

# Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses

*Kas omavalitsustes rakendatakse seaduses  
ettenähtud meetmeid korruptsiooniohu vältimiseks?*



# Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses

*Kas omavalitsustes rakendatakse seaduses ettenähtud meetmeid korruptsiooniohu vältimiseks?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas, kas omavalitsused kasutavad korruptsiooni ennetamiseks seadustega ettenähtud vahendeid ning seda, kas omavalitsuse ametiisikud on järginud kohustust hoiduda korruptsiooniohtlikest tegudest ja suhetest.

Auditeeritavateks olid 15 valda ja linna, kus analüüsiti asutuste korruptsioonivastast töökorraldust, ametiisikute teenistusväliseid tegevusi ning ametiisikute tehinguid omavalitsusega ajavahemikul 2007–2008. Auditeeritutele soovitude tegemisel võeti arvesse asjaolu, et avaliku võimu kuritarvitust vältida aitavad meetmed on käesoleval ajal muutmisel uue korruptsioonivastase seadusega ja avaliku teenistuse seadusega.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Korruptsioonil kui nähtusel on vaieldamatult negatiivsed tagajärjed, mis ohustavad ühiskonna heaolu ja kahandavad usaldust avaliku võimu vastu. Korruptiivse teoga kaasnev kahju on sageli mõõdetav ka kaotusena maksumaksja rahas, mida erahuvide avalikele huvidele eelistamise tõttu ei ole säästlikult või otstarbekalt kasutatud.

Avaliku arvamuse kohaselt on korruptsioon kohalikus omavalitsuses tõsiseks probleemiks, mida kinnitavad eri aegadel läbiviidud uuringud.

Maksumaksjal on õigus uskuda, et kohaliku omavalitsuse asutus nagu iga teinegi avaliku võimu asutus teeb endast oleneva hoidmaks ära korruptsiooniohu teket ja tagab õiguspärase võimu teostamise. Selle saavutamiseks on esmatähtis läbipaistev ja avatud valitsemine ning korruptsiooni vältimiseks ametiasutusele ja ametiisikule ettenähtud kohustuste täitmine.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Riigikontrolli hinnangul ei tegeletud auditeeritud omavalitsustes korruptsiooni vältiva töökorralduse kujundamisega süsteemselt ja kõiki võimalusi ära kasutades. Mitmes auditeeritud omavalitsuses on rikunud ametiisikule kehtivaid piiranguid, mille tulemusena on tekkinud korruptsiooniohtlik suhe.**

Seadusest otseselt tulenevaid formaalseid kohustusi on kohaliku omavalitsuse juhid ja ametiisikud üldiselt järginud, näiteks on nõuetekohaselt teostatud tegevused, mis seonduvad majanduslike huvide deklaratsioonide esitamisega. Korruptsiooni ennetamiseks seadusega antud õigusi ametiisikute tegevust kontrollida aga ei ole auditeeritud valdavalt kasutanud, mis Riigikontrolli arvates on oluliseks puuduseks korruptsiooni vältimisel omavalitsustes. Võimaluste kasutamata jätmist põhjendati sageli veendumusega, et korruptiivsed teod välistab ametnike

hea ülevaade üksteise tegemistest. Auditiga tuvastatud olukord sellise arvamuse põhjendatust ei kinnita.

Eeltoodud järeldus on ajendatud järgmistest asjaoludest:

- **Omavalitsustes ei ole loodud töökorraldust, millega kontrollitaks ametiisikule seatud piirangutest kinnipidamist.** Korruptsiooni ennetamine on ennekõike ametiisiku enda kohustus. Ametiasutuse juht aga peab kontrollima, kas ametiisik järgib tema suhtes kehtivaid tegevus-, töökoha- ja toimingupiiranguid. Piirangutest kinnipidamist oli kontrollitud vaid ühes auditeeritud omavalitsuses.
- **Paljud auditeeritud ei ole sisuliselt hinnanud, millistele ametnikele nende asutuses korruptsioonivastase seadusest tulenevad kohustused laienevad.** Ametiseisundi määramine on oluline tegelike riskide teadvustamisel ja aluseks korruptsioonivastaste meetmete asjakohasel rakendamisel. Korruptsiooniõht saab tekkida ametiseisundi, teisisõnu võimuga positsiooni väärast kasutamisest. Kõikidel ametnikel tavapäraselt sellist positsiooni olla ei saa, kuid sellele vaatamata olid kuus auditeeritud viieteistkümnest käsitletud ametiisikuna kõiki oma ametiasutuse ametnikke. Ilmnes ka selliseid juhtumeid, kus vaatamata ametiseisundile ametnikku ametiisikuks ei peetud.
- **Vahendid huvide konflikti vältimiseks ei leia järjepidevat kasutust.** Ametiisik peab jääma kõrvale otsuse tegemiselt, milles ametiisiku isiklikud huvid ja avalikud huvid vastanduvad. Seaduses on ette nähtud täpsemad protseduurireeglid, kuidas otsustusest kõrvalejäämine peab toimuma. Riigikontroll tuvastas 2/3 auditeeritud omavalitsustes ametiisiku osalemisel vastuvõetud otsuseid, milles kiideti heaks tehing ametiisikuga või temaga seotud ühinguga. Teiselt poolt saab siiski tuua ka mitmeid positiivseid näiteid, kus ametiisiku taandumist sellistest otsustest kajastas omavalitsusorgani protokoll.
- **Mitmes auditeeritud omavalitsuses on ametiisik rikkunud kõrvaltegevuste keeldu.** Ametiisikul on kehtiva seaduse kohaselt keelatud teatud ametikohavälised kõrvaltegevused, mis võivad kaasa tuua korruptsiooniõhtliku teo või suhte (nn tegevus- ja töökohapiirangud). Viies auditeeritud omavalitsuses viieteistkümnest olid ametiisikud rikkunud kirjeldatud piiranguid.

Auditi aruande koostamise ajal Riigikogus menetletud korruptsioonivastase seaduse eelnõu ja avaliku teenistuse seaduse eelnõu kohaselt on kavas muuta kehtivaid kõrvaltegevuste keelde. Muudatuste kohaselt ei ole kõrvaltegevuste keeld edaspidi enam üldine ning keelu vajadust hinnatakse iga konkreetse kõrvaltegevuse puhul eraldi. Selle rakendamine eeldab nii ametnike kui ka asutuste juhtide teadlikkuse tõstmist.

- **Osa omavalitsusjuhte on teinud keelatud tehinguid.** Ametiisikule kehtivat keeldu teha tehinguid iseendaga on rikutud kuues omavalitsuses, kus vallavanem või valla- või linnavalitsuse ametnik on isiklikult osalenud tehingus äri- või muu ühinguga, olles ise sellega seotud. Iseendaga tehtavate tehingute keelu eiramine on tõsine

korruptsioonivastase seaduse rikkumine. Kahe tuvastatud juhtumi asjaolud edastas Riigikontroll edasiseks uurimiseks politseile.

- **Avalikkuse informeerimine ametiisiku palgaandmetest ja ametiisikuga tehtud tehingutest on enamikul auditeeritud korraldatud puudulikult.** Korruptsiooniohu vähendamisel on oluline osa avalikkuse kontrollil, mille võimaldamiseks tuleb avalikkusele anda teavet ametiisikute tegevusest ja huvidest. Auditeerimisel ilmnis, et 4/5 omavalitsustest ei olnud nõuetekohaselt avalikustanud ametiisikute palgaandmeid ning volikogu või valitsuse liikmetega seotud ühingutega tehtud tehinguid. Märkimist väärib ka fakt, et **kõik auditeeritud omavalitsused olid teinud tehinguid ühingutega, millega olid seotud volikogu või valitsuse liikmed.**

**Auditeeritud valdade ja linnade vastused:** Valdav osa auditeeritud omavalitsusüksustest leidsid, et töökorraldus korruptsiooni ennetamiseks vajab nende asutustes täiustamist ja nõustusid rakendama Riigikontrolli poolt käesolevas kontrolliaruandes tehtud soovitusi. Osa auditeeritud kirjeldas vastuses kontrolliaruandele ka üksikasjalikke tegevusi, mida kavatakse soovitude elluviimiseks lähiajal ette võtta. Näiteks on Jõgeva vallas plaanis sätestada ametiseisundi hindamise kohustuslikkus vallavalitsuse sisekorraeskirjas, koguda kaks korda aastas ametiisikutelt nende kõrvaltegevuse kohta sellekohase teavitusevormiga infot, selgitada iga kvartali esimesel vallavolikogu ja -valitsuse istungil ametiisikute kohustusi korruptsiooni vältimisel jne.

**Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees** vastas soovitusel algatada arutelu selleks, et muuta Riigikogus menetletava korruptsioonivastase seaduse eelnõu eesmärgiga kohustada ametiasutuse juhti rakendama korruptsiooni ennetamiseks sisekontrollimeetmeid, et on valmis nimetatud eelnõu menetlemise jätkumisel arutama põhiseaduskomisjonis auditis esitatud seisukohti Riigikontrolli esindajate osavõtul.

**Justiitsministri** arvates on arutelu algatamine korruptsioonivastase seaduse eelnõu täiendamiseks ametiasutuse juhi sisekontrollialaste kohustustega vajalik. Samuti selgub justiitsministri vastusest ministeeriumi valmisolek koostada omavalitsustele juhendmaterjal korruptsiooniga seotud riskide hindamisest juhul, kui eelnimetatud sisekontrollikohustus seadusega kehtestatakse.

Korruptsioonivastases strateegias omavalitsuste siseauditi nõude kehtestamisega seatud eesmärgi täitmisel ilmnunud probleemide lahendamiseks on Justiitsministeeriumil kavas otsida koostöös Sise- ja Rahandusministeeriumiga võimalusi nende probleemide lahendamiseks.

**Regionaalminister** ei nõustu Riigikontrolli antud hinnanguga, et regionaalminister ei soovi täita korruptsioonivastases strateegias võetud kohustusi selles osas, mis käsitleb omavalitsustes siseauditi kohustuslikuks muutmist. Regionaalministri väitel on ministeeriumis alustatud vastavate seadusemuudatuste väljatöötamist<sup>1</sup>.

**Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor** lubab oma vastuses kontrolliaruandele hoida palgaandmete avalikustamist omavalitsustes ameti järelevalvetegevuses jätkuva tähelepanu all.

---

<sup>1</sup> Riigikontrolli märkus: Korruptsioonivastases strateegias 2008–2012 on siseauditi kohustuslikuks muutmisele omavalitsustes seatud tähtajaks järgmine, s.o 2010. a.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>6</b>
Avalik arvamus peab korruptsiooni omavalitsustes tõsiseks probleemiks	6
Õiguslikud vahendid korruptsiooni vältimiseks on muutmisel	6
Korruptsioonivastases strateegias kokkulepitud tegevuskava ei täideta	10
Omavalitsusjuhid ja ametnikud on sageli seotud eraõiguslike ühingute juhtimisega	13
<b>Korruptsioonivastaste vahendite rakendamine auditeeritud omavalitsustes</b>	<b>14</b>
Omavalitsustel puudub selgus, millised ametnikud on kohustatud korruptsioonivastast seadust järgima	14
Ametiisikule kehtivatest piirangutest kinnipidamist enamasti ei kontrollita	17
Majanduslike huvide deklaratsioonide menetlemine kogumisest avalikustamiseni on formaalne protseduur, mida üksikute eranditega korraldatakse nõuetekohaselt	20
Avalikkusele ei ole antud nõutavas ulatuses teavet tehingutest KOVi ja ametiisikuga seotud ühingute vahel	22
Erinevalt ametnike töötasudest ei ole KOVi äriühingute juhtide tasud sageli avalikustatud	24
<b>Korruptsiooniohtlike olukordade esinemine auditeeritud omavalitsustes</b>	<b>26</b>
Mitmes auditeeritud KOVis esines tegevus- ja töökohapiirangute rikkumisi	26
Sageli ei teadvustata otsuste tegemisel huvide konflikti ohtu ega kasutata vahendeid sellest hoidumiseks	27
Osa omavalitsusjuhte on seadust rikkudes teinud tehinguid oma ettevõtetega	29
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>32</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>40</b>
Auditi eesmärk	40
Auditi ulatus ja käsitusviis	40

## Valdkonna ülevaade

### Kas teadsite, et

2009. a oli Transparency Internationali arvutatud korruptsiooni tajumise indeks Eestis 6,6, millega oldi eri riikide arvestuses 27. kohal.

Uuringu andmetel jäid selles pingereas Eestist tahapoole mitmed vanad EL liikmesriigid nagu Hispaania, Portugal, Itaalia ja Kreeka. Leedu asetuse oli 52. ja Läti 56. Pingerea tipus olid Uus-Meremaa ja Taani indeksite väärtustega vastavalt 9,4 ja 9,3.

Allikas: <http://www.transparency.ee/?s=1103>

### Kas teadsite, et

vajadusest tegeleda omavalitsustes senisest aktiivsemalt korruptsioonivastase võitlusega muudeti 2007. a Politseiameti ja Kaitsepolitseiameti uurimisalluvuse vahelkorda, millega anti suuremate omavalitsuste nagu Tallinna, Tartu linna, Pärnu linna, Narva linna, Kohtla-Järve linna ja Jõhvi valla juhtide korruptsiooni süütegude uurimine Kaitsepolitseiameti pädevusse.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 19.7.2007. a määrus nr 193

## Ülevaade õiguslikest vahenditest korruptsiooni vältimisel

**Korruptiivne tegu** - ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatuid või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud.

Allikas: KVS § 5 lg 1

### Avalik arvamus peab korruptsiooni omavalitsustes tõsiseks probleemiks

1. Korruptsiooni tajutakse ja mõistetakse mitmeti, kuid levinuima arusaama kohaselt on korruptsioon võimu kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil. Kitsamas tähenduses on korruptsioon kindla ametialase positsiooniga kaasnevate õiguste väärkasutamine, laiemas tähenduses aga avaliku võimu aparadi kasutamine teatud korporatiivsetes huvides. Viimase alla liigitub ka nn poliitiline korruptsioon, mille näiteks on poliitiliste valikute tegemisel erakonna või selle rahastajate huvide eelistamine avalikele huvidele.

2. Rahvusvaheliste uuringute<sup>2</sup> andmetel ei saa Eesti positsiooni korruptsiooni tajumise järgi ühiskonnas pidada eri riikide võrdluses halvaks. Vastavas arvestuses edestatakse mitut pikaajalist Euroopa Liidu liikmesriiki ning ka meie alalisi võrdluspartnereid Lätit ja Leedut, mis annab mõista, et korruptsioon ei ole vähemalt rahvusvahelises vaates Eestis terav probleem. Rahuloluks ei anna see teadmine siiski põhjust, kuna sageli avalikkuseni jõudev teave riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes ilmnunud korruptsioonijuhtudest või sellelaadsetest kahtlustest viitab järjekindlalt probleemi olemasolule ka Eestis.

3. Justiitsministeeriumi poolt 2006. a läbiviidud uuringust selgub, et Eestis peab korruptsiooni tõsiseks probleemiks 2/3 elanikest<sup>3</sup>. Käesoleva auditi teemat arvestades on tähelepanuväärne, et nimetatud uuringus küsitletud ettevõtjate hinnangul tuleb altkäemaksu maksmist, mis on üks selgemaid korruptsiooni ilminguid, kõige enam ette just suhtluses kohaliku omavalitsusega (8% ettevõtjate arvates). Et korruptsiooni esinemine kohalikus omavalitsuses on võimalik, selles on avalik arvamus veendunud tänagi – näiteks arvab 2009. a septembrikuus ühe suurema päevalehe tellimisel korraldatud küsitluses kolmandik inimestest, et võimu teostamisega omavalitsuses kaasneb korruptsioon<sup>4</sup>.

### Õiguslikud vahendid korruptsiooni vältimiseks on muutmisel

4. **Korruptiivne tegu** on enamasti karistatav süüteona, mille täpsem kohaldamine on reguleeritud näiteks **karistusseadustikus** ja **korruptsioonivastases seaduses** (KVS). Ametialase süüteona käsitletakse karistusseadustikus pistise või altkäemaksu andmist, selle

<sup>2</sup> Transparency Internationali iga-aastased uuringud korruptsiooni tajumise kohta riikides ([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi))

<sup>3</sup> Justiitsministeeriumi väljaanne „KORRUPTSIOON EESTIS: kolme sihtrühma uuring“ ([http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=39962/korrupts\\_uuring\\_2006.pdf](http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=39962/korrupts_uuring_2006.pdf))

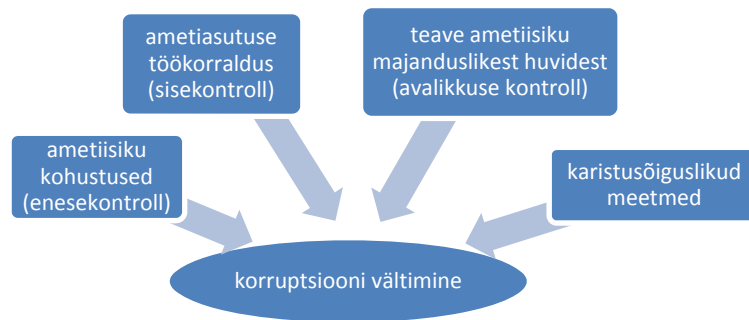
<sup>4</sup> <http://www.epl.ee/artikkel/478426>



vahendamist ja võtmist, mõjuvõimuga kauplemist jms. Süütegude statistika andmetel menetleti 2008. a 224 pistise ja altkäemaksu juhtumit<sup>5</sup>.

5. Karistusõiguslikke meetmeid korruptsiooni leviku piiramisel täiendavad korruptsiooni ennetavad abinõud, mis Eesti avalikus sektoris seisnevad esmajoones võimu teostavatele isikutele (ametiisikutele) kehtestatud kohustuses hoiduda korruptsiooniohtlikest tegudest ja suhetest ning anda avalikkusele teavet oma majanduslikest huvidest. Nimetatud kohustuste täitmist peab tagama avaliku sektori üksuses loodud töökorraldus.

#### Joonis 1. Peamised korruptsioonivastased meetmed avalikus sektoris



Allikas: Riigikontroll

**Tegevus- ja töökohapiirangud** - ametiisiku teenistusväliste tegevustele (kõrvaltegevustele) kehtiv keeldude kogum.

**Toimingupiirangud** - ametiisikule kehtiv keeldude kogum teha korruptiivse tulu saamist või korruptiivse suhte tekkimist võimaldavaid toiminguid, sh teha keelatud tehinguid.

**Keelatud tehing** on ametiasutuse varaga ametiisiku poolt iseendaga tehtud tehing või muu sarnase iseloomuga tehing või huvide konfliktiga tehing.

**Huvide konfliktiga tehing** on ametiisiku otsustusel või tema osalusel otsustatud ametiasutuse tehing, mis oluliselt mõjutab ametiisiku või tema lähisugulaste ja -hõimlaste majandushuve.

Allikas: KVS 3. ja 4. pkt

6. Korruptsiooni ennetamist avaliku võimu teostamisel reguleerib põhiosas KVS. Esmakordselt 1995. a vastuvõetud seadust on hiljem mitmel korral muudetud. Kehtivas KVSis loetakse ametiisiku **tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangud**, reguleeritakse majanduslike huvide deklareerimisega seotud tegevused, ametiisikute palgaandmete avalikustamine ning ametiisiku kohustuste täitmise kontrollimise alused. Korruptsioonivastane strateegia 2008–2012 näeb ette uue KVS-i väljatöötamise 2009. a, vastav eelnõu saadeti Riigikogule arutamiseks käesoleva aasta kevadel.

