



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



RAHANDUSMINISTEERIUM



RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS



Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses

Uuringu raport

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
Kokkuvõte ja järeldused	5
1. Töö avalikus teenistuses.....	9
1.1 Tööülesanded.....	9
1.2 Töömotivatsioon	12
1.3 Ootused avaliku teenistuja tööle	19
2. Avaliku teenistuse väärtused	24
3. Avaliku teenistuse eetika.....	31
3.2. Avalik huvi	31
3.3. Avalike teenistujate eetilised positsioonid	33
3.4. Avalike teenistujate suhtumine eetiliselt probleemsetesse käitumisviisidesse.....	38
3.5. Eetiliste probleemide lahendamine	46
3.6. Hinnang avaliku teenistuse eetilisele.....	51
4. Eetilise avaliku teenistuse kujundamine.....	56
4.2. Eetika arengut mõjutavad tegurid	56
4.3. Eetika-alased juhendmaterjalid	60
4.4. Eetika-alased koolitused.....	66
Metoodika.....	71
Üldkogum ja valim.....	71
Valimidisain	71
Valimi suurus.....	72
KOV-ide klastrid	74
Lõplik valim	75
Vastamismäärad	76
Vastanute jaotus taustatunnuste lõikes.....	77
Küsitlusankeedi koostamine	78
Küsitluse korraldus	78
Analüüsi läbiviimine ja tulemuste tõlgendamine.....	79

Sissejuhatus

Uuringu “Avaliku teenistuse rollid ja hoiakud avalikus teenistuses” tegi Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar Rahandusministeeriumi tellimusel. Tegemist on kordusuuringuga, mis aitab jälgida arenguid avaliku teenistuse eetikas ning on aluseks avaliku teenistuse eetika koolitusprogrammide uuendamisele ja ametnikeeetika nõukogu tegevusele. Samuti annab uuring sisendi ametiasutustele eetika juhtimise süsteemide arendamiseks ning eetilise käitumise edendamiseks organisatsioonides.

Uuring viidi varasemalt läbi aastatel 2005 ¹, 2009 ², 2013 ³ ja 2017 ⁴. Praegune uuring põhineb eelnevate uuringutega osaliselt võrreldava küsitlusankeediga kogutud andmetel. Kuna ankeeti kaasajastati sel aastal, siis ei ole kõik küsimused enam varasemate uuringutega võrreldavad, aga valdav osa küsimusi jäi siiski samaks (küsitluse ankeet koos sõnastuse muudatustega on raporti lisas).

Sel aastal laiendati uuringu sihtgruppi. Kui varasematel aastatel osalesid uuringus ainult riigi- ja kohalike omavalitsuste ametiasutuste teenistujad, siis sel aastal kaasati uuringusse ka mõned ministeeriumite valitsemisalas asuvad hallatavad asutused. Hallatavad asutused kaasati seetõttu, et osade kõnealuste asutuste töötajate tööülesanded on olemuslikult sarnased ametiasutuste töötajate tööülesannetega, mis tähendab, et nad peaksid oma tegevuses samuti lähtuma avaliku teenistuse eetika normidest ning nende kaasamine uuringusse annab parema pildi valitsussektori eetilisusest tervikuna.

Uuringus osalenud asutuste grupid:

- ministeeriumid;
- põhiseaduslikud institutsioonid:
 - Riigikantselei, Riigikohus, Riigikontroll, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei;
- ametid ja inspeksioonid;
- muud valitsusasutused:
 - Häirekeskus, Kaitsevägi, Prokuratuur, Rahvusarhiiv, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, Riigi Tugiteenuste Keskus, Riikliku Lepitaja Kantselei, vanglad, I ja II astme kohtud;
- kohaliku omavalitsuse ametiasutused (edaspidi KOVid);
- ministeeriumite valitsemisalas asuvad hallatavad asutused (edaspidi hallatavad asutused):
 - Astangu Kutser rehabilitatsiooni Keskus, Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Keskkonnaagentuur, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus,

¹ https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/%C3%9CT1/RASI/2005_rollid%20ja%20hoiakud%20avalikus%20teenistuses.pdf

² https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf

³ https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf

⁴ <https://www.fin.ee/media/2758/download>

Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Rahvakultuuri Keskus, Registrate ja Infosüsteemide Keskus, Riigi Info- ja Kommunikatsioonitehnoloogia Keskus, Riigi Laboriuuringute ja Riskianalüüsi Keskus, Riigilaevastik, Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus, Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus.

Uuringu andmed koguti veebipõhise küsitlusuuringuga 2023. aasta septembri lõpus ja oktoobri alguses ning küsitlusankeedile vastas 1841 teenistujat.

Aruandes esitatakse avalike teenistujate hinnangute 2023. aasta koondtulemused. Võrdlus varasemate aastatega ning võrdlused erinevate sihtrühmade ja sotsiaaldemograafiliste tunnuste lõigetes (asutuse tüüp, ametistaatus, ametipositsioon, avaliku teenistuse staaž, sugu ja vanus) esitatakse juhul, kui tulemustes on statistiliselt ja sisuliselt olulisi erinevusi.

Aruanne koosneb järgmistest osadest:

- Kokkuvõte, kus tuuakse välja peamised tulemused ja järeldused.
- Uuringu tulemused, mis on jagatud nelja osasse:
 - Töö avalikus teenistuses.
 - Avaliku teenistuse väärtused.
 - Avaliku teenistuse eetika.
 - Eetilisema avaliku teenistuse kujundamine.
- Metoodika kirjeldus, kus käsitletakse põhjalikumalt küsitluse üldkogumit, valimi moodustamist, valimi sotsiaaldemograafilist jaotust, küsitlusankeedi koostamist, küsitluse korraldust, kasutatud analüüsimeetodeid ja nende tõlgendamist.
- Lisa – küsitlusankeet.

Uuringu autorid tänavad kõiki küsitlusele vastanud avalikke teenistujaid, gruppintervjuudes osalenud avaliku sektori asutuste tippjuhte ja personalijuhte panuse eest uuringu ankeedi kaasajastamisel ning uuringu tellijat sisuka ja sujuva koostöö eest.

Kokkuvõte ja järeldused

Töö avalikus teenistuses

Töömotivatsiooni teguritest on teenistujate jaoks kõige olulisemad meeldiv kollektiiv, võimalus olla informeeritud ja võimalused enese arendamiseks. Meeldivat kollektiivi ja võimalust olla informeeritud tähtsustatakse varasemaga võrreldes enam, samuti tähtsustatakse oluliselt enam töötamist ühiskonna heaks ja võimalust levitada enda jaoks olulisi väärtusi.

Umbes pooled teenistujad valiksid uue töökoha avalikus teenistuses. Avaliku sektori puhul hindavad teenistujad eelkõige stabiilsust ja võimalust panustada riigi ja ühiskonna arengusse, tundes, et nende töö on laiem mõju ja tähendus. Erasektori eelistajad, keda on alla viiendiku teenistujatest, põhjendavad oma eelistust eelkõige erasektori suurema efektiivsuse ja paindlikkusega.

Et teha oma tööd hästi, on teenistujate arvates kõige olulisem olla vastutustundlik, samuti peetakse väga oluliseks koostöö- ja suhtlemisoskust. Koostööoskus ja ka poliitiline erapooletus on muutunud varasemaga võrreldes tähtsamaks.

Avaliku teenistuse väärtused

Kolm neljandikku teenistujatest (ca 73%) on arvamusel, et töö avalikus sektoris eeldab kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu. Kõige olulisemad avaliku teenistuse väärtused on teenistujate arvates seaduslikkus, ausus ja usaldusväarsus. Ka teised eetikakoodeksi väärtused nagu kompetentsus (ehk asjatundlikkus), erapooletus, avatus, koostööle orienteeritus ja inimesekesksus, on teenistujate jaoks olulised. Varasemate aastatega võrreldes on muutunud teenistujate jaoks olulisemateks väärtusteks usaldusväarsus, tegevuse läbipaistvus, koostööle orienteeritus, pühendumus, tulemusele orienteeritus ja innovaativsus.

Avaliku teenistuse eetika

Ette antud eetiliste dilemmade puhul toetab enamused teenistujaid järgnevaid seisukohti: ametniku eetikakoodeksis toodud väärtused kehtivad kõigile avalikus teenistuses töötavatele inimestele, olenemata nende ametniku- või töötajastaatusest; otsuste langetamine avalikus sektoris peab olema maksimaalselt avalik, isegi kui see venitab otsuste vastuvõtmist; riigi üldised eesmärgid on olulisemad kui üksikisikute vajadused ja huvid ning parimate lahendusteni jõutakse kõigi huvitatud osapoolte kaasamisel otsustusprotsessi, mitte tippeksperide ringis. Viimaste küsitlustega võrreldes on kasvanud nende teenistujate osakaal, kelle arvates peab otsuste langetamine avalikus sektoris olema maksimaalselt avalik ja kelle arvates tuleb avalikus teenistuses rangelt järgida kehtivaid seadusi ja mitte suhtuma seadustesse paindlikult.

Eetikanormide rikkumistest raskeimateks peavad teenistujad ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud info lekitamist ja avaliku teenuse eest hüvitise vastuvõtmist. Samuti taunib valdav enamus teenistujaid sõprade ja tuttavate eelistamist avalike teenuste osutamisel, töölaste andmebaasidega tutvumist uudishimust või seotud isikute huvides, inimeste üleolevat kohtlemist tööülesannete täitmisel, tegutsemist kindla huvigrupi heaks, kingituste vastuvõtmist eraisikult või juriidiliselt isikult, teenistuskohustuste raames tehingute sooritamist oma lähisugulase või -hõimlasega ja otsuste langetamist ilma piisava ettevalmistuseta. Töoarvuti või -telefoni kasutamist isiklikul otstarbel enamus teenistujaid taunitavaks ei pea. Varasemate aastatega võrreldes ei ole teenistujate hoiakutes suuri muudatusi toimunud, ainsana on kasvanud nende teenistujate osakaal, kes taunivad tasu võtmist esinemise eest seminaridel, kus jagatakse infot otseselt tööalastes küsimustes.

Valdav enamus teenistujatest peab ebasobivaks oma kolleegi, oma asutuse või mõne teise ametiasutuse või valitsuse kritiseerimist (sotsiaal)meedias. Streigis ja meeleavaldusel osalemist peab avaliku teenistuja jaoks ebasobivaks veidi üle poole teenistujatest. Erakonda kuulumist, valmiskampaanias osalemist, avalikele pöördumistele ja petitsioonidele alla kirjutamist ja Riigikogu või kohalikel valimistel kandideerimist peab ebasobivaks alla poole teenistujatest.

Olukorras, kus teenistujal tuleb täide viia otsus, millega ta nõus ei ole, väljendaks enamus (ca 66%) oma eriarvamust ja viiks otsuse siiski ellu. Muu vastuse all märgiti sageli, et konkreetne käitumine sõltub otsusest või olukorrast. Mõned kaaluksid töölt lahkumist vaid juhul, kui otsus läheb sügavalt vastuollu nende isiklike väärtuste või südametunnistusega. Samuti peeti oluliseks otsuse seaduslikkust ning mõned inimesed toonitasid, et nad ei viiks ellu seadusevastaseid otsuseid.

Eetiliste konfliktide või probleemide tekkimisel pöördusid teenistujad vastuste saamiseks kõige sagedamini oma vahetu juhi poole (ca 79%). Varasemate aastatega võrreldes on kasvanud nii vahetu juhi kui asutuse personalijuhi poole pöördumise tõenäosus. Kasvanud on ka ametnikueetika nõukogu tähtsus infoallikana.

Ametniku eetikakoodeksi väärtustest annavad Eesti avalikud teenistujad kõige kõrgema hinde avaliku teenistuse tegevuste seaduslikkusele (10 punkti skaalal keskmine hinne 8), kõige madalama hinde aga politiseeritusele (hinne 5,8). Hinnangud ei ole viimase, 2017. aasta küsitlusega võrreldes oluliselt muutunud, aga aastate lõikes on siiski näha hinnangute paranemise trendi. Kui võrrelda hinnanguid enda, oma kolleegide ja kogu Eesti avaliku teenistuse eetilisele, siis kõige kõrgema keskmise hinde annavad teenistujad enda eetilisele (8.6), seejärel oma kolleegidele (8.1) ja kogu avaliku teenistuse eetilistust hinnatakse hindegaga 7.

Eetilisema avaliku teenistuse kujundamine

Teenistujate seas ei ole domineerivat seisukohta küsimuses, mis takistab eetilisema avaliku teenistuse arengut, kõik ankeedis loetletud takistused on teenistujate arvates suhteliselt võrdsel määral olulised - nii suur juhikesksus, personalivoolavus, ametikohtade politiseeritus, ebaeetiline organisatsioonikultuur, õigusaktide mitmetitõlgendatavus kui ka hierarhilised suhted.

Eetilisemat avalikku teenistust aitaks teenistujate arvates kõige paremini tagada juhtide eeskuju. Väga oluline on ka laiem ühiskondlik taust (poliitilise kultuuri paranemine ja selgitustöö ühiskonnas) ja avaliku sektori personalipoliitika läbipaistvuse suurendamine ning teenistujate koolitamine.

Eetika-alastest juhendmaterjalidest on teenistujad kõige enam kursis ametniku eetikakoodeksiga, millega on vähemalt mingil määral tutvunud umbes kaks kolmandikku teenistujatest, oma asutuse või ametkonna eetikakoodeksiga on tutvunud umbes 40% teenistujatest, eetikanõukogu koostatud juhenditega umbes kolmandik ja eetikanõukogu seisukohtadega veerand teenistujatest. Eelmise küsitlusega võrreldes on ametniku eetikakoodeksiga tutvunute osakaal teenistujate seas veidi vähenenud.

Avaliku teenistuse eetika koolitustel, sh korruptsiooniennetuse koolitusel, on osalenud umbes kaks kolmandikku teenistujatest (ca 62%), varasemate aastatega võrreldes on koolitustel osalenute osakaal oluliselt kasvanud. Teenistujad sooviksid kõige enam sellist eetika-alast koolitust, mis oleks ühtlasi nii praktiline kui teoreetiline.

Vastajagruppide võrdlus

Asutuste võrdluses eristuvad teistest kõige enam hallatavad asutused, mis on ootuspärane, sest hallatavate asutuste töötajad ei kuulu avalikku teenistusse. Nende töötajate kokkupuude avaliku teenistuse praktikate ja reeglitega erineb ametiasutuste teenistujate kokkupuutest. Ametiasutuste teenistujad tajuvad neile pandud ootusi oluliselt suuremana kui hallatavate asutuste töötajad. Erinevate väärtuste järgimist avalikus teenistuses peavad hallatavate asutuste töötajad vähem oluliseks kui ametiasutuste teenistujad ning eetiliselt probleemsetesse tegevustesse suhtuvad hallatavate asutuste töötajad leebemalt.

Ametnikud on töötajatega võrreldes eetika küsimustest teadlikumad ja suhtuvad teemasse rangemalt. Ametnikud on paremini kursis eetika-alaste juhendmaterjalidega ja osalenud enam ka eetika-alastel koolitustel. Ametnikud taunivad erinevaid eetiliselt probleemseid käitumisviise rohkem kui töötajad. Ametnikud tunnetavad töötajatest enam, et nad töötavad ühiskonna heaks ja et nende töö seab neile kõrgemaid nõudeid.

Juhtide ja ilma alluvateta teenistujate seisukohad üldisemates eetika ja väärtuste küsimustes oluliselt ei erine. Spetsiifilisemates ja töö iseloomust sõltuvates küsimustes on arusaadavalt juhtide ja ilma alluvateta teenistujate kogemused ja seisukohad veidi erinevad.

Naiste ja meeste suhtumine eetiliselt probleemsetesse käitumisviisidesse oluliselt ei erine. Eetiliste dilemmade puhul kalduvad naised meestega võrreldes veidi enam tähtsustama kaasamist, avalikustamist ja üksikisikute tänastele vajadustele orienteeritust, mehed aga kiiremat ja ekspertteadmistel põhinevat otsustamist ning riigi tulevikule orienteeritust. Naistele on paljud töömotivatsiooni tegurid ja väärtused olulisemad kui meestele ning naised tajuvad neile pandud ootusi suuremana.

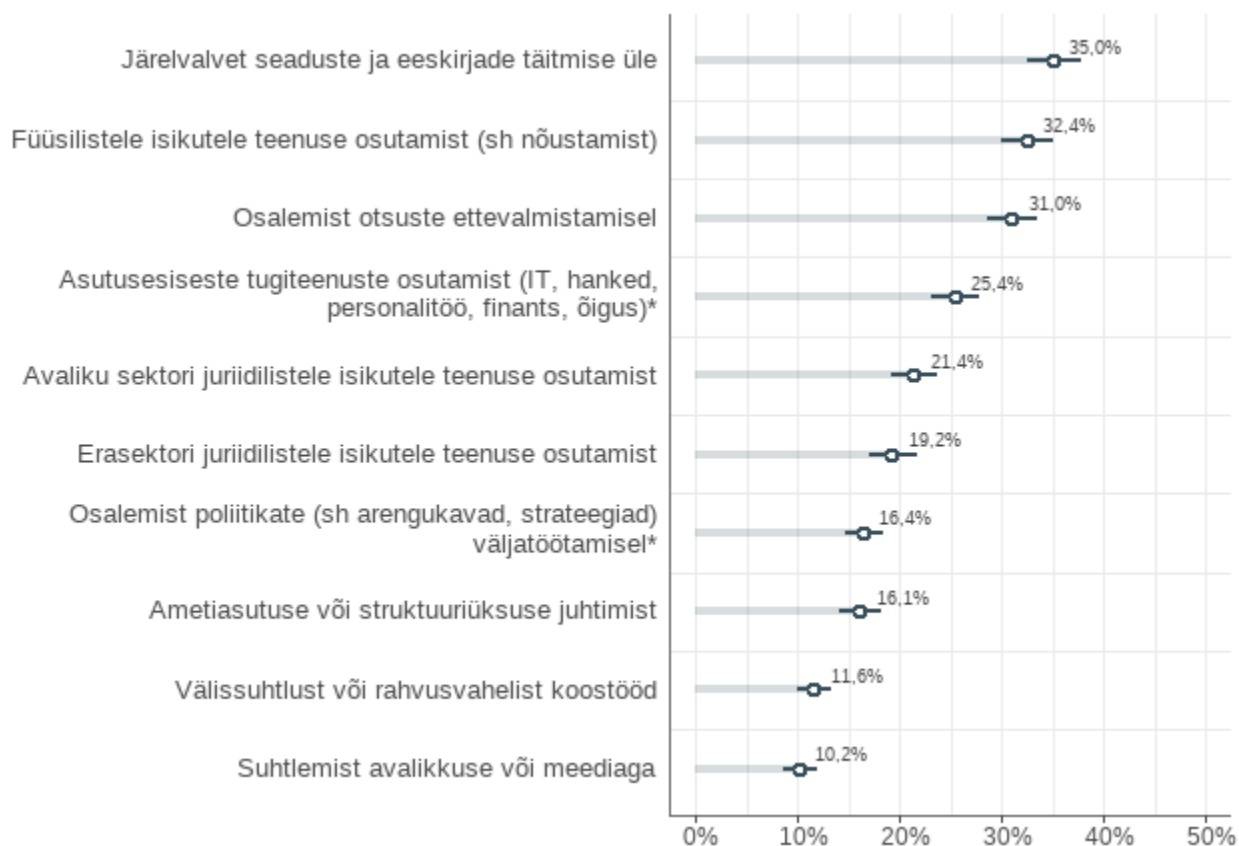
Vanemad teenistujad on noorematega võrreldes eetika küsimustes oluliselt rangemad ehk nad taunivad erinevaid eetiliselt probleemseid käitumisviise enam kui nooremad teenistujad. Vanuse kasvades muutuvad erinevad töömotivatsiooni tegurid vähem oluliseks ning vanemad teenistujad jätkavad noortega võrreldes tõenäolisemalt tööd avalikus sektoris.

1. Töö avalikus teenistuses

1.1 Tööülesanded

Küsitluses vaatlesime sellised avalike teenistujate tööülesandeid ja tegevusi, mis võivad olla seotud eetiliste valikutega. Nendeks tööülesanneteks on avaliku võimu teostamise, asutuse esindamise ja teenuste osutamisega seotud tööülesanded. Kõige enam puutuvad teenistujad kokku järelevalve teostamisega seaduste ja eeskirjade täitmise üle, füüsilistele isikutele teenuste osutamise ja otsuste ettevalmistamisega. Loetletud tööülesannetega on väga palju või küllaltki palju seotud umbes kolmandik teenistujatest (vt joonis 1). Umbes veerand teenistujatest on hõivatud asutusesiseste tugiteenuste osutamisega. Ligi viiendik teenistujatest on seotud era või avaliku sektori juriidilistele isikutele teenuste osutamisega. Väiksem osa teenistujatest tegeleb poliitikate väljatöötamise, juhtimise, avalikkusega suhtlemise või rahvusvahelise koostööga. Juhime tähelepanu sellele, et tööülesannete loetelu ei ole kõikne ja teenistujatel võib olla muid tööülesandeid lisaks ankeedis loetletud tööülesannetele.

Joonis 1. Kirjeldage palun oma töö iseloomu. Kui palju tuleb Teie töös ette alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga palju” ja “Küllaltki palju” osakaalud

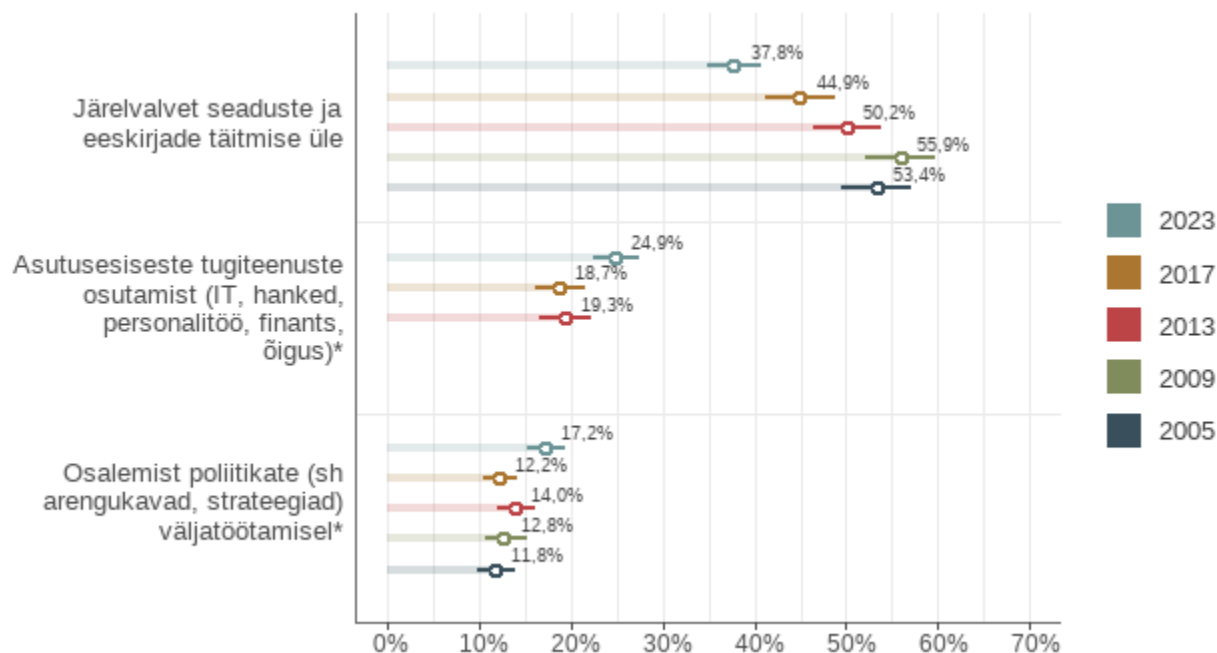


Jooniste lugemise juh: Jooned kahel pool protsendipunkti näitavad usalduspiire. Usalduspiirid näitavad vahemikku, kuhu üldkogumi hinnang 95% tõenäosusega kuulub. Tunnuste ja gruppide vahelist erinevust üldkogumis tuleb hinnata lähtuvalt usalduspiiridest. Lihtsustatult, kui kahe tunnuse või grupi usalduspiirid 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.

Märkus: Tärniga (*) tähistame raportis need küsimused või vastusevariandid, mille sõnastust selle aasta ankeedis võrreldes varasema ankeediga veidi muudeti, aga mille puhul on eeldatavalt võrdlusvõimalus alles jäänud. Samas võivad muudatused vastuses olla siiski osaliselt tingitud sõnastuse muutmisest, mitte ainult arvamuste või hoiakute muutumisest. Sõnastuse muudatused on välja toodud raporti lisas.

Tööülesannete kirjeldusi muudeti selle aasta ankeedis mõnevõrra ja seetõttu ei ole võimalik kõikide tööülesannete sagedust varasemate aastatega võrrelda. Mõne tööülesande võrdlus on siiski võimalik. Varasemate aastatega võrreldes on veidi suurenenud asutusesiseste tugiteenuste osutamine ja osalemine poliitikate väljatöötamisel ja vähenenud järelevalve teostamine, aga need muutused on küllaltki väikesed (vt joonis 2).

Joonis 2. Kirjeldage palun oma töö iseloomu. Kui palju tuleb Teie töös ette alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga palju” ja “Küllaltki palju” osakaalud aastate lõikes

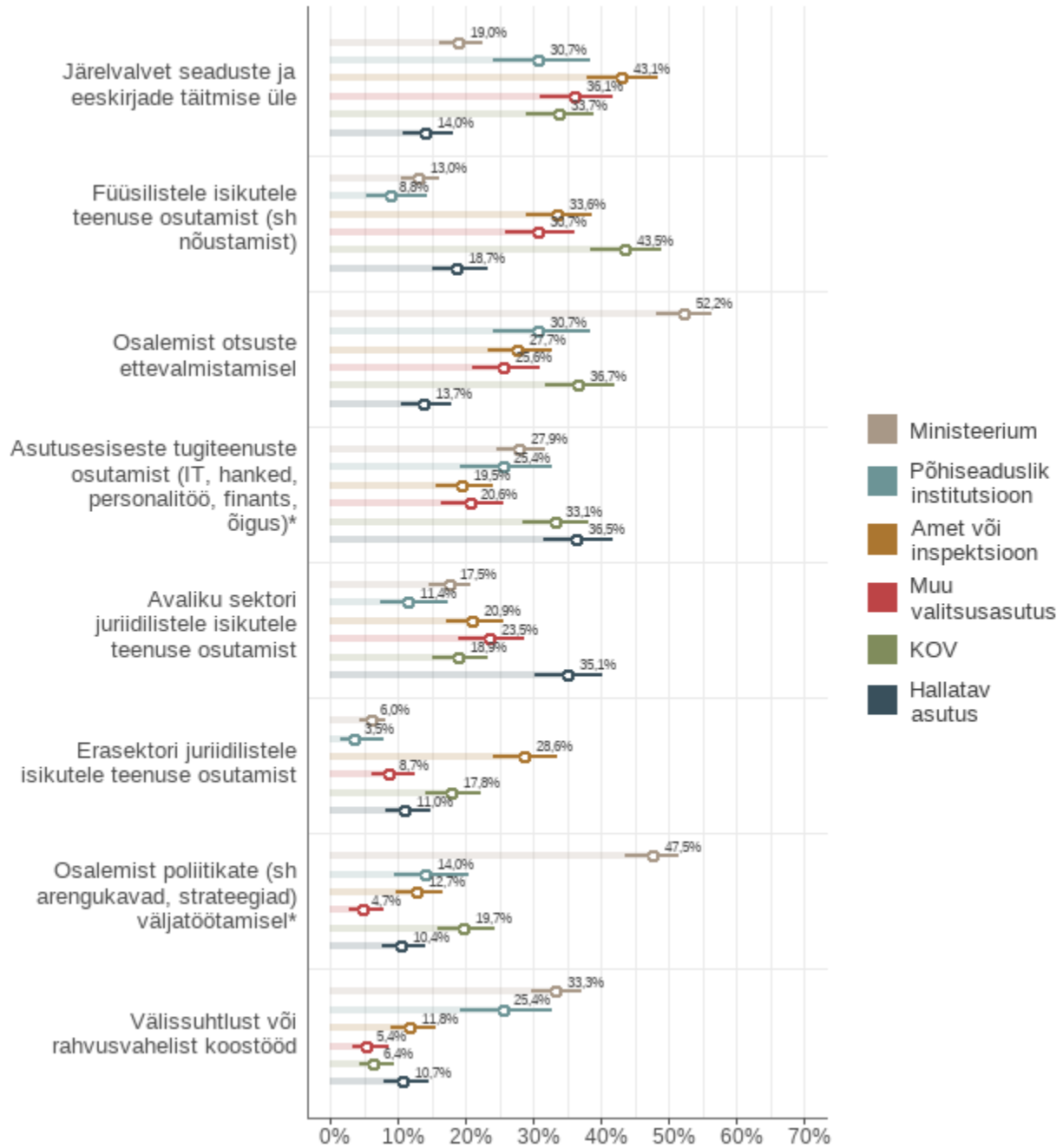


Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad ja “Ei oska öelda” vastused.

Asutuse tüübi lõikes varieeruvad teenistujate tööülesanded palju. Erandiks on asutuse või struktuuriüksuse juhtimine, mida esineb asutustes suhteliselt sarnasel määral. Ministeriumite teenistujad puutuvad teiste asutustega võrreldes oluliselt enam kokku poliitikate väljatöötamisega ja otsuste ettevalmistamisega. Füüsilistele isikutele teenuste osutamisega puutuvad kokku kõige enam KOVide teenistujad. Avaliku sektori juriidilistele

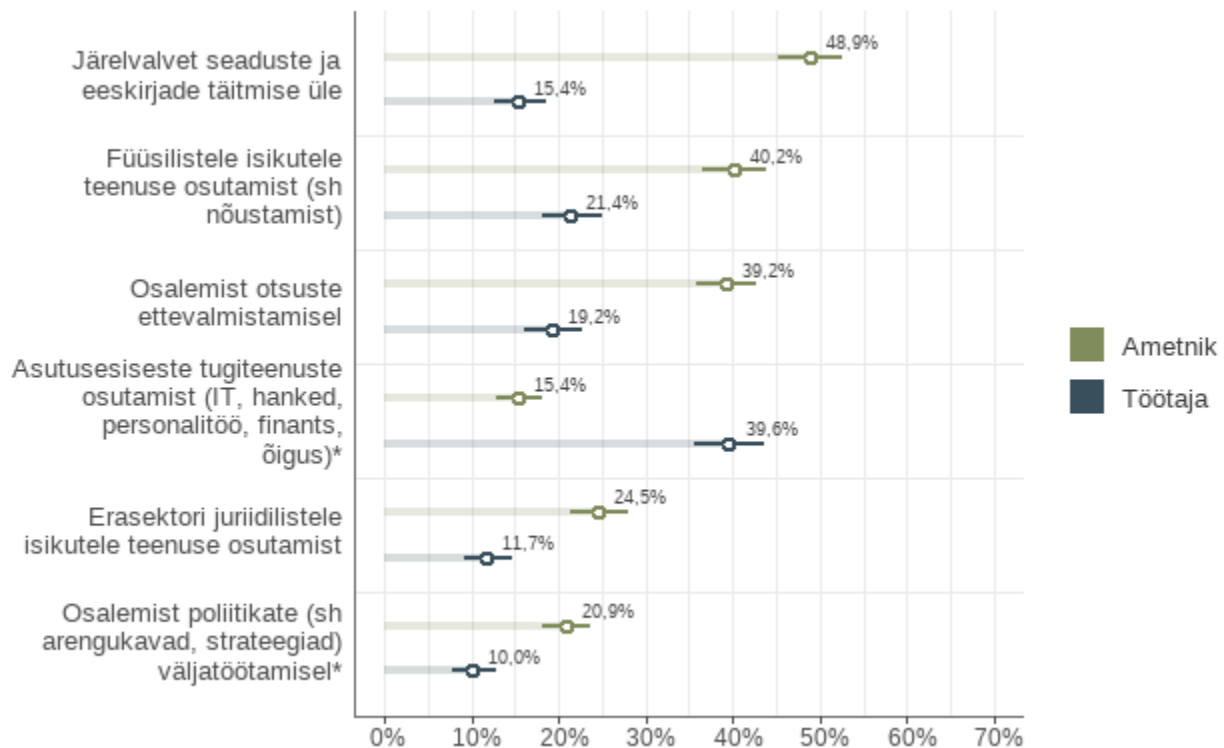
asutustele osutavad teenuseid kõige rohkem hallatavate asututuste töötajad, erasektori juriidilistele isikutele aga ametid ja inspeksioonid. Olulisemad asutuste erinevused on näha joonisel 3.

Joonis 3. Kirjeldage palun oma töö iseloomu. Kui palju tuleb Teie töös ette alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga palju” ja “Küllaltki palju” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikud tegelevad töötajatega võrreldes enam järelevalvega, otsuste ettevalmistamise ja poliitikate väljatöötamisega ja füüsilistele ja erasektori juriidilistele isikutele teenuste osutamise, töötajad osutavad aga ametnikega võrreldes enam tugiteenuseid (vt joonis 4). Loomulikult tegelevad juhid võrreldes ilma alluvateta teenistujatega enam juhtimisega, aga ka otsuste ettevalmistamise, poliitikate väljatöötamise, avalikkusega suhtlemise ja rahvusvahelise koostööga. Meeste töös esineb naistega võrreldes enam juhtimist, naiste töös aga füüsilistele isikutele teenuste osutamist. Vanuse lõikes suuri erinevusi üldiselt ei ole, ainult juhtimisega tegelevad keskmised vanusegrupid enam, kui kõige noorem ja kõige vanem vanusegrupp ja välissuhtlusega tegeleb vanim vanusegrupp samuti vähem. Avaliku teenistuse staaži lõikes olulisi erinevusi ei ole.

