



TNS Emor

**Rollid ja hoiakud avalikus
teenistuses**
Rahandusministeerium

Märts 2013

Sisukord

Sissejuhatus	3
Kokkuvõte ja järeldused	4
1. Töö sisu ja motivatsioon avalikus teenistuses.....	7
1.1 Töö sisu ning tööks vajalikud oskused ja omadused.....	7
1.2 Töömotivatsioon avalikus teenistuses	8
2. Avaliku teenistuse väärtushoiakud ja maine teenistujate silmis.....	17
2.1 Avalikule teenistusele omistatavad väärtushoiakud	17
2.2 Väärtushoiakute prioriteedid ja väärtuste vastuolud.....	19
2.3 Avalik huvi.....	20
2.4 Avaliku teenistuse maine ametnike silmis	20
3. Hoiakud konkreetsete käitumiste ja tegevuste eetilisuse suhtes	27
4. Hinnangud avaliku teenistuse eetikat tugevdavate meetmete kohta	35
4.1 Meetmed avaliku teenistuse eetiliseks muutmiseks ja seda takistavad tegurid	35
4.2 Eetikakoodeksid ja eetika-alased koolitused	37
A Metoodika kirjeldus	45
B Ankeet.....	47
C Tabelid vastajarühmade lõikes	
D Lisaanalüüsid	

Sissejuhatus

Ajavahemikul 12.- 28. märts 2013 viis AS Emor läbi uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“. Uuringule vastas 1077 ametnikku.

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

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

Aruandes on tulemused esitatud nelja põhiteema kaupa:

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

Uuringu tulemusi on võrreldud kahe eelneva samalaadse uuringuga, mis viidi läbi 2005. ja 2009.aastal, keskendudes viimase nelja aasta jooksul aset leidnud arengutele. Võrdluste puhul on oluline meeles pidada, et 2009.aasta uuring toimus ajal, kui tööpuudus oli majanduskriisi tõttu kõrge ning töötajad väärtustasid ainuüksi oma töökohtade olemasolu (eriti tõusis hinda avaliku sektori töökohtade stabiilsus). 2013.aastal on olukord normaliseerunud ja ka avalikud teenistujad näevad tööturul rohkem alternatiivseid võimalusi.

Lisaks muudab avalikus teenistuses töötajate töösuhteid oluliselt 1. aprillist kehtima hakanud uus avaliku teenistuse seadus. Küsitlus viidi läbi enne uue avaliku teenistuse seaduse kehtima hakkamist ning seetõttu oli vastajate hulgas uue seaduse mõistes nii ametnikke kui ka töötajaid. Kahe teenistujategrupi hoiakute erinevused on uuringutulemuste analüüsimisel välja toodud.

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

Samuti on aruande lisades ära toodud läbi viidud erianalüüside tulemused.

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

Kokkuvõte ja järeldused

Võrreldes eelmise uuringu läbiviimise ajaga 2009.aastal on olukord tööjõuturul taas oluliselt muutunud. Kui majanduskriisi haripunktis hinnati väga kõrgelt avaliku teenistuse pakutavat turvatunnet, siis kriisist väljumisel on erasektor olnud dünaamilisem ja teenistujad on muutunud oluliselt avatumaks erasektori tööpakkumistele.

Peamiselt on see seotud erasektori parema palgakuvandiga ja **teravnenud palgatõusuoostustega**. Palga teema tuli teravamale esile erinevates teemaplokkides – palka nimetati üldiselt olulisemaks, seda toodi sagedamini esile erasektori eelistamise põhjusena ja vajaliku eeldusena avaliku teenistuse eetiliseks muutmisel.

Avaliku sektori kõige olulisemaks tugevuseks tööandjana on jätkuvalt **töökoha stabiilsus ja meeldiv töökeskkond**. Positiivse tegurina toodi varasemast enam esile avaliku teenistuse kui tööandja paindlikkust. Näib, et asutuste juhtidele suurema otsustusvabaduse andmine töösuhete korraldamisel on selles vaates ennast õigustanud.

Uuringu küsitlustöö viidi läbi vahetult enne **uue avaliku teenistuse seaduse** kehtima hakkamist, mis muutis oluliselt teenistujate töösuhteid.

Pikemas perspektiivis võiks ametnike rolli selgem esile tõstmine kaasa tuua ametnikukutsumuse tugevnemise, kuid selles osas olulist nihet veel toimunud ei ole. **Ametnikukutsumusega** seotud motivatsioonitegurid (soov teeninda riiki ja mõjutada ühiskonnas olulisi protsesse) on olulised tippjuhtidele ja muudele kõrgematele ametnikele, kuid laiema ringi klienditeenindus- ja järelvalvefunktsioonide täitjatele teisejärgulised. Sellised muutused võtavad kindlasti ka rohkem aega.

Uue seadusega muudeti ka senikehtinud soodustuste ja lisatasude süsteemi. Seda on õnnestunud teha ilma suuremat pahameelt põhjustamata - üksikud vastajad tõid neid muutusi küll erasektori eelistamise põhjusena esile, kuid see ei olnud valdav ja üldiselt **on soodustused pigem avaliku teenistuse motivatsioonipaketi plusspoolel**.

Võrreldes **ametnikena jätkavate ja edaspidi töölepingu alusel töötavate** teenistujate hinnanguid paistab küll silma see, et viimased on avaliku teenistuse maine suhtes kriitilisemad, kuid nad ei ole erasektori pakkumistele rohkem avatud kui ametnikud. Riskikohaks on siiski erineva staatusega teenistujate ühtse meeskonnana toimima panemine.

Avatus erasektori tööpakkumistele on esmajärjekorras tingitud muutunud olukorrast tööjõuturul, uue avaliku teenistuse seaduse mõjud ei ole nii nähtavad.

Avalikule teenistusele omaste põhiliste väärtushinnangute osas ei ole nelja aastaga suurt muutust toimunud. Pea kõik teenistujad on jätkuvalt veendunud, et väga oluline on **ausus ja usaldusväärsus, seadusekuulekus ja erialane asjatundlikkus**. Võrreldes varasemate uuringutega on kord-korralt **kasvanud tegevuse avatuse ja läbipaistvuse oluliseks pidamine**. Läbipaistev toimimine võimaldab paremini tagada erinevate osapoolte erapooletut ja võrdset kohtlemist, mis on samuti teenistujate hinnangul olulisemaks muutunud.

Jätkuvalt kahtepidiseid arvamusi tekitavad uue avaliku halduse põhimõtetega seotud **tulemuslikkuse, säästlikkuse ja innovaatilisuse** väärtused. Mõnevõrra omasemad on need vaid tippjuhtidele ja ministeeriumites töötavatele teenistujatele.

Kohalike omavalitsuste teenistujate väärtushinnangud erinevad riigi ametiasutustest. Võrdluses riigi üldisemate huvidega seatakse kohalikes omavalitsustes sagedamini esiplaanile konkreetsete kodanike probleemidele lahenduse leidmine ja seadusandlikke norme soovitakse tõlgendada paindlikumalt, lojaalsust riigile peetakse vähemtähtsaks ja avaliku teenistuse maine suhtes ollakse üldiselt kriitilisemad. Mõningane fookuse erinevus tuleneb ilmselt töö sisust (konkreetsete inimeste konkreetset probleemid on lähemal), aga oluline oleks siiski vältida vastandumist riigi tasandiga.

Tervikuna ei ole avaliku teenistuse maine teenistujate endi silmis nelja aastaga oluliselt muutunud. Uuringust kerkivad esile teenistujate üsna kriitilised hinnangud avaliku teenistuse politiseeritusele ning ka avaliku teenistuse eetilisele antakse pigem tagasihoidlikke hinnanguid.

Eetikaprobleeme seostavad teenistujad **poliitilise tasandi ja juhtimisprobleemidega**. Seetõttu oodatakse ka lahendusi peamiselt ja üha rohkem üldise poliitilise kultuuri paranemisest ja avaliku teenistuse personalipoliitika muutmisest selgemaks ja läbipaistvamaks. Reateenistujate tegevust puudutavaid juhendmaterjale, koolitusi ja järeelvalvet peetakse vähemoluliseks, kuid osa muudatusi peaks kindasti algama ka sellelt tasandilt.

Konkreetsetest eetikanormide rikkumistest **mõistetakse üsna üheselt hukka materiaalsete hüvitiste ja kingituste vastuvõtmist**. Lähikondsetele eeliste loomist peetakse mõnevõrra vähemtaunitavaks. Siiski on **arusaam, et ka tuttavate asjade ajamine kiirkorras on ebaeetiline, aasta-aastalt paremini kinnistunud**. Oma tööaja- ja vahendite kasutamist isiklikul otstarbel peetakse kohati isegi loomulikuks – loodetavasti leiab see aset reeglid järgides ja kokkuleppel tööandjaga. Selgemat kommunikatsioon vajaks keeld asuda peale ametist lahkumist tööle ettevõttesse või organisatsiooni, mille üle ametnik eelnevalt järeelvalvet teostas. Samuti ei ole kõik ametnikud teadvustanud endale streikimise keeldu.

Muude kaardistatud käitumistavade osas pidasid teenistujad kõige laiemalt **aktsepteeritavaks poliitilises tegevuses osalemise vabadust ja avaliku arvamus avalduse vabadust**. Vaatamata sellele, et politiseeritust peetakse probleemseks, on suhtumine valimistel kandideerimisesse ja ka aktiivselt valimiskampaaniates osalemise suhtes muutunud aastate jooksul soosivamaks. Võrreldes 2009.aastaga on positiivsemaks muutunud ka suhtumine avalike pöördumiste ja petitsioonide allkirjastamisesse, mis on ilmselt seotud Harta 12 kogemusega. Samas internetifoorumites ja sotsiaalvõrgustikes oma arvamus avaldamist ametnikele kohaseks ei peeta, eriti kui seda tehakse anonüümselt.

Eetiliste probleemide korral otsib enam teenistujaid kõigepealt abi ja nõuandeid oma vahetult juhitl ja kolleegidelt, kuid **laienenud ka ametkondlike juhendmaterjalide ja avaliku teenistuse veebilehe kasutamine info allikana**. Uuring kinnitas, et **eetikakoodeksid toimivad teenistujate hoiakute kujundamisel standardeid tõstvalt** – need, kes on koodekseid põhjalikult lugenud, suhtuvad rangemalt ka mitmesugustesse rikkumistesse (kingituste vastuvõtmine, lähikondlaste eelistamine ja tööaja ning vahendite kasutamine isiklikul otstarbel) ja leiavad samas, et reeglid peaksid olema veel täpsemalt kirjas ning nende täitmist tuleks rohkem kontrollida.

Laienenud on ka eetikateemalistel koolitustel osalenute ring, kuid uuring ei võimalda hinnata, kas koolituse näol on tegemist olnud põgusa viitega eetikakoodeksile ja kehtivatele seadustele või eetika-alaste dilemmade lahendamisele ja eetikakoodeksi kasutamisele keskenduva põhjaliku koolitusprogrammiga. Võib eeldada, et paljud vastanutest on läbinud vaid üldise koolituse, sest kasvav osa koolitustel osalenuid ei ole eetikakoodekseid põhjalikult lugenud ja sellisel juhul ei ole koolitustel hoiakuid muutvat mõju.

Ühekordsele koolitusele ei saa ka otseselt sellist eesmärki seada, kuid eetikakoolitustel osalejatele tuleks kindlasti anda ülesandeid koodeksitega põhjalikult tutvumiseks. Koolitused on andnud tulemusi/muutnud hoiakuid järgmistel teemadel – osalenud on teadlikumad streikimise keelust ning aktsepteerivad vähem selliste soodustuste kasutamist nagu lennureiside bonuspunktid ja erafirmade poolt kinni makstud üritused, samuti peavad nad ametnikele vähem sobivaks avalikke seisukohavõtte.

Koolitustest huvitatud teenistujad ootavad mitmekülgseid koolitusi, mis tutvustaks nii häid tavasid üldiselt kui sisaldaks ka praktilist juhtumite analüüsi. Paraku on huvi eetikateemalistel koolitustel osalemise vastu mõnevõrra vähenenud.

1. Töö sisu ja motivatsioon avalikus teenistuses

1.1 Töö sisu ning tööks vajalikud oskused ja omadused

Töö avalikus teenistuses sisaldab väga erinevat laadi tööülesandeid - **järevalvest ja vahetust klienditeenindusest** avalike teenuste osutamisel kuni **osalemiseni riiklike poliitikate väljatöötamisel ja rahvusvahelise koostööni** (joonis 1.1). Kõige laiem ring teenistujaid tegeleb seejuures esmatasandi teenindus- ja järevalvefunktsioonide täitmisega ning kõige kitsam on nende teenistujate ring, kes osalevad riiklike poliitikate kujundamisel, täidavad juhtimis- ja/või esindusfunktsioone.

Võrreldes 2009.aastaga osales uuringus vähem tugifunktsioonide täitjaid ja veidi vähenes ka eesliini teenindajate osakaal. Tugifunktsioonide täitmist on vahepeal tsentraliseeritud ja nende teenistujate arv on tervikuna vähenenud. Vähenes ilmselt ka selle töötajategrupi motivatsioon uuringus osaleda, sest uus avaliku teenistuse seadus määratleb neid selgelt ametnikkonda mitte kuuluva grupina. Uuringule vastanutest 19% märkis, et nad töötavad alates 1.aprillist töölepingu alusel, nende tegelik osakaal riigi ametiasutustes on hinnanguliselt 25-30%. Tugifunktsioonide täitjate osakaalu langusest võinuks tuleneda ametnikukutsumusega seotud motivatsioonitegurite selgem esiletõus, kuid seda ei ole juhtunud (joonis 1.5).

Kuna erineva sisuga töö pakub pakub selle tegijatele erinevaid väärtusi, sisaldab erinevaid eetilisi valikuid ja probleemkohti, siis viidi erineva sisuga tööülesannete täitjate grupeerimiseks ka seekord läbi klasteranalüüsi. Klasteranalüüsi tulemusena eristusid sarnaselt 2009.aastaga neli erinevat ametikoha tüüpi:

- **Klienditeenindajad**, kes tegelevad vahetult era- või juriidiliste isikute teenindamise, nõustamise või järevalvega, kuid osalevad vähe või üldse mitte otsustusprotsessides ja poliitikate kujundamisel (36% vastanutest);
- **Tugifunktsioonide täitjad**, kelle põhifunktsiooniks on asutusesiseste ülesannete täitmine selle toimimise tagamiseks (27% vastanutest);
- **Mitmekehisete rollidega juhid ja kõrgemad ametnikud**, kes täidavad üksuste juhtimisel erinevaid ülesandeid klienditeeninduse ja järevalve korraldusest meediasuhtluseni (22% vastanutest);
- **Poliitikakujundajad**, kelle põhirollid on seotud otsuste ettevalmistamise ja poliitikate kujundamise ning välissuhtlusega (15% vastanutest).

Klasteranalüüsi tulemusi ja gruppide suurust ei saa eelmise aruandega üks-üheselt võrrelda, sest vastajate grupeerimise reeglid on klasteranalüüsi puhul muutuvad, lähtudes tegelikest vastamismustritest konkreetsetes andmestikus.

See töö sisust lähtuv jaotus ei vasta otseselt küsitluse läbiviimise ajal veel kehtinud ametnike jaotusele kõrgemateks, vanem- ja nooremametnikeks, kuid klienditeenindusfunktsioone täidavad pigem noorem- ja vanemametnikud ning kõrgemate ametnike rollid on mitmekehisemad. Siiski iseloomustab töö sisust lähtuv jaotus teenistujate hoiakuid paremini kui ainult ametipositsioonist lähtuv.

Asutusetüüpide võrdluses olid poliitika kujundamisega kõige enam seotud ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide teenistujad, kohalikes omavalitsustes ja maavalitsustes tuleb teenistujatel täita kõige mitmekesisemaid rolle ning ametites-inspektsioonides on suhteliselt suurem osakaal klienditeenindajatel.

Vastates küsimusele, **milliseid oskusi ja omadusi nende töö neilt nõuab**, pidas üldist **kohuse- ja vastutustunnet** väga oluliseks üle 75% teenistujatest (joonis 1.2). Selle järel tähtsustati kõige enam **suhtlemis- ja koostööoskusi** ning **seaduste tundmist ja erialast töökogemust**.

Kitsam ring vastanutest pidas oluliseks selliseid omadusi nagu algatus- ja enesekehtestamisvõime ning tulemustele orienteeritus, pühendumus ja avatus muutustele. Ka lojaalsust ametile, ametkonnale või juhile pidasid oluliseks väärtuseks vähem kui pooled teenistujad.