7. KVSile lisaks on avaliku võimu kuritarvitust ennetavad meetmed ette nähtud **avaliku teenistuse seaduses** (ATS) ja omavalitsuste kohta ka **kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses** (KOKS). ATSiga on kehtestatud ametnikele teenistuskohustuste täitmisel kohustuslikuks järgimiseks eetikakoodeks, kuid ka teatud töökohapiirangud (nt keeld töötada pärast teenistusest vabastamist kolme aasta jooksul tööandja juures, kelle tegevuse üle ametnik teostas järelevalvet<sup>6</sup>) ja teatud tehingute tegemise keeld (nt keeld teha ametiasutuse esindajana tehingut mittetulundusühinguga, mille liige ametnik on). KOKS aga seab

<sup>5</sup> Justiitsministeeriumi väljaanne „Kuritegevus Eestis 2008“ (<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=42867/Kuritegevus+Eestis+2008.pdf>)

<sup>6</sup> Keeld ei laiene töötamisele riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses (ATS-i muudatus alates 19.11.2009).

## Õiguslikes vahendites kavandatavad muudatused

### Kas teadsite, et

Vabariigi Valitsus kavandab eetikanõukogu loomist, mis osaleb avaliku sektori eetika valdkonna strateegilises suunamises ja annab eetikaalast nõu, kuid ka seisukohti konkreetsetes kaasustes. 7-liikmelise nõukogu töösse on kavas kaasata avaliku sektori kõrgemaid ametnikke ja eetika valdkonna spetsialiste.

Allikas:

<http://www.valitsus.ee/brf/?id=296581>

täiendavad piirangud vallavanema või linnapea tegevusele (nt keelu kuuluda omavalitsuse äriühingu juht- või kontrollorganitesse).

8. Uue KVS-i eelnõus on võrreldes kehtiva seadusega mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Olulisemana neist tuleb esile tõsta ametiisiku mõiste uut sisu. Kui kehtivas KVS-is on ametiisik määratud ametiseisundi olemasolu ja seaduses esitatud teatavate kindlate ametikohtade loetelu kaudu, siis uue seaduse eelnõus on viimasest loobutud. Ametiisiku staatuse annab eelnõu kohaselt füüsilise isiku õigus teha avalikke ülesandeid täites teise isiku jaoks siduv otsus, tehing, toiming või osaleda nende tegemises. Uuenduslikult on eelnõus lähenetud ka ametiisiku kõrvaltegevustele, seades normiks ametiisiku õiguse kõrvaltegevustele erinevalt kehtivast seadusest, mis teatud ametikohaväliseid tegevused üheselt keelab (nt kuulumise äriühingu juht- ja kontrollorganitesse).

9. Nii kehtivas kui kavandatavas KVS-is on korruptsiooni vältimisel kandev osa ametiisiku toimingupiirangutel ja majanduslike huvide avaldamisel, kuigi nende vahendite määratlus on mõnevõrra erinev. Äramärkimist väärib siinkohal kavatsus vähendada edaspidi oluliselt majanduslikke huve (uues eelnõus lihtsalt huve) deklareerivate ametiisikute arvu ning luua vastava kohustusega ametiisikute deklaratsioonide haldamiseks riiklik andmekogu.

10. Kõrvaltegevuste käsitlus muutub edaspidi ka ATSi ja KOKSi.<sup>7</sup> Kehtiva korraga võrreldes muutub ametnike jaoks olukord leebemaks – lubatud on töötamine teise isiku juures ja ettevõtlusega tegelemine, sellest tuleb aga kirjalikult teavitada ametniku ametisse nimetanud isikut. Asutuse juhtidel on õigus kõrvaltegevust teatud juhtudel keelata, kuid erinevalt kõrvaltegevuse lubamisest, mis sai kehtivate seaduste järgi toimuda ka suuliselt, tuleb kõrvaltegevuse keeld vormistada kirjaliku haldusaktina seaduses ettenähtud tähtaja jooksul.

11. Teadmises, et osa korruptsiooni vältimiseks kehtivates seadustes sätestatud vahendeid ei ole aja jooksul loodetud viisil toimima hakanud, on vahendite ajakohastamine Riigikontrolli arvates vajalik. Samas on süsteemi ümberkujundamisel keskendunud suuresti avalikkuse kontrolli ja ametiisiku enesekontrolli tõhustamisele ning tähelepanu alt on välja jäetud asutuse sisekontrolli võimalused korruptsiooni vältimisel. Erinevalt kehtivast KVS-ist, kus ametiasutuse juhil on kohustus luua ametiisiku tegevuse õiguspärasuse ja piirangutest kinnipidamise kontrollimiseks töökorraldus<sup>8</sup>, ei pane kavandatav KVS asutuse juhtkonnale korruptsioonivastases tegevuses kohustusi. Arvestades avalikku arvamust korruptsiooni levikust, võib Riigikontrolli arvates olla selline rõhuasetuse muutus ennatlik.

**12. Riigikontrolli soovitus Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele:** Algatada arutelu Riigikogus menetletava korruptsioonivastase seaduse eelnõu (nr 539 SE) täiendamiseks, et kohustada ametisutuse juhti

<sup>7</sup> Avaliku teenistuse seadus, eelnõu nr 538 SE (§ 59); Korruptsioonivastane seadus, eelnõu nr 539 SE I (§ 23).

<sup>8</sup> Korruptsioonivastane seadus, § 6 lg 2.

rakendama sisekontrollimeetmeid, millega tagada kinnipidamine ametiisikule seatud toimingupiirangutest.

**Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe vastus:** Täname Teid põhiseaduskomisjonile saadetud korruptsioonivastase seaduse eelnõu (KVS-i) täiendamise ettepaneku eest, mille saatsite kontrolliaruande eelnõu „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökordades“ raames. Tuleb märkida, et auditi näol on tegu väga sisuka ning vajaliku dokumendiga, milles välja toodud analüüsile, ettepanekutele ja soovitudele toetudes on võimalik valdkonna temaatikasse põhjalikumalt süveneda.

Käesolevaga peab tõdema, et põhiseaduskomisjoni esimehel ei ole käesoleval hetkel võimalik komisjoni nimel tagada KVS-i eelnõu täiendamine või muutmine Riigikontrolli poolt välja pakutud ettepanekutega, kuivõrd selliste muudatuste tegemine sõltub eelkõige põhiseaduskomisjoni ja Riigikogu täiskogu otsustustest.

Eeltoodule lisaks avaldab põhiseaduskomisjon lootust, et kui korruptsioonivastase seaduse eelnõu menetlemine komisjonis jätkub, siis on Riigikontroll valmis tulema kontrolliaruande eelnõus välja toodud muutmissettepanekuid põhiseaduskomisjonile tutvustama ja põhjendama.

**13. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** Juhul, kui Riigikogus menetletava korruptsioonivastase seaduse eelnõu (nr 539 SE) täiendatakse ametiasutuse juhi kohustusega rakendada sisekontrollimeetmeid, koostada seaduse jõustumisel juhendmaterjal sellest, kuidas neid meetmeid omavalitsuses rakendada (nt kuidas hinnata riske, kuidas kontrollida ametiisikute kohustuste täitmist jms).

**Justiitsministri vastus:** Toetame riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele antud soovitus arutelu algatamise osas ning leiame, et eraldi asutuse kohustusi puudutava normi lisamine eelnõusse võib olla vajalik. Eelnõu koostamisel lähtuti eeldusest, et riigi ja omavalitsuse asutused on teadlikud korruptsiooni ohust ja huvitatud korruptsiooni ohu vähendamisest. Korruptiivsus asutuses mõjub muu hulgas negatiivselt asutuse enda usaldusväärsele ja autoriteedile, mistõttu võis eeldada, et korruptsiooni ennetavate mehhanismide rakendamist ei pea tegema asutuse kohustuseks. Leiame, et kui see eeldus üksi ei taga korruptsiooni ennetavate mehhanismide kohaldamist asutustes, võib olla vajalik asutusele vastavat kohustust sisaldava normi lisamine KVS eelnõusse.

Nõustume ühtlasi sellega, et juhendmaterjali kättesaadavus asutuse nimetatud kohustuse täitmiseks oleks kasulik sõltumata sellest, kas KVS hakkab sellekohast normi sisaldama või ei. Justiitsministeerium ja Riigikantselei on alustanud huvide konflikti vältimise käsiraamatu koostamisega. Käsiraamat sisaldab huvide konflikti tüüpjuhtumeid (kaasuseid) ning ettepanekuid, kuidas vastavate olukordade puhul käituda. Käsiraamatu plaanida avaldada koos uue KVS vastuvõtmisega Riigikogus. Osaliselt täidame sellega Teie poolt pakutud soovitus. Eraldi riskihindamise juhendi koostamist meil siiani plaanis ei olnud, küll aga võiks selle tegevuse planeerida Justiitsministeeriumi 2011. aasta tööplaani. 2010. aasta tööplaani on juba koostatud ning sisaldab juba mitmeid teisi ülesandeid, seetõttu võib juhendmaterjali valmimine uue KVS jõustumise ajaks olla raskendatud, küll aga näiteks 2012. aasta alguseks. Samuti oleme seisukohal, et juhendmaterjal tuleks ette

valmistada koostöös institutsioonidega, kellel on nende pädevusest tulenevalt sisekontrolli ja siseauditi koordineerimise kogemus. Juhendmaterjal võiks valmida koostöös Riigikontrolli ning Rahandusministeeriumiga (kes ilmselt hakkab täitma Riigikantselei praeguseid kohustusi avaliku teenistuse arendamisel). Kuna mõte on veel uus, siis vastavat ideed Riigikantselei ega Rahandusministeeriumiga läbi räägitud ei ole.

## Kas teadsite, et

korruptsioonivastases strateegias 2008–20012 on seatud järgmised põhieesmärgid:

- I. korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris;
- II. huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine;
- III. korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes;
- IV. korruptsiooni vältimine tervishoius;
- V. korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes;
- VI. korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnoloogivaatusel ja sõidukite registreerimisel;
- VII. korruptsiooni vältimine erakondade rahastamisel;
- VIII. korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 3. aprilli 2008. a korraldus nr 164

## Korruptsioonivastases strateegias kokkulepitud tegevuskava ei täideta

14. Vabariigi Valitsus on korruptsiooni ennetamiseks ja vähendamiseks kinnitanud korruptsioonivastase strateegia, mis sisaldab tegevusi eri eluvaldkondades avalduva korruptsiooni vastu. Strateegias on seatud eesmärgiks muu hulgas ka korruptsiooni vähendamine kohalikes omavalitsustes, mille saavutamiseks soovitakse parandada omavalitsust puudutava info kättesaadavust ning tugevdada omavalitsuste kontrollisüsteemi. Ühe meetmena selleks on ette nähtud ka siseauditi kohustuslikuks muutmine omavalitsustes.

15. Kindlaksmääratud kvaliteedinõuetele vastava siseaudit juurutamine tõhustaks omavalitsuste sisekontrollisüsteemi ning oleks vahendiks, kuidas kujundada omavalitsusjuhtide teadlikkust töökorraldusest tulenevatest ja tegevuseesmärke ohustavatest riskidest. Erinevalt riigiasutustest ei ole siseaudit omavalitsustes täna nõutav. Strateegia kohaselt tuleb Siseministeeriumil KOKSi 2010. aastaks täiendada nii, et siseaudit on edaspidi kohustuslik ka omavalitsustele. Siseaudit oleks korruptsioonivastases tegevuses omavalitsustes oluliseks täienduseks nendele meetmetele, mida kavandatakse KVS korruptsiooni ennetamiseks ette näeb.

16. Kahjuks tuleb tõdeda, et strateegias siseauditi kohta kavandatud ei suudeta ilmselt täita. Riigikontrolli 2009. a läbiviidud auditi „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ tulemusel selgus, et Siseministeeriumil puudub korruptsioonivastases strateegias kavandatud meetme täitmiseks süsteemne tegevuskava ja ministeerium ei pidanud strateegias antud tähtaja täitmist reaalseks. Enamgi veel, vastuseks Riigikontrolli soovitusetele teha hiljemalt 01.01.2010 vajalikud muudatused KOKSi siseauditi nõude jõustamiseks, leidis regionaalminister, et sellekohased eelnõud peaks ette valmistama Rahandusministeerium, kelle ülesandeks tuleks panna ka edasine omavalitsuste juhendamine ja koolitamine.<sup>9</sup>

17. Riigikontrolli arvates väljendab regionaalministri eespool toodud seisukoht soovimatust täita korruptsioonivastase strateegiaga võetud ülesandeid ning ohustab strateegias kavandatu elluviimist. Et strateegia ei jääks vaid kavatsusi väljendavaks dokumendiks ja sellest oleks reaalset kasu korruptsioonivastaste meetmete arendamisel, ei saa sellise olukorraga leppida ning tekkinud arusaamatused peaksid saama aegsasti lahendatud. Riigikontroll leiab samuti, et lahendusi strateegia täitmisel

<sup>9</sup> Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 28. mai 2009, lk 4, 5. <http://www.riigikontroll.ee>

tekinud probleemidele tuleks leida Justiitsministeeriumi kui strateegia täitmise koordineerija eestvedamisel.

#### **18. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile ja regionaalministrile:**

Analüüsida seniseid tegevusi perioodi 2008–2012 korruptsioonivastase strateegia rakenduskava meetmete „Siseauditi kohustuslikuks muutmine KOVides“ ja „KOVide siseauditi süsteemi kehtestamine seadusega“ täitmiseks ning hinnata sellega seoses vajadust rakendada täiendavaid meetmeid strateegias ettenähtu täitmiseks või strateegias muudatuste tegemiseks.

**Justiitsministri vastus:** Toote välja probleemi, et regionaalminister ei pea nimetatud tegevust (korruptsioonivastase strateegia meetmete „Siseauditi kohustuslikuks muutmine KOVides“ ja „KOVide siseauditi süsteemi kehtestamine seadusega“ elluviimine – Riigikontrolli märkus) enda ülesandeks ning leiab, et eelnõu peaks ette valmistama Rahandusministeerium. On kahetsusväärne sellist seisukohta lugeda, kuna korruptsioonivastane strateegia kiideti heaks Vabariigi Valitsuse poolt 03.04.2008, olles eelnevalt läbinud ka kooskõlastusringi. Siseministeeriumil ei olnud vastuväiteid selle tegevuse täitmiseks siis ning on üllatav, et need on nüüd strateegia täitmise käigus tekkinud. Küll aga saab Justiitsministeerium üritada lahendada tekkinud olukord nii Sise- kui Rahandusministeeriumi esindajate osavõtul ning leida sobivaim lahendus nimetatud tegevuse täitmiseks. Sama puudutab ka strateegia tegevust 9.2. (siseauditi kohustuslikuks muutmine KOVides). Samas saame juba praegu öelda, et Rahandusministeerium on väljendanud oma põhimõttelist valmisolekut selle teemaga tegeleda ning Rahandus- ja Siseministeeriumi esindajad kohtuvad 10.12, et olukorrale lahendus leida.

**Regionaalministri vastus:** Vastuseks Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“ regionaalministrile tehtud soovitusel selgitan järgmist.

Aruande eelnõu koostajad on punktis 16 tõdenud, et korruptsioonivastase tegevuse strateegia tegevuskavas Siseministeeriumile pandud ülesandeid ei suudeta ilmselt täita. Olete viidanud Riigikontrolli poolt 2009. a läbiviidud auditi „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ tulemusele, milles väidetu kohaselt selgus, et Siseministeeriumil puudub korruptsioonivastases strateegias kavandatud meetme täitmiseks süsteemne tegevuskava ja ministeerium ei pidanud antud auditi aruandele vastates strateegias antud tähtaja täitmist reaalseks. Osundatud auditis Riigikontrolli poolt regionaalministrile tehtud soovitusel teha hiljemalt 01.01.2010 vajalikud muudatused KOKS-i siseauditi nõude jõustamiseks, edastasin arvamuse, et Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt on täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamine Rahandusministeeriumi pädevuses ja vastav kompetents on koondunud Rahandusministeeriumi, mistõttu pean õigeks, et vajalikud eelnõud valmistab ette Rahandusministeerium, kelle ülesandeks tuleks panna ka edasine omavalitsuste juhendamine ja koolitamine.

Kahetsusväärset on Riigikontroll käesolevas kontrolliaruande auditi eelnõu punktis 17 jõudnud arvamusele, et regionaalministri ülalpool viidatud seisukoht väljendab soovimatust täita korruptsioonivastase strateegiaga võetud ülesandeid ning ohustab strateegias kavandatu elluviimist. Leian, et taolisele arvamusele jõudmine Riigikontrolli poolt

on arusaamatu ja regionaalministrina sellega ei saa nõustuda põhjusel, et Riigikontroll on peale ülalnimetatud auditi aruande koostamist käesoleva aasta mais korduvalt kohtunud Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi asjaomaste ametnikega. Kohtumistel on arutatud erinevaid võimalusi olemasolevate sisekontrollisüsteemide tõhustamiseks, revisjonikomisjonide töö efektiivsemaks ning kvaliteetsemaks muutmise meetmete rakendamiseks, aga ühtlasi ka siseauditi kohustuslikuks muutmiseks kohalikes omavalitsustes. Siinkohal juhin tähelepanu kahele Riigikogu menetluses olevale ja esimese lugemise läbinud sisekontrollisüsteemi puudutavale seaduseelnõule, milleks on audiitortegevuse seaduse eelnõu (488 SEII) ja kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu (366 SEII). Neist esimesena nimetatud seaduse eelnõu jõustumisel ja rakendumisel sätestatakse väga ranged nõuded siseaudiitoritele ning nõuded kohalikus omavalitsuses kavandatavatele auditikomiteedele. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõuga planeeritakse luua kohaliku omavalitsuse üksuses finantsjuhtimise korraldamisel õigusaktidest kinnipidamise tagamiseks tõhus sisekontrollisüsteem. Sisekontrollisüsteemi rakendamisega kindlustuks nii kohaliku omavalitsuse üksuse finantstegevuses õigusaktidest kinnipidamine ja tehingute seaduslikkus kui eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise tagamine, aruandluse õigsus ja tehingute nõuetekohasus dokumenteerimisel.

Arvestades kohalikes omavalitsustes käesolevaks hetkeks väljakujunenud sotsiaal-majanduslikku situatsiooni, olen regionaalministrina seisukohal, et kohalikud omavalitsused ei ole antud olukorras võimelised värbama litsentseeritud siseaudiitorit. Niisugusele järeldusele olen jõudnud eelkõige kahel põhjusel: esiteks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve on väga pingeline ning teiseks puudub käesoleval ajahetkel Eestis piisaval hulgal kvalifitseeritud siseaudiitoreid. Oleme püüdnud koos Rahandusministeeriumi ametnikega leida lahendust ka siseaudiitori teenuse pakkumisega konsolideeritud põhimõttel, kus üks siseaudiitor teenindab mitut kohalikku omavalitsust. Ent siinkohal on vajalik leida korrektne õiguslik lahendus, millega ei kaasneks riived põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse iseseisvuse põhimõtete ja lisanduvate kohustuste riigipoolse rahastamisega. Nõustun igati Riigikontrolli seisukohaga, et sisekontrollisüsteemide tõhusus, revisjonikomisjonide tegevus ja siseaudiitorite värbamine aitaksid kaasa kohalike omavalitsuste arengule ning vähendaksid Riigikontrolli erinevate auditite käigus sedastatud puudusi ja kõrvalekaldumisi kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuses, kuid lahenduste leidmine peab olema kooskõlas nii ajaliste, eelarveliste kui õiguslike võimalustega.