Joonis 4. Kirjeldage palun oma töö iseloomu. Kui palju tuleb Teie töös ette alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga palju” ja “Küllaltki palju” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja



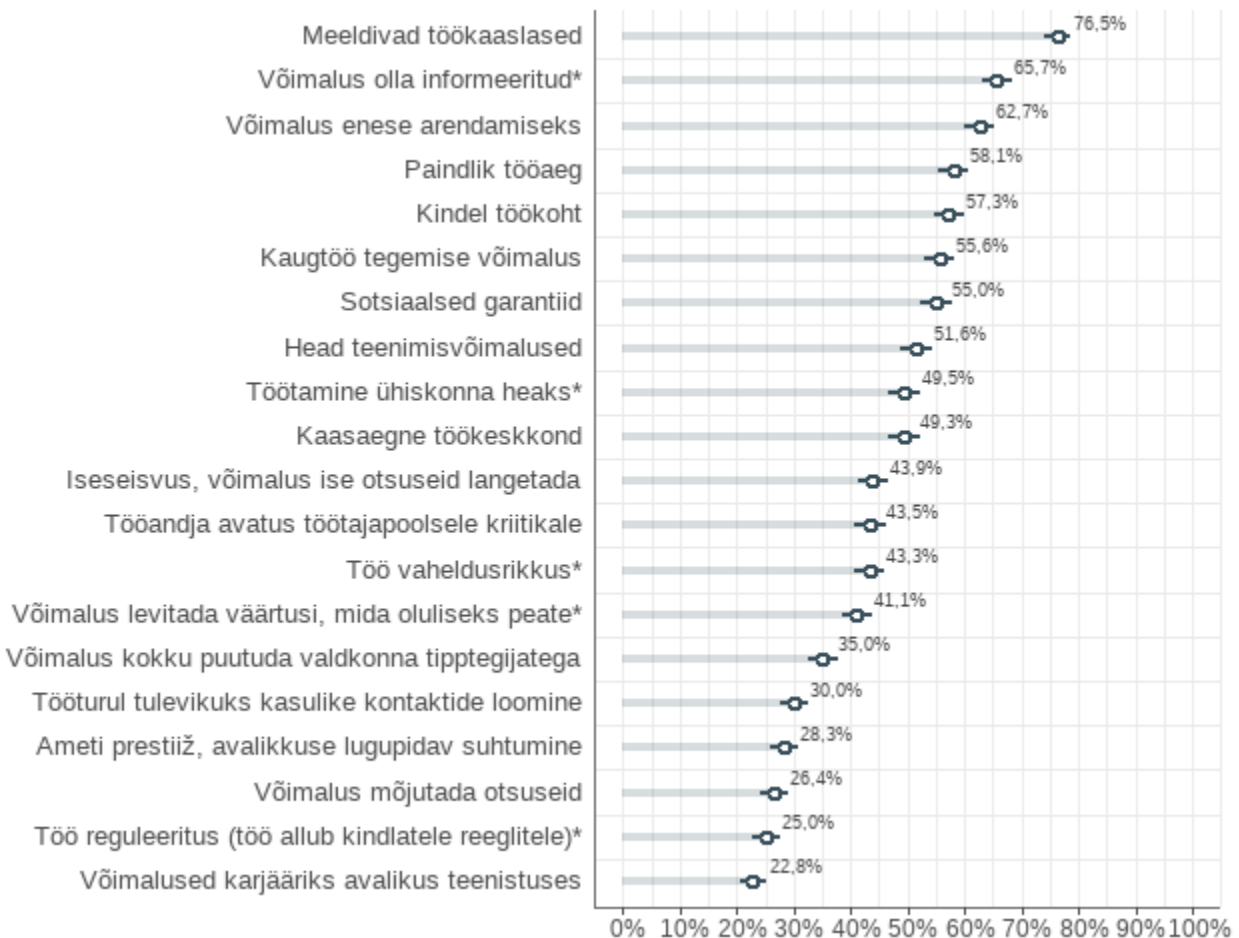
1.2. Töömotivatsioon

Töömotivatsiooni aluseks olevatest aspektidest tähtsustavad teenistujad kõige enam meeldivat kollektiivi. Tähtsuselt järgnevad: võimalus olla informeeritud ja ennast arendada. Järjekorras järgmised aspektid on seotud heade ja stabiilsete töötingimustega: paindlik tööaeg, kindel töökoht, kaugtöö tegemise võimalused, sotsiaalsed garantiid, head teenimisvõimalused ja kaasaegne töökeskkond. Tähtsuselt järgmine aspektide grupp seondub töö sisuga: töötamine ühiskonna heaks, võimalus ise otsuseid langetada, töö

vaheldusrikkus ja võimalus levitada enda jaoks olulisi väärtusi. Nende motivaatorite vahele asetub ka tööandja avatus töötajapoolsele kriitikale. Tippetegijatega kokkupuutumine, kasulike kontaktide loomine, ameti prestiiž, võimalus mõjutada otsuseid, töö reguleeritus ja karjäärivõimalused on teenistujate jaoks vähem olulised motivaatorid. Teenistujate hinnangud töömotivatsiooni kujundavate tegurite olulisusele on toodud joonisel 5.

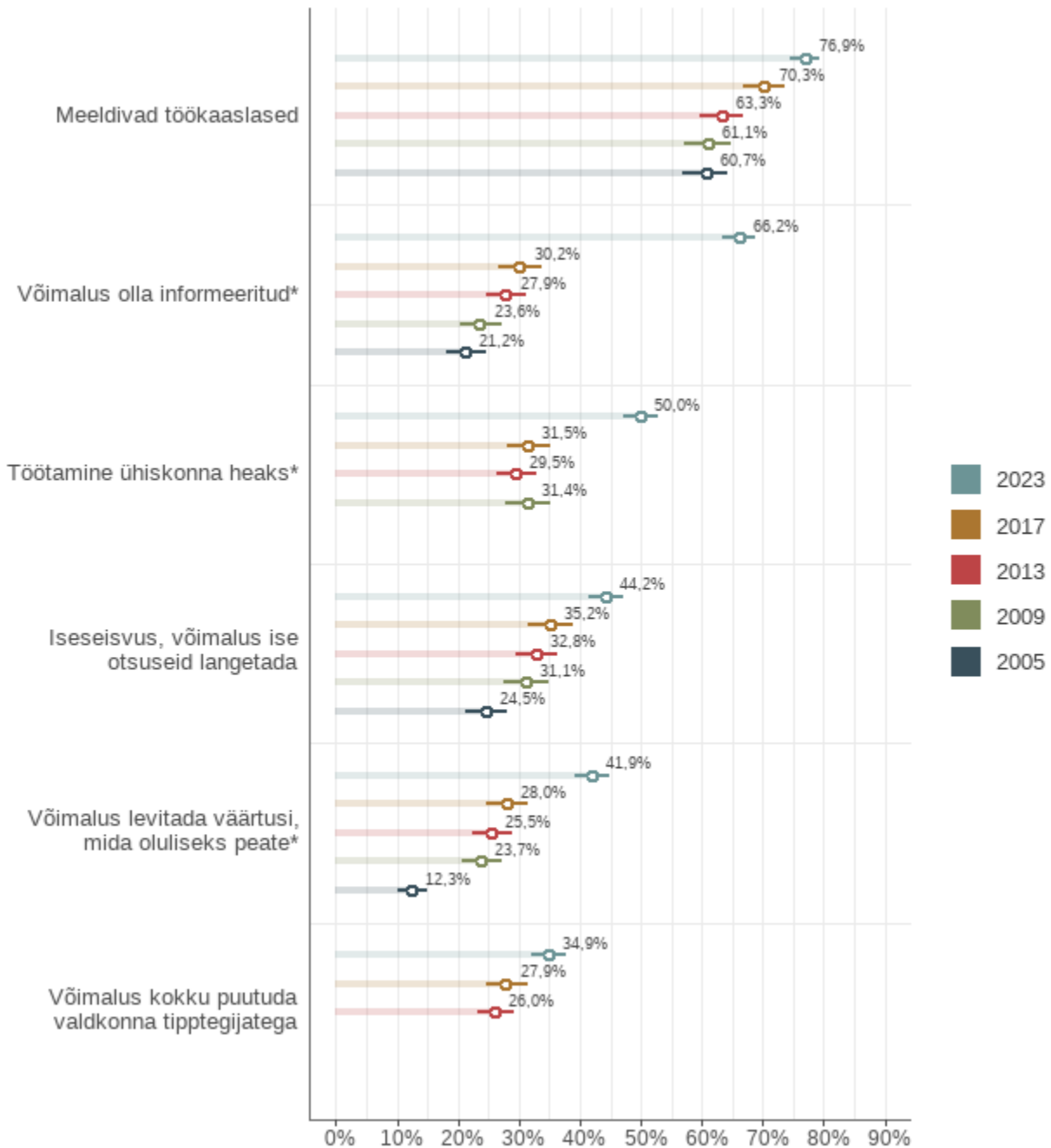
Lisaks loetelus olevatele teguritele töid vastajad välja veel head juhtimiskultuuri, sh vajadust konstruktiivse tagasiside järele juhtidelt, vaimse tervise tuge tööandja poolt ja võimalust rahvusvaheliseks koostööks.

Joonis 5. Kui oluline on Teie jaoks Teie töös? Vastusevariandi "Väga oluline" osakaalud



Eelmiste küsitlustega võrreldes on teenistujate jaoks muutunud olulisemaks järgmised motivaatorid: meeldivad töökaaslased, võimalus olla informeeritud, töötamine ühiskonna heaks, iseseisvus ehk võimalus ise otsuseid langetada, võimalus levitada enda jaoks olulisi väärtusi ning võimalus kokku puutuda valdkonna tippetegijatega (vt joonis 6). Tärniga tähistatud väidete muudatused võivad olla osaliselt seletatavad ka sõnastuse muutmisega, mitte ainult hoiakute muutumisega.

Joonis 6. Kui oluline on Teie jaoks Teie töös? Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud aastate lõikes

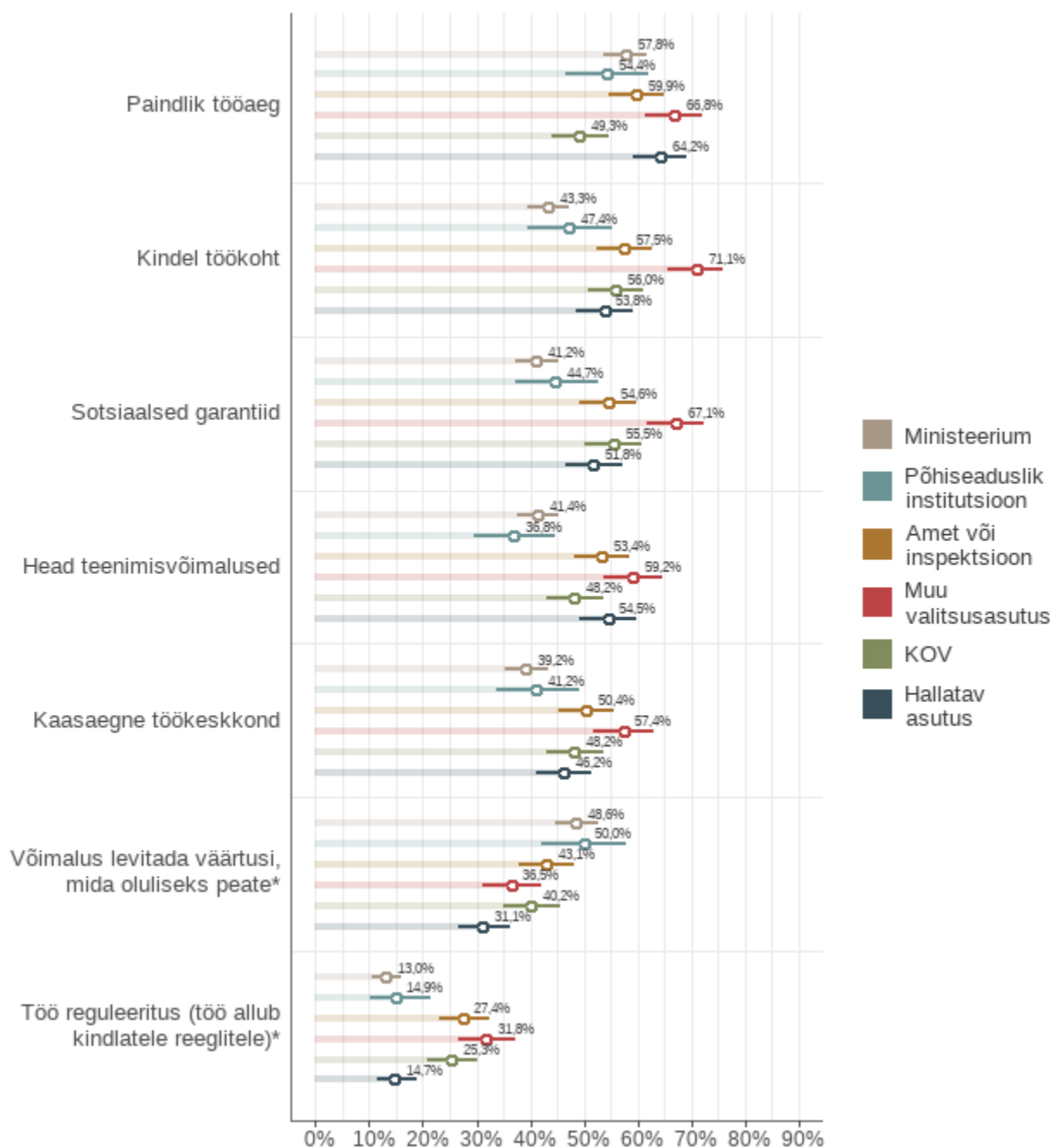


Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

Asutuse tüübi võrdluses eristuvad enim muude valitsusasutuste teenistujad, nende jaoks on keskmisest olulisemateks töö motivaatoriteks sotsiaalsed garantiid, kindel töökoht ja kaasaegne töökeskkond. Lisaks väärtustavad nad sarnaselt hallatavate asutuste töötajatega keskmisest enam ka paindlikku tööaega. Head teenimisvõimalused on teiste asutuste gruppidega võrreldes vähem olulised põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumite teenistujatele, nendele on aga keskmisest olulisemaks võimalus levitada endale olulisi

väärtusi. Töö reguleeritust hindavad enam KOVide, muude valitsusasutuste ja ametite ja inspeksioonide esindajad, vähem oluline on see hallatavate asutuste ning põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumite teenistujatele. Suurimad asutuste erinevused on näha joonisel 7.

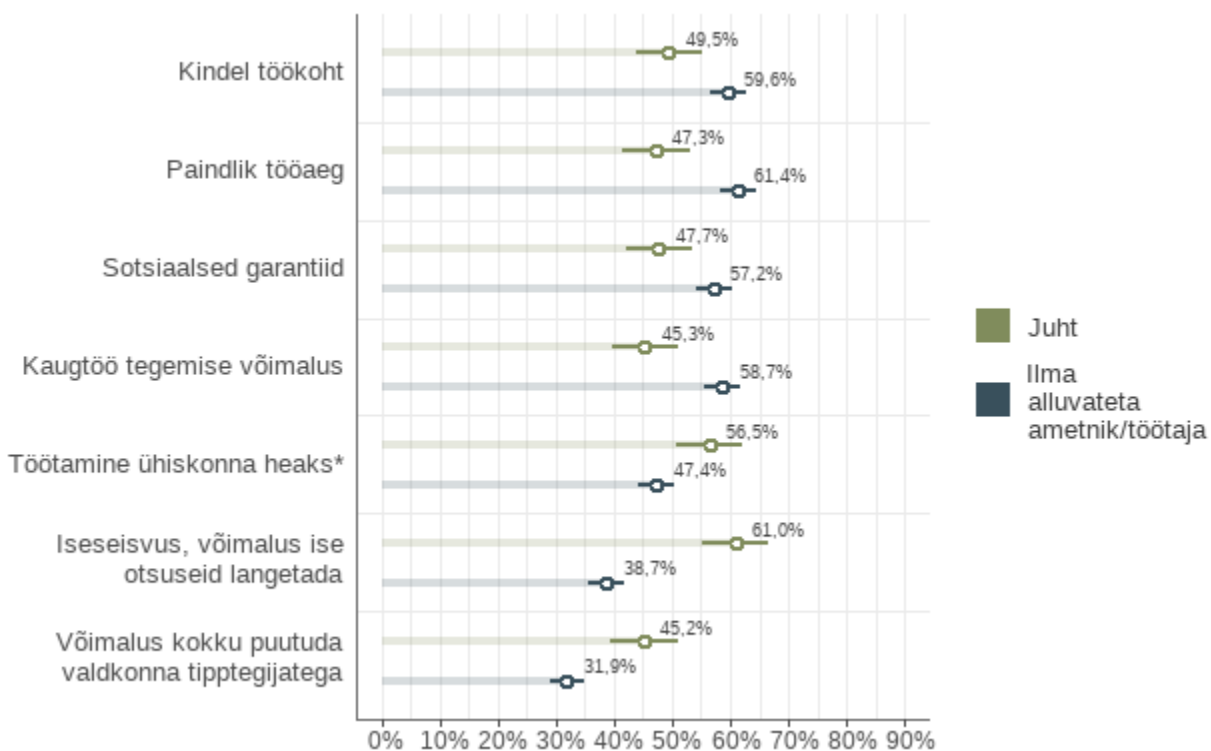
Joonis 7. Kui oluline on Teie jaoks Teie töös? Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikele on töötajatega võrreldes olulisem töötamine ühiskonna heaks, võimalused mõjutada otsuseid, võimalus levitada enda jaoks olulisi väärtusi, ameti prestiiž ja karjäärivõimalused, töötajatele on aga olulisem tööaja paindlikkus. Kui võrrelda juhte ja ilma alluvateta teenistujaid, siis juhtidele on olulisem iseseisvus, töötamine ühiskonna heaks, võimalus kokku puutuda oma valdkonna tipptegijatega ja võimalus mõjutada otsuseid, ilma alluvateta teenistujatele aga paindlik tööaeg, töökohta kindlus, kaugtöö tegemise võimalus ja sotsiaalsed garantiid (vt joonis 8).

Naistele on mitmed aspektid meestega võrreldes olulisemad: meeldivad töökaaslased, võimalus olla informeeritud, võimalus enese arendamiseks, kindel töökoht, kaugtöö tegemise võimalus, sotsiaalsed garantiid, head teenimisvõimalused ja kaasaegne töökeskkond. Suurimad erinevused on selles küsimuses vanuse tunnuse lõikes. Vanuse kasvades muutuvad paljud aspektid töö juures vähem olulisteks. Staaži lõikes on mõned tulemused sarnased: pikema staažiga teenistujatele on osad aspektid vähem olulised kui lühema staažiga teenistujatele. Näiteks on pikema staažiga teenistujatele eneseareng, head teenimisvõimalused, kontaktide loomine ja karjäär vähem olulised kui lühema staažiga teenistujatele.

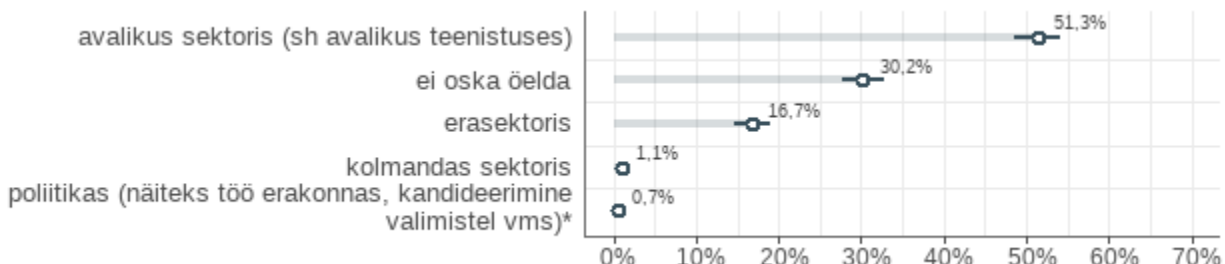
Joonis 8. Kui oluline on Teie jaoks Teie töös? Vastusevariandi "Väga oluline" osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on juht või ilma alluvateta töötaja



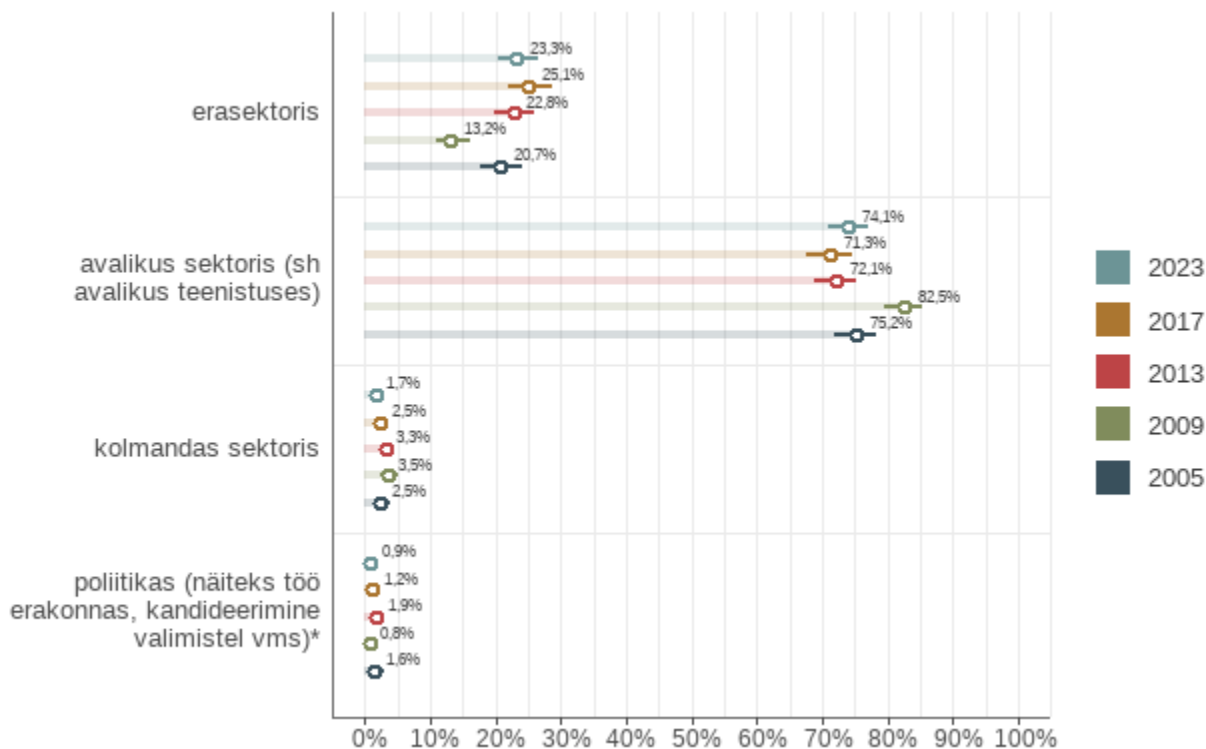
Kui teenistuja peaks uuesti töökohta valima, siis umbes pooled eelistaks avalikku sektorit, erasektorit eelistaks alla viiendiku vastajatest ning kolmanda sektori või poliitika kasuks otsustajate hulk oleks marginaalne (vt joonis 9). Üsna suur osa ehk umbes kolmandik

vastajatest ei osanud küsimusele vastata. “Ei oska öelda” vastus oli sel aastal lisatud ankeeti esmakordselt, kui see vastusevariant võrdlusest välja jätta, siis ei ole viimaste küsitlustega võrreldes teenistujate sektorite eelistamises muudatusi toimunud (vt joonis 10).

Joonis 9. Kui Te peaksite uuesti töökoha valima, kas eelistaksite tööd... ?



Joonis 10. Kui Te peaksite uuesti töökoha valima, kas eelistaksite tööd... ? Sektorite eelistamine aastate lõikes

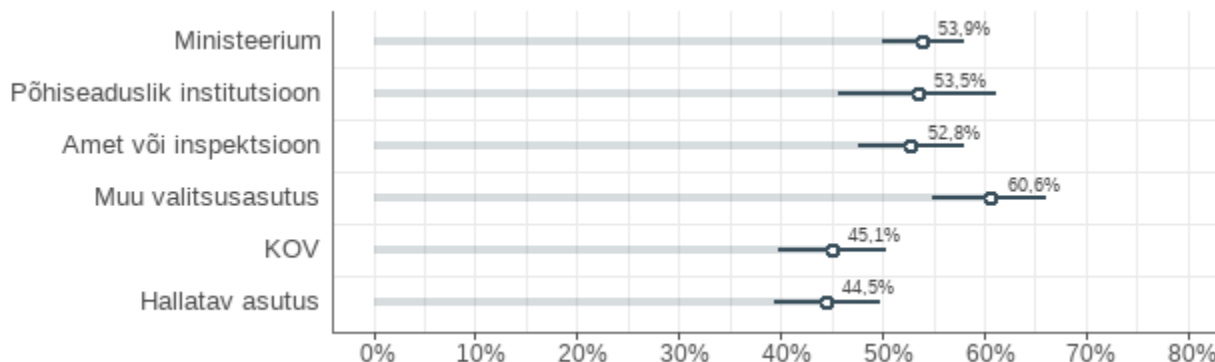


Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad ja “Ei oska öelda” vastused.

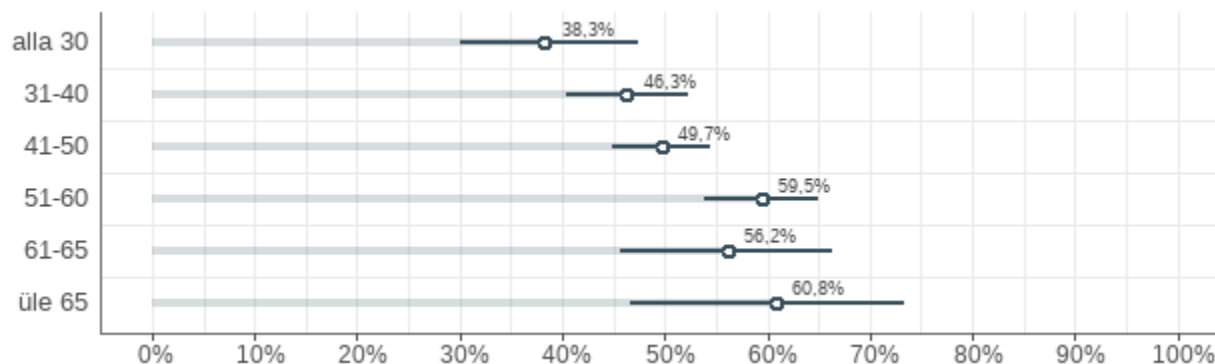
Avalikku sektorit eelistaksid töökoha valikul rohkem muude valitsusasutuste teenistujad ja vähem KOVide ja hallatavate asutuste teenistujad (vt joonis 11). Vanemad teenistujad eelistavad avalikku sektorit rohkem kui nooremad (vt joonis 12). Sarnane trend ilmneb staaži tunnuse lõikes, pikema staažiga teenistujad eelistavad avalikku sektorit enam kui lühema

staažiga teenistujad. Teiste taustatunnuste lõikes sektorite eelistamisel olulisi erinevusi ei ole.

Joonis 11. Kui Te peaksite uuesti töökoha valima, kas eelistaksite tööd... ? Vastuse “Avalikus sektoris” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Joonis 12. Kui Te peaksite uuesti töökoha valima, kas eelistaksite tööd... ? Vastuse “Avalikus sektoris” osakaalud vanuse lõikes



Vastajatel paluti sektori eelistamist töökoha valikul põhjendada. Avalikus sektoris hindavad paljud vastajad stabiilsust ja kindlustunnet, eriti võrreldes erasektoriga. Vastajad hindavad avalikus sektoris kõrgelt ka võimalust panustada riigi ja ühiskonna arengusse, tundes, et nende töö on laiem mõju ja tähendus. Avaliku sektori reeglid ja töötingimused on vastajate arvates selgemad, paljud hindavad avalikus sektoris kehtestatud kindlat tööaega ja pikemat puhkust. Eriala valik võib samuti mõjutada eelistust avaliku sektori kasuks, sest mõnes valdkonnas on rohkem võimalusi töötada avalikus sektoris. Mõned inimesed on ka lihtsalt harjunud avalikus sektoris töötama.

“Avalikus sektoris töö on väga mitmekülgne ning pakub pidevalt muutuvast olukorras arenguvõimalust. Avalikus sektoris töötavate kolleegide professionaalsus on väga kõrgel tasemel ning nende kõrvalt saab oma oskusi pidevalt arendada ning saada uusi kogemusi. Samuti tekkib laiem ülevaade riigis toimuvatest protsessidest. Ühiskonna heaks töötamine motiveerib väga palju. Kaugtöö võimalus aitab oma tööaega paindlikumalt planeerida ning teha tööd võimalikult efektiivselt.”

“Mulle tundub, et avalikus sektoris töötades on mulle kindlamalt tagatud sotsiaalsed garantiid ja ma ei pea ise jälgima, et ma millestki ilma jään. Saan oma puhkuse välja võtta, saan tervisepäevi kasutada, saan töötervishoiu arsti juures käia, saan palga õigeaegselt kätte, palgaarvestus on läbinähtav ja mulle selge. Tööandja peab seadusandlusest kinni, ei skeemita ega trikita.”

Osad teenistujad soovivad ennast aga proovile panna erasektoris, et saada erinevat kogemust ja vaheldust. Erasektoris tajutakse suuremat efektiivsust ja tulemustele orienteeritust, kus töötajate panust hinnatakse rohkem ja pakutakse paremaid palgatingimusi. Erasektoris meeldib vastajatele veel see, et otsuste tegemine on kiirem, eesmärgid on selgemad ning töö tulemusi on lihtsam mõõta. Lisaks pakub erasektor vastajate arvates suuremat vabadust ja paindlikkust. Avaliku sektori kahjuks räägib osade teenistujate arvates bürokraatia, politiseeritus, ebaefektiivsus ja ka negatiivne maine ühiskonnas.

“Erasektor on konkreetsem, otsustusliin kiirem ja lühem, Vastutusosalad on selgemad ja juhid on juhid. Avalikus teenistuses on tänaseks taandunud vastutus ja otsused juba VV tasemele. Keegi midagi ei suuda ära otsustada, kuna puudub poliitiline soov/tahe.”

“Kõige raskemad osad avalikus sektoris töötamise juures on: a) Pidevad poliitilised suunamuudatused. Väga palju on mingi asja põhjalikku (mitu kuud kuni paar aastat) ettevalmistust ja siis paneme selle kõik koos pidulikult sahtlisse, sest keegi kuskil mõtles ümber, et seda polegi vaja. b) See, et sa oled riigiametnik, Eestis on see nagu sõimusõna. Just ametnik ongi see, kes mitte kunagi mitte midagi ei tee, ei tea, ei oska ja palka makstakse kõigi teiste arvelt täiesti ilma asjata. Selle kõigega on raske olnud leppida. Sellest ka arvamus, et ma ei jätka tulevikus avalikus sektoris.”

Kolmandas sektoris töötamist väärtustatakse aga tegutsemisvabaduse ja võimaluse eest anda oma panus ühiskonna arengusse. Ka üksikud poliitika valdkonna eelistajad põhjendavad seda sooviga panustada veelgi enam ühiskonna heaks.

“Kolmandas sektoris on kõige suuremad võimalused tegeleda sellega, mida ise päriselt vajalikuks pead arendada. Avaliku sektori töö on küll suurema jõuga, aga piiratud otsustusvõimega ja piinavalt aeglane ja kohmakas ning ametniku jaoks on isiklik vastutus, töökoormus ja stress minu hinnangul natuke liiga suur.”

1.3. Ootused avaliku teenistuja tööle

Et teha oma tööd hästi, on teenistujate arvates kõige olulisem olla vastutustundlik. Valdav enamus teenistujaid peab väga oluliseks ka koostöö- ja suhtlemisuskust (vt joonis **13**). Veidi vähem, aga enamus teenistujatest peab väga oluliseks stressitaluvust, seaduste tundmist, võrdset kohtlemist, avatust muutustele, lojaalsust riigile, kohanemisvõimet ja informeeritust oma valdkonna arengutest. Pooled teenistujad peavad väga oluliseks erialast töökogemust. Veidi alla poole teenistujatest peab oma töö hästi tegemisel väga oluliseks tõhusust, missioonitunnet, lojaalsust oma asutusele, enesekehtestamisvõimet, erialast haridust, algatusvõimet, poliitilist erapooletust ning lojaalsust oma elukutsele ja juhile. Kõige vähem

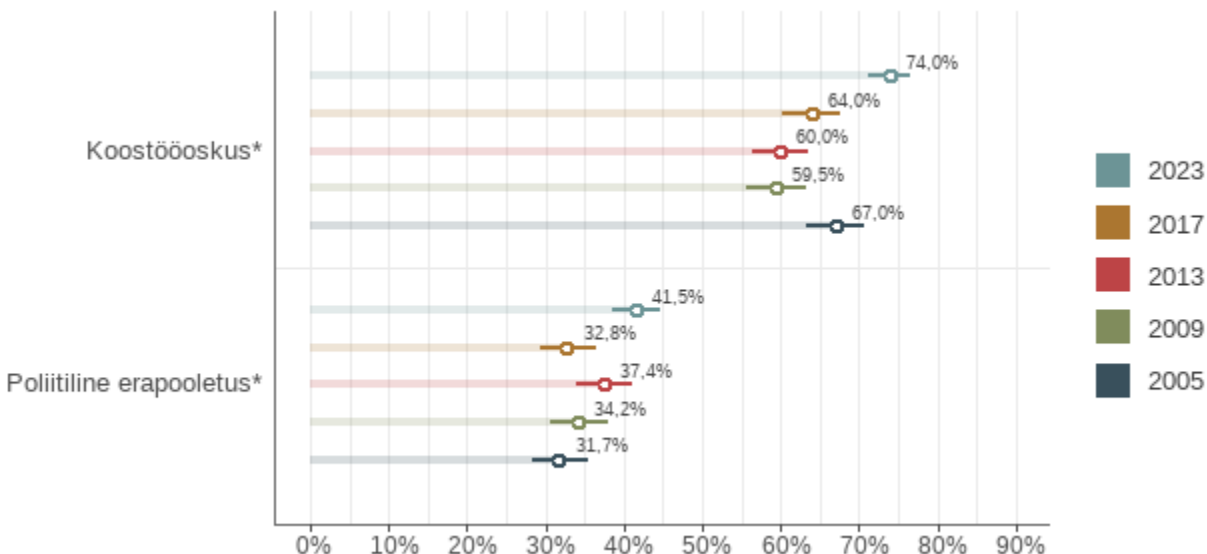
oluliseks peetakse võõrkeelte oskust ja enda eelistustega vastuolus oleva poliitilise tahte aktsepteerimist.

Joonis 13. Kuivõrd oluline on Teie hinnangul Teie töö hästi tegemiseks ... ? * Vastusevariandi "Väga oluline" osakaalud



Vaatamata sellele, et 2023. aasta ankeedis küsimuse sõnastust veidi muudeti (kui varasemalt küsiti, millised järgnevatest oskustest ja nõuetest on Teile Teie töös olulised, siis sel aastal küsiti, kuivõrd olulised on töö hästi tegemiseks ...), ei ole aastate võrdluses suuri muutusi toimunud. Ainult koostööoskus ja poliitiline erapooletus on eelmise küsitlusega võrreldes muutunud töö tegemisel veelgi tähtsamateks eeldusteks (vt joonis 14).

