

Justiitsministeerium

Kriminaalpoliitika uuringud

II

KORRUPTSIOON EESTIS:

kolme sihtrühma uuring

2004

Tallinn 2005

Koostaja Mari-Liis Liiv, MPA

Konsultatsioon ja andmeanalüüs Taavi Annus, PhD, Margit Tavits, PhD

Keeletoimetaja Kalev Lattik

Kokkuvõtte tõlge inglise keelde

Väljaandja

Justiitsministeerium, kriminaalpoliitika osakond

Tõnismägi 5a

Tallinn 15191

Tel: +372 6208100

Faks: +372 6208109

E-post: info@just.ee

Kodulehekülg: www.just.ee

Kujundus

Sisukord

| | |
|--|-----------|
| SISSEJUHATUS | 4 |
| 1. KUI SUUR PROBLEEM ON KORRUPTSIOON? | 6 |
| 2. KORRUPTSIOONI MÄÄRATLEMINE | 8 |
| 2.1. Mida peetakse korruptsiooniks? | 9 |
| 2.1.1. Sotsiaaldemograafiliste näitajate seos korruptsiooni määratlemisega..... | 10 |
| 2.2. Millist käitumist taunitakse? | 11 |
| 2.2.1. Sotsiaaldemograafiliste näitajate seos korruptsiooni aktsepteerimisega | 12 |
| 3. KORRUPTSIOONI TAJUMINE | 15 |
| 3.1. Korruptsioonivormide tunnetuslik levik | 15 |
| 3.1.1. Sotsiaaldemograafiliste näitajate seos korruptsiooni tajumisega | 16 |
| 3.2. Altkäemaksu tunnetuslik levik | 17 |
| 3.2.1. Elanikkond | 17 |
| 3.2.2. Avalik sektor | 18 |
| 3.3. Korruptsiooni tunnetusliku leviku ja korruptsioonivormide aktsepteerimise seos | 19 |
| 4. KOKKUPUUDE KORRUPTSIOONIGA | 20 |
| 4.1. Altkäemaksu nõudlus ja pakkumine | 21 |
| 4.1.1. Elanikud | 21 |
| 4.1.2. Ettevõtjad | 22 |
| 4.1.3. Avaliku sektori töötajad | 25 |
| 4.2. Kokkupuude teiste korruptsioonivormidega | 25 |
| 4.2.1. Elanikud | 25 |
| 4.2.2. Ettevõtjad | 26 |
| 4.2.3. Avalik sektor | 28 |
| 4.3. Korruptsioon riigihangetes | 28 |
| 4.4. Avaliku sektori töötajate vastuvõtlikkus korruptsioonile | 29 |
| 4.5. Seos korruptsiooniga kokkupuute ja korruptsiooni tajumise vahel | 30 |
| 5. KORRUPTSIOONIST TEATAMINE | 32 |
| 5.1. Korruptsioonist mitteteatamise võimalikud põhjused | 32 |
| 5.1.1. Korruptsioonist mitteteatamise seoste analüüs..... | 33 |
| 6. KORRUPTSIOONI HIND | 35 |
| 6.1. Altkäemaksuks kulutatud summad | 35 |
| 6.2. Moraalne hind | 37 |
| 6.2.1. Usk kohtu õiglasse õigusemõistmisse | 38 |
| 6.2.2. Usaldus politsei vastu..... | 39 |
| 6.2.3. Usaldus poliitikute vastu | 39 |
| 6.2.4. Usaldus teiste inimeste vastu..... | 40 |
| KOKKUVÕTE | 41 |
| KASUTATUD KIRJANDUS | 43 |

SISSEJUHATUS

Korruptsiooniuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring“ eesmärk oli vastata järgmistele küsimustele:

- 1) kuidas korruptsiooni määratletakse ning mil määral mõistetakse seda hukka;
- 2) millisena tajutakse korruptsiooni levikut;
- 3) kui sageli ja millega seoses korruptsiooniga kokku puututakse;
- 4) kui altid ollakse korruptsioonist teatama;
- 5) milline on korruptsiooni võimalik materiaalne ja moraalne kahju?

Uuringu viis läbi Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond. Küsitlust aitasid ette valmistada ja andmeid analüüsisid ka Oxfordi Ülikooli Nuffield College'i teadlane Margit Tavits (PhD), Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dotsent Taavi Annus (PhD) ning uuringufirma Emor (küsitluse ettevalmistamine ja läbiviimine). Metoodika valmimisel oli oluline roll ka Maailmapanga korruptsiooniuringute grupil, kellelt pärineb idee küsitleda kolme eri sihtrühma. Uuringut rahastasid Euroopa Komisjon (Phare projekt „Korruptsiooni vähendamine Eestis“ nr 2003/005-850.01.01) ja Justiitsministeerium.

Korruptsiooniuring viidi läbi 2004. aasta detsembris kolmes osas: küsitleti Eesti elanikkonda (1002 inimest, näost-näku intervjuud), ettevõtjaid (503, telefoniintervjuud) ja avaliku sektori töötajaid (901, veebiküsitlus). Iga sihtrühma jaoks koostati eraldi küsimustik, milles osa küsimusi võrdluse eesmärgil kattus.

Sotsioloogilise uuringu puhul tuleb alati arvestada mõõtmisvigadega. Korruptsiooni puhul on see probleem eriti tõsine. Esmalt põrkutakse mõiste määratlemise probleemile: kuna korruptsioon on äärmiselt lai mõiste, mille tähendus sõltub kultuurist ja konkreetsest kontekstist, ei pruugi kõik sellest ühtmoodi aru saada. Inimeste eetilised arusaamad on väga erinevad ning see, mis näib korruptsioonina ühele, ei ole seda teisele. Näiteks kingituse andmine ametnikule tundub mõnel juhul korruptsioonina, mõnel juhul siira tänuavaldusena.

Lisaks ei taha inimesed oma kokkupuutest korruptsiooniga meelsasti rääkida. Kogemusi varjatakse või võimendatakse probleem tegelikust suuremaks. Samuti võib juhtuda, et inimesed vastavad nii, nagu nad arvavad, et neilt oodatakse. Välistada ei saa ka teadlikku valetamist, ent esindusliku valimi puhul ei mõjuta üksikud valevastused lõpptulemust. Mõnele tundlikumale küsimusele ei taha inimesed vastata – see probleem kerkis eriti altkäemaksuks kulutatud summade suurust uurides. Korruptsiooni tajumisel ei tasu alahinnata ka meedia rolli – inimesed kipuvad omaks võtma meediast kuulud-loetud korruptsioonikogemusi. Seega on korruptsiooni kvantitatiivsel mõõtmisel puudujäägid, mida tulemuste analüüsil tuleb arvestada, ent mida ei tohi tuua vabanduseks nähtuse mõõtmisest hoidumiseks.

Eestis on ka varem püütud korruptsiooni ulatust mõõta, esitades muu hulgas üksikuid korruptsiooni puudutavaid küsimusi või uurides inimeste hinnangut korruptsiooni levikule. Küsitluse on viinud läbi näiteks Jaan Tõnissoni Instituut ja SaarPoll (2001); Justiitsministeerium ja Turu-uuringute AS (2003, 2004); Konjunktuuriinstituut (2003, 2004); Transparency International ja TNS Emor (2004). Kui Eesti Konjunktuuriinstituudi uuringus küsiti elanikelt, kas neilt on viimase aasta jooksul nõutud altkäemaksu (2003. aastal vastas jaatavalt 12% ja 2004. aastal 10%) ning Justiitsministeeriumi ja Turu-uuringute AS-i 2003. aasta küsitluses küsiti üldiselt, kas inimesed maksavad altkäemaksu (27% vastas, et „alati“ või „vahel“), siis ei mõõda need ilmselt sama asja. Esimesel juhul küsitakse altkäemaksu nõudlust teatud perioodi jooksul, teisel juhul altkäemaksu maksmist ilma perioodi määratlemata.

Kui eelnimetatud uuringud keskendusid peamiselt altkäemaksule, siis käesoleva korruptsiooniuuringu eesmärk on vaadata teemat laiemalt ning kajastada ka teisi korruptsioonivorme. Lisaks on kavas teha paariaastase intervalliga samal meetodikal põhinev kordusuuring, mis võimaldab andmeid võrrelda ning vähendab segadust, mida tekitavad erinevad uuringud. Oluline erinevus teiste uuringutega võrreldes on ka see, et küsitletakse kolme sihtrühma, mille vastuste abil on võimalik luua korruptsioonist võimalikult tõelähedane pilt.

Andemanalüüs tehti andmetöötlusprogrammi SPSS abil. Täpsemad uuringu meetodikat puudutavad andmed ning andmeanalüüsi meetodi kirjelduse leiab lisast – uuringu tehnilisest aruandest. Andmete analüüsil on kasutatud lineaarset (skaalaga küsimuste puhul) ja logistilist (kahe vastusevariandiga küsimuste puhul) regressiooni.¹ Aruandes on toodud regressioonanalüüsil statistiliselt oluliseks osutunud või muidu huvipakkuvad seosed. Lisas olevatest tabelitest on võimalik näha, milliseid seoseid analüüsiti iga küsimuse puhul lisaks neile, mis on tekstis esitatud. Et seoseid lugejale arusaadavamalt kirjeldada, on seoste illustreerimiseks kasutatud kolme erinevat meetodit: 1) risttabelid ja võrdlevad osakaalud (%), 2) keskmiste võrdlus, 3) tõenäosuskordajate (*odds ratio*) võrdlus.

Risttabelleid ja võrdlevaid osakaale kasutatakse lineaarsel regressioonil oluliseks osutunud seoste illustreerimiseks, ent risttabelites esitatud seosed on kontrollimata teiste võimalike mõjutajate suhtes (nt tabel 2). Keskmiste võrdlust on kasutatud lineaarsel regressioonil oluliseks osutunud seoste illustreerimiseks juhul, kui sõltuvat muutujat ei ole otstarbekas kategooriateks ümber kodeerida (nt kui mitme küsimuse vastuste põhjal on koostatud indeks, mille väärtus on 1–4, omades ükskõik millist väärtust nende täisarvude vahel) (nt tabel 9). Tõenäosuste võrdlemist on kasutatud logistilisel regressioonil oluliseks osutunud seoste illustreerimiseks. Erinevalt kahest eelnevast meetodist saab tõenäosuskordaja puhul arvesse võtta ka kontrollmuutujaid. Seega on võimalik tõenäosuste võrdlemisel teada nii seose suunda kui tugevust.

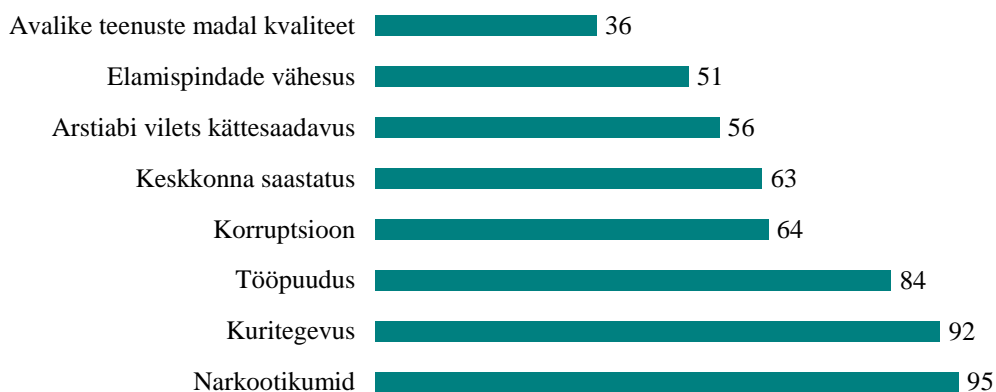
¹ Regressioonianalüüsid tehti vaid juhul, kui uuritavas muutujas oli piisavalt variatsiooni. Näiteks kui ainult 3% küsitletud ettevõtjaid vastas, et nad on altkäemaksu maksnud piirivalvega suheldes, siis on selles muutujas liialt vähe variatsiooni, et seda oleks võimalik tavalisel kontrollmuutujatega regressioonianalüüsi abil seletada.

1. KUI SUUR PROBLEEM ON KORRUPTSIOON?

- Elanike arvates on korruptsioonist oluliselt tõsisemaid probleeme (nt tööpuudus, narkootikumid).
- 64% küsitletud elanikest peab korruptsiooni tõsiseks probleemiks.
- Ettevõtjate arvates on korruptsioonist palju tõsisemaid ettevõtluse takistajaid (nt õigusaktide pidev muutumine, bürokraatlik asjaajamine).
- 31% küsitletud ettevõtjatest peab korruptsiooni ettevõtluse takistajaks.

Ettevõtjate ja elanikkonna uuringus püüti leida vastust küsimusele, kui suureks probleemiks korruptsiooni peetakse. Elanikel paluti probleeme hinnata 4-pallisel skaalal („väga tõsine“, „üsna tõsine“, „mitte eriti tõsine“, „ei ole üldse tõsine“). Inimesed peavad korruptsioonist olulisemaks narkoprobleeme, kuritegevust ja tööpuudust. Korruptsiooni peab tõsiseks probleemiks 64% vastajatest, 2% vastajatest aga ei pea seda üldse tõsiseks. Ka tööpuudust ei pidanud üldse tõsiseks 2% inimestest, samas kui narkootikumide ja kuritegevuse puhul oli see näitaja 0%.

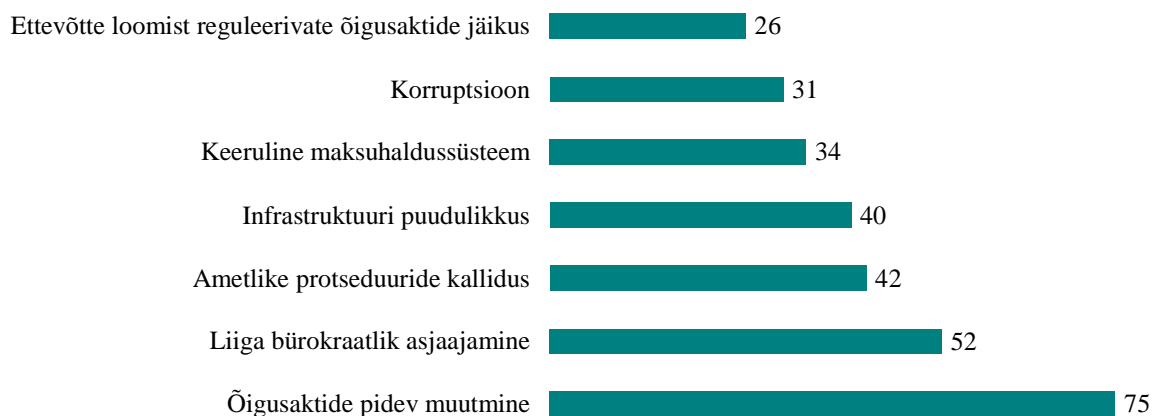
Joonis 1. Korruptsiooni olulisus teiste probleemidega võrreldes (nende vastajate osakaal, kes pidasid probleeme „väga tõsiseks“ ja „üsna tõsiseks“)



Ettevõtjatelt uuriti, millised tegurid takistavad ettevõtlust ning paluti neid hinnata skaalal „väga tõsine“, „üsna tõsine“, „mitte eriti tõsine“, „ei ole üldse takistuseks“. Selgus, et ettevõtjad ei pea korruptsiooni väga suureks takistuseks – takistuseks pidas seda 31% vastajatest, 27% leidis aga, et korruptsioon ei ole üldse takistuseks. Kõige suuremateks takistajateks peetakse hoopis õigusaktide pidevat muutumist ja liiga bürokraatlikku asjaajamist. Enamik (63%) neist, kelle hinnangul korruptsioon on takistuseks, oli ka ise korruptsiooniga kokku puutunud, ülejäänud 37% polnud korruptsiooniga kokku puutunud, ent pidas seda ometi takistuseks. Huvitav on see, et korruptsiooni pidas takistuseks 42% neist ettevõtjaist, kelle ettevõttes oli mõni töötaja käitunud korruptiivselt, sarnase kogemusega ettevõtjate puhul oli see näitaja vaid 29%. Linnas oli korruptsiooni oluliseks probleemiks pidavaid ettevõtjaid mõnevõrra rohkem kui maal – vastavalt 40% ja 31%.²

² Lisa I tabel 7

Joonis 2. Ettevõtlust takistavad tegurid (nende vastajate osakaal, kes pidasid loetletud probleemi „väga tõsiseks“ ja „üsna tõsiseks“ takistuseks)



2. KORRUPTSIOONI MÄÄRATLEMINE

- Korruptsiooniks peetakse kõige sagedamini ja ka taunitakse enim altkäemaksuga seotud tegevusi.
- 50% elanike ja 20% avaliku sektori töötajate arvates on aktsepteeritav, kui ametnik tellib arvuteid oma poja osalusega firmast.
- Avaliku sektori töötajad taunivad korruptsiooni teistest sihtrühmadest enam.
- Virumaalased ja mitte-eestlased aktsepteerivad korruptsiooni rohkem kui teised.

Korruptsiooni määratletakse mitmeti – näiteks korruptsioonivormide või seaduste abil –, ent kõige levinum korruptsiooni määratlus on ametiseisundi kuritarvitamine isiklikuks otstarbeks. Seda määratlust kasutavad rahvusvahelised organisatsioonid (nt Maailmapank, Transparency International), mitmed uurijad (nt Rose-Ackerman, 1999; Mény & de Sousa, 2001) ning ka Eesti korruptsioonivastane seadus (KVS) korruptiivse teo defineerimisel (§ 5 lg 1).

