

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Kaidi Alatalu

Eetika juhtimise süsteemide analüüs Kaitseressursside Ametis ja

Kaitseväge Ühendatud Õppeasutustes

Bakalaureusetöö

Õppekava HAKB02/10, peeriala Halduskorraldus

Juhendaja: Aive Pevkur, PhD

Tallinn 2018

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 10730 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kaidi Alatalu

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 105636HAKB

Üliõpilase e-posti aadress: kaidialatalu@gmail.com

Juhendaja: Aive Pevkur, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. Teoreetiline raamistik	10
1.1. Ametnikueetika kontekst	10
1.2. Ametnikueetika arenguetapid	12
1.3. Ametnikueetika väärtused ja põhimõtted	14
1.4. Eetika juhtimine	16
1.5. Kaitseväeline eetika	20
2. Uuring KRA-s ja KVÜÕA-s	23
2.1. Uuringus osalenud asutused	23
2.2. Metoodika ja valim	26
2.3. Võrdlev ülevaade küsitluse I osa (eetika) tulemustest	29
2.4. Võrdlev ülevaade küsitluse II osa (põhiväärtused) tulemustest	38
2.5. Tulemused ja soovitused	46
KOKKUVÕTE	49
SUMMARY	52
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	55
LISAD	59
Lisa 1. Küsimustik	59

LÜHIKOKKUVÕTE

Avalikud teenistujad peaksid oma töös, otsuste langetamisel lähtuma konkreetsetest, kõigile sama moodi kehtivatest eetilise käitumise normidest. Seda mitte tehes riskitakse korruptiivsete sammudega, mis kahjustavad nii asutuse töö tulemusi, kui ka on karistatavad. Seetõttu on mõistlik igal avalikul organisatsioonil omada läbimõeldud eetika juhtimise süsteemi, mille abil ta saab viia miinimumini tõenäosuse, et ametnik võiks teadmatusel või kogemata rikkuda ametile kehtivaid eetikanoorme. Organisatsioonis eetilise käitumise kujundamiseks kasutatavad meetmed, protsessid ja struktuurid kokku moodustavad selle organisatsiooni eetika juhtimise süsteemi.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk on uurida eetika juhtimise süsteemide toimimist Kaitseressursside Ametis (KRA) ja Kaitseväge Ühendatud Õppeasutustes (KVÜÕA). Selle eesmärgi täitmiseks püstitati järgmised uurimisülesanded: 1) kirjeldada eetika juhtimise süsteeme; 2) viia läbi uuring KRA ja KVÜÕA töötajate seas; 3) võrrelda asutusi omavahel ja võrdluse tulemusi 2013 TTÜ Ragnar Nurkse Instituudi poolt korraldatud riigiasutuste uuringuga. Teema olulisus ja uuringu vajalikkus tuleneb sellest, et riigikaitse valdkond on üks riigi toimimise jaoks kriitilisi valdkondi. Eesti riik investeerib riigikaitseks iga-aastaselt üha rohkem raha, valdkonnas toimub mh palju riigihankeid ja riigikaitseliste asutuste korruptsiooniriski tasub seetõttu ennetada.

Küsitlus KRA ja KVÜÕA töötajate seas viidi läbi 11.09.-30.10.2017. Selle tulemused näitasid, et mõlema asutuse töötajad tajuvad nii eetika juhtimise süsteemi ja konkreetsete põhimõtete olemasolu, kui ka vajadust selle ja põhiväärtuste järele. Töötajad on eetika juhtimise süsteemiga üldjoontes kursis, ent samas mitte täpselt kõigist selle aspektidest. Nii tasub mõlemal asutusel hinnata, kas ja kuidas töötajaid täpsemalt ametnikueetikast ja vastava valdkonna juhtimisest asutuse sees täiendavalt informeerida.

Autor soovib tänada pr Monika Montvila-t (KRA) ja kolonelleitnant Sten Allik-ut (KVÜÕA) nende suure abi ja vastutulelikkuse eest küsitluse läbi viimisel.

Võtmesõnad: ametnikueetika, eetika juhtimine, põhiväärtused, eetikakoodeks

SISSEJUHATUS

Ametniku eetika on üks kutse-eetika liikidest, mille järgi ametnik peab lähtuma avaliku teenistuse väärtustest ja põhimõtetest. „Avaliku teenistuse eetika on avaliku võimu teostajatelt nõutavate väärtuste ja põhimõtete kogum.“ (Rahandusministeerium, 2018). Selle erijoon, võrreldes teiste elukutsete eetikanormidega, on tema vahetu seotus riigi valitsemise kvaliteediga. Avaliku teenistuse eetika peab tagama, et kodanikele on tagatud aus ja läbipaistev halduse „teenus“, kodanikke koheldakse võrdselt ja nende makstud makse kasutatakse parimal moel. Sest, tsiteerides Terry L. Cooperit, „kui eeldada avalike teenistujate käitumise vastamist kodanike soovidele, peab see avalikest huvidest juhitud käitumine olema reguleeritud vastava poliitikaga, mis kehtestaks ja tugevdaks avaliku sektori väärtushinnanguid“. Vastasel korral jääks demokraatlik valitsemine peagi alla riigi palgal olevatele, ent üksnes isiklikest huvidest lähtuvate teenistujatele. (Cooper, 2006, lk 148-149)

Avaliku teenistuse eetika ja eetilise käitumise nõuete mittejärgimine võib viia korrupsioonini. Korrupsiooni üldine tähendus on võimu kuritarvitamine isiklikuks hüveks (Transparency International, 2017). See tähendab, et avalikud teenistujad peaksid oma töös, otsuste langetamisel lähtuma konkreetsetest, kõigile sama moodi kehtivatest eetilise käitumise normidest. Seda mitte tehes riskitakse korruptiivsete sammudega, mis kahjustavad nii asutuse töö tulemusi kui ka on karistatavad. Selleks, et kindlustada hea avalik haldus ja säilitada avalike institutsioonide usaldusväarsus, on avalike teenistujate huvide konflikti avastamine ja menetlemine väga oluline. (OECD, 2007) Seetõttu on mõistlik igal avalikul organisatsioonil omada läbimõeldud eetika juhtimise süsteemi ehk asutusesisest eetika poliitikat, millest töötajad saaks igapäevaselt juhendada. Asutus omalt poolt viib läbimõeldud ja töötajatele arusaadava süsteemi abil miinimumini tõenäosuse, et ametnik võiks teadmatuses või kogemata rikkuda ametile kehtivaid eetikanorme.

Dokument, mis selliseid väärtusi ehk eetikanorme koondab, võib kanda nimetusi põhiväärtused, käitumiskoodeks, eetikakoodeks vms. Eetikakoodeksi koostamise enamlevinud põhjusteks on: 1) sisemine vajadus sõnastada elukutse/organisatsiooni/hobiga seotud inimeste väärtused ja

käitumismallid, 2) väline surve ja avalikkuse ootused, 3) elukutse maine kujundamine, 4) õiguskeskkonna muutused (nt abstraktsed õigusnormid eeldavad konkreetsemates põhimõtetes kokkuleppimist). (Rahandusministeerium, 2013)

Kõrgete käitumisnormide ja eetika tähtsus nii avaliku sektori kui eraorganisatsioonide juures seisneb selles, et tõhusalt valitsetud organisatsioonid tuginevad mõistlike otsuste tegemiseks kahele vastandlikule nähtusele, põimides jäika ja paindumatut andmestikku (fakte) pehmete väärtustega ja juhtimisega. (Fawcett, 2008) See tähendab, et kui fakte muuta pole võimalik, on seda olulisem tagada, et nende tõlgendamine ja nende põhjal suure mõjuga otsuste tegemisel juhitudaks konkreetsetest, laialt aktsepteeritud eetikanormidest.

Eetikakoodeksi kui ametniku eetikanorme koondava dokumendi definitsiooni pakub välja „Eetikakoodeksite käsiraamat“: see on „eelkõige kirjapandud normide ja/või väärtuste kogum, mis on toeks mingis valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul.“ (Aavik, et al., 2007, lk 33) Millist koodeksit organisatsioonile luua, selles mängib olulist rolli organisatsiooni ülesanne. On aga selge, et mida laiemat rolli ja mõjuga ühiskondlikult on konkreetne organisatsioon, seda laiemate riskidega töötajate eetilisele käitumisele tuleb organisatsioonil arvestada ning vastavalt tuleb arendada ka organisatsiooni eetika juhtimise süsteemi – nii konkreetset koonddokumenti, kui ka sellest tulenevaid asutuse igapäevarutiini kuuluma hakkavaid meetmeid. Konkreetsetes organisatsioonides eetilise käitumise kujundamiseks kasutatavad meetmed, kujundatud protsessid ja struktuurid kokku moodustavad selle organisatsiooni eetika juhtimise süsteemi.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk on uurida kahe riigiasutuse eetika juhtimise süsteemide toimimist Kaitseressursside Ametis (KRA) ja Kaitseväge Ühendatud Õppeasutustes (KVÜÕA). Selle eesmärgi täitmiseks püstitati järgmised uurimisülesanded:

1. Kirjeldada eetika juhtimise süsteeme;
2. Viia läbi uuring;
3. Võrrelda asutusi omavahel ja võrdluse tulemusi 2013 toimunud riigiasutuste uuringuga.

Teema olulisus ja uuringu vajalikkus nimetatud kahe asutuse põhjal tuleneb sellest, et riigikaitse valdkond on üks riigi toimimise jaoks kriitilisi valdkondi. Eesti riik investeerib riigikaitse igaaastalt üha rohkem raha, valdkonnas toimub mh palju riigihankeid ja riigikaitseasutuste

korruptsiooniriski tasub seetõttu ennetada. Erinevate riigikaitseliste asutuste vahel valides tingisid KRA ja KVÜÕA eelistamise järgmised kaalutlused:

1. Asutuste ülesanded – mõlemad tegelevad kaitseväge inimressursi arendamisega (st ajateenistusse kutsumine, kaitseväge personali värbamine, ohvitseride ja allohvitseride haridus ja väljaõpe) arendamisega. See tähendab, et eetika juhtimise süsteemi toimivusest nendes asutustes võib kaudselt sõltuda kogu kaitseväge eetika.
2. Asutuste suurus – mõlemad asutused on riigi lõikes keskmise suurusega (KRA 77, KVÜÕA 178 ametnikku ja töötajat). See tähendab, et uuringu käigus selguvaid tulemusi saab edaspidi vajadusel võrrelda teiste keskmise suurusega asutustega.
3. Asutuste eripära – kuigi mõlemad on riigikaitseliste asutused, on üks valdavalt tsiviil- ja teine valdavalt militaarasutus. See võimaldab uuringu käigus võrrelda kas nendest eripäradest võib tuleneda ka eripärasid eetika juhtimise süsteemides.
4. Asutuste huvi uuringus osaleda – mõlema asutuse juhtkonnal oli huvi asutuses uuring läbi viia ja hiljem tulemustega tutvuda.

Töö eesmärgi täitmiseks viidi läbi uuring kahe asutuse eetika juhtimise süsteemidest selleks, et võrrelda, kuidas on eetika juhtimise küsimused korraldatud KRAs ja kuidas KVÜÕAs ning kuidas töötajad nendest aru saavad. Küsitluste tulemusi analüüsiti lähtudes TTÜ Ragnar Nurkse Instituudi uuringu „Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs“ eeskujust (TTÜ RNI, 2013). Mõlemad asutused on väljendanud huvi rakendada töö tulemusi edaspidi oma eetika juhtimise süsteemide heaks.

Teema valiku kaudseks ajendiks, tulenevalt autori tööst (autor töötas alates 2001 kuni 2017 veebruarini Kaitseministeeriumis (KM)), oli ka huvi teada, kuidas tänase Avaliku teenistuse seaduse (ATS) jõustumine täies mahus 01.04.2013 ja selle ametniku eetikasse puutuv on rakendunud riigikaitselikes organisatsioonides, kuna ATSi näol on tegemist ühiskondlikult laia mõjuga seadusega.¹ Autori algne plaan oli uurida eetika juhtimist riigikaitse valdkonnas strateegilisel otsustamise tasandil ehk KM-i näitel. Kahjuks informeeris ministeerium autorit 2017 kevadel, et pole teema uurimisest ministeeriumi näitel huvitatud.

¹ ATS puudutab otseselt kümneid tuhandeid inimesi: 2017 seisuga loeti avaliku teenistuse hulka ca 28000 inimest kes moodustavad kogu avalikust sektorist umbes viiendiku. (Rahandusministeerium, 2017)

Üks muudatus mille uus ATS, võrreldes eelmise ATSi (vATS) kaasa tõi, puudutas ametnikueetikat. Ametnikueetika ei ole enam reguleeritud seadusega, vaid eetilist käitumist kehtestavad reeglid ametnikele määratleti ametnikueetika nõukogu poolt 2015 vastu võetud eetikakoodeksis. Erinevad autorid hindavad seda muudatust erinevalt. Regulatsiooni muutumise osas on nii retoorilist rahulolematust (utreerides, „eetika [kui sellise] asemele tulid seaduses sätestatud teenistuskohustused“ (Pajula, 2014, lk 23)), kui juriidilist kriitikat ametnikueetika formaalse tähtsuse langemise üle: „vATSis oli avaliku teenistuse eetikakoodeks seaduse lisa, millel oli seaduse jõud. Samuti viidati avaliku teenistuse eetikakoodeksi olulisusele ametniku ametivandes. Paragrahv 65 ATSi kohaselt ei ole avaliku teenistuse eetikakoodeks enam seaduse jõuga ning saab endale oluliselt madalama õigustähenduse.“ (Tavits, 2013, lk 62)

Faktiliselt tähendas uue ATSi jõustumine, et ühest küljest hakkas ametnikele kehtivaid eetikanorme reguleerima eetikakoodeks, mitte enam otseselt seaduse lisa. Teisalt aga tähendas see, et iga asutus pidi nüüd välja töötama eetika juhtimise süsteemi: „Asutuse tasandil on vaja tagada, et ametnikud oleksid kursis nende tegevust reguleerivate õigusaktidega. Näiteks võib asutus sisse viia korrapärased koosolekud õigusaktide rakendamise probleemkohtade aruteluks ja teha asutusesiseseid koolitusi õigusaktide rakendamiseks.“ (Ametnikueetika nõukogu, 2015)

Eelnevast tulenevalt on käesoleva bakalaureusetöö uurimisküsimuseks, kuidas on kahes riigikaitsele olulises asutuses suudetud täita eetikakoodeksist tulenenud nõuet evida eetika juhtimise süsteemi ja kui hästi see töötab asutuse töötajate hinnangul. Eelduseks on, et asutused peavad omama nii eetilist käitumise reegleid kehtestavat dokumenti (eetikakoodeksit), kui ka selles sisalduvaid meetmeid töötajatele arusaadavalt ja nähtavalt rakendama.

Uuring koosneb kahest osast:

1. teoreetiline osa lähtub avaliku teenistuse eetikaküsimusi käsitlevatest akadeemilistest uurimustest ja
2. empiiriline osa annab ülevaate KRAs ja KVÜÕAs läbiviidud küsitlustest.

Küsitlustes osalesid kahe asutuse töötajad ajaliselt samal ajal (paralleelselt, küsitluskeskkonnas SurveyMonkey.com ajavahemikus 11.09.-30.10.2017.), vastates samadele küsimustele anonüümselt ja omaenda asutuse kontekstis. Töötajatele saadetud küsimustiku koostamisel lähtus autor TTÜ 2013 uuringu eeskujust (TTÜ RNI, 2013, lk 74-88). Tulenevalt sellest, et töö eesmärk

on võrrelda kahte asutust ning seetõttu on küsitluste tulemuste statistika maht suur, on käesolevas töös välja toodud olulisemad tulemused andmed.

1. Teoreetiline raamistik

1.1. Ametnikueetika kontekst

Riigivalitsemise filosoofia kujunemise kontekstis algab ametnikueetika „lugu“ Vana-Kreeka filosoofi Aristotelese teosega „Nikomachose eetika“. Teadaolevalt on tegu vanima riigi toimimist analüüsiva, meie ajani säilinud narratiiviga Euroopa kultuuriruumis. Eetika tuleneb kreekakeelsest sõnast *ēthos*, mis tõlkes tähendab tava, kommet. Ladinakeelne sõna „koodeks“ (*codex*) tähendas algselt puutükki: „Kuna Vana-Roomas kirjutati vahaga kaetud puutahvlitele, omandas „koodeks“ hiljem ka dokumendi ja raamatu tähenduse.“ (Aavik, et al., 2007, lk 414)

„Nikomachose eetika“ eestikeelse väljaande teksti kommentaaride järgi on eetika inimese hirm lõpmatuse ees ja sellisena tema kombelisuse alus, kus eesmärgiks pole määratleda, mis on loomutäius vaid päriselt tublideks ja headeks inimesteks saamine: „Nii ei aruta ka Aristoteles mitte vajaduse ja kohustuse üle, vaid näitab küsimust positiivse poole pealt: selle kaudu, mis on inimese jaoks meeldiv, väärtustatud ja hea — just selle peaks inimene tegutsemisel loomulikult omaks võtma. [...] Asju ei vaadata eitavast--keelavast seisukohast, mida sa ei pea tegema, vaid jaatades ning positiivselt — kuidas on meeldiv elada.“ (Lill, 2007, lk 349) Aristotelele järeldeb, et meeldivat elu ei ole võimalik saavutada reegliteta ja lõpuks taandub kõik küsimusele heast valitsemisest. Teisisõnu, valitsema seatud inimeste eetika on eeldus heale valitsemisele ja ühiskonna heaolule laiemalt.

TTÜ Ragnar Nurkse Instituudis viidi läbi uurimus „Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs“ (TTÜ RNI, 2013), mis on Eestis ainus omataoline eetika juhtimise süsteeme valdkondlikult kaardistav uuring. Selle uuringu järgi on „eetika juhtimine (inglise keeles *integrity management, ethics management*) [organisatsiooni tegevus], mis on suunatud teenistujate kutseväarikuse soodustamiseks ja jõustamiseks ennetamaks korruptsiooni ning ebaeetilist käitumist.“ (TTÜ RNI, 2013, lk 5) Konkreetsetes organisatsioonides kasutatavad meetmed, kujundatud

protsessid ja struktuurid kokku moodustavad selle organisatsiooni eetika juhtimise süsteemi. (ibid.)

Kutse-eetikat laiemalt vaadeldes on vältimatu mainida 2007.a ilmunud „Eetikakoodeksite käsiraamatut“, mis mh hõlmab lisadena 91 eetikakoodeksit, mis autoritel õnnestus 2007 mai seisuga Eestis olemasolevana tuvastada. See sisaldab nii riigiasutuste, eraettevõtete, kutsealaliitude kui muude institutsioonide eetikakoodekseid. Ehkki tänaseks on see number kasvanud 218-ni (Tartu Ülikooli eetikakeskus, 2018) on kindlasti teema käsitlemisel kasvuruumi. Saarniit ja Sarapuu tõdevad ka oma artiklis (Saarniit ja Sarapuu 2017), et ametnikueetika juhtimissüsteemide ja nende trendide ja suundumuste kohta Euroopa ja konkreetselt Kesk- ja Ida-Euroopa kontekstis on siiski saada üllatavalt vähe informatsiooni (Saarniit & Sarapuu, 2017, lk 3).

Tänase Euroopa kontekstis ei torka Eesti silma erilise riigiasutuste ja -ametnike korrumppeerumise-ohu poolest: näiteks on välismaa analüütikud, viitega EL statistikale (Eurobarometer'i uuringud) toonud välja, et kuivõrd 75% Eesti elanikest pole igapäevaelus kokku puutunud korrupsiooniga ja 2013 seisuga oli vaid 5% palutud maksta altkäemaksu, on Eesti väga kõrgel kohal globaalses ja keskmik Euroopa edetabelis. (Kalninš, 2014, lk 9) Eesti enda ametiasutused on meie olude kirjeldamisel kriitilisemad kui eelmainitud välisuuringud – näiteks Justiitsministeeriumi igaaastases aruandes „Kuritegevus Eestis, 2016“ nimetatakse korrupsiooni retooriliselt lausa „erandiks reeglis“ (kus reegel on kuritegude arvu vähenemine)². Inimeste arusaam ja hinnangud sellele, mis on korrupsioon, on aja jooksul täpsustunud – näiteks kingituste vastuvõtmise osas kasvas selle kvalifitseerumine korrupsiooniks, vahemikus 2006-2010, 10%. (Kalninš, 2014, lk 4)

Eetikakoodeksite puhul tuleb arvestada, et need väljendavad väärtusi sellest ajast mil koodeks vastu võeti. (Kutsar, 2008, lk 86) „Eetikakoodeksite käsiraamat“ pakub ajaloolist võrdlusmomenti - selles sisalduvad eetikakoodeksid väljendavad kümne aasta taguseid olusid, on väga erineva detailsusastmega ja sisaldavad võibolla üllatavaidki põhimõtteid (nt üks ehitusfirma deklareerib juhendumist lausa ÜRO inimõiguste deklaratsioonist; ühe erialaühingu liikmed aga peaks hoiduma „lobisemisest ja upsakusest“ jne). (Aavik, et al., 2007, lk 361, 157)

² Seda väidet tuleb hinnata kontekstis: et ca 450 korrupsioonijuhtumit 550st on autode tehnoloogiatusega seotud kaasused kus 5-20 euro eest on ostetud tehnilisse passi kinnitus, et nõuetele mittevastav sõiduk võib siiski liikluses osaleda, on ülejäänud 96 juhtumit kuritegude üldarvu (nagu ka 450 liikluses osalevate autode arvu) juures väike arv. Samas aga registreeriti neist 17 riigiasutustes, 11 kohalikes omavalitsustes ja 16 riigi või omavalitsuse äriühingutes (Justiitsministeerium, 2017) – ehk veidi alla poole Eesti korrupsioonijuhtumitest on seotud „riigiga“ selle ühes või teises vormis.