Võrreldes varasemaga **tähtsustatakse enam erapooletust** (sh parteipoliitilist erapooletust) ja võrdset kohtlemist. Võrdse kohtlemise põhimõtet tähtsustavad varasemast enam ennekõike nooremametnikud. Vähem toodi esile oma valdkonna arengutega kursisoleku olulisust, kuid see võib osaliselt seotud olla muutusega küsimuse sõnastuses (2009 – üldine informeeritus oma valdkonnas, 2013 – konkreetsemalt kursisolek valdkonna arengutega).

Vajalike tööalaste oskuste küsimuses ilmnes inimlik seaduspära, et teenistujad peavad **olulisemaks neid oskusi, mis neil endal olemas on**: kõrgema haridustasemega teenistujad väärtustavad rohkem erialast haridust, pikema-ajalise staažiga ja vanemad teenistujad väärtustavad enam erialast ja üldist kogemustepagasit.

Kooskõlas erinevate sotsiaal-demograafiliste rühmade **üldiste väärtushinnangutega**, peavad naised meestest olulisemaks selliseid väärtusi nagu kohuse- ja vastutustunne, suhtlemis- ja koostööoskused ning avatus muutustele. Samuti on naised juhtidele lojaalsemad.

Lojaalsus ametkonnale, ametile ja juhile on üldiselt olulisem madalama haridustasemega nooremametnike jaoks. **Lojaalsus riigile** on tähtsam ministeeriumiametnike jaoks, kes samal ajal peavad oluliseks ka pühendumust ja missioonitunnet. Tulemustele orienteeritus on samuti tugevam ministeeriumites. Parteipoliitilise erapooletuse olulisust rõhutasid kõige enam põhiseaduslike institutsioonide teenistujad.

Kõige mitmekesisemaid oskusi nõuab nende töö erinevaid rolle täitvatelt juhtidelt ja kõrgematelt ametnikelt. Poliitikakujundajate arvates on keskmisest olulisem pühendumus ja missioonitunne ning algatusvõime, samuti informeeritus oma valdkonna arengutest ja võõrkeelte oskus (nende töö sisaldab ka enim rahvusvahelist suhtlust).

1.2 Töömotivatsioon avalikus teenistuses

Teenistujate **hoiakuline lojaalsus tööle avalikus sektoris** on võrreldes nelja aasta tagusega langenud – 72% teenistujatest eelistaks ka tänasel päeval töökohta valides tööd avalikus sektoris, kuid seda on 11% vähem kui eelmise uuringu ajal (joonis 1.3).

See trend, et avaliku sektori töökohti hinnati majanduskriisi põhjas eriti kõrgelt ja majanduse elavnedes taas vähem, on kinnitust saanud ka teistes TNS Emori poolt läbi viidud tööjõuturu uuringutes. Kui kriisi ajal pakkus avalik sektor väga olulist turvatunnet, siis kriisist väljumisel on erasektor olnud dünaamilisem.

Erasektori eelistajaid oli teenistujate seas ligi neljandik (23%). Keskmisest enam oli neid lühema avaliku sektori staažiga ja vanuselt nooremate teenistujate seas. Nemad põhjendasid oma eelistust parema materiaalse kompensatsiooniga, uute kogemuste otsimise ning väiksema bürokraatiaga. Võrreldes 2009.aastaga kasvas avatus erasektori pakkumistele kõige enam kohalikes omavalitsustes (aga ka kõigis muudes asutusetüüpides, va põhiseaduslikud institutsioonid ja ministereeriumid) ning nende seas, kelle avaliku teenistuse staaž on lühem kui viis aastat. Põhjendustes on rõhk asetunud varasemast selgemalt palgaeelisetele ja vähem seotud avaliku sektori asjaajamise bürokraatlikkusega.

Avaliku sektori eelistamisel on valdavaks motiiviks saanud **töökoha stabiilsus ja kindlus** – spontaanselt põhjendati oma eelistust kõige enam sellega, et ollakse oma tänase tööga rahul, see tagab kindla palga ja töökoha. Töökoha stabiilsuse kõrval nimetati siiski võrreldes 2009.aastaga enam ka ametnikukutsumusega seotud põhjendusi – võimalust riiki ja avalikku huvi teenida.

Harjumust ja kogemusi töid avaliku sektori eelistamisel ootuspäraselt rohkem esile vanemad ja pikema avaliku sektori tööstaažiga teenistujad. Ministereeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide kõrgemate palkadega teenistujad töid rohkem esile avaliku huvi teenimise ja ametnikukutsumusega seotud põhjuseid.

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

Kõige laiemalt märgiti **oma töö plussideks meeldivaid töökaaslast, kindlat töökohta ja häid võimalusi enesearendamiseks.** Enam kui pooled teenistujad pidasid oma töö väga olulisteks plussideks veel kehtivaid **sotsiaalseid garantiisid ja tööandja vastutulelikkust.** Töökoha stabiilsus ja head koolitusvõimalused on ka varasemate uuringute kohaselt olnud avalikku sektorit kui tööandjat tervikuna erasektorist eristavateks joonteks (TNS Emori uuring „Töötajate ootused tööandjatele ja Eesti suuremate tööandjate maine“, 2012).

Vastuste faktoranalüüs (vt analüüsi kirjeldust lisan D ja joonist 1.5) näitas, et kaardistatud motivatsioonitegurid koondusid nelja peamisesse motivatsioonitegurite gruppi:

- **Stabiilne ja meeldiv töökoht** – sisaldab omadusi kindel töökoht ja selged ülesanded, kaasaegne töökeskkond, palk ja motivatsioonipaketis sisalduvad lisasoodustused, paindlik tööandja ja meeldivad töökaaslased. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega **73%** avaliku teenistuse töötajate jaoks. Stabiilsus ja meeldiv töökoht on peamine madalamapalgalistele nooremametnikele, kes täidavad klienditeenindusega seotud ülesandeid suuremates ametites ja inspeksioonides. Määrava tähtsusega on see faktor ka nende jaoks, kes on töötanud avalikus teenistuses üle 15 aasta ja ületanud ise 50 eluaasta künnise.
- **Töö sisu ja arenguvõimalused** - sisaldab omadusi töö vaheldusrikkus ja põnevus, iseseisev töö, võimalused enesearendamiseks ja koostööks oma valdkonna tipptegijatega. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega **63%** teenistujate jaoks. Töö sisu on olulisem ühelt poolt kõrgema haridusega ja **kõrgematel ametipositsioonidel** töötavatele teenistujatele (rõhuasetusega iseseisval tegutsemisel ja koostööl oma ala parimatega) ja teiselt poolt **oma ametikohal vähem**

aega töötanud ja noorematele teenistujatele (kes tahavad juurde õppida ja kardavad rutiini). Asutusetüüpide lõikes on töö sisu ja arenguvõimalused olulisemad ministeeriumites.

- **Karjääriga seotud motivatsioon** – sisaldab omadusi võimalused karjääriks avalikus teenistuses ja kasulike kontaktide loomine tööjoturul ning head teenimis- ja enesearendamise võimalused. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega **ligi poolte** (49%) teenistujate jaoks. Karjäärivõimalusi peavad tähtsamaks alla 30-aastased ja viimase 5 aasta jooksul avaliku teenistusega liitunud. Huvitaval kombel on avalikus teenistuses leiduvad karjäärivõimalused naistele isegi olulisemad kui meestele (tüüpiliselt peetakse karjääriambitsiooni meestele omasemaks).
- **Võimalus mõjutada olulisi asju e. ametnikukutsumuse motivatsioonifaktor** – sisaldab võimalust töötada üldiseks hüvanguks ja esindada inimeste huve, olla hästi informeeritud, rääkida kaasa otsustamises ning levitada enda jaoks olulisi väärtusi ja teha seda koos oma valdkonna tipptegijatega. See motivatsioonifaktor on kõrge olulisusega veidi enam kui **kolmandiku** teenistujate jaoks. Nn ametnikukutsumus on omane ministeeriumites töötavatele kõrgematele ametnikele ja poliitikakujundajatele ning neile, kes on konkreetsel ametikohal alles alustanud (staaž ametikohal alla 5 aasta); selgelt enam ametnikena jätkavatele töötajatele kui neile, kes jätkavad tööd töölepingu alusel.

Nagu ülaltoodud faktorite kirjeldusest näha, on kahetise tähendusega head teenimisvõimalused, mis seonduvad nii stabiilsuse (kindel palk) kui karjäärifaktoriga (kõrge palk). Arenguvõimalused seostuvad samuti kahe faktoriga - nii töö sisu (juurde õppimine) kui karjääriga (edutamine ametiredelil). Koostöö oma valdkonna tipptegijatega teeb töö huvitavaks ja on samal ajal seotud ka ametnikukutsumuse realiseerimisega.

Erinevatel ametikohtadel töötavate teenistujate jaoks on võtmetegurid üsna erinevad:

- **Tippjuhtide jaoks** on peamine töö sisu ja võimalused ametnikukutsumuse realiseerimiseks, stabiilsus ja karjäärivõimalused olulist rolli ei mängi.
- **Muude kõrgemate ametnike jaoks** on samuti töö sisu ja võimalus mõjutada olulisi asju esmatähtsad, kuid 2/3 peab väga oluliseks ka stabiilsust.
- **Klienditeenindajate ja tugifunktsioonide täitjate** jaoks on esmatähtis meeldiv ja stabiilne töökoht, millele järgnevad töö sisu ja karjäärivõimalused. Ametnikukutsumust peavad oluliseks vaid 1/3 teenindajatest ja 1/5 tugifunktsioonide täitjatest.

Võrreldes 2009.aastaga on tõusnud ühelt poolt palga, aga teisalt töö sisu olulisus (võrdlemiseks on 2009. aasta tulemused 2013.aasta alustel ümber arvutatud, sest motivatsioonitegurid rühmitusid pisut teisiti). Rohkem väärtustatakse avaliku teenistuse kui tööandja paindlikkust.

Palga kasvanud olulisus peegeldab pigem kasvanud rahulolematust, sest see on veel tähtsamaks muutunud madalama sissetulekuga nooremametnikele. Siiski tähtsustasid materiaalselt motivatsioonipaketti võrreldes eelmise uuringuga rohkem ka tippjuhid. Töö sisuline huvipakkumus on muutunud tähtsamaks ühelt poolt ministeeriumiametnikele, teisalt ka laiemalt madalama sissetulekuga teenistujatele.

Tööandja paindlikkust väärtustati varasemast enam suuremates ametites ja inspektsioonides. Siin võib näha positiivset tagasisidet asutuste juhtidele töösuhete korraldamisel suurema otsustusvabaduse andmisele, tänu millele on rohkem võimalusi töötajatele paindlike lahenduste pakkumiseks.

Uue avaliku teenistuse seaduse valguses võiks pikemas perspektiivis oodata ametnikukutsumusega seotud motivatsioonitegurite selgemat esiletõusu, kuivõrd ametnike eriline roll sai selgemalt määratletud, kuid antud uuring seda veel ei näidanud. Sellised muutused võtavad kindlasti ka rohkem aega.

Teisalt oleks võinud ametnike ja muude töötajate selgem eristamine kaasa tuua ka viimaste suurema võõrandumise avaliku teenistuse eesmärkidest ja pühendumuse languse, kuid õnneks ei juhtunud ka seda. Töölepingu alusel töötajad olid küll kriitilisemad avaliku teenistuse maine suhtes (nagu tugifunktsioonide täitjad varemgi), kuid see ei ole kaasa toonud suuremat avatust erasektori tööpakkumistele (ametnike seas on alternatiivide kaalujaid sama palju). Ametnikutsumuse motivatsioonifaktor on töölepingu alusel töötajatele küll vähemoluline, kuid nad hindavad oma töökoha stabiilsust ja võimalust teha meeldivat tööd.

Positiivse poole pealt ei toonud märkimisväärset nurinat kaasa ka lisasoodustuste kärpimine, kuivõrd see ei tähendanud kogupalga vähenemist ja suurendas palgasüsteemi läbipaistvust. Üksikud vastajad küll märkisid seda erasektori eelistamise põhjusena (4%), kuid see ei olnud valdav ja soodustused (säilinud pikem puhkus) on pigem avaliku teenistuse motivatsioonipaketi plusspoolel. Materiaalne motivatsioonipakett tervikuna on siiski erasektori eeliseks ja seda selgemalt kui 2009. aastal.

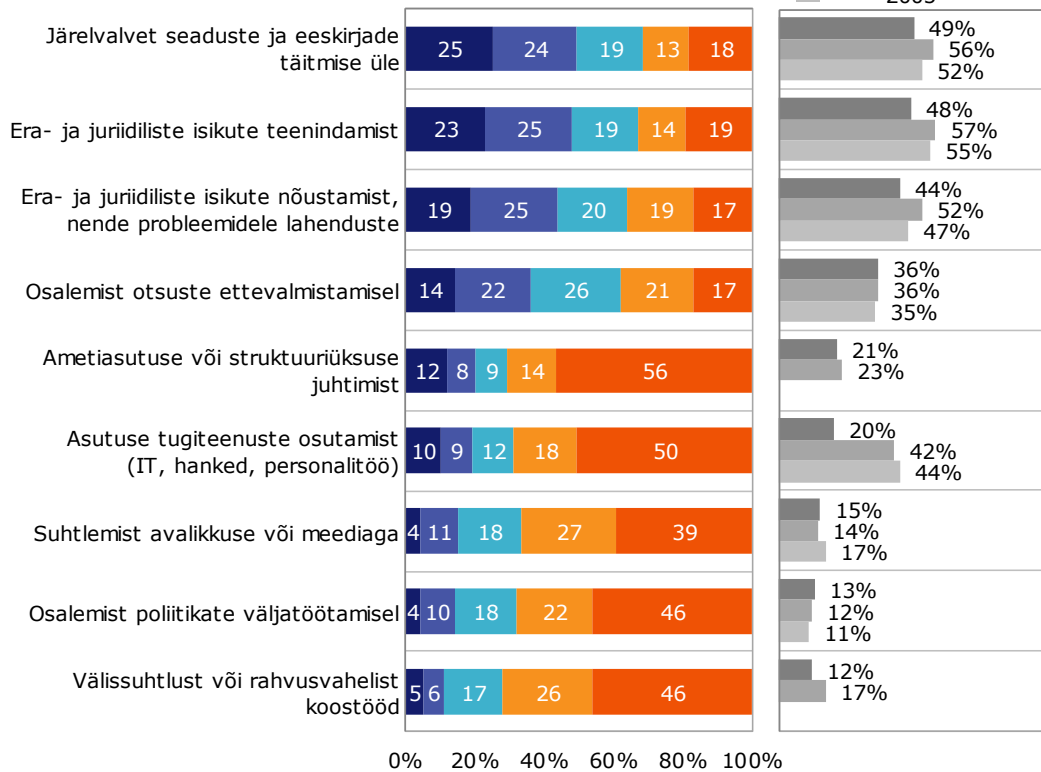
Joonis 1.1 Töö sisu avalikus teenistuses

Kui palju tuleb Teie töös ette alljärgnevat?

