

LÕPPARUANNE

Rakendusuring

Kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide ja pettuste analüüs ning nende maandamiseks lahenduste välja töötamine

Juuni 2020

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS.....	4
1.1. Uuringu eesmärk.....	5
1.2. Metoodika lühiülevaade	6
2. KULTUURIVALDKONNA KORRUPTSIOONIALASED LÄHTEKOHAD	7
2.1. Valdkondlikud korruptsiooniohud	10
2.2. Korruptsiooniohtusid maandavad meetmed.....	11
3. TÖÖTAJATE TEADLIKKUS JA KOKKUPUUTED KORRUPTSIOONIJUHTUMITEGA	15
3.1. Kokkupuude korruptsiooniohtlike olukordadega	16
3.2. Korruptsioonialane teadlikkus	17
3.3. Ettepanekud korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks	20
3.4. Kaasuste analüüs	22
3.4.1. Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	22
3.4.2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine	23
3.4.3. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine.....	23
3.4.4. Mõju korruptiivne kasutamine.....	23
3.4.5. Siseteabe korruptiivne kasutamine.....	24
4. KOHTUPRAKTIKA ÜLEVAADE	25
4.1. Altkäemaks.....	25
4.2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine pettuseks/võltsimiseks	26
4.3. Toimingupiirangu rikkumine	27
5. MEEDIAKAJASTUSTE ÜLEVAADE	28
5.1. Huvide konflikt	28
5.2. Altkäemaks.....	30
5.3. Ametiseisundi kuritarvitamine.....	30
6. VÄLISRIIKIDE PRAKTIKAD	31
7. LAHENDUSE KIRJELDUS.....	33
7.1. Lahenduse disain.....	34
7.2. Korruptsiooniriskide maandamise staadiumid	36
7.3. Täiendavad rakenduslikud soovitused.....	37
8. KOKKUVÖTE	38
LISA 1. KÜSITLUSE TULEMUSED	42
LISA 2. LAHENDUS.....	46

Rakendusuuringu tellis Kultuuriministeerium eesmärgiga välja selgitada ja hinnata korruptsiooniriske ja -pettuste võimalusi kultuurivaldkonnas. Uuringu tulemusena töötati välja kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide ja pettuste ennetamise ja maandamise lahendus. Uuringu tulemused aitavad Kultuuriministeeriumil ennetada ja maandada korruptsiooniriske riigirahade eraldamisel, teostada teavitustööd korruptsiooni kohta kultuurivaldkonnas, suurendada tegevuste läbipaistvust avalikkuse jaoks ning anda kindlustunnet nii avalikkusele kui ka poliitikategijatele.

Uuringu viis läbi Civitta Eesti AS koostöös korruptsioonivaldkonna eksperdi Lauri Taburiga.

1. SISSEJUHATUS

Korruptsioon on ametikohast tuleneva võimu ärakasutamine moel, mis toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule endale või kolmandale isikule.¹ Laias tähenduses on korruptsioon ametikohaga kaasneva usalduse kuritarvitamine.² Justiitsministeerium eristab kümmet korruptsioonivormi – altkäemaks ehk pistis, ametiseisundi kuritarvitamine, huvide konflikt, oskus- ja siseteabega kauplemine, onupojapoliitika, mõjuvõimu kuritarvitamine, hääle ostmine, parteide varjatud rahastamine, pöörduste efekt ning riigi riisumine.³ Korruptsioonil on negatiivne mõju riigi majandusele, soodustades ühiskonnas ebavõrdsust ning rikkudes ausa konkurentsi põhimõtteid, mis omakorda pärsib innovatsiooni. Lisaks avaldub negatiivne mõju sisejulgeolekule, tekitades usaldamatust riigivõimu vastu.⁴

Justiitsministeerium on 2004. aastast alates viinud läbi neli korruptsiooniuuringut, mille raames küsitleti Eesti elanikke, ettevõtjaid ning avaliku sektori töötajaid ja ametnikke (sh poliitikuid). Uuringute eesmärk oli kaardistada vastajate eetilisi hoiakuid, korruptsiooni leviku tajumist ning kokkupuudet korruptsiooniga. Viimati viidi uuring läbi aastal 2016.⁵ Selle uuringu tulemused näitasid, et tervikuna on inimeste teadlikkus korruptsioonist aastatega kasvanud. Välja toodi ka seda, et inimeste oskus korruptsiooni ära tunda ning taluvus selle suhtes olenevad peamiselt korruptsiooni vormist. Näiteks kui altkäemaksu peab korruptsiooniks valdav osa vastajatest, siis huvide konflikti peetakse korruptsiooniks oluliselt vähemal määral.

Eesti positsioon Transparency International'i avaldatud iga-aastases raportis, mis reastab 180 maailma riiki vastavalt sellele, kui korrumpeerunuks elanikud antud riigi avaliku sektorit peavad, on viimaste aastatega paranenud (viimase kümne aastaga on Eesti liikunud 27. positsioonilt 19. positsioonile).⁶ Arvestades, et korruptsiooni näol on tegemist varjatud kuritegevusega, mille nähtavaks saamisel on oluliseks faktoriks inimeste teadlikkus teatud liiki käitumise lubamatusest, oli oodatav ka Justiitsministeeriumi statistika põhjal korruptsioonikuritegude arvu 23 protsendine kasv Eestis 2018. aastal võrreldes eelneva aastaga. Kõige enam esines korruptsiooniga seotud kuritegusid riigisektoris, kusjuures spordi- ja kultuurivaldkonnas registreeriti tol aastal seitse korruptsioonikuritegu.⁷ Kaks enamlevinud korruptsioonikuriteo vormi olid toimingupiirangu rikkumised (olukorrad, kus inimesed teevad tehinguid endaga seotud inimestega) ning omastamised (olukorrad, kus ametiisik kasutab omaavalitsuse eelarvelisi vahendeid isiklikuks otstarbeks).

Sellest lähtuvalt on riiklikul korruptsioonivastasel tegevusel Eesti ühiskonnas jätkuvalt oluline roll. Eelkõige tuleb korruptsiooni vastu võidelda ennetustegevustega. On täheldatud, et korruptsiooni ennetamist peetakse tähtsaks nii avalikus kui ka erasektoris, kuid tegelikkuses selle tarbeks ressursse tihti ei eraldata. Üheks põhjuseks võib olla ühiskonnarühmade vähenenud teadlikkus ning kitsas arusaam korruptsioonist. Kuna teadlikkuse kasvu peetakse üheks edukaimaks korruptsioonivastaseks meetmeks, keskendutakse sellele ka

¹ Riigi Teataja. Korruptsioonivastane seadus. <<https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019096>>

² Sutherland, E. (1940). White-Collar Criminality. American Sociological Review, Vol. 5, No 1: 2–10 <https://is.muni.cz/el/1423/podzim2015/BSS166/um/Sutherland._1940._White-collar_Criminality.pdf>

³ Justiitsministeerium. Korruptsioonivormid. <<https://www.korruptsioon.ee/et/mis-korruptsioon/korruptsioonivormid>>

⁴ Kaitsepolitsei amet. Korruptsiooni mõjud ja tagajärjed. <<https://www.kapo.ee/et/content/korruptsiooni-m%C3%B5jud-ja-tagaj%C3%A4rjed.html>>

⁵ Justiitsministeerium (2017). Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korruptsiooniküsitluse tulemused. <https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuuring_loplik.pdf>

⁶ Iga riiki hinnatakse skaalal 0-100, millest 0 viitab kõrgele korruptsioonile ning 100 kõrgele läbipaistvusele. 2019. aasta raportis asus Eesti 73 punktiga 18. kohal. Aastal 2012 oli Eesti 64 punktiga kohal 32.

⁷ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2018. <https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_2018_viidete_ga_lisadele.pdf>

Eesti riiklikus korruptsioonivastases strateegias.⁸ Korruptsioonivastase strateegia 2013-2020 eesmärgid on edendada teadlikkust korruptsioonist, suurendada otsuste ja tegevuste läbipaistvust ning arendada uurimisasutuste uurimisvõimekust ja hoida ära julgeolekut ohustavat korruptsiooni. Samuti on korruptsioonivastase poliitika kavandamise ja hindamise lahutamatu osa uuringud, mis kaardistavad väärtushoiakuid ja korruptsiooni ulatust, valdkondade korruptsiooniriske ning analüüsivad korruptsioonivastase poliitika, meetmete ja seaduste mõju. Strateegia rakendamise tulemuslikkuse hindamise aluseks on ka Eestile antud rahvusvahelised hinnangud ja soovitused GRECO⁹, OECD, ÜRO ja Transparency International'i poolt.¹⁰ 2017. aastal viidi läbi korruptsioonivastase strateegia vahehindamine¹¹, mille eesmärgiks oli läbi viia korruptsioonivaldkonna uuring kolmes sihtrühmas: elanikud, ettevõtjad, ametnikud ning seejärel analüüsida korruptsioonivastase strateegia mõõdikute arengut ja hinnata strateegia tegevuste tulemuslikkust nende eesmärkide saavutamisel. Vahehindamise tulemused kinnitasid, et üldiselt on korruptsioonialane teadlikkus Eestis aastatega kasvanud, kuid samas väljendasid strateegia vahehindamise läbiviijad arvamust, et Eestis oleks endiselt vaja teadlikumalt ellu kutsuda süsteemseid laiapõhjalisi korruptsiooniriske ennetavaid tegevusi.

Käesolev uuring on seotud korruptsioonivastase strateegia ning selle rakendusplaani ja keskendub kultuurivaldkonnale. Uuring on suure tähtsusega, sest kultuurivaldkonna korruptsiooniriske ei ole varem uuritud. Seetõttu puudub info korruptsiooni ulatusest ning korruptsioonivastase seaduse poolt seatud kohustuste täitmine on raskendatud. Samuti puuduvad praktilised lahendused, millega korruptsiooni kultuurivaldkonnas ennetada ja maandada. Lisaks on kultuurivaldkonna töötajate korruptsiooniteadlikkus madal ja avalikkusel puudub arusaam ja usaldus kultuurivaldkonnas tehtavate otsuste läbipaistvuse osas.

1.1. UURINGU EESMÄRK

Rakendusuuringu tellis Kultuuriministeerium eesmärgiga välja selgitada ja hinnata korruptsiooniriske ja -pettuste võimalusi kultuurivaldkonnas ning tuvastada nende põhjused (sealhulgas uurides ka sisekontrollimeetmete toimimist). **Uuringu peamiseks eesmärgiks oli välja töötada kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide ja pettuste ennetamise ja maandamise lahendus.** Väljatöötatud lahendus aitab Kultuuriministeeriumil ennetada ja maandada korruptsiooniriske riigirahade eraldamisel, teostada teavitustööd korruptsiooni kohta kultuurivaldkonnas, suurendada tegevuste läbipaistvust avalikkuse jaoks ning anda kindlustunnet nii avalikkusele kui ka poliitikategijatele. Uuring saab sisendiks korruptsioonivastase strateegia täiendamisele. Uuringut viib läbi Civitta Eesti AS ning korruptsioonivaldkonna eksperdina on kaasatud Lauri Tabur.

Rakendusuuringu eesmärgiks on leida vastused järgnevale **uurimisküsimustele**:

- kuidas korruptsioon kultuurivaldkonnas avaldub, millised on selle sagedasemad esinemisvormid ja milliste osapoolte vahelises suhtluses need riskid on kõrged; millised korruptsioonivormid (alkaemaks, huvide konflikt, onupojapoliitika, mõjuvõimuga kauplemine, pettused jne) on kultuuri tulemusvaldkondades suurimateks probleemideks, st milline on nende mõju tulemuseesmärkidele;

⁸ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020.

<https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strategia_2013-2020_1.pdf>

⁹ GRECO – Group of States Against Corruption (ingl. k.) / Groupe d'Etats contre la corruption (pr. k.) on Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus. GRECO eesmärgiks on hinnata liikmesriikide valmidust võidelda korruptsiooniga ning läbi hindamisprotseduuri anda riikidele soovitusi korruptsioonivastaseks tegevuseks.

¹⁰ https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strategia_2013-2020_1.pdf

¹¹ https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastase_strategia_vahehindamine.pdf

- millistes kultuurivaldkondade otsustes, toimingutes jne on pettuse- ja korruptsiooniriskid suurimad Eestis (viimaste aastate trend koos näidete ja mõjuhinnaanguga);
- millised on kultuurivaldkonna korruptsiooniriskid ning kuidas riskid on omavahel seotud;
- kuivõrd tajuvad kultuurivaldkonna töötajad korruptsiooniriske ning oma tegevuste puutumust erinevate korruptsioonivormidega;
- millised on juhtimistasandite ja kultuurivaldkonna erinevate osapoolte rollid riskide tekkimisel.

Uuringu tulemuste saavutamiseks kaasati uuringusse **Kultuuriministeerium** ja 4 asutust, kes täidavad ministeeriumi nimel haldusülesannet - **Muinsuskaitseamet, Eesti Rahvakultuuri Keskus, SA Eesti Filmi Instituut ja Integratsiooni SA**. Uuringus analüüsiti eraldi ka ministrit ning poliitnõunikke puudutavaid korruptsiooniriske.

1.2. METOODIKA LÜHIÜLEVAADE

Järgnevalt on antud lühiülevaade uuringu raames läbiviidud andmekogumisest ja analüüsist. Käeoleva lõpparuande juurde on koostatud eraldiseisev metoodikaraport, kus on põhjalikult kirjeldatud erinevad andmekogumise etapid, intervjuueeritud osapooled, intervjuude läbiviimisel kasutanud kavad jms olulised aspektid.

Sissejuhatavate intervjuude raames koguti taustainformatsiooni selle kohta kuidas on kultuurivaldkonnas seni korruptsiooniteemasid käsitletud, millised juhtumid on esinenud ja millised andmeid on kogutud. Samuti koguti informatsiooni erinevate olukordade, protsesside, ülesannete ja ametikohtade kohta, mis kultuurivaldkonnas kõige rohkem võiksid korruptsiooniriskidega seotud olla.

Sekundaarsete andmete analüüs viidi läbi kolmes osas. Esiteks analüüsiti üldise dokumendianalüüsi raames kultuurivaldkonna strateegilisi dokumente ja korruptsiooniteemalisi juhiseid, varasemaid korruptsiooni käsitlevaid ülevaateid ja uuringuid, samuti meediakajastusi jm materjale. Seejärel analüüsiti seniseid korruptsiooniteemalisi kohtulahendeid. Viimase osana töötati läbi rahvusvahelised korruptsiooniteemalised ülevaated, juhised ja parimad praktikad. Kõikide sekundaarandmete analüüs viidi läbi perioodi 2014 – 2019 I poolaasta kohta.

Uuringu mahukaima ja olulisema osana viidi läbi **primaarsete andmete kogumine ja -analüüs**. Primaarsete andmete kogumine viidi läbi kultuurivaldkonna asutuste töötajate küsitluse ning süva- ja fookusgruupiintervjuude näol. Süvaintervjuud viidi läbi Kultuuriministeeriumi ja kõikide uuringusse kaasatud asutuste (s.o. SA Eesti Filmi Instituut, Integratsiooni SA, Eesti Rahvakultuuri Keskus, Muinsuskaitseamet) esindajatega. Tuginedes sekundaarandmete analüüsi ja süvaintervjuude tulemustele viidi läbi küsitlus kultuurivaldkonna ametnike ja töötajate seas. Viimasena viidi uuringusse kaasatud asutuste avalike teenistujate ja töötajatega läbi fookusgruupi intervjuud. Fookusgruupiintervjuude eesmärk oli arutada sügavamalt küsimustikust esile tõusnud korruptsioonijuhtumite esinemise ja tajumisega seotud teemasid ning nendele väljapakutud lahendusi.

Uuringu esmaste tulemuste esitamiseks ning täiendamiseks korraldati **valideerimisseminar**. Arutelu käigus tehtud ettepanekute ning tagasiside alusel täiendati uuringu raporti esmast versiooni ning **lõpparuande kvaliteedi tagamiseks** saadeti mustandversioon veelkord kirjaliku tagasiside kogumiseks Tellijale. Saadud tagasisidele tuginedes on tehtud muudatused käesolevas lõpparuandes.

2. KULTUURIVALDKONNA KORRUPTSIOONIALASED LÄHTEKOHAD

Uuringu läbiviimisel oli eesmärgiks korruptsiooniriskide kaardistamine just kultuurivaldkonna kontekstis, kuna seda pole varem tehtud. Uuringusse on kaasatud lisaks Kultuuriministeeriumile neli ministeeriumi haldusalas tegutsevat asutust: Muinsuskaitseamet, Integratsiooni Sihtasutus, Eesti Rahvakultuuri Keskus ning Eesti Filmi Instituut. Kuna asutused tegutsevad erinevates valdkondades (kultuuriväärtused, kultuuriline mitmekesisus, kunst) ning täidavad erinevaid ülesandeid, on oluline anda ülevaade nimetatud asutuste tegevusest ning eesmärkidest.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on riigi kultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, riigi meedia- ja audiovisuaalpoliitika ning lõimumiskava rakendamise koordineerimine. Ministeeriumi valitsemisalas kuulub ka Muinsuskaitseamet. Kultuuriministeerium toetab eesti kultuuri säilimist ning arendamist valdkondlike projekti- ja tegevustoetuste kaudu¹². 2020. aastal on võimalik toetust taotleda Kultuuriministeeriumi valdkondades ligi 20 programmist ning toetused jagunevad tegevusvaldkondade järgi. Lisaks valmistab Kultuuriministeerium ette riiklike kultuuri- ja spordipreemiate väljaandmist ning annab välja stipendiume kultuuri ja spordi valdkonnas¹³. Kokku annab Kultuuriministeerium välja 16 erinevat preemiat, mille suurused jäävad vahemikku 9 600 kuni 64 000 eurot. Lisaks annab ministeerium välja kultuuristipendiume, spordistipendiume, Artur Lemba nimelist loomingulist stipendiumi ning Eduard Wiiralti nimelist stipendiumi. Kultuuriministeerium on ka paljude välisloetlusmeetmete ning programmide rakendusasutuseks (sh Euroopa Liidu struktuurivahendid, Euroopa Liidu tsentraalsed programmid, Euroopa territoriaalse koostöö programmid jt)¹⁴. Intervjueeritud Kultuuriministeeriumi esindajate sõnul on ministeeriumi siseselt suurimateks ohukohtadeks huvide konflikt ning otsetoetuste jagamisega seotud riskid, kus võib tekkida võimalusi mõjutamiskatseteks.