Tulenevalt rakendusplaanis korruptsioonivastase strateegia elluviimiseks 2008–2011 Siseministeeriumile täitmiseks sätestatud kohustusest täiendada kohaliku omavalitsuse korralduse seadust siseauditi süsteemi kehtestamisega kohalikele omavalitsusele, märgin, et ministeeriumis on alustatud nimetatud seaduse muudatuste menetlemist ning menetlusprotsessi kaasatakse aktiivselt ka Rahandusministeeriumi vastava ala ametnikke.

Õigusakti eelnõu planeerime kooskõlastusringile saata ajal, kui on vastu võetud Riigikogu otsused ülalnimetatud kahe seaduseelnõu osas, et



tagada seaduste koostoime ja õigusselgus kohalikele omavalitsustele nende edasiste tegevuste suhtes.

### Omavalitsusjuhid ja ametnikud on sageli seotud eraõiguslike ühingute juhtimisega

#### Kas teadsite, et

- kohaliku omavalitsuse volikogude liikmeid oli 2008. a Eestis kokku ca 3000 ja kohaliku omavalitsuse ametnikke ca 5500.
- ühe omavalitsuse kohta on keskmiselt 14 omavalitsusjuhtide ja teenistujatega seotud äri- ja muud ühingut. Suuremates omavalitsustes ületab see näitaja üksikutel juhtudel ka saja piiri.

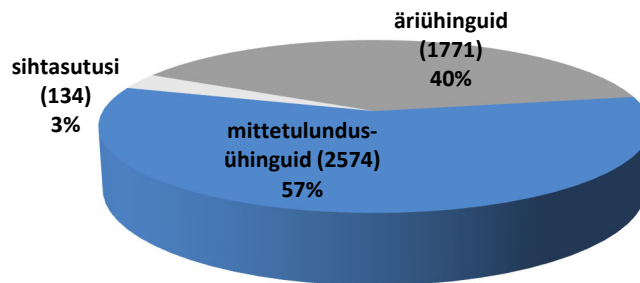
Allikas: Avaliku teenistuse aastaraamat 2008 ja Vabariigi Valimiskomisjon; Riigikontrolli analüüs

19. Ametiisiku seotus mõne eraõigusliku ühingu tegevusega ei ole probleem iseeneses, kuid võib probleemiks muutuda, kui ei teadvustata ametiisikule pandud kohustust hoiduda keelatud tehingutest. Risk selleks on seda suurem, mida sagedamini selline ühing on oma majandustegevuse kaudu omavalitsuse partneriks.

20. Riigikontrolli analüüsitud andmete põhjal on Eesti omavalitsuste volikogu ja valitsuse liikmete (edaspidi *omavalitsusjuhid*) ning ametnike hulgas märkimisväärsel arvul neid, kes on seotud mõne eraõigusliku ühingu tegevusega, olles ühingu juhatuse või nõukogu liige või aktsionär-osanik. Kirjeldatud seos on **ca 2800 omavalitsuses hõivatud isiku ja ca 4500 ühingu**<sup>10</sup> vahel.

21. Juriidiliselt vormilt on omavalitsusjuhtide ja teenistujate osalusel tegutsevate ühingute hulgas enim mittetulundusühinguid (vt joonis 2), seal ollakse valdavalt juhatuse liikme staatuses (ca 90% juhtudel). Ligikaudu viiendiku võrra vähem esindatud äriühingutes ollakse lisaks juhatuse liikmele (ca 50% juhtudel) suhteliselt sageli ka osanikuks-aktsionäriks (ca 68% juhtudel).

#### Joonis 2. Omavalitsusjuhtidega ja teenistujatega seotud ühingute suhteline jaotus ühingu liigi järgi



Allikas: Riigikontrolli analüüs

22. Omavalitsusjuhi või teenistuja osalusel juhitud ühingute arv piirdub enamasti ühega (vt tabel 1). Samas väärneb esiletoomist fakt, et mitme ühingu juhtimises osalemine on rohkem omane vallavanematele ja linnapeadele (69% juhtudel) ning valla- ja linnavolikogu liikmetele (57% juhtudel).

<sup>10</sup> Arvestus ei hõlma omavalitsuse osalusega ühinguid.

Tabel 1. Ühe omavalitsusjuhi või teenistujaga seotud ühingute arvu suhteline jaotus

Ühe isikuga seotud ühinguid	1	2–4	5–7	8–10	üle 10
Isikute osakaal	57,1%	37,3%	4,2%	1,0%	0,5%

Allikas: Riigikontrolli analüüs

23. Omavalitsusjuhtide ja ametnike sagedane osalemine eraõiguslike ühingute tegevuses on asjaolu, mida ei saa korruptsiooni ennetamisel omavalitsustes jätta arvestamata. Riigikontrolli hinnangul nõuab see, et omavalitsuste töö korraldamisel osalevad inimesed peavad väga hästi teadma teenistusväliste tegevustega kaasnevaid ohte ja korruptsiooni ennetamise meetmeid.

## Korruptsioonivastaste vahendite rakendamine auditeeritud omavalitsustes

24. Korruptsiooni vältimine on eelkõige sõltuv ametiisikust, kes peab hoiduma korruptsiooniohtlikest suhetest ja tegudest, kuid ametiasutuse juhil on kohustus toetada seda asjakohase töökorralduse loomisega. Lisaks juba eelnevalt nimetatud nõudele kontrollida ametiisikule seatud piirangutest kinnipidamist on asutuse juhi korraldada ka majanduslike huvide deklaratsioonide (MHD) kogumine ja edasine menetlemine ning ametiisikute palgaandmete avalikustamine.

### Majanduslike huvide tuvastamine ja piirangutest kinnipidamise kontrollimine

**Ametiseisund** - ametikohast tulenev ametiisiku õiguspädevus vastu võtta teistele isikutele kohustuslike otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel ning kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt.

Allikas: KVS § 3 lg 2

**Väljavõte vallasekretäri selgitustest ühes auditeeritud KOVis, kus MHD esitamise kohustus hõlmas kõiki ametnikke:**

*„MHD esitamise kohustus kutsub ametnikke moraalselt korrale. Mina MHD esitamise kohustusega isikute ringi ei vähendaks.“*

### Omavalitsustel puudub selgus, millised ametnikud on kohustatud korruptsioonivastast seadust järgima

25. KVSis sätestatud kohustuste põhiline subjekt ametiisik on enamasti määratav **ametiseisundi** kaudu, kuid ametiisiku staatuse annab ka töötamine teatavatel kindlaksmääratud riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametikohtadel. Ametiisikule kehtivad seaduses toodud ulatuses tegevus-, töökohta- ja toimingupiirangud ning ametiisik on üldiselt kohustatud deklareerima perioodiliselt oma majandushuve. Seaduses sätestatakse samuti ametiasutuse juhi kohustus kinnitada ametiisikute kategooriad, kes esitavad MHD, ja loetletakse kohaliku omavalitsuse isikud, kes peavad esitama MHD valla- või linnavolikogu nimetatud komisjonile.

26. Analüüsides auditeeritute õigusakte, millega MHD esitamise kohustus on kohaliku omavalitsuse üksustes reguleeritud, selgus, et eeltoodud seaduse nõuetest ja ametiseisundi olemusest on auditeeritud KOVidel kujunenud erinev arusaam ja rakenduspraktika. 15 KOVist neljas ei olnud MHD esitamise kohustusega isikuid ühegi õigusaktiga kinnitatud ja kuues KOVis olid määratud MHDsid esitama kõik ametnikud sõltumata ametikohast. Viimasel juhul oli KOVi vastavas õigusaktis ka sageli otseselt väljendatud, et iga ametnik on ametiisik KVS-i mõistes. Auditi käigus intervjueritud tunnistasid mitmel korral, et tegelikkuses kõigil ametnikel ametiseisundit ei ole.

27. Riigikontroll mõnab, et ametiseisundi mõiste on kehtivas KVSis segadust tekitav, kuid sellele vaatamata ei saa kehtida eeldus, et kõikidel ametnikel on avalikus teenistuses ametiseisund. Hinnang selle olemasolule tuleb anda ametiasutusesiselt sõltuvalt iga ametikoha ülesannetest. Eelnevast võib järeldada, et paljud auditeeritud KOVid ei



ole sisuliselt hinnanud oma töötajate ametiseisundi olemasolu ega seda, kas neile laienevad KVSist tulenevad kohustused. Vähene teadlikkus ametiseisundi olemusest ja sellega kaasnevatest kohustustest pakub näiteid ka teisest äärmusest – teadmatusest ei olnud kolmes KOVis käsitletud ametiisikuna järelevalvet teostavat ja väärtegusid menetlevat ametnikku ega nõutud neilt MHDde esitamist.

**28.** MHD esitamise kohustuse väljaselgitamisel ja ametiisikute määramisel on positiivne Sillamäe linna praktika, kus MHDde hoidjaks nimetatud komisjon arutab läbi ja määrab enne iga-aastast MHDde kogumist, millised isikud on ametiisikud ja peavad deklaratsiooni esitama.

**29.** Riigikontroll leiab, et ametiseisundi määramine (kavandatavas KVSis eelnõus annab selle siduva otsuse, tehingu, toimingu tegemise õigus) on lähtekohaks toimiva korruptsioonivastase sisekontrolli loomisel ning võimaldab teadvustada, milliste ametikohtadega seotud tegevused sisaldavad korruptsiooniriski. Oluline on ka see, et ametiseisundi olemasolu on regulaarse hindamise objektiks, välistamaks võimalusi, et asutuse struktuuris toimunud muudatuste tõttu mõnda ametikohta KVSist tulenevate kohustuste osas põhjendamatult erinevalt koheldaks.

**30. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVidele:** Kehtestada töökordades nõue hinnata ametiseisundi olemasolu, kui asutuse struktuuri muutmisel luuakse uusi ametikohti või kui muudetakse ametikohaga seotud ülesandeid.

**Harku Vallavalitsuse vastus:** Ametiseisundi olemasolu hindamise kohta esitas vallasekretär valla seisukoha Riigikontrollile vastavalt Teie poolt esitatud tähelepanekute koondtabelile 18.novembriks 2009. a.

**Jõgeva Vallavalitsuse vastus:** Kohustus hinnata ametiseisundi olemasolu asutuse juhi poolt sätestatakse sisekorraeskirjades. Ametijuhendi koostamise ja muutmise käigus hinnatakse ametikohaga seotud ülesandeid ning MHD-de esitamise kohustus märgitakse ametijuhendis.

**Kaarma Vallavalitsuse vastus:** Kaarma Vallavalitsus, tutvunud Teie poolt saadetud eelnõuga, leiab, et esitatud ettepanekud on asjalikud. Uus vallavolikogu ja vallavalitsus teeb kõik endast oleneva, et puudused omavalitsuse töökordades likvideerida ja esitatud ettepanekud ellu viia.

**Kehtna Vallavalitsuse vastus:** Punktis toodud soovitude kohta teatame, et vallavolikogu uus koosseis ei ole veel jõudnud vajalike õigusaktide kehtestamiseni. Kehtna vallas on olemas vallavolikogu 21. 02.2006. a määrusega kehtestatud „Majanduslike huvide deklareerimise eeskiri“. Tingituna olukorrast, kus ametiseisundi mõiste on seadusandluse alusel segadust tekitav ja mitmeti tõlgendatav, tuleb valla vastav õigusakt üle vaadata ning vajalikud muudatused sisse viia. Vallavalitsus esitab volikogule vastava ettepaneku volikogule 2010. a jaanuarikuus.

**Kohila Vallavalitsuse vastus:** Töökohtade hindamine viiakse läbi enne 2009. a majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise tähtaega ja selle tulemustest teavitatakse ametnikke. Ametikohtade hindamise kohustus pannakse deklaratsioonihoidjale.

**Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:** Soovitus võetakse arvesse. Ametiseisundi olemasolu kindlakstegemine nii selle ametikoha loomisel kui tingimuste muutmisel on igati vajalik selguse mõttes, samuti võimaldab keskendada suuremat tähelepanu korruptsioonivastases seaduses ametiisikutele sätestatud erinevate piirangute kontrollile.

**Pärsti Vallavalitsuse vastus:** Seadusandja võiks kaaluda, et kas ametnik on alati ametiisik (p. 25 ja 26). Kui ei ole ametnik, siis olgu lihtsalt koosseisuline töötaja. KOV tasandil hinnata ametiisiku staatust on väga subjektiivne ja annab tegevust järgnevatele auditeerijatele.

**Saue Vallavalitsuse vastus:** Saue Vallavalitsus on seisukohal, et kontrollaruande eelnõus esitatud soovitud on asjakohased ja eesmärgipärased ning toetab nende rakendamist. Sellest tulenevalt kavatab Saue Vallavalitsus nimetatud soovitude rakendamiseks oma sisemises töökorralduses töötada välja vastavad eeskirjad järgmise kuue kuu jooksul.

**Sillamäe Linnavalitsuse vastus:** Sillamäe Linnavalitsus nõustub Riigikontrolli aruande eelnõus „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses” toodud soovitudestega ja kõrvaldab vastavad puudused veebruariks 2010. a.

**Tamsalu Vallavalitsuse vastus:** Ettepanek ametiseisundi olemasolu hindamiseks on mõistlik ja ka toimib Tamsalu Vallavalitsuses. Auditis puudutatud raamatupidajate ametiisiku staatus on seotud sellega, et antud töötajad on pika staažiga (üle 15 aasta töötanud ja omal ajal vormistatud ametnikuna, nüüd on töötajal õigustatud lootus jätkata avaliku teenistujana). Uute töötajate tööle võtmisel on struktuuris kindlalt määratud ametiseisundi olemasolu.

**Tähtvere Vallavalitsuse vastus:** Nõustume soovitudestega. Tähtvere vallas määratakse ametiisikute ametiseisundist lähtuvalt kindlaks, millised ametiisikud peaksid deklaratsiooni esitama (Kehtestatud Tähtvere vallavolikogu 20.01.2006 määrusega nr 2 „Ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni esitamine, avalikustamine ja deklaratsioonihoidja määramine”).

**Türi Vallavalitsuse vastus:** Türi vald nõustub kõigi auditis „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“ tehtud tähelepanekutega ning tänab igati asjakohaste soovitude eest.

Auditis Türi valla kohta tehtud tähelepanekute ning soovitude rakendamist arutas Türi Vallavalitsus kui ametiasutus 9. detsembril 2009 asutuse osakonnajuhatajate nõupidamisel. Vallavalitsuse ametnike kõrvaltegevusest parema ülevaate saamiseks otsustati teha täiendused vallavalitsuse kui ametiasutuse sisekorraeskirjadesse (sisekorra eelnõu esitatakse aruteluks järgmisel nädalal) ning Türi Vallavolikogu detsembrikuu istungi päevakorra eelnõusse on esitatud ettepanek Türi Vallavolikogu 25. jaanuari 2006 otsuse nr 34 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“ täiendamiseks ja muutmiseks. Eelnõu täiendamise ja muutmise käigus kontrollitakse ametnike vastavust ametiisikuks tunnistamiseks, arvestades ka Riigikontrolli märkusi. Samuti on kavas täiendada korda ametiisikutega seotud juriidiliste isikute ning tööandjate kohta andmete esitamise nõuetega.

**Valga Linnavalitsuse vastus:** Valga Linnavalitsus nõustub Riigikontrolli arvamusega, et KVS ametiisiku mõiste on segadust tekitav, kuid sellele vaatamata on linnavalitsus püüdnud hinnata ametiisikutel ametiseisundi olemasolu. Ametiisikute loetelu, keda käsitletakse ametiisikutena korruptsioonivastase seaduse (KVS) mõttes, on kinnitatud nii Valga Linnavolikogu otsusega kui ka linnapea käskkirjaga. Täiendavalt kavatseme hinnata, kas käsitleda järelevalvet teostavaid ametnikke ametiisikutena KVS mõttes ning ametiülesannete muutmisel hindame konkreetse ametniku ametiseisundi olemasolu KVS mõttes.

**Vinni Vallavalitsuse vastus:** Vinni Vallavalitsus tutvus kontrollaruandega. Riigikontrolli soovitusel (punkt 30, 36, 49 ja 64) on asjakohased ja rakendatavad. Vinni Vallavalitsus arvestab Riigikontrolli soovitustega.

**Väraska Vallavalitsuse vastus:** Puuduste likvideerimiseks Väraska Vallavalitsuse töökorralduses, millele on pööratud tähelepanu Riigikontroll, oleme teinud alljärgnevat tegevusi.

Oleme teostanud osalise sisekontrolli erinevate ametnike MHD esitamise vajalikkuse osas. Samas me täielikult ei nõustu Riigikontrolli arvamusega, et on hindamata ametikohtade ametiseisundi olemasolu.

### **Ametiisikule kehtivatest piirangutest kinnipidamist enamasti ei kontrollita**

31. Kuidas ametiisiku tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangutest kinnipidamist kontrollida, on KVS-i järgi ametiasutuse juhi kohustus, mille võib teha ülesandeks MHDde hoidjaks määratud isikule või komisjonile. Täpsemaid nõudeid nimetatud töökorralduse loomiseks ja kontrollimiseks seadusandja ei esita ning kohustuse täitmise viisi otsustab iga ametiasutuse juht ise.

32. Auditeeritud KOVidest oli piirangutest kinnipidamise kontrollimine tehtud deklaratsioonihoidja ülesandeks vaid Saue vallas. Ülejäänud auditeeritud vastava ülesande teostajat valitsuse ega volikogu poolt määratud ei olnud. Samas oli Sillamäe linnas tööle võetud sisekontrolli peaspetsialist ja Türi vallas siseaudiitor, kelle ametiülesandeks oli üldiselt seaduste järgimise kontroll KOV-i asutustes, ning väideti, et vajaduse korral pööratakse tähelepanu ka KVS-i nõuete järgimisele. Türi vallas oli see auditeeritud perioodil ka korra aset leidnud ja tuvastatud KVS-i rikkumine (hallatava asutuse juht rentis oma asutuse ruume endaga seotud ettevõttele). Teistes auditeeritud KOVides piirangutest kinnipidamist auditeeritud perioodil kontrollitud ei olnud.

33. Mitmes auditeeritud KOV-is avaldasid ametnikud arvamust, et piirangutest kinnipidamise kontrollimine ei ole neil eraldi toiminguna vajalik, kuna nende arvates on juhtkonnal KOV-i asutuse väiksusest tingituna ametnike tegevusest niigi piisavalt hea ülevaade. Leiti samuti, et ametiseisundi kuritarvitamine ei olegi väikeses asutuses võimalik. Riigikontrolli arvates ei anna selline lähenemine siiski kindlust, et ametiasutuse juht on korruptsiooniriski maandamiseks võtnud kasutusele kõik vajalikud abinõud. Samuti tõendavad auditi käigus selgunud asjaolud, et ka väiksemates omavalitsustes esineb piirangute rikkumisi.

34. Piirangutest kinnipidamise kontrollimisel on esmatähtis omada head ülevaate ametiisikute kõrvaltegevustest ja muudest majandushuvidest.

Auditeeritud KOVidest oli Valga linn auditeeritud perioodil korra ja Saue vald igal aastal kogunud teavet ametnike kõrvaltegevustest lisaks MHDdele ka ametnike kirjaliku küsitlusega, mis on Riigikontrolli arvates hea näide lihtsast vahendist, millega ametiisiku huvidest täielikumalt ülevaadet saada.

**35.** Ametiasutuse juhtkonna võimalikult hea ülevaade ametiisiku teenistusvälistest huvidest on oluline ka uue ATSi eelnõus sätestatud nõuete jõustumisel. Selle kohaselt saab ametiisiku kõrvaltegevusi edaspidi keelata ainult asutuse juhi haldusaktiga, mille andmisvajaduse hindamine eeldab, et asutuse juht on ametiisiku kõrvaltegevustest teadlik. Ametiisikul on küll kõrvaltegevustest teavitamise kohustus, kuid selleks, et tagada objektiivse ja ammendava info olemasolu, peaks Riigikontrolli arvates asutuse juhil olema aktiivne roll kõrvaltegevuste väljaselgitamisel ja kontrollimisel.

