

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Sotsiaalteaduskond
Tööstuspsühholoogia instituut

Alina Juhanson

**AVALIKUS TEENISTUSES TÖÖTAVATE SOTSIAALTÖÖTAJATE
LOJAALSUSKONFLIKTID**

Magistritöö

Juhendajad: Aive Pevkur, PhD
Velli Parts, MSc

Tallinn 2016

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Alina Juhanson
“ “ 2016

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendajad Aive Pevkur, PhD
Velli Parts, MSc

“ “ 2016

Kaitsmisele lubatud “ “ 2016

Personalitöö ja -arenduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees professor Mare
Teichmann

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö uurimisprobleemiks on vastandlike tööeesmärkide tõttu ning erinevate kohustuste täitmisest tulenevad lojaalsuskonfliktid avalikus teenistuses töötavatel ametnikel-sotsiaaltöötajatel (kes on tihti üheaegselt vastuolulistes rollides, mille täitmine on tekitab erinevaid eetilisi probleeme). Magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja avalikus teenistuses töötavate sotsiaaltöötajate arusaamad, kogemused ja hoiakud lojaalsuskonfliktide olemuse, tekkepõhjuste ja esinemissageduse kohta ning see, millisena nähakse tasakaalu säilitamise võimalusi erinevate lojaalsuste vahel. Uurimuse väljundiks on ettepanekud, mis aitaksid vähendada lojaalsuskonflikte uuritavas sihtrühmas. Eesmärkide täitmiseks on läbi viidud kvalitatiivne uurimus poolstruktureeritud intervjuu meetodit kasutades. Tulemuste tõlgendamisel ja analüüsil on lähtunud magistritöös käsitletud kirjandusallikatest ning sellel põhinedes tehtud ettepanekuid lahendusteks ja olukorra parandamiseks.

Empiirilise osa tulemused näitavad, et vanemad ametnikud-sotsiaaltöötajad hindavad kõrgemalt oma lojaalsust riigile. Oma tööalases tegevuses lähtuvad nad rohkem oma sisemistest eelistest tõekspidamistest ning ekspertarvamustest. Sotsiaaltöөөteenistus tegutseb avalikes huvides kliendi vajadusi silmas pidades ning ühiskonna heaks. Kliendi heolust ning huvidest rääkides toodi välja ka erandeid, kus sotsiaaltöötaja tunnistab oma igapäevases töös elukutsega kaasnevaid probleeme. Teisalt aga pidasid rohkem kui pooled ametnikud-sotsiaaltöötajad oluliseks omaduseks lojaalsust ametile. Sotsiaaltöötajate erinevas rollis on raske piiritleda lojaalsust riigi ja ameti suhtes.

Vestluses osalejate käsitluses mõistetakse lojaalsuse all ennekõike truudust valitseja suhtes. Selles käsitluses nähti avalikus teenistuses töötava sotsiaaltöötaja elukutsega kaasnevaid probleeme. Uurimistulemused viitavad sellele, et peamine konflikt avaldub just ametniku rolli ja sotsiaaltöö ülesannete baasil.

Ühe takistusena töös nimetati seadusandlust ja sellest tulenevaid piiranguid. Samuti sisaldab ametniku töö üha enam põhitöõga mitte seotud ülesannete täitmist. Käesoleva analüüsi tulemused näitavad, et avalikus teenistuses sotsiaaltöötajad ei tunneta isikliku panuse mõju avalikule teenistustele, sest eesmärgid on üldised. Samas tekivad häirivatena teadvustatud olukorrad siis, kui ametnik peab oma tegevuse suhestama kas poliitika, meedia või kodanike ootustega.

Käesoleva analüüsi tulemused näitavad, et asudes tööle riigiametnikuna ei ole tema lojaalsus enam suunatud ühele objektile, vaid see on hajutatud eri rollide vahel. Vestlustest intervjuueeritavatega selgus, et peetakse eetiliste otsuste tegemisel õigusaktide tundmist ja tõlgendusvõimaluste paljusust olulisimaks tasakaalu hoidmisel. Tasakaalustust ametikohustuste täitmisel seostati ka ATEK-i tundmisega. Vaid ametnike-sotsiaaltöötajate arusaamad avaliku teenituse eetikanõuetest on praegu veel ebaselged ja vastuolulised.

Võtmesõnad: lojaalsuskonflikt, roll, elukutse, sotsiaaltöötaja, ametnik, avalik teenistus

ABSTRACT

AVALIKUS TEENISTUSES TÖÖTAVATE SOTSIAALTÖÖTAJATE LOJAALSUSKONFLIKTID

ALINA JUHANSON

The problem stated and analyzed in the master's thesis is a loyalty conflicts of social workers in public service. The purpose of the master's thesis „Loyalty conflicts of social workers in public service" is to analyze and identify how target group is understanding the reason of loyalty conflicts and how the balance between different loyalties can be established in their opinion. As a result of the study is to develop a proposals that help to reduce amount of loyalty conflicts in the target group. In order to reach the goals a qualitative study was performed using semi-structured interview methodology. Results were analyzed based on literary sources used in master's thesis and used for proposals making.

The results of empirical analysis shows that experienced social workers appreciate a loyalty to the country. At work proceeding with their own internal ethics and knowledge. Author came to conclusion that whole social services sector is working in public interests for the benefit of society. Discussing interests of customers it became known that social workers are experiencing some troubles related to their profession. On the other hand, more than half of social workers considered the loyalty to a job role as the most important. It's very complicated for them to distinguish the loyalty preferences between country and job role.

The results of analysis shows that term 'loyalty' define particular duties to employers. The main conflict appears based on differences between civil servant role and social working tasks. Also, legislation and outcoming restrictions are one of the difficulties. Social workers feels low level tracibility of personal contribution into public service due to goals that are not specified correctly and are too generalized. The most critical situations for social workers are caused by decisions that need to be made based on expectations of politics, media or citizens.

According to analysis results it became clear that loyalty is not one object related anymore but is distributed between different roles. Analysis of questionnaire shows that clearly formulated definition of behavioral rules (including internal codes of ethics) would be really helpful for civil cervants. The balance in civil servant work is connected with knowledge of Civil Service Code of Ethics but their understanding of ethics requirements nowadays are too abstract.

Key words: loyalty conflicts, roll, professional, social worker, civil servant, public service

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
ABSTRACT	4
LÜHENDITE LOETELU.....	6
SISSEJUHATUS	7
1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	11
1.1 Sotsiaaltöö valdkond	11
1.2 Sotsiaaltöö professionina	15
1.3 Sotsiaaltöö väärtused ja kutse-eeetika	18
1.4 Avalik teenistus ja sotsiaaltöö	21
1.4.1 Avalik teenistus ja ametnik	21
1.5 Lojaalsuskonflikt ja sotsiaaltöötaja vastuolulised rollid	24
2 EMPIIRILINE UURIMUS.....	29
2.1 Eesmärk.....	29
2.2 Meetod.....	29
2.2.1 Valim	29
2.2.2 Andmeanalüüs	30
2.3 Tulemused ja arutelu	31
2.3.1 Lojaalsuse olemus ja lojaalsuskonflikt.....	32
2.3.2 Lojaalsuskonfliktide tekkepõhjused	35
2.3.3 Lojaalsuskonfliktide esinemissagedus.....	39
2.3.4 Tasakaal – kompromiss erinevate lojaalsuste vahel.....	40
3 KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD.....	47
RESUME.....	50
KASUTATUD KIRJANDUS	52
LISAD	57
Lisa 1 POOLSTRUKTUREERITUD INTERVJU KAVA.....	57

LÜHENDITE LOETELU

ATEK	Avaliku teenistuse eetikakoodeks
ATS	Avaliku teenistuse seadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KOV	Kohalik omavalitsus
LOV	Linnaosavalitsus
SHS	Sotsiaalhoolekande seadus
TLN	Tallinn
VL	Võõrsõnade leksikon

SISSEJUHATUS

Avaliku teenistuse personalil on oluline roll eduka riigi maine kujundamisel ja konkreetse teenistuskeskonna loomisel ning see on seotud eeldusega, et ametnik allub seadustes ja normides ettenähtud nõuetele (Lewis, Gilman, 2005: 16). Kaasajal on ametite ring, mida defineeritakse professionidena, laienuvad ning ka ootused mitme professioni raames tegutsejatele on muutunud.

Käesoleva uurimistöo fookuses on lojaalsuskonfliktid sotsiaaltöötajate professionaalses (ameti- ehk kutsealases) tegevuses, mis töötajatel tekivad oma ametikohustuste täitmisega avalikus teenistuses. Avalikus teenistuses töötava sotsiaaltöötaja tööle esitatakse erinevaid tüüpi tingimusi, mis nõuavad erinevaid lojaalsuseid: ühelt pool peab töötaja esindama rahva (riigi) ja ühiskonna huve (avaliku teenistujana peab töötaja eelkõige lähtuma õigusaktide ettekirjutustest ja tema tegevuse eesmärgiks on avaliku huvi teenimine), samas sotsiaaltöötajana peab töötaja eelkõige silmas pidama kliendi huve ja heaolu. Sellises olukorras võib tekkida (ja sageli tekibki) olukordi, kus töötajal tuleb valida erinevate lojaalsuste vahel – st ta peab otsustama, kuidas teostada õigusaktides sätestatud ülesandeid – avaliku teenistuja ülesandeid – nii, et tema tööalases tegevuses sotsiaaltöötajana oleksid klientide huvid kaitstud.

Teisisõnu, teenistuskohustuste täitmisel kohaliku omavalituse ametnikuna on sotsiaaltöötajate tegevus piiritletud ametniku staatusega ühelt poolt ja kutseala (sotsiaaltöö) normidega samal ajal. Lojaalsuskonfliktid on oluline kutse-eeetika probleem avaliku teenistuse sotsiaaltöö valdkonnas, kuna ametialase eetikajuhendi järgimine ei pruugi sotsiaaltöötajat igapäevases praktikas ettetulevate dilemmade lahendamisel alati aidata.

Ametnike teadlikkust sellest, et nende tegevus on tihti lojaalsusnõuete ristumiskohas, näitavad ka AS-i Emor (2013) tehtud uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ tulemused. Ka eelnevates AS Emor samalaadsetes uuringutes (2005, 2009) on välja toodud lojaalsusnõuete teema avalikus teenistuses, kusjuures tihti võib olla tegemist situatsioonidega, kus võimalikud eetilised vastuolud ei teki eetilise ja ebaeetilise käitumise vahel, vaid erinevate vastandlike lojaalsuste vahel. Võrdluse alusena kasutatud andmete puhul võib välja tuua, et kõige vähem oluliseks peetakse lojaalsust riigile ja üle 40% ametnikest pidas väga oluliseks lojaalsust oma ametkonna, professioni suhtes ning kolmandik tähtsustas lojaalsust juhile.

Magistritöö autoril on isiklik praktiline kogemus sotsiaaltöö valdkonnas ja käesoleva uurimistöö ajendiks on autori tähelepanek, et ametnikeetikas on lojaalsusele teiste väärtustega võrreldes pööratud küllaltki vähe tähelepanu ning lojaalsuskonfliktide teema parem mõistmine on avaliku teenistuse sotsiaaltöötajate jaoks suure praktilise väärtusega. Antud uurimistöös käsitletakse lojaalsuse esimese aspektina avaliku teenistuja lojaalsust riigile. Ta on üles kasvanud selles riigis ning ühiskonnas, millest tulenevad õigused ja mille suhtes kehtivad kohustused. Tööd tehakse parimate lahenduste nimel ning täidetakse täisväärtuslikult kodaniku rolli, milles ollakse lojaalne Eesti Vabariigi seadustele ja inimõigustele.

Teine aspekt on lojaalsus ametkonna suhtes (avalikule teenistusele üldisemalt). Ametniku rollis ollakse lojaalne avalikule teenistusele ning järgitakse seadustest jt õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Riiklike seisukohtade kaitsmine toimub suures osas just ametkondade igapäevase koostöö käigus ning ametnikest koosnevates töögruppides. Kolmas aspekt on lojaalsus juhi suhtes (ollakse lojaalne juhtkonna otsustele). Antud juhul on ametnik avaliku võimu teostaja KOVi teenistuses ning see on sisuliselt nõue, sest KOVi juhtkond on konkreetsete poliitiliste parteide esindajad, kes kaitsevad tugevalt parteipoliitilisi huve, mis KOVi tasandil võivad olla veidi teistsugused kui riiklikul tasandil.

Neljandaks on lojaalsus ametniku kui teatud eriala (professiooni) esindaja lojaalsus oma kutsealale ehk lojaalsus professionile. Kutse-eetika konkretiseerib väärtusi ja norme kitsamas, konkreetse kutseala valdkonnas; kutse-eetika all peetakse silmas mingil konkreetsel kutsealal tegutsevate inimeste tööeetikat (Pojman, 2005: 19, Aavik jt, 2007: 12–13). Sotsiaaltöö on aitamise institutsioon, kus professionaalne eetika on olnud pikka aega aruteludes kesksel kohal, kus üldistatud lojaalsussuhted määratlevad ka professionaalse eetika.

Lojaalsus oma ametkonnale ja professionile koosneb ametkondade liikmete vajalikest omadustest ja käitumisest (TNS Emor, 2013). Avaliku teenistuse eetikakoodeksis välja toodud avaliku teenistuse käitumisnormidest tuleneb, et ametnik peab olema valmis ebapopulaarse otsuse korral allutama ametkondlikud huvid üldsuse huvidele ehk avalikule huvile. Ametikohast tulenevalt peetakse oluliseks ka ametniku lojaalsust oma juhi suhtes, kes samuti teenib riiki, mis tähendab sõna otseses mõttes rahva teenimist. Avalikus teenistuses peetakse lojaalsust riigi, professioni, ametkonna ja juhi suhtes vajalikuks ja

oluliseks ning ollakse arvamisel, et ametniku lojaalsuste vahel võivad tekkida vastuolud (TNS Emor, 2013).

Käesoleva magistritöö uurimisprobleemiks ongi vastandlike tööeesmärkide tõttu ning erinevate kohustuste täitmisest tulenevad lojaalsuskonfliktid avalikus teenistuses töötavatel ametnikel-sotsiaaltöötajatel (kes on tihti üheaegselt vastuolulistes rollides, mille täitmine tekitab erinevaid eetilisi probleeme). Avaliku teenistuse ametnikelt-sotsiaaltöötajatelt eeldatakse lojaalsust nii oma professionile (elukutsele) kui ka Eesti Vabariigile, kuna ametnikud tegutsevad riigi esindaja rollis. Konkreetsete riigiametnike käitumisega seotud küsimuste juures on oluline lisada, et ametnikueetika on lähedalt seotud poliitikategemisega ning eetikaprobleeme seostavad ametnikud poliitilise tasandi ja juhtimisprobleemidega (TNS Emor, 2013). Viimane lisab sotsiaaltöötaja-ametniku tööle veelgi keerukust, mistõttu lojaalsuskonfliktide teema parem mõistmine ning sobivate lahenduste leidmine nimetatud sihtrühma igapäevatoos on oluline avaliku võimu teostamise seisukohast.

Teise argumendina töö vajalikkuse põhjendamisel tuleb välja tuua asjaolu, et lojaalsuskonfliktide käsitlemiseks puudub ühtne selgitav teooria. Konfliktide tekkimise aluseks on vastuolu, mis võib tuleneda inimeste erinevast käitumisest oma tööalases tegevuses. Sotsiaaltöötajate vastandlik roll toob kaasa pideva rollikonflikti ning kutse eesmärgist ja rollist lähtuvalt loob ohu avaliku teenistuse seaduse teenistuskohustuste piirangute rikkumiseks. See arusaam eeldab, et sisuliselt tähendab rollikonflikt sama mis lojaalsuskonflikt, kus inimene on üheaegselt eri rollides. Näiteks töö–pereelu konflikti puhul konkureerivadki inimeses lojaalsus perele (emana on vaja teha üht ja teist jne) ja samal ajal tahaks ka tööelus edeneda. Rolli kontseptsioon ja rolliteooria on kasulik mõistmaks indiviidide käitumist organisatsioonides (Payne, 2005). Teisisõnu, rolliteooria on sobiv teoreetiline alus lojaalsuskonflikti käsitlemiseks. Lojaalsuskonfliktid ei tulene erinevatest eetikateooriatest, vaid erinevatest kutsepühendumistest ja sellega seotud lojaalsust mõjutavatest teguritest. Teemaga on tihedalt läbi põimunud ka ametnike kutse-eetikat puuduvad arusaamad ja suhtumised ning lojaalsusprobleemide analüüsimine aitab paremini mõista seda, kelle huvidest sotsiaaltöötaja ühe või teise otsuse langetamisel lähtub. Arvestada tuleb siin erinevate teguritega, mis mõjutavad lojaalsuse tekkimist, nagu ka erinevustega kirjapandud normide tõlgendamisel.

Magistritöö on empiiriline uurimus, mille fookuses on avalikus teenistuses (Tallinna linnaosade valitsustes, edaspidi TLN LOV) töötavate sotsiaaltöötajate lojaalsuskonfliktid. Uurimistöö eesmärgiks on selgitada välja sihtrühma arusaamad lojaalsuskonfliktide olemuse, tekkepõhjuste, esinemissageduse kohta ning milliseid tasakaalu säilitamise võimalusi nähakse erinevate lojaalsuste vahel. Uurimistulemuste alusel soovib autor pakkuda välja lahendusi, kuidas lojaalsuskonflikte uuritavas sihtrühmas vähendada (teeb vastavad ettepanekud).

Eesmärgini jõudmiseks toob autor välja peamised uurimisülesanded:

1. anda ülevaade nii Eesti avalikust teenistusest kui sotsiaaltööst ning nende kokkupuutealadest;
2. anda kirjanduse põhjal ülevaade lojaalsuskonflikti olemusest ja selle osakaalust kutse-eetika raames;
3. koostada metoodika ja viia läbi uuring ametnike-sotsiaaltöötajate seas;
4. tuua välja uuringu tulemused;
5. uuringu tulemustele tuginedes teha järeldused ning tuua välja ettepanekuid lojaalsuskonfliktide vähendamiseks uuritavas sihtrühmas.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk on teoreetiline ülevaade, mille raames selgitatakse kutse-eetika mõistet ning antakse ülevaade lojaalsuskonflikti olemusest ja kutse-eetikast sotsiaaltöö valdkonnas. Samuti antakse ülevaade sotsiaaltöö ja avaliku teenistuse olemusest ning eesmärkidest; sotsiaaltöötajate ülesannetest ja kohaliku omavalitsuse tasandil toimuva sotsiaaltöö seaduslikust raamistikust, mille piires ametnik-sotsiaaltöötaja töötab, tutvustatakse ka eetikakoodeksite teemat. Lõpus tutvutakse sotsiaaltöötaja erinevate rollidega ja rollikofliktiga. Teise peatüki moodustab kvalitatiivuuringu tutvustus.

