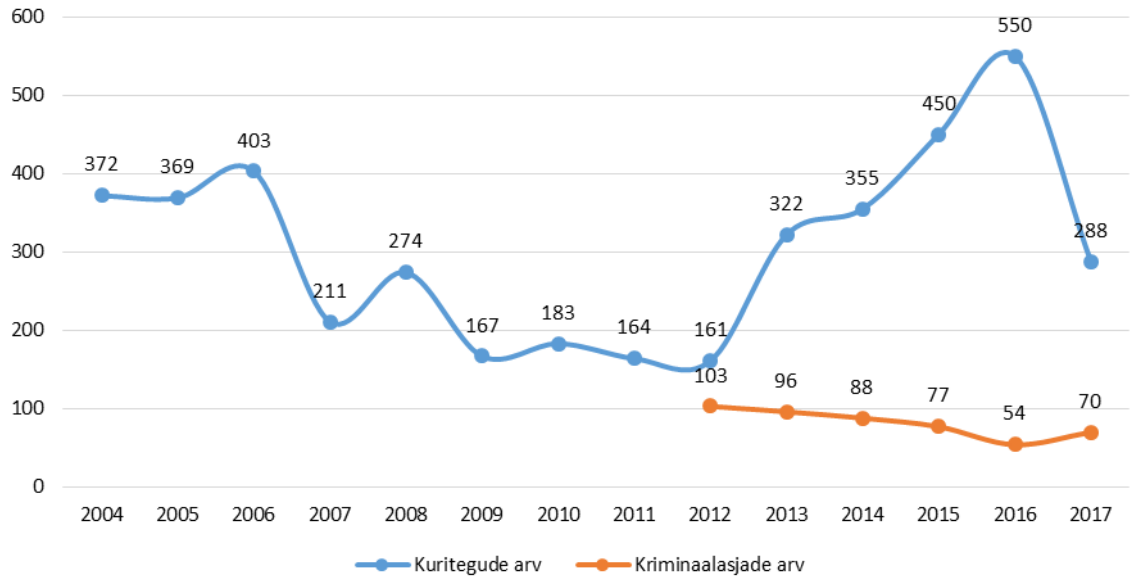
Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia 2013-2020: 2017. aasta täitmise aruanne

Sissejuhatus

Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020 kiideti heaks 03.10.2013. Strateegia p 32 näeb ette põhjalikuma aruande 2017. aastal, hiljem esitatakse iga-aastaselt lühiaruanne, mis sisaldab ülevaadet tegevustest, rakendusprobleemidest ja kuludest, seega ei sisalda ka 2017. aasta aruanne põhjalikumat mõjude analüüsi ning on lühiaruanne korruptsioonivastastest tegevustest.

Käesolev aruanne annab ülevaate strateegia täitmisest selle viiendal rakendusaastal. Täpsemalt sisalduvad aruandes tegevused, mille lõpptähtaeg oli 2017. aastal, hilisema tähtajaga tegevustest on kirjeldatud neid, mille ettevalmistustega on alustatud või mis on lõpetatud.

Registreeritud korruptsioonikuritegude arv[1] langes viimase viie aasta madalaimale tasemele (288). Kuna 2016. aastal registreeriti väga palju üksteisest sõltuvaid tehnoülevaatusega seotud korruptsioonikuritegusid (altkäemaksu andmine, võtmine ja ametialane võltsimine), siis on selline kahanemine oodatav. Samas ei ole põhjust järeldada, nagu oleks korruptsiooni tervikuna vähem, sest kriminaalasjade arv on siiski suurenenud 54-lt 70-le, mis tähendab juhtumite sagenemist. Nagu eelmistel aastatel, tuleb ka sel korral tõdeda, et korruptsioonikuriteod on võrreldes teiste kuritegudega erilised, kuna näiteks altkäemaksu puhul on tegu peegelkuriteoga, kus sama tegu registreeritakse nii andja, pakkuja kui ka vahendaja vaates, mis mitmekordistab kuritegude arvu. Lisaks suurendab kuritegude arvu ka samade inimeste korduvad teod, sh nii juriidiliste kui füüsiliste isikute omad. [2]



Joonis 1. Registreeritud korruptsioonikuritegude ja nendega seotud kriminaalasjade arv.

[1] Lisaks ametialastele kuritegudele on arvestatud ka omastamist ja kelmust ametiisiku poolt, erasektori altkäemaksu kuritegusid ja keelatud annetuse tegemist.