**36. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVidele:** Määrata töökorralduses kindlaks, kuidas ametiisikute kõrvaltegevustest ülevaadet saada, kõrvaltegevusega kaasnevaid riske hinnata ja ametiisikule kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist kontrollida.

**Harku Vallavalitsuse vastus:** Ametiisikute kõrvaltegevuse kohta on Harku valla juhtkonnal ülevaade olemas ja sellega seotud riskid hinnatud. Nende osalemine mittetulundusühingute tegevuses on tekkinud enne teenistussuhte tekkimist Harku vallaga ja mitmed ametiisikud ei ole seoses sellega oma tegevusest mittetulundusühingus loobunud või seda peatanud. Risk KVS § 25 mõistes tekkis pärast seda, kui Harku vald delegeeris kultuuri- ja sporditöö ning vabaaja veetmise korraldamise mittetulundusühingutele.

**Jõgeva Vallavalitsuse vastus:** Vallavalitsusel välja töötada kirjaliku küsitluse vorm ametiisikute kõrvaltegevustest teabe saamiseks. Vorm anda täitmiseks 2 korda aastas vallavalitsuse liikmetele, volikogu liikmetele ja vallavalitsuse ametiisikutele ning kohustada nimetatud isikuid informeerima MHD-de hoidmise komisjoni muudatustest kõrvaltegevustes. Kokkuvõtte esitada vallavanemale ja volikogu esimehele.

Jõgeva Vallavalitsuse sisekorraeskirjades on sätestatud, et „Korruptsiooni vältimiseks esitab selleks määratud teenistuja majanduslike huvide deklaratsiooni ettenähtud ajaks ning järgib korruptsioonivastase seaduse 3. ja 4. peatükis sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid. Ametnik tutvub Jõgeva Vallavalitsuse arvutivõrgu y-kettal oleva eestikeelse avaliku teenistuse eetika õppevahendiga (fail „Avaliku teenistuse eetika“), mis on koostatud Sisekaitseakadeemia ja Riigikantselei koostöös.“

„Ametnik võib teise tööandja juures töötada vallavanema lubatud koormusega ja ajal, kui niisugune töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet. Ametnik ei või töötada tööandja juures, kelle üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet. Loa saamiseks esitab ametnik kirjaliku avalduse vallavanemale koos informatsiooniga töökoormuse kohta.“

**Kaarma Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Kehtna Vallavalitsuse vastus:** Ametiisikute tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute kinnipidamise kontroll on asutuse juhi kohustus. Kuna vallavanem viibib momendil välismaal, ei ole antud soovitusel pädevat vastuse andjat. Puudub tema nägemus töökordaduslike nõuete kehtestamiseks ametiisikute kõrvaltegevusest ülevaate saamise võimaluste väljaselgitamise kohta.

**Kohila Vallavalitsuse vastus:** Kohila Vallavalitsus on süstemaatiliselt vallaametnikele meelde tuletanud, et ametnikele on kehtestatud töökoha- ja tegevuspiirangud. Ametnikele, kelle tegevus ei ole korruptsiooniohtlik (nt põllumajandus, veterinaaria jt), on antud nõusolek tegutsemiseks. Järgmine põhjalik kontroll tegevuspiirangutest kinnipidamiseks toimub mais 2010 majanduslike huvide deklaratsioonide ja äriregistri andmebaasi põhjal. Nimetatud kohustus pannakse deklaratsioonihoidjale. Ei ole tekkinud korruptsioonikahtlust, mis oleks muutnud MHDdes esitatud andmete kontrollimise kohustuslikuks.

**Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:** Soovitus võetakse arvesse. Lähikuudel kinnitab vallavolikogu ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni esitamise ja avalikustamise uue korra, milles täpsustatakse ametiisiku mõiste, sellest tulenevalt ametiisikute ring, samuti nähakse ette kõrvaltegevustest ülevaate saamise kord ja esitatud andmete kontrollimise sagedus.

**Pärsti Vallavalitsuse vastus:** Seisukoht soovitusel rakendamise kohta Pärsti Vallavalitsuse vastusest aruandele ei selgu.

**Saue Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Sillamäe Linnavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Tamsalu Vallavalitsuse vastus:** Ametiisikute kõrvaltegevusest annab ülevaate ametniku omakäeliselt kirjutatud ja oma allkirjaga tõestatud vastus vallavanemale. Seda ülevaadet tehakse aastas 2 korda. Lisaks kontrollib vallasekretäri abi 2 korda aastas äriregistris ametnike osalusel äriühingute juht- ja kontrolliorganites.

**Tähtvere Vallavalitsuse vastus:** Tähtvere vallas ametiisiku tegevus-, töökoha ja toimingupiirangutest kinnipidamist reguleerivad vallateenistujate sisekorraeskiri ja valla põhimääruse eetikakoodeks.

Tähtvere vallas ei ole välja töötatud korda, kuidas koguda infot seotud osapooltega tehtud tehingute kohta. Peame vajalikuks ettepanekut rakendada vastava info kogumiseks asutusesisest küsitlust või riiklikke andmekogusid. Valla ametiisikute kõrvaltegevuste kohta andmestiku loomise küsimuse suuname vallavolikogu menetlusse, et rakendada vastav meede vallavolikogu 20.01.2006 määruse nr 2 "Ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni esitamine, avalikustamine ja deklaratsioonihoidja määramine" lisana.

**Türi Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Valga Linnavalitsuse vastus:** Valga Linnavalitsus nõustub Riigikontrolli soovitusel, et on vaja kindlaks määrata, kuidas saada ametiisikute kõrvaltegevustest ülevaadet, hinnata kõrvaltegevusega seotud riske ning kontrollida ametiisikule kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist.

Oleme Teile ka varasemalt kinnitanud, et Valga Linnavalitsus kaalub nimetatud soovitusete täitmiseks vastava töökorrallduse väljatöötamist (konkreetne töökorralldus või siis vastavad muudatused linna õigusaktidesse) või siis tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute väljaselgitamiseks ühekordse ülesande andmist konkreetsele ametnikule. Nimetatud töökorrallduse väljatöötamine ning andmete olemasolu annab võimaluse teadvustada ametiisikutele KVS rakendatud piirangutest ning nimetatud piirangutest kinni pidada (nt juhtida tähelepanu vajadusest otsustusprotsessist taandamise osas jne).

**Vinni Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusetele p 30.

**Väraska Vallavalitsuse vastus:** On muutmisel Väraska Vallavalitsuse sisekorra-eeskiri, millega kohustatakse ametnikke kord aastas (MHD esitamise ajaks) esitama kirjalik teade kõrvaltegevustest eesmärgil hinnata sellega kaasnevaid riske ning kontrollida ametiisikule kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist; samuti juhitakse ametnike tähelepanu kirjaliku teavitamise kohustusele iga-aastaselt juhtimisvestlusel; seni kehtinud töökorrallduse alusel on iga ametnik kohustatud kõrvaltegevuseks kirjalikku luba saama.

### Majanduslike huvide deklaratsioonide menetlemine kogumisest avalikustamiseni on formaalne protseduur, mida üksikute eranditega korraldatakse nõuetekohaselt

37. MHDde sisunõuded, esitamise tähtsuse, arvestuse pidamise, andmete õigsuse kontrollimise ja avalikustamise põhimõtted sätestab KVS, tegemata üldjuhul vahet, kas tegemist on kohaliku omavalitsuse või muu avaliku sektori üksusega. Erinevus nõuetes seisneb üksnes omavalitsuse MHDde avalikustamises, mis KOVi valitsuse ja volikogu liikme puhul leiab seaduse kohaselt aset volikogu määratud väljaandes ning KOVi muude ametiisikute MHDde puhul volikogu otsusel ja selle määratud korras.

38. Kõikides auditeeritud KOVides oli seadusele vastavalt kinnitatud MHDde hoidja (deklaratsioonihoidja), milleks enamasti oli moodustatud kuni neljaliikmeline komisjon. Kolmes KOVis täitis deklaratsioonihoidja ülesandeid revisjonikomisjon, kuid revisjonikomisjonide esindajad on ka muudel juhtudel kaasatud suhteliselt sageli deklaratsioonihoidja töösse (vt tabel 2).

**Tabel 2. Auditeeritud omavalitsustes (KOV) deklaratsioonihoidjaks määratud komisjoni liikmed**

Komisjoni liige	Mitmes KOVis esineb
valla- või linnavolikogu revisjonikomisjoni esimees	8
valla- või linnavolikogu esimees	7
valla- või linnasekretär	6
vallavanem, vallavolikogu sekretär, vallasekretäri abi	2
vallavolikogu aseesimees, vallavolikogu liige, jurist, sotsiaaltöötaja, personalispetsialist	1

Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide andmetel

**Majanduslike huvide deklareerimise** eesmärgiks on ülevaate saamine ametiisiku majanduslikest huvidest, mis võivad soodustada või põhjustada korruptsiooniohtlikke tegusid või suhteid.

#### Kas teadsite, et

- 2008. aastal esitati eelneva aasta kohta kõikides KOVides kokku 9483 MHDd,
- hilinemisega esitas MHD 200 isikut,
- MHD esitamisest keeldus 96 isikut.

Allikas:  
<http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Korruptsioon/2008aasta.pdf>

39. KVS-i nõudeid olid auditeeritud KOVides järgitud ka esitatud MHDde kohta arvestuse pidamisel ning üldjuhul ka nende avalikustamisel, milleks on enamasti kasutatud kohalikke ajalehte või KOV-i veebilehte. MHDde avalikkusele kättesaadavaks tegemisel oli erandiks Valga linn, kus MHDd avalikustatakse volikogu kehtestatud korra kohaselt volikogu kantseleis, see aga ei vasta kehtiva KVS-i nõudele valitsuse ja volikogu liikmete MHDde avalikustamise kohta.

**Valga Linnavalitsuse esitatud selgitus käesolevale kontrolliaruandele saadetud vastusest:** Valga Linnavolikogu on kehtestanud nõuded, mille kohaselt tuleb ametiisiku majanduslike huvide deklaratsioonid avalikustada volikogu kantseleis. Linnavalitsus on deklaratsioonide avalikustamise võimalust arutanud ning jõudnud seisukohale, et selles osas vajab volikogu poolt kehtestatud nõue muutmist. Linnavalitsuse ettepanek on, et deklaratsioonide avalikustamine peab toimima intensiivsemalt ning tõenäoliselt väljaandeks, kus deklaratsioonid avalikustatakse, on Valga linna koduleht.

40. KVS-i kohaselt on MHD mõjuva põhjuseta tähtjaks esitamata jätmise väärtegu, mille eest saab karistusena kohaldada rahatrahvi. Samuti tuleb kehtiva seaduse järgi edastada info deklaratsiooni tähtjaks esitamata jätmise kohta Riigi Teatajas avaldamiseks. Üsikuid tähtjaks esitamata MHDsid oli enamikes auditeeritud KOVides, kuid sanktsioonide rakendamist ei ole deklaratsioonihoidja vajalikuks pidanud ning hilinejale on kohustuste täitmiseks piisanud meeldetuletusest. Kahes auditeeritud KOV-is oli teade MHD hilinemisega esitamise kohta avaldatud Riigi Teatajas.

41. MHDdes esitatud andmete õigsuse kontrollimine on KVS-i järgi deklaratsioonihoidja õigus, mis muutub kohustuseks vaid korruptsioonikahtluse tekkimisel. Auditeeritud KOVides ei olnud vaadeldud perioodil MHDsid kontrollitud, mida auditi käigus intervjueritud ametnikud sageli põhjendasidki korruptsioonikahtluse puudumisega. MHDde kontrollimise vajaduse selgitamisel väljendus nii mõnegi intervjueritu arvamus ka kahtlus, et MHD kui ametiisiku majanduslikest huvidest ülevaate saamise vahend ei toimi, kuna see sisaldab huviseid kajastavaid andmeid vaid osaliselt. Sestap ei nähta mõtet ka MHDdes esitatud andmete kontrollimises.

42. Kokkuvõtlikult on Riigikontrolli hinnangul auditeeritud KOVides MHDdega seonduvas töökorralduses hulk rutiinseid tegevusi, millega seaduses sätestatud kohustusi täidetakse, kuid seadusega antud õigusi ei kasutata. MHDdega kogutud teave ei leia korruptsiooniriski maandamiseks KOVide töökorralduses üldjuhul pärast avalikustamist täiendavat kasutamist ning MHD kui sisekontrolli töövahendi tähtsus on väike.

43. Kavandatava KVS-i eelnõu kohaselt nähakse huvide deklareerimises edaspidi pigem avalikkuse kontrolli võimaldavat ning avaliku sektori läbipaistvust suurendavat vahendit. Seaduse jõustumisel on omavalitsuse ametiisikutest kohustus huvid avaldada edaspidi vaid volikogu ja valitsuse liikmetel, kes teevad seda huvide haldamiseks ja avalikustamiseks loodava riikliku andmekogu vahendusel.

**Väljavõte ühe auditeeritud KOV-i deklaratsioonihoidjaks määratud komisjoni esimehe intervjuust ja arvamusel MHDdes esitatud andmete kohta:**

*„Mulle tundub, et teatud küsimused ei näita mitte midagi, nt pangaarvete arv. Mõne küsimuse puhul ei saa arugi, millist eesmärki see täidab. MHDdest ei tule välja MHD esitamise kohustusega isiku lähisugulaste tegemised-toimetamised.“*



## Ametiisikuga tehtud tehingute ja tema tasude avalikustamine

**Seotud osapool** – raamatupidamis-kohustuslase üle kontrolli või tema otsustele olulist mõju omav osapool.

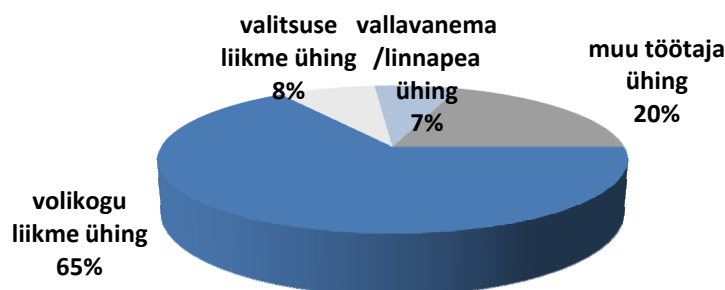
Seotud osapooltega tehtud tehingute kohta info avalikustamist reguleerib Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 2 (p 45–49) ning rahvusvahelistest standarditest avalikus sektoris IPSAS 20 (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards). Selgitavad suunised KOVidele majandusaasta aruandes info esitamiseks leiab ka Rahandusministeeriumi koostatud juhendist (<http://www.fin.ee/index.php?id=79938>).

### Avalikkusele ei ole antud nõutavas ulatuses teavet tehingutest KOVi ja ametiisikuga seotud ühingute vahel

44. Avalikkuse kontrolli teostamiseks korruptsiooni ennetamisel on lisaks KVS-i alusel avalikustatud informatsioonile võimalik hankida olulist teavet ka ametiasutuse majandusaasta aruandest, milles tuleb üldtunnustatud raamatupidamise põhimõtete kohaselt avalikustada informatsioon **seotud osapooltega** tehtud tehingute kohta. Omavalitsuses loetakse seotud osapoolteks teiste hulgas ka KVS-is ametiisikuna määratud volikogu ja valitsuse liikmed, kuid ka nende kontrollitavad või olulise mõju all olevad eraõiguslikud ühinged. Viimaseks on ühing, kus volikogu või valitsuse liige omab vähemalt 20% omandiõigust või juhtorganis vähemalt 20% hääleõigust.

45. Auditeeritud KOVide raamatupidamise andmetel on kõigil auditeeritud KOVidel olnud ajavahemikul 2007–2008 ostu-müügi tehingutes või toetuste maksmisel partneriks mõni volikogu või valitsuse liikme osalusel või juhtimisel tegutsev eraõiguslik ühing. Selliste partnerite arv ühes auditeeritud KOV-is jäi enamasti 20 ning tehingute käive 10 miljoni krooni piiresse. Suhteliselt sagedamini olid auditeeritud partneriks volikogu liikmetega seotud ühinged (vt joonis 3). Kuigi tehingud ühinguga, millega on seotud ametiisik, võivad avalikule sektorile tunduda sobimatuna, ei ole need Riigikontrolli arvates taunitavad, kui tehinguni on jõutud võimalikke tehingupartnereid võrdselt koheldes, KOV-i jaoks parimaid tingimusi taotledes ning tehing ei liigitu keelatud tehingute hulka. Infot selliste tehingute õiguspärasuses veendumiseks peaks avalikkusele pakkuma just majandusaasta aruandes avalikustatud teave.

Joonis 3. Tehingupartnerite esinemissagedus ühinguga seotud ametiisiku positsiooni järgi



Allikas: Riigikontrolli analüüs

46. Auditeeritud KOVide 2008. a majandusaasta aruandeid analüüsid selgus, et tehingutest ühingutega, mis olid seotud volikogu ja valitsuse liikmetega (sh vallavanema või linnapeaga), oli majandusaasta aruandes antud nõuetekohane ülevaade vaid neljas KOV-is – Värskas vallas, Pärsti vallas, Sillamäe linnas ja Jõgeva vallas. Ülejäänud auditeeritud KOVides on seotud osapoolte kohta teabe avalikustamise nõuet auditeerimisel vaadeldud tehingutes rikutud.



**Väljavõte ühe auditeeritud KOVi raamatupidaja selgitustest, miks majandusaasta aruandes pole avalikustatud kogu infot seotud osapooltega tehtud tehingute kohta**

*“... 2008. aastal sai kõigile volikogu liikmetele edastatud kirjalik järelepärimine osaluste ja liikmelisuste kohta, nii nagu uus kord ette nägi. Tagasiside oli väga halb, väljastatud küsitluslehest tagastati 10 tükkki, kuigi sai pidevalt meelde tuletatud selle vajalikkust. Sellest tingituna ei ole ka osade volikogu liikmete tehinguid kajastatud..”*

47. Mitmel korral põhjendati info avalikustamata jätmist asjaoluga, et tehingud on toimunud turutingimustel, millisel juhul ei ole nende avalikustamine vajalik. Riigikontroll juhib siiski tähelepanu, et sellisel juhul ei ole tõepoolest tehinguandmete avalikustamine nõutav, kuid tehingupartnerite nimed tuleb majandusaasta aruandes ikkagi avaldada<sup>11</sup>. Teabe osalist avalikustamata jätmist selgitati samuti sellega, et majandusaasta aruande koostamisel puudus kõikehõlmav teave ametiisikute seostest ühingutega, kuna ametiisikud ei olnud seda esitanud. See selgitus tõendab Riigikontrolli arvates järjekordselt vajadust pöörata omavalitsustes senisest rohkem tähelepanu ametiisikute kõrvaltegevuste väljaselgitamisele ja analüüsimisele.

48. Auditeerimisel selgus, et enamasti kasutati seotud osapooltega tehtud tehingute kohta info kogumisel asutusesisest küsitlust ja raamatupidamise andmeid, millele vaid Türi vallas hangiti andmeid lisaks äriregistrist. Riigikontroll leiab, et riiklike andmekogude kasutamine andmete kogumisel seotud osapoolte kohta, aga samuti ametiisikute kõrvaltegevuste kohta laiemalt võiks sagedasemat kasutust leida kõigis KOVides.

**49. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVidele:** Määrata kindlaks riiklikud andmekogud, mida on soovitav seotud osapoolte kindlaktegemisel kasutada, ja tagada seotud osapooltega toimunud tehinguid analüüsivatele ametnikele nende andmekogude kasutamise võimalused.

