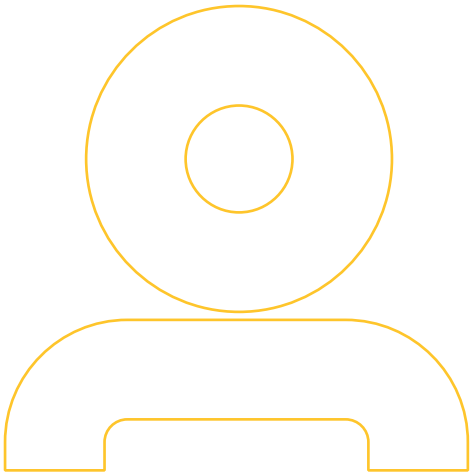

Korruptsiooniriskid finants- ja majandusvaldkonnas

Lõpparuanne

22.10.2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS **7**

1. KORRUPTSIOONIRISKIDE AVALDUMINE FINANTS- JA MAJANDUSVALDKONNAS **9**

1.1 Korruptsiooniriskide ülevaade finants- ja majandusvaldkonnas **9**
1.2 Korruptsiooniriskide avaldumismehhanismid **11**
1.3 Korruptsiooniriske mõjutavad tegurid **15**

2. KORRUPTSIOONIENNETUSE REGULATIIVNE JA INSTITUTSIONAALNE RAAMISTIK **18**

2.1 Analüüsi lähenemine ja kasutatud allikad **18**
2.2 Korruptsiooniennetuse regulatiivne raamistik **19**
2.2.1 Huvide konfliktide ja ametialase eetika regulatsioon 19
2.2.2 Riigihangete ja avalike vahendite kasutamise regulatsioon 20
2.2.3 Finantssektori ja rahapesu tõkestamise regulatsioon 20
2.2.4 Rikkumistest teavitamise ja läbipaistvuse mehhanismid 21
2.3 Korruptsiooniennetuse institutsionaalne raamistik **22**
2.3.1 Järelevalve- ja kontrollifunktsioonid 22
2.3.2 Organisatsioonide sisekontrolli- ja riskijuhtimissüsteemid 22
2.4 Dokumendianalüüsis tuvastatud tugevused **23**
2.5 Dokumendianalüüsis tuvastatud arenguvajadused ja probleemkohad **25**

3. ORGANISATSIOONILISED JA INSTITUTSIONAALSED RISKITEGURID **27**

3.1 Organisatsioonilised riskid **27**
3.2 Juhtimis- ja kontrollimehhanismide nõrkused **28**
3.3 Asutustevaheline koostöö ja teabevahetus **29**
3.4 Vastavus- ja järelevalve mehhanismide toimimine **31**
3.5 Riskide kaardistamise praktikad ja koostöömudelid **32**

4. RAHVUSVAHELINE VÕRDLUSANALÜÜS **34**

4.1 Soome **34**
4.2 Rootsi **36**
4.3 Võrdlevad järeldused ja õppetunnid Eesti jaoks **38**

5. RISKISTSENAARIUMID **40**

6. VASTUSED UURIMISKÜSIMUSTELE **43**

7. ENNETUSMEETMED JA SOOVITUSED **45**

7.1 Hinnang olemasolevatele meetmetele **45**
7.2 Praktilised ennetusmeetmed **46**

KOKKUVÕTE **51**

LISAD **53**

Intervjuuküsimused strateegilise taseme esindajatele **53**
Valideerimistöötuba **56**

KASUTATUD ALLIKAD **58**

LevelLab OÜ on 2018. aastal asutatud äriühing, mille peamisteks tegevusteks on uuringute läbiviimine, ärianalüüs, koolitus ja konsultatsioon. Oleme spetsialiseerunud era- ja avaliku sektori nõustamisele ettevõtluse, haridus-, sotsiaal-, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valdkonnas. LevelLab on osalenud mitmete EL ühtekuuluvuspoliitika vahendite rakendamisega seotud uuringute ja mõjuhindamise läbiviimisel. OÜ LevelLab asutajad on varasema pikaajalise kogemusega teadus-, äri- ja personaliuuringute ning haridusjuhtimise valdkonnas ning on osalenud mitmetes suuremahulistes haridus- ja äriuuringutes, projektide juhtimises ning läbiviimises. Täiendav info LevelLab OÜ tegevuse ja teostatud uuringute kohta on leitav meie kodulehelt www.levellab.ee.

Lühendid

AML — rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine (anti-money laundering)

EL — Euroopa Liit

GRECO — Korruptsioonivastaste Riikide Grupp (Group of States against Corruption)

IT — infotehnoloogia

JDM — Justiits- ja Digiministeerium

MiCA — Euroopa Liidu krüptovaraturgude määrus (Markets in Crypto-Assets Regulation)

MONEYVAL — Rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaste meetmete hindamise ekspertkomitee (Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism)

OECD — Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (Organisation for Economic Co-operation and Development)

RAB — Rahapesu Andmebüroo

RT — Riigi Teataja

WGB — OECD altkäemaksu vastane töörühm (Working Group on Bribery in International Business Transactions)

Lühikokkuvõte

Käesoleva uuringu eesmärk on kirjeldada uuringumaterjalis esile kerkinud võimalikke korruptsiooniriske finants- ja majandusvaldkonnas ning pakkuda nende ennetamiseks praktilisi tegevusi. Finants- ja majandusvaldkonna all käsitletakse organisatsioone ja ettevõtteid, kelle tegevus on seotud finantsressursside vahendamise, haldamise, investeerimise või järelevalvega või finantstehinguid toetavate teenuste osutamisega. Erasektori empiiriline käsitlus keskendub eelkõige pankadele ning seda täiendavad kindlustuse ja finantstehinguid toetavate teenuste esindajate vaated. Avalikus sektoris käsitletakse strateegilise juhtimise, järelevalve, maksukontrolli, auditi ning avalike vahendite kasutamisega seotud asutusi.

Uuring on valminud Justiits- ja Digiministeeriumi tellimusel riigihanke nr 306905 alusel ning on sisendiks korruptsioonivastase tegevuskava 2027–2031 tegevustele.

Tegemist on esmakordse uuringuga, mille eesmärk on kaardistada Eesti finants- ja majandusvaldkonna võimalikud korruptsiooniriskid ning hinnata nende ennetamise võimalusi. Varem ei ole Eestis seda valdkonda korruptsiooniriskide vaates terviklikult uuritud, mistõttu pakub uuring uut teadmist nii riskide olemuse kui ka võimalike maandamismeetmete kohta.

Analüüs tugineb dokumendianalüüsile, poolstruktureeritud süvaintervjuudele finants- ja majandusvaldkonna esindajatega strateegilisel tasandil, järelevalveasutustes ning sektori praktikute seas, rahvusvahelisele võrdlusanalüüsile Soome ja Rootsi kogemuse põhjal ning riskistsenaariumide sünteesile.

Uuringu keskne leid on, et uuringus osalenute hinnangul ei ole finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniriskide peamine väljakutse uute normide puudumine, vaid olemasolevate nõuete rakendamine ja organisatsioonikultuur. Sellest tulenevalt on ka pakutud ennetusmeetmed eelkõige praktilist ja toetavat laadi, mitte uued regulatiivsed kohustused.

Uuringu tulemused ei anna alust käsitleda finants- ja majandusvaldkonda ühetaolise riskikeskkonnana. Riskide tekkekohad, võimalik mõju ja sobivad ennetusmeetmed erinevad avalikus sektoris, erasektoris ning avaliku ja erasektori kokkupuutepunktides. Uuringu kvalitatiivne materjal võimaldab kirjeldada võimalikke riskimehhanisme, kuid mitte järjestada neid esinemissageduse või tähtsuse järgi.

Avalikus sektoris seonduvad võimalikud korruptsiooniriskid eelkõige avalike vahendite kasutamise, hangete, toetuste ja investeeringute üle otsustamise ning ulatuslikku kaalutlusõigust sisaldavate menetlustega. Riski võivad suurendada otsustusprotsessi ebapiisav läbipaistvus, deklareerimata huvid ja nõrk sõltumatu kontroll.

Erasektoris võivad riskid tekkida partnerite ja teenuseosutajate valikul, krediidi- ja investeerimisotsustes, ettevõttesisestes hangetes ning vahendatud müügis. Uuringusse kaasatud pankades ja kindlustusvaldkonna organisatsioonides kirjeldati mitmetasandilisi kontrollimehhanisme. Seetõttu ei anna uuring alust hinnata nende sektorite järele jäävat korruptsiooniriski kõrgeks (intervjuud mai–juuni, 2026).

Avaliku ja erasektori kokkupuutepunktides võivad riskid seostuda huvide konfliktide, mõjutustegevuse, mitteavaliku teabe kasutamise ja ametikohtade vahetamisega. Avaliku ja erasektori vahel liikumine ei ole iseenesest korruptsioonirisk. Riski olemasolu ja ulatus sõltuvad inimese varasemast rollist, tehtud otsustest, uuest ametikohast ning juurdepääsust mitteavalikule teabele.

Peamiste ennetusmeetmetena pakub uuring nelja võimalust:

Suure mõjuga otsustusprotsesside kontrollide hindamine

Organisatsioon määratleb suure rahalise, ühiskondliku või järelevalvealase mõjuga protsessid ning kontrollib, et neis säiliksid ülesannete lahusus, mitme isiku osalus, otsuste dokumenteerimine ja sõltumatu järelkontroll.

Varajane nõustamine ja huvide konflikti käsitlemine

Organisatsioon määrab kontaktisiku või funktsiooni, kellelt töötaja saab enne otsuse tegemist konfidentsiaalselt nõu küsida. Samuti määratakse seose avaldamise, otsusest taandumise ja valitud lahenduse dokumenteerimise kord.

Rolli- ja stsenaariumipõhine koolitus

Koolitus suunatakse töötajatele, kelle ülesannetega kaasneb oluline otsustusõigus, kontrollifunktsioon või kokkupuude majandushuvidega. Koolituse sisu ja sagedus lähtuvad ametikoha riskiprofiilist ning organisatsiooni tegelikest otsustusolukordadest.

Avaliku ja erasektori koostöö

Korruptsioonivõrgustikus korraldatakse arutelusid millesse kaasatakse pankade, kindlustusvaldkonna või teiste oluliste finantsteenuste osalejate esindajaid.

Lisaks vajavad enne regulatiivse või institutsionaalse muudatuse otsustamist täiendavat analüüsi järgmised küsimused:

- Kriitiliste ametikohtade taustakontrolli puhul tuleb määratleda ametikohad ja otsustusõigused, mille puhul olemasolevad kontrollid võivad olla ebapiisavad. Seejärel tuleb hinnata täiendava teabe vajadust, kehtivat õigust, andmekaitset ja vähem piiravate meetmete kasutamise võimalust.
- Ametikohtade vahetamisega seotud piiranguid tuleb hinnata ametikohapõhiselt. Arvestada tuleb inimese varasemat otsustusõigust, juurdepääsu mitteavalikule teabele, seost tulevase tööandjaga, piirangu proportsionaalsust ja käimasolevaid õigusloomeprotsesse.
- Mõjutustegevuse läbipaistvuse ja korruptsioonivastase seaduse tõlgendusküsimuste puhul tuleb esmalt hinnata kehtivate reeglite rakendamist ning pooleliolevaid muudatusi. Soome läbipaistvusregistrit saab kasutada võrdlusmaterjalina, kuid selle sobivus Eesti õigus- ja halduskorraldusega vajab eraldi analüüsi.
- Aruandluskohustuste võimalikku kattuvust tuleb käsitleda eraldi regulatiivse tõhususe analüüsis. Käesolev uuring ei käsitle aruandluse konsolideerimist vahetult rakendatava korruptsiooniennetuse meetmena.

Riskipõhiselt valitud turuosaliste sõltumatut rahapesu tõkestamise auditit saab kaaluda rahapesu tõkestamise järelevalve või arendustegevusena. Seda ei käsitleta uuringu korruptsiooniennetuse põhimeetmena. Erasektori edasine kaasamine võib hõlmata sihtrühmapõhist teavitamist välisaltkäemaksu riskidest ja juriidilise isiku vastutusest.

Sissejuhatus

Uuringu eesmärk

Uuringu eesmärk on kaardistada finants- ja majandusvaldkonnas esinevad peamised korruptsiooniriskid ning töötada välja praktilised ennetusmeetmed nende vähendamiseks. Uuring on sisendiks korruptsioonivastase tegevuskava 2027–2031 tegevustele ning aitab luua ajakohast ülevaadet riskidest finants- ja majandusvaldkonnas, juurutada praktilisi ennetusmeetmeid ning suurendada läbipaistvust. Uuringul on neli omavahel seotud eesmärki. Esiteks kaardistada korruptsiooniriskid finants- ja majandusvaldkonnas. Teiseks analüüsida sisekontrolli-, vastavus- ja järelevalvemehhanisme korruptsiooniriskide ennetamisel. Kolmandaks selgitada välja, millised organisatsioonilised ja regulatiivsed tegurid suurendavad korruptsiooniriske finants- ja majandusvaldkonnas. Neljandaks pakkuda välja vähemalt kolm praktilist ennetusmeedet korruptsiooniriskide vähendamiseks, mis tugevdavad finants- ja majandusvaldkonna terviklikkust.

Uuringu käsitlusala

Finants- ja majandusvaldkonna all käsitletakse käesolevas uuringus organisatsioone ja ettevõtteid, kelle tegevus on seotud finantsressursside vahendamise, haldamise, investeerimise või järelevalvega või finantstehinguid toetavate teenuste osutamisega ning kes osalevad kapitali liikumist või finantssüsteemi toimimist mõjutavates majandusprotsessides.

Erasektori empiiriline käsitlus keskendub eelkõige pankadele. Täiendava vaate annavad kindlustuse ja finantstehinguid toetavate teenuste esindajad. Avalikus sektoris käsitletakse strateegilise juhtimise, finants- ja konkurentsijärelevalve, maksukontrolli, auditi ning avalike vahendite kasutamisega seotud asutusi.

Uuring eristab:

1. avaliku sektori siseseid riske;
2. erasektori organisatsioonide siseseid riske;
3. avaliku ja erasektori kokkupuutepunktides tekkivaid riske.

Selline jaotus ei tähenda, et uuring hõlmab võrdse põhjalikkusega kogu Eesti majandust. Järelduste ulatus lähtub uuringusse kaasatud organisatsioonidest ja kasutatud allikatest.

Uuringu ulatus ja piirangud

Uuring keskendub süsteemsetele haavatavustele ega käsitle üksikjuhtumite või süüteomenetluste hindamist. Uuritavaks sihtrühmaks on finants- ja majandusvaldkonnas töötavad isikud, sh riigi strateegilise tasandi esindajad, järelevalveasutused ja finantsvaldkonna esindajad. Uuring ei anna ammendavat ülevaadet kõigist finants- ja majandusvaldkonna organisatsioonidest, vaid sünteesib dokumendianalüüsi, süvaintervjuude ja valideerimistöötoa tulemused terviklikuks riskipildiks.

Metoodika, riskihindamise loogika ja piirangud

Uuring on kvalitatiivne ja tugineb dokumendianalüüsile, aruande lisas loetletud kaheksale poolstruktureeritud intervjuule, kahele kirjalikule sisendile ning töötoas ja kirjalikult esitatud osapoolte tagasisidele. Intervjuud hõlmasid pankade, kindlustuse, strateegilise juhtimise, finants- ja konkurentsijärelevalve, maksukontrolli ning auditi vaateid.

Valim on sihipärane ega ole statistiliselt esinduslik. Seetõttu ei võimalda uuring hinnata korruptsioonijuhtumite levimust, võrrelda arvuliselt organisatsioonide riskitaset ega järeldada, et intervjuudes kirjeldatud olukorrad esinevad kogu valdkonnas. Intervjuudes esitatud näiteid kasutatakse võimalike riskimehhanismide kirjeldamiseks, mitte tuvastatud juhtumite arvu või sageduse tõendina.

Riskide analüüsimisel eristatakse:

1. loomupärast riski ehk riski enne kontrollimehhanismide arvestamist;
2. olemasolevaid ennetus- ja kontrollimehhanisme;
3. järele jäänud risk pärast kontrollide arvestamist;
4. võimaliku tagajärje mõju;
5. järelduse tõendusjõudu.

Kui olemasolev materjal ei võimalda riski esinemise tõenäosust usaldusväärselt hinnata, ei määrata sellele arvulist taset ega kohta riskide prioriteetsusjärjestuses. Sellisel juhul kirjeldatakse stsenaariumi võimaliku haavatavusena ja märgitakse täiendava kontrollimise vajadus.

1. Korruptsiooniriskide avaldumine finants- ja majandusvaldkonnas

Käesolev peatükk käsitleb uuringu materjalis esile kerkinud võimalikke korruptsiooniriske, nende avaldumismehhanisme ning riskikeskkonda mõjutavaid tegureid. Analüüs tugineb dokumendianalüüsile, intervjuudele, kirjalikele sisenditele ja töötoa tagasisidele. Peatüki eesmärk ei ole hinnata korruptsiooni levimust ega koostada riskide järjestust. Tähelepanu keskmes on riskide võimalikud avaldumisviisid, olemasolevad kontrollimehhanismid ja pärast kontrollide arvestamist järele jäänud risk.

Finants- ja majandusvaldkond hõlmab selles uuringus osapooli, kelle tegevus on seotud finantsressursside vahendamise, haldamise, investeerimise, järelevalve või finantstehinguid toetavate teenustega ning kes osalevad kapitali liikumist või finantssüsteemi toimimist mõjutavates majandusprotsessides. Erasektori empiiriline fookus on eelkõige pankadel. Täiendava vaate annavad kindlustusvaldkonna ja finantstehinguid toetavate teenuste esindajad. Uuringu kvalitatiivne valim ei võimalda teha järeldusi kõigi sellesse laia käsitlusalasse kuuluvate organisatsioonide kohta.

1.1 Korruptsiooniriskide ülevaade finants- ja majandusvaldkonnas

Riskide käsitlemise põhimõtted

Uuringu tulemused ei anna alust käsitleda finants- ja majandusvaldkonda ühetaolise riskikeskkonnana. Riskide tekkekohad, võimalik mõju ja sobivad ennetusmeetmed erinevad avalikus sektoris, erasektoris ning nende kokkupuutepunktides. Eesti avatud majandus, ulatuslik digitaliseeritus ja piiriüleste kapitalivoogude tähtsus kujundavad seejuures laiemat tegevuskeskkonda, kuid ei tõenda iseseisvalt korruptsiooni esinemist (OECD, 2024; European Commission, 2025).

Riskide hindamisel eristatakse loomupärast riski, olemasolevaid kontrollimehhanisme ja järele jäänud riski. Loomupärane risk kirjeldab võimalikku haavatavust enne kontrollide arvestamist. Järele jäänud risk on riskitase pärast kontrollide rakendamist ja nende toimimise hindamist. Suur rahaline mõju, ulatuslik kaalutlusõigus, piiratud konkurents või vähene läbipaistvus võivad suurendada loomupärast riski. Ülesannete lahusus, mitme isiku osalusel tehtavad otsused, otsuste dokumenteerimine, auditijälg ja sõltumatu kontroll võivad seda oluliselt vähendada.

Kirjeldatud riskistsenaariumid ei näita rikkumiste esinemissagedust ega moodusta valdkonna riskide paremusjärjestust. Intervjuudes esitatud näiteid kasutatakse võimalike mehhanismide illustreerimiseks. Neid ei käsitleta tõendina, et vastav olukord on levinud kogu sektoris või esineb konkreetses organisatsioonis.

Avaliku sektori riskid

Avalikus sektoris koondub suurem loomupärane korruptsioonirisk protsessidesse, milles tehakse suure rahalise või ühiskondliku mõjuga otsuseid, kasutatakse avalikke vahendeid või rakendatakse ulatuslikku kaalutlusõigust. Sellised protsessid hõlmavad muu hulgas

riigihankeid, toetuste ja investeeringute üle otsustamist ning lubade, soodustuste ja muude majandusliku mõjuga haldusotsuste tegemist.

Riigihangete puhul tuleneb loomupärane risk avaliku sektori otsustusõiguse, erasektori majandushuvide, tehnilise ekspertiisi ja rahaliste vahendite koondumisest samasse protsessi. Risk ei piirdu IT-hangetega. Tehniliselt keerukas IT-hange on üks võimalik näide, kuid sama mehhanism võib esineda ehitus-, taristu-, kaitse- ja teistes suuremahulistes või vähese pakkujate arvuga hangetes.

Intervjuudes nimetati võimalike riskimustritena otsustaja deklareerimata seost pakkujaga, hanketingimuste suunamist ja ostude kunstlikku osadeks jagamist. Neid näiteid käsitletakse illustratiivsete stsenaariumidena, mitte tõendina selliste juhtumite levimuse kohta (intervjuud mai–juuni, 2026).

Riigihangete register, menetluse avalikkus, pakkujate võrdse kohtlemise nõue, komisjonipõhine otsustamine, otsuste põhjendamise kohustus ning vaidlustus- ja järelevalvemenetlused vähendavad järele jäänud riski. Seetõttu tuleb iga juhtumi puhul hinnata, kas kontrollid on rakendatud ja kas need toimivad sisuliselt. Üksnes loomupärase riski olemasolu ei tähenda, et konkreetse protsessi järele jäänud risk on kõrge.

Erasektori riskid

Erasektoris võivad korruptsiooniriskid tekkida partnerite ja teenuseosutajate valikul, krediidi- ja investeerimisotsustes, organisatsioonisisestes hangetes ning kolmandate isikute vahendatud müügis. Loomupärane huvide konflikti risk tekib juhul, kui töötajal või juhil on võimalik mõjutada suure rahalise mõjuga otsust ja tal on samal ajal otsuse esemega seotud isiklik või majanduslik huvi.

Pankade ja kindlustusvaldkonna organisatsioonide puhul kirjeldati intervjuudes ülesannete lahusust, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid, huvide deklareerimist, vastavuskontrolli, siseauditit, sobivusmenetlusi ja tehingute jälgitavust. Need kontrollid vähendavad võimalust, et üks inimene saaks otsustusprotsessi varjatult enda või seotud isiku kasuks mõjutada (intervjuud mai–juuni, 2026).

Uuringu kvalitatiivne materjal ei anna alust hinnata korruptsiooni pangandus- või kindlustussektoris laialt levinud või kõrge prioriteediga probleemiks. Kui ülesannete lahusus, huvide deklareerimine, sõltumatu vastavuskontroll ja audit toimivad sisuliselt, võib käsitletud stsenaariumide järele jäänud riski pidada üldjuhul madalaks. See hinnang puudutab uuringus käsitletud olukordi ega ole hinnang kogu erasektorile.

Kõrgem järele jäänud risk võib tekkida üksikutes olukordades, kus isiklik või majanduslik seos jääb deklareerimata, otsustusõigus koondub ühe isiku kätte, tehtud valikut ei dokumenteerita või kontrollifunktsioon ei ole otsustajast piisavalt sõltumatu. Ennetustegevused peaksid lähtuma organisatsiooni tegevusalast, suurusest, otsuste võimalikust mõjust ja olemasolevate kontrollide toimimisest. Uuringu järeldustest lähtuvalt ei ole põhjendatud kogu erasektorile uute ühetaoliste kohustuste kehtestamine.

Avaliku ja erasektori kokkupuutepunktide riskid

Avaliku ja erasektori kokkupuutepunktides võivad riskid avalduda eelkõige huvide konflikti, läbipaistmatu mõjutustegevuse, järelevalvealase teabe väärkasutuse või ametikohtade vahetamisega seotud olukordades.

Ettevõtete ja erialaliitude osalemine poliitikakujundamises on tavapärane ja vajalik. Korruptsioonirisk suureneb juhul, kui ligipääs otsustajatele on ebavõrdne, esindatavad huvid jäävad avalikustamata või otsustusprotsessist ei ole võimalik kindlaks teha, kellega kohtuti, milliseid ettepanekuid esitati ja kuidas neid otsuses arvestati. Pikaajaline suhtlus avaliku ja erasektori esindajate vahel ei ole iseenesest korruptsioon. Läbipaistvuse puudumine võib siiski suurendada põhjendamatu eelise või varjatud mõjutamise võimalust (GRECO, 2023; OECD, 2024).