Korruptsiooni lõplik definitsioon kujuneb juriidilise määratluse ja ühiskonnas levinud arvamuste koosmõjus (Sajo, 2003). Korruptsiooni sotsioloogiline määratlus ei pruugi kattuda juriidilise määratlusega ning tihti ei olegi inimestel selget ettekujutust, mis on korruptsioon ja mis mitte. Nii ei osanud käesolevas uuringus 24% avaliku sektori töötajatest öelda, kas nad on korruptsiooniga kokku puutunud, sest nad ei olnud kindlad, mida korruptsiooniks lugeda. Heidenheimer on näidanud, kuidas arusaamad korruptsioonist jagunevad must-valgel ja hallil foonil. Hall tähistab ala, kus eri ühiskonnaklasside arvamused korruptsioonist erinevad. Kui musta ala puhul on selge, et kõik peavad tegevust korruptsiooniks ning valge puhul ei pea keegi, siis halli puhul on arvamusi märgatavalt rohkem (Heidenheimer, 1970). Seda toetab ka korruptsiooniuuring: üllatavalt palju inimesi ei tauni mõningaid ebaseaduslikke tegevusi. Näiteks vaid 50% inimeste arvates väärrib hukkamõistu ametnik, kes tellib arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg (vt ka ptk. 2.2).

Eesti elanike, avaliku sektori töötajate ja ettevõtjate arusaama korruptsioonist uuriti kahel viisil. Kõigepealt küsiti näidete kaudu, mida peetakse korruptsiooniks. Teiseks küsiti rea tegevuste kohta, mil määral neid aktsepteeritakse või taunitakse.

Tuleb meeles pidada, et korruptsiooni juriidiline ja üldine tähendus lahknevad sageli. Üldkeeles kasutatakse „alkäemaksu“ ja „pistist“ sünonüümidenä. Karistusseadustik (KarS) aga eristab need kuriteod selle järgi, et pistisega seoses pannakse toime *õiguspärane* tegu, ent altkäemaksuga seoses *õigusvastane* tegu ning seetõttu on altkäemaksu eest ette nähtud ka raskem karistus. Käesolevas uuringus on lähtutud mõistete tavatähendusest, mis tähendab, et igale teole ei pruugigi olla juriidilist vastet. Silmas tuleb pidada sedagi, et altkäemaks ei ole tingimata otsene rahaline makse, vaid väljendub ka kaudsemalt vastuteenes – näiteks reisi organiseerimises ja töökoha pakkumises oma ettevõttes.

Vastajad said ilma konkreetset korruptsioonivormi nimetamata ja uurijapoolsete hinnanguteta valida, kui võrd nad peavad teatud käitumisviisi korruptsiooniks (tabel 1) ning mil määral nad mingit tegevust aktsepteerivad (tabel 2). Andmeid interpreteerides tuleb arvestada, et vastajad võisid näiteid erineval määral üldistada. Näiteks tegevust, kus inimene võetakse tööle tänu isiklikele suhetele kõrgemalseisva ametnikuga, defineerib korruptsioonina 70% elanikest ja 73% avaliku sektori töötajatest. Võib oletada, et need, kes seda korruptsiooniks ei loe, näevad sellises tegevuses pigem info paremat liikumist inimese ja vabade töökohtade kohta või juhi soovi luua ise oma meeskond ning võtta tööle neid, keda ta otse või kaudselt teab.

Sarnane segadus võib tekkida ka kingituse ja altkäemaksuga. Kink võib olla tavaline viisakus- või tänuavaldus. Samas võib see ohtu seada ametniku erapooletuse ja tähendada ebavõrdset kohtlemist – näiteks juhul, kui edaspidi osutatakse kinkijale teene eelisjärjekorras. Kingituse andmise kohasus ametnikule on küsitav, sest see võib luua teeninduskultuuri, kus teenust osutades eeldatakse kingituse saamist, ehkki ametnik saab töö eest nagunii tasu.

Onupojapoliitika näiteks toodi olukord, kui riigihanget pakutakse soodsaimale pakkujale, kes on ametniku sugulane. Suur hulk vastajaid ei pidanud seda korruptsiooniks, ent neile ei pruukinud olla päris selge, kas rõhuasetus on „soodsamal“ või „sugulasel“. Mis puudutab majanduslikult soodsaima otsuse korruptiivsust, siis on Riigikohus väljendanud seisukohta, et korruptiivse teo koosseisu mõte ei ole eristada tegu sõltuvalt selle majanduslikust kahjulikkusest või kasulikkusest, otstarbekusest või ebaotstarbekusest.³

Oskusteabega kauplemise kohta toodi näiteks olukord, kus ametnik peab raha eest tööalaseid loenguid. Vastajale ei pruugi olla selge, et ametnik võib sel moel „müüa“ ametialaseid teadmisi. Ilmselt tehakse vahet ühelt poolt sellel, kui ametnik peab loenguid raha eest, ehkki see kuulub tema ametikohustuste juurde, ning teisalt sellel, kui ametnik peab loenguid, mis ei ole otseselt seotud tema ametikohaga. Mäletatavasti tekkis 2004. aastal avalik arutelu, kui selgus, et Riigihangete Ameti ametnikud pidasid erafirmadele tasulisi loenguid riigihangetest.

Seosteanalüüside puhul on seetõttu lähtutud indeksist, mis mõõdab vastaja keskmist arvamust mitme sama korruptsioonivormi kirjeldava küsimuse kohta. Nii peaks indeks iseloomustama vastaja üldist hoiakut mingi korruptsioonivormi suhtes usaldusväärsemalt kui iga vastus eraldi. Analüüsi eesmärgil jagati need korruptsioonivormid eri kategooriatesse: altkäemaks, onupojapoliitika, ametiseisundi kuritarvitamine ja oskusteabega kauplemine. Sellist küsimuste kategooriatesse jaotumist kinnitas ka faktoranalüüs, mis näitab, et vastajad oskasid etteantud konkreetseid korruptiivseid situatsioone liigitada eri tüüpi korruptsiooniks.

2.1. Mida peetakse korruptsiooniks?

Avaliku sektori töötajad, ettevõtjad ja elanikud peavad korruptsiooniks sarnaseid tegevusi – vähem juhtumeid, kus keegi otseselt kahju ei kannata või kasu ei lõika, kõige sagedamini aga kõige lihtsamini tuvastatavat korruptsioonivormi – altkäemaksu trahvi ärahoidmiseks või asjaajamise kiirendamiseks. Avaliku sektori töötajatest peab seda korruptsiooniks 97% vastanuist, teiste sihtrühmade puhul on see osakaal 91%. Altkäemaksuna võib käsitleda ka sellise info jagamist raha eest, mis pole avalikult kättesaadav. Seda pidas korruptsiooniks valdav enamus, kusjuures avaliku sektori töötajad sagedamini kui teised – 96%.

Ettevõtjad määratlevad altkäemaksu märksa selgemini korruptsioonina kui onupojapoliitikat. 94% ettevõtjatest nõustus, et tegu on korruptsiooniga, kui riigihange pakutakse ettevõttele, kes pakub ametnikule selle eest lisahüve, samal ajal kui vaid 70% nõustus väitega, et tegu on korruptsiooniga, kui riigihange pakutakse soodsaimale pakkujale, kes on ametniku sugulane.

Kõige vähem peeti korruptsiooniks kingi andmist ametnikule – nii arvab umbes pool vastanuist. Teatavasti on kingituse ja altkäemaksu vahel sageli keeruline vahet teha ning seetõttu ei ole selline vastuste jaotumine imekspandav. Küsimust võidi ka kaheti mõista, sest teenuse osutamine võib tähendada nii „täitis hästi oma ametikohustust“ kui ka „osutas mulle lisateene“. Esimesel juhul on kingituse viimine lihtsalt rahulolu tunnus (sarnane jootrahale restoranis) ja selle andmise/vastuvõtmise pahest ei pruugita aru saada.

³ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 27.10.2000. a otsus nr 3-1-1-87-00

Tabel 1. Mida peetakse korruptsiooniks? (Nende vastajate osakaal, kes „täiesti nõustunud“ ja „pigem nõustunud“, et loetletud tegevuste näol on tegu korruptsiooniga)

| Tegevus | Korruptsiooni-vorm | Võimalik juriidiline vaste | Nõustumise osakaal | | |
|--|------------------------------|-----------------------------------|--------------------|---------------|------------|
| | | | Elanik kond | Avalik sektor | Ettevõtjad |
| Ametnik võtab trahvi ärahoidmiseks, asjaajamise kiirendamiseks vastu altkäemaksu | Altkäemaks, pistis, kingitus | KarS §-d 293, 294 | 91% | 97% | 91% |
| Ametnik jagab raha eest avalikult mittekättesaadavat infot | | KarS §-d 293, 294; KVS § 22 | 87% | 96% | 93% |
| Riigihanget pakutakse ettevõttele, kes pakub ametnikule lisahüve | | KarS §-d 293, 294; KVS § 22 | Ei küsitud | Ei küsitud | 94% |
| Ametnik võtab pärast teenuse osutamist tänutäheks vastu kingituse | | KarS §-d 293, 294; KVS §-d 22, 26 | 47% | 56% | 52% |
| Inimene saab töö tänu suhetele kõrgemalseisva ametnikuga | Onupoja-poliitika | KarS § 289 | 70% | 73% | Ei küsitud |
| Riigihange pakutakse soodsaimale pakkujale, kes on ametniku sugulane | Onupoja-poliitika | KarS § 289; KVS § 24 lg 2 p 7 | Ei küsitud | Ei küsitud | 70% |

2.1.1. Sotsiaaldemograafiliste näitajate seos korruptsiooni määratlemisega

Elanike puhul ei saa välja tuua olulisi sotsiaaldemograafilisi, piirkondlikke või muid seoseid korruptsiooni defineerimisel. Seos ilmnes vaid haridustaseme ja korruptsiooni määratlemise vahel – mida kõrgem haridustase, seda vähem nähakse teatud käitumist korruptsioonina.

Ettevõtjate puhul ilmnes erinevus avalikus sektoris töötamise kogemusega ettevõtjate ja ülejäänute vahel – esimesed pidasid kingituse andmist korruptsiooniks 2,2 korda suurema tõenäosusega kui teised. Samasugune seos tuli välja ka situatsiooni puhul, mil riigihange pakutakse soodsaimale pakkujale, kes on ametniku sugulane. Virumaa ettevõtjad on võrreldes teiste Eesti piirkondadega korruptsiooni defineerimise osas mõnevõrra leebemad.

Tabel 2. Erinevused korruptsiooni määratlemisel ettevõtjate tegevuskoha järgi⁴ (keskmine hinnang skaalal 1–4)⁵

| | Virumaa | Muu piirkond |
|--|---------|--------------|
| Korruptsiooni defineerimise indeks ⁶ | 1,4 | 1,6 |
| Ametnik võtab pärast teenuse osutamist tänutäheks vastu kingituse | 2,0 | 2,2 |
| Ametnik võtab trahvi ärahoidmiseks, asjaajamise kiirendamiseks vastu altkäemaksu | 1,0 | 1,3 |
| Ametnik jagab raha eest avalikult mittekättesaadavat infot | 2,2 | 2,5 |
| Riigihange pakutakse soodsaimale pakkujale, kes on ametniku | 1,6 | 1,9 |

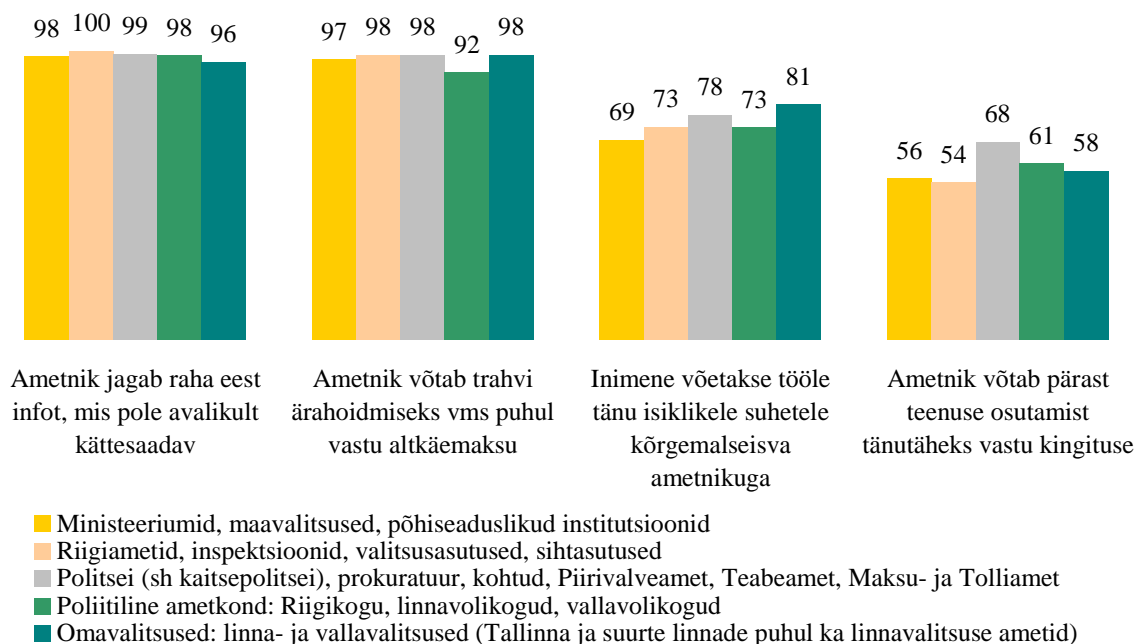
⁴ Keskmete võrdlusel võivad keskmete vahed kohati tunduda suhteliselt väikesed (nt 2,7 võrreldes 3,0). Arvestada tuleb asjaoluga, et võimalik väärtuste vahe on ainult 1–4. Kuna küsitlustes inimesed tavaliselt äärmusi väldivad (s.t variant 1 ja variant 4 valitakse harvem kui 2 ja 3), siis on tegelik väärtuste ulatus kohati veelgi väiksem (näiteks 1,5–3,6). Seega võib esmapilgul väike vahe tegelikult tähendada tugevat seost.

⁵ Lisa I tabel 1

⁶ Analüüsis on mitmel korral arvatud muutujate indeks (korruptsiooni defineerimise indeks, korruptsiooni aktsepteerimise indeks, tunnetusliku leviku indeks). Korruptsiooni aktsepteerimise puhul moodustab indeksi vastaja keskmine hinnang skaalal „1= üldse ei aktsepteeri“ kuni „4 = aktsepteerin täiesti“ loetletud teguviiside puhul. Korruptsiooni defineerimise indeks moodustati skaalal „1= täiesti nõustunud“ kuni „4 = üldse ei nõustu“. Tunnetusliku leviku indeks moodustati skaalal „1=üldse ei ole levinud“ kuni „4= väga levinud.“

Avaliku sektori töötajatest suhtusid kingituse andmise mõnevõrra leebemalt ministeeriumide, maavalitsuste, põhiseaduslike institutsioonide ning ametite, inspeksioonide ja sihtasutuste töötajad. Isiklike suhete kaudu töökoha saamist pidasid korruptsiooniks kõige enam omavalitsuste esindajad.⁷

Joonis 3. Korruptsiooni defineerimine ametkonniti (nende vastanute osakaal, kes olid „täiesti nõus“ või „pigem nõus“, et tegu on korruptsiooniga)



2.2. Millist käitumist taunitakse?

Nagu selgus, peetakse korruptsiooniks valdavalt altkäemaksuga seotud juhtumeid. Neid ka taunitakse kõige enam. 94% avaliku sektori vastajatest, 75% elanikest ja 86% ettevõtjatest mõistab hukka, kui ettevõtja pakub poja kooli pääsemise nimel eliitkooli direktorile turismireisi. Politseiniku loobumist trahvimisest põhjusel, et kiirust ületanu pakub politseinikule soodsalt teenust oma firmas, taunib vastavalt 95%, 74% ja 84% vastajatest.

Üldiselt aktsepteeritakse rohkem sellist käitumist, mis ei ole korruptsioon seaduse järgi, ent mida ajakirjandus on käsitlenud ebaeetilise käitumisena. Näiteks 46% avaliku sektori vastajatest ja elanikest peab taunitavaks, kui ametnik peab raha eest tööalaseid loenguid.

Üllatav on see, et pool elanikkonnast ei mõistnud hukka järgmist näidet: ametnik tellib arvuteid oma poja osalusega firmast. Seaduse järgi võib seda lugeda kas korruptiivseks teoks (KVS § 5 lg 1) või ametiseisundi kuritarvitamiseks, kui tegevusega on tekitatud oluline kahju teistele isikutele või avalikkusele (KarS § 289). Avalikus sektoris taunis sellist käitumist juba 80% vastanutest, kuigi altkäemaksu eri vormid said veelgi suurema hukkamõistu osaliseks.

Tutvuste kaudu asjaajamist (täpsemalt: haige pääseb operatsioonile eelisjärjekorras, kuna arst on tema venna kursusekaaslane) taunib umbes 2/3 elanikest ja ettevõtjast ning 81% avaliku

⁷ Lisa III tabel 5

sektori töötajaist. Ametiauto kasutamist isiklikuks otstarbeks taunib umbes 56% ettevõtjatest ja 70% avaliku sektori vastajatest.

