

TARTU ÜLIKOOL SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
NARVA KOLLEDŽ ÕPPEKAVA „KOHALIKU OMAVALITSUSE KORRALDUS“

**AMETNIKU EETIKA REAALNE TUNDMINE JA RAKENDAMINE
IGAPÄEVATÖÖS**

Lõputöö

Julia Forstiman

Juhendaja: Aet Kiisla, MSc

NARVA 2018

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Julia Forstiman,

(sünnikuupäev: 31.05.1983)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teoseAmetniku eetika reaalne tundmine ja rakendamine igapäevatoös, mille juhendaja on Aet Kiisla;

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Narvas, 21.08.2018

SISSEJUHATUS	4
1. EETIKA AVALIKUS HALDUSES	6
1.1. Mis on eetika?	6
1.2. Eetika ja õigus	8
1.3 Mis on eetikakoodeks?	9
1.4 Eetika juhtimissüsteemid	9
2. EETIKA PROBLEEMID AVALIKUS TEENISTUSES MAAILMAS	12
2.1. Eetilise probleematika teoreetiline uurimine	12
2.2 Korruptsiooni esinemine avalikus teenistuses Euroopa Liidus ja mujal	13
3. EETIKA PROBLEEMID AVALIKUS TEENISTUSES EESTIS	16
3.1. Eesti uuringud eetika hoiakutest avalikus teenistuses	16
3.2 Eesti avaliku teenistuse eetika järgimise järelevalve olukord	19
3.3. Narva linnavalitsuses eetika probleemid	21
4. UURING NARVA LINNAVALITSUSE AMETNIKE EETIKA TUNDMINE JA KASUTAMINE	23
4.1. Uuringu läbiviimise meetodika ja valim	23
4.2. Uuringu tulemuste analüüs	24
4.2.1. Narva linnavalitsuse teenistujate tööülesanded	25
4.2.2. Töömotivatsioon Narva linnavalitsuses	25
4.2.3. Narva linnavalitsuse väärtused	26
4.2.4. Avalik huvi	26
4.2.5. Avaliku teenistuse edendamine	27
4.3. Järeldused	28
4.3.1. Ettepanekud Narva linnavalitsusele oma organisatsiooni teenistujate eetilise tundmise parendamiseks	32
KOKKUVÕTE	34
SUMMARY	36
KIRJANDUS	38
LISA 1 ANKEETKÜSIMUSTIK	41

SISSEJUHATUS

Viimaste aastate jooksul on eetika küsimused tõusnud Eestis üha enam avalikkuse tähelepanu keskpunkti. Nii ajakirjanduses kui ka organisatsioonide sees kerkib järjest rohkem esile küsimusi, mis puudutavad õige-väära piire, mõne käitumisviisi õigsust. Avaliku teenistuse arendamisel Eestis lähtutakse kolmest põhilisest väärtusest: avalik teenistus peab olema usaldusväärne, asjatundlik ja pühendunud. Avaliku võimu teostamine eeldab ühiskonna usaldust ametnike suhtes, ametnikelt seadusejärgsust ja eetilist käitumist ning tegutsemist avalikes huvides.

Euroopa kohus leidis, et ametnikud on need, kes teostavad avalikku võimu ning kes on mõjutavad kodanike põhiõigusi. Euroopa Komisjon on leidnud, et avalikku teenistust tuleb mõista kitsalt ja ametnikena käsitada järgmistes ametites töötamist: kaitsevägi, politsei ja teised õiguskaitseorganid, kohtud, maksuasutused, diplomaatiline teenistus, ministeeriumid (piiratud), regionaalne ja kohaliku võimutasand (väga piiratud), keskpank (väga piiratud) ning teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kes teostavad riigivõimud. (Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri 2008: 1)

Oma lõputöös soovin uurida ametnike nende igapäevaste ametikohustuste täitmisel eetikaalaste teadmiste kasutamise kogemust ja selle tagajärge.

Probleemi määramisel lähtusin eelkõige selle aktuaalsusest, läbiviidud uuringutest ning väljaannetest. Nt Justiitsministeeriumi poolt 2011.aastal tehtud korruptsioonivastase uuringut, Riigikontroll 2009. ja 2017. aasta aruannet, mis puudutas korruptsiooni ennetamist valdade ja linnade töökorralduses, Rahandusministeeriumi kordusuuringud „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“, mida on läbi viidud 2005, 2009, 2013 ja 2017. aastatel

Eelnimetatud probleemi määramiseks on riik palju pannustanud, et seda uurida, kuid viimastel aastatel meedias kajastatud juhtumid, mis puudutasid korruptsiooni kuritegusid avalikus sektoris, näitavad, et uuritud probleemile ei ole lahendust siiani leitud. Viimane kaasus, mis on seotud Narva Linnavolikogu 8 saadikuga, ilmnes antud töö kirjutamise ajal.

Käesoleva lõputöö eesmärk on Narva Linnavalitsuse ametnike seas läbiviidud uuringu analüüsi tulemusena anda hinnangu Narva Linnavalitsuse poolt oma ametnike eetikakodeksi tundmise tagamisele ning sõnastada ettepanekud, mis muudaksid eelnimetatud olukorda, kui ametnikud teavad ja teadvustavad põhiväärtusi oma ülesannete täitmisel.

Lõputöö eesmärgist lähtuvalt seadsin töö ülesanneteks:

- 1) anda ülevaade kirjandusest, mis käsitleb eetika rakendamist avalikus teenistuses
- 2) teada saada Narva Linnavalitsuse ametnike hoiakud nende tööülesannete täitmisel
- 3) uuringu tulemustest lähtuvalt teha ettepanekuid Narva Linnavalitsusele ametnike eetikakoodeksis põhiprintsiipidest teadlikkuse tõstmiseks.

Lõputöö eesmärgist ja püstitatud ülesannetest tulenevalt on töö jaotatud nelja ossa. Töö esimeses osas on käsitletud eetilise kaalutlusest, on põhjendatud väärtushoiakutel põhineva juhtimise vajalikkust, on selgitatud eetikakoodeksi olemust ja selle liike.

Teises osas ja kolmandas osas on käsitletud eetika probleemi nii Eestis kui ka maailmas üldiselt. Neljandas osas antakse ülevaade lõputöö läbiviidud empiirilise uuringu metoodikast, kirjeldatakse uuringu käigus saadud tulemusi. Lähtuvalt uuringu tulemustest teen järeldusi ja ettepanekuid Narva Linnavalitsusele edaspidiseks tegutsemiseks.

1. EETIKA AVALIKUS HALDUSES

1.1. Mis on eetika?

Eetika mõiste pärineb kreeka keelest - êthos ja tähendab kommet või tava.

Igapäeva elus tajume "eetika" mõistet, kui meie ees kerkivad küsimused heast ja halvast, õigest ja väärast. Eetika hõlmab asju, mida me ütleme või ütlemata jätame, mida teeme või tegemata jätame, kes me oleme ja mida me väärtustame.

Sama tähendusega eksisteerib sõna moraal, mis tihtipeale sarnastatakse eetikaga. Moraal pärineb ladina keelest moralis - kombeline ning üldiselt arvatakse, et kui räägime eetikast, siis kõneleme moraalist. Siiski tehakse neil ka vahet, sellisel juhul tähendab eetika üldteoreetilist analüüsi ja moraal vastavate nähtuste konkreetset esinemist.

Erinevatel inimestel ja ühiskonnagrupidel on tihti erinev arusaam moraalist. Enamasti sisaldab moraalireeglistik korruga paljusid erinevaid väärtusi, mistõttu võivad gruppide ja inimeste vahel, aga ka ühe ja sama grupi sees või üksiku inimese jaoks tekkida väärtuskonfliktid: millist väärtust pidada tähtsamaks, juhul kui kõiki korruga järgida ei õnnestu. Ka moraalifilosoofias ei ole välja kujunenud üht teooriat, mis oleks teistest selgelt parem. Konkureerivatest teooriatest võib mõnikord tuletada üksteisele risti vastukäivaid otsustusi õige või väär, hea või halva toimimise kohta. Niisugune arusaamade paljusus on ühtaegu nii eetika pluss kui miinus. Erinev arusaam eetikast aitab seda hoida elujõulisena, pidevalt edasi arendada ning seada kahtluse alla ka juba väljakujunenud arusaamu. (Aavik 2007:11)

Eetika on teadus sellest, mis on inimese käitumises hea ja mis halb ning annab juhtnõore, kuidas me peaksime toimima (Palmiste ja Kerner 1996:13).

Eetika ja morali valdkonda võime piiritleda ka kui südamega seotud valdkonda, kuna siin pole nähtused ja protsessid üheselt ning selgelt mõistetavad. Küsimused eetikast ja moraalist on teatud mõttes „igavesed“, st iga põlvkond ja iga inimene peab need enda jaoks uuesti püstitama. Moraal aitab korras hoida ühiskondlikku masinavärki, kuna inimene elab oma elu teiste inimeste seas ja moraal juhib meie kõigi vastastikuseid suhteid. (Tuulik 2002:8-9, 11)

Eetika võib olla üheks vahendiks, millega saab reguleerida suhteid ühiskonnas. Sel juhul on eetika väljundiks kindlaksmääratud käitumisnormid, suhtlemisreeglistik — nii kirjutatud kui kirjutamata moraalikoodeks.

Konkreetsete eetikaprobleemide üle arutleti juba enne Aristotelest. Üks varaseim näide pärineb Homerose Iliasest, kus küsimuse all oli eelkõige sõdurimoraal. (Lill 2007:22-54)

Aristoteles oli esimene filosoof, kes hakkas tegelema eetika kui iseseisva uurimisobjektiga, luues seega teadusharu, mis uurib inimese suhet ümbrusega kõlbelisest küljest. Esimesena püüdis ta teoreetiliselt analüüsida, miks võib üht käitumisviisi pidada eetiliseks ja teist mitte. Aristoteles eraldas eetika kui praktilise elu õpetuse muust filosoofiast (Tuulik 2002:8). Seega saame tõdeda, et eetikateadus ja -teooria algab Aristotelesest.

Eetika jaguneb teoreetiliseks ja rakendus- (praktiliseks) eetikaks. Teoreetiline eetika võib olla kas normatiiveetika või metaeetika. Rakendus- (praktiline) eetika on mingi eluvaldkonna eetika või mingi professioni kutse-eetika. Rakenduseetika ehk praktiline eetika püüab rakendada üldisi moraalinorme ja teooriaid üksikutele tegevusvaldkondadele, kontekstidele või probleemidele. Kutse-eetika mahub samuti rakenduseetika alla. Teravat piiri kutse-eetika ja rakenduseetika vahele tõmmata ei saa, kuid nagu nimigi osutab, peetakse kutse-eetika all silmas mingil kutsealal tegutsevate inimeste eetikat. Ametniku eetika või avaliku teenistuja eetika võib kutse-eetikana paigutada mitmesse erinevasse ainevaldkonda, sõltuvalt sellest, millise ametnikuga on tegu. (Aavik jt 2007:12-13)

Meditšiinilisse valdkonda mahuvad sel juhul kutse-eetikatena näiteks nii arstieetika kui ka õe-eetika. Samas võivad laiemad meditsiinieetika teemad nagu abordi lubatavus või patsiendi autonoomia küsimus tulla omakorda kõne alla nii arstieetika kui ka õe-eetika raames. Õiguse valdkonnas tulevad ette näiteks kohtuniku-eetika ja advokaadi-eetika. Ametniku eetika või avaliku teenistuja eetika võib kutse-eetikana paigutada mitmesse erinevasse ainevaldkonda, sõltuvalt sellest, millise ametnikuga on tegu. Samas võib ametniku töös olla ka niisuguseid eetilisi aspekte, mis ühegi konkreetse rakendusvaldkonna alla ei mahu (näiteks kodanike võrdne kohtlemine ja huvide konflikti vältimine). (Aavik jt: 2007- 13)

Kui riik kehtestaks eetikanormide rikkumise eest sanktsioone, hāgustuks piir eetika ja õiguse vahel oluliselt. Üldiselt võib väita, et riiklike sanktsioonidega tagatud eetikanorm on sisuliselt juba õigusnorm. Nii näiteks on Eesti kohtud leidnud, et avaliku teenistuse eetikakoodeksi rikkumine kujutab endast distsiplinaarsüütegu ning kohaldanud rikkumise eest karistuse. Seega on avaliku teenistuse eetikakoodeksist saanud õiguse osa ja selle normidest õigusnormid (ehkki eetikaga tugevalt seotud õigusnormid). Samas ei kehti vastupidine – sanktsioonide puudumine ei muuda õigusnormi eetikanormiks. (Aavik jt 2007 :13)

1.2. Eetika ja õigus

Mõnikord arvatakse, et õigus on peamine või isegi ainus ühiskondliku regulatsiooni mehhanism, millega inimene igapäevaselt kokku puutub. Tegelikult olid inimesed ammu enne õiguse tekkimist ja seaduste kehtestamist allutatud erinevatele moraalireeglitele ja tavadele, mis korrastasid inimkäitumist. (Aavik jt 2007: 14).