**Harku Vallavalitsuse vastus:** Ametiisikutega tehtud tehingutena on Harku valla puhul kontrollaktis käsitletud seotud isikute suhet seoses müügi maksu tasumisega valla eelarvesse. Olen veendunud, et kohaliku maksu tasumine ametiisikuga seotud äriühingu poolt ei ole tehing seotud osapooltega<sup>12</sup>.

Selles punktis esines ka inimlik eksitus äriühingu nime kajastamisel majandusaasta aruandes.

**Jõgeva Vallavalitsuse vastus:** Küsitluse vormis ja deklareeritu põhjal teeb MHD-de komisjoni liige vallasekretär võrdlevad hindamised, kasutades riiklikke andmekogusid (kinnistusraamat, äriregistri teabesüsteem). Tulemustest informeerib MHD-de komisjoni, kes võtab seisukoha, kas võib olla tegemist toimingupiirangute rikkumisega.

**Kaarma Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusele p 30.

**Kehtna Vallavalitsuse vastus:** Valla 2008. a majandusaasta aruandes avalikustatud info pärines volikogu liikmete informatsioonist seotud

<sup>11</sup> Rahandusministeeriumi koostatud KOV majandusaasta aruande koostamise juhend, lk 39 (<http://www.fin.ee/index.php?id=79938>).

<sup>12</sup> Riigikontrolli märkus: Harku Vallavalitsuse vastuses viidatud müügi maksu laekumisi seotud osapooltelt ei ole auditi lõpphindangus käsitletud tehinguna seotud osapooltega. Küll aga ei ole Riigikontrolli hinnangul Harku valla 2008. a majandusaasta aruandes avalikustatud kõiki seotud osapoolteks liigituvate tehingupartnerite nimesid, kellega oli tehtud kaupade ja teenuste ostu-müügi tehinguid (nt volikogu liikmetega seotud äriühingud, valitsuse liikmeka seotud MTÜ jms).

isikute osapoolte kohta. Koostöös audiitoriga võetakse soovitud valla 2009. a majandusaasta aruande koostamisel tõsisema tähelepanu alla.

**Kohila Vallavalitsuse vastus:** Osapooltega tehtud tehingutest andmete kogumisel kõrvutatakse raamatupidamise andmed äriregistri andmetega seotud isikute kohta. Revisjonikomisjonile võimaldatakse äriregistri juurdepääs.

**Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:** Soovitus võetakse arvesse. Eelmises vastuses (p 36 kohta) nimetatud uues korras nimetatakse ka riiklikud andmekogud, mida kasutatakse seotud osapoolte kindlakstegemisel. Praeguse hinnangu kohaselt on need andmekogud eelkõige äriregister, mittetulundusühingute ja sihtasutuste register.

**Pärsti Vallavalitsuse vastus:** Kui on teada, milliseid andmekogusid kasutada, siis nendele juurdepääsu võimaldamine ei ole probleem. Ettepanek, et riiklikult määrata andmekogud, mida peab kasutama.

**Saue Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusele p 30.

**Sillamäe Linnavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusele p 30.

**Tamsalu Vallavalitsuse vastus:** Seisukoht soovituse rakendamise kohta Tamsalu Vallavalitsuse vastusest ei selgu.

**Tähtvere Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusele p 36.

**Türi Vallavalitsuse vastus:** Seisukoht soovituse rakendamise kohta Türi Vallavalitsuse saadetud vastusest ei selgu.

**Valga Linnavalitsuse vastus:** Seotud osapoolte kajastamiseks majandusaasta aruandes kavatakse Valga Linnavalitsus edaspidi teha päringuid registritest, et välja selgitada, milliste juriidiliste isikutega on ametiisikud seotud.

**Vinni Vallavalitsuse vastus:** Vinni Vallavalitsuses on kindlaks määratud riiklikud andmekogud ja antud ametnikele nende kasutamise võimalus.

**Värskla Vallavalitsuse vastus:** 2008. a. majandusaasta aruande lisaks on ametisikute poolt esitatud deklaratsioonid seotud osapoolte osas ning need on avalikustatud valla veebilehel. Analüüsi teostamiseks on kasutusel äriregistri ja MTR andmekogud, samuti maksuameti andmebaas (lepingu alusel ja sisenemisõigusega vallasekretäril).

### **Erinevalt ametnike töötasudest ei ole KOVi äriühingute juhtide tasud sageli avalikustatud**

50. Kehtiva KVS-i järgi tuleb hiljemalt 1. aprillil avalikustada asutuse veebilehel ametisiku eelneva aasta **palgaandmed**. Nõue kehtib ka riigi või omavalitsuse mittetulundusühingu, sihtasutuse ja äriühingu kohta, millest esimesed avaldavad juhtorganite liikmete tasud oma veebilehel ning äriühing edastab need avalikustamiseks osalust omavale riigi- või omavalitsuse asutusele. Palgaandmed peavad veebilehel olema kättesaadavad vähemalt kolme aasta jooksul alates nende väljapanekust.

51. Analüüsides auditeeritud KOVides 2007. ja 2008. a palgaandmete avalikustamist 2009. a aprillikuus, selgus, et KOVi valitsuse ja volikogu

**Palgaandmed** – ametisikule makstav palk, töötasud ja muud sotsiaalmaksuga maksustatavad maksed.

liikmete palgaandmed olid veebilehel enamasti avalikustatud. Need puudusid üksnes Kaarma vallas ning osaliselt ka Kehtna vallas (2007. a andmed ja volikogu liikmete andmed). Samal ajal ei hõlma KOVide veebilehel avalikustatud palgaandmed enamasti KOVi äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele makstud tasusid, millega oli võimalik tutvuda vaid kolme auditeeritu (Harku vald, Tamsalu vald, Vinni vald) veebilehel. Palgaandmete seaduses ettenähtud ulatuses avalikustamata jätmisega on Riigikontrolli hinnangul rikutud KVS-i ja ka avaliku teabe seadust<sup>13</sup> ning piiratud avalikkuse võimalusi kasutada seadusega antud õigust avalikule teabele. Mitmel juhul on auditeeritud KOVi äriühingute nõukogudes omavalitsuse huve esindamas ka volikogu või valitsuse liikmed või ametnikud. Selle töö eest makstud tasude avalikustamata jätmine ei võimalda saada terviklikku ülevaadet omavalitsuses täidetavate ülesannetega seotud sissetulekute suurusest.

**Väljavõte ühe auditeeritud KOVi vallasekretäri intervjuust selgitusega äriühingute juhtide palgaandmete avalikustamata jätmise kohta:**

*“... ei ole pidanud seda vajalikuks, kuna korraldusega on määratud juhatuse liikme palk ja see on avalik õigusakt, mis on kättesaadav dokumendiregistris.”*

**52.** Uue KVS-i eelnõu kohaselt ei ole KVS-i järgi ametiisikute palgaandmete avalikustamine enam nõutav. Küll aga tuleb uue ATSi eelnõu kohaselt teha edaspidi asutuse veebilehel kättesaadavaks andmed ametnike eelneva aasta palga ja muude teenistustulude kohta.

**53.** Avaliku teabe seadusest tulenevate kohustuste täitmise üle, sh ametiisikute palgaandmete avalikustamise üle, teeb järelevalvet Andmekaitse Inspeksioon. Kuna auditis ilmnes, et paljudel omavalitsustel ei ole palgaandmete avalikustamine seadusele vastavalt korraldatud, peaks Riigikontrolli arvates Andmekaitse Inspeksioon pöörama järelevalvetegevuses sellele probleemile rohkem tähelepanu.

**54. Riigikontrolli soovitus Andmekaitse Inspeksiooni peadirektorile:** Pöörata teabe avalikustamise üle teostatavas järelevalves edaspidi rohkem tähelepanu KOVide ametiisikute ja ametnike palgaandmete nõuetekohasele avalikustamisele.

**Andmekaitse Inspeksiooni peadirektori vastus:** Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori läbipaistvust avaliku teabe seadus. Andmekaitse Inspeksiooni kui avaliku teabe seaduse täitmise järelevalveasutuse hinnangul on kohalike omavalitsuste võrguteabe, sh ka palgaandmete avalikustamine ebaühtlane ja seaduse mitterahuldav täitmine nõuab meilt varasemast aktiivsemat ennetuslikku sekkumist.

Inspeksioon viis 2009. a. oktoobris läbi seire valla- ja linnavalitsuste võrgulehtedel.

Teabeliikide loetelust, mida asutused peavad võrgulehel avalikustama (avaliku teabe seaduse § 28 lg 1), võeti vaatluse alla:

1. asutuste ning nende struktuuriüksuste põhimäärused;
2. ametnike ametijuhendid;
3. asutuste koosseisud ja neis asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbrid ning elektronposti aadressid;
4. andmed täitmata ametikohtade kohta;

<sup>13</sup> Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1 p 32.

5. andmed vastuvõtukorralduse kohta;
6. asutuse dokumendiregistri olemasolu.

Avaliku teabe seaduse § 28 lõige 1 näeb ette küllaltki mahuka teabe, mille teabevaldajad on kohustatud oma võrgulehel avalikustama. Samuti kuulub avalikustamisele teave, mille avalikustamise kohustus tuleneb eriseadustest. Tulenevalt eelnevast kontrolliti esimesena kohalike omavalitsuste võrgulehtedel sellise teabe olemasolu, mille kohta on kõige rohkem kaebusi ja mis on kodanikule kõige olulisemad.

Nõustume, et paljudes omavalitsustes avalikustatakse küll ametnike palgaandmed, kuid ei avalikustata kohalike omavalitsuste äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele makstud tasusid. Et välja selgitada, kas üks või teine kohalik omavalitsus on avalikustanud peale ametnike ka kõigi oma äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele makstud tasusid, tuleb kõigepealt välja selgitada kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud, kuna tihti puudub omavalitsuse võrgulehtedel sellekohane teave.

Andmekaitse Inspektsioonil on kavas jätkata kohalike omavalitsuste võrgulehtedel avalikustatava teabe vastavuse kontrollimist seadustele. Nimetatud tegevuse käigus kontrollime kindlasti ka seadustest tulenevate palgaandmete avalikustamise kohustuse täitmist.

## Korruptsiooniohtlike olukordade esinemine auditeeritud omavalitsustes

### Tegevus-, töökohta- ja toimingupiirangute järgimine

#### Mitmes auditeeritud KOVis esines tegevus- ja töökohapiirangute rikkumisi

55. Kehtiv KVS piirab ametiisiku tegevust ettevõtjana, töötamist teise tööandja juures ja töötamist oma lähisugulasega või -hõimlasega otseses alluvusvahekorras. Selliste üldistavalt tegevus- ja töökohapiiranguteks nimetatavate piirangute seas on muu hulgas ka keeld, et ametiisik ei saa olla äriühingu juht- ja järelevalveorgani liige ega teha järelevalvet iseenda kui ettevõtja üle. Ettevõtjana tegutsemine on kehtiva KVS-i järgi lubatud üksnes tööandja loal<sup>14</sup>. Vallavanema või linnapea tegevus- ja töökohapiiranguid reguleerib KOKS, mis keelab vallavanemal või linnapeal olla üheski muus riigi- või kohaliku omavalitsuse ametis, olla riigi või kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse töötaja või kuuluda kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juhtorganisse<sup>15</sup>.

#### Kas teadsite, et

eetikaalastel või korruptsiooni käsitlevatel koolitustel on auditis vaadeldud perioodil osalenud ametiisikud vähem kui pooltest auditeeritud KOVidest.

56. KVSis sätestatud tegevus- ja töökohapiiranguid rikkusid viie kontrollitud KOVi (Kaarma, Tamsalu, Türi, Harku ja Värskala vald) ametiisikud. Kahel juhul rikkusid vallavanemad keeldu kuuluda valla osalusega äriühingu juhtorganisse (Kaarma vallavanem ja Värskala vallavanem).

57. Neljas vallas (Kaarma, Tamsalu, Türi ja Harku vald) kuulusid mitmed ametiisikud KVSis sätestatud piirangut rikkudes äriühingu

<sup>14</sup> KVS, § 19 lg 1–4.

<sup>15</sup> KOKS, § 50 lg 2.

juhtorganisse. Kaarma, Türi ja Tamsalu vallavanem märkisid, et neil puudub ülevaade ametnike kuulumisest eraõiguslike juriidiliste isikute juht- ja järelevalveorganitesse ning aktsionäride/osanike hulka. Harku vallavanem väitis, et selline ülevaade on olemas ja vastavad andmed on edastatud ametnike endi poolt. Vaatamata väidetavale info olemasolule ei olnud Harku vallas rikkumiste lõpetamiseks midagi ette võetud.

58. Tegevus- ja töökohapiirangute rikkumised ning vallajuhtide teadmatust ametiisikute seotusest äriühingute juhtorganitega või tegevusest ettevõtjana on tunnistuseks sellest, et KOVide töökorralduses ei kontrollita ametiisikutele kehtivatest piirangutest kinnipidamist.

### Sageli ei teadvustata otsuste tegemisel huvide konflikti ohtu ega kasutada vahendeid sellest hoidumiseks

**Huvide konflikti vältimine** – kui ametikohustustest tulenevalt tekib vajadus teha ise otsus või osaleda huvide konflikti ohuga otsuse tegemisel, on ametiisikul kohustus teavitada sellest oma vahetut ülemust või tema ametisse nimetanud organit ning kohustus otsuse tegemisest kõrvale jääda. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikme taandumine vastavasisulise päevakorrapunkti arutelust tuleb volikogu istungi protokollis fikseerida.

Allikas: KVS § 25; KOKS § 17 lg 5 ja 6

### Kas teadsite, et

- vaid 9 auditi käigus intervjuueeritud 24 valla- või linnasekretärist ja vallavanemast või linnapeast tunnistas, et on tutvunud Riigikantselei veebilehel avaliku teenistuse eetikast käsitlevate suunistega ja Justiitsministeeriumi veebilehel korruptsiooni olemust ja selle vältimise vahendeid selgitava teabega.
- Riigikantselei avaliku teenistuse teemaline veebileht asub aadressil: <http://www.avalikteenistus.ee/>
- Justiitsministeeriumi korruptsiooni teemaline veebileht asub aadressil: <http://www.korruptsioon.ee/>

59. Ametiülesannete täitmisel võib esineda olukordi, kus vastanduvad ametiisiku erahuvid ja avalik huvi. Sellisel juhul on tähtis, et ametiisiku isiklikud huvid ei mõjutaks ametikohustuste nõuetekohast täitmist ega tooks kaasa korruptiivse suhte tekkimist. Selle tagamiseks kehtib ametiisikule nõue **vältida huvide konfliktiga** seotud otsuste tegemist.

60. Kuigi auditiga tuvastati mitmeid näiteid, kus ametiisik on enda või endaga seotud isikute huve puudutavate otsuste tegemiselt taandunud, oli 2/3 auditeeritud KOVides siiski otsuseid, mille juures seda ei olnud tehtud. Harku vallas, Jõgeva vallas, Sillamäe linnas ja Valga linnas osalesid valla- või linnavalitsuse liikmed otsuste tegemisel, millega määrati eelarvest toetus MTÜdele, kus nad olid juhatuse liikmed. Vinni vallavalitsuse liige ei taandanud end otsuse tegemiselt, kus vallavalitsus määras ettevõtlustoetust teiste seas ka vallavalitsuse liikmele kui FIEle. Vinni vallavanem aga allkirjastas vallavalitsuse korralduse, millega otsustati sõlmida leping äriühinguga, milles ta oli osaline. Põltsamaa vallavanem osales otsustamisel ja kirjutas alla vallavalitsuse korralduse, millega rahuldati teiste seas ka vallavanema enda hajaasustuse veeprogrammi raames esitatud taotlus.

61. Enda või endaga seotud isikute huvisid puudutavate otsuste tegemiselt ei ole volikogu liikmed alati taandunud Jõgeva vallas, Kaarma vallas, Põltsamaa vallas, Saue vallas, Tamsalu vallas ja Pärsti vallas. Otsused, mille tegemisel on volikogu liikmed KVS-i piirangut rikkudes osalenud, olid järgmise sisuga:

- vabade põllumajandusmaade kasutusvaldusse andmine volikogu liikmega seotud ühingule (Jõgeva vald, Kaarma vald);
- teenindusmaa määramine volikogu liikmega seotud ühingule (Tamsalu vald);
- toetuse määramine (Pärsti vald) või hoone tasuta kasutada andmine (Põltsamaa vald, Saue vald) MTÜdele, mille juhatusse otsuste tegemisel osalenud volikogu liige kuulus;
- volikogu esimehele või ühele volikogu liikmele lisatasu määramine (Saue vald).

**62.** Auditi käigus läbivaadatud valitsuse ja volikogu istungite protokollidest ei nähtu, et nimetatud KOVides oleks volikogu või valitsuse liige loobunud sellise otsuse tegemisel osalemisest.

**63.** Piirangutest kinnipidamine oleneb ennekõike ametiisiku teadlikkusest, mis auditeeritud KOVide näitel ei ole alati olnud piisav. Auditeeritute esindajad väitsid mitmes KOVis, et ametnikele teadvustatakse kehtivaid piiranguid ametisse nimetamisel ning volikogu liikmetele valimisjärgsetel esimestel istungitel. Hilisem teadvustamine on juhuslik. Riigikontroll leiab, et ametiisikute teadlikkuse tõstmist piirangute kohta tuleks omavalitsustes rohkem tähtsustada ning see peaks regulaarse teavitamise ja ametiisikute koolitamise kaudu olema osa asutuse töökordadest.

**64. Riigikontrolli soovitus auditeeritud KOVidele:** Kujundada töökordaduslikud meetmed, et ametiisikuid regulaarselt teadvustada neile korruptsiooni vältimiseks kehtivatest piirangutest.

**Harku Vallavalitsuse vastus:** Tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute järgimiseks on Harku vald kasutusele võtnud töökordaduslikud meetmed. Üldjuhul on ametnik või volikogu liige taandanud end otsuste tegemisest, kui kõne all on tehing juriidilise isikuga, milles ta tegutseb. Kontrollitaval perioodil võis eksimust osaliselt soodustada ka vallakantselei teadmatus ja vähene informeeritus istungite protokollimisel. 2009. aastal on eksimuste vältimiseks väga hoolega jälgitud seotud ametnike mitteosalemist otsustamisel kui ka vallakantselei tegevust vastava menetluse protokollimisel.

**Jõgeva Vallavalitsuse vastus:** Regulaarselt teavitada volikogu liikmeid ja vallavalitsuse liikmeid (kvartali esimese kuu esimesel istungil) kohustusest jälgida KVS-i nõudeid, sealhulgas kohustusest KVS § 13 lõikes 2 sätestatud nõudest esitada uus MHD, kui muutub oluliselt ametiisiku poolt deklareeritud vara koosseis või selle struktuur.

Vallavalitsuse ametiisikute teadlikkuse tõstmiseks anda eeltoodud ülevaated kvartali esimese kuu esimesel töökoosolekul.

**Kaarma Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Kehtna Vallavalitsuse vastus:** Vallavolikogu töökordas on fikseeritud volikogu liikmete taandamine küsimuste otsustamisel, mille osaline või millest on huvitatud ta ise, tema perekond või lähisugulased. Edaspidi tuleb saadikute ja valitsuse liikmete teadlikkust tõsta ning neid teavitada huvide konflikti võimalikkusest ning vältida korruptsiooniohu tekkimise võimalusi.

