

Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes

*Kas omavalitsuste tehingutes on järgitud
korruptsioonivastase seaduse piiranguid ametiisikutele?*

*Kas omavalitsuste sisekontrollimeetmed maandavad
piirangute rikkumise riski?*

Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes

Kas omavalitsuste tehingutes on järgitud korruptsioonivastase seaduse piiranguid ametiisikutele? Kas omavalitsuste sisekontrollimeetmed maandavad piirangute rikkumise riski?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris kümne omavalitsuse 2010. ja 2011. aasta majandustehingutes seda, kas ametiisikud on hoidunud osalemast tehingutes ja otsustes, mis on neile korruptsioonivastase seadusega keelatud. See keeld käib omavalitsuse tehingute kohta ametiisikuga, tema lähedastega ja nii ametiisiku kui ka lähedastega seotud ühingutega. Seadus käsitleb neid keelde kui toimingupiiranguid.

Auditis hinnati samuti auditeeritud omavalitsuste sisekontrollimeetmete piisavust, mis on võetud kasutusele, et kontrollida ametiisikute kohustuste täitmist selliste tehingute puhul. Kohustus tuleneb nii omavalitsusasutuse kui ka iga teise ametiasutuse juhile korruptsioonivastasesest seadusest.

Auditeeritud omavalitsused olid Avinurme vald, Elva linn, Karksi vald, Kose vald, Kullamaa vald, Kuusalu vald, Kärla vald, Laekvere vald, Rae vald ja Viljandi linn.

Riigikontroll auditeeris korruptsiooni ennetamist omavalitsustes ka 2009. aastal. Tookord tuvastatud puudused olid üheks põhjuseks, miks audit sellel teemal otsustati taas kord ette võtta.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Inimesed soovivad, et avalik võim teeniks neid nende huvides, toimiks ausalt ja läbipaistvalt. Selleks on võimuesindajatele pandud seadusega kohustused, mille hulgas on ka nõue vältida korruptsiooniohtlikke olukordi. See kehtib ka juhtide ja teiste võimupositsiooniga isikute kohta kohalikus omavalitsuses. Kohustuste täitmata jätmine võib soodustada ja ka viia korruptiivsete tegudeni, millega kaasneb riigile või omavalitsusüksusele majanduslik kahju, mille maksab lõppkokkuvõttes kinni maksumaksja. Arusaadavalt kõigutavad korruptiivsed teod ka inimeste usku avalikku võimu ning kahandavad huvi riigi ja omavalitsuse asjades kaasa rääkida.

Toimingupiirangud ametiisiku tehingutele asutuse varaga on korruptsiooni ennetamisel ühed olulisemad ning nende rikkumisel on ette nähtud ka rangemad karistused.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leiab, et korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud kohustuste täitmine on jäänud omavalitsusjuhtide prioriteetides tagaplaanile ning selle tagajärjeks on korduvad korruptsioonivastase seaduse rikkumised. Et seda otsustavalt muuta, peab ka riik oma tegevuses nendele probleemidele edaspidi rohkem tähelepanu pöörama.

Riigikontrolli hinnangul on ametiisikud **kümnest auditeeritud omavalitsuses kaheksas** rikkunud korruptsioonivastase seadusega

kehtestatud piiranguid. Põhiliselt on rikkumine seisnenud selles, et ametiisik on omavalitsuses teinud tehinguid mõne eraühinguga, millega ametiisik ise või tema lähedane sugulane on otseselt seotud. Selliste tehingute summa ulatus mõnes auditeeritud omavalitsuses kümnetesse tuhandettesse eurodesse. Rikutud on samuti seadusega pandud kohustust jääda kõrvale otsuste tegemisest, kui mängus on ametiisikuga või tema lähedastega seotud ühingute huvid ehk kui otsusega võib kaasneda huvide konflikt.

Rikkumiste ärahoidmisel on tähtis osa täita omavalitsuste töökorraldusel. Et piirangutest kinnipidamist edukalt kontrollida, on vaja teada, milliste ühingutega ametiisikud seotud on. Auditis ilmnas, et auditeeritud omavalitsustel ei olnud alati ülevaadet kõikidest ametiisikute ühingutest. Võrreldes teavet, mis oli ühingute kohta kogunud Riigikontroll ja mis omavalitsused ise, tuli kõikides auditeeritud omavalitsustes välja ühinguid, mida omavalitsuse arvestustes ei olnud. Üldjuhul oli see vahe kümnetes. Rahule ei saa jääda ka sellega, milliseid toiminguid on omavalitsused konkreetsete tehingute kontrolliks ette võtnud. Selgelt kindlaks määratud eesmärgiga oli piirangute järgimist kontrollitud vaid Kullamaa vallas, mujal oli kontroll juhuslik, põhines taval ega olnud dokumentide põhjal tuvastatav. Peale Kullamaa valla ei ole ülejäänud auditeeritud sisekontrollimeetmed Riigikontrolli hinnangul piisavad, et piirangutest kinnipidamist kontrollida.

Omavalitsuste sisekontrolli tõhustamiseks korruptsiooni ennetamisel peab edaspidi oma panuse andma ka Justiitsministeerium ja töötama välja juhised, kuidas piirangutest kinnipidamist kontrollida. Seadus nõuab asutustelt sellist kontrolli, kuid ei ütle, kuidas seda teha, mistõttu see seadusenõue ei anna soovitud tulemust. Omavalitsuste juhendamine oleks osa Justiitsministeeriumi rollist, mida ta peab täitma korruptsiooni ennetavate tegevuste koordineerijana, kui järgmise aasta aprillis hakkab kehtima uus korruptsioonivastane seadus.

Riigikontrolli arvates tuleb Justiitsministeeriumi osavõtul leida paremad lahendused ka ametiisikuga ja tema ühingutega tehtud tehingute avalikustamiseks. Tehingute avalikustamine ja tegevuse läbipaistvus on oluline meede korruptsiooni ennetamisel, kuid praegu ei ole see sellise eesmärgiga reguleeritud. Tehinguid ametiisikutega seotud ühingutega oli tehtud kõikides auditeeritud omavalitsustes, kuid avalikku teavet on nende tehingute kohta raske hankida. Majandusaasta aruandes, milles raamatupidamise põhimõtetest lähtudes tuleb samuti nendest tehingutest ülevaade anda, olid auditeeritud teinud seda erineval viisil ja paljude ühingute kohta seal infot ei olnud. Raamatupidamise põhimõtted sellise teabe avalikustamiseks ei ole omavalitsustele ka üldkohustusliku jõuga.

Korruptsioonivastase seaduse rikkumised omavalitsustes on Riigikontrolli arvates seletatavad ka sellega, et ametiisikud ei tähtsusta seal piisavalt piirangute vajalikkust ega ole nende üksikasjadega kursis. Teadlikkuse parandamiseks tuleb teha jõupingutusi nii omavalitsustel kui ka riigil, kes on piirangud kehtestanud ja peab huvituma nende järgimisest. Justiitsministri eestvedamisel on alustatud korruptsioonivastase strateegia väljatöötamist aastateks 2013 kuni 2017. Riigikontroll leiab, et eesmärkide püstitamisel uues strateegias ja nende elluviimisel tuleb teadlikkuse parandamisele omavalitsustes pöörata

senisest rohkem tähelepanu. Praeguses strateegias ei ole see eraldi eesmärgiks.

Auditeeritute vastused:

Riigikontroll tegi auditi tulemusena soovitusi justiitsministrile ja auditeeritud omavalitsustele. Justiitsminister nõustus tehtud soovitusi rakendama, lubades muu hulgas töötada välja juhendi, kuidas ametiasutused peaksid kontrollima ametiisikutele korruptsioonivastase seadusega pandud piirangutest kinnipidamist. Samas avaldas minister arvamust, et juhendit ei jõuta ilmselt muude tegevuste kõrvalt koostada 2013. aasta jooksul, nagu Riigikontroll soovitas, vaid see võtab rohkem aega. Justiitsministril on Riigikontrolli soovitude kohaselt kavas ka analüüsida võimalusi, kuidas kehtestada seaduse tasemel kohustus avalikustada omavalitsustes ühetaoliselt ametiisikuga tehtud ja teised piirangute rikkumise riskiga tehingud. Minister nõustus samuti tegema koolituste kavandamisel edaspidi koostööd omavalitsusliitudega ja pöörama uues korruptsioonivastases strateegias omavalitsuste teadlikkuse parandamisele rohkem tähelepanu.

Auditeeritud valla- või linnavalitsustele tehtud soovitust panna oma töökorralduses ülesandena täpsemalt paika, kuidas ametiisikutele kehtivatest piirangutest kinnipidamist kontrollitakse, olid üheksast soovitusel saajast nõus järgima kaheksa. Omavalitsustes, kus Riigikontroll tuvastas piirangute rikkumisi, olid aga kõik volikogu esimehed nõus Riigikontrolli ettepanekuga arutada volikogu istungil revisjonikomisjonile ülesande määramist, et see kontrolliks omavalitsuses piirangutest kinnipidamist ka järgmisel aastal ja esitaks tulemused volikogule arutamiseks.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Korruptsiooni ennetamine auditeeritud omavalitsuste tehingutes seotud osapooltega	10
Omavalitsuste töökorraldus ei maanda piisavalt piirangute rikkumise riski	11
Toimingupiirangute rikkumine on omavalitsustes jätkuvalt suur probleem	17
Teave ametiisikutega tehtud tehingutest jääb sageli avalikkuse eest varju	24
Riigi tegevus omavalitsusametnike teadlikkuse parandamisel korruptsiooni ennetamisest	26
Riigi teavitustöö korruptsiooni ennetavatest meetmetest ei jõua paljude omavalitsusteni	26
Hinnang auditeeritud omavalitsustele	29
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	30
Auditi iseloomustus	35
Auditi eesmärk	35
Hinnangu andmise kriteeriumid	35
Riigikontrolli varasemaid auditeid korruptsiooni ennetamisest omavalitsustes	37
Lisa. Omavalitsuste kaupa volikogu ja valitsuse liikmetega seotud ühingute arv, mis ei ole valla või linna kontrolli all	38

Valdkonna ülevaade

Ametiisiku ja -asutuse kohustused korruptsiooni ennetamisel

Ametiisikud on lihtsustatult võimupositsiooniga isikud avalikus sektoris.

Need on kas **ametiseisundiga** ameti- või töökohal töötavad isikud või siis korruptsioonivastases seaduses loetletud kindlatel riigi või kohaliku omavalitsuse ametikohtadel töötavad isikud.

Ametiseisund on ametikohast tulenev õiguspädevus võtta vastu teisele isikule kohustuslike otsuseid, teha toiminguid ning osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel.

Olenemata ametiseisundist on korruptsioonivastase seaduse järgi ametiisikuteks aga näiteks valla- või linnavolikogu liige, volikogu esimees, vallavanem, linnapea, valla- või linnavalitsuse liige, kuid näiteks ka omavalitsuse asutatud eraõigusliku ühingu juhatuse ja nõukogu liige. Ametiisikuks on omavalitsuses ka asutuse juht, kui volikogu on sedasi otsustanud.

Allikas: korruptsioonivastane seadus

1. Korruptsioonina mõistetakse tavapäraselt avaliku võimu väärkasutamist viisil, mille tulemusena eelistatakse erahuve avalikele huvidele. Ühest ja ammendavat mõistet korruptsiooni kohta siiski ei ole, kuna seda tajutakse ja taunitakse nii inimeste kui ka ühiskondade kaupa erinevalt. Eestis on seadusandja kehtestanud korruptsiooni ärahoidmiseks kohustuste, keeldude ja karistuste süsteemi, mis rajaneb põhiliselt kolmel seadusel:

- korruptsioonivastane seadus,
- karistusseadustik,
- avaliku teenistuse seadus.

2. Korruptsioonivastane seadus määrab kindlaks **ametiisiku** ja -asutuse ning nende kohustuste reguleerimise kaudu korruptsiooni ennetavad meetmed. Meetmete keskmes on ametiisik, kellele seadus näeb ette kohustuse deklareerida oma majandushuve ning järgida töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid (vt joonis 1). Ametiasutuse juhil on samal ajal kohustus koguda vormikohase deklaratsiooniga teavet ametiisikute majanduslike huvide kohta ning teha see teave seaduses ettenähtud viisil avalikkusele kättesaadavaks. Avalikustada tuleb ka ametiisikute palgaandmed. Samuti kohustab korruptsioonivastane seadus asutuse juhti kontrollima, kas ametiisikule kehtestatud piirangutest peetakse kinni. Seadus ei määra kindlaks, kuidas piirangutest kinnipidamise kontroll asutuses korraldada ning töökorralduse loomine selleks on asutuse juhi otsustada.

Joonis 1. Töökoha- ja tegevuspiirangute ning toimingupiirangute olemus



Allikas: korruptsioonivastane seadus

Pistisega on tegemist juhul, kui ametiisik teeb vara või soodustuse eest ametiseisundit ära kasutades seadusega lubatud teo või jätab teo seaduslikult tegemata.

Altkäemaks on ametiisikule antav vara või soodustus, mille eest teeb ta seadusevastase teo või jätab seadusega ette nähtud teo tegemata.

Allikas: karistusseadustik

Avalik teenistuja on ametnik, abiteenistuja või koosseisuväline teenistuja. Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik. Abiteenistuja on abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Koosseisuväline teenistuja on isik, kes võetakse teenistusse määratud ajaks ametniku või abiteenistuja ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu.

Allikas: avaliku teenistuse seadus

Ametiisiku ja -asutuse kohustuste muutumine korruptsiooni ennetamisel alates 01.04.2013

3. Korruptsioonivastane seadus sätestab ametiisikule ka juhise, kuidas toimingupiirangu rikkumise vältimiseks hoiduda huvide konfliktist. Selleks peab ametiisik, kelle ülesandeks on osaleda huvide konflikti kätkeva otsuse tegemisel, andma konfliktist oma vahetule ülemusele või siis ametisse nimetamise õigusega isikule või juhtimisorganile teada ning jääma ise otsuse tegemisest kõrvale. Juhul kui huvide konfliktist antakse teada otsuse tegemisel valla- või linnavolikogus, tuleb sellekohane märge teha ka volikogu istungi protokollis.¹

4. Korruptsiooni ennetamiseks ametiisikule pandud kohustuste täitmata jätmise eest on ette nähtud vastutus. Näiteks võib majanduslike huvide deklaratsioonis (edaspidi MHD) valeandmete esitamine ametiisikule tuua väärtena kaasa rahatrahvi kuni 1200 eurot. Sama suur trahv võib järgneda töökoha- ja tegevuspiirangute rikkumisele ning toimingupiirangute rikkumisele siis, kui toimingupiirangu rikkumine ei ole toime pandud teadvalt ja suures ulatuses. Vastasel korral on toimingupiirangu rikkumine käsitletav kuriteona ning kohtus süüdi mõistmise korral võib see karistusseadustiku järgi tähendada rikkujale kuni 3 aastast vangistust. Toimingupiirangute teadva ja suures ulatuses rikkumise kõrval on ametialase süüteona karistusseadustikus kindlaks määratud vastutus veel näiteks **alkäemaksu** ja **pistise** võtmise, mõjuvõimuga kauplemise, ametialase võltsimise jms eest. Ka need teod on ausa valitsemise põhimõtet sedavõrd riivavad, et nende toimepanemine võib karistusena kaasa tuua vangistuse.

5. Kõik avalikud teenistujad olenemata ametiseisundist on korruptsioonivastase seaduse järgi kohustatud teenistuskohustusi täites arvestama avaliku teenistuse seaduse (ATS) nõuetega. Piirangud teenistujate tehingutele on ATSis põhiosas mõeldud sarnaste tagajärgede vältimisele kui korruptsioonivastases seaduses (nt iseendaga tehingute tegemise keeld). Erinev on aga nimetatud seaduste piirangutest puudutatud isikute ring, kuna **avaliku teenistuja** mõiste ei lange ametiisiku mõistega korruptsioonivastases seaduses kokku. ATSis sätestatud piirangute rikkumisel on distsiplinaarkaristusena võimalik kohaldada töölt vabastamist, üleviimist madalamale ametikohale, rahatrahvi kuni kümne päevapalga määra ulatuses või leebema karistusena noomitust. Kui piirangute rikkumisega on kaasnenud ka varaline kahju, on teenistuja tööandjast asutusel õigus nõuda kahju hüvitamist.

