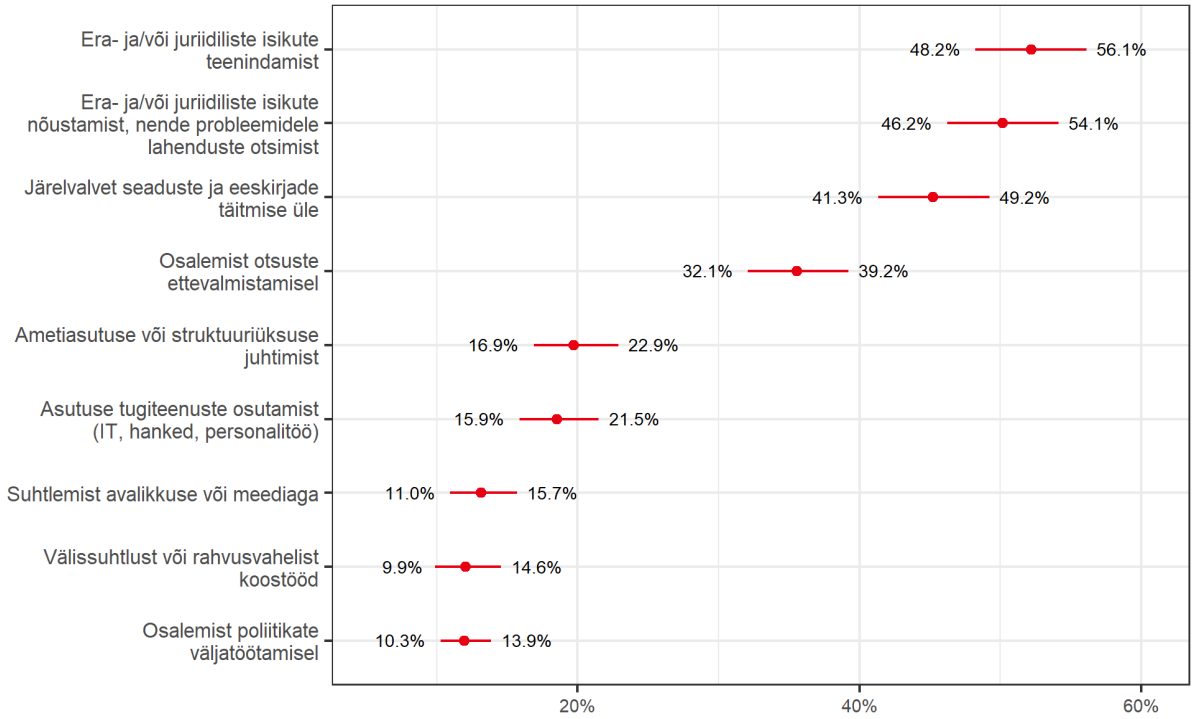
- 2017. aasta üldhinnangud (tervet avalikku sektorit hõlmavad).
- Aastate lõikes toimunud hinnangute muutused (tervet avalikku sektorit hõlmavad).
- Erinevate sihtrühmade ja sotsiaaldemograafiliste gruppide (asutusegrupid, ametipositsioonid, ametistaatus, staaž, haridus, sugu, vanus) lõikes esitatakse tulemused vaid küsimuste kohta, milles esinesid statistiliselt olulised erinevused vähemalt kahe võrreldava grupi vahel.

2 Avalike teenistujate tööülesanded ja töömotivatsioon

2.1 Töö iseloom avalikus teenistuses

Avalik teenistus eeldab erinevat laadi tööülesannete täitmist (Joonis 1). **Levinuimateks kohustusteks, millega on hõivatud ligi pooled kõikidest teenistujatest, on era- või juriidiliste isikute teenindamine, nõustamine ja nende probleemidele lahenduste otsimine ning järelevalvefunktsioonide täitmine.** Ca 35% teenistujatest tegeleb muu hulgas otsuste ettevalmistamisega, mis võib hõlmata nii riigi tasandi seadusloomet, kui ka esmatasandil regulatsioonide rakendamisega seotud tegevusi. Väiksem osa teenistujatest (alla 20%) tegeleb poliitikate väljatöötamise, avaliku teavitustegevuse või rahvusvahelise koostööga. Ametiasutuste või struktuuriüksuste juhtimisega on hõivatud samuti ca 20% kõikidest teenistujatest.

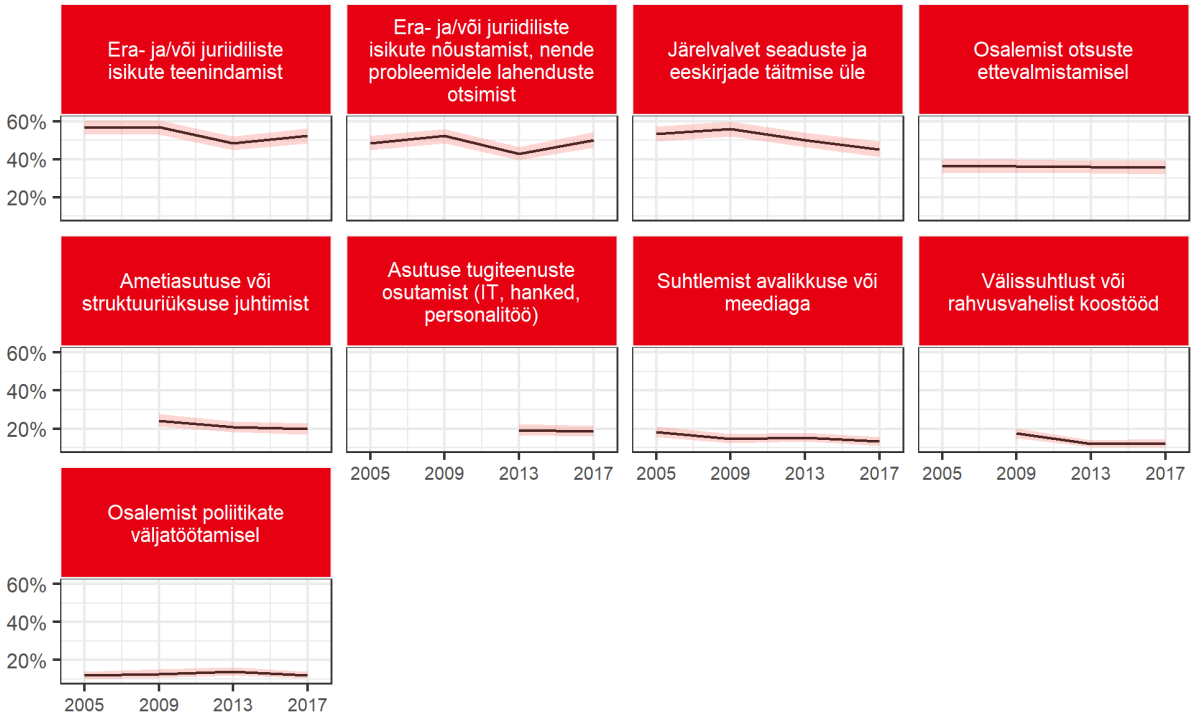
Joonis 1. Avalike teenistujate töö iseloom 2017 aastal. Vastusevariantide „Küllaltki palju“ ja „Väga palju“ osakaal (usaldusnivool 95%).



**Jooniste lugemise juhis: Usalduspiirid näitavad vahemikku, kuhu üldkogumi hinnang 95% tõenäosusega kuulub. Tunnuste ja gruppide vahelist erinevust üldkogumis tuleb hinnata lähtuvalt usaldusintervallidest. Lihtsustatult, kui kahe tunnuse või grupi usalduspiirid ei kattu, siis võib järeldada, et tunnused või grupid erinevad statistiliselt olulisel määral. Kui ühe grupi või tunnuse usalduspiirid kattuvad teise grupi või tunnuse punkthinnanguga, siis ei saa järeldada, et on olemas statistiline erinevus gruppide vahel.*

Ajalises perspektiivis pole teenistusülesannete proportsionaalne jaotus olulisel määral muutunud (Joonis 2). Võrreldes 2005. aastaga on vaid mõnevõrra vähenenud järelevalvefunktsioone täitvate ning aktiivselt avalikkusega või meediaga suhtlevate teenistujate osakaal. Võrreldes 2009. aastaga on langenud teenistujate osakaal, kelle töö eeldab järelevalvet seaduste ja eeskirjade täitmise üle ning välissuhtlust või rahvusvahelist koostööd. Era- ja/või juriidiliste isikute teenindamise ja nõustamisega seotud tööülesandeid täitvate teenistujate hulk on olnud kõige ebastabiilsem. Aastal 2013 langes see olulisel määral, kuid 2015-ndaks aastaks tõusis jällegi eelnevale tasemele.

Joonis 2. Avalike teenistujate töö iseloom aastate lõikes. Vastusevariantide „Küllaltki palju" ja „Väga palju" osakaal (usaldusnivool 95%).



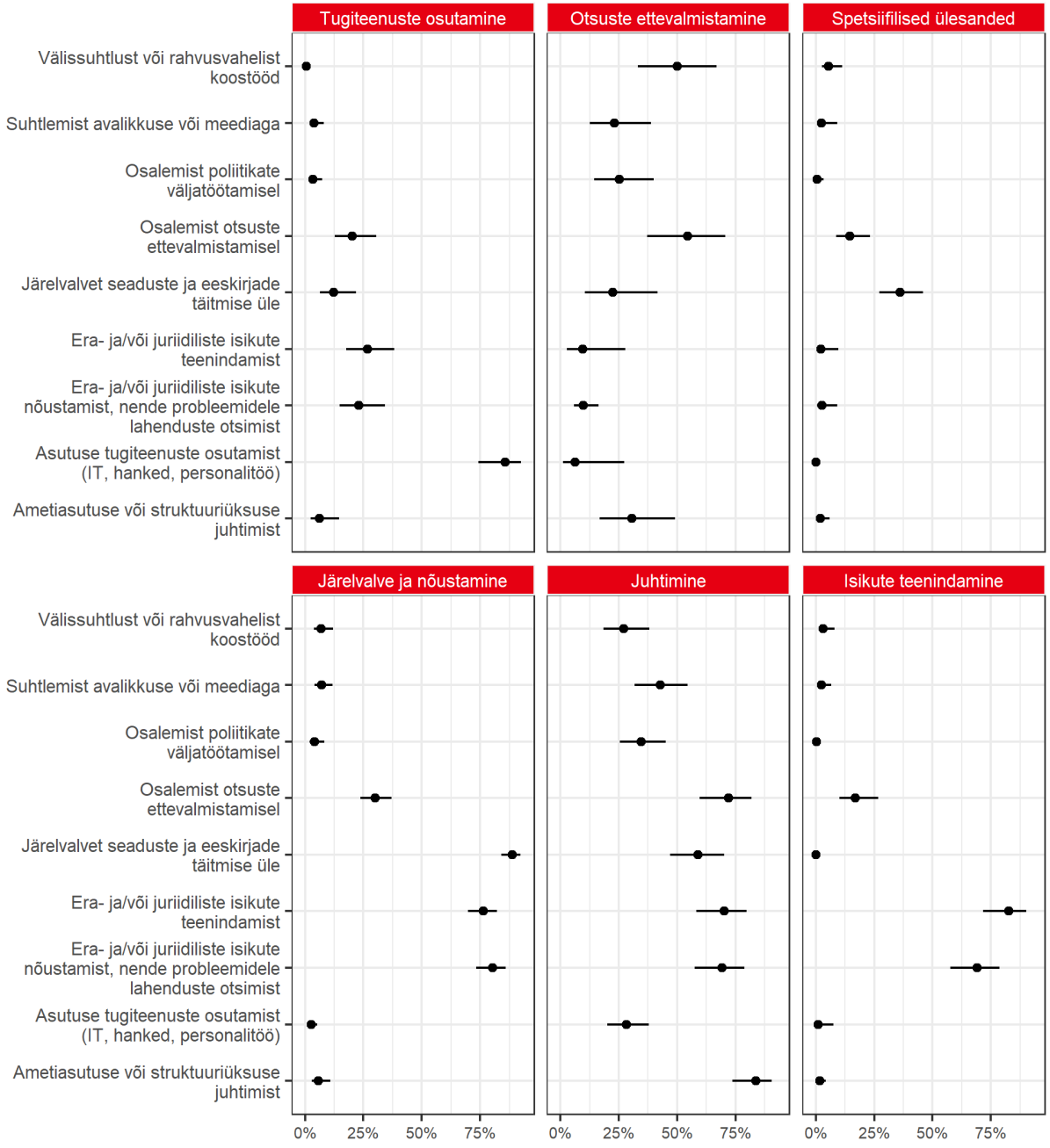
Joonis 1 toob esile vaid erinevate teenistusfunktsioonide täitjate osakaalu, arvestamata nende funktsioonide koosesinemist, kus ühe teenistuja töö iseloom võib hõlmata mitmeid erinevaid funktsioone. Leidmaks koherentseid ja kvalitatiivselt eristuvaid teenistujate tüüpe, kes oma ülesannetes sarnanevad, viidi läbi klasteranalüüs[10]. Analüüsi tulemusena eristus kuus üldist teenistujate gruppi (Joonis 3):

1) Esimest klastrit iseloomustab eelkõige **tugiteenuste osutamisega seonduvate ülesannete täitmine**, millega tegeleb ligi 85% selle grupi liikmetest (klaster koondab ca 14% kõikidest teenistujatest).
2) Teise klastri puhul ei saa välja tuua väga konkreetset grupile eripärast tegevust. Kõige olulisemaks tegevuseks on antud juhul **osalemine otsuste ettevalmistamisel**, aga ka välissuhtlus ja rahvusvaheline koostöö (klaster koondab ca 14% kõikidest teenistujatest).
3) Kolmas klaster ei eristu samuti konkreetsete ülesannete täitjate poolest, selle liikmed tegelevad kõikide esitatud tegevustega pigem vähesel määral. Võib eeldada, et klaster koondab teenistujaid ja töötajaid, kes tegelevad konkreetsete ja **spetsiifiliste ülesannetega**, mis küsimustiku kaudu selgelt välja ei tule (klaster koondab ca 15% kõikidest teenistujatest).

[10] Klasterdamismeetodina kasutati k-keskmiste meetodit. Klasteranalüüsi eesmärgiks on leida koherentseid vastajate gruppe, kus indikaatortunnuste vastuste sarnasus gruppide sees ja erinevus gruppide vahel oleksid maksimeeritud.

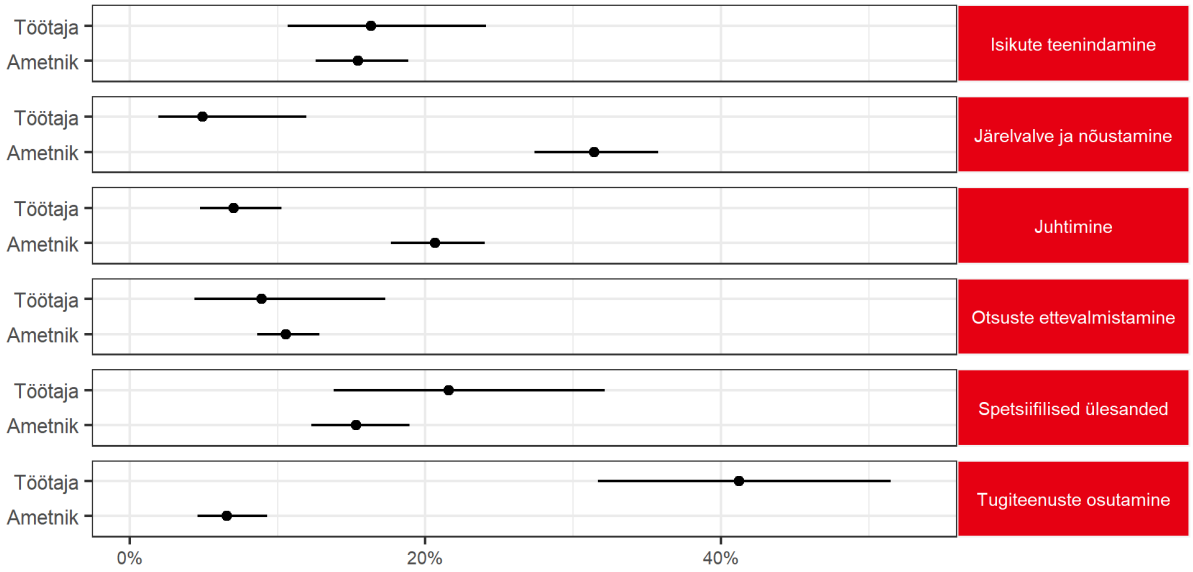
4) Neljandasse klastrisse kuulujate peamiseks tegevusvaldkonnaks on **seaduste ja eeskirjade ülene järelevalve ning isikute teenindamine ja nõustamine** (klaster koondab ca 22% kõikidest teenistujatest).
5) Viies klaster koondab kõige mitmekesisemate ülesannetega teenistujaid, kes tegelevad küllaltki suurel määral nii isikute teenindamise, seadusandliku järelevalve kui ka otsuste ettevalmistamisega. Klastrit iseloomustab võrreldes teistega eelkõige suur **juhtimisfunktsioonide** täitjate osakaal (koondab ca 21% kõikidest teenistujatest).
6) Kuuenda klastri liikmed, sarnaselt neljandale klastrile, tegelevad valdavas osas **isikute teenindamise ning nõustamisega**, kuid erinevalt neljandast, ei tegele järelevalvega. Võib eeldada, et tegemist on peamiselt klienditeenindajatega (klaster koondab ca 15% kõikidest teenistujatest).

Joonis 3. Teenistujate töö iseloomu põhjal moodustunud tegevusklastrid. Vastusevariantide „Küllaltki palju" ja „Väga palju" osakaal (usaldusnivool 95).



Teenistujate tüpoloogiate lõikes eristuvad selgelt töötajad (Joonis 4), kellest ligi 40% kuuluvad tugiteenustega tegelevasse teenistujate gruppi ja vaid ca viis protsenti gruppidesse, mille peamisteks tegevusvaldkondadeks on seadusandlik järelevalve ning isikute nõustamine või juhtimine.

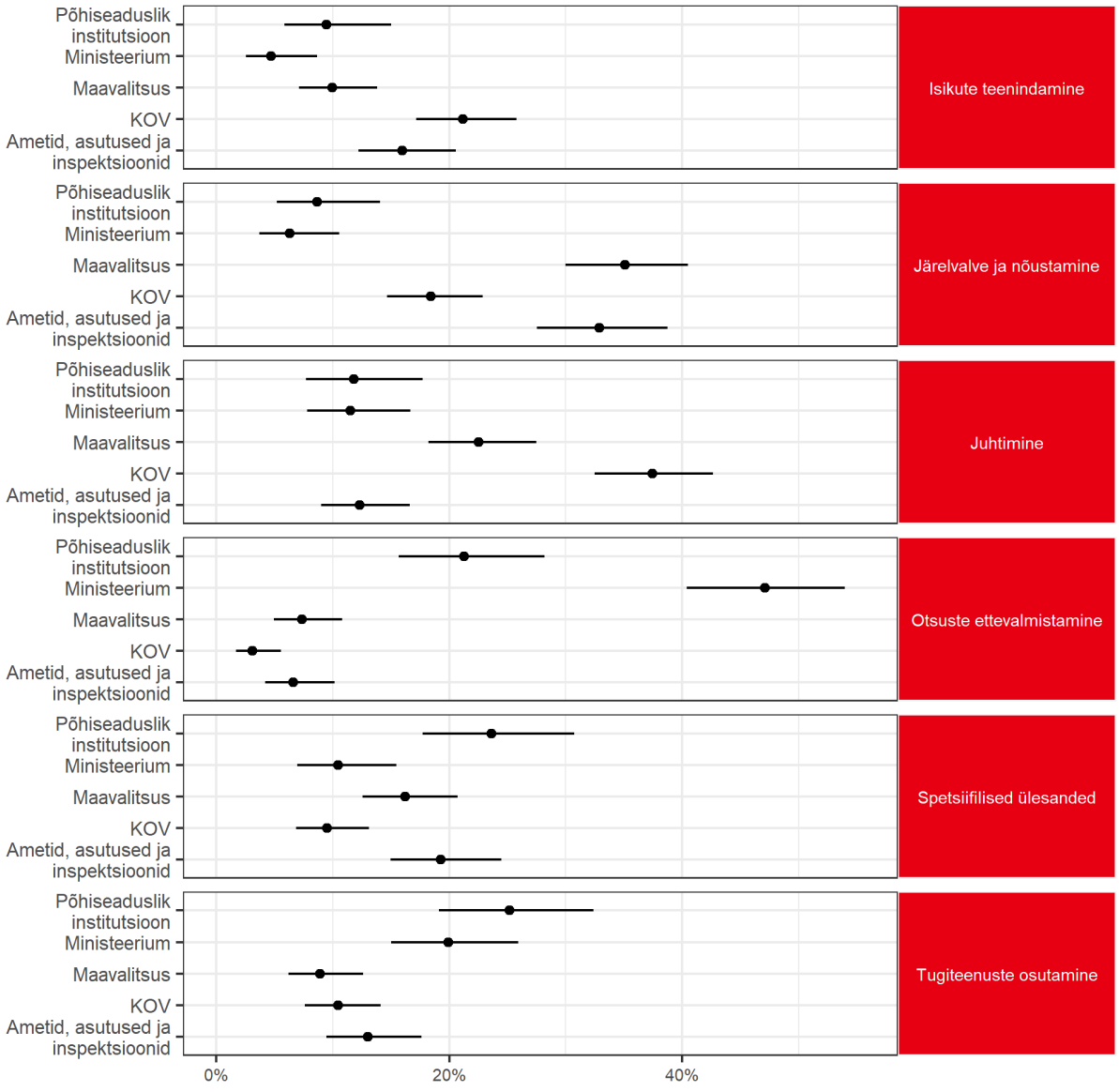
Joonis 4. Avalike teenistujate töö iseloomu alusel moodustunud klastrid ametistaatuse lõikes 2017. aastal. Vastusevariantide „Küllaltki palju“ ja „Väga palju“ osakaal (usaldusnivool 95 %).



Asutusetüüpide järgi ei jaotu teenistujate klastrid väga selgepiiriliselt (

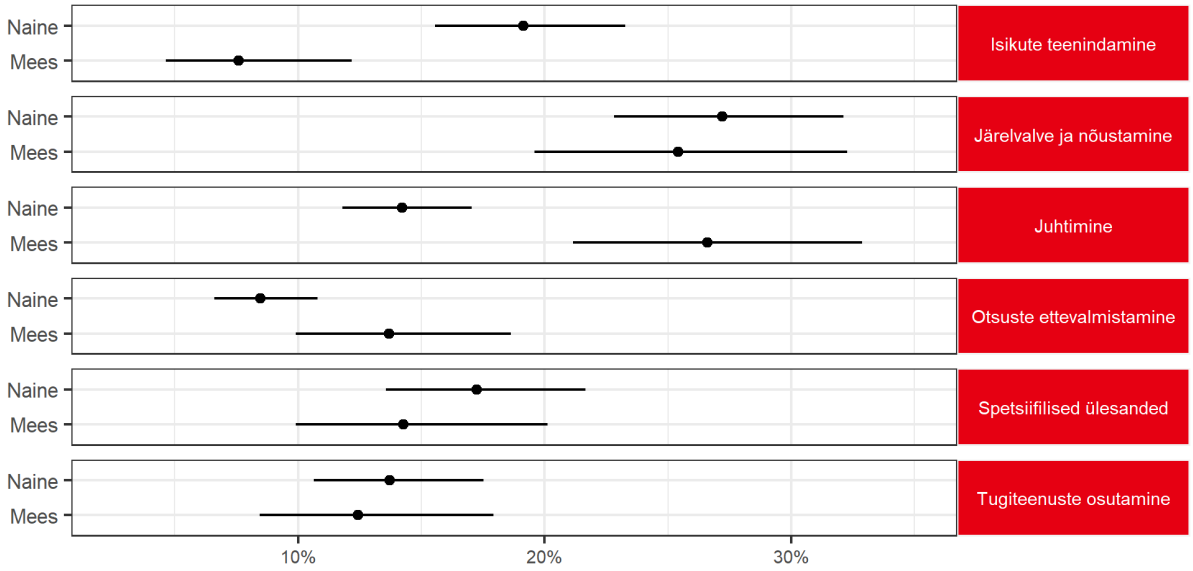
Joonis 5), mis on ka täiesti ootuspärane, arvestades, et erinevate asutuste tegevus eeldab väga mitmesuguste profiilidega teenistujaid. Siiski võib ka siinkohal tuvastada teenistujate gruppide jaotustes teatud seaduspärasusi. Ligi pooled ministeeriumite töötajatest kuuluvad otsuste ettevalmistajate gruppi. Ka põhiseaduslike institutsioonide esindajaid on antud grupis enam kui ülejäänud asutuste teenistujaid. Isikute teenindamisega tegelevaid inimesi on rohkem kohalikes omavalitsustes ning ametites, asutustes ja inspektsioonides. Järelevalve ja nõustamisega tegeletakse enam samuti ametites, asutustes ja inspektsioonides, aga ka maavalitsustes. Juhtimisfunktsioone täitvaid teenistujaid on enim kohalikes omavalitsustes, kus võrreldes teiste asutusetüüpidega on märksa väiksemad kollektiivid ja sellest tulenevalt ka enam juhte. Tugiteenustega tegelevaid teenistujaid on rohkem põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites. Põhiseaduslikes institutsioonides on enam konkreetsete ja spetsiifiliste ülesannetega tegelevaid teenistujaid, seda eriti võrreldes kohalike omavalitsuste ja ministeeriumitega.

Joonis 5. Avalike teenistujate töö iseloomu alusel moodustunud klastrid asutusetüüpide lõikes 2017 aastal. Vastusevariantide „Küllaltki palju“ ja „Väga palju“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Naised ja mehed erituvad peamiselt kahe teenistusülesannete tüübi lõikes. **Isikute teenindamisega tegeleb ligi 20% avalikus teenistuses töötavatest naistest, samas kui meestest on sama ülesandega hõivatud vaid ca 7%**. Vastupidine tendents ilmneb juhtimisfunktsiooniga teenistujate grupis. **Ligi 27% kõikidest teenistuses olevatest meestest tegeleb mingil määral juhtimisega, naiste hulgas on juhtide osakaal ca 15%**. Mõnevõrra enam on mehi ka otsuste ettevalmistamisega tegelevate teenistujate grupis.

Joonis 6. Avalike teenistujate töö iseloomu alusel moodustunud klastrid soo lõikes 2017 aastal. Vastusevariantide „Küllaltki palju" ja „Väga palju" osakaal (usaldusnivool 95%).

