

Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes

Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes

Kokkuvõte

Mida me uurisime ja miks on see maksumaksjale oluline?

Riigil on kümneid äriühinguid ja nende valitsemise viis mõjutab Eesti majanduse ning inimeste käekäiku. Paljud riigi äriühingud kasutavad ja haldavad riigile kuuluvaid väärtuslikke ressursse nagu näiteks põlevkivi ja kinnisvara. Samuti pakuvad mitmed äriühingud inimestele teenuseid või täidavad riigi toimimiseks vajalikke strateegiliselt olulisi ülesandeid. Riigi äriühingud annavad tööd tuhandetele inimestele ning toovad riigikassale oluliselt tulu.

Eesti arengu üks eeldus on aus ja läbipaistev ettevõtlus. Riigi jaoks on oluline ennetada korruptsiooni riigi äriühingutes, sest see õhustab vaba turu ja konkurentsi toimimist, vähendab äriühingute usaldusväärsust ja kasumlikkust ning nende suutlikkust oma ülesandeid täita. Kuna osa riigi äriühinguid täidab strateegiliselt tähtsaid ülesandeid, tähendab korruptsioon neis äriühingutes ka julgeolekuohtu.

Käesolevas ülevaates analüüsib Riigikontroll, mil määral ja viisil on riik omanikuna pööranud tähelepanu korruptsiooni ennetamisele talle kuuluvates äriühingutes ning kuivõrd on riigi äriühingute nõukogud ja juhatused teadvustanud vajalikkust korruptsiooni ennetada. Lisaks selgitas Riigikontroll välja, millised abinõud on korruptsiooni ennetamiseks äriühingutes tarvitusele võetud. Riigikontroll analüüsis riigile täielikult kuuluva 27 äriühingu ja riigitulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus tegevust.

Mida me leidsime?

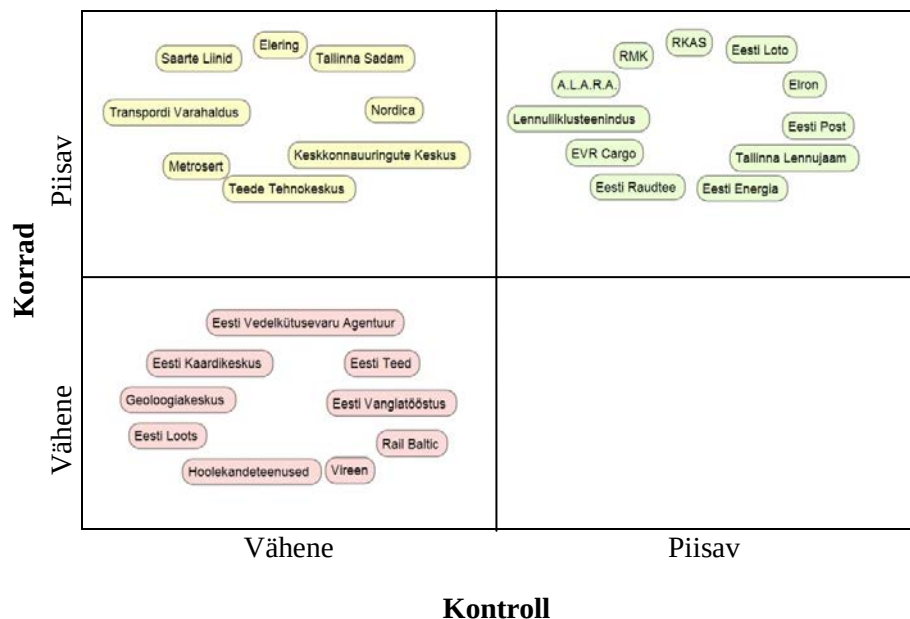
Enam kui pool riigile kuuluvatest äriühingutest ei tegele korruptsiooni süsteemse ennetamisega. Elkkõige näitab see, et äriühingute nõukogude töös on puudusi, sest nad pole piisavalt teadvustanud korruptsiooni ennetamise vajalikkust ning oma järelevalveülesandeid.

- **Osalusi valitsevad ministrid ei ole olnud riigi äriühingutes korruptsiooni ennetamisel ühtmoodi nõudlikud, kuna riigis pole kujundatud ühist arusaama (poliitikat), milliste meetmetega riigi äriühingutes korruptsiooni ennetada, ega lepitud kokku, kes ja mil viisil korruptsioonivastast tegevust keskselt koordineerib.** Korruptsioonivastane tegevus riigi äriühingutes ei ole olnud süsteemne, vaid paljuski juhuslik ning osalust valitseva ministeeriumi ja äriühingu enda sisustada. Korruptsiooni vältimise kirjalikud juhised on enda valitsetavatele äriühingutele andnud Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning Maaeluministeeriumi valitsemisel olevatele äriühingutele ei ole

kirjalikke juhiseid antud. Üheks põhjuseks on, et Rahandusministeerium riigi osaluspoliitika eest üldvastutajana on lähtunud korruptsioonivastasest seadusest, mille kohaselt vastutab korruptsioonivastase tegevuse eest Justiitsministeerium. Justiitsministeerium on aga keskendunud korruptsiooni ennetamisele eelkõige ametnike seas ja pööranud äriühingutele kuni käesoleva aasta alguseni vähem tähelepanu.

- **Osaluste valitsejad pole nende käsutuses olevaid korruptsioonivastaseid meetmeid piisavalt kasutanud või pole need kavandatud kujul rakendunud.** Osaluste valitseja peamised korruptsiooni ennetamise hoovad on anda riigi äriühingutele korruptsioonivastaseks tegevuseks juhised; tagada äriühingute nõukogude kaudu, et korruptsiooni ennetamise üle tehakse järelevalvet; kehtestada äriühingute juhatuse liikmetele nõue esitada huvide deklaratsioon. Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kehtestanud oma valitsemisel olevatele äriühingutele korruptsiooni ennetamise juhised, ent teised osalusi valitsevad ministeeriumid mitte. Ülevaateid korruptsiooniriskide hindamistest nõuab alla poole riigi äriühingute nõukogudest. Huvide deklaratsioonide õigsust kontrollitakse ligikaudu pooltes riigi äriühingutes.
- **Korruptsiooni ennetamisele pöörab piisavat tähelepanu ca 40% riigile kuuluvatest äriühingutest: nad on kehtestanud asjakohased sisemised korrad ja hindavad nende järgimist.** 28% riigi äriühingutest on määranud kindlaks sisemised korrad, kuid pole kindlust, et nende täitmist kontrollitakse või neid järgitakse. 32%-l riigi äriühingutest esineb korruptsiooni ennetamises olulisi puudusi (vt joonis). Samas, enamik riigi äriühinguist peab korruptsioonivastaste meetmete rakendamist vajalikuks.

Korruptsiooniennetuse meetmete rakendamine riigile kuuluvates äriühingutes*



* Joonise loetavuse huvides on äriühingute juriidilist nime lühendatud või kohandatud. Joonise koostamise meetodikat vaata lisast E.

Allikas: Riigikontroll riigi äriühingute esitatud vastuste ja materjalide põhjal 2016. a augusti seisuga

- **Paljud riigi äriühingute nõukogud pole teadvustanud oma ülesandeid ega vastutust korruptsiooniennetuse meetmete väljatöötamise ja rakendamise tagamisel.** Rahvusvahelise hea juhtimispraktika kohaselt on nõukogu ülesanne tagada sisekontrolli, eetika- ja järelevalvemeetmete väljatöötamine ning kontrollida nende elluviimist. Riigi äriühingute info kohaselt on korruptsiooni vältimise põhimõtted kehtestanud veidi rohkem kui pooled riigi äriühingud. Korruptsiooniriske on viimase kolme aasta jooksul hinnanud veidi enam kui kaks kolmandikku riigi äriühingutest. 70%-l riigi äriühingutest puudub tegevusjuhised korruptsioonijuhtumi avastamise korral. Korruptsioonivastaste abinõude rakendamisest annab osaluse valitsejale aru kolmandik äriühingute nõukogudest.
- **Riik omanikuna pole seadnud ja riigi äriühingud pole ka võtnud eesmärgiks olla oma valdkonnas ausa konkurentsi ja korruptsioonivaba äritegevuse edendamise eeskujuks.** Ausa konkurentsi toetamiseks ei piisa sellest, kui üksnes riigi äriühingud tegutsevad korruptsioonivabalt. Veenduda tuleb, et ka nende olulised partnerid teevad kõik endast oleneva korruptsiooni vältimiseks. Küsitlus näitas, et enamasti riigi äriühingud sellele tähelepanu ei pööra ja vaid 3 riigile kuuluvat äriühingut 28st on tutvustanud lepingupartneritele, millised on nende ärieetika põhimõtted. Kingituste andmise ja vastuvõtmise reeglid on kehtestanud pooled riigi äriühingutest.

Mida me soovime rõhutada?

- **Riik peab omanikuna igakülgset nõudma, et riigi äriühing oleks korruptsiooni suhtes nulltolerantne ning teistele äriühingutele ausa konkurentsi ja korruptsioonivaba äritegevuse eeskuju.** Juurutada tuleb praktika, et riigi äriühingud tutvustavad äripartneritele oma korruptsiooni ennetamise abinõusid ning soovivad äripartneritelt sama.
- **Teadvustada tuleb, et korruptsiooni ennetamise meetmete väljatöötamise ja rakendamise peab tagama riigi äriühingu nõukogu.** Korruptsioonijuhtumi ilmnemisel tuleb uurida, kas äriühingu nõukogu on teinud korruptsiooni ennetamiseks kõik endast oleneva.
- **Osaluse valitseja peab veenduma, et korruptsiooni ennetamise meetmed oleksid välja töötatud ja neid ka rakendatakse ehk nõukogu on teinud oma tööd oodatava hoolsusega.** Osaluse valitsejal tuleb nõuda nõukogult sisukat ülevaadet korruptsiooni ennetamisega seotud abinõude rakendamisest riigi äriühingus ja Vabariigi Valitsusel vastavat ülevaadet Rahandusministeeriumilt riigi äriühingute valitsemise koondaruande koosseisus.

