

RIIGIKANTSELEI

Rollid ja hoiakud
avalikus teenistuses:
uurimuse aruanne

Mikko Lagerspetz
Erle Rikmann
Juhan Kivirähk
Mari Sepp

TALLINN 2005

SISUKORD

1. LÜHIKOKKUVÕTE	4
2. UURIMUSE LÄHTEKOHAD JA PROBLEEMISEADE	6
2.1 Avalik haldus muutuste keerises	7
2.2 Eetilised valikud avalikus halduses	9
3. UURIMUSMEETOD JA UURIMUSE TEOSTAMINE	10
3.1 Ülevaade	10
3.2 Rühmaintervjuud	11
3.3 Elektrooniline ankeetküsitlus	12
4. UURIMUSTULEMUSED	14
4.1 Sissejuhatuseks	14
4.1.1 Motiivid avalikus teenistuses töötamiseks	14
4.2 Avaliku teenistuja roll	16
4.2.1 “Ametnik” kui negatiivne ja positiivne ideaaltüüp	17
4.2.2 Avalik teenistuja kui spetsialist	21
4.2.3 Avalik olemine ja vastutus	21
4.2.4 Lojaalsus	22
4.2.5 Võimalikud erinevused ametniku rolli tõlgendustes	23
4.3. Ametniku ja avaliku teenistuse suhe muu ühiskonnaga	24
4.3.1 Avalik huvi	24
4.3.2 Poliitika	26
4.3.3 Kodanikud	28
4.3.4 Ärisektor	29
4.3.5 Meedia	30

4.4 Avaliku Teenistuse Eetikakoodeks – arvamused ja hoiakud	32
4.4.1 Lugemus	32
4.4.2 Arvamused eetikakoodeksi eesmärkide ja vajalikkuse kohta	34
4.4.3 Eetikakoodeksi kasutamine avalikus teenistuses: reaalsed kogemused	35
4.4.4 Rahulolu praeguse eetikakoodeksiga	36
4.4.5 Eetikakoodeksi puudused	37
4.5 Tegelik eetikaseire	38
4.6 Täiendavad võimalused väärtusi kujundada	40
4.7 Avaliku teenistuse suletus või avatus eetika kujundamise seisukohast	42
4.8 Avaliku teenistuse käitumise sobilikkus	43
4.9 Koolitusvajadus	45
5. KOKKUVÕTVAID JÄRELDUSI	45
LISAD	48

Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses: uurimuse aruanne

Mikko Lagerspetz (uurimusrühma juht)
Erle Rikmann
Juhan Kivirähk
Mari Sepp

1. Lühikokkuvõte

Riigikantselei tellis aastal 2005 Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudilt uurimuse *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Uurimuse teemadeks on avalike teenistujate väärtushoiakud, nende arusaamad enda kui ametnike rollist, ning üldisemalt avaliku teenistuse kohast ühiskonnas. Uurimusrühm lähtus eeldusest, et nende teemadega on tihedalt läbi põimunud ka avaliku teenistuse eetikat puudutavad arusaamad ja suhtumine. Uurimuse üheks peamiseks eesmärgiks ongi leida rakendatavaid meetmeid avaliku teenistuse eetika seireks, arendamiseks ja tugevdamiseks.

Uurimuse materjal koguti kahel erineval viisil. Ühelt poolt soovisime leida vastuseid kindlatele küsimustele, mis puudutasid arvamusi ametnike jaoks vajalike oskuste ja isikuomaduste, oluliste väärtuste ja eetiliste põhimõtete, ning avaliku teenistuse eripära kohta võrreldes ühiskonna muude osadega. Samuti huvitasid meid tegurid, mis avalikke teenistujaid nende tööle motiveerivad ja häirivad. Sellise teabe saamiseks on sobivaks meetodiks ulatuslik ankeetküsitlus, mis annab võimaluse erinevaid valitsustasandeid, erinevat tüüpi asutusi ja ametihierarhias erinevalt asetsevaid teenistujaid võrrelda. Küsitlus korraldati elektrooniliselt nelja nädala jooksul detsembrist 2005 jaanuarini 2006. Sellele vastas kokku 960 teenistujat.

Teiselt poolt soovisime teada saada, kuidas ametnikud näevad oma rolli ja võimalikke eetikaprobleeme igapäevases praktikas – mitte ainult üldiste põhimõtete tasandil. Septembris ja oktoobris 2005 korraldasime üheksa rühmaintervjuud, kus kokku 58 kõrgemat ametnikku arutlesid selliste mõistete üle nagu *avalik huvi*, *ametkondlik huvi* ja *lojaalsus*, analüüsisid *avaliku teenistuse eetikakoodeksi (ATEK)* sätteid ning otsisid viise, kuidas avaliku teenistuse eetilistust ja motiveeritust tugevdada. Rühmaintervjuudes esile tõusnud teemad ja probleemid olid üheks aluseks küsitlusankeedi koostamisel.

Eesti ametnikud on teadlikud sellest, et nende tegevus asub paljude, mõnikord ka vastuoluliste ootuste ja lojaalsusenõuete ristumiskohas. Ametniku jaoks üheks kõige häirivamaks olukorraks nimetati sõltuvust poliitikast (“väga” või “küllalt” häirivaks pidas seda 38% vastajatest). Poliitiline otsus võib minna vastuollu ametniku kui eksperdi arusaamade või ootustega, mida tema arvates eelistasid tavakodanikud, olulised

huvigrupid, või kogu riigi ja ühiskonna hüvanguna määratletud “avalik huvi”. Suutlikkus toime tulla taoliste vastuoludega nõuab ametnikult eneseületamist, mis erasektoris töötades ei ole samal määral vajalik. Taolisi probleeme aga ei käsitletud intervjuudes enamasti eetiliste probleemidena, vaid pigem töö iseloomust ja ühiskonna üldisemast olukorrast tuleneva määratlematuse ilmingutena. Avalikud teenistujad näevad Eesti avalikku teenistust ennekõike professionaalse tegevusväljana, kus on siiski veel päris palju arenguruumi. Kümne punkti astmikul, kus 10 tähistas kõrgeimat ja 1 madalaimat hinnangut, anti avaliku teenistuse professionaalsusele keskmiselt hinnang 6.36.

Vastajad tunnetasid ametnikutööga kaasnevat vastutust, mis oli eriline võrreldes teiste elualadega; 79% küsitlusele vastanutest nõustus väitega, et avalik teenistus esitab töötajatele kõrgemaid eetilisi nõudeid kui eeldatakse tavakodanikult. Sellest tulenes ka teatav paternalistlik hoiak, mis võis avalduda väidetena tavakodanike, poliitikute või meedia ebapädevuse ja puuduva vastutusvõime kohta. Eriti tugevalt kritiseeriti meediat; paljudes intervjuudes toodi näiteid, kus massiteabevahendid olid levitanud eksitavat negatiivset kuvandit ametnike ja nende töö kohta.

Juhul, kui töökoha vahetamine osutuks vajalikuks, eelistaksid küsitlusele vastanud avalikest teenistujatest 77% jätkata tööd avalikus sektoris, 19% sooviksid töötada äriktoris, 3% mittetulundussektoris, ning 1% vastanutest sooviksid siirduda poliitikasse. Enda tööalast elu tahetakse niisiis enamasti avalikus teenistuses ka jätkata; see näitab kindlasti ka seda, et ametnikuks olemist tajutakse mitte ainult tööna, vaid kui terviklikku rolli. Niisugust terviklikku rollikäsitlust avalike teenistujate hulgas võib nimetada *ametnikukutsumuse ideoloogiaks*.

Avaliku teenistuse eetika ning eetikaseire üle süvitsi arutlemine oli enamiku intervjuueeritute jaoks uudne tegevus. Arutluste ja intervjuude käigus läbi viidud eksperimendi alusel selgus, et *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* sisu ei tuntud hästi, ning et sellele dokumendile igapäevases töös enamasti ei toetutud. Sama näitas ka küsitlus, kus ilmnis et 67% vastajatest oli koodeksiga tutvunud ainult pealiskaudselt või mitte üldse. Põhjuseks võis olla ühelt poolt dokumendis esitatud põhimõtete suhteline abstraktsus ja n-ö. üldinimlik sisu, teiselt poolt dokumendi staatus, mis seadustechnilises mõttes teeb selle raskesti rakendatavaks. Avaliku teenistuse eetilistust hindasid ankeetküsitlusele vastanud kümnepunktilisel astmikul keskmiselt hindele 5.75 ning selle politiseeritust hindele 4.03. Vastaja enda asutuses töötavate teenistujate eetilistust hinnati kõikjal avaliku teenistuse keskmisest näitajast kõrgemaks; enamasti sai see hindeks 7 või 8. Positiivsemalt meelestatud olid eriti asutuste juhid ning kõrgemad ametnikud (hinnete keskmised vastavalt 8.22 ja 7.64). Eetilistuse osas leiduvaid probleeme ja arenguvajadusi nähti niisiis pigem mujal kui omas ametiasutuses.

Kokkuvõttes tundub, et eetikaküsimustest ja hoiakutest on seoses avaliku teenistuse spetsiifikaga vähe räägitud. See väljendub näiteks tõi, et rühmaintervjuudes osalejad eeldasid teisi kaasvestlejaid mõtlevat endile üsna sarnaselt, ent tegelikkuses ilmnis nende seisukohtades päris suuri erinevusi. Ka ankeetküsitluses osalejatel erinesid arusaamad eetiliselt sobimatuks peetavatest käitumisviisidest märkimisväärselt.

Kuigi ametnikud tunnistasid ka ametiasutuste klientide ja teiste kodanike ning meedia osa eetikaseires, kinnitasid nende kohta toodud konkreetsed näited siiski pigem vastupidist: kodanike ja meedia kaebused paistsid vastajate jaoks enamasti ebapädevad ja negatiivsest eelhoiakust ajendatud. Erinevat laadi eetiliste rikkumiste hulgas pälviski hukkamõistu kõige sagedamini ametialase info lekitamine meediale või huvigrupile; seda pidas “väga” või “küllalt raskeks” rikkumiseks 96% vastanud ametnikest, samas kui teenuse osutamise eest materiaalse hüvitise vastuvõtmine osutus raskusastmelt alles teiseks rikkumiseks. Seda taunisid sarnasel moel 91% vastajatest. Kolleegi kritiseerimist ajakirjanduses pidasid “väga” või “küllalt raskeks” rikkumiseks 63%, nooremametnike hulgas aga 85% vastajatest.

Kõige rohkem lootusi avaliku teenistuse eetika arengu osas asetati ametkondade sisemisel kultuuril põhinevale eneseregulatsioonile. Samas nähti ühtse organisatsioonikultuuri arengu võimalike takistajatena personalivoolavust ning oletatud tendentsi ametnikkonna politiseerumisele. Küsitlusele vastanutest arvas 68%, et eetikaalane koolitus võiks nende jaoks olla vajalik. Eelistati koolitustegevust, kus oleks ühendatud nii teoreetilised loengud ja arutlused kui ka praktiliste juhtumite analüüs.

Tänu uurimuse käigus väljatöötatud metodoloogiale ning esmakordsele empiiriliste andmete kogumisele on tulevikus võimalik küsitluse kordamine, mis lubab hinnata avalike teenistujate hoiakutes ja väärtustes toimuvaid muutusi. Uurimusrühma liikmeteks on **Mikko Lagerspetz, Erle Rikmann, Juhan Kivirähk ja Mari Sepp**. Ankeetküsitluse tehnilise korralduse teostas **Uuringukeskus Faktum OÜ**. Uurimuse erinevates etappides osutasid abi veel **Airi-Alina Allaste, Katri Eespere, Liis Essenson, Maarja Kobin, Kersti Kollom, Lisa Kärp ning Margit Paakspuu (TLÜ EHI), samuti Kadri Suits ja Lembit Jürimägi (Uuringukeskus Faktum OÜ)**.

2. Uurimuse lähtekohad ja probleemiseade

Uuringu eesmärgiks oli saada teada avalike teenistujate tänased väärtushoiakud, kaardistada peamised eetilised konfliktid ja probleemid igapäevatoos ning selgitada välja ootused ebaetilise käitumise ennetamiseks ja käsitlemiseks. Uuringu üheks alaeesmärgiks oli arendada välja sobiv metodika avalike teenistujate väärtushoiakute pidevaks seireks, et jälgida avaliku teenistuse eetikataseme muutusi ajas. Uuringu teiseks alaeesmärgiks oli saada rakendatavaid ettepanekuid avaliku teenistuse eetika arendamiseks ja tugevdamiseks.

Järgnevas, raporti teises peatükis on esitatud uurimuse peamised teoreetilised lähtekohad ning küsimused, millele vastuseid otsitakse. Peatükk 3 sisaldab kasutatud uurimismeetodite ja valimite kirjeldust, ja peatükis 4 on esitatud uurimuse peamised tulemused. Selles leiavad käsitlemist avalike teenistujate arusaamad oma tööalastest rollist, nende vaated avaliku teenistuse ja ühiskonna teiste osade vahelistele suhetele ning

nägemused avaliku teenistuse eetikast. Raporti viimane peatükk võtab kokku ja arutab peamiste uurimustulemuste üle.

Raporti lisad sisaldavad materjali kogumisel kasutatud küsimustikke – rühmaintervjuude temaatilist struktuuri ja elektroonilise küsitluse ankeeti – ning ülevaadet kvantitatiivsetest tulemustest üldtabelite vormis.

2.1 Avalik haldus muutuste keerises

Viimastel aastatel on avaliku halduse kujundamist ja sellele antud hinnanguid suunanud kaks, üksteisega mõneti vastanduvat mõttesuunda. Avaliku halduse nn. “weberliku” mudeli konkurendina on esile tõusnud nn. “uue avaliku halduse” (*New Public Management*) kontseptsioon.¹ Esimene on rajatud põhimõtetele, mille kuulsaim esitaja oli Max Weber. Tema väitel on kõige tõhusam avaliku halduse vorm selline, mis põhineb töötajate valikule meriidi ja formaalse kompetentsi alusel, ametkonna hierarhilisele ülesehitusele, karjääriredelile, otsuste lähtumisele formaalsetest ja kirjalikest reeglitest, ning otsuste kirjalikule fikseerimisele. “Uue avaliku halduse” mudeli lähtekohaks aga on ärielu põhimõtete ja haldustehnikate üle kandmine avalikku sektorisse. Niisiis rõhutatakse senisest rohkem paindlikkust, palkade määramist töö tulemuslikkuse järgi, ning senisest vähem stabiilsust ning avaliku teenistuse eripära võrreldes ühiskonna teiste sektoritega. Kriitikute väitel on aga sellele mudelile pandud lootused vastuolus avaliku teenistuse eriliste funktsioonidega ühiskonnas, mis otsustamiselt pigem nõuavad selliseid demokraatia ja kodanike õiguskindluse seisukohast olulisi omadusi nagu ennustatavus ja läbipaistvus. Autoritaarsest ühiskonnakorraldusest vabanenud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul võib neid pidada veel eriti olulisteks; kiiresti muutuvad ühiskonnad vajavad stabiilsust loovaid institutsioone.²

Avaliku sektori teenistujate töökorralduse, tavade, kommunikatsioonivormide ja enesemääratlemise kujunemine praeguses Eestis on osa üldisemast demokraatia nn. *konsolideerumise* (ehk kinnistumise) protsessist, mis on iseloomulik teistelegi Euroopa Liidu uutele liikmesmaadele ning mis Eestis algas Põhiseaduse ja demokraatlike poliitiliste institutsioonide loomisega 1992. aastal. Selle järel on toimunud hulganisti muutusi avalike institutsioonide nimestikus ja struktuuris, samuti töötajate tasustamise põhimõtetes. Avaliku teenistuse seaduse lisana võeti 1999. aastal vastu *avaliku teenistuse eetikakoodeks* (ATEK), milles on sõnastatud avaliku teenistuja tegevust suunavad üldised eetilised põhimõtted.³ Sellele, seni olulisimale avaliku halduse eetikat käsitlevale normatiivdokumendile lisaks on paljud ametkonnad võtnud vastu siseseid eetikaeeskirju. Vaatamata seaduste ja formaalsete reeglite olemasolule kujuneb suur osa institutsioonide toimimispõhimõtetest siiski alles igapäevase tegevuse käigus, kui kinnistuvad rutiinid ja

¹ Wolfgang Drechsler (2005), “The re-emergence of ‘Weberian’ public administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern European perspective”. *Halduskultuur/Administrative Culture*, 7,1: 94-108

² sealsamas: 101-103

³ <http://seadus.ibs.ee/seadus/aktid/rk.s.19990127.21.19991206.html>

täpselt reguleerimata probleemid leiavad endale standardsed lahendused.⁴ Otsustav osa avalike institutsioonide praktilise toimimise kujunemisel on seetõttu sellel, kuidas teenistujad ise näevad oma rolli ja millistele väärtustele nad seda määratledes tuginevad.

Eelnevat, nn. reaalse sotsialismi ühiskonda on mõnikord iseloomustatud kui *eelmodernset*, ja sellele järgnenud arengut kui modernisatsiooni. Selle seisukoha üheks põhjenduseks on toodud, et nõukogude tüüpi riigiamministratsiooni töö ei olnud piisaval määral ennustatav ega põhinenud tervenisti teadaolevatele formaalsetele reeglitele.⁵ Reaalse sotsialismi tingimustes aga võis formaalsete reeglite täitmine või mittetäitmine mõne administratiivse otsuse langetamisel sõltuda kas ametniku enda või otsusest huvitatute isikust; parteihierarhias kõrgel seisjate kaasabi ja nende poolt ametnikele osutatud surve võisid anda tulemuseks otsuse, mis ametlikult kehtestatud reegleid eiras. Administratsiooni töö ei olnud selgesti eristatud ühelt poolt eraelu sfäärist – “tutvustest”, teiselt poolt mitte ka poliitilisest sfäärist.

Samas tuleb märkida, et pikaajalisema demokraatliku traditsioonidega maadeski on avaliku halduse weberlikku ideaaltüüpi suudetud teostada vahelduval määral. Robert D. Putnam näitab oma kuulsas uurimuses Itaalia regionaalsete omavalitsuste tööst, et eriti Lõuna-Itaalias on administratsiooni töö oluliseks mõjutajaks olnud *klientelistlikud suhted*.⁶ Sellisel puhul on poliitik või ametnik vastastikuselt sõltuvussuhtes valijate teatud osaga, teatud ettevõtetega või muu spetsiifilise huvirühmaga. Klientelistlikud suhted on olulised siis, kui üldine (impersonaalne) usaldus valitsusasutuste vastu on madal; sellisel juhul püüavad kodanikud luua isiklike (personaalset) erisuhteid ametnike ja poliitikutega. Klientelism aga vähendab asutuste töö efektiivsust ja ennustatavust, ja seetõttu väheneb nende vastu tuntav üldine usaldus veelgi. Tegemist on nõiaringsiga, mille mõju on tunda ka majanduse arengus ja inimeste üldises rahulolus.