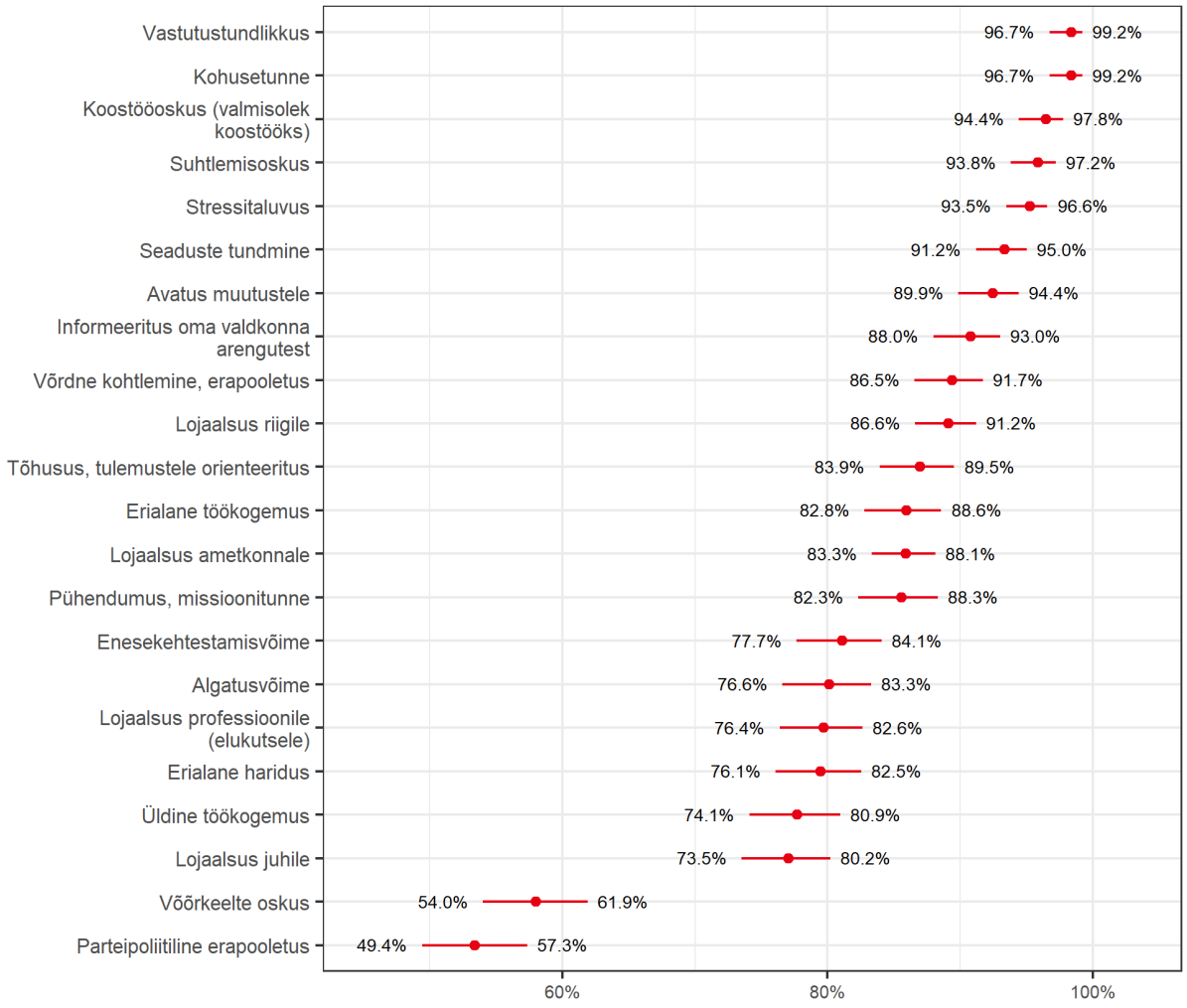


2.2 Avalikus teenistuses vajalikud oskused ja omadused

Küllaltki üksmeelselt peetakse teenistujate hulgas oluliseks või väga oluliseks suuremat osa esitletud oskustest ja omadustest (Joonis 7). Pingerea tipus on omadused, mis seostuvad eelkõige **usaldusväärsusega** (vastutustunne ja kohusetunne). Neid hindavad kõrgelt pea kõik teenistujad. Valdavalt (üle 90% teenistujatest) peetakse oluliseks ka **koostööoskust** (koostööoskus, suhtlemisoskus), **kompetentsust** (seaduste tundmine, informeeritus oma valdkonna arengutest), **avatust muutustele**, aga ka näiteks stressitaluvust.

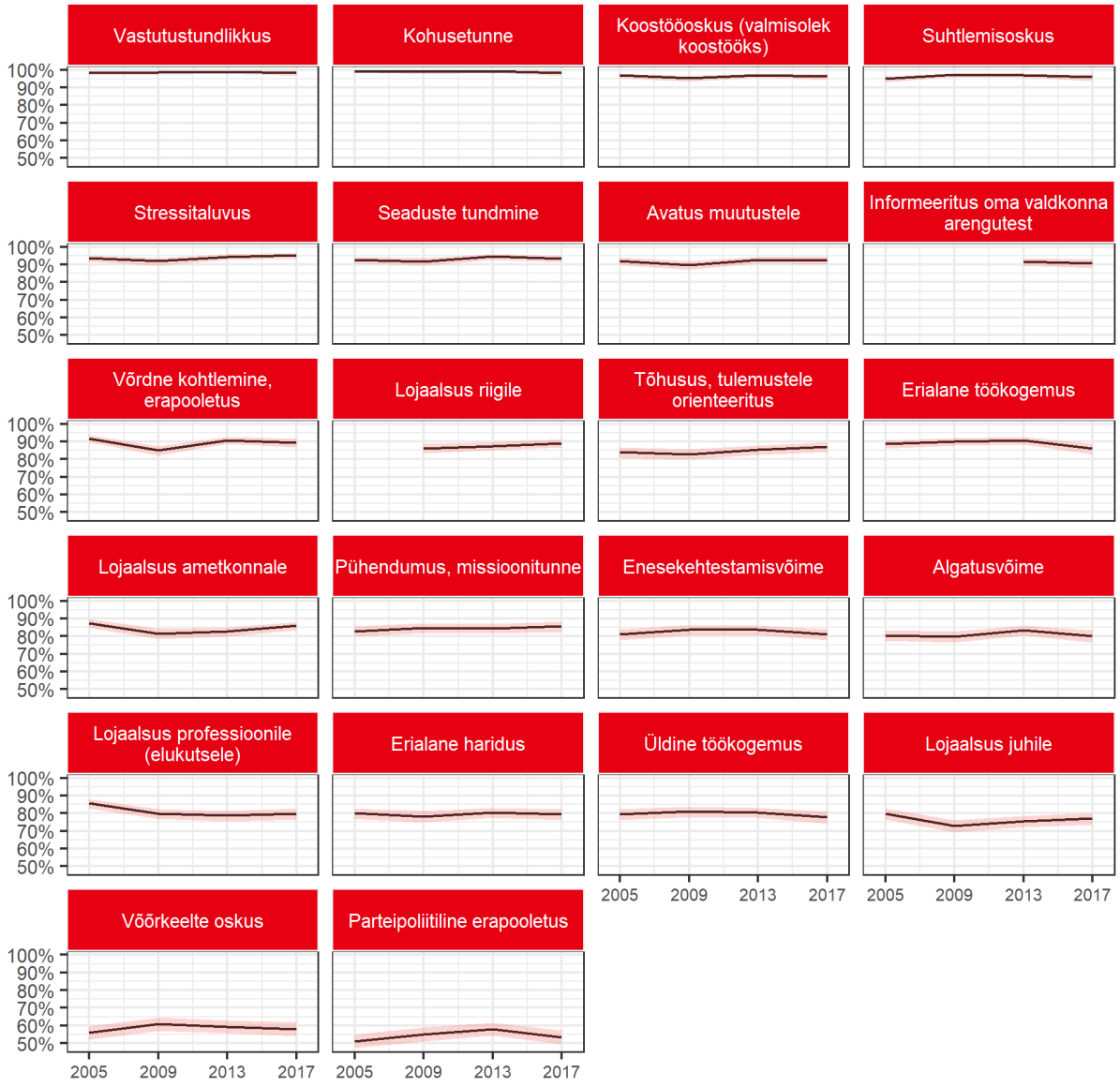
Vähem (aga siiski üle 75%) teenistujatest peab oluliseks **pühendumust** (tõhusus, tulemustele orienteeritus, pühendumus, missioonitunne), **tööalast suutlikkust** (enesekehtestamise võime, algatusvõime), **kogemust** (erialane töökogemus, erialane haridus, üldine töökogemus) ning **lojaalsust** (lojaalsus riigile, lojaalsus ametkonnale, lojaalsus professioonile, lojaalsus juhile). Kõige madalamalt hinnatud omadused (olulised ca 50-60% teenistujate arvates) on võõrkeelte oskus ja parteipoliitiline erapooletus.

Joonis 7. Tööks olulised oskused ja omadused 2017 aastal. Vastusevariantide „Küllaltki oluline“ ja „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Võrreldes 2013. aastaga olulisi muutusi tööks vajalike oskuste ja omaduste hinnangutes toimunud ei ole. Vaid erialast töökogemust hinnatakse vähem olulisena. Ka pikaajalisemas perspektiivis (alates 2005. aastast) ei ole süstemaatilisi muutusi toimunud (Joonis 8).

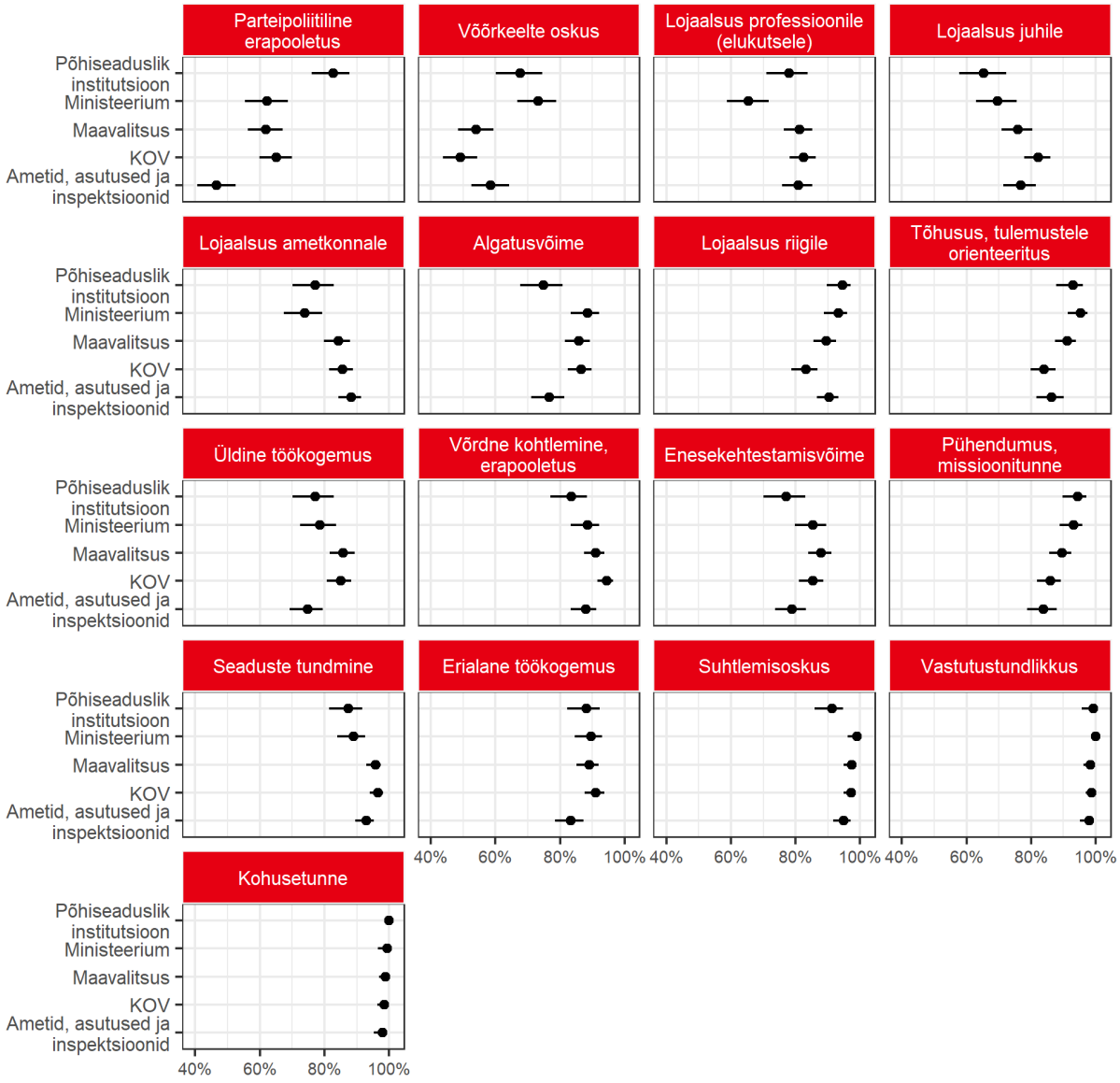
Joonis 8. Töös olulised oskused ja omadused aastate lõikes (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Küllaltki oluline“ ja „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Ametiasutuste tüüpide lõikes ilmenvad kõige suuremad erinevused hinnangutes parteipoliitilisele erapooletuse olulisusele (Joonis 9). Valdav osa (üle 80%) põhiseaduslike institutsioonide esindajatest peab seda oluliseks, samas kui ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujatest on samal arvamusel vaid veidi alla poolte. Võõrkeelte oskuse vajalikkust hinnatakse mõnevõrra rohkem ministeeriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides, kus rahvusvahelist suhtlust on tõenäoliselt enam. Ministeeriumites ja mõneti ka põhiseaduslikes institutsioonides, võrreldes teiste asutusetüüpidega, peetakse vähemoluliseks lojaalsust professioonile, ametkonnale ja juhile. Kohalike omavalitsuste teenistujate hulgas ilmneb aga võrreldes teiste asutuste esindajatega huvitav tendents: kõrgemalt hinnatakse lojaalsust juhile ja madalamalt lojaalsust riigile. **Kui oskuste/omaduste üldhierarhias** (Joonis 7) **on kõige olulisem lojaalsus riigile, edestades oluliselt lojaalsusest professioonile ja juhile, siis kohalike omavalitsuste teenistujate hulgas sellist järjestust ei esine, lojaalsus nii riigile kui juhile on võrdselt olulised**. Arvestades kohalike omavalitsuste teenistujate tugevamaid kogukondlikke sidemeid ning kogukonna huvide esiplaanile seadmise vajadust, ei ole taoline erisuse puudumine ka üllatav. Algatusvõimet peetakse olulisemaks ministeeriumites, maavalitsustes ja kohalikes omavalitsustes, kus suuremal määral tuleb iseseisvalt adresseerida erinevaid probleeme. Ka töökogemust (nii üldist kui ka erialast) väärtustatakse enam kohalikes

omavalitsustes ja vähem ametites, asutustes ja inspektsioonides. Pühendumust peetakse tähtsamaks põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites. Seaduste tundmist jällegi maavalitsustes ja kohalikes omavalitustes.

Joonis 9. Töös olulised oskused ja omadused asutusetüüpide lõikes (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Küllaltki oluline“ ja „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Ametipositsioonide lõikes eristuvad juhid (eelkõige tippjuhid) ilma alluvateta teenistujatest, kus esimestest märksa suurem osa peab erinevaid oskusi/omadusi olulisteks (suurimad erinevused ilmenvad hinnangutes enesekehtestamisvõimele, pühendumusele, tõhususele ja tulemustele orienteeritusele). Seega tõenäoliselt lähtutakse siinkohal pigem oma ametipositsiooni eeldustest, mitte avaliku teenistuse kui terviku jaoks vajalikest oskustest.

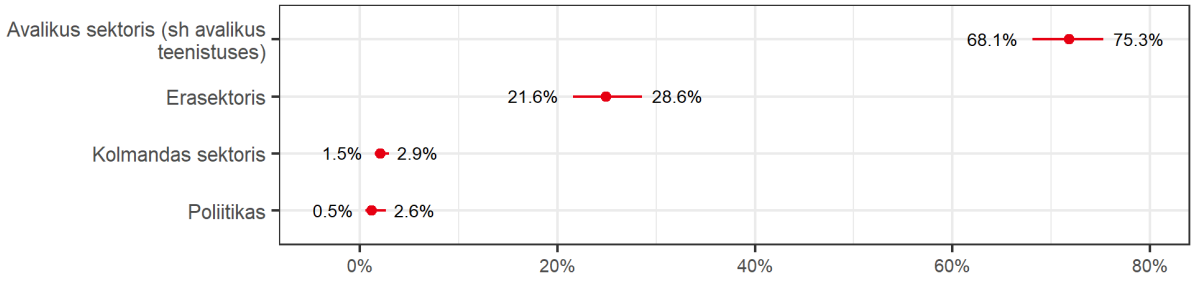
Ka **ametistaatuse lõikes eristuvad ametnikud töötajatest süstemaatiliselt kõrgemate hinnangutega erinevatele omadustele/oskustele.** Võrreldes töötajatega peab mõnevõrra enam ametnikke oluliseks enesekehtestamisvõimet, parteipoliitilist erapooletust, seaduste tundmist ning suhtlemisoskust.

Rohkem naisi peab oluliseks lojaalsust nii ametkonnale kui juhile. Ka stressitaluvus on naiste hulgas suuremal määral tähtsaks peetav omadus. Pikema staažiga teenistujatest peab suurem osa erialast töökogemust tähtsamaks.

2.3 Töömotivatsioon avalikus teenistuses

Kui teenistuja peaks uuesti töökohta valima, siis eelistaks ligi 70% avalikku sektorit ning ca 25% erasektorit (Joonis 10). Kolmanda sektori ning poliitika kasuks otsustajate hulk oleks marginaalne.

Joonis 10. Uue töökoha puhul eelistatud sektor (usaldusnivool 95%).



Teenistujad, kes jätkaksid avalikus sektoris, toovad oma eelistuse põhjustena välja valdavalt kahte liiki tegureid. Ühelt poolt **hinnatakse avalikus teenistuses kogetavat kindlustunnet ja stabiilsust ning huvitavat tööd**.

> *„Mulle sobivad tingimused, mida see pakub, sh stabiilsus (sh palk, suhteliselt selged tööülesanded ja tööaeg), turvalisus (sh sotsiaalsed garantiid), huvitav töö, väljakutsed, enesearendamisvõimalus (sh võimalus osaleda tasemeõppes), tavalisest pikem puhkus.*“

Teisalt **väärtustatakse ühiskonda panustamise ning riigi ja inimeste teenimise võimalust**.

> *„Lisaks rahalisele tasule motiveerib mind võimalus, et minu tööst võivad kasu saada ka teised kodanikud. Kui mina teen oma tööd hästi, läheb ehk ka teistel kuskil midagi paremaks.“*

> *„Mulle meeldib, et minu töö tulemustest sõltuvad laiemad protsessid - et mu töö ei ole orienteeritud kitsalt ettevõtte või kliendi huvidele, vaid et need on üldistes huvides. Mulle meeldib, et minu tööst sõltub midagi ja ma saan anda oma väikse panuse Eesti riigi käekäiku.“*

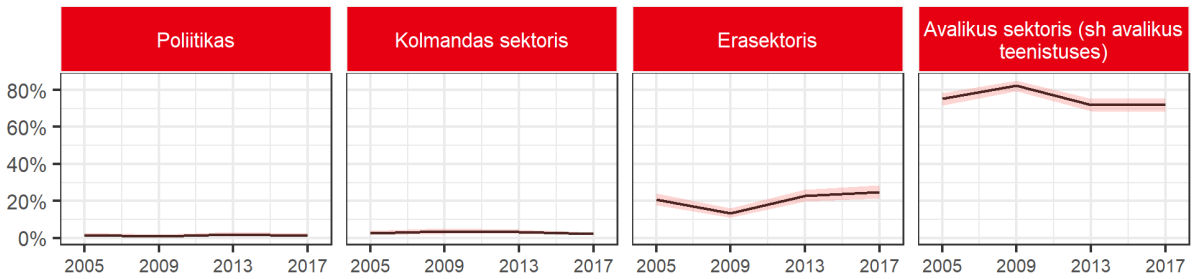
Teenistujad, kes otsustaksid pigem erasektori kasuks, toovad peamiste argumentidena välja erasektori kõrgema palgataseme, väiksema bürokraatia ning paindlikkuse.

> *„Tundub, et erasektoris on vastutus, töötulemused ja stressitaluvus adekvaatsemalt tasuga väärtustatud.“*

> *„Erasektoris on huvitavam, ollakse rohkem avatud muutustele. Kõik on paindlikum. Tähtis on tulemus, et töö oleks tehtud, mitte kellast kellani kohalolek ja tohutu paberimajandus. Samuti palgad on erasektoris paremad.“*

Võrreldes 2013. aastaga ei ole eelistustes olulisi muutusi toimunud (Joonis 11). Küll aga eristub ajalises perspektiivis 2009. aasta, mil oli oluliselt enam neid, kes oleksid jätkanud avalikus teenistuses ja vastavalt vähem neid, kes oleksid suundunud erasektorisse. Tõenäoliselt tuleb siinkohal põhjusi otsida 2009. aasta majanduslikult ebastabiilsest olukorrast, kus avaliku sektori töökohad võisid tunduda kindlamatena.

Joonis 11. Uue töökoha puhul eelistatud sektor aastate lõikes (usaldusnivool 95%).



Ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujad hulgas on võrreldes teiste asutusegruppidega oluliselt enam neid, kes eelistaksid erasektorisse siirduda. Mehed eelistaksid võrreldes naistega samuti enam erasektorit (vastavalt ca 35% ja 20%) ja vähem avalikku sektorit (vastavalt ca 63% ja 77%). Suurem hulk staažikamaid teenistujaid (staaž üle 15 aasta) jätkaksid avalikus sektoris.

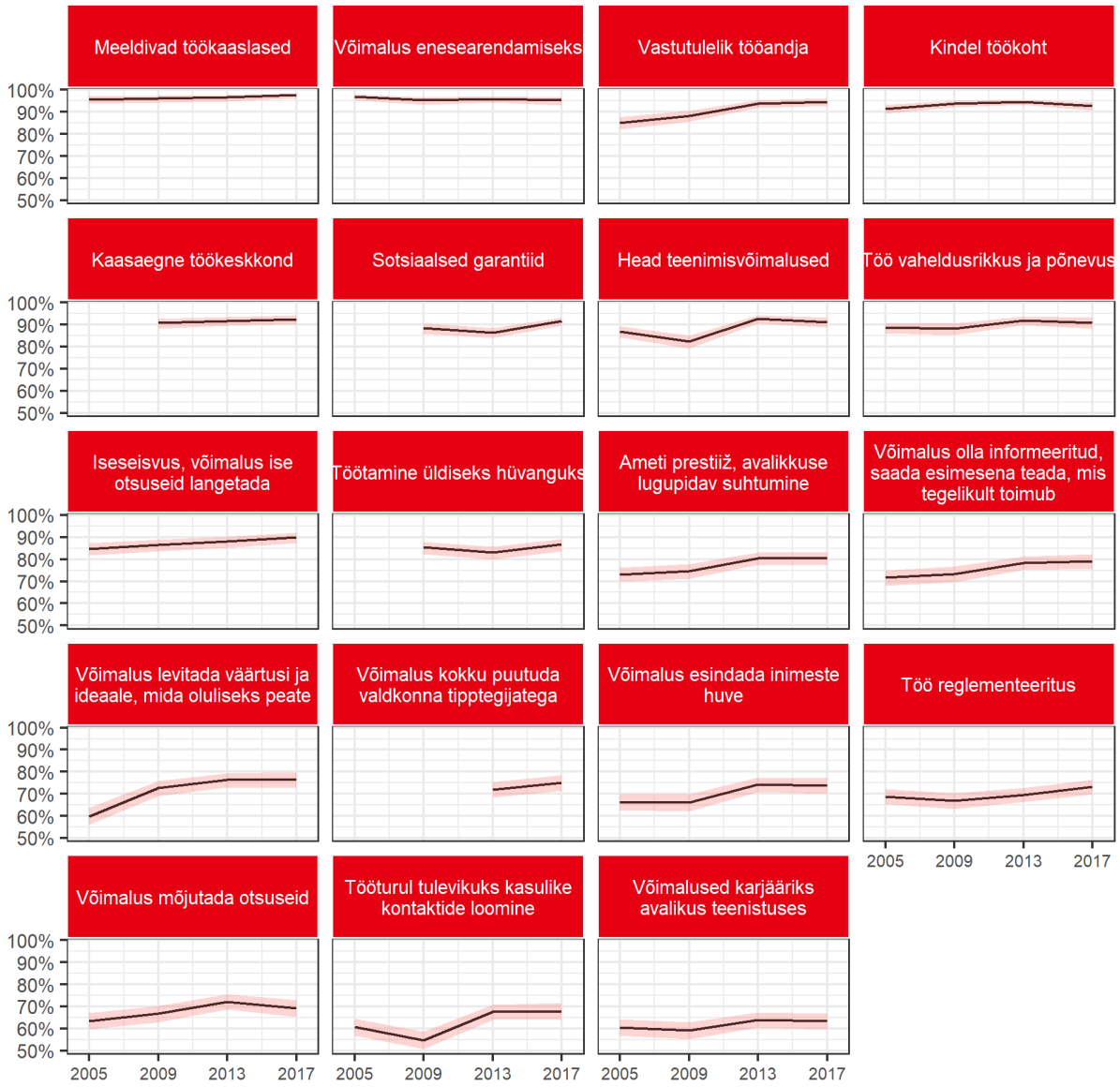
Töömotivatsiooni aluseks olevatest aspektidest (Joonis 12) peavad suurem osa teenistujaid (üle 90%) oma töö juures küllaltki oluliseks või väga oluliseks tegureid, mis seostuvad **meeldiva töökeskkonnaga** (meeldivad töökaaslased, kaasaegne töökeskkond, vastutulelik tööandja), **majandusliku stabiilsusega** (kindel töökoht, sotsiaalsed garantiid, head teenimisvõimalused) ning **huvitava ja arenguvõimalusi pakkuva tööga** (võimalus enesearendamiseks, töö vaheldusrikkus ja põnevus, iseseisvus, võimalus ise otsuseid langetada).

Joonis 12. Hinnang töömotivatsiooni kujundavate tegurite olulisusele. Vastusevariantide „Küllaltki oluline" ja „Väga oluline" osakaal (usaldusnivool 95%).

Üldhinnangutes mõnevõrra vähemate, kuid siiski enam kui 2/3 poolt, nähakse olulisena **ametniku professionaalsest ja sotsiaalsest staatusest lähtuvaid** (töötamine üldiseks hüvanguks, ameti prestiiž, avalikkuse lugupidav suhtumine, võimalus levitada olulisi väärtusi ja ideaale, võimalus esindada inimeste huve, võimalus mõjutada otsuseid) **ning karjääriga seonduvaid tegureid** (tööturul tulevikuks kasulike kontaktide loomine, võimalused karjääriks avalikus teenistuses).

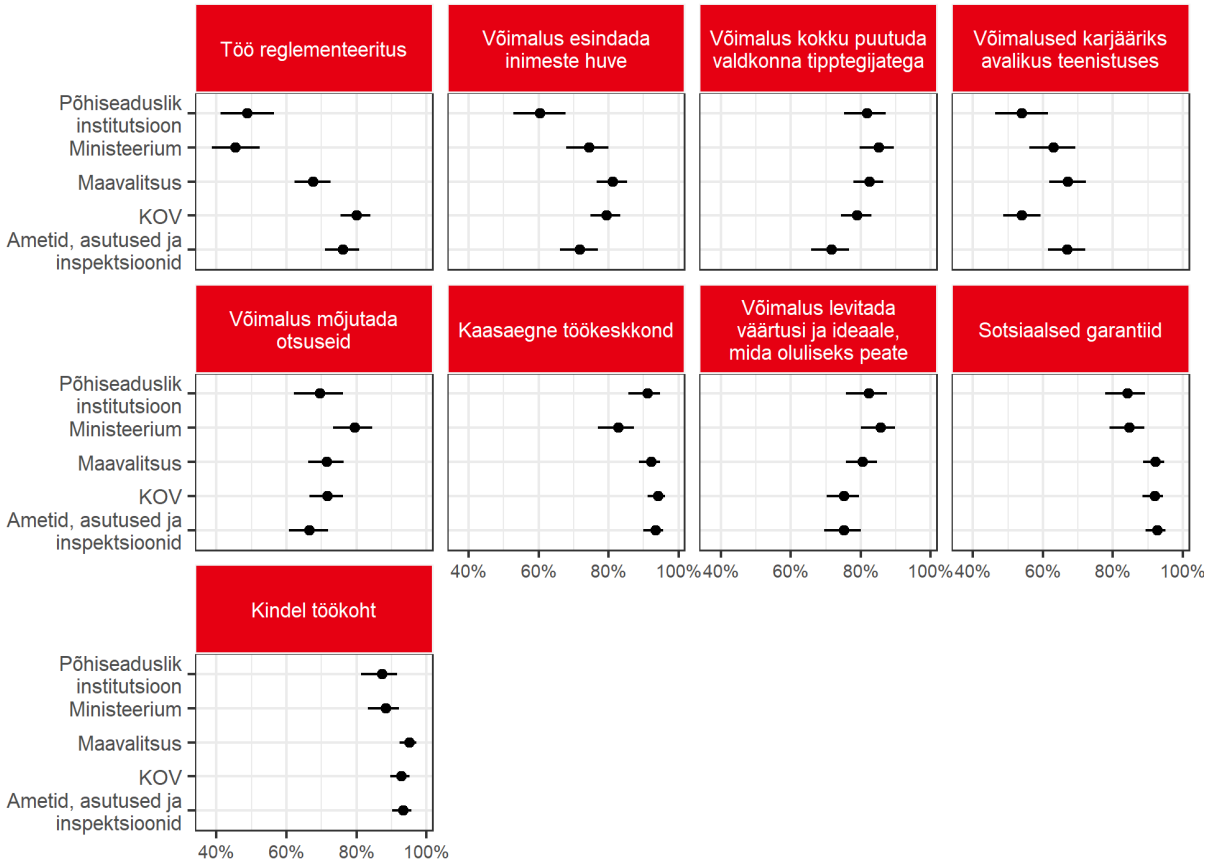
Võrreldes 2013. aastaga on teenistujate jaoks tõusnud sotsiaalsete garantiide olulisus, muude aspektide osas nelja aastaga olulisi erinevusi ei ilmne (Joonis 13). Pikema ajaperspektiivi raames on aastatega olulisemaks muutunud tööandja vastutulelikkus, teenimisvõimalused ning kasulike kontaktide loomise võimalus, aga ka ametnikustaatusega kaasakäiv prestiiž, informeeritus ja väärtuste/ideaalide levitamise ning inimeste huvide esindamise võimalus.