Sisukord

Korruptsiooni mõju majandusele ja riigi äriühingutele	5
Riigi äriühingud on Eesti majanduse oluline osa	5
Korruptsioon riigi äriühingutes kahjustab ausat konkurentsi ning äriühingu usaldusväärsust	5
Riik on hakanud korruptsiooni ennetamisele oma äriühingutes tähelepanu pöörama alles hiljuti	7
Ei ole piisavalt selge, milliste riigi äriühingutele ja nende töötajatele korruptsioonivastane seadus kohaldub	7
Osaluste valitsejad on korruptsiooni ennetamisele pööranud erineval määral tähelepanu	8
Korruptsiooniennetuse meetmete rakendamise peab tagama eelkõige äriühingu nõukogu	8
Riik on jõudnud arusaamisele, et korruptsiooni ennetamisega tuleb rohkem ja järjepidevalt tegeleda	10
Riigi vähese nõudlikkuse tõttu ei tegele korruptsiooni ennetamisega süsteemselt enam kui pooled riigi äriühingutest	11
Kolmandik riigi äriühinguid on kehtestanud korruptsiooni ennetamise sisereeglid ja ka hindavad nende täitmist	12
Töötajate korruptsioonialase teadlikkuse suurendamisega tegelevad veidi enam kui pooled riigi äriühingutest	13
Riigi äriühingutest veidi enam kui 2/3 on viimase kolme aasta jooksul korruptsiooniriski hinnanud, nõukogule on ülevaateid esitanud alla poole	14
Juhatuse tegevust korruptsioonivastastest reeglitest kinnipidamisel hinnatakse vähe	16
Enamikul riigi äriühingutest pole tegevuskava, kuidas korruptsioonijuhtumi korral käituda	16
Kingituste andmise ja vastuvõtmise reeglid on kehtestanud pooled riigi äriühingud	17
Ülevaate iseloomustus	20
Riigikontrolli varasemaid auditeid äriühingute juhtimise valdkonnas	21
Lisa A. Riigi äriühingute valitsemise korraldus Eestis	22
Lisa B. Riigikontrolli ülevaatega hõlmatud, riigile täielikult kuuluvad äriühingud	22
Lisa C. Riigile kuuluvate äriühingute vastused ankeetküsimustele	24
Lisa D. Riigi äriühingute hinnangud korruptsioonivastaste meetmete vajalikkusele	25
Lisa E. Hindamismetoodika	26
Lisa F. Näide: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhis korruptsiooni vältimiseks	28
Lisa G. Näide: Rahandusministeeriumi juhis korruptsiooni vältimiseks	30

Korruptsiooni mõju majandusele ja riigi äriühingutele

Riigi äriühingud on Eesti majanduse oluline osa

1. 2017. aasta mai seisuga on riigil osalus 32 äriühingus, millest täielikult kuulub riigile 27. Lisaks on riik riigitulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus omanik¹. Riigi äriühingud moodustasid avaliku sektori varadest 31.12.2016. aasta seisuga ca 6,4 miljardit eurot² ehk ca 22% ja annavad tööd tuhandetele inimestele. Paljud riigi äriühingud kasutavad ja haldavad riigile ning avalikkusele kuuluvaid ressursse (nt põlevkivi, kinnisvara) ja/või on seotud inimestele teenuste pakkumisega.

Kuidas on korraldatud riigi äriühingute valitsemine?

2. Riigi äriühingute valitsemise korraldust reguleerivad üldisemalt äriseadustik, riigivaraseadus ning riigihangete seadus. Riigi äriühingute valitsemist koordineerib ja riigi osaluspoliitikat kujundab Rahandusministeerium, kellel on põhimääruse kohaselt kohustus korraldada riigi huvide kaitse riigi äriühingutes. Samuti peab Rahandusministeerium esitama Vabariigi Valitsusele igal aastal aruande riigi osaluste valitsemise kohta ning tegema ettepanekuid riigi äriühingute otstarbekamaks majandamiseks.

3. Riigi äriühingu valitseja ülesandeid täidab osalust valitsema määratud ministeerium. Osalust valitseva ministeeriumi minister nimetab ekspertidest koosneva nimetamiskomitee ettepanekul koos rahandusministriga äriühingu nõukogu liikmed³. Nõukogul on pädevus valida äriühingule juhatus, kinnitada strateegia ning kohustus teha parimal võimalikul viisil järelevalvet, et äriühingut juhitaks seadustest ja omaniku eesmärkidest lähtudes.

4. Ministril on õigus teha ettepanek äriühingu asutamiseks, võõrandamiseks või tegevuse lõpetamiseks. Minister võib alata äriühingu aktsiakapitali suurendamise ning öelda sõna sekka kasumi arvelt väljamakstavate dividendide suuruse määramisel. Vähemalt kord aastas kuulab minister ära äriühingu juhatuse ja nõukogu esimehe ettekande äriühingu tulemuste kohta ning kinnitab majandusaasta aruande. Olulisemad riigi äriühingutega seotud otsused peab kinnitama ka Vabariigi Valitsus (vt riigi äriühingute majandamise korraldust lisast A).

Korruptsioon riigi äriühingutes kahjustab ausat konkurentsi ning äriühingu usaldusväärsust

Mis on korruptsioon?

5. Rahvusvaheliselt tunnustatud definitsiooni kohaselt mõistetakse korruptsiooni all võimu või ametikoha kuritarvitamist omakasu eesmärgil. Näiteks on korruptsiooniks altkäemaksu andmine ja võtmine, mõjuvõimuga kauplemine, siseteabe ärakasutamine või otsuste kallutamine isiklikest huvidest lähtuvalt.

¹ Ülevaate lugemise hõlbustamiseks on edaspidi Riigimetsa Majandamise Keskust käsitletud kui riigile täielikult kuuluvat äriühingut.

² Lisaks riigi äriühingutele moodustavad Riigimetsa Majandamise Keskuse varad 31.12.2016. a seisuga ca 3,5 miljardit eurot.

³ Nimetamiskomitee alustas tegevust 23.02.2017, varem valisid äriühingule nõukogu liikmed osalust valitsev minister ja rahandusminister vaid enda äranägemisel.

Teadmiseks, et

Euroopa Komisjoni viimase, 2014. aastal avalikustatud hinnangu kohaselt kannab Euroopa majandus korruptsiooni tõttu aastas keskmiselt ca 120 miljardit eurot kahju.

6. Ehkki detsembris 2016 avaldatud Euroopat ja Kesk-Aasiat hõlmanud korruptsioonibaromeetri kohaselt ei tunneta Eesti inimesed korruptsiooni sedavõrd olulise probleemina kui näiteks Lätis ja Leedus⁴, on siiski üle poole Eesti erasektori ettevõtjatest enda kinnitusel korruptsiooniga kokku puutunud.⁵ Kolme aasta jooksul ei ole Eesti positsioon korruptsioonitajumise indeksis muutunud ning mittetulundusühingu Korruptsioonivaba Eesti hinnangul näitab see seisakut⁶.

7. 2017. aasta mais konsultatsiooni- ja audiitorbüroo Ernst & Young avaldatud pettuseriskide uuringu kohaselt ei ole samuti korruptsioon probleemina taandumas. Võrreldes 2016. aasta uuringuga on suurenenud nende äriühingute ja avaliku sektori organisatsioonide vastajate osakaal, kelle arvates on korruptiivne käitumine Eestis laialt levinud. Pooled uuringus osalenutest olid täielikult või osaliselt nõus väitega, et korruptiivne käitumine, sh altkäemaks, on Eestis laialt levinud; 2016. aastal oli sellel seisukohal 40% vastanuist.⁷

Miks on riigi huvides vältida korruptsiooni talle kuuluvates äriühingutes?

8. Riigile on korruptsiooni ennetamine riigi äriühingutes oluline eeskätt järgmistel põhjustel. Esmalt võib korruptsioon mõjutada avalike teenuste kättesaadavust, kvaliteeti või hinda, mida riik oma äriühingute kaudu pakub. Teiseks halvendab korruptsioon äriühingu usaldusväärsust, majandusväljavaateid ning seeläbi võimekust maksta omanikule dividende. Kolmandaks õonestavad riigi äriühingute korruptsioonijuhtumid vaba turu ja konkurentsi toimimist laiemalt. Kuna äriühingute kaudu haldab ja arendab riik ka strateegiliselt olulist taristut, väärib maavarasid ning tagab energiavarustuse, siis kujutaks riigi osalusega äriühingute korruptsioon ka julgeolekuohtu.

9. Korruptsiooni täielik vältimine on tõenäoliselt äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu, kuid rahvusvaheline kogemus ja uuringud näitavad, et tõhusad ennetusmeetmed aitavad korruptsiooniriski vähendada. Korruptsioonivastaste meetmete eesmärk on muuta korruptsiooniteo toimepanemine võimalikult keerukaks ja vähem n-ö ahvatlevaks; tõhustada korruptsioonikahtluste ja -juhtumite avastamist ning seeläbi minimeerida organisatsiooni kahjusid. Näiteks rahvusvahelise organisatsiooni ACFE (*Association of Certified Fraud Examiners*) 2016. aastal avaldatud uuringu kohaselt on sõltuvalt rakendatud meetmetest ettevõtete kahjud pettusejuhtumitest 14–54% väiksemad ning juhtumid on tulnud ilmsiks 6–12 kuud varem kui nendes ettevõtetes, kes asjakohaseid kontrollimeetmeid ei rakendanud.⁸

Mida analüüsis Riigikontroll?

10. Riigikontroll analüüsis, mil määral ja viisil on riik omanikuna pööranud tähelepanu korruptsiooni ennetamisele endale kuuluvates äriühingutes ning kuivõrd teadvustavad riigi äriühingute nõukogud ja juhatused korruptsiooni ennetamise vajalikkust. Samuti selgitas Riigikontroll kõiki riigile täielikult kuuluvaid äriühinguid ja riigitulundusasutust Riigimetsa Majandamise Keskus (edaspidi RMK)

⁴ http://www.transparency.ee/cm/files/gcb_eca_report_web.pdf; küsitleti 1503 inimest ajavahemikul 12.2015–02.2016.

⁵ <http://www.korruptsioon.ee/et/privatecorruptionstudy>

⁶ Euroopa Liidu 28 liikmesriigi seas asub Eesti korruptsioonitajumise indeksi järgi 2016. a seisuga 11. kohal. Esimesel kohal oli parima hinnangu saanud Taani ja viimasel kohal Bulgaaria.

⁷ Pettuseriskide uuring Eestis 2017 (Ernst & Young Baltic AS, 2017)

⁸ ACFE Report to the Nations 2016; <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/acfe-public/2016-report-to-the-nations.pdf>

küsitledes ning esitatud materjale analüüsid, millised korruptsiooni ennetamise abinõud on äriühingud tarvitusele võtnud.

11. Korruptsiooni ennetamise meetmetest keskendus Riigikontroll oma ülevaates eelkõige sellele, kuidas tegeletakse riigi äriühingutes töötajate korruptsioonialase teadlikkuse suurendamisega; kuidas hinnatakse korruptsiooniriski ja antakse tulemustest aru äriühingu nõukogule; kas äriühingus on loodud korruptsionikahtlusest või -juhtumist teavitamise võimalused ning tegevuskava korruptsiooni ilmnemise korral; kas on määratud kindlaks kingituste vastuvõtmise ja andmise reeglid ning ärieetika tutvustamise põhimõtted lepingupartneritele. Riigikontroll analüüsis riigile täielikult kuuluva 27 äriühingu ja RMK tegevust (vt nimekirja lisast B).

Riik on hakanud korruptsiooni ennetamisele oma äriühingutes tähelepanu pöörama alles hiljuti

12. Korruptsiooni tõhusa ennetamise esmasteks eeldusteks on selge korruptsioonivastase tegevuse õigusraamistik; riigi kui omaniku huvi ja nõudlikkus, et tema äriühingud korruptsiooni ennetamisele tähelepanu pööraksid; ning ülesannete ja vastutuse selge jaotus ennetusmeetmete väljatöötamisel ja rakendamisel äriühingus.

Ei ole piisavalt selge, millistele riigi äriühingutele ja nende töötajatele korruptsioonivastane seadus kohaldub

13. Korruptsioonivastase seaduse kohaselt peavad riigi äriühingud tagama, et nende töötajad on korruptsiooni ennetamisega kursis, ning kontrollima, et äriühingus avalikku ülesannet täitvad ehk ametiisikud peavad korruptsioonivastastest reeglitest kinni. Samas nendib ka Justiitsministeerium, et seadusega pole defineeritud, mis on avalik ülesanne^{9, 10} ning kes täpsemalt avaliku ettevõtja juures avalikke ülesandeid täidavad.

14. Praktikas on riik jätnud äriühingute endi otsustada ja sisustada, millised töötajad täidavad avalikku ülesannet, kuidas tagada nende piisav teadlikkus korruptsiooni ennetamisest ning kuidas kontrollida nende kohustustest kinnipidamist. Samuti tekib küsimus, kas olukorras, kus riigi äriühing leiab, et ükski tema töötaja ei täida avalikku ülesannet, ei peaks ki korruptsioonialast teadlikkust töötajate seas tagama.