Inimeste liikumine avaliku ja erasektori vahel võib parandada osapoolte teadmisi ja arusaamist teise sektori toimimisest. Pöördukse risk tekib eelkõige juhul, kui inimene on enne ametist lahkumist teinud tulevase tööandjaga seotud otsuseid, kasutab uues rollis mitteavalikku teavet või saab varasemate ametialaste sidemete kaudu põhjendamatult mõjutada otsustus- või järelevalveprotsessi. Riski tuleb hinnata ametikoha ja juhtumi põhiselt, arvestades varasema ametikoha otsustusõigust, juurdepääsu mitteavalikule teabele, seost tulevase tööandjaga ning kehtivaid huvide konflikti ja konfidentsiaalsuse nõudeid.

Riigihange jääb avaliku sektori otsustusprotsessiks ka siis, kui selles osaleb erasektori pakkuja. Seetõttu peab hankeprotsessi läbipaistvuse, huvide konflikti ja otsuste kontrollitavuse tagama eelkõige hankija. Erasektori täiendav reguleerimine ei asenda avaliku sektori otsustusprotsessis esineva probleemi lahendamist.

Kokkuvõttes vajavad avaliku sektori, erasektori ja nende kokkupuutepunktide riskid erinevat käsitlust. Meetme valikul tuleb lähtuda konkreetse protsessi loomupärasest riskist, olemasolevate kontrollide tegelikust toimimisest, järele jäänud riskist ning kavandatava meetme vajalikkusest ja proportsionaalsusest.

1.2 Korruptsiooniriskide avaldumismehhanismid

Käesolevas alapeatükis kirjeldatakse, milliste mehhanismide kaudu võivad peatükis 1.1 käsitletud korruptsiooniriskid avalduda. Riskimehhanismi kirjeldamine ei tähenda, et tegemist oleks sagedase, kogu valdkonda iseloomustava või konkreetses organisatsioonis tuvastatud rikkumisega. Mehhanism näitab asjaolude võimalikku kombinatsiooni, mille korral võib tekkida huvide konflikt, põhjendamatu eelis, ametiseisundi väärkasutamine või korruptsioonitulu varjamine.

Dokumendianalüüs võimaldas kirjeldada regulatiivset ja institutsionaalset keskkonda. Intervjuudes esitatud näited kajastavad vastajate kogemusi ja hinnanguid ning neid kasutatakse võimalike riskimehhanismide illustreerimiseks, mitte nende levimuse tõendamiseks.

Mõjutustegevus ja huvide konflikt

Ettevõtete, erialaliitude ja teiste huvirühmade osalemine poliitikakujundamises on otsustusprotsessi tavapärane osa ega ole iseenesest korruptsioon. Risk võib tekkida juhul, kui ligipääs otsustajatele on ebavõrdne, kohtumised ja esindatavad huvid jäävad avalikustamata või otsustusprotsessist ei ole võimalik tuvastada, kelle ettepanekuid ja millistel põhjustel arvestati.

Euroopa Komisjoni 2025. aasta õigusriigi aruande Eesti peatüki kohaselt olid valitsusasutustele suunatud lobitegevuse reeglid rakendamisel ja hindamisel. Parlamendierakonnad olid kokku leppinud parlamendile suunatud lobitegevuse raamistiku väljatöötamises, kuid aruande koostamise ajal ei olnud selle algatuse ajakava kindlaks määratud (European Commission, 2025).

GRECO on tunnustanud huvide konflikti vältimise juhendite, ametiisikute ja lobistide suhtlemise hea tava ning lobikohtumiste avalikustamise rakendamist. Samal ajal osutas GRECO vajadusele tugevdada kõrgemate täidesaatva võimu kandjate suhtes kehtivate aususstandardite täitmise seiret ja ametist lahkumise järgseid reegleid (GRECO, 2023). OECD 2024. aasta Eesti riigiprofiil eristab samuti huvide konflikti regulatsiooni olemasolu selle tegeliku rakendamise jälgimisest ning nimetab ametist lahkumise järgset ausust ühe arenguvajadusena (OECD, 2024).

Intervjuudes rõhutati vajadust kaasata õigusaktide ettevalmistamisse erinevaid osapooli ja hoida nähtavana, kelle huve esindatakse. Õigusloomet nimetati valdkonnana, kus tugevad majandushuvid suurendavad mõjutustegevuse läbipaistvuse tähtsust. Samuti peeti vajalikuks eristada tavapärast kaasamist intensiivsest survest konkreetse seadusemuudatuse saavutamiseks. Riski maandavate teguritena nimetati kohtumiste registreerimist, esindatud huvide nähtavust, erinevate osapoolte kaasamist ja otsuste põhjendamist (intervjuud mai–juuni, 2026).

Intervjuud toetavad mõjutustegevuse läbipaistvuse käsitlemist, kuid ei tõenda, et Eesti finants- ja majandusvaldkonna otsuseid kontrolliksid püsivad mõjutusvõrgustikud. Korruptsioonirisk tekib siis, kui suhtest tulenev isiklik või majanduslik huvi jäetakse avaldamata, otsustaja ei taandu teda puudutavast otsusest või suhte kaudu saadakse põhjendamatu eelis.

Formaalse ja sisulise kontrolli erinevus

Korruptsioonirisk võib säilida olukorras, kus organisatsioonil on nõutud eeskirjad ja kontrollid formaalselt olemas, kuid nende tegelikku toimimist ei hinnata. Kontrolli olemasolu näitab, et protseduur on kehtestatud ning kontrolli tõhusus sõltub sellest, kuidas seda rakendatakse tegelike otsuste, erandite ja huvide konfliktide puhul.

OECD 2024. aasta Eesti riigiprofiil osutab mitmes avaliku sektori aususe valdkonnas erinevusele regulatsiooni olemasolu ja rakendamise jälgimise vahel. Näiteks on huvide konflikti reguleerivad nõuded olemas, kuid kõigi nende rakendamist kirjeldavate kesksete andmete kättesaadavus on piiratud. OECD käsitlus toetab vajadust hinnata kontrollide tegelikku rakendamist, kuid ei anna alust järeldada, et Eesti organisatsioonide kontrollisüsteemid üldiselt ei toimi (OECD, 2024).

Mitmes finantssektori intervjuus kirjeldati kolme kaitseliini mudelit. Esimese kaitseliini moodustavad riske võtvad äriüksused, teise vastavuskontroll ja riskijuhtimine ning kolmanda sõltumatut kontrolli tegev siseaudit. Lisaks nimetati ülesannete lahusust, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid, huvide deklareerimist, sobivusmenetlusi ja teavituskanaleid. Need kontrollid vähendavad võimalust, et üks töötaja saaks otsustusprotsessi varjatult enda või seotud isiku kasuks mõjutada (intervjuud mai–juuni, 2026).

Ühes intervjuus kirjeldati tulemustasusüsteemi, mis tekitas töötajatele soovimatu stiimuli teha organisatsiooni seisukohalt sisutuid tehinguid. Vastaja rõhutas, et tegemist oli sisemise reegli rikkumise, kuid mitte tingimata korruptsiooniga. See näide kinnitab vajadust eristada sisekorra rikkumist korruptsioonist ning hinnata isikliku kasu, teise osapoole ja põhjendamatu eelise olemasolu (intervjuud mai–juuni, 2026).

Intervjuudes rõhutati ka kohustuste lahususe ning nelja ja kuue silma põhimõtte rakendamist juba protsesside ülesehitamisel. Oluliseks peeti võimalust küsida enne otsuse tegemist nõu juhilt, auditilt või vastavuskontrollilt. Mitme vastaja hinnangul ei piisa üksnes kirjapandud kontrollidest, kui töötaja ei oska huvide konflikti või kompromiteeritud olukorda ära tunda (intervjuud mai–juuni, 2026).

Need tähelepanekud ei tähenda, et finantssektori kontrollid oleksid üksnes formaalsed. Intervjuudes kirjeldati mitut sisulist ja mitmetasandilist kontrollimehhanismi, mis vähendavad järele jäänud riski. Uue nõude lisamine ei pruugi riski vähendada, kui probleem seisneb olemasoleva kontrolli rakendamises. Enne uue meetme soovitamist tuleb seetõttu kindlaks teha, kas puudus tuleneb kontrolli puudumisest, ebaselgest vastutusest, ebapiisavast rakendamisest või konkreetse kontrolli sobimatusest.

Teabevahetus ja asutustevaheline koostöö

Korruptsiooniga seotud riskisignaalid võivad ilmneda eri asutuste menetlustes, registrites, järelevalvetoimingutes ja finantsandmetes. Nende seostamine ja tuvastamine võib eeldada asutustevahelist koostööd. Teabevahetus peab seejuures põhinema selgel õiguslikul alusel ning järgima eesmärgipärasuse, vajalikkuse ja andmete minimaalsuse põhimõtteid.

Intervjuude sisend ei toeta üldist järeldust, et Eesti asutustevaheline koostöö oleks süsteemselt puudulik. Avaliku sektori esindajad hindasid koostööd peamiste õiguskaitse- ja järelevalvepartneritega valdavalt heaks. Positiivselt kirjeldati ka korruptsiooniennetusega tegelevate asutuste võrgustikku, mis võimaldab vahetada praktilisi kogemusi ning töötada ühiselt välja juhendeid ja ennetustegevusi. Samas sõltub koostöö toimimine osaliselt asutustevahelisest usaldusest, kokkulepitud töökorraldusest ja püsivatest ametialastest kontaktidest (intervjuud mai–juuni, 2026).

Erasektori esindajad kirjeldasid koostööd järelevalveasutustega samuti üldiselt konstruktiivsena. Kitsaskohtadena nimetati eelkõige olukordi, kus osapooled tõlgendavad teabevahetuse õiguslikku alust erinevalt või kus kirjalik suhtlus muutub liialt formaalseks. Näitena toodi pangasaladuse ja järelevalveasutuse teabevajaduse piiritlemisega seotud vaidlus. Tegemist on ühe konkreetse kogemusega, mille põhjal ei saa teha järeldust kogu teabevahetussüsteemi toimimise kohta. Näide osutab siiski vajadusele hinnata, kas samalaadseid tõlgendusprobleeme esineb korduvalt ja mitme osapoole puhul (intervjuud mai–juuni, 2026).

Euroopa Komisjoni 2025. aasta õigusriigi aruanne kirjeldab Eestis majandus- ja korruptsioonikuritegude uurimise institutsionaalse võimekuse arendamist, sealhulgas majandus- ja korruptsioonikuritegudele spetsialiseerunud üksuse loomist (European Commission, 2025). MONEYVAL aruanne käsitles finantsteabe kasutamist, asutuste koostööd, tegelike kasusaajate andmeid ning vara tuvastamise ja konfiskeerimise võimekust rahapesu tõkestamise kontekstis (MONEYVAL, 2022). Mõlemad allikad toetavad spetsialiseerumise ja õiguspärase teabevahetuse tähtsust, kuid ei tõenda iseseisvalt Eesti korruptsiooniennetuse koostöö üldist puudulikkust.

Kirjalikus sisendis täpsustati, et rahapesukahtlusega juhtumite analüüsimine hõlmab ka olukordi, kus võimalik eelkuritegu on korruptsioon. Samas ei ole rahapesu tõkestamise eest vastutava asutuse põhiülesanne finants- ja majandusvaldkonna üldise korruptsiooniennetuse kujundamine. Seetõttu tuleb eristada korruptsioonitulu võimaliku liikumise tuvastamist korruptsiooniennetuse poliitika koordineerimisest (kirjalik sisend, 2026).

Kogutud materjali põhjal ei ole põhjendatud kirjeldada Eesti asutustevahelist koostööd üldiselt mittetoimivana. Arenguvajadus seisneb pigem konkreetsete ja korduvate teabevahetustakistuste tuvastamises, õiguslike tõlgenduste ühtlustamises ning koostöökorralduse muutmises vähem sõltuvaks üksikute ametnike isiklikest kontaktidest.

Korruptsioonitulu varjamise finantsilised ja tehnoloogilised mehhanismid

Intervjuumaterjal ei anna alust käsitleda rahapesu, sanktsioonide rikkumist, maksupettusi ja korruptsiooni ühe nähtusena. Need on eraldiseisvad süüteod ja riskivaldkonnad, mille võimalikku omavahelist seost tuleb hinnata konkreetsete asjaolude põhjal. Rahapesu võib olla korruptsiooniga seotud näiteks siis, kui selle kaudu varjatakse korruptsioonist saadud vara päritolu või liikumist. Rahapesu esinemine ei tähenda siiski iseenesest, et selle eelkuritegu on korruptsioon (intervjuud mai–juuni, 2026).

Korruptsiooni ja rahapesu otsene seos tekib juhul, kui rahapesu- või varjamismehhanismi kasutatakse korruptiivsel teel saadud vara päritolu, liikumise või tegeliku kasusaaja varjamiseks. Kirjalikus sisendis nimetati selliste võimalike mehhanismidena keerukaid äriühingustruktuure, kolmandate isikute kontosid, rahvusvahelisi makseahelaid, virtuaalvara ning professionaalsete vahendajate võimalikku kasutamist. Samuti toodi välja sanktsioonidest kõrvalehoidmise ja korruptsiooniskeemide võimalik osaline kattuvus (kirjalik sisend, 2026).

Nimetatud tunnuste olemasolu ei tõenda eraldi võetuna korruptsiooni. Keerukas omandistruktuur võib olla loodud õiguspärasel ärilisel põhjusel. Piiriülene makse, kolmanda isiku konto või virtuaalvara kasutamine ei ole samuti iseenesest korruptsioonitunnus. Need muutuvad korruptsioonianalüüsi jaoks asjakohaseks siis, kui lisanduvad andmed põhjendamatu eelise, ametiisiku mõjutamise, ametiseisundi väärkasutamise või vara korruptiivse päritolu kohta.

Teises kirjalikus sisendis nimetati järelevalve seisukohalt oluliste riskidena finantssüsteemi võimalikku kasutamist korruptsioonitulu varjamiseks, tegelike kasusaajate andmete ebapiisavat läbipaistvust ning piiriüleste teenuste ja finantstehnoloogiate võimalikku kasutamist ebaseaduslike skeemide varjamiseks. Neid tähelepanekuid tuleb käsitleda võimalike riskisignaalidena, mitte tõendina, et vastavad tehingud või struktuurid on seotud korruptsiooniga (kirjalik sisend, 2026).

MONEYVALi hinnangul kasutatakse Eestis ja Eestiga seotud rahapesus muu hulgas juriidilisi isikuid, rahamuulasid, pangaülekandeid ja piiriüleseid rahavooge. MONEYVAL juhtis tähelepanu ka tegelike kasusaajate andmete piisavuse, täpsuse ja ajakohasusega seotud puudustele. Need järeldused kirjeldavad rahapesuohte ja -haavatavusi. Käesolevas uuringus on need asjakohased üksnes juhul, kui vara päritolu või rahapesu eelkuritegu on seotud korruptsiooniga (MONEYVAL, 2022).

Eesti 2025. aasta riiklik riskihinnang käsitleb rahapesuohte ja -haavatavusi, sealhulgas kontrollide, järelevalve, tegelike kasusaajate andmete ning tehnoloogiliste lahendustega seotud küsimusi. Tegemist ei ole korruptsiooniriskide hinnanguga. Seetõttu ei tohi riiklikus riskihinnangus esitatud sektorite rahapesuriskide tasemeid üle kanda korruptsiooniriskide tasemeteks. Riskihinnangut saab kasutada taustallikana kuritegeliku tulu varjamise ja finantssüsteemi võimaliku kuritarvitamise mehhanismide kirjeldamisel (Rahandusministeerium, 2025).

Sanktsioonidest kõrvalehoidmine võib korruptsiooniga kattuda juhul, kui skeemi elluviimiseks mõjutatakse ametiisikut, antakse põhjendamatu eelis või kasutatakse ära ametialast juurdepääsu andmetele või otsustusprotsessile. Kui sellist seost ei ole tuvastatud, tuleb sanktsioonidest kõrvalehoidmist käsitleda eraldiseisva finantskuritegevuse või sanktsioonijärelevalve küsimusena.

Intervjuudes esitati tehisintellekti võimaliku mõju kohta erinevaid hinnanguid. Osa vastajaid pidas tehisintellekti otsest mõju korruptsioonile piiratuks ning seostas selle kasutamist rohkem pettuste, andmete manipuleerimise ja infoturbega. Võimaliku tulevikuriskina nimetati inimeste mõjutamise ja kompromiteerimise lihtsustumist, kuid intervjuudes ei kirjeldatud konkreetset tehisintellekti abil toime pandud korruptsioonijuhtumit (intervjuud mai–juuni, 2026).

Tehisintellekt võib samal ajal toetada riskide tuvastamist. Intervjuudes nimetati automatiseeritud andmeanalüüsi kasutamist ebakõlade ja võimalike ohukohtade leidmiseks. Selliste lahenduste rakendamisel tuleb arvestada andmekaitse, ligipääsuõiguste, andmekvaliteedi ja tulemuste kontrollitavusega. Tegemist on võimaliku järelevalvevahendiga, mitte iseseisva korruptsiooniennetuse meetmega (intervjuud mai–juuni, 2026).

Seega ei saa tehisintellekti, krüptovara, piiriülest tehingut, keerukat omandistruktuuri ega sanktsioonidest kõrvalehoidmist käsitleda iseseisva korruptsioonitunnusena. Korruptsiooniseose tuvastamiseks peab esinema täiendav asjaolu, näiteks ebaseadusliku eelise andmine või saamine, ametiisiku mõjutamine, ametiseisundi väärkasutamine või korruptsioonitulu varjamine.

1.3 Korruptsiooniriske mõjutavad tegurid

Korruptsiooniriski kujunemist võivad mõjutada vastutuse ja koostöö korraldus, organisatsioonide kontrollivõimekus, rikkumiste tuvastamise võimalused ning rahvusvahelise majandus- ja julgeolekukeskkonna muutused. Need tegurid ei tõenda iseseisvalt korruptsiooni esinemist. Nende tähendus sõltub konkreetsest otsustusprotsessist, olemasolevatest kontrollidest ja sellest, kas on tuvastatav seos põhjendamatu eelise või ametiseisundi väärkasutamisega.

Vastutuse ja koostöö korraldus

Finants- ja majandusvaldkonna järelevalve ning korruptsiooniennetusega seotud ülesanded jagunevad mitme asutuse vahel. Mitme asutuse osalemine ei tähenda iseenesest järelevalve killustatust. Pädevuste jaotus võimaldab spetsialiseerumist, kuid eeldab selget vastutust, õiguspärast teabevahetust ja kokkulepitud koostöökorda.

Intervjuumaterjal ei anna alust hinnata Eesti asutustevahelist koostööd üldiselt puudulikuks. Võimalik risk seostub eelkõige olukordadega, kus vastutus jääb ebaselgeks, sama teabevahetustakistus kordub eri juhtumites või koostöö sõltub kokkulepitud töökorra asemel üksikute ametnike kontaktidest (intervjuud mai–juuni, 2026).

Euroopa Komisjoni 2025. aasta õigusriigi aruandes kirjeldatakse Eesti majandus- ja korruptsioonikuritegude uurimise institutsionaalse võimekuse arendamist, sealhulgas valdkonnale spetsialiseerunud üksuse loomist. See näitab spetsialiseerumise tähtsust, kuid ei anna iseseisvalt alust hinnata kogu asutustevahelist koostööd ebapiisavaks (European Commission, 2025).

Arenguvajadus seisneb konkreetsete ja korduvate koostöötakistuste tuvastamises, vastutuse selges määramises ning teabevahetuse õiguslike aluste ühtses rakendamises. Koostöökorraldus peab olema piisavalt selge ja püsiv, et selle toimimine säiliks ka personali vahetumise korral.

Organisatsioonide kontrollivõimekus

Organisatsioonide võime korruptsiooniriske tuvastada ja maandada sõltub nende ülesannetest, suurusest, riskiprofiilist, juhtimisest ning kontrollifunktsioonidele eraldatud ressurssidest. Kontrollivõimekust ei saa hinnata üksnes siseauditi või vastavuskontrolli töötajate arvu järgi. Oluline on ka ülesannete lahusus, otsuste dokumenteerimine, kontrollide sõltumatus ja võimalus reageerida tuvastatud probleemidele.

Finantssektori intervjuudes kirjeldati üldjuhul väljakujunenud kontrollisüsteeme, sealhulgas kolme kaitseliini mudelit, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid, huvide deklareerimist, vastavuskontrolli ja siseauditit. Avaliku sektori organisatsioonide puhul kirjeldati erinevamat praktikat, sest asutuste ülesanded, suurus ja ressursid ei ole ühetaolised (intervjuud mai–juuni, 2026).

Intervjuudes väljendati muret, et eelarvekärped võivad vähendada sisekontrolli või siseauditi võimekust. Näitena nimetati olukorda, kus mitme inimese vahel jaotatud ülesanded koondatakse ühe töötaja kätte või vähendatakse otsuste kontrollimisel osalevate inimeste arvu. Selline muudatus võib suurendada riski, kui ülesannete lahusus ja sõltumatu kontroll selle tulemusena nõrgenevad (intervjuud mai–juuni, 2026).

Nende tähelepanekute põhjal ei saa järeldada, et avaliku sektori kontrollifunktsioonid oleksid eelarvekärbete tõttu üldiselt nõrgenenud. Tegemist on võimaliku riskiteguriga, mille tegelikku mõju tuleb hinnata organisatsioonipõhiselt. Hindamisel tuleb arvestada, millised kontrollid muutusid, milliseid protsesse need puudutavad ja kas järele jäänud kontrollid vähendavad riski piisavalt.

OECD käsitluse kohaselt peab korruptsiooniriskide juhtimine olema seotud organisatsiooni tegelike ülesannete ja korrapärase riskihindamisega. Kontrollimeetmete tõhusust tuleb hinnata nende rakendamise ja tulemuste kaudu, mitte üksnes eeskirjade või kontrollifunktsioonide formaalse olemasolu põhjal (OECD, 2024). Kontrollivõimekuse tugevdamine ei tähenda kõigile organisatsioonidele ühesuguse struktuuri või töötajate arvu kehtestamist. Vajalik on riskipõhine lähenemine, mis säilitab suure mõjuga otsuste puhul ülesannete lahususe, mitme isiku kontrolli ja sõltumatu järelhindamise.

Rikkumiste tuvastamine ja nähtavus

Korruptsiooniriski juhtimine sõltub sellest, kas töötajad ja juhid oskavad võimalikke huvide konflikte, põhjendamatuid eeliseid ja kontrollidest möödahiilimist märgata ning kas neil on turvaline võimalus neist teada anda. Toimiv süsteem ei piirdu rikkumisest teatamise kanaliga. See hõlmab ka võimalust küsida enne otsuse tegemist konfidentsiaalselt nõu, juhtumi ühtset dokumenteerimist, teate sõltumatut hindamist ja selgeid järelmeetmeid.

Organisatsioonikultuur võib riski suurendada juhul, kui huvide konflikti avaldamist käsitletakse automaatselt eksimuse tunnistamisena, teavitamisele reageeritakse karistavalt või juhtumite käsitlemine ei võimalda organisatsioonil tehtud vigadest õppida. Varajane nõustamine aitab lahendada olukorra enne, kui huvide konflikt mõjutab otsust või kujuneb rikkumiseks.

Intervjuudes kirjeldati, et osa väiksemaid usaldusrikkumisi võidakse lahendada töösuhte raames. Väikese kvalitatiivse valimi põhjal ei saa hinnata sellise praktika sagedust ega järeldada, et tegelik korruptsioonijuhtumite arv on ametlikus statistikas kajastatust tingimata suurem. Tähelepanek osutab siiski vajadusele määratleda, millal piisab organisatsioonisisesest reageerimisest, millal tuleb juhtum dokumenteerida kontrollifunktsioonis ja millal edastada teave pädevale asutusele (intervjuud mai–juuni, 2026).

Samuti ei ole suur või kattuv aruandluskoormus iseseisev korruptsioonirisk. See võib vähendada aega, mida organisatsioon saab kasutada sisuliseks riskijuhtimiseks, kuid olemasolev materjal ei tõenda otsest põhjuslikku seost aruannete arvu ja korruptsiooni vahel. Aruandluskohustuste võimalikku kattuvust tuleb hinnata eraldi regulatiivse tõhususe analüüsis ning eristada see korruptsioonijuhtumite tuvastamise ja teavitamise toimivusest.