Joonis 13. Hinnang töömotivatsiooni kujundavate tegurite olulisusele aastate lõikes. Vastusevariantide „Küllaltki oluline“ ja „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Inimeste huvide esindamine on arusaadavalt tähtsam kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes (Joonis 14), kus kontaktid kodanikega on otsesemad. Võrreldes ametite, asutuste ja inspektsioonidega tajutakse valdkonna tipptegijatega koostöö võimalust ministeeriumites olulisemana. Karjääri tegemise võimalus on ametite, asutuste ja inspektsioonide, ja samuti maavalitsuste teenistujatele tähtsam kui kohalikes omavalitsustes. Ministeeriumite ja mõningal määral ka põhiseaduslike institutsioonide teenistujatele on võrreldes teiste asutuste esindajatega vähemal määral olulised sotsiaalsed garantiid, kindel töökoht, kaasaegne töökeskkond ning töö reglementeeritus, samas olulisem jällegi otsuste mõjutamise ja väärtuste levitamise võimalus. Seega **kohalike omavalitsuste, maavalitsuste, aga ka ametite, asutuste ja inspektsioonide esindajad peavad mõnevõrra olulisemaks töökeskkonna ja majandusliku stabiilsusega seonduvaid tegureid, ministeeriumite esindajad jällegi ametniku professionaalsest ja sotsiaalsest staatusest lähtuvaid tegureid.**

Joonis 14. Hinnangud töömotivatsiooni kujundavate tegurite olulisusele asutusetüüpide lõikes (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Küllaltki oluline“ ja „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Nooremad teenistujad (nii vanuse kui avaliku teenistuse staaži lõikes) eristuvad eelkõige kõrgemate hinnangutega karjääriga seonduvatele teguritele. Ligi 90% alla 30-aastastest peab oluliseks avalikus teenistuses loodavaid kontakte, võimalusi karjääriks ning kokkupuudet valdkonna tipptegijatega. Kõige vanem vanusegrupp (üle 60 aastased) peavad noorematest vähemoluliseks iseseisvust ja võimalust iseseisvalt otsuseid langetada.

Ametnikud, võrreldes töötajatega, peavad suuremal määral oluliseks võimalust mõjutada otsuseid ning levitada väärtusi ja ideaale.

Tippjuhid ja keskastme juhid peavad ilma alluvateta töötajatest olulisemaks otsuste mõjutamise võimalust, informeeritust ja iseseisvust ning vähemolulisemaks kindla töökoha olemasolu. Ka väärtuste ja ideaalide levitamise ning inimeste huvide esindamise võimalus on juhtidele olulisem kui tavaametnikele ja -töötajatele.

Naistele on võrreldes meestega olulisemad töökeskkonna ja stabiilsusega seonduvad tegurid nagu töö reglementeeritus, sotsiaalsed garantiid, vastutulelik tööandja ning kaasaegne töökeskkond.

Kui võrrelda töömotivatsiooni tegurite hinnanguid teenistujatel, kes näevad oma järgmise potentsiaalse töökohana avalikku sektorit, nendega, kes eelistaksid erasektorit (Joonis 10)**, kerkivad esile peamiselt majandusliku stabiilsuse hindamise ja ametniku staatusega seonduvad aspektid**. Avaliku sektori eelistajad hindavad enamal määral kindlat töökohta, sotsiaalseid garantiisid, aga ka töötamist üldiseks hüvanguks ning ameti prestiiži.

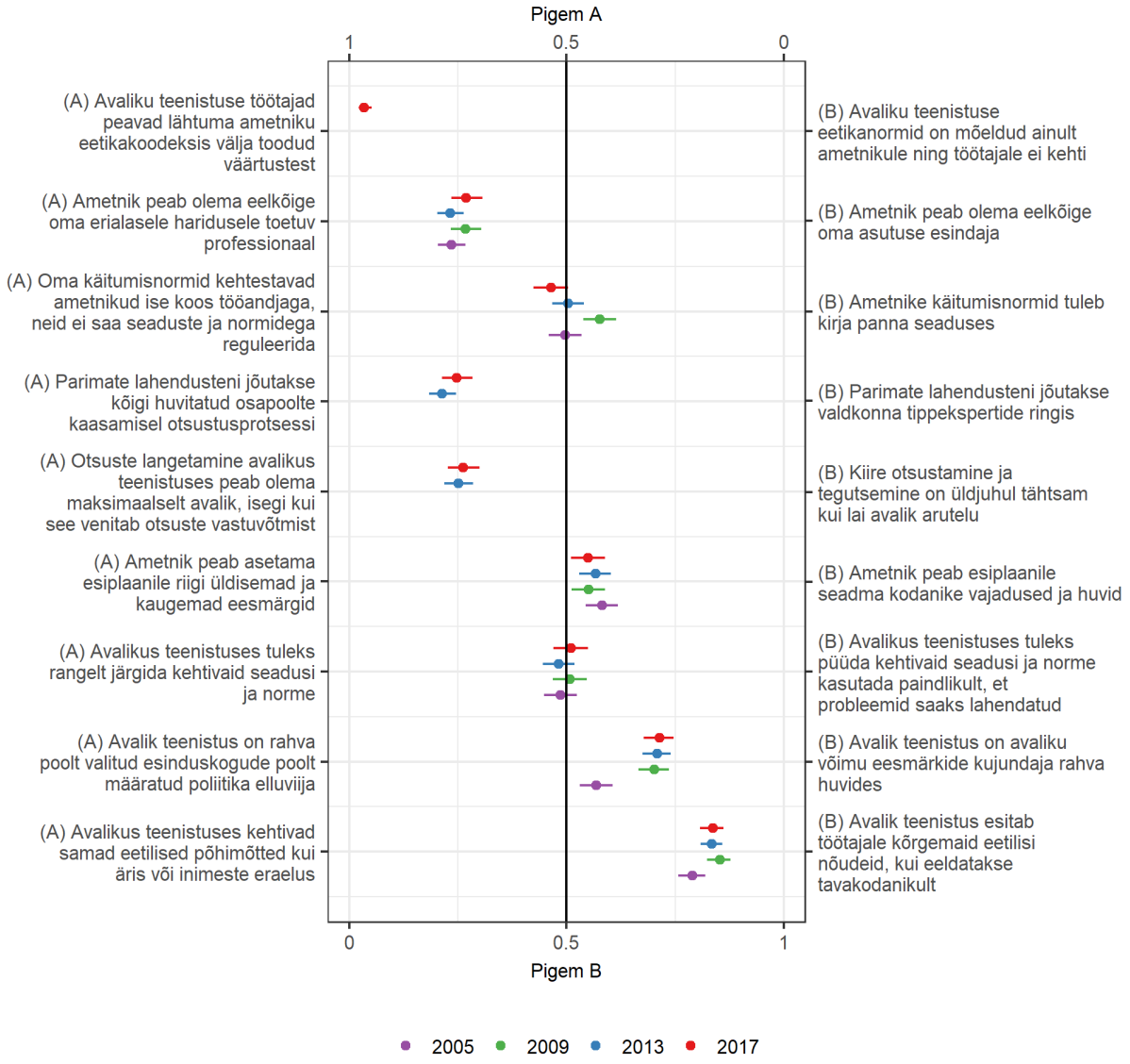
3 Avaliku teenistuse väärtused

3.1 Avalike teenistujate eetilised positsioonid

Eetilised printsiibid ja väärtused, millest teenistujad oma töös lähtuvad, sõltuvad otseselt sellest, kuidas iseenda kui ametniku rolli ning avalikku teenistust kui sellist tajutakse ja mida sealjuures oluliseks peetakse. Siinkohal ei saa vastandlikke seisukohtade hindamisel lähtuda vaid üheperspektiivsest hea/halb skaalast. Näiteks võivad riigi pikaajalised ja laiemad strateegilised eesmärgid olla vastuolus konkreetsete kodanike spetsiifilise hetkehuvide või -vajadustega. Just taoliste, üheselt määratlematute eetiliste dilemmade lahendamistega kujundavad teenistujad oma igapäevatöös ja -otsustes avaliku teenistuse eetilise positsiooni.

Teenistujad on küllaltki üheselt veendunud, et ametniku eetikakoodeksis toodud väärtused kehtivad kõigile avalikus teenistuses töötavatele inimestele, olenemata nende ametniku- või töötajastaatusest (Joonis 15).

Joonis 15. Avalike teenistujate eetilised positsioonid (usaldusnivool 95%).



Samuti **peab valdav osa teenistujatest avalikus sektoris kehtivaid eetilisi nõudeid kõrgemaks neist, mida eeldatakse erasektori töötajalt**. Seega tajuvad teenistujad küllaltki selgelt oma ametist

tulenevat erilist positsiooni ning sellest johtuvat kõrgendatud vastutust avaliku sektori tööga kaasnevate eetiliste tõekspidamiste suhtes. Siinkohal ei eristu töötajate ja ametnike arvamuste osakaalud[11].

Teenistujat nähakse pigem erialase professionaalina, kui pelgalt ametiasutuse esindajana. Seega **seatakse ametniku isiklik vastutus avalikkuse teenimisel kõrgemale kitsalt ametist või seadustest tulenevatest kohustustest**. Ametnikku ei nähta kui passiivset ametikohustuste täitjat või ametkondlike otsuste elluviijat, vaid kui kompetentset lahenduste leidjat.

Küllaltki selgelt **peetakse avaliku teenistuse otsustusportsesside juures oluliseks kõikide osapoolte kaasamist**, mitte ainult kitsa ekspertide ringi kompetentsile toetumist. Mõnevõrra enam on sellel positsioonil olevaid teenistujaid kohalikes omavalitsustes ning maavalitsustes, ehk asutustes, kus kokkupuude kodanikega on otsesem ja tihedam ning seeläbi kaasamise vajalikkuse tunnetamine ilmsem, ning mõnevõrra vähem põhiseaduslikes institutsioonides, ministeeriumites ning ametites, asutustes ja inspektsioonides, kus pigem tuleb tegeleda spetsiifilisemate või abstraktsemate probleemidega (Joonis 16). Tippjuhtide seas on võrreldes teiste teenistujatega kaasamise olulisuses veendunuid rohkem. Naised, võrreldes meestega, peavad kaasamist samuti olulisemaks.

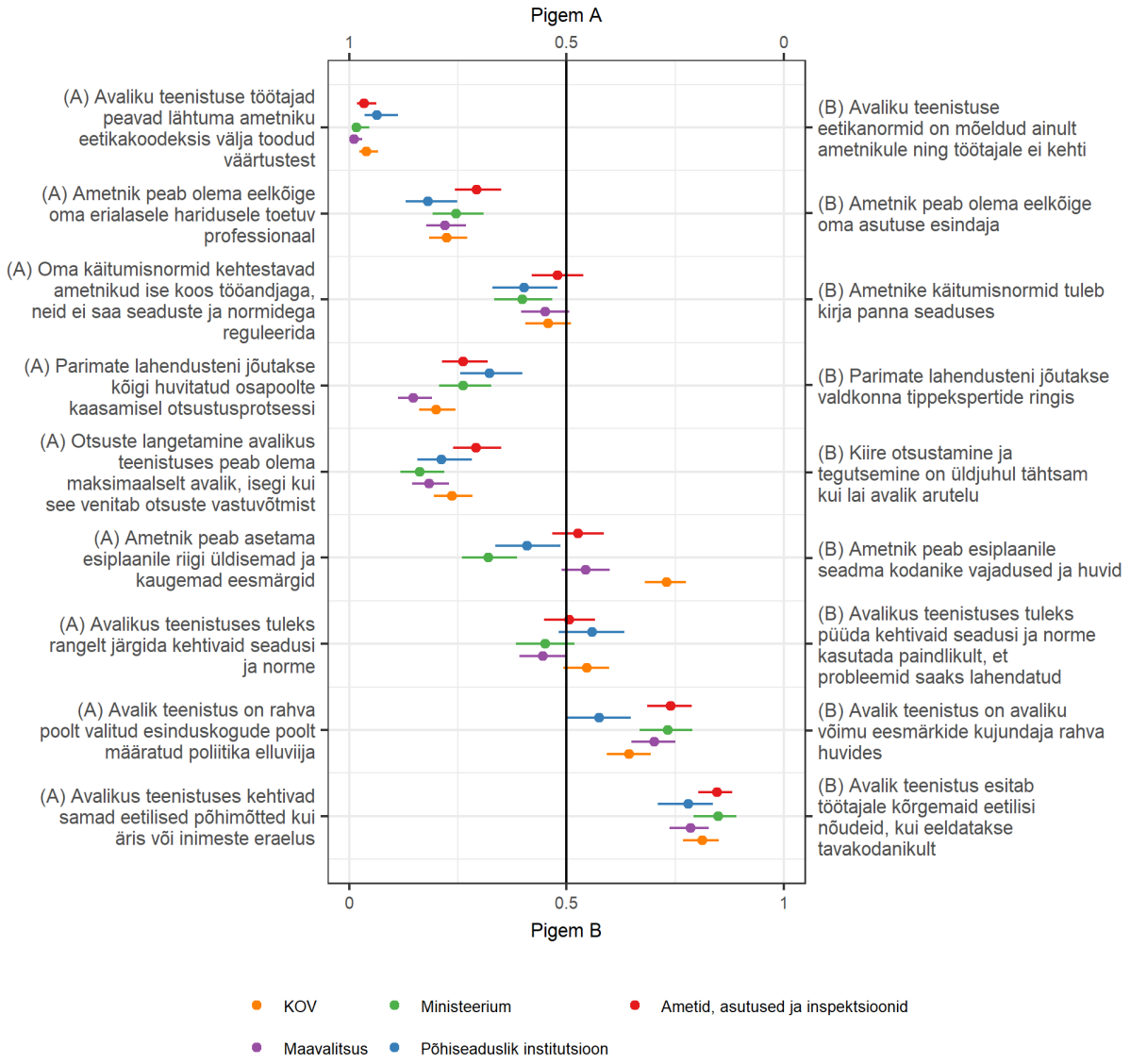
Võimalikult laiapinnalist ja avatud otsustusprotsessi peetakse eelistatuks ka juhul, kui sellega kaasneb ajaline viivitus. Siinkohal eristuvad ministeeriumid ja maavalitused, kus enam teenistujaid peab oluliseks avatust ning ametid, asutused ja inspektsioonid, kus natukene rohkem on neid, kes seaksid esiplaanile kiire otsustamise ja tegutsemise vajaduse. Arvestades asjaolu, et väga suur osa ametite, asutuste ja inspektsioonide esindajatest tegelevad inimeste igapäevaprobleemide ja konkreetsete murede lahendamisega, mis eeldavad tihti kiiret ja operatiivset tegutsemist ning ei ole samas seotud laiapinnalise avaliku huviga, on taoline eristus mõistetav.

Avalikku teenistust võib näha kahelt positsioonilt: kui riigi või kohaliku omavalitsuse poolt vastu võetud otsuste passiivset elluviijat, või kui rahva huvidest ja tahtest lähtuvate eesmärkide vahendajat poliitiliste otsuste kujundamisesse. **Valdav osa teenistujatest tunnetavad ennast pigem rahva huvides tegutsejatena**. Taoline seisukoht on mõnevõrra vähem esindatud põhiseaduslike institutsioonide esindajate ja suurema staažiga (üle 15 aasta) teenistujate hulgas. Samas, hinnates vastandustena riigi pikaajalisemaid eesmärke ühelt poolt ja kodanike vajadusi ning huve teiselt poolt, on teenistujad oma eelistustes praktiliselt võrdselt polariseerunud (mõnevõrra rohkem on siiski neid, kes seaksid esiplaanile kodanike otsesed huvid). Antud küsimuses eristuvad teenistujate hoiakuid küllaltki olulisel määral asutusetüüpide lõikes. **Kohalikes omavalitsustes on enam teenistujaid, kes seaksid esiplaanile kodanike huvid, põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites jällegi enam neid kes peavad õigemaks lähtuda riigi pikaajalistest strateegiatest.** Arvestades antud asutuste töö iseloomu, on taoline eristus ka loomulik. Kohalike omavalitsuste esindajad puutuvadki suuremal määral kokku esmatasandi probleemidega, ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide esindajad peavad aga lähtuma „laiemast pildist“ ja pikaajalisemast perspektiivist.

Küsimuses, kas tuleks rangelt järgida seadusi ja ettekirjutatud norme või suhtuda neisse pigem paindlikult ja seada esiplaanile probleemide konstruktiivne lahendamine, puudub ühtne seiskoht. Taoline ambivalentsus valitseb nii üldises plaanis kui ka konkreetselt ametnikueetikat puudutavates küsimustes.

[11] Kuigi eetikakoodeks kehtib ATS järgi ainult ametnikele, soovitab eetikanõukogu koodeksist juhinduda ka ametiasutuste töötajatel

Joonis 16. Erinevused avalike teenistujate eetilistes positsioonides asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused) (usaldusnivool 95%).

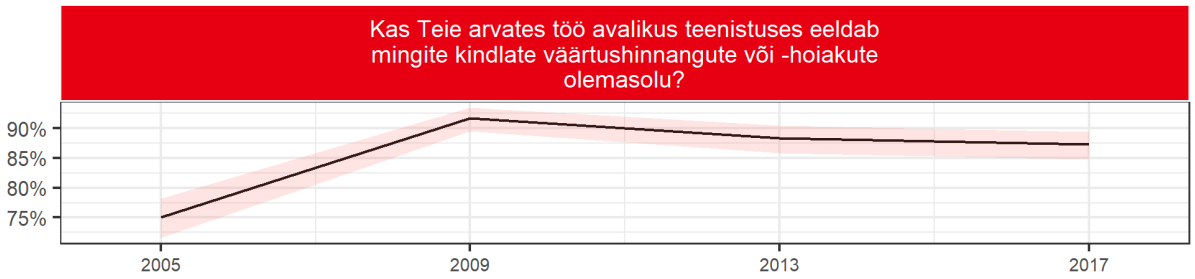


Alates 2009. aastast ei ole teenistujate eetilistes positsioonides märkimisväärseid nihkeid toimunud (Joonis 15). Vaid hinnang eetiliste normide täpse määratlemise vajadusele on aastate lõikes muutunud suuremat määratlusvabadust toetavaks. Võrreldes hilisemate aastatega nähti 2005. aastal avalikku teenistust suuremal määral poliitikate elluviijana ja vähemal määral rahva huvide esindajana, samuti hinnati teenistujatele esitatavaid eetilisi nõudeid mõnevõrra madalamalt. Samas, alates 2009. aastast on hinnangute osakaalud antud seisukohtadele püsinud muutumatutena, seega võib järeldada, et üldjoontes on avaliku teenistuse enesekuvand ja põhimõtted, millest teenistujad oma töös ning enda rolli määratlemisel lähtuvad, küllaltki püsivad. Samal ajal ei ole need mitte iga küsimuse puhul väga selgelt välja kujunenud. Seega siinkohal tasuks tähelepanu pöörata just vastandlikele hoiakutele, kus selget eelistust ei ilmnenud. Eelkõige küsimustele, kas teenistuja peaks järgima täpselt ettekirjutatud norme või pigem üritama probleeme võimalikult paindlikult (kuid siiski normide piires) lahendada ning kas ametniku käitumisnormid tuleks kirja panna seadusesse. Nendes kohtades ei eristunud selgelt ükski analüüsitav grupp, seega taoline kindla seisukoha puudumine on omane kogu avalikule teenistusele. Ka kodanike vajaduste ja huvide vastanduses riigi pikaajaliste eesmärkidega ei ilmnenud selget eelistust, kuid seda saab, nagu juba eelpool mainitud, seletada erinevate asutuste teenistujate tööülesannetest lähtuvate eripäradega.

3.2 Avalike teenistujate väärtushoiakud

Ligi 87% kõikidest avalikest teenistujatest on arvamusel, et nende amet eeldab kindlate väärtushoiakute olemasolu (Joonis 17). Võrreldes 2009. aastaga on taolisel seisukohal olijate arv mõnevõrra langenud, samas võrreldes 2005. aastaga (mil kindlate väärtushoiakute olemasolus oli veendunud vaid 75% teenistujatest), on sellisel arvamusel märkimisväärselt enam teenistujaid.

Joonis 17. Kas töö avalikus teenistuses eeldab kindlate väärtushoiakute olemasolu?



Vastates küsimusele, millised need avaliku teenistuse väärtushoiakud olema peaks, mainisid teenistujad kõige enam väärtusi, mis seostuvad aususe, õigluse, seadusekuulekuse ja erapooletusega.

> *„Avalik teenistuja peab olema aus ja seadusekuulelik, erapooletu, tegutsema kõige pealt avalikes huvides, püüdlema professionaalsuse poole.“*

> *„Eeskätt peab avalik teenistuja mõistma, et ta pakub ühiskonnas tugiteenust ning ta on kutsutud ja seatud tagama seda, et avalikult reguleeritavad protsessid ühiskonnas toimuksid õiguspäraselt ja õiglaselt.“*

Väga oluliseks peetakse ka väärtusi, mis seostuvad rahva ja üldsuse huvidest lähtumisega. Avalikku teenistust tajutakse eelkõige kui inimeste teenimist, mitte pelgalt ametikohustustest tulenevate ülesannete täitmist või poliitiliste otsuste jõustamist.

> *„Arusaam, et seda tööd tehakse inimeste jaoks, mitte ei pea inimesed püüdma ennast meie jaoks kohandada. Väärtus on teenida inimesi.“*

> *„Eelduseks on erapooletus ning läbipaistvus ning inimesest hoolimine. Kindlasti ka asjatundlikkus ning soov leida võimalusi inimeste abistamiseks ka siis, kui esmapilgul tundub, et abistada ei ole võimalik.“*

> *„Erapooletus otsuste tegemisel, ühiskonna üldistes huvidest lähtumine (vs. isiklikud huvid), avatus ja tolerantsus erinevate inimeste suhtes.“*

> *„Orienteeritus avalikule huvile ja sisemine soov ühiskonda panustada sõltumata töötingimustest. Arusaamine, et nii kolleegide kui väliste partneritega suhtlemisel tuleb lähtuda avalikust huvist. Enesedistsipliin kohelda erinevaid huvipooli võrdselt ja erapooletult ja isiklikke emotsioone kõrvale jättes. Julgus mõista, et kliendiks on kodanikud, mitte poliitilised juhid.“*

Selgelt tunnetatakse avalikule teenistusele kehtivaid kõrgemaid eetilisi norme ja selle eripärast staatust demokraatliku ühiskonna toimimise tagajana, aga samal ajal ka moraalse eeskujuna.

> *„Tegemist on erilise teenistuskultuuriga, mida pole võimalik seletada. See on segu teatud kompetentsidest, missioonitundest ja ühiskonna teenimisest, mis lähtuvad selgetest väärtustest, mis on suunatud parimate ja optimaalsemat läbipaistvate teenuste ja tegevuste osutamisest ühiskonnale.“*

> *„Sul peab olema soov teenida triiki ja selle kodanikke, teadmine, et Sulle makstakse maksumaksja raha eest ning su töö peab olema läbipaistav ja aus ning hoiduma raiskamisest ning olema igati eeskujulik. Avalikus sektoris töötajad on omamoodi eeskujuks kodanikele nagu*

juhid organisatsiooni liikmetele. Kui juht on aus ja eeskujulik, järgib ka töötajaskond neid põhimõtteid suuresti.“

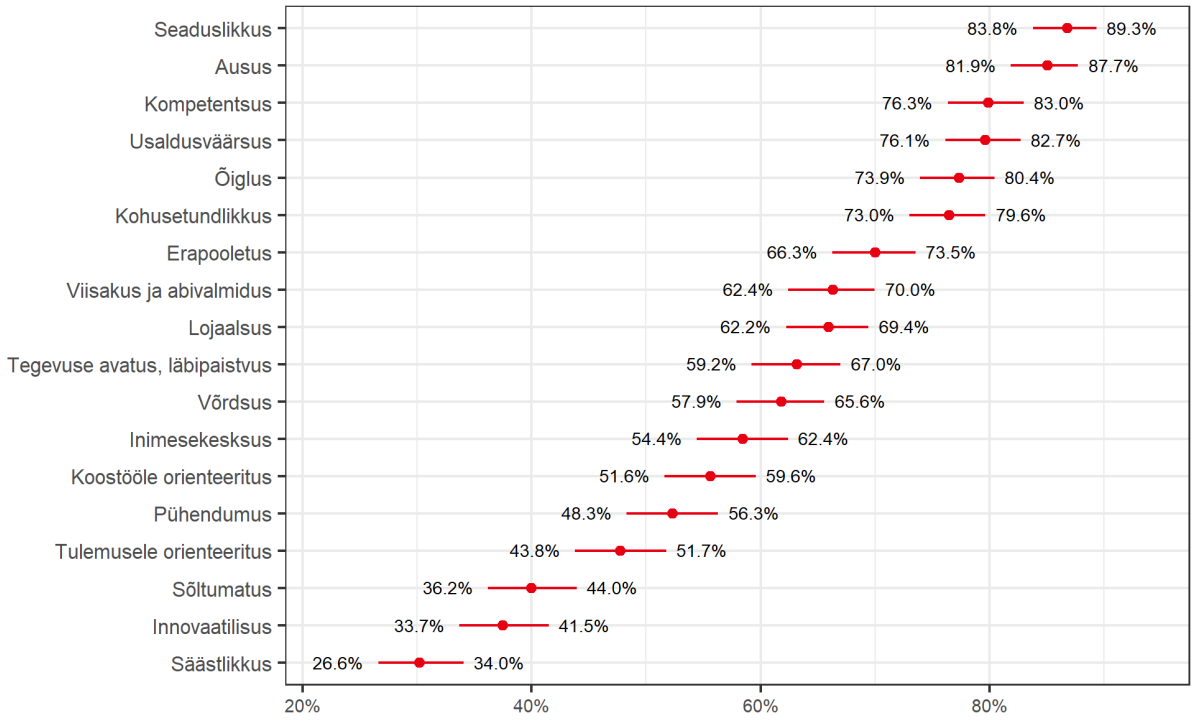
Samas tunnistatakse, et avalikus teenistuses olulised väärtused peaksid olema üldkehtivad ka ühiskonnas tervikuna.