6. Juunis 2012 võttis Riigikogu vastu uue korruptsioonivastase seaduse, mis hakkab kehtima 01.04.2013. Seaduse väljatöötamise tingis vajadus ajakohastada korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud õigusnorme. Mitme teise muudatuse kõrval on seaduses antud uus sisu ka ametiisiku mõistele, kehtestatud uued põhimõtted ametiisikute majandushuvide kohta teabe kogumiseks ja avalikustamiseks, ametiisiku töö- või teenistussuhte väliste tegevuste reguleerimiseks ning täpsustatud toimingupiiranguid. Uus seadus määrab samuti kindlaks korruptsioonivastase tegevuse koordineerija rolli, mida täidab Justiitsministeerium.

7. Ametiisiku mõiste on uues seaduses muudetud üldisemaks ning on loobutud selle sisustamisel kindlate riigi ja kohaliku omavalitsuse ametikohtade nimetamisest. Ametiisikuks on põhimõtteliselt kõik

¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 17 lg 6

füüsilised isikud, kellel on ameti- või töökohast tulenev pädevus otsustada, kas ja kuidas teostada avalikku võimu või osutada avalikke teenuseid. Lihtsustatult on need avaliku võimuga seotud isikud, kelle tegevust ebaseaduslikult mõjutades (nt andes pistist) on võimalik saavutada suhetes avaliku võimuga soodsam positsioon.

8. Ametiisikul on ka edaspidi kohustus avaldada teavet oma majandushuvide kohta ning pidada kinni tegevus- ja toimingupiirangutest. Varasemat majanduslike huvide deklaratsiooni nimetatakse uues seaduses huvide deklaratsiooniks ning vähendatud on nende isikute arvu, kes on kohustatud oma huvid avaldama. Omavalitsuses on see kohustus valla- või linnavolikogu liikmel, valla- või linnavalitsuse liikmel, ametiasutuse juhil ning osavalla või linnaosa vanemal. Deklaratsioon tuleb esitada huvide deklareerimise registrile ametisse astumise järel ning ametisoleku ajal üks kord aastas. See dokument saab olema elektrooniline ja osaliselt eeltäidetud andmetega teistest riiklikest andmekogudest.

9. Põhimõttelise muutuse on uue seaduse vastuvõtmisega teinud läbi ametiisiku kõrvaltegevuste piirangud ehk praegu kehtiva seaduse mõistes töökoha- ja tegevuspiirangud. Kui praegu on kõrvaltegevused korruptsioonivastase seaduse järgi üldreeglina keelatud, siis uue seaduse kehtima hakkamisel on ametiisikul teenistusvälised tegevused üldreeglina lubatud, kui tegevus ei ole seadusega vastuolus ega riku toimingupiiranguid. Põhimõtte muutmine ei tähenda siiski, et avalikul teenistujal on vaba voli tegeleda ükskõik millise kõrvaltegevusega. Ametiasutuse juhil on võimalus keelata haldusaktiga tegevused, mis teenistuskohustuste täitmist takistavad. Õiguse selleks annab uue korruptsioonivastase seadusega samal ajal kehtima hakkav uus ATS, mis kohustab teenistujat oma kõrvaltegevustest asutuse juhti teavitama. Vallavanem ja linnapea ning valla- või linnavalitsuse liikmed on oma kõrvaltegevustest kohustatud teada andma valla- või linnavolikogule, kes on nende suhtes juhtimisorganiks, kellel on õigus kõrvaltegevusi keelata.

10. Toimingupiirangud on uues korruptsioonivastases seaduses olemuselt samad, mis varem. Ka nende järgi tuleb vältida otsuseid ja tehinguid, mis puudutavad ametiisikut ennast ja temaga seotud isikuid. Seotud isikute ringi on samal ajal mõnevõrra muudetud. Näiteks ei peeta erinevalt praegu kehtivast seadusest uue seaduse järgi ametiisikuga seotuks enam mitte kõiki äriühinguid, mille osasid või aktsiaid ta omab, vaid üksnes neid, kus ta osa ühingu kapitalis on vähemalt 10%. Koos lähedaste sugulastega peetakse ametiisikuga seotuks edaspidi aga ka kõiki teisi isikuid, kes jagavad ametiisikuga ühist majapidamist.

11. Uus korruptsioonivastane seadus loetleb ka tingimused, millal toimingupiiranguid ei kohaldata. Valla- või linnasutusele annab see võimaluse jätta toimingupiirangud kõrvale, kui piirangute kohaldamine oleks avaliku huvi seisukohast ebamõistlik või kui ametiisikut ei saa selleks puhuks asendada, kuna ametikohale kehtivatele nõuetele vastavat teist isikut ei ole võtta. Sellisel juhul tuleb asutuse veebilehel avaldada piirangute kohaldamata jätmise kohta teade. Toimingupiirangud võib erandkorras jätta arvestamata ka siis, kui ametiisik on volitatud tegema toimingut, mille asjaolusid ta ei saa mõjutada või on sunnitud tegema edasilükkamatu toimingut, hoides piiranguid eirates ära suurema kahju.

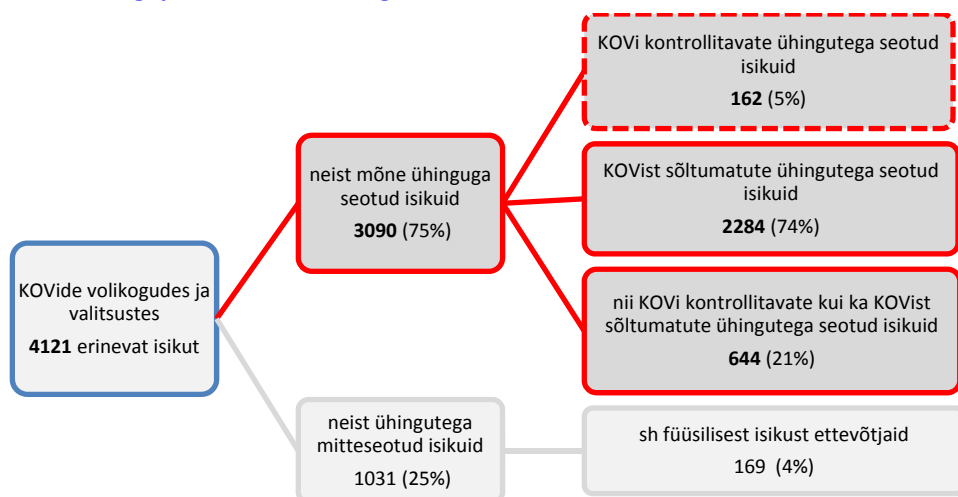
Volikogude ja valitsuste liikmetega seotud ühingud

12. Sarnaselt praegu kehtiva seadusega tuleb ka uue seaduse kohaselt avalikku ülesannet täitval asutusel seista hea selle eest, et ametiisikud oma kohustustest kinni peavad. Asutuses tuleb tegeleda samuti korruptsiooni ennetamise teadlikkuse parandamisega. Koos muutunud nõuetega ametiisiku kõrvaltegevustele ja toimingupiirangutele muutub asutuse juhi osa korruptsiooni ennetamisel vastutusrikkamaks, kuna tal tuleb hakata senisest enam hindama lubatava ja lubamatu tegevuse piiri. See eeldab väga head ülevaadet ametiisiku teenistusvälistest tegevustest ja võimet neid analüüsida.

13. Kuidas ametiasutuse juhile pandud ülesandeid täita, seadus otsesõnu ette ei näe. Nõu peaks selles küsimuses aga edaspidi saama Justiitsministeeriumilt, kes on uue seaduse järgi korruptsioonivastase tegevuse koordineerija riigis. See tähendab, et ministeerium peab aitama kaasa seaduse sujuvamale rakendamisele, kuid tal tuleb samuti analüüsida erinevate asutuste tegevust korruptsiooni ennetamisel, nõustada seadust täitma kohustatud asutusi ning andma selleks selgitusi ja koostama juhiseid.

14. Omavalitsuse ametiisikule kehtiv keeld teha omavalitsust esindades tehinguid iseendaga, oma lähedastega ja nii enda kui ka lähedastega seotud ühingutega saab praktilisema tähenduse, kui vaadata ühingute arvu, millega ametiisikud äriregistri andmetel seotud on. Nii oli näiteks 2012. aasta alguses Eesti omavalitsuste volikogudes ja valitsustes liikmeid kokku veidi üle 4100 ja nendest 75% olid samal ajal ka mõne eraõigusliku juriidilise isiku osanikuks, aktsionäriks², juhatuse või nõukogu liikmeks jms (vt joonis 2). Selline tegevus ei ole keelatud ja näitab, et omavalitsuste asju korraldavad ühiskondlikult aktiivsed inimesed. Samas ilmestab see hästi omavalitsusteenistuse väliseid huve ning era- ja avalike huvide vastandumise riski tehingute tegemisel. Sellega peab arvestama ka omavalitsusasutuse juht, et ennetada asutuse töökorraldusega ametiisikute piirangute rikkumist ja korruptsiooniohtu.

Joonis 2. Ühingutega seotud volikogude ja valitsuste liikmete arv Eesti omavalitsustes jaanuaris 2012 (sulgudes osakaal volikogu ja valitsuse liikmete koguarvust)

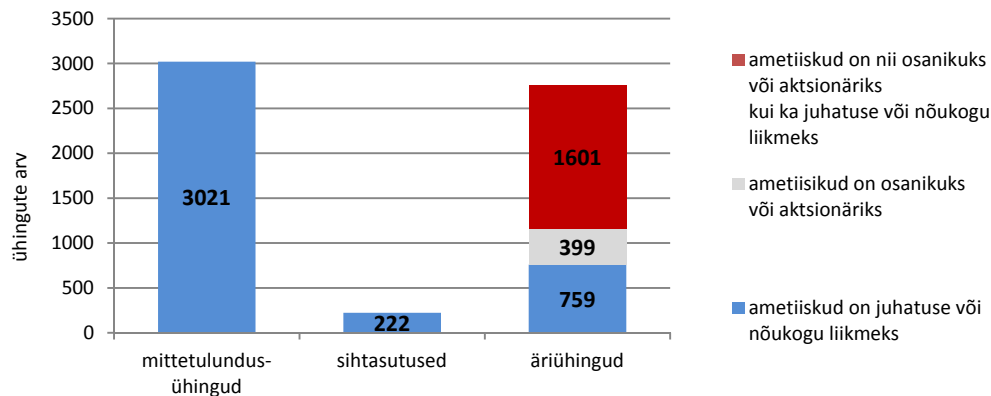


Allikas: Riigikontroll KOVide veebilehtede, Maksu- ja Tolliameti ning äriregistri andmete põhjal

² Arvestus ei hõlma ühingu, kus ollakse väikeaktsionär osalusega alla 10% (nt börsil noteeritud ettevõtte).

15. Osa volikogude ja valitsuste liikmetest on seotud omavalitsuse kontrollitavate ühingutega ja on esindamas nende juhtorganites omavalitsuse huve, kuid enamikul on seos omavalitsustest sõltumatute ja erahuvides tegutsevate ühingutega (vt joonis 2). Selliste ühingute koguarv on omavalitsuste peale kokku 6002, millest suurem osa on õiguslikult vormilt äriühingud ja mittetulundusühingud. Äriühingutest on omakorda enamused sellised, milles ametiisikud kuuluvad osaniku või aktsionärina ka ühingu omanike hulka (vt joonis 3).

Joonis 3. Kõigi Eesti omavalitsuste volikogude ja valitsuste liikmetega seotud ühingute arv, mis ei ole linna või valla kontrolli all



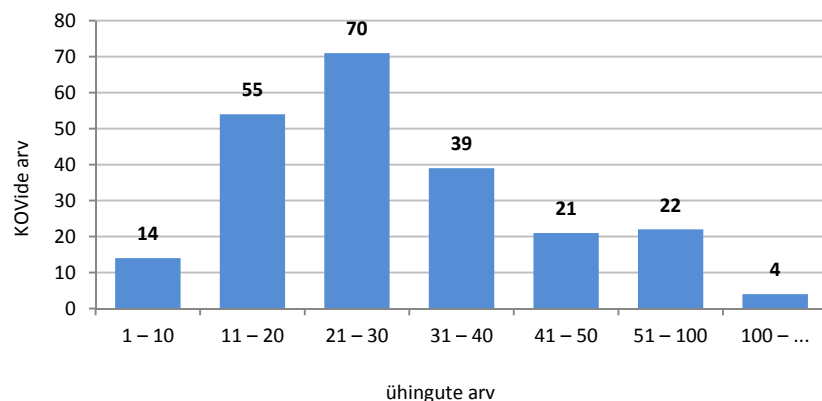
Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

Kas teadsite, et

valla- ja linnavolikogudesse valitud isikutest on keskmiselt 74% seotud mõne omavalitsusest sõltumatu ühinguga. Valla- ja linnavalitsuse liikmete hulgas on see osakaal 60%.

16. Volikogu ja valitsuse liikmetega seotud, kuid omavalitsusest sõltumatuid ühinguid ei ole äriregistri andmetel Eestis vaid Piirisaare vallas. Ülejäänutel jääb selliste ühingute arv enamasti 30 piiresse (vt joonis 4), ent on ka omavalitsusi, kus selliseid ühinguid on üle 100 (vt ka lisa). Ülekaalukas osa nendest ühingutest on seotud just volikogu liikmetega (80% ühingutest kokku), mis on volikogu töö perioodilist laadi arvestades ka ootuspärane, kuna volinike igapäevane tegevus on tavaliselt väljaspool omavalitsust.

Joonis 4. Kõigi Eesti omavalitsuste volikogude ja valitsuste liikmetega seotud KOVist sõltumatute ühingute arv

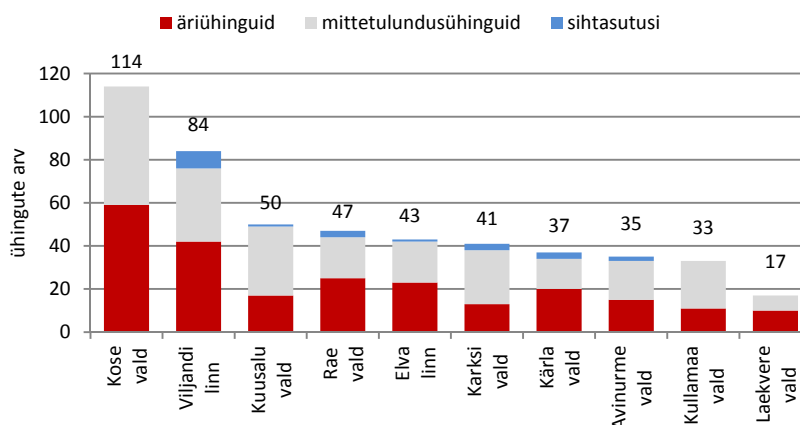


Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

17. Auditis käsitletud kümnest omavalitsusest oli ametiisikutega seotud ühinguid kõige enam Kose vallas, kus omavalitsusest sõltumatute ühingute arv oli volikogu ja valitsuse liikmete peale kokku 114 (vt

joonis 5). Kõikides auditeeritud omavalitsustes jaotus ühingute põhiosa enam-vähem võrdselt äriühingute ja mittetulundusühingute vahel ning ametiisikud olid ühingutega seotud peamiselt nende juhtorganite kaudu ehk aktiivses rollis ühingu majandustegevuse korraldamisel.

Joonis 5. Volikogu ja valitsuse liikmetega seotud omavalitsusest sõltumatute ühingute arv auditeeritud omavalitsustes



Allikas: Riigikontrolli äriregistri andmete põhjal

Korruptsiooni ennetamine auditeeritud omavalitsuste tehingutes seotud osapooltega

18. Riigikontroll analüüsis auditeeritud omavalitsuste sisekontrollisüsteemide neid abinõusid, mis võetud kasutusele, et tagada ametiisikutele korruptsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamine. Nende vastu eksimist on Riigikontroll täheldanud ka mitmes varasemas auditis ja nende piirangute eiramisel on korruptsioonioht suurem kui näiteks töökoha- või tegevuspiirangute rikkumisel.

19. Käesolevas auditis keskenduti olukordadele, milles omavalitsusel tuleb teha tehing ametiisikuga, tema lähisugulasega või siis nimetatutega seotud ühingutega, mis ei ole omavalitsuse kontrolli all. Selgitati välja, kas töökorralduses on ette nähtud tegevused või juurutatud tavad kindlustamaks, et ametiisik peab selliste tehingute korral talle kehtivatest piirangutest kinni. Hindamisel oli aluseks ametiasutuse juhile korruptsioonivastases seaduses ette nähtud kohustus luua asutuses töökorraldus, kus kontrollitakse, et ametiisikule kehtestatud kohustusi täidetakse ja piiranguid järgitakse.³ Hindamiseks lepitati auditeeritute kokku kriteeriumid, mis väljendavad ülevaate olemasolu ametiisikutega seotud ühingutest ning piirangute järgimise seisukohast tehingute asjaolude kontrollimist.

