



Tallinna Tehnikaülikool

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs

Lõppraport

Tallinn 2013

Projekti läbiviijad

Projektijuht	Leno Saarniit, TTÜ, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut (peatükid 1-5, v.a. 3.6)
Ekspertgrupp	Aive Pevkur, TTÜ, Tööstuspsühholoogia instituut (uurimuse meetodika, küsimustik, fookusgrupi intervjuude juhtumid, peatükk 5) Anna Laido, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (uurimuse meetodika, küsimustik, fookusgrupi intervjuude juhtumid, peatükk 5) Tanel Oppi, Sisekaitseakadeemia (uurimuse meetodika, küsimustik, fookusgrupi intervjuude juhtumid, peatükk 5)
Assistent	Kateriin Sinka TTÜ, Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut (peatükk 3.6)
Tellijapoolne kontaktisik	Anneli Sihver, Rahandusministeerium

Kontaktandmed

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut
Akadeemia tee 3
Tallinn, 12618
www.ttu.ee/nurkse
telefon: 6202661
fax: 6202665

Sisukord

Sisukord.....	2
1. Sissejuhatus	4
2. Eetika juhtimise süsteem.....	5
2.1. Reeglite ja väärtuspõhine lähenemine eetika juhtimise süsteemides	5
2.2. OECD eetika juhtimise süsteem.....	6
2.3. Eetika juhtimise süsteemi mõjutavad välistegurid	8
2.4. Eetika juhtimise süsteemide enesehindamine	9
2.5. Küsimustiku ja fookusgrupi intervjuude ettevalmistamine Eesti riigi ametiasutuste hindamiseks	10
3. Küsitluse analüüs.....	12
3.1. Metoodika.....	12
3.2. Eetikaküsimuste koordineerimine	12
3.3. Organisatsiooni väärtuste ja reeglite väljatöötamine.....	16
3.4. Reeglite kommunikeerimine	22
3.5. Arutelud ja nõustamine eetikaküsimustes	26
3.6. Hinnang Rahandusministeeriumi tegevusele avaliku eetika koordineerijana.....	34
3.7. Küsitluse analüüsi kokkuvõte ja järeldused	41
4. Fookusgruppide intervjuude analüüs	42
4.1. Metoodika.....	42
4.2. Juhtum 1: Uus teenistuja	42
4.3. Juhtum 2A-B: Kingitus koostööpartnerilt või kliendilt.....	46
4.4. Juhtum 3A: Kõrvaltegevus	49
4.5. Juhtum 3B: Kodaniku kaebus	50
4.6. Juhtum 4: Kahtlus huvide konfliktis	52
4.7. Juhtum 5: Info avalikustamine	54
4.8. Fookusgruppide intervjuude analüüsi kokkuvõte ja järeldused	56
5. Järeldused ja soovitused	59
5.1. Soovitused asutustele	61
5.2. Soovitused Rahandusministeeriumile	62
Kasutatud allikad.....	64
Lisa 1 Enesehindamise metoodikate võrdlus	67
Lisa 2 Küsimustik.....	74

Lisa 3 Küsitluses osalenud ametiasutused	89
Lisa 4 Fookusgruppide intervjuude juhtumid	90
Juhtum 1 Uus teenistuja	90
Juhtum 2A Kingitus koostööpartnerilt	90
Juhtum 2B Kingitus kliendilt	90
Juhtum 3A Kõrvaltegevus	90
Juhtum 3B Kodaniku kaebus.....	91
Juhtum 4 Kahtlus huvide konfliktis	91
Juhtum 5 Info avalikustamine	91

1. Sissejuhatus

Süsteemne tegelemine avaliku teenistuse eetikaküsimustega on olulisel kohal korruptsiooni ennetamisel, kuid Eestis pole asutuste eetika juhtimise süsteeme seni põhjalikult uuritud. On nii asutusi, mis pööravad süstemaatilist tähelepanu oma teenistujate arendamisele ning korruptsiooniriskide analüüsile, kui ka asutusi, mis ei taju seda olulise osana organisatsiooni ja teenistujate arendamisest. Avaliku teenistuse üleselt ning asutuste siseselt kehtestatavad käitumisreeglid ning teenistujate teadlikkus neist, asutuste võimekus asjakohaseid reegleid luua, neid kommunikeerida ja rakendada ning valmidus käsitleda juhtumeid, kus teenistuja käitumise õigsus on kahtluse all, mõjutavad korruptsioonitaset riigis. Käesoleva **uurimuse eesmärkideks** on:

1. Kaardistada riigi ametiasutustes avaliku teenistuse eetika tugevdamiseks kasutatavad meetmed, protsessid ja struktuurid, anda hinnang süsteemide reeglite- ja väärtuskesksuse kohta, tuvastades nii süsteemi kitsaskohad kui arendamisvõimalused.
2. Kirjeldada parimaid praktikaid ning anda nende põhjal soovitusi teiste asutuste eetika juhtimise süsteemide arendamiseks.
3. Koguda tagasisidet Rahandusministeeriumi poolt ellu viidavate koordineerimistegevuste kohta.

Uurimuse raport jaguneb viieks osaks. Esimeses osas antakse ülevaade eetika juhtimise süsteemi mõistest, kasutatavatest meetmetest, struktuuridest ning protsessidest, analüüsides sealhulgas nii reeglite- kui väärtuspõhisele süsteemile omaseid elemente. OECD eetika juhtimise süstemaatilist kirjeldust võrreldakse asjakohaste Eesti seadustega (peamiselt avaliku teenistuse seadus ja korruptsioonivastane seadus) ning kolme riigi – Hollandi, Sloveenia ja Kanada eetika juhtimise süsteemide enesehindamise küsimustikega. Selle osa eesmärgiks on välja töötada küsimustik Eesti riigi ametiasutustele ning luua taust soovitusteks Eesti avaliku teenistuse eetika juhtimise süsteemide hindamiseks.

Järgnevad kaks osa keskenduvad küsitluse ja fookusgrupi intervjuude käigus kogutud empiiriliste andmete analüüsile: nende andmete põhjal tehakse järeldusi riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide kohta. Käsitletakse enamkasutatavaid meetmeid, struktuure ja protsesse. Väiksema osa küsitlusest moodustab hinnangu andmine Rahandusministeeriumi kui valdkonna koordineerija tegevusele.

Küsitluse kaasati 67 riigi ametiasutust, s.h. põhiseaduslikud institutsioonid, ministeeriumid ja nende valitsemisalas olevad ametid ja inspeksioonid, maavalitsused ning teised ministeeriumi valitsemisala ametiasutused (vanglad, kohtud jms). Fookusgrupi intervjuud viidi läbi seitsmes asutuses. Küsitluse ja fookusgruppide intervjuude metoodika on detailsemalt lahti seletatud peatükkides 3.1. ja 4.1.

Raporti viimane osa keskendub järelduste tegemisele lähtuvalt kogutud andmetest ning annab soovitusi Eesti eetika juhtimise süsteemide enesehindamise metoodika väljatöötamiseks.

2. Eetika juhtimise süsteem

2.1. Reeglite ja väärtuspõhine lähenemine eetika juhtimise süsteemides

Eetika juhtimine (inglise keeles *integrity management, ethics management*) viitab organisatsiooni tegevustele, mis on suunatud teenistujate kutseväärikuse¹ soodustamiseks ja jõustamiseks ennetamaks korruptsiooni ning ebaeetilist käitumist. (OECD 2009: 9, Menzel 2012: 12-14) Väärikusrikkumised (*integrity violations*) 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 (pikemalt vaata väärikusrikkumiste kohta Lasthuizen *et al.* 2011). 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.

Eetika juhtimise süsteemide raames eristatakse kaht peamist lähenemist: reeglite- ja väärtuspõhine lähenemine (vastavalt *rules-based approach, values based approach*).² **Reeglitepõhine lähenemine** rõhutab välise kontrolli olulisust. Rõhuasetus on formaalsetel (kirjalikel) ja detailsetel reeglitel, käskudel-keeldudel põhinevatel käitumiskoodeksitel, järelevalve-, kontrolli- ja deklareerimisprotseduuridel vähendamaks ebaeetilise käitumise ning korruptsioonijuhtumeid. (OECD 2009: 12, Lawton *et al.* 2013: 94-132) Reeglitepõhise lähenemise tugevusteks võib pidada selgust ja konkreetsust, esmapilgul ka odavust, sest probleemi ilmnedes töötatakse välja reeglid, mis ideaalsel juhul peaksid tulevikus sarnase situatsiooni kordumist vältima. Seevastu nõrkuseks võib pidada eetilise taandamist seaduslikkusele (Grumet 1992, Denhardt ja Gilman 2005, Bowman 2000): eetiline käitumine võrdsustatakse seaduse piiresse jäämisega ning seega tekib mulje nagu oleks iga seaduslik käitumine eetiline. Samas on selge, et kõiki väärikusrikkumisi ei ole võimalik seaduste või muude reeglite tasandil reguleerida ning seega taandub protsess seaduseaukude otsimisele ja sulgemisele. Lisaks võib esile tuua pidevalt lisanduvate reeglite koormavaks muutumise (Anechiarico ja Jacobs 1996, Anechiarico 2005): ametnikud ei suuda reegliterägastikus orienteeruda ning selleks, et tööd tõhusamalt teha, hakatakse reeglitest pigem kõrvale hiilima. Seega võib rohkete reeglite kehtimisel tekkida mulje, et ametnikeetikast hoolitakse, kuigi tegelikult hoitakse kõrvale arutelist, mida eetilisus avalikus teenistuses tegelikult tähendab või peaks tähendama (Grumet 1992).

Väärtuspõhine lähenemine keskendub avalike teenistujate juhendamisele ja sisemisele kontrollile, s.h. kolleegidepoolne kontroll. Eesmärgiks on tõsta ametnike teadlikkust avaliku teenistuse põhiväärtustest ning nende rakendamisest. Selle saavutamiseks kasutatakse koolitusi, diskussioone, eetikakoodekseid, isiklikku juhendamist jne. (OECD 2009: 12,

¹ Kutseväärikus (inglise keeles *integrity*; eesti keeles ka terviklikkus, puutumatus, rikkumatus, ausameelsus, ausus) viitab ühe kutsevaldkonna piires aktsepteeritud normidele ja väärtustele. Käesoleva uurimuse kontekstis on tegemist kõige üldisemalt avaliku teenistuse (kitsamalt ametniku) kutseväärikusega (*public integrity*).

² Teised autorid on kasutanud siinkohal reeglitepõhist lähenemist kirjeldades ka termineid *low road ethics* (Rohr 1989) ja *ethical minimum* (Bowman 2000) ning väärtustepõhise lähenemise puhul mõisteid *high road ethics* (Rohr 1989) ja *ethical maximum* (Bowman 2000).

Lawton *et al.* 2013: 94-132). Väärtuspõhise lähenemise tugevusteks on ametnike iseseisva otsustusõiguse ja –võime rõhutamine. Leitakse, et kui ametnikud on teadlikud avaliku teenistuse ja organisatsiooni peamistest väärtustest ja toimimispõhimõtetest, suudavad nad iseseisvalt leida esile kerkinud situatsioonides eetilise lahenduse. Väärtuspõhise lähenemise juures rõhutatakse juhtide olulist rolli käitumise suunamisel ning juhtide kui liidrite mõju; organisatsiooni kultuur motiveerib teenistujaid käituma kooskõlas organisatsioonis heakskiidetud põhimõtetega. Samas on nõrkusteks selgete reeglite puudumine ning kontrollivahendite vähesus. (Lawton *et al.* 2013: 94-132)

Kuigi mõlema lähenemise plusside ja miinuste üle on vaieldud alates 1940ndate aastatest³, on jõutud järeldusele, et vaatamata mõlema lähenemise tugevustele, ei ole kumbki lähenemine eraldiseisvana piisav (Cooper 1994, Jackson 2009). Seega on praktikas üritatud nende kahe vahel tasakaalu leida, kuigi traditsiooniliselt on pigem rõhutatud reeglitekeskset lähenemist. (OECD 2009: 13-14)

2.2. OECD eetika juhtimise süsteem

Eetika juhtimise süsteemide kirjeldusi leidub erinevates allikates, näiteks Lawton *et al.* 2013, Menzel 2012, 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 (OECD 2009: 21-22, 74-79):

- 1) Eetilise käitumise määratlemiseks (*determining and defining integrity*) 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 kutseväarikusele) ning läbi eetiliste dilemmade analüüside. Personalijuhtimine, finantsjuhtimine, teabe kasutamise põhimõtted ning kvaliteedijuhtimine on selle funktsiooni täitmisel toetavateks meetmeteks.
- 2) Juhendamine (*guiding*) hõlmab endas toimivat nõustamisvõimalust, eetikakoolitusi ja kehtivate reeglite tutvustamist. Väga olulisel kohal selle funktsiooni täitmisel on ka juhtide eeskuju (vaata ka Menzel 2012: 54-76) ning eetika ja kutseväarikuse küsimuste arutamine organisatsioonis. Seega on eesmärgiks saavutada avatud organisatsioonikultuur, kus julgetakse võimalikke eetikarikkumisi tõstatada ning arutada. Toetavaks meetmeteks on õiglased personaliprotsessid (e värbamine, tasustamine ja edutamine).
- 3) Seire (*monitoring*) eesmärgiks on teada saada võimalikest väärirusrikkumistest. Kasutatavate meetmetena saab esile tuua vääririkkumistest teavitamise võimaluste loomist ja teavitajate kaitset ning kodanike kaebuste menetlemise protseduure, aga ka

³ 1940-41 toimus USA teadusajakirjade vahendusel nn. Friedrich-Fineri debatt, kus Carl Friedrich pooldas avaliku teenistuse kontrollimiseks eetikastandardeid ning professionaalsuse arendamist ning Herman Finer välist kontrolli läbi aruandluse ja poliitilise kontrolli (Cooper 1994). Seega vastandati vaidluses aruandluskohustust läbi käskude täitmise ning vastutust üldise hüve saavutamise eest (Jackson 2009).

kontrollifunktsiooni täitmist juhtimisel ning süstemaatilist väärikusrikkumiste registreerimist ja analüüsi, mis loovad omakorda aluse vajalike reeglite kehtestamiseks.

- 4) Jõustamise (*enforcing*) eesmärgiks on kehtivate reeglite tegelik rakendamine väärikusrikkumiste uurimisel ja vajadusel karistamisel. Juhtumite uurimiseks peavad olema loodud asjakohased ning õiglased protseduurid ning nende põhjal tehtud järeldused peavad organisatsioonis olema selgelt kommunikeeritud. Formaalsetele protseduuridele lisanduvad mitte-formaalsed e sotsiaalse järelevalve võimalused läbi kolleegide või juhtide kontrolli.

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)

OECD eetika juhtimise süsteemi teise komponendi moodustavad meetmete rakendamist toetavad protsessid. Organisatsioonisiselised **protsessid** hõlmavad väärikuse ja eetilise käitumise edendamise alase tegevuse planeerimist, elluviimist, hindamist ja kohandamist. See tähendab organisatsioonisisest määratlemist, kes ja kuidas antud valdkonna koordineerimisega tegeleb ning millist rolli täidavad selle juures juhid. Eetika juhtimise protsessid peavad olema igapäevaselt organisatsiooni toimimisse põimitud. Läbi tuleb mõelda, kuidas tegeletakse uute reeglite väljatöötamise ja olemasolevate reeglite kaasajastamisega, nende järgimise kontrollimise ning vajadusel rikkumiste karistamisega. Protsessid peavad olema järjekindlad ja pidevad: toimunud juhtumitest õppimine on aluseks järgnevate tegevuste planeerimisel. (*Ibid.*: 59-61) Peamiseks ohuks on siinkohal eetika juhtimise käsitlemine ühekordse projektina, mis ei anna pikaajaseid tulemusi.

Eetika juhtimise süsteemide kolmandaks komponendiks ning protsesside kujundamise oluliseks osaks on **struktuuride** loomine. Teisisõnu tähendab see vastutavate üksuste määramist – kes ja kuidas vastutab ülesannete täitmise eest, milline üksus või ametikoht koordineerib vastavaid tegevusi, kes kaasatakse reeglite loomise protsessi ning kes vastutab nende rakendamise eest. Võtmepositsioonil on siin eelkõige erinevate tasandite juhid, kes mõjutavad oma eeskujul, nõustamise ja kontrolliga organisatsioonikultuuri. Lisaks juhtidele on selge toetav roll personalitöötajal, arendusjuhil, sisekontrolli või –auditi üksustel, usaldusisikul ning organisatsiooni muudel tugivaldkondadel. Koordineerivate üksuste loomine suuremates organisatsioonides peab arvesse võtma nii organisatsiooni siseselt ühtsete reeglite ja tegevuste kehtestamise perspektiivi, aga ka pidevat seost organisatsiooni igapäevaste tegevustega (ehk et reeglid ei kaugeneks praktilisest vajadusest). (*Ibid.*: 62-68)

Võrreldes teiste käitlustega eetika juhtimise süsteemidest on OECD lähenemine kõige laiahaardelisem. Näiteks Menzel (2012) keskendub vaid osale OECD poolt esile toodud meetmetest (nt koolitused, eetikakoodeksid, vanded, eetikaauditid, personalijuhtimine ning infoliinid) ning põhjalikumalt juhtide kui liidrite rollile ning kuidas seda võimalikult edukalt organisatsiooni arendamisel kasutada. Sarnaselt Menzelile (2012) on Lawton *et al.* (2013) eraldi käsitlenud liidrite temaatikat, kuid ka reeglite- ja väärtuspõhist lähenemist, avaliku sektori motivatsiooni ja eetost ning eetilise käitumise tulemuslikkuse hindamist. OECD

käsitluse teiseks tugevuseks on reeglite- ja väärtuspõhise lähenemise kombineerimine. Üheaegselt keskendutakse nii korrupsiooni ja reeglite rikkumiste ennetamisele kui ka eetika-alase teadlikkuse, pühendumise ja väärtusotsuste tegemise võimekuse suurendamisele. See lähenemine kirjeldab ka kõige paremini eetika juhtimise süsteemide tegelikku toimimist nii organisatsioonide tasandil kui ka laiemalt avalikus teenistuses.

2.3. Eetika juhtimise süsteemi mõjutavad välistegurid

Lisaks organisatsioonisisestele meetmetele, protsessidele ja struktuuridele tuleb eetika juhtimise süsteemide kujundamisel arvestada ka **organisatsiooniväliste meetmete, protsesside ja struktuuridega**, mis ei ole otseselt organisatsiooni kontrolli all (OECD 2009: 23-26). Eetika juhtimise süsteemi mõjutavad näiteks erinevad ühiskondlikud faktorid (näiteks vaesus, poliitiline surve reformideks, kodanike ja ettevõtjate vastuvõtlikkus korrupsioonile jne), mis võivad luua soodsama keskkonna väärikusrikkumiste tekkeks, aga ka suurendada või vähendada organisatsioonide huvi eetika süsteemse arendamisega tegeleda. Keskkonda mõjutavad ka avaliku teenistuse ülene raamistik, näiteks avaliku teenistuse personalijuhtimise meetmed, korrupsiooniennetusele suunatud reeglid ja tegevused, eriteenistustele kehtestatud reeglid jne. Lisaks sellele mõjutavad organisatsiooni ka erinevad osapooled, s.h. seadusandlik võim, erakonnad, auditiorganisatsioonid, kohtuvõim, politsei ja prokuratuur, ombudsman, meedia, kodanikuühiskond, erasektor, kohalikud omavalitsused ning rahvusvahelised institutsioonid.

Organisatsiooni väliskeskkonna hindamiseks on kasutatud erinevaid raamistikke ja meetodikaid. OECD varasem raamistik – eetika infrastruktuur (*ethics infrastructure*) keskendub avaliku teenistuse üldisele keskkonnale, hinnates kaheksat elementi⁴ (OECD 2000). Raamistiku funktsioonid on sarnased OECD (2009) eetika juhtimise süsteemi funktsioonidele: kui eetika infrastruktuur toob esile juhendamise, juhtimise ja kontrolli kui peamised eesmärgid (OECD 2000: 23), siis lahti seletatult katavad need kolm funktsiooni ära eetika juhtimise süsteemi neli funktsiooni (eetilise käitumise määratlemine, juhendamine, seire ja jõustamine).

Teiseks välise keskkonna hindamise võimaluseks on *Transparency International*'i (2013) korrupsioonivastase võimekuse uuring (*National Integrity System (NIS) Assessment*). Selle analüüsi eesmärgiks on hinnata 13 „sammast“ ehk institutsiooni või sektorit⁵, mille ressursid, sõltumatus, läbipaistvus, vastutus, korrupsiooni ennetusele suunatud meetmed ning roll korrupsiooniennetusealases tegevuses, määravad ära riigi kui terviku võimekuse. Seega annab NIS analüüs ülevaate nii meetmetest, protsessidest ja struktuuridest, mis avaliku teenistuse üleselt mõjutavad iga organisatsiooni eetikajuhtimise praktikaid, kui ka üldistest ühiskondlikest faktoritest (poliitiline, majanduslik, sotsiaalne ja kultuuriline kontekst).

⁴ Poliitiline pühendumine, käitumiskoodeksid, professionaalse sotsialiseerimise meetmed, koordineeriva institutsiooni olemasolu, toetavad avaliku teenistuse tingimused, mõjus õiguslik raamistik, tõhusad vastutusmehhanismid ja aktiivne kodanikuühiskond (OECD 2000: 22-25)

⁵ Seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim, avalik teenistus, õiguskaitseorganid, valimiskomisjon, ombudsman, riigikontroll, korrupsioonivastane asutus, erakonnad, meedia, kodanikuühiskond, ärisektor (*Transparency International* 2013).

2.4. Eetika juhtimise süsteemide enesehindamine

Käesoleva uuringu väljatöötamisel ning Eesti eetika juhtimise süsteemide enesehindamise meetodika kujundamisel on taustamaterjaliks kolme riigi – Hollandi⁶, Kanada ja Sloveenia – kesksed organisatsiooni tasandile suunatud enesehindamismetoodikad.⁷ Parema ülevaate saamiseks on erinevate riikide lähenemisi võrreldud nii OECD meetodikas kajastatud meetmega kui ka Eesti seadustes kohustuslikus korras ette nähtud meetmetega (vt Lisa 1).

Ülejäänud enesehindamise meetodikatest on ülevaatlik ka USAID⁸ meetodika (Lanyi, Azfar 2005), mis keskendub pigem info kogumise meetoditele (intervjuud, küsitlused). Lisaks üldistele enesehindamismetoodikatele on ka valdkonnapõhiseid meetodikaid korruptsiooniriskide hindamiseks ning ennetamiseks, näiteks riigihangete valdkonnas (Heggstad ja Frøystad 2011), politsei tegevuses (Kaptein ja van Reenen 2001), pettuste avastamiseks audiitorite poolt (*HM Treasury* 2012), soovitusel eetikakoodeksi rakendamiseks (*State Services Commission* 2009), üldine korruptsiooniriskide hindamise meetodika (*Center for Combating...* 2009, *Council of Europe* 2010) jne.

Enesehindamismetoodikaga hõlmatud valdkondade poolst on kõige kitsam **Sloveenia** meetodika, mis katab kuus peamist korruptsiooniriski (kingitused, huvide konfliktid, piirangud ettevõtlusega tegelemisele, illegaalne *lobby*-töö, vääritud teost teavitajate kaitse, riigihanked) ning annab võimaluse organisatsiooni tasandil identifitseerida lisariske. Kanada ning Hollandi meetodikad on pigem organisatsiooni kui terviku toimumisele keskenduvad: kuigi nad sisaldavad ka Sloveenia meetodikas toodud valdkondi, keskenduvad nad enam organisatsioonikultuuri hindamisele.

Kanada meetodika kaudu saab organisatsioon igalt teenistujalt koguda infot organisatsioonikultuuri kohta. Esimene pool enesehindamisest keskendub teenistuja isiklikule tasandile ehk tema koostööle ja kommunikatsioonile otsese juhiga ning hinnangutele personalijuhtimise protsesside toimimise kohta. Teenistuja annab hinnangu oma otsesele juhile ja asutuse personalijuhtimise praktikatele lähtuvalt erinevatest hindamiskriteeriumitest nagu õiglus, vastutavus, kutseväärikus (*integrity*) ja austus. Teises osas antakse 19 väite alusel hinnang organisatsioonile tervikuna, s.h. eetika ja korruptsiooniennetuse alaste tegevuste väärtustamisele, kolleegide kompetentsusele, reeglite olemasolule, kommunikeerimisele ja rakendamisele. Küsimustiku lõpetab hinnang eetikakoolitustele ning teenistuja arvamusele prioriteetidest korruptsiooniennetuse valdkonnas. Kolmanda teemana on eraldi välja toodud vääritud teost teavitamine, mille kaudu peab hinnangu andma nii asutusesisestele reeglitele, protseduuridele, suhtumisele kui ka teenistuja arvamusele kõige levinumate vääritud käitumise liikide kohta.

Kõige sarnasem OECD eetikajuhtimise süsteemide kirjeldusele on **Hollandi** meetodika, mis koosneb umbes 100 väitest erinevate valdkondade kohta (näiteks riskianalüüs, põhiväärtused ja reeglistikud, teadlikkus, juhtide suhtumine, organisatsioonikultuur, personalijuhtimine,

⁶ Hollandi korruptsiooniriskide hindamise meetodikat on üritatud kohandada ka Ungaris (vt Bager 2011).

⁷ Lihtsas vormis küsimustik on välja toodud ka Lawton *et al.* (2013: 5) poolt, mis vähem kui 20 väite abil võimaldab hinnata kui levinud on organisatsioonis teatud väärtegade vormid (näiteks valeteabe andmine, ebaõiglane tasustamine, reeglite moonutamine organisatsiooni või kliendi huvides, ülesannete täitmisega venitamine jne). Samas on küsimus esitatud pigem vormis „kas teie arvates on järgnevad teod organisatsioonis ebaeetilised?“, mis viitab mitte rikkumisiilmingutele, vaid teenistujate hoiakutele eetiliselts küsitavates valdkondades. Seetõttu ei ole antud küsimustikku selles uurimuses võrdluse alusena kasutatud.

⁸ *United States Agency International Aid*

rakendamine, seire jne. Hollandis ei vii organisatsioonid enesehindamist läbi iseseisvalt, vaid kaasatakse hindamisse keskse koordineeriva asutuse konsultant. Konsultandi juhendamisel viiakse asutuses läbi töötoad, mille tulemusena kaardistatakse eetika juhtimise süsteemi hetkeseis, kitsaskohad ja parendusvõimalused.

OECD poolt välja töötatud enesehindamise meetodika katab Sloveenia, Kanada ja Hollandi lähenemistega võrreldes enam valdkondi. Näiteks on OECD meetodikaga hõlmatud organisatsiooni sihtrühmade poolne mõju (kaasatus reeglite loomisesse, sihtgruppide poolne sotsiaalne kontroll, avalikkuse kontroll üldiselt) kõigi kolme riigi meetodikates katmata. Samuti on võrreldes OECD meetmete loeteluga nõrgalt kaetud andmete kogumine vääriskusrikkumiste kohta ning nende analüüs: kolme riigi meetodikates on üldise valdkonnana sees korruptsiooniriskide analüüs, kuid ei ole konkreetselt täpsustatud, millistele allikatele see peaks toetuma või kui formaalne olema. Samuti on katmata välise kontrolliga seonduv, mis on ka loogiline arvestades suunatud asutuse tasandile.

Kõik vaadeldud enesehindamise meetodikad on üles ehitatud väidetele, mida hinnatakse ette antud skaala lausel. **Skaalade** ulatus kõigub 3-6 palli vahel ning skaalapunktide seletus on selgelt sõltuv väite esitamise stiilist. Näiteks Kanada meetodikas on esimeses osas iga kriteeriumi all välja toodud umbes 10 väidet, mida hinnatakse 6-pallilisel skaalal (alati ... mitte kunagi); teises ja kolmandas osas hinnatakse nõustumist väidetega (nõustun täielikult ... ei nõustu üldse). Sloveenia meetodikas toodud väited puudutavad kingituste kui korruptsiooniriski valdkonnas reeglite olemasolu, ajakohasust, teadvustamist, järgimist, järelevalvet ja vastutavat ametikohta. Iga väidet saab hinnata kolmepallisel skaalal (olemas, osaliselt olemas, puudub).⁹ Sloveenia meetodikas kasutatud väidete positiivseks küljeks on, et ühe ja sama riski all hinnatakse nii reegli olemasolu, kommunikatsiooni kui ka rakendamist. Nõrkuste hulka kuuluvad nõustamisfunktsiooni (osaline) puudumine väidetest ning mitmete väidete kasutamine, kuigi mõistlikum oleks muuta skaalat (näiteks erinevad väited reegli olemasolu ja selle rakendamise võimalike probleemide kohta). Võrreldes Sloveenia meetodika skaalaprobleemidega on Hollandi meetodikas probleem lahendatud mitte läbi väidete lisamise rakendusprobleemide kohta, vaid skaala muutmise kaudu: väiteid hinnatakse neljapallisel skaalal, mis toob sisse nii rakendamise puudumise kui ka mõjususe aspekti.¹⁰

2.5 Küsimustiku ja fookusgrupi intervjuude ettevalmistamine Eesti riigi ametiasutuste hindamiseks

Käesoleva uurimuse raames on küsimustiku ja fookusgrupi intervjuude juhtumianalüüside alusena kasutatud nii OECD eetika juhtimise süsteemi kirjeldust, eelmises alapeatükis analüüsitud kolme riigi enesehindamise meetodikaid ning Eesti avaliku teenistuse üleselt kehtestatud regulatsioone. Ülevaade erinevatest lähenemistest ning küsimustikus ja fookusgruppides kajastatud elementidest on Lisas 1. Oluline on meeles pidada, et kuigi 1.04.2013 kehtima hakanud avaliku teenistuse seadus (ATS) ja korruptsioonivastane seadus (KVS) löid varasemaga võrreldes asutustele paindlikuma keskkonna (nt huvide deklaratsioonide, kõrvaltegevuste, kingituste jms valdkondades), siis ei kirjuta seadused üheselt, millistes valdkondades peavad asutused oma struktuurid ja reeglistikud välja töötama. Samas on Eesti avalik teenistus detsentraliseeritud ning asutuste eetiliste rikkumiste

⁹ *Managed, partially managed, not managed.*

¹⁰ 0 – meede puudub; 1 – meede on olemas, kuid seda ei rakendata või ei järgita; 2 – meede on olemas ja seda järgitakse, kuid see ei ole efektiivne; 3 – meede on olemas, seda järgitakse ning see on efektiivne.

riskikohad ongi erinevad. Seetõttu muutub üha olulisemaks asutuste enda suutlikkus eetilisel probleemseid kohti tuvastada ja korrupsiooni ennetamiseks sobivaimaid meetmeid rakendada.

Kuna küsitlus oli asutustepõhine ja iga asutus esitas koondvastuse oma asutuse kui terviku praktikate kohta, siis on küsimustik (vt Lisa 2) suunatud faktiküsimustele, olemasolevate reeglite, struktuuride ja praktikate kohta. Fookusgrupi intervjuud seevastu on suunatud asutuste praktikate toimimise mõistmisele: kuidas teenistujad probleeme lahendavad, kuidas organisatsioon toimib, milline on juhtide roll jne. On ka kattuvaid teemasid, näiteks:

- korrupsiooniriskide hindamise ja eetiliste dilemma analüüsi teema raames küsimustikus küsitakse (K8), kas asutuses on hinnatud korrupsiooniriske, siis fookusgrupi intervjuudes käsitletakse teemat kaudselt läbi juhtumi, kus analüüsitakse info avalikustamist.
- Juhtide eeskujude aspekti hinnatakse küsimustikus läbi juhtide kompetentsi hindamise, (K18) samas kui fookusgrupi intervjuudes on see hinnatav läbi juhtide kui nõustajate ja kontrollijate rolli üle arutlemisel.

Valdavalt on eetika juhtimise süsteemi meetmed, protsessid ja struktuurid kaetud küsitluses; fookusgrupi intervjuud keskenduvad üksikutele probleemvaldkondadele, s.h. teadlikkus reeglitest, mitte-formaalsete reeglite olemasolu, avatud suhtlemiskultuur, igapäevase juhtimise mõju jms.

Osa teemadest on teadlikult välja jäetud, näiteks spetsiifilised personali ja finantsjuhtimise teemad, mis on kaetud kas muude uuringute raames või mis käesoleva uurimuse kontekstis on pigem toetavateks meetmeteks. Samas võetakse tulemuste tõlgendamisel ja analüüsimisel konteksti loomiseks arvesse ka muid olemasolevaid küsitlusi ja analüüse, s.h. Eesti Korrupsioonivastase võimekuse uuringut (Korrupsioonivaba Eesti 2012), „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ (TNS Emor 2013), personalijuhtimise uuringud (TNS Emor 2010a, b) jne.

3. Küsitluse analüüs

3.1. Metoodika

Elektroonilises küsitluses kutsuti osalema 73 riigi ametiasutust – ministeeriumid, nende valitsemisalas olevat ametid ja inspeksioonid, põhiseaduslikud institutsioonid ja maavalitsused. Uuringus osales 68 asutust (vt Lisa 3). Küsitluses ei osalenud Põlva Maavalitsus, Harju Maakohus, Tartu Halduskohus ja Tartu Ringkonnakohus.