Tabel 3. Korruptsiooni taunimine (nende vastajate osakaal, kes „pigem ei aktsepteerinud“ ja „üldse ei aktsepteerinud“ loetletud tegevusi)

| Tegevus | Korruptsiooni-vorm | Võimalik juriidiline vaste | Nende osakaal, kes tegevust ei aktsepteeri | | |
|---|--|----------------------------|--|---------------|------------|
| | | | Elanik-kond | Avalik sektor | Ettevõtjad |
| Ettevõtja pakub eliitkooli direktorile turismireisi, et tema poeg pääseks kooli | Altkäemaks, pistis | KarS § 295–298; KVS § 26 | 75% | 94% | 86% |
| Kiirust ületanu pakub politseinikule soodsal tingimusel teenust oma firmas – trahv jääb tegemata | | KarS § 295–298 | 74% | 95% | 84% |
| Ettevõtja lubab ametnikule või poliitikule hüvesid, et võita riigihange või saada soodne leping | | KarS § 295–298 | 68% | 94% | 85% |
| Ametnik tellib arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg (lähikondlane) | Ametiseisundi kuritarvitamine Huvide konflikt | KarS § 289 | 50% | 80% | Ei küsitud |
| Riigiametnik kasutab ametiautot isiklikuks otstarbeks | Ametiseisundi kuritarvitamine | KarS § 289 | 58% | 70% | 56% |
| Haige pääseb operatsioonile eelisjärjekorras, kuna arst on tema venna kursusekaaslane | Onupojapoliitika | - | 62% | 81% | 64% |
| Ettevõtja helistab tuttavale ametnikule, kiirendamaks dokumentide menetlemist, mis on vahepeal takerdunud | Onupojapoliitika | - | 46% | 64% | 53% |
| Ametnik peab raha eest töölaseid loenguid | Oskusteabega kauplemine | - | 46% | 46% | Ei küsitud |

2.2.1. Sotsiaaldemograafiliste näitajate seos korruptsiooni aktsepteerimisega

Elanike uuringust selgus, et korruptsiooni suhtes on sallivamad mehed, mitte-estlased, erasektori töötajad ja linnainimesed. Ida-Virumaal ollakse mitme korruptsioonivormi osas sallivamad ning Lõuna-Eestis ja Lääne-Virumaal natuke taunivamad.

Tabel 4. Korruptsiooni taunimise seos Eesti elanike sotsiaaldemograafiliste näitajatega (keskmine hinnang skaalal 1–4)⁸

| | Sotsiaaldemograafilised näitajad | |
|------------|----------------------------------|----------------|
| | Mees | Naine |
| Indeks | 1,9 | 1,7 |
| Altkäemaks | 1,9 | 1,7 |
| | Eestlane | Mitte-eestlane |
| Altkäemaks | 1,7 | 2,0 |
| | Erasektori töötaja | Muu |
| Indeks | 2,3 | 2,0 |
| Altkäemaks | 2,0 | 1,8 |

⁸ Lisa II tabel 1

| | | |
|-------------------------------|-------------------------------|--------------|
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 2,5 | 2,2 |
| | Piirkondlikud näitajad | |
| | Ida-Virumaa | Muu piirkond |
| Onupojapoliitika | 2,5 | 2,2 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 2,6 | 2,3 |
| | Lääne-Virumaa | Muu piirkond |
| Altkäemaks | 1,4 | 1,8 |
| Oskusteabega kauplemine | 1,8 | 2,4 |
| | Lõuna-Eesti | Muu piirkond |
| Oskusteabega kauplemine | 2,1 | 2,4 |
| | Linn | Maapiirkond |
| Oskusteabega kauplemine | 2,5 | 2,3 |

Ettevõtjate puhul piirkondlikke erinevusi ei ilmnenud, küll aga selgus, et nooremate ettevõtete juhid taunivad korrupsiooni oluliselt enam kui vanemate ettevõtete juhid. Ka ettevõtjate puhul mõjutab korrupsiooni hukkamõistmist rahvus – eestlased on veidi taunivamad kui mitte-eestlased (vastavalt 1,3 ja 1,6).

Tabel 5. Korrupsiooni taunimise seos ettevõtete tegutsemisega (keskmine hinnang skaalal 1–4)⁹

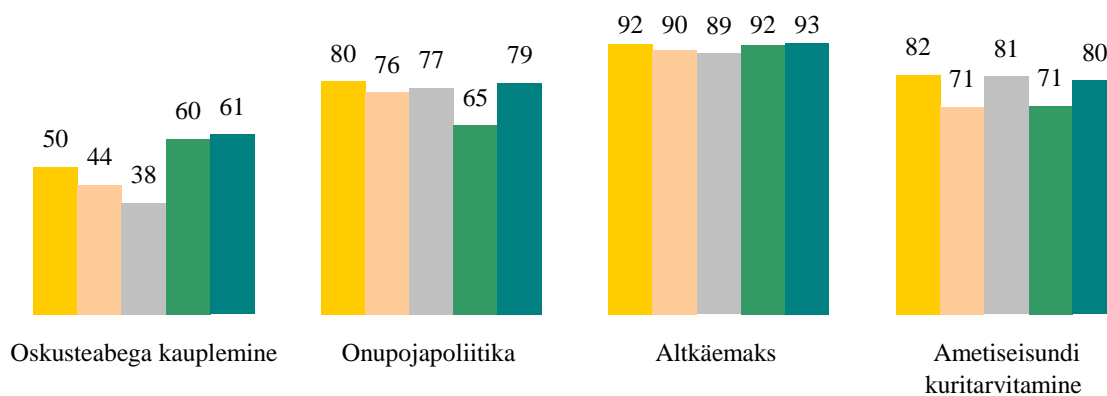
| | Kuni 3 aastat | Enam kui 15 aastat |
|-------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Indeks | 1,4 | 2,1 |
| Altkäemaks | 1,3 | 1,7 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 1,5 | 3,0 |
| Onupojapoliitika | 1,7 | 2,6 |

Avaliku sektori töötajad taunivad korruptiivset käitumist rohkem kui elanikud ja ettevõtjad. Korruptiivset käitumist aktsepteerivad rohkem mitte-eestlased, kes moodustasid avaliku sektori töötajate valimist küll vaid 4%. Vastav keskmine hinnang skaalal 1–4 oli eestlaste puhul 1,7 ning mitte-eestlaste puhul 2,0. Teistest erineb vähesel määral poliitiline ametkond (kes aktsepteerib teistest enam onupojapoliitikat ja ametiseisundi kuritarvitamist). Samuti ollakse mõnevõrra leebemad riigiametite, inspeksioonide, valitsusasutuste ning sihtasutuste rühmas. Jõuametid (politsei, prokuratuur jne) suhtuvad teistest leebemalt oskusteabega kauplemisse.¹⁰

⁹ Lisa I tabel 2

¹⁰ Lisa III tabel 6

Joonis 4. Korruptiivse tegevuse aktsepteerimine ametkondade lõikes (osakaal avaliku sektori vastajatest, kes „pigem ei aktsepteeri“ ja „üldse ei aktsepteeri“ vastavat käitumist)



- Ministeeriumid, maavalitsused, põhiseaduslikud institutsioonid
- Riigiametid, inspeksioonid, valitsusasutused, sihtasutused
- Politsei (sh kaitsepolitsei), prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet
- Poliitiline ametkond: Riigikogu, linnavolikogud, vallavolikogud
- Omavalitsused: linna- ja vallavalitsused (Tallinna ja suurte linnade puhul ka linnavalitsuse ametid)

Ametiseisundi kuritarvitamise, altkäemaksu ning onupojapoliitika puhul liideti kõik vastavat tüüpi korruptsioonivormid ning arvutati aritmeetiline keskmine.

3. KORRUPTSIOONI TAJUMINE

- Kõige levinumaks peetakse ametiseisundi kuritarvitamist (75% elanikest ja 67% avaliku sektori töötajatest) ning kõige vähem levinuks altkäemaksu (39% elanikest ja 29% avaliku sektori töötajatest).
- Usutakse, et altkäemaksu antakse kõige enam trahvide ja muude karistuste ärahoidmiseks ning kõige vähem seaduste muutmiseks.
- Avaliku sektori töötajad leiavad, et võrreldes viie aasta taguse ajaga makstakse nende asutusele altkäemaksu mõnevõrra sagedamini.

Uuringutega on võimalik mõõta nii korruptsiooni tunnetuslikku taset kui ka kokkupuudet korruptsiooniga, ent kumbki pole päris täpne mõõde korruptsiooni leviku kohta ühiskonnas.

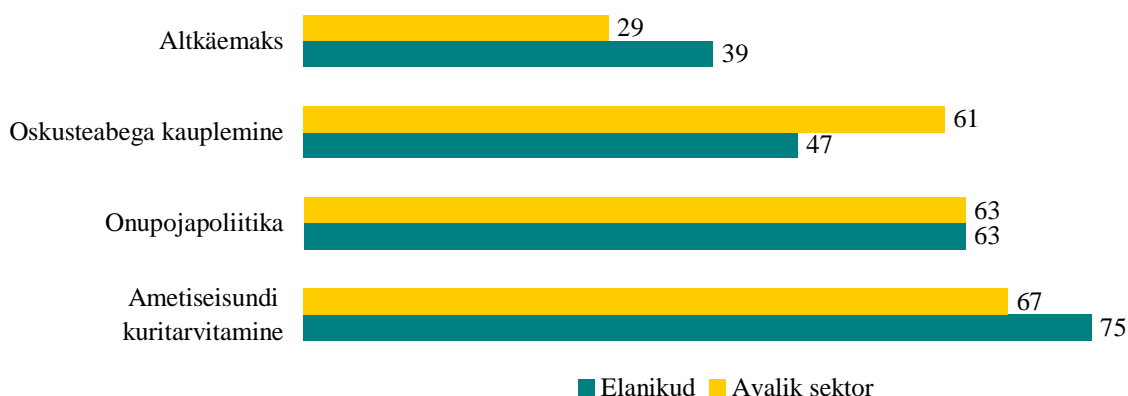
Selgitamiseks välja korruptsiooni tunnetuslikku taset, mis iseloomustab korruptsiooni subjektiivset tajumist, küsitakse inimeste arvamust korruptsiooni leviku kohta. Korruptsiooni tajumist mõjutab meedia: skandaalid võivad korruptsiooni tunnetuslikku taset tõsta, teisalt aga peegeldab korruptsiooni meediakajastus kaudselt tegelikku elu – mida rohkem skandaale, seda enam kajastatakse neid ka meedias (The Hungarian Gallup Institute, 1999). Seetõttu on tunnetuslik tase kaudne indikaator korruptsiooni tegeliku taseme kohta.

Rahvusvahelised uuringud on näidanud, et korruptsiooni tunnetuslik tase on suurem kui inimeste tegelik kokkupuude korruptsiooniga, kuid trendina on need omavahel seotud. Transparency Internationali korruptsiooni tunnetamise indeksi arvutamisel on kasutatud enamasti küsitlusi, mis mõõdavad korruptsiooni tunnetuslikku taset, ent mõnel juhul käsitletakse ka tegeliku kokkupuute ulatust. Eelarvamustel põhinevate vastuste ja tegelike kogemuste vahel ei ole suurt lahknevust (Lambsdorff, 2000: 267).

3.1. Korruptsioonivormide tunnetuslik levik

Elanikel ja avaliku sektori töötajatel paluti hinnata, millised korruptsioonivormid on Eestis enim levinud (loetelu situatsioonidest oli identne aktsepteerimise küsimusega). Kõige tõenäolisemaks peetakse ametiseisundi kuritarvitamist (ametiauto kasutamist isiklikuks otstarbeks pidas üsna või väga levinuks 87% elanikkonnast ja 87% avaliku sektori valimist) ning kõige ebatõenäolisemaks altkäemaksu (eliitkooli direktorile pakutakse turismireisi – 40%).

Joonis 5. Korruptsiooni tunnetuslik levik: elanike ja avaliku sektori võrdlus (nende vastajate osakaal, kes pidasid loetletud tegevusi „väga levinuks“ ja „üsna levinuks“)



Tabel 6. Eri käitumisvormide tunnetuslik levik: elanike ja avaliku sektori töötajate võrdlus

| | Elanikud | Avalik sektor |
|---|----------|---------------|
| Ametnik peab raha eest tööalaseid loenguid | 47% | 61% |
| Ettevõtja helistab tuttavale ametnikule, kiirendamaks dokumentide menetlemist, mis on vahepeal takerdunud | 67% | 71% |
| Haige pääseb operatsioonile eelisjärjekorras, kuna arst on tema venna kursusekaaslane | 59% | 56% |
| Riigiametnik kasutab ametiautot isiklikuks otstarbeks | 87% | 87% |
| Ametnik tellib arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg | 63% | 46% |
| Ettevõtja pakub eliitkooli direktorile reisi soojale maale, et tema poeg pääseks kooli | 40% | 21% |
| Kiirust ületanu pakub politseinikule soodsalt teenust oma firmas – trahv jääb tegemata | 51% | 18% |
| Ettevõtja lubab ametnikule või poliitikule hüvesid eesmärgiga võita riigihange või saada soodne leping | 61% | 48% |

3.1.1. Sotsiaaldemograafiliste näitajate seos korruptsiooni tajumisega

Kõrgema haridusega elanikud peavad korruptsiooni levinumaks kui teised. Tartu- ja Jõgevamaa inimesed peavad korruptsiooni levikut suuremaks kui teiste piirkondade elanikud.

Tabel 7. Elanikkonna sotsiaaldemograafiliste näitajate ja korruptsiooni leviku tunnetamise seos (keskmine hinnang skaalal 1–4)¹¹

| | Haridustase | |
|-------------------------------|----------------|-------------|
| | Kõrgem haridus | Muu haridus |
| Leviku skaala | 3,0 | 2,8 |
| Altkäemaks | 2,8 | 2,7 |
| Onupojapoliitika | 3,0 | 2,9 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 3,3 | 3,2 |
| | Piirkond | |
| | Tartumaa | Muu Eesti |
| Leviku skaala | 3,0 | 2,8 |
| Altkäemaks | 2,8 | 2,7 |
| Onupojapoliitika | 3,0 | 2,9 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 3,4 | 3,2 |

Avaliku sektori ametigruppide vahel ei olnud korruptsiooni leviku tajumisel väga suuri erinevusi. Oluline vahe ilmneb seoses altkäemaksuga – poliitiline ametkond arvab, et see on rohkem levinud. Ka onupojapoliitikat peavad poliitikud levinumaks kui teised grupid. Oskusteabega kauplemist hindavad ulatuslikumaks pikema staažiga töötajad, vähem levinuks riigiametite ja inspeksioonide töötajad. Väiksemates linnades ja maakohtades peeti ametiauto kasutamist isiklikes huvides levinumaks kui Tallinnas või suuremates linnades.

Tabel 8. Ametikohaga seotud näitajate ja korruptsiooni leviku tunnetamise seos (keskmine hinnang skaalal 1–4)¹²

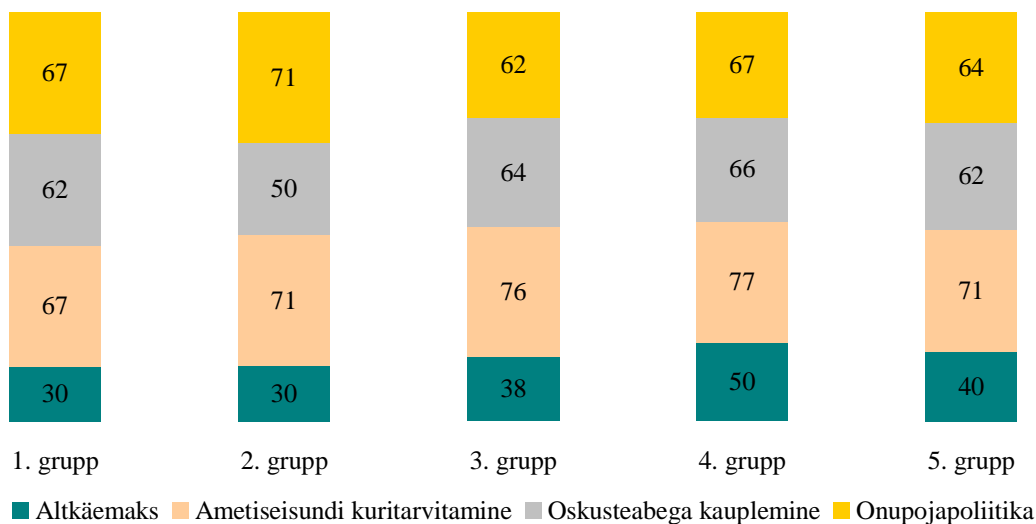
| | Asulatüüp | |
|---------------------------------------|-------------------|---------------------|
| | Väikelinn | Muu asulatüüp |
| Ametiseisundi kuritarvitamise levik | 3,2 | 3,0 |
| Avalikku sektorisse tööle asumise aeg | | |
| | 0–5 aastat tagasi | Üle 20 aasta tagasi |

¹¹ Lisa II tabel 2

¹² Lisa III tabel 1

| | | | |
|-------------------------------|-------------|-----------|-----|
| Oskusteabega kauplemise levik | 2,7 | Ametikoht | 3,0 |
| | Poliitiline | | Muu |
| Onupojapoliitika levik | 3,3 | | 2,9 |

Joonis 6. Korrupsiooni tunnetuslik levik ametigruppide lõikes (nende avaliku sektori vastanute osakaal, kes pidasid vastava käitumise levikut „väga levinuks“ ja „üsna levinuks“)



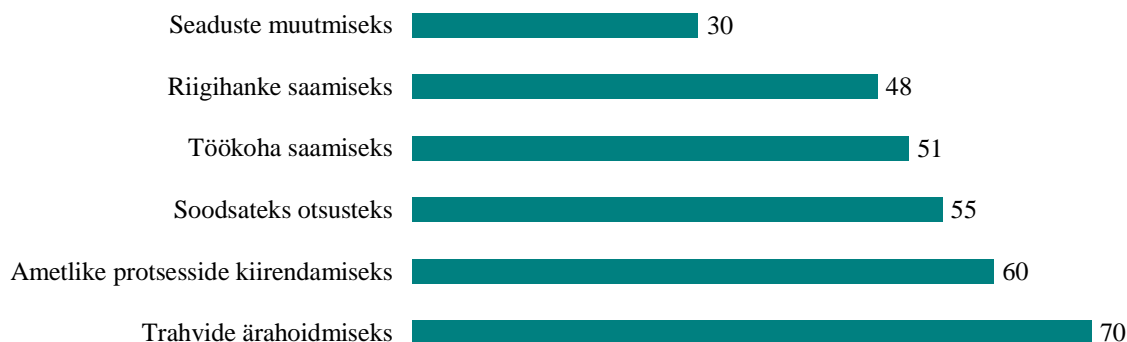
- Grupid: 1. Ministeeriumid, maavalitsused, põhiseaduslikud institutsioonid
2. Riigiametid, inspeksioonid, valitsusasutused, sihtasutused
3. Politsei (sh kaitsepolitsei), prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet
4. Poliitiline ametkond: Riigikogu, linnavolikogud, vallavolikogud
5. Omavalitsused: linna- ja vallavalitsused (Tallinna ja suurte linnade puhul ka linnavalitsuse ametid)

3.2. Altkäemaksu tunnetuslik levik

3.2.1. Elanikkond

Uuringus paluti inimestel hinnata, millistes valdkondades on altkäemaks kõige enam levinud. 70% vastajaist uskus, et altkäemaks on enim levinud trahvide ärahoidmiseks. 60% arvates on altkäemaks küllaltki levinud ametlike protsesside kiirendamiseks. Vaid 30% vastajatest uskus, et altkäemaks on levinud seaduste muutmiseks.

