

Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine

Lõpparuanne

31.03.2017



RIIGIKANTSELEI



JUSTIITSMINISTEERIUM



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks



Sisukord

Sisukord.....	2
Lühikokkuvõte.....	3
Mõisted.....	6
1. Sissejuhatus.....	7
1.1 Korruptsioon Eestis.....	7
1.2 Ülevaade riiklikust korruptsioonivastasest strateegiast.....	8
1.3 Ülevaade vahehindamisest.....	9
1.3.1 Korruptsiooniuuringu metoodika kirjeldus.....	10
1.3.2 Mõjude hindamise metoodika kirjeldus.....	11
2. Strateegia rakendamine probleemvaldkondades.....	14
2.1 Korruptsiooni ennetus kommunikatsiooni kaudu.....	14
2.1.1 Ülevaade valdkonnast.....	14
2.1.2 Mõõdikute areng.....	16
2.1.3 Rakendusplaani tegevused ja tulemused.....	17
2.1.4 Koondhinnang korruptsiooni ennetusele kommunikatsiooni kaudu.....	29
2.1.5 Ettepanekud korruptsiooni ennetuseks kommunikatsiooni kaudu.....	30
2.2 Ärikorruptsioon.....	35
2.2.1 Ülevaade valdkonnast.....	35
2.2.2 Mõõdikute areng.....	37
2.2.3 Rakendusplaani tegevused ja tulemused.....	40
2.2.4 Koondhinnang ärikorruptsiooni vastastele tegevustele.....	47
2.2.5 Ettepanekud ärikorruptsiooni ennetamiseks.....	47
2.3 Korruptsioon tervishoius.....	53
2.3.1 Ülevaade valdkonnast.....	53
2.3.2 Mõõdikute areng.....	55
2.3.3 Rakendusplaani tegevused ja tulemused.....	56
2.3.4 Koondhinnang korruptsioonivastastele tegevustele tervishoius.....	62
2.3.5 Ettepanekud korruptsiooni ennetamiseks tervishoius.....	63
2.4 Muud ettepanekud.....	65
3. Teiste korruptsioonivastase strateegia mõõdikute areng.....	67
Lisa 1. Strateegia mõõdikud.....	68
Lisa 2. Intervjuud ja fookusgrupid.....	72
Lisa 3. Kolme sihtrühma uuringu tulemused (esitatud eraldi dokumendis).....	73

Lühikokkuvõte

Vabariigi Valitsus võttis 2013. aastal vastu Eesti kolmanda korruptsioonivastase strateegia, mille eesmärkideks on korruptsiooniteadlikkuse edendamine, otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine ning uurimisvõimekuse arendamine hoidmaks ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni. Strateegiat viiakse ellu rakendusplaani alusel, mis koostatakse igal aastal vähemalt eelarvestrateegia perioodiks ning mille kinnitab Eesti Vabariigi Valitsus.

Ernst & Young Baltic AS viis läbi ajaperioodil august 2016 kuni märts 2017 korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 vahehindamise Riigikantselei strateegiabüroo tellimisel ja seda rahastati ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Hindamise eesmärgiks oli läbi viia korruptsioonivaldkonna uuring kolmes sihtrühmas: elanikud, ettevõtjad, ametnikud ning seejärel analüüsida korruptsioonivastase strateegia mõõdikute arengut ja hinnata strateegia tegevuste tulemuslikkust nende eesmärkide saavutamisel. Vahehindamisel oli fookus seatud kolmele aktuaalsele teemale:

- korruptsiooni ennetus kommunikatsioonitegevuste kaudu;
- ärikorruptsioon;
- korruptsioon tervishoius.

Olulisemate tulemustena väärivad märkimist järgmised asjaolud:

- Kolme sihtrühma küsitluste tulemustest nähtub, et võrreldes 2010. aasta tulemustega on korruptsiooniteadlikkus valdavalt paranenud. Oluliselt vähem on altkäemaksu küsitud seoses avalike teenuste osutamisega politsei ja tehnoulevaatusse seotud tegevustes. Olulist muutust ei ole toimunud tervishoiu teenuse osutamisel ning kokku puutes kohalike omavalitsustega.
- Korruptiivse olukorraga on isiklikult või kaudselt kokku puutunud 45% elanikest, 42% ettevõtjatest ja 15% ametnikest.
- Hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate vastajate arv on langenud kõigis sihtrühmades, st teoreetilises olukorras käitüksid 2016. aasta küsitluse tulemustel korruptiivselt 27% elanikest, 19% ettevõtjatest ja 5% avaliku sektori töötajatest (2010. aastal vastavalt 34%, 35% ja 10%).
- Vahehindamise hetkel on enamike korruptsiooni mõõdikute osas liigutud soovitud suunas. Samas paistab silma nõrk seos korruptsioonivastase strateegia, rakenduskava tegevuste ja mõõdikute vahel ning perioodiliselt läbiviidava kolme sihtrühma korruptsiooniuuringu sisuga. Olulisemate rakendusplaani tegevustena, mis on vahehindamise ajaks tehtud või rakendamisel, saab välja tuua kohtusüsteemile suunatud tegevuskava väljatöötamist ja rakendamist huvide konflikti ning korruptsiooniriskide ennetamiseks ja haldamiseks, korruptsiooni vältiva töökorralduse loomist jagavates asutustes ja toetuse andjate omavahelise koostöö suurendamist, venekeelse elanikkonna korruptsioonialaste hoiakute kujundamiseks korruptsioonialase info vene keelde tõlkimist ja levitamist venekeelsetes kanalites ning Eesti ravijuhendite koostamise ja kliiniliste auditite läbiviimise põhimõtete kaasajastamist.
- Mitmed rakendusplaani tegevused on alles välja töötamisel või plaanitakse ellu viia tulevikus, seega võib mõõdikute areng olla saavutatud rakenduskava väliste tegevuste mõjul või laiemate ühiskondlike protsesside tulemusena. Hoolimata seatud mõõdikute sihttaseme saavutamisest/ületamisest ning kolme sihtrühma korruptsiooniuuringu valdavalt positiivset arengutrendi näitavate tulemuste saavutamisest, on korruptsioonitajus Eesti riigi positsioon rahvusvahelisel skaalal jäänud samaseks.

Eesti korruptsioonivastane keskkond ei ole halb, kuid on alles teekonnal ideaalmudeli ning lähiriikide Soome, Rootsi, Taani tasemeni. Hiljuti avaldatud 2016. aasta Transparency Internationali (TI) rahvusvahelise korruptsioonitajumise indeksi järgi asub Eesti 176 riigi arvestuses 22. kohal (70 punktiga), mis võrreldes 2013. aastaga tähendab tõusu (28. koht, 68 punkti), kuid ei erine oluliselt viimaste aastate tulemustest¹. Üldiselt iseloomustab korruptsioonitaju arenguid Euroopas stabiilsus. TI välja toodud peamised näitajad, mis iseloomustavad indeksis kõrgema koha saavutanud riike on:

- pressivabadus;
- info kättesaadavus;

¹ 2015. aastal 23 koht, 70 punkti; 2014. aastal 26 koht, 69 punkti. <http://www.transparency.org/>

- avaliku teenistuse kõrged eetikastandardid;
- sõltumatu õigussüsteem.

Strateegia vahehindamise läbiviijate arvates on oht, et kui me Eestis teadlikult ei kutsu ellu süsteemseid laiapõhjalisi korrupsiooniriske ennetavaid tegevusi, siis võib Eesti jääda pikaks perioodiks Euroopa „tubliks keskmiseks“ riigiks. Eesti ühiskond on arengus jõudnud etappi, kus üksnes ametkonna kesksed korrupsioonitemaatilised arutelud ning seadusesätete kosmeetiline kohendamine ei pruugi anda laiapõhjalist mõju ühiskonna väärtuste ja ettevõtluskultuuri kujundamisele. Seetõttu on käesoleva vahehindamise käigus läbi viidud arvukalt valdkonna ekspertide töögruppide arutelusid, süvaintervjuusid saamaks hinnanguid hetke olukorrale, kogutud ja analüüsitud arvukalt välisriikide praktika näiteid, erialast kirjandust, strateegilisi dokumente, rakendusplaanide ja tegevusi. Oluline on märkida, et korrupsioon on riigi-spetsiifiline, seega „üks suurus sobib kõigile“ lähenemine korrupsiooni ennetamiseks ei pruugi õnnestuda. Korrupsioonivastaste meetmete planeerimisel puhul tuleb arvestada kohalikke (riigi sotsiaalmajanduslikke, kultuurilisi jm) tingimusi, mis soodustavad või võimaldavad avaliku- või erasektoril korruptiivselt tegutseda. Seetõttu tuleb arvestada eespool nimetatud piiranguga teiste riikide kasutuses olnud korrupsioonivastaste meetmete üle võtmisel.

Vahehindamise tulemusena oleme esitanud 24 soovitusi korrupsioonivastase strateegia edasise rakendamise seotud tegevuste elluviimiseks. Tulenevalt meile antud ülesandepüstitusest on vahehindamise käigus kajastatud üksnes piiratud osa korrupsioonivaldkonna temaatikast ning seda ei saa lugeda kõikehõlmavaks ega lõplikuks. Raportis on esitatud pikem valik soovitustest, mida Eesti riik saab rakendada korrupsioonivastase strateegia rakendamisel, edusammude mõõtmisel, teadlikkuse tõstmisel.

Rakendusplaanis on kirjeldatud mitmeid tegevusi, millega vahehindajad soovivad ka edaspidi jätkata. Järgnevalt on esitatud üksnes mõned olulisemad vahehindamise hetkeks tegemata või pooleli rakendusplaanide tegevused, mis meie hinnangul võivad aidata kaasa korrupsiooni ennetusele:

- Laste ja noorte hoiakute kujundamiseks õppevahendi loomine.
- Avalikkusele suunatud tegevused korrupsiooniteadlikkuse tõstmiseks.
- Eetilise käitumise ja korrupsioonivastaste hoiakute kujundamiseks ametnikele ja teistele avaliku sektori sihtgruppidele (riigi ja KOV-ide hallatavad asutused, riigi ja KOV-ide osalusega äriühingud, MTÜ-d ja SA-d, KOV-ide volikogude liikmed) eetikaalaste koolituste korraldamine.
- Tervishoiuteenuse osutaja ning patsiendi suhtlemisel tekkivate eetiliste probleemide ja huvide konfliktide lahendamiseks käitumisjuhiste välja töötamine. Tervishoiuteenuse osutajate juures eetikanõukogu loomine.
- Tervishoiuvaldkonna järelevalve piisavuse analüüsimine ning vajadusel ettepanekute tegemine.

Hindamise läbiviijate peamised ettepanekud keskenduvad riigi **kommunikatsioonistrateegia**, tegevusplaanide väljatöötamise ja süsteemse teavitustegevuse vajadusele, lisaks ka suurema fookuse seadmisele laste ja noortega seotud tegevustele: teemakohaste õppematerjalide edasiarendamine ja kasutamise julgustamine, noorte kaasamine aruteludesse ja väitlusklubide ettevõtmistesse. **Tervishoiuvaldkonnas** on korrupsioonitemaatika jätkuvalt aktuaalne ning riskid vähe juhitud. Riigil on selles valdkonnas võimalik kaasa aidata mitmete tegevustega, soodustades süsteemi läbipaistvust ja konkurentsi. Näiteks võiksid meditsiintehnikat pakuvad ettevõtted avalikustada tervishoiutöötajatega seotud kulutused. Samast praktikast on rakendatud Ravimitootjate Liidu koodeksiga käsimüügi- ja retseptiravimite müügiarendamise osas. Jätkuvalt aktuaalseks teemaks on ravijärjekorrad etteostmise võimalused, mille lahendamiseks strateegia rakendusplaanis hetkel tegevusi ettenähtud ei ole. Pikemas perspektiivis võib aidata kõrge riskiga korrupsiooniriskiga tegelemisele kaasa riigipoolne otsus haiglavõrgu arengukava ümberkujundamise ja/või tervishoiu rahastamise süsteemi muutmise.

Ärikorrupsiooniriski juhtimisel tuleks pöörata tähelepanu avaliku huvi seisukohalt oluliste organisatsioonide (börsil noteeritud ettevõtted, riigile kuuluvad äriühingud ja sihtasutused jt) hea äritava ja riskijuhtimise kujundamisele. Käesoleval hetkel on Eestis päevakorral valitud riigi äriühingute väärtpaberite noteerimine (*IPO - Initial Public Offering*). Ettevõtete börsile viimise ettevalmistava protsessi osana võib soovitada ettevõtetele äririskidele, sh korrupsiooniriskidele suunatud hindamise läbiviimist (*business integrity due diligence*). Esiteks annaks riik sellega sõnumi, et riigi äriühingutes on korrupsiooni ennetamine olulisel kohal. Teiseks tagab ärikorrupsiooni temaatika katmine hindamise raames ettevõtete suurema usaldusväärsuse, kuivõrd potentsiaalsetele investoritele on antud laiapõhjaline teave mitte üksnes ettevõtte finantsnäitajatest, vaid ka tegevuse ja juhtimispraktika läbipaistvusest ning vastavusest seadusandlusele ja heale äritavale.

Ärikorrupsiooni reguleerimisel võib Eesti võtta eeskuju rahvusvahelistest standarditest ja Ühendkuningriigis välja töötatud *Bribery Act-i* põhimõtetest, mida on rakendatud kõikidele riigis registreeritud ja tegutsevatele organisatsioonidele aastaid. Innovatsiooni vaates saab riik soodustada võimalikest korrupsioonijuhtumitest teavitamist veebi- ja mobiilirakenduste loomise abil sarnaselt muudele rikkumistele.

Vahehindamise läbiviimise meeskond on tänulik kõikidele projektis osalenud isikutele nende ajalise ja mõttelise panuse eest Eesti korrupsioonivastase keskkonna edendamisel. Täname Riigikantseleid ja Justiitsministeeriumi meile antud võimaluse eest vedada riigi seisukohalt olulist teemakäsitlust ning esitada omapoolsed ettepanekud.

Kokkuvõttes soovivad vahehindamise läbiviijad rõhutada riigi korrupsioonivastase strateegia tegevuste planeerimisel ning elluviimisel huvigruppide kaasamise ja tegevuste süsteemse elluviimise olulisust. Järjepidevusega on võimalik üles ehitada paremini toimivat maailma.

Austusega

Ivar Kiigemägi
Partner
Ernst & Young Baltic AS

Mariлин Pikaro
Juhtivkonsultant, atesteeritud siseaudiitor

Mõisted

Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2016 (edaspidi korruptsiooniuuring)	Perioodil september - oktoober 2016 Norstat Eesti AS-i läbi viidud kolme sihtrüpi (ettevõtjad, elanikkond ja ametnikud) uuring, milles käsitleti kolme teemat: eetilised hoiakud ja vastuvõtlikkus korruptsioonile, korruptsiooni leviku tajumine ja kokkupuude korruptsiooniga. Tegemist on varem (2004., 2006. ja 2010. aastal ²) samade sihtrühmade seas läbiviidud uuringute kordusuuringuga.
Mõjuanalüüsi meetodika	EY koostatud vahehindamise läbiviimiseks kasutatud meetodite kirjeldus.
Mõõdikud	Strateegia täitmise tulemuslikkuse hindamiseks kokku lepitud eesmärgid, mille tulemusel on näha olukorra muutus kas eesmärgi täitmisele lähemale või sellest kaugemale.
Riiklik korruptsioonivastane strateegia 2013-2020 (edaspidi strateegia)	Vabariigi Valitsuse kinnitatud raamdokument, mille eesmärgiks on korruptsiooni ennetamine.
Riikliku korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani tegevused (edaspidi rakendusplaani tegevused)	Strateegia elluviimiseks koostatud rakendusplaanis kirjeldatud tegevused, läbi mille loodetakse ennetada korruptsiooni.
Riikliku korruptsioonivastase strateegia vahehindamise mõjuanalüüs (edaspidi vahehindamine)	Strateegia mõõdikute arengu hindamine ja analüüsimine, strateegia tegevuste tulemuslikkuse hindamine strateegia eesmärkide saavutamisel ning sellest tulenevalt poliitikasoovituste tegemine strateegia edasiseks rakendamiseks probleemsemates valdkondades.
Statistiline olulisus	Andmetabelite uurimisel ja tulemustest järelduste tegemisel tuleb arvestada valimi veaga (veapiiri tõenäosus 95%). Korruptsiooniuuringu tehnilises raportis on toodud vea piirid 95% tõenäosusega, vastavalt kogu valimi ja võimalike esinevate alarühmade arvilisele suurusele.

² Uuringute raportid on kättesaadavad
http://www.korruptsioon.ee/et/search/searchbuilder/landing?title=korruptsioon+eestis&document=&fields%5Bfield_liik%5D=&fields%5Bfield_valdkond%5D=&fields%5Bfield_date%5D=between&aasta=&fields%5Bfield_author%5D=&Vaata=Vaata

1. Sissejuhatus

Vahehindamise eesmärk on analüüsida Eesti Vabariigi korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 mõõdikute arengut, hinnata seniseid strateegia rakenduskavas ette nähtud tegevuste rakendamist kolmes probleemvaldkonnas ning anda soovitusi strateegia ja rakendusplaani täiendamiseks.

Aruanne jaguneb kolmeks osaks.

- Sissejuhatus - annab ülevaate korruptsioonist Eestis, riiklikust korruptsioonivastasest strateegiast ja vahehindamise läbiviimisest.
- Korruptsioonivastase strateegia rakendamine probleemvaldkondades - kirjeldab valitud probleemvaldkondade hetkeolukorda, rakendusplaani täitmist, mõõdikute arengut ning hinnangut tegevustele.
- Ettepanekud ja soovitusid – esitab teaduskirjandusel põhinevad, valdkonna esindajate ja EY ettepanekud ja soovitusid rakendusplaani tegevuste täiendamiseks ning uute lisamiseks.

1.1 Korruptsioon Eestis

Korruptsioon on ametikohast tuleneva võimu ärakasutamine isikliku kasusaamise otstarbeks. Korruptsioon laias tähenduses on ametikohaga kaasneva usalduse kuritarvitamine. Korruptsioon on ühiskondlik nähtus, mis avaldub paljudes vormides, mistõttu on eksitav pidada korruptsiooni üksnes õigusnormide rikkumiseks. Korruptsioon võib avalduda nii avalikus, era- kui ka vabasektoris.³

Üldiselt on teadlased seisukohal, et korruptsioon tekitab ebavõrdsust ja taastoodab valitsuse moonutatud kulutuste kaudu vaesust. Korrumppeerunud poliitikud investeerivad ja seavad prioriteete rohkem neisse valdkondadesse, kus korruptiivsed tulud võiksid olla suuremad. Samuti käib korruptsiooniga käsikäes poliitiline ja majanduslik ebastabiilsus. Korruptsiooni tagajärjel kahaneb majanduskasv, kuna korruptiivne majanduskeskkond ei soodusta investeringuid⁴.

Samuti võib korruptsioon tekitada riigisiseseid kriise ja usaldamatust riigivõimu vastu, mille tulemusena kasvab muu hulgas kuritegevus ja väheneb turvalisus. Korruptsiooni kontrollimatu levik nõrgendab riigi sisemist ja välist kaitsevõimet, samuti võimendab äärmuslike ehk vägivalda õhutavate ideede või liikumiste tekkimist ja levikut. Tuleb arvestada, et korrumppeerunud ametnik on heaks sihtmärgiks ebasõbralike välisriikide luureteenistustele. Kokkuvõttes võivad ohtu sattuda demokraatia ja inimõiguste tagamine, sh riigikorraldus.⁵

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) ülemaailmses leppes (*UN Global Compact*) loetletakse ettevõtja sotsiaalse vastutuse kümme põhimõtet ning kümnes neist on võitlus korruptsiooniga. ÜRO hinnangul pärsib korruptsioon ettevõtetes äri kasvu, suurendab kulusid, on ohuks ettevõtte mainele ning tekitab juriidilisi probleeme. Lisaks kasvatab korruptsioon tehingukulusid, õõnestab ausat konkurentsi, takistab pikaajalisi investeringuid ning moonutab arengueesmärke. Investorite jaoks loob korruptsioon negatiivset väärtust ning seab ohtu nende finantsvara ja maine. Samuti vähendab korruptsioon nii investorite, koostööpartnerite, klientide, avalikkuse kui ka töötajate usaldust ja usku ettevõtetesse ja üldisesse ärikeskkonda.⁶

Korruptsioon ja selle ilmingute eri vormid on olnud murekohaks Eestis aastakümneid ning 1990. aastatest on riik astunud samme, et ennetada ja takistada korruptiivsete tegude toimepanemist ning seeläbi korruptiivse tulu saamist. Seoses korruptsioonivastase seaduse vastuvõtmisega 1995. aasta jaanuaris sai korruptsiooni ennetamine, tõkestamine ja uurimine Eestis selgemad piirid⁷.

Transparency International koostab igal aastal koonduringu, mis järjestab riigid korruptsiooni tajumise põhjal skaalal 0 (väga korrumppeerunud) kuni 100 (väga puhas). Indeksi koostamisel lähtutakse rahvusvaheliste reitinguagentuuride ja uurimisasutuste kogutud andmetest korruptsiooni tajumise kohta avalikus sektoris⁸. Eesti positsioon Transparency Internationali korruptsiooni taseme indeksis on võrreldes 2012. aastaga on tõusnud 64 pallilt 70 palli peale 2016. aastal. Sealjuures on Eesti liikunud riikide võrdluses 32.kohalt 22. kohale⁹, mis tähendab, et Eestis on korruptsioon levinud teiste riikidega võrreldes keskmisest vähem.

³ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020*. 2013

⁴ <http://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon>

⁵ <https://www.kapo.ee/et/content/korruptsiooni-m%C3%B5jud-ja-tagaj%C3%A4rjed.html>

⁶ *The ten principles of the UN Global Compact: Principle Ten: Anti-Corruption* <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10>

⁷ Mereste, U. *Korruptsioon ja korruptsioonivastane seadus*. Riigikogu Toimetised nr 13, 2006; <http://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-13/korruptsioon-ja-korruptsioonivastane-seadus/>

⁸ <http://www.transparency.ee/cm/korruptsioonitajumise-indeks>

⁹ Transparency International korruptsiooni tajumise indeks 2012. aastal ja 2016. aastal

2016. aasta novembris avaldas Transparency International ka globaalse korrupsiooni baromeetri¹⁰ tulemused, mille põhjal Eesti elanike hinnang korrupsiooni levikule erinevate institutsioonide puhul on märgatavalt langenud (vt tabel 1).

Tabel 1. Osakaal elanikest, kes peab korrupsiivseks järgmiseid institutsioone¹¹

Institutsioon	Algtase 2013. aastal	Tase 2016. aastal
Ettevõtjad	41%	7%
Riigiteenistus	38%	8%
Parlament	33%	9%
Kohtud	26%	13%
Politsei	17%	3%

Lehel www.korrupsioon.ee toodud 2015. aasta korrupsioonistatistika kohaselt on korrupsiooni kuritegude arv võrreldes 2014. aastaga võrreldes kasvanud, kuid nendega seotud kriminaalasjade arv on vähenenud¹². Kõige enam registreeriti korrupsioonikuritegusid riigi tasandil ning kõige levinumad korrupsioonikuritegude liigid olid 2015. aastal altkäemaksu võtmine ning andmine¹³.

2015. aastal jõustusid karistusseadustiku sätted, mis puudutavad altkäemaksu andmist ja võtmist erasektoris (Karistusseadustiku §-d 402³ ja 402⁴). 2015. aastal registreeriti 45 erasektori korrupsiooni kuritegu, mis kõik olid seotud ehitusvaldkonnaga, mis viitab sellele, et **korrupsiooni ennetuse mõttes võib olla vajalik valdkonnapõhine lähenemine**.

1.2 Ülevaade riiklikust korrupsioonivastasest strateegiast

Eesti korrupsioonivastase võitluse raamdokumentina kiitis Eesti Vabariigi Valitsus 2013. aastal heaks korrupsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 (edaspidi strateegia). Tegemist on kolmanda korrupsioonivastase strateegiaga, millest esimene oli perioodiks 2004–2007 ning teine perioodiks 2008–2012. Strateegia laiemaks eesmärgiks on korrupsiooni ennetamine, ning selleks seatakse kolm alaeesmärki:

- korrupsiooniteadlikkuse edendamine,
- avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine ja
- uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korrupsiooni ärahoidmine.

Korrupsioonivastast strateegiat viiakse ellu rakendusplaani alusel, mis koostatakse igal aastal vähemalt eelarvestrateegia perioodiks ning mille kinnitab Eesti Vabariigi Valitsus.

Rakendusplaanis kirjeldatakse, millised on strateegilised eesmärgid ehk mõõdikud, mis väljendavad korrupsioonivastase strateegia elluviimise perioodil taotletavat mõju ja mille saavutamine on mõõdetav või hinnatav. Samuti on rakendusplaanis kirjeldatud, mis on erinevate tegevuste kogumid ehk meetmed strateegiliste eesmärkide saavutamiseks. Meetme selgituses kirjeldatakse kavandatavaid olulisemaid tegevusi. Rakendusplaanis märgitakse ära ka prognoositav maksumus, mis sisaldab strateegia hinnangulist kogumaksumust ja maksumuse jaotumist aastate või teiste perioodide vahel.

Korrupsioonivastase strateegia tulemuslikkuse hindamiseks on eesmärkide lõikes kokku lepitud mõõdikute sihttasemed 2020. aastaks. Korrupsioonivastase strateegia rakendusplaani uuendati viimati 16. juunil 2016. aastal ja seoses sellega muudeti mõõdikute „Korrupsiooniuurijate arv“ ja „Kriminaaltulu uurijate arv“ sihttasemeid eelnevast madalamaks. Ülejäänud mõõdikute sihttasemed jäid muutmata. Detailne tabel mõõdikute allikate, varasemate aastate tasemetega, sihttasemetega ja käesoleva uuringu raames hinnatud tulemustega on esitatud lisa 1.

¹⁰ Transparency International *Global Corruption Barometer 2016*

https://files.transparency.org/content/download/2039/13168/file/2016_GCB_ECA_EN.pdf

¹¹ Tabelis on näidatud vastuste kaalutud keskmised tulemused

¹² https://www.korrupsioon.rik.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/kuritegevuse_at_2016_13.pdf

¹³ https://www.korrupsioon.rik.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/kuritegevuse_at_2016_13.pdf

Joonis 1. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020

Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020			
1. Korruptsiooniteadlikkuse edendamine	2. Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine	3. Uurimisastute uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine	4. Uuringute ja analüüside läbiviimine
1.1. Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja kujundamine	2.1. Õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamine	3.1. Korruptsioonikuritegude uurimise analüüsivõime kasvatamine	4.1. Korruptsiooni ulatust ja väärtushoiakuid kaardistavate uuringute läbiviimine
1.2. Korruptsioonihoiakute kujundamine ja teadlikkuse suurendamine avalikus sektoris	2.2. Omavalitsuste finantseeringute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamine		4.2. Korruptsioonivastase poliitika, meetmete ja seaduste mõjuanalüüside läbiviimine
1.3. Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele	2.3. Riigiasutuste tegevuse läbipaistvuse suurendamine ja korruptsiooni ennetava kultuuri toetamine		
	2.4. Korruptsiooni ennetamine ja riigihangete läbipaistvuse suurendamine		
	2.5. Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamine		
	2.6. Korruptsiooni ja mõjutamise vältimine õiguskaitseasutustes ja kohtutes		
	2.7. Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine		

Joonisel esitatud teemad jagunevad rakendusplaanis omakorda väiksemateks alateemadeks ning iga eesmärgi täitmiseks on ette nähtud konkreetsed tegevused, mis on kirjeldatud riikliku korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani tegevustes¹⁴.

Korruptsioonivastase strateegia koostamist ja elluviimist koordineerib Justiitsministeerium. Lisaks Justiitsministeeriumile viivad strateegiat ellu ka kõik teised ministeeriumid ja valitsusasutused, aga ka omavalitsused ja võimalusel vabasektor ning ettevõtlusorganisatsioonid.¹⁵

1.3 Ülevaade vahehindamisest

Antud tööga viidi läbi korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 vahehindamine. Vahehindamise eesmärgiks oli **analüüsida korruptsioonivastase strateegia kõikide mõõdikute arengut ning hinnata strateegia tegevuste tulemuslikkust nende eesmärkide saavutamisel**. Hindamise tulemuste põhjal pakuti välja poliitikasoovitused strateegia edasiseks rakendamiseks teatud probleemsemates valdkondades.

Vahehindamine oli jaotatud kaheks peamiseks osaks:

- ▶ **Strateegia mõõdikute arengute hindamine (korruptsiooniuuring)** – indikaatorite hindamiseks viidi läbi korruptsiooniuuring kolme sihtrühma hulgas: elanikud, ettevõtjad ja avaliku sektori töötajad. Tegemist oli varem

¹⁴ Korruptsioonivastase strateegia täitmise aruanded 2013., 2014. ja 2015. aastal kui ei ole viidatud teisiti

¹⁵ Justiitsministeerium. *Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse "Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 heakskiitmine" juurde*. <http://www.ngo.ee/sites/default/files/VV%20korralduse%20seletuskiri.pdf>

läbiviidud sarnaste uuringute kordusuuringuga. Lisaks on tehtud uuringu esimeses etapis vastavalt andmete kättesaadavusele dokumendianalüüs nende strateegia mõõdikute hindamiseks, mille allikaks ei ole kolme sihtrühma uuring (*Transparency Internationali, Eurobaromeetri, kriminaalstatistika jt andmete analüüs*).

- ▶ **Valitud probleemvaldkondade tegevuste hindamine** – vahehindamise teine etapp keskendus esimese etapi tulemuste põhjal kokku lepitud probleemvaldkondadele ning selle raames käsitleti süvitsi nendes valdkondades teostatud või planeeritud korruptsioonivastased meetmed. Tegevuste hindamiseks ja valdkondlike soovitude väljatöötamiseks viidi läbi välisriikide praktika analüüs ning teemakohased fookusgruppide kohtumised, et pakkuda välja poliitikasoovitused korruptsiooni ennetamiseks ja korruptsioonivastase võitluse tõhustamiseks valitud probleemsemates valdkondades.

Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020 vahehindamine viidi läbi Riigikantselei tellimusel ja seda rahastati ühtekuuluvusfondide 2014–2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Uuringu läbiviijaks oli Ernst & Young Baltic AS, kolme sihtrühma kordusuuringu tehniliseks toetajaks oli Norstat Eesti AS.

Vastavalt korruptsioonivastasele strateegiale esitatakse 2017. aastal valitsusele aruanne strateegia täitmise kohta, milles hinnatakse põhjalikumalt strateegia mõjusid valdkonnale ja sihtrühmadele, sh tuvastatakse olulisemad edasiminekud ning puudujäägid, mis on omakorda sisendiks poliitikasoovituste ning muudatuste tegemiseks strateegia edasisel rakendamisel.

1.3.1 Korruptsiooniuringu metoodika kirjeldus

Korruptsiooniuringus käsitleti kolme teemat:

- Eetilised hoiakud ja vastuvõtlikkus korruptsioonile – mida peetakse korruptsiooniks, millisel määral seda mõistetakse hukka ning kui vastuvõtlik ollakse korruptsioonile?
- Korruptsiooni leviku tajumine – kui suureks probleemiks ja levinuks korruptsiooni peetakse?
- Kokkupuude korruptsiooniga – kui sagedasti korruptsiooniga kokku on puutunud?

Tegemist varemalt (2004., 2006. ja 2010. aastal¹⁶) samade sihtrühmade seas läbiviidud uuringute kordusuuringuga.

Korruptsiooniuringu andmekogumine viidi läbi kolmes sihtrühmas:

- ettevõtjate hulgas 08.09 – 29.09.2016;
- elanikkonna hulgas 12.09 – 23.10.2016;
- avalikus sektoris 21.09 – 06.10.2016.

Kuna tegemist on kordusuuringuga, rakendati küsitlustes 2010. aasta uuringus kasutatud küsimustikke ning valimi koostamise põhimõtteid.

Elanikud

Uuringu üldkogumi moodustasid Eesti Vabariigi alalised elanikud vanuses 15–74 aastat. Uuring viidi läbi silmast-silma *ad hoc* uuringuna. Intervjuud toimusid vastajate kodudes arvutil juhitud personaalintervjuude ehk CAPI meetodil (*Computer Assisted Personal Interviewing*). Küsitlustöö käigus kujunenud valimi sotsiaaldemograafilist struktuuri soo, vanuse, rahvuse ja elukoha lõikes võrreldi vastavate statistiliste näitajatega üldkogumi kohta ning kaaluti sellele vastavaks. Kokku viidi läbi 500 intervjuud.

Avaliku sektori töötajad

Avaliku sektori valim moodustati mitte-proportsionaalse valiku põhimõttel, jaotades avaliku sektori viide alamrühma:

- grupp 1: ministeeriumid, maavalitsused, põhiseaduslikud institutsioonid (v.a kohtud), avalik-õiguslikud juriidilised isikud (v.a ülikoolid, teatrid, muuseumid, uurimisasutused; peamaja tasandil);
- grupp 2: riigiametid, inspeksioonid, valitsusasutused, ministeeriumite haldusala asutused;

¹⁶ Uuringute raportid on kättesaadavad
http://www.korruptsioon.ee/et/search/searchbuilder/landing?title=korruptsioon+eestis&document=&fields%5Bfield_liik%5D=&fields%5Bfield_valdkond%5D=&fields%5Bfield_date%5D=between&aasta=&fields%5Bfield_author%5D=&Vaata=Vaata

- grupp 3: õiguskaitseasutused (Politsei- ja Piirivalveamet, prokuratuur, Maksu- ja Tolliamet, kohtud, kriminaalhooldusosakonnad);
- grupp 4: poliitiline ametkond: Riigikogu, linnavolikogud, vallavolikogud;
- grupp 5: kohalikud omavalitsused: linna- ja vallavalitsused (Tallinna ja suurte linnade puhul ka linnavalitsuse ametid, Tallinnas ka linnaosavalitsused).

Valim moodustati mitte-proportsionaalse valiku põhimõttel, eesmärgiga tagada piisavalt suured alamrühmad, mis võimaldaksid tulemusi vastavate rühmade lõikes analüüsida. Avaliku sektori töötajate arvu põhjal tehtud mudel oli proportsionaalse valiku põhimõttele tegelikult ligilähedane, vaid väikseima arvu töötajatega grupi planeeritud suurus tuli suurima grupi arvelt pisut üles kaaluda.

Uuring viidi läbi veebipõhiselt, CAWI meetodil (*Computer Assisted Web Interviewing*). Planeeritud valimi suuruseks oli 1000 vastajat, tegelikult kogunes vastuseid 1037.

Ettevõtjad

Ettevõtjate uuringu valimi baasiks oli Krediidinfo andmebaas, mis sisaldab ajakohaseid andmeid Eestis tegutsevate ettevõtete kohta. Väljavõtte uuringu valimi baasi tegemiseks tehti 2016. aasta septembris. Valimi tegemise aluseks võeti olemasolevad andmed 55 278 äriühingu kohta, kelle puhul on teada ettevõtte suurus (töötajate arvu alusel).

Uuringu sihtrühmaks olid ettevõtete tippjuhid (direktorid, tegevjuhid, juhatajad, omanikud). Uuringu sihtrühmaks olid vähemalt ühe töötajaga ettevõtted, eesmärgiga mitte kaasata uuringusse mitteaktiivseid (ehk 0 töötajaga) asutusi. Uuringu tulemused on esinduslikuks kaalutud ettevõtte majandussektori grupi, ettevõtte suuruse (töötajate arv) ja geograafiliste piirkondade lõikes.

Küsitlus viidi läbi arvutil juhivate telefoniintervjuude e. CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*) meetodil. Kokku viidi läbi 500 intervjuud.

Täpsem kirjeldatakse uuringu läbiviimise meetodikast tehnilises aruandes.

1.3.2 Mõjude hindamise metodika kirjeldus

Riikliku korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 vahehindamise eesmärk oli vastata küsimusele, mil määral saab korruptsioonivastase strateegia ja rakendusplaani raames ellu viidud tegevusi hinnata piisavaks ning tulemuslikuks valitud probleemsemate valdkondadega tegelemisel.

Analüüs käsitles üksnes kolme korruptsiooni probleemvaldkonda, et keskenduda põhjalikumalt vaid kõige suuremat tähelepanu vajavatele teemadele. Käsitletavat probleemvaldkonnad valiti välja koostöös töö tellijaga ning nendeks oli:

1. korruptsiooni ennetus kommunikatsiooni kaudu;
2. ärikorruptsioon;
3. korruptsioon tervishoius.

Esimeses probleemvaldkonnas on keskendunud korruptsiooni ennetuse meetoditele, mis on seotud erinevate riigi poolt kasutatavate kommunikatsiooni meetodite rakendamisega, sealhulgas meedia, koolitustegevus (sh seminaride ja konverentside korraldamine), juhendmaterjalide loomine ja levitamine. Aruandes ei ole analüüsitud teisi korruptsiooni ennetuse meetodeid, mis ei seotud kommunikatsiooni valdkonnaga.

Teises probleemvaldkonnas keskendus analüüs korruptsioonile riigi ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingutes, kõrgendatud korruptsiooniriskidele valitud äri sektorites, korruptsiooniriski juhtimisele eriregulatsiooniga ettevõtetes ning rahvusvaheliste organisatsioonide soovitud tegevustele.

Kolmandas probleemvaldkonnas keskendus analüüs ravimi- ja meditsiiniseadmete hangetele, haigekassa ravi rahastamise lepingutele, kohtutesse esitavatele tervisetöenditele ning ravijärjekorras etteostmisele.

Vahehindamiseks valitud lähenemisviis jagunes kaheks. Kõigepealt hinnati kõikides valitud probleemvaldkondades eesmärkide täitmise taset strateegias toodud mõõdikute alusel. Selle eesmärgiks oli tuvastada, millised muutused on antud probleemvaldkonnas strateegia rakendamise ajal toimunud. Selleks kõrvaltati mõõdikute algtasemeid vahehindamise hetkeolukorraga (2016. aastal) ning anti hinnang, kuivõrd hästi on liigutud 2020. aastaks seatud sihtasemete täitmise poole.

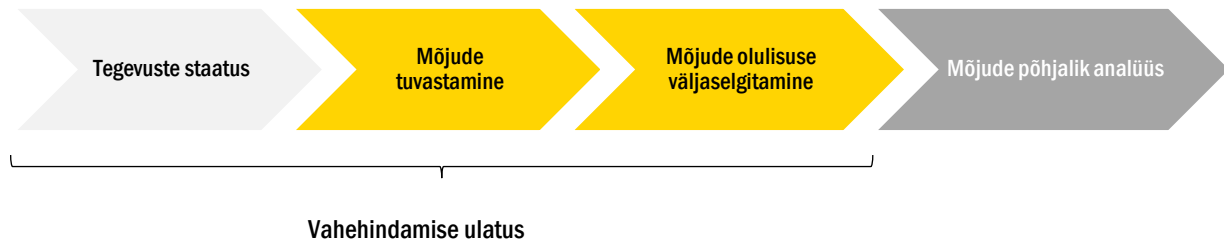
Teiseks analüüsiti korruptsioonivastases strateegias ning rakenduskavas kavandatud ja ellu viidud tegevusi igas probleemvaldkonnas, sh tegevuste elluviimise hetkeseisu ja tulemuslikkust. Samuti anti hinnang kuivõrd on konkreetsed tegevused potentsiaalselt mõjutanud mõõdikute arengut. Viimane on oluline seetõttu, et mõõdikute areng ei pruugi olla

toimunud konkreetsete strateegia ja rakenduskava tegevuste mõjul, vaid tulenevalt muudest tegevustest ja laiematest ühiskondlikest protsessidest. Seetõttu on oluline leida seoseid tegevuste tulemuste ning mõõdikute arengu vahel.

Vahehindamise etapis on keskendutud **eelkõige tegevuste elluviimise analüüsile ning tegevuste potentsiaalse mõju väljaselgitamisele**. Vahehindamise läbiviimisel hetkel ei ole võimalik mõju veel põhjalikumalt analüüsida (sh kvantitatiivselt tõendada), kuna paljud tegevused on alles pooleli, samuti ei pruugi tegevuste mõju nende elluviimise järgselt kohe avalduda.

Seega on vahehindamise läbiviimisel tuginetud Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei väljatöötatud mõjude hindamise juhendi põhimõtetele, kuid rakendatud on seda vaid teatud osades.¹⁷ Allpool on kirjeldatud vahehindamise ulatust mõjuanalüüsi etappide põhjal. Vahehindamises tuvastati kõigepealt tegevuste staatus ning hinnati, kas neil on eesmärkide suhtes potentsiaalne mõju. Samas ei kuulunud ülal kirjeldatud põhjustel antud töö ulatusse mõjude põhjalikum analüüs.

Joonis 2. Mõjude analüüsi tegemise sammud¹⁸



Allpool on detailsemalt kirjeldatud hinnangute andmise protseduure ja kasutatud skaalasid.

Hindamise ulatus ja skaala

Strateegia vahehindamise mõjuanalüüs on läbi viidud järgmiste kvalitatiivsete ja kvantitatiivsete meetodite kaudu.

- Strateegia, rakendusplaani ning kaasnevate dokumentide analüüs (hetkeseis, tegevuste piisavus ja tulemuslikkus).
- Korruptsiooniuringu küsitluse tulemuste analüüs (tegevuste piisavus, tulemuslikkus).
- Dokumendi analüüs: välisriikides kasutatavate meetodite analüüs ja võrdlus, teaduskirjanduse analüüs (tegevuste piisavus, tulemuslikkus).
- Ekspertide gruppide arutelude läbiviimine (hetkeseis, tegevuste piisavus, tulemuslikkus),
- Poolstruktureeritud intervjuude läbiviimine (hetkeseis, tegevuste piisavus, tulemuslikkus).

Korruptsioonivastases strateegias ja rakendusplaanis kirjeldatud tegevusi on hinnatud järgmistes kategooriates:

- tegevuse elluviimise hetkeseis (edaspidi: hetkeseis),
- mõju esinemine: tegevuste piisavus ja tulemuslikkus (edaspidi: mõju).

Vahehindamise läbiviimisel kasutatakse kolmes kategoorias järgmist hindamisskaalat.