**Kohila Vallavalitsuse vastus:** Ametiisik on jäänud kõrvale otsuse tegemiselt, milles ametiisiku isiklikud huvid ja avalikud huvid vastanduvad. Ametiisiku taandumist sellistest otsustest kajastab omavalitsusorgani protokoll. Vallavanem või vallavalitsuse ametnikud ei ole osalenud tehingus äri- või muu ühinguga, olles ise sellega seotud. Seotud isikutega tehingud olid tehtud kas vähempakkumise või turutingimustes, tehingu tegemise otsustamisel ei osalenud seotud isikud. Toetuste määramisel seotud osapooltele lähtutakse Kohila Vallavolikogu ja Kohila Vallavalitsuse poolt vastuvõetud kordadest, mis kehtivad ühtviisi nii seotud isikutele kui mitteseotud isikutele.

**Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:** Soovitus võetakse arvesse. Suuremat rõhku kavatakse pöörata eelkõige enesetaanduse kohustuse täitmisele otsuste vastuvõtmisel. Enesetaanduse kord on lisaks seadusele konkreetsemalt sätestatud ka valla uue põhimääruse redaktsioonis (hetkel menetluses). Samuti on planeeritud koolitusi ametiisikute teadlikkuse tõstmiseks korruptsioonivastase seaduse täitmisel.

**Pärsti Vallavalitsuse vastus:** Koolituste korraldamine (nii kohtadel kui vabariigi tasemel) ja vajalikul hetkel tähelepanu juhtimine.

**Saue Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Sillamäe Linnavalitsuse vastus:** Vaata vastust soovitusel p 30.

**Tamsalu Vallavalitsuse vastus:** Volikogu liikmetele on tutvustatud korruptsioonivastase seadusest tulenevaid piiranguid huvide konfliktiga seotud otsuste tegemisel osalemise kohta. Volikogu liikmetele on plaanis lähiajal viia läbi koolitus, et tagada kõigi volikogu liikmete seadusandlusest tulenevate nõuetega kursis olemine.

Ettevõtlusega seotud volikogu liikmete kohta on vallas vallasekretäri äriregistri andmed olemas, ja kui volikogus tuleb arutamisele ärifirmat, mille juhtorganisse volikogu liige kuulub, puudutav päevakorrapunkt, siis juhib vallasekretär selle punkti arutamise eel volikogu liikme tähelepanu huvide konfliktile ja seotud isik taandab ennast päevakorrapunkti arutelu ja otsustamise ajal.

**Tähtvere Vallavalitsuse vastus:** Nõustume Teie soovitustega. Tähtvere valla töökordade õiguspärasust kontrollib revisjonikomisjon ning korruptsiooniohtlike suhteid deklaratsioonikomisjon. Piirangutest kinnipidamine on eelkõige ametiisikute teadlikkusest, samas on ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangud reguleeritud valla põhimääruse eetikakoodeksis.

**Türi Vallavalitsuse vastus:** Seisukoht soovitusel rakendamise Türi Vallavalitsuse vastusest ei selgu.

**Valga Linnavalitsuse vastus:** Vaata vastust p 36 tehtud soovitusel.

**Vinni Vallavalitsuse vastus:** Vaata vastust p 30 tehtud soovitusel.

**Värskas Vallavalitsuse vastus:** Värskas Vallavalitsuses on välja kujunenud kord ametiisikute iga-aastaseks juhtimisvestluseks, kus üheks võtmeküsimuseks on ametnike teadlikkuse tõstmine kehtivatest piirangutest. Vallavolikogu liikmetele on planeeritud teadvustamist vastavate koolituste läbiviimisega. Esimene koolitus on toimunud (uue vallavolikogu koosseisuga) 10.12.2009. a. Koolituste korraldamise eest vastutavaks isikuks on vallasekretär.

### **Osa omavalitsusjuhte on seadust rikkudes teinud tehinguid oma ettevõtetega**

65. KVS loetleb keelatud tehingud, milles ametiisik osaleda ei tohi. Selliste tehingute hulka kuuluvad tehingud iseendaga, oma lähisugulastega ja -hõimlastega, kuid ka eraõiguslike ühingutega, mille juhtimises nimetatud isikud osalevad või mille omanike hulka nad kuuluvad. Seadus keelab samuti volitada vastavaid tehinguid tegema alluvaid.



66. Faktilised asjaolud, mis tõendavad tehingu tegemist iseendaga, on käsitlust leidnud ka kohtupraktikas. Mõningatel neist on tähtsus ka auditis tuvastatud asjaolude hindamisel. Nii on näiteks kohus asunud seisukohale, et kui ametiisik kinnitab oma allkirjaga väljamakse asutuse eelarvest arvel, mille on tasumiseks esitanud äriühing, kus juhatuse liikmeks ja osanikuks on ametiisiku lähisugulane, on see tehingu tegemine iseendaga.<sup>16</sup> Tehingu tegemiseks on kohus lugenud seega arve maksmise aktsepteerimist ametiisiku poolt. Ühes teises kaasuses on kohus aga leidnud, et tehinguna iseendaga on käsitatav ka lepingu allkirjastamine ametiisiku poolt, et sõlmida tehing iseendaga seotud ühinguga, ja seda isegi siis, kui lepingu sõlmimise on eelnevalt otsustanud või heaks kiitnud mõni muu ametiisik või organ.<sup>17</sup>

67. Auditi käigus kontrollitud **15 KOVist kuues tegid ametiisikud tehinguid endaga seotud eraõiguslike ühingutega**, millega mindi vastuollu KVSis sätestatud piirangutega. Sellised rikkumised ilmnesisid Jõgeva, Vinni, Pärsti, Saue, Põltsamaa ja Tamsalu vallas.

68. Riigikontroll tuvastas, et Jõgeva Vallavalitsus tellis 2007–2008 kujundustöid ja kantseleitarbeid OÜ-lt SK-Kujundus, mille osanik ja juhatuse liige oli tehingute tegemise ajal Jõgeva vallavanem. Tehingute kohta lepingut ei sõlmitud, kuid OÜ SK-Kujundus poolt esitatud arved summas 70 567 krooni kinnitas tasumiseks Jõgeva vallavanem. Samaselt on toimitud Vinni vallas ja Pärsti vallas. Vinni vallas on vallavanem oma allkirjaga arvel kiitnud heaks väljamaksete tegemise valla eelarvest OÜ Auto Rasivere arvete tasumiseks summas 103 430 krooni. OÜ Auto Rasivere ainuosanik on Vinni vallavanem ning ettevõtte osutas vallale lumetõrjeteenust. Lisaks on Vinni vallavanem allkirjastanud kirja, millega kutsuti OÜ Auto Rasivere osalema lumetõrje hanke pakkumises, ja korralduse, millega ettevõtte tunnistati edukaks pakkujaks. Pärsti vallavanem on aga aktsepteerinud Viljandi Tarbijate Ühistu arveid summas 36 020 krooni toidu- ja tarbekaupade eest, olles ise ühistu nõukogu liige.

69. Allkirjaga arvel on tehingule heakskiidu andnud samuti Saue vallavanem ja Põltsamaa Vallavalitsuse sotsiaalosakonna juhataja tehingutes MTÜdega, mille juhatuse liikmed nimetatud ametiisikud olid. Mõlemal viimati mainitud juhul oli valla eelarvest tehtud väljamakse siiski väike, jäädes viie tuhande krooni piiresse. Tamsalu Vallavalitsus on perioodil 2007–2008 maksnud toetust MTÜ-le Porkuni ja MTÜ-le Uudeküla summas 61 240 krooni. Toetuste kasutamise lepingud allkirjastas valla esindajana vallavanem, kes oli samal ajal ka nimetatud MTÜde juhatuse liige.

70. Õiguspäraselt ei ole toimitud ka Valga Linnavalitsuses, kus sporditoetuste maksmisel ei ole järgitud linnavolikogu kehtestatud korda. Korra kohaselt peab toetuse eraldamise otsustama linnavalitsus, kuid vastavasisuliselt õigusakte linnavalitsuse poolt auditis vaadeldud toetuste kohta vastu võetud ei olnud ja toetuste väljamaksed on teostatud spordinõuniku kirjalike taotluste alusel. Kirjeldatud viisil on summas

<sup>16</sup> Pärnu Maakohtu 23. veebruari 2006. a kohtuotsus nr 4-05-275.

<sup>17</sup> Riigikohtu 25. aprilli 2005. a kohtuotsus nr 3-1-1-28-05.



57 100 krooni makstud toetust samuti MTÜ-le Korvpalliklubi Valkor, mille juhatuse liikmena on tegev ka Valga Linnavalitsuse spordinõunik.

71. Jõgeva valla ja Vinni valla juhtumi asjaolud ja tehingute väärtus tingisid vajaduse edastada materjalid edasiseks uurimiseks politseile.

72. Auditi käigus tuvastatud toimingupiirangute rikkumised väljendavad nii puudusi auditeeritute töökorralduses kui ka ametiisikute teadlikkuses. Oma seletustes on seadust rikkunud omavalitsusjuhid märkinud, et ei olnud tehingute tegemisel teadlikud KVSis sätestatud piirangutest ega osanud õigusvastase olukorra tekkimise ohule mõelda. Sõltumata sellest, millest on piirangute rikkumine tingitud, ohustab see kohaliku võimu usaldusväärset.

**73. Riigikontrolli soovitus Jõgeva Vallavolikogule ja Vinni Vallavolikogule:** Anda hinnang, kas ülalkirjeldatud tehingutega on põhjustatud vallale kahju.

**Jõgeva Vallavolikogu vastus:** Volikogu revisjonikomisjon ei suuda anda objektiivset hinnangut kahe aasta tagastele tehingutele ja toimingutele. Riigikontrolli vastav soovitus on volikogu istungi päevakorras 21. detsembril 2009. a.

**Vinni Vallavolikogu vastus:** Analüüsinud lumetõrjetööde 2007. a 2008.a teostaja leidmiseks korraldatud hanke dokumente, leiame, et OÜ Auto Rasivere osalemisega nimetatud hankes ei ole Vinni vallale tekitatud materiaalselt kahju.

Vinni vallas on 12 lumetõrje piirkonda, kus teostasid töid 9 erinevat ettevõtjat, oleme arvamisel, et kuna tehinguni jõuti kõiki tehingu-partnereid võrdselt koheldes ja vallale parimaid tingimusi taotledes, ei ole vallale kahju tekitatud. Samuti ei laekunud konkureerivaid pakkumisi 2 piirkonda, kuhu oli esitanud pakkumised OÜ Auto Rasivere.

Olen nõus Riigikontrolli seisukohaga, et on vaja senisest rohkem pöörata tähelepanu ametiisikute kõrvaltegevuste väljaselgitamisele ja analüüsimisele. Samuti on vajalik välja töötada meetmed, et ametiisikuid regulaarselt teadvustada neile korruptsiooni vältimiseks kehtivatest piirangutest.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli

Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p><b>Korruptsiooni vältimise vahendid</b></p> <p>12. Algatada arutelu Riigikogus menetletava korruptsioonivastase seaduse eelnõu (nr 539 SE) täiendamiseks, et kohustada ametisutuse juhti rakendama sisekontrollimeetmeid, millega tagada kinnipidamine ametiisikule seatud toimingupiirangutest (p-d 8–11).</p>	<p><b>Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehe vastus:</b></p> <p>Täname Teid põhiseaduskomisjonile saadetud korruptsioonivastase seaduse eelnõu (KVS-i) täiendamise ettepaneku eest, mille saatsite kontrolliaruande eelnõu „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“ raames. Tuleb märkida, et auditi näol on tegu väga sisuka ning vajaliku dokumendiga, milles välja toodud analüüsile, ettepanekutele ja soovitustele toetudes on võimalik valdkonna temaatikasse põhjalikumalt süveneda.</p> <p>Käesolevaga peab tõdema, et põhiseaduskomisjoni esimehel ei ole käesoleval hetkel võimalik komisjoni nimel tagada KVS-i eelnõu täiendamine või muutmine Riigikontrolli poolt välja pakutud ettepanekutega, kuivõrd selliste muudatuste tegemine sõltub eelkõige põhiseaduskomisjoni ja Riigikogu täiskogu otsustustest.</p> <p>Eeltoodule lisaks avaldab põhiseaduskomisjon lootust, et kui korruptsioonivastase seaduse eelnõu menetlemine komisjonis jätkub, siis on Riigikontroll valmis tulema kontrolliaruande eelnõus välja toodud muutmissettepanekuid põhiseaduskomisjonile tutvustama ja põhjendama.</p>
<p><b>Korruptsiooni vältimise vahendid</b></p> <p>13. Juhul, kui Riigikogus menetletava korruptsioonivastase seaduse eelnõu (nr 539 SE) täiendatakse ametiasutuse juhi kohustusega rakendada sisekontrollimeetmeid, koostada seaduse jõustumisel juhendmaterjal sellest, kuidas neid meetmeid omavalitsuses rakendada (nt kuidas hinnata riske, kuidas kontrollida ametiisikute kohustuste täitmist jms) (p-d 8–11).</p>	<p><b>Justiitsministri vastus:</b></p> <p>Toetame riigikogu põhiseaduskomisjoni esimehele antud soovitusi arutelu algatamise osas ning leiame, et eraldi asutuse kohustusi puudutava normi lisamine eelnõusse võib olla vajalik. Eelnõu koostamisel lähtuti eeldusest, et riigi ja omavalitsuse asutused on teadlikud korruptsiooni ohust ja huvitatud korruptsiooni ohu vähendamiseks. Korruptiivsus asutuses mõjub muu hulgas negatiivselt asutuse enda usaldusväärsele ja autoriteedile, mistõttu võis eeldada, et korruptsiooni ennetavate mehhanismide rakendamist ei pea tegema asutuse kohustuseks. Leiame, et kui see eeldus üksi ei taga korruptsiooni ennetavate mehhanismide kohaldamist asutustes, võib olla vajalik asutusele vastavat kohustust sisaldava normi lisamine KVS eelnõusse.</p> <p>Nõustume ühtlasi sellega, et juhendmaterjali kättesaadavus asutuse nimetatud kohustuse täitmiseks oleks kasulik sõltumata sellest, kas KVS hakkab sellekohast normi sisaldama või ei. Justiitsministeerium ja Riigikantselei on alustanud huvide konflikti vältimise käsiraamatu koostamisega. Käsiraamat sisaldab huvide konflikti tüüpjuhtumeid (kaasuseid) ning ettepanekuid, kuidas vastavate olukordade puhul käituda. Käsiraamatu plaanide avaldamine koos uue KVS vastuvõtmisega Riigikogus. Osaliselt täidame sellega Teie poolt pakutud soovitusi. Eraldi riskihindamise juhendi koostamist meil siiani plaanis ei olnud, küll aga võiks selle tegevuse planeerida Justiitsministeeriumi 2011. aasta tööplaani. 2010. aasta tööplaani on juba koostatud ning sisaldab juba mitmeid teisi ülesandeid, seetõttu võib juhendmaterjali valmimine uue KVS jõustumise ajaks olla raskendatud, küll aga näiteks 2012. aasta alguseks. Samuti oleme seisukohal, et juhendmaterjal tuleks ette valmistada koostöös institutsioonidega, kellel on nende pädevusest tulenevalt sisekontrolli ja siseauditi koordineerimise kogemus. Juhendmaterjal võiks valmida koostöös Riigikontrolli ning Rahandusministeeriumiga (kes ilmselt hakkab täitma Riigikantselei praeguseid kohustusi avaliku teenistuse arendamisel). Kuna mõte on veel uus, siis vastavat ideed Riigikantselei ega Rahandusministeeriumiga läbi räägitud ei ole.</p>
<p><b>Korruptsiooni vältimise vahendid</b></p> <p>18. Analüüsida Siseministeeriumi seniseid tegevusi perioodi 2008–2012 korruptsioonivastase strateegia rakenduskava meetme 9.3 täitmisel ning hinnata sellega seoses vajadust rakendada meetmeid strateegias ettenähtu täitmiseks või muudatuste tegemiseks (p-d 14–17).</p>	<p><b>Justiitsministri vastus:</b> Toote välja probleemi, et regionaalminister ei pea nimetatud tegevust (korruptsioonivastase strateegia meetmete „Siseauditi kohustuslikuks muutmine KOVides“ ja „KOVide siseauditi süsteemi kehtestamine seadusega“ elluviimine – Riigikontrolli märkus) enda ülesandeks ning leiab, et eelnõu peaks ette valmistama Rahandusministeerium. On kahetsusväärne sellist seisukohta lugeda, kuna korruptsioonivastane strateegia kiideti heaks Vabariigi Valitsuse poolt 03.04.2008, olles eelnevalt läbinud ka kooskõlastusringi. Siseministeeriumil ei olnud vastuväiteid selle tegevuse täitmiseks siis ning</p>

