

Riiklik programm

Eesti ühiskonna väärtusarendus: 2009 – 2013

2011. a rakenduskava tegevussuund: Väärtusprogrammi toetusbaasi laiendamine

Eesti Vabariigi ministeeriumite väärtusarendustegevuse analüüs

Aive Pevkur

Tallinn 2012

## **Eessõna**

Riikliku programmi "Eesti ühiskonna väärtusarendus: 2009-2013" 2011. aasta rakenduskava üheks tegevussuunaks oli väärtusprogrammi toetusbaasi laiendamine riigisektorile. Riigisektori toetusbaasi laiendamise suunalise tegevuse esimeseks ülesandeks planeeriti ministeeriumite väärtusalase tegevuse kaardistamine, kokkupuutepunktide ja koostöövõimaluste läbirääkimine avaliku teenistuse ametiasutustega. Eesmärk on muuta väärtusarendusprogrammi Haridus- ja Teadusministeeriumi vastutusalasse kuuluvast programmist laiema haardega ministeeriumiteüleseks koostöötegevuseks.

Eesti Vabariigi 11 ministeeriumi täidavad seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt antud ülesandeid ning on oma valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ. Ministeeriumite tegevus on väga laia mõjuulatusega ning seetõttu on nii avaliku-, era- kui kolmanda sektori väärtusarendusalases tegevuses määrava tähtsusega.

## **Lähtekohad**

Ministeeriumite väärtusarendustegevuse analüüs toetub kahele peamisele allikale – ametlikud dokumendid ja vestlused ministeeriumi ametnikega. Ametlikud dokumendid (seadused, määrused, arengukavad jms) on asendamatuks allikaks väärtusarendusalase tegevuse formaalse sihiseade kaardistamisel, kuid veelgi olulisem on väärtuste praktiline implementeerimine, millest ei ole võimalik dokumendipõhiselt teavet saada. Seetõttu on antud analüüsi jaoks väga väärtuslikud vestlused ministeeriumi ametnikega ja nendest saadud sisend selle kohta, kuidas ministeeriumites mõistetakse väärtusarendusalast tegevust, kuidas defineeritakse väärtuseid ja millised on väärtussuunalise tegevuse konkreetsed praktikad.

Antud analüüs ei pretendeeri kõikehõlmavale ülevaatele<sup>1</sup>. Esmase kaardistamise käigus ei ole võimalik anda terviklikku ja täieliku pilti ministeeriumites ja nende haldusalades toimuvast väärtusarendustegevusest. Saadud info võimaldab osutada teatud tendentsidele sellesuunalises tegevuses ning kaardistada üldised hoiakud väärtushaldamises.

## **Osalejad**

Analüüs valmis tänu ministeeriumite ja haldusala ametnike valmisolekule arutleda väärtusalaste tegevuste üle ministeeriumis ning selle mõju- ja haldusalas. Kuna ministeeriumite struktuurides ei ole üheselt määratud väärtusarendustegevuse eest vastutav ametikoht, on praktika erinev. Et jõuda ametnikeni, kelle igapäevatöö on kõige enam antud valdkonnaga seotud, saatis Tartu Ülikooli eetikakeskus palve koostöökõikidele ministritele. Ministeeriumite poolt määratud kontaktisikute

---

<sup>1</sup> Vestluste kestvus oli 75 minutit kuni kahe tunnini.

esimene kohtumine toimus 20. detsembril 2011 sissejuhatava seminari vormis, kus olid esindatud kõik ministeeriumid, kokku 14 inimest. Eetikakeskust esindas 7 inimest. Kohtumisel räägiti läbi, mida mõeldakse väärtuste ja väärtusarenduse all. Seminari järel lepidi kokku kohtumiste ajad ministeeriumites ja saadeti kõigile osalejatele üldised küsimused, millest vestlused lähtusid.

Kohtumistele ministeeriumitega eelnes ministeeriumite väärtusarendustegevust käsitlevate ja mõjutavate dokumentide analüüs ning info kogumine ministeeriumite välisveebist. Vestlustes - intervjuudes osalesid kümne ministeeriumi esindajad, kokku 36 inimest<sup>2</sup>. Kõnelusi ei peetud Haridus- ja Teadusministeeriumis kui riikliku väärtusarendusprogrammi kureerivas asutuses.

Ministeeriumeid esindasid valdkonna nõunikud, osakonnajuhatajad ja kahes ministeeriumis (Sotsiaalministeerium, Siseministeerium) valdkondade ase-kantslerid. Valdavalt olid ministeeriumi esindajateks personali- ja arendustegevusega, sise- ja väliskommunikatsiooniga tegelevad ametnikud. Ministeeriumite sisuvaldkondade või allasutuste esindajad olid kohtumistel kuues ministeeriumis (Keskkonna-, Kaitse-, Välis-, Sotsiaal-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ja Siseministeerium).

---

<sup>2</sup> Kultuuriministeerium 4, Kaitseministeerium 4, Välisministeerium 3, Keskkonnaministeerium 2, Rahandusministeerium 3, Sotsiaalministeerium 4, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 7, Põllumajandusministeerium 2, Justiitsministeerium 3 ja Siseministeerium 4 inimest.

## **Ministeeriumite tegevus ja väärtused**

### *Valdkondade väärtuselised eesmärgid*

Ministeeriumid kui täidesaatva riigivõimu valitsusasutused saavad lähtuda ja lähtuvad oma tegevuses seadustest ja Vabariigi Valitsuse poolt antud ülesannetest. Ministeeriumite valitsemisalad on kehtestatud Vabariigi Valitsuse seadusega.

Analüüs lähtub väärtuste määratlemisel riikliku programmi "Eesti ühiskonna väärtusarendus 2009 – 2013" käsitlusest, mille järgi olulised väärtused on need väärtused, mis kindlustavad Eesti ühiskonna inim- ja sotsiaalse arengu, mis omakorda loob eeldused Eesti majanduse ja muude valdkondade kiireks arenguks ning Eesti edukaks lõimumiseks Euroopa Liiduga. Programm peab silmas ühendavaid alusväärtuseid, mida väljendavad nii Eesti Vabariigi põhiseadus, eelkõige selle preambul kui ka Euroopa Liidu alusdokumendid.<sup>3</sup>

Antud eeldused osutavad, et ministeeriumite tegevus on väärtustega laetud läbi Vabariigi Valitsuse seaduses kehtestatud ministeeriumite valitsemisala määratlemise. Kehtestades ministeeriumile valitsemisala, osutatakse sellega Eesti Vabariigi toimimise jaoks olulistele valdkondadele, mida võib käsitleda Eesti ühiskonna arengu jaoks oluliste väärtustena (keskkond, haridus, kultuur, riigikaitse, sisejulgeolek jne).

### *Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011 – 2015*

Olulise sisendi ministeeriumi tegevusse annab koalitsioonileping, mis sõnastab valitsuse tegevuseesmärgid, konkretiseerides sellega ministeeriumi tegevussuunad valitsemisperioodiks. Antud asjaolule osutati intervjuude käigus korduvalt.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2011-2015<sup>4</sup> on hulgaliselt viiteid väärtuspõhisele tegevusele. Nii osutatakse väärtustel põhineva tegevuse olulisusele õppe- ja kasvatusalal, vajadusele populariseerida teadust, vähendada ebaausat ettevõtlust ja korrupsiooni, puhta elukeskkonna kindlustamisele ja loodusliku mitmekesisuse säilimisele, kultuurilise mitmekesisuse toetamisele, riigi ühtse, lihtsa, sõbraliku ja kodaniku vajadusi arvestavate e-teenuste loomisele, peresõbralikkusele, sotsiaalselt aktiivse elu väärtustamisele, ettevõtluse väärtustamisele jne. Nimetatud tegevused on programmiliste eesmärkide alategevused või alaeesmärgid.