Küsitluse täitva struktuuriüksuste ja asutusesiseselt lisainfo kogumise vajaduse otsustas iga asutus iseseisvalt. Peamiselt olid küsitluse täitjateks asutuste personali- ja siseauditi üksuste, vähematel juhtudel asutuste juhtkonna või arendusosakondade teenistujad. Kuna uuringu eesmärk oli saada ülevaade asutuse kui terviku eetika juhtimise süsteemidest, paluti ka suurtel ning piirkondlikke üksuseid omavatel asutustel küsitlus täita üksnes keskustel, kes vastutavad asutuse kui terviku personalijuhtimise ja korrupsiooni ennetamise süsteemide arendamise eest. Erandlikuna viidi küsitlus läbi vanglates ja kohtutes, kelle puhul struktuurilises mõistes puudub keskne amet ja antud asutuste ülese koordineerimise pädevus kuulub Justiitsministeeriumile.

Elektrooniline küsitlus koosnes valdavalt valikvastustega küsimusest, mis keskendusid eetikaküsimuste asutusesisesele koordineerimisele, eetika-alaste reeglite väljatöötamisele ja tutvustamisele, asutuse valmisolekule eetikaküsimusi arutada. Eraldi teemaplokina paluti asutustel anda tagasiside Rahandusministeeriumile kui avaliku teenistuse eetika koordineerijale.

Küsitlus viidi läbi küsitluskeskkonnas SurveyMonkey ajavahemikus 27.03.-23.04.2013. Kuna Kaitsevägi ei soovinud oma andmete kasutamist lõpparuandes, siis kajastuvad analüüsis 67 asutuse vastused. Uuringu tulemusi on analüüsitud avalikus teenistuses tervikuna, asutustetüüpide ja ministeeriumi valitsemisalade lõikes.

3.2. Eetikaküsimuste koordineerimine

Eetika juhtimise süsteemide raames peetakse oluliseks asutuse koordineerivaid tegevusi, mille eesmärgiks on organisatsiooni korrupsiooniohtude analüüs, teenistujate eetika-alase teadlikkuse tõstmine (koolitused, juhendmaterjalid) kui ka väärkäitumise juhtumite uurimine. Küsitluse esimene plokk keskendus just neile.

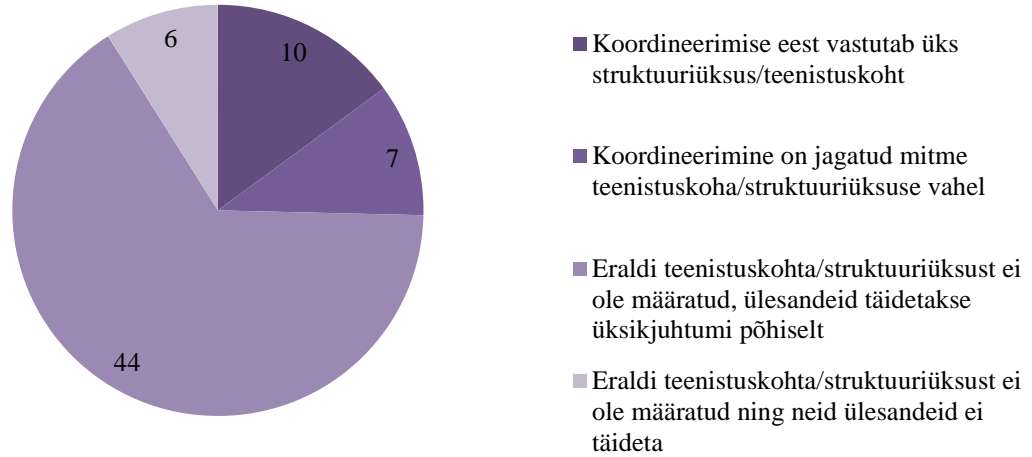
Suurem osa küsitluses osalenud asutusi täidab nii eetika tugevdamise ja korrupsiooniennetusega seotud ülesandeid (67-st asutusest 44) kui ka väärkäitumise juhtumite uurimisega seotud ülesandeid *ad hoc* meetodil (66-st asutusest 38) ehk siis iga üksikjuhtumi puhul otsustatakse eraldi, kuidas ja kes sellega tegeleb. Seega ei ole vastutavat struktuuriüksust, mis peaks asutusesiseselt vastutama reeglite asja- ja ajakohasuse eest või millel oleks selge ülevaade asutuse korrupsiooniriskidest või väärkäitumisejuhtumitest. See aga ei tähenda tingimata asutusesisesest rutiinse korralduse puudumist, vaid pigem korralduse formaliseerimise puudumist.

17 asutuse seas, kus eetika tugevdamist ning korrupsiooni ennetamist koordineeriv üksus on olemas (eraldi või jagatud funktsioonidega, vt joonis 1), on kõige enam ametid-inspeksioone (10). Kõige enam mainiti vastutava struktuuriüksusena personaliosakonda (10) ning

sisekontrolli/siseauditi osakonda (4 korral), kuid vastutavana toodi välja ka teisi üksuseid või ametikohti. Asetleidnud väärkäitumise juhtumite uurimisega seoses nimetati 27 asutuses (vt joonis 2) samuti samu üksuseid, vastavalt 8 ja 10 korral. Kuna väärkäitumise juhtumite uurimist puudutav küsimus viitas ka majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimisele, siis toodi lahtistes vastustes korduvalt välja deklaratsioonihoidjaid, kelle kohustuste hulka kuulub ainult majanduslike huvide deklaratsioonide kontrollimine korrupsioonisüüteo kahtluse tekkimisel. Sisuliselt on selliseid ametipositsioone või üksuseid raske koordineerivaks üksuseks pidada.

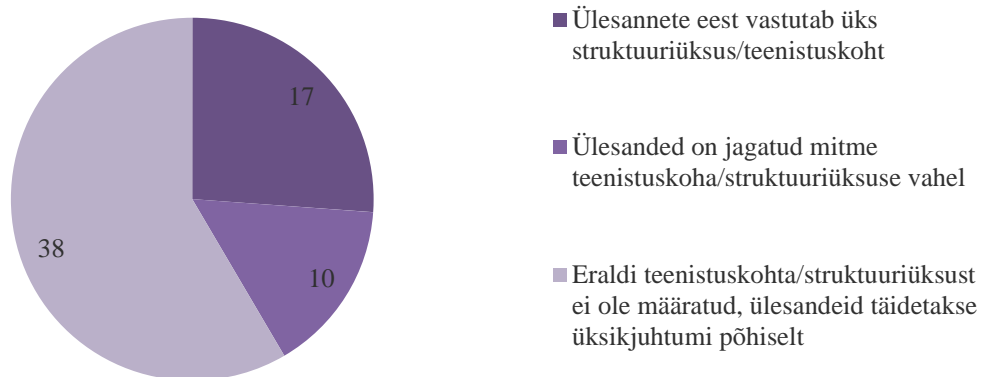
Asutuse korrupsiooniriskidest, teenistujate hoiakutest ja organisatsioonikultuurist ülevaate saamisel on oluline roll organisatsioonisisestel analüüsidel. Kõige enam viivad asutused läbi maine parandamisele suunatud küsitlusi (65-st vastanud asutusest 43, vt joonised 3-4), mida oli läbi viidud kõigis asutuste põhigruppides, s.h. maavalitsustes, kus reeglina analüüse ei olnud tehtud. Sellele järgnesid analüüsid organisatsiooni kultuuri ja väärtuste kohta (66-st asutusest 32). Selgelt eetika- ja korrupsiooniküsimustega seotud analüüse oli tehtud palju vähem (vt joonis 3): korrupsiooniriske oli hinnatud veidi enam kui kolmandikus asutustes, kolmandikus oli analüüsitud väärkäitumise juhtumeid ning kõigest 13 asutuses oli küsitud teenistujate arvamust asutuse eetiliste probleemide kohta. Küsimuses nimetatud erinevaid analüüse on läbi viinud erinevad asutused. Asutusi, kes üldse ei ole asutuse väärtuste, kultuuri või eetikaga seonduvaid analüüse teinud, on 11. Samas ei uuritud küsitluses, mida need analüüsid täpsemalt käsitlesid ning kuidas need seostuvad eetika juhtimise süsteemide raames oluliste temadega.

Eetika tugevdamise ja korrupsiooniennetuse koordineerimine ametiasutustes



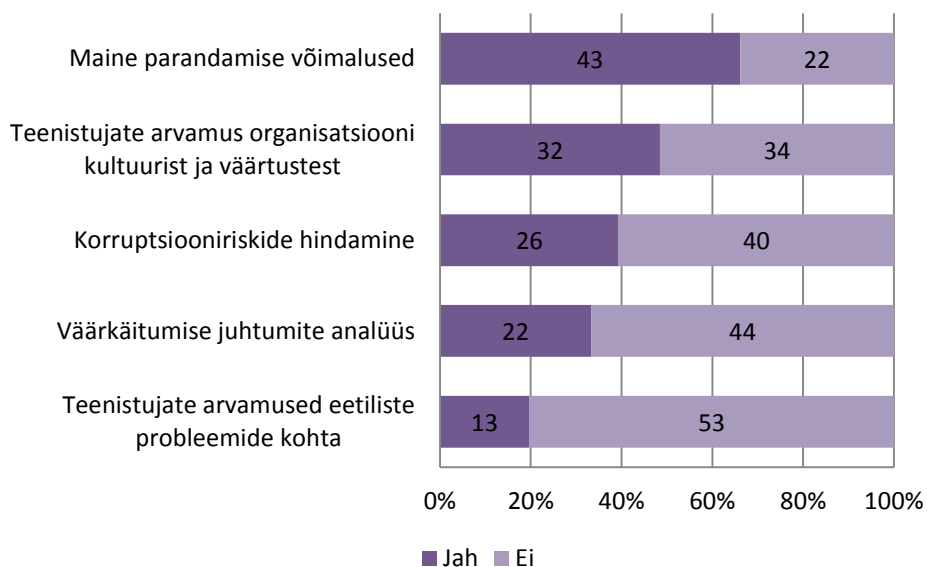
Joonis 1

Väärkäitumise juhtumite uurimise koordineerimine ametiasutustes



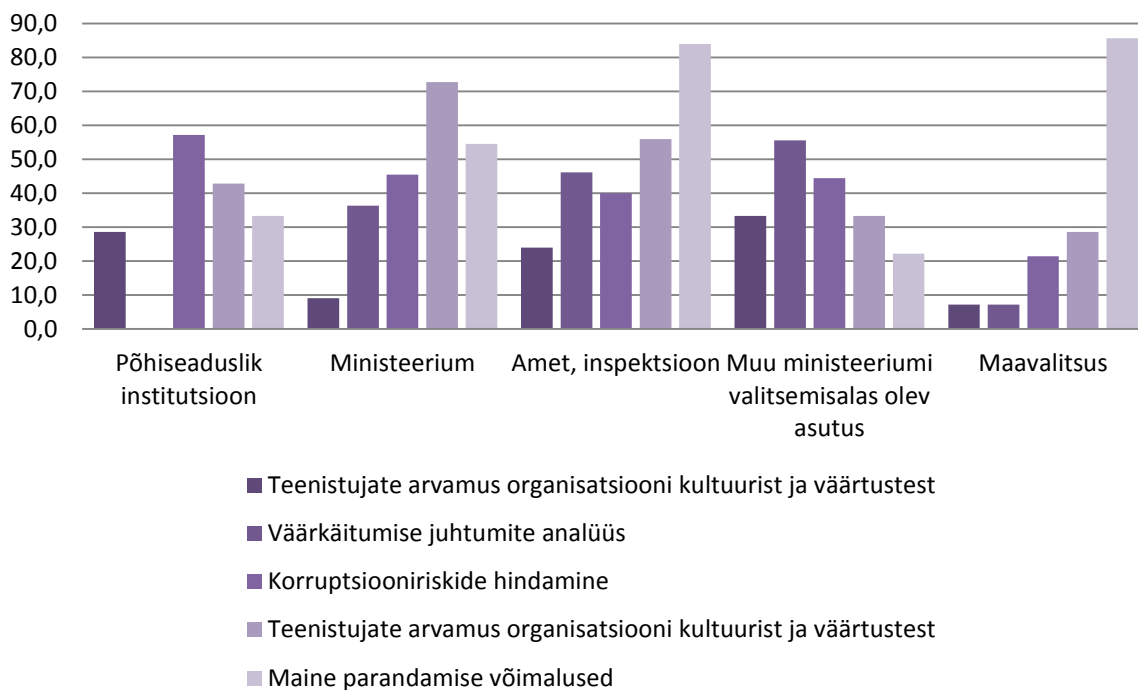
Joonis 2

Eetika-alaste analüüside läbiviimine ametiasutustes



Joonis 3

Eetika-alaste analüüside läbiviimine ametiasutuste liikide lõikes (läbiviinute %)



Joonis 4

3.3. Organisatsiooni väärtuste ja reeglite väljatöötamine

Organisatsiooni oluliseks ülesandeks eetika juhtimise süsteemide raames on eetilise käitumise määramine ehk reeglite kehtestamine. Kuigi paljud avaliku teenistuse eetika ja korrupsiooniennetuse alased reeglid on kehtestatud seadustega (ATS, KVS, eriseadused), on esiteks asutustele pandud kohustused või loodud võimalused vajalike reeglite kehtestamiseks. Teiseks on ka mitmeid halle alasid, kus õigusaktid selget vastust ei anna, mille tõttu on asutustes vajalik olukorra ühtne lahendamine.

Reeglite alusena võib näha asutuse põhiväärtuste loomist. **Põhiväärtused** olid olemas 33 asutuses (67-st). Kõige enam oli põhiväärtuseid vastu võetud ministriumites ning ametites-inspektsioonides; üldse ei ole neid maavalitsustes (vt joonis 5). Asutustes, kus põhiväärtused olid olemas, oli nende väljatöötamine jagunenud peaaegu võrdselt kolme viisi vahel: kaasates kõiki organisatsiooni liikmeid, kaasates neid valikuliselt struktuuriüksustest või töötades väärtused välja juhtkonna tasandil (vastavalt 11, 10 ja 12 asutust 33st, vt joonis 6). Kommentaarides oli mainitud ka muid viise: näiteks väärtuste väljatöötamine strateegia raames, juhtkonnast, osakonna juhatajatest ning vabatahtlikest koosneva arendusmeeskonna loomine, ainult struktuuriüksuste juhtide kaasamine jms. Asutuse põhigruppide lõikes märkimisväärseid erinevusi ei olnud.

Põhiväärtuste edastamine ja teadvustamine organisatsiooni teenistujatele on eriti tähtis juhul, kui põhiväärtuseid ei ole nende loomise protsessis terves asutuses läbi arutatud. Kommuniqueerimise passiivsematest viisidest on kõige populaarsem põhiväärtuste kättesaadavaks tegemine siseveebis, aktiivsetest meetoditest aga põhiväärtuste tutvustamine ühisüritusel (vastavalt 25 ja 23 asutust, vt joonis 7). Teised enamlevinud meetodid olid samuti pigem passiivsed – artikkel siselehes või e-kiri teenistujatele. Aktiivse meetmena struktuuriüksuse juhtide poolt väärtuste tutvustamist oli küll kasutatud 11 asutuses, kuid selle küsimuse raames oli kõige rohkem „ei oska öelda“ vastuseid. Üheks seletuseks võib olla, et asutustes puudub keskne info selle kohta, mida tehakse allüksustes väärtuste kommuniqueerimiseks. Lahtistes vastustes mainiti muuhulgas, et põhiväärtuste puhul ei ole tegemist n.ö. elava dokumendiga. Samuti märgiti väärtuste kommuniqueerimise vahendina väärtuste avaldamist avalikul veebilehel ning tutvustamist uutele teenistujatele.

Sarnaselt eelmises alapeatükis käsitletud koordineerimise ning juhtumite uurimisega seotud küsimustele, hindavad ka asutused ise oma **etikareeglite loomise viisi** pigem probleemist lähtuvaks (25 66st) kui süsteemseks või leitakse, et asutusesiseseid reegleid ei kujundata, vaid keskendutakse ainult seaduses kehtestatud reeglitele (24 66st, vt joonis 8). Põhigruppide lõikes kalduvad ministriumid asutusesiseseid reegleid kujundama lähtuvalt probleemist; seevastu maavalitsused piirduvad eelkõige seadustes sõnastatud reeglitega ja asutusesiseseid reegleid töötatakse välja harva (vt. joonis 9). Süsteemseks ja pidevaks hinnati asutusesiseseid protsesse 8 asutuses, s.h. vanglad, Riigikontroll, Politsei- ja Piirivalveamet, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet jt. Lahtistes vastustes mainiti selgelt ka kehtestatud valdkonna või asutuse eetikakoodekseid (nt kohtunikele, prokuröridele, vanglateenistujatele), mida rakendatakse ning vastavalt vajadusele ka kaasajastatakse. Paaril korral mainiti ka avaliku teenistuse eetikakoodeksi nõudeid, mis on kajastatud näiteks teenistujate ametijuhendites, kuigi eraldi reeglistikke asutuse sees ei kujundata.

Valdkondade lõikes reguleeritakse enam töövahendite ja andmebaaside kasutamise, tööülesannetega seonduvate koolituste tasustamise ning kõrvaltegevustest teavitamise küsimusi (vt joonis 10). Kõige vähem on reguleeritud lennuboonuspunktide küsimust (4

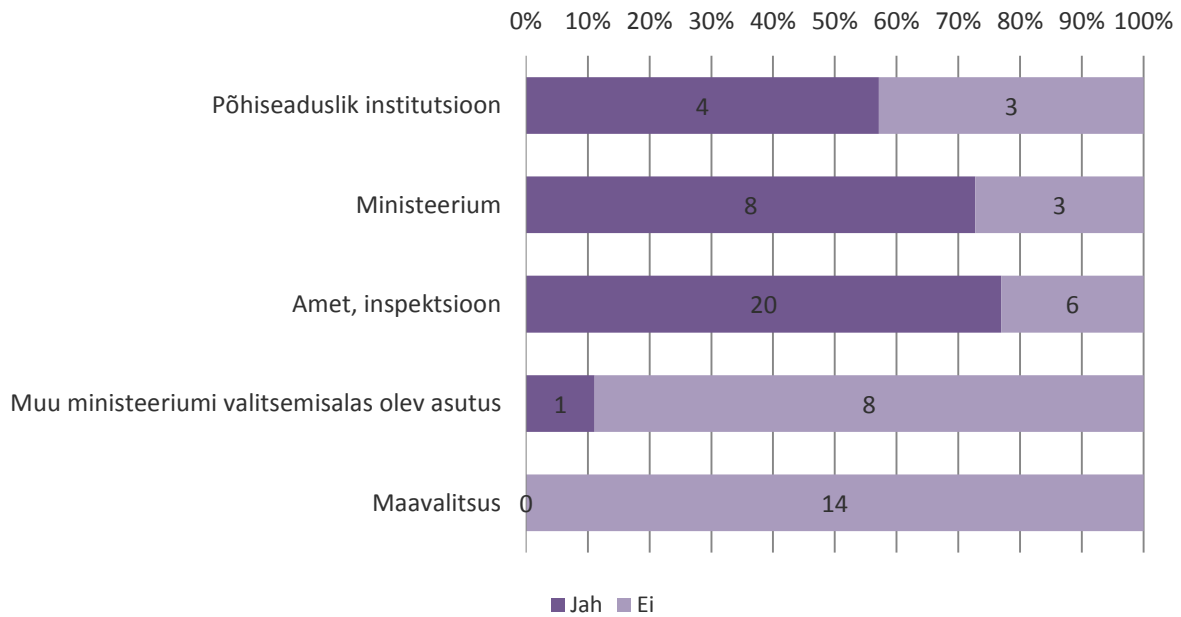
asutuses). Kui viimatimainitud teema ei ole olnud meedia pidevas huviorbiidis, siis neli kõige levinumat reeglistike teemat on olnud viimase paari aasta jooksul pidevaks kõneaineks nii avaliku teenistuse siseselt kui ka avalikkuses. Probleemkohtade teravam teadvustamine on seega viinud ka reeglite loomiseni.

Kingituste vastuvõtmise või neist keeldumise põhimõtteid on vaatamata teema aktuaalsusele asutustes vähe reguleeritud. Teadlikult on seda teemat käsitletud vanglates ning kohtusüsteemis; selged reeglid on ka Riigikontrollis ja Õiguskantsleri kantseleis. Nagu aga võib järeldada fookusgrupi intervjuudest (vt. peatükk 4.3), on asutustes üldiselt kujunenud mitte-formaalsed reeglid, mida kirjalikult kuskil ei ole, kuid mis tuginevad oma loomult KVS-i põhimõttele.

Vaid vähestes asutustes teadvustatakse vääritud käitumisest teavitamise, nende uurimise ja sanktsioneerimise reeglite vajadust. Samas on olemas selge seos nende kolme reegli olemasolu vahel. Kui asutuses on olemas reeglid vääritud teost teavitamise kohta, siis on tõenäoline, et on olemas ka uurimise ja sanktsioneerimise alased reeglid (korrelatsioonikordajad mõlemal juhul 0,54). Juhul kui on olemas juhtumi uurimise alane reeglistik, siis kaasnevad sellega ka sanktsioneerimise alased reeglid (korrelatsioonikordaja 0,86).

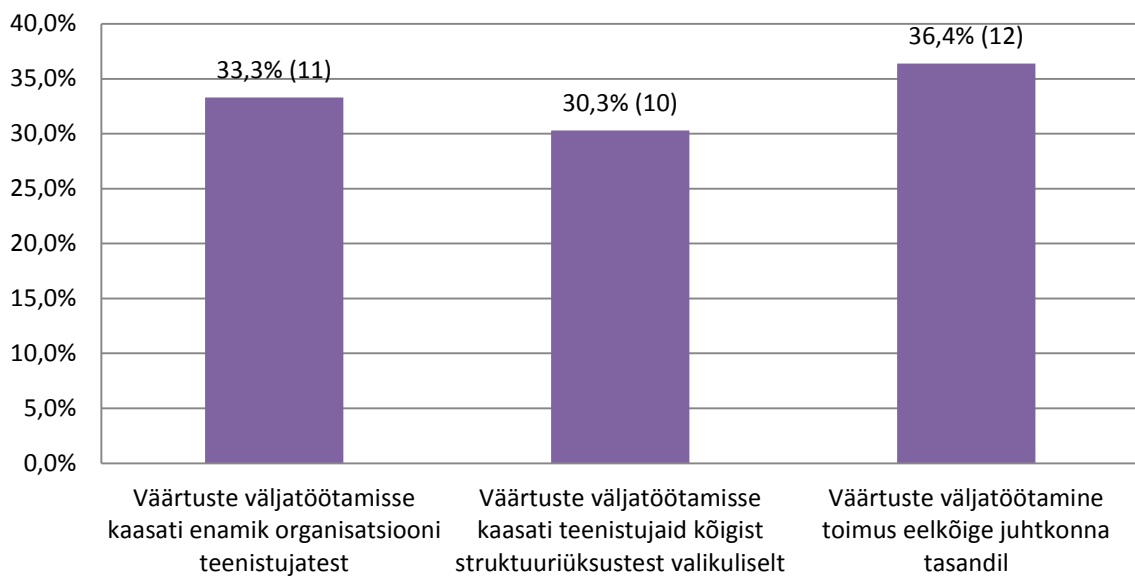
Asutuse põhigruppide lõikes kerkivad esile jällegi maavalitsused, kus on kõige vähem loodud asutusesiseseid reeglistikke. Enam on reguleeritud sarnaselt teistele asutustele töövahendite ja andmebaaside kasutamist. Samas erinevalt ministereeriumitest ja põhiseaduslikest institutsioonidest on kolmandikus maavalitsustest olemas ka teenistusest lahkumisega kaasnevad huvide konflikti vältimise reeglid. Organisatsiooni või valdkonna eetikakoodekseid on kõige enam ametite-inspeksioonide grupis; muu ministereeriumi valitsemisala asutuste seas paisutab osakaalu suureks vanglate ja kohtute eraldi kaasamine, millel on olemas eraldi ühtne eetikakoodeks. Kõrvaltegevustest teavitamise asutusesisese reguleerimise osas tõusevad rohkem esile ministereeriumid ja ametid-inspeksioonid.

Organisatsiooni põhiväärtuste olemasolu ametiasutuste liikide lõikes



Joonis 5

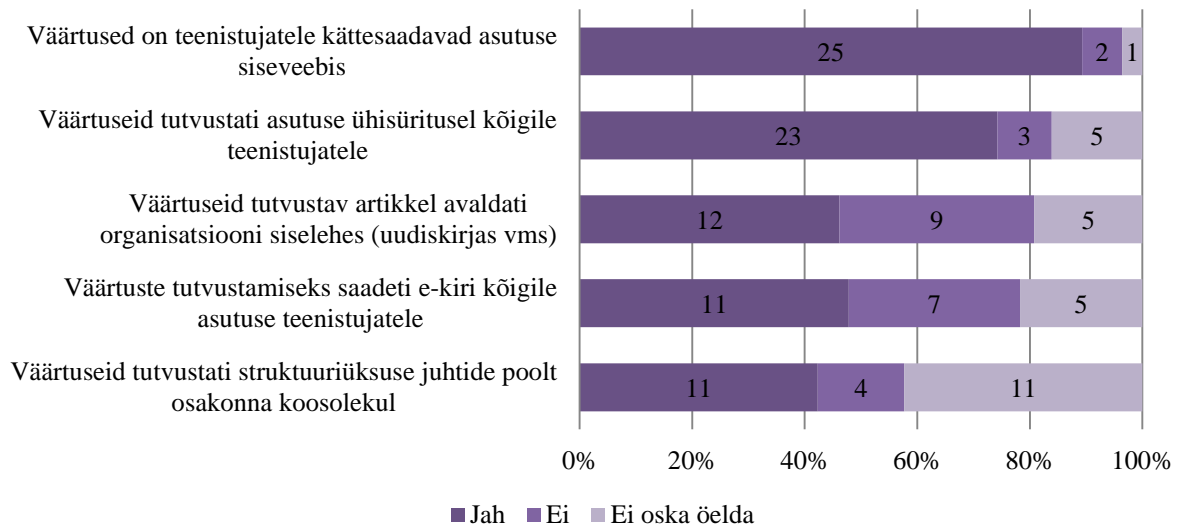
Kes olid kaasatud asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsessi?



Sulgudes asutuste arv

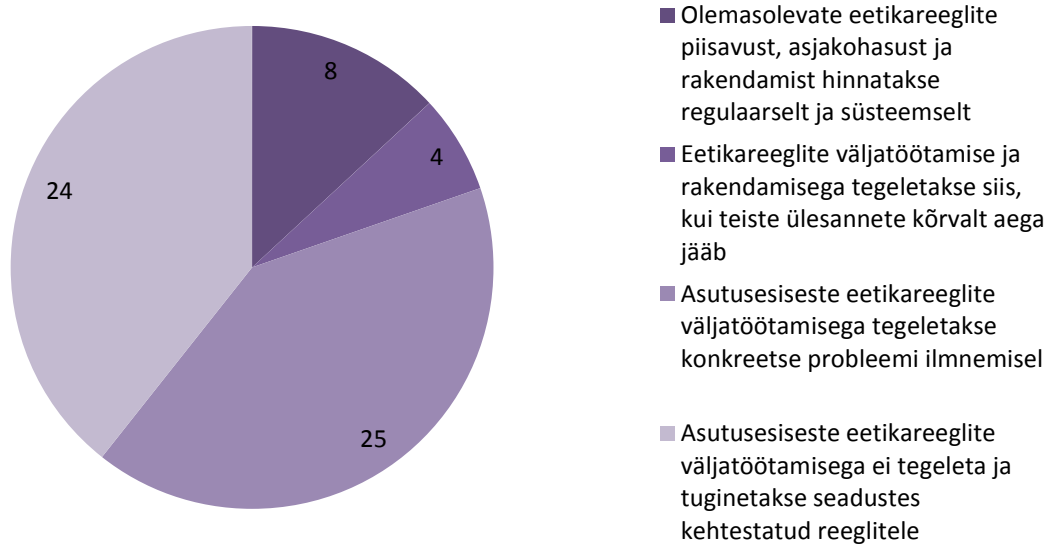
Joonis 6

Organisatsiooni väärtuste tutvustamise praktikad ametiasutustes



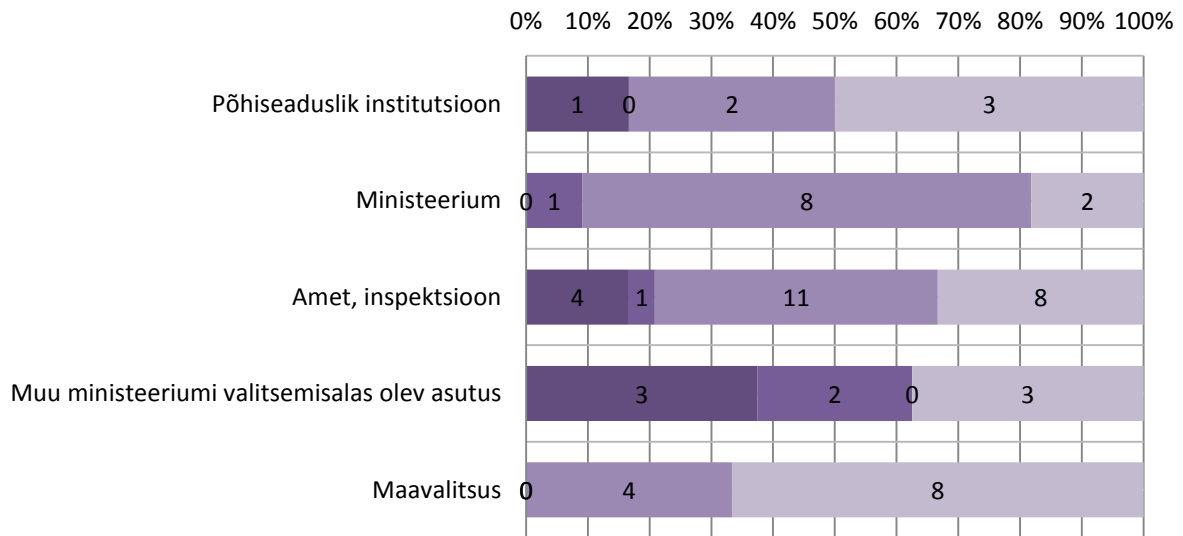
Joonis 7

Eetikareeglite väljatöötamine ja rakendamine ametiasutustes



Joonis 8

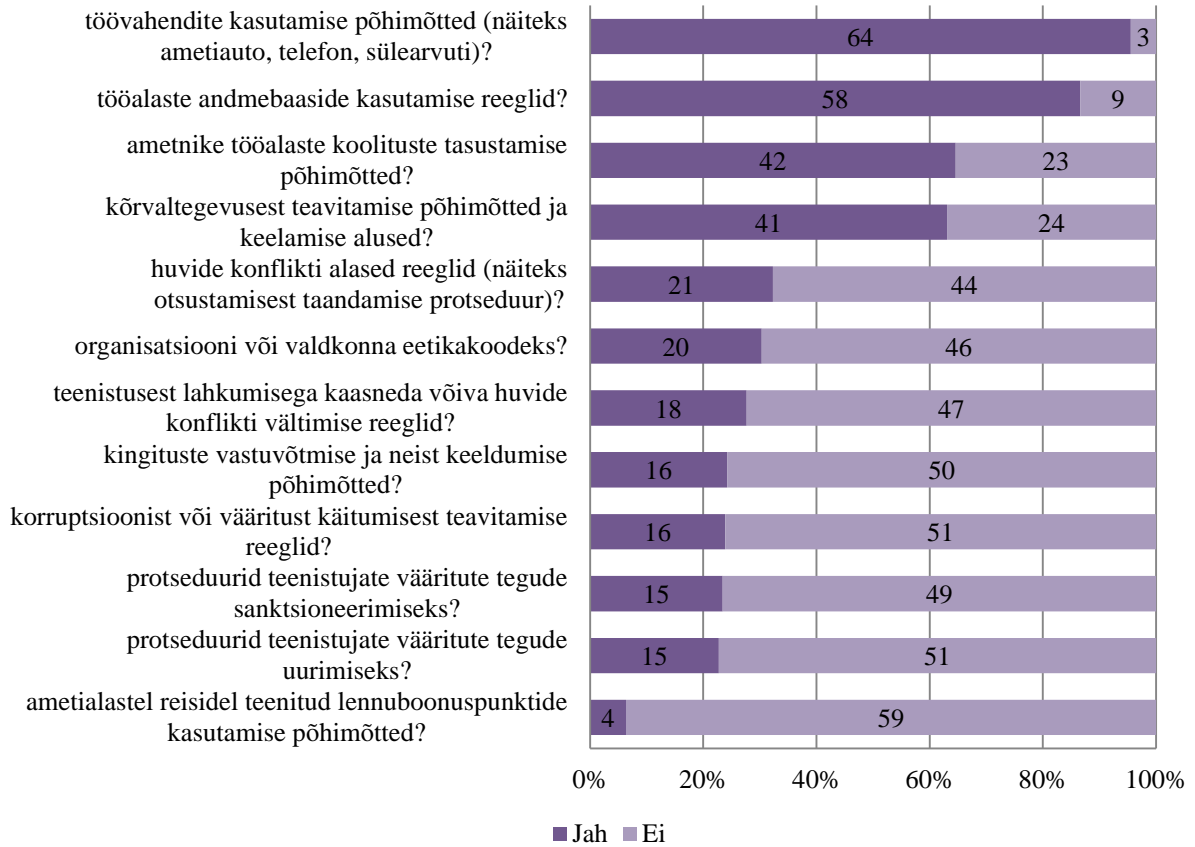
Eetikareeglite väljatöötamine ja rakendamine ametiasutuste liikide lõikes



- Olemasolevate eetikareeglite piisavust, asjakohasust ja rakendamist hinnatakse regulaarselt ja süsteemselt
- Eetikareeglite väljatöötamise ja rakendamisega tegeletakse siis, kui teiste ülesannete kõrvalt aega jääb
- Asutusesiseste eetikareeglite väljatöötamisega tegeletakse konkreetse probleemi ilmnemisel
- Asutusesiseste eetikareeglite väljatöötamisega ei tegeleta ja tuginetakse seadustes kehtestatud reeglitele

Joonis 9

Valdkondlike eetikareeglite olemasolu ametiasutustes



Joonis 10

3.4. Reeglite kommunikeerimine

Asutusesisestest reeglitest teavitamine on selgelt suunatud asutuse enda teenistujatele: asutuse veebilehel neid enamasti ei avalikustata, vaid pigem keskendutakse siseveebile ning e-posti kaudu teavituste saatmisele (vastavalt 4,55 ja 4,18 viie-pallisel skaalal,¹¹ vt joonis 11). Sarnaselt põhiväärtuste tutvustamisele toimub ka reeglite tutvustamine pigem passiivsete meetodite kaudu: struktuuriüksuste koosolekul või asutuse ühisüritustel reeglite arutamine said tunduvalt madalama hinnangu (vastavalt 3,94 ja 3,61 viie-pallisel skaalal). Lahtistes kommentaarides mainitakse ka allkirja vastu teatavaks tegemist ning teavitamist dokumendihaldussüsteemi kaudu. Asutuste põhigruppide lõikes märkimisväärseid erinevusi ei olnud.