Korruptsiooni tuleb hinnata ka sisulises kontekstis – nii näiteks Aaso hinnangul (Aaso, 2014) tuleneb statistikast (Aaso viitab Justiitsministeeriumi ja Transparency Internationali andmetele), et korruptsioon eksisteerib valdavalt tippjuhtide tasandil, samas kui eeltoodud joonealuses näites (nr 2) on lõviosa rikkumistest pigem „tänavabürokraatia“³ tasandil. 2017. aastal avaldatud korruptsiooni tajumise indeksi kohaselt oli Eesti uuringusse kaasatud 180 riigi seas 21. kohal, Euroopa riikidest vahetult Iirimaa järel ja Prantsusmaa ees. Meie naaberriigid Soome ja Rootsi jagasid vastavalt 3. ja 6. kohta, Läti 40., Leedu 42. ja Venemaa 135. kohta. Nimekirjas eespool olevates riikides tajutakse korruptsiooni ühiskonnas vähem. (Transparency International, 2018)

Eelnevat arvestades – eetika väärtuste pidev areng ja ajakohastumine, erinevad hinnangud Eesti olukorrale ja samas igaaastane suur tähelepanu mh Eestile rahvusvahelisel tasandil ja edetabelites – on selge, et kindlasti tasuks ka Eestis ametnikueetikaga seotud teemadel rohkem akadeemilist uurimistööd teha. Samuti peaks ka olemasolevate eetikakoodeksite juures hindama, kas ja mil määral võivad need vajada kaasajastamist. Oluline on ka arvestada, 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 riskikohad ongi erinevad. Seetõttu muutub üha olulisemaks asutuste enda suutlikkus eetiliselt probleemseid kohti tuvastada ja korruptsiooni ennetamiseks sobivaimaid meetmeid rakendada.“ (TTÜ RNI, 2013, lk 10-11)

1.2. Ametnikueetika arenguetapid

Eetika tähtsus avalikus sektoris on tõusnud eriti viimastel aastakümnetel. Hea näitena sobib siia Holland, kus on eristatav eetika diskursuse areng läbi kolme etapi:

1. Teadlikkuse tõus, mis tulenes avalikkuses tuvastatud võimalikest seostest kriminaalsete organisatsioonide ja avalike teenistujate vahel, 1990-1995;

³ „tänavabürokraatia“ (*street level bureaucracy*) on riigi palgal olevad ametnikud ja töötajad kes tegelevad avaliku poliitika rakendamisega vahetus kontaktis ühiskonnaga. Näiteks arstid, politseinikud, õpetajad jm elualade esindajad. Neid iseloomustab pidev ja vahetu kontakt kodanikega ja riiklike hüvede tarbijatega ning õigus teha otsuseid teenuste, piirangute ja soodustuste üle. (Erasmus)

2. Seadusandluse ja instrumentide paika panemine (nt Avalike teenistujate seadus 1997, kohustus teatada kõrval-tegevustest, rikkumiste menetlusprotsesside juurutamine asutustes), 1995-2003;
3. Kasvav tähelepanu ja järgimine (seaduste täiendamised, mh kohustus valitsusasutustele juurutada väärtuspoliitika kui sisuline osa personalipoliitikast). (Hoekstra, 2008, lk 145-147)

Sarnase 3-etapilise lähenemise näite saab tuua ka Aasiast. Yu järgi (Yu, 2015) on näiteks Taiwan eetika-hariduses läbinud kolm arenguetappi:

1. „Vooruste-koti“ meetod, (*'bag-of-virtues'-method*) kus tüüpiliselt Hiina traditsioonilisele ja suletud ühiskonnale, indoktrineeriti ühiskonnas kehtivad normid ehk poliitiline ideoloogia valitsuselt koolidele ja koolidelt õpilastele ning viimased omandasid normid passiivselt kuulates;
2. Väärtusi selgitav meetod (*value-clarification method*) muutus mõjukaks riigi demokraatiseerumisel 1990. aastate alguses. Sarnaselt Läänele, selgus avanenud ja multikultuurses ühiskonnas, et inimesed hakkavad kehtivaid norme enda jaoks ise mõtestama ja ei piirdu nende passiivse omastamisega;
3. Voorus-eetika meetod (*virtue-ethics method*) sedastab, et eetika-alase hariduse peamine eesmärk on eetika praktiseerimine. See tähendab, et eeskätt õpitakse väljaspool klassiruumi ühiskonna käitumisest ja on oluline mõista, kas seal toimuv on eetiline või mitte. (Yu, 2015, lk 350-352)

Ametnikueetikat saab sarnaselt ja etapiviisiliselt vaadelda ka Eesti riigivalitsemise laiema kujunemise kontekstis. Bakalaureusetöö tugineb selles kontekstis Leno Saarniidu ja Külli Sarapuu käsitlusele, mis käsitleb eetikajuhtimise institutsionaliseerimist siirdeühiskonnas Eesti lähiajaloo näitel. (Saarniit & Sarapuu, 2017) Nende järgi kuulub Eesti, tulenevalt oma minevikukogemusest (Nõukogude okupatsioon) nn Kesk- ja Ida-Euroopa siirdeühiskondade hulka, kus riigivalitsemise loomulik areng oli pool sajandit takistatud. Sama kehtis ka ametnikueetika arengu kohta. Saarniidu ja Sarapuu üldise määratluse järgi jaguneb siirdeajastu kolme kategooriasse:

1. Vanast (kas nn rahvademokraatlikust või okupatsiooni-) süsteemist vabanemine ja uue rajamine (kas vana süsteemi baasil või nullist, sõltuvalt kohalikust poliitilisest eliidist ja selle valmidusest reformida).
2. Euroopa perspektiivi tekkimine – 1997 kutsuti Eesti ja veel 6 riiki (Küpros, Malta, Poola, Sloveenia, Tšehhi vabariik ja Ungari) ühinemisläbirääkimistele Euroopa

Liiduga. Veidi hiljem lisandusid neile Läti, Leedu ja Slovakkia, mille järel ühinesid kõik nimetatud 2004 Euroopa Liiduga. Liitumise ajal pidid kandidaadid reformima nii enda seaduseid kui ka avalikku haldust laiemalt, et kvalifitseeruda EL tingimustele.

3. Kolmas etapp on põhimõtteliselt olnud kogu ELiga liitumise järgne aeg, kus Euroopa „latt“ on ületatud, ent sisuliselt on nüüd iga riigi enda sisulistes huvides suuta end hästi valitseda.

1.3. Ametnikueetika väärtused ja põhimõtted

Iga organisatsioon koosneb inimestest ja igal inimesel on oma isiklikud väärtused. See tähendab organisatsiooni jaoks riski, et ta võib peegeldada oma tegevuse väljundis suure tõenäosusega üksikisikute väärtuseid (näiteks kasvõi töötaja suurt huvi pingutada valdkonna hea maine säilitamise nimel või vastupidi, täielikku ükskõiksust selle suhtes). Eriti avaliku sektori organisatsioonide (aga mitte ainult) puhul on aga oluline ka „vastu peegeldada“ – nii organisatsiooni sisse kui väljapoole - ühiskonnas üldiselt kehtivaid norme ja väärtuseid.

Rohan (Rohan, 2000) pakub ülevaate väärtuste erinevatest definitsioonidest, näiteks: „väärtused mõjutavad käitumist, aga ei ole indiviidile eesmärk omaette“ (Lewin); „väärtused on kontseptsioon ihaldusväärsest, mis mõjutab valikut saadaolevate tegevuste, vahendite ja eesmärkide vahel“ (Kluckhohn); „väärtus on kestlik uskumus, et teatud liiki käitumine või lõpptulemus on isiklikult või ühiskondlikult eelistatum“ (Rokeach) jne. (Rohan, 2000, lk 257) Toomela (Toomela, 2014) järgi loovad organisatsiooni väärtused mitteformaalse reeglistiku, milline käitumine on töötajale kui indiviidile isiklikult ja ka organisatsioonis tervikuna aktsepteeritav. (Toomela, 2014, lk 8)

Milline täpselt on hea valitsemistava (ingl.k *good governance*) ei ole enam ammu abstraktne filosoofiaküsimus, vaid vastuseid sellele otsitakse kogu maailmas. Näiteks ÜRO Aasia ja Vaikse ookeani regiooni majandus- ja sotsiaalkomisjon (ESCAP) pakub välja kaheksa põhimõtet, mis käivad hea valitsemise juurde: kaasamine osalema, konsensusele suunatus, vastutavus, läbipaistvus, reageerivus, tõhusus ja mõjukus, võrdne kohtlemine ja seaduste järgimine. (United Nations ESCAP, 2013)

Teema tähtsusega paralleelselt on arenenud ka otsing konkreetsete märksõnade järgi, millega saaks iseloomustada eetilist käitumist. Näiteks Suurbritannias on iga avaliku sektori organisatsiooni aluspõhimõteteks kujunenud seitse omadust: isetus, väarikus, objektiivsus, vastutustunne, avatus, ausus ja liidrirollivalmidus. (Fawcett, 2008, lk 125) Selleks, et neid omadusi saavutada, on organisatsiooni huvides motiveerida oma töötajaid neid oma igapäevases käitumises järgima ehk omada eetika juhtimise süsteemi.

Ka Eesti avalikus teenistuses on juurutatud sarnased väärtused, mida on kokku kuus: seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväarsus, avatus, asjatundlikkus, erapooletus ning koostöö. (Rahandusministeerium, 2018) Need põhiväärtused on täpsemalt lahti seletatud ka Ametniku eetikakoodeksis, mille ametnikueetika nõukogu kiitis heaks 11.03.2015. Omapäraselt pole näiteks Eesti väärtuste reas valmidust võtta liidrirolli (*resp.* isiklikku initsiatiivikust või vastutustunnet; vrdl nt Suurbritannia väärtustega), mida võib teatud olukordades pidada kriitiliselt tähtsaks (nt oskus öelda „ei“ äraostmise katsetele), juhtida eksinud kolleege õigele teele, olla üleüldiselt „äraostmatu“ jne.

Hea valitsemistava (üldmõistena) juurde kuuluvad väärtused võivad olla erinevad, võrreldes avalikku sektorit ja erasektorit. Nii näiteks pidi ATS koostamise ajal 2013 seaduseelnõu seletuskirja kohaselt uus seadus tagama „efektiivse, paindliku, avatud, läbipaistva ja jätkusuutliku avaliku teenistuse ning pädevad, usaldusväärsed, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikud” (Rahandusministeerium, 2013), samas kui samal aastal läbi viidud uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ (2013) järgi pidasid uuringus osalenud ametnikud olulisemaks “klassikalisi avaliku teenistuse väärtuseid nagu ausus, seaduslikkus, kompetentsus ja usaldusväarsus. Erasektorile omaseid väärtuseid nagu innovaativsus, säästlikkus ja tulemustele orienteeritus peavad väga oluliseks alla 50% ametnikest. Mõnevõrra kõrgemad on hinnangud viisakuse, abivalmiduse ja avatuse suhtes (väga oluliseks peavad üle 60%)” (Rahandusministeerium, 2013)

Cooper, viitega Stephen Baileyle, mainib lisaks kolme iseloomuomadust mida eetiline avalik teenistuja peab omama (Bailey järgi „moraalset kvaliteedimärki“): optimismi, julgust (*courage*) ja „õiglust, mis on inimesearmastusega“ (*fairness tempered with charity*). (Cooper, 2006, lk 191).

1.4. Eetika juhtimine

Cooperi järgi on ametnike vastutustundliku käitumise tagamiseks – ehk teisisõnu nende eetika juhtimiseks - ajalooliselt välja kujunenud kaks koolkonda, kes rõhutavad tõhusaima meetmena, kas „sisekontrolli“ (asutusesised normid, väärtused, kokkulepped; tuntuim selle koolkonna esindaja oli Carl Friedrich) või „väliskontrolli“ (kehtivad seadused, ettekirjutused; tuntuim esindaja Herman Finer). Viimaste üks argument on näiteks, et kui väliskontroll puudub, on ametnikul põhimõtteliselt võimatu oma tööd teha nii, et see poleks „alatehtud“ (*malfeasance*), „ülehtud“ (*overfeasance*) või üldse tegemata (*nonfeasance*). (Cooper, 2006, lk 155) Selleks, et tagada eetika juhtimiseks terviklik lähenemine riigiülesele ja vähemalt riigi poolt rahastatud ning selle ülesandeid täitvates organisatsioonides (ehk avalikus sektoris), tuleks välja töötada mõlemad, nii eetilist käitumist soosivad seadused kui ka organisatsiooni-põhised normid.

Hoekstra järgi näitab Hollandi kogemus, et kui algselt domineerib eetika juhtimise arengus vastavuse (*compliance*) põhine lähenemine, siis teatud küpsusastme juures on oluline liikuda edasi väärtuste ja väärikuse (*values, integrity*) põhise lähenemiseni. See on vajalik selleks, et avalikud teenistujad tegutseksid vastavalt kollektiivselt määratletud asutuse põhiväärtustele, kasvaks nende moraalne kompetents ja tekiks jagatud vastutuse kultuur. (Hoekstra, 2008, lk 143). Tabel 1 annab ülevaate, mis on Hoekstra väljapakutud vastavuse-väärtuste järgnevuse peamised tunnused.

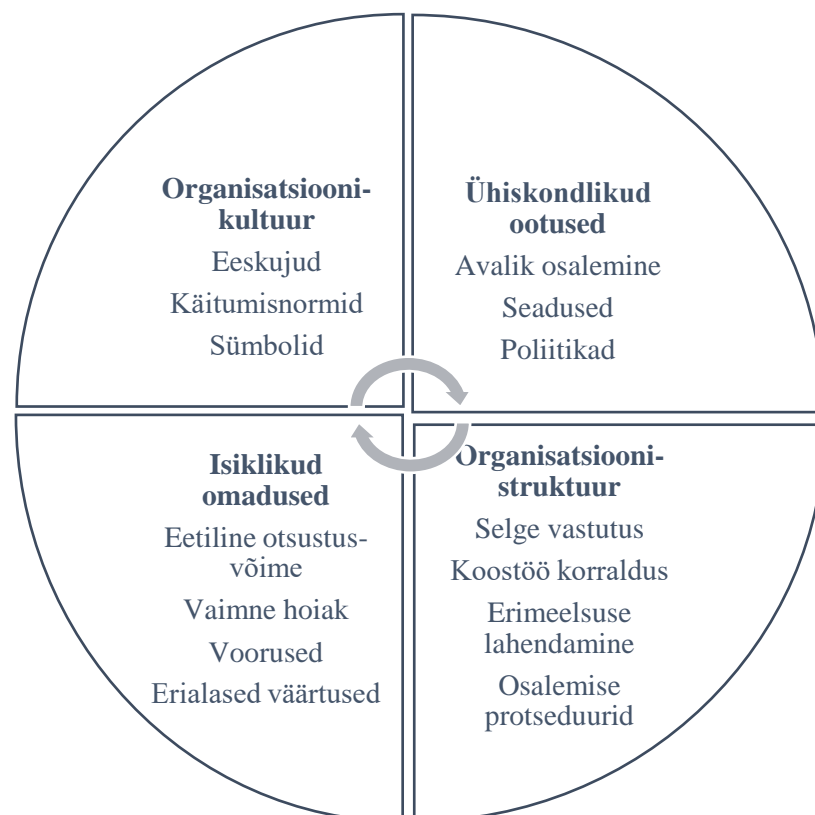
Tabel 1. Hoekstra eetika juhtimise raamistikud organisatsiooni tasandil

Vastavuse-põhine	Väärtuste-põhine
Reeglid ja protseduurid – rõhutatakse reegleid, protseduure, sätestusi, käsked ja keelde.	Väärtused ja püüdlused – rõhutatakse juhtväärtuste ja -püüdluste ning eetilist käitumist stimuleeriva keskkonna loomist.
Ühepoolne kehtestamine -reeglid ja juhised kehtestatakse ühepoolsest valitsusasutuste poolt.	Mitmepoolne formuleerimine – väärtused luakse ja juurutatakse ühiselt. Juhtkonna roll on eestvedada ja ausa käitumise eest vastutatakse koos.
Väärkäitumise ärahoidmine – kontrolli-, jälgimise ja karistuseoht peab veenma kollektiivi mitte ebaausalt käituma.	Hea käitumise edendamine – kollektiivi usaldus propageerib moraalset ja vastutustundlikku käitumist.
Negatiivne eeldus inimeste motiveeritusest – eeldatakse, et inimesed on laisad ja neid ei saa usaldada. Neid tuleb juhtida läbi hea käitumise premeerimise ja halva käitumise eest karistamise. On oht, et inimesed hakkavad käituma nagu eeldatakse.	Positiivne eeldus inimeste motiveeritusest – eeldatakse, et inimesed otsivad tööst rahulolu ja söövad olla vastutustundlikud. Vastab inimese intuiitsele moraalsele ja julgustab püüdlema hea käitumise poole.

Kitsas – formaalne ja minimaalsel moraalil rajanev „seaduslik on ka eetiline“ põhimõte.	Lai – reeglitele vastavus ei ole eetilise käitumise garantii. Inimesed peavad oskama käituda ka seadusega (veel) reguleerimata olukorras.
Jäik – seadused ja regulatsioonid on jäigad ja paindumatud. Oludkorrad on tavaliselt liiga keerulised ja erinevad, et neid saaks seadusesse kirja panna.	Paindlik – Väärtused ja püüdlused on laiemad ja moodustavad tugevama süsteemi mis on valmis erinevate muutustega kohanema.
Traditsiooniline – põhineb traditsioonilisel valitsemisel/juhtimisel – hierarhiline, käskiv, fookusega reeglitel ja protseduuridel.	Kaasaegne – käiv kaasas uute arengutega valitsemises/juhtimises nagu detsentraliseerimine, erastamine, kasvav keerulisus ja poliitika kaalutuslikkus.

Allikas: Hoekstra, 2008, lk 149

Cooperi järgi algab eetiline käitumine seda soosivast keskkonnast. Viimase eelduseks on see, et „sisekontrolli“ esindavad isiklikud omadused oleks kooskõlas ja tasakaalus organisatsiooni struktuuri ja kultuuri ning ühiskondlike ootustega (vt Joonis 1). Seega selleks, et oma töötajate eetikat juhtida ja eetilist käitumist võimaldada, peab organisatsioon taotlema kõigi nende komponentide toimimist (Cooper nimetab isegi eetikakoodekseid suhteliselt nõrgaks „väliskontrolli“ vormiks, mille tõhusus on suurim õppe-, mitte kontrollivahendina (Cooper, 2006, lk 189)).



Joonis 1. Vastutustundliku käitumise komponendid

Allikas: Cooper, 2006, lk 188

Cooperi lähenemisest konkreetsema ja rakendatava süsteemi pakub välja OECD, mis keskendub meetmetele, struktuuridele ja protsessidele. (vt Tabel 2) Viimast lähenemist soovitab oma analüüsis ka Ragnar Nurkse Instituut.

Tabel 2. OECD eetika juhtimise süsteem

Meetmed e instrumendid				Protsessid	Struktuurid
Eetilise käitumise määratlemine - eetika- ja käitumiskoodeksid, mis reguleerivad käitumist võimalike eetiliste dilemmade korral.	Juhendamise eesmärgiks on saavutada avatud organisatsiooni-kultuur, kus julgetakse võimalikke eetikarikkumisi tõstatada ning arutada.	Seire eesmärgiks on teada saada võimalikest vääririkumistest.	Jõustamise eesmärgiks on kehtivate reeglite tegelik rakendamine vääririkumiste uurimisel ja vajadusel karistamisel.	On väärikuse ja eetilise käitumise edendamise alase tegevuse planeerimine, elluviimine, hindamine ja kohandamine; need peavad olema igapäevased, järjepidevad.	Vastutavate üksuste määramine konkreetsete ülesannete täitmiseks – koordineerimine, reeglite loomine ja nende rakendamine.