---

<sup>3</sup><http://www.eetika.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=539352/V%E4%E4rtusarendusprogramm.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>

VV tegevusprogrammis võib erinevate ministrite vastutusala tegevuste sõnastamisel väärtuselisest vaatest välja tuua mõned aspektid. Läbivalt on tegevusprogrammis väga suure väärtuselise laetusega sotsiaalministri vastutusala tegevused. Siseministri vastutusala tegevuste sõnastamise puhul on kõige selgemalt osutatud nende väärtuselis-hoiakulisele seotusele (nt Turvalisus algab elukeskkonnast ja ühiskondlikest hoiakutest). Intervjuus Siseministeeriumis osutati, et antud ministeeriumile on väga iseloomulik tegevuste planeerimise viis, kus igal tasandil küsitakse tegevuse eesmärgi järele ja analüüsitakse, kas planeeritav tegevus aitab kaasa eesmärgi saavutamisele, kannab seda eesmärki.

Rahandus- ja välisministri vastutusala eesmärkide ja tegevuste sõnastused olid kõige konkreetsemad.

Kõnelustel osutasid ministeeriumid poliitilise tasandi väärtus- ja eesmärgiseade olulisusele. Väärtusarendusprogrammi puhul peeti väga oluliseks nii riigikogu kui valitsuse kaasamist, väärtusarendustegevuste algatamist sellel tasandil.

Oli ministeeriume, kus poliitiline sihiseade oli tegevuste planeerimisel ja prioretiseerimisel selgelt väljendatud. Tunnetati, et ministeeriumi tegevus peaks olema vastava valdkonna kujundamisel proaktiivne, aga täna on see reaktiivne ja suurem osa poliitikaid tuleb poliitikutelt. Samas oli ministeeriume, kus tunnistati, et suured strateegilised eesmärgid on pikaajalised ja poliitikud mõjutavad vaid eesmärkide suunas liikumise taktikaid (Sotsiaalministeerium, Keskkonna-ministeerium).

Ministeeriumite tegevuses on oluline roll ministri isiklikel hoiakutel. Teatud juhtudel mõjutab see valdkondlikke eesmäärke, teatud juhtudel toimimisstrateegiaid. Ministri isiklik eeskuju ja rõhuasetus kas suurema kaasamise ja läbirääkimiskultuuri arendamisse või kirjapandud kokkulepete täpsesse täitmisse mõjutavad ministeeriumi ametnike tegevusprintsipiide valikuid ja seeläbi võivad hakata mõjutama valdkonna eesmärkide kujunemist.

Mitmes ministeeriumis osutati tegevuste prioretiseerimisel Riigikantselei strateegiabüroo rollile kui Vabariigi Valitsuse tegevuskava täitmist jälgivale ja kontrollivale organile. Ühest küljest on see suurendanud ministeeriumite tegevuste keskset koordineerimist, teisalt on see vähendanud ministeeriumite tegevuse planeerimise autonoomiat. Riigikantselei strateegiabüroo kontrollib olemasoleva VV tegevuskava täitmist, kuid tunti puudust tervikliku valitsemise poliitika loomisest ja kõiki valdkondi seostavast ja siduvast pikaajalisest visioonist. Pakuti, et seda rolli võiks täita Säästva arengu strateegia komisjon, kuid praegu ei ole komisjoni autoriteet piisav.

Valitsuse tegevusprogrammi täitmise jälgimiseks on loodud veebileht Valitsemise

valvurid<sup>5</sup>. Avalikkuse surve sunnib eelkõige tegelema tegevusprogrammis kirjapandud eesmärkidega, samas kui valdkonnas võivad pakilised probleemid olla teised, kuid avalikkuse tähelepanu keskendumisel tegevusprogrammile langevad need agendas tahapoole. See tõstatab küsimuse lubaduste kvaliteedist ja eesmärkidest.

### *Arengukavad*

Teiseks oluliseks riigi arengusuundade mõjutajaks on strateegilised dokumendid<sup>6</sup>, eelkõige horisontaalsed strateegilised kavad nagu Eesti säästva arengu riiklik strateegia "Säästev Eesti 21", Konkurentsivõime kava "Eesti 2020" ja Eesti julgeolekupoliitika alused. Eesti arengut suunab 65 strateegilist dokumenti, mis on jaotatud 18 poliitikavaldkonda<sup>7</sup> ja mille nimetused, õiguslik staatus, sisuline ülesehitus, eesmärgistatus ja seostatus eelarvega on väga erinev.

Valdkondlike arengukavade generaliseeriv analüüs on olnud üheks sisendiks strateegiale Säästev Eesti 21 (Eesti tee jätkusuutlikule arengule)<sup>8</sup>.

Ministeriumite ametnikud osutasid arutelude käigus korduvalt nii horisontaalsete kui valdkondlike kavade olulisusele nii tegevuse planeerimisel kui prioretiseerimisel. Need ametnikud, kes olid tihedamalt seotud ministriumi üldise tegevuskava planeerimisega (arendus- ja strateegiavaldkond), osutasid rohkem horisontaalsete kavade olulisusele, konkreetsete valdkondade poliitikaplaneerijad pidasid olulisemaks valdkonna või ministriumi enda arengukava.

Arengukavad peaksid ideaalis seadma prioriteedid või sõnastama valdkonna arengu eesmärgid/ väärtused. Samas ei ole arengukavade loomisele ette antud selget struktuuri ja seetõttu, nagu osundatakse Vabariigi Valitsuse kodulehel, on nende eesmärkide sõnastused ja ülesehitused väga erinevad. On dokumente, mis selgelt sedastavad eesmärgid või väärtused, nt Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon<sup>9</sup> (koostööpõhimõtted ja väärtused: kodanikuaktiivsus, osalus, austus, partnerlus, vastutus ja aruandmiskohustus, kodanikualgatuse poliitiline sõltumatus, korruptiivsuse vältimine, säästev ja tasakaalustatud areng, võrdne kohtlemine) või Eesti arengukoostöö põhimõtted<sup>10</sup> ja on dokumente, nt Eesti ekspordipoliitika põhialused<sup>11</sup> või Eesti maaelu arengu strateegia 2007 – 2013<sup>12</sup>,

---

<sup>5</sup> <http://valvurid.err.ee/>

<sup>6</sup> <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad>

<sup>7</sup> Konkurentsivõimeline majanduskeskkond; Peresõbralik riik; Haritud Eesti; Aktiivne tööturupoliitika. Sotsiaalne turvalisus; Terve Eesti; Energiajulgeolek; Transport; E-riigist I-riigiks; Turvaline Eesti; Kultuuripoliitika; Sport ja kehakultuur; Eesti keel ja meel; Lõimumine; Ilus ja puhas Eesti; Maaelu edendamine; Välispoliitika; Riigikaitse- ja julgeolekupoliitika; Kodanike riik

<sup>8</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/940717>

<sup>9</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/231276>

<sup>10</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/244042>

<sup>11</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/73260>

kus väärtused või põhimõtted ei ole nii selgelt indikeeritud.

Arutelude käigus toodi välja, et valdkondlikud arengukavad on sageli tegevuspõhised ja nendes puuduvad pikaajalised eesmärgid, aga riigi visioon mingis valdkonnas võiks olla pikaajaline kokkulepe, näiteks vähemalt 25 aasta perspektiivis. Teise aspektina osutati sihiseade loogikale. Praegu tunnetatakse, et see on sageli nõ majanduskasvule, turumajandusele orienteeritud ja liberaalne, kus domineerib võimalustest lähtuv arutlusprintsip (nt maaelu arendamisel, infrastruktuuri planeerimisel, kultuuripoliitika loomisel), samas kui rohkem võiks arvestada sotsiaalseid aspekte, nt elukvaliteedi indikaatoreid<sup>13</sup>. Osades ministriumites tunnetatakse selget vastutust ja seost Eesti elanikele kvaliteetse elu ja keskkonna võimaldamise ja loomise eest (Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Põllumajandusministeerium, MKM). Samas on majanduse areng üks tingimus, mis neid eesmärke aitab saavutada ja küsimuseks on tasakaalu leidmine majanduslike ja elukeskkonna faktorite vahel (Keskkonnaministeerium, Siseministeerium). Väiksemat seost kodanike igapäevaelu ja ministriumi tegevuse eesmärkide vahel tunnetati Rahandusministeeriumis, kus see funktsioon on pigem valitsemisala asutustel, eelkõige Maksu- ja tolliametil. Teised ministriumid tunnetasid suhtlemisel Rahandusministeeriumiga viimase kui tasakaalus eelarve eest vastutaja suunatust ühele eesmärgile.