Õigus on eetiline miinimum. See tähendab, et õigusesse peaks eetikast üle võtma ainult kõige olulisema osa, mis vajab ühiskonnas õiguslikku kaitset. See saab kehtida ainult õiguse ühe osa, karistusõiguse kohta. Karistusõigus on õigusharu, mis loetleb teod, mille eest on ette nähtud karistused näiteks vangistuse või rahatrahvi näol. Tänapäevane karistusõigus peab kehtestama eetilise miinimumi, ei rohkem ega vähem. Kui karistusõigus kehtestab vähem kui eetilise miinimumi, jäävad inimeste kooseluks vajalikud olulised reeglid karistusahvarduseta ja ühiskondlikku korda ähvardab kokkukukkumine (näiteks kui ei karistata süüteo eest). Kui karistusõigus kehtestab rohkem kui eetilise miinimumi, on oht, et karistusõigust kasutatakse mõnede huvi-gruppide eetiliste vaadete pealesundimiseks. Selle tüüpiline näide oli nõukogude karistusõigus, mis muuhulgas nägi ette kriminaalkaristuse homoseksuaalse suguühete eest. Sedatüüpi ebaeetilised seadused tipnesid 20. sajandil kehtinud natsi-Saksamaa rassipuhastuse seadustega. (Aavik jt 2007:16)

Õiguses on ka teisi korraldavaid norme, mis sätestavad näiteks definitsioone, piiritlevad kellegi pädevust vm. Laiemas plaanis teenivad sellised korralduslikud normid muidugi üldisemat ja eetikal põhinevat eesmärki – näiteks selle tagamist, et karistusseadustikuga kehtestatud eetiline miinimum jõustuks 1. jaanuaril 2007. a.

Rikkumiste karistamine on tegelikult küsimus sellest, milliste mehhanismidega tagatakse, et ühiskonnas norme järgitaks. Need mehhanismid sõltuvad normi valdkonnast, st eetikanormidel ja õigusnormidel on erinevad mehhanismid, kuidas nendest kinnipidamist tagada. Õigusnormidest kinnipidamist tagab eelkõige riik oma organite kaudu. Eetikanormidest kinnipidamist järgib eelkõige inimene ise ning see osa ühiskonnast, kuhu inimene kuulub. Seetõttu pole õige tahta, et riik jälgiks eetikanormidest kinnipidamist ja sekkuks eetikanormide rikkumisse. (Aavik jt 2007: 14)

Pole välistatud, et eetikakoodeksi kehtestaja kehtestab eetikakoodeksi normide rikkumise eest ise ka sanktsioonid. Mitmete elukutsete ühendustel on oma aukohtud või muud organid, mis teostavad järelevalvet vastava elukutse esindajate tegevuse vastavuse üle eetikakoodeksis kirjapandule. Näiteks Eesti Advokatuuri üheks organiks on aukohus, mis kontrollib advokaatide kinnipidamist kutse-eetikast ning võib üleastujaid karistada nii rahaliselt kui ka advokatuurist väljaheitmise. (Aavik jt 2007: 16)

1.3 Mis on eetikakoodeks?

Eetikakoodeksi moodustavad kirjapandud eetikanormid, mis on toeks mingis valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul.

Sõna „koodeks” (codex) pärineb ladina keelest ja algselt tähendas see puutükki. „Koodeks” omandas hiljem ka dokumendi ja raamatu tähenduse, kuna Vana-Roomas kirjutati dokumendid vahaga kaetud puutahvlitele. Veelgi hiljem (6. sajandil pKr) hakati sõnaga „koodeks” tähistama raamatuid, kus olid kirjas valitseja poolt kehtestatud seadused. (Aavik jt 2007 : 21).

Eestis on erinevatel aegadel kehtinud mitmed koodeksid, viimati näiteks Tsiviilkoodeks ja Kriminaalkoodeks. Kaasaegses Eesti õiguses kasutatakse „koodeksi” asemel mõistet „seadustik”. Seadustik on seadus, st Riigikogu poolt vastuvõetud üldine õigusakt, kuid erinevalt tavalistest seadustest on seadustiku puhul tegemist suuremahulise ja mõnda valdkonda tervikuna reguleeriva seadusega.

Eetikakoodeksi käsiraamatus määravad autorid, et eetikakoodeks on tingimuslik dokumendi nimetamine ja sama sisuga dokumendi nimetus võib olla formuleeritud põhiväärtustena, käitumiskoodeksitena, heade tavadena, deklaratsioonidena.

Eetikakoodeksid võivad olla normatiivsed, väärtustele tuginevad, sotsiaalseid kohustusi võtvad.

Normatiivne eetikakoodeks sisaldab käitumisnorme, mille täitmist rangelt oodatakse. Levinud on kirjelduse negatiivne vorm („ei tohi”, „pole lubatud” jne). Tavaliselt koostab sellise koodeksi tippjuhtkond, kes kontrollib ka selle täitmist.

Väärtustele tuginevad koodeksid on deklaratsioonid ettevõtte moraalipoliitika kohta. Tavaliselt on need lühikesed ja üldsõnalised, mistõttu need on normatiivisestega võrreldes kestmamad, kuna üldsõnalisi deklaratsioone pole vaja nii tihti muuta kui detailseid koodekseid.

Sotsiaalseid kohustusi võtvates ehk väljapoole suunatud koodeksites deklareeritakse, millised kohustused organisatsioon ühiskonna ees võtab. Nende organisatsioonide tegevus mõjutab sageli ühiskonda laiemalt (nt arstid, advokaadid). (Aavik jt 2007: 14)

1.4 Eetika juhtimissüsteemid

Eetika juhtimine viitab organisatsiooni tegevustele, mis on suunatud teenistujate kutseväärikusele soodustamiseks ja jõustamiseks ennetamaks korruptsiooni ning ebaeetilist käitumist. Väärikusrikkumised hõlmavad oluliselt mitmekesisemat väärtegade hulka kui otseselt korruptsiooni näideteks peetavad altkäemaks, pistis,

mõjuvõimuga kauplemine vms. Suur osa neist tegudest on seaduste või muude õigusaktidega selgelt reguleerimata (näiteks suhtlemine ametiasutuse klientidega ja kaasteenistujatega, kõrvaltegevused, viisakuskingitused jne), kuid samas on organisatsioonidel vaja ka nende valdkondadega tegeleda ja vähendada võimalusi juba tõsisemateks korruptsiooniilminguteks. Seega on eetika juhtimise puhul tegemist organisatsioonipõhise lähenemisega: iga organisatsioon erineb nii peamiste ülesannete, organisatsiooni struktuuri ja kultuuri, sihtgruppide kui ka riskide poolest. Konkreetsetes organisatsioonides kasutatavad meetmed, kujundatud protsessid ja struktuurid (ehk kokkuvõtlikult eetika juhtimise süsteem) on iseloomulikud just sellele organisatsioonile ning ajahetkele. (Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs, 2013: 5)

Eetika juhtimise süsteemide kirjeldusi leidub erinevates allikates, näiteks Lawton et al. 2013, OECD 2009, jne. OECD kirjeldus on neist kõige põhjalikum, hõlmates nii erinevaid meetmeid, struktuure kui ka protsesse.

OECD lähenemise järgi jagatakse eetika juhtimise süsteemi meetmed e instrumendid nelja gruppi, lähtudes nende funktsioonist

1. Eetilise käitumise määratlemiseks kasutatakse erinevaid reeglistikke nagu eetika- ja käitumiskoodeksid, mis reguleerivad käitumist võimalike eetiliste dilemmade korral (nt reeglid huvide konfliktide kohta nii teenistuses olles kui ka sealt lahkumise järgselt, reeglid kingituste lubatavuse jms kohta). Nende reeglite koostamise aluseks on organisatsiooni praktikate hindamine läbi riskianalüüsi (korruptsiooniriskid, ohud kutseväärikusele) ning läbi eetiliste dilemmade analüüside.
2. Juhendamine hõlmab endas toimivat nõustamisvõimalust, eetikakoolitusi ja kehtivate reeglite tutvustamist. Väga olulisel kohal selle funktsiooni täitmisel on ka juhtide eeskuju ning eetika ja kutseväärikuse küsimuste arutamine organisatsioonis. Seega on eesmärgiks saavutada avatud organisatsioonikultuur, kus julgetakse võimalikke eetikarikkumisi tõstatada ning arutada.
3. Seire eesmärgiks on teada saada võimalikest vääriskusrikkumistest. Kasutatavate meetmetena saab esile tuua vääritust käitumisest teavitamise võimaluste loomist ja teavitajate kaitset ning kodanike kaebuste menetlemise protseduure.
4. Jõustamise eesmärgiks on kehtivate reeglite tegelik rakendamine vääriskusrikkumiste uurimisel ja vajadusel karistamisel. Juhtumite uurimiseks peavad olema loodud asjakohased ning õiglased protseduurid (Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs, 2013: 6-7)

Oluline on kõigi nelja funktsiooni täitmine: kasutatavad meetmed on tundlikud rakenduslünkade suhtes. Kui organisatsiooni poolt heaks kiidetud meetmeid praktikas ei

rakendata, siis sama hästi kui neid ei olekski; selline olukord võib luua mulje nagu oleks meetmete loomine formaalne. Seega ei ole küsimus ainult mõju puudumises, vaid ka vastupidise mõju saavutamises. Organisatsioonis võib tekkida arusaam, et kuna kehtestatud reegli järgimist ei nõuta ning selle eiramise eest ettenähtud karistusi ei rakendata, siis ongi kehtestatud meetmed justkui fassaad, mida võib ignoreerida. (OECD 2009: 9-10)

Riigiti on eetiliste normide reguleerimise praktika, reguleeritavate väärtuste/probleemvaldkondade loetelu ja eetikakoodeksite rakendusmehhanismid erinevad. Seetõttu on üldistuste tegemine problemaatiline. Siiski võib riikide lõikes eristada kolme gruppi:

- Mitmed kontinentaaleuroopa riigid (Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg) – reguleerivad eetilist käitumist seaduste tasandil. Eraldiseisvaid eetikakoodekseid ega käitumiskoodekseid pole sõnastatud.

- UK, USA, Kanada – moodustatud on eraldi eetikat koordineerivad kogud või kesksed eetikat koordineerivad ametikohad (sh USA-s nii föderaal- kui osariikide tasandil), kes on sõnastanud eetilise käitumise põhimõtted, juhendmaterjalid ning toetavad nende keskset rakendamist. Individuaalsetes asutustes on ette nähtud eetikavaldkonna eest vastutavad üksused/ametikohad ning protseduur keskse komisjoni poole pöördumiseks. UK eetikakoodeks sisaldab väärtuseid ja üldiseid käitumisjuhiseid, USA föderaaltasandi eetikakoodeks on detailne, konkreetsetele käitumisjuhistele keskenduv (nt kõrvaltegevused, kingitused jms), Kanada eetikakoodeks kombineerib nii väärtuseid, nende selgitusi, kui detailseid juhendmaterjale probleemvaldkondades.

- Põhjamaad (Soome, Norra, Taani) – eetiline raamistik on osaliselt reguleeritud seadustega. Ülejäänud olulised teemad on kaetud soovituslike juhendmaterjalidega, mille on välja töötanud keskne institutsioon. Taani, Norra ja Soome eetikakoodeksid sisaldavad olulisemaid avaliku teenistuse väärtuseid. Väärtused omakorda on lahti seletatud konkreetsemate käitumisjuhiste kaudu. Põhjamaade eetika juhtimise süsteem on detsentraliseeritud - kesksete eetika-alaste juhendmaterjalide elluviimise eest vastutab iga asutus ise. Kõik kolm eespool nimetatud riiki nimetavad ühiste avaliku teenistuse väärtustena erapooletust, sõltumatust, läbipaistvust ja kodanikukesksust, lojaalsust riigile. Soomes lisanduvad eeltoodule veel asjatundlikkus, efektiivsus ja võrdsus ning Taanis seaduslikkus, paindlikkus, efektiivsus, demokraatia ja avalike teenuste kvaliteet. (Ametnikueetika nõukogu 28.11.2013 kohtumise töödokument: 1).

2. EETIKA PROBLEEMID AVALIKUS TEENISTUSES MAAILMAS

2.1. Eetilise probleematika teoreetiline uurimine

Bo Rothstein ja Nichols Sorak Göteborgi Ülikoolist tegid uuringu «Ehtical codes for the Public Administration» novembris 2017. aastal. Nende uuringu eesmärgiks oli uurida, kuidas kasutatakse eetikakoodekse riigivalitsemisel Euroopa ja USA väljaspool. Antud uuringu eesmärgiks oli määrata eetika roll riigivalitsemises korruptsiooni esinemisel.

Oma uuringus Rothstein ja Sorak märkivad, et eetika erinev käitlemine erinevate riikide eetikakoodeksides oleneb ajaloolistest faktoritest. 2013.aastal Six ja Lawtoun uurisid ajaloolist lähtekohad korruptsiooni suhtumises ja ausate süsteemide nagu eetikakoodekside arendamises. Nende poolt on leitud 4 loogikat, millele põhinesid korruptsiooni kogemused:

- dominantne eetiline institutsionaalne loogika
- dominantne korruptsiooni institutsionaalne loogika
- korruptsionaalsest kuni eetika institutsionaalse loogikani
- dominantne eetiline institutsionaalne loogika.

Näitena töid Six ja Lowtoun Soome ja Bulgaaria eetikakoodeksite erinevus: Soome omab dominantset eetilist institutsionaalset loogikat ja riigi valitsemisel järgitakse väärtusi nagu iseseisvus, objektiivsus, usaldusväarsust, läbipaistvust, orienteeritus teenindamisele ja vastutustundlikust. Bulgaaria aga omab vastupidist korruptsiooni institutsionaalset loogikat. Bulgaaria riigivalitsemise põhiväärtused on seaduslikkus, lojaalsus, vastutus, stabiilsus, poliitiline neutraalsus, hierahiline orienteeritus, avalikkus, huvitundmatus ja konfidentsiaalsus. Erinevused on siin iseseisvus vs lojaalsus, hierahiline alluvus vs orienteeritus teenindamisele vs huvitundmatus.