Muinsuskaitseameti ülesandeks on muinsuskaitse korraldamine, riiklik järelevalve mälestiste ja muinsuskaitsealade üle, muuseumipoliitika rakendamine ja valdkonna arendamine, kultuurimälestiste registri ja muuseumide infosüsteemi pidamine ning kultuuriväärtuste väljaveotatoluste läbivaatamine ja pädevustunnistuste väljastamine. Muinsuskaitseametist on võimalik taotleda järgnevaid toetusi:

- kultuuripärandi valdkonna arendustegevuste toetus (2020. aastal eelarve 150 000 eurot),
- mälestiste toetus (2020. aastal ca 1,5 miljonit eurot),
- taluarhitektuuri säilitamise toetus (2020. aastal eelarve 200 000 eurot).
- omandireformi reservfondist eraldatav toetus ehitismälestise hooldamiseks, remontimiseks, konserveerimiseks, restaureerimiseks ja taastamiseks (2020. aastal eelarve 1 miljon eurot).

Samuti väljastab Muinsuskaitseamet erinevaid lubasid ja teatise, sh pädevustunnistus, luba tööde alustamiseks, kultuuriväärtuste väljaveoluba, otsinguvahendi luba, sukeldumisluba ning arheoloogilise uuringu teatis. Lisaks on võimalik taotleda kulude osalist hüvitamist Muinsuskaitseameti poolt määratud uuringute ning muinsuskaitsealise järelevalve puhul.

Suurimad riskid on Muinsuskaitseameti puhul seotud toetuste jagamisega. Ka asutuse juht on uuringu raames läbi viidud intervjuus peamise ohukohana välja toonud toetuste jagamisega seotud riske. Tema sõnul on sellistes olukordades katsed kedagi otsuse tegemisel mõjutada teoorias võimalikud. Küll aga hindab ta reaalsuses riski maandatuks tänu asjaolule, et toetuste jagamisega tegeleb laiem ring inimesi (sh Muinsuskaitseametis toetustega tegelevad töötajad ning hindamiskomisjon) ning otsused peavad olema põhjendatud ja läbipaistvad. Veel tõi asutuse juht välja potentsiaalse ohukohana lubade väljastamist ja

¹² <https://www.kul.ee/et/tegevused/toetused>

¹³ <https://www.kul.ee/et/stipendiumid-ja-preemiad>

¹⁴ <https://www.kul.ee/et/tegevused/valisvahendid>

projektide kooskõlastamist, kus võib esineda mõjutamiskatseid. Nende tegevuste puhul on tema hinnangul teoorias võimalik kedagi soosida, kuid reaalsuses hindas ta riski madalaks samal põhjusel, mis on välja toodud toetuste jagamise puhul – otsuseid ei tehta ainuisikuliselt ning projektide kooskõlastamine toimub läbi mitme tasandi. Ühe teemana on Muinsuskaitseameti puhul võimalik välja tuua ka kingituste pakkumine väljaveo lubade väljastamise puhul. Asutuse juhi sõnul antakse neid välja vähe, kuid selles valdkonnas tegutseb tema sõnul palju vene kultuuritaustaga inimesi, kellel on kombeks kingitusi tuua. Tema sõnul on kingitused madala väärtusega, näiteks kommikarbid, mis asutusesiseselt tähtpäevadel tarbitakse.

Integratsiooni Sihtasutuse (INSA) ülesanneteks on Eesti ühiskonna integratsioonile suunatud tegevuste algatamine ja toetamine eestlaste ja mitte-eestlaste seas ning sisserändega seotud tegevuste algatamine ja toetamine. Asutus korraldab erinevaid hankeid erinevate lõimumist edendavate tegevuste korraldamiseks, näiteks „Eesti keele aktiivset kasutamist toetavad spordi- ja kultuuritegevused Ida-Virumaa lastega peredele“, „Väliseesti noorte keelelaager“ jne. Hangete läbiviimisel lähtutakse asutuse hankekorrast¹⁵. Integratsiooni Sihtasutusest saab ka taotleda tagasipöördumise kulutuste leevendamiseks sotsiaal-majanduslikku tagasipöördumistoetust, mis on suunatud pikka aega võõrsil viibinud lastega perede tagasipöördumise soodustamiseks. Lisaks annab Integratsiooni Sihtasutus välja iga-aastaseid lõimumisvaldkonna arenduspreemiaid 1000 euro suuruses kolmes kategoorias:

- Eestis elavate rahvusvähemuste kultuuride tutvustamine Eesti avalikkusele,
- koostöö soodustamine eesti ja eesti keelest erineva emakeelega elanike vahel eesmärgiga tihendada kogukondade vahelisi kontakte ning
- lõimumist toetava arvamuse kujundamine meediaprojektide või arvamusiidrite algatuste kaudu. Välja antakse üks 1000 euro suurune preemia.

Asutuse poolt 2020. aastal jagatavad toetussummad jäävad vahemikku 4000 kuni 208 500 eurot ning kokku on planeeritud 20 konkurssi¹⁶.

Asutuse juhi hinnangul tulenevad suurimad riskid huvide konfliktist ning kingituste/meelehea pakkumisest. Huvide konflikt võib tekkida juhul, kui asutuse töötaja on seotud mõne teise asutusega, kes taotleb Integratsiooni Sihtasutusest toetusi. Kingituste temaatika on aga aktuaalne keeleõpetajate puhul, sest neile tuuakse aeg-ajalt kingitusi. Huvide konflikti maandamiseks kogutakse asutuse töötajate käest informatsiooni selle kohta, milliste ettevõtete või teiste asutustega nad seotud on. Kingituste vastuvõtmise osas on töötajatele tehtud koolitusi ning asutuses on kokku lepitud, kuidas sellistel puhkudel käituda. Tavaliselt on kingitused väga väikese väärtusega ning tegemist on pigem kommikarpide või muude söödavate meenetega, mis tarbitakse ühiselt majasiseselt. Rääkides konkreetsetest ametikohtadest, on mõjutamiskatsete osas suurim potentsiaalne oht juhatuse liikmete puhul, sest nendel on võimalus otsuseid kallutada. Lisaks mainis asutuse juht, et õpetajate puhul võib ette tulla olukordi, kus püütakse neid mõjutada keeleõppe koha tagamiseks, kuid reaalsuses ei ole õpetajatel võimalik üksi kohtade jagamise osas otsuseid vastu võtta.

Eesti Rahvakultuuri Keskuse peamiseks eesmärgiks on eesti rahvusliku identiteedi säilimise ning elujõulise rahvakultuuriruumi tagamine ja arengu soodustamine. Eesmärgi täitmiseks täidab asutus järgmiseid põhiülesandeid: osalemine kultuuripoliitika kujundamise ja elluviimise protsessis maakondlikul, üleriigilisel ja rahvusvahelisel tasandil; rahvakultuuri püsimisele ning arengule kaasaaitamine; vaimse kultuuripärandi väärtustamine ja elujõulisuse toetamine; täienduskoolituse korraldamine rahvakultuuri ja vaimse kultuuripärandi valdkonnas. Eesti Rahvakultuuri Keskus vahendab erinevaid riiklikke toetusmeetmeid ja programme, hallates 11 erinevat meetet¹⁷: folkloorifestivalide toetamine, Mulgimaa pärimuskultuuri toetamine, Vana-Võromaa pärimuskultuuri toetamine, Kihnu kultuuriruumi toetamine, Saarte pärimuskultuuri toetamine, Peipsiveere pärimuskultuuri toetamine, Setomaa pärimuskultuuri toetamine, Virumaa pärimuskultuuri toetamine, regionaalse kultuuritegevuse toetamine, rahvakultuuri valdkonna

¹⁵ https://www.meis.ee/sites/default/files/insa_hankekord.pdf

¹⁶ Integratsiooni Sihtasutuse 2020. a konkursiplaan: <https://www.integratsioon.ee/integratsiooni-sihtasutuse-2020-konkursiplaan>

¹⁷ <https://rahvakultuur.ee/toetused/toetusmeetmed/>

partnerorganisatsioonide toetamine ja etenduskunstide regionaalse kättesaadavuse toetused "Teater maal".

Intervjuus osalenud asutuse juhi sõnul on üheks peamiseks ohuks huvide konflikti tekkimise võimalus, kui toetusmeetmete osakonna töötajad on seotud seltsidega, mis taotleavad Eesti Rahvakultuuri Keskusest toetusi. Samuti võib tema sõnul riske tekitada see, et 11 erineva meetme komisjoni liikmed kohati kattuvad, kuigi tegelikult riskide täielikuks maandamiseks võiksid komisjoni liikmed olla igas komisjonis erinevad. Kingituste temaatika Eesti Rahvakultuuri Keskuse puhul väga aktuaalne ei ole, asutuse juhi sõnul tuuakse küll vahel kutseid näiteks tänuüritustele, kuid nendel vastuvõtmist ei peeta problemaatiliseks. Huvide konflikti riski maandamiseks nõutakse asutuses töötajatelt kõrvaltegevustest teavitamist. Lisaks on Eesti Rahvakultuuri Keskus enda töökorras sätestanud, et programmi nõukogu liige teavitab enda seotusest projektiga, taandab end otsustusprotsessist ja lahkub arutelu ajaks ruumist.

Eesti Filmi Instituudi (EFI) peategevusteks on filmivaldkonna arendus ja turundus, filmide tootmine ja filmipärandi eest hoolitsemine. Filmipärandiosakond tegeleb lisaks filmikirjaoskuse edendamisega. Instituut tegeleb ka Film Estonia tagasimaksesüsteemiga, mille kaudu filmi- ja teletootmisettevõtted saavad tagasi taotleda kuni 30% kohalikest abikõlblikest tootmiskuludest ning organiseerib iga aasta toimuvat Eesti Filmi- ja Teleauhindade Gaalat (EFTA). EFI annab välja 11 erinevat toetust: stsenaariumitoetus, arendustoetus, tootmistoetus, eksperimentaalfilmi toetus, vähemuskaastootmise toetus, levitoetus, subtiitrite ja kirjeldustõlke toetus, Euroopa väärtfilmide levitoetus, üritustoetus, täienduskoolitus- ja haridustoetus ning filmialase uurimistöö ja digiteerimise toetus.

Asutuse juhi sõnul ilmneb peamine risk toetuste väljaandmise otsustavates hindamisvoorudes seoses kaasatud välisekspertidega. Kuigi seda riski maandatakse ning ekspertidelt nõutakse kirjalikku kinnitust, et ta ei ole seotud taotlusvoorus osalevate filmiasutustega, võib asutuse juhi sõnul ette tulla olukordi, kus siiski on eksperdil seotus mõne asutusega. Asutuse juhi sõnul tuleb ette ka olukordi, kus välisekspertid on eelnevalt olnud ise ka taotlusvoorus osalejad. Samas ei nähta seda väga problemaatiliseks, sest „teenete“ osutamist või kellegi soosimist ei ole ette tulnud ning objektiivse otsuse tegemise tagab see, et otsustuste tegemises osaleb hulk inimesi. Kingituste või piletite pakkumine ei ole EFI puhul väga tavapärane ning asutuses on kokku lepitud, et kommikarbid jms meened tarbitakse töötajate poolt ühiselt.

Välise vaate saamiseks on uuringusse kaasatud ka Riigikontroll ning Politsei- ja Piirivalveameti ekspert. **Riigikontroll** koostab majandusaasta koondaruandeid, milles käsitletakse ka Kultuuriministeeriumi ning haldusala asutuste tegevust. Lisaks viiakse läbi eriauditeid, näiteks riigitegevuse hankeauditid. Riigikontrolli audiitori sõnul on riskantsemad valdkonnad toetuste jagamised ning hanketegevused, kus on peamiseks ohuks võimalik huvide konflikti tekkimine. Riigikontroll on Kultuuriministeeriumile edastanud märkused auditi „Riigi 2018. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja riigi tehingute seaduslikkus“ raames korruptsiooni ennetamiseks loodud sisekontrollisüsteemide kaardistamise tulemuse kohta. Korruptsiooniriskide maandamiseks edastati ministeeriumile järgmised soovitusel/tähelepanekud:

- Rakendada süstemaatilist korruptsiooniriskide hindamist,
- Hangete korraldamisel kaaluda sõltumatuse deklaratsiooni rakendamist ning protokollide huvide konflikti puudumise kohta märke lisamist,
- Tagada läbipaistvus ja teavitamine seotud isikute vahelistest tehingutest (puudutab kõrgema juhtkonna ja tegevjuhtkonna liikmeid ja nende pereliikmeid, kelle käsitlemine on määratud raamatupidamise sise-eeskirjaga).

Politsei- ja Piirivalveameti eksperdi sõnul on suurimad riskid erinevate tehingute puhul seotud huvide konflikti tekkimisega. Tema hinnangul on avalikus sektoris tihti põhjuseks inimeste vähenenud teadlikkus või harjumus teatud moodi asju teha ning sealjuures ei tajuta, et tegemist on ebaeetilise või korruptiivse käitumisega. Eksperdi hinnangul on vajalik süstemaatiline koolitamine ning väga oluliseks peab ta ka juhtide poolt eeskuju seadmist. Samuti tõi Politsei- ja Piirivalveameti ekspert välja huvide konflikti deklareerimise vajalikkust, mis tema hinnangul omaks distsiplineerivat mõju.

2.1. VALDKONDLIKUD KORRUPTSIOONIOHUD

Üldiselt ei peeta intervjueritud uuringusse kaasatud asutuste juhtide poolt korruptsiooni ja ebaeetilisi juhtumeid pahatahtlikeks vaid pigem inimeste teadmatuses tulenevateks olukordadeks. Samuti toodi välja, et korruptsioonialane teadlikkus on aastate jooksul kindlasti tõusnud ning töötajad on julgemad korruptsiooniohu tunnetamisel ise informatsiooni saamiseks otsese ülemuse või õigusspetsialisti juurde pöördumisel.

„Üks teema on teadlikkuse teema, kui palju teadvustatakse endale huvide konflikti. Ise suhtun inimestesse, et keegi ei ürita meelega. Siin on teadvustamise küsimus.“ (süvaintervjuu)

„Ma ei saa öelda, et tahtlik. Pigem tundub, et „ma ei mõelnud üldse nii“. Nad ei adu, et see on avaliku raha kasutamine, isegi kui on väike summa. Tuleb nagu üllatusena.“ (süvaintervjuu)

„On paremaks läinud läbi koolituste meie majas ja haldusalas. Koolitusi on alles hakatud tegema. Eelmine aasta 2018 oli teatrivaldkonnas ja varasemalt ka teisi. Siis oli teine korruptsiooni kontaktisik kes tegi. Nüüd teeme rohkem koostöös politseiga. Aga on paremaks läinud ja nüüd juba küsitakse.“ (süvaintervjuu)

Küll ilmnes erandina mõnes intervjuus ka arvamusi, mis viitasid pahatahtlikule käitumisele. Nimelt toodi välja näiteid juhustest, kus teatud ebaeetilisi otsuseid tehakse teadlikult, nt rahade väärkasutamine või ametikoha ärakasutamine. Konkreetseid näiteid tõsisematest korruptsioonijuhtumitest, millega intervjueritavad enda tööajal oleksid kokku puutunud, intervjuude käigus välja ei toodud. Selles osas mainiti vaid näiteid minevikust, mis ei ole toimunud intervjueritavate ametis oleku ajal.

„Olen nõus, et see oht on suur ja mitte sellest, et teadmatus. Minu seisukoht on see, et samme tehakse teadlikult, kuna see teema on reguleerimata.“ (süvaintervjuu)

Lisaks erinevustele, mis tulenevad konkreetsetest valdkondadest ja asutustest, on oluline mainida kultuurivaldkonna eripärasid, mis samuti mõjutavad korruptsiooniohte. Näiteks ilmnes vestlustes valdkonna eripärana Eesti kultuuriringkondade väiksus, mistõttu komisjoni liikmete osas tuleb erinevate toetusmeetmete puhul ette kattumisi ning tihti on keeruline värvata eksperte, kel puuduks igasugune seotus osaleva asutuse või toetusmeetmega. Kultuuriringkonna kitsa ringi tõttu on intervjueritute hinnangul võimatu rakendada selliseid reegleid, mis keelaksid täielikult igasugused seosed või sugulussuhted, kuid samas peaks olema tagatud läbipaistvus.

„Nagu ma ütlen, et Eesti ja valdkond on nii väikesed, siis kõikvõimalikud rahastamiskomisjonid [on ohukohad]. Pea võimatu on panna kokku komisjon. Võimalik on, aga siis ei jaga nad asja. Nt Võru kultuuri jaoks ei saa panna kokku komisjoni pealinna tegijatest. Kui paned kohalikest, kõigil on seal oma MTÜ või kes tantsib rahvatantsurühmas jne.“ (süvaintervjuu)

„Aktiivsed inimesed on mitme MTÜga seotud ja nad tunnevad seda valdkonda. Aga kui kõik on omavahel seotud ja uusi inimesi peale ei saa tulla, väike kultuuriruum – kus see tasakaal on.“ (süvaintervjuu)

Üheks peamiseks korruptsiooni esinemise vormiks on intervjueritud osapoolte hinnangul võimalik huvide konflikt erinevate toetuste jagamisel. Konkreetsete näidetena kerkisid esile olukorrad, kus on võimalik, et isik on taotluse esitaja, kuid on samas ka asutuse töötaja või seotud toetusi puudutavate otsuste tegemisel eksperdina. Veel toodi välja huvide konflikti, mis tuleneb sugulussuhetest – perekonnaliikmed on taotluste jagamisel nõ sama laua taga erinevatel pooltel. Toetuste jagamine kui korruptsiooniohtlik valdkond oli üheks enam mainitud teemaks ka kultuurivaldkonna töötajate seas läbi viidud küsitluse puhul (vt peatükk 3). Samuti hindavad toetuste jagamisega ning hangetega seotut kõige suurema riskiga toiminguteks uuringu raames intervjueritud Riigikontrolli audiitorid.

„Mina [...] tunnetan et seal võib selline mõõde sisse tulla. Et see meie spetsialist taotleb raha sama asutuse poolt, kus me oleme.“ (süvaintervjuu)

„Mõned valdkonnad on riskantsemad, toetuste jagamine ja hanketegevused. Need on peamised riskikohad.“ (süvaintervjuu)

„Eesti on väike ja kui tehakse otsuseid võib tekkida olukord, et keegi on sugulase sugulane ja tehakse positiivne otsus, mis oleks niikuinii tehtud. Aga sellest võib keegi kinni võtta ja omakorda probleemi tekitada.“ (fookusgrupp)

Ohukohtasid nähakse konkreetsetest ametikohtadest rääkides juhtide ja juhatuse liikmete puhul. Ühe teemana toodi välja juhtide/juhatuse liikmete mõjutamist, mis tihti ei ole just pahatahtlik, vaid pigem peetakse seda normaalsuseks.

„Juhatuse liikmetega seoses on kõige suurem ohukoht, seal on vetoõigus ja võimalus mõjutada. Mõjutamiskatseid kindlasti on. Meie valdkonnas on palju neid inimesi, kes teevad tööd missioonitundest, neil on nõrgemad teadmised juriidilistest asjadest ja tihti kultuuriline traditsioon on, et peab käima asutuste juhtide juures.“ (süvaintervjuu)

Lisaks tuli intervjuudes asutuste juhtidega jutuks ka kingituste temaatika, mis ei ole küll relevantne kõikide asutuste puhul, kuid mida on mainitud just näiteks lõimumise valdkonna asutuse või Kultuuriministeeriumi erinevate ametikohtade puhul. Toodavateks kingitusteks on enamikes asutustes vaid väiksemad sümboolsed kingitused nagu kommikarbid, mis üldiselt asutusesiseselt ühiselt tarbitakse. Kallimate kingituste vastuvõtmist taunitakse. Kingituste toomist ei peeta üldjuhul pahatahtlikuks, küll aga on see teema, mis intervjuueeritute sõnul peaks olema selgelt läbi räägitud ja läbipaistev.

