

KORRUPTSIOONI ENNETAMINE OMAVALITSUSTES – 11 SAMMU

Autorid: Mari-Liis Sööt, Kätlin-Chris Kruusmaa, Tanel Kalmet

31.10. 2017, täiendatud 28.11.2017

Taust: Tegemist on justiitsministeeriumi ettepanekutega, kuidas vähendada korrupsioonivõimalusi ja suurendada läbipaistvust omavalitsustes, mis hõlmavad ka õiguskantsleri ning riigikontrolöri poolt tehtud ettepanekuid. Ettepanekud on läbi arutatud korrupsiooni ennetuse nõukogus, 20.11.2017. Ettepanekud on täitmiseks 2018, 2019. aastal ning lisamiseks korrupsioonivastasesse strateegiasse.

1. SISEAUDIT KOHUSTUSLIKUKS

Kohalikud omavalitsused (KOV) on kohustatud iga-aastaselt esitama raamatupidamise aastaaruande auditiⁱ. Samas puudub neil kohustus siseauditi perioodiliseks läbiviimiseks. KOKS § 48-1 kohaselt on siseaudiitori ametikoht KOV-s vabatahtlikⁱⁱ ning sellele vastava ametikoha on loonud vaid käputäis omavalitsusi (2015. a 10 omavalitsust, kus on siseauditi funktsiooni täitev ametikoht). Siseauditi kohustuslikkus oli näiteks eesmärgiks korrupsioonivastases strateegias 2008-2012, kuid jäi täitmata ning ei kandunud regionaal- ja rahandusministeeriumi rollivaidluste tõttu üle uude kehtivasse strateegiasse 2013-2020. Riigikontroll juhtis 2009. a auditisⁱⁱⁱ ja õiguskantsler oma 2017. a kirjas tähelepanu kohaliku omavalitsuse sõltumatu auditeerimise nõuete vajalikkusele^{iv}. Seega tuleks muuta siseauditi läbiviimine omavalitsustes kohustuslikuks ning valmistada siseaudiitorid ette korrupsiooniriskide auditeerimiseks.

2. SISEKONTROLLISÜSTEEM

Toetada omavalitsustes sisekontrollisüsteemi loomist läbi riskihindamise ja sisekontrollisüsteemi juhendmaterjali koostamise. Sisekontrollisüsteem hõlmab tegevusi, protsesse, protseduure, mis tagaksid paremini omavalitsuste toimimise seaduslikkuse. KOKS § 48-1 kohaselt rakendab sisekontrollisüsteemi ja vastutab selle tulemuslikkuse eest valla- või linnavalitsus, kuid riigikontrolli auditi^v järelusel ei ole omavalitsused sellega hakkama saanud, mistap pole nad olnud suutelised korrupsioonivastast seadust rakendada, mis väljendab mitmetes huvide konflikti juhtumites auditeeritud omavalitsustes ja nende ühingutes. Korrupsioonivastane strateegia 2013-2020 näeb ette RaM-i eestvedamisel valmiva sisekontrolli loomise juhise ning hetkel on see valmimisel ning peaks lõplikult valmima detsembri lõpuks – esmane tutvustamine omavalitsustele toimus KOV-de infopäeval 30.11.2017 & 6.11.2017.^{vi}

3. TOETUSTE ANDMINE

Vastavalt KOKS § 22 lg 1 p 5 peavad volikogud kehtestama valla või linna eelarvest antavate toetuste korrad. Riigikontrolli 2008. aasta auditi järgi ei ole omavalitsustes sageli vabauhenduste toetamise kordasid, mistap on läbi mõtlemata ka toetuste andmise põhimõtted.^{vii} Seega tuleb tagada, et omavalitsustes kehtestataks era- ja kolmanda sektori toetuste korrad (seotud ka p 2) ning riik saab abistada läbi näidiskorra^{viii} tutvustamise omavalitustele.

4. HÜVITISTE MÄÄRAMINE VOLIKOGUS

Õiguskantsler on teinud ettepaneku täpsustada volitusnorme, mille alusel reguleeritakse linna- ja vallavalitsuse liikmete teenistuselähetusi. Lisaks, kaaluda võiks ka KOKS muudatust, mille kohaselt volikogule suunatud hüvitistega seotud otsuseid saab, sarnaselt riigikogule, vastu võtta volikogu eelmine koosseis.

5. OMAVALITSUSTE ETTEVÕTETE JUHTIMINE LÄBIPAISTVAMAKS

Vastavalt riigivaraseadusele moodustab valitsus riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete nimetamise ettepanekuteks nimetamiskomitee (RVS, § 80-1), mis suurendab riigiettevõtete juhtimise professionaalsust ning juhtimise läbipaistvust. Omavalitsuste asutatud juriidiliste isikute puhul sellist korda ei ole ning edaspidi võiksid omavalitsused kehtestada kohustuse otsida nõukogu liikmete kandidaadid läbi avaliku konkursi, nagu seda on tehtud riigivaraseaduses nimetamiskomitee instituudiga. Samuti võiks seada piirangud KOV ühingute sponsorstuustegevusele (RVS, § 88), kus toetusi võib maksta vaid teatud piiratud juhtumitel^x. Tuleb arvestada, et tegemist on KOV iseotsustusõiguse temaatikaga, mistap tuleks omavalitsustele soovitada vastavad korrad kehtestada, mis sisaldaks juriidiliste isikute poolt makstavaid toetusi, nõukogude liikmete kandidaatide leidmist, vallaesindajatest nõukoguliikmete aruandluskohustust volikogus jne. (Seotud ka p 2)