Siit tuleb, et Soome väärtused on keskendunud kogukonna kaasamisele ja valitsuse, keda saab usaldada, loomisele, aga Bulgaarias on rohkem väärtused suunatud kogukonna võõrandamisele ja võimu juurseolevale valitsusele umbusalduse tekkimisele. Sellest tulid uurijad järeldusele, et riik, mis vähem elas üle ajalooliselt korruptsiooni, aitab kaasa hoida korruptsiooni madalal tasemel, aga samal ajal riigi, mille väärtused teenivad rohkem valitsusele aga mitte kodanikele, võitlus korruptsiooniga on tõenäoliselt väike.

OECD leidis 2005.aasta uuringus, et eetika väärtusi sõltuvad esialgselt kultuurist. Näiteks mida ühel maal võidakse pidada onupojapoliitikaks ja meritokraatia printsiipide rikkumiseks, võidakse teistes maades interpreteerida "omade või oma pere

abistamisena". Ühes riigis võib kingituste andmine ja vastuvõtmine olla osa normaalsest asjaajamisest; teises riigis võib see aga olla väga problemaatiline viis asju ajada. See võib seletada ära tõsiasi, miks tavaliselt püütakse hoiduda katsetest viia läbi erinevaid maid hõlmavaid uurimusi eetika ja käitumise küsimustes.

2.2 Korruptsiooni esinemine avalikus teenistuses Euroopa Liidus ja mujal

Igasugustest antud töös vaatlevatest uuringutest tuleneb, et avalikus teenistuses töötades ning eetika reeglestikku rikkudes, tekkitab korruptsiooni nähtavus. Antud töös on eelpool juba vaadatud, kuidas ajalooliselt eetika väärtused kujundavad suhtumist korruptsiooni. Eetika probleeme vaadeldes lähtutakse üheksast põhiväärtusest: erapooletus, avatus, terviklikkus, seaduslikkus, lojaalsus, võrdne kohtlemine, usaldusväärsus, teenindus ja professionaalsus. Neid põhiväärtusi rikkudes võib ilma tulla süütegu - korruptiivne tegu.

Korruptsioonivastase seaduse § 5 lg 1 kohaselt korruptiivne tegu on ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatuid või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud.

Korruptsiooniga võistlemine sai enamike valitsuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide kredoks. Korruptsiooniga võistlemine tagab «hea» valitsuse, tugevat majandust ja lõpude lõpuks meie elu saab olla paremaks. Riikide vahel kaovad piire ning ülemaailmsed majanduslikud organisatsioonid seavad oma reegleid toimetamiseks, et maailma majandus kasvaks. Antud peatükis vaatan üle, kuidas maailmas eetika mittejärgimine toob kaasa korruptsiooni.

Eurobaromeetri 2012.a andmetel on Euroopas, sealhulgas Euroopa Liidus, Ühendkuningriigis antakse kõige vähem altkäemaksu (vähem kui 1%) ja korruptsiooniga kokkupuuteid on 64%, mis on alla ELi keskmise, mis koostab 74%. Samuti on Taanis, Luksemburgis, Rootsis ja Soomes madalad altkäemaksu näitajad (vähem kui 1%), kuid samuti on korruptsiooni kõige positiivsem tajumine (vastavalt 20%, 42%, 44% ja 29%) ELi keskmisest madalam. Saksamaa, Madalmaad, Belgia, Eesti ja Prantsusmaa järgivad korruptsioonikogemuse indeksit alla 2%. Vastupidi, on enamik Ida-Lõuna- ja Ida-Euroopa liikmesriike, kes registreerivad korruptsiooni eksisteerimise suured näitajad. Kreekal, Rumeenial ja Bulgaarial on muresid, kuna altkäemaksu andmine tundub olevat peaaegu igapäevane kogemus. Enamik neist tulemustest on kooskõlas läbipaistvuse rahvusvahelise näitajatega.

Siiski jäävad ELi liikmesriikide poolt vastutustundlikult ja vabatahtlikult kogutud andmed lühemaks. Uus korruptsioonivastane aruandlussüsteem võib sundida liikmeid tegutsema õiges suunas ja selle probleemi lahendama

Valitsemissektori hankemenetlusega seotud häid tavasid on mainitud esimeses ELi 2014. aasta veebruaris välja antud korruptsioonivastases aruandes. Seega on tõendeid, et heade tavade olemasolu on kogu liidus, kuid Lääne-Euroopa riikides on see positiivne.

Aruandes märgitakse, et Saksamaal oli positiivseid tulemusi mitte ainult korruptsioonijuhtumite vastutusele võtmisel, vaid ka riiklike riigihangete ennetusmeetmete võtmisel kohalikul tasandil, mis tähendab linnade ja omavalitsuste, eriti ehitussektori puhul, mis on üks kõige korruptsiooni ohustajaid. Mõned neist meetmetest hõlmavad käitumiskoodeksite kehtestamist ja pakkumiste andmise, väljaarendamise, töötajate rotatsiooni, selgete sponsorlust käsitlevate eeskirjade ja kingituste vastuvõtmise keelamise, pakkumismenetluste korraldamise, e-hangete laialdasemat kasutamist, mustade nimekirjade või korruptsiooniregistrite loomist, ja muud samalaadsed meetmed (ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne, 2014 : 28).

Itaalia on teinud edusamme riskijuhtimise ja riigihangete platvormide loomisel. Mitmed piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused on riiklike struktuuride ja riigihankelepingute kaudu maffia sissetungimise vastu võtnud meetmeid riigihangete läbipaistvuse tagamiseks piirkondlikul tasandil (ELi korruptsioonivastase võitluse aruanne, 2014 :29).

BASE on ka Portugali näide riigihangete tsentraliseerimiseks kasutatavast unikaalsest riiklikust veebiportaalist, mis võimaldab säilitada riigihanked, eriti ehituses ja kinnisvaraasjades, laiendatud dokumente. Portugalil on ka e-hangete platvorm, mis pakub võimalust dokumentide tasuta allalaadimiseks, avalike pakkumiste pakkumiseks, e-arvete tegemiseks ja tarnijate päringute saamiseks, riiklike hankelepingute üleslaadimiseks ja jälgimiseks (ELi korruptsioonivastane aruanne, 2014 :32).

Samal ajal on Eesti, Leedu, Poola ja Sloveenia teinud suuri edusamme korruptsioonivastase võitluse tugevdamisel. Nende riikide ettevõtete ja kodanikuühiskonna sektorid on aga suhteliselt nõrgad. Sellegipoolest on Slovakkia kodanikuühiskonna algatused andnud positiivseid tulemusi seoses kohaliku halduse vastutusega avalike kulutuste läbipaistvuse osas. Transparency International töötab selles valdkonnas projekti, keskendudes sõltumatule järelevalvele. (Popescu, 2014)

Käesoleval ajal üha rohkem kirjutatakse nn Uuest haldusjuhtimisest. Uus halduse juhtimise nähtus võib aga teha ebaetilise käitumise probleeme süvenemateks. Erastamine on poliitika kogum, mida kirjeldatakse kui uut avalikku haldamist (NPM). Tema toetajad väitsid, et NPM aitab korruptsiooni vähendada, kuid erastamise ja allhanke, detsentraliseerimise ja juhtimisalase kaalutusõiguse julgustamine tööjõu

palkamise ning tööjõu välja laskmise eest suurendab NPM tegelikult korrupsiooni ulatust ja tõenäosust. (Hall, 2012 : 33)

Uut avalikku haldust rakendati Malawis, uskudes, et see aitaks kaasa vastutuse, läbipaistvuse ja hea valitsemistava saavutamisele. Praktikas on see loonud kohaliku omavalitsuse tasandi korrupsiooniväljaku, mis tuleneb suuremast lepingute sõlmimisest, detsentraliseerimisest, kasutusmaksudest, avaliku ja erasektori partnerlusest ja kohalikust kaalutusõigusest. Lepinguid sõlmiti kõrgemate ametnike ja volikogu liikmete ning nende sugulaste ja sõpradega, isegi kui teenust ei vajatud; nõunikud kasutasid detsentraliseerimist, et õigustada suuremaid kulutusi või lihtsalt raha äravõtmist. (Hall, 2012 : 34)

Eelnimetatud uuringust tuleneb, et Venemaal altkäemaksu tegeliku esinemissageduse määr igas avaliku teenistuse valdkonnas oli 2% kuni 16% - kuigi 23% oli altkäemaksu andnud ühes või teises teenistuses kahe aasta jooksul, ja üle kahe kolmandiku küsitletutele korrupsioon ei ole vastuvõetav, isegi kui see oleks ainus viis teenuse saamiseks. Sellest hoolimata arvas 86% küsitlenutest, et enamik riigiametnikke on korrumppeerunud. See ei olnud seotud nende oma kogemustega avalike teenistujatega, vaid osaliselt tänu korrupsioonijuhtumitele avaldatud meediaruandele ja osaliselt sõpradega seotud vestluste tõttu, mis olid seotud arusaamaga, et uued rikkad venelased tunnevad tarbimist korrupsioonist tingituna tõestuseks. "

David Hall uuringus «Korrupsioon ja avalik teenistus» tegi järgmised ettepanekud korrupsiooni ilmnede vähendamiseks:

- Kõigile avaliku teenistuse töötajatele tuleks maksta piisavat elamistaset, mis oleks piisav stiimulite kõrvaldamiseks oma positsiooni korrumppeerunud ekspluateerimine.
- Tsiviil- ja avalike teenistujate ametisse nimetamine, karjääriaretus, distsipliin või vallandamine peaksid olema poliitiliste otsustest erapooletud
- Kõigile avalikele töötajatele tuleks kehtestada ditsiplinaarkorda, mis sisaldab rangeid sanktsioone korrumppeerunud tegevuste vastu.

3. EETIKA PROBLEEMID AVALIKUS TEENISTUSES EESTIS

3.1. Eesti uuringud eetika hoiakutest avalikus teenistuses

Riigikontroll oma 2009. aasta aruandes, mis puudutas korruptsiooni ennetamist valdade ja linnade töökorralduses, tuvastas, et 2/3 auditeeritud omavalitsustes ametiisiku osalemisel on vastuvõetud otsuseid, milles kiideti heaks tehing ametiisikuga või temaga seotud ühinguga. Justiitsministeerium valmistas ette korruptsioonivastase seaduse, milles on ära toodud tegevuspiirangud ametisikutele nende ametikohustuste täitmisel. Nimetatud seadus pöörab palju tähelepanu majanduslike huvide deklareerimisele, mille tulemusena peab olema huvide konflikti nähtuste ennetamine ja korruptsiooni ilmingute vähenemine.

2010.aastal läbiviidud Kolme sihtrühma uuringust, tuleneb, et 3% Eesti elanikest tunnistas 2010. aastal, et neilt on omavalitsustega suheldes küsitud altkäemaksu raha, kingituse või vastuteene näol. 3% ettevõtjatest väitis, et nende ettevõtte on pidanud viimase aasta jooksul omavalitsusasutusele peale maksuma, tegema kingituse või vastuteene. (Sööt ja Vajakas, Kolme sihtrühma uuring 2010: 41-45)

20% ametnikest arvas 2010. aastal, et nende asutusele maksti altkäemaksu, raha kingituste või teenete näol. 1% ametnikest uskus, et seda tehakse tihti, 7% arvas, et mõnikord, ning 12%, et harva. 95% ametnikest uskus, et kui altkäemaksu anti, siis initsiaatoriks on altkäemaksu andja, kas ettevõtja või mõni eraisik.

Korruptsioonitajumise indeks (CPI) oli Eesti kohta 2010. aastal 6.5 palli, mis paigutas meid riikide pingereas 26. kohale. 2011. aastal oli indeks aga 6.4 palli, andes riikide pingereas 29. koha. (Transparency international, CPI 2011)

Justiitsministeeriumi poolt 2011.aastal tehtud korruptsioonivastase uuringust nähtub, et 3% avaliku sektori töötajatest oli 2011. aasta jooksul isiklikult korruptsiooniga kokku puutunud. Samas 17% oli neid, kes ei osanud öelda, kas nad on korruptsiooniga kokku puutunud, sest polnud kindlad, kas tegu oli korruptsiooniga või mitte. 24% ametnikest tunnistas, et nad olid tööl isiklikult huvide konflikti olukorraga kokku puutunud. 53% ametnikest soovis täpsemaid juhtnööre, mis aitaksid huvide konflikti vältida.

2012.aasta uuringust «Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses» tuleneb, et väikeste kohalike omavalitsuste puhul on omavalitsuste finantsvõimalused piiratud ja sõlmitavate lepingute summad nii väikesed, et suuri kingitusi otsuste mõjutamiseks intervjueeritute sõnul ei tehta ning sellele ei vaadataks ka hästi.

Väiksemaid kingitusi, mis on seotud tavade ja kommetega, võetakse aga kui elu loomulikku osa.