Rahvusvahelised, tehnoloogilised ja geopoliitilised muutused

Eesti finants- ja majandusvaldkonda mõjutavad piiriülesed kapitalivood, rahvusvahelised ettevõtlusstruktuurid, digitaalsete teenuste kiire areng ja julgeolekukeskkonna muutused. Need tegurid võivad muuta tehinguahelad keerukamaks, suurendada järelevalveks vajalike oskuste nõudlust ja tuua juurde uusi riskisignaale. Need ei näita siiski iseseisvalt korruptsiooniriski suurenemist.

Venemaa täiemahuline sõda Ukraina vastu alates 2022. aastast ja sellele järgnenud sanktsioonide laienemine on suurendanud sanktsioonidest kõrvalehoidmise, piiriüleste maksete ja tegelike kasusaajate tuvastamise tähtsust. Rahandusministeerium käsitleb neid muutusi rahapesu ja finantskuritegevuse riskikeskkonnas, mitte korruptsiooni levimuse hinnanguna. Korruptsiooniseos tekib üksnes juhul, kui tuvastatakse ametiisiku mõjutamine, põhjendamatu eelise andmine või korruptsioonitulu varjamine (Rahandusministeerium, 2025).

Finantstehnoloogiad, virtuaalvara ja tehisintellekt võivad luua uusi varjamisvõimalusi ning samal ajal toetada riskide tuvastamist. Organisatsioonide jaoks on oluline ajakohastada pädevusi, andmekvaliteeti, ligipääsukontrolle ja analüüsimeetodeid koos teenuste ning võimalike kuritarvitamisviiside muutumisega (MONEYVAL, 2022; Rahandusministeerium, 2025).

Rahvusvaheliste ja tehnoloogiliste muutuste mõju tuleb seetõttu hinnata konkreetse riskimehhanismi kaudu. Tähelepanu vajavad juhtumid, kus piiriülene struktuur, uus tehnoloogia või muutunud sanktsioonikeskkond vähendab otsuste ja vara liikumise jälgitavust või suurendab sõltuvust vähestest eriteadmistega inimestest. Ennetusmeetmed peavad samal ajal olema proportsionaalsed ning arvestama andmekaitse, õiguspärase ettevõtluse ja olemasolevate kontrollidega.

Kokkuvõttes kujuneb korruptsioonirisk mitme asjaolu koostoimes. Risk võib suureneda, kui vastutus on ebaselge, kontrollivõimekus ei vasta otsuste mõjule, võimalikest probleemidest ei teatata või muutuvast tegevuskeskkonnast tulenevaid haavatavusi ei hinnata. Meetmete kavandamisel tuleb eristada tõendatud puudust, kvalitatiivses materjalis kirjeldatud võimalikku riskistsenaariumi ja teemat, mis vajab enne sekkumist täiendavat kontrolli.

2. Korruptsiooniennetuse regulatiivne ja institutsionaalne raamistik

Dokumendianalüüsi kaasati Eesti korruptsiooniennetust, finantsjärelevalvet, riigihankeid, rahapesu tõkestamist ning organisatsioonilist riskijuhtimist käsitlevad õigusaktid, strateegilised dokumendid, juhendmaterjalid, järelevalvearuanded ja rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangud. Analüüs hõlmas nii riiklikke allikaid kui ka Euroopa Liidu, OECD, GRECO, MONEYVAL-i ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide dokumente.

Dokumentide analüüsimisel keskenduti kolmele küsimusele: milliseid korruptsiooniriske finants- ja majandusvaldkonnas esile tuuakse, millised meetmed on loodud nende riskide ennetamiseks ja juhtimiseks ning milliseid tugevusi ja arenguvajadusi olemasolevas raamistikus tuvastatakse. Dokumendianalüüsi tulemused moodustasid aluse regulatiivse ja institutsionaalse raamistiku hindamisele ning intervjuude käigus kogutud sisendi tõlgendamisele.

2.1 Analüüsi lähenemine ja kasutatud allikad

Käesolevas peatükis antakse ülevaade Eesti korruptsiooniennetuse regulatiivsest ja institutsionaalsest raamistikust ning hinnatakse, kuidas see käsitleb uuringu fookuses olevaid korruptsiooniriske. Analüüs tugineb Eesti õigus- ja poliitikadokumentidele, järelevalve- ja hindamisraportitele ning Euroopa Liidu, OECD, GRECO ja MONEYVALi materjalidele. Analüüsis kasutatud peamised dokumendirühmad on esitatud **tabelis 1**.

Tabel 1. Dokumendianalüüsi kaasatud allikate peamised rühmad ja nende eesmärk uuringus

Dokumendirühm	Analüüsi eesmärk
Õigusaktid	Regulatiivse raamistiku hindamine
Strateegilised dokumendid	Riiklike prioriteetide ja tegevussuundade kaardistamine
Juhendmaterjalid	Korruptsiooniennetuse praktiliste meetmete hindamine
Järelevalve- ja hindamisraportid	Süsteemi toimivuse ja probleemkohtade tuvastamine
Rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangud	Eesti süsteemi võrdlemine rahvusvaheliste standardite ja soovitustega.

Dokumente analüüsiti kolmest vaatenurgast:

- Milliseid korruptsiooniriske finants- ja majandusvaldkonnas eri allikates esile tuuakse?
- Milliseid regulatiivseid, organisatsioonilisi ja järelevalvelisi meetmeid on nende riskide juhtimiseks loodud?
- Millised on dokumentides esile toodud tugevused, arenguvajadused ja probleemkohad, mis võivad mõjutada korruptsiooniriskide tõhusat ennetamist?

Analüüsi kaasati Eesti õigus- ja poliitikadokumendid ning rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangud ja soovitused. Nende kõrvutamine võimaldas kirjeldada olemasoleva raamistiku ülesehitust, tugevusi ja dokumentides nimetatud arenguvajadusi. Dokumendianalüüs ei anna iseseisvalt alust hinnata korruptsiooniriskide levimust ega järeldada, et mõnes allikas kirjeldatud puudus esineb kogu finants- ja majandusvaldkonnas.

2.2 Korruptsiooniennetuse regulatiivne raamistik

Dokumendianalüüsi põhjal koosneb Eesti korruptsiooniennetuse regulatiivne raamistik mitmest omavahel seotud, kuid erineva eesmärgiga osast. Huvide konflikti, avalike vahendite kasutamist, otsuste läbipaistvust ja rikkumistest teavitamist käsitlevad normid on korruptsiooniennetusega otseselt seotud. Finantsjärelevalve ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioonil on teised põhieesmärgid, kuid need võivad toetada korruptsioonist saadud vara liikumise tuvastamist.

Peatükis käsitletakse nelja valdkonda: huvide konfliktide ja ametialase eetika regulatsiooni, riigihangete ja avalike vahendite kasutamise regulatsiooni, finantsjärelevalve ning rahapesu tõkestamise regulatsiooni ja rikkumistest teavitamise ning läbipaistvuse mehhanisme. Nende käsitlemine samas peatükis ei tähenda, et kõik nimetatud riskivaldkonnad või õigusnormid moodustaksid ühe korruptsiooniennetuse süsteemi.

2.2.1 Huvide konfliktide ja ametialase eetika regulatsioon

Huvide konfliktide ennetamine on Eesti korruptsiooniennetuse regulatiivse raamistiku üks keskseid elemente. Avaliku võimu teostamisel peavad otsused olema tehtud erapooletult ja avalikes huvides, vältides olukordi, kus ametialaseid otsuseid mõjutavad isiklikud, majanduslikud või muud kõrvalised huvid. Peamised nõuded on sätestatud korruptsioonivastases seaduses, mis reguleerib toimingupiiranguid, kõrvaltegevusi, kingituste vastuvõtmist ja majanduslike huvide avalikustamist, eesmärgiga vähendada võimalusi kasutada ametiseisundit isikliku või seotud isikute huvide edendamiseks (Avaliku teenistuse seadus; Korruptsioonivastane seadus).

Huvide konfliktide juhtimist toetavad täiendavalt avaliku teenistuse seadusest tulenevad eetikanõuded ning organisatsioonide kohustus hinnata ja juhtida korruptsiooniriske oma tegevuses (Avaliku teenistuse seadus; Korruptsioonivastane seadus).

OECD ja GRECO hinnangul on huvide konfliktide tõhus juhtimine oluline eeldus avaliku sektori otsuste sõltumatuse ja usaldusväärsuse tagamisel, eriti olukordades, kus avaliku ja erasektori huvid puutuvad tihedalt kokku (GRECO, 2023; OECD, 2024).

Intervjuudes tõstatati ametiisiku mõiste ulatuse ja toimingupiirangute kohaldamisega seotud tõlgendusküsimusi. Kvalitatiivne intervjuumaterjal ei anna siiski alust järeldada, et tegemist oleks kogu avalikku sektorit hõlmava regulatiivse lüngaga. Enne seaduse muutmise vajaduse hindamist tuleb eristada küsimused, mida saab lahendada juhendamise, nõustamise või kohtupraktika selgitamisega, ning küsimused, mis tulenevad seaduse sõnastusest. Arvestada tuleb ka käimasolevate õigusloomeprotsessidega. Huvide konflikt ei ole iseenesest rikkumine. Oluline on huvi õigeaegne avaldamine, vajaduse korral otsusest taandumine ja tehtud lahenduse dokumenteerimine (intervjuud mai–juuni, 2026).

Intervjuumaterjalis nimetati pankades kasutatavate kontrollidena kõrgema riskiga ametikohtade huvide deklareerimist, hüvede vastuvõtmise piiranguid, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid ning vastavuskontrolli kaasamist. Need näited kirjeldavad uuringusse kaasatud organisatsioonide praktikat ega võimalda teha järeldusi kogu erasektori kohta (intervjuud mai–juuni, 2026).

2.2.2 Riigihangete ja avalike vahendite kasutamise regulatsioon

Riigihanked on korruptsiooniennetuse seisukohalt oluline otsustusprotsess, sest neis puutuvad kokku avaliku sektori otsustusõigus, avalikud vahendid ja erasektori majandushuvid. Risk ei piirdu ühe hankeliigiga. See võib tekkida erinevates suuremahulistes, tehniliselt keerukates või piiratud konkurentsiga hangetes. Eesti riigihangete õiguslik alus on riigihangete seadus, mille eesmärk on muu hulgas tagada avalike vahendite läbipaistev, säästlik ja konkurentsipõhine kasutamine ning pakkujate võrdne kohtlemine (Riigihangete seadus).

Korruptsiooniriskide maandamiseks sisaldab riigihangete regulatsioon mitmeid ennetavaid mehhanisme. Nende hulka kuuluvad hankemenetluste läbipaistvusnõuded, hanketeadete avalikustamine, pakkujate võrdse kohtlemise põhimõte, huvide konfliktide vältimise nõuded ning vaidlustus- ja järelevalvemehhanismid. Täiendavat läbipaistvust toetab riigihangete register, mis võimaldab avalikkusel ja järelevalveasutustel jälgida hankemenetluste läbiviimist ning tehtud otsuseid.

Riigihangete regulatsioon on tihedalt seotud ka korruptsioonivastase seaduse ja konkurentsiõiguse põhimõtetega. Koostoimes loovad need raamistikud õiguslikud alused olukordade vältimiseks, kus avalike vahendite kasutamist võiksid mõjutada huvide konfliktid, eelistatud kohtlemine või konkurentsi moonutavad kokkulepped (Konkurentsiseadus; Korruptsioonivastane seadus).

Korruptsiooniennetuse seisukohalt vastutab hankija selle eest, et otsustusprotsess oleks läbipaistev, huvide konfliktid oleksid tuvastatud ja otsused põhjendatud ning kontrollitavad. Erasektori pakkuja osalemine ei anna alust kanda avaliku sektori hankeprotsessi kontrollimise kohustust üle erasektorile. Riigihangete register, menetluse avalikkus, vaidlustamisvõimalus ja järelevalve toetavad hankija otsuste kontrollitavust (OECD, 2015; Riigihangete seadus).

2.2.3 Finantssektori ja rahapesu tõkestamise regulatsioon

Finantsjärelevalve ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioon ei ole kitsas tähenduses korruptsiooniregulatsioon. Selle põhieesmärgid on finantssüsteemi usaldusväärsuse kaitsmine, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning finantsteenuste osutamisega seotud riskide juhtimine. Korruptsioonianalüüsi jaoks muutub see raamistik asjakohaseks juhul, kui finantssüsteemi kasutatakse korruptsioonist saadud vara päritolu, liikumise või tegeliku kasusaaja varjamiseks (MONEYVAL, 2022; Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus).

Eesti rahapesu tõkestamise raamistik põhineb riskipõhisel lähenemisel. Kohustatud isikud peavad tuvastama ja hindama oma tegevusega seotud rahapesu- ja terrorismi rahastamise riske, rakendama kliendi tundmise meetmeid, tuvastama tegelikke kasusaajaid ning teatama kahtlastest tehingutest. Need meetmed suurendavad tehingute jälgitavust ja võivad aidata tuvastada korruptsioonist saadud vara liikumist. Rahapesukahtlus ei näita siiski iseenesest, et võimalik eelkuritegu on korruptsioon (Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus).

Tegelike kasusaajate varjamine, keerukad omandistruktuurid ja piiriülesed tehinguahelad on rahapesu ning muu finantskuritegevuse võimalikud riskitunnused. Korruptsiooniriski käsitluses on need asjakohased üksnes siis, kui lisanduvad andmed põhjendamatu eelise, ametiisiku mõjutamise, ametiseisundi väärkasutamise või vara korruptiivse päritolu kohta. Riiklikus riskihinnangus esitatud rahapesuriskide tasemeid ei saa üle kanda sektorite korruptsiooniriski hinnanguteks (MONEYVAL, 2022; Rahandusministeerium, 2025).

Krüptovara ja teiste finantstehnoloogiliste lahenduste regulatsioon täiendab finantsturu läbipaistvuse ja järelevalve raamistikku. MiCA ning rahapesuvastase õigusraamistiku eesmärk on maandada krüptovarade, rahapesu, finantssüsteemi kuritarvitamise ja sanktsioonidest kõrvalehoidmisega seotud riske. Neid riske tuleb korruptsioonist eristada. Regulatsioon toetab korruptsiooniennetust kaudselt ainult ulatuses, milles see aitab tuvastada korruptsioonist saadud vara või korruptiivse mõjutamisega seotud tehinguid (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2024; MiCA, 2023).

2.2.4 Rikkumistest teavitamise ja läbipaistvuse mehhanismid

Korruptsiooniriskide ennetamisel on oluline roll läbipaistvust suurendavatel ning rikkumiste varajast avastamist toetavatel mehhanismidel. Eesti korruptsiooniennetuse raamistikus täiendavad traditsioonilisi järelevalve- ja kontrollimehhanisme avaliku teabe kättesaadavust, huvide avalikustamist ning rikkumistest teavitamise süsteemid. Nende eesmärk on suurendada avaliku sektori tegevuse jälgitavust, toetada vastutustundlikku otsustamist ning võimaldada võimalike rikkumiste tuvastamist varases etapis (Avaliku teabe seadus; Korruptsioonivastane seadus).

Avaliku teabe seadus sätestab põhimõtted, mille kohaselt peab avaliku sektori tegevus olema läbipaistev ning avalikkusele kontrollitav. Läbipaistvust toetavad muu hulgas dokumentide avalikustamise nõuded, juurdepääs avalikule teabele ning erinevad registrid ja infosüsteemid, mis võimaldavad jälgida avalike otsuste tegemist ja avalike vahendite kasutamist (Avaliku teabe seadus). Korruptsiooniennetuse seisukohalt aitab läbipaistvus vähendada võimalusi varjatud mõjutamiseks ning tugevdab avalikku kontrolli otsustusprotsesside üle.

Rikkumistest teavitamise mehhanismid toetavad võimalike rikkumiste varajast avastamist. Euroopa Liidu teavitajakaitse direktiivi ülevõtmiseks vastu võetud seadus kohustab seaduses nimetatud asutusi ja organisatsioone looma asutusesisesed teavituskanalid ning menetlema teateid kindlaksmääratud korras. Seadus kaitseb inimesi, kes teatavad tööalase tegevuse käigus teatavaks saanud Euroopa Liidu õiguse rikkumisest. Organisatsioonid võivad kasutada ka laiemaid nõustamis- ja teavitamisvõimalusi eetika-, huvide konflikti- ja korruptsioonikahtluste käsitlemiseks (Euroopa Parlament ja nõukogu, 2019; Tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus, 2025).

Finants- ja majandusvaldkonnas võivad teavitamiskanalid täiendada sisekontrolli, vastavuskontrolli ja siseauditi tööd. Kanali olemasolu ei taga veel selle tulemuslikkust. Olulised on selge kohaldamisala, konfidentsiaalsus, teate sõltumatu hindamine, teavitaja kaitse ja võimalus küsida nõu enne võimaliku rikkumise tekkimist. Organisatsiooni sisemised teavitamis- ja nõustamismehhanismid tuleb kohandada selle tegevuse ning riskiprofiiliga.

2.3 Korruptsiooniennetuse institutsionaalne raamistik

Korruptsiooniennetuse toimimine sõltub nii õigusraamistikust kui ka sellest, kuidas pädevad asutused ja organisatsioonid oma ülesandeid täidavad. Eesti institutsionaalses raamistikus jagunevad rollid korruptsioonivastase poliitika kujundamise, õiguskaitse, valdkondliku järelevalve, auditi ning organisatsioonisisese kontrolli vahel. Nende ülesanded ja õiguslikud pädevused ei ole ühetaolised. Finantsjärelevalve, rahapesu tõkestamine ja audit võivad anda korruptsiooniennetuseks vajalikku teavet, kuid nende põhiülesanded tulenevad vastava valdkonna õigusraamistikust. Järgnevalt käsitletakse eraldi järelevalve- ja kontrollifunktsioone ning organisatsioonide sisekontrolli- ja riskijuhtimissüsteeme.

2.3.1 Järelevalve- ja kontrollifunktsioonid

Finants- ja majandusvaldkonnas täidavad järelevalve- ja kontrolliülesandeid erinevad asutused vastavalt neile seadusega antud pädevusele. Finantsjärelevalve keskendub finantsturu stabiilsusele ja turuosaliste tegevuse õiguspärasusele, rahapesu tõkestamise raamistik rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamisele ning Riigikontroll avaliku sektori vahendite kasutamise kontrollile. Need funktsioonid võivad aidata tuvastada korruptsiooniga seotud asjaolusid, kuid kõigi nimetatud asutuste põhiülesanne ei ole üldise korruptsiooniennetuse korraldamine (Finantsinspektsiooni seadus; Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus; Riigikontrolli seadus).

Ülesannete jagunemine mitme asutuse vahel ei tähenda iseenesest järelevalve killustatust. Spetsialiseerumine võimaldab eri liiki riske hinnata asjakohase pädevuse alusel. Korruptsiooniennetuse seisukohalt võib probleem tekkida juhul, kui vastutus jääb ebaselgeks, asutused tõlgendavad teabevahetuse õiguslikku alust erinevalt või võimalik riskisignaal ei jõua pädeva uurimis- või õiguskaitseasutuseni.

OECD käsitluse kohaselt toetavad korruptsiooniriskide juhtimist asutuste selge vastutus, toimiv koostöö ning asjakohase riskiteabe õiguspärane ja eesmärgipärane vahetamine. Koostöö tulemuslikkus sõltub seejuures nii õiguslikust alusest kui ka kokkulepitud töökorraldusest (OECD, 2020a, 2024).

Kõigil järelevalveasutustel ei ole korruptsioonisüütegude uurimise pädevust. Võimaliku süüteokahtluse korral tuleb teave edastada pädevale uurimis- või õiguskaitseasutusele vastavalt asutuse pädevusele ja teabevahetuse õiguslikule alusele. Intervjuudes hinnati koostööd peamiste uurimis- ja õiguskaitsepartneritega valdavalt hästi toimivaks. Samal ajal nimetati üksikuid olukordi, kus koostöö sõltus väljakujunenud ametialastest kontaktidest või kus osapooled tõlgendasid teabevahetuse võimalusi erinevalt. Need tähelepanekud ei tõenda koostöösüsteemi üldist puudulikkust, kuid osutavad selge ja püsiva koostöökorra tähtsusele (intervjuud mai–juuni, 2026).

2.3.2 Organisatsioonide sisekontrolli- ja riskijuhtimissüsteemid

Korruptsiooniriskide ennetamisel ja juhtimisel on oluline roll organisatsioonide sisekontrolli- ja riskijuhtimissüsteemidel. Ennetuse tulemuslikkus sõltub sellest, kas organisatsioon suudab oma tegevusega seotud riskid tuvastada, hinnata nende võimalikku mõju ja rakendada riskiga proportsionaalseid kontrollimeetmeid. OECD käsitleb korruptsiooniriskide juhtimist osana avaliku sektori eetilise juhtimise raamistikust. Erasektori kontrollisüsteeme tuleb hinnata

vastava tegevusala nõuete, organisatsiooni riskiprofiili ja olemasolevate kontrollide põhjal (OECD, 2020a, 2024).

Korruptsiooni ja huvide konflikti riskide hindamise juhendi kohaselt tuleb korruptsiooniriskide juhtimine siduda organisatsiooni üldise riskijuhtimisega. Hindamine peab hõlmama nii organisatsiooni kui ka konkreetsete tegevuste, protsesside ja ametikohtadega seotud riske. Eesmärk on tuvastada otsustuskohad, kus isiklik või majanduslik huvi, ulatuslik kaalutlusõigus või ebapiisav kontroll võib mõjutada otsuse erapooletust, ning määrata sobivad ennetus- ja kontrollimeetmed (Justiitsministeerium, 2024).

Kontrollimeetmetena kasutatakse muu hulgas ülesannete lahusust, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid, huvide konflikti avaldamise ja taandumise korda, otsuste dokumenteerimist, nõustamis- ja teavitamiskanaleid, vastavuskontrolli ning siseauditit. Pankade ja kindlustusvaldkonna organisatsioonide puhul kirjeldati intervjuudes mitmetasandilisi kontrollisüsteeme, mis vähendavad võimalust, et üks töötaja saaks suure mõjuga otsust varjatult enda või seotud isiku kasuks mõjutada. Kontrollide sisulisel toimimisel võib uuringus käsitletud olukordade järele jäänud riski pidada üldjuhul madalaks. Seda hinnangut ei saa laiendada kogu erasektorile ega kõikidele organisatsioonidele (intervjuud mai–juuni, 2026).

Korruptsiooniennetuse koolitus peab lähtuma töötaja ülesannetest ja ametikohaga seotud riskidest. Koolituses tuleb kasutada praktilisi stsenaariume, mis aitavad töötajal ära tunda huvide konflikti, põhjendamatu mõjutamise ja kontrollidest möödahiilimise olukordi. Koolituse sagedus peab sõltuma ametikoha riskiprofiilist, ülesannete muutumisest ja organisatsiooni vajadustest. Uuringumaterjal ei põhjenda kõikidele finants- ja majandusvaldkonna töötajatele ühetaolise kohustusliku iga-aastase koolituse kehtestamist (intervjuud mai–juuni, 2026).

Formaalse kontrollimehhanismi olemasolu ei taga selle tõhusust. Kontrollide toimimist mõjutavad juhtkonna eeskuju, vastutuse selgus, otsustusprotsesside läbipaistvus, töötajate teadlikkus ja võimalus küsida enne otsuse tegemist nõu. Organisatsioonidele ei ole vaja kehtestada ühetaolist sisekontrollistruktuuri ega uut üldist sisekontrollistandardit. Olemasolevaid raamistikke tuleb rakendada organisatsiooni ülesannetest, suurusest, riskiprofiilist ja otsuste võimalikust mõjust lähtudes ning hinnata regulaarselt valitud kontrollide tegelikku toimimist.

2.4 Dokumendianalüüsis tuvastatud tugevused

Analüüsitud riiklikes dokumentides ja rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangutes tuuakse esile mitu Eesti korruptsiooniennetust toetavat tegurit. Nende nimetamine tugevusena ei tähenda, et vastavad lahendused toimiksid kõigis sektorites ja organisatsioonides ühetaoliselt või et nende tegelikku tulemuslikkust oleks käesolevas uuringus empiiriliselt mõõdetud.