[2] A.Ahven, K-C Kruusmaa, A.Leps jt. Kuritegevus Eestis 2015, Justiitsministeerium 2017

Kokkuvõttes on altkäemaksukuritegude arv küll vähenenud, aga mõnevõrra on suurenenud riigihangete ja toimingupiirangu rikkumise alaste kuritegude arv. Riigihangete teostamise nõuete rikkumisi registreeriti 14 (2016. aastal 3) ning toimingupiirangu rikkumisi 13 (2016. aastal 4).[3]

2017. aasta veebruaris andis Euroopa Komisjon välja uuringu *Special Eurobarometer. Corruption*[4], Eestis leidis 67%[5] vastanutest, et korruptsiooni probleem on Eestis levinud, samas 10% leiavad, et korruptsioon on nende igapäeva elu mõjutanud. 48% vastanutest usuvad, et korruptsioon on osa Eesti ärikultuurist, võrreldes EL-i keskmisega on see 14% võrra väiksem. Eesti vastajatest 12% ütlesid, et teavad kedagi, kellelt viimase 12 kuu jooksul on altkäemaksu antud, küsitud, eeldatud või ise andnud, samas ise on korruptsiooniga kokku puutunud 5% vastajatest. Need näitajad on võrdsed EL-i keskmisega. 48% vastanutest ei teadnud, kuhu teatada korruptsioonijuhtumist, mis on võrreldes 2014. aastaga vähenenud 10% võrra.

2017. aasta detsembris andis Euroopa Komisjon välja ka küsitluse *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*[6] raporti, Eestis leidis 16% vastanutest[7], et korruptsioon on probleem nende ettevõtte tegevusele, 2015. aastal oli samal seisukohal samuti 16% vastanutest EL-i keskmine on 37%. Samas on 52% vastanutest seisukohal, et korruptsioon probleemina on Eestis levinud, eelmisel uuringul on sama näitaja 62%. Ka see näitaja on siiski madalam võrreldes teiste EL-i liikmesriikidega, kus see on 67%. Küsitluse kohaselt usub 78% vastajatest, et omavahel liigselt seotud ettevõtlus ja poliitika viivad korruptsioonini ning see näitaja on üksnes 1% väiksem kui EL'is keskmiselt. 29% ettevõtjatest arvab, et korruptsioon on takistanud nende ettevõttel olemast edukas riigihankel ning 20% usub, et erakondade rahastamine on läbipaistmatu.

Korruptsioonivastase strateegiaga seati siht jõuda Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksis kõige vähem korrumpeerunud riikide rühma (indeksi väärtus peab olema üle 64 palli). 2018. aasta veebruaris hindas Transparency International Eestit korruptsioonitajumise indeksis 71 punktiga, millega on Eesti 21. kohal 180 riigi seas. Aasta varem oli Eesti 22ndal kohal ning 2015. aastal 23. kohal. Korruptsioonitajumise indeks reastab riigid avaliku sektori korruptsiooni tajumise järgi. Indeks reastab riigid 100-pallisel skaalal. 0 kajastab kõrget tajutud korruptsiooni ning maksimaalse hindega 100 hinnatakse riiki, mida tajutakse korruptsioonivabana.[8]

Korruptsioonivastase strateegia üheks sihiks on suurendada valitsuse võimekust korruptsiooni ennetada, eesmärgi üheks indikaatoriks on elanike hinnang riigi tegevusele. 2012. aasta Eurobaromeetri uuringu järgi arvas 32% Eesti inimestest, et valitsuse korruptsioonivastased

---

[3] Samas

[4] Kättesaadav: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/corruption/surveyKy/2176

[5]

[6] Businesses' attitudes towards corruption in the EU report December 2017 URL: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/corruption/surveyKy/2177

[7] Läbi viidi 330 telefoniintervjuud ettevõtjatega

[8] Korruptsiooni tajumise indeksi kohta on võimalik täpsemat informatsiooni saada: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Andmed 2018. aasta kohta puuduvad.

jõupingutused on tulemuslikud. 2017. aasta uuringu järgi oli see näitaja 2% tõusnud ning 34% elanikest arvas, et riigi jõupingutused on tulemuslikud.[9]

Olulisemate tulemuste ja näitajatena väärib veel märkimist:

