



RIIGIKANTSELEI

Väärtusarendus avalikus sektoris ja riigi väärtused

Aive Pevkur

Avaliku teenistuse osakond

Väärtusarendusseminar TÜ Eetikakeskuses

30. jaanuar 2008

Teemad

Väärtuste kujundamine avalikus sektoris

- Eeldused
- Mis peaks olema: seadused, koodeksid, väärtused
- Mis on: uuringud

Probleemid

- Väärtuste toimimine/ internaliseerimine
- Mõistete kasutamine

Väärtustoetussüsteemid

Eetika käsitlemine

Väärikusel põhinev süsteem – integrity-based

- ✓ Lähtub sisemisest kontrollist. Eetiline käitumine lähtub individuaalsest väärtushierarhiast.

Vastavusel põhinev süsteem – compliance - based

- ✓ Lähtub välisest kontrollist. Eetiline käitumine lähtub kehtestatud seadustest, normidest ja reeglitest.

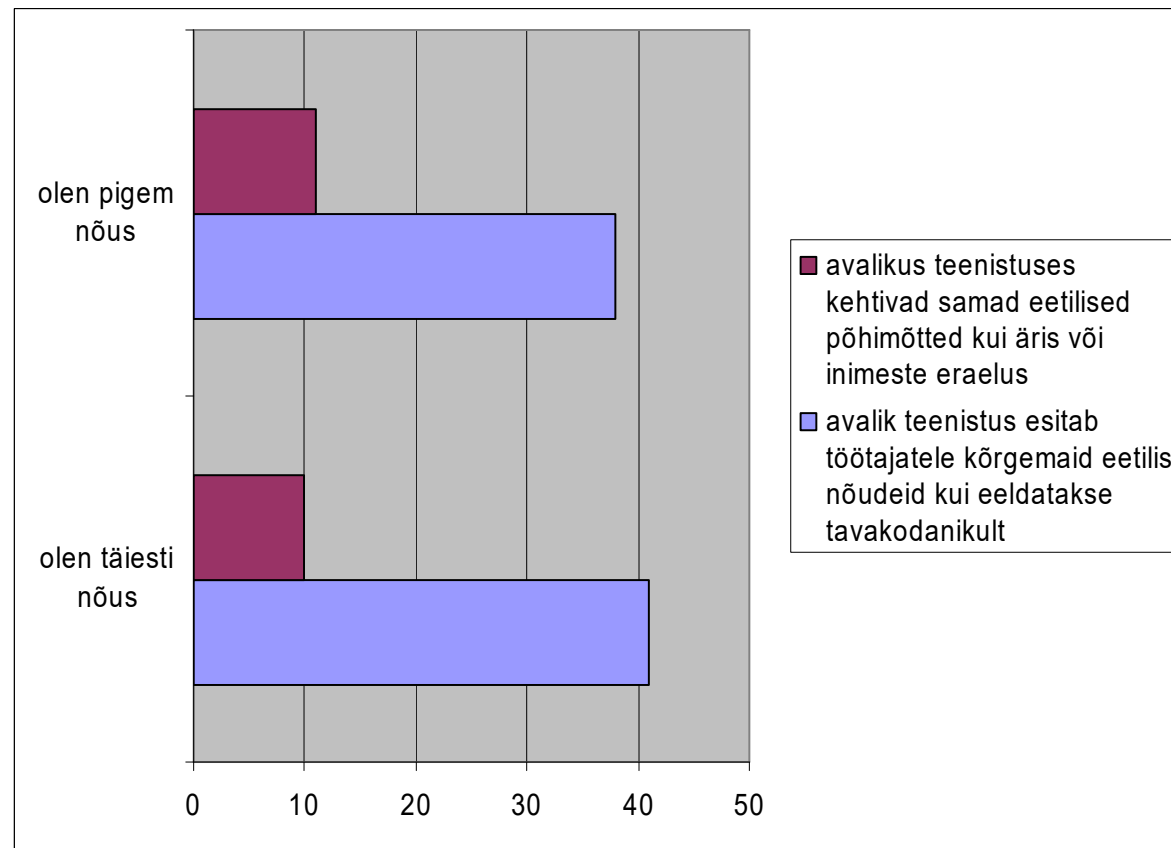
Avalik sektor vs erasektor

Avalikus sektoris esitatavad nõuded on rangemad kui nõuded erasektori töötajatele.

Põhjused:

1. Õigus teha otsuseid avalikes huvides
2. Õigus tegutseda riigi nimel
3. Vajadus ametiisikute võimu piiramiseks
4. Riigi ja valitsemise usaldusvääruse tagamine

Ametnikele kõrgemad eetilised nõuded



Väärtused avalikus teenistuses

- Personalipoliitika üheks aluseks on *jagatud väärtused* ja nende ühtlustatud operatsionaliseerimine
- Väärtuste identifitseerimine ja nende sisu lahtimõtestamine on *hea halduse* eelduseks
- Selgelt sõnastatud avaliku teenistuse väärtused suurendavad *elanike usaldust* riigi toimimise vastu
- Avaliku eetika arendamiseks on vaja *sobivaid rakendatavaid tegevusi*

Rollide jaotus

- Poliitikud: valitavad ametikohad (nt. minister)
- Poliitilised ametnikud: nimetatakse ametisse ja lahkuvad koos poliitikutega (nt. ministri nõunik, linnapea nõunikud)
- Ametnikud: nimetatakse ametisse määratud või määramata ajaks (ATS §21) (nt. ministeeriumi osakonnajuhataja)

Väärtuste ajalugu

Riigiteenistuse seadus 18. dets. 1924

Väärtused

§ 9 Ametnikud annavad ametisse astudes ...pühaliku töötuse ametikohused ausasti täita.