Dokumendianalüüsis käsitletakse korruptsiooniennetust toetavate teguritena:

- korruptsiooniennetust, huvide konflikte, riigihankeid ja rikkumistest teavitamist käsitlevat õiguslikku raamistikku
- riskipõhise juhtimise põhimõtete kasutamist
- otsuste jälgitavust ja teabe kättesaadavust toetavaid digitaalseid lahendusi
- finantsjärelevalve ning rahapesu tõkestamise raamistikku ulatuses, milles see aitab tuvastada korruptsioonist saadud vara liikumist või varjamist

Järgnev ülevaade kirjeldab nende tegurite võimalikku panust korruptsiooniennetusse ja arvestab, et regulatsiooni või tehnilise lahenduse olemasolu ei tõenda veel selle ühetaolist ega tõhusat rakendamist (European Commission, 2025; GRECO, 2023; MONEYVAL, 2022; OECD, 2024).

Korruptsiooniennetust toetav õigusraamistik ja riskipõhine juhtimine

Eestis on olemas korruptsiooniennetust, huvide konflikte, avalike vahendite kasutamist, riigihankeid, avaliku teabe kättesaadavust ja rikkumistest teavitamist käsitlev õigusraamistik. Need regulatsioonid loovad aluse huvide avaldamiseks, otsustest taandumiseks, avalike otsuste kontrollimiseks ja võimalike rikkumiste tuvastamiseks. Rahvusvahelised hinnangud osutavad samal ajal vajadusele jälgida, kuidas kehtestatud nõudeid tegelikult rakendatakse (European Commission, 2025; GRECO, 2023; OECD, 2024).

Õigusraamistiku olemasolu ei tõenda iseenesest kontrollide tulemuslikkust. Tugevus seisneb selles, et organisatsioonidel on võimalik siduda korruptsiooniriskide juhtimine olemasolevate juhtimis-, kontrolli- ja vastutusmehhanismidega. Uue regulatsiooni vajadust saab hinnata pärast seda, kui on selgitatud, kas probleem tuleneb normi puudumisest, ebaselgest tõlgendamisest või olemasoleva nõude ebapiisavast rakendamisest.

Korruptsioonivastases tegevuskavas ning korruptsiooni ja huvide konflikti riskide hindamise juhendis käsitletakse korruptsiooniriskide juhtimist organisatsiooni üldise riskijuhtimise osana. Riskihindamine võimaldab pöörata tähelepanu tegevustele, protsessidele ja ametikohtadele, kus esineb ulatuslik otsustusõigus, suur võimalik mõju või kõrgem huvide konflikti risk (Justiitsministeerium, 2023, 2024; OECD, 2020a, 2024).

Dokumendianalüüsis kirjeldatud riskipõhise juhtimise ja kontrollimehhanismide toimimist kinnitasid ka intervjuud. Pankade ja kindlustusvaldkonna organisatsioonide puhul kirjeldati ülesannete lahusust, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid, vastavuskontrolli, riskijuhtimist ja siseauditit. Nende kontrollide sisulisel toimimisel võib uuringus käsitletud stsenaariumide järele jäänud riski pidada üldjuhul madalaks. Seda hinnangut ei saa laiendada kogu erasektorile ega kõigile organisatsioonidele (intervjuud mai–juuni, 2026).

Otsuste jälgitavust toetavad digitaalsed lahendused

Digitaalsed registrid, menetlussüsteemid ja auditijäljed võivad parandada otsuste jälgitavust ning toetada võimalike kõrvalekallete tuvastamist. Riigihangete register, avalikud andmekogud ja elektroonilised menetlused võimaldavad kontrollida otsustusprotsessi käiku ning tehtud otsuste põhjendusi (European Commission, 2025; OECD, 2024).

Digitaliseerimine ei kõrvalda korruptsiooniriski automaatselt. Digilahenduse mõju sõltub andmete kvaliteedist, juurdepääsuõigustest, kontrollireeglitest ja sellest, kas tuvastatud kõrvalekalletele reageeritakse. Digitaalseid lahendusi tuleb käsitleda organisatsioonilisi kontrolle toetava vahendina, mitte iseseisva korruptsiooniennetuse garantiina.

Finantsjärelevalve ja rahapesu tõkestamise kaudne panus

Finantsjärelevalve ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistikud suurendavad finantstehingute jälgitavust, toetavad tegelike kasusaajate tuvastamist ja aitavad avastada kahtlasi tehinguid. Need funktsioonid võivad toetada korruptsioonijuhtumite avastamist juhul, kui finantssüsteemi kasutatakse korruptsioonist saadud vara liikumise või päritolu varjamiseks (MONEYVAL, 2022; Rahandusministeerium, 2025).

Rahapesu tõkestamise süsteemi tugevnemist ei saa käsitleda tõendina korruptsiooniennetuse üldise tulemuslikkuse kohta. Rahapesu, sanktsioonidest kõrvalehoidmine ja muud finantskuriteod on korruptsioonist eraldiseisvad riskivaldkonnad. Nende seos korruptsiooniga tekib ainult konkreetsete asjaolude korral, näiteks korruptsioonitulu varjamisel või ametiisiku mõjutamisel.

Kokkuvõttes seisnevad dokumentides kirjeldatud tugevused olemasolevas õigusraamistikus, riskipõhise juhtimise võimalustes, otsuste jälgitavust toetavates digilahendustes ja mitmetasandilistes kontrollides. Nende tegelikku tulemuslikkust tuleb hinnata rakendamise, kontrollide toimimise ja konkreetse protsessi järele jäänud riski põhjal.

2.5 Dokumendianalüüsis tuvastatud arenguvajadused ja probleemkohad

Huvide konfliktide ja pöördukse riskide juhtimine

Rahvusvahelised hinnangud osutavad vajadusele jälgida huvide konflikti vältimise nõuete tegelikku rakendamist ning kõrgemate ametiisikute suhtes kehtivate aususstandardite täitmist. Tähelepanu vajavad huvide õigeaegne avaldamine, otsusest taandumine, tehtud lahenduse dokumenteerimine ja nõuete täitmise kontroll (European Commission, 2025; GRECO, 2023; OECD, 2024).

Avaliku ja erasektori vahel liikumine ei ole iseenesest probleem. Ametikohtade vahetamisega seotud risk sõltub inimese varasemast otsustusõigusest, juurdepääsust mitteavalikule teabele, seosest tulevase tööandjaga ja võimalusest mõjutada pooleliolevaid menetlusi. Võimalikke piiranguid tuleb hinnata ametikohapõhiselt ning arvestada kehtivat õigust ja käimasolevaid õigusloomeprotsesse. Uuringumaterjal ei põhjenda kõigile ametikohtadele ühetaolise ooteaja või tööpiirangu kehtestamist.

Ettevõtete ja erialaliitude osalemine poliitikakujundamises on tavapärane ning vajalik. Arenguvajadus võib tekkida juhul, kui kohtumised, esindatavad huvid või ettepanekute mõju tehtud otsustele ei ole piisavalt jälgitavad. Rahvusvahelised hinnangud on osutanud vajadusele jätkata lobitegevuse läbipaistvuse ja kõrgemate ametiisikute aususstandardite rakendamise jälgimist (European Commission, 2025; GRECO, 2023).

Intervjuudes tõstatatud ametiisiku mõiste ja toimingupiirangute tõlgendusküsimused tuleb koondada ning võrrelda kehtiva õiguse, kohtupraktika ja pooleliolevate õigusloomeprotsessidega. Kvalitatiivne materjal ei tõenda kogu avalikku sektorit hõlmava regulatiivse lünga olemasolu ega anna üksiku intervjuunäite põhjal alust seaduse muutmiseks (intervjuud mai–juuni, 2026).

Organisatsioonide riskijuhtimise ja kontrollide rakendamine

Organisatsioonide võime korruptsiooniriske hinnata ja juhtida sõltub nende ülesannetest, suurusest, riskiprofiilist, juhtimiskultuurist ja kontrollifunktsioonidele eraldatud ressurssidest. Arenguvajadus ei seisne tingimata uute kontrollistruktuuride loomises. Tähelepanu vajab olemasolevate kontrollide kohandamine suure mõjuga otsustusprotsessidele ning nende tegeliku toimimise perioodiline hindamine (Justiitsministeerium, 2024; OECD, 2020a, 2024).

Intervjuudes väljendati muret, et eelarve- või organisatsioonimuudatused võivad nõrgendada ülesannete lahusust ja sõltumatut kontrolli. Nende tähelepanekute põhjal ei saa järeldada, et avaliku sektori kontrollifunktsioonid oleksid üldiselt nõrgenenud. Mõju tuleb hinnata organisatsioonipõhiselt, vaadates, millised kontrollid muutusid ja kas järele jäänud kontrollid vähendavad riski piisavalt (intervjuud mai–juuni, 2026).

Koostöö ja teabevahetus

Intervjuudes hinnati koostööd peamiste järelevalve- ja õiguskaitsepartneritega valdavalt heaks või konstruktiivseks. Seetõttu ei anna uuringumaterjal alust käsitleda Eesti asutustevahelist koostööd üldiselt killustatuna või mittetoimivana.

Arenguvajadus võib seisneda konkreetsete ja korduvate teabevahetustakistuste tuvastamises, õiguslike tõlgenduste ühtlustamises ning koostöökorralduse muutmises vähem sõltuvaks üksikute ametnike kontaktidest. Üksik intervjuus kirjeldatud vaidlus või suhtlusprobleem ei tõenda kogu koostöösüsteemi puudulikkust (intervjuud mai–juuni, 2026).

Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

Intervjuudes tõstatati küsimus, kas olemasolevad taustakontrolli võimalused on kõigi suure juurdepääsu- või otsustusõigusega ametikohtade puhul piisavad. Kogutud materjal ei tõenda siiski kogu finants- ja majandusvaldkonda hõlmava regulatiivse lünga olemasolu ega põhjenda üldise taustakontrolli volitusnormi loomist. Edasine analüüs peab määratlema konkreetsed ametikohad ja puuduva teabe ning hindama täiendava kontrolli vajalikkust, õiguspärasust ja proportsionaalsust.

Intervjuudes kirjeldati ka finantssektori aruandluskohustuste võimalikku kattuvust ja sellega kaasnevat ressursikulu. Aruandluskoormus ei ole iseseisev korruptsioonirisk ning uuringumaterjal ei tõenda otsest põhjuslikku seost aruannete arvu ja korruptsiooniennetuse tulemuslikkuse vahel. Võimalikku dubleerimist tuleb hinnata eraldi regulatiivse tõhususe analüüsis.

Muutuv finants- ja tehnoloogiakeskkond

Krüptovara, piiriülesed finantsteenused, keerukad omandistruktuurid ja uued tehnoloogiad võivad raskendada tehingute ning tegelike kasusaajate jälgimist. Need on eelkõige rahapesu, finantskuritegevuse, sanktsioonijärelevalve ja finantsjärelevalve riskiteemad. Neid ei saa käsitleda iseseisvate korruptsiooniriskidena (MONEYVAL, 2022; Rahandusministeerium, 2025).

Korruptsiooniennetuse jaoks muutuvad need teemad asjakohaseks juhul, kui tehnoloogiat või finantsstruktuuri kasutatakse korruptsioonitulu varjamiseks, ametiisiku mõjutamiseks või põhjendamatu eelise andmiseks. Arenguvajadus seisneb suutlikkuses tuvastada selliseid konkreetseid seoseid, mitte kõigi keerukate või piiriüleste tehingute käsitlemises korruptsioonikahtlusena.

OECD altkäemaksuvastase töörühma hinnang käsitleb eelkõige välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmise ennetamist, avastamist ja menetlemist. Seda hinnangut ei saa laiendada kogu Eesti erasektori korruptsiooniennetusele. Asjakohane arengusuund on välisriikides tegutsevatele või rahvusvahelistes tehingutes osalevatele ettevõtetele suunatud teavitamine välisaltkäemaksu riskidest ja juriidilise isiku vastutuse põhimõtetest (OECD WGB, 2025).

Kokkuvõttes puudutavad arenguvajadused eelkõige olemasolevate nõuete sisulist rakendamist, suure mõjuga otsustusprotsesside kontrollide toimimist, huvide konfliktide varajast

lahendamist ning konkreetsete koostöö- ja tõlgendusprobleemide tuvastamist. Taustakontrolli, aruandluskoormuse, ametikohtade vahetamise piirangute ja uute regulatiivsete meetmete vajadust tuleb enne otsustamist täiendavalt analüüsida.

3. Organisatsioonilised ja institutsionaalsed riskitegurid

Käesolev peatükk käsitleb organisatsioonilisi ja institutsionaalseid tegureid, mis mõjutavad korruptsiooniriskide tekkimist, püsimist ja avaldumist finants- ja majandusvaldkonnas. Kui eelmised peatükid kirjeldasid regulatiivset raamistikku ja selle arenguvajadusi, siis käesolev peatükk keskendub sellele, kuidas riskid avalduvad organisatsioonide igapäevases toimimises ja juhtimises. Analüüs tugineb dokumendianalüüsi tulemustele ning seda täiendavad intervjuudest kogutud sisendid strateegilise tasandi esindajatelt, järelevalveasutustest ning finants- ja kindlustussektori praktikutelt.

Uuringumaterjal osutab, et korruptsiooniriskide kujunemist mõjutavad lisaks regulatiivsele raamistikule selle rakendamine, organisatsioonikultuur ja juhtimispraktikad.

3.1 Organisatsioonilised riskid

Finants- ja majandusvaldkonna organisatsioonilised korruptsiooniriskid koonduvad eelkõige otsustuspunktidesse, kus rahavoog on suur, inimfaktor määrav ning väline kontroll võib olla piiratud. Dokumendianalüüs osutab, et sellised riskikontsentratsioonid on iseloomulikud hangete, laenuotsuste, partnerivaliku ja strateegiliste investeerimisotsuste valdkondadele (OECD, 2024; Riigikontroll, 2024). Intervjuude empiiriline sisend täpsustab neid mustreid konkreetsete avaldumisviisidega.

Uuringusse kaasatud pangandussektori organisatsioonides kirjeldati võimaliku riskikohana laenuotsuste protsessi, eelkõige olukordi, kus töötajal on taotlejaga isiklik seos või võimalus kasutada ligipääsu süsteemidele ja andmetele põhjendamatu eelise loomiseks. Samal ajal kirjeldati mitmetasandilisi sisekontrolle, huvide konfliktide deklareerimist ja kollegiaalset otsustamist, mis vähendavad sellise riski realiseerumise tõenäosust. Uuringumaterjal ei anna alust pidada seda pangandussektoris sagedaseks või suureks järele jäävaks riskiks (intervjuud mai–juuni, 2026).

Uuringusse kaasatud kindlustusvaldkonna organisatsioonides käsitleti võimalike riskikohtadena kahjukäsitlust ja koostööpartnerite valikut, kus otsused võivad mõjutada märkimisväärseid rahavooge. Risk võib tekkida juhul, kui partneri valik ei ole piisavalt läbipaistev või otsustajal on partneriga deklareerimata seos. Intervjuudes kirjeldati ka kindlustusandjate korraldatavaid müügikonkursse ja maakleritele suunatud tunnustussüsteeme, mis võivad mõjutada vahendaja soovitusi. Sellised müügistiimulid ei ole iseenesest korruptsioon, kuid võivad tekitada huvide konflikti või suurendada riski, et soovitus ei lähtu täielikult kliendi huvidest. Uuringumaterjal ei võimalda hinnata nende olukordade levikut ega käsitleda neid kindlustussektori peamise riskina (intervjuud mai–juuni, 2026).

Avaliku sektori organisatsioonides koonduvad riskid eelkõige hangete ja partnerivaliku protsessidesse.

Intervjuudes kirjeldati kahte tüüpilist mustrit:

- Esimene on deklareerimata osalus tarnijas koos hanke suunamisega selle kasuks, mis jääb märkamata, kuna tuvastamine eeldab äriregistri ja pearaamatu andmete omavahelist võrdlemist, mida ei tehta süstemaatiliselt.

- Teine on ostude kunstlik tükeldamine, et vältida võrdlevate pakkumuste kohustust, mis on samuti suhteliselt lihtne tuvastada, kuid mille ennetamine eeldab selget hankekorra rakendamist (avaliku sektori esindajad, intervjuud mai 2026). Mõlemad mustrid peegeldavad dokumendianalüüsi leidu, et formaalselt korrektne menetlus ei pruugi tähendada sisuliselt läbipaistvat protsessi (OECD, 2025a).

Suuremahuliste ja tehniliselt keerukate hangete puhul võivad korruptsiooniriskid olla raskemini tuvastatavad, kui hankijal on piiratud võimalus hinnata tehnilisi lahendusi, lepingumuudatusi või pikaajalise partnerisuhte põhjendatust. Intervjuudes toodi ühe näitena esile IT-hanked, kus tähelepanu võivad vajada süsteemidele ligipääsud, tarneahela turvalisus ja lepingute uuendamine. IT-hankeid ei käsitleta seetõttu eraldiseisva riskikategooriana, vaid ühe näitena suuremahulistest või keerukatest hangetest, mille puhul on oluline otsuste läbipaistvus ja sõltumatu kontroll (intervjuud mai–juuni, 2026).

Kokkuvõttes kinnitavad intervjuude tulemused dokumendianalüüsi järeldust, et organisatsioonilised korruptsiooniriskid ei avaldu ühetaoliselt, vaid sõltuvad tugevalt konkreetse otsustusprotsessi struktuurist, rahavoo suurusest ja sisekontrollisüsteemi küpsusest. Uuringusse kaasatud finantssektori organisatsioonides kirjeldati mitmetasandilisemaid kontrolle kui kaasatud avaliku sektori organisatsioonides, kuid ka nendes esines struktuurseid riskikohti, mis eeldavad pidevat tähelepanu.

3.2 Juhtimis- ja kontrollimehhanismide nõrkused

Dokumendianalüüs osutab, et Eesti korruptsiooniennetuse regulatiivne raamistik on üldiselt välja kujunenud, kuid selle rakendamine organisatsioonide praktikas on ebaühtlane (OECD, 2024; GRECO, 2023). Intervjuude tulemused täpsustavad, milles see ebaühtlus seisneb ja millised tegurid seda põhjustavad.

Kõige laiem ühisosa uuringus osalenud organisatsioonide esindajate hinnangutes puudutas järgmist teemat. Probleem ei ole normide puudumises, vaid nende rakendamises ja organisatsioonikultuuris. Sama suunda toetab dokumendianalüüsi leid, et regulatiivne raamistik on nominaalselt tugev. Uuringus osalenute hinnangul ei ole finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniriskide peamine väljakutse regulatiivne, vaid rakenduslik ja kultuuriline. See hinnang kordus nii erasektori kui avaliku sektori esindajate vastustes ning nii järelevalveasutuste kui praktikute vaatepunktist, kuigi konkreetsed nõrkused erinevad sektorite kaupa, nagu järgnevad näited kirjeldavad (kõik intervjueeritavad, intervjuud mai–juuni 2026).

Sisekontrollisüsteemide toimimises eristub selgelt kaks mudelit. Finantsasutustes, eelkõige panganduses ja kindlustuses, on kolme kaitseliini mudel hästi rakendunud. Äriüksused vastutavad riskide võtmise eest, vastavuskontroll ja riskijuhtimine jälgivad riskide võtmist ning siseaudit teeb sõltumatut kontrolli. Intervjuudes kirjeldati seda mudelit kui toimivat raamistikku, mis loob mitmekihilise takistuse korruptsiooniriskide materialiseerumisele. Samas rõhutati, et ka see mudel ei ole lõpuni täielikult riske välistav, kui organisatsioonikultuuri tase ei toeta selle sisulist toimimist (finantssektori esindajad, intervjuud mai–juuni 2026).

Avaliku sektori organisatsioonides on olukord ebaühtlasem. Intervjuudes ja dokumendianalüüsis tuvastati üks konkreetne ja praeguses eelarveolukorras eriti asjakohane risk, mis puudutab eelarvekärpeid, mis toovad kaasa siseauditi ja sisekontrollifunktsioonide vähenemise. Intervjueeritud järelevalveesindajad kirjeldasid mustrit, mille kohaselt kärpeotsuste käigus kaovad esimestena just siseauditiga seotud ametikohad. Seda riski täpsustati mehaaniliselt järgmiselt. Kui kuue silma põhimõttel põhinev kontroll viiakse nelja silma kontrolliks või mitme inimese töö koondatakse ühe kätte, siis seni kuni inimesed on ausad, ei pruugi midagi juhtuda, kuid piisab ühest inimesest ja probleemid võivad jääda pikaks ajaks märkamata (intervjueeritud järelevalveesindajad, mai 2026). See on otsene strukturaalne risk, mida dokumendianalüüs kirjeldab abstraktsemalt kui sisekontrollisüsteemide ebaühtlast rakendamist (OECD, 2024).

Kontrollimehhanismide formaalse ja sisulise toimimise vaheline lõhe on teine kordunud teema. Intervjuudes kirjeldati olukorda, kus riskihindamised, huvide deklaratsioonid ja kontrolliprotseduurid täidetakse formaalselt, kuid ei täida oma sisulist eesmärki. See peegeldab dokumendianalüüsis tuvastatud formaalse vastavuse domineerimist sisulise riskihindamise üle. Intervjueeritud finantssektori esindaja tõi näitena tulemustasusüsteemi muudatuse, mis lõi eesliinitöötajatele stiimuli avada tühjasid kontosid boonuse nimel. See oli formaalselt rikkumine, kuid süsteem ei suutnud seda ennetada, kuna protsesside kujundamisel ei hinnatud riskistiimuleid piisavalt (finantssektori esindajad, intervjuud mai 2026).

Intervjuudes nimetati taustakontrollide tegemise võimalusi üheks valdkonnaks, kus organisatsioonide vajadused ja õiguslikud alused ei pruugi alati kattuda. Eriti puudutab see ametikohti, millega kaasneb ligipääs olulistele rahavoogudele, tundlikule teabele või kriitilistele süsteemidele. Samas erinevad taustakontrollide vajadus ja lubatud ulatus sektori ning ametikoha järgi. Finantssektoris võimaldavad valdkondlikud nõuded teatud juhtudel põhjalikumat sobivuse hindamist, kuid samasugused alused ei kehti automaatselt teistes organisatsioonides. Seetõttu ei ole põhjendatud üldine ja ühetaoline taustakontrollide volitus. Vajaduse korral tuleks hinnata sektoripõhiste ja proportsionaalsete õiguslike aluste loomist ametikohtadele, mille riskiprofiil seda põhjendab, arvestades eesmärgipärasuse, andmete minimaalsuse ja põhiõiguste kaitse nõudeid (intervjuud mai–juuni, 2026).

Intervjuudes kirjeldati rakendusliku küsimusena korruptsioonivastase seaduse ametiisiku mõiste ja toimingupiirangute kohaldamist konkreetsetes olukordades. Küsimus ei seisne tingimata õigusnormi puudumises või ebaselguses, vaid selles, et ametiisiku staatus ja taandumiskohustus sõltuvad inimese ülesannetest, otsustuspädevusest ning seosest konkreetse erahuviga. Väikeses ühiskonnas võivad isiklikud ja ametialased kokkupuuted olla sagedased, kuid seos iseenesest ei tõenda huvide konflikti. Oluline on hinnata, kas inimesel on konkreetne erahuvi ning võimalus mõjutada selle huviga seotud otsust või toimingut. Organisatsioonid vajavad seetõttu praktilisi juhiseid ja nõustamisvõimalusi, mis aitavad eristada tavapärast ametialast suhtlust olukordadest, kus huvi tuleb deklareerida või otsustamisest taanduda (GRECO, 2023; intervjuud mai–juuni, 2026).

3.3 Asutustevaheline koostöö ja teabevahetus

Dokumendianalüüsis käsitletakse asutustevahelist koostööd ja teabevahetust olulise tegurina finants- ja majandusvaldkonna riskide ennetamisel ja tuvastamisel (European Commission, 2025; MONEYVAL, 2022).

Intervjuudes hinnati koostööd üldiselt toimivaks, kuid nimetati ka õiguslikust raamistikust, aruandlusest ja teabevahetuse korraldusest tulenevaid kitsaskohti (vt **tabel 2**; intervjuud mai–juuni, 2026).