Reeglite kommunikeerimisel on võtmetähtsusega nende **tutvustamine uutele teenistujatele**. Vastavalt küsitlusele nähakse suurimat rolli selles protsessis personalitöötajal ja otsesel juhil (4,55 ja 4,00 viie-pallisel skaalal¹², vt joonis 12). Viimase rolli peetakse eriti oluliseks ametites-inspeksioonides ning muudes ministeeriumi valitsemisala asutustes (vt joonis 13¹³) ning seda rõhutatakse ka lahtistes kommentaarides nii kirjalike kui ka kirjutamata reeglite tutvustamisel. Uue teenistuja mentorite ja asutusesisese sisseelamiskoolituse süsteem on vähem kasutusel, kuid silmas tuleb pidada, et nende kahe meetodi rakendamisele mitmed asutused hinnangut ei andnud. Samas esineb vastuolu personaliosakonna rolli tunnetamisel, kus erinevalt küsitluses antud kõrgest hindest, ei toetanud seda fookusgrupi intervjuudest saadud teave (vt pikemalt peatükk 4.2). Lisaks käsitleti fookusgrupi intervjuudes ka kolleegide rolli uue ametniku kurssiviimisel asutusesiseste reeglitega, mida küsitluse käigus ei olnud võimalik uurida.

Uutele teenistujatele tutvustatavate reeglite hulgas on oodatult tipus kõige levinumad asutusesiselt kehtestatud reeglid (vt joonis 14¹⁴): töövahendite ja andmebaaside kasutamine ning kõrvaltegevustest teavitamine, millele lisandub ATS-ga kehtestatud piirangutest informeerimine. Enam kommunikeeritavate reeglite hulgas moodustavad tähtsuselt teise grupi KVS piirangute, asutuse põhiväärtuste ja avaliku teenistuse eetikakoodeksi tutvustamine. Ka siin tekib teatav vastuolu fookusgrupi intervjuudega (vt pikemalt peatükk 4.2). Lisaks mainiti küsitluse lahtistes kommentaarides korduvalt sisekorraeskirja tutvustamist ning et mitmed asutused on uutele teenistujatele koostanud eraldi infokogumiku (e-formaadis). Etteruttavalt võib öelda, et sisekorraeskirja laialdast tutvustamist märgiti ka fookusgrupi intervjuudes.

Küsitlustulemustest tuleb välja ka teatav **erinevus reeglite olemasolu ning nende uutele teenistujatele tutvustamise vahel**. Ehkki paljud asutused on kehtestanud tööalaste koolituste tasustamise põhimõtted, ei kuulu need uutele teenistujatele esmalt tutvustatavate reeglite hulka. Asutuste põhigruppide lõikes on ametite-inspeksioonide ja ministeeriumi muu valitsemisala asutuste hulgas enam levinud valdkonna eetikakoodeksi ning huvide konflikti alase regulatsiooni tutvustamine (viimane ka maavalitsustes). Andmebaaside kasutamise reegleid tutvustatakse kõige vähem ministeeriumites ja põhiseaduslikes institutsioonides.

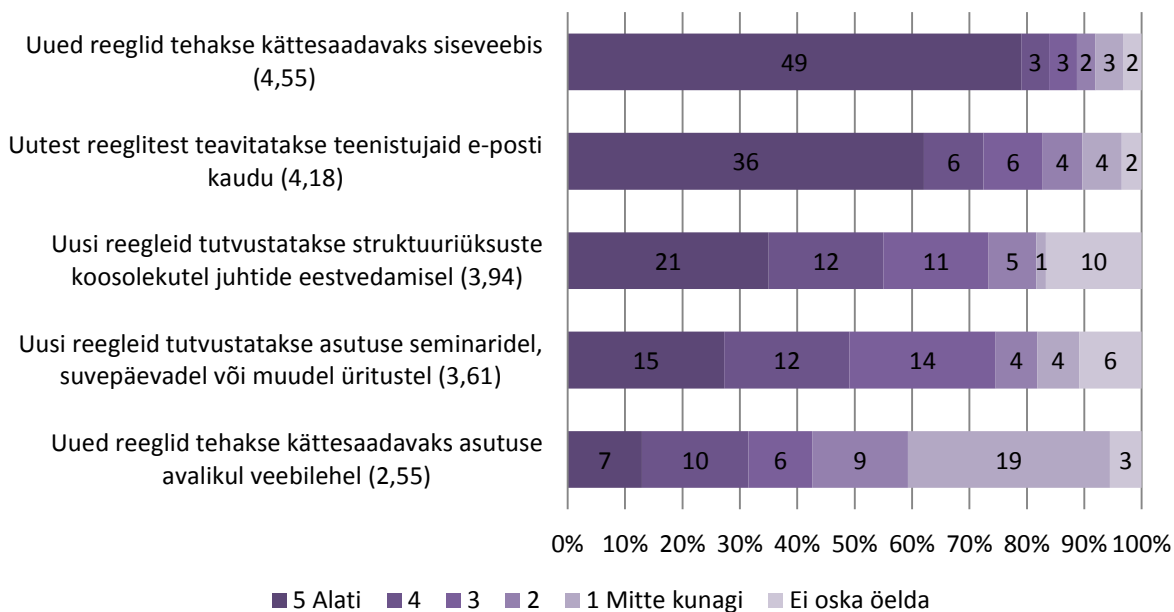
¹¹ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 alati...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

¹² Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 alati...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

¹³ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 alati...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

¹⁴ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 alati...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

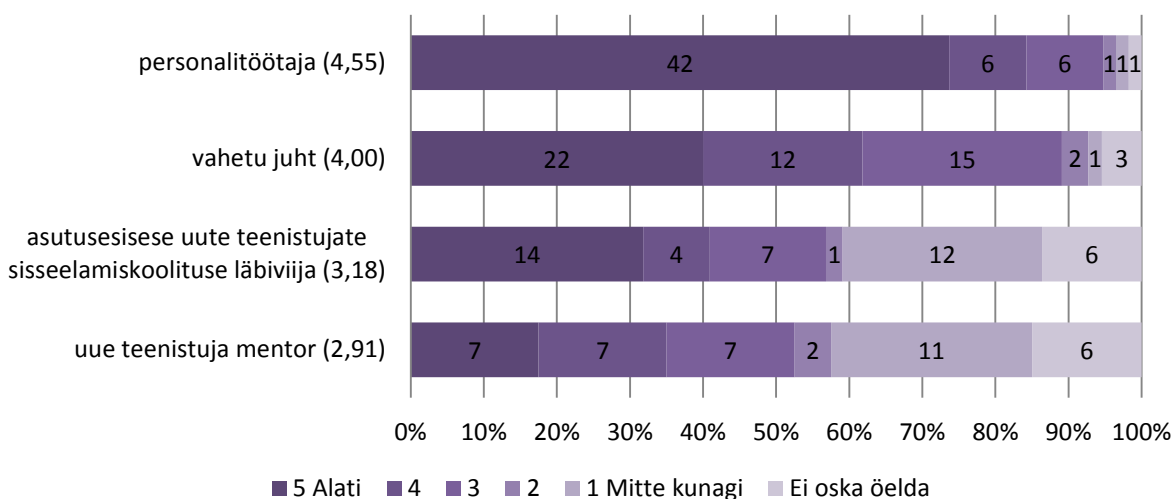
Teenistujate teavitamine ametiasutuse uutest reeglitest



Sulgudes keskmine hinnang (5 – Alati... 1 – Mitte kunagi)

Joonis 11

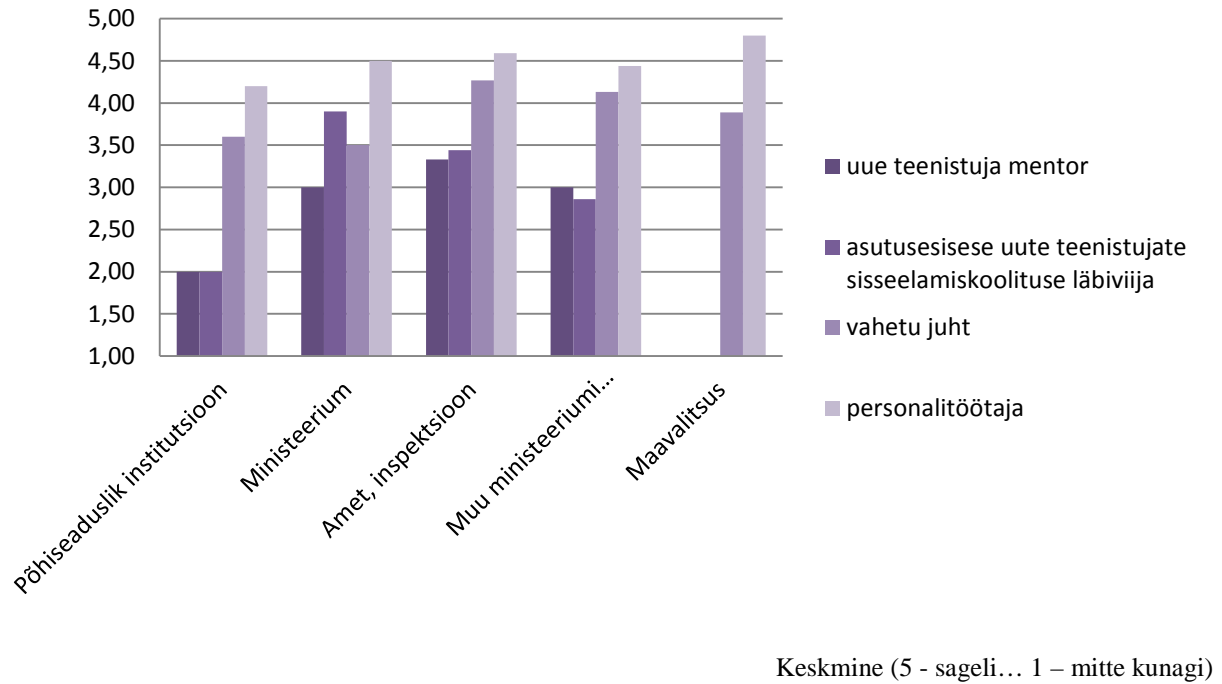
Uutele teenistujatele tutvustab eetikareegleid...



Sulgudes keskmine hinnang (5 – Alati... 1 – Mitte kunagi)

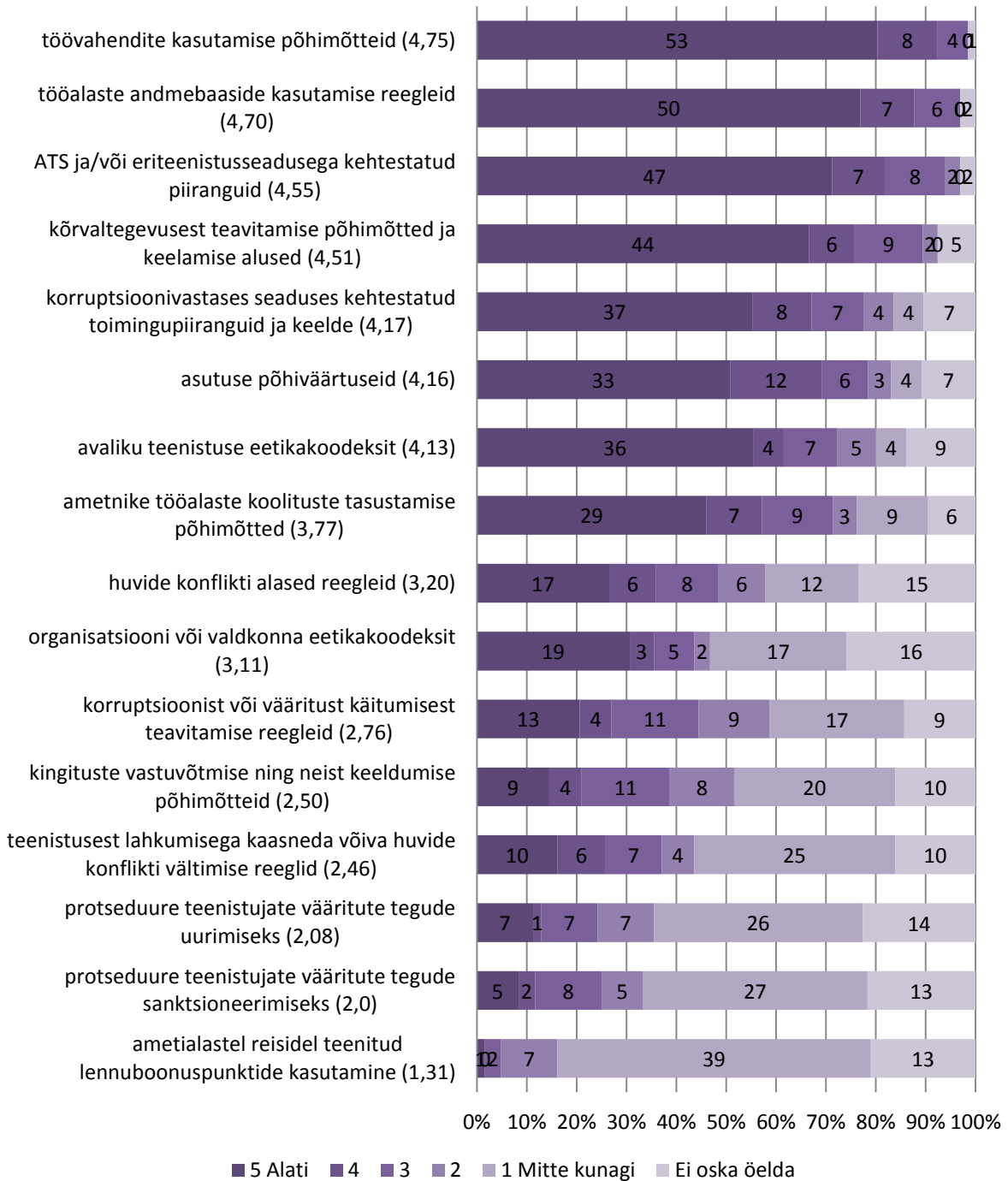
Joonis 12

Uutele teenistujatele etikareeglite tutvustamine ametiasutuste liikide lõikes



Joonis 13

Uutele teenistujatele tutvustatavad eetikareeglid



Sulgudes keskmine hinnang (5 – Alati... 1 – Mitte kunagi)

Joonis 14

3.5. Arutelud ja nõustamine eetikaküsimustes

Riigi ametiasutustes **päevakorral olnud teemasid** saab jagada kolme gruppi (vt joonis 15¹⁵). Esiteks avaliku teenistuse eetikakoodeksiga reguleeritud teemad nagu kohusetundlik suhtumine tööülesannetes, säästlikkus ja otstarbekus tööülesannete täitmisel ning viisakas suhtumine kodanikesse. Teiseks asutusesiseste reeglitega seotud teemad nagu teenistusülesannete käigus teatavaks saanud informatsiooni ja andmebaaside kasutamine. Kolmandaks on olulisel kohal ka KVS-ga reguleeritud teemad nagu majanduslike huvide deklaratsioonid ning kõrvaltegevuste lubatavus.

Oodatult olid ministriumites rohkem päevakorral (kuid mitte olulised üldises plaanis) poliitilise tasandiga seotud küsimused (poliitiline erapooletus ning ekspertarvamuse lahknemine poliitikute tahtest) ning lennuboonuspunktide teema. Samuti oli ootuspärane, et ametites-inspeksioonides on enamlevinud teemad seotud objektiivsuse ja sõltumatu otsustamise, säästliku ja otstarbeka tööülesannete täitmise, info avalikustamise ning kingituste vastuvõtmisega, mis tekivad paratamatult pideva üksikotsuste tegemise ja kontrollimise käigus ning vahetus kokkupuutes elanike ja ettevõtetega. Taas eristuvad maavalitsused, kus kõiki ametnikueetika teemasid oli oluliselt vähem arutatud kui teistes asutuse põhigruppides.

Asutusesisestes aruteludes on suhteliselt vähe tähelepanu pälvinud väärtedest teavitamine. Teema oli olulisem kahes ministriumis ning osades julgeoleku- ja korrakaitseasutustes, mille tegevuses on tõenäoliselt nii asutusesiseste kui ka asutuseväliste teavitamissüsteemide arendamisele suuremat tähelepanu pööratud. Majanduslike huvide deklaratsioonide teema oli olulisem ametites-inspeksioonides ning muudes ministriumi valitsemisala asutustes.

Eetika-alaste probleemide ning väärkäitumise **juhtumite arutamisel** on peamine roll juhtidel ning juhtkonnal, hinnangud vastavalt 3,75 ning 3,68 viie-pallisel skaalal (vt joonis 16¹⁶), mida toetab ka üldiselt kõrge hinnang juhtide avatusele aruteludele eetikaküsimustes (vt joonis 21¹⁷). Avalikult (struktuuriüksuse koosolekul, asutuse ühisüritusel) või koordineerivates üksustes (personaliosakond, sisekontroll/siseaudit) arutatakse üksikjuhtumeid harva. Erinevaks on siinkohal ministriumid, kus koordineerivad üksused omavad juhtkonnaga võrreldes suuremat rolli üksikjuhtumitepõhiste arutelude läbiviimisel organisatsioonis (vt joonis 17¹⁸). Juhtkonna ja juhtide avatus diskussioonidele ning juhtumite arutamine asutuses viitab avatud organisatsioonikultuurile. Sellele räägib aga vastu juhtumite vähene arutamine laiemas ringis, viidates seega pigem vajakajäämistele kommunikatsioonis või teatavale suletusele. Kuna küsitlus ei käsitlenud otseselt, millistel juhtudel võetakse küsimused laiemas ringis jutuks, siis on ka keeruline teha selgeid järeldusi organisatsioonikultuuri avatuse kohta. Täpsemalt on teemat käsitletud fookusgruppide intervjuude raames.

Eetikaküsimustes **nõustamine** on peamiselt teenistuja vahetu juhi ülesandeks; järgnevad asutuse juhtkond ning personaliosakond (vt joonis 18¹⁹). Vastustest on näha asutusesiseste võimaluste eelistamine: avaliku teenistuse eetika ja korrupsioonivaldkonna eest koordineerivate Rahandus- ja Justiitsministriumi kui ka valdkondlike koostöövõrgustike poole pööratakse pigem harva. Seda seisukohta toetavad nii fookusgruppideintervjuude

¹⁵ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 sageli...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

¹⁶ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 sageli...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

¹⁷ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal, kus 4= nõus, 3= pigem nõus, 2= pigem ei ole nõus, 1= ei ole nõus, 0= ei oska öelda

¹⁸ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 sageli...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

¹⁹ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 sageli...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

andmed, kui ka uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ tulemused, mille kohaselt on Rahandusministeeriumi roll eetika-alasel nõustamisel väiksem (2013.a. oli seda kasutanud 3% teenistujaist). Asutusesiseste võimaluste eelistamine ja eelkõige vahetute juhtide rolli olulisus (personaliosakonna roll vähem) leidis kinnitust ka fookusgrupi intervjuudes (vt ka peatükk 4.3.).

Samas eristusid ülejäänud asutustest ministeeriumid (vt joonis 19²⁰). Sarnaselt üksikjuhtumite arutamisele, hinnati ministeeriumites personaliosakonna ja sisekontrolli/siseauditi, aga ka õigusosakonna rolli nõuandjana palju kõrgemalt kui teistes asutustes. Personaliosakonna suuremat rolli rõhutasid ka põhiseaduslikud institutsioonid. Sealjuures nähti personaliosakonna rolli olulisemana võrreldes otseste juhtidega. Ministeeriumid pöörduvad eetikaküsimustes teiste asutustega võrreldes oluliselt sagedamini Rahandusministeeriumi poole, mida selgitab tõenäoliselt väiksem distants, suurem kontakt ministeeriumite tasandil. Teiste asutustega võrreldes on ministeeriumitele ja põhiseaduslikele institutsioonidele suuremaks nõustajaks ka valdkondlikud koostöövõrgustikud.

Kõigi põhigruppide lõikes on **eetikakoolituste korraldamisel** suurem roll asutuse väliselt pakutavatel koolitustel (vt joonis 20): sisekoolitusi ning oma asutuse teenistujatele tellitud väliskoolitusi pakutakse oluliselt vähem. Võrdväärselt oluline roll eetikakoolituste hulgas on täienduskoolitustel, kus eetika ja korruptsioon on üheks arutlusteemaks mitmete hulgas, ning Rahandusministeeriumi poolt korraldatud „Keskse koolituse programmi“ raames pakutud horisontaalsed avaliku teenistuse eetikakoolitused. Asutuste vähene aktiivsus asutusesiseste eetikakoolituste läbiviimisel leidis kinnitust ka fookusgrupi intervjuudest; eraldi sisekoolituste programm (s.h eetikaküsimuste käsitlemine) oli välja töötatud ainult kahes asutuses.

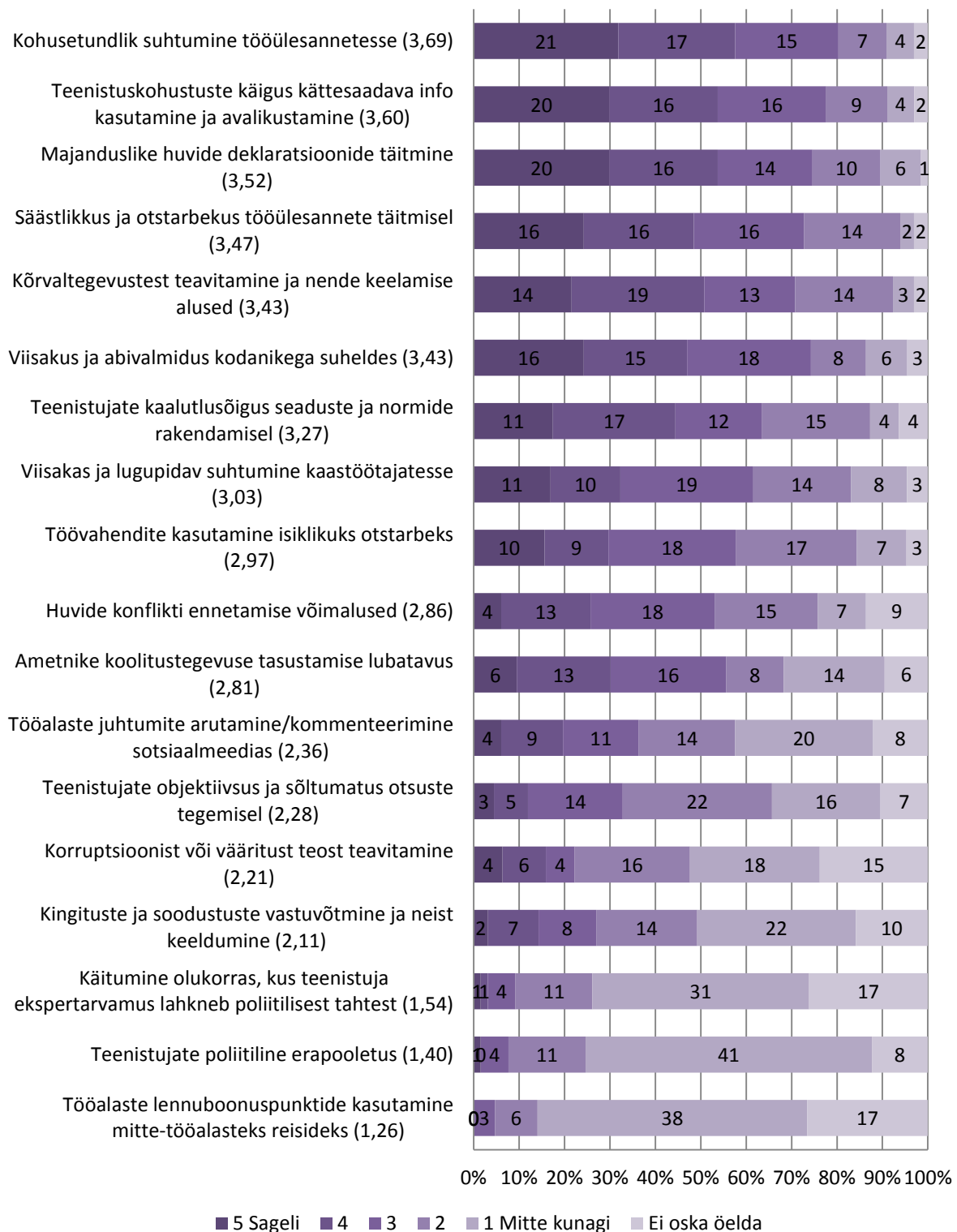
Nagu eelpool mainitud, nähakse organisatsioonikultuuri kujundamisel olulist rolli **juhtidel**: kõrgelt hinnatakse nende avatust aruteludele eetikateemadel ning nende panust organisatsiooni väärtuste ja eetiliste põhimõtete väljatöötamisel (vt joonis 21). Seetõttu võiks eeldada, et ootused juhtide rollile organisatsiooni kultuuri kujundamisele ja eetilise eeskuju näitamisele on ka kirja pandud nende ametijuhendites ja arenguprogrammides ning neid suunatakse eelisjärjekorras eetikakoolitustele. Väide leiab kinnitust pigem ametites-inspektsioonides ja muu ministeeriumi valitsemisala asutustes, vähemal määral aga ministeeriumite ja põhiseaduslike institutsioonide seas. Huvitavaks vastuoluks on ühest küljest maavalitsuste kõrge hinnang juhtide arenguprogrammides organisatsiooni väärtuste kaasamisele, kui teisalt ei ole organisatsiooni põhiväärtuseid üheski maavalitsuses ametlikult kinnitatud.

Kuigi hinnang eetika ja väärtuste teema olulisusele juhtide arendamisel ei olnud väga kõrge, ollakse seisukohal, et asutuse personalipoliitikasse on eetilise käitumise dimensioon hästi integreeritud (vt joonis 22²¹). Kõige enam arvestatakse sellega uute teenistujate värbamisel ning hindamisvestluste läbiviimisel (vastavalt hinnang 4,4 ja 4,0 5-pallisel skaalal). Parimate teenistujate valimisel ja tulemustasu määramisel arvestatakse teenistuja eetilise käitumise aspekte vähem. Lisaks märgiti mitmetes lahtistes kommentaarides, et parimate teenistujate valimise praktika puudub ning tulemustasu või preemiaid pole pikka aega makstud. Asutuse põhigruppidest eristuvad ministeeriumid, kes eetilise ja väärtushinnangutega arvestavad oma personalipoliitikas vähem kui teised asutused.

²⁰ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 sageli...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

²¹ Keskmised hinnangud kujunesid viie-pallisel skaalal 5 alati...1 mitte kunagi, 0= ei oska öelda

Ametiasutustes päevakorral olnud ametnikueetika teemad



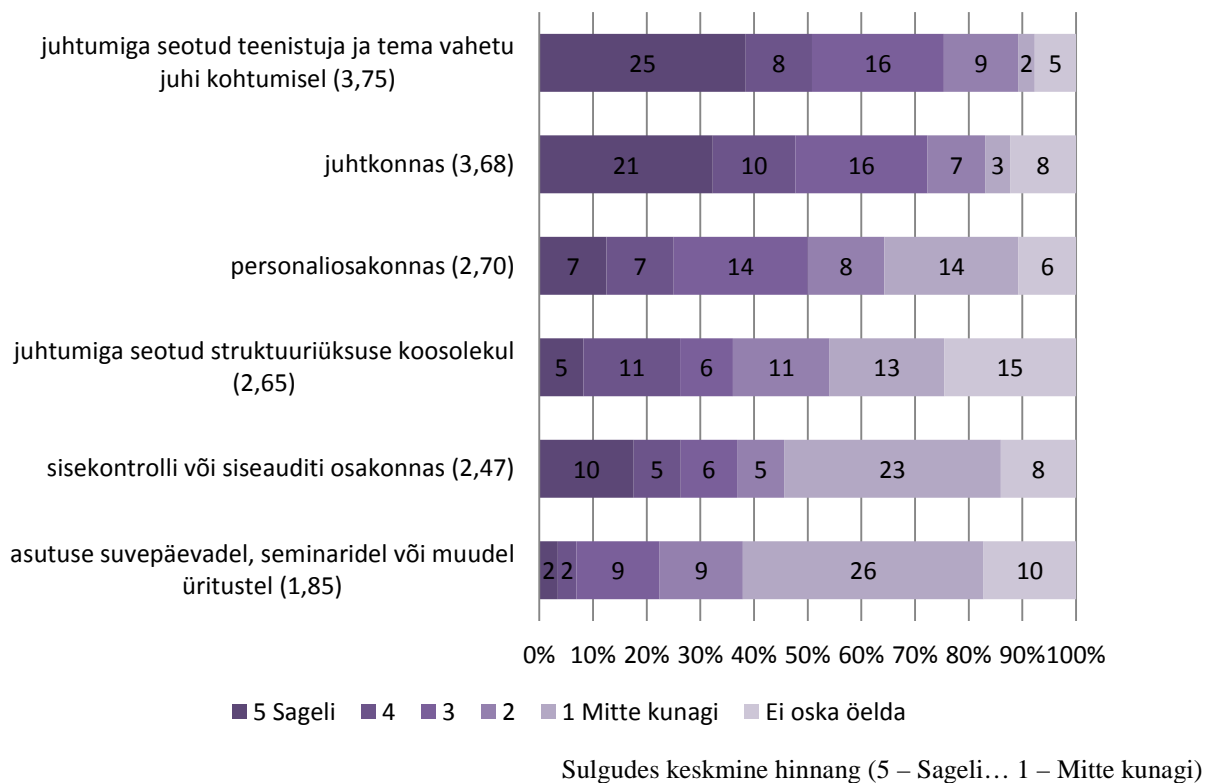
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80% 90% 100%

■ 5 Sageli ■ 4 ■ 3 ■ 2 ■ 1 Mitte kunagi ■ Ei oska öelda

Sulgudes keskmine hinnang (5 – Alati... 1 – Mitte kunagi)

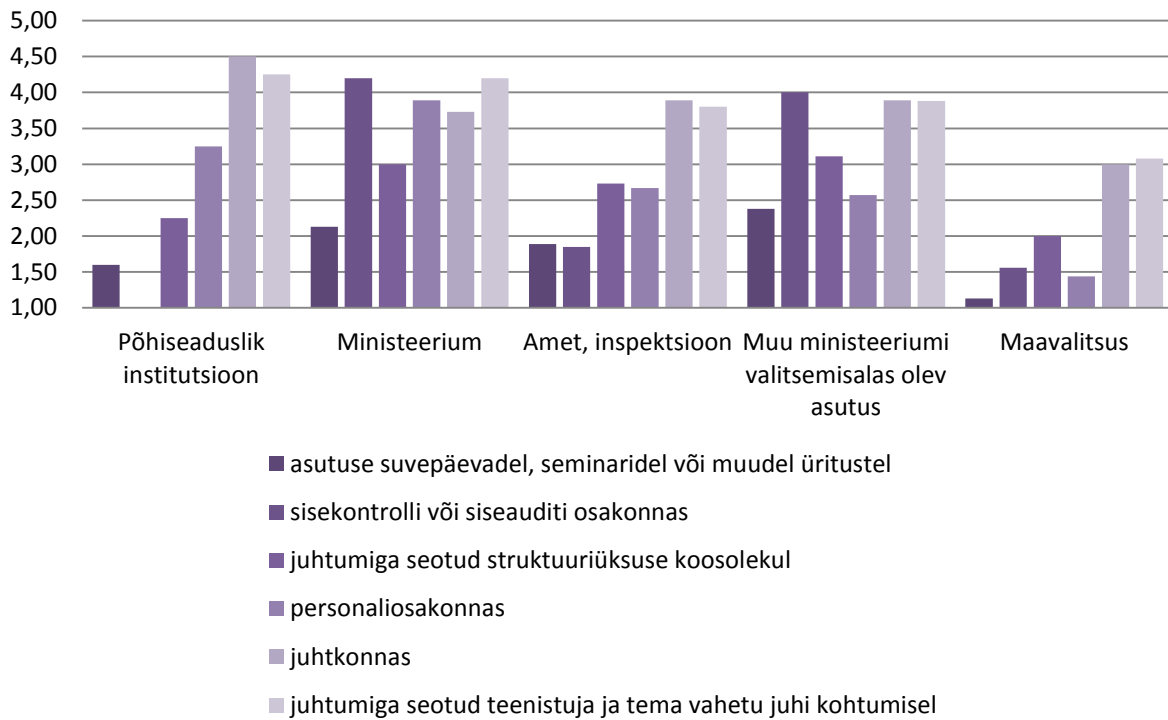
Joonis 15

Ametiasutuses tekkinud eetika-alaseid probleeme arutatakse...