§26 Riigiteenija on kohustatud riigi huvisid kaitsema, täitma kõiki tema teenistusse puutuvaid seaduseid ja määruseid, samuti oma ülemuse käske ja korraldusi, mis ei ole otsekoheses vastuolus seadustega ja mis antud teenistusosal.

Riigiteenistuse seadus

Korruptsioonivastased punktid

- Keelatud osta riigivarandust, mis tema kätte müümiseks usaldatud
- Sõlmida varalisi lepinguid asutusega, kus ta töötab ei enda ega oma sugulaste kaudu
- Erateenistus ei või riivata ametikoha väärilist lugupidamist ja au
- Keeld teenida ühes asutuses alluvuse vahekorras sugulastel ja hõimlastel

Nõukogude Eesti

1940-1991

- Ülepolitiseeritus
- Puudus eri õiguslik reguleeritus
- Töösuhe reguleeritud üldise tööseadusega
- Institutsioonid ja ettevõtted riiklikus omandis

Avaliku teenistuse seadus 1996

Teenistuja peab oma teenistuskohustusi täitma täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult, otstarbekalt ja omakasupüüdmatult, lähtudes avalikest huvidest. Teenistuskohustused on kindlaks määratud käesoleva seaduse, muude seaduste, samuti määruste ja ametijuhendite ning muude õigusaktidega. Teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja samuti lähtuma käesolevaseaduse lisas 1 toodud avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest. (ATS § 59)

Ametniku tegevuspiirangud

- Poliitika: ametnikud ei või kuuluda erakonna alaliselt tegutsevasse juhtorganisse, kontroll- ega revisjoniorganisse (erandid: poliitilised ametnikud; ATS § 70)
- Ettevõtlus: ainult teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal, kui ettevõtlus ei takista teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta teenistuskoha mainet (ATS § 72)
- Ametnik võib teise tööandja juures töötada vahetu ülemuse poolt lubatud koormusega ja ajal, kui niisugune töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet (ATS § 73)
- Relvi valdavasse, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavasse organisatsiooni ainult teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal ning vahetu ülemuse teadmisel (ATS § 68)

Piirangud ametisse võtmisel

(ATS §16)

- Karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest
- Eeluurimise või kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest on karistusena ette nähtud vabadusekaotus
- Kohtuotsusega äravõetud õigus ametikohal töötamiseks
- Lähisugulus või hõimlus otsese ülemuse või kontrollijaga
- Kriminaal- või halduskorras karistatud korruptiivse teo eest

Korruptsioonivastane strateegia

Aus riik

- Teine periood: 2008 - 2012
- Eesmärgiks on vähendada ja ennetada korruptsiooni avalikus ning erasektoris ning tõsta ühiskonna korruptsiooni- ja eetikaalast teadlikkust.

Strateegia alameesmärgid

- 1.korruptsiooni vältimine erasektoris ja mittetulundussektoris,
- 2.huvide konflikti vältimine ning korruptsiooni- ja eetikaalase teadlikkuse tõstmine avalikus sektoris,
- 3.korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes,
- 4.korruptsiooni vältimine meditsiinisektoris,
- 5.korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes,
- 6.korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnölevaatusel ja sõidukite registreerimisel,
- 7.korruptsiooni vältimine poliitiliste parteide rahastamisel,
- 8.korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine.

Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeks

- ATS-i lisa 1 al. 1999.a.
- Sisaldab avaliku teenistuse kõige olulisemaid väärtuseid ja põhimõtteid
- Vastuvõtmise põhjused: segadus ametnike rolli käsitlemisel
- Esimene punkt: Ametnik on kodanik rahva teenistuses.
- Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
“Teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja lähtuma ka Avaliku teenistuse seaduse lisas 1 toodud avaliku teenistuse eetikakoodeksist.”