Valdkondlike arengukavade loomises osalevad ministriumite partneritena sageli mingi kitsa valdkonna spetsialistid, kes teavad, mida ühes või teises valdkonnas peaks konkreetselt tegema või muutma, kuid mis eesmärgil midagi tehakse või milliseid väärtuseid peaksid antud tegevused kandma, see jääb kas ebaselgeks või väljendamata. Teatud valdkondades valitseb eesmärkide osas konsensus (nt turvalisus, ohutus, keskkonnakaitse vms) ja kokkulepete saavutamine on lihtsam. Samas on valdkondi (nt liikuvus vs keskkond, traditsioonide jätkumise toetamine vs majanduslik jätkusuutlikkus, rahvuskultuur kui väärtus iseeneses või rahvuskultuur kui turismi arendamise objekt), kus konsensust ei valitse ja tekib küsimus, kes peab või kel on õigus üks või teine valik teha.

Ühe teemana kerkis küsimus, millist kodanikukuvandit peetakse otsuste tegemisel silmas. Sotsiaalministeeriumis kõneldi, et sihtgrupis võib olla vaid u 3-4% petta soovijaid, kuid neid silmas pidades tehakse u 95% regulatsioone, MKM-is ja Siseministeeriumis osutati vajadusele suurendada kodanike teadlikkust isiklikust vastutusest, mis omakorda on seotud teavitusega. Siseministeerium on kasutanud erasektori ressursse (nt uppumisohuga seotud riskikäitumine) kodanike hoiakute kujundamiseks. Osad ministriumid on seisukohal, et kodanike hoiakute mõjutamine või suunamine ei ole otseselt ministriumi ülesanne.

---

<sup>12</sup>

[https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/pollumajandusministeerium/Eesti\\_maaelu\\_arengu\\_strateegia\\_2007\\_2013.pdf](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/pollumajandusministeerium/Eesti_maaelu_arengu_strateegia_2007_2013.pdf)

<sup>13</sup> nt <http://oecdbetterlifeindex.org/>

Arengukavade koostamine on vastava valdkonna ministeeriumi ülesanne. Arengukava peaks peegeldama väärtuseid, mis on antud valdkonna arengu sihiks ja tegevussuundi, mille teostamine aitab selles suunas liikuda. See eeldab vastavas valdkonnas tegutsejate kaasamist ja kuulub hea õiguspoliitika juurde. Kaasamise küsimus kerkis teravamalt nendes ministeeriumites, kes vahetumalt reguleerivad kodanike tegutsemisvaldkondi (Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, MKM)<sup>14</sup>.

Kõige laiaulatuslikum ja teadvustatum kaasamispoliitika on Sotsiaalministeeriumis, kus pidevalt analüüsitakse kaasamise häid ja halbu näiteid, hea kaasamine on poliitikakujundamise lahutamatu osa. Sotsiaalministeeriumil on välja kujunenud kaasatavate/ sotsiaalpartnerite võrgustik ja nendepoolse sisendi kvaliteedis ei nähta probleemi.

Vestluste käigus osutati juhtumitele, kus läbirääkimiste käigus saavutatud kokkuleppeid hakatakse hiljem mõne osapoolte poolt mõjutama nt Riigikogus, ja et ühiskonnas tervikuna ei ole juurdunud kokkulepete kultuur. Sageli puudub poliitilisel tasandil kokkulepetest kinnipidamise tava, mis paratamatult mõjutab ministeeriumi ametnike käitumisstrateegiade valikuid. Tunnistatakse, et mida rohkem kaasamisprotsessi reguleeritakse, seda bürokraatlikum see on.

MKM on huvitatud kodanike kaasamisest. Samas on ministeeriumi vastutusalas olevad teemad erialast teadmist nõudvad. Ühest küljest peaks kodanike kaasamine andma sisendit nende vajadustest, teisalt puudub kodanikel sageli vastav kompetents, puuduvad organisatsioonid, kes kodanike huve väljendaksid. Siseministeeriumi tegevusalas on valdkondade arengus kaasärääkimishuvilisi partnereid, kel sageli puudub võimekus ja oskused kaasa rääkida. Justiitsministeeriumis on käivitatud mitmeid tegevusi, et muuta õigusloomeprotsess kaasavamaks ja koostööalimaks.

Mitmetes ministeeriumites oli kõneks vajadus kasvatada kodanike teadlikkust nii ministeeriumite tegevusest kui riigi toimimisest, et nad suudaksid olla julgemad, aktiivsemad kodanikud ja läbirääkimistel paremad partnerid. Osutati, et tegevuste planeerimisel on kõige olulisem printsiip kodanikukesksus (nt mitmete e-teenuste arendamine, andmete avalikustamine), see aga eeldab, et kodanik saab adekvaatselt aru ministeeriumi loodud dokumentidest. Nagu öeldi ühes ministeeriumis – hea seaduse mõõt on selgus. See omakorda eeldab lihtsa, korrektse ja selge eesti keele kasutamist nii õigusaktides kui muudes dokumentides.

Kõige otsesemalt teevad ministeeriumid koostööd valdkondlike laiapõhjaliste arengukavade loomisel (nt Vägivalla vähendamise arengukava – JuM, SoM, HTM, SiM, VM). Väljendati arvamust, et arengukavade ühine loomine on kõige tõhusam väärtuste ühtlustaja. Võib järeldada, et mida rohkem teevad ministeeriumid

---

<sup>14</sup> Ainsa allasutusena osales vestlustel Keskkonnaamet, kes on loonud oma tegevuse kliendikesksuse tugevdamiseks Kliendikoja, mille eesmärgiks on oma tegevusele vahetu tagasiside saamine ja osapoolte ärakuulamine.



koostööd, seda läbiräägitumad on riigi eesmärgid. Ministeeriumitevahelises koostöös ei nähtud suuri probleeme, kuid osutati asjaolule, et mõnikord pärsib koostööd eri ministeeriumite erinevad prioriteedid ja erinev töökultuur (nt kokkulepetest kinnipidamine).

Ühe probleemina kerkis üles nõ väärtuseesmärkide ühtsuse teema poliitilisel ja administratiivsel tasandil. Ministeeriumi valitsemisala arengukava koondab valdkondlike arengukavade peamised eesmärgid ja on allasutuste arengukavade loomise lähtekohaks. Teisalt jääb valitsemisala arengukava mõju ja sisend poliitiliste eesmärkide seadmisel napiks. Piltlikult valitseb olukord, kus ministeerium taotleb oma valitsemisalas eesmärkide ning tegevuste sidusust ja terviklikkust, olles seeläbi mõjus hoiakute suunaja, kuid poliitilistel läbirääkimistel ei pruugi valitsemisala arengukava valitsuse tegevuskava planeerimisel väga suurt rolli mängida. Seeläbi on oht, et tekivad poliitiline ja administratiivne paralleelmaailm oma sihtidega.

## Organisatsioonide ja ametnike väärtused

### *Organisatsioonide põhiväärtused*

Ministeeriumite ja valitsemisalade tulevikunägemused ja konkreetsemad tegevused on lisaks horisontaalsetele strateegilistele ja valdkondlikele arengukavadele sõnastatud ministeeriumite ja/või valitsemisalade arengukavades. Ühest küljest konkretiseerivad need valdkondlikud tegevussuunad, teisalt käsitlevad organisatsiooni ja inimeste arengut ning eesmärke.

Ministeeriumi põhiväärtused on reeglina sõnastatud ministeeriumi arengukavas. Põllumajandusministeeriumi valitsemisala arengukava näeb valdkondlike eesmärkide kõrval organisatsiooni arengut ühe olulise alavisioonina. Ministeeriumite puhul on arengukava tavapäraselt see dokument, milles organisatsiooni ja inimeste tegevuse eesmärgistamisele on pühendatud eraldi tähelepanu. Kaitseministeeriumis on ministeeriumi arengukava koostamisel. Organisatsiooni põhiväärtuseid ei ole arengukavas sõnastanud Justiitsministeerium.