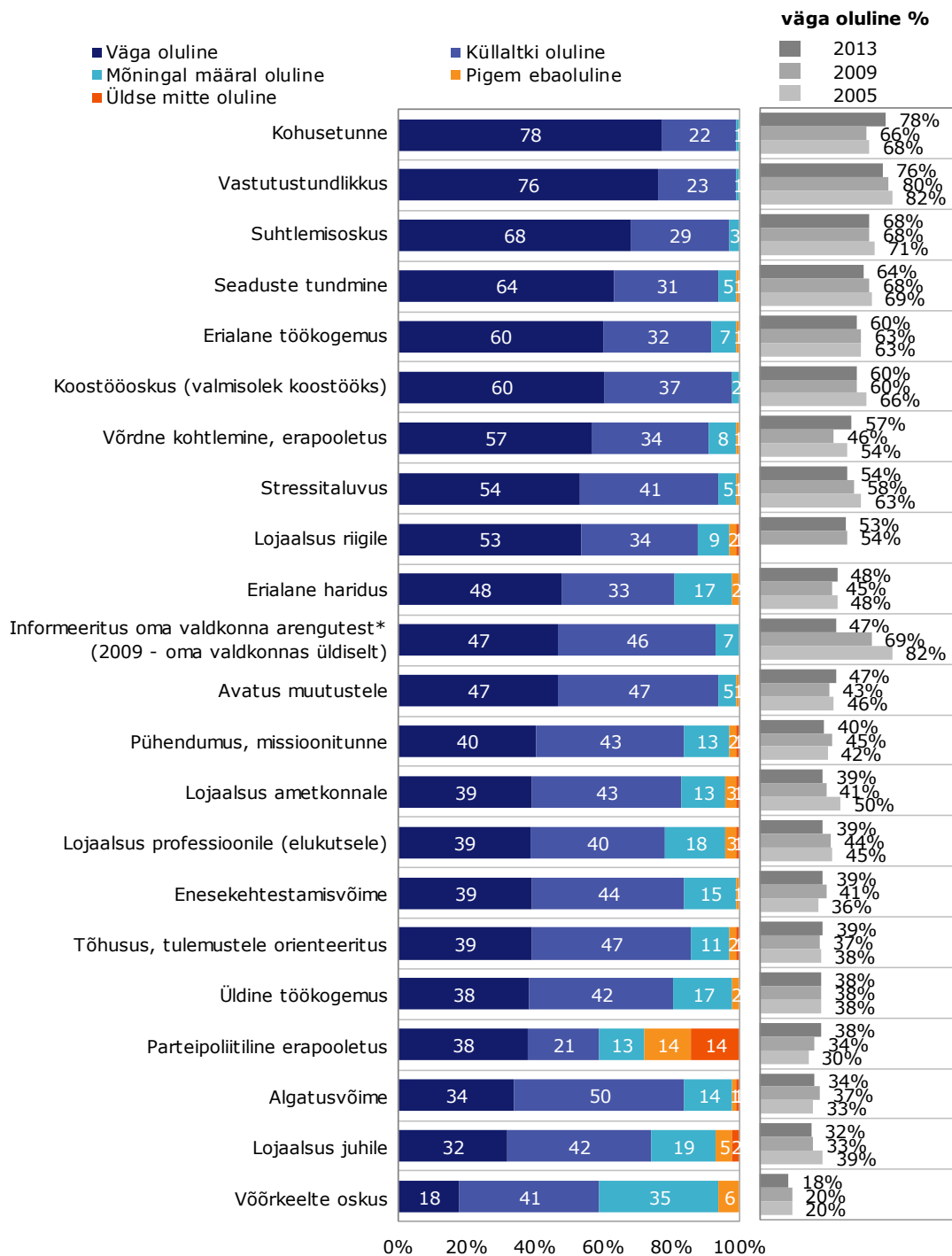
■ Väga palju ■ Küllaltki palju ■ Mõningal määral ■ Vähe ■ Üldse mitte

väga+küllaltki palju %

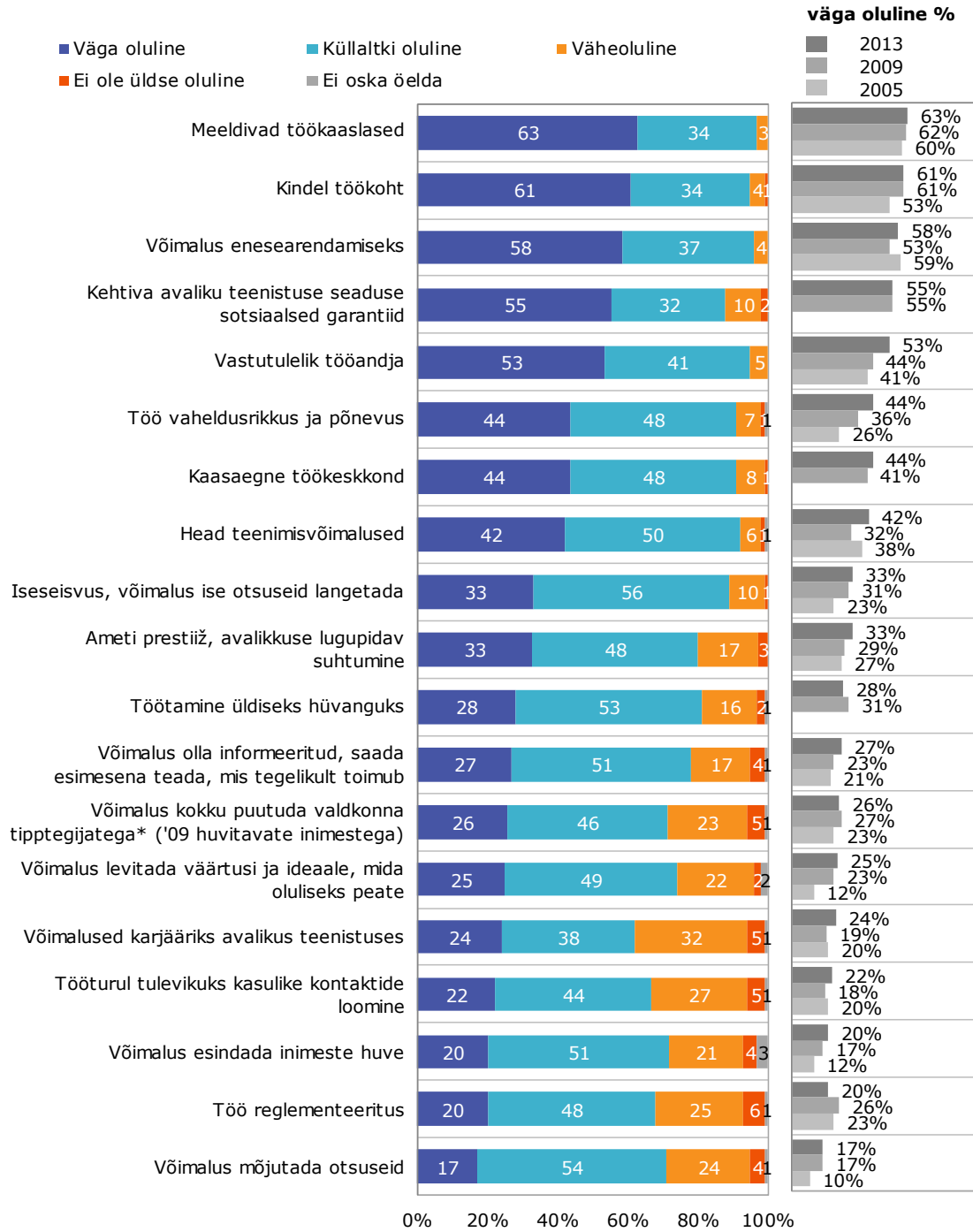
■ 2013
■ 2009
■ 2005

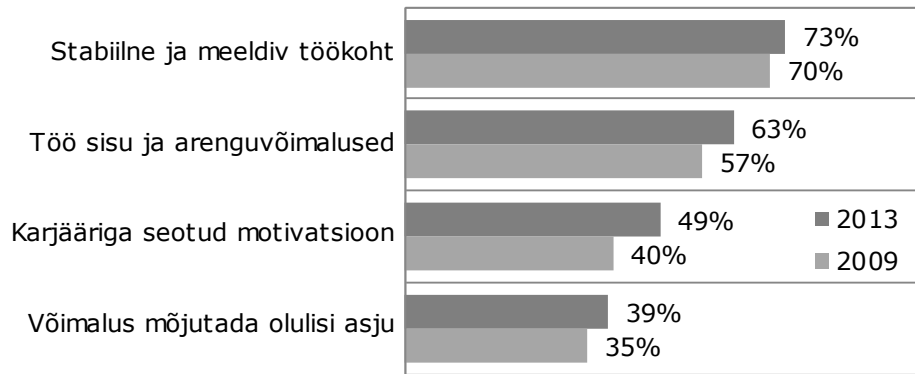


Joonis 1.2 Tööks vajalikud oskused ja omadused



Joonis 1.4 Töemotivatsiooni kujundavad tegurid



Joonis 1.5 Motivatsioonifaktorite osatähtsus

2. Avaliku teenistuse väärtushoiakud ja maine teenistujate silmis

2.1 Avalikule teenistusele omistatavad väärtushoiakud

Pea kõik teenistujad (88%) on seisukohal, et **töö avalikus teenistuses eeldab kindlate väärtushinnangute jagamist** (joonis 2.1). Sama kinnitab see, et 84% teenistujatest on seisukohal, et ametnikele tuleks seada kõrgemaid eetilisi nõudeid kui tavakodanikele (joonis 2.3).

Need üldised hoiakud ei ole alates 2009.aastast oluliselt muutunud, kuid oluliselt suurem osa teenistujatest oskas nüüd anda sellele vastusele ka sisu (kui 2009.aastal jättis kolmandik vastamata, millised need hoiakud peaks olema, siis seekord oli mittevastanud vaid 18%). Rohkem toodi esile avalikule teenistusele eriomaseid **riigi teenimisega seotud väärtusi**, aga ka **vajadust olla ausam, usaldusväärsem ja eetilisem**.

Riigi ja avaliku huvi teenimine tähendab teenistujate sõnul avaliku huvi eelistamist isiklikele huvidele, inimeste võrdset kohtlemist, rahva raha vastutustundlikku kulutamist ja pühendumist oma valdkonna arengule. Näiteks:

„Kõiki inimesi tuleb kohelda võrdselt ja ei tohi ära kasutada oma ametist tulenevaid võimalusi endale hõlptulu teenimiseks ning ei tohi mõjutada vastuvõetavaid otsuseid enda (suguvõsa, kildkonna, partei) huvides.“

„Rahva raha tuleb austada ja selle eest võimalikult tõhusalt ja tulemuslikult toimetada.“

„Lojaalsus riigile ja tahe töötada riigi eest. Teadvustamine, et mina olengi riik ja minu kätes on see, et riigis selles sektoris, kus ma töotan, asjad sujusid ja oleksid korras.“

Lojaalsust mõtestati avatud kommentaarides kui lojaalsust kehtivale riigikorrale, aga ka poliitiliste otsuste avalikku toetamist (või mitte nende vastu välja astumist).

„Eeldan, et iga ametnik teadvustab, et avalikus teenistuses töötamine kujutab mis tahes tööülesannete täitmise näol endas ametniku kaudset panust riigi iseseisvuse kestmisel (mis iseenesest polegi väikeriigi puhul nii iseenesest mõistetav). Nõukogude okupatsiooni ei tohiks ükski ametnik eitada.“

„Nii mõnelgi korral ei esinda avalik teenistuja mitte ainult asutust, kus ta töötab vaid ka riiki. Arvan, et avalikus teenistuses ei saa töötada inimene, kes on rahulolematu kõige suhtes, mis toimub Eestis. Peaks väärtustama riiki, kus elab, olema lojaalne ja ka mõningal määral tolerantne.“

Aususe ja eetilise puhul toodi välja kõrgemaid standardeid ka eraelus/vabal ajal ja vajadust olla teistele eeskujuks, konfidentsiaalsuse hoidmise ja kodanike võrdse kohtlemise olulisust.

„Kui nõuad teistelt seaduse täitmist, pead ise olema eeskujuks - igasugused sellealased kompromissid on välistatud.“

„Avalikus teenistuses töötamine eeldab teatud ... käitumisnorme väljaspool tööd (nt tuleb mõelda, kuidas presenteerida ennast sotsiaalmeeldis, nt Facebookis).“

„Inimeste probleeme lahendades peame säilitama erapoolsuse, tagama inimeste poolt usaldatud informatsiooni konfidentsiaalsuse.“

Samas oli ka kommentaare, mis viitasid moraalinormide üldkehtivusele.

„Ei hakka siin laskuma pisiasjadesse, aga üldine kõlbluse tunnetus peaks olema olemas. Kehtib nii avalikus kui erasektoris töötavate inimeste kohta soost ja vanusest sõltumata.“

„Ka eraettevõttes on need samad väärtushinnagud olulised. Ei arva, et riigiasutuses töötades peaks olema eetilisem kui eraettevõttes. Olulised on siinkohal ära märkida omadus arvestada teistega, olla inimlik, lähtuda igast juhtumist mitte üldistest reeglitest, Olla paindlik ja pidada silmas parimate töötulemuste saavutamist. Lugupidamine, austus ja mõistlikkus!“

Ka etteantud nimekirjast väärtushoiakute olulisuse hindamisel asetused esimesteks aususe ja seadusekuulekuse väärtused (joonis 2.2).

Kaardistatud väärtused võib jagada üldiselt kolmeks:

- **Väärtused, mille olulisuses ei ole kahtlustki e. põhiväärtused** (mida peavad väga oluliseks enam kui ¾ teenistujatest) – on lisaks aususele ja seadusekuulekusele veel kompetentsus ja usaldusväärus;
- **Väärtused, mille olulisuses on tugevalt veendunud enamik** (50-75% teenistujatest) – kohusetundlikkus, õiglus, viisakus ja abivalmidus, erapooletus, lojaalsus, tegevuse avalikkus, võrdsus, aga ka koostööle orienteeritus ja pühendumus;
- **Väärtused, mida peetakse avalikus teenistuses vähemoluliseks** (väga oluliseks pidajaid on kuni 50%) – tulemuslikkus, sõltumatus, innovaatus ja säästlikkus. Nende väärtuste kandepind ei ole viimase nelja aasta jooksul ka laienenud. Mõnevõrra omasemad on need tippjuhtidele ja ministeeriumites töötavatele teenistujatele.

Võrreldes varasemate uuringutega on kord-korralt **kasvanud tegevuse avatuse ja läbipaistvuse oluliseks pidamine**. Rohkem on oma hoiakuid muutnud mehed ja alla 30-aastased noored (kes töötavad madalamatel positsioonidel ja omavad lühemat avaliku teenistuse staaži), kes avatust varem nii oluliseks ei pidanud. Avatuse kui väärtuse laialdane omaksvõtt tuli esile ka väärtuste rakendamist puudutavate valikute tegemisel – avatust ja kaasamist peetakse selgelt olulisemaks kui tegutsemise operatiivsust või kitsalt erialast kompetentsi (ptk 2.2). Aja jooksul toimunud nihet peegeldab ka see, et avatust pidasid mõnevõrra vähem oluliseks kauem (üle 15 aasta) avalikus teenistuses töötanud vastajad.

Erinevate väärtuste puhul paistis silma **naiste** selgem erinevate põhimõtete tähtsustamine, mis vastab ka nende üldisele ideaalide kõrgemale väärtustamisele. Erinevus oli kõige suurem usaldusvääruse, kohusetundlikkuse ja seaduslikkuse puhul, mida naisteenistujad pidasid selgelt olulisemaks kui nende meeskolleegid.

Sarnaselt 2009.aastale tuli tulemustest esile **võrdsuse** väärtustamise sõltuvus teenistujate palgatasemest – seda peavad olulisemaks madalama sissetulekuga ja vähem tähtsaks kõrgemapalgalisel teenistujad. Ilmselt mõtestatakse võrdsust isikliku rahakoti kaudu ja see on tähtsam neile, kes tunnevad, et nad on õiglasest tasust ilma jäetud.

Asutusetüüpide võrdluses eristusid mõnevõrra **kohalike omavalitsuste** töötajate hinnangud. Ehkki ka enamik neist märkis aususe, usaldusväarsuse ja seaduslikkuse väga olulisteks väärtusteks, oli kõhklejaid siiski keskmisest mõnevõrra enam. Probleemi nähakse nii oma asutuse töötajate eetilises kui avaliku teenistuse politiseerituses laiemalt (vt ptk 2.4).

2.2 Väärtushoiakute prioriteedid ja väärtuste vastuolud

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

Üsna üksmeelselt seadsid uuringule vastanud teenistujad **kaasamise ja otsustusprotsesside avalikkuse ettepoole otsustamise efektiivsusest ja kitsalt erialasest kompetentsist**. Väike nihe tulemustes on seotud muudatustega ankeedis, mis muutsid alternatiivse valiku aktsepteeritavamaks (*2009 - paljude osapoolte kaasamine otsustusprotsessi tekitab segadust ja halvendab otsuste kvaliteeti, 2013 - parimate lahendusteni jõutakse valdkonna tippeksperide ringis*), aga lõpptulemus sellest siiski oluliselt ei muutunud.

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

Avalikku teenistust ei nähta **mitte rahvaesindajate kujundatud poliitike passiivse elluviijana** (29%), vaid oluliseks peetakse ametnike aktiivset rolli rahva huvidest lähtuva poliitika kujundamisel (71%). Pikemas perspektiivis (võrreldes 2005.aastaga) on see hoiak tugevnenud. Kriitilist suhtumist poliitikutesse peegeldab ka teenistujate hinnang nende rollile avaliku huvi määramisel – vaid 29% teenistujatest peab poliitilist taht legitimeeriks avaliku huvi väljenduseks (hinnates oluliselt kõrgemalt omaenda eetiliste põhimõtete ja professionaalse kompetentsi rolli – joonis 2.4) Samas on seaduseks formuleerunud poliitiline tahe siiski selgelt kõigi poolt tunnustatud avaliku huvi väljendus.

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

Ambivalentne on ka teenistujate **suhtumine kirjapandud normide rakendamisesse**. Ühelt poolt kuulub seaduslikkus avalikus teenistuses kõige laiemalt jagatud väärtuste hulka, aga teisalt ei ole ametnikud ühte meelt selles, kas kõike saab ja peaks seadustes fikseerima. See ambivalentsus on kooskõlas Eesti elanikele laiemalt iseloomuliku paindlike suhtevõrgustike eelistamisega ja kriitilise suhtumisega absoluutsetesse reeglitesse.