Eetikakoodeksi rakendamine

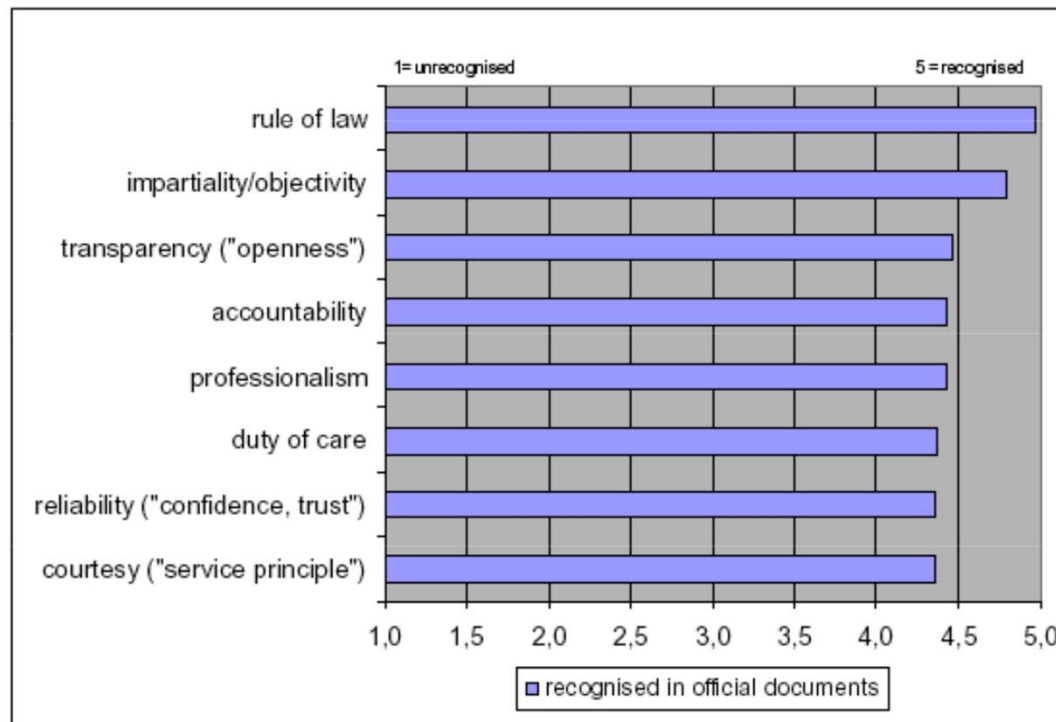
- Ametivanne
- Osa teenistuskohustustest
- Atesteerimine, värbamine, valik
- Kaasamine sisekorraeeskirjadesse või asutuse sisemistesse eetikakoodeksitesse
- Korruptsioonivastane strateegia “Aus riik”

Koodeksi väärtused

- Erapooletus 11, 12, (13)
- Seaduslikkus 2, 5
- Ausus 16
- Läbipaistvus (avatus) 7, 12
- Tõhusus 14
- Vastutus 6, (18)
- Konfidentsiaalsus 15
- Professionaalsus 19, (20)
- Lähtumine avalikest huvidest , 4, 10, 15
- Demokraatia 3
- Kaasamine 9
- Säästlikkus, otstarbekus, heaperemehelikkus 15
- Viisakus, abivalmidus 17
- Väärikus 18

Põhiväärtused EL riikides (ametlikud dokumendid)

Figure 1: Reflection of Core Values in Official Documents (N=28)



Põhiväärtused

OECD	Euroopa Liit	Soome
Erapooletus	Erapooletus	Erapooletus
Seaduslikkus	Seaduse reegel	Võrdsus
Väärikus	Läbipaistvus	Läbipaistvus
Läbipaistvus	Professionalism	Tõhusus
Tõhusus	Hool	Kvaliteet
Võrdsus	Viisakus	Vastutusvõime
Vastutusvõime		Teenimisprintsii
Õiglus		Usaldus

Põhiväärtused Eestis?