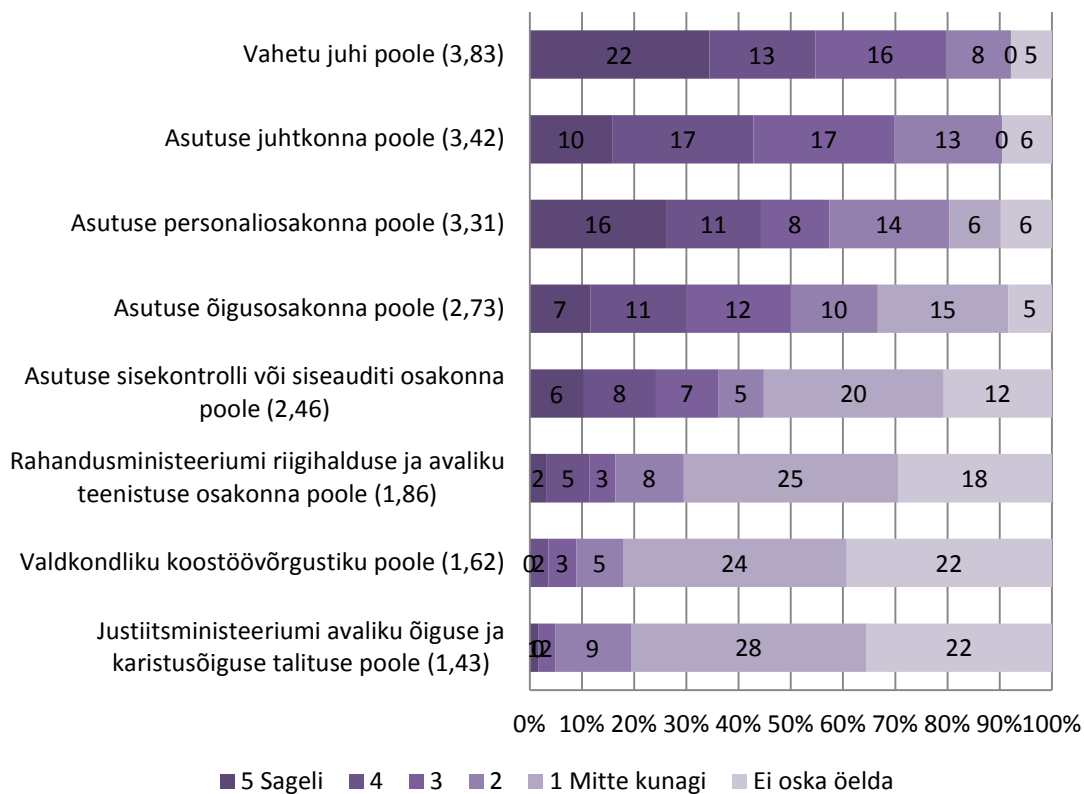
Joonis 16

Ametiasutuses tekkinud eetika-alaseid probleeme arutatakse (asutuste liikide lõikes)...



Joonis 17

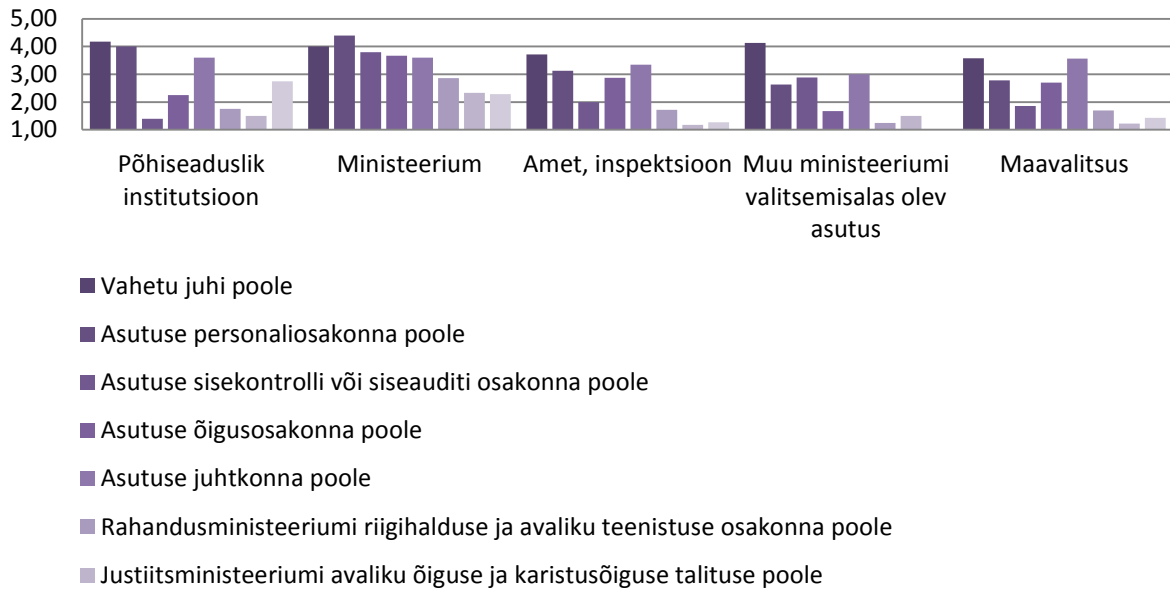
Kelle poole pöörduvad ametiasutuste teenistujad eetikaküsimustes?



Sulgudes keskmine hinnang (5 – Alati... 1 – Mitte kunagi)

Joonis 18

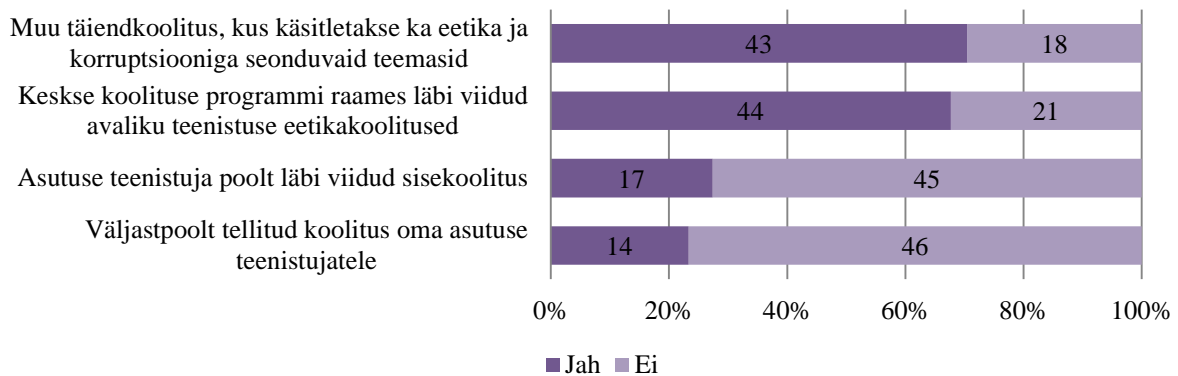
Kelle poole pöörduvad ametiasutuste teenistujad eetikaküsimustes (asutuste liikide lõikes)?



Keskmine (5 – Sageli... 1 – Mitte kunagi)

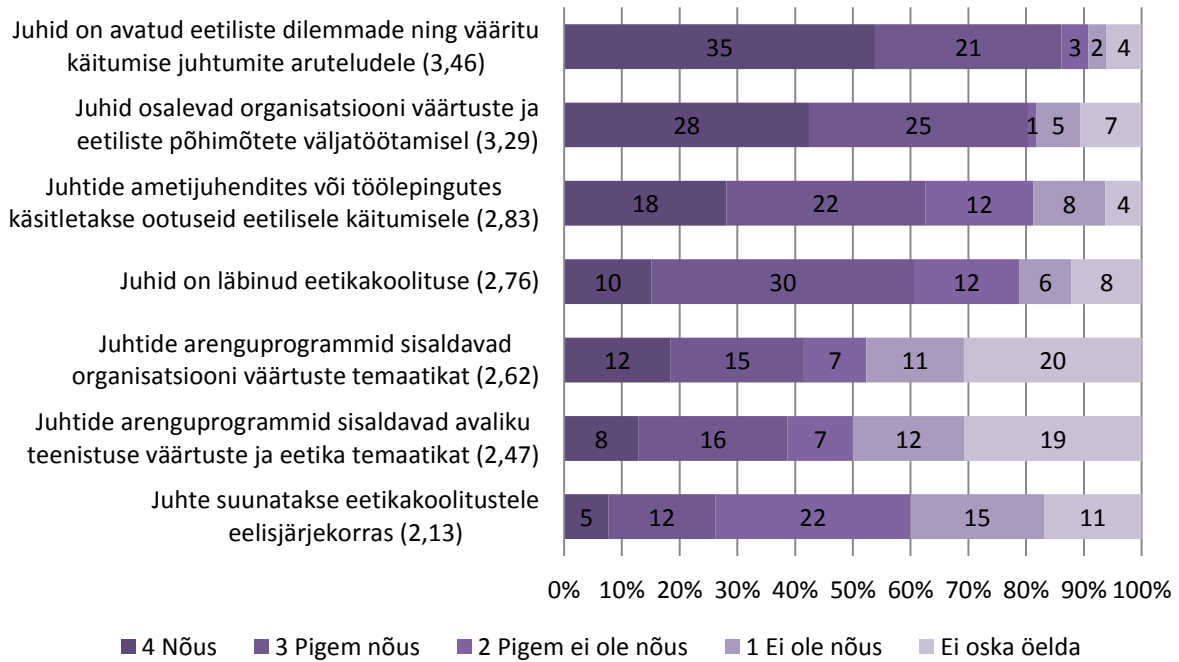
Joonis 19

Ametiasutuste teenistujatele pakutavad eetikakoolitused



Joonis 20

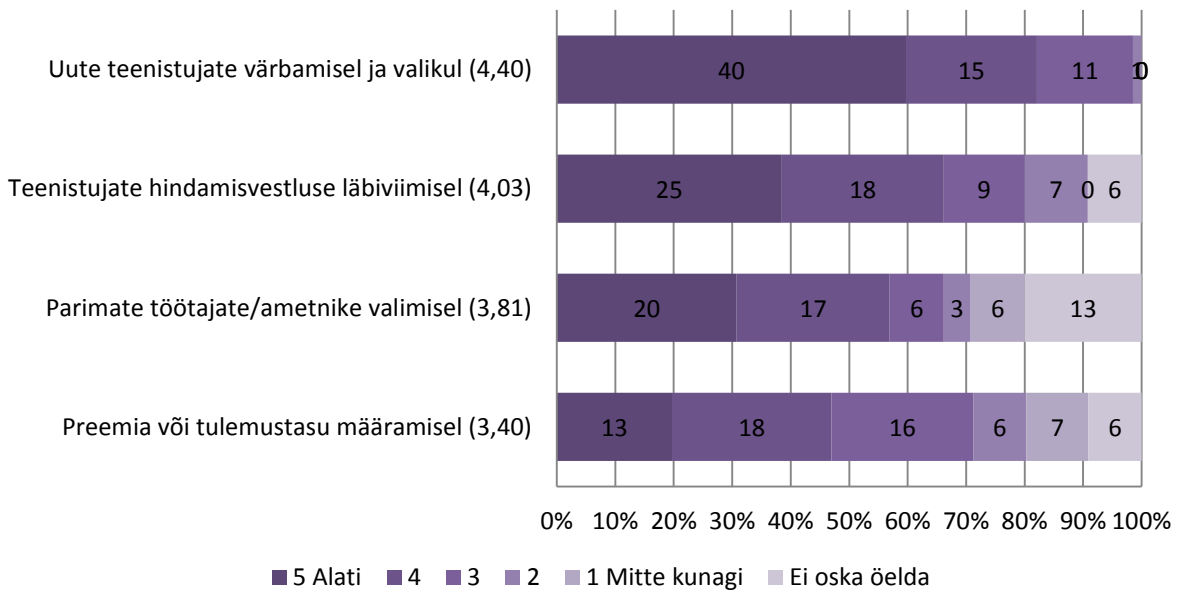
Tipp- ja keskastme juhtide eetika-alaste kompetentside arendamine



Sulgudes keskmine hinnang (4 – Nõus... 1 – Ei ole nõus)

Joonis 21

Väärtushoiakute ja eetilise käitumisega arvestamine ametiastuste personalipoliitikas



Sulgudes keskmine hinnang (5 – Alati... 1 – Mitte kunagi)

Joonis 22

3.6. Hinnang Rahandusministeeriumi tegevusele avaliku eetika koordineerijana

Küsitluse viimane plokk oli suunatud asutuste hinnangu väljaselgitamisele Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse eetika koordineerija tegevustele.

Vastanutest enamiku hinnangul oli nende asutuses kasutatud **Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjale** (vt joonis 23) mõnikord (58,1% antud küsimusele hinnanguid andnud 61-st asutusest). Kõige kõrgem oli näitaja ministeeriumide lõikes (joonis 24), kus kõik vastanud kümme asutust andsid positiivse hinnangu (st „pidevalt“ / „mõnikord“). Kõige madalamad olid näitajad ministeeriumide valitsemisalades olevate teiste asutuste ja maavalitsuste grupis, mille põhjus tulenes kas senise kogemuse puudumisest või mitteteadlikkusest.

Rahandusministeeriumi poolset nõustamist avaliku teenistuse eetika üksikjuhtumite üle otsustamisel polnud teadaolevalt kasutanud 45,9% ja sellest võimalusest polnud teadlikud 24,6% vastanutest (hinnanguid andnud asutusi kokku 61). Erinevalt ministeeriumidest, kus 10-st vastanud asutusest üheksa andsid hindeks „pidevalt“/„mõnikord“, esines asutusi, kus puudus senine kokkupuude või teadlikkus võimaluse olemasolust, kõige rohkem maavalitsuste (14-st asutusest 13), ministeeriumide valitsemisalades olevate teiste asutuste ja ametite-inspeksioonide grupis.

Tunnuste vaheliste seoste vaatlemisel ilmnis, et Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjale ja nõustamist avaliku teenistuse eetika üksikjuhtumite üle otsustamisel on kasutatud rohkem asutustes, kus eetikaküsimused on organisatsioonisiselt enam teadvustatud ja tegeletakse valdkonna süsteemse koordineerimisega. Näiteks ilmnis analüüsist, et keskset nõustamist oli kasutatud rohkem juhtudel, kus teenistujate käitumise eetilist puudutavate küsimuste tekkides pöörduiti enam enda asutuse personaliosakonna poole ja/või oli hinnatud organisatsiooni korrupsiooniriske, analüüsitud aset leidnud väärkäitumise juhtumeid, kaardistatud/analüüsitud teenistujate arvamusi eetiliste probleemide kohta või kus olid viimase kahe aasta jooksul olnud päevakorral ametnike või teenistujate eetilist käitumist puudutavad teemad. Seega on kasutatud keskeid võimalusi rohkem ka asutustes, kus ollakse valmis eetikaküsimusi organisatsioonisiselt tõstatama ja arutama (sh koordineerivates üksustes), viidates otseselt avatud organisatsioonikultuurile.

Rahulolu Rahandusministeeriumi erinevate tegevuste lõikes avaliku teenistuse eetika valdkonnas (vt joonis 25) oli kõige kõrgem avaliku teenistuse eetika-alase info kättesaadavuse ja piisavusega, millele järgnesid rahulolu Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjaliga „Ametnik koolitajana hea tava“ ning Rahandus- ja Justiitsministeeriumi koostöös välja töötatud huvide konflikti vältimise juhendiga.²² Rahul või pigem rahul oli nende tegevustega vastavalt 73,8%, 59,4% ning 52,4% asutustest. Tegemist oli ka dokumentidega, mille väljatöötamisse olid kaasatud kõik ministeeriumid, ametid-inspeksioonid ning põhiseaduslikud institutsioonid.

Samas tuleb rahulolu analüüsimisel arvesse võtta paljude küsitlust täitnud teenistujate vähest kokkupuudet kesksete tegevustega. Näiteks tõusis see esile nõustamisel avaliku teenistuse eetika üksiküsimustes (61-st asutusest ei omanud kokkupuudet 62,3%), kuid oli ka oluline „Ametnik koolitajana hea tava“ ja huvide konflikti vältimise juhendi puhul. Teiselt poolt on

²² Keskmised hinnangud viie-pallilisel skaalal toodud välja vastavate tegevuste järel joonisel 24.

võimalik tuua välja, et enamik asutusi, kel kogemus oli olemas, olid andnud positiivse („rahul“/“pigem rahul“) hinnangu. Hinnang kõikide tegevuste lõikes (joonis 26) oli kõige kõrgem maavalitsuste seas ja kõige madalam põhiseaduslike institutsioonide grupis.

Uuringu käigus paluti ka asutustel hinnata, millistes küsimustes nad peavad **vajalikuks keskse koordineerimistegevuse olemasolu** (vt joonis 27). Kõige olulisemana nähti probleemsetes valdkondades avaliku teenistuse üleste juhendmaterjalide loomist, sellele järgnesid avaliku teenistuse üleste eetikakoolituste korraldamine, eetikakoodeksi põhimõtete selgitamine ja avaliku teenistuse üleste uuringute läbiviimine.²³ Kõige madalamat vajadust tunnetati keskse koordineerimistegevuse järele abistamisel organisatsiooni väärtuste väljatöötamisel, organisatsioonisiseste reeglite loomisel ning organisatsioonisiseseid eetikaküsimusi puudutavate struktuuride ja protsesside väljatöötamisel. Seega on võimalik öelda, et vajadust hinnati kõige kõrgemalt avaliku teenistuse ülesteid ja pigem madalamalt organisatsioonisiseseid tegevusi puudutava osas. Samal ajal võib täheldada seost organisatsioonikultuuri avatuse, ja selle vahel, kui olulisena nähti keskse tasandi rolli organisatsioonisiseste tegevuste osas: vajadust abistamisel asutusesiseste reeglite loomisel hinnati kõrgemalt asutustes, kus teenistujate käitumise eetilisust puudutavate küsimuste tekkides oli pöördutud enam nõuannete saamiseks asutuse personaliosakonna poole.

Põhigruppide lõikes ilmnas, et asutuste gruppides, kus oli rohkem kasutatud keskseid juhendmaterjale ja nõustamist (ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid), hinnati ka kõrgemalt üldist vajadust keskse koordineerimistegevuse järele avaliku teenistuse eetika valdkonnas. Lisaks näitas statistiline analüüs, et kogemuse olemasolu mõjutas ka hinnanguid vajadusele abistamise osas organisatsioonisiseseid eetikaküsimusi puudutavate struktuuride ja protsesside väljatöötamisel. Vajadusele antud hinnangud sõltusid osaliselt ka sellest, mil määral olid organisatsioonides olnud päevakorral eetikat ja kutseväärikust puudutavad küsimused, peegeldades nii seda, kuivõrd teemadega tegeletakse kui ka asutuste poolset teemade teadvustamist.

Lisaks, kuigi suurel osal asutustest puudus kogemus eetika-alase keskse nõustamisega (45,9%) või ei olnud võimalusest teadlikud (24,6%), pidasid keskse üksikküsimustes nõustamise olemasolu väga oluliseks/pigem oluliseks 67,2% vastanutest. Veelgi kõrgemalt hinnati keskse koordineerimise vajalikkust avaliku teenistuse üleste juhendmaterjalide väljatöötamisel (96% vastanutest andsid hinnangu „väga vajalik“/“pigem vajalik“), ehkki Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjale polnud teadaolevalt kasutatud 14,5% asutustes ja sellest võimalusest polnud teadlikud kokku 11,3% asutustest. Siinkohal tõusis esile ministeeriumide valitsemisalades olevate muude asutuste grupp, kus paljudel asutustel puudus nimetatud tegevuste osas kogemus või poldud nendest võimalustest teadlikud, küll aga hinnati vajalikuks nende olemasolu.

Seega, ehkki asutuste hulgas hinnati avaliku teenistuse eetika-alase info piisavust ja kättesaadavust hindega „rahul“/“pigem rahul“ 73,1% juhtudest, võib näha vajadust senisest suurema/sihipärasema teavitustegevuse järele, tõstmaks asutuste teadlikkust nii tähelepanu vajavate teemade osas kui ka olemasolevatest võimalustest. See on kooskõlas ka asutuste ettepanekutega²⁴ valdkonna koordineerimisele, kus mitmel juhul oli välja toodud vajadust senisest suuremale teavitustegevusele nii probleemvaldkondade teadvustamisel kui ka olemasolevate juhendmaterjalide osas. Samas, võttes arvesse asutuste vähest tegevust riskide hindamisel ja organisatsioonide siseselt juhtumite ja teemade tõstatamisel ning nende

²³ Keskmised hinnangud nelja-pallilisel skaalal toodud välja vastavate tegevuste järel joonisel 24.

²⁴ Ettepanekud toodud välja lisas 4

analüüsimisel, tuleks silmas pidada ka asutuste enda suutlikkust ja soovi eetikat puudutava temaatikaga tegelemisel ning tegevuste süsteemsel planeerimisel.

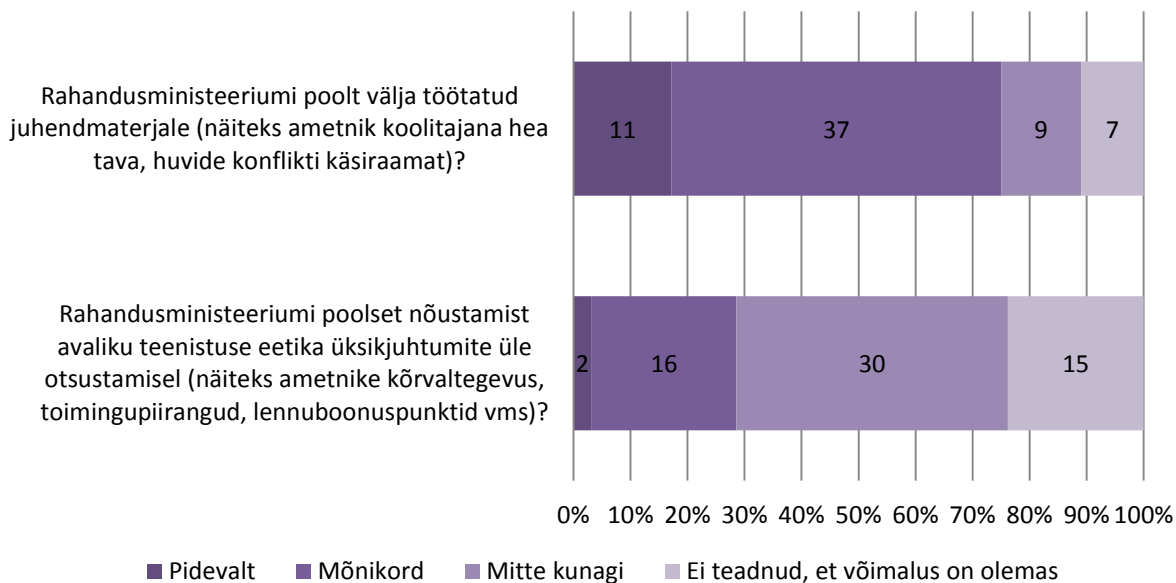
„Veel rohkem võiks rääkida ja juhtida ametiasutuste tähelepanu eetikaalastele probleemidele ja välja töötatud juhendmaterjalidele, sest kui need lihtsalt on kuskil üleval, aga keegi nendest ei räägi, siis võivad jääda nähtamatuks.“

Mitmetes ettepanekutes oli välja toodud avaliku teenistuse ülest selgemate juhendmaterjalide ja reeglite loomise vajadust valdkondades, mis vajaksid pigem reeglitepõhist lähenemist. Samuti ootavad osad asutused Rahandusministeeriumilt suuremat rolli eetikareeglite jõustamisel, mille puhul oleks tegemist uue suunaga võrreldes senise praktikaga. Samas esines asutusi, kus eelistati pigem rõhuasetust toetavatele ja nõustamisele suunatud tegevustele, mis on olnud seniseks lähtepunktid avaliku teenistuse eetika valdkonna koordineerimisel.

„Võiks olla ühtsed ja ühtlustatud avaliku teenistuse ülesed reeglid kõigile riigiametitele. Asutus võiks kehtestada reeglid tulenevalt töö spetsiifikast. (...)“

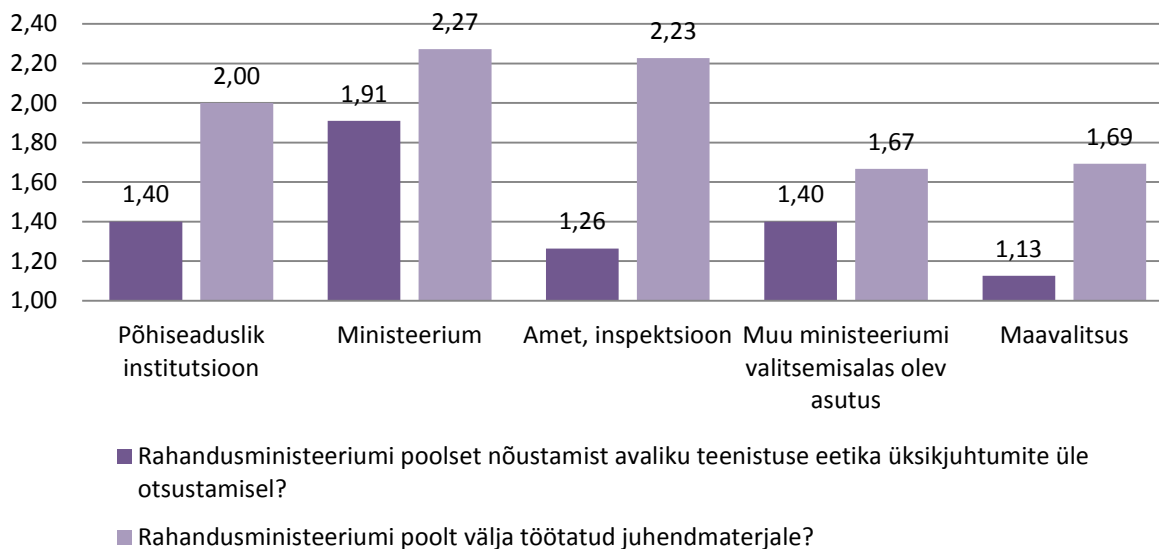
„Senine suund rõhuasetusega koolitustele, toetavatele juhendmaterjalidele ja nõustamisevalmidusele on hea ja annab asutustele lisakindlust, jättes samas asutustele ruumi väärtuste sõnastamiseks ja nendega sobivate käitumisreeglite kujundamiseks.“

Kas teie asutuses on teile teadaolevalt kasutatud...



Joonis 23

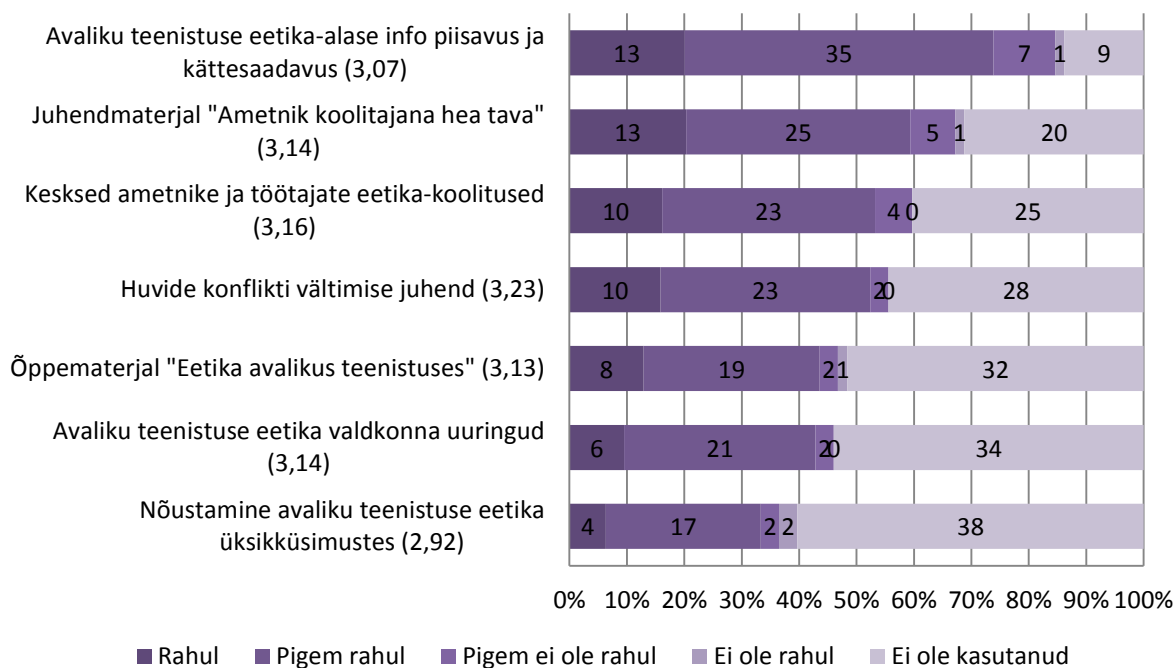
Kas teie asutuses on teile teadaolevalt kasutatud... (asutuste liikide lõikes)



Keskmine (3 – Pidevalt, 2 – Mõnikord; 1- Mitte kunagi)

Joonis 24

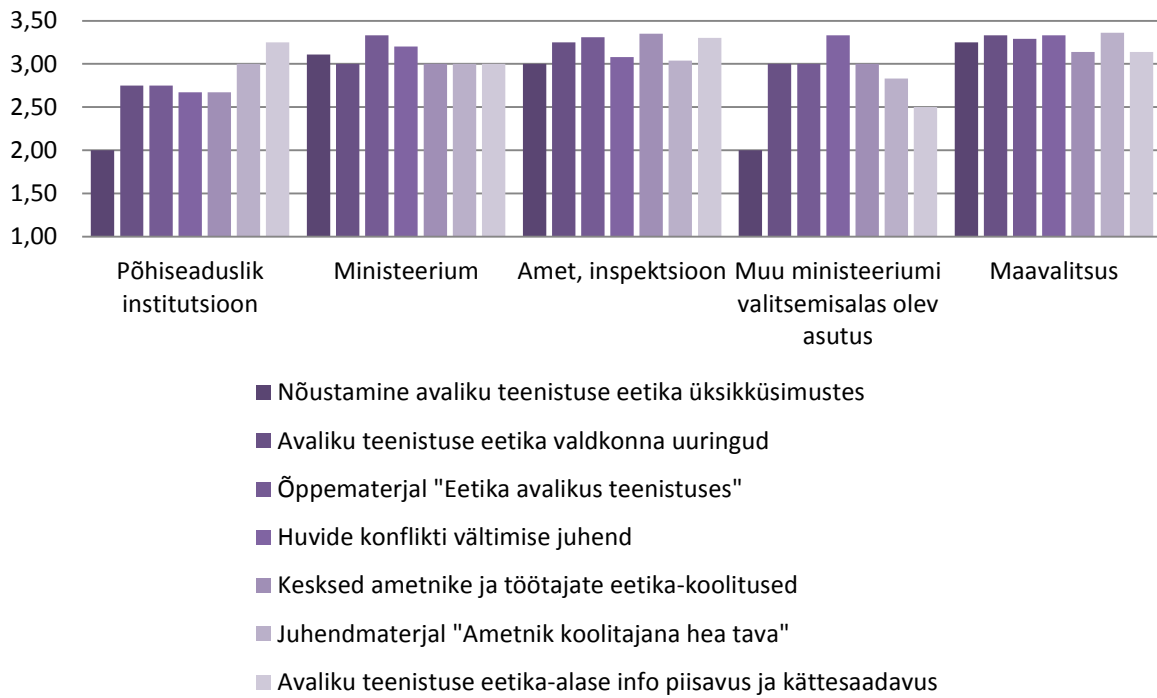
Rahulolu Rahandusministeeriumi tegevustega avaliku teenistuse eetika valdkonnas



Sulgudes keskmine (4 - Väga rahul... 1- Ei ole rahul)

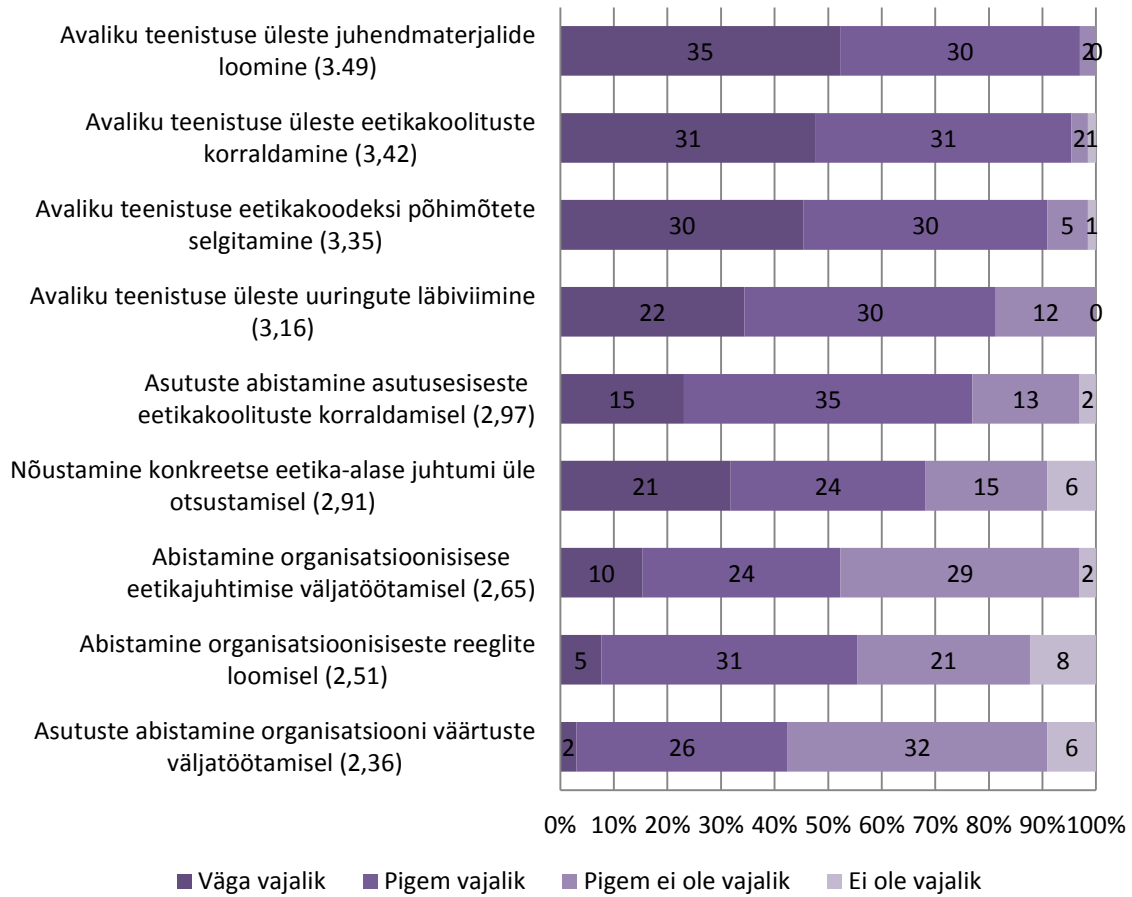
Joonis 25

Rahulolu Rahandusministeeriumi tegevustega avaliku teenistuse eetika valdkonnas (asutuste liikide lõikes)



Joonis 26

Keskse koordineerimistegevuse olemasolu vajalikkus



Sulgudes keskmine hinnang (4- Väga vajalik... 1 - Ei ole vajalik)

Joonis 27

3.7 Küsitluse analüüsi kokkuvõte ja järeldused

Eesti riigiasutustes kasutatavat eetika juhtimise süsteemi tüpoloogiat ei ole võimalik küsitlusele toetudes välja tuua. Küsitlus näitab, et süsteemne lähenemine eetikaküsimustele on Eesti riigiasutustes pigem erandiks kui reeglits. Kuigi näiteks saab tuua mõningaid asutusi, mis on määranud koordineeriva üksuse või ametikoha, analüüsinud korrupsiooniohte ning planeerivad selgelt kommunikatsiooni reeglite kehtestamisel, on neid siiski vähe. Samuti ei ole võimalik välja tuua selgeid trende asutuste põhigruppide või ministeeriumi valitsemisalade lõikes.