„Keegi ei tee seda paha pärast. Oleme koolitusi õpetajatele läbi viinud. Meie majas on see juba natuke teisele poole läinud, inimesed ei julge midagi vastu võtta.“ (süvaintervjuu)

„Ise tulen KUM-ist ja kui tuli siis kingitused kogunesid ühe laua peale. Meil on samamoodi, mulle teadaolevalt kellelegi kingitusi ei tehta, nii et kasutab ise seda. Mõnikord on kommikarp kõõgis ja need on väikesed asjad.“ (süvaintervjuu)

„Jõuluaegsed kommikarbid on inimesed vastu võtnud aga pannakse ühise laua peale. Kõik, mis on üle selle, see on pigem ei ja ei ole aktsepteeritav.“ (süvaintervjuu)

Kutsete ning piletite kinkimise puhul on üldine arvamus, et juhtide poolt on sobilik vastu võtta kutseid, mis on otseselt seotud üritustega, millel osalemine on oluline valdkonnas toimuvaga kursis olemiseks. Ebasobivana nähakse vaid olukordi, kus asutusele pakutakse suurt hulka pileteid. Kingituste ning piletite kinkimise temaatika on aktuaalne ka kõrgemate ametnike, sh ministri, nõunike ning asekanterite puhul. Vestlustest asekanteritega selgus, et kingituste andmist esineb erinevatel üritustel ning vastuvõttudel. Asekanterite poolt on tavaks, et kingitused tuuakse ministeeriumi ning jäetakse kollektiivseks tarbimiseks või olenevalt esemest kõigile kasutamiseks. Piletite osas on levinud arusaam, et üldiselt on valdkonnaga seotud üritustel osalemine osaks kõrgemate ametnike tööst ning selliste piletite vastuvõtmist ei peeta ebaeetiliseks. Küll aga on asekanterid maininud ka olukordi, kus nad on keeldunud kingitusest või piletist, kuna see on tundunud ebaeetilisena.

„Meie töövaldkond on kultuur. Selle raames kutsutakse meid palju erinevatele üritustele. Võib olla ka, et valdkond on olnud meie rahastajaks. Ma ei tea, kas see on tänu või töö. Kui tegemist on meelelahutusega, siis ei peaks vastu võtma, aga meie valdkonnas see ongi meie töö sisu. Kui kutsutakse Folk või Ekspress meedia, mingeid sündmuseid me toetasime. Pakuti tasuta piletit, ma ei võtnud vastu. (süvaintervjuu)

2.2. KORRUPTSIOONIOHTUSID MAANDAVAD MEETMED

Kultuuriministeerium on peamise korruptsiooniriske maandava meetmena jooksvalt rakendanud **koolituste** korraldamist. Perioodil 2014-2019 on Kultuuriministeeriumis kokku korraldatud 14 erinevat koolitust, mis on toimunud kas ministeeriumis või haldusala asutustes. Koolituste teemad on laiemalt jaotatud kaheks: „Ametnikueetika ja korruptsiooni ennetamine“ ja „Huvide konflikti olukordade vältimine ja ennetamise võimalused“. Koolitused on toimunud nii kõikidele töötajatele ühiselt kui ka teatud

toimingutega seotud töötajatele eraldi, näiteks toetusi eraldavate komisjonide ja nõukogu liikmetele. Koolitusi on läbi viinud endine Rahastusministeeriumi eetikanõunik ja Kultuuriministeeriumi õiguse peaspetsialist ning välise eksperdina Politsei- ja Piirivalveameti korruptsioonikuritegude büroo esindajad.

Veel on korruptsioonriskide maandamiseks teinud ministeeriumi siseauditi osakond pistelisi **auditeid** ning selle tulemusena tuvastatud huvide konflikti olukordadest on saadetud info haldusala asutustele, et juhtida tähelepanu korruptsioonivastase seaduse rakendamisele.

Lisaks on Kultuuriministeeriumis loodud ning riske maandavate meetmetena kasutusel järgnevad **juhised ja dokumendid**:

- Kultuuriministri 29.11.2015. a käskkirjaga kinnitati „Kultuuriministeeriumi toetuste taotluste menetlemise kord“, kus muuhulgas sätestatakse, kuidas vältida huvide konflikti toetuste eraldamisel. Toetuste eraldamise määrustes on fikseeritud ka korruptsioonivastase seaduse järgimise kohustus.
- Uuele töötajale jagatavas sisseelamismapis on peatükk, mis sisaldab muu infot ametnike tegevuspiirangute ja kõrvaltegevusest teavitamise kohta.
- Kultuuriministeeriumi sisekorraeeskirjas on kirjas juhised korruptsiooni ennetamiseks.
- Seisuga 20.03.2020. a on uuendatud Kultuuriministeeriumi sisekorraeeskirjas kõrvaltegevusest teavitamise korda. Lisaks ametnikele on teavitamiskohustus ka töölepinguga teenistujatel, kes osalevad riigi eelarveliste vahendite kasutamise üle otsustamises (taotlusvoorude komisjonide liige või muul viisil sisulises otsustamises osalemine, eelarve eest vastutav isik) või kes on kaasatud lihthanke või riigihanke piirmäära ületava riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse (sh riigihanke eest vastav isik, hankelepingu täitmise eest vastutav isik, hankekomisjoni, ekspertkomisjoni, ideekonkursi tehnilise komisjoni või žürii liige). Teavitamine toimub läbi riigitöötaja portaali. Teavitused kõrvaltegevusest säilitatakse personalijuhi poolt ametnike isikutoimikutes.
- 20.03.2020 kinnitatud ministeeriumi sisekorras on kõrvaltegevustest teavitamise kord määratletud järgmiselt: lisaks ametnikele on teavitamiskohustus ka töölepinguga teenistujatel, kes osalevad riigi eelarveliste vahendite kasutamise üle otsustamises (taotlusvoorude komisjonide liikmed või muul viisil sisulises otsustamises osalejad ning eelarve eest vastutavad isikud); või kes on kaasatud lihthanke või riigihanke piirmäära ületava riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse (sh riigihanke eest vastutavad isikud, hankelepingu täitmise eest vastutavad isikud, sh hankekomisjoni, ekspertkomisjoni, ideekonkursi tehnilise komisjoni või žürii liige).
- Teavitamine uue korra järgi käib nüüd läbi riigitöötaja portaali.
- Ametnikele on kättesaadav Rahandusministeeriumi poolt koostatud „Teenistusülesannete täitmise seotud kingituste ja soodustuste hea tava“.

Korruptsiooniriskide maandamine haldusala asutustes

Korruptsiooni osas teadlikkuse tõstmiseks nähakse kõikides ministeeriumi haldusalas tegutsevates asutustes peamise meetmena nii sisemisi kui välise eksperdi poolt läbiviidavaid koolitusi. Koolituste puhul peetakse oluliseks, et need oleksid üles ehitatud asutuse põhiselt, sisaldades vastava asutuse tegevusest lähtuvaid konkreetseid olukordi ja võimalikke kaasuseid. Intervjuudes toodi välja ka teatud ametikohtadele (nt toetusmeetmetega seotud töötajad) mõeldud koolitusi, mis on korraldatud ministeeriumi poolt.

„Majasisesed ja on ka eraldi koolitused. Siin me tegime nii, et politsei korruptsioonivastase osakonna juhataja käis rääkimas. See oli huvitav. Võime öelda, et mida ei tohi teha, aga praktiliste näidete näol on parem aru saada.“ (süvaintervjuu)

„Mis puudutab toetusmeetmeid, siis ministeerium teeb spetsialistidele koolitusi.“ (süvaintervjuu)

Intervjueeritud osapoolte sõnul teadvustatakse tänu toimunud koolitustele korruptsiooniriske rohkem. Samas leitakse, et koolituste jätkuv toimumine on kindlasti oluline ning peaks aset leidma süstemaatiliselt ning teatud regulaarsusega.

„See koolituste pool ongi kõige mõistlikum antud hetkel, selles mõttes, et koolitused kõige kiiremini reageerivad muutustele ja olukordadele, mis on ühiskonnas olnud. Koolitusi on võimalik tellida asutuse spetsiifikast või nendest olukordadest, mis on tekkinud või sellest lähtuvalt. Pikki manuaale juurde toota, ma julgen arvata, et selle efektiivsus ei ole nii suur.“ (süvaintervjuu)

Koolituste teema puhul on oluline märkida, et intervjuudes rõhutati koolituses edastatava info konkreetsuse olulisust. Samuti toodi välja, et peaks olema selgelt eristatav, kui räägitakse korruptsioonist üldisemalt ning korruptsioonist/eetilisest käitumisest vastavas asutuses, kuhu PPA esindaja on rääkima kutsutud.

„Koolitustega peab olema tähelepanelik. Reaalne näide on see, et audiitor ütleb, et nii teha ei tohi. Ja siis samas PPA ütleb, et tema seal korruptsiooni ei näe. See korruptsioon on väga erinevalt tõlgendatav.“ (süvaintervjuu)

Asutustes jagatakse infot korruptsiooniohtude ja eetilise käitumise kohta ka uutele töötajatele. Näiteks tehakse seda vestluse käigus, või antakse uuele töötajale üle nn „sisseelamismapp“, kus on dokumendid, mis käsitlevad nii üldist töökorda kui ka korruptsiooni temaatikat. Samuti selgitatakse uute töötajate võimalik seotus erinevate asutuste või organisatsioonidega. Üldiselt peetakse kirjalikult üle antud sisseelamismaterjale vähem efektiivsemateks kui personaalset vestlust või koolitust.

„Uute töötajate osas – räägitakse ka läbi suuliselt. Meil on ka käsiraamat, kuigi realistlikult seda ei loeta või loetakse tööülesannetega seotut. Uute inimeste tulekul on sisseelamisplaan 3 nädalaks ja seal on kohtumine assistendiga, kes vastavalt ametikohale räägib läbi ka need punktid.“ (süvaintervjuu)

„Kaust on, loed läbi. Palju seal ikka meelde jätad.“ (fookusgrupp)

„Uutele töötajatele on sisseelamiskoolitus ja selle käigus tutvustatakse ka töökorralduse reegleid ja seal huvide konflikti peatükk on sees, oleme seda uuendanud juba või uuendamas praegu uue seaduse raames.“ (süvaintervjuu)

Üldiselt hinnatakse korruptsiooniohte suhteliselt hästi maandatuiks ning võimalusi suurteks rikkumisteks peetakse limiteerituiks. Mitmes asutuses on korruptsiooniriskide maandamiseks koostatud juhendmaterjalid, milles käsitletakse kõrvaltegevustest teavitamise kohustust ning vajadusel isiku taandamist otsustusprotsessist. Üheks konkreetseks tegevuseks, mis riske maandab, on info kogumine selle kohta, milliste ettevõtetega seotud ollakse. Samuti maandab intervjueeritute sõnul ohte see, et erinevatesse otsustusprotsessidesse on kaasatud suur hulk inimesi ning otsuste tegemised toimuvad läbi mitme tasandi.

„Meil on kõrvaltegevuste ankeet, mida nad peavad täitma. Ja kui on kahtlus, siis esitame küsimusi. See on enne lepingu sõlmimist.“ (süvaintervjuu)

„Toetuste poole pealt ja kuna sellega tegeleb parv inimesi, hindajad ja siis on veel hindamiskomisjon. Suurt korruptsiooni riski ei ole siin, lõpuks vaatab kogu maja selle veel üle.“ (süvaintervjuu)

Asutustes läbi viidud intervjuudes toodi välja, et kindlustunde riskide maandamisel annab õiguseksperdi poole pöördumine teatud teemade selgitamisel. Korruptsiooniriske maandavana nähakse õigusosakonna inimese kaasamist ka taotlusvoorude tööprotsessides.

„Meil on advokaat, kellega ka aeg ajalt räägin kui on seadusemuudatusi või kohustusi ja tema tuleb mõne detaili või ettepanekuga. Kui on mingi ambivalentne olukord, see bürokraatia on nii suur ja kes seda kõike kontrollib. Kui kahtlus on siis pöördume advokaadi juurde.“ (süvaintervjuu)

„Taotlusvoorude vaates on pildis olnud see teema, et õigusosakonna inimene osaleb töös. Ja tunda on, et käitumismustrid on muutunud.“ (süvaintervjuu)

Intervjueeritud asutustes konkreetseid protseduure ning teavituskanalit korruptsiooniriskiga olukordades käitumise osas ei ole. On mainitud juhtkonnale teavituse kohustust, mis on sätestatud töötaja käsiraamatus (nt Integratsiooni Sihtasutus) ning peamise “teavituskanalina” toodi intervjuudes välja otsest suhtlust ja juhtide avatust rääkimaks erinevatest kahtlust tekitavatest olukordadest.

„Meie käsiraamatus on sees juhtkonnale teatamise kohustus. Sisuliselt on see juhtumi põhine ja inimlikul kontaktil põhinev.“ (süvaintervjuu)

Kõikide asutuste juhtide sõnul on neil hea koostöö Kultuuriministeeriumi vastava valdkonna asekanstleriga, kellega toimuvad regulaarsed kohtumised. Intervjueeritavate sõnul on toimub asekanstleritega avatud suhtlus, mis võimaldavad vajadusel olukordade üle arutamist. Formaalset korruptsiooniteemalist aruandluse nõuet ministeeriumi poolt ei ole ning selle vajadust intervjuudes ei tõstatatud.

„Meil on hea koostöö asekanstleriga, me ei pea registreeruma kohtumisele. Saame tema juurde pöörduda.“ (süvaintervjuu)

„Asekanstler on see kellega meil on regulaarsed kohtumised ja tema on see, kellele ma saan info anda ja kui oleks mingisugune poliitiline mõjutus, siis ma räägiks temaga.“ (süvaintervjuu)

Intervjuudest peegeldus kultuurivaldkonna töötajate soov kindla sõnumi ning reeglite loomiseks. Ministeeriumilt oodatakse selget korruptsiooni käsitlemist nii määrustes kui ka toetusmeetmete reeglites. Näiteks tahetakse, et igas asutuses oleks selgelt defineeritud huvide konflikt. Palju on intervjuudes esile tõstetud ka juhatuse eeskujul olulisust.

„Kultuurivaldkonnas võiks olla kindel sõnum ja reeglid.“ (süvaintervjuu)

„Palju hakkab ka ministeeriumist. Valmistades ette määrusi või toetusmeetmete reegleid, seal peab korruptsiooni ja huvide konflikti teema välja toodud. Kui ei ole kirjas, siis kombitakse.“ (süvaintervjuu)

Ministri ja teiste kõrgemate ametnikega seotud korruptsiooniriskid ja nende maandamine

Intervjuudest selgus, et kuigi intervjueeritavate hinnangul on ministril võimalus teatud otsuseid mõjutada või tagasi lükata, ei ole intervjueeritute sõnul selliseid juhuseid ette tulnud. Vestlustes toodi välja ka seda, et ministril võib olla oma nägemus poliitika kujundamisel, kuid võimu kasutamist enda tuttava või endaga seotud asutuse toetamiseks ei ole kohatud. Ministri otsusega antakse välja ka erakorralisi toetusi, mille puhul ei toimu taotlusvoore kuid selline toetuste andmine toimub harva ning korruptsiooniohtu ka erakorraliste toetuste andmisega ei seostatud.

„Kindlasti on mingid valdkonnad, mis talle on olulisemad ja kus ta tahab rõhku rohkem panna. Mul ei ole olnud sellist case'i, kus ma näen, et kusagil oleks ministri tuttav ja ta tahab sinna rohkem anda.“ (süvaintervjuu)

Ministri juures „lobistamist“ keelatud tegevuseks ei peeta ning seda hinnatakse pigem nõo tavapäraseks käitumiseks, eriti just uue ministri puhul. Lisaks on info ministri kohtumiste osas reeglina avalik ning koostatakse ka pressiteateid.

„See on normaalne, et kui uus kultuuriminister, siis kultuuritegelased tulevad kohtuma.“ (süvaintervjuu)

Ministrite ning kanstlerite puhul on üheks konkreetseks riske maandavaks meetmeks Korruptsioonivastase seaduse § 3 lg 3 poolt sätestatud nõue, mille kohaselt peavad ministrid ning kanstlerid esitama huvide deklaratsiooni. Lisaks on seoses ministrite ja kõrgemate ametnikega seotud korruptsiooniriskide maandamisega Eestil GRECO liikmena kohustus 2020. aasta suvel aru anda viienda GRECO hindamisvooru soovitude rakendamise kohta. GRECO uue hindamisvooru fookuses on nimelt just Eesti kõrgete ametiisikute,

sh poliitiliste nõunike korruptsiooni ennetamine ja välistamine.¹⁸ GRECO V hindamisvooru käigus anti Eestile muuhulgas järgmised soovitusel¹⁹:

- Poliitiliste nõunike sobivust tuleb hinnata värbamisel enne ametikohale asumist, lähtudes aususe/etika kriteeriumidest.
- Vastu võtta kõrgete ametiisikutele (ministritele ja poliitnõunikele) huvide konflikti teemalised käitumisjuhised (mis kataksid teemasid nagu kingitused, kontaktid kolmandate osapooltega, kõrvaltegevus, konfidentsiaalse info käsitlemine, töökoha vahetusega seotud piirangud) ning tagada juhiste rakendamine ja järelevalve.
- Briifida ministreid ja poliitilisi nõunikke ametisse astumisel aususe ja etika teemadest ja tagada neile samal teemal ka konfidentsiaalne nõustamine.
- Luua reeglid kõrgete ametiisikute ja kolmandate osapoolte/lobistide vaheliseks suhtluseks, avalikustada selliste kokkupuudete kontaktid ja sisu.
- Panna paika töökoha vahetuse reeglid/piirangud kõrgetele ametiisikutele peale valitsusest lahkumist.
- Poliitilised nõunikud, kes on seotud ministrite otsuse tegemisega, peavad esitama huvide deklaratsiooni. Kaaluda huvide deklaratsioonide esitamise laiendamist ka ministri abikaasale/elukaaslasele ja temast sõltuvatele pereliikmetele (mis ei pea tähendama avastava info avalikustamist).

Hetkel ei ole Kultuuriministeeriumis kõiki GRECO hindamisvooru soovitusi veel rakendatud ning esimesena on plaanitud tegeleda kõrvaltegevustest teatamise kohustuslikuks muutmisega ning käitumisjuhiste loomisega. Käitumisjuhiste loomiseks on ministeeriumide korruptsioonikontaktid ning siseaudiitorid koostanud loetelu võimalikest huvide konflikti näidetest.