„Ametniku eetika põhimõtteid tuleb meeles pidada ja rakendada igal pool. Kui need ei ole vastuolus sina tavapärase käitumisega, siis polegi probleemi.“

„Kõik väärtushinnangud ja -hoiakud, mida me reeglina peame avaliku teenistusele (ainu)omaseks on täpselt sama tähtsad ka ühes nö korraliku filosoofia ja traditsioonidega erasektori ettevõttes.“

Eetilised printsiid ja nende aluseks olevad põhiväärtused, millest teenistuja oma töös ja tegevuses lähtuma peaks, on kokku lepitud ametniku eetikakoodeksis[12]. Koodeksi järgi on avaliku teenistuse peamisteks väärtusteks: seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväärus, asjatundlikkus, erapooletus ning avatus ja koostöö. Hinnangutes neile tuumväärtustele peavad teenistujad olulisimaks **seaduslikkust** (väga oluline ligi 85% teenistujate arvates), millele järgnevad **asjatundlikkus** (väga oluline ligi 80%-le teenistujatest), **usaldusväärsus** (väga oluline ligi 80% teenistujate arvates), **erapooletus** (väga oluline ca 70% teenistujate jaoks), **avatus ja koostöö** (tegevuse avatust peab väga oluliseks ca 63% ja koostööle orienteeritust ca 55% teenistujatest) ning **inimesekesksus** (peab väga oluliseks ligi 58% teenistujatest). Siinkohal tuleb arvestada, et eetikakoodeksis välja toodud väärtused on määratud tähistama märksa laiemat tähendusvälja kui konkreetsed terminid seda väljendavad. Nii koondab näiteks inimesekesksus vastutustundlikkust, viisakust, abivalmidust, hoolikust ja kohusetundlikkust. Seega tuleb teenistujate väärtushoiakute ja nende eetikakoodeksile vastavuse hindamisel lähtuda pigem üldisest väärtushierarhiast (Joonis 18).

Joonis 18. Avalikus teenistuses olulised väärtused 2017 aastal. Vastusevariandi „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



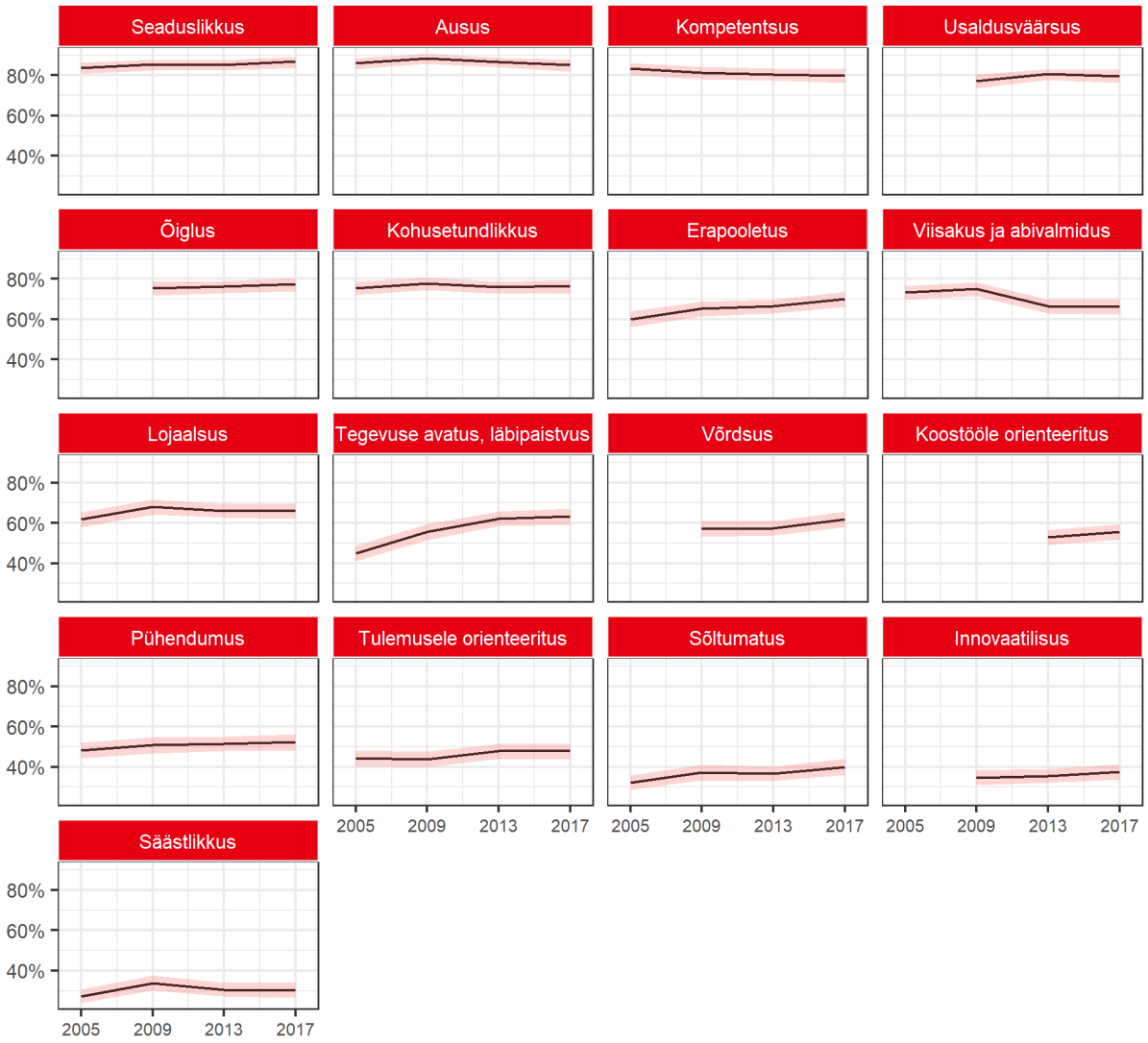
Avalikus teenistuses oluliste väärtuste hierarhia eesotsas prevaleerivad ka üldises ühiskondlikus moraalitunnetuses olulised väärtused nagu **seaduslikkus ja ausus** (mõlemaid peab väga oluliseks ligi 85% teenistujatest).

[12] Ametniku eetikakoodeks (11.03.2015). http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046

Vähem, kuid siiski valdav osa teenistujatest (75-80%), peab väga oluliseks kompetentsust, usaldusväärsust, õiglust ja kohusetundlikkust, ehk **väärtusi, mis seosutvad otseselt ametniku teenistuskohustuste täitmise kvaliteediga**. Pingereas järgmisena esinevad väärtused, mida peavad väga oluliseks ca 50-70% teenistujatest, on erapooletus, viisakus ja abivalmidus, lojaalsus, tegevuse avatus ja läbipaistvus, võrdsus, inimesekesksust, koostööle orienteeritus ja pühendumus. Ka siin on tegemist küllaltki ametnikuspetsiifiliste, kuid eelnevatega võrreldes mõnevõrra laiemalt määratletavate väärtustega. Kõige madalamalt hinnatud (kuid siiski 30-50% teenistujate poolt väga oluliseks peetavad) väärtusteks on tulemustele orienteeritus, sõltumatus, innovaatilisus ja säästlikkus.

Aastate lõikes enamike väärtushinnangute osas kardinaalseid muutusi toimunud ei ole (Joonis 19). Siiski **on aja jooksul tõusnud teenistujate osakaal, kes peavad väga oluliseks erapooletust, tegevuste avatust ning läbipaistvust ja teenistuja sõltumatust.** Võrreldes 2005. ja 2009. aastaga on mõnevõrra vähenenud teenistujate hulk, kes arvavad, et viisakus ja abivalmidus on avalikus teenistuses väga olulised väärtused.

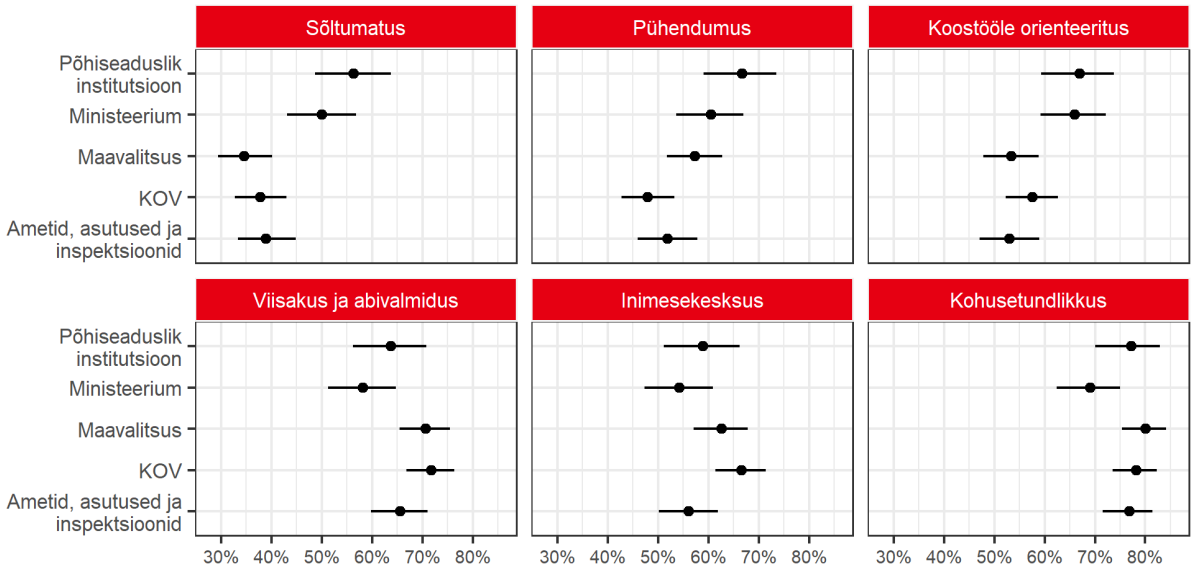
Joonis 19. Avalikus teenistuses olulised väärtused aastate lõikes. Vastusevariandi „Väga oluline“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Ametniku eetikakoodeksis esile toodud kuuest tuumväärtustest kolm (seaduslikkus, asjatundlikkus, usaldusväärsus) on suurema osa teenistujate jaoks väga olulised. Mõnevõrra ebakindlam on olukord erapooletuse, avatuse ja koostöövalmiduse ning inimesekesksuse väärtustamisega. Samas, nagu eelneva analüüsi (Joonis 15) põhjal selgus, on hinnangud ka antud väärtustele (võrreldes neile vastanduvate hoiakutega) pigem positiivsed ning aastate lõikes tõusva trendiga (Joonis 19).

Asutusetüüpide lõikes eristuvad väärtushinnangutes kõige enam ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujad, kes hindavad kõrgemalt sõltumatust, pühendumust ja koostööle orienteeritust (Joonis 20). Viisakus ja abivalmidus on võrreldes ministeeriumi teenistujatega olulisem enamatele kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajatele, seega teenistujatele, kelle igapäevatöös on rohkem kodanikega suhtlemist. Samast kaalutlusest lähtuvalt on mõistetav ka inimesekesksuse kõrgem väärtustamine omavalitsuste teenistujate seas (võrreldes ministeeriumitega).

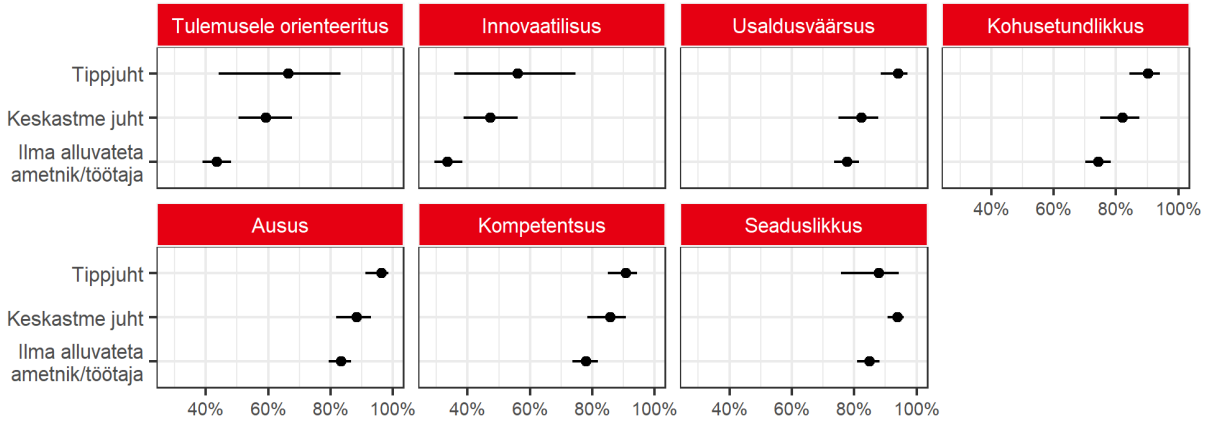
Joonis 20. Avalikus teenistuses olulised väärtused asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariandi „Väga oluline" osakaal (usaldusnivool 95%).



Ametistaatuse lõikes erinevad ametnikud ja töötajad vaid hinnangutes pühendumuse olulisusele (ametnikest peab seda väga oluliseks ca 55%, töötajatest ca 40%).

Võrreldes väärtushinnanguid ametipositsioonide lõikes (Joonis 21), eristuvad eelkõige tippjuhid ja keskastme juhid ilma alluvateta töötajatest, kus esimeste hulgas on süstemaatiliselt enam neid, kes nii tulemustele orienteeritust, innovaatilisust, usaldusväärsust, kohusetundlikkust, ausust kui ka kompetentsust kõrgemalt hindava. Seaduslikkus on aga olulisem keskastme juhtidele.

Joonis 21. Avalikus teenistuses olulised väärtused ametipositsioonide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariandi „Väga oluline" osakaal (usaldusnivool 95%).



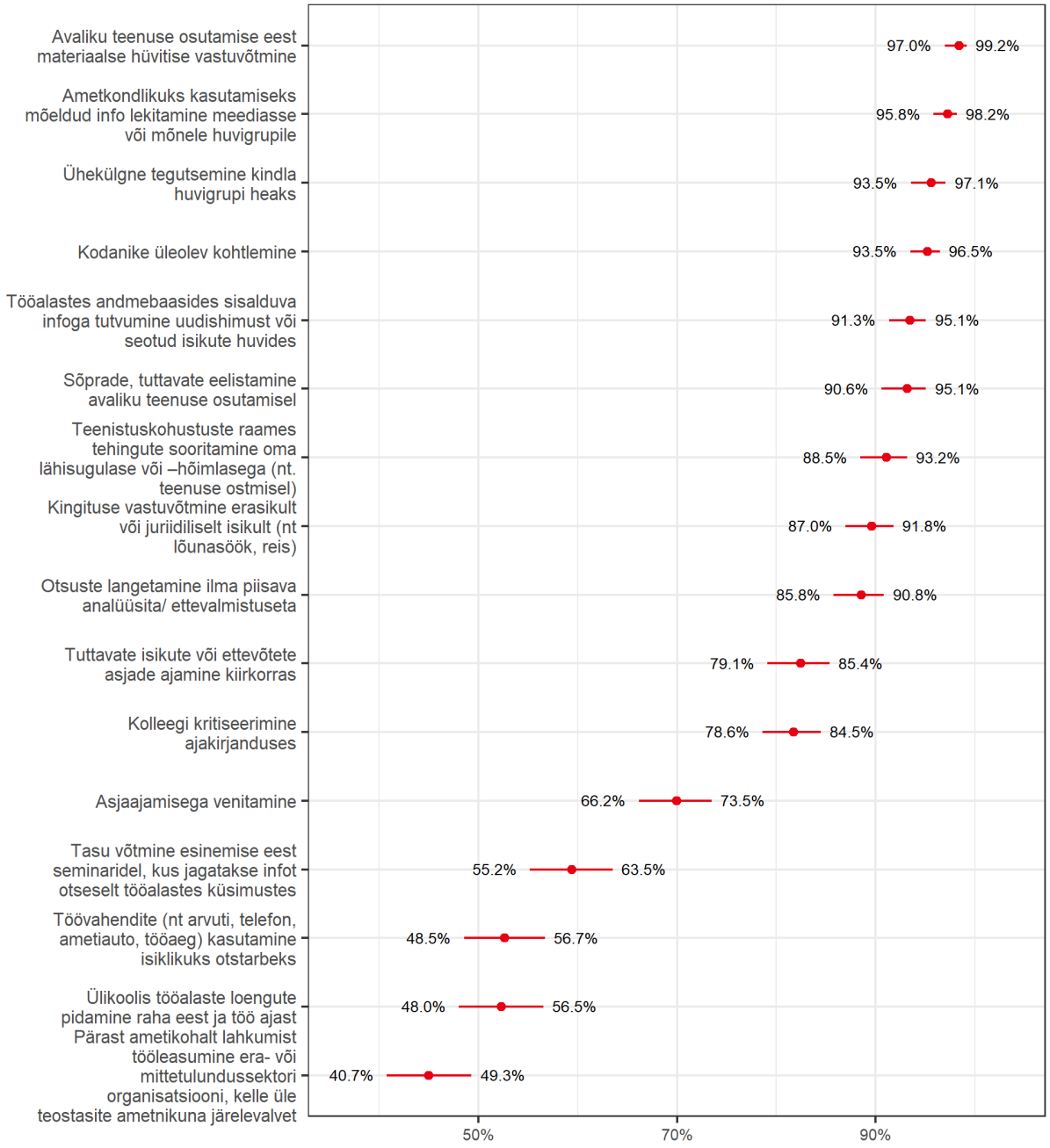
Ka naised hindavad süstemaatiliselt erinevaid väärtusi kõrgemalt. Enam naisi peab meestest olulisemaks lojaalsust, viisakust ja abivalmidust, kompetentsust, kohusetundlikkust, koostööd, õiglust ning ausust.

4 Avaliku teenistuse eetika

4.1 Hoiakud ebaeetilise käitumise suhtes

Teenistujate hinnangutes erinevate normide rikkumise tõsidusele moodustus küllaltki selge rikkumiste raskusastete hierarhia (Joonis 22).

Joonis 22. Hinnangud avaliku teenistuse eetikanormide rikkumisele 2017. aastal. Vastusevariantide „Küllaltki raske" ja „Väga raske" osakaalud (usaldusnivool 95%).



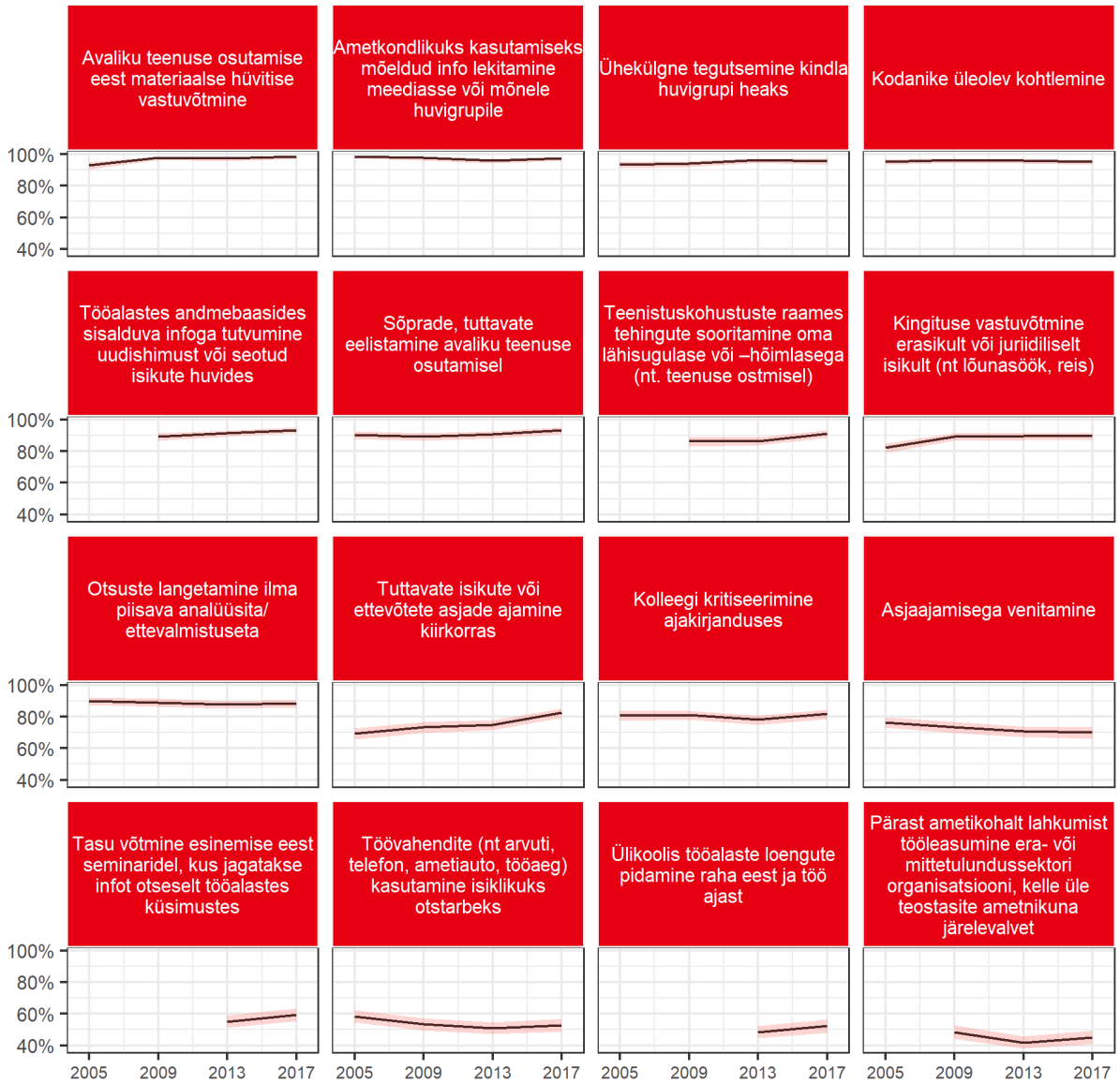
Valdav osa teenistujatest (üle 80%) peab küllalt rasketeks või väga rasketeks rikkumisteks tegevusi, mis seostuvad **avaliku teenuse eest hüvitise vastuvõtmisega** (avaliku teenuse osutamise eest materiaalse hüve vastuvõtmine, kingituste vastuvõtmine era- või juriidiliselt isikult) või **konkreetse huvigrupi või isiku huvides tegutsemisega/eelistamisega** (ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud info lekitamine meediasse või mõnele huvigrupile, ühekülgne tegutsemine kindla huvigrupi heaks,

sõprade või tuttavate eelistamine avaliku teenuse osutamisel, teenistuskohustuste raames tehingute sooritamine oma lähisugulase või hõimlasega, tuttavate isikute või ettevõtete asjaajamine kiirkorras). Lisaks peavad suurem osa teenistujatest oluliseks rikkumiseks tööalase teabe kasutamist isiklikuks otstarbeks, kodanike kohtlemist üleolevalt, otsuste langetamist ilma vajaliku ettevalmistuseta ning ka kollegi kritiseerimist ajakirjanduses. Mõnevõrra hajuvam on suhtumine töö ajast ja tasu eest loengute pidamisse või seminaridel esinemisse (siiski peab ka seda küllatki raskeks rikkumiseks üle poolte teenistujatest). Ametialaste töövahendite kasutamist isiklikuks otstarbeks peavad rikkumiseks samuti ligi pooled teenistujatest. Siinkohal tuleb küll tõdeda, et antud küsimus kätkeb endas väga erinevaid töövahendeid, milledest mõnede kasutamist (näiteks auto) saab käsitleda raskema ja teiste (näiteks telefoni) kasutamist kergema rikkumisena ning mõningatel juhtudel (näiteks tööarvutist isiklike meilide vaatamine) ei pruugi üldse rikkumisega tegemist olla. **Vaid alla poolte teenistujatest peab eetikanormi rikkumiseks peale ametikohalt lahkumist tööle asumist organisatsiooni, mille üle eelnevalt ametnikuna järelevalvet teostati.** Siinjuures ei eristu ka töötajad ja ametnikud. Seega üle poolte ametnikest, kellel avaliku teenistuse seadusest[13] lähtuvalt on seatud sellealased piirangud, ei pea antud rikkumist raskeks.

[13] Teenistusest vabastatud ametnik ei või ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada korruptsioonivastase seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet (ATS §60 lg 5)

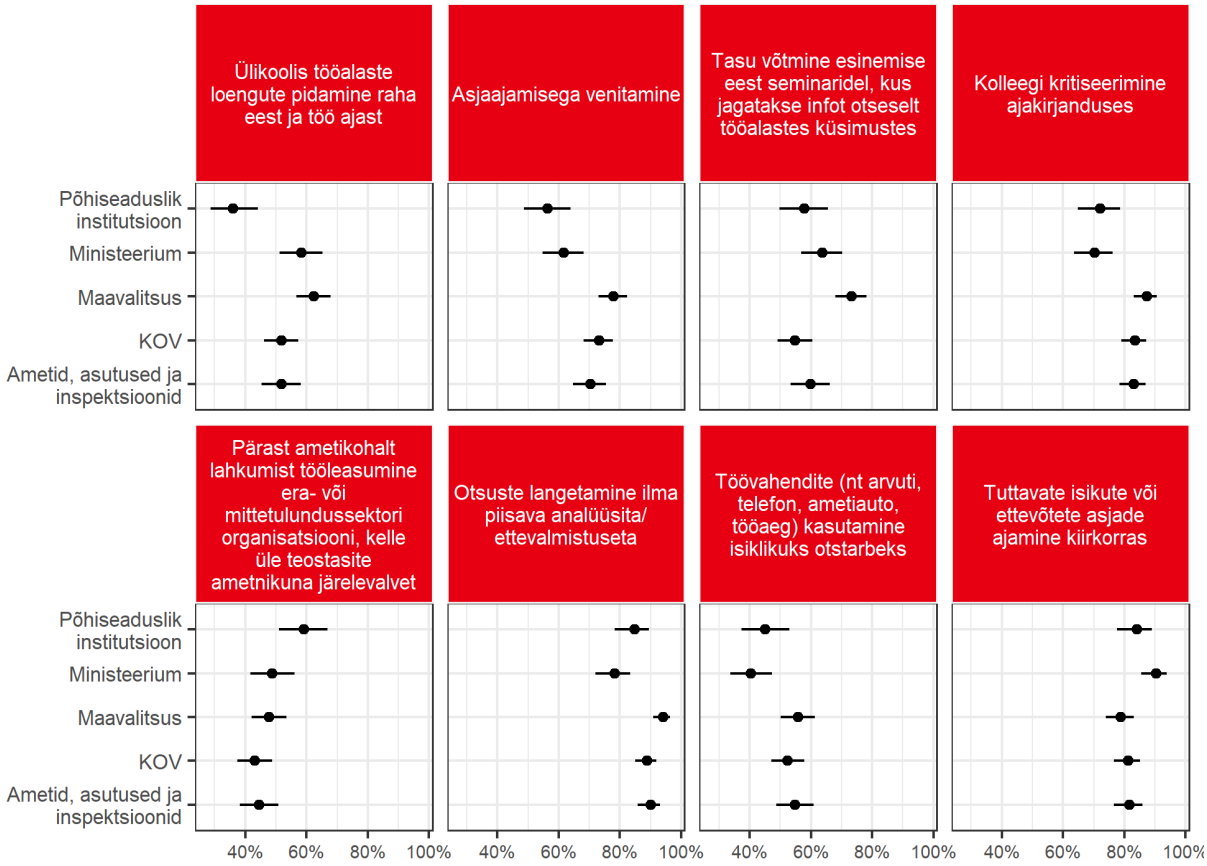
Võrreldes 2013 aastaga on oluliselt kasvanud teenistujate hulk, kes peavad tuttavate ettevõtete või isikute asjade ajamist kiirkorras või teenistuskohustuste raames oma hõimlastega tehingute sooritamist raskeks rikkumiseks (Joonis 23). Varasemate aastatega võrreldes nähakse olulisema rikkumisena ka tööalaste andmebaaside isiklikuks otstarbeks kasutamist. Samas on vähenenud nende osakaal, kes peavad asjaajamisega venitamist oluliseks rikkumiseks.

Joonis 23. Hinnangud avaliku teenistuse eetikanormide rikkumisele aastate lõikes. Vastusevariantide „Küllaltki raske" ja „Väga raske" osakaalud (usaldusnivool 95%).