15. Korruptsioonivastane seadus reguleerib muu hulgas ka ametiisikute kohustust esitada enda huvide deklaratsioon. Selle meetme eesmärk on selgitada välja ametiisiku huvid (nt varad, osalused ja seotud isikud), mis võivad mõjutada tema ülesannete täitmist.

16. Seaduse kohaselt peab riigi äriühingu juhtorgani liige esitama huvide deklaratsiooni vaid juhul, kui seda nõuab osalust valitsev minister. On arutelukoht, kas selline paindlikkus on õigustatud või peaks huvide deklaratsiooni esitamise nõude kehtestama seadusega kõigile riigi äriühingute juhtorganite liikmetele. Samuti on seaduse kohaselt osalust

Kuidas on reguleeritud korruptsiooni ennetamine riigi äriühingutes?

⁹ <http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused>

¹⁰ http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iii_.pdf

valitseval ministril või tema volitatud isikul õigus, kuid mitte kohustus deklaratsioone kontrollida. (Sellest, kui paljud äriühingud on huvide deklareerimise nõude kehtestanud ja nende paikapidavust kontrollinud, loe lähemalt p-dest 57–60.)

Osaluste valitsejad on korruptsiooni ennetamisele pööranud erineval määral tähelepanu

Teadmiseks, et

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel on 18 riigile täielikult kuuluvat äriühingut; Rahandusministeerium valitseb 3 riigile täielikult kuuluva äriühingu osalust; Keskkonnaministeerium 4 äriühingut; Maaeluministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi valitsemisel on üks riigile täielikult kuuluv äriühing.

17. Korruptsioonivastase seaduse muudatuste jõustumise järel asusid osalust valitsevad ministrid alates aastast 2013 teataval määral korruptsiooni ennetamisele riigi äriühingutes enam tähelepanu pöörama.

18. Riigikontroll soovis kõigilt ülevaatega hõlmatud 28-lt riigile täielikult kuuluvalt äriühingult infot, kas osaluse valitseja on andnud juhised, kuidas vältida korruptsiooni riigi äriühingus. Kui äriühing vastas jaatavalt, soovis Riigikontroll materjaliga tutvuda. Äriühingute vastustest selgus, et 28 äriühingust 7 puhul (25%) ei ole osaluse valitseja valitsetavale äriühingule kirjalikul kujul juhiseid andnud.

19. Korruptsiooni ennetamise juhised on andnud enda valitsetavatele äriühingutele Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Rahandusministeerium. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi suunised on koostatud kõigile äriühingutele samas sõnastuses ning keskenduvad eelkõige korruptsioonivastasest seadusest tulenevate põhimõtete rakendamisele: äriühingute juhtorganite arihuvide kontroll, seotud osapooltega ebakorreksete tehingute vältimine ning ametiisikute korruptsioonialase teadlikkuse suurendamine (vt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhiste näidist lisast F). Juhiste järgimist on üldjuhul hinnanud ka välisaudiitor ning koostanud äriühingule ja osalust valitsevale ministrile aruande.

20. Juhised korruptsiooniennetuse meetmete rakendamiseks on koostanud enda valitsetavatele äriühingutele ka Rahandusministeerium ja nende järgimist on samuti välisaudiitor hinnanud (vt juhiste näidist lisast G).

21. Sotsiaalministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning Maaeluministeeriumi valitsemisel olevatele äriühingutele ei ole omanik kirjalikke juhiseid korruptsiooni ennetamiseks andnud.

Korruptsiooniennetuse meetmete rakendamise peab tagama eelkõige äriühingu nõukogu

Tone at the top

Organisatsiooni väärtused kujundab suuresti tippjuhtkond oma eeskujuga. *Tone at the top* ehk tippjuhtide, st nõukogu ja juhtkonna eeskuju peab korruptsiooniennetuse võtmes peegeldama ja näitama toetust sellistele põhimõtetele nagu ausus, läbipaistvus ning nulltolerants korruptsiooni suhtes.

An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide. UNODC. <http://bit.ly/2oNDcax>

22. Tõhusa korruptsioonivastase tegevuse teiseks eelduseks selge õigusraamistiku kõrval on läbipaistev ja toimiv ülesannete ning vastutuse jaotus osalust valitseva ministri, äriühingu nõukogu ja äriühingu juhatuse vahel.

23. Korruptsiooni vältimine on riigi äriühingu hea käekäigu eeldus ja osa. Äriseadustiku, riigivaraseaduse ja hea ühingujuhtimise tava järgi valitseb riigi nimel osalust äriühingus küll asjaomane minister, kel on muu hulgas voli anda äriühingu tegevusele strateegiline suund, kuid vahetu ja vastutav omanikujärelevalve tegija on ametisse nimetatud äriühingu nõukogu.

24. Riigi äriühingu nõukogu ülesanne on kavandada äriühingu tegevust, korraldada selle juhtimist ning teha järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Nõukogu peab käituma huvitatud omaniku esindajana, kes peab jälgima, et juhatuse ei teeks äriühingule hooletusest või tahtlikult kahju. Selleks tuleb nõukogul muu hulgas tagada, et äriühing looks toimiva korruptsiooniennetamise süsteemi, ja teha järelevalvet selle rakendamise üle. Vähemalt kord aastas peab nõukogu oma tegevusest ja omanikujärelevalve tulemustest andma aru osalust valitsevale ministriale.

Teadmiseks, et

Maaailma Majandusfoorumi hinnangul on nõukogu ülesanne tagada korruptsioonivastaste abinõude tõhusus ning puuduste kõrvaldamine.

Allikas: Maaailma Majandusfoorum, Partnering Against Corruption Initiative (PACI): Principles for Countering Bribery (2009), lk 14

25. Rahvusvaheliste organisatsioonide juhiste ja soovitude järgi vastutab korruptsiooni ennetamise eest samuti peamiselt nõukogu. Selle ülesanne on tagada sisekontrolli-, eetika- ja järelevalvemeetmete väljatöötamine (sh ka pettuse ja korruptsiooni ennetamisega seotud tegevused) ning kontrollida nende elluviimist.¹¹ Samuti peab nõukogu pidevalt hindama äriühingus loodud korruptsioonivastaste abinõude kohasust ning nõudma juhatusele selle kohta aru.¹² Et seada äriühingu strateegilist suunda ja kontrollida juhatuse tegevust, peab nõukogu olema mõjukas, pädev ja erapooletu.¹³

26. Nõukogu ja ka juhatuse tähtsust ettevõtte juhtimiskultuuri kujundajana rõhutab ka 2013. aastal koostatud aruteludokument äriühingute valitsemise kohta:

Kõhklused äriühingu nõukogu ja juhatuse professionaalsuses mõjutavad negatiivselt äriühingu majandustegevust ning halvendavad selle konkurentsivõimet. Väga olulisel määral kannatab ka äriühingu töökultuur ning võime värvata tipptasemel töötajaid.

Huvid konfliktid ja korruptsioon ning kahtlused nende esinemises on halvim, mis saab äriühingu tippjuhtimises juhtuda. Selle tulemuseks on muuhulgas ebamajanduslikud otsused, „ülemüümine“, ärisaladuste lekkimine ning eelised informeeritud hankijatele/ostjatele. Häid äritavasid järgivad vastaspooled peletatakse eemale ning äriühingu majandustulemused kannatavad.

Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks. Aruteludokument. Erkki Raasuke, Regina Raukas, Antti Peril. 2013.

27. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandes 2015. aasta kohta märgib Rahandusministeerium, et kõik riigi otsustusõigusega äriühingud küll nõukogu aruande osaluse valitsejale koostasid, kuid valdavalt sisaldavad need vaid koosolekute toimumise kuupäevi, päevakorda, tehtud otsuseid ning teavet juhatuse ja nõukogu liikmete tasude kohta.

¹¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, lk 60
<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>

¹² http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf, lk 29–30

¹³ Strengthening Corporate Governance to Combat Corruption. Policy Position #3 2009. Transparency International.

Kui põhjalikult annavad äriühingute nõukogud oma tegevusest ministrile aru?

28. Nõukogu aruande esitamise kohustus 2015. aasta kohta oli 30-l riigile osaliselt või täielikult kuuluval äriühingul¹⁴. Neist 10 äriühingu nõukogu aruandes on rohkemal või vähemal määral korruptsioonivastase tegevusega seonduvat temaatikat käsitletud. See tähendab, et vaid kolmandik nõukogudest käsitleb aruandes seda, kuidas on korruptsiooni ennetamisega aasta jooksul äriühingus tegeletud.

29. Enamasti käsitlesid need 10 aruannet korruptsiooni ennetamisega seonduvat pealiskaudselt ja viisil, mis ei anna osaluse valitsejale sisulist infot korruptsiooniennetuse meetmete kohta äriühingus. Peamiselt sisaldasid need aruanded viiteid selle kohta, et on tutvutud siseauditi ja sisekontrolli tulemustega, kontrollitud üksikuid tehinguid ning arutatud raamatupidamise aastaaruandele antud audiitori arvamust. Veidi põhjalikumalt korruptsioonivastast tegevust käsitlevate aruannetena võib esile tuua ASi Eesti Raudtee ja ASi Metrosert nõukogu aruanded, milles anti detailsem ülevaade nõukogu huvist näiteks riskijuhtimise ja töötajate teadlikkuse suurendamise kohta.

30. On märkimisväärne, et ehkki nõukogu aruandes peab käsitlema ka auditikomitee tegevust, kui see on seaduse alusel või vabatahtlikult moodustatud, paljud nõukogud seda siiski ei tee. Auditikomitee oli moodustatud 17-s riigi äriühingus, neist 6 tegevusest anti 2015. aasta aruandes ülevaade. Vaid 4 äriühingut, kellel polnud auditikomiteed moodustatud, andsid nõukogu aruandes osaluse valitsejale ülevaate meetmetest, mida äriühingus korruptsiooni vältimiseks on rakendatud.

Riik on jõudnud arusaamisele, et korruptsiooni ennetamisega tuleb rohkem ja järjepidevalt tegeleda

31. Korruptsioonivastane seadus sätestab üldsõnaliselt, et korruptsioonivastast tegevust koordineerib Justiitsministeerium. Lähtudes ministeeriumile pandud ülesandest, koostati Justiitsministeeriumi eestvedamisel korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020¹⁵, mis ei keskendu eraldi korruptsiooni ennetamisele riigi äriühingutes.

32. Strateegias on märgitud, et korruptsiooni kui ettevõtte juhtimis- ja tegevusriski maandamisele tuleb senisest enam tähelepanu pöörata. Märgitakse, et riigi ja omavalitsuse osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhid ja venekeelne ettevõtjaskond on seni tähelepanu alt täiesti välja jäänud ning kavas on teadlikkuse suurendamiseks korraldada ettevõtetele koolitusi ning seminare. 2017. aastal avaldatud strateegia elluviimise vahehindamises leitakse, et teadlikkusele suunatud tegevused on strateegia eesmärkidele avaldanud pigem väheolulist mõju.

33. Et pöörata riigi äriühingute korruptsiooni temaatikale enam tähelepanu, kutsus Justiitsministeerium 2017. aasta jaanuaris kokku korruptsiooni ennetamise nõukogu, mille üks uurimis- ja tegevusprioriteet on ennetada korruptsiooni riigi äriühingutes. Avatud on ka e-kursus¹⁶,

Korruptsioonivastase strateegia 2013–2020 eesmärgid:

- edendada korruptsioonialast teadlikkust;
- suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust;
- arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni.