3. TÖÖTAJATE TEADLIKKUS JA KOKKUPUUTED KORRUPTSIOONIJUHTUMITEGA

Uuringu üks eesmärk oli hinnata, kuidas tajuvad töötajad korruptsiooniohte seoses enda tööülesannete ja vastutusvaldkonnaga ning milliste olukordadega on nad ise vahetult kokku puutunud. Lisaks koguti sisendit võimalike korruptsiooniriskide ennetus- ja kontrollmeetmete kohta.

Eesmärgi täitmiseks viidi analüüsivaste asutuste teenistujate seas läbi veebiküsitlus. Küsitluse tulemuste esmase analüüsi järel viidi teenistujatega läbi fookusgrupi intervjuud, mille käigus arutleti põhjalikumalt küsitluse vastustes enim esile toodud teemade või kitsaskohtade üle. Igas asutuses toimus üks intervjuu, kokku viis fookusgruppi.

Järgnevalt on kogutud andmete ja analüüsi tulemuste põhjal kirjeldatud kultuurivaldkonna teenistujate kokkupuuteid korruptsiooniohtlike olukordadega ja korruptsioonialast teadlikkust. Tulemusi illustreerivad kultuurivaldkonna teenistujate tsitaadid nii veebiküsitlusest kui fookusgruppide raames toimunud aruteludest. Samuti on erisuste või sarnasuste rõhutamiseks toodud välja süvaintervjuude käigus asutuste ja valdkondade juhtide käest kogutud teavet seoses nende enda kokkupuudete ja teadlikkuse ning hinnangutega asutuste teenistujate teadlikkusele.

¹⁸ <https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/grecoeval5rep20183-final-eng-estonia-public.docx.pdf>

¹⁹

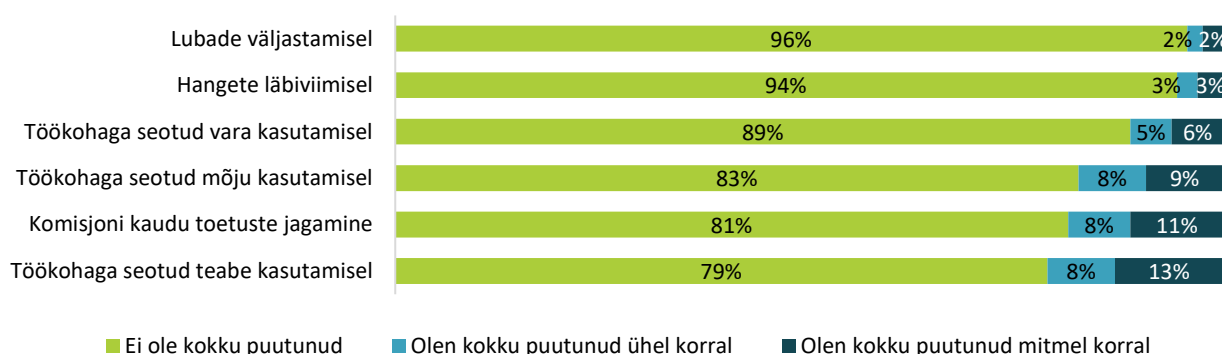
https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/v_hindamise_soovitused.pdf

3.1. KOKKUPUUDE KORRUPTSIOONIOHTLIKE OLUKORDADEGA

Asutuste ja valdkondade juhtidega läbiviidud süvaintervjuudes tuli esile, et kultuurivaldkonnas valitsevad peamised korruptsioonihud toetuste jagamise ja kingituste tegemise temaatika juures. Riskikohti on lähemalt kirjeldatud peatükis 2.2.

Kultuurivaldkonna ametnike ja töötajate senise kokkupuute tuvastamiseks korruptsiooniohtlike olukordadega esitati küsitluses kuus tööülesannet, mis süvaintervjuude käigus esile tulid, ning vastajatel paluti märkida, kas nende tööülesannete täitmisel on korruptsiooniohtlike olukordadega kokku puutunud. Tulemused on visualiseeritud Joonisel 1 (detailsema ülevaate saamiseks vt Lisa 1, Joonis 7 ja Tabel 1).

JOONIS 1. KÜSITLUSELE VASTANUTE KOKKUPUUDE KORRUPTSIOONIOHTLIKE OLUKORDADEGA NIMETATUD TÖÖÜLESANNETE JUURES (N=160)



Allikas: Uuringu raames läbiviidud veebiküsitlus

Valdavalt ei ole küsitlusele vastanud kultuurivaldkonna töötajad korruptsiooniohtlike olukordadega nimetatud tööülesannete täitmisel kokku puutunud. Joonistub välja, et korruptsiooniohtlike situatsioonidega kokku puutumise puhul on seda esinenud pigem mitmel korral kui ühel korral. Läbivalt on kõige enam korruptsiooniriskidega kokkupuudet tunnetatud seoses **töökohaga seotud teabe kasutamise** (21%) ja **komisjoni kaudu toetuste jagamisega** (19%). Kuigi veebiküsitluse tulemuste alusel ei ole enamus vastajaid (94%) hangete läbiviimisel korruptsiooniohtlike olukordadega kokku puutunud, toodi nii süvaintervjuude kui fookusgrupi arutelude käigus ohukohtadena välja just komisjoni kaudu toetuste jagamine ja hangete läbiviimine. Samas väideti mitmel korral, et asutustes on kasutusel piisavad kontrollmehhanismid, näiteks kollektiivne otsustamine, tänu millele on ühe inimese mõju otsuste tegemisel peaaegu olematu.

„Oht on alati olemas, kui tegemist on toetuste jagamisega või suures mahus teenuste ostuga.“ (fookusgrupp)

„Kontrollmehhanismid on piisavad, et ühe inimese mõju mingisuguse ostu sooritamisel või toetuse eraldamisel on minimaalne.“ (fookusgrupp)

„Meil on otsustamine kollektiivne, me ei tee üksi otsuseid.“ (fookusgrupp)

„Hindamiskomisjonis on ühelt poolt risk, et olen hea tuttav. See, mis selle maandab, on see, et meil on 12 liiget. Kui üks on, siis see ei saa väga palju mõjutada. Teised oma otsustega maandavad selle ära.“ (fookusgrupp)

Asutuste lõikes on korruptsiooniohtlike olukordadega kokku puutumist märkinud keskmiselt kõige enam Eesti Rahvakultuuri Keskuse töötajad (21%) ning seejärel Kultuuriministeeriumi töötajad (16%). Kõige vähem on kokkupuuteid kogenud Integratsiooni Sihtasutuse töötajad (6%).

Antud küsimuse puhul tuleb silmas pidada, et „Ei ole kokku puutunud“ vastusevarianti võidi kasutada ka juhul, kui vastaja ei ole nimetatud tööülesandega kokku puutunud. Samuti selgitas üks küsitluse täitjatest küsimusele antud vastuse loogikat järgnevalt:

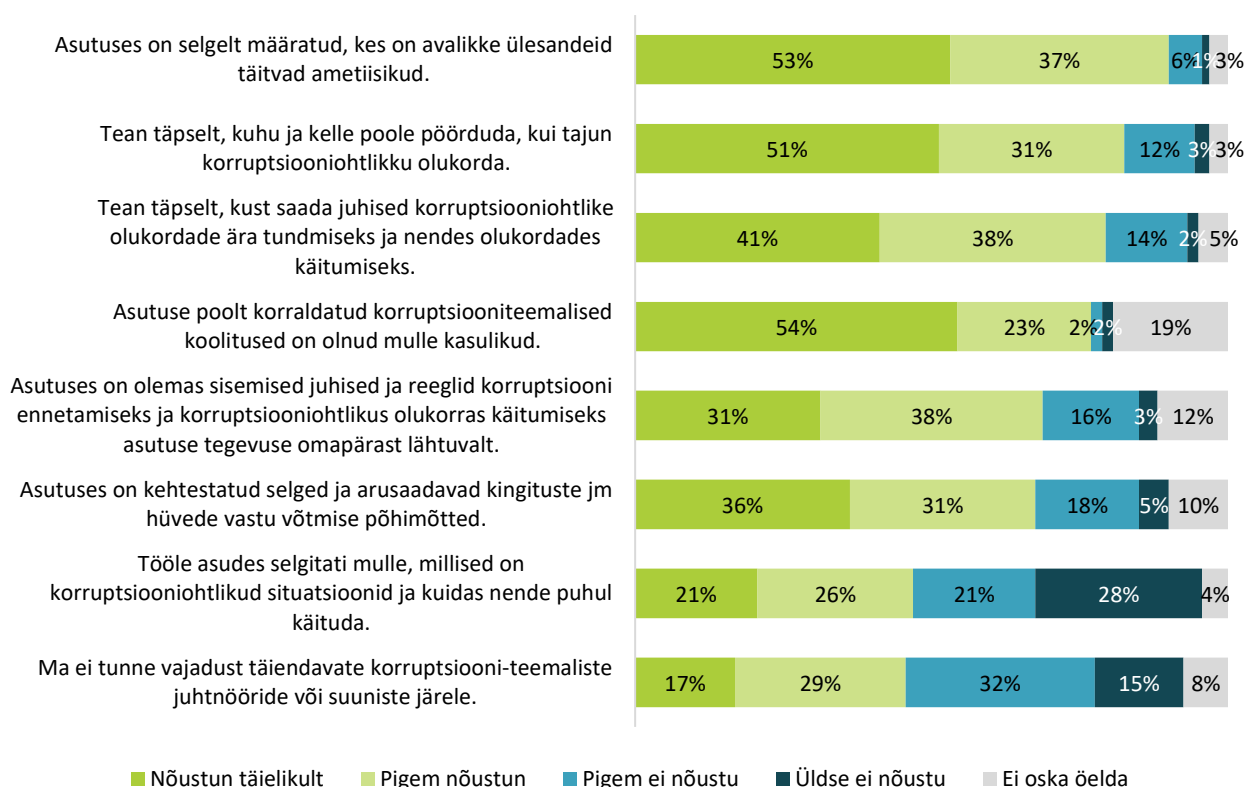
„Hindasin seda, et kõiki neid otsuseid tehes on olemas ja peab olema teadlik võimalikust korruptsiooniohust, mitte et kõiki neid tegevusi teostataks meil pidevalt korruptiivselt, ehkki üksikute juhtudel on organisatsioonis esinenud ilmselt kõigis valdkondades ka aegade jooksul rikkumisi.“ (veebiküsitlus)

3.2. KORRUPTSIOONIALANE TEADLIKKUS

Teenistujate teadlikkuse tõstmiseks on seni kasutatud peatükis 2.3. kirjeldatud meetmeid, nagu koolitused ja juhendid, aga ka korruptsiooniohtude ja eeskirjade tutvustamine uutele töötajatele.

Veebiküsitluses esitati kaheksa väidet seoses korruptsioonialase teadlikkusega ning paluti märkida, kuivõrd vastajad nõustuvad iga antud väitega 4-punkti skaalal (vt Joonis 2). Detailsem ülevaade tulemustest asutuste lõikes on esitatud Lisas 1 (vt Joonis 8 ja Tabel 2).

JOONIS 2. KÜSITLUSELE VASTANUTE NÕUSOLEK ESITATUD VÄIDETEGA KORRUPTSIOONIALASE TEADLIKKUSE OSAS (N=160)



Allikas: Uuringu raames läbiviidud veebiküsitlus

Enamike väidetega nõustusid vähemalt kaks kolmandikku vastajatest. Kõige enam väljendati nõusolekut väitega, et asutuses on selgelt määratud, kes on avalikke ülesandeid täitvad ametiisikud (90%). Samuti on küsitlusele vastanud **kultuurivaldkonna töötajad üsna teadlikud, kuhu ja kelle poole korruptsiooniohtlikku olukorda tajudes pöörduda** (82%). Enamasti pöörduakse kahtluse või küsimuste korral oma vahetu juhi poole. Sarnaselt veebiküsitlusele toodi ka fookusgrupi intervjuudes välja, et küsimuste puhul võetakse teema arutamisele juhi või kogenumate kolleegidega.

„Kõik teavad, kelle poole pöörduda. Meil on olemas oma vahetu juht. Kui sa tunned, et sul on küsimus, siis sa lähed oma vahetu juhi juurde.“ (fookusgrupp)

„Kuna lõppude lõpuks oleme me kõik inimesed, siis olukorras kahtlemise korral juhi või juhiabi olemasolu, kelle poole pöörduda küsimuste tekkimisel.“ (veebiküsitlus)

Korruptsioonialase teadlikkuse juures peetakse suurimaks murekohaks olukordi, mille puhul ei ole korruptsioon otseselt tajutav või üheselt mõistetav, kuna sellisel juhul võivad inimesed sattuda korruptsiooniriskiga olukordadesse ja eksida pahaaimamatult või teadmatusest.

„Inimesed võivad sattuda korruptsiooniohtlikkusse olukorda ka n-ö kogemata, pahaaimamatult. Tihti on raske selget piiri tõmmata, mis on viisakusavaldus ja mis on tagamõttega öeldud lause või tehtud "kingitus".“ (veebiküsitlus)

„Alati ei pruugi olla tegu mõne hüve "himustamise" või hea/toreda/lähedase inimese aitamisega, vaid pigem teadmatusest tuleneva väärä käitumisega.“ (veebiküsitlus)

„Ohukohad on see, et inimesed ei tea, mis hetkest meelehea vastuvõtt on austusavaldus või firma tutvustus, või juba läheb kuhugi mujale, et mis sellega peab peale hakkama. Kas peaks teavitama või kuidas peaks teavitama?“ (fookusgrupp)

Valdavalt nõustuti väitega, et asutuse korraldatud korruptsiooniteemalised koolitused on olnud kasulikud (77%). Samas oodatakse, et koolitused aitaksid tõsta teadlikkust korruptsiooniga seotud ohtude ära tundmiseks ja nende ennetamiseks ning selgitaksid korruptsiooni mõistest laiemalt (st et tegemist ei ole üksnes ümbrikus altkäemaksu pakkumisega, mis on siiani levinuim arusaam korruptsioonist). Ühtlasi rõhutati nii veebiküsitluse vabades vastustes kui ka fookusgruppides, et koolituste sisu peaks lähtuma asutuse eripäradest ning põhinema suuresti reaalsetel kaasustel ehk *case study*idel. Eeskätt on praktilised näited oodatud just selliste kaasuste puhul, mille juures ei pruugita esmapilgul korruptsiooniohtu tajuda ega osata seda ennetada või lahendada. Leitakse, et eluliste näidete analüüsimine aitab tõsta teadlikkust ja avardada silmaringi ka juhul, kui tegemist ei ole otseselt sama asutuse või valdkonna juhtumitega.

„Esinenud juhtumite kohta info kogumine ja nende kui reaalse näidete põhjal jooksvalt koolituste ja infotundide korraldamine. Koolituste eesmärk oleks kinnistada teadmist korruptsiooniohu ennetamiseks, korruptsiooni äratundmiseks ja tagajärgede mõistmiseks.“ (veebiküsitlus)

„Kindlasti teadlikkuse tõstmine ja praktilised näited olukordadest, mis on keerulisemad ja kus ei pruugi aduda korruptsiooniohtu. Minu nägemusel on huvide ja teabe jagamisega seotud korruptsioon väga keeruline ja ma pole täiesti kindel, kas suudaksin ise 100% neid olukordi õigesti lahendada. Arutelude käigus jagataksegi infot ja tehakse ettepanekuid lahendusteks. Kui kõiki võrdselt kohelda, siis jääksid ka arutelud ära ja see ei ole jälle hea.“ (veebiküsitlus)

„Ja need [koolitused] võiks olla pigem reaalse elu juhtumitel põhinevad, mitte niivõrd seadust tutvustavad.“ (veebiküsitlus)

„Kui on praktiliste kaasustena üles ehitatud, siis on kasulik.“ (fookusgrupp)

„Isegi, kui koolitustel räägitakse teistest juhtumitest, mis ei ole vahetult meie tööga seotud, siis kindlasti on need silmi avavad või olukordi rohkem selgitavad. (...) Erinevad juhtumid panustavad teiste valdkondade teadlikkusse, kuidas õigem käituda oleks ja nii edasi.“ (fookusgrupp)

Enamus vastajatest (79%) teavad, kust saada juhiseid korruptsiooniohtlike olukordade ära tundmiseks ja nendes olukordades käitumiseks. Küll aga **nõustusi vastajad oluliselt vähemal määral väitega, et täiendavate korruptsiooni-teemaliste juhtnööride või suuniste järele ei tunta vajadust (49%).** See näitab, et vajadus juhtnööride järele on töötajate ja ametnike seas olemas ning peegeldub ka veebiküsitluses tehtud ettepanekutest korruptsiooniohtlike olukordade ennetamiseks. Nimelt pea kolmandik küsitlusele vastanutest pakkusid välja, et asutustes peaksid olema selged juhised ja reeglid, kuidas korruptsiooniriskiga olukordi ära tunda ja nendega toime tulla. Ühtlasi toodi esile, et sarnaselt koolitustele võiks teabematerjalides olla esitatud konkreetseid asutusele või valdkonnale omased kaasused koos vastavate käitumisjuhistega.

„Kirjeldada konkreetseid kaasused koos käitumisjuhistega, mis just meie asutuse/valdkonna igapäevatoos ette võivad tulla.“ (veebiküsitlus)

„Ähmaste kohtade peal oleks vaja. Täna ei tule keegi rahapakiga – et kuidas sa selle piiri ära tajud? Teadlikkust võiks tõsta. Must-valgetest me saame kõik aru, aga just kompamise kohad.“ (fookusgrupp)

Samas leiti fookusgruppides, et täiendavate eeskirjade vajadus tuleb mitmel põhjusel kindlasti läbi mõelda. Esiteks ei ole võimalik kõiki kaasuseid juhendmaterjalides lahti kirjutada ning juhul, kui tekib mingisugune olukord, mida seal ei ole selgitatud, tuleb niikuinii konsulteerida juhi või kolleegidega nagu seda praegugi tehakse. Teiseks leiti, et eeskirju ja muid taolisi juhendeid ei tasu ülemäära koostada, kuna kui neid tekib liiga palju, siis inimesed ei loe neid üldse. Ühtlasi peetakse riigihankeseadust väga detailseks ning ei nähta vajadust seda ümber kirjutada. Küll aga ollakse nõus, et toetuste taotlusvoorude läbiviimiseks võiks asutustel olla kehtestatud sisekord, mis tagab võimude lahususe ja üldised põhimõtted erinevate riskide maandamiseks. Oodatud on ka Kultuuriministeeriumi soovitusel, juhiseid või nõ check-list.