20. Lisaks asutuse sisekontrolli hindamisele tehti auditis kindlaks, kas ametiisikud on ametikohustusi täites toiminud kooskõlas toimingupiirangutega korruptsioonivastases seaduses. Eelkirjeldatud tehingute puhul tähendab see, et ametiisik ei ole osalenud tehingute üle otsustamisel ega hiljem tehingute läbiviimisel. Ametiisikule seadustest

³ Korruptsioonivastane seadus, § 6 lg 2

tulenevate muude kohustuste (nt majanduslike huvide deklareerimise nõude) täitmist auditis ei hinnatud.

Töökorraldus piirangute rikkumise riski maandamiseks

Kas teadsite, et

majanduslike huvide deklaratsioonis tuleb kehtiva seaduse järgi esitada teiste andmete kõrval ka teave aktsiate, osade, osakute jm väärtpaberite kohta. Samas ei ole kohustust deklareerida seda, kas ollakse mõne ühingu juhatuse või nõukogu liige. See selgub deklaratsioonist vaid juhul, kui selle töö eest on saadud tasu.

Uue korruptsioonivastase seaduse järgi tuleb hakata esitama ka neid andmeid, kuid uus seadus ei nõua deklaratsiooni esitamist kõikidelt ametiisikutelt (vt eespool).

Omavalitsuste töökorraldus ei maanda piisavalt piirangute rikkumise riski

21. Riigikontrolli arvates on ametiasutustes korruptsiooniohtlike olukordade ennetamise üheks oluliseks eelduseks muu hulgas see, et asutuses on teada, milliste eraõiguslike ühingutega on ametiisikud seotud. Ülevaade seostest loob asutuse töökorralduses lähtekoha konkreetsete tehingute asjaolude hindamiseks ja võimaluse sekkuda ametiisiku tegevusse kas siis rikkumist ennetavate või rikkumist edaspidi vältida aitavate meetmetega. Riigikontroll leiab samuti, et teadmata, millised on ametiisikutega seotud ühingud, on keeruline täita ametiasutuse juhile pandud kohustust kontrollida asutuses piirangutest kinnipidamist.

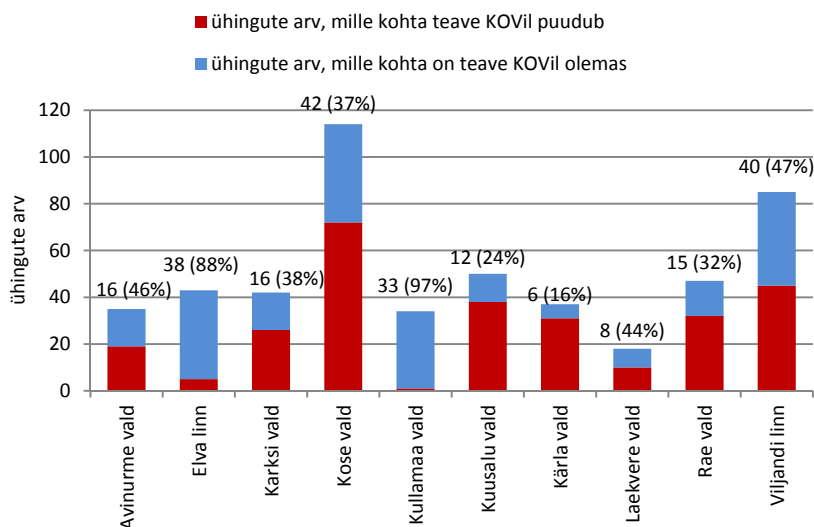
22. Riigikontroll uuris, kas auditeeritud omavalitsustes on kogutud teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta, kuidas seda on tehtud ning kas kogutud teave tagab piisava ülevaate seostest. Piisavuse hindamisel võrreldi Riigikontrolli poolt volikogu ja valitsuse liikmete kohta äriregistrist saadud teavet auditeeritava omavalitsuse töökorralduses seoste kohta kogutud teabega.

23. Kolm auditeeritud omavalitsust tunnistasid, et neil ei ole täielikku ülevaadet oma ametiisikutega seotud ühingutest. Need olid Karksi, Kuusalu ja Kärla vald. Ülejäänud seitse auditeeritud omavalitsust väitsid, et neil on ametiisikute seostest ülevaade olemas, kuid üldjuhul ei ole neil ülevaadet ametiisikute lähedaste ning nendega seotud ühingute kohta. Toodi välja, et ülevaade põhineb MHDde andmetel, kuid infot saadakse ka siis, kui koostatakse majandusaasta aruandes seotud osapooltega tehtud tehingute lisa. Osas omavalitsustes on väidetavalt tavaks kogutud andmed ka äriregistrit kasutades üle kontrollida (nt Avinurme, Karksi, Kullamaa ja Kuusalu vald ning Viljandi linn).

24. Üheski auditeeritud omavalitsuses ei ole seotud isikutest ülevaade koostamist määratud mõne ametniku tööülesandeks. Teavet koguvad oma põhitööülesandeid täites MHDde hoidmise ning majandusaasta aruande koostamise eest vastutavad isikud (vallasekretär, revisjonikomisjon, raamatupidaja jt).

25. Riigikontrolli arvates ei ole enamik auditeeritud omavalitsustest kogunud piisavalt teavet, et saada auditeeritud perioodil ülevaade ametiisikutega seotud ühingutest. See ei ole seadusenõuete rikkumine, kuid viitab riskile, millele asutuse sisekontrollisüsteemi puhul peaks edaspidi rohkem tähelepanu pöörama. Kõrvutades audiitorite kogutud teavet ametiisikute seoste kohta selle teabega, mis oli esitatud auditeeritud omavalitsuste ametiisikute MHDdes, ja ka teabega, mis oli kogutud majandusaasta aruande koostamiseks, leiab Riigikontroll, et mitmete ühingute kohta omavalitsustel teavet ei olnud. Seejuures oli kaheksas omavalitsuses kümnest selliseid ühinguid rohkem kui neid ühinguid, mis olid välja toodud MHDdes või seotud osapoolte arvestuses (vt joonis 6).

Joonis 6. Volikogu ja valitsuse liikmetega seotud ühingute arv, mis olid auditeeritud KOVi kogutud MHDdes või seotud osapoolte arvestuses (sulgudes selliste ühingute osakaal nimetatud isikutega seotud ühingute koguarvust)



Allikas: Riigikontroll

26. Erandiks auditeeritud omavalitsuste hulgas oli Kullamaa vald, kus vallasekretär teostas aastatel 2010–2011 korruptsioonivastase seaduse nõuete täitmise kontrolli. Selle käigus koostati äriregistri ja ametiisikutelt kogutud andmetele toetudes ka ülevaate ametiisikute ja nende sugulastega seotud ühingutest. Kullamaa vald oli auditeeritute ainus, kus Riigikontrolli ja omavalitsuse andmete võrdlemisel sai järeldada, et omavalitsusel oli olulises osas⁴ volikogu ja valitsuse liikmete seosed teada (vt joonis 6). Korrapärane andmete küsimine äriregistrilt ametiisikute seoste kohta võiks Riigikontrolli arvates olla osaks omavalitsuse töökorraldusest, mis loodud piirangutest kinnipidamise kontrolliks. Päringu tegemine registrile ei ole oluline lisakoormus, see on valla- või linnavalitsusele tasuta ning aitab kaasa täielikuma ülevaate saamisele ametiisiku huvidest.

27. Ametiisikute ühingutest ülevaate saamise kõrval on vähemalt niisama oluline, et asutuses kontrollitakse korrapärase tegevustega, kas ametiisikud oma kohustusi täidavad ning hoiduvad tehingutest ja otsustest, mille seadus neile keelab. Auditis selgitati välja, mida töökorraldus auditeeritud omavalitsustes selleks ette näeb ja milliseid toiminguid on tehtud. Välja arvatud Kullamaa vald, ei olnud auditeeritud teinud ametnikele ülesandeks kontrollida piirangutest kinnipidamist. Kullamaa vallas oli selline ülesanne pandud vallasekretärile.

Kas teadsite, et

Kullamaa vald korraldas asutustes aastatel 2010–2011 korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud nõuetest kinnipidamise kontrolli. Selle käigus analüüsiti MHDdega seotud kohustuste täitmist, ametiisikute seotust erinevate ühingutega, piirangutest kinnipidamist jms. Kontrolli tulemusena tuvastati üks tegevuspiirangu rikkumine.

28. Kullamaa vallasekretär viis auditis vaadeldud aastatel läbi ka eraldi kontrolli, et hinnata korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud nõuete järgimist valla asutustes. Kontrolli tulemused on võetud kokku 2011. mais koostatud revisjoniaktis. Ülejäänud omavalitsused ei ole piirangutest kinnipidamisele samasuguses ulatuses tähelepanu pööranud. Avinurme valla, Elva linna, Kuusalu valla, Laekvere valla ning Rae valla ametnikud märkisid, et suuremate hangete korral uuritakse pakkuja tausta ning hinnatakse võimalikku huvide konflikti. Kontrollijaks on hankekomisjoni

⁴ Auditis võeti olulisuse piiriks 90%.

liikmed või siis valla- või linnasekretär ning nende tegevus põhineb väljakujunenud taval ega ole töökorraldusena kindlaks määratud. Et veenduda tehingute järel, et ametiisikud ei ole keelatud tehinguid teinud, ei ole peale Kullamaa valla teistes omavalitsustes eraldi tegevusi ette võetud. Rae vallas väideti, et piirangud on üks osa nõuetest, millele pööratakse tähelepanu teenistusliku järelevalve käigus, mida tehakse vastavalt vajadusele. Üksnes piirangutest kinnipidamise kontrolli ei ole nende arvates otstarbekas korraldada, kuna see kujuneks liiga aeganõudvaks.

29. Kuna korruptsioonivastane seadus ei määra kindlaks, kuidas asutuse töökorralduses piirangute järgimist kontrollida, ei saa auditeeritud omavalitsustele teha seaduse põhjal etteheiteid. Mingil viisil kontrolliti auditis esitatud väidete järgi piirangutest kinnipidamist kõikides auditeeritud KOVides, ent kuna seda ei panda enamasti kirja, ei ole selles võimalik veenduda. Samas on Riigikontroll arvamusel, et korruptsiooniriski edukalt maandav sisekontrollisüsteem ei saa pikemat aega toimida üksnes asutuses juurdunud taval, vaid selleks tuleb töökorralduses kindlalt paika panna, mis ülesandeid on vaja täita ja kes seda teeb. See aitab tagada, et riske maandavaid tegevusi viiakse ellu järjepidevalt. Seetõttu tuleks Riigikontrolli arvates auditeeritud omavalitsustes senine töökorraldus üle vaadata. Tuleks läbi mõelda, kuidas, kes ja kui sageli peab koguma teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta ja kontrollima piirangutest kinnipidamist. Samuti tuleks see töökorralduses kellegi ülesandena kindlaks määrata.

30. Riigikontrolli soovitus Avinurme Vallavalitsusele, Elva Linnavalitsusele, Karksi Vallavalitsusele, Kose Vallavalitsusele, Kuusalu Vallavalitsusele, Kärla Vallavalitsusele, Laekvere Vallavalitsusele, Rae Vallavalitsusele, Viljandi Linnavalitsusele: määrata hiljemalt 2013. aasta aprilliks kindlaks ametnike ülesanded, kuidas koguda teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta ning kontrollida ametiisikutele korruptsioonivastases seaduses kehtestatud piirangutest kinnipidamist.

Kõik soovitusi saanud auditeeritud nõustusid oma vastuses Riigikontrollile soovitusi ellu viima, välja arvatud Rae Vallavalitus, kes ei saatnud ametlikku vastust kontrolliaruandes tehtud soovitusi kohta ja kelle vastuse edastas e-kirja teel vallasekretär.

Avinurme Vallavalitsuse vastus: Olles tutvunud Riigikontrolli kontrollaruandes viidatud puudustega ja seal nimetatud juhtumeid analüüsinud, on formaalselt tegemist küll korruptsioonivastase seaduse mõistes korruptsiooniohtlike olukordadega, sisuliselt ma aga korruptsiooniilminguid ühegi nimetatud juhtumi puhul ei näinud. Küll on aga õige, et on vajalik vallavalitsuse liikmete, volikogu liikmete ning teiste valla ametnike seotust erinevate ettevõtetega tõhusamalt kontrollida.

Sisekontrollmeetmete tõhustamiseks, et edaspidi vältida korruptsiooniohtlike olukordi, kus ei ole piisavalt tähelepanu pööratud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutele, tõhustame sisekontrollmeetmeid ning töötame pärast Justiitsministeeriumi juhendi ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamise kontrolli korraldamise kohta kehtestamist välja oma vastava juhendi.

Elva Linnavalitsuse vastus: Elva Linnavalitsus on Riigikontrolli auditi „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes” käigus teinud oma järeldused ning alustanud abinõude kavandamist auditeerimise käigus esinenud puuduste vältimiseks, samuti kohaliku omavalitsuse edaspidises tegevuses korruptsiooni ennetamise teadlikkuse parandamiseks.

Elva Linnavalitsuse ametnikele viiakse läbi koolitus 23. novembril 2012 korruptsiooni ja ametniku eetika teemal. Koolituse viib läbi Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud. Koolitusel käsitletakse ka 1. aprillil 2013. aastal kehtima hakkavat korruptsioonivastase seaduse uut redaktsiooni. Samuti vaatab linnavalitsus 1. märtsiks 2013. aastaks üle oma sisemise töökorralduse ning töötab välja süsteemi, kuidas ja kes kontrollib teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta ja ametiisikutele korruptsioonivastases seaduses kehtestatud piirangutest kinnipidamist. Soovime, et Riigikontrolli soovitusel justiitsministrile koostada juhend, kuidas kontrollida 01.04.2013 kehtima hakkava korruptsioonivastase seaduse järgi ametiasutuses toimingupiirangutest kinnipidamist, saab omavalitsustele üheselt arusaadav käitumisreegel.

Karksi Vallavalitsuse vastus: Karksi Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli seisukohtadega, et kohalikus omavalitsuses on jäänud tagaplaanile korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud kohustuste täitmine. Karksi vallas ei ole piisavalt pööratud tähelepanu ametiisikute töökoha- ja tegevuspiirangutele ning toimingupiirangutele.

Korruptsioonivastane seadus näeb ühe ennetava meetmena ette, et ametiisikul on kohustus deklareerida oma majandushuve. Karksi vallas on majanduslike huvide deklaratsiooni esitanud vallavolikogu ja -valitsuse liikmed, omavalitsuse asutuste juhid ning ametnikud. Majanduslike huvide deklaratsioon ei nõua andmeid mittetulunduslikesse ühingutesse ja juriidiliste isikute juhtorganitesse kuulumise kohta ning samuti ei olnud vallas kohustust deklareerida endaga seotud osapooli ja seetõttu on kohalikus omavalitsuses olnud andmed ametiisikutega seotud osapoolte kohta puudulikud.

Alates 2012. aasta juunist on kõigilt vallavolikogu ja -valitsuse liikmetelt, ametnikelt ja allasutuse juhtidelt kogutud kirjalikud andmed seotud osapoolte kohta ning on selgitatud igaühe kohustusi, mis on vajalikud korruptsioonivastase seaduse täitmiseks ja korruptsiooni vältimiseks omavalitsuses. Karksi Vallavalitsuses on korruptsiooni vältimiseks määratud vallavolikogu poolt 20. juuni 2012. a otsusega nr 142 ametnik, kes sooritab valla nimel tehinguid, mis on seotud vallavanem Arvo Malinguga ja temaga seotud osapooltega. Samuti on teistele allkirjaõiguslikele isikutele selgitatud korruptsiooni vältimise põhimõtteid tehingutes seotud osapooltega.

Vallavanema 1. oktoobri 2012. a käskkirjaga on korruptsiooniohtlike olukordade ennetamiseks määratud isikud, kes kohalikus omavalitsuses vastutavad andmete kogumise eest ametiisikute ja nende sugulastega seotud ühingute kohta ning jälgivad piirangutest kinnipidamist.

Karksi Vallavalitsus nõustub Riigikontrolliga, et ametiisikute teadlikkuses on vajakajäämisi ja siiani ei ole kohalikus omavalitsuses sisekontrollimeetmed olnud piisavad piirangutest kinnipidamise

tagamiseks. Karksi Vallavalitsus tõhustab meetmeid korruptsioonivastase seaduse täitmisel ja ametiisikute teadlikkuse tõstmisel.

Kose Vallavalitsuse vastus: Kose Vallavalitsuse 15.10.2012 istungil tutvustati vallavalitsuse liikmetele kontrolliaruande eelnõu „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“. Kose Vallavalitsuse poolt on ette valmistatud volikogu määruse eelnõu „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“, milles on muu hulgas sätestatud ametiisikute ülesanded, kuidas kontrollida ametiisiku seadustega sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist. Peale menetlusetappe läheb eelnõu vastuvõtmiseks volikogu 22. novembri istungile.

Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Kuusalu vallavalitsuse poolt on läbiviidud uuring, vallavalitsuse liikmete, juhtivate ametnike, tütarettevõtte juhatuse liikmete ja allaasutuste juhtide seotusest äri- või mittetulundusühingutega. Samuti oleme uurinud eelpool nimetatud isikute lähisugulaste ja hõimlaste seotust äriregistris registreeritud ühingutega. Paraku on meie võimalused lõpliku tõe väljaselgitamisel piiratud. Isikud, kelle seotust on uuritud on väitnud, et neil pole alati teavet, millistes ühingutes nende täiskasvanud lapsed või lapselapsed liikmed võivad olla.

Kuusalu Vallavalitsuse poolt on esitatud volikogule menetlusse „Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord“ Kuusalu vallas. Eelnõu on läbinud I lugemise. Eelnõu on kavas uuesti menetlusse võtta peale uue korruptsioonivastase seaduse jõustumist.

Oleme märkustega nõus. Peame vajalikuks anda teada, et vajame koolitust ja metoodilist abi, kuidas algatada ja läbi viia korruptsiooni ennetavaid tegevusi piisaval hulgal ja kvaliteedis.

Oleme nõus määrama konkreetsed ametiisikud, kelle ülesandeks on koguda infot ametiisikutega seotud ühingute kohata ja kontrollida korruptsioonivastases seaduses toodud piirangutest kinnipidamist. Samas vajame abi metoodika väljatöötamisel ja arvame, et juhendmaterjalide väljatöötamine on eelkõige riigi ülesanne.

Kärla Vallavalitsuse vastus: Kärla Vallavalitsus on läbi vaatamas vastava teabe kogumist ja viib hiljemalt aprilliks 2013 sisse vajalikud muudatused.

Laekvere Vallavalitsuse vastus: Enne 1. aprilli 2013 täpsustame Laekvere vallasekretäri tööülesandeid nii, et kõigi seotud osapoolte andmed saaksid kontrollitud Äriregistris enne majandusaasta aruande koostamist. Koostöös volikoguga täpsustame revisjonikomisjoni ülesandeid seoses MHD kontrolliga ja andmete vastavusega Äriregistris toodud informatsiooniga. Teeme täiendava instruksiooni volikogu liikmete, vallavalitsuse liikmete ja ametnike hulgas, et vältida korruptsiooniohtlike olukordi edasistes asjaajamistes ja tagada MHD korrektne täitmine. Töötame välja teavituse vormi, millega volikogu liige, vallavalitsuse liige ja ametnik saab deklareerida oma osalemist äriühingutes, tulundusühistutes, MTÜ-des jne.

Rae Vallavalitsuse vastus: Leiame, et auditis esitatud ettepanek ei ole mõistlik ega põhjendatud. Rae Vallavalitsusel on piisavalt hea ülevaade

ametiisikutega seotud ühingute kohta ja olgem ausad, suures omavalitsuses on absoluutselt kõiki võimalikke ametiisikutega seotud ühinguid keeruline, et mitte öelda võimatu tuvastada. Oleme veendumusel, et võimalik korruptsioonioht on Rae vallas viidud miinimumini ning tagatud on ametiisikute läbipaistev ja selge asjaajamine.

Riigikontrolli märkus: Juhime tähelepanu, et ametiisikutele seatud piirangutest kinnipidamise kontrollimine on otseselt seadusest tulenev ülesanne. Riigikontroll ei ütle, kuidas seda ülesannet täita. See on omavalitsuse enda otsustada. Riigikontroll ei ole samuti soovitanud kontrollida kõikide ametiisikutega seotud ühinguid. Soovime vaid, et ametiasutustes on paika pandud, kuidas seada seadusest tulenevat ülesannete täita ning et selle täitmine oleks ka ametnike ülesannetes. Aruandes on ka selgitatud, miks me seda soovime.

Viljandi Linnavalitsuse vastus: Täna kontrollaruande „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ eelnõu edastamise eest. Auditis käsitletud teemade ring on omavalitsuste tasandil oluline ning auditi aruanne annab sisuka ülevaate nõuetest, probleemidest ja võimalikest põhjustest ning lahendustest. Arvestame aruandes kajastatuga ka sisekontrollisüsteemi tõhustamisel Viljandi Linnavalitsuses.

Praegustes, seadustega võimaldatud tingimustes on seotud osapooltest ülevaate saamine ühtviisi keeruline nii kohalikul omavalitsusel kui ka riigi tasandil. Seda kinnitab asjaolu, et üksteisest sõltumata on seotud osapooltest täieliku nimekirja koostamine ebaõnnestunud nii Viljandi Linnavalitsuse rahandusametil kui ka Riigikontrolli audiitoritel. Seetõttu pean oluliseks, et selged juhised seaduse rakendamiseks kehtestataks riigi tasandil ning selgitusi jagatakse koos korruptsioonivastase seaduse uuenenud nõuete tutvustamisega.

Auditis Viljandi Linnavalitsusele antud soovitus rakendamiseks kavandab Viljandi Linnavalitsus järgmist: 1) Siseaudiitor teostab analüüsi töökoha ja tegevuspiirangute nõuete järgimise kohta (2013. a I poolaastas); 2) Rahandusameti juhataja tõhustab majandusaasta aruandes seotud osapoolte kohta andmete kogumist koostöös linnapea ja volikogu esimehega (2013. a I poolaastas); 3) Töökorraldus ametiisikutele kehtestatud piirangutest kinnipidamise jälgimiseks kirjeldatakse (sh ülesannete ja vastutajate määramisega) linnasekretäri eestvedamisel pärast Justiitsministeeriumi poolse juhendi kättesaadavaks tegemist.

Soovituste rakendamiseks kavandatud tegevuste teostamist jälgib siseaudiitor regulaarse seire raames.

Riigikontrolli märkus: Riigikontroll ei seadnud endale auditis eesmärgiks saada täielik ülevaade auditeeritud omavalitsuste seotud osapooltest, mistõttu ei saa ka nõustuda, et sellise nimekirja koostamine on Riigikontrollil ebaõnnestunud. Auditis määrati kindla ajahetke seisuga (2012. aasta algus) kindlaks vaid teatud isikute rühmad nagu volikogu ja valitsuse liikmed, teised ametiseisundiga teenistujad ja töötajad, kellel on omavalitsuses võimupositsioon. Seejärel selgitati välja nende isikutega ja nende lähisugulastega seotud ühinguid. Nii selliste isikute suhe omavalitsusega kui ka erinevate ühingutega on ajas muutuv, mistõttu võis omavalitsuse enda arvestustes olla ühinguid, mida Riigikontroll

registriandmete põhjal nende väljavõtmise seisuga ei tuvastanud. Riigikontroll juhib tähelepanu, et joonisel 6 on tõstetud esile ühingute arv, mida omavalitsuse arvestustes ei olnud.

31. 2013. aasta aprillist kehtima hakkav korruptsioonivastane seadus asetab Justiitsministeeriumi seaduse rakendamise ja korruptsiooni ennetavate asutuste tegevuse koordineerija rolli. Justiitsministeeriumi oodatav ülesanne on ka seaduse täitmiseks juhiste andmine. Arvestades, et ei kehtivast ega uuest seadusest ei selgu, kuidas avalikku ülesannet täitvad asutused peavad korraldama ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamise kontrolli, peaks Riigikontrolli arvates koostama Justiitsministeerium selle ülesande täitmiseks juhendi. Riigikontrolli 2009. aasta auditis, kus käsitleti sarnaselt käesoleva auditiga korruptsiooni ennetamist omavalitsustes, lubas Justiitsministeerium juhendi kontrolliülesande täitmiseks koostada siis, kui uus korruptsioonivastane seadus Riigikogus vastu võetakse. Nüüdseks on uus seadus vastu võetud, vajadus juhendi järele aktuaalne ning selle koostamine tuleks Justiitsministeeriumis päevakorda võtta.

32. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: koostada ning teha 2013. aasta jooksul kättesaadavaks juhend, kuidas kontrollida 01.04.2013 kehtima hakkava korruptsioonivastase seaduse järgi ametiasutuses toimingupiirangutest kinnipidamist.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium on uue korruptsioonivastase seaduse kohaselt määratud seaduse tasandil korruptsioonivastase tegevuse koordineerijaks. Selline ministeeriumi senise põhimääruse kohase korruptsioonivastase tegevussuuna ülesande reguleerimisviisi muudatus toob kaasa kohustuse kvaliteetsemalt tegeleda avaliku sektori korruptsiooni alase teadlikkuse tõstmisega, konsulteerida avalikku ülesannet täitvaid asutusi korruptsioonivastase seaduse normide kohaldamise teemal ja vastata konkreetsetele selgitustaotlustele selles valdkonnas. Justiitsministeerium nõustub, et uue korruptsioonivastase seaduse tõhusaks rakendamiseks on vajalik ka konkreetseid korruptsioonivastase tegevuse aspekte käsitlevate süstematiseeritud praktiliste juhiste koostamine, avaldamine ja ajakohastamine. Nende juhiste väljatöötamine ja avaldamine peaks olema kavandatud nii, et üldised probleemid leiaksid käsitlemist enne spetsiifilisemate käsitlemist. Samuti on kavandatavate juhiste praktilist iseloomu silmas pidades vajalik avalikku ülesannet täitvate asutuste praktiliste probleemide kohta sisendi saamine ja sellega arvestamine. Seetõttu väljendame oma nõusolekut Riigikontrolli poolt esile toodud teemal juhendi koostamiseks, pidades seda vajalikuks korruptsioonivastase seaduse kvaliteetseks ja tõhusaks rakendamiseks kohaliku omavalitsuse üksustes, kuid arvestades Justiitsministeeriumil selle tegevussuuna arendamiseks käsutada olevat ressursi, ei saa anda nimetatud juhendi konkreetse kättesaadavaks tegemise aja suhtes siduvaid lubadusi. Justiitsministeerium on esmatahtsaks pidanud sissejuhatavate koolituste korraldamist asutustes uue korruptsioonivastase seaduse kohaldamise eest vastutavatele isikutele, alles seejärel ning arvestades koolitustel saadud tagasisidet, on võimalik keskenduda juhiste väljatöötamisele.

Piirangutest kinnipidamine

Toimingupiirangute rikkumine on omavalitsustes jätkuvalt suur probleem

33. Korruptsioonivastases seaduses on toimingupiirangutega ametiisikul üheselt keelatud teha asutust esindades varalisi tehinguid iseendaga, oma

lähedastega ning nii enda kui ka oma lähedastega seotud juriidiliste isikutega.⁵ Keelatud on ka otsustada selliste tehingute toimumise ja tehingu üksikasjade üle ehk oma ametialastes otsustes tuleb vältida huvide konflikti⁶ (vt ka mõistete selgitusi eespool joonisel 1). Seadusega antud tingimuste kogum, millisel juhul peetakse juriidiline isik ametiisiku või tema lähedastega seotuks, on mitmekesine. Auditis oli vaatluse all vaid osa nendele tingimustele vastavatest juriidilistest isikutest. Need on ühingud, kus ametiisik või tema lähedane sugulane on juhatuse või nõukogu liige või siis osanik või aktsionär. Osaliselt olid auditis käsitletud ühingute hulgas ka mittetulundusühingud, kus ametiisik või tema lähedane sugulane oli n-ö lihtliikmeks. Seda juhul, kui see oli äriregistri andmete põhjal tuvastatav. Lisaks nimetatutele on seaduse järgi ametiisikuga seotud veel näiteks tulundusühing, kus ta on revisjonikomisjoni liige, erakond, kus ta on liige jne. Need ühingud auditis vaatluse all ei olnud.

34. Igas auditeeritud omavalitsuses oli aastatel 2010–2011 omavalitsuse tehingupartnerite hulgas mõni ametiisikutega seotud ühing. Enamiku selliste tehingute puhul Riigikontroll toimingupiirangute rikkumisi ei tuvastanud, kuid mitmel juhul tuli järeldada ka vastupidist. Põhiliselt seisnes rikkumine selles, et ametiisik oli oma allkirjaga aktsepteerinud tasumiseks arve, mille oli omavalitsusele väljastanud sama ametiisikuga seotud ühing. Esitatud arve tasumise heakskiitmine on käsitletav tehingus osalemisena, kuna see toiming võimaldab viia tehingu lõpuni. Kui ametiisik aktsepteerib endaga seotud ühingu väljastatud arve, on tegemist tehinguga iseendaga ning sellega rikutakse korruptsioonivastast seadust. Sellisele seisukohale on korruptsioonivastase seaduse rikkumisi menetledes asunud kohus.

35. Tehinguid iseendaga täheldas Riigikontroll **kümnest auditeeritud omavalitusest kaheksas**. Kõige rohkem oli selliseid tehinguid tehtud Laekvere vallas (vt tabel 1). Seal oli vallavanem aktsepteerinud valla poolt tasumiseks arveid lumelükkamise, teeäärte niitmise, kommunaalteenuste jms eest ühelt kohalikult põllumajandusettevõttelt, milles ta oli ise samal ajal osanik. Vald tasus nende teenuste eest auditeeritud perioodil üle 34 000 euro. Vaatamata sellele, et vallavanema osa ühingu osakapitalis on väike (5%), ei ole Riigikontrolli hinnangul vallavanema osavõtul sellise tehingu tegemine praeguse seaduse järgi lubatud.

36. Suhteliselt suures summas tuvastas Riigikontroll tehinguid iseendaga ka Karksi ja Kuusalu vallas ning Viljandi linnas. Karksi vallas oli kas vallavanem või siis üks vallavalitsuse liige kiitnud valda esindades heaks arvete tasumise ettevõttelt, milles vallavanem oli tehingute ajal nõukogu liige ja see valitsuse liige ühingu juhatuses. Tehingute käigus müüdi vallale elektrienergiat ja osutati vähemal määral teisi teenuseid. Kuusalu vallas maksti vallavanema allkirjastatud arvete alusel raha kahele mittetulundusühingule, millest ühes oli vallavanem n-ö lihtliige ja teises juhatuse liige. Kui eelnevalt nimetatud omavalitsustes oli piiranguid rikkunud vallavalitsuse liige, siis Viljandi linnas tuvastati samasuguseid rikkumisi linnasutuste juhtide tegevuses. Nii oli Viljandi Spordikooli direktor tellinud spordilaagrite korraldamise mittetulundusühingult, olles samal ajal selle juhatuse liige. Direktor kinnitas samuti oma allkirjaga

⁵ Korruptsioonivastane seadus, § 24

⁶ Korruptsioonivastane seadus, § 25

arvel selle teenuse eest tasumise. Viljandis olid seadust rikkunud samuti Viljandi Lasteaia Mängupesa juhataja ja Viljandi Lasteaed Midrimaa direktor, kes olid sarnaselt eelkirjeldatuga teinud tehinguid vastavalt enda juhitava mittetulundusühinguga ja abikaasale kuuluva äriühinguga.

37. Tehinguid iseendaga on valitsuse liikmed või asutuste juhid teinud Riigikontrolli hinnangul ka Avinurme vallas, Elva linnas, Kose vallas ja Kärla vallas. Tehingute summad olid seal aga märgatavalt väiksemad kui eeltoodud neljas omavalitsuses (vt tabel 1).

Tabel 1. Auditeeritud KOVide kaupa andmed iseendaga tehtud tehingute ja huvide konfliktiga otsuste kohta

KOV	Tehingud iseendaga			Huvide konfliktiga otsused		
	Tehingu-partnerite arv	Tehingute arv	Väljaminekute summa	Tehingu-partnerite arv	Otsuste arv	Otsustega seotud väljaminekute summa
Avinurme vald	1	1	32	1	1	1534
Elva linn	1	1	180	2	3	512
Karksi vald	1	10	4516	1	3	5609
Kose vald	1	5	639	–	–	–
Kuusalu vald	2	3	3898	3	4	9794
Kärla vald	2	2	131	2	2	1875
Laekvere vald	1	25	34 102	1	2	1703
Viljandi linn	3	3	2383	–	–	–

Allikas: Riigikontroll

Karksi Vallavalitsuse seisukoht kontrolliaruandele saadetud

vastuses: Selgituseks tehingupiirangute rikkumise kohta, kus vallavanem ja üks vallavalitsuse liige valda esindades kiitsid heaks arvete tasumise ettevõttele, milles nad olid äriühingu juhtorganite liikmed, anname teada, et Karksi Vallavalitsus ostab alates 2004. aasta oktoobrist elektrienergiat aktsiaseltsilt Nuia PMT, mille omandis on alajaam, mis varustab elektriga Viljandi mnt 1 hoonet, kus asuvad vallavalitsus, raamatukogu ja kultuurikeskus. Samuti omab ettevõtte ainukest ehitusmaterjalide poodi ja auto tehnilise ülevaatuse punkti valla keskses. Karksi Vallavalitsuses on KOVi esindajana arved allkirjaga aktsepteerinud vallavanem Arvo Maling. Nuia PMT 30.06.2011 arved nr M00489 ja LV07432 kinnitas vallavalitsuse liige Arne Tae, kes täitis vallavanema ülesandeid tema puhkusel viibimise ajal 27. juunist kuni 10. juulini 2011. a. 27. mai 2011. aasta Nuia PMT üldkoosolekul valiti aktsiaseltsi nõukogu liikmeks Arvo Maling ja 30. mai 2011. aasta äriühingu nõukogu koosolekul Nuia PMT juhatuse liikmeks Arne Tae. Pärast eespool nimetatud kuupäeva ei pööranud kohalik omavalitsus piisavalt tähelepanu asjaolule, et vallavanem ja vallavalitsuse liige on äriühinguga seotud osapooled ning ei tohi Nuia PMT poolt esitatud arveid kinnitada.