Tabel 2. Asutustevahelist koostööd toetavad ja piiravad tegurid (intervjuude põhjal)

Koostööd toetavad tegurid	Koostööd piiravad tegurid
Ühised eesmärgid järelevalveasutuste ja turuosaliste vahel	Pangasaladuse ja RAB-i volitustega seotud vaidlused
Regulaarne suhtlus ja usalduse kujunemine	Aruandluse dubleerimine ja suur halduskoormus
Silmast silma kohtumised	Eri asutuste vaheline piiratud infovahetus
JDM-korruptsioonivõrgustik	Kirjaliku suhtluse jäikus ja formaalsus
Koostöösuhete pikaajaline arendamine	Riskiteabe ebapiisav integreerimine

Üldine hinnang koostöö kvaliteedile on intervjuudes positiivsem, kui dokumendianalüüs ette näitab. Finantssektori esindajad kirjeldasid koostööd järelevalveasutustega konstruktiivsena, kuna eesmärgid on ühised. Silmast silma kohtumistel on õhkkond avatud ja eriarvamusi saab produktiivselt arutada. Samas ilmnes selge kitsaskoht. Kirjalikus suhtluses muutub toon formaalsemaks ja jäigemaks, mis tekitab mõnikord arusaamatusi ning vähendab konstruktiivse dialoogi võimalusi (finantssektori esindajad, intervjuud mai 2026). See viitab, et koostöö toimib hästi isiklikul ja mitteformaalsel tasandil, kuid institutsionaalne suhtlus ei toeta sama kvaliteeti.

Intervjuudes kirjeldati kogemust, kus **koostöö õiguskaitseorganitega oli alguses tõrjuv varasemate negatiivsete kogemuste tõttu**, kuid järjepidev lubaduste täitmine ja regulaarne suhtlus muutsid koostöö tõhusaks. Rõhutati, et koostöö kvaliteet on eelkõige inimestes kinni ning asutuse juhi vahetumisel muutub ka suhtluskultuur märgatavalt (järelevalveesindaja, intervjuu juuni 2026).

Konkreetseim koostöö kitsaskoht, mida intervjuudes nimetati, puudutab **pangasaladuse ning Rahapesu Andmebüroo õiguste vaidlust**. Õiguskantsler on toonud välja probleemi, kuid selle lahendamine on veninud ning kaasanud kohtuvaidlusi. See ei ole abstraktne regulatiivne küsimus, vaid konkreetne ja kehtiv koostöö takistus, mis pärsib finantsjärelevalve ja korruptsioonivastase töö tulemuslikkust (finantssektori esindajad, intervjuud mai 2026). Samasugust mustrit kinnitab dokumendianalüüs, mis osutab, et asutustevaheline riskiteabe integreerimine ei ole piisav (OECD, 2024).

Intervjuudes kirjeldati finantsasutuste suurt aruandluskoormust ning eri järelevalveasutustele esitatava teabe võimalikku dubleerimist. See tähelepanek puudutab eelkõige järelevalvekorralduse tõhusust, mitte otseselt korruptsiooniriski. Seos korruptsiooniennetusega võib olla kaudne, kui killustatud aruandlus suunab ressursse sisulisest riskianalüüsist formaalsete nõuete täitmisse või raskendab tervikliku riskipildi kujundamist. Uuring ei võimalda selle mõju ulatust hinnata. Positiivse näitena kirjeldati intervjuudes ELi tasandi rahapesu tõkestamise nõuete rakendamisel kasutatud testaruandlust ja ühtlustatud aruandlusstandardit, mis aitasid organisatsioonidel uute nõuetega kohaneda ning vähendasid rakendamisega seotud

koormust. See näide käsitleb aruandluskorralduse parandamist ega tähenda, et rahapesu- ja korruptsiooniriske käsitletaks sama nähtusena (intervjuud mai–juuni, 2026).

Eri asutuste vaheline infovahetuse õiguslik piiratus ilmnes intervjuudes mitmes kontekstis. Intervjueeritud esindajad rõhutasid, et erinevad õigusaktid piiravad info jagamist ning kõiki andmeid ei saa kõikide osapoolte vahel vabalt vahetada. Samuti kirjeldati taustakontrollide kontekstis probleemi teisest küljest. Jõuametid võivad teada inimese probleemseid seoseid või riskikäitumist, kuid seda infot ei ole võimalik organisatsioonidele jagada, kuna puudub volitusnorm. Tulemusena ehitatakse formaalne vastavuspilt, kus normid on täidetud, kuid tegelikud riskid jäävad tuvastamata (intervjueeritud esindajad, mai 2026).

Ühe toimiva koordinatsioonistruktuuri näitena kirjeldati intervjuudes JDM-korruptsioonivõrgustikku, kus eri ministeeriumide ja õiguskaitseasutuste esindajad kohtuvad regulaarselt, arutavad praktilisi probleeme ning töötavad ühiselt välja meetmeid ja juhendeid. Võrgustiku tugevuseks peeti pikaajalise koostöö käigus kujunenud usaldust ja ühist väljatöötamisprotsessi, mis toetab meetmete ühtlasemat rakendamist (intervjuud mai–juuni, 2026). See näide osutab, et koordinatsiooni toetavad püsivad koostöövormid, usaldus ja ühised tööprotsessid.

3.4 Vastavus- ja järelevalve mehhanismide toimimine

Dokumendianalüüs kirjeldab Eesti korruptsiooniennetuse vastavus- ja järelevalvemehhanisme normatiivselt üldiselt tugevatena, kuid tuvastab rakenduslikke kitsaskohti (GRECO, 2023; European Commission, 2025). Intervjuude empiiriline sisend täpsustab, millised mehhanismid toimivad praktikas hästi, millistel on piiranguid ning mida peetakse tõhusamaks vastavusnõuete täitmisest.

Finantssektori järelevalvemehhanismide puhul nimetati intervjuudes sobivusmenetlust ühe olulise ennetusmeetmena. Juhtivatele ametikohtadele kandideerijate teadmiste, kogemuste, maine ja usaldusväärsuse hindamisel võidakse intervjuude kohaselt arvesse võtta ka teavet, mis ei nähtu tavapärasest karistusregistri vaatest, sealhulgas varasemaid rikkumisi. Intervjuudes kirjeldatud üksikjuhtum näitas, et varasem rikkumine võib mõjutada sobivushinnangut ka pika aja möödudes. See näide illustreerib sobivusmenetluse võimalikku ulatust, kuid selle põhjal ei saa teha üldistavaid järeldusi kõigi sobivusmenetluste kohta (intervjuud mai–juuni, 2026).

Finantsinspektsiooni töötajatele kehtivad huvide konfliktide ennetamiseks piirangud, sealhulgas keeld omada järelevalvatava asutuse väärtpabereid või muid finantsinstrumente. Intervjuudes juhiti eraldi tähelepanu Finantsinspektsiooni juhatuse liikmete võimalikule pöördukse riskile nende liikumisel järelevalvatavate asutuste juhtivatele ametikohtadele. Selline liikumine ei ole iseenesest korruptsioon ega huvide konflikt. Risk võib tekkida juhul, kui uuel ametikohal kasutatakse varasemas rollis saadud mitteavalikku teavet või kui tulevase töökoha väljavaade võib mõjutada varasemaid järelevalveotsuseid. Intervjuudes viidati Riigikogus menetletavale eelnõule, milles käsitletakse huvide konflikti ning võimalikku ooteaega enne järelevalveasutusest järelevalvatava asutuse juhtimisse liikumist. Kuna õigusloomeprotsess ei olnud uuringu ajal lõppenud, tuleb seda käsitleda menetluses oleva lahendusena, mitte kehtiva regulatsioonina (GRECO, 2023; intervjuud mai–juuni, 2026).

Üks uuringu kesksemaid leide on, et tõhusamaks kui formaalsed vastavusmehhanismid peeti üle kõigi intervjuude organisatsioonikultuuri, juhtkonna eeskuju ja ennetavat lähenemist. See kehtib ka finantssektoris, kus formaalsed kontrollid on tugevad, kuid nende sisuline toimimine sõltub organisatsiooni kultuurist. Intervjueeritud esindajad kirjeldasid positiivse näitena

olukorda, kus töötajad tulevad ise nõu küsima enne otsuse tegemist, räägivad oma juhi, auditi või vastavuskontrolliga ning probleem lahendatakse enne, kui see jõuab kõrgemale tasandile. See eeldab organisatsioonikultuuri, kus huvide konflikti tunnistamine ei ole pahategu, vaid oodatav käitumine, ning kus inimesed usaldavad, et nõu küsimine ei too kaasa karistust. Intervjuudes nimetati seda korduvalt tõhusamaks kui reaktiivseid kontrollimehhanisme (intervjueeritud esindajad, mai–juuni 2026).

Intervjuus kirjeldati üksikjuhtumit, kus korruptsioonikahtlusega seotud avaldust ei võetud menetlusse. Intervjueeritava hinnangul oli põhjuseks kahju vähene ulatus. Organisatsioon lahendas usaldusrikkumise töösuhte lõpetamisega (intervjuud mai–juuni, 2026). See näide ei võimalda hinnata selliste juhtumite üldist levikut ega teha järeldusi ametliku statistika täielikkuse kohta. Dokumendianalüüsis on laiemalt juhitud tähelepanu rikkumiste vähese nähtavuse riskile (OECD, 2024).

Intervjuudes kirjeldati andmepõhise järelevalve arengut positiivse suunana. Automatiseeritud andmeanalüüs ja eri registrite andmete seostamine võivad muuta kontrolli senisest süsteemsemaks. Avalikus sektoris piiravad tehisintellektilahenduste kasutamist muu hulgas andmekaitse-, konfidentsiaalsus- ja infoturbenõuded. Seetõttu eeldab nende lahenduste kasutamine selgeid õiguslikke aluseid ja tehnilisi kaitsemeetmeid (intervjuud mai–juuni, 2026).

Intervjuude põhjal toimivad finantssektori organisatsioonides mitmetasandilised vastavus- ja järelevalvemehhanismid, kuid formaalsete nõuete täitmine ei taga iseenesest kontrollide sisulist tõhusust. Avaliku sektori puhul juhiti tähelepanu riskile, et eelarvekärped võivad nõrgendada sisekontrolli- ja siseauditi funktsioone. Intervjuudes peeti oluliseks ennetavat organisatsioonikultuuri, kus töötajad oskavad riske märgata ja saavad enne otsustamist nõu küsida. Selline kultuur ei asenda formaalseid kontrollimehhanisme, vaid toetab nende sisulist toimimist (intervjuud mai–juuni, 2026).

3.5 Riskide kaardistamise praktikad ja koostöömudelid

Finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniriskide tõhus juhtimine eeldab, et organisatsioonid kaardistaksid riske regulaarselt, kaasaksid sellesse protsessi oma liikmeid laiemalt ning teeksid koostööd teiste asutustega. Intervjuude tulemused näitavad, et nende kolme elemendi rakendamise tase on Eestis sektori- ja organisatsiooni tüüpide lõikes märkimisväärselt erinev ning riskikaardistuse tegelik kvaliteet ei sõltu niivõrd normatiivsetest nõuetest, kuivõrd organisatsioonikultuurist, ressursside olemasolust ja juhtimispraktikatest.

Riskide kaardistamise praktikad erinevad intervjueeritud organisatsioonide lõikes märkimisväärselt ning peegeldavad laiemalt sektori ja organisatsiooni tüübi mõju riskijuhtimise küpsusele. Finantsasutustes on riskide kaardistamine regulatiivsetest nõuetest tulenev pidev protsess, mis on integreeritud organisatsiooni igapäevasesse juhtimisse. Mõnes intervjueeritud asutuses on üles võetud üle nelisaja riski ning suurem osa neist on protsessiriskid, mida hinnatakse süsteemselt. Riskide kaardistamine ei toimu üksnes formaalsete hindamistsüklite kaudu, vaid on sisseehitatud igapäevasesse tööprotsessi nii, et süsteemid ja protsessid ehitataksegi üles viisil, mis muudab riskide realiseerumise struktuuriliselt raskeks (intervjueeritud finantssektori esindajad, mai–juuni 2026).

Avaliku sektori organisatsioonides on pilt ebaühtlasem. Intervjuudes ilmnes, et riskide regulaarne hindamine sõltub suurel määral konkreetse asutuse juhtimiskultuurist ja ressursside olemasolust. Üks kordunud probleem puudutab eelarvekärpeid, mille tulemusel väheneb ka riskianalüüsi suutlikkus. Korruptsiooniriskide kaardistamine eraldi tegevusena ei ole avalikus

sektoris universaalselt levinud, vaid sageli toimub see osana laiemast sisekontrolli- või auditiprotsessist, mille fookus ei pruugi olla korruptsiooniriskidel spetsiifiliselt (intervjueeritud esindajad, mai 2026). See kattub dokumendianalüüsi leiuga, mille kohaselt mitte kõik avaliku sektori organisatsioonid ei vii regulaarselt läbi korruptsiooni- ja aususriskide hindamisi (OECD, 2024).

Organisatsioonisisese kaasatuse küsimuses ilmnes selge erinevus kahe mudeli vahel. Finantsasutustes toimib riskide kaardistamine pigem vertikaalselt, kus esimene kaitseliin tuvastab riske igapäevatöös ning edastab need teise kaitseliini hindamiseks. Selles mudelis on laiem töötajaskond kaasatud riskide tuvastamisse igapäevaste teavitamismehhanismide kaudu. Intervjuudes ilmnes positiivse näitena praktika, kus töötajad tulevad ise nõu küsima ja annavad teada kahtlastest olukordadest enne, kui need eskaleeruvad, mis näitab, et kaasatus toimib kultuuriliselt, mitte ainult formaalsete protseduuride kaudu (intervjueeritud finantssektori esindajad, mai–juuni 2026). Avalikus sektoris on kaasatus ebaühtlasem ning sõltub sellest, kas organisatsioonid on suutnud luua kultuuri, kus teavitamine on turvaline ja oodatav käitumine.

Väliste teavitamiskanalite ja vilepuhumissüsteemide osas ilmnes intervjuudes selge ebaühtlus. Osa intervjueeritud organisatsioone kasutas välise advokaadibüroo kaudu hallatavat anonüümset kanalit, mis lisab teavitajale usaldusväärse vaheinstantsi. Teistel on ainult organisatsioonisisene kanal. Intervjuudes rõhutati, et kanalite olemasolu ei taga nende kasutamist, sest usaldus teavitamissüsteemi vastu sõltub organisatsiooni kultuurist ja sellest, kas varasemate teavituste põhjal on tegelikult midagi muutunud (intervjueeritud esindajad, mai 2026).

Koostöö õiguslikud piirangud on teine kordunud teema. Eri asutuste vaheline infovahetus on piiratud mitmete õigusaktidega, mis ei võimalda kõiki andmeid kõikide osapoolte vahel vabalt vahetada. Intervjuudes rõhutati, et minimaalsuse printsiipi tuleb järgida ning andmeid töödeldakse ainult tööalaselt vajalikus mahus. Sellest tuleneb aga paradoks, kus riskipilt jääb killustunuks just neil juhtudel, kus riskid ulatuvad mitme asutuse pädevuse piiridele. Riigikontroll kasutab automatiseeritud andmeanalüüsi seoste loomiseks avalikult kättesaadavatest registritest, mis on üks lahendus selle piirangu osaliseks ületamiseks, kuid ei asenda sisulisele uurimisele tuginevat koostööd (intervjueeritud esindajad, mai 2026).

Lisaks toodi intervjuudes esile andmete killustatud ja infosüsteemide vähene sidusus, mis raskendavad riskiteabe koondamist ning tervikliku ülevaate kujundamist erinevate asutuste valduses olevatest andmetest. Finantsinspektsiooni hinnangul eeldab keerukamate korruptsiooni-, rahapesu- ja turukuritarvituste riskide tõhusam tuvastamine senisest tugevamat andmepõhist riskianalüüsi ning paremat asutustevahelist teabevahetust (intervjueeritud esindajad, mai 2026).

Riskide kaardistamise praktikad erinevad uuringusse kaasatud organisatsioonide lõikes. Intervjuudes kirjeldati finantssektori organisatsioonides regulatiivsetest nõuetest tulenevaid ja igapäevasesse juhtimisse lõimitud riskijuhtimise protsesse. Avaliku sektori puhul kirjeldati ebaühtlasemat praktikat, mida mõjutavad organisatsiooni ressursid ja juhtimisprioriteedid. Isiklik usaldus võib koostööd toetada, kuid selle järjepidevuse tagamiseks on vaja ka selgeid institutsionaalseid töökorraldusi ja teabevahetuse aluseid (intervjuud mai–juuni, 2026).

4. Rahvusvaheline võrdlusanalüüs

Võrdlusriikideks valiti Soome ja Rootsi. Mõlemad on Eestiga sarnase profiiliga väikesed avatud majandused, mille finantssektor on rahvusvaheliselt tugevalt integreeritud ning kus tajutud korruptsioonitase on rahvusvaheliselt madal. Sarnaselt Eestiga on mõlemad riigid pidevalt rahvusvahelise rahapesuvastase töörühma (Financial Action Task Force, FATF), riikidevahelise korruptsioonivastase ühenduse (GRECO) ja OECD hindamistsüklite all ning on viimase kümnendi jooksul reforminud finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniennetust. Võrdlus võimaldab hinnata, millised Soome ja Rootsi lahendused võiksid olla Eesti kontekstis kohandatavad, arvestades seejuures riikide õiguslikke ja institutsionaalseid erinevusi. Võrdlus on korraldatud kuue finants- ja majandusvaldkonna seisukohalt olulise teema ümber, milleks on huvide konflikt ja ametieetika, pöördukse risk, rahapesu tõkestamine, finantsjärelevalve, riigihanked ning teavitajakaitse.

4.1 Soome

Korruptsiooni iseloom finants- ja majandusvaldkonnas

Soome korruptsioonivastase strateegia ja tegevuskava 2025–2027 kohaselt on igapäevane otsene korruptsioon Soomes harv, kuid raskemini tuvastatav struktuurne korruptsioon esineb kõigil ühiskonna tasanditel, eelkõige avaliku ja erasektori piirialal ning osana muust majanduskuritegevusest. Korruptsioon on Soomes suuresti varjatud kuritegevus, ametiasutusteni jõuab vaid osa juhtumitest ning statistika on puudulik. Kõrgeima riskiga valdkonnad on ehitus, riigihanked, linnaplaneerimine, poliitiline otsustusprotsess ning erakondade ja valimiste rahastamine (Ministry of Justice Finland, 2025). Soome riikliku rahapesu riskihinnangu 2023. aasta osalise uuenduse kohaselt avaldub korruptsioon valdavalt struktuursel ja raskesti tuvastataval kujul, kasutades seaduslikes struktuurides leiduvaid lünki ilma otsese seaduserikkumiseta (Ministry of Finance Finland & Ministry of the Interior Finland, 2024).

Groopi analüüs tuvastab Soome korruptsiooniennetuse strateegiat kujundavas konsultatsiooniprotsessis kaks vastandlikku käsitlust. Üks pool, sealhulgas uurimisajakirjanikud, kodanikuühendused ja mõned omavalitsused, kirjeldas korruptsiooni konkreetsete riskikohtade kaudu. Nimetati hangete topeltrollid, ehk olukorrad, kus sama või lähedalt seotud isik tegutseb hankeprotsessis korraga mitmes rollis, näiteks nii tellija otsustaja kui pakkujaga seotud osapoolena, samuti IT-hangete korruptsiooniriskid, avaliku ja erasektori piirialadel juhtivates usaldusametikohtades tegutsevad isikud ning lobivõrgustike läbipaistmatus. Teine pool, eelkõige äriorganisatsioonid, leidis, et korruptsioon on Soomes harv ja regulatiivne sekkumine ei ole põhjendatud. See erinevus osapoolte käsitlustes võib raskendada uute korruptsiooniennetuse meetmete kujundamist ja rakendamist (Groop, 2021).

Huvide konflikt, ametieetika ja pöördukse risk

Pöördukse riski reguleerimine on Soomes olnud GRECO järelevalve all alates viienda hindamisvooru esimesest raportist 2018. aastal. GRECO 2020. aasta vastavusaruanne tuvastas, et kõrgemate ametnike ametist lahkumise järgsete piirangute rakendamine sõltus liiga palju konkreetsest asutusest, kohustuslikku koolitust kõrgemate ametnike jaoks ei olnud loodud ning ministrite huvide deklaratsioonide süsteem vajas täiustamist (GRECO, 2020). GRECO 2022.

aasta aruanne kinnitas edasiminekut. Alates 1. juunist 2022 pikendati kõrgemate ametnike piiranguperiood kuni 12 kuuni ning ministritele kehtestati seaduslik piirangukohustus, mis varem oli vabatahtlik. Erikonsultantide kuuekuuline piiranguperiood jäi GRECO hinnangul liiga lühikeseks ning rakendamine sõltub endiselt liiga suurel määral asutusepoolsest otsustusõigusest (GRECO, 2022). Soome kogemus osutab, et üksnes vabatahtlikest kokkulepetest ei pruugi pöördukse riski juhtimiseks piisata ning teatud ametikohtade puhul võib olla põhjendatud õiguslikult siduvate piirangute kasutamine.

Lobitegevuse läbipaistvuse tagamiseks on Soome loonud riiklikult hallatava läbipaistvusregistri, mis hõlmab parlamenti ja ministeeriumide tasandit ning on sõltumatu auditikontrolli järelevalve all (National Audit Office of Finland, 2025; GRECO, 2026).

Rahapesu tõkestamine

FATF suunas Soome 2019. aastal tõhustatud järelkontrolli, mis on rahvusvahelise hindamise järelseire staatus, mitte hinnang riigi korruptsioonitasemele. 2023. aasta neljas järelkontrolliaruanne kinnitas edasiminekut nelja soovituse osas. Korrespondentpanganduse puhul laiendati täiustatud hoolsuskohustust Euroopa Majanduspiirkonna (EEA) liikmesriikide suhetele kõrge riskiga juhtudel, kuid puudused kõrgetasemelise juhtkonna kinnituse nõudes jäid järele jäänud nõrkuseks. Mittefinantssektori järelevalvet käsitlev soovitus 28 jäi osalise vastavuse tasemele, kuna puuduvad õiguslikud mehhanismid, mis takistaksid kurjategijate seotust kasiinooperaatorite ja teiste ettevõtlussektori juhtimiskohtadega (FATF, 2023).

Soome riiklik rahapesu riskihinnang (National Risk Assessment, NRA) käsitleb korruptsiooni ja rahapesu vahelisi seoseid integreeritud lähenemisega. Kõrgeima riskiga sektorid rahapesu seisukohalt on hawala-operaatorid, ehk pangandusvälised usaldusvõrgustikul põhinevad mitteametliku raha- ja väärtusülekande teenuse pakkujad, samuti krüptovara teenusepakkujad, krediidiasutused ja makseteenusepakkujad. Teabevahetus avaliku ja erasektori vahel on tuvastatud olulise puudujäägina kõigis sektorites (Ministry of Finance Finland & Ministry of the Interior Finland, 2024).

Finantsjärelevalve

Finantsjärelevalve asutuse FIN-FSA praktikas on selge areng riskipõhise lähenemise suunas. FIN-FSA 2024. aasta järelevalvekontroll tarbimislaenude andjate üle tuvastas puudujääke kliendipõhise riskihindamise dokumenteerimisel, täiustatud hoolsuskohustuse rakendamise ebaühtlust ning rahapesuvastase vastutuse ebaselget jaotust organisatsioonide sees. FIN-FSA reageeris iteratiivselt, esitades konkreetsed arendusnõuded, ning 2024. aasta aprilliks oli olukord hinnanguliselt oluliselt paranenud (FIN-FSA, 2024). See näitab, et aktiivne ja järjepidev järelevalvepraktika on tõhusam kui ühekordne vastavusmenetlus ning kirjalik vastavus ei tähenda veel tegelikku rakendamist. Soome finantssektori piiriüleste rahavoogude maht on Põhjamaade-Balti regiooni keskmisest kõrgem ning rahvusvaheliste finantskeskustega tehtud maksete maht on alates 2017. aastast enam kui neljakordistunud, mistõttu avatud majandusega riigid peavad pidevalt jälgima piiriüleste finantsvoogude struktuuri, mitte üksnes konkreetseid kahtlaseid tehinguid (IMF, 2023).