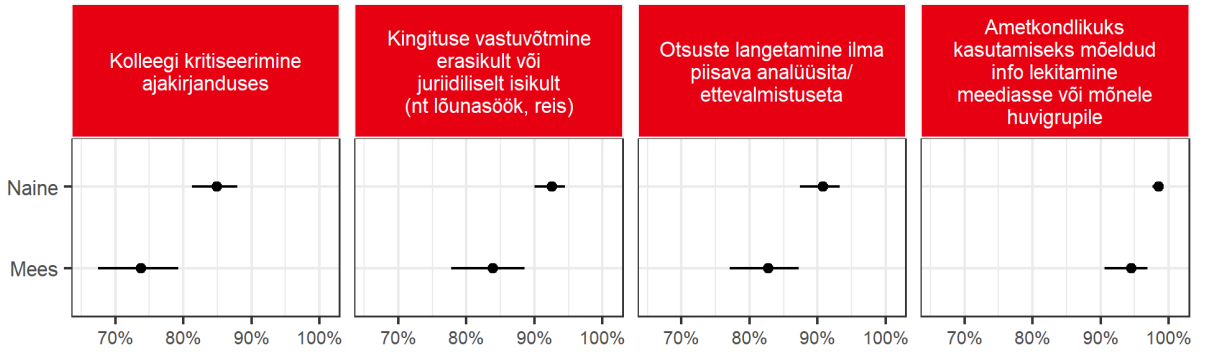
Rikkumiste raskusastete hinnangutes eristuvad kõige enam ühelt poolt põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumite, ning teisalt kohalike omavalitsuste, maavalitsuste, aga ka ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujad (Joonis 24). Esimesse gruppi kuulujatest vähemad peavad mitmeid rikkumisi, nagu näiteks asjaajamistega venitamist, kolleegide ajakirjanduses kritiseerimist või töövahendite isiklikuks otstarbeks kasutamist, tõsisteks. Samas tuttavate asjade kiirkorras ajamise suhtes on hinnang jällegi vastupidine. Teiste asutusegruppidega võrreldes oluliselt väiksem osakaal põhiseaduslike institutsioonide esindajatest peab ülikoolis tasu eest tööalaste loengute pidamist raskeks eetikaalaseks rikkumiseks.

Joonis 24. Hinnangud avaliku teenistuse eetikanormide rikkumisele asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Küllaltki raske“ ja „Väga raske“ osakaalud (usaldusnivool 95%).



Naised hindavad mitmeid rikkumisi süstemaatiliselt raskemaks kui mehed. Siinkohal on tulemused kooskõlalised eelneva analüüsiga, kus naised hindasid erinevaid väärtusi oluliselt kõrgemalt kui mehed. Seega **naised tajuvad nii erinevate väärtuste olulisust, kui ka neist lähtuvate eetiliste printsiipide rikkumist mõnevõrra tugevamalt kui mehed**.

Joonis 25. Hinnangud avaliku teenistuse eetikanormide rikkumisele soo lõikes 2017 aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Küllaltki raske“ ja „Väga raske“ osakaalud (usaldusnivool 95%).



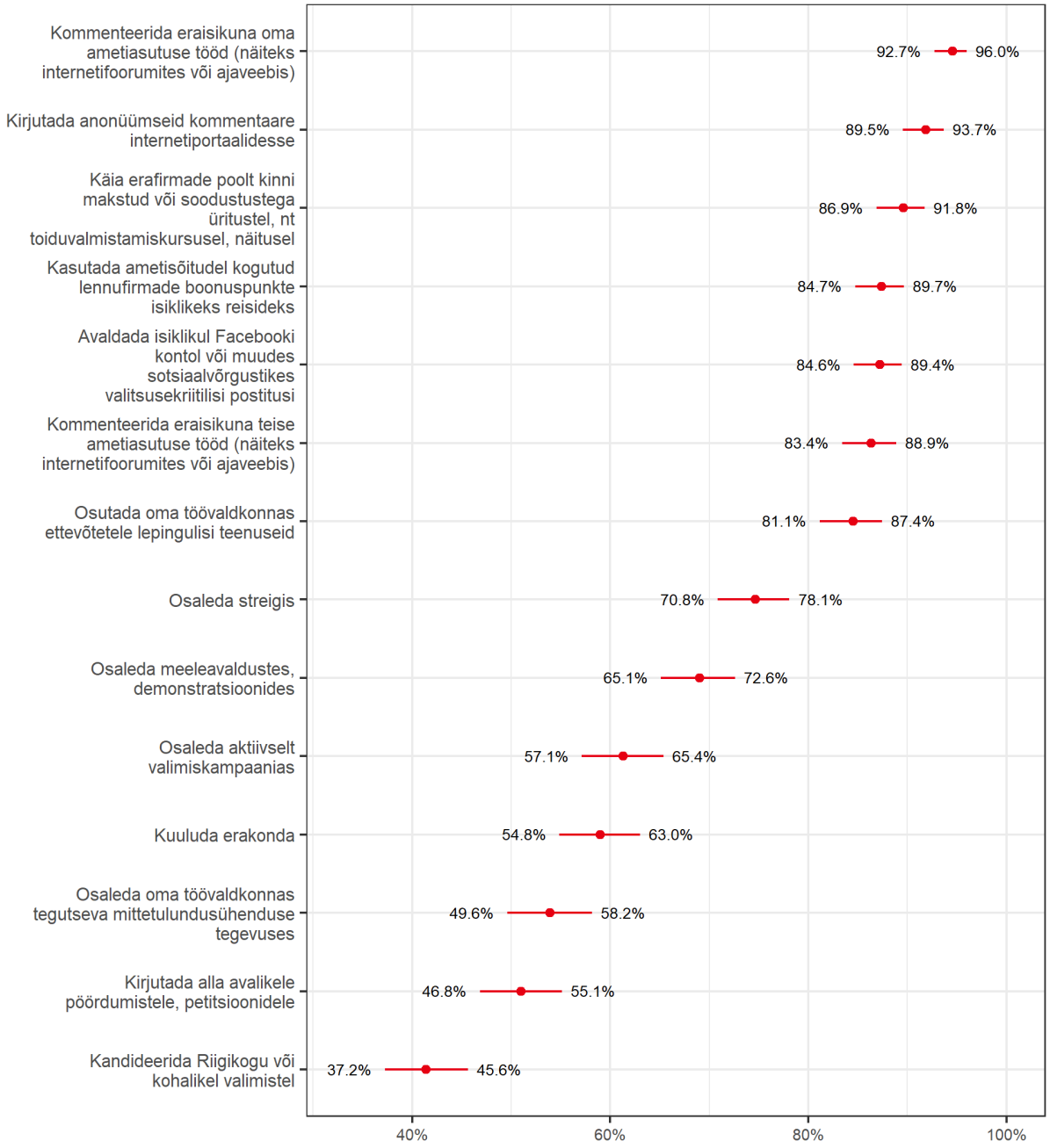
Vanusega muutuvad eetilised printsiibid tähtsamaks. Vanuse kasvades muutub järjest enamatele oluliseks rikkumiseks näiteks asjaajamisega venitamine, tööleasumine eelnevalt järelevalve all olnud organisatsiooni, töövahendite isiklik kasutamine või ka näiteks otsuste langetamine ilma piisava analüüsita.

Lisaks otsestele teenistuskohustustega seonduvatele eetikanormidele on avalik teenistuja allutatud ka avaliku teenistuse seadusest lähtuvatele rangematele tööalastele piirangutele (näiteks streigikeeld).

Samal ajal peavad teenistujad nii ametniku eetikakoodeksis sätestatust tulenevalt, aga samuti teenistujate endi arvates (Joonis 15), lähtuma kõrgematest eetilistest nõuetest kui tavakodanikud.

Valdav osa teenistujatest (üle 80%) peab ebasobivaks või keelatuks riigi või ametiasutuse kritiseerimist (kommenteerida eraisikuna oma ametiasutuse tööd, kirjutada anonüümseid kommentaare internetiportaalidesse, avaldada sotsiaalvõrgustikes valitsuskriitilisi postitusi) **ja ametistaatusest tulenevate hüvede eraviisilist kasutamist** (käia erafirmade poolt kinni makstud üritustel, kasutada ametisõitude saadud lennufirmade boonuspunkte isiklikeks reisideks, osutada oma töövaldkonnas ettevõtetele lepingulisi teenuseid) (Joonis 26).

Joonis 26. Hinnangud ametnikule sobivate tegevuste kohta 2017 aastal. Vastusevariantide „Pigem ebasobiv" ja „Keelatud" vastusevariantide osakaal (usaldusnivool 95%).

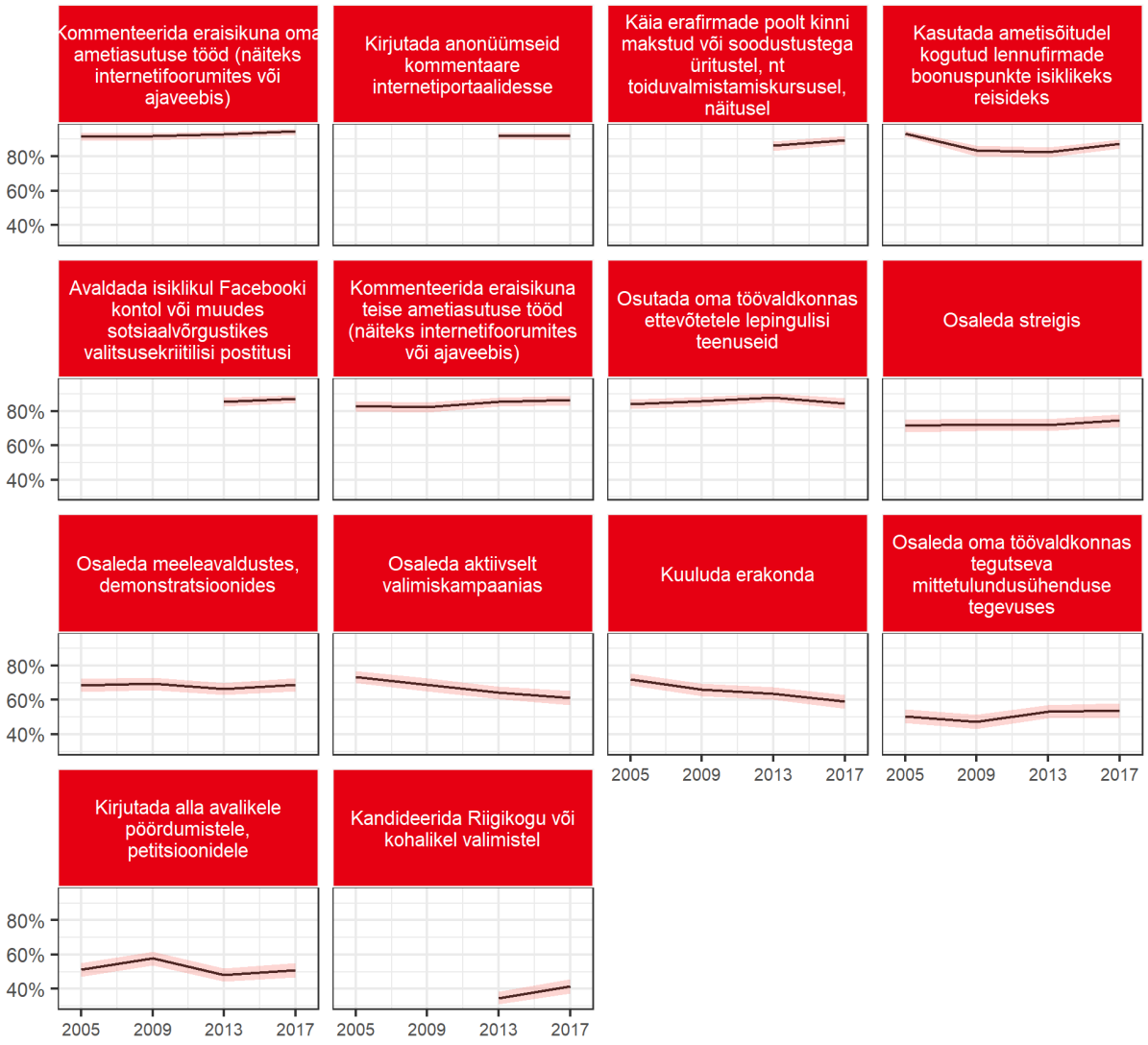


Mõnevõrra ambivalentsem on suhtumine oma meelsuse avaldamisesse või poliitilisse tegevusse. Kui ca 70% teenistujatest peab ebasobivaks osaleda meeleavaldusel, siis avalikule pöördumisele või petitsioonile allakirjutamist peab ebasobivaks ligi pool teenistujaskonnast. **Kuigi**

ametnikul on lähtuvalt avaliku teenistuse seadusest keelatud streikida[14], peab seda keelatuks vaid 44% ametnikest. Ka poliitilise aktiivsuse osas on arvamused mitmekesised ja mõneti vastuolulised. Kuigi ca 60% teenistujatest peab valimiskampaanias osalemist või erakonda kuulumist ebasobivaks, siis Riigikogu või kohalike omavalitsuste valimistel osalemist peab ebasobivaks vaid 40% teenistujatest. Seega on ligi 20% teenistujaid, kes küll peavad valimisprotsessis osalemist ebasobivaks, kuid valimistel kandideerimist mitte. Siinkohal võib küll spekuleerida, et valimiskampaanias osalemise all on mõistetud pigem valimisagitatsiooni kellegi teise toetuseks või erakonda kuulumist vastandatakse kohaliku omavalitsuse tasandil valimisliidus osalemisele.

Võrreldes 2013. aastaga on teenistujad muutunud kriitilisemaks ametistaatusest tulenevate hüvede eraviisilise kasutamise ning valimistel kandideerimise osas (Joonis 27). Samas on hinnangud nii valimiskampaanias osalemise kui erakonda kuulumise suhtes alates 2005. aastast oluliselt leebunud.

Joonis 27. Hinnangud ametnikule sobivate tegevuste kohta aastate lõikes. Vastusevariantide „Pigem ebasobiv" ja „Keelatud" osakaal (usaldusnivool 95%).

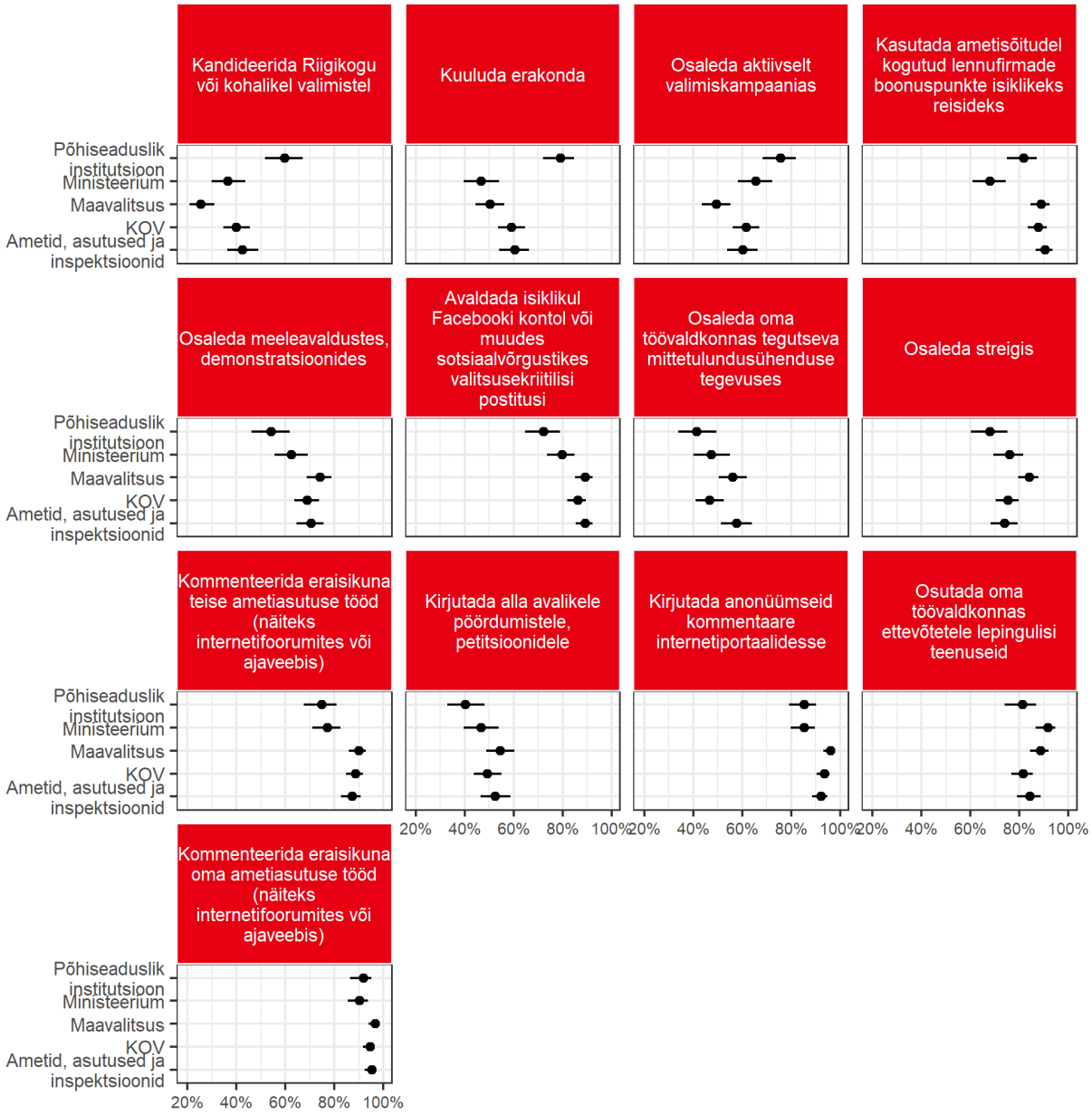


Võrreldes teiste asutusegruppidega peavad põhiseaduslike institutsioonide teenistujad poliitilist aktiivsust oluliselt ebasobivamaks tegevuseks (Joonis 28). Samas oma meelsuse väljendamist (nii meeleavalduste kui ka otsese kriitika vormis) peetakse antud asutusegrupis mõnevõrra sobivamaks

[14]Ametnik ei tohi streikida (ATS § 59 lg 1).

tegevuseks. Maavalitsuste puhul on olukord jällegi vastupidine. Poliitiline tegevus on enamate maavalitsuse teenistujate arvates sobiv (vaid ca 25% maavalitsuse esindajatest peab valimistel kandideerimist ebasobivaks), samas kui oma meelsuse väljendamine pigem ebasobivam. Põhiseaduslike institutsioonidega küllaltki sarnased hinnangud on ministeeriumite ametnikel. Maavalitsused sarnanevad siinkohal jällegi kohalike omavalitsustega. Ministeeriumi ametnikud eristuvad kõige selgemini lennufirmade boonuspunktide kasutamise lubatavuse hinnangutes. Tulenevalt ametnikueetika nõukogu koostatud seisukohast[15] on boonuspunktide eraotstarbeks kasutamine üldjuhul lubatud. Kuna ministeeriumite ametnikel on teiste asutusegruppidega võrreldes enam rahvusvahelise suunitlusega ülesandeid, mis eeldavad välislähetusi, siis on tõenäoliselt selles grupis antud hüve kasutamine ja sellest tulenevalt ka teadlikkus hüve lubatavusest levinum.

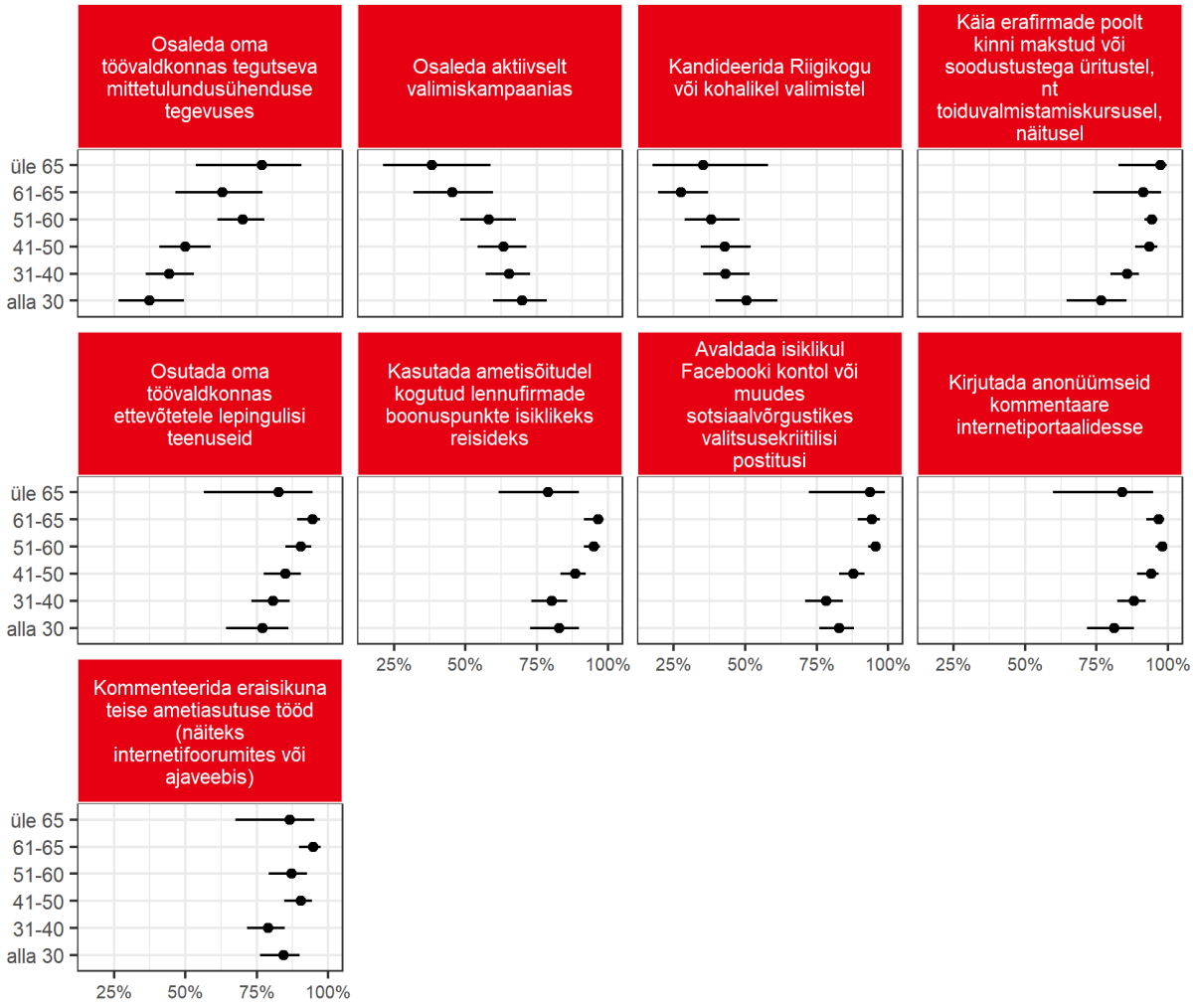
Joonis 28. Hinnangud ametnikule sobivate tegevuste kohta asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Pigem ebasobiv" ja „Keelatud" osakaal (usaldusnivool 95%). (q12)



[15] Ametnikueetika nõukogu seisukoht nr 6 (15.04.2016). http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Seisukoht_nr_6_lennuboonuspunktid.pdf

Huvitav tendents ilmneb tegevuste eetilisuse hinnangutes vanusegruppide lõikes (Joonis 29). Kui nooremate seas peetakse poliitilist aktiivsust ebasobivamaks, siis oma meelsuse väljendamises või ametnikustaatusest tulenevate hüvede kasutamises on nooremad teenistujad pigem liberaalsemad.

Joonis 29. Hinnangud ametnikule sobivate tegevuste kohta vanusegruppide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). „Pigem ebasobiv" ja „Keelatud" vastusevariantide osakaal (usaldusnivool 95%).



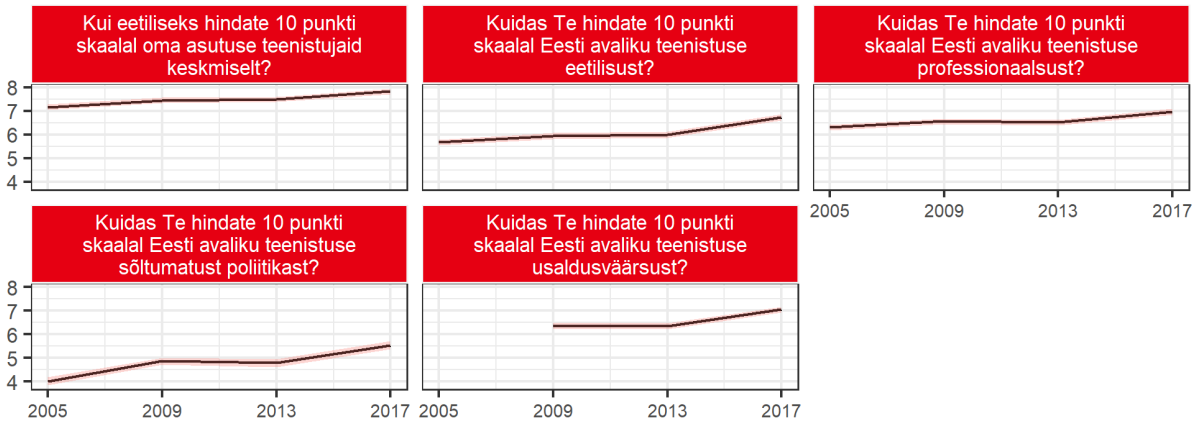
Kui võrrelda tippjuhte keskastme juhtide ja alluvateta teenistujatega, siis on esimestest suurem osa seisukohal, et ametnikule ei sobi osaleda meeleavaldusel või streigis. Ka oma töövaldkonnas ettevõtetele lepinguliste teenuste osutamise ja erafirma poolt kinni makstud üritustel osalemise suhtes on enam tippjuhte kriitilisemad. Siinkohal ilmneb huvitav asjaolu, et keskastme juhid ei eristu olulisel määral tavatöötajatest (näiteks hinnangutes streigiõigusele, mis ametnikele on tegelikult keelatud).

Ametnikud ja töötajad ühegi tegevuse eetilisuse hinnangutes ei erine. Naised aga suhtuvad mõnevõrra kriitilisemalt oma meelsuse avaldamise sobivusse kui mehed.

4.2 Hinnang avaliku teenistuse eetilisusele

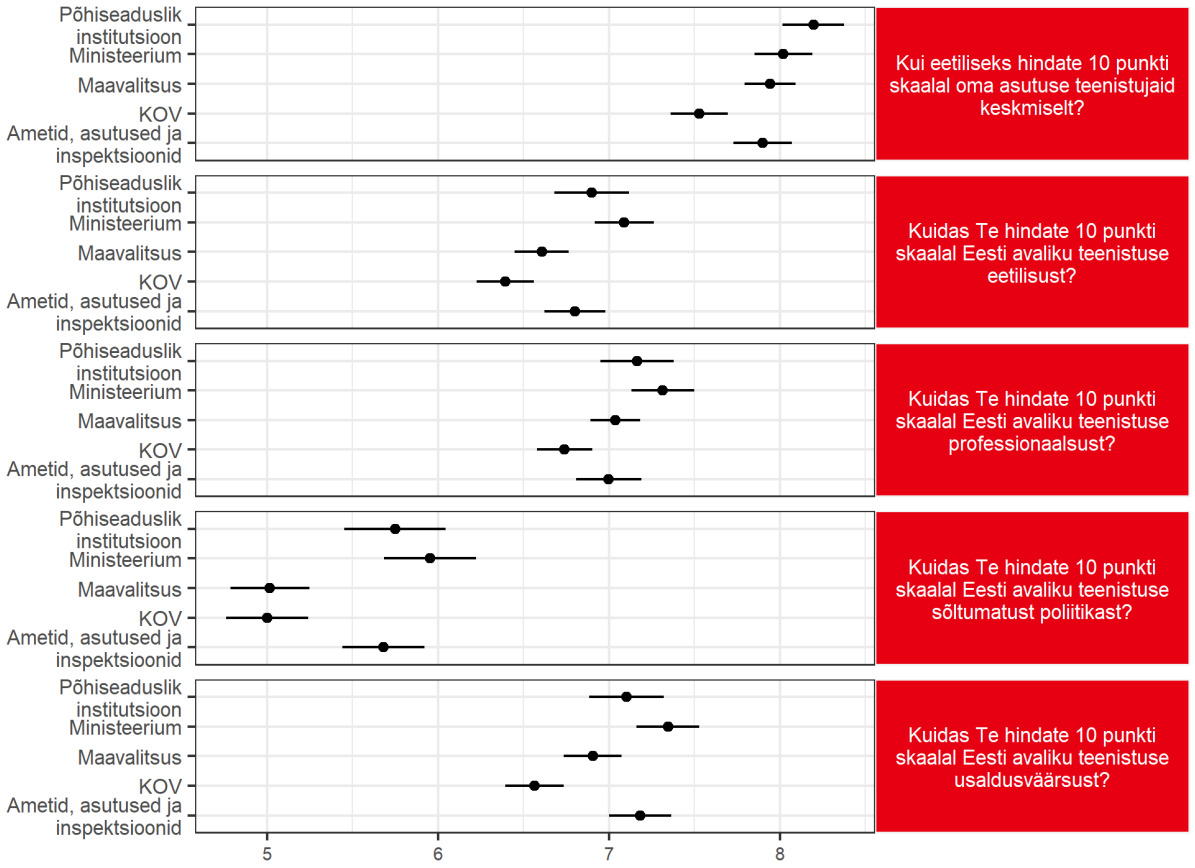
Teenistujate keskmised hinnangud nii avaliku teenistuse usaldusväärsusele, professionaalsusele, poliitilisele sõltumatusele kui ka eetilisusele on aastatega oluliselt paranenud (Joonis 30). Sealjuures enda asutuse teenistujaid nähakse keskmiselt eetilisematena kui avalikku teenistust üldiselt.

