



JUSTIITSMINISTEERIUM

# Omavalitsuste arvamus korrupsiooni ennetuse ja siseauditi kohta

Kriminaalpoliitika lühianalüüs 3/2020

**Mari-Liis Sööt**

Mai, 2020



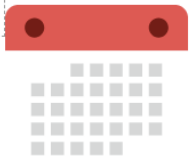
# Miks, mida ja keda uuriti?



Eesmärk: Justiitsministeerium koostöös Eesti Linnade ja Valdade Liiduga uuris **KOV volikogude ja valitsuse liikmete arvamust** korrupsiooni ja siseauditi kohta, et saada mõtteid uude valitsuse tegevuskavasse.

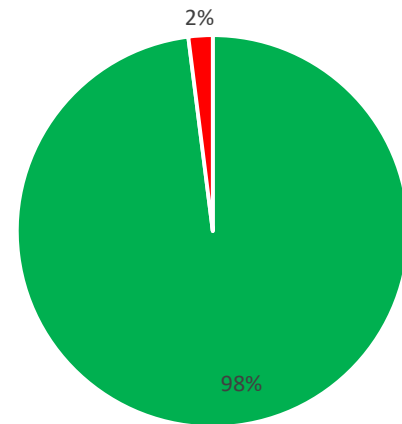


Küsimustiku täitis lõpuni: **366** KOV volikogu/valitsuse liiget, alustas **590** (seega vastajate arv on mõne küsimuse puhul suurem kui 360).