Huvide konflikti ohuga otsuste tegemisel ei pööranud vallavalitsuse ja -volikogu liikmed tähelepanu asjaolule, et valla eelarvest eraldatav

toetussumma makstakse mittetulundusühingutele, milles nad on juhatuse liikmed, kuna nimetatud summad olid mõeldud MTÜ kõrvalkulude katmiseks Euroopa Liidu struktuurifondidest saadud toetustele, millega rekonstrueeriti avalikus kasutuse olevaid objekte.

Laekvere Vallavalitsuse seisukoht kontrolliaruandele saadetud vastuses: Nõustume Riigikontrolli antud hinnanguga, mille kohaselt esineb Laekvere vallas toimingupiirangute rikkumist ning omavalitsus on teinud tehinguid vallavanemaga seotud äriühinguga. Samas olen arvamusel, et kontrollaruandes viidatud rikkumised ei ole toonud Laekvere vallale majanduslikku kahju. Edasiste rikkumiste vältimiseks on Laekvere vallavolikogu poolt 29. mail 2012 võetud vastu otsus nr 83, millega on volitatud vallavalitsuse nimel varaliste tehingute tegemiseks vallavanemaga seotud äriühingutega ja MTÜ-dega vallavalitsuse majandusosakonna juhatajat, sealhulgas korraldama hankeid, sõlmima ja allkirjastama lepinguid, viseerima ja allkirjastama arveid jms.

Samas ei saa olla nõus Riigikontrolli poolt toimingupiirangu rikkumisena käsitletud tehinguid MTÜdes PAIK, VIROL, Roheline PAIK Virumaa Jäätmekekskus, Rakvere Haigla jne, kus minul kui vallavanemal puuduvad erahuvid ning kuhu ma olen vallavolikogu poolt saadetud esindama Laekvere valda. Olen seisukohal, et kui vallavanem on volikogu poolt määratud MTÜ-s esindama Laekvere valda, siis siin ei saa tehingute tegemisel olla tegemist huvide konflikti või toimingupiirangute rikkumisega.

Riigikontrolli märkus: Laekvere Vallavalitsus on oma vastuses märkinud, et toimingupiirangu rikkumiseks ei saa pidada vallavanema osavõtul toimunud tehinguid MTÜga PAIK, MTÜga Virumaa Omavalitsuste Liit, MTÜga Roheline Paik, MTÜga Lääne-Viru Jäätmekekskus, MTÜga Rakvere Haigla. Nende ühingutega tehtud tehingutest on Riigikontroll tabelis 1 esitatud rikkumiste hulka arvanud vaid ühe tehingu MTÜga PAIK aastast 2011 summas 5 eurot. Riigikontroll üldjuhul välistas auditis vaatluse all olnud omavalitsuste tehingupartnerite hulgast omavalitsuste kontrolli all olevad ühingu. Kuna mittetulundusühingute puhul on registriandmete põhjal selle liikmete tuvastamine keeruline ja Laekvere vald varasemas auditietapis oma seotusele MTÜga PAIK ei osutanud, siis peeti seda ühingu omavalitsusest sõltumatuks. Tabelis 1 esitatud fakte on seda arvestades muudetud.

38. Lisaks tehingutele iseendaga ei olnud ametiisikud **kuues omavalitsuses** pidanud kinni huvide konflikti vältimise nõudest (vt tabel 1). Nad olid seal osalenud otsuste tegemisel, mis puudutasid peamiselt omavalitsuse varalisi tehinguid ametiisikute endiga, oma lähedastega või nii enda kui ka lähedastega seotud ühingutega. Olulise mõju korral nimetatud isikute majandushuvidele peab ametiisik oma algatusel jääma selliste otsuste tegemisest kõrvale. Uurides otsuste tegemist käsitlevaid dokumente nagu volikogu ja valitsuse istungite protokollid, ei tuvastanud Riigikontroll, et ametiisikud oleksid seda kohustust iga kord täitnud. Probleemile tähelepanu juhtides ei ole Riigikontroll püüdnud sisustada olulise majandushuvi tingimust, mis on seaduses kindlaks määramata. Otsusega kaasnevat huvide konflikti ohtu on käsitletud auditis ühetaoliselt olenemata otsuse majanduslikest tagajärgedest.

39. Otsuseid, mida tehes ei olnud järgitud nõudeid huvide konflikti vältimiseks, oli rahas mõõdetuna kõige enam Kuusalu vallas. Kolm valitsuse liiget olid Kuusalus võtnud osa otsuste tegemisest, millega rahastati kolme mittetulundusühingu tegevust summas, mis ulatus kokku üle 9700 euro (vt tabel 1). Ühel juhul oli toetuse saajaga seotud valitsuse liige ise ja ülejäänud juhtudel valitsuse liikmete lähedased. Võrdlemisi suures summas oli huvide konflikti ohuga otsuseid tehtud ka Karksi vallas, kus üks valitsuse liige ei olnud end taandanud, kui valitsuse istungil võeti vastu otsus maksta toetust mittetulundusühingule, milles ta oli juhatuse liige. Vallaeelarvest ühingule makstud toetussumma oli seal üle 5700 euro. Ka ülejäänud omavalitsustes, kus Riigikontroll rikkumisi tuvastas (vt tabel 1), oli toetuse maksmine mittetulundusühingutele kõige sagedamini esinenud küsimus, mida huvide konflikti ohuga otsustes käsitleti.

40. Riigikontroll ei tuvastanud mitte ühtegi toimingupiirangute rikkumist auditeeritud omavalitsustest vaid **Rae vallas**, kus oli küll tehtud tehinguid ametiisikutega seotud ühingutega, kuid ametiisikud ise ei olnud tehingute üle otsustanud ega nendes osalenud. Olulisi rikkumisi ei olnud auditeeritust ka Kullamaa vallas, kus leiti üks väikeses summas eksimus huvide konflikti vältimise nõude vastu. Riigikontrolli arvates võib Kullamaa puhul oluliste rikkumiste ärahoidmisel oma osa näha ka aruandes eespool kirjeldatud töökorralduslikel abinõudel.

41. Välja arvatud Rae ja Kullamaa vald, annavad rikkumised auditeeritud omavalitsustes tunnistust sellest, et ametiisikute teadlikkuses on vajakajäämisi. Rikkumised näitavad ka seda, et omavalitsuste sisekontrollimeetmed ei ole piirangutest kinnipidamise tagamiseks piisavad ja neid on vaja täiustada (vt p-d 21–29). Omavalitsustes, kus Riigikontrolli hinnangul oli olulisi piirangute rikkumisi, võiks korruptsioonivastase seaduse täitmine olla järgnevatel aastatel ka volikogude suurema tähelepanu all. Ühe võimalusena võiks kaaluda ülesande määramist volikogu revisjonikomisjonile, kes teeks majandustehinguid tagantjärele hinnates kindlaks, kas ametiisikud on piiranguid järginud. Piirangute rikkumiste ja nende põhjuste arutelu volikogus aitab rõhutada nende küsimuste tähtsust ning teadvustada piirangute olemust ja vajalikkust omavalitsuses tervikuna.

42. Riigikontrolli soovitus Avinurme Vallavolikogu esimehele, Elva Linnavolikogu esimehele, Karksi Vallavolikogu esimehele, Kose Vallavolikogu esimehele, Kuusalu Vallavolikogu esimehele, Kärla Vallavolikogu esimehele, Laekvere Vallavolikogu esimehele ja Viljandi Linnavolikogu esimehele: lisada järgmise 2012. aastal kavandatava volikogu istungi päevakorda küsimus volikogu revisjonikomisjonile ülesande määramisest, mille kohaselt kontrollib revisjonikomisjon 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning esitab kontrollitulemused arutamiseks volikogu istungile.

Soovituse saanud auditeeritud on lubanud oma vastuses Riigikontrollile soovitusi järgida.

Avinurme Vallavolikogu esimehe vastus: Avinurme Vallavolikogu arutab novembrikuu istungil Riigikontrolli soovitusi määrata revisjonikomisjonile ülesanne, mille kohaselt komisjon kontrollib 2012.

aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist.

Elva Linnavolikogu esimehe vastus: Elva Linnavolikogu teeb Riigikontrolli auditi „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes” käigust oma järeldused ning kavandab abinõud auditeerimise käigus esinenud puuduste vältimiseks.

Elva Linnavolikogu liikmete teadlikkuse tõstmise eesmärgil on igale uuele volikogu koosseisu liikmele kätte antud tööportfell, mis sisaldab temale tööks volikogus vajalikke õigusakte. Õigusaktide hulgas on ka korruptsioonivastane seadus. Kuid ei saa loota, et volikogu liige temale antud õigusaktid läbi töötab ja neid ka seaduse mõistes täpselt täidab. Seega pean vajalikuks 1. veebruariks 2013. aastaks välja töötada käitumisjuhend huvide konfliktide vältimiseks.

Arvestame Riigikontrolli soovitusega ning arutame lähemal ajal linnavolikogu istungil küsimust revisjonikomisjonile ülesande määramisest, mille kohaselt komisjon kontrollib 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning kontrollitulemuste esitamist arutamiseks linnavolikogu istungile.

Karksi Vallavolikogu esimehe vastus: Tutvudes kontrollaruande eelnõuga ning tutvunud auditi käigus tehtud tähelepanekutega, teen ettepaneku Karksi Vallavolikogule võtta päevakorda küsimus „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes”.

Kuna küsimus tundub olema tõsine ning kui Karksi Vallavolikogu võtab järgmises volikogus 21.novembril minu ettepaneku päevakorda, siis teen ettepaneku ka revisjonikomisjonile ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamise kontrollimisest ning kuna revisjonikomisjon töötab volikogu poolt kinnitatud tööplaani alusel, siis teha ka vastavad muudatused komisjoni tööplaanis.

Kose Vallavolikogu esimehe vastus: Kose Vallavolikogu 18.10.2012 korralise istungi päevakorras on Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ tutvustamine. Ettevalmistatud on määruse eelnõu „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine”. Peale 18. oktoobri volikogu läbib eelnõu täienduse-ettepanekuteks volikogu eestseisust ning revisjonikomisjoni. Seejärel suunatakse eelnõu vastuvõtmiseks volikogu 22. novembri istungile.

Kuusalu Vallavolikogu esimehe vastus: Volikogu esimees on nõus esitama valla volikogule ettepaneku, et revisjonikomisjoni 2012 tööplaani lisatakse kohustus kontrollida 2012 majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ja esitada kontrollitulemused arutamiseks volikogule.

Kärla Vallavolikogu esimehe vastus: Kärla Vallavolikogu võtab antud küsimuse volikogu päevakorda ja teeb revisjonikomisjoni tööplaanis vastavad muudatused.

Laekvere Vallavolikogu esimehe vastus: Nõustun Riigikontrolli antud hinnanguga osas, mille kohaselt esineb Laekvere vallas toimingupiirangute rikkumist ning omavalitsus on teinud tehinguid vallavanemaga seotud äriühinguga. Sellise olukorra parandamiseks on

vallavolikogu poolt 29. mail 2012 võetud vastu otsus nr 83, millega on volitatud vallavalitsuse nimel varaliste tehingute tegemiseks vallavanemaga seotud äriühingutega vallavalitsuse majandusosakonna juhatajat, sealhulgas korraldama hankeid, sõlmima ja allkirjastama lepinguid, viseerima ja allkirjastama arveid jms.

Samas ei nõustu osaga Riigikontrolli poolt toimingupiirangu rikkumisena käsitletud tehinguid MTÜs Roheline Paik, kus vallavanemal puuduvad erahuvid ning kuhu ta on vallavolikogu poolt esitatud nii asutamislepingu sõlmimisel esindama Laekvere valda (Laekvere Vallavolikogu 23. märtsi 2007 otsus nr 55) kui ka juhatuse liikmeks valimiseks (vallavolikogu 28. jaanuari 2010 otsus nr 26). Olen seisukohal, et kui vallavanem on volikogu poolt määratud MTÜ-s esindama Laekvere valda, siis selles osas minu hinnangul ei saa tehingute tegemisel olla tegemist huvide konflikti või toimingupiirangute rikkumisega⁷.

Pean vajalikuks Laekvere Vallavalitsuse korruptsiooni ennetamiseks mõeldud töökorralduse täiustamist. Vastavalt Riigikontrolli soovitusel on plaanis järgmisel vallavolikogu istungil lisada istungi päevakorda eelnõu, millega täpsustatakse revisjonikomisjoni ülesanded ja lisada kohustus kontrollida majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning esitada vastavad kontrollitulemused volikogule.

Samuti pean vajalikuks selgemalt kajastada volikogu ja vallavalitsuse liikmete ning ametiisikute ja nende lähedaste sugulaste liikmelisus nii äriühingutes kui ka MTÜ-des majanduslike huvide deklaratsioonis või selleks väljatöötatud teavitusevormil. Kuna väikeses omavalitsuses on huvide konflikti oht suurem, sest inimesi on vähe ja ühiskondlikult aktiivsed inimesed on tegevad ka omavalitsuse organites volikogu või vallavalitsuse liikmetena, pean vajalikuks seadusandja poolt korruptsiooni ennetamiseks välja töötada ametiisiku majanduslike huvide deklaratsiooni täiendused, mis annaksid täiendavat selgust ametiisiku majanduslike huvide ja erinevatesse juhtorganitesse kuulumise kohta.

Viljandi Linnavolikogu esimehe vastus: Täna kontrollaruande „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ eelnõu edastamise eest. Tegite ettepaneku lisada volikogu päevakorda küsimus revisjonikomisjonile ülesande määramisest, mille kohaselt tuleks revisjonikomisjonil kontrollida 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning esitada kontrollitulemused arutamiseks volikogu istungile.

Olen Teie ettepaneku komisjonile edastanud. Linna põhimääruses on fikseeritud, et volikogu kinnitab revisjonikomisjoni tööplaani ja kuulab ära tegevusaruande. Samuti kuulub revisjonikomisjoni esimees MHD hoidmise komisjoni ja revisjonikomisjoni esimeheks on alati olnud Viljandi linnas opositsiooni esindaja. Need põhimõtted on taganud revisjonikomisjoni tulemusliku töö. Järgmise aasta revisjonikomisjoni tööplaani koostamisel arutame Teie ettepaneku läbi.

⁷ Vt Riigikontrolli märkust lk 19.

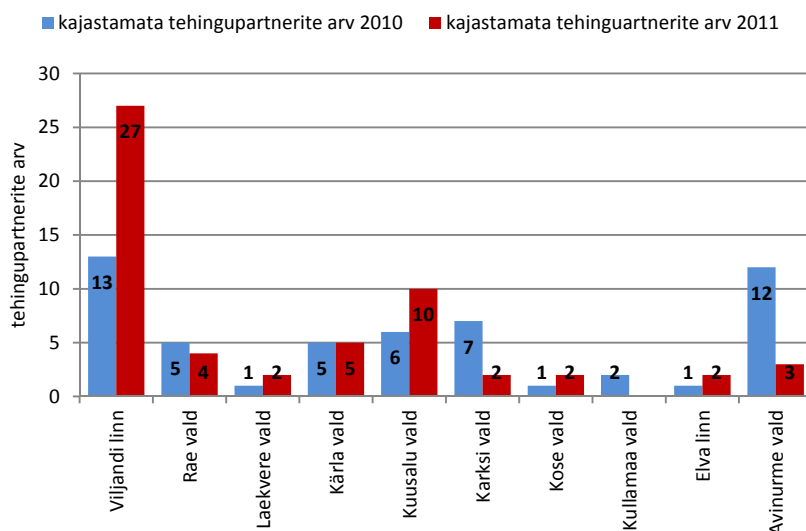
Teave ametiisikutega tehtud tehingutest jääb sageli avalikkuse eest varju

43. Toimingupiirangute rikkumise ärahoidmisel on Riigikontrolli arvates oma osa täita ka asutuse tegevuse läbipaistvusel ja teabe avalikustamisel. Teave asutuse tehingute kohta ametiisikutega, tema lähedastega ja nendega seotud juriidiliste isikutega peaks olema avalikkusele ühtsetel põhimõtetel kättesaadav olenemata ametiasutusest. Riigikontroll leiab, et igauhe võimalus selle teabega tutvuda on ametiisiku tegevusele korralekutsuva mõjuga ja aitab piirangute järgimisele kaasa. Korruptsioonivastane seadus sellise teabe avalikustamist praegu ei nõua, kuid infot nende tehingute kohta võib leida raamatupidamise aastaaruandest, mille koosseisus tuleb anda ülevaade tehingutest seotud osapooltega.