Allikas: TTÜ RNI 2013, lk 6-8

RNI uuring esitab OECD süsteemi meetmeid alljärgnevalt:

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 (korrupsiooniriskid, ohud kutseväärikusele) 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 ning eetika ja kutseväärikuse 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 vääriskusrikkumistest. Kasutatavate meetmetena saab esile tuua vääritust käitumisest teavitamise võimaluste loomist ja teavitajate kaitset ning kodanike kaebuste menetlemise protseduure, aga ka kontrollifunktsiooni täitmist juhtimisel ning süstemaatilist vääriskusrikkumiste registreerimist ja analüüsi, mis loovad omakorda aluse vajalike reeglite kehtestamiseks.
4. Jõustamise (*enforcing*) eesmärgiks on kehtivate reeglite tegelik rakendamine vääriskusrikkumiste uurimisel ja vajadusel karistamisel. Juhtumite uurimiseks peavad olema loodud asjakohased ning õiglased protseduurid ning nende põhjal tehtud järeldused peavad organisatsioonis olema selgelt kommuniqueeritud. Formaalsetele protseduuridele lisanduvad mitte-formaalsed e sotsiaalse järelevalve võimalused läbi kolleegide või juhtide kontrolli.“ (TTÜ RNI, 2013, lk 6-7)

Käesoleva uurimistöo ja avaliku sektori organisatsioonide kontekstis on ilmne, et riskid, mis võivad mõjutada ametniku käitumise muutumist „mitte-eetiliseks“ (näiteks korrumppeerumist) tingivad vajaduse riigiasutustele selliseid olukordi ennetada. Seetõttu on oluline omalt poolt väärtuste kujunemist juhtida ja anda töötajatele pidepunktid, millest nad saaks juhendada, olgu selleks kas formaalsed punktid dokumentides või regulaarsed sündmused ja meetmed organisatsiooni igapäevases tegevuses. Terviklik lähenemine eetilise käitumise arendamisele organisatsioonis eeldab tasakaalu „sisekontrolli“ ja „väliskontrolli“ vahel. Selle kõrvale kuulub ka töötajate oskuste ja teadlikkuse pidev arendamine: „ametniku oskuste paketi vältimatu osa peaks olema „professionaalne eetika-kompetents“. (Pevkur, 2008, lk 64)

Käesoleva töö fookus ei hõlma olukordi, kus eetika ja väärtused „on kaotanud juhitavuse“, st on toimunud kehtivate normide rikkumine ja eetika tugevdamise asemel tuleb tegeleda rikkumise eest karistamisega. Põhimõtteliselt aga peaks ka karistused olema eetilised. Näiteks Aavik jt leiavad, et „tänapäevane karistusõigus peab kehtestama eetilise miinimumi, ei rohkem ega vähem. Kui karistusõigus kehtestab vähem kui eetilise miinimumi, jäävad inimeste kooseluks vajalikud olulised reeglid karistusähvarduseta ja ühiskondlikku korda ähvardab kokku kukkumine (näiteks kui ei karistata varguse või tapmise eest). Kui karistusõigus kehtestab rohkem kui eetilise

miinimumi, on oht, et karistusõigust kasutatakse mõnede huvigruppide eetiliste vaadete peale sundimiseks [...].“ (Aavik, et al., 2007, lk 14-15)

1.5. Kaitseväeline eetika

Käesoleva bakalaureusetöö kontekstis käsitletakse nõ erijuhtumina eetikat kaitseväe kontekstis. Asencio jt (Asencio, 2017) järgi on eetika juhtimine sõjaväes eriti oluline, kuna eetikareeglite rikkumisel sellises süsteemis võivad kannatada inimesed. USA ilmselt tuntuim kogemus selles valdkonnas pärineb 2003 Iraagis Abu Ghraibi vanglas toimunud USA sõjaväelaste vägivaldsemisest kinnipeetute kallal ja eriti relevantseks muutuski eetika USA sõjaväe jaoks operatsioonides Iraagis ja Afganistanis, alates eelmise kümnendi algusest.

Ent eetilised dilemmad võivad sõjaväelasi oodata igas olukorras, kuna tegu on ülema käsuõigusel põhineva hierarhilise süsteemiga, kus ülemalt saadud käsk tuleb igal juhul täita. See paneb vastutuse käsu õiguspärasuse ja eetilise eest ülemale, ent ei muuda olematuks näiteks riski, et käsu andmisel polnud ülemal kogu vajalikku infot või piisavaid teadmisi eetikanormidest, ega heasta see teadmine ka tehtud kahju. Nõ tehniliselt hinnates õiged otsused võivad tänapäeval, kus sõjaväge võidakse kasutada ka operatsioonidel, mis ei ole vältimatult, õiguslikus tähenduses relvakonflikt, kaasa tuua inimõiguste rikkumise. (van Baarda, 2015, lk 115)

Definitsiooni, mis täpsemalt on sõjaline (*resp.* kaitseväeline) eetika, pakuvad välja Cook ja Syse (Cook, 2010), kelle järgi on see kutse-eetika (*professional ethics*) üks alaliikidest, sarnaselt näiteks arstieetikale või juristieetikale. Kaitseväeline eetika peab aitama vastava ala professionaalil, kes ei ole asjatundja eetikaküsimustes, mõista talle kehtivaid ootusi nii, et ta saaks täita ja oleks motiveeritud täitma oma ametiülesandeid neile vastavalt. (Cook, 2010, lk 119-120)

Kucera (Kucera, 2017) eristab kaitsevälise eetika all kahte vastandlikku poolust: sõjapidamise eetika (*warfighting ethics*) ja humanitaareetika (*humanitarian ethics*). Neist esimese ülesanne on maksimeerida sõjaväe tõhusus sõjas ja lahingus ning see teeb seda tuginedes voorustele nagu truudus ja au. Humanitaareetika aga, vastupidiselt, nõuab laiemalt isikliku väärikuse ja suutlikkuse järgida enda südametunnistuse arendamist. Nende kahe „ideaali“ vastandlikkus võib tänapäevases kontekstis kaasa tuua traagiliste järelmitega olukorrad, näiteks nagu Belgia rahuvalvajatel Kigalis,

Ruanda genotsiidi ajal (1993) või Hollandi rahuvalvajatel Srebrenicas, Bosnia kodusõjas (1994). (Kucera, 2017, lk 20-22)

Asencio jt artikkel käsitleb küll USA armeed, ent autorite sõnul on sarnaselt USAga eetika-alane väljaõpe muutunud viimastel aastatel oluliseks kõigis riikides ja sõjavägedes. (Asencio, 2017, lk 419) Viitega A. McKee 2016 uuringule märgib Asencio, et USA maaväe kõrgemate ohvitseride 1-päevases õiguskursusest moodustab eetika-alane õpe 1 tunni (ca 1/8 kogumahust) ja see käsitleb teemasid nagu huvide konflikti ennetamine rõhuasetusega kingituste vastuvõtmisel, riigi omandi sobival kasutamisel, sõjaväe-järgsel tööl, reisimise ja transpordi-alastel piirangutel ja piirangutel konverentsidel. Väeliigi-spetsiifiliselt erinevalt, aga sarnase olulisusega tegeletakse eetika ja väärtustega ka USA mereväes ja õhuväes. (Asencio, 2017, lk 421-423) Asencio jt artiklist nähtub aga ka, et sõjaväes ei piisa vastutustundlikuks käitumiseks sellest, kui väljaõppe kaudu tugevdatakse üksikisiku moraalset kompetentsi. Vaja on ka täiendavat väljaõpet, mis õpetaks ohvitseri ja kõrgemaid juhte lisaks sellest, kuidas tekitada ja hoida sellist töökeskkonda, mis soodustaks eetilist kaalutlemist ja otsuste tegemist. (Asencio, 2017, lk 416)

Ilmselt kõige olulisemaks muudab kaitsevälise eetika aga igapäevane elu, kus kaitsevägi on lahutamatu osa ühiskonnast, olgu see siis kodumaal või välismaal rahutagamise operatsioonidel. Nagu juba näitlikustatud eespool toodud Kucera näidetega Ruandast ja Bosniast, on tänapäeval sõjaväe kokkupuude ja kooseksistents tsiviilühiskonnaga vältimatu. Igas sellises kontaktis ilmnevad mõlema poole moraalsed ja kultuurilised piirid ja nendega kokkupõrkel võivad tekkida kriitilised olukorrad – sõdurid võivad tajuda kohalike käitumise olemist vastuolus oma isiklike ja professionaalsete väärtustega ning vastupidi ka. (Schut, 2015, lk 233) Sellistes olukordades peavad sõjaväelased suutma olla moraalsed „majakad“, sest nende vääritud käitumine võib hakata ohustama kogu sõjalise missiooni eesmärki. Vääritud käitumiseks ei pruugi olla Abu Ghraibi-taoline vägivald vaid ka korrupsioon.

Ühe silmapaistva katsena luua eetilist sõjaväge võib käsitleda Saksamaa Bundeswehr-is II maailmasõja järel juurutatud nn *Innere Führung* („sisemine juhtimine“) kontseptsiooni. Dörfler-Dierken-i järgi „*Innere Führung* on relvajõudude kord, mis peab muutma tulevikus võimatuks inimsusevastased kuriteod.[...] Kuulekuse ja vastutustundliku tegutsemise vahel ei tohi haigutada mingit lõhet“. (Dörfler-Dierken, 2016, lk 148-149) *Innere Führung* peab võimaldama Saksa sõduril olla „riigikodanik sõjaväevormis“ – vormi kandmine ei tähenda, et „tema südametunnistus ei võiks enam ärgata (ibid., 139). Samas on sel kontseptsioonil ilmnenu ka nõ kõrvalnähtuseid,

näiteks nn Florian Pfaffi juhtum, kus sõjaväelane hakkas keelduma käske täitmast ja agiteerima ka teisi seda tegema, apelleerides südametunnistusele. Bundeswehril samas osutus võimatuks teda õiguspäraselt teenistusest vabastada. (ibid., 139).

Pymani (2017) järgi on huvi korrupsiooniennetuse vastu sõjavägedes kasvanud just viimase 5-10 aasta jooksul ning selle on tinginud neli peamist põhjust:

1. Eelarveline surve – riigi raha raiskamist läbi korrupsiooni on lihtne nähtavaks teha;
2. On selge seos korrupsiooni ja riigi julgeoleku puudumise vahel – inimesed ei usu oma riiki kui näevad, et selle julgeoleku eest vastutavad riigivargad;
3. Iraagi ja Afganistani kogemused, kus sõjalise tegevuse kõrval antud arenguabi kadus tihti peamiselt kohalike vahendajate kaukasse, jõudmata sihtmärgini ja
4. Surve Transparency Internationali poolt, kes võrdleb 130 riigi kaitse- ja julgeolekusektoreid. (Pyman, 2017, lk 513-514) Pyman toob näitena korrupsioonivastase võitluse tähtsusest mh selle, et NATO on kasutanud oma õppustel ARRCADÉ Fusion 2013 ja 2014 korrupsiooni-elemente (mida liitlasvägede tegevus siis muude, sõjaliste aspektide kõrval peaks käsitlema). (Pyman, 2017, lk 527)

Eelneva analüüsi põhjal saab öelda, et põhiväärtustest ja eetikanormidest teadlik olek vähendab väärkäitumise riske asutustes. Teadlik tegelemine eetika juhtimisega on eriti oluline kaitseväelistes struktuurides kuna neis töötavatest inimestest, nende hoiakutest ning käitumisest sõltub riigi julgeolek. Selleks, et kaardistada kahes riigikaitseasutuses töötavate inimeste hinnang eetika juhtimisele oma asutuses, viidi nende seas läbi internetipõhine vabatahtlik küsitlus.

2. Uuring KRA-s ja KVÜÕA-s

Bakalaureusetöö teine peatükk kirjeldab KRA-s ja KVÜÕA-s läbi viidud uuringut. Uuringuga otsitakse vastuseid mh järgmistele küsimustele:

1. Milline on töötajate teadlikkus asutustes kehtivatest eetikanormidest ja põhiväärtustest;
2. Kas asutus läheneb eetika juhtimisele süsteemselt;
3. Kuidas teavitatakse töötajaid eetikanormidest ja põhiväärtustest;
4. Kas, milliseid eetikaga seotud teemasid ja kuidas käsitletakse asutusesisestes diskussioonides;
5. Kas asutus pakub töötajatele koolitusi ja muid võimalusi enesetäienduseks eetika teemades.

Küsimuste täpne nimekiri on esitatud töö lk 26 ja küsimused koos valikvastustega töö Lisas nr 1.

2.1. Uuringus osalenud asutused

Uuring viidi läbi kahes riigiasutuses, KRA-s ja KVÜÕA-s, mis on eetikajuhtimise süsteemide uurimise kontekstis olulised, kuna mõlemad tegelevad kaitseväge inimressursi arendamisega (st ajateenistusse kutsumine ja reservarmee teenistuse korraldamine, kaitseväge personali värbamine, ohvitseride ja allohvitseride haridus ja väljaõpe). See tähendab, et eetika juhtimise süsteemi toimivusest nendes asutustes võib kaudselt sõltuda kogu kaitseväge ja kõigi kaitseväelaste eetiline käitumine. Et üks on valdavalt tsiviil- ja teine militaarasutus, on sellise uuringu käigus põhimõtteliselt võimalik ka võrrelda, kas nendest eripäradest võib tuleneda ka eripärasid eetika juhtimise süsteemides.

Kaitseressursside Amet

Kaitseressursside Amet (KRA) on Kaitseministeeriumi valitsemisala riigiasutus. KRA ülesanded on kaitsevägekohustuslaste arvestuse pidamine, mobilisatsiooniks vajalike materiaalsete ressursside arvestuse pidamine, vastuvõtva riigi toetuse osutamiseks vajalike andmete arvestuse pidamine, kutsealuste aja- ja asendusteenistusse kutsumine, kaitsevägekohustuslaste tervises seisundi ja kutsesobivuse hindamise korraldamine ameti arstlikes komisjonides, seadustest tulenevad

mobilisatsiooniülesanded, ja nõukogudeaegsete sõjaväeteenistusrhivaalide säilitamine. (KRA, 2017)

KRA põhiväärtused on:

- „Asjatundlikkus
 - oleme oma töös kompetentsed ning tunneme põhjalikult oma töövaldkonda
 - väärtustame teenistujate enesearengut
 - pakume kvaliteetset teenust
- Usaldusväärsus
 - täidame oma lubadusi ja peame kinni kokkulepetest
 - oleme valmis võtma vastutust
- Avatus
 - meie otsused on läbipaistvad ja põhinevad seadustel
 - vajalik informatsioon on kättesaadav nii ameti teenistujatel kui ka kodanikel ja partneritel
 - teeme tulemuslikku koostööd kõikide kolleegide, partnerite ja kodanikega
 - oleme avatud kaasaegsetele töömeetoditele ja -korraldustele.“ (KRA, 2017)

Formaalselt (Pae, 2017) oli KRA koosseisus küsitluse ajal kokku 96 teenistuskoha, millest 58 ametikohta ja 38 töökohta. Neist 64 paiknes Tallinnas ja 32 Tartus. Tulenevalt küsitluse ajal toimunud ümberkorraldustest sai küsimustiku valimiks 77 inimest. (Montvila, Intervjuu e-kirja teel, 2017)

KRA-s reguleerib ametnike ja töötajate käitumisreegleid dokument „Töökorralduse reeglid“, millega kehtestatakse teenistujate käitumisreeglid teenistus- ja töösuhetes ja ameti hoonetes viibimise korraldus. Dokumendi peatükid (millest eetika juhtimisega seotud on järgnevalt välja toodud kursiivis) käsitlevad tööaja ja puhkeaja reegleid, puhkust ja palga maksmist, teenistusalaste korralduste teatavakstegemist ja *üldisi käitumiseeskirju, teenistus- või tööülesannete süülist rikkumist, teise tööandja juures töötamist ja ettevõtlusega tegelemist*, töötervishoidu ja tööohutust, turvarežiimi, parkimise korraldust, töölähetusi ja hüvede korda. (Montvila, 2018)

Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused

Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused (KVÜÕA) on Kaitseministeeriumi valitsemisalas ja Kaitseväe juhataja vahetus alluvuses olev, Eesti ainus riigikaitsealine rakenduskõrgkool. Kaitseväe korralduse seaduse järgi on KVÜÕA Kaitseväe struktuuriüksus ning samal ajal kõrgkool rakenduskõrgkooli seaduse tähenduses. KVÜÕA on sõjandusega seotud teadus- ja arendustegevuse edendaja Eesti Vabariigis ning teeb koostööd erinevate partneritega nii Eestist kui välisriikidest. (KVÜÕA, 2017) KVÜÕA põhiülesanne on valmistada ette Kaitseväe juhtivkoosseisu ning arendada sõjateadust eesmärgiga tagada Kaitseväe juhtimisalane jätkusuutlikkus (ibid.)

Eetika juhtimine kaitseväes (sh KVÜÕA-s) põhineb kaitseväe sisemäärustiku (Kaitsevägi, 2013) teisel peatükil ja kaitseväe distsiplinaarmäärustikul. (Pekri, 2018) Kaitseväe põhiväärtused on ausus, vaprus, asjatundlikkus, ustavus, koostöövalmidus ja avatus. (Kaitsevägi, 2018) KVÜÕA-s on koostanud ja KVÜÕA nõukogu otsusega kinnitanud, täiendavalt KV eetikakoodeksile, KVÜÕA kui riigikaitsealise kõrgkooli väärtused. Need väärtused ei konkureeri KV eetikaga, vaid rõhutavad haridusasutuses töötava/õppiva teenistuja omadusi. (Pekri, 2018)

KVÜÕA väärtused on:

- „Loovus
 - Loovus on võime, mis aitab leida uusi teid probleemide lahendamiseks ja tulemuste saavutamiseks.
- Haritus
 - Haritus tähendab indiviidi avarat mõttemaailma ja kõrget isiksuslikku arengut, valmisolekut pidevaks enesetäiendamiseks. Haritus väljendub võimes olemasolevaid teadmisi analüüsida, seostada ja rakendada, samuti väljapeetud käitumises ja heades kommetes.
- Tõhusus
 - Tõhusus tähendab parimate tulemuste saavutamist mõistlike ressursidega. Eesmärgiks omaette ei ole saada läbi võimalikult väheste ressursidega, vajadusel tuleb neid ka juurde küsida ning suunata sinna, kus tahetakse tulemust saavutada.“ (KVÜÕA, 2013)

KVÜÕA tegutseb Tartus (Kõrgem sõjakool) ja Võrus (Lahingukool). Vastavalt Kaitseväes kehtivale korrale taotles autor KVÜÕAlt eraldi loa selle töötajate küsitluses osalemiseks ja selle saamisel saadeti küsimustik vastamiseks 178le inimesele. (Allik, 2017)

2.2. Metoodika ja valim

Küsitlus viidi läbi internetikeskkonnas SurveyMonkey vahemikul 11.09.-30.10.2017. Lähtudes ametkondlikest ülesehitustest, edastati küsitlus töötajatele vastavalt KRA personaliosakonna nõuniku ja KVÜÕA Rakendusuuringute keskuse ülema kaudu. Osalemine oli anonüümne ja ehkki mõlema asutuse poolt julgustatud, osalejatele vabatahlik. Mõlemad asutused olid uuringu tulemustest väga huvitatud ja ka koostööaldisid.

Küsimustik koosnes kuueteistkümnest küsimusest, mille eeskujuks oli TTÜ RNI 2013 läbi viidud uurimuse küsimused (TTÜ RNI, 2013, lk 74-88) ja mis olid jagatud kaheks osaks, vastavalt eetika juhtimise (küsimused 1-9) ja asutuse põhiväärtuste (küsimused 10-16) käsitlemiseks (vt Tabel 3). TTÜ RNI uuringu eesmärk oli kaardistada eetika juhtimise süsteemid Eesti riigi ametiasutustes. Käesoleva uuringu eesmärk on kaardistada kahe asutuse töötajate teadlikkus eetika juhtimise süsteemidest asutuses.