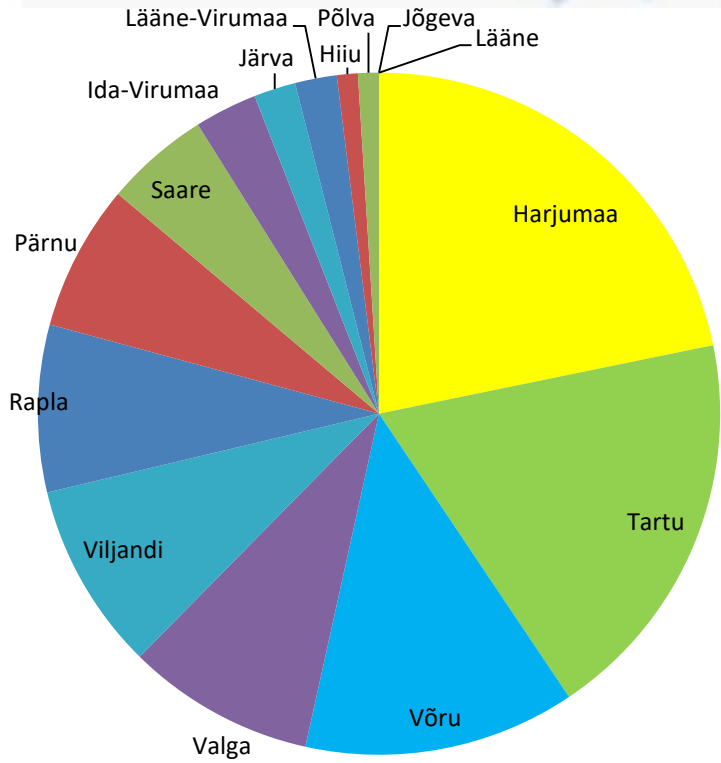
Küsitluse periood: 5.05-15.05.2020

**Vastajate  
positsioon:**

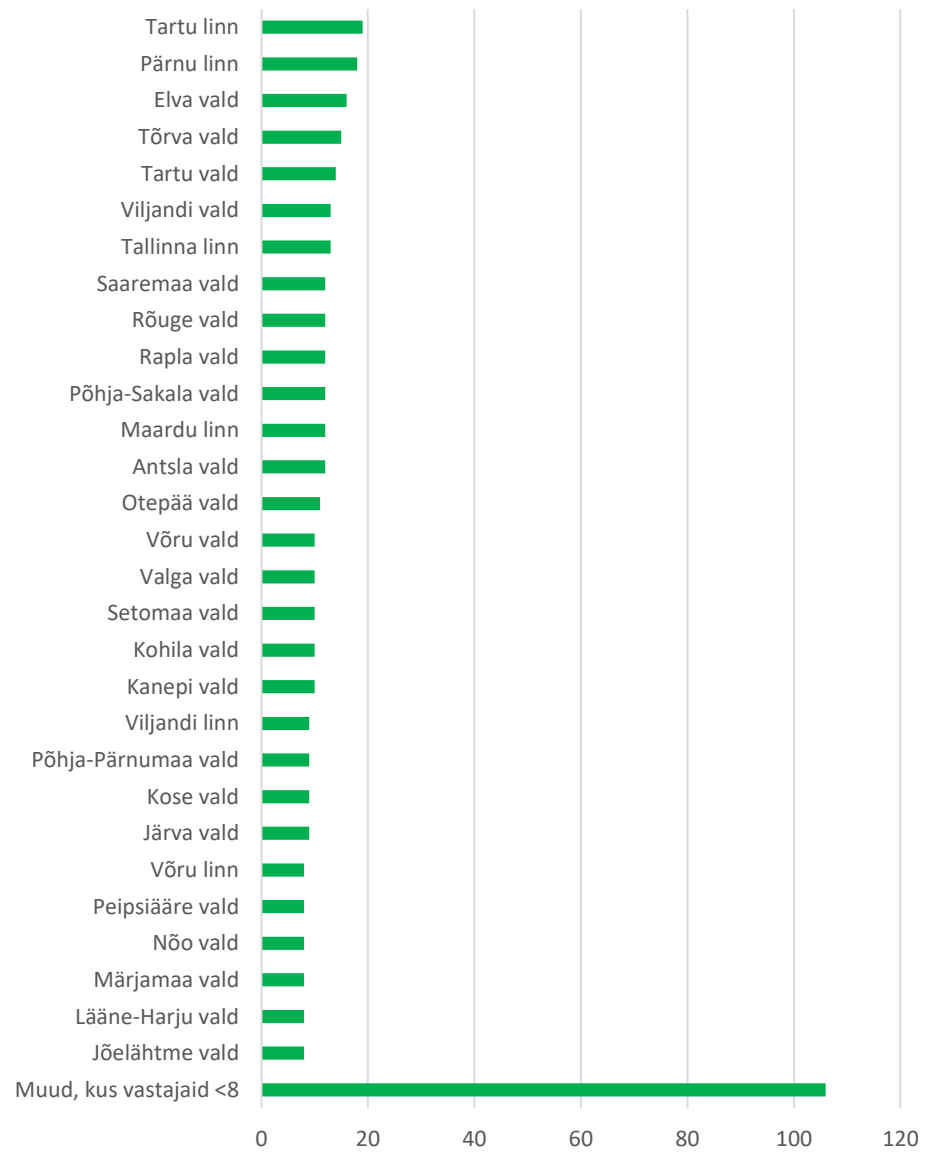


■ Volikogude liikmed ■ Valitsuste liikmed

# Vastajad maakondades



# Kõige enam vastajaid oli Tartus, Pärnus ja Elvas.



## Mõisted!

**Siseauditi** ülesandeks on hinnata organisatsiooni kontrollisüsteemide asjakohasust ja tõhusust, et hinnata ressursside, tegevuste ja otsuste asjakohasust, eesmärgipärasust ja seaduslikkust.

Siseauditit ei tohiks segi ajada **sisekontrolli süsteemiga**, mis sisaldab kordasid juhiseid jms organisatsiooni seaduspäraseks toimimiseks.

Täna on siseaudit\* kohustuslik ministeeriumides, avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes, krediidasutustes jne, aga omavalitsustes vabatahtlik (KOKS § 48').





**37% volikogu liikmete ja 69% valitsuse liikmete sõnul on viimase paari aastal jooksul nende istungil sisekontrollisüsteemi loomist või rakendamist arutatud.**

### **Mida on arutatud?**

- HD-de täitmisega seonduv
- Revisjonikomisjoni tegevus
- Sisekontrolli loomine/teenuse hankimine
- Siseaudiitori tööle võtmine
- Ülevaade sisekontrolli meetmetest
- Küsimused, mis puudutavad raamatupidamist, eelarvet
- Dokumentide ja tegevuste vastavus seadustele
- Revisjonikomisjoni tööplaani, töö tõhustamine
- Läbipaistvus otsuste tegemisel, eriti riigihangete korraldamisel
- Erinevate auditite tellimine

# Vastajate arvamus



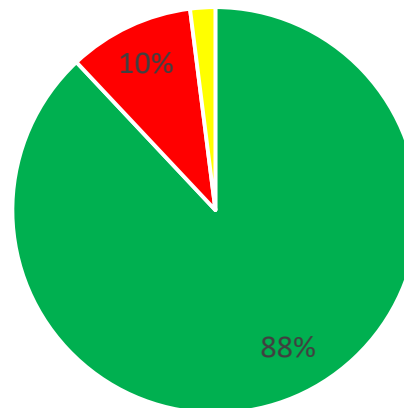
- *Sisekontroll on olemas. Sisekontrollil on tihe side revisjonikomisjoniga. Mitmetel revisjonikomisjoni istungitel on esinenud sisekontrolli esindaja. Jälgitakse üksteise kontrole. Nt kui revisjonikomisjon läheb mingit kontrolli tegema, siis alati vaatab, kas seda lõiku on kontrollinud varemadel aastatel sisekontroll, kontakteerub sisekontrolliga, kutsub nende esindajat oma istungile.*
- *Sisekontrolörid on omavalitsuse allasutusi, osakondi, ettevõtteid kontrollinud.*
- *Revisjonikomisjon on tellinud auditeid.*
- *Sisekontroll revideerib erinevaid asutusi, teeb koostööd volikogu revisjonikomisjoniga. Sisekontrolli juht on käinud mitmel korral kontrollimistest selgitusi andmas revisjonikomisjonile.*



- *Võeti tööle sisekontrolör, kuid ei mingit tulemust. Täidab muid ülesandeid.*
- *Praegu tundub, et meie vallas on praktikas levinud: valitse ja kontrolli ka iseennast. Näiteks revisjoni komisjoni juhivad meil võimuliidus olijad. Viimasel ajal on hakatud nüüd lõpuks ennast oluliste otsuste tegemise juures ka taandama.*
- *On tööle võetud poliitiline sisekontrolör, kes teeb sisekontrollile võimal oleva erakonna käsul ja neile sobivas kontekstis. Näiteks on teostatud sisekontrolli ka volikogu liikmete suhtes, kes on opositsioonis ja pole üldse seotud vallavalitsuse ega allasutustega.*

Enamus (88%) peab perioodilist **siseauditeerimist** omavalitsustes oluliseks, samas **35%** vastajatest väidab, et nende omavalitsuses pole viimase paari aasta jooksul läbi viidud siseauditit (v.a. raamatupidamisaudit).