Lõpuks peab märkima ka *Euroopa Liidu* mõneti vastuolulist mõju ametnikkonna tööle. Ühelt poolt on Eesti liikmelisusega lisandunud korrupsiooni takistamisele osutatav tähelepanu ja on tekkinud uusi meetmeid selle vähendamiseks. On ka märgitud, et Euroopa Liidu organisatsioonisisene haldus põhineb eelkõige weberlikele, mitte uue avaliku halduse põhimõtetele.⁷ Samas peeti Eesti astumisel Euroopa Liitu oluliseks, et vajalike seaduste ja administratiivsete otsuste langetamine oleks ekspertiisile tuginev, ent samas ikkagi võimalikult kiire ja tõhus.⁸ Võib küsida, kas avalikud teenistujad ajasurve tingimustes ei tundnud mõnikord vajadust mõningatest formaalsetest reeglitest mööda vaatamiseks, et kiirema tulemuse nimel pigem improviseerida; kas uute seaduste ja määruste kiire vastuvõtmine ei ole takistanud ametiasutuste igapäevast tegevust

⁴ Jon Elster; Claus Offe & Ulrich K. Preuss with Frank Boenker, Ulrike Goetting & Friedbert W. Rueb (1998), *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the ship at sea*. Cambridge: Cambridge University Press

⁵ Ilja Srubar (1991), "War der reale Sozialismus modern? Versuch einer strukturellen Bestimmung", *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 43, Heft 3, pp. 415-432

⁶ Robert D. Putnam (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press

⁷ Drechsler 2005: 96

⁸ Kristi Raik (2003), *Democratic politics or the implementation of inevitabilities? Estonia's democracy and integration into the European Union*. Tartu: Tartu University Press

suunavate ja ennustatavaks tegevate standardite ja rutiinide kujunemist; ning kas ametnikud praegu, Euroopa Liidu direktiive kohaldades mõnikord ei tunnetata vastuolulisena oma positsiooni ühelt poolt rahvusvaheliselt kokku lepitud kohustuste, teiselt poolt oma haldusalal tegutsevate inimeste ja ettevõtete nõudmiste mõjuväljas.

2.2 Eetilised valikud avalikus halduses

Nagu eelnevalt mainiti, on olulisimaks avaliku teenistuse eetikat puudutavaks normatiivdokumendiks Eestis avaliku teenistuse eetikakoodeks (ATEK), millele lisaks on olemas ka spetsiifilisemaid, üksikute ametkondade siseseid eetikakoodekseid. ATEK-i näol on tegemist dokumendiga, mis ei näe ette kindlat rakendusmehhanismi; ATEK püüab olla kohaldatav väga suurele hulgale erinevate praktiliste juhtumite reguleerimisele ja selles esitatud põhimõtted jäävad seetõttu paratamatult üldisele ja abstraktsele tasandile. Erinevate riikide praktikas võib kohata näiteid ka teistsugustest, detailsete rakendusmehhanismidega avaliku teenistuse eetikakoodeksidest.⁹ ATEK aga on oma suhtelise üldisuse ja spetsiifiliste rakendusmehhanismide puudumise poolest sarnane Eestis paljudel teistel poliitikaaladel vastu võetud raamprogrammide ja –dokumentidega. Nagu uurimustöö käigus selgus, võivad ametnikud osa selles esitatud põhimõtetest isegi omavahel vastuolus olevateks pidada. Muuhulgas seetõttu ei saa eetiline tegutsemine põhineda ainult dokumendis leiduvate ettekirjutuste järgimisele. Ametnik peab nendele lisaks tuginema oma parimatele arusaamadele eetikast üldiselt.

Seda tehes ei ole ametniku olukord ühemõtteline. Eraelu sfääris peetakse loomulikuks ja eetiliseks, et inimese lojaalsus ja kohustused talle isiklikult tuttavate inimeste ees on teistsugused ja suuremad kui võõraste ees. Kui riigiamministratsiooni töö on raskesti ennustatav ja selle vastu tuntud usaldus vähene, püütakse ametnike ja klientide vahel sõlmida isiklikke kokkuleppeid; sellises kontekstis näib eetiliseks sõnapidamine. Ametnik võib näha endal vastutust mitte abstraktse riigi või abstraktsete reeglite ja direktiivide ees, vaid oma haldusala huvirühmade, laiemale võttes ka kogu kodanikkonna ees. Eesti ametnikkond on olnud juba ligemale viieteist aastat jätkuvas muutumises, ja võib oletada, et sellel pole kinnistunud ühtset identiteeti, mille alusel taoliselt tekkivaid vastuolusid oleks võimalik kergesti lahendada. Näeme, et *võimalikud eetilised vastuolud ei teki alati eetilise ja ebaeetilise käitumise vahel, vaid erinevate lojaalsuste ja erinevate eetiliste põhimõtete vahel*. Nii tõstatub küsimus, kuidas ja millistele väärtustele toetudes toimivad ametnikud olukorras, kus ajalooliste arengute tõttu ei ole välja kujunenud selgeid ideaale, traditsioone ja poliitilist ideoloogiat, mis toetaksid neid nende tegemistes ja looksid aluse kindla ametialase identiteedi määratlemiseks.

Üheks võtmeteguriks avaliku teenistuse eetika kujunemisel on seega see, kuidas saavad ametnikud aru avaliku teenistuse võimalikust eripärast ühiskonnas ning oma rollist selles. Eetiliselt ambivalentsetes situatsioonides juhindub teenistuja lisaks nendele veel kujunenud tavast, mitteformaalsetest normistikest ning omaks võetud sotsiaalsetest

⁹ Jolanta Palidauškaite (2003), "Codes of Conduct for public servants in Eastern and Central European countries: Comparative perspective". Paper presented at the EGPA Annual Conference, Oeiras, 2003

väärtustest. *Sellisest perspektiivist lähtudes saame esitada järgnevad üksikasjalikumad küsimused:*

- Mis tüüpi situatsioonid sisaldavad suuri eetilisi ja lojaalsuse määratlemist nõudvaid vastuolusid?
- Kui suuri ja milliseid erinevusi võib näha erinevate haldusalade ja valitsustasandite vahel?
- Millised on avalikke teenistujaid mõjutavad vastuolulised lojaalsused ja rolliootused, väärtustesüsteemid ja ideoloogiad?
- Kas ja millisel määral saab täheldada riigiametnike väärtuste standardiseerumist Eestis?
- Kuidas kujunevad mitteformaalsed normistikud avaliku sektori organisatsioonide sees?

Nendele küsimustele vastuste otsimine on metodoloogiliselt keeruline ülesanne. Ühelt poolt ei ole tegemist rutiinsete, inimeste igapäevases kommunikatsioonis tõstatavate teemadega, ja juba nende täpsem, teaduslik sõnastamine on omaette uurimisprobleem; keerukust lisab seegi, et kõnealune temaatika on Eestis tänaseni praktiliselt läbitöötamata.

3. Uurimusmeetod ja uurimuse teostamine

3.1 Ülevaade

Leidsime otstarbekas olevat koguda uurimuse empiirilist materjali kahel erineval viisil. Ühelt poolt otsisime avalike teenistujate vastuseid kindlatele küsimustele, mis puudutasid arvamusi ametnike jaoks vajalike oskuste ja isikuomaduste, oluliste väärtuste ja eetiliste põhimõtete, ning avaliku teenistuse eripära kohta võrreldes ühiskonna muude osadega. Samuti huvitasid meid tegurid, mis avalikke teenistujaid nende tööl motiveerivad ja häirivad. Sellise teabe saamiseks on sobivaks meetodiks ulatuslik ankeetküsitlus, mis annab võimaluse erinevaid valitsustasandeid, erinevat tüüpi asutusi ja ametihierarhias erinevalt asetsevaid teenistujaid võrrelda.

Teiselt poolt soovisime teada saada, kuidas ametnikud näevad oma rolli ja võimalikke eetikaprobleeme igapäevases praktikas – mitte ainult üldiste põhimõtete tasandil. Et neid mõista, tuleb välja selgitada juba olemasolevad, suhteliselt spontaanselt tekkivad kõneviisid (diskursused), mille abil avaliku sfääri teenistujad eetilisi ja lojaalsuste vastuolusid enda jaoks lahti mõtestavad ja mõistetavaks teevad. Tihti võib olla tegemist situatsioonidega, mida täiel määral ei teadvustata ja mida seetõttu oleks eelneva süvauuringuta võimatu ankeetküsitluse abil kaardistada. Otsustasime uurimust alustada kvalitatiivsete andmete kogumisega, et alles seejärel asuda välja töötama ankeetküsitluse metodoloogiat.

Kvalitatiivsete andmete kogumisel oli sobivaimaks uurimusmeetodiks rühmaintervjuu, mis annab intervjueritavaile võimaluse oma tööalaste olukordade ja rollikäitumisega seonduvaid küsimusi iseseisvalt sõnastada ilma, et intervjuud korraldav teadlane mõjuks ülekuulajana.

Uurimuse esimene osa sooritati ajavahemikus 6. juuni – 28. oktoober 2005. See algas tutvumisega avaliku teenistust puudutavate uuringute ja empiiriliste materjalidega. Vastavat kirjandust otsiti lisaks Tallinnas ja internetis leiduvatele materjalidele ka Turu ja Helsingi ülikoolide raamatukogudest. Erilise tähelepanu all olid uurimused mis puudutasid avaliku teenistuse kujunemist ühiskondliku muutuse tingimustes, erinevates riikides kasutusele võetud eetikakoodeksi rakendamise kogemusi ning korrupsiooni ja teisi eetilistelt probleemilisi situatsioone.

Septembris ja oktoobris 2005 korraldasime üheksa rühmaintervjuud, kus kokku 58 kõrgemat ametnikku arutlesid selliste mõistete üle nagu *avalik huvi*, *ametkondlik huvi* ja *lojaalsus*, analüüsisid *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* (ATEK) sätteid ning otsisid viise, kuidas avaliku teenistuse eetilistust ja motiveeritust tugevdada. Rühmaintervjuudes esile tõusnud teemad ja probleemid olid peamiseks aluseks küsitlusankeedi koostamisel.

Uurimuse teine osa sisaldas elektrooniliselt teostatud ankeetküsitluse läbi viimist ja andmebaasi tekitamist. Küsitluse viis läbi Uuringukeskus Faktum nelja nädala jooksul detsembrist 2005 jaanuarini 2006. Sellele vastas kokku 960 teenistujat. **Uurimuse kolmas ja viimane osa** on sisaldanud seni kogutud andmete analüüsi ja raporti kirjutamist.

3.2 Rühmaintervjuud

Rühmaintervjuud leidsid aset ajavahemikus 8. september – 19. oktoober 2005. Kokku intervjueriti 58 avaliku teenistuse töötajat üheksa rühmaintervjuu käigus. Kuna üks rühm sisaldas ametnikke mitmest asutusest, oli esindatud ametiasutuste koguarvuks 11. Esindatud olid nii kohaliku omavalitsuse kui ka riigiasutused, sh. ka maavalitsuse tasand. Riigiasutuste hulgas oli nii ministeeriume kui ka ametite ja inspeksioonide tüüpi asutusi.

Kõik intervjuud korraldati uuritava asutuse koosolekuruumides. Ühe intervjuu pikkus oli tüüpiliselt veidi alla kahe tunni. Kahel puhul teatasid osalejad vajadusest intervjuu teatavaks kellaajaks lõpetada, mistõttu need kujunesid teistest lühemateks, kestusega 55 ja 75 minutit. Kõik intervjuud lindistati ja transkribeeriti; helindid on uurimusrühma käes hoiul ja kustutatakse pärast uurimusprojekti lõppu. Igal intervjuul osales kaks uurijat, kellest üks oli moderaatori ja teine abistavas rollis. Uurimusrühma liikmed teostasid mõlemat funktsiooni kordamööda. Taoline kahe uurija rakendamine igal intervjuul oli ühelt poolt kasulik selleks, et paremini kindlustada arutlusküsimuste igakülgne käsitlemine. Teiselt poolt andis see võimaluse intervjuude läbi viimise meetodit ühtlustada.

Intervjuurühmad koostati selliselt, et igast uuritud asutusest oleksid esindatud isikud, kes kõige rohkem puutusid kokku personaliküsimustega, juriidiliste küsimustega ning asutuse avalike suhetega. Samuti taheti, et osaleksid ametiasutuse peamisi tegevusvaldkondi juhtivad isikud. Taolised valikupõhimõtted tulenesid arusaamast, et nii ametialase identiteedi loomine ja taastootmine kui ka avaliku teenistuse eetikakoodeksi praktiline rakendamine on kõige rohkem sõltuvad nimelt nende ametnikerühmade tegevusest ja arusaamadest. Intervjuud lepidi reeglina kokku asutuse personalitöö eest vastutava ametnikuga, kellega kooskõlastati osalema kutsutavate ametnike nimekiri. Nendele saadeti isiklikud kutsed e-posti teel. Üldjuhul olid ametiasutused uurimuses osalemiseks väga koostööaltid; ükski asutus osalemast ei keeldunud. Intervjueeritute hulgas oli 37 naist ja 21 meest. Nende keskmine tööstaaž avalikus teenistuses kokku oli 6.8 aastat, millest keskmiselt 4.9 aastat oli töötatud praegusel ametikohal. Avalikus sektoris töötamise keskmine staaž oli erinevates rühmades üpris erinev, kõikudes 11.6 ja 2.6 aasta vahel. Pikim aeg, mille keegi intervjueeritavatest oli töötanud avalikus teenistuses, oli 25 aastat ja lühim 3 kuud. Ilmsiks said ka üsna suured erinevused intervjuurühmade vahel: keskmine tööstaaž nii praegusel ametikohal kui avalikus teenistuses üldse oli ministeeriumides märgatavalt lühem kui teistes uuritud asutustes. Sama oli täheldatav ka ankeetküsitlusele vastanute võrdluses, mis viitab intervjuurühmade esinduslikkusele selle näitaja osas. Kõigi rühmade koostamisel oli kasutatud sarnaseid valikupõhimõtteid ja nende koosseis esindatud ametikohtade lõikes oli üldjoontes üksteisega sarnane.

Sooritatud teoreetiliste eeltööde tulemusel koostati rühmaintervjuudes arutamisele toodud küsimuste kava (vt. käesoleva raporti **lisa 1**). Käsitletavad küsimused olid formuleeritud üldiselt, et võimaldada vastajatel diskussiooni käigus esitada nende kohta selliseid seisukohti ja näiteid, mis pärinesid nende endi kogemustest. Lisaks arutlusküsimustele anti rühmaintervjuude käigus osalejatele veel ülesandeks lugeda kümnest eetika kohta käivast ettekirjutusest koosnev nimekiri ja anonüümselt märkida, millised viis väidet olid pärit ATEK -ist (vt. **lisa 2**). Selle eksperimendi eesmärgiks oli saada ettekujutus sellest, millisel määral intervjueeritavad olid tuttavad koodeksi sisuga ja suutsid seda meelde tuletada.

Pärast intervjuude transkribeerimist sooritati nende kvalitatiivne analüüs. Tekstide lugemise käigus otsiti kõigepealt rühmaintervjuude käigus esitatud sõnavõtude ja mõttevahetuste makrostruktuurid, st. diskussiooni oluliselt suunanud, selles käsitletud mõistete ja probleemide käsitlemise aluseks võetud seisukohad, narratiivid, argumendid ja definitsioonid. Need omakorda rühmitati üldisematesse kategooriatesse, mis kajastavad rühmaintervjuudes ilmsiks tulnud nägemusi avalike teenistujate rolli kohta; avaliku huvi ja muud laadi huvide kohta; lojaalsuse kohta; avaliku teenistuse suhete kohta poliitika, meedia, kodanike ja äri-sektoriga; avaliku teenistuse eetikakoodeksi; ning ametitöös ette tulevate eetiliste probleemide käsitlemise ja ennetamise kohta.

3.3 Elektrooniline ankeetküsitlus

Rühmaintervjuudes esile tõusnud teemad ja probleemid olid aluseks küsitlusankeedi koostamisel (vt. käesoleva raporti **lisa 3**). Küsitluse viis läbi **Uuringukeskus Faktum**

internetiküsitlusena ajavahemikul 20. detsember 2005 kuni 25. jaanuar 2006. Küsitletavatele saadeti elektronposti teel link küsitluskeskkonnale ja salasõna, mille abil nad pääsesid internetis küsimustikule vastama. Igale vastajale kuulus kindel salasõna, mis aitab tagada küsitluse turvalisust ning valiidsust. Peale küsimustiku täitmist kaotab konkreetne salasõna oma kehtivuse ning selle salasõnaga enam küsitluskeskkonda ei pääse. Küsimustele vastamine toimus dialoogrežiimis, mille käigus antud vastused salvestati otse andmebaasi.

Kokku saadeti välja 1416 elektroonilist ankeeti; vastajatele saadeti välja ka meeldetuletused peale vastamistähtaaja möödumist. Vastused saadi 960 avalikult teenistujalt – vastamisprotsendiks oli seega 67.9, mis on elektroonilise küsitluse puhul hea tulemus. Küsitlusvalimi aluseks olid Eesti avalike teenistujate nimekirjad, millest juhuvaliku teel valiti välja uuringus osalejad. Täiesti juhusliku valimi asemel otsustati aga nn. kvootvalimi kasuks kaalutlusel, et taoliselt kogutud materjal annab võimaluse erinevat tüüpi asutusi omavahel võrrelda. Juhusliku valimi puhul oleks valimi kogumahtu tulnud oluliselt kasvatada, et oleks saadud piisav hulk vastajaid ka teenistujate koguarvu poolest väiksematest asutuse tüüpidest (nt. maavalitsustest). Valimi moodustamise meetodit tuleb arvesse võtta tulemuste edaspidisel analüüsil siis, kui tahetakse teha järeldusi kõigi avalike teenistujate kui üldkogumi osas. Valimi koostamisel peeti silmas proportsioone, mis on märgitud järgnevas nimekirjas. Vastajate tegelik arv kujunes mõnevõrra erinevaks (esitatud sulgudes). See tulenes erinevate asutuste erinevast aktiivsusest vastamisel.

Kohalike omavalitsuste teenistujad – 250 (vastajaid tegelikult: 193);
Maavalitsuste teenistujad – 100 (118);
Ministeeriumide teenistujad – 150 (159);
Väiksete riigiametite ja inspeksioonide teenistujad – 200 (205)
Suurte ametite teenistujad (politsei, maksu- ja tolliamet, vanglad, kohtud) – 200 (177);
Põhiseaduslike institutsioonide esindajad – 100 (108).

Vastajateks oli 672 naist ja 288 meest. Küsitluses paluti vastajatel liigitada end ametialase positsiooni järgi. Vastajatest 23 paigutas end tippjuhtide, 274 muude kõrgemate ametnike, 538 vanemametnike ning 116 nooremametnike hulka. Abiteenistujaks luges end 9 vastajat. Viimase grupi uurimist ei olnud küsitluse kavandamisel ette nähtud, ja nende arv on ka liiga väike selleks, et esitada eraldi järeldusi selle töötajate rühma kohta. Tulemuste analüüsil ei ole seetõttu nende vastuseid eraldi käsitletud.

Uuringutulemuste töötlemisel kasutati andmetöötluspaketti SPSS. Ametiasutuse tüübi ja ametialase positsiooni järgi liigitatud tulemuste tabelid on esitatud käesoleva raporti **lisas 4**.