(a) **Tegevuste hetkeseis** on:

- teostatud – rakendusplaani tegevused on lõpetatud;
- osaliselt teostatud – tegevustega on alustatud, kuid nad ei ole lõpetatud;
- teostamata – tegevustega ei ole olulises ulatuses alustatud.

(b) **Tegevuste asjakohasus** lähtudes rahvusvahelistest kogemustest ja parimatest praktikatest:

¹⁷ Justiitsministeerium ja Riigikantselei. *Mõjude hindamise meetodika*. 2012

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_meetodika.pdf

¹⁸ Sammud on kohandatud tuginedes juhendile „Mõjude hindamise meetodika“ Justiitsministeerium ja Riigikantselei. 2012

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_meetodika.pdf

- ▶ mõju on potentsiaalselt tõhus;
- ▶ mõju on potentsiaalselt väheoluline;
- ▶ mõju ei esine;
- ▶ ei ole võimalik hinnata (rahvusvahelised näited ei ole tuvastatavad).

(c) **Mõju senine esinemine** strateegia eesmärkide saavutamise suhtes:

- ▶ mõju on oluline;
- ▶ mõju on väheoluline;
- ▶ mõju ei esine;
- ▶ ei ole võimalik hinnata.

Mõjude hindamisel on arvestatud järgmiste kriteeriumitega:

1. sihtgrupi käitumise positiivset muutumist strateegia eesmärgi suhtes,
2. mõju avaldumise sagedus võimaldab strateegia eesmärgi täitmist,
3. mõjutatud sihtrühma suurus on oluline kogu populatsiooni suhtes.

Mõju esineb, kui vähemalt kahe kriteeriumi suhtes saab vastata jaatavalt.

Juhul, kui strateegia ja rakendusplaani tegevusi pole vahehindamise ajaks rakendatud või neid on rakendatud osaliselt, siis hinnanguid mõju esinemisele on antud üksnes osaliselt (kus see on võimalik).

2. Strateegia rakendamine probleemvaldkondades

Seoses kolme sihtrühma uuringu tulemuste, korruptsioonivastase strateegia mõõdikute arengute ning ühiskondlikult oluliste teemadega on valitud kolm probleemvaldkonda, mis läbisid süvaanalüüsi:

- korruptsiooni ennetus läbi kommunikatsiooni;
- ettevõtlus- ja ärikorruptsioon, sh korruptsioon riigi osalusega ettevõtetes;
- korruptsioon tervishoius.

Käesolevas peatükis on kirjeldatud probleemvaldkondades esinevaid riske, nendega seotud mõõdikute arenguid ning riigi tehtud ja planeeritud korruptsioonivastaseid tegevusi.

2.1 Korruptsiooni ennetus kommunikatsiooni kaudu

Aruandepäeva esimene alapeatükk kirjeldab kommunikatsiooni vajalikkust korruptsiooni ennetuses ning kirjeldab võimalikke meetodeid. Meetodite all on peamiselt analüüsitud meedia kasutamise vajalikkust ja võimalusi korruptsiooni ennetusel, koolitustegevusi (sh seminaride ja konverentside korraldamist) ning juhendmaterjalide loomist ja levitamist. Aruandes ei ole analüüsitud teisi korruptsiooni ennetuse meetodeid, mis ei seotud kommunikatsiooni valdkonnaga. Teine alapeatükk keskendub korruptsioonivastases strateegias sätestatud mõõdikutele, mis on seotud korruptsioonist teadlikkuse tõstmisega ning kirjeldab mõõdikute arenguid võrreldes nende algtasemetega. Kolmandas alapeatükis on täpsemalt lahti kirjutatud, milliseid kommunikatsioonitegevusi on strateegia rakendusplaanis korruptsiooni ennetuseks planeeritud, kuhu on nende tegevustega jõutud ning mil määral saab neid hinnata tulemuslikuks. Viimane alapeatükk annab üldise hinnangu korruptsiooni ennetuseks tehtud riigi kommunikatsioonile.

2.1.1 Ülevaade valdkonnast

Põhimõte, et avatus ja läbipaistvus on korruptsiooni ennetamisel kriitilise tähtsusega, on rahvusvaheliselt tunnustatud. Läbipaistvust suurendavad kõik meetodid, mis aitavad avalikkusele informatsiooni edastada, näiteks vaba ajakirjandus, avatud valitsus ja selle istungid ning valitsuseväliste organisatsioonide olemasolu, kes edastavad riigi tegevuste kohta objektiivset infot.¹⁹

ÜRO korruptsioonivastane konventsioon viitab mitmes punktis vajadust korruptsiooni ennetamist puudutavate teadmiste tõhustamiseks ja levitamiseks. Konventsiooni kohaselt peab olema võimalik üldsusel saada teavet avaliku halduse korralduse, toimimise ja otsuste tegemise kohta. See tähendab, et üldsusele peab olema tagatud tegelik juurdepääs teabele, üldsuse teavitamisel tuleb keskenduda tegevustele, mis aitavad tõsta sallimatust korruptsiooni suhtes (sealhulgas riiklikud haridusprogrammid) ning tuleb tunnustada, edendada ja kaitsta korruptsioonialase teabe otsimist, saamist, avaldamist ja levitamist.²⁰

Kommunikatsiooni ei peeta täielikuks vastumürgiks korruptsioonile, kuid koostöös teiste tegevustega, näiteks süsteemide tugevdamise, õiguskaitsse parendamise ning kurjategijate vastutusele võtmisega, võib see mängida olulist rolli korruptsiooni ennetamiseks vajalike tingimuste loomisel. Riigi kommunikatsioon võib suurendada elanike osalust ja teadlikkust, tõsta avalikkuse usaldust korruptsiooniga võitlevate asutuste vastu ning muuta teabe kättesaamise kergemaks.²¹

Riigid nagu Taani, Uus-Meremaa, Soome ja Rootsi püsivad *Transparency Internationali* korruptsiooni tajumise indeksis juba pikemat aega kõrgemate seas. Kuigi madala korruptsioonitasemega riikide osas on teostatud vähe uuringuid, võib kõikide nende riikide ühiste nimetajatena välja tuua meediavabaduse kõrge taseme, valitsuse avatuse ning efektiivsed kommunikatsioonikanalid.²²

Riigil on erinevaid võimalusi korruptsiooni ennetamiseks kommunikatsiooni kaudu, mis ei piirdu pressiteadete avaldamise või intervjuude andmisega. Allpool on kirjeldatud, milliseid meetodeid saab riik kasutada info edastamiseks.

¹⁹ Oswald, J. *Transparency and City Government Communications*. 2009 <http://www.instituteforpr.org/wp-content/uploads/Transparency-and-City-Government-Communications.pdf>

²⁰ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275271>

²¹ Malawi's anti-corruption bureau. *A communications strategy for the government of Malawi's anti-corruption bureau 2007-2010*, 2007 <http://www.acauthorities.org/sites/aca/files/countrydoc/Fighting%20Corruption%20through%20Communications-Communication-Strategy.pdf>

²² Transparency International. *Successful anti-corruption reforms. 2015*. http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Successful_anti-corruption_reforms.pdf

Meedia

Mitmed rahvusvahelised uuringud on viidanud sellele, et riigi madal korrupsioonitase on seotud kõrge meedia vabadusega.²³ Massimeedia pakub kõige püsivamat ja avatumat avalikkuse harimise võimalust. Raadio, televisioon ja trükimeedia toovad informatsiooni otseselt konkreetsetele isikutele, võimaldades hõlmata kõiki sihtrühmasid.²⁴

Meedial on kuus olulisemat ülesannet korrupsioonivastases võitluses.

- Meedia saab aidata poliitiliste otsuste tegijaid oma tegude eest vastutusele võtta. Meedia saab süüdistavaid organeid aidata korrupsiooniinitsidentidest teatamise ja nende uurimisega, mis viib omakorda vastavate ametiasutuste läbiviidavate juurdlusteni ning korrumpeerunud poliitikute süüdimõistmiseni. Kui institutsionaliseeritud võimuorganid langevad ise korrupsiooni ohvriks ning ei suuda efektiivselt karistusi jõustada, täidab sõltumatu meedia regulatiivse organina oma rolli efektiivsemalt kui seda teevad seadusandlikud, täidesaatvad ning õigust mõistvad organid. Näiteks Panama paberite avalikustulemise tagajärjena sunniti Islandi peaministrit avalike protestidega ametist tagasi astuma.
- Massimeedia tugevdab kontrolli ning tasakaalu võimult võrdsete isikute vahel. Korrupsioonivastaste organite vigade esiletoomisega on meedial võimalik esile kutsuda nende institutsioonide uuendamist ja ümberkorraldamist.
- Meedia tagab nii-öelda kodanikuplatvormi kaebuste väljendamiseks ning avaliku arvamuse kujundamisele kaasaaitamiseks. Kajastades poliitikate läbikukkumist, ametnike kehva juhtimistegevust, õiguse mõistmist korruptiivsete tegevuste üle ning erasektori skandaale on meedial võimalik tekitada avalikku survet ja aidata sundida korrumpeerunud poliitiku tagasi astuma ning oma poliitilist võimu kaotama.
- Korrupsioonialase informatsiooni avaldamisega panustab massimeedia ühiskonna üleüldisesse läbipaistvusesse, mis omakorda ohjeldab korrupsiooni nii süsteemsel kui ka individuaalsel tasandil. Ometi ei ole läbipaistvus üksik korrupsiooni vähendamisel piisav – laialdast ligipääsu informatsioonile peab saatma võime informatsiooni töödelda ning stiimul töödeldud informatsiooni alusel tegutseda.
- Meedial võib olla ka korrupsiooni ennetav mõju. Tõkestamisteoorias on kolm elementi, mis eeldatavasti suurendavad korrupsiooni sagedust ning ulatust: väliste tasude kõrge ulatus, madal avastamise tõenäosus ning kerged karistused. Kui meedia täidab oma järelevalverolli, on suurem tõenäosus, et ametis oleva isiku väärkäitumine saab avalikuks ning teda ootab kriminaalsüüdistus või ta kaotab oma maine ja/või võimu. Seega väheneb korrupsioonist saadav isiklik kasu ning potentsiaalsed kurjategijad on vähem altid korrumpeerunult käituma.
- Lisaks on meedial mitmeid kaudseid viise, millega korrupsiooni vastu toimuvale võitlusele kaasa aidata. Nendeks on taolised korrupsiooni kontrollid, mis on vältimatult karmi ning sõltumatu meedia kõrvalproduktiks ning mis tekivad laiemast poliitilisest mitmekesisusest, elavdatud avalikust debatist, kõrgendatud vastutustundest poliitikute hulgas ning avalike asutuste ning institutsioonide käitumismallidest. Ajakirjanikud saavad tõsta teadlikkust korrupsiooniga seotud probleemide kohta ning kujundada ühiskonna siseselt korruptiivse käitumise osas sotsiaalseid norme.²⁵

Koolitused, seminarid ja konverentsid

Koolitamist ning koolituste ja seminaride läbiviimist saab kasutada informatsiooni edastamiseks erinevates sihtrühmades, hõlmates erinevaid vanusegrupe ning tegevusvaldkondi. Näiteks on võimalik korrupsioonialase selgitustööga alustada koolihariduses ning jätkates ülikoolis ning töökohal.

Mitmed allikad on tõestanud, et hästi kujundatud eetikakoolitused tõstavad osalejate pädevust märkimisväärselt, näiteks on koolituse läbinud teadlikumad eetikanõuetest ning on rohkem altid küsima nõu eetikaalaste küsimuste tekkimisel.²⁶

ÜRO korrupsioonivastane konventsioon toob välja vajaduse edendada ametiisikute haridus- ja koolitusprogramme, et võimaldada neil täita avalikke ülesandeid korrektselt, ausalt ja nõuetekohaselt ning anda neile ülesannete täitmisel paratamatult ilmnevate korrupsiooniriskide teadvustamiseks erikoolitus. Sellised programmid võivad viidata asjakohase valdkonna käitumiskoodeksitele ja -standarditele.²⁷

Juhendmaterjalid

²³ Starke, C. Naab, T. Scherer, H. *Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption*. 2016. <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/5712/1793>

²⁴ https://www.unicef.org/magic/briefing/childmedia_education.html

²⁵ Starke, C. Naab, T. Scherer, H. *Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption*. 2016. <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/5712/1793>

²⁶ OECD. *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*. 2015.

²⁷ *Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275271>

Rahvusvahelised organisatsioonid on loonud lugematul hulgal erinevaid juhendmaterjale korruptsiooniga võitlemise kohta. Näiteks on erinevad juhendmaterjalid, mis puudutavad korruptsiooni erinevaid tahke, olemas OECD-l²⁸, *Transparency Internationali*²⁹, Euroopa Komisjonil ja mitmetel teistel organisatsioonidel.

Juhendmaterjalide puhul on oluline silmas pidada, et need oleksid ajakohased, oma sisult sihtrühmale sobilikud ning jõuaksid kõikide sobilike sihtrühmadeni.

2.1.2 Mõõdikute areng

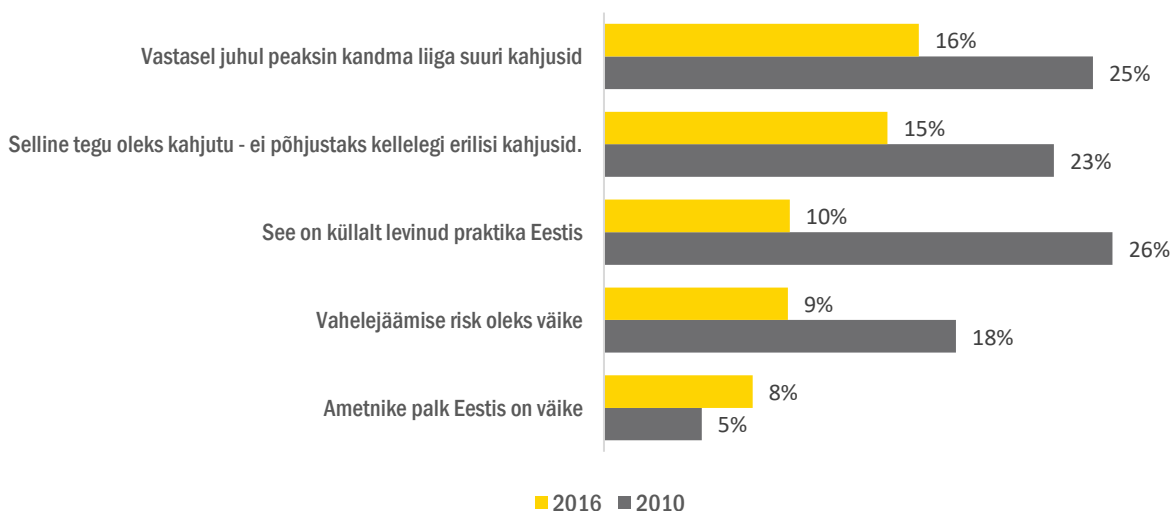
Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020 ning selle rakendusplaan aastateks 2016-2020 on esimeseks oluliseks eesmärgiks seadnud inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamise ja hoiakute kujundamise³⁰. Strateegia rakendusplaanis on välja toodud ka teadlikkuse edendamiseks seotud mõõdikud, mis aitavad hinnata strateegia tegevuste mõju ja tulemuslikkust. Järgnevalt on välja toodud teadlikkuse tõstmiseks seotud mõõdikud ning hinnatud nende arenguid vastavalt strateegias toodud sihttasemetele.

- **Hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate elanike ja ametnike osakaal (1.1, 1.5, 1.6³¹)**

Seda indikaatorit jälgitakse korruptsiooniteadlikkuse muutusena Eesti kolme sihtrühma korruptsiooniuringu küsimuste alusel (hinnangud korruptsioonile ja valmisolek käituda korruptiivselt). Korruptsiooniuringus esitati nii elanikele kui ametnikele üks küsimus käitumise kohta hüpoteetilises korruptiivses olukorras.

- Elanikele esitati hüpoteetiline olukord, kus uuriti, kas ja millistel põhjustel nad pakuksid raha või vastuteenet pääsemaks karistusest või kiirendamaks ametlikku asjaajamist. Võrreldes 2010. aastaga on sellises hüpoteetilises olukorras käituvate elanike osakaal langenud 34% pealt 27%. Sealhulgas on oluliselt langenud nende 15-30 aastaste (2010: 44%, 2016: 26%) ja mitte-eestlastest elanike osakaal (2010: 47%, 2016: 24%), kes on valmis korruptiivselt käituma. Allpool on esitatud elanike põhjendused korruptiivsele käitumisele hüpoteetilises olukorras.

Joonis 3. Hüpoteetilises olukorras korruptiivse käitumise põhjendused³²



- Avaliku sektori töötajatel paluti ette kujutada, et vastaja on ametnik, kes otsustab projektide rahataotluse üle ning üks taotlejatest pakub oma projekti kasuks otsustamise eest vastutasuks puhkusereisi soojale maale. Projekti kasuks otsustanud ehk hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate ametnike hulk on võrreldes 2010. aastaga langenud 10% juurest 5%.

²⁸ <http://www.oecd.org/corruption/keyoecdanti-corruptiondocuments.htm>

²⁹ <http://www.transparency.org/whatwedo/tools/>

³⁰ <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

³¹ Viitenumber vastavalt lisa 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

³² Elanikud, kes vastasid „Nõustun täiesti“ ja „Pigem nõustun“

Mõlema mõõdiku puhul on eesmärgiks seatud, et 2020. aastaks oleks hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate inimeste osakaal madalam kui 2010. aastal. Uuringu tulemuste kohaselt võib öelda, et nende indikaatorite osas on liikumine toimunud soovitud suunas.

Korruptsiooniuringu tulemused näitavad, et **hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate inimeste osakaal** on strateegia vahehindamise ajaks kõikide sihtrühmade lõikes vähenenud (vt allpool).

Tabel 1. Hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate inimeste osakaal

Sihtrühm	Algtase 2010. aastal	Tase 2016. aastal
Elanikud	34%	27%
Avaliku sektori töötajad	10%	5%
15–30-aastased elanikud	44%	26%
Mitte-eestlased	47%	24%

- **Korruptsiooni taunivate elanike ja ametnike osakaal (1.3, 1.7³³)**

Korruptsiooni taunimist elanike ja ametnike hulgas hinnatakse korruptsiooniuringus kahe küsimuse põhjal.

- Elanike puhul käsitleti uuringus olukorda, kus ettevõtja pakub eliitkooli direktorile turismireisi, et viimane aitaks tema pojal kooli pääseda. Sellist tegevust taunivate elanike osakaal on 85% pealt (2010. aastal) kasvanud 89% (2016. aastal).
- Avaliku sektori töötajate puhul kirjeldati uuringus olukorda, kus ametiautot kasutatakse isiklikuks otstarbeks. Sellist tegevust taunivate avaliku sektori töötajate osakaal on kuue aastaga kasvanud 2010. aastal saadud 78% juurest 86%.

Mõlema indikaatori puhul on 2020. aasta eesmärgiks seatud korruptiivset tegevust taunivate inimeste osakaalu tõus, mis tähendab, et mõõdikud on liikunud soovitud suunas ja korruptsiooniuringu tulemuste põhjal muutub korruptiivne käitumine ühiskonnas aina taunitavamaks.

- **Korruptsiooni ära tundvate elanike ja ametnike osakaal (1.4, 1.8³⁴)**

Korruptsiooni äratundmist hinnati elanike puhul mõõdikuga, kui suur on altkäemaksu korruptsiooniks pidavate elanike osakaal. Eesti kolme sihtrühma korruptsiooniuringu tulemustest lähtub, et 2010. aastal registreeritud 90% osakaal on 2016. aastaks liikunud 88% juurde, mis viitab sellele, et olulist muutust ei ole elanike teadlikkuses korruptsiooni äratundmisel toimunud. 2020. aasta eesmärgiks on seatud korruptsiooni altkäemaksuks pidavate elanike osakaalu tõus kõrgemaks kui 2010. aastal.

Ametnike puhul on korruptsiooni äratundmise mõõdikuna kasutatud avaliku sektori töötajate osakaalu, kes peavad huvide konflikti korruptsiooniks. Korruptsiooniuringu tulemustest selgub, et nende ametnike osakaal on tõusnud: 2010: 84%, 2016. 88%. Aastaks 2020 on eesmärgiks seatud osakaalu tõus 2010. aasta tasemest kõrgemale, seega on toimunud liikumine soovitud suunas.

2.1.3 Rakendusplaani tegevused ja tulemused

Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis on otseselt kommunikatsioonile suunatud tegevused kajastatud peamiselt esimese eesmärgi „Korruptsiooniteadlikkuse edendamine“ alapunktides:

- 1.1. Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine
- 1.2. Korruptsioonihoiakute kujundamine ja teadlikkuse suurendamine avalikus sektoris
- 1.3. Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele³⁵

³³ Viitenumber vastavalt lisas 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

³⁴ Viitenumber vastavalt lisas 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

³⁵ Kõik riigi kommunikatsioonitegevused, mis puudutavad erasektorit, on detailsemalt kirjeldatud peatükis 2.2 Ärikorruptsioon.

Lisaks korruptsiooniteadlikkuse tõstmisele on kommunikatsioonitegevused seotud ka strateegia teise eesmärgi „Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine“ täitmisega järgmistes alapunktides:

- 2.1. Õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamine
- 2.2. Omavalitsuste finantstehingute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamine
- 2.5. Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamine
- 2.6. Korruptsiooni ja mõjutamise vältimine õiguskaitseasutustes ja kohtutes
- 2.7. Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine³⁶

Allpool on kirjeldatud kommunikatsioonialaseid meetmeid, mis rakendusplaani järgi peaksid toetama strateegia eesmärkide saavutamist. Analüüsitakse, millised on meetmete eesmärgid, nende elluviimise hetkeseis ning millist mõju meetmed võivad omada korruptsiooni ennetamisele.

1.1.	Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.1.1 ³⁷	Noorte korruptsioonialaste hoiakute kujundamiseks näidisklippide välja töötamine (sh venekeelsete subtiitritega) koos juhendmaterjalidega (töölehtedega) õpetajatele kasutamiseks ühiskonnaõpetuse tundides.	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Väheoluline
1.1.3 ³⁸	Laste ja noorte hoiakute kujundamiseks (elektronilise) õppevahendi loomine.	Teostamata ³⁹	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Gümnaasiumi riikliku õppekava kohaselt peab gümnaasiumi lõpetaja suutma seletada ja kasutada kontekstis muuhulgas mõistet „korruptsioon“. Strateegia rakendusplaani üheks eesmärgiks oli välja töötada näidisklipid noorte korruptsioonialaste hoiakute kujundamiseks, mille juurde käiks ka vajalikud juhendmaterjalid ja õpetajate juhendamine. Välja pakutud videomaterjal aitab õpetajal tunnis õpetatava teema siduda Eestis realselt aset leidnud juhtumitega. Seeläbi on korruptsioonialased õppematerjalid kasulikud nii riiklikus õppekavas ettenähtud oskuste ning teadmiste õpetamiseks kui ka korruptsioonialase teadlikkuse tõstmiseks noorte seas. Juhtumite analüüsimine koos õpetajaga aitab õpilastel paremini mõista ühiskonnaõpetuse mõisteid ning samas edendada noorte teadlikkust korruptsioonist.⁴⁰

2016. aastal lisati rakendusplaani tegevus, mis kätkeb õppevahendi loomist laste ja noorte hoiakute kujundamiseks. Selle lähteülesande koostamine on planeeritud 2017. aastaks ning õppevahendi valmimine ja tutvustamine sihtgrupile 2018. aastale.

Elluviimise hetkeseis. 2015. aastal valmis elektroniline õppematerjal ühiskonnaõpetuse tundides kasutamiseks. Õppematerjalid on kättesaadavad Hariduse tehnoloogia SA õppematerjalide veebikodus <http://oppevara.hitsa.ee/korruptsioon>. Õppematerjalide videotele on lisatud ka venekeelsed subtiitrid.⁴¹

Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole vahehindamise ajal uue elektronilise õppevahendi koostamiseks raha eelarvesse planeeritud.

Tegevuse mõju. Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid ja uuringud viitavad sellele, korruptsiooni vähendamine sõltub noortes sisendatud väärtustest⁴², mistõttu nende korruptsiooniteadlikkust tuleb tõsta varakult ning selleks soovitatakse kasutada erinevaid meetodeid. Näiteks ÜRO korruptsioonivastane konventsioon⁴³ soovib korruptsiooni sallimatusele kaasa aitamiseks teavitada üldsust riiklike haridusprogrammide, sealhulgas koolide ja ülikoolide õppekavade kaudu.

³⁶ Kõik riigi kommunikatsioonitegevused, mis puudutavad tervishoidu, on detailsemalt kirjeldatud peatükis 2.3 Korruptsioon tervishoius.

³⁷ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan 2015-2019 ja varasemad

³⁸ Lisatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2016. aastal

³⁹ Tähtaeg 2018. aasta

⁴⁰ <http://oppevara.hitsa.ee/korruptsioon>

⁴¹ Justiitsministeerium. *Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2015. aasta täitmise aruanne* https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/korruptsioonivastase_strateegia_2015_aruanne.pdf

⁴² Transparency International. *Schools and teaching lay the foundations for fighting corruption*. Policy brief 06/2013.

⁴³ http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_brief_6_2013_schools_and_teaching_lay_the_foundations_for_fighting_c

⁴³ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275271>

Videote integreerimine koolitundidesse või e-õppe keskkonda võib ilmekalt illustreerida teoreetilisi probleeme ja muuta midu raskesti jälgitavad protsessid või inimkäitumise arusaadavaks. Videod pakuvad ainekultuuri olulistele õppimisele, perspektiivide vahetusele, iseenda peegeldusele ja diskussiooniks õppegrupis. Samas on oluline silmas pidada, et videod on efektiivsed juhul, kui pärast nende vaatamist toimub õpetaja juhendamisel arutelu (kes võib toetuda ettevalmistatud küsimustele).⁴⁴

Videote kasutamist situatsioonide näitlikustamiseks on kasutanud ka ÜRO algatus *Global Compact* ja ÜRO uimastite ja kuritegevuse vastu võitlemise büroo, kes tegid koostöös kuuest moodulist koosneva e-õppevahendi⁴⁵. Tegemist on küll ettevõtetele suunatud töövahendiga, kuid see viitab sellele, et elektroonilised õppevahendid on üldkasutatud teadlikkuse tõstmise meetod.

Samas toodi fookusgrupi arutelul kommunikatsioonivaldkonna ekspertidega välja, et õppematerjal ei toimi iseenesest, neid tuleb õpetajate poolt aktiivselt kasutusele võtta ja õppuritele tutvustada.

Hariduse Infotehnoloogia SA veebilehe statistika kohaselt käis 2015. aasta märtsist kuni 2016. aasta novembrini korruptsiooni õppevahendi veebilehel 380 kasutajat 513 veebisessiooni jooksul. Lehe pörkemäär⁴⁶ sellel perioodil oli 53%, mis tähendab, et lehe külastajatest enam kui pool lahkusid sealt ilma ühtegi klikki tegemata. Keskmine sessiooni aeg oli kaks ja pool minutit. Arvestades veebilehel käijate lühikest külastusaega, võib järeldada, et õppematerjale ei ole aktiivselt kasutusele võetud. Kuigi hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate noorte osakaal on langenud, siis puudub seos konkreetse õppevahendi loomisega ning õppevahendit ei saa vahehindamise ajal pidada mõjusaks meetmeks.

Kokkuvõtteks hindame, et elektrooniliste õppevahendite ja õppevideote kasutamine võib olla noorte seas efektiivne meetod korruptsioonist teadlikkuse tõstmiseks, kuid see eeldab loodud õppevahendite aktiivset kasutuselevõttu, mida Eestis vahehindamise ajal toimunud ei ole.

1.1.	Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.1.1 ⁴⁷	Venekeelse elanikkonna korruptsiooni-alaste hoiakute kujundamiseks korruptsioonialase info vene keelde tõlkimine (nt www.korruptsioon.ee veebilehel oleva info vene keelde tõlkimine, sh info, mis on suunatud ettevõtjatele, aga ka ajakirjanike huvide konflikti teema) ning vastava info levitamine venekeelsetes kanalites (nt www.rus.delfi.ee , www.ruskoeradio.fm , www.seti.ee , www.r4.err.ee).	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Oluline ⁴⁸

Eesmärk. Korruptsioonivastane strateegia toob teadlikkuse tõstmisel välja vajaduse keskenduda venekeelsele elanikkonnale, kuna korruptsiooniuuring näitab hoiakute kujundamise vajadust just selles sihtrühmas. Selleks oli planeeritud tõlkida veebilehel www.korruptsioon.ee olev info vene keelde ning levitada korruptsiooni käsitlevaid teemalugusid venekeelses meedias.

Elluviimise hetkeseis. 2014. aastal tõlgiti www.korruptsioon.ee veebilehel olev informatsioon vene keelde. Veebilehelt on võimalik teada saada, mis on korruptsioon ja millised on selle vormid, milline on Eesti korruptsioonivastane strateegia, kuidas toimub huvide deklareerimine ning mis on huvide konflikt.

Kõikidel strateegia kehtimise aastatel on venekeelses meedias ilmunud mitmeid korruptsiooniteemalisi artikleid ja lugusid.

Tegevuse mõju. Kuigi tõendite kogum on suhteliselt väike, siis olemasolevad uuringud viitavad järjekindlalt sellele, et ajakirjandusvabadus võib vähendada korruptsiooni ning meedial kui vahendaval teguril läbipaistvuse ja vastutuse vahel on oluline roll sotsiaalse vastutuse mehhanismide tõhususes.⁴⁹ Täpsemalt on meediast tulenevat kasutegurit korruptsioonivastases võitluses kirjeldatud peatükis 2.1.1. Ühtlasi on vahehindamise raames läbiviidud fookusgruppides ja intervjuudes osalenud kommunikatsiooniekspertid arvamisel, et meedia vahendusel toimub kõige olulisem osa avaliku teadlikkuse tõstmisest. Seetõttu leiame, et korruptsioonialase info levitamine venekeelses meedias on üks olulisemaid tegevusi inimeste hoiakute kujundamisel.

⁴⁴ Teaching Methods. <http://actoolkit.unprme.org/learning-methods/#22>

⁴⁵ <http://demo.transformlearning.com/thefightagainstcorruption/>

⁴⁶ Inglise keeles *bounce rate*

⁴⁷ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2015-2019 ja varasemates oli tegevuse number 1.1.2.

⁴⁸ Osas, mis puudutab meedia kaudu informatsiooni levitamist

⁴⁹ Transparency International. *Successful anti-corruption reforms. 2015.* http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Successful_anti-corruption_reforms.pdf

Teisalt näitasid korruptsiooniuuringu tulemused, et 94,7% muust rahvusest vastajatest⁵⁰ ei ole kursis veebilehega www.korruptsioon.ee. 3,7% nendest vastajatest on teadlikud selle lehe olemasolust, kuid ei ole ise selle sisuga tutvunud ning ainult 1,6% vastajatest on veebilehe sisuga tutvunud. See viitab asjaolule, et veebilehel olevate materjalide vene keelde tõlkimine ei pruugi olla mõjus meetod venekeelse elanikkonna teadlikkuse suurendamisel. Ka kommunikatsiooniekspertide hinnangul võib veebileht olla küll kasulik neile inimestele, kes oma igapäevatoos tegelevad mingil moel korruptsiooni ennetusega, kuid tõenäosus, et tavakodanik selle leheni jõuab, on väike.

Kokkuvõtlukult hindame, et venekeelses meedias korruptsioonialaste artiklite avaldamine võib avaldada olulist mõju elanikkonna hoiakute kujundamisele. Samas, veebilehe www.korruptsioon.ee puhul arvame, et seni, kuni nende venekeelsete elanike arv, kes on lehega tutvunud, on niivõrd madal, ei saa seal oleva informatsiooni mõju teadlikkuse tõstmisele olla oluline.

1.1.	Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.1.2. ⁵¹	Meediatöötajate korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks ning seeläbi ka elanikkonna hoiakute kujundamiseks ajakirjanikele koolituste korraldamine, mis suurendaksid uuriva ajakirjanduse kvaliteeti ning oskust korruptsioonijuhtumeid (sh erasektori korruptsioonijuhtumeid) kajastada. Eraldi venekeelsete koolituste korraldamine.	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Väheoluline

Eesmärk. Strateegia rakendusplaani kohaselt planeeriti Eesti meediaväljaannete esindajatele uuriva ajakirjanduse seminare, millel esineks ka välislektor ja osaleks ligikaudu 25 osalejat. Rakendusplaanis nähti ette ka korruptsiooni kajastamise seminare venekeelsele meediale, kuhu on arvestatud ligikaudu 20 osalejat.

Lisaks oli planeeritud tõlkida ajakirjanike huvide konflikti käsiraamat vene keelde.

Elluviimise hetkeseis. 2013. aastal kuulutas Justiitsministeerium välja konkursi venekeelse elanikkonna korruptsioonialase teadlikkuse tõstmiseks, millel võisid osaleda mittetulundusühingud, sihtasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Toetust anti korruptsioonialase teabe levitamisele suunatud tegevusteks. Projekti raames läbiviidavad koolitused ja muud tegevused ning koostatavad materjalid peavad olema sihtrühmadele tasuta.

Projektikonkursi raames viis muuhulgas Korruptsioonivaba Eesti MTÜ 2014. aastal läbi kaks koolitust, mis olid suunatud Eesti venekeelse meedia esindajatele. Samuti tõlgiti projekti raames vene keelde ajakirjaniku huvide konflikti käsiraamat⁵², mida jagati ka koolitusel osalejatele. Esimesel koolitusel „Korruptsioonijuhtum ajakirjaniku töös“ osales 14 inimest. Töötubades analüüsiti erinevaid korruptsiooni kajastavaid ajakirjanduslikke juhtumeid, tutvustati korruptsiooni olemust, selle seaduslikku määratlust ja võrreldi eelnevat praktikaga ning käsitleti vihjete andmise teemat. Teisel koolituspäeval „Korruptsioon ajakirjanduses: siinsamas ja üle piiri“ osales 8 meediaorganisatsioonide esindajat. Koolitusel räägiti andmebaasidest, teabenõuetest ning teistest infoallikatest, ajakirjanikeetikast ja ning korruptsioonijuhtumite uurimisest. Kuigi koolituste tagasiside osalejatelt oli hea, siis koolituse korraldajate hinnangul jäid olulised sihtrühma esindajad koolitusest kõrvale.

2016. aastal koolitusi ajakirjanikele ei toimunud.

Tegevuse mõju. Oleme juba varem kirjeldanud meedia rolli korruptsioonivastases võitluses. Meedia olulisus sõltub sellest, kui suur on inimeste juurdepääs meediale. Nendes piirkondades, kus on olemas meedia infrastruktuurid (ajalehed, raadio ja televisioon), võib meedia kasutamine elanike teavitamiseks olla kuluefektivne meetod.⁵³ Seega usume, et Eestis on meedia oluline roll korruptiivsest väärkäitumisest teavitamisel.

Ajakirjanikele on korruptsioonialaseid koolitusi korraldatud mitmetes arenguriikides, näiteks Nigeerias⁵⁴, Nepalis⁵⁵, Alžeerias, Marokos, Mauritaanias ja Tuneesias⁵⁶. Kuid sarnaseid näiteid arenenud riikidest, kus koolitus keskendub spetsiaalselt ajakirjanike teadlikkuse tõstmisele ainult korruptsiooniga seotud teemadel, me ei tuvastanud.

⁵⁰ Neist vastajatest 82% soovis vastata küsitlusele vene keeles

⁵¹ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2015-2019 ja varasemates oli tegevuse number 1.1.3.

⁵² Justiitsministeerium. Конфликт интересов. Руководство для журналиста. http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/venekeelne_kasiraamat.pdf

⁵³ Hanna, R. Bishop, S. Nadel, S. Scheffler, G. Durlacher, K. *The effectiveness of anti-corruption policy*. 2011 https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08ab8e5274a27b2000719/Anti_corruption_2011Hanna.pdf

⁵⁴ <https://iwpr.net/global-voices/journalists-acquire-skills-probe-corruption>

⁵⁵ <https://glocalkhabar.com/news/national/kathmandu/anti-corruption-training-for-journalists-concludes/>

⁵⁶ <http://www.cfi.fr/en/project/training-investigative-journalism>

Uuringud ajakirjanikele suunatud korruptsioonialaste seminaride ja töötubade kohta näitavad vastakaid tulemusi tõhususe osas. Mõningate allikate kohaselt sellised tegevused üldjuhul ei täida oma eesmärki⁵⁷, samas teised allikad viitavad, et ajakirjanike koolitused omavad positiivset mõju nii korruptsioonist kirjutamise kvaliteedile kui ka sagedusele.⁵⁸

Kuivõrd ajakirjanikele suunatud seminaridel osales kokku 22 meedia esindajat, mis on võrreldes kogu Eesti meediatöötajate arvuga marginaalne osa, ei saa pidada kahte seminari piisavalt mõjusaks meetmeks meediatöötajate korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks. Samas seminaride täiendaval korraldamisel ning osavõtjate arvu tõstmisel võivad seminarid olla potentsiaalselt mõjusad meetmed korruptsiooni kohta informatsiooni levitamiseks ning seega ka meediatöötajate teadlikkuse tõstmiseks.

Kokkuvõttikult hindame, et kuna koolituste näol on seni tegemist olnud ühekordsete tegevustega, mis on suunatud väikesele publikule arvestades sihtrühma suurust, ei saa need avaldada olulist mõju uuriva ajakirjanduse kvaliteedi tõstmisel ning oskusele korruptsioonijuhtumeid kajastada.

1.1.	Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.1.4. ⁵⁹	Korruptsioonivastase nõukogu moodustamine. Nõukogu laiemaks eesmärgiks on suurendada teadlikkust erinevates sihtrühmades ning seeläbi vähendada korruptsiooni ühiskonnas.	Osaliselt teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. 2016. aastal lisati strateegia rakendusplaani ettepanek moodustada korruptsioonivastane nõukogu, mille eesmärgiks on anda soovitusi korruptsiooni ennetamiseks erinevatele sihtrühmadele.

Elluviimise hetkeseis. 2016. aasta juunis moodustas justiitsminister korruptsioonivastase nõukogu, mille ülesanne on analüüsida ja hinnata korruptsioonivastast tegevust, seda puudutavaid algatusi ja poliitikalikuid ning teha nende kohta ettepanekuid justiitsministrile. Nõukogu liikmed on korruptsiooniennetuse kõneisikud oma tegevusvaldkonnas ning aitavad seeläbi kaasa korruptsiooni vähendamisele ühiskonnas.⁶⁰

Esimene nõukogu kohtumine toimus 2017. aasta jaanuaris, kus tutvustati korruptsiooni ennetuse prioriteete 2017. aastal, millest olulisemateks on korruptsiooni ennetamine riigi äriühingutes, ärikorruptsioon ja noorte teadlikkuse parandamine.

Tegevuse mõju. Rahvusvahelisel tasandil on võimalik tuua näiteid sarnastest nõuandvatest kogudest. Näiteks on sarnase eesmärgiga korruptsioonivastane võrgustik loodud Soomes 2002. aastal, kus on esindajad ministereid, ametiasutustest ja ettevõtjate seast. Võrgustiku eesmärgiks on aidata kaasa sellele, et Soomes esineks võimalikult vähe korruptsiooni.⁶¹

Hollandis loodi Justiitsministeeriumi poolt 2004. aastal korruptsiooni ennetuse platvorm (*Platform on Fighting Corruption*), kuhu kuuluvad esindajad ministereid, uurimisastutest, linnadest ja omavalitsustest, kaubanduskodadest ja teistest erasektori organisatsioonidest. Platvorm on koos käinud mitmeid kordi ning Hollandi ametiasutused on väljendanud veendumust, et kohtumiste käigus vahetati olulist informatsiooni ja teadmisi avaliku- ja erasektori esindajate vahel.⁶² Platvormi toimimises on olnud vahepeal pause ja muutunud on platvormi koosseis, kuid endiselt kohtutakse ligikaudu kaks korda aastas.⁶³ OECD hinnangul on selline platvorm paljutõotav algatus korruptsioonialase teadlikkuse tõstmiseks nii avalikus- kui erasektoris ning korruptsiooni ennetavate strateegiate arendamiseks.⁶⁴

Rahvusvahelisel tasandil on soovitatud luua ajutisi või püsivaid struktuure valitsuse ja avalikkuse dialoogi loomiseks (nt korruptsioonivastased töögrupid, nõukogud või komisjonid).⁶⁵

Erasektori näidetel on nõuandvate kogude tegevust uuritud rohkem ning selliste organite osas on välja toodud mitmeid positiivseid omadusi. Näiteks võimaldab selliste organite moodustamine kaasata inimesi, keda formaalselt pole võimalik

⁵⁷ Shah, A. Schacter, M. *Combating corruption: Look before you leap*. 2004 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2004/12/pdf/shah.pdf>

⁵⁸ Langseth, P. *Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption*. 1999 <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp2.pdf>

⁵⁹ Tegevus lisatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2016-2020

⁶⁰ <http://www.just.ee/et/uudised/justiitsminister-moodustas-korruptsioonivastase-noukogu>

⁶¹ <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/kehittamishankkeita/5B7hbbXcF.html>

⁶² Transparency International Netherlands. *National Integrity System Assessment Netherlands*. 2012.

⁶³ OECD. *The Netherlands: Follow-up to the phase 3 report & recommendations*. 2015 <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Netherlands-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>

⁶⁴ OECD Working Group on Bribery. *Annual report*. 2006

https://www.oecd.org/daf/http://www.odgersberndtson.com/media/2267/the_role_of_advisory_boards_-_who_what_why_how.pdf/anti-bribery/38865251.pdf

⁶⁵ Steering Groups of the MENA-OECD Initiative. *Business Climate Development Strategy. Phase 1 Policy Assessment. Egypt*. 2009

<http://www.oecd.org/globalrelations/46341460.pdf>

organisatsiooni tööle saada. Lisaks saavad spetsiifiliste teadmiste ja kogemustega nõuandva kogu liikmed pakkuda ekspertteadmisi ja lahendusi, mida organisatsioonisiselt ei oleks võimalik koguda.⁶⁶

Rakendusplaani kohaselt on korruptsioonivastane nõukogu küll koostatud ning on toimunud esimene nõukogu kohtumine, aga vahehindamise ajaks ei ole nõukogu veel teinud konkreetseid soovitusi korruptsiooni ennetamiseks, mille tõttu hindame tegevuse osalisel täidetuks. Nõukogu ühe kohtumise põhjal ei ole võimalik hinnata veel ka nõukogu tulemuslikkust ja mõju.