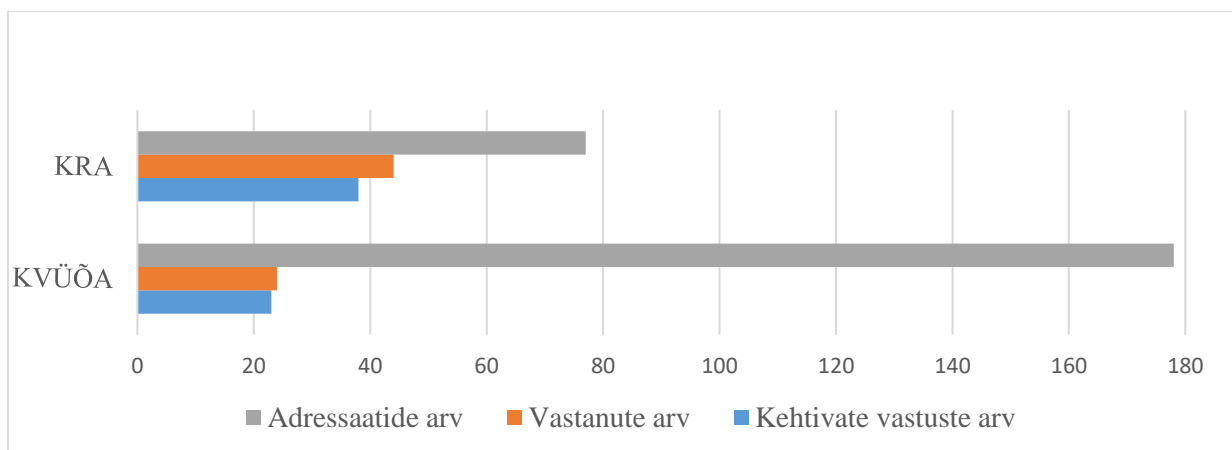
Tabel 3. Küsitluse küsimused valdkondade kaupa

Eetika	Põhiväärtused
1. Kas teie asutuses on määratud üksus või teenistukoht, kes vastutab eetika tugevdamise või korrupsiooniennetuse koordineerimise eest?	10. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud asutuse põhiväärtused?
2. Kuidas toimub teenistujate teavitamine kehtestatud asutusesisestest eetikareeglitest?	11. Kes olid kaasatud asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsessi?
3. Uutele teenistujatele tutvustab asutusesiseseid eetika-alaseid reegleid...?	12. Kuidas tutvustati asutuse põhiväärtuseid teenistujatele?
4. Uutele teenistujatele tutvustatakse tööle asumisel...?	13. Kas teie asutuses on... [hinnatud, kaardistatud, analüüsitud...]?
5. Asutuses esilekerkinud eetika-alaseid probleeme arutatakse...	14. Palun kirjeldage, kui süsteemselt tegeletakse teie asutuses eetikareeglite kujundamisega?

6. Kelle poole pöörduksite nõuannete saamiseks, kui teie asutuses tekib teenistuja käitumise eetilisust puudutav küsimus?	15. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud (eraldi dokumendina või muu dokumendi osana)...
7. Kas teie asutus on viimase kahe aasta jooksul pakkunud teenistujatele võimalust osaleda järgmistel avaliku teenistuse eetikakoolitustel?	16. Kas teie asutuses on viimase kahe aasta jooksul olnud päevakorral järgnevad teemad (näiteks aruteludes seoses asetleidnud juhtumitega või tulenevalt teemade reguleerimis-vajadusest)?
8. Kas teie asutuse personalipoliitikas arvestatakse teenistujate väärtushoiakute ja eetilise käitumisega?	
9. Kas peate vajalikuks eetikakoodeksi olemasolu oma asutuses?	

Allikas: TTÜ RNI 2013 Lisa 2, autori muudetud

Küsitluses osalesid (ehk täitsid SurveyMonkey keskkonnas valikvastustega küsitluse) 44 KRA ja 24 KVÜÕA töötajat. Kuna osad vastajad jätsid vastamata kõigile küsimustiku küsimustele, on järgneva analüüsi sisuliseks aluseks vastavalt 38 KRA ja 23 KVÜÕA töötaja, kes vastasid kõigile küsimustele, vastused. (vt Joonis 2)



Joonis 2. KRA-s ja KVÜÕA-s läbiviidud eetikaalase küsitluse tulemused osavõtu kohta
Allikas: autori koostatud

Küsitluste tulemuste üldistatavust kogu asutusele tuleb hinnata kontekstis. KRA töötajate osalemise mahtu võib hinnata heaks (ca 57% üldvalimist), kuna sajaprotsendiline osalus ei ole küsitluste puhul üldjuhul saavutatav, erinevatel asjaoludel (töötajate puudumine töölt lähetuste või haiguste tõttu, küsitluse kutsekirja ära kadumine, huvi puudumine jms isikupõhised põhjused jne). Oma rolli võib mängida seegi, et asutus asub erinevates linnades ja tegeleb mitmesuguste ülesannetega, mille valguses võivad erinevad töötajad hinnata eetika juhtimist erineva tähtsusega. Madala vastamise protsendi tingisid küsitluse ajal toimunud järgmised asjaolud: ajateenistusse

kutsumine, struktuurimuudatus ja KRA kolimine Tallinnas. (Montvila, Intervjuu e-kirja teel, 2017)

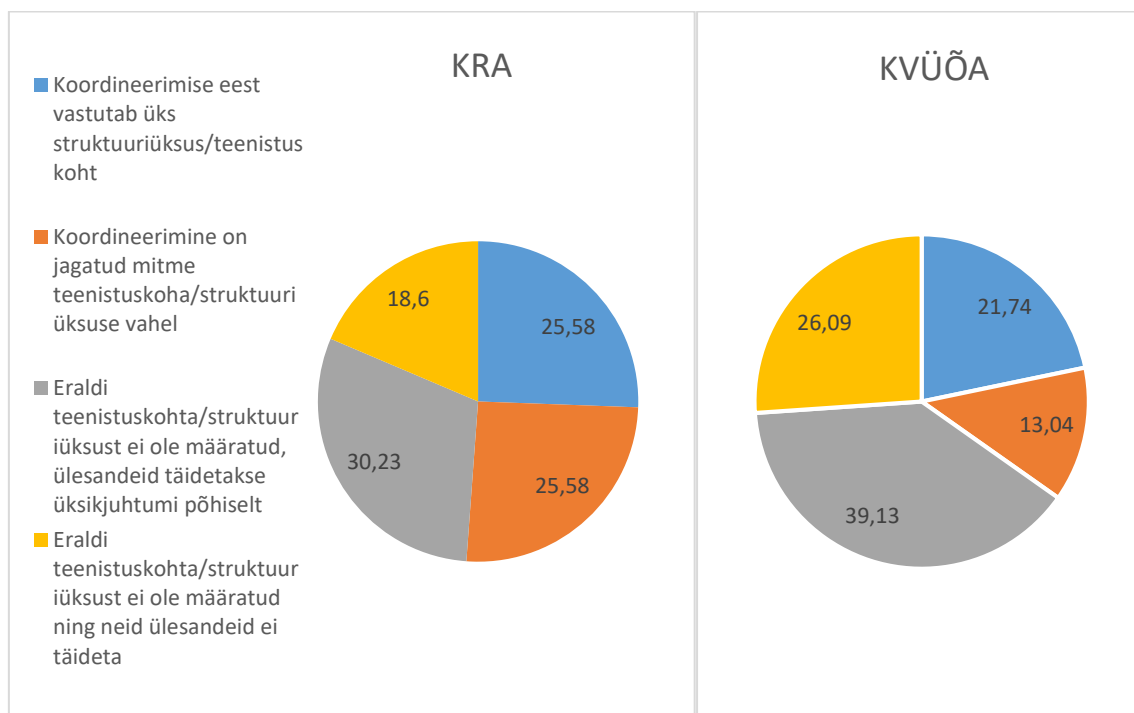
KVÜÕA töötajate osalemist võib hinnata väga madalaks (ca 13,5% adressaatidest). Tõenäoliselt mängis selle juures rolli asjaolu, et kaitsevägi on ülema käsuõigusel põhinev juhtimissüsteem. Erinevalt kaitseväelaste tavalistest tööülesannetest, mis lähtuvad ülema käsust, oli antud juhul tegemist vabatahtliku küsitlusega ja seetõttu liigitub see mitteprioriteetseks tööga seotud tegevuseks. Autor tuletas küsitluses osalemise võimalust sihtrühmale korduvalt meelde, saates uuesti laiali osaluse suurendamiseks küsitluse linke (KRA vastamise aktiivseim periood oli 2017 37. ja 39. nädal, KVÜÕA-l 42. nädal).

KVÜÕA poolt kommenteeriti, et vastamise madal protsent võis olla tingitud tõigast, et kaitsevägi ja KVÜÕA on oma väärtuste defineerimise ja juurutamisega tegelenud suurema või väiksema intensiivsusega juba aastaid (Allik, 2017) ning nende toimemehhanism erineb nõ tavalistest tsiviilasutustest. Lisaks kehtivad ka KVÜÕA töötajate puhul samad objektiivsed põhjused küsitluses mitte osalemiseks, mis KRA puhul. Küsitluse tulemuste analüüsimisel tuleb arvestada, et eriti KVÜÕA puhul võib suhteliselt väikese hulga inimeste arvamusel põhinev tulemus erineda sama asutuse vastusest, kui küsitlus olnuks nt kohustuslik.

Järgmises kahes alapeatükis (2.3. ja 2.4.) on kahe asutuse küsitlused koondatud vastuste kaupa võrdleva ülevaate vormis, kus arvulisele ja/või visuaalsele ülevaatele (tabelid ja joonised) järgneb kirjalik analüüs, mis toob välja olulisemad trendid ja erinevused kahe asutuse vastustes. Küsitluste küsimused olid kas valikvastustega („jah“/“ei“ või eelistatud variant väljapakututest) või said vastajad hinnata esitatud variante nt skaalal „alati“...“mitte kunagi“. Arvude võrdlemise hõlbustamiseks on autor lisanud osadele vastustele joonised, mis näitavad kahe asutuse vastuseid ja trende ka visuaalselt võrreldavalt. Küsimused koos vastusevariantidega on toodud bakalaureusetöö Lisas 1.

2.3. Võrdlev ülevaade küsitluse I osa (eetika) tulemustest

2.3.1. Küsimus 1. Kas teie asutuses on määratud üksus või teenistukoht, kes vastutab eetika tugevdamise või korrupsiooniennetuse koordineerimise eest (näiteks asutuse põhiväärtuste rakendamine, eetika- ja korrupsiooniennetuse alase teadlikkuse tõstmine, huvide konflikti puudutavate reeglite väljatöötamine jne)?



Joonis 2. Eetika tugevdamine ja korrupsiooniennetuse koordineerimine asutuses (% vastanutest)
Allikas: autori koostatud

Esimese küsimuse eesmärk oli tuvastada a) kas asutuste struktuurides on olemas konkreetne üksus või ametikoht kelle üks või peamine tööülesanne ongi töö ametieetikaga ja b) kas asutuse töötajad ka teavad ning tajuvad seda. Nõ pessimistlik stsenaarium oluks selline kus mõlema asutuse töötajad oleks vastanud küsimusele sisuliselt eitavalt (vastusevariant 4) ehk siis asutus tegelikult ei tegele selle küsimusega, või pole suutnud oma töötajaid selles, et tegeletakse, veenda. Hinnates vastuseid Joonisel 2 sisulisest küljest, on positiivne, et korrupsiooniennetusega ühel või teisel kujul tegelemisele viitavad vastused (variandid 1-2) on KRA-s ülekaalus (51,16%) (KVÜÕA-s samas vaid 34,78%). TTÜ RNI 2013 küsitluses vastasid sellele küsimusele sama positiivselt vaid 17 organisatsiooni 67-st e 25,4%. (TTÜ RNI, 2013, lk 14)

Nõ pessimistlikkuselt teine vastusevariant (3. – eetika tugevdamise ja korrupsiooni ennetusega tegeletakse *ad hoc*) osutus kõigist vastusevariantidest mõlemas asutuses kõige populaarsemaks. Kui seda laiendada 4. vastusevariandiga, ei saa terviktulemust (lihtsustatult, „teemaga ei tegeleta või tegeletakse juhtumipõhiselt“) ei KRA (ca 49% vastustest) ega KVÜÕA (ca 65% vastustest) puhul pidada vaid edulooks. Ei saa samas välistada, et tegemist on kommunikatsiooniprobleemiga ehk teenistujad ei ole kursis vastava küsimuse tegelikult toimiva lahendiga organisatsioonis – sellele võib viidata nt KRA vastuste suhteliselt ühtlane jagunemine kõigi variantide vahel. Nii tasub mõlemal asutusel kriitiliselt hinnata, kas ja kuidas töötajaid täpsemalt ametnikeetikast ja vastava valdkonna juhtimisest asutuse sees informeerida.

2.3.2. Küsimus 2. Kuidas toimub teenistujate teavitamine kehtestatud asutusesisestest eetikareeglitest?

Küsitluse teine küsimus puudutas asutusepoolset teavitamist kehtestatud eetikareeglitest. Küsitlusele vastajad said valida kuue erineva teavitusvõimaluse (siseveeb, avalik kodulehekülg, e-post, struktuuriüksuste koosolekud, asutuse üritused, muud variandid) vahel. Variantidest jäid teadlikult välja võimalused a la sotsiaalmeedia või seinaleht/teadete tahvel, kuna neid ei saa pidada otstarbekaks – sotsiaalmeedia oleks pigem suunatud asutusest välja, kui asutuse töötajatele; ja seinaleht on elektroonilise asjaajamise ajastul pigem ebatõhus teavituskanal.

Küsitluse tulemuste analüüsimisel on oluline arvestada asjaolu, et vastupidiselt planeeritule ei osutunud sisuliselt kasulikuks küsitlusele vastusevariandi „Muu“ lisamine. „Muud“ eelistati statistiliselt olulisel määral kõigi muude variantide kõrval, ent jäeti sisustamata konkreetse täpsustusega (kategooria „muu“ all oli KRA-s 100% vastanute eelistuseks „ei oska öelda“, KVÜÕA-s 66,67%). Üksikutes täpsustavates kommentaarides toodi näiteks nõ vähem ametlikke infokanaleid, a la vestlusi kolleegidega (sh eraldi kohvinurgas või suitsunurgas), dokumentide lugemist dokumendihaldussüsteemis jm. Vastati aga ka, et „see ei ole suure ringi probleem ja sellega tegeletakse juhtumipõhiselt“. Üllatuslikuks võiks pidada ka suurt „ei oska öelda“ vastuste hulka tervikuna – mõlemas asutuses ei tea nt ca kolmandik vastanutest (KRA 39,47%, KVÜÕA 31,82%) kas uusi reegleid tutvustatakse asutuse avalikul veebilehel.

Võrreldes tulemusi TTÜ RNI 2013 uuringuga, on mõlemas asutuses olulisem („alati“) kanal siseveeb (KRA 43%, KVÜÕA 38%), muude variantide tähtsus on KRA-s 10-13%., KVÜÕA-s

10-23%. See üldiselt peegeldab 2013 uuringut, kus siseveebi kasutas alati 49 organisatsiooni 62-st. Samas oli 2013 selgelt oluline ka e-maili kasutamine teavitamiseks (36/62 organisatsioonidest). (TTÜ RNI, 2013, lk 23). Kokkuvõttes näitas teine küsimus mõlema asutuse töötajatele, et ühest selgust, kus nad enda teadmisi asutuse eetikareeglitest täiendada saaks, pole.

2.3.3. Küsimus 3. Uutele teenistujatele tutvustab asutusesiseseid eetika-alaseid reegleid...?

Küsitluse kolmanda küsimuse vastused täpsustasid põhimõtteliselt eelmise küsimuse vastuseid. Mõlema asutuse vastused jagunesid proportsioonide mõttes pea identselt. Kõige enam on töötajatel olnud kogemust eetikareeglite tutvustajana oma vahetu juhi näol („alati“ KRA-s 23,53%, KVÜÕA-s 26,09%). Talle järgneb personalitöötaja (keda samas põhimõtteliselt võiks pidada igas asutuses töötajate peamiseks mentoriks nii tööle asumisel kui hiljem erinevate küsimuste lahendamisel; vastavalt „alati“ KRA-s 20% ja KVÜÕA-s 15%). Variandi „muu“ selgituseks kommenteerisid vastajad, et kõige rohkem on reeglitega tutvunud enda huvist ja/või kohustusest asutuses kehtivate reeglitega kursis olla. „Muu“ all nimetati juhendajat, ise tutvumist siseveebis, allkirja andmist tutvumise kohta ja/või ametivandele, julgeolekuohvitseri ning arenguveestlust. Ent oli ka suur hulk „muu“ valinuid, kelle valik täpsustada oli „ei oska öelda“ (KRA-s 56,25%, KVÜÕA-s 54,55%).

Võrreldes TTÜ RNI uuringuga on need tulemused oluliselt erinevad. 2013 vastas 42 asutust 57-st, et reegleid tutvustab alati personalitöötaja, millele järgnesid muud, konkreetsed isikupõhised alternatiivid. (TTÜ RNI, 2013, lk 23)

2.3.4. Küsimus 4. Uutele teenistujatele tutvustatakse tööle asumisel...

Küsitluse neljas küsimus puudutas töötajate teadlikkust erinevatest kehtivatest eetikareeglitest ehk mida on asutused oma töötajatele tutvustanud. Peamise ühisosana jääb silma sarnane rõhuasetus töövahendite kasutamise põhimõtetele – mõlemas asutuses peetakse seda kõige sagedasemaks teemaks („alati“ KRA-s 55,81, KVÜÕA-s 47,83%). Erinevus on aga üldiselt kõrgemad „alati“ vastused KRA puhul (14,29-55,81%; KVÜÕA-l 0-47,83%). Mõlemat asutust aga iseloomustab ka suhteliselt oluline osakaal „ei oska öelda“ vastuste puhul: KRA-l 6,98-47,62%, KVÜÕA-l 13,04-40%.

Kui jätta vastusevariant „ei oska öelda“ statistikast välja, muutuvad rõhuasetused asutustes konkreetsemaks. Nii selgub, et

- KRA-s räägitakse suure tõenäosusega töötajatele töövahendite kasutamisest („alati“ 60%), kõrvaltegevuse teavitamise põhimõtetest („alati“ 51,43%) ja asutuse põhiväärtustest („alati 48,57%). Väikese tõenäosusega räägitakse KRA-s teenistusest lahkumisega kaasneva huvide konflikti vältimisest („mitte kunagi“ 18,18%) ja tööalaste koolituste tasustamise põhimõtetest („mitte kunagi“ 10%).
- KVÜÕA-s räägitakse suure tõenäosusega töötajatele töövahendite kasutamisest (korregeeritult 55%) või „muudest“ teemadest (55,56% - viimase kohta täpsustati ühe vastaja poolt: „antakse lugeda üldist töökorraldust tutvustavaid juhendeid. Tegelikult ei tutvustata mitte ühtegi asja, vaid kõike lastakse ise lugeda.“) Vähem tõenäoline on, et tutvustataks kingituste vastuvõtmise põhimõtteid („mitte kunagi“ 40%), teenistusest lahkumisega kaasneva huvide konflikti vältimisest („mitte kunagi“ 35,71%) või avaliku teenistuse eetikakoodeksist („mitte kunagi 33,33%).

Võrdlust TTÜ RNI küsitlusega on antud küsimuse puhul keerulisem teha, kuna viimases oli rohkem erinevaid küsimusi, mis polnud nende kahe asutuse puhul vältimatult relevantsed. Seetõttu olid esitatud vastusevariandid mõnevõrra erinevad 2013 küsitluse omadest.

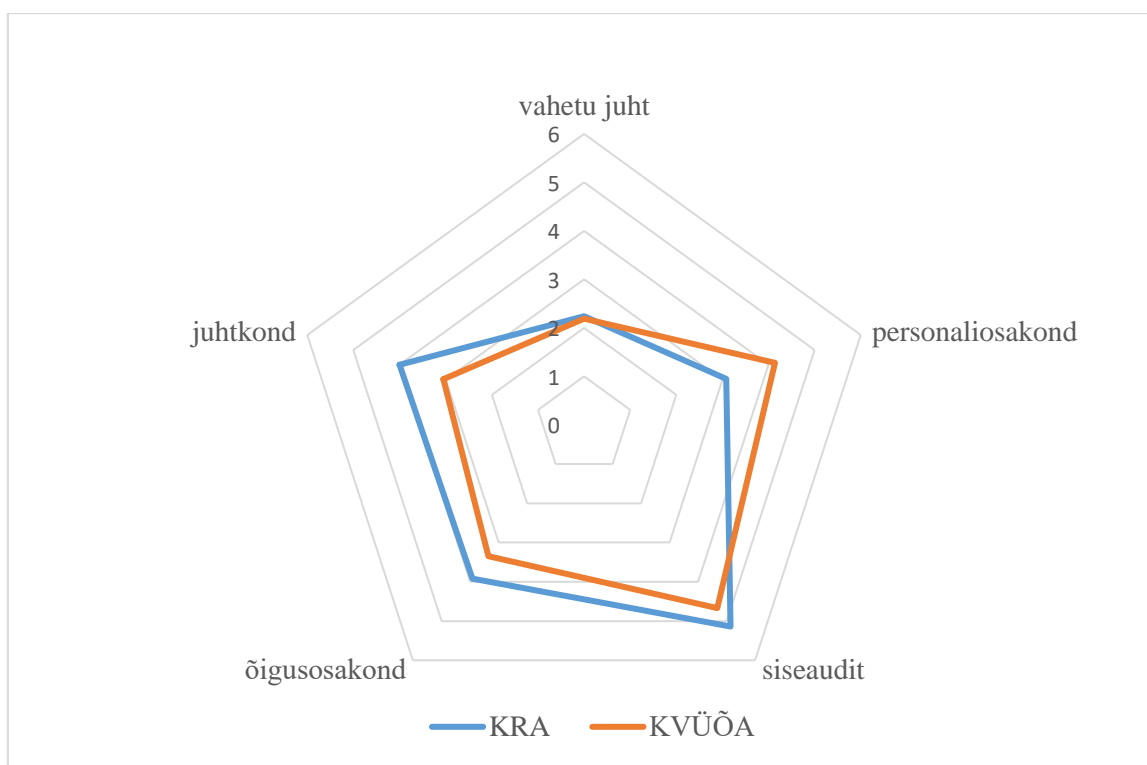
2.3.5. Küsimus 5. Asutuses esile kerkinud eetika-alaseid probleeme arutatakse...