4. Uurimustulemused

4.1 Sissejuhatuseks

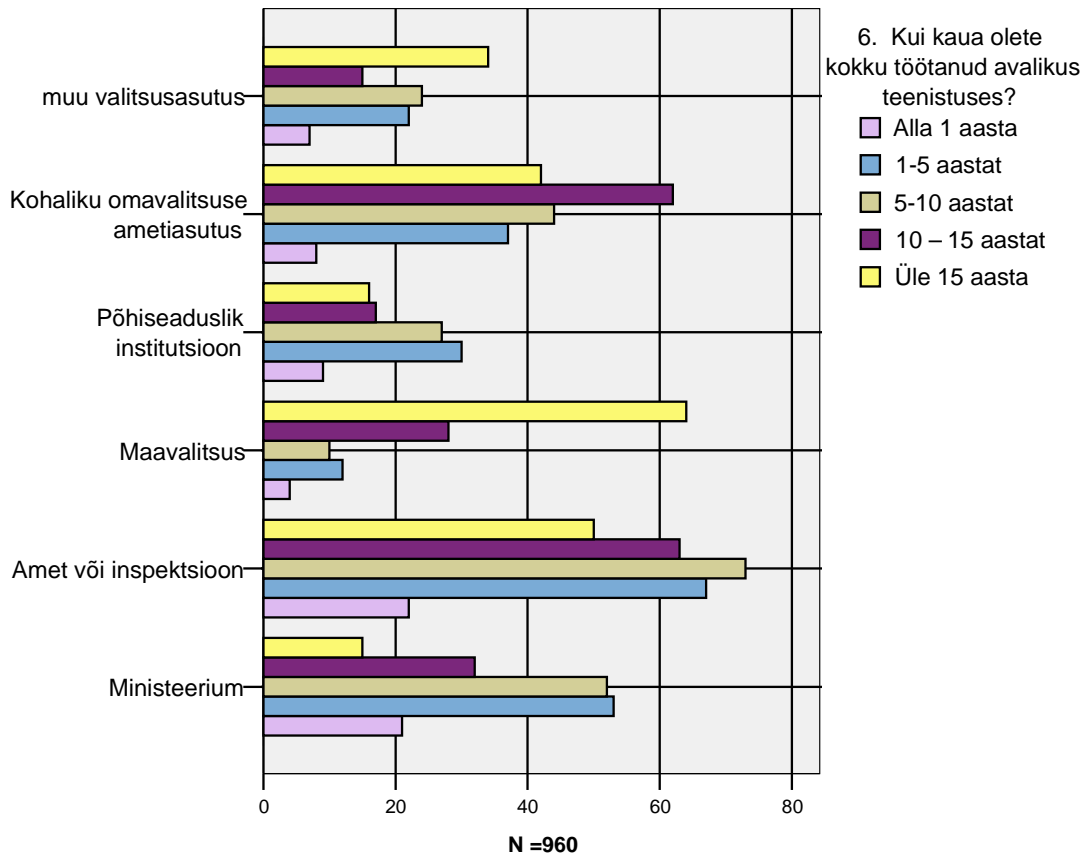
Käesolev peatükk sisaldab ülevaadet nii kvantitatiivse kui kvalitatiivse analüüsi tulemustest. Tulemused on rühmitatud käsitletavate teemade kaupa selliselt, et erinevat tüüpi meetoditel saadud tulemused üksteist toetaksid, täpsustaksid ja selgitaksid. Kõigepealt on käsitletud vastajate motiive avalikus teenistuses töötamiseks. Seejärel vaadeldakse avalike teenistujate arusaamu oma ametialasest rollist. Järgnevalt on käsitletud ametniku ja avaliku teenistuse suhet muu ühiskonnaga – meedia, kodanike, poliitika ja ärisektoriga. Need väljenduvad ka viisides, kuidas vastajad tõlgendavad sellist mõistet nagu "avalik huvi". Lõpuks analüüsitakse vastajate suhtumist avaliku teenistuse eetilistesse küsimustesse, sealhulgas ATEK-isse ning nende arusaamu sellest, kuidas avaliku teenistuse eetika vajab parandamist ning milliseid võimalusi ja takistusi nad sealjuures näevad.

4.1.1 Motiivid avalikus teenistuses töötamiseks

Küsitlusele vastanutest oli enne praegusele ametikohale asumist töötanud avalikus teenistuses 36%, mujal avalikus sektoris 18%, erasektoris 21% ning mittetulundussektoris 2%. Ülejäänud olid olnud õpilased või üliõpilased (14%), ettevõtjad või töötud (K5).¹⁰ Kohalike omavalitsuse töötajate hulgas oli mõnevõrra rohkem neid, kelle eelmine töökoht oli olnud erasektoris (26%). Juhul, kui vastajatel tuleks töökohta vahetada, eelistaks nendest 19% asuda tööle erasektoris, 3% mittetulundussektoris ja 1% poliitikas; 77% vastajatest sooviks jätkata tööd avalikus sektoris. Asutuse juhtide hulgas oli ärisektori tööst huvitatuid mõnevõrra rohkem (30%) kui ametnike hulgas keskmiselt. Küsitlusele vastanute avaliku teenistuse staaž erinevat tüüpi asutustes on näidatud joonisel 4.1.

¹⁰ Ankeedi küsimustele viidates on siin mainitud küsimuse number. Küsimuste täpsed sõnastused leiduvad käesoleva raporti lisast 3. Lisa 4 esitab tulemused ametiasutuse tüübi ja ametialase positsiooni järgi jaotatult.

Joonis 4.1. Erinevat tüüpi asutustes töötavate vastajate staaž avalikus teenistuses



Ühe peamise motiivina avalikus teenistuses töötamiseks nimetati rühmaintervjuudes erilisi omadusi, mida ametniku tööle omistati – töö olulisust, ulatust, mõjuvõimu ja vastutust. Rõhutati ka soovi midagi muuta, maailma paremuse suunas mõjutada. Motiveerivate teguritena nimetati ka kindlustunnet ja stabiilsust, millele lisandub aja jooksul võimalus süsteemis karjääri teha. Samas tõdeti, et kindel hierarhiline süsteem nagu näiteks Lääne stabiilsemas ühiskonnas Eestis puudub ja ainult ametialase edutamise lootuses keegi riigi teenistuses ei püsi. Ankeetküsitlusele vastanud paigutasid tööl oluliste tegurite hulka (K12) kõige sagedamini meeldivad töökaaslased, kelle olemasolu pidas “väga oluliseks” 60% vastajatest, võimaluse enesearendamiseks (58%), kindla töökoha (50%) ja vastutuleliku tööandja (38%).

Vertikaalse karjääri kõrval nimetati rühmaintervjuudes isegi olulisemana horisontaalset karjääri, millega ei pruugi kaasneda ametikoha kõrgendus, vaid mis pigem avaldub kogemusega omandatud professionaalsuse lisandumisega ja koos sellega suurema usalduse saavutamisega oma ametkonnas.

INT 8 (...) *Jääb üle ainult selles mõttes ainult horisontaalne karjäär. Et saada paremaks, tunda rohkem oma teemat, võibolla võtta juurde lisäülesandeid analüüsi poole pealt, aga karjäär ei olnud see mis peibutas. (...)*

Nenditi, et mingi osa teenistujaist tulebki riigitööle kogemusi hankima, et siis oleks lihtsam edasi minna. Personalivoolavust, mis sellega kaasneb, käsitleti aga selgelt negatiivse nähtusena, mille ohjeldamisega tasuks tegeleda.

Mitmetel juhtudel nimetati ametnikuna tööle asumise põhjusena võimalust leida rakendust õpitud erialal. Teisalt rõhutati sama eriala töö silmnähtavalt suuremat tulemuslikkust võrreldes erasektoriga, mis teeb sama töö tunduvalt huvitavamaks.

Ankeetküsitluses sama küsimust esitades tõusis vastustes selgelt esikohale riigiametniku töö turvalisus. Selgus, et vastajad hindasid kõige enam riigitöö juures kindlaid garantiisid, reegleid, töö rahulikkust. Erinevalt intervjueeritute mainisid ankeetküsitluse vastajatest riigitööle asumise motivaatoritena töö huvitavat ning mõjukat olemust vaid üksikud.

Palgatase on avalikus teenistuses samuti kasvanud, kuigi ei ole alati sama kõrge kui sarnase töö eest erasektoris makstav. Teisi eeliseid avalikus teenistuses töötamisel peeti aga intervjueeritute poolt piisavaks, et kompenseerida mõnevõrra madalamat tötötasu.

INT 2 (...) *Nüüdsel ajal need palganumbrid vähemalt mingitel ametikohtadel on võrreldavad nii era kui avalikus sektoris võtame avalikku teenistust laiemalt. Mingitel ametikohtadel me oleme siiski veel maas aga, sellegi poolest kompenseerib just see töö sisu ja just see, et saab midagi, hästi palju just tuuakse seda esile et saab midagi ära teha, millegi suure ja olulise eest vastutada. (...)*

Ankeetküsitluse vastajad seevastu nimetasid just väikest palka tööd häirivate tegurite hulgas konkurentsitult kõige sagedamini; 29% arvates häiris see "väga palju" ja 26% arvates "küllaltki palju" (K13).

4.2 Avaliku teenistuja roll

Rühmaintervjuudes palusime osalejatel nimetada mõned olulised märksõnad ja mõtted, mis neil seostuvad ametnikuks olemisega. Ametniku töö põhiväärtusi iseloomustasid nad ka teisi teemasid käsitledes (vt. lisa 1). Ametniku rolli puudutas mitme küsimusega ka ankeetküsitlus. Küsisime vastajatelt erinevate omaduste või kompetentside vajalikkust nende töös (K10) ning seda, kuivõrd oluliseks nad pidasid erinevate väärtuste järgimist avalikus teenistuses (K16). Rühmaintervjuudes jäid olulisimate ideaalse riigiteenistuja omadustena kõlama vastutustundlikkus, usaldusväärsus ja professionaalsus:

INT 1 (...) *Minul nagu kaks sõna kohe tulevad meelde, et üks on usaldusväärsus... ja see on meil kui organisatsiooni üks põhiväärtus ka sõnastatud. Alati ei pruugi nii olla, aga see ideaalis tähendaks sellist sõnapidamist ja professionaalsust ja... no need on peamised siis. Ja teine asi on*

pühendumine. Et kui ma näen, kui nagu innukalt ja suure vastutustundega nagu inimesed teevad või ajavad oma asja. (...)

Viimati esitatud ametniku omadusi tuleks eelkõige käsitleda ideaalidena, mida väärtustatakse ning mille poole võib-olla ka püüeldakse, mitte aga keskmise ametniku tavaliste omadustena.

Kuigi rühmaintervjuudes selgus, et mitmetes seisukohtades on avaliku teenistuse töötajate seisukohtades erinevusi, siis võib ometi vestluste taustal tajuda ühtse arusaama olemasolu, mida võiks nimetada *ametnikukutsumuse ideoloogiaks*. Arusaama ametnikukutsumusest on peetud kaasaegse avaliku teenistuse üheks keskseks koostisosaks; sellele juhtis tähelepanu juba Max Weber.¹¹ Nii ametniku rollist, funktsioonidest kui ka motivaatoritest rääkides rõhutati ametnikkonna erilisust ja kõrgemaid nõudmisi, mis sellele kehtivad ühiskonna muude osadega võrreldes. Ametnikukutsumuse ideoloogiale toetumine annab riigiteenistujatele ametiuhkuse ja ideaalid, mille poole püüelda ning võimaluse tunnetada iseenda ja oma töö tähtsust. Osaliselt võib selliselt kujundatud ametnikuroll olla loodud ühiskonna teistele liikmetele näitamiseks; see ei pruugi omada otsustavat tähtsust töises argipäevas, sh. eetiliste valikute tegemisel. Avalikud teenistujad tunnetavad vajadust muu ühiskonnaga võrreldes eriline olla ja seda ka näidata; käesolev uurimus ei saa vastata küsimusele, kas ja kuivõrd nad seda ka tegelikult olla suudavad.

4.2.1 “Ametnik” kui negatiivne ja positiivne ideaaltüüp¹²

Sõna “ametnik” ei kasuta avalikud teenistujad enamasti endi kohta ise. See mõiste tekitas rühmaintervjuudes osalejates elevust ning sageli asuti ametniku rolli käsitlema iroonilise kõrvalvaataja pilgu läbi. “Ametnikust” rääkimisel eristusid selgesti kaks omavahel vastanduvat viisi. Ühelt poolt toodi esile väidetavalt rahva seas levinud negatiivse varjundiga stereotüüp.

INT 4¹³ (...) *See on see, et pruuni ülirkonnaga ja lääpas kingaga võtab altkäemaksu. Me kõik ju teame, sa oled ametnik.(...)*

INT 9 (...) *ametnikud ainult joovad kohvi see on, üks vanainimene küsis, et mis te ikka seal teete, joote kohvi ja konjakit ja ajate juttu (...)*

Muuhulgas taoliste seoste tõttu oli “ametniku” nimetuse kasutamine ebatavaline väljapool avalikku teenistust. Enamik vastajatest uskus, et selle mõistega omistab meedia ning avalikkus üldisemalt neile peamiselt negatiivseteks peetavaid omadusi. Avaldati kahetsust taoliste kuvandite levimise pärast, mis avalike teenistujate eneste arvates tegelikkusele ei vasta. Stereotüüpide kirjeldamine läbi huumoriprisma lubas aga avalikel teenistujatel nendest distantseeruda.

¹¹ Maria Cavallin (2003), *I kungens och folkets tjänst. Synen på den svenska ämbetsmannen 1750-1780*. Göteborg: Göteborgs universitet: lk. 235

¹² Abstraktsioonid, milles tuuakse välja nende olulisimad iseloomujooned; vt. Max Weber (1949), *The Methodology of Social Sciences*. Ed. by E. Shils & H. Finch. Glencoe: Free Press: 90

¹³ Intervjuudele viitamiseks ja nende tsiteerimiseks on need nummerdatud; numbrid on juhuslikud ega märgi intervjuude tegemise järjekorda või ametiasutuse tüüpi.

Teisalt tuli esile ametnikukutsumuse ideoloogia keskmeks olev „ametnik-üliinimene“ – mis väljendas intervjuueeritute ametiuhkust suure vastutusega töö pärast. Samuti kerge huumoriga, kuid enam enesega samastades esitati ametnikku kui inimlikest nõrkustest kõrgemal seisvat inimitüüpi.

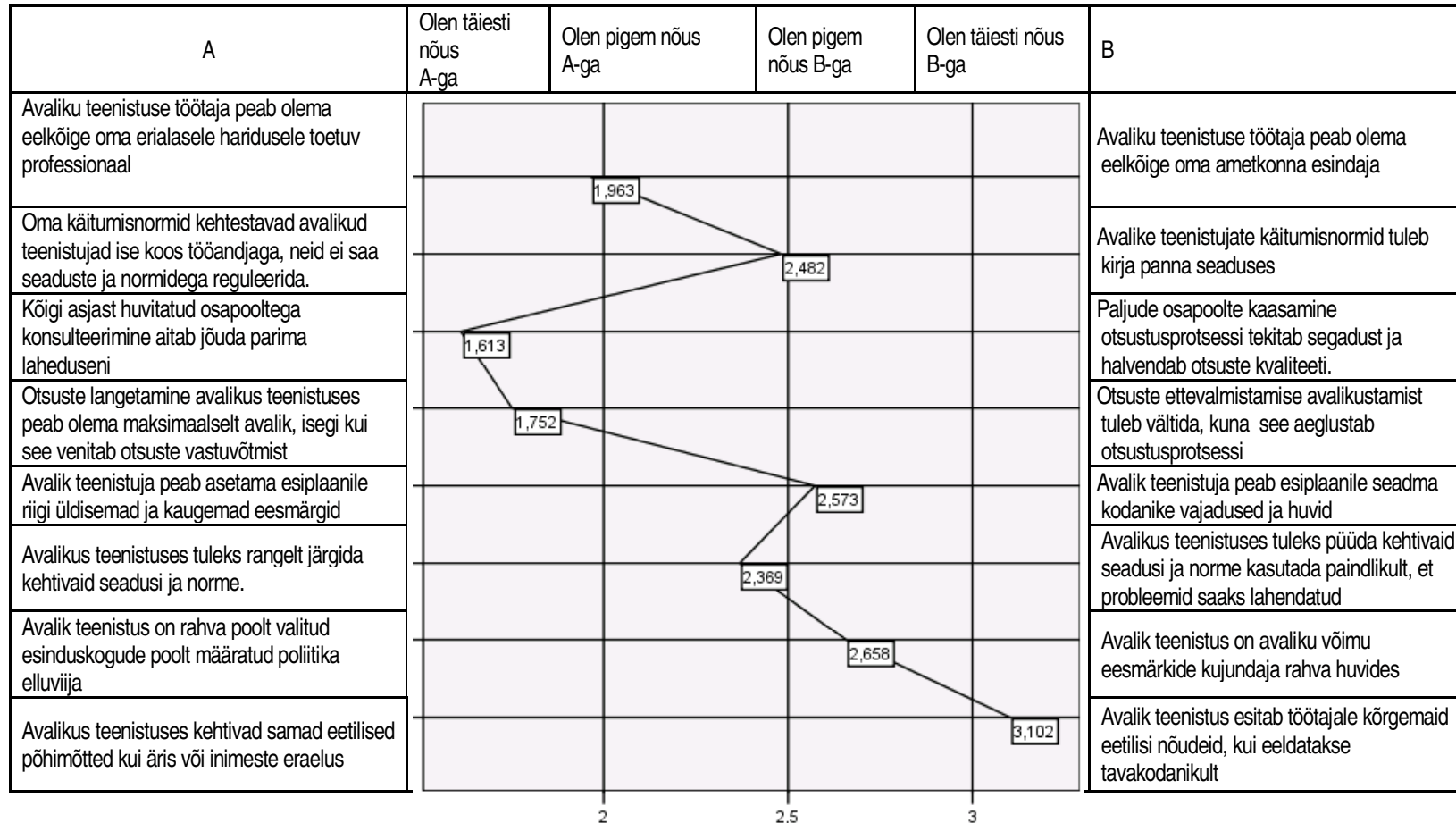
INT 1 (...) *idealitina ma tahaks öelda, et võibolla ametnik võiks mõnikord olla inimene suure tähega...(...)*

Kuivõrd ametnik on avalikkuse silme all, peaks ta olema teistele eeskujuks nii eetika kui professionaalsusega. Kõigi heaolu eest vastutamist, ja “rahva teenimist” käsitleti privileegina, mis on usaldatud parimatele.

Ankeetküsitlusele vastanud ametnikest 79% nõustusid “täiesti” või ”pigem” väitega, et *“avalik teenistus esitab töötajale kõrgemaid eetilisi nõudeid, kui eeldatakse tavakodanikult”* (K11; vt. joonist 4.2).

Selle väite pooldamine kasvas järjekindlalt koos vastaja avaliku teenistuse staažiga. Vastajad pidasid oma töös kõige rohkem vajalikeks omadusteks või kompetentsideks kohusetundlikkust (82% arvates see oli “väga” ja 17% arvates “küllaltki vajalik”), informeeritust oma valdkonnas (82% ja 16%) ning vastutusvõimet (80% ja 18%). Alles nende järel tulid sellised omadused nagu riigikeele korrektne valdamine, suhtlemisoskus, koostööoskus ja seaduste tundmine (K10, vt. joonist 4.3).

Ametnikukutsumuse ideoloogia väljendub muuhulgas selles, kuidas avalikku teenistust eristatakse muudest valdkondadest. Enese määratlemine avaliku teenistujana toimus peamiselt erasektorile vastandumise kaudu, rõhutades sealjuures erinevatel viisidel riigitöö eeliseid ja väärtust (vt. peatükki 4.3.4 allpool).