Kui siseaudit on läbi viidud, siis selle initsiaatoriks on olnud:



■ Peab oluliseks ■ Ei pea oluliseks ■ Ei oska öelda

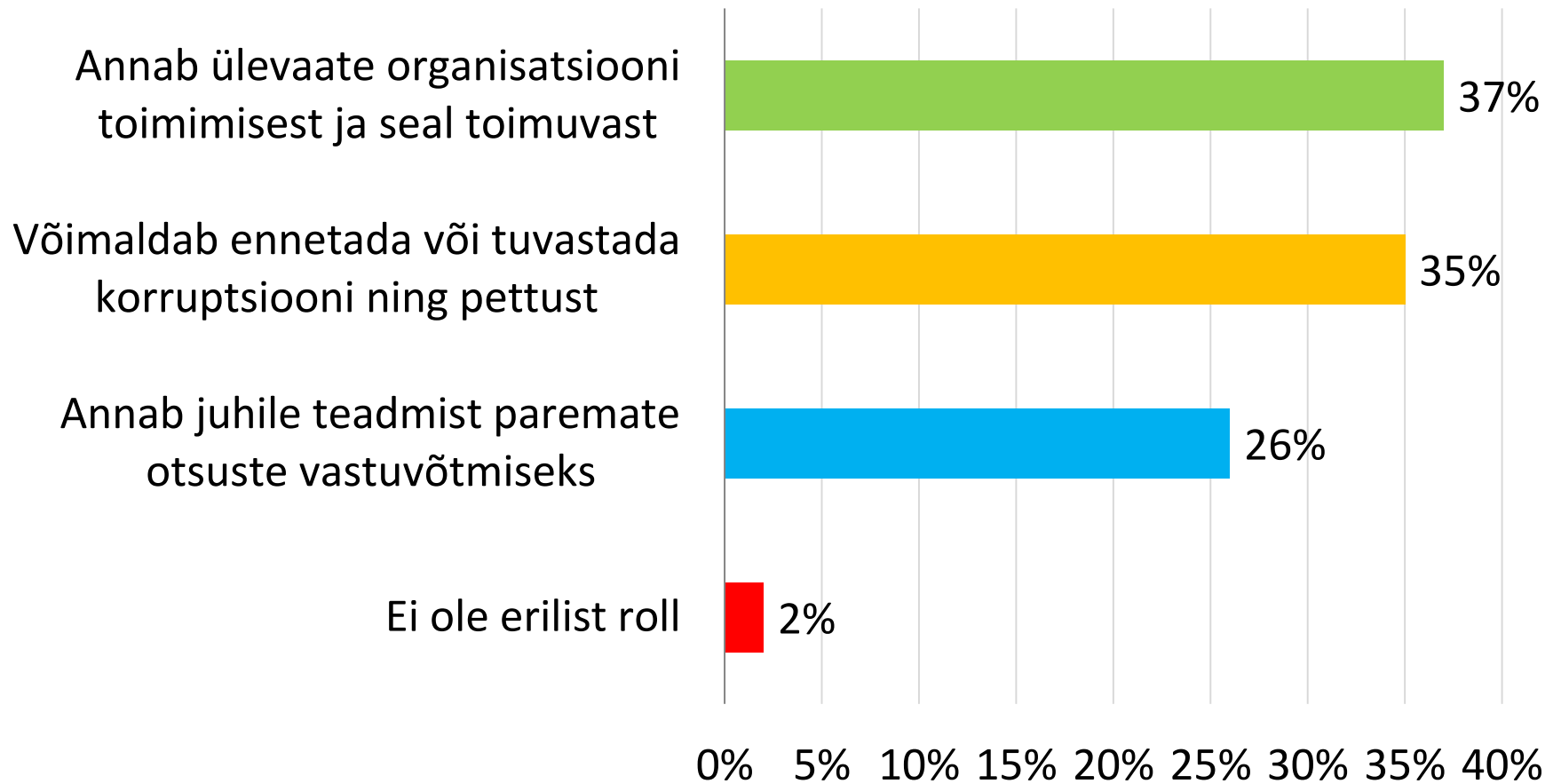


33% väitel valla- või linnavalitsus



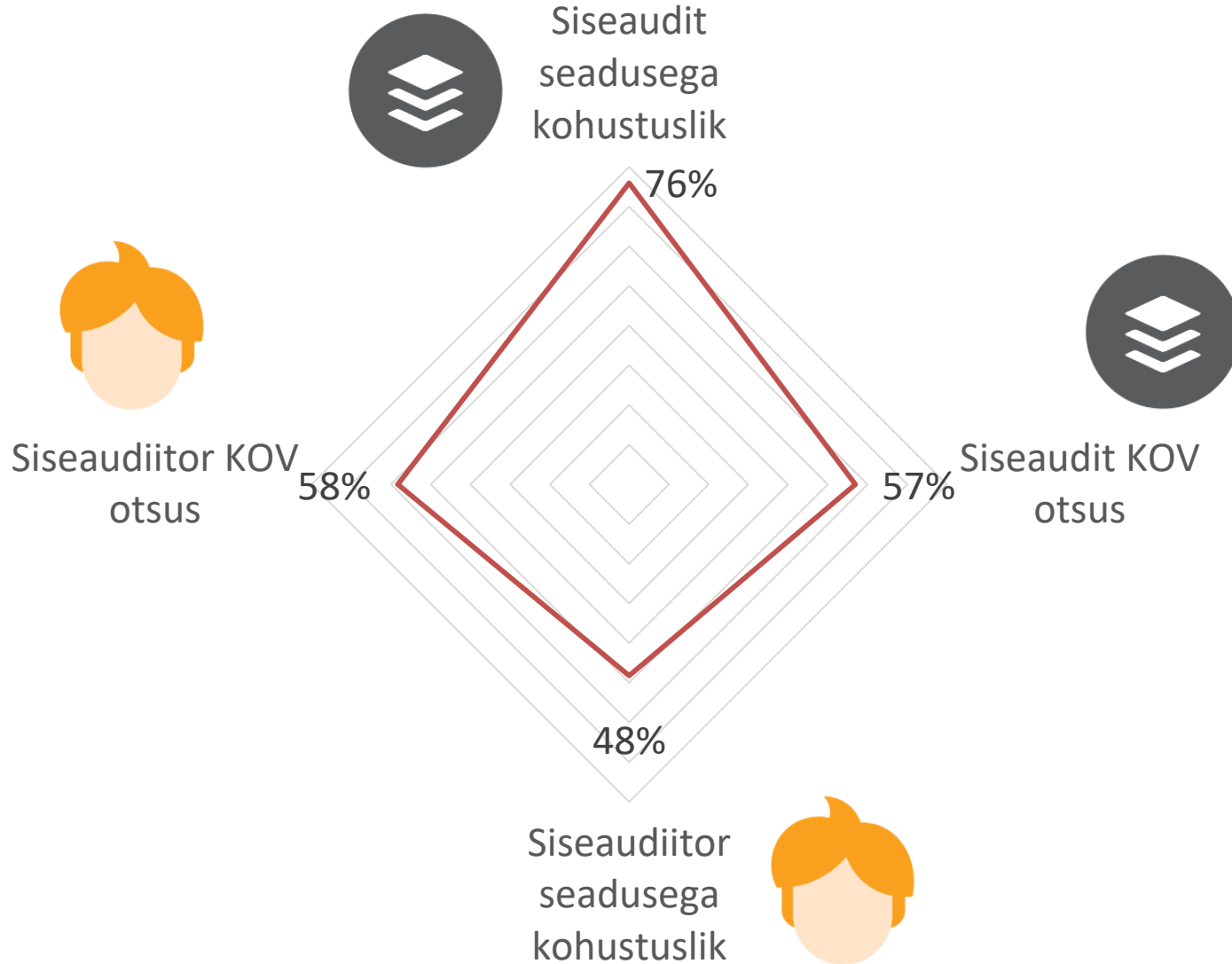
27% väitel volikogu revisjonikomisjon

## Siseauditi peamine roll omavalitsuses on vastajate hinnangul anda ülevaade organisatsiooni toimimisest



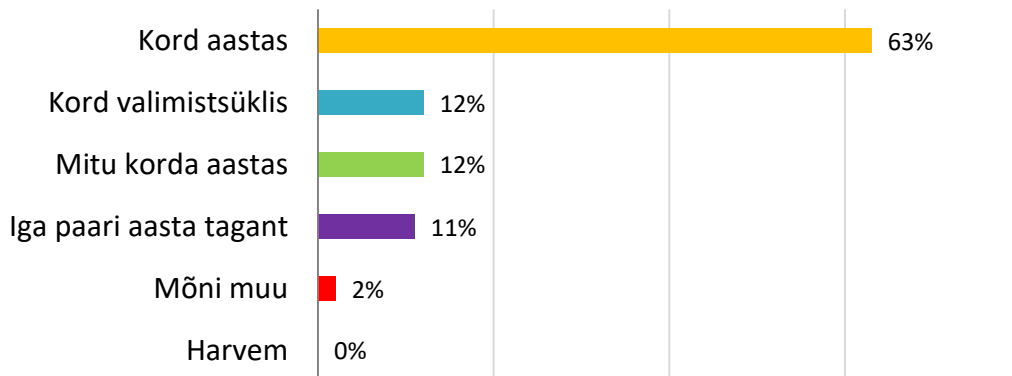