Iga teine teenistuja leiab, et alati tuleks rangelt järgida seadusnähte – sagedamini pooldavad seda seisukohta suuremate ametite ja inspeksioonide töötajad. Samas leiab teine pool teenistujatest, et kehtivaid norme tuleks rakendada paindlikult nii, et soovitud eesmärgid saaks saavutatud. Paindlik suhtumine reeglistikku on kõige enam omane kohalike omavalitsuste teenistujatele. Väiksemates asutustes tajutakse kodanike probleeme ilmselt vahetumalt ja ka võimalused paindlikuks lähenemiseks on suuremad.

Sarnane arvamuste erisus ilmnis küsimuses, kas ametnike endi käitumisnormid peaksid kirjas olema seadustes või kujunema kokkuleppel konkreetsetes organisatsioonides. Võrreldes 2009.aastaga on eelistus liikunud asutusesiseste kokkulepete suunas. Nihe on toimunud nii kõrgemate ametnike kui madalamapalgaliste teenistujate arvamustes. Paindlike kokkulepete poolt on eriti noored. Vastassuunas on aga liikunud tippjuhtide hoiakud.

2.3 Avalik huvi

Nagu eelpool viidatud, määratleb teenistujate jaoks avaliku huvi ennekõike see, mis on **seadustes ja määrustes kirja pandud** (joonis 2.4). Kirja pandud norme peavad kõige olulisemaks üle 15 avalikus teenistuses töötanud staažikad teenistujad ja klienditeenindajad.

Seejärel toetatakse **oma sisemistele eetilistele tõekspidamistele ning ekspertheadmistele**. Oma sisemiste tõekspidamiste esile toomine nii paljude teenistujate poolt viitab ka siinkohal sellele, et bürokraatlikku normi rakendatakse paindlikult, oma parimast arusaamast lähtudes. Aasta-aastalt on iseenda eksperthinnanguid rohkem usaldama hakatud. Eriti on see omane kõrgematele ametnikele.

Viimase nelja aasta jooksul on **kasvanud ka avalikule arvamusele omistatav kaal**.

Nagu eelpool öeldud, peavad teenistujad vähemoluliseks valitud rahvaesindajate poliitilist tahet. Poliitilist tahet peavad avaliku huvi määratlemisel teistest olulisemaks ministeeriumite teenistujad ja poliitikakujundajad, kelle töö seisnebki valitsuse poliitiliste eesmärkidega kooskõlas olevate arengukavade ja seaduste välja töötamises, vähem oluliseks väiksemate ametite ja inspeksioonide teenistujad.

2.4 Avaliku teenistuse maine ametnike silmis

Avaliku teenistuse maine hindamisel andsid teenistujad **kõrgemaid hinnanguid Eesti avaliku teenistuse professionaalsusele ja usaldusväärsele**, enam arenguruumi nähakse eetika parandamise ja politiseerituse vähendamise osas (joonis 2.5). **Oma asutuse eetilisust hinnatakse jätkuvalt oluliselt kõrgemalt** kui olukorda avalikus teenistuses laiemalt.

Viimase nelja aasta jooksul ei ole suuri muutusi avaliku teenistuse maines toimunud.

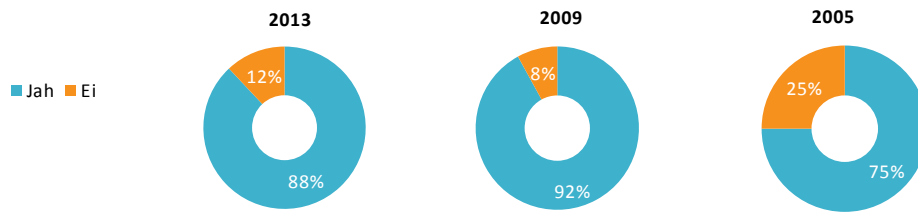
Avaliku teenistuse kui terviku eetilisusest ja mainest üldiselt on paremal arvamusel avaliku teenistuse tippjuhid, põhiseaduslike institutsioonide ja ministeeriumite teenistujad.

Kriitilisemad olid töölepingu alusel töötajad ja madalamapalgalised teenistujad ning kohalike omavalitsuste teenistujad. Nagu eelpool öeldud, olid kohalike omavalitsuste teenistujad suhteliselt kriitilisemad ka oma asutuse suhtes. Lisaks kohalikele omavalitsustele hinnati politiseeritust kõrgeks ka maavalitsustes ja kauem avalikus teenistuses töötanute poolt.

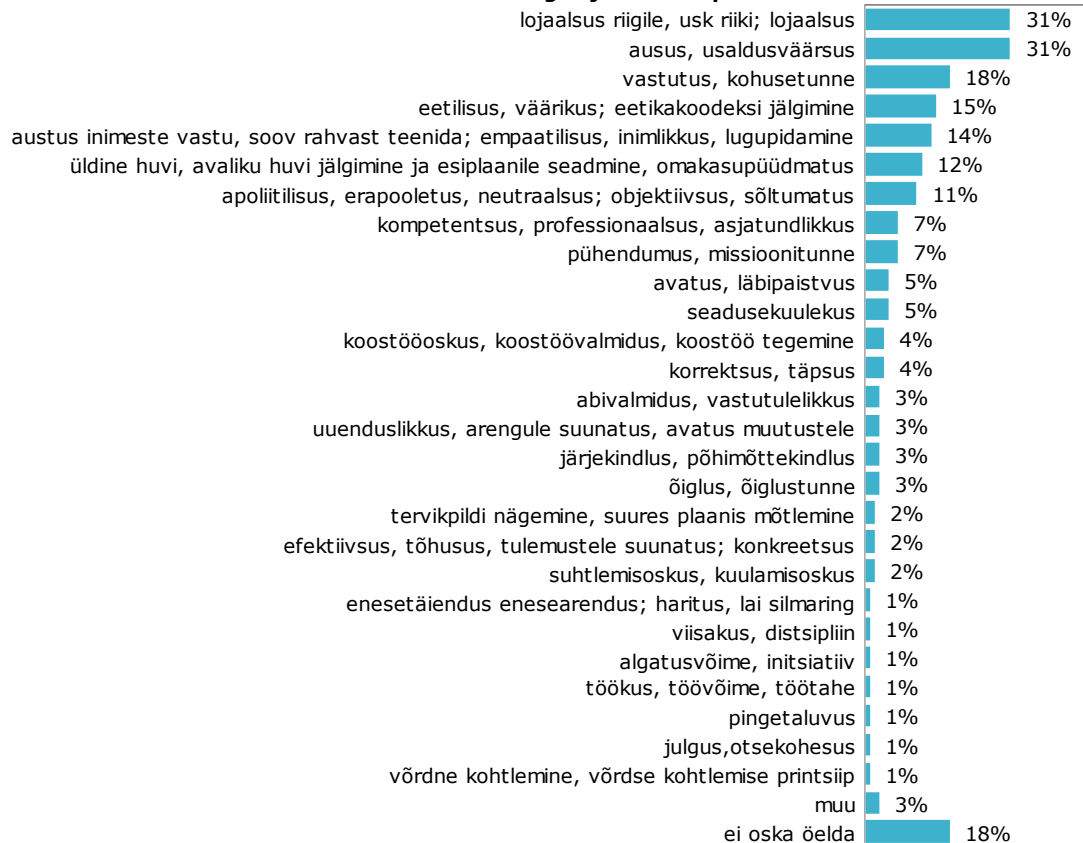
Avaliku teenistuse professionaalsust ja usaldusväärset hinnati madalamalt ka Virumaal, kus üldiselt on usaldus riigi institutsioonide suhtes madalam.

Joonis 2.1 Avalikule teenistusele omased väärtused

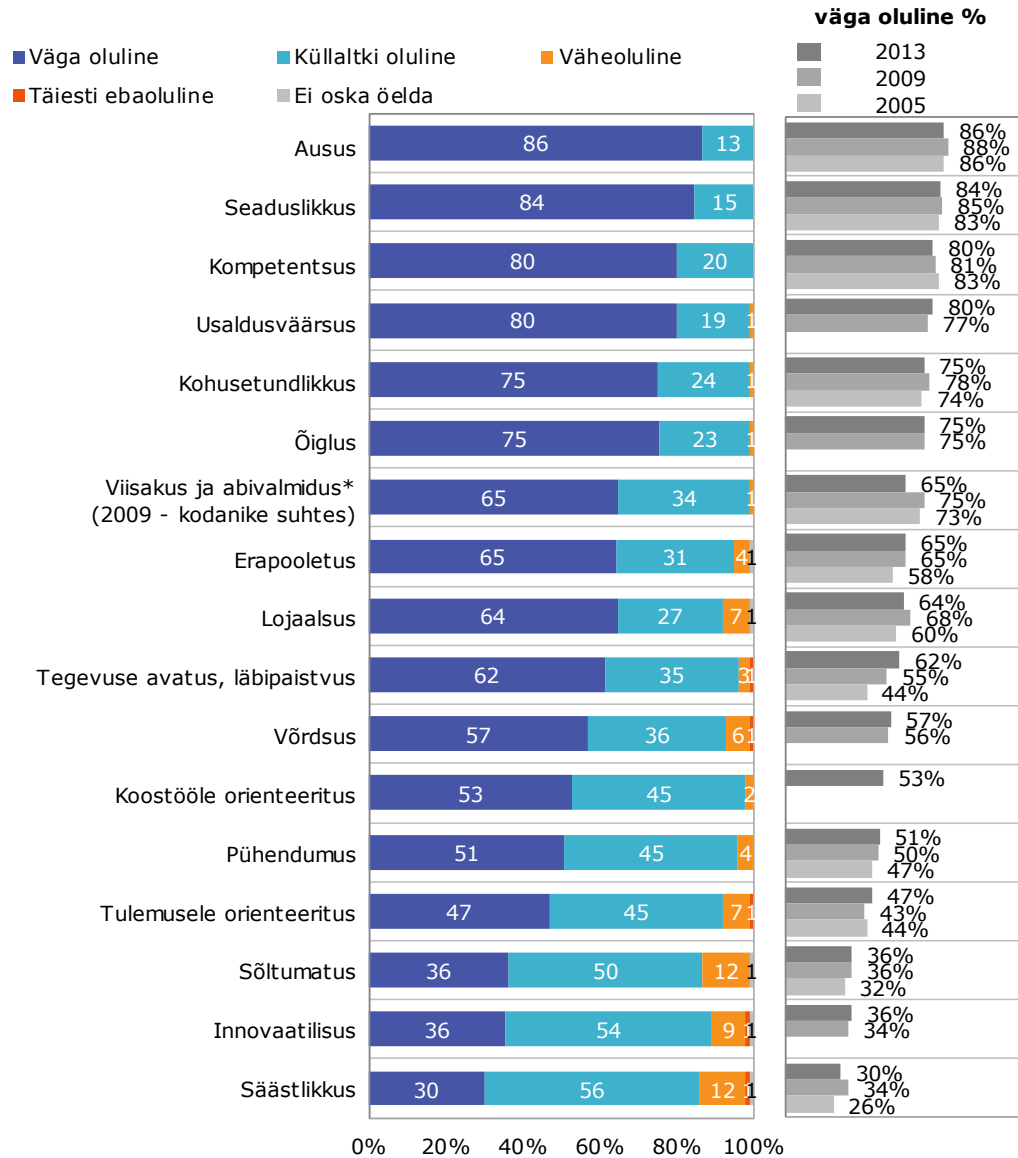
Kas Teie arvates töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu?



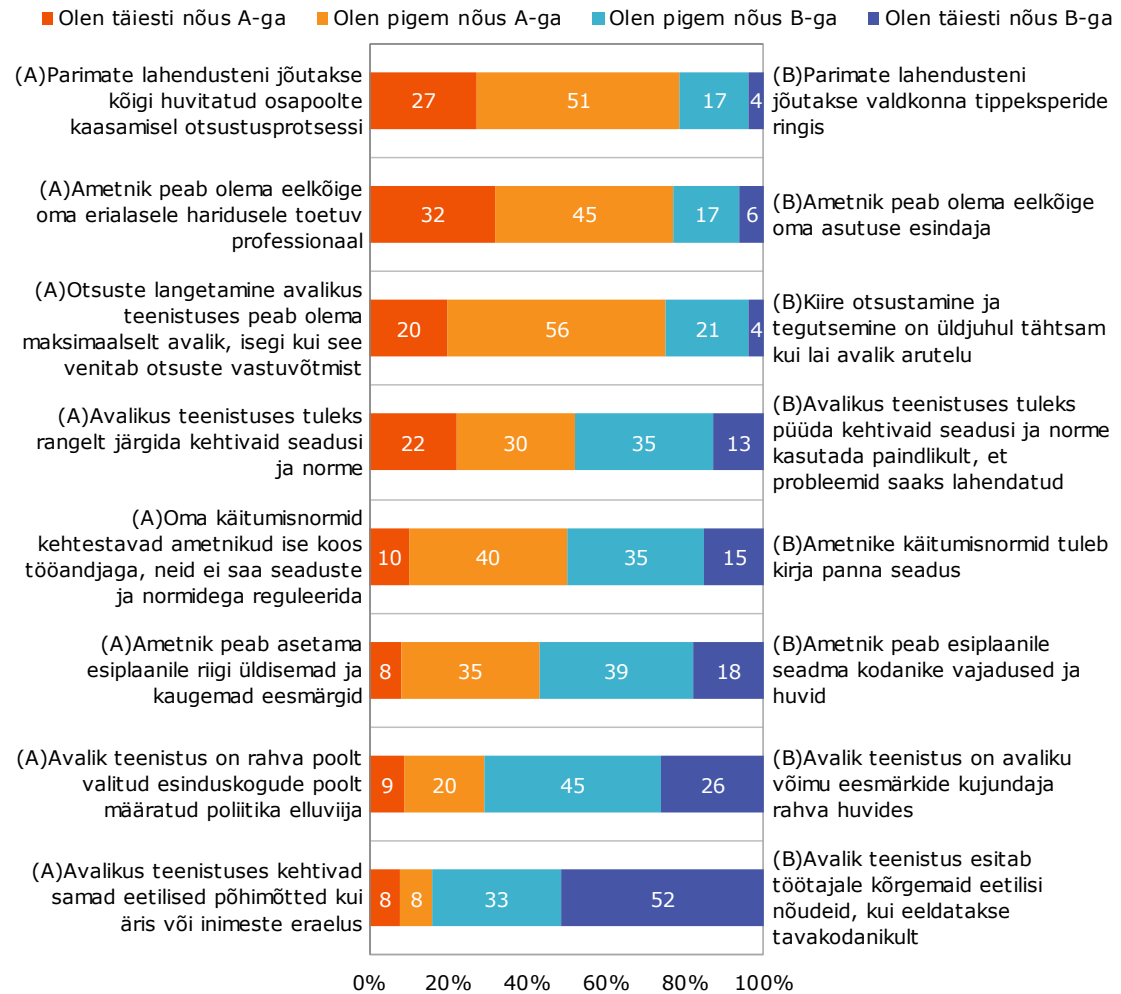
Millised need väärtushinnangud ja hoiakud peaks olema