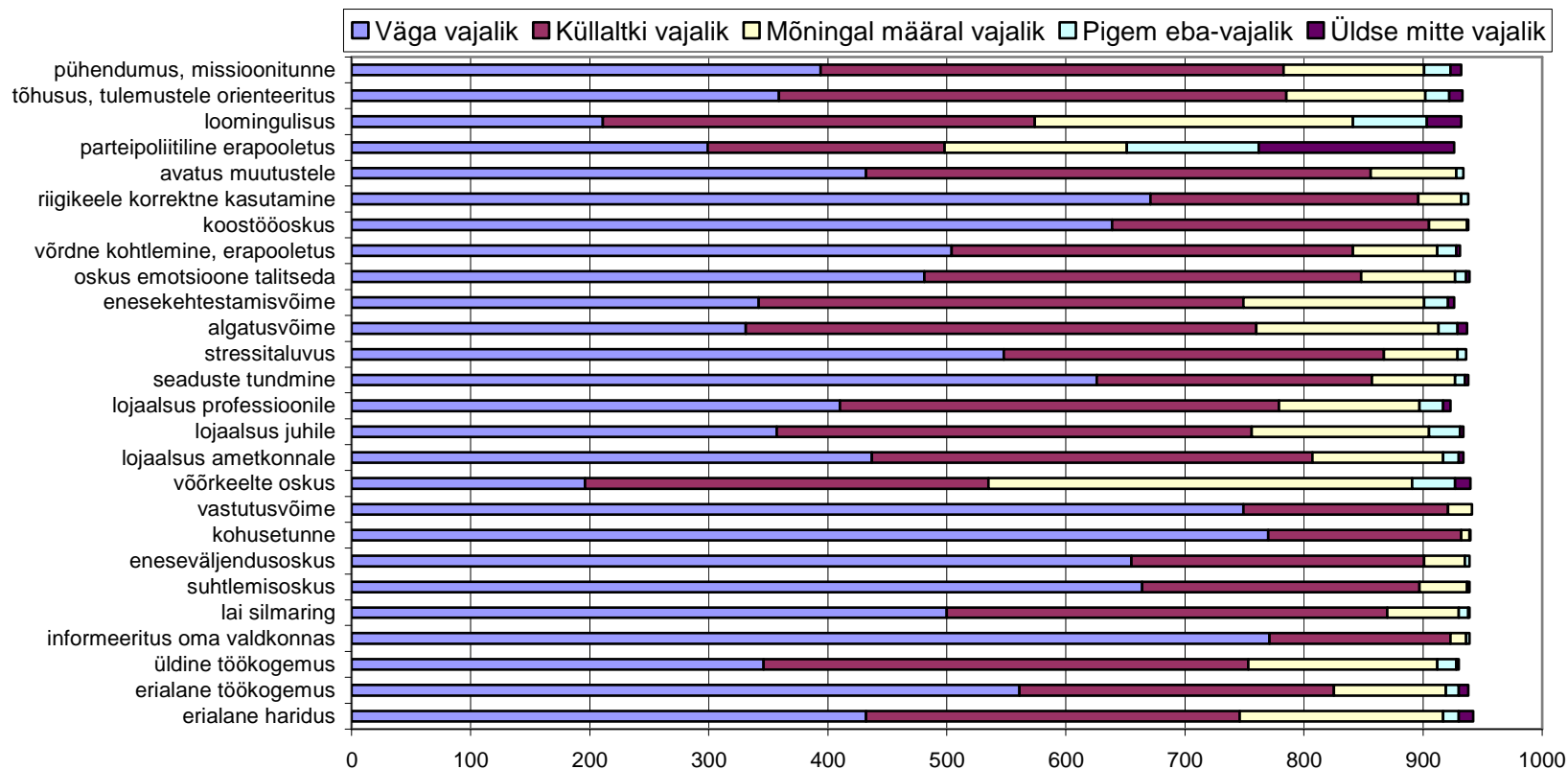


Keskmine N = 960

Joonis 4.2. Vastajate valikud vastanduvate seisukohtade vahel

Joonis 4.3. Vajalike kompetentside olulisuse hindamine

Millised järgnevatest omadustest on Teile Teie töös vajalikud (n=960)



4.2.2 Avalik teenistuja kui spetsialist

Enamik rühmaintervjuudes osalejatest väitis, et eelistavad end tutvustada pigem oma töö või eriala spetsiifikale vastava ametinimetusega (nt. *personalijuht*, *suhtekorraldaja* või *keeleinimene*). Alternatiivina “ametnikule” pakuti ka meelepärasemaid sünonüüme nagu riigiteenistuja või riigi teenija.

Kahtlemata on “ametniku” mõiste laia tähendusega ja paljusid erinevaid avalikke teenistujaid hõlmav. Seetõttu peetakse oma valdkonna spetsiifika väljatoomiseks igati loomulikuks selle mõiste täiendamist. Samas on teisigi laiema tähendusega mõisteid, mille alla end meeleldi liigitatakse. Leiti isegi, et lihtsalt ametniku nimetamine enda elukutsena võib tekitada mulje, nagu tahaks kõneleja vastutusest kõrvale hoida ja midagi oma tegevuse juures varjata.

INT 6 (...) *Mul on ametikoht juba selline, ma saan öelda, et ma olen jurist ja ma ei peagi midagi selgitama (...)*

Paljudel juhtudel oli inimese professionaalne tegevus seotud sama valdkonnaga juba enne avalikku teenistusse astumist ning enese identifitseerimine selle kaudu oli muutunud pika aja jooksul loomulikuks. Ühe tugevalt esile kerkiva vastuoluna nimetati intervjuude käigus erinevust teenistuja kui spetsialisti ning teenistuja kui ametkonna esindaja positsioonide vahel. Parimad professionaalsed lahendused ja seisukohad ei pruugi alati olla saavutatavad; mõningatel juhtudel tuleb ekspertarvamus ohvriks tuua ametkonna huvidele.

INT 5 (...) *Juristina kujundas in õigusaktide alusel oma seisukoha. Selle kandsin ette valitutele. Ja nemad ütlevad, et mind see ei huvita, meid see ei huvita, meie teeme teistmoodi ja siis tuleb hakata leidma neid auke ja muid lahendamiseteid. Vot siin tekib niisugune konflikt iseendaga, mina kui spetsialist ja mina kui ametnik. (...)*

Ankeetküsitlusele vastanud ametnikest 75% nõustusid “täiesti” või ”pigem” väitega, et “avaliku teenistuse töötaja peab olema eelkõige oma erialasele haridusele toetuv professionaal” (K11; vt. joonist 4.2).

Ametnikuks nõustusid end rühmaintervjuudes nimetama rohkem nende avaliku teenistuse asutuste töötajad, kus ei tegeleta vähimalgi määral seaduseelnõude ja poliitikate ettevalmistamisega. Sellistel juhtudel seda koguni toonitatakse, et ei häbeneta nimetamast end ametnikeks. Vahel on see suhtlemisel kodanike-klientidega koguni hea abinõu pädevusvaldkondade või võimupiiride täpsustamisel: “tõlikale kliendile” saab tema nõudmiste mittetäitmist põhjendada sellega, et ametnik tohib tegutseda ainult reeglitega täpselt paika pandud raamide sees.

4.2.3 Avalik olemine ja vastutus

Ametnikuks olemise ideoloogia tuummõtetenä jäid selgelt kõlama *vastutus* ja *avalik olemine*. Need omadused toodi välja kõigis intervjuudes. *Vastutustunnet* peeti ametniku töö juures üheks olulisemaks omaduseks, kuivõrd, nagu eelpool mainitud, on tema

tegevuse ja otsuste mõju on ulatuslik ning pikaajaline. Idealiseeritult peaks riigi teenistuja peamiseks omaduseks olema tahe ja valmisolek tavalisest palju suuremaks vastutuseks.

INT 1 (...) *Kui me räägime sellest, et me oleme rahva ja riigi ja kodanike teenistuses, et see justkui nagu eeldab midagi enamat. ...(...) .et ongi nagu suurem tahe võtta vastutust suurte asjade eest. (...)*

Vastutuse tunnetamine tingib töö korraldamise eriliste reeglite järgi, näiteks nõuab see suurt süvenemist, või oma valdkonna professionaalsete teadmiste rakendamist ning nende pidevat täiendamist. Lisaks eeldab vastutamine pidevat informatsiooni kogumist ning selles orienteerumist.

Avalik olemise all mõisteti eelkõige kõigile nähtaval olemist. Avalikuks olemise juurde kuulub samuti vastutustunne esindada pidevalt oma asutust ja selle läbi ka riiki.

INT 6 (...) *Ükskõik oled sa poes või oled sa tänaval väikeses kohas inimesed tunnevad ja see ongi nüüd nõndaviisi, et selle järgi kuidas sa käitud, ka vabal ajal, selle järgi hinnatakse ka no ütleme minu meelest kasvõi maavalitsuse imidžit (...)*

Teataval määral piiranguna tajuti isikliku arvamuse väljendamise võimaluste kahanemist – ametniku sõnu kiputakse alati tõlgendama kui ametlikku seisukohtaja ja nii tuleb igas situatsioonis oma sõnu kontrollida. Isiklik arvamus, kui see peaks erinema ametkondlikust, jääb tahaplaanile. Ametkonna esindaja on igal juhul sunnitud kaitsma kollektiivseid otsuseid ja seisukohti. Nii avalik olemine (selle ametliku rolli tahu kohta kasutati ühes intervjuus tabavat väljendit *avalik keha*), kui vastutuse kandmine tähendavad intervjuueeritavate arvates seda, et avalikuks teenistujaks olemisega tuleb arvestada ka vabal ajal, mis tähendab pidevalt säilitatavat viisakust ja avatust suhtlemisel kodanikega.

4.2.4 Lojaalsus

Lojaalsus on omadus, mida intervjuudes seostati spontaanselt ametniku rolli ja ülesannetega. Samas ei olnud see aga ankeetküsitluses nende väärtuste hulgas, mida “väga oluliseks” peeti (K16) – küsimuses nimetatud 14 väärtuse hulgas oli see alles seitsmendal kohal (59%), ja “väga oluliseks” peeti lojaalsusest rohkem selliseid väärtusi nagu ausus (87%), kompetentsus (84%), seaduslikkus (82%), kohusetundlikkus (74%), viisakus ja abivalmidus kodanike suhtes (73%) ning õigluse ja võrdsuse printsiibi järgimine (62%). Rühmaintervjuudes osalejate käsitluses sisaldas lojaalsus alati teatavat eneseületamist või -eitamist, mis seisnes oma arvamuse ja eelistuste tähtsamatele eesmärkidele allutamises. Lojaalsuses nähti üht ametniku kui erilise elukutse tunnusjoont, mis kajastub kogu hoiakus ja olekus, alates juba riietusest, millega ametnik kujundab muljet oma asutusest ja kaudsemalt riigist üldse:

INT 1 (...) *Kui ma olen lojaalne, ma mõtlen absoluutselt kõige peale, ma mõtlen ka selle peale, kuidas ma hommikul tööle tulen /.../. Sest ma võin kohata päeva jooksul mingite teiste ametnikega teisest /ametiasutusest/, teistest riikidest. /.../*

Aga lojaalsus sellele lisaks tähendab muidugi eelkõige seda, et see poliitika mida riigis kavatsetakse rakendada võib meile tunduda /.../ liiga karm või kellelegi liiga tegev. /.../ Samas on ametnike asi omakorda toeks olla tipp-poliitikutele poliitika kujundamisel või ellu viimisel. (...)

Kõige sagedamini nimetatigi intervjuudes lojaalsuse määrgina seda, et ametnik hoidub oma isiklikku seisukohta väljendamisest siis, kui ametiasutuses või poliitikas juba langetatud otsus sellega ei ühti. Taoline viis lojaalsust defineerida toob ilmsiks ka rühmintervjuudes ühe kõige sagedamini märgitud probleemi, mis ametniku elukutsega kaasnevat: vajaduse mõnikord täide viia ja avalikult kaitsta otsuseid, mis on vastuolus tema seisukohtadega eksperti või kodanikuna. Kui ankeetküsitluses (K18) paluti vastajatel esitada oma tõenäoline tegutsemise viis taolise konflikti korral; siis valdav enamus (78%) eelistas vastust “väljendada oma eriarvamust, kuid täita edasi oma ülesandeid”.

Lojaalsus poliitiliste otsuste suhtes võib ametnikele niisiis tunduda vastuolulisena. Seevastu aga lojaalsust oma ametkonnale või avalikule teenistusele üldisemalt – n-ö. tsunftiaua kaitsmist – peeti mitte vastuoluliseks, vaid enesestmõistetavaks. Eriti suureks lojaalsuse rikkumiseks peetigi rühmintervjuudes nimelt seda, kui ametnik ajakirjanduses arvustab kaasametnike tööd. Äsja mainitud küsimuse vastusealternatiivid ankeetküsitluses “väljendada avalikku protesti (ajakirjanduses) oma nime all” ja “lekitada informatsioon otsuse kohta ajakirjandusse” leidsid vastajates äärmiselt vähe poolehoidu (vastavalt 1% ja 0%). Ainult tippjuhid pidasid avaliku protesti avaldamist veidi rohkem võimalikuks (4%), muude vastajarühmade vahel statistiliselt olulisi erinevusi ei ilmnenud.

4.2.5 Võimalikud erinevused ametniku rolli tõlgendustes

Oma rolli tõlgendamisel esines ka mõningaid erimeelsusi. Ühelt poolt rõhutati ametnike rolli *rahva ja ühiskonna* huvide teenijana, teisalt aga leiti, et töötatakse esmajoones ikkagi *riigi* arendamise ning säilimise hüvanguks.

INT 8 (...) *Noh, me seletame küll, aga ma ei teagi kas seda ongi võimalik üldse kunagi nagu lõplikult päris selgeks teha, et inimesed sellest aru saaksid, et ametnikkond, see ongi riik oma igapäevatoimingutega. (...)*

Küsitlusankeedis paluti vastajatel teha valik vastandlike väidete paaride vahel (K11; vt. joonist 4.2). Väidete “*avalik teenistuja peab asetama esiplaanile riigi üldisemad ja kaugemad eesmärgid*” ja “*avalik teenistuja peab esiplaanile seadma kodanike vajadused ja huvid*” toetus jagunes peaaegu pooleks (“täiesti” või “pigem” nõustus kahe väitega vastavalt 48% ja 52%). Riigi eesmäärke rõhutasid teistest mõnevõrra rohkem ministriumide töötajad (67%), samas kui kohalike omavalitsuste töötajad pidasid teistest sagedamini olulisteks eelkõige kodanike vajadusi ja huve (74%).

Teatav vastuolu tekkis ka ametnike rolli ning poliitikategemise vahelise suhte käsitlemisel (vt. ka peatükki 4.3.2 allpool). Seda puudutava kahe väite võrdlemisel jagunesid seisukohad jällegi peaaegu pooleks. Väidet “*avalik teenistus on rahva poolt*

valitud esinduskogude poolt määratud poliitika elluviija” toetas ”täiesti” või ”pigem” 43% vastajatest, ja sellele vastandatud väidet “*avalik teenistus on avaliku võimu eesmärkide kujundaja rahva huvides*” 56%. Täheldatav oli asutuste tippjuhtide teistest mõnevõrra suurem toetus esimesele väitele (57%).

Erinevad arvamused ilmnisid ka intervjuurühmade sees. Avalikud teenistujad ise neid suhtumiste erinevusi vastuolulisteks ei pidanud ning edasi arutledes leiti, et avaliku teenistuse jaoks on olulised nii riik kui kodanik, nii poliitikute tahte elluviimine kui oma valdkonna iseseisev kujundamine.

4.3. Ametniku ja avaliku teenistuse suhe muu ühiskonnaga

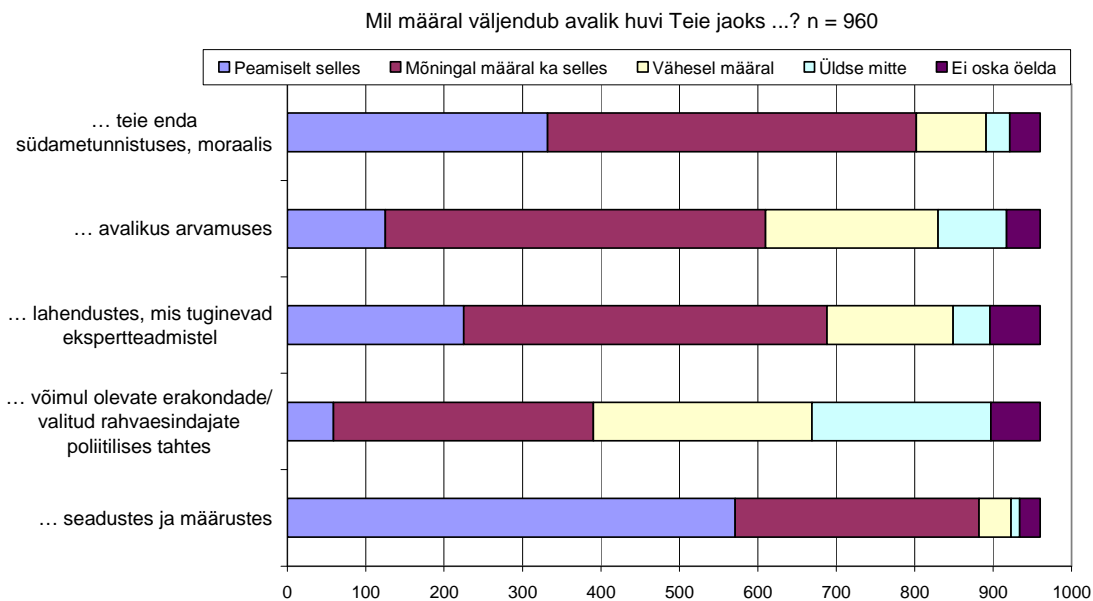
Intervjuudes osalenud ametnikud on teadlikud sellest, et nende tegevus asub paljude, mõnikord ka üksteisega vastuolus olevate ootuste ja lojaalsusenõuete ristumiskohas. Ametniku jaoks peetigi üheks kõige problemaatilisemaks olukorraks seda, kus ta peab kaitsma ja täide viima otsusi, mille kvaliteedis ta ei ole veendunud. Poliitiline otsus võis vastuollu minna ametniku kui eksperdi arusaamade või ootustega, mida tema arvates eelistasid tavakodanikud, olulised huvigrupid või kogu riigi ja ühiskonna hüvanguks määratletud “avalik huvi”. Suutlikkus toime tulla taoliste vastuoludega nõuab ametnikult eneseületamist, mis erasektoris töötades ei ole samal määral vajalik. Taolisi probleeme aga ei käsitletud enamasti eetiliste probleemidena, vaid pigem töö iseloomust ja ühiskonna üldisemast olukorrast tuleneva määratlematuse ilmingutena.

4.3.1 Avalik huvi

Vastavalt *avaliku teenistuse eetikakoodeksile* (punkt 4) tohib avalikku võimu kasutada ainult avalikes huvides. Tegemist on väga üldise ja abstraktse mõistega, mille täpsem defineerimine ja praktikasse kohandamine suunab aga siiski reaalselt ametniku otsuseid. Küsitlusanneedis oli eraldi küsimus (K17; vt. joonist 4.4) selle kohta, millistes vormides avalik huvi vastajate arvates väljendub. Vastajad pidid 4-pallilisel astmikul hindama seda, kuivõrd avalik huvi nende jaoks väljendub seadustes ja määrustes; võimul olevate erakondade/valitud rahvaesindajate poliitilises tahtes; lahendustes, mis tuginevad ekspertteadmistele; avalikus arvamuses; või vastaja enda südametunnistuses ja moraalis.

Nendest alternatiividest said suurima poolehoidu osaliseks arvamused, et avalik huvi väljendub seadustes ja määrustes (92% vastajate arvates väljendub avalik huvi nendes “peamiselt” või “mõningal määral”) ning vastaja enda südametunnistuses ja moraalis (84%). Mõlema väite toetamine oli selges seoses vastaja senise avalikus teenistuses töötamise staažiga selliselt, et toetus kasvas koos staažiga ning oli suurim rohkem kui 15-aastase staažiga ametnike hulgas.