¹⁴ Osa neist on praeguseks võõrandatud või likvideeritud, nt AS Andmevara, AS Metsataim; 2015. a sügisel asutatud OÜ-l Transpordi Varahaldus ja ASil Nordic Aviation Group (Nordica) nõukogu 2015. a aruande esitamise kohustust ei olnud.

¹⁵ <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2013-2020>

¹⁶ <http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/avalike-ettevotete-korruptsiooniennetus-2016/#>

Kas korruptsiooni ennetamisele riigi äriühingutes on asutud rohkem tähelepanu pöörama?

mille raames saavad riigi äriühingute juhtorganite liikmed suurendada oma teadlikkust korruptsiooni ennetamise valdkonnas.

34. Ka Rahandusministeerium kui riigi äriühingute tegevuse üldkoordinaator on avaldanud seisukohti, et korruptsioon riigi äriühingutes vajab senisest enam tähelepanu. Rahandusministeeriumi igal aastal koostatavas riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruandes on korruptsioonitemaatika siiski seni vaid põgusalt käsitletud, andes vaid lühida ülevaate aruandeperioodil tehtud erikontrollidest.

35. Probleemi on teadvustatud ka Rahandusministeeriumi koostatud riigi osaluspoliitika valges raamatus, mille eesmärk on pakkuda lahendusi riigi äriühingute tegevusega seotud kitsaskohtadele.

„Vaatomata juba kehtestatud regulatsioonidele ning rollide jaotusele (sisekontrollisüsteemi piisavuse ja toimivuse tagamine, Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeerium tegevus korruptsiooni ennetamisel, järelevalveasutuste (Riigikontroll, KAPO) poolne tegevus), on jätkuvalt probleemiks äriühingutes ja sihtasutuses esinev ebaeetiline käitumine ja korruptsioon.“¹⁷

Riigi osaluspoliitika valge raamat

36. Riigi osaluspoliitika valges raamatus on märgitud, et korruptsiooni ennetamiseks tuleks rakendada lisameetmeid ning rohkem tähelepanu pöörata ennetustegevusele ja järelevalvefunktsiooni sõltumatusele.

37. Riigikontroll leiab, et Rahandusministeeriumi ning Justiitsministeeriumi algatused on tervitatavad ning korruptsiooni ennetamise teravamale tähelepanu alla võtmine loob eeldused, et riigi äriühingud asuvad senisest enam rakendama korruptsioonivastaseid abinõusid.

Riigi vähese nõudlikkuse tõttu ei tegele korruptsiooni ennetamisega süsteemselt enam kui pooled riigi äriühingutest

38. Rahvusvaheliselt tunnustatud hea tava kohaselt peab (riigi) äriühing korruptsiooni ennetamiseks töötama välja sisekontrollisüsteemi, mis hõlmab sisemiste reeglite ja nõuete kindlaksmääramist ning nende järgimise hindamist.

39. OEDC suuniste kohaselt peab olema üheselt kindlaks määratud, kes ja kuidas vastutab äriühingu korruptsiooniennetamise programmi eest; välja peavad olema töötatud mehhanismid ja aruandlus, mis informeeriks juhatust äriühingu töötajate väärkäitumisest; nõukogu peab tegema regulaarset järelevalvet juhatuse ning sisekontrollisüsteemi toimivuse üle.¹⁸

40. Tuginedes Eesti õigusaktidele, rahvusvahelistele juhenditele ja soovitudele, heale tavale ning MTÜ Korruptsioonivaba Eesti

¹⁷Riigi osaluspoliitika valge raamat, juuli 2016. <http://www.fin.ee/doc.php?114144>

¹⁸Transparency International. Policy Position. 03/2009. <http://bit.ly/2smHUr>

eksperdiarvamusele, koostas Riigikontroll kõigile riigile kuuluvatele äriühingutele ja RMK-le küsimustiku, mille eesmärk oli välja selgitada,

- kas ja kuidas on tagatud töötajate korruptsioonialane teadlikkus (vt ülevaate p-d 48–51);
- kas ja kuidas hinnatakse äriühingus korruptsiooni esinemise riski (vt ülevaate p-d 52–56);
- kas ja kuidas hindab äriühingu nõukogu juhatuse tegevust korruptsiooni ennetamisel (vt ülevaate p-d 57–60);
- kas äriühingul on välja töötatud tegevuskava korruptsioonikahtluse ilmnemise puhuks (vt ülevaate p 61–66);
- kas äriühing on kehtestanud kingituste andmise ja vastuvõtmise reeglid (vt ülevaate p-d 67–69);
- kas äriühing tutvustab oma eetilise äritegemise põhimõtteid äripartneritele ning soovib sama ka äripartneritelt (vt ülevaate p-d 70–72).

41. Riigikontrolli ankeedi eesmärk oli välja selgitada, kas ja milline korruptsiooni ennetamise süsteem on riigi äriühingus loodud, st millised korruptsioonivastast tegevust puudutavad sisemised korrad on kinnitatud ning kas ja kuidas hinnatakse neist kinnipidamist. Samuti küsis Riigikontroll osa meetmete puhul äriühingu hinnangut, kas nad peavad meetme rakendamist vajalikuks. Ankeetküsitlus viidi läbi suvel 2016. Aprillis 2017, enne ülevaate avalikustamist, oli kõikidel riigi äriühingutel ja RMK-l võimalik ülevaadet kommenteerida ning lisainfot esitada. Osa äriühinguid seda võimalust ka kasutas ning Riigikontroll on nende esitatud infot oma ülevaate koostamisel arvestanud.

Kolmandik riigi äriühinguid on kehtestanud korruptsiooni ennetamise sisereeglid ja ka hindavad nende täitmist

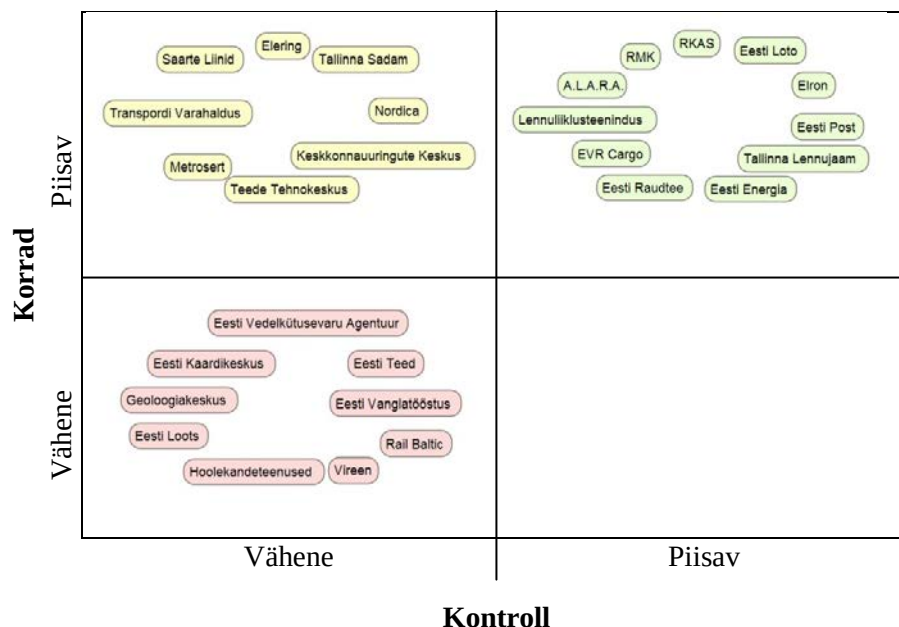
42. Riigi äriühingute ankeedivastuste ja Riigikontrollile esitatud materjalide põhjal kujundas Riigikontroll igale äriühingule punktisummalise hinnangu kahes aspektis: a) kuivõrd on äriühing kehtestanud korruptsiooni ennetamise sisemised reeglid; b) kuivõrd neid reegleid järgitakse ja täitmist hinnatakse.

43. Tulemustele põhjal koostas Riigikontroll joonise, mis iseloomustab, kas äriühingul on asjakohased sisemised korrad ja neid ka järgitakse; kas äriühingul on küll asjakohased sisemised korrad, kuid nende järgimise hindamises on puudusi; kas äriühingul esineb puudusi nii sisemiste kordade väljatöötamises kui ka täitmises (vt joonise koostamise metoodikat täpsemalt aruande lisast E).

44. Riigikontrollile esitatud ankeedivastustest ning materjalidest nähtub, et seisuga august 2016, mil Riigikontroll ülevaate toimingud lõpetas, oli 28st riigile kuuluvast äriühingust korruptsiooni vältimisele suunatud sisemised reeglid kehtestanud ning ka hinnanud nende täitmist ca 39% ehk 11 riigi äriühingut (vt joonis 1, ülemine parempoolne ruut).

45. 8 äriühingus on sisemised eeskirjad küll paika pandud, kuid pole kindlust, et neid täidetakse (ülemine vasakpoolne ruut). 32% ehk 9 riigi äriühingut ei olnud asjakohaseid sisemisi reegleid valdavalt määranud, mistõttu ei saanud neid ka arusaadavalt täita (vt alumine vasakpoolne ruut).

Joonis 1. Korruptsiooniennetuse meetmete rakendamine riigile kuuluvates äriühingutes*



* Riigikontroll andis riigi äriühingute vastuste ja esitatud materjali põhjal igale äriühingule punktsummalise skoori kahel teljel: asjakohaste sisemiste reeglite olemasolu ning nende tegelik jõustamine/kontroll. Mida suurem punktisumma mõlemal teljel, seda süsteemsemalt äriühing korruptsiooni ennetamisele tähelepanu pöörab. Ehkki nii kujunes igale äriühingule kindel punktisumma, on graafikul esitatud äriühingu paiknemine n-ö ruudu täpsusega. Joonise loetavuse huvides on äriühingute juriidilist nime lühendatud või kohandatud. Joonise koostamise metoodikat vaata lisast E.

Allikas: Riigikontrolli riigi äriühingute esitatud vastuste ja materjalide põhjal. 2016. a augusti seisuga

Miks on osa riigi äriühinguid korruptsiooni ennetamisele seni vähem tähelepanu pööranud?

46. Riigi äriühingud, kes pole korruptsiooni ennetamisele seni piisavalt tähelepanu pööranud, on eelkõige äriühingud, kes polnud saanud omanikult korruptsiooni ennetamiseks suuniseid ja juhiseid.

47. Korruptsiooni ennetamisele on vähem tähelepanu pööranud ka äriühingud, kes leiavad, et teema ei ole nende jaoks aktuaalne ettevõtte väiksuse tõttu.

Eesti Vanglatööstus: „Sellises väikeses äriettevõttes ei ole meil tõesti iga liigutuse jaoks eraldi eeskirja ning lähtume seaduslikest ja eetilistest alustest. Teie küsitud dokumente meil pole ja me ei pea neid ka vajalikuks.“

Eesti Kaardikeskus: „Eesti Kaardikeskus on nii väike ettevõtte, et meil pole tingimusi korruptsiooni tekkeks.“

Töötajate korruptsioonialase teadlikkuse suurendamisega tegelevad veidi enam kui pooled riigi äriühingutest

48. Rahvusvahelisele praktikale ja heale tavale tuginedes on korruptsiooni vältimise üks oluline eeldus äriühingu töötajate teadlikkus sellest, mis on korruptsioon, mis on töötaja tegevuses lubatud ja mis mitte.

49. Seetõttu oli Riigikontrolli ankeedi ühe küsimuserühma eesmärk selgitada välja, kas äriühing on kehtestanud eetikakoodeksi või muul kirjalikul kujul töötajatele selgitanud, mis on huvide konflikt ja milles korruptsioon võib seisneda.