Viienda küsimuse - kus arutatakse asutuses esile kerkinud eetika-alaseid probleeme - juures anti vastajate valida kuue vastusevariandi (kohtumisel vahetu juhiga, juhtumiga seotud struktuuriüksuse koosolekul, personaliosakonnas, siseauditi osakonnas, juhtkonnas, asutuse suvepäeval vms üritusel (st kohtades, kus tõenäoliselt osaleb kogu asutuse kollektiiv)). Vastustest tuli välja, et mõlemas asutuses peetakse kõige tõenäolisemaks eetika-alaste probleemide arutamist juhtkonnas („sageli“ KRA 30%, KVÜÕA 40%) või kohtumisel vahetu juhiga („sageli“ KRA 29,03%, KVÜÕA 36,84%). Ebatõenäoliseks peeti temaatilist arutelu asutuse suvepäeval vms üritustel („mitte kunagi KRA 57,89%, KVÜÕA 30%) või siseauditi osakonnas („mitte kunagi“ KRA 50%, KVÜÕA 33,33%).

Lisades statistikale ka „ei oska vastata“ vastused, eeltoodud rõhuasetused ei muutunud, peale korrektsiooni numbrites. Huvitava aspektina aga võib välja tuua teadmatuse või ebakindluse personaliosakonna rolli suhtes mõlemas asutuses (KRA-s 50%, KVÜÕAs 54,55%).

Eeltoodud tulemused skaalal „sageli“...“mitte kunagi“ üldiselt peegeldavad 2013 uuringut, kus nii kohtumist vahetu juhiga kui arutelu juhtkonnas, peeti sagedaseks võimaluseks vastavalt 25-s ja 21-s organisatsioonis 65-st. (TTÜ RNI, 2013, lk 29)

2.3.6. Küsimus 6. Kelle poole pöörduksite nõuannete saamiseks, kui teie asutuses tekib teenistuja käitumise eetilisust puudutav küsimus?



Joonis 3. Kelle poole pöörduetakse teenistuja eetilisust puudutava küsimusega
Allikas: autori koostatud

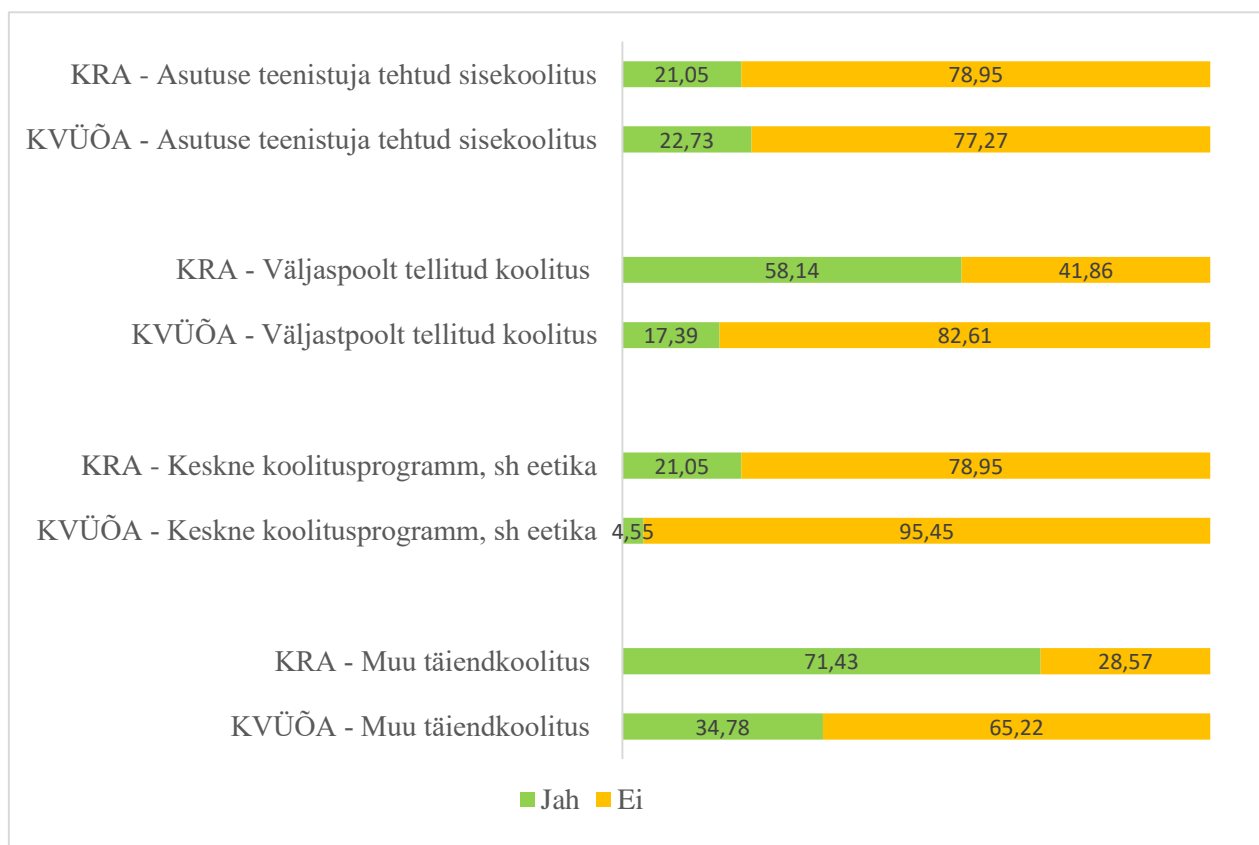
Kuuenda küsimuse puhul – kuhu pöörduksid kui mõni teine teenistuja ehk kolleeg käitub „ebaetiiliselt“ – oli tulemuseks, et mõlema asutuse töötajad pöörduksid kõige sagedamini esmalt vahetu ülema poole („sageli“ KRA puhul 45,24% ja KVÜÕA puhul 52,38%) ja kõige viimase variandina, kas siseauditi osakonda („mitte kunagi“ KRA puhul 34,29%) või – mõnevõrra

üllatuslikult – personaliosakonda („mitte kunagi“ KVÜÕA puhul 40,91%. Seda kujutab visuaalselt Joonis 3. Usaldus personaliosakonna vastu KRA-s on ühtlaselt keskmine (mõlemad äärmused on 20%) samas kui KVÜÕA-s ühtlaselt madal (4,55-13,64%, tipnedes eelmainitud 40,91-ga „mitte kunagi“ puhul“). KVÜÕA-s seevastu usaldatakse märksa kõrgemalt juhtkonda ja selle poole pöördumist („sageli“ 31,82%...“mitte kunagi“ 9,09%) – KRA-s on samad numbrid vaid 10,53%....18,42%

Vastuste puhul tuli omapärana välja ka suhteliselt väike „ei oska öelda“ vastuste hulk KRA puhul, kui küsiti vahetu juhi või personaliosakonda pöördumise kohta – selliste vastuste hulk oli vaid 7% ringis – järelikult suudavad töötajad vähemalt nende kahe partneriga suhestada juhul kui on vaja käsitleda teise töötaja eetilisust. See erines KVÜÕA-st, kus „ei oska öelda“ öeldi kõige vähem vahetu juhi (14,29%) ja asutuse juhtkonna (18,18%) puhul. Positiivseks võib hinnata vastuse „muu“ valinute kommentaarid, kus avaldati lootust, et „puudub sellekohane kogemus ja tahan uskuda, et tööle on võetud kõrge eetilise moraaliga inimesed“ ning, et „alustada saab ise eetikakoodeksi veelkord läbi lugemisest, enne pöördumist“.

Võrreldes 2013 TTÜ RNI uuringuga on see märkimisväärne erinevus – 16 organisatsiooni 61-st eelistanuks toona personaliosakonda, mis jäi alla vaid vahetule juhile (22 61-st).

2.3.7. Küsimus 7. Kas teie asutus on viimase kahe aasta jooksul pakkunud teenistujatele võimalust osaleda järgmistel avaliku teenistuse eetikakoolitustel?



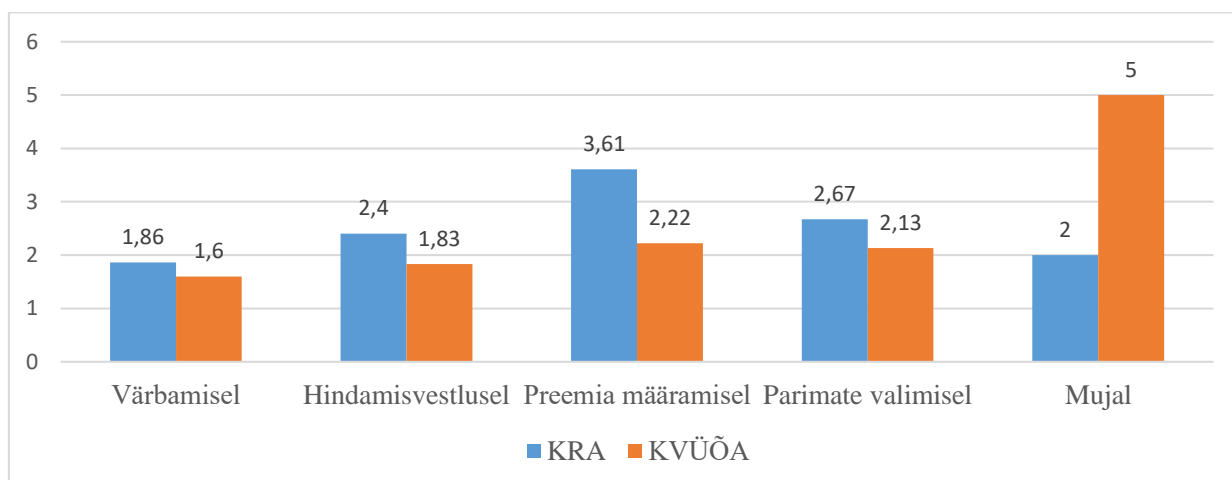
Joonis 4. Teenistujatele pakutavad eetikakoolitused (% vastanutest)

Allikas: autori koostatud

Arvestades ametnikueetika teema nüansseeritust, võib eeldada, et valdkondlik koolitus on ametniku eetilise käitumise tagamisel suure tähtsusega. Küsitluse seitsmenda küsimuse tulemused näitasid, et mõlemal asutusel on siin arenguruumi. Lisatud joonisel 4 on näha, et kahe asutuse võrdluses on koolituste osas parem olukord KRAs, kus töötajate hinnangul positiivse seisuni (pigem „jah“, kui „ei“) jõutakse muude täiendkoolituste kontekstis, mis on käsitletud ka eetikat ja korruptsiooni, nagu ka väljaspoolt asutust tellitud koolitustega. Kõige kehvem on mõlemas asutuses olukord avaliku teenistuse kesksete koolitusprogrammide raames korraldatavate eetikakoolitustega mille juures kahjuks nähtub, et eriti KVÜÕA puhul neid sisuliselt polegi.

2013 küsitluses olid tulemused mõnevõrra erinevad. Toona oli 43/61 asutust saanud muud koolitust ja 44/65 avaliku teenistuse eetikakoolitust. Asutuse-põhist koolitust, kas majasisese või väliskoolitaja poolt oli saanud u kolm korda vähem vastanutest. (TTÜ RNI, 2013, lk 32)

2.3.8. Küsimus 8. Kas teie asutuse personalipoliitikas arvestatakse teenistujate väärtushoiakute ja eetilise käitumisega?



Joonis 5. Väärtushoiakute arvestamine (kaalutud keskmine)

Allikas: autori koostatud

Märkus: toodud arv on tulemuste kaalutud keskmine kus „alati“=5 ... „mitte kunagi“=1. Mida madalam kaalutud keskmine, seda tõenäolisem on olnud arvestamine töötajate eetilise käitumisega.

Tabel 4. Väärtushoiakute ja eetilise käitumisega arvestamine ametiasutuste personalipoliitikas (kaalutud keskmine)

	KRA	KVÜÕA
Uute teenistujate värbamisel ja valikul (näiteks intervjuude või testide käigus, taustakontrollil)	1,86	1,6
Teenistujate hindamisvestluse läbiviimisel	2,4	1,83
Preemia või tulemustasu määramisel	3,61	2,22
Parimate töötajate/ametnike valimisel	2,67	2,13
Mujal (Palun täpsustage)	2,0	5,0

Allikas: autori koostatud

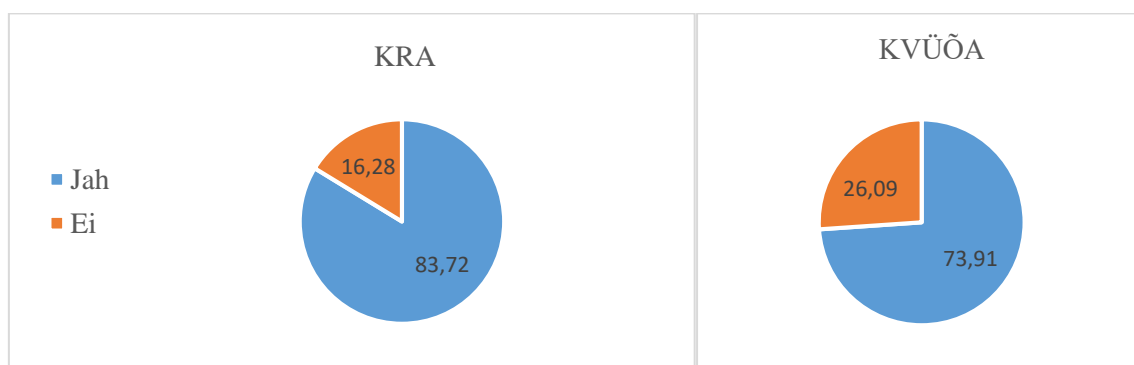
Kaheksanda küsimuse fookus oli töötajate tunnetus, kas ja mis valdkonnas hindavad asutused töötajate eetilist käitumist. Tulemustes – (antud juhul on kasutatud kaalutud keskmist kus „alati“=5 ja „mitte kunagi“=1; tabelis ei kajastu variant „ei oska öelda“ kuna see ei andnud antud küsimuse kontekstis relevantset lisaväärtust) tabelis 4 ja selle joonisel 5 torkab silma KVÜÕA töötajate võrdlemisi ühtlane, mõõdukal kuni keskmisel tasemel (kaalutud keskmine 1,6-2,22) usk, et töötajate eetilist käitumist hinnatakse kõigis nendes valdkondades, värbamisest parimate valimiseni. Et KVÜÕA koolitab Eesti tulevast ohvitserkonda, oleks ka üllatav kui õppeasutus ei pürgiks olema enda õpetatavate väärtuste kehastaja ja lähim eeskuju õppuritele, tehes seda

võimalikult ühtlaselt ja läbivalt kõigis valdkondades. Tulenevalt SurveyMonkey keskkonna kalkulatsioonide eripärast võib jääda mulje, et vastanute arvates KVÜÕA hindab töötajate eetilistust kõige kõrgemalt „mujal“ – tegelikult kajastab kaalutud keskmine siin ühe inimese vastust „mitte kunagi“ ehk 100% ühtsust vastamisel kogu vastusevariandi lõikes.

KRA töötajate puhul torkab silma, et asutuses hinnatakse väärtushoiakuid ja eetilist käitumist kõrgel tasemel eeskätt preemia määramisel. Kaalutud keskmine variandis „mujal“ tähendab kahe vastaja hinnangut tasemel 4.

TTÜ RNI uuringu tulemused olid mõnevõrra erinevad. 40 asutust 65-st (61,5%) arvestas siis eetilist käitumist värbamisel ja 25/65 (38,5%) hindamisvestlustel. Preemia määramisel pidas eetilist käitumist „alati“ silmas vaid 13/65 (20%) (sellele lisandus siiski veel 18/65 (27,7%), kes andsid hindeks „4“ ehk pigem „alati“). (TTÜ RNI, 2013, lk 33)

2.3.9. Küsimus 9. Kas peate vajalikuks eetikakoodeksi olemasolu oma asutuses?



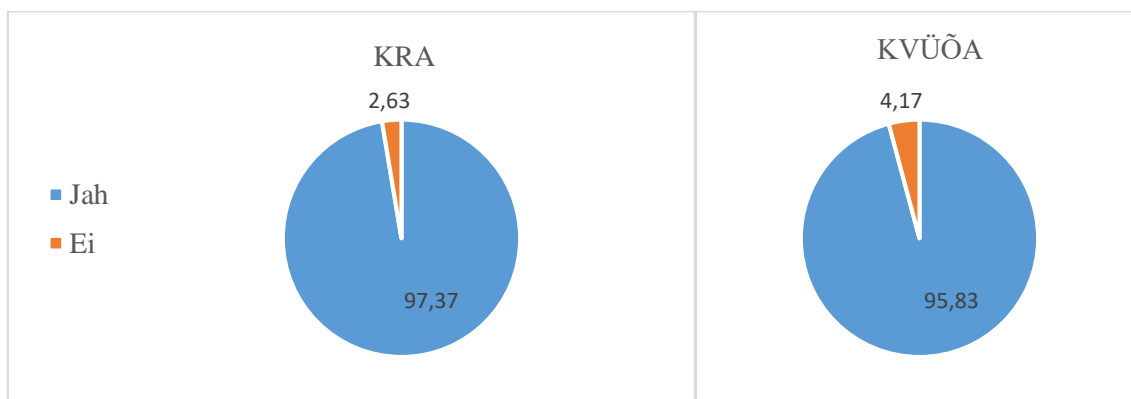
Joonis 6. Hinnang eetikakoodeksi vajalikkusele (% vastanutest)

Allikas: autori koostatud

Küsitluse eetika-osa viimane küsimus andis ootuspäraselt selge toetuse eeldusele, et eetikakoodeks on mõlemale asutusele vajalik. Jooniselt 6 nähtub, et KRA töötajate toetus eetikakoodeksile oli küll protsendina kõrgem kui KVÜÕA töötajate oma, ent ka väiksemate toetusnumbrite puhul jäänuks vastupidine terviktulemus (eetikakoodeks ei ole vajalik) ebatõenäoliseks. KVÜÕA madalamat protsenti selgitab võibolla õigustatud lootus, et ohvitseride puhul üldiselt peetakse eetilist käitumist normiks iseeneses ja seda kindlat fakti pole vaja eraldi ametlike dokumentidega kehtestada.

