

KORRUPTSIOONI ENNETAMINE

KOHALIKUS OMAVALITSUSES

2012

Välja antud Tallinnas, 2012. aastal

Väljaandja: Ühing Korruptsioonivaba Eesti

Koostajad: Asso Prii ja Käärt Kaljuvee. Omavalitsuste korruptsiooniriskide uuringu analüüsi teostas Aive Pevkur.

Kujundus: Ore Multimedia

Ühing Korruptsioonivaba Eesti on avalikes huvides tegutsev mittetulundusühing, mille eesmärgiks on korruptsiooni vastu võitlemine ning läbi-
paistvuse suurendamine ühiskonnas. Alates 2000. aastast täidab ühing rahvusvahelise korruptsioonivastase liikumise Transparency International
esindaja rolli Eestis.

Trükis on valminud projekti „Korruptsiooniriskide vähendamine Eesti kohalikes omavalitsustes enesekontrolli tugevdamise kaudu“ raames.

Trükise valmimist toetasid Partnership for Transparency Fund ja Avatud Eesti Fond.

Ühing Korruptsioonivaba Eesti / Transparency International Estonia

Lootsi 11, 10151 Tallinn

info@transparency.ee

+372 6 116 020

www.transparency.ee

Koostajad ning ühing Korruptsioonivaba Eesti on teinud kõik endast sõltuva, et tagada käesolevas trükises sisalduva informatsiooni õigsus.

Sisukord

Eessõna	4
Korruptsioonist ja mainest	5
Korruptsioonisüüteod kohaliku omavalitsuse tegevuses	7
Korruptsiooniriskide uuring omavalitsustes	11
Analüüsi tulemused	12
Üldised tähelepanekud	14
Ettepanekud	15
Enesekontrolli küsimustik kohalikele omavalitsustele	17
Küsimused volikogule	18
Küsimused vallavanemale või linnapeale	20
Küsimused ametiisikule	22
Intervjuude küsimustik	23
Nõrk omavalitsus loob soodsama pinnase korruptsiooniks	25
<i>Ave Viks ja Kaie Masing, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunikud</i>	
Kohalike omavalitsuste korruptsiooni põhjused ja nende ennetamise võimalused	27
<i>Martin Perling, Kaitsepolitseiameti büroo juht</i>	
Korruptsiooniriskid kohalikes omavalitsustes	29
<i>Airi Mikli, Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör</i>	
Omavalitsuste avatusel põhinev usaldussüsteem	30
<i>Mari-Liis Sööt, Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja</i>	
Kuidas jõuda ausama ja läbipaistvama kohaliku omavalitsuse toimimiseni?	31
<i>Mati Omblar, Politsei- ja Piirivalveameti büroo juht</i>	
Avaliku teenistuse eetika hetkeolukord ning arenguväljavaated	33
<i>Anneli Sihver, Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik</i>	
Võimalus kasvada paremaks	35
<i>Jüri Võigemast, Eesti Linnade Liidu tegevdirektor</i>	
Tänusõnad	37

Eessõna

Korruptsioonivastast tegevust mõistetakse enamjaolt kui õiguskaitsesorganite poolt tulemuslike uurimiste läbiviimist ja seaduse vastu eksinud ametiisikute kohtulikku karistamist, kuid vähemalt sama oluline on korruptsiooni ennetamine, et õigusrikkumisi juba eos vältida.

Ühiskond toimib viisil, kus erinevate gruppide huvid põrkuvad pidevalt ning üksikisiku jaoks pole mõeldav huvide konflikti sattumise vältimine. Seevastu on aga igaühe enda valik, kuidas huvide konflikti korral käituda – kas kasutada ära oma ametipositsiooni ning teenida hõlpsana näivat korruptiivset tulu või vastupidi, teha endast kõik sõltuv, et avalikud huvid oleksid seatud kõrgemale erahuvidest.

Ühest küljest tähendab korruptsiooni ennetamine teadlikkuse tõstmist, et hoida ära organisatsiooni puudulikust töökorraldusest või ametniku hooletusest tekkivaid korruptsiooniriske. Nii on asutuse juht tulenevalt korruptsioonivastasest seadusest kohustatud looma korruptsiooni ennetava töökorralduse või ametiisik kohustatud end huvide konflikti korral taandama otsuse tegemise protsessist. Paraku näitas Riigikontrolli 2009. aasta korruptsiooniteemaline omavalitsusaudit, et korruptsiooni ennetav töökorraldus pole igas vallas ja linnas kaugeltki tavapärase praktika ning ametnike töös esineb hulgaliselt tegevus- ning toimingupiirangute rikkumisi.

Teisalt aga on korruptsiooni ennetamise puhul tegemist korruptiivsete tegevuste ja nende kaugemate mõjude selgitamisega, et mõistetak ohtu, mille taoline käitumine üksikisikule ja ühiskonnale kaasa toob.

Käesolev korruptsioonialane infomaterjal on mõeldud andma lugejale esmast ülevaadet korruptsiooniriskidest ja nende olemusest rõhuasetusega kohalikel omavalitsustel. Korruptsiooni vältimine peab olema omavalitsuse prioriteetne tegevus mõttes, et see moodustab lahutamatu osa igast funktsioonist, mida omavalitsus täidab. Seega on vajalik riskide kaardistamine ning süsteemsus. Siin on abiks käesolevas juhendmaterjalis sisalduv enesekontrolli küsimustik, mis peaks suunama nendes valdkondadesse põhjalikumalt süvenema, kus korruptsiooniriskid eksisteerivad. Lisaks sisaldab lugemismaterjal arvamusküsimusi nende institutsioonide esindajatelt, kellel on oma roll täita kohalike omavalitsustega seotud korruptsioonivastases tegevuses – Riigikontroll, Kaitsepolitseiamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Justiitsministeerium, Siseministeerium, Rahandusministeerium, aga ka Linnade Liit.

Head lugemist



Asso Prii
Tegevjuht
Ühing Korruptsioonivaba Eesti
Transparency International

Korruptsioonist ja mainest

Kohalikud omavalitsused on reeglina kodanike jaoks esmaseks kokkupuutepunktiks võimuga. Samuti on kohalike omavalitsuste tegevusel otsene mõju inimeste elukvaliteedile nende hallatavates piirkondades. Omavalitsused kujundavad piirkonna elukvaliteeti eelkõige läbi elanikele pakutavate avalike teenuste ning nende teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi. Omavalitsused jagavad ka ümber maksudest laekuvat raha ning mõjutavad seega piirkonna arengusuundi, tulevikupotentsiaali ja kohaliku infrastruktuuri heakorda. See kõik mõjutab omakorda piirkonna atraktiivsust elanike silmis ja ka elanike rahulolu. Lähtuvalt sellisest otsesest mõjust inimeste elukeskkonnale ja kontrollist kodanike maksuraha üle, on kohalikud omavalitsused põhjendatult avalikkuse pideva tähelepanu all. Tõenäoliselt tuleb paljudele omavalitsuste teenistujatele ning ametnikele tuttav ette olukord, milles omavalitsust põhjendamatult süüdistatakse tahtlikult korruptiivses asjaajamises ja personali poliitika kallutatuses n-ö „omadele“ inimestele soodsas suunas. Loomulikult on kahetsusväärseid juhtumeid, kus sellised süüdistused ka tõele vastavad, kuid tihtipeale on väikestes omavalitsustes probleem pigem teadmatuses ja väheses haldussuutlikkuses kui tahtlikus väärkäitumises. Samuti on probleem ka omavalitsuste ressursinappusest tulenev piiratud võimekus avalikkusega suhtlemisel ning huvigruppide aktiivsel kaasamisel. Lähtuvalt eelnevast, kerkivad tihtipeale esile ka korruptsioonisüüdistused ning kahaneb usaldus kohaliku võimu vastu. Elanikkonna usaldamatus ja omavalitsuse töö kohati põhjendamatult kritiseerimine pidurdab aga piirkonna arengut ning muudab kohaliku omavalitsuse tööd tarbetult keerulisemaks. Seega on korruptsioon ja selle tajumine ühiskonnas kohalike omavalitsuste jaoks tegelikult

äärmiselt oluline küsimus, kuid kahjuks ei pöörata sellele aga senini paljudes piirkondades piisavalt tähelepanu.

Tegelik ja näiline korruptsioon

Siinkohal tuleb märkida, et korruptsioonist tuleb selles alapeatükis edaspidi juttu kahest aspektis lähtuvalt. Esiteks reaalsest korruptsioonist ja teiseks näilisest korruptsioonist. Viimase puhul peetakse silmas korruptsiooni nägemist seal, kus seda juriidilises mõttes tegelikult ei ole. Avalik arvamus ja juriidiline tõlgendus ei lange alati kokku ning tihtipeale lubab seadus rohkem kui arenenud eetilise tunnetus. Oluline on mõista, et ka näilisel korruptsioonil on negatiivsed tagajärjed ja n-ö JOKK situatsioonid on pahatihti eelkäijaks reaalsele korruptsioonile. Maine säilitamise seisukohast on oluline vältida mõlemat.

Korruptsiooni negatiivsed mõjud

Millised riskid kaasnevad omavalitsuste jaoks seoses korruptsiooni ja selle tajumisega? Reaalse korruptsiooniga kaasnevad riskid on loomulikult raha väärkasutusest tulenevad puudulikud avalikud teenused või teenuste kehv kvaliteet ja sellest tulenev elanike rahulolematuse, mis võib viia nende lahkumiseni piirkonnast. Ohuks on ka kodanike võõrandumine võimust ning sotsiaalse sidususe vähenemine ja üldine moraali langus. Samuti ettevõtluskeskkonna halvenemine ning piirkonna maine langus nii potentsiaalsete investorite kui ka laiema üldsuse silmis, millele võib järgneda töökohtade vähenemine vallas või linnas ja sellest tulenev tulubaasi kahanemine.

Näilise korruptsiooniga kaasnevad riskid on osaliselt kattuvad reaalsest korruptsioonist tulenevate riskidega,

Huvitavaid fakte:

3% Eesti elanikest tunnistas 2010. aastal, et neil on omavalitsustega suheldes küsitud altkäemaksu raha, kingituse või vastuteene näol. 3% ettevõtjatest väitis, et nende ettevõtte on pidanud viimase aasta jooksul omavalitsusasutusele peale maksma, tegema kingituse või vastuteene.
(Sööt ja Vajakas, Kolme sihtrühma uuring 2010, lk 41-45)

20% ametnikest arvas 2010. aastal, et nende asutusele makstakse altkäemaksu, raha kingituste või teenete näol. 1% ametnikest usub, et seda tehakse tihti, 7% arvab, et mõnikord, ning 12%, et harva. 95% ametnikest usub, et kui altkäemaksu antakse, siis initsiaatoriks on altkäemaksu andja, kas ettevõtja või mõni eraisik.
(Sööt ja Vajakas, Kolme sihtrühma uuring 2010, lk 34)

Korruptsioonitajumise indeks (CPI) oli Eesti kohta 2010. aastal 6.5 palli, mis paigutas meid riikide pingereas 26. kohale. 2011. aastal oli indeks aga 6.4 palli, andes riikide pingereas 29. koha.
(Transparency international, CPI 2011)

kuid mitte täiel määral. Loomulikult ei esine näilise korruptsiooni puhul reaalselt rahade väärkasutust, kuid kõik ülejäänud eelnevas lõigus loetletud probleemid võivad siiski esile kerkida. Usaldusel on ühiskonnas äärmiselt oluline roll.

Selliste probleemide ennetamine on ilmselgelt kõikide omavalitsuste huvides ning loomulikult ka üldsuse huvides. Kuidas seda aga teha ning kuidas vältida korruptsiooni ja säilitada head mainet?

Võimalused korruptsiooni vältimiseks ja maine parendamiseks

Reaalse korruptsiooni vältimiseks tuleb järgida õigusaktides sätestatud, rakendada enesekontrolli meetmeid ning arendada ametnike eetilisi standardeid (koolitused, täiendõpe jne). Reaalse korruptsiooni ennetamine on pikk ning pidev protsess, millesse peavad olema kaasatud nii omavalitsused, riiklikud institutsioonid kui ka kodanikuühiskond. Hea maine säilitamine ja alusetute korruptsioonisüüdistuste vähendamine on aga peamiselt iga omavalitsuse enda teha ja sellest tulenev kasu on märkimisväärne. Omavalitsuse usaldusväärsus elanikkonna silmis kasvab, koostööpartnerite leidmine muutub kergemaks ning erinevate huvigruppide kaasamine kohalikku elu puudutavates küsimustes lihtsamaks. Samuti muutub kergemaks nendega läbirääkimiste pidamine. Omavalitsust nähakse kui usaldusväärset partnerit. See kõik vähendab

omakorda ka ametnike stressi, sest konflikte kohalike elanikega jääb vähemaks. Mainet hoidmise ning kujundamise oluliseks komponendiks on läbipaistvuse tagamine ning avalikkuse informeeritus omavalitsuse tööst ja otsustest ning nende tagamaadest. Pealtnäha väikesed asjad võivad osutuda äärmiselt oluliseks, seda nii reaalse korruptsiooni ennetamisel kui ka maine säilitamisel ja parendamisel. Korralik ja regulaarselt uuendatav kodulehekülg, avalikustatud ametijuhendid ning ametnike haridustase ja kvalifikatsioon ning töölevõtu konkursside selged kriteeriumid ja avalikustamine mitmes erinevas kohas korruga on vaid vähesed näited sellest, kuidas avalikkuse silmis oma mainet parandada.

Lisandväärtuse loob suurem läbipaistvus avalike teenuste osutamisel, huvigruppide kaasamine kohalikku elu puudutavatesse küsimustesse, selged ja avalikustatud kriteeriumid kodanikualgatuslike ürituste aineliseks toetamiseks jmt. Kõik sellised pealtnäha teisejärgulised tegevused mõjutavad oluliselt avalikku arvamust ning seega tuleks neile oluliselt enam tähelepanu pöörata. Läbipaistvus ja kodanike võimalus omavalitsuse otsuste tagamaadega ning tööga kursis olla tugevdab nii kodanikuühiskonda kui ka aitab vältida korruptsiooniõhtlike olukordi.

