

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse korralduse „Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 heakskiitmine“ juurde

Sissejuhatus

Vabariigi Valitsuse korralduse „Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 heakskiitmise“ eelnõu (edaspidi *strateegia*) aluseks on Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2005. a määrus nr 302 „Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord“. Vabariigi Valitsuse kinnitatav valdkonna arengukava kiidetakse heaks korraldusega.

Korruptsioonivastane strateegia 2008-2012 lõppes 2012. aastaga ning valitsusliidu programm aastateks 2007-2011 näeb ette, et valitsus uuendab 2013. a. korruptsioonivast strateegiat (ptk Õiguskord, p 8 c).

Strateegia maksumuseks kujuneb kaheksa aasta jooksul esialgsete prognooside kohaselt **6,3 miljonit eurot**, millest otsuste tegevuste läbipaistvuse suurendamiseks on planeeritud 1,6 miljonit eurot, teadlikkuse tõstmiseks 281 000 eurot, uurimisvõimekuse arendamiseks 4 miljonit eurot, millest suurem osa plaanitakse korruptsiooniuurijate ja kriminaaltulu uurijate tööle võtmiseks. Lisaks on plaanitud ca 280 000 eurot korruptsiooniuuringute läbiviimisele. Seega, kavandatakse aastas keskmiselt strateegia elluviimisele 800 000 eurot.

Strateegia koostamist koordineeris justiitsministeerium. Strateegia koostas justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja Mari-Liis Sööt (tel 6 208 223; e-post: mari-liis.soot@just.ee), teda abistas suurel määral sama talituse nõunik Urvo Klopets.

Lisaks justiitsministeeriumi esindajatele osalesid või konsulteeriti strateegia koostamisel Haridus- ja Teadusministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Rahandusministeeriumi, Riigikantselei, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Kkaitsepolitsei, Politsei- ja Piirivalveameti, Riigiprokuratuuri, Maksu- ja Tolliameti, EAS-i, KIKI-i, Töötukassa, Innove, Riigikontrolli, Õiguskantsleri kantselei, Terviseameti, Haigekassa, Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Vastutustundliku Ettevõtluse Foorumi, Teenusmajanduskoja, E-riigi akadeemia, Tartu Ülikooli Eetikakeskuse, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Tartu Ülikooli Narva kolledži, Eesti Arstide Liidu, Eesti Haiglate Liidu, Eesti Patisentide Nõukoja, Eratervishoiuasutuste Liidu, Eesti Haridustöötajate Liidu, Eesti Lasteaednike Liidu, Eesti Linnade Liidu, Maaomavalitsuste Liidu ja omavalitsuste (Tallinn, Pärnu, Tartu, Saue, Viimsi) esindajatega.

Strateegia väljatöötamine ja elluviimine

Strateegia elluviimist koordineerib justiitsministeerium. Strateegiat viivad lisaks justiitsministeeriumile ellu ka kõik teised ministeeriumid ja valitsusasutused, aga ka omavalitsused ja võimalusel vabasektor ja ettevõtlusorganisatsioonid. Strateegias kavandatud tegevuste elluviimisest ülevaate saamiseks hinnatakse selle täitmise seisu jooksvalt. Selleks luuakse **korruptsioonivastased valdkonnapõhised võrgustikud** (nt õiguskaitseastuste võrgustik, tervishoiuvaldkonna võrgustik) ja **määratakse ministeeriumides korruptsiooni ennetamist koordineeriv isik**. Esialgu määratakse koordinaatorid vaid nendes ministeeriumides, kellele on plaanitud strateegia rakendusplaanis tegevused (haridus- ja teadusministeeriumil, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumil, rahandusministeeriumil, siseministeeriumil, sotsiaalministeeriumil, keskkonnaministeerium, põllumajandusministeerium, kultuuriministeerium), edaspidi nimekirja täiendatakse. Koordinaatori ülesandeks on strateegia elluviimise tagamine oma ministeeriumis ja selle haldusalas ja ettepanekute tegemine strateegia täiendamiseks, samuti võrgustikus osalemine. Koordinaatori loomisega toetatakse korruptsioonivastase seaduse sätet (§ 3 lg 3), mille kohaselt peavad riigiasutused ja omavalitsused tagama asutustes teadlikkuse korruptsiooni ennetusest ja seaduse kohustust kinnipidamise kontrolli.

Strateegia aruandlus toimub läbi iga-aastase lühiaruande valitsusele ning nelja aasta tagant esitatava põhjalikuma aruande. Lühiaruanne sisaldab ülevaadet tegevuste täitmisest ja eelarvest, samas kui nelja-aastane põhjalikum aruanne sisaldab ka strateegia mõjude analüüsi. Erinevalt varasemast ei ole ministereeriumid kohustatud igal aastal justiitsministeeriumile saatma strateegia täitmise aruannet, seda tehakse vaid juhul, kui justiitsministeerium seda vajalikus peab (nt infot võrgustike kaudu ei laeku vms). Formaalse aruandluse asemel on käesolevas strateegias pööratud võrgustike regulaarsetel kohtumistel ning vastava info jagamisel võrgustikes ja koordinaatorite kaudu.