Riigihanked

Riigihanked koos konkureeriva pakkumismenetlusega on Soomes üks kõrgeima riskiga valdkondi koos ehituse, linnaplaneerimise ja poliitilise otsustusprotsessiga (Ministry of Justice Finland, 2025; Ministry of Finance Finland & Ministry of the Interior Finland, 2024). Hangete

järelevalve tugevdamiseks arendab Soome riiklikku hangete andmerepositooriumi, mis võimaldab hangete süstemaatilisemat andmepõhist jälgimist (Valtiokonttori, 2025).

Teavitajakaitse ja organisatsioonikultuur

Soome korruptsioonivastane strateegia ja tegevuskava 2025–2027 kirjeldab korruptsiooni suuresti varjatud kuritegevusena, mille puhul aastas teatatakse politseile või muudele asutustele üksnes üksikutest korruptsioonikahtlustest (Ministry of Justice Finland, 2025). See muster sarnaneb Eesti leiuga, mille kohaselt korruptsioonijuhtumite madal nähtavus on üks süsteemseid riskitegureid. Soome allikad ei kirjelda siiski Eesti intervjuudes nimetatud praktikat, kus väiksemaid rikkumisi lahendatakse töölepingu lõpetamise teel, mistõttu seda paralleeli ei saa Soome puhul väita.

Teavitamise osas on Soomes kehtestatud teavitajakaitse seadus ning tegevuskava näeb ette jätkuvad meetmed. Nende hulka kuuluvad teavituskanalite kasutamise andmete koondamine ja kõrge riskiga sektorite tuvastamine, avaliku sektori organisatsioonidele suunatud näidis-tegevuskava ja käitumiskoodeks koos teavitajakaitse juhistega, teavitajakaitse ja teavituskanalite koolituse jätkamine, teadete menetlemise uurimine väikestes omavalitsustes ning teavitajakaitse süsteemi rakendamise asjakohasuse hindamine (Ministry of Justice Finland, 2025). Asjaolu, et süsteemi rakendamist alles hinnatakse ja koolitatakse, näitab, et teavitajakaitse süsteemi rakendamist ja toimivust jätkuvalt arendatakse ning hinnatakse, mis on paralleel Eesti leiuga teavituskanalite ebaühtlasest usaldusest ja kasutamisest.

Organisatsioonikultuuri ja killustatuse osas tuvastas FIN-FSA tarbimislaenude järelevalves rahapesuvastase vastutuse ebaselge jaotuse organisatsioonide sees ja rakendamise ebaühtluse (FIN-FSA, 2024). Groopi käsitlus näitab hoiakulist lõhet, kus osa äriorganisatsioone peab korruptsiooni harvaks ja regulatiivset sekkumist põhjendamatuks (Groop, 2021). Riiklik rahapesu riskihinnang toob avaliku ja erasektori vahelise teabevahetuse välja olulise puudujäägina kõigis sektorites, mis on Soome kontekstis killustatuse vaste (Ministry of Finance Finland & Ministry of the Interior Finland, 2024). Korruptsiooni tõendamise kõrge lävi ning asjaolu, et välisaltkäemaksu asjades ei ole ükski süüdistus lõppenud süüdimõistmisega, osutavad, et madalat nähtavust ei saa automaatselt võrdsustada madala riskitasemega (Ministry of Finance Finland & Ministry of the Interior Finland, 2024).

4.2 Rootsi

Korruptsiooni iseloom ja organiseeritud kuritegevus

OECD hinnangul on Rootsi jätkuvalt kõrge usalduse ja madala tajutud korruptsioonitasemega riik, kuid organiseeritud kuritegevuse kasv on muutnud korruptsiooniriskide käsitlust. Rootsi valitsus peab organiseeritud kuritegevust süsteemseks ohuks ning OECD järgi püüavad kuritegelikud võrgustikud mõjutada avalikke asutusi, poliitilisi parteisid, toetussüsteeme ja avalikke hankeid. Rootsi kuritegeliku majanduse aastamahuks hinnatakse 100 kuni 150 miljardit Rootsi krooni (OECD, 2025).

Huvide konflikt, ametieetika ja lobi läbipaistvus

GRECO aruanded näitavad, et Rootsi on tugevdanud korruptsiooniennetust, kuid probleemid püsivad kõrgete ametikandjate huvide konfliktide, lobikontaktide läbipaistvuse, varade ja huvide deklaratsioonide ulatuse ning käitumisreeglite järelevalvega. 2023. aastaks oli loodud

poliitikutele suunatud juhend, eetika- ja huvide konflikti koolitus ning konfidentsiaalse nõustamise võimalus, kuid lobikontaktide reeglid, kõrgemate ametikandjate deklaratsioonide laiendamine ja käitumisreeglite järelevalve jäid puudulikuks (GRECO, 2021, 2023).

Rahapesu tõkestamine

Rahapesu ja finantskuritegevuse riskid on Rootsis tugevalt seotud digitaalsete finantsteenustega. Rootsi 2023. ja 2024. aasta riiklik riskihinnang keskendub neopankadele ning leiab, et nende ärimudel võib pakkuda kuritegelikele toimijatele anonüümsust, kiiret rahaliikumist ja raskemini jälgitavaid tehinguahelaid. Riskid on seotud mitme jurisdiktsiooni kasutamise, tehingute jälgitavuse takistuste, füüsilise kliendikontakti puudumise ning tegeliku kontoomaniku, saatja või saaja varjamisega (The Coordination Function, 2024).

Rootsi finantsluure keskendub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele kui kuritegeliku majanduse kesksetele komponentidele, hõlmates ettevõtete kaudu toimuvat rahapesu, professionaalseid rahapesijaid ja kuritegeliku tulu tagasivõitmist ning koostööd pankade, maksuameti, majanduskuritegude ameti ja rahvusvaheliste partneritega (Swedish Financial Intelligence Unit, 2025). 2025. aastal loodud finantsluurekeskus, mis ühendab finantsluureüksuse, maksuameti, majanduskuritegevuse büroo ja pankade esindajad, näitab, kuidas rahapesu ja majanduskuritegevuse tõkestamisel saab kasutada integreeritud institutsionaalset koostööd (Ekobrottsmyndigheten, 2025a; OECD, 2024).

Finantsjärelevalve

Finansinspektioneni 2025. aasta järelevalveprioriteedid on digitaalsed pangateenused, krüptovarateenuste osutajad ning väikesed ja keskmise suurusega pangad. Eraldi riskidena nimetatakse kliendikontosid, korrespondentpangandust, ettevõtete kasutamist kuritegevuse vahendina ning rahvusvaheliste sanktsioonide täitmise puudujääke, kusjuures ettevõtete puhul seisneb risk tegelike kasusaajate ja kontrollistruktuuride tuvastamise keerukuses (Finansinspektionen, 2025).

Riigihanked

Avalikud hanked moodustasid 2023. aastal 17,2 protsenti Rootsi sisemajanduse koguproduktist ning OECD hinnangul on kasvavaks probleemiks organiseeritud kuritegevuse mõju avalikele hangetele. OECD soovitab täpsustada huvide konfliktide, pöördukse riski ja ametiseisundi kuritarvitamise regulatsiooni hangetes, parandada konkurentsi ning kasutada rohkem andmeid ja digitaalseid lahendusi kõrvalekallete tuvastamiseks (OECD, 2025). Wittbergi ja Fazekase uuring näitab, et korruptsiooniriskid võivad avalduda ka madala korruptsioonitasemega riigis konkurentsi piiramisena. Autorid kasutavad ühe pakkujaga hangete osakaalu korruptsiooniriski indikaatorina ning leiavad, et 10 protsendipunkti võrra kõrgem ühe pakkujaga hangete osakaal suurendab ettevõtte müügimarginaali 0,2 kuni 0,6 protsendipunkti (Wittberg & Fazekas, 2023). Hangete järelevalve tugevdamiseks on Rootsis trahvide ülemmäär kahekordistatud ning ametil on suurem iseseisvus ebaseaduslike otselepingute käsitlemisel (OECD, 2025; European Commission, 2025b).

Teavitajakaitse ja organisatsioonikultuur

Rootsi teavitajakaitse areng on dokumenteeritud GRECO viienda hindamisvooru aruannetes, mis käsitlevad eelkõige õiguskaitset ja kõrgemaid täitevvõimu ametikohti, mitte finantssektorit. 2021. aasta vastavusaruandes oli teavitajakaitse alane sihitud juhendamine ja koolitus veel täitmata ning politseisse kavandatud teavitajafunktsioon oli ootel, kuni jõustub Euroopa Liidu

teavitajakaitse direktiivi üle võttev riiklik seadus. Sama aruanne viitab politsei siseauditi 2019. aasta leiule, mille kohaselt rikkumisi ja väärkäitumist ei arutatud organisatsioonis piisavalt, mis on otsene näide organisatsioonikultuuri parandamisvajadusest (GRECO, 2021).

2023. aasta teine vastavusaruanne kinnitab, et Euroopa Liidu direktiiv 2019/1937 isikute kaitse kohta, kes teatavad liidu õiguse rikkumisest, on Rootsi õigusesse üle võetud ja jõustus 17. detsembril 2021. Politseisse loodud sõltumatu teavitajastruktuur on toiminud alates 17. juulist 2022, võtab teateid vastu telefoni, e-posti, posti ja kohtumiste kaudu, võimaldab posti teel anonüümsust ning tagab järelmeetmete kontrolli hiljemalt kolm kuud pärast teate saamist. Sama struktuur pakub ka konfidentsiaalset nõustamist ning teadlikkust tõstetakse kohustusliku e-õppe ja juhtide koolituse kaudu. Lisaks avaldatakse teavet saabunud teadete, süüteoliikide ja distsiplinaarsete tagajärgede kohta, mis suurendab läbipaistvust teadete menetlemise üle (GRECO, 2023).

4.3 Võrdlevad järeldused ja õppetunnid Eesti jaoks

Mõlema riigi kogemus näitab, et madal tajutud korruptsioonitase ei tähenda korruptsiooniriskide puudumist. Nii Soomes kui ka Rootsis tegeletakse jätkuvalt huvide konfliktide, hangete, mõjutustegevuse läbipaistvuse ja teiste korruptsiooniennetuse küsimustega.

Tabel 3. Soome ja Rootsi praktikad ning õppetunnid Eesti jaoks

Riskiteema	Soome praktika	Rootsi praktika	Õppetund Eesti jaoks
Huvide konflikt ja ametieetika	Läbipaistvusregister parlamendi ja ministeeriumide tasandil sõltumatu auditi järelevalve all (National Audit Office of Finland, 2025)	Poliitikutele juhend, eetika- ja huvide konflikti koolitus ja konfidentsiaalne nõustamine, kuid lobireeglid ja deklaratsioonide järelevalve puudulikud (GRECO, 2023)	Soome läbipaistvusregistri põhimõtete kohandatavust Eesti õigus- ja halduskorraldusele tuleb eraldi hinnata, sealhulgas registri ulatust, haldajat ja järelevalvet. Samuti tuleb hinnata huvide deklaratsioonide ja käitumisreeglite järelevalve piisavust.
Pöördukse risk	Seaduslik piirangukohustus ministritele, piiranguperiood kuni 12 kuud kõrgematele ametnikele, rakendamine sõltub veel asutusest (GRECO, 2022)	OECD soovitab täpsustada pöördukse regulatsiooni hangetes (OECD, 2025)	Pöördukse riski tuleb hinnata ametikohapõhiselt ning võimalikud piirangud peavad olema proportsionaalsed ja selgelt jõustatavad.

Riskiteema	Soome praktika	Rootsi praktika	Õppetund Eesti jaoks
Rahapesu tõkestamine	Korruptsiooni ja rahapesu integreeritud riikliku riskihinnangu lähenemine (Ministry of Finance Finland & Ministry of the Interior Finland, 2024)	Fookus neopankadel ja ettevõtete kaudu toimuval rahapesul, finantsluurekeskuse loomine 2025 (The Coordination Function, 2024; Ekobrottsmyndigheten, 2025a)	Korruptsiooni- ja rahapesuriske tuleb hinnata eraldi, tugevdades teabevahetust nende kokkupuutepunktides.
Finantsjärelevalve	FIN-FSA iteratiivne riskipõhine järelevalve konkreetsete arendusnõuetega (FIN-FSA, 2024)	Finansinspektioneni prioriteedid digiteenused, krüptovara ja väiksemad pangad (Finansinspektionen, 2025)	Vastavuskontrolli kõrval on vaja riskipõhist järelevalvet, konkreetseid parendusnõudeid ja nende täitmise järelkontrolli.
Riigihanked	Riiklik hangete andmerepositoorium, hanked kõrgeima riskiga valdkond (Valtiokonttori, 2025)	Ühe pakkujaga hangete näitaja korruptsiooniriski indikaatorina, suurem järelevalvepädevus ja trahvid (Wittberg & Fazekas, 2023; OECD, 2025)	Ühe pakkujaga hangete osakaalu võib kasutada ühe võimaliku riskiseire indikaatorina ning riigihangete registri andmeid süsteemsemalt analüüsida.
Teavitajakaitse	Teavitajakaitse seadus, tegevuskava jätkab koolitust ja hindab rakendamise asjakohasust, sealhulgas väikestes omavalitsustes (Ministry of Justice Finland, 2025)	Direktiivi 2019/1937 ülevõtmine 2021, sõltumatu teavitajastruktuur anonüümsuse ja kolmekuulise järelkontrolliga, eelkõige õiguskaitse tasandil (GRECO, 2023)	Teavituskanali kõrval on vaja sõltumatut menetlemist, anonüümsuse kaitset ja järelkontrolli.

Soome ja Rootsi võrdlus osutab, et korruptsiooniennetuses on oluline keskne koordineerimine ning asutuste selgelt määratud vastutus. Soomes toetavad seda justiitsministeeriumi juhitud koostöövõrgustik ja vastutajatega tegevuskava (Ministry of Justice Finland, 2025). Rootsis täidavad seda rolli koordineerimis- ja järelevalvemehhanismid (OECD, 2025). Eesti puhul tuleb hinnata, kas olemasolevad koordineerimisstruktuurid ja andmelahendused võimaldavad asutustevahelist riskiteavet piisavalt koondada ja kasutada (OECD, 2024; European

Commission, 2025). **Tabelis 3** kirjeldatud lahenduste rakendamine eeldab nende sobivuse, õigusliku aluse, vastutuse ja ressursivajaduse eraldi hindamist.

5. Riskistsenaariumid

Riskistsenaariumide eesmärk on näidata, kuidas uuringus käsitletud korruptsiooniriskid võivad konkreetsetes otsustusprotsessides avalduda, hõlmates nii era- kui avaliku sektori riskistsenaariume. Stsenaariumid põhinevad intervjuudes, kirjalikes sisendites ja dokumendianalüüsis kirjeldatud võimalike asjaolude sünteesil. Need ei kirjelda konkreetseid tuvastatud korruptsioonijuhtumeid ega näita vastava olukorra esinemissagedust.

Stsenaariumide valik ei tähenda riskide järjestamist tähtsuse või esinemissageduse järgi. Uuringu kvalitatiivne materjal ei võimalda järeldada, et kirjeldatud olukorrad oleksid finants- ja majandusvaldkonnas kõige sagedasemad või suurima mõjuga riskid. Iga stsenaariumi puhul eristatakse riski tekkimise võimalust, olemasolevaid kontrollimehhanisme ja pärast kontrollide arvestamist järele jäänud riski.

Stsenaarium 1. Partnerivaliku mõjutamine kindlustusvaldkonnas

Kindlustusorganisatsioon valib kahjukäsitluseks remondi-, hindamis- või muu teenuse osutaja. Valikut mõjutaval töötajal või juhil võib olla ühe võimaliku partneriga isiklik või majanduslik seos, mida ei ole organisatsioonile avaldatud. Loomupärane huvide konflikti risk tekib siis, kui sama inimene saab mõjutada partneri valikut, tööde mahtu või partnerile makstava tasu suurust.

Korruptsioonirisk ei tulene partnerite piiratud arvust ega vahendatud müügis kasutatavatest tasustamismudelitest iseenesest. Tavapärane müügitasu, soodustus või koostööpartnerite programm võib olla õiguspärane äripraktika. Korruptsiooniseos tekib juhul, kui otsustaja saab varjatud isikliku eelise, jätab olulise seose deklareerimata või suunab organisatsiooni otsuse enda või seotud isiku kasuks.

Riski vähendavad eelnevalt kehtestatud partnerivaliku kriteeriumid, pakkumuste võrdlemine, mitme isiku osalemine otsuses, huvide deklareerimine, tehingute jälgitavus, vastavuskontroll ja siseaudit. Oluline on ka võimalus kontrollida partnerile suunatud tööde mahtu ning põhjendada kõrvalekaldeid tavapärasest valikuprotsessist.

Intervjuudes kirjeldatud kontrollimehhanismide toimimisel võib selle stsenaariumi järele jäänud riski pidada üldjuhul madalaks. Risk võib suureneda üksikjuhtumil, kui seos jääb deklareerimata, otsustusõigus koondub ühe inimese kätte või partnerivaliku põhjendused ei ole hiljem kontrollitavad. Uuringumaterjal ei võimalda hinnata selliste olukordade esinemissagedust kindlustusvaldkonnas (intervjuud mai–juuni, 2026).

Stsenaarium 2. Huvide konflikt panganduse krediidiotsuses

Panga töötaja osaleb ettevõtte krediiditaotluse hindamises või laenuotsuse ettevalmistamises. Tal on taotleja, selle omaniku või juhtkonnaga varasem isiklik või majanduslik seos, mida ta ei ole avaldanud. Loomupärane risk seisneb võimaluses, et töötaja mõjutab krediiditingimusi, riskihinnangut või otsuse tegemiseks esitatavat teavet seotud isiku kasuks.

Seose olemasolu ei tähenda automaatselt, et krediidiotsust on mõjutatud või et toime on pandud korruptsioonirikkumine. Risk realiseerub juhul, kui isiklik huvi mõjutab ametialast otsust, seos jäetakse teadlikult avaldamata või seotud isikule antakse põhjendamatu eelis.

Panganduses vähendavad seda riski krediidireeglid, automatiseeritud riskihindamine, otsustuslimiidid, laenukomiteed, mitme isiku osalemine otsuses, huvide deklareerimine, vastavuskontroll ja siseaudit. Ärikrediidi puhul võib säilida inimlik kaalutlusruum, kuid kollegiaalne otsustamine ja dokumenteeritud põhjendused piiravad ühe töötaja võimalust otsust varjatult suunata.

Stsenaarium 3. Suuremahulise või keeruka riigihanke suunamine

Avaliku sektori organisatsioon korraldab suure rahalise mõjuga või tehniliselt keeruka riigihanke. Hanke ettevalmistamisse kaasatud ametnikul, eksperdil või konsultandil on varasem või praegune seos ühe võimaliku pakkujaga. Seos jäetakse avaldamata ning tehnilised tingimused või kvalifitseerimisnõuded kujundatakse viisil, mis annab sellele pakkujale põhjendamatu eelise.

Kirjeldatud olukord võib esineda ehitus-, taristu-, kaitse-, tehnoloogia- ja teistes hangetes, kus lepingu väärtus on suur, pakkujaid on vähe või hankijal on vaja tugineda kitsale erialasele pädevusele.

Võimalik risk võib avalduda hanketingimuste põhjendamatus kitsendamises, ostude kunstlikus osadeks jagamises, konkurentsi piiravas tehnilises kirjelduses või lepingu mahu olulises suurendamises pärast hanke lõppu. Korruptsiooniseos eeldab täiendavaid andmeid otsustaja huvi, pakkujaga seotud suhte, põhjendamatu eelise või otsustusõiguse väärkasutamise kohta.

Riski vähendavad hankemenetluse avalikkus, riigihangete register, pakkujate võrdse kohtlemise nõue, huvide konflikti kontroll, komisjonipõhine otsustamine, turu-uuring, otsuste põhjendamine, vaidlustus- ja järelevalvemenetlused ning vajaduse korral konkreetse menetlusega seotud huvide deklareerimine. Tehniliselt keeruka hanke puhul on oluline kontrollida ka nõuete koostamisse kaasatud ekspertide sõltumatust ja võimalikke seoseid pakkujatega.

Järele jäänud risk sõltub konkreetse hanke ülesehitusest ja kontrollide tegelikust rakendamisest. Uuringumaterjal ei võimalda määrata riigihangete üldist järele jäänud riski taset. Stsenaarium näitab protsessi, kus avaliku sektori otsustusõigus ja erasektori majandushuvi puutuvad kokku, kuid hanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamise põhivastutus jääb hankijale (intervjuud mai–juuni, 2026; OECD, 2025a).

Stsenaarium 4. Ametikohtade vahetamisega seotud huvide konflikt

Avaliku sektori või järelevalveasutuse töötaja lahkub ametist ja asub tööle organisatsiooni, mille tegevust ta on varem kontrollinud või mille kohta ta on teinud olulisi otsuseid. Vastupidine liikumine võib toimuda siis, kui erasektori töötaja asub ametikohale, kus tal on võimalik mõjutada endise tööandja tegevust puudutavaid otsuseid.

Avaliku ja erasektori vahel liikumine ei ole iseenesest probleem. See võib parandada osapoolte teadmisi, soodustada erialase kogemuse levikut ja suurendada arusaamist teise sektori toimimisest. Korruptsioonirisk tekib juhul, kui inimene on enne ametist lahkumist teinud tulevase tööandjaga seotud otsuseid, kasutab uues rollis mitteavalikku teavet või saab varasemate ametialaste sidemete kaudu põhjendamatult mõjutada otsustus- või järelevalveprotsessi.

Riski hindamisel tuleb arvestada konkreetse ametikoha otsustusõigust, juurdepääsu mitteavalikule teabele, seost uue või endise tööandjaga ning võimalust mõjutada pooleliolevaid menetlusi. Kõigile ametikohtadele ühetaolise ooteaja või tööpiirangu kehtestamine ei ole

uuringumaterjali põhjal põhjendatud. Võimalikud piirangud peavad olema ametikohapõhised, proportsionaalsed ja kooskõlas inimese õigusega valida tegevusala.

Riski võivad vähendada huvide konflikti avaldamine, otsusest taandumine, konfidentsiaalsuskohustus, pooleliolevate menetlustega tegelemise piirang ja vajaduse korral konkreetsele ametikohale kohaldatav ooteaeg. Enne uute piirangute soovitamist tuleb kontrollida kehtivat õigust ja pooleliolevaid õigusloomeprotsesse.

Uuring ei võimalda hinnata pöördukse olukordade levimust ega nende üldist järele jäänud riski taset. Stsenaarium kirjeldab juhtumipõhist kokkupuutepunkti, mitte üksnes finantsjärelevalvele või finantssektorile omast probleemi (intervjuud mai–juuni, 2026; GRECO, 2023; OECD, 2024).

Stsenaarium 5. Taustateabe piiratus kriitilise ametikoha täitmisel

Avaliku või erasektori organisatsioon värbab inimese ametikohale, millega kaasneb ulatuslik juurdepääs finantsandmetele, võimalus kinnitada suure mõjuga tehinguid või õigus mõjutada olulisi majandusotsuseid. Organisatsioon kontrollib kandidaadi tausta seadusega lubatud ulatuses, kuid kogu ametikoha riskiprofiili seisukohalt oluline teave ei pruugi olla kättesaadav.

Teabe piiratud kättesaadavus ei tähenda iseenesest, et värbamisotsus on puudulik või et organisatsioonil peaks olema piiramatu õigus inimese tausta kontrollida. Taustakontroll riivab eraelu puutumatust ja peab põhinema selgel õiguslikul alusel, konkreetsel eesmärgil ning proportsionaalsel andmekasutusel.

Korruptsioonirisk võib tekkida juhul, kui ametikohale asunud inimesel on varjatud seos välise osapoolega ja tal on võimalik kasutada oma juurdepääsu või otsustusõigust selle osapoole kasuks. Riski vähendavad ametikoha riskipõhine määratlemine, kandidaadi sobivuse hindamine, huvide ja kõrvaltegevuste deklareerimine, ülesannete lahusus, juurdepääsuõiguste piiramine, tegevuste logimine, mitme isiku kontroll ja perioodiline järelhindamine.

Intervjuudes tõstatatud küsimus annab aluse analüüsida, kas olemasolevad kontrollivõimalused on teatud kriitiliste ametikohtade puhul piisavad. See ei tõenda veel üldise regulatiivse lünga olemasolu ega põhjenda kogu finants- ja majandusvaldkonda hõlmava taustakontrolli volitusnormi loomist.