1 TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Käesolevas peatükis antakse ülevaade sotsiaaltööst kui professionist avaliku teenistuse ja ametkondliku tegevuse kontekstis ning tuuakse välja sotsiaaltöötaja töö eripära. Antakse ülevaade sotsiaaltöö praktika olemusest, mis oma igapäevaste reaalsete probleemidega nõuab endale aina rohkem tähelepanu. Järgnevalt vaadeldakse kutse-eeetika mõistet seoses professionile esitatavate eetilise käitumise nõuetega.

Teises alapeatükis uuritakse avaliku teenistuse töö¹ olemust ning tööga seotud põhimõtteid ja õiguslikke aluseid, ametniku mõistet. Kolmandas alapeatükis vaadeldakse ametnike-sotsiaaltöötajate ametialase rolliga seotud kohustusi ja tegevuspiiranguid. Iga avalik teenistuja, kelle tegevus on otseselt seotud avaliku võimu teostamisega riiklikul ja/või kohalikul tasandil, on osa suuremast süsteemist. Peatükis antakse ka lühiülevaade peamistest õiguslikest aktidest, millest ametnik-sotsiaaltöötaja oma igapäevatoos juhindub. Seejärel antakse ülevaade võimaliku lojaalsuskonflikti olemusest ning tutvutakse sotsiaaltöötaja erinevate rollidega ja rollikonfliktiga.

1.1 Sotsiaaltöö valdkond

Vaadates sotsiaal- ja majanduspoliitika arengusuundi erinevatel ajaetappidel erinevates ühiskondades on jõutud selgusele, et sotsiaaltöö sisu ja roll on pidevas muutumises seoses heaoluühiskonna arenemisega Euroopas. See asjaolu on toonud kaasa olukorra, kus erinevate riikide inimeste igapäevaelu sotsiaalprobleemid on esile tõusnud heaoluriikide ühiskonna sotsiaalse kaitse ja sotsiaalse struktuuri ees. Keskseks uurimisteenaks on küsimused piisavatest võimalustest ja sotsiaalsest õiglusest, vabadusest ja isiklikust heaolust, demokraatiast ja turvalisusest ning solidaarsusest ja kodanikuõigustest (Ascoli, 2007: 11–13).

On levinud arusaam, et sotsiaaltöö on sotsiaalselt konstrueeritud, mistõttu sotsiaaltööd saab mõista ainult selles osalevate inimeste sotsiaalsest ja kultuurilisest kontekstist lähtuvalt. Sotsiaaltöö teooriad mõjutavad inimeste tegevust sotsiaaltöös ja see omakorda kujundab

1 Peatükk keskendub üldisele avalikule teenistusele, mistõttu ei käsitleta lähemalt avaliku teenistuse eriliike.

hoiakuid sotsiaaltöös osalevate inimeste suhtes. Payne (1995: 6) väidab oma teoses, et sotsiaaltööd on võimalik määratleda läbi kolme põhielemendi: sotsiaaltöötaja, klient ja nende kohtumise kontekst. Selleks et mõista, mis on sotsiaaltöö ja mis sotsiaaltööd ümbritseb, peame jälgima inimesi selles tegevuses, selle töö ülesehitust ja teooriaid. Sotsiaaltöö professioni jaoks on tähtis, et inimõigused ja kollektiivne vastutus peavad käima käsikäes. Tulenevalt sellest konstrueerivad sotsiaaltöötajad sotsiaaltöö oma igapäevase tegevusega, kujundades seeläbi ühiskonna arusaamise sotsiaaltöö olemusest ja professionist (Payne, 2005).

Sotsiaaltöö on kujunenud palgatööks, mistõttu sel ametialal on oma tööjaotus ja positsioon ühiskonnas. Selle olemuse juurde kuuluvad spetsialistile esitatavate nõudmiste, sh tööülesannete kirjeldus. Ühelt poolt on tööülesannete rohkus ja mitmekesisus seotud inimelus pidevalt toimuvate muutustega. Samas teiselt poolt tuleb kõige selle üheaegse muutumisega ka ameti esindajal sobituda muutustesse ja kasutada teadmisi ning oskusi, mis vastavad professioni pädevusnõuetele. Rahvusvahelisest kontekstist lähtudes põhineb sotsiaaltöö inimõiguste ja sotsiaalse õigluse põhimõtetel, millele on eelpool juba osutatud.

Sotsiaaltöö subjektiks on abivajaja ehk klient. Sotsiaaltöötaja töö on eriline tegevus, mille iseloom on paljudes situatsioonides osaliselt määratud kliendi ja töötaja kohtumise kontekstiga. Samas ei pruugi sotsiaaltöö kliendi määramine olla lihtne ja ühene. Sotsiaaltöötajate klientideks satuvad enamasti inimesed, kelle iseseisev toimetulek on erinevatel põhjustel takistatud. Nii osutatakse "Lastekaitse käsiraamatus" (Korp ja Rääk, 2004; Rääk, 2003), et spetsialistide klientuuri määramine on ebajärjekindel: kord on kliendiks laps, kord on kliendiks terve perekond, kord toimetulekuraskustes inimesed. Sotsiaalhoolekanne on süsteem, mille toiminguteks võivad olla nii sotsiaaltoetused kui -teenused. Termin 'sotsiaalhoolekanne' piirab arusaamist sotsiaaltöö ulatusest ja sisust ning samal ajal märgistab selle kasutajaid. Selles süsteemis on väga oluline roll sotsiaaltöötajal, kes on otsene kliendiga suhtleja ja seeläbi tema toimetuleku parandamise protsessis oluline faktor. Käesoleva uurimuse kontekstis määratletakse kliendid, võttes aluseks Tallinna sotsiaalhoolekande arengukava perioodil 2012–2027, mis on sotsiaalhoolekande seisukohalt jaotatud riskigruppideks alljärgnevalt: 1) lapsed ja lastega pered; 2) eakad; 3) puuetega inimesed; 4) töövõimelises eas toimetulekuraskustes isikud ja pered (Tallinna sotsiaalhoolekande arengukava 2012–2027, 2012).

Sotsiaalhoolekande seadus § 4 p 3 (edaspidi SHS) ja Sotsiaaltöötaja III, IV, V kutsestandard (Sotsiaaltöötaja kutsestandard, 2011: 4) määratlevad, et sotsiaaltöötaja on

vastava erialase ettevalmistusega kõrgharidusega isik, kelle tegevus on suunatud indiviidide, perede ja rühmade toimetuleku toetamisele ning kogukonna ja ühiskonna vastavusse viimisele tema liikmete vajadustega. Samas täpsustab kutsestandard haridusele, teadmistele, kogemustele, oskustele, vilumustele, väärtushinnangutele ja isikuomadustele esitatavad nõuded – standardist lähtuvalt piisab esimese astme kõrgharidusest vaid töötamiseks sotsiaaltöötaja madalaimal, kolmandal tasemel. SHS kohaselt peab sotsiaalala spetsialist omama nõustamisoskusi, teadmisi sotsiaalhoolekandest ja nõustamistehnikatest ning suutma anda abivajajale parimat nõu tema iseseisva toimetuleku parandamiseks. Praeguseks on see kutsestandard juba kehtetu, vaid ametijuhendid on koostatud lähtuvalt sellest kutsestandardist ja eriala ise toimub veel vastavalt vanale standardile.

Kirjanduses avaldatud seisukohtade järgi tegutseb sotsiaaltöötaja väga komplitseeritud maailmas ning sotsiaalala spetsialisti töö eesmärgiks on aidata inimesi vastavalt olukorrale ja vajadustele erinevates rollides, nagu nõustaja, vahendaja jm (Selg, 2007: 5). Üldsotsiaaltöö põhimõte ja mudel (*generalist model*) on need, mida peetakse tänapäevase sotsiaalteadusliku hariduse aluseks (Marlow, 2011: 18). Miley jt (2013: 8–10) on seisukohal, et generalisti-tüüpi sotsiaaltöötaja peab suutma leida lahenduse probleemidele, analüüsides probleeme kontekstis ning arvestades nii inimest kui ka tema keskkonda. Dubois ja Miley (2011: 9) leiavad, et sotsiaaltöötajate kohustused seostatakse tihti sotsiaaltöö eesmärkidega. Sellest teooriast on võimalik tuua välja järgmised sotsiaaltöö eesmärgid:

1. parendada üksikisikute, perede, gruppide, organisatsioonide ja kogukondade sotsiaalset funktsioneerimist;
2. seostada kliente neile vajalike ressurssidega;
3. parandada sotsiaalteenuste kättesaadavuse võrgustikku;
4. edendada sotsiaalõigust läbi sotsiaalpoliitika arengu.

Olgugi et konkreetne kontekst võib olla erinev, tuleb sotsiaaltöötajatel alati tegutseda seal, kus ühiskonna liikmed ei tule oma igapäevase eluga toime. Sotsiaalala töötaja on ühiskonna teenistuses, mis läbi ta teenib ühiskonna huve, õigustab kliendi usaldust ning tõstab ja hoiab ülal oma elukutse mainet. (Sotsiaalala töötaja eetikakoodeks, 2005: 1). Valdkonna probleemiks võib pidada ka seda, et sotsiaaltöötajate hinnangul on sotsiaaltöö suuresti politiseeritud, mistõttu nad peavad omavalitsuses pidevalt tõestama oma ametikoha ja professionaalse tegevuse vajalikkust (Tamm, 2010). Lundy (2004) tõdeb

samuti, et suureks probleemiks on suurenenud bürokraatia, mis tekitab paljudes sotsiaaltöötajates stressi.

Sotsiaaltöötaja, kes ei suhtle oma igapäevases töös kliendiga, ei teosta tegelikult sotsiaaltööd, isegi kui seda niimoodi nimetatakse. Sotsiaaltöö on oma olemuselt parandav, rehabiliteeriv, hooldav, ennetav või praktilistele uuendustele pürgiv ja juhtiv tegevus (Hare, 2004). Eesti ühiskonnas reguleerivad sotsiaaltööd järgmised seadused: põhi-, sotsiaalhoolekande-, lastekaitse-, perekonna- ja kutseseadused (Sotsiaalala töötaja eetikakoodeks, 2005).

Sotsiaaltöötaja ameti üle, kus kõne all on ametiülesanded ja tegelikult tehtav töö, on diskuteeritud väga palju. Ühelt poolt tegutsevad sotsiaaltöötajad erineval tasandil, kasutades erinevaid sotsiaaltöö meetodeid. Ühe konkreetse juhtumi lahendamisel sõltub praktika ühtlasi sotsiaaltöötaja kutse-etikast. Sotsiaalala spetsialistil on oma tööalases tegevuses juhtumeid, kus keerukus seisneb kohustuses lahendada kaks omavahel vastandliku iseloomuga tööülesannet: aitaja ning ühtlasi kontrollija roll, kus toe ja kontrolli vaheline piir on ebaselge. Tuleb analüüsida oma töö teoreetilisi lähtekohti, meetodeid ja toimimisviise. Teisalt aga kujuneb autori arvates üldine ettekujutus sotsiaaltööst kohtumisel kliendiga, kuid viis, kuidas probleemidega ja inimestega reaalselt toime tulla, on alati erinev. Nõustamise kaudu teavitab sotsiaaltöötaja klienti tema õigustest ja ühiskonna võimalustest. Töömeetodid (nagu töö eesmärk teenindussituatsioonis) valitakse kliendi, tema probleemi ja organisatsiooni ülesannetest lähtuvalt. Laialt on levinud arusaam, et see situatsioon nõuab sotsiaalala spetsialistilt teadmiste kogumit funktsionaalsest rollist.

On üsna mõistetav, et sotsiaaltöö spetsiifika eeldab töötegijalt suurt inimlikku soojust ja mõistmist, empaatiavõimet ja ka missioonitunnet, kuigi tehakse palgatööd. Sotsiaaltöö amet kannab endas põhilisi inimväärtusi – väärtusi, mis on elutähtsad meie sotsiaalsetes ja majanduslikes suhetes. Sotsiaaltöötajalt, kes peab järgima sotsiaalse õigluse põhimõtteid nii suhetes ühiskonnaga kui ka inimestega, kellega koos või kelle heaks ta tegutseb, oodatakse palju. Tingimata peab erialase kõrgharidusega sotsiaaltöötaja (sh magistriharidusega) omama piisavalt teadmisi ja kogemusi, nt lapse arengust, et vajaduse korral leida abi arstilt, eripedagoogilt, logopeedilt, lastepsühhiaatrilt või -psühholoogilt. Abistamisprotsessi aluseks olev tegevusplaan peab põhinema lapse heaolu hindamisel,

lapse arenguvajadust ja vajakajäämist hinnates, mis nõuab sotsiaaltöötajalt teatavate rollide täitmist ja käitumisviiside kasutamist.

Kui sotsiaaltöö esindajal on olemas akadeemiline baasharidus, head teadmised ja oskused, siis mida peab kutsetöös veel silmas pidama? Sotsiaaltöö muutub, areneb või kaob vastavalt muutustele ühiskonnas. Ühiskondlikele muutustele ja teenustesüsteemi arengule liituvad ka ametile esitatavad nõuded, mis on väga suured ja nende muutuvate nõudmiste puhul alati ei piisa olemasolevatest tegevusmudelitest.

Selle väite illustreerimiseks sobib näide, et sotsiaaltöö positsioon nüüdisühiskonnas on küll seadusandlikult fikseeritud, kuid tänini puudub mehhanism, mis sunniks tööandjat lähtuma sotsiaalala spetsialistide kohtade täitmisel kutsestandardist või seadusest. Olulist rolli mängivad koostöö juures erinevad lojaalsust mõjutavad ametiga seotud kontekstitegurid ühiskonnas.

B. R. Karoll (2010: 264) ütleb, et põhimõtted ja lähenemised, mida praktikas rakendatakse, peavad olema kooskõlas sotsiaaltöö väärtuste ja eetikaga. Sotsiaaltöö praktika on läinud seda teed, et sotsiaaltöö olemus on väga tihedalt seotud seaduste ja poliitikaga, samuti nii professioni kui erialase organisatsiooni väärtuste ja eesmärkidega. Ometi võib arvata, et kui inimestel, kellel on ambitsiooni selles valdkonnas sotsiaaltöötajana töötamiseks, puudub vastavus eriala eesmärkidele ja tingimustele, siis pole tegemist mitte professionaalsete sotsiaaltöötajatega, vaid sotsiaalvaldkonna ametnikega.

1.2 Sotsiaaltöö professionina

Antud teema käsitlemisel on vajalik mõiste 'profession' (kutse, elukutse) selgitamine. Mõiste tuleneb ladinakeelsest sõnast *profiteor*, mis võõrsõnade leksikoni järgi tähendab ametit, elukutset (VL, 2000: 799 *sub* 'profession'). See sõna tähendus sisaldab väljendit 'väitma', ühtlasi 'kuulutama', 'vannet andma' või 'kogudusse astuma'. Ameti positsioon eeldab teatud tööks vajalike oskuste ja teadmiste olemasolu ning professionaal on pühendunud mingitele kindlatele väärtushinnangutele või koodeksile (Lester, 2007). Küllaltki laiale töö spetsiifiliste oskuste-teadmiste pagasile lisanduvad veel ametiga seotud kontekstitegurid ühiskonnas.

Sotsiaaltöö on aitamise institutsioon, kus professionaalne eetika on olnud pikka aega aruteludes kesksel kohal, kus üldistatud lojaalsussuhted määratlevad ka professionaalse eetika. Siinkohal Montrealis Rahvusvahelise Sotsiaaltöötajate Föderatsiooni üldkoosoleku

(IFSW) poolt ja Rahvusvahelise Sotsiaaltöökoolide Assotsiatsiooni (IASSW) poolt 2014. aastal vastu võetud uus sotsiaaltöö professioni ülemaailmne definitsioon:

„Sotsiaaltöö on nii praktiline kui ka akadeemiline teadusala, mis aitab kaasa sotsiaalsetele muutustele ja arengule, inimeste võimustumisele ja vabanemisele ning edendab sotsiaalset ühtekuuluvust. Sotsiaaltöös on tähtsal kohal sotsiaalne õiglus ja inimõigused, kollektiivne vastutus ja erinevuste austamine. Toetudes sotsiaaltöö teooriatele, sotsiaal- ja inimteadustele ning pärimusteadmistele, ärgitab sotsiaaltöö inimesi ning struktuure ületama elus ettetulevaid raskusi ning suurendama heaolu. Seda definitsiooni võib kasutada riiklikul ja/või piirkondlikul tasandil” (Soome keelest tõlkinud Marju Selg, MA).

Sotsiaaltöö professioniks kujunemist ja sotsiaaltöötajate ametialase arengu võimalusi on uuritud Tallinna Ülikooli Sotsiaaltöö Instituudis. Uurimistulemused näitavad, et sotsiaaltöötajate arvates on sotsiaaltöö mitmekesine ja huvitav. Eduelamused ja huvi sotsiaaltöös klientidega võimaldavad tunda end vajalikuna ning tugevalt (Maasalu, 2005; Roosi, 2005; Rohi, 2007; Tamm, 2008). Tänapäevaks võib Eesti ühiskonnas näha, et sotsiaaltöö ametitegevus laieneb, et sotsiaaltööd tehakse mitte ainult hoolekandesüsteemis, vaid ka meditsiini-, haridus-, ja õigussüsteemis. Abbott (1988) leiab, et ameti pädevusvaldkonna laienemine on oluline mõjur selle professioniks kujunemisel. Seda võib ametkonna arengu seisukohalt pidada positiivseks teguriks. Sotsiaaltöö ametkonna head tööd peetakse väga oluliseks oma ametipositsiooni tõstmisel. Arvatakse ka seda, et sotsiaaltöö pürgimine professioniks on ühiskonna arengu loomulik tulemus (Tamm, 2008).

Tänapäeval, seoses heoluühiskonna muutumisega Euroopas ja sellega seonduvate valdkondade arengutega, peab sotsiaalala spetsialist osalema töö arendamises – keskkond mõjutab inimesi ja inimestel on võime ja vajadus muuta ümbritsevat. Sotsiaaltöö kutsemisiooni läbivateks teemadeks ühiskonnas on üldine ja igapäevane isiklik heaolu ning sotsiaaltöötaja sekkumine seal, kus toimub inimese ja teda ümbritseva keskkonna interaktsioon. Sotsiaaltöö on tähtsal kohal, kui kutse esindaja järgib inimõiguste ja sotsiaalse õigluse põhimõtteid (Hare, 2004, 2007).