Kokkuvõttikult hindame, et korruptsioonivastases nõukogust võib saada mõjus meetod inimeste teadlikkuse tõstmiseks, kuid selle mõjusust ei ole võimalik hinnata lähtudes ühest toimunud kohtumisest.

1.1.	Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.1.5. ⁶⁷	Avalikkusele suunatud tegevused korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks	Teostamata ⁶⁸	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. 2016. aastal lisati rakendusplaani üldine eesmärk „Avalikkusele suunatud tegevused korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks“. Selle raames hakkab Justiitsministeerium andma alates 2017. aastast igal aastal välja avalikkusele suunatud ülevaadet korruptsiooni ennetamisest.

Elluviimise hetkeseis. Tegevuse tähtaeg on 2017. aasta ja edaspidi.

Tegevuse mõju. Maailmapanga koostatud juhendis on kajastatud soovitus koostada iga-aastane riiklik aruanne, mis kirjeldaks korruptsioonivastaste üksuste tegevusi. Ühtlasi saab aruande väljastamist kasutada võimalusena parendada professionaalseid suhteid meediaga ning selgitada neile korruptsiooni erinevaid tahke.⁶⁹

Korruptsioonivastase strateegia iga-aastaseid tegevusaruandeid on esitatud juba alates korruptsioonivastase strateegia loomisest, kuid need on olnud suunatud Vabariigi Valitsusele, mistõttu pole nad oma sisult ja ülesehituselt mugav lugemismaterjal tavaelanikele. Samas ei ole võimalik vahehindamise ajal hinnata, milliseks kujuneb tulevikus esitatav ülevaade korruptsiooni ennetamisest ning milline on selle mõju inimeste hoiakute kujundamisel.

Kokkuvõttikult hindame, et avalikkusele esitatav aruanne võib olla kasulik meetod korruptsiooniga seotud teadlikkuse tõstmisel, kui see on avalikkusele kommu­k­teeritud ja jõuab võimalikult suure populatsioonini. See omakorda eeldab, et aruanne on kirjutatud sihtrühmale sobival kujul ning saab laialdast meediakajastust.

1.2.	Korruptsioonihoiakute teadlikkuse suurendamine ja kujundamine avalikus sektoris	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.2.1.	Eetilise käitumise ja korruptsioonivastaste hoiakute kujundamiseks ametnikele ja teistele avaliku sektori sihtgruppidele (riigi ja KOV-ide hallatavad asutused, riigi ja KOV-ide osalusega äriühingud, MTÜ-d ja SA-d, KOV-ide volikogude liikmed) eetikaalaste koolituste korraldamine.	Osaliselt teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata
1.2.2.	Eetikakoolitustel kasutatavate DVD-del olevate õppematerjalide ajakohastamine sisuliselt ning veebipõhiseks viimine.	Teostamata	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

⁶⁶ Odgers Berndtson. *The Role of Advisory Boards. Who, What, Why and How?* http://www.odgersberndtson.com/media/2267/the_role_of_advisory_boards_-_who_what_why_how.pdf

⁶⁷ Tegevus lisatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2016-2020

⁶⁸ Tähtaeg 2017. aasta

⁶⁹ Byrne, E. Arnold, A. Nagano, F. *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts.* 2010 <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf> lk 39

1.2.3. Korruptsioonivastase seaduse tutvustamiseks ning rakendamise sujuvamaks tagamiseks videoloengu veebiversiooni valmistamine, mis tutvustaks toimingupiiranguid ning huvide deklareerimise põhimõtteid ja annaks vastused korduma kippuvatele küsimustele.	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Väheoluline
1.2.4.⁷⁰ Huvide konflikti käsiraamatu sisuline ajakohastamine (uute juhtumitega täiendamine jms), senisest mugavama veebirakenduse loomine.	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Korruptsioonihoiakute kujundamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks avalikus sektoris on rakenduskava kohaselt planeeritud erinevaid tegevusi, mis hõlmavad endas kommunikatsioonitegevusi. Ametnikele ja teistele avaliku sektori sihtrühmadele planeeriti koolituste korraldamist ning õppematerjalide loomist, nii video kui käsiraamatu formaadis.

Elluviimise hetkesels. Alates 2013. aastast on nii Justiitsministeerium, Rahandusministeerium kui Sisekaitseakadeemia viinud läbi erinevaid koolitusi riigiasutustele ja omavalitsustele korruptsioonivastase seaduse, huvide konflikti ennetamise ning eetika teemadel. Koolitustel on osalenud üle tuhande inimese.

2014. aastal valmistas Justiitsministeerium korruptsioonivastase seaduse tutvustamiseks videoloengu veebiversiooni, mis on kättesaadav veebilehel www.korruptsioon.ee⁷¹. Samuti ajakohastati veebilehel www.korruptsioon.ee huvide konflikti käsiraamatut, lisades sinna muuhulgas näidisjuhtumid ning nende lahendused.⁷²

2017. aasta alguses avaldati e-kursus, mille eesmärgiks on suurendada riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete korruptsiooniteadlikkust. Korruptsioonialasel veebilehel on viidatud, et kuigi e-kursus on eelkõige suunatud riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhtidele, võivad selle läbida ka teised töötajad ning eraõiguslike äriühingute juhid.⁷³

Eetikakoolituse DVD-sid ei ole vahehindamise ajaks ajakohastatud.

Tegevuse mõju. ÜRO korruptsioonivastane konventsioon nõuab oma konventsiooniosalistelt, et avaliku sektori töötajatele, eriti neile, kes on korruptsiooniohtlikuks peetavatel ametikohtadel, peavad olema tagatud koolitusvõimalused. Ametiisikute haridus- ja koolitusprogramme tuleb edendada, et võimaldada neil täita avalikke ülesandeid korrektselt, ausalt ja nõuetekohaselt ning anda neile ülesannete täitmisel paratamatult ilmnevate korruptsiooniriskide teadvustamiseks erikoolitusi. Sellised programmid võivad viidata asjakohase valdkonna käitumiskoodeksitele ja -standarditele.⁷⁴

Akadeemikud on samuti välja toonud vajaduse tegeleda nii elanike kui konkreetsemalt avalike teenistujate koolitamisega, eesmärgiga suunata sihtrüpi hoiakuid ja väärtusi.⁷⁵

Eestis on üle saja tuhande valitsussektori töötaja⁷⁶, seega meie hinnangul ei võimalda ühekordsete silmast-silma koolituste läbiviimine jõuda piisavalt suure sihtrühmani. Ühtlasi on veebilehel www.korruptsioon.ee olevate materjalide ja videoloengute mõju ametnike sihtrühmale madal, kuna vastavalt veebilehe statistikale ja korruptsiooniuuringu tulemustele on lehe külastatavus väike. Võrreldes 2010. aastaga on ametnike teadlikkus veebilehest küll tõusnud, kuid siiski ainult 17% vastanutest on tutvunud seal oleva sisuga. 50% küsitlusele vastanud ametnikest ei olnud lehe olemasolust teadlikud.

Õppija seisukohast võimaldab e-õpe suurt isiklikku vabadust ja kontrolli, sest tagatud on juurdepääs interaktiivsele multimeedia sisule, kuid õppida saab endale sobivas tempos ja ajal. Ühtlasi võib märgata e-õppe suuremat efektiivsust võrreldes traditsioonilise klassiruumi õppega. Üldjuhul ollakse e-õppekeskkonnas õppides kursustega rohkem rahul kui tavapärase silmast-silma õppes.⁷⁷ Seega usume, et loodud e-kursus võimaldab saavutada olulisemat mõju, kui see on piisavalt kommukeeritud ning kasutusele võetud.

Kokkuvõtlikult hindame, et riik on astunud olulisi samme avaliku sektori töötajate teadlikkuse tõstmisel läbi koolituste ja juhiste, kuid lähtudes Eesti avaliku sektori töötajate arvust, usume, et ühekordsete koolituste läbiviimine ei ole süsteemne lähenemine teadlikkuse tõstmiseks. Samas usume, et õige kommunikatsiooni tagamisel võib loodud e-kursusest saada meetod teadlikkuse tõstmiseks riigi äriühingutes.

⁷⁰ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2013-2017 ja 2014-2017

⁷¹ <http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt> Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2014. aasta täitmise aruanne/korruptsioonivastase-seaduse-videokoolitus

⁷² Justiitsministeerium. Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2014. aasta täitmise aruanne

⁷³ <http://www.korruptsioon.ee/et/ekursus>

⁷⁴ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon <https://www.riigiteataja.ee/akt/13275271>

⁷⁵ McCusker, R. *Review of anti-corruption strategies*. 2006.

⁷⁶ <https://blogi.fin.ee/2014/06/miks-on-valitsussektori-tootajaid-palju/>

⁷⁷ Hu, P. Hui, W. Clark, T. Milton, J. Ma, W. Yan Tam, K. *Examining e-Learning Effectiveness, Outcomes and Learning Style: A Longitudinal Study*. 2005. http://stu.hksyu.edu/~wkma/ref/hu_clark_milton_ma_tam.pdf

1.2.	Korruptsioonihoiakute kujundamine ja teadlikkuse suurendamine avalikus sektoris	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.2.4. ⁷⁸	Korruptsiooni ennetamiseks üldhariduskoolides huvide konflikti ennetamise teema lisamine koolijuhtide kompetentsimudelisse ja huvide konflikti ennetamiseks täiendkoolitused (nt kasutades väärtusmängu).	Osaliselt teostatud	Potentsiaalselt tõhus	Ei ole võimalik hinnata
1.2.5. ⁷⁹	Huvide konflikti probleemi teadvustamine kutsealases tegevuses ning vastava normi sisseviimine kutsestandarditesse.	Teostamata	Potentsiaalselt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Rakendusplaani meede kirjeldab vajadust ennetada korruptsiooni, lisades huvide konflikti ennetamise temaatika koolijuhtide kompetentsimudelisse, täiendades kompetentsimudelit 2014. aastaks ning luues õpetajate väärtusmängu situatsioonid, mis kajastaksid huvide konflikti või korruptsiooni teemat.

Samuti oli planeeritud huvide konflikti temaatikat teadvustada kutsealases tegevuses, kus huvide konflikte võib kõige enam esineda.

Elluviimise hetkeseis. Tartu Ülikooli Eetikakeskuses töötati väärtusprogrammi raames välja väärtusmäng ja õpetajaraamat⁸⁰, mis sisaldab ka huvide konflikti teemasid.⁸¹

2016. aastal võeti Haridus- ja Teadusministeeriumis kasutusele õpetajate kompetentsimudel, mille aluseks on uuendatud kutsestandardid. Õpetaja kompetentsimudel on olulist tähelepanu pööratud kutse-etikale. Lisaks on kutse-etiika olulisel kohal ka õpetaja kutse omistamisel, millele pööravad taotlejate puhul tähelepanu nii kutse andja (Eesti Õpetajate Liit), hindamiskomisjon kui ka kutsekomisjon.⁸²

Rakendusplaani 2015. aasta aruande kohaselt on kutsestandardite loomisel huvide konflikti temaatikat arvesse võetud. Näiteks on välja töötatud ja ka rakendunud õpetajate kutsestandard nii üldhariduskoolide kui lasteaija õpetajatele, kus huvide konflikti vältimine on integreeritud kutset läbivatesse kompetentsidesse ja kutsealasel tegutsemisel juhiseks olevatesse eetikakoodeksitesse.⁸³ Samas Eesti Õpetajate Liidu veebilehel olev Eesti Õpetajaeetika Koodeks on kinnitatud 2005. aastal⁸⁴, mis viitab, et see on uuendamata.

2016. aastal uuendati ka haridusametuse juhi kompetentsimudelit⁸⁵, kuid meie hinnangul ei ole selles võimalik tuvastada otseseid seoseid huvide konflikti temaatika käsitlemisele.

Tegevuse mõju. Maailmapank soovib eetikahariduse andmist alustada juba koolis ja jätkata ülikoolis ning selgitada vajadust korruptsiooni vastu võidelda.⁸⁶ Selleks, et haridustöötajad saaksid anda õpilastele edasi õigeid väärtuseid, peavad neil olema teadmised väärtushinnangutest, huvide konfliktist ja korruptsiooniriskidest. Kompetentsimudeli kasutamine võib olla õpetajate teadlikkuse tõstmiseks hea meetod, kuid läbi viidud intervjuudest selgus, et mudeli kasutamine ei ole laialt levinud.

Kompetentsimudeli kasutusele võtmiseks peavad koolis olema täidetud järgmised eeldused:

- kooli juhtkond soovib arendada koolikultuuri ja usub väärtustesse, mida kompetentsimudel kannab;
- koolis on varasem tagasiside vestluste/arenguvestluste traditsioon – tagasiside andmine ja saamine pole uus ega võõras nähtus;
- koolis on piisav usaldustase, mis võimaldab (nii õpilastel kui täiskasvanutel) olla ausad;

⁷⁸ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2013-2017 ja 2014-2017 oli tegevuse number 1.2.5

⁷⁹ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2014-2017 ja varasemates oli tegevuse number 1.2.6

⁸⁰ <http://www.eetika.ee/et/arendus/koolitus/mang>, koostatud 2010. aastal

⁸¹ Justiitsministeerium. *Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2014. aasta täitmise aruanne*

⁸² Justiitsministeerium. *Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2015. aasta täitmise aruanne*

⁸³ Justiitsministeerium. *Aruande lisa. Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani täitmisest 2015.*

⁸⁴ http://www.opetajateliit.ee/?page_id=287

⁸⁵ SA Innove. *Haridusametuse juhi kompetentsimudel*. 2016.

<https://www.innove.ee/UserFiles/Organisatsioonist/ESF%20tegevused/Haridusametuse%20juhi%20kompetentsimudel.pdf>

⁸⁶ Byrne, E. Arnold, A. Nagano, F. *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts*. 2010

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf> lk 50

- 360 kraadi hindamine toimub elektroonilises keskkonnas, kus andmed on tagatud täieliku konfidentsiaalsusega.⁸⁷

Kuna õpetajate kompetentsimudelit täiendati 2016. aastal, ei ole vahehindamise ajal veel võimalik öelda, millist mõju see avaldab teadlikkuse tõstmisele.

Kokkuvõttlikult hindame, et suund tegeleda haridusasutuste töötajate teadlikkuse tõstmisega on positiivne, samas võtab kompetentsimudeli täielik kasutuselevõtmine veel aega ja pole teada, millal see on kasutusel kõikides koolides.

2.1.	Õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.1.2.	Hea tava / lobireeglite loomine õigusloojatele ja huvirühmadele. (GRECO soovib kehtestada reeglid Riigikogu liikmete suhtlusele lobitöö tegijate ja muude kolmandate isikutega, kes püüavad õigusloomet mõjutada.)	Teostamata ⁸⁸	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Vähendamaks korruptsiooni Riigikogu liikmete seas, soovitas GRECO oma 2012. aasta IV hindamisvooru aruandes⁸⁹ kehtestada reeglid Riigikogu liikmete suhtlusele lobitöö tegijate ja muude kolmandate isikutega, kes püüavad õigusloomet mõjutada. Sellest tulenevalt on korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis aastateks 2016–2020 seatud kaks eesmärki, mis on suunatud suhtlemispõhimõtete väljatöötamisele ja lobireeglite vajaduse analüüsimisele.

- 2016. aastaks töötatakse õigusloome protsessi ulatuses välja seadusandliku võimu põhimõtted huvirühmadega suhtlemisel.
- 2017. aastaks analüüsitakse hea tava või lobireeglite vajadust huvirühmadega suhtlemisel.

Oluline on siinjuures märkida, et varasemates rakendusplaanides oli ette nähtud hea tava või lobireeglite väljatöötamist 2015. aastaks.

Elluviimise hetkeseis. 2014. aasta sügisel võttis Riigikogu vanematekogu vastu Riigikogu liikme hea tava⁹⁰. Esimesel jaanuaril 2015. jõustus karistusseadustiku muudatus, millega täpsustati mõjuvõimuga kauplemise regulatsiooni. Ühtlasi täitis Eesti sellega ka GRECO III hindamisvooru ühe soovitustest.

2015. aasta veebruaris toimus lobireeglite loomiseks Justiitsministeeriumis kohtumine erinevate huvirühmade esindajatega, kus arutati lobireeglite loomise vajaduse ning võimaluse üle. Arutelu tulemusena ei jõutud ühtsele arusaamisele, et täidesaatvale võimule või seadusandlikule võimule oleks vaja uusi täiendavaid regulatsioone kehtestada. Sealjuures oli avalik sektor pigem seisukohal, et lobireeglid on vajalikud, erasektor soovis suhtlemisreegleid vajalikuks ei pidanud. Hetkel kehtib õigusloojatele hea õigusloome eeskiri ning kaasamise hea tava, karistusseadustik näeb ette ka vastutuse mõjuvõimuga kauplemise eest, mistõttu ei peeta huvirühmadega suhtlemiseks eraldi reeglite loomist otstarbekas. Seadusandlikule võimule huvirühmadega suhtlemisereeglite loomisega tegeleb Riigikogu⁹¹ ning korruptsioonivastane erikomisjon töötas välja võimalikud huvide konflikti olukorrad ja soovitusel⁹², kuidas nende tekkimise korral Riigikogu liikme hea tava põhimõtetest lähtudes käituda.

Vahehindamise ajaks ei ole Eestis lobireegleid või head tava loodud ning kava kohaselt analüüsitakse 2017. aastal nende loomise vajadust.

Tegevuse mõju. 2003. aastal andis OECD välja käsiraamatu⁹³ huvide konflikti vältimiseks avalikus sektoris. Seal tuuakse välja vajadus huvide konflikti väljaselgitamiseks lobitegevuses ja tuuakse näiteks Ühendkuningriik, kus avaliku sektori teenistujatele on koostatud juhend lobitöötajatega suhtlemiseks. Juhendmaterjal kordab tsiviilteenistuskoodi põhimõtteid, selgitab lobitöötajate rolli kohalikus poliitilises süsteemis ning pakub praktilisi näiteid.⁹⁴

⁸⁷ SA Innove. Õpetaja kompetentsimudel ja „360 kraadi tagasiside“ meetodika. 2016

[https://www.innove.ee/UserFiles/Organisatsioonist/ESF%20tegevused/%C3%95petajate%20kompetentsimudel\(2\).pdf](https://www.innove.ee/UserFiles/Organisatsioonist/ESF%20tegevused/%C3%95petajate%20kompetentsimudel(2).pdf)

⁸⁸ Tähtaega on pikendatud 2016. aastal

⁸⁹ GRECO. *Evaluation report Estonia*. 2013.

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_ennetamine_parlamendiliikmete_kohtunike_ja_prokuroride_seas_inglise_keeles.pdf

⁹⁰ https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/Riigikogu-liikme-hea-tava-3122015_1.pdf

⁹¹ Aruande lisa. Ülevaade korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani täitmisest 2015.

⁹² Riigikogu liikme heast tavast ja näidiskaasustest. https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea_tava_kaasusedET.pdf

⁹³ OECD. *Managing conflict of interest in the public service*. 2003. <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf>

⁹⁴ Guidance for civil servants: contact with lobbyists. 1998.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/85772/Guidance-for-civil-servants.pdf

Lisaks avaldas OECD 2009. aastal raporti⁹⁵ lobitegevuste regulatsiooni ja erinevate riikide (Austraalia, Kanada, Ungari, Poola, Suurbritannia, USA) kogemuste kohta. OECD on seisukohal, et lobireeglid on vajalikud, et luua selge suhtlemisraamistik, ning töötas 2013. aastal välja 10 põhimõtet⁹⁶, mida läbipaistvuse ja ausa asjaajamise tagamiseks järgida. Lisaks antakse soovitusi, kuidas neid rakendada ning nende täitmist jälgida.

Teisalt rõhutati ekspertintervjuude raames, et juhised inimeste vaheliste suhete juhtimiseks ei ole Eesti väiksust arvestades efektiivsed ning nende loomisel tuleb tagada ka nende järgimise järjepidev kontroll, mida on praktikas ebamõistlik teostada.

Kokkuvõtvalt hindame, et lähtudes rahvusvahelistest soovitustest võivad lobireeglid olla mõjusad õigusloome ja poliitilise otsustusprotsessi läbipaistvuse suurendamisel, kui need on tõhusalt kommuniqueeritud ning nende täitmist jälgitakse. Vahehindamise ajal ei ole võimalik hinnata, milline oleks nende mõju Eesti keskkonnas, kuna juhiseid ei ole veel rakendatud.

2.2.	Omaavalitsuste finantstehingute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.2.1.	Huvide konflikti vältimise tegevused KOV-ides (infovoldiku koostamine, KOV-ide juhendamine, koolitamine, järelanalüüsi tegemine jne)	Osaliselt teostatud ⁹⁷	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Kohalike omavalitsuste volikogude liikmetele oli planeeritud koostada 2015. aastaks infovoldik huvide konflikti vältimise kohta. Lisaks oli rakenduskava alusel planeeritud viia KOV-ides läbi sellealaseid koolitusi ning koostada volikogude liikmetele hea tava otsuste tegemiseks komisjonides. 2017. aastal on planeeritud teha analüüsi, mis annab ülevaate KOV-ide huvide konflikti ennetamise tegevustest.

Elluviimise hetkeseis. 2014. aastal valmistas Justiitsministeerium kohalikele omavalitsustele ette infovoldiku huvide konflikti vältimiseks, kus on esitatud konkreetsed huvide konflikti olukorra näited, millega Eesti omavalitsused on kokku puutunud⁹⁸. Lisaks toimusid Jõhvis, Tartus, Tallinnas ja Pärnus koolitused KOV-i volikogude ja teistele juhtivatele liikmetele, mille raames anti osalejatele ülevaade huvide konflikti temaatikaga seonduvast teooriast ja õigusaktidest, erinevatest huvide konflikti esinemise vormidest ning õigusaktidest tulenevatest võimalustest nende vältimiseks⁹⁹.

Vahehindamise ajal ei olnud võimalik saada ülevaadet, kui paljud omavalitsustega seotud osapooled on tutvunud huvide konflikti vältimise infovoldikuga. Järelanalüüsiga ei ole vahehindamise ajaks alustatud.

Tegevuse mõju. ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni artikkel 8 näeb ette, et korrupsiooni vastu võitlemiseks edendavad konventsiooniosalised kooskõlas oma õiguspõhimõtetega muu hulgas riigi ametiisikute usaldusväarsust, ausust ja vastutustundlikkust.¹⁰⁰

OECD juhised soovivad kehtestada huvide konflikti poliitika ja juhiseid, koostada koolitusmaterjale ning pakkuda sellekohast nõustamist. Nende raames peaks kasutama praktilisi näiteid ning konkreetseid tegevusi, mida peab tegema huvide konflikti tuvastamiseks ja lahendamiseks, eriti just kiiresti muutuvates või ebamäärastes valdkondades, nagu näiteks erasektori toetused ja koostöö erasektoriga, inimeste liikumisel avalikust sektorist erasektorisse, suhted mittetulundusühingutega ning ametnike tegevused poliitilistes erakondades.¹⁰¹

Juhendmaterjalide tegemine ja koolituste läbiviimine on oluline samm üldistest käitumisnormidest teavitamiseks. Samas on valdkonna ekspertide hinnangul koolituste või seminaride näol tegemist tegevustega, millega jõutakse väikese publikuni arvestades sihtrühma suurust ning on oht, et nende tegevustega ei jõuta korruptiivselt käituvate isikuteni. Teaduskirjandus viitab, et riikides, kus valitsemise tase on hea, on seminaride kasutamine ametnike teadlikkuse tõstmiseks keskmise mõjususega meetod.¹⁰²

Seetõttu hindame, et potentsiaalne mõju eelpool mainitud tegevustel omavalitsuste finantstehingute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamisel on olemas, kuid vahehindamise ajal ei ole võimalik hinnata, kui palju on läbiviidud koolitused või

⁹⁵ OECD. *Lobbyists, Government and Public Trust* Vol1 2009 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#.WltcqE000Uk#page1

⁹⁶ OECD. *Transparency and integrity in lobbying*. 2013 <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>

⁹⁷ Erinevate tegevuste tähtaeg 2017. ja 2010. aasta

⁹⁸ Justiitsministeerium jt. *Kuidas vältida huvide konflikti omavalitsustes?*

<http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/kasiraamat.pdf>

⁹⁹ http://www.sisekaitse.ee/atak/avatud_koolitused/koolitused/huvide-konflikti-valtimine-kohalikus-omavalitsuses-10/index.php?id=46896&highlight=huvide,konflikti,v%C3%A4ltimine,kohalikus,omavalitsuses

¹⁰⁰ *Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon* <https://www.rigiteataja.ee/akt/13275271>

¹⁰¹ OECD. *Managing Conflict of Interest in the Public Service*. <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf>

¹⁰² Huther, J. Shah, A. *Anti-Corruption Policies and Programs*. Policy research working paper 2501. 2000.

koostatud infomaterjalid mõjutanud ametnike korrupsioonialaseid teadmiseid või võimalikku käitumist potentsiaalselt korrutivsetes olukordades.

Kokkuvõtvalt hindame, et rakendusplaani koostamisel ja tegevuste elluviimisel on juhendmaterjalide koostamisel ja koolituste läbiviimisel lähtunud rahvusvahelistest soovitudest, samas ei ole võimalik anda lõplikku hinnangut, milline on olnud tegevuste mõju omavalitsuste finantstehingute ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamisel.

2.5.	Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.5.1.	Korrupsiooni vältiva töökorralduse loomine finantstoetusi jagavates asutustes: nt huvide konflikti vältimiseks juhiste väljatöötamine ja koolituste korraldamine, parimate praktikate omavaheline jagamine, otsuse tegemise protsessi kaasatute huvide avalikustamine, juhtimiskoolituste korraldamine, milles käsitletak korrupsiooni juhtimisriskide osana jne.	Teostatud	Potentsiaalselt tõhus	Oluline
2.5.2. ¹⁰³	Toetuse andjate vahel koostöö suurendamine toetuse sihipäraseks kasutamiseks ning huvide konflikti maandamiseks Euroopa Liidu vahendite jagamisel.	Teostatud	Potentsiaalselt tõhus	Oluline

Eesmärk. Suurendamaks toetuste andmise otsuste läbipaistvust oli finantstoetusi jagavatesse asutustesse planeeritud luua korrupsiooni vältiv töökorraldus, mis hõlmab huvide konflikti vältimise juhendeid, koolituste korraldamist ning toetusi jagavate organisatsioonide koostöö tõhustamist.

Elluviimise hetkeseis. Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamiseks on finantstoetusi jagavates asutustes kasutusel huvide konflikti vältimise juhised.

Mitmete ministereeriumite haldusalas on struktuurivahendite jagamisega tegelevatele asutustele koostatud huvide konflikti vältimise juhised või on need osa muust asutuse töökorraldust reguleerivast dokumendist. Näiteks on Rahandusministeerium koostanud täitmiseks kaks juhendit: "Miinimumnõuded rakendusüksusele ja -asutusele tööprotseduuride kirjelduse koostamiseks" ja "Korraldusasutuse miinimumnõuded taotluste menetlemise toetuse väljamaksmise ja elluviimise kontrollimisele". Majandus-ja kommunikatsiooni ministereeriumi haldusala sihtasutused kehtestasid juba 2013. aastal huvide konflikti vältimiseks juhised majanduslike huvide deklareerimise kohta.

Lisaks koostas Keskkonnainvesteeringute Keskus 2014. aasta lõpus huvide konflikti vältimise hea tava ja 2015. aastal toetati selle rakendamist, lisaks kontrollitakse seal alates 2015. aastast huvide konflikti olemasolu nõukogu liikmete puhul (seni kontrolliti vaid töötajaid). PRIA-s valmis 2015. aastal soodustuste protsessi juhis olukordadeks, kus PRIA teenistuja saab või talle pakutakse igapäevatööga seotult mistahes laadi soodustust või hüve. Töötukassas on huvide konflikti vältimise juhised sätestatud töötukassa töösisekorraeeskirjades, mida on allkirja vastu tutvustatud kõigile töötajatele; kõigis tegevusvaldkondades on kehtestatud sisemised protseduurireeglid, mis tagavad otsustusprotsesside läbipaistvuse ja korrupsiooni vältimise.

Ühtlasi toimuvad Rahandusministeeriumi selgitusel rakendusüksuste regulaarsed ja sisulised kohtumised ning infot vahetatakse ka elektroonselt ja telefoni teel, lisaks saadetakse omavahel regulaarselt ka asutuste infokirju. Vähemalt kord aastas kohtuvad rakendusüksuste juhid ning teemavaldkondade töötajad kohtuvad koolitusplaani järgsetel koolitustel, kus erinevate teemadega tegelevad inimesed omavahel kogemusi saavad vahetada (nt riigihanke ekspertide töörühm, SFOS arenduste töörühm jt). Lisaks toimuvad vähemalt kord kvartalis ka sihtfinantseerimise valdkonna kommunikatsiooniinimeste kohtumised ja töökoosolekud, kus vahetatakse valdkonna infot ja koordineeritakse ühiseid projekte. Rahandusministeerium viib 1-2 korda aastas läbi pettuste seminari juristidele ja toimub ka kohtulahendite koolitus. Muu hulgas teevad mõned rakendusüksused (EAS, KIK, PRIA) regulaarselt asutusesiseseid pettuse kahtluse juhtumite arutelusid; AFCOS¹⁰⁴ organiseerib pettuste seminare (PETS), kus osalevad erinevad toetuste andjad ja partnerid (PPA, KAPO, MTA, prokuratuur jt) ning arutatakse erinevaid valdkonnaga seotud teemasid, sealhulgas ka pettuste kaasusi. Rakendusüksuste esindajate hinnangul on praegune suhtlus ja infovahetus teiste asutustega piisav ning samas ka piisavalt paindlik.

¹⁰³ Korrupsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2014-2017 ja varasemates oli tegevuse number 2.5.3

¹⁰⁴ AFCOS - Anti-Fraud Coordination Service

Tegevuse mõju. Euroopa Komisjoni pettuste-vastase strateegia kohaselt on kõikidel töötajatel, kes on seotud projektijuhtimise või finantsoperatsioonidega toetuste valdkonnas, kohustus panustada pettuste ennetamisesse ja tuvastamisesse ning neid töötajaid tuleb piisavalt koolitada, sealhulgas pettusevastaste meetodite osas. Euroopa pettustevastane amet (*OLAF*) pakub töötajate koolitusprogrammide väljatöötamisel ka vajadusel tuge. Samuti toob juhend välja, et lisaks koolitustele võib teavitustööd teha igapäevasemate meetodite abil, nagu näiteks kasutades uudiskirju, siseveebi või võttes teema regulaarsete kohtumiste päevakorda.¹⁰⁵

Euroopa Komisjoni juhendmaterjal pettuseriski hindamise ja vastu meetmete kohta kirjeldab vajadust koolitada töötajaid pettustega seotud teoreetilistes ja praktilistes asjaoludes, ühelt poolt selleks, et kasvatada pettusevastast kultuuri, teisalt selleks, et töötajad mõistaksid paremini võimalikke intsidente ning teaksid, kuidas sellistes olukordades käituda.¹⁰⁶

Euroopa Komisjoni 2015. aasta aruandes „Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – Pettusevastased tegevused“¹⁰⁷ on Eesti kohta positiivse asjaoluna välja toodud korruptsiooni teadlikkuse tõstmise koolituste läbiviimine. Struktuuriotuste valdkonnas töötavate isikute arv on piiratud ja tegevuste aluseks olevad protsessid on üldjuhul kokku lepitud. Usume, et koolitused ja omavaheline infovahetus võivad olla mõjusad meetmed toetuse andmise läbipaistvuse suurendamiseks.

Kokkuvõtvalt hindame, et töökorralduslikud muutused ja läbiviidud koolitused võivad avaldada mõju toetuste andmise otsuste läbipaistvamaks muutmisel ning tagada teadlikkuse vajalikes sihtgruppides.

2.6.	Korruptsiooni ja mõjutamise vältimine õiguskaitseasutustes ja kohtutes	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.6.1.	Korruptsiooni vältiva töökorralduse loomine õiguskaitseasutustes: nt huvide konflikti vältimiseks juhiste väljatöötamine, parimate praktikate omavaheline jagamine, juhtimiskoolitused (mh teemal korruptsiooni kui juhtimisriski); koolitusprogrammide tagamine, mis keskenduksid vastavale ametnikeetikale, huvide konfliktile, kingituste ning muudele korruptsiooni-alase teadlikkuse ja ennetamise meetmetega seotud reeglitele (GRECO).	Osaliselt teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Oluline
2.6.2. ¹⁰⁸	Kohtusüsteemile suunatud tegevuskava välja töötamine ja rakendamine huvide konflikti ning korruptsiooniriskide ennetamiseks ja haldamiseks (GRECO).	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Oluline

Eesmärk. GRECO soovitud¹⁰⁹ tulenevalt oli rakendusplaanis ette nähtud huvide konflikti vältimisjuhiste väljatöötamine koostöös õiguskaitseasutuste töötajatega ning juhtimiskoolituste läbiviimine nii tipp- kui keskastme juhtidele. Samuti planeeriti GRECO suunistest lähtuvalt käivitada kohtunikele korruptsiooniriskide ennetamise ja haldamisega seotud koolituste moodul, milles osalemine on alla kolme aastase staažiga kohtunikele kohustuslik.

Elluviimise hetkeseis. 2015. aastal oli Politsei- ja Piirivalveameti koolituskavasse planeeritud 12 korruptsiooniteemalist koolitust. Samuti viidi läbi konverents, mille teemaks oli korruptsioonikuritegude menetlemine ja probleemid, konverentsil osalesid Interpoli eksperdid ja fookuses oli rahvusvahelise kogemuse omandamine, probleemide teadvustamine, teadlikkuse tõstmine.

2014. aastal töötati välja kohtunikeetika koolituse standardmudel, mille raames käsitletakse kõiki olulisemaid valdkondi läbi aktiivse kaasosõppe ja rühmatöö. Koolitusnõukogu on otsustanud, et kõik kohtunikud peavad selle koolituse läbima esimese kolme aasta jooksul.¹¹⁰

¹⁰⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions and the Court of Auditors on the Commission anti-fraud strategy.* 2011

¹⁰⁶ Euroopa Komisjon. *Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures.* 2014
https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

¹⁰⁷ Euroopa Komisjon. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2015. Annual Report.* 2016. http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf

¹⁰⁸ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2014-2017 ja varasemates oli tegevuse number 2.6.6

¹⁰⁹ GRECO. *Fourth Evaluation Round: Compliance Report Estonia. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors.* 2013
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>

¹¹⁰ Justiitsministeerium. Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2015. aasta täitmise aruanne. 2016.

Täiendavalt töötas Riigikohus 2015. aastal välja kohtunikeetika koolituse standardmudeli, mille raames käsitletakse kõiki olulisemaid valdkondi läbi aktiivse kaasusõppe ja rühmatöö. 2015. aastal viidi koolitus läbi 22 inimesele.

Tegevuse mõju. OECD juhendmaterjalis¹¹¹ on välja toodud, et efektiivseks korruptsioonivastaseks võitluseks on tarvis kvaliteetset õiguskaitseasutuste süsteemi, mis hõlmab endas nii advokaate, politseid, prokuröre kui kohtunikke. Nende kõikide osade efektiivsus ja sidusus kindlustavad õiglase ja süstemaatilise juhtumite uurimise võimekuse ja karistuste määramise. Kohtunike usaldusvärsus aitab omakorda tõsta teiste õiguskaitseinstitutionide legitiimsust ja võimaldab saavutada õigusriigile kehtestatud norme.

Lisaks on GRECO soovitanud Eesti koostada regulaarsed koolitusprogrammid, mis on suunatud kohtunikele ning mis käsitleks kohtunikeetikat, huvide konflikti, kingituste ja külalislahkuse teematikat, huvide deklaratsiooni ning teisi korruptsiooni teadlikkuse ja ennetuse meetodeid.¹¹²

Meie hinnangul on õiguskaitseasutuste töötajate koolitamine mõjus tegevus nende teadlikkuse tõstmisel korruptsioonist ja sellega seotud asjaoludest. Tegemist on spetsiifilise sihtrühmaga, kes on selgelt eristuv ja nende konkreetsete koolitusvajaduste väljaselgitamine on asutuste siseselt võimalik. Koolitused, seminarid ja konverentsid selle sihtrühma seas võimaldavad informatsiooni edastada piisavalt suurele hulgal sihtrühma liikmetest.

Kokkuvõtvalt hindame, et planeeritud tegevused on osaliselt ellu viidud. Kohtunikega seotud teavitustegevuse osas hindame, et koolitustegevuse kaudu on võimalikult jõuda piisavalt suure arvu kohtunikeneni. Samas mõjutab koolituste efektiivsust olulisel määral koolituste ülesehitus ning huvitavus koolitatavatele, mida vahehindamise raames ei ole võimalik hinnata.

2.1.4 Koondhinnang korruptsiooni ennetusele kommunikatsiooni kaudu

Eesti riik on planeerinud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani abil mitmeid kommunikatsioonilaseid tegevusi, et tõsta elanike, ametnike ja ettevõtjate teadlikkust korruptsioonist ja muuta soovitud suunas nende hoiakuid. Kõik mõõdikud, mis on seotud teadlikkuse tõstmisega, on liikunud võrreldes varasemate aastatega positiivsema suunas. Samas ei ole võimalik luua otsest seost läbiviidud tegevuste ja paranenud mõõdikute osas, kuna mitmed tegevused on ellu viidud alles hiljuti või on need suunatud kitsale sihtrühmale.

Positiivsete asjaoludena võib välja tuua, et rakendusplaan näeb ette tegevusi, mis on suunatud noorte ja venekeelse elanikkonna teadlikkuse tõstmisele – näiteks on loodud elektroonilisi õppematerjale, mille abil ühiskonnaõpetuse tunnis korruptsiooni teematikat selgitada ning juhendmaterjale on ka tõlgitud vene keelde. Teisalt, veebistatistikale toetudes, ei kasuta Eesti inimesed loetletud võimalusi veel kuigi aktiivselt, mistõttu ei ole nende potentsiaali korruptsiooni teadlikkuse tõstmisel täielikult rakendatud.

Rakendusplaan näeb küll ette, et korruptsiooni ennetusse kommunikatsiooni kaudu kaasatakse vähesel määral ka meediat, kuid meediaga suhtlemisele ei ole konkreetseid tegevusi planeeritud ning puudub ka üldine strateegia, mida meedia vahendusel korruptsiooni ennetuseks efektiivselt rakendada.

Samuti tuleb negatiivse asjaoluna välja tuua, et planeeritud ja teostatud kommunikatsioonitegevused on üldjuhul ühekordsed ja suunatud kitsale sihtrühmale, arvestades sihtrühma suurust, mistõttu nende mõju ei ole oluline. Näiteks on planeeritud erinevatele sihtrühmadele läbi viia eetika-alaseid ja huvide konflikti olukordi selgitavaid koolitusi, kuid arvestades ressursside piiratust on näost-näku koolituste kaudu võimatu jõuda kõikide vajalike osapoolteni.

Teisalt võib hea näitena välja tuua tegevused struktuurifondide toetusi jagavates asutustes, kus tööprotsessides on tehtud muudatusi, mis koostöös koolituste ja aktiivse infovahetusega aitavad saavutada suuremat ühtsust ja avatust toetuste andmisel ning luua suuremat kindlustunnet, et korruptsiooniriskiga on struktuuritoetuste süsteemides arvestatud.

Täpsemad ettepanekud, kuidas soovitame korruptsioonivastast strateegiat ja rakendusplaani täiendada, on esitatud järgmises alapeatükis.

¹¹¹ OECD. *Putting an end to corruption*. 2016. <https://www.oecd.org/corruption/putting-an-end-to-corruption.pdf>

¹¹² <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32b5>

2.1.5 Ettepanekud korruptsiooni ennetuseks kommunikatsiooni kaudu

Korruptsiooniteadlikkuse tõstmine meedia kaudu

Mitmed uuringud on viidanud sellele, et riigi madal korruptsioonitase on muuhulgas seotud informatsiooni kättesaadavuse ja kõrge meediavabadusega.^{113 114} Massimeedia pakub kõige püsivamat ja avatumat avalikkuse harimise võimalust kõikides sihtrühmades.

Eestis on venekeelse meedia ajakirjanikele korraldatud koolitusi korruptsiooni teema kohta, kuid need ei ole olnud regulaarsed ning arvestades Eesti meediamaastiku suurust on koolitustest kasu saav sihtrühm väike. Rakendusplaani kohaselt puudub riigil süstemaatiline lähenemine meedia abil korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks.

- **Soovitus 1 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Eesti korruptsioonivastane strateegia teatud määral juba kirjeldab meedia kasutamist inimeste korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks. Rakenduskava kohaselt on planeeritud ja läbiviidud tegevuste rõhuasetus suunatud venekeelsele meediale.

Tuginedes valdkonna ekspertide arvamustele, **soovitame kasutada meedia pakutavaid võimalusi inimeste väärtushinnangute kujundamiseks ja teadlikkuse tõstmiseks laiemas ulatuses.** Antud valdkonnas ei pruugi massikampaaniad toimida mitmel põhjusel: korruptsiooni mõistet võidakse mõista erinevalt, kampaania ei kõneta ega mõjuta igat ühiskonnaliiget.

Meedia saab vahendada avalikkusele, millised on väärtused, mida riik soovib ühiskonnaliikmete käitumises näha. Riigi välja öeldavates sõnumites on soovitatav rõhutada, et korruptsioon on halb. Viimase aastate hea näitena võib tuua seisukoha kujundamise nn OÜ-tamise teemal¹¹⁵.

Samuti on erinevates rahvusvahelistes hinnangutes soovitatud **teavitada avalikkust korruptsiooni hinnast¹¹⁶ ning selgitada selle mõjusid ühiskonnale,** mis omakorda võib aidata kaasa väärtuste muutustele¹¹⁷.

Riigi teavitustegevus peab olema strateegiliselt läbi mõeldud, süsteemne ja regulaarne. Ühe soovitusena tuleks **riigil kaaluda valdkondliku kommunikatsioonistrateegia ning sellele tuginevate kommunikatsiooniplaanide loomist.** Vastav strateegia ja plaanid tuleks välja töötada koostöös kommunikatsioonivaldkonna ekspertidega. Kusjuures venekeelse meedia osas tuleks strateegiapoolt konsulteerida venekeelse meedia esindajatega, kuivõrd ekspertarvamuste kohaselt tajub venekeelne sihtrühm neile suunatud sõnumeid teisiti kui eestikeelne sihtrühm.