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	<p>on üllatav, et need on nüüd strateegia täitmise käigus tekkinud. Küll aga saab Justiitsministeerium üritada lahendada tekkinud olukord nii Sise- kui Rahandusministeeriumi esindajate osavõtul ning leida sobivaim lahendus nimetatud tegevuse täitmiseks. Sama puudutab ka strateegia tegevust 9.2. (siseauditi kohustuslikuks muutmine KOVides). Samas saame juba praegu öelda, et Rahandusministeerium on väljendanud oma põhimõttelist valmisolekut selle teemaga tegeleda ning Rahandus- ja Siseministeeriumi esindajad kohtuvad 10.12, et olukorrale lahendus leida.</p> <p><b>Regionaalministri vastus:</b> Vastuseks Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses“ regionaalministrile tehtud soovitusel selgitan järgmist.</p> <p>Aruande eelnõu koostajad on punktis 16 tõdenud, et korruptsioonivastase tegevuse strateegia tegevuskavas Siseministeeriumile pandud ülesandeid ei suudeta ilmselt täita. Olete viidanud Riigikontrolli poolt 2009. a läbiviidud auditi „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ tulemusel, milles väidetu kohaselt selgus, et Siseministeeriumil puudub korruptsioonivastases strateegias kavandatud meetme täitmiseks süsteemne tegevuskava ja ministeerium ei pidanud antud auditi aruandele vastates strateegias antud tähtaja täitmist reaalseks. Osundatud auditis Riigikontrolli poolt regionaalministrile tehtud soovitusel teha hiljemalt 01.01.2010 vajalikud muudatused KOKS-i siseauditi nõude jõustamiseks, edastas in arvamuse, et Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt on täidesaatsva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamine Rahandusministeeriumi pädevuses ja vastav kompetents on koondunud Rahandusministeeriumi, mistõttu pean õigeaks, et vajalikud eelnõud valmistab ette Rahandusministeerium, kelle ülesandeks tuleks panna ka edasine omavalitsuste juhendamine ja koollitamine.</p> <p>Kahetsusväärseks on Riigikontroll käesolevas kontrolliaruande auditi eelnõu punktis 17 jõudnud arvamusele, et regionaalministri ülalpool viidatud seisukoht väljendab soovimatust täita korruptsioonivastase strateegiaga võetud ülesandeid ning ohustab strateegias kavandatu elluviimist. Leian, et taolisele arvamusele jõudmine Riigikontrolli poolt on arusaamatu ja regionaalministrina sellega ei saa nõustuda põhjusel, et Riigikontroll on peale ülalnimetatud auditi aruande koostamist käesoleva aasta mais korduvalt kohtunud Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumi asjaomaste ametnikega. Kohtumistel on arutatud erinevaid võimalusi olemasolevate sisekontrollisüsteemide tõhustamiseks, revisjonikomisjonide töö efektiivsemaks ning kvaliteetsemaks muutmise meetmete rakendamiseks, aga ühtlasi ka siseauditi kohustuslikuks muutmiseks kohalikes omavalitsustes. Siinkohal juhin tähelepanu kahele Riigikogu menetluses olevale ja esimese lugemise läbinud sisekontrollisüsteemi puudutavale seaduseelnõule, milleks on auditiortegevuse seaduse eelnõu (488 SEI) ja kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu (366 SEI). Neist esimesena nimetatud seaduse eelnõu jõustumisel ja rakendumisel sätestatakse väga ranged nõuded siseaudiitoritele ning nõuded kohaliku omavalitsuses kavandatavatele auditikomiteedele. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõuga planeeritakse luua kohaliku omavalitsuse üksuses finantsjuhtimise korraldamisel õigusaktidest kinnipidamise tagamiseks tõhus sisekontrollisüsteem. Sisekontrollisüsteemi rakendamisega kindlustuks nii kohaliku omavalitsuse üksuse finantsstegevuses õigusaktidest kinnipidamine ja tehingute seaduslikkus kui eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise tagamine, aruandluse õigsus ja tehingute nõuetekohasus dokumenteerimisel.</p> <p>Arvestades kohalikes omavalitsustes käesolevaks hetkeks väljakujunenud sotsiaal-majanduslikku situatsiooni, olen regionaalministrina seisukohal, et kohalikud omavalitsused ei ole antud olukorras võimelised värbama litsentseeritud siseaudiitorit. Niisugusele järeldusele olen jõudnud eelkõige kahel põhjusel: esiteks kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve on väga pingeline ning teiseks puudub käesoleval ajahetkel Eestis piisaval hulgal kvalifitseeritud siseaudiitoreid. Oleme püüdnud koos Rahandusministeeriumi ametnikega leida lahendust ka siseaudiitori teenuse pakkumisega konsolideeritud põhimõttel, kus üks siseaudiitor teenindab mitut kohalikku omavalitsust. Ent siinkohal on vajalik leida korrektne õiguslik lahendus, millega ei kaasneks riived põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse iseseisvuse põhimõtete ja lisanduvate kohustuste riigipoolse rahastamisega. Nõustun igati Riigikontrolli</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>seisukohaga, et sisekontrollisüsteemide tõhusus, revisjonikomisjonide tegevus ja siseauditorite värbamine aitaksid kaasa kohalike omavalitsuste arengule ning vähendaksid Riigikontrolli erinevate auditite käigus sedastatud puudusi ja kõrvalekaldumisi kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuses, kuid lahenduste leidmine peab olema kooskõlas nii ajaliste, eelarveliste kui õiguslike võimalustega.</p> <p>Tulenevalt rakendusplaanis korruptsioonivastase strateegia elluviimiseks 2008–2011 Siseministeeriumile täitmiseks sätestatud kohustusest täiendada kohaliku omavalitsuse korralduse seadust siseauditi süsteemi kehtestamisega kohaliku omavalitsusele, märgin, et ministeeriumis on alustatud nimetatud seaduse muudatuste menetlemist ning menetlusprotsessi kaasatakse aktiivselt ka Rahandusministeeriumi vastava ala ametnikke.</p> <p>Õigusakti eelnõu planeerime kooskõlastusringile saata ajal, kui on vastu võetud Riigikogu otsused ülalnimetatud kahe seaduseelnõu osas, et tagada seaduste koostoime ja õigusselgus kohalikele omavalitsustele nende edasiste tegevuste suhtes.</p>
<p><b>Majanduslike huvide tuvastamine ja piirangutest kinnipidamise kontrollimine</b></p> <p>30. Kehtestada töökorralduses nõue hinnata ametiseisundi olemasolu, kui asutuse struktuuri muutmisel luuakse uusi ametikohti või kui muudetakse ametikohaga seotud ülesandeid (p-d 25–29).</p>	<p><b>Harku Vallavalitsuse vastus:</b> Ametiseisundi olemasolu hindamise kohta esitas vallasekretär valla seisukoha Riigikontrollile vastavalt Teie poolt esitatud tähelepanekute koondtabelile 18.novembriks 2009. a.</p> <p><b>Jõgeva Vallavalitsuse vastus:</b> Kohustus hinnata ametiseisundi olemasolu asutuse juhi poolt sätestatakse sisekorraeeskirjades. Ametijuhendi koostamise ja muutmise käigus hinnatakse ametikohaga seotud ülesandeid ning MHD-de esitamise kohustus märgitakse ametijuhendis.</p> <p><b>Kaarma Vallavalitsuse vastus:</b> Kaarma Vallavalitsus, tutvunud Teie poolt saadetud eelnõuga, leiab, et esitatud ettepanekud on asjalikud. Uus vallavolikogu ja vallavalitsus teeb kõik endast oleneva, et puudused omavalitsuse töökorralduses likvideerida ja esitatud ettepanekud ellu viia.</p> <p><b>Kehtna Vallavalitsuse vastus:</b> Punktis toodud soovitude kohta teatame, et vallavolikogu uus koosseis ei ole veel jõudnud vajalike õigusaktide kehtestamiseni. Kehtna vallas on olemas vallavolikogu 21. 02.2006. a määrusega kehtestatud „Majanduslike huvide deklareerimise eeskiri“. Tingituna olukorrast, kus ametiseisundi mõiste on seadusandluse alusel segadust tekitav ja mitmeti tõlgendatav, tuleb valla vastav õigusakt üle vaadata ning vajalikud muudatused sisse viia. Vallavalitsus esitab volikogule vastava ettepaneku volikogule 2010. a jaanuarikuus.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsuse vastus:</b> Töökohtade hindamine viiakse läbi enne 2009. a majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise tähtaega ja selle tulemustest teavitatakse ametnikke. Ametikohtade hindamise kohustus pannakse deklaratsioonihoidjale.</p> <p><b>Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus võetakse arvesse. Ametiseisundi olemasolu kindlakstegemine nii selle ametikoha loomisel kui tingimuste muutmisel on igati vajalik selguse mõttes, samuti võimaldab keskendada suuremat tähelepanu korruptsioonivastases seaduses ametiisikutele sätestatud erinevate piirangute kontrollile.</p> <p><b>Pärsti Vallavalitsuse vastus:</b> Seadusandja võiks kaaluda, et kas ametnik on alati ametiisik (p. 25 ja 26). Kui ei ole ametnik, siis olgu lihtsalt koosseisuline töötaja. KOV tasandil hinnata ametiisiku staatust on väga subjektiivne ja annab tegevust järgnevatele auditeerijatele.</p> <p><b>Saue Vallavalitsuse vastus:</b></p> <p>Saue Vallavalitsus on seisukohal, et kontrollaruande eelnõus esitatud soovitus on asjakohased ja eesmärgipärased ning toetab nende rakendamist. Sellest tulenevalt kavatses Saue Vallavalitsus nimetatud soovitude rakendamiseks oma sisemises töökorralduses töötada välja vastavad eeskirjad järgmise kuue kuu jooksul.</p> <p><b>Sillamäe Linnavalitsuse vastus:</b> Sillamäe Linnavalitsus nõustub Riigikontrolli aruande eelnõus "Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses" toodud soovitustega ja kõrvaldab vastavad puudused veebruariks 2010. a.</p> <p><b>Tamsalu Vallavalitsuse vastus:</b> Ettepanek ametiseisundi olemasolu hindamiseks on mõistlik ja ka toimib Tamsalu Vallavalitsuses. Auditis puudutatud raamatupidajate ametiisiku staatus on seotud sellega, et antud töötajad on pika staažiga (üle 15 aasta töötanud ja omal ajal vormistatud</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>ametnikuna, nüüd on töötajal õigustatud lootus jätkata avaliku teenistujana). Uute töötajate tööle võtmisel on struktuuris kindlalt määratud ametiseisundi olemasolu.</p> <p><b>Tähtvere Vallavalitsuse vastus:</b> Nõustume soovitustega. Tähtvere vallas määratakse ametiisikute ametiseisundist lähtuvalt kindlaks, millised ametiisikud peaksid deklaratsiooni esitama (Kehtestatud Tähtvere vallavolikogu 20.01.2006 määrusega nr 2 "Ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni esitamine, avalikustamine ja deklaratsioonihoidja määramine").</p> <p><b>Türi Vallavalitsuse vastus:</b> Türi vald nõustub kõigi auditis "Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses" tehtud tähelepanekutega ning tänab igati asjakohaste soovitude eest.</p> <p>Auditis Türi valla kohta tehtud tähelepanekute ning soovitude rakendamist arutas Türi Vallavalitsus kui ametiasutus 9. detsembril 2009 asutuse osakonnajuhatajate nõupidamisel. Vallavalitsuse ametnike kõrvaltegevusest parema ülevaate saamiseks otsustati teha täiendused vallavalitsuse kui ametiasutuse sisekorraeeskirjadesse (sisekorra eelnõu esitatakse aruteluks järgmisel nädalal) ning Türi Vallavolikogu detsembrikuu istungi päevakorra eelnõusse on esitatud ettepanek Türi Vallavolikogu 25. jaanuari 2006 otsuse nr 34 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“ täiendamiseks ja muutmiseks. Eelnõu täiendamise ja muutmise käigus kontrollitakse ametnike vastavust ametiisikuks tunnistamiseks, arvestades ka Riigikontrolli märkusi. Samuti on kavas täiendada korda ametiisikutega seotud juriidiliste isikute ning tööandjate kohta andmete esitamise nõuetega.</p> <p><b>Valga Linnavalitsuse vastus:</b> Valga Linnavalitsus nõustub Riigikontrolli arvamusel, et KVS ametiisiku mõiste on segadust tekitav, kuid sellele vaatamata on linnavalitsus püüdnud hinnata ametiisikutel ametiseisundi olemasolu. Ametiisikute loetelu, keda käsitletakse ametiisikutena korruptsioonivastase seaduse (KVS) mõttes, on kinnitatud nii Valga Linnavolikogu otsusega kui ka linnapea käskkirjaga. Täiendavalt kavatsime hinnata, kas käsitleda järelevalvet teostavaid ametnikke ametiisikutena KVS mõttes ning ametiülesannete muutmisel hindame konkreetse ametniku ametiseisundi olemasolu KVS mõttes.</p> <p><b>Vinni Vallavalitsuse vastus:</b> Vinni Vallavalitsus tutvus kontrollaruandega. Riigikontrolli soovitus (punkt 30, 36, 49 ja 64) on asjakohased ja rakendatavad. Vinni Vallavalitsus arvestab Riigikontrolli soovitustega.</p> <p><b>Värskas Vallavalitsuse vastus:</b> Puuduste likvideerimiseks Värskas Vallavalitsuse töökorralduses, millele on pööratud tähelepanu Riigikontroll, oleme teinud alljärgnevat tegevusi.</p> <p>Oleme teostanud osalise sisekontrolli erinevate ametnike MHD esitamise vajalikkuse osas. Samas me täielikult ei nõustu Riigikontrolli arvamusel, et on hindamata ametikohtade ametiseisundi olemasolu.</p>
<p><b>Majanduslike huvide tuvastamine ja piirangutest kinnipidamise kontrollimine</b></p> <p>36. Määrata töökorralduses kindlaks, kuidas ametiisikute kõrvaltegevustest ülevaadet saada, kõrvaltegevusega kaasnevat riski hinnata ja ametiisikule kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist kontrollida (p-d 31–35).</p>	<p><b>Harku Vallavalitsuse vastus:</b> Ametiisikute kõrvaltegevuse kohta on Harku valla juhtkonnal ülevaade olemas ja sellega seotud riskid hinnatud. Nende osalemine mittetulundusühingute tegevuses on tekkinud enne teenistussuhte tekkimist Harku vallaga ja mitmed ametiisikud ei ole seoses sellega oma tegevusest mittetulundusühingus loobunud või seda peatanud. Risk KVS § 25 mõistes tekkis pärast seda, kui Harku vald delegeeris kultuuri- ja sporditöö ning vabaaja veetmise korraldamise mittetulundusühingutele.</p> <p><b>Jõgeva Vallavalitsuse vastus:</b> Vallavalitsusel välja töötada kirjaliku küsitluse vorm ametiisikute kõrvaltegevustest teabe saamiseks. Vorm anda täitmiseks 2 korda aastas vallavalitsuse liikmetele, volikogu liikmetele ja vallavalitsuse ametiisikutele ning kohustada nimetatud isikuid informeerima MHD-de hoidmise komisjoni muudatustest kõrvaltegevustes. Kokkuvõtte esitada vallavanemale ja volikogu esimehele.</p> <p>Jõgeva Vallavalitsuse sisekorraeeskirjades on sätestatud, et „Korruptsiooni vältimiseks esitab selleks määratud teenistuja majanduslike huvide deklaratsiooni ettenähtud ajaks ning järgib korruptsioonivastase seaduse 3. ja 4. peatükis sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid. Ametnik tutvub Jõgeva Vallavalitsuse arutuvõrgu y-kettal oleva eestikeelse avaliku teenistuse eetika õppevahendiga (fail „Avaliku teenistuse eetika“), mis on koostatud Sisekaitseakadeemia ja</p>

Riigikontrolli soovitud	Auditeeritute vastused
	<p>Riigikantselai koostöös.“</p> <p>„Ametnik võib teise tööandja juures töötada vallavanema lubatud koormusega ja ajal, kui niisugune töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet. Ametnik ei või töötada tööandja juures, kelle üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet. Loa saamiseks esitab ametnik kirjaliku avalduse vallavanemale koos informatsiooniga töökoormuse kohta.“</p> <p><b>Kaarma Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Kehtna Vallavalitsuse vastus:</b> Ametiisikute tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute kinnipidamise kontroll on asutuse juhi kohustus. Kuna vallavanem viibib momendil välismaal, ei ole antud soovitusele pädevat vastuse andjat. Puudub tema nägemus töökorralduslike nõuete kehtestamiseks ametiisikute kõrvaltegevusest ülevaate saamise võimaluste väljaselgitamise kohta.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsuse vastus:</b> Kohila Vallavalitsus on süstemaatiliselt vallaametnikele meelde tuletanud, et ametnikele on kehtestatud töökoha- ja tegevuspiirangud. Ametnikele, kelle tegevus ei ole korruptsiooniohtlik (nt põllumajandus, veterinaaria jt), on antud nõusolek tegutsemiseks. Järgmine põhjalik kontroll tegevuspiirangutest kinnipidamiseks toimub mais 2010 majanduslike huvide deklaratsioonide ja äriregistri andmebaasi põhjal. Nimetatud kohustus pannakse deklaratsioonihoidjale. Ei ole tekkinud korruptsioonikahtlust, mis oleks muutnud MHDdes esitatud andmete kontrollimise kohustuslikuks.</p> <p><b>Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus võetakse arvesse. Lähikuudel kinnitab vallavolikogu ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni esitamise ja avalikustamise uue korra, milles täpsustatakse ametiisiku mõiste, sellest tulenevalt ametiisikute ring, samuti nähakse ette kõrvaltegevustest ülevaate saamise kord ja esitatud andmete kontrollimise sagedus.</p> <p><b>Pärsti Vallavalitsuse vastus:</b> Seisukoht soovituse rakendamise kohta Pärsti Vallavalitsuse vastusest aruandele ei selgu.</p> <p><b>Saue Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Sillamäe Linnavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Tamsalu Vallavalitsuse vastus:</b> Ametiisikute kõrvaltegevusest annab ülevaate ametniku omakäeliselt kirjutatud ja oma allkirjaga tõestatud vastus vallavanemale. Seda ülevaadet tehakse aastas 2 korda. Lisaks kontrollib vallasekretäri abi 2 korda aastas äriregistris ametnike osalus äriühingute juht- ja kontrolliorganites.</p> <p><b>Tähtvere Vallavalitsuse vastus:</b> Tähtvere vallas ametiisiku tegevus-, töökoha ja toimingupiirangutest kinnipidamist reguleerivad vallateenistujate sisekorraeeskiri ja valla põhimääruse eetikakoodeks. Tähtvere vallas ei ole välja töötatud korda, kuidas koguda infot seotud osapooltega tehtud tehingute kohta. Peame vajalikuks ettepanekut rakendada vastava info kogumiseks asutusesisest küsitlust või riiklikke andmekogusid. Valla ametiisikute kõrvaltegevuste kohta andmestiku loomise küsimuse suunama vallavolikogu menetlusse, et rakendada vastav meede vallavolikogu 20.01.2006 määruse nr 2 „Ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni esitamine, avalikustamine ja deklaratsioonihoidja määramine“ lisana.</p> <p><b>Türi Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Valga Linnavalitsuse vastus:</b> Valga Linnavalitsus nõustub Riigikontrolli soovitusega, et on vaja kindlaks määrata, kuidas saada ametiisikute kõrvaltegevustest ülevaadet, hinnata kõrvaltegevusega seotud riske ning kontrollida ametiisikule kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist. Oleme Teile ka varasemalt kinnitanud, et Valga Linnavalitsus kaalub nimetatud soovituse täitmiseks vastava töökorralduse väljatöötamist (konkreetne töökorraldus või siis vastavad muudatused linna õigusaktidesse) või siis tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute väljaselgitamiseks ühekordse ülesande andmist konkreetsele ametnikule. Nimetatud töökorralduse väljatöötamine ning andmete olemasolu annab võimaluse teadvustada ametiisikutele KVS rakendatud piirangutest ning nimetatud piirangutest kinni pidada (nt juhtida tähelepanu vajadusest otsustusprotsessist taandamise osas jne).</p> <p><b>Vinni Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Värskla Vallavalitsuse vastus:</b> On muutmisel Värskla Vallavalitsuse</p>



Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>sisekorra-eeskiri, millega kohustatakse ametnikke kord aastas (MHD esitamise ajaks) esitama kirjalik teade kõrvaltegevustest eesmärgil hinnata sellega kaasnevaid riske ning kontrollida ametiisikule kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist; samuti juhitakse ametnike tähelepanu kirjaliku teavitamise kohustusele iga-aastasel juhtimisvestlusel; seni kehtinud töökordaldues alusel on iga ametnik kohustatud kõrvaltegevuseks kirjalikku luba saama.</p>
<p><b>Ametiisikuga tehtud tehingute ja tema tasude avalikustamine</b></p> <p>49. Määrata kindlaks riiklikud andmekogud, mida on soovitatav seotud osapoolte kindlakstegemisel kasutada, ja tagada seotud osapooltega toimunud tehinguid analüüsivatele ametnikele nende andmekogude kasutamise võimalused (p-d 44–48).</p>	<p><b>Harku Vallavalitsuse vastus:</b> Ametiisikutega tehtud tehingutena on Harku valla puhul kontrollaktis käsitletud seotud isikute suhet seoses müügi maksu tasumisega valla eelarvesse. Olen veendunud, et kohaliku maksu tasumine ametiisikuga seotud äriühingu poolt ei ole tehing seotud osapooltega.</p> <p>Selles punktis esines ka inimlik eksitus äriühingu nime kajastamisel majandusaasta aruandes.</p> <p><b>Jõgeva Vallavalitsuse vastus:</b> Küsitluse vormis ja deklareeritu põhjal teeb MHD-de komisjoni liige vallasekretär võrdlevad hindamised, kasutades riiklike andmekogusid (kinnistusraamat, äriregistri teabesüsteem). Tulemustest informeerib MHD-de komisjoni, kes võtab seisukoha, kas võib olla tegemist toimingupiirangute rikkumisega.</p> <p><b>Kaarma Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Kehtna Vallavalitsuse vastus:</b> Valla 2008. a majandusaasta aruandes avalikustatud informatsioon pärines volikogu liikmete informatsioonist seotud isikute osapoolte kohta. Koostöös audiitoriga võetakse soovitusid valla 2009. a majandusaasta aruande koostamisel tõsisema tähelepanu alla.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsuse vastus:</b> Osapooltega tehtud tehingutest andmete kogumisel kõrvaltatakse raamatupidamise andmed äriregistri andmetega seotud isikute kohta. Revisjonikomisjonile võimaldatakse äriregistri juurdepääs.</p> <p><b>Põltsamaa Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus võetakse arvesse. Eelmises vastuses (p 36 kohta) nimetatud uues korras nimetatakse ka riiklikud andmekogud, mida kasutatakse seotud osapoolte kindlakstegemisel. Praeguse hinnangu kohaselt on need andmekogud eelkõige äriregister, mittetulundusühingute ja sihtasutuste register.</p> <p><b>Pärsti Vallavalitsuse vastus:</b> Kui on teada, milliseid andmekogusid kasutada, siis nendele juurdepääsu võimaldamine ei ole probleem. Ettepanek, et riiklikult määrata andmekogud, mida peab kasutama.</p> <p><b>Saue Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Sillamäe Linnavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Tamsalu Vallavalitsuse vastus:</b> Seisukoht soovituse rakendamise kohta Tamsalu Vallavalitsuse vastusest ei selgu.</p> <p><b>Tähtvere Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 36.</p> <p><b>Türi Vallavalitsuse vastus:</b> Seisukoht soovituse rakendamise kohta Türi Vallavalitsuse saadetud vastusest ei selgu.</p> <p><b>Valga Linnavalitsuse vastus:</b> Seotud osapoolte kajastamiseks majandusaasta aruandes kavatakse Valga Linnavalitsus edaspidi teha päringuid registritest, et välja selgitada, milliste juriidiliste isikutega on ametiisikud seotud.</p> <p><b>Vinni Vallavalitsuse vastus:</b> Vinni Vallavalitsuses on kindlaks määratud riiklikud andmekogud ja antud ametnikele andmekogude kasutamise võimalus.</p> <p><b>Värskla Vallavalitsuse vastus:</b> 2008. a. majandusaasta aruande lisaks on ametiisikute poolt esitatud deklaratsioonid seotud osapoolte osas ning need on avalikustatud valla veebilehel. Analüüsi teostamiseks on kasutusel äriregistri ja MTR andmekogud, samuti maksuameti andmebaas (lepingu alusel ja sisenemisõigusega vallasekretäril).</p>
<p><b>Ametiisikuga tehtud tehingute ja tema tasude avalikustamine</b></p> <p>54. Pöörata teabe avalikustamise üle teostatavas järelevalves edaspidi rohkem tähelepanu KOVide ametiisikute ja ametnike palgaandmete</p>	<p><b>Andmekaitse Inspektsiooni peadirektori vastus:</b> Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori läbipaistvust avaliku teabe seadus. Andmekaitse Inspektsiooni kui avaliku teabe seaduse täitmise järelevalveasutuse hinnangul on kohalike omavalitsuste võrguteave, sh ka palgaandmete</p>