# Enamus (76%) leiab, et siseaudit peaks olema seadusega kohustuslik

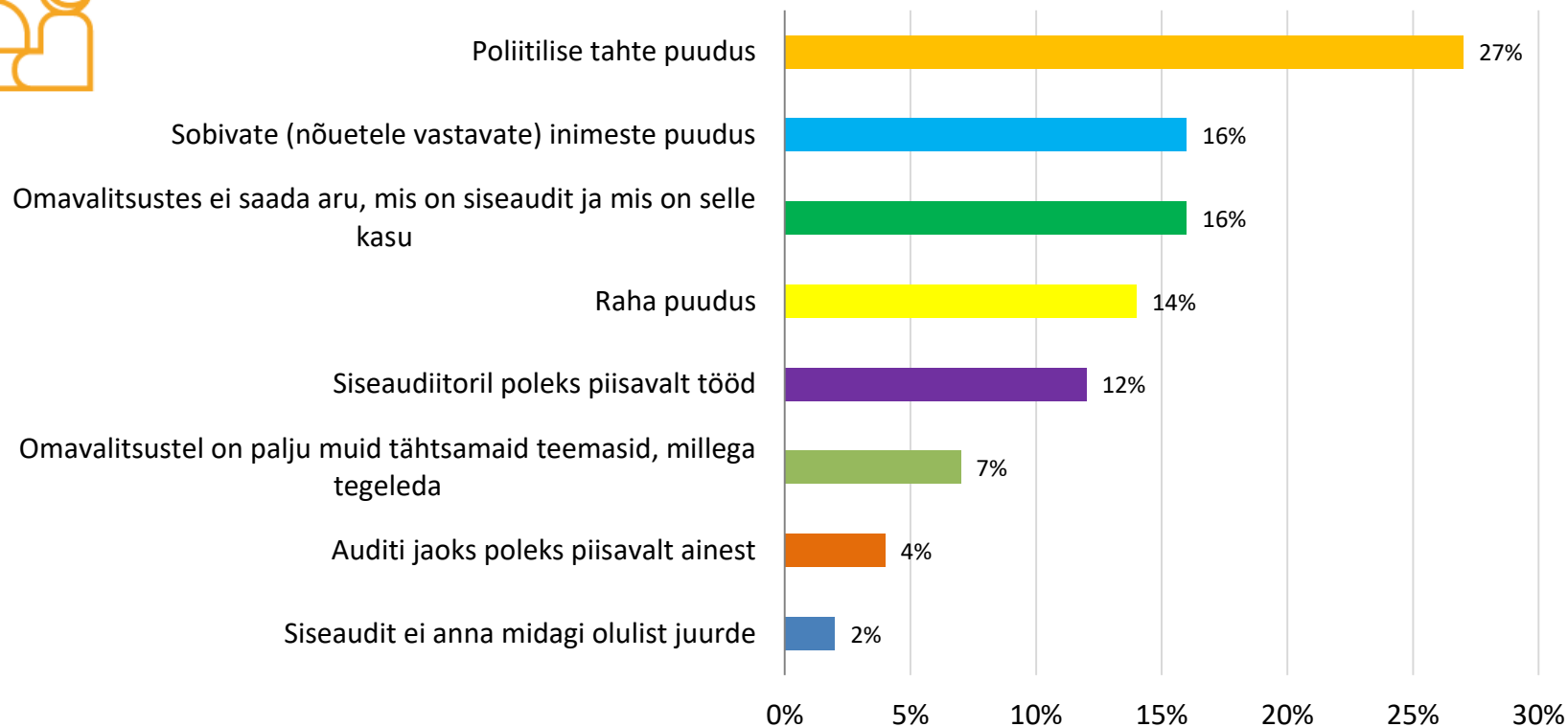




## Siseauditi sagedus võiks vastajate sõnul olla üks kord aastas

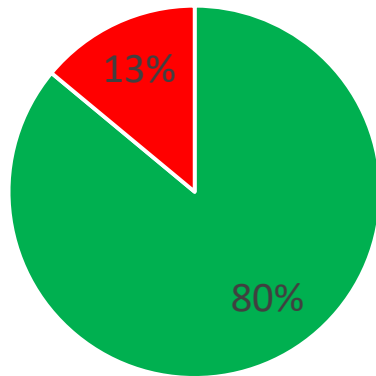
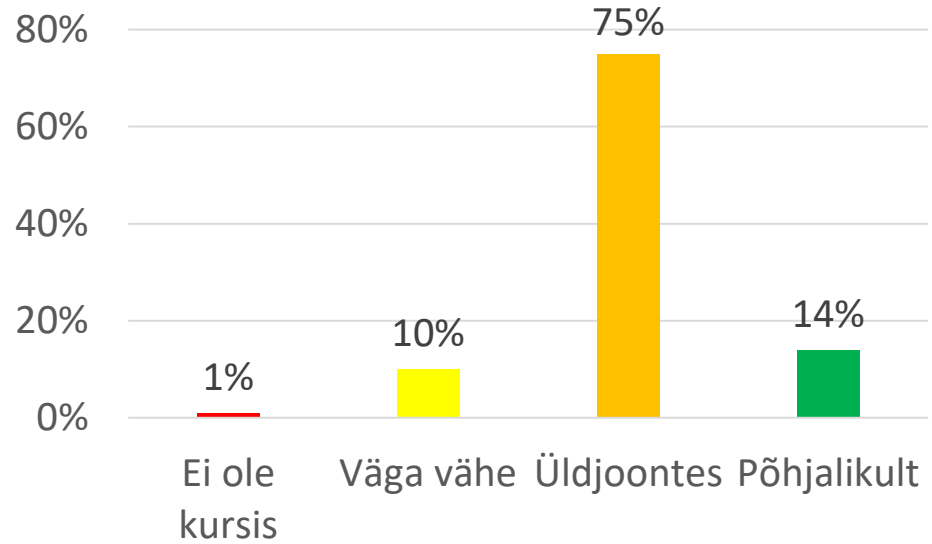


## Siseauditi loomist takistavat enim poliitilise tahte puudus





**Enamus (75%+14%)  
vastajatest on  
korruptsioonivastase  