Huvide konflikti puhul kõrvaltegevuste tõttu ilmnesid sarnased probleemid soosiklusega. Väikestes kogukondades on aktiivsete ja ettevõtlike kodanike arv piiratud. Liialt laialivalgub ning seadusest rangem korruptsiooni tõlgendamine tekitab kohati põhjendamatu hirmu otsustamise ees. Ei olda kindlad, kuidas täpselt seadust teatud olukordades tõlgendada ja kuidas täpselt määratleda lubamatut ja lubatud käitumist.

Ebaväärika kolleegide, kodanike või klientide kohtlemise riskid on intervjueritute sõnul seotud väikeste kogukondade eripäraga. Teineteist tuntakse ja seetõttu on oht, et delikaatsed isikuandmed või muu kolleegide, kodanike või klientide kohtlemine konfidentsiaalne info võib ametiasutusest lekkida ja seda võidakse ebaväärikalt kasutada.

Eelnimetatud uuringus tegid uuringu läbiviijad järgmised ettepanekud kohalikele omavalitsustele:

1. korruptsiooniriske tuleks hinnata järjepidevalt (tuleks perioodiliselt üle vaadata korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmed ja nende rakendamise aluseks olevad dokumendid (sisekorra- eeskirjad, hanke-eeskirjad, ametijuhendid jmt);
2. tuleks üle vaadata ning ühtlustada teabe avalikustamise praktika (üle vaadata ning ühtlustada teabe avalikustamise praktika ja võimaluse korral avalikustada pigem rohkem kui vähem);
3. Tõsta teadlikkust korruptsioonist ja huvide konflikti vältimise vahenditest
4. Nõudmiste mõtestamine ja sisustamine kohalike omavalitsuste olusid ja igapäevapraktikaid arvestavalt

Näiteks „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ on kordusuuring, mis on varasemalt läbi viidud aastatel 2005, 2009, 2013 ja 2017 Rahandusministeeriumi poolt. Arvestades uue avaliku teenistuse seaduse jõustumist aastal 2012 on asjakohane töö probleemi uurimisel arvestada kahe viimase uuringu tulemusi. Nii 2013. ja 2017 aastatel läbiviidud uuringud vaatlevad ka eetikaga seotuid küsimusi.

Nii aastal 2013 kui ka 2017 saadud tulemuste järgi 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. 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.

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.

2017. aastal tehtud Riigikontrolli audiidiaruandes tuldi järeldusele, et auditeeritud omavalitsustes ja nende ühingutes ei ole tehtud piisavalt, et täita korruptsioonivastast seadust. Suhtumine korruptsiooni on sageli põhjendamatult muretu. Korruptsiooni kui nähtust mõistetakse, kuid oma asutusele või ettevõttele mõeldes ei osata või ei taheta riske näha, rääkimata nende süsteemsest maandamisest. Tagajärjeks on näiteks huvide konflikt, mida Riigikontroll tuvastas enamiku auditeeritute tegevuses. Oli ka näha, et riskid realiseeruvad ühingutes sagedamini kui omavalitsustes endis ja ühingud vajavad suuremat tähelepanu.

Korruptsioonivastases strateegias algatatud arendused korruptsiooni ennetuse tõhustamiseks omavalitsustes ei ole loodetud viisil edenenud. Riik pidi juba eelmisel aastal tulema välja riskihindamise ja sisekontrolli juhendmaterjaliga ning tegema lahenduse, mille abil saaks igaüks tutvuda, kellega on omavalitsustes tehinguid tehtud. Mõlemast oleks abi ka auditis tuvastatud probleemide vastu. Riigikontroll soovitas justiitsministril olla korruptsioonivastase strateegia täitmise üldvastutajana eesmärkide suhtes nõudlikum ja võtta tarvitusele abinõud, et lubatud tööriistad korruptsiooni tõhusamaks ennetamiseks plaanitud kujul luuakse. (Riigikontrolli audiitaruanne Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes, 2017: 1)

Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamise 31.03.2017. aruandest tuleneb, et «Kolme sihtrühma küsitluste» tulemustest nähtub, et võrreldes 2010. aasta tulemustega on korruptsiooniteadlikkus valdavalt paranenud. Oluliselt vähem on altkäemaksu küsitud seoses avalike teenuste osutamisega politsei ja tehnoulevaatusega seotud tegevustes. Olulist muutust ei ole toimunud tervishoiuteenuse osutamisel ning kokkupuutes kohalike omavalitsustega.

Eelpool nimetatud vahehindamise aruandes on tehtud ka 24 soovitus, et saavutada korruptsioonivastase strateegia eesmäärke. Üks neist, mida peetakse prioriteediks on eetilise käitumise ja korruptsioonivastaste hoiakute kujundamiseks ametnikele ja teistele avaliku sektori sihtgruppidele (riigi ja KOV-ide hallatavad asutused, riigi ja KOV-ide osalusega äriühingud, MTÜ-d ja SA-d, KOV-ide volikogude liikmed) eetikaalaste koolituste korraldamine.

3.2 Eesti avaliku teenistuse eetika järgimise järelevalve olukord

Aastal 2012 jõustus tänapäeval kehtiv avaliku teenistuse seadus.

Erinevalt enne 2012.aastat kehtinud avaliku teenistuse seadusest ei sisalda vastuvõetud enam seaduse lisana eetikakoodeksit. Eetikakoodeks on asendatud konkreetsete kohustustega seaduse kohustustepeatükis.

Vastavalt ATS § 12 Vabariigi Valitsus moodustab Rahandusministeeriumi juurde ametnikueetika nõukogu, mille tegevuse eesmärk on ametnike põhiväärtuste ja ametnikueetika tugevdamine. (Avaliku teenistuse seaduse seletuskiri, 2008)

Eetikanõukogu ülesanneteks on

- toetada eetikakoodeksi ühetaolist rakendamist
- anda selgitusi ametnike eetikakoodeksi rakendamiseks
- nõustada ametnikke ja ametiasutusi ametnikueetika küsimustes
- anda ametniku pöördumisel seisukohti tema teo või käitumise vastavuse kohta ametniku eetikanõuetele
- analüüsida ametnike eetikakoodeksi rakendamist ja eetikakoodeksi muutmise vajadust
- osaleda ametnikueetika strateegilisi arengusuundi määravate arengukavade ja õigusaktide koostamisel

Eetikanõukogu tegevuse aluspõhimõtted on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse §-s 12. Üldised töökorralduse alused sisalduvad Vabariigi Valitsuse määruses "Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused"

Oma tegutsemise aja vältel on eetikanõukogu väljendadnud 8 seisukohta erinevate juhtumi kohta, 4 neist oli seotud ametniku poolt eetikakoodeksi järgimist, 2 juhtumi puhul leidis Eetikanõukogu, et tegemist on olnud eetikakoodeksi rikkumisega.

Ametnikueetika nõukogu tegevus eetikakoodeksi rakenduspraktika kujundamise osas on oluliselt laiem kui ainult pöördumistele vastamine ja seisukohtade koostamine. Probleemsemates (enim küsimusi tekitavates) valdkondades on ametnikueetika nõukogu koostanud ka juhendeid:

- 1) Huvide konflikti vältimine ametniku koolitustegevuses:
- 2) Ametnike väljendusvabaduse hea tava

Riigikogu 7. mai 2015. aasta otsusega Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 19 ja korruptsioonivastase seaduse § 9 alusel nendes õigusaktides nimetatud ülesannete täitmiseks moodustati Riigikogu XIII koosseisu korruptsioonivastane erikomisjon.

Eestis on kasutusel väga palju eetikakoodekseid. Asutuste praktikad on arenenud isevoolu teed: eetikaküsimustega tegelemise vajadust teadvustanud asutustes on eetikajuhtimise süsteemi elemendid olemas ning seda nii reeglite kehtestamise kui ka teadlikkuse (s.h. avaliku teenistuse väärtuste) edendamise kaudu.

Komisjon teostab parlamentaarset järelevalvet korruptsioonivastaste meetmete rakendamise üle, arutab omal algatusel KVS-i § 13 lõikes 1 nimetatud ametiisikute võimalikke korruptsioonijuhtumeid ja annab nende kohta hinnanguid, teostab järelevalvet Riigikogu liikmete tegevuspiirangutest kinnipidamise üle ning teavitab Riigikogu ja avalikkust oma korruptsioonivastase tegevuse tulemustest. KVS-i § 15 lõike 1 punkti 1 alusel on erikomisjonil või tema volitatud ametiisikul ainuõigus kontrollida seaduse § 13 lõike 1 punktis 1 nimetatud ametiisikute deklaratsioone ning punkti 2 kohaselt õigus kontrollida kõiki registrile esitatud deklaratsioone.

Ülalnimetatud komisjon oma tegevuse aruandes perioodi 06.juuni 2017-06.06.2018 üheks oma toiminguks nimetas komisjoni kohtumised eri kohaliku omavalitsuse üksuste esindajatega. Antud kohtumised olid kavandatud seoses Septembris 2017 komisjoni tutvumisega Riigikontrolli kontrolliaruannet „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes“. Nimetatud kontrolli käigus auditeeriti 7 omavalitsust koos kõigi nende asutustega ja omavalitsuse 11 ühingut, lisaks viimaste 9 omanikust omavalitsust. Auditi põhifookus oli suunatud omavalitsuste sisekontrollisüsteemidele. Riigikontroll hindas korruptsioonivastase seaduse täitmist nii ametiisiku kui ka ametiasutuse tasandil. Ametiisiku tasandil auditi käsitluse võtmes oligi sisekontrollisüsteemi peegeldus. See, et ametiisiku tasandil piirangutest kinni ei peeta ja kohustusi ei täideta, räägib sisekontrollisüsteemi nõrkusest ja asjaosaliste madalast teadlikkusest. (Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade 6. juuni 2017 – 11. juuni 2018 : 2)

8.-9. märtsil 2018 korraldas komisjon väljasõidu Ida-Virumaa omavalitsusesse.

Nii toimus 8. märtsil väljasõiduistung Jõhvi Vallavalitsuses ja Kohtla-Järve Linnavalitsuses ning 9. märtsil Narva Linnavalitsuses.

Ka nendel kohtumistel olid fookuses korruptsioonivastase seaduse täitmise meetmed, kuidas vältida huvide konflikti ning tagada ametnike ja volikogu liikmete teadlikkus seaduse nõuetest. Muu hulgas tunti huvi rakendatud sisekontrollisüsteemi ja volikogu revisjonikomisjoni töö vastu. Objektiivsema informatsiooni saamiseks oli kohtumistele palutud nii valla/linnavalitsuse kui ka valla/linnavolikogu esindajad, sh volikogude

revisjonikomisjoni ning opositsiooni esindajad. (Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade 6. juuni 2017 – 11. juuni 2018:3)

Kõikidel kohtumistel tutvustas komisjon omalt poolt Riigikogu menetluses oleva eelnõu SE 574 I põhimõtteid, mille kohaselt sätestatakse täiendavad meetmed korruptsiooni ennetamiseks ning huvide konflikti vältimiseks kohaliku omavalitsuse üksustes. Eelnõu järgi ei või korruptsioonis süüdi mõistetud inimene kehtiva karistuse ajal olla mis tahes vormis teises suhtes kohaliku omavalitsusega. Samuti tagatakse korruptsioonikuriteoga tekitatud varalise kahju sissenõudmine. Kavas on täiendada ka regulatsiooni, mis käsitleb juhtumeid, kui volikogu liige töötab vastutaval ametikohal omavalitsuse hallatavas asutuses või kuulub omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta peab teostama järelevalvet. Eelnõus välja pakutud esialgne lahendus on, et sellisel juhul ei tohiks volikogu liige olla volikogu esimees või aseesimees ega kuuluda revisjonikomisjoni.

Kohtumistel selgus, et volikogude liikmete ja linna allasutuste seos on terav probleem nii Narvas kui Kohtla-Järvel. Narva Linnavolikogu opositsiooni esindaja sõnul saavad paljud Narva volikogu koalitsioonisaadikud omavalitsuse osalusega äriühingu nõukogu liikmeks olemise eest tasu, mis muudab nad sõltuvaks. Kohtla-Järve Linnavolikogu revisjonikomisjoni kolmest liikmest kaks peavad sisuliselt iseennast kontrollima.

Kohtla-Järve Linnavalitsuses toimunud väljasõiduistungil asus komisjon seisukohale ja juhtis tähelepanu, et huvide konflikti vältimiseks ei tohiks volikogu revisjonikomisjoni koosseisu kuuluda linnavalitsuse hallatavate asutuste juhid.

Jõhvi Vallavalitsuses toimunud istungil tõdeti, et nii vallavalitsuse kui volikogu töö hõlbustamiseks oleks sisekontrolõri ametikohta kindlasti vaja, paraku praegune vallavalitsuse struktuur seda ette ei näe. Samuti kerkis arutelu käigus esile, et seaduses sätestatud toimingupiiranguid praktikas alati ei osata rakendada.

Narva Linnavalitsuses toimunud väljasõiduistungil juhtis komisjon Narva volikogu tähelepanu vajadusele täita kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 47 lõikes 1 toodud nõuet ja võimaldada kõigil soovi avaldanud volikogu liikmetel kuuluda volikogu komisjonidesse.

3.3. Narva linnavalitsuses eetika probleemid

Riigikontroll auditeeris 2006.aastal Narva linna rahaliste ja materiaalsete vahendite sihi- ja õiguspärast kasutamist tagavate sisekontrollimeetmete olemasolu ja nende toimimist ning majandustehingute kooskõla neid reguleerivate õigusaktidega.