Joonis 4.4. Vastajate nägemus avalikust huvist



Rühmaintervjuaudes osutus avaliku huvi üle arutamine keeruliseks – nagu võiski oodata. Esinesid katsed anda mõistele omamoodi metafüüsulist sisu riigi või ühiskonna hüvanguna (INT 3 4 8) või ka “tavainimese” huvina (INT 2 7 9), mille täpsemaks määratlemiseks vajati siiski ka konkreetsemaid pidepunkte. Taolised pidepunktid võisid ühelt poolt olla antud väljastpoolt, kas seaduste või poliitiliste otsuste näol, ja nende käsitlemine avaliku huvina lähtus täidesaatva võimu üldisest rollist riigivalitsemisel. Selliselt mõistetav avalik huvi võrdub põhimõtteliselt Riigikogu 101 liikme enamuse otsusega (INT 4). Teisalt olid aga avaliku huvi kriteeriumid leitavad ametniku enda poolt, kas ühiskonna ootuste õige tabamise või valdkonnaspetsiifiliste ekspertteadmiste abil.

Esimest, avalikku huvi seaduste ja poliitiliste otsustega seostavat vaadet esitati ministeriumides ja kesketes ametiasutustes, mitte aga kohaliku või maavalitsuse tasandil. Ka küsitluses oli väiteid, et avalik huvi väljendub võimalolijate poliitilises tahtes, suurim toetus nimelt ministeriumide töötajate hulgas (vastuse “peamiselt” või “mõningal määral” andsid 53% ministeriumide töötajatest, kõigist vastajatest aga ainult 40%). Samas võis ka selle vaatega kaasas käia teatav irooniline distantseerumine:

INT 3 (...) *Mina mõtlen seda, et kui me räägime avalikest huvidest, see jutt tuleb alati poliitikute suust /.../. /Aga kui vaadata/, kui palju parteidesse kuulub ja palju seal rahvast kokku on, siis tuleb välja, et neid on käputäis tegelikult, ja väga tobe on sellisel juhul rääkida avalikest huvidest. (...)*

Ühelt poolt on seadused ja poliitilised otsused siiski liiga üldised, et anda täpseid juhiseid kõigi konkreetsete tegevuste jaoks; teiselt poolt peeti seadusi ja poliitilisi tegevuskavu kohati vastuolulisteks:

INT 7 (...) *Tegelikult tehakse ülevalt poolt ja seadusandjate ja rahvaasemike poolt palju lollusi – näiteks võetakse vastu seadus /konkreetsete tähtaegadega/, aga Vabariigi Valitsus, kes peab sätestama vastava korra, teeb seda siis kui tähtajad on ammu möödas. Siis tagantjärele täpsustatakse ja antakse täiesti uusi sätteid, ja me peame siis vaatama, kuidas see kõik tegelikkusega kokku läheb. (...)*

Seaduste ja poliitiliste otsuste ettevalmistamisega tegelevad ametkonnad nägid võimalusi otsustusprotsessi selliselt mõjutada, et ebapädevaid otsuseid saaks vältida. Avalikku huvi võidi isegi vastandada lühiajalise ja kildkondliku poliitilise huviga (INT 3 8). Teistes asutustes töötavate ametnike jaoks võis ajuti näida, nagu nad peaksid tegelema “populistlike otsuste” või “riigi lolluste” tasandamisega.

Nägemus ametiasutuse ja ka üksiku ametniku iseseisvast vastutusest avaliku huvi määratlemisel oli siiski valdav ja esitati peaaegu kõigis intervjuudes (INT 1 2 3 4 6 7 8). Avaliku huvi määratlemine eeldas ühelt poolt oma valdkonna väga head tundmist, teiselt poolt aga laia silmaringi ja ühiskonnas valitsevate ootuste täpset tunnetamist. Kõige levinum oli arusaam avalikust huvist kui kompromissist, tasakaalupunkti erinevate era- ja grupihuvide vahel: “hundid söönd, lambad terved”; “kui teisel läheb ka kehvasti, see lohutab”. Sellise tasakaalupunkti leidmises nähtigi ametniku ülesannet; õnnestumiseks oli vajalik huvigruppide kaasamine ja kuulamine, aga ka oma silmaringi teadlik avardamine:

INT 2 (...) *See ei ole õige ametnik, kes istub suletud ruumis ja ei tea maailmast mitte midagi. Sa pead rohkemaga kursis olema, see on silmaring, sul on nõuandjad, inimesed keda sa kuuled; see on arvamus, ajakirjandus mida jälgid, see on inimesed trollibussis, naabrid, kes iganes. (...)*

Põhimõtteliselt teistsugune oli arusaam, mille kohaselt kas ametnik ise või tema ametkond omab tegevusvaldkonna kohta sellist teavet ja ekspertiisi, mis võimaldab avaliku huvi määratleda sõltumatult eraisikute või huvigruppide ootustest. Ankeetküsitlusele vastates toonitasid ekspertteadmiste olulisust teistest rohkem ametiasutuste tippjuhid; “peamiselt” või “mõningal määral” väljendus nendes avalik huvi 83% tippjuhtide arvates; samamoodi aga arvas kõigist vastajatest 71% (K17; vt. joonist 4.4).

4.3.2 Poliitika

Kõigis rühmaintervjuudes tõstati arutlusteemade hulka avaliku teenistuse ja poliitika vaheline suhe. Ametnikud leidsid, et nad pidid üldsuse ja avalikkuse ees kannatama ka poliitika ning poliitikute halva maine tõttu. Ka ankeetküsitlus sisaldas poliitika ja avaliku teenistuse suhet puudutavaid küsimusi. Vastajatest 38% leidis, et sõltuvus poliitikast häirib neid nende töös “väga” või “küllalt palju” (K13); teistest rohkem valisid selliseid vastuseid kohalike omavalitsuste (54%) ja maavalitsuste (49%) töötajad. Riigitöö

häärivate asjaoludena valiti rohkem ainult kolme muud: väikest palka (55%), pidevat ajasurvet (43%) ning suurt bürokraatiat ja formaalsete kohustuste hulka (41%). Eesti avaliku teenistuse politiseeritust hinnati keskmiselt hindega 4.03 skaalal, kus "1" tähistas liigset politiseeritust ja "10" sõltumatust poliitikast (K20). Politiseeritust pidasid jällegi suuremaks kohalike omavalitsuste (keskmine hinne 3.16) ja maavalitsuste (3.53) töötajad. Kõige vähem poliitikast sõltuvaks pidasid avalikku teenistust ministriumide töötajad (4.61). Rühmadevahelised erinevused paistavad niisiis olevat seotud sellega, kuivõrd lähedal või kaugel esindatud ametiasutus on poliitilistest otsustamisprotsessidest. Samasugune erinevus on näha ka intervjuurühmade võrdlemisel.

Intervjuudes tajuti tõsiselt häiriva asjaoluna seda, et avalikkus ei erista ametnike tööd poliitilisest tegevusest ning sageli kirjutatakse poliitikute möödalaskmised ametnikkonna arvele.

INT 6 (...) *VI: Kindlasti aetakse segi poliitikaga. Et kui nt kuskil külas, vanaema-vanaisa juures, räägin, et ma töötan (ministeeriumis), siis küsitakse su käest, et noh kuidas te seal Savisaarega?*

V2: Kuidas teil seal Toompeal läheb?(...)

Eranditult igas rühmaintervjuus leiti, et poliitikas langetatakse mõnikord selliseid otsuseid, mis oma läbimõtle matuse tõttu tekitavad ametnikele lisatööd ja lisaraskusi. Nagu mainiti eelpool alapeatükis 4.3.1, viidati osas asutustes võimalusele ametnike arvates ebapädevaid otsuseid ära hoida, samas kui teistele asutustele paistis üle jäävat ainult nende vaevaline ühendamine tegelikkusega. Poliitiliste otsuste väidetava läbimõtle matuse põhjustest nimetati kõige sagedamini ebastabiilsust, mis tulenes valimistest ning nendega kaasnevast vabariigi ja linna- või vallavalitsuste perioodilisest vahetumisest. Samal põhjusel peeti poliitikuid ametnikest vähem võimelisteks vastutama oma otsuste tagajärgede eest. Kolmes asustuses, millel endal ei olnud otsest ligipääsu poliitika kujundamisele, mainiti juhuseid, kus poliitikud olid avalikult esitanud nende tööd otsuste täitmisel halvas valguses.

Me ei küsinud seda, kas rühmaintervjuudes osalejad kuulusid ka ise mõne poliitilise erakonna liikmete hulka. Võisime aga tähele panna, et kõikides rühmades, välja arvatud ministriumides, võeti jutuks Eestis valitsevaks peetav tendents täita parteissekuuluvuse alusel selliseidki ametikohti, mis oma ülesannete poolest poliitilised ei ole. Seda peeti avaliku teenistuse tööd segavaks vähemalt seetõttu, et see lisas töötajate vahetumist, muutis ametniku tööalase tuleviku ebakindlamaks ja seadis ohtu töö professionaalsuse. Küsitluses leidis koguni 63% vastajatest, et erakonda kuulumine on ametniku jaoks keelatud või pigem mitte sobiv, ning 67% arvas sama valimiskampanias aktiivselt osalemise kohta (K24). Ministriumite töötajate arvamused ei olnud siin teistest sallivamad.

4.3.3 Kodanikud

Kõikides rühmaintervjuudes oli üheks teemaks inimesed, kes pöörduvad ametiasutuste poole küsimuste ja kaebustega. Selle teema raames räägiti enamasti klientide ebapädevusest ja halvast informeeritusest; seda väljendati mõnikord heatahtlikus ja kaastundlikult kahetsevas toonis, mõnikord aga toodi näiteid klientidest kui psüühiliselt tasakaalututest, patoloogilistest kaebajatest ja sõimajatest:

INT 8 (...) *Ilmselt see tuleneb sellest, et inimesed ei ole ikkagi veel harjunud elama demokraatlikus ühiskonnas, kus suuresti pead hakkama saama iseendaga. Siis otsitakse süüdlasi ja põhjuseid kuskilt mujalt kui iseendast /.../. Meil on küll kurvastuseks ametnikkond selleks saanud, kelle peale siis välja valatakse see oma kehv elu või mitte hakkama saamine. (...)*

INT 9 (...) *On kontingent inimesi, kes on kaebajad. Nad kaebavad kõikide ja kõige peale, see on nende amet. (...)*

Samas kuulub intervjuudes mainitud muude eneseületamiste hulka seegi, et ametnikud vastavad korrekselt ja ärritumata ka pahatahtlikele või lihtsalt ebapädevalt esitatud küsimustele. Nagu eelnevalt mainiti, kuulus viisakus ja abivalmidus kodanike suhtes nende väärtuste hulka, mida ka ankeetküsitlusele vastates kõrgelt hinnati (K16). Rühmaintervjuudes rääkisid ametnikud paternalistlikult kaitsvas sõnastuses erilisest vastutusest, mis kaasneb kodanike teenindamisega:

INT 1 (...) *Kui kodanik võtab ühendust /keskse ametiasutusega/, kodanik kuskilt maalt, tal on vaja probleem lahendada. Ta võtab südametunniselt ja mõtleb: ma helistan /ametiasutusse/ ja – ma kujutan ette – paneb hommikul puhtad riided ka selga, käsi väriseb kui ta telefoni võtab ja helistab. Sõna otsese mõttes /keskne ametiasutus/ on tema jaoks midagi enneolematut ja tema jalg ei astu sinna kunagi. /.../ Tegelikult peaks minu meelest just noortele ametnikele selgeks tegema, et see on väga vastutusrikas positsioon. (...)*

Huvitav on samas, et vähemalt ühes ametiasutuses peeti ametniku lojaalsuse oluliseks väljenduseks seda, et kliente ei pühendata ametkondliku praktika üksikasjadesse: kui nendele “üksikuid nüansse” seletatakse, võivad “liiga targaks” saada ka sellised kliendid, kelle “eesmärgid ei ole siirad”. Kuigi ametnikud toovad esile tavakodaniku ebapädevust ja vähest informeeritust, ei järeldu sellest tingimata, et nad sooviksid selle olukorra – ja samas informatsiooni ebasümmeetrilisele jagunemisele põhineva võimuvahekorra – muutmist.

Teistsugune kontakt kodanikega tekib siis, kui avaliku huvi väljaselgitamise eesmärgil konsulteeritakse erinevate huvirühmadega. Leiti küll, et kolmas sektor on Eestis “kaootiline” ning et avalik huvi on midagi muud kui “kahe tädi arvamus”; samas tunnustati vajadust ametniku silmaringi avardada, ning esitati näiteid positiivsest kogemusest huvigruppide ja mittetulundusühenduste kuulamisel. Neid oli siiski vähe. Vähemalt teadvustatud hoiakute tasandil tundub ametnikkonnal olevat valmidus huvigruppe kaasata: ainult 8% ankeetküsitlusele vastajatest oli “pigem” või “täiesti nõus”

väitega, et “*paljude osapoolte kaasamine otsustusprotsessi tekitab segadust ja halvendab otsuste kvaliteeti*”, samas kui vastupidist väidet “*kõigi asjast huvitatud osapooltega konsulteerimine aitab jõuda parima laheduseni*” toetas 91% (K11; vt. joonist 4.2). Sellele vaatamata puudus 56% vastajatelt koostöökogemus kodanikeühendustega, ja ainult 16% jaoks see oli “*tavapärane ja pidev*” (K28). Maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajatel oli koostöökogemusi rohkem kui teistel (vastavalt 31% ja 24%).

4.3.4 Ärisektor

Avaliku teenistuse eripära iseloomustamiseks esitati kõikides intervjuudes võrdlusi (tulundusliku) erasektoriga. Kahe sektori vahel nähtud peamised erinevused puudutasid ennekõike tegevusala ja vastutuse ulatust. Seal, kus erasektori töötaja võis silmas pidada ainult oma ettevõtte hüvanguid, pidi avalik teenistuja arvestama kõigi lühiajaliste ja pikaajaliste, otseste ja kaudsete tagajärgedega, mis tema tegevusest võisid tuleneda. Seetõttu leiti, et otsuste langetamine on vältimatult aeglasem kui erasektoris; võidi arvata isegi, et...

INT 9 (...) *Tihti elu näitab ka seda, et parem on jätta asi tegemata kui teha valesti. Tegemata jätmist saab hästi parandada aga valesti tegemist parandada on väga raske. (...)*

Teist peamist erinevust nähti aga tegevuse reguleerituses. Järgmine väide esitati umbes ühesuguses sõnastuses kogunisti kolmes erinevas intervjuus (INT 2, 4, 7): “*Avalikus teenistuses on lubatud see, mis on kirja pandud. Erasektoris on lubatud see, mis ei ole keelatud*”. Eelpool mainitud otsustamise aeglus võis ka sellest arusaamast tuleneda:

INT 6 (...) *Eraettevõttes /.../ on otsustustase madalamal, võib madalamal astmel inimene võtta teatud ulatuses otsuseid vastu. Riigiasutuses vähemalt tundub tihti, et oma naha hoidmise eesmärgil on kasulikum /otsust/ kõrgemas ringis kooskõlastada. Võib-olla seda isegi alati ei nõuta, aga see /tava/ on lihtsalt tugevalt juurdunud siia ametkonna sisse. (...)*

Üllatavaks võis pidada seda, et eraettevõtetele kui huvigruppidele, klientidele ja koostööpartneritele viidati intervjuude diskussioonides üliharva. Seevastu ankeetküsitlusele vastanutest omas 23% “*tavapärase ja pideva*” koostöö kogemust ärisektoriga; jällegi oli selliseid kogemusi maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste töötajatel teistest rohkem (jälle vastavalt 31% ja 24%) (K27).

Kuigi kahes sektoris tehtavat tööd ja ka töötajate jaoks vajalikke iseloomuomadusi peeti erinevateks, märgiti ministriumite ja keskvalitsuse tasandil siiski töötajate üsna suurt liikumist nende vahel; selle tähelepaneku paikapidavust osades ametkondades näib kinnitavat erinevates rühmades osalenud ametnike avaliku teenistuse tööstaaži võrdlus. Ka esitati avaliku teenistuse ühe motiveeriva küljena võimalust oma professionaalseid oskusi arendada ja uusi kontakte luua, mis võisid olla kasulikud hilisemal erasektoris siirdumisel. Maavalitsuse, kohalike omavalitsuste või ametite tasandil ei tõstatunud see teema intervjuudes esile.

4.3.5 Meedia

Kõige probleemsemaks valdkonnaks ametnike töös üldse peeti suhteid meediaga. Kuigi selle teema eraldi arutamist ei olnud meie intervjuukavas ette nähtud, võeti see spontaanselt jutuks igas intervjuurühmas; ning iga kord leidis see elavat käsitlemist. Üheksast rühmaintervjuust kaheksas räägiti meedia väidetavalt ebapädevast ja ühekülgselt viisist käsitleda avaliku teenistusega seonduvat. Arvati, et üldsus suhtub ametnikesse negatiivselt ning meedial nähti olevat selles palju süüd:

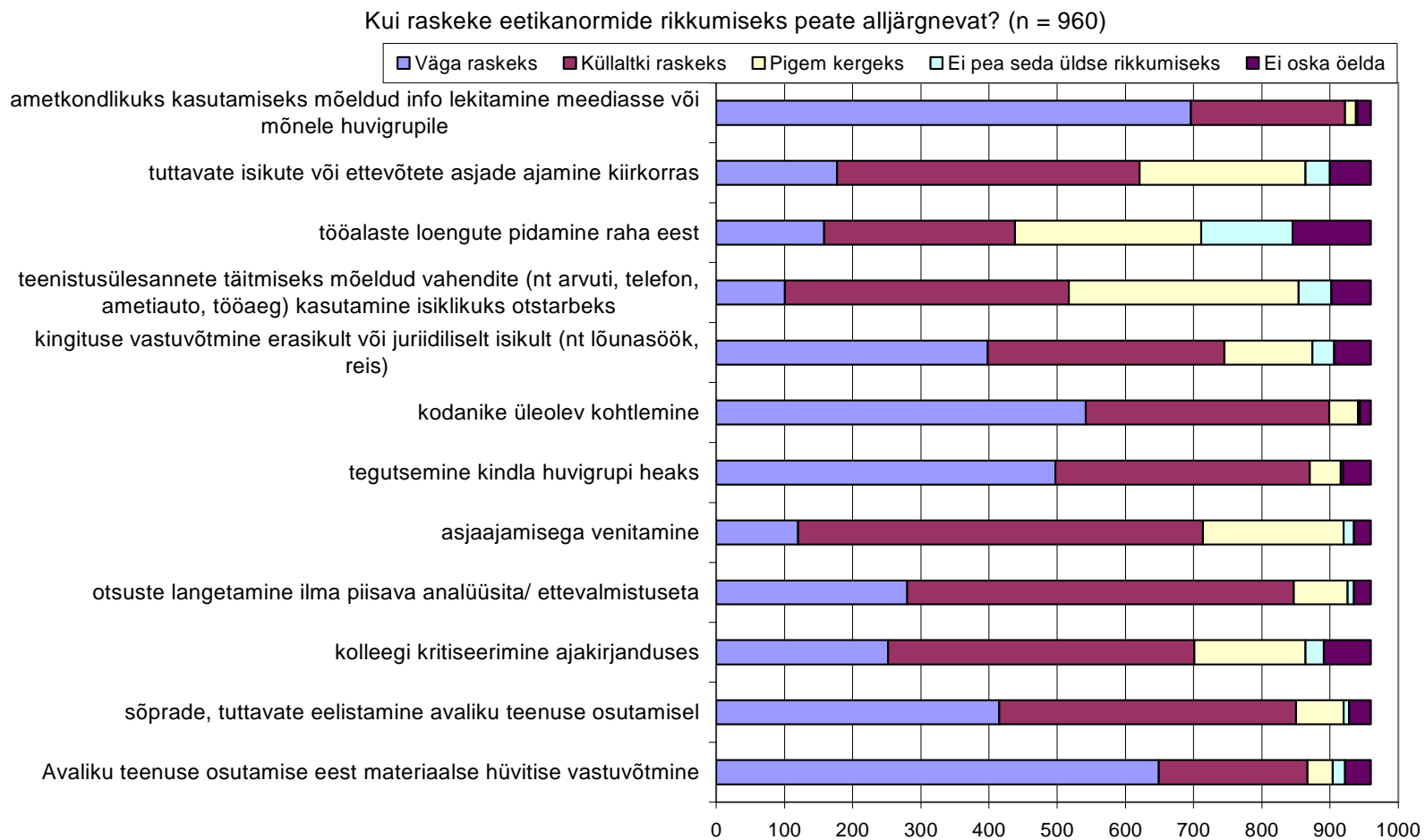
INT 5 (...) Avalikkus ja meedia ikka nõnda-öelda populariseerib seda väidet, et ametnikud on kalgid ja kiretud bürokraadid kes on inimeste kiusamiseks. Peale selle on nad veel lollid ja rumalad, saavad liiga palju palka, ning nipet-näpet veel. (...)