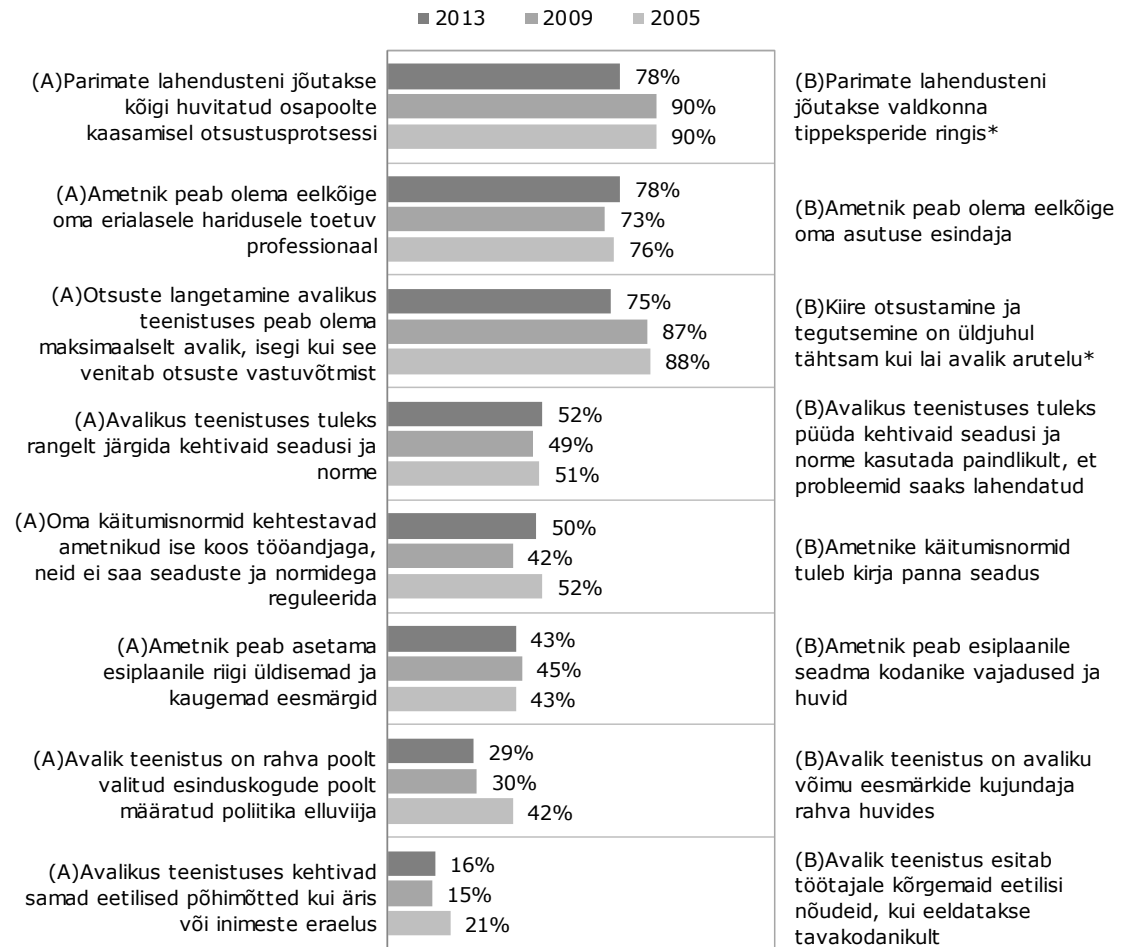
Joonis 2.2 Avaliku teenistuse väärtuste pingerida



Joonis 2.3 Hinnangud väärtushoiakuid peegeldavatele väitepaaridele



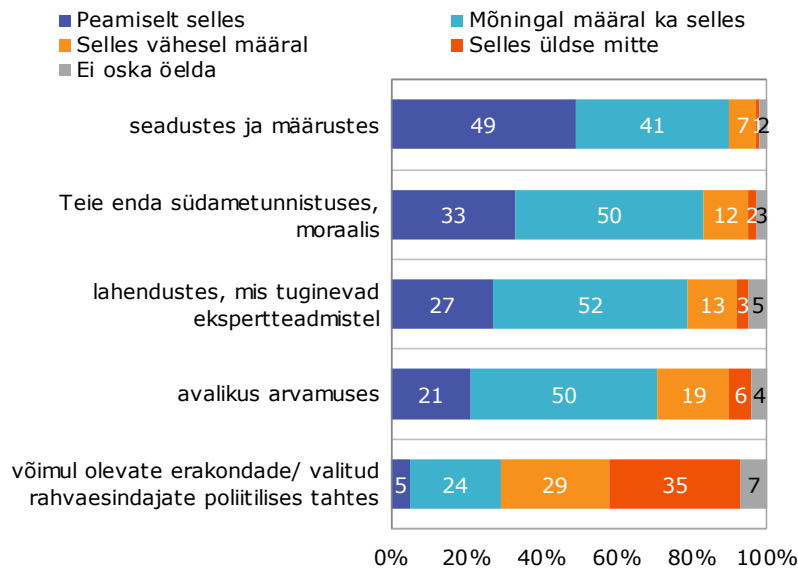
Joonis 2.3 Hinnangud väärtushoiakuid peegeldavatele väitepaaridele



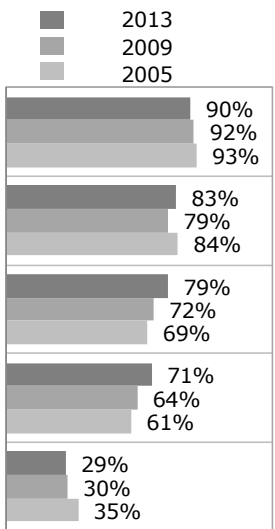
* märgitud väidete sõnastus muutus oluliselt

Joonis 2.4 Avalik huvi

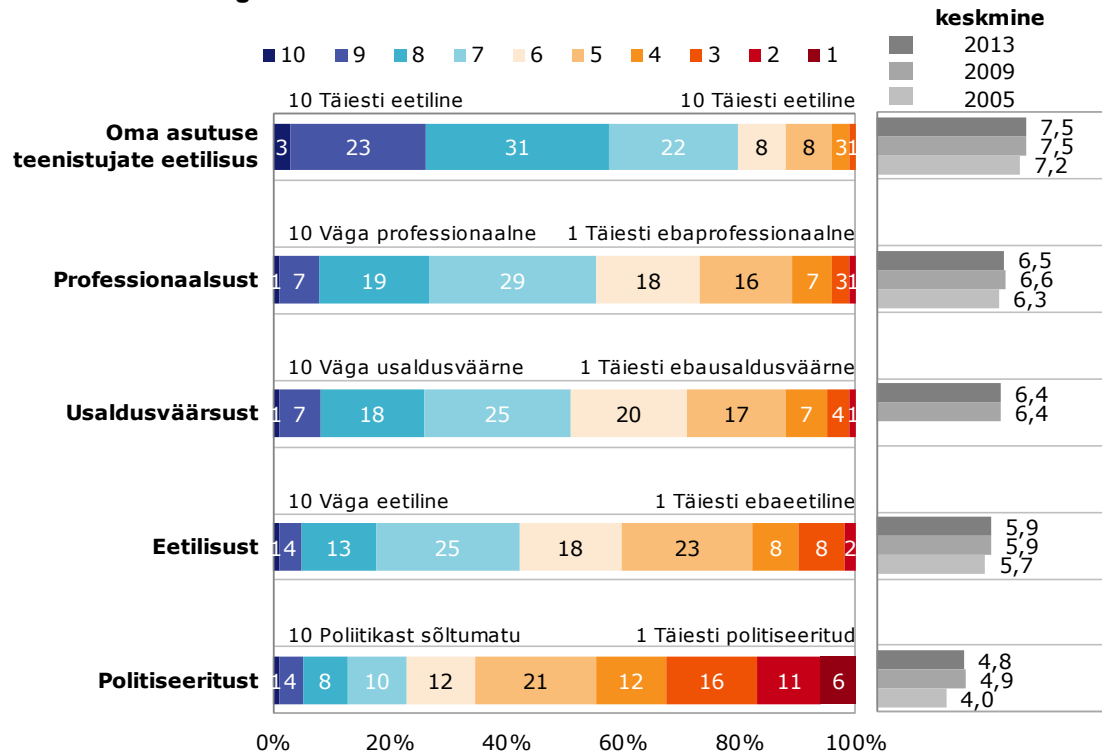
Mil määral väljendub avalik huvi Teie jaoks ... ?



väga+küllaltki palju %



Joonis 2.5 Hinnangud avaliku teenistuse mainele



3. Hoiakud konkreetsete käitumiste ja tegevuste eetilise suhtes

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

Hinnangute alusel saame faktoranalüüsile toetudes välja tuua viis erinevat eetiliste normide rikkumise kategooriat (joonis 3.3):

- **Kingituste ja hüvitiste vastuvõtmine**, mida pidas väga raskeks eetikanormide rikkumiseks **90%** vastanutest. Positiivne on tõdeda, et hüvitiste vastuvõtmise taunimine ei sõltu üldiselt teenistuja positsioonist, asutusest, staažist, vanusest ega sissetulekutasemest. Veidi vähem kategooriliselt mõistsid kingituste vastuvõtmise hukka Virumaal töötavad teenistujad, aga seda tegi ka 80% neist.
- **Meedia kasutamine ebasobival moel**, sh. info lekitamine meediasse ja kolleegi kritiseerimine ajakirjanduses. **82%** teenistujatest peab seda tüüpi käitumist väga raskeks eetikanormide rikkumiseks. Mõnevõrra leebemalt suhtuvad sellisesse käitumisesse mehed ja nooremad inimesed ning rangemalt naised ja vanemad inimesed. Info lekitamist meediasse peetakse vähem taunitavaks kohalikes omavalitsustes ja enam taunitavaks Tallinnas asuvates asutustes.
- **Venitamine ja pealiskaudsus**, sh. asjaajamisega venitamine, otsuste langetamine ilma piisava ettevalmistuseta ja kodanike üleolev kohtlemine. See valdkond on normide raske rikkumine **77%** teenistujate jaoks. Tolerantsemat suhtumist näitas selle valdkonna rikkumiste suhtes üles noorem vanusegrupp ja poliitikakujundajad, kategoorilisemad olid klienditeenindajad ja vanemad teenistujad. Nooremate teenistujad ja poliitikakujundajad ei mõistnud nii selgelt hukka peamiselt kodanike üleolevat kohtlemist. Viimased küll ka klienditeenindusega otse kokku ei puutu, kuid selles võib peegelduda üleolevam hoiak kodanikkonda laiemalt.
- **Ametipositsiooni kuritarvitamine lähikondlastele eeliste loomiseks**, sh. töö- või teenistuskohustuste raames tehingute sooritamine oma lähisugulase või –hõimlasega, tuttavate asjade ajamine kiirkorras ja nende huvides tööalastes andmebaasides sisalduva infoga tutvumine ning peale ametikohutuste lõppemist töötamine organisatsioonis, mille üle ametnikuna teostati järelevalvet. **58%** teenistujatest peab seda tüüpi käitumist väga raskeks eetikanormide rikkumiseks. Kergemaks peavad neid rikkumisi kohalike omavalitsuste töötajad, kellel eriti väiksemates omavalitsustes on kohalike inimeste ja ettevõtetega ilmselt lähedasemad suhted. Rangem on suhtumine tehingute sooritamisesse seotud isikutega ministeeriumites. Üksikküsimustest paistab silma teenistujate väga leebe suhtumine teenistusest lahkumise järgsetesse piirangutesse. Kuigi seadus keelab ametnikul peale ametikohalt lahkumist ühe aasta jooksul asuda tööle ettevõttesse, kelle üle ta järelevalvet teostas, peab seda tõsiseks rikkumiseks ainult 17% ametnikest.
- **Tööaja ja vahendite kasutamine isiklikul otstarbel**, sh. töövahendite kasutamine isiklikuks otstarbeks ning tööga seotud loengute pidamine raha eest ja tööajal. Seda valdkonda peetakse pigem kergeks eetikanormide rikkumiseks (vaid **33%** teenistujatest peab seda tüüpi käitumist väga raskeks rikkumiseks). Tööaja ja

vahendite enda tarbeks kasutamist peavad mõnevõrra teistest loomulikumaks nooremad, alla 40-aastased teenistujad (eriti mis puudutab tööajast ülikoolides loengute lugemist). Töövahendite kasutamisesse suhtutakse rangemalt suuremates ametites ja inspeksioonides.

Alates 2009.aastast ei ole selles, kuidas eri tüüpi rikkumistesse põhimõtteliselt suhtutakse, suuri muutusi toimunud. (võrdlemiseks arvatati 2009. aasta tulemused 2013.aasta alustel ümber, sest rikkumised rühmitusid veidi teistmoodi).

Üksikutest käitumistest on taunitavamaks muutunud tuttavate asjade ajamine kiirkorras, pikemas perspektiivis ka mingi huvigrupi heaks tegutsemine ja materiaalse hüvitise vastuvõtmine. Samas on suhtumine leebemaks muutunud info lekitamise suhtes.

Lisaks hindasid teenistujad, kuivõrd sobilikud on ametnikele erinevad ametikohustuste täitmisest väljaspoole jäävad tegevused (joonis 3.2). Käitumistavade faktoranalüüsi alusel joonistus välja neli erinevat teemavaldkonda (joonis 3.3):

- **Poliitiline tegevus**, sh. kandideerimine kohalikel või Riigikogu valimistel, osalemine valimiskampaaniates ning õigus kuuluda erakonda. Nende vabaduste kasutamist, eriti valimistel kandideerimist, peetakse kodaniku võõrandamatuks õiguseks (**63%** vastanutest pidasid mõnda neist tegevustest üldiselt ametnikule sobivaks). Seejuures on ametnike poliitilise aktiivsuse aktsepteerimine aasta-aastalt laienenud, vaatamata sellele, et avaliku teenistuse politiseeritust peetakse jätkuvalt probleemiks. Poliitilise tegevuse vabadust peetakse ühtmoodi sobivaks sõltumata asutusest või ametist, meeste poolt mõnevõrra enam kui naiste poolt (peamiselt valimistel kandideerimise osas). Aktiivselt valimiskampaanias osalemist ei pea sobivaks põhiseaduslike institutsioonide teenistujad.
- **Avalik seisukohavõtt**, sh. osalemine streikides, meeleavaldustel ning avalike pöördumiste allkirjastamine. **56%** teenistujatest peavad mõnda neist arvamuse avaldamise viisidest üldiselt sobivaks ning see osakaal on nelja aastaga oluliselt kasvanud (2009 – 46%). Varasemalt soosivamalt suhtutakse avalikele pöördumistele alla kirjutamisesse, mis tõenäoliselt on seotud Harta 12 kogemusega. Keskmisest loomulikumaks peavad neid vabadusi poliitikakujundajad, noored ja mehed, vähem tahavad oma meelsust välja näidata vanemad teenistujad ja naised. Tähelepanuväärne on ametnike avatus streikimisele, mis ei erine töölepingu alusel tööd jätkavatest teenistujatest, ehkki seadus seda jätkuvalt keelab.
- **Oma erialaste teadmiste kasutamine**, sh. oma töövaldkonnas lepinguliste teenuste osutamine ettevõtetele ning mittetulundusühingute töös osalemine, millest vähemalt ühte peab üldiselt sobivaks **44%** teenistujatest. Peamiselt peetakse siiski silmas oma valdkonna mittetulundusühendustes osalemist. Sellest on kõige enam huvitatud kolmekümnendates eluaastates teenistujad ja poliitikakujundajad.
- **Soodustuste kasutamine**, sh. erafirmade poolt kinni makstud üritustel osalemine ja lennufirmade boonuspunktide kasutamine isiklikeks reiseideks, millest vähemalt ühte peab sobivaks **22%** teenistujatest. Sobivamaks peavad seda ühelt poolt nooremad ja lühema avaliku sektori staažiga teenistujad, teisalt aga tippjuhid ja ministeeriumiametnikud ning poliitikakujundajad (viimased eeskätt lennureiside boonuspunktide osas, mida nad ka ilmselt rohkem „teenivad“).

- **Kommenteerimise- ehk sõnavabadus**, sh. kommentaaride kirjutamine internetis nii oma kui teiste asutuste töö kohta. Anonüümset kommenteerimisvabadust peetakse ametnikule kõige vähem sobivaks käitumiseks kaardistatud nimekirjast (vaid 21% leidis, et mõni neist oleks ametnikule sobiv käitumine). Internetiportaalides kommenteerimisele antud hinnangud muutusid varasemast veel jäigemaks, kuid see võib olla seotud täiendi „anonüümselt“ lisamisest väitesse – sisuliselt suurt muutust ei ole toimunud. Veebis sõnavõtmist peavad mõnevõrra aktsepteeritavamaks ministeeriumiametnikud ja poliitikakujundajad, nooremad inimesed ja mehed.

Ühise nimetajana paistab silma, et nooremad inimesed hindavad oma õigusi kõrgemalt kui vanemad (va poliitiline vabadus, mille suhtes on neil ilmselt väiksem huvi), mehed on valmis oma meelt avalikult rohkem avaldama kui naised. Arvamust avaldama on valmis ka poliitikakujundajad.

Teenistujad on oma käitumises üsna konformsed. Kui võetakse vastu mõni otsus, mis ei lange kokku inimese enda veendumuste ning tõekspidamistega, kuid mida neil teenistujana tuleb ellu viia, siis **kaheksa inimest kümnest küll väljendavad oma arvamust, kuid täidavad siiski oma ülesandeid edasi** (joonis 3.4). Nooremametnikud jätavad mõnevõrra sagedamini ka oma arvamuse avaldamata. Vabadest kommentaaridest nähtub, et käitumisviisi sõltub siiski ka otsuse sisust:

- „Sõltuvalt olukorrast. Kui konflikt on väga tõsine ja minu väärtuste vastane, siis väljendaksin oma arvamust ja lahkaksin ametist. Kui tegemist on väiksemat sorti eriarvamusega, kus mul on konkreetne seisukoht, kuid väärtuste tasandil ei ole suurt konflikti, siis väljendaksin eriarvamust, kuid täidaksin oma ülesandeid edasi.“
- „Väljendada oma eriarvamust ning püüda mõista otsuse tagamaid. Kui neid tagamaid mõistan, siis täidan ülesande. Kui ei mõista ja see on isegi vastuolus eetikaga, siis ilmselt ei täidaks.“
- Sõltub asja kandepinnast. Tavaolukorras valiks võimaluse "Väljendada oma eriarvamust, kuid täita edasi oma ülesandeid" sest pere tahab toitmist. Kui ikka eriti jubeda asjaga tegu, siis ei kõhkle oma nime all avalikult protesti avaldamast.