Riigikontroll leidis, et 2006.aastal **Narva linnas oli olemasolevate vahendite juures kasutamata võimalusi sisekontrollisüsteemi paremaks toimimiseks.** Linna asutuste

sisemises töökorralduses rõhutamist vääriskontrollisüsteem ametiisikute majanduslike huvide tuvastamiseks, mis muudab arvestatavaks võimaluse, et linna majandustegevuses ei suudeta vältida huvide konfliktiga tehinguid.

Üksikuid puudusi esines ka eelarve korralduses ja asjaajamises ning nagu Riigikontrolli poolt varasemalt auditeeritud valdade ja linnade puhul, soovitati ka Narva linna sisekontrollisüsteemis tõsta revisjonikomisjoni panust. (Riigikontrolli audiit Narva linna rahaliste ja materiaalsete vahendite sihi- ja õiguspärasest kasutamist tagavate sisekontrollimeetmete olemasolu, 2006 :3)

Teha majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise korraldamiseks ning nende õigeaegse laekumise kontrollimiseks ja hoidmiseks moodustatud komisjonile muu hulgas ülesandeks kontrollida seadustega sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist.

Narva Linnavalikogu võttis vastu 2014.aastal määrus «Korruptsioonivastase seaduse rakendamine», mille § 7 sätestab, et linna ametiasutuse juht tagab oma asutuse haldusalas:

- 1) ametiisikute korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse, sh teadlikkuse ametiisiku ja deklarandi staatusest ning sellega kaasnevatest kohustustest;
- 2) töhuse kontrolli tegevus- ja toimingupiirangutest ning muudest kohustustest kinnipidamise üle;
- 3) et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes.

Järgmises peatükis vaadeldakse, kas Narva Linnavalitsuse ametiasutuse juhid tagab eelnimetatud Narva Linnavalikogu määruse täitmise.

4. UURING NARVA LINNAVALITSUSE AMETNIKE EETIKA TUNDMINE JA KASUTAMINE

4.1. Uuringu läbiviimise meetodika ja valim

Eestis Rahandusministeeriumi Eetikanõukogu heaks kiidetud 11.03.2015.aastal Ametniku eetikakoodeks sisaldab hea ametniku olulisimaid väärtusi. Need on **seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväarsus, asjatundlikkus, erapooletus, avatus ja koostöö**. Lisaks väärtuste loetelule ja selgitusele sisaldab koodeks ka näiteid ja ettepanekuid nende rakendamiseks.

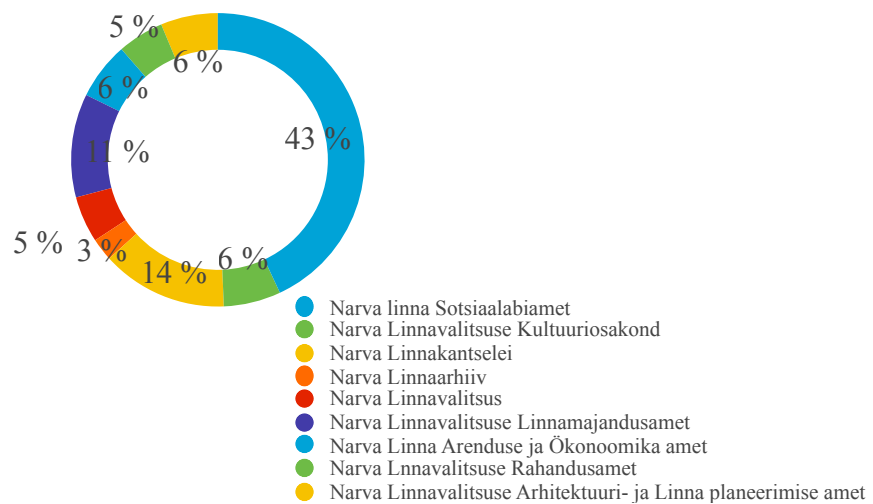
Uuringu eesmärgiks on välja selgitada Narva Linnavalitsuse ametnike ja teenistujate eetikakoodeksi tundmine nende igapäeva tööülesannete täitmisel. Samuti tuleks välja selgitada, mis meetmeid on Narva Linnavalitsuse poolt võetud eetika järgimise tagamiseks.

Uuringu andmed koguti veebipõhise küsitlusuuringuga perioodil 25.juulil kuni 6. augustini, mida edastati Narva Linnavalitsuse ametiasutuste ametnike ja teenistujate nimelistele e-posti aadressidele. Küsimustiku küsimused on kohandatud Rahandusministeeriumi uuringust „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses». Küsitlenutel oli küsimustik korduvalt laiali saadetud 3 korda, viimane meeldetuletus oli saadetud 06.augustil. Samuti küsitlenute vastama motiveerimiseks olid kasutatud ka meeldetuletused telefonitsi.

Küsitlusel saadud andmete sisu analüüsi usaldusväarsuse kontrollimiseks kasutasin valimi mahu kalkulaatorit. Arvestades asjaolu, et küsitlemise tehti suvisel ajal ja palju ametnike ja teenistujaid viibib korralisel puhkusel, siis lubatud veaprotsenti määrasin 7%. Seega küsitluse tulemused saab lugeda usaldusväärseks kui on saadud vähemalt 85 vastust. Küsitluse tulemuseks on aga saadud 79 vastust, mis 6 vastuse võrra vähem, kui oli vaja. Siiski leian, et 6 mittesaadud vastust ei vähenda andmete sisu usaldusväarsust .

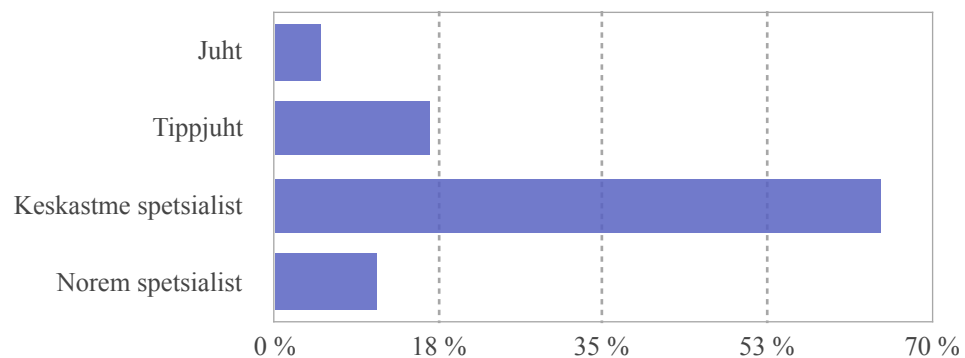
Ametiasutuste kaupa jagunesid vastajad järgmiselt:

Narva linna Sotsiaalabiametist vastas 43%, järgmiseks aktiivseks vastajaks oli Narva Linnakantselei - vastas 14%. Ülejäänud ametiasutused vastasid üsna võrdselt 6% piiris. Tuleb tähelepanu pöörata sellele, et küsitlus oli saadetud ka Narva Linnavolikogu kantseleisse ning sealt ei ole ühtegi vastust saadud.



Joonis 1. Vastajate jaotus ametiasutuste kaupa

Uuringu vastajad on samuti jagatud ametikohtade kaupa: juhiks, tippjuhiks, keskastme spetsialistiks ja nooremspetsialistiks. Kõige rohkem vastusi andnud keskastme spetsialistid ning märkimisväärselt vastasid tippjuhid ehk ametiasutuste struktuurüksuste juhid.



Joonis 2. Vastanute jaotus ametikohtade kaupa

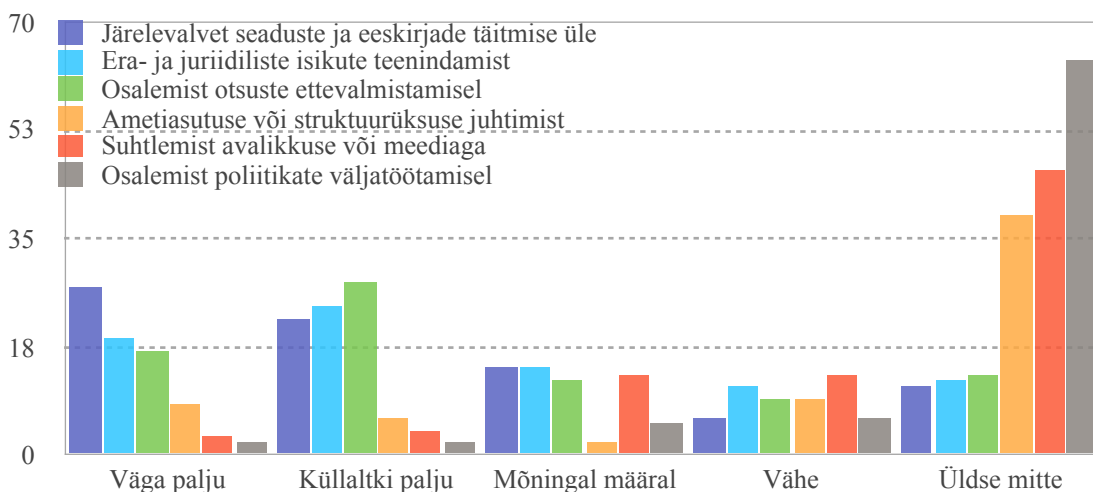
Samuti on vastajaid jaotati ametnikeks ja töölepingu alusel töötavad teenistujad. Kogu vastanutest on ametnike 54,4% ja töölepingu alusel töötavaid teenistujaid 45,6%.

4.2. Uuringu tulemuste analüüs

Uuringu ülesandeks oli saada andmed Narva Linnavalitsuse teenistujate tööülesandeid ja töemotivatsioonist, põhiväärtuste tundmisest, eetiliste juhtumite lahendamisest ning eetilisest käitumisest reeguleerivatest juhenditest. Samuti on oluline aru saada, mis on Narva Linnavalitsuse ametnike ja teenistujate vajadused, et edendada avalikus teenistuses eetilist käitumist.

4.2.1. Narva linnavalitsuse teenistujate tööülesanded

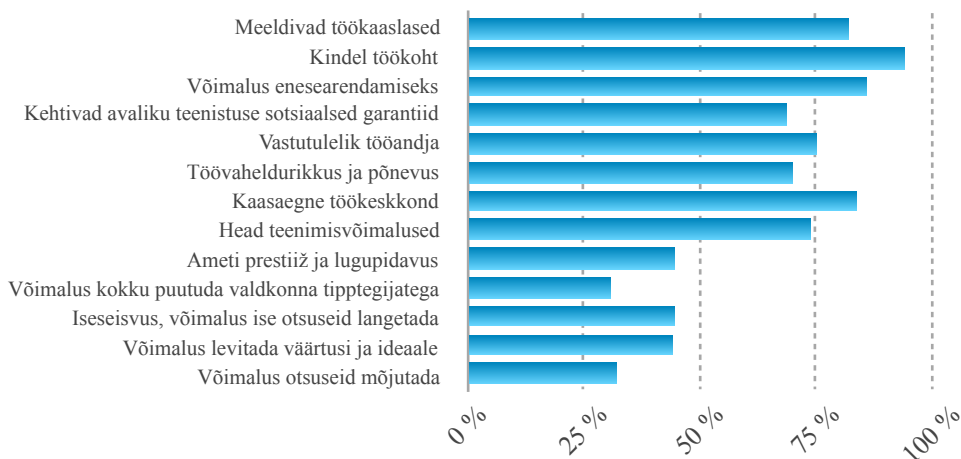
Respondentide tulemused samuti olenevad sellest, mis tegevused kuuluvad tööülesannete hulka. Vastanute hulgast on suurem osa neid, kes teostavad järelevalvet seaduste ja eeskirjade täitmise üle, era- ja juriidiliste isikute teenindamist ja osalevad otsuste ettevalmistamisel. Ametiasutuste ja struktuurüksuse juhtimist teostavad vaid 14 inimest ja suhtleb avalikkuse või meediaga samuti väike arv küsitletunutest so 7 inimest. Osaleb palju poliitikate väljatöötamises vaid 4 inimest vastanutest.



Joonis 3. Narva linna valitsuse teenistujate tööülesanded

4.2.2. Töömotivatsioon Narva linnavalitsuses

Töömotivatsiooni aluseks küsitluses pakutud aspektidest peavad suurem osa teenistujaid oma töö juures küllaltki oluliseks või väga oluliseks tegureid, mis seostuvad meeldivate töökaaslasega, kaasaegse töökeskkonnaga, vastutuleliku tööandjaga, **majandusliku stabiilsusega so kindel töökoht**, sotsiaalsed garantiid, head teenimisvõimalused ning **huvitava ja arenguvõimalusi pakuva tööga so võimalus enesearendamiseks**, töö vaheldusrikkus ja põnevus.



Joonis 4. Töömotivatsioon Narva Linnavalitsuses

Vähem motiveerivad aga mitte oluliselt tööülesannete täitmist ameti prestiiž, võimalus kokku puutuda tipptegijatega, võimalus levitada väärtusi ja ideaale, võimalus mõjutada otsuseid.