Sellise olukorra põhjustena nähti ajakirjanike endi ebapädevust, aga ka poliitilist kallutatust. Samadel põhjustel võisid valitsusasutused leida end situatsioonis, kus vajalik teave jääb kodanikeni jõudmata, kuna see ajakirjanike arvates “ei huvita kedagi”. Samas...

INT 2 (...) Ei ole õige, et kedagi ei huvita. Mina arvan, et lehelugejad on väsinud sellest vihkamisest ja ainult halvast – nad tahaksid koostööd, nad tahaksid positiivseid emotsioone. (...)

Ametnike eetilistest probleemidest rääkides toonitati kord korra järel, et isegi rikkumiste ilmnedes tuleks hoiduda neid meedias avalikustamast. Meedial olevat kalduvus probleeme põhjendamatult võimendada ja asjatult üldistada. Küsitlusanneedis esitatud erinevat laadi eetiliste rikkumiste hulgas pälviski hukkamõistu kõige sagedamini ametialase info lekitamine meediale või huvigrupile; seda pidas “väga” või “küllalt raskeks” rikkumiseks 96% vastanud ametnikest, samas kui teenuse osutamise eest materiaalse hüvitise vastuvõtmine osutus raskusastmelt alles teiseks rikkumiseks. Seda taunisid sarnasel moel 91% vastajatest. Kolleegi kritiseerimist ajakirjanduses pidasid “väga” või “küllalt raskeks” rikkumiseks 63%, nooremametnike hulgas aga 85% vastajatest (K25; vt. joonist 4.5).

Joonis 4.5. Erinevate eetiliste rikkumiste raskus



4.4 Avaliku teenistuse eetikakoodeks – arvamused ja hoiakud

Eetikakoodekseid peetakse avaliku halduse uurijate poolt üheks mõjusamaks avalike teenistujate käitumist ühtlustavaks mehhanismiks, mis mõjutab avalikkuse ootusi ning suhtumist ametnikkonda.¹⁴ Käesoleva uurimuse teostamisel on silmas peetud, et saadav uus teave oleks rakendatav *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* (ATEK) ning selles nimetatud põhimõtete arendamisel ja rakendamisel. Järgnevas on analüüsitud arvamusi ja hoiakuid, mis ilmsid intervjuude ning ankeetküsitluse nendes osades, mis puudutasid eetikakoodeksit ning eetika seiret ja arendamist. ATEK-i sisu põhjalikum analüüs toetub intervjuude andmestikule; küsitluse käigus uuriti peamiselt dokumendi tundmist ning avalike teenistujate eetikakäsitlusi.

4.4.1 Lugemus

Intervjuudel osalenud viiekümne kaheksast respondendist väitis **umbes kolmandik** end olevat eetikakoodeksit vähemalt pinnapealselt lugenud. Kõige paremini tundsid eetikakoodeksit intervjuueeritud asutuste personalijuhid ning juristid. Rühmaintervjuu käigus sooritatud testi (vt. aruande **lisa 2**) täitsid 52 vastajat (st. kuus vastajat ei tagastanud intervjuueerijatele oma vastuseid). Testis sisaldunud viie eetikakoodeksi väite hulgas oli ainult kaks sellist, mida tundis õigesti vastajate enamus.¹⁵

Ankeetküsitlusele vastanute hulgas oli rohkem neid (kokku 68%), kes väitsid, et on eetikakoodeksiga tutvunud ning seda vähemalt pealiskaudselt sirvinud. Neid, kes oli dokumendiga põhjalikult tutvunud või seda oma töös kasutanud oli vastanute hulgas ligemale kolmandik (seega sarnaselt rühmaintervjuude käigus tehtud testi tulemustele). ATEK-i tundmine oli seotud ka ametniku teenistusliku positsiooniga: mida suurema vastutusala teenistuja oli, seda suurema tõenäosusega oli ta koodeksiga põhjalikult tutvunud või seda ka kasutanud. Näiteks vastas 52% tippjuhtidest, et on dokumenti põhjalikult lugenud või kasutanud, vanemametnike hulgas oli sarnaselt vastanuid 32% ning nooremametnike hulgas 19% (K19a; vt. joonist 4.6).

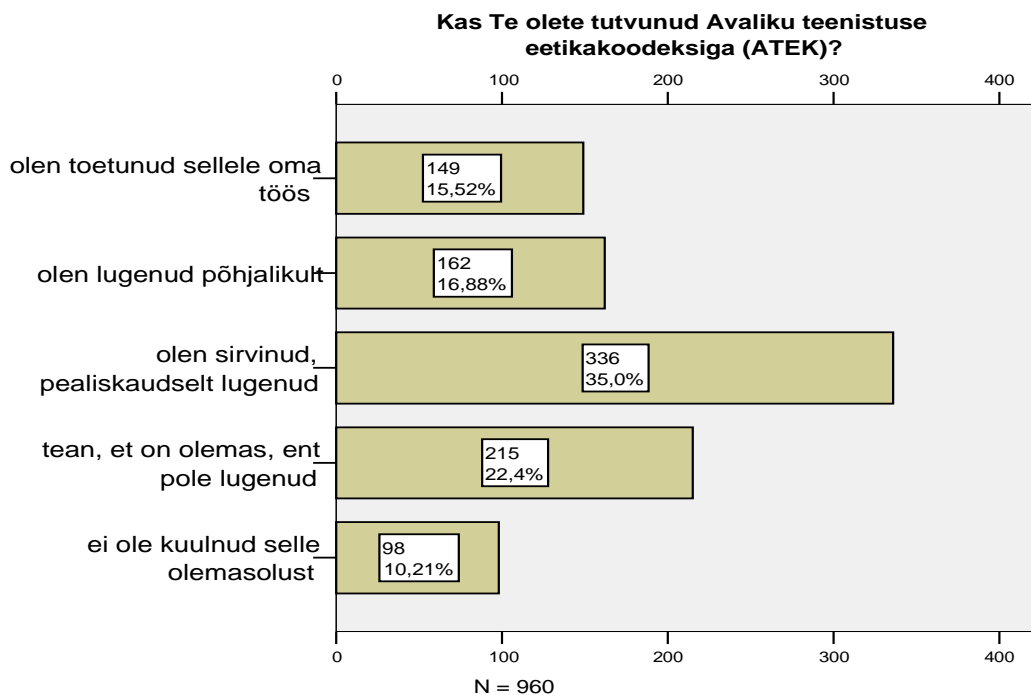
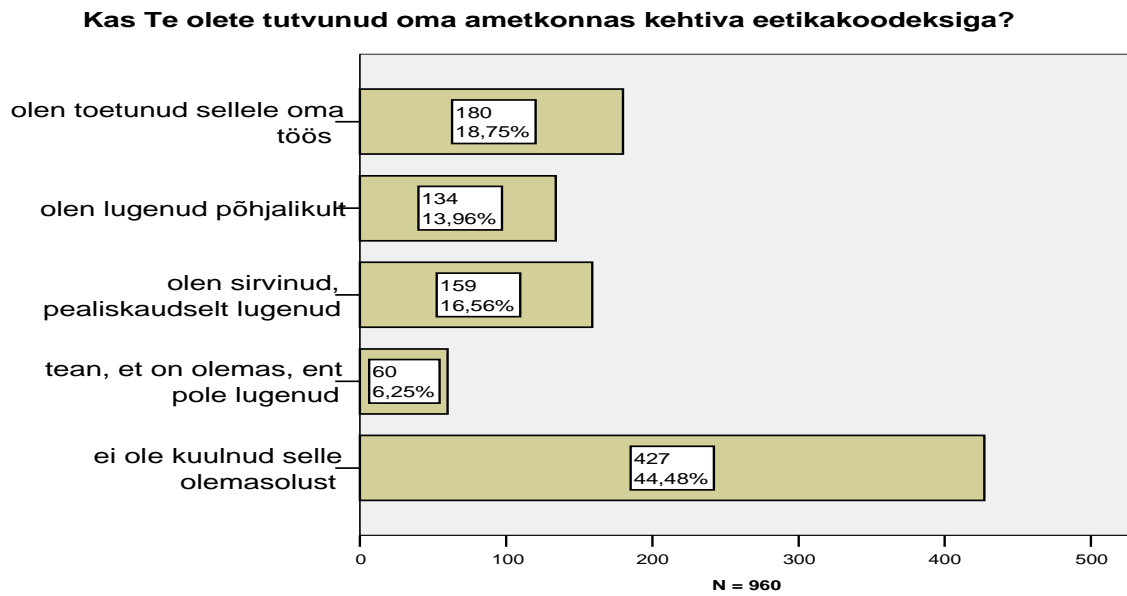
Lisaks üldisele eetikakoodeksile (ATEK) on Eestis viimastel aastatel hakatud looma ka valdkondlikke ja ametkondlikke eetikakoodekseid. Soovides kaardistada nende protsesside üldist edenemist küsisime ankeetküsitluses ka ametkondlike eetikakoodeksite tundmise kohta. Kõigist vastanutest väitis tervelt pool, et oli ametkondliku eetikakoodeksiga vähemalt sirvimise tasandil tutvunud (K19b). Üldise (ATEK) ning ametkondliku eetikakoodeksi tundjate-kasutajate vahel näib toimivat huvitav seaduspärasus – need, kes väitsid end üht koodeksitest hästi tundvat, ei teadnud teise koodeksi olemasolust midagi. Ka ametkondliku eetikakoodeksi tundmine oli korrelatsioonis vastanu teenistusliku positsiooniga, ent erinevalt ATEK-i tundmisest oli seos vastassuunaline – mida madalama positsiooniga oli vastaja, seda paremini väitis ta end tundvat ametkondlikku eetikakoodeksit. Nii oli näiteks nooremametnike hulgas 30%, tippjuhtide hulgas aga ainult 17% neid, kes ütlesid end olevat asutusesisese dokumendiga

¹⁴ Palidauskaite 2003

¹⁵ Need olid järgmised avaliku teenistuse eetikakoodeksi punktid: “*ametnik peab avalikes huvides valmis olema ka ebapopulaarsete otsuste tegemiseks*”; “*ametnik lähtub otsustamisel avalikest ja üldarusaadavatest kriteeriumidest*”.

tihedalt kokku puutunud; samas kui 34% nooremametnikest, 40% vanemametnikest, 55% kõrgematest ametnikest ning 70% tippjuhtidest tunnistasid, et ei olnud taolise koodeksi olemasolust midagi kuulnud.

Joonis 4.6. ATEK-i ja oma valdkonna eetikakoodeksi tundmine



4.4.2 Arvamused eetikakoodeksi eesmärkide ja vajalikkuse kohta

Enamik intervjueritavatest leidis, et avalikul teenistusel võiks ikkagi olla oma ühendav eetikakoodeks. Niisuguse seisukoha toetuseks toodud põhjendused võib jaotada neljasse rühma.

Kõige enam seostati eetikakoodeksi eesmärki **uute ametnike töölevõtmise** ning koolitamisega. Usutakse, et koodeksit lugedes saadakse üldine ettekujutus sellest, mida avalikult teenistujalt oodatakse, missugused on väärtuste peamised rõhuasetused ja kuidas peaksid ametnikud üldjoones käituma. Selles kontekstis peetakse koodeksi positiivseks omaduseks selle lihtsat ning lühidat vormi.

*INT 1 (...)*esimest korda tööle tulles inimene ikkagi loeb selle läbi ja korra ta äkki veel mõtiskleb selle üle, selles mõttes et ta saab nagu pildi ette ja ei pea seda ju peast tsiteerima igal eluhetkel. Aga tunne jääb nagu sisse just selline suuruse ja vastutuse hoomamine mingil määral, et selles mõttes on ta kindlasti vajalik (...)

Vahel leitakse aruteludes siiski, et ka kogenenud ametnikel on hea aeg-ajalt eetikakoodeksit üle lugeda selleks, et oma töö spetsiifikat meelde tuletada. Eetikakoodeks toimib teatava kokkuvõttena põhiväärtustest, mis samas aitab erinevaid arvamusi siluda - **eetikanorme ametnikkonna hulgas ühtlustada**. See arusaam oli küllalt levinud.

INT 6 (...) tuleb ju töös pidevalt ette igasuguseid moraalikaotusi ka ja sul ei ole kuskile poole pöörduda, kuskilt vaadata, mida siis tegelikult ametnikuna selles situatsioonis tegema peaksin, sest tegelikult selles mõttes on ta hea selline spikker, kuigi ta on väga deklaratiivne ja hästi üldine. Ma arvan, et igal juhul vajalik asi (...)

Mitmes erinevas intervjuus võrreldakse eetikakoodeksit ka arstide Hippokratese vandega, uskudes, et koodeksi ülesandeks on näidata ametnikkonna põhiväärtusi ka “väljapoole”. Seega võib koodeksit käsitleda ka **ametnikkonna usaldusvääruse loomise alusena**.

Vaid mõned üksikud vastajad arvasid, et eetikakoodeksi eesmärgiks võiks olla ka **väärtushinnangute parandamine või moraalinormide tõstmine** ametnike hulgas.

INT 5 (...) tulenevalt ametniku töö sisust n-ö et ta on tükikene riiki, võib nõuda või eeldada küll mingeid kõrgemaid väärtusi või rohkemat kui teistelt. Eriküsimus on see, kuidas see saavutatakse, et ametnikkond selle võrra oleks sisuliselt kvaliteetsem. Kindlasti võis mingil hetkel selle teadvustamisele kaasa aidata ka et see eetikakoodeks mustvalgel kujul kuhugi kirja on pandud, pigem selle eesmärgiga, mitte et peaks iga selle lause või põhimõtte väga pikalt lahti kirjutama või ära detailiseerima või midagi sellist, pigem sellise mõtteviisi või arusaama kujundamise vahendina ma näeksin seda. Kõik vahendid on selles mõttes teretulnud; mida pädevamaks ja mida oma tööd paremini tegevaks meie ametnikkond saaks, seda parem (...)

Selle asemel oli rohkem neid vastajaid, kelle arvates väärtushinnangud ning moraalinormid on täiskasvanud inimesel juba sedavõrd kinnistunud, et neid enam muuta ei saa. Seetõttu tuleks pigem pöörata rohkem tähelepanu ebasobivate väärtushinnangutega inimeste väljasõelumisele töölevärbamise protsessis.

Intervjuude materjalide alusel koostatud ankeetküsitluses uurisime samuti teenistujate käest, millised meetodid nende arvates aitaks muuta avalikku teenistust eetilisemaks. Kuigi üle poole vastajatest uskus, et sellele aitavad kaasa ka nii üldine, kui asutusesisesed eetikakoodeksid, ei kuulunud need vastusevalikud siiski enimeelistatute hulka.

4.4.3 Eetikakoodeksi kasutamine avalikus teenistuses: reaalsed kogemused

Küsisime intervjuude käigus, kui palju ning missugustes olukordades eetikakoodeksit loetakse ja sellele praktilises töös tuginetakse. Selgus, et kõige rohkem on kokkupuuteid eetikakoodeksiga asutuste personalitöötajatel, ning seda **seoses uute töötajate töölevõtmisega**. Uutele töötajatele tutvustatakse muu tööalase informatsiooni kõrval ka avaliku teenistuse eetikakoodeksit.

INT 9 (...)on tarvis, sellepärast, et teda on lihtsam lugeda, lihtsam inimesele selgeks teha, ütleme uuele ametnikule just.(...)

Personalitöötajatel on kogemusi koodeksi kasutamisest ka **sanktsioneeriva vahendina** näiteks ebaeetilise käitumise või selle kahtlustamise korral:

INT 1 (...)distiplinaarkaristused, mis mõned üksikud on ette tulnud, siis me oleme viidanud, sellel ei ole küll mingit mehhanismi taga, aga me oleme viidanud nagu mingisugusele avaliku teenistuse eetika koodeksi punktile et inimene siis saaks aru, millega see on seotud olnud, aga see on ka rohkem selline viitamise küsimus (...)

Enamasti kasutatakse sellistel puhkudel eetikakoodeksit niiöelda lisatoetuspunktina oma seisukohtade põhjendamiseks. Esitati ka mõned näited sellest, kuidas koodeksit püüti kasutada õigusaktina kohtuprotsessis. Ent siis ei jõutud koodeksi ebamäärase legaalse staatuse tõttu süüdimõistva otsuseni. Eetikakoodeksi kasutamist on tulnud ette ka ametnike igapäevase tööetika parandamisel. Neid näiteid oli vähe ning nad puudutasid peamiselt (madalama astme) ametnike suhtlemist asutuse klientidega.

Kolmanda reaalse kasutamiskogemusena nimetati katseid **kujundada või parandada organisatsioonikultuuri**. Teistest rohkem kõnelesid organisatsioonikultuurist ja selle parandamise vajalikkusest ministeeriumite teenistujad. Vahel rõhutati vajadust uute töötajate paremaks integreerimiseks, vahel sooviti pigem kasvatada kõigi töötajate üldist ühtlustunnet ning koodeksis nähti võimalust, millele sealjuures toetuda.

INT 4 (...)Mina olen seda küll palju lugenud. Mitte selle pärast, et oleks kedagi vaja vangi panna ja taga otsida, vaid et mingitki sätet, me tegeleme täna organisatsiooni väärtustega ja meile tulevad uued töötajad aeg-ajalt ja me teeme neile uue töötaja koolitust. Algab sellega, et mida nead teavad avalikust

teenistusest üldse ja mul on tunne, et me liiga vähe räägime sellest. See on probleem, et inimesed teeksid vahet, et kus nad on. Avalik teenistus esitab teistsuguseid nõudeid (...)

Üldiselt võis märgata, et koodeksi tundmine asutuses sõltub suurel määral vastava asutuse personalitöötaja(te) hoiakutest dokumendi suhtes. Aktiivse hoiaku korral (koodeks on riputatud stendile, seda kasutatakse seisukohtade formuleerimisel jne) on töötajate suhtumine koodeksisse ka enamasti positiivsem.

4.4.4 Rahulolu praeguse eetikakoodeksiga

Hoolimata mõningatest puudustest, mida eetikakoodeksi puhul välja toodi, leidis enamik intervjuueeritustest, et tegemist on vajaliku dokumendiga. Enamus vastajatest ei soovinud oluliselt muuta ka koodeksi pikkust, juriidilist staatust või sisu. Seda põhjendati sellega, et praegune koodeks toimib n-ö. pehme, suunava mehhanismina, mitte jäiga kontrollivahendina.