Joonis 7. Altkäemaksu tunnetuslik levik elanikkonna arvates (nende vastajate osakaal, kes leidsid, et altkäemaks on „laialt levinud“ ja „üsna levinud“)



Lääne-Virumaa elanikud peavad altkäemaksu levikut teistega võrreldes levinumaks. 82% läänevirulaste arvates on altkäemaks levinud seaduste muutmiseks ja 91% arvates riigihanke saamiseks. Mujal Eestis on need näitajad vastavalt 45% ja 69%.¹³

3.2.2. Avalik sektor

Avaliku sektori töötajatelt paluti hinnangut selle kohta, kui sageli makstakse nende asutusele altkäemaksu kas raha, kingituse või teenete näol praegu ning kui tihti tehti seda viis aastat tagasi. 28% küsitletutest vastas, et nende asutusele makstakse altkäemaksu ning 2% arvates tehakse seda tihti. Oma palgaga rahuolematud avaliku sektori töötajad usuvad altkäemaksu olevat enam levinud kui need, kes on palgaga rahul: 60% esimestest ja 43% teistest leiavad, et nende asutusele makstakse altkäemaksu. Altkäemaksu maksmist nende asutusele usuvad teistest enam õiguskaitseasutuste töötajad. Suuremate linnade (Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve) avaliku sektori töötajatele tundub altkäemaks olevat vähem levinud (50%) kui mujal töötavatele inimestele (63%).

Tabel 9. Ametikoha ja altkäemaksu leviku tunnetamise seos (nende vastajate osakaal, kes arvasid et nende asutusele makstakse altkäemaksu „tihti“, „mõnikord“ või „harva“)¹⁴

| | Asulatüüp | |
|---------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| | Suurem linn | Muu asulatüüp |
| Asutusele makstakse altkäemaksu | 50% | 63% |
| | Töövaldkond | |
| | Õiguskaitseorganite töötajad | Muud avaliku sektori töötajad |
| Asutusele makstakse altkäemaksu | 62% | 48% |
| | Rahuolu palgaga | |
| | Palgaga rahul | Ei ole palgaga rahul |
| Asutusele makstakse altkäemaksu | 43% | 60% |

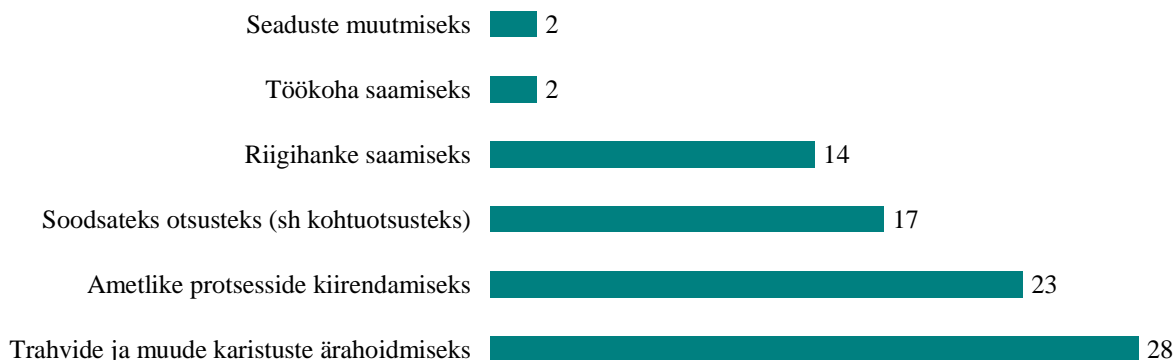
Võrreldes viie aasta taguse ajaga on avaliku sektori töötajate hinnangul altkäemaksu maksmine veidi sagenenud. 35% valimist moodustasid inimesed, kes on oma ametikohal töötanud üle viie aasta. Neist 26% arvas, et altkäemaksu makstakse nende asutusele praegu ning 21% leidis, et nende asutusele maksti altkäemaksu viis aastat tagasi. Siiski ei ole need andmed üks-ühele võrreldavad, sest viie aasta taguse kohta ei pruugi vastajad enam mäletada.

Sarnaselt elanikkonnaga küsiti avaliku sektori töötajatelt, mille nimel altkäemaksu kõige rohkem pakutakse. Kõige sagedamini (28%) nimetati altkäemaksu trahvi ja muu karistuse ärahoidmiseks, kõige vähem (2%) aga seaduste muutmiseks ja töökoha saamiseks. Sisuliselt järjestasid elanikud ja avaliku sektori töötajad altkäemaksu tunnetusliku leviku poolest ühtemoodi, välja arvatud see, et avaliku sektori töötajad pidasid riigihangetega kaasnevat altkäemaksu võrreldes töökoha saamisega enam levinuks.

¹³ Lisa II tabel 7

¹⁴ Lisa III tabel 2

Joonis 8. Altkäemaksutüüpide hinnanguline levik (nende avaliku sektori vastajate osakaal, kelle asutusele oli nende hinnangul altkäemaksu pakutud)



3.3. Korruptsiooni tunnetusliku leviku ja korruptsioonivormide aktsepteerimise seos

Kõigi korruptsioonivormide puhul kehtib seos – mida rohkem inimesed käitumist aktsepteerivad, seda levinumaks nad seda peavad. Näiteks inimesed, kes aktsepteerivad oskusteabega kauplemist, usuvad mitteaktsepteerijatega võrreldes 3 korda suurema tõenäosusega, et oskusteabega kauplemine on levinud. Altkäemaksu leebemalt suhtuvad inimesed arvavad 3,1 korda suurema tõenäosusega, et altkäemaks on levinud kui need, kes ei aktsepteeri sellist käitumist.¹⁵ Siiski on raske öelda, kumb on põhjus, kumb tagajärg. Teguviis võib saada rohkem aktsepteeritavaks, kui tundub, et see on rohkem levinud, ja vastupidi.

Tabel 10. Korruptsioonivormide aktsepteerimine elanike seas ning korruptsiooni tunnetuslik levik (keskmine hinnang skaalal 1–4)

| Korruptsioonivorm | Aktsepteerin | Ei aktsepteeri |
|-------------------------------|--------------|----------------|
| Altkäemaks | 3,1 | 2,7 |
| Onupojapoliitika | 3,1 | 2,8 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 3,3 | 3,1 |
| Oskusteabega kauplemine | 3,0 | 2,5 |

Ka avaliku sektori töötajate puhul on hinnang korruptsioonivormi levikule seotud vastava tegevuse aktsepteeritavusega. Need, kelle arust on altkäemaks vähem taunitav, leiavad 2,8 korda suurema tõenäosusega, et altkäemaks on levinud.¹⁶ Sama seos kehtib ka teiste korruptsioonivormide puhul.

Tabel 11. Korruptsioonivormide aktsepteerimine avaliku sektori töötajate seas ning korruptsiooni tunnetuslik levik (keskmine hinnang skaalal 1–4)

| Korruptsioonivorm | Aktsepteerin | Ei aktsepteeri |
|-------------------------------|--------------|----------------|
| Altkäemaks | 2,8 | 2,5 |
| Onupojapoliitika | 3,2 | 2,9 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 3,3 | 3,1 |
| Oskusteabega kauplemine | 2,9 | 2,8 |

¹⁵ Lisa II tabel 2

¹⁶ Lisa III tabel 3

4. KOKKUPUUDE KORRUPTSIOONIGA

- Korruptsiooniga kokku puutunud inimesed arvavad, et korruptsioon on rohkem levinud.
- 24% küsitletud elanikest ja 42% ettevõtjatest on korruptsiooniga isiklikult kokku puutunud. 25% avaliku sektori töötajatest on kokku puutunud korruptsioonijuhtumiga, kusjuures see ei pruukinud puudutada töötajat ennast.
- Elanikud on kõige enam kokku puutunud olukorraga, mil ametnikule tehakse kingitus (14%) ning mil tänu tutvustele kiireneb asjaajamine (13%). Ettevõtjad on enim kokku puutunud olukorraga, mil tänu tutvustele kiireneb asjaajamine (33%) ning mil ametnikule viiakse kingitus (26%).
- Umbes 12% avaliku sektori töötajatest on vastuvõtlik korruptiivsele pakkumisele.
- Korruptsiooniga on enda sõnul rohkem kokku puutunud poliitiline ametkond (Riigikogu, linna- ja vallavolikogu liikmed): tõenäosus, et nad on korruptsiooniga enda sõnul kokku puutunud, on 4 korda suurem kui teiste ametkondade puhul.
- 16% elanikkonnast ja 16% ettevõtjatest väidab, et on altkäemaksu (kingitus, raha, vastuteene) andnud.
- 25% elanikkonnast ja 24% ettevõtjatest väidab, et neilt on viimase paari-kolme aasta jooksul avaliku teenusega seoses altkäemaksu nõutud. 27% avaliku sektori töötajatest väidab, et neile on viimase paari aasta jooksul altkäemaksu pakutud.
- Elanikelt on kõige enam altkäemaksu soovitud arstidega suheldes – 10%. Politseinikega suheldes, sõiduki registreerimisel, tehnöülevaatusel, juhiloa saamisel oli altkäemaksu nõutud 8%-lt vastajailt.
- Ettevõtjatelt on kõige enam altkäemaksu soovitud sõiduki registreerimisel ja tehnöülevaatusel – 13%. Selle järgnevad trahvid – 9% – ning litsentside ja lubade taotlemine – 7%.
- Õiguskaitseasutustele (politsei, kaitsepolitsei, prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet) oli teistega võrreldes enam altkäemaksu pakutud – vastavalt 62% ja 48%.

Kui eesmärgiks on saada võimalikult tõelähedane pilt korruptsiooni tasemest, tuleb vaadata nii nõudmist kui pakkumist. Loomulikult ei saa nõudmise kaudu pakkumist otseselt välja arvutada, sest üks inimene võib pakkuda korduvalt ning nõudmisega ei pruugi alati kaasneda maksmine. Samuti võidakse situatsioonist ekslikult aru saada, näiteks arvata, et asjaajamise kiirendamiseks oodatakse altkäemaksu, kuigi tegelikult midagi sellist ei ole. Elanikele esitati näiteks järgmine küsimus: „Kui tihti on Eesti ametnikud Teile viimase paari-kolme aasta jooksul järgmisi avalikke teenuseid osutades andnud märku, et sooviksid saada altkäemaksu kas raha, kingituse või vastuteene näol?“

Võib eeldada, et ettevõtjad ja elanikud räägivad meelsamini altkäemaksu ootavaist ametnikest ja poliitikuist kui omaenda valmisolekust meelehead pakkuda. Ametnikelt omakorda peaks selguma, kui palju ja sageli neile altkäemaksu pakutakse. Mõnda teist korruptsioonivormi – näiteks huvide konflikti – on nõudluse-pakkumise kaudu raskem uurida, sest kahepoolset suhet ei pruugi olla. Järgnevalt vaadatakse sihtrühmade kokkupuudet altkäemaksu ja teiste korruptsioonivormidega.

4.1. Altkäemaksu nõudlus ja pakkumine

4.1.1. Elanikud

Elanikelt küsiti, kui tihti neilt on soovitud saada altkäemaksu kingituse, raha või mõne muu teenuse näol ning kui sageli nad ise on altkäemaksu maksnud. Ajalist piirangut ei seatud.

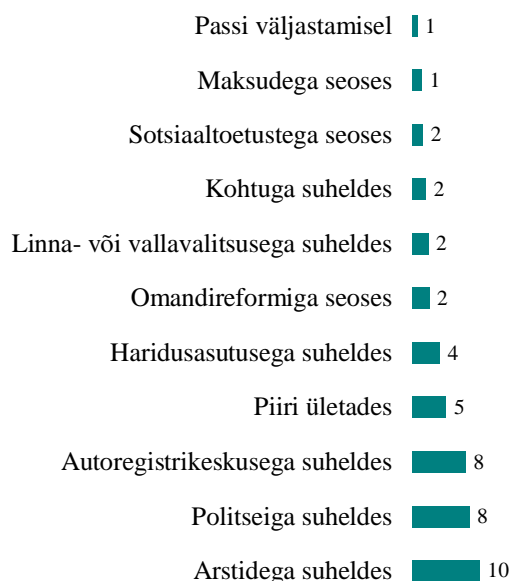
Altkäemaksu maksmist tunnistas 16% vastajatest. Kui siia lisada inimesed, kes endi sõnul on olnud tunnistajaks altkäemaksu andmisele või teavad inimesi, kes on seda andnud, saame kokku 39%. Otsene küsimus (Kas olete kunagi ametnikule peale maksnud, toonud kingituse või teate mõnda oma tuttavat, kes seda on teinud, et mõjutada teenuse osutamist?) ei pruugi aga anda täiesti usaldusväärset ülevaadet tegelikust kokkupuutest, sest inimesed ei pruugi osalemist tunnistada. Lihtsam on mõõnda tunnistajaks, mitte asjaosaliseks olemist. Abstraktse „tunnistajaks olemise“ puhul aga võib osutada oluliseks mõõtmisviga – inimesed võivad tunnistajaks olemiseks pidada ka näiteks ajalehest loetud lugu silmas pidades.

25% vastanuist väitis, et neilt on küsitud altkäemaksu vähemalt ühel korral. Kuna küsimus viitas konkreetselt altkäemaksu nõudmisele, mitte andmisele, siis on ka nende andmete usaldusväärsus potentsiaalselt suurem kui altkäemaksu pakkumise osas, sest inimestel on vähem põhjust sellist kogemust varjata.

58% neist, kellelt nende sõnul on kas või ühel juhul altkäemaksu nõutud, väitsid, et nad on altkäemaksu andnud, ülejäänud 42% ei olnud seda enda sõnul kunagi teinud. Umbes pool oma sõnul altkäemaksu andnutest ütles, et algatajaks oli ametnik. Ilma nõudmist ootamata, omal initsiatiivil maksmist tunnistas 10% elanikkonnast.

Selgitamaks välja elanike kokkupuudet altkäemaksu nõudmisega seoses avalike teenustega, küsiti neilt: „Kui tihti on ametnikud Teile viimase paari-kolme aasta jooksul andnud märku, et sooviksid saada altkäemaksu kas raha, kingituste või vastuteenete näol?“ Kõige enam oli altkäemaksu soovitud arstidega suheldes – 10%. Sellele järgnesid altkäemaks politseinikega suheldes, sõiduki registreerimisel, tehnoulevaatusel, juhiloa saamisel – 8%. Kõige harvem nõuti altkäemaksu passi väljastamisel ja maksudega seoses – umbes 1%.

Joonis 9. Elanikkonna kokkupuude altkäemaksuga (nende elanike osakaal, kellelt on „iga kord“, „sageli“ või „harva“ altkäemaksu soovitud)



Olulisemad seosed

Nende hulgas, kes väidavad, et on kunagi ametnikule peale maksnud või kingituse andnud, on rohkem:

- kesk-, keskeri- ja kõrgharidusega inimesi – tõenäosus on 2 kuni 2,5 korda suurem võrreldes alg- ja põhiharidusega inimestega;
- avaliku sektori töötajaid – erasektori töötajad on altkäemaksu maksnud umbes poole väiksema tõenäosusega kui avaliku sektori töötajad;

Altkäemaksu kasulikkusse uskujad on altkäemaksu ka rohkem maksnud võrreldes nendega, kes altkäemaksu maksmist eriti kasulikuks ei pea – tõenäosus on 1,8 korda suurem.

Mitme teenuse puhul (nt politsei, valla- või linnavalitsusega suheldes, piiri ületades) oli altkäemaksu nõutud enam 25–49-aastastelt inimestelt. Kõige vähem olid altkäemaksu küsimisega kokku puutunud üle 65-aastased inimesed. Mitte-eestlased puutusid eestlastega võrreldes sagedamini kokku altkäemaksu nõudmisega politsei ja haridusametustega suheldes, samuti juhiloa saamisel, sõiduki registreerimisel, tehnoulevaatusel ja piiri ületamisel.¹⁷

4.1.2. Ettevõtjad

Ettevõtjatel paluti hinnata altkäemaksu maksmist, kingituse või vastuteene osutamist eri institutsioonidega suheldes ning altkäemaksu nõudmist teenuste eest.