50. Riigi äriühingute vastustest nähtub, et korruptsioonist hoidumist käsitleva käitumis- või eetikajuhendi on kehtestanud 57% ehk 16 riigi äriühingut 28st ja need on töötajale igal ajal kättesaadavad (vt joonis 2). Samas ei ole neist 5 äriühingut koodeksit töötajatele allkirja vastu tutvustanud, mistõttu puudub kindlus, kas töötaja ka tegelikult juhisega tutvunud on. Neist 16 äriühingust, kes on käitumisjuhise välja töötanud, on 13 äriühingut viinud läbi ka korruptsioonialase teadlikkuse koolitusi. 3 äriühingut on sellised, kel kirjalikke juhiseid pole, kuid kes on teinud koolitusi.

Joonis 2. Töötajate korruptsioonialase teadlikkuse suurendamisele suunatud meetmete rakendamine riigi äriühingutes*



* Joonisele selgituseks: hinnangut, kas koolitusel osalenud töötaja peaks seda oma allkirjaga kinnitama, riigi äriühingutelt ei küsitud. Ka järgmistel joonistel on hallid tulbad märgitud vaid seal, kus hinnangut meetme vajalikkuse kohta küsiti.

Allikas: Riigikontroll riigi äriühingute vastuste ja materjalide põhjal. 2016. a augusti seisuga

Kui vajalikuks peavad riigi äriühingud töötajate korruptsioonialase teadlikkuse suurendamist?

51. Ehkki pea pooled riigi äriühingud ei ole kirjalikult kehtestanud eetika- või käitumisjuhendit, peab seda vajalikuks või pigem vajalikuks meetmeks siiski 90% ehk 25 äriühingut 28st. Samavõrd oluliseks peetakse ka, et need oleksid igal ajal töötajatele kättesaadavad, allkirja vastu tutvustatud ning ka koolituse raames käsitletud.

Riigi äriühingutest veidi enam kui 2/3 on viimase kolme aasta jooksul korruptsiooniriski hinnanud, nõukogule on ülevaateid esitanud alla poole

52. Rahvusvahelise praktika ja juhendite kohaselt on riskide hindamine sisekontrollisüsteemi keskne element, mis võimaldab ennetada korruptsiooni.¹⁹ Riigikontrolli ankeetküsitluse teise küsimuserühma eesmärk oligi välja selgitada, kas, kui regulaarselt ja mil viisil hindab äriühing korruptsiooniriski ning kui võrd saab nõukogu ülevaate

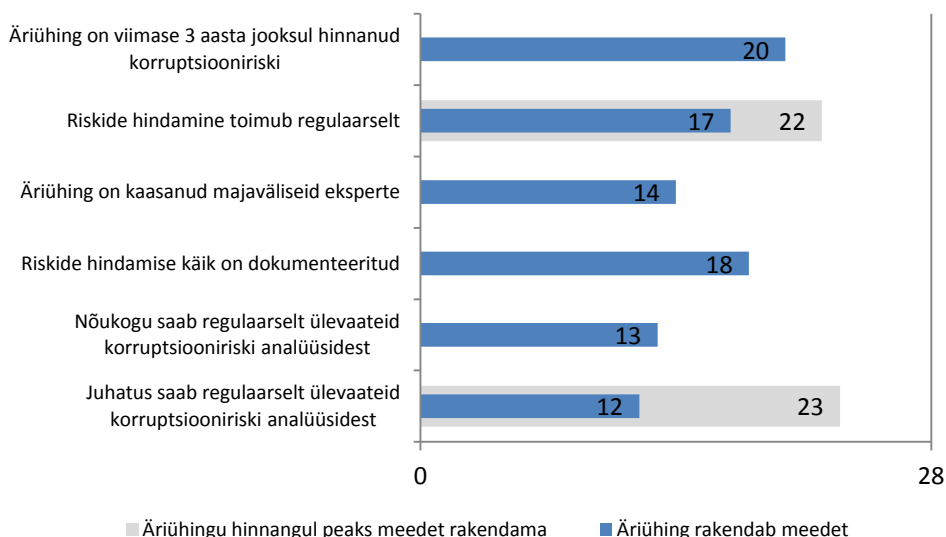
¹⁹ <https://www.siseaudit.ee/node/141>

hindamistulemustest, et täita oma kohust teha järelevalvet äriühingu ja selle juhatuse tegevuse üle.

53. Riigikontrollile esitatud ankeedivastuste kohaselt on viimase kolme aasta jooksul hinnanud korruptsiooniriski 28 äriühingust 71% ehk 20 äriühingut. Riskide hindamine toimub regulaarselt neist 17 äriühingu kinnitusel ning valdavalt on riskide hindamise käik ka dokumenteeritud. 50% ehk 14 äriühingut märkisid, et on riskide hindamisse kaasanud ka majaväliseid eksperte. Teisalt nähtub, et vaid 39% ehk 11 äriühingut on hinnanud riske äriühingu erinevate üksuste või tegevussuundade põhisel.

54. Märkimist väärrib, et äriühingu nõukogule või auditikomiteele esitab riskide hindamise ülevaateid alla poole ehk 46% riigi 28st äriühingust ja see pärsib äriühingu nõukogu omanikujärelevalve tegemist. Äriühingute juhatustele esitatakse korruptsiooniriski hindamiste tulemusi 12 äriühingu puhul (vt joonis 3).

Joonis 3. Korruptsiooniriski hindamine ja nõukogule ülevaate andmine riigi äriühingutes



Allikas: Riigikontroll riigi äriühingute esitatud vastuste ja materjali põhjal. 2016. a augusti seisuga

55. Riigi äriühingute ankeedivastuste järgi ei pea mitte kõik riigi äriühingud vajalikuks hinnata korruptsiooniriske regulaarselt. 28st riigi äriühingust 6 ehk 21% leidis, et pettuse ja korruptsiooniriski esinemise tõenäosust ja võimalikku mõju pole vaja või pigem pole vaja regulaarselt hinnata. 18% ehk 5 äriühingut on seisukohal, et äriühingu juhatusele pole ka tarvis korruptsiooniriskide analüüsi tulemusi esitada.

56. Hea näitena riskide hindamise ja tulemuste talletamise praktikast võib esile tuua näiteks Eesti Energia või Eesti Raudtee kasutava riskiregistri. Registrisse talletatakse nii varasemad riskihinnangud kui ka jooksvalt aset leidnud juhtumid, mida edaspidi hindamistel arvesse võetakse ja kasutatakse.

Millised on hea praktika näited korruptsiooniriskide hindamise dokumenteerimisest?

Juhatuse tegevust korruptsioonivastastest reeglitest kinnipidamisel hinnatakse vähe

57. Riigi äriühingu nõukogu ülesanne on tagada, et äriühing loob toimiva sisekontrollisüsteemi, mis hõlmab ka järelevalvet selle üle, et juhatuse peab oma tegevuses kinni korruptsiooni ennetamise reeglitest.

58. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et nõukogu on selle funktsiooni täitmisel olnud paljuski ükskõikne. Riigi äriühingute antud teabest selgus, et viimase kolme aasta jooksul on siseauditi käigus hinnanud juhatuse tegevust korruptsiooni käsitlevate kordade järgimisel 35%-l riigi äriühingutest. Ligikaudu 65% äriühingutest seda teinud ei ole. Samas on siseaudit üks peamisi võimalusi, mille kaudu nõukogu saab juhatuse tegevusest ülevaate. 79% ehk 22 äriühingut 28st leidis siiski, et korruptsiooni ennetamiseks oleks vaja või pigem vaja juhatuse tegevust regulaarselt hinnata. 6 äriühingut ei näinud selle järele vajadust.

Kui paljudes riigi äriühingutes nõutakse, et juhtorganid esitaksid huvide deklaratsiooni?

59. Korruptsioonivastase seaduse kohaselt on riigi äriühingute juhtorganitel kohustus esitada kord aastas huvide deklaratsioon, kui osalust valitsev minister seda nõuab. Lisaks on äriühingul võimalik endal laiendada töötajate ringi, kes on kohustatud huvide deklaratsiooni esitama.²⁰ Riigi äriühingute poolt Riigikontrollile esitatud dokumentidest ja kordadest nähtub, et huvide deklareerimise kohustuse on kehtestanud ja nende õigsust kontrollivad 16 äriühingut 28st.

60. Ärihuvide ja võimalike seotud osapoolte teadvustamine on eriti oluline ostude ning hangetega tegelevate töötajate puhul. Kuna töötajate ärihuvid ja nende seotus äriühingu rahaliste otsustega muutub pidevalt, siis tuleks kindlasti hoida tähelepanu all, millised töötajad peaksid oma ärihuvidest teavitama.

Enamikul riigi äriühingutest pole tegevuskava, kuidas korruptsioonijuhtumi korral käituda

61. Korruptsioonivastaste meetmete rakendamisel riigi äriühingutes on oluline, kuidas on äriühingus korraldatud väärkäitumisest teavitamise võimalused, sõltumatu uurimine äriühingu sees ning edasise kahju vältimiseks või vähendamiseks suhtlus õiguskaitseorganite (ja avalikkusega), kui korruptsioonijuhtum on ilmnunud.

62. OECD on riigi äriühingute valitsemise korraldamist puudutavates suunistes soovitanud omanikul või riigivara valitseval üksusel (ministeerium) tagada, et riigi äriühingutes oleks turvaline süsteem töötajatelt asjakohaste vihjete kogumiseks. Äriühingute nõukogud peavad hea seisma töötaja võimaluse eest anda korruptsioonikahtluse korral info nõukogu liikmele või usaldusisikule äriühingus.²¹

Kui paljudel riigi äriühingutel on loodud korruptsioonikahtlusest teavitamise võimalused?

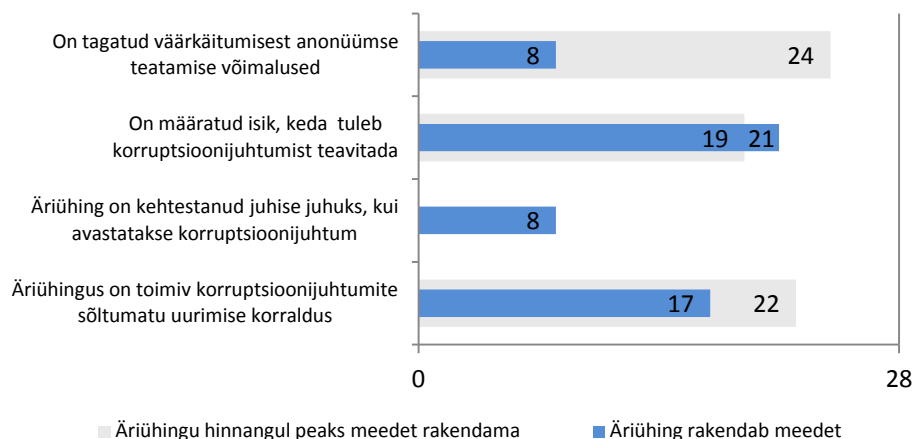
63. Kui Riigikontroll küsis väärkäitumisest teavitamise korda riigi äriühingutes, siis selgus, et 20 äriühingul ehk 71%-l puudub korruptsioonijuhtumitest teavitamise võimalus, mis tagaks teavitaja anonüümsuse. Kaheksal äriühingul on selline teavitamisvõimalus olemas ning mitmes äriühingus loomisel või kaalumisel. 86% riigi äriühingutest peab ka anonüümse teavitamise võimalust oluliseks, samal ajal kui

²⁰ Näiteks on ASis Eesti Energia ca 2000 töötajat, kellel on huvide deklareerimise kohustus.

²¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, lk 6.

konkreetse isiku määramist, keda korruptsioonikahtlusest teavitada, peab vajalikuks vähem äriühinguid, kui seda praegu rakendab (vt joonis 4).

Joonis 4. Korruptsioonikahtlusest teavitamise võimalused ja sõltumatu uurimise korraldus riigi äriühingutes



Allikas: Riigikontroll riigi äriühingute info põhjal. 2016. a augusti seisuga

64. Hea praktikana on näiteks Eesti Energias võimalikust korruptsioonijuhtumist või -kahtlusest teavitamiseks nii vihjetelefon, e-post kui ka äriühingu õigusbüroo juures olev telefon/e-postkast. Seejuures on oluline, et töötaja, kes on eetilistel põhjustel vihje andnud, näeks, et tema raporteeritud juhtumit uuritakse ja see saab selge lahenduse. Samuti peab vihjete laekumisel olema kord, mis tagaks, et juhtumit ei hakkaks uurima see, kelle kohta vihje laekus. Näiteks Riigi Kinnisvara Aktsiaselts teavitab töötajaid kõigi uuritavate juhtumite kohta.

65. Riigikontrollile esitatud andmetest selgub, et 40%-l riigi äriühingutest puudub nende hinnangul korruptsioonijuhtumite sõltumatu uurimise süsteem või kord. See tähendab, et tegelikult on nendes äriühingutes pettuse-või korruptsioonikahtluse ilmnemisel ebaselge, kas juhtumite uurimine saab selge lahenduse. 21% vastanud äriühingutest ei pea korruptsioonijuhtumite sõltumatu korralduse kindlaksmääramist ka vajalikuks.

66. Samuti on probleemne, et enam kui 70%-l äriühingutest puudub tegevusjuhise korruptsioonijuhtumite avastamise korral. Sellest nähtub, et suurem osa riigi äriühinguid ei ole läbi mõelnud, kas, kuidas ja kui kiiresti ilmnenu kahtlust või laekunud teadet uurima hakatakse ning mil viisil toimub õiguskaitseorganite teavitamine ja suhtlus avalikkusega.

Kingituste andmise ja vastuvõtmise reeglid on kehtestanud pooled riigi äriühingud

67. Kuigi sümboolsete kingituste tegemine äriühingute poolt on levinud²², võivad kingitused olla üheks esimeseks sammuks, mis viivad edasi korruptiivsete suheteni.

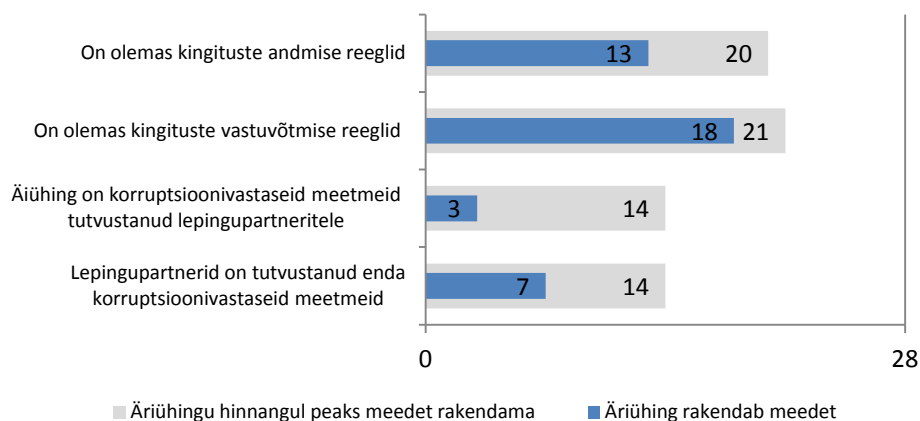
²² 57% Ernst & Youngi Eestis läbiviidud pettuseriski uuringus osalenutest leidis, et isiklike kingituste või meelelahutuste pakkumine erasektoris on õigustatud heade suhete loomiseks ja hoidmiseks. Pettuseriskide uuring Eestis 2017 (Ernst & Young Baltic AS 2017).

Millise väärtusega kingitust ei tohi riigi äriühingu töötaja enam üldjuhul vastu võtta?

68. Kingitusi puudutav sisemine reeglistik on olemas ligi kahel kolmandikul riigi äriühingutest ja valdavalt, kui on kehtestatud kingituste andmise kord, siis on määratletud ka vastuvõtmise reeglid. Kingituste vastuvõtmise kord on sõnastatud 18-l äriühingul 28st ning need käsitlevad eelkõige kingituste vastuvõtmise tingimusi ja kingitustest teavitamise kohustust (vt joonis 5).

69. Neis riigi äriühingutes, kus on defineeritud piirmäär, millest kallimat kingitust ei tohiks vastu võtta või tuleb see loovutada, on selleks enamasti 100 eurot. Erandiks on AS Eesti Post, kus on piirmääraks seatud 30 eurot. Samas ei ole ühegi äriühingu kingituste saamist reguleerivates dokumentides või muudes käitumisjuhistes kirjas nõudeid lepingupartnerite informeerimiseks kingituste vastuvõtmise korra kohta. Kingituste andmise reeglid on kindlaks määranud 46% äriühingutest. Samas peab nii kingituste andmise kui ka võtmise korda vajalikuks ca kolmveerand riigi äriühingutest.

Joonis 5. Kingituste andmise ja vastuvõtmise reeglid ning korruptsioonivastaste meetmete tutvustamine äripartneritele riigi äriühingutes



Allikas: Riigikontroll riigi äriühingute andmete põhjal. 2016. a augusti seisuga

70. Kingituste andmise ja vastuvõtmisega on seotud küsimus, kuivõrd deklareerib riigi äriühing oma äripartneritele ausa konkurentsi toetamist ja korruptsioonivaba äritegevuse põhimõtetest lähtumist.

71. OECD on soovitanud, et üheks korruptsiooni ennetamise ja ausa konkurentsi toetamise abinõuks on see, kui äripartnerid vastastikku informeerivad üksteist äriühingus heakskiidetud eetikanormidest.²³ Eesti riigi äriühingutest praktiseerib seda näiteks Eesti Energia, kellel on olemas eetikanõuded lepingupartneritele, erasektorist võib esile tuua pangandussektori.

72. Riigi äriühingute antud vastustest nähtub, et riigi äriühingud seda meetet siiski palju ei kasuta. Vaid 10% ehk 3 riigi äriühingut tõi välja, et on oma korruptsioonivastaseid põhimõtteid ja meetmeid tutvustanud olulistele äripartneritele. Seitsme äriühingu puhul oli äripartner tutvustanud oma korruptsiooniennetuse põhimõtteid riigi äriühingule (vt joonis 5 eespool).

²³ <http://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-ethics-and-compliance-handbook-for-business.htm>, lk 97.

Mida me soovime rõhutada?

73. Korruptsiooni ennetamise tõhustamiseks riigi äriühingutes tuleb Riigikontrolli hinnangul pöörata rohkem tähelepanu muu hulgas järgnevale:

- Riik peab omanikuna igakülgselt nõudma ja toetama seda, et riigi äriühing on korruptsiooni suhtes nulltolerantne ning teistele äriühingutele ausa konkurentsi ja korruptsioonivaba äritegevusega eeskujuks. Juurutada tuleb praktika, et riigi äriühingud tutvustavad äripartneritele oma korruptsiooniennetuse abinõusid ning soovivad äripartneritelt sama.
- Teadvustada tuleb, et korruptsiooni ennetamise meetmete väljatöötamise ja rakendamise peab tagama riigi äriühingu nõukogu. Korruptsioonijuhtumi ilmnemisel tuleb viia läbi uurimine, kas äriühingu nõukogu on teinud korruptsiooni ennetamiseks kõik endast oleneva.
- Osaluse valitseja peab veenduma, et korruptsioonivastased meetmed oleksid välja töötatud ja neid ka rakendatakse ehk nõukogu on teinud oma tööd oodatava hoolsusega. Nõukogult tuleb nõuda, et ta esitaks oma aastaaruandes sisuka ülevaate korruptsiooni ennetamisega seotud abinõude rakendamisest riigi äriühingus, ja Vabariigi Valitsus peab asjakohast ülevaadet nõudma Rahandusministeeriumilt riigi äriühingute koondaruande koosseisus.

/allkirjastatud digitaalselt

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk oli analüüsida, mil määral ja viisil on riik omanikuna pööranud tähelepanu korruptsiooni ennetamisele talle kuuluvates äriühingutes ning kuivõrd teadvustavad riigi äriühingute nõukogud ja juhatused korruptsiooni ennetamise vajalikkust. Lisaks oli eesmärk selgitada välja, milliseid abinõusid on korruptsiooni ennetamiseks riigi äriühingutes tarvitusele võetud.

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll analüüsis kõigi riigile täielikult kuuluva 27 äriühingu ja riigitulundusasutuse Riigimetsa Majandamise Keskus tegevust.

Ülevaate eesmärgi saavutamiseks saatis Riigikontroll kõigile riigile täielikult kuuluvatele äriühingutele ning Riigimetsa Majandamise Keskusele veebikeskkonnas täidetava ankeedi, et välja selgitada, kas ja milline korruptsiooni vältimise süsteem on riigi äriühingus loodud, st millised sisemised korruptsioonivastast tegevust puudutavad eeskirjad on kinnitatud ning kas ja kuidas hinnatakse neist kinnipidamist. Samuti küsis Riigikontroll osa meetmete puhul äriühingu hinnangut, kas nad peavad meetme rakendamist vajalikuks.

Ankeedi küsimused koostati, tuginedes korruptsioonivastasele seadusele, rahvusvaheliste organisatsioonide soovitudele, heale tavale ning MTÜ Korruptsioonivaba Eesti eksperdiarvamusele.

Ankeedivastuste põhjal palus Riigikontroll täiendavaid materjale, mis kinnitaksid sisemise reeglistiku olemasolu ja millest nähtuks, et selle järgimist on kontrollitud.

Täiendavate toimingutena tegi Riigikontroll intervjuusid ning analüüsis korruptsioonivastast tegevust reguleerivaid õigusakte.

Ülevaate lõpetamise aeg:

Ülevaate toimingud lõpetati mai 2017.

Ülevaate meeskond:

Ülevaate on koostanud auditijuht Ermo Liedemann ja audiitor Lauri Matsulevitš.