Eesti eetikakoodeks kujutab sotsiaaltöötajat ideaalsena, rõhuasetusega isikliku professionaalse arenguga seotud küsimustel (Selg, 2012: 44). Tallinna Ülikooli Sotsiaaltöö Instituudi õppejõud Tiia Tamm tunnistab intervjuus, et sotsiaaltöö ei seisa paigal, vaid on

väga dünaamiline ja sellepärast ka huvitav. Ülikoolis õpetatakse küll teooriaid ja meetodeid, aga kunagi ei tea, missuguseid konkreetseid meetodeid vajatakse tulevases ametis. Sotsiaala professionaal arutleb-õpib töö käigus, sest konkreetseid meetodeid ei saa enne reaalsel tööelu keegi praktiliselt omandada. Ka magistrantide uurimistöde tulemusena on selgunud, et sotsiaaltöötaja on tänapäeval paljude jaoks eeskätt abistaja, nõustaja ja toetaja, kuigi mõnikord täidab ta oma rolli pigem ametniku/bürokraadina (Ajakiri Sotsiaaltöö väljaanded, 2014). Seoses osalemisega mitmetes arengutendentsides on ühiskonnas sotsiaaltöö ametile esitavad nõuded väga suured ja nende nõudmiste täitmiseks olemasolevatest tegevusmudelitest alati ei piisa.

Sotsiaaltöö kui profession eeldab, et sotsiaaltööd teostavad pädevad, st teadmiste ja oskuste pagasi ja erialase ettevalmistusega töötajad. Võimule, mis on alati seotud töötaja ametiseisundi ja töö sisuga, lisanduvad ametiga seotud kontekstitegurid ühiskonnas: autoriteet, otsustamine ja kontroll. See tähendab, et tänases ühiskonnas on ametiesindajal ja ametkonnal teatud positsioon, mis annab võimaluse mõjutada kliendi elu ja selle kaudu kogu ühiskonda. Seda kinnitab asjaolu, et autonoomse omavalitsussüsteemi puhul (PS § 154) võtab ametnik vastu otsuseid, mis puudutavad valdavat osa kohalikust elust, ja toimib iseseisvalt. Nende õigusi ja võimu võib käsitleda kui autoriteetsust, kuigi võim kaob ametikohalt lahkudes.

Lühidalt, sotsiaaltöö on kutsetööna (professionina) olukorras, kus üheks oluliseks töövahendiks on spetsialisti enda isiksus, mida täiendavad professionaalsed teadmised ja oskused. Eelnevalt läbiviidud uuringud (Maasalu, 2005; Rohi, 2007; Roosi, 2005; Tamm, 2010) näitavad, et head professionaalsed teadmised, oskused ja hoiakud moodustavad töötaja pädevuse, mis aitavad igapäevatööga edukalt toime tulla.

Vaatamata suurele hulgale teemakohasele teaduskirjandusele ei ole ametipädevust kerge määratleda. Mõistete käsitlemine on ametite uurijatel erinev, kuna ei ole suudetud leida ühemõttelist konsensust. Käesolevas uurimuses on tuginetud arusaamale, mille kohaselt ametipädevuse ehk kompetentsuse moodustavad töötaja olulised teadmised ja oskused vastavalt konkreetsele situatsioonile. Pädevus annab töötajale võime hinnata oma töö eesmärki ning akadeemilised erialased teadmised aitavad omandada ühiskonna ootustest tulenevalt töörolli (Tamm, 2002). Tööelu muutused sunnivad mõtlema sellele, kuidas toimida õigesti ja otstarbekalt muutuvates tingimustes. Soome psühholoog P. Ruohotie (2002) defineerib pädevust ehk kompetentsust indiviidi atribuudina, st inimliku ressursi või

kapitalina, mille töötaja toob kaasa oma ametisse. Sotsiaaltöö ametipositsioon eeldab teatud tööks vajaliku pädevuse olemasolu, mis ei ole oma töövaldkonnas lõplikult saavutanud isiksuse omadusi, vaid on jätkuvalt muutuva ja kasvava protsessi tulem.

1.3 Sotsiaaltöö väärtused ja kutse-eetika

Eetika (tuleb kreekakeelsest sõnast *ethos*) kui teadus tegeleb teoreetilise arutlusega moraali üle. Selles kontekstis uurib eetika moraali olemust ja kujunemist ning võib öelda, et mida arenenum ühiskond, seda suurem kaal on moraalil riigi õigussfääris (Hösle, 2004). Kui eetika püüab mõjustada olemasolevaid moraalinorme, siis kutse-eetika tegeleb moraaliküsimustega ühe kindla professioni raames.

Sotsiaaltöös on tähtsal kohal väärtused ja eetika. Võib öelda, et väärtusi ei saa teaduslikult tõestada, kuna need on uskumused selle kohta, mis on inimesele hea või soovitatav. Tähtis on see, et kutse-eetika on seotud töö tegemise metoodika ja väärtuseliste valikutega. Tuleb eristada teadmised oma väärtustest ja teadmised faktidest. Väärtused aitavad määratleda fakti tähenduslikkust. Antud töö kontekstis on oluline märgata, et väärtusväiteid saab määratleda faktide kaudu (Tiko, 2000).

2012. aastal on eesti keelde tõlgitud Soome sotsiaalala spetsialisti eetilised juhised „Argipäev, väärtused, elu, eetika“, mis sisaldavad sotsiaalvaldkonna olulisemaid põhimõtteid ja väärtusi, mida tuleb inimesi abistavas töös järgida ning mille eesmärgiks on toetada sotsiaalala töötajaid nende igapäevases töös. Sotsiaaltöö alusväärtustena rõhutatakse üldinimlikke väärtusi (näiteks ausus, hoolivus, õiglus, inimväärikus) ja ühiskondlikke väärtusi (näiteks õiguspõhisus, solidaarsus, vastutustundlikkus ja sooline võrdõiguslikkus). Soome sotsiaalala spetsialisti eetilistes juhistes on kirjas, et ametnike tegevuse seaduslikkus ei tähenda ikkagi sama mis eetilisus, nii nagu seaduslikkus ei taga ka õiglust inimsuhtetöös. Harva esinevatel juhtudel annab seadus selgeid vastuseid igapäevases töös ettetulevatele keerukatele probleemidele, vaid kutse-eetika juhib valikuid kogu sotsiaalvaldkonna töös (Argipäev, väärtused, elu, eetika, 2012: 5).

Kutse-eetika eesmärk on väärtuste ja normide konkretiseerimine kitsamas valdkonnas. Kutse-eetika all peetakse silmas mingil konkreetsel kutsealal tegutsevate inimeste tööeetikat (Pojman, 2005: 19, Aavik jt, 2007: 12–13). Ametniku või avaliku teenistuja eetika võib kutse-eetikana paigutada mitmesse ainevaldkonda, kuid määravaks osutub

siiski see, millise valdkonna ametnikuga on tegu. Selles valguses tulebki tõdeda, et professiooni eetikanormistik võib minna vastuollu sellega, mida tingib isiklik eetika.

Samas võib öelda, et killustunud väärtushoiakutega ühiskonnas ja eri ametkondade vahel on raske leida üldtunnustatud norme, millel ametitöö rajaneks. Kutse-eetika uurib professionaalse tegevuse eetilisi asjaolusid. Professionaalne eetika ehk kutse-eetika käsitleb igapäevaseid probleeme, mis sageli on seotud negatiivsete tagajärgede ennetamise ja ärahoidmisega. Kutse-eetika on avalikult välja öeldud ja omaks võetud põhimõtted, reeglid ja iseloomulikud tunnused, mida elukutselised töötajad peaksid järgima (Banks, 2012). Ka C. Bisman (2004: 115) kinnitab, et kogu sotsiaaltöö erialane tegevus rajaneb väärtustel ja on juhitud väljatöötatud eetikakoodeksist.

Sotsiaaltöö eriala eetilised põhiprintsiibid, mis juhivad käitumist probleemsetes olukordades, peavad olema selged nii sotsiaalalal tegutsevatele töötajatele kui ka nende tööandjatele. Sotsiaaltöötajad peavad professionist tulenevalt olema oma kliendi suhtes lojaalsed. Seda nii oma ametieetikast lähtuvalt kui ka seetõttu, et neil on kujunenud teenindussituatsioonis omamoodi kliendi esindaja roll, mis paneb neid ka vastutama oma kliendi ees. Rääkides sotsiaaltöötaja kohustusest, on töö eetiliseks lähtekohaks kaitsta kliendi õigusi ja huve. Võib tuua välja ka erandeid: sotsiaaltöötaja ei saa olla kliendile lojaalne, kui ühiskonna heaolu või kohustused seaduste ees nõuavad muud.

Sotsiaalvaldkonnas tuleb kõne alla sotsiaaltöö eetika, kus sotsiaaltöö tegija lähtub oma tegevuses inimõigustest ning kutse-eetikast, mis on erinevad ametniku või avaliku teenistuja kutse-eetikast, kuigi praktilises rollikäitumises võib nende kõigil vahel olla ka sarnaseid printsiipe (näiteks võrdne kohtlemine ja huvide konflikti vältimine) (Eetikakoodeksite käsiraamat, 2007: 9–25). Tegemist on sotsiaal- ja tervishoiuteenustega. Selle mõttekäigu kohaselt on avaliku teenistuse eetika otseselt seotud inimese kui ametniku kutserolli täitmisega, sest ametniku rolli täites kannab ta professionaalset väärikust (Maesschalk, 2004–5).

Lesteri (2015) järgi eeldavad paljud elukutsed, et professionaalid peaksid suutma hallata potentsiaalset kaasnevat väärtuste konflikti ja lahendada eetilisi probleeme, tagades samas, et nende tegevus on kooskõlas professiooni miinimumnõuetega. Tuginedes Lesterile (2015) võib siia lisada, et tänapäeval rõhutatakse professionaalse eetika nõuete hulgas selliseid asju, nagu:

- teadlikkust sellest, mis on õige käitumine probleemses situatsioonis;
- võimekust ära tunda eetilisi küsimusi praktilises olukorras;
- võimekust lahendada eetilisi dilemmasid;
- eetilise refleksiivse praktika olemust;
- isikuomadusi, nagu lugupidamist teiste inimeste eneseväarikuse ning väärtuste suhtes, isikupuutumatus austamist ja vastavust teistele laiematele professionaalsetele põhimõtetele.

Käesoleva magistritöö juures on oluline silmas pidada, et pole olemas sellist käsiraamatut, milles leiduks eranditult igasse olukorda sobivaid toimimisjuhiseid, kuna kliendid ja nende elusituatsioon on ainukordsed. See tõstatab küsimusi ja raskendab sotsiaaltöötajate tegevust igapäevases töös. Kui tegemist on eetikakoodeksitega, siis selgelt formuleeritud põhimõtete järgi on lihtsam käituda. Just reaalses olukordades võib konkreetse kutse esindaja jaoks kutse-eetika koodeksi roll olla kõige paremini arusaadav, et tööga seotud eetiliste kahtlustega edukalt toime tulla (Banks, 2012).

Erilist huvi pakub seejuures asjaolu, kuidas ametnikud näevad poliitilise ja professionaalse otsustamisega seotud väärtusi ja norme ning suhteid. On selge, et väärtusi saab tõlgendada erinevalt. Moraalsed väärtused ja eetilised valikud on tavapäraselt seotud lojaalsusega. Leitakse, et kui tegu on avaliku teenistusega, on küsimus lojaalsusest jäänud tähelepanuta: näiteks lojaalsus avalikkusele kui väärtus. Sellest tuleneb, et ametnike lojaalsust peetakse mitte vastuoluliseks, vaid enesestmõistetavaks.

Käesoleva töö autor eeldab, et lisaks eelpool toodule on igal sotsiaaltöötajal isiklik väärtusteskaala, õigus eneseväarikusele, kus mõned väärtused ja käitumisprintsüübid on prioriteetsemad kui teised. Erialakirjanduses on erinevad autorid jõudnud äratundmisele, et sotsiaaltöö eetikast rääkides käsitletakse professiooni olulise osana väärtusi (Banks, 2012; Reamer, 2006; Bisman, 2004; Dominelli, 2002). Dominelli (2002: 15) seob väärtused professionaalse identiteediga, mis võimaldab töö tegijatel oma tööst rääkida, tekitades tunde, et nad räägivad sarnastest asjadest. Sotsiaaltööd saab vaadelda väärtuse kontekstis, mille aluseks võetakse Biesteki 7-punktiline skeem, mis toetab eriala eetilise praktika printsüüpi (Thompson, 2000: 106–113): 1) individualiseerimine; 2) aktsepteerimine; 3) kontrollitud emotsionaalne seotus; 4) eesmärgipärane tunnete väljendamine; 5) neutraalne hoiak; 6) kliendi enesemääramine ja 7) konfidentsiaalsus.

1.4 Avalik teenistus ja sotsiaaltöö

1.4.1 Avalik teenistus ja ametnik

Avalik teenistus on osa avalikust sektorist, mille eesmärgiks on avaliku (riigi või kohaliku omavalitsuse) võimu teostamine ja kus töösuhe on määratud Avaliku teenistuse seadusega (ATS). Avalikku sektorit on tänapäeval raske defineerida, kuid riikide poolt on kasutatud erinevaid lähenemisi, mis on juurdunud Euroopa Liidu liikmesriikide ajaloos ning aja jooksul muutunud (Euroopa Avaliku Halduse Printsübid, 2000: 21). Avaliku sektorina käsitletakse teoreetilises kirjanduses tavaliselt valdkondi, mis ei põhine erakapitalil (omanikuks on riik, kohalikud omavalitsused, muud valitsustasandid) või mida finantseeritakse avalikest finantsallikatest. Üldisemalt on kasutusel järgmised lähenemised või nende kombinatsioonid (Hemerijck *et al*, 2002: 19):

1. funktsionaalne lähenemine – avaliku sektori moodustavad riigivõimu teostavad ja avalikke teenuseid pakkuvad organid;
2. institutsionaalne lähenemine – avaliku sektori määratlemine tuleneb seadustest;
3. rahastamisel põhinev lähenemine – avalik sektor hõlmab kõiki organeid/asutusi, mida finantseeritakse põhiliselt avalikest rahaallikatest (ehk siis tegutsemine tavaliste turutingimuste alusel ei ole võimalik).

Eestis on peamiseks avalikku teenistust reguleerivaks seaduseks Avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS). ATS on üldseadus, mis sätestab nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse teenistuse õiguslikud alused. Seadus annab täpsemaid kriteeriume ametnike ja abiteenistujate eristamiseks. Avaliku sektori omapäraks on see, et Eestis tulenevad ametniku teenistuskohustused ja tegevuspiirangud Avaliku teenistuse seadusest, teistest seadustest, määrustest, ametijuhenditest ning muudest õigusaktidest, avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest ametiasutuse siseselt kehtestatud eetikakoodeksitest (ATS § 59 lg 1). Kirjanduses on sõnale 'avalikkus' antud kolm tähendust: esiteks tähendab see avatust publikule; teiseks tähistatakse sellega kindlaksmääramata arvu isikuid, kes moodustavad kriitilise massi; kolmandaks tähendab 'avalikkus' orienteeritust ühiskondlike eesmärkide saavutamisele. Avaliku huvi kriteeriumi täitmist saab hinnata avalikes huvides tegutsevate ametnike tegevuse taustal, mille hindamise aluseks võivad olla nii õigusaktid, avalik arvamus, hea juhtimise tava jms (Elcock, 2006: 108). Avalik ehk ühiskondlik arvamus mõjutab üha rohkem organisatsiooni toimimist.

Avalike huvide mõiste puhul on vajalik lähtuda viimasest käsitlusest, milles 'avalikkus' tähendab tegutsemist riigi nimel (Тотъев, 2002: 19). Kalbus (2003/6: 373) nimetab avalikku huvi mõistena, mille kohaselt täitevvõim ei ole oma tegudes täiesti vaba, vaid seotud eesmärgiga, milleks on demokraatlikus riigis avaliku hüve ja avaliku heaolu hoidmine. Sellest tuleneb avaliku huvi ja seaduse tihe omavaheline seotus. Seega eeldatakse, et avalikku huvi teostab riik, kohalik omavalitsus või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Järelikult, ametnik on osa suuremast süsteemist, mille ühtne eesmärk on ühiskondliku huvi teenimine. Ametnikke seob avaliku huviga ennekõike see, mis on seadustes ja määrustes kirja pandud. Just nendest põhimõtetest lähtuvalt tugineb ametnik seejärel oma sisemistele eetilistele tõekspidamistele ning ekspertarvamustele. Eespool nimetatud riigiameti laiemate eesmärkide täitmine on tihedalt seotud teenistujate pädevuse, sõltumatuse, erapooletuse ning lojaalsuse põhimõtetega.

Ametnik (*Civil servant*) on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksusega, kes teostab avalikku võimu ja kes võib mõjutada kodanike põhiõigusi. (Demmke, 2004: 100). Ametnik kasutab oma igapäevases töös mitmel eri moel oma õigust langetada otsuseid; määrates ära riigi ressursside kasutusviise, suheldes kodanikega. See, kuidas täpsemalt konkreetses olukorras käituda, on tihedalt seotud ka põhiseadusega, mis on Eesti riigi olemise aluseks. Erinevate eetiliste probleemide lahendamisel ei saa ametnik avalikus teenistuses minna vastuollu põhiseadusega, sest see on ametniku tegevust reguleerivate seaduste formaliseeritud aluseks. Lisaks eeltoodule on ametnik kehtiva seaduse § 7 lg 1 kohaselt isik, kellele on iseloomulik avaliku võimu teostamine, mis eeldab ametnikult seaduspärast ja eetilist käitumist ning tegutsemist avalikes huvides.

Käesoleva töö kontekstis seostatakse ametniku mõiste erilise iseloomuga teostatavate kohustustega ning täidetavate ülesannetega, mis tulenevad Avaliku teenistuse seadusest, teistest seadustest, määrustest, ametijuhendist ning muudest õigusaktidest ja avaliku teenistuse eetikakoodeksist (ATS § 59 lg 1). Seaduse kohaselt loetakse avalikuks töötamist valitavatel ametikohtadel riigi või kohaliku omavalitsuse (KOV) ametiasutuses, kus vastavalt § 6 teostatakse avalikku võimu. ATSi § 2 annab täpsema loetelu ametiasutustest. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) § 6 lg 1 ja lg 2 ütlevad, et omavalitsusüksus täidab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud omavalitsusüksuse ülesandeid, milleks on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete

lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide, huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste 1) sotsiaalabi ja -teenuseid; 2) vanurite hoolekannet; 3) noorsootööd; 4) elamu- ja kommunaalmajandust; 5) veevarustust ja kanalisatsiooni; 6) heakorda; 7) territoriaalplaneerimist; 8) valla- või linnasisest ühistransporti; 9) valla teede ja linnatänavate korrashoidu ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses.