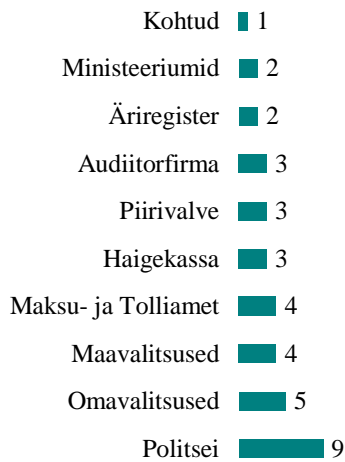
16%-l valimisse kuulunud ettevõtjaist oli tulnud viimase paari-kolme aasta jooksul asutustega (joonis 10) suheldes töötajatele peale maksta, teha kingitus või osutada vastuteene. 43%-l sellistest juhtumitest oli algatajaks ettevõtja, ülejäänud juhtudel toimus see ettevõtjate arvates ametnike initsiatiivil – ametnik kas vihjas sellele või küsis otse.

Altkäemaksu nõudmist teenuste eest mainiti protsentuaalselt rohkem kui altkäemaksu maksmist asutuste lõikes. Ettevõtjaid, kelle väitel on neilt viimase paari-kolme aasta jooksul teenuste (joonis 11) eest altkäemaksu, kingitust või vastuteenet nõutud, oli valimist 24%.

Kõige enam on ettevõtjad enda väitel altkäemaksu maksnud politseiga suheldes – 9%. Järgnesid omavalitsused (5%), maavalitsused ning Maksu- ja Tolliamet (4%).

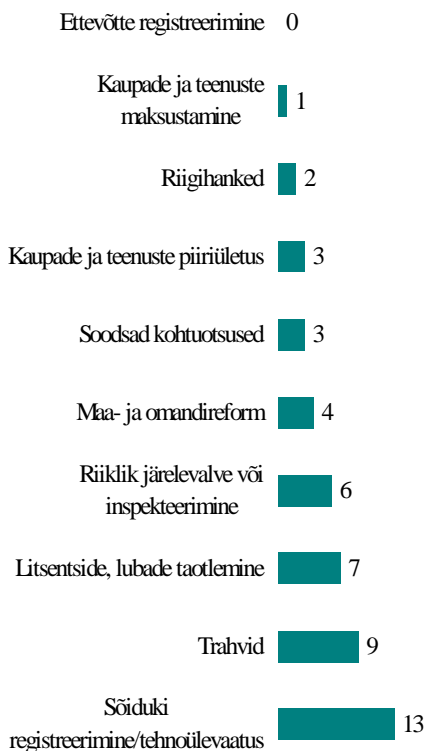
¹⁷ Lisa II tabel 3

Joonis 10. Asutused, kellega suheldes on ettevõtjad enda väitel altkäemaksu maksnud (nende vastanud ettevõtjate osakaal, kes on seda teinud „iga kord“, „sageli“ või „harva“)



Kõige enam on ettevõtjatel altkäemaksu, kingitust või vastuteenet soovitud sõiduki registreerimisel ja tehnõilevaatusel – 13%, järgnevad trahvid – 9% ning litsentside ja lubade taotlemine – 7%.

Joonis 11. Altkäemaksu nõudlus teenuse liikide lõikes (nende ettevõtjate osakaal, kellelt on „iga kord“, „sageli“ või „harva“ soovitud altkäemaksu, kingitust või vastuteenet)



Olulisemad seosed¹⁸

Tugevaimad statistilised seosed ilmnud politsei, haigekassa ja piirivalvega suheldes. Viimase puhul olid väliskapitaliga ettevõtted (12% valimist) maksnud rohkem altkäemaksu kui üksnes Eesti kapitalil põhinevad ettevõtted. Samuti maksid teistest enam kaubandus- ja teenindusettevõtted. Politseile on meelehead enam maksnud Põhja- ja Lääne-Eesti ettevõtted ning veidi enam logistika-, kinnisvara- ja finantsteenindusettevõtted. Vähem puutusid altkäemaksuga seoses politseiga kokku sekundaarsektori¹⁹ esindajad. Haigekassale olid enam altkäemaksu maksnud Põhja- ja Lääne-Eesti ettevõtted.

Tabel 12. Ettevõtte-spetsiifilised erinevused altkäemaksu maksmisel haigekassale, politseile ja piirivalvele (nende vastajate osakaal, kes üldse on pidanud maksma altkäemaksu)²⁰

| Asutus: | Piirkond | |
|------------|------------------------|----------------------|
| | Põhja- ja Lääne-Eesti | Muu piirkond |
| Haigekassa | 8% | 2% |
| Politsei | 18% | 9% |
| | Sektor | |
| | Teenindussektor | Muu sektor |
| Piirivalve | 8% | 3% |
| Politsei | 13% | 10% |
| Politsei | Sekundaarsektor | |
| | 8% | 12% |
| Politsei | Transpordisektor | |
| | 14% | 9% |
| | Kapital | |
| | Väliskapital ettevõtte | Ainult Eesti kapital |
| Piirivalve | 18% | 2% |
| Politsei | 0% | 13% |

Võrreldes ülejäänud Eestiga on Lõuna-Eesti ettevõtted mõnevõrra vähem altkäemaksuga kokku puutunud, ent seal on altkäemaksu rohkem nõutud seoses sõiduki registreerimisega. Trahvidega seoses on rohkem altkäemaksu nõutud Põhja- ja Lääne-Eesti ettevõtetelt. Lubade ja litsentside taotlemisel on altkäemaksu nõutud enam Virumaa ettevõtjatelt. Primaarsektoris²¹ on võrreldes muude sektoritega vähem altkäemaksu nõutud.

Tabel 13. Ettevõtte-spetsiifilised erinevused altkäemaksu nõudluses seoses teenustega (nende vastajate osakaal, kes üldse on pidanud maksma altkäemaksu)²²

| | Piirkond | |
|------------------------------------|-----------------------|--------------|
| | Lõuna-Eesti | Muu piirkond |
| Nõutud teenusega seoses: | | |
| Nõutud kasvõi ühe teenusega seoses | 14% | 27% |
| Sõiduki registreerimisel | 17% | 1% |
| | Põhja- ja Lääne-Eesti | |
| | 24% | 10% |
| | Virumaa | |
| | 14%* | 9% |

¹⁸ Seoste analüüsi ei tehtud nende asutuste kohta, kus altkäemaksu oli väga vähe (alla 3%). Tabel 12 illustreerib statistiliselt olulisi seoseid altkäemaksu maksmisel asutuste kaupa.

¹⁹ Mäetööstus, töötlev tööstus, energeetika, gaasi- ja veevarustus, ehitus

²⁰ Lisa I tabel 3

²¹ Põllumajandus, jahindus, metsamajandus ja kalandus

²² Lisa I tabel 4a ja b

| | Sektor | |
|------------------------------------|---------------|------------|
| | Primaarsektor | Muu sektor |
| Nõutud kasvõi ühe teenusega seoses | 12% | 25% |

* Sellest 12% väidab, et „iga kord“, muude piirkondade puhul ei mainita „iga kord“ ühelgi korral.

4.1.3. Avaliku sektori töötajad

Avaliku sektori töötajatelt küsiti, kui sageli on neile viimase paari aasta jooksul altkäemaksu pakutud. 27% vastanute väitel on neile altkäemaksu pakutud. Põhiosale neist on seda pakutud harva – 20%. Avaliku sektori töötaja hinnangul makstakse tema asutusele altkäemaksu raha, kingituse või teenete näol enamvähem sama tihti kui talle endale (28%).

Teistega võrreldes oli enam altkäemaksu pakutud õiguskaitseametnikele (politsei, kapo, prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet) ning kodanike teenindamisega seotud ametnikele.

Tabel 14. Ametikohaga seotud näitajad altkäemaksu pakkumisel²³

| | Tegevusala | |
|--|--------------------------------|---------------------|
| | Kodanike teenindamine | Muud ametiülesanded |
| Ametiisikule isiklikult pakutud altkäemaksu* | 34% | 23% |
| | Korralduse või õigusemõistmine | |
| Ametiisikule isiklikult pakutud altkäemaksu | 40% | 25% |

* Need, kellele on enda sõnul viimase paari aasta jooksul tihti, mõnikord või harva pakutud altkäemaksu, kingitusi või soodustusi (tavakodanike või ettevõtjate poolt)

4.2. Kokkupuude teiste korruptsioonivormidega

4.2.1. Elanikud

Vastajatelt paluti loetelu alusel nimetada korruptsioonivormid, milles nad on ise osalenud või tunnistajaks olnud. 24% vastanuist väitis, et on isiklikult osalenud kas või ühes loetletud tegevuses.²⁴ Kõige enam on elanikud kokku puutunud olukorraga, mil ametnikule tehakse kingitus ning mil tänu tutvustele kiireneb asjaajamine – isiklikult vastavalt 14% ja 13% vastajatest. Kui siia lisada veel ka „tunnistajaks olemine“, on kokkupuute ulatus 40%.

²³ Lisa III, tabel 2

²⁴ Esitati 7 tegevust, iga tegevuse kohta sai vastata (1) olen ise osalenud, (2) ise pole osalenud, aga tean kedagi, kes on, (3) ei ole osalenud ega tea kedagi, kes on. Toodud 24% hulgas on need, kes kas või ühe tegevuse puhul valisid (1) ehk kas või ühe tegevuse puhul väitsid, et on ise osalenud. Erinevus punktis 4.1.1 toodud 16% elanike kokkupuutest altkäemaksuga võib tulla sellest, et 24% hulgas on ka neid inimesi, kes on puutunud kokku ka mõne muu korruptsioonivormiga lisaks altkäemaksule.

Joonis 12. Elanike kokkupuude korrupsioonivormidega



Seoste analüüs

Ida-Virumaalt pärit vastaja on korrupsioonivormidega kokku puutunud keskmiselt 3 korda suurema tõenäosusega kui teised. Korrupsioonivormiga, mil poliitiline erakond lubab ettevõtjale soodsa otsuse, kui viimane teeb erakonnale suure annetuse, on Ida-Virumaa vastaja kokku puutunud koguni 4,8 korda suurem tõenäosusega kui mujalt pärit vastaja.

Nooremad vastajad on suurema tõenäosusega korrupsiooniga kokku puutunud. Kõige enam puutuvad enda sõnul korrupsiooniga kokku 35–49-aastased inimesed, kõige harvem aga 65–74-aastased vastajad.

Tabel 15. Korrupsiooniga kokkupuute ulatus vanusegruppide kaupa²⁵

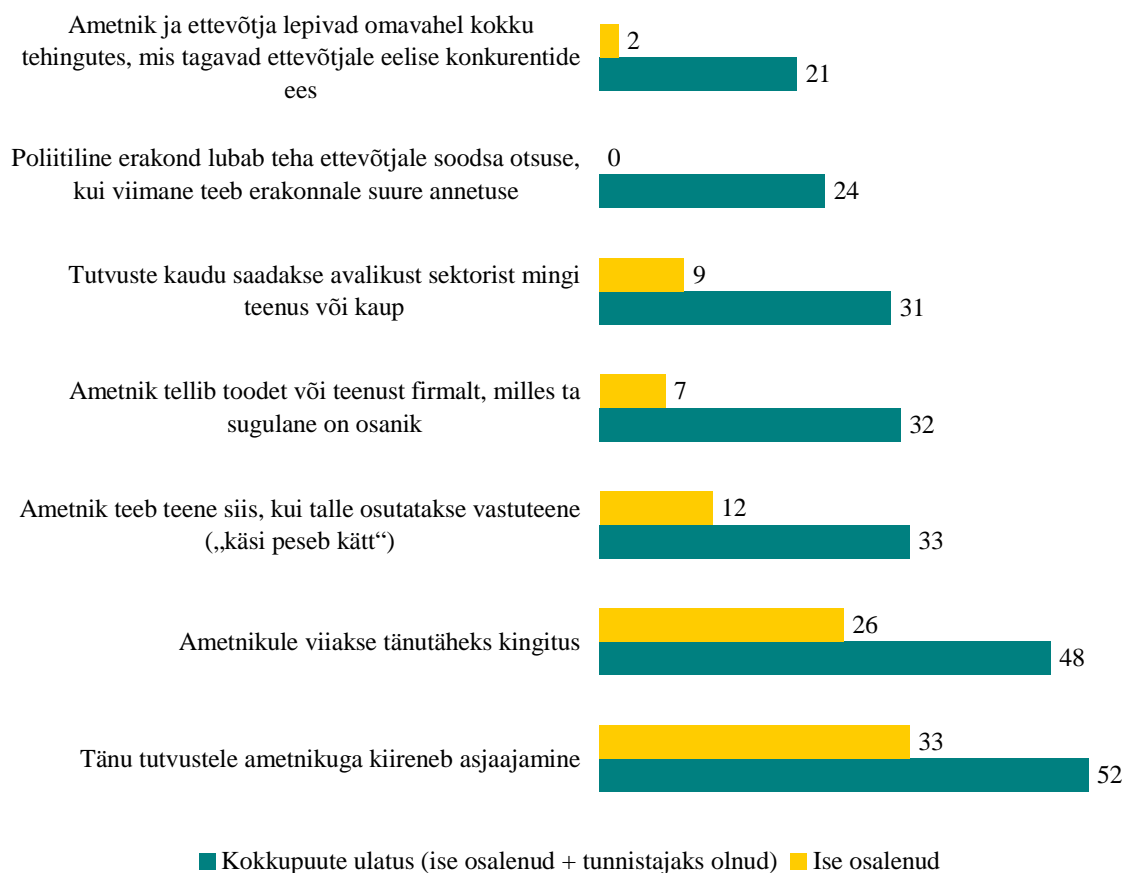
| | 15–24 | 25–34 | 35–49 | 50–64 | 65–74 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Tutvuste kaudu saadakse avalikust sektorist mingi teenus või kaup | 35% | 33% | 31% | 23% | 18% |
| Tänu tutvustele ametnikuga kiireneb asjaajamine | 38% | 44% | 46% | 38% | 27% |
| Ametnikule viiakse tänutäheks kingitus | 39% | 45% | 46% | 38% | 26% |
| Ametnik teeb teene siis, kui talle osutatakse vastuteene („käsi peseb kätt“) | 24% | 33% | 37% | 28% | 22% |
| Ametnik tellib toodet või teenust firmalt, milles ta sugulane on osanik | 32% | 26% | 28% | 17% | 17% |

4.2.2. Ettevõtjad

Vähemalt ühe korrupsioonivormiga oli isiklikult kokku puutunud 42% vastanuist. Kõige enam on ettevõtjad puutunud kokku olukorraga, mil tänu tutvustele kiireneb asjaajamine – 33% vastajatest, järgneb ametnikule tänutäheks kingituse viimine – 26%.

²⁵ Lisa II tabel 4

Joonis 13. Ettevõtjate kokkupuude korrupsioonivormidega



Seoste analüüs²⁶

Piirkondlikke ja sektoraalseid erinevusi ettevõtete vahel seoses korrupsioonis osalemisega ei ole. Teisisõnu: üldiselt võttes ei ole Eestis üheski konkreetnes sektoris või piirkonnas korrupsioon rohkem levinud. Erinevusi võib aga leida korrupsioonivormide alusel. Nii on Põhja- ja Lääne-Eesti ettevõtjad 6 korda suurema tõenäosusega kokku puutunud tutvuste kaudu avaliku teenuse või kauba saamisega ning 3 korda suurema tõenäosusega „käsi peseb kätt“ situatsiooniga kui ettevõtjad teistest piirkondadest. Ka Virumaal asuvad ettevõtted on mõne korrupsioonivormiga kokku puutunud suurema tõenäosusega kui teised – näiteks „käsi peseb kätt“ situatsiooni puhul on see tõenäosus 8 korda suurem, olukorraga, kui tutvuste kaudu saadakse avalik teenus või kaup ning kui ametnik tellib teenust oma sugulase osalusega firmast, on see vahe koguni 40–90-kordne. Tallinnas ja suuremates linnades on mitme korrupsioonivormiga kokkupuude (sh tutvuste kaudu teenuse saamine, tänutäheks kingituse viimine, „käsi peseb kätt“, sugulase firmast teenuse tellimine) 3–14 korda tõenäolisem kui väikelinnades ja maakohas.²⁷

²⁶ Tõenäosussuhte vahe näitab piirkondlikke erinevusi, mitte absoluutset kokkupuudet. Nt võib tõenäosus teatud korrupsioonivormidega kokku puutuda olla muudes piirkondades 0,001, Virumaal aga 0,04–0,09.

²⁷ Lisa I tabel 5

4.2.3. Avalik sektor

Avaliku sektori töötajatelt uuriti, kas nad on viimase paari aasta jooksul avaliku sektori töötajana puutunud kokku mõne korruptsioonijuhtumiga, kusjuures see juhtum ei pruukinud puudutada üksnes teda ennast. Samas ei uuritud avaliku sektori töötajate kokkupuudet korruptsiooniga eraldi korruptsioonivormide lõikes, nagu seda tehti elanike ja ettevõtjate puhul. Kui arvestada teema tundlikkust, siis ühest küljest peaks korruptsiooniga kokkupuute näitaja olema suhteliselt usaldusväärne, sest ametnik ei pea tunnistama enda osalust korruptsioonis. Teisest küljest võib antud indikaator tegelikku kokkupuudet üle hinnata, sest rolli võib mängida meediast kuuldu või kuulujuttude põhjal leviv info.