44. Nii omavalitsustsüsus kui ka iga teine raamatupidamiskohustuslane peab raamatupidamise aastaaruande koostama kooskõlas raamatupidamise seadusega. Viimases ei ole aga kindlaks määratud, kes on seotud osapool ja kuidas temaga tehtud tehinguid aruandes välja tuua. Seaduse sõnastusest selgub, et seotud osapoolteks on kindlasti tegevjuhtkond ja kõrgema juhtorgani liikmed, kuid ülejäänud isikute suhtes jätab seadus mõiste lahtiseks.⁸ Täpsema loetelu seotud osapooltest annavad seadust selgitavad Raamatupidamise Toimkonna juhendid⁹ ning Rahandusministeeriumis välja töötatud [omavalitsuste aastaaruannete koostamise juhendid](#).

45. Analüüsides auditeeritud omavalitsuste 2010. ja 2011. a raamatupidamise aastaaruannetes seotud osapoolte kohta avalikustatud teavet, ilmnes, et auditeeritud on teavet avalikustanud eri ulatuses. Seejuures oli igas auditeeritud omavalitsuses tehingupartnerite hulgas volikogu ja valitsuse liikmetega seotud ühinguid, kellega tehtud tehingute kohta aastaaruandest teavet ei saanud (vt joonis 7).

Joonis 7. Auditeeritud KOVide volikogu ja valitsuse liikmetega seotud ühingute arv, kellega tehtud tehingute kohta raamatupidamise aastaaruandes teavet ei olnud



Allikas: Riigikontroll

⁸ Raamatupidamise seadus, lisa 3

⁹ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 2, p-d 45 kuni 49

Omavalitsuste aastaaruannete

koostamise juhenditeks on

Rahandusministeeriumi veebilehel avalikustatud suunised konsolideeritud ja konsolideerimata aruannete jaoks. Nende järgi on omavalitsuses seotud osapoolteks muu hulgas

- volikogu ja valitsuse liige,
- asutuse juht,
- omavalitsuse kontrolli all oleva ühingu juhatuse ja nõukogu liige,
- kõigi nimetatute lähedased pereliikmed ning
- ühingud, milles on eelnimetatud isikul vähemalt 20% omandiõigus või juhtiorganites 20% hääleõigus.

Allikas:

<http://www.fin.ee/index.php?id=79938>

46. Tehingute maksumus volikogu ja valitsuse liikmetega seotud ühingutega, keda ei olnud seotud osapoolena raamatupidamise aastaaruandes nimetatud, oli näiteks Viljandi linnas 2011. aastal ligikaudu 260 000 eurot. Kümnetesse tuhandettesse eurodesse küündis see summa ka mitmes teises omavalitsuses. Mõnel pool leiti, et seotud osapooltega tehtud tehingute asjaolusid ei ole vaja avalikustada, kui tehingud on toimunud sarnastel tingimustel teiste tehingupartneritega. Rahandusministeeriumi juhendi järgi tuleks sellisel juhul tehingupartneri nimi aruandes ikkagi välja tuua. Esines ka juhtumeid, kus aruandes oli esitatud vaid seotud osapoolte arv, nimetamata nende nimesid. Ka see teguviis ei ole juhendis kirjeldatud põhimõtetega kooskõlas. Samas tuleb teabe avalikustamisel raamatupidamise aastaaruandes võtta aluseks seaduses sõnastatud olulisuse printsiip, mis tähendab, et aruande koostamisel peab kaalutlema, milline teave on aruande kasutajate majandusotsuste jaoks oluline. Teabe avalikustamisel aruandes võib see viia erinevate tulemusteni, kuna olulisust saab tõlgendada erinevalt.

Kas teadsite, et

korruptsioonivastases strateegias 2008–2012 on muude eesmärkide kõrval sihiks ka korruptsiooni ennetamine omavalitsustes. Selle saavutamise meetmeteks on a) ühtse vormi kehtestamine omavalitsuste kulude avalikustamiseks, b) ühtse elektroonilise rakenduse loomine omavalitsuste dokumentide väljapanekuks, c) siseauditi kohustuslikuks muutmine omavalitsustes ja d) omavalitsuste siseauditi süsteemi kehtestamine seadusega.

2011. aasta lõppedes oli Justiitsministeeriumi hinnangul nendest meetmetest täitamata üksnes esimene.

Allikas: <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>

47. Rahandusministeeriumi antud juhised omavalitsuste raamatupidamise aastaaruanne koostamiseks nagu ka Raamatupidamise Toimkonna juhendid on soovituslikud ning nendel ei ole omavalitsustes üldkohustuslikku tähendust. Juhendites toodud põhimõtete vastu eksimine ei ole võrdväärne seaduse rikkumisega ning omavalitsuselt ei saa nõuda nende ranget järgimist. Seetõttu on omavalitsuste tegevuse läbipaistvuse suurendamisel nendest põhimõtetest praegu abi vaid osaliselt. Riigikontrolli arvates tuleb kaaluda täiendavaid abinõusid, kuidas omavalitsustes ametiisikuga tehtud tehinguid või teisi toimingupiirangu rikkumise riskiga tehinguid paremini avalikustada, et tagada sellise teabe ühetaoline kättesaadavus üle riigi. Näiteks võiks ühe võimalusena täiendada avaliku teabe seadust ning nõuete kehtestamist sedalaadi info avalikustamiseks asutuste veebilehtedel.

48. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** kehtestada seaduse tasemel nõuded ametiisikuga tehtud tehingute ja teiste toimingupiirangu rikkumise riskiga tehingute avalikustamise kohta valdades ja linnades.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub tehtud soovitusel, kuid peab vajalikuks antud teema õiguslike ja ühiskondlike mõjude täiendavat analüüsimist enne, kui saab jõuda seadusregulatsiooni muudatust sisaldava eelnõu koostamiseni koostöös teiste ministeeriumidega ja asutustega ning selle eelnõu seadusandjale esitamiseni.

Riigi tegevus omavalitsusametnike teadlikkuse parandamisel korruptsiooni ennetamisest

Kas teadsite, et

2010. aastal Justiitsministeeriumi korraldatud uuringus „Korruptsioon Eestis 2010: kolme sihtrühma uuring“ tuli välja, et kui omavalitsustes peab korruptsiooni levinuks 64% küsitletud ettevõtjatest, siis riigiasutustes on korruptsiooni 74% ettevõtjate arvates.

Uuringust selgub samuti, et 3% ettevõtjatest on puutunud kokku altkäemaksu küsimisega omavalitsustes. Riigiasutustes on see näitaja väiksem. Küsitletud eraisikutest on 5%-l kokkupuuteid altkäemaksu küsimisega lasteaedades (omavalitsuse asutused) ja 3% on kogenud seda omavalitsusega muude asjade pärast suheldes. Eraisikute arvates oli altkäemaksu võtmise probleem suurim sõidukite tehnöülevaatusel (11%), kuid see ei puutu omavalitsuse tegevusse.

Allikas:

http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=fi le/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf

49. Korruptsioon omavalitsuses ei ole pelgalt omavalitsusüksuse mure, kes on sunnitud kandma korruptiivse teoga kaasneva majandusliku kahju või loovutama kohaliku kogukonna silmis osa oma usaldusväärsusest. See kujundab inimeste meelsust ja hoiakuid avaliku võimu suhtes laiemalt, mille võimalikuks tagajärjeks on näiteks valimisaktiivsuse vähenemine. Korruptsioon omavalitsuses võib aja möödudes kujuneda ka riigi julgeolekuriskiks, kui juhtum jääb omavalitsuses avastamata, selle toime pannud ametnik on jõudnud oma karjääris olulisele ametikohale riigiteenistuses ning on oma varasema teo tõttu mõjutatav. Seega on tähtis, et riigi välja töötatud meetmed korruptsiooni ennetamiseks toimiksid ühtmoodi hästi nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse asutustes. See kehtib ka ametiisikule seatud piirangute kohta.

50. Riigikontrolli arvates on korruptsiooni ennetamiseks ametiisikutele kehtestatud piirangute rikkumise üheks põhjuseks omavalitsustes see, et seal ei teadvustata piisavalt nende piirangute vajalikkust. Auditis uuriti, kuidas riik on viimastel aastatel kaasa aidanud sellele, et ametiisikute teadlikkus omavalitsustes paraneks.

Riigi teavitustöö korruptsiooni ennetavatest meetmetest ei jõua paljude omavalitsusteni

51. Kehtivas korruptsioonivastases seaduses ei ole ametiasutuse juhil otsest kohustust parandada asutuses ametiisikute teadlikkust neile kehtivatest piirangutest. See tegevus muutub nõutavaks koos uue seadusega alates 2013. aasta aprillist. Samas on auditeeritud omavalitsuste ametnike väitel nende asutuste töökorralduses ka praegu kujundatud tegevused ametiisikute teavitamiseks. Seda ei ole küll tööülesandena kindlaks määratud, kuid teavitustööd on tavaks teha näiteks pärast volikogu uue koosseisu valimist, MHDde kogumise ajal või siis, kui volikogu ja valitsuse istungitel tõstatatakse küsimus võimalikust huvide konfliktist. Teavitajaks on üldjuhul valla- või linnasekretär. Kullamaa vallas oli huvide konfliktist hoidumiseks koostatud ka kirjalik käitumisjuhend.

52. Auditeeritud omavalitsuste juhid olid auditi käigus antud ütlustes üldiselt arvamusel, et ametiisikute teadlikkus piirangutest on nende asutustes hea. Üksnes Rae ja Kose vallas ning Elva linnas tunnistati, et volikogu liikmed ei pruugi alati huvide konflikti ära tunda. Viljandi linnas leiti, et vähene teadlikkus võib olla probleemiks linna hallatavates asutustes. Auditis tuvastatud piirangute rikkumised näitavad siiski, et teadlikkus vajab järeleaitamist pea kõikides auditeeritud omavalitsustes. Piirangute vähest teadvustamist täheldas Riigikontroll ka 2009. aastal omavalitsustes korruptsiooni ennetamist auditeerides. Nii tookord kui ka käesolevas auditis avastatud vead viitavad, et vähene teadlikkus on omane paljudele omavalitsustele, olukord ei ole aja jooksul oluliselt paranenud ja sellesse muutuse toomine eeldab ka riigi senise teavitustöö kriitilist ülevaatamist.

Kas teadsite, et

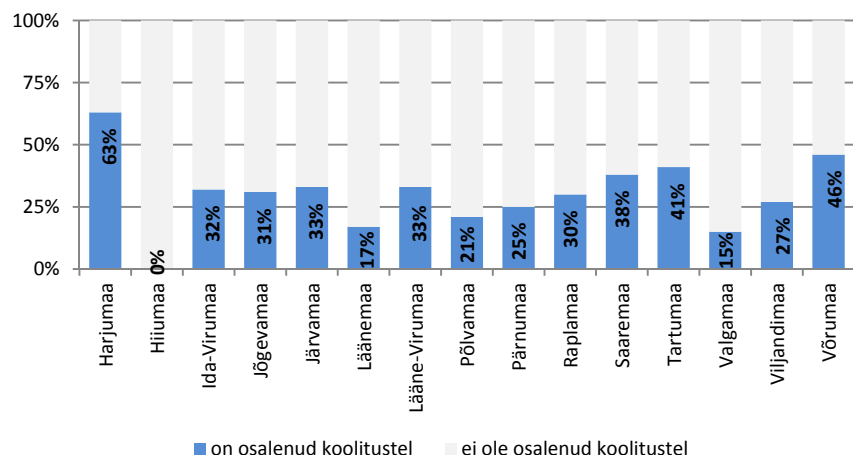
Rahandusministeeriumi koostatud eetika õppevahend sisaldab selgitusi, õigusakte, juhtumianalüüse, videokaasuseid jms materjale eetiliste dilemma kohta, mida avalikus sektoris tuleb lahendada. Õppevahend on kättesaadav <http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/>.

Eetika õppevahendi põhjal korraldatavaid koolitusi rahastatakse Euroopa Liidu toetustest. Rahastamisperioodil 2007–2013 on selleks raha ette nähtud inimressursi arendamise rakenduskavas.

53. Riik on omavalitsusametnike ja teiste kohaliku omavalitsuse sihtühemate teadlikkuse suurendamisega tegelenud avaliku sektori ja avaliku teenistuse eetika koolituste ja seminaride kaudu. Need koolitused on põhinenud Rahandusministeeriumi väljatöötatud eetika õppevahendil, kus on osaliselt käsitletud korruptsiooniohtlike olukordade ärahoidmist. Omavalitsusametnikud on olnud nendel koolitustel üheks sihtühemaks. Ühekordse ettevõtmisena on 2011. aastal toimunud ka nn töötuba huvide konflikti vältimise kohta omavalitsustes, mille aluseks oli Rahandusministeeriumi koostatud huvide konflikti käsiraamat. Teised riigiasutused ei ole auditis vaadeldud aastatel ametnikueetika või korruptsiooni ennetamise kohta Rahandusministeeriumiga sarnases mahus koolitusi korraldanud.

54. Riigikontroll ei kahtle eetikakoolituste vajalikkuses, kuid koolitustel osalejate statistikat vaadates tuleb märkida, et koolitustest osa võtnud omavalitsuste arv on olnud tagasihoidlik. Aastatel 2010 ja 2011 korraldati kokku 20 koolitust, millest 14 toimus Tallinnas, 4 koolituse asukohaks on olnud Tartu ning ühel korral on koolitus toimunud Jõhvis ja Pärnus. Omavalitsusi, kelle teenistujad, volikogu liikmed, ühingute juhid või muud töötajad on koolitustel osalenud, on kokku 75 (s.o 33% omavalitsuste koguarvust). Maakondade kaupa on koolitustest osa saanud omavalitsused selgelt vähemuses pea igal pool (vt joonis 8).

Joonis 8. Rahandusministeeriumi avaliku teenistuse ja avaliku sektori eetika koolitustel aastatel 2010–2011 osalenud omavalitsuste osakaal maakondade kaupa



Allikas: Rahandusministeeriumi väljavõtte programmi „Keske koolitus 2010–2011“ raames korraldatud avaliku eetika koolituste lõpparuandest

55. Auditeeritud omavalitsustest olid eetikakoolitustel osalenud ametnikud vaid kolmest vallast, s.o Koselt, Kuusalust ja Kullamaalt. Mitmed ülejäänud põhjendasid koolitustelt kõrvalejäämist sellega, et koolituste toimumispaigad on olnud kaugel ja tööülesannetega hõivatuse tõttu ei ole sobinud ametnikele koolituste ajad. Kuues omavalitsuses kümnest leiti, et riik peaks koolituste korraldamisel olema paindlikum ja tulema toimumispaikadega sihtühematele lähemale. Need on Riigikontrolli hinnangul mõistlikud soovid, mida riigiasutustel tasub tulevaste koolituste tarvis tähele panna ja võimaluse korral arvestada.

Kas teadsite, et

korruptsioonivastases strateegias 2008–2012 on üheks eesmärgiks huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine. Selle saavutamise meetmena on ette nähtud eetikakoolituste korraldamine avaliku sektori, sh omavalitsuste töötajatele.

Meedet viis ellu Rahandusministeerium, tehes seda aruandes eespool kirjeldatud koolitusi korraldades.

Üksnes omavalitsustele mõeldud ja nende eripärasid arvestavaid koolitusi praeguses strateegias ette nähtud ei ole.