Eesti seadustes on sätestatud, et ametikohad täidetakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes seaduse alusel. Nii on kujunenud tegelikuks olukorraks, et ametnikele on nende avalikus töös ülesannete täitmiseks pandud teatud kohustused, kus põhikohustusteks on järgida seadust (PS § 19 lg 2). Avaliku teenistuse põhiprintsiibid ei ole seaduses eraldi peatükina välja toodud ja läbivad kogu avaliku teenistuse seaduse teksti, olles sätestatud eelkõige ametnike teenistuskohustuste peatükis ja eetikakoodeksis.

Ametnik on kohustatud oma tegevuses täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad teenistuskoha olemusest ja ametiasutuse osakonnajuhhi korraldustest. Järgida tuleb ka ametijuhendit. Ametijuhendis võib pidada töötaja jaoks olulisemaks ATSi § 52 kohaselt kolme komponenti :

- 1) ametikoha teenistusülesanded, mille täitmist ametiasutus nõuab ametnikult konkreetsel ametikohal;
- 2) ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded;
- 3) summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamise korral sellekohane märge.

Kui tegemist on ametnikega, siis teenistus- ja usaldussuhtest ATSi § 7 lõikest 1 tuleneb, et ametnik peab olema ametiasutusele lojaalne (lojaalsuspõhimõte), n-ö teenistusega kaasneb suurem lojaalsuskohustus. Lojaalsus kehtib igas teenistus- ja usaldussuhtes ning tähendab esiteks, et kogu ametniku tegevus peab toetama põhiseaduslikku korda ja selle tagamist. Teiseks, et ametnik peab aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele. Kohustuse olemus seisneb selles, et ühelt poolt peab tööandja tegema kõik, et töötajatel oleks tööandja juures hea töötada, ning teiselt poolt peavad ka töötajad andma endast kõik ja hoidma tööandja mainet. Seega võib öelda, et ametniku suhtes on ettenähtud väärkuse kohustus töötaja lojaalsuskohustusest märksa rangem.

Peale selle on tähelepanuväärne see, et ametnikud kannavad avalikkuse ees erilist vastutust – ametnikud peavad olema usaldusväärsed, ausad. Et professionaalselt täita avalikke ülesandeid, on vajalik, et ametnikud käituksid seaduslikult, oleksid lojaalsed ning ei tegutseks omakasu eesmärgil. Eriti puudutab see aspekt ametnikke, kes otseselt osalevad avaliku võimu teostamisel, kes sekkuvad isikute põhiõigustesse ja kes otsustavad riigi raha jagamise üle ning kaitsevad riigi üldisi huve. See viitab, et professionaalne ja eetiline ühendus ametniku ja riigi vahel on täiesti erilise iseloomuga (Demmke, 2004: 81–83). Ametkonda iseloomustab selle liikmete kompetents ja kollektiivne teenistusideaal.

Kuna suurtes riikides on rohkem kvalifitseeritud tööjõudu, siis väikeriigi puhul tuleb alati meeles pidada, et töötaja on nii-öelda multifunktsionaalne ning eriti ametnike puhul võib erinevate tööülesannete täitmine saada takistuseks üldisele sooritusele (Randma-Liiv, 2002: 377). Poliitikute ja ametnike suhetest rääkides rõhutab Randma-Liiv (2002) Eesti kui väikeriigi eripära. On oht, et ametnike kohaliku omavalitsuse täitevorganisse nimetatud sotsiaalhoolekande osakonna juhataja pöörab linnavalitsuse liikmena enam tähelepanu linna sotsiaalprobleemidele ning jätab muud valdkonnad tahaplaanile. Svava (2001: 179) toob välja, et funktsioonid/valdkonnad, mida poliitikut ja ametnikud valitsemises täidavad, on kattuvad ning nende tööülesannete selgepiiriline eraldamine tihti võimatu.

1.5 Lojaalsuskonflikt ja sotsiaaltöötaja vastuolulised rollid

Lojaalsus tähendab riigitruudust aga ka ustavust, usaldatavust (VL, veebiversioon²). Andrew G. Oldenquisti (1982: 173–193) väitel on 'lojaalsus' normatiivne mõiste ja põhineb konkreetsetel seadusandlusel. Selles tähenduses peaks termin 'lojaalsus' märkima eelkõige töötaja kohustust olla tööandjale ustav ja usaldatav. Lojaalsus hõlmab endas vastutust, truudust mingile kindlale objektile, inimesele, institutsioonile või mingitele ideedele (Oldenquist, 1982: 173–193).

Lojaalsuse mõiste on ajaga suures osas muutunud. Praeguseks on suhtumine lojaalsusesse muutunud ja töötaja lojaalsuse mõistet defineeritakse kui seotust organisatsiooniga. Töötajatelt oodatakse panustamist organisatsiooni eesmärkide saavutamisse ning tööandjalt oodatakse väärtustavat suhtumist oma personali (Aedma, 2001). Ametnik on kohustatud

2 <http://www.eki.ee/dict/vsl/index.cgi?Q=lojaalsus&F=M&C06=en>, Kasutatud 19.04.2016

teenistusülesandeid täitma ausalt, asjatundlikult, hoolikalt ja erapooletult. Samuti valima igatühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse. Järelilikult võib lojaalsuspõhimõte olla abiks ametniku üldiste põhikohustuste (ATS §§ 50, 51) sisustamisel ja tõlgendamisel.

Rääkides kaasaja sotsiaaltöötaja võimalikest lojaalsuskonfliktidest saab välja tuua vastuolulised rollinõuded: sotsiaaltöötaja kui teatud professioni/ametiala esindaja, sotsiaaltöötaja kui konkreetse organisatsiooni (KOV) ametnik ja avaliku huvi esindaja ning sotsiaaltöötaja kui Eesti kodanik, kelle huvides on ühiste ressursside parim kasutamine. Rolli kontseptsioon on normidega piiritletud käitumisviis. See on kohustuste ja õiguste ning mõjuvõimu koostoime. Rollikonflikt tekib siis, kui rolli nõuded on üksteisele vastukäivad (Payne, 2005). Eri rollides juhitud inimesed otsustamisel ja käitumisel erinevatest reeglitest ja normidest: nt kutse-eeetika, asutuses paika pandud käitumisreeglid/kliendiga tegelemise põhimõtted, ametnikueetika jne. Mõistet 'roll' on defineeritud kui tegevuste kogumit, mida oodatakse konkreetset ametikohalt või positsioonilt, ning samas ka konkreetsele sotsiaalse struktuuri positsioonile seatavate ootuste kogumit (Kahn et al, 1964). Seega, rolliteooria on kasulik mõistmaks indiviidide käitumist organisatsioonides.

Mõistmaks, kuidas kujunevad ootused teatud ameti suhtes, tuleb pöörata tähelepanu sellele, kuidas inimene ammutab teadmisi teda ümbritseva keskkonna kohta. Sellest lähtub, et ootused tulenevad üldistest kogemustest, teadmistest, väärtustest ning arusaamadest. Seni pole ühest selgust selles osas, kas kindlad väärtused või standardid, põhimõtted, millest kutsetööd tehakse juhitudakse, omavad mõju käitumisele või suurendavad võimalust lojaalsuskonfliktide tekkimise ohuks. Vaadates „Sotsiaalala töötaja eetikakoodeksit“, kus kajastatakse kõige põhjalikumalt sotsiaaltöö väärtusi, torkab silma iseärasus, et koodeks kohustab sotsiaalala töötajaid seadusandluse vastuoludele vaatamata reageerima. Enamasti aga ei pruugi koodeks ametnikke-sotsiaaltöötajaid kõige paremini aidata. Ametnike eetilise käitumise kontroll on enamasti jäetud ametnik endi professionaalsuse reguleerida (Saarniit, 2006: 458).

Lojaalsuskonflikti teema puhul tuleb Gaufergi ja Bataldeni (2014; 48(1): 9–11) järgi esmalt kindlaks määrata eetiline olukord, kus roll on vastuoluline ja potentsiaalselt konfliktne. Kui indiviidi käitumine oma rollis ei vasta teiste ootustele (rolliootustele), siis enamasti on tegemist vastuolu(de)ga selle vahel, kuidas indiviid käitub, ning selle vahel,

millist käitumist temalt oodatakse. Seetõttu saab öelda, et suhete kontekstis tuleb alati arvestada rolle, sest rollid ilmnevad suhetes (Payne, 2005). Praktika kontekstis tuleb tihti ette olukordi, kus kõigile korraga lojaalne ei ole võimalik olla. Lojaalsuse hindamisel on peamiseks kriteeriumiks see, kas ametnik täidab oma rollis temale seatud eesmärgid ja ülesandeid nõuetekohaselt. On oluline mõista, et pühendudes erinevate rollide täitmisele ei ole võimalik korraga olla tööle ja karjäärile pühendunud ametnik ning täita professionaalselt, kohusetundlikult ja edukalt sotsiaaltöötaja ametialast rolli ühiskonnas. Akadeemilisele kirjandusele tuginedes võib öelda, et see on kujunenud pigem suhtumiseks ettevõttesse, kus on tähtis, kas töötaja järgib saajaprotsendilisel kirjutamata reegleid, kui ta ametialaselt tegutseb (Kumar, Shekhar, 2012: 100). Töölases tegevuses esineva võimaliku konflikti olukorras tulebki norme defineerida ja leida tasakaal. Ametniku roll on aja jooksul läbi teinud suured muutused, mis on seotud avaliku teenistuse pidevalt muutuva keskkonnaga. Varem läbi viidud Tallinna Tehnikaülikoolis tööstressi uuringud (1992–2002) näitavad, et ka juhtide ja ametnike tööstress on pigem suurenenud kui vähenenud viimase viie aasta jooksul (Teichmann, 3/2002: 5–7).

Riigi erinevad funktsioonid on mitmekesistunud, mis võimaldab anda riigiametnikule rohkem otsustamisvõimalusi (Poulsen, 2007). Eesti poliitilis-administratiivse juhtimise üheks probleemiks on erinevate ametikohtade ebaselge rollide jaotus ja ametnike laialivalgus vastutus, mis toob kaasa mitmesuguseid väiksemaid ja suuremaid probleeme (Riigikontroll, märts 2007). Poliitikauuringute Keskuse Praxis uurimuse (Avalike teenuste delegeerimine vabärendustele, 2014) käigus analüüsiti Eesti kohalike omavalitsuste (KOV) avalike teenuste delegeerimist. Uuringust selgus, et delegeerimine on rohkem levinud suuremates ja kasvanud keskmise suurusega omavalitsustes. Praxise uuringu autorite hinnangul on probleem selles, et just sotsiaalvaldkonnas tunneb enamik avalike teenuste pakkujaid oma tegevuses rohkem otsustusvabadust. Kui avalik teenus ostetakse omavalitsuse poolt sisse (*outsourcing*), on küsimus selles, kuidas tagada teenuse osutamise kooskõla avaliku huviga, kui puudub lojaalsuskohustus.

Oma igapäevases töös on sotsiaaltöötajad vastuolulises rollis: ühelt poolt kliendi eestseisja ja toetajana, teiselt poolt ametniku ja kontrollijana. Enamik sotsiaaltöötajaid teab, mida tähendab professionaalsus. Nad peavad pidevalt ennast arendama, sest muutuvad ühiskondlikud ootused ja ka asutuse ning eriala ootused. Näiteks Lishman (2002) toob välja järgmised muutuva konteksti aspektid:

- eetilised otsused (materiaalsed võimalused ja vajadused, soovid);
- seadusandlik raam (pidevad seadusemuudatused, lüngad seadustes);
- ametniku staatus;
- nõuded kvalifikatsioonile;
- organisatsiooni profiil ja nõuded.

Samas on eriala senise arengu jooksul paika pandud terve rida asjaolusid, millest tuleb lähtuda igal sotsiaaltöötajal, kui ta tahab olla pädev. On arusaadav, et paljud neist peavad ennast professionaaliks ning vastutavad isiklikult oma erialaste otsuste ja valikute eest. Nimetatud ametkonna eripära arvestades võivad töörolli ebamäärasus ja rollikonflikt põhjustada tööstressi (Tamm, 2008). Rollisegaduse vältimiseks ja vähendamiseks on vaja töötajale selgelt teada anda, mida temalt oodatakse ja missugused on talle esitatavad nõudmised jne. Kui rollinõuded ei ole täpselt määratletud, tekib rollisegadus (*role ambiguity*), mis põhjustab stressi nii töötajale endale kui ka teistele temaga seotud inimestele (Blewett et al., 2007: 6).

Reaalses igapäevases töös peaks ametnik otsima pidevalt kompromissi ja tasakaalu, kuna tegemist on võimu kasutamisega ehk teisisõnu avalikku võimu kasutatakse ainult üldistes huvides (Saarniit, 2002). Probleemid on seotud ametnike erineva rolliga, mis ühelt poolt kohustab ametnikku oma tööalases tegevuses seisma kliendi huvide eest, aga teisalt olema lojaalne riigile. Arvestada tuleb, et kehtiv „Ametniku eetikakoodeks“ (2015) oleks oluline dokument igale avalikus teenistuses töötavale ametnikule, sõltumata sellest, kas tegemist on ametniku või töötajaga, kui tekib otsene seos ja/või vastuolu ametniku rolliga. Eetikakoodeksis kirjapandud põhimõtted ei anna konkreetseid juhiseid, vaid pakuvad tuge eetilisel kaalutlemisel parema ja õigema otsuse tegemiseks.

Ametnike erinevas rollis võib praktikas olla raske poliitilist ja personaalset lojaalsust piiritleda. Personaalne lojaalsus hõlmab endas juhtide ja alluvate omavahelist isiksuslikku kokkusobivust ning usaldust ja pühendumist just konkreetsele juhtkonnale (Souryal ja McKay, 1996). Näiteks võib öelda, et poliitiliste valikutega seotud konfliktid (poliitiline ebalojaalsus) võivad areneda isiklikeks konfliktideks (personaalne ebalojaalsus) ja vastupidi. Samas on sellega seotud mitmed asjaolud: avalikus teenistuses on siiski oluline, et ametnikud oleksid kaitstud ülekaalukalt või ainult personaalsest/poliitilisest lojaalsusest (*versus* professionaalsusest) lähtuva ametist vabastamise eest. (Boyne et al, 2009: 136–138; Nahtigal, 2013: 112; Pierre, 2004: 2). Samal ajal kehtib põhimõte, et ametnikelt

eeldatud poliitilist lojaalsust ei tohi liialt ületähtsustada. Vastuvaidlematu poliitilise lojaalsuse nõue võib kokkuvõttes viia poliitilise legitiimsuse probleemideni. Tegemist on mõistega, mis on üksnes abivahend lojaalsuse tagamiseks olukorras, kus tegelikkuses otsustuse aluseks olevaid huve tahetakse varjata (Barker, 1990: 20).

Olulisem aspekt on aga see, et töökohale pühendumist (*commitment to the workplace*) on üldiselt defineeritud kui töötajate usaldusväarsust ja lojaalsust organisatsiooni või tööandja suhtes (Meyer & Allen, 1997). Pühendumine organisatsioonis moodustab mittelepingulise psühholoogilise ja emotsionaalse seotuse indiviidi ja organisatsiooni vahel, mida võib pidada lojaalsuse teguriteks. Mõjuvate teguritena on esile tõstetud isikuomadused, läbisaamine juhi ja kolleegidega ning töö ja organisatsiooni eripärad. Tänu suuremale pühendumisele kasvab tulemuslikkus ja lojaalsed töötajad toovad tööpakkujale suuremat kasu (Miller, 2000).

2 EMPIIRILINE UURIMUS

2.1 Eesmärk

Empiirilise uuringu eesmärgiks on selgitada välja sihtrühma (TLN LOV sotsiaaltöötajate) arusaamad (1) lojaalsuskonfliktide olemuse, (2) tekkepõhjuste, (3) esinemissageduse kohta (4) ning milliseid tasakaalu säilitamise võimalusi erinevate lojaalsuste vahel nähakse. Uurimistulemuste alusel soovib autor pakkuda välja lahendusi, kuidas lojaalsuskonflikte uuritavas sihtrühmas vähendada (teeb vastavad ettepanekud).

2.2 Meetod

Eesmärgi saavutamiseks valiti kvalitatiivne uurimisstrateegia. Kvalitatiivne uurimisviis on sobiv sotsiaalse või inimestega seotud probleemi uurimiseks, kui fookuses on subjektiivsed tähendused ja uuritavate nähtuste tõlgendamine, ning kui uuringu eesmärgiks ei ole saada võimalikult suure üldistusastmega andmeid sihtrühma kohta (Laherand, 2008). Andmeid koguti poolstruktureeritud intervjuudega: valmistati ette intervjuu küsimused, mis olid jaotatud alateemadeks (Lisas 1 on toodud iga teema kohta näidisküsimused), kuid küsimuste sõnastus ja esitamise järjestus teemabloki raames oli suhteliselt vaba. Kirjeldatud andmekogumismeetodi kasuks räägib ka asjaolu, et poolstruktureeritud intervjuu võimaldas intervjuueeritaval rääkida neile olulistest kogemustest ja arusaamadest ning uurija sai vajadusel vestlust suunata uuritava probleemi avamiseks ja paremaks mõistmiseks (Kvale & Brinkmann, 2009). Vajaduse korral sai muuta küsimuse sõnastust ilma selle mõtet muutmata ning esitada täpsustavaid küsimusi. Kvalitatiivuuringu valim on tavaliselt väike ja andmekogumine lõpetatakse nn saturatsioonipunkti tekkimisel (kui teooria seisukohast olulisi andmeid või asjakohast uut empiirilist materjali – erisuguseid vastuseid – ei lisandu) (Laherand, 2008: 22-66).

2.2.1 Valim

Intervjuueeritavad valiti erinevatest Tallinna linnaosade valitsuste (LOV) struktuuriüksustest, sotsiaaltöötajatest ametnike seast. Tegu oli sihtvalimiga, mille moodustamisel lähtuti järgmistest kriteeriumidest: intervjuueeritaval peab olema piisavalt töökogemust (vähemalt kolm aastat, soovitatavalt enam) ning ta peab olema töötanud ka madalamatel ametipositsioonidel (nt noorspetsialistina) ja erinevates sotsiaaltöö valdkondades (st teinud vahetut sotsiaaltööd, milleks on töö konkreetsete klientidega). Pikemaajalise ja mitmekesise sotsiaaltöö kogemuse (eri valdkondades) olemasolu oli seega

valimi moodustamise põhikriteeriumiks, kuna sellistel töötajatel on autori hinnangul suurema tõenäosusega uurimisteema seisukohast mitmekesiseid ja sisukaid kogemusi nagu ka võimalust oma tööelu käigus teemat kolleegidega arutada (ja ka enda jaoks läbi mõelda) ja seeläbi arvamust ja seisukohti kujundada.