„Mingid standardnäited läbi töötada. Kindlasti on asju, mis on väga erandlikud ka siis, aga kuidagi organisatsiooni sees kokku leppida, et see on inimene, kellelt saab alati küsida.“ (süvaintervjuu)

„Seal niikuinii kõiki variante ei suuda läbi vaadata. Kui tuleb mingisugune olukord ja seda ei ole manuaalis kirjas, siis on eraldi juhtum ja tuleb ikkagi juhiga või vanema kolleegiga rääkida. Ma ei näe vajadust toota tohutuid eeskirju ja juhiseid.“ (fookusgrupp)

„Teisest küljest jõuame selleni, et tihti on situatsiooni raske ära tunda. Neid asju ei saa niimoodi kirja panna.“ (fookusgrupp)

Osad vastajad olid veendunud, et töötajatel on teada konkreetseid seadused, määrused ja eeskirjad, mille alusel töötades välditakse nende asutustes korruptsiooniriskiga situatsioonide teket, ent samas tõdeti, et olukord on asutuste lõikes erinev.

„Ilmselt oleneb see asutusest, milliste sisekorraeeskirjade, seaduste, eeskirjade ja määruste alusel need töötavad. Minu asutuse määrus on piisavalt põhjalik ja detailne. Selle järgimine välistab korruptsiooni-ohtlikke olukordade tekke. Kõik asutused vajaksid endale regulatsiooni, mis pöörab tähelepanu korruptsiooni riskidele.“ (veebiküsitlus)

Veebiküsitluse tulemused näitavad, et tööle asumisel ei selgitatud pea pooltele vastajatest, millised on korruptsiooniohtlikud situatsioonid ja kuidas nende puhul käituda (49%). Seevastu jäi fookusgrupi aruteludest kõlama, et kuna asutustes ei tunta olevat korruptsiooniriskidega probleeme, siis ei nähta vajadust uuele töötajale eraldi korruptsiooniteema tutvustamiseks, vaid piisab asutuste ülestest koolitustest, jooksvatest aruteludest kolleegidega ning seaduste ja olemasolevate eeskirjadega tutvumisest.

„Siin on töötajast lähtuvalt, aga meil ei ole asutuses sellist korruptsioonijuhendit, et nüüd sa pead vaatama. Ehk et tegelikult seadused on üle, sest need kehtivad kõigile ja erinevad protsessid on reguleeritud oma kordadega.“ (fookusgrupp)

„Kui peetakse vajalikuks, siis uus töötaja tutvub sisekorra eeskirjaga. Kui peetakse vajalikuks, võib teha ühe selle lisana. Praegu ei peeta seda vajalikuks.“ (fookusgrupp)

„Kui võetakse ametnikuna tööle, siis on selge, et loen ametniku eetika läbi.“ (fookusgrupp)

Asutusi võrreldes selgus, et tööle asumisel selgitati korruptsiooniohtlikke olukordi ja vastavaid käitumisjuhendeid kõige vähemal määral Muinsuskaitseameti (31%) ja Kultuuriministeeriumi (34%) töötajatele. Kõige paremini informeeriti tööle asumisel Eesti Filmi Instituudi töötajaid (93%). Siinkohal tuleb märkida, et Muinsuskaitseamet ja Kultuuriministeerium on suured asutused, milles vastavalt 75 ja 73 teenistujat, kusjuures Eesti Filmi Instituudis on 16 töötajat. Sellest lähtuvalt võib eeldada, et väiksemates asutustes on süsteemset teavitustööd lihtsam läbi viia. Ühtlasi on võimalik, et väga pika staažiga teenistujatele ei selgitatud korruptsiooniga seonduvaid ohte, kuna nende tööle asumise ajal ei olnud korruptsiooniga võitlemine sedavõrd aktuaalne.

Üle pooled vastajatest (n=107; 67%) nõustuvad, et asutuses on kehtestatud selged ja arusaadavad kingituste jm hüvede vastu võtmise põhimõtted. Samas väljendati fookusgruppides, et kingitused on

tekitanud töötajate jaoks võimalikke korruptsiooniriskiga olukordi, kuna pole selge, kuidas hinnata kingituste väärtust ning seega tuntakse vajadust täpsemate reeglite või juhiste järele.

„Peaks olema reeglistik paigas, et teatud piirist. Aga kui saad mitu korda aastas? Aga kuidas hinnad kingituse väärtust?“ (fookusgrupp)

Lisaks töid teenistujad välja kingituste tegemise juures nii eetilist kui kultuurilist konteksti. Esiteks rõhutati, et tihti ei osata hinnata, kas kingitus tehakse austusavaldusest või on sellel korruptiivne tagamõte. Samuti võib kingitusest keeldumine omakorda eraldi probleeme tekitada. Näiteks märgiti, et kingituse tegija võib kingituse tagasi andmist isiklikult võtta ning end solvatuna tunda – selline asi ei ole aga kodanikega suhtlemise eest vastutava ametniku poolt eetilise. Väidetavalt inimesed lihtsalt ei tea ega oska arvestada, millised varjatud ohud nende vastu võetud meenetega ametnikele kaasnevad.

„Oled inimesega kenasti suhelnud ja tavakodanik toob šokolaadi ja kui sa annad selle tagasi, ta võib infarkti saada. See kultuuriline kontekst.“ (fookusgrupp)

„Teine pool ei arvesta seda, et mitte tuua ja ametnikud on süüdi.“ (fookusgrupp)

Teiseks toodi välja inimeste rahvuse ja/või kultuurilise taustaga kaasnevad kombed. Nii Muinsuskaitseametis kui ka Integratsiooni Sihtasutuse fookusgruppides toodi välja, et näiteks Vene kultuuriruumis on kingituste toomine tavapärane praktika. Sarnase tähelepaneku olid eelnevalt teinud ka valdkondade juhid süvaintervjuude käigus.

„Vene rahvused toovad alati ja oleme läbi rääkinud. Ma olen aru saanud, et võib võtta vastu ja laiali jagada. Sest loa ta on juba saanud ja tulebki sellele järgi.“ (fookusgrupp)

„Meie enda toetuse saajad on reeglina mitte Eesti rahvusest, see kultuuriline erinevus lihtsalt on selline. Aga need [kingitused] lähevad kööki laua peale.“ (fookusgrupp)

„Eks palju räägitakse meenete ja kingituste teemal ka, nende toomisest. Eks see on keeruline teema. Kui inimesed tahavad tänada, kultuuris hästi palju on... Kõikvõimalikud rahvusvahemused – ukrainlased, slaavi seltsid jne – on hästi suured kingituste tegijad.“ (süvaintervjuu)

Uuringu vältel oli läbivalt üheks vastuolulisemaks teemaks ürituste priipääsmete või kutsete vastu võtmine teenistujate poolt. Kui enamik veebiküsitluse vastuseid väljendasid, et teenistuja peaks tasuta pääsmest kindlasti keelduma, siis teisalt leiti, eeskätt intervjuude käigus, et kutsete või piletite vastu võtmine ja üritustel osalemine on osa tööst, näiteks toetust saanud üritusele järelevalve teostamiseks.

„Meie ametijuhendist lähtuvalt, kui ma ei käi maakonna suurimal rahvakultuuri sündmusel, kust ma saan infot, mida ma töös kasutan.“ (fookusgrupp)

„See on minu töö osa. Kui teie lähete õhtul teatrisse, siis see on vaba valik, minul vahel ei pruugi see olla vaba valik. Ma pean minema.“ (süvaintervjuu)

3.3. ETTEPANEKUD KORRUPTSIOONI ENNETAMISEKS JA VÄLTIMISEKS

Vastajatelt uuriti ka, millised võiksid olla konkreetset tegevused korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks kultuurivaldkonnas. Lisaks eelmainitud koolitustele ja täiendavatele juhendmaterjalidele pakuti välja, et teha tuleks üldist teavitustööd, näiteks tutvustades komisjonide koosolekute eel huvide konflikti vältimise ja huvide deklareerimise tingimusi ning muud asjakohast infot. Samuti toodi esile, et teadlikkuse tõstmine ei ole oluline ainult ametnike ja töötajate vaid ka avalikkuse, ettevõtjate, koostööpartnerite jt seas. Sellest lähtuvalt esitleti ennetava meetmena ka avaliku kampaania korraldamist, mille raames esitleda asutuste läbipaistvaid toimimispõhimõtteid ning rõhutada, et korruptiivset käitumist ei tolereerita, ennetades korruptsiooniohtlikku käitumist ka välise osapoolte poolt.

„Väljaspoole maja peaks ka kommunikeerima seda sõnumit, et asutus tegutseb läbipaistvuse põhimõtetel ja on madala korruptsiooniriskiga, st valdkond ja taotlejad ise on teadlikumad ministeeriumi toimimispõhimõtetest ja ei ürita ebaausaid meetodeid kasutada.“ (veebiküsitlus)

„Riiklik kampaania, mis selgitab meedia vahendusel, et jätta ametnikule kingitus viimata, anneta selle asemel või vii pere kultuuriüritusele vms.“ (küsitlus)

„Kui sellist [korruptiivset] käitumist ei tolereerita, siis ei julge keegi ka pakkuma tulla ja ka antud lainetusega kaasa minna. Mittetolereerimise osas peavad koostööd tegema kõik.“ (veebiküsitlus)

„Teatud olukordades on lihtsalt läbipaistvus ka oluline.“ (fookusgrupp)

Veel toodi korduvalt välja, et korruptsiooniriskide maandamiseks tuleks vältida topelt rolle ehk rahastajad ei tohiks osaleda hindamiskomisjonide ega nõukogude töös. Küll aga tuleb seda tihti ette, kuna Eesti kultuurivaldkond on suhteliselt väike ja läbipõiminud ning ekspertidelt oodatakse osalemist nii poliitika kujundamises kui ka valdkondliku sisendi andmist taotlusvoorude hindamisel. Taolise olukorra vältimiseks pakuti, et hindamiskomisjonidesse võiks kaasata väliseid eksperte, kes oleksid valdkonna teemadega sisuliselt kursis, ent väidetavalt ei ole sõltumatuid eksperte tihti kuskilt võtta.

„Elkõige peaks vältima, et samad inimesed kuuluvad samade organisatsioonide juhtide ringi ja siis ühtlasi oma juhtimispositsioonide tõttu on ka kõigis taotlusi hindavates komisjonides.“ (veebiküsitlus)

„Minu meelest ei peaks teistele raha jagavate organisatsioonide ekspertideks ja nõukogu liikmeteks järjepidevalt kuuluma ühed ja samad inimesed, olgugi, et teatava intervalli järel.“ (veebiküsitlus)

„Pigem on probleem selles, et meil ei ole sellist – ma ei ole kindel, et mujal maailmas see ka olemas on – neutraalsete hindajate hulka. Tõesti, kui sa oled mingi valdkonna spetsialist, siis sa pead selles valdkonnas olema, siis sa pead järelikult inimestega suhtlema. Kui sa inimestega suhtled, siis tekivad sul alati mingisugused seosed või emotsioonid.“ (süvaintervjuu)

„Asutuste lõikes suuremad toetuse jagajad, seal on olnud juhtumeid. Just taotluse hindamise juures. Et keegi on seotud projektiga ja hindab ka. Peaks kaasama väliseksperthe, aga tihti pole võtta neid.“ (süvaintervjuu)

Intervjuudes toodi taotlusvoorude teema juures välja, et allasutustes on topelt rollide vähendamiseks loodud vastavad lahendused, näiteks on rollid lahku löödud ehk sisuline arendus ning konkursside läbiviimine on erinevate osapoolte käes. Samas näib, et sellist lähenemist ei ole rakendatud kõikides analüüsitavares asutustes, kuna seda toodi välja ka potentsiaalse korruptsiooni maandava lahendusena.

„Sisuline arendus on valdkonnajuhtide käes, aga kogu see menetlus on rakendusüksuses. Tegelikult mõned aastat tagasi oli see olukord, kus valdkonna juht oli sisu looja ja samas ka konkursi läbiviija. Sealt võis tekkida, et kui ma sisu loon, siis ma mõtlen kellegi konkreetse peale ja tema jaoks disainingi selle asja, aga need on ka lahku viidud. See on juba maandatud sellisel moel.“ (fookusgrupp)

„Taotlusvoorude juures näen seda riski kõige rohkem, võibolla peaks need rakendusüksuses olema, vähendaks ka sisunõuniku tööd.“ (süvaintervjuu)

Samuti on kasutusel meetmed, mille raames hindamiskomisjoni liikmed deklareerivad oma huvid ning seotud isikud lähevad konkreetse hääletuse ajaks koosolekult välja või viibivad eemal kogu koosoleku vältel. Küll aga leidub neid, kelle meelest see ei ole piisav lahendus, kuna teoreetiliselt saab tulemusi mõjutada juba enne hääletamist ning teiste taotluste osas strateegiliselt hääletades. Veel avaldati fookusgrupi intervjuudes murekohana asjaolu, et kui keegi ekspertidest peab ruumist lahkuma, väheneb komisjoni kompetents või ei tule kokku otsuse langetamiseks vajalik kvoorum.

„Meil on meetmed selleks. Näiteks kinnitad varasemalt oma seost ja siis oledki terve koosoleku väljas.“ (süvaintervjuu)

„Isegi kui inimene astub otsustamisel ruumist välja, siis ta tegeleb ettevalmistustega ja mõjutab teisi liikmeid.“ (veebiküsitlus)

„Kui Kummi ametnik on näiteks ühe koori manager ja läheb ilusti otsustamise hetkel ruumist välja mingi projektitoetuse taotlusvoorst, siis kõik on nagu korras. Aga tal on mõõdetamatult suurem võimalus mõjutada otsuseid. Kuni ministri juurde minekuni välja, eksole.“ (süvaintervjuu)

„Kus ma näen probleemi, kui rääkida otsustamisest ja kas sul on seos, on see, et tihti taotluste puhul öeldakse, et on seos ja minnakse ruumist välja. Tundub väga mõistlik. Tegelikult on see, et sinu jaoks on ju oluline, et kui ma teiste taotlustega olen nõus, siis jääb minu taotlus välja, kuna raha ei ole. Siis ei ole sul seos enda taotlusega, aga teiste taotluste osas tehtud otsused ju mõjutavad seda taotlust võib-olla.“ (süvaintervjuu)

„Kui [komisjonis] on igast valdkonnast spetsialist ja keegi peab minema ukse taha, siis kaob see kompetents.“ (fookusgrupp)

Veel tõstatati järjepidevalt olulise teemana protsesside ausus ja läbipaistvus nii otsuste kriteeriumide kujunemise, nende põhjal hindamise kui otsustajate isiklike sidemete avalikustamine osas. Läbipaistvuse tagamiseks tuleb kõikide riigieelarveliste vahendite jagamine allutada kindlatele reeglitele ning muuta avalikuks ja kontrollitavaks.

„Igasugune läbipaistvus erinevate otsuste tegemiseks on oluline. Minu hinnangul ka juba hetkel rakenduses olev.“ (veebiküsitlus)

„Samal ajal tuleb silmas pidada, et kultuurivaldkond on väga väike ja paratamatult on sageli nt tööde teostajad ametnike isiklikud sõbrad, kuid sellistel puhkudel tuleb tagada otsustusprotsesside väga selge läbipaistvus ja põhjendatus.“ (veebiküsitlus)

3.4. KAASUSTE ANALÜÜS

Ministri, nõunike, valdkodade asekanterite ja asutuste juhtidega läbi viidud süvaintervjuude raames koguti teavet võimalike olukordade kohta, milles võivad vastavas asutuses või valdkonnas korruptsiooniriskid esineda. Teabe alusel koostati viis kaasust ehk situatsioonikirjeldust, mille kohta paluti kõikidel küsitlusele vastajatel kirjeldada, kuidas nende arvates vastavas olukorras käituda tuleks. Antud vastuseid saab käsitleda indikaatorina kultuurivaldkonna töötajate korruptsioonialase teadlikkuse kohta.

3.4.1. KORRUPTIIVSE TULU NÕUDMINE, VAHENDAMINE JA SAAMINE

Toetuste määramise komisjoni liikmega võttis enne toetuse määramise komisjoni otsust ühendust üks taotleja ning andis üle abonendi elitaarse võimalusega osaleda taotleja järgmise hooaja kõigil üritustel tasuta “et olla kursis saadava toetuse kasutamisega.” Kuidas peaks komisjoni liige käituma?

Esimese kaasuse puhul leidis valdav osa vastajatest, et toetuste määramise komisjoni liige peaks abonendist kindlasti keelduma. Ligi neljandik arvas ka, et töötaja peaks antud olukorras teavitama oma otsest ülemust ja/või teisi komisjoniliikmeid. Mõned vastajad märkisid, et kõnealune komisjoni liige peaks ennast komisjonist või vähemalt antud taotlusvooru hindamisest taandama. Samas pakkusid üksikud vastajad ka, et komisjoni liige võib abonendi vastu võtta, kui see on kooskõlas tema tööülesannetega, näiteks kui toetuse kasutamise suhtes tuleb teha järelevalvet.

“Abonenti ei tohi mingil juhul vastu võtta. Juhtumist tuleks teavitada komisjoni esimeest ja otsest ülemust.” (veebiküsitlus)

“Poleks pidanud abonenti vastu võtma. Kui võttis vastu, siis komisjoni liikmena ta enam jätkama ei peaks. Või vähemalt peaks ennast taandama antud taotleja osas otsuse tegemisest.” (veebiküsitlus)

“Kui komisjoni liikmel on ka järelevalve kohustus, ei näe antud juhtumist probleemi.” (veebiküsitlus)

3.4.2. AMETISEISUNDI KORRUPTIIVNE KASUTAMINE

Teie asutuse koridoridesse soovitakse üles seada ajalooekspositsioon asutuse ajaloost ning seotud isikutest. Asjakohase stendi kujundamiseks soovib ekspositsiooni ettevalmistav töötaja kutsuda seda tööd tegema oma tuttava disaineri, kelle stiil on tema hinnangul enim sobiv. Kuidas peaks stendi ettevalmistav töötaja käituma?

Teise kaasuse juures tuli vastustes esile rohkem vastuolusid. Suuresti leiti, et ekspositsiooni ettevalmistav töötaja peaks võtma kolm võrdlevat pakkumist, ent osad vastajad ei näinud probleemi tuttava kaasamises, kui tema hind ja teenus (sh käekiri) on sobivad. Samas ütlesid mõned vastajad otsustavalt, et asutuse töötaja ei tohiks kutsuda tuttavat disainerit ekspositsioonile kujundust tegema. Fookusgrupi intervjuudel sarnast kaasust läbi töötades ilmnes, et teatud asutustes võetakse alati võrdlevad pakkumised, ka juhtudel, kui ostusumma jääb alla viie tuhande euro ning teoreetiliselt võiks sooritada otseostu.

„Kui mul tõesti on olemas keegi disainer, siis ma võin ta välja pakkuda, aga ma ei tee üksinda seda otsust.“ (fookusgrupp)

„Kuna raha on vähe, siis isegi kui on alla viie tuhande, siis ikka küsid [pakkumise], et võrrelda hindu.“ (fookusgrupp)

3.4.3. AVALIKU VAHENDI KORRUPTIIVNE KASUTAMINE

Töötaja vastutab asutuse helitehnika kasutamise eest. Tema abikaasa on nädalavahetusel korraldamas tuntud esinejatega suurt kontserti ning soovib kulude kokkuhoiuks kasutada asutuse tehnikat, paludes selleks töötaja abi. Kuidas peaks helitehnika eest vastutav töötaja käituma?