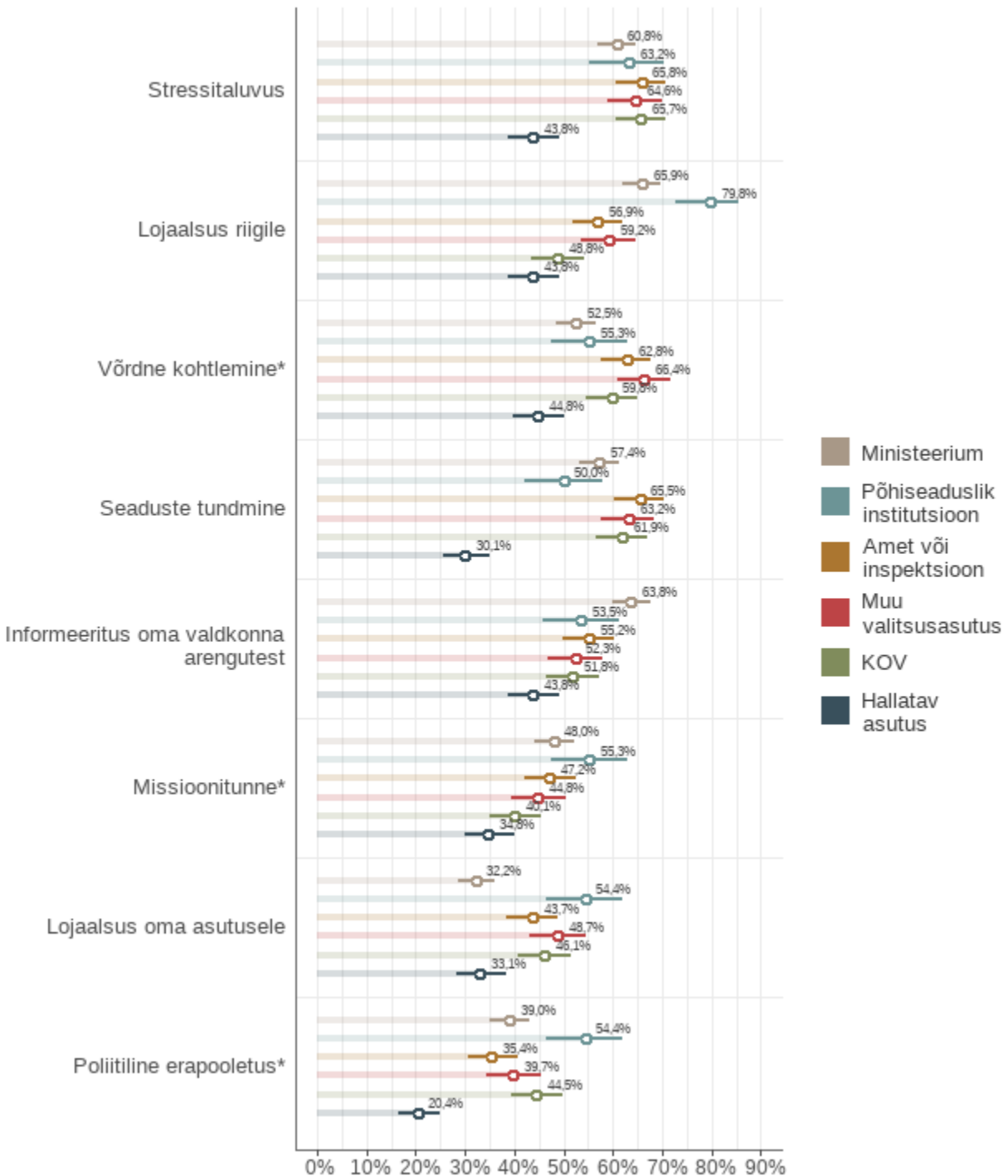
Joonis 14. Kuivõrd oluline on Teie hinnangul Teie töö hästi tegemiseks ... ? * Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad ja “Ei oska öelda” vastused.

Asutuse tüübi lõikes eristuvad selles küsimuses kõige enam hallatavate asutuste töötajad, kelle arvates eeldab nende töö loetletud aspekte vähem, kui teiste asutuste teenistujate hinnangul. Veel eristuvad põhiseaduslike institutsioonide teenistujad, kellele on keskmisest olulisem lojaalsus riigile ja oma ametiasutusele, missioonitunne ja poliitiline erapooletus. Informeeritus oma valdkonna arengutest on kõige olulisem ministeeriumites. Asutuste olulisimad erinevused on näha joonisel **15**.

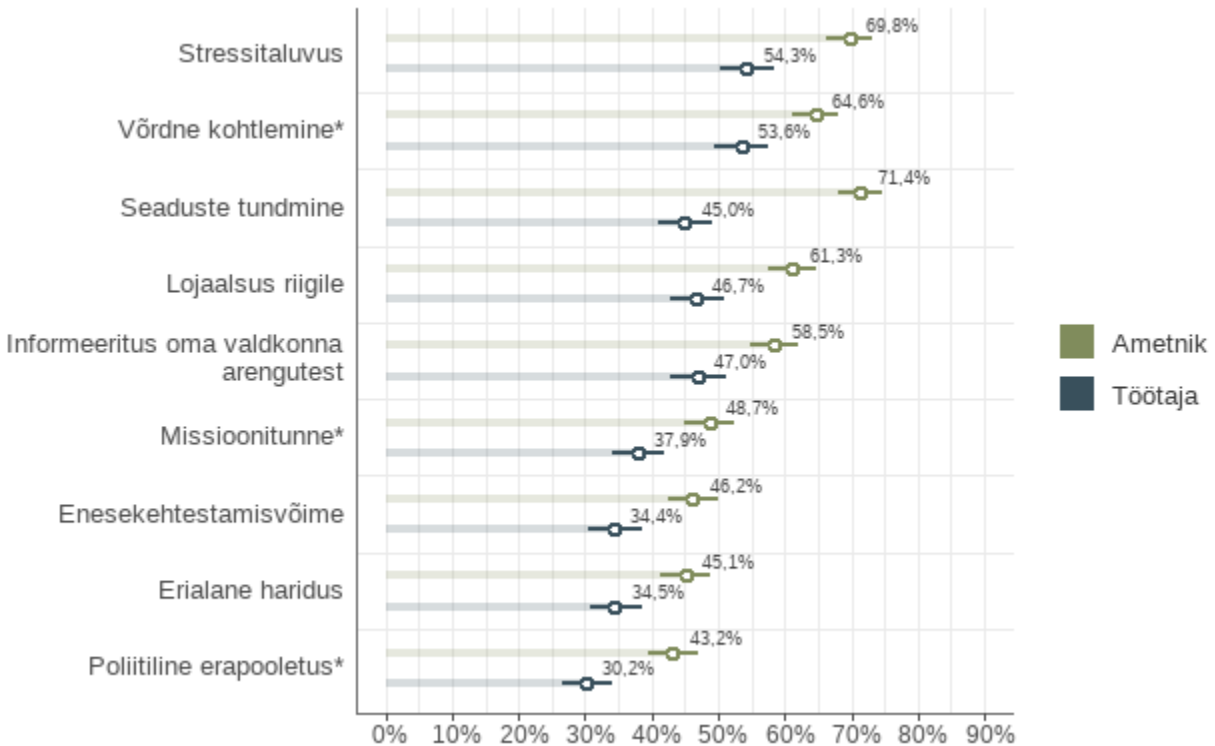
Joonis 15. Kuivõrd oluline on Teie hinnangul Teie töö hästi tegemiseks ... ? * Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnike ja töötajate vastused erinevad selles küsimuses. Ametnikud peavad paljusid aspekte oma töös vajalikumaks kui töötajad, kõige suurem vahe on seaduste tundmise aspektis (vt joonis 16). Juhtidele on võrreldes ilma alluvateta teenistujatega olulisemad järgmised aspektid: algatusvõime, avatus muutustele, enesekehtestamisvõime, poliitiline

erapooletus, missioonitunne, suhtlemisoskus, stressitaluvus, tõhusus ja kohanemisvõime. Naised hindavad paljusid aspekte vajalikumaks kui mehed: vastutustundlikkust, koostööskust, suhtlemisoskust, stressitaluvust, seaduste tundmist, võrdset kohtlemist, avatust muutustele ja kohanemisvõimet. Vanusegruppide võrdlus näitab, et mida noorem on vastaja, seda vähem eeldab vastaja meelest tema töö erialast töökogemust ja rohkem enesekehtestamisvõimet. Staaži lõikes olulisi erinevusi ei ilmne.

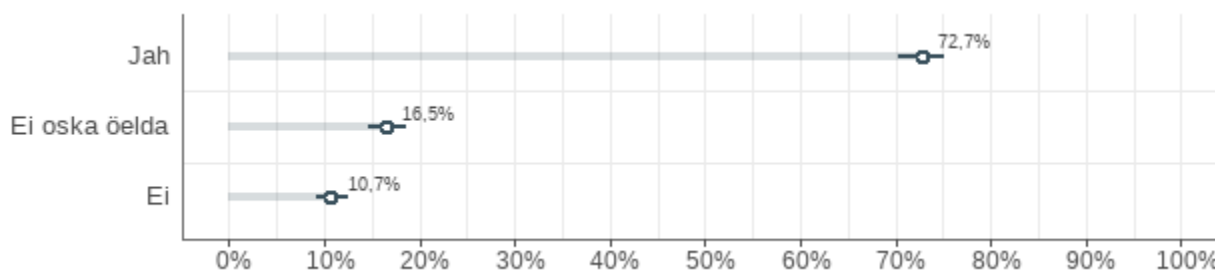
Joonis 16. Kuivõrd oluline on Teie hinnangul Teie töö hästi tegemiseks ... ? * Vastusevariandi "Väga oluline" osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja



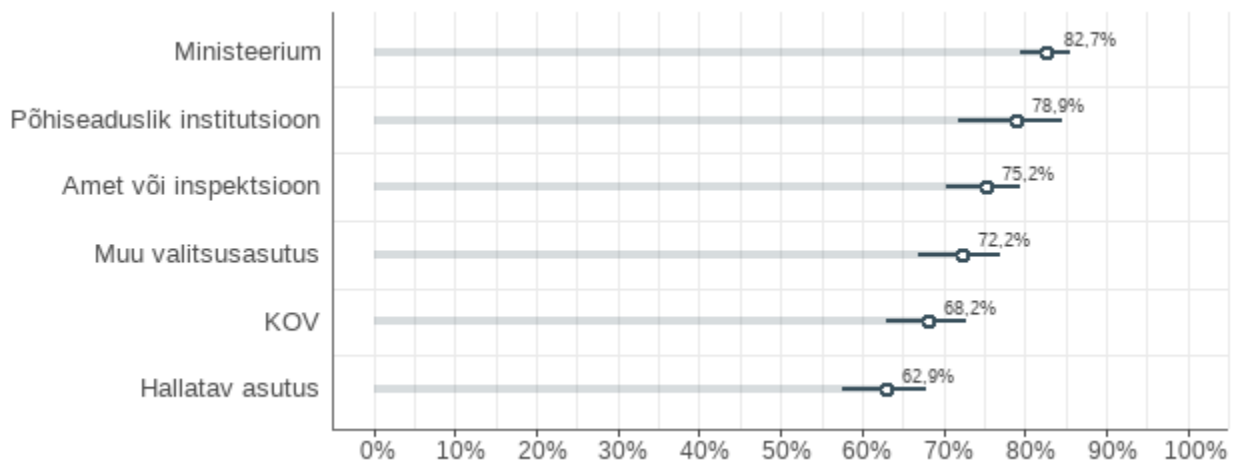
2. Avaliku teenistuse väärtused

Umbes kolmveerand teenistujatest arvab, et töö avalikus sektoris eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu (vt joonis 17). Kõige enam on seda arvamust ministeeriumites, neile järgnevad põhiseaduslikud institutsioonid, ametid ja inspeksioonid, muud valitsusasutused, seejärel KOVid ja viimasena ootuspäraselt hallatavad asutused, mis ei kuulu rangelt võttes avalikku teenistusse (vt joonis 18). Viimaste küsitlustega võrreldes ei ole teenistujate seisukohad küsimuses, kas avalik teenistus eeldab kindlaid väärtushinnanguid või hoiakuid, muutunud (vt joonis 19). Taustatunnuste lõikes olulisi erinevusi ei ole.

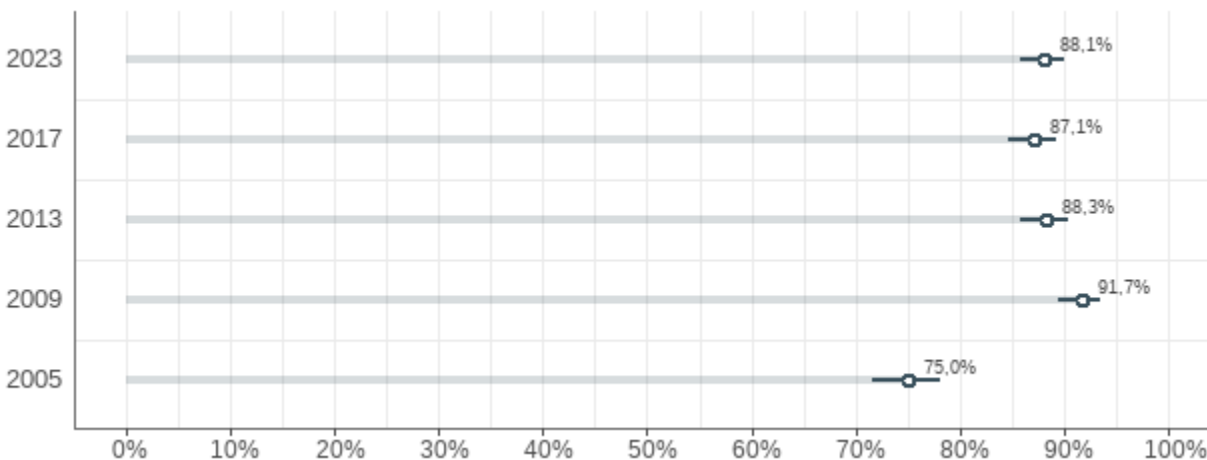
Joonis 17. Kas Teie arvates töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu?



Joonis 18. Kas Teie arvates töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu? Vastusevariandi "Jah" osakaalud asutuse tüübi lõikes



Joonis 19. Kas Teie arvates töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu? Vastusevariandi “Jah” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad ja “Ei oska öelda” vastused.

Vastates avatud küsimusele, millised avaliku teenistuse väärtushoiakud olema peaksid, mainisid teenistujad kõige enam ausust ja lojaalsust. Avalikud teenistujad tunnetavad avalikule teenistusele kehtivaid kõrgeid eetilisi norme, mis väljendub eelkõige avalike teenistujate vastutustundlikus, seaduskuulekas, professionaalses ja avalikust huvist lähtuvas tegevuses. Vastajate jaoks on ka oluline olla lojaalne riigile ja kodanikele ning omada sisemist motivatsiooni ühiskonna teenimiseks.

“Ausus, eetiline korrektsus ja teadmised, millised on avalikkuse ootused. Teatav riigiteenija hoiak. Pühendumus tulemuse kvaliteedile ja riigi teenimisele. Elukestev areng ja muutustega kohanemine. Vastutus oma töö kvaliteedi eest ja järjekindel panustamine kvaliteedile, ka siis kui ülesanne muutub. Aktiivne osalemine kvaliteetse ja ühiskonna arengut toetava ühiskondliku arvamuse kujundamises. Hoidumine populismiga kaasa minemast, ära tunda seda ja isikliku ego ja heaolu mitte kõrgemale tõstmine oma panusest riigi arengusse.”

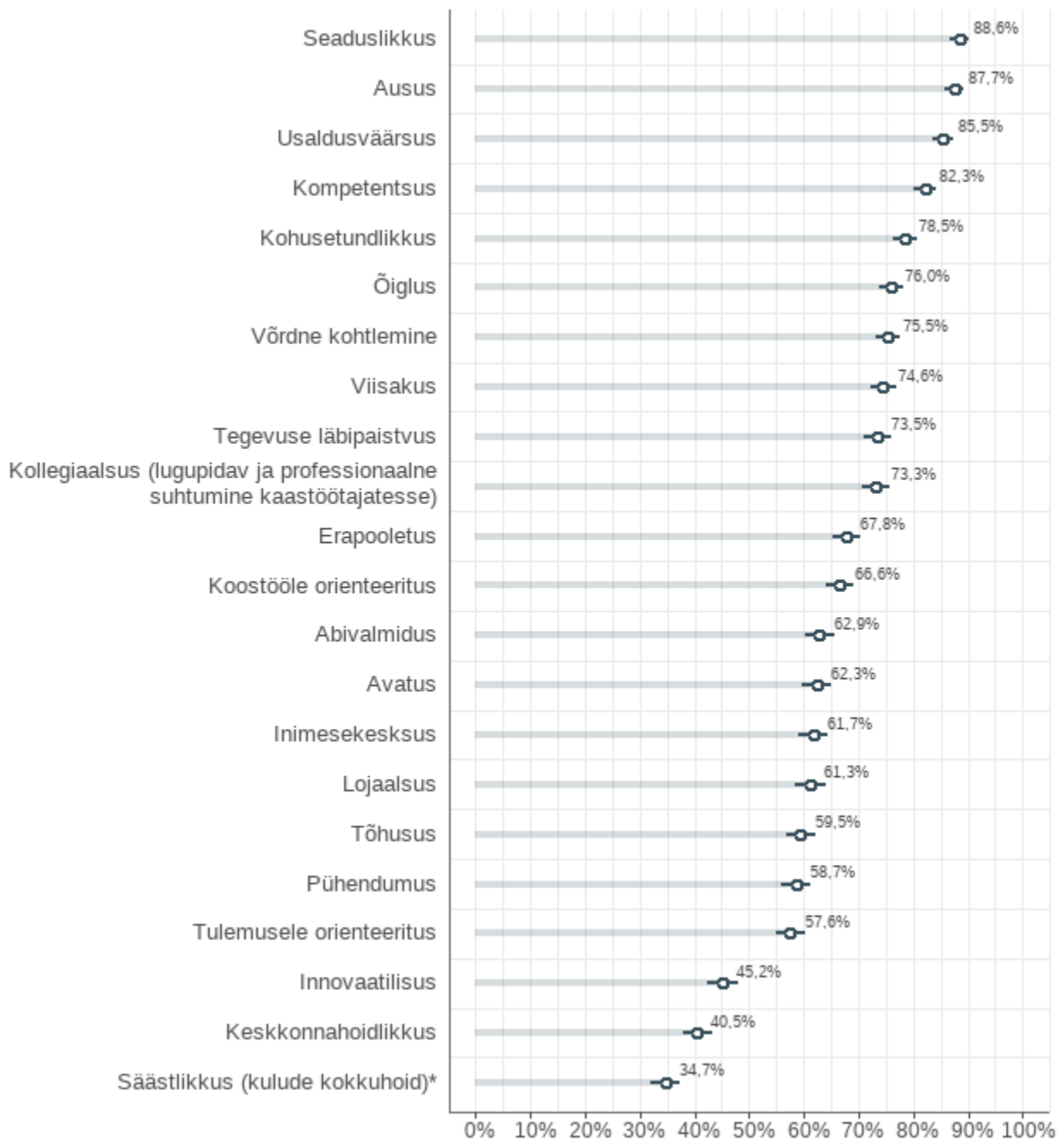
“Avalikus sektoris töötav inimene peab väga selgelt mõistma, et ta töötab oma riigi inimeste heaks. Seega on vajalik teatav missioonitunne, julgus vajadusel sekkuda, kui märgatakse kitsaskohti, oskus näha enda nina otsast kaugemale, vastutustunne, kohusetunne, professionaalsus, usaldusväärsus, austus ja ausus oma klientide vastu, koostöötahe ja -oskus.”

“Mis praegu ei ole ametnikkonnas hästi: paljudele tundub, et nad on võim. Ei, ametnikud teenivad rahvast, seepärast tuleb teadvustada, et iga liigutus, mis teed, peab lähtuma teadmisedest, et aitad, toetad kedagi, teed kellegi elu paremaks vms. Orienteeritus lahendusele. Bürokratia vähendamisele.”

Eetilised printsiibid ja nende aluseks olevad põhiväärtused, millest teenistuja oma töös ja tegevuses lähtuma peaks, on kokku lepitud ametniku eetikakoodeksis ⁵. Koodeksi järgi on avaliku teenistuse peamisteks väärtusteks seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväärus, asjatundlikkus, erapooletus ning avatus ja koostöö. Siinkohal tuleb arvestada, et eetikakoodeksis välja toodud väärtused on määratud tähistama laiemat tähendusvälja kui konkreetsed terminid seda väljendavad. Nii koondab näiteks inimesekesksus vastutustundlikkust, viisakust, abivalmidust, hoolikust ja kohusetundlikkust. Küsitlus näitas, et kõige olulisemad väärtused teenistujatele on seaduslikkus, ausus ja usaldusväärus. Ka teised eetikakoodeksi väärtused nagu kompetentsus (ehk asjatundlikkus), erapooletus, avatus, koostööle orienteeritus ja inimesekesksus, on teenistujatele olulised. Väärtuste olulisus teenistujatele on toodud joonisel **20**. Lisaks loetelus olevatele väärtustele märkisid vastajad sagedamini veel selliseid väärtuseid nagu vastutustunne, julgus, eetilisus ja empaatiavõime.

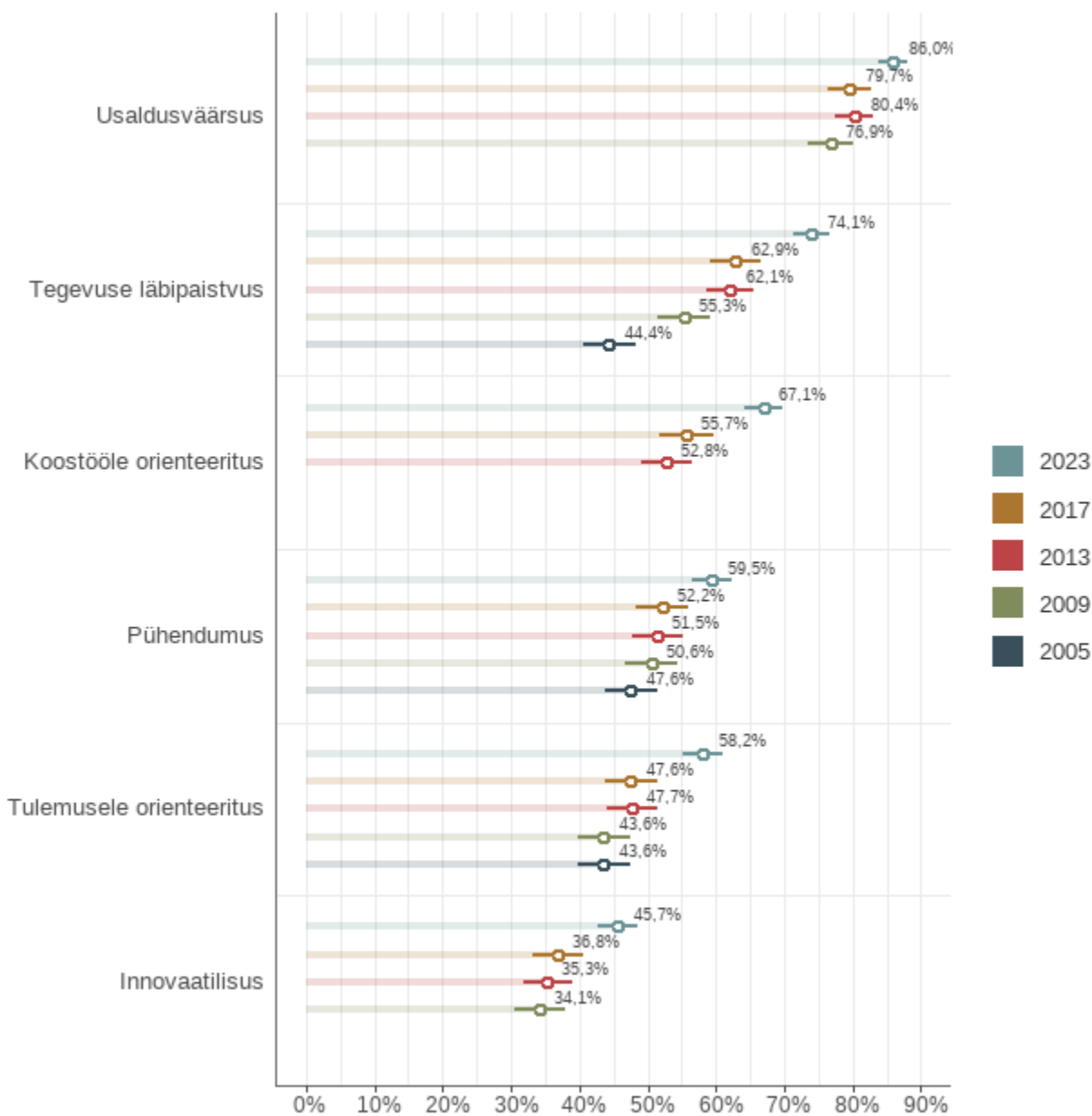
⁵ <https://www.fin.ee/media/1208/download>

Joonis 20. Kui oluliseks Te peate järgmiste väärtuste järgimist avalikus teenistuses? Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud



Varasemate aastatega võrreldes on muutunud teenistujatele olulisemaks usaldusväarsus, tegevuse läbipaistvus, koostööle orienteeritus, pühendumus, tulemusele orienteeritus ja innovaatilisus (vt joonis 21).

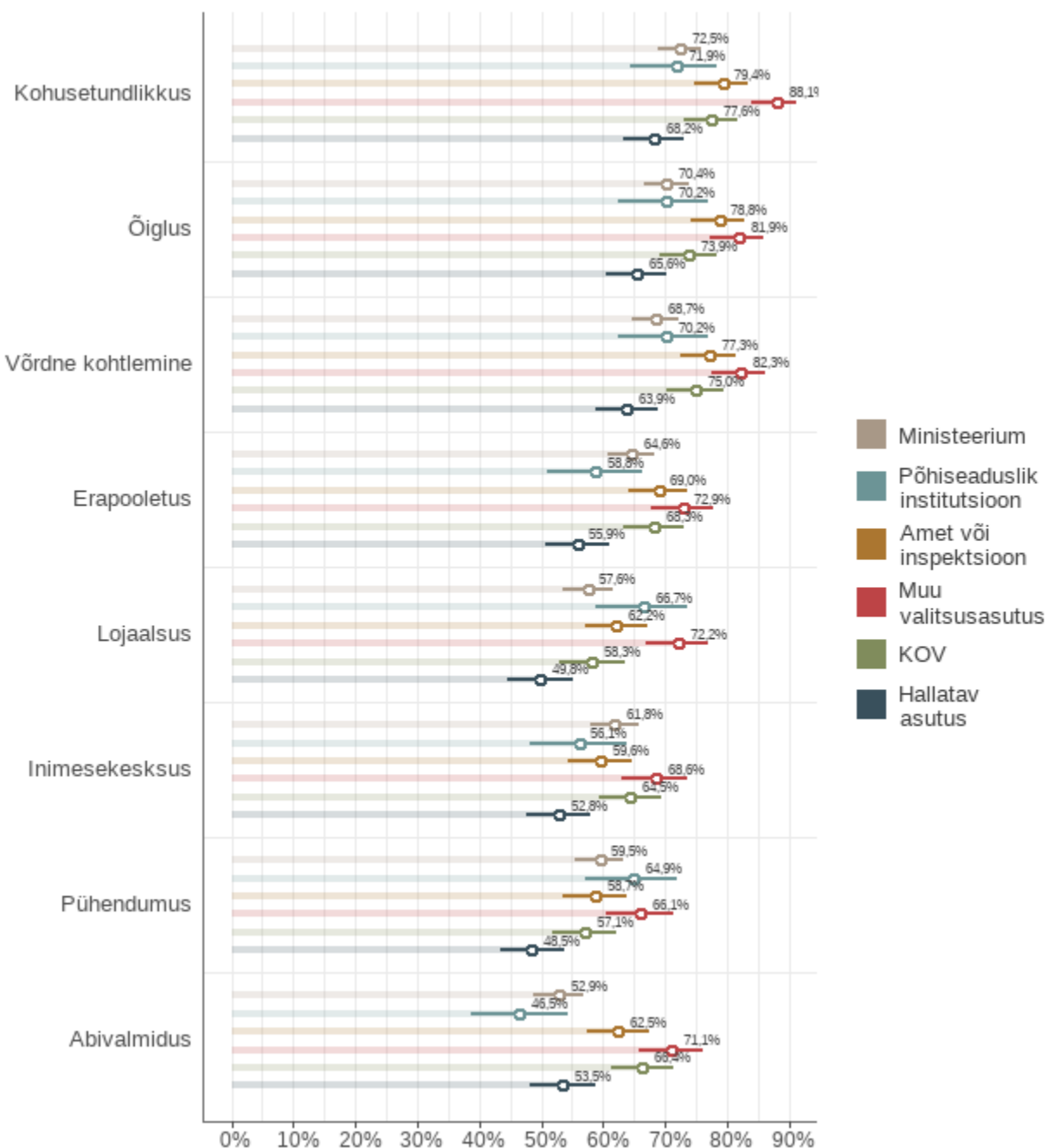
Joonis 21. Kui oluliseks Te peate järgmiste väärtuste järgimist avalikus teenistuses? Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

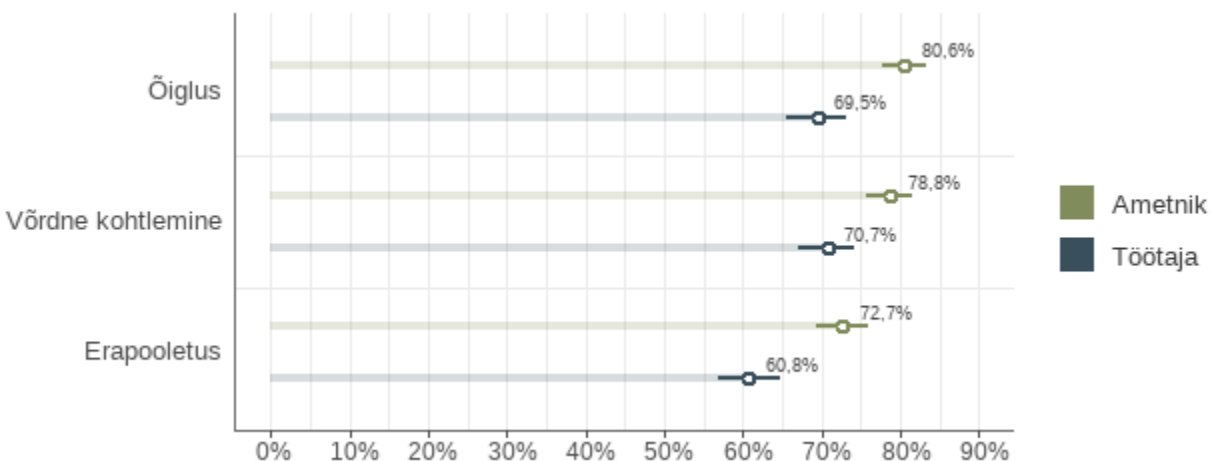
Asutuste võrdluses eristuvad kõige enam jällegi hallatavate asutuste töötajad, nende arvates on enamus loetelus olevate väärtuste järgimine avalikus teenistuses vähem oluline kui ametiasutuste teenistujate arvates. Samuti eristuvad muude valitsusasutuste teenistujad, kes hindavad paljusid väärtusi teiste teenistujatega võrreldes olulisemaks. Suurimad erinevused asutuste lõikes on toodud joonisel 22.

Joonis 22. Kui oluliseks Te peate järgimiste väärtuste järgimist avalikus teenistuses? Vastusevariandi “Väga oluline” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikud tähtsustavad töötajatega võrreldes enam õiglust, võrdset kohtlemist ja erapooletust (vt joonis 23). Juhtide ja ilma alluvateta teenistujate väärtushinnangud ei erine. Naised peavad pea kõiki väärtusi olulisemaks kui mehed (kõige suuremad erinevused on suhtumises viisakusse, kollegiaalsusesse, koostööle orienteeritusse ja inimesekesksusesse), väljaarvatud erapooletus ja innovatiivsus, mida peavad mehed ja naised võrdselt oluliseks. Vanuse ja staaži lõikes selgeid trende ei eristu.