4.2.3. Narva linnavalitsuse väärtused

Rahandusministeeriumi eetikanõukogu poolt on heaks kiidetud 2015.aastal ametniku eetikakoodeks. Eetikakoodeks sisaldab 7 põhiväärtust, millele peab avaliku teenistuse teenistuja järgima oma tööülesannete täitmisel. **Need on seaduslikkus, inimesekesksus, usalduväärsus, asjatundlikkus, erapooletus, avatus ja koostöö.**

Uuringus 92,4% vastanud leidis, et töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu. 6 inimest leidis, et seda pole vaja. Küsitletavatele pakuti valima tähtsad väärtused, mis on väga olulised tööülesannete täitmisel. Saadud vastustest tuleneb, et ca 78% vastanutest peab väga olulisteks **seaduslikkust, kompetentsust e asjatundlikkust, kohusetunlikkust, erapooletust.** Küllatki oluliseks osutusid ausus ja läbipaistvus. Neid peavad küllaltki olulisteks ca 72%. Kui vaadata eetikakoodeksis kehtestatud põhiväärtusi ja küsitluses määratud väärtusi, siis inimesekeskust ei peeta nii oluliseks väärtuseks. Küsimustikus antud vastuste variandid viisakus ja abivalmidus ning koostööle orienteeritus kujutlevad endast inimesekeskust ning neid väärtusi peavad olulisteks ca 66%. Kui vaadelda orienteeritust koostööle, siis peale kodanike teenindamist peavad teenistujad toimida ka omavahel. Saab siis järeledada, et koostööle orienteeritus on rahuldav ning võiks olla kõrgem. Ametniku eetikakoodeksi selgituste kohaselt inimesekesksus tähendab, et ametniku tegevus on suunatud rahva teenimisele. (Ametniku eetikakoodeks 2015: 4). Seega võib muret tekitada, et seda ülesannet peavad endale oluliseks mitte kõik, vaid valdatav osa vastanutest.

Kõige madalamalt hinnatud (kuid siiski ca 35 % teenistujate poolt väga oluliseks peetavad) väärtusteks on lojaalsus, tulemustele orienteeritus, sõltumatus, innovaativsus ja säästlikkus.

4.2.4. Avalik huvi

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

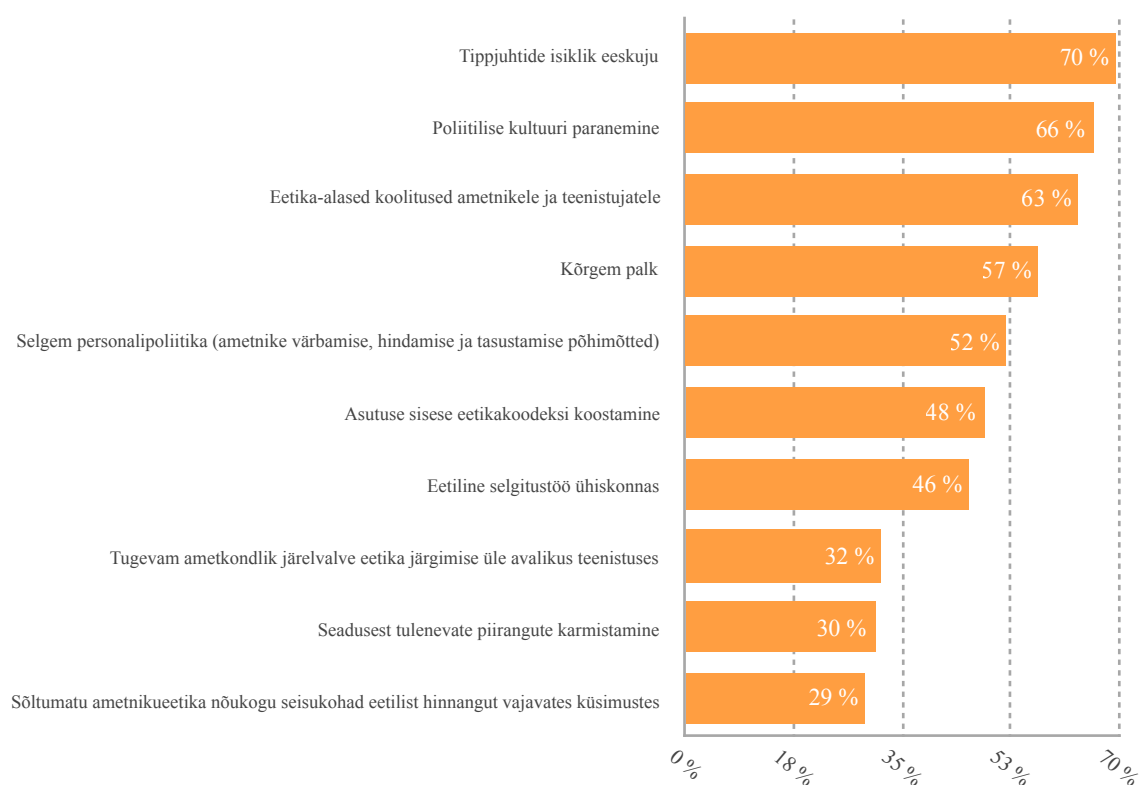
küllaltki keeruline ja seega selle rakendamine otsustusprotsessides tihti subjektiivne ning kontekstipõhine. (Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses 2017 lk 38).

Ca 88% vastajate jaoks avaldub avalik huvi seadustes ja määrustes ja ca 79 % lähtub avaliku huvi määratlemisel enda südametunnistusest ja moraalist ning ekspertteadmistest. Avalikku arvamust peab avaliku huvi lähtekohaks vaid 58% ja võimuerakondade poliitilist tahet vaid ca 29% teenistujatest.

4.2.5. Avaliku teenistuse edendamine

Eetilisuse takistuse hindamisel ei ole saadud suure osakaaluga pooldavaid vastusi. Pakutud vastuste variantidele anti rohkem hindamist «Mõningal määral». Antud küsimuse variantide hindamisel ei ole ühelgi vastusel eelist. Näiteks osade ametikohtade politiseeritust kui eetilisuse takistust näeb vaid 36% vastanutest. Samal ajal leiab 49% vastanutest, et antud nähtus on mõningal määral takistuseks. 54,4% leiab, et seaduste, määruste mitmeti tõlgendatavus, personalivoolavus, ebaeetiline organisatsioonikultuur on mõningal määral takistuseks. 56% vastanutest leidis, et mõningal määral takistavad avalikus teenistuse eetlisust hierarhilised suhted üldiselt. Saadud tulemustest on võimalik näha, et antud küsimusele andsid vastajad rohkem hinnangu, lähtudes olukorrast. Juhikesksus otsuste langetamisel on mõningal määral takistuseks eetika järgimisel.

Lisaks avaliku teenistuse eetika edendamist takistavate tegurite analüüsimisele on oluline välja tuua ka võimalikud meetmed, mis Narva Linnavalitsuse teenistujate arvates aitaksid tagada eetilisemat teenistuskultuuri linnavalitsuse.



Joonis 5. Millised meetmed aitaksid muuta avaliku teenistust eetilisemaks?

Vastanute seas leidsid rohkem toetust meetmed nagu tippjuhtide isiklik eeskuju, poliitilise kultuuri paranemine ja eetika- alased koolitused ametnikele ja teenistujatele. Samuti kõrgeks abinõuks on leitud kõrgem palk. Üldisemalt saab järeldada, et Narva Linnavalitsuse ametnikud ja teenistujad leiavad, et eetilisus muutub paremasse poole, kui üldine organisatsiooniline kultuur võib pareneeda, levitatakse üldisemalt eetilised printsiibid ühiskonnas ja esialgselt poliitikate vahendusel ning eetika-alased juhendid koolitsute näol ja ametkondlike eetikakoodeksite koostamises.

Samuti need näitajad viitavad sellele, et Narva Linnavalitsuse ametnikud tunnevad mõnede abinõude puudust nagu koolitused, eetikakoodeksi puudumine ja palkade väiksus.

Küsitlusest tuleneb, et eetika-alases koolituses osales vaid 31,6% vastanutest ja 68,4% ei ole osalenud kunagi. 49,4% vastajatest vastas, et nemad sooviksid läbida eetika- alasi koolitusi - nii teoreetilist kui ka ka praktilist ja 26,6% sooviksid vaid praktilist, juhtumite analüüsi tuginevat.

Uuringu saadud tulemustest tuleneb, et Narva Linnavalitsuse teenistujad ei ole eriti kursis eetikalaste materjalidega, mis võiksid veel parandada nende eetika põhiväärtuste tundmist ja käitumisviise. Ametniku eetikakoodeksi teab, kuid pole lugenud 20 vastajat, luges pealiskaudselt 26 inimest ja toetus sellele oma töös 17 inimest. Ülejaanute pakutud infomaterjalidest nagu ametkondlik eetikakoodeks, ametniku eetikanõukogu koostatud juhendid, ametniku eetikanõukogu koostatud seisukohad ei ole üldse kuulnud ca 73% vastajaid.

Ametniku eetikakoodeksi kasutamisest suurem vastanutest osakaal teab, mis asjaolude ilmnmisel kasutatakse eetikakoodeksi. 22% vastanutest ei osanud öelda, mis juhtumitel rakendatakse eetikakoodeksi.

Peale uuringu vastuste saamist olen uurinud samuti Narva linna kodulehekülge ning dokumendiregistrit. Kahjuks peale Narva Linnavolikogu 2014. aastal vastuvõetud määruse «Korruptsioonivastase seaduse rakendamine» ei ole tuvastatud ühtegi dokumenti või juhendit, mis aitaksid teha Narva Linnavalitsuse ametnikel tööd eetiliseks.

4.3. Järeldused

Saadud uuringu tulemused näitavad, et Narva Linnavalitsuse ametnike ja teenistujate peamiseks ülesanneteks on era- või juriidiliste isikute teenindamine, nõustamine ja järelevalve funktsioonide täitmine. Liigi pool avalikust teenistusest on nende tegevustega hõivatud.

Seaduste ja eeskirjade üle järelevalvet teostab 62% vastanutest, osaleb otsuste ettevalmistamisel 56% vastanutest, teenindab era- ja juriidilisi isikuid 54% vastajatest. Juhtib ametiasutusi ja struktuurüksusi 17% vastajatest.

92,4% vastanuid ledis, et töö avalikus teenistuses eeldab mingite kindlate väärtushinnangute või hoiakute olemasolu. 6 inimest ledis, et seda pole vaja. Saadud vastustest tuleneb ca 78% vastanutest peavad väga olulisteks **seaduslikkust, kompetentsust e asjatundlikkust, kohusetunlikkust, erapooletust**. Küllatki oluliseks osutusid ausus ja läbipaistvus. Neid peavad küllaltki olulisteks ca 72%. Kõige madalamalt hinnatud (kuid siiski ca 35 % teenistujate poolt väga oluliseks peetavad) väärtusteks on lojaalsus, tulemustele orienteeritus, sõltumatus, innovaatilisus ja säästlikkus. Ametniku eetikakoodeksis esile toodud kuuest põhiväärtusest kolm (seaduslikkus, asjatundlikkus, usaldusväärsus) on suurema osa teenistujate jaoks väga olulised.

Töömotivatsiooni aluseks olevatest aspektidest peavad suurem osa teenistujaid (ca 90%) oluliseks tegureid, mis seotud meeldiva töökeskkonna, majandusliku stabiilsuse ning huvitava ja arenguvõimalusi pakuva tööga.

Eetilise takistuste teguriks on osade ametikohtade politiseeritust kui eetilise takistust näevad vaid 36% vastanutest. Samal ajal leiab 49% vastanutest, et antud nähtus on mõningal määral takistuseks. 54,4% leiab, et seaduste, määruste mitmeti tõlgendatavus, personalivoolavus, ebaetiline organisatsioonikultuur on mõningal määral takistuseks. 56% vastanutest ledis, et mõningal määral takistavad avalikus teenistuse eetilist hierarhilised suhted üldiselt. Eetilise takistusi rohkem hinnati ning tulemustest saab järeldada, et Narva Linnavalitsuse teenistujad peavad neid takistustes juhtumitest lähtuvalt. Selline arvamus võib kujuneda olukorrast, kus Narva Linnavalitsuse teenistujad aastaid töötavad ametiasutustes, kus juhid on mõne erakonna liikmed ning osalevad valimistel. Seoses sellega, et on teenistujad selle nähtavusega harjunud, siis nendele võib tunda see loomulikuks.

Linnavalitsuse eetilise käitumise parenemiseks leidsid vastajad, et eelkõige aitab selkes organisatsioonikultuuri edendamine läbi tippjuhtide isikliku eeskuju ja selgema personalipoliitika. Samuti peavad Narva Linnavalitsuse teenitujad, et tuleb rohkem teha selgitustööd ühiskonnas ning kõige olulisem roll on siin poliitikutel, kes peavad levitada eetilisi väärtusi läbi selgitustöö ühiskonnas ning üldse poliitilise kultuuri parenemise. **Ka eetikaalaseid koolitusi peetakse oluliseks meetmeks eetilise avaliku teenistuse saavutamisel. Nende vajalikust tunnevad 90% Narva Linnavalitsuse teenistujaid.**

Narva Linnavalitsuse teenistujad ei ole eriti kursis eetikalaste materjalidega, mis võiksid veel parandada nende eetika põhiväärtuste tundmist ja käitumisviise. Ametniku eetikakoodeksi teab, kuid pole lugenud 20 vastajat, luges pealikaudselt 26 inimest ja toetus sellele oma töös 17 inimest. Ülejaanute pakutud infomaterjalidest nagu ametkondlik eetikakoodeks, ametniku eetikanõukogu koostatud juhendid, ametniku eetikanõukogu koostatud seisukohad ei ole üldse kuulnud ca 73% vastajaid.