Valimi objektide leidmiseks kontakteerus autor Tallinna LOV esindajatega sotsiaaltöö vastutusallas, kellelt saadi info töötajate kohta, kes valimi kriteeriumidele vastavad. Autor võttis e-kirja või telefoni teel saadud kontaktidega ühendust ja kolm kontakti oli nõus uuringus osalema. Edasiste intervjueritavate leidmiseks kasutati nii-öelda lumepalli meetodit, kus intervjueritavatelt küsiti, kes nende teada on veel seotud vastava temaatikaga Tallinna linnaosade valitsustest (intervjuude käigus küsiti uuringu seisukohast huvipakkuvate sihtrühmade kontakte) ning kelle igapäevased tööülesanded on otseselt seotud kodanike probleemide lahendamisega.

Arvestades valdkonna töö spetsiifikat ja keerukust oli ametnike intervjuerimisel raskendavaks asjaoluks vaba aja leidmine. Oli väga oluline, et ametnik oleks valmis oma aega sellele uuringule pühendama. Intervjuud ametnikega viidi läbi perioodil september–detsember 2015.

Esiolgu oli intervjuude kavas ette nähtud kümne intervjuu läbiviimine. Uurimisprobleemi seisukohast võis antud uuringus piirduda seitsme intervjuuga põhjusel, et alates viiendast uut informatsiooni enam ei lisandunud. Intervjueriti seitset ametnikku nende töökohal (asutuse puhkeruumis) töötajale sobival ajal, mis soodustab intervjuuks vaba ja sundimatu õhkkonna tekkimist. Intervjuud kestsid ajaliselt pool kuni poolteist tundi. Kõik intervjuud salvestati diktofoniga ning transkribeeriti nende täistekstid.

Vastajaid informeeriti uurimise eesmärkidest ja paluti vastata küsimustele isiklikest kogemustest lähtuvalt. Kuna lojaalsuskonflikti võib käsitleda tundliku temana, siis lubati kõigile uuringus osalejatele tagada anonüümsus. Seega, nõustudes jagama oma arvamusi ja kogemusi olid vastajad uurimuses aktiivsed osalejad. Kvalitatiivses uurimistöös saadud tulemusi ja uuritavate indiviidide arusaamu ei püütud üldistada (Burns & Grove, 2005; Hirsjärvi jt, 2005).

2.2.2 Andmeanalüüs

Andmete analüüsimisel kasutati sisuanalüüsi meetodit, et välja selgitada osalejate erinevad seisukohad ja kogemused. See uurimissuund on soovitatav valida juhul, kui uuritava teema

kohta ei ole piisavalt varasemat infot (Hsiech & Shannon, 2005; Elo & Kyngäs, 2008). Kvalitatiivse sisuanalüüsi puhul on kogutud andmed analüüsi aluseks, samas on analüüs aluseks tulemuste hilisemale tõlgendamisele (ja vajadusel täiendavate andmete kogumisele). Teisisõnu, andmete analüüsimisel liiguti nõ spiraali mööda, samaaegselt tulemusi analüüsidest ja tõlgendades ning tõlgendustele tuginedes uusi kvaliteete (sisukategooriaid) luues ning viimaste kinnitamiseks algmaterjali taas üle vaadates ja vajadusel täiendavat infot kogudes (järgnevates intervjuudes).

Esimeste intervjuude abil sai järgmisi oskuslikumalt läbi viia, sest andmete analüüsimisprotsessi alustati kohe pärast esimese intervjuu tegemist ja transkribeerimist. Analüüsimine aitas kaardistada praegustele kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatele suunatud ootusi ja nende seatud kohustusi ja vastutust.

Esimese etapina andmete analüüsis transkribeeriti kõik intervjuud tekstitöötlusprogrammis Word täies mahus. Teiseks keskendudes sõnadele ja teksti sisule oli andmeid võimalik kategoriseerida. Sagedastel juhtudel intervjuueeritavad rääkisid teemadest erinevate küsimuste all, seega analüüsis ei saanud tugineda üksnes konkreetse küsimuste juures antud vastustele. See uurimismeetod andis võimaluse kirjutada välja need märksõnad, mis väljendavad kõige olulisemaid mõtteid uurimisküsimustest lähtudes, mida saab hiljem analüüsimisel kasutada. Elo ja Kyngäs (2008) leiavad, et üldistamise protsess jätkub nii kaua, kuni see on mõistlik ja võimalik, vaid kvalitatiivses uurimistöös saadud uuritavate arusaamu ei püütnud üldistada.

2.3 Tulemused ja arutelu

Käesolev peatükk käsitleb empiirilise uurimuse tulemuste analüüsi. Analüüsi tulemustes kajastuvad ametnike arvamused, kogemused ja hoiakud lojaalsuskonflikti olemuse, tekkepõhjuste, esinemissageduse kohta ning see, milliseid tasakaalu säilitamise võimalusi nähakse erinevate lojaalsuste vahel. Lojaalsuskonfliktide teema tõstatub, kuna sotsiaaltöötajana on inimene ametikohustuste täitmisel avalikus teenistuses üheaegselt mitmes rollis, mis kohati esitavad üksteisele vastukäivaid nõudmisi (sisuliselt on tegu erineva lojaalsuskohustusega).

Põhikategooriad on moodustatud käsitletavate teemade kaupa selliselt, et kvalitatiivse meetodiga saadud tulemused üksteist toetaksid, selgitaksid ja täpsustaksid. Intervjuude vastused on märgitud lühendiga INT.

2.3.1 Lojaalsuse olemus ja lojaalsuskonflikt

Antud töö alguses püstitatud uurimisküsimuste eemärk oli teada saada, kuidas ametnikud-sotsiaaltöötajad isiklikest kogemustest lähtuvalt tõlgendavad sellist mõistet nagu 'lojaalsus'. Uurimuses osalejate vastusest võis tajuda, et seda ei ole kuigi kerge määratleda. Intervjuudes on ilmnenu lojaalsuste vahel vastuolud, mis on tingitud ametniku erineva rollide tõttu.

Vestlustes osalejate käsitluses mõistetakse lojaalsuse all ennekõike truudust valitseja suhtes, mis sisuliselt märgib kohustused tööandja ees. Seesugune tulemus on vastavuses teoreetilise osaga, kus tuuase välja, et see on normatiivne mõiste ja põhineb konkreetsetel seadusandlusel ja sellest tulenevatel piirangutel.

Lojaalsus kui omadus on sotsiaaltöötajat aga alati huvitanud, kuigi see pole olnud igapäevatoös teemaks. Näiteks mainiti, et kui lojaalsus on omadus, siis selle väljendamist saab lubada endale vaid sõltumatu inimene. Antud juhul on tegemist sügavalt läbikaalutud väärtusvalikuga. Paljudel juhtudel on ametnikul väärtusvaliku tegija roll ja seetõttu on vajalik küsida valiku tegija enda väärtuste järgi.

Respondentide vastuste põhjal selgub, et ühelt poolt nõutakse ametnikelt lojaalsust riigile, avalikkusele huvile ning valitsusele (tööandja) kui riiklikule institutsioonile. Teisalt ootavad juhid sageli ametnikelt pühendumist professionile, mis viib oma valdkonnas heade tulemuste saavutamisele. Paljudes intervjuudes arutlesid kõrgemad ametnikud sellise mõiste üle nagu 'ametkondlik huvi'. Sotsiaaltöötajad rääkisid palju sellest, et kui ametkondlik huvi läheb vastuollu avaliku huviga, siis on midagi valesti. See tähendab, et mis on hea sotsiaalteenistusele, on hea ka avalikkusele, sest sotsiaalteenistus võib tegutseda avalikes huvides kliendi vajadusi silmas pidades. Tegemist on üldse ja abstraktse mõistega, mille sisu saab täpsemalt määratleda konkreetse juhtumiga seoses. Võib öelda, et kui inimene asub teenistusse, teenib ta ka riiki (sõna otseses mõttes teenib rahvast). Selles kontekstis on tal lojaalsus riigile või kohaliku omavalitsuse puhul omavalitsusele kui tööandjale ja riigile. Nii ilmnis analüüsist, et lojaalsust oma ametkonnale või avalikkusele peeti mitte vastuoluliseks, vaid enesestmõistetavaks. Lojaalsuskonflikt tekib, kui on vastuolu lojaalsuskohustuste vahel (eri rollides inimene). Lojaalsuskonflikte saab esitatud tabeli järgi (vt Tabel 1) olla (teoreetiliselt) konkreetne arv (12 võimalikku konflikti).

Tabel 1. Võimalikud lojaalsuskonfliktid erinevate rollide täitmisel

Roll	Sotsiaaltöötaja (ST) rollid	Lojaalsuskohustus (kellele lojaalne olekut selles rollis olemine nõuab?)	Käitumist reguleerivad olulisimad reeglistikud	Kelle huve selles rollis esmalt esindab/kaitseb?
1	Riigi kodanik	lojaalne Eesti Vabariigile, inimõigustele	EV põhiseadus jt seadused-õigusaktid	ühiskondlikud huvid
2	Konkreetses kutsetegevusala esindaja (sotsiaaltöö professionaal)	lojaalne kutsealale	Kutse-eeetika koodeks	kliendi huvid
3	Ametnik	avalikule teenistusele	ATS, ATEK jt õigusakte	riigi huvid (avalikud huvid)
4	Konkreetses organisatsiooni (KOV) töötaja	asutusele (tööandjale) ja asutuse juhile (KOV juhile)	ATS, ATEK jt õigusakte ning organisatsiooni reeglid/käitumiskoodeksid	partei poliitilised huvid

Analüüsi tulemusena jõudis autor järelduseni, et professionaalses tegevuses on põhiliseks tingimuseks ametnike käituda riigi huvides (avalikes huvides), mis tähendab tegutsemist riigi nimel (Тотьев, 2002: 19), ning kaitsta klientide huvid. Samuti võib paralleeli tõmmata ka lojaalsuskohustuste vahele, et üks pool selles rollis nõuab lojaalsust riigile, kui tööandjale ning teine, kutsealale. Antud juhul on autor püüdnud lojaalsusi liigitada: lojaalsus riigile ning lojaalsus kutsealale. Intervjuudest selgus, et lojaalsust riigile peeti tähtsaks kõrgema astme ametnike jaoks. Lojaalsust kui väärtust, mida õpitakse hindama aastatega. Lojaalsust ametile pidasid oluliseks omaduseks rohkem kui pooled ametnikud-sotsiaaltöötajad.

Samuti nähti lojaalsuses avalikus teenistuses töötava sotsiaaltöötaja elukutsega kaasnevat probleemi: avalikult kaitsta otsuseid, mis on vastuolus tema seisukohtadega sotsiaalala spetsialistina; vajadust mõnikord väljendada oma eriarvamust, kuid jätkata oma ülesannete täitmist. Kliendi heaolust rääkides toodi välja ka erandeid, kus sotsiaaltöötaja ei saa olla

kliendile lojaalne, kui kohustused seaduste ees nõuavad muud. Peamine konflikt avaldub just ametniku rolli ja sotsiaaltöö ülesannete baasil. Teisisõnu: ametialast rolli täites tekib töötajatel lojaalsuskonflikt.

INT 1: (...) Ikkagi arvan, et ütleme üldised ootused ja tegelik reaalsus ehk siis ühiskonna ootused sotsiaaltöötajatele on see. Et see on võimekas persoon, kes suudab kõik probleemid ära lahendada ja teiste elu ilusaks teha. Aga reaalsus on tegelikult see, et päris nii ei ole. Ja võib-olla seal on kõige suurem konflikt. (...)

INT 2: Need jutud, mida meie omavahel räägime, on alati see, kirjutamata seadus (...) Meie võime arutada siin, kuidas teine spetsialist selles suhtes käitub. See ongi lojaalsus. Meie ei räägi tema asjadest, me toetame ja püüame ühiselt leida nagu probleemile lahendust. Inimest mõista, toetada, teda abistada meie töö, lojaalsus selles mõttes. Me loomulikult kokkuvõttes peame seadusest lähtuma, aga on asju, mille puhul me ühesõnaga oleme nõus võtma ja silmi kinni pigistama, selle jaoks, et aidata last.

INT 3: See ongi just seesama, et sa saad nagu pakkuda igakülgselt abi sellele inimesele. Kui sul on näiteks nagu praegu hästi konkreetne..., kui jäi ära see toiduabi Laevastikus, et väga paljud inimesed ongi, et neil oleks ka abi ainult sellest toidust. Aga meie ei saa nüüd seda midagi anda, eks ole. Minu meelest see on väga selline koht.

Samuti mõtestati intervjuudes lojaalsust kui poliitiliste otsuste avalikku toetamist. Võib tunduda, et ametnikud on kutsutud järgima poliitikute soove. Ametniku huvid võivad sattuda vastuollu ametiasutuse huvidega, mida võib pidada huvikonfliktide tekkimise võimaluseks. Autor on jõudnud järeldusele, et lojaalsus poliitiliste otsuste suhtes võib ametnikele tunduda oma olemuselt vastuolulisena. Teisisõnu, poliitiline otsus võib minna vastuollu sotsiaaltöötaja kui spetsialisti arusaamade või ootustega, mida tema arvates eelistaksid kodanikud. Selline suhtumine iseloomustab just ametnike suhet poliitikasse, keskendumist konkreetsemalt kodanike huvidele ja sellega seonduvalt avaliku võimu teostamist ning kirjapandud normide tõlgendamist. Lisaks nimetatutele võib pidada oluliseks lojaalsust mõjutavat teguriks avalikkuse poolt seatud kõrgeid ootusi. Võib öelda, et eetilises ja lojaalsus on otseses seoses ühiskonna ootustega ja tegeliku reaalsusega.

INT 4: Minu käes on võim, mina olen ametnik ja niimoodi peab olema. Siis meie kaotame kontakti ja ei saa last aidata. See ei tule kõne alla.

INT 6: Minu jaoks ongi see, et sina suudad siin ise jääda eetiliseks, sa ei muutu nagu tuimaks, kuigi see töö siin ikkagi on üsna nagu raske minu meelest. Just, vaata, et sina ei muutu kibestunuks, et sina ei saa ju tegelikult väga palju teha. Aga teistpidi sa teed ikkagi ju kõik selle, mis sinu võimuses.

INT 7: *Noh (...) toetuste valdkonna konkreetne näide, et igaiüks tahab saada võimalikult suuremat ühekordset toetust. Teistpidi on ju alles eelarve nii-öelda, millel on oma teatud piirid, ja kolmandaks on see, et kas avalikus huvis oleks see tegelikult, et kui me toetusi anname, kui seal on mingisugust sellist võimalust, et ta oleks suunatud iseseisvalt toimetuleku parandamisele. (...)*

2.3.2 Lojaalsuskonfliktide tekkepõhjused

Järgnevalt on käsitletud ametnike-sotsiaaltöötajate arusaamu oma ametialasest rollist ning üldisemalt töö eripärast avalikus teenistuses, kus hakkavad konfliktid nähtavaks saama. Samas vaadeldakse ametikohustuste täitmisel esinevaid probleemkohti, mis on eelduseks võimaliku lojaalsuskonflikti tekkimisele.

Mõiste 'ametnik' käsitlemisel intervjuudes selgus, et vestluste taustal võib tajuda ühtset arusaama, et avalikus sotsiaaltöökohas on ametniku roll Eesti ühiskonnas väga oluline. Ühest küljest on see arusaadav – sotsiaaltöötaja oskab ennast hinnata ja saab aru enda vajalikkusest, kuna ta on niinimetatud esimene adressaat, kelle poole kohalik elanik võib pöörduda oma murede või probleemidega, olenemata sellest, millise valdkonna murega on tegemist. Teisest küljest, sotsiaaltöötajad on kohalikes omavalitsustes väga tähtsal kohal, nii-öelda sotsiaaltöötajatele on teenuste osutamisel antud kandev roll. Respondentide vastuste põhjal selgub, et nad on sotsiaaltöötajad ja ametniku roll on teisejärguline. Lundy (2004) toob välja, et sotsiaaltöötajal on oluline tööle asudes aru saada, millene on tema roll antud ametikohal, millised on konkreetsed tööülesanded ja piirid. Antud juhul asudes riigiametnikuna tööle, ametnik-sotsiaaltöötaja kõigepealt peab ennast kurssi viima organisatsiooni poliitikaga ning mõistam vastuolusid ja konflikte, mis võivad tekkida.

INT 1: *(...) Pigem sotsiaaltöötajana. Ikka oleme inimeste abistamiseks..., ühesõnaga, ükskõik mis küsimusega pöördub kodanik, püüetakse leida vastust ja lahendust. (...)*

INT 6: *Ma ei ole niimoodi mõelnud. No ma tahaks, tahaks olla ikka pigem sotsiaaltöötaja. Nii-öelda erialatöö on tähtsam ja ülesanded on huvitavamad.*

Ametniku rollist rääkides rõhutati arusaama sotsiaaltöö ametnikkonna erilisusest ja kõrgematest nõudmistest ning seostati sotsiaaltöö konkreetse ülesande spetsiifikaga. Omaette probleem on seegi, et avalik teenistuja selles rollis esmalt esindab riigi huve ning peab järgima seadustest jt õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Samas seaduse ja asutuses kehtestatud reeglid vormivad rolle ja kohustusi ning sekkumisülesandeid, mis eeldavad

tegivalt seaduskuulekust oma tegevuste läbiviimisel (Healy, 2005). Samuti kui konkreetse kutsetegevusala esindaja (sotsiaaltöö professionaal) esindab ta klientide huve ning tema tööd reguleerib kutse-eetika koodeks. See tähendab, et lojaalsuskonflikt on professionaalse rolli ja ametnikurolli nõuetest tulenev.

Tänapäeval täidavad ametniku rolli erinevate alade professionaalid, sh sotsiaaltöötajad. Nii ilmnes analüüsist, et ametniku staatusega kaasnevad rollid on omavahel vastuolus ning staatusega kaasnevad nõudmised ei sobi omavahel kokku. Leiti isegi, et kui inimese professionaalne tegevus oli seotud sama valdkonnaga juba enne avalikku teenistusse astumist, siis enese identifitseerimine selle kaudu oli muutunud pika aja jooksul loomulikuks.

INT 2: (...) Noh, mul on ametikoht juba selline, ma saan öelda, et ma olen lastekaitse töötaja ja ma ei peagi midagi seletama (...).

INT 3: Igal juhul ma olen sotsiaaltöötaja, aga kui määratleda, siis... minu puhul on küsimus ees funktsioonides. Mul on päeva jooksul rohkem täita juhi funktsioonid või sotsiaaltöötaja funktsioonid... Mõnikord sotsiaaltöö valdkond surub niivõrd peale, et mul on nagu, sotsiaalala spetsialisti ülesandeid on vaja rohkem teha, teinekord ka mahuliselt, kui juhi oma.