Joonis 23. Kui oluliseks Te peate järgmiste väärtuste järgimist avalikus teenistuses? Vastusevariandi "Väga oluline" osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja



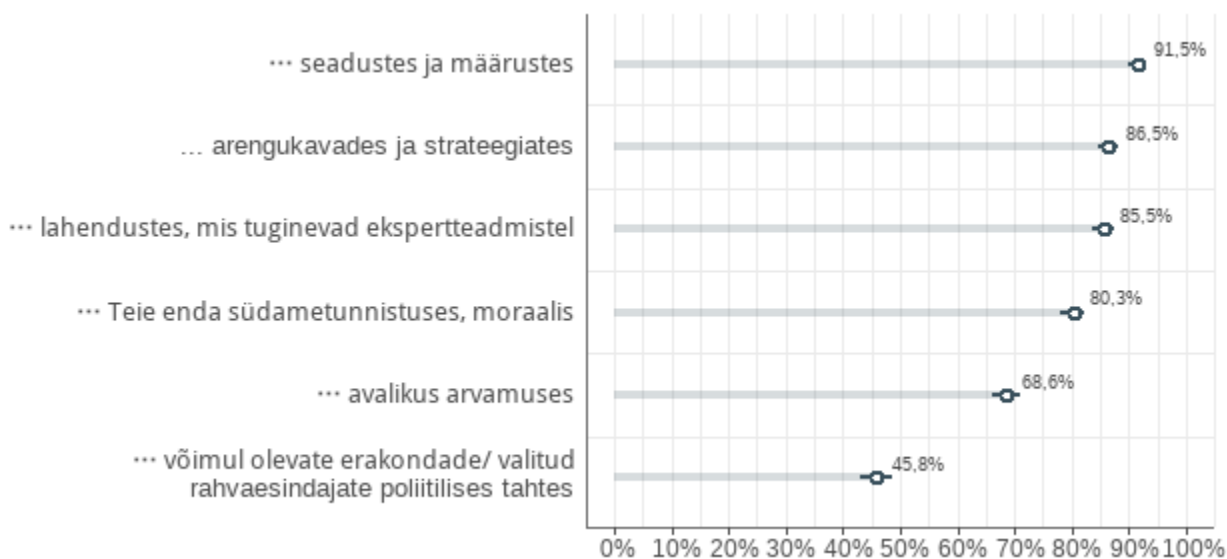
3. Avaliku teenistuse eetika

3.2. Avalik huvi

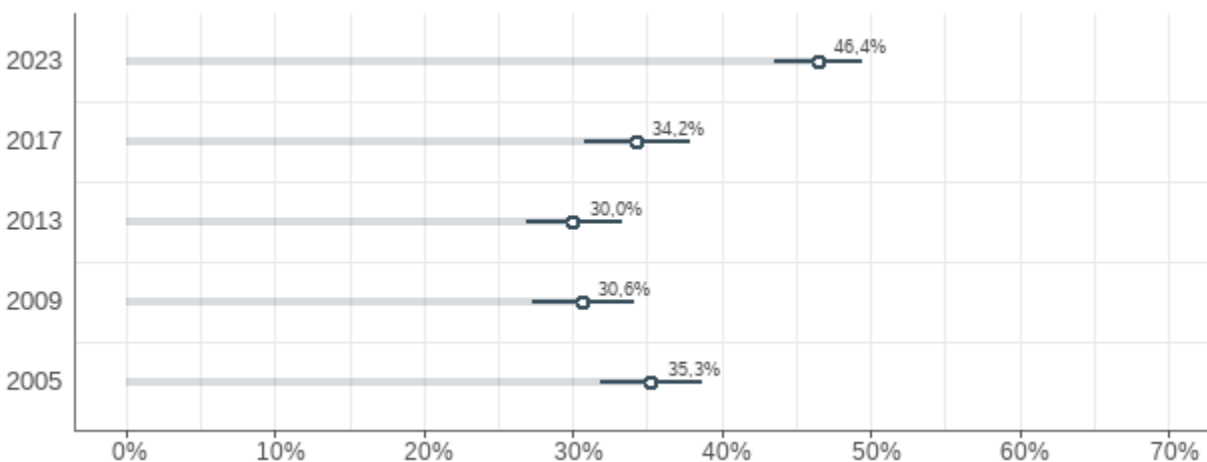
Avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 2 kohaselt peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma erapooletult, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse. Ka ametniku eetikakoodeks sätestab, et ametnik tohib avalikku võimu teostada vaid avalikes huvides. Seega läbi avaliku huvi teenimise eesmärgi määratletakse valdav osa eetilistest printsiipidest, millest avalik teenistus peaks lähtuma. Samas ei ole avaliku huvi mõiste ühegi seadusega selgelt defineeritud ning selle tähendus sõltub nii kontekstist kui ka ajast ja ruumist.

Küsitlus näitas, et Eesti avalikele teenistujatele väljendub avalik huvi kõige enam seadustes ja määrustes, järgnevad arengukavad ja strateegiad ja ekspertteadmistel tuginevad lahendused (vt joonis 24). Olulisel kohal on avaliku huvi mõistmisel ka teenistujate enda südametunnistus ja moraal. Umbes kahele kolmandikule teenistujatele väljendub avalik huvi ka avalikus arvamuses ja alla poole teenistujate arvates võimul olevate erakondade või rahvaesindajate poliitilises tahtes. Varasemate küsitlustega võrreldes on viimati nimetatud seisukoha osakaal kasvanud (vt joonis 25). Teiste kategooriate puhul ei ole tulemused varasemate uuringutega võrreldes oluliselt muutunud.

Joonis 24. Avalik teenistuja peab oma tegevuses lähtuma avalikust huvist. Mil määral väljendub avalik huvi Teie jaoks ... ? Vastusevariantide “Olulisel määral” ja “Mõningal määral” osakaalud



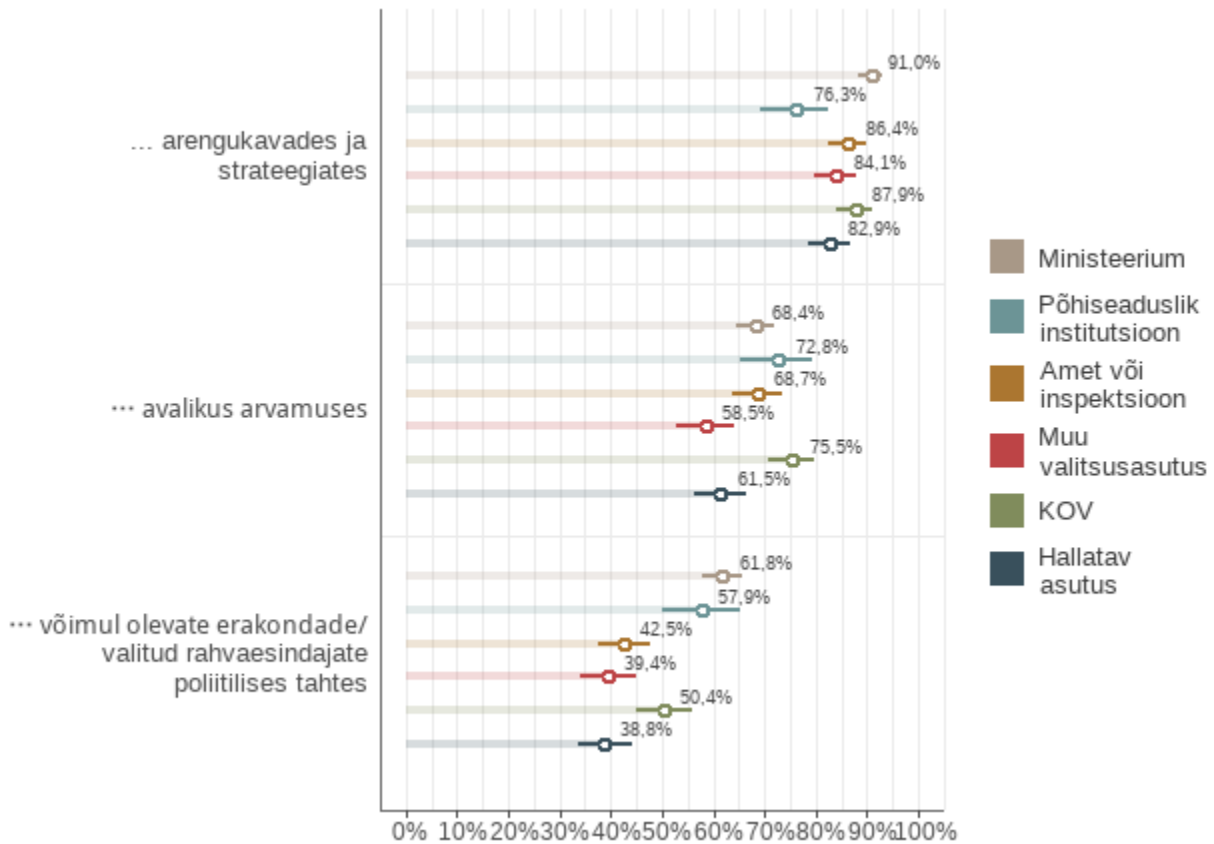
Joonis 25. Avalik teenistuja peab oma tegevuses lähtuma avalikust huvist. Mil määral väljendub avalik huvi Teie jaoks ...? Vastusevariantide “Olulisel määral” ja “Mõningal määral” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

Põhiseaduslike institutsioonide teenistujate arvates peegeldavad arengukavad ja strateegiad avalikku huvi vähem, kui teiste asutuste teenistujate arvates. Avalikus arvamuses näevad avaliku huvi väljendumist keskmisest vähem hallatavate ja muude valitsusasutuste teenistujad. Võimul olevate erakondade või valitud rahvaesindajate poliitilises tahtes näevad avalikku huvi kõige rohkem ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujad. Olulisemad erinevused asutuse tüübi lõikes on toodud joonisel **26**. Naistele väljendub avalik huvi avalikus arvamuses enam kui meeste jaoks. Teiste taustatunnuste lõikes olulisi erinevusi ei ole.

Joonis 26. Avalik teenistuja peab oma tegevuses lähtuma avalikust huvist. Mil määral väljendub avalik huvi Teie jaoks ... ? Vastusevariantide “Olulisel määral” ja “Mõningal määral” osakaalud asutuse tüübi lõikes



3.3. Avalike teenistujate eetilised positsioonid

Avalike teenistujate eetiliste positsioonide uurimiseks esitati ankeedis vastajatele hindamiseks vastandväited, mis kirjeldavad erinevaid eetilisi dilemmasid, millega avalikud teenistujad võivad oma igapäevatoos ja -otsustes kokku puutuda ning mille lahendamisega kujundavad teenistujad avaliku teenistuse eetilist positsiooni. Teenistujad on küllaltki üheselt veendunud, et ametniku eetikakoodeksis toodud väärtused kehtivad kõigile avalikus teenistuses töötavatele inimestele, olenemata nende ametniku- või töötajastaatusest (vt joonis 27). Teiste väidete paaride puhul nii ühest ühe väite eelistamist teisele ei esine, aga siiski on enamuse väidete paaride puhul üks seisukoht domineerivam. Enamus teenistujaid on järgmistel seisukohtadel: otsuste langetamine avalikus sektoris peab olema maksimaalselt avalik, isegi kui see venitab otsuste vastuvõtmist; riigi üldised eesmärgid on olulisemad kui üksikisikute vajadused ja huvid; parimate lahendusteni jõutakse kõigi huvitatud osapoolte kaasamisel otsustusprotsessi mitte tippeksperide ringis; avalik teenistuja peab olema pigem oma erialasele haridusele toetuv professionaal kui oma asutuse esindaja; avalik teenistus esitab kõrgemaid eetilisi norme kui erasektor; avalik teenistus on pigem avaliku võimu eesmärkide kujundaja rahva huvides kui rahva valitud

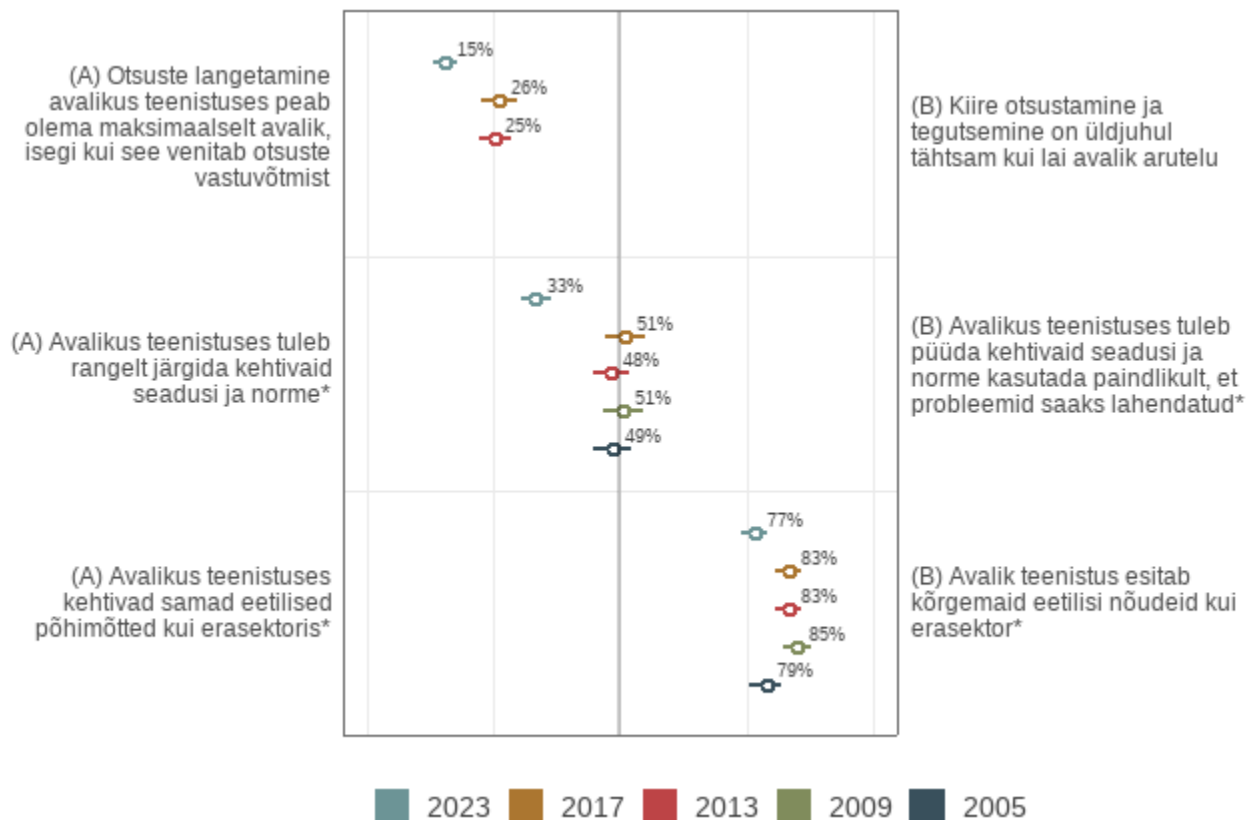
esinduskogude poliitika elluviija; avalikus teenistuses tuleb rangelt järgida kehtivaid seadusi ja norme ja mitte suhtuda seadustesse paindlikult ja et riigi tulevik on olulisem kui üksikisikute tänased vajadused ja huvid. Küsimuses, kas avalike teenistujate käitumisnormid tuleks kirja panna seadustes või kujundavad avalikud teenistujad oma käitumisnorme ise, teenistujad ühisel seisukohal ei ole.

Joonis 27. Kumma väitega igast allpool toodud väidete paarist Te nõustute? B-väitega nõustumise ja A-väitega mittenõustumise osakaalud



Viimaste küsitlustega võrreldes on kasvanud nende teenistujate osakaal, kelle arvates peab otsuste langetamine avalikus sektoris olema maksimaalselt avalik ja kelle arvates tuleb avalikus teenistuses rangelt järgida kehtivaid seaduseid ja norme. Veidi on vähenenud nende teenistujate osakaal, kelle arvates esitab avalik sektor kõrgemaid eetilisi nõudeid kui erasektor (vt joonis 28).

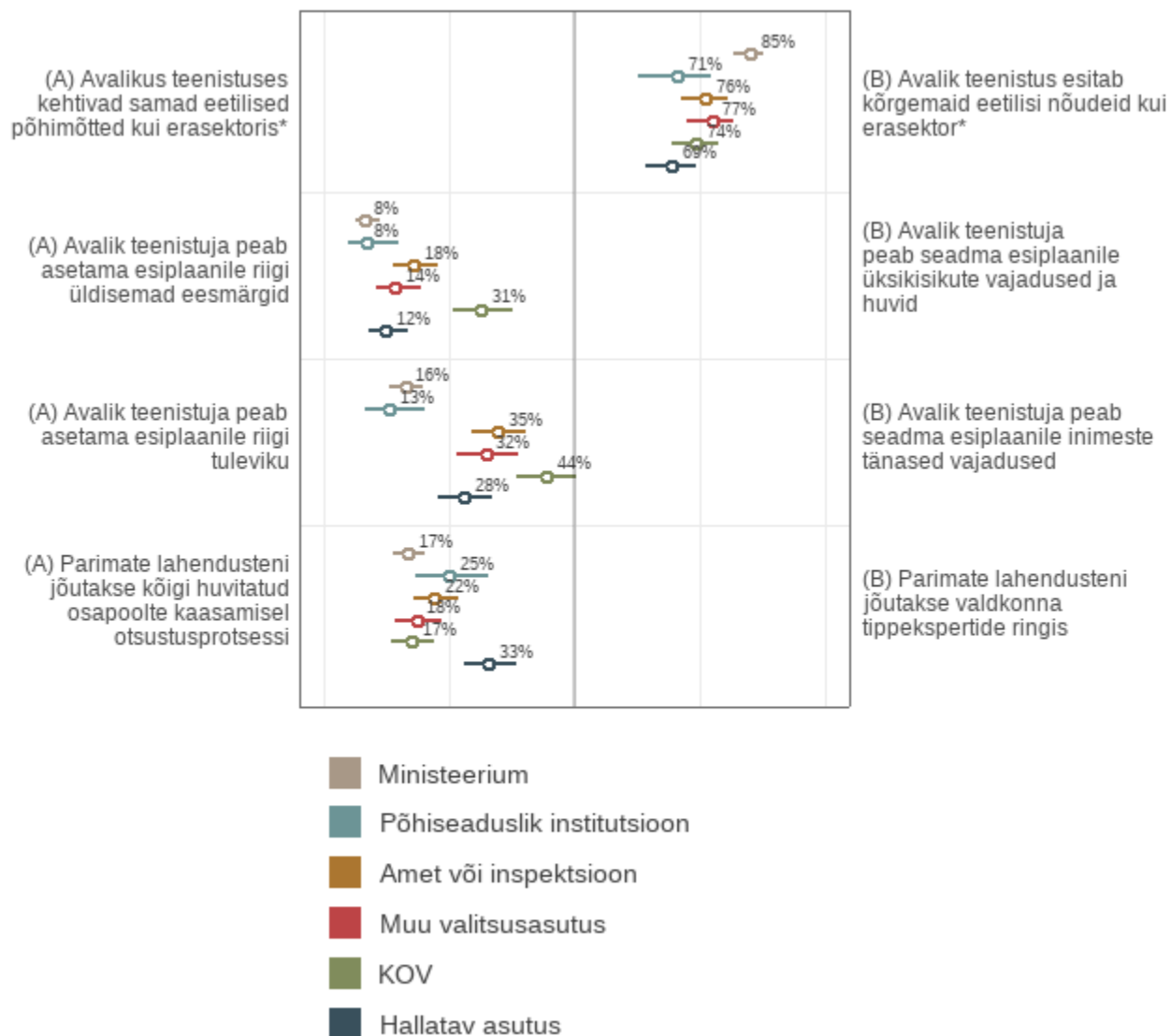
Joonis 28. Kumma väitega igast allpool toodud väidete paarist Te nõustute? B-väitega nõustumise ja A-väitega mittenõustumise osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad ja "Ei oska öelda" vastused.

Asutuste võrdlus näitab, et ministeeriumite teenistujate seas esineb kõige enam seisukohta, et avalik teenistus esitab kõrgemaid eetilisi nõudeid kui erasektor. Üksikisikute vajadusi ja huve seavad esiplaanile kõige enam KOVide teenistujad. KOVide esindajad puutuvadki suuremal määral kokku esmatasandi probleemidega, ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide esindajad peavad aga lähtuma nn laiemast pildist. Kõigi huvitatud osapoolte kaasamist peavad parimate lahendusteni jõudmisel hallatavate asutuste töötajad keskmisest vähem oluliseks. Olulisemad asutuste erinevused on toodud joonisel 29.

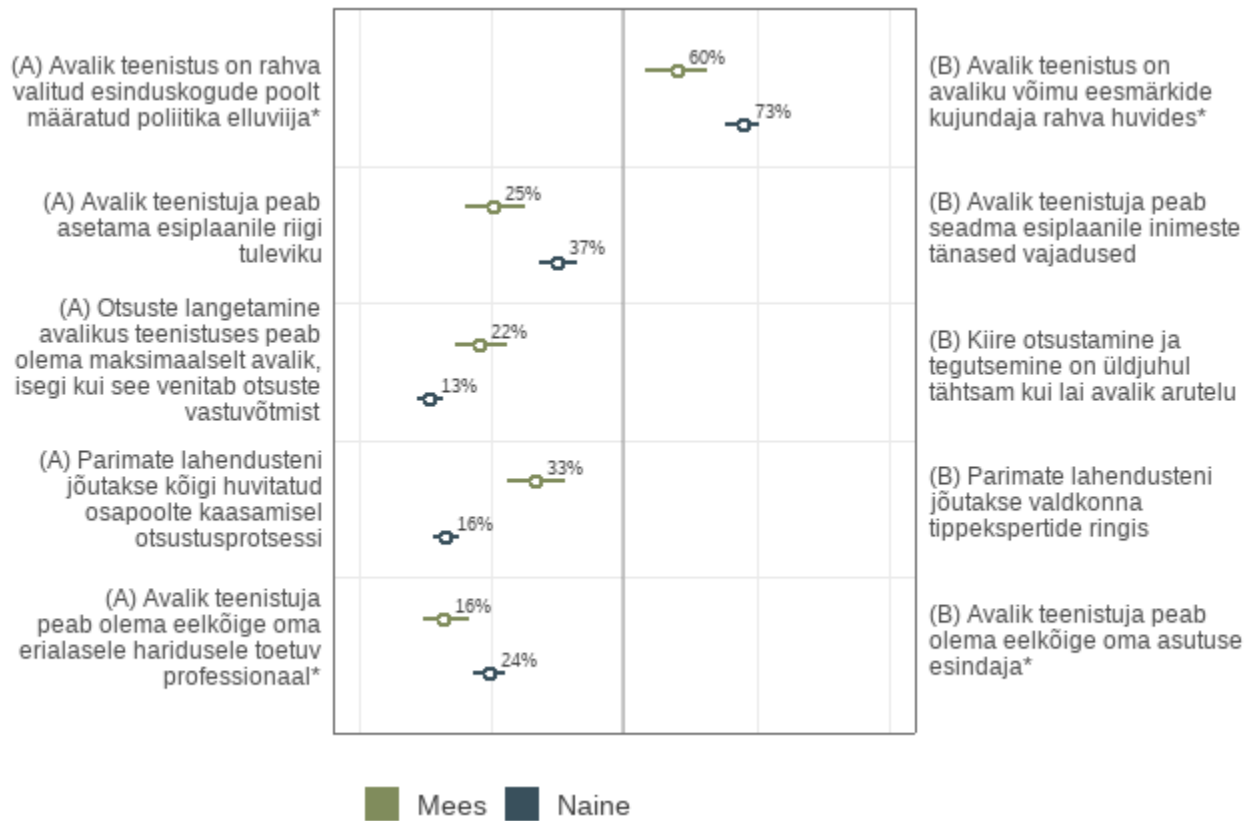
Joonis 29. Kumma väitega igast allpool toodud väidete paarist Te nõustute? B-väitega nõustumise ja A-väitega mittedõustumise osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikud arvavad töötajatega võrreldes sagedamini, et avalik sektor esitab kõrgemaid eetilisi nõudeid kui erasektor, avalike teenistujate käitumisnormid tuleb kirja panna seadustes ja parimate lahendusteni jõudmiseks tuleb kaasata kõiki osapooli. Juhid arvavad ilma alluvateta teenistujatega võrreldes sagedamini, et avalik sektor esitab kõrgemaid eetilisi nõudeid kui erasektor, ilma alluvateta teenistujad usuvad aga juhtidega võrreldes sagedamini, et parimate lahendusteni jõudmiseks tuleb kaasata kõiki osapooli. Mehed leiavad naistega võrreldes enam, et avalik teenistuja peab olema eelkõige oma erialasele haridusele toetuv professionaal ja avalik teenistuja peab asetama esiplaanile riigi tuleviku, naised aga on meestega võrreldes sagedamini seiskohtadel, et parimate lahendusteni jõudmiseks tuleb kaasata kõiki osapooli, otsuste langetamine peab olema võimalikult avalik ja avalik teenistus on eelkõige avaliku võimu eesmärkide kujundaja rahva huvides (vt joonis

30). Vanusegruppide võrdlus näitab, et mida noorem on teenistuja, seda enam on ta seisukohal, et avalik sektor esitab kõrgemaid eetilisi nõudeid kui erasektor ja avalik teenistus on avaliku võimu eesmärkide kujundaja rahva huvides. Avaliku teenistuse staaži lõikes selles küsimuses erinevusi ei ole.

Joonis 30. Kumma väitega igast allpool toodud väidete paarist Te nõustute? B-väitega nõustumise ja A-väitega mittedõustumise osakaalud vastaja soo lõikes



3.4. Avalike teenistujate suhtumine eetilist probleemsetesse käitumisviisidesse

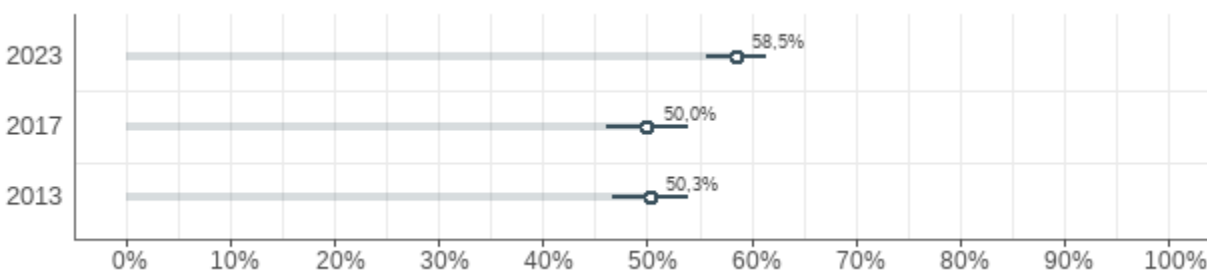
Valdav enamus teenistujaid taunib selgelt umbes pooli eetilist probleemseid käitumisviise, mis on toodud joonisel 31.

Joonis 31. Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga raskeks” ja “Küllaltki raskeks” osakaalud



Eetikanormide rikkumistest raskeimateks peetakse tegevusi, mis seostuvad ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud info lekitamise ja avaliku teenuse eest hüvitise vastuvõtmisega. Samuti taunib valdav enamus teenistujaid sõprade ja tuttavate eelistamist avalike teenuste osutamisel, tööalaste andmebaasidega tutvumist uudishimust või seotud isikute huvides, inimeste üleolevat kohtlemist tööülesannete täitmisel, tegutsemist kindla huvigrupi heaks, kingituste vastuvõtmist eraisikult või juriidiliselt isikult, teenistuskohustuste raames tehingute sooritamist oma lähisugulase või -hõimlasega ja otsuste langetamist ilma piisava ettevalmistuseta. Mõnevõrra vähem, aga enamus teenistujatest taunib ka oma ettevõtte kaudu või füüsilise isikuna teenuse pakkumist oma töövaldkonnas, asjaajamisega venitamist, tööauto kasutamist isiklikuks otstarbeks, mõne konkreetse Eesti eraettevõtte huvide esindamist välisriigis, tasu võtmist esinemise eest seminaridel, kus jagatakse infot otseselt tööalastes küsimustes, välisriikide ettevõtete või organisatsioonide huvide esindamist Eestis ja ülikoolis tööalaste loengute pidamist raha eest oma töö ajast. Alla poole teenistujatest taunib pärast avaliku teenistuse ametikohalt lahkumist tööle asumist teise sektori organisatsiooni, kelle üle teostati järelevalvet, tööarvuti või -telefoni kasutamist isiklikuks otstarbeks ja avalikku teenistusse tööle asumist poliitikakujundaja või järelevalve teostajana valdkonnas, kus enne töötati teises sektoris. Varasemate aastatega võrreldes teenistujate hoiakutes suuri muudatusi toimunud ei ole, ainsana on kasvanud nende teenistujate osakaal, kes taunivad tasu võtmist esinemise eest seminaridel, kus jagatakse infot otseselt tööalastes küsimustes (vt joonis 32).

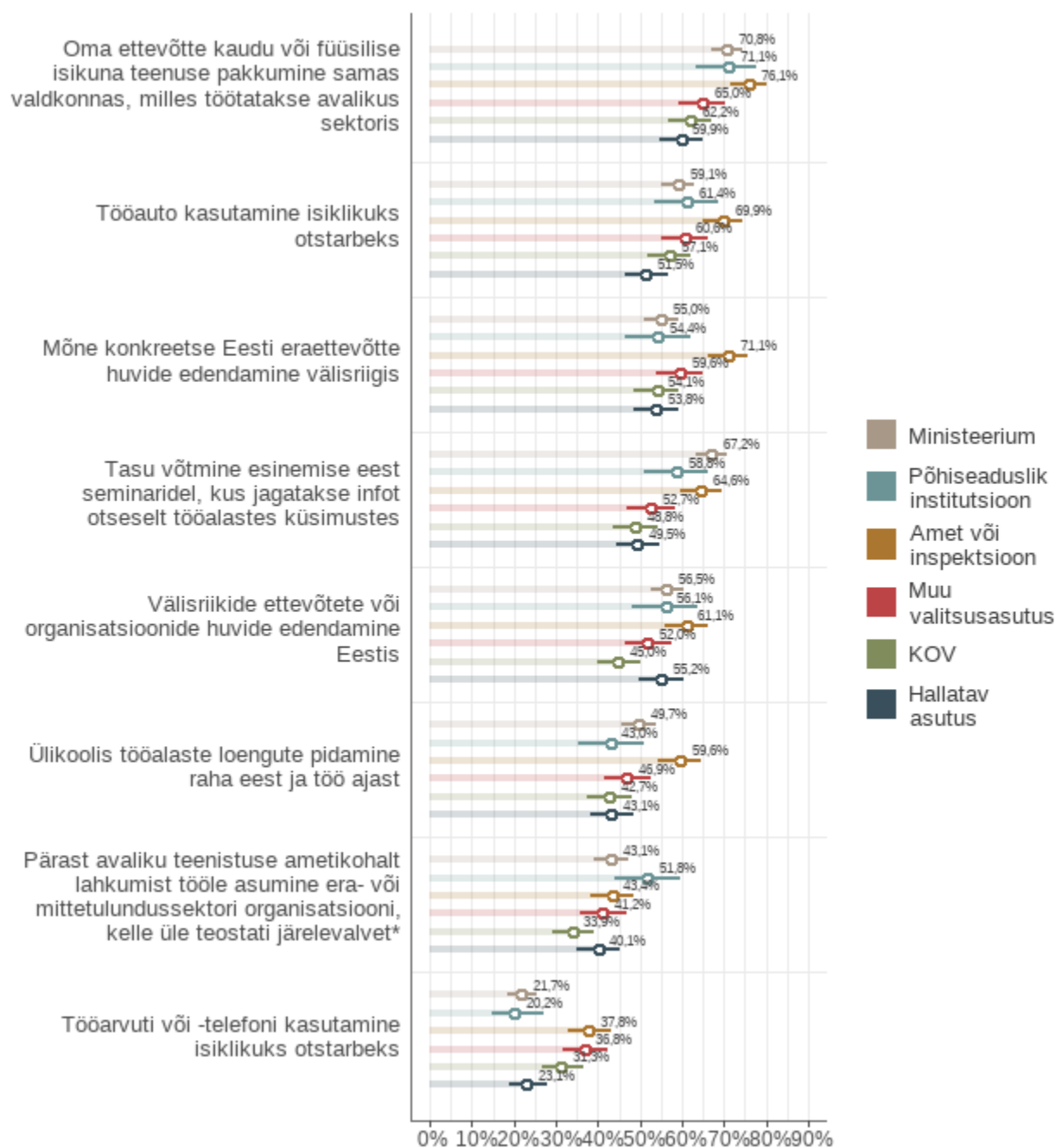
Joonis 32. Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga raskeks” ja “Küllaltki raskeks” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

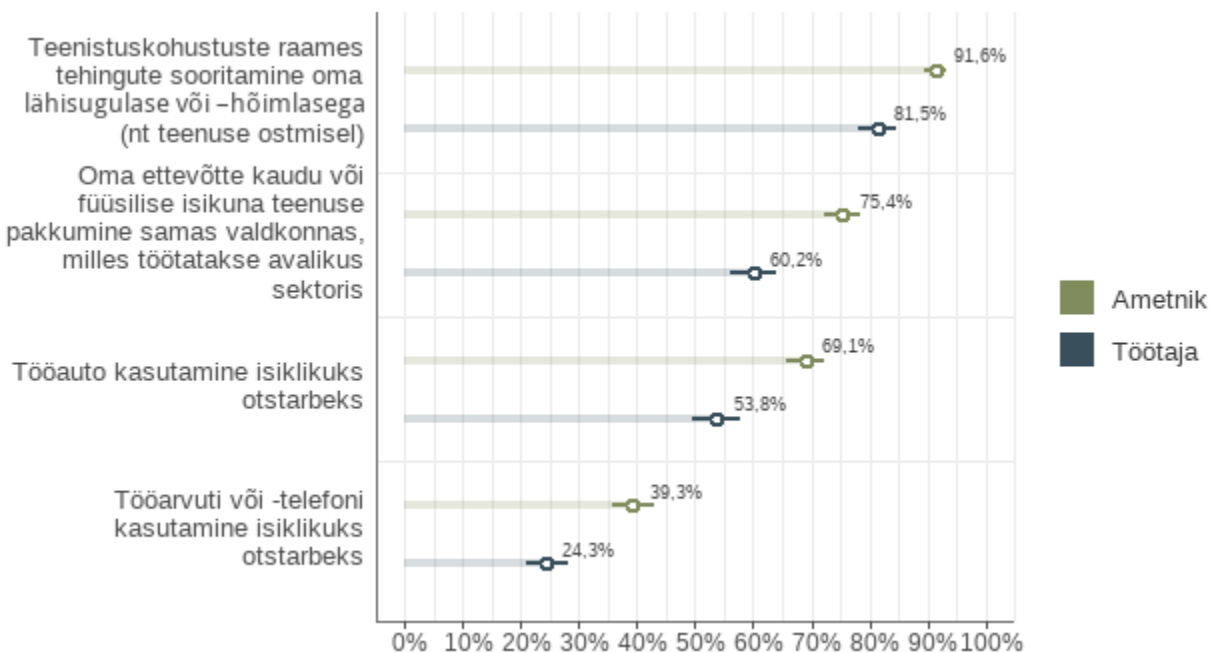
Suuremad erinevused asutuse tüüpide lõikes on nendes tegevustes, millele antud hinnangud on tervikuna ambivalentsemad, üheselt taunitavates käitumisviisides on erinevusi vähem. Üldkokkuvõttes on loetletud tegevuste suhtes kriitilisemad ametite ja inspektsioonide teenistujad, olulisemad erinevused asutuse tüüpide lõikes on toodud joonisel 33.