Lisaks ausale käitumisele ning seaduslikule ja eetilisele tegutsemisele tuleb elanikkonna silmis ka näida aus, sellest tulenev kasu on tihti suurem kui arvatakse.

Korruptsioonisüüteod kohaliku omavalitsuse tegevuses

Kohalike omavalitsuste toimimist puudutavatest korruptsioonilmingutest rääkides ning korruptsioonijuhtumeid laiemalt üldsuse ees kajastades ei pöörata ülemäärast tähelepanu nende juriidilisele – karistusõiguslikule olemusele või ei vaadelda neid sellest aspektist, kuna laiemat avalikkust rahuldab teadmine, et korruptsiooniga seotud ametiisik on saanud selle eest karistada. Samuti jätavad ametiisiku korruptiivse tegevuse tõttu reaalselt kahju kannatanud asutused tihti peale arvestamata võimalusega nõuda tekitatud kahju ametiisikult sisse tsiviilõiguslikus korras.

Korruptsioonile on ühiskonnas omistatud üsna laiapiineline tähendus, ning selle väärnähtuse vastu edukalt võitlemiseks on see ainuvõimalik tee. Transparency International on korruptsiooni defineerinud kui usaldatud võimu kuritarvitamist isikliku kasu saamise eesmärgil. Selline käsitlus on piisavalt ulatuslik, et tunnistada korruptsiooniks pistise ning altkäemaksu andmine, võtmine ning vahendus, aga ka nepotism ehk onupojapoliitika, mida küll edasine juriidiline käsitlus otseselt ei kata. See aga ei tähenda, et üks või teine neist väärriks vähemalt hukkamõistu – teatud korruptiivsete tegude osas on riik pidanud lisaks avalikule hukkamõistule vajalikuks ka nende tegude karistusõiguslikku sanktsioneerimist.

Kohaliku omavalitsuse jaoks on oluline mõista korruptsiooni juriidilist käsitlust, kuna õiguskaitseorganid (Politsei- ja Piirivalveamet, Prokuratuur, Kaitsepolitsei) ning kohus lähtuvad oma töös erinevatest süüteokvalifikatsioonidest, millele on ühisnimetaja korruptsioon antud seetõttu, et nende süütegude toimepanijaks on ametiisik ning need teod on kantud isikliku kasu saamise eesmärgist. Isiklik kasu ei pea ilmingimata

väljenduma konkreetselt rahaliselt mõõdetavas vääringus (nt rahasumma, pudel konjakit), vaid võib endast kujutada muuhulgas soodustust või eelist (nt eseme tasuta kasutusse andmine, allahindlused jms). Ei ole tähtsust, kas kasusaajaks oli ametiisik ise või hoopis kolmas osapool – pereliige või tuttav (nt keegi maksab ametiisiku lapse ülikooli õppemaksu vastutasuna osutatud „teene“ eest).

Lihtsustamaks ülevaadet korruptsiooniga seotud õigusrikkumistest, lähtume edasises jaotuses kahest peamisest õigusaktist – korruptsioonivastases seaduses sätestatud väärteokoosseisudest ning karistusseadustikus kirjeldatud kuriteokoosseisudest.

Korruptsioonivastane seadus (KVS)

Esmalt tuleks selgeks teha, keda üldse on võimalik vaadelda korruptsioonivastases seaduses kirjeldatud väärteogude toimepanijana. Selleks on vaja vaadelda ametiisiku mõistet. Korruptsioonivastase seaduse mõttes on ametiisikuna käsitletavad § 3 lg 2 mõttes ametiseisundit omavad riigiametnikud või kohaliku omavalitsuse ametnikud, samuti nende ülesandeid täitvad koosseisuvälised teenistujad. Lisaks on ametiisikuteks KVS § 4 lg 2 järgi valla- ja linnavalikogu liikmed, vallavanem ja linnapea, valla- ja linnavalitsuse liikmed, osavalla ja linnaosa vanem, osavalla ja linnaosa halduskogu liikmed, omavalitsuse osalusega äriühingu juhatuse ja nõukogu liige, omavalitsuse asutatud sihtasutuse tegevjuht, juhatuse ja nõukogu liige ning mittetulundusühingu juhatuse liikmed, kui selles osaleb omavalitsus. Lisaks sellele käsitletakse KVS mõttes ametiisikuna ka valla- või linnaametiasutuse juhti ja hal-

Huvitavaid fakte:

2010. aastal registreeriti Eestis 223 korruptsioonikuritegu. (Kuritegevus Eestis 2010, lk 85)

2010. aastal anti korruptsioonikuritegude eest kohtu alla 140 isikut, kellest 44-le esitati süüdistus mitme korruptsioonikuriteo paragrahvi järgi. (Kuritegevus Eestis 2010, lk 86)

Valdkonniti registreeriti enim korruptsioonikuritegusid Eestis kohalikes omavalitsustes n=36. (Kuritegevus Eestis 2010, lk 86)

2010. aastal registreeriti 141 KVS-i rikkumist, millest 51% moodustasid töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangute rikkumised ja 47% MHD-de mittenõuetekohane ja valeandmete esitamine. (Kuritegevus Eestis 2010, lk 92)

¹ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2007. a otsus vääртеasjas nr 3-1-1-92-06

² Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 25. aprill 2005. a otsus vääртеasjas nr 3-1-1-28-05 p 7

³ Korruptsiooniohtlik suhe on ametiisiku suhe teise isikuga, mis on tekkinud või võib tekkida käesoleva seaduse 3. või 4. peatükis sätestatud töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumise tagajärjel ametiisiku poolt. (KVS § 5 lg 2)

Kaitsepolitsei ameti
korruptsiooni vihjetelefon:
612 1500 või
korruptsioonivihje@politsei.ee

latava ametiasutuse juhti, kui nii on otsustanud valla- või linnavolikogu.

Kui ametnikud on avaliku teenistuse seaduse (ATS) käsitluses ametikohale nimetatud või valitud, ning nende teenistussuhe on alalise iseloomuga, siis koosseisuvälise teenistuja ametisuhe võib olla ka töölepinguline, ning on alati määratud tähtajaga. Ametiseisundiks KVS § 3 lg 2 mõttes on ametikohast tulenev pädevus vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel.

Kui teatud isikute staatus ametiisikuna tuleneb otseselt KVS § 4 lg-st 2 (nt valla- ja linnavolikogu esimehe ning liikmete, vallavanema ja linnapea ning valla- ja linnavalitsuse liikmete jt puhul), siis ülejäänud ametnike puhul tuleks iga positsiooni puhul eraldi kaaluda, kas tegemist on ametiseisundit omava isikuga või mitte. Näiteks tuleks KOV struktuuris ametiisikuks lugeda kindlasti ehitusnõunik ja riigihangete korraldamise eest vastutav isik, seevastu linnavaarekspert või referent ei pruugi ametiseisundit omada. Eristamine on oluline, et vältida ülemäärast administratiivset koormust näiteks majanduslike huvide deklaratsioonide kogumisel, aga ka KVS-ist ametiisikutele tulenevate piirangute tõttu (nt töökoha- ja tegevuspiirangud), mis ametiseisundit mitteomavatele isikutele laienema ei peaks.

Korruptsioonivastases seaduses kirjeldatud vääртеod:

- Majanduslike huvide deklaratsiooni mittenõuetekohane esitamine ja valeandmete esitamine (KVS § 26¹)
- Valeandmete esitamine majanduslike huvide deklaratsiooni kontrollivale isikule või asutusele või komisjonile (§ 26²)
- Seadusega kehtestatud töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumine (§ 26³) Toimingupiirangu rikkumise eest on ette nähtud ka kuriteokoosseis (KarS § 300¹) juhul, kui piirangut on rikutud teadvalt ning

suures ulatuses, s.o kui tehtavate tehingute või otsuste maht ületab 27 802 eurot. Riigikohus on asunud seisukohale, et ametiisiku asumisel mingile töökohale või tegevusalale KVS § 19 mõttes ei ole vajadust hinnata, kas korruptsioonioht ka sisuliselt tekkis, vaid seda, kas rikkumine on toime pandud formaalselt.¹

- Näiteks on Riigikohus toimingupiirangu rikkumise kohta (KVS § 26³) lisaks märkinud ka järgmist: „Teo toimepanemise eesmärk ei ole KVS §-s 26³ sätestatud vääртеo subjektiivse koosseisu tunnus, mistõttu ei ole isiku karistamisel KVS § 26³ järgi eesmärgi väljaselgitamine vajalik“² ehk teisisõnu ametiisiku karistamiseks ei ole vaja tuvastada, kas toimingupiirangu rikkumine oli seotud isikliku kasu saamisega või mitte ning rikkumine on juba toime pandud ainuüksi KVS 3. ja 4. peatükis kirjeldatud korruptsiooniohtlike suhete³ loomisega.
- Korruptiivsest teost teatamata jätmine (§ 26⁴)
- Korruptiivne tegu (§ 26⁵)

Karistuseseadustik (KarS)

Karistuseseadustikus (KarS) on süütegudest kirjeldatud nii kuritegusid, mille eest on ette nähtud rahaline karistus või vangistus kui ka vääртеgusid, mille puhul on karistusena ette nähtud rahatrahv või arest. Lisaks karistuse raskusastmele on nende eristamine oluline ka seetõttu, et isikuid, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest, avalikku teenistusse võtta pole lubatud (ATS § 16 lg 1) ning teenistuses olev isik vabastatakse teenistusest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel (§ 123).

Karistuseseadustikus sätestatud korruptsioonikuritegude kvalifitseerimiseks peab selle toimepanijaks olema ametiisik. KarS-i järgi on ametiisik see, kellel on ametiseisund riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses või organis või avalik-õiguslikus juriidilises isikus ning võimupädevushaldamis-, järelevalve- või juhtimisülesanded või varaliste vääртеuste liikumist korraldavad või võimuesindaja üles-

anded (KarS § 288). Lisaks sellele on Riigikohus leidnud, et ametiisiku vajalikuks tunnuseks ei ole lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab ka sellest, kui kõnealune isik neid protsesse sisuliselt suunata saab.¹ Näiteks tunnistati mõjuvõimuga kauplemises süüdi linnaosa valitsuse halduskogu esimees, kes vastutasuna 110 000 krooni (7030 euro) kandmise eest enda juhitava MTÜ arvele lubas aidata kooskõlastada ühe isiku detailplaneeringut halduskogus, omamata ainuisikulist pädevust detailplaneeringu kooskõlastamisel.

Nii väär- kui kuritegude puhul piisab süüditunnistamiseks juba teo toimepanemise katsest. Näiteks altkäemaksu ning pistise võtmise katse (st kuritegu) on ametiisiku poolt toime pandud juba ainuüksi sellega, et ametiisik vihjab soovile saada meelehead, ning teine pool on sellest aru saanud – seda isegi juhul, kui vihjele ei järgne pistise või altkäemaksu pakkumist. Kui aga pakkumine toimub, siis vastutab ametiisik pistise või altkäemaksu võtmise eest sõltumata sellest, kas pakutud hüve üle anti.² Allpool loetletud kuriteokoosseisude puhul on karistatav vaid tahtlikult toime pandud tegu ning tahtluse puudumine (näiteks ettevaatamatuse korral) on õigusvastasust välistavaks asjaoluks. Seevastu väärteona on karistatav nii tahtlik kui ettevaatamatu tegu, mistõttu on eriti oluline, et ametiisik oleks hästi kursis korruptsioonivastastest seadusest tulenevate keeldude ja piirangutega. Siiski ei tähenda see seda, et kuritegude osas võiks hooletu olla – seaduse mittetundmine ei välista tahtlust ega ettevaatamatust.

Peamised korruptsioonikuriteod, millega KOV ametnik võib kokku puutuda:³

- Altkäemaksu andmine (KarS § 298)
- Altkäemaksu võtmine (KarS § 294)
- Altkäemaksu vahendus (KarS § 296)
- Ametialane võltsimine (KarS § 299)
- Kelmus (KarS § 209)
- Mõjuvõimuga kauplemine (KarS § 298¹)

- Omastamine (KarS § 201)
- Pistise andmine (KarS § 297)
- Pistise vahendus (KarS § 295)
- Pistise võtmine (KarS § 293)
- Riigihangete teostamise nõuete rikkumine (KarS § 300)
- Riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine (KarS § 291¹)
- Toimingupiirangu rikkumine (KarS § 300¹)
- Usalduse kuritarvitamine (KarS § 217²)

Kahju hüvitamine ning tehingute tühisus

Korruptsiooni üldisest negatiivsest mõjust omavalitsuse toimimisele oli juttu eelmises peatükis, kuid korruptiivne käitumine toob enamasti kaasa ka vahetu varalise kahju ametiasutusele, aga ka kolmandatele isikutele, kellel on õigus nõuda tekitatud kahju hüvitamist.

KVS § 27¹ näeb ette korruptiivse teoga tekitatud kahju hüvitamise seadusega sätestatud alustel ja korras isikutele, kes on saanud kahju ametiisiku korruptiivse teo tagajärjel. Praktikast tähendab see seda, et ametiisiku korruptiivse tegevuse tulemusel kahju kannatanud isikul on õigus nõuda avalik-õiguslikust suhtest tekkiva kahju hüvitamist riigivastutuse seaduses sätestatud tingimustel ning korras. Samast sättest tulenevalt on ametiasutusel hiljem võimalik nõuda ametiisikult kahju sisse regressi korras ehk esitada ametiisiku vastu omakorda tsiviilhagi vastavalt võlaõigusseaduse sätetele nende väljaminekute hüvitamiseks, mis tekkisid kolmanda isiku nõude rahuldamisega.

Näide: ametiisik on oma tegevusega detailplaneeringute menetlemisel korruptiivselt soosinud ühte ettevõtet ning teiste ettevõtete planeeringute menetlemisega venitanud, mistõttu ettevõtetele on tekkinud varaline kahju. Kahju nõutakse sisse omavalitsuselt, kes võib omakorda esitada samas ulatuses kahju hüvitamise nõude kahju tekitanud ametiisiku vastu.