Strateegilised eesmärgid, meetmed, tegevused

Strateegia eesmärkideks on suurendada avaliku sektori otsuste ja tegevuste läbipaistvust, edendada korruptsiooniteadlikkust ning arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni.

1) Otsuste läbipaistvuse suurendamiseks avalikus sektoris keskendutakse eelkõige järgmistele meetmetele:

1. Poliitilise korruptsiooni ennetamine (õigusloome protsess ja erakondade rahastamine);
2. Kohalike omavalitsuste finantstehingutes ja töökorralduse läbipaistvuse suurendamine;
3. Riigiasutuste tegevuse läbipaistvuse tagamine ja korruptsiooni ennetava kultuuri toetamine;
4. Riigihangete läbipaistvuse suurendamine;
5. Toetuse andmise otsuste läbipaistvuse suurendamine;
6. Korruptsiooni ja mõjutamise ärahoidmine õiguskaitseasutustes;
7. Tervishoiu läbipaistvuse suurendamine.
8. Strateegia meetmete ja tegevustega soovitakse suurendada läbipaistvust avalike teenuste osutamisel.

Põhjendatud ja läbipaistvad kulutused ning otsused peaksid tooma kaasa nii korruptsiooni tajumise vähenemise kui ka korruptsiooniga kokkupuutuvate isikute vähenemise – avatud ja läbipaistev asjaajamine vähendab võimalusi korruptsiooniks. Strateegias on tegevusi planeeritud kõige enam läbipaistvuse suurendamise eesmärgi täitmiseks ning mõne olulisemad on järevalt välja toodud.

- Omavalitsuste ja riigiasutuste majandustehingute kohta oleva informatsiooni lihtsal ning analüütilisel moel avalikkusele kättesaadavaks tegemine läbi infosüsteemi arenduse. Rakenduse „Läbipaistev Eesti Omavalitsus / ... Riik“ (LEO/LER) kasutamine võimaldab avalikkusel saada lihtsamalt, kiiremalt ja mugavamalt ülevaadet kohaliku omavalitsuse majandustegevusest, kuid võimaldab ka omavalitsusel endal saada kiiresti ja kergemalt mitmesuguseid ülevaateid ja analüüsi erinevates seostes oma tulude, kulude, kohustustega. Seda on võimalik omavalitsuse teenistujatel, s.h sisekontrolli teostajatel, kasutada oma igapäevases tegevuse planeerimisel, mõju ja riskide hindamisel ning hoida kokku raha selliste analüüside väljastpoolt tellimise pealt. (Riigikontrolli hinnang LEO kasutegurile omavalitsustes) Eesti elanike lihtsam võimalus jälgida omavalitsuste ja riigiasutuste kulutusi ja tehinguid suurendab avalikkuse kontrolli ning aitab kaasa toimingupiirangutest kinnipidamisele ja väldib tehinguid iseendaga.
- Läbi riigihangete elektroonilise menetlemise ja hangete üle otsustajate huvide avalikustamise väheneb korruptsioonirisk läbi kahanenud võimaluse mõjutada otsustajaid ning iseendaga tehinguid teha.
- Sarnaselt riigihangete elektroonilise menetlemisega võimaldab detailplaneeringute ja ehituslubade elektrooniline menetlemine vähendada korruptsiooniriski.
- Kõrge korruptsiooniriskiga tegevusaladel (nt õiguskaitse, toetuste jagamine) organisatsioonisisestest meetmetest, nagu juhtimiskultuuri arendamine ja huvide konflikti vältimise põhimõtetes koos asutuste töötajatega kokkuleppimine, suurendab avalikke vahendeid kasutavate asutuste usaldusväärsust ja vähendab seeläbi korruptsiooniohtu.

- Keske digiregistratuuri arendamine võimaldab patsiendile arusaadavamalt registreerida end arsti vastuvõtule, ja kutseala väärtusarendustegevus ja eetiliste hoiakute kujundamine aitavad kaasa läbipaistvama tervishoiuvaldkonna kujundamisele.

Mitmete plaanitud tegevuste puhul on ohuks halvasti töötavad IT-süsteemid, mis demotiveerib asjaosalisi loodud süsteeme kasutama. Samuti võib avalikkuse suurem juurdepääs infole mõnel juhul tuua kaasa halduskoormust ja andmete valesti tõlgendamist, samas inimeste õigus läbipaistvale riigile ja omavalitsusel kaalub üles võimaliku ebamugavuse.