Joonis 33. Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga raskeks” ja “Küllaltki raskeks” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikud peavad ankeedis loetletud eetiliseid probleemseid käitumisviise suuremaks rikkumiseks kui töötajad. Suurimad erinevused on suhtumises tööauto ja tööarvuti või -telefoni kasutamisse isiklikul otstarbel, teenistuskohustuste raames tehingute sooritamisse oma lähisugulase või -hõimlasega ja oma ettevõtte kaudu või füüsilise isikuna teenuse pakkumist oma praeguses töövaldkonnas (vt joonis 34). Kui vaadata tulemusi teenistuja ametipositsiooni lõikes, siis juhid peavad suuremaks rikkumiseks kingituste vastuvõtmist füüsiliselt või juriidiliselt isikult, ilma alluvateta teenistujad aga otsuste langetamist ilma piisava ettevalmistuseta. Naised hindavad otsuste langetamist ilma piisava ettevalmistuseta suuremaks rikkumiseks kui mehed, mehed aga hindavad naistega võrreldes suuremaks rikkumiseks avalikku teenistusse tööle asumist poliitikakujundaja või järelevalve teostajana valdkonnas, kus enne töötati teises sektoris ja välisriikide ettevõtete või organisatsioonide huvide edendamist Eestis. Suured erinevused selle küsimuse vastuses ilmnevad vastajate vanuse lõikes. Enamust loetletud tegevusi peavad vanemad teenistujad suuremaks rikkumiseks kui nooremad. Avaliku teenistuse staaži lõikes selgeid trende ei eristu.

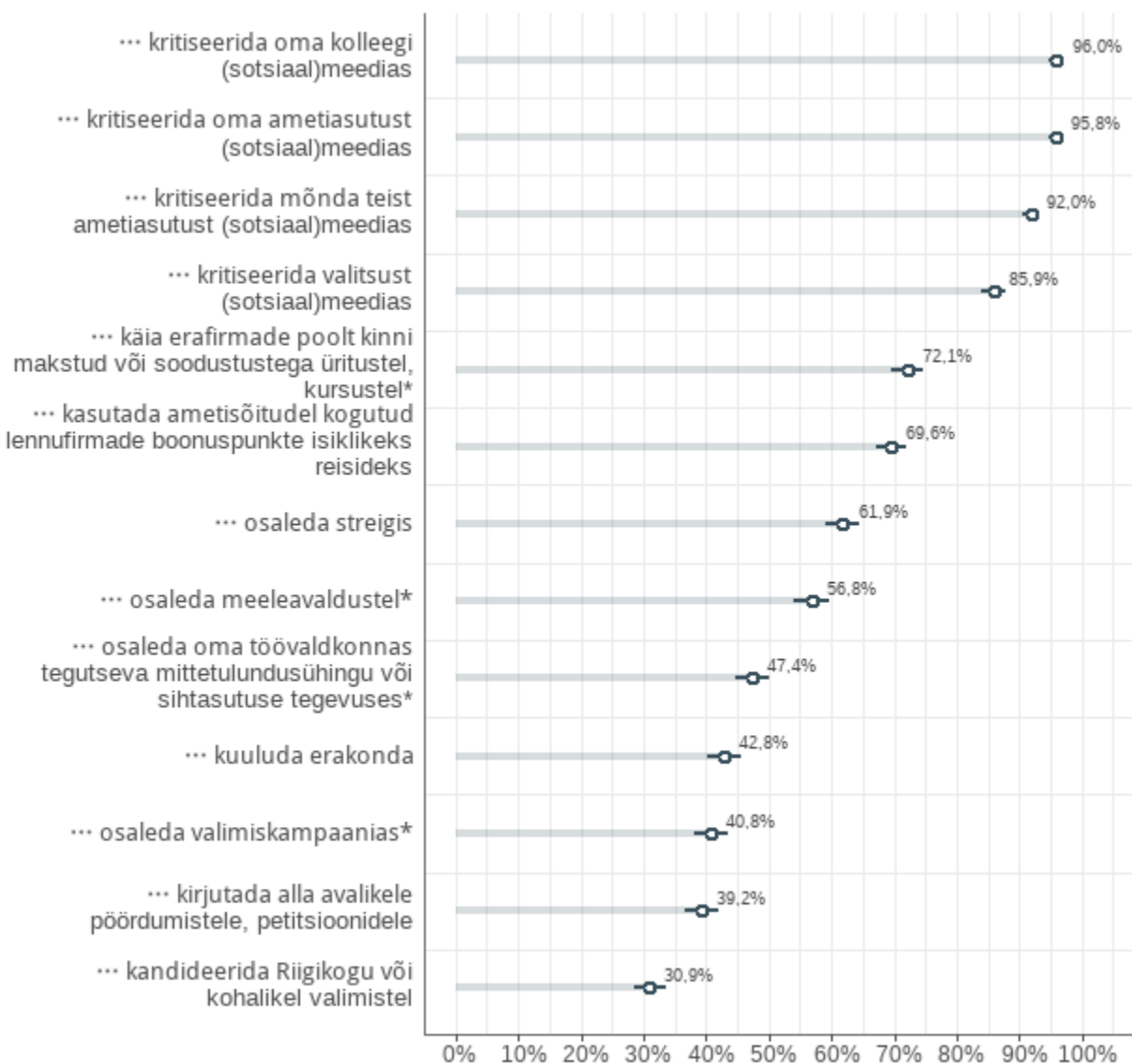
Joonis 34. Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga raskeks” ja “Küllaltki raskeks” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja



Eetikanormide rikkumise kõrval küsiti avalikelt teenistujatelt hinnanguid ka erinevate tegevuste sobilikkuse kohta. Valdav enamus teenistujatest peab ebasobivaks oma kolleegi, oma asutuse või mõne teise ametiasutuse või valitsuse kritiseerimist (sotsiaal)meedias. Mõnevõrra vähem, aga enamus teenistujatest peab ebasobivaks ka erafirmade poolt kinni makstud või soodustusega üritustel või kursustel käimist, ametisõitudel kogutud lennufirmade boonuspunktide kasutamist isiklikeks reiseks, streigis ja meeleavaldusel osalemist. Alla poole teenistujatest peab ebasobivaks oma töövaldkonnas tegutseva MTÜ

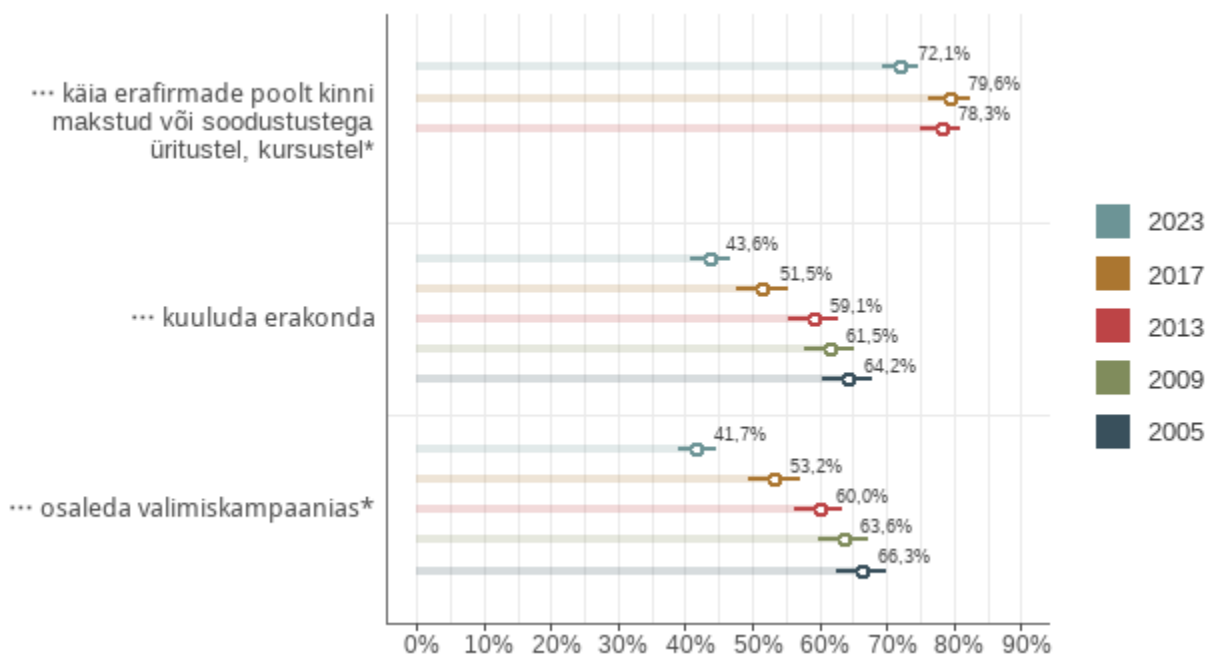
või sihtasutuse tegevuses osalemist, erakonda kuulumist ja valmiskampanias osalemist, avalikele pöördumistele ja petitsioonidele alla kirjutamist ja Riigikogu või kohalikel valimistel kandideerimist (vt joonis 35).

Joonis 35. Kas avalikul teenistujal on Teie arvates sobiv... ? Vastusevariantide “Pigem ebasobiv” ja “Täiesti ebasobiv” osakaalud



Varasematel aastatel kasutati selles küsimuses veidi teistsugust vastuste skaalat, vastusevariandi “Täiesti ebasobiv” asemel oli vastusevariant “Keelatud”. Et enamusel avalikel teenistujatel ei ole ükski loetletud tegevustest keelatud⁶, siis selle asemel küsisime teenistujate arvamust selle kohta, kas nimetatud tegevused on nende arvates avalikule teenistujale sobivad. Seega tuleb aastate võrdlusesse selle küsimuse puhul suhtuda ettevaatlikult, sest tulemuste erinevused võivad olla osaliselt tingitud erinevast sõnastusest. See, et on vähenenud nende teenistujate osakaal, kelle arvates on avalikul teenistujal ebasobiv käia erafirmade poolt kinni makstud või soodustustega üritustel, kuuluda erakonda ja osaleda valimiskampaanias (vt joonis 36), võib olla osaliselt seletatav sõnastuse muutmisega, mitte ainult tegeliku hoiakute muutumisega. Samas on toetavas suhtumises erakonda kuulumisse ja valimiskampaanias osalemisse näha kasvu trendi, mistõttu võib arvata, et toimunud on ka hoiakute muutus.

Joonis 36. Kas avalikul teenistujal on Teie arvates sobiv...? Vastusevariantide “Pigem ebasobiv” ja “Täiesti ebasobiv” osakaalud aastate lõikes

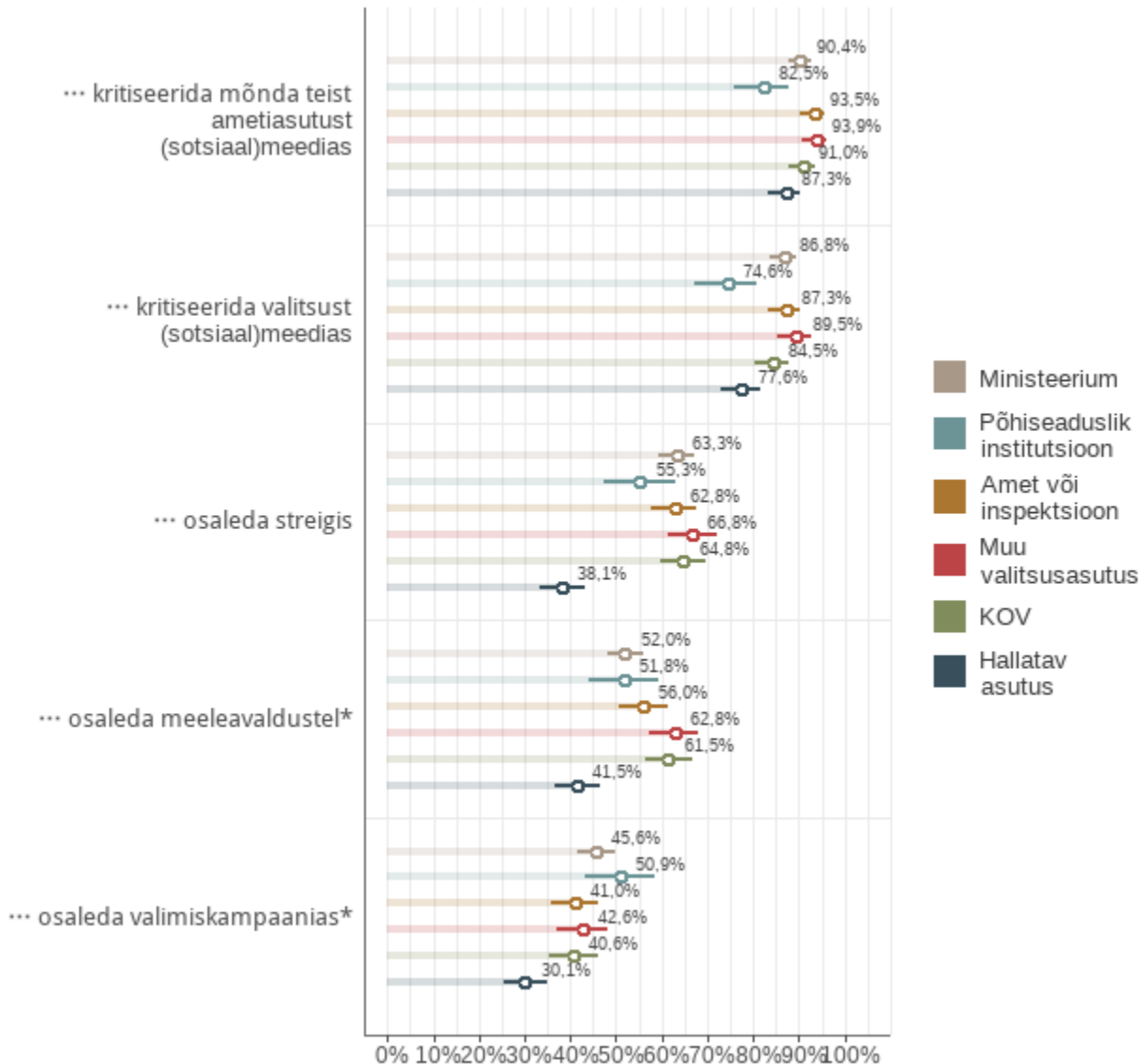


Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

⁶ streikida ei tohi ametnikud (avaliku teenistuse seadus § 59 lg 1) ja erakonna liikmeks ei või olla: õiguskantsler ja tema nõunikud; riigikontrolör ja Riigikontrolli peakontrolör; kohtunik; prokurör; politseiametnik; tegevteenistuses olev kaitseväelane (erakonnaseadus § 5 lg 3)

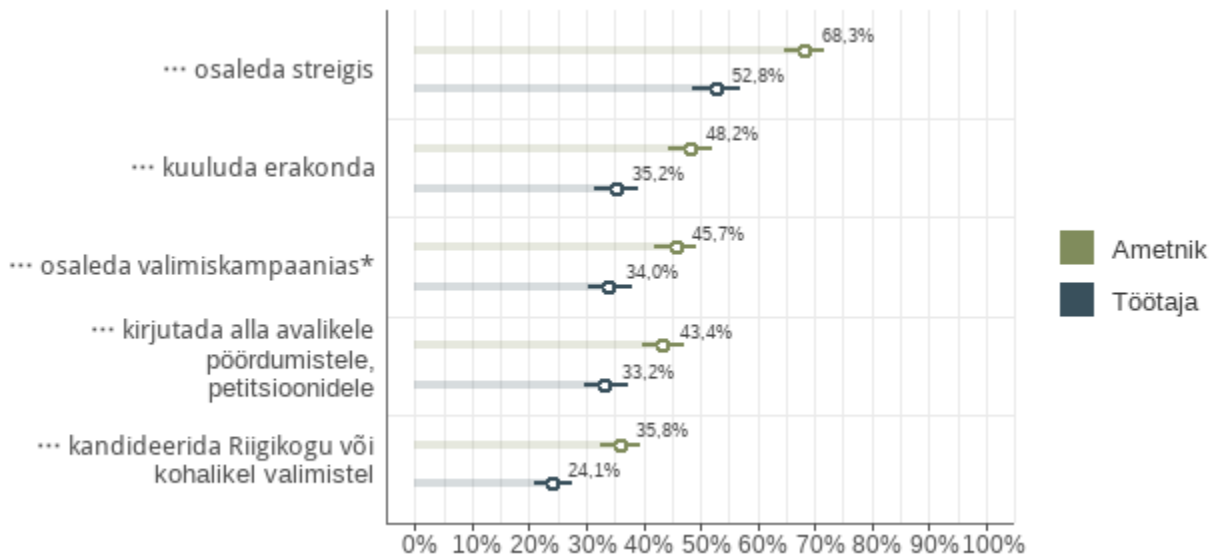
Asutuse tüüpide võrdlus näitab, et hallatavate asutuste töötajad suhtuvad avalike teenistujate poliitilisse ja ühiskondlikku aktiivsusesse teiste asutuste teenistujatega võrreldes leebemalt. Veel eristuvad põhiseaduslike institutsioonide teenistujad, kes suhtuvad ülejäänud ametiasutuste teenistujatega võrreldes leebemalt teiste asutuste ja valitsuse avalikku kritiseerimisse. Olulisemad erinevused asutuste lõikes on toodud joonisel 37.

Joonis 37. Kas avalikul teenistujal on Teie arvates sobiv...? Vastusevariantide “Pigem ebasobiv” ja “Täiesti ebasobiv” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikud peavad töötajatega võrreldes enamikku loetletud tegevustest avalikele teenistujatele ebasobivamaks. Suurimad erinevused on suhtumises poliitilisse tegevusse ja ühiskondlikku protestitegevusse (erakonda kuulumine, valimistel kandideerimine, valimiskampaanias osalemine, avalikele pöördumistele ja petitsioonidele alla kirjutamine ja streigis osalemine), erinevused on toodud joonisel 38. Ametipositsiooni lõikes vastused oluliselt ei erine. Naised taunivad meestega võrreldes enam valitsuse kritiseerimist (sotsiaal)meedias. Vanemad teenistujad peavad noortega võrreldes streigis ja meeleavaldusel osalemist, avalikele pöördumistele ja petitsioonidele allakirjutamist, oma töövaldkonnas tegutseva MTÜ või sihtasutuse tegevuses osalemist ja erafirmade poolt kinni makstud või soodustusega üritustel või kursustel käimist ebasobivamaks. Avaliku teenistuse staaži lõikes ilmnevad sarnased trendid kui vanuse lõikes (pikema staažiga teenistujad taunivad tegevusi veidi enam kui lühema staažiga teenistujad).

Joonis 38. Kas avalikul teenistujal on Teie arvates sobiv... ? Vastusevariantide “Pigem ebasobiv” ja “Täiesti ebasobiv” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja



3.5. Eetiliste probleemide lahendamine

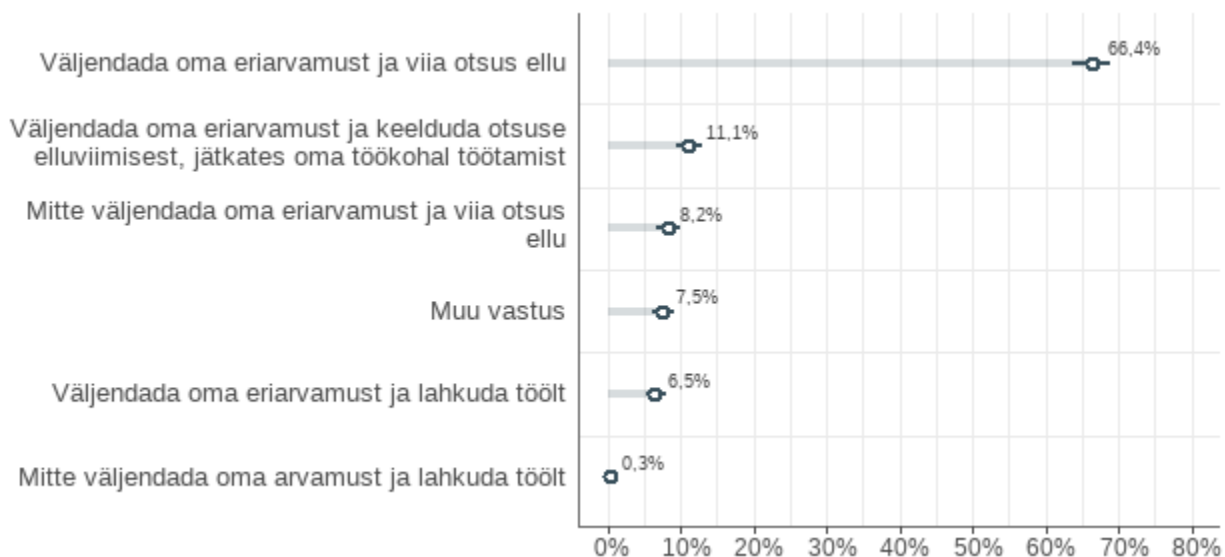
Olukorras, kus teenistujal tuleb täide viia otsus, millega ta nõus ei ole, väljendaks enamus ehk umbes kaks kolmandikku teenistujatest oma eriarvamust ja viiks otsuse siiski ellu (vt joonis 39). Teisi võimalikke tegevusvariante valiti palju vähem. Selle küsimuse sõnastust muudeti varasema ankeediga võrreldes oluliselt ja seetõttu ei saa tulemust võrrelda varasemate aastatega. Vastajagruppide lõikes selles küsimuses olulisi erinevusi ei ole.

Muu vastuse all märgiti sageli, et konkreetne käitumine sõltub otsusest või olukorrast. Mõned kaaluksid töölt lahkumist vaid juhul, kui otsus läheb sügavalt vastuollu nende isiklike väärtuste või südametunnistusega. Samuti peeti oluliseks otsuse seaduslikkust ning mõned inimesed toonitasid, et nad ei viiks ellu seadusevastaseid otsuseid.

“Kui jutt on tõesti olulisest eriarvamusest, siis väljendan eriarvamust, viin otsuse ellu ning panustan tegevustesse, et otsus üle vaadataks. Töölt lahkukuks pärast üritamist vast siis kui on näha, et pikas plaanis muutust ei ole tulemas . Jutt käib siis ikka väga põhimõttelistest (väärtuspõhistest) küsimustest.”

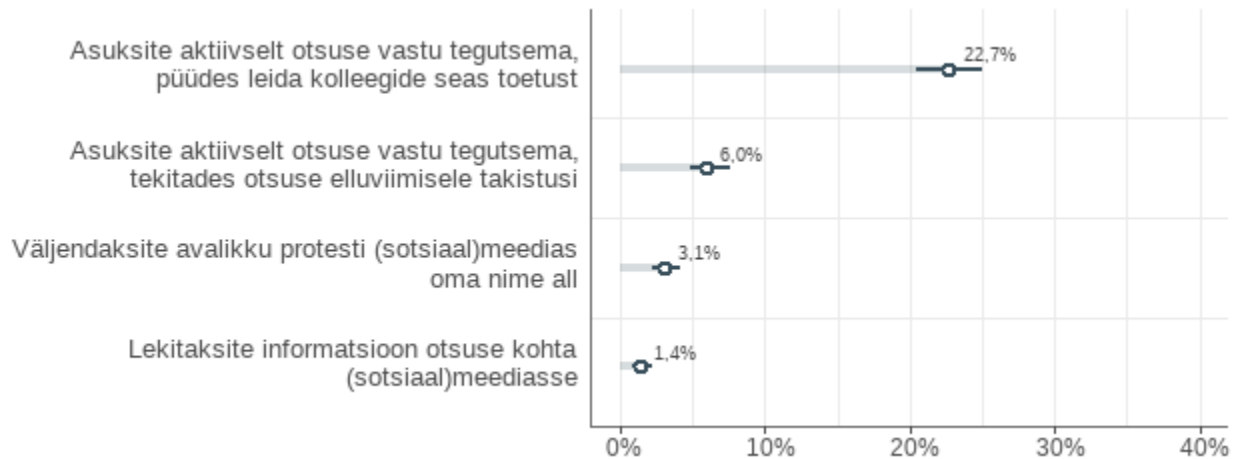
“Väljendada oma eriarvamust, teha kõike minust sõltuvat, et otsuse elluviimine oleks kõikide huviliste vajaduste ja soovidega kooskõlas ning ei kahjustaks avalikke huve ja ametiasutuse mainet.”

Joonis 39. Kui võetakse vastu mõni oluline Teie töövaldkonda puudutav otsus, millega Te põhimõtteliselt nõus ei ole, kuid mida Teil avaliku teenistujana tuleb ellu viia, siis mida peate õigemaks?



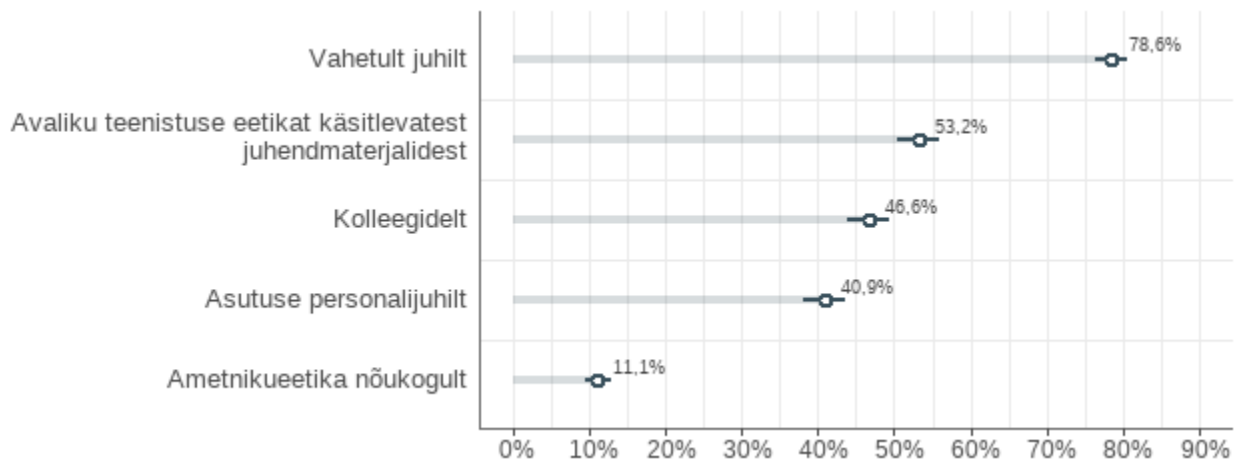
Kõige tõenäolisem alternatiivne käitumisviis eelpool toodud olukorras on teenistujate aktiivne otsuse vastu tegutsemine ning kolleegide toetuse otsimine, sellist käitumisviisi peab väga või küllaltki tõenäoliseks veidi alla veerandi teenistujatest (vt joonis 40). (Sotsiaal)meediasse pöördumist ja otsusele takistuste tekitamist kaaluksid vaid väga üksikud teenistujad. Vastajagruppide lõikes olulisi erinevusi ei ole.

Joonis 40. Kui võetakse vastu mõni oluline Teie töövaldkonda puudutav otsus, millega Te põhimõtteliselt nõus ei ole, kuid mida Teil avaliku teenistujana tuleb ellu viia, siis kui tõenäoliselt teeksite järgnevat? Vastusevariantide “Väga tõenäoliselt” ja “Küllaltki tõenäoliselt” osakaalud



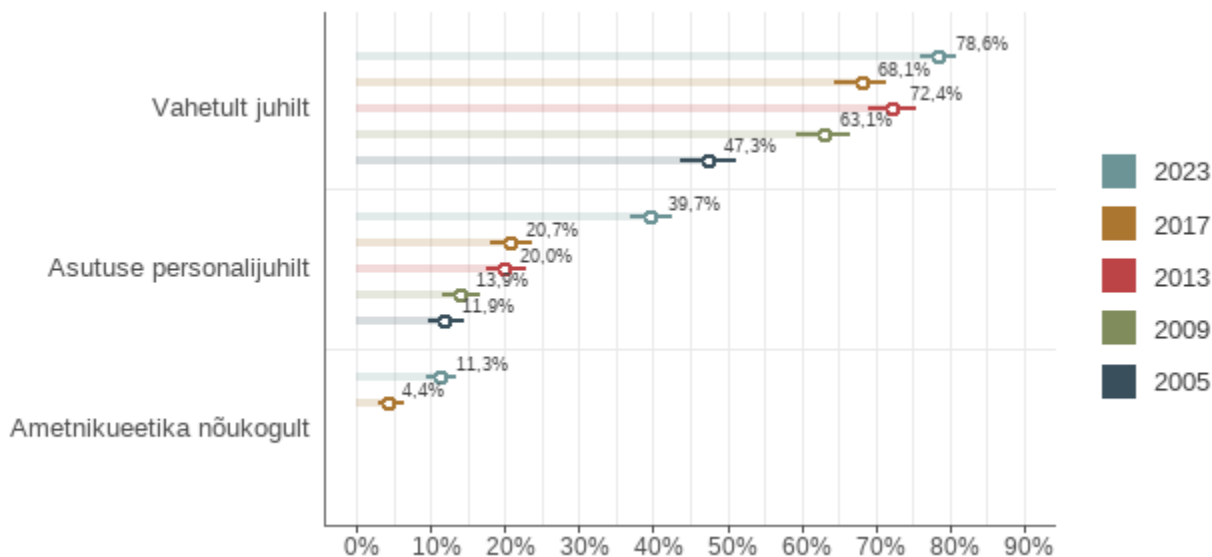
Eetiliste konfliktide või probleemide tekkimisel pöörduks suurim osa teenistujatest abi saamiseks oma vahetu juhi poole (vt joonis 41). Umbes pooled otsiks vastuseid avaliku teenistuse eetikast käsitlevatest juhendmaterjalidest ja veidi alla poole teenistujatest otsiks vastuseid kolleegide ja asutuse personalijuhi käest. Umbes kümnendik teenistujatest pöörduks küsimuste korral ametnikueetika nõukogu poole. Muu allika puhul märkisid avalikud teenistujad kõige sagedamini oma asutuse mingi kindla valdkonna kolleegi, näiteks siseauditi või -kontrolli töötajat, juristi, andmekaitse spetsialisti. Vastuseid oma eetilistele probleemidele otsitakse ka seadusest või internetist. Mõned vastajad küsivad nõu lähedaste käest ning mõned peavad iseenda kogemusi ja südametunnistust kõige usaldusväärsemaks allikaks.

Joonis 41. Kui Teil tekib oma töös mingi eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele? Vastuste “Jah” osakaalud



Varasemate aastatega võrreldes pöördus suurem osa teenistujatest eetikaalaste küsimustega oma vahetu juhi ja ka asutuse personalijuhi poole. Veidi on kasvanud ka ametnikueetika nõukogu tähtsus infoallikana (vt joonis 42).

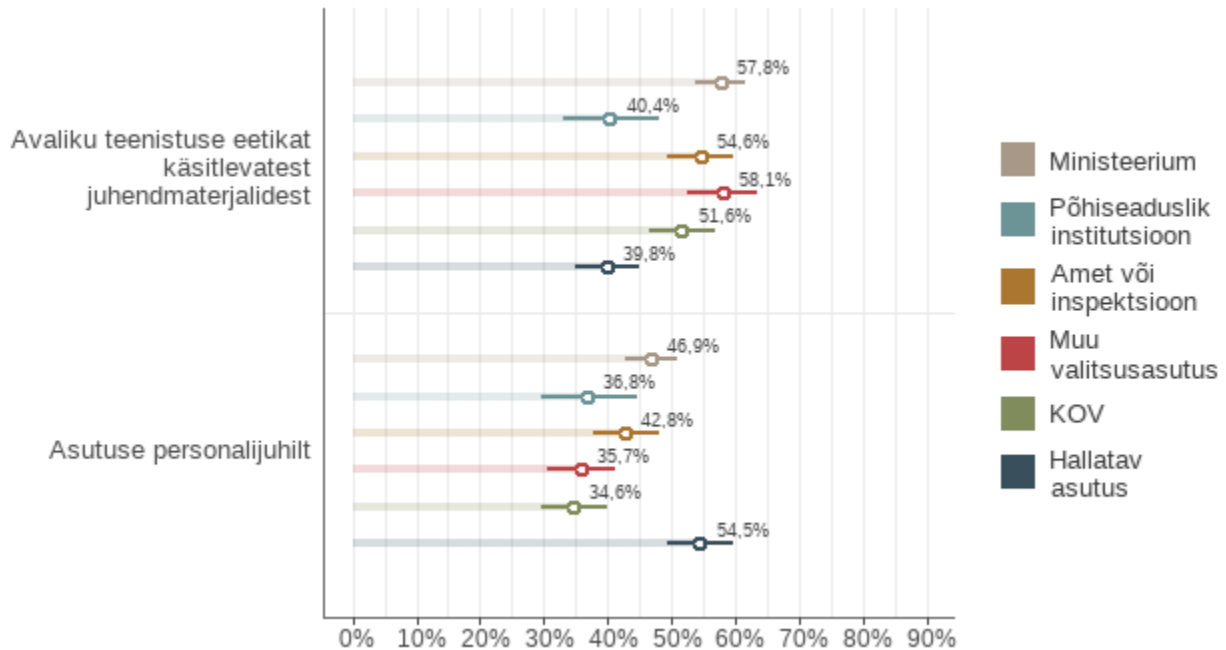
Joonis 42. Kui Teil tekib oma töös mingi eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele? Vastuste “Jah” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

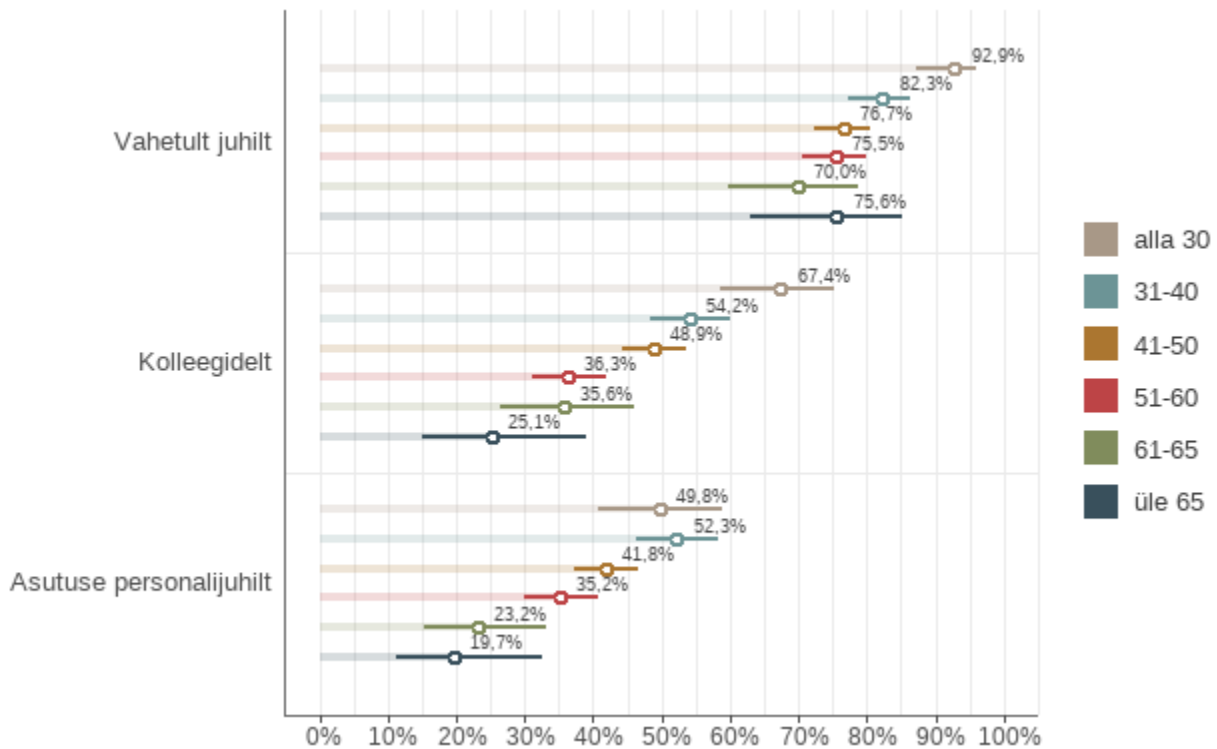
Asutuse tüüpide võrdlus näitab, et avaliku teenistuse eetikat käsitlevate juhendmaterjalide poole pöörduksid ministeeriumite, ametite ja inspektsioonide, muude valitsusasutuste ja KOVide teenistujad sagedamini kui põhiseaduslike institutsioonide ja hallatavate asutuste töötajad. Hallatavad asutused eristuvad veel sellepoolest, et seal otsitakse teiste asutustega võrreldes vastuseid eetikaalastele küsimustele oluliselt sagedamini asutuse personalijuhilt käest. Olulisemad erinevused asutuse tüübi lõikes on toodud joonisel 43.