Kui asutuse **põhigruppide lõikes** saab välja tuua erisusi üksikküsimuste lõikes, siis laiemaid suundumusi on ainult üks – maavalitsuste kui kõige vähem valdkonnaga tegelevad asutused. Maavalitsustes toetutakse enam seadustes kirjapandud reeglitele (ehk reguleerivad ise kõige vähem potentsiaalselt korrupsiooniohtlikke olukordi) ning kus enamus ametnikueetika küsimusi on kõige vähem arutusobjektiks olnud. Selline olukord võib tuleneda väiksusest ja madalamast korrupsiooniohust (väikeses ja madalama korrupsiooniohuga asutuses puudub vajadus reguleerida), aga ka vähesemast teema teadvustamisest, madalamast kompetentsist personalijuhtimisel ja ressursinappusest. Küsitlus põhjuste osas seletust ei andnud.

Valitsemisalade lõikes ei ole võimalik selgeid mustreid välja tuua. Tegemist on olukorraga, kus ministeeriumi valitsemisalal on asutus, mis süsteemset valdkonnaga tegeleb (nt Justiitsministeerium ja vanglad, Siseministeerium ja Politsei- ja piirivalveamet, Põllumajandusministeerium ja Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet), kuid selline tegevusviis ei ole omane reeglina ei ministeeriumile ega ka teistele samas valitsemisalal olevatele asutustele.

Eesti riigiasutusi iseloomustab eetika juhtimine **ad hoc meetodil**: koordineeriv üksus või ametkoht enamasti puudub, üksikküsimuste lahendamisel võivad olla küll rutiinsed lahendusvõimalused, kuid need ei ole formaliseeritud, uute reeglite loomisele ei eelne süstemaatilist korrupsiooniohtude analüüsi ning reeglid luuakse vastukajana konkreetsele probleemile (mida päevakajalisem üldiselt, seda tõenäosem on reegli loomine). Olukorda komplitseerib uus KVS, mis seab asutustele ülesanded korrupsiooniennetuse alase teadlikkuse tagamise ning kohustust kinnipidamise kontrolli osas.

Uringus osalenud asutusi ei saa pidada eetika põhimõtete edendamisel ei aktiivseks ega passiivseks. Kui põhiväärtuste kommunikatsioonil kasutatakse kõige enam teenistujaid kaasavaid meetmeid (koostamisel kaasamine, arutelud, ühisüritused), siis enamasti keskendutakse uutest reeglitest informeerimisel e-kirjadele ja siseveebile (ehk passiivsetele meetmetele). See ei võimalda saada tagasisidet, mis on märgatav küsimustikule vastajate teadmatuses allüksustes toimuva kohta („ei oska öelda“ vastuste kõrge osakaal). Põhiväärtused on reeglina olemas asutuse avalikul veebilehel, samas kui muud reeglistikud on kättesaadavad ainult siseveebis. Aktiivsust näitavad asutused üles reeglite tutvustamisel uutele teenistujatele – ülesanne, mis on jagatud eelkõige personaliosakonna ja vahetu juhi vahel. Samas ei käsitletud küsimustik, kuidas ja mis vormis neid reegleid tutvustatakse ning seetõttu on teemat pikemalt käsitletud fookusgruppide intervjuude analüüsis. Küsitluse põhjal on asutused passiivsed eetikakoolituste osas: valdav enamus loodab eetikakoolitusel keske koolituse programmi raames pakutavale; vähem asutusi käsitleb teemat asutuse korraldatud koolitustel. Asutused on kõige aktiivsemad aga teenistujate eetika-alasel nõustamisel, kus soovitude saamiseks väljapoole asutust reeglina ei pöördata.

4. Fookusgruppide intervjuude analüüs

4.1. Metoodika

Fookusgrupi intervjuude eesmärgiks oli täpsustada, kuidas asutuses toimitakse ametnikueetika tüüpsituatsioonides. Välja valiti viis tüüpsituatsiooni (lisa 4), millest kahe puhul kasutati kaht erinevat varianti lähtuvalt asutuse põhitüübist. Samas ei välistanud see lisaks ka teise variatsiooni teema käsitlemist juhul, kui vastav teema tõusis esile fookusgrupis osalenute vastustest. Juhtumite üle paluti osalejatel arutleda lähtuvalt oma asutuse praktikast. Juhul kui situatsioon oli võõras, paluti osalejatel seda käsitleda hüpoteetilisena ning lahendada see lähtuvalt asutuses olemasolevatest reeglitest.

Lisaks olukordade lahendamise võrdlemisele võimaldasid valitud juhtumid hinnata aspekte, mille kohta küsitluse käigus ei olnud võimalik usaldusväärset infot saada või mille kohta käivat infot oli vajalik kontrollida. Hinnatavate kriteeriumite hulka kuulusid muuhulgas uute reeglite loomine (eelkõige juhtum 5, kaudselt ka teised juhtumid), teadlikkus asutusesisestest reeglitest (kõik juhtumid), reeglitest teavitamine (1, 2A-B), mitteformaalsete reeglite olemasolu (kõik juhtumid), nõustamine ja juhendamine eetikaküsimustest (1, 2A-B, teised kaudselt), eetikaküsimuste üle arutlemine (2A-B, 3B, 4), juhtide eetika-alane kompetents ja igapäevase juhtimise mõju (kaudselt kõik juhtumid), sihtgruppidepoolne sotsiaalne kontroll (3B) ning kolleegidepoolne kontroll (4).

Fookusgruppide intervjuudeks valiti välja 7 asutust lähtuvalt asutuste põhigruppidest (põhiseaduslik institutsioon, 2 ministeeriumi, 3 ametit-inspektsiooni, maavalitsus) Intervjuud viidi läbi asutusepõhiselt 6-12 liikmelistes gruppides. Fookusgrupi liikmed valiti asutuse kontaktisiku poolt lähtuvalt järgmistest kriteeriumitest:

- asutuse erinevate allüksuste esindatus, s.h. korruptsioonitundliku ametikoha esindajad;
- esindatud nii spetsialisti/nõuniku kui ka juhi positsioonil olevad teenistujad, kuid samast üksusest ei tohi olla esindatud mõlemad;
- nii organisatsiooni uuemad kui vanemad teenistujad (avaliku teenistuse üldine staaž ei ole oluline);
- nii ametnikud kui teenistujad, kuid enamuses ametnikud;
- grupi võrreldavus asutuse üldise koosseisuga vanuselisel ja sooliselt;
- küsimustikule vastanud teenistuja ei tohi kuuluda fookusgruppi.

Fookusgrupi intervjuud viidi asutustes läbi 29. maist 14. juunini 2013. a. Intervjuud, mille kestvus varieerus 65minutist 120 minutini, salvestati ning transkribeeriti. Intervjuud olid anonüümsed.

4.2. Juhtum 1: Uus teenistuja

Teie üksusesse tuleb tööle uus inimene, kes pole varem avalikus teenistuses töötanud. Tegemist on spetsialistiga, kelle haridus on seotud kitsa erialaga (v.a. õigus, riigiteadused) ja kelle varasem töökogemus on erasektorist.

- *Kes ja milliseid reegleid tutvustab talle tööle asumisel?*
- *Kuidas neid tutvustatakse?*

Uutele teenistujatele asutusesiseste reeglistike tutvustamine on eetika juhtimise süsteemide raames oluliseks ülesandeks. Reeglite edukas edastamine mõjutab otseselt uue teenistuja toimetulemist organisatsioonis ning loob selge eelduse ka eetiliseks käitumiseks. Esimese juhtumi puhul saab fookusgrupi intervjuude põhjal välja tuua kolm peamist järeldust. Esiteks

on uuele teenistujale reeglite tutvustamine eelkõige keskendunud tööülesannetele, protsessidele ja organisatsioonile ning vähem väärtustele ja ametniku rollile ja eetikale. Teiseks, kuigi asutuste praktikad on erinevad, saab eristada eelkõige nelja peamist viisi vajalike teadmiste edasiandmiseks: personaliosakond, vahetu juht, mentor/kolleeg ja sisseelamiskoolitus („uue töötaja päev“). Nende tähtsus ja omavaheline tasakaal sõltub asutuse praktikast, kuid suurimat rolli näib omavat kolleegide/mentori tugi. Kolmandaks, oodatult oli selle juhumi juures osalejatele kõige raskem meenutada, milliseid reegleid ja kuidas tutvustatakse. Osalt oli tegemist mälu probleemiga (pikema staažiga inimesed ei mäletanud, mis ja kuidas toimus) ning teisalt aga teadvustamise probleemiga (esimestel päevadel tuleb korruga väga palju informatsiooni, mida on raske haarata ning endale kohe arusaadavaks teha). Sellest tulenevalt ei tajutud ka täpselt personaliosakonna rolli, mida tasakaalustas peaaegu kõigis gruppides osalenud personaliosakonna teenistujalt tulnud informatsioon.

Et juhtumi kirjeldus ei täpsustanud, milliste reeglite kohta küsimused on esitatud, siis enamik intervjueeritute poolt toodud näidetest keskendusid konkreetsete tööülesannetega ning organisatsiooniga tutvumisega seotud aspektidele. Dokumentatsiooni hulka, millega tuleb tutvuda või mida tutvustatakse, kuuluvad näiteks sisekorraeeskiri, ametijuhend, asjaajamiskord jms.

„Ma arvan, et pigem räägitakse selle büroo spetsiifikast, üldisest loogikast, ülesannetest ja konkreetsetest soovitustest sellele inimesele.“

„Ka erasektorist tulles lõppkokkuvõttes raskuskese langeb ikkagi praktilistele koolitustele-väljaõpetele. Arvan, et selline üldine koolitus, mis esimestel päevadel on, moodustab ikkagi väga väikese osa sisseelamisprogrammist.“

„Pigem jõuab eetikani võib-olla ikkagi siis, kui töö käigus tekib küsimusi – siis annan nõu.“

Väärtuste, ametniku rolli ja eetika temaatikale pööratakse tähelepanu pigem pealiskaudselt ning teises järjekorras (kui üldse). Näiteks kuigi ühes asutuses rõhutati korduvalt põhiväärtuste olulisust, nende tutvustamist uutele teenistujatele ning kasutamist edutamisel ja hindamisel, ütles üks intervjueeritavatest, et pigem tuleb korruptsiooni ja eetika temaatika jutuks arutades päevapoliitikat ning töös esinenud juhtumeid, mitte teadliku temaatõstatamise käigus.

Oluliseks aspektiks on ka temaatõstatamise **ajastamine**. Intervjuudes tuli välja, et uued teenistujad ei pruugi sageli osata ametnikueetika küsimusi piisavalt teadvustada ning seostada praktiliste tööülesannetega. Näiteks toodi ühes asutuses esile, et alguses selgitatakse ka teemasid, mille kohta uued teenistujad suure tõenäosusega küsida ei oska. Samas teadvustatakse asutustes, milline info on prioriteetne ehk esmatähtis. Näiteks toodi esile kohest vajadust uutele teenistujatele anda edasi teadmisi, kuidas käituda olukorras, kus kontrollitav on pakkunud kingitust. Teises asutuses rõhutati taandamise kohustust ning sellest teavitamist. Samas teadvustavad osad intervjueeritavad ka hilise temaatõstatamise negatiivseid tagajärgi:

„Tegelikult neid küsimusi ikkagi tuleb ja mul on praktikas olnud ka juhendatav, kellele ma ilmselt piisavalt tähelepanu ei pööranud ja kes tuligi ettevõttest ära kingitustega ja alles seejärel sai talle selgitatud. Seega jäin oma nõuannetega hiljaks.“

Kuigi **põhiväärtused** puudusid kaasatud asutustest ainult kahel, siis oli nende mainimine ning seostamine ametniku rolli ja eetikaga pigem puudulik. Kolmes asutuses, kus põhiväärtused olid olemas, intervjuude jooksul põhiväärtuseid ei mainitud: pigem räägiti kirjutamata

reeglitest ning väljakujunenud tavadest ja nende edastamisest. Kõige selgemalt mainiti põhiväärtuseid ning nende kasutamist kahes asutuses:

„Meil on igal aastal organisatsiooni strateegiapäevad ja seal on igal aastal alustatud nendest neljast põhiväärtusest. Ja vahepeal nad jooksevad meil kuvaril, vähemalt vanasti jooksid.“

Samas tunnistati neist ühes, et uutele teenistujatele eraldi neid ei tutvustata ning teenistuja on ise end sunnitud kurssi viima juhul, kui ametikohaga kaasnevad ülesanded seda eeldavad (nt. strateegilised eesmärgid).

Oluliseks märksõnaks uute teenistujate sisseelamisel on **iseseisev töö**. Viies intervjuus mainiti iseseisvalt dokumentatsiooni läbitöötamist. Kahel juhul mainiti avaliku teenistuse eetikakoodeksit ja selle allkirjastamist (ilma aruteluta). Ühel korral mainiti ka teenusstandardit, mida tutvustati küll vastuvõtmisel, kuid mitte hiljem uutele teenistujatele.

Personaliosakonna peamise ülesandena uutele ametnikele reeglite tutvustamisel nähti eelkõige esmase „dokumentide map“ kokkupanemist ja „kordade tutvustamist“, mainiti ka ametivandele allakirjutamist.

„Minu meelest on uute tulijate poolelt väga tänuväärne see, millise paketi personaliosakond uutele tulijatele kaasa annab. Uuel töötajal on võimalik sealt lugeda, kuidas e-mailide süsteem toimib, millised on sisekorra eeskirjad.“

„Tööle tulles anti ka personaliosakonnast „pakk paberit“, kus olid samuti käitumisreeglid ja [asutuse] sisekorraeeskiri, kirjutamata reeglid ja millised peavad olema lühendid, kuidas meilidele alla kirjutada, telefonile vastata – need kõik olid kirjas.“

Avaliku teenistuse eetikakoodeksi tutvustamist personaliosakonnas mainiti ainult kahes asutuses, kuid ka seal läksid intervjuueeritavate arvamused lahku (osad olid koodeksile alla kirjutanud, osad mitte, arutelu mainiti juhuslikult). Ühes asutuses mainiti lisaks kirjutamata reegleid (organisatsiooni head tavad) ning teavitamise ja taandamise korda. Kokkuvõttes saab järeldada, et personaliosakonna peamiseks ülesandeks on pigem asutuse sisekorraeeskirja, asjaajamiskorra jms tutvustamine ning ülevaate andmine organisatsiooni üldisest toimimisest, kuid mitte eetikast ja ametniku rollist. Hiljem, kui töö käigus tekib eetikaga seonduvaid küsimusi, nähakse personaliosakonna rolli pigem üksikküsimustele vastajana juhul kui kolleegidelt või juhilt vastust ei saa. Üheks põhjuseks võib siinkohal olla ka töösse puutuvate uute teadmiste rohkus, mille keskel ei suudeta esimestel päevadel tajuda, kuidas eetikakoodeksi põhimõtted või asutuse põhiväärtused tööülesannetega seostuvad.

Seega ei toeta fookusgrupi intervjuudes kogutud info täielikult küsitluse tulemusi kahes aspektis (vt ka peatükk 3.4). Esiteks: kuigi küsitluse käigus kõige kõrgema hinnangu saanud töövahendite ja andmebaaside kasutamise alased reeglid kuuluvad mainitud töökorraldusealaste küsimuste hulka, siis küsitluse raames samuti kõrge hinnangu saanud ATS ja KVS piirangute, avaliku teenistuse eetikakoodeksi ning asutuste põhiväärtuste tutvustamist intervjuudes peaaegu ei mainitud. Teiseks: kui küsitluses said personalitöötajad kõige kõrgema hinnangu asutusesiseste reeglite tutvustamisel, siis fookusgrupi intervjuudesse kaasatud 7 asutuse põhjal seda kinnitada ei saa. Pigem kinnitasid intervjuud küsitluse tulemusel põhjal oluliselt teiseks peetavat juhi rolli.

Suuremat rolli võrreldes personaliosakonnaga ametniku rolli ja eetika selgitamisel omistati otsesele **juhile** ning kolleegidele (s.h. mentorile / juhendajale).

„Mina tunnen, et tegelikult juhendaja teeb suurema osa tööst ära ja selle eesmärgiks ongi võtta juhilt seda koormat vähemaks, et juht saaks kontsentreeruda konkreetsematele tööülesannetele ja nii, nagu konkreetse üksuses õhkkond on, kui palju konkreetse juhiga suheldakse, asju ette võetakse või arutatakse.“

„Töökorralduslik, kuidas [asutuses] on nt töökorrad, eeskirjad – see on üks pool. Aga teine pool on see töö ise, see sisuline: kuidas on protseduurid, kuidas peame sisuliselt käituma, hindama, kus on tegevuspiirid, pädevused. Sest ta võib ju olla suhteliselt teadlik juuras või keemikuna, mille pärast ta on sinna tööle võetud, kuid protsessi sisulise poole pealt aitab juhendaja.“

„Reeglina on nii, et see inimene, kelle tupp sa satud istuma, see kolleeg, kes on kogemustega, siis tema jooksvalt töö käigus selgitabki nii, nagu töö nädala lõikes kulgeb /.../ Sest väga raske on ette ära rääkida asju – saad ikkagi töö käigus selgitada, kuidas ühte või teist asja tehakse või ei tehta.“

Juhtide rolli nähti eelkõige tutvustamise ning konkreetsete tööülesannetega seoses, aga ka nõustamisega (uue teenistuja juhtumi raames toodi seda vähem esile, kuid see aspekt tõusis esiplaanile juhtumite 2A-B puhul).

Kõigis asutustes nähti peamist rolli kolleegidel, s.h. uue ametniku mentoril või juhendajal. Kuigi peamised intervjuude käigus toodud näited keskendusid endiselt tööülesannetele, siis toodi ka näiteid ametnikueetika dilemmadest (kingitused, katsed mõjutada protsessi kiirust, info jagamine jne). **Mentori / juhendaja süsteem** toimis või oli toimunud enamikes asutustes. Takistuseks süsteemi toimimisel võib olla näiteks juhendaja ja juhendatava omavaheline sobimatus või asumine erinevates ruumides. Viimase puhul kasutatakse lahendusena perioodilisi kohtumisi. Mentori määramisel on suur roll üksuse juhil, kes võtab arvesse nii potentsiaalse juhendaja töövaldkonda, staaži kui ka kogemusi. Ühes asutuses toodi mentori olulise rollina juhendatava arengu ning toimetuleku hindamist.

Kolmes asutuses oli mentorite programm varem toimunud, kuid intervjuude läbiviimise ajaks soiku vajunud. Selle kompenseerimiseks on erinevaid võimalusi. Ühes asutuses on otsesel juhil võimalik mentor määrata, kuid see ei ole kohustuslik; teises kasutatakse teadlikult uute teenistujate paigutamist samasse tööruumi kogenud teenistujatega.

„[Mentori määramine on] vahetu juhi otsus, saan nii aru. Minu puhul küll määras personaliosakond, sest siis oli mentorluse programm käimas, kuid mina olen ise määranud, sest võin küll eksida, kuid mulle tundub, et mul pole otsest kohustust oma osakonna spetsialistidele mentorit määrata. Praegu on jah mentorluse programm jäänud soiku.“

Isegi kui formaalne mentori/juhendaja süsteem puudub, siis võtavad selle rolli kolleegid, kellelt uus teenistuja nõu küsib. Uusi teenistujaid võetakse teadlikult kaasa ka majavälistele koosolekutele või inspeksioonidele ning see võib ka osaliselt mentoriprogrammi täiendada.

„Meil üldiselt on ikka nii, et hakka tegema, vii end vähehaaval asjadega kurssi ja küsimuste tekkides võib alati pöörduda – hästi abivalmis seltskond on meil ja alati on võimalik pöörduda.“

„Vanematest töötajatest võtab uue töötaja kohapealsesse kontrolli kaasa. Ehk „elav“ eeskuju, eeldades, et see vanem olija käitub eetilisel ja üldtuntud reeglitele vastavalt.“

Viimase vahendina, mille kaudu uutele teenistujatele reeglistikke tutvustatakse, toodi välja **koolitusi**. Esimese variandina mainiti Rahandusministeeriumi poolt tellitud sisseelamiskoolitusi, mille raames käsitletakse ka ametniku rolli ja eetika teemat. Kõige enam rõhutati seda kahes asutuses, kuigi koolituse läbinuid oli kõigis fookusgruppides. Teise

variandina mainiti neljas grupis asutusesiseseid nn „uue töötaja päevi“, mille raames tutvustatakse eelkõige organisatsiooni, kuid tuleb kõne alla ka eetika. Näiteks ühes asutuses keskendutakse selgelt mitte ainult asutuse tutvustamisele, vaid ka praktilistele juhtumianalüüsidele ning nende arutelule. Teises rõhutati uutele teenistujatele põhiväärtuste tutvustamist, kuid mainiti, et eetikakoodeksit ei käsitleta. Kolmandas on tegemist vabatahtlike tööprogrammi koolitustega, mis on praeguseks muutunud pigem infotunniks. Neljandas toodi esile ka seda tüüpi koolituse olulisus neile teenistujatele, kes on mõnda aega töölt ära olnud.

4.3. Juhtum 2A-B: Kingitus koostööpartnerilt või kliendilt

Juhtum 2A Kingitus koostööpartnerilt

Teie asutus on aasta jooksul teinud koostööd reisibürooga. Detsembris saadab reisibüroo asutusse jõulukaardi tänusõnadega eduka koostöö eest ning kinkekaardi spaa-puhkuse paketiga kahele.

- *Kuidas toimitakse teie asutuses?*
- *Kui teile saabub sarnane kink ja te ei tea, kuidas oleks õige toimida, siis kellelt nõu küsite?*

Juhtum 2B Kingitus kliendilt

Olete aidanud kodanikul lahendada tema jaoks olulise probleemi, mis kuulub teie asutuse pädevusse. Probleemi lahendamine on võtnud pikka aega ning nõudnud teilt tavapärasest põhjalikumat tööd ning pingutust. Probleemi lahendamise järel toob kodanik teile karbi käsitööna valmistatud šokolaaditrihvleid.

- *Kuidas teie asutuses sellises olukorras käitutakse?*
- *Kui teile saabub sarnane kink ja te ei tea, kuidas oleks õige toimida, siis kellelt nõu küsite?*

Algselt oli planeeritud juhtumite jaotamine asutuste põhifunktsioonidest lähtuvalt: ministriumis ja põhiseaduslikus institutsioonis koostööpartneri kingitus ning ametis, inspeksioonis ning maavalitsuses kingitus kliendilt. Et fookusgrupis osalejatel lubati tõstatada lisateemasid, siis tuli esimeses asutuste grupis osalejate endi arutelu tulemusel juttu ka klientide viisakus- või tänukingitustest ning teises grupis ka koostööpartnerist või kliendist ettevõtte poolsetest suurematest kingitustest.

Kuigi asutusesiseseid reegleid ei olnud üheski asutuses kehtestatud, olid tüüplahendused juhtumi mõlema versiooni puhul selged tänu selgetele ja tugevatele mitteformaalsetele reeglitele. **Kommikarbi** puhul leiti, et kuna tegemist on tänuks toodud kingitusega, siis ei ole selle vastuvõtmine korruptiivne. Situatsiooni laiendati erinevate näidete alusel lilledele, moosipurkidele ning ühel juhul ka veinile. Kingitus pannakse reeglina ühiseks kasutamiseks. Ühes asutuses mainiti ka suurt sorti, mis viidi edasi lastekodusse.

„Üldjuhul viiakse need sekretäri juurde, kus kõik saavad võtta.“ (sarnane vastus kõigis asutustes)

Spaa-puhkuse paketi puhul oli enamiku asutuste üksmeelne seisukoht, et tegemist ei ole lubatava ja n.ö. tänu- või viisakuskingi piiresse jääva kingitusega.

„Teoreetiliselt peaks see info jõudma siseauditi osakonna juhatajani. Tema peaks neid kingitusi registreerima vastavalt KVS-le. Ja kõige viisakam oleks tagasi saata tänusõnadega, et me kahjuks keeldume sellest.“

„Selle puhul tunnen küll, et sellega tingitakse midagi enamat. Neid väikesi tähelepanuavaldusi näen ma lihtsalt nii, et järelikult oleme head partnerid olnud, kuid seda ma kahtlustaksin väga tõsiselt, ja arvan, et see tuleb tagasi anda.“

Samas oli selle juhtumi lahendamisel ka asutuste praktikate vahel erinevusi. Ühes asutuses on mõningate koostööpartnerite poolt saadetud kingitusi kasutatud teenistujate premeerimiseks (nt jalgpallivõistluse või teatripiletid), teises tekkis pikem arutelu lubatavuse üle seoses ettevõtete turundusüritustega (pikemalt sellest allpool) ning kolmandas mainiti üht juhtumit, kus oli spaa-pakett vastu võetud (kuigi üldine seisukoht sellise käitumise suhtes oli selgelt negatiivne).

„Mina olen olnud oma eelmises töökohas sellises olukorras ja me lahendasime ülemusega selle nii, et panime selle büroo fondi ja loosisime selle välja jõuludeks oma töötajate vahel. Ehk me ei lasknud sellel mitte kuidagi raisku minna, vaid püüdsime selle kuidagi õiglasemalt või eetilisemalt lahendada.“

Üpris ühtne oli ka vastus küsimusele **nõustamisest**: peamist rolli nähti siin vaieldamatult otsesel juhil (mainiti kõigis asutustes), oluliselt vähem pöörduiti personaliosakonna poole (viies asutuses seitsmest see pigem välistati). Juhtide rolli hinnati kõrgelt ka küsitluse tulemusel, kuigi personaliosakonna rolli nähti intervjuudes väiksemana kui küsitluses (vt ka peatükk 3.5). Kahes asutuses toodi välja ka, et teatud küsimustes võiks juhtkond seisukoha kujundada. Neist esimese puhul oli pigem tegemist otsustusõiguse hierarhias ülespoole liikumise näitega; teises aga oli tegemist situatsiooniga, kus tekkis mulje ametipositsiooni ärakasutamisest (tegelikku kuritarvitust ei olnud) ning mille puhul oodata juhtkonnapoolset seletust. Ühes asutuses mainiti nõustajana veel siseauditi osakonda. Kahes asutuses toodi peamise nõuandjana esile teenistuja enda südametunnistus (sisetunne) põhjendusega, et kliendiga otse suheldes ei ole võimalik telefonitoru tõsta ja nõu küsida, seega tuleb situatsioon lahendada kohapeal.

Kingituste pakkumist-vastuvõtmist levinud probleemiks ei peeta. Pigem seostatakse seda viisakus- või tänukingitustega (lillekimp, šokolaad), s.h. ettevõtete logodega meened (tassid, pastakad jms), mis seostuvad pigem hea klienditeeninduse või heaks koostööpartneriks olemisega. Tänukingituste toomist seostatakse pigem koostööpartneritega (kõik asutused), vanemate inimestega ning mitte-eestlastega ning nende kinkimise kombe vähenemist eelkõige majanduslanguse ja isikliku suhtlemise vähenemisega.

Kuigi tüüplahendused leiti aruteludes kergelt, tekkis vaidlusi ja küsimusi mitmete muude aspektide üle. Nende lisaküsimuste hulka kuuluvad näiteks teadlikkus KVS-st ja asutuse sisemistest regulatsioonidest, kuidas teenistujad eristavad tänukingitusi mõjutamiskatsetest, kuidas suhtutakse ettevõtete kliendi- või turundusüritustesse, kingituse vastuvõtmise või tagasilükkamisega seonduvad emotsioonid ning isikliku seose tunnetamine teenistuja ja kliendi/ettevõtte vahel.

Eetika juhtimise süsteemides rõhutatakse väga palju reeglitest teavitamist ning teenistujate teadlikkust neist. Intervjuude põhjal tuli kingituse juhtumi arutelul enamikus fookusgruppi kaasatud asutustes välja osalejate **teadmatust KVS regulatsioonidest**, sealhulgas väärarusaam, et kuni teatud väärtuseni on kingid lubatud. Samas oli teadmatust tasakaalustavaks faktoriks kõigis asutustes selgelt välja kujunenud mitte-formaalsed reeglid. Kahes fookusgrupis oldi siiski teadlikud nii KVS regulatsioonist kui ka asutusesisestest reeglitest ning muudatustest seoses uue KVS-ga. KVS regulatsiooni tõlgendamisprobleemidele lisandub ka ebakindlus asutuse sisemiste reeglite kohta. Kingituste vastuvõtmise ja tagasilükkamise kohta on eraldi reeglid kehtestatud ainult kahes asutuses;

vastavalt esinenud juhtumitele on teema olnud arutluseks kõigis. Võttes arvesse otsustamist üheselt mitte-mõistetavates olukordades, on siiski oluline reeglite ja juhtumite läbiarutamine asutuse piires.

„Ma arvan, et kui inimesel on selline juhtumus esimest korda, siis ta ongi väga ebakindel ja arvan, et need on väga rasked situatsioonid. Talle võib see olla täiesti šokk ja ta võib võib-olla käituda nii nagu üldse ei tohikski. Et tegelikult peaksid olema paigas juhendid või reeglid, kuidas siis tuleks käituda.“

Kõigis asutustes tekkis küsimus, kuidas eristada viisakus- või tänukinki mõjutamise katsest. Siinkohal rõhutati eelkõige enda sisemist kompassi ning eetikatumetust, tervet mõistust olukorra hindamisel ning kingituse väärtust. Põhireegel oli, et väheväärtuslik kingitus, mis tuleb siira tänuavaldusena, on aktsepteeritav; ülejäänud mitte. Teadvustati, et ka näilise viisakuskingi taga võib peituda enamat (kommikarbi vahel olnud raha).

„Seadus räägib meil sellisest asjast nagu tavapärase viisakusavaldus – et me peamegi enda sees hindama seda, mis on see tavapärase viisakusavaldus. Ma arvan, et kui tuuakse peotäis lilli, siis see on tavapärase viisakusavalduse piires.“

„Selliste reaalsete kingituste puhul, nt kommikarbid, on võib-olla isegi lihtsam toimida kui erinevate tänuürituste puhul – seal tekib rohkem kaalutlemist. Nt koostööpartnerite poolt: kas võib-olla sind tõesti kaudselt mõjutatakse? Seal on minu meelest kaalutlemine märksa raskem: tuleb jällegi pikalt mõelda: millise ettevõttega on tegemist, milliste sidemetega...“

Raskem on intervjuueeritavate sõnul vahet teha koostööpartneritest või klientidest ettevõtete puhul. Näiteks personaalne kutse suure osalejatearvu ja meedia tähelepanuga avamisüritusele ettevõttes, mida inspektor oli kontrollinud või jalgpallivõistluse piletid. Sisult sarnane oli ka ühes fookusgrupis puhkenud vaidlus ettevõtete turundustegevuse üle: kas ettevõtte turundustegevuskäigus pakutavad tooted ja teenused on aktsepteeritavad või mitte. Näidetena toodi koolitusfirma poolt pakutavat tasuta koolitust, turundusürituste raames tehtavat juhtimiskoolitust, pakkumisi majutuskohtadelt koolitusruumidega tutvumiseks, millega kaasneb ka kohvilaud või lõuna ja tootenäidiseid ettevõtetele. Kui ühes asutuses leiti, et näiteks ruumidega tutvumisel tuleks muust pakutavast loobuda, siis teises leiti, et tegemist on eraettevõtte tavapärase turundustegevusega, mis oluline tööalase info saamiseks (ürituste, koolituste korraldamine) ning millel osalemine ei kohusta millekski.