Seaduslikkus

Õiglus ja erapooletus

Professionaalsus ja vastutustundlikkus

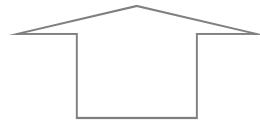
Tõhusus ja säästlikkus

Läbipaistvus ja avatus

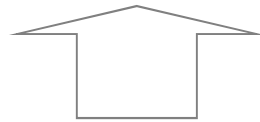
Ametnikuväärikus

Kuidas väärtused toimivad

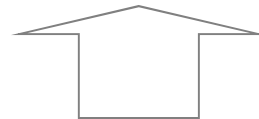
tegutsemine eeskuju näitavalt



väärtuste omaksvõtmine



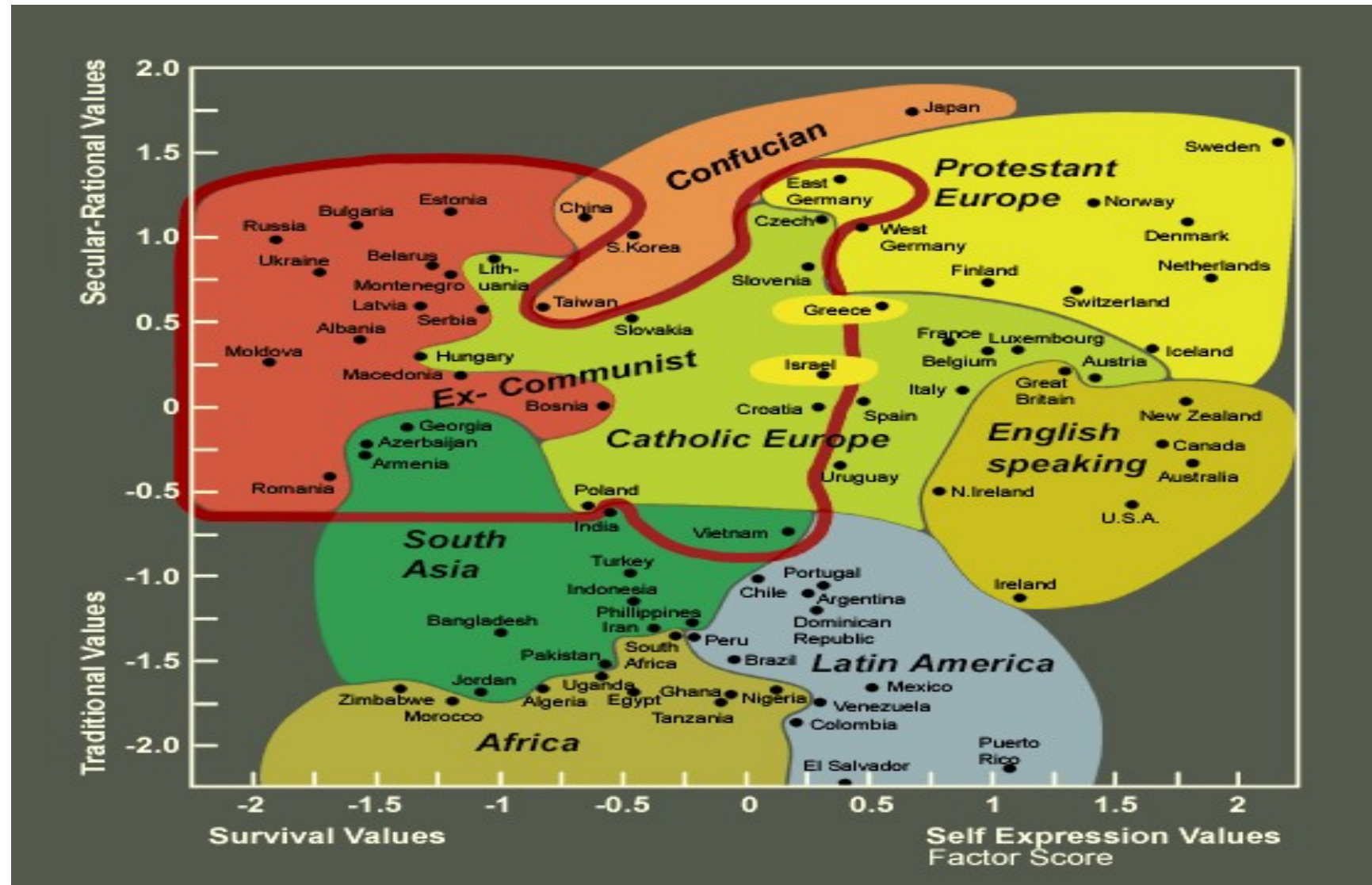
mõistmine



väärtustest teadlikuks saamine

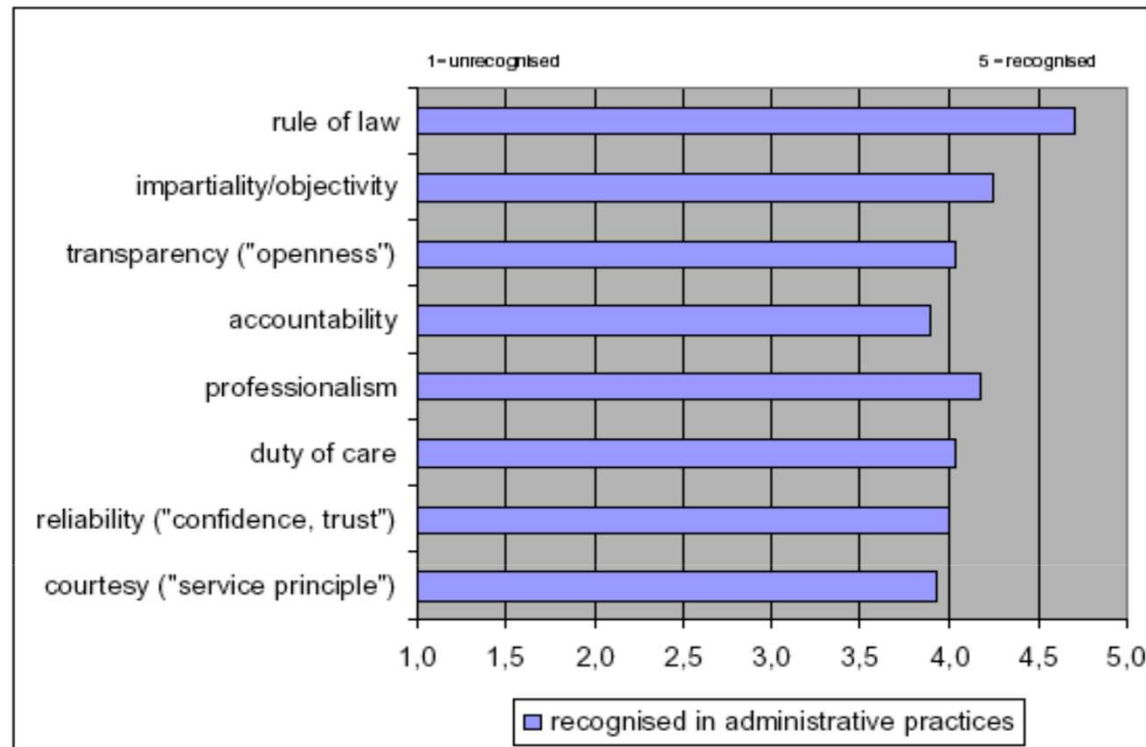
Kes me oleme?