6. LÄBIPAISTEV LASTEAIA JA KOOLIKOHTADE JAGAMINE

Lasteaia ja koolikohtade jagamine on Eesti elanike jaoks üks peamisi korruptsiooniprobleeme, mida indikeerib kolme sihtrühma korruptsiooniuuring^x, mis viitab meelega just neis valdkondades. Näiteks lasteaiakohtade jagamisel on võimalik senise kohtade jagamise asemel kasutada algoritmi, mis on erapooletum ja mis tasandab inimfaktori otsustamisel. Näiteks SoM (Norra toetusel) poolt toetatud ja Harku vallas piloteeritud algoritm arvestab kohtade jagamisel lapse vanust, vanemate eelistusi, õdede-vendade käimist samas lasteaias (lasteaeda mineva lapse õe-venna vanust) ja elukoha lähedust lasteaiale^{xi}, vähendades selliselt survet lasteaiale meelega maksta. Tutvustada omavalitsustele seda meetodikat ning toetada nende püüdlusi selle kasutuselevõtuks.

7. KURITEOGA TEKITATUD KAHJU SISSENÕUDMINE RIIGI POOLT

Riigiprokuratuur ja õiguskantsler on soovitanud luua regulatsiooni, mis tagaks kohaliku omavalitsuse ametiisiku tahtliku süütega tekitatud varalise kahju sissenõudmise riigi poolt, kui omavalitsus seda ise ei tee. Toetame seda ettepanekut ja pakume võimaluse panna kohustus rahandusministeeriumile, kellega koostöös välja töötada meetod kahjude sissenõudmiseks. (JuM korraldab vastava kohtumise RaM-ga jt osapooltega 11.12.2017.)^{xii}

8. KORRUPTSIOONIS SÜÜDIMÕISTETU TÕÖSUHE

Õiguskantsler on soovitanud välistada teatud kuritegude tahtlikus toimepanemises süüdi mõistetud isiku mis tahes vormis tööine suhe kohaliku omavalitsusega ajal, mil isiku karistus kehtib. Leiame sarnaselt õiguskantsleriga, et avaliku teenistuse seadus teeb täna selles küsimuses põhjendamatu vahet töötaja ning ametniku vahel. Selline vahetegu võimaldab juriidilisi korrektmänge. Näiteks võiks näha ette korruptsioonikuriteos karistatud isikule piirangu ametiisikuna tegutseda.

Lisaks võiks kaaluda varianti, kus volikogu kandidaat valimistel peab enda esitamisel andma kinnituse kehtiva kriminaalkaristuse puudumise kohta. Kriminaalkaristuse kehtivuse korral annab see valijale paremad võimalused teadliku valiku tegemisel. Kandidateerimisõigus põhiõigusena peaks säilima.

9. HUVIDE KONFLIKTI ALASE TEADLIKKUSE TÕSTMINE

Õiguskantsler on soovitanud luua huvide konflikte vältiv õigusselgus olukorras, kus kohaliku omavalitsuse volikogu liige töötab omavalitsuse hallatava ametiasutuse juhina või kuulub sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena

peab teostama järelevalvet. Kaaluda võib küll piirangut, mis välistaks samaaegselt volikogu oluliste komisjonide juhtimise ja omavalitsuse hallatavate **asutuste juhtimise**, ent arvestades aktiivsete ja sobilike inimeste nappust, ei oleks laiemad toimingupiirangud eriti väiksemates omavalitsustes põhjendatud. Konkreetsete huvide konflikti olukordade korral tuleb kohaldada seadusega nõutud taandamiskohustust, mille osas aitab teadlikkust tõsta täiendkoolitus. Seega peaksid teatud ametikohtade esindajad omavalitsustes (sh revisjonikomisjonide liikmed, volikogude komisjonide esimehed jne) perioodiliselt läbima korruptsioonilase täiendkoolituse (huvide konflikti olukorra äratundmiseks ja seaduslikult ning eetilisel reageerimiseks). Selleks on võimalik koostada e-õppe rakendus, kasutades juba olemasolevaid e-juhiseid ja õppevahendeid^{xiii}.