Poliitilised ja strateegilised alusdokumendid on tegevuse prioretiseerimisel ja hierarhiseerimisel olulised, kuid nagu osutati ühel vestlusel, võib otseselt neis sõnastatud tegevuste elluviimine moodustada vaid u 20% ministeeriumi igapäevastest tegevustest. Ülejäänud 80% on nõ eluliste probleemide lahendamine, igapäevane operatiivne reageerimine. Suure osa ministeeriumi ees seisvate ülesannete konkreetsetest lahendustest ja valikutest teevad ministeeriumi ametnikud – oma ala spetsialistid. Eespool sai osutatud olukordadele, kus valdkonna arendamisel puuduvad selgelt sõnastatud eesmärgid/ väärtused. Sel juhul jääb valikute langetamine ametniku pädevusse.

Kõikides ministeeriumites tõusetus väga tugevalt ministeeriumi kui kompetentsikeskuse teema. Oma ametnikke nähakse professionaalsete ja kompetentsetena. Ametnikele teadvustatakse jõuliselt nende tegevuse mõju valdkonna kujundajatena (Justiitsministeerium) ja minapildis nähakse ennast teadmiste, oskuste ja hoiakute kandjana. Rahandusministeeriumisse on koondunud väga tugev ja mitmekülgne rahandusalane kompetents ja info. See tingib ministeeriumi rolli kui teabe analüüsija ja vahendajana. Oli tunda, et mida tugevama ja sõltumatuma kompetentsikeskusena ministeerium ennast defineerib, seda väiksemana tunnetatakse selle ministeeriumi poolt vajadust kaasamise järele, teiste ministeeriumite poolt kaasatust ja eriarvamuste kuuldavõtmist.

Organisatsiooni ja ametnike väärtuste teema on selles kontekstis oluline kolmest aspektist. Esiteks, kaasaegses ametnike professioniidiskursuses käsitletakse kolme komponendi – teadmiste, kogemuse ja eetika/väärtuste olulisust<sup>15</sup>. Teadmiste olulisust ja eksperdi rolli toonitati kõikides ministeeriumites, sellele lisaks toodi Justiitsministeeriumis välja teaduspõhisus kui üks oluline toimimise printsiip.

---

<sup>15</sup> Vt Aive Pevkur, *Professional Ethics: Philosophy and Practice*, Tartu 2011

Osutati ka, et mida parem on poliitilise tasandi ja ametnikkonna koostöö, seda enam toimib kompetentsipõhine otsustamine.

Nõrgemalt oli professionaalse ministeeriumiametniku kuvandis tunda kogemuse väärtustamist. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste võrdluses on ministeeriumites nooremate töötajate esindatus kõige suurem<sup>16</sup>. Eetika ja väärtuste aspekt leiab pikemat käsitlemist allpool, kuid mitmes ministeeriumis tunnistati, et teatud ametnike puhul on nende ekspertteadmine suurema kaaluga kui organisatsiooni hoiakute jälgimine.

Teine väärtuste olulisuse aspekt seostub probleemilahendamise oskusega, mis on seotud eesmärgile suunatud mõtlemisega ja tegutsemisega olukordades, kus tavapärane lahendusprotseduur puudub<sup>17</sup>. Antud juhtudel hakkavad väärtushoiakud toimima kui kontseptuaalsed filtrid, mis kas lasevad või ei lase informatsiooni läbi<sup>18</sup>. Nagu eespool osutatud, on paljudel juhtudel ametnikul väärtusvaliku tegija roll ja seetõttu on vajalik küsida valiku tegija enda väärtuste järele.

Kolmas aspekt puudutab valitsemist (*governance*) ja selle eesmärgi. Valitsemise keskne küsimus on, kuidas juhtida ja organiseerida avaliku sektori süsteeme, valitsusasutusi, programme ja tegevusi nii, et saavutada avalikud eesmärgid. Seejuures käsitletakse eetikat ja väärtuseid pigem valitsemist teostavate inimeste moraalina ja mitte otsuste või poliitikate kvaliteedina<sup>19</sup>.

Viimane käsitus on omane pea kõigile ministeeriumitele, kes on põhiväärtused sõnastanud. Keskkonnaministeeriumis tegeletakse valdkonna ja organisatsiooni põhiväärtuste lahkuviimisega.

Alljärgnevalt on toodud ära ministeeriumite põhiväärtused, lühidalt tabelis ja pikemalt, kus väärtused on lahti kirjutatud. Ministeeriumite väärtuste analüüsil on kasutatud MKM avalike suhete osakonna peaspetsialisti Piret Pärna 2009. a ministeeriumi enda tarbeks koostatud ülevaatest.

---

<sup>16</sup> <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39137>; Ministeeriumites on vanusegruppides 21-30 25,2% ja 31-40 eluaastat 38,9% teenistujatest. Võrdluseks ametites ja inspeksioonides on vastavad näitajad 20,4% ja 29,8%, maavalitsustes 9,0% ja 15,3%, KOV 21,6% ja 20,5%.

<sup>17</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/44/7/34867438.pdf>, vt lk 16.

<sup>18</sup> Max Boisot, *Knowledge Assets: Securing Competitive Advantage in the Information Economy*, 1999, p 15.

<sup>19</sup> Huberts, L., Maesschalk, J., Jurkewicz, C., *Global perspectives on good governance policies and research*, p 255 in *Ethics and Integrity of Governance*. Edward Elgar 2008

## Ministeeriumite põhiväärtuste tabel

Justiitsministeerium	
Haridus- ja Teadusministeerium	Usaldusväarsus, avatus, loovus, pädevus, teadmispõhisus, uuendusmeelsus
Kaitseministeerium	Vastutustunne ja kindlameelsus, avatus ja uuendusmeelsus, mõtteselgus ja tulemuslikkus, väärikus ja lojaalsus
Keskkonnaministeerium	Looduskeskkond on rahva rikkus, Hoolivus ja tulevikku suunatus, Otsusekindlus ja nõudlikkus, Partnerite kaasamine ja avatus* <i>Meie kõik üheskoos vastutame puhta, terve ja tasakaalustatud elukeskkonna eest!</i>
Kultuuriministeerium	Avatud, kaalutlev, hoolib
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	Siht silme ees, avatus, pädevus, usaldusväarsus, uuendusmeelsus <i>Oleme avatud ja usaldusväärsed partnerid!</i>
Põllumajandusministeerium	Aatelisus, eesmärgile pühendumus, koostöö, avatus, asjatundlikkus
Rahandusministeerium	Oleme usaldusväärsed, õiglane ja avatud partner, loovad, ratsionaalsed <i>Teades võimalusi loome lahendusi</i>
Siseministeerium	Ühtsus, koostöövalmidus, lahendusekesksus, eesmärgipärasus
Sotsiaalministeerium	Inimkesksus, koostöö, professionaalsus, avatus
Välisministeerium	Väärikus, eetilisuus, tõhusus, loovus, algatuslikkus, sõbralikkus, koostöövalmidus, abivalmidus

\*Keskkonnaministeeriumi väärtused on uuendamisel, viiakse lahku valdkonna ja organisatsiooni väärtused

## **Ministriumite põhiväärtused lahtikirjutatuna**

### **Kaitseministeerium**

Vastutustunne ja kindlameelsus. Töötame vastutustundega, et suurendada meie julgeolekut Eesti põhiseadusliku korra kestmajäämiseks. Väärtustame kõigi panust selles.

Avatus ja uuendusmeelsus. Oleme avatud ja ühtne meeskond, valmis kiiresti vastama julgeolekukeskkonna muutustele. Kasutame oma inimressursse paindlikult, innovaatseliselt ja eesmärgistatult.

Mõtteselgus ja tulemuslikkus. Meie tegevused ja otsused on kaalutletud, süsteemsed ning tuginevad selgetele argumentidele. Teame mida, miks ja kuidas teeme ning tegutseme aktiivselt ja arusaadavalt nii riigi sees kui rahvusvaheliselt.

Väärikus ja lojaalsus. Hoiame ning kanname väärikalt edasi oma traditsioone ja ajaloolist pärandit. Oleme Eestile lojaalsed.

### **Keskkonnaministeerium**

Looduskeskkond on rahva rikkus. Kujundame kogu elanikkonnal arusaamist keskkonnast kui rahva rikkusest. Suhtudes hoolivalt loodusesse toetame eesti rahvuskultuuri elujõulisust.