- Kolme sihtrühma küsitluste tulemustest nähtub, et valdavalt on korruptsiooniteadlikkus võrreldes 2010. aasta tulemustega paranenud. Oluliselt vähem on altkäemaksu küsitud seoses avalike teenuste osutamisega politsei ja tehnoülevaatusega seotud tegevustes. Olulist muutust ei ole toimunud tervishoiu teenuse osutamisel ning kokkupuutes kohalike omavalitsustega.
- Korruptiivse olukorraga on isiklikult või kaudselt kokku puutunud 45% elanikest, 42% ettevõtjatest ja 15% ametnikest.
- Hüpoteetilises olukorras korruptiivselt käituvate vastajate arv on langenud kõigis sihtrühmades, st teoreetilises olukorras käituksid 2016. aasta küsitluse tulemustel korruptiivselt 27% elanikest, 19% ettevõtjatest ja 5% avaliku sektori töötajatest (2010. aastal vastavalt 34%, 35% ja 10%)[10].
- Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus (GRECO) IV hindamisvoor lõppes 2017. aastal II vastavusaruandega. Aruande kohaselt täitis Eesti 19-st soovitusest rahuldavalt 14 ning osaliselt 5 soovitust.
- Euroopa Liidu nõukogu Eesti eesistumise ajal tõstatati CATS-is Euroopa Liidu GRECO-ga liitumise teema eesmärgiga alustada uuesti liitumiskõnelusi.

Ülevaade strateegia ja selle rakendusplaani täitmisest eesmärkide kaupa 2017. aastal

1. Korruptsiooniteadlikkuse edendamine

- 2017. aastal korraldasid Justiitsministeerium ja Ajalehtede Liit ajakirjandustudengitele suunatud korruptsiooniteemaliste artiklite konkursi, mille võitis Kadri Kuulpak oma Postimehes avaldatud artikliga „Muuseum avastas kuni poole miljoni euro eest ehituspraake", artikkel on leitav siit: https://leht.postimees.ee/4291509/muuseum-avastas-kuni-poole-miljoni-euro-eest-ehituspraake. Kokku esitati konkursile kaheksa korruptsiooniteemalist artiklit.
- Justiitsministeerium ja Eesti Arstiteadusüliõpilaste Selts korraldasid konkursi meditsiinitudengitele õppematerjali koostamiseks huvide konflikti teemal. Valituks osutus TuumFilm OÜ. Õppematerjalid valmivad 2018. aasta novembriks. Õppematerjale kasutatakse nii loengutes, seminaridel kui ka täiendõppes haiglates. Konkursi auhinnafond oli 6000 eurot.
- Justiitsministeeriumi eestvedamisel valmis ettevõtjatele ärikorruptsiooni müüte murdev rakendus, mis annab ettevõtjatele võimaluse kontrollida oma teadmisi ja hoiakuid valminud praktilise testiga Müüdimurdja, testiga saab tutvuda siin: http://myydimurdja.korruptsioon.ee/.
- 2017. aastal viis Sisekaitseakadeemia Rahandusministeeriumiga sõlmitud koostöökokkuleppe alusel läbi eetikakoolitusi. Kokku toimus 10 koolitust erinevatel teemadel, milles osales 199 inimest.

[9] Special Eurobarometer, Corruption Report February 2014 URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf lk 64

[10] Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013-2020 vahehindamine. Lõpparuanne. Ernst&Young 2017

- Maanteeameti eestvedamisel loodi sotsiaalkampaania "Vali aus ülevaatus" soovib tehnoülevaatused altkäemaksu vabaks muuta.
- Justiitsministeerium uuendas 2017. aastal digitaalne õppematerjali korruptsiooni kohta, mis on sobivaks lisamaterjaliks nii põhikooli kui ka gümnaasiumi ühiskonnaõpetuse tundides. Õppematerjaliga saab tutvuda siin.

2. Avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvuse suurendamine

- 2017. aastal koostati juhend kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele, vallavanemale või linnapeale ning valla- või linnavalitsuse liikmetele, ametnikele ja töötajatele sisekontrollisüsteemi üldiste põhimõtete kujundamiseks ja korruptsiooni ennetamiseks. Juhendis on selgitatud sisekontrollisüsteemi kujundamise põhimõtteid ja poliitilise organite rolli selle kujundamisel ning antud praktilisi juhiseid korruptsiooni ennetamiseks ja korruptsiooniriskide maandamiseks. Juhend valmis märtsis 2018, on üleval haldusreformi veebilehel ning on saadetud omavalitsustele, sihtrühma moodustavad ca 1700 volikogu liiget, KOV valitsuse liikmed ja ametnikud. Ühinevate omavalitsuste infopäevadel (Tallinnas ja Tartu sügisel 2017, osalejad ca 200) ja 15 maakonnas läbiviidavatel volikogude koolitustel (eeldatav osalejate arv ca 500) on üheks teemaks korruptsiooni ennetus ja huvide konflikti vältimine KOV-des.
- Rahandusministeeriumil on plaanis 2018. a tellida praktiline juhend ja soovitused omavalitsustele sisekontrollisüsteemi väljatöötamiseks. Juhend keskendub headele praktikatele ja näidetele ning valmib 2018. a lõpuks. Samuti plaanitakse analüüsida valdkonna arendamise poliitikaettepanekud, sh sisekontrolli läbiviimiseks eraldi ametikoha loomise vajadust KOVides.
- Justiitsministeerium koostas 11 ettepanekut, kuidas vähendada korruptsioonivõimalusi ja suurendada läbipaistvust omavalitsustes. Ettepanekud hõlmavad endas nii õiguskantsleri kui riigikontrolöri varem tehtud soovitusi. Ettepankutega saab tutvuda siin.
- 01.09.2017 jõustunud riigihangete seaduse kohaselt on hankijal kohustus võimaldada riigihangetega seotud teabevahetust hankija ja ettevõtja vahel, sh hankedokumentide kättesaadavaks tegemist, taotluse, pakkumuse ja selgituste esitamist riigihangete registri kaudu vähemalt 70% ulatuses registris alustatud riigihangete arvust. Riigihangete registri statistika andmetel on e-hangete osakaal riigihangetes pidevalt tõusnud. Kui 2016. aastal oli e-hangete osakaal 90%, siis 2017. aasta IV kvartalis juba 96 %.
- 2017. aasta riigihangete alase järelevalve riskianalüüsiga olid hõlmatud kõik hankijad, kes 2016. aastal riigihangete registri (edaspidi e-RHR) kaudu riigihankeid läbi viisid. Kokku viidi e-RHRi kaudu 887 hankija poolt läbi 10 343 hanget. Riskimaatriksis oli kokku 16 arvulist indikaatorit, mille määramisel on lähtutud põhimõttest, et olulisemad kriteeriumid on eelkõige hangete kogumaksumus, hankija poolt korraldatud hangete arv, e-menetluste osakaal, lepingute muutmine, negatiivsed VAKO otsused. Indikaatorid eraldivõetuna ei väljenda automaatset RHSi rikkumist, kuid kogumis annavad laiapõhjalise ülevaate hankijate tegevusest riigihangete planeerimisel, läbiviimisel ja hilisemal lepingute täitmisel. Valimi koostamise aluseks on üksikute riskiindikaatorite alusel leitud riskipunktide kogusumma. Riskianalüüsi alusel alustati 2017. aastal järelevalvemenetlust 3 hankija üle, kelle riigihangete arv oli 2016. aastal kokku 586. Arvestades, et suuremate hankijate hankepraktika on ühtlustatud, siis iga, valimisse sattunud, hankija hangetest tehti omakorda valim juhusliku

valiku alusel eesmärgiga kontrollida 30% hankija 2016. aastal alustatud hangetest iga erineva hankemenetluse liigi lõikes. Kokku kuulus valimisse 180 hanget.

- Sotsiaalministeeriumi valitsemisala ülene siseauditi üksus viis läbi siseauditi „Huvide konflikti ja korruptsiooni ennetamiseks rakendatud meetmed järelevalve valdkonnas“ hõlmates Terviseametit, Ravimiametit, Tööinspektsiooni ning Sotsiaalkindlustusametit.

3. Uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamine ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmine

- Politsei ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo (SKB) viis 2017.a läbi kokku 51 koolitust, milles osales 987 PPA ametnikku. Kõik koolitused hõlmasid teemadena avaliku teenistuse eetikat, PPA põhiväärtuseid, korruptsioonialase teadlikkuse tõstmist ja selle ennetamist (kingitused, huvide konflikt, korruptsiooni kahtlusest teatamise kohustuslikkus, kõrvaltegevustest teavitamise reeglistik jms). Oluline on ära märkida, et iga uus PPA töötaja osaleb uue töötaja päeval, kus SKB teeb 1,5 tunnise ettekande eeltoodud teemadel. Seega on kõik uued organisatsiooni sisenejad korruptsiooni ennetamise koolituse läbinud
- Maksu- ja Tolliameti uutele teenistujatele on korruptsiooniennetuse koolitusel osalemine kohustuslik ning see on üks osa uue töötaja koolitusprogrammist. 2017. a viidi läbi 1 koolitus 15. uuele teenistujatele. Kuna tõhus andmekaitse ja infoturve vähendavad korruptsiooniriski ning aitavad kaasa MTA usaldusväärsuse tagamisele, siis pöörab MTA sellele suurt tähelepanu. 2017. a viis sisekontrolli osakond läbi 8 andmekaitse ja infoturbe koolitust, kus osales 116 teenistujat.
- Siseministeerium esitas krediidi- ja uurimisasutuste andmevahetuse kanali loomiseks ettepaneku Justiitsministeeriumile e-aresti II etapi arenduste arendamiseks ja kohaldamiseks haldusala vajadustele vastavaks. 2017. aastal otsustati, et sobivaimaks lahenduseks on kasutusele võtta e-aresti platvorm. Kohtumiste tulemusena viidi 2017. aastal projekti esimese etapina ellu õiguslikud muudatused, mis võimaldavad SIM haldusalal kasutada seni arendatud e-aresti teenuseid, pärimaks osaliselt eelpool mainitud andmeid. Sellega muudeti täitemenetluse seadustiku (280 SE võeti vastu detsembris 2017) ja kohtutäituri määrustiku (Rahandusministri määrus võeti vastu detsembris 2017) sätteid. Lisaks sellele on koostöös Justiits-ja Rahandusministeeriumiga valminud vajadusi kaardistav sisulähteülesanne, mille põhjal arendab Riigi Infosüsteemide Keskus siseministeeriumi haldusalale vajalike päringute tegemiseks e-aresti teenust ka edasi selliselt, et tulevikus saaks e-aresti kasutada pankade keskregistrina.

4. Uuringute ja analüüside läbiviimine

- 2017. aastal valmis Justiitsministeeriumil kohalike omavalitsuste korruptsiooniriskide analüüs, milles hinnati, kuivõrd läbipaistvaid protseduure on järgitud riigihangete läbiviimisel omavalitsustes.
- 2017. aastal valmis Rahandusministeeriumi eestvedamisel kordusuuring “Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses”. Uuringu tulemused on avalikud. Ning kättesaadavad siit.
- Justiitsministeeriumi eestvedamisel valmis 2017. aastal hariduse valdkonna korruptsiooni. Uuringuraport on kättesaadav siit. Uuringut rahastas SA Eesti Teadusagentuur läbi RITA programmi

- 2017. aasta märtsis valmis korruptsioonivastase strateegia mõjuanalüüs, mis on kättesaadav siit. Auditit rahastati ESF riigikantselei kaudu ning selle läbiviijaks oli Ernst&Young.
- 2017. aastal alustati keskkonnavaldkonna korruptsiooniriskide uuringuga. Uuringu läbiviimist veab keskkonnaministeerium ning rahastab ETAG. Uuring valmib 2018. aastal.