Kolmanda kaasuse osas ilmnes kahetine suhtumine. Ühelt poolt leidsid vastajad, et asutuse töötaja peaks kategooriliselt keelduma abikaasa aitamisest. Teisalt vastandus arvamused, et hinnakirja ja vastavate tingimuste olemasolu korral ning neid järgides võib asutuse töötaja oma abikaasale tehnikat välja rentida. Sarnane dilemma esineb ka ruumide rentimise jmt osas. Sellest lähtuvalt on oluline, et asutused ja pädevad organid sätestavad asutuste vara kasutamiseks selge korra. Kui on otsustatud mitte välja rentida, siis see on õiguspärane otsus. Samas kasutavad töötajad asutuste vara ja ruume vahel ise muudel kui tööalastel eesmärkidel, seega on vajadus üheselt selgete reeglite järele. Seda näitab ka vastuolu alltoodud tsitaatides, mis pärinevad ühe ja sama asutuse töötajatelt.

„Kindlasti ei tohiks helitehnika eest vastutav töötaja seda tehnikat välja laenutada. Asutuse vara on ikka asutusesiseseks kasutamiseks.“ (veebiküsitlus)

„Oleneb asutuse sisekorrast. Kui näiteks sisekord sätestab, et töötajad võivad ise või oma perele asutuse vara tasuta kasutamiseks välja rentida (sõlmides selleks lepingu), siis ei ole probleemi. Kui sellist korda ei ole, siis ei saa tehnikat välja anda.“ (veebiküsitlus)

3.4.4. MÕJU KORRUPTIIVNE KASUTAMINE

Toetuse taotleja, kelle taotluse läbivaatamine seisab alles ees, võtab ühendust toetuste komisjoni liikmega, kes on tema perekonnatuttav. Taotleja uurib, kas tema taotlusel on lootust läbi minna. Muuhulgas mainib taotleja, et tegi komisjoni liikme tütrele ettepaneku asuda nende juurde tööle soliidse palgaga projektjuhiks. Kuidas peaks komisjoni liige käituma?

Neljanda kaasuse puhul avaldasid ligi kaks kolmandikku vastajatest arvamust, et komisjoni liige peaks hoiduma taolisest vestlusest, kuna taotlusega seotud asjaolusid ei ole lubatud eraviisiliselt arutada. Enam kui kolmandik vastajatest leidsid, et komisjoni liige peaks end tekkinud huvide konflikti tõttu komisjonist taandama ning tõdeti, et komisjoni liikmel lasub kohustus teavitada tekkinud olukorrast komisjoni esimeest ja/või oma otsest ülemust. Kirjeldatud situatsioonis võib komisjoni liikmel olla alus enda taandamiseks, kuid kindlasti on põhjust teisi komisjoniliikmeid olukorrast teavitada. Nagu üks vastaja kommenteeris - need kaks asja võivad omavahel seotud olla, kuid ei pruugi olla. Kõrvaltvaataja jaoks on see huvide konflikt

ning tuleb komisjoni ees vähemalt avalikuks teha ning vastavalt olukorrale vajadusel ka komisjonist taandada.

„Komisjoni liige peab teavitama sellest komisjoni esimeest, kes otsustab lähtuvalt olukorra kirjeldusest, kas komisjoni liige saab osaleda taotluse hindamisel või mitte.“ (veebiküsitlus)

Ühtlasi nähti selle kaasuse puhul ohukohta selles, et taotlusvooru koordinaatoril lasub kohustus taotlejaid aidata ning neile nõu anda, ent isikliku seose tõttu on küsimus, kuidas see välja paistab ning kust piir tõmmata.

„Kui sulle helistatakse enne taotlusvooru, millistele küsimustele vastata. Ma ju suhtlen ja olen kohustatud kuulama ja nõustama. Kui nad murega pöörduvad, siis ma ei pane toru ära. Kaudselt me püüame ju harida neid, et nad teeksid paremaid taotlusi.“ (fookusgrupp)

Antud kaasuse puhul tundub, et kohati on veebiküsimustikus kindlapeale mindud ning antud nii-öelda õiged vastused. Samas toodi süvaintervjuude käigus ametnike poolt välja, et enese taandamine taotluse hindamisest ei pea olema vaikimisi lahendus, vaid eeskätt on oluline, et komisjoni liikmed teeksid oma seose avalikuks ning huvid pannakse protokollile kirja. Seejärel saab iga juhtumi puhul eraldi hinnata, kas taandamine on vajalik või mitte.

3.4.5. SISETEABE KORRUPTIIVNE KASUTAMINE

Töötaja, kes teostab toetuse kasutamise üle riiklikku järelevalvet, kohtub ettevõtjaga. Ettevõtja pakub välja, et ta saaks müüa töötajale suvila ehituseks soodsa hinnaga ehitusmaterjale, kui töötaja hoiaks teda kursis toetuse saajate suhtes tehtava järelevalvega. „Selles pole midagi kriminaalset, anna lihtsalt teada, kui midagi leiate,“ pakub ettevõtja. Kuidas peaks järelevalvet teostav töötaja käituma?

Viimase kaasuse kohta avaldas valdav enamus arvamust, et sellise pakkumisega nõustumine oleks taunitav ning jäme tööeetika rikkumine ning seega peaks järelevalvet teostav töötaja ettevõtja pakkumisest keelduma. Viiendik vastajatest leidsid, et lisaks keeldumisele tuleb juhtunust teavitada ka otsest ülemust või asutuse siseaudiitorit, kuna muidu esineb oht, et sarnane pakkumine tehakse mõnele teisele töötajale.

„Järelevalvet teostav töötaja peaks teavitama oma tööandjat toimunud vestlusest.“ (veebiküsitlus)

„Keelduma ja teavitama vahejuhtumist oma valdkonna järelevalve üksust. Keeldumisest üksi ei piisa, sest siis tehakse ettepanek järgmisele ametnikule.“ (veebiküsitlus)

Antud kaasuse juures on mitu varjatud ohukohta, kuna juhul, kui järelevalvet teostav töötaja peaks tegema soodsa tehingu potentsiaalse järelevalvatavaga, muudab töötaja manipuleeritavaks. Ta ei pruugi seda ise mõista või tunnistada, kuid tõenäoliselt tunneb emotsionaalset vajadust vastutulelik olla. Olukorras, kus töötaja soodsa tehingu eest ka siseinfot vastu peaks pakkuma, on selge korruptsioonirisk.

Oluline on välja tuua, et mitmed vastajad tõid välja, et kaasus on jääb neile ebaselgeks või pole piisavalt detailne, et konkreetset vastust anda. Tõenäoliselt anti samal põhjusel enam ka vastuseid, milles kirjeldati, et järelevalve käigus leitud puudustest tuleb toetuse saajat niikuinii teavitada.

„Järelevalve käigus leitud puudustest teavitatakse toetuse saajat nagunii. Lisainformatsiooni või erikohtlemise eest soodustuste pakkumine ja vastuvõtmine ei ole aktsepteeritav ning töötaja peab sellest ka ettevõtjat teavitama ning loomulikult sellist soodustust mitte vastu võtma.“ (veebiküsitlus)

„Ei saa küsimusest täpselt aru. Auditeeritavates toetuste aruannetes leitud vigadest ja probleemidest antakse igal juhul taotlejale teada ja nõutakse aruannete nõuetega vastavusse viimist või toetuse tagasi maksmist. Kui küsimuse all on mõeldus probleemide ees "silma kinni pigistamist" teatud hüvede saamise eest, siis järelevalvet teostav töötaja ei saa sellega kuidagi kaasa minna. See oleks tööeetika jäme rikkumine ja oht töökohta kaotada.“ (veebiküsitlus)

4. KOHTUPRAKTIKA ÜLEVAADE

Politsei- ja Piirivalveameti korruptsioonikuritegude büroo ülevaadetest²⁰ selgub, et viimase viie aasta kõigist registreeritud korruptsioonikuritegudest valdava enamuse moodustavad altkäemaksualased ja ametiseisundit omavate isikute poolt ebaseadusliku kasu saamise eesmärgil erinevate dokumentide võltsimisega seonduvad kuriteod. Tegemist on kuritegudega, millised on toime pandud tahtlikult ning omavad seetõttu erilist ühiskonnaohtlikkust.

Uuringu tarbeks analüüsitud Eesti kohtupraktikas on viimasel kaheksal aastal märkimisväärselt vähe lahendeid, mis käsitleksid otseselt Kultuuriministeeriumi vastutusala korruptsiooni. Erandina võib välja tuua spordipettuste alased lahendid, kuid ka neid on üldistuse tarbeks minimaalselt ja sisuline kohtupraktika asjakohase õiguse tõlgendamiseks on Eestis alles kujunemas. Näitena võib siinjuures tuua lahendi 2014. aasta sügisest, kus ringkonnakohus ei nõustunud maakohtu varasema seisukohaga, et kihlveopettused ei ole karistatavad, leidis aga, et tegemist on hasartmänguseaduse §-s 100 sätestatud väärteoga. Kuivõrd väärtegude puhul on karistatav üksnes täideviimine, siis langeb ära nende süüdistatavate vastutus, kellele heideti konkreetses arutatud kaasuses ette veebilehel www.triobet.ee toimepandud (jalgpalli) kihlveopettu²¹

Vaatamata konkreetsete kultuurivaldkonna spetsiifiliste kaasuste vähesusele, on vaadeldaval perioodil avaldatud mitmeid lahendeid, mis käsitlevad Kultuuriministeeriumi tegevusvaldkonnaga piirnevaid või sellega puutumises olevad kaasusi, millise toimumist võib seetõttu ebasoodsate asjaolude korral rohkemal või vähemal määral pidada võimalikuks ka vahetult Kultuuriministeeriumi vastutusalas.

Riigi Teatajas²² ning Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel²³ avaldatud asjakohased kohtulahendid võib modus operandi lõikes jagada kolmeks: altkäemaksu alased lahendid, ametiseisundi korruptiivse kasutamise alased lahendid ja toimingupiirangu rikkumisega seotud kaasused. Neist mõned ilmekamad, mis annavad tunnetust ka sarnaste olukordade võimalikkusest Kultuuriministeeriumi valitsemisalas, on koos üldistusega välja toodud allpool.

4.1. ALTKÄEMAKS

Vaadeldud altkäemaksu alaste lahendite ühiseks nimetajaks on, et avaliku võimu teostajana on õigusrikkuja võtnud ebaseaduslikku rahalist hüve langetamaks altkäemaksu andjale soodne otsus. Reeglina ei ole kultuurivaldkonna kaasustes makstud summad suured, ulatudes kuni mõne tuhande euron. Samas, summadest olulisem näitaja on, et altkäemaksu võeti korduvalt, tekitades ajapikku õigusrikkujas karistamatuse *business-as-usual* tunde. Reeglina on tegemist olukordadega, kus altkäemaksuvõtja võimuses on langetada ainuisikulisena otsus näiteks hinnakirjast erineva tasu võtmiseks või otseostu tingimustes teenuse osutaja valimiseks. Mitmed kaasused oleksid jäänud seetõttu olemata, kui otsused oleksid antud kollektiivsetele otsustuskogudele (nt juhatus, nõukogu, komisjon vms) ning otsused oleksid olnud avalikud.

LAHEND 1 | Kohtuasi nr 1-18-4384. Tallinna linna Spordi- ja Noorsooameti allasutuse Kristiine Sport filiaali Sõle spordikeskuse juht T. R. mõisteti süüdi altkäemaksu korduvas võtmises ja omastamises ametiisiku poolt KarS § 294 lg 2 p 1, 2 ja § 201 lg 3 järgi. 2018 aastal küsis spordikeskuse juht T. R. kahe ettevõtte esindajalt korduvalt altkäemaksu vastutasuna selle eest, et Sõle spordikeskus esitab ettevõttele jalgpallihalli kasutamise eest väiksemaid rendiarveid, klubi saab endale sobivamaid trenniaegu, rohkem saaliaegu ning samuti edaspidise sujuvama asjaajamise eest. Sellise kokkuleppe kohaselt sai T. R.

²⁰ PPA kodulehekül: <https://www2.politsei.ee/dotAsset/807522.pdf> (25.02.2020)

²¹ Riigikogu kodulehekül: <https://www.riigikogu.ee/istung-i-ulevaated/70395/> (09.03.2020)

²² Riigiteataja kodulehekül: https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/koik_menetlused.html (09.03.2020)

²³ PPA kodulehekül: <https://www2.politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/kohtulahendid.dot> (22.02.2020)

alkkäemaksu ühelt ettevõttelt 3300 eurot ja teiselt 2796 eurot. Samuti omastas T. R. ajavahemikul 2017-2018 jalgpallihalli kasutamise eest kuuel korral saadud renditasu kokku 270 eurot. Kohus mõistis T. R.ile karistuseks 2 aastat vangistust sama pika katseajaga. KarS § 832 ja § 84 alusel mõistis kohus konfiskeerimise asendamiseks välja 5266 eurot.

LAHEND 2 | Kohtuasi nr 1-14-10286. Maardu Kultuuri- ja Infokeskuse direktor A. Z. mõisteti 2014. aasta detsembris süüdi pistise korduvas võtmises KarS § 293 lg 2 p 1 järgi. A. Z., töötas Maardu Kultuuri- ja Infokeskuse (kuni 01.01.2014 Maardu Linna Rahvamaja) direktorina. Maardu Rahvamaja korraldatavate Maardu linnas toimuvate kultuuri- ja meelelahutusürituste organiseerimisel, Maardu Rahvamaja koosseisu kuulunud Vaba Aja Keskuse ehitustöödel ja Maardu linna üritustel ilutulestiku korraldajana eelistas ta teenusepakkujana konkreetseid ettevõtteid ja isikuid vastutasuna selle eest, et need andsid talle korduvalt pistist kokku 4780 eurot. Kohus mõistis A. Z.-le karistuseks 2 aastat vangistust 2 aasta pikkuse katseajaga. Kohus konfiskeeris A. Z.-lt süüteoga saadud vara 650 eurot ja mõistis lisaks konfiskeerimise asendamise korras välja 4130 eurot. KarS § 49 alusel võttis kohus A. Z.-lt lisakaristusena ära õiguse töötada riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses, nende organis või hallatavas asutuses; samuti avalik-õiguslikus juriidilises isikus või eraõiguslikus juriidilises isikus, mille liikmeks, osanikuks või aktsionäriks on riik või kohalik omavalitsus või nende hallatav asutus ning ameti- või töökohal, mis on seotud juhtimis-, järelevalve- ja/või varaliste väärtuse liikumist korraldavate ülesannete täitmisega. Tegutsemiskeeldu kohaldas kohus tähtajaga 1 aasta ja 6 kuud.

4.2. AMETISEISUNDI KORRUPTIIVNE KASUTAMINE PETTUSEKS/VÕLTSIMISEKS

Vaadeldavate ametiseisundi korruptiivse kasutamise lahendite ühiseks nimetajaks on, et ametiseisundis õigusrikkujatel on olnud suhteliselt suur võimutäius langetada varalisi otsuseid ning vormistada asjakohaseid dokumente. Kuna samaaegselt oldi tegevad suhteliselt väikestes organisatsioonides/asutustes, kus oli piiratud võimekus järelevalvemehhanisme rakendada, kasutasid õigusrikkujad ära neile usaldatud võimutäiust isikliku ebaseadusliku hüve teenimiseks. Mitmed sarnased kaasused oleksid seetõttu tõenäoliselt jäänud olemata, kui oleks rakendatud minimaalselt vajalikke järelevalvemeetmeid või siis elementaarset nelja silma printsiipi, suurendamaks tõenäosust, et võltsimine/pekkus ei jää märkamata juba organisatsiooni sees. Samas tuleb arvestada ka võimalusega, et organisatsioonis võib terve juhtorgan minna teadliku seaduserikkumise teed eesmärgiga teenida endale ebaseaduslikke hüvesid, nagu alljärgnevas kaasuses.

LAHEND 3 | Kohtuasi nr 1-15-2810. RÜ süüdistati KarS § 210 lg 2 järgi kvalifitseeritava süüteo toimepanemises. KarS § 210 lg 2 sätestab vastutuse pekkuse teel soodustuse saamise või soodustuse mitte-eesmärgipärase kasutamise eest. Soodustuseks loetakse KarS § 210 lg 1 järgi tasuta või osaliselt tasuta väljamakset majandustegevuses osalevale isikule riigieelarve, kohaliku omavalitsuse või muudest avalikest vahenditest või maksusoodustust eesmärgiga soodustada majandustegevust. RÜ'le esitatud süüdistuse tekstist nähtuvalt on RÜ ja XXX, olles alates 07.10.2008 kuni 18. september. 2012.a MTÜ Loovkunsti Ühendus juhatuse liikmed, ühiselt ja kooskõlastatult, viinud eksimusse Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutuse töötajad. Esitades neile SA XXX poolt rahastatava projekti „Tuleme tagasi“ (toimumise aeg 01.05.2010.a.-30.04.2013.a.) ja XXXi poolt rahastatava projekti „Avatud Loovus“ (toimumise aeg november 2009.a.-november 2010.a.) raames ühed ja samad kuludokumendid koos toetuse väljamaksmise taotlustega, kokku summas 59 768.24 krooni (3 819.89 eurot), selleks et saada kulude topelt finantseerimist, mida ka tehti. Samuti viisid nad eksimusse Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed ning XXXi töötajad, esitades neile Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed poolt rahastatava projekti „Kodanikuks läbi loovuse“ (toimumise aeg 01.07.2009.a. - 31.12.2009.a.) ja XXXi poolt rahastatava projekti „Avatud Loovus“ (toimumise aeg november 2009.a. - november 2010.a.) raames ühed ja samad kuludokumendid koos toetuse väljamaksmise taotlustega, kokku summas 15 904 krooni (1 016.45 eurot) selleks, et saada kulude topelt finantseerimist, mida ka tehti. 2015. aastal mõisteti süüdistatavale karistuseks üksjagu karm aastane vangistus kahe aastase katseajaga ning isik hüvitas riigile MTÜ'le eraldatud vahendid. MTÜ ise läks likvideerimisele.