Joonis 43. Kui Teil tekib oma töös mingi eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele? Vastuste "Jah" osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnike ja töötajate vastused selles küsimuses oluliselt ei erine. Juhid pöördusid keskmisest sagedamini asutuse personalijuhhi ja juhendmaterjalide poole, ilma alluvateta teenistujad aga kolleegide poole. Kõige rohkem erinevad selle küsimuse vastused teenistujate vanuse lõikes. Mida noorem on teenistuja, seda enam pöördus ta vastuste saamiseks juhtide ja kolleegide poole (vt joonis 44). Staaži lõikes on sarnased trendid (lühema staažiga teenistujad pöördusid sagedamini juhtide ja kolleegide poole). Soo lõikes olulisi erinevusi ei ole.

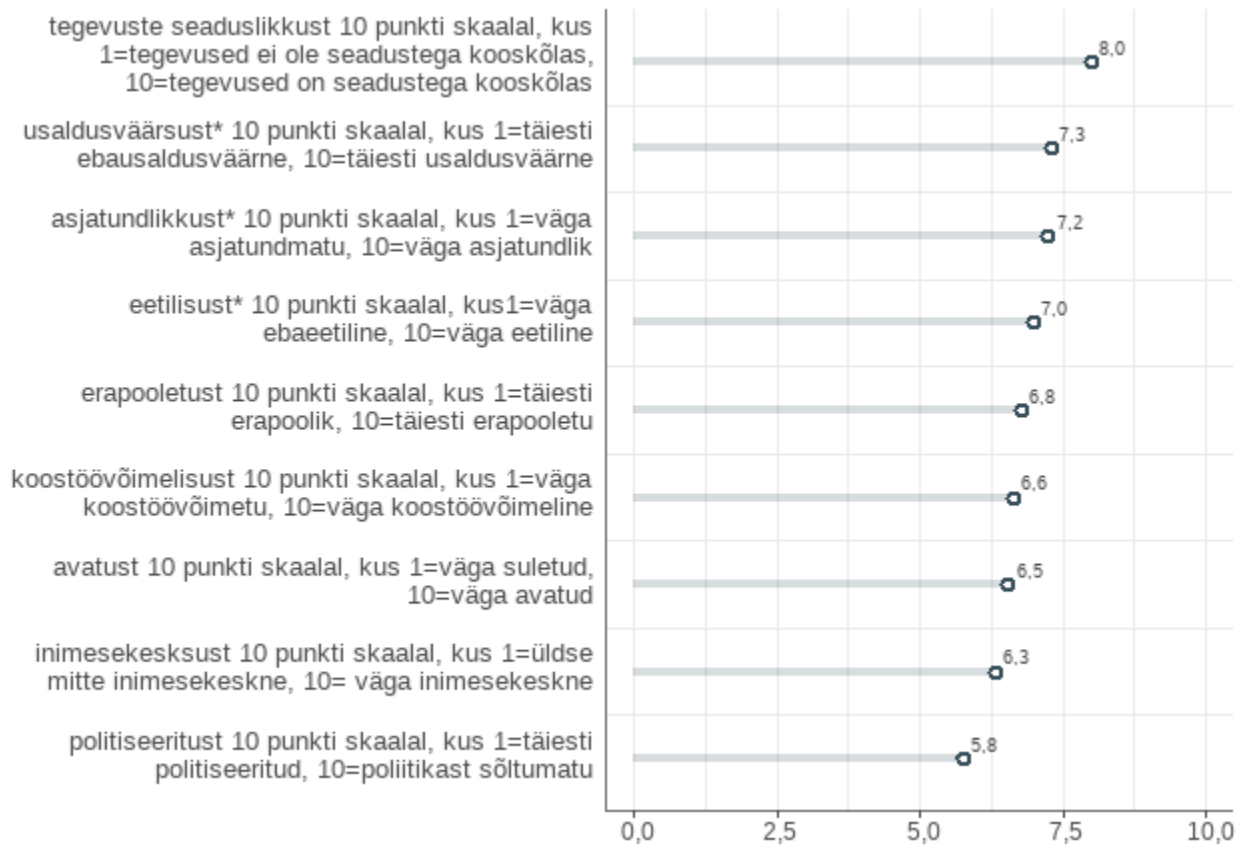
Joonis 44. Kui Teil tekib oma töös mingi eetiline probleem, siis kust otsite vastust oma küsimusele? Vastuste "Jah" osakaalud vanuse lõikes



3.6. Hinnang avaliku teenistuse eetilisele

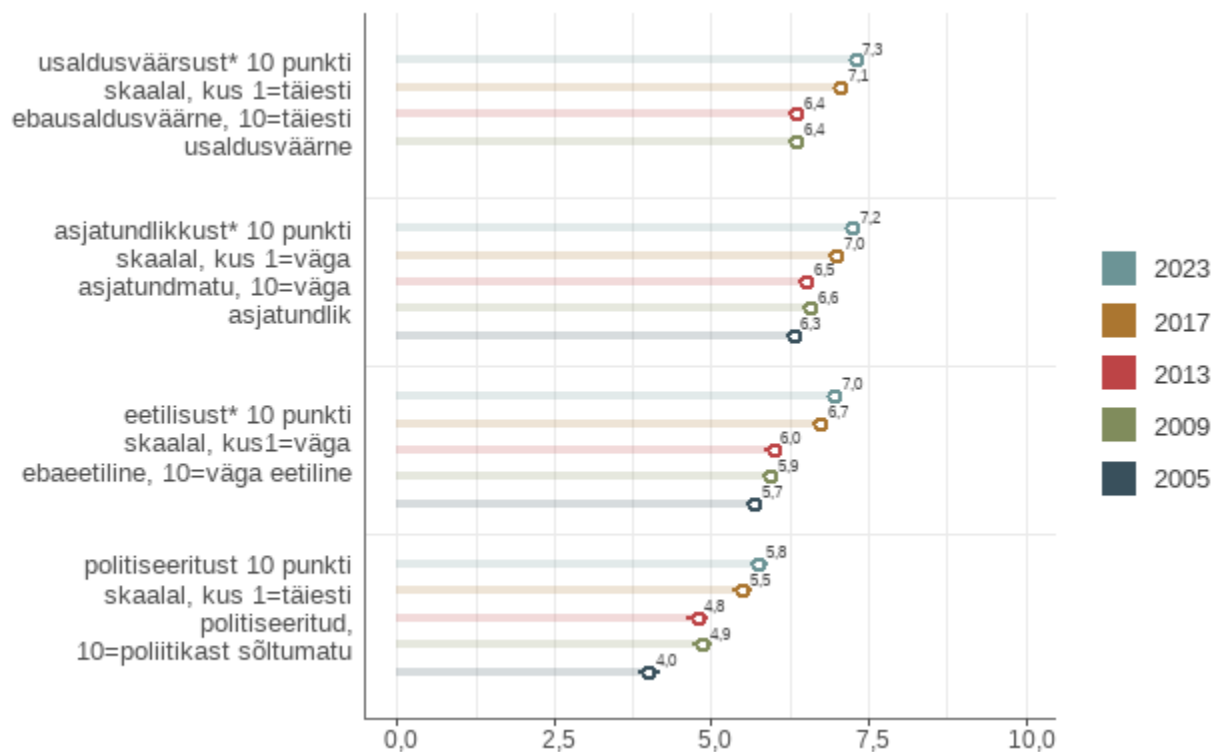
Ametniku eetikakoodeksi väärtustest annavad Eesti avalikud teenistujad kõige kõrgema hinde avaliku teenistuse tegevuste seaduslikkusele, teisel kohal on usaldusväärsus ja kolmandal kohal asjatundlikkus (vt joonis 45). Järgnevad eetilisus, erapooletus, koostöövõimelisus, avatus ja inimesekesksus, kõige madalama hinde annavad teenistujad avaliku sektori politiseeritusele.

Joonis 45. Kuidas Te hindate Eesti avaliku teenistuse ... ? Keskmised hinnad



Kuigi viimase, 2017. aasta, küsitlusega võrreldes ei ole võrreldavate kategooriate hinnangud oluliselt muutunud, on aastate lõikes siiski näha hinnangute paranemise trendi (vt joonis 46).

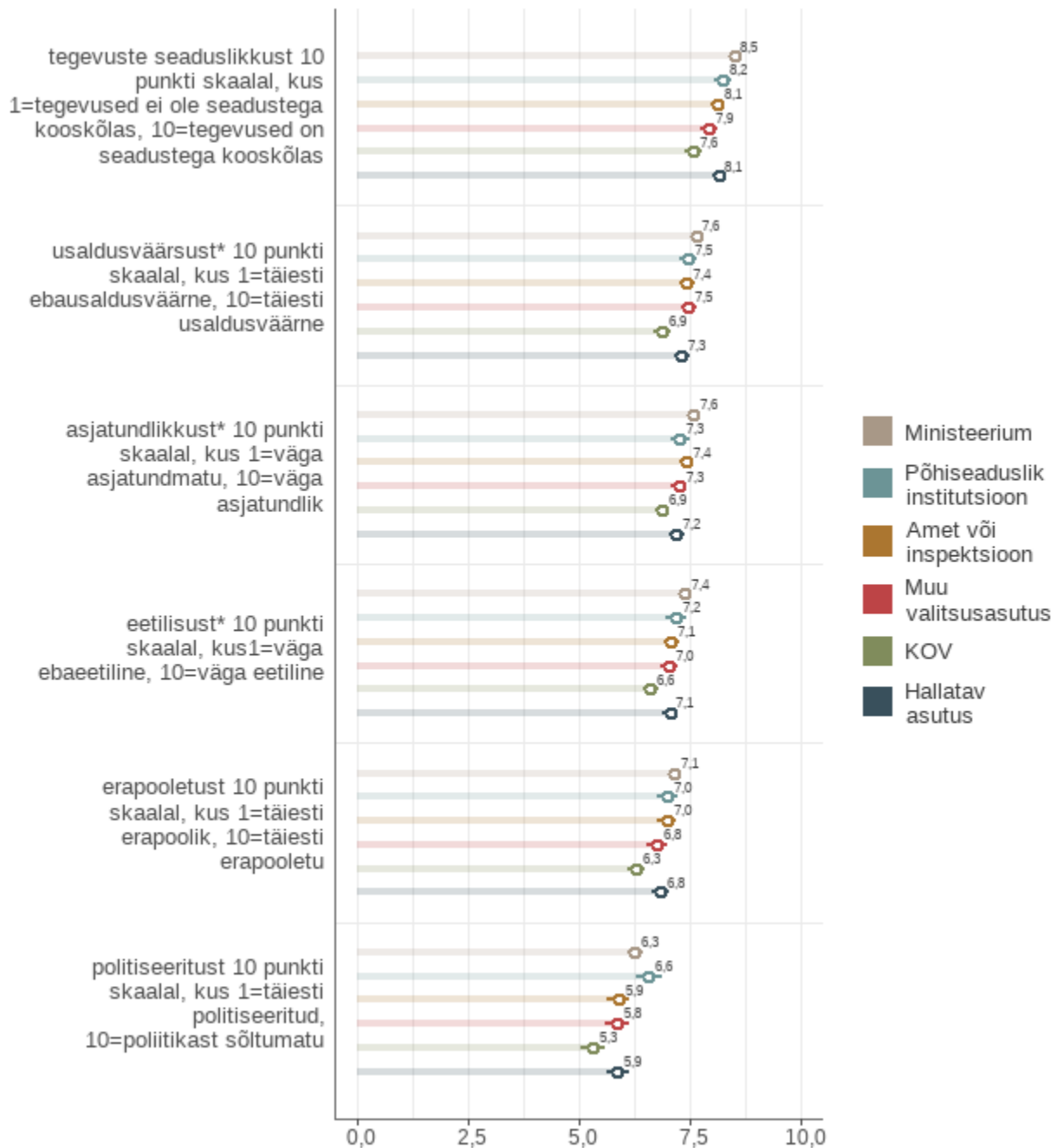
Joonis 46. Kuidas Te hindate Eesti avaliku teenistuse ... ? Keskmised hinned aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

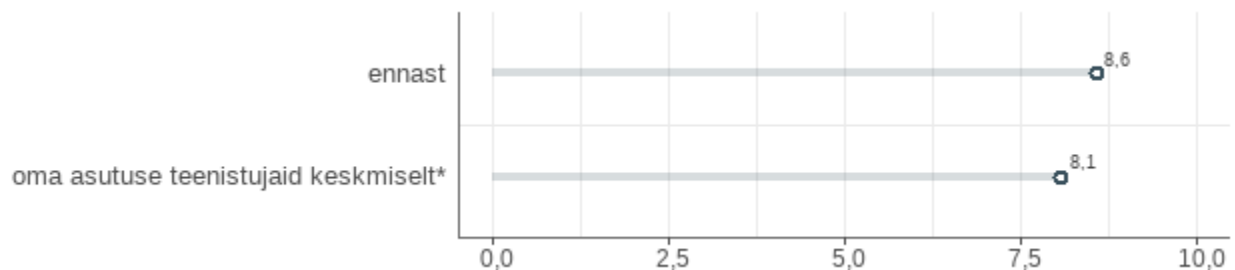
Asutuste võrdlus näitab, et keskmisest madalamalt hindavad Eesti avalikku teenistust kõikide aspektide lõikes KOVide teenistujad, kõrgemaid hindeid annavad enamasti ministeeriumite teenistujad. Suurimad erinevused on toodud joonisel 47. Teiste taustatunnuste lõikes hinnangud oluliselt ei erine.

Joonis 47. Kuidas Te hindate 10 punkti skaalal Eesti avaliku teenistuse ... ? Keskmised hinded asutuse tüübi lõikes

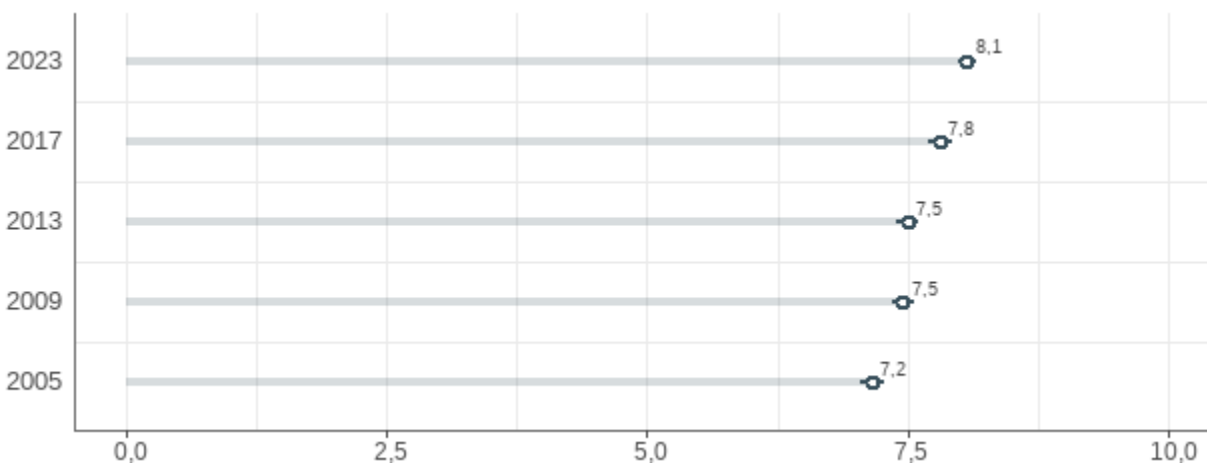


Võrreldes Eesti avaliku teenistusega tervikuna hindavad teenistujad oma ametiasutuse teenistujate ja enda eetikat kõrgemalt (vt joonis 48). Hinnangut enda eetilisele küsiti sel aastal esimest korda, aga oma ametiasutuse teenistujate eetilistust on uuringu raames palutud hinnata ka varasematel kordadel. Aastate võrdlus näitab, et hinnangud on vähehaaval paranenud (vt joonis 49).

Joonis 48. Kui eetiliseks hindate ennast ja oma ametiasutuse teenistujaid keskmiselt 10 punkti skaalal, kus 1=väga ebaetiline ja 10=väga eetiline?



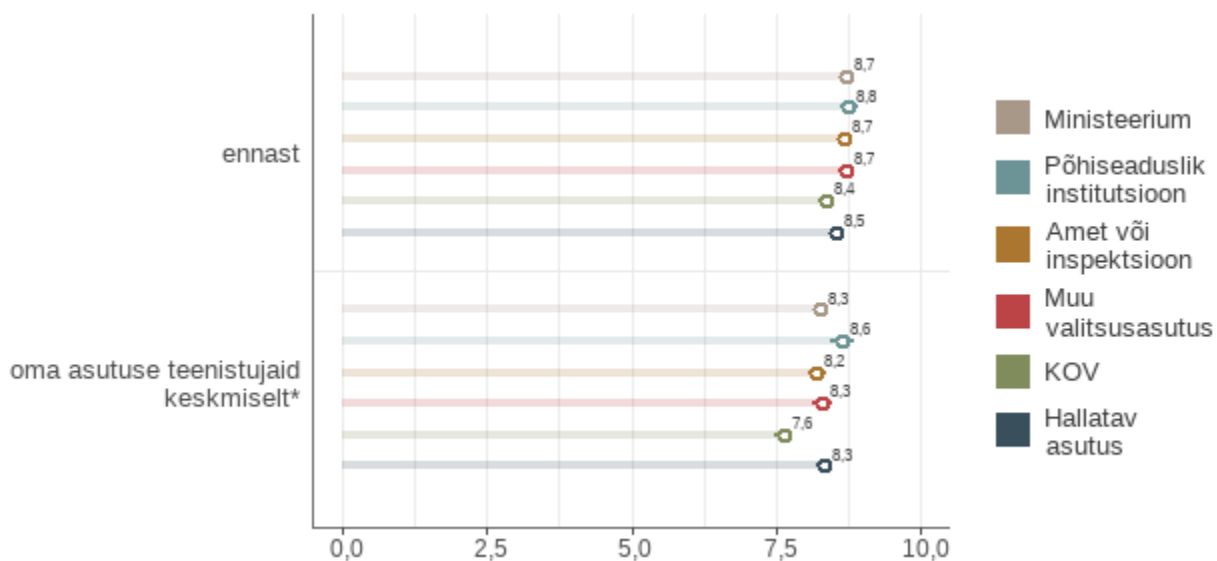
Joonis 49. Keskmised hinded oma asutuse teenistujate eetilisele 10 punkti skaalal, kus 1= väga ebaetiline ja 10=väga eetiline, aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

Hinnangud enda eetilisele asutuse tüübi lõikes palju ei erine, oma ametiasutuse teenistujaid keskmiselt peavad kõige vähem eetiliseks KOVide teenistujad (vt joonis 50). Teiste taustatunnuste lõikes hinnangutes suuri erinevusi ei ole.

Joonis 50. Keskmised hinned enda ja oma asutuse teenistujate eetilisele 10 punkti skaalal, kus 1=väga ebaeetiline ja 10=väga eetiline, asutuse tüübi lõikes



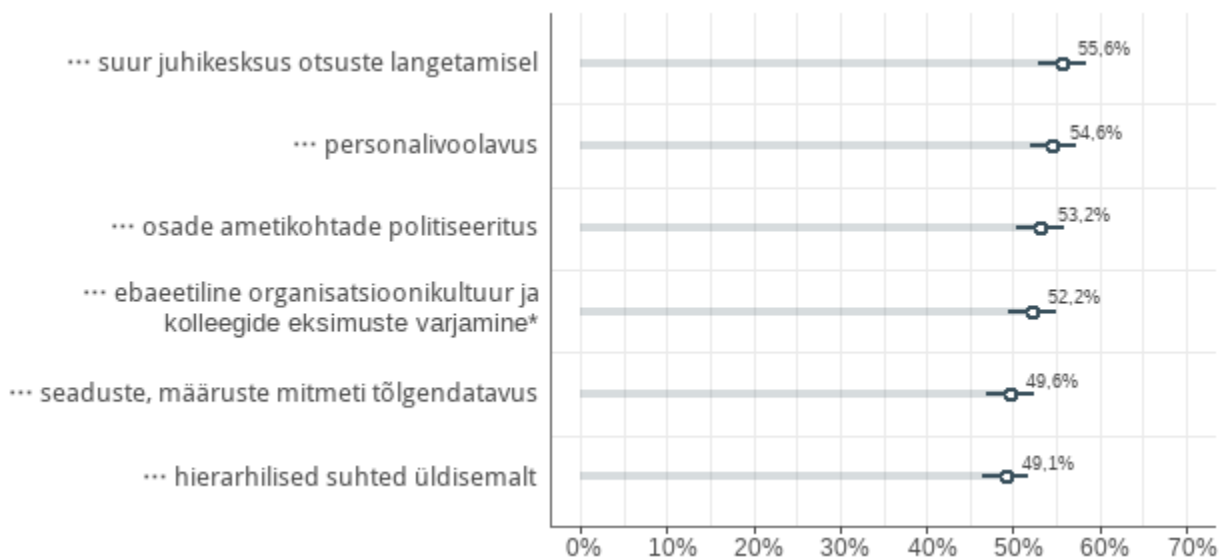
4. Eetilisema avaliku teenistuse kujundamine

4.2. Eetika arengut mõjutavad tegurid

Teenistujate seas ei ole domineerivat seisukohta küsimuses, mis takistab eetilisema avaliku teenistuse arengut, kõik ankeedis loetletud takistused on teenistujate arvates suhteliselt võrdsel määral olulised - nii suur juhikesksus, personalivoolavus, ametikohtade politiseeritus, ebaeetiline organisatsioonikultuur, õigusaktide mitmetitõlgendatavus kui ka hierarhilised suhted (vt joonis 51). Viimaste küsitlustega võrreldes ei ole teenistujate seisukohad oluliselt muutunud.

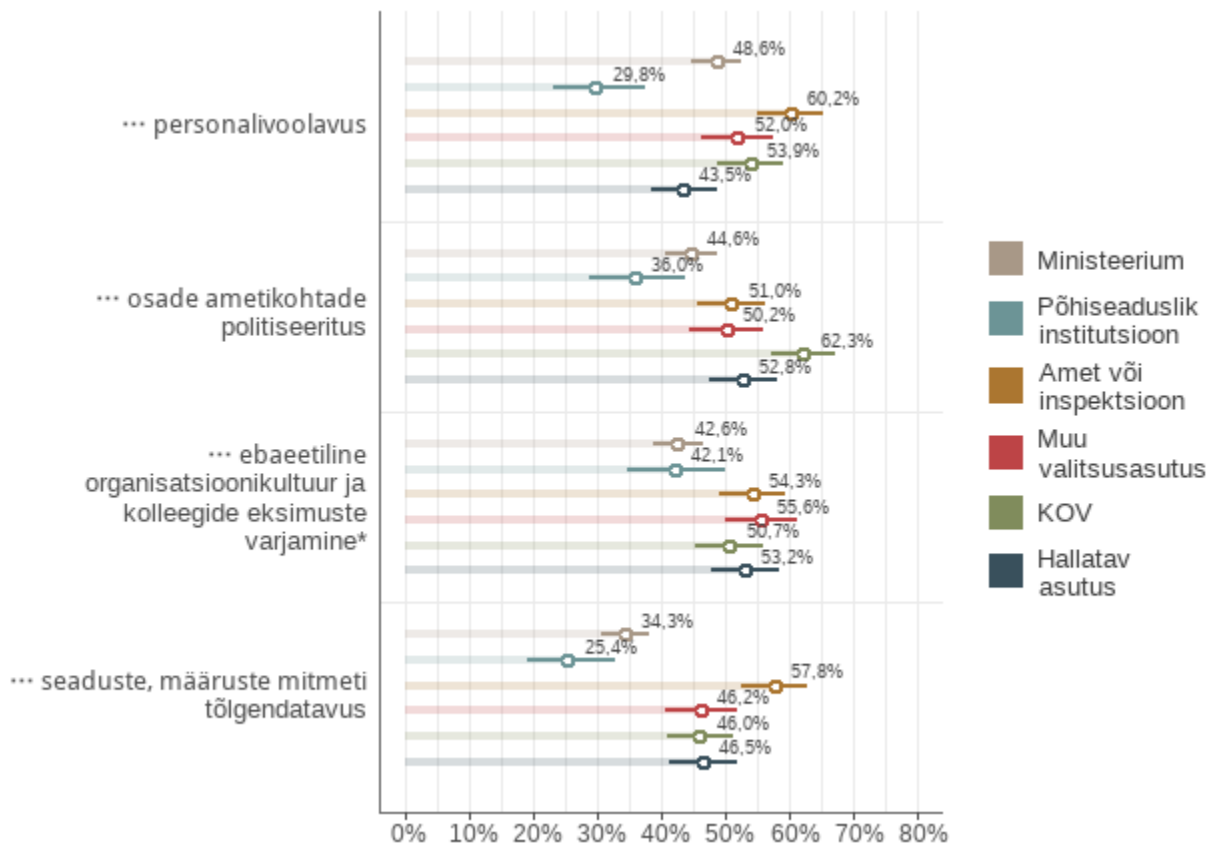
Lisaks etteantud loetelule märkisid vastajad takistustena veel avalike teenistujate vähest teadlikkust eetika küsimustes (puudulikud teadmised, iganenud arusaamad, ebapiisav info jagamine jne).

Joonis 51. Kui suureks takistuseks on avaliku teenistuse eetilisuse parandamisel ... ? Vastusevariantide “Väga suureks takistuseks” ja “Küllaltki suureks takistuseks” osakaalud



Asutuste võrdluses eristuvad ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujad, kelle arvates on ametikohtade politiseeritus, ebaeetiline organisatsioonikultuur ja õigusaktide mitmetitõlgendatavus väiksemateks probleemideks kui teiste asutuste teenistujate arvates. Põhiseaduslike institutsioonide teenistujad peavad teiste asutuste teenistujatega võrreldes oluliselt väiksemaks takistuseks ka personalivoolavust. Ametikohtade politiseeritust peavad kõige suuremaks takistuseks KOVide teenistujad. Seaduste ja määruste mitmetitõlgendatavust peavad kõige suuremaks takistuseks aga ametite ja inspeksioonide teenistujad. Olulisemad asutuste erinevused on toodud joonisel 52. Teiste taustatunnuste lõikes olulisi erinevusi ei ole.

Joonis 52. Kui suureks takistuseks on avaliku teenistuse eetilise parandamisel ... ? Vastusevariantide “Väga suureks takistuseks” ja “Küllaltki suureks takistuseks” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust? Kõige olulisem on teenistujate arvates juhtide eeskuju (vt joonis 53). Väga oluline on ka laiem ühiskondlik taust (poliitilise kultuuri paranemine ja selgitustöö ühiskonnas) ja avaliku sektori personalipoliitika läbipaistvuse suurendamine ning teenistujate koolitamine. Mõnevõrra vähem, aga enamus teenistujatest peab oluliseks ka tugevamat eetika järelevalvet, erinevaid juhendmaterjale ja dokumente, kõrgemat palka ja ametnikueetika nõukogu seisukohti. Alla poole teenistujatest peab oluliseks kõige rangemat meedet ehk seadusest tulenevate piirangute karmistamist. Varasemate küsitlustega võrreldes ei ole teenistujate seisukohad oluliselt muutunud.

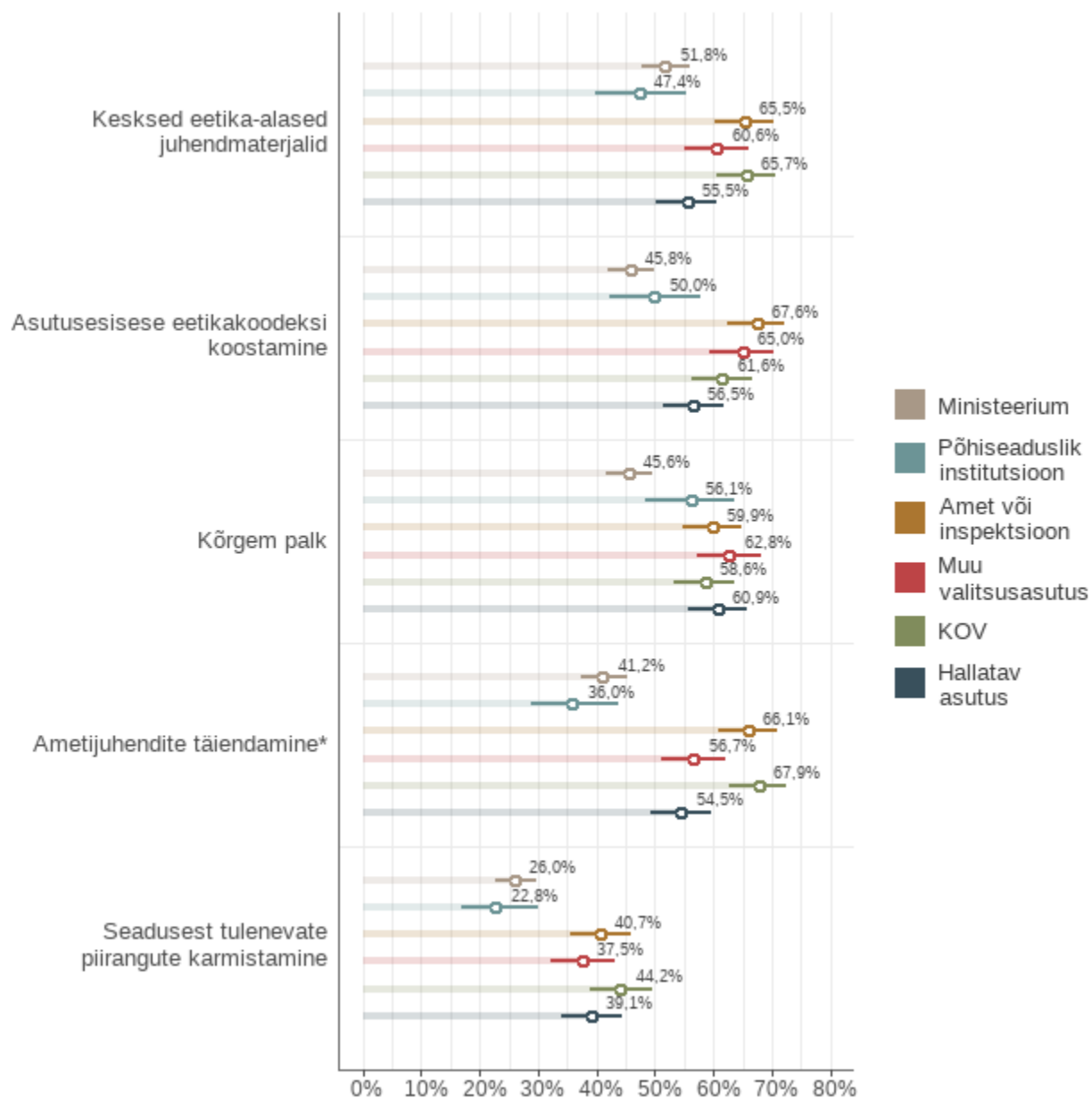
Lisaks märkisid mitmed vastajad vabades vastustes avaliku teenistuse ja ametiasutuste eetika teemalise diskussiooni olulisust, ehk nende arvates on info jagamisest ja juhenditest üksi vähe. Mõnede vastajate arvates oleks vajalik eetika normide rikkujaid karmimalt karistada, samas mõned vastajad peavad eetilise avaliku teenistuse eelduseks just usalduslikku õhkkonda asutuses (et inimesed tunneksid ennast probleemidele tähelepanu juhtides turvaliselt). Osad vastajad rõhutasid eetilise avaliku teenistuse kujunemisel ka kodust kasvatust ja kooliharidust.

Joonis 53. Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust? Vastusevariantide “Olulisel määral” ja “Mõningal määral” osakaalud



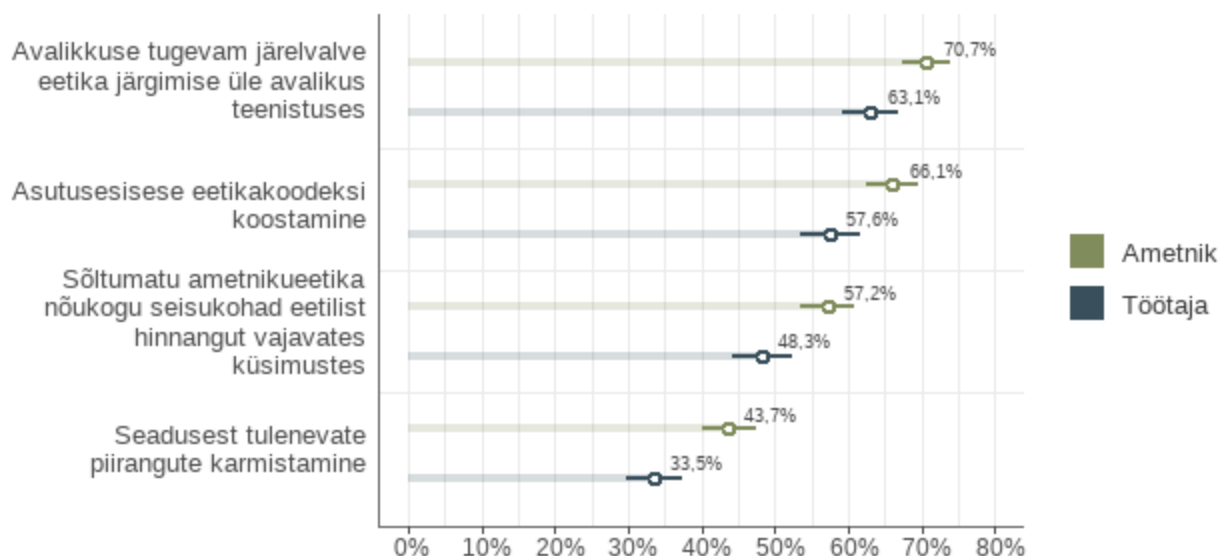
Asutuste võrdluses eristuvad ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujad, kes peavad juhendite ja dokumentidega seonduvat ja piirangute karmistamist vähem oluliseks meetmeks eetilisema avaliku teenistuse tagamisel kui teiste asutuste teenistujad. Lisaks peavad ministeeriumite teenistujad teiste asutuste teenistujatega võrreldes vähem olulises ka kõrgemat palka. Suurimad asutuste erinevused on toodud joonisel 54.