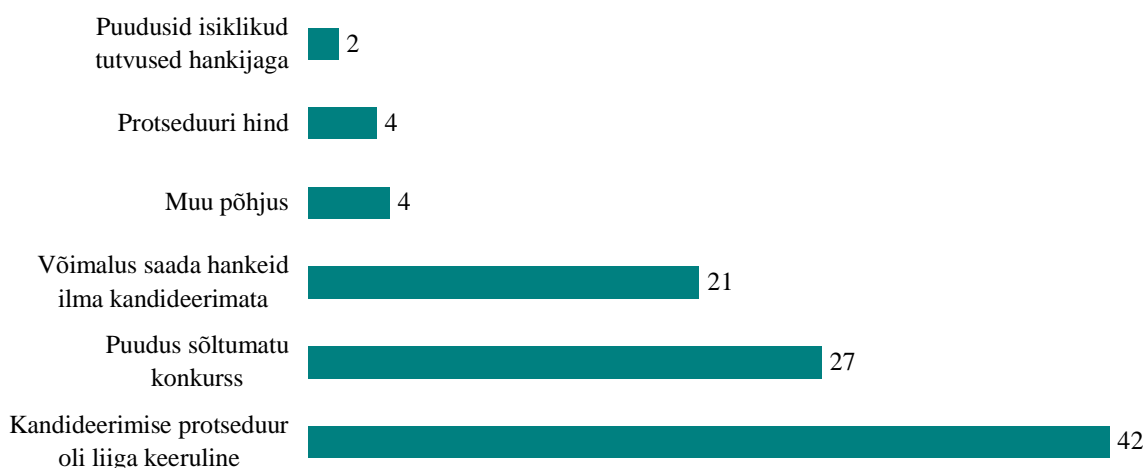
25% vastajatest oli korruptsioonijuhtumiga kokku puutunud. Nii korruptsiooniga kokku puutunud kui ka sellise kogemusest vastajad saavad korruptiivsest käitumisest sarnaselt aru ja ka aktsepteerivad seda samas ulatuses. 27% neist, kes väitsid, et neile on altkäemaksu makstud, ei osanud korruptsiooniga kokkupuute kohta midagi öelda, sest nad ei teadnud, kas tegu oli korruptsiooniga.

Korruptsiooniga kokkupuute on enam levinud poliitilise ametkonna (Riigikogu, linna- ja vallavolikogu liikmete) hulgas: tõenäosus, et sellesse gruppi kuuluvad vastajad on korruptsiooniga enda sõnul kokku puutunud, on 4 korda suurem kui teiste ametkondade (sealhulgas õiguskaitseametkondade) puhul.²⁸

4.3. Korruptsioon riigihangetes

21% küsitletud ettevõtjast on viimase paari aasta jooksul osalenud riigihangetes, 77% pole seda enda sõnul teinud.²⁹ Viimase paari aasta jooksul riigihankel osalenud ettevõtjailt uuriti, kas ja miks nad on selle aja jooksul riigihankest loobunud. Osalemisest loobus alla poole – 44%. Peamiste põhjustena toodi protseduuri keerulisus (42%) ning asjaolu, et puudus sõltumatu konkurss (27%). Otsest altkäemaksu nõudmist kandideerimisest loobumise põhjusena ei maininud ükski ettevõtja.

Joonis 14. Riigihankel osalemisest loobumise peamised põhjused



²⁸ Lisa III tabel 4

²⁹ Küsiti: „Kui suur osa Teie ettevõtte sissetulekutest on viimase paari aasta jooksul tulnud riigihangetest?“ 2% ei osanud sellele küsimusele vastata. 77% väitis, et nad ei ole paaril viimasel aastal riigihangetel osalenud.

Umbes 25% avaliku sektori vastajaist puutub oma töös regulaarselt või vahetevahel kokku riigihangetega. Neil paluti hinnata riigihangetega seotud probleeme. Ligi pool vastanuist mainis vähemalt ühte probleemi. Kõige suuremana nimetati onupojapoliitikat – hanketulemused sõltuvad isiklikest suhetest (23%). See sarnaneb ettevõtjate poolt üpris sageli välja toodud riigihankest loobumise põhjusega – puudus sõltumatu konkurss. Nagu ettevõtjad, mainisid ka avaliku sektori töötajad kõige vähem altkäemaksu – 2%.

Joonis 15. Riigihangetega seotud probleemid (avaliku sektori vastajate osakaal, kes on regulaarselt või vahetevahel riigihangetega oma töös kokku puutunud)



4.4. Avaliku sektori töötajate vastuvõtlikkus korrupsioonile

Küsitlutele esitati järgmine situatsioon: „Kujutlege, et olete ametnik, kes otsustab projektide rahastamise üle. Üks rahataotleja pakub Teile puhkusereisi juhul, kui otsustate tema projekti kasuks.“ Vastajatel oli valida, kas nõustuda, pigem nõustuda, pigem mitte nõustuda või üldse mitte nõustuda. Kuna ükskõik mis põhjusel nõustumine tähendab sisuliselt nõustumist korruptiivse tehinguga, siis arutati lisaks nende vastanute osakaal, kes vähemalt ühe antud väitega nõustusid või pigem nõustusid. Sellise näitaja kohaselt on umbes 12% avaliku sektori töötajatest vastuvõtlik korruptiivsele pakkumisele.

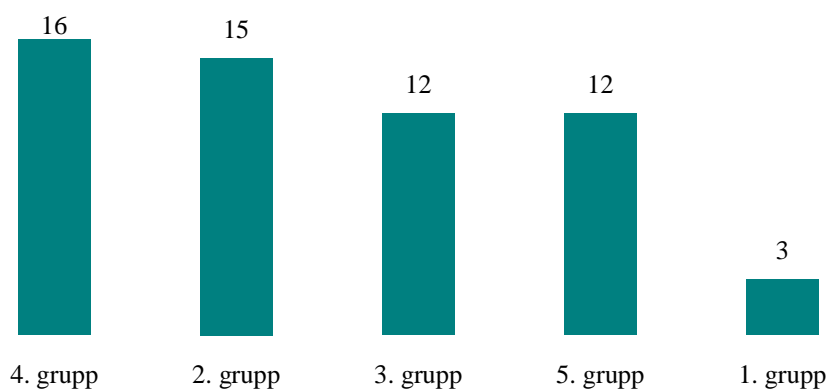
Tabel 16. Avaliku sektori töötajate vastuvõtlikkus korrupsioonile (nende vastajate osakaal, kes olid toodud väitega „nõus“ või „täiesti nõus“)

| Vastus | Nõustujate osakaal |
|--|--------------------|
| Otsustaksin projekti kasuks, kuna see oleks hea majanduslik võit | 10% |
| Otsustaksin projekti kasuks, kuna see on levinud praktika | 6% |
| Otsustaksin projekti kasuks, kuna vastuteene oleks kahjutu | 5% |
| Otsustaksin projekti kasuks, kuna pakkumisest oleks ebaviisakas keelduda | 2% |
| Otsustaksin projekti kasuks, kuna vahelejäämismisrisk on väike | 2% |

Nõustumine kas või ühe väitega (see tähendab projekti kasuks otsustamist) on olulises seoses sellega, kas vastaja kuulus poliitilisse ametkonda või oli riigiametnik. Juhul kui vastajale endale on kunagi altkäemaksu pakutud, siis on ülaltoodud väitega nõustumise tõenäosus 1,7

korda suurem võrreldes nendega, kellele altkäemaksu ei ole pakutud. Mitte-eestlaste puhul (6% valimist) on väidetega nõustumine umbes 4,5 korda tõenäolisem kui eestlaste puhul.³⁰

Joonis 16. Avaliku sektori töötajate vastuvõtlikkus korruptsioonile ametigruppide lõikes (nende vastajate osakaal, kes otsustaksid projekti kasuks)



Grupid: 1. Ministriumid, maavalitsused, põhiseaduslikud institutsioonid
 2. Riigiametid, inspeksioonid, valitsusasutused, sihtasutused
 3. Politsei (sh kaitsepolitsei), prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabeamet, Maksu- ja Tolliamet
 4. Poliitiline ametkond: Riigikogu, linnavolikogud, vallavolikogud
 5. Omavalitsused: linna- ja vallavalitsused (Tallinna ja suurte linnade puhul ka linnavalitsuse ametid)

4.5. Seos korruptsiooniga kokkupuute ja korruptsiooni tajumise vahel

Korruptsiooni tunnetusliku leviku ja korruptsiooniga kokkupuute vahel on statistiliselt oluline seos. Korruptsiooniga kokku puutunud elanikud arvavad, et korruptsioon on rohkem levinud.

Tabel 17. Korruptsioonivormide leviku tajumine elanike seas ning kokkupuude korruptsioonivormidega (keskmine hinnang skaalal 1–4)³¹

| Kokkupuude korruptsioonivormidega | Altkäemaks | Onupojapoliitika | Ametiseisundi kuritarvitamine | Oskusteabega kauplemine |
|---|------------|------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Ei ole korruptsiooniga kokku puutunud | 2,7 | 2,8 | 3,2 | 2,7 |
| Kokku puutunud kas või ühega loetletud korruptsioonivormidest | 2,8 | 3,0 | 3,3 | 2,8 |

Vastajad, kellelt on altkäemaksu nõutud, hindavad altkäemaksu leviku laiemaks võrreldes nendega, kellelt seda nõutud ei ole. 85% neist, kellelt on altkäemaksu nõutud, leiavad, et altkäemaks on levinud trahvide ärahoidmiseks. Nende puhul, kellelt altkäemaksu nõutud ei ole, on see näitaja 77%. Sarnane suhe kehtib ka teiste altkäemaksuvormide leviku puhul.

Tabel 18. Altkäemaksu nõudmine elanikelt ja selle seos korruptsiooni tajumisega

| Altkäemaksu tunnetuslik levik | Altkäemaksu on nõutud | Altkäemaksu pole kunagi nõutud |
|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| Trahvide ärahoidmiseks | 85% | 77% |
| Seaduste muutmiseks | 55% | 44% |
| Ametlike protsesside kiirendamiseks | 88% | 70% |
| Töökoha saamiseks | 66% | 59% |
| Soodsateks otsusteks | 79% | 64% |

³⁰ Lisa III tabel 4

³¹ Lisa II tabel 5

| | | |
|----------------------|-----|-----|
| Riigihanke saamiseks | 78% | 67% |
|----------------------|-----|-----|

Kui avaliku sektori töötajate puhul võib näha seost selle vahel, kuidas nad tajuvad korrupsiooni (sh altkäemaksu) levikut ning kui sageli neile on altkäemaksu antud, siis ettevõtjate puhul on pilt märksa kirjum ning mingit üldist seost välja tuua ei saa.

Need avaliku sektori töötajad, kellele on altkäemaksu pakutud, peavad altkäemaksu andmist, onupojapoliitikat ning oskusteabega kauplemist enam levinuks kui need, kellele ei ole altkäemaksu pakutud. Ametiseisundi kuritarvitamise puhul sellist seost ei ole.

Tabel 19. Avaliku sektori töötajate kokkupuude korrupsiooniga ning selle seos korrupsiooni tajumisega (keskmine hinnang skaalal 1–4)³²

| Kokkupuude korrupsioonivormiga | Altkäemaks | Onupojapoliitika | Ametiseisundi kuritarvitamine | Oskusteabega kauplemine |
|---|------------|------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Altkäemaksu ei ole pakutud | 2,4 | 3,0 | 2,9 | 2,9 |
| Altkäemaksu on pakutud tihti, mõnikord, harva | 2,7 | 3,2 | 2,9 | 3,1 |

³² Lisa III tabel 3

5. KORRUPTSIOONIST TEATAMINE

- 80% küsitatud elanikest ei tea, kuhu korruptsioonijuhtumist teatada.
- 60% avaliku sektori töötajatest, kes korruptsiooniga kokku puutudes sellest ei teatanud, ei tea, kuhu korruptsioonijuhtumist teatada.
- Peamisteks korruptsioonist mitteteatamise põhjusteks peetakse seda, et teataja kannataks selle tõttu ise ning seda, et korruptandi üle ei mõistetakse nagunii kohut.

Elanikelt ja avaliku sektori töötajatelt uuriti, kas nad teavad, kuhu korruptsioonist teatada. Vastanud elanikest 80% seda ei tea. Avaliku sektori töötajate puhul uuriti vaid neid, kes korruptsiooniga kokku puutudes sellest ei teatanud (40%) – nendest 60% väitsid, et ei tea, kuhu teatada. Samas on korruptsioonivastase seaduse paragrahvi 23 kohaselt kõik avalikud teenistujad kohustatud korruptsioonist teatama. Kõige vähem teatavad korruptsioonist omavalitsuste töötajad (23%), kõige enam aga korra- ja õiguskaitseasutuste töötajad (51%).

Üks põhjus, miks sedavõrd paljud enda sõnul ei tea, kuhu korruptsioonist teatada, võib seisneda küsimuse sõnastuses. Ehkki teatakse, et kuriteo korral tuleb pöörduda politseisse või prokuratuuri, võib sellise sõnastuse puhul inimestele jääda mulje, et korruptsioonist teatamiseks on eraldi instants, millest nemad aga kuulnud pole.

Need, kes saavad korruptsioonist aru, teavad ka paremini, kuhu teatada. Samuti on tugev seos vastaja soo ja piirkonnaga: mehed ning väikelinna- ja maaelanikud teavad kaks korda suurema tõenäosusega kui naised ja suuremate linnade elanikud, kuhu teatada.³³

5.1. Korruptsioonist mitteteatamise võimalikud põhjused

Uuringud on näidanud, et korruptsioonist teatamise tõenäosus on pigem seotud organisatsiooniliste väärtustega kui juriidilise kohustusega – kui puudub organisatsiooni toetav kultuur, ei soovi töötajad ka korruptsioonist teada anda (Sims & Keenan). Käesolevas uuringus paluti nimetada etteantud loetelust kolm olulisimat korruptsioonist mitteteatamise põhjust (joonis 17). Tähtis on märkida, et küsiti iga sihtrühma arvamust mitteteatamise põhjuste kohta, mitte korruptsioonist teatamata jätnud vastaja põhjust mitteteatamiseks.

Elanikud peavad kõige olulisemaks põhjuseks seda, et ei teata, kuhu teada anda – 63% vastajatest valis selle vastuse kolme olulisema põhjuse hulka. 41% vastajaist arvab, et teatada pole mõtet, kuna asjaosaliste üle ei mõisteta kohut. 33% elanikest leiab, et korruptsioonist ei teatata, kuna teatajad võiksid ise kannatada. 28% arvates on kolme olulisema mitteteatamise põhjuse hulgas see, et kõik küll teavad korruptsioonist, aga keegi ei teata sellest. Ebakindlust korruptsiooni mõiste osas („ei ole kindel, kas tegu on korruptsiooniga“) toodi välja harvem – 27% elanikest. Kõige harvem mainiti juhtumi tühisust – 13%.

Ettevõtjad peavad olulisemateks põhjusteks esiteks seda, et need, kes teatavad, kannatavad ise kõige enam – 50%; teiseks seda, et teatamisel pole mõtet, kuna asjaosaliste üle ei mõistetakse nagunii kohut – 38%, ning kolmandaks seda, et kõik küll teavad juhtumist, aga keegi ei teata – 32%. Kõige vähem mainiti mitteteatamise põhjusena seda, et ei tea, kuhu teatada – 9%.

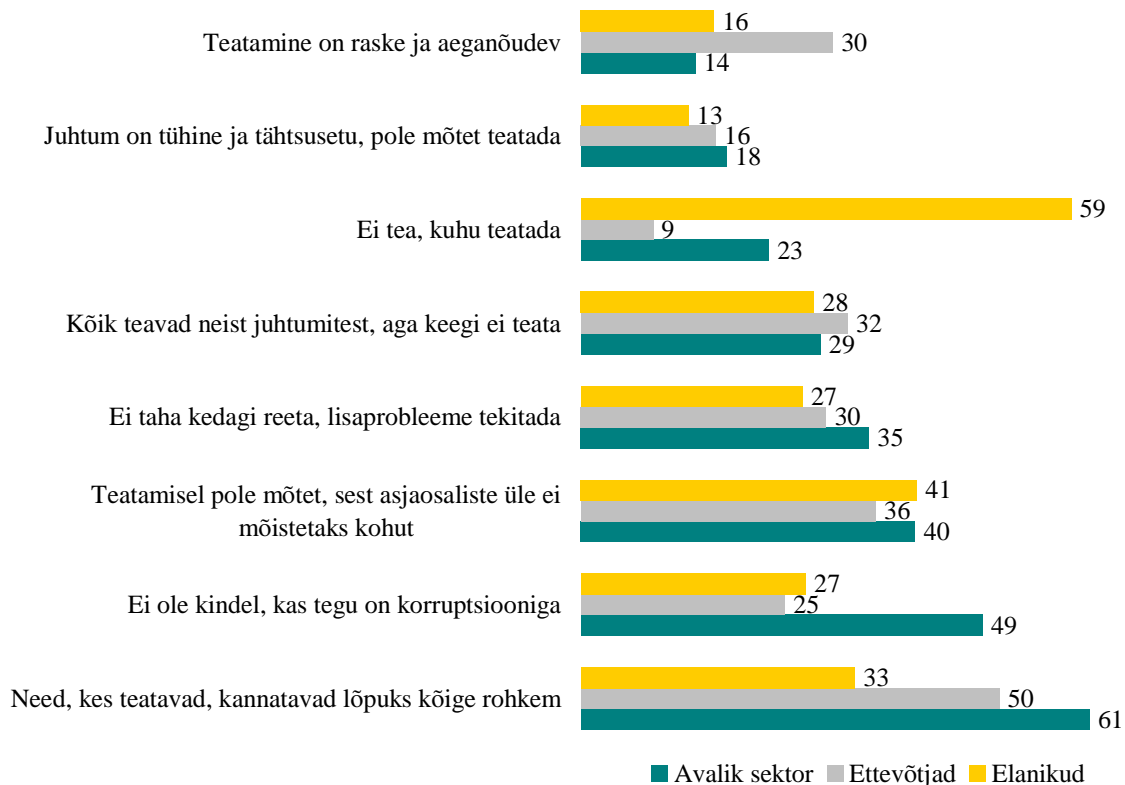
Avaliku sektori töötajate arvates ei teatata seetõttu, et teatajad kannatavad ise kõige rohkem – 61%. Järgmise võimaliku põhjusena toodi välja see, et ei olda kindel, kas tegu on

³³ Lisa II tabel 6

korruptsiooniga – 49%, ning see, et teatamisel pole mõtet, kuna asjaosaliste üle ei mõistetak kohut – 40%. Kõige harvemini toodi välja teatamise keerulisust – 14%.