¹ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 19. septembri 2005. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-68-05 p 8

² Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 19. septembri 2005. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-68-05 p 10

³ Tervikliku loetelu korruptsioonisüütegudest ning karistustest leiab Justiitsministeeriumi hallataval korruptsioonialaselt kodulehelt www.korruptsioon.ee/4684, samuti www.korruptsioon.ee/4582. Kokkuvõtteid korruptsiooni kuritegude kohta jõustunud kohtulahenditest leiab Kaitsepolitsei ameti kodulehelt www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/ korruptsiooni-kuriteod.

Euroopa Komisjon on märkinud, et korruptsiooni tekitatud kahju ulatub hinnanguliselt 120 miljardit euronit aastas.

Siiski ei ole ametiisiku tegude tagajärjel kahju kannatanud asutus ametiisiku vastu hagi esitamisel seotud kolmandate isikute nõuetega - tihti tekib kahju vaid asutusele endale, näiteks juhul, kui ametiisik on omastanud asutuse vara (sülearvuti vms). Sellisel juhul on ametiasutusel samuti õigus esitada korruptiivseid tegusid toime pannud ametiisiku vastu nõue kahjude hüvitamiseks.

Näide: ametiisik oli sõlminud endaga seotud juriidilise isikuga auto kasutamise lepingu, tehes sellega keelatud tehingu KVS § 24 mõttes. Kui lepingus oli ette nähtud turuhinnast oluliselt kõrgem hind, siis on

ametasutus saanud tehingu tõttu otsesest varalist kahju, mille saab ametiisikult sisse nõuda.

Märkimist väärib ka see, et KVS § 24 lg 4 näeb ette ametiisiku poolt tehtud keelatud tehingu tühisuse ehk kehtetuse algusest peale, mida toetab ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 87, mille järgi on seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing tühine. Tühise tehingu tulemusel üleantu (rahasumma, vallas- ja kinnisasjad) võib saajalt tagasi nõuda võlaõigusseaduse alusetu rikastumise sätete ja/või asjaõigusseaduse järgi tagasitaitmise korras.

Korruptsiooniriskide uuring omavalitsustes

MTÜ Korruptsioonivaba Eesti projekti „Korruptsiooniriskide vähendamine Eesti kohalikes omavalitsustes enesekontrolli tugevdamise kaudu“ raames viidi aastal 2010 läbi intervjuud kohalike omavalitsuste teenistujatega, mille alusel püüti kaardistada, milliseid korruptsiooniriske tajuvad kohalike omavalitsuste ametnikud. Intervjuude tulemused olid aluseks kohalike omavalitsuste korruptsiooni ennetamisele suunatud enesekontrolli küsimustiku väljatöötamisel.

Intervjuud viidi läbi kuues erineva suurusega Tartumaa kohalikus omavalitsuses erineva tasandi ametnikega. Selline lähenemine võimaldas saada tervikpildi ühe maakonna probleemidest korruptsiooniohtude hindamisel ning korruptsioonivastasest tegevusest.

Intervjuud toimusid järgmistes omavalitsustes¹:

- Tartu linn (3 vastajat, linnas elanikke 98635)
- Ülenurme (3 vastajat, vallas elanikke 5980)

- Luunja (2 vastajat, vallas elanikke 3538)
- Alatskivi (3 vastajat, vallas elanikke 1386)
- Laeva (3 vastajat, vallas elanikke 855)
- Meeksi (3 vastajat, vallas elanikke 658)

Uuringu käigus kogutud intervjuudest saadud vastuseid analüüsiti ning analüüsi tulemusena jagati vastused väärrikumuste (*integrity violations*)² liikide alusel erinevatesse kategooriatesse. Selline kategoriseerimine võimaldab ülevaatliselt kajastada korruptsiooniriske ja vaadelda neid laiemalt, kui seda teeb tavapärase õiguslik käsitlus. Samuti pakub selline lähenemine hea lähtekoha eneseanalüüsi või enesekontrolli juhendi koostamiseks.

Analüüsi osas on valikuliselt välja toodud intervjueritavate seisukohti. Anonüümsuse säilitamise kaalutlustel ei ole tsitaatide juurde märgitud kõneleja ametipositsiooni ega valda või linna.

¹Info elanike arvu kohta on pärit Siseministeeriumi kodulehelt: www.siseministeerium.ee/elanike-arv

²Vt Lasthuizen, Karin M. (2008) "Leading to Integrity. Empirical research into the Effects of Leadership on Ethics and Integrity" (vt www.transparency.ee/cm/omavalitsus); Huberts, L., Maesschalk, J., Jurkewicz, C., Global perspectives on good governance policies and research, in Ethics and Integrity of Governance. Edward Elgar 2008

Analüüsi tulemused

Korruptsioon: altkäemaks

Kõige tavapärasemaks käsitluseks korruptsioonist oli vastanute seas pistise või altkäemaksu andmine või võtmine. Uuringus osalenud kuue omavalitsuse puhul ilmnis erinevus linnaametnike ning vallaametnike tajutavate probleemide vahel. Linnaametnikele on loodud pehmete normide tasand, vallaametnikel see reeglina aga puudub ning seega on neil keerulisem korruptsiooni puudutavates küsimustes orienteeruda. Samuti ilmnis intervjuudest ka seisukoht, et seoses majanduslangusega on vähenenud ka korruptsiooniriskid.

- ” „*Umbes kaks aastat ei ole olnud riigihankeid, kuna pole valla-poolset kaasfinantseerimist.*“
„*Valla tegevus on hästi madal, suuri tellimusi ei ole jne. Siis ei saa ka tekkida võimalust, kui ei ole raha.*“
„*Väikeses vallas pole korruptsiooniohte, pole midagi jagada.*“

Seega mõõndakse, et antud valdkonda mõjutab majanduse olukord, sest kinnisvarabuumi ajal oli surve ametnikele korruptiivsete otsuste langetamiseks suurem. Küsimuse puhul, kas on altkäemaksu saadud või antud, on sellised olukorrad kõigi vastanute sõnul välistatud. Peamine argument altkäemaksu pakkumise või võtmise võimaluse eitamisel on organisatsioonide või otsustuskogude väiksus, teineteist tuntakse ning toimib vastastikune kollektiivne kontroll.

- ” „*Kui me viiekesi istume ja keegi hakkab omahuvi promoma, siis me saame ju aru. Siis peab viiega kokku leppima.*“
„*Naabrivalve toimib, eriti kui konkurente on mitu.*“
„*Igaüks teab igäüht, kõik tunnevad kõiki. Valla väiksus tagab korruptsiooni vähesuse.*“

Samuti mainitakse ka seda, et altkäemaksu vältimiseks on olemas selged reeglid ja tehinguid sõlmides lähtutakse toote või teenuse hinnast ning selle hankedokumentidest.

- ” „*Hangete valdav reegel – meie kriteeriumiks on ainult hind. Kõik muud asjad peavad olema hankedokumentis kirjas.*“

Korruptsioon: soosiklus – perekonna, sõprade või erakonna eelistamine

Intervjuudest järeldub, et ollakse teadlikud korruptiivsete suhete võimalikkusest sugulaste, perekonna või sõpradega. Ohtu teadvustatakse ja üritatakse igati vältida. Intervjueeritavate sõnul on kogukond see, kes kontrollib, või juhib kitsaskohtadele tähelepanu.

- ” „*Parem on hoiduda kui hakata pärast seletama. Ise kontrollin võimalikke huvide konflikte.*“
„*Vallas ei kutsuta pakkumistele neid firmasid, kellel võib mingi seos olla valla töötajatega.*“

Mitmes intervjuus kajastus rangem suhtumine soosiklusse, kui seadused seda eeldaksid. Sageli peegeldub rangete keeldude taga hirm eksida, mis omakorda on põhjustatud teadmatusest, millised teod on juriidiliselt käsitletavad korruptsioonina ning millised mitte. Väikeste valdade ja väikeste kogukondade puhul võib hirm hakata pärssima ettevõtlike inimeste initsiatiivi ning seeläbi negatiivselt mõjutada kohalikku ettevõtluskeskkonda. Intervjuudest peegeldub vajadus selgemalt määratleda olukorrad või inimeste omavahelised suhted, mida on võimalik tõlgendada kui soosiklusjuhtumeid.

Huvide konflikt kingituste saamisel

Väikeste kohalike omavalitsuste puhul on omavalitsuste finantsvõimused piiratud ja sõlmitavate lepingute summad nii väikesed, et suuri kingitusi otsuste mõjutamiseks intervjueeritute sõnul ei tehta ning sellele ei vaadataks ka hästi.

Väiksemaid kingitusi, mis on seotud tavade ja kommetega, võetakse aga kui elu loomulikku osa.

- ” „*Kommikarbike ikka tuuakse. See on vanainimeste komme, vanast ajast pärit.*“
„*Need on need vana kooli inimesed. Ta kohe ei saa rahu enne, kui ta selle šokolaadi sinna lauanurgale jätab.*“

Huvide konflikt kõrvaltegevuste tõttu

Antud teema puhul ilmnisid sarnased probleemid soosiklusega. Väikestes kogukondades on aktiivsete ja ettevõtlike kodanike arv piiratud. Liialt laialivalgav ning seadusest rangem korruptsiooni tõlgendamise tekitab kohati põhjendamatu hirmu otsustamise ees. Ei olda kindlad, kuidas täpselt seadust teatud olukordades tõlgendada ja kuidas täpselt määratleda lubamatut ja lubatud käitumist.

” „Vallal jäi üle üks masin, millele kuulutati enampakkumine. Osalesid üks inimene väljast, kaks volikogu liiget ja ühe liikme poeg. Pakkumised tulid kinnistes ümbrikutes. Vald sai parima hinna, aga see tekitas kirgi.“
„Inimesel olid ühe ettevõtte aktsiad. Ta ise jälgis väga täpselt, et ta ei osaleks üheski seda ettevõtet puudutavas protsessis. Aga ikka tehti temast korruptant.“

Võimu ebasobiv kasutamine

Võimu kasutamise puhul peegeldub intervjuudest erinevus suhtumistes ja ka teadlikkuses vallavalitsuse ning volikogu liikmete vahel. Huvide konflikti vältimiseks ei ole kehtestatud või läbi räägitud kõigi jaoks kehtivaid reegleid. Kui omahuvivid puudutavast otsustusprotsessist volikogus taandutakse, siis tehakse seda isikliku südametunnistuse ajel. Vallavalitsustes ollakse korruptsiooniohtudest teadlikumad. Volikogude puhul osutatakse asjaolule, et valituks saamisega ei kaasne sageli arusaama oma rollist ja huvi kohaliku elu vastu laiemalt.

” „Volikogu liikmed ei taju vastutust. Nad otsustavad hetkeemotiooni ajel ja siin oleks vaja koolitust. Siin võivad nad teadmatusest korruptiivselt otsustada. Nad ei saagi sellest asjast aru. Korra kuus käivad siin. Tohutud õigused ja tohutu vastutus.“

Informatsiooniga manipuleerimine või selle väärkasutamine

Informatsiooni liikumise osas on tavad väga erinevad. On kohalikke omavalitsusi, kus avatus on organisatsioonikultuuri osa ja vallajuht pooldab läbipaistvust ning maksimaalset avalikustamist. Enamus valdu lähtub aga info levitamisel seaduses nõutust, näiteks hankelepingute puhul lähtutakse riigihangete seaduses sätestatud miinimumnõuetest. Väiksemate sisseostude puhul sageli hanget ei toimu, kasutatakse harjumuspärast pakkujat. Seetõttu ei peeta tarvilikuks sedalaadi infot ka avalikustada. Puuduvad reeglid, milli-

sel juhul toimub avalikustamine, millisel mitte. Otsustamiseks vajaliku informatsiooni hankimisel püütakse võimalikult palju toetuda väljastpoolt omavalitsust kaasatud ekspertidele, et langetatud otsused oleksid põhjendatud.

Ebaväärikas kolleegide, kodanike või klientide kohtlemine

Ebaväärika kohtlemise riskid on intervjueeritute sõnul seotud väikeste kogukondade eripäraga. Teineteist tuntakse ja seetõttu on oht, et delikaatsed isikuandmed või muu konfidentsiaalne info võib ametiasutusest lekkida ja seda võidakse ebaväärikalt kasutada.

Varade ja vahendite ebaotstarbekas või raiskav kasutamine

Varade või vahendite kasutamisele seavad vastajate sõnul piirid kohalike omavalitsuste pingelised eelarved, mis ei luba ebaotstarbekust finantsplaneerimises. Paljud suuremad tegevused kohalikes omavalitsustes on projektipõhised, seega on ressursside kasutamine otseselt mõjutatud projektidele rahastuse saamisest. Projektipõhise rahastuse korral kirjeldati aga üsna tüüpilist probleemi, kus hoone sisetööd said enne rahastuse, kui katuse renoveerimine, vihm sadas sisse ja sisetööd pidi uuesti tegema. Samuti märgiti ära ka töövõtjate hoolimatu suhtumine tööülesannetesse, mis võib kaasa tuua raha ebaefektiivse kasutuse omavalitsuse tellitud tööde teostamisel.

Enamikes kohalikes omavalitsustes on fikseeritud summad (piirmäärad), mida käsutab ametnik, vallavanem, vallavalitsus või juhud, millal asi kuulub volikogu pädevusse. Vallavara ja linnavara kasutamise eeskiri sätestab vara kasutamise korra. Mõningatel juhtudel on otsustuspädevus aga ainult vallavanemal, mis vähendab kontrolli ressursside kasutamise üle.

” „Ebaeetilise käitumise poole pealt on probleemiks pigem formaalne suhtumine. Professionaalsuse küsimus, kus suhtutakse kohustuste või nõuete sõnastamisse pealiskaudselt. Nt mööbli hankel taheti, et oleks nii spoonitud kui sageli märgpuhastatav.“

Ebaväärikas käitumine vabal ajal

Intervjuudest peegeldus, et kohalike omavalitsuste töötajad on üldiselt teadlikud kõrgematest eetilistest nõuetest, kuna tuntakse vastutust käituda eeskujuna näitavalt ning ka sotsiaalset survet selliseks käitumiseks.