Kui töös tekib mingi eetiline probleem, siis 3/4 pöördub nõu saamiseks oma otsese juhi poole ning iga teine kolleegide poole (Joonis 3.5).

Vahetud juhid mängivad eriti olulist rolli lühema avaliku teenistuse staažiga ja nooremate teenistujate nõustajatena. Suurema kogemustepagasiga teenistujad tunnevad, et nad saavad valikute tegemisega ise hakkama. Kolleegide nõuannetele toetuvad ühelt poolt nooremad inimesed ja teisalt poliitikakujundajate rolli täitvad teenistujad.

Võrreldes 2009.aastaga on kasvanud ka ametkondlike juhendmaterjalide ja avaliku teenistuse veebilehe kasutamine abimaterjalidena. Ametkondlikud juhendmaterjalid on olulisemad ametites ja inspeksioonides töötavate teenindajate jaoks (kasvanud on nende tähtsus rohkem väiksemates ametites ja inspeksioonides).

Väikestes omavalitsustes oodatakse eetiliste probleemide korral rohkem abi väljastpoolt – otsitakse infot avaliku teenistuse veebilehelt, mitte nii sageli oma juhilt või asutuse juhendmaterjalidest (mida ei pruugi ka olemas olla).

Joonis 3.1 Hoiakud eetikanormide rikkumise suhtes

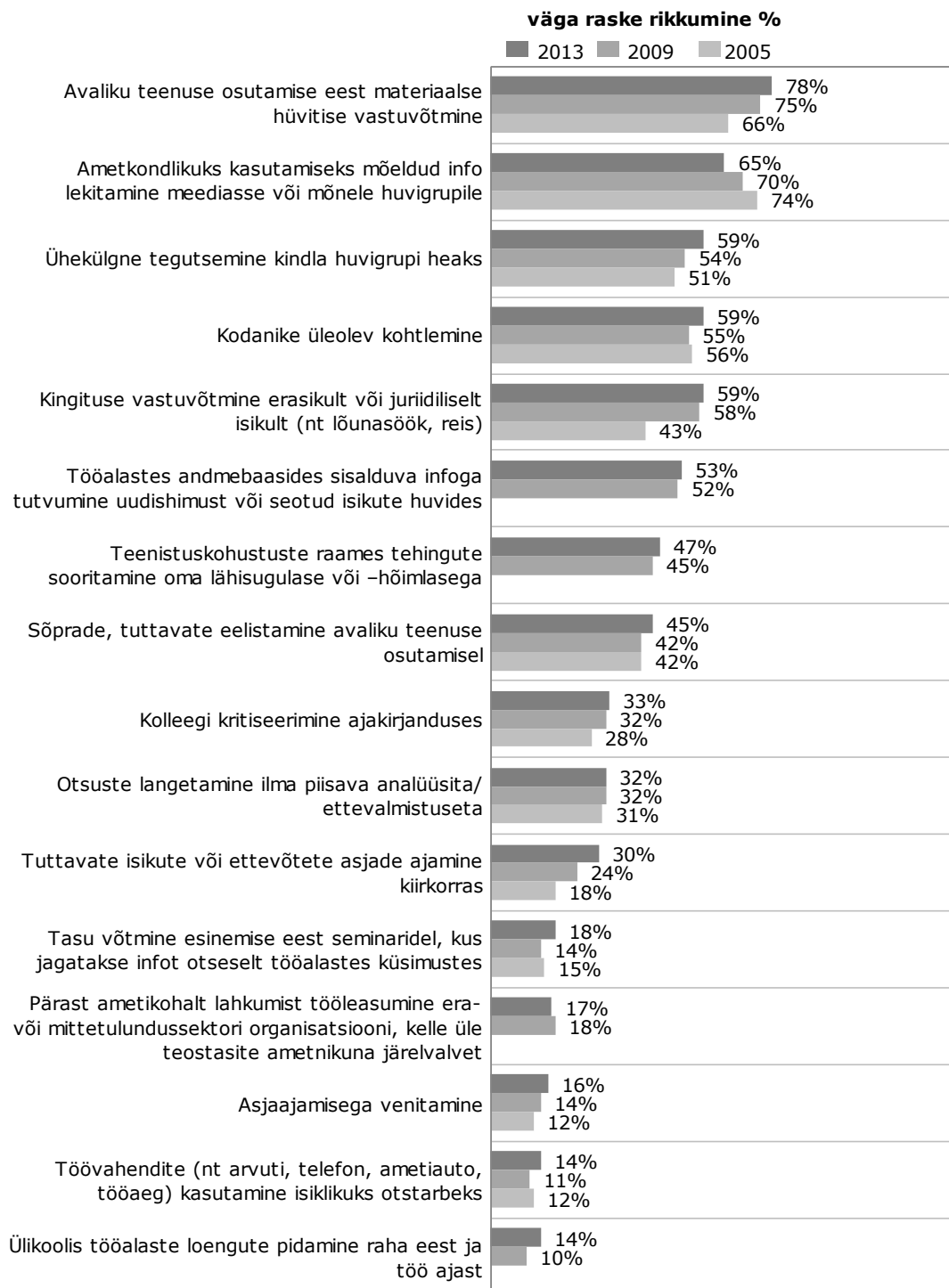
Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat?

■ Väga raskeks ■ Küllaltki raskeks ■ Pigem kergeks ■ Ei pea seda üldse rikkumiseks ■ Ei oska öelda

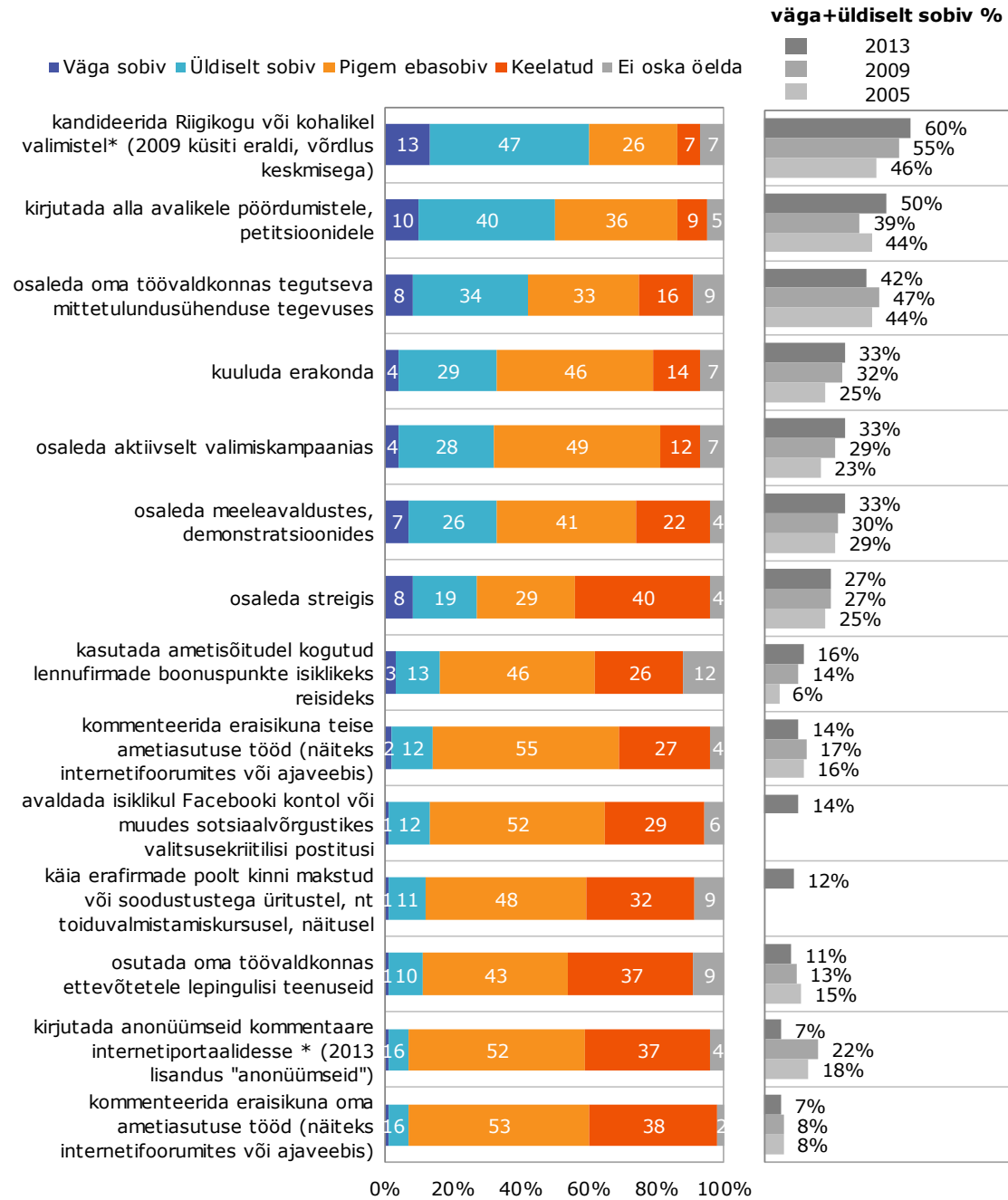


Joonis 3.1 Hoiakud eetikanormide rikkumise suhtes

Kui raskeks eetikanormide rikkumiseks peate alljärgnevat?



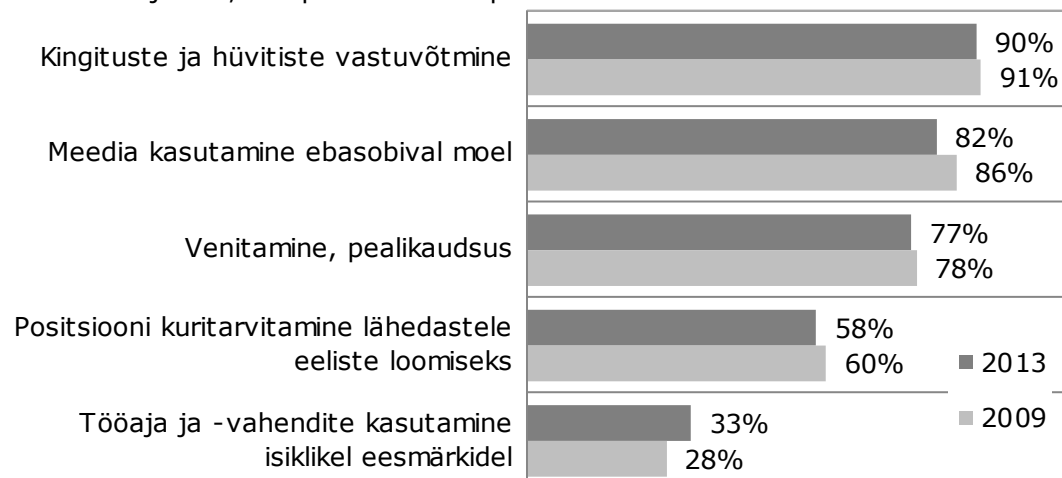
Joonis 3.2 Ametnikule sobivad käitumistavad



Joonis 3.3 Hinnangud eetikanormide rikkumisele ja erinevatele käitumisviisidele faktoritesse grupeerituna

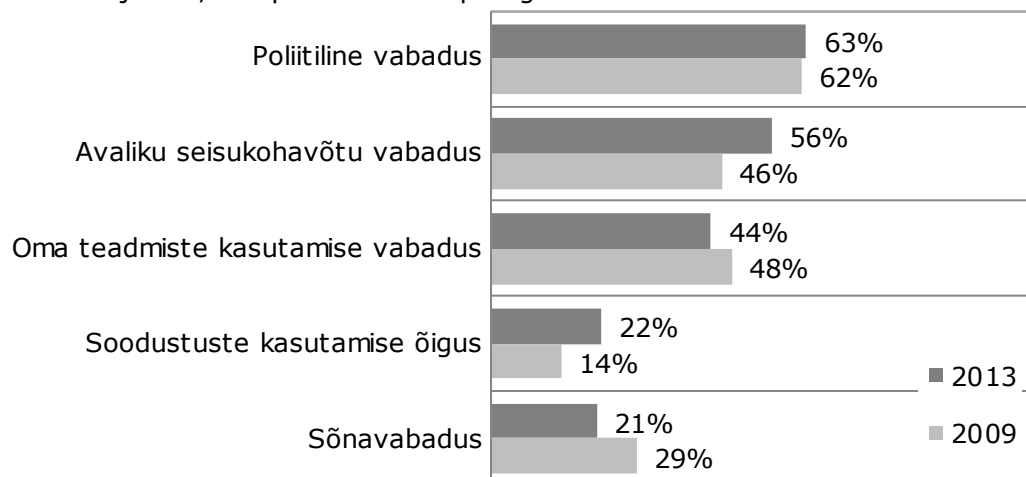
Rikkumised faktoritesse grupeeritult:

% teenistujatest, kes peab seda tüüpi rikkumisi rasketeks



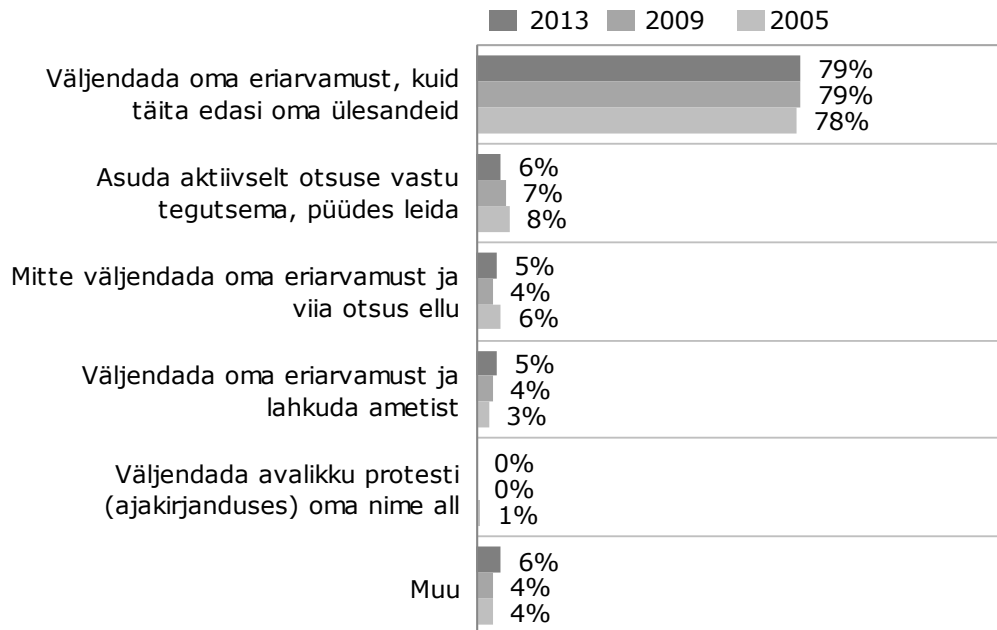
Ametnikule sobivad tegevused faktoritesse grupeeritult:

% teenistujatest, kes peab seda tüüpi tegevusi sobivateks



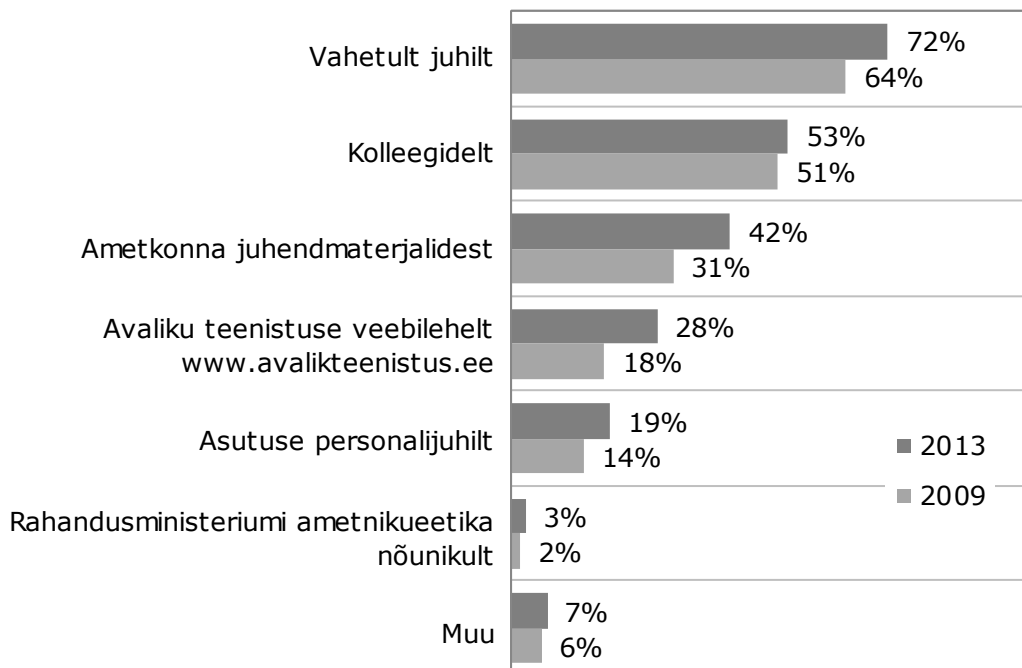
Joonis 3.4 Käitumistavad isiklike seisukohtade ja ametlike otsuste vastuolude korral

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



Joonis 3.5 Info allikad eetiliste probleemide korral

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



4. Hinnangud avaliku teenistuse eetikat tugevdavate meetmete kohta

4.1 Meetmed avaliku teenistuse eetiliseks muutmiseks ja seda takistavad tegurid

Avaliku teenistuse eetilisust kujundavad Eesti ühiskonna väärtushinnangud ja normid laiemalt ning avaliku teenistuse eetika saab muutuda ja muutub kooskõlas ülejäänud ühiskonnaga. Aga kindlasti on võimalik seda mõjutada ka konkreetsete tegevustega avaliku teenistuse sees ning igas ametiasutuses ja üksuses.