Lisaks ebakindlusele kingituse vastuvõtmisel, toodi kõigis fookusgruppides probleemina välja kartus kinkijat solvata. Kõigis asutustes, kuid eelkõige otseselt kodanikega kokkupuutuvates asutustes tunnistati, et juhul kui on tegemist viisakus- või tänukingiga, siis ühest küljest teadvustatakse, et kingituste vastuvõtmine ei ole aktsepteeritav, kuid teisalt nähakse, et selle tagasilükkamine võib kingitoojat solvata. Lisaks sellele hirmule tuntakse ebamugavust, et tavapärase tööülesande täitmise eest veel midagi lisaks pakutakse.

„Ja seal on ka see, et ühelt poolt sa tead, et ei tohi midagi vastu võtta, kuid teiselt poolt pead olema kliendisõbralik, ei tohi teda solvata. Ja siis sa mõtledki sellises olukorras, mida peaksin tegema – oled justkui „peata“.“

„(...) lõpetasin kontrolli ja pärast seda tuli omanik kotitäie kõige sellega, mida seal tööstuses toodeti. Loomulikult ma ei võtnud seda vastu, kuid kuna tegemist oli rahvuselt armeenlasega, siis sellele järgnes väga suur solvumine ja võib-olla oleks pidanud selle rahvuslikust eripärast tulenevalt vastu võtma. Ja ta ei saanudki sellest aru, miks ei võeta vastu.“

Viimaseks kõrvalteemaks, mis kingituse juhtumi arutelust esile tõusis oli isikliku seose tunnetamine kliendiga, mida mainiti eelkõige asutustes, mis puutuvad otseselt kokku kodanike ja ettevõtetega (kontroll, kaebused vms). Isiklik seos võib ühest küljest tekitada nii kahtluse huvide konfliktis kui ka panna teenistuja haavatavasse positsiooni.

„Kas see situatsioon, kus sa seda isiklikku tasandit tunnetad, on positiivne või neutraalne – siis pole ju probleem. Aga siin võib tekkida see hirm, et ametnik võib tunda, et ta on rünnatav selle kaudu. Sest teine kord, kui sa tead, et teine pool on kaval jne, siis tunned end lihtsalt nõrgema poolena sel hetkel. Sest ta tunneb su kohta asju, mis pole üldsegi olulised selle menetluse/toimingu läbiviimisel, samuti sõltumata tulemusest.“

„Samas ei saa ka seda välistada, et kuskil külas/vallas saab [ametnik] vallavanemaga kokku ja grillitakse koos. Siis seal keeruline kindlaks teha, kas tegemist heade kogukondlike suhete või millegi muuga – on väga suhteline.“

Kokkuvõtteks on nende juhtumite puhul nõrkuseks esiteks fookusgruppides osalenud teenistujate vähenenud teadlikkus KVS regulatsioonist ja teiseks, et asutused ise seda valdkonda ei ole formaalselt reguleerinud. Samas tasakaalustab olukorda tugevate mitte-formaalsete reeglite olemasolu, tänu millele on välja kujunenud suhteliselt ühtne arusaam lubatu-lubamatu piirist. Siiski tuleb intervjuudest välja vajadus selliseid olukordi asutuse sees reguleerida või selgelt kommunikeerida: see aitaks kaasa nii ühtse arusaama tugevdamisele, teenistujate enesekindluse suurendamisele ning vajadusel ka signaali saatmisel avalikkusele laiemalt.

4.4. Juhtum 3A: Kõrvaltegevus

Sissejuhatava küsimusena: kas tegelete lisaks tööle avalikus teenistuses ka kõrvaltegevustega (näiteks ettevõtlus, tööalaste koolituste läbiviimine, õpetamine koolis või kõrgkoolis, osalemine KOV volikogu töös vms.)? Millega?

- *Kas asutuses teatakse teie kõrvaltegevusest?*
- *Kui jah, siis kuidas ja keda teavitatakse?*

Kui ei ole kõrvaltegevustega tegelejaid, siis hüpotetiline situatsioon (teie või kolleegid):

Soovite alustada kõrvaltegevusega, mis mõjutab teie tööülesannete täitmist (kord nädalas pool tööpäeva).

(Näiteks: A. pakkuda tööalaseid koolitusi eraettevõtte kaudu; B. õpetada kõrgkoolis ühekordset valikkursust tööga seotud valdkonnas; C. konsulteerida eraettevõtjana tööga seotud valdkonnas tegutsevaid ettevõtteid; D. õppida kõrgkoolis.)

- *Kuidas ja keda teavitatakse kõrvaltegevusest?*

Kuigi kõrvaltegevuse juhtum oli suunatud eelkõige ministeeriumile ja põhiseaduslikule institutsioonile, mainiti fookusgrupis osalenute enda initsiatiivil seda veel kahes muus asutuses. Kõrvaltegevustega hõivatud teenistujaid oli kõigis asutustes. Antud juhtumi puhul on oluline arvestada, et kehtiv seadus nõuab kõrvaltegevusest ametniku ametisse nimetanud isiku kirjalikku teavitamist. Kuni 31.03.2013 kehtinud seadus nõudis kõrvaltegevuseks nõusoleku küsimist asutuse juhilt või ametniku vahetult juhilt, kusjuures seadus ei täpsustanud teavitamise protseduuri. Seega hinnati antud juhtumi puhul, keda ja kuidas teavitatakse, kas on kindlaks määratud asutusesisene kord ning kuidas teavitatakse sellealast koondinfot. Lisateemana tõid osalejad välja võimalikke lahendusi kõrvaltegevuste ühitamiseks põhiülesannetega (kokkuleppel juhiga paindlik tööaeg, töökoormuse vähendamine, kaugtöö) ning kõrvaltegevuste pärast ametist vabastamist.

Teavitamise protsess on kõigis asutuses reglementeeritud, mitteformaalseid reegleid ei olnud. Ühes asutuses küsitakse seda tööle asumisel ning varasema rangema teavituskorra asemel oli

äsja vastu võetud uus üldisem kord. Seevastu seoses koolitustegevusega oli vahetult enne intervjuu toimumist vastu võetud rangem kord. Teises viidati varem kehtinud juhisele, mida ei ole jõutud veel uuendada. Kolmandas asutuses toodi välja uus, varasemaga võrreldes rangem kord, kus teavitada tuleb juhti, kuid lõpliku otsuse teeb asutuse juht; samas on kõrvaltöö lubatud mahtu suurendatud 4 tunnilt nädalas 8 tunnile. Kahes asutuses mainiti siseveebis olevat vormi või juhust. Samas ühes neist osutus siseveebis olev juhiskiri nii mõnegi osaleja jaoks üllatuseks ning viidati ka vastuoludele tõlgenduses ning teadmatusel erinevates üksustes.

Teavitati enamasti otsest juhti. Ühes asutuses mainiti tööle asumisel personaliosakonna informeerimist. Sarnaselt mainiti teises, et personaliosakonnas on informatsioon osaliselt olemas, kuid seda ei saa pidada ülevaateks organisatsioonist tervikuna. Pigem on tegemist infoga, mis sõltub individuaalse teenistuja enda teadlikkusest ja teavitamise initsiatiivist. Ühes fookusgrupis tuli välja, et pigem on informatsioon olemas igal osakonnajuhatajal kui keskselt terve asutuse kohta. Oli ka vastuolulist infot: ühes asutuses mainiti, et tegelik teave kõrvaltegevuste kohta asutuses puudub või ei ole seda avaldatud (üldiselt). Seejärel toodi aga personalitöötaja poolt välja, on olemas infosüsteem, kus kõrvaltegevused on registreeritud ning selle põhjal tehakse igaaastaseid kokkuvõtteid.

Et seaduses ette kirjutatud reeglid kõrvaltegevuse keelamise aluste kohta on väga üldised, siis mainiti keelavuse üle otsustamise keerukust. Seetõttu on asutused ise kujundanud mitteformaalsed kontrollküsimused, millest otsutamisel lähtutakse. Ühes asutuses toodi välja kaks võtmeküsimust, millest lähtutakse: esiteks, kas on vastuolu ametite vahel (mainiti ka muudes fookusgruppides) ning teiseks puhkeaja puudumine, mis võib tekitada tervise- ja turvariski. Teises asutuses toodi lubatavuse üle otsustamisel välja toimetulekut tööülesannetega, mainides, et luba on ka tagasi võetud kuritarvituste tõttu (*„.../ mõne inimese puhul tekkis küsimus, milline on see põhitöökoht ja milline on see teine tööandja.“*). Kõrvaltegevuste üle otsustamisel toodi välja konflikti ka asutuse keskuse ning piirkondliku üksuse vahel, kus hoolimata keskuse keelust on vahetu juht nõusoleku andnud. Arutelu käigus mainiti ka tööalastel koolitustel osalemise keelustamist huvide konflikti tekkimise põhjusel (*„Algul õpetad ja pärast lähed kontrollima“*).

Kokkuvõtteks saab välja tuua, et selle juhtumi raames olid olemas selged asutusesisesed reeglid, millest oldi teadlikud, kuigi asutusesisese keskse info olemasolu suhtes oldi ebakindlad. Keskse info puudumist tasakaalustas jällegi keskastme juhtide teadlikkus oma vahetute alluvate kõrvaltegevuste kohta. See aga toob jällegi fookusesse juhi kompetentsuse kõrvaltegevuste võimalike ohtude nägemisel ning nende keelamisel.

4.5. Juhtum 3B: Kodaniku kaebus

Sissejuhatava küsimusena:

- *Kas teie asutuses on kogemusi kodanike poolt esitatud kaebustega?*
- *Mille peale on kaevatud?*

Kodanik esitab teie asutuse töö kohta kaebuse, milles väidab, et teie asutuse töötaja on teda kohelnud ebaviisakalt ning ei ole talle õigeaegselt vajalikku informatsiooni edastatud.

- *Mida sellise juhtumi puhul teie asutuses tehakse?*

Kodaniku kaebuse juhtumit arutati viies asutuses (s.h. ühes ministeeriumis). Juhtumiga seoses oli kõigis asutustes mitmeid näiteid nii õigustatud kui ka õigustamata kaebuste kohta. Eetika juhtimise süsteemide raames oli huvipakkuvaid elemente kolm: kaebuse menetlemise protsess, suhtumine kaebustesse ja kaebustest tulenevad muudatused.

Kaebuse menetlemise protsessi osas toodi kõigis asutuses välja juhtumi asjaolude uurimist, kaasates nii struktuuriüksuse juhti, asjaomaseid teenistujaid ning vajadusel ka kaebuse esitajat. Kuna kokkupuuteid sarnaste olukordadega oli palju, siis oli teadlikkus protsessist kõrge.

„Sisuliselt alustatakse menetlust ja hakatakse uurima, millised olid asjaolud, kes on see [ametnik], kes on seal käinud, mis on tema arvamus sellest asjast, täpsustatakse asjaolusid, küsitakse vajadusel ka sellelt [kaebuse esitajalt] täiendavat täpsustust, küsitakse infot selle kohta, kes olid need isikud, kes täiendavalt viibisid külastuse ajal juures (st kes on need isikud, kes antud asjaks võiksid veel tunnistajaks olla). Selline protsess läheb lahti ja tehakse koostööd vahetu juhi ja keskuse ametnikega. Seejärel koostatakse vastus (...).“

„Võib-olla vajalik võtta kaebuse esitajaga veel täiendavalt ühendust, rääkida kahtlemata selle töötajaga, kelle peale on kaebus esitatud. Ja kui on küsimus, et pole õigeaegselt vastatud, siis seda on lihtne dokumendiregistrist kontrollida. Ehk asi igakülgselt läbi vaadata.“

Kolmes asutuses mainiti ka sisekontrolli, siseauditi või järelkontrolli üksuseid, mis tegelevad tõsisemate kaebustega.

„Kui kaebusest ilmneb midagi, siis see läheb sisekontrolli. Kuid juhul kui kaebus ei võimalda hinnangu andmist, siis saadetakse see struktuuriüksuse juhile, kes selgitab välja võimalikud olulised asjaolud ja edasi vastab kas see struktuuriüksuse juht või siseaudit.“

„Ja siis on veel kaebused, mis tulevad konkreetsete isikute pihta. Ei pea olema kodanikud, võivad olla ka äriettevõtted. Siis suunatakse see siseauditi osakonda: koostatakse kas memo või tehakse teenistuslik järelevalve.“

Eetika juhtimise süsteemide raames on oluline **kaebustest õppimine**. Seda mainiti eelkõige kahes asutuses. Neist esimeses toodi välja tehtud menetluste ja otsuste analüüse, mille raames tuuakse välja nii protsessi positiivsed kui ka negatiivsed küljed. Need analüüsid saadetakse õppimise eesmärgil anonüümsena laiali. Samas tuleb mainida kaht asjaolu. Esiteks on tegemist alles 2013. a algusest juurutatud süsteemiga. Teiseks kaheldi fookusgrupis meiliga saabunud infost õppimise tulemuslikkuses: arvestades sissetuleva info hulka, on sageli keeruline välja valida ning meelde jätta enda jaoks kõige olulisemat. Lahendusena nähti vajaliku info kordamist koolitustel. Teises asutuses mainiti riskide maandamiseks kaebuste (s.h. põhjendamatute kaebuste) korral järgmisel juhul sama isiku suunamist teise ametniku juurde ning järelkontrolli ja sisejuurdluse raames tehtud järeldusi protseduuride parandamiseks. Ülejäänud asutustes oli õppimine kaebustest pigem kaudselt teemaks: mainiti näiteks eksinud ametnikuga rääkimist ning tema töö tihedamat kontrollimist otsese juhi poolt.

Viimaseks tähelepanekuks on **suhtumine kaebustesse**. Kõigis asutustes mainiti põhjendamatuid kaebusi (n.ö. kroonilised kaebajad) ning protsessi ja seaduste mittetundmisest tingitud kaebusi. Samas teadvustati selgelt põhjendatud kaebuste puhul nende õiglast menetlemist. Sealjuures oli õigluse küsimus päevakorral nii kaebuse esitaja kui süüdistatava ametniku seisukohast; oluliseks peeti rahulikku suhtumist, asjaosaliste äraakuulamist ja mitte-süüdistamist.

„Peab ütleva, et meil on [asutuse juhi] tugi pidevalt olemas, nt kui soovime juba eelnevalt midagi läbi rääkida/arutada: seega minul polnud midagi vaja [talle] tõestada.“

„Me oleme vähemalt üritanud seda teha. Sest kuulatakse ametnik ära ja ka kodanik saab kindlasti oma vastuse. Meil pole sellist trendi, et minnakse kõigepealt kas ametnikku süüdistama või kodanikku laimama. Ma arvan küll, et selle osas oleme me küll õiglased.“

Lisaks tuli kahes asutuses juttu kaebustest (või ka surveavaldustest), mida esitatakse ministri kaudu. Näiteks kaebus, mis esitatakse ministrile, ning millega seoses tekib asutuses aruandekohustus ministri ees. Teises asutuses mainiti ministri kaudu tulnud surveavaldust ühe avalduse kiiremaks menetlemiseks. Sellistes situatsioonides on n.ö. reaametnikud raskes positsioonis seoses poliitilise tähelepanuga ning seega võib juhtumi õiglase lahendamise keeruliseks muutuda.

4.6. Juhtum 4: Kahtlus huvide konfliktis

Teie kolleegile on antud ülesanne, mille puhul te teate, et tal on huvide konflikt ehk ta peab osalema otsuse tegemisel, mis mõjutab otseselt tema enda või tema lähedaste huve (võib saada isiklikku kasu). Kolleeg ise ei ole sellest asutuses teada andnud ega ennast protsessist taandanud.

- *Kuidas teie asutuses sellises olukorras toimitakse?*

Eetika juhtimise süsteemide raames on huvide konflikti ennetamise seisukohalt oluline reeglite olemasolu, nende kommunikeerimine ning rakendamine. Huvide konflikti juhtumi puhul oli tegemist kõige tuttavama olukorraga fookusgruppides osalenud teenistujatele: kõigis asutustes toodi näiteid nii esinenud juhtumite, kehtestatud reeglite kui praktikas kasutatavate lahenduste osas. Lisaks neile aspektidele tuli intervjuudest välja suhtumine huvide konflikti juhtumitesse ning võimalikud tagajärjed huvide konflikti varjamisele, mida asutustes teadvustatakse. Sarnaselt kingituste juhtumile, kuid veelgi teravamalt tuli esile Eesti (eriti kohaliku ja regionaalse tasandi) väiksus ning isiklike suhete läbipõimitus ja pikaajalisus.

Nagu ka KVS seda ette näeb, on lahenduseks huvide konflikti korral ametniku taandamine ülesande täitmisest. Kõigis asutustes leiti üksmeelselt, et pigem **lahendatakse olukord** juba enne otsustamist või menetlust: ülesande saanud ametnik teavitab olukorrast otsest juhti (või ka näiteks otsustusõigust omava komisjoni juhti) ning ta asendatakse teise ametnikuga. Initsiatiivi nähakse huvide konfliktiga vastastikku seisval ametnikul endal: tema kohustuseks on teavitada ning paluda enda taandamist. Samuti märgiti, et Eesti väiksuse tõttu võib olla keerulisem huvide konflikti varjata.

„Pöördutakse vahetu juhi poole. Kui see info on teada saadud (ükskõik, kel see info olemas on), pöördutakse selle isiku, kel on huvide konflikt, tema vahetu juhi poole.“

„Ega sellist üldist vormi, mis paneks paika, keda täpselt teavitada, ei ole. Mina olen ka ise seda konkreetsele inimesele öelnud. Samuti on meil siseauditi osakond, mis on aeg-ajalt konfliktsituatsioone esile toonud.“

Korduvalt mainiti pöördumist juhi poole, rääkimist huvide konfliktis oleva kolleegiga, ühel korral ka pöördumist sisekontrolli osakonda. Kahes asutuses seostati reegleid ja nende järgimist nii ametniku kui ka asutuse kaitsmisega otsuse vaidlustamise eest ning sellest tulenevalt ka maine kahjustamise eest.

Huvide konflikti alaste reeglite osas viidati nii seadustest tulenevatele regulatsioonidele kui ka täpsematele asutusesisestele **kordadele ja teavitusvormidele**. Näiteks ühes asutuses viidati selgelt seostele kõrvaltegevustest teavitamisega, sugulaste-hõimlaste üksteise alluvusse mittevormistamise kohta – seega reeglitele, mis tulenevad otseselt õiguslikust raamistikust. Samas viidati, et huvide konflikti korral eraldi asutusesiseseid reegleid ei ole ning otsustamine

on pigem juhtumipõhine ning võib siia ka distsiplinaarjuurdluseni. Teises asutuses oli asutusesiseste reeglite puudumine kompenseeritud erinevate komisjonide töökordadesse vastavate sätete lisamisega. Kolmandas asutuses kehtestatud reeglid olid äärmiselt selged: alguses teavitamine, et ametnikuga seotud isik on taotluse esitanud ning seejärel taotlus enda taandamiseks. Neljandas aga viidati taandamisele huvide konflikti korral kui organisatsiooni heale tavale, kus on lubatud sugulaste-tuttavatega seotud organisatsioone nõustada, kuid mitte kontrollida. Selline varieeruvus näitab erinevaid reguleerimisvõimalusi, mis sõltuvad asutuse enda vajadusest ning korrupsiooniohtlikest tegevustest.

Teine oluline küsimus huvide konflikti alaste reeglite osas on, kuidas neid asutuses **kommunikeeritakse**. Seda saab vaadata kolmest aspektist: esiteks juhtumite arutamine ning sellest tulenevate „õppetundide“ edastamine ülejäänud organisatsioonis, suhtumine huvide konflikti ning tagajärjed. Suhtumine võimalikku huvide konflikti ja enda mittetaandamisse oli kõigis asutustes selgelt negatiivne. Tagajärjedena mainiti mitmel korral nii distsiplinaarjuurdlusi kui ka ametist vabastamist, ühel juhul ka n.ö. grupist välja heitmist. Huvide konflikti ennetamisel on jällegi võtmeroll juhtidel nii eeskujuna, info edastamise, juhtumite arutamise kui ka töö planeerimise kaudu.

„Mulle tundub, et siin on ikkagi väga suur roll vahetul juhil, kes peab oma alluvale selgitama, mis juhtub sellise küsitava olukorra tekkides, mis sellele järgneb, mis selle tagajärjed on. Kui räägitakse protseduuridest, uurimisest ja tagajärgedest, siis see on inimese jaoks hea õppetund ka tulevikuks: kas võtta seda riski ette või mitte. Samas, kui ta otsustab selle riski ette võtta, siis pole abi ühestki juhendist ega sisemisest käskkirjast.“

„Meil tegelikult ikkagi büroo juhataja käsitles seda teemat büroo koosolekul. /.../ Et on selline asi toimunud ja pidage meeles.“

„Ma arvan, et eeskujuna on väga oluline. Kui on näha, et nii ei tehta kõrgemal tasemel, siis see ongi norm. /.../ Organisatsioonikultuur lihtsalt.“

Ühes asutuses viidati ka selgelt õppepäevadele, kus juhtidel on kohustus kindlaid teemasid oma alluvatega käsitleda. Toimunud juhtumite arutamine kannab kaht eesmärki. Esiteks annab see võimaluse teistele teenistujatele olukorda teadvustada ja sellest õppida. Teiseks oluliseks eesmärgiks on aga juhtumi kohta korrektse teabe edastamine vältimaks asutuses infosulu tekkimist. Mitmes fookusgrupis toodi näiteid, kus asutuses toimunud juhtumi arutelu jäi n.ö kohvinurga vestluse ja meedias ilmunud info tasemele. Sellises olukorras tuntakse eelkõige puudust piisavast infost ning juhtkonnapoolsest selgitusest.

„Kahjuks regiooni juhte ei ole hetkel ühtegi laua taga, sest tegelikult nemad omavad seda infot kõige rohkem. Sest ilmselt see info suures osas ei jõua keskuseni ja ei jõua ka nende inimesteni, kes selles [asutuses] töötavad. Et seda hoitakse väikeses ringis, sellest ei räägita.“

„Oleks võinud asjasse puutuvatelt isikutelt tulla kas või siseveebi väike kirjeldus, mis toimus ja kuidas seda lahendati. Sest see oli selline söögilaua jutt ja igaiüks teadis midagi jne.“

Seega ei piisa juhtumi arutamisest juhtkonnas ning asjasse puutuva ametniku ja tema vahetu juhi kohtumisel. Täpne ning asjakohane teave peaks olema kättesaadav ka organisatsioonis laiemalt. See ei tähenda n.ö. avalikku häbiposti panekut, vaid pigem juhtumi arutamist konstruktiivses õhkkonnas. Info edastamine läbi siseveebi või juhtide kaudu üksuste koosolekutel aitab sisekommunikatsiooni parandada ning aitab kaasa sama probleemi kordumise ennetamisele. Selline toimimisviis oli selgelt omane ühele asutusele.

Kõigist juhtumianalüüsides tuli huvide konflikti juhtumi puhul selgeimalt välja Eesti väiksuse ning isiklike suhete mõju probleem.

„Kõik need [Saaremaa, Hiiumaa, Võru, Valga, Põlva, Rakvere, Narva] on sellised väikesed kohad ja kui see inspektor ise on sealt eluaeg pärit, siis see tutvusringkond on tal lihtsalt nii suur, et sisuliselt kõrvalt vaadates on näha, et ta pole erapooletu. Ta võitleb kas väga nende töötajate eest, keda ta väga hästi tunneb, ta tunneb sellist inimlikku vastutust nende eest ja ta pole enam erapooletu hindaja. Või ta tõesti teeb ka siis teatavaid mööndusi tööandja suhtes.“

„Näiteks tuttava teemaga väikestes piirkondades [ametniku], kes paratamatult tunneb või peabki tundma kõiki. Seal ongi teatud situatsioonid paratamatud ja võib-olla ongi väga hea, et keegi kedagi täpselt tunneb, oskab iseloomustada ja omab informatsiooni. Küsimus on selles, kas seda kasutatakse ära ja kas sellega mõnda otsust mõjutatakse või mitte. Ja kas see on avalikult teada.“

Lahendusena mainiti teise maakonna või piirkonna ametniku saatmist, kuid pigem oli tegemist erandliku, kui tavapärase lahendusega.

Isiklike suhete mõju tunnetamine on viinud ka KVS-i eelmises versioonis leidunud huvide konflikti mõiste laiendamiseni praktikas. Huvide konflikti nähakse reeglina lähisugulaste ja hõimlastega tehingute sõlmimise keeluna, s.h. riigihangetel otsustusprotsessis osalemine, kontrolli teostamine jmt. olukorrad.²⁵ Samas viidati intervjuudes sageli ka muudele seostele, mille korral peetakse taandamist vajalikuks.

„See pole küll seotud huvide konfliktiga, kuid kui meile tuleb selgitustaotlus ja annan selle kellelegi lahendamiseks, siis juhul kui ametnik ütleb, et ta seda inimest kuskilt kas või kaudselt tunneb, siis ma suunan selle automaatselt kellelegi teisele, et ennetada igasuguste probleemide teket. See pole küll huvide konflikt, kuid me juba eos võtame maha selle, et kellelgi võiks mõnel tasapinnal tekkida probleem või küsimus.“

„/.../ menetluse alguses ma ei viinud otsi kokku. Ma ei viinud otsi kokku, et see inimene on mulle täiesti tuttav, kelle osas taotlus on tehtud. Ja ma jõudsin menetlusega umbes poole peale, kui talle helistades sain aru, et me oleme tegelikult väga tuttavad. Siis ma pöördusin oma vahetu juhi poole ja menetlus anti lihtsalt üle teisele inspektorile.“

Huvide konflikti juhtumi puhul olid osalejad väga teadlikud asutusesisestest reeglitest, s.h. mitteformaalsetest reeglitest (huvide konflikti mõiste laiendamine). Nõustajaks on nagu eelnevategi juhtumite puhul peamiselt vahetud juhid ning tänu organisatsioonide väiksusele on olemas ka tugev kolleegidepoolne kontroll. Samas tuli selle juhtumi juures selgelt välja sisekommunikatsiooni probleemid. Kuigi teenistujad on reeglitest teadlikud, ei võeta tekkinud olukordi süstemaatiliselt ja avalikult arutlusele. Seetõttu võetakse need situatsioonid jutuks n.ö. kohvilauas, kus kellelgi ei ole täit informatsiooni, mistõttu võib levida valeinfo nii situatsiooni enda kui ka reeglite kohta.

4.7. Juhtum 5: Info avalikustamine

Ajalehes on avaldatud artikkel teie asutuses toimunud juhtumi kohta. Ajakirjanik on toetunud kodaniku või ettevõtte esindaja tõlgendusele situatsioonist, mille tõttu on käsitlus teie arvates ühekiilne. Üks teie kolleegidest kommenteerib juhtumit ja selle käsitlust avalikult, tuues välja artiklist puuduvaid fakte, mis on talle kättesaadavad tänu tema ametikohale.

²⁵ Huvide konflikti definitsiooni vt KVS §25 (kehtiv kuni 31.03.2013). Alates 1.04.2013 kehtivas KVS-s ei kasutata enam huvide konflikti mõistet, kuid sisuliselt on huvide konflikti vältimise põhimõtted sõnastatud toimingupiirangute peatükis ja korruptsiooni väärtegade definitsioonides. Seejuures on § 7 nimetatud seotud isiku mõiste märkimisväärselt laiem kui vanas KVSis loetletud füüsiliste ja juriidiliste isikute ring..

- *Kuidas teie asutuses toimitakse, kui teenistuja on avalikustanud asjaolusid, mida ei oleks tohtinud avalikustada?*

Kui tekib arutelu anonüümsest kommenteerimisest (nt ajalehe kommentaariumis): kuidas toimitakse, kui asutuses sellest teatakse?

Info avalikustamise juhtum seostus fookusgrupis osalejatele eelkõige asutuse meediasuhetega: arutelud keskendusidki sellistele teemadele nagu asutuse sisekord meediasuhtluse valdkonnas, ajakirjandusele kommentaaride andmise lubatavus ning tagajärjed kooskõlastamata kommentaaride korral. Lisaküsimusena tõstatati kõikjal ka sotsiaalvõrgustike ja ajalehtede-internetiportaalide kommentaariumite teema. Kolmes asutuses toodi seoses meediakäsitlustega välja ka teiste osapoolte poolt meediasse viidud juhtumeid.

Kõigis asutustes oli osalejate hinnangul kehtestatud selge reeglistik meediaga suhtlemiseks: ajakirjanike küsimused suunatakse avalike suhetega tegelevale üksusele, mille ülesandeks on asjakohase info asutusest kokkukogumine ning selle õigetele inimestele edastamine. Kuigi n.ö. kaamera ees ei pruugi seista ainult asutuse pressiesindaja, peavad kõigi teiste teenistujate kommentaarid olema kooskõlastatud. Sarnaselt huvide konflikti alaste reeglitega tundusid ka meediaga suhtlemise reeglid osalejatele arusaadavad ning hästi kommuniqueeritud olevat.

„Ja kui ajakirjanik helistab, siis me ikka suuname otse sinna, ei hakka üldse küsimagi. Ja kui meie osakonna juht midagi meediale vastab, siis ka see käib alati koostöös kommunikatsioonijuhiga.“

„Avalike suhete osakond kommuniqueerib selle alla. Tegelikult meie vastame ja nemad ainult vaatavad selle vastuse üle (korrigeerivad sõnaliselt või vaatavad, et poleks midagi, mis oleks mitmeti mõistetav) ning seejärel annavad info edasi.“

„Meil on kommunikatsioonibüroo ja tegelikult meil kõneisikud koolitatakse: kuidas intervjuusid anda, erinevates olukordades käituda. Et ikkagi püütakse ajakirjanikega suhelda kommunikatsioonibüroo kaudu – kogu jutt tegelikult suunatakse sinna. Ja kui see kõneisik peab jätkama, siis vaadatakse üle, mis eelnevalt ütlemata jäi ja kas võib sama kõneisik vastata või juba kommunikatsioonibüroo vahetab ajakirjanikega infot.“

Kaudselt selgitati reeglite olemasolu ja järgimist asutuses ühtse ametliku seisukoha hoidmise vajadusega, vastukäivast infost hoidumisega ning eelnevate negatiivsete kogemustega seoses kooskõlastamata kommenteerimisega.

Kõige vähem reguleeritud on see kord asutustest väikseimas, kus kantselei nõunik tegeleb küll üldiste meediakontaktidega, kuid osakonna juhatajatel on õigus oma pädevusse kuuluvaid teemasid kommenteerida. Kõige põhjalikumat süsteemi kirjeldati fookusgrupi intervjuudesse kaasatud asutustest suurimas: mainiti nii kommunikatsioonibürood, kõneisikuid kui ka reporterite jaoks sündmuskohal jooksvalt antavat informatsiooni, millele lisandub kommunikatsiooni koordineerimine teiste asutustega vastavalt menetlusele.

Kooskõlastamata või reeglite vastaselt antud kommentaaride osas oli suhtumine negatiivne. Seda seostati eelkõige andmete lekitamise, asutuse ametliku seisukoha eiramise, vastuolulise info levitamise, ebaõigete lubaduste andmise ja (isiku) andmete kaitse puudumisega. Ühel juhul nimetati seda „turvaintsidendiks“.

„Üldiselt ikkagi lähtutakse sellisest eetikast, et olen ministeeriumi ametnik, ja nii kaua, kuni ma ministeeriumist palka saan, esindan ma ministeeriumi huvi. Ja kui ma soovin arvamust avaldada, siis avaldan seda ministeeriumi esindajana ja vastavalt ministeeriumi korrale – ehk avalike suhete osakonnaga kooskõlastatult.“

„Kuid kahjustada saada võivad ju nt maine, isikuandmete kaitse. Sest ajakirjanikud soovivad lisaks faktile, et on sündmus toimunud, veel täpsemat informatsiooni.“

„Lekitamise kultuur on siin väga vastunäidustatud organisatsiooni väärtusena. Me ju ka rõhutame põhiväärtusena, et me ei leki, oleme ühetaolised, me ei manipuleeri.“

Mitmes asutuses mainiti anonüümsete kommentaaride või lekitamiste puhul juhtumi uurimist ning vajadusel ametniku distsiplineerimist (rääkimine, selgitamine, hoiatuse tegemine jne). Tagajärgede puudumist mainiti ainult ühes asutuses.