Üldised tähelepanekud

Intervjuude põhjal võib öelda, et korrupsiooniriskide tajumine ei erine oluliselt kohalikes omavalitsustes, mille elanike arv jääb vahemikku 658–5980. Selgelt eristub nendest aga linnavalitsus (elanike arv 98635). Linnavalitsuses on loodud riskide maandamiseks pehmete normide tasand. Nii näiteks on linnavalitsuse teenistujate töökorralduse reeglites sätestatud juhised, mis aitavad korrupsiooni vältida. Reeglid seavad tegevusele rangemad piirangud kui seadus seda nõuab. Lisaks toimib sisekontroll ning erinevad tagasisidestamise mehhanismid (nt tagasiside erinevate valdkondadega tegelevatelt osakondadelt).

Kõiki väikeseid valdu iseloomustab heade tavade ja kokkuleppeliste normide vähesus. Ühest küljest ei ole need riigi poolt nõutud, teisalt on küsimus väikestes valdades sellise tasandi tekitamise otstarbekuses ja suutlikkuses. Rõhutakse kollektiivsele kontrollile või individuaalsele vastutusele ja südametunnistusele. Tegevuses lähtutakse seadustest, õigusaktidest ja sisseharjunud tavadest. Paljude valdkondade puhul nimetati, et nii on tavaks ja nii on alati olnud. Seega tuginetakse traditsioonidele ja ühtset süsteemi ei ole.

Käitumist iseloomustab seaduskuulekus, kuid seaduseid kaldutakse tõl-

gendama kõige karmimalt ja piiravamalt. Selle taga peitub tõenäoliselt hirm potentsiaalsete süüdistuste ees, mis on tingitud korrupsioonivaldkonna vähesest tundmisest.

Meie hinnangul on väikestes kohalikes omavalitsustes väga suur roll vallavanemal, kes annab oma käitumisega nii eeskujuri kui ka teostab kontrolli ametnikkonna üle. Tihti peale võtavad vallavanemad endale suure vastutuse, mis tõstab nende personaalseid riske. Samas võib suur vastutus ja kontrolli puudulikkus vallavanema enda töö üle tekitada korrupsiooniohtlikke olukordi. Vallavanema ausus ja kõrged moraalsed standardid on seega üheks võtmeküsimuseks kohalike omavalitsuste töö läbipaistvusel ning eetilisel. Probleemaatiline on ka ressursside vähesusest tingitud vallavanemate suur töökoormus, mis omakorda suurendab eksimisriske. Linnal on võimalik kaasata vastavalt tegevuste keerukusele ning üldisele töökoormusele spetsialiste, valla eelarve seda aga reeglina ei võimalda. Intervjuudest ilmnes, et väiksemad omavalitsused ei tunneta vajadust sisemise kontrolli suurendamise järele, kuid suuremate omavalitsuste jaoks on see aktuaalne probleem, mille lahendamiseks soovitakse tegeleda.

Ettepanekud

Korruptsiooniriske tuleks hinnata järjepidevalt

Kokkuvõttes võiks intervjuude põhjal öelda, et omavalitsused, eriti väiksemad vallad, ei tunnetanud korruptsiooniriske alati vahetute ja aktuaalsetena ning levib veendumus, et väheste ressursside ning väikese ametnikkonnaga omavalitsuses korruptsiooniriskid realiseeruda ei saa. Ühest küljest on kontrolli tagamine väikestes organisatsioonides küll kergem, kuid korruptsiooniriskide igakordse ja süsteemse hindamise ja kontrolli puudumine võib siiski viia rikkumiseni. Lähtuvalt sellest tuleks perioodiliselt üle vaadata korruptsiooni ennetamisele suunatud meetmed ja nende rakendamise aluseks olevad dokumendid (sisekorra-eeskirjad, hanke-eeskirjad, ametijuhendid jmt).

Tuleks üle vaadata ning ühtlustada teabe avalikustamise praktika

Omavalitsuste puhul hinnatakse kõrgelt ka avalikkuse kontrolli, mis on aga tõhus vaid teatud ulatuses ning tugevas sõltuvuses avalikkusele edastatava info hulgast ja kvaliteedist. Tuleks üle vaadata ning ühtlustada teabe avalikustamise praktika ja võimaluse korral avalikustada pigem rohkem kui vähem.

Koostöö ja parimate praktikate jagamine

Kuna kohalikel omavalitsustel on väga erinev praktika protsesside läbiviimisel ja otsustusprotseduurides, siis on vajalik suurendada omavalitsuste koostööd ja parimate praktikate jagamist.

Oluline on teadlikkuse tõstmine korruptsioonist ja huvide konflikti vältimise vahenditest

Intervjuudes väidetakse, et tahtlikku korruptiivset tegevust esineb väga vähe või ei esine üldse. Küsimus ei ole niivõrd soovis korruptiivselt või ebaeetiliselt käituda, kui oskamatuses ära tunda huvide konflikte ja muid korruptsioonitundlike olukordi. Vastanute sõnul pärsib hirm korruptsiooni ees tihti ettevõtlikkust ja initsiatiivi. Kui tõuseb teadlikkus sellest, mis on korruptsioon, osatakse tegevusi nii kujundada, et korruptsiooni vältides toetatakse initsiatiivlikust ja ettevõtlikkust.

Nõudmiste mõtestamine ja sisustamine kohalike omavalitsuste olusid ja igapäevapraktikaid arvestavalt

Korruptsioonivastaste õigusaktide ja muude normide rakendamine omavalitsustes vajab suuremat lahtirääkimist ning praktiliste näidetega illustreerimist. Kehtivad regulatsioonid arvestavad suurte valdade ja linnade olemust, kuid väikeste omavalitsuste puhul võivad need hakata pärssima omavalitsuse haldussuutlikkust ja kogukonna jätkusuutlikku arengut.

Kontrollorganite abistava rolli tugevdamine

Sageli nähakse kontrollivaid institutsioone (sh õiguskaitseorganeid) ainult karistavatena. Kontrollorganitelt oodatakse rohkem abi ning nõuandeid otsustamiste paremaks korraldamiseks. Väärkäitumine tuleneb omavalitsustes tihti teadmatusest kui tahtlikkusest ja seetõttu tuleks luua seletavaid ja tõlgendavaid infomaterjale, mida järgides saaks kontrollida, kas otsustamised on korrektselt läbi viidud. Samuti tuleks suurendada omavalitsustele pakutavate korruptsioonialaste koolituste mahtu.

Enesekontrolli küsimustik kohalikele omavalitsustele

Käesolev enesekontrolli küsimustik on suunatud eelkõige vallavanematele, linnapeadele, volikogu liikmetele ning kohalikus omavalitsuses töötavatele ametiisikutele. Küsimustiku eesmärk on juhtida tähelepanu olulistele valdkondadele ja teemadele, millega valla- või linnajuht ja volikogu peaksid arvestama efektiivse korrupsiooni ennetava töökorralduse loomisel ja omavalitsuse läbi- paistval juhtimisel. Küsimustiku kasutamisel tuleks olla võimalikult aus ning enesekriitiline. See on vaid abiva- hend võimalike probleemide kaardistamiseks ja enese- kontrolliks ning seega mõeldud omavalitsuse siseseks kasutamiseks.

Tõenäoliselt tekib mõnda küsimust lugedes tunne, et selles küsitus rakendamine on väikeses omavalitsuses võimatu või ebaotstarbekas. Tegelikult saab läbimõeldud töökorraldusega saavutada häid tulemusi isegi piiratud ressursside korral, samuti ei saa pidada korrupsiooni

ennetamisele suunatud tegevust ebaotstarbekaks, sest potentsiaalsete tagajärgedega tegelemine on kordades hullem kui nende ennetamine.

Mida teha tulemustega?

Küsimustiku täitmine aitab märgata probleemseid kohti omavalitsuse töökorralduses ning planeerida edasist tege- vust korrupsiooniohu minimeerimiseks¹. Periooditi tasub küsimustiku juurde tagasi pöörduda. Korrupsiooni tõhus ennetamine ei ole ühekordne tegevus, vaid süstemaatiline ning pidev protsess ja seega tuleks eneseanalüüsi aeg- ajalt korrata.

NB! Küsimustik on mõeldud abistamiseks kohalikke oma- valitsusi enesekontrolli tõhustamisel ja parimate prak- tikate väljatöötamisel, kuid lisaks küsimustikule tuleb kindlasti tutvuda ka kehtivate seadustega ning praktiliste lahenduste leidmisel arvestada seadustest tulenevate pii- rangute ning nõuetega.

¹ Asutuse juht on kohustatud tööandjana looma töökorralduse, kus ametiisikute tegevuse õiguspärasust ja neile kehtes- tatud töökohta-, tegevus- ja toimingupii- ranguid kontrollitakse.(KVS § 6 lg 2)

Küsimused volikogule

1. Kas volikogu on liikmetele kehtestatud kirjalikult fikseeritud käitumisreeglid korruptsiooniohtlikes olukordades toimimiseks? JAH EI

2. Kas volikogu ja komisjonide liikmetel on kohustus eelmises punktis nimetatud reeglitega tutvuda? JAH EI

3. Kas uutele volikogu ja komisjonide liikmetele korraldatakse ametisse asumisel korruptsiooni ennetamise koolitus ning seda korratakse regulaarselt? JAH EI

4. Kas volikogu liikmete majanduslike huvide deklaratsioonid avalikustatakse? Volikogu määrab avalikustamise korra ja viisi (veebileht vms) ning avaldamise eest vastutava isiku. JAH EI

5. Kas volikogu on kehtestanud läbipaistvad ja kõiki taotlejaid võrdselt kohtlevad reeglid mittetulundusühingute ja kodanikualgatuslike ürituste (noorsootöö, kultuur, spordiüritused jms) aineliseks toetamiseks, ning toetamispõhimõtted on avalikustatud? JAH EI

6. Kas volikogu on loonud selge ja läbipaistva süsteemi kohalike huvigruppide kaasamiseks? JAH EI

7. Kas volikogu liikmetele on kehtestatud kingituste ja hüvede vastuvõtmise hea tava reeglid? JAH EI

8. Kas volikogus on kehtestanud juhend ja võimalused korruptsioonist või väärkäitumisest konfidentsiaalseks teavitamiseks? JAH EI

9. Kas omavalitsuses on kehtestanud reeglid asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe ja konfidentsiaalsete isikuandmete käitlemiseks? JAH EI

10. Kas omavalitsuses on loodud siseaudit ning auditi käigus pööratakse tähelepanu asutuse korrupsiooni vältivale töökorraldusele? JAH EI

11. Kas volikogu on moodustanud revisjonikomisjoni? JAH EI

12. Kas revisjonikomisjon täidab talle seadusega pandud ülesandeid (mh hindab valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust) (vt KOKS § 48)? JAH EI

13. Kas revisjonikomisjon esitab vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil? JAH EI

14. Kas volikogu esitab perioodiliselt arupärimisi vallavanemale või linnapeale korrupsiooni vältiva töökorralduse toimimise kohta valla- või linnavalitsuses, ametiasutustes ning ametiasutuste hallatavates asutustes? JAH EI

15. Kas ülalpool kirjeldatud meetmeid kasutatakse järjepidevalt? JAH EI

Küsimused vallavanemale või linnapeale

1. Kas on kaardistatud töökorralduse korrupsiooniriskid ja kõrgema riskiga ametikohad ning riskianalüüsi uuendatakse regulaarselt (nt kord aastas)? JAH EI
-
2. Kas on kindlaks määratud, millistel ametnikel on ametiseisund KVS mõttes? JAH EI
-
3. Kas on kehtestanud kirjalikud korrupsiooni ennetamiseks mõeldud käitumisreeglid, millest kinnipidamine on teenistujate ametijuhendites muudetud kohustuslikuks? JAH EI
-
4. Kas omavalitsus soodustab teenistujate osalemist korrupsiooni ennetamisega seotud koolitustel (sh ametnikueetika koolitustel)? JAH EI
-
5. Kas on olemas põhimõtted ja loa küsimise protseduur ettevõtluse ja teise tööandja juures tegutsemise kohta (sh koolitustegevus), millega välditakse teenistujate võimalikku huvide konflikti teenistuskohustuste täitmisel ning pärast teenistusest lahkumist? JAH EI
-
6. Kas on kehtestatud korrupsioonivastase seadusega kooskõlas olevad selged reeglid hüvede või kingituste vastuvõtmiseks? JAH EI
-
7. Kas iga maksumaksja raha eest tehtud kulutuse üle otsustab vähemalt kaks isikut? JAH EI
-
8. Kas omavalitsuse teenistujate ja hallatavate asutuste töötajate värbamine ja valik põhineb selgetel, läbipaistvatel ja eelnevalt avalikustatud tingimustel? JAH EI
-

9. Kas mittetulundusühingutele ja kodanikualgatuslikele tegevustele eraldatud toetused avalikustatakse valla või linna kodulehel? JAH EI

10. Kas valla- või linnavalitsus teostab omavalitsuse osalusega äriühingute juhtimise üle pidevat ja süstemaatilist järelevalvet? JAH EI

11. Kas omavalitsuses on loodud siseaudit ning auditi käigus pööratakse tähelepanu asutuse korrupsiooni vältivale töökorraldusele? JAH EI

12. Kas on määratud kontaktisik (ametikoht) korrupsiooni ja korrupsiooniohuga seotud küsimuste käsitlemiseks ning vajadusel ametiisikute nõustamiseks? JAH EI

13. Kas valla- või linnavalitsuses on kehtestatud juhend ja võimalused korrupsioonist või väärkäitumisest konfidentsiaalseks teavitamiseks? JAH EI

14. Kas omavalitsuse kodulehel on avaldatud ametiisikute kvalifikatsioon, haridustase, ametijuhend ja kontaktandmed ning seaduses sätestatud juhtudel palgaandmed? JAH EI

15. Kas ülalpool kirjeldatud meetmeid kasutatakse järjepidevalt? JAH EI

Küsimused ametiisikule

1. Kas ametiisikud täidavad ausalt majanduslike huvide deklaratsioone ja on määratud komisjon, mis kontrollib esitatud andmete õigsust võrreldes neid avalike andmebaasidega (äriregister, kinnistusregister jt)? JAH EI
-
2. Kas ametiisikud on teadlikud kohustusest taandada ennast otsustamisest enda või lähedaste isikute majanduslike huvide konfliktist korral ja teavitada huvidest konfliktist oma vahetat ülemust? JAH EI
-
3. Kas ametiisikud järgivad ettevõtluse ja teise tööandja juures tegutsemise (sh koolitustegevuse) jaoks loa küsimise protseduuri? JAH EI
-
4. Kas ametiisikud väldivad tehingute tegemist iseendaga? JAH EI
-
5. Kas ametiisikud on teadlikud kingituste ja hüvede vastuvõtmise piirangutest ning väldivad teadlikult nende rikkumist? JAH EI
-
6. Kas teenistujad on teadlikud kohustusest viivitamatult teavitada kõikidest altkäemaksu- ja pistise andmise katsetest või muudest korruptsioonijuhtudest asutuse juhti, kaitsepolitseid, politseid või prokuratuuri? JAH EI
-

Küsimustikus ei ole otseselt viidatud kohaliku omavalitsuse asutatud või osalusega juriidilistele isikutele (äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud), kuid tulenevalt võimalusest, et nende tegevuse elluviimisel kasutatakse avalikke vahendeid ning täidetakse avalikku ülesannet, käsitletakse selliste ühingute nõukogu ja juhatuse liikmeid ning

sihtasutuse tegevjuhte ametiisikutena, kellele laieneb samuti korruptsioonivastases seaduses sätestatu. Sellest tulenevalt on vajalik tagada, et KOV asutatud või osalusega ühingute organid arvestavad seadusest tulenevate kohustuste ja piirangutega.