Enne võimaliku regulatiivse muudatuse soovitamist tuleb määratleda ametikohad ja otsustusõigused, mille puhul tavapärased kontrollid ei ole piisavad. Seejärel tuleb hinnata olemasolevat õiguslikku raamistikku, täiendava teabe tegelikku vajadust, andmekaitset, kontrolli teostatavust ja vähem piiravate meetmete kasutamise võimalust. Uuringumaterjal ei võimalda hinnata selle stsenaariumi esinemissagedust ega järele jääva riski üldist taset (intervjuud mai–juuni, 2026).

Stsenaariumite ühine järeldus

Kirjeldatud stsenaariume ühendab olukord, kus isiklik või majanduslik huvi võib kokku langeda võimalusega mõjutada teise isiku või organisatsiooni otsust. Korruptsioonirisk ei tulene üksnes suhte, keeruka protsessi, tehnoloogia või kaalutlusõiguse olemasolust. Risk muutub sisuliseks siis, kui lisandub põhjendamatu eelise võimalus ning olemasolevad kontrollid ei tuvasta või ei maanda huvide konflikti.

Pankade ja kindlustusvaldkonna organisatsioonide puhul kirjeldati mitmetasandilisi kontrolle, mis vähendavad käsitletud stsenaariumide järele jäävat riski üldjuhul madalaks. Avaliku sektori hangetes sõltub järele jäänud risk konkreetse menetluse mõjust, konkurentsiolukorrast ja

kontrollide rakendamisest. Pöördukse ja taustakontrolli küsimused vajavad enne täiendavate meetmete soovitamist ametikohapõhist õiguslikku ning praktilist analüüsi.

Stsenaariumid ei põhjenda kogu finants- ja majandusvaldkonnale ühetaoliste uute kohustuste kehtestamist. Ennetusmeetmed peavad lähtuma konkreetse protsessi loomupärasest riskist, olemasolevate kontrollide tegelikust toimimisest, järele jäänud riskist ja kavandatava sekkumise proportsionaalsusest.

6. Vastused uurimisküsimustele

Tehnilise kirjelduse uurimisküsimused on rühmitatud nelja temaatilisse plokki, mis vastavad uuringu metoodika ülesehitusele. Iga ploki kohta on järgnevas tabelis esitatud koondvastus, mis tugineb dokumendianalüüsile, intervjuudele ja rahvusvahelisele võrdlusele, ning viide peatükile, kus teemat on põhjalikumalt käsitletud.

Tabel 4. Uurimisküsimuste plokkide koondvastused ja viited aruande peatükkidele

Uurimisküsimuste plokk	Uuringu vastus	Peatükk
1. Korruptsiooniriskide olemus, avaldumine ja kaardistamise praktikad (riskide liigid, avaldumismehhanismid, vastutus, regulaarne hindamine, organisatsioonisisene kaasamine ja koostöö)	Uuringu materjal ei võimalda hinnata korruptsiooniriskide levimust ega käsitleda finants- ja majandusvaldkonda ühetaolise riskikeskkonnana. Avalikus sektoris seonduvad riskid eelkõige avalike vahendite kasutamise, hangete, toetuste ja kaalutlusõigusega. Erasektoris võivad riskid tekkida partnerivalikus, krediidi- ja investeerimisotsustes, hangetes ning vahendatud müügis, kuid uuringusse kaasatud pankades ja kindlustusvaldkonna organisatsioonides vähendavad neid mitmetasandilised kontrollid. Avaliku ja erasektori kokkupuutepunktides on võimalikud riskikohad huvide konflikt, läbipaistmatu mõjutustegevus, mitteavaliku teabe väärkasutamine ja ametikohtade vahetamine. Vastutus jaguneb organisatsioonide juhtkonna, sisekontrolli- ja vastavusfunktsioonide ning pädevate järelevalve- ja uurimisasutuste vahel. Riskihindamist tuleb ajakohastada oluliste muutuste korral organisatsiooni tegevuses või riskikeskkonnas. Ennetust toetavad töötajate teadlikkus, teavitus- ja nõustamisvõimalused ning asutustevaheline koostöö.	Ptk 1, 2.3 ja 2.4

Uurimisküsimuste plokk	Uuringu vastus	Peatükk
2. Organisatsioonilised ja regulatiivsed riskitegurid (riskide põhjused, regulatiivsed lüngad, reeglite ajakohastamine, institutsionaalne vastutus ja koostöövajadus)	Uuringus kirjeldatud võimalikud organisatsioonilised riskitegurid seonduvad vastutuse ebaselguse, kontrollide formaalse rakendamise, teabe killustatuse, juhtimiskultuuri ja piiratud ressurssidega. Regulatiivsete küsimustena tõusid esile taustakontrolli ulatus ja õiguslik alus, lobitegevuse läbipaistvus ning eri eesmärgiga aruandlusnõuete võimalik kattuvus. Need küsimused ei ole kõigis sektorites ega organisatsioonides ühtviisi asjakohased ja uuring ei võimalda neid tähtsuse järgi järjestada. Reegleid ja riskihinnanguid tuleb ajakohastada tegevuse või riskikeskkonna muutumisel. Institutsioonide vastutus on jaotatud ning koostöö toimib, kuid selle järjepidevust võivad mõjutada pädevuspiirid, teabevahetuse õiguslikud tingimused ja väljakujunenud koostöösuhted.	Ptk 1.3 ja 2.5
3. Vastavus- ja järelevalvemehhanismide tõhusus (mehhanismide toimimine, kitsaskohad, vajalikud muudatused ja osapooled)	Vastavus- ja järelevalvemehhanismide toimimine erineb sektorite ja organisatsioonide kaupa. Formaalse nõuete täitmise kõrval sõltub tõhusus kontrollide tegelikust rakendamisest, juhtkonna eeskujust, töötajate teadlikkusest ning järelevalveasutuste koostööst. Uuringus kirjeldatud kitsaskohad puudutavad muu hulgas teabevahetuse õiguslikke ja praktilisi piiranguid, taustakontrolli võimaluste ja õigusliku aluse ebaselgust ning eri eesmärgiga aruandlusnõuete võimalikku kattuvust. Muudatuste vajadust tuleb hinnata konkreetse kontrollilünga ja järele jäänud riski põhjal. Võimalikud lahendused hõlmavad organisatsioonisiseste kontrollide täiustamist, selgemaid juhiseid, ametikohapõhist taustakontrolli ning asutustevahelise koostöö tugevdamist.	Ptk 2.4, 2.5 ja 4

Uurimisküsimuste plokk	Uuringu vastus	Peatükk
4. Praktilised ennetusmeetmed (toimivad ja mittetoimivad meetmed, koolitused, uute lahenduste vajadus)	Vahetult rakendatavad tegevused on suure mõjuga otsustusprotsesside riskipõhine kontroll, varajane nõustamine huvide konflikti korral, rolli- ja stsenaariumipõhine koolitus ning avaliku ja erasektori koostöö. Koolituse sihtrühm ja sagedus peavad sõltuma ametikoha riskiprofiilist. Üldine iga-aastane koolituskohustus, taustakontrolli volitusnorm ja aruandluse konsolideerimine vajavad täiendavat analüüsi.	Ennetusmeetmed ja soovitused (ptk 7)

7. Ennetusmeetmed ja soovitused

Käesolevas peatükis esitatakse uuringu tulemuste põhjal põhjendatud ennetustegevused ning eristatakse neist küsimused, mis vajavad enne otsustamist täiendavat analüüsi. Uuringu kvalitatiivne materjal ei võimalda hinnata riskide levimust ega järjestada meetmeid nende tõhususe või prioriteetsuse alusel. Seetõttu lähtutakse meetmete valikul kirjeldatud riskimehhanismist, olemasolevate kontrollide toimimisest, järele jäänud riskist ja sekkumise proportsionaalsusest.

Kõik uuringus kirjeldatud võimalikud riskid ei vaja uut meedet. Kui olemasolevad kontrollid vähendavad järele jäävat riski piisavalt, on põhjendatud nende kontrollide säilitamine ja toimimise perioodiline hindamine. Uusi nõudeid tuleb kaaluda juhul, kui on tuvastatud konkreetne kontrollilünk, korduv rakendusprobleem või selgelt määratletud vastutuse puudumine.

7.1 Hinnang olemasolevatele meetmetele

Dokumendianalüüs ja intervjuud ei anna alust järeldada, et korruptsiooniennetuse keskne probleem oleks vajalike normide üldine puudumine. Arenguvajadused puudutavad eelkõige olemasolevate nõuete sisulist rakendamist, kontrollide kohandamist organisatsiooni riskiprofiilile, huvide konfliktide varajast tuvastamist ja otsuste jälgitavust. Regulatsiooni olemasolu ei taga automaatselt kontrolli tõhusust, kuid üksikud rakendusprobleemid ei tõenda ka süsteemi üldist mittetoimimist (intervjuud mai–juuni, 2026; OECD, 2024; GRECO, 2023).

Pankades ja kindlustusvaldkonna organisatsioonides kirjeldati mitmetasandilisi kontrollisüsteeme, mis hõlmavad ülesannete lahusust, mitme isiku osalusel tehtavaid otsuseid, vastavuskontrolli, riskijuhtimist ja siseauditit. Nende kontrollide sisulisel toimimisel võib partnerivaliku, krediidiotsuste ja muude uuringus käsitletud stsenaariumide järele jäänud riski pidada üldjuhul madalaks. Uuringumaterjal ei põhjenda nende protsesside suhtes uute ühetaoliste sektoripõhiste kohustuste kehtestamist (intervjuud mai–juuni, 2026).

Avaliku sektori organisatsioonide kontrollivõimekus on erinev, sest asutuste ülesanded, suurus, otsuste mõju ja ressursid ei ole ühetaolised. Seetõttu ei ole põhjendatud kehtestada kogu

avalikule sektorile ühtset sisekontrolli struktuuri, töötajate arvu või eraldiseisvat riiklikku sisekontrollistandardit. Tähelepanu tuleb suunata organisatsiooni suure mõjuga otsustusprotsessidele ja kontrollidele, mille nõrgenemine suurendaks konkreetselt tuvastatud riski.

Asutustevahelist koostööd hinnati intervjuudes valdavalt heaks või konstruktiivseks. Positiivselt kirjeldati ka korruptsiooniennetusega tegelevate asutuste võrgustikku. Kogutud materjal ei anna alust nimetada seda ainsaks toimivaks koostöömehhanismiks. Arenguvajadus puudutab konkreetsete teabevahetustakistuste tuvastamist, õiguslike tõlgenduste ühtlustamist ja koostöökorralduse muutmist vähem sõltuvaks üksikute ametnike kontaktidest (intervjuud mai–juuni, 2026).

7.2 Praktilised ennetusmeetmed

Meede 1. Suure mõjuga otsustusprotsesside kontrollide riskipõhine hindamine

Meetme eesmärk on tagada, et organisatsiooni suure rahalise, ühiskondliku või järelevalvealase mõjuga otsused ei sõltuks ühest inimesest ning oleksid hiljem kontrollitavad.

Organisatsioon määratleb oma ülesannetest lähtudes protsessid, milles esineb suur rahaline mõju, ulatuslik kaalutlusõigus, piiratud konkurents, juurdepääs mitteavalikule teabele või võimalus mõjutada kolmanda isiku majanduslikke huve. Sellisteks protsessideks võivad olla riigihanked, toetuste ja investeeringute otsused, partnerivalik, krediidiotsused ning suure mõjuga järelevalveotsused.

Uuringu riskistsenaariumide põhjal on meede asjakohane eelkõige seal, kus otsustus- või mõjutusõigus koondub üksikule töötajale või juhile, näiteks kindlustusvaldkonna partnerivalikus, kus üks inimene saab mõjutada partneri valikut, tööde mahtu ja tasu, ning panganduse krediidiotsuse ettevalmistamises (vt riskistsenaariumid 1 ja 2).

Iga määratletud protsessi puhul tuleb:

- kirjeldada otsustaja, kontrollija ja lõpliku kinnitaja roll;
- rakendada vajaduse korral nelja või kuue silma põhimõtet;
- määrata huvide konflikti avaldamise ja taandumise kord;
- dokumenteerida otsuse põhjendus ja kõrvalekalded tavapärasest menetlusest;
- tagada sõltumatu järelkontroll suurema mõjuga või erandlike otsuste üle;
- hinnata kontrollide toimimist pärast olulist protsessi-, personali- või eelarvemuudatust.

Eelarve vähendamine ei tähenda automaatselt kontrollivõimekuse nõrgenemist. Enne kontrolliülesannete vähendamist või koondamist tuleb siiski hinnata, kas säilivad ülesannete lahusus, sõltumatu kontroll ja suure mõjuga otsuste jälgitavus. Meetme eesmärk ei ole kaitsta konkreetseid ametikohti ega kehtestada organisatsioonidele ühetaolist struktuuri.

Meetme rakendamise eest vastutab organisatsiooni juhtkond. Tulemuseks peab olema dokumenteeritud ülevaade suure mõjuga protsessidest, neis rakendatavatest kontrollidest ja tuvastatud puuduste kõrvaldamisest. Riigi tasandil võib toetada rakendamist metoodilise juhendi või näidisküsimustikuga, mitte kohustusliku sisekontrollistandardiga.

Oodatav muutus erasektoris: Erasektoris puudutab meede eelkõige suure rahalise mõjuga otsuseid, nagu krediidiotsused, kindlustuse kahjukäsitlus või koostööpartnerite valik. Oodatav

muutus on, et need otsused ei jää ühe isiku kontrolli alla ja on tagantjärele jälgitavad, mis vähendab uuringus kirjeldatud riski, kus üksik otsustaja saab suunata rahavoogu või määrata tingimusi deklareerimata seose alusel.

Meede 2. Varajase nõustamise ja huvide konflikti käsitlemise tugevdamine

Meetme eesmärk on võimaldada töötajal võimalik huvide konflikt tuvastada ja lahendada enne, kui see mõjutab otsust või kujuneb rikkumiseks.

Organisatsioon peab määrama kontaktisiku või funktsiooni, kellelt töötaja saab enne otsuse tegemist konfidentsiaalselt nõu küsida. Nõustamise kord peab selgitama, millal tuleb seos avaldada, millal piisab täiendavast kontrollist ja millal peab töötaja otsusest taanduma.

Organisatsioonis tuleb kokku leppida:

- kellele võimalikust huvide konfliktist teatatakse
- kuidas nõustamine ja tehtud otsus dokumenteeritakse
- kes otsustab töötaja taandamise või täiendava kontrolli vajaduse
- kuidas kaitstakse heas usus nõu küsinud või probleemist teatanud töötajat
- kuidas kasutatakse juhtumitest saadud kogemust protsesside parandamiseks.

Huvide konflikti avaldamist ei tohi käsitleda automaatselt rikkumise tunnistamisena. Samal ajal peab tahtlik seose varjamine või kontrollist möödahiilimine tooma kaasa selgelt määratletud järelmeetmed.

Juhtimiskultuuri ei ole otstarbekas muuta seadusega kehtestatud üldiseks tulemusnäitajaks. Riigi roll saab olla praktiliste juhendite, näidisjuhtumite ja nõustamismaterjalide koostamine. Organisatsiooni juhtkonna ülesanne on tagada, et neid võimalusi päriselt kasutatakse.

Oodatav muutus erasektoris: Võimalik huvide konflikt tuvastatakse ja lahendatakse enne otsuse tegemist, mitte alles tagantjärele. See vähendab uuringus kirjeldatud riski, kus kaudne ärisuhe jääb deklareerimata ja ilmneb alles siis, kui otsus on juba tehtud.

Meede 3. Rolli- ja stsenaariumipõhine korruptsiooniennetuse koolitus

Meetme eesmärk on parandada nende töötajate oskust märgata korruptsiooniriski, kelle ametikohal esineb oluline otsustusõigus, kontrollifunktsioon või kokkupuude erasektori majandushuvidega.

Koolitus tuleb suunata eelkõige töötajatele, kes osalevad:

- riigihangete ja toetuste otsustes
- partnerite ja teenuseosutajate valikus
- krediidi- ja investeerimisotsustes
- järelevalve- ja loamenetlustes
- õigusloomes ja huvirühmade kaasamises
- suure mõjuga finantsandmete või tehingute kontrollimises.

Koolitus peab käsitlema organisatsiooni tegelikke otsustusolukordi. Üldise korruptsioonimääratluse kõrval tuleb harjutada huvide konflikti tuvastamist, seose avaldamist, taandumist, kingituste ja soodustuste hindamist, mõjutustegevuse dokumenteerimist ning nõu küsimist.

Koolituse läbimise sagedus peab sõltuma ametikoha riskiprofiilist, töötaja ülesannete muutumisest ja õigusraamistiku arengust. Uuringumaterjal ei põhjenda kõigile finants- ja majandusvaldkonna töötajatele seadusega ette kirjutatud iga-aastast koolituskohustust. Koolituse tulemuslikkust tuleb hinnata praktiliste ülesannete ja töötaja otsustusoskuse kaudu, mitte üksnes koolitusel osalemise põhjal (intervjuud mai–juuni, 2026).

Riik saab toetada valdkondlike näidisjuhtumite ja koolitusmaterjalide väljatöötamist. Koolituse korraldamine ja sihtrühmade määramine jääb organisatsiooni vastutuseks.

Oodatav muutus erasektoris: Olulise otsustusõiguse või kontrollifunktsiooniga töötajad märkavad huvide konflikti ja mõjutamiskatset paremini ning koolitus ei jää formaalseks läbimismärkeks. See vastab uuringus kirjeldatud tähelepanekule, et kirjalik vastavus ei taga veel sisulist teadlikkust.

Meede 4. Avaliku ja erasektori koostöö

Meetme eesmärk on parandada avaliku sektori, järelevalveasutuste ja finantsvaldkonna organisatsioonide ühist arusaamist korruptsiooniriskidest, vältides uue institutsiooni või ulatusliku aruandluskohustuse loomist.

Korruptsiooniennetusega tegelevate asutuste olemasoleva võrgustiku juurde saab korraldada arutelusid pankade, kindlustusvaldkonna ja teiste oluliste finantsvoogudega seotud teenuseosutajatega. Kaasamine peab lähtuma arutelu teemast, mitte eeldusest, et kõik erasektori organisatsioonid puutuvad kokku samade riskidega.

Arutelude praktiline korraldus peab määrama:

- arutelu konkreetse teema ja eesmärgi
- kaasatavate organisatsioonide valiku aluse
- konfidentsiaalsuse ja teabe kasutamise reeglid
- arutelu eest vastutava asutuse
- oodatava väljundi ja järeltegevuse.

Meetme rakendamisel võib korraldada ühe või kaks temaatilist kohtumist aastas. Teemad võivad olla näiteks huvide konfliktide varajane lahendamine, mõjutustegevuse läbipaistvus, korruptsioonitulu võimalikud riskisignaalid ja praktilised koolitusjuhtumid. Meetme tulemuslikkust saab hinnata kokkulepitud juhendite, näidisjuhtumite või muude kasutatavate väljundite kaudu.

Oodatav muutus erasektoris: Pangad, kindlustusandjad ja teised finantsteenuste osutajad saavad ühise arusaama korruptsiooniriskide signaalidest ja saavad selle põhjal oma süsteeme täiendada, ilma et tekiks uut aruandluskohustust.

Täiendavat analüüsi vajavad küsimused

Järgmisi teemasid ei esitata käesoleva uuringu põhjal vahetult rakendatavate meetmetena. Enne regulatiivse või institutsionaalse muudatuse soovitamist tuleb kontrollida probleemi ulatust, kehtivat õigust, olemasolevaid algatusi, sekkumise vajalikkust ja võimalikku mõju.

Kriitiliste ametikohtade taustakontroll

Intervjuudes tõstatati küsimus, kas suure juurdepääsu- või otsustusõigusega ametikohtade puhul on olemasolevad taustakontrolli võimalused alati piisavad. Kogutud materjal ei tõenda

siiski kogu finants- ja majandusvaldkonda hõlmava regulatiivse lünga olemasolu ega põhjenda üldise taustakontrolli volitusnormi loomist.

Edasine analüüs peab:

- määratlema ametikohad, mille puhul olemasolevad kontrollid võivad olla ebapiisavad
- kirjeldama konkreetse puuduva teabe ja selle kasutamise eesmärgi
- kontrollima kehtivaid valdkonnaseadusi ja olemasolevaid sobivusmenetlusi
- hindama andmekaitset ja põhiõiguste riive proportsionaalsust
- võrdlema täiendavat taustakontrolli vähem piiravate meetmetega
- määrama võimaliku kontrolli tegija ja õiguspärasuse järelevalve.

Alles selle analüüsi järel saab otsustada, kas vaja on valdkonnaseaduse muudatust, täiendavat juhendit või olemasolevate kontrollide paremat rakendamist.

Ametikohtade vahetamisega seotud piirangud

Pöördukse riski puhul tuleb esmalt kontrollida kehtivat õigust ja pooleliolevaid õigusloomeprotsesse, sealhulgas finantssektori juhtide ning töötajate suhtes kavandatavaid nõudeid. Uuringumaterjal ei põhjenda kõigile avaliku sektori või finantsjärelevalve ametikohtadele ühetaolise ooteaja kehtestamist.

Edasine analüüs peab olema ametikohapõhine. Arvestada tuleb otsustusõigust, juurdepääsu mitteavalikule teabele, seost tulevase tööandjaga, piirangu kestust, järelevalve võimalust ja võimalikku hüvitist. Piirang peab lahendama tuvastatud huvide konflikti ning olema kooskõlas inimese õigusega valida tegevusala (GRECO, 2023; OECD, 2024).

Mõjutustegevuse läbipaistvus ja korruptsioonivastase seaduse tõlgendusküsimused

Intervjuudes nimetatud ametiisiku mõiste ja toimingupiirangute tõlgendusprobleemid tuleb koondada ning võrrelda käimasolevate õigusloomeprotsessidega. Üksiku intervjuunäite põhjal ei ole põhjendatud teha ettepanekut seaduse muutmiseks.

Analüüs peab eristama küsimused, mida saab lahendada juhendi, kohtupraktika ülevaate või nõustamisega, ning küsimused, mis tulenevad seaduse sõnastusest. Uut muudatusettepanekut ei tule koostada, kui probleem on juba pooleliolevas õigusloomeprotsessis käsitletud.

Aruandluskoormus ja andmevahetus

Aruandluskoormus ei ole iseseisev korruptsioonirisk ning selle otsene põhjuslik seos korruptsiooni ennetamise tulemuslikkusega ei ole uuringumaterjali põhjal tõendatud. Seetõttu ei esitata aruandluse konsolideerimist käesoleva uuringu korruptsiooniennetuse põhimeetmena.

Kui aruandluskoormust soovitakse edasi käsitleda, tuleb teha eraldi regulatiivse tõhususe analüüs. Selles tuleb kaardistada kohustused, andmeväljad, andmete saajad, kasutamise eesmärgid ja tegelikud kattuvused. Alles seejärel saab hinnata ühtse andmevahetusstandardi vajalikkust ja teostatavust.

Riskipõhiselt valitud turuosaliste sõltumatu audit

Uuringu käigus kerkis esile ettepanek pakkuda riskipõhiselt valitud turuosalistele sõltumatut rahapesu tõkestamise süsteemide ja protsesside auditit. Ettepanek võib olla asjakohane

rahapesu tõkestamise järelevalve või arendustegevusena, kuid seda ei saa käsitleda käesoleva uuringu korruptsiooniennetuse põhimeetmena.

Võimaliku auditi eesmärk, valikukriteeriumid, rahastamine ja tulemuste kasutamine tuleb läbi arutada rahapesu tõkestamise eest vastutavate asutuste ning turuosalistega. Auditi tulemusi saab korruptsioonianalüüsis kasutada ainult selles osas, milles kontrollitavad mehhanismid puudutavad korruptsioonist saadud vara tuvastamist või varjamist.

Erasektori kaasamine ja välisaltkäemaksu ennetamine

OECD altkäemaksuvastase töörühma hinnang käsitleb eelkõige välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmise ennetamist ja menetlemist. Seda ei saa ilma täiendava analüüsita laiendada kogu Eesti erasektori korruptsiooniriskidele.