Kõik sihtgrupid tõid mitteteatamise olulisemate põhjustena välja selle, et teataja kannataks ise ning et korruptandi üle ei mõistetak nagunii kohut. Samas on vastupidisel arvamusel elanikud ja ettevõtjad: kui elanikud tõid „ei tea, kuhu teatada“ põhjuse välja kõige olulisemana, siis ettevõtjad pidasid seda kõige vähemtähtsaks põhjuseks.

Joonis 17. Korruptsioonist mitteteatamise põhjused (vastajad, kes antud põhjust üldse mainisid (kas esimese, teise või kolmandana), s.t kõik vastanud ei valinud kolme põhjust)



5.1.1. Korruptsioonist mitteteatamise seoste analüüs

Need elanikud, kellelt on altkäemaksu nõutud (25% elanikest) arvavad teistega võrreldes 1,2 korda suurema tõenäosusega, et „kõik küll teavad korruptsioonist, aga keegi ei teata sellest“ puhul on tegu olulise mitteteatamise põhjusega. Töötavad elanikud peavad „teatajad kannatavad lõpuks kõige rohkem“ põhjust oluliseks kaks korda suurema tõenäosusega kui mittetöötavad vastajad. 57% neist, kes peavad korruptsioonis süüdlaseks poliitikuid ja ametnikke, arvavad, et teatamisel pole mõtet, sest nagunii kohut ei mõistetak. Vastav arv nende puhul, kes poliitikuid ja ametnikke süüdlaseks ei pea, oli 43%.³⁴

Ettevõtjad, kes on osalenud kas või ühes korruptsioonijuhtumis, on 2,8 suurema tõenäosusega nõus sellega, et korruptsioonist teatajad kannatavad lõpuks kõige rohkem. Ettevõtjad, kes on andnud altkäemaksu kas või ühe asutusega suheldes, pooldavad seda põhjust 15 korda suurema tõenäosusega. Samuti arvavad nad 9 korda suurem tõenäosusega, et kõik teavad neist

³⁴ Lisa II tabel 6

juhtumitest, aga keegi ei teata, ning seda, et juhtum on nii tühine ja tähtsusetu, seega pole mõtet teatada.³⁵

Avaliku sektori töötajad pidasid mitteteatamise oluliseks põhjuseks seda, et teatajad kannatavad lõpuks kõige rohkem. Kolme olulisima põhjuse hulgas mainis seda umbes pool kokkupuutunuist, teistest mainis seda umbes kolmandik.

³⁵ Lisa I tabel 6

6. KORRUPTSIOONI HIND

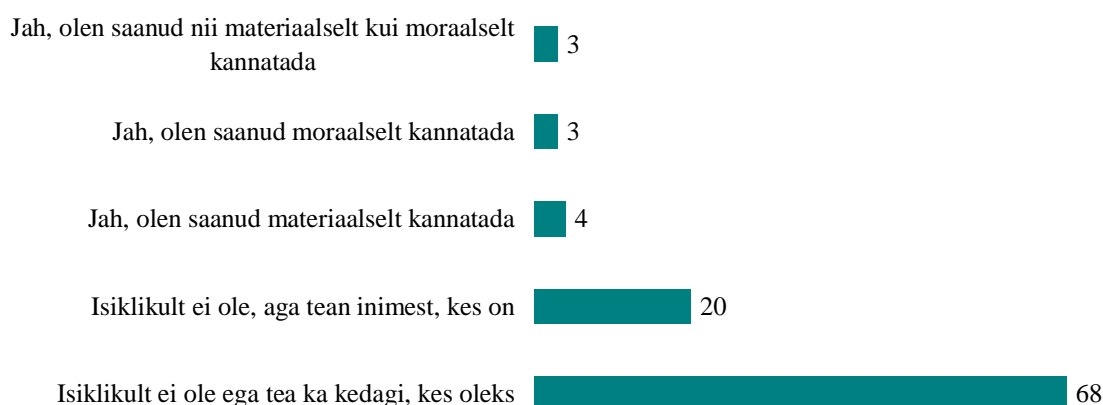
- 10% elanikest arvab, et on korruptsiooni tõttu kannatada saanud.
- Elanikud kulutavad altkäemaksuks kõige sagedamini keskmiselt 500 krooni. Kõige rohkem mainiti kingituse või vastuteene osutamist arstidega suheldes.
- Korruptsiooni tunnetuslik levik on seotud kohtule, politseile ja poliitikutele antava hinnanguga.

Korruptsiooni hinda on keeruline mõõta, sest tekitatavat kahju saab mõista ja mõõta mitmeti: näiteks kahju, mida korruptsiooniga on tehtud inimesele, asutusele või riigile; maksustamata jäänud tulu; summa, mis on korruptsioonile kulunud jne. Lisaks veel korruptsiooni moraalne hind, mille kvantifitseerimise võimalikkus on küsitav.

Uuringus küsiti elanikelt, kas nad on korruptsiooni tõttu saanud moraalselt, materiaalselt või nii moraalselt kui materiaalselt kannatada. Lisaks küsiti nii elanikelt kui ettevõtjatelt nõutud altkäemaksu suurust. Kuna summat puudutavate vastuste osakaal oli minimaalne, ei saanud teha seoste analüüsi ning allpool on välja toodud vaid üldnäitajad. Kuigi moraalset kahju kohta konkreetsemat küsimust ei olnud, ilmnesid siiski võimalikud seosed korruptsiooni ja mitmete institutsioonide usaldusväarsuse vahel.

Elanikke, kes on enda sõnul korruptsiooni tõttu moraalselt, materiaalselt või nii moraalselt kui materiaalselt kannatanud, on 10%. Kui lisada vastajad, kes ise pole kannatanud, kuid teavad kedagi, kes on kannatanud, saame kokku 30%. 4% vastanuist, kes väitsid, et on isiklikult kannatanud, teatasid samas, et nad ei ole ühegi loetletud korruptsioonivormiga kokku puutunud. Samas ei saa välistada, et nad võisid kokku puutuda mõne muu – küsitluses välja toomata jäetud – korruptsioonitüübiga. Enamik inimesi – 68% – ei ole enda sõnul pidanud korruptsiooni tõttu kannatama ega tea ka kedagi, kes oleks kannatanud.

Joonis 18. Elanike hinnang korruptsiooni tekitatava kahju kohta



6.1. Altkäemaksuks kulutatud summad

Elanikelt uuriti, kui suure summa nad on maksnud altkäemaksuks loetletud teenuste eest. Kõige enam väideti altkäemaksu või kingituse andmist arstidele – 8% vastanustest. Arstidega suheldes oli kõige sagedamini tegu kingituse või vastuteenega ning summaks oli kõige sagedamini 101–500 krooni (2%).

15% elanikest, kes on enda sõnul altkäemaksu andnud, nimetas kõige sagedamini makstava summana 500 krooni. Üle 1000 krooni aastas kulutab altkäemaksuks 3% kõigist vastanutest.

Ettevõtjatelt uuriti, millise summa nende ettevõtte kulutab tavaliselt lisamakseteks, kingituseks või vastuteeneks. Küsimus esitati vaid neile ettevõtjatele, kellelt oli altkäemaksu nõutud, mis välistab need, kes olid altkäemaksu andnud oma initsiatiivil. Kõige sagedamini oli ettevõtete puhul tegu sümboolse kingi või vastuteenega (7%). Kõige enam anti altkäemaksu sõiduki registreerimisel (5%), mille puhul ulatus summa kõige sagedamini 1000 kroonini (2%).

Tabel 20. Altkäemaksuks kulunud summa

| Elanikkonna makstud altkäemaks* | | | |
|--|--------|---------|--|
| | Nõutud | Maksnud | Kõige sagedamini märgitud vastus** |
| Arstidega suheldes | 10% | 8% | Sümboolne kink või vastuteene (4%) 101–500 krooni (2%) |
| Politseiga suheldes | 8% | 6% | 501–1000 krooni (2%) |
| Juhiloa saamisel, sõiduki registreerimisel, tehnöülevaatusel | 7% | 6% | 101–500 krooni (3%) |
| Piiriületusel | 5% | 4% | 101–500 krooni (2%) |
| Haridusasutusega (kool, lasteaed, ülikool) suheldes | 4% | 3% | Sümboolne kink või vastuteene (1%) 101–500 krooni (0,9%) |
| Omandireformiga seoses | 2% | 1% | |
| Omavalitsusega suheldes | 2% | 1% | |
| Ettevõtjate makstud altkäemaks*** | | | |
| Sõiduki registreerimisel, tehnöülevaatusel | 8% | 5% | Kuni 1000 krooni (2%) |
| Litsentside, lubade taotlemisel | 7% | 4% | Sümboolne kink või vastuteene (2%) |
| Trahvidega seoses | 7% | 4% | Sümboolne kink või vastuteene (1%) |
| Maa- või omandireformiga seoses | 6% | 3% | Sümboolne kink või vastuteene (1%) kuni 1000 krooni (1%) 1001–5000 krooni (1%) |
| Riikliku järelevalve või inspekteerimisega seoses | 7% | 3% | Sümboolne kink või vastuteene (2%) |
| Riigihankega seoses | 6% | 2% | Sümboolne kink või vastuteene (1%) |

* Kuna kokkupuude altkäemaksunõudega oli mõne teenuse puhul minimaalne, siis on nimetatud ainult need teenused, mille puhul mõõnis maksmist vähemalt 1,4% (statistilise vea piir) koguvallimist.

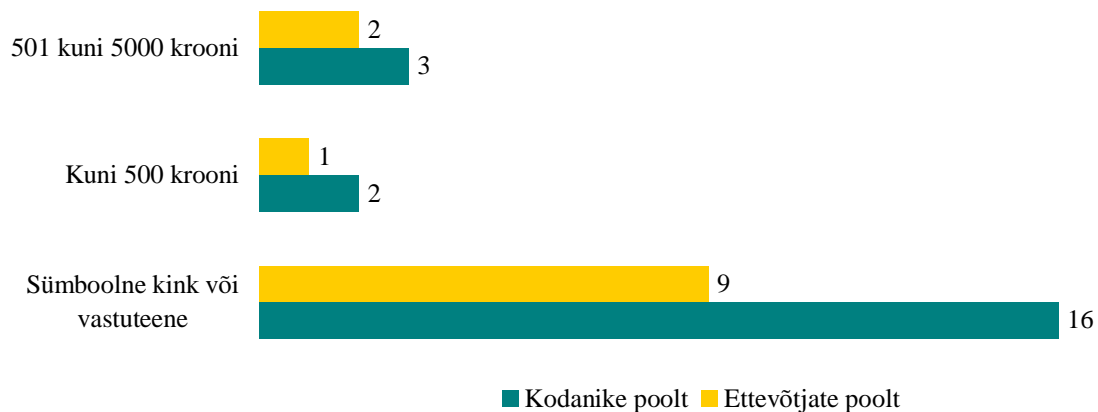
** Institutsioonide järjestamine on küsitav, kuna protsendid on statistiliselt mitteolulised.

*** Välja on toodud vaid need teenused, mille puhul oli maksnuid üle 1,9% (statistilise vea piir).

Korruptsiooniga kokku puutunud avaliku sektori töötajatelt küsiti: „Millises suurusjärgus summasid kodanikud/ettevõtjad ametnikele tavaliselt pakuvad?“ Need avaliku sektori töötajad, kellele endale või kelle asutusele on pakutud altkäemaksu (vastavalt 27% + 28%), oskasid tuua välja altkäemaksu summa lihtsamini kodanike puhul: kodanike pakkumist puudutavale küsimusele vastas 44%, ettevõtjate pakkumist puudutavale küsimusele 26% küsitletuist. Suurem osa avaliku sektori töötajatest ei osanud määrata altkäemaksusummat – kodanike puhul oli „ei tea“ vastuste osakaal 56% ja ettevõtjate puhul 74%. Võimalik, et vastamisel lähtuti isiklikest kogemustest ning kuna küsitud oli vaid „ametnike“ kogemust, siis võisid vastamata jätta need, kes ise ametnikud ei ole.

Avaliku sektori töötajatele tehakse kingitusi või osutatakse vastuteenet sagedamini kui makstakse raha. Korruptsiooni defineerimisel mäletatavasti mõistsid kõik sihtgrupid kõige vähem hukka sümboolse kingituse andmist või vastuteene osutamist. Kodanike puhul märkisid kingitust või vastuteenet 31% ja raha 14% ning ettevõtjate puhul vastavalt 17% ja 9% avaliku sektori töötajatest.

Joonis 19. Avaliku sektori töötajatele pakutava summa suurus (nende avaliku sektori vastajate osakaal, kes olid kokku puutunud altkäemaksu pakkumisega)



6.2. Moraalne hind

Analüüsi käigus ilmnisid olulised ja huvitavad seosed korruptsiooni taunimise, tunnetusliku leviku ja institutsioonidele (kohtud, politsei, poliitikud) antava hinnangu vahel. Nii näiteks osutus statistiliselt oluliseks seos poliitikute usaldusväarsuse ja korruptsiooni hinnangulise leviku vahel: mida rohkem usuti, et poliitikud teevad seda, mis on riigi jaoks parim, seda vähem levinud tundusid korruptiivsed teguviisid. Need ettevõtjad, kes ei usalda politseid, usuvad 2,8 korda suurema tõenäosusega kui teised, et altkäemaks on levinud.³⁶

Selline seos võib mõjutada korruptsiooni tegelikku taset ühiskonnas. Mida usaldusväärsem on institutsioon (nt politsei), seda vähem seostatakse seda korruptsiooniga. Kui institutsiooni peetakse ausaks, siis pakutakse ka vähem altkäemaksu, sest tajutakse, et selline käitumine pole kooskõlas tavaga. Altkäemaksu vähenev pakkumine tähendab, et väheneb ka ametnike kiusatus. Sama skeem võib toimida ka vastupidi: mida ebausaldusväärsemaks ja korrumpeerunumaks ametnikke peetakse, seda enam pakutakse meelega, mis suurendab nende kiusatust ja tõstab altkäemaksu taset kõrgemale.

Võiks arvata, et kui inimene on mõnes asutuses puutunud kokku korruptsiooniga, siis mõjutab see asutuse usaldusväarsust³⁷. Siiski on kokkupuutest enam usaldusnäitajatega seotud korruptsiooni hinnanguline levik³⁸. Seega ei saa kindlalt väita, et inimeste kokkupuude korruptsiooniga mõjutaks negatiivselt inimeste usaldust institutsioonide vastu. Tugev seos hinnangulise leviku ja usaldamatuse vahel võib rääkida pigem sellest, et teatud hulk inimesi on küünilised nii institutsioonide suhtes kui ka korruptsiooni leviku suhtes.

Järgnevalt on välja toodud huvitavamad ja olulisemad seosed institutsioonide usaldusväarsuse ning korruptsiooniga kokkupuute ja korruptsiooni tunnetusliku leviku vahel.

³⁶ Lisa I tabel 7 ja Lisa II tabel 7

³⁷ Käesoleva uuringu andmeil on võimalik korruptsiooniga kokkupuute abil seletada vaid 0,02% variatsioonist usaldusest politsei, poliitikute ja teiste inimeste suhtes ning 0,04% variatsioonist usaldusest kohtute vastu. Ühelgi juhul ei ole tegu eriti olulise osakaaluga (Lisa II tabel 8).

³⁸ Selle muutuja abil saab seletada 0,05% variatsioonist usaldusest politsei vastu, 0,06% usaldusest poliitikute vastu ning koguni 1,8% variatsioonist usalduses kohtute vastu ja 0,07% variatsioonist usaldusest teiste inimeste vastu.

6.2.1. Usk kohtu õiglasse õigusemõistmisse

Kohtutega seoses küsiti: „Kui tihti Teie arvates tagavad kohtud õiglase õigusemõistmise?“

7% elanikest leidis, et kohtud tagavad alati õiglase õigusemõistmise, 54% arvates teevad nad seda sageli, 25% arvates harva ning 3% arvates mitte kunagi. Ettevõtjate puhul olid vastavad osakaalud 6%, 55%, 23% ja 0% ning avaliku sektori töötajate puhul 6%, 59%, 24% ja 0%.

Need elanikud, kes usuvad kohtu õiglasse õigusemõistmisse, arvavad, et korruptsioon on vähem levinud kui need, kes kohut ei usalda. Näiteks inimesed, kellel ei ole usku kohtu õiglasse õigusemõistmisse, usuvad korruptsiooni levikut 3,1 korda suurema tõenäosusega, samal ajal kui teiste puhul on tõenäosus 2,8.

Tabel 21. Elanike usk kohtu õiglasse õigusemõistmisse ja selle seos korruptsiooni levikuga (keskmine hinnang skaalal 1–4)³⁹

| | Kohus tagab õiglase õigusemõistmise | Kohus ei taga õiglast õigusemõistmist |
|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Korruptsiooni leviku skaala* | 2,8 | 3,1 |
| Altkäemaksu levik | 2,6 | 3,0 |
| Onupojapoliitika levik | 2,9 | 3,1 |
| Ametiseisundi kuritarvitamise levik | 3,2 | 3,3 |
| Oskusteabega kauplemise levik | 2,7 | 2,9 |

* Leviku skaala tähistab korruptsioonivormide leviku tajumise keskmist.