2) **Korruptsioonialase teadlikkuse tõstmiseks** keskendutakse kolmele sihtrühmale: avaliku sektori töötajatele, s.h. volikogude liikmetele, ettevõtjatele ja nõ tavaainimestele, eelkõige venekeelsele elanikkonnale, kuna korruptsiooniuuring näitab vajadust hoiakute kujundamisel just selles sihtrühmas. Korruptsioonialase teadlikkuse tõstmise eesmärk kannab endas soovi nii avaliku sektori töötajate, ettevõtjate kui ka elanike võimet ning soovi korruptsiooniohtlikke olukordi ära tunda ja vältida. Korruptsioonialases kirjanduses on teadlikkust hinnatud tulemuslikuks korruptsioonivastaseks meetmeks (vt viidet strateegiast, p 9).

3) **Uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamiseks ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ärahoidmiseks** keskendutakse riskianalüüsile ning pädevate uurijate tööle võtmisele, samuti menetlemise kvaliteedi tõstmisele uurimisasutustes ja prokuratuuris. Alles 2011. aastast on politseis nimetatud valdkonnale põhjalikku tähelepanu hakatud pöörama, kui keskkriminaalpolitseis loodi 2011. aastal korruptsioonikuritegude büroo (ametlikult kannab vastavat nime 2012. aastast), mis oma töös põhineb riskianalüüsidel. Uute töötajate värbamine (nii politseinikud kui prokurörid) ja olemasolevate arendamine ning riskianalüüsi laiendamine lisaks kriminaaltulu konfiskeerimisele on peamised tegevused, millele uue strateegia täitmisel tähelepanu pööratakse.

Lisaks viiakse strateegia täitmisel läbi korruptsiooni ulatust ja väärtushoiakuid kaardistavate uuringuid ja korruptsioonivastase poliitika, meetmete ja seaduste mõjuanalüüse.

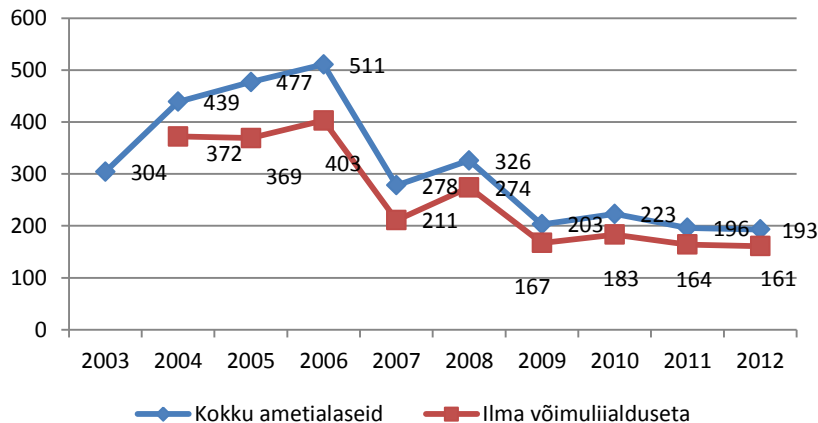
Täpsemad meetmed ja tegevused on toodud strateegias ja selle rakendusplaanis.

Strateegia tulemused

Strateegia tulemuslikkuse hindamisel lähtutakse eelkõige **uuringutest**. Viimase ulatusliku korruptsiooniuuringu¹ andmeil on Eesti ametnikele aasta jooksul meelega maksnud 4% elanikest. Altkäemaksu on küsitud 18% inimestelt, kõige enam tehnölevaatusel (11%) ja arstidega suheldes (9%), aga ka suheldes politsei (8%) ning lasteaia (5%), kooli ja ülikooliga (5%). Ka ettevõtjad on korruptsiooniga enim kokku puutunud tehnölevaatusel (5%), ent ka riigihangete asjus (4%). Korruptsiooniuuring näitab, et üldiselt on inimesed hakanud suhtuma korruptsiooni taunivamalt. Siiski eristuvad siin mitte-eestlased: nende korruptsiooni-teadlikkus on väiksem, nad taunivad seda vähem ja nad on altimad korruptiivselt käituma. Näiteks kui hüpoteetilises olukorras nõustuks altkäemaksu maksuma 28% eestlastest, siis mitte-eestlastest teeks seda 47%. Ka nooremad inimesed (15–30) maksaksid altkäemaksu varmamalt: seda teeks 67% noortest, kuid 30% üle 46-aastastest. 12. Hoiakuid, veendumusi ja käitumist mõjutavad kõige enam lisaks vastaja rahvusele ka sugu ja vanus. Üldiselt on naised ja vanemad inimesed korruptsiooni suhtes taunivamad ja vähem altid ise korruptiivselt käituma. Samal ajal peavad nad korruptsiooni mõnevõrra tõsisemaks probleemiks (ettevõtluse puhul takistajaks) ja kohati ka rohkem levinuks.