Joonis 54. Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust? Vastusevariantide “Olulisel määral” ja “Mõningal määral” osakaalud asutuse tüübi lõikes



Ametnikud peavad töötajatega võrreldes veidi olulisemaks avalikkuse suuremat järelevalvet avaliku teenistuse üle, asutusesisese eetikakoodeksi koostamist, piirangute karmistamist ja ametnikueetika nõukogu rolli (vt joonis 55). Ilma alluvateta teenistujad peavad juhtidega võrreldes olulisemaks ametijuhendite täiendamist. Teistes küsimustes, sh juhtide eeskuju olulisuses, on juhid ja ilma alluvateta teenistujad sarnastel seiskohtadel. Naised peavad meestega võrreldes olulisemaks eetika-alast selgitustööd ühiskonnas ja avalike teenistujate koolitamist. Vanusegruppide võrdluses eristub kõige noorem vanusegrupp, alla 30-aastased, nende jaoks on keskmisest olulisemaks eetikat mõjutavaks meetmeks palk ja vähem oluliseks meetmeks poliitilise kultuuri paranemine. Avaliku teenistuse staaži lõikes selgeid trende ei eristu.

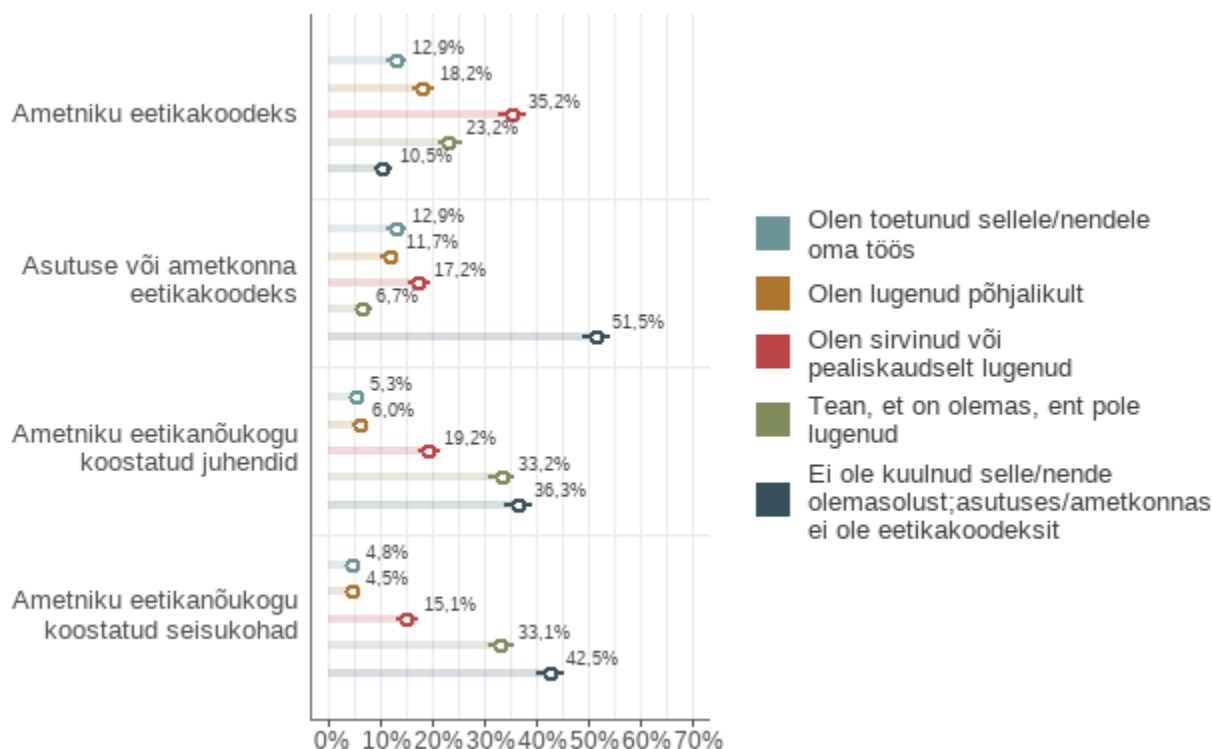
Joonis 55. Mis aitaks tagada eetilisemat avalikku teenistust? Vastusevariantide “Olulisel määral” ja “Mõningal määral” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja



4.3. Eetika-alased juhendmaterjalid

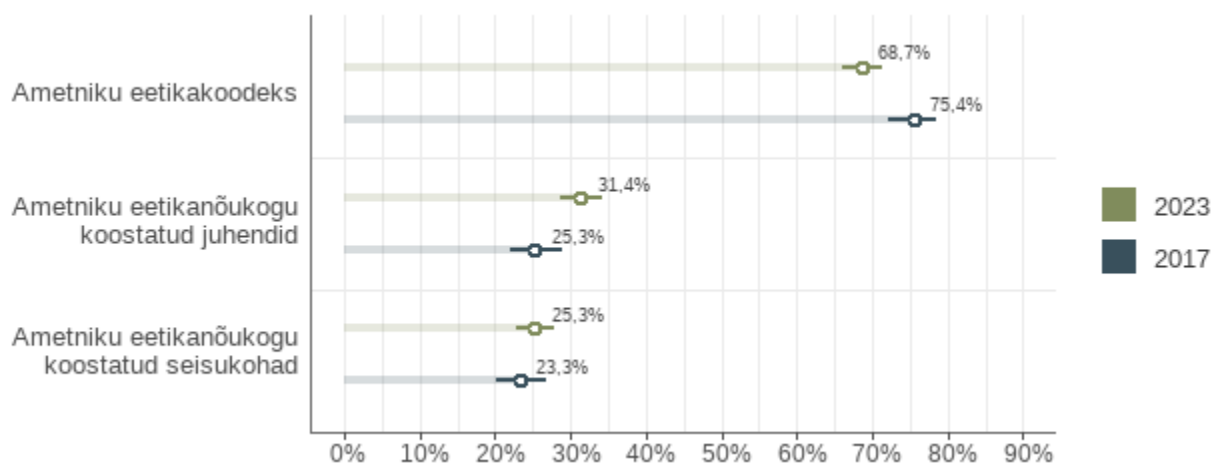
Eetika-alastest juhendmaterjalidest on teenistujad kõige enam kursis ametniku eetikakoodeksiga, millega on vähemalt mingil määral tutvunud umbes kaks kolmandikku teenistujatest. Oma asutuse või ametkonna eetikakoodeksiga on tutvunud umbes 40% teenistujatest, eetikanõukogu koostatud juhenditega umbes kolmandik ja eetikanõukogu seisukohtadega veerand teenistujatest (vt joonis 56).

Joonis 56. Kas Te olete tutvunud järgmiste ametniku eetikat käsitlevate materjalidega?*



Elmise küsitlusega võrreldes on ametniku eetikakoodeksiga tutvumine teenistujate seas vähenenud, aga see muutus on üsna väike. Eetikanõukogu juhendite ja seisukohtadega tutvumine oluliselt muutunud ei ole (vt joonis 57).

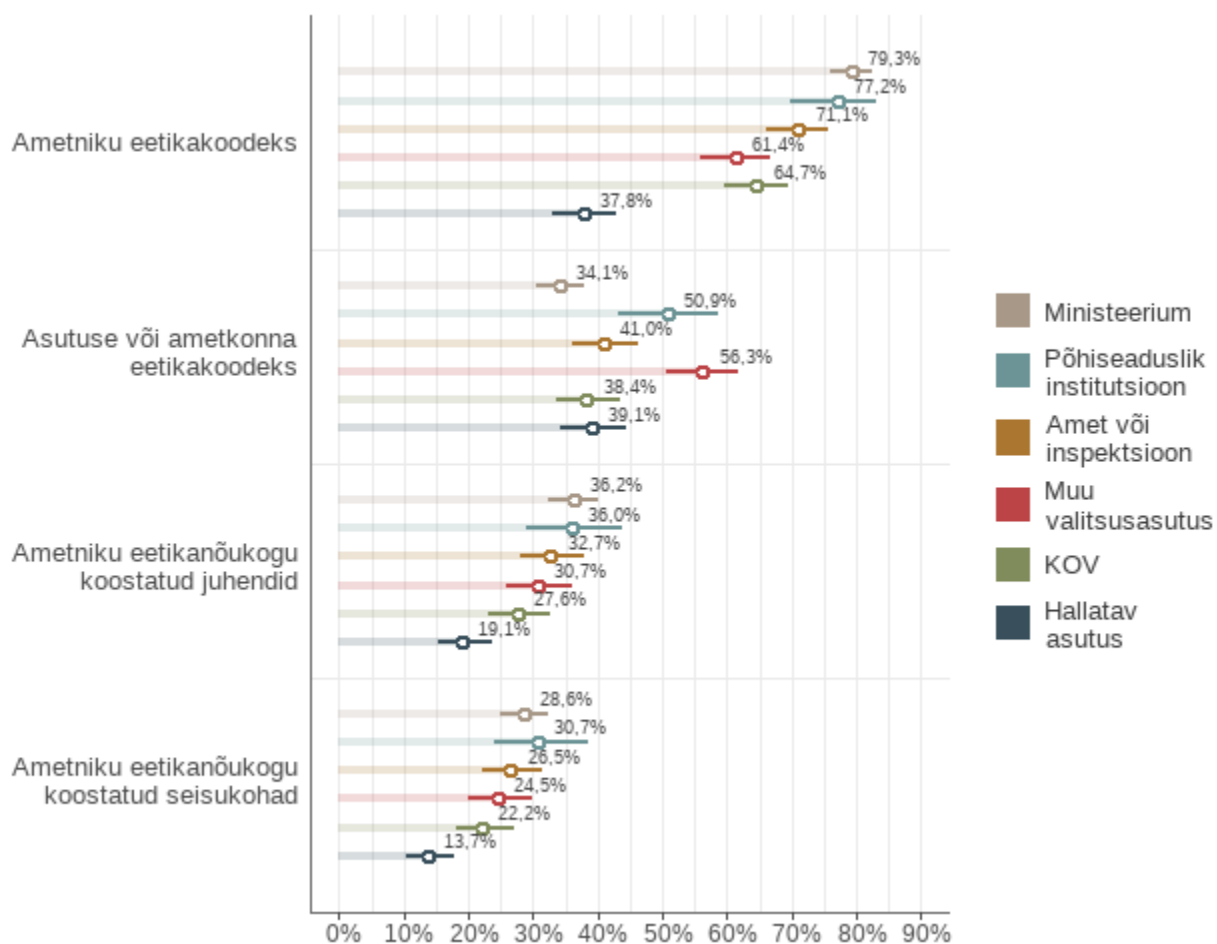
Joonis 57. Kas Te olete tutvunud järgmiste ametniku eetikat käsitlevate materjalidega? Vastusevariantide “Olen sirvinud või pealiskaudselt lugenud”, “Olen lugenud põhjalikult” ja “Olen toetunud sellele/nendele oma töös” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

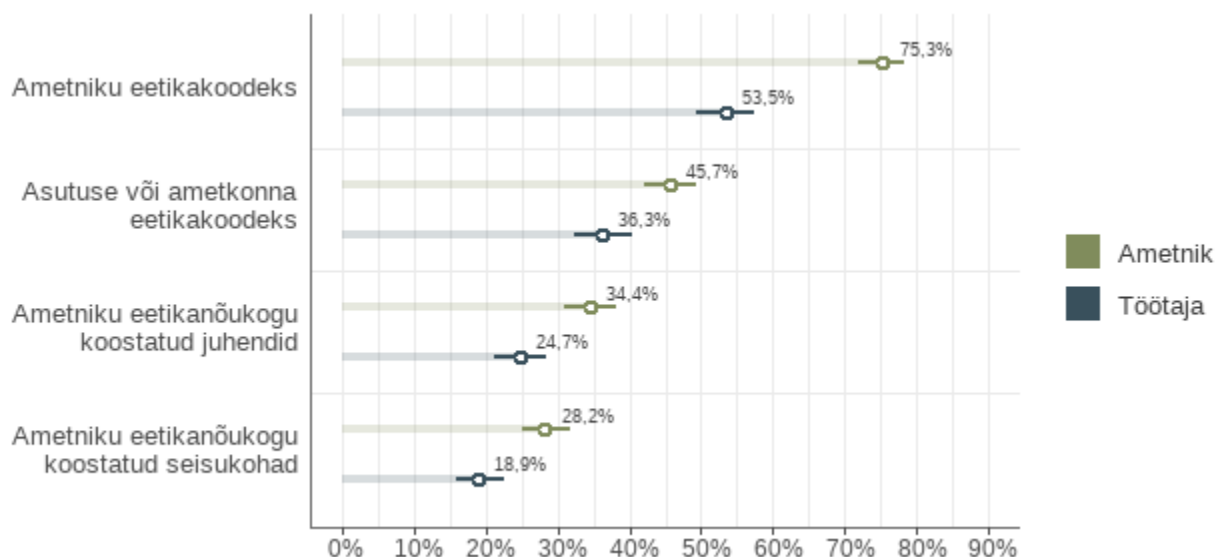
Ametniku eetikakoodeksi ja eetikanõukogu juhendite ja seisukohtadega on ootuspäraselt kõige vähem tuttavad hallatavate asutuste töötajad. Oma asutuse või ametkonna eetikakoodeksiga on tutvunud kõige enam muude valitsusasutuste ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujad. Asutuste võrdlus on toodud joonisel 58.

Joonis 58. Kas Te olete tutvunud järgmiste ametniku eetikat käsitlevate materjalidega?* Vastusevariantide “Olen sirvinud või pealiskaudselt lugenud”, “Olen lugenud põhjalikult” ja “Olen toetunud sellele/nendele oma töös” osakaalud asutuse tüübi lõikes



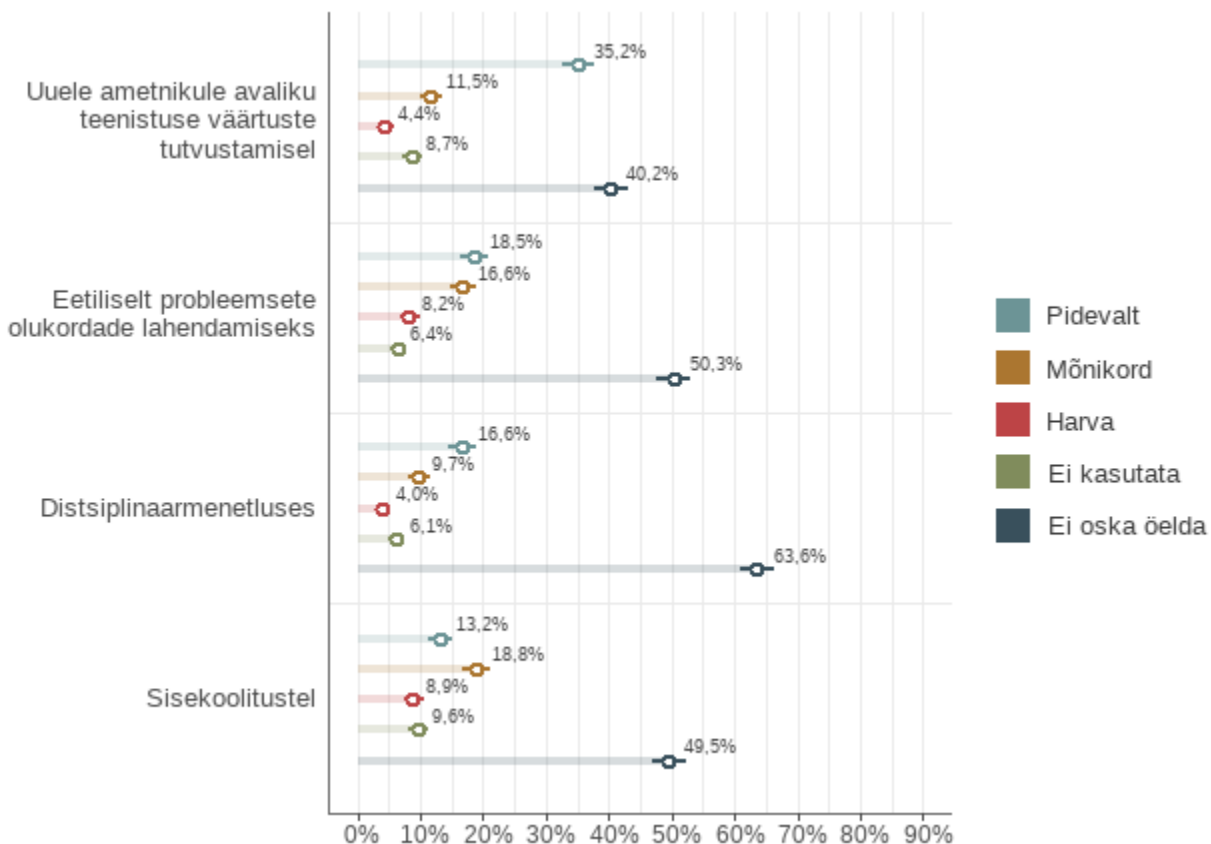
Ametnikud on kõikide eetika-alaste juhendmaterjalidega, aga eelkõige ametniku eetikakoodeksiga, enam tutvunud kui töötajad (vt joonis 59). Teiste taustatunnuste lõikes juhendmaterjalidega tutvumises olulisi erinevusi ei ole.

Joonis 59. Kas Te olete tutvunud järgmiste ametniku eetikat käsitlevate materjalidega?* Vastusevariantide “Olen sirvinud või pealiskaudselt lugenud”, “Olen lugenud põhjalikult”, “Olen toetunud sellele/nendele oma töös” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on ametnik või töötaja

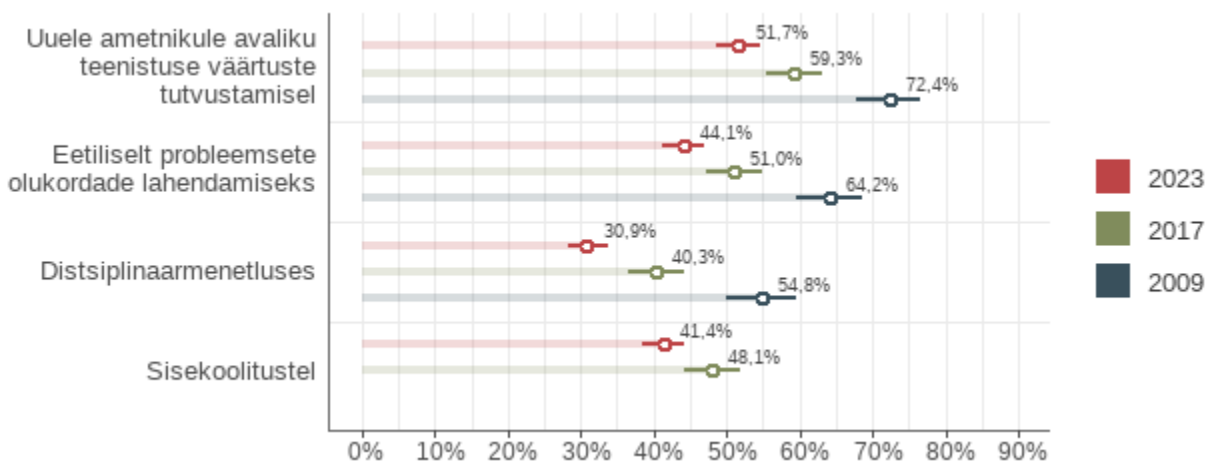


Ametniku eetikakoodeksit kasutatakse pidevalt eelkõige uutele ametnikele avaliku teenistuse väärtuste tutvustamiseks (vt joonis 60). Eetiliselt probleemsete olukordade lahendamiseks, distsiplinaarmenetlustes või koolitustel koodeksit küll kasutatakse, aga mitte pidevalt. Eetikakoodeksi kasutamise küsimuses torkab silma küllaltki suur hulk teenistujaid, kes arvamust avaldada ei oska. Seega võib järeldada, et suurel osal teenistujatest puudub isiklik kogemus loetletud olukordadega (mis näiteks distsiplinaarmenetluse puhul on küllaltki loomulik). Varasemate aastatega võrreldes on eetikakoodeksi rakendamine kõigis loetletud olukordades mõnevõrra vähenenud (vt joonis 61).

Joonis 60. Hinnake ametniku eetikakoodeksi rakendamist. Mil määral kasutatakse Teie asutuses ametniku eetikakoodeksit... ?



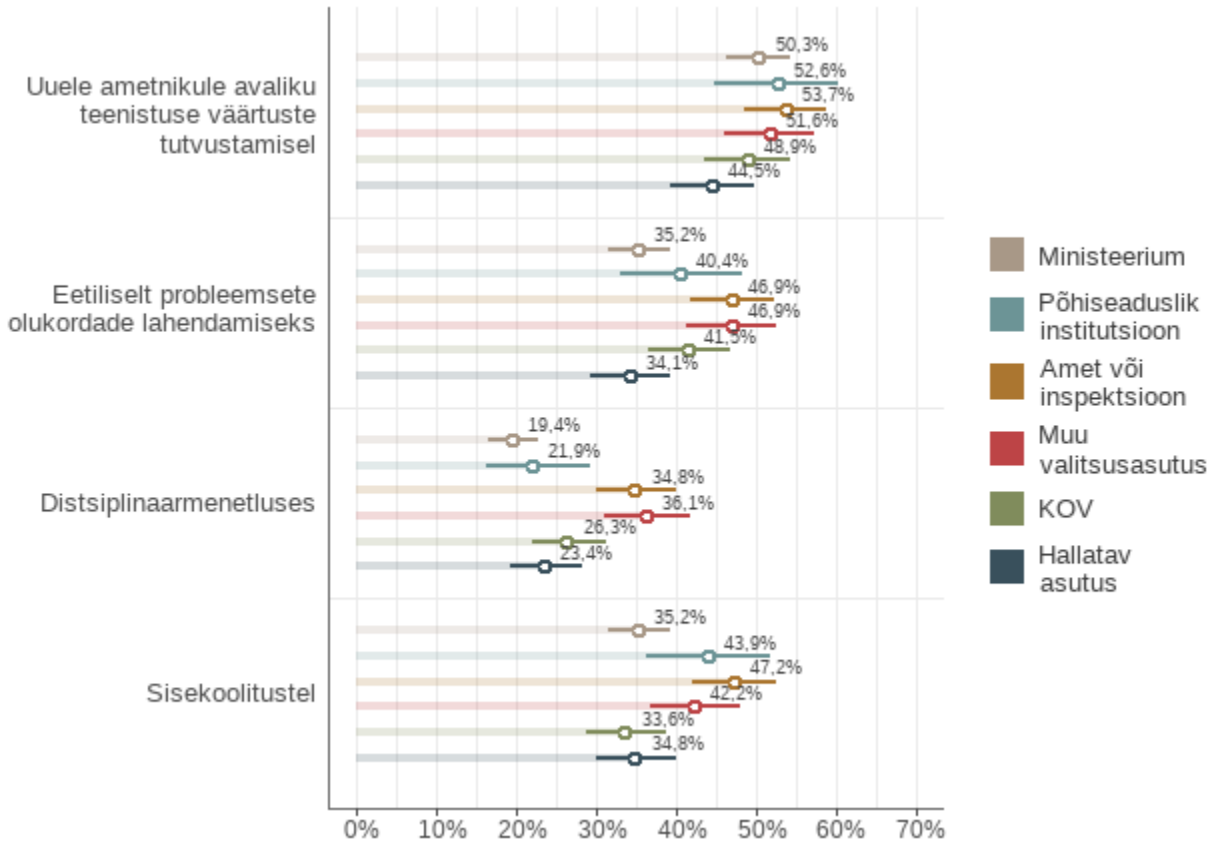
Joonis 61. Hinnake ametniku eetikakoodeksi rakendamist. Mil määral kasutatakse Teie asutuses ametniku eetikakoodeksit... ? Vastusevariantide “Pidevalt”, “Mõnikord” ja “Harva” osakaalud aastate lõikes



Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

Asutuste lõikes on eetikakoodeksi kasutamise erinevused küllaltki väikesed. Mõnevõrra rohkem kasutatakse eetikakoodeksit ametites, inspeksioonides ja muudes valitsusasutustes (vt joonis 62). Teiste taustatunnuste lõikes samuti suuri erinevusi ei ole, ainult ametnikud on eetikakoodeksi rakendamise oma asutustes veidi paremini kursis kui töötajad ja juhid on veidi paremini kursis kui ilma alluvateta teenistujad.

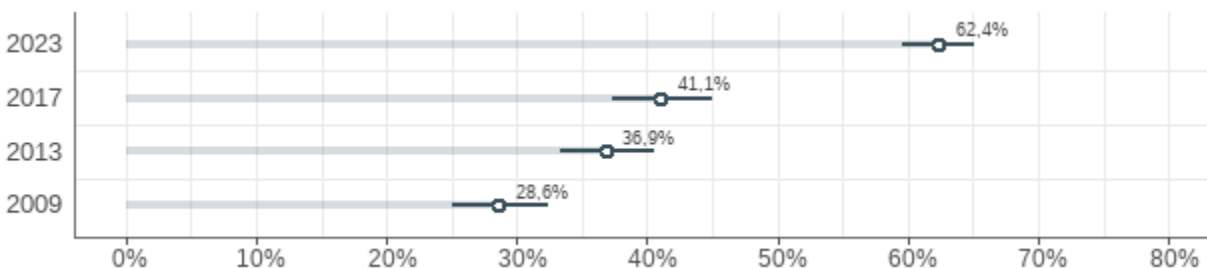
Joonis 62. Hinnake ametniku eetikakoodeksi rakendamist. Mil määral kasutatakse Teie asutuses ametniku eetikakoodeksit...? Vastusevariantide “Pidevalt”, “Mõnikord” ja “Harva” osakaalud asutuse tüübi lõikes



4.4. Eetika-alased koolitused

Avaliku teenistuse eetika koolitustel, sh korrupsiooniennetuse koolitusel, osales umbes kaks kolmandikku teenistujatest, varasemate aastatega võrreldes on koolitustel osalemine oluliselt kasvanud (vt joonis 63).

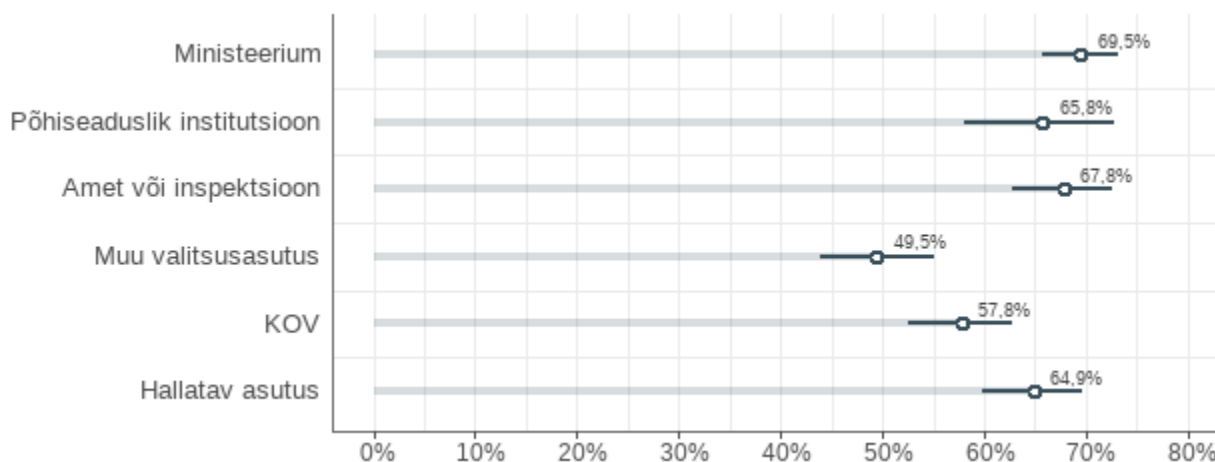
Joonis 63. Kas Te olete osalenud avaliku teenistuse eetika koolitusel, sh korrupsiooniennetuse koolitusel (nt. asutusesisene koolitus või muu koolitus)*? Vastuse “Jah” osakaalud aastate lõikes



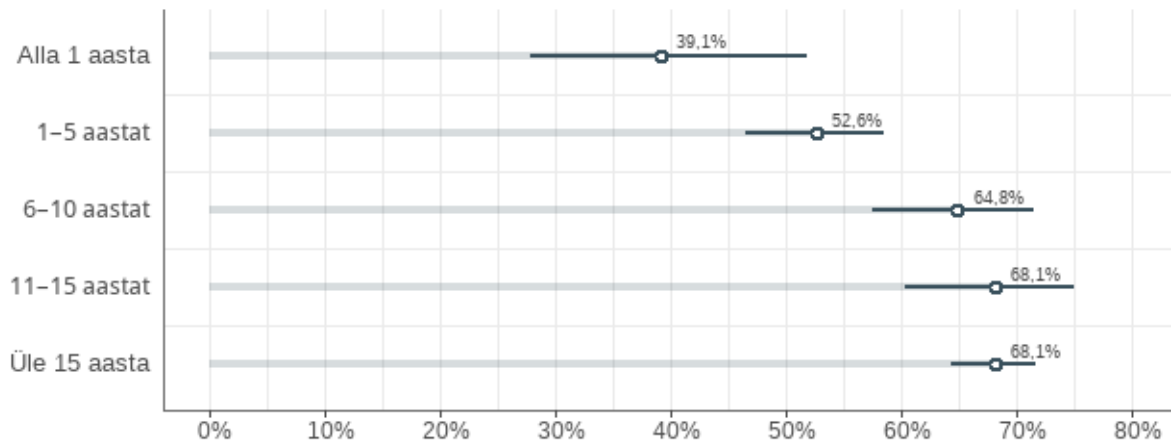
Märkus: Aastate võrdluse tagamiseks on 2023. aasta andmetest välja jäetud hallatavate asutuste töötajad.

Kõige vähem on eetika koolitustel osalenud muude valitsusasutuste teenistujad (vt joonis 64). Ametnike seas on koolitustel osalenute osakaal suurem kui töötajate seas. Juhid on rohkem eetika koolitustel osalenud kui ilma alluvateta teenistujad. Meeste ja naiste koolitustel osalemine ei erine. Vanusegruppide võrdluses on ootuspäraselt koolitustel osalenuid kõige vähem noorimate teenistujate seas. Mida pikem on teenistuja avaliku teenistuse staaž, seda tõenäolisemalt on ta eetika koolitustel osalenud (vt joonis 65). Koolitustel osalemise kasv aastate lõikes on muuhulgas seotud kesksete eetika ja korrupsiooni ennetuse koolituste suurenenud pakkumisega perioodil 2014-2023.