Riigikontrolli soovitud	Auditeeritute vastused
<p>nõuetekohasele avalikustamisele (p-d 50–53).</p>	<p>avalikustamine ebaühtlane ja seaduse mitterahuldav täitmine nõuab meit varasemast aktiivsemat ennetuslikku sekkumist.</p> <p>Inspeksioon viis 2009 a. oktoobris läbi seire valla- ja linnavalitsuste võrgulehtedel.</p> <p>Teabeliikide loetelust, mida asutused peavad võrgulehel avalikustama (avaliku teabe seaduse § 28 lg 1), võeti vaatluse alla:</p> <p>asutuste ning nende struktuuriüksuste põhimäärused;</p> <p>ametnike ametijuhendid;</p> <p>asutuste koosseisud ja neis asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbrid ning elektronposti aadressid;</p> <p>andmed täitmata ametikohtade kohta;</p> <p>andmed vastuvõtukorralduse kohta;</p> <p>asutuse dokumendiregistri olemasolu.</p> <p>Avaliku teabe seaduse § 28 lõige 1 näeb ette küllaltki mahuka teabe, mille teabevaldajad on kohustatud oma võrgulehel avalikustama. Samuti kuulub avalikustamisele teave, mille avalikustamise kohustus tuleneb eriseadustest. Tulenevalt eelnevast kontrolliti esimesena kohalike omavalitsuste võrgulehtedel sellise teabe olemasolu, mille kohta on kõige rohkem kaebusi ja mis on kodanikule kõige olulisemad.</p> <p>Nõustume, et paljudes omavalitsustes avalikustatakse küll ametnike palgaandmed, kuid ei avalikustata kohalike omavalitsuste äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele makstud tasusid. Et välja selgitada, kas üks või teine kohalik omavalitsus on avalikustanud peale ametnike ka kõigi oma äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetele makstud tasusid, tuleb kõigepealt välja selgitada kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud, kuna tihti puudub omavalitsuse võrgulehtedel sellekohane teave.</p> <p>Andmekaitse Inspeksioonil on kavas jätkata kohalike omavalitsuste võrgulehtedel avalikustatava teabe vastavuse kontrollimist seadustele. Nimetatud tegevuse käigus kontrollime kindlasti ka seadustest tulenevate palgaandmete avalikustamise kohustuse täitmist.</p>
<p><b>Tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute järgimine</b></p> <p>64. Kujundada töökorralduslikud meetmed, et ametiisikuid regulaarselt teadvustada neile korruptsiooni vältimiseks kehtivatest piirangutest (p-d 59–63).</p>	<p><b>Harku Vallavalitsuse vastus:</b> Tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute järgimiseks on Harku vald kasutusele võtnud töökorralduslikud meetmed. Üldjuhul on ametnik või volikogu liige taandanud end otsuste tegemisest, kui kõne all on tehing juriidilise isikuga, milles ta tegutseb. Kontrollitaval perioodil võis eksimust osaliselt soodustada ka vallakantselei teadmatust ja vähene informeeritus istungite protokollimisel. 2009. aastal on eksimuste vältimiseks väga hoolega jälgitud seotud ametnike mitteosalemist otsustamisel kui ka vallakantselei tegevust vastava menetluse protokollimisel.</p> <p><b>Jõgeva Vallavalitsuse vastus:</b> Regulaarselt teavitada volikogu liikmeid ja vallavalitsuse liikmeid (kvartali esimese kuu esimesel istungil) kohustusest jälgida KVS-i nõudeid, sealhulgas kohustusest KVS § 13 lõikes 2 sätestatud nõudest esitada uus MHD, kui muutub oluliselt ametiisiku poolt deklareeritud vara koosseis või selle struktuur.</p> <p>Vallavalitsuse ametiisikute teadlikkuse tõstmiseks anda eeltoodud ülevaated kvartali esimese kuu esimesel töökoosolekul.</p> <p><b>Kaarma Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Kehtna Vallavalitsuse vastus:</b> Vallavolikogu töökorras on fikseeritud volikogu liikmete taandamine küsimuste otsustamisel, mille osaline või millest on huvitatud ta ise, tema perekond või lähisugulased. Edaspidi tuleb saadikute ja valitsuse liikmete teadlikkust tõsta ning neid teavitada huvide konfliktid võimalikkusest ning vältida korruptsiooniohu tekkimise võimalusi.</p> <p><b>Kohila Vallavalitsuse vastus:</b> Ametiisik on jäänud kõrvale otsuse tegemisest, milles ametiisiku isiklikud huvid ja avalikud huvid vastanduvad. Ametiisiku taandumist sellistest otsustest kajastab omavalitsusorgani protokoll. Vallavanem või vallavalitsuse ametnikud ei ole osalenud tehingus äri- või muu ühingu, olles ise sellega seotud. Seotud isikutega tehingud olid tehtud kas vähempakkumise või turutingimustes, tehingu tegemise otsustamisel ei osalenud seotud isikud. Toetuste määramisel seotud osapooltele lähtutakse Kohila Vallavolikogu ja Kohila Vallavalitsuse</p>



Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	<p>poolt vastuvõetud kordadest, mis kehtivad ühtviisi nii seotud isikutele kui mitteseotud isikutele.</p> <p><b>Põtsamaa Vallavalitsuse vastus:</b> Soovitus võetakse arvesse. Suuremat rõhku kavatsetakse pöörata eelkõige enesetaanduse kohustuse täitmisele otsuste vastuvõtmisel. Enesetaanduse kord on lisaks seadusele konkreetsemalt sätestatud ka valla uue põhimääruse redaktsioonis (hetkel menetluses). Samuti on planeeritud koolitusi ametiisikute teadlikkuse tõstmiseks korruptsioonivastase seaduse täitmisel.</p> <p><b>Pärsti Vallavalitsuse vastus:</b> Koolituste korraldamine (nii kohtadel kui vabariigi tasemel) ja vajalikul hetkel tähelepanu juhtimine.</p> <p><b>Saue Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Sillamäe Linnavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust soovitusele p 30.</p> <p><b>Tamsalu Vallavalitsuse vastus:</b> Volikogu liikmetele on tutvustatud korruptsioonivastases seadusest tulenevaid piiranguid huvide konfliktiga seotud otsuste tegemisel osalemise kohta. Volikogu liikmetele on plaanis lähiajal viia läbi koolitus, et tagada kõigi volikogu liikmete seadusandlusest tulenevate nõuetega kursis olemine.</p> <p>Ettevõtlusega seotud volikogu liikmete kohta on vallas vallasekretäri äriregistri andmed olemas, ja kui volikogus tuleb arutamisele ärifirmat, mille juhtorganisse volikogu liige kuulub, puudutav päevakorrapunkt, siis juhib vallasekretär selle punkti arutamise eel volikogu liikme tähelepanu huvide konfliktile ja seotud isik taandab ennast päevakorrapunkti arutelu ja otsustamise ajal.</p> <p><b>Tähtvere Vallavalitsuse vastus:</b> Nõustume Teie soovitustega. Tähtvere valla töökorralduse õiguspärasust kontrollib revisjonikomisjon ning korruptsiooniohtlike suhteid deklaratsioonikomisjon. Piirangutest kinnipidamine on eelkõige ametiisikute teadlikkusest, samas on ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangud reguleeritud valla põhimääruse eetikakoodeksis.</p> <p><b>Türi Vallavalitsuse vastus:</b> Seisukoht soovituse rakendamise kohta Türi Vallavalitsuse vastusest ei selgu.</p> <p><b>Valga Linnavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust p 36 tehtud soovitusele.</p> <p><b>Vinni Vallavalitsuse vastus:</b> Vaata vastust p 30 tehtud soovitusele.</p> <p><b>Värskas Vallavalitsuse vastus:</b> Värskas Vallavalitsuses on välja kujunenud kord ametiisikute iga-aastaseks juhtimisvestluseks, kus üheks võtmeküsimuseks on ametnike teadlikkuse tõstmine kehtivatest piirangutest. Vallavolikogu liikmetele on planeeritud teadustamist vastavate koolituste läbiviimisega. Esimene koolitus on toimunud (uue vallavolikogu koosseisuga) 10.12.2009. a. Koolituste korraldamise eest vastutavaks isikuks on vallasekretär.</p>
<p><b>Tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute järgimine</b></p> <p>73. Anda hinnang, kas ülalkirjeldatud tehingutega on põhjustatud vallale kahju (p-d 65–72).</p>	<p><b>Jõgeva Vallavolikogu vastus:</b> Volikogu revisjonikomisjon ei suuda anda objektiivset hinnangut kahe aasta tagastele tehingutele ja toimingutele. Riigikontrolli vastav soovitus on volikogu istungi päevakorras 21. detsembril 2009. a.</p> <p><b>Vinni Vallavolikogu vastus:</b> Analüüsinud lumetõrjetööde 2007. a 2008.a teostaja leidmiseks korraldatud hanke dokumente, leiame, et OÜ Auto Rasivere osalemisega nimetatud hankes ei ole Vinni vallale tekitatud materiaalselt kahju.</p> <p>Vinni vallas on 12 lumetõrje piirkonda, kus teostasid töid 9 erinevat ettevõtjat, oleme arvamisel, et kuna tehinguni jõuti kõiki tehingupartnereid võrdselt koheldes ja vallale parimaid tingimusi taotledes, ei ole vallale kahju tekitatud. Samuti ei laekunud konkureerivaid pakkumisi 2 piirkonda, kuhu oli esitanud pakkumised OÜ Auto Rasivere.</p> <p>Olen nõus Riigikontrolli seisukohaga, et on vaja senisest rohkem pöörata tähelepanu ametiisikute kõrvaltegevuste väljaselgitamisele ja analüüsimisele. Samuti on vajalik välja töötada meetmed, et ametiisikuid regulaarselt teadvustada neile korruptsiooni vältimiseks kehtivatest piirangutest.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas KOVis on loodud töökorralldus korruptsiooni vältimiseks ning kas KOVis esineb KVSis sätestatud kohustuste ja piirangute rikkumisi.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditit kavandades püstitati järgmised hinnangukriteeriumid:

#### 1. KOVis on loodud vajalik töökorralldus korruptsiooniriski maandamiseks.

- 1.1. KOVis on korraldatud ametnike ja volikogu liikmete teavitamine kohustustest ning piirangutest, mis tulenevad neile KVSist, ATSist ja KOKSist.
- 1.2. KOVis on korraldatud MHDde kogumine, kontrollimine, hoidmine ja avalikustamine, sh:
  - on kindlaks määratud MHDde esitamise kohustusega isikud (KVS § 14 lg 1), deklaratsioonihoidja ja tema ülesanded MHDde kogumiseks, kontrollimiseks, hoidmiseks ja avalikustamiseks (KVS § 12 lg 1 ja 2) ning MHDde avalikustamise koht ja kord (KVS § 15 lg 3);
  - on korraldatud esitatud MHDde üle arvestuse pidamine (KVS § 11 lg 1);
  - MHDde tähtjaks esitamata jätmisel on selgitatud selle põhjuseid (KVS § 12 lg 4) ning esitamise kohustusega isiku suhtes on rakendatud meetmeid (KVS § 18 lg 1,2);
  - deklaratsioonihoidja on tutvunud esitatud MHDdega ja kasutanud õigust kontrollida MHDdes esitatud andmeid, koostades selle kohta kontrollakti (KVS § 16 lg 3); MHDd on nõutavas ulatuses avalikustatud (KVS § 15).
- 1.3. Deklaratsioonihoidjale (KVS § 12 lg 3) või mõnele valla-/linna valitsuse struktuuriüksusele/ametikohale on tehtud ülesandeks kontrollida tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangutest kinnipidamist.
- 1.4. KOVis on korraldatud ametiisikute palgaandmete avalikustamine (KVS § 15.1), sh teabe kogumine KOVi valitseva osalusega äriühingute nõukogu ja juhatuse liikme tasude kohta ja sellise teabe avalikustamine (KVS § 15.1) ning majandustehingud seotud osapooltega on avalikustatud KOVi majandusaasta aruandes (RPS lisa 3 p 8).

#### 2. KOVis on auditis käsitletavas ulatuses kinni peetud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest.

- 2.1. KVSis sätestatud ametiseisundit omav ametiisik ei ole avaliku sektori osaluseta äriühingu juht- või järelevalveorgani liige (KVS § 19 lg 2) ja vallavanem/linnapea ei ole KOVi osalusega äriühingu juhtorgani liige (KOKS § 50 lg 2).
- 2.2. Ametnik ja volikogu liige on end taandanud otsuse tegemisest, kui küsimuses on teostatav tehing juriidilise isikuga, milles ta osaniku, aktsionäri, juht- või järelevalveorgani liikmena tegutseb.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis vaadeldi, kas KOVides on loodud töökorralldus KVSis sätestatud tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangutest kinnipidamiseks ning uuriti, kuidas on korraldatud piirangute täitmise kontrollimine. Ühtlasi hinnati, kas on korraldatud ametiisikute majanduslike huvide deklaratsioonide kogumine, kontrollimine ja avalikustamine, samuti palgaandmete avalikustamine ja seotud osapooltega tehtud tehingute kajastamine KOVide majandusaasta aruannetes. Lisaks selgitati välja, kas KOVides on aset leidnud tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute rikkumisi. Piirangute tegelikku järgimist vaadeldi perioodil 1.1.2007–31.12.2008.

Audititoimingud viidi läbi 15 KOVis, sh 2 linnas ja 13 vallas. Auditeeritavate valimi moodustamiseks kaardistati auditi eelselgituse käigus äriregistri andmetele toetudes ühingud, milles KOVide volikogudesse valitud isikud ja ametnikud on osanikud, aktsionärid, juhatuse ja nõukogu liikmed. Auditeeritavate valikul võeti arvesse kaalutlust, et töenäosus seaduses sätestatud tegevus-, töökohta- ja toimingupiirangute rikkumiseks on suurem seal, kus KOVi juhtimisega seotud isikutel on rohkem seoseid äri- ja muudes ühingutes. Samuti on valimi moodustamisel arvestatud KOVide eelarve suurust ja asukohta.

Auditeeritavad KOVid olid erineva eelarve suurusega ning eri maakondadest:

Vald/linn	Maakond	Eelarve maht 2008
Harku vald	Harjumaa	209 300 875
Jõgeva vald	Jõgevamaa	80 823 390
Kaarma vald	Saaremaa	68 348 860
Kehtna vald	Raplamaa	78 309 678
Kohila vald	Raplamaa	104 689 640
Põltsamaa vald	Jõgevamaa	55 345 362
Pärsti vald	Viljandimaa	58 554 820
Saue vald	Harjumaa	142 694 363
Sillamäe linn	Ida-Virumaa	197 410 141
Tamsalu vald	Lääne-Virumaa	73 699 533
Tähtvere vald	Tartumaa	35 592 485
Türi vald	Järvamaa	193 236 439
Valga linn	Valgamaa	203 241 605
Vinni vald	Lääne-Virumaa	104 385 003
Värska vald	Põlvamaa	42 620 612

Korruptsiooniriski maandava töökordaduse olemasolu väljaselgitamiseks viidi läbi intervjuud vallavanema või linnapea, valla- või linnasekretäri ja MHDde kogumise, kontrollimise ja avalikustamise korraldamise eest vastutava komisjoni või ametikoha esindajatega. Kavas oli intervjuuerida ka ametikohtade esindajaid, kes on asutuses määratud teostama kontrolli tegevus-, töökohta- ja toimingupiirangutest kinnipidamise üle. Selline ametikoht oli aga kindlaks määratud vaid ühes auditeeritavas KOVis.

Intervjuude läbiviimise kõrval analüüsiti KOVide õigusakte, töökordi, juhendeid ja muid dokumente, millega olid määratud ülesanded MHDde kogumiseks, kontrollimiseks ja avalikustamiseks ning seaduses sätestatud tegevus-, töökohta- ja toimingupiirangutest kinnipidamise kontrollimiseks. Kontrolliti ametiisikute palgaandmete avalikustamist KOVide veebilehtedel. Selgitamiseks välja seotud osapooltega tehtud tehingute avalikustamist, analüüsiti valimisse langenud KOVide 2008. a majandusaasta aruandeid.

KVSiis sätestatud tegevus-, töökoha- ja toimingupiirangute rikkumise kindlakstegemiseks kaardistati äriregistrilt saadud andmete alusel ametnike ja volikogu liikmete kuulumine äri- ja muude ühingute osanike, aktsionäride või juht- ja järelevalveorganite liikmete hulka. KOVi raamatupidamise väljavõtete (hankijad, ostjad, kassa- ja pangatehingud) alusel tuvastati tehingute toimumine KOVi ametnikega ja volikogu liikmetega ning juriidiliste isikutega, kus ametnik või volikogu liige on osanik, aktsionär, juht- või järelevalveorgani liige, ning tutvuti tehingute kohta koostatud dokumentidega. Samuti analüüsiti volikogu ja valitsuse istungite protokolle. Saadud teabe alusel hinnati, kas KOVis on esinenud tegevus-, töökoha- või toimingupiirangute rikkumisi.

### **Auditi lõpetamise aeg:**

Auditi toimingud viidi läbi 2009. a aprillist novembrini.

### **Auditi meeskond:**

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tambet Drell ning audiitorid Reet Rutus ja Silva Helmrosin.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on KOV-2-1.4/09/74.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)