seaduse (KVS) sisuga  
kursis, kusjuures 100%  
küsitlusele vastanud KOV  
valitsuste liikmetest on  
üldjoontes kursis, aga  
75% volikogu liikmetest.**

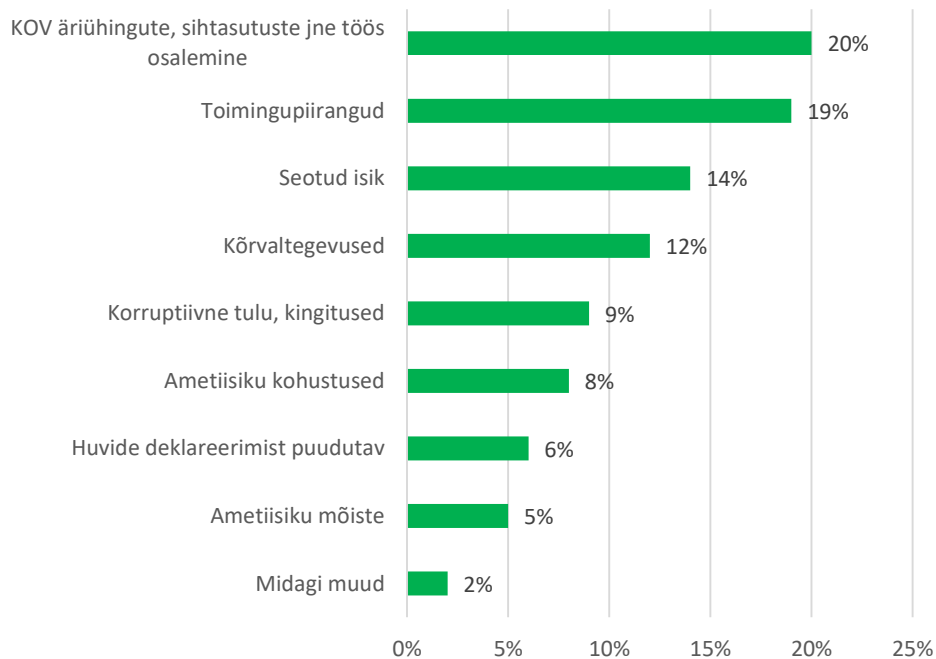


■ Arusaadavaks ■ Mitte arusaadavaks

**80% vastanutest peab KVS-i  
arusaadavaks.**



## Kõige rohkem tahetakse lisateadmisi saada KOV äriühingute, sihtasutuste jne töös osalemine ja toimingupiirangute kohta:



### Lisaks pakuti teemadena:

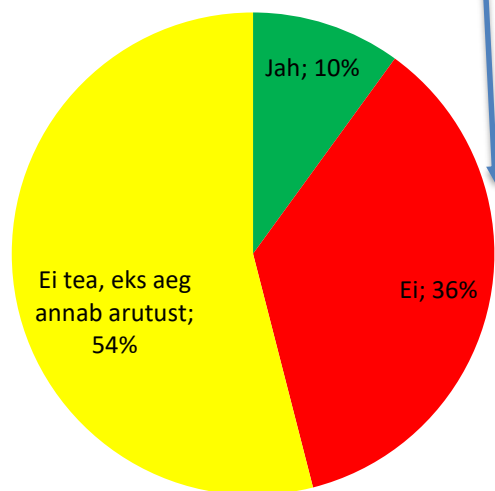
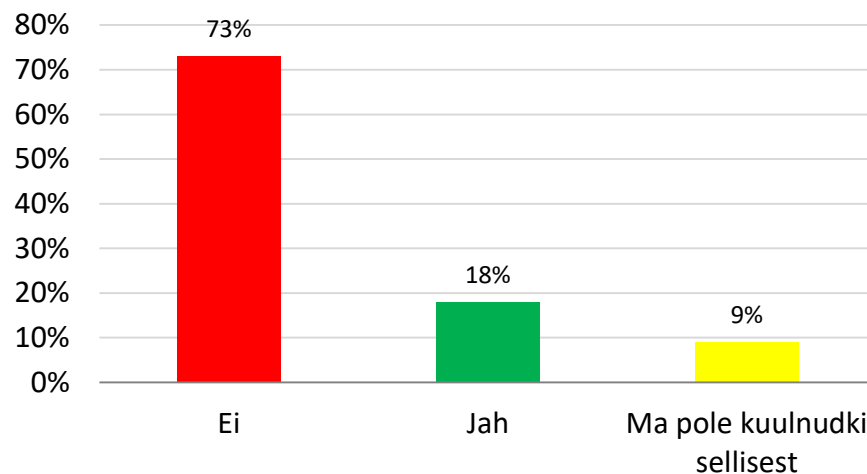
- mõjuvõimuga kauplemine
- hetkel on üsna lahtine on omavalitsuse tütarde nõukogu ning juhatuse liikmete toimingupiirangute rakendamine
- volikogu liikmele seotud piirangud temaga seotud MTÜ või KOV-i osalusega äriühingu nõukogu liikmena, volikogu otsustustes, kus tal on puutumus või kus ta on seotud antud ühingutega
- õigusselgus valla ettevõtte nõukogu liimest volikogu liikme huvide konflikt
- kus on piir: ametisik ei ületaks oma võimu piiri.

*„Minu jaoks on tekkinud korruptsioonijuhtumitest kuvand, et aktiivselt KOV tasemel elu edendavad isikud ei tohiks tunda mitte kedagi ja mitte keegi ei tohiks ka neid tunda. Kõige parem oleks, kui nad midagi ei teeks, sest kui nad midagi teevad, siis paratamatult nad suhtlevad inimestega, mis jällegi annab alust kahtlustada, et nad on seotud ning seega korruptiivsed. Selle kohta on palju näiteid. Kõige absurdsem, minu jaoks on olnud, kui mulle lasteaias öeldi, et mingil juhul ei tohi rühma õpetajat ei individuaalselt ega grupiviisiliselt tänada enama kui hea sõna ja äärmisel juhul sooja käepigistusega, sest näiteks jõulupeole kasvatajatele torti tuues võiks seda põhimõtteliselt käsitleda kui korruptsioonijuhtumit.“*

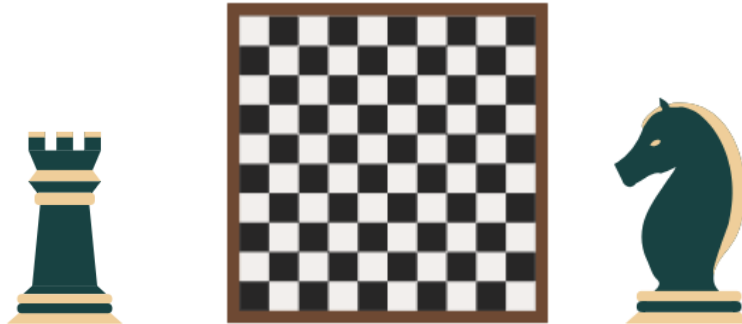


*„Toimingupiiranguid üldiselt rakendatakse, kuid hea oleks teada täpseid näiteid, konkreetseid praktikaid, kuidas korrektselt toimida.“*

Aga kui küsida, kas Te olete läbinud korrupsiooni teemalise e-kursuse „Korrupsiooni ja huvide konflikti vältimine avalikus sektoris“, siis enamuse (73%) ei ole. **36%** ei plaani sellel ka lähiajal kindlasti osaleda.



Valitsus valmistab **ette uut tegevuskava, mille eesmärgiks on suurendada avaliku sektori läbipaistvust ning ennetada korrupsiooni**, ning vastajate ettepanekuid paluti selle kohta, millised teemad/tegevused seal võiksid olla lähima viie aasta perspektiivis (ei pidanud olema vaid omavalitsuse spetsiifilised). Järgmised lehed sisaldavadki neid ettepanekuid.





## Huvide konflikti vältimine: hallatava asutuse juhid ei peaks osalema volikogus

- Finantside jaotus MTÜ-dele ja SA-le, mille kasutuse osas puudub võimalik kontroll. Täna sees päevas seostatakse raha taotlusi mõistega "kogukonna hüvanguks", samas on need aktiivsed inimesed sageli nii volikogus, omavad küla ainukest MTÜ-d ja on nii otsustajad kui kulutajad.
- Kohalike omavalitsuste **volikogudesse ei tohiks kuuluda omavalitsuste allasutuste juhid/töötajad**. Samuti ei tohiks sinna kuuluda igat sorti omavalitsuste rahastusest sõltuvate sihtasutuste jm organisatsioonide tegelased.
- **PLS-es projekteerimistingimuste väljastamise otsustamise** küsimus, kui otsus seotud VV liikmega, miks ta võib siis hääletada ja ei pea end taandama.
- Omavalitsuste **allasutuste juhid ei tohiks osaleda volikogude töös**, sest võttes vastu eelarvet, reguleerivaid määrusi, valides vallavalitsust ja teostades kontrolli, on nad pidevas huvide konfliktis.
- KOV-ide **allasutuste juhtide osalemine otsustajana volikogus**: tekib skisofreeniline olukord, kus alluv on oma tööandjale ka tööandjaks (näit. kooli direktor valib volikogus liikmena linnapea, kes on ühtlasi ka koolipidaja ja direktori tööandja)