4.3. TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMINE

Huvide konflikti ja toimingupiirangu rikkumisega seotud temaatika on kultuurivaldkonna intervjuueeritavate hulgas üks enim mainimist leidnud võimalik korruptsioonirisk. Ühest küljest on sellise käsitluse põhjuseks kindlasti kultuurivaldkonna personaalia mobiilsus ja seeläbi tihe omavaheline läbikäimine erinevates formaatides. Teisest küljest on Kultuuriministeeriumi valitsemisalale toimingupiirangu rikkumisega seonduv temaatika kindlasti ka enam meelde jäänud avalikust meediast, kus ühe ilmeka kaasuse najal on seda mitte väga ammu korduvalt lahatud.²⁴

Toimingupiirangu rikkumisega seotud lahendite enim levinud väljendusviisiks on tehingud (nii otseselt kui ka kaudselt) iseendaga, kus õigusrikkuja langetab avaliku võimu kandjana soodsa otsuse kolmanda isiku suhtes, millega ta on seotud. Selliste kaasuste tekkimine oleks olnud seetõttu oluliselt vähem tõenäoline, kui asjaosalised oleksid piirangust ühest küljest paremini teadlikud olnud ning teisest küljest oleks otsuse langetamise kaasatud vähemalt ka teisi isikuid, kes pole tehingu osapooltega seotud või siis oleks tehingu otsustamisel osalenud seotud isik ennast otsustamiselt taandanud.

LAHEND 4 | Kohtuasi nr 1-17-7478. Sihtasutuse K. S. juhatuse liige H. K. sõlmis 2013. aastal rendilepingud osaühinguga N., mille juhatuse liige ta ise oli, kokku 54 000 euro väärtuses. Sõlmides lepinguid temaga seotud isiku suhtes, rikkus H. K. teadvalt suures ulatuses korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 11 lg 1 p-s 1 kehtestatud toimingupiirangut. Kohus mõistis H. K.-le karistuseks 4 aastat vangistust 4 aasta pikkuse katseajaga. Kohus mõistis osaühingule N. karistuseks rahalise karistuse 6000 eurot.

LAHEND 5 | Kohtuasi nr 1-14-2550. AS-i Tallinna Sadam nõukogu liige N. S. mõisteti süüdi toimingupiirangu rikkumises, s.o KarS § 3001 järgi. N. S. osales riigi omanduses oleva ettevõtte AS-i Tallinna Sadam nõukogu liikmena nõukogu 2013. a koosolekul otsuse tegemisel tema endaga seotud isiku – MTÜ Eesti Olümpiakomitee (edaspidi EOK) – suhtes, millega otsustati eraldada peasponsorina EOK-le 250 000 eurot. Seeläbi rikkus N. S. teadvalt suures ulatuses korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 11 lg 1 p-s 1 kehtestatud toimingupiirangut. N. S. on alates 22. märtsist 2001 EOK juhatuse liige. Seega on EOK tulenevalt KVS § 7 lg 1 p-st 3 ja tulumaksuseaduse §-st 9 N. S.-ga seotud isik. KVS § 11 lg 1 p 1 kohaselt on ametiisikul keelatud otsuse tegemine, kui otsus tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Nõukogu istungil pandi hääletusele küsimus, kas kinnitada komisjoni protokoll tervikuna. N. S. osales nõukogu esimehena komisjoni 28. oktoobri 2013. a protokollki kinnitamise otsustamisel, hääletades protokollki tervikuna kinnitamise poolt. Tegemist oli KVS § 2 lg 2 p-s 1 nimetatud otsusega. Kohus mõistis N. S.-ile karistuseks rahalise karistuse 17 000 eurot.

LAHEND 6 | Valla Huvitegevuse ja Noorsootöö SA juhatuse liige tellis 2018. aastal 1/2 ulatuses endale kuuluvast ettevõttest koolituse, misjärel SA tasus koolituse eest 226.80 eurot. Sellise tegevusega rikkus isik KVS § 11 lg 1 p-des 1 ja 2 märgitud toimingupiirangut: ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui see tehakse ametiisiku enda suhtes. Juhatuse liikmele määrati politsei poolt kiirmenetluses KVS § 19 järgi kvalifitseeri- ja väärteo toimepanemise eest rahatrahv 200 eurot.

LAHEND 7 | Muusikakooli direktor KL sõlmis aastail 2016-2017 töövõtulepinguid oma pojaga, kes on KVS § 7 lg 1 p 1 mõistes KLi suhtes seotud isik. Sellise tegevusega rikkus isik korruptsioonivastase seaduse § 11 lg 1 p-s 1 märgitud toimingupiirangut: ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui see tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Politsei poolt määrati direktorile kiirmenetluses KVS § 19 järgi kvalifitseeritava väärteo toimepanemise eest rahatrahv 200 eurot.

Eestis pole erilist kohtupraktikat mitmete kultuurivaldkonnas esineda võivate korruptsioonivormide, muuhulgas ka näiteks pöörduste efekti kohtulikuks tõlgendamiseks. Nagu ka eelnevalt mainitud, on Kultuuriministeeriumi valitsemisala mitmete siinse uuringu raames intervjuueeritute hinnangul hästi kompaktne ja samas mobiilne, mistõttu on võimalik konstruktsioon, kus üks ja seesama isik on ühel hetkel ministeeriumi ametnik ning järgmisel hetkel seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet, või ka vastupidi. Seeläbi võidakse

²⁴ ERR uudisteportaal: <https://sport.err.ee/76213/ametist-taandunud-tonu-seil-jah-ma-olen-eksinud> (25.02.2020)

aga minna vastuollu avaliku teenistuse seaduse § 60 sätestatuga, mis sätestab piirangud taolisele mobiilsusele, tuues välja võimaliku pöörduse efekti riski.

5. MEEDIAKAJASTUSTE ÜLEVAADE

Vaba ajakirjandus, avaliku teabe kättesaadavus ning ajakirjanduse lugemus mängivad olulist rolli ühiskonna korruptsioonivastaste hoiakute kujundamisel ja korruptsiooni ennetamisel.²⁵ Sellest lähtudes on järgnevalt toodud välja kultuurivaldkonnaga seotud korruptsioonijuhtumite meediakajastused perioodil 2014-2018. Eesti ajakirjanduses ilmunud kultuurivaldkonnas esinenud korruptsiooni käsitlevate artiklite leidmiseks kasutati Korruptsioonivaba Eesti artiklite kogu²⁶ ning ajakirjandusportaale, millel teostati otsinguid erinevate kombinatsioonidega järgmistest märksõnadest: korruptsioon, huvide konflikt, kultuur, kultuurivaldkond, altkäemaks, onupojapoliitika. Lisaks katsetati neid märksõnu koos analüüsitava asutuste nimedega. Samuti analüüsiti Kultuuriministeeriumi poolt tellitud meediamonitooringute faile aastatest 2017 kuni 2019. Välja on toodud valik juhtumitest, mille kohta oli meedias rohkem ja kergemini leitavat informatsiooni, seega võib eeldada, et neid saab pidada ka suurema avaliku huvi tähelepanus olevateks juhtumiteks.

Suur osa kajastustest on kunstivaldkonnast, kuid enamik ei ole seotud konkreetse asutusega. Kõige rohkem kirjutati meedias huvide konfliktide juhtumitest, kuid ka ametiseisundi kuritarvitamise ning altkäemaksuga seotud lugudest. Enamik artikleid ei olnud seotud konkreetsete menetlustega ning seega ei saa eeldada, et kõik meedias käsitletud korruptsioonikahtlused oleksid tõendatud. Meediakajastused on esitatud kaasustena ning jaotatud vastavalt korruptsioonivormile.

2019. aasta lõpus ilmus riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni esimehe arvamuseartikkel, mille kohaselt ministrite nõunikele kindlate reeglite sätestamine aitab vähendada korruptsiooniohtu. Ministrite nõunikele ei laiene avaliku teenistuse reeglistik ning nende ülesanded määrab minister isiklikult. Seetõttu on oluline poliitiliste nõunike värbamisel hinnata nende eetilisi põhimõtteid ning määrata huvide konflikti puudutavad käitumisjuhised. Samuti tahetakse kehtestada kindlad reeglid, mis hakkavad korraldama nõunike suhteid kolmandate osapooltega ning piirama poliitilise nõuniku õigust asuda tööle uuel ametikohal, kus nõunikuna kogutud teadmiste kasutamine võib olla ebaetiline.²⁷

5.1. HUVIDE KONFLIKT

Meediaväljaannetes on valdavalt kõige enam toodud esile lugusid, mis kirjeldavad huvide konflikti. Vastavalt Justiitsministeeriumi korruptsiooniteemalisel veebilehel²⁸ toodud selgitusele ei ole huvide konflikt korruptsioonivorm, vaid olukord, mis võib viia korruptsioonini.

KAASUS 1 | Novembris 2018 kirjutas Eesti Päevaleht, et Eesti Filmi Instituut toetas Nukufilm OÜ animafilmiprojekti enam kui 200 000 euroga, ent toetuse otsuse tegemine oli seadusega vastuolus. Nimelt oli toetust küsinud ettevõtte üks osanikest Eesti Filmi Instituudi komisjoni ühe liikme poeg. Rikkumise ilmsiks tulles võttis Nukufilm OÜ oma taotluse tagasi ning lubas toetuse Eesti Filmi Instituudile järgneva aasta esimese kuu lõpuks tagasi maksta.²⁹

²⁵ Kasemets, A. (2016). Estonian Post-Soviet governance reforms and control of corruption measures 1992-2016 - in "E-democracy, e-governance and public sector reform revisited – experiences of the main themes of the PADOS project in Finland and Estonia". HAUS. Publisher: Casper, 77-94.

²⁶ <http://www.transparency.ee/cm/artiklid>

²⁷ <https://www.err.ee/1001452/katri-raik-kindlad-reeglid-ministrite-nounikele-vahendavad-korruptsiooniohtu>

²⁸ www.korruptsioon.ee

²⁹ <https://epl.delfi.ee/eesti/korruptiivne-tooonnetus-kalju-kivi-toetas-poja-firma-filmi?id=84252759>

KAASUS 2 | 2018. aasta sügisel ilmus ERR-is lugu sellest, et üks riigikogu liige oli valitud Eesti Kontserdi juhiks, kuid väidetavalt otsustas asuda sihtasutuse juhina ametisse oodatust hiljem, kuna soovis olla riigikogus ametiaja lõpuni.³⁰ Seejärel hakkas avalikkuses levima tähelepanek, et taolise teguviisi ajendiks võis olla asjaolu, et poliitik kindlustab riigikogus ametiaja lõpuni olemisega endale kopsaka hüvitise. Kuigi kõnealune riigikogu liige sellist teguviisi omaks ei võtnud ning kirjutas sotsiaalmeedias, et oli nõus kõikide sihtasutuse poolt esitatud nõuetega, sh ettenähtud ajal ametisse asumisega, jäi ta ametikohast ilma ning Eesti Kontsert korraldas uue konkursi.³¹

KAASUS 3 | 2018. aasta teises pooles kirjutas ERR Eesti Kontserdi sisejuurduse käigus tekkinud kahtlusest, et sihtasutuse raamatupidamislikus suhtluses võis olla esinenud finantsdistipliini, töösisekorra reeglite ja raamatupidamisseaduse rikkumisi. Sellest lähtuvalt tellis Eesti Kontsert auditi, mille aruandest ilmnes, et sihtasutuse alla kuuluva ansambli Hortus Musicus raamatupidamises ja aruandluses valitses aastatel 2013-2016 segadus, mis tõi sihtasutusele kaasa kahjusid. Auditi käigus selgus, et Hortus Musicuse kunstiline juht oli mitmel korral saanud ühe töö eest Eesti Kontserdilt nii palka kui ka lisatasu asutuse eelarvest. Lisaks oli kunstiline juht palunud klientidel Hortus Musicuse esinemise eest tasuda „mustalt“ ning mõnikord lasknud ansambli töötasu enda isiklikule arvele kanda. Samuti olevat ta esitanud Eesti Kontserdile tegelikest kuludest suuremaid arveid või lausa libaarveid.³²

KAASUS 4 | 2018. aasta alguses lahati meedias NO99 teatri raamatupidamises leiduvaid tehinguid seotud osapooltega. Postimees kajastas Kanal 2 telesaates „Kuuuuri“ uuritud asjaolusid, mille kohaselt oli NO99 teatri eellane Teater Vanalinnastudio teinud tehinguid MTÜ-ga, mille juhatuse liikmeks oli teatri kunstiline juht ja direktor. Riigikontrolli hinnangul oli tegemist huvide konfliktiga, kuid kontrolli läbi viinud vandeaudiitor märkuseid ei esitanud.^{33,34}

KAASUS 5 | 2017. aasta lõpus tõi ERR välja seiga, milles MTÜ Eesti Muusika Eksport juurde kuuluv komisjon otsustas toetada ühe komisjoni liikmega seotud ettevõtet. Seotud isik selgitas, et tema otsustamise protsessi juures ei olnud ning kõik toimus reeglitele vastavalt ehk tema lahkus otsuse tegemise ajaks ruumist. Samas tõi üks Eesti muusik välja, et komisjoni teistel liikmetel ei jäänud hääletades lihtsalt muud üle, tõstatades küsimuse „Kuidas sa hääletad kolleegi vastu?“³⁵

KAASUS 6 | 2017. aasta suvel kirjutas ERR Eesti Rahva Muuseumi auditi poolt tõstatatud korruptsiooniohust, kuna muuseumi direktor ja avalike suhete juht tellisid meeneid endaga seotud üliõpilasorganisatsioonilt.³⁶ Muuseumi direktor aga probleemi ei näinud ning viitas, et ta ei ole Eesti Üliõpilaste Seltsi juhtorganite liige. Samuti tõdes ta, et Eesti Üliõpilaste Seltsi liikmed on esindatud igas eluvaldkonnas ning sellest lähtuvalt ei saaks selts korruptsiooniohtu kartes üldse partnerlussuhteid luua.

KAASUS 7 | 2017. aastal avaldas Äripäev loo uue riigivaraseaduse jõustumisest, mis keelab riigifirmadel spordi ja kultuuri otsese toetamise. Seadusemuudatuse eesmärk oli vähendada korruptsiooniriski, eeskätt Tallinna Sadama rahaeraldiste näitel olümpiakomiteele, millega seotud teemasid lahati meedias laialdaselt 2014. aasta algusest. Nimelt hääletas tol ajal Tallinna Sadama nõukogusse kuulunud ja ühtlasi Eesti Olümpiakomiteed juhtinud poliitik raha eraldamise poolt Eesti Olümpiakomiteele ning tunnistati 2015. aastal riigikohtu otsusega süüdi toimingupiirangu rikkumises.³⁷

³⁰ <https://kultuur.err.ee/871535/leht-randjarve-valimine-eesti-kontserdi-juhiks-voidakse-tuhistada>

³¹ <https://www.err.ee/871597/eesti-kontsert-ei-solmi-laine-randjarvega-lepingut>

³² <https://www.err.ee/873073/audit-paljastas-eesti-kontserdi-raamatupidamises-suure-segaduse>

³³ https://majandus24.postimees.ee/1293682/riigikontroll-no99s-ja-kumus-tehti-keelatud-tehinguid-seotud-osapooltega?_ga=2.261912205.1878473415.1578294981-598702114.1576236253

³⁴ <https://www.postimees.ee/4395533/no99-teatri-ja-mtu-punased-purjed-vahel-pole-uh-tegi-tehingut-toimunud>

³⁵ https://elu24.postimees.ee/4322445/absurd-mtu-eesti-muusika-ekspordi-komisjon-kuhu-kuulub-teiste-hulgas-ka-mikk-targo-otsustas-toetada-targo-ettevotet?_ga=2.152791481.1426370745.1510998194-1489939862.1455360687

³⁶ <https://www.err.ee/614160/erm-i-audit-tostatas-korruptsiooniohu>

³⁷ <http://www.transparency.ee/cm/artiklid/puhapaevast-keelatud-riigifirmadel-spordi-ja-kultuuri-toetamine>

KAASUS 8 | 2016. aastal kirjutas Postimees, et EV100 filmikonkursi žürii liige oli osalenud elukaaslase projekti toetuse hindamisel. Väidetavalt olevat žürii liige oma huvide konfliktist filmikonkursi teisel hindamiskoosolekul teada andnud, ent žürii leidis, et taoline perekondlik seos ei ole aluseks kõnealuse liikme žüriist kõrvaldamiseks ning tal paluti hindamises edasi osaleda.³⁸ Antud juhtumiga seoses palus OÜ Factory tühistada EV100 filmikonkursi žürii otsuse, millega toetused määrati, kuid halduskohus jättis kaebuse rahuldamata.³⁹

KAASUS 9 | 2015. aastal pälvis meedia tähelepanu Tallinna Sadama sporditoetuste jagamine. Eesti Päevaleht tõi esile asjaolu, et kõik toetust saanud alaliitudest olid nõukogu liikmetega seotud – enam kui pooled otseselt ning ülejäänud kaudselt. Seega said väidetavalt toetust projektid, mille juhid ja asjaajajad olid seotud raha jagajatega.⁴⁰

KAASUS 10 | 2014. aasta lõpus leidis riigikontroll kultuurkapitali auditeerimise käigus, et kirjandusfestivalile raha eraldamisel võidi minna vastuollu korruptsioonivastase seadusega. Eesti Päevaleht kirjutas, et protokollide põhjal osales raha eraldamise hääletusel isik, kes kuulus kirjanduse sihtkapitali nõukogusse ning ühtlasi ka festivali korraldava MTÜ juhatusse.⁴¹

5.2. ALTKÄEMAKS

KAASUS 11 | 2015. aastal jagas Delfi lugu sellest, kuidas korduvalt pistise võtmises süüdi mõistetud Maardu kultuuri- ja infokeskuse endine juht kultuurikeskusesse uuesti tööle asus, ent ametikohta hoiti algselt saladuses.⁴² Kohtuotsusega oli kõnealusel isikul keelatud töötada avalikus sektoris juhtivatel, järelevalvet tegevatel või varaliste väärtuste liikumist korraldavate ülesannetega ametikohtadel. Hiljem selgus, et ta oli tööle vormistatud poole kohaga režissöörina ja täiskohaga lavastajana, ent varasemast kolmandiku võrra kõrgema palgaga ning töötades jätkuvalt direktori kabinetis.⁴³

KAASUS 12 | 2018. aasta kevadel esitati Sõle spordikeskuse tolleaegsele juhile korruptsioonikahtlustus altkäemaksu vastu võtmise eest spordikeskuses treeniva jalgpalliklubi nõukogu esimehelt, kirjutas Delfi.⁴⁴ Klubi nõukogu esimehe sõnul küsis spordikeskuse juht temalt altkäemaksu, et klubi saaks normaalmõõtmistes siseväljakul treenimist jätkata.

5.3. AMETISEISUNDI KURITARVITAMINE

KAASUS 13 | 2018. aastal kirjutati Äripäevas endise Tallinna spordi- ja noorsoojuhi korruptsioonikahtlustusest endaga seotud ettevõtetega tehtud tehingute tõttu.⁴⁵ Nimelt olevat kõnealune isik spordi- ja noorsooameti poolt korraldatud spordihallide hangetes eelistanud enda lähikondlastega seotud ettevõtteid. Kahtlustatav eitas korruptiivset käitumist ning kinnitas, et polnud hankest kellelegi rääkinud.