INT 7: (...) ütleme, et kui ametiväline tegevus on ju ikkagi Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni eestliige olla, siis ma ikkagi tahaks nagu olla pigem sotsiaaltöötaja. (...)

Autor palus intervjuudes osalejatel nimetada mõned olulised märksõnad ja mõtted, mis neil seostuvad ametnikuks olemisega. Intervjuude käigus selgus, et ametnikuks olemist tajutakse mitte ainult tööna, vaid kui tervikliku rollina. Suutlikkus toime tulla ametniku kui eriala spetsialisti arusaamade või ootustega ja vastuoludega nõuab ametnikult eriomast suhtumist, vastutustundlikkust ja professionaalsust. Enamik vastajatest uskus, et nad peaksid olema teistele eeskujuks oma professionaalsusega, rõhutades sealjuures erinevatel viisidel riigitöö väärtust. Töökoha politiseeritust võib pidada lojaalsut mõjutavat teguriks, mis iseenesest on paramatu ja vähendab eetikareeglite legitiimsust.

INT 1: Noh, ma arvan, et ikkagi politiseerimise mõju on väga tugevad eetilised vastuolud.

Nii avalik olemine (ametniku rollis) kui vastutuse kandmine tähendavad sotsiaaltöötaja arvates seda, et tuleb olla viisakas ja tunda vastutust oma tegude eest, esindada igal

ajahetkel oma asutust ja selle läbi ka riiki. Üldiselt, avalikus teenistuses töötamine eeldab teatud käitumisnorme ka väljaspool tööd. Lisaks nõuab vastutamine suurt süvenemist, oma valdkonna professionaalsete teadmiste rakendamist ning nende pidevat täiendamist.

INT 2: *See avalik teenistus ei ole niisama, et meie oleme.... Ühtepidi olen klienditeenindaja... ja teistpidi oleme riigiesindajad, me ei saa nagu toimetada lihtsalt oma peast. Seljataga ongi seadused, millest me lähtume... riik üks ole, meie oleme huvitud, et lastel oleks hästi.*

INT 3: (...) *Ma tean seda, et me peame olema ametnikuna 24/7, pean igal pool käituma viisakalt ja olema väärikas. (...)*

Paljud ametnikud-sotsiaaltöötajad hakkavad ametiroolist rääkides arutlema ka paberitöö osakaalu üle. See tähendab, et vestlustest intervjueeritavatega selgus, et suure osa nende tööülesannetest moodutab paberitöö. Sotsiaaltöötajad rääkisid palju sellest, et tahavad olla lojaalsed enda kui sotsiaaltöötaja rollile, kuid tegelikult töö nõuab ametnikurollis ka selliste ülesannete täitmist, mida nad lihtsalt sotsiaaltöötajana ei teeks (paberitega tegelemist).

INT 4: *Üsna suur osa tööajast kulub dokumentide vormistamisele. STAR-programm on kohmakas ja temaga töötamine võtab samuti aega. Et kui ta (klient) tuleb, tuleb ta siia. Siis ma teen ju kõik, mis minu võimuses on – see ongi vist ametniku töö, sest sotsiaaltöö võib olla seal, kus ma saan temaga tund aega rääkida, ja võib olla räägiks pereliikmetega pikemalt.*

INT 5: (...) *Mis on nagu pidevalt, kui meie suuname lapse lapsekodusse, siis kõik absoluutselt, mis selle laptega toimub, dokumentide poolest on meie ülesandeks. (...)*

INT 5: *Igapäevaselt tegeleme laste dokumentidega. Juhtub, et politsei saadab meile kirja, et minge kontrollige, kas see laps tegelikult elab seal või ei. Pigem olen kontrollijana, kuna selles korralduses sotsiaaltööd on väga vähe.*

Intervjuude analüüsimisel selgus, et mitu vastajat oli kogenud raskusi vastuolulistest tööülesannetest tingituna. Ametnik peab tegema omalt poolt kõik, näiteks vormistama kõik dokumendid ettenähtud reeglite järgi, suunama kliendi võimalikult kiiresti ühiskonna poolt eeldatud ja seadustega määratud raamidesse. Paljudes teenindussituatsioonides on ametnikul-sotsiaaltöötajal õigus ja kohustus otsustada kliendi rahaliste toetuste üle, kuid see tegevus ei pruugi sugugi kattuda kliendi sooviga. Sellise hoiaku korral tekib sisekonflikt – tema kui sotsiaaltöötaja ja tema kui ametnik. Sotsiaaltöö kui inimsuhetega tegeleva kutsetegevusega kaasnevast vastutusest tulenevad psühholoogilised pinged. Taolistel juhtudel pingestab olukorda väljastpoolt tulevate ootustega kaasnev vajadus väljuda ametkonna rutiinsetest tegutsemisnormidest.

INT 3: *Pigem on nagu rollikonflikti.... Mida sotsiaaltöö tähendab minu jaoks, siis ma ütleks seda, et see definitsioon on tegelikult algusest siamaani muutunud. Ta on muutunud ja seetõttu, kui ma lõpetasin ülikooli, veel ei olnud sellele tööle hakanud, et minu arusaam oli sotsiaaltööst natukene ühtemoodi. Aga mida pikemalt ma siin olen töötanud, seda rohkem ma näen värvilisemalt. Alguses oli väga mustvalge minu arusaam. Ja oli nagu rohkem üllastest ideedest ja sellisest mingisugusest suurest aitamise sümpaatiast kantud võib-olla, et ma tahan maailma paremaks muuta... Võib olla konflikti natukene selles osas, et see on üks osa minust kui isiksusest.*

Tuleb välja, et sotsiaaltöötajate tööpõld on väga lai. Seesugune tulemus on vastavuses teoreetilise osaga, kus käsitletakse sotsiaaltöötajate ülesandeid. Dubois ja Miley (2011: 9) on leidnud, et sotsiaaltöötajate tööpõllule kuuluvad kümme põhilist ala, millega sotsiaaltöötajad peaksid tegelema. Vaid sotsiaaltöötajate kohustused seostatakse tihti sotsiaaltöö eesmärgiga. Riigiameti laiemate eesmärkide täitmine on tihedalt seotud teenistujate sõltumatus, lojaalsuse jm põhimõtetega. Ametnikud-sotsiaaltöötajad peavad täitma väga paljusid ülesandeid ning kohustusi ning selles rollis olemine nõuab erinevaid lojaalsuse aspekte. Sotsiaaltöötajate sõnul saaksid toetusi määrata ka teised ametnikud, mis teeb sotsiaaltöötajatele töö tunduvamalt ajakulukamaks.

INT 1: *Peamised on siis eakate hoolekande teenused, koduabi teenus, saunaring, eeskostel olevate isikute igapäevaelu korraldamine.*

INT 2: *Põhiline ongi laste õiguste kaitse. Kõik, mis seda hõlmab. (...) Ei saa oma tööd ette planeerida. Pean kõikide asjadega tegelema.*

INT 7: (...) *toetuste vormistamine, avalduste vastuvõtt ja (klientide) nõustamine. Aga harvaesinevad, no ühekordsed ülesanded, mis on tegelikult keerulised ja ajamahukad ülesanded. Näiteks mingid jõulupeod või otsida lapsi vaja on või siis mingi... toiduabi. Ja siis meil on need Laevastiku talongid. Keerukust lisab see, et ametnike töö nõuab koostööd teiste riigiasutustega. (...)*

Sotsiaaltöötajate sõnul on ülesandeid väga palju. Selles professionaalses rollis peab sotsiaaltöötaja käituma avalikes huvides (ühishüvede kasutamine mõistlikult), olema teadlik juhistest, mida talle annab ette konkreetne organisatsioon, seadustest, mida annab ette riik, ning samuti lähtuma oma tööalases tegevuses kodanike vajadustest ja soovidest. On tulnud juurde palju nõudmisi, millele sotsiaaltöötajad peavad vastama. Probleemiks on siinkohal see, et töö sisaldab üha enam oma põhitööga mitte seotud ülesannete täitmist, mis nende arvates ei kuulu klassikalises mõttes sotsiaaltöö alla.

INT 1: *Ütleme, et eetilises, moraalses, sotsiaalhoolekandelises kontekstis meilt oodatakse paljude inimeste elu olukorra korraldamist, aga samas meil on olemas hästi palju seaduseid või ütleme vaadates inimõigustest ja igasugustest muudest*

juriidilistest aktidest, kust me tegelikult ei saa inimest vastu (tema) oma tahtmist aidata ja samas ikkagi eeldatakse, et me leiame võimaluse seda inimest aidata.

INT 2: Meie tunneme seda, et meilt nõutakse väga palju. Väga paljud arvavad, et nemad võivad öelda meile, mida meie peame tegema... Tõepoolest väga tunnen, et me oleme siis appi! viimane instants, tehke nüüd teie.

INT 3: Esiteks minu ametijuhend, sellega seotud ülesanded. Aga teiseks ka võib-olla minu teadmiste piirid, ülesanded, mis ei ole üldse sotsrida. Ma võiks inimestele vastu tulla, aga see võtab nii palju energiat päris võõral erialal teha ja ennast kurssi viia.

Nii selgus intervjuudest, et teised asutused pöörduvad sotsiaaltöötajate poole erinevate ülesannetega. Kui nii-öelda koostöö mõne valdkonnaga on raskendatud, siis tavaliselt kannatab klient. Selles olukorras, kus tekib palju eetilisi, vastutuse jagamist puudutavaid küsimusi, peavad kõige parema lahenduse leidmiseks omavahel suhtlema mitmed organisatsioonid ja asutuste spetsialistid. Käesoleva analüüsi tulemused näitavad, et paljud avalikud teenistujad ei ole rahul praeguse organisatsioonidevahelise koostöö korraldusega. Võimalik, et asutused ei järgi selgeid kokkuleppeid, kuidas probleemolukordade lahendamiseks edasi tegutsetakse. Sotsiaaltöötajad näevad vajadust, et toimuksid kohtumised organisatsioonide esindajate vahel teatud sihtgrupi probleemi arutamiseks ja lahenduste leidmiseks. Ootamatud väga erinevat laadi tööülesanded võivad tööpäeva keerata plaanitavast teistsuguseks, mis tihti võtab ära suurema osa tööajast ning kliendi jaoks jääb vähem aega.

INT 2: Politsei teeb meile kirja ja korraldab meie tööd – minge käige, minge vaadake, ja küsige ja andke meile tagasisidet... Tegelikult see meie kompetentsi üldse ei kuulu. Liiga suur nõudmine meie peale pandud. See ei ole alati meie töökohustus. Meie rida ei ole peresid otsida, lapsi taga otsida.

INT 3: Kõrgemalseisvad kolleegid ei tea, millega me siin tegeleme, ja vahest toovad sellest teadmatusest meile mingit lisatööd ka. Et noh, näiteks kui majas on mingi kiireloomuline kiri, millele vastamist... et keegi on kuskil unustanud selle kirja oma laua peale. Ja meie juurde jõuab ta siis, kui vastamistähtaeg eelmisel nädalal. Ja siis antakse minule, et mina teeks kiire vastuse ära. Küll nagu selles mõttes, et tekib minul isiklikult sisemuses selline vastus, et see ei ole minu rida, miks ma peaks seda tegema.

2.3.3 Lojaalsuskonfliktide esinemissagedus

Vastajatel paluti märkida ka seda, milline on olnud lojaalsuskonfliktide esinemissageduse muutumine viimase 12 kuu jooksul. Pooled vastajatest on leidnud, et lojaalsuskonfliktide esinemissagedus on olnud kogu aeg sama ning 50% arvates esineb seda viimase 12 kuu

jooksul vähem. Antud tulemust võib põhjendada sellega, et asudes tööle ei ole lojaalsus enam suunatud ühele objektile, see on hajutatud eri rollide vahel. Samuti pakub erineva sisuga töö selle tegijale erinevaid eetilisi valikuid ja sisaldab erinevaid probleemkohti. Esimest peamist erinevust nähti aga ametipositsioonis – mida madalama positsiooniga oli vastaja, seda vähem oluliseks ta pidas ennast poliitiliste otsustuste konfliktisituatsioonis ning seda vähem tajus vastaja konflikti lojaalsuste vahel.

INT 1: Õnneks on läinud nii, et ma olen ... madalamal ametikohal. Ehk siis nii on (...) suhteliselt vähe pädevust mingeid tõsiseltvõetavaid otsuseid teha ja (...) ja selle tõttu otseselt mul ei ole, mind ei ole püütud nagu kallutada tegema mingeid otsuseid, vastuolus mingite meie põhinõuetega. Aga ma tean, et seda tegelikult tehakse.

Lisaks sellele oli küsimustikku lisatud ka avatud vastusega küsimus, milles paluti vastajatel põhjendada taolise muutuse tagamaid. Enamjaolt domineeris vastanute hulgas arusaam, et sotsiaaltöös tuleb ette vastuolulisi olukordi, vaid töö on väga huvitav ja keerukas. Vaatamata sellele, et lastekaitse ametnikud tahaksid tegelda lastega, peavad nad tegelema laste vanematega, alkoholi kuritarvitavate inimeste või narkomaanidega. Sageli toodi välja, et tööülesandeid tuleb juurde ja töötajate pädevust kipub jääma väheks. Seda omakorda peetakse konfliktiks kliendi ja ametniku kui konkreetse organisatsiooni esindaja kohtumise kontekstis. Lisaks mõjutab ametniku-sotsiaaltöötaja tööd ka avaliku teenistuse pidevalt muutuv keskkond ning sellest tulenevad pinged.

INT 2: Meie kliendid võivad olla narkomaanid, alkohoolikud (...) mida iganes, kellega meie tööd teeme. Me peame leidma mingisuguse ühise keele, et last aidata.

INT 3: Konflikt on selles, et meil on rohkem tööd kui jaksame ära teha. Raha on piiratud. Kui raha on otsa saanud, siis on kõikide sees sisemine konflikt, ma ei saa enam teha seda asja, sest mul ei ole selle katteks raha.

2.3.4 Tasakaal – kompromiss erinevate lojaalsuste vahel

Järgnevas analüüsitakse arvamusi ja hoiakuid, mis ilmsid intervjuude eetikakoodekseid puudutavas osas. Need väljenduvad ka viisides, kuidas eetikakoodeksitest tulenevad nõuded mõjutavas ametnike käitumist ning milliseid tasakaalu säilitamise võimalusi nad sealjuures näevad. Lõpuks käsitletakse avalikus sotsiaaltöteenistuses teenuse osutamist kooskõlas avaliku huviga.

Pikemalt vesteldes leidsid sotsiaaltöötajad, et seaduste jm õigusaktide tundmine ja nende tõlgendamisoskus on muutunud nende töös kõige tähtsamaks. Reaalses igapäevases töös peaks iga ametnik võimu teostamisel arvestama teiste kohustustega. Sotsiaaltöö eetilised

printsiibid võivad minna vastuollu riigi seadusandlusega. Sellest võib järeldada, et ühe takistusena töös nimetati seadusandlust ja sellest tulenevaid piiranguid. Lühidalt võib märkida, et kuigi ametnik on kogu vastava seadusandlusega kursis, ei pruugi ega suuda see aidata konfliktses teenindussituatsioonis ning reguleerida kõiki võimalikke olukordi. Intervjuudest selgus erinevaid viise, kuidas sotsiaaltöötajad seadusi jm õiguaskte tõlgendavad. Seadustes tajuti puudusi, mis võimaldavad minna seadustega vastuollu. Tõlgendusvõimaluste paljusust peetakse olulisimaks tasakaalu hoidmisel. Esiplaanile tuuakse konkreetsete kodanike probleemidele lahenduse leidmine, kus seaduslikke norme soovitakse tõlgendada paindlikumalt. Reaalses igapäevases töös on konkreetsete inimeste konkreetsed probleemid lähemal.

Tasakaalustust ametniku rolli- ja teenistusülesannetes on seotud ATEK-i tundmisega, et ametikohustuste täitmisel (sh võimu teostamisel) ametnikud tunnetaksid ametnikutööga kaasnevat erilist vastutust (Demmke, 2004: 81–83).

INT 4: Kui sa nagu tead, et sa võiksid ju võtta vastu ühtemoodi otsuseid, aga süda seda ei luba teha, siis sa ikkagi leiad seal, võib-olla mingisuguse seadusaugu, et sa ikkagi saaksid nagu rohkem aidata teda.

Vastuolu tekkis ka ametniku rolli ja ametipositsioonist, mille all peetakse silmas kõiki õiguslikke, nii seadustes kui ka ametijuhendites sätestatud piiranguid ja võimalusi. Ametipositsioonis ametnikelt oodatakse ametikohustuste täitmist vastavalt seadusele, lähtudes ametikohustustega seotud eetikanormidest. Oma valdkonna töödest ja funktsioonidest rääkides rõhutati kõrgemaid nõudmisi ja nendele kehtivaid kutsetegevuse valdkonna eripärast tulenevaid norme. Töölases tegevuses esineva võimaliku konflikti olukorras tulebki neid norme defineerida ja leida tasakaal. Tasakaalupunkti leidmises nähtigi ametniku ülesannet; ta tohib tegutseda ainult reeglitega täpselt paika pandud raamide sees, mis nõuab lojaalsust avalikule teenistustele.

INT 1: Minul on palju rohkem piiranguid ja ühesõnaga, mina pean nagu selles rollis olles ikkagi palju rohkem teadma meil kehtivatest aktidest ja asjadest, et me ei saa teha oma otsuseid ainult emotsiooni baasil ... Et ametniku rollis mul on sellest inimesest väga kahju ja ta tõepoolest vajab seda abi. Aga nüüd ma vaatan seda seaduse raamistikku, sellest selgub, et nüüd ma pean võtma ebapopulaarse otsuse vastu, sest seadus ei anna mulle võimalust tegelikult sellisel kujul seda inimest aidata.

INT 2: Kuvand, avalik, minu töö puhul on väga kerge minna konflikti, aga me püüame need konfliktid ka lahendada ikkagi niimoodi, et laps saaks kaitstud.