<http://www.worldvaluessurvey.org/>



Põhiväärtused EL riikide administratiivpraktikas

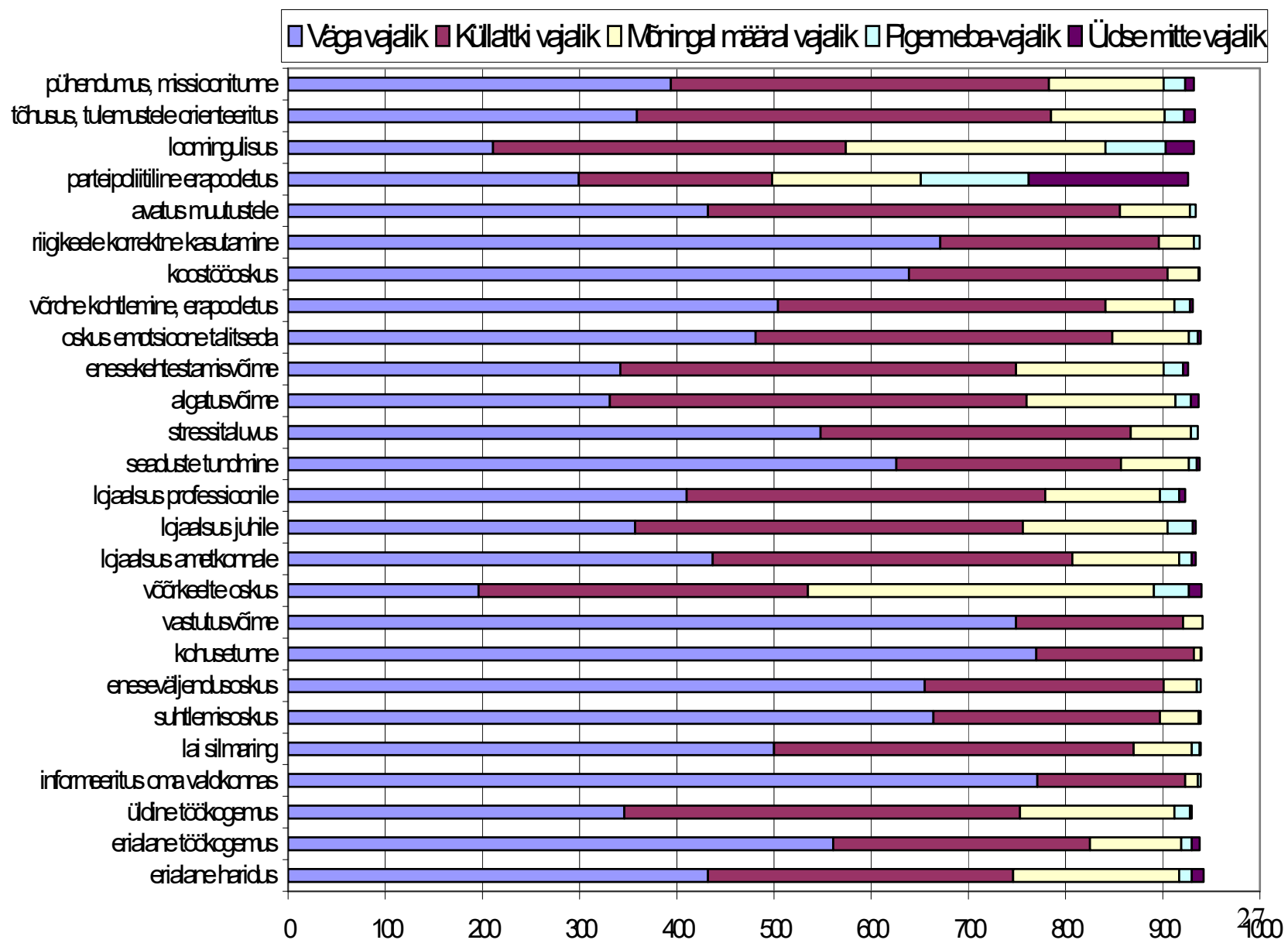
Figure 2: Reflection of Core Values in Administrative Practices (N=28)