Olulisemad muudatused rakendusplaanis

- Justiitsministeerium palub täiendada rakendusplaani punkti 4.2.1. korruptsioonivastase seaduse kohaldamise rakenduspraktika ja mõjude analüüsimine ning lisada sinna vilepuhujate kaitse temaatika, millega hinnataks vilepuhujate kaitse abinõude rakendamist ja vajadusel täiendamist
- Justiitsministeerium palub kahe aasta võrra edasi lükata rakendusplaani punkti 1.1.3. laste ja noorte hoiakute kujundamiseks (elektroonilise) õppevahendi loomine, mis jäi ressursipuudusel 2017. aastal alustamata ning otsustati toetada teise korruptsiooniennetusega seotud teemasid.
- Rahandusministeerium palub kahe aasta võrra edasi lükata rakendusplaani punkti 1.2.2. (eetikakoolitustel kasutatavate õppematerjalide ajakohastamine sisuliselt ning veebipõhiseks viimine) täitmine, kuna 2017. aastal oli rahandusministeeriumi prioriteediks EL-i eesistumine ning puudus ressurss antud tegevuse ellu viimiseks.
- Rahandusministeerium palub ühe aasta võrra edasi lükata rakendusplaani punkti 2.3.1. (riigiasutustele eetika juhtimise süsteemide enesehindamise metoodika väljatöötamine ning vastava metoodika tutvustamine) täitmine, mis jäi ressursipuudusel 2017. aastal ellu viimata.
- Sotsiaalministeerium palub ühe aasta võrra edasi lükata rakendusplaani punkti 2.7.2. (tervishoiuteenuse osutaja ning patsiendi suhtlemisel tekkivate eetiliste probleemide ja huvide konfliktide lahendamiseks käitumisjuhiste välja töötamine) täitmine, mis jäi ressursipuudusel 2017. aastal ellu viimata.
- Siseministeerium palub kustutada rakendusplaanist punkti 3.1.2., kuna iga aastane kriminaaltulu arestimise mahu esitamine mõõdiku indikaatorina ei võimalda teha järeldusi tegevuse efektiivsusest, mis peaks olema nimetatud mõõdiku eesmärk. Seda põhjusel, et tänaseks pole ei Eesti ega EL tasandi strateegilistes dokumentides püstitatud vajalikku kriminaaltulu arestimise mahtu, mida saaks seada mõõdiku aluseks. Tegelikkuses ei teata täna täpselt, kui suur on üldse Eesti või ka EL-s kriminaatulu maht ning sellest tulenevalt ei saa me ka seada arvulisi sihte vajaliku kriminaaltulu arestimise osas. Kriminaaltulu tuvastamine on vaatamata punkti kaotamisele jätkuvalt prioriteet.
- Sotsiaal- ja Justiitsministeerium paluvad täiendada rakendusplaani punktiga 2.7.6.: analüüsida vajadust ja võimalusi kehtestada meditsiiniseadmete valdkonnas antavate toetuste osas aruandlussüsteem, eeskujuks võtta täna toimiv analoogne süsteem ravimite müügiloa hoidjatele valdkonnas .

2017. aasta korruptsioonivastase strateegia kulud olid 753 858,06 eurot, kulude hulka ei ole arvestatud teistes arengukavades toodud tegevuste kulusid. Otseselt korruptsiooni ennetamisele kulus 2017. aastal 10 900 eurot, millest 6 000 eurot on meditsiinitudengitele suunatud õppematerjal ning on lepingupartnerile veel välja maksmata.

Ülevaade korruptsioonivastase strateegia rakendamisest

Korruptsioonivastase strateegia täitmise olulisemate probleemidena saab välja tuua:

- Paigalseisu tervishoiu korruptsiooni vältimisel, mida peegeldab viimane korruptsiooniuuring. Uuringu kohaselt eeldatavad elanikud altkäemaksu, vastuteeneid ja kingitusi enim arstidega suheldes, kus kokkupuude meelehea küsimisega on jäänud enamvähem samale tasemele kui 2010. aastal – vastavalt 8% ja 9%. Kuigi tervishoiuvaldkonnas on välja töötatud huvide konflikti vältimise juhis, ei ole seda rakendatud, ning paraku iseloomustab valdkonda paigalseis.

- GRECO tegi 2012. aasta detsembris riigikogule seitse soovitust ning kuigi järelevalve protsess Eesti suhtes lõpetati, ei ole jätkuvalt näiteks kehtestatud reegleid riigikogu liikme suhtlusele lobitöö tegijate ja muude kolmandate isikutega, kes püüavad õigusloomet mõjutada ning puuduvad sanktsioonimehhanismid reeglite rikkumise eest.

2017. aastal oli kõrgendatud tähelepanu all teadlikkuse tõstmine erinevates elanike gruppides ning olulisemateks tegevusteks saab lugeda:

  - ettevõtjatele suunatud ärikorruptsiooni müüte murdev rakendus Müüdimurdja.
  - Ajakirjandustudengitele suunatud artiklikonkurss, mille tulemusena tõuseb teadlikkus nii elanike, ajakirjanike kui ka tudengite seas.
  - Maanteeameti sotsiaalkampaania "Vali aus ülevaatus", mille tulemusena tõuseb elanike teadlikkus ning tehnoülevaatused muutuvad altkäemaksu vabaks ja tõuseb liiklusohutus.
  - Meditsiinitudengitele õppematerjali koostamiseks huvide konflikti teemal tõstab teadlikkust meditsiinisektoris ning üliõpilaste hulgas.

Seisaks on tekkinud tegevustes, mis puudutavad avaliku sektori eetika alaseid tegevusi. Näiteks juba kolmel aastal oleme palunud rahandusministeeriumi palvel edasi lükata riigiasutustele eetika juhtimise süsteemide enesehindamise metoodika väljatöötamise ning vastava metoodika tutvustamisega seotud tegevused. Seega ootame rahandusministeeriumilt suuremat algatust planeeritud tegevuste elluviimisel.