INT 3: *Õigusruumis oli seadustega ette antud raamistik, aga meie sealt lihtsalt välja minna ei saa. Iga teenuse jaoks oma tingimused. Et keegi ootab, et meie teeme seaduseraamid laiemaks, see on see, et mina tahan hea olla, aga ma teen seda sinu kätega. Aga igal asjal on omad piirid. Meil on formaalsed nõudmised ja siis on veel need mitteformaalsed. Kui sa ei tee, nagu see inimene ootab, mis siis, et tegelikult ei ole, ei oskusi. (...)*

INT 7: *Ma arvan, et meie töö ongi vaata, et sa leiaksid seal mingisuguse tasakaalu või kuidagi mingisugused nipid, et kuidas sealt seaduste vahelt leida seda, et sa saad oma klienti aidata.*

Intervjuueeritavate poolt kirjeldatud vastuolised nõudmised nende tööle olid seotud sotsiaaltöö eetika teemaga ennekõike. Nagu eelnevalt mainiti, et ei saa eetiline tegutsemine põhineda ainult dokumendis leiduvate ettekirjutuste järgmisele. Ametnik-sotsiaaltöötaja peab nendele lisaks tuginema ametialases tegevuses oma parimatele arusaadamadele kutse-eetikast üldiselt, et kogu sotsiaaltöövaldkonna töös käitumist juhib professionaalne kutse-eetika. Vastuoluline suhtumine iseloomustab ametnike keskendumist üldisemalt riigi- ja konkreetselt kodanike huvidele ja kirjapandud normide mitmeti tõlgendamist. Vastuolu ning erinevaid tõlgendusvõimalusi toodi välja ka eetikakoodeksi punktide puhul. Intervjuueeritavate vastustest selgus, et kui seadused piiravad sotsiaaltöötaja volitusi juhtumi olukorras tegutseda, on tegemist kutse-eetika ja seaduste vahelise konfliktiga. Seetõttu sotsiaaltöötajate võimalused abi osutamisel võivad jääda piiratuks ja selles olukorras on üksi raske midagi ära teha. Selles olukorras võib ametnik sattuda riigi ning kodanike vahelisse konfliktisituatsiooni, kus ta peab olema valmis tegema ebapopulaarsed otsused.

INT 2 : *No näiteks eetilised printsiibid võivad minna vastuollu seadusandlusega. Ühtepidi on ju sotsiaaltöö alus inimõigused ja teistpidi inimõigused üks suurimaid takistajaid sotsiaaltöös.*

INT 4: (...) *Konflikt on rohkem see asi, kui näiteks tuleb mulle klient ja siis ma peaks teda võib olla rohkem aitama, aga mul on väga piiratud võimalused vot seda teha. (...)*

INT 6: *Selles osas, et eetiline taust ja seaduse vastuolu peaks olema nagu raskesti tõlgendada, sest ilmselgelt on liiga palju seaduseid, mis võib-olla tõesti ühte ja sama teemat reguleerivad. Ütleme, kui sotsiaaltöö printsiip oleks see, et mitte tapa, aga seadus ütleb, et tapa, siis võib tekkida eetilisi probleeme. Või kui sul on seal ees veel need barjäärid, aga sa ei saa neid ka eirata, et ega sellises kontekstis nagu minul küll väga sageli tekkis see konfliktitunne.*

Professionaalse eetilise lähenemisena nägi ametnik-sotsiaaltöötaja kliendi esmaste vajaduste täitmist, et soodustada erinevate lojaalsuste ühistamist. Oma igapäevases töös

sageli ei piirduta inimeste abistamisel ainult tööülesannetest ja ametijuhendist tuleneva tegutsemisega, vaid aidatakse ka siis, kui puudub kohustus ja tööaeg on lõppenud. Selline abistamise soov võib tuleneda sellest, et oma ametialases tegevuses võetakse aluseks ka sotsiaaltöö põhimõtted ja väärtused, kus seadusandluse vastuoludest hoolimata ei tohi jätta reageerimata, kui keegi vajab abi (Sotsiaalala töötaja eetikakoodeks 2005: 1).

Intervjuudest nähtus, et kui mõlema koodeksiga on tutvunud, siis saadakse üldine ettekujutus sellest, mida töö tegijatelt oodatakse, missugused põhiväärtused on valdkonnas ja kuidas peaksid ametnikud-sotsiaaltöötajad üldjoontes käituma. C. Bisman (2004: 115) ütleb, et kogu sotsiaaltöö erialane tegevus rajaneb väärtustel ja on juhitud väljatöötatud eetikakoodeksist. Lisaks selgus intervjuueeritavate vastustest, et ka kogenud ametnikel on hea aeg-ajalt eetikakoodeksit üle lugeda selleks, et oma tööpetsiifika vastavust ametinimetusega meelde tuletada. Siinkohal võib tunnistada, et eetikakoodekseid kasutatakse nii-öelda lisatoetuspunktina oma mitmes üheaegses rollis.

INT 1: Teoreetiliselt nad võiksid olla selles tõlgenduses, et vahetevahel ikkagi tekib küsimus, kas see või teine asi on okei, et siis on mingi standard, millele tugineda.

INT 4: Koodeks näitab, mille raames töötab professionaal. Aga professioni tunnus ikkagi on see, et nii kirjapandud reeglid, kuidas seda professioni nagu defineerime, kas siis profession, sotsiaaltöötaja, sotsiaaltööametnik või ametniku eraldi profession. Ja selle järgi arvan, et võib-olla ei ole ametnik päris eraldi profession. Professionid võiksid olla natukene veel kitsamad selle ametnikehulga seas.

Intervjuude käigus uuritakse muude käitumise kontrollimise dokumentide vajalikkust ja meetmeid, mis aitaksid muuta avalikku sotsiaaltööteenistust eetiliseks. Eetikakoodeksite vajalikkuse kohta peetakse uurijate poolt üheks arvamuseks seda, et täiskasvanud inimestel on väärtushinnangud ning moraalinõuded juba sedavõrd kinnistunud, et neid eetikakoodeksitega enam muuta ei saa. Sisuliselt viitab sotsiaaltöötaja intervjuus siiski selgesti isiklikele väärtustele, antud juhul tasakaalustatusele. Ametnikes soovitakse näha tasakaalustavat jõudu.

INT 1: Mina arvan, et eetikakoodeks, kui sinu sees on see eetika nii-öelda maast madalast (...) Moraalinõuded ja eetikanõuded on seal juba nii-öelda kogu elu sinuga kaasas käinud, siis on väga raske eksida selles osas, sest need nõuded on üldinimlikud.

INT 2: Mina olen küll sellel veendumusel, et mitte ükski koodeks iseenesest ei pane kedagi käituma paremini või väarikamalt. Et see tuleb ikkagi, kas see sinul on või

seda ei ole. Kui inimene käituda ei oska, sa võid talle viis kilogrammi koodeksit lauale panna, et panna teda paremini käituma, aga see ei aita.

Vestlustest intervjueritavatega selgus, et oma spetsiifilisemaid käitumisnorme, mida ei saa seaduste või normidega reguleerida, võivad kehtestada ametnikud ise koos tööandjaga. Selles kontekstis võib eetikakoodeksi eesmärki spetsiaalselt seostada uute ametnike töölevõtmisega.

INT 4: Kui me teeme tööd, lähtume oma ametijuhendist. Seadusest meie ei saa üle astuda. Seaduses on kirjas, kuidas on vaja käituda, kõik on ju kirjas.

INT 5: Et see on lihtsalt ettekujutus, kas ma mahun sinna raamidesse, kas see sobib mulle või mitte.

INT 6: Käitumisnormid võivad olla erinevad erinevates organisatsioonides (...) Näiteks võib-olla päris sotsiaaltöötajal ja politseinikul ei ole ju sama. Või isegi kui nad on mõlemad ametnikud teistpidi, ei ole vist päris sama eetikakoodeks (...) ja ei saagi olla.

INT 7: Selline protsess, töö professionaliseerumine. Proovitakse ametniku tööd võimalikult palju standardiseerida, limiteerida, kaalutusõigust vähendada, et see lõpuks teebe sellest nüüd ametnikud, eks. Milleks sellisel juhul siin koodeks? Jah, meil on oma selged raamid.

Intervjuudest nähtus, et kõigist vastanud ametnikest-sotsiaaltöötajatest pool on mõlema eetikakoodeksiga vähemalt sirvimise tasandil tutvunud. Kõige paremini tundsid eetikakoodeksit intervjueritud asutuste kõrgema tööstaažiga ametnikud.

INT 3: Täiesti olemas eetikakoodeksid (...). Siin tööl olen ikkagi pilgu peale visanud.

Mõned üksikud on lisanud oma arvamuse, et eetikakoodeksi eesmärki peetakse ebasobivaks kontrollivormiks. Kokkuvõtvalt võib öelda, et just reaalsetes olukordades kahtlemise korral võib töö tegijale eetikakoodeksi roll olla kõige paremini arusaadav (Banks, 2012). Samuti võib seostada inimese sisemise eetikaga: mida parem oled inimesena, seda vähem on seal vastuvõetamatut, mis läheb vastuollu sisemise eetikaga. Neid, kes olid dokumendiga põhjalikult tutvunud või seda oma töös kasutanud, oli uuritavate hulgas ligemale kolmandik.

INT 4: (...) Mina näen, et koodeks on pigem see koht, kus ma kaalun, kas see profession on sobib mulle või mitte. Ma ei tunne, et koodeks oleks kuidagipidi mind piiranud, sellepärast, et seal pole ühtegi sellist asja, mis läheb minu isikliku südametunnistusega ka vastuollu. (...)

INT 7: Võib-olla ta ei ole vastuolus minu enda sisemise eetikaga. Kui seal oleks midagi minule vastuvõetamatut, siis ma mäletaksin, aga praegu mitte.

Nagu eelpool toodud, on intervjuudes osalenud ametnikud teadlikud sellest, et igapäevases töös inimestega suheldes peavad nad ise tegema otsuseid, mille sisuks ja tulemuseks on sageli avaliku huvi määratlemine. Nende tegevus võib asuda vastuolulises ootuste ja lojaalsusnõuete ristumiskohas. Selles kontekstis seob sotsiaalmetnikke avaliku huviga ennekõike see, mis on seadustes ja määrustes kirja pandud. Uurimisprobleeme ei käsitletud enamasti eetiliste probleemidena, vaid pigem seostati erilise iseloomuga töökohustustega ning tööülesannetega.

INT 4: Mina pean siin ikkagi esindama ka seda riiki, mitte ainult last aitama. Minu meelest see ongi see, mis meie töö puhul kõige raskem. (...)

INT 7: Segane termin, mida väärkasutatakse. Samasugune nagu teabenõue, et inimesed ei saa tegelikult sageli aru, mis see teave on. Et tahavad tegelikult saada vastust mingile olukorrale, aga see teabenõue on seotud konkreetsete dokumentide väljastamisega. Võib-olla avalikul huvil on mingi väga konkreetne definitsioon, mida kasutatakse igasuguses kontekstis.

Avalike teenuste pakkumine lähtub riiklike funktsioonide või konkreetsete eesmärkide täitmise vajadusest (Poulsen, 2007). Selles kontekstis peab ametnik asetama esiplaanile riigi üldised ja kaugemad eesmärgid. Nagu eelpool öeldud, riigiameti laiemate eesmärkide täitmine on tihedalt seotud teenistujate sõltumatuse, lojaalsuse jm põhimõtetega. Näiteks selline avaliku teenistuse sõltumatus ei tähenda absoluutset õigust vabale otsustusele ja arvamusele. See tähendab, et on olemas õigusnormid, millele alluda ning professionaalsed standardid, mida järgida. On vaja leida tasakaal väärtuste, nagu sõltumatus ning lojaalsus seaduslikule valitsusele vahel. Uurimuses osalejate vastustest võis tajuda, et otsuste tegemise ning kohustuste ja tegevuste piiritlemise vahel on otsene seos. Nii võib tõdeda, et heas ametnikus peitub siiski ka natuke professionaali, kes oskab arvestada kohalike eripäradega oma rolli, kohustuste ja tegevuste piiritlemisel.

Häirivatena teadvustatud olukorrad tekivad siis, kui ametnik peab oma tegevuse suhestama kas poliitika, meedia või kodanike ootustega. Vestlustest intervjuueeritavatega selgus, et avalikku huvi võib vaadelda tasakaalupunktina suhtlemisel avalikkuse või meediaga. Ametniku töö on pideva meedia tähelepanu all, ning nende tegevust ja eksimusi arvutatakse pidevalt. Paljude osapoolte kaasamine otsustusprotsessi aitab jõuda parima lahenduseni. Vastajate sõnul on suhted meediaga kõige probleemsemaks valdkonnaks. Võib öelda, et ametnike-sotsiaaltöötajate hirm meediaga suhtlemise ees on põhjendatud,

sest ametnikke piirab konfidentsiaalsuse nõue, mis ei võimalda neil avalikult rääkida sellest, mida nad juba konkreetse inimese jaoks on ära teinud. Seetõttu tavaliselt ei leia tehtu kajastamist meedias.

INT 1: Oh, see on väga (...) Seda tuleb iga kord nagu mõelda. Mõtlemise ja kaalumise küsimus igal konkreetsel juhul. Aga võib olla ta väga erinev. Nii et selleks meil on erialane haridus, et oskaksime mõelda ja kaaluda ja seda defineerida.

INT 5: Kui tegemist oleks minu hinnangul tõsise eksimusega avalike huvide vastu, siis soovitaksin mõnel ajakirjanikul teemat avalikkuses käsitleda, et teemale laiemat kõlapinda saada.

INT 6: (...) Mida me siin teeme, siis ikkagi see ju kajastub meedias mingil määral, uudistes, kas või, kui mingid skandaalid ja asjad...

Kokkuvõtvalt võib öelda, et vestluses intervjuueeritavatega ilmnese erinevad arusaamad. Ühelt poolt, avaliku huvi määratlemine eeldab oma tegevusvaldkonna väga head tundmist. Teiselt poolt aga peetakse avaliku huvi mõistet kontekstirelevantsiks, kasutatakse mõiste tunnuste loetelu, lähtudes konkreetsest ajast ja ruumist. Eeldatakse, et ametnik omab laia silmaringi ja ühiskonnas valitsevate ootuste täpset tunnetamist.

3 KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD

Käesoleva töö fookuses on lojaalsuskonfliktid sotsiaaltöötajate professionaalses (ameti- ehk kutsealases) tegevuses, mis töötajatel tekivad oma ametikohustuste täitmisel avalikus teenistuses. Selle magistritöö eesmärgiks oli selgitada välja sihtrühma arusaamad, kogemused ja hoiakud lojaalsuskonfliktide olemuse, tekkepõhjuste ja esinemissageduse kohta ning see, millisena nähakse tasakaalu säilitamise võimalusi erinevate lojaalsuste vahel. Lisaks uuriti magistritöö raames sotsiaaltöötaja töö ning avaliku sektori teeninduse eripära ehk avalikku teenindust ja sellest tulenevaid võimalikke lojaalsuskonflikte. Uurimuse väljundiks on ettepanekud, mis aitaksid lojaalsuskonflikte uuritavas sihtrühmas vähendada.

Uurimistulemused näitasid, et termin 'lojaalsus' märgib töötaja kohustust tööandja ees. Hoiakutest oli välja toodud, et vanemad ametnikud-sotsiaaltöötajad hindavad kõrgemalt oma lojaalsust riigile, vaid lähtuvad rohkem oma sisemistest eetilistest tõekspidamistest ning ekspertarvamustest. Oma kogemustest rääkides tunnistavad sotsiaaltöötajad, et sotsiaalteenistus tegutseb peamiselt avalikes huvides, mis tähendab, et avaliku võimu teostajad tegutsevad oma riigi nimel. Samuti peetakse sotsiaaltöötajatele iseloomulikumaks orienteeritust ühiskondlike eesmärkide saavutamisele ning suuremat paindlikkust sotsiaaltöö ülesannete täitmisel. Teisalt aga pidasid rohkem kui pooled ametnikud-sotsiaaltöötajad oluliseks omaduseks lojaalsust ametile. Kliendi heaolust ning huvidest rääkides toodi välja ka erandeid, kus sotsiaaltöötaja tunnistab oma igapäevases töös elukutsega kaasnevaid probleeme. Sotsiaaltöötajate erinevas rollis on raske piiritleda lojaalsust riigi ja ameti suhtes. Peamine konflikt avaldub ametniku rolli ja sotsiaaltöö ülesannete baasil. Empiirilise analüüsi tulemusena selgus, et lojaalsuskonflikt on professionaalse rolli ja ametnikurolli nõuetest tulenev.

Intervjuude käigus tõid sotsiaaltöötajad välja probleemkohti, mida võib tajuda eeldusena võimaliku lojaalsuskonflikti tekkimisele. Uurimistulemused viitavad sellele, et häirivatena teadvustatud olukorrad tekivad siis, kui ametnik-sotsiaaltöötaja peab oma tegevuse suhestama kas poliitika, meedia või kodanike ootustega. Samuti mõtestati intervjuudes lojaalsust kui poliitiliste otsuste avalikku toetamist. Intervjuudest selgub, et poliitiline otsus võib minna vastuollu sotsiaaltöötaja kui spetsialisti arusaamade või ootustega, mida tema arvates eelistaksid kodanikud. Ametniku rollist rääkides rõhutati arusaama sotsiaaltöö ametnikkonna erilisusest ja kõrgematest nõudmistest, mis eeldab ametnikult kui eriala

spetsialistilt eriomast suhtumist, vastutustundlikkust ja professionaalsust. Sotsiaaltöötajate sõnul selgub veel, et avalikku huvi võib vaadelda tasakaalupunktina suhtlemisel avalikkuse või meediaga.

Respondentide vastuste põhjal selgub, et nad on eelkõige sotsiaaltöötajad ja ametniku roll on teisejärguline. Probleemaatiline on siinkohal veel, et avalikus teenistuses sotsiaaltöötajad ei tunneta isikliku panuse mõju avalikule teenistustele, sest eesmärgid on üldised ja seal ei nähta, milline on sotsiaaltöö mõju avaliku teenistuse arengule. Ning samuti sisaldab ametniku töö üha enam põhitööga mitte seotud ülesannete täitmist. Sotsiaaltöötajad pidasid oma töös oluliseks organisatsioonidevahelist koostööd, kuid et samas oleks neile üldiselt jäetud võimalus ise otsustada, kellega koos nad tööd teevad. Ametnike kommentaarid viitavad sellele, et nad tahavad olla lojaalsed enda kui sotsiaaltöötaja rollile, kuid tegelikult nõuab töö ametnikuroolis ka selliste ülesannete täitmist, mida nad lihtsalt sotsiaaltöötajana ei teeks (paberitega tegelemist).

Käesoleva analüüsi tulemused näitavad, et asudes tööle riigiametnikuna ei ole lojaalsus enam suunatud ühele objektile, vaid see on hajutatud eri rollide vahel. Ühe takistusena töös nimetati seadusandlust ja sellest tulenevaid piiranguid. Sotsiaaltöö eetilised printsiibid võivad minna vastuollu riigi seadusandlusega. Pikemalt vesteldes leidsid sotsiaaltöötajad, et viimase 12 kuu jooksul on lojaalsuskonfliktide esinemissagedus olnud väiksem.