2.4. Võrdlev ülevaade küsitluse II osa (põhiväärtused) tulemustest

2.4.1. Küsimus 10. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud asutuse põhiväärtused?

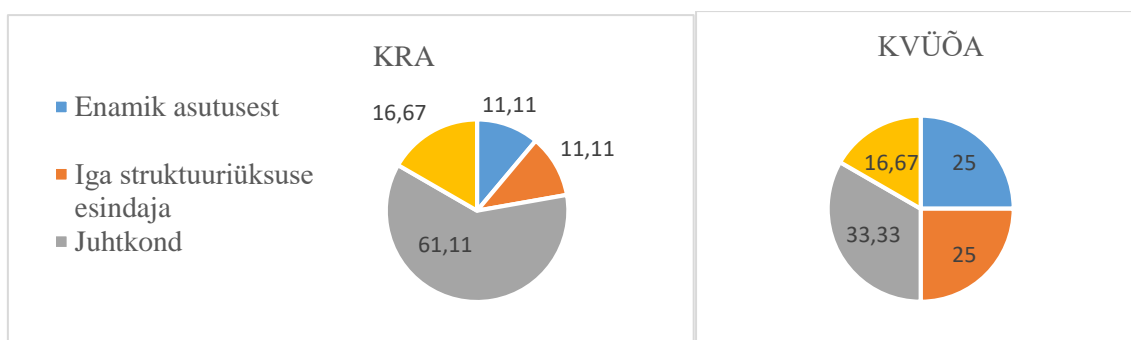


Joonis 7. Teadlikkus asutuse põhiväärtuste olemasolust

Allikas: autori koostatud

Küsitluse II osa keskendus KRA ja KVÜÕAs kehtivatele põhiväärtustele. Kümnes küsimus (vt Joonis 7) andis mõlemas asutuses ülekaaluka vastuse, et vastavad põhimõtted on ametlikult kinnitatud, millest võib järeldada, et isegi kui põhiväärtused on kirjas teise nimetusega dokumentides, saavad töötajad aru, et need on ametlikult ikkagi olemas. Võrdluseks - 2013 küsitluse järgi oli ametite ja inspeksioonide kategoorias põhiväärtused olemas 20-l asutusel 26-st (76,9%). (TTÜ RNI, 2013, lk 18)

2.4.2. Küsimus 11. Kes olid kaasatud asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsessi?



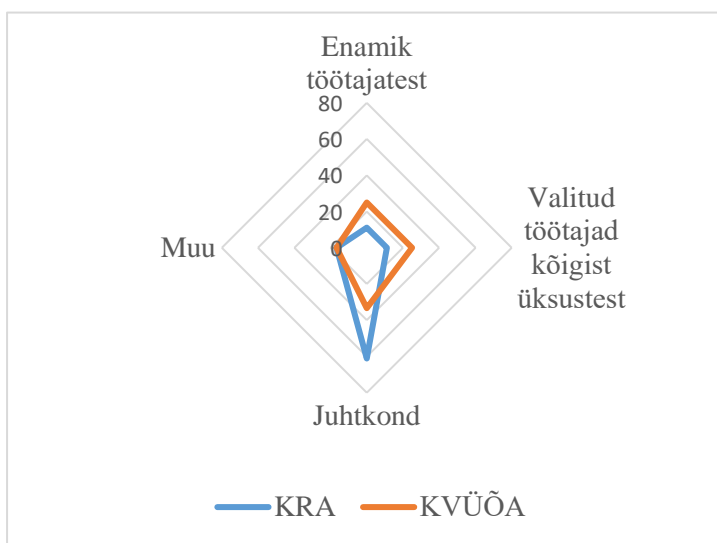
Joonis 8. Kaasamine asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsess (% vastanutest)

Allikas: autori koostatud

Üheteistkümnenda küsimuse (joonis 8) – kes asutuses olid kaasatud selle põhiväärtuste koostamisse - puhul ilmnisid selged erinevused KRA ja KVÜÕA vahel. Lisatud joonis 9 illustreerib 11. küsimusele antud vastuseid. Sellest nähtub, et kui KVÜÕA töötajate järgi olid

asutuse põhiväärtuste koostamisse suhteliselt ühtlaselt kaasatud nii enamik töötajatest (25% vastanutest), seda oli tehtud kaasates kõiki üksuseid (25%) ja see toimus juhtkonna tasandil (33,33%), siis KRA töötajatest selge enamus (61,11%) pidas seda just juhtkonna töö tulemuseks ja ülejäänud asutuse kaasamist ei tervikuna ega esindajate näol nähtavasti pole toimunud - või töötajad ei taju seda. Vastused „muu“ tähendasid läbivalt (kui oli täpsustatud) „ei tea“/“ei oska öelda“.

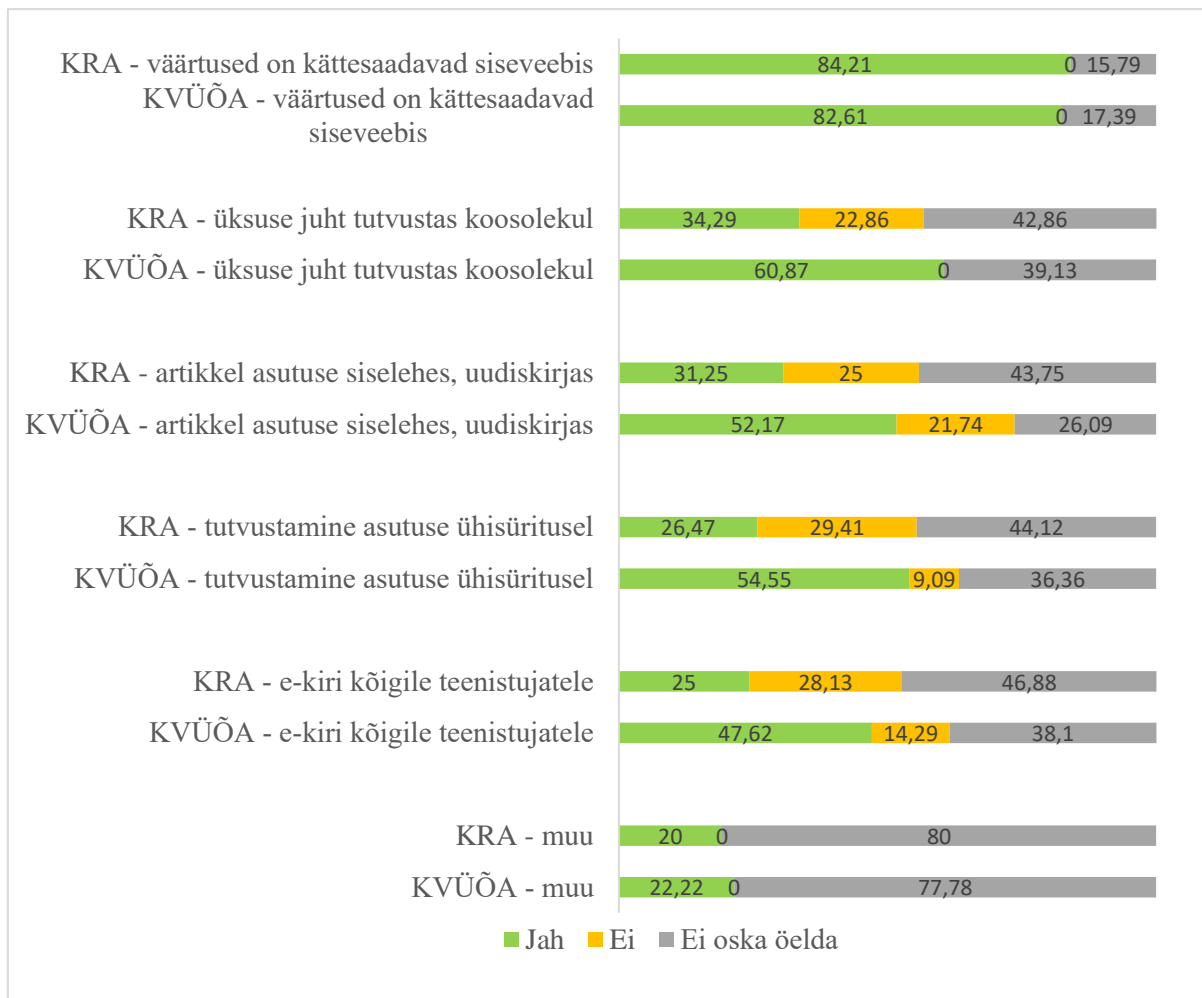
2013 TTÜ RNI uuringust selgub, et vastused jagunesid tollal kolme valikuvariandi vahel enam-vähem võrdselt: juhtkond 36,4%, enamik teenistujatest 33,3% ja valitud töötajad 30,3%. (varianti „muu“ ei antud). (TTÜ RNI, 2013, lk 18)



Joonis 9. Kaasamine põhiväärtuste koostamisse (% vastanutest)

Allikas: autori koostatud

2.4.3. Küsimus 12. Kuidas tutvustati asutuse põhiväärtuseid teenistujatele?



Joonis 10. Põhiväärtuste tutvustamise kanal (% vastanuteist)

Allikas: autori koostatud

Kaheteistkümmes küsimus puudutas asutuse töötajate teavitamist põhiväärtustest. Tulemustest joonisel 10 nähtub, et mõlemas asutuses tajutakse samade kanalite (siseveeb, üksuse koosolek, asutusesisene infoleht, ühisüritused, kogu maja e-kirjad) kasutamist. „Muu“ all toodi ühe täiendava kanalina KRA puhul välja uue töötaja esmakoolitus. Suveräänne liider mõlema asutuse puhul on siseveeb, millele vastas „jah“ 84,21% KRA ja 82,61% KVÜÕA töötajatest; „ei“ vastused puudusid. KVÜÕA puhul on näha, et põhiväärtuste tutvustamine on suhteliselt järjekindel, see toimub erinevatel tööalastel koosviibimistel (üksuse koosolek, ühisüritused) nagu ka asutusesiseses kommunikatsioonis (asutusesisene infoleht) nii, et enamus (52,17-60,87%)

vastanutest sai vastata „jah“. Pilt on oluliselt teistsugune KRA-s, kus sama sai kõigis kategooriates (va siseveeb) teha vaid 25-34,29%. Olulisel määral mõjutas vastuseid kõigis valdkondades variant „ei oska öelda“.

Võrreldes tulemusi 2013 küsitlusega, nähtub, et siseveeb oli ka seal peamine vahend põhiväärtuste tutvustamiseks (25 asutust 28-st), sellele järgnes väikese vahega ühisüritused. Ülejäänud kolm varianti leidsid ühtemoodi kasutust u poole vähemas mahus kui siseveeb.

2.4.4. Küsimus 13. Kas teie asutuses on...



Joonis 11. Eetika-alaste analüüside läbiviimine ametiasutustes (% vastanutest)

Allikas: autori koostatud

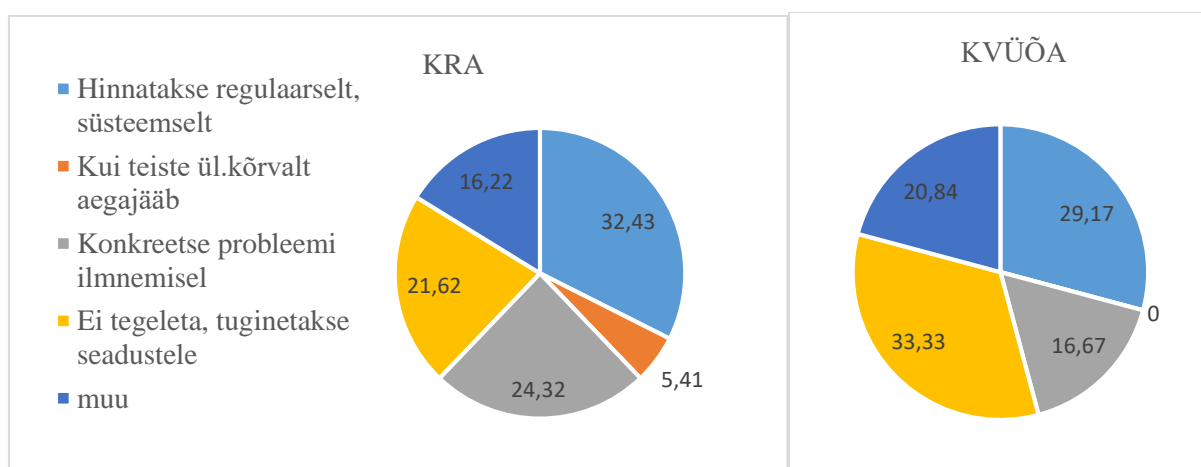
Kolmeteistkümnenda küsimuse fookus oli asutuste-poolne põhiväärtuste järgimine läbi konkreetsete, mitte asutuse põhitegevuseks olevate tegevuste ettevõtmise selleks, et minimeerida

võimalus asutuse põhiväärtuste mittejärgimiseks. Valikus olid asutust ohustada võivate korrupsiooniriskide teadlik hindamine, töötajate hinnangute ja arvamuste kaardistamine eetiliste probleemide kohta, töötajate hinnangute ja arvamuste kaardistamine organisatsiooni väärtuse ja kultuuri kohta, aset leidnud väärkäitumiste analüüs ning võimaluste asutuse mainet parandada analüüs.

Vastustest nähtub (vt Joonis 11), et mõlemas asutuses on vähem kaardistatud ja analüüsitud töötajate arvamusi eetilistest probleemidest (KRA 29,41%, KVÜÕA 25%), samas kui mõlemas on tegeletud asutuse maine parandamise võimaluste otsimisega (mõlemas asutuses vastas „jah“ ca 2/3 vastanutest). Vastanute teada on võrreldes KVÜÕAga, KRAs palju enam hinnatud korrupsiooniriske („jah“ vastavalt 39,13% ja 71,43%). KVÜÕA puhul on näha, et KRA-st rohkem on pööratud tähelepanu töötajate arvamusele asutuses kehtivatele väärtustele ja väärkäitumise juhtumite analüüsile.

2013 uuringuga võrreldes on sarnane see, et ka seal oli suur osa vastanutest (43/65) tegelema maine parandamise küsimustega, millele järgnesid teenistujate arvamuse kaardistamine organisatsiooni kultuurist ja väärtustest (32/66) ning korrupsiooniriskide hindamine (26/66). Erinevused aga esinesid asutuste liikide kaupa, näiteks ametid ja inspeksioonid võrrelduna muude valitsemisala asutustega, kus maine parandamise tähtsus oli palju väiksem. (TTÜ RNI, 2013, lk 15)

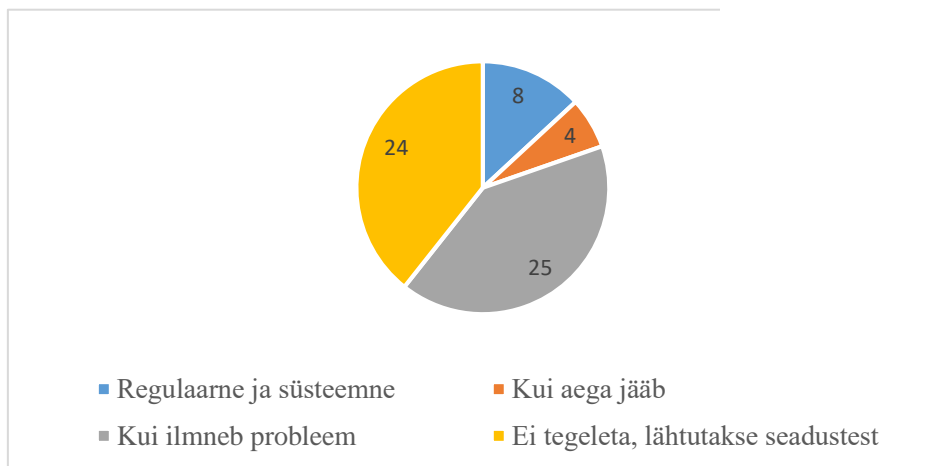
2.4.5. Küsimus 14. Palun kirjeldage, kui süsteemselt tegeletakse teie asutuses eetikareeglite kujundamisega?



Joonis 12. Kaasamine asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsess (% vastanutest)
Allikas: autori koostatud

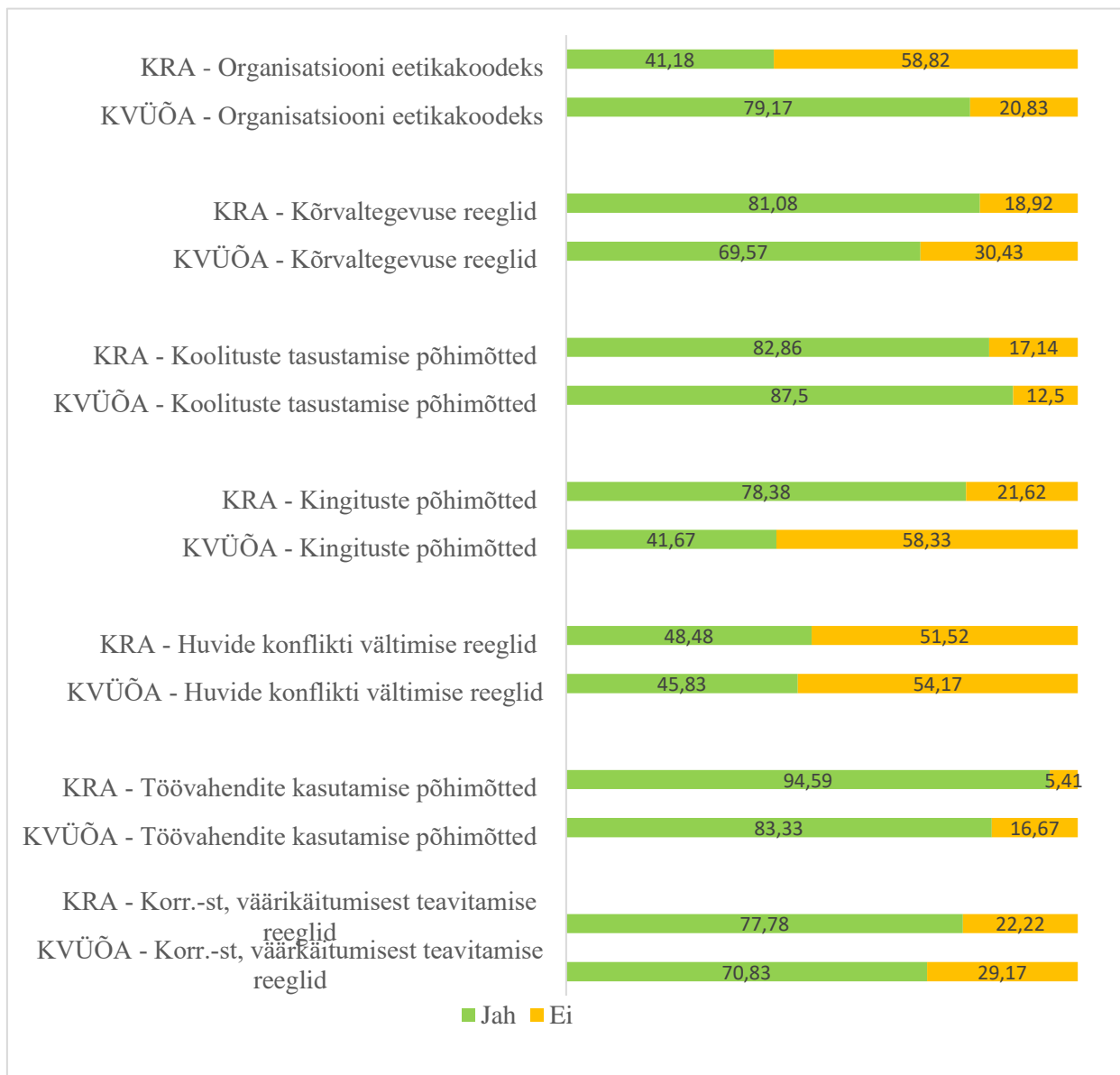
Neljateistkümne küsimusega taotleti töötajate hinnanguid asutuse tegevuse süsteemsusele asutuse-põhiste eetikareeglite väljatöötamisel. St kas nende ajakohasuse hoidmisega tegeletakse aktiivselt ja kestvalt või vastupidi, initsiatiivi ei võeta ja lähtutakse seadustes sisalduvatest, pigem üldistest normidest. Vastused (vt Joonis 12) näitasid, et kuigi mõlema asutuse töötajaist pea kolmandik (KRA 32,43%, KVÜÕA 29,17%) pidas oma tööandja lähenemist süsteemseks, on töötajatele oluline ka põhjuslik seos (KRA 24,32, KVÜÕA 16,67%) – st selleks, et oleks põhjendatud teemaga tegelemine asutuses, peab esmalt ilmnema konkreetne probleem.

Mõlema asutuse vastajatest oluline osa (KVÜÕA puhul täpselt kolmandik) pidas piisavaks lähtumist seaduses kehtestatud reeglitest, mille tõttu pole ka vaja asutusel teemaga eraldi tegeleda. Seda osa töötajatest, kes peaks eetikaregleid nõ kõrval-tegevuseks, (tegeleda saab siis kui muude ülesannete kõrvalt aega jääb) võib pidada marginaalseks (KVÜÕA puhul neid polnudki). Vastuse „muu“ puhul torkas silma, et KRA täpsustused olid pigem „ei tea“/“ei oska vastata“, samas kui KVÜÕA vastajad olid kindlad, et dokument on olemas ja toimib. Tsiteerides üht vastust, „see, mis on paigas, töötab ja ümbertegemist ei vaja“. Võrdluseks - 2013 uuringus vastati samale küsimusele nii nagu on kujutatud joonisel 13. (TTÜ RNI, 2013, lk 19)



Joonis 13. Töö eetikareeglitega asutustes 2013 (%)
Allikas: TTÜ RNI, 2013, lk 19

2.4.6. Küsimus 15. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud (eraldi dokumendina või muu dokumendi osana)...