Hoolivus ja tulevikku suunatus. Hoolime nii elus- kui ka eluta loodusest ja inimestest ning tegutseme selle nimel, et meie elukeskkond säiliks väga pikkadeks aastateks.

Otsusekindlus ja nõudlikkus. Oleme keskkonna kaitsmisel nõudlikud. Meil on teadmisi ja meeleskindlust, et kaitsta keskkonda kui üht meie elu põhiväärtust. Järgides õigusriigi põhimõtteid teadvustame ühiskonnaliikmetele nende keskkonnaalast vastutust.

Partnerite kaasamine ja avatus. Oleme valmis kaasama keskkonnaalasesse tegevusse partnereid ja kõiki asjast huvitatuid, oskame neid kuulata ja mõista. Kohtleme inimesi ühetaoliselt.

## **Kultuuriministeerium**

Kultuuriministeerium on avatud. Oleme avatud uutele mõtetele, usume, et parimad tulemused sünnivad koostööst oma partneritega. Tahame olla oma haldusala jaoks nõustajad, mitte nõudjad. Seepärast hindame kõrgelt meile antud tagasisidet. See, kuidas meisse suhtutakse, sõltub meist igapäevast eraldi ja kõigest koos – mõistame, et ministeerium tähendab meid endid. Suheldes oma partneritega nii haldusalas kui laiemas avalikkuses oleme viisakad, sõbralikud ja heatahtlikud.

Kultuuriministeerium on kaalutlev. Kultuurivaldkonnas täna langetatavad otsused võivad mõju avaldada alles aastate pärast, seetõttu oleme pühendunud ja vastutustundlikud ning ei langeta otsuseid kiirustades. Põhjendame valikuid, selgitame protsesse nii kolleegidele, partneritele kui avalikkusele, sest mõistame, et vaid läbipaistev ja aus tegutsemine saab olla edukas.

Kultuuriministeerium hoolib. Kultuur on rahva järjepidevuse kandja. Me tunnetame oma vastutust kultuuri hoidmisel, peame tähtsaks tulevikku suunatud pilku. Me valutame südant kultuuriruumis toimuva pärast ja teeme kõik selleks, et toetada kultuuri- traditsioonide elujõulisust ja luua igakülgset võimalust loovuse arenguks ja loominguga tegelemiseks.

## **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium**

Siht silme ees. Omame nägemust oma valdkonna arengust, omame selgeid ja teostatavaid eesmärke, täidame eesmärke pühendunult, hindame tulemusi.

Avatus. Kaasame erinevaid huvipooli, oleme meeskonnamängijad, toetame uusi töötajaid, oleme paindlikud ega karda põhjendatud kriitikat, oleme sõnades ja tegudes arusaadavad

Pädevus. Omame häid ameti- ja erialased teadmisi ning oskusi, tegutseme läbimõeldult, oleme õpihimulised ja täiendame ennast pidevalt

Usaldusväärsus. Oleme ausad, austame avalikkust ja kaastöötajaid, peame kinni lubadustest ja tähtaegadest

Uuendusmeelsus. Ainsana riigiasutustest oleme CAF organisatsiooni enesehindamist läbi viinud juba 3 korda, arendame aktiivselt IT-alaseid lahendusi propageerimine digiallkirja ja paberivaba toimetamist.

## **Põllumajandusminister**

Aatelus. Pühendume avalik huvi teenimisele. Mõistame, et esindame oma organisatsiooni riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil. Tunnetame oma tegevuse suhtes suurt vastutust ning mõistame ja arvestame oma tegevuse laiemat mõju. Suhtume hoolivalt ja säästlikult meie

kasutuses olevatesse ressurssidesse.

Eesmärgile pühendumus. Teame organisatsiooni strateegilisi eesmärke ja seda, kuidas neid saavutada. Hindame tulemusi ja tunnustame tublisid. Meie väärtused on meile pühad ning eesmärkide saavutamisel lähtume nendest. Oleme uuendusmeelsed ning teeme ettepanekuid vajalikeks muudatusteks.

Koostöö. Panustame ühiste eesmärkide täitmisse, rakendades selleks oma paremaid teadmisi ja oskuseid. Aitame teisi nende eesmärkide täitmisel. Võimaldame igaühel aktiivselt osaleda lahenduste leidmises. Tunnustame koostöötahet ning taunime selle puudumist. Väärtustame eripalgelisust, kuid tegutseme ühtse meeskonnana.

Avatus. Oleme avatud uutele ideedele ning püüame loovalt ja paindlikult jõuda parimate tulemusteni. Oleme ausad enda ja teiste suhtes, tegutseme läbipaistvalt ning täidame antud lubadusi. Kaasame teisi ning soovime olla ise kaasatud. Kuulame ära teiste seisukohad ja peame nendest lugu. Räägime probleemidest avameelselt ning leiame ühiselt lahendusi. Jagame oma kogemusi ja õpime teiste kogemustest. Loomme ja hoiame välist teadmist ja arendavaid võrgustikke.

Asjatundlikkus. Meil on tööks vajalikud oskused ja teadmised, kõrge haritus ja lai silmaring, mida arendame ja täiendame pidevalt. Meil on põhjalikud teadmised oma töövaldkonnas ja suured kogemused õigete otsusteni jõudmiseks. Oleme kõrge professionaalsusega usaldusväärsed partnerid. Mõistame, et meie partneritel on teadmisi ja oskusi, mis võivad meil puududa, seetõttu austame ja arvestame partnerite seisukohti.

## **Rahandusministeerium**

Oleme usaldusväärsed. Tahame olla oma valdkonnas parimad asjatundjad ning teeme oma tööd pühendumuse ja vastutustundega. Toetume oma tegevuses faktidele, oleme ausad iseenda ja teiste vastu, sõltumatud ning erapooletud. Meie tegevus on arusaadav nii kolleegidele, partneritele kui ka avalikkusele.

Oleme õiglane ja avatud partner. Tahame olla usaldusväärne, õiglane ja avatud partner, kuna parimad tulemused tekivad koostöös. Austame ja arvestame oma partnereid ning nende seisukohti.

Oleme loovad. Õpime igast kogemusest ning arendame loovust iseeneses, et luua uudseid lahendusi. Hindame neid, kes otsivad uusi teid. Oleme avatud uuendustele ning mõistame ja oskame arvestada otsuste tegemisel pikaajalisi protsesse ühiskonnas.

Oleme ratsionaalsed. Otsime varasemast tõhusamaid lahendusi, mis tagaksid eesmärgi saavutamise võimalikult säästval viisil. Meie tegutsemine ja otsused peavad olema majanduslikult otstarbekad.

## **Siseministeerium**

Ühtsus. Siseministeeriumi valitsemisala on väga mitmekülgne, koondades endasse nii regioonide stabiilse ja jätkusuutliku arengu võimaluste loomise, usuaasjadega tegelemise, rahvastiku-toimingute korraldamise kui ka riigi sisejulgeoleku tagamiseks vajaliku. Vaatamata eripalgelisusele, moodustame ühtse organisatsiooni - Siseministeeriumi, mis tegutseb kui üks tervik eelkirjeldatud missiooni täitmiseks

Koostöövalmidus. Meile pandud ülesannete täitmiseks teeme koostööd kõigiga.

Lahendusekesksus. Lahendame meie ees seisvad probleemid kiiresti ja professionaalselt.

Eesmärgipärasus. Me teame, miks ja mida me teeme. Kui eesmärk on ebaselge, siis küsime üle ja/või täpsustame eesmärgi!

## **Sotsiaalministeerium**

Inimkesksus. Meie otsuste lähtekohaks on inimene. Kuulame ja arvestame huvirühmi, oleme sallivad ja õiglased. Austame ja usaldame oma töökaaslasi, hindame iga inimese panust ja aega. Tunnustame ja toetame!

Koostöö. Kuigi väärtustame eripalgelisust, tegutseme ühtse meeskonnana. Seadnud ühised eesmärgid, võtame initsiatiivi ning jõuame üksteist kuulates ja kaasates sisuliste lahendusteni.