Need inimesed, kes ei usu, et kohus tagab õiglase õigusemõistmise, peavad altkäemaksu märksa levinumaks kui need, kes kohut usaldavad: näiteks 62% nendest, kel pole usku kohtu õigusemõistmisse, peavad altkäemaksu seaduste muutmiseks väga või üsna levinuks, samal ajal kui kohtu usaldajatest peab seda tõenäoliseks vaid 39%.

Tabel 22. Elanike usk kohtu õiglasse õigusemõistmisse ja selle seos altkäemaksu levikuga (nende vastajate osakaal, kes peavad altkäemaksu „väga“ ja „üsna“ levinuks)

| | Kohus tagab õiglase õigusemõistmise | Kohus ei taga õiglast õigusemõistmist |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Altkäemaks trahvide ärahoidmiseks | 77% | 85% |
| Altkäemaks seaduste muutmiseks | 39% | 62% |
| Altkäemaks ametlike protsesside kiirendamiseks | 68% | 84% |
| Altkäemaks töökoha saamiseks | 56% | 71% |
| Altkäemaks soodsateks otsusteks | 63% | 77% |
| Altkäemaks riigihanke saamiseks | 62% | 82% |

58% avaliku sektori töötajaist, kes ei usu kohtu õiglasse õigusemõistmisse ning 52% nendest, kes usuvad, väidavad, et nende asutusele makstakse altkäemaksu.

Kohut usaldavad avaliku sektori töötajad peavad korruptsiooni levikut väiksemaks kui need, kes kohtu õiglasse õigusemõistmisse ei usu. Viimaste puhul on tõenäosus kolm korda suurem uskuda korruptsiooni levikusse, teiste puhul on see tõenäosus 2,8. Ka altkäemaksu levik tundub neile suurem kui teistele – vastav tõenäosus on 2,7 ja 2,4.

³⁹ Lisa II tabel 2

Tabel 23. Avaliku sektori töötajate usk kohtute õiglasse õigusemõistmisse ja selle seos korrupsiooni levikuga (keskmine hinnang skaalal 1–4)⁴⁰

| | Kohus tagab õiglas õigusemõistmise | Kohus ei taga õiglast õigusemõistmist |
|-------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Korrupsiooni leviku skaala | 2,8 | 3,0 |
| Altkäemaksu levik | 2,4 | 2,7 |
| Ametiseisundi kuritarvitamise levik | 3,0 | 3,2 |

6.2.2 Usaldus politsei vastu

Politseiga seoses küsiti: „Kuivõrd Te usaldate Eesti politseid?“ 68% elanikest täiesti või pigem usaldab ning 30% pigem või üldse ei usalda politseid. Ettevõtjate puhul olid vastavad arvud 77% ja 20% ning avaliku sektori töötajate puhul 76% ja 21%.

44% ettevõtjatest, kes politseid ei usalda, peab korrupsiooni ettevõtlusele väga või üsna tõsiseks takistuseks. 29% nendest, kes politseid usaldavad, peab korrupsiooni ettevõtluse takistuseks.

Neist ettevõtjaist, kes pole altkäemaksu andnud, usaldab politseid 41%. Kas või ühe asutusega suheldes altkäemaksu andma pidanud ettevõtjatest usaldab politseid vaid 10%.

70% politseid mitteusaldavatest ettevõtjatest on osalenud kas või ühes korrupsioonivormis, politsei usaldajate seas on see näitaja 37%.

40% avaliku sektori töötajatest, kes politseid ei usalda ning 32% nendest, kes usaldavad, tunnistavad, et nad on ise korrupsiooniga kokku puutunud.

6.2.3. Usaldus poliitikute vastu

Poliitikutega seoses küsiti: „Kuivõrd Te usute, et Eesti poliitikud teevad seda, mis on meie riigi jaoks parim?“ 38% elanikest usub seda täiesti või pigem ning 58% elanikest pigem või üldse ei usu seda. Vastavad osakaalud ettevõtjate puhul olid 45% (neid, kes vastasid, et usuvad täiesti, oli 0%) ja 51% ning avaliku sektori töötajate puhul 40% ja 56%.

Elanikud, kes poliitiku ei usalda, suhtuvad altkäemaksu leebemalt kui poliitiku usaldavad elanikud. Lugu on vastupidine ametiseisundi kuritarvitamise puhul – mitteusaldajad aktsepteerivad seda usaldajatega võrreldes rohkem.

Tabel 24. Poliitikute usaldusväarsuse seos korrupsiooni aktsepteerimisega (keskmine hinnang skaalal 1–4)⁴¹

| | Usaldan poliitiku | Ei usalda poliitiku |
|-------------------------------|-------------------|---------------------|
| Altkäemaks | 1,9 | 1,7 |
| Ametiseisundi kuritarvitamine | 2,4 | 2,6 |

57% poliitiku mitteusaldavaist ettevõtjaist on ise osalenud kas või ühes korrupsioonivormis, samal ajal kui seda on teinud vaid 29% neist, kes poliitiku usaldavad. Sarnaselt on 34% poliitiku mitteusaldavatest ettevõtjatest ja 19% usaldavatest puutunud kokku olukorraga, mil ametnikule viiakse tänutäheks kingitus.

⁴⁰ Lisa III tabel 1

⁴¹ Lisa II tabel 1

Tabel 25. Ettevõtjate korrupsiooniga kokkupuute seos poliitikute usaldusväärusega⁴²

| | Usun, et poliitikud teevad seda, mis on riigi jaoks parim | Ei usu, et poliitikud teevad seda, mis on riigi jaoks parim |
|--|---|---|
| Osalenud kas või ühes korrupsioonivormis | 29% | 57% |
| Tutvuste kaudu saadakse avalikust sektorist teenus või kaup | 8% | 10% |
| Tänu tutvustele ametnikuga kiireneb asjaajamine | 25% | 43% |
| Ametnikule viiakse tänutäheks kingitus | 19% | 34% |
| Ametnik teeb teene siis, kui talle osutatakse vastuteene, nn „käsi peseb kätt“ | 11% | 13% |
| Ametnik tellib toodet v teenust firmalt, milles ta sugulane on osanik | 4% | 11% |

Poliitikutid mitteusaldavad avaliku sektori töötajad peavad korrupsiooni levinumaks. Need, kes ei usu, et poliitikud teevad riigi jaoks parimat, usuvad 2,9 korda suurema tõenäosusega korrupsiooni levikusse, teiste puhul on tõenäosus 2,7.

Tabel 26. Avaliku sektori töötajate usaldus politsei suhtes ning selle seos korrupsiooni levikuga (keskmine hinnang skaalal 1–4)⁴³

| | Usun, et poliitikud teevad seda, mis on riigi jaoks parim | Ei usu, et poliitikud teevad seda, mis on riigi jaoks parim |
|----------------------------|---|---|
| Korrupsiooni leviku skaala | 2,7 | 2,9 |
| Altkäemaksu levik | 2,3 | 2,6 |
| Onupojapoliitika levik | 2,8 | 3,1 |

6.2.4. Usaldus teiste inimeste vastu

Teiste inimestega seoses küsiti: „Kuivõrd usaldusväärsed on Teie arvates enamik inimesi Eestis?“ 60% elanikest pidas teisi inimesi väga või üsna usaldusväärseks ning 38% mitte eriti ja üldse mitte usaldusväärseks. Ettevõtjatest arvas nii vastavalt 66% ja 29% ning avaliku sektori töötajatest 62% ja 34%.

Need ettevõtjad, kes teisi ei usalda, peavad ettevõtjate ja omavalitsuste vahelist korrupsiooni levinumaks kui teisi usaldavad ettevõtjad – vastavad tõenäosuskordajad on 2,7 ja 2,5.

Inimesi usaldavad avaliku sektori töötajad peavad onupojapoliitikat rohkem levinuks kui teised – tõenäosusega 3,0. Neil, kes inimesi ei usalda, on vastav tõenäosuskordaja 2,8.⁴⁴

⁴² Lisa I tabel 5

⁴³ Lisa III tabel 1

⁴⁴ Lisa III tabel 1

KOKKUVÕTE

1. KUIDAS KORRUPTSIOONI MÄÄRATLETAKSE JA MIL MÄÄRAL SEDA HUKKA MÕISTETAKSE?

Korruptsiooniks peetakse kõige sagedamini ning ka taunitakse enim altkäemaksu. Korruptsiooniks loetakse vähem neid tegevusi, kus keegi otseselt kahju ei kannata või kasu ei löika – näiteks seda, kui ettevõtja helistab tuttavale ametnikule, et kiirendada ettevõtte dokumentide menetlemist. Umbes pool vastanuist leiab, et kingituse andmine ametnikule ei ole korruptsioon; sama paljude arvates ei vääri hukkamõistu, kui ametnik tellib arvuteid oma poja osalusega firmast.

Korruptsiooni suhtes on sallivamad mehed, mitte-eestlased, erasektori töötajad ja linnainimesed. Virumaal ollakse mitme korruptsioonivormi osas sallivamad. Avaliku sektori töötajad taunivad korruptsiooni teistest enam. Selles rühmas eristub mõnel määral poliitiline ametkond, kes aktsepteerib teistest enam onupojapoliitikat ja ametiseisundi kuritarvitamist.

2. MILLISENA TAJUTAKSE KORRUPTSIOONI LEVIKUT?

Mida rohkem mingit tegevust aktsepteeritakse, seda levinumaks seda peetakse. Kõige tõenäolisemaks peetakse ametiseisundi kuritarvitamist ja kõige ebatõenäolisemaks altkäemaksu. Ametiauto kasutamist isiklikuks otstarbeks peab üsna või väga levinuks 87% nii elanikest kui ka avaliku sektori töötajast.

Nii elanikud kui ka avaliku sektori töötajad usuvad, et altkäemaks on enim levinud trahvide ja muude karistuste ärahooldmiseks ning kõige vähem levinud seaduste muutmiseks. Võrreldes avaliku sektori töötajatega tajuvad elanikud korruptsioonivormide levikut laiemana.

Avaliku sektori töötajate hinnangul antakse altkäemaksu veidi enam kui viis aastat tagasi, kusjuures oma palgaga rahuolematutele avaliku sektori töötajatele tundus altkäemaks oma asutuses olevat enam levinud kui neile, kes on oma palgaga rahul.

3. KUI SAGELI JA MILLEGA SEoses KORRUPTSIOONIGA KOKKU PUUTUTAKSE?

Altkäemaksuga seoses

16% nii küsitletud elanikest kui ka ettevõtjatest kinnitab, et on altkäemaksu andnud. 25% elanikest ja 24% ettevõtjatest väidab, et neilt on avaliku teenuse eest altkäemaksu nõutud. 27% avaliku sektori töötajatest väidab, et neile on isiklikult altkäemaksu pakutud.

Elanikelt on enim altkäemaksu soovitud arstidega suheldes – 10%. Politseiga suheldes, sõiduki registreerimisel, tehnoulevaatusel, juhiloa saamisel on altkäemaksu nõutud 8%-lt vastajailt.

Ettevõtjatelt on kõige enam altkäemaksu soovitud sõiduki registreerimisel ja tehnoulevaatusel – 13%, järgnevad trahvid – 9% ning litsentside ja lubade taotlemine – 7%. Olulisi sektoraalseid erinevusi ei saa altkäemaksu puhul välja tuua, ent piirivalve puhul olid väliskapitaliga ettevõtted maksnud võrreldes üksnes Eesti kapitalil põhinevate ettevõtetega rohkem altkäemaksu. Samuti maksid piirivalvele teistest enam kaubandus- ja teenindussektorit esindavad ettevõtted.

Teistega võrreldes on enam altkäemaksu pakutud õiguskaitseasutustele (politsei, kaitsepolitsei, prokuratuur, kohtud, Piirivalveamet, Teabamet, Maksu- ja Tolliamet) – vastavalt 48% ja 62%.

Laiemalt korruptsiooniga seoses

24% küsitletud elanikest ja 42% ettevõtjatest on isiklikult osalenud korruptsioonivormis. 25% avaliku sektori töötajatest on kokku puutunud korruptsioonijuhtumiga, kusjuures see juhtum ei pruukinud tingimata puudutada vastajat ennast.

Elanikud on kõige enam kokku puutunud olukorraga, mil ametnikule viiakse kingitus ning mil tänu tutvustele kiireneb asjaajamine – vastavalt 14% ja 13% vastajatest. Ida-Virumaa vastaja on keskmiselt 3 korda suurema tõenäosusega korruptsiooniga kokku puutunud kui mujalt pärit vastaja. Nooremate vastajate korruptsiooniga kokkupuute tõenäosus on suurem kui vanematel.

Ettevõtjad on kõige enam kokku puutunud olukorraga, mil tänu tutvustele kiireneb asjaajamine – 33% – ning mil ametnikule viiakse kingitus – 26%. Riigihankel osalemisest loobumise peamiste põhjustena toodi protseduuri keerulisus (42%) ning asjaolu, et puudus sõltumatu konkurss (27%). Ükski ettevõtja ei maininud loobumise põhjusena altkäemaksu nõudmist. Piirkondlikke ja sektoraalseid erinevusi ei ilmnenu, teisisõnu: üldiselt ei ole üheski sektoris või piirkonnas korruptsioon rohkem levinud. Samas võib leida piirkondlikke ning sektori- ja ettevõttepõhiseid erinevusi teatud korruptsioonitüüpide lõikes.

Umbes 12% avaliku sektori töötajatest on vastuvõtlik korruptiivsele pakkumisele. Korruptsiooniga on enda sõnul rohkem kokku puutunud poliitiline ametkond (Riigikogu, linna- ja vallavolikogu liikmed) – tõenäosus, et sellesse gruppi kuuluvad vastajad on korruptsiooniga enda sõnul kokku puutunud, on 4 korda suurem kui teiste ametkondade puhul. Vastuvõtlikumad on poliitilise ametkonda või riigiametnike hulka kuuluvad vastajad ning mõnevõrra vastuvõtlikumad on ka muulased.

4. KUI ALTID OLLAKSE KORRUPTSIOONIST TEATAMA?

80% elanikest ei tea, kuhu korruptsioonijuhtumist teatada. 60% avaliku sektori töötajatest, kes korruptsiooniga kokku puutudes sellest ei teatanud, ei tea, kuhu teatada. Korruptsioonist teatamisel on tugev seos vastaja soo ja piirkonnaga – mehed teavad paremini kui naised ning väikelinnade ja maaelanikud paremini kui suuremate linnade elanikud, kuhu korruptsioonist teatada.

Olulisemateks korruptsioonist mitteteatamise põhjusteks peetakse seda, et teataja kannataks selle tõttu ise ning seda, et korruptandi üle ei mõistetaks nagunii kohut.

5. MILLINE ON KORRUPTSIOONI VÕIMALIK MATERIAALNE JA MORAALNE KAHJU?

10% elanikest arvab, et nad on korruptsiooni tõttu moraalselt või materiaalselt kannatada saanud. Elanikud kulutavad altkäemaksuks kõige sagedamini keskmiselt 500 krooni. Enim mainiti kingituse või vastuteene osutamist arstidega suheldes. Ettevõtjad on kõige sagedamini altkäemaksu maksnud sõiduki registreerimisel, mille puhul ulatus summa harilikult 1000 kroonini.

Olulised seosed on korruptsiooni tunnetusliku leviku ning kohtule, politseile ja poliitikuile antava hinnangu vahel. Nii näiteks osutus statistiliselt oluliseks seos poliitikute usaldusvääruse ja korruptsiooni hinnangulise leviku vahel: mida rohkem usuti, et poliitikud teevad seda, mis on riigi jaoks parim, seda vähem levinud tundusid korruptiivsed teguviisid. Need elanikud, kes arvavad, et kohus ei taga õiglast õigusemõistmist, leiavad, et korruptsioon on ulatuslikum kui need, kes kohut usaldavad.

KASUTATUD KIRJANDUS

- EPLO. 2004. Riigihangete ameti juhid teenivad infomonopolilt. *Eesti Päevaleht Online*, 05.02.2004. http://www.epl.ee/artikkel_256888.html (12.03.2005)
- Heidenheimer, A. J. (Ed.) 1970. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Basingstoke: Holt, Rinehart and Winston
- Jaan Tõnissoni Instituut / SaarPoll. 2001. *Korruptsioon Eestis*
- Justiitsministeerium / Turu-uuringute AS. 2003. *Korruptsiooniuring*
- Justiitsministeerium / Turu-uuringute AS. 2004. *Rahvusvaheline kuriteoohvrite uuring Eestis*
- Karistusseadustik. RTI 2001, 61, 364 /.../ RTI 2004, 88, 600
- Konjunktuuriinstituut 2003 & 2004. *Varimajandus ja korruptsioon Eesti majanduses*
- Korruptsioonivastane seadus. RTI 1999, 16, 276 /.../ RTI 2004, 71, 504
- Lambsdorff, J.G. 2000. „Transparency International’s Corruption Index“ In *Responding Corruption*, ed Anna Alvazzi del Frate Giovanni Pasqua. Publication No 63. Rome/Milan: UN Crime & Justice Research Institute
- Meny, Y. & de Sousa, L. 2001. *Corruption: Political and Public Aspects. International Encyclopaedia of the Social and Behavioural Sciences*, 2824–2830
- Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 27.10.2000. a otsus nr 3-1-1-87-00
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, UK
- Sajo, A. 2003. From Corruption to Extortion: Conceptualisation of Post-Communist Corruption. *Crime, Law & Social Change* 40, 171–194
- Sims, R.L. & Keenan, J.P. 1998. Predictors of External Whistleblowing: Organizational and Intrapersonal Variables. *Journal of Business Ethics* 17: 411–421
- The Hungarian Gallup Institute. 1999. *Basic Methodological Aspects of Corruption Measurement: Lessons Learned from the Literature and the Pilot Study*. www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hungary_rapid_assess.pdf (26.01.2005)
- Transparency International / TNS Emor. 2004. *Global Corruption Barometer*