Intervjuude küsimustik

7. Kirjeldage palun, milline on protseduur lepinguliste suhete reguleerimisel ja kas sellega seoses on välja kujunenud kindlad tavad, juhendid?
8. Kirjeldage palun, kuidas otsustatakse, milliseid teenuseid ostetakse sisse või millised delegeeritakse lepinguliselt?
9. Kas on teatud teenused, mida tellitakse regulaarselt (aastast aastasse)?
10. Kirjeldage palun mõnda hästi korda läinud riigihanget.
11. Kui tavapärased on hanked, mis jäävad alla riigihanke korraldamise piirmäära? Millistel põhjustel neid rakendatakse? Millistel alustel valitakse pakkuja(d)? Kui suure osa lepingutest moodustavad sellised lepingud?
12. Millised on Teie vallas erinevused ühekordsete ja regulaarsete lepingute vahel?
13. Kas mõni lepinguliik või lepingu(te) menetlemise kord võimaldab Teie hinnangul enam ebaetilist käitumist? Palun selgitage.
14. Kas on välja kujunenud lepingu tingimuste või kvaliteedinõuete kehtestamise kava? Kes sellega reeglina tegeleb? Kas esineb erandeid? Kas kord on sama erinevate lepinguliikide korral (regulaarsed/ühekordsed)?
15. Kas ja kui palju konsulteeritakse ettevõtjatega enne hankepakumise tegemist?
16. Kas teenuse vajaduse ja kuluanalüüsi tehakse?
17. Kuidas toimub pakkumiste hindamine, kes seda teeb?
18. Kuidas jälgitakse, et ei tekiks huvide konflikti? Kuidas mõistate/defineerite huvide konflikti? Kas on ette tulnud juhtumeid, kus inimene sõlmib lepingu sisuliselt iseendaga?
19. Kuidas teil toimitakse, kui huvide konflikt on selgunud? Kas sellest teavitatakse? Keda?
20. Milline on läbirääkimiste pidamise kord? Kes on osapooled? Kas osapooled on mõnikord omavahel seotud? Kuidas on tagatud, et isiklikud huvid ei mõjutaks läbirääkimiste protsessi?
21. Kas oskate välja tuua näiteid, kus on jäänud mulje ebaausast konkurentsist? Kas ja mida on sellistel puhkudel ette võetud?
22. Kas korruptsioonioht võib Teie hinnangul olla suurem mõnes kindlas valdkonnas?
23. Kuidas teostatakse kontroll projektide elluviimise ja lõpetamise üle? Kuidas tagatakse objektiivsus ja sõltumatus? Kas on esinenud juhtumeid, kui kontrollijatele on pakutud mingisuguseid kingitusi, soodustusi? Kui jah, siis kuidas on nad toiminud?
24. Kas on esinenud juhtumeid, et tekib vajadus lepingus määramata lisatööde järele? Kes sellisel juhul otsustab nende tööde tegemise ja lisaraha eraldamise?
25. Kus näete peamisi ohte ja „võimalusi“ korruptiivseks käitumiseks?
26. Kas Teil on isiklike kokkupuuteid või teate isikuid/ametnikke, kellele on pakutud või üritatud pakkuda altkäemaksu/hüve selleks, et hange võita või muu soodustingimus saavutada?

Nõrk omavalitsus loob soodsama pinnase korrupsiooniks

Ave Viks ja Kaie Masing

Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunikud

Korrupsioonina käsitletavat tegevused ja toimingud on ühiskonnas hinnatavad erineva kaalu ja iseloomu poolest ning sellel on erinevaid tagajärgi. Mõnede korruptiivsete toimingute tagajärjeks on otsese rahalise kahju tekitamine kas riigile või eraisikule. Ent väiksemaks kahjuks ei saa hinnata ka korruptiivsest käitumisest tulenevat mittemateriaalset või moraalset kahju, mis murendab riigi ja kohaliku omavalitsuse usaldusväärset ja autoriteeti ühiskonna ning avalikkuse ees. Seetõttu on korrupsiooniga seonduv ka uurimisorganite kõrgendatud tähelepanu all.

Korruptiivsete tegevuste ja toimingute sooritamise põhjused on erinevad: mõne korruptiivse toimingu tegemisel on tegemist teadliku petmise ning omakasu saamise sooviga, sageli on tegu aga toime pandud lihtsalt rumalusest või seaduse mittetundmisest.

Vaadates korrupsiooniteemat Eesti kohalike omavalitsuste kontekstis on peamiseks korrupsiooni soodustavaks asjaoluks omavalitsuste suhteline väiksus ja vähene haldussuutlikkus. Eesti omavalitsuse elanike arvu mediaankeskmine on 1800 elanikku ning sellest tuleneb kaks peamist probleemi.

Väikese valla või linna suhteliselt väike elanike arv ja kogukonna koosseis loob olukorra, kus valla või linna juhtimises osalevad isikud on sageli omavahel tuttavad või sugulussidemetes. See on ühest küljest hea, arvestades et Eestis on kogukondade heaolu ja toimekuse eestvedajaks järjest enam kodanikuühiskond, kus on aktiveerunud külaseltsid, erinevad huviringid ja seltsingud ning aktiivselt tegutsevad nn sädeinimesed.

Teisest küljest aga loob selline olukord soodsa pinnase ahvatlusteks tõsta „omade“ materiaalselt heaolu. Paljudel juhtudel on needsamad toi-

mekad sädeinimesed tegusad ka omavalitsuse juhtorganites või nad on näiteks otsustajate ringi kuuluvate ametnike sugulased või hõimlased. Siitmaalt võibki tekkida ohullikas korrupsiooniks, kui valla- või linnavalitsus teeb kogukonna heaolu tõstmise eesmärgil tehinguid vallavanemaga, volikogu liikmetega või mõne muu ametnikuga seotud ettevõtete-organisatsioonidega seejuures kõiki korrektseid protseduurireegleid järgimata.

Valdadel ja linnadel on seadusjärgne õigus osaleda majandustegevuses ja juriidilistes isikutes, millest tulenevalt eksisteerivad nii valla või linna osalusega sihtasutused, äriühingud jt juriidilised isikud. Nimetatud asutused luuakse avalikke huve silmas pidades. Ent pahatihti ei ole kohaliku omavalitsuse osalus neis piisavalt eesmärgistatud ning selle töö piisavalt korrektselt korraldatud. Seetõttu ei ole avalikkusele selge nende toimimise mehhanism ja võimalikuks osutub ebamõistlik raha kulutamine kohalikust eelarvest. Korruptiivse käitumise elemente võib leida ka kodanikuühendustele rahalise toetuse andmisel valla- ja linnaeelarvest, kui selle aluseks ei ole olnud mingit korda, valiku tegemiseks ei ole toimunud mingit konkurssi ning valla- või linna huvi raha kasutamise vastu lõppeb selle väljamaksmisega.

Eriline koht korruptiivsel käitumisel on hangete läbiviimise korralduses. Siinkohal on võimalik tuua palju näiteid omavalitsuse ametnike tehingutest iseenda või oma hõimlastega, vallavanema või linnaapea tehingutest temaga seotud äriühingutega, ning kõige selle läbiviimisel riigihangete seadusest tulenevate põhimõtete loominguilisest tõlgendamisest või üldse eiramisest.

Teine suurem probleemistik, mis on samuti seotud Eesti omavalitsuste suhtelise väiksusega, on kvalifitseeritud tööjõu nappus. Haritud ametnike vähesus maapiirkondades sunnib ametisse võtma töötajaid, kes ei orienteeru kehtivate õigusaktidega sätestatud normides ja ametnikule kehtestatud kohustustes. Sageli ongi väiksemates kohaliku omavalitsuse üksustes ametis keskmiselt kokku ehk kõigest kümnekond ametnikku, kes oma igapäevatöös on vastutavad mitmes erinevas valdkonnas tehtavate otsuste eest, olemata sisuliselt üheski neis valdkondades professionaal. Selline tööjaotus ei võimalda pühendada piisavalt aega ühele konkreetsele ametiülesandele ja omandada vajalikke õiguspärase käitumise reegleid.

Riigikontroll on viimastel aastatel omavalitsustes läbiviidud audititest vähemalt neljas pööranud tähelepanu korruptsioonile ja mitmes neis eeltoodud olukordadele. Samuti on Riigikontroll juhtinud tähelepanu asjaolule, et paljudes omavalitsustes ei ole kinnitatud korruptsioonivastast töökorraldust. Sellise korraldusega tuleks sätestada asutuse juhi ja ametnike ülesanded korruptsiooni vältimisel, ametnikele esitavad piirangud ja kohustused korruptsiooni ärahoidmiseks ja muidugi teadvustamiseks.

Riigikohtu asjakohaste lahendite uurimisel võib üldistavalt öelda, et kohalikes omavalitsustes töötavad ametnikud ei teadvusta endale ametniku, ametikoha ja ametiseisundi mõisteid ja sellest johtuvaid õiguspäraseid käitumisnorme. Ametnike toimepandud õigusvastased teod aga kahandavad riigivõimu ja ametnikkonna usalduskrediiti avalikkuse silmis samaväärselt või enamgi kui halvasti korraldatud avalik teenus või mõni muu lahendamata linna- või vallaelaniku elukorraldust häiriv küsimus.

Preventiivse meetmena korruptsiooni ennetamisel kohalikes omavalitsustes on vaja ennekõike tõsta kohaliku omavalitsuse ametnike teadlikkust kehtivatest valdkondlikest õigusaktidest, ent eelkõige korruptsioonivastase seaduse sätete rakendamisest ja ametniku eetikast. Esimeseks sammuks korruptsiooni vältimisel kohalikes omavalitsustes ametnikuna on enesele korruptsiooni olemuse teadvustamine.

Korruptsiooni aitab vältida ka näiteks 2013. aasta algusest jõustuv kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatus, mille § 48¹ kohaselt on volikogul kohustus tagada sisekontrollisüsteemi rakendamine ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamine kohalikus omavalitsuses. Aga see ei ole ja ei saagi olla ainuke lahendus; korruptsiooni vältimine ei saa kindlasti olla valla- või linnavalitsuses ühe ametniku – olgu see siis siseaudiitor või linna- või vallasekretär – järelevalve ala, vaid iga inimene, kellele on pandud riigi või kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise kohustus, peab oma tegevuses lähtuma põhitõdedest, mis aitavad korruptsiooni vältida. Ja selliselt naabrivalve loogika kohaselt ka oma kolleegi tegude vastu huvi üles näidates, vajadusel nõu ja jõuga toetades, saame liikuda korruptsioonivabama omavalitsuse ning riigi poole.

Eesti omavalitsused on väikesed ning paratamatult kaasneb sellega ka suurem korruptsioonioht. Selle vähendamiseks saab luua paremaid sisekontrollisüsteeme, inimesi rohkem koolitada ja teemale tähelepanu juhtida. Samas on selge, et üheks tõhusaimaks korruptsiooniohtu vähendavaks meetmeks on halduskorralduse muutmine selliselt, et kohaliku omavalitsuse juhtimine saaks toimuda suuremal territooriumil ja rohkema elanike arvuga kogukondade üleselt – nii suureneks teadmiste kontsentratsioon ja väheneks ühe ametniku eksimusest tekkida võiv kahju avaliku sektori usalduskrediidile.

Kohalike omavalitsuste korrupsiooni põhjused ja nende ennetamise võimalused

Martin Perling

Kaitsepolitsei ameti büroo juht

Kaitsepolitsei ameti menetlusalluvuses on alates 2007. aasta juulist Eesti kuue suurema kohaliku omavalitsuse (Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve, Jõhvi) juhtide võimalike korrupsioonikuritegude avastamine ja menetlemine. Seniste menetluste põhjal võib korruptiivsemate valdkondadena tuua eelnimetatud kohalikes omavalitsustes esile:

- riigihanked, samuti hankelepingute sõlmimise ehitus- ja kommunaalvaldkonnas;
- litsentside ja lubade väljastamise, detailplaneeringute kooskõlastamise;
- tehingud omavalitsuse vara ja maaga.

Lisaks kasvab mõjuvõimuga kauplemisega seotud rikkumiste osakaal ning levib nepotism ehk nn onupojapoliitika.