Professionaalsus. Teeme oma tööd pühendunult ja professionaalselt, rakendame oma vaimujõu, teadmised ja kogemuse eesmärkide saavutamisele ja pidevale arengule. Tunneme rõõmu oma tööst ja näeme selles võimalust ühiskonda paremaks muuta. Oleme arvamusiidrid ja oma ala eksperdid, suudame näha tervikpilti ja oskame oma seisukohti targasti põhjendada. Oleme tegudeinimesed, kes viivad kavandatu ellu ning võtavad vastutuse oma tegude ja otsuste mõju eest.

Avatus. Julgeme küsida, anname tagasisidet ega karda põhjendatud kriitikat. Suhtleme ja tegutseme ausalt ning arusaadavalt ja täidame antud lubadusi. Oleme avatud uutele ideedele ning püüame loovalt ja paindlikult jõuda parimate tulemusteni. Meie tegevus on nähtav, mõistetav ja läbipaistev.

## **Välisministeerium**

Väärikus. Me ei esinda ainult iseennast. Me esindame oma organisatsiooni, riiki ja rahvast. Meie isiklik sisemine ja väline väärikus kandub üle kõigele, mida seostatakse Eesti ja eestlastega. Me mõistame ja kanname seda vastutust.



Eetilisus. Me lähtume eetika põhimõtetest kõiges, mida teeme. Eesti riigiametnike ühtsed eetikanormid ei ole meile mitte ülemiseks, vaid alumiseks piiriks oma tegevuse eetilisust hinnates.

Tõhusus. Me peame nägema nii üksikasju kui ka tervikut ja tunnetama, milline tegevus aitab meil eesmärke tõhusamalt saavutada. Meie ressursid on piiratud. Peame alati tegema esmalt õigeid asju ning alles seejärel tegema asju õigesti!

Loovus. Väike riik, väike rahvas ja väike organisatsioon suudab teiste, suurematega sammu pidada ainult siis, kui tehakse midagi teistest efektiivsemalt, sageli ka erinevalt, rakendades selleks oma teadmisi ja loovust. Oleme avatud väljastpoolt tulevatele uuendustele ning lahendame ka ise probleeme loovalt.

Algatuslikkus. Me ei tunnista ütlust "alati on ju niimoodi tehtud...". Igal päeval ja iga tegevuse juures otsime võimalusi, kuidas teha paremini, kiiremini ja tõhusamalt. Me ei karda ise teha ettepanekuid ja hindame ka teiste algatust!

Sõbralikkus. Me kõik oleme erinevad. See ei eralda meid üksteisest, vaid teeb meist värvika kollektiivi. Me austame üksteise erinevusi nii mõtetes kui tegudes, kui need aitavad kaasa Eesti välispoliitika ja ministeeriumi arengule.

Koostöövalmidus. Maailmas toimuvad muutused ja lahendamist vajavad probleemid on keerulised. Neid ei ole võimeline lahendama üksikisik, üks organisatsioon ega üks riik. Seetõttu oleme avatud ning teeme Eesti ja ministeeriumi eesmärkide saavutamiseks koostööd nii omavahel kui ka teiste asutuste ja riikidega.

Abivalmidus. Me oleme valmis aitama üksteist nõu ja jõuga ka siis, kui see ei tulene otseselt meie tökohustustest. Me teeme kõik endast oleneva, et väljastpoolt meie poole pöörduvad inimesed saaksid oma küsimustele vastuse ja probleemid lahendatud või kui see ei ole meie võimuses, juhatame abivajajad edasi.

## Väärtusrakenduspraktikate analüüs

Väärtustest saab kõnelda indiviidi, organisatsiooni või süsteemi (siinkohal avaliku teenistuse) tasandil. Käsitledes väärtuseid kui eetilise otsustamise põhimõtteid, saab osutada kahele eetika haldamise/ juhtimise (*management*) mudelile<sup>20</sup>. Esimesel juhul nähakse tegude eest vastutuse kandjana indiviidi, teisel juhul süsteemi või organisatsiooni. Sellega seostub, kuidas organisatsioon eetilisi ja väärtuselisi nõudeid kommunikeerib. Selle põhjal võib teha mõningaid üldistusi ministeeriumites levinud väärtusrakenduspraktikate kohta.

Vaadeldes ministeeriumeid skaalal väärtuspõhine (*values-based*) vs reeglipõhine (*rules-based*)<sup>21</sup> eetika juhtimine, kuuluvad kõik ministeeriumid pigem esimesse tüüpi. Ühelgi ministeeriumil ei ole kindlaid käitumiskodekseid, kontroll käitumise üle on indiviidikeskne ja organisatsioonides ei ole loodud eraldi kontrollimehhanisme. Palju kasutatakse hoiakute mõjutamist läbi koolituste, uute ametnike infopäevade, kantsleri või ministri isikliku eeskuju ja sõnavõttude. Organisatsiooni ühtset väärtusorientatsiooni suunatakse teadlikult läbi hindamis- ja värbamisprotsesside.

Reeglipõhised eetika juhtimise süsteeme (selgete käitumiskodeksite ja selle täitmist kontrolliva koguga) kasutatakse enam allasutustes (nt Justiitsministeeriumi vanglateenistuses, Siseministeeriumi haldusalas Päästeametis, Kaitseministeeriumis Kaitseväes).

Väärtuste rakendamisel organisatsiooni saab eristada nelja tüüpi lähenemisi vastavalt sellele, kuidas on väärtused organisatsiooni igapäevategevustesse põimitud. Väärtused saavad olla a) sõnastamata ja levitamata; b) sõnastamata, kuid levinud; c) sõnastatud, levitamata; d) sõnastatud ja levinud.

Käsitlen ministeeriume kahes grupis, millest esimesse kuuluvad:

1. Organisatsioonid, kus väärtused on sõnastamata ja levitamata.
2. Organisatsioonid, kus väärtused on sõnastamata, kuid levinud.

Ühel ministeeriumil on põhiväärtused sõnastamata – Justiitsministeeriumil. Samas on sellele ministeeriumile omane tugev organisatsioonikultuur, kus nõ “teatakse”, milline tegutsemine on õige ja milline mitte. Seda tüüpi organisatsioone kaldutakse käsitlema teist tüüpi organisatsioonidena, kus väärtused on küll sõnastamata, kuid ometi kõik või enamus teavad, kuidas on õige käituda.

Nii osutati Justiitsministeeriumis, et organisatsioon kommunikeerib tugevalt tegutsemisprintsiipe nagu teaduspõhisus, innovatiivsus, parimate ekspertide kaasamine ja proaktiivsus. Lisaks nõuab tegevusvaldkond selget orientatsiooni aususele, eetilisele, korrupsioonivastasusele ja usaldusväarsusele. Neid hoiakuid

---

<sup>20</sup> Maesschalk, J., Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum, *Public Integrity* 2004, Vol.7, No. 1:21-42

<sup>21</sup> vt ka <http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Maesschalck.pdf>

hinnatakse nii arenguveestluste käigus kui kommuniqueeritakse kantsleri poolt. Teisalt väljendas Justiitsministeerium kõige selgemini hoiakut, mille järgi ametnik on iseseisev ja tema isiklik vastutus on suur. Päris selged ei ole mehhanismid, millega korrigeeritakse neid hoiakuid, mis ei vasta organisatsiooni ootustele.

Justiitsministeeriumis on kantsleri roll väärtuste kandja ja kommuniqueerijana väga oluline.

Teise grupi moodustavad:

3. Organisatsioonid, kus väärtused on sõnastatud, kuid levitamata.

4. Organisatsioonid, kui väärtused on sõnastatud ja levitatud.

Neid organisatsioonitüüpe on mõistlik koos käsitleda, kuna on raske tõmmata selget demarkatsioonijoont levitamata ja levitatud väärtuste vahel. Mõned organisatsioonid on oma põhiväärtuste praktilisel rakendamisel edukamad kui teised.