>> jätkub järgmisel lehel

- Vältida konflikte hallatavate asutuste juhtide ja volikogu ja vallavalitsuse vahel on parem, kui **hallatavate asutuste juhid ei osale volikogu töös.**
- **Hallatava asutuse juht ei ole volikogus sõltumatu.**
- **Allasutuste juhid volikogu liikmetena** - kallutatuse teema.
- Minu arust annavad järjekordselt tooni omavalitsuses ikkagi ettevõtlusega seotud tagatoa kokkulepped. Kui peale eelmist majanduskriisi tundus asi ülesmäge minevat, siis peale uute omavalitsuste teket on märgata uue põlvkonna poolt omavalitsuste otsuste langetamisse sekkumist, mõjutamist. Näitena võib tuua siin välja ühise seltskonna mõtted, kus on teostatud ringkaitse, mida ei tohiks seadusega lubada: T vallas on nii omavalitsuse juht, volikogu juht kui revisjonikomisjonijuht ja viiest revisjonikomisjoniliikmest neli ühe ja sama parteilise kuuluvusega. (Tõsi komisjoniliikmetest mõni ei kuulu küll liikmena, kuid jagab samu maailmavaateid).
- KOV **allasutuste juhid ei peaks olema volikogu liikmed.**
- Volikogu liikmete kuulumine KOV i allasutuste ja äriühingute nõukogudesse ja juhatustesse







## KOV äriühingud –praegune äriühingute toimimine võimaldab kohati kontrollimatut avalike rahade kasutamist

- Omavalitsuse äriühingud on valitsemise instrumendid. Seega on **korruptsioon omavalitsustes kolinud omadega eeskätt äriühingutesse**. Seal saavad omale töö- ja nõukogu kohad koalitsiooni liikmed või nende sugulased. Kuna tegemist on äriühingutega, siis kaitseb nende poolt sõlmitud personalilepinguid avalikustamise eest äriseadustik ja andmekaitse. Ja viie aastaga pole siin midagi teha!
- Rohkem regulatsioone ametiisikute ja äritegevuse sh MTÜde ja SAde suhetes.
- Kui KOVil on osalused äriühingus, või on osakonnad, mis võiksid konkureerida eraettevõtlusega, oleks vaja tugevamat kontrolli ja suuremat läbipaistvust.
- KOV-ide osalus ja "kontroll" (51-100% aktsiatest) AS-ide üle: see on ebanormaalne kooslus, kus **sisuliselt iseseisvaid äriettevõtteid finantseeritakse KOV eelarvest, aga KOV-id teenitud kasumist osa ei saa**.
- KOV sihtasutuste töös osalemine.

>> jätkub järgmisel lehel

- **Avalik sektor toimib arvestatavas ulatuses läbi endale kuuluvate äriühingute.** Need viivad iseseisvalt läbi hankeid, haldavad omavalitsuse vara ja maksavad palkasid vajalikele inimestele vastavalt omavalitsuses tegutseva võimukoalitsiooni pealike äranägemisele. **Korruptsioon omavalitsustes on kolinud nende omandis olevatesse ärühingutesse,** millede läbipaistmatust kaitseb kehtiv seadusandlus.
- Otsused mis tehakse ühiselt, kuid sunniviisiliselt, sest nii on juba mingi grupi kasuks otsused tagatubades tehtud. Läbipaistvamalt tuleks lahata "puukettevõtete" seotust omavalitsustega, kus saunalaval pannakse erinevad kriteeriumid paika ja omavalitsuse ametnikel jääb vaid üks tee need teatud ettevõtja huvides suunatud hangetena ellu viia.





## Vastajad pole rahul revisjonikomisjoni tööga ja peavad vajalikuks tugevat sisekontrolli:

- Sisekontroll, kes jälgib ja analüüsib tegevusi läbi aasta, tõstaks oluliselt efektiivsust igapäevajuhtimise kulude analüüsi osas, kui põhjendatud need on.
- Siseaudit peaks välja tooma ohumärgid korrupsiooni tekkeks ja tegelema ennetava tööga selles vallas.
- Siseaudit ja revisjon ei tohiks olla määratud võimul oleva koalitsiooni poolt
- Omavalitsuse **revisjonikomisjonid ei toimi, seal puudub piisav süvenemisvõime ja oskused**, et täitevvõimu kontrollida, sageli on ka revisjonikomisjonides enamus võimul oleval erakonnal-liidul. Omavalitsuse revisjon peaks olema professionaalsem ja sõltumatum, ala Riigikontroll
- Asutusesisene audiitor on eesmärgitu, sest temast kujuneb asutuse advokaat, mitte sõltumatu kontrollmehhanism.
- Siseauditi kohustuslikkus laiemalt avalikus sektoris.
- Volikogus oleks vaja vähemusel rohkem võimalust kaasa rääkida erinevate sisekontrollide osas. Täna kuriteoteatega politseisse minnes hakkab vallavalitsus jälgi likvideerima ja vähesedki kogutud otsad juhitakse liiva. Volikogu vähemusel võiks olla suurem võimalus ka valla allasutusi ja sihtasutusi revideerida.