Kontaktandmed

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

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

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/17/70134/1.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

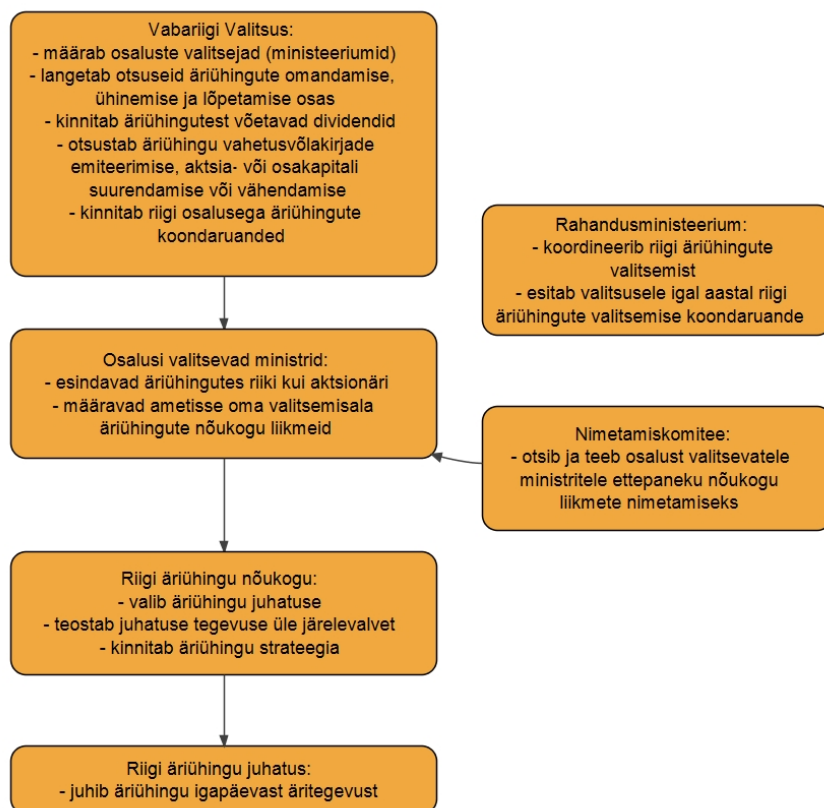
Riigikontrolli varasemaid auditeid äriühingute juhtimise valdkonnas

2007 – Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes

2013 – Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Riigi äriühingute valitsemise korraldus Eestis



Allikas: Riigikontroll riigi äriühinguid puudutavate õigusaktide ja Rahandusministeeriumi põhimääruse põhjal

Lisa B. Riigikontrolli ülevaatega hõlmatud, riigile täielikult kuuluvad äriühingud

Äriühing		Riigi osalus %	Tegevusala
Justiitsministeerium			
1.	AS Eesti Vanglatööstus	100	Vangistusseaduse §-st 38 tulenevalt vangide tööhõive tagamine
Keskkonnaministeerium			
2.	OÜ Eesti Geoloogiakeskus	100	Ehitusgeoloogilised ja -geodeetilised uurimistööd
3.	AS Eesti Kaardikeskus	100	Geodeetilised ja kartograafilised tööd ning teenused
4.	OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100	Keskkonnauuringute läbiviimine
5.	Riigimetsa Majandamise Keskus		Riigimetsa majandamine
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
6.	AS A.L.A.R.A	100	Paldiski endise tuumaobjekti ja Tammiku (Saku) radioaktiivsete jäätmete hoidla haldamine
7.	Elering AS	100	Tarbijatele nõuetekohase energiavarustuskindluse tagamine
8.	AS Eesti Loots	100	Kohustusliku lootsimise piirkondades lootsiteenuse osatamine

9.	AS Eesti Post (Omniva)	100	Riigisiseste ja rahvusvaheliste postiteenuste osutamine ning üle Eesti postivõrgu funktsioneerimise ja arengu kindlustamine
10.	AS Eesti Raudtee	100	Raudtee infrastruktuuri majandamine
11.	AS EVR Cargo	100	Kauba raudteevedu
12.	AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	100	Riigi 90 päeva vedelkütusevaru moodustamine ja haldamine
13.	AS Eesti Liinirongid (Elron)	100	Raudteetranspordi korraldamine, sealhulgas reisijatevedu, kaubavedu ja sellega kaasnevate teenuste osutamine
14.	Lennuliiklusteeninduse AS	100	Tallinna lennuinfo piirkonna teenindamine, aeronavigatsiooniteenuse osutamine
15.	AS Metrosert	100	Riigi mõõteetalonid, mõõtevahendite taatlemine ja kalibreerimine, väärismetalltoodete märgistamine ja vääriskivide ekspertiis
16.	AS Eesti Teed	100	Riigi territooriumi piires teehoiu teenuste osutamine, sealhulgas erakorraliste teehoiutööde korraldamine ja teostamine
17.	AS Saarte Liinid	100	Avalikust huvist lähtuva teenuse osutamine ning tulu teenimine, regionaalse infrastruktuuri haldamine
18.	AS Tallinna Lennujaam	100	Lennuväljade ja lennujaama reisiterminalide töö korraldamine
19.	AS Tallinna Sadam	100	Sadamate tööga seotud tegevused
20.	AS Teede Tehnokeskus	100	Ehitusalane ja transpordiga seotud teadus- ja arendustegevus ning teenuste osutamine
23.	OÜ Rail Baltic Estonia	100	Osaluse omandamine ja valdamine kolme Balti riigi ühisettevõttes RB Rail AS, mille ülesanne on raudtee rajamine Tallinnast Leedu-Poola piirini.
24.	AS Nordic Aviation Group (Nordica)	100	Lennuettevõtte käitamine ja sellega seotud tegevused
25.	OÜ Transpordi Varahaldus	100	Valdusfirma tegevus
Maaeluministeerium			
27.	AS Vireen	100	Teenuste pakkumine põllumajandustootjatele ja teistele toidukäitlejatele loomsetest kõrvalsaadusteks vabanemiseks
Rahandusministeerium			
28.	AS Eesti Loto	100	Hasartmängude korraldamine ning sellega seonduvad tegevused
29.	Riigi Kinnisvara AS	100	Riigile kui ainuaktsionärile kinnisvarateenuste osutamine ja riigi nõustamine kinnisvaraga seotud küsimustes
30.	Eesti Energia AS	100	Elektrienergia, soojusenergia, võrguteenuse ning energiaga seotud lisateenuste müük Läänemere piirkonnas
Sotsiaalministeerium			
32.	AS Hoolekandeteenused	100	Erinevate hoolekande-, tervishoiu ja muude teenuste osutamine, sh vajalike allhangete tegemine, mis on seotud hoolekandelise tegevusega.

Lisa C. Riigile kuuluvate äriühingute vastused ankeetküsimustele*

Nr	Küsimus	Jah	Ei
1.	Kas osalust valitsev ministeerium on kirjalikult sõnastanud omaniku ootused äriühingule?	21	7
2.	Kas omaniku ootustes on välja toodud käitumisjuhised korruptsiooni vältimiseks?	21	7
3.	Kas äriühingul on korruptsioonivastane strateegia/tegevusplaan? Kui on muul viisil kehtestatud korruptsiooni vältimise põhimõtted, siis palun täpsustage.	17	11
4.	Kas äriühingus on kehtestatud korruptsiooni ennetavad sisekontrolli mehhanismid? Kui jah, palun lisage kommentaar ja kirjeldage neid, viidates äriühingus kehtestatud sisemistele kordadele vm dokumentidele.	21	7
5.	Kas äriühingul on kinnitatud töötajate käitumis- või eetikakoodeks, mis käsitleb ka korruptsiooni vältimist?	16	12
6.	Kas käitumis- või eetikakoodeksit on töötajatele allkirja vastu tutvustatud?	11	5
7.	Kas käitumis- või eetikakoodeksid on töötajatele tutvumiseks igal ajal kättesaadavad?	16	
8.	Kas töötajatele korraldatakse korruptsiooni vältimist puudutavaid sisekoolitusi?	16	12
9.	Kas sellisel koolitusel osalemine on töötaja allkirjaga kinnitatud?	12	4
10.	Kas viimase kolme aasta jooksul on siseaudit hinnanud juhatuse tegevust äriühingus kehtestatud korruptsiooni vältimise kordadest/reeglitest kinnipidamisel?	10	18
11.	Kas äriühing on viimase kolme aasta jooksul hinnanud korruptsiooniriski? Kui jah, palun lisage kommentaar, kuidas riske hinnati, sh näiteks, kas valdkonnast, tegevuspiirkonnast vmt tulenevalt ja millised on olnud hindamiste tulemused.	20	8
12.	Kas riskide hindamine on toimunud regulaarselt? Kui jah, palun lisage kommentaar, millise regulaarsusega on riske hinnatud.	17	3
13.	Kas riskide hindamise käik ja tulemused on dokumenteeritud?	18	2
14.	Kas äriühing on kaasanud majaväliseid eksperte korruptsiooniriskide hindamiseks?	14	6
15.	Kas äriühingu nõukogule ja/või juhatusele esitatakse regulaarselt ülevaateid korruptsiooniriski analüüside tulemustest? Kui jah, palun märkige kellele ja kui sageli. Esitatakse nõukogule.	13	
16.	Kas äriühingu nõukogule ja/või juhatusele esitatakse regulaarselt ülevaateid korruptsiooniriski analüüside tulemustest? Kui jah, palun märkige kellele ja kui sageli. Esitatakse juhatusele.	12	
17.	Kas äriühingu nõukogule ja/või juhatusele esitatakse regulaarselt ülevaateid korruptsiooniriski analüüside tulemustest? Kui jah, palun märkige kellele ja kui sageli. Selliseid ülevaateid ei esitata.	5	
18.	Kas äriühingus on teie hinnangul toimiv korruptsioonijuhtumite sõltumatu uurimise korraldus? Palun lisage kommentaarina hinnangu põhjendus.	17	11
19.	Kas äriühing on kehtestanud tegevusjuhise (õiguskaitseorganite teavitamine, suhtlus avalikkusega, edasise kahju vältimine jms) juhaks, kui äriühingus avastatakse korruptsioonijuhtum?	8	20
20.	Kas äriühingus on tagatud väärkäitumisest teatamise võimalused viisil, mis tagab teada andnud isiku anonüümsuse? Kui jah, palun lisage kommentaar, mil viisil.	8	20
21.	Kas töötajad on kohustatud korruptsioonijuhtumitest või -riskidest teavitama vahetut juhti, äriühingu määratud usaldusisikut või kedagi kolmandat? Kui jah, palun lisage kommentaar, keda tuleb teavitada.		
	Vahetut juhti	15	
	Ei ole kohustatud teavitama	7	
	Kedagi kolmandat	4	
	Äriühingu määratud usaldusisikut	2	
22.	Kas äriühingus on kehtestatud kingituste jm rahaliselt hinnatavate hüvede andmise reeglid?	13	15
23.	Kas äriühingus on kehtestatud kingituste jm rahaliselt hinnatavate hüvede vastuvõtmise reeglid?	18	10
24.	Kas äriühing kasutab korruptsiooniohu vältimiseks töötajate roteerimist erinevate ametikohtade vahel?		28
25.	Kas äriühing on enda korruptsioonivastaseid meetmeid tutvustanud olulistele lepingupartneritele?	3	25
26.	Kas äriühingu olulised lepingupartnerid on tutvustanud enda korruptsioonivastaseid meetmeid? Kui jah, palun lisage kommentaar, mil viisil.	7	21

* Riigi äriühingute esitatud materjalide analüüsi järgselt on mõned hinnangud korrigeeritud.