Joonis 14 . Ametlikult kinnitatud eetika jm põhimõtete olemasolu asutustes

Allikas: autori koostatud

Küsimus nr 15 (joonis 14) tõi esile, et ehkki kõiki väljapakutud reegleid ja põhimõtteid teatakse oma asutustes olemas olevat, võivad need olla nt osa mingi muu nimega dokumendist. Nii vastas üks KRA küsitletu lisakommentaaris, et reeglid on olemas ja need asuvad „Töökorralduse reeglites erinevate peatükkidena erinevatele teemadel“. Suurima erinevusena asutuste juures torkab silma arusaam kingituste saamise ja vastuvõtmise põhimõtetest, kus KRAs on need 78,38% töötajate teada olemas, ent KVÜÕA kohta arvab sama vaid 41,67% (peaaegu kahekordne vahe). Vastupidise näitena sobib siia teadlikkus oma asutuse eetikakoodeksi olemasolust, mida KRA

puhul uskus vaid 41,18% vastanutest; KVÜÕA puhul aga 79,17% (taas peaaegu kahekordne vahe). Viimase puhul tasub meelde tuletada, et KRA-s tõesti ei ole konkreetset eetikakoodeksinimelist dokumenti kehtestatud, samas kui KVÜÕA on kehtestanud lisaks kaitseväge määrustikele ka eraldi KVÜÕA väärtuste-dokumendi.

Tervikuna näitavad vastused sellele küsimusele, et teemad on põhimõtteliselt vastajatele tuttavad ja need on ka asutuste poolt leidnud kirjalikku fikseerimist. Ent värskendamist vajaks töötajate teadmised, kus täpselt need valdkondlikud reeglid kirjas on.

2.4.7. Küsimus 16. Kas teie asutuses on viimase kahe aasta jooksul olnud päevakorral järgnevad teemad (näiteks aruteludes seoses aset leidnud juhtumitega või tulenevalt teemade reguleerimisvajadusest)?

Tabel 5. Ametiasutustes päevakorral olnud ametnikueetika teemad (kaalutud keskmine)

	KRA	KVÜÕA
Teenistujate objektiivsus ja sõltumatus otsuste tegemisel	2,19	3,54
Säästlikkus ja otstarbekus tööülesannete täitmisel	2,83	2,63
Teenistuskohustuste käigus kättesaadava informatsiooni kasutamine ja avalikustamine	2,17	1,95
Tööalaste juhtumite arutamine või kommenteerimine sotsiaalmeedias	2,43	2,60
Viisakas ja lugupidav suhtumine kaasteenistujatesse	2,81	2,43
Viisakas ja abivalmidus kodanikega suheldes	2,25	2,67
Kohusetundlik suhtumine tööülesannetes	2,30	2,05
Kõrvaltegevustest teavitamine ja nende keelamise alused	2,57	2,80
Ametnike koolitustegevuse tasustamise lubatavus	3,16	3,05
Kingituste ja soodustuste vastuvõtmine ja neist keeldumine	2,73	3,80
Töövahendite (näiteks telefon, auto, sülearvuti) kasutamine isiklikuks otstarbeks	2,56	2,20
Korruptsioonist või vääritud teost teavitamine	2,90	2,69
Muu ametnike või töötajate eetilist käitumist puudutav küsimus (Palun täpsustage)	3,00	3,60

Allikas: autori koostatud

Märkus: toodud arv on tulemuste kaalutud keskmine kus „sageli“=5 ... „mitte kunagi“=1. Mida madalam kaalutud keskmine, seda tõenäolisem on olnud teema käsitlemine asutuses.

Küsitluse viimase, kuueteistkümnenda küsimuse vastustest (vt Tabel 5) ilmneb, et kõik välja pakutud teemad on küsitletavale rahuldavalt tuttavad. Tulemustes – (antud juhul on kasutatud kaalutud keskmist kus „sageli“=5 ja „mitte kunagi“=1; tabelis ei kajastu variant „ei oska öelda“, kuna see ei andnud antud küsimuse kontekstis relevantset lisaväärtust) Sisuliselt puuduvad teravamalt eristatavad äärmused.

Kõige rohkem on KRA töötajate hinnangul räägitud teenistuskohustuste käigus kättesaadava informatsiooni kasutamisest ja avalikustamisest (kaalutud keskmine 2,17 kus 40% = „sageli“...3,33%= „mitte kunagi“). KVÜÕA puhul on oli suurima hulga „sageli“ hindegaga teema olnud töövahendite (näiteks telefon, auto, sülearvuti) kasutamine isiklikuks otstarbeks (kaalutud keskmine 2,20 kus „sageli“=35%...5,0%= „mitte kunagi“). KRA puhul võib keskmisest vähem tuntud teemana välja tuua ametnike koolitustegevuse tasustamise (kaalutud keskmine 3,16 kus 21,05% vastas „mitte kunagi“) ja KVÜÕA puhul kingituste vastuvõtmise ja keeldumise (kaalutud keskmine 3,8 kus 40% vastas „mitte kunagi“). Üks KVÜÕA vastaja tõi eraldi teemana, mida on käsitletud, välja alkoholi tarvitamise tööruumides. Võrdlust 2013 TTÜ RNI küsitlusega on ka antud juhul raske 1:1 teha, sest küsimustik sai koostatud sobivamaks konkreetset KRA-le ja KVÜÕA-le.

2.5. Tulemused ja soovitused

Kahe asutuse töötajate seas läbi viidud interneti-küsitlus viitas, et mõlema asutuse töötajad küll tajuvad nii eetika juhtimise süsteemi ja konkreetsete põhimõtete olemasolu (alapeatükk 2.3.6.), kui ka vajadust selle ja põhiväärtuste järel (alapeatükid 2.3.9. ja 2.4.1.), ent samas ei joonistunud kummagi asutuse puhul välja, et eetika küsimustega asutuses teadlikult ja süsteemselt tegeletakse. Vastused ei näidanud selgelt eristuvat, valdavat arusaama näiteks, kuidas see süsteem on üles ehitatud (milline dokument seda kirjeldab), kes selle rakendamise eest vastutab (alapeatükk 2.3.1.), kes on selle koostanud (alapeatükk 2.4.2.) ja mida peaks töötaja tegema (alapeatükk 2.3.6) kui saab teada võimalikust eetikanormide rikkumisest.

Ei saa välistada, et tegemist on üldise teadlikuse probleemiga ehk teenistujad lihtsalt ei ole kursis eetika juhtimise tegelikult toimiva süsteemiga organisatsioonis. Nii tasub mõlemal asutusel kriitiliselt hinnata, kas ja kuidas töötajaid täpsemalt ametnikueetikast ja vastava valdkonna juhtimisest asutuse sees informeerida. Et sellest oleks kasu, näitasid vastused alapeatükis 2.3.3. – arvestades tavapärasest töökorraldust, võiks eetika ja põhiväärtuste tutvustamiseks organisatsiooni sees senisest enam rakendada, lisaks vahetutele ülemustele ka personaliosakonda. Küsitluse järgi on täna enese eetika vallas harimine paljuski jäänud töötajate enda teha, näiteks asutuse dokumentide lugemise kaudu (nt siseveebi peetakse alapeatükk 2.4.3. põhjal mõlemas asutuses peamiseks kanaliks põhiväärtustega tutvumisel).

Võimalusele teha asutustes senisest enam töötajate koolitamisel viitavad vastused küsimusele eetikakoolituste pakkumise kohta (alapeatükk 2.3.7.). Kahe asutuse võrdluses on olukord parem KRAs, kus koolituste läbiviimise rahuldava tasemeni jõutakse muude täiendkoolituste kontekstis, mis on käsitletud ka eetikat ja korrupsiooni. Märksa tagasihoidlikum on mõlemas asutuses olukord avaliku teenistuse kesksete koolituste läbimisega – vastustest nähtub, et eriti KVÜÕA puhul neid sisuliselt polegi.

Positiivselt võib hinnata asjaolu, et mõlemad asutused tutvustavad kehtivaid reegleid uutele töötajatele ning erinevate aspektide tutvustamist „alati“ saavad kinnitada kuni 56% KRA ja kuni 48% KVÜÕA küsitletutest. (alapeatükk 2.3.4.) Kui KVÜÕAs peetakse kõige olulisemateks teemadeks kingituste saamist-vastuvõtmist ja huvide konflikti ennetamist teenistusest lahkumisel, siis KRA töötajate hinnangul on sellest rohkem räägitud näiteks koolitustest, huvide konfliktist ja korrupsioonist.

Mõlema asutuse töötajad hindavad ka oma tööandja lähenemise eetikale pigem süsteemseks, (alapeatükk 2.4.5.) ent selle juures peetakse oluliseks ka põhjuse olemasolu – st selleks, et teemaga tegeleda, peab ilmne konkreetne probleem. Kahe asutuse töötajate hinnangute võrdluses (alapeatükk 2.4.4.) pöörab KRA suuremat tähelepanu korrupsiooniriskidele kui KVÜÕA. KVÜÕA tugevuseks aga on, et KRA-st rohkem on pööratud tähelepanu töötajate arvamusele asutuses kehtivatele väärtustele ja väärkäitumise juhtumite analüüsile.

Juhul, kui töötaja peaks küsima nõu (ja samas ühtlasi informeerima asutust) teenistujate käitumise eetilisusest (alapeatükk 2.3.6), pöörduks esmajoones oma vahetu ülemuse poole, mitte vältimatult eetika juhtimise eest vastutava osakonna poole. KVÜÕA töötajad oleksid altimad pöörduma juhtkonda, samas kui KRA töötajate teine eelistus oleks personaliosakond.

Küsitluse viimasest küsimusest (alapeatük 2.4.7.) tuleb positiivse aspektina välja, et viimase kahe aasta jooksul on mõlemas asutuses toimunud ametnikueetika teemadel diskussioon. Kõik välja pakutud teemad olid küsitletavaile keskmiselt rahuldaval tasemel tuttavad ja sisuliselt puudusid teravamalt eristatavad äärmused. KRA puhul võib keskmisest vähem tuntud teemana välja tuua ametnike koolitustegevuse tasustamise ja KVÜÕA puhul kingituste vastuvõtmise ja keeldumise. Tervikpildi saavutamiseks aga oleks oluline tõsta ka kõigi muude teemade osas teadlikkus vähemalt heale tasemele.

Küsitluse kokkuvõtte lõpetuseks on aga oluline mainida ka vastuseid läbivalt puudutavat trendi. Teatud määral mõjutas uuringu tulemusi küsitletute aeg-ajaline kalduvus eelistada etteantud variantidest valikut „muu“, täpsustades seda „ei tea“. Kui ühest küljest võiks seda pidada vastajate huviks anda võimalikult täpne vastus (kui teadaolevat lahendit valikus pole, valitakse „muu“), siis teisalt ei saa pidada küsimuse seisukohast konstruktiivseks täpsustust „ei tea“/“ei oska öelda“.

KOKKUVÕTE

Avaliku teenistuse (laiemalt) ja ametniku (kitsamalt) eetika peab tagama selle, et riigivalitsemises tehtud otsused oleksid kvaliteetsed, et kodanikele on tagatud aus ja läbipaistev halduse „teenus“, neid koheldakse võrdselt ja nende makstud makse kasutatakse parimal moel. Nende ideaalide vastand on korrupsioon, millel võivad olla kultuuriti ja riigiti erinevad vormid ja väljendused. Selleks, et ühiskonnas laiemalt kehtivad normid ja tõekspidamised oleks kokku lepitud, ühtmoodi tõlgendatud ja võimaldaks nende põhjal otsuseid teha, on mõistlik kehtestada eetilise käitumise normid. Seda mitte tehes riskitakse korruptiivsete sammudega, mis kahjustavad nii asutuse töö tulemusi, kui ka on karistatavad.

Selleks, et kindlustada hea avalik haldus ja säilitada avalike institutsioonide usaldusväärsus, on mõistlik igal avalikul organisatsioonil omada läbimõeldud eetika juhtimise süsteemi ehk asutusesisest eetika poliitikat ja eetika juhtimise süsteemi, millest töötajad saaks igapäevaselt juhinduda. Asutus omalt poolt viib läbimõeldud ja töötajatele arusaadava süsteemi abil miinimumini tõenäosuse, et ametnik võiks teadmatuses või kogemata rikkuda ametile kehtivaid eetikanorme. Isegi kui normid on kirjas seadustes, ei ole seaduste suhteliselt üldisel sõnastustasemel kunagi lõpuni võimalik reguleerida kõiki võimalikke olukordi, mis elus ette võivad tulla. Seetõttu on mõistlik kokku leppida reeglites ka organisatsiooni tasemel ja oluline, et organisatsioon paneks paika, millised on eetilise käitumine reeglid (või vähemalt põhimõtted) tema töötajate jaoks.

Dokument, mis selliseid väärtusi ehk eetikanorme koondab, võib kanda nimetusi põhiväärtused, käitumiskoodeks, eetikakoodeks vms. „Eetikakoodeksite käsiraamat“ defineerib seda kui „kirjapandud normide ja/või väärtuste kogum, mis on toeks mingis valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul.“ Konkreetsest pealkirjast olulisemgi on asjaolu, et teemaga üldse organisatsioonis tegeletaks ja seetõttu võivad eetikakoodeksi põhipunktid olla osaks teistest kehtivatest dokumentidest.

Käesoleva bakalaureusetöö uurimisobjektideks on kaks Eesti riigikaitse asutust: Kaitseressursside Amet (KRA) ja Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused (KVÜÕA). Uuringu vajalikkus nimetatud kahe asutuse põhjal tulenes sellest, et riigikaitse valdkond on üks riigi toimimise jaoks kriitilisi valdkondi. Eesti riik investeerib riigikaitsele aasta-aastalt rohkem raha, valdkonnas toimub mh palju riigihankeid ja riigikaitse asutuste korrupsiooniriski tasub seetõttu ennetada. Mõlemad asutused olid ka vastavast uuringust ise huvitatud ja julgustasid töötajaid osalema vabatahtlikus, anonüümses internetiküsitluses. Küsitluse tulemusi võrreldi viis aastat tagasi Tallinna Tehnikaülikooli Ragnar Nurkse Instituudi poolt läbi viidud uuringuga.

Bakalaureusetöö uurimisküsimuseks oli kirjeldada KRA ja KVÜÕA eetika juhtimise süsteeme, viia läbi uuring nende asutuste töötajate seas ja võrrelda asutusi omavahel ning 2013 toimunud uuringuga.

Uurimus näitas, et eetika juhtimise süsteem ja põhiväärtused on olemas mõlemal asutusel. KRA-s reguleerib ametnike ja töötajate käitumisreegleid dokument „Töökorralduse reeglid“, millega kehtestatakse teenistujate käitumisreeglid teenistus- ja töösuhetes ja ameti hoonetes viibimise korraldus. Dokumendi eetikasse puutuvad peatükid käsitlevad mh üldisi käitumiseeskirju, teenistus- või tööülesannete süülist rikkumist, teise tööandja juures töötamist ja ettevõtlusega tegelemist ja hüvede korda. KRA põhiväärtused on asjatundlikkus, usaldusväärsus ja avatus.

Eetika juhtimine kaitseväes (sh KVÜÕA) põhineb kaitseväe sisemäärustiku teisel peatükil. Kaitseväe põhiväärtused on ausus, vaprus, asjatundlikkus, ustavus, koostöövalmidus ja avatus. (Kaitseväge 2018 ja 2013). KVÜÕA-s on koostanud ja KVÜÕA nõukogu otsusega kinnitanud, täiendavalt KV eetikakoodeksile, KVÜÕA kui riigikaitse kõrgekooli väärtused. Need väärtused ei konkureeri KV eetikaga, vaid rõhutavad haridusasutuses töötava/õppiva teenistuja omadusi.

Küsitlus KRA ja KVÜÕA töötajate seas viidi läbi internetikeskkonnas SurveyMonkey vahemikul 11.09.-30.10.2017. Selle tulemused näitasid peamiselt, et mõlema asutuse töötajad küll tajuvad nii eetika juhtimise süsteemi ja konkreetsete põhimõtete olemasolu, kui ka vajadust selle ja põhiväärtuste järele. Samas aga ei joonistunud kummagi asutuse puhul välja selgelt eristuvat ja töötajate seas valdavalt arusaama, näiteks kuidas see süsteem on üles ehitatud (milline dokument seda kirjeldab), kes selle rakendamise eest vastutab, kes on selle koostanud ja nt kelle poole peaks töötaja pöörduma kui saab teada võimalikust eetikanormide rikkumisest.

Mõlema asutuse töötajad hindavad oma tööandja lähenemise eetikale pigem süsteemseks, ent selle juures peetakse oluliseks ka põhjuse olemasolu – st selleks, et teemaga tegeleda, peab ilmema konkreetne probleem. Positiivselt võib samas hinnata asjaolu, et mõlemad asutused tutvustavad kehtivaid reegleid uutele töötajatele ning erinevate aspektide tutvustamist „alati“ saavad kinnitada kuni 56% KRA ja kuni 48% KVÜÕA küsitletutest. Küsitluse viimasest küsimusest tuleb positiivse aspektina välja, et viimase kahe aasta jooksul on mõlemas asutuses toimunud ametnikueetika teemadel diskussioon. Kõik välja pakutud teemad olid küsitletavaile keskmiselt rahuldaval tasemel tuttavad ja sisuliselt puudusid teravamalt eristatavad äärmused. KRA puhul võib keskmisest vähem tuntud teemana välja tuua ametnike koolitustegevuse tasustamise ja KVÜÕA puhul kingituste vastuvõtmise ja keeldumise.

KRA ja KVÜÕA tulemusi võrreldi läbivalt TTÜ RNI 2013 küsitluse tulemustega. Tuleb arvestada, et 1:1 ülekantavaid tulemusi ei olnud võimalik saavutada, kuna toonane küsitlus toimus asutuste, käesolev aga töötajate baasil.

Kokkuvõttes võib tõdeda, et töötajate hinnangute põhjal on töötajad eetika juhtimise süsteemiga üldjoontes kursis, ent samas mitte täpselt kõigist selle aspektidest. Tegemist võib olla üldise teadlikuse probleemiga ehk teenistujad ei ole kursis vastava küsimuse tegelikult toimiva lahendiga organisatsioonis. Nii tasub mõlemal asutusel kriitiliselt hinnata, kas ja kuidas töötajaid täpsemalt ametnikueetikast ja vastava valdkonna juhtimisest asutuse sees täiendavalt informeerida. Kaaluda võiks näiteks temaatilist infopäeva ja/või kampaaniat, mille eesmärk olekski suurendada töötajate teadlikkust eetika juhtimisest organisatsioonis.

Võimalusele teha senisest enam töötajate koolitamisi, viitavad vastused küsimusele eetikakoolituste pakkumise kohta. Kõige suurem puudujääk on vastajate arvates mõlemas asutuses ligipääsuga avaliku teenistuse kesketele eetikakoolitustele. Küsitluse järgi on täna enese eetika valdkonnas harimine paljuski jäänud töötajate enda teha, mida tehakse näiteks asutuse dokumentide siveveebis lugemise kaudu.

SUMMARY

ANALYSIS OF ETHICS MANAGEMENT SYSTEMS IN THE ESTONIAN DEFENCE RESOURCES AGENCY AND THE ESTONIAN NATIONAL DEFENCE COLLEGE

Kaidi Alatalu

The focus of this Bachelor's Thesis is on ethics management systems in two Estonian government institutions, the Estonian Defence Resources Agency (*Kaitseressursside Amet*, EDRA) and the Estonian National Defence College (*Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused*, ENDC). The establishment of ethics management systems in governmental institutions became a legal requirement in Estonia with the enforcement of the new Public Service Act in 2013.

Research in and implementation of ethics management systems, in particular in governmental institutions has gained importance globally, especially in the past decades. Historically, the philosophy of ethics dates back to Aristotle and ancient Greece. Risks to good governance, the need for transparency and ethical conduct of especially government employees have raised the need for institutions to have in place functioning ethics management systems. An overview of key issues related to the focus of this Thesis, e.g. the historical development of ethics of government employees, ethics management, core values and principles as well as ethics in the military, is given in the first chapter of the Thesis.

The focus area of the Thesis is national defence, and the objective was to analyse how the legal obligation to have a ethics management system has been employed by institutions from that area. National defence sector is critical for any government and society as it provides them with capability to endure outside threats. Estonia invests heavily into its defence sector (more than 2% of GDP annually). This means that safeguards to preempt corruption such as a functioning ethics management system, are of critical importance to both the sector as well as the society at large.