Leian, et lõputöö teoreetilises osas vaadeldud eetika probleemide punktid on leidnud tõendamist Narva Linnavalitsuse ametnike ja töölepingu alusel töötavate inimeste küsitlemisel.

Töö teoreetilisest osast tuleneb, et eetikanormidest kinnipidamist järgib eelkõige inimene ise ning see on osa ühiskonnast, kuhu inimene kuulub. Siiski eetilise käitumise edendamiseks on oluline panna vastavad käitumise väärtused koodeksitesse või juhenditesse, mis loob eetilise raamistiku. Eetiliste normide kehtestamine koodeksites või juhendites aitavad inimesel kaasa juhendada nendest oma tööülesannete täitmisel. Samuti eetilisust avalikus sektoris mõjutavad erinevad aspektid ja üks neist ajalooline lähenemisviis eetiliste põhiväärtuste kujunemisel ja kultuur.

OECD pakutud lähenemisest tuleneb, et eetika edendamiseks on peale eetikakoodeksite loomise oluline nõustamine, koolitamine ja järelevalve teostamine. Eetika reeglite punktide rikkumisega peavad kaasnema karistused. Juhendite koostamisel on oluline lähtuda orgaisatsiooni kultuurist, tegevusest ja hinnatud riskidest.

Lähtudes saadud uuringu tulemustes saab järeldada:

1. Narva Linnavalitsuse teenistujad järgivad eetikanormidest kinnipidamist eelkõige ise ning vastavalt oma südametunnistusele.

Narva Linnavalitsuse teenistujad järgivad suuresti oma tööülesannete täitmisel Rahandusministeeriumi Eetikanõukogu kinnitatud eetikakoodeksis kehtestatud põhiväärtusi, kuid ei juhindu koostatud juhenditest, kuna sellisest võimalusest ei ole nad teadlikud. Narva Linnavalitsuse teenistujad tunnevad vaid eelnimetatud ametniku eetikakoodeksit. Samal ajal tunnevad Narva linnavalitsuse teenistujad, et neile aitaks kaasa nende ülesannete täitmisele asutuse sisese eetikakoodeksi koostamine. Seda vaajdust tunnevad 48% vastajatest.

Narva linnavalitsuses on eetika juhtimise süsteemi instrumendiks on käesoleval ajal vaid Rahandusministeeriumi Eetikanõukogu 2015. aastal heaks kiidetud Ametniku eetikakoodeks ning Narva Linnavalikogu 2014.aastal vastu võetud määrus «Korruptsioonivastase seaduse rakendamine».

2. Narva linnavalitsuse teenistujate eetilise takistuste tajumine on erinev üleestilisest.

Nii aastal 2013 kui ka 2017 uuringu «Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses» käigus saadud tulemuste järgi 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.

Narva Linnavalitsuse teenistujad ei näe eriti probleeme osade ametikohtade politiseerituses. Seda näevad eetilise takistuseks vaid 36% vastanutest. Samal ajal leiab 49% vastanutest, et antud nähtus on mõningal määral takistuseks. 56% vastanutest leidis, et mõningal määral takistavad avalikus teenistuse eetilisust hierarhilised suhted üldiselt.

Nendest tulemustest saab järeldada, et Narva Linnavalitsuse teenistujad peavad neid takistustes juhtumitest lähtuvalt. Selline arvamus võib kujuneda olukorrast, kus Narva Linnavalitsuse teenistujad aastaid töötavad ametiasutustes, kus juhid on mõne erakonna liikmed ning osalevad valimistel. Seoses sellega, et on teenistujad selle nähtavusega harjunud, siis nendele võib tunda see loomulikuks.

3. Narva Linnavalitsuse poolt on vähe ette võetud meetmed eetilise edendamiseks oma organisatsioonis.

Eetika edendamiseks on peale eetikakoodeksite loomise oluline nõustamine, koolitamine ja järelevalve teostamine.

Narva Linnavalitsuse teenistujad ei ole teadlikud, mis juhendid ja dokumendid võivad olla nende kasutusel, et vältida ebaetilist käitumist nende tööülesannete täitmisel. Sellele järeldusele on jõutud lähtudes sellest, et ametkondlik eetikakoodeksist, ametniku eetikanõukogu koostatud juhenditest ega ametniku eetikanõukogu koostatud seisukohtadest ei ole üldse kuulnud ca 73% vastajaid. Parem olukord on Ametniku eetikakoodeksiga, mille tundmise suhtes on enam vähem tulemused võrdsed. Samuti võib ka ametniku eetikakoodeksi tundmist põhjendada sellega, et Narva Linnavalitsuse uue ametniku ameti vande andmisel antakse kätte Ametniku eetikakoodeks.

Samale kokkuvõttele lükkavad ka vastused eetilise takistustest, sest sellele küsimusele vastamine tekitas vastajatel segadust ning ei saanud nad anda täpsemad vastused vaid rohkem andsid hinnangut.

Samuti sellele järeldusele võib tulla, kuna linnavalitsuse koduleheküljel ei ole mingeid viiteid eelnimetatud dokumentidele ega juhenditele, et igaüks, kes puutub kokku avaliku teenitusega võiks tutvuda nende sisuga ning kohaldada neid. Minule, kui küsitluse koostajale, mõned linnavalitsuse teenistujad, kes tunnevad mind, esitasid küsimusi

seoses eelnimetatud dokumentidega ning üldiselt tundsid huvi nende dokumentide vastu.

Üldiselt kui võrrelda lõputöö raames tehtud uuringu tulemusi ning Rahandusministeeriumi tehtud 2017.aastal kordusuuringu «Rollid ja hoiakud avaliku teenistuses», siis saab järeldada, et Narva Linnavalitsuselt saadud tulemused on üsna võrdsed Rahandusministeeriumi saadudele, vaatamata sellele, et Rahandusministeeriumi uuringus osalesid ka riigi ametiasutuste teenistujad, kes osalevadki õigeloomes ning eeldatavasti peavad rohkem teadlikud olema eetika järgimisest Eesti avalikus teenistuses.

Samas aga tuleb tõdeda, et Narva linnavalitsusele Riigikontrolli tehtud 2006.aastal ettepanekud oma oragnisatsioonis parandada sisekontrolli sh eetika järgimise üle on siiani täitmata ning sellega kaasnevadki probleemid ametnike ja volikogu liikmete poolt seaduste rikkumisel.

4.3.1. Ettepanekud Narva linnavalitsusele oma organisatsiooni teenistujate eetilise tundmise parendamiseks

Lähtudes saadud tulemustest saan teha järgmised ettepanekud eetilise Narva Linnavalitsuses edendamiseks.

1. Kaardistada linnavalitsuses eetika järgimisega seotud riskid.

See annab võimaluse saada põhjalikumad andmed , millele tuleb esiagselt tähelepanu pöörata ja mis olukorrad vajavad kiiremat lahendamist, et muuta linnavalitsuse teenistujate käitumise tööülesannete täitmisel eetilisemaks.

2. Korraldada teenistujatele koostöös Rahandusministeeriumi Eetikanõukoguga eetikaalased koolitused.

Koolituste läbiviimine annab teenistujatele võimalust tutvuda teoriaga nii praktikaga, mille käigus saavad linnavalitsuse töötajad arutada koos koolitajatega tööülesannete täitmisel tekkivaid kaasuseid. Samuti koolituste raames tutvuvad linnavalitsuse teenistujad riigi poolt väljatöötatud juhenditega ja seisukohtadega, mis võivad neile olla toeks tööülesannete täitmisel.

3. Võimalusel kinnitada ametkondlikud eetilise käitumise juhendid.

Ametkondlikud eetilise käitumise juhendid samuti toetavad linnavalitsuse teenistujad nende tööülesannete täitmisel. Juhendid annavad täpseid käitumisviise ebaeetilise vältimiseks. See aitab teenistujatel kaasa mitte tekitada olukordi, mille tulemusena võib toime panna korruptsioonitegu. Juhendid peavad samuti sisaldama juhiste rikkumiste tagajärge teenistuja jaoks.

4. Võimaldada linnavalitsuse poole pöörduvatele inimestele anda tagasiside Narva linnavalitsuse teenistujate käitumise eetilisele nende poolt tööülesannete täitmisele.

Antud meede annab linnavalitsuse juhtkonnale kohe teada saada mõne teenistuja rikkumisest või vastupidi tänusõnu hea kodaniku teenidamisest, mis lubab edaspidi arvestada tekkivaid eetilisust puudutavaid probleeme ja lahendada need kohe. Samuti see loob linnavalitsuse töö läbipaistvamaks ning suunatud avalike teenuste osutamise kvaliteedi tõstmisele.

5. Korraldada ametniku eetikakodeksi ja muude eetilist käitumist reguleerivate dokumentide täitmise üle järelevalve.

Järelevalve teostamine võimaldab ennetama toimingupiiranagute rikkumist ning ametnikul ei tekki tunne, et vastu võetud dokumendid on vaid formaalselt täitmiseks. See aitab linnavalitsusel vältida olukordi, kus teenistuja paneb toime tegusid ning on kindel, et tema ei saa selle eest karitust.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärk oli välja selgitada Narva Linnavalitsuse ametnike ja teenistujate eetikakoodeksi tundmist nende igapäeva tööülesannete täitmisel, anda hinnang Narva Linnavalitsuse poolt oma ametnike eetikakoodeksi tundmise tagamisele ning sõnastada ettepanekud, mis muudaksid eelnimetatud olukorda, kui ametnikud teavad ja teadvustavad põhiväärtusi oma ülesannete täitmisel.

Selle töö kirjutamine lubas anlüüsida KOVides eelkõige Narvas olemasolevat olukorda, mis on seotud korruptsiooni ennetamisega. Saadud tulemused võimaldasid aru saada, mis sammud tuleb KOVidel ja sh ka Narva Linnavalitsusel tuleb astuda, et parandada seni tekkinud olukorda ja parandada avalike teenuste osutamise kvaliteetsemaks.

Üldiselt kui võrrelda lõputöö raames tehtud uuringu tulemusi ning Rahandusministeeriumi tehtud 2017.aastal kordusuuringu «Rollid ja hoiakud avaliku teenistuses», siis saab järeldada, et Narva Linnavalitsuselt saadud tulemused on üsna võrdsed Rahandusministeeriumi saadudele, vaatamata sellele, et Rahandusministeeriumi uuringus osalesid ka riigi ametiasutuste teenistujad, kes osalevadki õigeloomes ning eeldatavasti peavad rohkem teadlikud olema eetika järgimisest Eesti avalikus teenistuses.

Lõputöö kirjutamise raames olid kogutud andmed veebipõhise küsitlusuuringuga perioodil 25.juulil kuni 6. augustini. Samuti oli uuritud Narva linna kodulehekülge ning dokumendiregistrit.

Saadud uurimistöö käigus tulemused lubavad väita, et ametnikud Narva Linnavalitsuses tööülesannete täitmisel järgivad enam vähem Ametniku eetikakoodeksis kinnitatud põhiväärtusi. Kuid samas selgus, et ametnikel on puudulik teadmine lisavõimalustest täiendada oma teadmisi eetilise käitumise valdkonnas ja samuti allikatest, kust saab juhtnõore, kui tekkibki vastav olukord, mis nõuab ametnikult kaalutleda oma tegevusi otsuste langetamisel.

Uurimistöö käigus saadud tulemused viitavad sellele, et ametnikud ise tunnevad vajadust ennast antud alal arendada. Antud väide põhineb küsitluse käigus saadud tulemustel. Nad soovivad osaleda koolitustel ning leiavad, et vajavad dokumente, mis aitaksid neid nende töös. Küsitluse läbiviimise ajal nad esitasid lisaküsimused, mis näitab, et selle teema vastu on neil huvi.

Samas, aga mina leian, et antud olukorda on võimalik parandada, tehes koostöö riigiga, kes peab olema eeskätt huvitatud, et riigi poolt kehtestatud põhiväärtusi järgitakse üldse

kohalikes omavalitsustes. Riigi poolt on loodud igasugused allikaid lugemiseks ja enda testimiseks. Seda aga ei ole piisav, kuna ei ole teada, kust neid saab. Seega mina leian, et riik peab samuti rohkem infot levitada olemaolevate võimalustest kohalikus omavalitsuses eetilise muutmiseks.

Tehtud järeldused võimaldasid aga teha eelkõige Narva Linnavalitsusele järgmised ettepanekud teenistujate eetilise käitumise paranemiseks nende tööülesannete täitmisel:

1. Kaardistada Linnavalitsuses eetika järgimisega seotud riski
2. Korraldada teenistujatele koostöös Rahandusministeeriumi Eetikanõukoguga eetikaalased koolitused
3. Võimalusel kinnitada ametkondlikud eetilise käitumise juhendid
4. Võimaldada linnavalitsuse poole pöörduvatele inimestele anda tagasiside Narva linnavalitsuse teenistujate käitumise eetilisele nende poolt tööülesannete täitmisele
5. Korraldada ametniku eetikakoodeksi ja muude eetilist käitumist reguleerivate dokumentide täitmise üle järelevalve

Leian, et läbiviidud uurimistöö parandas mõnevõrra Narva Linnavalitsuse teenistujate ettekujutus eetika järgimisest ning eelnimetatud ettepanekute elluviimine oluliselt parandab linnaelanike teenindamist ja kasvab usaldusväärsus ametnike vastu. Samuti korruptsiooni teema ei ole enam nii aktuaalne Narva linnas.