Palusime ametnikel kõigepealt märkida, millised barjäärid on nende hinnangul kõige suuremaks takistuseks avaliku teenistuse eetilise parandamisel (Joonis 4.1).

Kõige suuremat takistust nähakse **osade ametikohtade politiseerituses**, mida peab eetiliselt problemaatiliseks **2/3** teenistujatest. Politiseeritus on ühtmoodi tunnetatud probleem erinevat tüüpi asutustes ja ametikohtadel. Ka uus avaliku teenistuse seadus rõhutab avatud ja läbipaistvat teenistusse värbamist, nähes ette avatud konkursid kõigi ametikohtade täitmiseks.

55-60% teenistujatest peab küllaltki suureks probleemiks **ka suurt juhikesksust ja ebaeetilist organisatsioonikultuuri, personalivoolavust ning seadusandluse mitmeti tõlgendatavust**. Suurt juhikesksust tunnetavad teravamalt probleemina vanemametnikud, organisatsioonikultuuri laiemalt hindavad kriitilisemalt nooremametnikud. Tippjuhid ja kõrgemad ametnikud, kes ise juhirolli täidavad, nendes valdkondades nii suuri probleeme ei näe. Personalivoolavus on tõsisem probleem suuremates ametites ja inspektsioonides. Seaduste ja määruste tõlgendamiseks on sagedamini hädas teenindajad, aga seda peavad keerukamaks ka need, kes on avalikus teenistuses töötanud üle 15 aasta (ministeeriumiametnike, tippjuhtide ja kõrgemate ametnike jaoks see sedavõrd oluline probleem ei ole).

Tervikuna paistab silma, et kõrgematel ametipositsioonidel nähakse vähem takistusi avaliku teenistuse eetiliseks muutmiseks ja madalamatel rohkem. Ühelt poolt on see ilmselt seotud kõrgemate ametnike positiivsema hoiakuga, kuid teisalt tuleks küsida, kas reateenistujate poolt tõstatatud probleemidele pööratakse piisavalt tähelepanu.

Aastate lõikes on oluliselt kõikunud see, kui palju takistusi avaliku teenistuse eetiliseks muutmiseks nähakse. 2005.aastal peegeldasid vastajad neid palju, 2009.aastal oluliselt vähem ja nüüd taas arvukalt. Selle kõikumise põhjused võivad olla kaudselt seotud tööturu kontekstiga – majanduskriisi harjal tahtes oma töökohta hoida pelgasid teenistujad ehk väga kriitilised olla.

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

- **Juhtimis- ja poliitilise kultuuri parandamine**, sh. tippjuhtide isikliku eeskuju ja ühiskonnas tehtava selgitustöö kaudu. Neid valdkondi peab võtmekohaks avaliku teenistuse eetika tugevdamisel **81%** teenistujatest, sõltumata nende ametipositsioonist või sotsiaal-demograafilisest taustast. Lahendused haakuvad

otseselt kõige teravamalt tunnetatud probleemkohtade – avaliku teenistuse politiseerituse ja liigse juhikesksusega. Lahendused viitavad sellele, et avalik teenistus ei saa olla eetilisem kui ühiskond tervikuna, kuid teisalt sõltuvad organisatsioonide normid ja käitumistavad paljuski konkreetsetest juhtidest. Poliitilise kultuuri parandamist ja tippjuhtide eeskujut hinnati ka olulisemaks kui nelja aasta eest.

- „*Juhi juurutatud organisatsioonikultuur, mis taunib ebaeetilist käitumist.*“
- „*Poliitikud peaksid muutuma praktikuteks või need kaks asja peavad teineteisele lähenema.*“
- **Selgem personalipoliitika ja kõrgem palk** aitaks esmajoonel tagada eetilist avalikku teenistust **52%** teenistujate arvates. Mida vähem on inimeste värbamises, edutamises ja tasustamises „halli ala“, seda kindlamad on ametnikud selles, et tehtud otsused on õiglased. Ka siinkohal tõusetus palgateema oluliselt teravamalt kui 2009.aastal. Enam näevad valdkonnas tervikuna probleemi ametite ja inspeksioonide teenistujad. Personalipoliitika selgemaks muutmist ootavad rohkem naised, palka peavad põhiprobleemiks need, kelle palk jääb alla 1000 euro.
 - „*Konkurents ametikohtadele- et neid ei peaks täitma "inimestega tänavalt".*“
 - *Väiksem palgalõhe juhtide ja tegelike tegijate vahel - vähendaks ebaeetiliste tegude motivatsiooni*“
- **Karmimad seaduslikud piirangud; avalik ning ametkondlik järelvalve,** avalikkuse ja ametkonna tugevam järelvalve eetika järgimise üle ning seadusest tulenevate piirangute karmistamine, samuti ametijuhendite täiendamine ja täpsustamine. Piiranguid ning järelvalvet peavad esmaoluliseks **42%** ametnikest. Ka avalikkuse järelvalve osas on ootused mõnevõrra kasvanud. Üldiselt on „kontrollimise usku“ rohkem naised kui mehed ja enam tuntakse selle järgi vajadust suuremates ametites ja inspeksioonides. Ametijuhendid vajaksid täpsustamist teenindajate arvates.
- **Paremad juhendmaterjalid ja koolitus,** sh. selged kesksed ja asutusesised eetikanormid, ametijuhendid, eetika-alased koolitused ja sõltumatu eetikanõukogu. Täpsemalt kirja pandud reeglid on peamiseks eetiliseuse tõstmise viisiks **41%** teenistujate hinnangul. Juhendeid ja koolitusi usaldavad samuti naised rohkem kui mehed. Asutusesiseseid eetikakoodekseid oleks enam vaja alles avalikku teenistusse asunute hinnangul.

Kokkuvõtteks võib öelda, et ametnikud peavad jätkuvalt eetiliste probleemide allikaks üldisemaid, endast väljaspool asuvaid tegureid (ühiskond, poliitika, juhtimine) ning ei usu eriti praktilistesse lahendustesse. Selleks, et edasiminekuks toimiks, tuleb siiski leida just praktilisi lahendusi ja käitumisjuhiseid probleemsete olukordade lahendamiseks.

4.2 Eetikakoodeksid ja eetika-alased koolitused

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

Pea-aegu üheksa teenistujat kümnest (86%) on ATEK-i olemasolust kuulnud, kuid seda on põhjalikult lugenud ja/või oma töös kasutanud vaid kolmandik teenistujatest. Ülejäänutest ca pooled on seda pealiskaudselt sirvinud ja pooled pole isegi kätte võtnud. Olulist edasiminekut ei ole toimunud ei viimase nelja ega ka kaheksa aasta jooksul.

ATEK-it kasutavad oma töös keskmisest enam juhid ja erinevaid rolle täitvad kõrgemad ametnikud. See on põhjalikult läbi loetud ka igal teisel põhiseaduslikes institutsioonides töötaval teenistujal.

Ametkondliku eetikakoodeksi olemasolust on kuulnud kaks kolmandikku (68%) teenistujatest, kuid igal pool ei ole neid ka välja töötatud. Samas on nende praktiline väärtus igapäevatöös suurem – teadlikest enam kui pooled on koodeksit ka põhjalikult lugenud. Viimase nelja aasta jooksul ei ole ka ametkondlike koodeksite kasutusulatus muutunud. Ametkondlike eetikakoodekseid kasutatakse jätkuvalt aktiivsemalt suuremates ametites ja inspeksioonides, puudu on need sagedamini kohalikes omavalitsustes, mille töötajad otsivad oma küsimustele vastuseid kesksetest juhendmaterjalidest ja infoallikatest (nagu avaliku teenistuse veebileht).

Nii ametkondlike koodeksite kui ATEKi puhul kehtib seaduspära, et naised on hoolikamad dokumentide lugejad kui mehed.

Need, **kes on eetikakoodekseid lugenud** (kas ATEKit või ametkondlike koodekseid), peavad olulisemaks selliseid väärtusi nagu seaduslikkus ja usaldusväärus, tegevuse avatus ja läbipaistvus ning erapooletus, samuti lojaalsus ja pühendumus. Koodekseid lugenud suhtuvad mitmetesse eetikanormide rikkumisesse (kingituste vastuvõtmine, lähikondlaste eelistamine ja tööaja ning vahendite kasutamine isiklikul otstarbel) rangemalt ja usuvad rohkem, et avaliku teenistuse eetilise taseme tõstmiseks oleks vaja rohkem kirjalikke reegleid ja järelvalvet nende täitmise üle (joonis 4.6). Need seosed viitavad sellele, et **koodeksitel on soovitud mõju teenistujate hoiakutele**. Osaliselt võib seos olla muidugi ka vastupidine – need, kellele on omased vastavad väärtushoiakud, on varmamad eetikakoodeksitega tutvuma.

38% teenistujatest on osalenud avaliku teenistuse eetika alastel koolitustel ja nende teenistujate ring on viimase nelja aasta jooksul laienenud (joonis 4.5). Eetikakoolituse all on siin oletatavasti silmas peetud mitte ainult põhjalikke erikoolitusi, vaid ka sisseelamiskoolitusi, kus eetikaküsimusi põgusamalt puudutatakse. Keskmisest mõnevõrra enam on koolitust saanud suuremate ametite ja inspeksioonide teenistujad, vähem kohalike omavalitsuste teenistujad. Koolitatute ring on nelja aasta jooksul laienenud vanem- ja nooremametnike seas ning kõigis asutusetüüpides, va maavalitsused ja kohalikud omavalitsused.

Koolitustel osalemisega peaks kaasnema ka põhjalikum tutvumine eetika-alaste juhendmaterjalidega ja üldiselt nii ka on – ATEKit või ametkondlikku eetikakoodeksit on põhjalikult lugenud 2/3 koolitustel osalenutest, mis on oluliselt enam kui vastav näitaja koolitustel mitte käinute seas (43%). Kuid kolmandik (36%) koolitustel osalenuid ei ole seda teinud ja trendide erinevus (koolitusel osalenute arv kasvab, kuid koodekseid põhjalikult

lügenute hulk mitte) näitab, et see tendents on süvenev. Sellisel juhul ei ole aga ainult koolitusel olulist mõju ametnike hoiakutele. See on ka üks põhjuseid, miks koolitustel osalenute ja mitteosalenute hoiakud nii oluliselt ei erine (joonis 4.7).

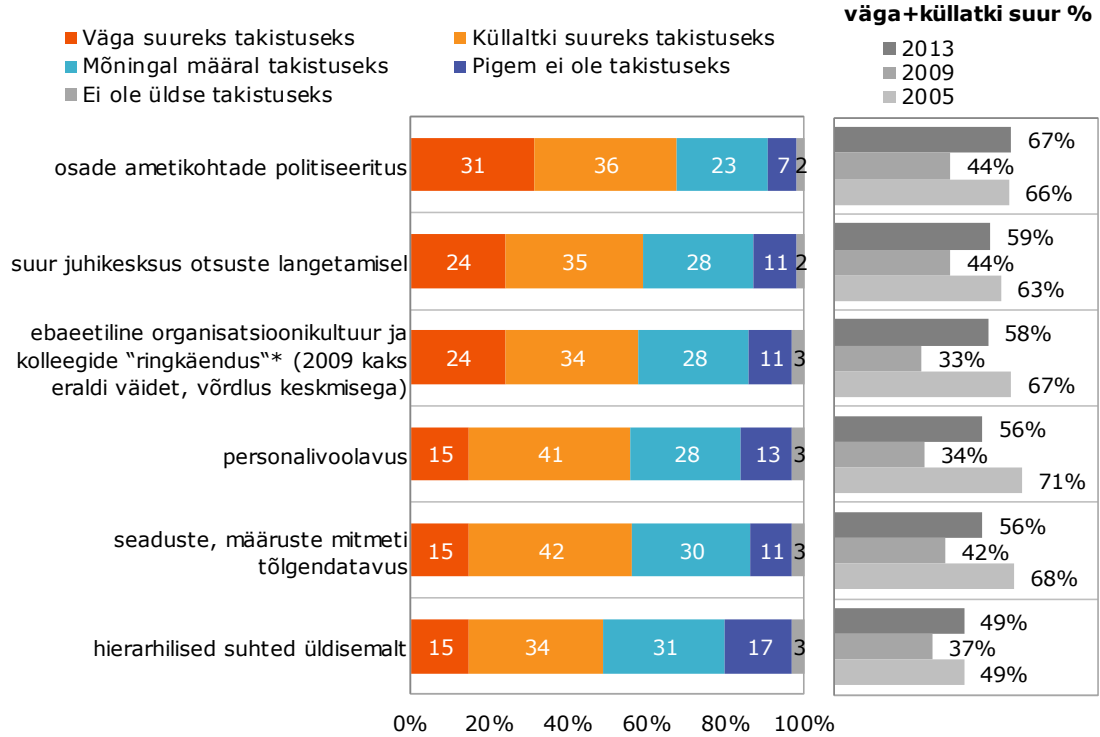
Koolitused on andnud efekti hoiakute kujundamisel mõnede „pehmemate“ teemade osas – koolitustel osalenud peavad ametnikele vähem sobivaks avalikke seisukohavõtte ja on teadlikumad streikimise keelust ning aktsepteerivad vähem selliste soodustuste kasutamist nagu lennureiside boonuspunktid ja erafirmade poolt kinni makstud üritused.

Seega peaks edaspidi eetikakoolituste korraldamisel kindlasti **suunama osalejaid ka eetika-alaste juhendmaterjalidega tutvuma.**

Teenistujad ise peavad läbitud koolitusi üha enam piisavateks ja nende hulk, kes ei näe vajadust täiendavate koolituste järgi, on kasvanud 27%-lt 36%-le (joonis 4.5). Täiendavat koolitusvajadust ei tunnetata tippjuhid, tugiteenuste osutajad ja üle 60-aastased teenistujad. Koolitusvajadust tunnetatakse vähem nii nendes asutustes, kus koolitusi on viimase nelja aasta jooksul rohkem tehtud, kui nendes, kus koolitatute ring ei laienenud (maavalitsused ja kohalikud omavalitsused).