Vestluse käigus leidsid sotsiaaltöötajad, et õigusaktide tundmine ja nende tõlgendamisoskus on muutunud nende töös kõige tähtsamaks. Sellest lähtuvalt võib öelda, et tõlgendusvõimaluste paljusust peetakse olulisimaks tasakaalu hoidmisel. Küsimustiku analüüsist ilmnes, et õiguslikud alused on sotsiaaltöötaja avalikule tööle sätestatud peaaesjalikult avaliku teenistuse ja sotsiaalhoolekande seadustes ja ning tasakaalustust ametikohustuste täitmisel seostati ATEK-i tundmisega. Erinevaid tõlgendusvõimalusi toodi välja ka eetikakoodeksi punktide puhul. Vestlustest intervjuueeritavatega selgus, et eetiliste otsuste tegemisel ning samaaegselt avalike teenuste korraldamisel lähtub vastaja ATEK-ist ning eeldab tähelepanelikkust kutse-eetika teemade suhtes, et kaaluda lojaalsust mõjutavaid tegureid.

Tuginedes uuringu tulemustele, esitas töö autor lojaalsuskonfliktide vähendamiseks järgmised ettepanekud:

- Töökorralduses tuleb kriitiliselt üle vaadata sotsiaaltöötajate paberitöö osakaal ja selle vajalikkus.
- Suurt osa avalikke sotsiaaltöö teenuseid on võimalik paremini osutada selgemate ja mõjuvamate eesmärkide seadmisega.
- Ametikoha eripäradega arvestamine aitab suurendada sotsiaaltöötajate professionaalsust klientide seas, mis võimaldab sotsiaaltöötajatel realselt kujundada oma töö kliendikeskseks.
- Kõigil sotsiaaltöötajatel tuleb käia eetikakoolitustel ning lugeda selleteemalist kirjandust ametipädevuse arendamiseks.
- Toimiv koostöö võib hõlmada hästi korraldatud regulaarset infovahetust kolleegide ning organisatsioonide vahel, mille eesmärk on hoida sotsiaaltööspetsialiste kursis klienditöö probleemidega.
- Sotsiaaltöötajatel tuleb teha ettepanekuid sotsiaaltöö valdkonda reguleeriva seadusandluse muutmiseks.

Siinkohal on oluline ka see, kuidas elanikkond suhtub kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöösse. Liiga suured pinged on pannud osa sotsiaaltöötajaid mõtlema selle peale, et peaks vahetama eriala. Loodetavasti on käesoleva uuringu tulemused kasuks nii tulevate uuringute planeerimisel kui ka hiljem tulemusi analüüsid.

RESUME

The problem stated and analyzed in the master's thesis is a loyalty conflicts of social workers in public service. The purpose of the master's thesis is to analyze and identify how target group is understanding the reason of loyalty conflicts and how the balance between different loyalties can be established in their opinion. Specialty of social workers job and services in public sector are also analyzed in the master's thesis to figure out what kind of conflict are coming from there. As a result of the study is to develop a proposals that help to reduce amount of loyalty conflicts in the target group.

The results of analysis shows that term 'loyalty' define particular duties to employers. Social workers from public sector appreciate a loyalty to the country but mostly proceeding with their own internal ethics and knowledge. Describing their experience social workers realize that social service is working based on public interests and thus public authority representatives are working in honor of their country. On the other hand, more than half of social workers considered the loyalty to a job role as the most important. Discussing interests of customers it became known that social workers are experiencing some troubles related to their profession. It's very complicated to distinguish the loyalty preferences between country and job role. The main conflict appears based on differences between civil servant role and social working tasks. The results of empirical analysis shows that conflict of loyalty is coming from requerements to professional and civil servant roles.

According to results of analysis, the most critical situations for social workers are caused by decisions that need to be made based on expectations of politics, media or citizens. Also, legislation and outcoming restrictions are one of the difficulties. Ethical principles of social work may conflict with country legislation.

Based on respondent's answers in can be concluded that they are social workers and role of civil servant is on the second place only. The reason is low level tracibility of personal contribution into public service due to goals that are not specified and too generalized. Civil servant's comments shows that they would like to be loyal to themselves in a role of social worker but in practise civil sevant's job responsibilities puts them to deal with not preferable tasks (as paper work for example).

Based on analysis it became clear that loyalty is not one object related anymore but is distributed between different roles. Essentially, there are different loyalty duties.

Analysis of questionnaire shows that clearly formulated definition of behavioral rules (including internal codes of ethics) would be really helpful for civil servants. In this case making an ethical decision and providing public services in the same time the worker can proceed with the Civil Service Code of Ethics. It requires attention in terms of work ethic and has to be more careful evaluating loyalty dependent factors.

According to research results following proposals are made to reduce loyalty conflicts:

- Amount and purpose of paperwork for social workers need to be reviewed within the working order.
- It is possible to improve a high number of public services by setting smarter and more specific goals.
- Taking into account specifics of job role helps to increase social worker professionalism level and provides possibility to improve work efficiency among the customers.
- It is recommended for all social workers to have ethics related trainings and read corresponding literature in order to increase the level of competence.
- Actual cooperation can support well organized, regular info-sharing between organizations and colleagues in order to keep social workers informed about difficulties in working with customers.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Aavik, T. & Keerus, K., jt. (2007). *Eetikakoodeksite käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikool eetikakeskus.
- Abbott, A. (1988). *The system of professions. An essay on the division of the expertlabour*. Chicago: University of Chicago Press.
- Aedma, K. (2001). *Kas ainult palk paneb tööle?* Ajakiri Director. <http://www.director.ee/kas-ainult-palk-paneb-tle/>
- Ametniku eetikakoodeks 2015. Heaks kiidetud ametnikueetika nõukogu poolt 11. märtsil 2015. aastal. <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>.
- Ascoli, U. (2007). *Modern Welfare States. Social Change and Social Professions*. Italy: Abstract book.
- Banks, S. (2012). *Ethics and Values in Social Work. Fourth edition*. Basingstoke & New York: Palgrave Macmillan.
- Barker, Rodney (1990). *Political Legitimacy and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bisman, C. (2004). Social Work Values: The Moral Core of the Profession. *British Journal of Social Work*, 109–123.
- Blewett, J., Lewis, J. & Tunstill, J. (2007). *The Changing Roles and Tasks of Social Work*. General Social Care Council. <http://www.scie.org.uk/news/files/roles.pdf>
- Boyne, G., James, O., John, P., Petrovsky, N. (2009). Does Political Change Affect Senior Management Turnover? An Empirical Analysis of Top-Tier Local Authorities in England. *Public Administration*, 88, 136–153.
- Burns, N., Grove, S. K. (2005). *The Practice of Nursing Research. Conduct, Critique ja Utilization*. W.B.S., Philadelphia.
- Demmke, C. (2004). *European civil services between tradition and reform*. Netherlands: European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Dominelli, L. (2002). *Values in Social Work: Contested Entities with Enduring Qualities*.
- DuBois, B. & Miley, K. (2011). *Social work: an empowering profession*. Boston: Allyn & Bacon.
- Elcock, H. (2006). The Public Interest and Public Administration. *Politics*, vol. 26, 101–109.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62, 107–115.
- Gaufberg, E., Batalden, M. (2014). *The professional oath: pledge of allegiance or reflective practice?* Med Educ.

- Hare, I. (2004). Defining Social Work for the 21st Century: The International Federation of Social Workers' Revised Definition of Social Work. *International Social Work*, 407–424.
- Hemerijck, A., Huiskamp, R., de Boer, R. *Public sector reform under EMU: a literature review*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002. <http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/2002/02/en/1/ef0202en.pdf>
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2005). *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S. E. (2005). Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research* 15, 1277–1288.
https://www.researchgate.net/publication/282869060_On_professions_and_being_professional
- Hösle, V. (2004). *Morals and Politics*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- IASSW (2014). *International Definition of Social Work*.
<http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>
- Kahn, R. L., Wolfe, D. M., Quinn, R. P., Snoek, J. D. (1964). *Organizational Stress: studies in role conflict and ambiguity*. New York: John Wiley & Sons.
- Kalbus, A. (2003). Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica*, 6, 373–382.
- Karoll, B. R. (2010). Applying social work approaches, harm reduction, and practice wisdom to better serve those with alcohol and drug use disorders. *Journal of Social Work*, 10, 263–281.
- Kleis, R., Silvet, J., Vääri, E. *Võõrsõnade leksikon*. Tallinn: Valgus.
- Korp, E., Rääk, R. (2004). *Lastekaitsetöö kohalik omavalitsuses*. Tallinn: Sotsiaalministeerium, Tervise Arengu Instituut.
- Kumar, D., Shekhar, N. (2012). Perspectives Envisaging Employee Loyalty. *Journal of Management Research*, 100–112.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. The United States of America: Sage Publications.
- Laherand, M.-L. (2008). *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Lester, S. (2007). Professional practice projects: APEL or development? *Journal of Workplace Learning*, 188–202.
- Lester, S. (2015). *On professions and being professional*. Journal of Vocational Education and Training.
- Lewis, C. W., Gilman, S. C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. Jossey-Bass.
- Lishman, J. (2002). *Personal and professional development*. New York: Palgrave.

- Lundy, C. (2004). *Social Work and Social Justice: A Structural Approach to Practice*. Peterborough: Broadview Press.
- Maasalu, A. (2005). *Lastekaitsetöötaja töömotivatsioon ja rahulolu tööga Tallinna linna näitel*. Magistritöö, Tallinna Ülikool.
- Maesschalk, J. (2004–5). Approaches to Ethics Management in the Public sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. *Public Integrity*, 20–41.
- Marlow, C. (2011). *Research Methods for generalist social work*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Meyer, J. P. & Allen, N. J. (1997). *Commitment in the workplace: Theory, research and applications*. CA: Sage Publications.
- Miley, K. K. & O'Melia M. & DuBois, B. L. (2013). *Generalist Social Work Practice: An Empowering Approach (7th Ed.)*. Boston: Pearson Education.
- Miller, L. (2000). Workers, Companies Benefit From Long-Term Employees. *Internal Auditor*, 12.
- Nahtigal, L., Haček, M. (2013). Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 108–127.
- Oldenquist, A. (1982). Loyalties. *Journal of Philosophy*, 79, 173–193.
- Payne, M. (1995). *Tänapäeva sotsiaaltöö teooria: kriitiline sissejuhatus*. Tallinn.
- Payne, M. (2005). *Modern Social Work Theory. Third Edition*. New York: Palgrave.
- Pojman, L. (2005). *Eetika. Õiget ja väärast avastamas*. Tartu Ülikooli eetikakeskus. Tallinn
- Poulsen, B. (2007). The Question of Roles and Identities in Public Administration. *Scandinavian Political Studies*, 30, 469–490.
- Reamer, F. G. (2006). *Social Work Values and Ethics. Third edition*. Columbia University Press.
- Randma-Liiv, T. (2002). *Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration*. Trames.
- Riigikantselei (2005). *Avaliku teenistuse aastaraamat 2004*. Tallinn: Riigi Teataja Kirjastus. <http://www.riigikantselei.ee/index.php?id=1338>
- Rohi, T. (2007). *Sotsiaaltöötajate ametialane areng ja tööga rahulolu Läänemaa omavalitsustes*. Magistritöö, Tallinna Ülikool.
- Roosi, M. (2005). *Sotsiaaltöötajate tööga rahulolu ja ametikasvu võimalused Harjumaa valdades*. Bakalaureusetöö, Tallinna Ülikool.
- Ruohotie, P. (2002). *Kvalifikaatioiden ja kompetenssin kehittäminen koulutuksen tavoitteena*. Hämeenlinna: Saarijärven Offset Oy.
- Rääk, R. (2003). *Lastekaitse käsiraamat*. Tallinn: Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet.

- Saarniit, L. (2002). *Application of codes of ethics: the case of Estonia: thesis in partial fulfilment of the requirements for the master of arts degree in public administration and social policy*. Tartu: Tartu Ülikool.
- Saarniit, L. (2006). *Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeks ja selle rakendamine. Eetika: interdistsiplinaarsed lähenemised*. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.
- Selg, M. (2007). Sotsiaaltöö määratlemine 21. sajandiks. *Sotsiaaltöö*, 2, 52-58.
- Selg, M. (2012). Argipäev, väärtused, elu, eetika“ – mida õppida Soome sotsiaalala töötaja eetilistest juhistest? *Sotsiaaltöö*, 6, 43–44.
- Sotsiaalala töötaja eetikakoodeks. Vastu võetud Eesti sotsiaaltöö III kongressil 30.novembril 2005. <http://www.eswa.ee/index.php?picfile=67>
- Sotsiaalhoolekande seadus. Vastu võetud 09.12.2015. <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005>
- Sotsiaaltöötaja III, IV, V kutsestandard (2011). Tallinn: Tervishoiu ja Sotsiaaltöö Kutsenõukogu.
- Souryal, Sam S. & McKay, Brian W. (1996). Personal Loyalty to Superiors in Public Service. *Criminal Justice Ethics*, 15, 44–62.
- Svara, J. H. (2001). *The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and the Future of Public Administration*. Public Administration Review.
- Tallinna sotsiaalhoolekande arengukava 2012–2027. (2012). Riigi Teataja IV, 09.03.2013, 55, <https://www.riigiteataja.ee/akt/409032013055>
- Tamm, T. (2002). Eesti sotsiaaltöötajate ametiidentiteedi kujunemine ametikasvu eeldusena. *Sotsiaal- ja kasvatusteaduste dialoog ja ühishuvid: Sotsiaal- ja Kasvatusteaduste doktorantide I teaduskonverents, 18–19.04.2002, Tallinn*. Tallinn: TPÜ Kirjastus, 127–158.
- Tamm, T. (2008). *Professional Identity of Estonian Social Workers*. University of Tampere.
- Tamm, T. (2010). *Professional Identity and Self-concept of Estonian Social Workers in Context of Professional Growth*. LAP LAMBERT Academic Publishing
- Teichmann, M. (2002). *Tööstress – kiviaja reaktsioonid kaasaegses organisatsioonis*. Eesti Töötervishoid. <http://www.enop.ee/stress/ope.htm>
- Thompson, N. (2000). *Understanding Social Work: Preparing fo Practice*. London: Palgrave.
- Tiko, A. (2000). *Professionaalse sotsiaalala töötaja eetika teejuht*. Tallinn: Sotsiaalministeerium.
- TNS Emor (2013). *Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses*. Rahandusministeerium. <http://www.avalikteenistus.ee/uuringud>

- Uusen, R. (2014). *Intervjuu. Olen alati saanud üliõpilastele õpetada seda, millesse ka ise usun*. Sotsiaaltöö nr 6.
- Uus, M., Tatar, M., Vinni, R., (2014). *Avalike teenuste delegeerimine vabäähendustele 2014*. Tallinn: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis
http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/avaliketeenustedelegeerimine_raport.pdf
- Vinni, R. (2007). *Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine*. Tallinn.
[http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollkuiasutus/Hankedjalepingud/Uuringudjaan al%20C3%BC%20C3%BCsid/tabid/149/language/et-EE/Default.aspx](http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollkuiasutus/Hankedjalepingud/Uuringudjaan%20al%20C3%BC%20C3%BCsid/tabid/149/language/et-EE/Default.aspx)
- Тотьев, К. Ю. (2002). *Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве*. Государство и право.

LISAD

Lisa 1 POOLSTRUKTUREERITUD INTERVJUU KAVA

Sissejuhatus

Hea kolleeg!

Olen TTÜ personalitöö ja -arenduse eriala tudeng ning pöördun Teie poole abipalvega sellest uurimusest osa võtta. Töö eesmärk on selgitada välja sihtrühma (TLN LOV sotsiaaltöötajate) arusaamad (1) lojaalsuskonfliktide olemuse, (2) tekkepõhjuste, (3) esinemissageduse kohta ning (4) milliseid tasakaalu säilitamise võimalusi nähakse erinevate lojaalsuste vahel.

Kokkuvõte – kokkulepped tulemustega tutvumise kohta

Teie arvamus on väga oluline. Palun vastake küsimustele lähtuvalt isiklikest kogemustest ja arusaamadest. Intervjuust saadavad andmed on konfidentsiaalsed ning neid saadud andmeid kasutakse üldistatud kujul antud uurimistöö raames.

Andke Teiegi uuringusse oma panus.

Professionaalne identiteet

1. Kui kaua te olete siin (LOVis) töötanud? Kellena/ Millistel ametipositsioonidel?
2. Palun nimetage mõned olulised märksõnad ja mõtted, mis teil seostuvad ametnikuks olemisega.
3. Kellena Te end määratlete rohkem/peamiselt: sotsiaaltöötajana või ametnikuna?

Kas ja millised konflikte on olnud?

4. Millised on teie hinnangul avalikke teenistujaid mõjutavad eetilised vastuolud, mis takistavad valdkonna ametnikel oma tööd hästi teha?
5. Mida tähendab Teie jaoks lojaalsus?

6. Mis tüüpi situatsioonid ja probleemid on eelduseks võimaliku lojaalsuskonflikti tekkimisele?

Eetikakoodeksite kasutamine

8. Kas olete tuttav sotsiaaltöötaja eetikakoodeksiga? Aga Ametniku omaga?

9. Kuidas hindate/arvate kas ametnike käitumisnormid peaksid kirjas olema seadustes või kujunema kokkuleppel konkreetsetes organisatsioonides? Aga sotsiaaltöötaja omad?

10. Kas ametialases tegevuses parima otsuse tegemist on seotud ametniku kutse-eetikaga?

Ametniku roll ja ametiga seotud kontekstegurid ühiskonnas

11. Kuidas teie tõlgendate mõistet nagu "avalik huvi"?

12. Palun kirjeldage milliseid on teie pinged ametniku rollis, konkreetse kutse esindajana.

13. Kas Te tunnete, et oleks vaja veel mingisuguseid teadmisi või oskusi omandada, et professionaalselt ametikoha ülesandeid täita? Põhjendage

"Täiendavate andmete ankeet"

1. Sugu:

a) Naine

b) Mees

2. Vanus:

a) 21-30 b) 31-40 c) 41-50

d) 51-60 e) 61-...

3. Asutuse nimetus

4. Milline on Teie kõrgeim lõpetatud haridus

a) keskharidus

b) kutseharidus

c) rakenduslik kõrgharidus

d) sotsiaaltöö alane kõrgharidus

e) muu teadus kraad

Kui valisite vastuse b, c või e, täpsustage siin palun oma eriala

Muu: _____

5. Kas töö avalikus teenistuses sisaldab suuremat vastutust ja nõuab seetõttu eriomast suhtumist (näiteks tööarmastust, lojaalsus riigile jne), mis ei käsitleta enamasti eetiliste probleemidena?

- a) Jah
- b) Ei
- c) ei oska öelda