Lisa D. Riigi äriühingute hinnangud korruptsioonivastaste meetmete vajalikkusele

Nr	Küsimus	Peame vajalikuks	Pigem peame vajalikuks	Pigem ei pea vajalikuks	Ei pea vajalikuks
1.	Osalust omav ministeerium on kirjalikult sõnastanud omaniku ootused äriühingule	23	3	1	1
2.	Omaniku ootustes on välja toodud käitumisjuhised korruptsiooni vältimiseks	10	12	4	2
3.	Äriühingul on korruptsioonivastane strateegia või tegevusplaan	14	8	4	2
4.	Äriühingus on kehtestatud korruptsiooni ennetavad sisekontrollimehhanismid, sh sisemised reeglid ja korrad.	22	4	1	1
5.	Äriühingus on kinnitatud töötajate käitumis- või eetikakoodeks	15	10	1	2
6.	Käitumis- või eetikakoodeksit on töötajatele tööle asumisel allkirja vastu tutvustatud või korraldatud asjakohane sisekoolitus	16	8	2	2
7.	Käitumis- või eetikakoodeksid on töötajatele igal ajal kättesaadavad	20	5	0	3
8.	Äriühingu töötajatele viiakse regulaarselt läbi korruptsiooniteadlikkuse tõstmise ja korruptsiooni vältimise koolitusi	9	12	3	4
9.	Äriühing hindab regulaarselt pettuse ja korruptsiooniriski esinemise tõenäosust ja võimalikku mõju	15	7	5	1
10.	Siseaudiitorid hindavad regulaarselt juhatuse tegevust äriühingus kehtestatud korruptsioonivastastest kordadest kinnipidamisel	12	10	4	2
11.	Äriühingu juhtorganitele esitatakse regulaarselt ülevaateid korruptsiooniriski analüüside tulemustest	16	7	3	2
12.	Äriühingus on tagatud mittekohasest käitumisest teatamise võimalused viisil, mis tagavad teada andnud isiku kaitse	14	10	3	1
13.	Äriühingus on toimiv korruptsiooni ja pettuse juhtumite uurimise korraldus	15	7	5	1
14.	Äriühingus on isik, kellele tuleb teatada korruptsioonikahtlusega juhtumist või riskist äriühingus	13	6	8	1
15.	Äriühingus on kehtestatud protseduur või selged põhimõtted korruptsiooniohtlikes olukordades toimimiseks	17	6	4	1
16.	Äriühingus on kehtestatud kingituste jm rahaliselt hinnatavate hüvede andmise reeglid	13	7	6	2
17.	Äriühingus on kehtestatud kingituste jm rahaliselt hinnatavate hüvede vastuvõtmise reeglid	14	7	5	2
28.	Olulised lepingupartnerid esitlevad vastastikku korruptsiooni vältimise meetmeid	3	11	11	3
19.	Ettevõtte kasutab korruptsiooniriski vältimiseks töötajate rotatsiooni	0	6	11	11

Lisa E. Hindamismetoodika

Riigikontroll palus riigi äriühingutel²⁴ täita korruptsiooniennetust puudutav küsimustik, viis valikuliselt läbi intervjuusid ning analüüsis äriühingute korruptsiooniennetust puudutavaid kordasid ja dokumente.

Riigikontroll hindas äriühingute poolt täidetud küsimustiku ja vastuseid kinnitavate saadetud dokumentide põhjal riigi äriühingute korruptsiooniennetust puudutavate sisemiste reeglite olemasolu ning nendest kinnipidamist. Sisemiste reeglite ja nende järgmise kontrolli punktid on jaotatud eraldi telgedele, mistõttu hindamise tulemusel paigutuvad äriühingud x-y-teljestikul (vt ülevaate joonist 1). Joonisel üks on tulemused esitatud kvadraadi täpsusega järgmiselt: a) kas äriühingul on asjakohased sisemised korrad ja neid ka järgitakse; b) kas äriühingul on küll asjakohased sisemised korrad, kuid nende järgimise hindamises on puudusi; c) kas äriühingul esineb puudusi nii sisemiste kordade väljatöötamises kui ka täitmisel. Kui sisemist korda pole, siis arusaadavalt ei saa ka selle täitmist/kontrolli hinnata.

Joonis 1 aluseks on 12 küsimust – 6 sisemiste reeglite olemasolu ja 6 nende täitmise/kontrolli kohta.

Sisemiste kordade olemasolu: kokku 6 punkti a 1 punkt.

- Kas äriühingul on sisemine kord/dokument, kus on defineeritud, mis on korruptsioon või huvide konflikt (nt eetikakoodeks)?
- Kas äriühingul on sisemine kord/dokument, kus on defineeritud, kuidas peab töötaja käituma korruptsiooniohtlikus olukorras või kahtluse korral?
- Kas äriühingul on sisemine kord/dokument, mis määratleb kuidas äriühing käitub korruptsioonikahtluse või –juhtumi ilmnemise korral (nt õiguskaitseorganite teavitamine, suhtlus avalikkusega, edasise kahju vältimine jne)?
- Kas äriühingul on sisemine kord/dokument, millega on reguleeritud huvide deklaratsiooni esitamine ning nende täielikkuse ja õiguse kontrollimine?
- Kas äriühingul on sisemine kord/dokument, kus on kirjas, et tuleb tutvuda äripartneri eetikakoodeksi vm sama sisu kandva dokumendiga?
- Kas äriühingul on sisemine kord/dokument, kus on kirjas, et äripartnerile tuleb tutvustada riigi äriühingu eetikakoodeksit vm sama sisu kandvat dokumenti?

Sisemiste kordade järgimine/järgimise kontroll: kokku 6 punkti.

- Kas sisemine kord/dokument, kus on defineeritud, mis on korruptsioon või huvide konflikt (nt eetikakoodeks) on töötajatele tutvumiseks igal ajal kättesaadav?
- Kas sisemist korda/dokumenti, kus on defineeritud, mis on korruptsioon või huvide konflikt (nt eetikakoodeks) on töötajatele allkirja vastu tutvustatud?
- Kas äriühingu töötajatele korraldatakse korruptsiooni vältimist puudutavaid sisekoolitusi?
- Kas Riigikontrollile esitatud materjalidest nähtub, et huvide deklaratsiooni täielikkust ja õigsust kontrollitakse?

²⁴ Riigikontrolli analüüsi oli hõlmatud 27 riigile täielikult kuuluvat äriühingut ja riigitulundusasutus Riigimetsa Majandamise Keskus.

- Kas riigi äriühingu äripartnerid on äriühingule oma eetikakoodeksit vm sama sisu kandvat dokumenti tutvustanud?
- Kas riigi äriühing on enda äripartneritele oma eetikakoodeksit vm sama sisu kandvat dokumenti tutvustanud?

Vastavalt punktisummale kujunes riigi äriühingute paigutus joonisel 1 (lk 2 ja lk 13).

Lisa F. Näide: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhis korruptsiooni vältimiseks



AS Teede Tehnokeskus
AINUAKTSIONÄRI OTSUS

30.12.14 nr 14-0068

Registrikood: 10701123
Aadress: Väike-Männiku 26, Tallinna linn, Harju maakond, 11216
Aktsiaseltsi ainuaktsionär on Eesti Vabariik
Ainuaktsionäri esindaja on osalust valitsev minister –
majandus- ja taristuminister Urve Palo
Häälte arv: 10 554

Korruptsiooniohtu ennetavate meetmete
rakendamine AS Teede Tehnokeskus

Võttes aluseks korruptsioonivastase seaduse § 3 lõige 3 punkt 1 ja 2, riigivaraseaduse § 9, § 80 lõike 1 punkt 2 ning äriseadustiku § 298 lõike 1 punkt 10, § 305 lõike 1, ainuaktsionär:

OTSUSTAS:

1. Korruptsiooniohu ennetamiseks rakendada aktsiaseltsil järgmisi meetmeid:
 - 1.1. Aktsiaseltsi juhtorganil välja töötada sisemine regulatsioon töötajate korruptsiooniohu ennetamiseks;
 - 1.2. rakendada praktikat, mille kohaselt välisaudiitor teostab kord aastas majandusaasta aruande koostamise raames Aktsiaseltsi nõukogu ja juhatuse liikmete osas ärihuvide kontrolli, lähtudes korruptsioonivastasest seadusest ja Aktsiaseltsi poolt kehtestatud sisemisest korruptsiooniohu ennetamise regulatsioonist;
 - 1.3. Aktsiaseltsi juhtorganil esitada osaluse valitsemist teostavale ministrile koos välisaudiitori poolt kinnitatud majandusaasta aruandega ülevaade välisaudiitori poolt teostatud kontrolli tulemustest tehingutest seotud osapooltega;
 - 1.4. Aktsiaseltsi juhtorganite liikmetel ja keskastmejuhtidel osaleda avaliku sektori eetika tugevdamise ja korruptsiooni vältimisele suunatud koolitustel.

(allkirjastatud digitaalselt)
Urve Palo
majandus- ja taristuminister

Lisa G. Näide: Rahandusministeeriumi juhis korruptsiooni vältimiseks



RAHANDUS-
MINISTEERIUM
MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA

Riigi Kinnisvara AS
info@rkas.ee

Teie 29.04.2014 nr 385

Meie kuupäev digitaallkirjas nr 1.3-
4/12462

Korruptsioonivastase seaduse rakendamine

Austatud nõukogu esimees

Kaalunud Teie esitatud ettevõttesiseseid korruptsiooniohu vältimise meetmeid, otsustasin huvide deklareerimise kohustust Riigi Kinnisvara AS juhatuse ja nõukogu liikmetele esialgu mitte määrata.

Olen arvamusel, et asutusesiseseid meetmeid on vajalik tugevdada, arvestades teiste ministeeriumi haldusalas olevate asutuste tegevuspraktikat. Võimalik on ka teistsugune otsus, kui asutuse korruptsiooni ennetamise tegevuspraktikas ei toimu muutusi. Seetõttu soovitan nõukogul lisaks olemasolevatele kaaluda järgmiste meetmete rakendamist (laienevad ka tütarettevõtetele):

- 1) korraldada regulaarselt asutuse riskide hindamist sh hinnata korruptsiooniriskide avaldamise tõenäosust ja mõju;
- 2) viia läbi regulaarseid sisekontrolli protseduure juhtorgani liikmete vastutusvaldkondades sh iga-aastane ärihuvide kontroll;
- 3) luua asutuses funktsioneeriv väärkäitumisest sh korruptsioonijuhtumist teavitamise süsteem ning nimetada isik, kes vastutab eetikaalase teadlikkuse ja korruptsioonivastase seadusega kehtestatud kohustustest kinnipidamise kontrolli eest;
- 4) fikseerida asutuste sisemistes tööeskirjades, juhatuse ja töötajatega sõlmitud lepingutes korruptsioonivastase seaduse § 3 lõikes 1 fikseeritud korruptiivse tulu nõudmise, vahendamise, saamise keeld; ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivse kasutamise keeld. Samuti kaaluda näidete kirjeldamist eetikakoodeksis või juhendmaterjalides ning anda soovitusi nende vältimiseks;
- 5) kvalifitseerida töökohustuse raskeks rikkumiseks, mil on võimalik etteteatamata tööleping ilma hoiatuseta ja etteteatamiseta üles öelda, kui rikutakse teadlikult toimingupiirangu (huvide konflikti vältimise kokkulepe) nõudeid (töölepinguseaduse § 88 lg 1 p 5);
- 6) sätestada juhatuse ja töötajatega sõlmitud lepingutes, et tööandjal on õigus nõuda põhjendatud juhtudel töötajalt lisateavet huvide konflikti vältimise kokkuleppe kinnipidamise kohta;
- 7) rakendada praktikat, et kui kord aastas küsitakse nõukogu ja juhatuse liikmetelt ülevaadet seotud osapooltega tehingutest, siis esitatakse lisaks infole järgnevad kinnitused:

„Kinnitan, et kõik teostatud tehingud seotud osapooltega baseeruvad turutingimustel, mitteseotud isikutega võrdsetel tingimustel.

Kinnitan, et ei ole teadlikult osalenud seotud isikutega teostatud tehingute otsuste, toimingute tegemisel ega osalenud selle sisulises suunamises.“

- 8) juhtorganite liikmetel ja keskastmejuhtidel osaleda Sisekaitseakadeemia Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskuse (www.atak.ee) korraldatavatel või mõnel muul avaliku sektori eetika tugevdamise ja korruptsiooni vältimisele suunatud koolitustel.

Ootan Teie tagasisidet esitatud soovitustele ning edasist tegevuskava.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi

Minister