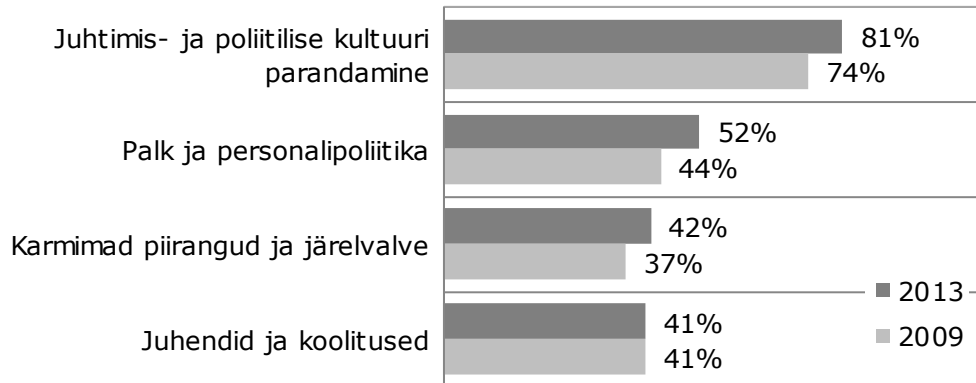
Lisakoolitust peavad vajalikumaks mitmekesiste ülesannetega juhid ja kõrgemad ametnikud ning viimase viie aasta jooksul avaliku teenistusega liitunud. Valdavalt oodatakse mitmekülgseid koolitusi, mis sisaldaks nii üldist heade tavade tutvustust kui praktilist juhtumite analüüsi. Ainult praktilisele poolele sooviksid keskenduda kõrgematel ametipositsioonidel töötavad teenistujad ja need, kes on juba varem eetika-alastel koolitustel osalenud. Teenindajad vajaksid ka terviklikumat ülevaadet eetikaga seonduvatest küsimustest.

Joonis 4.1 Takistused avaliku teenistuse eetilise parandamisel

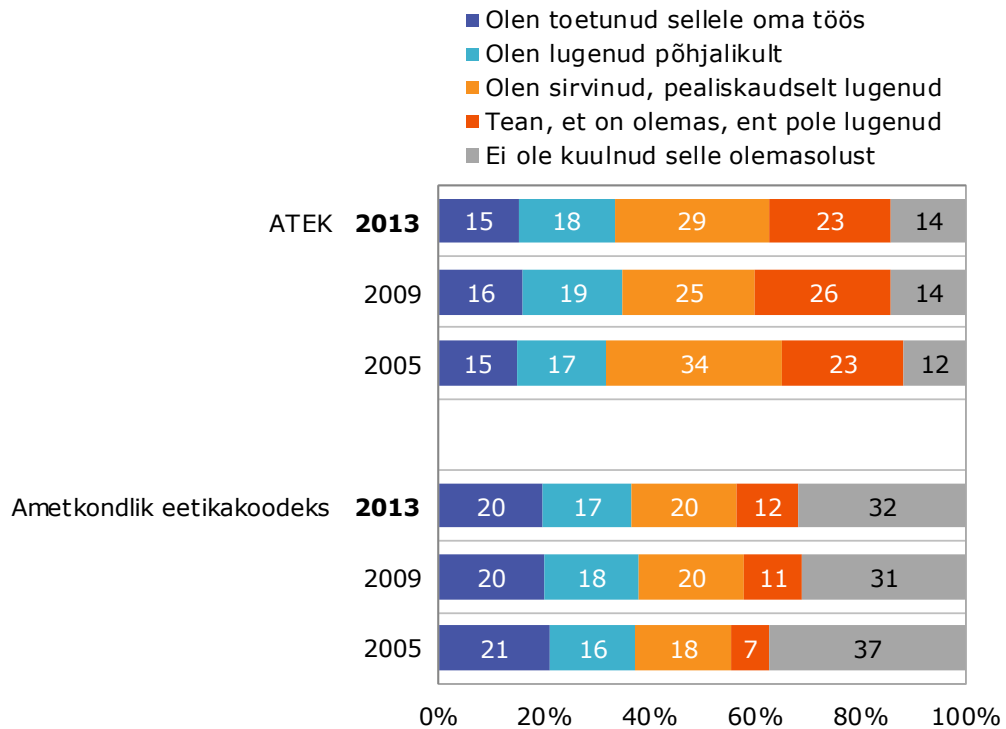


Joonis 4.3 Avaliku teenistuse eetika parandamise vahendid faktoritesse grupeeritult

% teenistujatest, kes näeb peamise eetika parandamise viisina seda tüüpi lahendusi

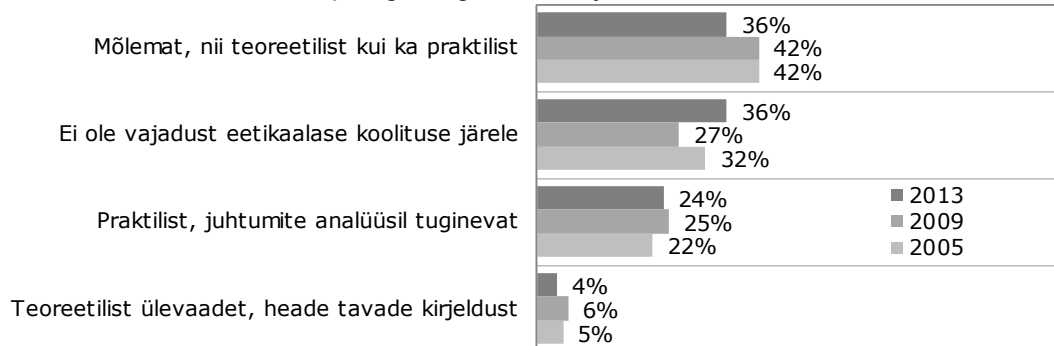


Joonis 4.4 Teadlikkus ATEK-ist ja ametkondlikust eetikakoodeksist



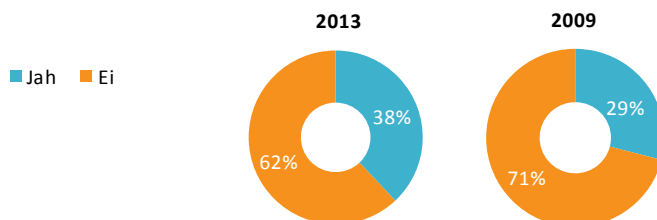
Joonis 4.5 Eetika-alased koolitused: vajadus ja osalemine

Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite?



Kas Te olete osalenud avaliku teenistuse eetika koolitusel

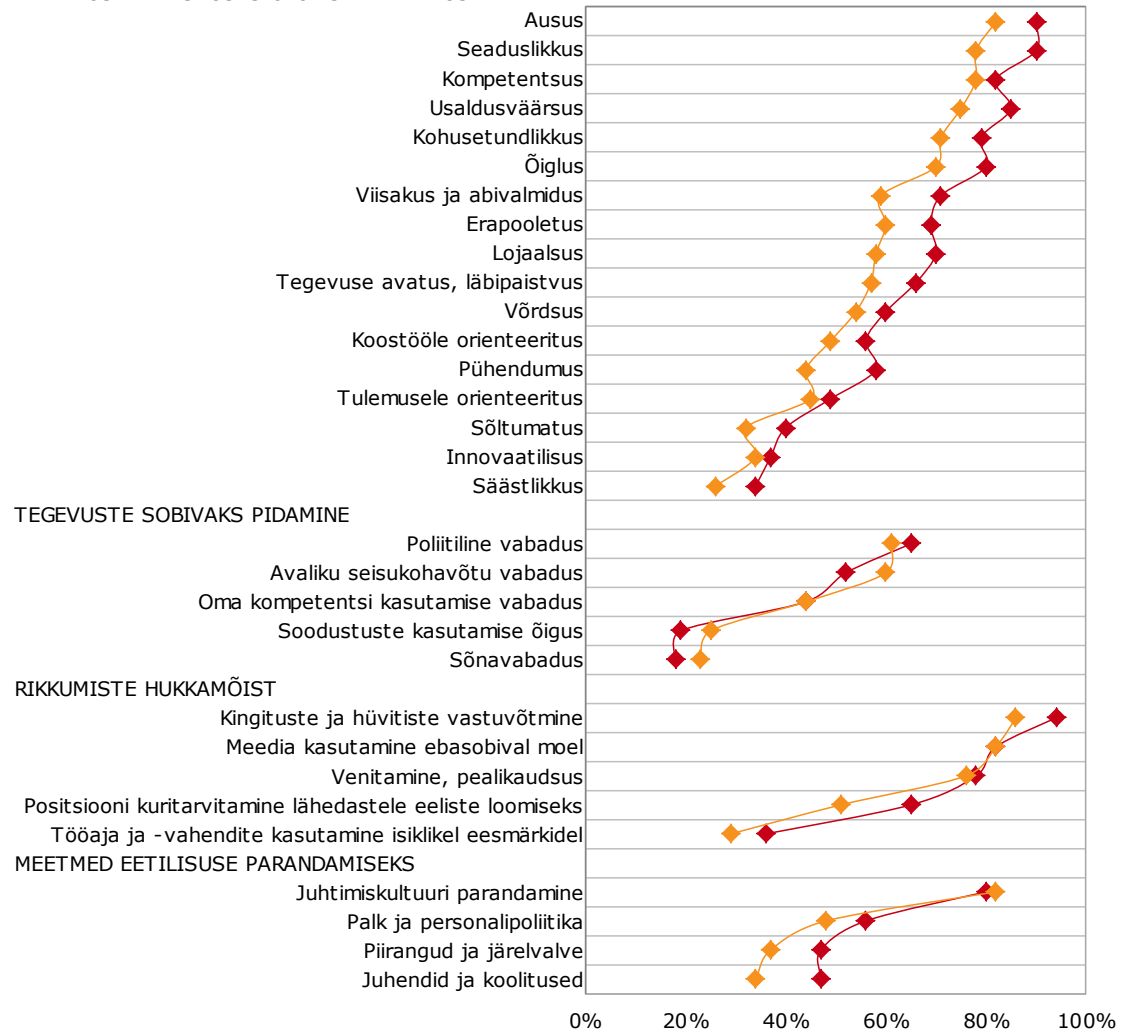
(nt. asutusesisene koolitus, Euroopa Liidu vahenditest rahastatav eetika koolitus vms.)?



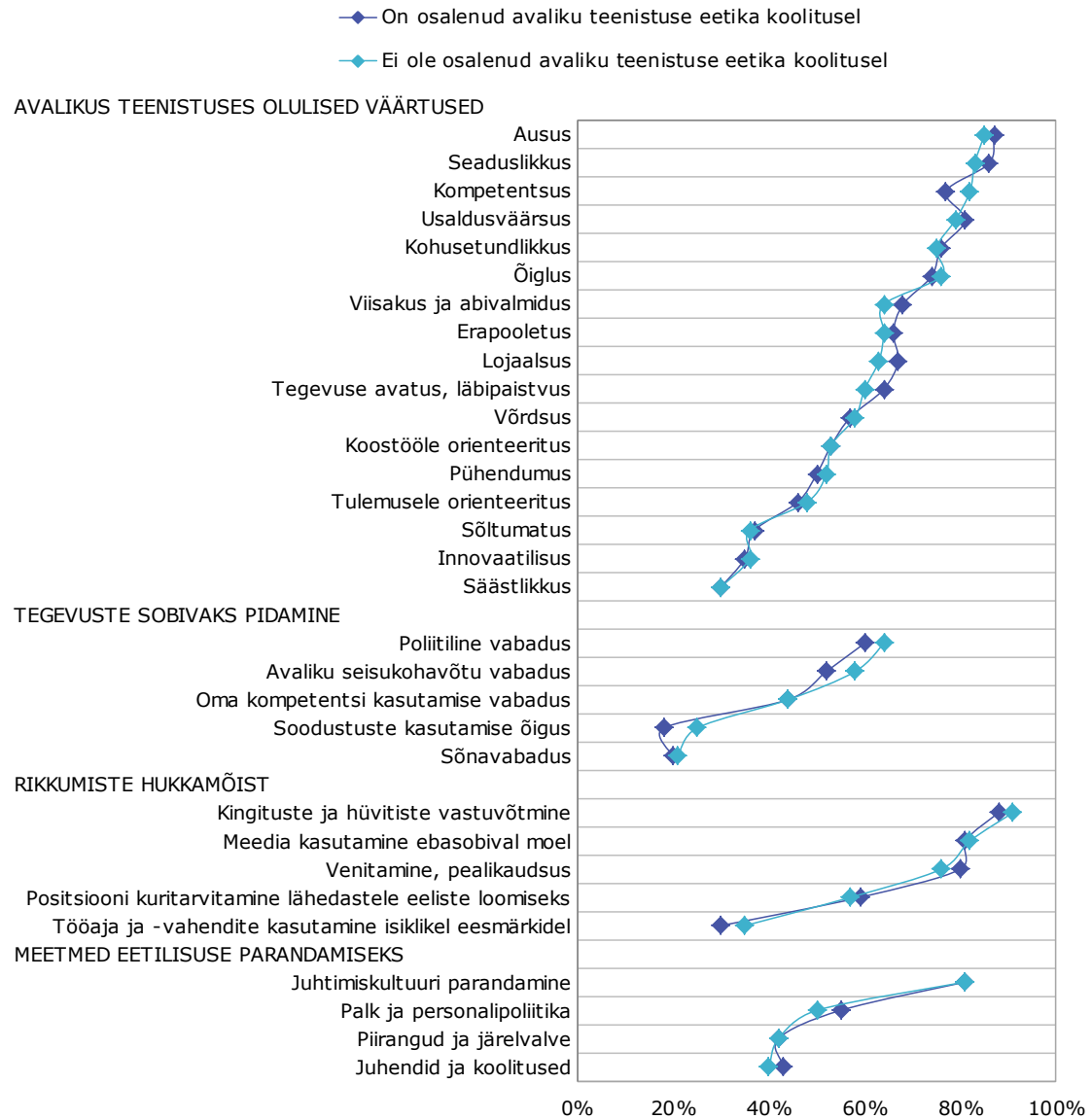
Joonis 4.6 Eetikakoodeksitega tutvumise mõju teenistujate hoiakutele

- ◆ On põhjalikult tutvunud ATEKi või ametkondliku eetikakoodeksiga
- ◆ Ei ole eetikakoodeksitega põhjalikult tutvunud

AVALIKUS TEENISTUSES OLULISED VÄÄRTUSED



Joonis 4.7 Eetikakoolituste mõju teenistujate hoiakutele



Lisad

A Metoodika kirjeldus

Valim

Uuringu üldkogumi moodustasid kõik riigi- ja kohalike omavalitsuste ametiasutustes töötavad teenistujad (kokku 23 705 teenistujat), va kaitseväelased. Uuringusse kaasati nii uue avaliku teenistuse seaduse alusel ametnikena jätkavad kui edaspidi töölepingu alusel töötavad teenistujad.

Valimi moodustamise aluseks oli TNS Emori poolt avalike allikate alusel kokku pandud ametnike nimekiri, kust juhuvaliku alusel kutsuti uuringus osalema 5 878 ametnikku.

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

Uuringule vastas 1 077 ametnikku, mis tähendab 18% vastamismäära, mis tänasel päeval on veebiuuringutes keskmine vastamismäär. Vastamismäära tõstmiseks saadeti osades sihtgruppides (kus vastamismäär ei olnud piisav) mittevastanutele 7 päeva peale esialgse vastamiskutse saatmist meeldetuletuskirjad

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

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

	Üldkogum	Osakaal üldkogumist	Planeeritud valimi suurus	Tegelik vastanute arv
Põhiseaduslikud institutsioonid	527	2%	100	97
Ministeeriumid	2 441	10%	150	137
Suured ametid ja inspeksioonid	10 648	45%	200	191
Väikesed ametid ja inspeksioonid	4 466	19%	200	229
Maavalitsused	540	2%	100	118
Kohalikud omavalitsused	5 083	22%	250	305
KOKKU	23 705	100%	1000	1077
Tippjuhid	88	0%	20	19
Kõrgemad ametnikud	5434	23%	270	310
Vanemametnikud	16969	72%	540	595
Nooremametnikud	1214	5%	170	153

Koondtulemuste arvutamisel kaaluti tulemused vastavaks eri asutusetüüpide ja ametirühmade tegelikule osakaalule üldkogumis.

Andmetöötlus

Andmete töötlemisel kasutasime statistikapaketti SPSS for Windows ver. 15.

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

Usalduspiirid

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

Andmetabelites on statistiliselt keskmisest oluliselt erinevad tulemused ära märgitud.

Statistilise vea piirid

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

BAnkeet

C Tabelid vastajarühmade lõikes

D Lisaanalüüsid

Projekti tööühm

Uuringu eri etappides osalesid ja olid vastutavad:

Tellijapoolne kontaktisik:	Anneli Sihver
Uuringu kava ja aruande koostaja:	Mari-Liis Eensalu
Valimi koostaja:	Katre Seema
Ankeedi programmeerija:	Kalev Mitt
Küsitlustöö koordineerija:	Anu Ilves
Andmetöötlus:	Kalev Mitt, Katre Seema
Graafilised tööd:	Maire Nõmmik

Kontaktandmed:

AS Emor
Telefon: 626 8534
Telefon (üld): 626 8500
Faks: 626 8501
E-mail: mari-liis.eensalu@emor.ee
E-mail (üld): emor@emor.ee
www.emor.ee
Aadress: Tammsaare Ärikeskus
A.H. Tammsaare tee 47
Tallinn 11316