10. HUVIDE KONFLIKTI SEOSTE KONTROLLIMINE KOHUSTUSLIKUKS LÄBI RAKENDUS(T)E

Riigikontrolör, viidates korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani p-le 2.2.3.^{xiv} on soovitanud luua tehniline lahendus omavalitsuste tehingupartnerite info detailsemaks avalikustamiseks. See võimaldab saada loetelu kõigist isikutest, kellega omavalitsus või tema valitseva mõju all olev ühing on tehinguid teinud koos infoga isikute kohta, kes on äriregistri andmetel tehingupartneri juhtorganite liikmed ja osanikud-aktsionärid. Sisuliselt käib jutt **riigiraha rakendusest^{xv}**, mis sisaldab valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmeid ja mille arendamine on osaliselt jäänud toppama justiitsministeeriumi ja rahandusministeeriumi suutmatusele omavahel kokku leppida äriregistri andmevahetuses. Samas on justiitsministeeriumi ja mtü Korruptsioonivaba Eesti vahel sõlmitud 2-aastase lepingu kohaselt antud riigirahaga sarnasele rakendusele **opener^{xvi}** äriregistri andmete edastamiseks. Nii riigiraha kui openeri eesmärgiks on avaliku raha kasutamise läbipaistvuse suurendamine ja huvide konflikti olukordade vähendamine läbi avalikkuse kontrolli. Edaspidi tuleb teha jõupingutusi, et kaks rakendust omavahel koostööd teeksid (nt riigiraha kasutaks openeri-le sarnast kasutajamugavat vaadet) ja jõuaksime ühise inforikka ning kasutajasõbraliku rakenduseni. Kui rakendus(ed) on töökorras, võiks muuta omavalitsustele (& riigiasutustele) hanke ettevalmistamises osalevate ja otsustavate ametiisikute huvide konflikti seose kontrollimine hanke võitjaga nende abil kohustuslikuks lihthangete alampiirist või madalamast alampiirist alates (lihthanked alates 30 000€).

11. MÕJUDE HINDAMINE JA TUNNUSTAMINE

Korruptsioonivastase tegevuse mõju tuleb mõõta. Lisaks JuM poolt läbi viidavale kolme sihtrühma korruptsiooniuuringule aitab mõjusid kaardistada (rahvusvaheline) riigihangete korruptsiooniriski indeks – Eesti omavalitsuste andmeid analüüsis indeksi abil hiljuti justiitsministeerium^{xvii}. See annab omavalitsustele objektiivse peegelduse nende poolt korraldatud hangete läbipaistvusest. Kui nimetatud näitajale liita juurde ka sotsioloogiliste uuringute andmed korruptsiooni leviku & taju kohta omavalitsustes, oleks olemas tugev korruptsioonivastast poliitikat omavalitsustes peegeldav näitaja. Selliseks hindamiseks võiksid koostööd teha JuM, KOV-de liidud, TÜ ja mtü Korruptsioonivaba Eesti. Teemat võib siduda ka laiemalt haldusreformi mõjuga laiemalt ning näiteks anda välja tunnusahinna tublimatele omavalitsustele.

Tegemist on esialgsete mõtetega – kommentaarid saatke mari-liis.soot@just.ee

ⁱ Audiitortevgevuse seadus, § 91 lg 3.

ⁱⁱ Vt korruptsioonivastane strateegia 2008-2011 p 9.2.:

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_straateegia_2008-2012_lopparuanne_vvsse.pdf.

ⁱⁱⁱ Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ja siseauditi korraldus valdades ja linnades

^{iv} <http://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-seadused-ei-v%C3%B5imalda-ohjeldada-korruptsiooni-omavalitsustes>

^v <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2428/language/et-EE/Default.aspx>

^{vi} Vt korruptsioonivastane strateegia rakendusplaani 2.2.2:

https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_strateegia_rakendusplaani_aastateks_2016-2020_1.pdf ning riigikontrolli auditi aruanne:

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2428/language/et-EE/Default.aspx>

^{vii} [Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötetuste andmine valla- ja linnaeelarvest](#)

^{viii} Nt eeskujuks Vabaühenduste rahastamine riigieelarvest

^{ix} RVS, § 88, 1 (11) äriühing võib toetusi maksta ja annetusi teha üksnes teadus- ja arendustegevuse eesmärgil oma tegevusvaldkonnas, kui see aitab kaasa äriühingu tegevus- ja finantseesmärkide saavutamisele ning põhikiri sisaldab toetuste maksmise korra, sealhulgas toetuste maksmise ja annetuste tegemise põhimõtteid, maksmise tingimusi, piirsummasid või -määrasid majandusaasta kohta ning otsuste tegemise korra.

^x <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis-kolme-sihtruhma-uuring-2017-0>

^{xi} https://pluss.postimees.ee/4271559/nobeli-preemia-saanud-lahendus-aitab-eestis-ausal-lasteaiakohti-jagada?_ga=2.52292065.972310991.1507702337-1918289099.1503297256

^{xii} (Vt ERJK praktikat)

^{xiii} Äriühingute e-kursus: <http://www.korruptsioon.ee/et/ekursus>. Võimalik on kasutada kaasusepõhist

käsiraamatut:

<http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kasiraamat.pdf>.

^{xiv}

https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_strateegia_rakendusplaani_aastateks_2016-2020_1.pdf

^{xv}

<http://riigiraha.fin.ee/geoqlik/proxy/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=Riigiraha.qvw&host=local&anonymo us=true/>

^{xvi} Opener.ee

^{xvii} <http://www.korruptsioon.ee/et/eesti-omavalitsuste-korruptsioonirik>