## Ennekõike peab olema ennetus ja teadlikkus:

- Rohkem tuleb lihtsalt **inimestele selgitada** ja selgitada, usun, et paljud rikkumised tulenevad teadmatusest. Enne korruptandiks tembeldamist võiks kahtluse korral inimese tähelepanu asjaoludele juhtida ja selgitada- eesmärk peaks olema korruptsiooni vähendamine, mitte karistamine.
- Peamine on tagada läbipaistvus ja korruptsiooni vältimine, **pärssimata ettevõtlikkust** ja arengute takerdumist ebaproportsionaalselt mahukatesse piirangutesse.
- Valla tippjuhtidele **kohustuslik korruptsioonivastane koolitus igal aastal**.
- Pigem mitte inimest karistada selle eest, et ta ei tea, et teeb korruptsiooni (aga seda on raske ennetada), aga võiks olla tegevustes juures "filtrid", kus siseaudiitor saaks öelda, et selline tegevus võib minna korruptsiooni alla ehk teadlikkuse tõstmine on pigem oluline.
- Korruptsiooniga võitlemisel seaduste kaudu tekib "surnud ring" vahetevahel, sest kes on aktiivne, on seda mitmes valdkonnas. **Mõjusam on kasvatada riigikodanikke ja rõhuda eetilisele ning kodanike riigimehelikkusele.**

>> jätkub järgmisel lehel

- Kohalikel tasanditel (ka riigi valitsemise juures) on üheks sagedamini tuntavamaks korrupsiooniohuks **poliitilised koalitsioonide lepingud ja sellest tulenevad ametikohtade täitmine**, samuti ametnike tasustamised ja tulemustasude määramised. Siit ettepanek. Kuidas juhtida ja suunata poliitikute teadlikkust otsuste ettevalmistamisel ametnike motiveerimiseks nii, et tegemist ei oleks nn onupojapoliitikaga. Kuidas osata teha läbipaistvamaid otsuseid? Kuidas ja mis looks eeldusi otsuste tegemisel sisuliste ja selgelt selgitavate seletuskirjade koostamiseks?
- Kogu see valdkond on ülepingutatult reguleeritud. **Rohkem peaks lähtuma ühiskonna üldisest eetikast ja mitte iga rikkumise üksikjuhtumi puhul püüda seda kohe seadusega reguleerida.** Milline peaks olema usalduse ja kontrolli vahetõke ühiskonnas? Mis maksab kõikvõimalike kontrollisüsteemide ülalpidamine? Kas näiteks 10% ebaeetiliste ametnike pärast peab vaevama ja kahtlustama 90% ametnikke? Ja tegelikult on tänane meedia ja riigisüsteemid saavutanud sellise läbipaistvuse ja jälgitavuse, et tõelised ja sisulised rikkumised saavad teatavaks üsna kiiresti.





## Omavalitsuste eelarve koostamine:

- Eelarveridade muutmine ilma volikogu loata.
- Eelarve koostamise alusandmed ja hilisemad kulud peaksid olema avalikud.



## KOV reform ja teenused:

- Täpsustada KOV ja riigi valitsuste ülesannete jaotuse ja rahastuse osa.
- Liitunud valdade valguses on olukordi, kus valitsussektor koondub nõ ühte piirkonda ja see tekitab ebavõrdse kohtlemise tunde vallakodanike seas.
- **Ehitusalane järelevalve** pädevamaks.
- Majandustegevusega seotud küsimused - vallavara müügid.
- Omavalitsuse ja omavalitsuse territooriumil **avalikke teenuseid (teepuhastus, kultuuriüritused jne) pakkuvate MTÜ-de ja OÜ-de suhe, konkursid, pakkumised.**



## Hanked ja konkursid:

- Hangede lihtsam ja kiirem läbiviimine.
- Kõik riigihangetega seonduv temaatika tahab mõistuspärast ülevaatamist.



## Avalikkuse ligipääs avalikule sektorile ja selle dokumentidele:

- Tuleks üle vaadata kord, mille alusel jaotatakse dokumendid ametialaseks kasutamiseks. **Põhjendamatult on liiga palju dokumente tutvumise piiranguga ja see ei tee tööd läbipaistvaks.**
- Omavalitsuse/riigiasutuste **ligipääsetavuse suurendamine võrdselt** igale tavakodanikule (keegi, kes seletab poliitikat, määrused ja seadused inimkeeles lahti ka 9 klassi haridusega inimene ja abistab neid seaduste täitmisel).
- **Dokumendiregistrites peab olema kohustus funktsionaalsuseks, mis teeks muudatuste tegemise jälgimise võimalikuks.** Praegu on võimalik registrites dokumente vahetada ja muuta ilma sellest selget jälge jätmata.



## Menetlus peaks olema professionaalsem:

- PPA huvi ja võimekus korrupsioonijuhtumitega tegeleda on olematu ning suund tuleks esmalt võtta sealt.
- Praegu on KOV valimistel saanud volikogusse inimesed (3 inimest), kes on raha eest ostnud hääli, mis on juba demokraatia alustalade purustamine. Politseid see teema ei huvita, ei tegeleta ja siit on kõik juba tagajärjed, kus võimul on korrupsioonile kalduvad poliitikud.
- Vaja on tõsta prokuratuuri taset korrupsioonijuhtumite menetlemisel.



## Poliitiline korrupsioon

- Lõpetada poliitiliste ametikohtade loomine või poliitilistel kaalutlustel ametnike valimine / lahtikangutamine .
- Kehtestada **eetikareeglid valitsuse liikmetele**, nt kui valitsuse liige on selgelt avalikkusele valetamisega vahele jäänud, siis lahkub ta valitsusest.
- Peaks **välistama riigikogu liikmete osalemise volikogude töös**, sest just see on poliitilise korrupsiooni üks murekohti, mida poliitikud ei taha tunnistada ja kõrvaldada
- **Kaotada nn katuseraha jagamine**, see ju puhas riiklik altkäemaks.





## Muud teemad:

- Lobiregister.
- Erasektorile võiks rohkem aega kulutada (suurfirmad).
- Arstiabi kättesaadavus ja kõik sellega seonduv.