I. Korrupsiooni algallikaks on sageli kohalike omavalitsuste hallatavate asutuste või nendega seotud äriühingute juhtimise liigne politiseerimine. Kõrge politiseerituse määral loob riski, et omavalitsuste hallatavate asutuste või nendega seotud äriühingute juhtkondades ja nõukogudes olevad poliitikud ei suuda selgelt eristada oma isiklike erahuvisid avalikest huvidest ning see omakorda soodustab avalike vahendite väärkasutamise võimalikkust. Niisugust olukorda, kus näiteks omavalitsuste sotsiaal- ja haridusasutuste (koolide, raamatukogude, kultuurimajade) juhtideks määratakse inimesi lähtuvalt nende erakondlikust kuuluvusest, tuleks kindlasti vältida. Sisuliselt ei lähtuta seejuures mitte inimese professionaalsetest võimetest, vaid eelkõige erakondlikust kuuluvusest ja isiklikest sidemetest. See viimane aspekt suurendab kindlasti korrupsiooniriske, sest nõrgeneb järelevalve ning tekib nn erakondlik ringkaitse. Eeltoodu annab võimuerakondadele võimaluse avalikke vahen-

deid lubamatult enda huvides kasutada ning pärsib äriühingu tõhusat juhtimist avalikes huvides.

Praktikas on “heaks” näiteks reaalse vangistusega karistatud Narva linnavolinik, kes pärast vabanemist nimetati koheselt linna sihtasutuse nõukogu liikmeks. Kõnealust probleemi ehk kohalike omavalitsuste personalipoliitikat on teatud piirini võimalik reguleerida õigusaktidega, kuid kõige olulisemad meetmed on siiski inimeste eetilised tõekspidamised ja väärtused. Äriühingute nõukogudesse tuleks praktikas kaasata rohkem oma valdkonna spetsialiste, et tagada suuremat poliitilist sõltumatust.

II. Teiseks probleemseks valdkonnaks on kohalike omavalitsuste tegevuse läbipaistvus, mis seisneb omavalitsuste dokumentatsiooni ja finantsandmeid käsitleva aruandluse operatiivses kättesaadavuses avalikkusele. Kohalike omavalitsuste ja nende hallatavate asutuste dokumentatsiooni (näiteks volikogude ja valitsuste otsuste, määruste, protokollide, hanke dokumentatsiooni, sõlmitud lepingute ja arvete, kirjavahetuse) pidev digitaliseerimine ja avalikkusele kättesaadavamaks tegemine läbi kohalike omavalitsuste internetilehekülgede suurendab kindlasti omavalitsuste läbipaistvust ning sellega seoses vähenevad korrupsiooniriskid. Praegusel hetkel on dokumentide avalikustamine ja inimestele kättesaadavaks tegemine erinevates omavalitsustes väga ebaühtlaselt korraldatud. Dokumentatsiooniga peab olema võimalik tutvuda sagedamini kui 1–2 korda aastas, et inimestel tekiks järjepidev ülevaade arengutest kohalike omavalitsuste poolt hallatavates eluvaldkondades.

III. Võrreldes riigisektoriga iseloomustab kohalike omavalitsuste kor-

ruptsiooni sageli erinevate riske maandavate meetmete ja kontrollimehhanismide ebatõhusus. Sisekontrolli töökorraldus korruptsiooni ennetamiseks kohalike omavalitsustes vajab täiustamist. Kohalike omavalitsuste sisekontrolliüksuste vajalikkust tuleb rohkem teadvustada ning komplekteerida need oma ala professionaalidega. Praegusel hetkel on sisekontrolliüksuste kasutegur suhteliselt väike, sest sageli spetsialiseerutakse juhtumite tegelike asjaolude varjamisele. Tegelikuses peaks sisekontroll või siseaudit olema omavalitsuse juhtimist toetav üksus, mis toob välja võimalikud puudused ja pakub välja lahendused nende kõrvaldamiseks. Senisest rangemalt tuleks kohustada ametiasutuse juhti rakendama korruptsiooni ennetamiseks efektiivseid sisekontrollimeetmeid. Loomulikult peaks sisekontroll paralleelselt tegema väga tihedat koostööd õiguskaitseasutustega. Paraku nähakse õiguskaitseasutusi sellistes küsimustes kohalike omavalitsuste tasandil pigem repressiivorganitena mitte koostööpartneritena.

IV. Majanduslike huvide deklareerimise kasutegurit tuleks kohalike omavalitsuste tasandil rohkem teadvustada. Ametiasutuse juht või selleks volitatud isikud peaksid kontrollima, kas ametiisik järgib tema suhtes kehtivaid tegevus-, töökoha- ja toimingupiiranguid. Samuti on oluline hinnata, millistele ametnikele konkreetses asutuses korruptsioonivastastest seadusest tulenevad kohustused laienevad. Praegusel hetkel on majanduslike huvide deklareerimine pigem formaalne kohustus, mida küll täidetakse, kuid millesse ei suhtuta täie tõsidusega. Deklaratsioonides olevate andmete kontrollimise või nendes oleva teabe läbitöötamisega sisuliselt ja põhjalikult ei tegeleta. Selle tulemusena tekivad praktikas korruptsiooniohtlikud suhted või rikutakse korruptsioonivastase seaduse nõudeid.

Tegelikuses peaks deklaratsioonides olevad andmed väga põhjalikult läbi töötama, sest sealt selguvad ametnike tegelikud isiklikud majanduslikud huvid. Deklaratsioon ongi pigem juhtimist toetav instrument, sest sealt saadav info võimaldab juhtidel otsustada, milliste valdkondadega saab panna alluvaid ametnikke tegelema, ilma et nende isiklikud huvid või kõrvaltegevused hakkaksid ametihuviseid segama.

Praktikas ei leia vahendid huvide konflikti vältimiseks paraku järjepidevat kasutust – iseloomulikuks näiteks on ametniku mittetaandamine tema ärihuvisid otseselt puudutavate otsuste langetamisel või formaalne taandamine, jäädes ise taustal ikkagi huvipakkuva küsimusega tegelema. Samuti on paljud omavalitsused teinud tehinguid ühingutega, millega on seotud kohalike omavalitsuste liikmed, sh teevad ametnikud tehinguid iseendaga.

V. Kohalike omavalitsuste tasandil on jätkuvalt levinud riigihangete läbiviimisega seotud rikkumised. Endiselt tehakse suur osa avalikest ostudest ilma riigihankeid korraldamata. Erinevate asutuste (mittetulundusühingute, sihtasutuste, äriühingute) ametiisikud peavad teadvustama, et läbipaistev ja vaba konkurentsi soodustav tegutsemine aitab vähendada korruptsiooniohtu. Samuti rikutakse keeldu muuta hankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingu tingimusi. Seega tuleks riigihangete korraldamise kompetentsust kohalikes omavalitsustes suurendada.

Suuremahulised hanked omavad pikaajalisemat mõju, kujundades piirkonna majanduskliimat tervikuna. Kohalike omavalitsuste hangetega võivad kaasned olulised riskid, sest tulenevalt hangete maksumusest on rikkumiste korral ka kahjud (nt tööde kvaliteet, tagasimaksed) märkimisväärsed. Samuti peaks niigi väheste rahaliste vahendite kasutamine olema selgemalt planeeritud, et oleks tagatud investeeringute tegemine „õigel ajal õiges kohas“. Kulutuste tegemine ei tohiks põhineda eelarve piires kasutada oleva raha lihtsalt ära kasutamisel.

VI. Korruptsiooni ennetamine on ennekõike ametiisiku enda kohustus. Samas peaks igas kohalikus omavalitsuses olema välja töötatud juhendmaterjal korruptsiooniga seotud riskide hindamisest. Omavalitsuste töö korraldamisel osalevad inimesed peavad väga hästi teadma teenistusväliste tegevustega kaasnevaid ohte ja korruptsiooni ennetamise meetmeid. Abimaterjal ametnikele küsimuste ja kahtlaste olukordade tekkimise korral (näiteks altkäemaksu või pistise pakkumisel) on kättesaadav aadressil www.kapo.ee/est/toovaldkonnad/korruptsioon/soovitused. Samuti võib ööpäevaringselt helistada korruptsiooni vihjetelefonile 6 121 500.

Korruptsiooniriskid kohalikes omavalitsustes

Airi Mikli

Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Kuidas reageerida korruptsiooniilmingutele kohalikes omavalitsustes? Üksikuid erandeid kõrvale jättes on Eesti omavalitsused väikesed, raha, mille üle võimulolijad otsustavad, ei ole suur ja otsused ei puuduta ka väga suuri rahvahulki. Riigikontroll puutub kohalikes omavalitsustes kokku korruptsiooniilmingutega, mille eest ei ole üldjuhul ette nähtud ka kõige karmimaid karistusi. Kas on üldse õigustatud pühendada suuremat tähelepanu korruptsioonile kohalikes omavalitsustes?

Kulunud põhjendus sellele küsimusele kõlab järgmiselt: omavalitsus on inimesele sageli esimeseks ja kõige lähedasemaks kokkupuuteks avaliku sektoriga ning mõjutab omakorda tema usku riiki. Kohalike omavalitsuste olukorda lähemalt uurimata võib põhjendus tunduda kõlavana.

Omavalitsustes võtab otsuseid vastu mitu tuhat ametiisikut, kelle huvid on seotud veelgi suurema hulga eraõiguslike ühingutega. Korruptsioonirisk tekib, kui selline ühing on omavalitsuse partneriks. Lisaks tuleb ametnikel iga päev teha valikuid eetilisel tasandil, nad on rollikonflikti olukordades ja diskretsiooniõiguse rakendamisel peavad nad oskama hinnata eetilisi vastuolusid, omama teadmisi ja oskusi neid vältida või lahendada. Auditites tehtud tähelepanekute põhjal väidan, et seadusandja kehtestatud standardid või vähemalt nende rakenduspraktika ei ole omavalitsustele ega kõrvalseisjale selge ja arusaadav. Ametnikule ja avalikkusele peab aga piir lubatu ja lubamatu vahel olema selge ja mõistetav. Samas tuleneb kohalike omavalitsuste väiksusest ja inimeste piiratud arvust asjaolu, et füüsiline kõrvalejäämine otsustamisest ei välista veel otsuse tegemist kitsamas huvis. Väikeses kogukonnas on igaühe huvi niigi teada ja seda arvestatakse. Põhjenduseks on see, et vajalik on soosida kohalikku ettevõtjat ja teised kõrvale tõrjuda. Korruptsiooniriski toidab praegune madal (äri- ja poliitiline) kultuur, ametiasutuste ja erafirmade otsustuste menetlemise läbipaistmatus, hirm kaotada aega ja raha. Korruptsioonirisk on nii suur just seepärast, et seda ei tunta ära. Lisaks näitab tegelik elu,

et korruptsiooniriske maandava töökorralduse loomine ei ole omavalitsustes eesmärk, sellist tegevust ei ole juhid prioriteedina teadvustanud, esiplaanil on selgelt igapäeva üksiktegevused. Omavalitsusametnikud on avaldanud arvamust, et piirangutest kinnipidamise kontrollimine ei olegi vajalik, kuna nende arvates on juhtkonnal asutuse väiksusest tingituna ametnike tegevusest niigi piisavalt hea ülevaade. Leiti samuti, et ametiseisundi kuritarvitamine ei olegi väikeses asutuses võimalik. Paraku on Riigikontroll vastupidisel arvamusel, sest väiksemad omavalitsused ei ole korruptsioonihust vabamad kui suured.

Mida saaks ette võtta?

Olen veendunud, et korruptsiooni vältimine saab alguse eelkõige omavalitsusjuhtide kompromissitust hoiakust. Juhtide isiklik suhtumine ja eeskuju määrab asutuse sisemise eetilise õhkkonna. Kui juhi eesmärk on näiteks majanduskaalutlustel näidata mõnd tehingut tegelikust eesmärgist erinevalt, siis on see kõigile ametnikele signaaliks lubatubamatu piiride kohta. Seega on teadmiste otsese täiendamise kõrval ülioluline tegeleda ametnikueetikaga. Kohaliku omavalitsuse toimimise eetilisi põhimõtteid iseloomustab ka hea demokraatliku tava järgimine volikogu revisjonikomisjoni moodustamisel. Kui komisjon on elujõuline, siis saab ta panna käe ette, kui reeglitest mööda minnakse. Näiteks leidub praktikas palju nn erikohtlemise juhtumeid, kui ametnikud viivad poliitikat ellu tava, sisetunde või mitteformaalsete kokkulepete alusel. Otse loomulikult tuleb korruptsiooni vältiva töökorralduse toimimiseks pidevalt täiendada teadmisi ja oskusi. Siin on oluline nii omavalitsuse panustamine koolitusse kui ka riigi sellekohane tugi. Seega, kui seaduses ei ole antud selgeid juhiseid ning kui piir lubatu ja lubamatu vahel ei ole mõistetav, siis seda enam on vajalik riigipoolne juhendamine. Korruptsiooni vastu võitlemisel on suur roll ka avalikkusel, kes peaks tundma huvi ja julgema välja öelda, kui asjad ausalt ei suju.

Omavalitsuste avatusel põhinev usaldussüsteem

Mari-Liis Sööt

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja

Aeg-ajalt jääb avalikku diskussiooni jälgides mulje, nagu oleks kohalike omavalitsuste korruptsioon eraldi korruptsiooni liik. Räägitakse kohalike omavalitsuste korruptsioonist selle täpsemaid avaldumisvorme avamata. Küll räägitakse omavalitsuste väiksusest, põimunud suhetest ning piiratud ressursist. Tegelikuses omavalitsused erinevad (ilmselgelt on Tallinna mured teistsugused kui Piirissaare omad), ning seetõttu erineb ka võimalik korruptsioon omavalitsustes. Teatavaid ühisjooni võib omavalitsustes kindlasti leida, ent samamoodi leiab neid riiki ja omavalitsusi kõrvutades. Näiteks võib nimetada riigihanked, mida sageli tuuakse välja probleemseks nii omavalitsustes kui riigi tasandil. Huvide konflikt võib tekkida küll pigem kohas, kus suhted on rohkem põimunud, ent siinkohal olgu mainitud, et justiitsministeeriumi läbi viidud korruptsiooniuuring viitab, et ettevõtjad on korruptsiooniga rohkem kokku puutunud pigem riigiasutustega suheldes võrdluses omavalitsustega. Samas võib see johtuda ka sellest, et riigiasutustega puutuvad ettevõtjad lihtsalt rohkem kokku.