INT 1 (...) *V1: eetika peakski ju olema heatahte avalduste kogum, et kui sellest eetikast teha nagu sundus või selline rakendusakt, mis ütleb, et kui sa eetika vastu käitud, siis ta on ju nagu seadus. Eetika peaks pigem tulema seestpoolt väljapoole, mitte siis dokumendina nagu sunniga ametnikule.*

V2: ma loodan ka, et see ei lähe selliseks nagu, et kas peab võtma toru pärast kolmandat telefonihelinat või siis jooksmas kuskilt jalad rakkus. Et ma loodan ka et see nii sügavuti ei lähe ikkagi. (...)

Praeguse koodeksi eelisenä tuuakse välja ka selle lühidust ning lihtsust. Leitakse, et mahukas dokumendis kaldub sõnum ise sõnade vahele kaotsi minema.

Eetikakoodeksi kritiseerijad leiavad aga, et olemasoleval kujul ei täida koodeks avaliku teenistuse spetsiifilisi eesmäärke ning seetõttu tuleks seda muuta. Koodeksis on kirja pandud liiga üldnimelikud väärtused, selle asemel tuleks keskenduda just sellele, mis avalikus teenistuses on erilist võrreldes tavakodaniku tegemiste ning vastutusega.

INT 8 (...) *V1: valdkonna spetsiifika põhiselt võiks olla mingid kokku lepitud reeglid, ametnike jaoks eelkõige siis. Ja avalik huvi ja poliitiline.*

V2: Just nimelt jah, poliitiline erapooletus.

V1: Aga muud need inimlik jutt, inimlikud väärtused, mis on kõik, sellel pole küll mõtet (...)

4.4.5 Eetikakoodeksi puudused

Koodeksi peamise puudusena toodi intervjuude käigus esile selle ebamäärast ning puhuti mitmetitõlgendatavat sõnastust. Samuti leiti, et mitmed koodeksi punktid on üksteisega vastuolulised või lausa üksteist välistavad. Kõige rohkem leidsid sellekohast kriitikat *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* punktid 8 ja 10¹⁶.

INT 4 (...) V1: *Aga vaata kui ilusti on kirjutatud punkt 8, et ametnik peab olema avalikes huvides valmis ebapopulaarseid, mitte avaliku võimu teostamiseks. Niikuinii, kõik otsused formuleerib poliitik, mitte ametnik. Nii et ametnik on valmis tegema ebapopulaarseid otsuseid, minister...*

V2: *Saab neid alati kommenteerida.*

V3: *See on väga hästi sisse kirjutatud. (...)*

INT 9 (...) *näiteks ebapopulaarse otsuse kohta. Mis on ebapopulaarne? Kas see on see küsimus, millest kirjutab ajaleht või tegelikult inimesed arvavad. Selleks, et otsustada, kas see otsus on ebapopulaarne peaks läbi viima uuringu kogu meie ühiskonnas. (...)*

INT 8 (...) *eetikakoodeksis vist on meil kirjas niimoodi, et ametnik peab ametkondlikud huvid allutama üldsuse huvidele, ehk avalikule huvile. Et natukene on see vastuolus ka minu jaoks olnud. Selles mõttes et ega ametnikkonna huvi ei saa olla nagu teine. Enam-vähem on ikka nagu üks huvi. Et siis läheb juba vastuollu kogu siis, mis iganes, millest oleneb, kust see avalik huvi tuleneb. Kui ametkondlik huvi läheb vastuollu avaliku huviga, siis on midagi valesti. Selles mõttes ei olegi võimalik nii, et me peame ametkondlikku huvi nagu allutama avalikule huvile (...)*

Vastuolu ning erinevaid tõlgendusvõimalusi toodi välja ka teiste koodeksipunktide puhul. Samas olid kritiseeritavate punktide hulgas eranditult kõik need, mis sisaldasid ka intervjuu ajal läbiviidud koodeksi tundmise katses (vt. selle aruande **lisa 2**). Kuigi intervjuu ajal jagati välja ka tegelik eetikakoodeksi tekst ning paluti seda kommenteerida, puudutasid kommentaarid ikkagi üksnes eelnevas testis sisaldunud väiteid. See asjaolu lubab arvata, et ametnikud ei ole koodeksis sisalduvate teemade üle eelnevalt (vähemalt põhjalikult) arutlenud, ega nende osas reeglina kujundanud välja kuigi selgeid suhtumisi. Tundus, et ka intervjuu ajal ilmnenu erinevused eetikakäsitlustes mõjusid respondentide endile mõneti üllatuslikult.

Tõlgendusvõimaluste paljusust ning laialivalguvat sõnastust peeti ka üheks põhjuseks, miks koodeksit ei ole võimalik tegelikkuses rakendada.

INT 6 (...) *juristina kui ma vaatan teda praegu, siis sõnastus on ka selline hästi üldine, et see eeldab väga palju hinnangut, iga eetikanormi kaitsmine, kui ta on sellisel kujul esindatud, on väga raske, see eeldab jälle kellegi kohtuvõimu või*

¹⁶ Avaliku teenistuse eetikakoodeks: “8. Ametnik peab avalikes huvides valmis olema ka ebapopulaarsete otsuste tegemiseks”; “10. Ametnik allutab oma tegevuses ametkondlikud huvid alati avalikele huvidele.”

mingisuguse ametkondliku, erapooletu võimu hinnangut mingi ametniku tegevusele, see ei ole kuigi lihtne (...)

Lisaks sõnastuse ning tõlgenduseprobleemidele toodi eetikakoodeksi puudustena veel välja tema selgelt määratlemata juriidilist staatust, mis tekitab probleeme koodeksi kasutamisel. Ühelt poolt on koodeksi järgimine kohustuslik, ent puuduvad mehhanismid, millega seda kontrollida või rikkumisi reguleerida.

INT 9 (...) *meil ametis olid sellised juhtumid, et ametnik rangelt rikkus neid sätteid, aga seda on väga lihtne kohtus vaidlustada. Kui mina teen noomituse, et ametnik käitus ebaeetiliselt, siis kohtus vaidlustab ta selle väga lihtsalt. Ja kõik. Sellised pretsedendid meil olid juba ja täna me ei saa midagi teha. Ametnikud, kes ei ole poliitiliselt erapooletud, näiteks laimavad väga avalikult meie ametit, oma tööandjat ja sellest ei saa midagi teha üldse. (...)*

Mõned respondentidest seadsid kahtluse alla ka kogu eetikakoodeksite kontseptsiooni väites, et normide ning väärtuste omandamine toimub lapsepõlves ja tööealisena ning töökeskkonnas on nende kujundamisega juba hilja tegeleda. Siis on võimalik arendada üksnes kontrollivõimalusi.

4.5 Tegelik eetikaseire

Intervjuudes tundsi huvi, kuidas toimub riigiasutustes tegelikkuses ebaeetilise käitumise ennetamine, avastamine ning sellest teatamine. Ankeetküsitluses sõnastasime küsimuse veidi teisiti ning esitasime vastajatele valiku võimalikest avaliku teenistuse eetika parandamise viisidest (K23); nendest kõige rohkem panid vastajad lootusi tippjuhtide isiklikule eeskujule (seda pidas peamiseks meetodiks 61% vastajatest) ning poliitilise kultuuri paranemine (54%). Intervjuuarutlustest selgus, et konkreetseid kokkulepitud ning kirjapandud eetikaseire mehhanisme avalikus teenistuses ei ole. Küll aga uskusid (mõne üksiku erandiga) peaaegu kõik intervjuudel osalejad, et organisatsioonidel on välja kujunenud oma viisid ja praktikad ebaeetilisusega toimetulekuks. Neid viise saab jagada nelja kategooriasse: **hierarhilised suhted, üldine töökorraldus, sotsiaalne kontroll ja organisatsioonikultuur.**

Hierarhiliste suhete all peetakse silmas seda, et igal avaliku teenistuse töötajal on keegi, kellele ta peab oma tööst üksikasjalikult aru andma ning kelle ees ta vastutab. Hierarhilised suhted ning juhi roll asutuses on paljude arvates ebakõlbelise käitumise üks peamisi ennetav või avastamist võimaldav tegur.

INT 9 (...) *üldiselt kõik algab juhust. Tema poolt teostatud mudelist, kuidas see osakond ja amet, kuidas peaks toimima, mis reeglid, käitumisreeglid. Jah. (...)*

Üldise töökorralduse osas usub enamik respondentidest, et tänu järjest konkreetsemale tööjaotusele (näiteks ametijuhendite väljatöötamine jne.) ning üha selgematele reeglitele (riigihankekonkursside korraldamine jne.) väheneb avalikus sektoris ebaeetilise käitumise

võimalus iseenesest. Samuti kontrollib ametnikkonna ja osakondade tegevust reeglina ka selleks ellu kutsutud üksus – sisekontroll.

INT 4 (...)*Kõige põhilisem on ikka küsimus, kust tuleb seire. Esimene asi, mida sa teed, on ikka sisekontroll ja siis, kui asi on seadusevastane, siis kohe politsei. (...)*

Kolmanda eetikaseire mehhanismina tuuakse intervjuudes välja sotsiaalne kontroll. Leitakse, et kuna suur osa ametnike tööst põhineb koostööl ja ühisel tegemisel-vastutamisel, siis toimib taoline põhimõte tõhusa ebaeetilist tegevust ennetava ning avastava jõuna.

INT 9 (...)*VI: kutsume kokku, istume, arutame seda asja, selles mõttes ei ole nii, et otse ülevalt, iga ametnik töötab isemoodi, iga ülemus töötab ka isemoodi. Aga üks ikka saab antud juhiseid, arutada, kuulata ära, miks sa tegid niimoodi. Võibolla ta on nii hästi argumenteeritud, et tegelikult ta argumenteerib selle ära, et ta tegi õieti, lihtsalt natuke teises suunas.*

V2: ametniku töö on meeskonnatöö (...)

Ametnikud rõhutasid häid inimestevahelisi suhteid ning kollegiaalsust, mida esitati ka ühe avaliku teenistuse spetsiifikana võrreldes näiteks tulundusliku erasektoriga. Sotsiaalse kontrolli aluseks peetakse samas ikkagi üldist usaldusväärust, mitte kahtlustavat jälgimist. Kontrollivam ollakse uute töötajate suhtes.

INT 6 (...)*ma küll arvan, et selline sotsiaalne kontroll on palju parem kui paber. Mind distsiplineerib rohkem see, et ma teen seda teiste inimeste pilgu all, varastan, kui see, et ma lähen paberiga vastuollu. (...)*

Küsimusele, mis puudutas ebasobivast käitumisest teavitamise võimalusi, vastasid intervjuueeritavad üsna üksmeelselt, et esimese võimalusena kaalutakse kahtlusaluse endaga rääkimist. Teise valikuna kerkis esile pöördumine enda otsese ülemuse poole, aga seda siiski vaid juhul, kui kahtlusi on võimalik kuidagi tõendada. Kaasametniku ebaeetilisest käitumisest rääkimist väljaspool ametiasutust (eriti meedias) peeti aga eriti rängaks eetikareeglite rikkumiseks (vt. peatükki 4.3.5 eelpool).

Organisatsioonis levinud hoiakute ning käitumistavade kinnistudes tekib organisatsioonikultuur. Mõnede respondentide arvates piisab eetilise käitumise juurdumiseks juba ebaeetilisust tauniva kultuuri olemasolust asutuses. Neid väärtuseid mittetoetavad inimesed leiavad aga peagi ise lahkumiseks põhjuse. Teised respondendid leiavad, et eetikat toetav organisatsioonikultuur ei toimi automaatselt ning vajab püsima jäämiseks ja arenemiseks ise konkreetsemaid toetuspunkte.

INT 5 (...)*oleneb ikka organisatsioonist ka, et kas ühes organisatsioonis on mingisugune organisatsiooni kultuur ja sinna võetakse uusi töötajaid juurde, ja nendel endistel, kes seal juba on ja nemad järgivad neid põhimõtteid. Siis see inimene ei jää lihtsalt sellesse organisatsiooni, kui tal on mingisugused väga*

erinevad väärtushinnangud või põhimõtted; see oleneb hästi palju ka selles asutusest, organisatsioonist, kuidas seal on (...)

INT 1 (...) *organisatsiooniväärtuste teema, et need samad arutelud, mis on olnud, ei ole jõudnud kõikide töötajate tasemeni. Aga hästi palju on püütud rõhutada seda, et me oleksime just sellised avatud ja et me tõesti ütleksime otse välja iga kord kui mingi probleem on. Aga noh, tõde on, et see päris nii ei toimu, isegi kui tahaksime, et see nii oleks. (...)*

Üldiselt usuvad ametnikud, et võimalike eetikaprobleemidega tuleb tegeleda asutuse sees ning võimalikult “väikeses ringis”, et mitte kahjustada oma organisatsiooni ja avaliku teenistuse mainet. Ent samas toimib ka “väline kontroll”, ning kui asutuse eetikaseire on puudulik ei jää tulemata ka avalikkuse reageering meedia või kodanike kaebuste näol.

INT 2 (...) *V1: on kehv ülemus, kui ta ei tea mis toimub. No muidugi see on suur asutus ja võibolla ta tõesti ei teagi esimest, teist või kolmandat korda, aga ma arvan et ükskord jõuab ikka temani ka see info...*

V2: kodanike kaebekirjad...

V1: jah ma arvan, et need ei jää mitte tulemata (...)

Välise kontrolli õnnestumise tegi aga vähem usutavaks see, et ametnikud samas korduvalt viitasid nii kaebusi esitanud kodanike kui ka meedia ebapädevusele ja/või pahatahtlikkusele. Sellise hoiaku korral on raske eeldada, et ametnikud tegelikult loodaksid kodanike või meedia abile eetikaseire alal või püüaksid nende seiretegevust ergutada.

Ebaeetilise tegevuse avastamise ning sellest teavitamise mehhanismidest nimetati intervjuudes ka anonüümset vihjetelefoni sisekontrolliosakonnas. Tänapäevaks on vihjetelefon suletud, seda suuresti põhjusel, et ei suudetud arvukatele anonüümsetele vihjetele reageerida. Enamik vihjetest olid esitatud emotsionaalses toonis, puudulike või ühekülgsede kirjeldustena. Sisekontrolli osakonnal aga puudusid vajalikud ressursid ning sageli ka pädevus esitatud väidete kontrollimiseks.

4.6 Täiendavad võimalused väärtusi kujundada

Eesti avalik teenistus on mõnede intervjuueeritavate arvates veel liiga noor, et teenistujatelt oodata ühtseid väärtusi. Rõhutatakse, et väärtuste juurumine kestab aastaid ning nõuab pidevat teadlikku tööd. Normide ühtlustumisele ei aita kaasa ka seaduste kiire muutumine ning seadustiku “paindlikkus” ehk mitmetitõlgendatavus.

INT 9 (...) *V1: ah teate neid seadusi on nii palju, et ühe seadusega saab teha seda, mida sa tahad, teisega võid sa teha, mida riik tahab, kolmandaga võid sa teha, mida inimesed tahavad. Ja saad neid kõiki ühildada ja ühesõnaga sellepärast ametnik peab ka seaduseid väga hästi teadma.*

V2: sest ausalt öeldes need seadused on kirjutatud niimoodi üksteise vastu täitsa (...)

Aruteludes osalenud ametnike enamik on veendunud, et avalikus teenistuses tuleb ka edaspidi tegeleda väärtuse ning hoiakute kujundamisega. Kõige efektiivsem oleks nende arvates alustada eetikakoolitusega “ülalt”, juhtide tasandilt. Juhtidest omakorda sõltub uute inimeste töölevõtmine ning üldise organisatsioonikultuuri tekkimine. Rõhutades organisatsioonikultuuri tähtsust ametiasutuse töös leitakse, et ka selles osas saab veel palju ära teha.

INT 3 (...) *mis sellist organisatsioonikultuuri puudutab, et ma ei ole seda otseselt mõõtnud, aga mõned asjad on meil lihtsalt nagu iseloomulikud, ma arvan, et tihtipeale näiteks heade suhete nimel ei olda piisavalt aus või seda, mis me siin ütlesime, et alati võib ju ütelda, et pigem vahel jäetakse ütlemata, kus oleks ka vaja, lihtsalt selleks, et mingeid häid suhteid hoida. Mulle tundub, et see on pigem selline valdav, selline üldine hoiak. (...)*

Osa ametnikest on kindlal seisukohal, et ametnikkonna hoiakute ja eetiliseuse parandamiseks tuleb tegeleda selle teemaga ühiskonnas üldisemalt. Põhjendusi on vähemalt kaks. Esiteks on keeruline jääda eetiliseks keskkonnas, kus reeglina valitsevad teistsugused väärtused. Näiteks sõltuvad ametnikud paljuski poliitikute otsustest ning käitumisest, kelle kohta avaliku teenistuse eetikakoodeksis kirjapandu ei kehti. Sarnaseid seisukohti esitati ka kodanike ning eriti äri sektorist pärit suhtumiste kohta. Liiga suured erinevused väärtushinnangute osas mõjuvad ametnikkonnale demoraliseerivalt.

INT 7 (...) *Näiteks tõepoolest (meie asutuses) töötavad ametnikud ei sõltu kohalike omavalitsuse valimistest, ei sõltu riigikogu valimistest jne. Aga see eeldab ka seda, et me peamegi käituma selliselt, et me tunneksime ennast stabiilsena siin, tööd saaksime teha jne. Kohaliku omavalitsuse tasandil on teised mängureeglid. Neli aastat ja sellega kõik. Esimene aasta elatakse sisse, teine aasta ka natukene, kolmas aasta tehakse tööd ja neljas aasta minnakse vastu uuele valimisele. Ja ka kohalikus (asutuse harus) töötav ametnik on seotud selle protsessiga. Ja loomulikult võib ta lubada endale emotsioone, natuke rohkem, natuke vähem, sest see on see võtmesõna, võibolla stabiilsus. Tema stabiilsus on natukene teistlaadi kui meil. (...)*

Teise põhjendusena tuuakse välja avaliku teenistuse niigi juba pigem negatiivset kuvandit avalikkuse ja meedia silmis. Eetikakoolituste ning eetikast kõnelemise osakaalu suurendamine avalikus teenistuses võib seega mõnede intervjueeritute arvates kahjustada veelgi ametnike mainet. Ka seetõttu tuleks väärtushinnangute kujundamisega tegeleda ühiskonnas üldiselt ning mitte keskenduda üksnes ühele ühiskonna osale.

Veendumus, et avaliku teenistuse eetiliseuse parandamine saab alguse tippjuhtide eeskujudest kajastus selgelt ka ankeetküsitluse tulemustes. Nagu eelnevalt mainiti, leidis tervelt 61% vastajatest, et see on kõige olulisem eetiliseuse tagaja riigisektori töös (K23). Enda eeskuju olulisust peamise eetilisust kindlustava tegurina tunnetab ka 74%

tippametnikest. Mainimise sageduselt teisele kohale jäi üldise poliitilise kultuuri paranemine (54% vastanutest) ning kolmandana (43%) nimetati halduskultuuri parandamist.

Intervjuudes rohkem välja toodud ametijuhendite ning eetikakoodeksite täiendamine jäid ankeetküsitluses eetika kinnistamiseks väljapakutud mehhanismidena pigem pingerea tagumisse poolde. Nii leidis üksnes 18% vastajatest, et üldine eetikakoodeks ja vaid 15%, et asutusesisene eetikakoodeks on avaliku teenistuse üheks peamiseks eetikatagamise mehhanismidest. Seda, et eetikat saab reguleerida esmajoones ametijuhenditega uskus 16% vastanutest. Eetikakoodekseid ning ametijuhendeid pidasid keskmisest mõnevõrra olulisemateks abinõudeks väiksemate riigiasutuste, maavalitsuste ning kohalike omavalitsuste ametiasutuste töötajad. Küsitlusankeedis väljapakutud vastusevariantidest leiti, et kõige vähem mõjutavad avaliku teenistuse eetilist seaduste muutmine ning sõltumatu eetikakomisjoni moodustamine, mis nõustaks eetilist hinnangut andvates küsimustes.