Rahvusvaheliste soovitude kohaselt tuleks teavitustegevuste raames kasutada kõiki tehnoloogia võimalusi rõhutades inimeste emotsionaalset sidet teemaga. Näiteks võiks **rakendada sotsiaalmeedia kanaleid ja blogisid,** et jõuda elanikeni.

Korruptsiooniuuringust¹¹⁸ selgus, et korruptsiooni taju ja teadlikkuse osas eristuvad teatud sihtrühmad rohkem kui teised. Näiteks noored (alla 25-aastased) on korruptsiooni suhtes tolerantsemad kui vanemad inimesed. Samas selgus olulise asjaoluna, et avaliku sektori vastajate hulgas on kõige altimad korruptsiooniks poliitikud (riigikogu ja volikogude liikmed). Rahvusvahelised uuringud on näidanud, et juhtide ja staatusekaaslaste käitumine mõjutab olulisel määral inimeste enda väärtushinnanguid ja käitumist¹¹⁹, mistõttu tuleks eriliselt **tähelepanu pöörata teavitustegevusel kõrgeid otsustuspositsioone omavate inimeste hulgas, sh poliitilist võimu omavate inimeste seas.**

Tulevikus võib muutuda tähtsamaks multikultuuriline lähenemine kommunikatsiooni, mistõttu ei pruugi ainult eesti- või venekeelsed teavitustegevused olla piisavad.

- **Soovitus 2 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Fookusgrupi arvamuste, ekspertintervjuude, samuti Maailmapanga juhiste ja soovitude kohaselt aitavad avalikkusega ühtse liidu saavutamisele kaasa järgmised kommunikatsiooniplaani tegevused (valik):

¹¹³ Starke, C. Naab, T. Scherer, H. *Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption.* 2016 <http://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/5712/1793>

¹¹⁴ Transparency International http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

¹¹⁵ Äripäev. Maksuamet juhendab Oütamisest hoiduma. 2015 <http://www.aripaev.ee/uudised/2015/10/12/maksuamet-juhendab-ouutamist-hoiduma>

¹¹⁶ Byrne, E. Arnold, A. Nagano, F. *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts.* 2010

<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>

¹¹⁷ PwC and Ecorys. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU.* 2013 http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

¹¹⁸ Korruptsiooniuuring 2016

¹¹⁹ Association of Certified Fraud Examiners. *Tone at the top: How management can prevent fraud in the workplace.* http://www.acfe.com/uploadedFiles/ACFE_Website/Content/documents/ton-at-the-top-research.pdf

- **Informeerida meedia ja kommunikatsiooni valdkonna isikuid¹²⁰ korruptsiooniteemadest süsteemselt.** Süsteemsus eeldab, et pikema perioodi peale on kokku lepitud tegevuste sagedus, määratud nende eest vastutajad ja piiritletud teemad, mille kaudu edastab riik ühiskonnale valdkondlikku sõnumit. Olenevalt sõnumi sisust, ei pruugi süsteemne teavitustegevus tähendada tõusu elanikkonna korruptsioonitajus.
 - Soodustada positiivse sõnumi levikut: **tunnustada ning esile tõsta positiivseid trende korruptsiooni valdkonnas** (nt riigi paiknemist rahvusvahelisel pildil, suuremaid arenguid).
 - **Toetada konkreetsete korruptsioonijuhtumite avalikustamist ja ühiskonna informeerimist.** Mida kiiremini raskemad (ebameeldivamad) juhtumid avalikuks on tulnud, seda enam võivad inimesed hoiduda nende sooritamise, kuna soovitakse hoiduda ühiskonna avalikust hukkamõistust. **Soovitame kommunikatsiooniplaani koostamisel teha koostööd õiguskaitsesutustega, et tagada ühtse sõnumi levitamist.**
 - **Edendada valdkondlike konverentside, seminaride ja muude ürituste läbiviimist** (vt ka soovitus 5).
 - **Soodustada valdkonna arvamusaluste kirjutamist** (vt ka soovitus 3).
 - Ühendkuningriik on oma korruptsioonivastases plaanis¹²¹ toonud välja eesmärgi luua ja rakendada kommunikatsiooniplaani, läbi mille **tõsta avalikkuse teadlikkust korruptsiooni raporteerimisest.** Hetkel ei kajastu Eesti rakendusplaanis ühtegi meetet, mis keskenduks konkreetset teavitamist puudutava teadlikkuse tõstmisele.
 - **Soovitame kasutada meediat, et selgitada inimestele, miks on korruptsioonist teavitamine vajalik ning kinnitada neile, et vihjete andja saab informatsiooni heatahtlikul esitamisel kaitset** (vt ka soovitus 15 ja 16).
- **Soovitus 3 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Rahvusvaheliste artiklite¹²² kohaselt on oluline tegeleda professionaalsete ja eetiliste standardite edendamise ajakirjanduse valdkonnas. Läbi selle on võimalik tõsta uurivate ajakirjanike (*watchdog journalists*) staatust ning muuta neid korruptsioonile vähem vastuvõtlikuks. Valik meetodeid, mida on välja pakutud uuriva ajakirjanduse kvaliteedi tõstmiseks on järgmised:

- **Ajakirjanike koolitamisel soovitavad valdkonna eksperdid pakkuda täiendavaid võimalusi korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks ning uuriva ajakirjanduse arengu kasvuks õppe käigus,** näiteks läbi spetsiifiliste teemade suunatud seminaride läbiviimise. Sealhulgas tuleks uurivate ajakirjanike rollile ja tähtsusele ajakirjandusõppe jooksul regulaarselt viidata.
- **Kaaluda võimalusi pakkuda ajakirjandustudengitele uuriva ajakirjanduse alast toetust** (näiteks õppepraktikate toetamine, noore uuriva ajakirjaniku töö tunnustamine).
- **Läbi toetuste soodustada uuriva ajakirjanduse kursuste korraldamist** näiteks ülikooli juures.

Noorte korruptsiooniteadlikkuse tõstmine

Rahvusvaheliselt tunnustatakse kõiki tegevusi, mis tõstavad noorte teadlikkust korruptsiooni temaatikast. Näiteks toob ÜRO korruptsioonivastane konventsioon¹²³ välja vajaduse kasutada kodanikkonna sees korruptsiooni sallimatuse kasvatamiseks riiklikke haridusprogramme, sealhulgas koolide õppekavasid.

Rahvusvahelised uuringud viitavad, et koolid peaksid klassiõppes, näiteks kodaniku- ja inimõiguste tundides, kinnistama koolis ja ühiskonnas aktsepteeritud väärtuseid mis peaksid olema üheks osaks õppekavast. Kui korruptsioonivastase hariduse vajalikkus on üldtunnustatud ja soovitatud, siis rahvusvahelisel tasandil on endiselt vastamata küsimus selles osas, kas temaatikat peaks õpetama eraldiseisva õppeaine raames või peaks see olema põimitud kõikidesse valdkondadesse ning millises vanuses tuleks õpet alustada.¹²⁴

¹²⁰ Byrne, E. Arnold, A. Nagano, F. *Building Public Support for Anti-Corruption Efforts*. 2010
<http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/CorruptionWhitePaperpub31110screen.pdf>

¹²¹ HM Government. *UK Anti-Corruption Plan*. 2014

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKantiCorruptionPlan.pdf

¹²² Coronel, S. *Corruption and the watchdog role of the news media*

<https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/WorldBankReport/Chapter%205%20Coronel.pdf>

¹²³ *Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon* <https://www.rigiteataja.ee/akt/13275271>

¹²⁴ Transparency International. *Schools and teaching lay the foundations for fighting corruption. Policy brief # 06 / 2013*

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_brief_6_2013_schools_and_teaching_lay_the_foundations_for_fighting_c

Eestis on korrupsioonialaste hoiakute kujundamiseks koostatud näidiskirjeldused koos juhendmaterjalidega, kuid veebilehe statistikal tuginedes võib järeldada, et õpetajad ja õpilased pole materjale aktiivselt kasutusele võtnud, mistõttu puudub kindlustunne, et õppematerjalid aitavad muuta noorte hoiakuid korrupsiooni suhtes.

- **Soovitus 4 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Lähtudes eelnevalt kirjeldatud ning intervjuudest valdkonna esindajatega soovime **õppematerjalide efektiivsemaks kasutuselevõtuks soodustada õpetajatele suunatud arutelude ja seminaride läbiviimist, mida viiksid läbi korrupsiooniennetuse valdkonna spetsialistid. Samuti soovime teha täiendavat koostööd erinevate erialaseltsidega** (näiteks Eesti Ajaloo- ja Ühiskonnaõpetajate Selts, Eesti Ühiskonnaõpetajate selts), et jõuda paljude õpetajateni, anda täiendavat informatsiooni õppematerjalide kasutamise kohta või julgustada õpetajaid materjale kasutama.

Lisaks olemasolevatele õppematerjalidele **soovime luua täiendavaid materjale, harjutusi või ülesandeid, mida saab kasutada ka teistes tundides lisaks ühiskonnaõpetusele (näiteks ajaloo või majandusõppes)**. Õpetamisel kasutatav materjal peaks tuginema päevakajalistele teemadele, sealjuures tuleks soodustada erinevatel allikatel põhinevaid materjale. Õppuritel võivad kinnistuda teadmised paremini, kui korrupsiooni temaatikat käsitletakse mitme allika põhjal.

Selleks, et **õppematerjalid haakuksid reaalsusega paremini ning oleksid asjakohased, soovime nende koostamise protsessi kaasata erialaeksperte** (näiteks Haridus- ja Teadusministeerium, Ühiskonnaõpetajate Selts, Eesti Ajaloo- ja Ühiskonnaõpetajate Selts, Eesti Matemaatika Selts).

Uute õppematerjalide koostamisel soovime analüüsida, kuidas hinnata nende kasutuselevõtu aktiivsust ning leida viise, kuidas hinnata juba kasutusele võetud materjalide populaarsust. Näiteks on võimalik küsitleda valikuliselt õpetajaid ja õpilasi, kes on õppematerjale kasutanud, ja saada vahetut tagasisidet õppematerjalide sobivuse kohta. Veebipõhiste õppematerjalide puhul on võimalik jooksvalt koguda statistikat nende kasutusaktiivsuse kohta ja tuvastada, millises protsessi osas on materjalide kasutamine peatunud või milliseid materjale kasutatakse kõige enam.

Samuti, eksperthinnangutele toetudes soovime pärast õppematerjalide avaldamist tegeleda täiendava teavitustööga, et loodud õppematerjalid võetaks aktiivselt kasutusele.

- **Soovitus 5 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Lähtudes fookusgruppide ja süvaintervjuude arutelude tulemustest, **soovime toetada noorte osalemist väitlusklubides ja avalikes debattides või diskussioonides ning julgustada neid korrupsiooni ennetuse ja avastamise teemadel arutlema.** Eesti lähiriikide näidetele tuginedes on rahvusvaheliselt läbi viidud noorte konverentse, debatte ja teisi sarnaseid üritusi eesmärgiga tõsta noorte teadlikkust korrupsioonist.¹²⁵

Samuti pakuti kommunikatsioonivaldkonna fookusgrupis soovitusena välja **anda noortele võimalus väärtuste teemadel avalikult arutleda**, näiteks mõnes lastele suunatud saatesarjas.

Hea näitena juba ülikooliealiste noorte korrupsiooniteadlikkuse tõstmisest on Leedus korraldatav *Transparency International School on Integrity*, kus osaleb 120 noort rohkem kui 60. riigist. Osalejatele tutvustatakse kõige värskemaid korrupsioonivastaseid meetmeid ning antakse võimalus oma ideid reaalsetes situatsioonides seminaride käigus ellu rakendada.¹²⁶

- **Soovitus 6 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Koolid loovad aluse korrupsioonivastaseks hariduseks ning peavad olema eeskujuks seeläbi, et on ise demokraatlikud ning hästi juhitud. Koolide efektiivne valitsemise eeldab, et kõik osapooled võtavad aktiivselt osa koolielust ning administratiivsed- ja otsustusprotsessid on läbipaistvad, ligipäätavad ja vastutustundlikud.¹²⁷ Samuti toodi ekspertintervjuudes välja vajadus **tegeleda kooli enda otsustusprotsesside läbipaistvamaks muutmise, et noored tunnetaksid, et nende suhtes käitatakse õiglaselt.** Ühe konkreetse näitena soovitati näiteks hinnata, kas kõikidel õpilastel on võrdsed võimalused osaleda konkurssidel ja võistlustel ning kas lõplik osalemisotsus tehakse õpetaja poolt objektiivsetel alustel või välistatakse kellegi osalus subjektiivsetel põhjustel.

Veebilehe www.korrupsioon.ee täiendamine

¹²⁵ <http://www.stt.lt/en/menu/anti-corruption-education/?print=1>

¹²⁶ <http://transparencyschool.org/summer-school/>

¹²⁷ Transparency International. *Schools and teaching lay the foundations for fighting corruption. Policy brief # 06 / 2013*

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_brief_6_2013_schools_and_teaching_lay_the_foundations_for_fighting_c

Justiitsministeerium on loonud veebilehe www.korruptsioon.ee, kus kajastatakse korruptsiooni ennetamiseks ja tuvastamiseks vajalikku informatsiooni. Samas viitavad korruptsiooniuuringu tulemused ja veebilehe statistika, et inimesed ei ole veebilehe sisust teadlikud ning nad ei peatu lehel piisavalt pikalt, et sealt olulist informatsiooni saada.

- **Soovitus 7 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Eeltoodu pinnalt soovitame riigiasutuse veebilehtedel viidata veebilehele www.korruptsioon.ee, eriti nende olukordade kontekstis, kus inimestel võib huvide konflikt või muud korruptsiooniteemalised küsimused kergesti tekkida (näiteks kohtades, kust inimesed saavad esitada infopäringuid või taotleda sotsiaaltoetusi; lapse lasteaeda ja kooli panemisel, autojuhilubade ja autode registritoimingute teostamisel jne).

- **Soovitus 8 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Soovitame kaaluda võimalust muuta veebileht valdkonnapõhiseks, nii et oma igapäeva-asju ajav elanik leiaks kiiresti üles enda olukorda puudutava temaatika (vt näited eelmises lõigus).

- **Soovitus 9 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Eestis on olemas kaks korruptsiooniteemalist veebilehte: www.korruptsioon.ee ja www.transparency.ee. Viimast haldab mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti, see sisaldab riigi loodud veebilehele sarnast informatsiooni, kuid lisaks ka korruptsioonivaldkonna päevakajalisi uudiseid. Vahehindamise raames läbi viidud intervjuudes toodi välja, et kahe samase sisuga veebilehe ülalpidamine võib ühelt poolt rikastada teemakäsitlust, teisalt on asjasse puutuv teave mitme lehe vahel hajutatud ning ei anna korruptsiooni valdkonna kohta ühest allikast terviklikku infot. **Soovitame mõlema lehe haldajatel arutleda koostöövõimaluste üle veebilehede suurema sidususe saavutamiseks.** Üheks lahenduseks on kahel eraldiseisval veebilehel selgelt esile tuua seda, milline on portaali eesmärk ning millist infot veebilehe külastaja võib sealt otsida¹²⁸. Samuti lisada ristviited mõlemale lehele¹²⁹.

Rakendusplaanis nimetatud tegevused, millega on soovituslik jätkata

- 1.1.3¹³⁰ Laste ja noorte hoiakute kujundamiseks (elektroonilise) õppevahendi loomine.
- 1.1.1¹³¹ Venekeelse elanikkonna korruptsiooni-alaste hoiakute kujundamiseks korruptsioonialase info vene keelde tõlkimine ning vastava info levitamine venekeelsetes kanalites.
- 1.1.4.¹³² Korruptsioonivastase nõukogu töö edasine läbiviimine, eesmärgida suurendada teadlikkust erinevates sihtrühmades ning seeläbi vähendada korruptsiooni ühiskonnas.
- 1.1.5.¹³³ Avalikkusele suunatud tegevused korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks.
- 1.2.1 Eetilise käitumise ja korruptsioonivastaste hoiakute kujundamiseks ametnikele ja teistele avaliku sektori sihtgruppidele (riigi ja KOV-ide hallatavad asutused, riigi ja KOV-ide osalusega äriühingud, MTÜ-d ja SA-d, KOV-ide volikogude liikmed) eetikaalaste koolituste korraldamine.
- 1.2.2 Eetikakoolitustel kasutatavate DVD-del olevate õppematerjalide ajakohastamine sisuliselt ning veebipõhiseks viimine.
- 1.2.4.¹³⁴ Korruptsiooni ennetamiseks üldhariduskoolides huvide konflikti ennetamise teema lisamine koolijuhtide kompetentsimudelisse ja huvide konflikti ennetamiseks täiendkoolitused (nt kasutades väärtusmängu).
- 1.2.5.¹³⁵ Huvide konflikti probleemi teadvustamine kutsealases tegevuses ning vastava normi sisseviimine kutsestandarditesse.
- 2.1.2 Hea tava / lobireeglite loomine õigusloojatele ja huvirühmadele. (GRECO soovib kehtestada reeglid Riigikogu liikmete suhtlusele lobitöö tegijate ja muude kolmandate isikutega, kes püüavad õigusloomet mõjutada).

¹²⁸ Näiteks on esitatud juhendmaterjale lehel <http://www.transparency.ee/cm/publikatsioonid> ja samas ka erinevates peatükkides veebilehel www.korruptsioon.ee

¹²⁹ www.korruptsioon.ee lehel on olemas viide Korruptsioonivaba Eesti veebilehele

¹³⁰ Lisatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2016. aastal

¹³¹ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2015-2019 ja varasemates oli tegevuse number 1.1.2.

¹³² Tegevus lisatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2016-2020

¹³³ Tegevus lisatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2016-2020

¹³⁴ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2013-2017 ja 2014-2017 oli tegevuse number 1.2.5

¹³⁵ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2014-2017 ja varasemates oli tegevuse number 1.2.6

- 2.2.1 Huvide konflikti vältimise tegevused KOV-ides (infooldiku koostamine, KOV-ide juhendamine, koolitamine, järelanalüüsi tegemine jne).
- 2.6.1 Korruptsiooni vältiva töökorralduse loomine õiguskaitsesutustes: nt huvide konflikti vältimiseks juhiste väljatöötamine, parimate praktikate omavaheline jagamine, juhtimiskoolitused (mh teemal korruptsiooni kui juhtimisriski); koolitusprogrammide tagamine, mis keskenduksid vastavale ametnikeetikale, huvide konfliktile, kingituste ning muudele korruptsiooni-alase teadlikkuse ja ennetamise meetmetega seotud reeglitele (GRECO).

Rakendusplaanis nimetatud tegevused, millega ei ole soovituslik praegusel kujul jätkata

- 1.1.2.¹³⁶ Meediatöötajate korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks ning seeläbi ka elanikkonna hoiakute kujundamiseks ajakirjanikele koolituste korraldamine, mis suurendaks uuriva ajakirjanduse kvaliteeti ning oskust korruptsioonijuhtumeid (sh erasektori korruptsioonijuhtumeid) kajastada. Eraldi venekeelsete koolituste korraldamine.

Uuringute tulemuste põhjal on esitatud vastakaid arvamusi ajakirjanikele suunatud korruptsioonialaste seminaride ja töötubade läbiviimise kohta. Kuivõrd seni läbi viidud seminaridel on osalenud kokku 22 meedia esindajat ning rakendusplaanis ette nähtud järgnevate seminaride osalejate arvuks on planeeritud 25 inimest seminari kohta, ei soovita me jätkata ühekordsete seminaride korraldamist, mis hõlmavad väga väikest sihtrühma.

¹³⁶ Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis 2015-2019 ja varasemates oli tegevuse number 1.1.3.

2.2 Ärikorruptsioon

Käesoleva aruandeosa esimene alapeatükk kirjeldab ärikorruptsioon olemust, loendab olulisemad korruptsiooniohud ja kõrgendatud riskiga tegevusvaldkonnad. Teine alapeatükk keskendub korruptsioonivastases strateegias sätestatud ärikorruptsiooni ennetamise mõõdikutele. Kolmandas alapeatükis on täpsemalt lahti kirjutatud, milliseid tegevusi näeb strateegia rakendusplaani ette ärikorruptsiooni ennetamiseks, kuhu on nende tegevustega jõutud ning mil määral saab neid tegevusi hinnata tulemuslikuks. Lõpuks antakse üldhinnang riigi tegevusele võitluses ärikorruptsiooniga.

2.2.1 Ülevaade valdkonnast

Erasektori korruptsioonil ehk ärikorruptsioonil ei ole Eestis üheselt kokkulepitud definitsiooni. Rahvusvahelise praktika kohaselt võib korruptsiooni tõlgendada kui mõjuvõimu kasutamist isiklikes huvides¹³⁷. Eestis on defineeritud ärikorruptsiooni ka kui ettevõtte ressursside väärkasutamist isiklikuks või ettevõtte hüveks turu või ühiskonna huvide arvelt.¹³⁸ Samuti on seda tõlgendatud kui ametikoha kuritarvitamist, millega kaasneb ettevõttele kahju tekitamine¹³⁹ ning seega ei erine see põhimõttelt avaliku sektori korruptsioonist⁵. Eeltoodud definitsioonide erinevus selgitab arvamuste mitmekesisust ning ühtsete kokkulepitud ärikorruptsiooni tunnuste vaieldavust.

Tänasel päeval on erasektori korruptsiooniriski ennetamise üks suurimatest väljakutsetest ühiskonna vähene teadlikkus ärikorruptsiooni erinevatest vormidest¹⁴⁰ ja valdkonnaga seotud informatsiooni ebapiisavus, mis võib tähendada, et ühiskonnas ei toimu piisavalt aktiivset dialoogi ärikorruptsiooni üle.

Erasektorit nähakse korruptsiooniahelas tavaliselt „pakkujana“, kes algatab korruptiivse suhte. See võib toimuda näiteks viisil, kus ettevõtte juhatuse liige annab ametnikule altkäemaksu riigihanke võitmise kindlustamiseks – seda nimetatakse avalikule sektorile suunatud ehk *business-to-government* korruptsiooniks. Samas on ekslik arvata, et eraettevõtteid hõlmava korruptsiooni peamiseks väljendusviisiks on riigiametnikele „äraostmine“ meelepäraste otsuste saamise eesmärgil.

Maailma mastaabis moodustavad suure osa erasektorit puudutavatest korruptiivsetest tehingutest eraettevõtete esindajate vahel sõlmitavad korruptiivsed tehingud ehk niinimetatud *business-to-business* korruptsioon. Tehingute tegemine on usaldatud töötajatele, kelle tegevust võib olla keeruline kontrollida tööprotsesside keerukuse, otsuste delegeerituse, äri sektori eripärade või nõrga sisekontrolli tõttu. Esindatava organisatsiooni juhtorgani liikmetele võivad seega igapäevase majandustegevuse käigus jääda teadmata esindajate kokkulepped, mis mõjutavad sõlmitavate tehingute sisu ja tingimusi.¹⁴¹

2015. aastal viidi Eesti ja Taani ettevõtjate seas läbi korruptsiooni ulatust ja väärtushoiakuid kaardistav uuring (PrivaCori projekt¹⁴²). Uuringust selgus, et 57% Eesti juhtidest on mingil moel erasektoris korruptsiooniga kokku puutunud. Kõige levinumad korruptsioonivormid on müüja altkäemaks vahendajale ja huvide konfliktid. 50% Eesti juhtidest usub, et töötajad oleksid nõus andma altkäemaksu enda juhtide survele. Seetõttu on vajalik ärikorruptsiooni olemust teadvustada ning eristada ohtusid nii *business-to-government* kui *business-to-business* suhetes. Järgmises alapeatükis on tähelepanu pööratud Eesti päevakajalisemate ärikorruptsiooni teemadele:

- korruptsioon riigi ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingutes;
- kõrgendatud korruptsiooniriskid valitud äri sektorites;
- korruptsiooniriski juhtimine eriregulatsiooniga ettevõtetes;
- rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusel Eestile.

Korruptsioon riigi ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingutes

¹³⁷ <http://www.transparency.org/what-is-corruption#define>

¹³⁸ Justiitsministeerium. *11 sammu ärikorruptsiooni vastu ja ausa ärikeskkonna poole.*

https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/arikorruptsiooni_infovoldik_ee_-_loplik.pdf

¹³⁹ Karistusõigus ei eelda iga ärikorruptsiooni valdkonda kuuluv sүүtegu, nt altkäemaksu võtmine erasektoris, kahju tekkimist.

¹⁴⁰ <http://www.korruptsioon.ee/et/arikorruptsioon-ja-riskide-juhtimine>

¹⁴¹ <http://www.transparency.ee/cm/korruptsioon-ja-erasektor>

¹⁴² L. Johannsen, K.H. Pedersen, M. Vadi, A. Reino, M-L. Sõöt. *Private-to-Private Corruption. A survey on Danish and Estonian business environment.* 2016 http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/private-to-private_corruption_final_report_2.pdf

Eesti riigil on osalus 34 (seisuga 3. mai 2016)¹⁴³ ning KOV 203 (seisuga 2015. aasta)¹⁴⁴ tegutsevas äriühingus. Riigi ja KOV-i osalusega äriühingute juhtimise põhireeglid (juhtorganite pädevus, moodustamise kord, otsuste vastuvõtmine jne) lähtuvad äriseadustikust. Riik ja KOV-id osalevad juhtimises eelkõige aktsionäri õiguste teostamisega.

Rahandusministeerium koordineerib äriühingute juhtimist, esitades igal aastal valitsusele koondaruande riigi osaluste valitsemise kohta, võttes aluseks kõikide osaluste valitsejate esitatud aruanded. 2014.-2015. aastal andsid ministeeriumid suuniseid riigi äriühingute juhtidele korruptsiooniriskide maandamiseks. Näiteks on juhitud tähelepanu valdkondlikule koolitusvajadusele, ärieetika põhimõtete väljatöötamise ja rakendamise vajadusele ning kogu organisatsiooni hõlmavate korruptsiooniriski juhtivate meetmete väljatöötamisele.

Vabariigi Valitsus kiitis 2015. aasta juunis heaks osaluspoliitika rohelise raamatu¹⁴⁵, kus muu hulgas markeeritakse eetikareeglite olemasolu vajalikkust riigi osalusega äriühingutes ning käsitletakse läbipaistvuse ja vastutuse küsimusi laiemalt. 2016. aastal koostati osaluspoliitika valge raamat¹⁴⁶, mis pakub lahendusi rohelises raamatus toodud kitsaskohtadele. Üks olulisemaid muudatusi on see, et riigi osalusega äriühingute nõukogude tugevamaks muutmiseks luuakse sõltumatu nõukogu liikmete nimetamiskomitee. Rahandusministri hinnangul on muudatuste eesmärgiks riigi osalusi paremini valitseda ning erasektori parimale praktikale toetudes on riigi äriühingutel suurem potentsiaal Eesti majanduskasvu panustada¹⁴⁷. Ka Riigikontrolli 2013. aastal läbiviidud audit viitas sellele, et omanikujärelevalve äriühingute osas ei ole tõhus ja nõukogud enamasti ei hinda äriühingute strateegiate täitmist, ning samuti pole selge, mida riik kui omanik ootab nõukogu liikmetelt, millised on nõukogu liikme ülesanded ja vastutus.¹⁴⁸

Samuti tuuakse valges raamatus välja, et korruptsiooni ennetamiseks on vajalik lisameetmete olemasolu. Avastatud juhtumid näitavad, et paljude inimeste hoiakud ei vasta kõrgematele eetikainormidele ning sisekontrollisüsteem ei ole tõhus. Seetõttu tuleb täiendavalt pöörata tähelepanu koolitustegevusele, juhtide taustakontrollile ning tagada nõukogu järelevalvefunktsiooni täita aitava üksuse sõltumatus tegevjuhtkonnast.

Korruptsiooniriski hindamisel on riigi ja KOV osalusega äriühingutes oluline tähelepanu pöörata nende asutuste riigihangete läbiviimise korraldusele. Riigikontroll teostas 2013. aastal auditi¹⁴⁹ „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“. Auditi raames tuvastati puudusi hangete korraldamisel, näiteks:

- mitmed äriühingud leidsid, et nad ei ole riigihangete seaduse tähenduses hankijad, mille osas Riigikontroll jäi eriarvamusele;
- ligi pooltel vaadeldud asutustest puudusid protseduurid hankemenetluse tegemiseks;
- tuvastati hankemenetluse puudulikkus dokumenteerimist, eksitava info esitamist riigihangete registris ja kirjaliku lepingu sõlmimata jätmist;
- mitmes riigi sihtasutuses, mis on EL-i toetuste menetlemisel rakendusüksuse rollis, tuvastati riigihangete õiguspärasuse kontrolli probleem.

Kirjeldatu põhjal selgub, et riigi ja KOV osalusega äriühingutega seotud korruptsiooniriski probleematika vajab süvaanalüüsi ning konkreetseid meetmeid riskide maandamiseks.

Kõrgendatud korruptsiooniriskid teatud äri sektorites

Erinevatest allikatest pärineva statistika kohaselt on pettuste esinemise risk suurem teatud tegevusvaldkondades. 2015. aastal registreeriti Eestis 45 erasektori korruptsioonikuritegu, mis kõik olid seotud ehitusvaldkonnaga.¹⁵⁰ Samas esineb rahvusvahelise sertifitseeritud pettuseuurijate ühingu (*Association of Certified Fraud Examiners*) poolt 2016. aastal läbiviidud globaalse pettuste uuringu kohaselt kõige rohkem korruptsiooniga seotud pettuseskeeme transpordis ja laanduses, nafta ja gaasi tootmises, tootmisettevõtetes, tehnoloogia ning telekommunikatsiooni valdkonnas.¹⁵¹

Seetõttu rõhutame, et korruptsiooni ennetusel peetak silmas sihtgruppe, kus korruptsiooniriskid on kõrgemad, ning korruptsioonivastased tegevused peaksid olema suurema tähelepanu all.

¹⁴³ <http://www.fin.ee/doc.php?113884>

¹⁴⁴ <http://www.fin.ee/doc.php?113785>

¹⁴⁵ <http://www.fin.ee/doc.php?112069>

¹⁴⁶ <http://www.fin.ee/doc.php?114144>

¹⁴⁷ <http://www.fin.ee/sester-riigi-osaluste-juhtimise-pohimotted-uuenevad/>

¹⁴⁸ Riigikontroll. *Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus*. 2013.

¹⁴⁹ Riigikontroll. *Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes*.

¹⁵⁰ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2015.

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_2015.pdf Lk 73

¹⁵¹ Association of Certified Fraud Examiners. *Report to the nations on occupational fraud and abuse*

<http://www.acfe.com/rtn2016/victims/organizations.aspx>

Korruptsiooni ennetamine eriregulatsiooniga ettevõtetes

Eriregulatsiooniga ettevõtete all peame antud teemakäsitluses silmas peamiselt börsil noteeritud ja Finantsinspektsiooni järelevalve all olevaid ettevõtteid.

Kuivõrd Finantsinspektsiooni järelevalve all tegutsevate ettevõtete tegevus on olulises osas reguleeritud eriseadustega ning kaetud enamasti põhjaliku raporteerimiskohustusega järelevalveasutusele, on ärikorruptsiooni riski esinemine vähem tõenäoline, kuid mitte täiesti maandatud. Börsil noteeritud ettevõtete tegevust reguleerib teiste regulatsioonide hulgas Nasdaq Tallinna börsi reglement. Reglemendi üheks osaks on 2005. aastal Balti väärtpapierbörside heaks kiidetud Hea Ühingujuhtimise Tava (HÜT). Dokumendi eesmärk on anda ettevõtetele käitumisjuhised ja aidata lahendada huvide konflikte. Investorile peab olema mõistetav, millistest aktsionäride huve arvestavatest reeglitest ettevõtte juhtimisel lähtutakse ja millistest mitte. HÜT annab soovitusi juhtorganite koosseisu, juhtimise avatuse ja läbipaistvuse ning teiste oluliste aspektide kohta, et tagada seeläbi kõikide aktsionäride võrdne kohtlemine ning juurdepääs teabele.¹⁵²

Samas tuleb tõdeda, et nõuded noteeritud ettevõtete sisekontrollisüsteemile on kirjeldatud üldisel tasemel ja ei anna piisavat kindlustunnet, et ettevõtteid on kohustatud aktiivselt korruptsiooniriski maandamisega tegelema. HÜT-i ei ole alates selle loomisest 2005. aastal täiendatud. Võrreldes Finantsinspektsiooni järelevalve all olevate organisatsioonidega, ei ole börsil noteeritud ettevõtetele kehtestatud kohustuslikku siseauditi funktsiooni nõuet, mis tagaks ärriskide maandamise eneseregulatsiooni korras ettevõtte sisemisi meetmeid kasutades. Seetõttu on oluline pöörata suuremat tähelepanu ärikorruptsiooniriski juhtimisele.

Rahvusvaheliste organisatsioonide soovitused Eestile

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni OECD altkäemaksuvastane töögrupp (WGB) andis 2014. aastal välja raporti¹⁵³, milles hinnatakse Eesti võimet välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmise juhtumeid tuvastada ning menetleda. Raportis toodi välja erinevaid soovitusi, mida Eesti peaks rakendama, neist olulisemad on loetletud allpool.

- Teha samme rahvusvaheliste altkäemaksujuhtumite avastamiseks.
- Tõsta ettevõtjate teadlikkust rahvusvahelise altkäemaksuriteo ennetamise kohta.
- Muuta seadusi nii, et välisriigi ametiisikule altkäemaksu andnud ettevõtteid saaks karistada ka siis, kui füüsilisi isikuid ei saa välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmise eest vastutusele võtta.
- Luua selgus erasektori vihje andjate (*whistle-blower*, „vilepuhuja“) süsteemi ja kaitse osas.

Rahvusvaheliste soovitude rakendamise raames jõustusid 2015. aasta jaanuaris karistusseadustiku sätted, mis puudutasid altkäemaksu andmist ja võtmist erasektoris¹⁵⁴ (§-d 402³ ja 402⁴). Karistusseadustiku seletuskirja kohaselt on kaitstav õigushüve aus ja korruptsioonivaba majandustegevus erasektoris ning majandusareng ja vaba konkurents.¹⁵⁵

Samuti on täiendatud korruptsioonivastast seadust, kus selguse mõttes muudeti §6 „Korruptsioonijuhtumist teavitamine“ pealkirja ja asendati see tekstiga „Avaliku või erasektori korruptsioonijuhtumist teatamine“. Kehtivas korruptsioonivastases seaduses nähakse ette, et korruptsioonijuhtumist teatamise korral tagatakse korruptsioonijuhtumist teavitamise fakti konfidentsiaalsus ja võimaliku diskrimineerimise korral kohaldatakse alkatatud kohtuvaidluses ümberpööratud tõendamiskoormust. Neid tingimusi kohaldatakse igaühel ja see ei sõltu asjaolust, kas kõnealune korruptsioonijuhtum on aset leidnud avaliku ülesande täitmise käigus¹⁵⁶. Kuigi seadusandluses on viimastel aastatel ärikorruptsioonipuudutavaid sätteid täiendatud, ei ole toimunud teavituskanalite („vilepuhumine“) soodustamist või tõhusalt tõstetud ettevõtjate teadlikkust ärikorruptsiooni ennetamisest.

2.2.2 Mõõdikute areng

Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020 ning selle rakendusplaan aastateks 2016–2020 on võtnud üheks suunaks korruptsiooniteadlikkuse suurendamise erasektoris ja tähelepanu suunamise korruptsiooni ennetusega seotud teemadele.¹⁵⁷ Strateegia raames on kokku lepitud mõõdikud ettevõtetus- ja ärikorruptsiooniga seotud arengute jälgimiseks ning strateegia tegevuste tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks. Allpool on välja toodud olulisemad arengud.

- **Hüpooteetilises olukorras korruptiivselt käituvate ettevõtjate osakaal (1.1¹⁵⁸)**

¹⁵² <http://www.nasdaqbaltic.com/et/meie-teenused/noteerimine/borsiettevotte-kohustused/hea-uhingujuhtimise-tava/>

¹⁵³ OECD. *Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Estonia*. 2014

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/EstoniaPhase3ReportEN.pdf>

¹⁵⁴ Karistusseadustiku §-d 402³ ja 402⁴, <https://www.rigiteataja.ee/akt/126022014006?leiaKehtiv>

¹⁵⁵ Sootak, J. Pikamäe, P. *Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne*. 2015

¹⁵⁶ KarS § 6 lg 2-5

¹⁵⁷ <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eesis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

¹⁵⁸ Viitenumber vastavalt lisa 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

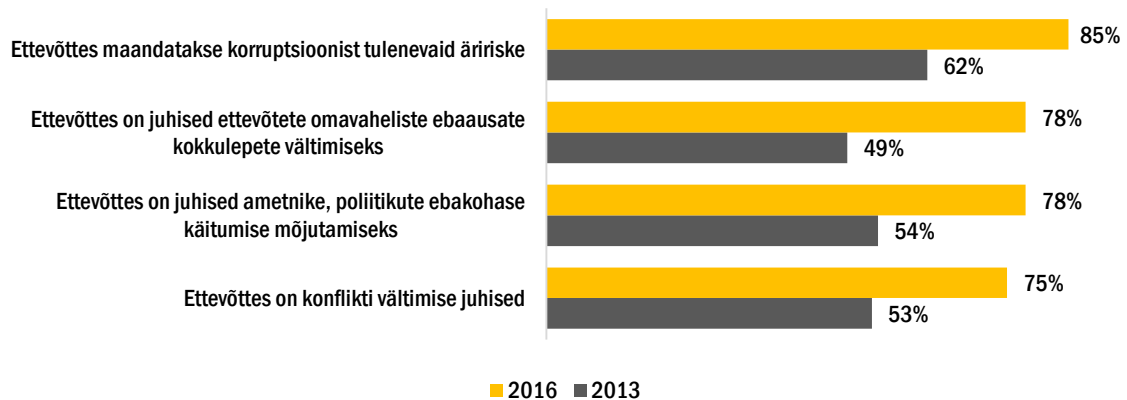
Indikaatorit jälgitakse korruptsiooniteadlikkuse muutusena Eesti kolme sihtrühma korruptsiooniuuringu küsimuste alusel (hinnangud korruptsioonile ja valmisolek käituda korruptiivselt). Üks ettevõtjatele esitatud küsimus puudutas hüpoteetiliselt korruptiivset olukorda, kus vastajal paluti kujutleda, et ta on ettevõtja, kes osaleb riigihankekonkursil ning tema sooviks on hange võita. Tal oleks võimalus pakkuda ametnikule soodustust (näiteks puhkusereis) tema otsuse mõjutamiseks. Vastajal paluti hinnata, kuivõrd ta nõustuks soodustuse pakkumisega.

Strateegia näeb ette, et kui 2010. aastal oli hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvaid ettevõtteid 35%, siis aastaks 2020 peaks nende hulk vähenema. Hindamise käigus läbiviidud uuring näitas, et 2016. aastal oli hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate ettevõtjate osakaal langenud 19% juurde. See tähendab, et antud moodsiku osas on liigutud soovitud suunas.

- **Ettevõtete osakaal, kes maandavad oma ettevõttes korruptsioonist tulenevaid ärisriske, on juurutanud juhiseid ametnike ja poliitikute ebakohase käitumise vähendamiseks ning ettevõtete omavaheliste ebaausate kokkulepete ja konflikti vältimiseks (1.2¹⁵⁹)**

Strateegia näeb ette, et kõikides nimetatud kategooriates oleks ettevõtete osakaal aastaks 2020 võrreldes 2013. aasta tasemega tõusnud (vt joonis 4). Vastutustundliku ettevõtluse indeksi kohaselt on need indikaatorid ületanud planeeritud sihteesmärgi, st 2016. aastaks on suurenenud ettevõtjate arv, kes maandavad oma ettevõttes korruptsioonist lähtuvaid ärisriske ning omavad erinevaid juhiseid ebaausate kokkulepete ja huvide konflikti vältimiseks.

Joonis 4. Korruptsioonist tulenevate ärisriskide maandamine ja ettevõttesiseste juhiste olemasolu¹⁶⁰



- **Korruptsiooni taunivate ning ära tundvate ettevõtjate osakaal (1.10 ja 1.11¹⁶¹)**

Strateegias käsitletakse kahte ettevõtjate korruptsiooniteadlikkust käsitlevat indikaatorit, mis puudutavad korruptsiooni taunimist ning altkäemaksu korruptsiooniks pidamist:

- korruptsiooni taunivate ettevõtjate osakaal: nende ettevõtjate osakaal, kes taunivad olukorda, kus ametnik lubab vastutasu eest mõjutada kõrget ministeeriumi ametnikku otsustama ettevõtjaga seotud projekti kasuks (1.10);
- korruptsiooni ära tundvate ettevõtjate osakaal: altkäemaksu korruptsiooniks pidavate ettevõtjate osakaal (1.11).

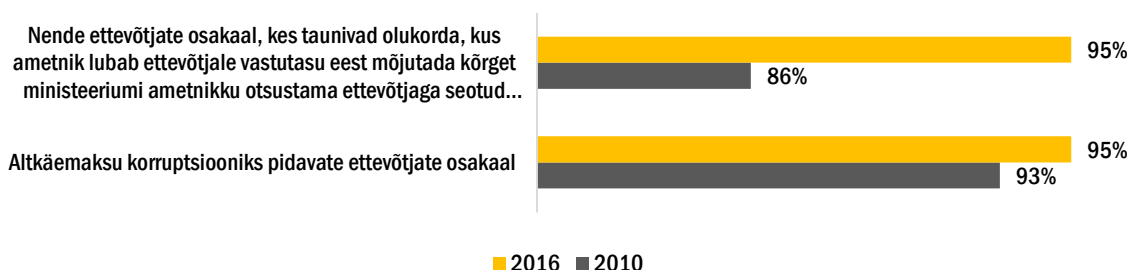
Mõlema indikaatori puhul on eesmärgiks seatud, et aastaks 2020 oleks selliste ettevõtjate osakaal kasvanud võrreldes 2010. aastaga. 2016. aastal on võrreldes kuue aasta taguse ajaga ettevõtjate hulgas korruptsiooni taunimine tõusnud – kui 2010. aastal oli neid ettevõtteid, kes taunisid korruptsiooni 86%, siis 2016. aastal oli neid 95%. Samas, altkäemaksu kui korruptsiooni tajumises ei ole toimunud olulist muutust – korruptsiooniuuringule vastanud ettevõtjatest 95% usub, et altkäemaksu andmine on korruptsioon, 2010. aastal oli see näitaja 93%.