¹ Sööt, Mari-Liis; Vajakas, Kärt (2011). Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. Kriminaalpoliitika uuringud, 13, Justiitsministeerium.

Strateegia tulemuslikkust hinnates analüüsitakse ka **kriminaalstatistikat**. Korruptsioonikuritegude arv on viimastel aastatel püsinud stabiilne – 2012. aastal registreeriti 161 korruptsioonikuritegu, mis on 3 võrra vähem kui aasta varem.



Joonis 1. Registreeritud korruptsioonikuritegude arv

Samuti hinnatakse strateegiat Eestile antud **rahvusvaheliste hinnangute ja soovitude** kaudu. Näiteks GRECO hindas kolmanda hindamisvooru raames Eesti soovitude täitmist viimati 2012. aasta mais. Eestile 2008. aastal antud 17-st soovitusest hinnati täielikult täidetuks 7, osaliselt 3 soovitust ning täiesti täitmata jäi 5 soovitust. Seletuskirja kirjutamise ajal (21.05.2013) on suurem osa täitmata või osaliselt täidetud soovitustest Riigikogu menetluses – vastavad seaduse muudatusettepanekud on toodud karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, tolliseaduse ja vangistuseseaduse muutmise seaduse eelnõus (393 SE). Soovitustest üks (osaliselt täidetud soovitus) on seotud annetuste avaldamise kohustusega üksikkandidaatidel, ülejäänud juhtudel on tegu kriminaalkaristuste regulatsiooniga (vt täpsemalt <http://www.korruptsioon.ee/34941>). Täitamata on Eestil mõjuvõimuga kauplemist puudutav soovitus ning vastav seadusemuudatus jms on kavandatud strateegia tegevustesse. 30.06.2014 hindab GRECO Eesti IV hindamisvooru soovitude täitmist, millest suurem osa on kajastatud ka käesolevas strateegia rakendusplaanis – soovitused puudutavad parlamendiliikmete, kohtunike ja prokuröride huvide konflikti vältimist. Rahvusvaheliste kohustuste täitmata jätmine mõjutab otseselt Eesti mainet ning võib kaudselt mõjutada ka läbi Transparency Internationali korruptsiooni tajumise indeksi antavat hinnangut Eestile (väliseksperide hinnanguid Eestile on indeksi(te) koostamise aluseks).

Strateegia eesmärkide täitmise hindamisel tuginetakse järgmistele näitajatele.

- Eesti positsioon **Transparency Internationali** korruptsiooni tajumise indeksis. 2012. aastal oli Eesti indeksi väärtus 64 palli ja tabelikoht 32. Strateegiaga seatakse siht jõuda kõige vähem korrumpeerunud riikide rühma (indeksi väärtus on 75 või enam ja tabelikoht esimese 15 hulgas).
- Riigi võimekus korruptsiooni ennetada. **Eurobaromeetri** uuringu (2012) järgi arvab 32% Eesti inimestest, et valitsuse korruptsioonivastased jõu-pingutused on tulemuslikud. Strateegiaga seatakse sihiks suurendada riigi võimet korruptsiooni ennetada.
- Korruptsiooniteadlikkuse muutumine **korruptsiooniuringu** küsimuste alusel (hinnangud korruptsioonile ja valmisolek käituda korruptiivselt). Näiteks käituks hüpoteetilises olukorras korruptiivselt 34% elanikest, 35% ettevõtjatest ja 10% avaliku sektori töötajatest – strateegia siht on nende näitajate vähenemine.

Arengukava kooskõlastamine

Strateegia heakskiitmise ettepanek saadetakse kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele, Riigikantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikohtule, Riigikontrollile, Riigiprokuratuurile, õiguskantslerile Eesti Linnade Liidule, Maaomavalitsuste Liidule, Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjonile, Eesti Apteekrite Liidule, Eesti Arstide Liidule, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Haridustöötajate Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Lasteaednike Liidule, Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidule, Eesti Patsientide Esindusühingule, Eesti Patsientide Nõukojale, Eesti Õpetajate Liidule, E-riigi Akadeemiale, Tartu Ülikooli Eetikakeskusele, Teenusmajanduse Kojale, Vastutustundliku Ettevõtluse Foorumile, ühingule Korruptsioonivaba Eesti, Riigi Infosüsteemide Ametile, Eesti Kultuurkapitalile, Ettevõtluse Arendamise AS-le, Integratsiooni ja Migratsiooni SA-le, Keskkonnainvesteeringute Keskusele, KredEx-le, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametile, SA-le Innove, SA-le Kutsekoda ja Töötukassale.