Seega asudes vähendama omavalitsuste korruptsiooni tuleks kõigepealt välja selgitada, mis on selle omavalitsuse nii-öelda pakilisim korruptsiooniprobleem – tegemist võib olla omavalitsuse nõrgima kohaga, mis avaldub defitsiidi tõttu, või hoopis valdkonnaga, kus kahju, mida korruptsiooniga tekitatakse, on üldsusele suurim. Näiteks ühes omavalitsuses võib see olla seotud defitsiitsete kooli- ja lasteaiakohtadega, mis teises omavalitsuses vaid õlgu kehitama paneb. Samas võivad viimases

olla probleemiks kõikvõimalikud load ja litsentsid, maavarad või hoopis prügimajandus. Ilmselt on õiguskaitsele kõige parem info selle kohta, mis on konkreetse omavalitsuse korruptsiooniprobleem, ent vaevalt, et mõni omavalitsusjuht sellist infot õiguskaitsele nõutama läheb. Seetõttu on ennetavalt targem igal omavalitsusjuhil välja selgitada enda omavalitsuse suuremad probleemkohad ning nendele vastus leida. Tegemist on lihtsa ülesandega, kus piisab ajakirjanduse lugemisest ning kohalike inimestega suhtlemisest. Korruptsiooniuuringut kitsaskohtade väljaselgitamiseks tasuks proovida küll pigem vaid suurematel omavalitsustel, kuna väiksemate jaoks ei kaalu ilmselt uuringust saadud teadmised sellesse pandud ressursi üles.

Seega alustada tuleks sellest, et omavalitsusjuhid peaksid välja selgitama ning kirja panema valdkonnad, mis on just nende omavalitsuses suurima korruptsiooniriskiga. Ei piisa, kui paberile ilmub rida „riigihanked“ – välja võiks tuua, kus need hanked kõige teravamalt muret valmistavad. Seejärel on võimalik tuvastada, milles seisneb risk ning hakata tegelema põhjustega. Kui soovitakse tuvastada korruptsiooni ennast, siis kardetavasti ilma õiguskaitse sekkumiseta on see vähetõenäoline. Korruptsiooniriskide puhul on alati võimalik viidata ebapiisavale rahastusele, aga see on üks lihtsamaid teid, ent mitte lahendus. Ka vähete vahenditega peaks olema võimalik läbipaistvalt asju ajada.

Nii nagu mujalgi, saab omavalitsustes avalduvale korruptsioonile

läheneda kaheti – tugevdades kontrollmeetmed või rõhudes nii-öelda pehmetele meetmetele. Esimesed on lihtsamad, teised keerulisemaid, ent viimaste toime on pikemaajalisem. Öeldakse, et kui inimene pole eetilisi norme omaks võtnud, siis kontrolli ja karistuse kadudes kaob tal ka motivatsioon normikohaselt käituda. Samamoodi on see ka korruptsioonivastaseid tegevusi planeerides – kõva kontrolliga ei pruugi saavutada muud kui ajutist hirmuõhkkonda. Samas ei maksa siit järeldada, et kontrollmeetmed oleksid pahad, ent kui on valida, kas luua omavalitsuses keelusüsteem, kus ametnikud (näiteks koolijuhid) oma igast sammust aru peavad andma, ning kus iga eksimusega ähvardab kaasneda mõni karistus, või luua avatusel põhinev usaldussüsteem, siis soovitatav oleks luua viimane. Sageli asub võti ju hoopis mujal, kui amet-

nike või teiste pahatahtlikkuses, näiteks kas või halvasti korraldatud asjaajamises või muus. Kui räägitakse süstemaatilise korruptsioonist, siis peetakse silmas just sellist korruptsiooni, kus põhjuseks pole niivõrd inimlik faktor, kuivõrd süsteemi vead. Süsteemi, mis soosib järjekorras etteostmist, on juba korruptsioon sisse programmeeritud. Kitsaskohtade kirjapanemisega võrreldes on lahenduste leidmine märksa keerulisem, aga selleni saab jõuda vaid siis, kui esimene samm on astutud. Ja enne kõike tuleb siiski taaskord tõdeda ammukorraldatud tõde, et kõigepealt on vaja tahet nende teemadega tegeleda ning ausalt kitsaskohti tunnistada – ka juba see on osa avatusel põhineva usaldussüsteemi loomisest.

Kuidas jõuda ausama ja läbipaistvama kohaliku omavalitsuse toimimiseni?

Mati Ombler

Politsei- ja Piirivalveameti büroo juht

Et (riiklikes) asutustes korruptsiooniohtlikke olukordi vähendada ja vältida, tuleks asutuses selle teemaatikaga tegeleda kõige kõrgemal tasandil. Kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) juhtimine ja tegevuse korraldamine ausal ning läbipaistval viisil – see on omavalitsuse juhi ülesanne ja kohustus. Nimetatu toimimine on selles valdkonnas edu saavutamiseks hädavajalik. Omavalitsuse üksuse juhil lasub kohustus olla ise aus ja nõuda seda ka oma alluvatel. Kui seda järgitakse, siis on tehtud üks suur samm korruptsiooni vähendamise suunas. Kuid sellest tavaliselt ei piisa. Lisaks tuleks rakendada erinevaid meetmeid, et alandada korruptsiooniilmingute tekkimise võimalusi KOV-s. Siinjuures on määraval kohal (asutuses) teadlikkuse tõstmine ja nulltolerantsi kehtestamine.

Lähtuaksin siinkohal olukorra parendamiseks soovitude tegemisel muu-

hulgas Riigikontrolli poolt 2009. aastal läbiviidud auditeerimistest kohalikes omavalitsustes, mille kohta riigikontroll esitas Riigikogule aruande 22.12.2009 „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“. Toon sellest välja mõned nüansid, mis võiksid olla kohalikes omavalitsustes edaspidise tähelepanu all, ja millega tuleks tegeleda, et vältida võimalike korruptsiooniilmingute tekkimist.

- Kõikides KOV-des ei ole töökorraldust, millega oleks võimalik kontrollida ametiisikule seatud piirangutest kinnipidamist.
- KOV-d peaksid kasutama protseduurireegleid, millega oleks võimalik järjepidevalt kasutada vahendeid huvide konflikti vältimiseks.
- Ametnike kõrvaltegevuse kohta peab olema omavalitsuse juhil ja/või määratud isikutel parem ülevaade. Samuti on oluline, et sellise ülevaa-

- te olemasolul oleks võimalik ka võtta vastu vajalikke otsuseid korruptsiooniilmingute vältimiseks, st et oleks reeglistik ka selliseks puhuks, või kui seda ei ole, siis juht teaks, mida ta teha saab ja tegema peab.
- Keelatud tehingute olemasolust peab olema KOV töötajatel rohkem teavet, ning seda peaks teatud aja möödudes taas üle rääkima.
 - Väga olulised on läbipaistvuse tagamisel ametnike palgaandmete avalikustamine KOV kodulehel, ametiisikuga tehtud tehingute avalikustamine, KOV kodulehe arendamine ja vajaliku teabe tagamine sellel. Sh peab siis ametiasutuse majandusaasta aruandes olema kajastatud informatsioon seotud osapooltega tehtud tehingute kohta.
 - Avalikustama peaks ka KOV kodulehel need äriühingud, milles KOV omab osalust ning seejärel ka need tasud, mida kohalike omavalitsuste äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele on makstud.
 - KOV peaksid omama rohkem ülevaadet ja kontrolli selle üle, mis toimub nende osalusega äriühingutes. On võimalik, et KOV initsiatiivil loodud KOV osalusega äriühing on minetanud esialgse tähtsuse või rolli selle loomisega kaasnenud eesmärkide täitmisel, ning seetõttu võivad äriühingute tegevuses aset leida kontrollimatud tegevused, mis omakorda võivad olla seotud ebaausa tegevusega.
 - Kõikides KOV-des oleks vajalik sisekontrollimeetmete kasutuselevõtt ja arendamine.
 - KOV ametnikele peaksid toimuma regulaarsed koolitused, mille kau- du oleks võimalik koolitajal anda edasi teave nõuetest, keeldudest, võimalikest rikkumistest, nende vältimise võimalustest ja kõigest

muust, mis seda valdkonda puudutab. Lisaks annaks see võimaluse KOV ametnikel saada vastuseid konkreetsetele küsimustele, mis igapäevases töös on tekkinud. Selliste teabepäevade või koolituste läbiviimine võiks jääda ministeeriumi tasemele, ning see tuleks viia KOV inimestele võimalikult lähedale.

Kindlasti on ülaltoodu vaid osa vajalikest meetmetest, mille kasutuselevõtt aitaks KOV-del hoiduda korruptsioonist. Kuid nende eiramine võib tuua kaasa ilmselgeid riskimomente ning võimalikkuse ebaausate ametnike avalikus sektoris töötamise ja oma ametipositsiooni ärakasutamise erahuvide realiseerimisel.

Politsei ja Piirivalveameti allüksusena on keskkriminaalpolitsei tsentraliseeritud kujul loodud korruptsioonikuritegude büroo, mille üheks prioriteetseks valdkonnaks on tegeleda ka korruptiivsete kriminaalsete juhtumite lahendamisega kohalikes omavalitsustes. Ausameelsetel ja eetilistel ametnikel ning kodanikel on põhjust alati pöörduda nimetatud büroo poole teatamaks võimalikest korruptsiooniilmingutest kohalikes omavalitsustes. Täpsemat informatsiooni büroo asukoha ja toimimise kohta leiate internetiaadressilt www.politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/index.dot ning võimaliku korruptsiooni kohta saab edastada vihjeid või teateid järgmisele aadressile: korruptsioonivihje@politsei.ee.

Avaliku teenistuse eetika hetkeolukord ning arenguväljavaated

Anneli Sihver

Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik

Avaliku teenistuse eetika kesksed arendustegevused on aset leidnud alates 2004. aastast. Kuni 2009. aastani kuulus koordineerimispeadepositsioon Riigikantseleile, alates 2010. aastast seoses avaliku teenistuse koordineeriva asutuse muutumisega vastutab valdkonna eest Rahandusministeerium. Selle aja jooksul on välja arendatud eetika-alased kesksed koolitusprogrammid, valdkondlikud õppematerjalid ning tegeldud ametnikueetika-alase nõustamisega. Käesolev artikkel annab ülevaate ametnikueetika hetkeseisust ning viimaste aastate jooksul aset leidnud valdkondlikest arengutest.

Ametnikueetika hetkeolukord

Riigikantselei tellimisel valmis 2009. aastal uuring „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“. Uuringuga kaardistati ametnike hinnangud ametnikueetika valdkonna hetkeseisu, avaliku teenistuse maine ning erinevate käitumistavade eetilise kohta. Uuringus osales 1032 ametnikku. Sarnane uuring korraldati esmakordselt 2005. aastal. Uuringu kordamine võimaldas tuvastada, missugused on valdkonnas aset leidnud olulisemad muutused ja edasised arendusvajadused.

Teadlikkus avaliku teenistuse eetikast on tõusnud

Ametnikud tunnetavad varasemast enam ametniku rolli erilist ning avalikus teenistuses töötamisega kaasnevat vastutust. Kui 2005. aastal nõustus 75% ametnikest väitega, et avalikus teenistuses töötamine eeldab erilisi väärtushinnanguid ja hoiakuid, siis 2009. aastal oli selle väitega nõustujate osakaal tõusnud 92%-ni. Samuti on ametnike hulgas

kinnistunud arusaam olulistest väärtustest Eesti avalikus teenistuses – ausus, seaduslikkus, asjatundlikkus, kohusetundlikkus ja usaldusväärus (vt joonis 1). Nimetatud väärtused on tunnustatud ka teistes Euroopa Liidu ning OECD riikides.

Uuringust ilmselt teiste riikide näitel tõestatud seos ametnikueetika koolitusel osalemise ning ametnike hoiakute vahel. Kui üldiselt on kõigi ametnike hoiakud materiaalse hüvitise vastuvõtmise suhtes viie aasta jooksul taunivamaks muutunud, siis teistest eristuvad eetikakoolituse läbinud ametnikud, kelle hoiakud eetilisel küsitavate käitumisviiside suhtes on kriitilisemad kui eetikakoolitustel mitteosalenud ametnikel. 2009. aasta lõpu seisuga on „Keskse koolituse programmi“ raames toimunud 2-päevastel eetikakoolitustel osalenud üle 500 riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametniku. Ametnike huvi eetikakoolituste vastu on jätkuvalt kõrge – 73% uuringus osalenud ametnikest tunnevad vajadust eetikakoolituste järele.

Ametnikueetika tugevdamise võtmevaldkonnad

2005. aastaga võrreldes ei ole suurenenud nende ametnike osakaal, kes kasutavad eetilisel probleemsete olukordade lahendamisel avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja on sellega põhjalikult tutvunud (35%). Võib eeldada, et eetikakoodeksi tagasihoidliku kasutatavuse põhjuseks on nii eetikakoodeksis sisalduvate käitumisjuhiste abstraktsus, ebaühtlased teadmised eetikakoodeksi rakendamise võimalustest kui ka puudulikud eetikakoodeksi rakendamist toetavad tugistruktuurid.

Samuti vajavad eraldi tähelepanu käitumisviisid ja tegevused, mille eetilise suhte ametnike antud hinnangud olulisel määral erinevad. Nimetatud valdkondade hulka kuuluvad näiteks töö ajast või tasu eest ametialaste loengute pidamine ja ametialaseks kasutamiseks mõeldud vahendite kasutamine isiklikuks otstarbeks.