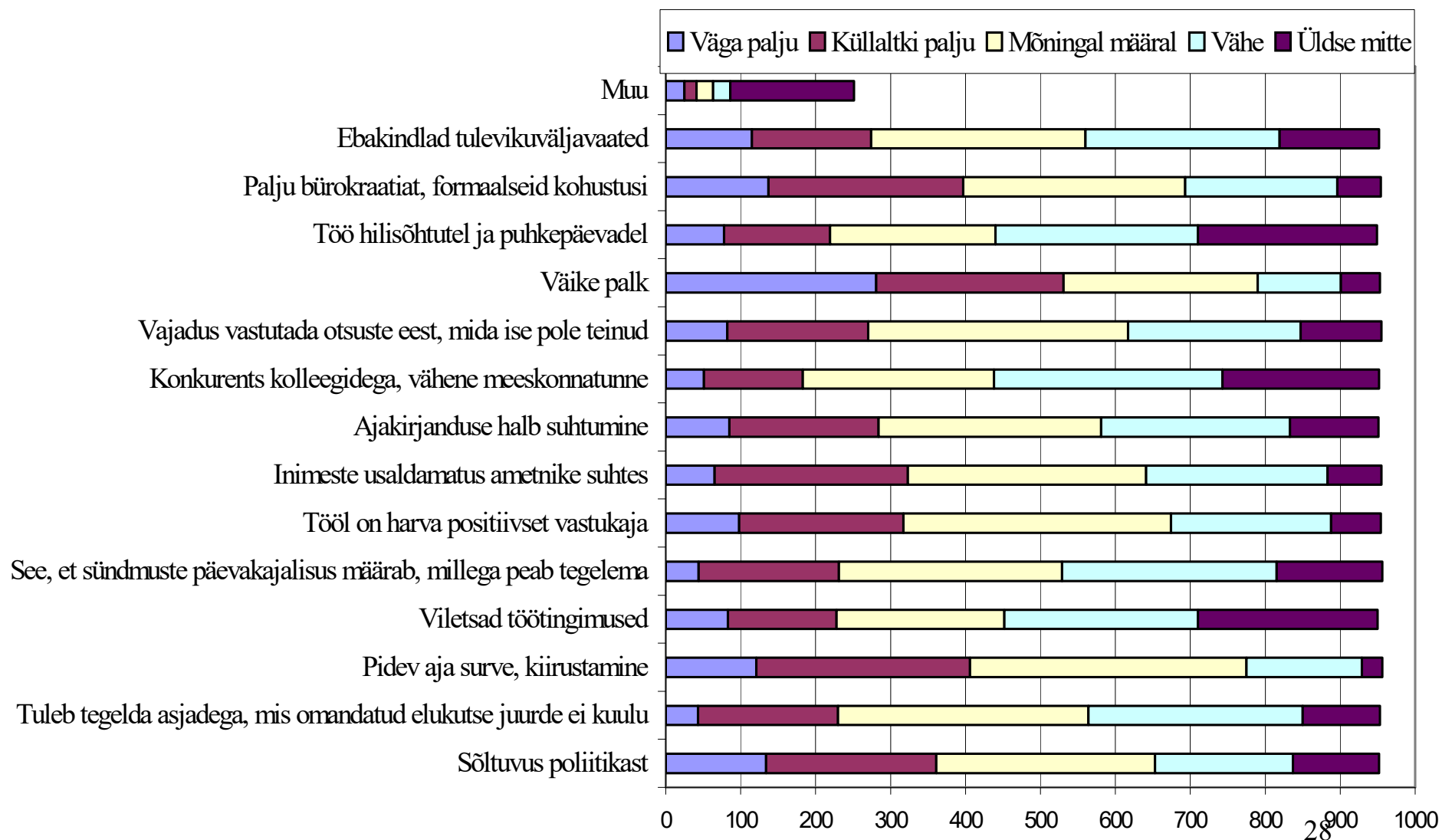
Uuring “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”

- Uuring viidi läbi 2005/2006.a
- Riigikantselei tellimus
- Teostajad Tallinna ülikool EHI ning uuringufirma Faktum
- 960 respondenti
- Uuringu raport
http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf

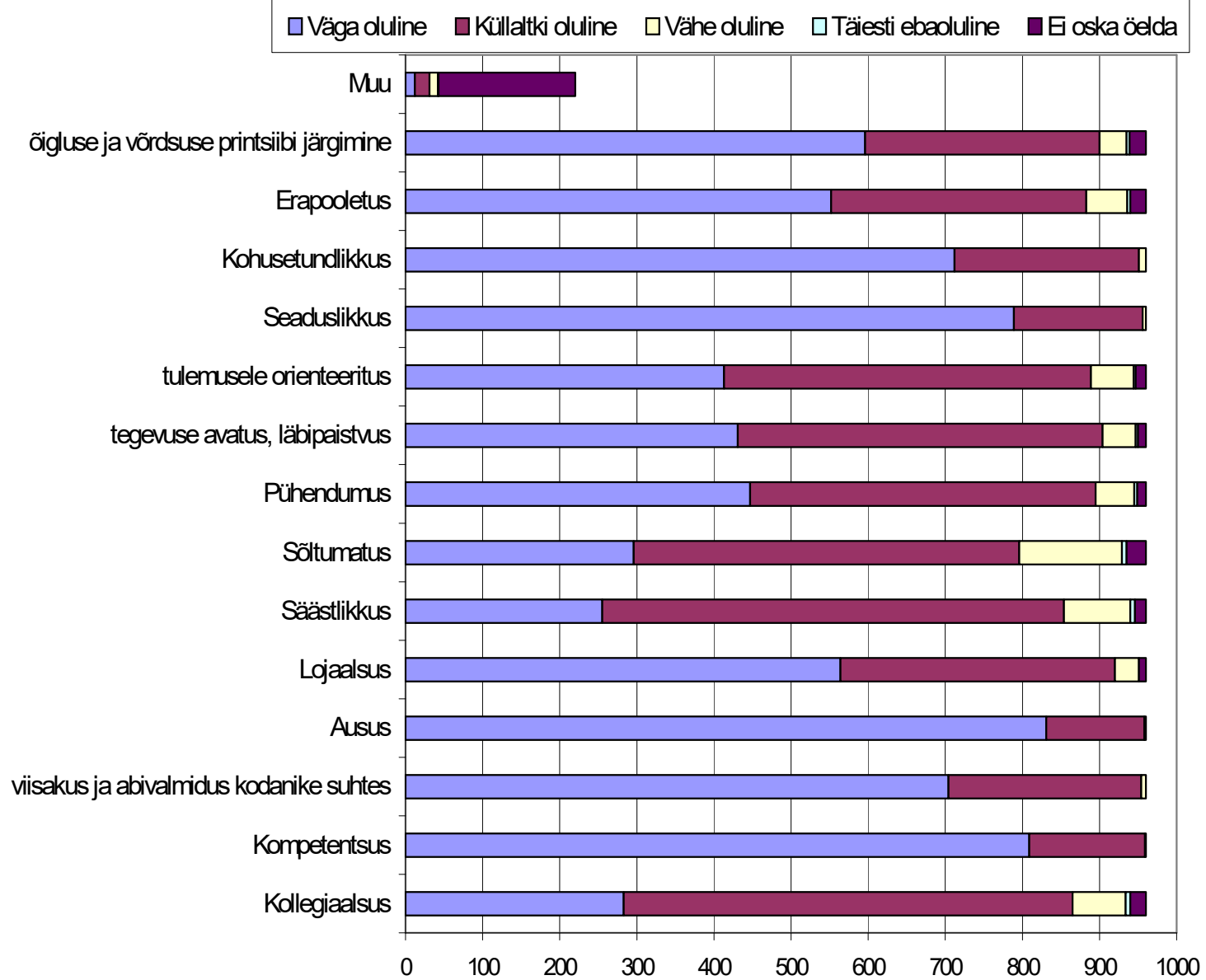
Millised järgnevatest omadustest on Teile Teie töös vajalikud (n=960)