¹⁵⁹ Viitenumber vastavalt lisa 1 esitatud strateegia moodsikute numeratsioonile

¹⁶⁰ Allikas: konkurss Vastutustundliku Ettevõtluse Indeks. Joonisel on nende vastajate osakaal, kes vastasid „Jah“

¹⁶¹ Viitenumber vastavalt lisa 1 esitatud strateegia moodsikute numeratsioonile

Joonis 5. Ettevõtjate korruptsiooniteadlikkus¹⁶²



- **Ettevõtjate osakaal, kes on maksnud KOV-i asutustele altkäemaksu (2.5¹⁶³)**

Kui 2010. aastal läbiviidud korruptsiooniuuringu tulemuste kohaselt oli KOV-i asutustele enda sõnul altkäemaksu maksnud 3% ettevõtjatest, siis 2016. aastal oli see näitaja 0,5%. Kuigi protsentuaalne muutus on toimunud, siis tegemist ei ole statistiliselt olulise muutusega. Samuti tuleb selle indikaatori puhul silmas pidada, et tegemist on ettevõtjate enda antud vastustega, mitte objektiivselt kontrollitud faktiga. Seetõttu ei tõenda antud indikaator tingimata seda, et altkäemaksu andnud ettevõtjate osakaal oleks vähenenud, vaid võib viidata ka sellele, et altkäemaksu andmist julgetakse vähem tunnistada.

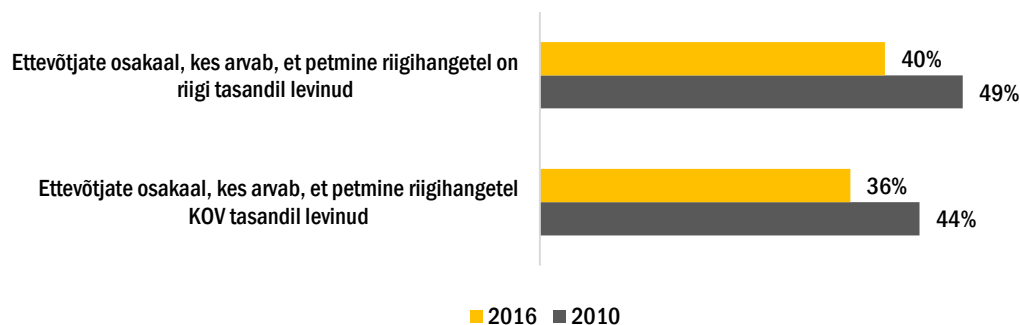
- **Ettevõtjate osakaal, kes arvavad, et petmine riigihangetel on levinud (2.9 ja 2.10¹⁶⁴)**

Strateegias käsitletakse kahte indikaatorit, mis hindavad, mil määral tajuvad ettevõtjad korruptsiooni levikut riigihangete läbiviimisel:

- ettevõtjate osakaal, kes arvavad, et petmine riigihangetel on riigi tasandil levinud (2.9),
- ettevõtjate osakaal, kes arvavad, et petmine riigihangetel on KOV-i tasandil levinud (2.10).

Mõlema mõõdiku osas on näha korruptsiooni leviku tajumise vähenemist ettevõtjate seas. Mõõdikute arengut illustreerib joonis 6. Indikaatoritele on määratud 2020. aasta sihttasemeks 2010. aasta parem tulemus, seega on vahehindamise ajaks indikaatorite eesmärgid saavutatud.

Joonis 6. Ettevõtjate hinnang riigihangete läbipaistvusele¹⁶⁵



Kokkuvõttes on kõik ettevõtlus- ja ärikorruptsiooni valdkonnas seatud mõõdikud liikunud positiivses suunas ja need mõõdikud, millele on 2020. aastaks seatud konkreetne sihtmäär, on selle sihttaseme 2016. aastal saavutanud. Kõige enam on muutunud ettevõtjate osakaal, kes maandavad korruptsioonist tulenevaid äriske ja omavad erinevaid huvide konflikti juhendeid, ning ka hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate ettevõtjate osakaal. Teised muutused on võrreldes nende kahe indikaatoriga olnud väiksemad, kuid siiski positiivses suunas.

Antud indikaatorite jälgimine ei anna siiski otsest infot riigi tegevuse, sh korruptsioonivastase strateegia tulemuslikkuse kohta, kuna muutused indikaatorites võivad toimuda ka muu tegevuse või üldiste ühiskondlike protsesside mõjul. Sellest tulenevalt on allpool analüüsitud detailsemalt korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani tegevusi ja nende tulemuslikkust.

¹⁶² Allikas: Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2016

¹⁶³ Viitenumber vastavalt lisas 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

¹⁶⁴ Viitenumber vastavalt lisas 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

¹⁶⁵ Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2016

2.2.3 Rakendusplaani tegevused ja tulemused

Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020 toob välja, et varasemate uuringute järgi suhtuvad ettevõtjatest korruptsiooni kõige sallivamalt eelkõige kaubandus- ja teenindussektori ettevõtete ja väiksemate ettevõtete esindajad. Justiitsministeerium koos Eesti Kaubandus-Tööstuskajaga on korraldanud ettevõtjatele üksikuid korruptsiooniteadlikkuse suurendamiseks mõeldud seminare ning MTÜ Korruptsioonivaba Eesti on levitanud ettevõtjate hulgas ärieetika ja korruptsiooniennetuse põhimõtteid. Samas on korruptsioonivastases strateegias tõdetud, et erilist edu ei ole seni saavutatud. Osalt võib see olla tingitud piiratud kommunikatsioonivahenditest, kuid senisest enam tuleb tähelepanu pöörata korruptsiooni kui ettevõtte ühe igapäevase juhtimis- ja tegevusriski maandamisele. Riigi ja omavalitsuse osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhid ja venekeelne ettevõtjaskond on seni tähelepanu alt välja jäänud.¹⁶⁶

Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis on otseselt ettevõtjatele suunatud korruptsioonivastased tegevused kajastatud peamiselt esimese eesmärgi „Korruptsiooniteadlikkuse edendamine“ alapunktis:

- 1.3. Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele.

Lisaks teadlikkuse tõstmisele on ärikorruptsiooni ennetamisega seotud olulisel määral strateegia teise eesmärgi „Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine“ alapunktid:

- 2.4. Korruptsiooni ennetamine ja riigihangete läbipaistvuse suurendamine;
- 2.5. Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamine.

Allpool on kirjeldatud meetmeid, mis on rakendusplaani kohaselt planeeritud toetama strateegia eesmärkide saavutamist. Analüüsitakse, millised on meetmete eesmärgid, nende elluviimise hetkeseis ning millist mõju meetmed võivad omada korruptsiooni ennetamisele.

1.3.	Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.3.1.	Korruptsiooniga seotud küsimuste lisamine vastutustundliku ettevõtluse indeksisse (indeksit koostab Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum).	Teostatud	Ei ole võimalik hinnata	Väheoluline

Eesmärk. Rakenduskava näeb ette, et vastutustundliku ettevõtluse indeksi arvutamisse lisatakse korruptsiooniga seotud küsimused, mis peaks suurendama erasektori korruptsiooniteadlikkust ning suunama tähelepanu selle ennetamisega seotud teemadele.

Vastutustundliku ettevõtluse indeks on MTÜ Vastutustundliku Ettevõtluse Foorumi ellu kutsunud enesehindamise vahend Eestis tegutsevatele ettevõtetele. Vastutustundliku ettevõtluse sertifikaadile ja märgisele (pronks-, hõbe-, kuldtaseme märgis) võivad kandideerida kõik ettevõtted ning hindamisel võetakse arvesse ettevõtte suurust ja tegutsemisvaldkonda¹⁶⁷. Ettevõtte enda täidetud ankeedi alusel selgitatakse välja, kuidas on vastutustundlik äritegevus integreeritud ettevõtte strateegiasse ja iga päeva tegevustesse, mil viisil on kaasatud töötajad ja teised sidusrühmad ning milline on ettevõtte konkreetne tegevus kogukonnas, loodus-, töö- ja turukeskkonnas. Ettevõtte vastuseid hindab ekspertide meeskond, kes hindamismudeli põhjal lõpptulemuse välja selgitavad.

Elluviimise hetkeseis. Tegevus on ellu viidud, kuna 2013. aastal sisaldas vastutustundliku ja jätkusuutliku ettevõtluse indeksis osalenud ettevõtete hindamine esmakordselt, kuidas ettevõtted on korruptsiooniriske maandanud. Indeksist hinnatakse, kui paljud ettevõtted:

- maandavad korruptsioonist tulenevaid äririske;
- omavad juhiseid ametnike ja poliitikute ebakohase käitumise mõjutamiseks;
- omavad juhiseid ettevõtete omavaheliste ebaausate kokkulepete vältimiseks;
- omavad konflikti vältimise juhiseid.

¹⁶⁶ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020*. 2013

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf

¹⁶⁷ Indeksist osalemiseks tuleb ettevõttel täita ankeet ning maksta tasu summas 399 eurot, st, et indeksist osalemine on tasuline. Vastutustundliku Ettevõtluse Foorumi liikmetele on osalemine indeksist tasuta, liikmemaksu suurus sõltub ettevõtte töötajate arvust või käibest (alates 120 eurot aastas kuni 1920 eurot aastas)

Tegevuse mõju. Viimastel aastatel on integreeritud ettevõtete sotsiaalse vastutuse (*Corporate Social Responsibility* ehk *CSR*) hulka ettevõtete lubadus võidelda korrupsiooni vastu läbi heade ühingujuhtimise tavade rakendamise. Ettevõtted, kes on vabatahtlikult kasutusele võtnud printsiibid, mis aitavad tagada ausust suhetes teiste osapooltega, võivad seeläbi saada eeskujuks ühiskonnale.¹⁶⁸

Korrupsiooniga seotud küsimuste lisamist vastutustundliku ettevõtluse indeksisse võib hinnata kui positiivset püüdlust korrupsiooni osas teadlikkust tõsta.

Näiteks ka Ühendkuningriigi *Business in the Community*¹⁶⁹ hinnatav vastutustundliku ettevõtluse indeks (*The Corporate Responsibility Index*) on 2016. aasta aruande kohaselt fokuseeritud struktuuridele ja poliitikele, mille ettevõtted on oma tegevustes paika pannud, et saavutada oma vastutustundlike ärieesmärke.¹⁷⁰ Ühendkuningriigis anti 2015. aastal indeksi tähis välja 72 ettevõttele¹⁷¹ ning 2016. aastal 43 ettevõttele¹⁷², mis viitab, et tegemist ei ole seal laialt levinud indeksiga, arvestades Ühendkuningriigis olevate ettevõtete suurt hulka.

Eestis anti vastutustundliku ettevõtluse indeksi märgised 2015. aastal välja 11 mikroettevõttele ja 36 väike-, keskmisele ja suureettevõttele.¹⁷³

Vahehindamise ajal ei ole võimalik luua otseselt seost ettevõtlusega seotud strateegia mõõdikute paranemise ning korrupsiooniga seotud küsimuste lisamisega vastutustundliku ettevõtluse indeksisse, kuivõrd osalevate ettevõtete osakaal kogu Eesti ettevõtete populatsioonis on marginaalne. Võib uskuda, et indeksi saamisel osalevad peamiselt ettevõtted, kelle teadlikkus ja äripraktika on teadlikult vastutustundlikule ettevõtlusele suunatudki, mistõttu võib nende risk korruptiivsele käitumisele olla väiksem.

Kokkuvõttlikult hindame, et kuigi rakendusplaanis ette nähtud tegevused on rakendatud ning mõju eesmärgi täitmise osas esineb, on antud tegevusel vähene mõju üldisele korrupsiooniteadlikkuse kasvule Eesti ettevõtluse ja ärikeskkonna kontekstis.

1.3.	Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korrupsiooni ennetusega seotud teemadele	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.3.2.	Korrupsiooni veebilehe täiendamine juhistega, mis aitavad ettevõtjatel ära tunda ärikorrupsiooni, ning meetmed selle ärahoidmiseks.	Teostatud	Potentsiaalselt tõhus	Väheoluline

Eesmärk. Veebileht www.korrupsioon.ee loodi 2005. aastal inimeste korrupsioonialase teadlikkuse tõstmiseks.¹⁷⁴ Veebileht on kättesaadav eesti, inglise ja vene keeles¹⁷⁵ ning koondab endas infot korrupsioonivormide, statistika, uuringute ja korrupsioonivastaste tegevuste kohta Eestis. Lisaks leiab lehel infot Eestile antud rahvusvaheliste hinnangute kohta, suunised korrupsiooniriskide juhtimiseks ning teavet huvide konflikti olemuse ja huvide deklareerimise kohta. Samuti on veebilehel kajastatud korrupsiooni puudutavad uudised ning juhised, kuidas korrupsiooni puhul toimida. Strateegia eesmärgiks oli antud veebilehte täiendada juhistega, mis aitaksid ettevõtetel ärikorrupsiooni ära tunda ning rakendada meetmeid selle ärahoidmiseks. See tegevus on suunatud korrupsiooniteadlikkuse tõstmisele ning ennetusele tähelepanu tõmbamisega selle vajalikkuse rõhutamisele.

Elluviimise hetkeseis. Veebilehele www.korrupsioon.ee on lisatud eesti- ja venekeelsed meetodikad ettevõtjatele, mis aitavad ettevõtetel korrupsiooniriske hinnata. Näiteks 2016. aastal loodi trükis „11 sammu ärikorrupsiooni vastu ja ausa ärikeskkonna poole“ (kättesaadav eesti ja vene keeles), mis kirjeldab ärikorrupsiooni olemust ja äriettevõtte korrupsiooniriskide maandamise võimalusi. Trükis on koostatud kasutades Kaubandus-Tööstuskoja, Vastutustundliku Ettevõtluse Foorumi, Justiitsministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti ja OECD soovitusi ning sisaldab 11 sammu korrupsiooniriskide maandamiseks. Tegevused jaotuvad kolme kategooriasse:

- ennetamine ja eetika, mille puhul soovitatakse rõhku panna juhtide rollide ja vastutuste selgele jaotamisele, isiklikule eeskujule, eetikakoolituste läbiviimisele ja usaldusliku töökeskkonna loomisele;

¹⁶⁸ Office of the Comptroller General. *Business Social Responsibility in combating corruption*. 2009 https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/English-Guide-Business-Social-Responsibility.pdf

¹⁶⁹ <http://www.bitc.org.uk/>

¹⁷⁰ The Prince's responsible business Network. *2016 CR Index Insights Report*. http://www.bitc.org.uk/system/files/8022_cr_index_2016_hi_res.pdf

¹⁷¹ *CR Index 2015: Company listing* http://www.bitc.org.uk/sites/default/files/cr_index_2015_listing_4_6.pdf

¹⁷² *CR Index 2016: Company listing* http://www.bitc.org.uk/system/files/cr_index_2016_listing_final.pdf

¹⁷³ <http://www.csr.ee/vaata-kes-said-vastutustundliku-ettevotluse-indeksi-margised/>

¹⁷⁴ Justiitsministeerium. *Ülevaade korrupsioonivastase strateegia „Aus riik“ aastateks 2004-2007 meetmete rakendamisest*.

http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korrupsioonivastase_strateegia_-_aus_riik_-_2004-2007_lopparuanne.pdf

¹⁷⁵ Inglise ja vene keeles on info esitatud piiratud mahus

- juhtimine ja vastutus, mille puhul on oluline korruptsioonijuhtumite avalik arutelu ja hukkamõistmine, ettevõtetes selgete väärtuste ja protseduureeglite sõnastamine ning töötajate rollide ja vastutuste jaotus;
- kontrollimine, mille puhul tuleb rakendada sisekontrollisüsteemi ning siduda see ettevõtte strateegiliste tegevustega, teavitada politseid korruptsioonikahtlustest ja kasutada välisaudiitori teenuseid.

Tegevuse mõju. Rahvusvahelised organisatsioonid üldiselt soovivad ja on ka ise ettevõtetele korruptsioonivastasteks tegevusteks erinevaid juhendmaterjale koostanud. Näiteks OECD on loonud juhendi *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Businesses*¹⁷⁶ ning Transparency International on koostanud kasutajasõbraliku kuuesammulise protsessi efektiivsete korruptsioonivastaste programmide loomiseks.¹⁷⁷

Välispraktikas on korruptsiooniga seotud informatsiooni edastamiseks loodud veebilehti, näiteks Hollandis (www.anti-corruptie.nl), kus on kirjeldatud infot korruptsiooni olemuse, valdkonna seadusandluse, kaasuste ja hariduse kohta ning lisaks on lehel üleval teemakohased uudised ja info koolituste kohta. Ka Soome planeerib oma korruptsioonivastase strateegia tööversiooni kohaselt luua riikliku korruptsioonivastase veebilehe www.korruptio.net, mille eesmärgiks on anda elanikele objektiivset ja faktipõhist informatsiooni korruptsioonist ja selle raporteerimise praktikatest.

Samas on näiteks Ühendkuningriigi korruptsioonivastase plaani¹⁷⁸ kohaselt valitsus kaas-sponsor ärikorruptsiooni vastasele portaalele (*Business Anti-Corruption Portal*)¹⁷⁹ ning pakub nõu ja juhendamist läbi veebilehe, mis käsitleb välismaal toimuvast ettevõtlustegevuses peituvaid ärriske (*Overseas Business Risk website*)¹⁸⁰.

Eestis on lisaks veebilehele www.korruptsioon.ee korruptsiooniga võitlusele suunatud ka veebileht www.transparency.ee, mida haldab mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti, ning mis sisaldab riigi loodud veebilehele samast informatsiooni. MTÜ Korruptsioonivaba Eesti veebileht eristub päevakajaliste korruptsiooniga seotud uudiste avaldamisega artiklite sektsioonis. Kahe samase sisuga veebilehe ülalpidamine võib ühelt poolt rikastada teemavaldkonna käsitlust, teiselt poolt ei ole relevantne teave ühest kohast kättesaadav ning hajutab külastatavust. Samaselt Eestile on ka Hollandil ja Soomal olemas Transparency Internationali esindusorganisatsiooni veebilehed¹⁸¹.

Korruptsiooni veebilehe täiendamine meetodikatega, mis aitaksid ettevõtetel korruptsiooniriske hinnata, ennetussüsteeme parandada jms ning mis sisaldaks huvide konflikti vältimise juhendeid, võib omada positiivset mõju teadlikkuse tõstmisele. Samas näitavad 2016. aasta korruptsiooniuuringu tulemused, et 77% ettevõtjatest ei ole kursis korruptsioonilase veebilehega www.korruptsioon.ee. 2010. aastaga võrreldes on teadlikkus lehest langenud (2010. aastal 72%). Ainult 4% 2016. aastal küsitlusele vastanud ettevõtjatest on teadlikud veebilehe olemasolust ja on ka selle sisuga tutvunud (2010. aastal 10%). Sellest tulenevalt ei pruugi jõuda veebilehe sisu sihtrühmani ja ei saa nende teadlikkuse kasvule olulist mõju avaldada. Uuringutega ei ole tuvastatud, kas veebilehekülje külastajad on leidnud sealt enda jaoks vajalikku teavet.

Veebilehe www.korruptsioon.ee analüütika kohaselt on võrreldes 2015. aastaga lehe kasutajate arv stabiilne (15 529 kasutajat 2015. aastal ning 16 002 kasutajat 2016. aastal), kusjuures mõlemal aastal on neist uusi kasutajaid ligikaudu veerand. Keskmine veebilehe külastamise aeg on olnud umbes kaks ja pool minutit ja pörkemäär stabiilselt ligikaudu 57%, mis tähendab, et 57% veebilehe külastajatest lahkub lehel ilma ühtegi klikki tegemata.

Vahehindamise käigus tippjuhtidest ettevõtjate seas läbi viidud fookusgrupi vestluses ilmnis, et ettevõtete juhid ei ole kursis veebilehe olemasoluga ning nende hinnangul ei jõua ettevõtlusega hõivatud isikute sihtgrupp korruptsioonilasele veebilehele.

Kokkuvõttlikult hindame, et kuigi tegevus on rakendatud ja mõju eesmärgi täitmise osas võib esineda, on antud tegevuse mõju üldisele korruptsioonilasele teadlikkuse kasvule Eesti ettevõtluse ja ärikeskkonna kontekstis marginaalne.

1.3.	Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.3.3.	Ettevõtjatele teavitus- ja arutelu-seminaride korraldamine korruptsiooni teemadel, sh välisriigis altkäemaksu maksmise teemal, (nt Justiitsministeeriumi ja Kaubandus-Tööstuskoja ühisseminarid ettevõtjatele, vastutustundliku	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Väheoluline

¹⁷⁶ OECD. *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Businesses*.2013. <http://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>

¹⁷⁷ https://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_integrity_toolkit/0/

¹⁷⁸ HM Government. *UK Anti-Corruption Plan*. 2014

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/388894/UKAntiCorruptionPlan.pdf

¹⁷⁹ www.business-anti-corruption.com

¹⁸⁰ www.gov.uk/government/collections/overseas-business-risk

¹⁸¹ Vastavalt www.transparency.nl ja www.keskustelu.transparency.fi

ettevõtluse foorum, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti ettevõtete korruptsioonivastane foorum) ning osalemine ettevõtjatele suunatud üritustel vastavate ettekannetega.			
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Eesmärk. 2014. aasta juunis avaldatud OECD raportis¹⁸² on töögrupp soovitanud Eestil aktiivselt tegeleda korruptsiooniteadlikkuse tõstmisega erasektoris, keskendudes väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele. Strateegia rakendusplaani kohaselt on planeeritud ettevõtjatele teavitus- ja arutelu-seminare korruptsiooni teemal. Täpsemad tulemused rakendusplaani kohaselt olid: venekeelsetele ettevõtjatele suunatud korruptsiooniteemaliste koolituste ja iga-aastase ühisseminari läbiviimine ning ettevõtjatele suunatud üritustel osalemine.

Elluviimise hetkeseis. 2013. aastal taotles Justiitsministeerium koos mitmete partneritega Eestist (Siseministeerium koos allasutustega, Kaubandus-Tööstuskoda, Korruptsioonivaba Eesti, Tartu Ülikool jne) ja välismaalt (Taani, Hispaania, Läti) Euroopa Komisjonilt raha erasektori korruptsiooniuuringu läbiviimiseks ning seminarideks. 2015. aastal sai alguse Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Eesti venekeelsetele ettevõtjatele suunatud projekt, mille käigus viidi läbi neli seminari. Venekeelsed tasuta seminarid „Kas korruptsioon võib olla ohtlik teie ettevõttele“, mis olid suunatud ettevõtete omanikele, juhtidele ja teistele töötajatele, kes korruptsiooniohtliku olukorraga kokku võivad puutuda, toimusid 2015. aasta septembris Tallinnas ja detsembris Jõhvis, 2016. aasta veebruaris taaskord Tallinnas ja aprillis Narvas. Osalejate arv igal seminaril oli umbes kümme, samas osales lisaks erasektorile ka avaliku sektori töötajaid. Seminaril käsitleti järgmisi teemasid:

- korruptsioonialane olukord Eestis;
- korruptsioonivaldkonda reguleerivad õigusaktid, mõisted ja korruptsioonialane kohtupraktika;
- kuidas ära tunda korruptsiooniohtlikku olukorda;
- kuidas sellises olukorras käituda;
- kuidas vältida korruptsiooniohtliku olukorra tekkimist oma ettevõttes.

Lisaks on erinevad organisatsioonid korraldanud konverentse ja seminare laiemale publikule (valikuliselt tegevuste näitlikustamiseks)¹⁸³.

- Äripäeva sisekontrolli aasta konverents „Minu inimesed - inspiratsioon ja hirm“¹⁸⁴
- Euroopa Komisjoni toetatud konverents " *Reducing Corruption: Focusing on Private Sector*"¹⁸⁵;
- Kannatanuabi.ee konverents „Rahvusvaheline avaliku ja erasektori koostöökonverents majanduskuritegevuse tõkestamisel“¹⁸⁶;
- Eesti Kaubandus-Tööstuskoja seminar „Aus äritegevus riikides, kus aus äri pole võimalik“¹⁸⁷;
- Addenda OÜ veebiseminar „Universaalne korruptsioonijuhtumi käitumisjuhised“¹⁸⁸;
- MTÜ Korruptsioonivaba Eesti seminar „Korruptsioonist teatamine organisatsiooni sees“¹⁸⁹

Tegevuse mõju. Uuringud näitavad, et riikides, kus valitsemise tase on hea, on seminaride korraldamisel avalikkuse korruptsioonialase teadlikkuse tõstmiseks parimal juhul keskmine mõju, aga üldiselt mitte oluline mõju.¹⁹⁰ Teisalt OECD on oma aruandes välja toonud, et teiste teadlikkuse tõstmise meetodite hulgas tuleks kasutusele võtta just ettevõtjate koolitused.¹⁹¹

Seminaridel osales väike hulk venekeelseid ettevõtjaid võrreldes Eesti ettevõtete arvuga. Võib arvata, et ainult korruptsiooni käsitlev seminar ei ole ettevõtjate jaoks lisandväärtust või huvi pakkuv ning sellest tulenevalt ei võimalda see meetod jõuda piisavalt suure hulga ettevõtjateni, et nende teadlikkust tõsta. Samuti oleks vaja kõikide ettevõtjateni jõudmiseks korraldada suurel hulgal sarnaseid seminare, mis nõuab märkimisväärset ajalist ja rahalist ressursi.

Kokkuvõtlikult hindame, et kuigi rakendusplaanis planeeritud tegevus on ellu viidud ja sellel võib olla positiivne mõju seminaridel osalejatele, siis tegevuse sagedus ja sihtrühma suurus ei ole oluline kogu Eesti ettevõtjate populatsiooni suhtes.

¹⁸² OECD. *Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Estonia*. 2014

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/EstoniaPhase3ReportEN.pdf>

¹⁸³ Loetelus on esitatud näitlikult, milliseid konverentse ja seminare on korraldatud. Tegemist ei ole lõpliku loendiga.

¹⁸⁴ <http://pood.aripev.ee/iv-sisekontrolli-aastakonverents>

¹⁸⁵ <http://www.sisekaitse.ee/reducing-corruption/conference/general-information/>

¹⁸⁶ <https://www.kannatanuabi.ee/et/Conference-Programm-2016>

¹⁸⁷ <http://www.koda.ee/koolitused-uritused/koolitused/index.php?id=13221&highlight=korruptsioon>

¹⁸⁸ <http://www.addenda.ee/veebiseminar-universaalne-korruptsioonijuhtumi-kaitumisjuhised-11-02-16>

¹⁸⁹ <http://www.siseaudit.ee/kalender/seminar-korruptsioonist-teatamine-organisatsiooni-sees>

¹⁹⁰ Huther, J. Shah, A. *Anti-Corruption Policies and Programs*. 2000. Policy research working paper 2501

¹⁹¹ OECD. *Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Estonia*. 2014

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/EstoniaPhase3ReportEN.pdf>

1.3.	Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
1.3.4.	Juhtimisriskide koolitustel korruptsiooniriskide maandamise teema, sh välisriigis altkäemaksu maksmise teema lisamine ja vastavate juhtimiskoolituste läbiviimine riigi ja KOV-i asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute juhtidele (juhatuse ja nõukogu liikmetele) ning erasektori osalusega ettevõtete juhtidele.	Osaliselt teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Korruptsioonivastase strateegia kohaselt on riigi ja omavalitsuste osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhid jäänud varasemate korruptsioonivastaste strateegiate tegevuste tähelepanu alt välja. Suurendamiseks ettevõtjate teadlikkust ja suunamiseks tähelepanu korruptsiooni ennetamisega seotud teemadele, korraldatakse teavitus- ja aruteluseminare, sh vene keeles, ning viiakse läbi juhtimiskoolitusi, sealhulgas riigi ja omavalitsuse asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute juhtidele.¹⁹² Rakendusplaani kohaselt on meetme täpsemateks tulemusteks järgmised määrad:

- juhtimiskoolitustel räägitakse ettevõtjatele korruptsioonist kui juhtimisriskist ning koolitustel on osalenud 25% väikeettevõtete ja 50% suurte ettevõtete juhtidest.
- riigi ja KOV-i eraõiguslike juriidiliste isikute juhtimiskoolitustel räägitakse korruptsioonist kui juhtimisriskist ning kõikide vastavate ettevõtete juhid on 2020. aasta seisuga koolitusel osalenud.

Elluviimise hetkeseis. 2015. ja 2016. aastal ei korraldanud Rahandusministeerium riigi ja KOV-i asutatud eraõiguslikele juriidilistele isikutele juhtimisriskide koolitusi korruptsiooniriskide maandamiseks, kuid ministeerium on juhtorganitele vahendanud teateid erasektori ja teiste avaliku sektori asutuste pakutud analoogsete koolituste kohta.¹⁹³

2017. aasta alguses käivitati e-kursus, mille eesmärgiks on suurendada riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete korruptsiooniteadlikkust. Korruptsioonialasel veebilehel on viidatud, et kuigi e-kursus on eelkõige suunatud riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhtidele, selle võivad läbida ka teised töötajad ning eraõiguslike äriühingute juhid.¹⁹⁴

Vastavalt rakendusplaanile on lisaks eespool loetletud tegevustele Rahandusministeerium planeerinud välja töötada nõukogu liikmete koolitusprogrammi, kus sisaldub ühe moodulina eetika- ja/või korruptsioonivaldkond.

Tegevuse mõju. Infotehnoloogia kasutamine hariduses on kasvanud märkimisväärselt. Õppija seisukohast võimaldab e-õpe suuremat isiklikku vabadust ja kontrolli, samuti juurdepääsu interaktiivsele multimeedia sisule, õppides samal ajal endale sobivas tempos ja ajal. Ühtlasi võib märgata e-õppes suuremat efektiivsust võrreldes traditsioonilise klassiruumi õppega ning e-õppekeskkonnas õppijad on kursustega rohkem rahul kui grupiõppes.¹⁹⁵

Sarnaselt Eestile on ka Ühendkuningriigi Transparency Internationalil välja töötatud e-kursus, mis käsitleb altkäemaksu vastaseid meetmeid ja ühtlasi annab ettevõtetele võimaluse võrrelda oma koolitusprogramme parima praktikaga.¹⁹⁶

Seoses sellega, et riigi ja KOV-i asutatud eraõiguslikele juriidilistele isikutele juhtimisriskide koolitusi ei ole läbi viidud ning et e-kursus nende isikute korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks on vahehindamise ajaks alles äsja avatud, võime järeltada, et vahehindamise ajaks pole planeeritud tegevused strateegia eesmärkide saavutamist mõjutanud.

Kokkuvõttlikult hindame, et rakendusplaanis ette nähtud tegevused on vahehindamise hetkeks täidetud e-kursuse avaldamise kaudu vähesel määral. Samas ei ole võimalik ettevõtjatega seotud mõõdikute paranemist üheselt seostada rakendusplaanis kirjeldatud tegevustega, kuna e-kursus ei ole veel saanud mõju avaldada ning täiendavaid koolitustegevusi ei ole läbi viidud. Usume, et sobiva levitamise korral võib e-kursus tulevikus avaldada olulist mõju korruptsiooniteadlikkuse tõstmisel.

2.4.	Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------	-----------------------	-----------------------

¹⁹² Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020.*

¹⁹³ Justiitsministeerium. *Aruande lisa. Ülevaade korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani täitmisest 2015.*

¹⁹⁴ <http://www.korruptsioon.ee/et/ekursus>

¹⁹⁵ Hu, P. Hui, W. Clark, T. Milton, J. Ma, W. Yan Tam, K. *Examining e-Learning Effectiveness, Outcomes and Learning Style: A Longitudinal Study.* 2005. http://stu.hksyu.edu/~wkma/ref/hu_hui_clark_milton_ma_tam.pdf

¹⁹⁶ <http://www.transparency.org.uk/our-work/business-integrity/bribery-act/anti-bribery-training/>

2.4.1.	E-hangete osakaalu tõstmine järk-järgult kuni täielikult e-hangetele üleminekuks.	Osaliselt teostatud ¹⁹⁷	Potentsiaal-selt tõhus	Oluline
2.4.2.	Pakkumuste esitamine elektroonilise kataloogi kujul.	Teostamata ¹⁹⁸	Ei ole võimalik hinnata	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. 17. aprillil 2014. aastal jõustunud uued Euroopa Liidu riigihanke direktiivid näevad ette täieliku ülemineku elektroonilistele riigihangetele (sh dokumentatsioon, teabevahetus, pakkumused) aastal 2018 ja võimaldavad kasutusele võtta mitmeid uusi riigihankeid tõhustavaid innovaatilisi meetmeid (sh hankepass, pöördmenetlus, innovatsioonipartnerlus, hanke osadeks jaotamise kohustus, dünaamiline hankesüsteem, e-kataloogid jm).¹⁹⁹

Riigihangete korraldamise ajakohastamine ja e-hangete edendamine oli üks Vabariigi Valitsuse tegevuseesmärkidest aastateks 2015-2019. Tegevusprogramm nägi ette e-riigihangete keskkonna arendamise ja uute innovaatiliste lahenduste rakendamise, mis võimaldab muuta e-keskkonda intuitiivsemaks ning väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele lihtsamini kasutatavaks.²⁰⁰ Läbi riigihangete elektroonilise menetlemise ja hangete üle otsustajate huvide avalikustamise väheneb korruptsioonirisk, kuna kahaneb võimalus mõjutada otsustajaid ning iseendaga tehinguid teha.²⁰¹

Elektrooniline kataloog on avaliku sektori hankijatele ja ettevõtjatele pakutav täiesti uus elektroonilise hanke vahend. Elektrooniline kataloog võimaldab ettevõtjatel esitada oma pakkumus struktureeritud vormingus. Hankija elektrooniline hankesüsteem saab asjaomast pakkumust automaatselt hinnata, hoides niimoodi kokku vahendeid ja suurendades tõhusust.²⁰²

2013. aastal koostatud rakendusplaani kohaselt oli täielikule e-hangete süsteemile üleminek planeeritud 2015. aastaks, kuid 2014. aastal lükati tähtaeg edasi 2018. aastaks, millal on ka pakkumuste elektroonilise kataloogi kujul esitamise tähtaeg.

Elluviimise hetkesels. Riigihangete registri statistika andmetel on e-hangete osakaal riigihangetes tõusnud - 2015. aasta lõpus oli see 80%, seevastu 2014. aastal oli sama näitaja 72%. Uue riigihangete seaduse eelnõus (vahehindamise seisuga on käimas seaduse eelnõu esimene lugemine) on ette nähtud kohustus võimaldada riigihangetega seotud teabevahetust hankija ja ettevõtja vahel, sh hankedokumentide kättesaadavaks tegemist, taotluse, pakkumuse ja selgituste esitamist riigihangete registri kaudu vähemalt 70% ulatuses registris alustatud riigihangete arvust.²⁰³

2016. aastal viidi läbi eelanalüüs „Täieliku e-hangete võimekuse loomine“. 2017. aastaks on korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanis kavandatud riigihangete registri arenduse lähteülesande koostamine ning registri arendustööd on 2018. aastale. E-hangetele minnakse täielikult üle 2018. aastal.

Tegevuse mõju. Transparency Internationali analüüsi kohaselt kasutavad valitsused aina rohkem informatsiooni- ja kommunikatsioonitehnoloogiat toodete ja teenuste hankimisel, lepingute sõlmimisel ja lepingute haldamisel (e-hankimine). E-hangetel on positiivseid omadusi, sealhulgas turule juurdepääsu ja konkurentsi parendamine, aususe (inglisekeeles *integrity*) edendamine, kulude kokkuhoid, infole lihtsama juurdepääsu tagamine, läbipaistvuse ja vastutuse suurendamine. Seoses sellega on e-hangete läbiviimisel võime erinevates hanke etappides korruptsiooni vältida ja vähendada. Samas on ebatõenäoline, et e-hangete reformi eraldiseisval läbiviimisel oleksid olulised positiivsed mõjud korruptsiooni vähendamisel. Selleks, et tagada e-hangete läbiviimisel maksimaalne kasu korruptsiooni ennetuse jaoks, peavad riigid lisaks e-hangete võimaluse tekitamisele investeerima ühtsesse õiguslikku raamistikku, tagama koolituste läbiviimise ning järelevalve võimekuse.²⁰⁴

Kuna vahehindamise ajaks on tegevustest, mis on plaanitud pakkumuste elektroonilise kataloogi kujul esitamise arendamiseks koostatud üksnes eelanalüüs, siis ei ole võimalik hinnata planeeritud tegevuste reaalselt mõju. Samas, vahehindamise raames ei näinud eksperdid, millist mõju võib planeeritud süsteemi uuendus korruptsiooniga võitlemisele avaldada. Rahvusvahelist praktikat, mis aitaks hinnata planeeritud tegevuse potentsiaalset mõju ei olnud võimalik vahehindamise käigus tuvastada.

¹⁹⁷ Tähtaeg 2018

¹⁹⁸ Tähtaeg 2018

¹⁹⁹ <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/e-keskkonna-kasutamine>

²⁰⁰ Tork, M. *Projekti „Täieliku e-riigihangete võimekuse loomine“ teekaart*. 2016

https://riigihanked.riik.ee/lr1/c/document_library/get_file?uuid=8cb3ab68-ebf1-4007-8a8d-0abdea33acae&groupId=11726

²⁰¹ Justiitsministeerium. *Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse „Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 heakskiitmine“ juurde*

<http://www.ngo.ee/sites/default/files/VV%20korralduse%20seletuskiri.pdf>

²⁰² *Public procurement reform. Factsheet* http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-04-computerisation_en.pdf

²⁰³ Justiitsministeerium. *Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2015. aasta täitmise aruanne*

https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastase_strateegia_2015_aruanne.pdf

²⁰⁴ Transparency International. *The role of technology in reducing corruption in public procurement*. 2014

http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/The_role_of_technology_in_reducing_corruption_in_public_procurement_2014.pdf

Kokkuvõtlikult hindame, et riigihangete üleminek elektroonilisele läbiviimisele on osaliselt toimunud. Arvestades, et riigihanked puudutavad paljude ettevõtete tegevust, leiame, et vahehindamise ajaks nähtuv mõju on oluline, muutes informatsiooni kättesaadavamaks ning paremini analüüsitavaks.

Kuivõrd pakkumuste esitamist elektroonilise kataloogi kujul ei ole vahehindamise ajaks välja arendatud, siis ei saa ka see mõjutada strateegia eesmärkide saavutamist. Eksperthinnangud viitavad ka sellele, et elektroonilistelt kataloogidelt ei saa loota olulist mõju ka tulevikus korruptsiooni ennetusele.

2.5.	Teadlikkuse suurendamine erasektoris ja tähelepanu suunamine korruptsiooni ennetusega seotud teemadele	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.5.2.	Toetuse sihipäraseks kasutamiseks ning huvide konflikti maandamiseks Euroopa Liidu vahendite jagamisel, tagatakse toetuse saajatele koolitused, milles käsitletakse muuhulgas korruptsiooni vältimist (eluliste juhtumite põhjal). ²⁰⁵	Teostamata	Ei ole võimalik hinnata	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Perioodil 2007-2013 oli Eestil võimalik kasutada struktuuritoetust 3,4 miljardi euro ulatuses. Sellest oli projektidega kaetud 96% ning välja maksti 89% summast. Kõige rohkem said toetust transport ja veemajanduse taristu arendamine. Toetusi oli võimalik taotleda inimressursi, elukeskkonna ja majanduskeskkonna arendamise rakenduskavade raames. Ettevõtjatel oli võimalik saada näiteks alustava ettevõtja stardi- ja kasvutoetust, eksporditurunduse toetust, energiatehnoloogia teadus- ja arendustegevuse toetust, teadmiste ja oskuste arendamise toetust, välismessitoetust, tehnilise abi toetust ja teisi toetusi²⁰⁶.

Korruptsioonivastase strateegia kohaselt on toetusi jagavad asutused keskmisest tugevama korruptsioonisurve all ja teiselt poolt on ka osal toetuse saajatel ahvatlus finantstoetusi kuritarvitada.²⁰⁷

Elluviimise hetkeseis. Rakendusplaanis on kirjeldatud toetuse andjate jaoks plaanitud kontrollimeetmeid ja teavitustegevusi ning mitmed neist on ka lõpule viidud. Samas pole toetuse saajate osas konkreetseid tegevusi rakendusplaanis kirjeldatud. Koolituste osas on täpsema eesmärgina näidatud, et alates 2014. aastast on kohustus korraldada iga-aastaseid koolitusi, samas ei ole viidatud, millised on toetuse saajate jaoks kohustuslikud koolitused.

Võrdluseks võib võtta Soome, kus ettevalmistatud korruptsioonivastase strateegia tööversioonis on eraldi välja toodud see, et vähemalt igal aastal peaks korraldama korruptsiooni-teemalise koolituse ettevõtetele, kes saavad arendustoetust, et teavitada neid sotsiaalse vastutuse, korruptsiooni ennetuse ning karistusmeetmete teemadest.

EL-i toetuste osas on läbi viidud infotuur seitsmes Eesti linnas, kus muuhulgas keskenduti ka innovatsiooni- ja ettevõtluspoliitika meetmetele, kuid seda pigem meetmete võimaluste kirjeldamise, mitte aga korruptsiooni käsitletavate teemade lõikes.²⁰⁸ Lisaks on toetuste saajate jaoks sel teemal korraldatud ka teisi seminare, kuid puudub ülevaade, kui paljud neist hõlmasid konkreetset korruptsiooniriski.

Tegevuse mõju. Euroopa Liidu tasandil viiakse erinevate organisatsioonide poolt läbi koolitusi võimalikele toetuse saajatele, muuhulgas käsitlevad koolitused struktuuritoetustega seotud reegleid²⁰⁹. Vahehindamise jooksul ei tuvastanud hindajad Euroopa Liidu tasandil spetsiifilisi toetuse saajatele suunatud koolitusi huvide konflikti teemal. Konkreetset korruptsiooni ja pettuste ennetamise ja tuvastamise koolitused on üldjuhul suunatud korraldusasutustele ja teistele toetustega seotud asutustele ning audiitoritele.²¹⁰

Seoses sellega, et rakendusplaani ei näe ette konkreetseid koolitusi toetuse saajatele ning vahehindamise seisuga ei ole selliseid korruptsioonilaseid seminare toetusi saavatele organisatsioonidele korraldatud, ei ole võimalik hinnata rakendusplaani meetme mõju strateegia eesmärkide täitmisele. Kuna organisatsioone, kellel on võimalik esitada taotlus struktuuritoetuse saamiseks või kes on struktuuritoetust juba saanud, on arvukalt, siis ei ole meie hinnangul võimalik tagada regulaarseid koolitusi kogu sihtrühmale (riskipõhiselt oleks võimalik läbi viia koolitusi nendele asutustele, kes kõige enam saavad struktuuritoetusi).