„/.../ Me püüame need inimesed tuvastada, kui keegi on pahatahtlikult lekitanud infot, mis ei tohiks avalikkuse ette jõuda, dokumentidest rääkimata, siis õnneks on need vaid üksikud juhud ja seda tänapäeval eriti ei juhtu.“

„Pigem püüame selgitada. Püüame selle ametnikuga ikkagi vestelda, rääkida tegelikust olukorrast, ja tegelikult vestlus puudutab ka seda, mis on seotud ajakirjanikega suhtlemisega: millised reeglid ja miks on olemas. Ka muudel juhtudel räägime. Võib tulla distsiplinaarkaristus, kuid üldiselt piirdume ikkagi arutelu või ka laiemate selgitustega.“

Sarnaselt huvide konflikti juhtumile mainiti olukordi, kus teenistujad asutuse esindajana tunnetavad vajadust rohkema info järele. Need situatsioonid puudutasid peamiselt meedias kõneaineks olnud juhtumeid, kus asutuse tegevust kritiseeriti avalikult ning seetõttu esitati paljudele teenistujatele küsimusi ka mitteametlikult (s.t. mitte meedia, vaid klientide või ka tuttavate poolt).

„Aga üleüldse, kuidas käituda sellises situatsioonis, kui seda riigiasutust, kus mina töotan, materdatakse avalikkuses. Ja lisaks öeldakse, et sa olid ju ka nende hulgas. Ei osanudki kuidagi käituda. Ma tulin majja ja küsisin ülemuselt nõu küll.“

„Aga ka sellest, et ei ole konkreetset protseduuri, kuidas nende juhtumitega hakkama saada, et tegelikult on tegemist turvaintsidentidega ka, et mitte lihtsalt, kui meil mingid andmed lekivad, see on ju puhas turvaintsident. Ja meil ei ole välja kujunenud tava, kuidas sellises olukorras käituda ja reageerida. Meil toimub see väga kaootiliselt; käib plahvatus ära ja kõik jookseme mingis suunas, tehke midagi, kuidas pääseda sellest olukorrast, aga samas sellist süstemaatilist lähenemist olukorrale ei ole.“

Seega on asutuse sisekommunikatsioon sellistes situatsioonides oluline.

Käitumine suhtlusvõrgustikes ja kommentaariumites ei ole kõigis asutustes reguleeritud. Soovituste andmist (näiteks meediakoolituse käigus vm vormis) või juhendamaterjale mainiti kolmes asutuses, kus ühes on sotsiaalmeedia reeglid on kättesaadavad ka veebilehel. Kahes asutuses mainiti asutuse teenistujate poolt kirjutatud ebaseeldivaid või ebatäpseid kommentaare.

4.8. Fookusgruppide intervjuude analüüsi kokkuvõte ja järeldused

Eelnevad juhtumianalüüsid näitasid asutuste erinevaid praktikaid nii reeglite sisu, loomise, rakendamise kui kommuniqueerimise osas. Kuna ATS ja KVS ei ole asutuste kohustuste osas selgepiirilisi reegleid seadnud, siis on erinevused lähtuvalt asutuse iseloomust ka igati põhjendatavad. Ei ole üht ja ainuõiget süsteemi, mis sobiks kõigile: reeglite kohandamine oma vajadustega on nähtav vaadeldud seitsme asutuse praktikates.

Vaadeldud asutuste ühiseks jooneks on uute reeglite loomine vastavalt oma vajadustele: mida korduvad ja teravamad on probleemolukorrad, seda tõenäolisemalt on loodud ka reeglid või vähemalt kokku lepitud mitte-formaalsed käitumisnormid. Reeglitest teavitamisel kasutatakse nii siseveebi, e-posti teel teavituste saatmist, asutuse ühisüritusi kui ka üksustes juhtide eestvedamisel reeglite läbiarutamist. Ühes asutuses kasutatakse kohustuslikke

õppepäevi, mis tulenevad eelkõige asutuse suurusest ning organisatsioonikultuurist (tugev hierarhia, eriteenistus, kõrge korrupsioonioht, suur asutus).

Erinevusi on reeglite tundmise osas. Huvide konflikti ja meediasuhtluse reeglid olid fookusgruppide lõikes kõige paremini teadvustatud. Kõrvaltegevustest teavitamine oli kõikjal teadvustatud ja reguleeritud, kuid raskusi valmistas kõrvaltegevuste lubatavuse üle otsustamine. Kingituste lubatavuse osas oli kõige enam mitte-formaalseid reegleid ning ka teadmatust KVS regulatsioonist. Sama iseloomustab asutuse põhiväärtuste teadvustamist: selgelt viidati neile viiest põhiväärtuseid omanud asutusest ainult kahes.

Avaliku eetika juhtimise süsteemide raames on oluliseks küsimuseks ametniku rolli ja eetikat puudutavate teemade tõstatamine. Kuna uute teenistujate puhul käsitletakse pigem asutuse töökorda puudutavaid dokumente ning reeglite tutvustamisel toetatakse suures ulatuses iseseisvale tööle. Asutuste enda initsiatiiv võiks olla suurem. Heaks näiteks on ametnikueetika käsitlemine sisseelamiskoolitusel (või „uue töötaja päeval“) asutuse sees. Eetikakoodeksi kättejagamine ei ole enamasti piisav, kuna oskus seda kasutada omandatakse pigem praktiliste diskussioonide käigus. Oluline on ka teema õigeaegne tõstatamine. Intervjuudes väideti, et esimestel päevadel kaob eetikateema töökorralduslike reeglite hulka. Liiga kaua oodates võib uus ametnik aga sattuda olukorda, kus ta ei tea eetilise käitumise põhimõtteid.

Fookusgruppide intervjuudes tuli esile huvitav tõlgendus reeglite (järgimise) vajadusest. Nimelt toodi mitmel korral reeglite puhul esile nende ametnikku kaitsvat funktsiooni. Ühest küljest nähti seda alustoena ametniku otsustele ning tegevusele laiemalt: ametnikul on, millele tugineda ja viidata. Teisalt aga on see kaitseks otsuste erapooletuse või õigsuse kahtluse alla seadmise vastu: mida selgemad on reeglid ning mida täpsemalt neid on järgitud, seda lihtsam on ametnikul (aga ka asutusel) end kaitsta juhul, kui otsus peaks vaidlustatama. Sarnast kaitsefunktsiooni nähti ka meediasuhtluse korraldusel: avalike suhete osakond on puhvriks ajakirjaniku ja ametniku vahel.

Reeglitele toetumine aitab kinnistada teataval määral ka impersonaalsust, mis haldusotsustega kaasas peaks käima. Samas on see Eestis tänu väiksusele raskesti saavutatav: fookusgruppi intervjuudes viidati korduvalt liiga lähedastele suhetele ametnike ja tavakodanike vahel. Isiklike seoseid tunnetatakse eriti teravalt väikses kogukonnas (maakond, ametite-inspektsioonide piirkondlikud esindused), kus pikaajalised suhted võivad tekitada huvide konflikte. See on viinud ka huvide konflikti mõiste laiendamiseni praktikas, kus seda ei nähta ainult seoses lähisugulaste või –hõimlastega, vaid ka seoses tuttavatega. Sellistes olukordades toodi mitmeid näiteid asutuse töökorralduse või tööjaotuse muutmise kohta, et ennetada näiliku huvide konflikti tekkimise võimalust. Seega teadvustatakse, et otsus ei pea ainult olema erapooletu ja õiglane, vaid ka näima sellena.

Nõustamine ja juhendamine eetikaküsimustes on eelkõige juhtide ülesanne: nad on esmaseks nõustajaks (nii uutele kui ka staažikatele teenistujatele), kontrollijaks nii kõrvaltegevuste lubatavuse kui ka töökorralduse kaudu võimalike huvide konfliktide ennetamise osas, vajadusel ka ametniku kaitsjaks. Tippjuhtkonna roll tuli kõige selgemalt esile ainult ühes asutuses, kus olulisemad küsimused arutatakse läbi juhtkonnas ning edastatakse keskastmejuhtide kaudu kõigi teenistujateni. Organisatsiooni tippjuhi rolli peeti oluliseks veel kahes väikeses asutuses, kus distants tippjuhi ja tavateenistuja vahel on väike ning nende kontakt seega vahetum.

Kõigis asutustes teadvustati juhi kui liidri rolli. Vaatamata sellele oli asutuste vahel suuri erinevusi organisatsioonikultuuri osas, kus kaks asutust paistsid silma teistest erineva organisatsioonikultuuriga. Kui üks asutus paistis silma avatud aruteluga ametniku rolli ja eetika üle, siis teises oli rõhuasetus pigem selgel korrupsiooniennetusel, läbi viidete seadustele ja teemade arutamisel kohustuslikus korras läbi hierarhilise käsuliini. Suletuma organisatsioonikultuuriga asutustes selgitasid fookusgrupis osalejad, et toimunud väärkäitumise juhtumeid arutatakse kolmes ringis: tippjuhtkonnas, asjassepuutuva ametniku ja tema vahetu juhi kohtumisel ning mitteformaalselt n.ö kohvilauas, kusjuures kahest esimesest mingit formaalset informatsiooni ülejäänud organisatsioonile ei edastata.

Et juhtkond või otsesed juhid ametlikku infot juhtumite kohta ei edasta, jäävad organisatsiooni ülejäänud teenistujad infosulgu. Selliste infosulgude teke, kus asutuse teenistujad peavad toetuma ajakirjanduses ilmunud uudistele või siis n.n. kontoriklatšile, võimaldab valeinfo levikut ning takistab organisatsioonis õppimist. Väärkäitumise juhtumid ja muud avalikku huvi pakkuvad organisatsiooni tegevused-otsused tuleks organisatsioonis läbi arutada ning nende kohta ka vajalikku teavet anda. Siinkohal ei ole tegemist kolleegide uudishimu rahuldamisega või süüdlase avaliku häbistamisega, vaid pigem võimalusega õppida ning tulevikus protsesse või käitumist muuta. Heaks näiteks on anonüümsed, isikutega seostamata analüüsid, kus on välja toodud nii positiivsed kui negatiivsed tähelepanekud. Samas on anonüümsust väiksemates organisatsioonides raske saavutada.

Sotsiaalne kontroll on oluline nii sihtgruppide- kui ka kolleegidepoolse järelevalvena. Kõigis asutustes teadvustatakse nii klientide võimalike kaebuste mõju kui ka meediapoolset kontrolli. Kuigi esimene neist, kodanike kaebused on selge lahenduskeemiga, ei tulnud intervjuudest välja, kui palju mõju avaldavad kaebused töökorralduse muutmisele. Ühe näitena mainiti otsuste järelkontrolli raames asutuse protseduuride asjakohasuse hindamist. Kaebuste puhul pidasid intervjuueeritavad eriti oluliseks kaebuste rahuliku läbiarutamist ning süüdistuste vältimist (nii kaebuse esitajale kui ka ametnikule). Asutused on sarnased ka meediasuhtluse korraldamise osas: juhtroll on avalike suhete osakonnal, mis vastutab teiste asjassepuutuvate üksuste kaasamine eest. Sellise korralduse tugevustena toodi esile ühese (ametliku) info jagamist ning vastuolude ja katteta lubaduste vältimist. Kolleegidepoolse kontrolli näiteid toodi mitme erineva juhtumi raames kõigis asutustes: sisseelamisperioodil uue teenistuja toetumist mentorile või kaasteenistujatele, läbi kõrvaltegevustest ja seotud isikutest teavitamise huvide konfliktide ennetamist (n.ö. kõik teavad teiste tegemisi) ning vajadusel kolleegile õige käitumise meelde tuletamist.

5. Järeldused ja soovitused

Alates 1.04.2013 kehtima hakanud ATS ja KVS seavad asutustele üldised ülesanded korruptsiooniennetuse alase teadlikkuse ning kohustustest kinnipidamise kontrolli osas. Selle ajani kehtinud KVS-s oli kehtestatud asutuse juhile kohustus luua töökorraldus „kus ametiisikute tegevuse õiguspärasust ja neile kehtestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid kontrollitakse“ (§ 6, lg. 2), kuid puudus teadlikkuse edendamise aspekt. Seega võiks eeldada, et Eesti riigi ametiasutuste eetikajuhtimise süsteemid on pigem sarnased reeglitepõhisele süsteemile. Samas on selge, et 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. Tugevamat väärtuspõhist süsteemi võis märgata fookusgrupi intervjuudesse kaasatud asutustest kahes. Ühes on tegemist tugevama reeglitepõhise süsteemiga. Küsitlustulemuste põhjal on teadliku juhtimisega tegemist veel paaris asutuses, kus on esindatud nii reeglite- kui väärtuspõhise lähenemise elemendid.

Ülejäänud organisatsioonid on raske skaalale paigutada, sest teadlikku eetika juhtimist neis asutustes ei ole. Pigem on tegemist *ad hoc* stiilis probleemide lahendamise ning kirjutamata reeglitega, kus võib puududa üldine ülevaade olukorrast ning ühetaoline reageerimine sarnastele juhtumitele. See tähendab, et on vaja teadvustatamat ja teadlikumat tegelemist avaliku teenistuse eetikaga, s.h. organisatsioonidepoolset eneseanalüüsi, probleemide teadvustamist, kaardistamist ja lahendamist. Samavõrd oluline on ka Rahandusministeeriumi kui keskse koordineerija teadlik tegevus probleemide ja lahenduste kommunikeerimisel ja toe pakkumisel ning kahe tasandi vahelise koostöö edendamisel.

Eesti riigi ametiasutused ei ole homogeenised ning seega tuleb igale organisatsioonile läheneda lähtuvalt tema ülesannetest, suuruselt, organisatsioonikultuurist, säilitades samas avaliku teenistuse üldised väärtused. Kuna korruptsiooniriske reeglina analüüsitud ei ole ning reegleid koostatakse pigem lähtuvalt probleemi päevakajalisusest, siis on asutustel vaja näidata üles endapoolset initsiatiivi teemaga tegelemisel kui ka Rahandusministeeriumi kui partneri poolset tuge süsteemide väljatöötamisel. Väiksemate organisatsioonide puhul (nt maavalitsused) on pigem vaja toetust organisatsioonikultuuri tugevdamiseks, samas kui suuremates asutustes on olulisem selgete reeglite ja protsesside loomine (huvide konflikti alased reeglid, kingituste vastuvõtmine vms.).

Kuna asutused ei ole reegleid väga palju kehtestanud, võib nii asutustes kui ka keskselt tekkida soov korruptsiooniohtlike olukordade põhjalikumaks reguleerimiseks. Samas on siin ka suhteliselt suur risk ülereguleerimiseks. On tõenäoline, et väikestel ja madala korruptsiooniriskiga asutustel on rohkem kasu korruptsiooni taunivast, analüüsivast ning aruteludele avatud organisatsioonikultuurist kui suurest hulgast reeglitest. Seega peaks organisatsioonides kujunema tavaks eetikaprobleemide tõstatamine, nende läbiarutamine asjakohasel tasemel (juhtkond, allüksus) ning järelduste-lahenduste-reeglite kommunikeerimine ülejäänud organisatsioonile. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb tähelapanu pöörata motivatsioonisüsteemidele tervikuna: edendada organisatsiooni eri tasandite vahelist usaldust, hinnata koostööd ja meeskonnatööd ning levitada häid töötavasid. Rahandusministeeriumi roll võiks siinkohal olla tugi valdkondade määratlemisel, kus peaksid korruptsiooniriskid olema analüüsitud ning vajadusel ka asutusesisesed reeglid määratletud. KVS kohaselt on see ülesanne jäetud ainult organisatsioonidele, kus on puudu nii pädevusest kui ka tahtest.

Kommunikatsioon on läbivalt probleemseks valdkonnaks nii küsitluse kui ka fookusgrupi intervjuude põhjal. Passiivsed meetmed reeglite teavitamisel, rõhuasetus iseseisvale tööle uute teenistujate kurssiviimisel asutusesiseste reeglitega, infosulud probleemsituatsioonide osas aitavad kaasa suletud organisatsioonikultuuri tekkimisele. Koos detsentraliseeritud haldussüsteemiga ning Rahandusministeeriumi passiivsema rolliga toob see kaasa kesksete nõustamisvõimaluste vähese kasutamise. Seega tuleks vaadelda eetikateemade kommunikatsiooni laiemas sisekommunikatsiooni kontekstis. Sisekommunikatsiooni efektiivsust mõjutavad oluliselt tegevusvabadused- ja piirangud ehk formaalne töökorraldus ja standardite olemasolu, aga ka vastutus ja usaldus juhtide ning alluvate vahel, vastatikkune toetus, konfliktide lahendamise ja avalikustamise viisid ja kuuluvus ehk iseenda väärtuste tunnetamine organisatsioonis.

Nii käesolev uuring kui ka muud analüüsid on rõhutanud juhtide rolli olulisust nii reeglite loomisel, nende järgimise kontrollimisel kui ka nõustamisel. Samuti on juhid tooniandjaks organisatsioonikultuuri kujunemisel ja väärtuspõhise juhtimise arendamisel. Seega on oluline keskastmejuhtide keskne arendamine ja tihedam koostöö tippjuhtide arenduskeskusega eetika ja korruptsiooniennetuse küsimustes. Juhtide teadlikkuse suurendamine aitab kaasa ka eetikajuhtimise süsteemide paremale arendamisele organisatsiooni sees. Juhtidele tuleks selgelt teadvustada, et päevakajalise probleemi puudumine ei tähenda tingimata ennetusega tegelemise vajaduse puudumist. Väärtuspõhise juhtimise edukaks rakendamiseks on eelkõige vajalik tippjuhtkonna initsiatiiv, järjekindlus ja pidev tagasiside. Kui põhiväärtuste rakendamine ei õnnestu, on ebaedu põhjuseks tavaliselt just see, et väärtused lepitakse küll kokku, kuid igapäevasesse praktikasse need ei kandu. Lisaks vajavad töötajad tagasisidet oma käitumisele, et saada kinnitust, kas nad on ikka õigel teel. Seega on põhiväärtuste puhul esmatähtis tagada, et kõikide tasandite juhid saaksid nendest ühtmoodi aru ja õpiksid neid aktsepteerima.

Uuring näitab, et Rahandusministeerium on täitnud oma rolli juhendmaterjalide koostamisel: asutuste poolt küsimustikule vastanud inimesed on neist teadlikud, kuid samas ei mainitud neid kordagi fookusgrupi intervjuude käigus. Seega on Rahandusministeeriumil vaja suurendada oma aktiivsust juhendmaterjalide tutvustamisel ning laiemalt oma funktsioonide nähtavakstegemisel tavaametniku jaoks. Ka organisatsioonid ise saavad oma töötajatele mainitud juhendmaterjale parmini tutvustada, viidates neile nii asutusesisestel koolitustel kui asutuse intranetis, eetikaküsimustes nõustades, juhtide kompetentsi suurendades jne.

Rahandusministeeriumi aktiivsem tegevus on oluline ka arvestades eetikanõukogu tööd, mis võib marginaliseeruda, kui ametnikud ei teadvusta seda ennast abistava või nõuandva institutsioonina eetilisel probleemsetes olukordades. Ministeeriumis tuleb tähelepanu pöörata sellele, kuidas eetikanõukogu töö võimalikult hästi integreerida muude avaliku teenistuse arendamise eesmärkidega ja tegevustega. Samuti võiks enam tähelepanu pöörata eetikaküsimuste käsitlemise kasuteguritele. Enamus asutusi näeb neid nõudeid kui formaalseid kohustusi reeglite kehtestamiseks ning kontrollimiseks, teadvustamata ennetamise funktsiooni (probleemi teadvustamine kui ennetamine). Rahandusministeeriumi rolli suurendamiseks võiks kaaluda avaliku teenistuse veebilehe interaktiivsuse suurendamist, meedia kaasamist probleemsituatsioonide selgitamisel jne. Analoogselt personalijuhtide, audiitorite jmt võrgustikega võiks kaaluda koostöövõimaluste loomist eetikast ja korruptsiooniennetust koordineerivatele teenistujatele. See võimaldaks paremini korraldada nii infojagamist kui ka organiseerida täienduskoolitusi. Samas tuleks ennetada vastavate ametnike grupeerimist asutuse põhitüübi järgi, vältimaks erinevuste suurenemist erinevate haldustasandite vahel ning n.n. silotornide tugevnemist.

Rahandusministeeriumi nõuandev roll peaks olema oluline ka planeeritava enesehindamismetoodika rakendamisel (sarnaselt Hollandi metoodikale). Et asutuste teadlikkus ja kompetents on väga erinev, siis võib ilma keskse toeta lõhe organisatsioonide vahel veelgi suureneda. Teine valdkond, mis vajab keskset tuge, puudutab väärtuste teema käsitlemist personalijuhtimise raames. Ehkki pooltel uuritud asutustest on olemas põhiväärtused ning asutused väidavad, et nad arvestavad väärtustega teenistujate värbamisel ja hindamisel, võib seda pidada pigem tunnetuslikuks kui läbimõeldud tegevuseks. Seega võiks Rahandusministeeriumi poolt kaaluda selle valdkonna põhjalikumat uurimist ning vajadusel ühtse metoodika loomist nii teenistujate kui kandidaatide väärtushoiakute hindamiseks.

5.1. Soovitused asutustele

Lähtuvalt küsitluse ja fookusgrupi intervjuude tulemustest peaksid asutused teadliku eetika juhtimise süsteemi väljatöötamiseks kasutusele võtma järgmised meetmed:

- Asutuse siseselt tuleks **määrata koordineeriv üksus** või ametipositsioon ning selle ülesanded. Oluline on ülesanded ning vastutav üksus määrata lähtuvalt organisatsiooni iseloomust ja tavadest. Lähtuvalt asutuse suurusest, töökorraldusest ning korruptsiooniohu iseloomust võib ülesanded paigutada nii personaliosakonna, sisekontrolli (siseauditi) osakonna või muu üksuse juurde. Üksuse ülesannete hulka võiksid kuuluda näiteks korruptsiooniohu hindamine ja analüüs, kehtivate reeglite vajaduse ja asjakohasuse hindamine, vajadusel nõustamine, väärkäitumise juhtumite lahenduste koondamine jms. See võimaldaks vähendada *ad hoc* meetodil eetikaprobleemidega tegelemist, saada teavet allüksustes toimuva kohta ning koondada informatsiooni, mida saab kasutada asutuse töö parandamiseks.
- **Analüüsida** organisatsiooni korruptsiooniohte, ametnike teadlikkust seoses kehtestatud reeglitega ning kehtiva KVS ja ATS-ga. Et enamus asutusi on läbi viinud analüüse organisatsioonikultuuri kohta, siis saab neist esialgse aluse korruptsiooniohtude hindamiseks ning asutusesiseste süsteemide ülesehitamiseks.
- Lähtuvalt analüüsides **hinnata kehtivate reeglite piisavust ja ajakohasust** ning kitsaskohtade ilmnemisel tõhustada kommunikatsiooni või kehtestada uusi reegleid. See ei tähenda, et iga probleemi ilmnemisel tuleb kehtestada uus reegel: pigem tuleb hinnata probleemi tõsidust, s.h. kordumise tõenäosust ning kas olemasolevates reeglites (s.h. seadustes) on vastav olukord juba reguleeritud. Kui reegel on juba kehtestatud, võib probleemi ilmnemisel olla pigem tegemist teenistujate madala teadlikkusega, mida saab lahendada probleemist ja kehtivast reeglist struktuuriüksuse koosolekul rääkides. Uus reegel tasub kehtestada juhul, kui on tegemist tõsise, (potentsiaalselt) korduva probleemiga, mis võib ohustada asutust tervikuna.
- **Sisekommunikatsiooni parandamine** on oluline nii põhiväärtustest kui reeglitest teavitamisel kui ka väärkäitumise või muud organisatsiooni tegevust puudutava arutamisel. Infosulgude teke, teadmatus väärkäitumise juhtumitest aitavad kaasa suletud organisatsioonikultuuri tekkimisele, mis omakorda võib viia suurema korruptsiooniohu tekkimiseni. Sisekommunikatsiooni saab parandada näiteks juhtumite arutamisega ja teadlikult eetikateemade tõstatamisega allüksuste

koosolekutel, läbi intraneti üldistatud informatsiooni edastamisega (nt. isikuga seostamata juhtumianalüüsid, lühikokkuvõtted meedia huviorbiidis oleva juhtumi kohta jms.). Oluline on ka teatud teemade perioodiline arutamine: näiteks kuigi paljudes asutustes olid põhiväärtused olemas, oli nende kommunikatsioon seotud eelkõige vastuvõtmise järgse perioodiga. See võib viia põhiväärtuste unustamiseni. Kaaluda võiks põhiväärtuste kui teema rõhutamist näiteks asutuste ühisüritustel.

- **Ennetamise olulisuse teadvustamine** on eetikajuhtimise süsteemide juures võtmeküsimuseks. Eetiliselt probleemsete valdkondade arutamine aitab kaasa probleemide tekkimise ennetamisele. Näiteks kõrvaltegevustega ja huvide konfliktidega kaasanevad ohud ning nende teadvustamine on peamiseks eelduseks, et teenistuja oskab enda huvisid analüüsida, neist vajadusel teavitada ning end taandada, ennetades seega korruptsiooni tekkimist. Seega peaksid asutused rohkem tähelepanu pöörama teadlikkuse tõstmisele, mitte ainult reeglite kehtestamisele või väärkäitumise karistamisele.
- Juhte nähakse peamise nõustajana eetiliste dilemmade lahendamisel, uute töötajate sisseelamise lihtsustamisel ning huvide konfliktide ja kõrvaltegevuste lubatavust puudutavate otsuste tegemisel. Seega peaks asutuste prioriteetide hulka kuuluma **juhtide kompetentsuse tõstmine** ametnikueetika valdkonnas. Meetmete hulka võib kuuluda nii juhtide suunamine eetikakoolitustele eelisjärjekorras, asutusesisestel koolitusel eetikaküsimuste süstemaatiline ja perioodiline käsitlemine.
- **Uute teenistujate eetika-alase teadlikkuse suurendamine** on eriti oluline olukorras, kus uus teenistuja ei ole varem avalikus teenistuses töötanud. Kuigi asutustes on reeglina läbi mõeldud uute töötajate kurssiviimine peamiste tööülesannetega, tuleks kaaluda teadlikku sotsialiseerimist avaliku teenistuse väärtustega seonduvalt. Positiivsete näidetena on riigi ametiasutustes kasutatud nii mentorite süsteemi, asutusesiseseid „uue töötaja päevi“, keskseid sisseelamiskoolitusi kui ka ametnikueetika koolitusi. Neid tegevusi tuleks kavandada lähtuvalt antud ametipositatsiooniga seonduvatest korruptsiooniohtudest ning uue teenistuja taustast (haridus, töökogemus).
- Erinevad küsitlused näitavad, et riigiastused on eetika-küsimustes mõneti isoleeritud, keskendudes eelkõige asutuse piires juhtumite arutamisele ning ametnike nõustamisele. **Koostöö Rahandusministeeriumiga, s.h. asutusevälistes koostöövõrgustikes** aitab kaasa oma asutuse olukorra mitmekülgsemale hindamisele, teiste asutuste praktikast õppimisele ning ühtse avaliku teenistuse kultuuri arendamisele.

5.2. Soovitused Rahandusministeeriumile

Lähtuvalt asutuste eetikajuhtimise süsteemide kitsaskohtadest, võiks Rahandusministeerium keskenduda eelkõige järgmistele tegevustele:

- Arvestades asutuste kompetentsuse erinevusi, oleks Rahandusministeeriumi oluliseks rolliks **arendada koostööd Rahandusministeeriumi ja asutuste vahel**. See võiks toimuda näiteks eetika või korruptsiooniennetuse eest vastutavate teenistujate/üksuste koondamise kaudu koostöövõrgustikku, mille kaudu saaks jagada infot, korraldada

teabepäevi, koguda informatsiooni jne. Sellise koostöövõrgustiku kaudu on võimalik ka asutustel endil rohkem koostööd teha, kogemusi vahetada ning üksteiselt õppida. Võrgustiku loomisel tuleb selgelt määratleda, millega tegeletakse (ja millega mitte), mis on koostöö peamine eesmärk, milline on partnerite roll, vajadused, võimalused ja ootused üksteise suhtes ning millised on peamised suhtluskanalid.

- Asutuste **nõustamine enesehindamismetoodika rakendamise osas** on samuti oluline asutuste erineva teadlikkuse tõttu. Kuigi enesehindamismetoodika peamiseks eesmärgiks on võimaldada asutustel endil seda kasutada, on praegu asutuste kogemused väga erinevad ning ainult vähestes asutustes on teemaga teadlikult tegeletud. Kompetentsi tõstmiseta võib enesehindamismetoodika muutuda formaalseks kohustuseks, millest tulenevat kasu ei teadvustada ega rakendada. Seega on oluline Rahandusministeeriumi roll nõustajana asutusesiseste eetika juhtimise süsteemide kavandamisel.
- Rahandusministeerium peab **muutuma nähtavamaks nõustajana**. Seda on võimalik saavutada läbi asutustega koostöö suurendamise (koostöövõrgustiku loomine) ning eetikanõukogu töö avalikustamise. See võimaldab vähendada ka praegu asutustele omast eneseisolatsiooni ning aidata kaasa ühtsete avaliku teenistuse väärtuste tugevdamisele.

Kasutatud allikad

- Anechiarico, F., Jacobs, J. B. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. London, Chicago: University of Chicago Press.
- Anechiarico, F. 2005. "The Cure for a Public Disease: The Foibles and Future of Corruption Control." in Frederickson, H. G, and Ghere, R. K. (eds). *Ethics in Public Management*. NY: M.E.Sharpe, 243-258.
- Bager, G. 2011. „Corruption Risks in Public Administration.“ *Public Finance Quarterly*, Vol. 1, 44-57.
- Bowman, J. S. 2000. “Towards a Professional Ethos: From Regulatory to Reflective Codes.” in *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 66, 673-687.
- Center for Combating Economic Crime and Corruption. 2009. *Corruption Risk Assessment in Public Institutions*. Kättesaadav: <http://www.gaportal.org/resources/detail/corruption-risk-assessment-in-public-institutions>. (23.02.2013)
- Council of Europe. 2010. *Project Against Corruption in Albania. Corruption Risk Assessment Methodology Guide*. Kättesaadav: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/Albania/Technical%20Papers/PACA_TP%202%202011-Risk%20Assessment%20Methodology.pdf. (23.02. 2013)
- Cooper, T. L. (ed.) 1994. *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker Inc.
- Denhardt, K. G., Gilman, S. C. 2005. "Why Ethics Policies Spawn Unintended Consequences" in Frederickson, H. G, and Ghere, R. K. (eds). *Ethics in Public Management*. NY: M.E. Sharpe, 259-276.
- Grumet, B. R. 1992. “A Critique of Ethics Laws.” *Public Personnel Management*, Vol. 21, No. 3, 313-322.
- Heggstad, K. K., Frøystad, M. 2011. *The Basics of Integrity in Procurement*. Kättesaadav: http://www.u4.no/publications/PublicationSphinxSearchForm?PublicationSearch=&Category=2&ThemeID=&Year=&Country=&SearchLocale=en_US&locale=en_US. (22. 02.2013)
- HM Treasury. 2012 *Fraud and the Government Internal Auditor*. Kättesaadav: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/fraud_internal_auditor_250510.pdf. (23.02.2013)
- Jackson, M. 2009. „Responsibility Versus Accountability in the Friedrich-Finer Debate.“ *Journal of Management History*, Vol. 15, No. 1, 66-77.
- Kaptein, M., van Reenen, P. 2001. „Integrity Management of Police Organizations.“ *An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 24, No. 3, 281-300.
- Korruptsioonivaba Eesti. 2012. *Eesti korruptsioonivastase võimekuse uuring 2012*. Kättesaadav: <http://transparency.ee/cm/uudised/eesti-korruptsioonivastase-voimekuse-uuring-2012>. (29.04.2013)
- Lanyi, A., Azfar, O. 2005. *Tools for Assessing Corruption and Integrity in Institutions. Handbook*. Kättesaadav: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADF529.pdf. (14.02.2013)
- Lasthuizen, K., Huberts, L., Heres, L. 2011. „How to measure integrity violations. Towards a Validated Typology of Unethical Behaviour.“ *Public Management Review*, Vol. 13, No. 3, pp. 383-408.
- Lawton, A., Rayner, J., Lasthuizen, K. 2013. *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.
- Menzel, D. C. 2012. *Ethics Management for Public Administrators*. 2nd ed. NY: M.E.Sharpe.

- OECD 2000. *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. Kättesaadav: http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/03/8.-OECD_ethic-measures-case-studie_00.pdf. (29.04.2013)
- OECD 2009. *Toward a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Kättesaadav: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cot e=GOV/PGC/GF%282009%291>. (29.04.2013)
- Rohr, J.A. 1989. *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*. New York and Basel: Marcel Dekker.
- State Services Commission*. (2009) *Implementing the Code of Conduct – Resources for Organisations*. Kättesaadav: <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Implementing-the-code-of-conduct-updated-7-Dec-09.pdf>. (11.02. 2013)
- TNS Emor 2013. *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/eetika/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2013.pdf. (08.09.2013)
- TNS Emor 2010a. *Ametnike asjatundlikkuse ja usaldusvärsuse uuring*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/2010_ATasjatundlikkus_ja_usaldusvaarsuse_aruanne-fin.pdf. (29.04.2013)
- TNS Emor 2010b. *Avaliku teenistuse pühendumuse uuring*. Kättesaadav: http://avalikteenistus.ee/public/2010_AT_puhendumuse_koondaruanne-fin.pdf. (29.04.2013)
- Transparency International*. 2013. *What we do: National Integrity System Assessment*. Kättesaadav: <http://transparency.org/whatwedo/nis>. (29.04.2013)
- Korruptsioonivastane seadus (RT I 1999, 16, 276) §25.