Joonis 30. Keskmine hinnang avaliku teenistuse eetilisusele (usaldusnivool 95%).



Kohalike omavalituste teenistujad hindavad süstemaatiliselt avaliku teenistuse eetilisust (sealhulgas ka oma asutuse teenistujate eetilisust) oluliselt madalamalt (Joonis 31), kusjuures kõige suurem vahe ilmneb hinnangutes teenistuse sõltumatusele poliitikast. Ka maavalitsuse teenistujad näevad avalikku teenistust teiste asutusegruppidega võrreldes oluliselt enam politiseerituna. Kõige eetilisemana tajuvad avalikku teenistust ministeeriumite teenistujad, samas enda asutuse eetilisust hindavad kõige kõrgemalt põhiseaduslike institutsioonide esindajad.

Joonis 31. Keskmine hinnang avaliku teenistuse eetilisusele asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (usaldusnivool 95%).



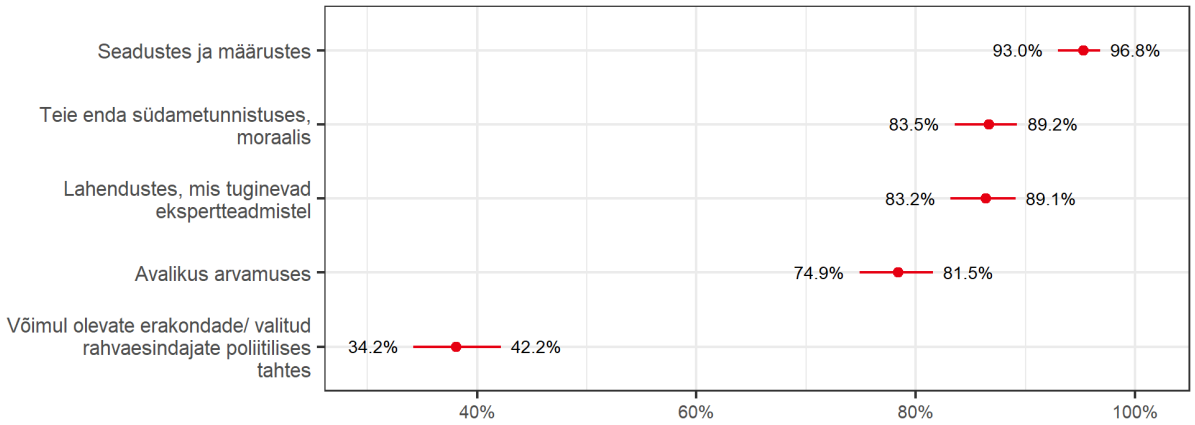
Ametistaatuste (ametnikud ja töötajad) ja tööstaaži lõikes hinnangutes olulisi erinevusi ei ilmne. Tippjuhid seevastu hindavad teenistust üldiselt mõnevõrra eetilisemaks kui keskastme juhid ja ilma alluvateta ametnikud/töötajad.

4.3 Avalik huvi

Lähtuvalt ametniku eetikakoodeksist tohib ametnik teostada avalikku võimu vaid avalikes huvides[16]. ATS § 51 lg 6 kohaselt peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma erapooletult, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse. Seega läbi avaliku huvi teenimise eesmärgi määratletakse valdav osa eetilistest printsiipidest, mis avalikus teenistuses kehtivad või kehtima peaksid. Samas on antud mõiste üheselt sisustamine küllaltki keeruline ja seega selle rakendamine otsustusprotsessides tihti subjektiivne ning kontekstipõhine.

Ligi 95% teenistujatest lähtub avaliku huvi defineerimisel eelkõige seadustest ja määrustest (Joonis 32).

Joonis 32. Milles väljendub avalik huvi (2017. aastal)? Vastusevariantide „Mõningal määral" ja „Olulisel määral" osakaal (usaldusnivool 95%)



Mõnevõrra enam on sellisel seisukohal kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad ning vähem põhiseaduslike institutsioonide teenistujad (Joonis 34).

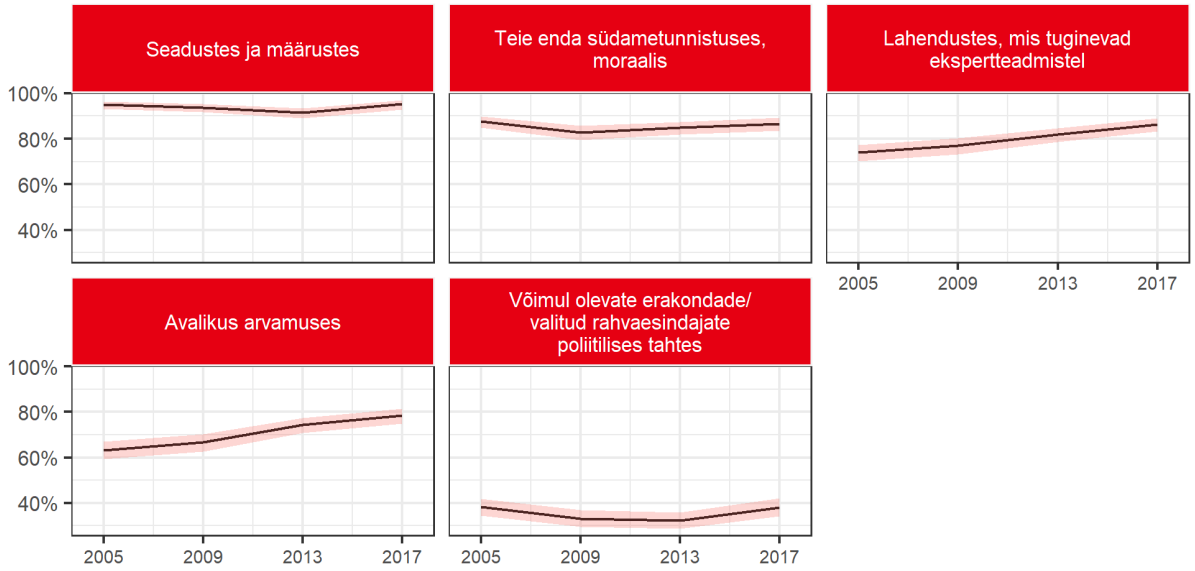
Ca 85% kõikidest teenistujatest lähtub avaliku huvi määratlemisel enda südametunnistusest ja moraalist ning ekspertteadmistest. Iseenda moraalsetele tõekspidamistele tuginevad enamal määral vanemad teenistujad (samas tööstaažist tulenevat olulist erisust ei ilmne). Ametite, asutuste ja inspektsioonide esindajad toetuvad võrreldes teiste asutusegruppidega ekspertteadmistele mõnevõrra vähem.

Avalikku arvamust peab avaliku huvi lähtekohaks ligi 80% ning võimuerakondade poliitilist tahet vaid ca 40% teenistujatest. Seega ka siin peegeldub teenistujate vastandumine poliitikutele ning distantseerumine päevapoliitikast. Ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujatest on väiksem osa neid, kes peavad avaliku huvi väljenduseks poliitilist tahet (Joonis 34). Avalikku arvamust peavad aga vähemoluliseks põhiseaduslike institutsioonide teenistujad ja olulisemaks kohalike omavalitsuste teenistujad.

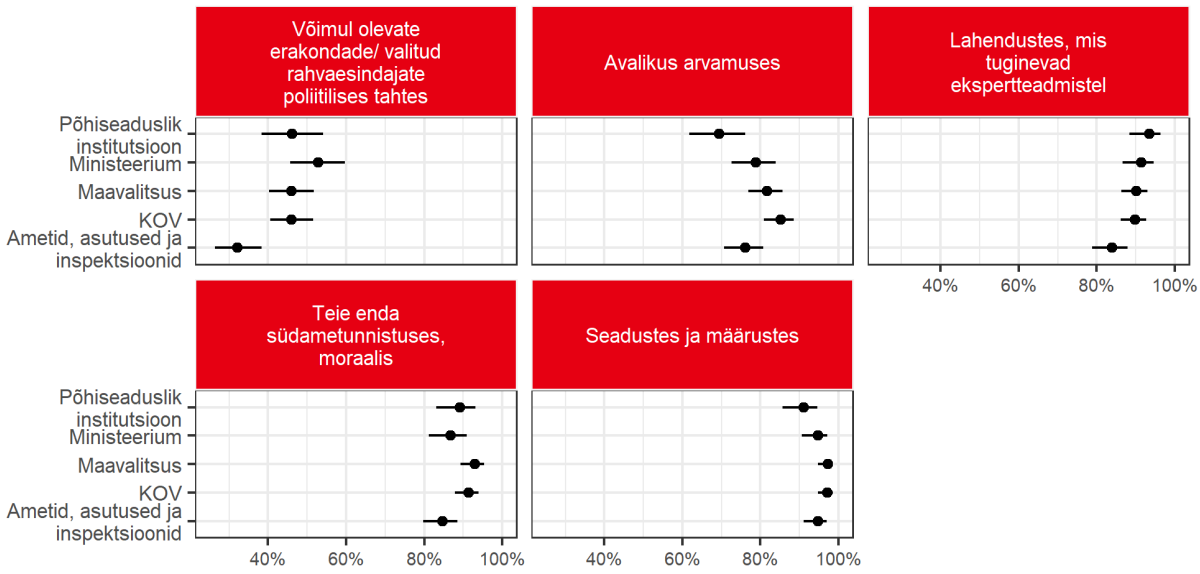
[16] Ametniku eetikakoodeks (11.03.2015). http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046

Mõnevõrra paradoksaalselt on aja jooksul tõusnud nii teenistujate osakaal, kes lähtuvad avaliku huvi määratlemises ekspertteadmistest, kui ka nende osakaal, kes tuginevad avalikule arvamusele (Joonis 33).

Joonis 33. Milles väljendub avalik huvi? Vastusevariantide „Mõningal määral“ ja „Olulisel määral“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Joonis 34. Milles väljendub avalik huvi? Hinnangute erinevused asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Mõningal määral“ ja „Olulisel määral“ osakaal (usaldusnivool 95%).



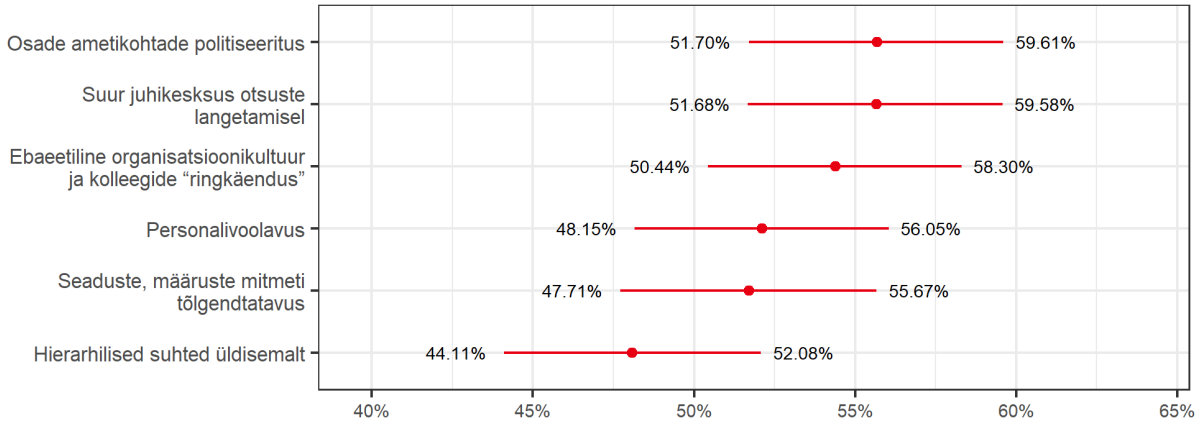
Vanemaealised teenistujad, võrreldes nooremategа, lähtuvad avaliku huvi mõiste sisustamisel mõnevõrra enamal määral iseenda südametunnistusest ja moraalist. Ametipositsioonide, ametistaatuste ega soo lõikes antud küsimuses olulisi erisusi ei ilmnenud.

5 Avaliku teenistuse eetilisuse edendamise võimalused

5.1 Takistused eetilisema avaliku teenistuse arengus

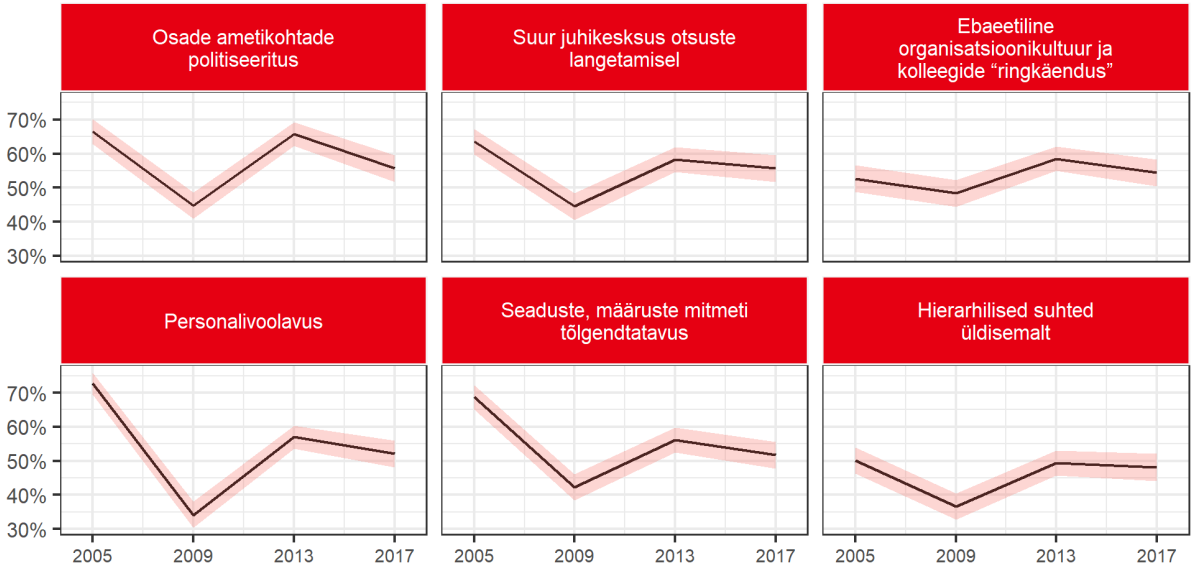
Eetilisema avaliku teenistuse kujunemise peamiste takistustena nähakse küllaltki võrdsel määral nii ametikohtade politiseeritust, otsuste langetamise liigset juhikesksust, ebaeetilist organisatsioonikultuuri, personali voolavust, seaduste ja määruste mitmeti tõlgendatavust kui ka hierarhilisi suhteid üldiselt (Joonis 35). Kõiki neid aspekte peab küllalt suureks või väga suureks takistuseks ligikaudu 50-60% teenistujatest. **Ühest küljest ei kerki esile väga konkreetseid probleemseid tegureid, teisalt on aga kõik esitletud aspektid mingile osale avalikust teenistusest olulised**.

Joonis 35. Eetilisuse parandamise takistused 2017. aastal. Vastusevariantide „Küllalt suur takistus“ ja „Väga suur takistus“ osakaal (usaldusnivool 95%).



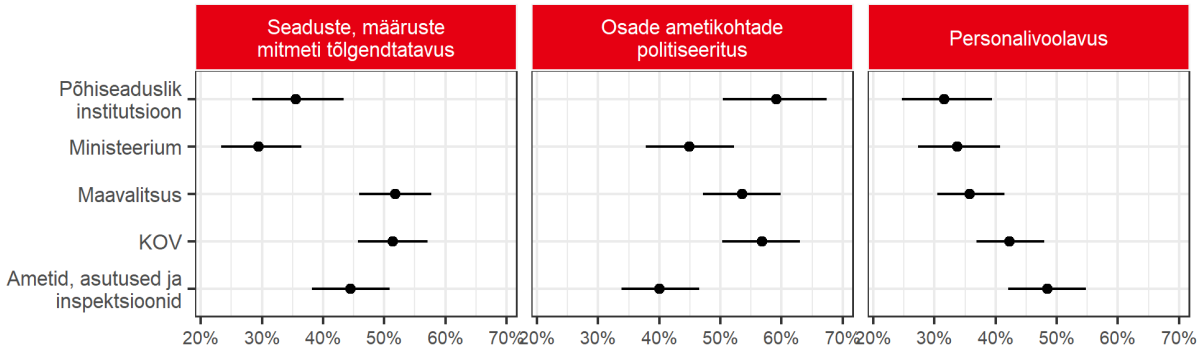
Aastate lõikes on hinnangud eetilisuse takistustele küllaltki kõikuvad ja ebaühtlase dünaamikaga (Joonis 36). Võrreldes 2005. aastaga langes kriitiliste hinnangute osakaal 2009. aastaks kõikide küsitletud tegurite osas märkimisväärselt, kuid 2013. aastal tõusis jällegi oluliselt (küll mitte 2005. aastaga sarnasele tasemele). Alates 2013. aastast on hinnangud kõikidele teguritele, välja arvatud ametikohtade politiseeritusele, püsinud sarnasel tasemel. Seega, nagu ilmnes ka eelnevast analüüsist (Joonis 30), tajutakse avaliku teenistuse politiseeritust ja selle mõju eetilisuse pärssimisele järjest vähemal määral.

Joonis 36. Eetilisuse parandamise takistused aastate lõikes. Vastusevariantide „Küllalt suur takistus“ ja „Väga suur takistus“ osakaal (usaldusnivool 95%).



Mõnevõrra selgem pilt erinevate eetilist käitumist takistavate tegurite olulisusest avaldub asutusetüüpide lõikes (Joonis 37). Seaduste ja määruste mitmeti tõlgendatavus on probleemiks kõige enam kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes (kuigi ka seal vaid ca 50% teenistujate arvates). Seevastu teenistuse politiseeritust peavad enamal määral probleemiks nii omavalitsute, maavalitsute kui ka põhiseaduslike institutsioonide teenistujad. Samas, nagu eelnevalt selgus, ei hinnata põhiseaduslikes institutsioonides avaliku teenistuse politiseerituse taset kõrgemalt kui teistes asutusetüüpides ning hinnangutes enda asutusele on antud grupp pigem positiivsemalt meelestatud (Joonis 31). Seega võib eeldada, et eelkõige tunnetatakse antud asutustes politiseerituse üldist ohtu kõrgemalt. Personalivoolavust hindavad takistavana enam ametite, asutuste ja inspektsioonide ning kohalike omavalitsuste teenistujad.

Joonis 37. Eetilisuse parandamise takistused asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused). Vastusevariantide „Küllalt suur takistus" ja „Väga suur takistus" osakaal (usaldusnivool 95%).



Ametipositsioonide lõikes eristuvad tippjuhid oluliselt nii keskastme juhtidest kui ka ilma alluvateta ametnikest/töötajatest, nähes eetilisuse parandamise takistustena liigset politiseeritust ning hierarhilisi suhteid oluliselt vähemal määral (vaid 15% tippjuhtidest peab neid tegureid takistavateks). Avalikus teenistuses alla aasta töötanud vastajad näevad ebaeetilist organisatsioonikultuuri ja kolleegide ringkäendust mõnevõrra vähem takistavatena kui pikaajalisema staažiga teenistujad. Ametistaatuse ja soo lõikes olulisi erinevusi ei ilmnenud.

5.2 Eetilisema avaliku teenistuse kujundamine

Lisaks avaliku teenistuse eetika edendamist takistavate tegurite analüüsimisele on oluline välja tuua ka võimalikud meetmed, mis aitaksid tagada eetilisemat teenistuskultuuri või oleksid aluseks selle parandamisele.

Üldiselt võib sellekohased abinõud jagada nelja kategooriasse (Joonis 38):

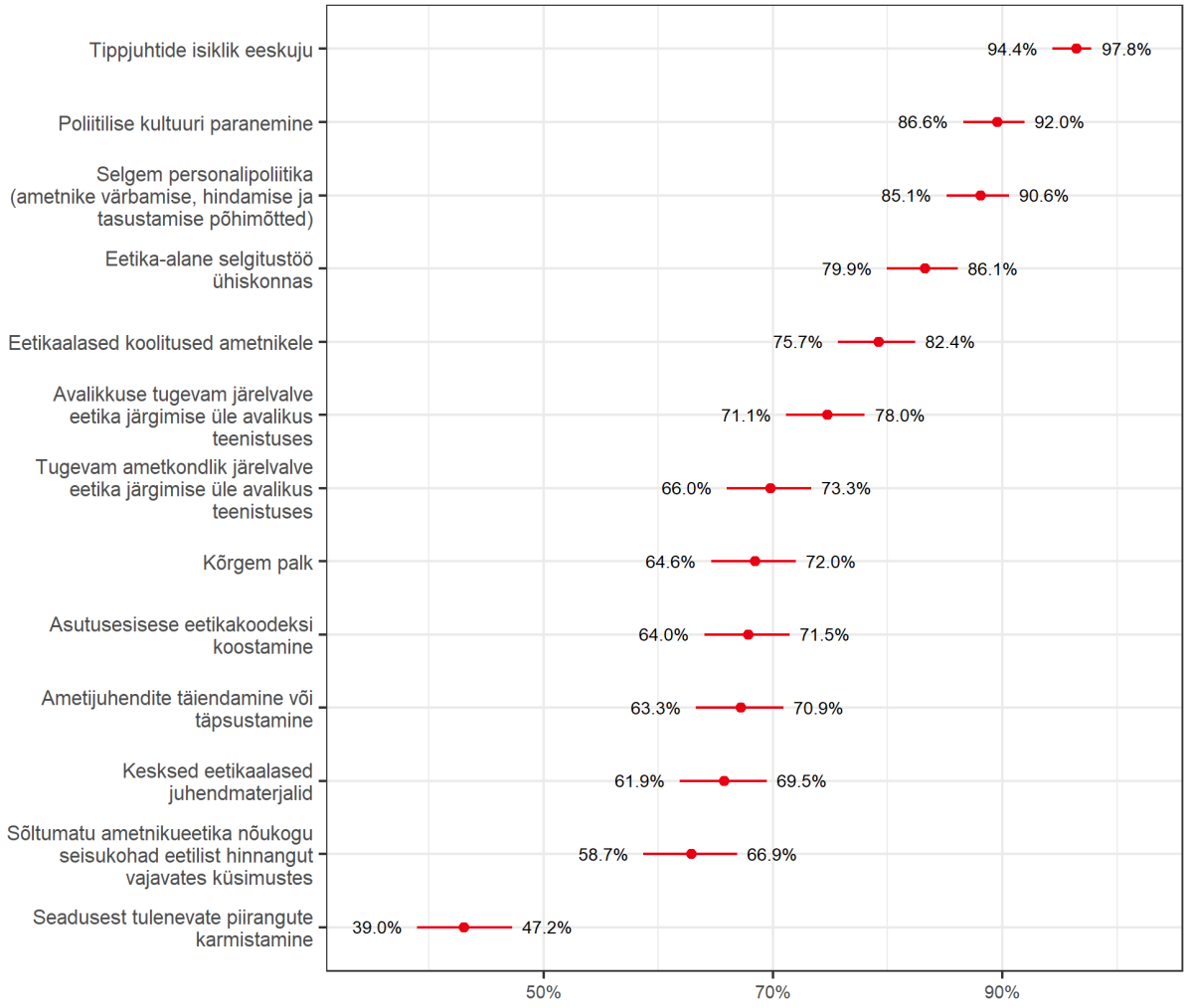
- **Aktiivset organisatsioonikultuuri edendamist** nähakse olulisima eetilist käitumist parandava meetmena. Seda eelkõige läbi tippjuhtide isikliku eeskuju ja selgema personalipoliitika (mõlemat peab oluliseks teguriks üle 90% teenistujatest).
- **Eetiliste põhimõtete laiem levik** aitaks teenistujate hinnangul samuti olulisel määral tagada eetilisemat avalikku teenistust. Eelkõige peetakse silmas üldise poliitilise kultuuri arengut ning laiemat eetikaalast selgitustööd ühiskonnas (ca 80-90% teenistujatest). Ühiskonnas üldiselt tunnustatud ja väärtustatud eetilised printsiibid oleksid eelduseks ka avalikkuse tugevamale järelevalvele avaliku teenistuse eetilisuse üle (see aitaks eetilisuse parandamisele kaasa ligi 75% teenistujate arvates).
- **Eetikaalaste abimaterjalide** puhul peetakse kõige enam silmas konkreetseid eetikaalaseid koolitusi (ligi 80% teenistujatest), vähemal määral asutusesiseseid eetikakoodekseid, täpsemaid ametijuhendeid, üldisi keskseid juhendmaterjale või eetikanõukogu hinnanguid konkreetsetes küsimustes (ca 60-70% teenistujatest tunnistab nende vajadust) .

- **Eetikaalase järelevalve tõhustamise** puhul nähakse eelkõige ametkondliku järelevalve tugevdamist (peab oluliseks ligi 70% teenistujatest) ja mitte niivõrd otsest seadusega sätestatud sanktsioonide karmistamist (mida näeb siiski abistava meetmena ca 45% teenistujatest).

Kõrgemat palka peab eetilist käitumist motiveerivaks teguriks ligi 70% teenistujatest.