²⁰⁵ Esitatud on ettevõtjaid puudutav meetme osa. Täielik rakenduskava meede: Toetuse sihipäraseks kasutamiseks ning huvide konflikti maandamiseks Euroopa Liidu vahendite jagamisel toetuse andjate vahel koostöö suurendamine ja toetuse saajatele koolituse tagamine, milles käsitletakse muuhulgas korruptsiooni vältimist (eluliste juhtumite põhjal).

²⁰⁶ Toetatavad meetmed 2007-2013 <http://www.struktuurifondid.ee/toetusvoimaluste-otsing/>

²⁰⁷ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020.*

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf

²⁰⁸ <http://www.struktuurifondid.ee/infotuur/>

²⁰⁹ Näiteks http://www.welcomeurope.com/doc/form/Training_Programme_M2_161216.pdf ja <https://en.euroacad.eu/events/reinforced-financial-control-requirements-of-eu-funds-2014-2020-s-1531-mc/>

²¹⁰ Näiteks <http://europeanfunds.info/index.php/blog/20-training/134-fraud1>

Kokkuvõtlikult hindame, et meetme raames ei ole tegevusi ettevõtjate sihtrühma osas ellu viidud, mille tõttu ei ole võimalik hinnata tegevuste mõju strateegia eesmärkide täitmise saavutamisele. Lähtudes sihtrühma spetsiifikast, usume, et klassiruumi-tüüpi koolitused ei ole kõige efektiivsem meetod, et jõuda kõikide toetust taotlevate või toetust saanud ettevõteteneni.

2.2.4 Koondhinnang ärikorruptsiooni vastastele tegevustele

Lähtudes korruptsiooniuuringu ning vastutustundliku ettevõtluse indeksi tulemustest on kõik ärikorruptsiooni olukorra selgitamisega seostatavad mõõdikud võrreldes varasemate näitajatega paranenud ning mõõdikud on vahehindamise ajaks ületanud 2020. aastaks sätestatud sihttaseme.

Asjaolu, et on näha mitmete rakendusplaanis ette nähtud tegevustega tegelemist, on meie hinnangul positiivne samm korruptsiooni ennetamise suunas. Analüüsides korruptsioonivastases strateegias ning rakenduskavas kavandatud ja ellu viidud tegevusi probleemvaldkonnas, ei leidnud me olulisi seoseid tegevuste ja mõõdikute vahel, kuna mitmeid tegevusi on hiljuti rakendatud või alles plaanitakse rakendada, seega ei pruugi mõõdikute areng olla toimunud konkreetsete rakenduskava tegevuste mõjul, vaid muude tegevuste ja laiemate ühiskondlike protsesside tõttu.

Kokkuvõttes hindame, et rakendusplaanis tegevustest, mis puudutavad ärikorruptsiooni vastast võitlust, võib omada olulist positiivset mõju korruptsiooni ennetusele riigihangete elektroonilisele läbiviimisele üleminek. Riigihangete avatumaks muutmist on soovitatud rahvusvahelisel tasemel. Vahehindamise ajaks üle toimub 80% riigihangetest elektroonilises keskkonnas, mis võimaldab saada kõikidel seotud osapooltel rohkem informatsiooni hangete kohta, muutes need avatumaks.

Mitmed rakendusplaanis ette nähtud tegevused on oma olemuselt ühekordsed ja suunatud kitsale sihtrühmale, näiteks koolituste läbiviimine ettevõtjatele. Ühekordsete koolituste korraldamine ei võimalda muuta juba juurdunud käitumismalle, mistõttu neist saadav mõju korruptsiooni ennetusele on marginaalne. Samuti ei ole võimalik ühekordsete koolituste kaudu jõuda piisavalt suure kuulajaskonnani. Samane puudujääk sihtrühma väiksuse osas on ka korruptsiooniga seotud küsimuste lisamisel vastutustundliku ettevõtluse indeksisse. Ühendkuningriikide näide viitab samuti, et sellise indeksi kasutamine ei ole mõjus meetod, kuna indeksis osalevad vähesed organisatsioonid ning ilmselt need, kellel on raskusi korruptsiooniriski juhtimisega, ei võta indeksist osa.

Ettevõtjate seas ei ole populaarsust kogunud ka veebilehe www.korruptsioon.ee kasutamine²¹¹. Teadlikkus veebilehe olemasolust ning kasutusaktiivsus on korruptsiooniuuringu ja veebilehe statistika põhjal madalad. Analüüsi käigus tuvastati mitmeid ettepanekuid veebilehe kasutusväärtuse tõstmiseks, mis on esitatud soovituses 9-11.

Ärikorruptsiooni peamised väljakutsed on seotud valdkonnaga seotud ennetava- avastava, praktikate ja tagajärgedega info levitamisel. Täpsemad ettepanekud korruptsioonivastase strateegia ja rakendusplaanis täiendamiseks ärikorruptsiooni osas on esitatud alljärgnevas alapeatükis.

2.2.5 Ettepanekud ärikorruptsiooni ennetamiseks

Avalikele äriühingutele suunatud e-kursuse kohustuslikuks muutmise

OECD juhised soovivad kehtestada huvide konflikti poliitika ja juhiseid, koostada koolitusmaterjale ning pakkuda sellekohast nõustamist. Nende raames tuleks esitada praktilisi näiteid ning soovitada konkreetseid tegevusi selle kohta, mida peaks tegema huvide konflikti tuvastamiseks ja lahendamiseks, eriti just kiiresti muutuvates või ebamäärastes valdkondades (nt erasektori toetused ja koostöö erasektoriga, inimeste liikumine avalikust sektorist erasektorisse, suhted mittetulundusühingutega ning ametnike tegevused poliitilistes erakondades).²¹²

2017. aasta alguses käivitati Justiitsministeeriumi tellimusel e-kursus, mille eesmärgiks on suurendada riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete korruptsiooniteadlikkust. E-kursusel on viidatud, et kuigi e-kursus on eelkõige suunatud riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhtidele, võivad selle läbida ka teised töötajad ning eraõiguslike äriühingute juhid.

²¹¹ Sisend: fookusgrupid, intervjuud

²¹² OECD. *Managing Conflict of Interest in the Public Service*. 2003 <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf>

- **Soovitus 10 – Rakendusplaanis olemasoleva tegevuse täiendus**

Soovitame muuta avalikele äriühingutele suunatud e-kursuse läbimise riigi- ja kohalike omavalitsuse osalusega äriühingute ja sihtasutuste tipp- ja valdkonnajuhtidele kohustuslikuks (ning soovituslikuks organisatsiooni töötajatele). E-kursuse levitamist ja kohustuslikuks muutmist võib algselt riigi äriühingute nimetamiskomitee näiteks ühe kandideerimisprotsessi osana.

- **Soovitus 11 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Rakendada kursusepõhist testi, mille edukalt läbimine (näiteks teatud protsendi õigete vastuste saamine) võib olla eelduseks ametikohal alustamiseks/jätkamiseks. Testi tegemise vajadus või kursuse läbimine võiks olla perioodiline.

Soovituslike suuniste koostamine ettevõtetele

Väärtpaberiturul noteeritud ettevõtete tegevust reguleerib teiste regulatsioonide hulgas Nasdaq Tallinna börsi reglement. Reglementi üheks osaks on 2005. aastal Balti väärtpaberibörside heaks kiidetud Hea Ühingujuhtimise Tava. Juhendi eesmärk on anda ettevõtetele käitumisjuhised ja aidata lahendada huvide konflikte. Samas on dokument suunistes pinnapealne ja ei käsitle konkreetset pettuseriskiga seotud tegevusi. Ühtlasi ei ole börsivälistel ettevõtetel kohustust nimetatud juhendit järgida.

Lisaks on OECD oma aruandes toonud välja, et Eestis on vähe neid ettevõtteid, kus on loodud vastavuskontrolli, sisekontrolli funktsioonid ja eetikaprogrammid.²¹³

- **Soovitus 12 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Soovitame rakendada avaliku huvi seisukohalt olulistest organisatsioonides (vähemalt avaliku huvi üksustes, mis hõlmavad endas börsil noteeritud ettevõtteid; riigi äriühingutes ja sihtasutustes) ja olulisel määral struktuuritoetusi kasutatavates organisatsioonides korruptsiooniriski juhtivaid soovituslikke suuniseid. Samaseid põhimõtteid on rakendanud mitmed riigid (UK: *Bribery Act*²¹⁴; USA: *Foreign Corrupt Practices Act*²¹⁵) ja rahvusvahelised organisatsioonid (nt Maailmapank²¹⁶).

Ühendkuningriigi on kehtestatud regulatsiooni *UK Bribery Act*. See on ellu kutsutud peamiselt seetõttu, et korruptsioonivaldkonna regulatsioon on aegunud ning uute reeglite kehtestamisega soovis riik võidelda korruptsiooniga nii siseriiklikus kui rahvusvahelises majandustegevuses. Teiselt poolt oli regulatsiooni loomine kasulik otseselt ka ettevõttele, andes ette standardid, millega toodi selgust rahvusvahelisse ärialasesse suhtlusesse ning loodi võimalus vaba konkurentsi soosiva keskkonna arenemiseks²¹⁷.

UK *Bribery Act* olulisemad sätted on toodud allpool.

- Riik annab erinevates sektorites tegutsevatele ja erineva suurusega ettevõtetele suuniste ning esitab näidisjuhtumid selle kohta, millised peavad olema äriettevõtetes kehtestatud korruptsiooniennetusprotseduurid. Organisatsioonid on vastutavad suuniste rakendamise eest.
- Organisatsioonid peavad korruptsiooniriski juhtimisel lähtuma riskipõhisest hindamisest, st nendes tegevusvaldkondades ja geograafilistes piirkondades, kus risk on suurem, on vajalik rakendada rohkem meetmeid.
- Välditud on ühetaolist (*one-size fits all*) lähenemist ning suuniseid on vastavalt organisatsiooni suurusele kohandatud. Organisatsioonidele on võimaldatud alternatiivsete korruptsiooni ennetavate lahenduste rakendamist.
- Juhtumid, kui ettevõtteid ei suuda organisatsiooni sees tagada korruptsiooniga (eelkõige altkäemaksuga) seotud rikkumiste ennetamist, on kriminaliseeritud.

Käesoleval hetkel on Eestis päevakorral valitud riigi äriühingute aktsiate noteerimine (*IPO - Initial Public Offering*)²¹⁸. Ettevõtete börsile viimise ettevalmistava protsessi osana võib soovitada ettevõtetele äririskidele, sh

²¹³ OECD. *Phase 3 report on implementing the OECD anti-bribery convention in Estonia*. 2014

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/EstoniaPhase3ReportEN.pdf>

²¹⁴ UK *Bribery Act*. 2010 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents> <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

²¹⁵ Criminal Division of the U.S. Department of Justice. *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*. 2012

<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>

²¹⁶ World's Bank. *World's Bank Integrity Compliance* <http://www.worldbank.org/en/about/unit/integrity-vice-presidency/sanctions-compliance>

²¹⁷ Ministry of Justice. *The Bribery Act. Guidance*. 2010 <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>

²¹⁸ <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/majandusministeerium-ohutab-riigifirmade-erastamist-ja-lubab-maksumaksjale-miljoneid-eurosid-saastu?id=75286115> ning vahehindamise raames läbi viidud intervjuud

korruptsiooniriskidele suunatud hindamise läbiviimist (*business integrity due diligence*²¹⁹). Esiteks annaks riik sellega sõnumi, et riigi äriühingutes on korruptsiooni ennetamine olulisel kohal. Teiseks tagab ärikorruptsiooni temaatika katmine hindamise raames ettevõtete suurema usaldusväarsuse, kuivõrd potentsiaalsetele investoritele on antud laiapõhjaline teave mitte üksnes ettevõtte finantsnäitajatest, vaid ka tegevuse ja juhtimispraktika läbipaistvusest ning vastavusest seadusandlusele ja heale äritavale.

Kokkuvõtlikult tuleks kaaluda riiklikul tasemel korruptsiooniriski juhtivate suuniste andmist Eestis registreeritud või tegutsevatele organisatsioonidele. Soovitame **Hea ühingujuhtimise tava kaasajastada ning lisada korruptsiooni ennetamisele ja avastamisele suunatud meetmeid** (nt vihjeliini rakendamine²²⁰, vt ka soovitus 15 ja 16).

- **Soovitus 13 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Soovitame riigil **motiveerida ka teisi ettevõtteid korruptsiooniriski ennetamiseks oma igapäevatoos selliseid suuniseid järgima**. Näiteks on meedia vahendusel võimalik tõsta ettevõtjate teadlikkust sisekontrollide vajalikkusest (vt ka soovitus 1 ja 2).

Riik ise saaks teistele äriettevõtetele olla eeskujuks näiteks sellega, et võtab riigi ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingutes kasutusele Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni²²¹ avaldatud ISO 37001 standardi altkäemaksuvastase juhtimissüsteemi (*anti-bribery management system*) kohta.

Eetilise äritegevuse toetamine

Äriühingu tegevuse eesmärk on kasum. Kui eetiline käitumine tekitab ettevõttele paremad ärilised võimalused ja suurema kasumi kui korruptiivne käitumine, reguleerivad ettevõtted ennast ise keskenduma kõige kasumlikematele tegevustele. Transparency Internationali tippkohtumisel 2016. aastal toodi korruptsiooni ennetamise meetmena välja plaan muuta ettevõtetelega seotud info, sealhulgas omanduse ja kontrolliga seotud andmed avalikuks.²²² Eestis on ettevõtete kehtivad üldandmed Äriregistri Teabesüsteemist kättesaadavad tasuta, kuid kõikide teiste andmete saamise eest tuleb tasuda.

- **Soovitus 14 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Riik saab **toetada organisatsioonide eetilist tegevust muuhulgas:**

- a) soodustades sellele segmendile mõeldud **riiklike registritega seotud teenuste kättesaadavust**: avalikustades riigiregistrites avalikuks kasutuseks mõeldud informatsioon, nt äriühingute ajaloolised andmed, seotud isikud, tegelikud kasusaajad, seotud osapooled. Erinevate riiklike registrite info omavaheline seostamine, asjakohase teabe lihtsustatud viisil summeerimine (nt visualiseerimine). Sellise tegevusega toetab riik äritegevuse läbipaistvust ning juhtimisotsuste tegemist terviklikuma teabe baasil.

Soovitame kaaluda Äriregistri Teabesüsteemist andmete kättesaamiselt tasu eemaldamist. Tasuta andmed annavad tõuke uute teenuste tekkeks ja soodustavad innovatsiooni avalikus sektoris laiemalt ning sellest saadav kasu ületab kindlasti tasudena saadava tulu. Sellisel moel on korruptsiooni vältimine edaspidi osa ärikultuurist ja otsustusprotsessidest, millel omakorda on ettevõtte jaoks positiivne väljund.

- b) **Riskipõhine fokuseeritud järelevalve.** Riik, soodustades korruptsiooniriski hindamise läbiviimist, saab tulemuste pinnalt vähendada järelevalve mahtu väiksema riskiga organisatsioonides ning suurendada seda kõrgema riskida segmendis (nt EL toetuste kasutajad, Riigikontrolli järelevalve all olevad organisatsioonid, samuti avalik-õiguslik juriidilised isikud jt). Selleks on vajalik **süsteemselt rakendada kontrollitegevuste planeerimisel eelnevate korruptsiooniriski hindamiste läbiviimist**. Asjakohaseid meetodikaid käsitlevad mitmed rahvusvahelised praktikad²²³.

²¹⁹ Näiteks: EY. *Business integrity and corporate compliance*. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-fids-business-integrity-and-corporate-compliance/\\$File/ey-fids-business-integrity-and-corporate-compliance.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-fids-business-integrity-and-corporate-compliance/$File/ey-fids-business-integrity-and-corporate-compliance.pdf)

²²⁰ Näiteks: <http://business.nasdaq.com/intel/ir-management/communication-and-compliance/whistleblower-hotline>

²²¹ Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon tegeleb erinevate eluvaldkondade protsesside, toodete ja teenuste ühtlustamisega, mis aitavad ettevõtetel käärida kuluseid, suurendada tarbijarahulolu, siseneda uutele turgudele ning hoida keskkonda.

²²² Transparency International. *The anti-corruption summit. Defining success, ambition and impact at the London anti-corruption summit on May 12, 2016*

²²³ Nt. EY. *Updated 2013 COSO Framework – fraud risk assessments*. 2014 [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-coso-framework-fraud-risk-assessment/\\$FILE/ey-coso-framework-fraud-risk-assessment.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-coso-framework-fraud-risk-assessment/$FILE/ey-coso-framework-fraud-risk-assessment.pdf)

Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. *A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*. 2013 https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/RiskAssessmentGuide.pdf

Võimalikest korruptsioonijuhtumitest teavitamise soodustamine

Korruptsiooni iseloomustab latentne kuritegevus ning juhtumite puhul on enamasti tegemist kestvussüütegudega, st üks avastatud sündmus ei pruugi enamasti olla ainujuhtum.

Mõned väljakutsed²²⁴ korruptsioonijuhtumitega seotud teabe levimisega on:

- avaliku sektori ja ettevõtjate vahelise usalduse suurendamine. Ettevõtlusega seotud süüteo kahtluse korral on sellest teatamise vajalikkuse osas Eestis viimastel aastatel levinud vastuoluline sõnum kuriteost õiguskaitseasutustele teatamise rahalise piiri ja rikkumiste menetluse kiiruse osas;²²⁵
- korruptsioonialaste vihjete andmise soodustamine, sh teadlikkuse tõstmine kodanikule väarikast käitumisest²²⁶, vihjeandjate motiveerimine ja kaitsmine;
- aset leidnud korruptsioonijuhtumite ja sellega seotud tagajärgede avalikustamine ning teabe levitamine ühiskonnas.

Korruptsioonist teavitamine on efektiivne viis pettusi avastada. Rahvusvahelise pettuste uurijate assotsiatsiooni (*Association of Certified Fraud Examiners*) 2014. aasta pettuste uuringu kohaselt on teavitamine levinuim pettuste avastamise viis ning umbes 40% kõigist ettevõttesisestest pettusjuhtumitest avastatakse just vihjete teel. Samuti on vihjete põhjal tehtud uuringud toimunud märksa kiiremini ja tekkinud kahju on oluliselt väiksem. Seetõttu on teavitussüsteemi ja teavitaja kaitse olemasolu ettevõtjale tähtis.²²⁷ Samas, vastavalt 2016. aasta ülemaailmsele korruptsioonibaromeetrile²²⁸, nõustub ainult 40% eestlastest, et ühiskonnas on korruptsioonijuhtumi nägemisel sellest raporteerimine aktsepteeritud.

- **Soovitus 15 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Viimasel kolmel aastal on korruptsioonikuritegude büroole esitatud iga aasta umbes poolsada sisukat vihjet (2015: 61; 2014: 41; 2013: 36)²²⁹. **Soovitame riigis võtta kasutusele täiendavad võimalused vihje andjatele, mis tagaksid võimaluse organisatsiooni võimalikest huvide konfliktidest või pettustest anonüümselt teavitada.** Näiteks Iõi Šveitsi politsei justiitsministeeriumi eestvedamisel 2015. aastal veebipõhise interaktiivse vihjekanal²³⁰, mis võimaldab korruptsioonijuhtudest teavitada²³¹. Samal eesmärgil on Maailmapank välja töötanud rakenduse *World Bank Integrity*.

Kaaluda võiks järgmiseid tegevusi.

- Riigihangetega seotud korruptsioonikahtluse juhtumid, mis on küsitluse tulemuste pinnalt üks kõrgema korruptsiooniriskiga valdkondi. Seega võib riik kaaluda riigihangete läbiviimisel täiendavate praktikate rakendamist: **viidete lisamine eetilistele tavadele ning vastavatele seadusandlikele sätetele; korruptsioonikuritegude büroo kontaktinfo (vihjeliini) laiemal levitamisel riigiga seotud hankemenetlustes.**
- **Vihjeliini laiapõhjaline rakendamine era- ja avalikus sektoris.** Rahvusvahelised uuringud²³² on näidanud, et paljudes riikides ei ole loodud vihjete kogumisega seotud seadusandlust, veel vähem rakendatud vihjeliini süsteemi. Riigid, kus seadusandlus isegi eksisteerib, ei ole seda erasektorile enamasti rakendatud.

Läbiviidud intervjuude ja fookusgruppide käigus on esitatud näiteid Eestist, kus pettuse või korruptsioonikahtluse korral ei ole teada, kuhu sellekohane teave tuleks esitada. Võttes ühendust võimaliku sündmusega seotud organisatsiooni juhiga, on palutud ise asjakohane uurimine enne läbi viia. Teise näite kohaselt ei olnud avaliku organisatsiooni kodulehel ühtegi viidet, kelle poole sellisel puhul pöörduda. Kuna üldinfo liinile helistades ei ole teataja anonüümsus tagatud, jäi selle konkreetse juhtumi puhul teade edasi andmata.

Rahvusvahelises praktikas on vihjete kogumise süsteemi rakendatud nii riiklikul kui organisatsioonide tasemel²³³. Näiteks Hollandis on suurtele ja keskmise suurusega organisatsioonidele (sõltuvalt ka muudest näitajatest) sisemise

²²⁴ Nt. Huther, J, Shah, A. *Anti-Corruption Policies and Programs: a framework for Evaluation*. 2000

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/AntiCorruptionPoliciesandPrograms.pdf>

²²⁵ Nt. <http://www.ohuleht.ee/760919/kas-politsei-uurib-ainult-ule-80000-euroseid-majanduskuritegusid>

²²⁶ Probleemistik tugineb kombineerituna erialasest kirjandusest ning analüüsi käigus läbi viidud fookusgrupi aruteludele.

²²⁷ Keskkriminaalpolitsei. *Korruptsioonikuritegude büroo. Ülevaade 2014-2015*. <https://www.politsei.ee/dotAsset/600629.pdf>

²²⁸ <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/7493>

²²⁹ Keskkriminaalpolitsei. *Korruptsioonikuritegude büroo. Ülevaade 2014-2015*. <https://www.politsei.ee/dotAsset/600629.pdf>

²³⁰ <https://fedpol.integrityplatform.org/>

²³¹ <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-58729.html>

²³² Transparency International. *Whistleblowing systems in multinational companies*. 2014

http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_companies_2014.pdf

²³³ Suuniste näiteid võib leida: *Transparency International policy position and principles for whistle-blower legislation, OECD Guidelines for Multinational Enterprises, British Standards Institute's Whistleblowing Code of Practice*.

sõltumatu vihjeliini sisseseadmine kohustuslik²³⁴. Vihjete lahendamine peab aset leidma etteantud tähtaja jooksul (Hollandis on selleks 8-12 nädalat). Töötajad on kohustatud andma heas usus juhtumist teada esmalt organisatsiooni sisekanalite kaudu ja juhul, kui on põhjust arvata, et organisatsioonisiselt ei rakendata korrigeerivaid tegevusi või vihjeliini ei ole piisavalt turvaline kanal, tuleks teavitada väljapoole.

- **Teavitamisest hoidujate tuvastamine.** Eestis on korruptsioonijuhtumite teavitamise kohustus suunatud ametiisikutele. KVS sätestab, et ametiisik ei tohi varjata temale teadaolevat korruptsioonijuhtumit. Reaalsuses leiaks nõue praktikas rakendust juhul, kui korruptsioonijuhtumite tuvastamisel pööratakse kas organisatsiooni sees või uurimisasutuse poolt tähelepanu ka asjaolule, millisele isikute ringile oli antud juhtum varasemalt teada, st kas teada olevat korruptsioonijuhtumit on või ei ole varjatud. **Korruptsioonijuhtumi varjamine peaks olema etteheide kõikidele isikule, sõltumata sellest, kas nad on ametiisikud või ei. Selle ülesande sisuline täitmine vajaks hinnatavaid kriteeriume ja praktika väljakujunemist. Regulaatiivsel tasemel on eeldused loodud²³⁵, nende ülevõtmine on riigi otsustada.**
- **Ärietikale pühendatud ametikoht. Soovitame luua riigiasutustes ja riigi äriühingutes ärietika ja ausa äritegevuse (*Business ethics and Integrity*) eest seisva isiku ametikoha**, mis toetaks eeskujude kaudu sarnaste ametikohtade loomist ka eraettevõtetes. Lääne-Euroopa riikides ja ka mujal maailmas on tavapärane²³⁶, et organisatsioonide isikkoosseisu on arvatud ametikoht, mille funktsiooniks on organisatsiooni eetika ja õiguskultuuri valdkonda kuuluvate küsimuste lahendamine. Spetsiifilise ametikoha olemasolul on võimalik süstemaatiliselt tegeleda organisatsiooniliste protsesside arendamisega, mis tagaksid organisatsiooniga seotud isikute eetilise käitumise.

Ärietikale pühendatud ametikoha loomise soodustamise võib oma vastutuse hulka võtta näiteks riigi äriühingute nimetamiskomitee.

Kokkuvõttes soovitame jätkata tähelepanu pööramist vihjete kogumise süsteemi loomisele ja olemasolevate kanalite laiendamisele.

► **Soovitus 16 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Üks väljakutse on vihjeandja kaitsmine ning korruptsioonist teavitamise kui väärrika tegevuse tunnustamine nii ettevõtluses kui ühiskonnas laiemalt. Üks võimalus selle probleemi lahendamiseks on viia ellu kommunikatsiooni ja teadlikkuse tõstmise seotud tegevusi. **Soovitame kasutada kommunikatsioonikanaleid selleks, et näidata üldsusele, millist mõju avaldab korruptsioon nii ärিতেgevusele kui ka ühiskonnale laiemalt (vt ka soovitus 1 ja 2).** Üks peamised põhjused, miks korruptsioonist ei teavitata, on hirm. Ühendkuningriigis läbiviidud uuring on näidanud, et 15% vihje andjatest on peale teavitamist töölt lahti lastud.²³⁷ Ühe soovitusena **võiks riik kaaluda vihje andja täielikku kaitset nii avalikus kui erasektoris ning vihje esitaja kui Eesti riigi ja majanduskeskkonna kaitsja käsitlemist väärrika kodanikuna.**

Sanktsioneerimine

Karistuste suuruse määramise osas on rahvusvaheliselt vastakaid arvamusi, kus mõnede ekspertide hinnangul peaksid karistused olema olematud või minimaalsed, kuna sellisel juhul reguleerib kulusid turg iseeneslikult. Teisalt ollakse arvamusel, et karistused peaksid olema maksimaalselt suured, näiteks kuritegude puhul kogu ettevõtte varade konfiskeerimine. Keskteena pakutakse valikut, kus karistus on piisavalt suur, et võimalik õiguserikkuja mõistaks, et karistus on suurem kui kuriteost saadav kasu, ning selleks soovitatakse näiteks siduda karistuse suurus juriidilise isiku käibemahuga.²³⁸

Eestis kehtiv seadusandlus võimaldab korruptsioonijuhtumite toimepanemise korral karistada füüsilisi isikuid rahaträhvi, rahalise karistuse või vangistusega, juriidilisi isikuid rahalise karistusega. Euroopa Liidu IV rahapesu tõkestamise direktiiv (MLD IV)²³⁹ võimaldab rahapesualaste rikkumiste puhul ning Eesti karistusõigus konkurentsialaste süütegude puhul sanktsioneerida juriidilisi isikuid sõltuvalt isiku käibest.

²³⁴ Hollandi praktikate kohta pikemalt: <https://huisvoorklokkenuiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/Developments-in-whistleblowing-protection-in-the-Netherlands.pdf>

²³⁵ *OECD Convention on combating bribery of foreign public officials in international businesses transactions and the related recommendations on provisions and measures to ensure the reporting of foreign bribery; the World Bank's Integrity Compliance Guidelines*

²³⁶ Nt Maaailmapank, Euroopa investeerimispank, arvukalt teisi rahvusvahelisi organisatsioone

²³⁷ Transparency International. *Anti-Corruption Helpdesk. Providing on-demand research to help fight corruption.* 2014

²³⁸ The Economist. *Fine and punishment. The economics of crime suggests that corporate fines should be even higher.* 2012 <http://www.economist.com/node/21559315>

²³⁹ Kohustuslik rakendada liikmesriikides alates 2018 suvest.

► **Soovitus 17 – Uus soovitus rakendusplaani jaoks**

Soovitame kaaluda võimalust sanktsioneerida juriidilisi isikuid raskete korruptsioonialaste süütegude toimepanemisel selliselt, et karistus on seotud juriidilise isiku käibe arvutusliku protsendiga.

Rakendusplaanis nimetatud tegevused, millega on soovituslik jätkata

- 1.3.3 Ettevõtjatele teavitus- ja arutelu-seminaride korraldamine korruptsiooni teemadel, sh välisriigis altkäemaksu maksmise teemal, (nt Justiitsministeeriumi ja Kaubandus-Tööstuskoja ühisseminarid ettevõtjatele, vastutustundliku ettevõtluse foorum, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti ettevõtete korruptsioonivastane foorum) ning osalemine ettevõtjatele suunatud üritustel vastavate ettekannetega.
- 1.3.4 Juhtimisriskide koolitustel korruptsiooniriskide maandamise teema, sh välisriigis altkäemaksu maksmise teema, lisamine ja vastavate juhtimiskoolituste läbiviimine riigi ja KOV-i asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute juhtidele (juhatuse ja nõukogu liikmetele) ning erasektori osalusega ettevõtete juhtidele.
- 2.4.1 E-hangete osakaalu tõstmine järk-järgult kuni täielikult e-hangetele üleminekuni.

Rakendusplaanis nimetatud tegevused, millega ei ole soovituslik praegusel kujul jätkata

- 2.4.2. Pakkumuste esitamine elektroonilise kataloogi kujul.

Kuna vahehindamise ajaks on tegevustest, mis on plaanitud pakkumuste elektroonilise kataloogi kujul esitamise arendamiseks koostatud üksnes eelanalüüs, siis ei ole võimalik hinnata planeeritud tegevuste reaalsel mõju. Rahvusvahelist praktikat, mis aitaks hinnata planeeritud tegevuse potentsiaalset mõju ei olnud võimalik vahehindamise käigus tuvastada.

Vahehindamise raames intervjueeritud eksperdid ei osanud hinnata, millist mõju võib planeeritud süsteemiuuendus korruptsiooniga võitlemisele avaldada. Võimalust esitada pakkumusi elektroonilise kataloogi kujul hinnati pigem mugavuslahenduseks, mille arendamine võib olla hankijatele ja pakkujatele küll hankimisprotsessi lihtsustav, kuid korruptsioonivastase strateegia rakenduskava osana sellel mõju ei nähtud.

- 2.5.2. Toetuse sihipäraseks kasutamiseks ning huvide konflikti maandamiseks Euroopa Liidu vahendite jagamisel, koolituste tagamine toetuse saajatele, milles käsitletakse muuhulgas korruptsiooni vältimist (eluliste juhtumite põhjal).²⁴⁰

Euroopa Liidu tasandil viiakse erinevate organisatsioonide poolt läbi koolitusi võimalikele toetuse saajatele, muuhulgas käsitlevad koolitused struktuuritoetustega seotud reegleid²⁴¹, kuid üldjuhul on konkreetsed korruptsiooni ja pettuste ennetamise ja tuvastamise koolitused suunatud korraldusasutustele ja teistele toetustega seotud asutustele ning audiitoritele.²⁴²

Kuna organisatsioone, kellel on võimalik esitada taotlus struktuuritoetuse saamiseks või kes on struktuuritoetust juba saanud, on palju, siis ei ole meie hinnangul võimalik tagada regulaarseid koolitusi kogu sihtrühmale (riskipõhiselt oleks võimalik läbi viia koolitusi nendele asutustele, kes kõige enam saavad struktuuritoetusi). Seega lähtudes sihtrühma spetsiifikast, usume, et klassiruumi-tüüpi koolitused ei ole kõige efektiivsem meetod, et jõuda kõikide toetust taotlevate või toetust saanud ettevõtetele.

²⁴⁰ Esitatud on ettevõtjaid puudutav meetme osa. Täielik rakenduskava meede: Toetuse sihipäraseks kasutamiseks ning huvide konflikti maandamiseks Euroopa Liidu vahendite jagamisel toetuse andjate vahel koostöö suurendamine ja toetuse saajatele koolituse tagamine, milles käsitletakse muuhulgas korruptsiooni vältimist (eluliste juhtumite põhjal).

²⁴¹ Näiteks http://www.welcomeurope.com/doc/form/Training_Programme_M2_161216.pdf ja <https://en.euroacad.eu/events/reinforced-financial-control-requirements-of-eu-funds-2014-2020-s-1531-mc/>

²⁴² Näiteks <http://europeanfunds.info/index.php/blog/20-training/134-fraud1>

2.3 Korruptsioon tervishoius

Käesoleva osa esimeses alapeatükis on kirjeldatud, mis on korruptsioon tervishoius ning millised on olulisemad korruptsiooniohud ja kõrgendatud riskiga tegevusvaldkonnad. Teine alapeatükk keskendub korruptsioonivastases strateegias sätestatud mõõdikutele, mis on seotud korruptsiooni ennetamisega tervishoius ning kirjeldab mõõdikute arenguid võrreldes algtasemetega. Kolmandas alapeatükis on täpsemalt seletatud, milliseid tegevusi näeb strateegia rakendusplaan ette tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks, kuhu on nende tegevustega jõutud ning mil määral saab neid tegevusi hinnata tulemuslikuks. Viimane alapeatükk annab üldise hinnangu riigi tegevusele korruptsiooniennetuses tervishoius.

2.3.1 Ülevaade valdkonnast

Globaalses mastaabis, sh arenenud riikides, peetakse korruptsiooni tervishoius tõsiseks väljakutseks, sest see põhjustab ebavõrdsust ja ebaõiglust, suurendab kulusid, halvendab ligipääsu teenustele, vähendab ravikvaliteeti ja mõjutab seeläbi negatiivselt rahvastiku tervist.²⁴³ Erinevate osapoolte motivatsioon tervishoiuvaldkonna korruptsioonis osalemiseks ei tule üllatusena: tervishoid on üks suuremaid ja kiiremini kasvavaid globaalse majanduse segmentidest, hõlmates Maailmapanga hinnangul ligi 10% ülemaailmsest sisemajanduse koguproduktist (SKP).²⁴⁴ Ka Eestis on tervishoiu kulutuste osakaal SKP-s olnud kõrge – näiteks 2015. aastal oli see näitaja 5,9%, mis tähendas kulutusi tervishoiule kokku 1,03 miljardi euro ulatuses.²⁴⁵

Valdkonda iseloomustavad unikaalsed riskifaktorid ja olemuslik keerukus, mis loovad soodsa pinnase korruptsiooniks – informatsiooni asümmeetria, suur osapoolte arv nii era- kui avalikust sektorist, turu ebakindlus ja avaliku raha kasutamine.²⁴⁶

Korruptsioonivastane strateegia nõustub eeltooduga öeldes, et tervishoiuvaldkonnas on suhteliselt suur teenusepuudus (järjekorrad) ning kasutatakse avalikku raha (lepingud teenuseosutajatega, kallid ravimid ja seadmed). Seetõttu peetakse Eestis tervishoiu korruptsioonialtiks valdkonnaks ka strateegia tasandil²⁴⁷ ning rakendusplaanis on sellele keskendunud peatüki „Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine“ alapeatükis „Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine“.

Justiitsministeeriumi tellimisel koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE 2011. aastal analüüsi „Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring“. Uuringu üldiseks eesmärgiks oli Eesti tervishoiusüsteemi pettuste ja korruptsiooniriskide kaardistamine ning meetmete pakkumine nende vähendamiseks. Projektis keskenduti eelkõige haiglate ja arstiabiga seotud riskidele, ent toodi välja ka teised peamised pettuse- ja korruptsiooniriskid.²⁴⁸

Tervishoius esinevate korruptsiooniriskide seast valiti süvaanalüüsi neli teemat. Suurem (meedia)tähelepanu ei tähenda, et need riskid on kõige ohtlikumad, kuid kajastab ühiskonna teravatud tähelepanu. Järgmises peatükis käsitleme neid lähemalt:

- ravimi- ja meditsiiniseadmete hanked;
- haigekassa ravi rahastamise lepingud;
- kohtutesse esitatavad tervisetõendid;
- ravijärjekorras etteostmine.²⁴⁹

Allpool kirjeldatakse loetletud valdkondade olulisemad riskikohad, lähtudes rahvusvahelistest uuringutest, Riigikontrolli aruannetest ja meediakajastusest.

Ravimi- ja meditsiiniseadmete hanked

Hankimine tervishoius hõlmab nii toodete, tarvikute, varustuse ja seotud teenuste soetamist, kui ka tervishoiuasutuste hoonete ehitamist. Korruptsioon hankeprotsessis raiskab ressursse ja võib viia ohtlike toodete jõudmiseni tervisesüsteemi, kuna võidakse tasuda vananenud, ebaefektiivsete või tarmimata jäänud toodete eest. Tervishoiuvaldkonna hangete arvu suur maht ja kõrge rahaline väärtus võib tekitada korruptsiooniriski, mille mõju sõltub riiklike hangetega seotud seadusandlusest ja tervishoiusüsteemides rakendatud korruptsioonivastastest meetmetest.²⁵⁰

Allpool on esitatud nimekirja võimalikest pettustest²⁵¹ hangete valdkonnas.

²⁴³ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011 <http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/4950/1/Justiitsministeerium2011.pdf>

²⁴⁴ BMC Medicine. *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals*, 2016 https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5041569/pdf/12916_2016_Article_696.pdf

²⁴⁵ <http://www.tai.ee/et/instituut/pressile/uudised/3393-tervishoiu-kogukulude-osakaal-skp-s-oli-eelmisel-aastal-59>

²⁴⁶ BMC Medicine. *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals*

²⁴⁷ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020*

²⁴⁸ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

²⁴⁹ https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/17_tervishoiususteemi_pettused_uuringu_luhikokkuvote.pdf

²⁵⁰ Transparency International UK. *Diagnosing Corruption in Healthcare*. 2016

²⁵¹ Tegemist ei ole lõpliku loeteluga

- **Ebavajalikud või ebaefektiivsed ostud** – hangete eest vastutavad isikud soetavad tooteid, varusid, teenuseid või ehitusi, mis ei ole vajalikud.
- **Manipuleeritud hanketingimused** – hanketingimused on üles ehitatud selliselt, et hanke võitjat on võimalik määrata juba ette.
- **Kollusioon pakujate vahel** – salajane kokkulepe pakujate vahel, et petta konkureerivate pakkumiste esitamise protsessi.
- **Hankija eelistamine** – hanke võitja kahe pakkuja vahel valitakse altkäemaksu maksmise tagajärjel või isiklikest eelistustest lähtuvalt.
- **Hankelepingu teostamata jätmine** – hanke võitja ei paku hankes ette nähtud teenust või tooteid lepingujärgselt või pakub neid madalama kvaliteediga.²⁵²

Erinevate hinnangute põhjal arvatakse, et 10-25% globaalsetest kulutustest avalikes hangetes kaotatakse korrupsioonile ja raiskamisele. Sellest tulenevalt peavad hangete valdkonna korrupsioonivastased meetmed tervishoius olema eriti tugevad ja hästtoimivad.²⁵³

Riigikontroll viis 2013. aastal läbi auditi „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“. Riigikontroll auditeeris, kas riigi äriühingutes ja sihtasutustes on loodud piisavad sisekontrollisüsteemi meetmed riigihangete seaduse põhinõuetest kinnipidamiseks. Auditi käigus analüüsiti ka erinevate Eesti haiglate hankimise protsessi ja jõuti järeldusele, et mitmes haiglas esineb toodete või teenuste hankimisel olulisi puudujääke:

- kehtivates kordades ei olnud hangete menetlusprotsess piisava detailsusega kirjeldatud ning selle järgimisel ei ole tagatud hankemenetluse läbipaistvus ja kontrollitavus;
- hankemenetluse puudulik dokumenteerimine, eksitava info esitamine riigihangete registris ja kirjaliku lepingu sõlmimata jätmine;
- seaduses nõutud riigihanke aruande ja/või selle lisa esitamata jätmine või hilinemine;
- ravimite soetamine ilma hankemenetlust korraldamata.

Riigikontrolli hinnangul viitavad eeltoodud eksimused puudustele auditi käigus analüüsitud haiglate sisekontrollisüsteemi toimimises.²⁵⁴

Haigekassa ravi rahastamise lepingud

Ravi rahastamine toimub Eestis peamiselt haiglavõrgu arengukava kaudu, kuid umbes 20% ravijuhtudest ostetakse avatud konkursi kaudu erakliinikutelt. Konkursil lähtutakse lepingupartnerite valikul ravikindlustuse seadusest, täpsemad juhised on kirjeldatud Haigekassa nõukogu otsusega. Peamised probleemid ravi rahastamise protsessis on järgmised.