Riikide praktikad

Sloveenia

- Commission for the Prevention of Corruption*. 2013. *Integrity Plan – Sample*. Kättesaadav: <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>. (08.09.2013)
- Commission for the Prevention of Corruption*. 2012. *Integrity Plan – Short Explanation*. Kättesaadav: <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>. (08.09.2013)
- Commission for the Prevention of Corruption*. 2013. *Integrity Plan – Leaflet*. Kättesaadav: <https://www.kpk-rs.si/en/prevention>. (08.09.2013)

Holland

- de Haan. 2012. *Into-Saint. Self Assessment Integrity for SAIs*. Kättesaadav: http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/meetingsevents/Meetings/Meetings/1stMeeting_Lisboa_7_8May2012/4%20Documents%20of%20the%20meeting/3.%20Ethics%20in%20SAIs/3.1%20Relevant%20experiences%20and%20tools/3.1d%20NCA_Workshop%20mini-IntoSAINT.pdf. (08.09.2013)
- Court of Audit*. 2012 *Inherent Vulnerabilities*. Kättesaadav: http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/meetingsevents/Meetings/Meetings/1stMeeting_Lisboa_7_8May2012/4%20Documents%20of%20the%20meeting/3.%20Ethics%20in%20SAIs/3.1%20Relevant%20experiences%20and%20tools/3.1f%20Form%20Inherent%20vulnerabilities.pdf. (08.09.2013)
- Court of Audit*. 2012 *Maturity Level of Integrity Control System*. Kättesaadav: http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/meetingsevents/Meetings/Meetings/1stMeeting_Lisboa_7_8May2012/

4%20Documents%20of%20the%20meeting/3.%20Ethics%20in%20SAIs/3.1%20Relevant%20experiences%20and%20tools/3.1g%20Form%20Maturity%20level%20IC S.p df. (08.09.2013)

Court of Audit. 2012. *Vulnerability Enhancing Factors*. Kättesaadav: http://www.eurosai-tfae.tcontas.pt/meetingsevents/Meetings/Meetings/1stMeeting_Lisboa_7_8May2012/4%20Documents%20of%20the%20meeting/3.%20Ethics%20in%20SAIs/3.1%20Relevant%20experiences%20and%20tools/3.1h%20Form%20Vulnerability%20enhancing%20factors.pdf. (08.09.2013)

Kanada

Treasury Board of Canada Secretariat. 2011. *Management Accountability Framework. Area of Management 1: Values and Ethics*.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2011. *Management Accountability Framework 2012-2013. Evaluation Methodology. Area of Management 1: Values and Ethics*.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2012. *Management Accountability Framework. Area of Management 1: Values and Ethics. Three-Year Cycle Criteria 2011-2014*.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2011. *Management Accountability Framework. 2013-14 Methodology. Area of Management 1: Values and Ethics*.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2011. *Values and Ethics Survey*.

Treasury Board of Canada Secretariat. 2011. *Values and Ethics Survey*.

Fookusgrupi intervjuud

Kõik intervjuud toimusid asutustes, need salvestati ning transkribeeriti.

Amet, inspektsioon 29.05.2013 Läbiviija: Leno Saarniit

Amet, inspektsioon 4.06.2013 Läbiviijad: Leno Saarniit, Aive Pevkur

Amet, inspektsioon 12.06.2013 Läbiviijad: Tanel Oppi, Leno Saarniit

Maavalitsus 14.06.2013 Läbiviijad: Leno Saarniit, Aive Pevkur

Ministeerium 13.06.2013 Läbiviija: Leno Saarniit

Ministeerium 31.05.2013. Läbiviija: Aive Pevkur

Põhiseaduslik institutsioon 31.05.2013 Läbiviija: Leno Saarniit

Lisa 1 Enesehindamise metoodikate võrdlus

K8 – viitab kaheksandale küsimusele küsimustikus

FG – viitab kaasamisele fookusgrupi intervjuudesse

Meede	OECD	KVS, ATS	Holland	Sloveenia	Kanada	Küsimustikku, fookusgruppi sisse
Eetika ja korrupsiooniriskide analüüs	X	X	Hol - enesehindamine, haavatavust suurendavad faktorid, haavatavad positsioonid ning tegevused	Olemas detailsena osade valdkondade kohta (nt kingitused, huvide konflikt, riigihanked, jne)	B11, B22 (milised on asutuse prioriteetsed eesmärgid eetika valdkonnas)	K8
Eetiliste dilemmade analüüs	X				C11 (hinnang erinevate tegevuste lubatavusele)	K8, FG
Töötajate ja sihtrühmade vaheline konsulteerimine	X		X			EI (kaudselt kaasatud läbi K8)
Eetika- või käitumiskoodeks	X		Hol (s.h. põhiväärtused)		B3, B12	K10
Huvide konflikti alased reeglid	X	X	Hol (sisaldab ka muid tegevusi, <i>lobby</i> kontaktid, ametnike poliitilist mõjutamist	X (lisaks ka muud tegevused, nt piirangud ettevõtlusele)		K10, FG
Kinkide ja külalislahkusega seonduvad reeglid	X	X	X	X		K10, FG
Ametist lahkumise järgsed reeglid	X	X	X			K10

Mitteformaalsed reeglid	X					FG
Struktuurimeetmed: Ülesannete eristamine (nelja silma põhimõte)	X		X			EI
Struktuurimeetmed: ülesannete rotatsioon	X		X			EI
Personalijuhtimine: eetika rõhutamine värbamisel	X	eriseadused	Hol (lisandub ka lahkumisintervjuudes)			K19, K18
Personalijuhtimine: eetilise kui valikukriteeriumi rõhutamine (nt taustauuringud)	X	eriseadused	X			19
Personalijuhtimine: personali mitmekesisuse tagamine	X				Diskrimineerimine, ahistamine - kas on olnud juhtumeid?	EI (tegemist on pigem personalijuhtimise alase küsimusega, mida võib kaasata vastavasse küsitlusse
Personalijuhtimine: selge ametikirjelduse tagamine	X	X	X			EI (tegemist on pigem personalijuhtimise alase küsimusega, mida võib kaasata vastavasse küsitlusse
Personalijuhtimine: eetilisus kui hindamise ja edutamise kriteerium	X					K18, K19
Personalijuhtimine: eetilisus kui kompetents kompetentsijuhtimise raames	X	dets süst				Kaudselt K18, K19

Finantsjuhtimise alased meetmed (riigihanked, lepingud)	X	Riigihangete seadus §38, lg2		Riigihanked (detailne loetelu)		Toetav meede, ei ole käesoleva küsitluse fookuseks
Infohalduse meetmed (andmebaaside kasutamine ja kaitse)	X	Avaliku teabe seadus	X			K10, K13, FG
Kvaliteedijuhtimise alased meetmed	X					Toetav meede, ei ole käesoleva küsitluse fookuseks
Juhtide eeskujulik käitumine	X		Hol - enesehindamine, haavatavust suurendavad faktorid (juhtimisstiil), juhtide eeskuju, kohane reageerimine juhtumitele		Hinnang juhile läbi erinevate kriteeriumite (õiglane, võrdne kohtlemine); <i>Section B</i> - hinnang juhtide rollile eetika kindlustamisel (B2)	K18, FG
Eetikakoolitused	X		X		B21	K17
Ametivanne või eetilise käitumise lubaduse allkirjastamine	X	X	X			EI (osaliselt sees eriteenistusi reguleerivates seadustes, küsimustikust otsustati teema välja jätta, kaudselt kaasatud läbi eetikakoodeksi olemasolu)
Eetikareeglite kommunikeerimine sisemiselt ja väliselt	X	X	X		B4, B13	K7, K11, K12, K13, K14, K15, FG

Regulaarne eetiliste dilemmade üle arutlemine organisatsiooni ametlikes kanalites	X		X		B5	K15, kaudselt K14, K16, K18, FG
Eetikaküsimuste üle arutlemine koosolekutel või juhi-alluva individuaalsetel kohtumistel	X					K16, FG
Avatud suhtlemiskultuuri loomine, mis võimaldab eetikaküsimuste tõstatamist	X		Hol (vaatleb organisatsioonikultuuri laiemalt, lk3)	Hinnatakse kas töötajad järgivad kehtestatud reegleid	Eraldi seksioon organisatsiooni väärtuste hindamiseks, nii juhtkond kui vahetu juht (<i>section A - fairness, accountability, integrity, respect</i>)	FG; kaasatakse kindlasti fookusgrupi-intervjuudesse, küsitluse raames on raske saada usaldusväärset infot, sest vastajaid on asutuse kohta üks ja suur võimalus sotsiaalselt soovitatavate vastuste saamiseks
Nõustamine ja juhendamine eetikaküsimustes	X	X	X		B14	K16, FG
Personalijuhtimise protsesside õigluse hindamine (värbamine ja valik, edutamine, premeerimine)	X				<i>section A</i> (töökorraldus, personalijuhtimine)	EI (tegemist on pigem personalijuhtimise alase küsimusega, mida võib kaasata vastavasse küsitlusse)

Vilepuhujad: kättesaadavad protseduurid vääritust käitumisest teavitamiseks	X	X	X	X	B17, C1-2,4, C9 (takistused väärkäitumisest teavitamisele)	K10, K14, FG
Vilepuhujate kaitse	X	X	X	X	C3	K10, K14, FG
Kodanike kaebuste süsteem	X	X	X			EI (kaudselt kaasatud läbi K8), FG (teisejärguline, aja olemasolul kaasatakse)
Kolleegide kontroll	X		X			FG
Igapäevane juhtimine (juhtide kontroll alluvate üle), kontroll juhtide üle	X				C5	käsitletud kaudselt läbi K7, K11, K12, K15, K16, K18, FG
Formaalne kontroll: inspeksioonid	X	X				käsitletud kaudselt läbi K3, K4
Andmete analüüs, avastamiseks potentsiaalseid vääriskusrikkumisi (<i>early warning systems</i>)	X					käsitletud kaudselt läbi K3, K4
Sihtgruppidepoolne sotsiaalne kontroll	X					EI (kaudselt kaasatud läbi K8), FG (teisejärguline, aja olemasolul kaasatakse)
Andmed ja analüüs: kaebuste registreerimine ja uurimine	X		X			K8

Andmed ja analüüs: vääriskusrikkumiste ja dilemmade uurimine ja mõõtmine (<i>survey</i>)	X		Hol (+ raportid juhtkonnale, valitud poliitilisele organile)			K8
Andmed ja analüüs: eetiliste dilemmade ja küsimuste mitteformaalne uurimine personali hulgas	X					Kaudselt K8, K14
Mitteformaalne karistamine sotsiaalse kontrolli või igapäevase juhtimise tulemusena	X				B15, 16,	käsitletud kaudselt läbi K5, K6, K9, K10, K11, K13
Õiglased ja kohased protseduurid juhtumite uurimiseks ja karistamiseks	X		X		Section A – hinnang, kuidas uuritakse juhtumeid ja sanktsioneeritakse väärkäitumist	K10, K14, FG
Kohased kommunikatsioonikanalid vääriskusrikkumistest teavitamiseks (sisesed ja välised kanalid)	X					K15, kaudselt K12-13
Väline kontroll: väline kontroll ja audit	X	X				EI
Väline kontroll: avalikkuse kontrolliks kohased vahendid	X	Avaliku teabe seadus				EI
Väline kontroll: "eetikaseadused"	X	X				EI

Väline kontroll: erakondade ning valimiste rahastamise kontroll	X	X				EI
Väline kontroll: <i>lobby</i> - kontaktide alased reeglid	X		X	X		EI
Vastutav ametnik, struktuuriüksus, juhid			Hol (+ konsultatsioonid nende vahel)			K3, K4
Toetavad struktuuriüksused (finants, hanked, personal)						EI, personalijuhtimise teema
Protsessid: pidev kujundamine või ühekordsed "projektid"						K9

Lisa 2 Küsimustik

Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs

*1. Asutuse nimetus

*2. Millist tüüpi asutusega on tegemist?

- Põhiseaduslik institutsioon
- Ministeerium
- Amet, inspeksioon
- Muu ministeeriumi valitsemisalas olev asutus
- Maavalitsus

3. Kas teie asutuses on määratud üksus või teenistuskoh, kes vastutab eetika tugevdamise või korrupsiooniennetuse koordineerimise eest (näiteks asutuse põhiväärtuste rakendamine, eetika- ja korrupsiooniennetuse alase teadlikkuse tõstmine, huvide konflikti puudutavate reeglite väljatöötamine jne)?

- Koordineerimise eest vastutab üks struktuuriüksus/teenistuskoh (Palun täpsustage)
- Koordineerimine on jagatud mitme teenistuskoha/struktuuriüksuse vahel (Palun täpsustage)
- Eraldi teenistuskoha/struktuuriüksust ei ole määratud, ülesandeid täidetakse üksikjuhtumi põhisel
- Eraldi teenistuskoha/struktuuriüksust ei ole määratud ning neid ülesandeid ei täideta

Palun kirjutage täpsustus siia:

4. Kas teie asutuses on määratud üksus või teenistuskoh, mis tegeleb teenistujate korruptiivse või ebaeetilise käitumise juhtumite uurimise ja

kontrollimisega (näiteks valeandmete esitamine majanduslike huvide deklaratsioonides, huvide konflikti hõlmavate tehingute tuvastamine, seisukoha kujundamine kõrvaltegevuse lubatavuse kohta jne)?

- Ülesannete eest vastutab üks struktuuriüksus/teenistuskoh (Palun täpsustage)
- Ülesanded on jagatud mitme teenistuskoha/struktuuriüksuse vahel (Palun täpsustage)
- Eraldi teenistuskoha/struktuuriüksust ei ole määratud, ülesandeid täidetakse üksikjuhtumi põhiselt
- Muu (Palun täpsustage)

Palun kirjutage täpsustus siia:

5. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud asutuse põhiväärtused?

- Jah
- Ei

6. Kes olid kaasatud asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsessi?

- Väärtuste väljatöötamisse kaasati enamik organisatsiooni teenistujatest
- Väärtuste väljatöötamisse kaasati teenistujaid kõigist struktuuriüksustest valikuliselt
- Väärtuste väljatöötamine toimus eelkõige juhtkonna tasandil
- Muu (Palun täpsustage)

Palun kirjutage täpsustus siia:

7. Kuidas tutvustati asutuse põhiväärtuseid teenistujatele?

	Jah	Ei	Ei oska öelda
Väärtuseid tutvustati asutuse ühisüritusel kõigile teenistujatele	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Väärtuseid tutvustati struktuuriüksuse juhtide poolt osakonna koosolekul	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Jah	Ei	Ei oska öelda
Väärtuste tutvustamiseks saadeti e-kiri kõigile asutuse teenistujatele	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Väärtuseid tutvustav artikkel avaldati organisatsiooni siselehes (uudiskirjas vms)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Väärtused on teenistujatele kättesaadavad asutuse siseveebis	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Muu (Palun täpsustage)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

8. Kas teie asutuses on...

	Jah	Ei
hinnatud asutuse korruptsiooniriske (näiteks korruptsioonitundlikud valdkonnad, protseduurid, teenistujategrupid)?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
kaardistatud ja analüüsitud teenistujate arvamusi eetiliste probleemide kohta?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kaardistatud ja analüüsitud teenistujate arvamusi organisatsiooni väärtuste ja -kultuuri kohta?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
analüüsitud aset leidnud väärkäitumise juhtumeid (näiteks toimingupiirangute või tegevuspiirangute rikkumine, korruptiivse tulu vastuvõtmine)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
analüüsitud asutuse maine parandamise võimalusi, tuginedes kodanike, ettevõtjate jt ettepanekutele?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

9. Palun kirjeldage, kui süsteemselt tegeletakse teie asutuses eetikareeglite kujundamisega?

- Olemasolevate eetikareeglite piisavust, asjakohasust ja rakendamist hinnatakse regulaarselt ja süsteemselt
- Eetikareeglite väljatöötamise ja rakendamisega tegeletakse siis, kui teiste ülesannete kõrvalt aega jääb
- Asutusesiseste eetikareeglite väljatöötamisega tegeletakse konkreetse probleemi ilmnemisel
- Asutusesiseste eetikareeglite väljatöötamisega ei tegeleta ja tuginetakse seadustes kehtestatud reeglitele

● Muu (Palun täpsustage)

Palun kirjutage täpsustus siia:

10. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud (eraldi dokumendina või muu dokumendi osana)...

NB! Tulemuste analüüsimisel võetakse arvesse, et teatud valdkonnad on reguleeritud ka seadustes ja eriteenistuste ametnike puhul on seadustest tulenev piirangute raamistik üldisest erinev (näiteks kingituste ja kõrvaltegevuste keelud kohtunike ja prokuröride puhul jne).

	Jah	Ei
organisatsiooni või valdkonna eetikakoodeks?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
huvide konflikti alased reeglid (näiteks otsustamisest taandamise protseduur)?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
kõrvaltegevusest teavitamise põhimõtted ja keelamise alused?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
ametnike tööalaste koolituste tasustamise põhimõtted?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
kingituste vastuvõtmise ja neist keeldumise põhimõtted?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
ametialastel reisidel teenitud lennuboonuspunktide kasutamise põhimõtted?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
teenistusest lahkumisega kaasneda võiva huvide konflikti vältimise reeglid?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
tööalaste andmebaaside kasutamise reeglid?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
töövahendite kasutamise põhimõtted (näiteks ametiauto, telefon, sülearvuti)?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
korruptsioonist või vääritud käitumisest teavitamise reeglid?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
protseduurid teenistujate väärivate tegude uurimiseks?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
protseduurid teenistujate väärivate tegude sanktsioneerimiseks?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
muu teenistujate käitumise eetilist käsitlev reegel (palun täpsustage)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

11. Kuidas toimub teenistujate teavitamine kehtestatud asutusesisestest eetikareeglitest?

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
Uued reeglid tehakse kättesaadavaks siseveebis	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uued reeglid tehakse kättesaadavaks asutuse avalikul veebilehel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uutest reeglitest teavitatakse teenistujaid e-posti kaudu	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi reegleid tutvustatakse struktuuriüksuste koosolekutel juhtide eestvedamisel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uusi reegleid tutvustatakse asutuse seminaridel, suvapäevadel või muudel üritustel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muu (Palun täpsustage)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

12. Uutele teenistujatele tutvustab asutusesiseseid eetika-alaseid reegleid...

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
personalitöötaja	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
vahetu juht	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
uue teenistuja mentor	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
asutusesisese uute teenistujate sisseelamiskoolituse läbiviija	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
muu (Palun täpsustage)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

13. Uutele teenistujatele tutvustatakse tööle asumisel...

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
avaliku teenistuse eetikakoodeksit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
korruptsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiiranguid ja keelde	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
avaliku teenistuse seaduse ja/või eriteenistusseadusega kehtestatud piiranguid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
asutuse põhiväärtuseid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
organisatsiooni või valdkonna eetikakoodeksit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
huvide konflikti alased reegleid (näiteks otsusest taandamise protseduur)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kõrvaltegevusest teavitamise põhimõtted ja keelamise alused	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ametnike tööalaste koolituste tasustamise põhimõtted	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kingituste vastuvõtmise ning neist keeldumise	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
põhimõtteid						
ametialastel reisidel teenitud lennuboonuspunktide kasutamise põhimõtted	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
teenistusest lahkumisega kaasneda võiva huvide konflikti vältimise reeglid	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
töölaste andmebaaside kasutamise reegleid	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
töövahendite kasutamise põhimõtteid (näiteks ametiauto, telefon, sülearvuti)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
korruptsioonist või vääritud käitumisest teavitamise reegleid	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
protseduure teenistujate vääritud tegude uurimiseks	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
protseduure teenistujate vääritud tegude sanktsioneerimiseks	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
muid asutusesiseseid reegleid või tavaid (palun täpsustage)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	

Palun kirjutage täpsustus siia:

14. Kas teie asutuses on viimase kahe aasta jooksul olnud päevakorral järgnevad teemad (näiteks aruteludes seoses asetleidnud juhtumitega või tulenevalt teemade reguleerimisvajadusest)?

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
Teenistujate poliitiline erapooletus	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Käitumine olukorras, kus teenistuja	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
ekspertarvamus lahkneb poliitilisest tahtest						
Teenistujate objektiivsus ja sõltumatus otsuste tegemisel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Säästlikkus ja otstarbekus tööülesannete täitmisel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Teenistuskohustuste käigus kättesaadava informatsiooni kasutamine ja avalikustamine (sh andmebaaside kasutamine)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Töölaste juhtumite arutamine või kommenteerimine sotsiaalmeedias	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Viisakas ja lugupidav suhtumine kaasteenistujatesse	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Viisakas ja abivalmidus kodanikega suheldes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kohusetundlik suhtumine tööülesannetes	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Teenistujate kaalutusõigus seaduste ja normide rakendamisel	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Huvide konflikti ennetamise võimalused	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kõrvaltegevustest teavitamine ja nende keelamise alused	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ametnike koolitustegevuse tasustamise lubatavus	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Kingituste ja soodustuste	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
vastuvõtmine ja neist keeldumine						
Töölaste lennuboonuspunktide kasutamine mitte-töölasteks reisideks	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Töövahendite (näiteks telefon, auto, sülearvuti) kasutamine isiklikuks otstarbeks	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Majanduslike huvide deklaratsioonide nõuetekohane täitmine ja esitamiskohustusega isikute ring	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Korruptsioonist või vääritud teost teavitamine	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Muu ametnike või töötajate eetilist käitumist puudutav küsimus (Palun täpsustage)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

15. Asutuses esilekerkinud eetika-alaseid probleeme arutatakse...

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
juhtumiga seotud teenistuja ja tema vahetu juhi kohtumisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
juhtumiga seotud struktuuriüksuse koosolekul	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
personaliosakonnas	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
sisekontrolli või	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
siseauditi osakonnas						
juhtkonnas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
asutuse suvepäevadel, seminaridel või muudel üritustel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. Kelle poole pöörduetakse nõuannete saamiseks, kui teie asutuses tekib teenistujate käitumise eetilisust puudutav küsimus?

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
Vahetu juhi poole		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asutuse personaliosakonna poole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asutuse sisekontrolli või siseauditi osakonna poole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asutuse õigusosakonna poole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Asutuse juhtkonna poole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna poole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Justiitsministeeriumi avaliku õiguse ja karistusõiguse talituse poole	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valdkondliku koostöövõrgustiku poole (näiteks personalijuhtide selts, siseaudiitorite selts vms)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Muu (Palun täpsustage)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

17. Kas teie asutus on viimase kahe aasta jooksul pakkunud teenistujatele võimalust osaleda järgmistel avaliku teenistuse eetikakoolitustel?

	Jah	Ei
Asutuse teenistuja poolt läbi viidud sisekoolitus	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Väljastpoolt tellitud koolitus oma asutuse teenistujatele	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Keskse koolituse programmi raames läbi viidud avaliku teenistuse eetikakoolitused	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Muu täiendkoolitus, kus käsitletakse ka eetika ja korrupsiooniga seonduvaid teemasid	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

18. Palun hinnake järgnevate väidete kehtivust oma asutuses.

	Nõus	Pigem nõus	Pigem ei ole nõus	Ei ole nõus	Ei oska öelda
Asutuse tipp- ja keskastme juhid on läbinud eetikakoolituse	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuse tipp- ja keskastme juhte suunatakse eetikakoolitustele eelisjärjekorras	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuse tipp- ja keskastme juhtide arenguprogrammid sisaldavad organisatsiooni väärtuste temaatikat	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuse tipp- ja keskastme juhtide arenguprogrammid sisaldavad avaliku teenistuse väärtuste ja eetika temaatikat	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuse tipp- ja keskastme juhid osalevad organisatsiooni väärtuste ja eetiliste põhimõtete väljatöötamisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuse tipp- ja keskastme juhtide ametijuhendites või töölepingutes käsitletakse ootuseid eetilisele käitumisele	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuse tipp- ja keskastme juhid on avatud eetiliste dilemmade ning vääritud käitumise juhtumite aruteludele	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

19. Kas teie asutuse personalipoliitikas arvestatakse teenistujate väärtushoiakute ja eetilise käitumisega?

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
Uute teenistujate värbamisel ja valikul (näiteks intervjuude või testide käigus, taustakontrollil)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Teenistujate hindamisvestluse läbiviimisel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Preemia või tulemustasu määramisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Parimate töötajate/ametnike valimisel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mujal (Palun täpsustage)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

Järgnevad küsimused puudutavad teie hinnangut Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse eetika koordineerija tegevusele.

20. Kas teie asutuses on teile teadaolevalt kasutatud...

	Pidevalt	Mõnikord	Mitte kunagi	Ei teadnud, et võimalus on olemas
Rahandusministeeriumi poolset nõustamist avaliku teenistuse eetika üksikjuhtumite üle otsustamisel (näiteks ametnike kõrvaltegevus, toimingupiirangud, lennuboonuspunktid vms)?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

	Pidevalt	Mõnikord	Mitte kunagi	Ei teadnud, et võimalus on olemas
Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjale (näiteks ametnik koolitajana hea tava, huvide konflikti käsiraamat)?	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

21. Palun hinnake rahulolu Rahandusministeeriumi järgnevate tegevustega avaliku teenistuse eetika valdkonnas?

	Rahul	Pigem rahul	Pigem ei ole rahul	Ei ole rahul	Ei ole kasutanud
Nõustamine avaliku teenistuse eetika üksikküsimustes (näiteks ametnike kõrvaltegevus, toimingupiirangud, lennuboonuspunktid vms)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud juhendmaterjal "Ametnik koolitajana hea tava"	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Rahandusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi poolt välja töötatud huvide konflikti vältimise juhend	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Õppematerjal "Eetika avalikus teenistuses"	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
„Keskse koolituse“ programmi raames korraldatavad ametnike ja töötajate eetika-koolitused	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Avaliku teenistuse eetika-alase info piisavus ja kättesaadavus (näiteks veebileht avalikteenistus.ee, personali- ja koolitusjuhtide võrgustiku kaudu)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Avaliku teenistuse eetika valdkonna uuringud („Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

22. Millistes küsimustes peate keskse koordineerimistegevuse olemasolu vajalikuks?

	Väga vajalik	Pigem vajalik	Pigem ei ole vajalik	Ei ole vajalik
Nõustamine konkreetse eetika-alase juhtumi üle otsustamisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuste abistamine organisatsiooni väärtuste väljatöötamisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	
Asutuste abistamine organisatsioonisiseste reeglite loomisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuste abistamine organisatsioonisiseseid eetikaküsimusi puudutavate struktuuride ja protsesside väljatöötamisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Asutuste abistamine asutusesiseste eetikakoolituste korraldamisel	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Probleemsetes valdkondades avaliku teenistuse üleste juhendmaterjalide loomine	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Avaliku teenistuse eetikakoodeksi põhimõtete selgitamine	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Avaliku teenistuse üleste eetikakoolituste korraldamine	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Avaliku teenistuse üleste uuringute läbiviimine (näiteks uuring „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Muu tegevus (Palun täpsustage)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Palun kirjutage täpsustus siia:

23. Palun kirjutage siia täiendavad ettepanekud Rahandusministeeriumile avaliku teenistuse eetika-alaste tegevuste koordineerimise kohta.



Lisa 3 Küsitluses osalenud ametiasutused

Põhiseaduslikud institutsioonid

Riigikantselei
Riigikogu kantselei
Riigikohus
Riigikontroll
Vabariigi Presidendi kantselei
Õiguskantsleri kantselei

Ministeeriumid

Keskkonnaministeerium
Haridus- ja Teadusministeerium
Rahandusministeerium
Sotsiaalministeerium
Põllumajandusministeerium
Välisministeerium
Siseministeerium
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
Kultuuriministeerium
Kaitseministeerium
Justiitsministeerium

Maavalitsused

Harju Maavalitsus
Hiiu Maavalitsus
Ida-Viru Maavalitsus
Jõgeva Maavalitsus
Järva Maavalitsus
Lääne Maavalitsus
Lääne-Viru Maavalitsus
Pärnu Maavalitsus
Rapla Maavalitsus
Saare maavalitsus
Tartu Maavalitsus
Valga Maavalitsus
Viljandi Maavalitsus
Võru Maavalitsus

Ametid ja inspeksioonid

Andmekaitse inspeksioon
Kaitseressursside Amet
Keeleinspeksioon
Keskkonnaamet
Keskkonnainspeksioon
Konkurentsiamet
Lennuamet
Maa-amet
Maanteeamet
Maksu- ja Tolliamet
Muinsuskaitseamet
Patendiamet
Politsei- ja Piirivalveamet
PRIA
Põllumajandusamet
Päästeamet
Raviamet
Riigi Infosüsteemi Amet
Sotsiaalkindlustusamet
Statistikaamet
Tehnilise Järelevalve Amet
Terviseamet
Tööinspeksioon
Veeteede Amet
Veterinaar- ja Toiduamet

Muud ministeeriumi valitsemisalas olevad asutused

Harku ja Murru Vangla
Prokuratuur
Pärnu Maakohus
Rahvusrhiiv
Tallinna Ringkonnakohus
Tallinna Vangla
Tartu Maakohus
Tartu Vangla
Viru Maakohus
Viru Vangla

Lisa 4 Fookusgruppide intervjuude juhtumid

Juhtum 1 Uus teenistuja

Teie üksusesse tuleb tööle uus inimene, kes pole varem avalikus teenistuses töötanud. Tegemist on spetsialistiga, kelle haridus on seotud kitsa erialaga (v.a. õigus, riigiteadused) ja kelle varasem töökogemus on erasektorist.

- Kes ja milliseid reegleid tutvustab talle tööle asumisel?
- Kuidas neid tutvustatakse?

Juhtum 2A Kingitus koostööpartnerilt

Teie asutus on aasta jooksul teinud koostööd reisibürooga. Detsembris saadab reisibüroo asutusse jõulukaardi tänusõnadega eduka koostöö eest ning kinkekaardi spaa-puhkuse paketi kahele.

- Kuidas toimitakse teie asutuses?
- Kui teile saabub sarnane kink ja te ei tea, kuidas oleks õige toimida, siis kellelt nõu küsite?

Juhtum 2B Kingitus kliendilt

Olete aidanud kodanikul lahendada tema jaoks olulise probleemi, mis kuulub teie asutuse pädevusse. Probleemi lahendamine on võtnud pikka aega ning nõudnud teilt tavapärasest põhjalikumast tööd ning pingutust. Probleemi lahendamise järel toob kodanik teile karbi käsitööna valmistatud šokolaaditruhvleid.

- Kuidas teie asutuses sellises olukorras käitutakse?
- Kui teile saabub sarnane kink ja te ei tea, kuidas oleks õige toimida, siis kellelt nõu küsite?

Juhtum 3A Kõrvaltegevus

Sissejuhatava küsimusena: kas tegelete lisaks tööle avalikus teenistuses ka kõrvaltegevustega (näiteks ettevõtlus, tööalaste koolituste läbiviimine, õpetamine koolis või kõrgkoolis, osalemine KOV volikogu töös vms)? Millega?

- Kas asutuses teatakse teie kõrvaltegevusest?
- Kui jah, siis kuidas ja keda teavitatakse?

Kui ei ole kõrvaltegevustega tegelejaid, siis hüpoteetiline situatsioon (teie või kolleegid):

Soovite alustada kõrvaltegevusega, mis mõjutab teie tööülesannete täitmist (kord nädalas pool tööpäeva).

(Näiteks: A. pakkuda tööalaseid koolitusi eraettevõtte kaudu; B. õpetada kõrgkoolis ühekordset valikkursust tööga seotud valdkonnas; C. konsulteerida eraettevõtjana tööga seotud valdkonnas tegutsevaid ettevõtteid; D. õppida kõrgkoolis.)

- Kuidas ja keda teavitatakse kõrvaltegevusest?

Juhtum 3B Kodaniku kaebus

Sissejuhatava küsimusena:

- Kas teie asutuses on kogemusi kodanike poolt esitatud kaebustega?
- Mille peale on kaevatud?

Kodanik esitab teie asutuse töö kohta kaebuse, milles väidab, et teie asutuse teenistuja on teda kohelnud ebaviisakalt ning ei ole talle õigeaegselt vajalikku informatsiooni edastanud.

- Mida sellise juhtumi puhul teie asutuses tehakse?

Juhtum 4 Kahtlus huvide konfliktis

Teie kolleegile on antud ülesanne, mille puhul te teate, et tal on huvide konflikt ehk ta peab osalema otsuse tegemisel, mis mõjutab otseselt tema enda või tema lähedaste huve (võib saada isiklikku kasu). Kolleeg ise ei ole sellest asutuses teada andnud ega ennast protsessist taandanud.

- Kuidas teie asutuses sellises olukorras toimitakse?

Huvide konflikti selgitamiseks võimalikud näited: A. kontrollida ettevõtet, pereliikme osalus ettevõttes; B. osaleda riigihankeprotsessis lõpliku valiku tegemisel, pereliikme seos ühe pakkujaga; C. osaleda oma üksuse uue ametniku otsimisel kandidaatide tööintervjuudel, isiklik tutvus ühe kandidaadiga.

Juhtum 5 Info avalikustamine

Ajalehes on avaldatud artikkel teie asutuses toimunud juhtumi kohta. Ajakirjanik on toetunud kodaniku või ettevõtte esindaja tõlgendusele situatsioonist, mille tõttu on käsitus teie arvates ühekülgne. Üks teie kolleegidest kommenteerib juhtumit ja selle käsitlust avalikult, tuues välja artiklist puuduvaid fakte, mis on talle kättesaadavad tänu tema ametikohale.

- Kuidas teie asutuses toimitakse, kui teenistuja on avalikustanud asjaolusid, mida ei oleks tohtinud avalikustada?

Kui tekib arutelu anonüümsest kommenteerimisest (nt ajalehe kommentaariumis): kuidas toimitakse, kui asutuses sellest teatakse?