The EDRA is a civilian agency in the area of governance of the Estonian Ministry of Defence. Established in 2005, the EDRA's tasks include hosting the national registries of citizens eligible to be drafted to military service, of defence materiel and of host nation services, managing the drafting of conscripts, conducting medical and service eligibility assessments as well as tasks related to mobilisation. With its main office located in Tallinn and a representation in Tartu, the

EDRA in 2017 had 96 positions in total, some of which were vacant. The focus group of the study were 77 EDRA staff members who were invited to fill out an online survey. The ethics management system in EDRA is organised by way of a document titled „Rules of work arrangements“ („*Töökorralduse reeglid*“) which establishes the general guidance on rules and behaviour for the staff, both in terms of the employment contract and inside EDRA’s premises. The core values of the EDRA are professionalism, trustworthiness and openness.

The ENDC is Estonia’s only higher education institution that provides military education. Concurrently, it is also part of the Estonian Defence Forces’ (EDF) structure. The tasks of the ENDC include the training of officers for the future military leadership of the EDF as well as the promotion of military science and research in Estonia at large. The ENDC includes the higher military college in Tartu and the training base and non-commissioned officers’ school in Võru. The focus group of the study were 178 ENDC staff members who were invited to fill out an online survey. The ethics management system in ENDC is based on the 2nd chapter of the EDF’s internal Code of Conduct (*Kaitseväe sisemäärustik*). The core values of the EDF are honesty, bravery, professionalism, loyalty, cooperativeness and openness. In addition to the EDF core values, the ENDC has adopted institution-based rules to stress the characteristics of an academic staff.

The respondents in EDRA and ENDC were given sixteen questions divided in two parts that focused on ethics and core values, respectively. The survey was conducted online at www.surveymonkey.com from 11 September to 30 October 2017. Participant turnout was ca 57% for EDRA and ca 13.5% for the ENDC, influenced by many factors such as moving of the EDRA offices, ongoing draft of conscripts, structure changes as well as start-of-schoolyear and related operational tempo at the ENDC during the survey. The questions were drafted using the example of a similar survey on integrity management systems amongst different governmental and local government institutions, conducted by the Ragnar Nurkse Institute of the Tallinn University of Technology in 2013, and amended as needed to the specifics of EDRA and ENDC. A question-based analysis of the results of the survey has been given in the 2nd chapter of the Thesis.

As a result, the survey confirmed the following:

- Both the EDRA and the ENDC employ an ethics management system, although with somewhat different approach: the EDRA’s overall rules for workplace also include guidance for ethical behaviour while the ENDC employs separate and dedicated documents.

- The staffs of both organisations are aware of the existence of the system and appreciate the importance of having one. There was, however, no dominant view on how the system is called and where can it be accessed (as a matter of fact, there is no uniform approach to it by the organisations either, as mentioned previously).
- There is a reasonable-to-satisfactory (but not too detailed) understanding amongst the staff on the contents of the documents that build the two ethics management systems. They recognise that the organisations have a systematic, need-based approach to employing it. While EDRA performs better in e.g issues related to preempting corruption, ENDC is better in providing case-studies and analysis on possible dilemma situations.
- More could be done in terms of training the staff about the different rules that are included in the documents (or expected from them overall). There is e.g. only limited access to government-wide training courses on ethics.

In conclusion, the Thesis recommends that although the overall assessment of the situation by the staffs of the EDRA and ENDC is positive, the two organisations could improve it further by a renewed communication to their staffs on the specifics of their ethics management systems (e.g. which documents constitute the system, where can they be examined, what are the core values of the organisations, what is expected from a staff member when faced with a ethical dilemma etc.). Equally important would be to enhance their staffs' access to government-wide efforts in ethics management such as centrally offered training courses.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Aaso, M. (2014). *Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede*. Magistritöö. Kasutamise kuupäev: 29. oktoober 2017. a., allikas Tartu Ülikool: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42570/aaso_marika.pdf
- Aavik, T., Keerus, K., Lõuk, K., Nõmper, A., Pevkur, A., Saarniit, L., . . . Volt, I. (2007). *Eetikakoodeksite käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli eetikakeskus. Allikas: https://oef.org.ee/_repository/Document/eetikakoodeksid2007.pdf
- Allik, S. (3. november 2017. a.). Intervjuu e-kirja teel. (K. Alatalu, Intervjueerija)
- Ametnikueetika nõukogu. (11. märts 2015. a.). *Ametniku eetikakoodeks*. Kasutamise kuupäev: 28. oktoober 2017. a., allikas Avaliku teenistuse internetiportaal: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>
- Asencio, H. B. (9. märts 2017. a.). Ethics Training for U.S. Military Leaders: Challenging the Conventional Approach. *Public Integrity*, 5, lk 415-428. doi:10.1080/10999922.2016.1272153
- Cook, M. L. (5. juuli 2010. a.). What Should We Mean by 'Military Ethics'? *Journal of Military Ethics*, lk 119-122. doi:<https://doi.org/10.1080/15027570.2010.491320>
- Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role (5th Edition)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dörfler-Dierken, A. (2016). Innere Führung'i eetika. *Sõjateadlane (Estonian Journal of Military Studies)*, 3, 137-166. Kasutamise kuupäev: 5. mai 2018. a., allikas <http://www.ksk.edu.ee/wp-content/uploads/2016/12/6.pdf>
- Erasmus, E. (kuupäev puudub). *Street-level Bureaucracy. Guidance Note 5*. Kasutamise kuupäev: 11. April 2018. a., allikas http://www.hpsa-africa.org/images/Street_level_bureaucracy_final_for_web.pdf
- Fawcett, G. j. (2008). Ethical governance in local government in England: a regulator's view. rmt: L. W. Huberts, & J. J. Maesschalck, *Ethics and Integrity of Governance. Perspectives Across Frontiers* (lk 123-142). London: University of London.
- Hoekstra, A. B. (2008). A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector? Beyond compliance - a practitioners' view. rmt: L. W. Huberts, *Ethics and Integrity of Governance* (lk 143-158). London: University of London. Tsiteeritud 18. märts 2018. a.
- Justiitsministeerium. (8. märts 2017. a.). *Kuritegevus Eestis, 2016. Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018: 2016. aasta täitmise ettekande lisa Riigikogule*. Kasutamise kuupäev: 29. oktoober 2017. a., allikas Justiitsministeerium: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/kriminaalpoliitika_arengusuundade_taitmine_2016_lisa.pdf

- Kaitsevägi. (5. aprill 2013. a.). *Kaitseväe sisemäärustik*. Kasutamise kuupäev: 14. aprill 2018. a., allikas <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/organisatsioon/õigusaktid/Kaitseväe%20sisemäärustik.pdf>
- Kaitsevägi. (5. aprill 2013. a.). *Kaitseväe sisemäärustik*. Allikas: <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/organisatsioon/%C3%B5igusaktid/Kaitsev%C3%A4e%20sisem%C3%A4%C3%A4rustik.pdf>
- Kaitsevägi. (15. veebruar 2018. a.). *Kaitseväe eetika*. Kasutamise kuupäev: 19. märts 2018. a., allikas <http://www.mil.ee/et/kaitsevagi/eetika>
- Kalninš, V. (28. veebruar 2014. a.). *Anti-Corruption Policies Revisited. Corruption and governance improvement in global and continental perspectives. Background paper on Estonia*. Kasutamise kuupäev: 28. oktoober 2017. a., allikas http://anticorrupt.eu/wp-content/uploads/2014/03/Estonia-Background-Report_final.pdf
- KRA. (2017). *Kaitseressursside Ametist*. Kasutamise kuupäev: 8. oktoober 2017. a., allikas <https://www.kra.ee/kaitseressursside-ametist/>
- Kucera, T. (12. juuli 2017. a.). Towards a Humanitarian Military Ethics: Moral Autonomy, Integrity and Obligations in the British and German Armed Forces. *Journal of Military Ethics*, 16(1-2), lk 20-37. doi:10.1080/15027570.2017.1342988
- Kutsar, G. (2008). *Väärtused Eesti riigikaitstes*. Kasutamise kuupäev: 28. oktoober 2017. a., allikas KVÜÕA toimetised nr 11: http://www.ksk.edu.ee/wp-content/uploads/2011/03/KVUOA_Toimetised_11-Kutsar.pdf
- KVÜÕA. (2. aprill 2013. a.). *Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste väärtused*. Allikas: <http://www.ksk.edu.ee/wp-content/uploads/2013/07/KVÜÕA-väärtused.pdf>
- KVÜÕA. (2017). *Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused. Põhiülesanne ja tegevusvaldkonnad*. Kasutamise kuupäev: 8. oktoober 2017. a., allikas <http://www.ksk.edu.ee/uldinfo-ja-kontakt/pohiulesanne/>
- KVÜÕA. (2017). *Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused. Üldinfo ja kontaktid*. Kasutamise kuupäev: 8. oktoober 2017. a., allikas <http://www.ksk.edu.ee/uldinfo-ja-kontakt/>
- Lill, A. (2007). *Aristoteles. Nikomachose eetika*. (A. Lill, Tõlk.) Ilmamaa. Kasutamise kuupäev: 28. oktoober 2017. a., allikas <http://www.ut.ee/klassik/aristoteles/nikomachos/>
- Montvila, M. (2. oktoober 2017. a.). Intervjuu e-kirja teel. (K. Alatalu, Intervjueerija)
- Montvila, M. (2. aprill 2018. a.). intervjuu e-kirja teel. (K. Alatalu, Intervjueerija)
- OECD. (2007). *Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat*. Kasutamise kuupäev: 9. oktoober 2017. a., allikas https://books.google.ee/books?id=6n1xdDxjSlkC&pg=PA75&lpg=PA75&dq=public+integrity+eesti+keeles&source=bl&ots=Xgte7aLMkX&sig=5c156C2NPpyrKZfpWv9BH-s2Kno&hl=et&sa=X&ved=0ahUKEwjzs_WP-uHWAhWnFZoKHcpcA1gQ6AEIPDAF#v=onepage&q=public%20integrity&f=false

- Pae, M. (9. veebruar 2017. a.). *KRA peadirektori kässkiri nr 58 "Kaitseressursside Ameti struktuuriüksuste teenistuskohdade nimetused ning ameti- ja töökohtade jaotus ja teenistuskohdade liigitamine teenistusgruppideks"*. Kasutamise kuupäev: 16. märts 2018. a., allikas http://adr.kra.ee/saurus/index.php?id=10569&op=doc_details&dok_id=514426&asutus_id=1
- Pajula, K. (2014). *Ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsioon uues Avaliku teenistuse seaduses senise kohtupraktika valguses. Magistritöö*. Kasutamise kuupäev: 29. oktoober 2017. a., allikas Tartu Ülikool: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42584/pajula_katrin.pdf
- Pekri, P. (3. aprill 2018. a.). Intervjuu e-kirja teel. (K. Alatalu, Intervjueerija)
- Pevkur, A. (2008). Training Public Service Ethics – Lessons Learned in Estonia . *Leadership and Management in the Public Sector: Values, Standards and Competences in Central and Eastern Europe*, lk 63-71.
- Pyman, M. (19. mai 2017. a.). Addressing Corruption in Military Institutions. *Public Integrity*, 5, lk 513-528. doi:10.1080/10999922.2017.1285267
- Rahandusministeerium. (2013). *Ülevaade eetikakoodeksitest*. Tallinn: Ametnikueetika nõukogu. Allikas: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/eetikanoukogu_toodokument_ulevaade_eetikakoodeksitest_taiendatud.pdf
- Rahandusministeerium. (2017). *Avaliku teenistuse 2016. a aruanne*. Kasutamise kuupäev: 14. aprill 2018. a., allikas https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/avaliku_teenistuse_aruanne_2016_1.pdf?download=1
- Rahandusministeerium. (13. märts 2018. a.). *Avaliku teenistuse eetika*. Kasutamise kuupäev: 18. märts 2018. a., allikas <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika>
- Rohan, M. J. (2000). A Rose by Any Name? The Values Construct. *Personality and Social Psychology Review*, 4(3), lk 255-277. Kasutamise kuupäev: 18. märts 2018. a., allikas https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32351950/Rohan_2000.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1521397978&Signature=Q2u5YiUEvZNYFdYpEDtwL9DwxOk%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DA_Rose_by_Any_Name_The_Values_Const
- Saarniit, L., & Sarapuu, K. (30. August 2017. a.). Insitutionalisation of Integrity Management System in a Transitional Context: The Case of Estonia. *Konverentsi ettekanne*. Milano, Italy: European Group for Public Administration (EGPA).
- Schut, M. j. (24. detsember 2015. a.). Respectful Agents: Between the Scylla and Charybdis of Cultural and Moral Incapacity. *Journal of Military Ethics*, 14(3-4), lk 232-246. doi:10.1080/15027570.2015.1109945
- Tartu Ülikooli eetikakeskus. (4. jaanuar 2018. a.). *Ülevaade Eestis kasutuses olevatest eetikakoodeksitest*. Kasutamise kuupäev: 19. märts 2018. a., allikas <https://www.eetika.ee/et/ulevaade-eestis-kasutuses-olevatest-eetikakoodeksitest>

- Tavits, G. (2013). *Avaliku teenistuse õiguslikud alused*. Kasutamise kuupäev: 28. oktoober 2017. a., allikas Sisekaitseakadeemia: [https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/195/avaliku%20teenistuse%20oiguslikud%20alused%20\(2\).pdf?sequence=1](https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/195/avaliku%20teenistuse%20oiguslikud%20alused%20(2).pdf?sequence=1)
- Toomela, G. (2014). *Väärtuspõhise juhtimise rakendamine AS Santa Maria*. . Majandusteaduskond. Tartu: Tartu Ülikool. Kasutamise kuupäev: 18. märts 2018. a., allikas http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/42468/toomela_gerli.pdf
- Transparency International. (2017). *How do you define corruption?* Kasutamise kuupäev: 30. aprill 2018. a., allikas <https://www.transparency.org/what-is-corruption#define>
- Transparency International. (18. veebruar 2018. a.). *Corruption Perceptions Index 2017*. Kasutamise kuupäev: 11. aprill 2018. a., allikas Transparency International : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- TTÜ RNI. (2013). *Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs. Lõppraport*. Kasutamise kuupäev: 9. oktoober 2017. a., allikas Avaliku teenistuse internetiportaali: http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Riigi_ametiasutuste_eetika_juhtimise_systeemide_analyys_2013.pdf
- United Nations ESCAP. (2013). *What is Good Governance*. Kasutamise kuupäev: 28. oktoober 2017. a., allikas <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- van Baarda, T. (25. august 2015. a.). Between Ethics and Law: the Ambiguous Position of the State. *Journal of Military Ethics*, 14(2), lk 113-117. doi:10.1080/15027570.2015.1070041
- Yu, Y.-M. (15. jaanuar 2015. a.). Military Ethics Education in Taiwan: A Multi-Channel Approach. *Journal of Military Ethics*, 13(4), lk 350-362. doi:10.1080/15027570.2014.993826

LISAD

Lisa 1. Küsimustik

I osa - eetika

1. 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
 - Koordineerimine on jagatud mitme teenistuskoha/struktuuriüksuse vahel
 - Eraldi teenistuskoha/struktuuriüksust ei ole määratud, ülesandeid täidetakse üksikjuhtumi põhiselt
 - Eraldi teenistuskoha/struktuuriüksust ei ole määratud ning neid ülesandeid ei täideta
2. Kuidas toimub teenistujate teavitamine kehtestatud asutusesisestest eetikareeglitest?

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

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

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
Personalitöötaja						
vahtu juht						
muu (Palun täpsustage)						

4. Uutele teenistujatele tutvustatakse tööle asumisel...

	5 Alati	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
avaliku teenistuse eetikakoodeksit						
asutuse põhiväärtuseid						
organisatsiooni või valdkonna eetikakoodeksit						
kõrvaltegevusest teavitamise põhimõtted ja keelamise alused						
ametnike tööalaste koolituste tasustamise põhimõtted						
kingituste vastuvõtmise ning neist keeldumise põhimõtteid						
teenistusest lahkumisega kaasneva huvide konflikti vältimise reeglid						
töövahendite kasutamise põhimõtteid (näiteks ametiauto, telefon, sülearvuti)						
korruptsioonist või vääritud käitumisest teavitamise reegleid						
muid asutusesiseseid reegleid või tavaid (Palun täpsustage)						

5. 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						
juhtumiga seotud struktuuriüksuse koosolekul						
personaliosakonnas						
siseauditi osakonnas						
Juhtkonnas						
asutuse suvepäevadel, seminaridel või muudel üritustel						

6. Kelle poole pöörduksite nõuannete saamiseks, kui teie asutuses tekib teenistuja käitumise eetilist puudutav küsimus?

	5 Sageli	4	3	2	1 Mitte kunagi	Ei oska öelda
Vahetu juhi poole						
Personaliosakonna poole						
Siseauditi osakonna poole						
Õigusosakonna poole						
Asutuse juhtkonna poole						
Muu (Palun täpsustage)						

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

	Jah	Ei
Asutuse teenistuja poolt läbi viidud sisekoolitus		
Väljastpoolt tellitud koolitus oma asutuse teenistujatele		

Keskse koolituse programmi raames läbi viidud avaliku teenistuse eetikakoolitused		
Muu täiendkoolitus, kus käsitletakse ka eetika ja korrupsiooniga seonduvaid teemasid		

8. 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)						
Teenistujate hindamisvestluse läbiviimisel						
Preemia või tulemustasu määramisel						
Parimate töötajate/ametnike valimisel						
Mujal (Palun täpsustage)						

9. Kas peate vajalikuks eetikakoodeksi olemasolu oma asutuses?

- Jah
- Ei

II osa - põhiväärtused

10. Kas teie asutuses on ametlikult kinnitatud asutuse põhiväärtused?

- Jah
- Ei

11. Kes olid kaasatud asutuse põhiväärtuste väljatöötamise protsessi?

- Väärtuste väljatöötamise kaasati enamik organisatsiooni teenistujatest
- Väärtuste väljatöötamise kaasati teenistujaid kõigist struktuuriüksustest valikuliselt
- Väärtuste väljatöötamine toimus eelkõige juhtkonna tasandil

- Muu (Palun täpsustage)

12. Kuidas tutvustati asutuse põhiväärtuseid teenistujatele?

	Jah	Ei	Ei oska öelda
Väärtuseid tutvustati asutuse ühisüritusel kõigile teenistujatele			
Väärtuseid tutvustati struktuuriüksuse juhtide poolt osakonna koosolekul			
Väärtuste tutvustamiseks saadeti e-kiri kõigile asutuse teenistujatele			
Väärtuseid tutvustav artikkel avaldati organisatsiooni siselehes (uudiskirjas vms)			
Väärtused on teenistujatele kättesaadavad asutuse siseveebis			
Muu (Palun täpsustage)			

13. Kas teie asutuses on...

	Jah	Ei
hinnatud asutuse korrupsiooniriske (näiteks korrupsioonitundlikud valdkonnad, protseduurid, teenistujategrupid)?		
kaardistatud ja analüüsitud teenistujate arvamusi eetiliste probleemide kohta?		
kaardistatud ja analüüsitud teenistujate arvamusi organisatsiooni väärtuste ja -kultuuri kohta?		
analüüsitud aset leidnud väärkäitumise juhtumeid (näiteks toimingupiirangute või tegevuspiirangute rikkumine, korruptiivse tulu vastuvõtmine)?		
analüüsitud asutuse maine parandamise võimalusi, tuginedes kodanike, ettevõtjate jt ettepanekutele?		

14. 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).....

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

	Jah	Ei
organisatsiooni või valdkonna eetikakoodeks?		
kõrvaltegevusest teavitamise põhimõtted ja keelamise alused?		
ametnike tööalaste koolituste tasustamise põhimõtted?		
kingituste vastuvõtmise ja neist keeldumise põhimõtted?		
teenistusest lahkumisega kaasneva huvide konflikti vältimise reeglid?		
töövahendite kasutamise põhimõtted (näiteks ametiauto, telefon, sülearvuti)?		
korruptsioonist või väärkäitumisest teavitamise reeglid?		

16. 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	1Mitte kunagi	Ei oska öelda
Teenistujate objektiivsus ja sõltumatus otsuste tegemisel						
Säästlikkus ja otstarbekus tööülesannete täitmisel						
Teenistuskohustuste käigus kättesaadava informatsiooni kasutamine ja avalikustamine						

Töölaste juhtumite arutamine või kommenteerimine sotsiaalmeedias						
Viisakas ja lugupidav suhtumine kaasteenistujatesse						
Viisakas ja abivalmidus kodanikega suheldes						
Kohusetundlik suhtumine tööülesannetesse						
Kõrvaltegevustest teavitamine ja nende keelamise alused						
Ametnike koolitustegevuse tasustamise lubatavus						
Kingituste ja soodustuste vastuvõtmine ja neist keeldumine						
Töövahendite (näiteks telefon, auto, sülearvuti) kasutamine isiklikuks otstarbeks						
Korruptsioonist või vääritud teost teavitamine						
Muu ametnike või töötajate eetilist käitumist puudutav küsimus (Palun täpsustage)						