Kümnes ministeeriumis on väärtused sõnastatud, kuid nende ellurakendamisel valitseb suur variatiivsus. Omanäoline on olukord Kultuuriministeeriumis, kus vestlusel osutati korduvalt, et organisatsiooni sees on välja kujunenud tegutsemisprintsiidid. Nimetati kolme printsiipi, mis omandatakse nõ praktika käigus. Need on: tark ei torma ehk info, mis läheb majast välja, peab olema kontrollitud; probleemid lahendatakse maja sees ja välja minnakse ühtse seisukohaga; inimene ei jää üksi, alati on majapoolne tugi. Tähelepanu vääriv on, et 2009. a nimetas ministeerium Piret Pärnale antud vastustes kõige olulisema printsiibina põhimõtet "Räägi inimesega". Samas on strateegilises arengukavas 2009 – 2012 kirja pandud tegutsemispõhimõtted, mis sisuliselt on väärtused (avatud, kaalutlev, hooliv). Kahe viimase väärtuse puhul on kattuvus nõ kirjutamata printsiipidega, kuigi arengukava seletus hoolivuspõhimõttele on seostatud pigem valdkondliku eesmärgi – kultuuri hoidmisega.

Enamus ministeeriume ei kasuta põhiväärtuseid süsteemselt ja peamine vastutus nende kandmisel on üksikindiviidil.

Rahandusministeeriumis on põhiväärtused sõnastatud, kuid pigem tuntakse ja toimitakse hüüdlause "Teades võimalusi loome lahendusi" järgi. Juhtkonna peamise väärtusena tunnetati säästlikkust, samas põhiväärtusena seda nimetatud ei ole. Juhtkond on organisatsiooni põhiväärtuseid kasutanud konkreetsete olukordade kaalumisel.

Kõige tavapärasemalt arvestatakse väärtustega uute töötajate värbamisel. Valmisolekut väärtusrakenduslike tegevuste arendamiseks avaldasid mitmed ministeeriumid.

Teadlikult tegeletakse organisatsiooni väärtustega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ja Välisministeeriumis, kuigi viimases on selline tegevus kõigi

töötajate jaoks vähem teadvustatud. Väärtustele tähelepanu pööramisele osutavad nii perioodiline väärtuste ülevaatamine, personalipoliitikasse juurutatud tegevused (värbamisel, valikul, majasisestel konkursitel, edutamisel analüüsitakse väärtustele vastavat tegutsemist), väärtuste seostamine ootustega töölasele käitumisele (arengu-vestluses väärtuste teema), kompetentsimudelite väärtustega seostamine, organisatsiooni väärtuste uuringud, majasisesed kampaaniad väärtuste märkamiseks (fotokonkursid, parima kollegi valimised) jms.

Välisministeerium tegeleb lisaks väärtuste teadlikule rakendamisele ka oma töötajate hoiakute kujundamisega. Ministeerium defineerib end sotsiaalselt tundliku organisatsioonina, kasutab võimalikult palju praktikante, püüab rakendada tööturul nõrgemas positsioonis olevaid (puudega, eakad) inimesi. Rahandusministeeriumis on töötajate heategevuslikud kampaaniad töötajate enda initsiatiiv.

Eraldi käsitlemist vajab väärtuste visuaalne väljendus. On ministeeriumeid (MKM, Siseministeerium), kes kasutavad põhiväärtuseid visuaalse kujunduse elemendina nt uksekaartidel, kaelapaeltel, kingitustel jms. On ministeeriumeid, kes on seda teinud, kuid pingeline eelarve ei luba seda enam. Mõnede ministeeriumite puhul oli väärtuste kui sõnade visuaalne kasutamine peamine implementeerimismeetod.

#### *Avaliku teenistuse väärtused*

Avaliku teenistuse, täpsemalt ametnike kui professionaalse kogukonna väärtuseid on Euroopa Liidu liikmesriikides viimaste aastate jooksul monitooritud korduvalt (vt nt Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States<sup>22</sup>; Swedish Council for Strategic HR Development, the project "Public Ethos"<sup>23,24</sup>). Eesti avalike teenistujate väärtused on kaardistatud uuringutes "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses" 2005.<sup>25</sup> ja 2009.<sup>26</sup> aastal. Empiiriliste uuringute mõju normatiivsele tasandile on seni olnud tagasihoidlik.

Ühes ministeeriumis kümnest väljendati seisukohta, et kui organisatsiooni väärtused on olemas ja toimivad, siis avaliku teenistuse või ametnike väärtuseid eraldi välja tuua pole vajadust. Ülejäänud ministeeriumid esindasid pigem seisukohta, et avaliku teenistuse ühtseid väärtuseid oleks vaja. Osades ministeeriumites oldi seiskohal, et praegune avaliku teenistuse eetikakoodeks on piisav dokument ametnike väärtuste sõnastamisel. Teisal oldi seiskohal, et koodeks oma praegusel kujul on ehk liiga laialivalgub ja väärtused võiksid olla sõnastatud konkreetsemalt. Osad ministeeriumid kasutasid eetikakoodeksit organisatsiooni väärtuste kõrval ühe ametnike tegevuse hindamiskriteeriumina .

<sup>22</sup> <http://www.dgap.gov.pt/media/0601010000/finlandia/Comparative%20study.pdf>

<sup>23</sup> <http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/pdf/kalendarium/2011-10-13/062.pdf>

<sup>24</sup> [http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/pdf/kalendarium/2011-10-13/Presentation\\_GROUP\\_II.pdf](http://www.ksap.gov.pl/ksap/file/pdf/kalendarium/2011-10-13/Presentation_GROUP_II.pdf)

<sup>25</sup> [http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku\\_teenistuse\\_uuring\\_2006.pdf](http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf)

<sup>26</sup> [http://www.avalikteenistus.ee/public/Rollid\\_ja\\_hoiakud\\_avalikus\\_teenistuses\\_2009.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses_2009.pdf)

Väljendati lootust, et avaliku teenistuse väärtuste kommunikeerimine ühiskonnas parandab ametnike mainet. Ametnike kuvand ühiskonnas on halb ja seda tunnetatakse kui motivatsiooni alandajat. Kui ühiskond teadvustaks, et ametnikud tegutsevad riigi ja kodanike heaolu nimel, muutuks suhtumine ametnikkonda. Puudu on ametnike eestkõnelejast, kes selgitaks teatud olukordi, tegeleks nõ üldise avaliku teenistuse maine kujundamisega.

Kõikides ministeeriumites tunnetati oma missiooni ja vastutust Eesti riigi ja ühiskonna heakäekäigu eest. Üldistatult võiks hoiaku sõnastada (ühe vestlusosalise sõnadega), et ministeerium teenib avalikkust ja teenindab poliitikut.

## **Kokkuvõtvalt**

Kõneldes väärtusarendusest väljendasid ministeeriumid kahesuunalisi hoiakuid:

- a) nende igapäevane tegevus on pidev väärtusarendus;
  - b) kuna ministeeriumi tegevuse alus on seadus- ja määruspõhine, ei saa väärtusarendus ministeeriumi tasandil olla eesmärgiks.
- Igapäevane reaalne väärtustega tegelemise praktika on kahe suuna põimumine.

Oma tegevuses nähakse väärtuste arendamisel kolme tüüpi eesmärke. Esiteks on selleks ministeeriumis töötavad inimesed ja nende väärtushoiakute kujundamine. Kui see ka ei ole otseselt välja öeldud ja eesmärgiks seatud, siis igapäevaselt toimib see läbi organisatsioonikultuuri. Ministeeriumites, kus on paremini läbi mõeldud organisatsiooni väärtuste rakendamine, tunnetatakse selgemalt, et töötatakse kodaniku heaks. Nendes ministeeriumites on töötajate rahuolu suurem, pühendumine organisatsioonile suurem ja soov lahkuda väiksem. Samuti ei tunnetata need ministeeriumid kompetentsete ja strateegiliselt võimekate inimeste puudust.

Teiseks eesmärgiks on suurem hüve või idee (turvalisus, julgeolek, toimetulek jms), mille nimel ministeerium tegutseb ja läbi mille oma tegevust mõtestab. Kolmanda eesmärgina saab nimetada mingi süsteemi enda toimimist (rahvusvahelised suhted, rahandussüsteem jms). Võib väita, et kõik need komponendid esinevad kõikide ministeeriumite tegevuste determineerijatena.

Kodanike ja ühiskonna hoiakute mõjutamisega tegelevad rohkem need ministeeriumid, kes vahetumalt puutuvad kokku kodanikega. Oluliselt enam tegeletakse kodanike hoiakute kujundamisega (ühiskonnale suunatud kampaaniatega) ametite ja inspeksioonide tasandil.