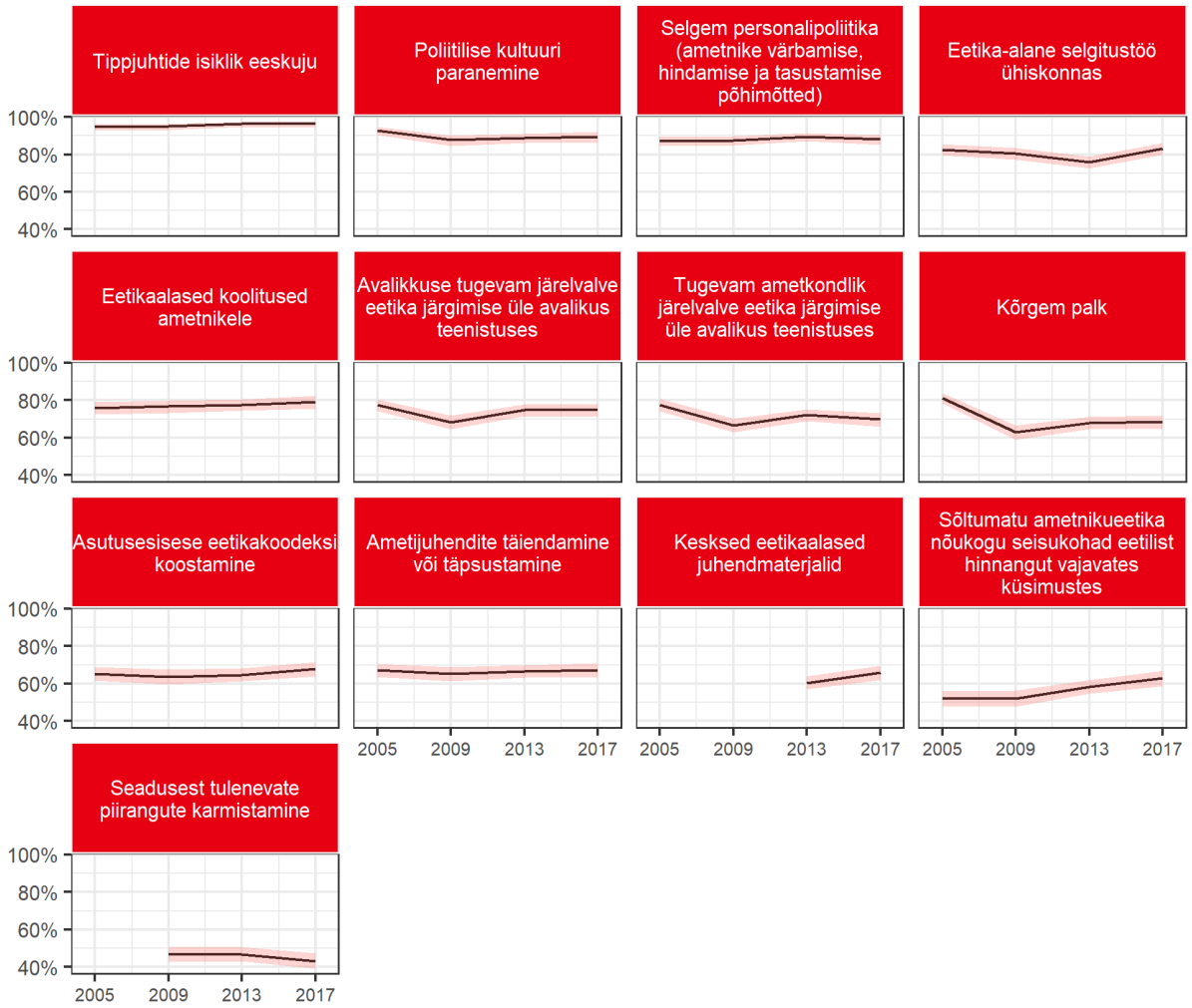
Seega esmajoones nähakse eetilisema avaliku teenistuse eeldusena üldist motiveerivat ja eetilist käitumist soosivat keskkonda, seda nii asutuse kui ühiskonna tasandil. Eetiline kultuur kujuneb ja kinnistub laiemas kultuuriruumis, aga samal ajal ka konkreetse grupi tasandil (asutusesiseselt), oluliseks peetavate tõekspidamiste ja väärtushoiakute alusel. Seda väärtusruumi on küll võimalik läbi vastava raamistiku toetada ja soodustada (näiteks selgelt määratletud personalipoliitika näol), kuid mitte seaduste ja ettekirjutuste alusel sunduslikult luua.

Joonis 38. Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust (2017. aastal)? Vastusevariantide „Mõningal määral“ ja "Olulisel määral" osakaal (usaldusnivool 95%).



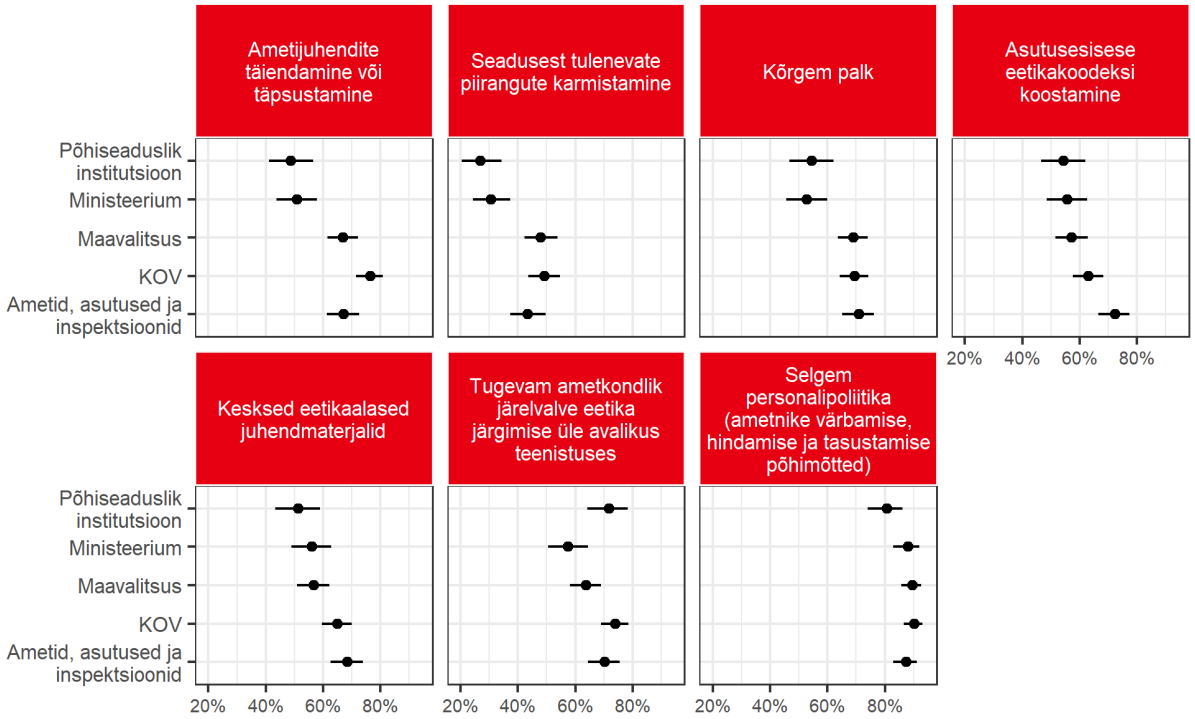
Võrreldes 2013. aastaga nähakse avaliku teenistuse eetilisuse tagamisel olulisel määral enam laiemat ühiskondliku selgitustöö vajalikkust (Joonis 39). Mõnevõrra enam tuntakse vajadust ka kesksete eetikakalaste materjalide järele. Üldiselt aastate lõikes selgeid ja olulisi hinnangute nihkeid toimunud ei ole. Vaid sõltumatu ametnikueetika nõukogu seisukohtade vajalikkust eetilistes küsimustes peetakse aasta aastalt järjest olulisemaks. Kuna eetikanõukogu alustas tööd alles 2013. aastal, st eelnevate uuringute ajal seda veel ei eksisteerinud, siis võib eeldada, et tunnetati pigem vajadust taolise organi järele. Koos nõukogu ellukutsumisega on tõusnud ka hinnangud selle olulisusele, seega nähakse seda olulise täiendusena eetilise kultuuri parandamisel ja eetiliste probleemide lahendamisel.

Joonis 39. Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust? Hinnangud aastate lõikes. Vastusevariantide „Mõningal määral" ja "Olulisel määral" osakaal (usaldusnivool 95%).



Hinnangutes eetilisema avaliku teenistuse tagamiseks vajalike meetmete tõhususele eristuvad ühelt poolt ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid ning teisalt kohalikud omavalitused ja mõningal määral ka maavalitsused ning ametid, asutused ja inspektsioonid (Joonis 40). Täpsemate ametijuhendite ja eetikaalaste materjalide, seadusest tulenevate piirangute, aga ka kõrgema palga efektiivsuses on kohalike omavalituste, maavalitsuste ning ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujad oluliselt optimistlikumalt meelestatud. Kohalike omavalitsuste teenistujad tunnevad võrreldes teiste gruppidega kõige selgemini puudust täpsustatud ametijuhenditest, ametite, asutuste ja inspektsioonide esindajad jällegi asutusesisestest eetikakoodeksitest.

Joonis 40. Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust asutusetüüpide lõikes 2017. aastal (ainult olulised erinevused)? Vastusevariantide „Mõningal määral“ ja "Olulisel määral" osakaal (usaldusnivool 95%).

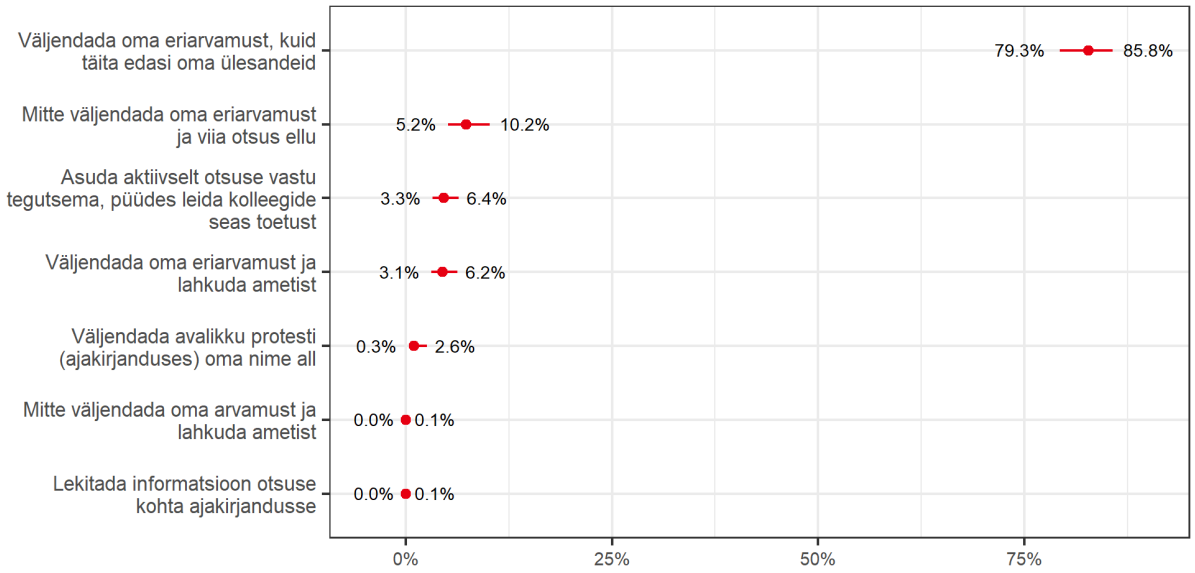


Poliitilise kultuuri paranemise positiivset mõju avaliku teenistuse eetilisusele hindavad kõrgemalt pigem vanemaealised kui noored, kesksete juhendmaterjalide abile loodavad vastupidiselt, pigem nooremad teenistujad. Ametnikud, võrreldes töötajatega, näevad oluliselt enamal määral kõrgemat palka kui eetilisuse tagajat. Tippjuhtidest hindab tippjuhtide eeskuju oluliseks 100%. Meeste ja naiste hinnangutes antud küsimuses olulisi erinevusi ei ole.

5.3 Eetiliste probleemide lahendamine

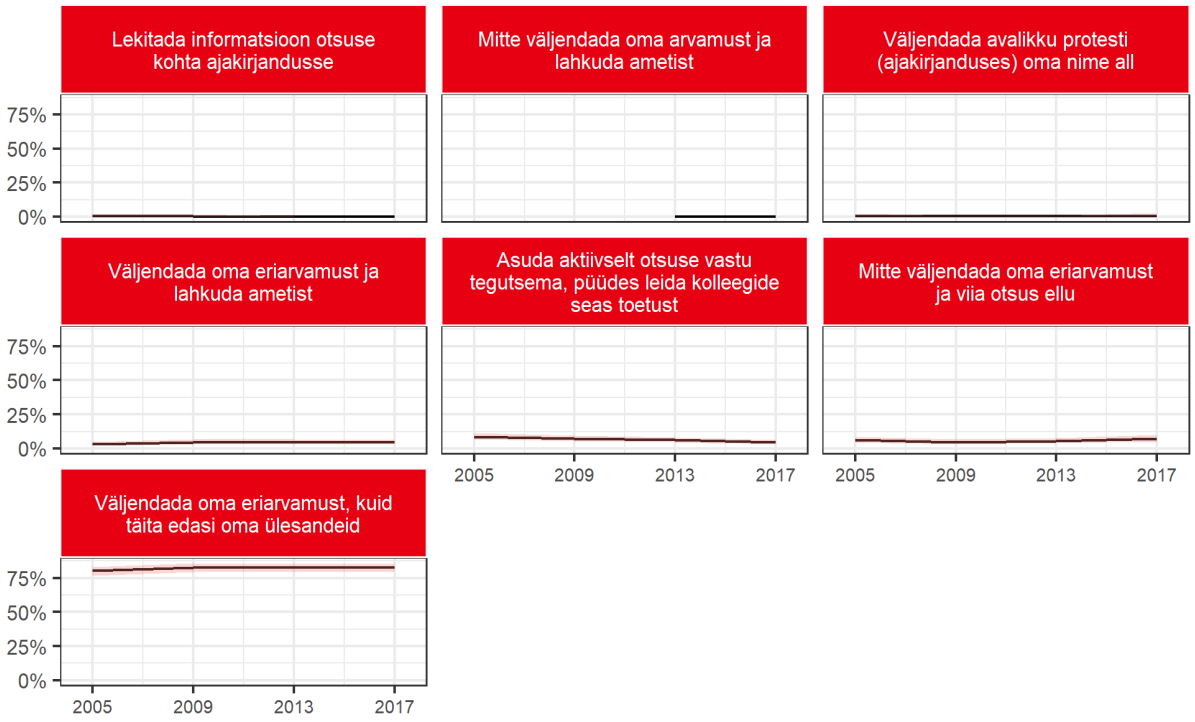
Olukorras, kus teenistujal tuleb täide viia otsus, millega ta nõus ei ole, väljendaks valdav osa teenistujatest (ligi 80%) oma eriarvamust, kuid täidaks siiski oma ülesandeid edasi (Joonis 41). Kõikide teiste võimalike tegevusvariantide osakaalud oleksid marginaalsed.

Joonis 41. Käitumine olukorras, kus teenistujal tuleb ellu viia otsus millega ta nõus ei ole (2017. aastal) (usaldusnivool 95%).



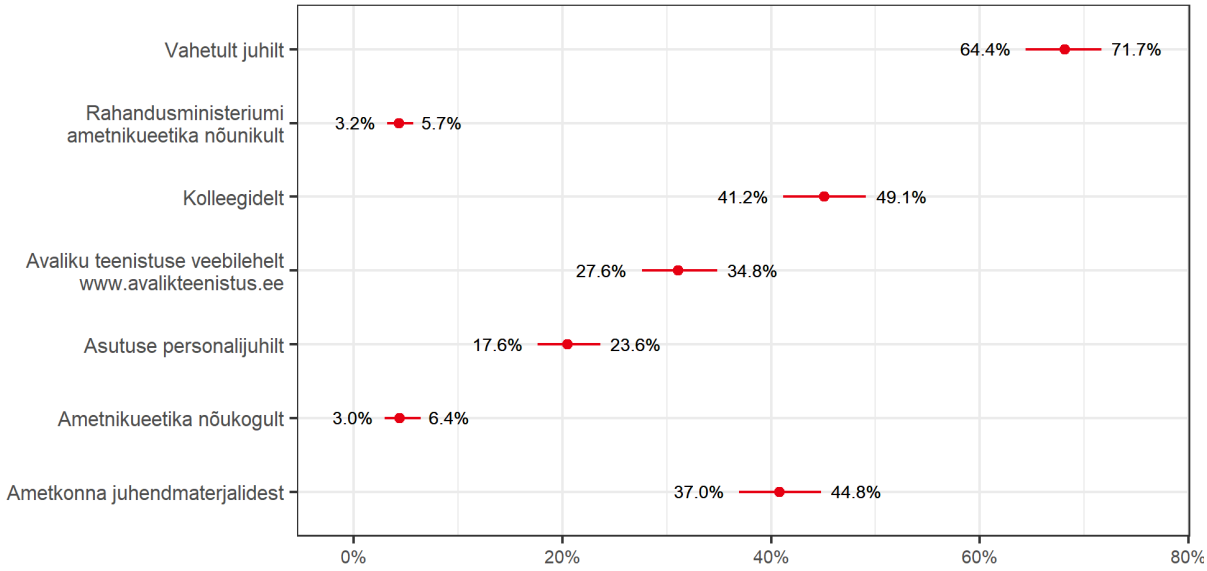
Aastate jooksul ei ole tegutsemiseelistused taolises olukorras oluliselt muutnud (Joonis 41), vaid mõnevõrra on langenud teenistujate osakaal, kes hakkaksid aktiivselt otsuse vastu tegutsema ja püüaks sealjuures kolleegide toetust leida.

Joonis 42. Käitumine olukorras, kus teenistujal tuleb ellu viia otsus millega ta nõus ei ole (usaldusnivool 95%).



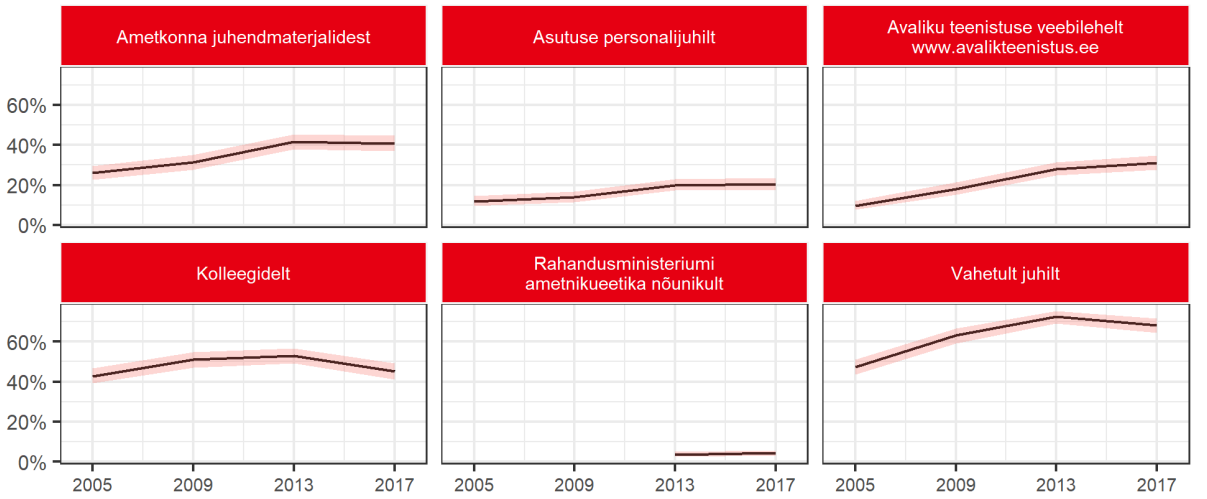
Eetiliste konfliktide või probleemide tekkimisel pöörduvad teenistujad abi saamiseks kõige enam oma vahetu juhi (ca 70% teenistujatest) poole (Joonis 43). Kolleegidelt küsib nõu ca 45% ning ametkonna juhendmaterjalidele toetub ca 40% teenistujatest. Vaid 30% teenistujatest kasutab avaliku teenistuse veebilehe ning 20% asutuse personalijuhi abi. Rahandusministeeriumi ametnikueetika nõunikult ja ametnikueetika nõukogult küsib eetilise probleemi korral nõu suhteliselt marginaalne osa teenistujatest.

Joonis 43. Kui Teil tekib oma töös mingi eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele (2017. aastal) (usaldusnivool 95%)?



Võrreldes 2013. aastaga on mõnevõrra vähenenud kolleegide poole pöörduvate teenistujate hulk, pikemas perspektiivis on aga oluliselt tõusnud avaliku teenistuse veebilehe, ametkonna juhendmaterjalide ja asutuse personalijuhi abi kasutamine (Joonis 44). Siinkohal ei saa ilmselt otseselt järeldada eelistuste muutumist, vaid üldist teadlikkuse tõusu ning eetilise käitumise ja tegevuse vajalikkuse otsesemat teadvustamist, mis on tinginud ka suurema tarviduse oma tegevuse kooskõlastamiseks ametkonnas kehtestatud eetiliste printsiipidega.

Joonis 44. Kui Teil tekib oma töös mingi eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele. Hinnangud aastate lõikes (usaldusnivool 95%)?



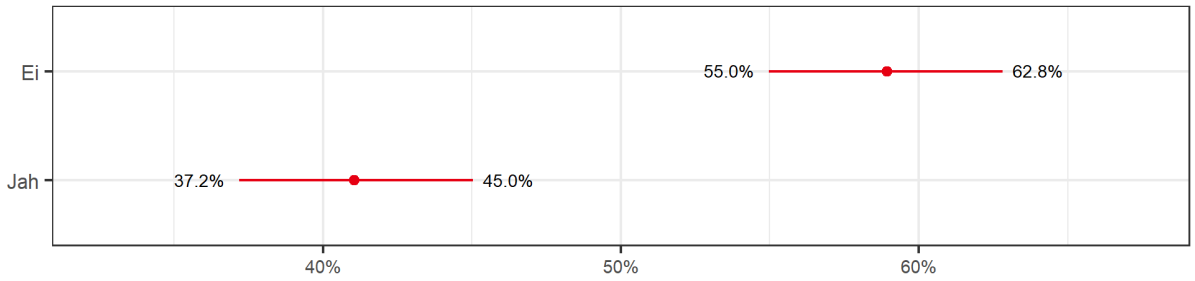
Abi otsimisel eelistavad vahetut juhti enam põhiseaduslike institutsioonide ja vähem kohalike omavalitsuste teenistujad. Asutuse personalijuhi poole pöörduvad enam ministeeriumite, aga ka

põhiseaduslike institutsioonide esindajad. Ametkondlikele juhendmaterjalidele toetutakse mõnevõrra vähem kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes.

5.3.1 Koolitused

Eetikaalastel koolitustel on osalenud ca 40% kõikidest teenistujatest (Joonis 45). Võrreldes 2009 aastaga on seda ligi 10% enam. Kui ametnikest on eetikaalast koolitust saanud ca 45%, siis töötajatest vaid 25%. Tippjuhtidest on koolitustel osalenud ligi 70%, keskastme juhtidest ca 55% ning ilma alluvateta ametnikest/töötajatest vaid ca 35%. Võrreldes teiste asutusetüüpidega on kohalike omavalitsuste teenistujad märksa vähemal määral koolitustel osalenud (ca 30%).

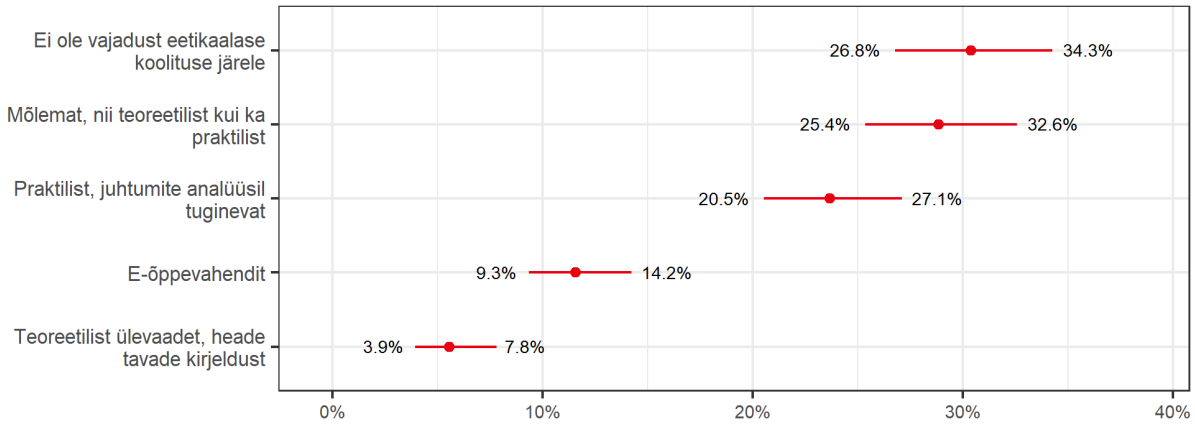
Joonis 45. Eetikaalastel koolitustel osalemine 2017. aastal (usaldusnivool 95%).



Vaid 30% teenistujatest tunneb, et ei vaja täiendavat eetikaalast koolitust (Joonis 46). Tuntakse puudust nii teoreetilisest kui praktilisest koolitusest (30% teenistujatest). Ainult praktilisemat, juhtumite analüüsile tuginevat koolitust vajaksid ca 25% teenistujatest, e-õppevahendit eelistaks ca 12% ning üldist teoreetilist ülevaadet vaid umbes 5% küsitletutest. Aastate lõikes siinkohal koolitusvõimaluste vajalikkuse hinnanguid võrrelda ei saa, kuna e-õppevahendi võimalus oli märgitud vaid 2017. aasta ankeedis. Samas võib eeldada, et kuna aastatega on oluliselt langenud teoreetilise ja praktilise koolituse vajadus (2009. aastal arvas ligi 40% teenistujatest, et vajab nii teoreetilist kui praktilist koolitust, aastaks 2017 tõdes vastava koolitustüübi vajalikkust vaid ca 30% teenistujatest), siis selle võimaliku asendusena nähaksegi eelõige veebipõhiseid õppematerjale.

Ministeeriumite ametnikud tunnetavad mõnevõrra enam vajadust praktiliste, juhtumite analüüsidele tuginevate koolituste järele.

Joonis 46. Eetikaalaste koolituste vajadus 2017. aastal (usaldusnivool 95%).



5.3.2 Eetikaalased juhendmaterjalid

Erinevate eetikaalaste juhendmaterjalide osas on teenistujad kõige enam kursis ametniku eetikakoodeksiga, millega on vähemalt mingil määral tutvunud ligi 75% ning põhjalikumalt lugenud ca 40% teenistujatest (Joonis 47). Ametkondlikku eetikakoodeksit on lugenud ca 40% teenistujatest. Tuleb aga arvestada, et kõikides ametkondades ametkondlikku eetikakoodeksit ei ole, seega siinkohal otsest teenistuseülest võrdlust luua pole võimalik. Ametniku eetikanõukogu koostatud

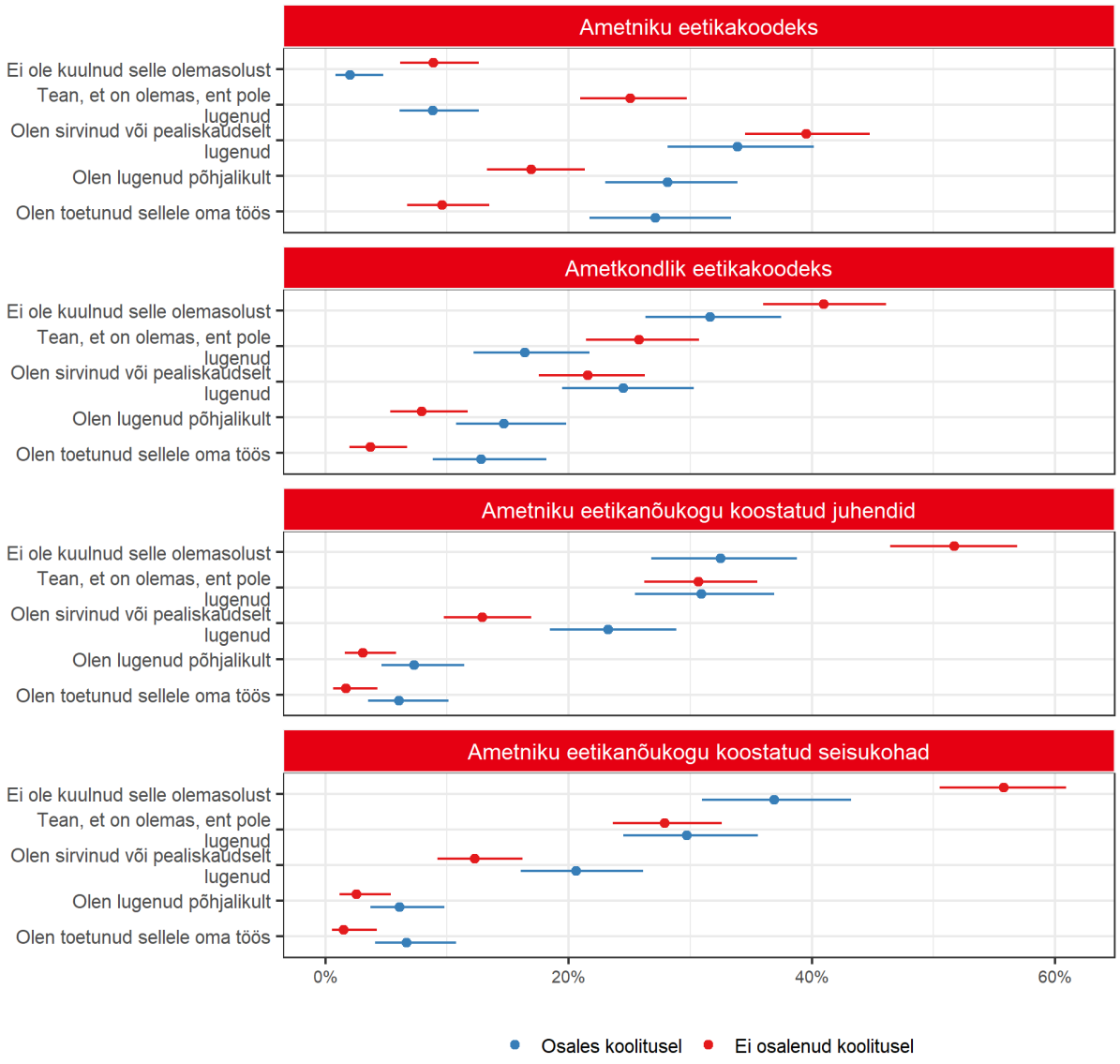
juhenditega on tutvunud ca 25% ja ametniku eetikanõukogu koostatud seisukohtadega vaid ca 20% teenistujatest. Huvitava ilminguna võib täheldada, et kuigi ametniku eetikanõukogu tööga on tutvunud vaid ca 20-25% teenistujatest (kusjuures eetikanõukogu koostatud seisukohtade olemasolust ei ole midagi kuulnud ligi 45% teenistujatest), siis samal ajal peab ca 65% teenistujatest eetikanõukogu koostatud seisukohti eetilisust edendavaks meetmeks (Joonis 38). Võib eeldada kahte võimalust: eetikanõukogu tegevus ja selle tulemid ei ole piisavalt hästi teenistujatele kommunikeeritud (ning nõukogu tegevust hinnatakse pigem hüpoteetilisena) või nähakse nõukogu seisukohti vajalikuna vaid potentsiaalsetel juhtudel, kui eetikaalane probleem või dilemma tekib.