SUMMARY

The topic of the thesis is “ Understanding of public servant’s ethics and its implementation in daily work”. This final paper is written in Estonian language and in 2018.

The aim of the thesis is to clarify the understanding of code of ethics among the employees and public servants in Narva City Government while performing their duties; to assess employees of Narva City Government in regards to understanding of code of ethics and give proposals in the situation when public servants know the main values when performing their daily working routine.

This thesis is divided into four parts. First part gives an overview of ethics, meaning of value based management and code of ethics as well as its types.

Second and third parts give an overview of ethics considering problems arising in Estonia and around the world. Fourth part shows the results of empirical research methodology, outlines its results. Conclusions and proposals to the Narva City Government regarding to further work were made according to the research results.

Data obtained through the analysis of research and other sources lead to the main conclusion that Narva City Government’s employees follow the main set of values of code of ethics while performing their duties at work. However, it turned out that public servants have little understanding of how to follow up with their knowledge of ethical behavior as well as where to be advised in regards to the situation when they need to consider their behavior during decision making process.

According to conclusions, following proposals to Narva City Government were made in regards to improvement of the ethical behavior of the employees and public servants while performing their duties at work:

1. To map risks considering following the ethics at City Government.
2. To organize code of ethics training sessions in partnership with Ethics Council of Ministry of Finance.
3. To issue ethical behavior guides if possible.
4. To give opportunity to people, addressing the Narva City Government employees, give feedback regarding ethical behavior towards them while performing their duties at work.

5. To issue public servant code of ethics and organize supervision for following the rules of the regulations.

KIRJANDUS

1. Aavik, T., Keerus, K., Lõuk, K., Nõmper, A., Pevkur, A., Saarniit, L., Simm, K., Sutrop, M., Tõnissaar, M., Vaher, A., Volt, I. 2007. Eetikakoodeksite Käsiraamat. Tallinn Eesti Keele Sihtasutus

2. Ametnikueetika Nõukogu 28.11.2013 Kohtumise Töödokument

Kättesaadav:

https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/per_son_a_l_i_p_o_l_i_i_t_i_k_a/_eetikanoukogu_toodokument_ulevaade_eetikakoodeksitest_taiendatud.pdf

3. Avaliku Teenistuse Seaduse Eelnõu Seletuskiri, 2008

Kättesaadav:

https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/77_ATS%20seletuskiri%2013.10.2008.pdf

4. Eesti Rakendusuringute Keskus Centar , 2017,,„Rollid Ja Hoiakud Avalikus Teenistuses“ , Tallinn

5. Euroopa Liidu Korruptsioonivastase Võitluse Aruanne, 2014

Kättesaadav:

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/el_i_korruptsiooniaaruanne_eesti_keeles.pdf

6. Hall, D., 2012, Corruption And Public Services, Psiru, Business School, University Of Greenwich

7. Lill, A. 2007. Aristoteles. Nikomachose Eetika. Tallinn Uü Kirjastus Ilmamaaannas 1993

8. Narva ametiasutuste struktuuri ja teenistuskohdade koosseisude kinnitamine

Kättesaadav: <http://web.narva.ee/files/13728.pdf>

9. Narva Linnavolikogu 17.04.2014 Vastuvõetud Määrus «Korruptsioonivastase Seaduse Rakendamise»,

Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/430042014008?leiaKehtiv>

10. OECD 2009. Toward A Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures And Conditions For Implementation.

Kättesaadav:

<http://Search.Oecd.Org/Officialdocuments/Displaydocumentpdf/?Doclanguage=En&CotE=Gov/Pgc/Gf%282009%291>

11. Palmiste, J., Kerner, G. 1996. Kolm Kuulsat Filosoofi Mill, Kant, Sartre. Eetikaprobleeme. Tallinn Hans Luige Kirjastus Kuldsulgtuulik 2002

12. Popescu, Ada-Iuliana, Public procurement corruptions in the European Union, Journal of Public Administration, Finance And Law, 2014

Kättesaadav:

http://www.jopafl.com/uploads/special-issue-1-2014/PUBLIC_PROCUREMENT_CORRUPTION_IN_THE_EUROPEAN_UNION.pdf

13. Rahandusministeeriumi Eetikanõukogu heaks kiidetud 11.03.2015.aastal Ametniku Eetikakoodeks

Kättesaadav:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf

14. Riigi ametiasutuste Eetika juhtimise süsteemide analüüs, 2013, Tallinna Tehnikaülikool Ragnar Nurkse Innovatsiooni Ja Valitsemise Instituut, Tallinn

Kättesaadav:

http://www.transparency.ee/cm/files/riigi_ametiasutuste_eetika_juhtimise_systeemide_analyys_2013.pdf

15. Riigikogu Korruptsioonivastase erikomisjoni tegevuse ülevaade 6. Juuni 2017 – 11. Juuni 2018

Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/KVEKi-aruanne-06.06.2018-.pdf>

16. Riigikontrolli Audiitaruanne «Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes», 2017

17. Riigikontrolli audiitaruanne «Narva Linna rahaliste ja materiaalsete vahendite sihi- ja õiguspärasest kasutamisest tagavate sisekontrollimeetmete olemasolu», 2006

18. Riigikontrolli Audiitaruanne «Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade Töökorralduses», 2009

19. Rothstein, B., Sorak, N. «Ehtical Codes for the Public Administration», Göteborgi Ülikool, 2017

Kättesaadav:

https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1663/1663513_2017_12_rothstein_sorak.pdf

20. Six, F., Lawtoun, A. Towards A Theory of integrity systems: A Configurational Approach, 2013

21. Sööt, M-L; Vajakas, V., Korruptsioon Eestis kolme sihtrühma uuring , Justiitsministeerium, Tartu Ülikooli 2010

22. The Corruption Perceptions Index, Transparency International, Cpi 2011

Kättesaadav: <https://www.transparency.org/cpi2011>

23. Tuulik, M. 2002. Eetika ja Moraal. Tallinn As Kirjastus Ilo

24. Ühing Korruptsioonivaba Eesti, «Korruptsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses» , Tallinn 2012

Kättesaadav:

http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/korruptsiooni_enetamine_kohalikus_omavalitsuses.pdf

LISA 1 ANKEETKÜSIMUSTIK

1. Mis ametis Teie töötate?

- Narva Linnavalitsus
- Linnakantselei Infoteenistus
- Narva Linnakantselei
- Narva Linnavalitsuse Linnamajandusamet
- Narva Linna Arenduse ja Õkonoomika Amet
- Narva Linnavalitsuse Rahandusamet
- Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise Amet
- Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakond
- Narva linna Sotsiaaliamet
- Narva Linnaarhiiv

2. Teie olete:

- Ametnik
- Töölepingu alusel töötav inimene

3. Teie olete:

- Juht
- Tippjuht
- Keskastme spetsialist
- Noorem spetsialist

4. Kui palju tuleb Teie töös ette alljärgnevat?

	Väga palju	Küllaltki palju	Mõningal määral	Vähe	Üldse mitte
Järelvalvet seaduste ja eeskirjade täitmise üle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Era- ja juriidiliste isikute teenindamist	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Era- ja juriidiliste isikute nõustamist, nende probleemidele lahenduste leidmist	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Osalemist otsuste ettevalmistamisel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ametiasutuse või struktuuriüksuse juhtimist	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asutuse tugiteenuste osutamist (IT, hanked, personalitöö)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Suhtlemist avalikkuse või meediaga	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Osalemist poliitika väljatöötamisel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Välissuhtlust või rahvusvahelist koostööd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Mis alltoodud aspektidest Teid motiveerib tööülesannete täitmisel?

	Väga oluline	Küllaltki oluline	Väheoluline	Ei ole üldse oluline	Ei oska öelda
Meeldivad töökaaslased	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kindel töökoht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimalus enesearendamiseks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kehtiva avaliku teenistuse seaduse sotsiaalsed garantiid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vastutulelik tööandja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Töö vaheldusrikkus ja põnevus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kaasaegne töökeskkond	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Head teenimisvõimalused	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Iseseisvus, võimalus ise otsuseid langetada	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ameti prestiiž, avalikkuse lugupidav suhtumine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Töötamine üldiseks hüvanguks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimalus olla informeeritud, saada esimesena teada, mis tegelikult toimub	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimalus kokku puutuda valdkonna tipptegijatega(huvitavat e inimestega)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimalus levitada väärtusi ja ideaale, mida oluliseks peate	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimalused karjääriks avalikus teenistuses	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tööturul tulevikuks kasulike kontaktide loomine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimalus esindada inimeste huve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Töö reglementeeritus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Võimalus mõjutada otsuseid

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

Jah

Ei

7. Millised on Teie arvates avalikus teenistuses olulised väärtused?

	Väga oluline	Küllaltki oluline	Väheoluline	Ei ole üldse oluline	Ei oska öelda
Ausus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Seaduslikkus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kompetentsus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Usaldusväarsus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kohusetundlikkus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Õiglus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Viisakus ja abivalmidus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Erapooletus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lojaalsus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Läbipaistvus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võrdsus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koostööle orienteeritus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pühendumus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tulemusele orienteeritus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sõltumatus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Innovaatilisus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Säästlikkus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Mis on, Teie arvates, eetikanormide rikkumine? (Saab valida mitu vastust)

- Kingituste ja hüvitiste vastuvõtmine
- Meedia kasutamine ebasobival moel
- Venitamine, pealiskaudsus
- Positsiooni kuritarvitamine lähedastele eeliste loomiseks
- Tööaja ja -vahendite kasutamine isiklikel eesmärkidel

9. Mil määral väljendub avalik huvi Teie jaoks ...?

	Peamiselt selles	Mõningal määral ka selles	Selles vähesel määral	Selles üldse mitte	Ei oska öelda
Seadustes ja määrustes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Teie enda südametunnistuses, moraal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lahendustes, mis tuginevad ekspertteadmistel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avalikus arvamuses	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Võimul olevate erakondade tahtes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Millised meetmed võiksid avaliku teenistuse eetiliseks muuta?

- Tippjuhtide isiklik eeskuju
- Poliitilise kultuuri paranemine
- Selgem personalipoliitika (ametnike värbamise, hindamise ja tasustamise põhimõtted)
- Kõrgem palk
- Eetika-alased koolitused ametnikele ja teenistujatele

- Avalikkuse tugevam järelvalve eetika järgimise üle avalikus teenistuses
- Eetiline selgitustöö ühiskonnas
- Tugevam ametkondlik järelvalve eetika järgimise üle avalikus teenistuses
- Ametijuhendite täiendamine või täpsustamine
- Asutuse sisese eetikakoodeksi koostamine
- Keskised eetika-alased juhendmaterjalid
- Sõltumatu ametnikueetika nõukogu seisukohad eetilist hinnangut vajavates küsimustes
- Seadusest tulenevate piirangute karmistamine

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

- Vahetult juhilt
- Kolleegidelt
- Ametkonna juhendmaterjalidest
- Avaliku teenistuse veebilehelt www.avalikteenistus.ee
- Asutuse personalijuhilt
- Rahandusministeriumi eetikanõukogust

12. Mis on, Teie arvates, takistused avaliku teenistuse eetilise parandamisel?

	Väga suureks takistuseks	Mõningal määral takistuseks	Ei ole üldse takistuseks	Pigem ei ole takistuseks
Osade ametikohtade politiseeritus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Suur juhikesksus otsuste langetamisel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ebaeetiline organisatsioonikultuur ja kolleegide "ringkäendus"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Personalivoolavus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Seaduste, määruste mitmeti tõlgendatavus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hierarhilised suhted üldisemalt

13. Kui võetakse vastu mõni otsus, millega Teie nõus ei ole, kuid mida Teil ametnikuna tuleb ellu viia, siis mida peate õigemaks?
- Väljendada oma eriarvamust, kuid täita edasi oma ülesandeid
 - Asuda aktiivselt otsuse vastu tegutsema, püüdes leida kolleegide seas toetust
 - Mitte väljendada oma eriarvamust ja viia otsus ellu
 - Väljendada oma eriarvamust ja lahkuda ametist
 - Väljendada avalikku protesti (ajakirjanduses) oma nime all
14. Kas olete osalenud avaliku teenistuse eetika koolitusel?
- Jah
 - Ei
15. Millist eetika-alast koolitust Te praegu kõige enam vajaksite?
- Mõlemat, nii teoreetilist kui ka praktilist
 - Ei ole vajadust eetikaalase koolituse järele
 - Praktilist, juhtumite analüüsil tuginevat
 - Teoreetilist ülevaadet, heade tavade kirjeldust

16. Kas olete kursis eetikaalaste materjalidega?

	Olen toetunud sellele oma töös	Olen lugenud põhjalikult	Olen lugenud pealiskaudselt	Tean, et on olemas, ent pole lugenud	Ei ole kuulnud selle olemasolust
Ametniku eetikakoodeks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ametkondlik eetikakoodeks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ametniku eetikanõukogu koostatud juhendid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ametniku eetikanõukog u koostatud seisukohad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

17. Kus ametniku eetikakoodeksi rakendatakse?

	Ei oska öelda	Pidevalt	Mõnikord	Ei kasuta
Uuele ametnikule avaliku teenistuse väärtuste tutvustamisel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eetiliselt probleemsete olukordade lahendamiseks	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Distsiplinaarmenetluses	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sisekoolitusel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Soovi korral võib lisada oma ettepanekud/kommentaarisid