Joonis 64. Kas Te olete osalenud avaliku teenistuse eetika koolitusel, sh korrupsiooniennetuse koolitusel (nt. asutusesisene koolitus või muu koolitus)*? Vastuse “Jah” osakaalud asutuse tüübi lõikes

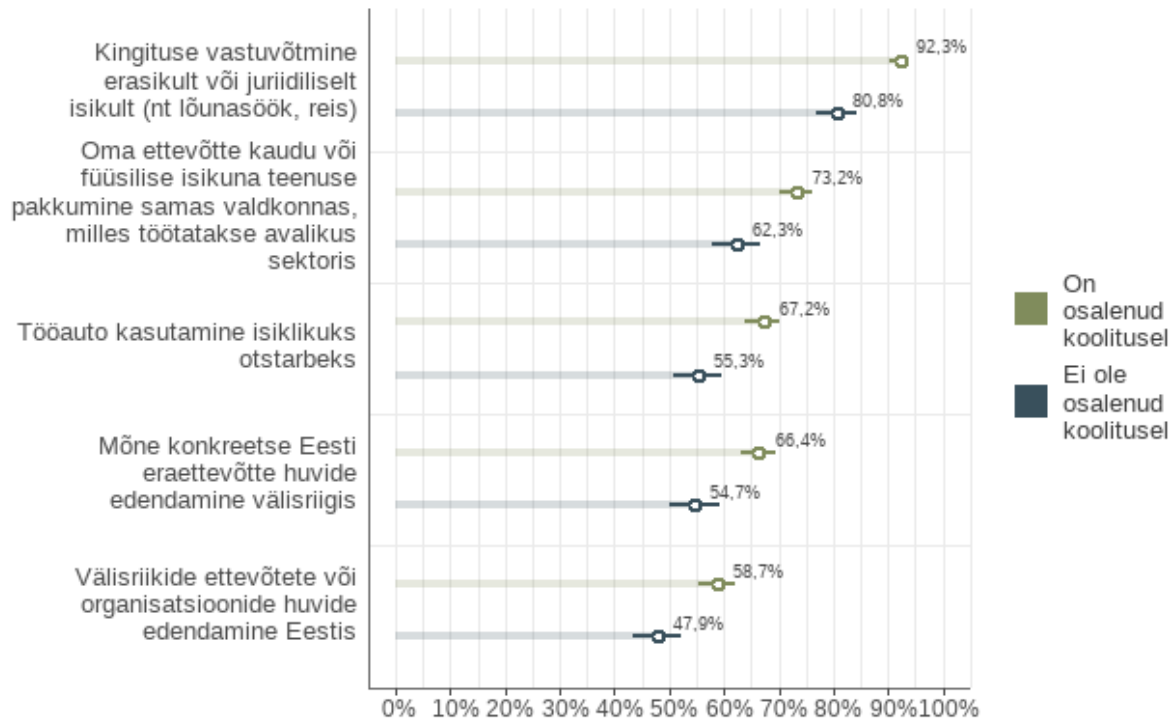


Joonis 65. Kas Te olete osalenud avaliku teenistuse eetika koolitusel, sh korruptsiooniennetuse koolitusel (nt. asutusesisene koolitus või muu koolitus)*? Vastuse “Jah” osakaalud avaliku teenistuse staaži lõikes

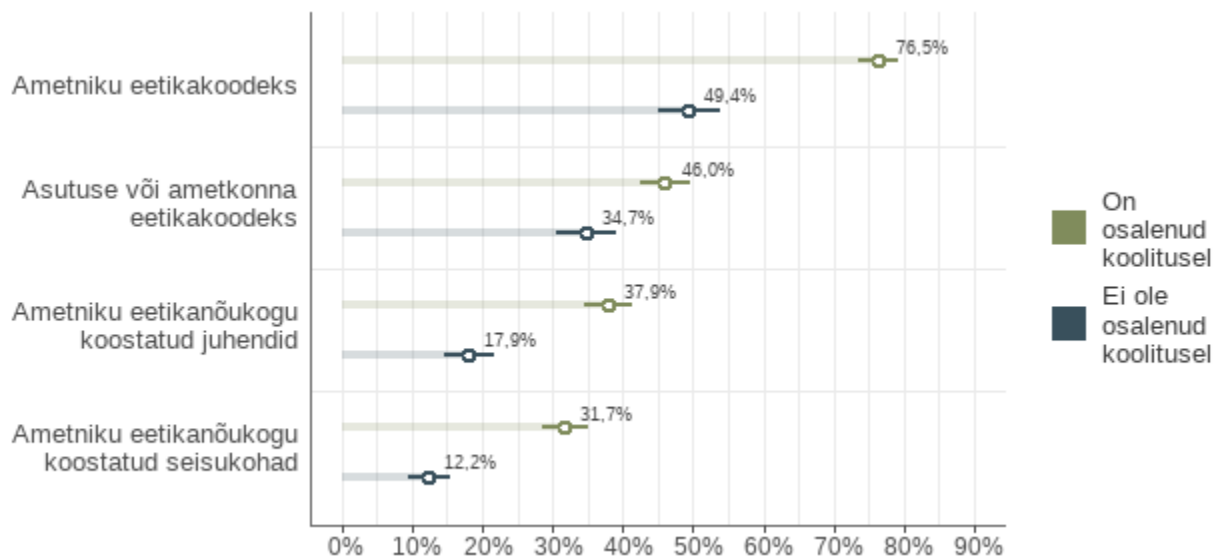


Kuidas on eetika-alastel koolitustel käimine seotud eetika-alaste hoiakute ja eetika juhendmaterjalidega tutvumisega? Koolitustel osalenute ja mitte-osalenute hoiakute võrdlus näitab, et koolitustel osalenud teenistujad suhtuvad eetiliselt probleemsetesse käitumisviisidesse taunivamalt kui koolitusel mitte-osalenud teenistujad, suurimad erinevused on toodud joonisel 66. Eetika juhendmaterjalidega on koolitustel osalenud oluliselt rohkem tutvunud kui koolitustel mitte-osalenud teenistujad (vt joonis 67).

Joonis 66. Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat? Vastusevariantide “Väga raskeks” ja “Küllaltki raskeks” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on eetika-alasel koolitusel osalenud

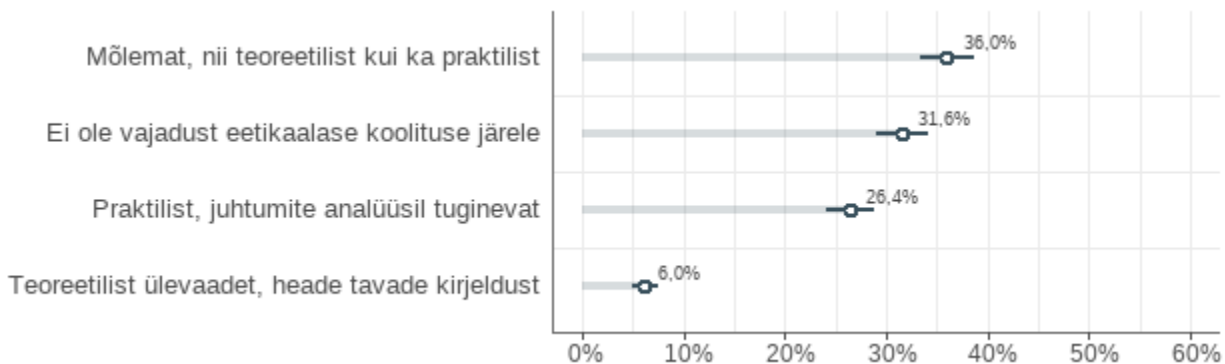


Joonis 67. Kas Te olete tutvunud järgmiste ametniku eetikat käsitlevate materjalidega?* Vastusevariantide “Olen sirvinud või pealiskaudselt lugenud”, “Olen lugenud põhjalikult”, “Olen toetunud sellele/nendele oma töös” osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on eetika-alasel koolitusel osalenud

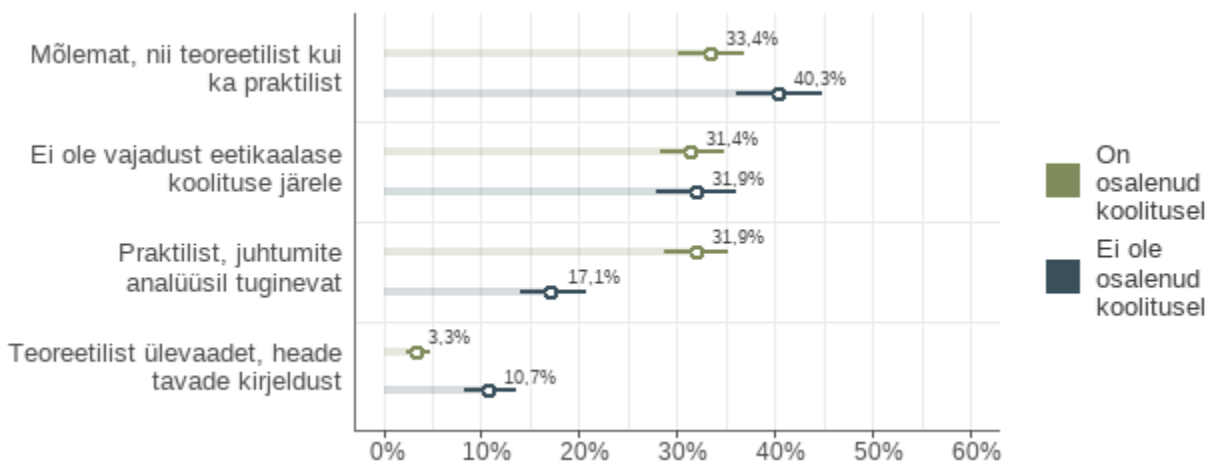


Teenistujad sooviksid kõige enam sellist eetika-alast koolitust, mis oleks ühtlasi nii praktiline kui teoreetiline. Umbes veerand teenistujatest sooviks eelkõige praktilist koolitust, ainult teoreetilist koolitust sooviksid vähemad teenistujad (vt joonis 68). Ligikaudu kolmandik teenistujatest vastas, et nad ei vaja eetika-alast koolitust. Koolituste vajalikkuse hindamine ei sõltu samas sellest, kas vastaja on juba koolitustel osalenud või mitte (vt joonis 69). Koolitustel osalenute ja mitte osalenute erinevus seisneb aga selles, et varem koolitustel osalenud vajaksid rohkem praktilise suunitlusega koolitust ning koolitustel mitte-osalenud teoreetilist ülevaadet.

Joonis 68. Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite?

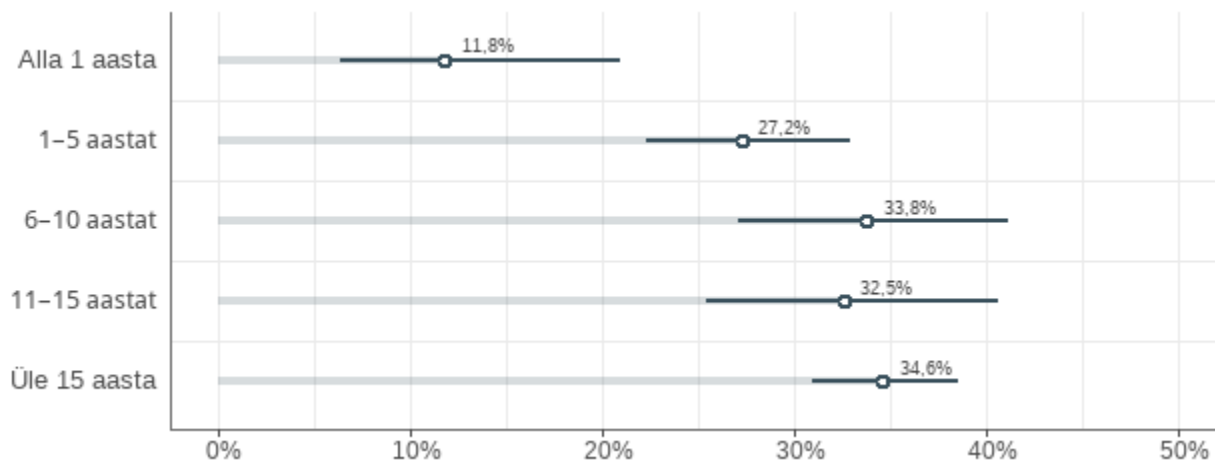


Joonis 69. Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite? Vastuste osakaalud sõltuvalt sellest, kas vastaja on eetika-alasel koolitusel osalenud



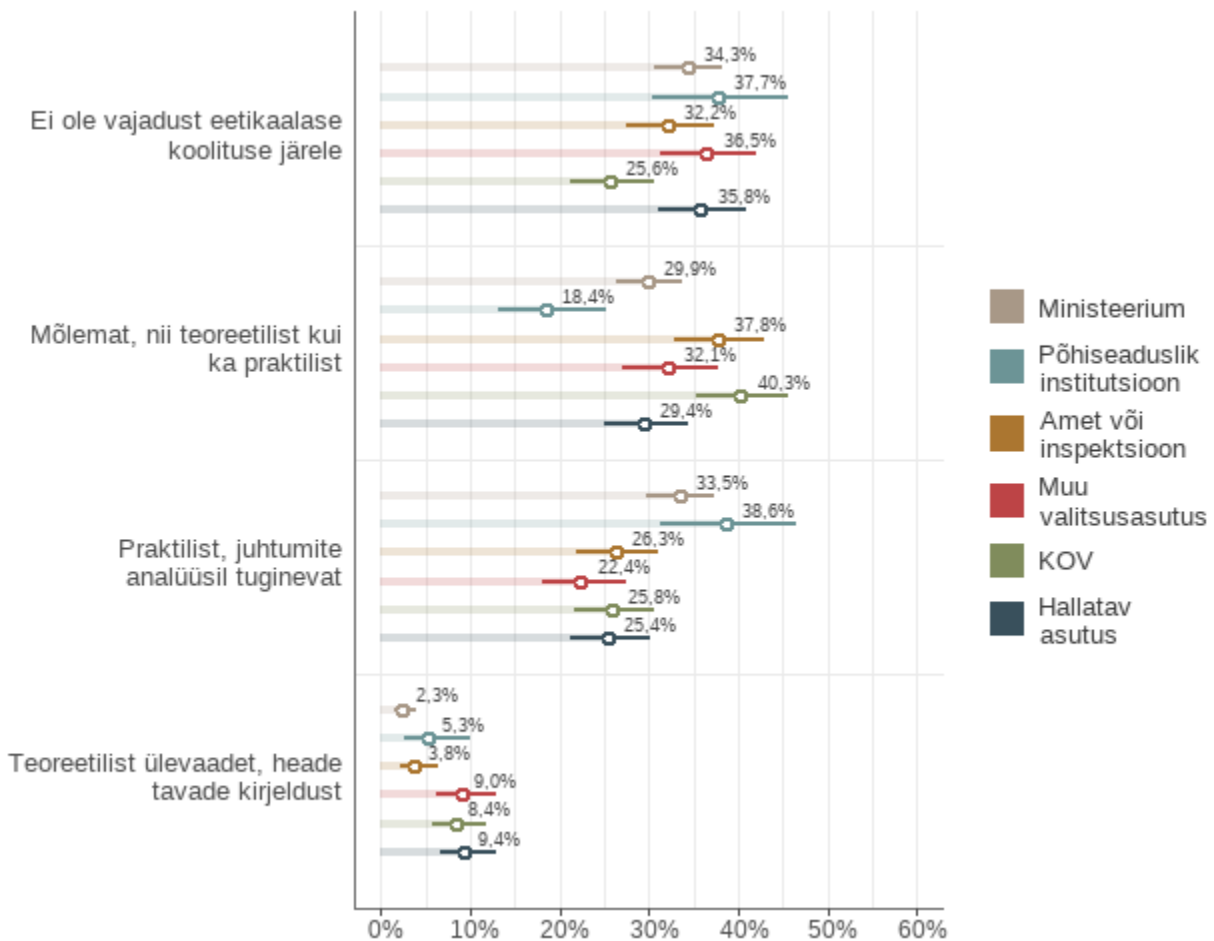
Ametnike ja töötajate, juhtide ja ilma alluvateta teenistujate koolitusvajadused ei erine. Mehed vastasid naistega võrreldes sagedamini, et nad ei vaja koolitust. Vanuse kasvades koolitusvajadus väheneb. Lühikese avaliku teenistuse staažiga teenistujate koolitusvajadus on oluliselt suurem kui pikema staažiga teenistujatel (vt joonis 70).

Joonis 70. Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite? Vastusevariandi "Ei ole vajadust eetika-alase koolituse järel" osakaalud staaži lõikes



Kõige enam vajaksid enda hinnangul eetika-alaseid koolitusi KOVide teenistujad, ehk nemad vastasid teiste asutuste teenistujatega võrreldes kõige vähem, et nad ei vaja eetika-alast koolitust. Praktilist, juhtumite analüüsil tuginevat koolitust, vajaksid kõige enam põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumite teenistujad. Asutuste võrdlus on toodud joonisel 71.

Joonis 71. Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite?



Metoodika

Üldkogum ja valim

Valimidisain

Uuringu üldkogumi moodustavad riigi ja kohalike omavalitsuste (KOV) ametiasutustes töötavad ametnikud ja töötajad. Erinevate asutusetüüpide piisava esinduslikkuse tagamiseks valimis kasutame kihistatud valimit, kus kihtide moodustamise aluseks on asutuste grupid järgnevas loigetes: ametid ja inspeksioonid, hallatavad riigiasutused, ministeeriumid, muud valitsusasutused, põhiseaduslikud institutsioonid ja riigikantselei ning KOV-id (tabel 1). Kõikides kihtides on tulemused üldistatavad usaldusnivool 95% veamääraga 5%.

Tabel 1. Kihistatud üldkogum

Kiht I	Teenistujate/töötajate arv
Ametid ja inspeksioonid	10 538
Hallatavad riigiasutused	1 964
Ministeeriumid	2 271
Muud valitsusasutused	3 461
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	396
KOV	6 611
Kokku	25 241

Allikas: Riigi Infosüsteemide Keskus, Rahandusministeerium (KOV-ide andmed, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus>, tabel Avalik sektor asutuse liikide lõikes 2022), autorite arvutused.

Märkus: Osade KOV-ide teenistujate arvud ületavad tegelikku teenistujate arvu, kuna arvestavad ka omavalitsuste hallatavate asutuste töötajaid.

Riigiasutuste ja KOV-ide valimid moodustati mõnevõrra erineva valimidisaini loogikaga. Riigi ametiasutuste üldkogumi kontaktandmed pärinevad Riigi Infosüsteemide Keskusest ja on kõiksed. Nende hulgast võtsime igas kihis eraldi juhuvalimi. KOV-ide ametnike ja töötajate kontaktide kõikehõlmavat nimekirja ei ole. Seetõttu küsisime KOV-ide kontaktid igast omavalitsusest eraldi. Aja- ja ressursikulu vähendamiseks kasutasime KOV-ide klastervalimit, kus juhuvalikuga valitud KOV-idest küsisime teenistujate kontaktid. Esmalt küsisime igast valimisse sattunud KOV-ist kontakte e-posti teel. Kui KOV ise kontakte ei edastanud, kasutasime KOV-ide avalikel veebilehtedel olevaid kontakte. KOV-ide klastervalimi koostamisel arvestasime, et kahe suurima (töötajate arvuga) omavalitsuse, Tallinna ja Tartu linna, valikutõenäosus oleks 1. Kõikidest valimisse valitud omavalitsustest, välja arvatud Tallinnast ja Tartust, kaasati küsitlusele vastajateks kõik ametnikud ja töötajad.

Kuna Tallinnas ja Tartus on ametnike ja töötajate arv suur, siis nende seas tegime juhuvalimi. Kohalike omavalituste piirkondlike erinevuste arvestamiseks võtsime eraldi kihtidena arvesse nende regionaalset paiknemist (NUTS III regioonide alusel). Samuti võtsime lisakihina arvesse omavalitsuste elanike arvu ja jagasime KOV-id kõikide KOV-ide elanike arvu mediaanist lähtuvalt väikesteks ja suurteks (tabel 2).

Tabel 2. KOV-ide valimi kihid

Kiht I	Kiht II	Kiht III	KOV-ide arv	Teenistujate/ öötajate arv KOVides kokku	KOV-i keskmine suurus elanike arvu järgi
KOV	Kesk-Eesti	Suur	6	330	55
KOV	Kesk-Eesti	Väike	9	429	47,67
KOV	Kirde-Eesti	Suur	5	518	103,6
KOV	Kirde-Eesti	Väike	3	102	34
KOV	Lääne-Eesti	Suur	6	542	90,33
KOV	Lääne-Eesti	Väike	8	259	32,38
KOV	Lõuna-Eesti	Suur	13	1 229	94,54
KOV	Lõuna-Eesti	Väike	13	636	48,92
KOV	Põhja-Eesti	Suur	9	2 329	258,78
KOV	Põhja-Eesti	Väike	7	237	33,86
Kokku			79	6 611	79,91

Allikas: Rahandusministeerium (KOV-ide andmed, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus>, tabel Avalik sektor asutuse liikide lõikes 2022), autorite arvutused.

Märkus: Osade KOV-ide teenistujate arvud ületavad tegelikku teenistujate arvu, kuna arvestavad ka omavalitsuste hallatavate asutuste töötajaid.

Valimi suurus

Valimi moodustamisel lähtusime valimi suuruselt, mis tagaks analüüsigruppides piisava täpsusastmega hinnangute tegemiseks vajaliku vastuste arvu. Hinnangu statistiline täpsus sõltub kolmest tegurist – hinnatava tunnuse varieeruvus, valimi suurus ning üldkogumi suurus. Eeldades konstantset varieeruvust ja teades üldkogumi suurust, saame lähtuvalt enda kehtestatud minimaalsest hinnangu täpsusest (teisisõnu minimaalsest aktsepteeritavast vea määrast) välja arvutada selleks vajaliku valimi suuruse.

Selleks kasutasime standardset valemit, arvestades ka üldkogumi suuruse korrigeerimisega (*finite population correction*):

$$E\text{fektive valim} = \frac{z^2 \cdot p \cdot q}{\text{error}^2} / \left(1 + \frac{z^2 \cdot p \cdot q}{N \cdot \text{error}^2} \right)$$

kus

$z = 1.96$ - normaaljaotuse kvantiilid 95% usaldusnivool

$p = 0.5$ - kõige konservatiivsem eeldatav populatsiooni osakaal, millest lähtuvalt viga hindame

$$q = 1 - p$$

$\text{error} = 0.05$ - maksimaalne lubatud viga.

Kui tahame representatiivset valimit asutusetüüpide lõikes ning eeldame vea määraks 5% (usaldusnivool 95%), siis lähtudes üldkogumi asutusetüüpide jaotusest oleks optimaalseks valimi suuruseks 1924,38 respondenti (tabel 3).

Arvestasime vastamismääraks 25% (2017. aasta uuringu keskmine vastamismäär oli 26%), seega lõplikuks valimi suuruseks kujunes 7313 inimest.

Tabel 3. Valimi suurus kihtide kaupa

Kiht I	Teenistujate/töötajate arv	Efektive valim	Valim
Ametid ja inspeksioonid	10 538	370,65	1 483
Hallatavad riigiasutused	1 964	321,31	1 285
Ministeeriumid	2 271	328,58	1 314
Muud valitsusasutused	3 461	345,78	1 383
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei	396	195	396
KOV	6 611	363,6	1 452
Kokku	25 241	1 924,38	7 313

Allikas: Riigi Infosüsteemide Keskus, Rahandusministeerium (KOV-ide andmed, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus>, tabel Avalik sektor asutuse liikide lõikes 2022), autorite arvutused.

Märkus: Osade KOV-ide teenistujate arvud ületavad tegelikku teenistujate arvu, kuna arvestavad ka omavalitsuste hallatavate asutuste töötajaid.

KOV-ide klastrid

Kohalike omavalitsuste kihtides kasutasime teisest kihistatud klasterlimit (vt tabel 4). Iga kihi vajaliku vastajate arvu (efektiivse valimi suuruse ja eeldatava vastamismääraga korrigeeritud valimi suuruse) määrasime lähtuvalt kihtide ametnike/töötajate arvu proportsioonist KOV-i ametnike/töötajate üldarvu. Sellest proportsioonist ja iga kihi keskmisest KOV-i ametnike/töötajate arvust tuletasime vajaliku klastrite arvu. Seejärel valisime juhuvaliku alusel igast kihist vajaliku arvu klastreid (KOV-e).

Tabel 4. KOV-ide valimikihtide suurused ja klastrite arvud

Kiht II	Kiht III	KOV-ide arv	Osakaal	Efektiivne valim	Valim	KOV-i keskmine suurus	Klastrite arv
Kesk-Eesti	Suur	330	0,5	18,12	72	55	1
Kesk-Eesti	Väike	429	0,6	23,56	94	47,7	2
Kirde-Eesti	Suur	518	0,8	28,45	114	103,6	1
Kirde-Eesti	Väike	102	0,2	5,6	22	34	1
Lääne-Eesti	Suur	542	0,8	29,77	119	90,3	1
Lääne-Eesti	Väike	259	0,4	14,22	57	32,4	2
Lõuna-Eesti	Suur	1 229	0,19	67,49	270	94,5	3
Lõuna-Eesti	Väike	636	0,1	34,93	140	48,9	3
Põhja-Eesti	Suur	2 329	0,35	127,9	512	258,8	2
Põhja-Eesti	Väike	237	0,4	13,2	52	33,9	2
Kokku		6 611		363,6	1 452	79,91	18

Allikas: Riigi Infosüsteemide Keskus, Rahandusministeerium (KOV-ide andmed, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus>, tabel Avalik sektor asutuse liikide lõikes 2022), autorite arvutused.

Märkus: Osade KOV-ide teenistujate arvud ületavad tegelikku teenistujate arvu, kuna arvestavad ka omavalitsuste hallatavate asutuste töötajaid.

Kuna Tallinn ja Tartu on valimisse valitud 100%-lise valimistöenäosusega, ning kuna vastavate kihtide (Lõuna-Eesti Suur ja Põhja-Eesti Suur) vajalik vastajate arv on väiksem kui vastavate linnade ametnike/töötajate arv, siis asendame kihid mainitud omavalitsustega ning võtame neist omakorda juhuvalimi alusel vajaliku arvu vastajaid.

Lõplik valim

Tabel 5. Lõplik valim kihtide lõigetes

Kiht I	Kiht II	Kiht III	Üldkogum	Efekttiivne valim	Valim	Valitud valim	
Ametid ja inspeksioonid			10 538	370,65	1 483	1 483	
Hallatavad riigiasutused			1 964	321,31	1 285	1 285	
Ministeeriumid			2 271	328,58	1 314	1 314	
Muud valitsusasutused			3 461	345,78	1 383	1 383	
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei			396	195	396	396	
KOV	Kesk-Eesti	Suur	330	18,12	72	36	
		Väike	429	23,56	94	47	
	Kirde-Eesti	Suur	518	28,45	114	88	
		Väike	102	5,6	22	34	
	Lääne-Eesti	Suur	542	29,77	119	65	
		Väike	259	14,22	57	38	
	Lõuna-Eesti	Suur	1 229	67,49	270	270	
		Väike	636	34,93	140	85	
	Põhja-Eesti	Suur	2 329	127,9	512	512	
		Väike	237	13,2	52	56	
	Kokku			25 241	1 924,38	7 313	7 092

Allikas: Riigi Infosüsteemide Keskus, Rahandusministeerium (KOV-ide andmed, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus>, tabel Avalik sektor asutuse liikide lõikes 2022), autorite arvutused.

Märkus: Osade KOV-ide teenistujate arvud ületavad tegelikku teenistujate arvu, kuna arvestavad ka omavalitsuste hallatavate asutuste töötajaid.

Vastamismäärad

Tabel 6. Küsitlusele vastanute arv ja vastamismäärad kihtide lõigetes

Kiht I	Kiht II	Kiht III	Üldkogum	Valim	Vastanud	Vastamis- määr	
Ametid ja inspeksioonid			10 538	1 483	339	22,9%	
Hallatavad riigiasutused			1 964	1 285	299	23,3%	
Ministeeriumid			2 271	1 314	469	35,7%	
Muud valitsusasutused			3 461	1 383	277	20%	
Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei			396	396	114	28,8%	
KOV	Kesk-Eesti	Suur	330	72	17	23,6%	
		Väike	429	94	33	35,1%	
	Kirde-Eesti	Suur	518	114	16	14%	
		Väike	102	22	8	36,4%	
	Lääne-Eesti	Suur	542	119	22	18,5%	
		Väike	259	57	15	26,3%	
	Lõuna-Eesti	Suur	1 229	270	69	25,6%	
		Väike	636	140	25	17,9%	
	Põhja-Eesti	Suur	2 329	512	116	22,7%	
		Väike	237	52	22	42,3%	
	Kokku			25 241	7 313	1 841	25,2%

Allikas: Riigi Infosüsteemide Keskus, Rahandusministeerium (KOV-ide andmed, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus/riigihaldus>, tabel Avalik sektor asutuse liikide lõikes 2022), autorite arvutused.

Märkus: Osade KOV-ide teenistujate arvud ületavad tegelikku teenistujate arvu, kuna arvestavad ka omavalitsuste hallatavate asutuste töötajaid.

Vastanute jaotus taustatunnuste lõikes

Tabel 7. Vastanute arvud

Tunnus	Grupp	Minis- teerium	Põhisea- duslik instituut- sioon	Amet või inspekt- sioon	Muu valitsus asutus	KOV	Hallatav asutus	Kokku
Sugu	Mees	103	30	103	56	70	108	470
	Naine	366	84	236	221	273	191	1371
Vanuse- grupp	alla 30	32	6	31	29	28	42	168
	31-40	122	24	67	63	63	75	414
	41-50	196	49	122	82	106	90	645
	51-60	77	21	86	77	95	61	417
	61-65	29	7	16	19	35	16	122
	üle 65	13	7	17	7	16	15	75
Staaž	Alla 1 aasta	18	3	15	11	22	19	88
	1–5 aastat	102	16	70	44	78	78	388
	6–10 aastat	67	14	39	41	44	49	254
	11–15 aastat	50	15	37	38	43	34	217
	Üle 15 aasta	232	65	177	140	154	103	871
	Muu		1	1	3	2	16	23
Staatus	Ametnik	361	71	222	154	200	15	1023
	Töötaja	108	43	117	123	143	284	818
Posit- sioon	Tippjuht	10	8	5	5	15	3	46
	Esmata- sandi või keskaste- me juht	78	27	78	54	69	57	363
	Ilma alluva- teta ametnik/ töötaja	381	79	256	218	259	239	1432

Küsitlusankeedi koostamine

Tellijal soovil kaasajastasime 2017. aasta küsitlusankeeti, kuna uuringu ankeet töötati välja 2005. aastal ning hilisemate küsitluste käigus ajakohastati küsimustikku ainult vähesel määral. Küsitlusankeedi kaasajastamiseks korraldasime grüpiintervjuud, kuhu kutsusime erinevate avaliku teenistuse asutuste tippjuhte ja personalijuhte, et arutada, kuidas varasemates uuringutes kasutatud ankeeti täiendada ja muuta. Kokku toimus kolm grüpiintervjuud 15.-17. augustil 2023. Osalejad said valida, kas osaleda intervjuul Centari kontoril või üle veebi. Intervjuudel osales kokku 13 juhti.

Grüpiintervjuudel esile tõusnud teemad ja probleemid olid peamiseks sisendiks küsitlusankeedi täiendamisel. Enamus ankeedi muudatusi puudutas vananenud mõistete ja nähtuste asendamist kaasaegsetega, lisaks täiendati ankeeti üksikute uute aspektidega. Kuna termin "ametnik" katab praegu oluliselt kitsamat isikute ringi, kui enne 2012. aasta avaliku teenistuse seaduse muutmist ning eetikanõukogu soovitab ametniku eetikakoodeksist juhendada ka ametiasutuste töötajatel, siis mõiste "ametnik" asendati ankeedis läbivalt mõistega "avalik teenistuja". Erandiks olid juhud, kus ametniku ja töötaja eristamine oli sisuliselt vajalik. Küsitluse ankeet koos sõnastuste muudatustega on raportil lisas.

Vastajate tagasiside ankeedile puudutas peamiselt ankeedi pikkust. Mõned valimisse valitud teenistujad ei olnud nõus küsitlusele vastama ankeedi pikkuse tõttu ning mõned ankeedile vastanud teenistujad kurtsid väsimuse ja tähelepanu hajumise üle ankeedi lõpu osas. Seetõttu soovitame uuringu kordamisel küsitlusankeeti lühendada.

Küsitluse korraldus

Valimi koostamise järgselt puhastasime kontaktibaasi. Valimisse valitute hulgas oli 28 korduvat e-posti aadressi. Kuna samale e-posti aadressile ei saa saata kahte uuringukutset kirja, eemaldasime duplikaadid. Duplikaadid eemaldasime juhuslikkuse alusel. Seega saadeti küsitluse kutse 7064 e-posti aadressile.

Küsitluse viisime läbi veebis, Limesurvey küsitluskeskkonnas. Küsitluse kutses oli uuringu tutvustus ning individuaalne link küsitlusankeedile. Kuna valim sisaldas mitu tuhat e-postiaadressi, ei saanud neile kõigile saata küsitluskutset korraga (liiga suure hulga kirjade kiire väljasaatmine võib põhjustada olukorra, kus kirja saatja tuvastatakse rämpsposti saatjana ning järgnevad kirjad blokeeritakse). Seetõttu toimus uuringukutsete väljasaatmine kahe päeva jooksul. Uuringukutse e-kirjade väljasaatmine toimus 19.–20. septembril 2023 ning vastamise tähtajaks seati 29. september 2023. Saatsime enne küsitlustähtaja lõppu kuni kaks meeldetuletust uuringus osalemiseks neile, kes polnud küsitlusele vastanud. Esialgse küsitlusperioodi lõpuks ei olnud vastanute arv piisav (vastanud oli 1596 inimest) ja seetõttu pikendasime küsitlusperioodi kuni 5. oktoobrini ja saatsime mittevastanutele 2. ja 3. oktoobril kolmanda meeldetuletuse. Kokku vastas küsitlusele 1841 teenistujat.

E-posti aadresse kasutasime ainult küsitluse kutse saatmiseks ja vastamise meelde tuletamiseks. Vastuste salvestamise hetkel kustus e-posti aadress andmestikust ja seega on küsitluse vastused anonüümsed.

Analüüsi läbiviimine ja tulemuste tõlgendamine

Analüüsi tulemused kajastatakse joonistel usalduspiiridega. Valimi põhjal leitud hinnangud ei peegelda üldkogumi tegelikku hinnangut täpselt, vaid teatud tõenäosusega. Usalduspiirid näitavad vahemikku, kuhu üldkogumi hinnang 95-l juhul sajast jääb. Jooniste tõlgendamisel tuleks seetõttu lähtuda hinnangute vahemikest, mitte täpsetest osakaaludest või keskväärtustest. Vastuste ja gruppide vahelist erinevust üldkogumis saab samuti hinnata lähtuvalt usalduspiiridest. 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 usalduspiiridega, siis statistilist erinevust gruppide või tunnuste vahel üldjuhul ei ole. Seetõttu on aruande analüüsid ja tulemuste tõlgendamisel erinevuste olemasolu järeldatud vaid juhul, kui usalduspiirid ei kattu.

Küsitluse ankeet koosneb valdavalt Likert'i tüüpi skaaladega küsimustest (näiteks kas usaldusväärsus on vastajale „väga oluline“, „küllaltki oluline“, „väheoluline“, „täiesti ebaoluline“ või „ei oska öelda“). Tulemuste analüüsil hinnati seda tüüpi küsimustel nende vastajate osakaalu, kes vastasid küsimusele ainult määratud kategooriate lõikes (näiteks respondentide osakaal, kes hindasid usaldusväärsumt „väga oluliseks“). Kategooriate valik analüüsis sõltub sellest, millised vastuste kategooriad annavad tulemustest kõige sisukama ülevaate. Vastavad kategooriad, mida osakaalude arvutamisel kasutati, on kõikide jooniste juures välja toodud.

Tärniga (*) tähistame raportis need küsimused või vastusevariandid, mille sõnastust selle aasta ankeedis võrreldes varasema ankeediga veidi muudeti, aga mille puhul on eeldatavalt võrdlusvõimalus alles jäänud. Samas võivad muudatused vastuses olla siiski osaliselt tingitud sõnastuste muutmisest, mitte ainult arvamuste või hoiakute muutumisest. Sõnastuste muudatused on välja toodud raporti lisa.

Sel aastal olid uuringusse kaasatud ka mõned ministeeriumite valitsemisalas asuvad hallatavad asutused. Nii küsitlusankeedis kui raportis käsitletakse ka hallatavate asutuste töötajaid avalike teenistujatena, kuigi rangelt võttes hallatavad asutused ei kuulu avalikku teenistusse. Kuna varasematel aastatel uuringus hallatavaid asutusi ei olnud, siis on korrektse võrdluse tagamiseks aastate võrdlusest hallatavad asutused välja jäetud. Üldjaotustes ja sihtrühmade ja sotsiaaldemograafiliste gruppide võrdluses on kaasatud nii ametiasutused kui hallatavad asutused. Asutuse tüüpide võrdluses on hallatavad asutused eraldi välja toodud.