Joonis 47. Eetikaalaste juhendmaterjalidega kursisolek 2017. aastal (usaldusnivool 95%).

Ametniku eetikakoodeksit on teistest gruppidest enamal määral põhjalikumalt lugenud ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujaid. Nii ametniku kui ka ametkondliku eetikakoodeksiga on tutvunud suurem osakaal ametnikke võrreldes töötajatega.

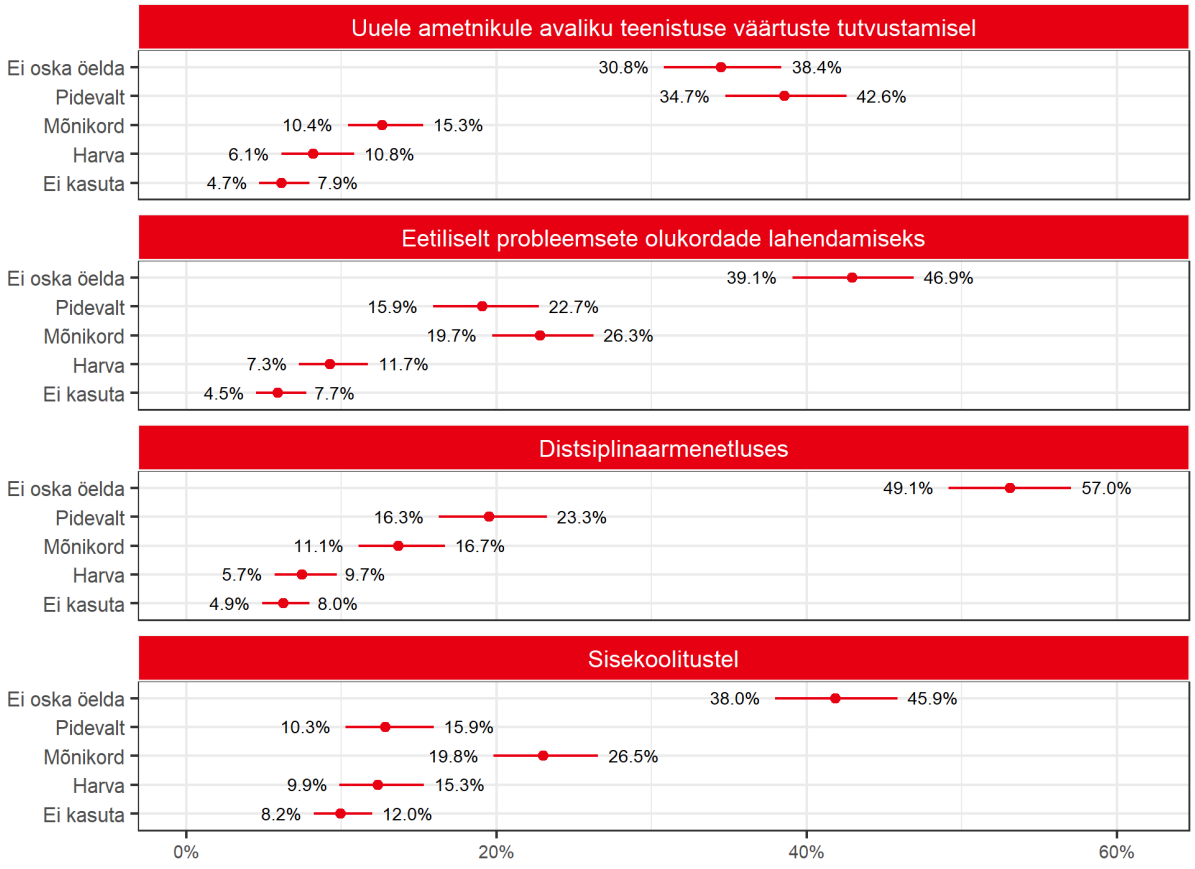
Eelnevalt selgus, et eetikaalastel koolitustel on osalenud vaid ca 40% teenistujatest (Joonis 45). Võrreldes koolitustel osalenuid ja mitteosalenuid, on esimesed erinevate eetikaalaste juhendmaterjalidega märksa enam kursis (Joonis 48). Näiteks ametniku eetikakoodeksiga on põhjalikumalt tutvunud ligi pooled koolitustel osalenutest ja vaid ca 37% mitteosalenutest.

Joonis 48. Eetikaalaste juhendmaterjalidega kursisolek koolitusel osalemise lõikes 2017. aastal (usaldusnivool 95%).



Ametniku eetikakoodeksit rakendatakse pidevalt eelkõige uutele ametnikele avaliku teenistuse väärtuste tutvustamiseks (Joonis 49). Erinevate praktiliste probleemide lahendamiseks või koolitustel koodeksit küll kasutatakse, aga mitte väga järjepidevalt. Antud küsimuses torkab silma küllaltki suur hulk teenistujaid, kes siinkohal arvamust avaldada ei oska. Seega võib järeldada, et suurel osal teenistujatest puudub isiklik kogemus väljatoodud olukordadega (mis näiteks distsiplinaarmenetluse puhul on küllaltki loomulik).

Joonis 49. Ametniku eetikakoodeksi rakendamine 2017. aastal (usaldusnivool 95%).



6 Kokkuvõte ja järeldused

Avalike teenistujate peamiste tööfunktsioonide osas ei ole võrreldes 2013. aastaga olulisi muutusi toimunud. Peamisteks ülesanneteks on era- või juriidiliste isikute teenindamine, nõustamine ja nende probleemidele lahenduste otsimine ning järelevalvefunktsioonide täitmine. Ligi pool avalikust teenistusest on nende tegevustega hõivatud.

Tööülesannete alusel võib eristada kuute peamist teenistujate tüüpi:

1) Teenistujad, keda iseloomustab eelkõige **tugiteenuste osutamisega seonduvate ülesannete täitmine** (ca 14% kõikidest teenistujatest). Enam on neid põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites. Valdavas osas on nad töötajad (ja mitte ametnikud).
2) Teenistujad, kelle kõige olulisemaks tegevuseks on **osalemine otsuste ettevalmistamisel**, aga ka välissuhtlus ja rahvusvaheline koostöö (ca 14% kõikidest teenistujatest). Valdavalt ministeeriumite ja natuke vähemal määral ka põhiseaduslike institutsioonide teenistujad.
3) Teenistujad, kes tegelevad väga konkreetsete ja **spetsiifiliste ülesannetega**, mis küsimustiku kaudu selgelt välja ei tule (koondab ca 15% kõikidest teenistujatest).
4) Teenistujad, kelle peamiseks tegevusvaldkonnaks on **seaduste ja eeskirjade ülene järelevalve ning isikute teenindamine ja nõustamine** (ca 22% kõikidest teenistujatest). Valdavalt maavalitsuste ning ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujad.
5) Teenistujad, kes tegelevad küllaltki suurel määral nii isikute teenindamise, seadusandliku järelevalve kui ka otsuste ettevalmistamisega, aga eelkõige ametiasutuse või struktuuriüksuse **juhtimisega** (ca 21% kõikidest teenistujatest). Protsentuaalselt rohkem on neid kohalikes omavalitsustes, ametnike seas ning meeste hulgas. Ligi 27% kõikidest meessoost teenistujatest kuuluvad sellesse gruppi (naistest vaid ca 14%).
6) Kuuenda grupi liikmed tegelevad valdavas osas **isikute teenindamise ning nõustamisega**, kuid mitte seadusandliku järelevalvega (ca 15% kõikidest teenistujatest). Võib eeldada, et tegemist on peamiselt klienditeenindajatega. Enam on neid kohalikes omavalitsustes ning ametites, asutustes ja inspektsioonides. Oluliselt enam on klienditeenindusega hõivatud naised (ligi 20% kõikidest teenistuses olevatest naistest kuulub sellesse gruppi, samal ajal kui meestest vaid ca 8%).

Peaaegu kõik teenistujad peavad oma töös oluliseks omadusi, mis seostuvad usaldusväärsusega. Valdavalt peetakse oluliseks ka koostööoskust, kompetentsust ja avatust muutustele. Mõnevõrra vähemad (aga siiski ligi 75%) peavad tähtsaks ka pühendumust, enesekehtestamisevõimet, kogemust ning lojaalsust. **Kõige madalamalt hinnatud omadused (olulised ca 50-60% teenistujate arvates) on võõrkeelte oskus ja parteipoliitiline erapooletus.** Seega peavad teenistujad oma töös kõige olulisemaks omadusi, mis ühtivad otseselt ka ametniku eetikakoodeksis välja toodud tuumväärtustega. Neist lähtuvaid eetilisi printsiipe peetakse avaliku teenistuse töös olulisemaks kui näiteks pelka töökogemust või ametkondlikku/isiklikku lojaalsust.

Kui teenistuja peaks uuesti töökohta valima, siis eelistaks ligi 70% avalikku sektorit ning ca 25% erasektorit. Võrreldes 2013. aastaga ei ole siinkohal olulisi muutusi toimunud. Samas, võrreldes 2009. aastaga on enam neid, kes suunduksid erasektorisse ja vastavalt vähem neid, kes jätkaksid avalikus teenistuses. Teenistujad, kes jätkaksid avalikus sektoris, toovad oma eelistuse põhjustena välja valdavalt kahte liiki tegureid: ühelt poolt **hinnatakse avalikus teenistuses kogetavat kindlustunnet ja stabiilsust ning huvitavat tööd**, teisalt **väärtustatakse ühiskonda panustamise ning riigi ja inimeste teenimise võimalust.** Erasektorit eelistaksid mõnevõrra suurema tõenäosusega ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujad, mehed ning nooremad inimesed. **Erasektori kasuks otsustajad mainivad peamiste argumentidena erasektori kõrgemat palgataset, väiksemat bürokraatiat ning suuremat paindlikkust**.

Töömotivatsiooni aluseks olevatest aspektidest peavad suurem osa teenistujaid (üle 90%) oluliseks tegureid, mis seostuvad meeldiva töökeskkonna, majandusliku stabiilsuse ning huvitava ja arenguvõimalusi pakkuva tööga. Mõnevõrra vähem, kuid siiski enam kui 2/3 poolt, nähakse olulisena ka ametniku professionaalsest ja sotsiaalsest staatusest lähtuvaid ning karjääri

tegemise võimalusega seonduvaid tegureid. Võrreldes 2013. aastaga on teenistujate jaoks oluliselt tõusnud sotsiaalsete garantiide olulisus. Arvestades asjaolu, et uue avaliku teenistuse seadusega ametnike sotsiaalsed garantiid tegelikult vähenesid, on taoline hinnangute tõus tähelepanuväärne. Üheks võimalikuks järelduseks võib olla, et koos garantiide vähenemisega tõusis ka nende teadvustamise määr.

Kohalike omavalitsuste, maavalitsuste, aga ka ametite, asutuste ja inspektsioonide teenistujad peavad motivatsiooniteguritest olulisemaks töökeskkonna ja majandusliku stabiilsusega seonduvaid, ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide esindajad jällegi ametniku staatusest lähtuvaid aspekte. Ametnikud, võrreldes töötajatega, tähtsustavad enam ametnikukutsumusega seonduvaid tegureid, nagu võimalust mõjutada otsuseid ja levitada oma väärtusi ning ideaale. Naistele, võrreldes meestega, on olulisemad töökeskkond ja stabiilsus. Kui võrrelda töömotivatsiooni tegurite hinnanguid teenistujatel, kes näevad oma järgmise potentsiaalse töökohana avalikku sektorit, nendega, kes eelistaksid erasektorit, kerkivad esimeste puhul esile peamiselt kõrgemad hinnangud majandusliku kindlustunde ja ametniku staatusega kaasnevatele aspektidele.

See, millistest eetilistest printsiipidest teenistujad oma töös lähtuvad ja milliste väärtuste järgi oma ametis orienteeruvad, sõltub otseselt sellest, kuidas iseenda kui ametniku rolli ning avalikku teenistust kui sellist tajutakse ja mida sealjuures oluliseks peetakse. **Valdav osa teenistujatest peab avalikus sektoris kehtivaid eetilisi nõudeid kõrgemaks neist, mida eeldatakse erasektori töötajalt.** Seega tunnetavad teenistujad küllaltki selgelt oma ametist tulenevat erilist positsiooni ning sellest johtuvat kõrgendatud vastutust avaliku sektori tööga kaasnevate eetiliste eelduste suhtes. Positiivne on asjaolu, et siinkohal ei eristu ametnikud ja töötajad.

Teenistujat nähakse pigem erialase professionaalina, kui pelgalt ametiasutuse esindajana. Ametniku isiklik vastutus avalikkuse teenimisel seatakse kõrgemale kitsalt ametist või seadustest tulenevatest kohustustest ning ametnikku ei nähta kui passiivset ametikohustuste täitjat või ametkondlike otsuste elluviijat, vaid kui kompetentset lahenduste leidjat.

Avaliku teenistuse otsustusportsesside juures peetakse oluliseks kõikide osapoolte kaasamist, mitte ainult kitsa ekspertide ringi pädevusele toetumist. Mõnevõrra enam on sellel positsioonil olevaid teenistujaid kohalikes omavalitsustes ning maavalitsustes, ehk asutustes, kus kokkupuude kodanikega on otsesem ja tihedam ning seeläbi kaasamise vajalikkuse tunnetamine ilmsem.

Võimalikult laiapinnalist ja avatud otsustusprotsessi peetakse eelistatuks ka juhul, kui sellega kaasneb ajaline viivitus. Siinkohal eristuvad ministeeriumid ja maavalitused, kus mõnevõrra enam teenistujaid peab avatust oluliseks.

Avalikku teenistust võib näha kahelt positsioonilt: kui riigi või kohaliku omavalitsuse vastu võetud otsuste passiivset elluviijat või kui rahva huvidest ja tahtest lähtuvate eesmärkide vahendajat poliitikate kujundamisesse. **Suurem osa teenistujatest peavad ennast pigem rahva tahte vahendajateks, mitte pelgalt poliitikate elluviijateks**. Samas, hinnates vastandustena riigi pikaajalisemaid eesmärke ühelt poolt ja kodanike vajadusi ning huve teiselt poolt, on teenistujad oma eelistustes praktiliselt võrdselt polariseerunud (mõnevõrra rohkem on siiski neid, kes seaksid esiplaanile kodanike otsesed huvid). Antud küsimuses eristuvad teenistujate hoiakuid küllaltki selgelt asutusetüüpide lõikes. **Kohalikes omavalitsustes on enam teenistujaid, kes seaksid esiplaanile kodanike huvid, põhiseaduslikes institutsioonides ja ministeeriumites jällegi enam neid kes peavad õigemaks lähtuda riigi pikaajalistest strateegiatest.** Arvestades antud asutuste töö iseloomu, on taoline eristus ka arusaadav. Kohalike omavalitsuste esindajad puutuvad suuremal määral kokku esmatasandi probleemidega, ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide esindajad peavad aga pigem lähtuma „laiemast pildist“ ja pikaajalisemast perspektiivist.

Küsimuses, kas tuleks rangelt järgida seadusi ja ettekirjutatud norme või suhtuda neisse pigem paindlikult ja seada esiplaanile probleemide konstruktiivne lahendamine, puudub ühtne seiskoht. Taoline ambivalentsus valitseb nii üldises plaanis kui ka konkreetselt ametnikueetikat puudutavates küsimustes. Ühtse seisukoha puudumine viitab siinkohal mõneti paratamatute avaliku teenistusega

kaasas käivale eetilisele dilemmale: ühelt poolt eeldatakse teenistujalt täpset seadusejärgimist, teisalt aga inimesekesksust ja kodanike vajadustest ning huvidest lähtumist. **Seega enam tähelepanu tuleks pöörata käitumisjuhistele ja suunistele võimalike olukordade puhuks, kus teenistuja peab rakendama kaalutlusõigust või mis ei ole üheselt ja konkreetselt õigusaktidega reguleeritud.**

Ligi 87% kõikidest avalikest teenistujatest on arvamusel, et nende amet eeldab kindlate väärtushoiakute olemasolu. Oluliste väärtuste pingerea eesotsas prevaleerivad väärtused nagu seaduslikkus ja ausus. Väga oluliseks peetakse ka kompetentsust, usaldusväärsust, õiglust ja kohusetundlikkust, ehk väärtusi, mis seosutvad otseselt ametniku teenistuskohustuste täitmise kvaliteediga. Kõige madalamalt hinnatud (kuid siiski 30-50% teenistujate poolt väga oluliseks peetavad) väärtusteks on tulemustele orienteeritus, sõltumatus, innovaatilisus ja säästlikkus. Aastate lõikes enamike väärtushinnangute osas kardinaalseid muutusi toimunud ei ole. Siiski **on aja jooksul tõusnud teenistujate osakaal, kes peavad oluliseks erapooletust ja tegevuste avatust ning läbipaistvust.** Ametniku eetikakoodeksis esile toodud kuuest tuumväärtustest kolm (seaduslikkus, asjatundlikkus, usaldusväärsus) on suurema osa teenistujate jaoks väga olulised. Mõnevõrra ebakindlam on olukord erapooletuse, avatuse ja koostöövalmiduse ning inimesekesksuse väärtustamisega. Samas on hinnangud ka antud väärtustele olnud aastate lõikes tõusva trendiga.

Eetikanormide rikkumistest raskeimateks peetakse tegevusi, mis seostuvad avaliku teenuse eest hüvitise vastuvõtmisega või konkreetse huvigrupi või isiku huvides tegutsemisega/eelistamisega. Vaid alla poolte teenistujatest peab eetikanormide rikkumiseks peale ametikohalt lahkumist tööle asumist organisatsiooni, mille üle eelnevalt ametnikuna järelevalvet teostati. Siinjuures ei eristu töötajad ja ametnikud. Seega üle poolte ametnikest, kellel avaliku teenistuse seadusest lähtuvalt on seatud sellealased piirangud, ei pea antud rikkumist raskeks. Võrreldes 2013 aastaga on oluliselt kasvanud teenistujate hulk, kes peavad tuttavate ettevõtete või isikute asjade ajamist kiirkorras või teenistuskohustuste raames oma hõimlastega tehingute sooritamist raskeks rikkumiseks

Lisaks otsestele teenistuskohustustega seonduvate eetiliste printsiipide järgimisele on avalik teenistuja nii seadusest, ametniku eetikakoodeksist, aga ka teenistujate endi arvamustest lähtuvalt allutatud kõrgematele eetilistele nõuetele kui tavakodanikud. Sellega seoses **peab suurem osa teenistujatest pigem ebasobivaks või keelatuks riigi või ametiasutuse kritiseerimist ja ametistaatusest tulenevate hüvede eraviisilist kasutamist.** Mõnevõrra ambivalentsem on suhtumine oma meelsuse avaldamisesse või poliitilisse tegevusse. Ca 70-75% teenistujatest peab ebasobivaks osaleda streigil või meeleavaldusel. Avalikule pöördumisele või petitsioonile allakirjutamist peab ebasobivaks ligi pooled teenistujatest. **Kuigi ametnikul ei ole lähtuvalt avaliku teenistuse seadusest õigust streikida, peab seda keelatuks vaid 44% ametnikest** Ka poliitilise aktiivsuse osas on arvamused mitmekesised ja mõneti vastuolulised. Kuigi ca 60% teenistujatest peab valimiskampaanias osalemist või erakonda kuulumist ebasobivaks, siis Riigikogu või kohalike omavalitsuste valimistel osalemist peab ebasobilikuks vaid 40% teenistujatest. Seega on ligi 20% teenistujaid, kes küll peavad valimisprotsessis osalemist ebasobivaks, kuid valimistel kandideerimist mitte.

Võrreldes 2013. aastaga on teenistujad muutunud kriitilisemaks ametistaatusest tulenevate hüvede eraviisilise kasutamise ning valimistel kandideerimise osas. Samas on hinnangud nii valimiskampaanias osalemise kui erakonda kuulumise ebasobivuse suhtes alates 2005. aastast oluliselt leebunud.

Teenistujate hinnangud nii avaliku teenistuse usaldusväärsusele, professionaalsusele, poliitilisele sõltumatusele kui ka eetilisusele on aastatega oluliselt paranenud. Kohalike omavalituste teenistujad hindavad avaliku teenistuse eetilisust (sealhulgas ka oma asutuse teenistujate eetilisust) võrreldes teiste asutusetüüpidega oluliselt madalamalt. Kõige eetilisemana tajuvad avalikku teenistust ministeeriumite teenistujad, samas enda asutuse eetilisust hindavad kõige kõrgemalt põhiseaduslike institutsioonide esindajad.

Lähtuvalt ametniku eetikakoodeksist tohib ametnik teostada avalikku võimu vaid avalikes huvides. Seega läbi avaliku huvi teenimise eesmärgi määratletakse valdav osa eetilistest printsiipidest, mis

avalikus teenistuses kehtivad või kehtima peaksid. **Valdavalt, ligi 95% ulatuses, lähtutakse avaliku huvi defineerimisel seadustest ja määrustest. Samas ca 85% ulatuses ka enda südametunnistusest ja moraalist ning ekspertteadmistest.** Mõnevõrra paradoksaalselt on aja jooksul tõusnud nii teenistujate osakaal, kes lähtuvad avaliku huvi määratlemisel ekspertteadmistest, kui ka nende osakaal, kes tuginevad avalikule arvamusele.

Eetilisema avaliku teenistuse ees seisvatest takistustest ei kerki esile väga konkreetseid probleeme, samas on aga paljud tegurid, nagu näiteks ametikohtade politiseeritus, otsuste langetamise liigne juhikesksus, ebaeetiline organisatsioonikultuur, personalivoolavus, seaduste ja määruste mitmeti tõlgendatavus või hierarhilised suhted üldiselt, osale avalikust teenistusest olulisteks takistusteks. Seaduste ja määruste mitmeti tõlgendatavus on probleemiks kõige enam kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes (kuigi ka seal vaid ca 50% teenistujate arvates). Teenistuse politiseeritust peavad enamal määral probleemiks põhiseaduslike institutsioonide, aga samuti omavalitsute ja maavalitsuste, teenistujad. Personalivoolavust tunnetatakse probleemina kõige enam ametites, asutustes ja inspektsioonides.

Lisaks avaliku teenistuse eetika parandamist takistavate tegurite väljaselgitamisele on oluline hinnata ka võimalike konkreetsete meetmete panust eetilise käitumise tagamiseks ja edendamiseks. Üldiselt võib sellekohased abinõud jagada nelja kategooriasse:

1. **Aktiivset organisatsioonikultuuri edendamist nähakse olulisima eetilist käitumist parandava meetmena**. Seda eelkõige läbi tippjuhtide isikliku eeskuju ja selgema personalipoliitika.
2. **Eetiliste põhimõtete laiem levik ühiskonnas aitaks teenistujate hinnangul samuti tagada eetilisemat avalikku teenistust**. Eeskätt peetakse silmas üldise poliitilise kultuuri arengut ning laiemat eetikaalast selgitustööd ühiskonnas. Ühiskonnas tunnustatud ja väärtustatud eetilised printsiibid oleksid seeläbi eelduseks ka avalikkuse tugevamale järelevalvele avaliku teenistuse eetilisuse üle. Kusjuures ühiskondliku selgitustöö olulisuse hinnang on võrreldes 2013. aastaga tõusnud.
3. **Ka eetikaalaseid koolitusi peetakse oluliseks meetmeks eetilisema avaliku teenistuse saavutamisel, vaid 30% teenistujatest tunneb, et ei vaja sellekohast täiendavat koolitust**. Tuntakse vajadust nii teoreetilise kui praktilise koolituse järele. **Koolitustel on osalenud ca 40% kõikidest teenistujatest**. Võrreldes 2009 aastaga on seda ligi 10% enam. Kui ametnikest on eetikaalast koolitust saanud ca 45%, siis töötajatest vaid 25%. Tippjuhtidest on koolitustel osalenud ligi 70%, keskastme juhtidest ca 55% ning ilma alluvateta ametnikest/töötajatest ainult ca 35%.
4. Eetikaalase järelevalve tõhustamist nähakse eelkõige ametkondliku sisejärelevalve tugevdamise (ning ka avalikkuse kõrgema tähelepanu) ja mitte niivõrd otseselt seadusega sätestatud sanktsioonide karmistamise perspektiivist.

Seega esmajoones nähakse eetilisema avaliku teenistuse eeldusena üldist eetilist käitumist soosivat ja motiveerivat keskkonda, seda nii asutuse kui ühiskonna tasandil.

Olukorras, kus teenistujal tuleb täide viia otsus, millega ta nõus ei ole, väljendaks valdav osa teenistujatest oma eriarvamust, kuid täidaks siiski oma ülesandeid edasi. Eetiliste konfliktide või probleemide tekkimisel pöördutakse abi saamiseks kõige enam oma vahetu juhi poole. Pikemas perspektiivis on oluliselt tõusnud avaliku teenistuse veebilehe, ametkonna juhendmaterjalide ja asutuse personalijuhi abi kasutamine. Siinkohal ei saa ilmselt järeldada eelistuste muutumist, vaid üldist teadlikkuse tõusu ning eetilise käitumise ja tegevuse vajalikkuse otsesemat teadvustamist, mis tingib ka suurema vajaduse oma tegevuse kooskõlastamiseks ametkonnas kehtestatud eetiliste printsiipidega.

Erinevate eetikaalaste juhendmaterjalide osas on teenistujad kõige enam kursis ametniku eetikakoodeksiga, millega on vähemalt mingil määral tutvunud ligi 75% ning põhjalikumalt lugenud ca 40% teenistujatest. Kõige enam rakendatakse ametniku eetikakoodeksit uutele ametnikele avaliku teenistuse väärtuste tutvustamiseks. Võrreldes eetikaalastel koolitustel osalenuid ja mitteosalenuid, on esimesed erinevate juhendmaterjalidega märksa enam kursis.