Avaliku teenistuse üldist eetilist hindasid ankeetküsitlusele vastajad kümnepunktilisel astmikul keskmiselt hindele 5.75 (K20; võrdluseks näiteks hinnang poliitikast sõltumatusel: 4.03). Vastaja enda asutuses töötavate teenistujate eetilist hinnati kõikjal avaliku teenistuse keskmisest näitajast kõrgemaks; enamasti sai see kümnest võimalikust punktist hindeks 7 või 8. Positiivsemalt meelestatud olid eriti asutuste juhid ning kõrgemad ametnikud (hinnete keskmised vastavalt 8.22 ja 7.64). Kui eetilise osas leiduvaid probleeme ja arenguvajadusi nähti, siis pigem mujal kui omas ametiasutuses.

4.7 Avaliku teenistuse suletus või avatus eetika kujundamise seisukohast

Nagu mainiti eelpool (peatükk 4.6), pidasid intervjuueeritud ametnikud kõige olulisemaks eetika toetamise vormiks seda, mis leiab aset ametiasutuse sisemise organisatsioonikultuuri arendamisel. Loogiliselt võttes eeldab taoline arendamine aga aja möödumist ning töötajate suhteliselt aeglast vaheldumist. Intervjuudes toodigi esile personalivoolavust ja pidevat vajadust uue tööjõu värbamiseks ühe põhjusena, mis võib raskendada soovitatavate eetiliste väärtuste kinnistumist ametnikkonnas. Avalik teenistus on paljude jaoks “*hüppelaud erasektorisse*” või “*läbijooksuhoov*”, kuhu sisenetaksegi sageli kavatsuseta seal pikemalt püsima jääda. “*Läbijooksikud*” ei ole mõistagi huvitatud oma väärtustepagasi muutmisest. Veelgi suuremat riski nähakse aga erasektorist tulijates, kel juba on kinnistunud teistsugune mõtteviis.

INT 4 (...) *kui inimesed tulevad erasektorist, siis on hirm ja risk suurem. Nad ei ole neid koole läbinud, kus hommikust peale on seda räägitud. Nemad on sellest koolist, kus öeldakse: kasum - see on sinu edu alus. Kui nad on kuskil äris. Neil pole võibolla seda riiklikkust kui seda õpetatud ja see on täiendkoolituse teema, kui need inimesed tööle tulevad, et vaadata selle inimese edukust mitte ainult selleks, et ta on äris läbi löönud edukas inimene, vaid, et ta ka oskab selle edu taha näha avalikes huvides. Avalikes huvides on ju ka see lõputu küsimus, et mis on siis edu.(...)*

Eelpool (peatükis 3.3 ja mujalgi) nägime, et ametnikkond oli küll teadlik oma rollist poliitikute teenindajana, aga pidas poliitikuid siiski endast vähem võimelisteks oma otsuste tagajärgi ette nägema ja nende eest vastutama. Sama moodi nagu erasektori või lihtkodanike puhul ei eeldatud, et ametnike jaoks kesksed eetilised põhimõtted oleksid iseenesestmõistetavad ka poliitikute jaoks. Seetõttu võis liikumine poliitika ja ametnikustaatuse vahel tekitada samasugust kokkusobitamatu mõtteviiside põrkamist nagu täheldati erasektorist tulijate puhul. Sarnaselt intervjuudes osalenutele tunnetavad poliitikute rolli olulisust eetika tagamisel ka ankeetküsitlusele vastanud (vt. peatükk 4.6).

Avaliku teenistuse osaline, aga latentne politiseeritus on tegur, mis iseenesest vähendab eetikareeglite legitiimsust. Kuna avalikus teenistuses ei ole üheseltmõistetavalt määratletud “poliitiliste ametnike” osakaalu ning positsioone, siis tekitab osade ametikohtade politiseeritus sageli huvikonflikte ning kahtlusi ebaeetilise toimimise osas. Ametnikud taolise olukorda demoraliseerivana, ent paratamatuna.

INT 8 (...)riigitasandil neid vist ei ole aga kohalikul omavalitsusel on väga palju sellist. Nad ei ole poliitilised, nad ei ole tähtajalised, nii nagu abiministrid on tähtajalised kuni ministri volituste lõpuni. Ja ministrite nõunikud. Aga seal on vaikel kokkuleppel lihtsalt. Kõikide ametite juhtide, kõikide linnaosa vanemate, kõik lähedalseisvad inimesed on nõndanimetatud poliitilised. Kes siis kas koondatakse või süüakse välja või, või kuidas see asi käib. (...)

Ühes intervjuus (INT 4) osutati fundamentaalsele valikule, mis tuleb kõikides riikides teha avaliku teenistuse arengustrateegia kavandamisel: valikule karjäärirahvade mõttes avatud või suletud teenistuse vahel (ehk niisiis selle raporti peatükis 2 mainitud “weberliku” ja “uue avaliku halduse” mudelite vahel). Erasektorile ja mõneti ka poliitikutele omistatud eetiline süüdimatus oli näiteks eetika üldisest ebakindlusest mida tajuti kogu ühiskonnas. Kindlatele karjäärirahvadele üles ehitatud, teistest sektoritest üle tulla tahtjate jaoks suletud avalikul teenistusel oleksid paremad võimalused kujundada organisatsioonikultuuri, mis seisaks eetika osas kõrgemal kui ühiskonnas valitsev üldine tase. Samas nähti avaliku teenistuse praeguses suhtelises avatuses hüvet, mis võis parandada avaliku teenistuse seotust “*elu enesega*”.

4.8 Avaliku teenistuse käitumise sobilikkus

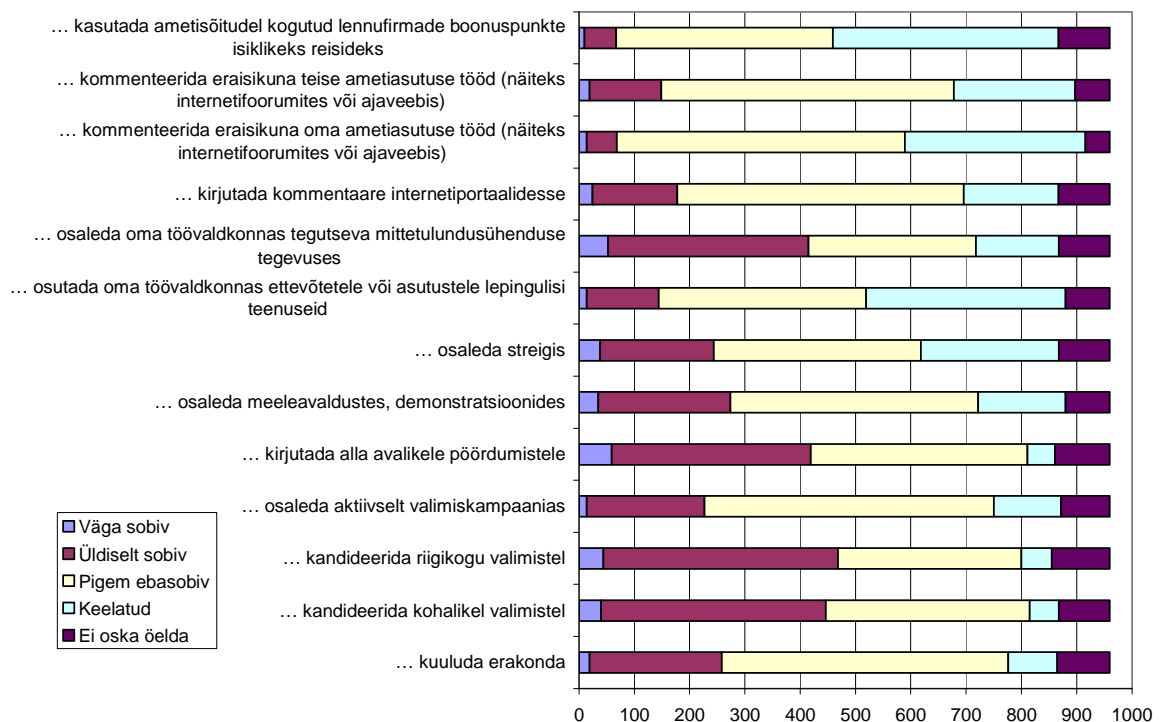
Üks intervjuude tulemusi seisnes tõdemuses, et avaliku teenistuse esindajatel ei ole, vastupidiselt nende arvamustele, välja kujunenud ühtset käsitlust avaliku teenistuse eetikanormidest. Selle seisukoha paikapidavust toetasid ka ankeetküsitluse tulemused. Palusime vastajatel otsustada, missugused etteantud käitumise viisidest ei ole avalikule teenistujale sobilikud (K24; vt. joonist 4.7). Vastati väga erinevalt. Avalikule teenistujale kõige kohatumaks käitumiseks peeti selle küsimuse kokkuvõttes ametisõitudel kogutud lennufirmade boonuspunktide kasutamist isiklikeks reiseideks, 43% vastanutest leidis, et see on keelatud. Teisele kohale platseerus taunitava käitumisena lepinguliste teenuste osutamine ettevõtetele ametniku oma töövaldkonnas (38%). 34% vastanutest leidis, et

ametnikule on kohatu ning keelatud kommenteerida eraisikuna oma ametiasutuse tööd ning 26% teadis, et avalik teenistuja ei tohi osaleda streigis. Tippametnike vastused erinesid taas tunduvalt vastajate keskmistest, nii näiteks taunis neist eraisikuna oma ametiasutuse töö kommenteerimist 61% ning streikides osalemist 35%.

Avalike teenistujate endi ebakindlus eetilistes küsimustes ning nende poolt poliitikutele omistatav eetiline süüdimatus kujundavad märgatavalt ametnike hoiakuid eetilisusest. Eriti tuntav on see küsimuste puhul, mis seonduvad poliitilise tegevuse või – eneseväljendusega. Liites kokku vastusevariandid “keelatud” ning “pigem ebasobiv”, selgub, et 63% avaliku teenistuse esindajatest leiab, et riigiametnik ei tohiks kuuluda poliitilisse parteisse. 67% vastanutest on veendumusel, et ametnik ei tohi osaleda aktiivselt valimiskampanias. 44% leiab, et riigiametnikul on ebaeetiline kandideerida kohalikel valimistel ning 41% arvates on kohatu ka riigikogu valimistel kandideerimine.

Joonis 4.7

Kas avaliku teenistuse ametnikul on Teie arvates sobiv... (n =960)



4.9 Koolitusvajadus

Ankeetküsitlusele vastanutest pidas eetikaalaste koolituste korraldamist "peamiseks" avaliku teenistuse eetikat parandavaks meetodiks 20% ning "mõningal määral" nägi sellest abi tõusvat 51% (K26). Erinevat tüüpi koolitustest eelistati sellist, milles oleksid ühendatud nii teoreetiline ülevaade kui ka praktiliste juhtumite arutelu (K22). Vastajatest 32% ei tundnud vajadust eetikaalase koolituse järele.

5. Kokkuvõtvaid järeldusi

Uurimus "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" analüüsib nähtust, mis ühelt poolt on pidevas muutumises, ent mille areng on üliolulise tähtsusega kogu ühiskonna ja riigi käekäigule. Tuleb toonitada, et intervjuud ja küsitlused ei anna ammendavat teavet selliste tegurite kohta, mis vastajatest endist ei olene. Käesolevas aruandes mainitud seisukohad nt. meedia, poliitikute, tavakodanike või äri sektori kohta ei kajasta niisiis n-ö. objektiivset tegelikkust, vaid seda, kuidas rühmaintervjuides osalenud ja küsitlusele vastanud avalikud teenistujad seda on tajunud ja väljendanud.

Avaliku teenistuse "suletus" või "avatus", teisisõnu selle suhe "weberliku" ja "uue avaliku halduse" mudelitega on Eestis ilmselt veel lõpuni läbivaidlemata. Nendest kahest mudelist esimene tähendab ühtlasi ametnikkonna kujunemist suuremal määral muust ühiskonnast eraldatud ja oma erilisust ka selgesti tajuvaks grupiks. Nii rühmaintervjuid kui elektroonilise ankeetküsitluse tulemused kinnitasid, et Eesti avalik teenistus end sellisena valdavalt ka tajub. Avaliku teenistuse arendamisel ja nimetatud mudelite vahel valimisel tuleb arvesse võtta suurt hulka erinevaid tegureid, nende seas ka neid arusaamu ja identiteete, mis on juba välja kujunenud. Selles mõttes võib "weberlik" avaliku teenistuse mudel olla Eestis kergemini kohaldatav kui selle alternatiivid.¹⁷

Uurimuse eesmärkidenäna nimetasime (vt. ptk. 2.2) lojaalsuse ja eetika seisukohast vastuoluliste situatsioonide kaardistamist; haldusalade ja valitsustasandite vaheliste erinevuste analüüsi; riigiametnike väärtuste standardiseerituse ning neid mõjutavate ideede ja lojaalsuste hindamist; ning mitteformaalsete normistike olemasolu hindamist.

Nii rühmadiskussioonides kui ka küsitluse vastustes tõstatisid **vastuolulistena** esile situatsioonid, kus ametnik on paljude, ühiskonna teistest tegevussfääridest lähtuvate ootuste ja lojaalsusenõuete ristumiskohas. Sellised, häirivatena teadvustatud olukorrad tekivad siis, kui ametnik peab oma tegevuse suhestama kas poliitika, meedia või kodanike ootustega. Taolistel juhtudel pingestab olukorda väljastpoolt tulevate ootustega kaasnev vajadus väljuda ametkonna rutiinsetest tegetsemisnormidest. Neid probleeme ei käsitletud enamasti eetiliste probleemidenäna, vaid pigem töö iseloomust ja ühiskonna üldisemast olukorrast tuleneva määratlematuse ilmingutenäna.

¹⁷ Drechsler 2005

Olulisimad **erinevused** erineva ametipositsiooniga, erinevate haldusalade ja valitsustasandite teenistujate vahel seostuvadki sellega, millised on nende kokkupuuted poliitiliste otsustusprotsessidega ühelt poolt ja otsese kodanike teenindamisega teiselt poolt. Ebakindlust ei tekita olukorrad, millega igapäevaselt kokku puudutakse. Kohalike omavalitsuste teenistujatel on üldiselt tihe ja pikaajaline kokkupuude tavakodanike ja nende organisatsioonidega, ja häirivana kogetakse poliitiliste otsuste ennustamatust. Ministeeriumides on olukord pigem vastupidine.

Uurimustulemused viitavad sellele, et vähemalt kõrgema teenistusliku positsiooni ning pikema staažiga avalike teenistujate hulgas leiab üleüldist poolehoidu arusaam avalikust teenistusest kui elualast, mille töötajatele kehtivad kõrgemad nõuded kui tavakodanikele – mitte tingimata tavapärase ametioskuste, vaid eelkõige eetika ja isikuomaduste vallas. Tõlgendasime seda arusaama kui **ametnikukutsumuse ideoloogiat**; selle teke näitab avaliku teenistuse **väärtuste standardiseerumist**, või vähemalt selle algust. Ametnikukutsumuse ideest tulenes ka teatav paternalistlik hoiak, mis võis avalduda väidetena tavakodanike, poliitikute või meedia ebaeetilisuse, ebapädevuse ja puuduva vastutusvõime kohta. Ametnikukutsumuse ideel põhineb põhimõtteline valmisolek ja soov kaitsta ametnikkonna ja oma asutuse eetilist taset ja välist mainet.

Samas näitasid rühmaintervjuud ja küsitlustulemused ka seda, et arusaamad avaliku teenistuse eetika nõuetest on praegu veel paljuski ebaselged ja vastuolulised. Langetades otsuseid erinevate tegevusviiside eetilise või ebaeetilise kohta **ei lähtunud vastajad ATEK -ist või muudest ametlikest normidest**. Vastajad pidasid kohati avaliku teenistuja jaoks sobimatuks selliseidki tegevusi, mis demokraatlikus ühiskonnas kuuluvad iga kodaniku õiguste hulka (nagu erakonda kuulumine, valimiskampanias või meelevaldustes osalemine, ning internetiportaalides kommenteerimine). Üksikuid eetiliselt problemaatilisi tegevusviise tauniti tugevalt (nagu lennufirmade boonuspunktide kasutamist isiklikeks sõitudeks), samas kui palju tavalisemaid probleeme (nagu töövahendite kasutamine isiklikuks otstarbeks) samal määral hukka ei mõistetud. Üpris valuliselt suhtuti meediasse ja avalikustamise: võimalike eetiliste rikkumiste hulgas peeti eriti rasketeks neid, mille mõjul võis kahju saada kolleegide või oma ametiasutuse maine. Paljudes intervjuudes toodi näiteid, kus massiteabevahendid olid levitanud eksitavat negatiivset kuvandit ametnike ja nende töö kohta. Kuigi tunnistati ametiasutuste klientide ja teiste kodanike ning meedia osa eetikaseires, kinnitasid nende kohta rühmaintervjuudes toodud konkreetset näited siiski pigem vastupidist: kodanike ja meedia kaebused paistsid vastajate jaoks enamasti ebapädevad ja negatiivsest eelhoiakust ajendatud. Kõige rohkem lootusi avaliku teenistuse eetika arengu osas asetati **ametkondade sisemisel kultuuril põhinevale eneseregulatsioonile**, samuti rõhutati **juhtide isikliku eeskuju** olulisust. Samas nähti personalivoolavuses ja ametnikkonna politiseerumise tendentsis tegurit, mis ühtse organisatsioonikultuuri arengut võib takistada.

Avaliku teenistuse eetika ning eetikaseire üle süvitsi arutlemine oli enamiku intervjuueeritute jaoks uudne tegevus. Arutluste ning intervjuude käigus läbi viidud eksperimendist selgus, et *avaliku teenistuse eetikakoodeksi* sisu ei tuntud hästi, ning et sellele dokumendile igapäevases töös ei toetutud. Põhjuseks võis olla ühelt poolt dokumendis esitatud põhimõtete suhteline abstraktsus ja “üldinimlik” sisu, teiselt poolt

dokumendi staatus, mis seadustehnilises mõttes teeb selle raskesti rakendatavaks. Kokkuvõtteks tundub, et eetikaküsimustest ja hoiakutest on seoses avaliku teenistuse spetsiifikaga räägitud ebapiisavalt. See väljendub näiteks tõigas, et intervjueeritavad eeldasid teisi kaasvestlejaid mõtlevat endile üsna sarnaselt, ent tegelikkuses ilmnes nende seisukohtades päris suuri erinevusi. Selle uurimustulemuse valguses võib **eetikaalaste koolituste** korraldamist avalikele teenistujatele pidada hädavajalikuks. Taolist vajadust tunnetasid ka enamik ametnikest, kes ankeetküsitlusele vastasid.

Käesolev uurimus on esimene, mis Eestis on selles valdkonnas tehtud. Uurimuse käigus on õnnestunud vastata hulgale küsimustele, mis mõjutavad nii avaliku teenistuse arengut üldiselt kui eriti eetikaseire vallas. Analüüsiprotsessis on täpsemat määratlemist leidnud mitmed seni väheteadvustatud probleemid. Väljaarendatud meetodid annavad võimaluse uurimust ajaliste võrdluste tarvis hiljem korrata.

Tallinnas, 13. märtsil 2006. a.