- Ravi rahastamisega seotud reeglid vajavad läbivaatamist seadusandja tasandil. Näiteks on haiglavõrgu arengukava, mis on kümme aastat vana ja vajab uut arutelu. Seejuures tuleb arvestada, et mitmeid ravi rahastamisega seonduvaid väljakutseid ei saa lahendada üksnes Haigekassa, vaid Riigikogu ja valitsus.
- Arutelu vajab praeguse rahastamiskeemi ülesehitus, selgeks tuleb teha erakliinikute roll Eestis ning kas ja milliste tervishoiuteenuste osas võib patsient ise (ilma lisanduvate kuludeta) teenuseosutaja valida. Täname süsteem ei ole läbipaistev, haiglavõrgu arengukava alla kuuluvate haiglate ja erakliinikute roll pole selgelt eristatud ning konkurentsi kaudu rahastamine tekitab patsientides segadust, kuna pole selge, keda konkreetsel aastal rahastatakse. Soovitusena pakuti uuringus välja konkurentsi aluste ja võimaluste määratlemine Eesti tervishoius. See vähendaks ebavõrdset konkurentsi haiglavõrgu arengukava haiglate ja teiste teenusepakujate vahel. Teise soovitusena märgiti vajadus eristada selgemalt teenuste pakkumine ravikindlustuse ja patsiendi otsetasude eest nii haiglavõrgu arengukava haiglates kui ka erakliinikutes.
- Avatud konkursi raames pakkumiste esitamise reeglid ja nende hindamine ei ole piisavalt läbi mõeldud ega lahti kirjutatud. Esineb olukordi, kus lepingupartnerite valik ei ole läbipaistev ja objektiivne. Soovitusena tehti ettepanek selgemalt lahti kirjutada avatud konkursi raames esitatavate pakkumiste sisu ja vorm ning kooskõlastada see hindamiskriteeriumitega, samuti muuta läbipaistvamaks lepinguteni jõudmise protsess.²⁵⁵

²⁵² Transparency International UK. *Diagnosing Corruption in Healthcare*. 2016

²⁵³ BMC Medicine. *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals*, 2016 https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5041569/pdf/12916_2016_Article_696.pdf

²⁵⁴ Riigikontroll. *Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes*. 2013

²⁵⁵ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korrupsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

Kohtutesse esitatavad tervisetõendid

Tervisetõendi alusel kohtumenetlusele mitteilmumine on reguleeritud kriminaalmenetluse seadustikus § 170 lõikes 2 ja tsiviilkohtumenetluse seadustikus § 422 lõikes 1, mille kohaselt on ilmumata jäämise mõjuvaks põhjuseks muuhulgas raske haigestumine või lähedase ootamatu raske haigus, mis ei võimalda isikul ilmuda menetleja (kohus, prokuratuur, uurimisasutus) juurde. Sellise takistuse esinemise kohta tuleb isikul esitada menetlejale (tsiviilkohtumenetluse seadustikus: kohtule) tõend.

Kuni 30. jaanuarini 2016 kehtis sotsiaalministri määrus „Menetlustoimingule väljakutsutud isiku enda haigestumise või lähedase isiku ootamatu raske haiguse kohta vormistatava tõendi vorm ja väljaandmise kord“, mille alusel oli tõendi väljaandmise õigus nii perearstil kui ka eriarstil, kes teeb kindlaks takistuse olemasolu ja osutab isikule tervishoiuteenust. Tõendile tehakse kanne, millega arst kinnitab, et tõend antakse välja esitamiseks kohtule, tõendamaks takistuse olemasolu, mille tõttu isik ei saa ilmuda menetlustoimingule kutsel märgitud tähtajaks. Tõendile kantavate andmete seas ei pea olema diagnoosi.

Samal ajal esines mitmeid juhtumeid, kus tervisetõend menetlustoimingult puudumiseks oli antud kergekäeliselt või ilma põhjuseta. Näiteks 2010. aastal esitati Terviseametile 16 taotlust tervisetõendi kontrollimiseks (tegemist oli tsiviilasjadega) ning Terviseamet pidas põhjendamatuks 8 tõendit.²⁵⁶

Alates 2016. aasta 30. jaanuarist kehtib Tervise- ja tööministri määrus „Menetlustoimingule väljakutsutud isiku või tema lähedase ilmumata jätmisel terviseseisundist tingitud põhjendatud takistuse kohta menetlejale esitatava tõendi vorm ja väljaandmise kord“²⁵⁷, mille seletuskirja kohaselt on kõige otstarbekam rakendada varianti, kus pere- või raviarst väljastab patsiendile tõendina väljavõtte tervisekaardist, haigusloo epikriisi, haigusloo erakorralise meditsiini osakonna patsiendikaardi osa, kiirabikaardi, väljavõtte hambaravikaardi päeviku osast või muu terviseseisundit kirjeldava tõendi (mitte vormistatuna eraldi tõendina). Lõpliku otsuse teeb kohtunik või muu menetleja, küsides vajadusel korral Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi (EKEI) kohtuarstilt nõu.

Kuna kohtusse esitatavate tervisetõendite korraldust on muudetud, siis ei ole praegu põhjust arvata, et tegemist oleks jätkuvalt probleemvaldkonnaga tervishoiu valdkonnas.²⁵⁸

Ravijärjekorras etteostmine

2016. aasta 1. jaanuari seisuga oli eriarstiabi ravijärjekordadesse registreeritud kokku ligikaudu 184 000 vastuvõttu, neist 73% haiglavõrgu arengukava haiglates ja 27% valikupartnerite juures. Võrreldes varasema aasta sama perioodiga oli ravijärjekordadesse registreeritud vastuvõttude arv suurenenud 1% võrra kõigis ravitüüpides – ambulatoorses ravis 0,2%, päevaravis 9% ja statsionaarses ravis 10%.²⁵⁹

Ravijärjekorras etteostmine tähendab ravijärjekorrast kiiremini vastuvõtule või ravile saamist seaduslikul teel tasuliste teenuste kaudu või ebaseaduslikult mitteametlike tasude kaudu. Seaduslikul teel saab ravijärjekorrast etteostmist teostada läbi tasuliste teenuste, mille puhul patsient maksab kõrgemat viisiditasu ja tasub ise uuringute või ravi eest eesmärgiga saada ravijärjekorrast kiiremini vastuvõtule või ravile.²⁶⁰ Samas selgus tervishoiuvaldkonna fookusgrupi ning intervjuude ekspertide vastustest, et on võimalikud olukorrad, kus patsiendi esimene visiit arvestatakse tasulise teenuse alla ja seejärel suunab arst patsiendi riiklikusse tervishoiusüsteemi, kus patsient enam teenuste eest ei maksa. Seda peeti oluliseks riskiks.

2.3.2 Mõõdikute areng

Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020 ning selle rakendusplaan aastateks 2016–2020 on võtnud üheks suunaks ka tervishoiu läbipaistvuse suurendamise.²⁶¹ Strateegia raames on kokku lepitud mõõdikud tervishoiuga seotud arengute jälgimiseks ning strateegia tegevuste tulemuslikkuse ja mõju hindamiseks. Allpool on välja toodud korruptsioonivastase strateegia tervishoiu läbipaistvuse suurendamisega seotud mõõdikud ning hinnatud nende arenguid vastavalt strateegias toodud sihttasemetele.

- **Elanike hinnang korruptsiooni levikule tervishoius (2.3²⁶²)**

²⁵⁶ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

²⁵⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/127012016011>

²⁵⁸ Täpsemad tegevuse seoses korralduse muudatusega on kirjeldatud käesoleva aruande peatükis 2.3.3.

²⁵⁹ Eesti Haigekassa. *Tervishoiuteenuste kättesaadavus 2015. aastal*. 2016

https://www.haigekassa.ee/sites/default/files/ravijarjekorrad/2015_koondaruanne.pdf

²⁶⁰ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

²⁶¹ <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eesis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

²⁶² Viitenumber vastavalt Lisas 1 esitatud strateegia mõõdikute numeratsioonile

Möödikut jälgitakse vastavalt Transparency Internationali globaalsele korrupsioonibaromeetrile. 2013. aasta uuringu järgi pidas 24% vastanud Eesti elanikest tervishoiusüsteemi korrumppeerunuks. Eesmärgiks on elanike hinnangu tõus, st et tervishoiusüsteemi ei tajutaks korruptiivseks. Transparency Internationali teostas 2015. ja 2016. aastal uue globaalse korrupsioonibaromeetri hindamise, kuid uuringu tulemused ei kajasta baromeetri näitajaid elanike tervishoiuhinnangute kohta, millest tulenevalt ei ole võimalik hinnata, kas näitaja on liikunud paremuse suunas.

- **Elanike osakaal, kellelt on arstidega suheldes altkäemaksu küsitud (2.14²⁶³)**

Ühe tervishoiu sektorit kirjeldava möödikuna on korrupsioonivastases strateegias kinnitatud elanike osakaal, kellelt on arstidega suheldes altkäemaksu küsitud. Korrupsiooniuuringus on küsimus, millega elanikelt küsiti, kui tihti on Eesti ametnikud (sh arstid) aasta jooksul avalikke teenuseid kasutades andnud märku, et sooviksid saada altkäemaksu ükskõik kas siis raha, kingituste või vastuteenete näol. See ei tähenda, et vastaja oleks pidanud sellele soovile ka reageerima.

Möödiku 2016. aasta tulemusel olulist muutust ei ole toimunud ja see on sarnane algtasemega – liikumine on toimunud 9% (2010. aastal) 8% juurde.

- **Elanike osakaal, kes on rahul tervishoiutöötajate suhtumisega neisse (2.15²⁶⁴)**

Sotsiaalministeerium ja Haigekassa viivad igal aastal läbi uuringut „Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile“²⁶⁵. 2012. aastal küsiti vastajatelt lahtise küsimusena, mis neile praeguse tervishoiukorralduse juures kõige enam meeldib. 10% küsitletutest vastasid, et kõige enam meeldib „Meeldib, mõistev, vastutulelik suhtumine ja teenindus“, mis tõlgendati 2013. aastal strateegia möödikuks. Samas ei näita see küsimus elanike tegelikku rahulolu tervishoiutöötajate suhtumisega neisse, kuna ei välista, et ülejäänud vastajad ei ole suhtumisega rahul, vaid et neile meeldib kõige enam mingi muu asjaolu tervishoiukorralduse juures²⁶⁶.

Kokkuvõttes on võimalik hinnata ühe tervishoiuvaldkonnaga seotud möödiku arengut. Elanike osakaal, kellelt on arstidega suheldes altkäemaksu küsitud on vähesel määral langenud. Kuna möödiku jälgimine ei anna siiski otsest infot, kas tegemist on korrupsioonivastase strateegia tegevustest tingitud trendi muudatusega, siis on allpool korrupsioonivastase strateegia rakendusplaani tegevusi ja nende tulemuslikkust detailsemalt analüüsitud.

2.3.3 Rakendusplaani tegevused ja tulemused

Korrupsioonivastase strateegia eesmärgi „Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine“ puhul on rakendusplaanis välja toodud eraldi alalõik „Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine“. Kirjeldame, millised tegevused on tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks strateegia rakenduskavasse planeeritud, mil määral on need teostatud ning milliseks võib hinnata tegevuste mõju.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.1.	Digiregistratuuri arendamine selliselt, et (1) selgelt oleks eristatav tasuline ja tasuta vastuvõtt; (2) patsientidel oleks võimalik näha vabasid järjekorakohti üle Eesti. Digiregistratuuri teenuse funktsionaalsuse tagamine, pidades silmas nii arstikui patsiendisõbralikkust, ning tervishoiuteenuse osutajate motiveerimine vastava süsteemiga liituma.	Teostamata	Ei ole võimalik hinnata	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Digiregistratuuri eesmärgiks on luua üleriigiline tervishoiuteenuste järjekorra süsteem, kust peaks olema näha kõik vabad ajad ning patsiendil ja tervishoiutöötajal on võimalik spetsialiste juurde aegu broneerida ja vajaduse korral neid tühistada. Samuti eeldatakse, riigil on läbi digiregistratuuri parem ülevaade ravijärjekordadest, sest kompaktselt nähtavad visiidi ajad aitavad planeerida ja juhtida ravijärjekordi. Kuni 2015. aastani oli korrupsioonivastase strateegia rakenduskavas

²⁶³ Viitenumber vastavalt lisa 1 esitatud strateegia möödikute numeratsioonile

²⁶⁴ Viitenumber vastavalt lisa 1 esitatud strateegia möödikute numeratsioonile

²⁶⁵ <http://rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/5586/1/Sotsiaalministeerium2012.pdf>

²⁶⁶ 4% vastasid „Kõik meeldib, kõik on hästi“

ette nähtud, et digiregistratuuri kasutuselevõtt toimub 2015. aastal, 2016. aasta rakendusplaaniga lükati kasutuselevõttu ühe aasta võrra edasi.

Elluviimise hetkesels. Strateegia vahehindamise ajaks ei ole digiregistratuuri tööle rakendatud. Ka Riigikontrolli läbi viidud 2014. aasta auditi aruanne „Riigi tegevus e-tervise rakendamisel“ viitab sellele, et eriarsti vastuvõtule saamiseks on üldjuhul vaja helistada konkreetse teenuseosutaja juurde ja registreerida aeg. Mõni haigla on teinud endale ka eraregistratuuri. Et eri teenuseosutajate järjekordade pikkust ei ole võimalik võrrelda, võib patsient jõuda eriarsti juurde hiljem.²⁶⁷

Selleks, et digiregistratuuri juurutamine oleks edukam, võeti 2015. aastal vastu otsus, et liidetakse digiregistratuur, e-konsultatsioon ja digisaatekirj üheks projektiks. Digiregistratuuri kohta töötatakse välja lahendus, et inimesed saaksid visiidiaegu broneerida ühest kohast. Projekti plaanitud valmimisaeg on hiljemalt 2018.²⁶⁸

Tegevuse mõju. Seoses ühtse digiregistratuuri puudumisega ei ole võimalik veel hinnata, millised on selle süsteemi mõjud korruptsiooni ennetamisele.

Ühtse digiregistratuuri avamisel võib oodata olulist positiivset mõju patsientidele arsti aegade broneerimise mugavuse osas. Samas jääb süsteemi vabade aegade märkimine endiselt tervishoiutöötaja ülesandeks, mis tähendab, et digitaalne lahendus iseenesest ei pruugi võimalikke riske (näiteks järjekorras etteostmine) maandada, kuna ilmselt jääb tervishoiutöötajatele siiski võimalus digiregistratuuri väliselt aegu broneerida. Sarnasel arvamusel olid ka hindamise ajal läbi viidud fookusgrupis ja intervjuudel osalenud eksperdid.

Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistavas uuringus toodi positiivse näitena välja Horvaatia, kes Transparency Internationali koostatud *Global Corruption Report* kohaselt kohustab haiglaid ravijärjekordi avalikustama, et vähendada patsientidelt arstidele suunatud altkäemakse järjekorras ette ostmiseks.²⁶⁹ Horvaatia näite puhul tuleb aga silmas pidada, et tegemist on patsientide nimede avalikustamisega (patsiendi nõusolekul), mitte ainuüksi vabade aegade avalikustamisega. Samas ei tuvastanud me teisi selliseid rahvusvahelisi praktikaid, mis viitaksid, et digitaalne registratuur mõjutaks korruptsiooni esinemist, ükskõik kas positiivses või negatiivses suunas.

Kokkuvõtt järeldame, et lõplikku hinnangut ühtse digiregistratuuri tulemuslikkusest tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks ning korruptsiooniriski maandamiseks ei ole võimalik anda kuni süsteemi rakendamiseni, mil selguvad võimalike pettuste ennetamiseks süsteemi integreeritud kontrollmehhanismid.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkesels	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.2. ²⁷⁰	Riigiportaali arendamine selliselt, mis võimaldab ravikindlustatud isikul jälgida isikut puuduvat ravikindlustushüvitise maksumust.	Teostatud	Ei ole võimalik hinnata	Väheoluline

Eesmärk. Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaaniid kuni 2014. aastani nägid ette riigiportaali arendamist selliselt, et ravikindlustatud isikul oleks võimalik jälgida, milliseid kulutusi on tehtud tema ravijuhtumite lõikes ehk kui palju Haigekassa tema ravimise eest tasub. Selle eesmärgiks on suurendada tervishoiusüsteemi rahakasutuse läbipaistvust ning tõsta patsientide teadlikkust tekkivatest kuludest.

Elluviimise hetkesels. Alates 2016. aasta aprillist on kõikidel ravikindlustatud inimestel võimalik patsiendiportaalis www.digilugu.ee vaadata endaga seotud raviarveid. Patsiendil on võimalik näha oma raviarvete kohta infot üksikute dokumentidena, mis sisaldavad patsiendi ja arve esitaja infot, diagnoosi ning raviarve summat. Ravimaksumuse hind kujuneb haigekassa kehtiva tervishoiuteenuste loetelu kinnitatud hindade alusel ja andmeid kuvatakse kuni kolme viimase aasta kohta.²⁷¹

Tegevuse mõju. Patsient, kellel on raviraha liikumisest selgem ülevaade, võib asuda oma tervise juhtimises ja raviotsuste tegemises aktiivsemalt tegutsema.²⁷² Süsteem loob patsientidele võimaluse tuvastada arveid, mis ei ole nendega seotud ning eeldusel, et patsiendid kasutavad patsiendiportaali ning neil on olemas võimalused vajalikke osapooli puudujääkidest teavitada, siis see on oluline kontrollimeede kogu rahastussüsteemile. Vahehindamise raames ei olnud võimalik tuvastada rahvusvahelisi näiteid sarnase süsteemi rakendamise tulemuste edukusest.

²⁶⁷ Riigikontroll. *Riigi tegevus e-tervise rakendamisel*. 2014

<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2311&FileId=12934>

²⁶⁸ <http://tervis.postimees.ee/3898165/riigi-tellitud-digiregistratuuri-tegemiseks-kulutati-paarsada-tuhat-eurot>

²⁶⁹ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

²⁷⁰ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2014-2017 ja varasemad*

²⁷¹ <http://sm.ee/et/uudised/patsiendiportaalis-saab-nuud-tutvuda-oma-raviarvetega>

²⁷² *ibid*

Tervishoiuvaldkonna fookusgrupis ja intervjuudes esines erinevaid arvamusi raviarvetega tutvumise võimalusest – ühelt poolt oldi nõus, et suureneb läbipaistvus, teiselt poolt toodi välja patsiendiportaali vähest kasutusaktiivsust. Kuna elanikkonnast kasutavad patsiendiportaali vähesed, hindame tegevuse senist mõju väheoluliseks. Patsiendiportaali aktiivsemal kasutamisel, võib tegevuse mõju kasvada.

Kokkuvõttikult hindame, et patsiendiportaali arendus, mis võimaldab patsientidel tutvuda endaga seotud raviarvetega, võimaldab muuta tervishoidu läbipaistvamaks, kuid oluline on selle muutmine patsientidele arusaadavamaks ja lihtsamaks. Seni, kuni suur hulk patsientidest ei ole e-teenuste kasutajad, ei saa tegevuse mõju oluliseks pidada.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.2. ²⁷³	Põhjendamatute tervisetõendite väljastamise vältimiseks menetlustoimingult puudumise alustes kokku leppimine ja muudatuste tegemine vastavates õigusaktides.	Teostatud	Ei ole võimalik hinnata	Väheoluline
2.7.3. ²⁷⁴	Põhjendamatute tervisetõendite väljastamise vältimiseks juhise väljatöötamine, vastava järelevalve sisukamaks muutmine, vajadusel vastavate infosüsteemide (tervise infosüsteem (TIS), kohtute infosüsteem - KIS ja kriminaalmenetlusregister (KRMR)) vahelise liidese loomine, mis võimaldab arstidele tõendite elektroonilist esitamist ning menetlejatel hõlpsasti arstide otsust vaadata.	Teostatud	Ei ole võimalik hinnata	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Euroopa normid nõuavad, et kohtumenetlus peab kestma lühikest aega. Iga kohtuistungi edasilükkamine toob kaasa takistusi – asjaga seotud inimesed kutsutakse asjata kohtusse, istungiga kaasneb suur rahaline kulu ja menetlemine venib. Samuti ei tohi alahinnata, et venitamistaktika võib riivata ühiskonna õiglustunnet²⁷⁵ ja ootust kiirele kohtumenetlusele.

Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan näeb ette vajaduse menetlustoimingult puudumise alustes kokku leppida (et välistada põhjendamatute tervisetõendite väljastamist), luua sellega seotud juhised ning muuta järelevalve sisukamaks. Rakendusplaan kohaselt võidakse luua infosüsteemide vaheline liides, et tagada andmete sujuvam liikumine kohtuniku, menetleja ja arsti vahel.

Eluviimise hetkeseis. Justiitsministeerium teostas 2014. aastal analüüsi „Tervisetõendid menetlustoimingutel“²⁷⁶, milles analüüsiti erinevaid lahendusvariante selle kohta, kuidas muuta menetlustoimingult puudumiseks esitatud tervisetõendite väljastamine tõhusamaks ja eesmärgipärasemaks. Analüüsi tulemusena hakkas 2016. aastast kehtima süsteem, kus arst väljastab patsiendile tõendina väljavõtte tervisekaardist, haigusloo epikriisi, haigusloo erakorralise meditsiini osakonna patsiendikaardi osa, kiirabikaardi, väljavõtte hambaravikaardi päeviku osast või muu terviseseisundit kirjeldava tõendi ning lõpliku otsuse teeb kohtunik või muu menetleja, küsides vajadusel korral Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi kohtuarstilt nõu. Sotsiaalministeerium valmistas ette uue menetlustoimingult puudumise tõendi välja andmist reguleeriva määruse „Menetlustoimingule väljakutsutud isiku või tema lähedase ilmumata jätmisel terviseseisundist tingitud põhjendatud takistuse kohta menetlejale esitatava tõendi vorm ja väljaandmise kord“²⁷⁷, mis hakkas kehtima 30. jaanuaril 2016.

Intervjuudest selgus, et paljud perearstid pole regulatsiooni muudatusest teadlikud. Samuti toodi välja, et vähemalt ühel juhul oli perearst 2017. aastal esitanud patsiendile varasemalt kehtinud põhjal tõendi kohtule esitamiseks (uue regulatsiooni kehtivuse ajal). Eraldi juhust põhjendamatute tervisetõendite väljastamiseks ei ole koostatud, kuid Justiitsministeeriumi hinnangul asendab juhust eelnõu seletuskiri ning määrus esitati kooskõlastamiseks teiste seas Eesti Perearstide Seltsile, mis vastab piisavale teavitamiskohustusele.

Tegevuse mõju. Tervisetõendite väljastamise süsteemi muutusega liiguti ühel (pere- või raviarsti) tasemel tehtud otsusest mitut osapoolt kaasavale otsustamisele, mis tagab põhjalikuma kontrolli ja suurema vastutuse terviseseisundit kirjeldava tõendi

²⁷³ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan 2015-2018 ja varasemad*

²⁷⁴ Justiitsministeerium. *Korruptsioonivastase strateegia rakendusplaan 2015-2018 ja varasemad*

²⁷⁵ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

²⁷⁶ Kruusmaa, K-K. Kruusement, A. *Tervisetõendid menetlustoimingutes*. 2014 <http://www.digar.ee/arhiiv/en/download/189129>

²⁷⁷ *Menetlustoimingule väljakutsutud isiku või tema lähedase ilmumata jätmisel terviseseisundist tingitud põhjendatud takistuse kohta menetlejale esitatava tõendi vorm ja väljaandmise kord*. <https://www.rigiteataja.ee/akt/127012016011>, vastu võetud 26.01.2016 nr 5

väljastajale. Intervjuude põhjal võib eeldada, et sellel võib olla positiivne mõju fiktiivsete tervisetõendite esinemisriski maandamisele.

Vahehindamise raames ei tuvastanud me rahvusvahelisi analüüse, mis tõendaksid, millised meetodid on kõige efektiivsemad kohtutele tervisetõendite esitamiseks kohtust puudumisel.

Usume, et tegemist on muuhulgas preventiivse meetmega, sest nii saadetakse avalikkusele sõnum, et tervisetõendi saamine ei sõitu ainult ühest inimesest, ning seega väheneb nende isikute hulk, kes loodavad fiktiivse tervisetõendi alusel menetlustoimingutelt puududa. Samas esitatakse tervisetõendeid menetlustoimingutelt puudumiseks siiski vähe võrreldes kõikide juhtumite arvuga, seega ei ole meie hinnangul üldise riikliku korruptsiooni seisukohast tegemist olulise tegevusega tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks.

Justiitsministeeriumi selgituste kohaselt ei ole 2016. aastal menetlejad ühelgi juhul pöördunud Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi poole epikriisi kohta hinnangu saamiseks. See ei välista, et tõendeid on menetlejatele esitatud, lihtsalt menetlejal ei ole olnud vajadust arsti hinnanguks.

Kuna kohtusse esitatavate tervisetõendite korraldust on muudetud, siis ei ole praegu põhjust arvata, et tegemist oleks jätkuvalt tervishoiu probleemvaldkonnaga. Küll aga on meie hinnangul vaja silmas pidada, kas uuendatud süsteem toimib efektiivselt ega võimalda tekitada täiendavaid meetodeid menetlustoimingutelt puudumiseks. Kuna regulatsioonid hakkasid kehtima alles 2016. aasta alguses, siis ei ole võimalik süsteemi efektiivsuse kohta veel lõplikke järeldusi teha.

Kokkuvõtlikult hindame, et välja töötatud lahendus tervisetõendite väljastamiseks menetlustoimingutelt puudumiseks võimaldab strateegias ette nähtud üldist tervishoiu läbipaistvuse suurendamise eesmärki saavutada vähesel määral. Samas on vajalik uue korra tutvustamine tervishoiutöötajatele.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkesels	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.2.	Tervishoiuteenuse osutaja ning patsiendi suhtlemisel tekkivate eetiliste probleemide ja huvide konfliktide lahendamiseks käitumisjuhiste välja töötamine. Tervishoiuteenuse osutajate juures eetikanõukogu loomise kaalumine.	Osaliselt teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Rakenduskaava näeb ette käitumisjuhiste väljatöötamise, et maandada tervishoiuteenuse osutaja ning patsiendi suhtlemisel tekkivate eetiliste probleemide ja huvide konfliktide riski. Plaani kohaselt pidid käitumisjuhised regionaal- ja keskskaiates rakenduma hiljemalt 2016. aastal.

Elluviimise hetkesels. 2015. aastal alustati Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel tervishoiutöötajatele suunatud juhendmaterjali „Juhised huvide konflikti äratundmiseks ja probleemi lahendamiseks tervishoiuteenuse osutamisel” koostamisega. Juhendi projekti, mille eesmärk on muuhulgas selgitada huvide konflikti olemust tervishoiutöötajatele, tutvustati kahel sihtgrupile suunatud koolitusel.²⁷⁸ Fookusgrupi intervjuude tulemustel selgus, et juhiste ei ole 2016. aastal kinnitatud. Vahehindamise ajal oli Sotsiaalministeeriumi esindaja sõnul juhendi kavand valmimas.

Tegevuse mõju. Rahvusvaheliselt on käitumisjuhiste väljatöötamine tunnustatud ning laialt kasutatud praktika korruptsiooni ennetamiseks. Paljud välismaised tervishoiuteenuste osutajad omavad käitumisjuhendeid, mis on avalikult kättesaadavad (nt HCA International²⁷⁹, bioMérieux²⁸⁰, Cigna²⁸¹).

Käitumisjuhistel on mitmeid häid omadusi, muuseas võimaldavad nad koondada ühes dokumendis kogu informatsiooni selle kohta, millist käitumist seotud osapooltelt oodatakse, aidata vähendada distsiplinaaruurimiste arvu ning leida lahendusi keerulistes situatsioonides ning parandada organisatsiooni üldist kuvandit.²⁸²

Kuna juhiseid konflikti äratundmiseks ja probleemi lahendamiseks tervishoiuteenuse osutamisel ei ole kasutusele võetud, ei ole vahehindamise ajal võimalik hinnata, millist mõju võib see avaldada korruptsioonivastase strateegia tervishoiu läbipaistvuse suurendamise eesmärgi täitmisele.

²⁷⁸ Justiitsministeerium. *Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2015. aasta täitmise aruanne*

https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/korruptsioonivastase_strateegia_2015_aruanne.pdf

²⁷⁹ HCA International. *Code of Conduct*. <https://www.hcahealthcare.co.uk/uploads/manual/codewebversion.pdf>

²⁸⁰ bioMérieux. *Global Code of Conduct*. http://www.theraconseil.com/customer_folder/bioMerieux/code_of_conduct_EN/CODE_OF_CONDUCT.html

²⁸¹ Cigna. *Code of ethics*. <https://www.cigna.com/about-us/corporate-governance/code-of-ethics>

²⁸² Council of Europe. *Basic anti-corruption concepts*. A training manual. 2015

http://www.coe.int/t/DGHL/cooperation/economiccrime/corruption/Publications/AC%20Basic%20Concepts%20Manual/AC%20Manual_ENG_FINAL_2015.pdf

Intervjuudest valdkonna ekspertidega selgus, et huvide konflikti osas selgitustöö tegemine oleks vajalik, kuna tihti peale puudub selgus, millised on huvide konfliktid ning kuidas nendes olukordades käituda. Raviastutustes on esinenud juhtumeid, kus valikute tegemisel eksitakse teadmatusest ja mitte niivõrd pahatahtlikkusest.

Kokkuvõttlikult hindame, et efektiivselt kommuneeritud huvide konflikti juhend võib olla positiivne tegur tervishoiu läbipaistvuse suurendamisel.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.3.	Korruptsiooni ennetamiseks ning teadlikkuse tõstmiseks tervishoiutöötajate hulgas huvide konflikti ja seotud teemade lülitamine õppekavasse (nt läbi meditsiinivaldkonnale suunatud väärtuste mängu).	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Väheoluline

Eesmärk. Tervishoiu läbipaistvuse suurendamiseks oli planeeritud lisada meditsiiniüliõpilaste õppekavasse huvide konfliktiga seotud teemasid.

Elluviimise hetkeseis. Rahvatervishoiu magistriõppe õppekavas on aine tervishoiuökonomika²⁸³, mille raames antakse põhiteadmised turusuhete iseärasustest tervishoius, riskist ja kindlustusest ning majanduslikust hindamisest. Intervjuudest selgus, et tegemist on kõikidele meditsiinitudengitele kohustusliku ainega, kus arutatakse ka huvide konflikti temaatikat.

Tegevuse mõju. Rahvusvahelisel tasandil on tunnustatud meditsiinitudengitele huvide konflikti temaatika selgitamist. Näiteks on Community Catalyst²⁸⁴ loonud eraldi juhendmaterjali huvide konflikti programmi kohta (*Conflict-of-Interest Curriculum Toolkit*)²⁸⁵.

Intervjuudes tervishoiuvaldkonna ekspertidega rõhutati, et huvide konflikti teema käsitlemine ülikoolis on oluline, kuid samas rõhutati, et õppekavades on esmatähtsad siiski arstiteadusega seotud ained, seega ei saa kõrvaliste ainete maht olla suur. On risk, et üksikute loengutega ei suudeta tudengite hinnanguid piisavalt mõjutada.

Kokkuvõttlikult hindame, et ülikoolis meditsiinitudengitele huvide konflikti temaatika tutvustamine on oluline tegevus, kuid arvestades, et temaatika kaetakse väikese osana aineprogrammist, ei ole ekspertide hinnangul sellel tegevusel olulist mõju tervishoiu läbipaistvuse suurendamisel.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.4.	Eesti ravijuhendite koostamise uuendatud põhimõtete tutvustamine (www.ravijuhend.ee) ning rakendamine haigekassa rahastamisel toimuvate ravijuhendite koostamisel, s.h. huvide deklareerimine ja hindamine.	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Oluline
2.7.5.	Kliiniliste auditite läbiviimise kaasajastatud põhimõtete koostamine ja levitamine, tõhustades seeläbi ravikvaliteedi võrdlevat hindamist, abinõude plaanide koostamist ja ettepanekute realiseerimise jälgimist. Kliiniliste auditite läbiviimise protsessis audiitorite huvide deklareerimise ja hindamise kohustuslikkuse lisamine, et tagada tulemuste erapooletus.	Teostatud	Potentsiaal-selt tõhus	Oluline

²⁸³ Tartu Ülikool. *Tervishoiuökonomika õppeaine kaart.*

https://www.is.ut.ee/pls/ois/%21tere.tulemast?maht=2&ects_maht=3&leht=OA.RE.VA&id_register=1023948&steemi_seaded=12.1.12.1.&session=0#

²⁸⁴ <http://www.communitycatalyst.org/>

²⁸⁵ Community Catalyst. *Conflict-of-Interest Curriculum Toolkit. Policy Guide for Academic Medical Centers and Medical Schools.* 2013

http://www.communitycatalyst.org/projects/prescription_access_and_quality/policy_guide

Eesmärk. Ravijuhend on dokument, mis annab soovitusi tervist mõjutavate tegevuste kohta. Selles antakse tervishoiutöötajatele tõendus põhiseid juhiseid haiguste diagnoosimise ja ravimise viiside kohta, samuti võib see sisaldada soovitusi haiguste ennetuseks või patsientide koolitusstrateegiad. Ravijuhendis toodud teave aitab teha valikuid eri sekkumisviiside vahel, mis mõjutavad tervist, ravikvaliteeti ning tervishoiuressursside kasutamist.

Ravijuhendid on tervishoiutöötajate üldtunnustatud olulised töövahendid, mis võimaldavad parandada osutatavate tervishoiuteenuste kvaliteeti. Nende koostamisega on Eestis tegelenud mitmed erinevad organisatsioonid ja erialaseltsid. Vaatamata sellele, et 2003. aastast oli tervishoiusektoris kasutusel Eesti Haigekassa väljatöötatud ravijuhendi koostamise käsiraamat, hinnati olukorda Eestis kehtivate ravijuhendite ja tõendus põhise taseme osas ebahütlaseks.

Kuigi ei ole reegleid, mis keelaksid isiklike või finantssidemeid äriettevõtete või organisatsioonidega, võivad need olla huvide konflikti allikaks koostatavas ravijuhendis käsitletavate sekkumistega seotud huvide tekkimise või olemasolu tõttu.²⁸⁶

Kliiniline audit on kvaliteedi parendamise protsess, mille eesmärk on parendada patsientide ravi ja ravitulemusi, hinnates neid süstemaatiliselt kindlate kriteeriumitega ning rakendades vajalikke muudatusi kas üksikisiku, struktuuruksuse/asutuse või teenuse tasemel.²⁸⁷ Auditite läbiviimise põhimõtted on kirjeldatud dokumendis „Kliiniliste auditite käsiraamat“. Käsiraamatu eesmärk on toetada tervishoiusüsteemi eri huvipooli kliiniliste auditite läbiviimisel, pakkudes ajakohast metoodilist juhendit auditi teema valikuks, auditeerimiseks, tulemuste esitamiseks ning hindamiseks ja parendustegevuse planeerimiseks.²⁸⁸ Rakendusplaani kohaselt aitab põhimõtete kaasajastamine ja levitamine tõhustada ravikvaliteedi võrdlevat hindamist, abinõude plaani koostamist ning ettepanekute realiseerimise jälgimist. Uuendatud põhimõtete alusel peaks aastast läbi viidama viie teema kliiniline audit.

Isikul, kes on piisavalt kvalifitseeritud, et tegutseda eksperdina, võivad olla oma ekspertvaldkonnaga seotud eraviisilised huvid. Samal ajal on oluline vältida olukordi, kus sellised huvid võivad mõjutada eksperdi erapooletust või töö tulemust, millega ta on seotud.²⁸⁹ Selleks, et tagada ravijuhendite koostamisel ning kliiniliste auditite läbiviimisel ekspertide tegevuse läbipaistvus ning kindlustada seega ka avalikkuse usaldus töö vastu, näeb rakendusplaan mõlemas protsessis ette kõikide osapoolte huvide deklareerimise.

Elluviimise hetkesels. Korruptsiooniohtlike olukordade tekkimise vältimiseks täiendati 2014. aastal ravijuhendite koostamise põhimõtteid vajadusega ravijuhendite koostajatel deklareerida oma huvid, misjärel hinnatakse kas konkreetses situatsioonis võivad tekkida huvide konfliktid või mitte. Ravijuhendite koostamise puhul hindab olukorda terve töörühm ning vaidluste korral pöörduetakse ravijuhendi nõukoja liikmete poole. Ravijuhendi koostajate huvid ja kasutatud meetmed avaldatakse ka ravijuhendi veebilehel vastavate juhendite juures kokkuvõttena.²⁹⁰

Riigikontroll leidis 2015. aastal, et viimasel paaril aastal on nii Eesti Haigekassa kui ka Sotsiaalministeeriumi koordineerimisel tehtud head tööd ning käsiraamatu alusel on hakatud ravijuhendeid välja töötama.²⁹¹

Näiteks kiideti 2016. aasta esimesel poolaastal heaks kolm ravijuhendit²⁹² - kõikides neis on kinnitatud, et iga koosoleku alguses vaadati läbi ravijuhendi töörühma ja sekretariaadi huvide deklaratsioonid võimalike huvide konflikti väljaselgitamiseks. Deklareeritud huvid arutati koosolekul läbi ja need ei vajanud sekkumist. Ühtlasi on lehel www.ravijuhend.ee iga ravijuhendi juures esitatud juhendi koostajate huvide deklaratsioonid kokkuvõtte.

2014. aastal valmis Tartu Ülikooli arstiteaduskonna ja Haigekassa koostöös „Kliiniliste auditite käsiraamat“²⁹³. Ühtlasi valmis ka veebipõhine töökeskkond auditeerijatele²⁹⁴, mis aitab kliinilisi järelauditeid läbi viia.

Käsiraamat seletab huvide konflikti mõistet, kirjeldab sellega seotud elemente ning tegevusi, mida tuleb teha konflikti tuvastamise korral. Täpsemad selgitused huvide konflikti ja nõutud andmete kohta annab „Huvide deklareerimise vorm“²⁹⁵.

Tegevuse mõju. Kuigi huvide deklareerimine ei lahenda konflikti ega muuda selle olemasolu, võimaldab see otsustada, milliseid samme on vajalik antud situatsioonis astuda, et huvide konflikti lahendada.²⁹⁶

Huvide deklareerimist on ka rahvusvahelisel tasandil peetud oluliseks meetmeks ekspertide huvide konflikti riski maandamiseks. Näiteks nõuab Maailma Terviseorganisatsioon (*WHO*) väliseksperditelt enne töö alustamist huvide deklaratsiooni küsimustiku täitmist²⁹⁷. Samuti on Ühendkuningriigi rahvusliku tervise ja hooldamise instituudi (*National*

²⁸⁶ Haigekassa. *Eesti ravijuhendite koostamise käsiraamat*. 2011. http://ravijuhend.ee/uploads/userfiles/ravijuhendi_kasiraamat_est.pdf

²⁸⁷ <https://www.haigekassa.ee/et/kliinilised-auditid>

²⁸⁸ Eesti Haigekassa ja Tartu Ülikool. *Kliiniliste auditite käsiraamat*. 2014 http://ravijuhend.ee/uploads/userfiles/Auditi_kasiraamat_2014_fin.pdf

²⁸⁹ <http://ravijuhend.ee/rjnk/huvide-deklareerimine/>

²⁹⁰ Justiitsministeeriumi. *Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2015. aasta täitmise aruanne*

https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/korruptsioonivastase_strateegia_2015_aruanne.pdf

²⁹¹ Riigikontroll. *Märgukiri: Tervishoiuteenuste kvaliteet - Riigikontrolli seisukohad*. 2015

<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13518&AuditId=2376>

²⁹² RJ-L/6.1-2016. RJ-R/8.1-2016. RJ-E/12.1-2016 <http://ravijuhend.ee/yldinfo/uudised/2016a-i-poolaastal-heakskiid>

²⁹³ Eesti Haigekassa ja Tartu Ülikool. *Kliiniliste auditite käsiraamat*. 2014

²⁹⁴ <https://bella.haigekassa.ee/apex/?p=109:111:0:&t=2:00>

²⁹⁵ Haigekassa. *Huvide deklareerimise vorm*. [http://ravijuhend.ee/uploads/userfiles/Huvide_deklareerimise_vorm_taidetav\(2\).pdf](http://ravijuhend.ee/uploads/userfiles/Huvide_deklareerimise_vorm_taidetav(2).pdf)

²⁹⁶ OECD. *Managing conflict of interest in the public service*. 2003 <http://www.oecd.org/governance/ethics/48994419.pdf>

²⁹⁷ *Declaration of Interests for WHO experts*. http://www.who.int/occupational_health/declaration_of_interest.pdf

Institute for Health and Care Excellence) kliiniliste juhendite programmi analüüsis kirjeldatud huvide avalikustamist kui üht olulist meetodit huvide konfliktist tuleneva erapoolikuse vältimiseks.²⁹⁸ Lisaks eelpoolmainitud näidetele on ka analüüsis „Farmatseutilised poliitika Soomes“ välja toodud tähelepanek ekspertide huvide deklareerimise vajalikkuse kohta.²⁹⁹

Samuti nõuab WHO³⁰⁰, et huvide deklaratsioonis tuleb avaldada kõik potentsiaalsed või tegelikud huvide konfliktid, mille hulka kuuluvad rühmalikmete või koosoleku teemaga seotud rahalised, ametialased või muud huvid, ning igasugune huvi, mis võib oluliselt mõjutada koosolekut või töö tulemust. Huvide deklaratsioonis peavad samuti sisalduma teiste inimeste olulised majanduslikud huvid, kes võivad eksperdi otsustusvõimet mõjutada (nt lähedased, pereliikmed ja teised, kellega seoses on eksperdil oluline ühine isiklik, rahaline seos).³⁰¹

Ühtlasi tõstab ravijuhendi koostamise käigus toimuv regulaarne huvide kontroll koosolekutel osalejate teadlikkust ja suunab tähelepanu võimalikele riskidele.

Kokkuvõttikult hindame, et ravijuhendite põhimõtete ning kliiniliste auditite läbiviimise põhimõtete täiendamisel on oluline mõju korruptsioonivastase strateegia eesmärgi „Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine“ täitmisel.

2.7.	Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine	Tegevuste hetkeseis	Tegevuste asjakohasus	Tegevuste senine mõju
2.7.6.	Tervishoiuvaldkonna järelevalve piisavuse analüüsimine ning vajadusel ettepanekute tegemine.	Teostatud osaliselt	Potentsiaal-selt tõhus	Ei ole võimalik hinnata

Eesmärk. Rakendusplaan nägi ette tervishoiuvaldkonna järelevalve piisavuse analüüsi koostamist, millel põhinevate tähelepanekute ja soovitude abil on planeeritud täiendada korruptsioonivastast strateegiat või rakendusplaani.

Elluviimise hetkeseis. Tervishoiuvaldkonna järelevalve piisavuse analüüs³⁰² lõpetati 2016. aasta mais. Analüüsi tervisevaldkonna kui terviku struktuurse arendamise võimalusi, sh võimalusi vastutusvaldkondade optimaalsemaks jaotamiseks erinevate asutuste lõikes. Lisaks vaadeldi funktsioonide ümberpaigutamise, sh delegerimise võimalusi; dubleerivad ja/või katmata tegevusi; ebamõistlikku ressursikasutust; võimalusi järelevalve tõhustamiseks ja arendamiseks ning Terviseameti loomisest seotud eesmärkide saavutamist.