Rahandusministri märkus: Juhime tähelepanu, et Rahandusministeerium ja Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendamis- ja Koolituskeskus on programmi „Keskne koolitus” raames toimuvate avaliku sektori ja avaliku teenistuse eetika koolitustel omavalitsuste suurema kaasamise eesmärgil kasutanud erinevaid lähenemisi. Näiteks on koolitusi korraldatud erinevates piirkondlikes keskustes, koolitusgruppide registreerumise piirmäära on tõstetud, registreerunutele on saadetud korduvaid meeldetuletuskirju jne. Paraku on koolitusgruppide täitumine osade kohalike omavalitsuste sihtgruppide hulgas jätkuvalt problemaatiline isegi suurte piirkondlikes keskustes toimuvate koolituste puhul. Näiteks 18.09.2012 Tallinnas toimunud kohalike omavalitsuste volikogu liikmete koolitusel oli sihtgrupi huvi koolitusele registreeruda vaatamata aktiivsele teavitustegevusele madal. Koolitusel osales 20 registreerunust vaid 12. Võib eeldada, väiksemates omavalitsusüksustes on koolitusgruppide komplekteerimine veel keerulisem. Rahandusministeerium ja Justiitsministeerium on alustanud koostööd omavalitsusliitudega eesmärgiga kohaliku omavalitsuse sihtgruppe senisest tõhusamalt koolitustesse kaasata.

56. Justiitsministeeriumi ametnike väitel kavandavad nad eri piirkondades koolitusi ja teabepäevi, et tutvustada uut korruptsioonivastast seadust. Riigikontrolli arvates tuleks nende ettevalmistamisel teha koostööd ka maakondlike omavalitsusliitudega, et suurendada omavalitsuste huvi koolituste vastu ja leida toimumistingimustes lahendused, et osavõtt oleks maakondade kaupa suurem. On arusaadav, et omavalitsusi ei saa sundida koolitustel osalema, kuid neile suunatud koolituste edukuse määrab paljuski osavõtuaktiivsus ja selle nimel tuleb korraldajal tööd teha. Riigikontroll on samuti seisukohal, et riigi aktiivne teavitustöö peaks jätkuma ka pärast uue seaduse tutvustamiseks kavandatud koolitusi. Teavitustöö vajadus ja viisid tuleb pikemas perspektiivis läbi mõelda ning seada omavalitsuste teadlikkus eraldi eesmärgiks korruptsioonivastases strateegias „Aus riik“ aastateks 2013 kuni 2017. Strateegia koostamise algatas justiitsminister 2012. aasta juulis.

57. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:

- Teha uue 01.04.2013 kehtima hakkava korruptsioonivastase seaduse tutvustamiseks kavandatud koolituste ettevalmistamisel koostööd maakondlike omavalitsusliitudega, et need teadvustaksid oma liikmete hulgas koolituste tähtsust ning aitaksid leida omavalitsustele koolituste toimumise tingimuste suhtes sobivamaid lahendusi.
- Seada 2013.–2017. aasta korruptsioonivastases strateegias „Aus riik“ eesmärgiks suurendada omavalitsuste ametiisikute teadlikkust korruptsiooni ennetamisest ja kavandada strateegias pikemaajaliselt läbimõeldud tegevused teadlikkuse suurendamiseks.

Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub soovitusega ja võtab selle arvesse koolituste edasisel kavandamisel ja strateegia eelnõu edasisel väljatöötamisel.

Hinnang auditeeritud omavalitsustele

58. Riigikontroll hindas auditeeritud omavalitsuste tegevust nelja kriteeriumi alusel (vt tabel 2), mis räägiti enne auditeeritute läbi ja mille sobivuses lepidi kokku. Esimene ja teine kriteerium põhinevad korruptsioonivastase seadusega ametiasutuse juhile pandud kohustusel luua töökorraldus, milles kontrollitakse ametiisikule kehtivatest piirangutest kinnipidamist. Sellist töökorraldust iseloomustavad tunnused on Riigikontrolli seatud, kuna seadus neid paika ei pane. Kolmas kriteerium tuleneb otseselt korruptsioonivastase seadusega kehtestatud toimingupiirangutest. Neljanda aluseks on raamatupidamise seadus ning Rahandusministeeriumi juhised seotud osapoolte kohta raamatupidamise aastaaruandes info avalikustamiseks.

Tabel 2. Hinnangud auditis kasutatud kriteeriumite ja auditeeritute kaupa

Kriteerium	Avinurme vald	Elva linn	Karksi vald	Kose vald	Kullamaa vald	Kuusalu vald	Kärla vald	Laekvere vald	Rae vald	Viljandi linn
1. KOVi on ülevaade ühingutest, milles ametiisikud on juht- või kontrollorgani liikmeks või omanikuks.	EI	EI	EI	EI	JAH	EI	EI	EI	EI	EI
Tingimus: Ülevaade puudub, kui vallavanema või linnapea või valla- või linnasekretäri väitel puudub neil ülevaade ametiisikute seostest erinevate ühingutega või kui KOVi esitatud ametiisikutega seotud ühingute loetelus ei ole 10% ulatuses neid ühingu, mis on Riigikontrolli koostatud loetelus.										
2. Ametiisikuga, tema sugulastega või nimetatutega seotud juriidiliste isikutega tehingute tegemisel on KOVi kontrollitud toimingupiirangutest kinnipidamist.	JAH*	JAH*	JAH*	JAH*	JAH	JAH*	JAH*	JAH*	JAH*	JAH*
Tingimus: KOVi töökorraldus ei maanda toimingupiirangute rikkumise riski, kui tehingute tegemisel ametiisikuga, tema sugulastega või nimetatutega seotud juriidiliste isikutega ei ole sooritatud mingeid tegevusi, et kontrollida piirangust kinnipidamist.										
3. Ametiisikuga, temaga seotud ühinguga, tema otseste sugulastega ja nendega seotud ühingutega tehtud tehingute tegemisel on välditud keelatud tehinguid ja huvide konfliktiga otsuseid.	EI	EI	EI	EI	JAH	EI	EI	EI	JAH	EI
Tingimus: Hinnang on negatiivne, kui keelatud tehingute ja huvide konfliktiga otsuste koguväärtus on vähemalt 1000 eurot või kui keelatud tehinguid ja huvide konfliktiga otsuseid on väiksema kogusumma korral tehtud rohkem kui kolmel korral.										
4. KOVi volikogu ja valitsuse liikmetega, asutuse juhtidega ja nende otseste sugulastega ning nimetatutega seotud ühingutega tehtud tehingute kohta on KOVi majandusaasta aruandes avalikustatud nõuetekohane teave.	2010. aasta	EI	JAH	EI	JAH	EI	EI	EI	JAH	EI
	2011. aasta	EI	EI	EI	JAH	JAH	EI	EI	EI	EI
Tingimus: Hinnang on negatiivne, kui majandusaasta aruande seotud osapoolte lisas ei ole avalikustatud andmeid vähemalt 10% seotud osapoolte kohta, kellega on tehinguid tehtud.										

* Kontroll on ülesandena täpselt kindlaks määrata ja kontroll on olnud juhuslik.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli

kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal auditeeritud omavalitsustele ja justiitsministrile mitmeid soovitusi. Soovituste saajad edastasid 2012. aasta oktoobrikuus oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Töökorraldus piirangute rikkumise riski maandamiseks 30. Riigikontrolli soovitus Avinurme Vallavalitsusele, Elva Linnavalitsusele, Karksi Vallavalitsusele, Kose Vallavalitsusele, Kuusalu Vallavalitsusele, Kärla Vallavalitsusele, Laekvere Vallavalitsusele, Rae Vallavalitsusele, Viljandi Linnavalitsusele: määrata hiljemalt 2013. aasta aprilliks kindlaks ametnike ülesanded, kuidas koguda teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta ning kontrollida ametiisikutele korruptsioonivastases seaduses kehtestatud piirangutest kinnipidamist. p-d 21–29	Avinurme Vallavalitsuse vastus: Olles tutvunud Riigikontrolli kontrollaruandes viidatud puudustega ja seal nimetatud juhtumeid analüüsinud, on formaalselt tegemist küll korruptsioonivastase seaduse mõistes korruptsiooniohtlike olukordadega, sisuliselt ma aga korruptsiooniilminguid ühegi nimetatud juhtumi puhul ei näinud. Küll on aga õige, et on vajalik vallavalitsuse liikmete, volikogu liikmete ning teiste valla ametnike seotust erinevate ettevõtetega tõhusamalt kontrollida. Sisekontrollmeetmete tõhustamiseks, et edaspidi vältida korruptsiooniohtlike olukordi, kus ei ole piisavalt tähelepanu pööratud töökohta-, tegevus- ja toimingupiirangutele, tõhustame sisekontrollmeetmeid ning töötame pärast Justiitsministeeriumi juhendi ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamise kontrolli korraldamise kohta kehtestamist välja oma vastava juhendi. Elva Linnavalitsuse vastus: Elva Linnavalitsus on Riigikontrolli auditi „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ käigus teinud oma järeldused ning alustanud abinõude kavandamist auditeerimise käigus esinenud puuduste vältimiseks, samuti kohaliku omavalitsuse edaspidises tegevuses korruptsiooni ennetamise teadlikkuse parandamiseks. Elva Linnavalitsuse ametnikele viiakse läbi koolitus 23. novembril 2012 korruptsiooni ja ametniku eetika teemal. Koolituse viib läbi Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud. Koolitusel käsitletakse ka 1. aprillil 2013. aastal kehtima hakkavat korruptsioonivastase seaduse uut redaktsiooni. Samuti vaatab linnavalitsus 1. märtsiks 2013. aastaks üle oma sisemise töökorralduse ning töötab välja süsteemi, kuidas ja kes kontrollib teavet ametiisikutega seotud ühingute kohta ja ametiisikutele korruptsioonivastases seaduses kehtestatud piirangutest kinnipidamist. Soovime, et Riigikontrolli soovitusest justiitsministrile koostada juhend, kuidas kontrollida 01.04.2013 kehtima hakkava korruptsioonivastase seaduse järgi ametiasutuses toimingupiirangutest kinnipidamist, saab omavalitsustele üheselt arusaadav käitumisreegel. Karksi Vallavalitsuse vastus: Karksi Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli seisukohtadega, et kohalikus omavalitsuses on jäänud tagaplaanile korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud kohustuste täitmine. Karksi vallas ei ole piisavalt pööratud tähelepanu ametiisikute töökohta- ja tegevuspiirangutele ning toimingupiirangutele. Korruptsioonivastane seadus näeb ühe ennetava meetmena ette, et ametiisikul on kohustus deklareerida oma majandushuve. Karksi vallas on majanduslike huvide deklaratsiooni esitanud vallavolikogu ja -valitsuse liikmed, omavalitsuse asutuste juhid ning ametnikud. Majanduslike huvide deklaratsioon ei nõua andmeid mittetulunduslikesse ühingutesse ja juriidiliste isikute juhtorganitesse kuulumise kohta ning samuti ei olnud vallas kohustust deklareerida endaga seotud osapooli ja seetõttu on kohalikus omavalitsuses olnud andmed ametiisikutega seotud osapoolte kohta puudulikud. Alates 2012. aasta juunist on kõigilt vallavolikogu ja -valitsuse liikmetelt, ametnikelt ja allasutuse juhtidelt kogutud kirjalikud andmed seotud osapoolte kohta ning on selgitatud igäühe kohustusi, mis on vajalikud korruptsioonivastase seaduse täitmiseks ja korruptsiooni vältimiseks omavalitsuses. Karksi Vallavalitsuses on korruptsiooni vältimiseks määratud vallavolikogu poolt 20. juuni 2012. a otsusega nr 142 ametnik, kes sooritab valla nimel tehinguid, mis on seotud vallavanem Arvo Malinguga ja temaga seotud osapooltega. Samuti on teistele allkirjaõiguslikele isikutele selgitatud korruptsiooni vältimise põhimõtteid tehingutes seotud osapooltega. Vallavanema 1. oktoobri 2012. a käskkirjaga on korruptsiooniohtlike olukordade ennetamiseks määratud isikud, kes kohalikus omavalitsuses vastutavad andmete kogumise eest ametiisikute ja nende sugulastega seotud ühingute kohta ning jälgivad piirangutest kinnipidamist. Karksi Vallavalitsus nõustub Riigikontrolliga, et ametiisikute teadlikkuses on vajakajäämisi ja siiani ei ole kohalikus omavalitsuses sisekontrollimeetmed olnud piisavad piirangutest kinnipidamise tagamiseks. Karksi Vallavalitsus

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	tõhustab meetmeid korruptsioonivastase seaduse täitmisel ja ametiisikute teadlikkuse tõstmisel. Kose Vallavalitsuse vastus: Kose Vallavalitsuse 15.10.2012 istungil tutvustati vallavalitsuse liikmetele kontrolliaruande eelnõu „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“. Kose Vallavalitsuse poolt on ette valmistatud volikogu määruse eelnõu „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“, milles on muu hulgas sätestatud ametiisikute ülesanded, kuidas kontrollida ametiisiku seadustega sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist. Peale menetlusetappe läheb eelnõu vastuvõtmiseks volikogu 22. novembri istungile. Kuusalu Vallavalitsuse vastus: Kuusalu vallavalitsuse poolt on läbiviidud uuring, vallavalitsuse liikmete, juhtivate ametnike, tütarettevõtte juhatuse liikmete ja allaasutuste juhtide seotusest äri- või mittetulundusühingutega. Samuti oleme uurinud eelpool nimetatud isikute lähisugulaste ja hõimlaste seotust äriregistris registreeritud ühingutega. Paraku on meie võimalused lõpliku tõe väljaselgitamisel piiratud. Isikud, kelle seotust on uuritud on väitnud, et neil pole alati teavet, millistes ühingutes nende täiskasvanud lapsed või lapselapsed liikmed võivad olla. Kuusalu Vallavalitsuse poolt on esitatud volikogule menetlusse „Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord“ Kuusalu vallas. Eelnõu on läbinud 1 lugemise. Eelnõu on kavas uuesti menetlusse võtta peale uue korruptsioonivastase seaduse jõustumist. Oleme märkustega nõus. Peame vajalikuks anda teada, et vajame koolitust ja meetodilist abi, kuidas algatada ja läbi viia korruptsiooni ennetavaid tegevusi piisaval hulgal ja kvaliteedis. Oleme nõus määrama konkreetsed ametiisikud, kelle ülesandeks on koguda infot ametiisikutega seotud ühingute kohata ja kontrollida korruptsioonivastases seaduses toodud piirangutest kinnipidamist. Samas vajame abi meetodika väljatöötamisel ja arvame, et juhendmaterjalide väljatöötamine on eelkõige riigi ülesanne. Kärla Vallavalitsuse vastus: Kärla Vallavalitsus on läbi vaatamas vastava teabe kogumist ja viib hiljemalt aprilliks 2013 sisse vajalikud muudatused. Laekvere Vallavalitsuse vastus: Enne 1. aprilli 2013 täpsustame Laekvere vallasekretäri tööülesandeid nii, et kõigi seotud osapoolte andmed saaksid kontrollitud Äriregistris enne majandusaasta aruande koostamist. Koostöös volikoguga täpsustame revisjonikomisjoni ülesandeid seoses MHD kontrolliga ja andmete vastavusega Äriregistris toodud informatsiooniga. Teeme täiendava instruksiooni volikogu liikmete, vallavalitsuse liikmete ja ametnike hulgas, et vältida korruptsiooniohtlike olukordi edasistes asjaajamistes ja tagada MHD korrektne täitmine. Töötame välja teavitusvormi, millega volikogu liige, vallavalitsuse liige ja ametnik saab deklareerida oma osalemist äriühingutes, tulundusühistutes, MTÜ-des jne. Rae Vallavalitsuse vastus: Leiame, et auditis esitatud ettepanek ei ole mõistlik ega põhjendatud. Rae Vallavalitsusel on piisavalt hea ülevaade ametiisikutega seotud ühingute kohta ja olgem ausad, suures omavalitsuses on absoluutselt kõiki võimalikke ametiisikutega seotud ühinguid keeruline, et mitte öelda võimatu tuvastada. Oleme veendumusel, et võimalik korruptsioonioht on Rae vallas viidud miinimumini ning tagatud on ametiisikute läbipaistev ja selge asjaajamine. Riigikontrolli märkus: Juhime tähelepanu, et ametiisikutele seatud piirangutest kinnipidamise kontrollimine on otseselt seadusest tulenev ülesanne. Riigikontroll ei ütle, kuidas seda ülesannet täita. See on omavalitsuse enda otsustada. Riigikontroll ei ole samuti soovitanud kontrollida kõikide ametiisikutega seotud ühinguid. Soovime vaid, et ametiasutustes on paika pandud, kuidas seada seadusest tulenevat ülesannete täita ning et selle täitmine oleks ka ametnike ülesannetes. Aruandes on ka selgitatud, miks me seda soovime. Viljandi Linnavalitsuse vastus: Tänan kontrolliaruande „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ eelnõu edastamise eest. Auditis käsitletud teemade ring on omavalitsuste tasandil oluline ning auditi aruanne annab sisuka ülevaate nõuetest, probleemidest ja võimalikest põhjustest ning lahendustest. Arvestame aruandes kajastatuga ka sisekontrollisüsteemi tõhustamisel Viljandi Linnavalitsuses. Praegustes, seadustega võimaldatud tingimustes on seotud osapooltest ülevaate saamine ühtviisi keeruline nii kohalikul omavalitsusel kui ka riigi