Ametiasutuste lõikes on keskmisest madalamad kohaliku omavalitsuse ametnike hinnangud avaliku teenistuse ja oma asutuse eetilise taseme kohta. Huvide konflikti ennetamise olulisusele kohalikes omavalitsustes on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll oma 2009. aasta auditis. Arvestades Eesti omavalitsuste väiksust ning omavalitsusametnike teenistusülesannete täitmise iseärasusi, laiendati 2010. aastal eetika-koolituste sihtgruppi ning töötati välja koolitusprogramm, mis laieneb kohaliku omavalitsuse volikogude liikmetele, kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtete ja mittetulundusühingute töötajatele.

Avaliku teenistuse eetika tugevdamine eetikanõukogu kaudu

Avaliku teenistuse etikaga tegeleva koordineeriva kogu moodustamine ei ole maailma mastaabis esmakordne ettevõtmine. Analoogsed kogud tegutsevad näiteks Ameerika Ühendriikide osariikides, Leedus, Sloveenias ja Suurbritannias. Samas tuleb märkida, et kuigi eetikanõukogud on moodustatud sarnase eesmärgiga – teadvustada ja tugevdada avaliku sektori või avaliku teenistuse etikast – eristuvad erinevate riikide koordineerivad kogud nii oma tegevuse ulatuse, konkreetsete ülesannete, aruandlusmehhanismi kui ka otsuste siduvuse osas.

Eesti kontekstis on avaliku teenistuse eetikanõukogu (edaspidi eetikanõukogu) moodustamist peetud vajalikuks eelkõige järgmiste põhjuste tõttu:

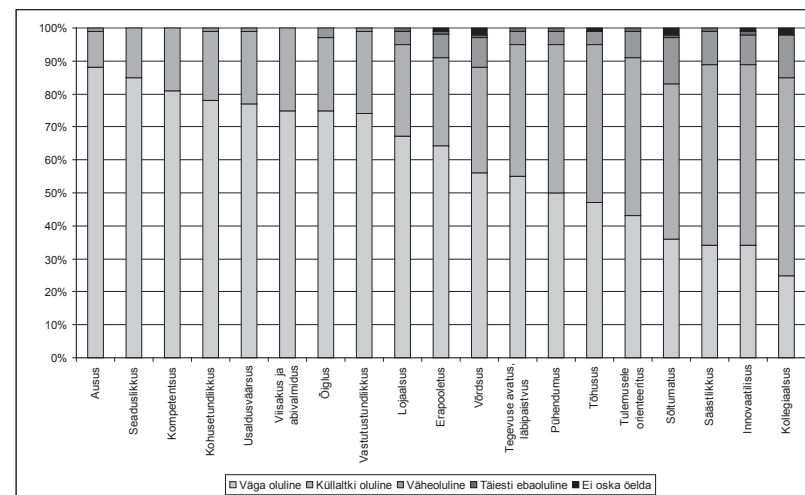
- ▶ avaliku teenistuse eetikakoodeksi rakenduspraktika on ebaühtlane ning eetikakoodeksi rakendusmehhanismid on puudulikud;
- ▶ ametnike ja ametiasutuste hulgas puudub konsensus mitmete eetilistelt küsitavate käitumisviiside kohasuse osas;
- ▶ avalikkuse hinnang ametnike usaldusväärsusele on olnud kõikumine, jäädes vahemikku 43% (2007. aastal) kuni 60% (2005. aastal).

Eetikanõukogu moodustamine on ette nähtud Vabariigi Valitsuse arengukavas „Korruptsioonivastane strateegia 2008–2012“ ning alus eetikanõukogu moodustamiseks on lisatud avaliku teenistuse seaduse eelnõusse. Sisulisi ettepanekuid eetikanõukogu moodustamise kohta on arutanud 2009. aastal Riigikantselei juurde moodustatud eetikanõukogu ettevalmistav töörühm.

Eesti avaliku teenistuse eetikanõukogu tegevuse peamise eesmärgiks pidas eetikanõukogu ettevalmistav töörühm eelkõige avaliku teenistuse eetika ja põhiväärtuste tugevdamist. Eetikanõukogu ülesanded võiks seetõttu jagada nelja gruppi:

- ▶ ametnikueetika printsiipide selgitaja ja valdkondliku hea tava kujundaja;
- ▶ ametnike ja ametiasutuste nõuandja konkreetsetes küsimustes;
- ▶ avaliku teenistuse eetika strateegia kujundaja;
- ▶ avalikkuse teavitaja avalikku huvi hõlmavates küsimustes.

Eetikanõukogu tegevus võiks põhineda eneseregulatsioonil ja avaliku teenistuse sisesel kontrollil, mis oleks võrreldav teiste eneseregulatsioonil põhinevate kutse-eetikate koordineerivate kogudega (nt Eesti Arstide Liit, Avaliku Sõna Nõukogu).



Joonis 1. Väärtused Eesti avalikus teenistuses.

Huvide konflikti vältimise juhend

2011. aastal valmis Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeeriumi koostöös „Huvide konflikti vältimise juhend“. Kui varasemalt Eesti keelde tõlgitud OECD käsiraamat „Huvide konflikti vältimine avalikus sektoris“ annab üldise ülevaate huvide konflikti olemusest ja selle ennetamise vahenditest, siis Eesti juhendmaterjal keskendub nendele juhtumitele, mis on valdkondliku nõustamise käigus enam tähelepanu pälvinud.

Juhend koosneb seitsmest probleemvaldkonnast ning pea neljakümnest juhtumist, mis on ametnikueetika alases nõustamises seni enim tähelepanu pälvinud – näiteks ametnike kõrvaltegevused, vara ja töövahendite tarvitamine, kingituste vastuvõtmine. Iga valdkonna juures antakse ülevaade kehtivatest reeglitest. Kuna eetika-alased situatsioonid on nüansirohked ja alati ei ole võimalik välja pakkuda ühte lahendust, siis

on iga peatüki alguses välja toodud kaalutluskohad, mida konkreetsete juhtumite analüüsimisel aluseks võtta. Üldisele kirjeldusele järgnevad näidisjuhtumid koos soovitustega olukordade lahendamiseks. Juhtumite analüüsimisel on arvestatud nii seadusest tulenevate piirangute kui ka avalikule teenistusele omaste väärtustega laiemalt. Lahenduste väljatöötamise kaasati nii ametiasutuste personalitöötajaid kui ka eetikavaldkonna koolitajaid.

Juhendmaterjalist võiks aja jooksul kujuneda „elav dokument“, kuhu igaühel on võimalus uusi juhtumeid lisada ning pakutud lahendusi kommenteerida. Käsiraamatu autorid loodavad, et juhendmaterjal on ametnikele ja teistele avaliku sektori töötajatele abiks huvide konflikti hõlmavate situatsioonide teadvustamisel, ennetamisel ja lahendamisel.

Võimalus kasvada paremaks

Jüri Võigemast

Eesti Linnade Liidu tegevdirektor

Küllap on igaüks meist kogenud, et nii mõnedki küsimused meie elus ja tegemistes saavad lihtsad vastused ja lihtsad lahendused, kui saame nendele ise vastata või neid ise lahenda, tuginedes oma senistele teadmistele, oskustele ja kogemustele. Sealjuures märkame, et kõik küsimused, millega saame üksi, vaid oma nõu ja jõuga hakkama, on lõppkokkuvõttes lihtsalt lahenduvad. See on elamise ja olemise lihtne pool, kus sõltume vaid iseenda tegemistest ja toimekusest, kuna pole vajadust kelleltki otseselt nõu, abi või luba küsida, teiste inimeste tegemiste või ajaga arvestada või vastastikku tegevusi kooskõlastada. Kõige lihtsam – teen ja toimetan ise. Samas teame ka seda, et selliseid lihtsaid küsimusi ja pelgalt üksi või ainult iseendale olemist pole kuigi palju, sest inimene ei ela robinsonina üksikul saarel ning enamus küsimusi ning lahendusi

ei puuduta inimest üksikult vaid ikka enamat või suuremat kooslust või kogukonda, kellega igapäevaelus kokku puutume. Paratamatult sõltume oma tegemistes teistest ja teiste inimeste tegemised sõltuvad sellest, kuidas meie oleme ja tegutseme. Vahel harva märkame ja mõtleme lihtsa üksiolemise, oma jõududega toimetuleku ja kogukonnana toimimise erinevustele, kuid enamasti ei ole need küsimused mõtteaineks, sest igapäevased suhted lähedaste, tuttavate, kogukonnaga on sedavõrd loomulik osa meie elust, et märkamiseks poleks nagu erilist põhjust. Me ei pea igal hetkel mõtlema sellele, kuidas käituda poes, kuidas liigelda või ületada tänavat, sõita bussi või trammiga, käia kinos või olla teatris, sest see on loomulik osa meie ühiskonnaliikmeks olemise ja ühiskonnas elamise kultuurist ja kultuuriruumist. See on oluline osa elamise kultuu-

rist, mis on meie loomusesse juba maast madalast sisse kasvanud ning saanud loomulikuks osaks igaühest meist. Lihtsalt oleme ja elame võrdsema võrdsete hulgas, eeldamata ja soovimata endale eeliseid või erilisi tingimusi, pidades loomulikuks, et igaühele meist vastatakse samaga. Elame iseenesestmõistetavana sisse juurdunud kasvatuse, väärtuste, tavade, traditsioonide, õpitu, kogemuste, kirjutamata ja kirja pandud suhete ning kokkulepete maailmas, pidades ümbritsevat kultuuriruumi loomulikuks ja vajalikuks ning tundes end selles mugavalt ning koduselt. Kõige selle taustaks on lihtne arusaam - olla ja käituda nii nagu sa tahad, et sinuga ollakse ja käitutakse. See on nagu tugev ja selge tüvi, mille vastu selga toetades võid alati kindel olla, et tuled toime, saad hakkama, sind mõistetakse ja sa ise mõistad. Eeldame turvalisust ja usaldusväarsust nii igapäevastes inimsuhetes kui ka mitte just igapäevaselt ette tulevates olukordades, sest oleme ju ise valmis pakkuma sedasama omalt poolt kõigile neile, kellega kokku puutume. Oleme ju?

Siinkohal saab endalt küsida, kas ja kuivõrd saab ja peab avaliku võimu kultuuri tase, olgu siis riigi tasandil või kohalikul tasandil, erinema ühiskonda tervikuna kandvast kultuurist. Tõenäoliselt saab vastata mitmeti, kuid kodanik peaks saama eeldada, et sealt, kuhu oleme andnud enam ühise elu tingimuste kujundamise õigust ning volitusi, peaks selgelt vastu vaatama vastutustundlikkus ja usaldusväarsus. Millest siis veel eeskujuga võtta ja näha võimalusi paremaks kasvada kui mitte sealt, kuhu ühiselt enama kui kõige lihtsamate lahenduste saamiseks õiguse ja vastutuse oleme andnud.

Iseenesestmõistetavalt kasvab ja kujundab igaüks meist ise ning kasvavad ja kujundavad ka kõik teised meie kultuuriruumi igal hetkel ja lõppematult selles suunas, kus terendab omaseks võetav tasakaal. Paremaks kasvada saab igaüks üksi ja saame kõik üheskoos sedavõrd, kuivõrd kultuuriruum meie ümber seda loomulikuks peab, toetab ja eeldab. Taseme latti, mida hoides ja tõstes silmas peame, asetseb sellel kõrgusel, mille ületamiseks usutakse üksi ja üheskoos. Uskudes ühiskonna kultuuri jõudu ja igaühe ning meie kõigi koos, ehk ühiskonna kasvamisest arvan, et latti hoitakse ja liigutatakse ülespoole nii nõudlikkusega kodaniku poolt kui avaliku võimu vastutustundlikkusega.

Rahvatarkus ütleb, et ühtki raami või tara pole võimalik nii kõrgeks ehitada, et keegi sellest üle ei saaks ja ühtki tunni pole võimalik nii tihedaks vitsutada, et sellest ükski tilk läbi ei pääseks. Üritajaid võib jääda ikka ning kultuuriruumi tugevus ja kogukonna suhe kultuuritausta määrab hinnangute andmisel latti kõrguse. Seetõttu usun kõige enam sellesse tarkusse, mida oleme kätkenud avaliku teenistuse eetikakoodeksisse. See on lihtne, selge ja iseenesestmõistetav, ühtviisi arusaadav nii ametnikule, poliitikule kui ka kodanikule, kellelt ei pea alati eeldama keeruliste õigusüksikasjade teadmist või iseendast üle astumist, ning kellel on õigus eeldada, et ta on usaldusväärse ja vastutustundliku kogukonna liige. Ka siis, kui lahendamist vajavad kõige keerulisemad küsimused.

Tänu sõnad

Soovime tänada projekti „Korruptsiooniriskide vähendamine Eesti kohalikes omavalitsustes enesekontrolli tugevdamise kaudu“ nõuandva kogu liikmeid ja koostööpartnereid, kelle kaasabil antud trükise valimine sellisel kujul võimalikuks osutus. Erilist tänu soovime avaldada Aive Pevkurile, kes aitas ette valmistada omavalitsustes läbi viidud uuringut ning teostas intervjuude põhjal uuringuanalüüsi ning Kalle Uusmaale, kes viis läbi uuringu aluseks olevad intervjuud ning omavalitsustele (Tartu linn, Ülenurme, Luunja, Alatskivi, Laeva, Meeksi), kes projektis osalesid.

Projekti „Korruptsiooniriskide vähendamine Eesti kohalikes omavalitsustes enesekontrolli tugevdamise kaudu“ nõuandvasse kogusse kuulusid:

Aarne Retnik – Harjumaa Omavalitsuste Liit

Airi Mikli – Riigikontroll

Aive Pevkur - eetikaekspert

Anneli Sihver – Rahandusministeerium

Ave Viks – Siseministeerium

Eerik Heldna – Kaitsepolitseiamet

Jüri Võigemast – Eesti Linnade Liit

Mari-Liis Sööt – Justiitsministeerium

Mati Omblar – Politsei-ja Piirivalveamet

Veiko Lember – Tallinna Tehnikaülikool

Viited trükise koostamisel kasutatud allikatele on saadaval kodulehel www.transparency.ee/cm/omavalitsus

Ühing Korruptsioonivaba Eesti / Transparency International Estonia
Lootsi 11, 10151 Tallinn
info@transparency.ee
+372 6 116 020
www.transparency.ee