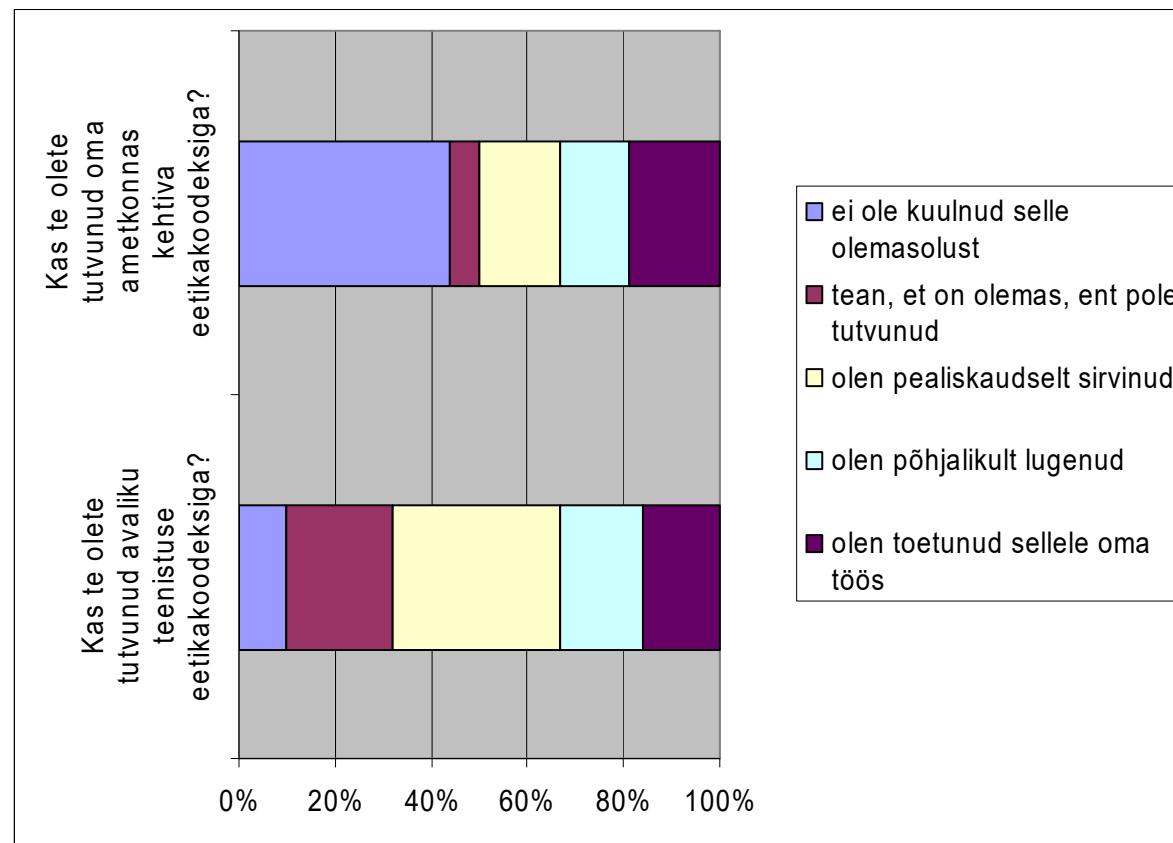
Mil määral Teid häirivad Teie töös alljärgnevad asjaolud? (n = 960)