Tegevuse mõju. Akadeemilised uuringud kinnitavad vajadust teostada kõikide tingimuste analüüs enne korruptsioonivastaste tegevuste planeerimist.³⁰³ Kuigi analüüsi tulemused on esitatud, ei ole veel korruptsioonivastast strateegiat ega selle rakendusplaani muudetud lähtudes analüüsi tulemustest.

Analüüsis on välja toodud, et selle raames ei käsitletud tervishoiuteenuste osutajaid, mis tähendab, et analüüs ei anna terviklikku ülevaadet järelevalve valdkonnast tervishoius. Meie hinnangul on tegemist olulise piiranguga, millest tulenevalt ei pruugi olla kaetud kõik olulised tervishoiu järelevalve valdkonnad.

Kokkuvõttikult hindame, et analüüs on küll läbi viidud, kuid selle ulatus oli piiratud. Lisaks ei ole selle tulemusel korruptsioonivastast strateegiat või rakendusplaani täiendatud, mistõttu ei ole võimalik hinnata tegevuse mõju tervishoiu läbipaistvuse suurendamisele.

2.3.4 Koondhinnang korruptsioonivastastele tegevustele tervishoius

Strateegia rakenduskavas on eraldi sektsioon korruptsiooni ennetavatele tegevustele tervishoius, mille üldisem eesmärk on tervishoiu läbipaistvuse suurendamine.

Meie hinnangul võib tervishoiu läbipaistvuse suurendamisele avaldada olulist mõju ravijuhendite koostamise ning kliiniliste auditite läbiviimise põhimõtete uuendamine, millega lisati mõlemasse protsessijuhisesse selgitused, kuidas peab toimuma

²⁹⁸ Graham, T. Alderson, P. Stokes, T. *Managing Conflicts of Interest in the UK National Institute for Health and Care Excellence (NICE) Clinical Guidelines Programme: Qualitative Study*. 2015 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4374927/pdf/pone.0122313.pdf>

²⁹⁹ Mossialos, E. Srivastava, D. *Pharmaceutical Policies in Finland*. 2008 http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0020/80651/E91239.pdf

³⁰⁰ *Guidelines for declaration of interests* https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjo-OH-9NjRAhVhOpoKHTm8C3UQFgg6MAM&url=http%3A%2F%2Fkeionline.org%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FWHO_COI_guidelines_and_procedure_final.doc&usq=AFQjCNGvdrDACM4V4RULTZ55YnENPlgyMQ

³⁰¹ Tartu Ülikool ja Eesti Haigekassa. *Eesti ravijuhendite koostamise käsiraamat*. 2011

http://ravijuhend.ee/uploads/userfiles/ravijuhendi_kasiraamat_est.pdf

³⁰² Vita Longa OÜ. *Tervise valdkonna funktsionaalne analüüs*. 2016 https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Uudised_pressinfo/lopparuanne.pdf

³⁰³ Huther, J. Shah, A. *Anti-Corruption Policies and Programs*. 2000. Policy research working paper 2501

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/AntiCorruptionPoliciesandPrograms.pdf>

meeskonnaliikmete huvide deklareerimine ning kuidas see peab olema avalikustatud. Huvide deklareerimine on rahvusvahelises meditsiinis tunnustatud ja laialt levinud tava, mis aitab tuvastada võimalikke huvide konflikte ning õigeaegselt vastu võtta meetmeid nende konfliktide maandamiseks.

Rakendusplaani kohaselt on planeeritud digiregistratuuri arendamine selliselt, et tasuta ja tasuline vastuvõtt oleksid eristatavad ning patsiendil oleks võimalik ühest kohast näha kõiki vabu aegsid üle Eesti. Ühtse digiregistratuuri rakendamist on viimaste aastate jooksul edasi lükatud ning ekspertide hinnangul ei ole vahehindamise ajal haiglad endiselt huvitatud sellega liitumisest, eriti kuna mitmed haiglad on välja arendanud oma enda digiregistratuurid. Samuti ei usu tervishoiuvaldkonna eksperdid, et digiregistratuur muudaks tervishoiusüsteemi vähem-korruptiivseks, kuna probleeme nähakse teistes kohtades.

Lisaks on loodetud saavutada tervishoiu suuremat läbipaistvust täiendusega riigiportaalis, mis võimaldab ravikindlustatud isikul jälgida teda puudutavat ravikindlustushüvitise maksumust. Selline võimalus loodi 2014. aasta aprillis ja ühest küljest loob see suurema võimaluse patsiendipoolseks kontrolliks oma terviseandmete üle, kuid tervisevaldkonna ekspertide hinnangul kasutavad digitaalset võimalusi vähesed, mistõttu ei saa muudatuse mõju vahehindamise ajal olla suur.

Täpsemad ettepanekud tervishoiuvaldkonna korruptsioonivastase strateegia ja rakendusplaani täiendamiseks on esitatud järgmises alapeatükis.

2.3.5 Ettepanekud korruptsiooni ennetamiseks tervishoius

Meditsiinitehnika ettevõtelt tervishoiutöötajatele suunatud rahastamise avalikustamine

Ravimitootjate Liidu koodeks käsimüügi- ja retseptiravimite müügienduse ja tervishoiutöötajatega koostöö kohta³⁰⁴ reguleerib põhjalikult, millistel tingimustel võib ravimitootja sponsoreerida tervishoiutöötajat, kusjuures toetused tuleb avalikustada kord aastas. Ekspertide hinnangul on see muutnud ravimitootjate antavat rahastust läbipaistvamaks. Samas ei ole sellist lahendust kasutusele võetud meditsiinitehnika ettevõtete puhul.

- **Soovitus 18** – *Uus soovitus rakendusplaani jaoks*

Lähtudes intervjuudest tervishoiuvaldkonna ekspertidega, soovitame meditsiinitehnika ettevõtete puhul tutvustada sponsoreeriva ettevõtte ja tervishoiutöötaja vahelises koostöös samasuguseid põhimõtteid, nagu on tehtud koostöös ravimifirmadega:

- **koostada koodeks meditsiinitehnika ettevõtete müügienduse ja tervishoiutöötajatega koostöö kohta, mis kirjeldab muuhulgas ürtusi ja külalislahkust, kingitusi, sponsoreerimist, konsultantide kasutamist ja andmete avalikustamist³⁰⁵;**
- **viia sisse kord, kus meditsiinitehnika ettevõtted avalikustavad tervishoiutöötajate sponsoreerimise toetused vähemalt kord aastas.**

Ravijärjekorras etteostmise võimaluste lõpetamine

Ravijärjekorras etteostmine tähendab ravijärjekorrast kiiremini vastuvõtule või ravile saamist seaduslikul teel tasuliste teenuste kaudu või ebaseaduslikult mitteametlike tasude kaudu. Seaduslikul teel saab ravijärjekorrast etteostmist teostada tasuliste teenuste kaudu, mille puhul patsient maksab kõrgemat visiiditasu ja tasub ise uuringute või ravi eest, eesmärgiga saada ravijärjekorrast kiiremini vastuvõtule või ravile.³⁰⁶ Samas selgus aruteludest tervishoiuvaldkonna fookusgrupi ning intervjuudest ekspertidega, et on võimalikud olukorrad, kus patsiendi esimene visiit arvestatakse tasulise teenuse alla ja seejärel suunab arst patsiendi riiklikusse tervishoiusüsteemi, kus patsient enam teenuste eest ei maksa. Seda peeti oluliseks riskiks ja lihtsasti korraldatavaks olukorraks, kuna mitmed tervishoiuteenuse osutajad töötavad samaaegselt haiglavõrgu arengukava haiglas ja eraettevõttes (mis pakub sama teenust). Ühtlasi on toodud Euroopa Komisjoni tervisevaldkonna korruptsiooni aruandes välja, et mitmetes Euroopa riikides, sealhulgas Eestis, on võimalik olla nii era- kui avalikus rollis samal ajal, millest võivad tekkida huvide konfliktid.³⁰⁷

- **Soovitus 19** – *Uus soovitus rakendusplaani jaoks*

Selleks, et vältida võimalust, kus erakliinikusse visiidile saanud patsient suunatakse riiklikusse tervishoiusüsteemi (intervjuudes esitatud info põhjal saab väita, et enamasti kaasneb sellega ravijärjekorras teistest patsientidest ettesaamine ja patsient vabastatakse raviteenuste eest tasumisest), soovitati intervjuudes viia läbi analüüs

³⁰⁴ Ravimitootjate Liit. *Ravimitootjate Liidu koodeks käsimüügi- ja retseptiravimite müügienduse ja tervishoiutöötajatega koostöö kohta*. 2016 http://rtl.ee/public/EFPIA_avalikustamiskoodeks/RTL_kehtiv_eeetikakoodeks_09.06.16.doc

³⁰⁵ Tegemist ei ole lõpliku loeteluga

³⁰⁶ Tartu Ülikool ja Justiitsministeerium. *Tervishoiusüsteemi pettuseid ja korruptsiooniriske kaardistav uuring*. 2011

³⁰⁷ Euroopa Komisjon. *Study on Corruption in the Healthcare Sector*. 2013 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf

tervishoiutöötajate samaaegse töötamise kohta mitmes asutuses, sh haiglavõrgu arengukava haiglas ja erakliinikus. Analüüsi tulemuste põhjal saab otsustada, kas reguleerida tuleks mitmes asutuses töötamist või muuta tervishoiu rahastamise süsteemi.

Tervisevaldkonna hangete läbiviimisel suurema efektiivsuse ja läbipaistvuse toetamine

Erinevate hinnangute põhjal arvatakse, et 10-25% globaalsetest kulutustest avalikes hangetes kaotatakse korrupsioonile ja raiskamisele. Sellest tulenevalt peavad hangete valdkonna korrupsioonivastased meetmed tervishoius olema eriti tugevad ja hästtoimivad.³⁰⁸

Eesti on astunud olulisi samme e-riigihangete arendamiseks, mida on ühe korrupsioonivastase meetodina soovitanud ka rahvusvahelised organisatsioonid. Samas on Riigikontroll toonud välja puudusi mitme riigi äriühingu hankeprotsessis ning meedias on kajastatud ka mitmeid juhtumeid tervishoiuvaldkonna hangete korrupsioonist.

- **Soovitus 20** – *Uus soovitus rakendusplaani jaoks*

Riigikontroll viis 2013. aastal läbi auditi „Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes“³⁰⁹. Auditi raames tuvastati mitmeid puudusi hangete korraldamisel. Tervishoiuvaldkonna intervjuudes esitati ettepanek **juurutada täiendavaid kontrole riigi- ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingute ja sihtasutuste hankeprotsessidesse**³¹⁰. Näiteks ühe täiendava kontrollimeetodina soovitame riigil soodustada erinevate organisatsioonide ühishankeid (näiteks haiglatevahelised ühishanked) või võimaldada tsentraliseerida ühetaoliseid ja standardseid hankeid (näiteks Riigi Tugiteenuste Keskusesse või luua tervishoiuteenust pakkuvatele asutustele spetsialiseerunud hankeasutus). Uuringud on viidanud, et tsentraliseeritud või ühishanked võimaldavad teiste positiivsete näitajate seas suurendada pakkujate ja hankijate omavahelist distantssi, mis võib olla riske maandav.³¹¹ Ühtlasi võib korrupsiooniriski maandada asjaolu, et hankekomisjonides oleksid erinevate organisatsioonide esindajad, mis vähendab võimalusi mõjutada hankekomisjoni liikmeid. **Ühishangete läbiviimist võib stimuleerida Sotsiaalministeerium näiteks läbi haiglate hankimisprotsessi üle otsustusvõimet omavate isikute teavitamise ja nendest arutelumeeskonna moodustamise abil.**

- **Soovitus 21** – *Uus soovitus rakendusplaani jaoks*

Intervjuudes tervishoiuvaldkonna esindajatega soovitati kaaluda võimalust **nõuda alla riigihanke piirmäära jäävate hangete avalikustamist**, mis võimaldaks enamatel tarnijatel esitada oma pakkumus. See vajab tehnilise lahenduse (registri) loomist ja kehtestatud korrast kinnipidamise kontrollide kehtestamist. Registri asemel võib kasutada ka juba loodud hangete portaale³¹². Sellist käsitlusviisi alla piirmäära jäävate hangete avalikustamisel võib laiendada ka riigi äriühingutele.

Rakendusplaanis nimetatud tegevused, millega on soovituslik jätkata

- 2.7.2 Tervishoiuteenuse osutaja ning patsiendi suhtlemisel tekkivate eetiliste probleemide ja huvide konfliktide lahendamiseks käitumisjuhiste välja töötamine. Tervishoiuteenuse osutajate juures eetikanõukogu loomise kaalumine.
- 2.7.6 Tervishoiuvaldkonna järelevalve piisavuse analüüsimine ning vajadusel ettepanekute tegemine.

Rakendusplaanis nimetatud tegevused, millega ei ole soovituslik praegusel kujul jätkata

- 2.7.1 Digiregistratuuri arendamine selliselt, et (1) selgelt oleks eristatav tasuline ja tasuta vastuvõtt; (2) patsientidel oleks võimalik näha vabasid järjekorrakohti üle Eesti. Digiregistratuuri teenuse funktsionaalsuse tagamine, pidades

³⁰⁸ BMC Medicine. *The disease of corruption: views on how to fight corruption to advance 21st century global health goals*, 2016 https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5041569/pdf/12916_2016_Article_696.pdf

³⁰⁹ Riigikontroll. *Riigihangete korraldamine riigi valitseva mõju all olevates äriühingutes ja riigi asutatud sihtasutustes*. 2013 <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/665/View/Text/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>

³¹⁰ Soovitus tehti spetsiifiliselt tervishoiuvaldkonna ettevõtete osas, kuid seda võib laiendada kõikidele riigi- ja kohalike omavalitsuste osalusega äriühingutele ja sihtasutustele

³¹¹ PwC and Ecorys. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*. 2013 http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

³¹² Nt <https://www.deltabid.com/et>, <https://www.mercell.com/et-ee/62935068/hanked-ja-kogu-vajalik-info-hangete-voitmiseks.aspx>

silmas nii arsti- kui patsiendisõbralikkust, ning tervishoiuteenuse osutajate motiveerimine vastava süsteemiga liituma.³¹³

Ühtse digiregistratuuri loomisel võib oodata olulist positiivset mõju patsientidele arsti aegade broneerimise mugavuse osas. Samas hindasid vahehindamise raames küsitatud eksperdid, et planeeritud tegevus ei pruugi avaldada mõju korruptsiooni ennetusele, kuna vabade aegade märkimine süsteemis peab jääma endiselt tervishoiutöötaja ülesandeks. See tähendab, et digitaalne lahendus iseenesest ei pruugi võimalikke riske (näiteks järjekorras etteostmine) maandada.

2.4 Muud ettepanekud

Korruptsioonivastase strateegia mõõdikud (tulemusindikaatorid) võimaldavad valdkonnas toimuvaid muutusi ning trende küll välja tuua, kuid eesmärkide, indikaatorite ja tegevuste vahelised seosed ei ole täielikult selged. Esineb eesmarke, mille puhul on indikaatorid sõnastatud oluliselt ambitsioonikamalt kui strateegia raames teostatavad tegevused, st tegevused ei suuda eesmärki katta. Samuti esineb eesmarke, mida käsitlevad mõõdikud vaid osaliselt. Kuna antud töö eesmärgiks ei olnud viia läbi mõõdikute süsteemi analüüsi, siis on antud juhul käsitletud vaid näiteid sellistest indikaatoritest, mille puhul võiks eesmärk-mõõdik-tegevus loogika üle vaadata.

- Eesmärk 2.3 „Riigiasutuste tegevuse läbipaistvuse suurendamine ja korruptsiooni ennetava kultuuri toetamine“. Selle eesmärgi täitmist mõõdetakse järgmiste indikaatorite kaudu:
 - riigi tasandil korruptsiooni levinuks pidavate ettevõtjate osakaal,
 - ametnike hinnang oma organisatsiooni eetilisele.

Antud eesmärgi ainsa tegevusena on planeeritud riigiasutustele eetikajuhtimise süsteemide jaoks enesehindamise meetodika väljatöötamine ning vastava meetodika tutvustamine ühel aastal. On ilmne, et selle tegevuse mõju antud mõõdikute ja eesmärgi osas on liiga marginaalne selleks, et mõõdik näitaks tegevuse mõju eesmärgi täitmisele.

- Eesmärgi 1.1 „Inimeste korruptsiooniteadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine“ indikaatoriteks on korruptsiooni taunivate, äratundvate ning potentsiaalselt korruptiivselt käituvate elanike osakaal. Eesmärgi raames on planeeritud viie tegevuse elluviimine:
 - korruptsioonilase info vene keelde tõlkimine ning vastava info levitamine venekeelsetes kanalites;
 - ajakirjanikele koolituste korraldamine, mis suurendaks uuriva ajakirjanduse kvaliteeti ning oskust korruptsioonijuhtumeid (sh erasektori korruptsioonijuhtumeid) kajastada;
 - laste ja noorte hoiakute kujundamiseks õppevahendi loomine;
 - korruptsioonivastase nõukogu moodustamine;
 - avalikkusele suunatud tegevused korruptsiooniteadlikkuse tõstmiseks (ülevaate koostamine korruptsiooni ennetamisest ja juhistest ja teavitusmaterjalide ettevalmistamine erinevatele sihtrühmadele).

Kuna inimeste korruptsiooniteadlikkust ja hoiakuid kujundavaid tegevusi on rohkem (nt MTÜ Korruptsioonivaba Eesti tegevused või valdkonnale pühendatud konverentside korraldamine), siis ei saa ainult nende tegevuste põhjal elanikkonna korruptsiooni äratundmise, taunimise ja potentsiaalse korruptiivse käitumise osas järeldusi teha. Eeldada ei saa, et kõik teadlikkuse tõstmisele suunatud tegevused oleksid rakenduskavas loetletud, kuid selliste tegevuste ulatuse puhul peaksid eesmärgid ja mõõdikud olema siiski tagasihoidlikumad (st proportsiooniliselt teostatavate tegevustega).

- Eesmärgi 3.3 „Korruptsioonikuritegude uurimise analüüsivõime kasvatamine“ raames ellu viidud tegevuste tulemusi mõõdetakse ainult ressursi olemasolu näitavate mõõdikutega (korruptsiooniuurijate arv ja kriminaaltulu uurijate arv). Samas ei ole sisulisi indikaatoreid, mis näitaksid analüüsivõimekust, kuna suurem arv uurijaid ei pruugi automaatselt tähendada analüüsivõimekuse kasvu. Ka antud eesmärgi all planeeritud tegevused on laiemad kui ainult uurijate arvu suurendamine: sinna hulka kuuluvad ka õppeviisid, riskimetoodika arendamine, e-aresti arendamine jne. Antud näite indikaatorid võiksid olla laiapõhjalisemad ja käsitleda ka muid aspekte peale ressursi olemasolu.

Selliste omavahel ebaproportsionaalsete mõõdikute ja tegevuste kasutamisega kaasneb oht, et tegevuste tulemuslikkuse kohta ei saada infot või seda hinnatakse valesti (nt mõõdik paraneb, kuigi tegevusel pole tegelikult mõju olnud). See võib omakorda viia riikliku sekkumise planeerimisel ebaõigete järelduste tegemiseni (tegevusel eeldatakse olevat mõju, mida sellel tegeliku ei ole).

³¹³ Ühtse digiregistratuuri arendamine võib omada mitmeid kasulikke mõjusid patsientidele ja arstidele, kuid intervjuudes esitatud informatsiooni kohaselt korruptsiooni ennetamise seisukohalt ei pruugi see tagada oodatud tulemusi.

- **Soovitus 22**

Seetõttu soovime üle vaadata strateegia/rakenduskava mõõdikute süsteemi, et tagada loogilised seosed tegevuste, mõõdikute ja eesmärkide vahel, ning vältida võimalust, kus indikaatorite süsteemiga jõutakse tegevuste osas valedele järeldustele. Kuna antud töö ulatusse ei kuulunud mõõdikute süsteemi detailne analüüs, siis on antud tähelepanekud jäänud vaid näidete tasemele. Soovime välja joonistada strateegia sekkumisloogika (st tegevuste-mõõdikute-eesmärkide omavaheline seos) ning tuvastada, kas kõik eesmärgid on kaetud piisavate mõõdikutega ning kas need võimaldavad omakorda mõõta tegevuste tulemusi. Mõõdikute seadmisel tuleks lähtuda SMART-kriteeriumitest, sh peaksid mõõdikud võimaldama mõõta eesmärkide täitmist, olema piisavalt ambitsioonikad, kuid siiski ka strateegia tegevustega saavutatavad.

Strateegia mõõdikute sihttasemete korrigeerimine

Mõõdikute puhul on välja toodud algtasemed ning sihttasemed, kuhu soovitakse 2020. aastaks jõuda. Küll aga on enamike mõõdikute puhul sihttasemed pigem väheambitsioonikad. Enamike mõõdikute puhul on 2020. aasta sihttasemeks indikaatori paranemine, kuid ei ole täpsustatud oodatava mõju suurust. See tähendab, et strateegia eesmärgiks on sisuliselt hetkeolukorra säilitamine. On arusaadav, et strateegia koostamise hetkel ei pruukinud indikaatorite sihttasemete seadmiseks olla piisavalt alusandmeid.

- **Soovitus 23**

Nüüdseks on vahehindamise käigus mõõdikuid hinnatud, mistõttu soovime korrigeerida ka mõõdikute 2020. aasta sihttasemeid. Seda toetab ka fakt, et mitmed mõõdikud on juba 2016. aasta seisuga täidetud ja oluliselt ületatud (näiteks hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate osakaal ning ehitusregistris elektroonselt menetletavate taotluste arv). Soovime koostöös tegevuste eest vastutavate organisatsioonidega kokku leppida mõõdikutele uued konkreetset sihttasemed, mitte lihtsalt näitaja paranemine.

Objektiivsete kriteeriumide määramine strateegia tulemuslikkuse hindamiseks

Strateegia mõõdikud keskenduvad suurel määral korruptsioonitajule erinevate sihtrühmade hulgas. Tajul põhinevate indikaatorite probleemiks on see, et need mõõdavad küll inimeste subjektiivseid arvamusi, kuid ei pruugi kajastada objektiivselt tegelikku olukorda. Teisisõnu võivad tajul põhinevate indikaatorite muutused olla põhjustatud mitte elluviidud tegevuste mõjust, vaid inimeste soovist vastuseid anda (või korruptsiooniteadlikkusest üldiselt, mis on üks strateegia kolmest eesmärgist). Näiteks ei pruugi mõõdiku „ettevõtjate osakaal, kes on maksnud KOV-i asutustele altkäemaksu“ vähenemine näidata, et avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvus on suurenenud (nagu on seatud eesmärgiks), vaid hoopis vastajate ajas muutunud valmidust seda küsitlusele vastates tunnista.

- **Soovitus 24**

Soovime analüüsida, kas oleks võimalik tuua inimeste tajul põhinevate mõõdikute kõrval sisse ka rohkem objektiivseid kriteeriumeid, et indikaatorite süsteemid oleksid rohkem tasakaalus. Objektiivsete kriteeriumide määramiseks on vaja läbi viia eraldiseisev analüüs.

3. Teiste korrupsioonivastase strateegia mõõdikute areng

Korrupsioonivastase strateegia rakendusplaani kirjeldab täiendavalt mõõdikuid, mida ei ole aruande eelnevates peatükkides kirjeldatud. Nende arengut on võrreldud esialgse tasemega järgnevas peatükis.

Strateegia eesmärk „Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine“

Teise korrupsioonivastase strateegia eesmärgi „Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine“ üheks mõõdikuks on osakaal Eesti inimestest, kelle hinnangul on valitsuse korrupsioonivastased jõupingutused tulemuslikud. Kui korrupsioonialase eurobaromeetri³¹⁴ kohaselt oli selliseid elanikke 2012. aastal 32%, siis 2014. aastal oli neid 30%. Kuigi tulemus näitab minimaalset langustrendi võib statistiliselt näitajat lugeda paigal püsimiseks. Elanike osakaal, kellelt on küsitud altkäemaksu suheldes politseiga, on langenud korrupsiooniuuringu põhjal 8%-lt 2010. aastal 3%-le 2016. aastal.

Statistiliselt olulise muutuseta on püsinud ettevõtjate osakaal, kes peavad ametnike äraostetavust ja erapoolikust ettevõtjate takistuseks (muutus 25%-lt 2010. aastal 22%-le 2016. aastal). Samas ettevõtjate hinnang poliitikute äraostetavusele on liikunud negatiivses suunas – ettevõtjate osakaal, kes peavad poliitikute äraostetavust ja erapoolikust ettevõtjate takistuseks, on korrupsiooniuuringu tulemustel kasvanud 20%-lt 2010. aastal 25%-le 2016. aastal. Positiivse asjaoluna saab korrupsiooniuuringu põhjal välja tuua, et ettevõtjate osakaal, kes peab korrupsiooni levinuks riigi tasandil on langenud 64%-lt 2010. aastal 58%-le. Ettevõtjate osakaal, kellelt on küsitud altkäemaksu suheldes kohtuga on püsinud 2010. aasta algtaseme lähedal (muutus 1%-lt 2%-le).

Korrupsioonivastane strateegia seab eesmärgid ka ehitussektori otsuste ja tegevuste läbipaistvusele, mis paranenud. Ehitisregistri statistika põhjal ilmneb, et 100% taotlustest menetletakse ehitisregistris elektroonselt. Mõõdiku sihttase oli seatud nii, et üle 50% taotlustest menetletaks ehitisregistris elektroonselt aastaks 2020. 100% täitmine tuleneb muudatusest Ehitusseadustikus, mis kohustab ehitisregistri kasutamise.

Korrupsioonivastase strateegia mõõdikuna on välja toodud rakendusüksuste ja teiste toetuseandjate kohtumiste ja muus vormis suhtluse arv aasta jooksul. 2010. aasta seisuga oli infovahetus rakendusüksuste ja teiste toetuseandjate vahel ebaregulaarne. Erinevatelt rakendusüksustelt (nt Innove, Archimedes, Rahandusministeerium, Riigi Infosüsteemi Amet, Tehnilise Järeelvalve Amet jt) saadud info põhjal toimuvad vahehindamise hetkeks regulaarsed kohtumised ning infovahetus.

Strateegia eesmärk „Uurimisasutuste uurimisvõimekuse Arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korrupsiooni“

Kolmanda korrupsioonivastase strateegia eesmärgi „Arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korrupsiooni“ osas on kehtestatud kolm mõõdikut. Neist kahele, „Korrupsiooniurijate arv“ ja „Kriminaaltulu uurijate arv“, oli varem määratud eeldatav sihttase 2018. aastaks, vastavalt 50 ja 23. Korrupsioonivastase strateegia rakendusplaani uuendamisel 2016. aastal määrati mõõdikute sihttasemed järgmiselt³¹⁵:

- Korrupsiooniurijate arv – 31
- Kriminaaltulu uurijate arv – 17

Politsei- ja Piirivalveameti andmete kohaselt on korrupsiooniurijate arv võrreldes 2013. aasta näitajaga kasvanud 31-lt 38-le, samas kriminaaltulu uurijate arv on vähenenud 17-lt 14-le. Nimetatud mõõdikute juures tuleb arvestada, et uurija tähendus ei pruugi olla üheselt mõistetav ning ülesanded võivad töötajate vahel ka varieeruda. See omakorda võib mõjutada mõõdiku tulemust ja tõlgendamist.

Strateegia kolmanda eesmärgi raames analüüsitakse ka registreeritud korrupsioonikuritegude arvu ja konfiskeerimiste mahtu kohtuotsustes. PPA 2015. aasta andmete põhjal on registreeritud korrupsioonikuritegude arv on võrreldes 2010. aastaga tõusnud 161-lt 450-le. Samade andmete põhjal on langenud konfiskeerimiste maht korrupsioonialastes kohtuotsustes 205 211 eurolt 85 893 eurole.

³¹⁴ TNS Opinion & Social. *Special Eurobarometer: Corruption*. 2014

³¹⁵ Uuendatud sihttasemed vastavad 2013. aasta algtasemele.

Lisa 1. Strateegia mõõdikud

Mõõdiku nimetus	Algtase ³¹⁶	Vilmane kinnitatud sihttase (aastaks 2020)	Tase vahehindamise ajal ³¹⁷	Allikas
Eesmärk 1. Korruptsiooniteadlikkuse edendamine				
1.1. Korruptsiooniteadlikkuse muutumine Eesti kolme sihtrühma korruptsiooniuringu küsimuste alusel (hinnangud korruptsioonile ja valmisolek käituda korruptiivselt): hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate (1) elanike, (2) ettevõtjate ja (3) avaliku sektori töötajate osakaal	(1) 34% (2) 35% (3) 10%	(1) < 34% (2) < 35% (3) < 10%	(1) 27% (2) 19% (3) 5%	Korruptsiooni- uuring
1.2. Ettevõtete osakaal, kes (1) maandavad oma ettevõttes korruptsioonist tulenevaid ärisriske; (2) omavad juhiseid ametnike, poliitikute ebakohase käitumise mõjutamiseks; (3) omavad juhiseid ettevõtete omavaheliste ebaausate kokkulepete vältimiseks; (4) omavad konflikti vältimise juhiseid.	(1) 62% (2) 54% (3) 49% (4) 53% (2013)	(1) 70% (2) 55% (3) 54% (4) 59%	(1) 85% (2) 78% (3) 78% (4) 75%	Vastutustundliku ettevõtluse indeks
1.3. Nende elanike osakaal, kes taunivad olukorda, kus ettevõtja pakub eliitkooli direktorile turismireisi, et viimane aitaks tema pojal kooli pääseda	85%	> 85%	89%	Korruptsiooni- uuring
1.4. Altkäemaksu korruptsiooniks pidavate elanike osakaal	90%	> 90%	88%	Korruptsiooni- uuring
1.5. Nende 15–30-aastaste elanike osakaal, kes on hüpoteetilises olukorras valmis korruptiivselt käituma	44%	< 44%	26%	Korruptsiooni- uuring
1.6. Nende mitte-eestlasest elanike osakaal, kes on hüpoteetilises olukorras valmis korruptiivselt käituma	47%	< 47%	24%	Korruptsiooni- uuring
1.7. Korruptsiooni taunivate avaliku sektori töötajate osakaal: nende osakaal, kes taunivad olukorda, kus ametiautot kasutatakse isiklikuks otstarbeks	78%	> 78%	86%	Korruptsiooni- uuring
1.8. Korruptsiooni ära tundvate avaliku sektori töötajate osakaal: huvide konflikti korruptsiooniks pidavate vastajate osakaal	84%	> 84%	88%	Korruptsiooni- uuring
1.9. Ametnike osakaal, kes peavad avaliku teenuse osutamise eest materiaalse hüvitise vastuvõtmist väga raskeks või küllaltki raskeks rikkumiseks	96% (2013)	> 96%	Andmed puuduvad	Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses

³¹⁶ Algtase on läbivalt 2010. aasta. Muudel juhtudel on lisatud sulgudesse selgitus algtaseme aasta kohta.

³¹⁷ Tase on läbivalt 2016. aasta. Muudel juhtudel on lisatud sulgudesse selgitus taseme aasta kohta.

1.10. Korruptsiooni taunivate ettevõtjate osakaal: nende ettevõtjate osakaal, kes taunivad olukorda, kus ametnik lubab ettevõtjale vastutasu eest mõjutada kõrget ministeeriumi ametnikku otsustama ettevõtjaga seotud projekti kasuks	86%	> 86%	95%	Korruptsiooni-uuring
1.11. Korruptsiooni ära tundvate ettevõtjate osakaal: altkäemaksu korruptsiooniks pidavate ettevõtjate osakaal	93%	> 93%	95%	Korruptsiooni-uuring

Eesmärk 2. Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine

2.1 Eesti positsioon Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksis	64 palli (2012)	> 64 palli	70 palli (2016)	Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeks
2.2. Elanike hinnang riigi võimekusele korruptsiooni ennetada: osakaal Eesti inimestest, kelle hinnangul on valitsuse korruptsioonivastased jõupingutused tulemuslikud	32% (2012)	> 32%	30% (2014)	Special Eurobarometer: Corruption
2.3. Elanike hinnang korruptsiooni levikule erinevate institutsioonide puhul: osakaal elanikest, kes peab korruptiivseks	(1) 41% (2) 38% (3) 33% (4) 26% (5) 24% (6) 17% (7) 13% (2013)	(1) < 41% (2) < 38% (3) < 33% (4) < 26% (5) < 24% (6) < 17% (7) < 13%	(1) 7% (2) 8% (3) 9% (4) 13% (5) info puudub (6) 3% (7) info puudub	Transparency Internationali Global Corruption Barometer
2.4. Ettevõtjate hinnang ametnike äraostetavusele: osakaal ettevõtjatest, kes peavad ametnike äraostetavust ja erapoolikust ettevõtluse takistuseks	25%	< 25%	22%	Korruptsiooni-uuring
2.5. Ettevõtjate hinnang poliitikute äraostetavusele: osakaal ettevõtjatest, kes peavad poliitikute äraostetavust ja erapoolikust ettevõtluse takistuseks	20%	< 20%	25%	Korruptsiooni-uuring
2.5. Ettevõtjate osakaal, kes on maksnud KOV-i asutustele altkäemaksu	3%	< 3%	0,5%	Korruptsiooni-uuring
2.6. Ehitusregistris elektroonselt menetletavate taotluste arv	0	> 50%	100%	Ehitusregistri statistika
2.6. Detailplaneeringute menetlemise infosüsteemi (ruumilise planeerimise infosüsteemi RPIS) ja elektroonsel menetlust kasutavate KOV-ide arv, kel on detailplaneeringuid aastas rohkem kui 50	0	> 50%	Detail-planeeringute menetlemise infosüsteemi kasutab 4 omavalitsust	Detail-planeeringute infosüsteemi statistika
2.7. Ettevõtjate osakaal, kes peab korruptsiooni levinuks riigi tasandil	64%	< 64%	58%	Korruptsiooni-uuring

2.8. Ametnike hinnang oma organisatsiooni eetilisele	7,5 (2013)	> 7,5	Andmed puuduvad	Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses
2.9. Ettevõtjate osakaal, kes arvab, et petmine riigihangetel on riigi tasandil levinud	49%	< 49%	40%	Korruptsiooni-uuring
2.10. Ettevõtjate osakaal, kes arvab, et petmine riigihangetel on KOV-i tasandil levinud	44%	< 44%	36%	Korruptsiooni-uuring
2.11. Rakendusüksuste (RÜ-d) ja teiste toetuseandjate omavaheliste kohtumiste ja muus vormis suhtluse arv aasta jooksul tõuseb.	Suhtlus ja infovahetus on eba-regulaarne	RÜ-d jt toetuse andjad kohtuvad ja vahetavad infot regulaarselt	RÜ-d jt toetuse andjad kohtuvad ja vahetavad infot regulaarselt	Rakendus-üksused
2.12. Elanike osakaal, kellelt on küsitud altkäemaksu suheldes politseiga	8%	< 8 %	4%	Korruptsiooni-uuring
2.13. Ettevõtjate osakaal, kellelt on küsitud altkäemaksu suheldes kohtuga	1%	< 1%	2%	Korruptsiooni-uuring
2.14. Elanike osakaal, kellelt on küsitud altkäemaksu suheldes arstidega	9%	< 9%	8%	Korruptsiooni-uuring
2.15. Elanike osakaal, kes on rahul tervishoiutöötajate suhtumisega neisse (kelle hinnangul suhtuvad tervishoiutöötajad neisse meeldivalt, mõistvalt, vastutulelikult jne)	10% (2012)	> 10%	Andmed puuduvad	Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile

Eesmärk 3: Uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine

3.1. Uurimisasutused tegelevad riskianalüüsi abil välja selgitatud korruptsiooniohtlike valdkondadega – kvantitatiivseid indikaatoreid ei määrata, ent analüüsitakse muu hulgas nii (1) registreeritud korruptsioonikuritegude arvu kui (2) konfiskeerimiste osakaalu ja mahtu korruptsioonialastes kohtuotsustes	(1) 161 (2) 205 211 euro väärtuses	-	(1) 450 (2) 85 893 euro väärtuses (2015)	PPA
3.2. Korruptsiooniurijate arv	31 (2013)	≥ 31	38	PPA
3.3. Kriminaaltulu uurijate arv	17 (2013)	≥ 17	14	PPA

Mõningad mõõdikud ei olnud vahehindamise ajal kättesaadavad järgmistel põhjustel.

- Uuring „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ viidi viimati läbi 2013. aastal ning järgmine uuring on planeeritud 2017. aastaks.
- Transparency Internationali globaalne korruptsioonibaromeeter (*Global Corruption Barometer*) 2015/2016 uuringu tulemused ei sisalda kõiki 2013. aasta näitajaid.
- Korruptsioonistrateegias on kasutatud mõõdikuna detailplaneeringute menetlemise infosüsteemi (ruumilise planeerimise infosüsteemi RPIS) ja elektroonset menetlust kasutatavate KOV-ide arvu, kellel on detailplaneeringuid aastas rohkem kui 50. Mõõdiku sihttasemeks on seatud see, et üle 50% KOV-idest, kellel on aastas rohkem kui 50 detailplaneeringut, kasutavad selleks vastavat e-lahendust. Detailplaneeringute infosüsteemi statistika põhjal selgub, et detailplaneeringute menetlemise infosüsteemi kasutab neli omavalitsust. Kuna 2010. aasta alguse oli 0,

siis on toimunud muutus positiivses suunas, kuid kuna andmed selle kohta, mitmel KOV-il on detailplaneeringuid rohkem kui 50, ei ole kättesaadavad, ei saa ka kasutajate arvu muutust usaldusväärselt hinnata.

- Mõõdiku 2.15. „Elanike osakaal, kes on rahul tervishoiutöötajate suhtumisega neisse (kelle hinnangul suhtuvad tervishoiutöötajad neisse meeldivalt, mõistvalt, vastutulelikult jne)“ tulemust uuring „Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile“ ei kajasta.

Mõõdiku 2.11. „Rakendusüksuste (RÜ-d) ja teiste toetuseandjate omavaheliste kohtumiste ja muus vormis suhtluse arv aasta jooksul tõuseb“ osas edastasime infopäringu kõikide rakendusüksuste kontaktisikutele ning palusime kirjeldada, kas ja milliseid muutuseid on toimunud nende asutuses suhtluses teiste rakendusüksuste ja muude toetuse andjate vahel. Sealhulgas palusime 2016. aasta kohta vastata järgmistele küsimustele.

- Kas ja milliste rakendusüksuste ja/või teiste toetuse andjatega olete Te suhelnud ja infot jaganud?
- Millises vormis toimub Teie suhtlus teiste rakendusüksuste ja/või toetuse andjatega (e-post, infokiri, kohtumised, seminarid vms)?
- Millise regulaarsusega toimub eelnevas punktis nimetatud meetoditel suhtlus?
- Kas teie hinnangul on suhtlus ja infovahetus asutuste vahel piisav või mitte?
- Millised on teie ettepanekud infovahetuse tõhustamiseks?

Küsimustele vastasid SA Archimedes, SA Innove, Tehnilise Järelevalve Amet ja Riigi Infosüsteemi Amet.

Mõõdikud 1.1, 1.5, 1.6 ja 2.7 sisaldavad endas mitut korrupsiooniuringu küsimust. Vastajad, kes vastasid kõikidele mõõdikuga seotud küsimustele „Ei oska öelda“, on jäetud osakaalude arvutamisel välja.

Lisa 2. Intervjuud ja fookusgrupid

Hindamismeeskond on tänulik vahehindamise raames oma teadmiste ja ideedega panustanud ekspertidele, kellega viidi läbi nii fookusgrupi arutelusid kui süvaintervjuusid.

Ettevõtjate fookusgrupp

Riina Käi	AS Tallinna Vesi	Finantsdirektor
Raul Puusepp	Tallinna Kaubamaja Grupp AS	Juhatuse liige
Erkki Raasuke	LHV Grupp AS ³¹⁸	Juhatuse liige
Tiit Tammai	Ettevõtjate Arendamise Sihtasutus	Järelevalve ja riskijuhtimise üksuse direktor
Karli Lambot	ACE Logistics Group AS	Nõukogu esimees
Urmas Somelar	Riigi Kinnisvara AS	Juhatuse liige

Tervishoiuvaldkonna fookusgrupp

Lily Salus	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Sisekontrolli teenistuse direktor
Diana Ingerainen	Eesti Perearstide Selts	Juhatuse esimees
Marek Seer	AS Valga Haigla	Juhatuse liige
Linda Jürisson	Eesti Õdede Liit	Juhatuse liige
Evelin Pungas	Sotsiaalministeerium	Siseauditi juht

Kommunikatsioonivaldkonna fookusgrupp

Diana Lorents	Maanteeamet	Avalike suhete osakonna juhataja
Madis Idnurm	Riigi Kinnisvara AS	Kommunikatsioonijuht
Sirle Arro	Tallinna Sadam	Kommunikatsioonijuht
Krislin Pärt	Rahandusministeerium	Riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik

Fookusgrupp Helsingis, Soomes

Juuso Oilinki	Soome Justiitsministeerium	Nõunik
Catharina Groop	Soome Justiitsministeerium	Nõunik
Johan Nybergh	Lemminkäinen	Juriidilise osakonna juht
Sami Lindström	Castrén & Snellman	Nõunik
Markus Nylund	Ernst & Young Oy	Pettuste uurimise valdkonna direktor
Mikko Ruotsalainen	Ernst & Young Oy	Vanem juhtivkonsultant

Süvaintervjuud

Andres Ellamaa	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Ülemarst-konsultant
----------------	--------------------------------	---------------------

³¹⁸ Fookusgrupi toimumise ajal

Indrek Oro	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Onkoloog-vanemarst
Maie Kiisel	Sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus (RAKE)	Analüütik
Krista Aas	Keskriminaalpolitsei	Direktor
Irene Käosaar	Haridus- ja Teadusministeerium	Üldharidusosakonna juhataja
Joel Starkopf	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Kliiniku juhataja
Tõnis Karki	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Nõukogu liige
Urmas Siigur	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Juhatuse esimees
Raul-Allan Kiivet	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Nõukogu liige
Tiina Freimann	SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Ülemõde
Janek Mäggü	Powerhouse	Juhataja ja konsultant
Agris Peedu	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Juhatuse esimees
Kaarel Ots	Nasdaq Tallinn AS	Juhatuse esimees

Lisa 3. Kolme sihtrühma uuringu tulemused (esitatud eraldi dokumendis)