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
	tasandil. Seda kinnitab asjaolu, et üksteisest sõltumata on seotud osapooltest täieliku nimekirja koostamine ebaõnnestunud nii Viljandi Linnavalitsuse rahandusametil kui ka Riigikontrolli audiitoritel. Seetõttu pean oluliseks, et selged juhised seaduse rakendamiseks kehtestataks riigi tasandil ning selgitusi jagatakse koos korruptsioonivastase seaduse uuenenud nõuete tutvustamisega. Auditis Viljandi Linnavalitsusele antud soovitus rakendamiseks kavandab Viljandi Linnavalitsus järgmist: 1) Siseaudiitor teostab analüüsi töökoha ja tegevuspiirangute nõuete järgimise kohta (2013. a I poolaastas); 2) Rahandusameti juhataja tõhustab majandusaasta aruandes seotud osapoolte kohta andmete kogumist koostöös linnaapea ja volikogu esimehega (2013. a I poolaastas); 3) Töökorraldus ametiisikutele kehtestatud piirangutest kinnipidamise jälgimiseks kirjeldatakse (sh ülesannete ja vastutajate määramisega) linnasekretäri eestvedamisel pärast Justiitsministeeriumi poolse juhendi kättesaadavaks tegemist. Soovituste rakendamiseks kavandatud tegevuste teostamist jälgib siseaudiitor regulaarse seire raames. Riigikontrolli märkus: Riigikontroll ei seadnud endale auditis eesmärgiks saada täielik ülevaade auditeeritud omavalitsuste seotud osapooltest, mistõttu ei saa ka nõustuda, et sellise nimekirja koostamine on Riigikontrollil ebaõnnestunud. Auditis määrati kindla ajahetke seisuga (2012. aasta algus) kindlaks vaid teatud isikute rühmad nagu volikogu ja valitsuse liikmed, teised ametiseisundiga teenistujad ja töötajad, kellel on omavalitsuses võimupositsioon. Seejärel selgitati välja nende isikutega ja nende lähisugulastega seotud ühingud. Nii selliste isikute suhe omavalitsusega kui ka erinevate ühingutega on ajas muutuv, mistõttu võis omavalitsuse enda arvestustes olla ühinguid, mida Riigikontroll registriandmete põhjal nende väljavõtmise seisuga ei tuvastanud. Riigikontroll juhib tähelepanu, et joonisel 6 on tõstetud esile ühingute arv, mida omavalitsuse arvestustes ei olnud.
Töökorraldus piirangute rikkumise riski maandamiseks 32. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: koostada ning teha 2013. aasta jooksul kättesaadavaks juhend, kuidas kontrollida 01.04.2013 kehtima hakkava korruptsioonivastase seaduse järgi ametiasutuses toimingupiirangutest kinnipidamist. p 31	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium on uue korruptsioonivastase seaduse kohaselt määratud seaduse tasandil korruptsioonivastase tegevuse koordineerijaks. Selline ministeeriumi senise põhimääruse kohase korruptsioonivastase tegevussuuna ülesande reguleerimisviisi muudatus toob kaasa kohustuse kvaliteetsemalt tegeleda avaliku sektori korruptsiooni alase teadlikkuse tõstmisega, konsulteerida avalikku ülesannet täitvaid asutusi korruptsioonivastase seaduse normide kohaldamise teemal ja vastata konkreetsetele selgitustaotlustele selles valdkonnas. Justiitsministeerium nõustub, et uue korruptsioonivastase seaduse tõhusaks rakendamiseks on vajalik ka konkreetseid korruptsioonivastase tegevuse aspekte käsitlevate süstematiseeritud praktiliste juhiste koostamine, avaldamine ja ajakohastamine. Nende juhiste väljatöötamine ja avaldamine peaks olema kavandatud nii, et üldised probleemid leiaksid käsitlemist enne spetsiifilisemate käsitlemist. Samuti on kavandatavate juhiste praktilist iseloomu silmas pidades vajalik avalikku ülesannet täitvate asutuste praktiliste probleemide kohta sisendi saamine ja sellega arvestamine. Seetõttu väljendame oma nõusolekut Riigikontrolli poolt esile toodud teemal juhendi koostamiseks, pidades seda vajalikuks korruptsioonivastase seaduse kvaliteetseks ja tõhusaks rakendamiseks kohaliku omavalitsuse üksustes, kuid arvestades Justiitsministeeriumil selle tegevussuuna arendamiseks käsutada olevat ressursi, ei saa anda nimetatud juhendi konkreetse kättesaadavaks tegemise aja suhtes siduvaid lubadusi. Justiitsministeerium on esmatähtsaks pidanud sissejuhatavate koolituste korraldamist asutustes uue korruptsioonivastase seaduse kohaldamise eest vastutavatele isikutele, alles seejärel ning arvestades koolitustel saadud tagasisidet, on võimalik keskenduda juhiste väljatöötamisele.
Piirangutest kinnipidamine 42. Riigikontrolli soovitus Avinurme Vallavolikogu esimehele, Elva Linnavalikogu esimehele, Karksi Vallavolikogu esimehele, Kose Vallavolikogu esimehele, Kuusalu Vallavolikogu esimehele, Kärla Vallavolikogu esimehele, Laekvere Vallavolikogu esimehele ja Viljandi Linnavalikogu esimehele: lisada järgmise 2012. aastal kavandatava volikogu istungi päevakorda küsimus volikogu revisjonikomisjonile ülesande	Avinurme Vallavolikogu esimehe vastus: Avinurme Vallavolikogu arutab novembrikuu istungil Riigikontrolli soovitud määrata revisjonikomisjonile ülesanne, mille kohaselt komisjon kontrollib 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist. Elva Linnavalikogu esimehe vastus: Elva Linnavalikogu teeb Riigikontrolli auditi „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ käigust oma järeldused ning kavandab abinõud auditeerimise käigus esinenud puuduste vältimiseks. Elva Linnavalikogu liikmete teadlikkuse tõstmise eesmärgil on igale uuele

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
määramisest, mille kohaselt kontrollib revisjonikomisjon 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning esitab kontrollitulemused arutamiseks volikogu istungile. p-d 33–41	volikogu koosseisu liikmele kätte antud tööportfell, mis sisaldab temale tööks volikogus vajalikke õigusakte. Õigusaktide hulgas on ka korruptsioonivastane seadus. Kuid ei saa loota, et volikogu liige temale antud õigusaktid läbi töötab ja neid ka seaduse mõistes täpselt täidab. Seega pean vajalikuks 1. veebruariks 2013. aastaks välja töötada käitumisjuhend huvide konfliktide vältimiseks. Arvestame Riigikontrolli soovitusel ja arutame lähemal ajal linnavolikogu istungil küsimust revisjonikomisjonile ülesande määramisest, mille kohaselt komisjon kontrollib 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning kontrollitulemuste esitamist arutamiseks linnavolikogu istungile. Karksi Vallavolikogu esimehe vastus: Tutvudes kontrollaruande eelnõuga ning tutvunud auditi käigus tehtud tähelepanekutega, teen ettepaneku Karksi Vallavolikogule võtta päevakorda küsimus „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“. Kuna küsimus tundub olema tõsine ning kui Karksi Vallavolikogu võtab järgmises volikogus 21.novembril minu ettepaneku päevakorda, siis teen ettepaneku ka revisjonikomisjonile ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamise kontrollimisest ning kuna revisjonikomisjon töötab volikogu poolt kinnitatud tööplaani alusel, siis teha ka vastavad muudatused komisjoni tööplaanis. Kose Vallavolikogu esimehe vastus: Kose Vallavolikogu 18.10.2012 korralise istungi päevakorras on Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ tutvustamine. Ettevalmistatud on määruse eelnõu „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“. Peale 18. oktoobri volikogu läbib eelnõu täienduseettepanekuteks volikogu eestseisust ning revisjonikomisjoni. Seejärel suunatakse eelnõu vastuvõtmiseks volikogu 22. novembri istungile. Kuusalu Vallavolikogu esimehe vastus: Volikogu esimees on nõus esitama valla volikogule ettepaneku, et revisjonikomisjoni 2012 tööplaani lisatakse kohustus kontrollida 2012 majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ja esitada kontrollitulemused arutamiseks volikogule. Kärla Vallavolikogu esimehe vastus: Kärla Vallavolikogu võtab antud küsimuse volikogu päevakorda ja teeb revisjonikomisjoni tööplaanis vastavad muudatused. Laekvere Vallavolikogu esimehe vastus: Nõustun Riigikontrolli antud hinnanguga osas, mille kohaselt esineb Laekvere vallas toimingupiirangute rikkumist ning omavalitsus on teinud tehinguid vallavanemaga seotud äriühinguga. Sellise olukorra parandamiseks on vallavolikogu poolt 29. mail 2012 võetud vastu otsus nr 83, millega on volitatud vallavalitsuse nimel varaliste tehingute tegemiseks vallavanemaga seotud äriühingutega vallavalitsuse majandusosakonna juhatajat, sealhulgas korraldama hankeid, sõlmima ja allkirjastama lepinguid, viseerima ja allkirjastama arveid jms. Samas ei nõustu osaga Riigikontrolli poolt toimingupiirangu rikkumisena käsitletud tehinguid MTÜs Roheline Paik, kus vallavanemal puuduvad erahuvid ning kuhu ta on vallavolikogu poolt esitatud nii asutamislepingu sõlmimisel esindama Laekvere valda (Laekvere Vallavolikogu 23. märtsi 2007 otsus nr 55) kui ka juhatuse liikmeks valimiseks (vallavolikogu 28. jaanuari 2010 otsus nr 26). Olen seisukohal, et kui vallavanem on volikogu poolt määratud MTÜ-s esindama Laekvere valda, siis selles osas minu hinnangul ei saa tehingute tegemisel olla tegemist huvide konflikti või toimingupiirangute rikkumisega. Pean vajalikuks Laekvere Vallavalitsuse korruptsiooni ennetamiseks mõeldud töökorralduse täiustamist. Vastavalt Riigikontrolli soovitusel on plaanis järgmisel vallavolikogu istungil lisada istungi päevakorda eelnõu, millega täpsustatakse revisjonikomisjoni ülesanded ja lisada kohustus kontrollida majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning esitada vastavad kontrollitulemused volikogule. Samuti pean vajalikuks selgemalt kajastada volikogu ja vallavalitsuse liikmete ning ametiisikute ja nende lähedaste sugulaste liikmelisus nii äriühingutes kui ka MTÜ-des majanduslike huvide deklaratsioonis või selleks väljatöötatud teavitustvormil. Kuna väikeses omavalitsuses on huvide konflikti oht suurem, sest inimesi on vähe ja ühiskondlikult aktiivsed inimesed on tegevad ka omavalitsuse organites volikogu või vallavalitsuse liikmetena, pean vajalikuks seadusandja poolt korruptsiooni ennetamiseks välja töötada ametiisiku

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	majanduslike huvide deklaratsiooni täiendused, mis annaksid täiendavat selgust ametiisiku majanduslike huvide ja erinevatesse juhtorganitesse kuulumise kohta. Viljandi Linnavolikogu esimehe vastus: Täna kontrollaruande „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes“ eelnõu edastamise eest. Tegite ettepaneku lisada volikogu päevakorda küsimus revisjonikomisjonile ülesande määramisest, mille kohaselt tuleks revisjonikomisjonil kontrollida 2012. aasta majandusaasta lõppedes ametiisikute toimingupiirangutest kinnipidamist ning esitada kontrollitulemused arutamiseks volikogu istungile. Olen Teie ettepaneku komisjonile edastanud. Linna põhimääruses on fikseeritud, et volikogu kinnitab revisjonikomisjoni tööplaani ja kuulab ära tegevusaruande. Samuti kuulub revisjonikomisjoni esimees MHD hoidmise komisjoni ja revisjonikomisjoni esimeheks on alati olnud Viljandi linnas opositsiooni esindaja. Need põhimõtted on taganud revisjonikomisjoni tulemusliku töö. Järgmise aasta revisjonikomisjoni tööplaani koostamisel arutame Teie ettepaneku läbi.
Omavalitsuse tegevuse läbipaistvus 48. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: kehtestada seaduse tasemel nõuded ametiisikuga tehtud tehingute ja teiste toimingupiirangu rikkumise riskiga tehingute avalikustamise kohta valdades ja linnades. p-d 43–47	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub tehtud soovitusel, kuid peab vajalikuks antud teema õiguslike ja ühiskondlike mõjude täiendavat analüüsimist enne, kui saab jõuda seadusregulatsiooni muudatust sisaldava eelnõu koostamiseni koostöös teiste ministeeriumidega ja asutustega ning selle eelnõu seadusandjale esitamiseni.
Omavalitsuste teadlikkuse suurendamine 56. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: - Teha uue 01.04.2013 kehtima hakkava korruptsioonivastase seaduse tutvustamiseks kavandatud koolituste ettevalmistamisel koostööd maakondlike omavalitsusliitudega, et need teadvustaksid oma liikmete hulgas koolituste tähtsust ning aitaksid leida omavalitsustele koolituste toimumise tingimuste suhtes sobivamaid lahendusi. - Seada 2013.–2017. aasta korruptsioonivastases strateegias „Aus riik“ eesmärgiks suurendada omavalitsuste ametiisikute teadlikkust korruptsiooni ennetamisest ja kavandada strateegias pikemaajaliselt läbimõeldud tegevused teadlikkuse suurendamiseks. p-d 49–55	Justiitsministri vastus: Justiitsministeerium nõustub soovitusel ja võtab selle arvesse koolituste edasisel kavandamisel ja strateegia eelnõu edasisel väljatöötamisel.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Eesmärgiks oli hinnata kümnes kohalikus omavalitsuses korruptsioonivastase seadusega ametiisikutele kehtestatud toimingupiirangutest kinnipidamist ning ametiasutuse juhile pandud kohustust kontrollida piirangutest kinnipidamist. Piirangute järgimist hinnati tehingutes, mida vald või linn on teinud volikogu või valitsuse liikmega, teiste ametiisikutega, nende lähedaste sugulastega ning kõigi eelnimetatutega seotud juriidiliste isikutega. Eelnevale lisaks hinnati auditis ka selliste tehingute kohta teabe avalikustamist ja analüüsi nii auditeeritud omavalitsuste kui ka riigiasutuste tegevusi, mis on ette võetud, et parandada omavalitsuste ametiisikute teadlikkust nende kohustustest korruptsiooni ennetamisel.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmise kriteeriumid ja hinnangud on toodud aruande lk-l 29 ning kasutamist on selgitatud aruande p-s 57.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud omavalitsuste valik määrati kindlaks toimingutega, mis tehti mitmes etapis. Esiteks analüüsi äriregistri andmeid kõikide valdade ja linnade volikogude ja valitsuste liikmetega seotud ühingute kohta, millest seoste arvu ja sisu aluseks võttes valiti edasiseks analüüsiks välja 30 omavalitsust. Nendes omavalitsustes tehti kindlaks ka teiste ametiisikutega seotud ühinged ning analüüsi omavalitsustelt saadud pangaväljavõtete põhjal tehinguid seotud osapooltega. Selle tulemusena valiti tehingute hulka ja mahtu arvestades välja 10 omavalitsust, kus sooritati toimingud auditiks seatud hinnangukriteeriumite põhjal.

Auditeeritud omavalitsused olid Avinurme vald (Ida-Virumaa); Elva linn (Tartumaa); Karksi vald ja Viljandi linn (Viljandimaa); Kose vald, Kuusalu vald ja Rae vald (Harjumaa); Kullamaa vald (Läänemaa); Kärla vald (Saaremaa) ning Laekvere vald (Lääne-Virumaa).

Auditeeritud omavalitsustes koguti teavet, intervjuerides ametnikke ning analüüsides töökorraldust reguleerivaid dokumente, majanduslike huvide deklaratsioone, majandusaasta aruandeid ja nende jaoks kogutud infot.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2012. aasta septembris.

Auditi meeskond

Auditi viisid läbi audiitorid Reet Rutus ja Silva Helmrosin. Auditijuht oli Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/12/50055/90.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid korruptsiooni ennetamisest omavalitsustes

22.12.2009 – Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Omavalitsuste kaupa volikogu ja valitsuse liikmetega seotud ühingute arv, mis ei ole valla või linna kontrolli all