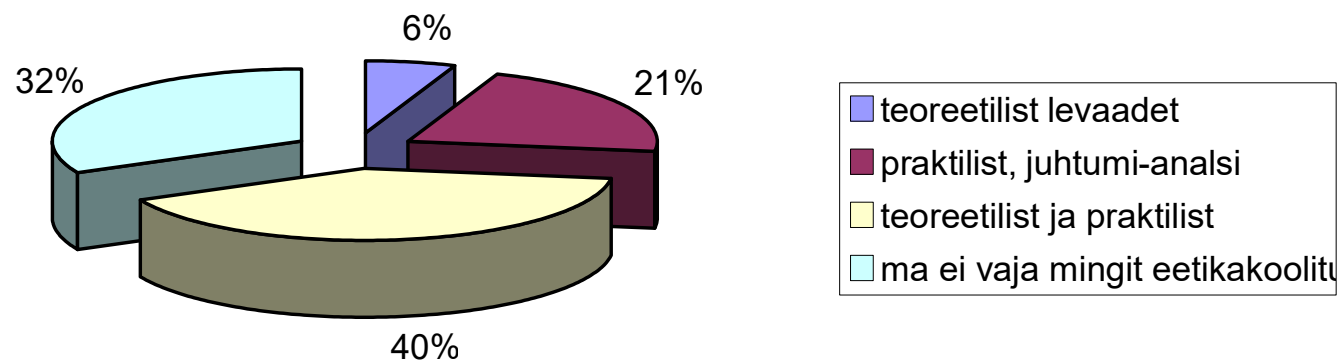
Kui oluliseks peate Te järgmiste väärtuste järgimist avalikus teenistuses? (n = 960)



Teadmine eetikakoodeksitest



vajadus eetikakoolituste jrel



Eetilise kultuuri kujundamine

- Kultuuri, traditsioone, vahendeid jne arvestava sobiva süsteemi leidmine?
 - Privaatsus vs monitoorivad kogud
 - Normid vs rakendamine ja karistamine
 - Seadused vs regulatsioonid

Keel hoiakute kujundajana

Sapir - Whorfi hüpotees:

Keel mõjutab selle keele rääkijate tegutsemist ja mõtlemist.

Tuletus:

Keeles kasutatavad mõisted mõjutavad meie hoiakuid ja seeläbi ka käitumist.

-
- Avalikud teenistujad, kes ei tee pika aja jooksul vajalikke muudatusi, peaksid minema vanglasse.
 - ...kui see, mida te teete, ei toimi, tuleb seda muuta. Raisata raha, jätkates millegagi, mis ei toimi, on kriminaalne. Te raiskate avalikku maksumaksja raha. Iga tund, kui te ei ründa midagi, mis ei toimi, on kriminaalne.
 - Suhtun sellesse täie tõsidusega - asju tuleb teha kõige efektiivsemal ja odavamal viisil.

Vastulause

- Ma ei pea härra ... piisavalt kompetentseks inimeseks.
- ...me oleme pidanud nende (alates 1991.a) aastate jooksul hankima kõike vajalikku alates nullist ning see nõudis ja nõuab suuri investeeringuid.

EPL 07. juuli 2007

Mõistete kasutamine

- Accountability - vastutavus (mingisuguse tegevuse, kellegi ees), aruandekohustus
- Integrity - rikkumatus, ausameelsus, kõrged moraaliprintsiibid või ametistandardid
- Whistleblowing - vilepuhumine, koputamine (sõnaraamatus vaste puudub)

Eestikeelsed vasted?

- Accountability = vastutustunne, vastutavus?
- Integrity = (ameti)väärikus
- Whistleblowing = vääritust teost teavitamine
- Korrupsiooni kitsas ja lai tähendus

Rahvusliku terviklikkuse süsteem (NIS Jeremy Pope)

- Riigivalitsemine
- Korruptsioonivastane võitlus, ennetus
- ATE infrastruktuur
- Hangete korraldus
- Õigussüsteem
- Läbipaistvus (kodanikud, MTÜd, teavitamine)
- Vastutavus
- Rahvusvaheline õiguslik ja administratiivne süsteem

Eetika infrastruktuur

- Poliitiline pühendumine;
- Tõhus õiguslik struktuur;
- Tõhusad aruandlusmehhanismid;
- Toimivad käitumiskoodeksid;
- Ametialase sotsialiseerimise vahendid (koolitus);
- Toetavad avaliku teenistuse tingimused;
- Eetikat koordineeriv kogu;
- Aktiivne kodanikuühiskond (k.a uuriv meedia), kes teostab järelvalvet avaliku teenistuse üle.

(OECD, 1996)

Veel küsimusi

- Kas eetilisust saab õpetada?
- Kas naised on eetilisemad kui mehed?
- Kuidas leida parimad tegutsemisviisid?
- Milline on seos ebaeetilise käitumise ja organisatsiooni halva toimimise vahel?
- Kas avalik usaldus kasvab, kui avalikud teenistujad käituvad eetiliselt?
- Milline peab olema organisatsioon, et see toetaks eetilist käitumist?

Lõpetuseks paradoks -

Kui me ei õpeta efektiivselt rolli jaoks vajalikke kompetentse ja ei teadvusta selle aluseks olevaid väärtuseid, ei ole ükski koodeks ega reegel tõhus, kuna seda ei mõisteta;

- ja kui me seda teeme, (ja suudame), on koodeksid (nagu ka enamus reegleid) mittevajalikud.

Täna kuulamast!

www.avalikteenistus.ee

www.korruptsioon.ee