Edasine tegevus võib hõlmata ettevõtetele suunatud teavitamist välisaltkäemaksu riskidest ja juriidilise isiku vastutuse põhimõtetest. Kaasamisel tuleb määrata selge sihtrühm, vastutaja, väljund ja tulemusnäitaja. Uuring ei põhjenda kõigile erasektori organisatsioonidele uute ühetaoliste korruptsiooniennetuse nõuete kehtestamist (OECD WGB, 2025).

Soovituste koondjäreldus

Vahetult rakendatavad tegevused on suure mõjuga otsustusprotsesside kontrollide ülevaatamine, varajase nõustamise tugevdamine, sihtrühmapõhine praktiline koolitus ning avaliku ja erasektori koostöö. Need tegevused ei eelda uue asutuse ega kogu valdkonda hõlmava regulatsiooni loomist.

Taustakontroll, pöördukse piirangud, mõjutustegevuse läbipaistvuse täiendavad lahendused, korruptsioonivastase seaduse muutmine ja aruandluse konsolideerimine vajavad enne otsustamist täiendavat õiguslikku või empiirilist analüüsi. Uuringu tulemused ei anna alust käsitleda neid juba põhjendatud regulatiivsete meetmetena.

Pankade ja kindlustusvaldkonna kirjeldatud otsustusprotsesside puhul ei ole uuringumaterjali põhjal vaja kavandada uusi sektoripõhiseid kohustusi. Põhjendatud on olemasolevate kontrollide säilitamine, nende sisulise toimimise hindamine ning sekkumine juhul, kui konkreetse organisatsiooni või protsessi puhul tuvastatakse kontrollipuudus.

Kokkuvõte

Käesolev uuring käsitles finants- ja majandusvaldkonna võimalikke korruptsiooniriske, olemasolevaid kontrollimehhanisme ning põhjendatud ennetustegevusi. Uuring tugines dokumendianalüüsile, intervjuudele ja Soome ning Rootsi võrdlusele. Kvalitatiivne materjal ei võimalda hinnata riskide levimust ega koostada nende tähtsusjärjestust. Seetõttu kirjeldavad tulemused võimalikke riskimehhanisme ja kontrollivajadusi, mitte kogu valdkonna korruptsioonitaset.

Finants- ja majandusvaldkond ei ole ühetaoline riskikeskkond. Avalikus sektoris seonduvad võimalikud riskid eelkõige avalike vahendite kasutamise, hangete, toetuste, investeeringute ja ulatusliku kaalutlusõigusega. Erasektoris võivad riskid tekkida partnerivalikul, krediidi- ja investeerimisotsustes, hangetes ning vahendatud müügis. Uuringusse kaasatud pankades ja kindlustusvaldkonna organisatsioonides kirjeldati siiski mitmetasandilisi kontrollimehhanisme, mille sisulisel toimimisel võib käsitletud protsesside järele jäänud riski pidada üldjuhul madalaks.

Avaliku ja erasektori kokkupuutepunktides võivad riskid avalduda huvide konflikti, läbipaistmatu mõjutustegevuse, mitteavaliku teabe väärkasutamise ja ametikohtade vahetamise kaudu. Inimeste liikumine sektorite vahel ei ole iseenesest probleem. Sekkumisvajadust tuleb hinnata ametikoha otsustusõiguse, varasemate ülesannete, teabele juurdepääsu ja võimaliku huvide konflikti põhjal.

Korruptsioon, rahapesu, sanktsioonidest kõrvalehoidmine, pettus ja muud majanduskuriteod on erinevad nähtused. Nende riskid võivad teatud olukordades kokku puutuda, näiteks korruptsioonist saadud vara varjamisel või finantssüsteemi kasutamisel põhjendamatu eelise realiseerimiseks. Rahapesu- või sanktsiooniriski olemasolu ei tähenda siiski automaatselt korruptsiooniriski ning nende valdkondade meetmeid tuleb hinnata eraldi.

Uuringumaterjal ei anna alust järeldada, et korruptsiooniennetuse keskne probleem oleks vajalike normide üldine puudumine. Tõhusus sõltub olemasolevate nõuete sisulisest rakendamisest, otsuste jälgitavusest, huvide konfliktide varajasest lahendamisest, juhtkonna eeskujust ja organisatsiooni riskiprofiilile vastavatest kontrollidest. Asutustevahelist koostööd hinnati valdavalt heaks või konstruktiivseks. Arenguvajadus puudutab konkreetsete teabevahetustakistuste lahendamist, õiguslike tõlgenduste ühtlustamist ja koostöö muutmist vähem sõltuvaks üksikute ametnike kontaktidest.

Soome ja Rootsi võrdlus näitas erinevaid võimalusi korruptsiooniennetuse koordineerimiseks, hangete jälgimiseks, mõjutustegevuse läbipaistvuse suurendamiseks, teavitajate kaitseks ja riskipõhise järelevalve arendamiseks. Neid lahendusi ei saa pidada automaatselt Eestisse ülekantavaks. Rakendatavust tuleb hinnata Eesti õiguskorra, olemasolevate institutsioonide, andmekaitsenõuete, ressursivajaduse ja järelevalvevõimekuse põhjal.

Vahetult rakendatavad tegevused on suure mõjuga otsustusprotsesside kontrollide riskipõhine hindamine, varajase nõustamise ja huvide konflikti käsitlemise tugevdamine, rolli- ja stsenaariumipõhine koolitus ning avaliku ja erasektori koostöö. Need tegevused ei eelda uue asutuse ega kogu valdkonda hõlmava regulatsiooni loomist. Koolituse sihtrühm ja sagedus peavad lähtuma ametikoha riskiprofiilist. Uuringumaterjal ei põhjenda üldise iga-aastase koolituskohustuse kehtestamist.

Taustakontrolli, ametikohtade vahetamise piirangute, mõjutustegevuse läbipaistvuse, korruptsioonivastase seaduse mõistete ning aruandluskoormuse ja andmevahetuse küsimused vajavad enne muudatuste tegemist täiendavat õiguslikku või empiirilist analüüsi. Rahapesu tõkestamise süsteemide sõltumatut auditit tuleb hinnata eelkõige rahapesu tõkestamise meetmena, mitte korruptsiooniennetuse põhimeetmena. Täiendava sekkumise eel tuleb määratleda konkreetne probleem, selle ulatus, olemasolevad kontrollid, õiguslik alus, vastutaja ja kavandatava meetme proportsionaalsus.

Kõik uuringus kirjeldatud võimalikud riskid ei vaja uut meedet. Kui olemasolevad kontrollid vähendavad järele jäänud riski piisavalt, tuleb keskenduda nende säilitamisele ja tegeliku toimimise hindamisele. Uute nõuete kehtestamist on põhjendatud kaaluda juhul, kui on tuvastatud konkreetne kontrollilünk, korduv rakendusprobleem või selgelt määratletud vastutuse puudumine.

Lisad

Intervjuuküsimused strateegilise taseme esindajatele

Sissejuhatus ja kontekst

1. Milline on teie asutuse strateegiline roll finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniriskide ennetamisel ja maandamisel Eestis?

Korruptsiooniriskide kaardistamine strateegilisest vaatepunktist

2. Millised on teie hinnangul finants- ja majandusvaldkonna süsteemsed korruptsiooniriskid, mis nõuavad poliitikakujundajate tähelepanu?
3. Kuidas hindate korruptsiooniriskide muutumist viimase viie aasta jooksul ja millised on peamised tulevikusuundumused?

Regulatiivne raamistik ja poliitikakujundamine

4. Millised on teie hinnangul olulisimad lüngad praeguses regulatiivses raamistikus ning milliseid muudatusi peate prioriteetseks?
5. Kuidas tagatakse Eesti regulatiivse raamistiku kooskõla Euroopa Liidu tasandi nõuetega ja kus tekib kõige rohkem pingeid?
6. Kuidas mõjutab tehisintellekti ja finantstehnoloogiate kiire areng teie asutuse strateegilisi prioriteete korruptsiooniriskide maandamisel?

Koostöö ja süsteemne järelevalve

7. Kuidas toimib strateegiline koostöö teiste riigi- ja järelevalveasutustega korruptsiooniriskide süsteemsel maandamisel?
8. Millised on peamised takistused tõhusal riiklikul koostööl ja teabevahetusel korruptsioonivastases töös?

Ennetusmeetmed ja soovitused

9. Millised strateegilised ennetusmeetmed on teie hinnangul kõige tõhusamad finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniriskide vähendamisel?

Kokkuvõte

10. Mis on teie hinnangul see üks strateegiline muudatus, regulatiivne, organisatsiooniline või tehnoloogiline, mis avaldaks finantsvaldkonna korruptsiooniriskide vähendamisele kõige suuremat mõju?

Intervjuuküsimused järelevalveasutuste esindajatele

Sissejuhatus ja kontekst

1. Milline on teie asutuse roll ja vastutusala finants- ja majandusvaldkonna korruptsiooniriskide järelevalves?

Korruptsiooniriskide kaardistamine järelevalve vaatepunktist

2. Millised on teie asutuse praktikas kõige sagedamini tuvastatud korruptsiooniriskid finants- ja majandusvaldkonnas?

3. Millistest allikatest saate tavaliselt esimese signaali võimalikust korruptsioonijuhtumist: oma järelevalvetegevusest, vilepuhumisest või koostööpartneritelt?

Regulatiivne raamistik ja selle tõhusus

4. Kus on teie hinnangul praeguses regulatiivses raamistikus olulisimad lüngad korruptsiooniriskide ennetamisel ja menetlemisel?
5. Kuidas hindate finantssektori asutuste sisekontrollisüsteemide tõhusust korruptsiooniriskide maandamisel?
6. Kuidas mõjutab tehisintellekti ja finantstehnoloogiate kiire areng teie järelevalvetööd ja korruptsiooniriskide maastikku?

Koostöö ja teabevahetus

7. Kuidas toimib koostöö teiste järelevalveasutustega korruptsioonijuhtumite menetlemisel ja info vahetamisel?
8. Millised on peamised takistused tõhusal koostööl finantssektori asutustega järelevalve teostamisel?

Ennetusmeetmed ja soovitused

9. Millised ennetusmeetmed on teie hinnangul finants- ja majandusvaldkonnas kõige tõhusamad korruptsiooniriskide vähendamisel?

Kokkuvõte

10. Mis on teie hinnangul see üks muudatus, regulatiivne, organisatsiooniline või tehnoloogiline, mis vähendaks finantsvaldkonna korruptsiooniriske kõige rohkem?

Intervjuuküsimused panganduse esindajatele

Sissejuhatus ja taust

1. Milline on teie roll ja vastutusala pangas seoses riskijuhtimise ja vastavusega?

Korruptsiooniriskide olemus ja avaldumismehhanismid

2. Millised korruptsiooniriskid on panganduses teie kogemuse põhjal kõige levinumad ja millistes protsessides või otsustuspunktides need kõige sagedamini ilmnevad?
3. Kas olete täheldanud olukordi, kus konkurents on hangetel või partnerivalikul tahtlikult piiratud? Kuidas sellised olukorrad tekivad?
4. Kuidas eristate igapäevatöös korruptsiooniriski teistest rikkumistest või ebakõladest?

Organisatsioonilised ja regulatiivsed tegurid

5. Millised juhtimispraktikad või otsustusprotsessid teie hinnangul korruptsiooniriske pigem võimendavad?
6. Kus on teie hinnangul praeguses regulatiivses raamistikus olulisimad lüngad: kas normid puuduvad või on probleem pigem nende rakendamises?
7. Kuidas mõjutab finantstehnoloogiate ja tehisintellekti kiire areng korruptsiooniriskide maastikku?

Järelevalve ja vastavusmehhanismide tõhusus

8. Kuivõrd toimivad teie pangas olemasolevad sisekontrolli ja siseauditi mehhanismid korruptsiooniriskide tuvastamisel: mis toimib hästi ja mis mitte?
9. Milline on teie kogemus koostöös väliste järelevalveasutustega nagu Finantsinspektsioon ja Maksu- ja Tolliamet? Kus on koostöös puudujääke?
10. Kas ja kuidas kasutatakse teie pangas andmeanalüüsi või tehisintellekti kahtlaste tehingute tuvastamisel?

Ennetusmeetmed

11. Millised ennetusmeetmed on teie praktikas osutunud kõige tõhusamaks ja miks?
12. Milliseid meetmeid olete proovinud, kuid mis ei ole oodatud tulemust andnud?
13. Mida saaksite Soome või Rootsi panganduspraktikast üle võtta, kui teaksite, et seal toimib midagi oluliselt paremini?

Kokkuvõte

14. Mis on teie hinnangul see üks muudatus, regulatiivne, organisatsiooniline või tehnoloogiline, mis vähendaks finantsvaldkonna korruptsiooniriske kõige rohkem?

Intervjuuküsimused kindlustussektori esindajatele

Sissejuhatus ja kontekst

1. Milline on teie roll ja vastutusala pangas seoses riskijuhtimise ja vastavusega?

Korruptsiooniriskide olemus ja avaldumismehhanismid

2. Millised korruptsiooniriskid on kindlustussektoris teie kogemuse põhjal kõige levinumad ning millistes protsessides või otsustuspunktides need kõige sagedamini ilmnevad?
3. Kas riskid avalduvad teie hinnangul pigem kahjukäsitluses, hüvitamisotsustes, kindlustuslepingute sõlmimisel, koostööpartnerite kasutamisel või mõnes muus tegevusvaldkonnas?
4. Kuidas eristate igapäevatöös korruptsiooniriski teistest rikkumistest, pettuseriskidest või ebaeetilisest käitumisest?

Organisatsioonilised ja regulatiivsed tegurid

5. Millised juhtimispraktikad või otsustusprotsessid teie hinnangul korruptsiooniriske pigem võimendavad?
6. Kus on teie hinnangul praeguses regulatiivses raamistikus olulisimad lüngad – kas normid puuduvad või on probleem pigem nende rakendamises?
7. Kuidas mõjutavad digitaliseerimine, automatiseeritud otsused või tehisintellekti kasutamine kindlustussektori riskikeskkonda?

Järelevalve ja vastavusmehhanismide tõhusus

8. Millised kontrolli- ja vastavusmehhanismid toimivad teie hinnangul kindlustussektoris kõige paremini ning kus näete arenguruumi?
9. Kas ja kuidas kasutatakse teie ettevõttes andmeanalüüsi või automatiseeritud riskiseiret võimalike rikkumiste, pettuste või kõrvalekallete tuvastamiseks?

Ennetusmeetmed ja rahvusvaheline praktika

10. Mida saaksite teiste riikide või rahvusvaheliste kindlustusgruppide praktikast üle võtta, kui teaksite, et seal toimib korruptsiooni-, pettuse- või huvide konfliktide riskide ennetamine oluliselt paremini?

Kokkuvõte

11. Mis on teie hinnangul see üks muudatus, regulatiivne, organisatsiooniline või tehnoloogiline, mis vähendaks finants- ja kindlustusvaldkonna korruptsiooniriske kõige rohkem?

Tabel 5. Uuringu käigus läbi viidud intervjuud

Asutus	Intervjuu toimumise aeg	Intervjuu toimumise koht	Intervjuu kestus
STRATEEGILINE TASE			
Rahandusministeerium	04.06.2026	Teams	50 minutit
Eesti Pank	19.05.2026	Teams	60 minutit
Finantsinspektsioon	10.06.2026	Kirjalik	N/A
Rahapesu Andmebüroo	11.06.2026	Kirjalik	N/A
JÄRELEVALVE TASE			
Maksu- ja Tolliamet	27.05.2026	Teams	60 minutit
Konkurentsiamet	12.06.2026	Teams	45 minutit
Riigikontroll	15.05.2026	Teams	60 minutit
VALDKONNA PRAKTIKUD			
LHV	15.05.2026	Teams	60 minutit
COOP Pank	15.05.2026	Teams	60 minutit
Iizi	01.06.2026	Teams	60 minutit

Uuringu käigus kontakteeruti potentsiaalse intervjuu läbiviimiseks kõigi Eesti turul tegutsevate jaepankadega, Eesti Pangaliiduga, mitmete kindlustusteenuste pakkujatega, investeerimisühingute esindajatega ning makseteenuste pakkujatega. Intervjuud viidi läbi nõusoleku andnud osapooltega.

Valideerimistöötuba

Uuringu käigus viidi 14. augustil 2026 Justiits- ja Digiministeeriumis läbi valideerimistöötuba, kus osales kuus avaliku ja erasektori ning järelevalve esindajat. Töötuba toimus kohapeal ühe aruteluna ja selle eesmärk ei olnud kogu uuringut üle korrata, vaid kontrollida lõpparuande mustandis kirjeldatud riskistsenaariume ja ennetusmeetmeid osalejate praktilise kogemuse põhjal.

Töötoal tutvustati riskistsenaariume ja kavandatud ennetusmeetmeid ning arutati, kas kirjeldused vastavad praktikale ja mida tuleks täpsustada. Osalejatel paluti hinnata, kas

stsenaariumide kontekst on realistlik, kas õiged osapooled ja otsustuskohad on tabatud ning kas riskimehhanism vastab tegelikule olukorrale. Riske ei järjestatud tähtsuse ega esinemissageduse järgi.

Peamised tähelepanekud puudutasid vajadust eristada selgemalt avaliku ja erasektori riske, kuna nende mõju ja lahendused on erinevad. Rõhutati, et stsenaariumid on näitlikud ega tõenda riskide levimust, mistõttu nende põhjal ei tohiks teha kaugeleulatuvaid järeldusi. Toodi välja, et uuringu keskne leid, mille kohaselt probleem ei seisne normide puudumises, vaid nende rakendamises ja organisatsioonikultuuris, peaks olema selgelt nähtav. Samuti leiti, et meetmed tuleks suunata finants- ja majandusvaldkonna organisatsioonidele endile ning riigi roll peaks olema toetav, ja et korruptsiooniriske ei tohiks segi ajada rahapesu ning finantskuritegevuse riskidega. Üksikute stsenaariumide juures täpsustati näiteks, et suuremahulise hanke risk ei ole omane vaid infotehnoloogia sektorile, vaid et võib esineda kõigis majandusvaldkondades ning et ametikohtade vahetamisega seotud risk ei ole samuti üksnes finantssektori probleem.

Töötoa tagasisidet arvestati lõppversiooni koostamisel. Riskistsenaariumid sõnastati ümber selliselt, et eristatud on era- ja avaliku sektori olukorrad ning iga stsenaariumi juures kirjeldatakse eraldi riski tekkimise võimalust, olemasolevaid kontrolle ning alles siis järele jäänud riski. Väited piirati uuringu valimiga ega laiendatud kogu sektorile. Keskne leid toodi aruande algusesse. Ennetusmeetmed sõnastati finants- ja majandusvaldkonnale suunatuna, kus riigi roll on toetav. Teemad, mille puhul uuringumaterjal ei võimaldanud vahetut meedet, näiteks taustakontroll, ametikohtade vahetamine ja aruandluskoormus, koondati eraldi alajaotusse, mis vajab täiendavat analüüsi.

Kasutatud allikad

Avaliku teabe seadus (2000). RT I, 06.03.2026, 3 https://www.riigiteataja.ee/et/akt/122032011010?leiaKehtiv

Avaliku teenistuse seadus (2012). RT I, 03.02.2026, 7 https://www.riigiteataja.ee/et/akt/126032013005?leiaKehtiv

Council of Europe. (2025). *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*. https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/estonia

Euroopa Parlament ja nõukogu. (2019, oktoober 23). *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*. http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj

Euroopa Parlament ja nõukogu. (2024, mai 31). *Regulation (EU) 2024/1624 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2024 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing (Text with EEA relevance)*. http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1624/oj

European Commission. (2025). *2025 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Estonia*. https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

FATF. (2023). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Finland — 4th enhanced follow-up report. Financial Action Task Force. https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/finland-fur-2023.html

Finansinspektionen. (2025). *Prioritised risks related to money laundering and terrorist financing*.

Finantsinspektsiooni seadus (2001). https://www.riigiteataja.ee/et/akt/112072013003?leiaKehtiv

FIN-FSA. (2024). Summary of findings on prevention of money laundering by companies granting consumer credit in Finland. Finnish Financial Supervisory Authority. https://www.finanssivalvonta.fi

GRECO. (2020). Fifth evaluation round: Compliance report on Finland (GrecoRC5(2020)2). Council of Europe. https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0b0ca

GRECO. (2022). Fifth evaluation round: Second compliance report on Finland (GrecoRC5(2022)1). Council of Europe. https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa3e6c

GRECO. (2021). Fifth evaluation round: Compliance report: Sweden.

GRECO. (2023). Fifth evaluation round: Second compliance report: Sweden.

Groop, C. (2021). Conflicting discourses — Social constructions of corruption in Finland. Finnish Journal of Social Research, 14, 45–63. https://doi.org/10.51815/fjsr.107595

Group of States against Corruption (GRECO). (2023). *Second Compliance Report: Estonia* (GrecoRC5(2023)3; Fifth Evaluation Round: Preventing Corruption and Promoting Integrity in Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies). Council of Europe.

IMF. (2023). Finland: Nordic-Baltic technical assistance project — Financial flows analysis and AML/CFT supervision. International Monetary Fund, Legal Department.

Justiitsministeerium. (2023). *Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025*. https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsiooni-ennetus/korruptsioonivastased-strateegiad-ja-tegevuskavad

Justiitsministeerium. (2024). *Korruptsiooni ja huvide konflikti riskide hindamine*.

Konkurentsiseadus. RT I, 18.11.2025, 2 https://www.riigiteataja.ee/akt/130122021012?leiaKehtiv

Korruptsioonivastane seadus. RT I, 14.03.2025, 12 https://www.riigiteataja.ee/et/akt/106072023048?leiaKehtiv

MiCA. (2023, mai 31). *Regulation (EU) 2023/1114 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on markets in crypto-assets, and amending Regulations (EU) No 1093/2010 and (EU) No 1095/2010 and Directives 2013/36/EU and (EU) 2019/1937 (Text with EEA relevance)*. http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1114/oj

Ministry of Finance Finland, & Ministry of the Interior Finland. (2024). National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2023: Partial update (Publications of the Ministry of Finance 2024:35). https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-644-2

MONEYVAL. (2022). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Estonia. Fifth Round Mutual Evaluation Report*. Council of Europe / MONEYVAL.

OECD. (2015, veebruar 18). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411

OECD. (2019). *Guidelines on Anti-Corruption and Integrity in State-Owned Enterprises*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/315dab91-en

OECD. (2025). OECD Integrity Review of Sweden. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/648d3988-en

OECD. (2020a). *OECD Public Integrity Handbook*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en

OECD. (2020b). Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis. *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. https://doi.org/10.1787/c0ab0a96-en

OECD. (2021). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en

OECD. (2024). *OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook: Country Fact Sheet 2024*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024-country-notes_684a5510-en/estonia_a1df0c2f-en.html

OECD. (2025a). *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries* (OECD Public Governance Reviews). OECD. https://doi.org/10.1787/02a46a58-en

OECD. (2025b). *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement (2025 Update)*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/cbe05a56-en

OECD WGB. (2025). *OECD Anti-Bribery Convention Phase 4 Report on Estonia*. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-anti-bribery-convention-phase-4-report-on-estonia_890a016f-en.html

Rahandusministeerium. (2025). *Eesti riikliku riskihinnangu aruanne rahapesu tõkestamise valdkonnas 2020–2024*. Rahandusministeerium.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 13.02.2026, 13 https://www.riigiteataja.ee/et/akt/113022026013?leiaKehtiv

Riigihangete seadus. RT I, 12.07.2025, 26 https://www.riigiteataja.ee/akt/112072025026?leiaKehtiv

Riigikontrolli seadus. RT I, 02.06.2021, 13 https://www.riigiteataja.ee/et/akt/27763?leiaKehtiv

Swedish Financial Intelligence Unit. (2025). The Financial Intelligence Unit Annual Report 2024. Swedish Police Authority.

The Coordination Function. (2024). National risk assessment 2023/2024 – Neobanks. Swedish Police Authority.

Tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus. RT I, 17.05.2025, 2. https://www.riigiteataja.ee/et/akt/130052024001?leiaKehtiv

Wittberg, E., & Fazekas, M. (2023). Firm performance, imperfect competition, and corruption risks in procurement: Evidence from Swedish municipalities. Public Choice, 197, 227–251. https://doi.org/10.1007/s11127-023-01102-8