Praegusel hetkel loob riik ühtset visuaalset ilmet riigiasutustele, riigi ühtset välist identiteeti kodaniku jaoks, kuid ei tegele ametnikkonna sisemise ühtse vaimu loomisega. Ühisväärtuste loomisele suunatud tegevused on nõrgad ja ametnikud seda ei tunnetata. Ühtne ametnikkond eksisteerib niivõrd, kuivõrd igaüks ennast selle osana tunnetab. Samas küsimusele, kas ollakse riigi või ministeeriumi esindaja, oli valdav vastus, et riigi esindaja.

### *Kokkuvõttev seminar*

6. märtsil 2012 toimus Rahvusraamatukogus väärtusarendusprogrammi ministeeriumite väärtusarenduse suuna seniseid tegevusi kokku võttev seminar. Seminaril osales üheksa inimest kaheksast ministeeriumist. Prof Margit Sutrop kõneles Eesti ühiskonnast võrdluses ministeeriumi väärtustega ja prof Marju Lauristin väärtustest ministeeriumite kommunikatsioonis avalikkusega.

Diskussioonidest jäid kõlama mitmed küsimused, mis edukaks väärtustega tegelemiseks vajaksid läbimõtlemist. Peamine küsimus on küsimus riigi pikaajalistest eesmärkidest. See on oluline nii ministeeriumite tegevuse kui väärtusarenduse kontekstis. Seega ei saa ministeeriumite väärtusarendustegevus toimuda ühiskonnast isoleeritult. Riigi eesmärkide või väärtuste seadmisel on selles roll nii poliitikutel, ametnikel kui kodanikel. Erinevate osapoolte mõju ja panus riigi eesmärkide sõnastamisse oli üks peamisi arutlustemasid. Prof Sutrop osutas päevakajalistele sündmustele (õpetajate streik) ning küsis, kas riik mitte ei käitu liiga paternalistlikult, püüdes kodanike eest põhimõttelised valikud ära teha, andes ette nii eesmärgi kui vahendid.

Kõneldes ministeeriumi tegevuse eesmärkide hierarhiseerimisest tõusetus küsimus, kas ametnik on vaid poliitiliste eesmärkide täideviija või peaks ta panustama ka eesmärkide püstitamisse? Ametnikud on oma valdkonna spetsialistid ja omavad ülevaadet nii valdkondade kitsaskohtadest kui võimalikest lahendusteedest.

Kodanike kaasamine riigi pikaajaliste eesmärkide seadmisel töö fookusesse küsimuse kaalutleva demokraatia teostamisest Eestis. Kas osalusdemokraatia on vaid huvigruppide informeerimine kaasaamise sildi all või tähendab see riigi kohustust kodanikke harida, et neist saaksid võrdsed partnerid poliitikutele ja ametnikele riigi kaugemate eesmärkide läbirääkimisel ja ühiskonnast kokkuleppimisel?

Kõneldes sellest, kuidas ministeeriumite hoiakud kodanikele nähtavaks saavad, rõhutas prof Lauristin, et avalik võim omandab kodanike jaoks tähenduse läbi tegude. Iga tegu on kommunikatsiooniakt ja seetõttu on oluline, kuidas tõlgitakse ministeeriumi põhiväärtused praktika keelde ja mida see keel kõneleb. Probleemid tekivad juhul, kui organisatsiooni väärtused ja reaalne praktika ei lähe kokku.

### *Edasised tegevused*

Kokkuvõtval seminaril osalejad leidsid, et ministeeriumite endi väärtusanalüüsile ja -selitusele suunatud tegevusi peaks jätkama. Enim väljendati vajadust selliste seminaride järele, kus vaatluse all on ministeeriumite põhiväärtustena nimetatud väärtused, mõtestatakse lahti nende sisu ning analüüsitakse tegevuspraktikaid. Sellised väärtused nagu usaldusväärsus, avatus, pädevus või koostöövalmidus olid ministeeriumite põhiväärtustena enim nimetatud. Et ühtlustada praktikaid, oleks vaja nn väärtuste tõlkimise seminari.

Ühe ootusena jäi kõnelustelt õhku vajadus üleriigilisel tasandi läbi mõelda, millised väärtused vajaksid tugevamat toetamist. Ministeeriumites on olemas teadmine, milliseid konkreetseid tegevusi tuleks eesmärkide saavutamiseks planeerida.

Ministeeriumite vahel võiks toimida ühtsem täiendõppe või koolituste süsteem, mis annaks teadmisi ja ühtlustaks hoiakuid erinevate ministeeriumite vahel.

Varasematelt kohtumistelt ministeeriumites jäi kõlama soov rakendada ministeeriumite vallatavat ekspertteadmist hariduse vallas. Selles osas tegutseb kõige laiahaardelisemalt Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakond, tegeledes teema teadvustamisega nii ülikooli kui õpetajakoolituse tasemel.

Haridusega seotud tegevussuundades on kahelaadilisi ootuseid. Ühed on seotud ekspertteadmise kasutamise ja nt õppekavade loomises ja hindamises ning õpetajate ettevalmistuses (Keskkonnaministeerium – keskkonnaharidus, Kaitseministeerium - riigikaitse teemad, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium - ettevõtluse õpetamine ja arendamine, Sotsiaalministeerium – võrdõiguslikkus ja võrdne kohtlemine, Välisministeerium – välismajandus, humanitaarabi, arengukoostöö, kodanikuõpetuse õpetajate koolitus konsulaarküsimustes). Eesmärk on oluliste teemade süvalaiendamine.

Teine suund on seotud teadmiste edastamise meetoditega, kus ministeeriumil on teadmine ja abi oleks erinevatest väärtuskasvatuse- ja õpetamismeetoditest, mida kasutada nii koolides kui sihtgruppide või täiskasvanukoolituses. Nii võiks väärtuste õpetamise meetodid olla osaks riigikaitse õpetaja väljaõppes.

Teemadering, mis võib vajada edasist analüüsi, on rollikonfliktid. Toodi välja ametnik vs koolitaja rollikonflikt, valla sotsiaaltöötaja roll abivajaja abistajana ja valla ametnikuna. Jätkamist väärivaks peeti ministeeriumitele suunatud seminaride ja ümarlaudade korraldamist (selle projekti kahe seminari eeskujul), kus võiks käsitleda nii väärtuste tõlgendamise, kaasamise kui meedia rolliga seotud küsimusi.

Kõnelustelt ministeeriumites ei jäänud kõlama ministeeriumite ühtset sõnumit väärtusarendustegevuseks. Oli valmisolek panustada, kui tekib konkreetne plaan või tegevuskava. Ministeeriumite ootused on pigem seostatavad nende endi tegevusvaldkonnaga ja seal püstitatud eesmärkidega (kodanike hoiakute muutmine riske vältivaks, pettuste vähendamine jms). Prof. Sutrop on ministeeriumitega individuaalselt läbi rääkinud võimalikud koostöösuunad TÜ eetikakeskuse ja iga ministeeriumi vahel. Senised läbirääkimised on enam keskendunud võimalikele väärtusarendustegevustele hallatavates valdkondades (koostöö arstide, sotsiaaltöötajate, kaplanite, raamatukoguhoidjate, muuseumitöötajate jt-ga).

Suurt huvi on tuntud mängulise metoodika vastu väärtuste selitamiseks. „Väärtuste

Mäng<sup>27</sup> on lõbusa formaadiga, kuid tõsise sisuga dialoogivahend, mille eesmärk on toetada väärtuselitust ja pakkuda erinevate elukutsete esindajatele võimalust mingi elulise juhtumi või väärtusdilemma üle arutledes õppida oma väärtusi ja vaatekohti teadvustama ning nende sobivuse üle aru pidama. Mängu eesmärgiks on toetada töötajate eneserefleksiooni- ja arutlusoskuse arengut ning rääkida läbi mingile elukutsele või organisatsioonile olulised väärtused ning rolliootused. Kahepoolsed läbirääkimised ministriumitega edasiste tegevussuundade osas jätkuvad.

---

<sup>27</sup> lähemat infot väärtusmängu kohta leiab <http://www.eetika.ee/arendus/koolitus/mang/>