³⁸ <https://www.postimees.ee/3823029/ev100-filmikonkursi-zurii-liige-osales-elukaaslase-projekti-toetuse-otsustamisel>

³⁹ <https://www.err.ee/575504/rahastuseta-jaetud-filmitegijad-kaotasid-kohuprotsessi-efi-i-vastu>

⁴⁰ <https://epl.delfi.ee/eesti/tallinna-sadam-jagas-sporditoetusi-ainult-omadele?id=71955267>

⁴¹ <https://epl.delfi.ee/eesti/lohakas-kulka-raha-eraldamise-protokollide-taitmine-sundis-riigikontrolli-politsei-poole-poorduma?id=70143343>

⁴² <http://www.transparency.ee/cm/artiklid/korruptant-andrei-zarenkov-tootab-ikka-maardu-kultuuri-ja-infokeskuses>

⁴³ <http://www.transparency.ee/cm/artiklid/allikas-altkaemaksuvotja-zarenkovil-suurendati-maardus-palka-kolmandiku-vorra>

⁴⁴ <https://sport.delfi.ee/news/jalgpall/eesti/ristlaanele-andis-altkaemaksu-raimo-nou-mul-polnud-muud-varianti-kui-tahtsin-et-klubi-saaks-uldse-mingeid-trenniaegu?id=82169245>

⁴⁵ <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/05/07/tallinna-spordijuhile-esitati-kriminaalkahtlustus>

KAASUS 14 | 2017. aasta kevadel kajastas Eesti Päevaleht korruptsioonikahtlustust Tallinna Linnahalli AS-i endise nõukogu esimehe suhtes.⁴⁶ Politsei korruptsioonikuritegude büroo alustas väärteomenetlust, kahtlustades eelmainitud isikut ametiseisundi või mõju korruptiivses kasutamises, kuna ta oli sõlminud iseendaga töölepingu Linnahalli kunstilise juhi ametikoha täitmiseks. Antud tegevus ja lepingu tingimused olid omaniku esindajaga kokku leppimata.

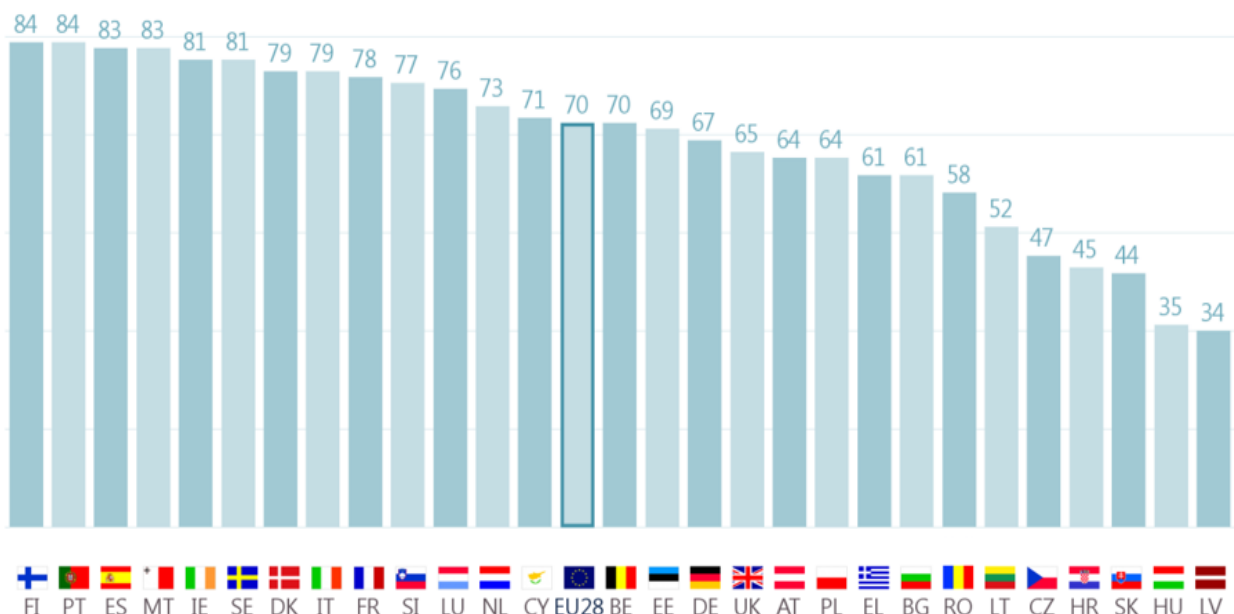
KAASUS 15 | 2015. aasta sügisel selgus, et 15 aastat kultuuriministeeriumis tegutsenud spordi asekantsler oli läinud korruptsioonivastase seadusega vastuollu ning astus seetõttu ametist tagasi. ERR-is avaldatud loo põhjal seisnes rikkumine selles, et spordi asekantsler osales riigi spordipoliitika põhialuste koostamisel, mis kattus sisuliselt tema tööga, kuid sai selle eest lepingulist tasu, mis ei ole kooskõlas avaliku teenistuse seadusega.⁴⁷ Riigi spordipoliitilise dokumendi koostamise eest vastutanud sihtasutus sõlmis asekantsleriga, kes oli ka sihtasutuse nõukogu liige ehk seotud isik, mitu käsunduslepingut, mida poleks tohtinud teha.

KAASUS 16 | Meedia kajastas laialdaselt Tondiraba jäähalli auditiga seotud teemasid. ERR kirjutas auditi lõpparuandes välja toodud süsteemsetest puudustest, mille alusel käis meediast läbi mitmeid lugusid, mis väitsid, et linnale kuuluvas spordikompleksis esineb korruptsiooni, juhtimisvigu ning rikkumisi.⁴⁸ Sisekontrolli käigus avastati segaseid kulutusi näiteks tööde tasustamise ning hankemenetluste osas, kirjutas Delfi.⁴⁹

6. VÄLISRIIKIDE PRAKTIKAD

Välisriikide praktikad ja lähenemisviis korruptsiooniga seotud temaatika käsitlemisele on arusaadavalt kultuurispetsiifiline, sõltudes samas ka üksjagu sellest, milline on vaadeldavas riigis üldine korruptsiooni foon ja suhtumine näiteks avaliku teenuse kasutamiseks meelehea pakkumisse (Joonis 3).

JOONIS 1. NENDE VASTAJATE OSAKAAL, KELLE ARVATES ON AVALIKU TEENUSE TARBIMISEKS KINGITUSE TEGEMINE, TEENE OSUTAMINE VÕI LISARAHHA MAKSMINE VASTUVÕETAMATU (EUROBAROMEETER, OKT 2017)



⁴⁶ <https://epl.delfi.ee/eesti/meelis-pai-leping-iseendaga-3500-eurot-kuus-ja-iga-aastane-palgatous?id=77702882>

⁴⁷ <https://sport.err.ee/76213/ametist-taandunud-tonu-seil-jah-ma-olen-eksinud>

⁴⁸ <https://www.err.ee/647083/pealtnagija-uuris-miks-seisis-tondiraba-jaahalli-audit-ule-aasta-sahtlis>

⁴⁹ <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/tondiraba-jaahalliga-seotud-skandaali-tagamaad-audit-voinuks-sahtlis-vedelede-2021-aastani-kolvart-ootasime-politsei-reaktsiooni?id=80531782>

Nii näiteks ei leia Põhjamaades, kus korruptsiooni üldine tase on madal ja nende asetsemine TI korruptsioonitajumise indeksis⁵⁰ kõrgel kohal lubab neid korruptsioonivastase võitluse eeskujuna tuua, eriti palju spetsiifilisi unikaalseid lahendusi, kuidas korruptsiooniga võidelda. Üldiseks läbivaks põhimõtteks on seal positiivne eeskuju nii riigi tippjuhtkonna kui ka erinevate eluvaldkondade, sh kultuuri- ja spordijuhtide poolt, kuidas sporti nähakse/teha ja juhitakse. Sinna lisaks ka riiklike süsteemide resolutsus korruptsiooni ilmingutega tegelemisel, sh seaduse alusel karistusõiguslike sanktsioonide vältimatus⁵¹. Samas tõdetakse erinevates allikastes ka Põhjamaades, et keskustest eemal on tõenäosus korruptsiooniks suurem kui suuremates keskustes, sest kogukonnad on homogeensemamad ning inimesed omavahel tööväliselt enam seotud.⁵²

Kui otsida välisriikide praktikaid konkreetset kultuurivaldkonna võimalike korruptsiooniilmingutega võitlemisel, siis kõige esinduslikum on viimaste aastate rahvusvahelises käsitluses kahtlemata sport ja selle seos korruptsiooni, eelkõige sporditulemustega manipuleerimisega. Selle üheks põhjuseks on kahtlemata viimase paari aasta ulatuslikud dopingu- ja korruptsioonikaasused erinevates rahvusvahelistes spordialaliitustes, mis viisid tänaseni uuritavate kriminaalmenetluste ning süüdistatavate isikute kinnipidamisteni.^{53,54}

SPORT JA KORRUPTSIOON | Samas ei ole spordi ja korruptsiooni suhted midagi uut, mis oleks levima hakanud alles viimastel aastatel. Spordikihlvedusid on raha eest sõlmitud juba aastakümneid ja ahvatlus selliste kihlvedude kaudu ka sporditulemusi mõjutada on sama vana. Selle tunnistuseks on lisaks riikide siseste meetmete ka erinevate globaalsete õiguskaitseasutuste pikaajaline sihiteadlik tegevus kokkuleppemängude ja muu spordikorruptsiooniga võitlemisel^{55,56,57}.

Erinevate spordikorruptsiooni vastaste teoreetiliste ja empiiriliste käsitluste kokkuvõtteks võib eristada kolme suuremat soovitude blokki, mida spordikorruptsiooni tõkestamiseks/ennetamiseks välja pakutakse⁵⁸:

1. Õigusrikkumise kahtlusele reageeringu vältimatus ja sanktsiooni rangus;
2. Sportlaste ja ametnike tasu- ja motivatsioonisüsteemi hoidmine tasemel, mis suurendaks korruptsiooni alternatiivkulu (*opportunity cost*) legaalse käitumise kasuks;
3. Otsuste avalikkus ning põhjendatus;
4. Vilepuhuja võimalus tagakiusamist kartmata teavitada ebaseaduslikest kokkulepetest⁵⁹.

MUUD KULTUURIVALDKONNAD | Kuivõrd spordile sarnaseid võistluslike mõõduvõtmisi korraldatakse (küll tõenäoliselt oluliselt väiksema käibega) ka näiteks muusika- ja esitluskunstide valdkonnas, võib eeldada, et püüet spordile sarnaselt osalise võistu-sooritust manipuleerida võib teatud tingimustel ka seal ette tulla. Seetõttu saab rahvusvahelist kogemust spordikorruptsiooni tõkestamisel olude sobides rakendada ka teistes kultuurivaldkondades, kus sarnaseid mõõduvõtmisi korraldatakse.

⁵⁰ Transparency International kodulehekül: <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019> (28.02.2020)

⁵¹ Salminen, Ari et al. The control of corruption in Finland. Administrative Science Management Public. 9/2007. lk 92.

⁵² Vaata nt GAN Integrity Portal: <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/sweden/>

⁵³ BBC kodulehekül: <https://www.bbc.com/news/world-europe-32897066> (27.02.2020)

⁵⁴ BBC kodulehekül: <https://www.bbc.com/news/world-europe-47415803> (27.02.2020)

⁵⁵ Europol'i kodulehekül: <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/corruption/sports-corruption> (27.02.2020)

⁵⁶ Interpol'i kodulehekül: <https://www.interpol.int/en/Crimes/Corruption/Corruption-in-sport> (27.02.2020)

⁵⁷ UNDOC kodulehekül: <https://www.unodc.org/unodc/en/safeguardingsport/index.html> (27.02.2020)

⁵⁸ Maennig, Wolfgang. Corruption in International Sports and Sport Management: Forms, Tendencies, Extent and Countermeasures. European Sport Management Quarterly, 2005, 5(2), lk. 187-225.

⁵⁹ Vt nt: <https://cyprus-mail.com/2020/02/03/platform-launched-for-footballers-to-report-match-fixing-incidents-anonymously/> (27.02.2020)

Muudele kultuurivaldkondadele omasest spetsiifilisest korruptsioonist leiab rahvusvahelises käsitluses vaid üksikuid viiteid⁶⁰, mille puhul tõsisemaid üldistusi teha on keeruline (nt kuntsioksjonid ja taieste võltsimine). Enamasti on ikkagi tegu oma ametiseisundi kasutamisega ebaseaduslikuks tegevuseks, mille puhul ei ole alust väita, et õigusrikkumine oleks midagi eriomast konkreetsele valdkonnale. Seetõttu on ka korruptsioonivastased parimad praktikad pigem keskendunud ametiseisundi võimaliku kuritarvitamisega seonduvate riskide vähendamisele.

Üldistatult võib rahvusvahelise korruptsioonivastase parima praktika kokku võtta 6 meetmete gruppi⁶¹:

1. Otsuste kujundajate huide avalikkus;
2. Otsuste tegelike kasusaajate selgus;
3. Poliitiliste huide avalikkus;
4. Vilepühumise võimalus ning kaitstus;
5. Lobbytegevuse läbipaistvus/reguleeritus;
6. Konkursside ja lepingute avalikkus.

7. LAHENDUSE KIRJELDUS

Korruptsioonirisk on organisatsiooni üks personaliriskidest, millise ennetus- ja maandamistegevused algavad personali värbamisest ning lõppevad töötaja kohustamisega alluda teatud piirangutele ka mõne aja jooksul tulevikus (näiteks hoida saladust või järgida konkurentsipiirangut) peale töösuhte lõppemist (Joonis 4). Seepärast katavad ka siinse lahenduse raames välja pakutavad Kultuuriministeeriumi keskkonnast lähtuvad ennetamis- ja maandamistegevused kogu nimetatud tegevuste spektrit, rõhutades seeläbi fakti, et korruptsioonivastaste meetmete tõhususe eest vastutavad ministeeriumis ja valitsemisalas lisaks selleks määratud ametnikele kõikide tasandite juhid oma vastutusalas ning juhtkond tervikuna.

JOONIS 4: KORRUPTSIOONI ENNETAMIS- JA MAANDAMISTEGEVUSE STAADIUMID



Lahenduse loomisele eelnenud uuringu käigus ei tuvastatud Kultuuriministeeriumi erinevatele tegevusvaldkondadele ainuomaseid spetsiifilisi korruptsiooniriske. Seda tõdemust toetas ka uuringu käigus analüüsitud rahvusvaheline kogemus. Ainus kultuurivaldkonnaga puutumuses olev spetsiifiline korruptsioonivaldkond, mis ka avalikus meedias nii Eestis kui ka välismaal kajastust on leidnud, on hasartmäng sportlike tulemustega ning seal esinev võimalik altkäemaks isikutele, kellest tulemused sõltuvad – sportlased ise või nende treenerid, juhendajad. Samas on nimetatud näol siiski tegemist klassikalise altkäemaksuga, mille puhul ka uuringus viidatud rahvusvahelised allikad toovad parima võimaliku ennetus- ja heidutusmeetmena otsustajate resolutsuse selle korruptsiooniliigi ennetamisel (sh rahastus- ja motivatsioonisüsteemide selgus ja läbipaistvus) ning korruptsioonireeglite eiramisega kaasneva range karistuse vältimatuse. Kui sportlasel või tema juhendajal on korruptsiooniohtlikkus olukorras kokkuleppemängust enam kaotada (eeldatavasti kaotada oma karjäär ja hea nimi) kui võita (mingi

⁶⁰ Vt nt: <https://qz.com/103091/high-end-art-is-one-of-the-most-manipulated-markets-in-the-world/> (28.02.2020)

⁶¹ Vt nt: Transparency International. Compendium of Good Practices on Anti-Corruption for OGP Action Plans, 2018.

summa raha), on tema motivatsioon (seal hulgas *opportunity cost*) korruptiivselt käituda märkimisväärselt madalam. Kuna altkäemaks ei pea väljenduma rahalises makses, vaid võib olla peidetud kingituste ja muu meelehea pakkumise taha, on ka siinse lahenduse raamistikus korruptsiooniriskide maandamise ühe meetmena soovitatud, et Kultuuriministeeriumi üleselt tuleks kokku leppida suhtumine tõise rolliga seotud kingitustesse (sh kinkepiletitesse jms) ning pigem mitte tolereerida kingituste tegemist tõise tegevuse eest. Töö tegemiseks on ette nähtud riigieelarvelised vahendid asutuste eelarves, sh töötajate palk.

Uuringuandmestikust tulenev olulisim järeldus, millest lähtuti ka lahenduse disainil, oli, et kultuurivaldkond on märkimisväärselt homogeenne ja tihedalt läbi põimunud kogukond, millise liikmed võivad ühel hetkel olla ametiseisundis Kultuuriministeeriumi valitsemisalas ning järgmisel juba mõne toetuse taotleja/saaja ning siis jälle vastupidi. Ehk siis töötajate õigusliku staatuse muutus ning sellega kaasnevad õigused ja kohustused võivad kiiresti varieeruda. Seepärast näitas ka uuring, et töötajad ootavad korruptsioonivastases võitluses pigem enam selgitamist ja arutamist ning pigem vähem kui rohkem juriidiliselt keerukat reguleeritust, et ühel hetkel muutunud õiguslikus staatuses töötaja oskaks uute ootustega kiirelt kurssi saada, kohaneda ning käituda korruptsiooniohtlikes olukordades ootuspäraselt korrektselt. Seetõttu algavad ka pakutavas lahenduses toodud korruptsiooniriski maandavad tegevused juba personali valiku ja värbamisega, kus ametiseisundisse sisenev töötaja saaks muuhulgas ka teadmise sellest, millised on uues õiguslikus rollis kehtivad piirangud.

7.1. LAHENDUSE DISAIN

Lahenduse (Lisa 2) disaini lähtekohaks oli Kultuuriministeeriumi valitsemisala töötajatega läbi viidud intervjuudest ja küsitlusest ilmnenu soov saada enam näitlikku materjali võimalike korruptsiooniohtude kohta. Seetõttu on lahenduse sisuks olev töövahend üles ehitatud näidiskaasustele, mida iga korruptsiooniliigi⁶² kohta (Joonis 5) on formuleeritud kolm. Lisaks on lahenduses korruptsiooniliikide loetelus kuuendana toodud ka korruptsiooniliikide ülesed käitumisdilemmad, millised samuti koorusid intervjuude käigus ning vajasid lahenduse raames adresseerimist.

Iga korruptsiooniliigi all on lahenduses vähemalt üks kaasus, millise käitumisdilemmasid lahati ka küsitluses ning fookusgruppides. Toimunud arutelude tulemusena formuleeriti iga korruptsiooniliigi juurde veel täiendavad kaks kaasust (kokku kolm kaasust), millised lahenduse koostajate hinnangul annavad enim edasi võimalikke Kultuuriministeeriumi valitsemisala riske. Näidiskaasused (Lisa 2, Tabel 3) on sõnastatud selliselt, et neid oleks võimalik võtta aluseks ka hilisematel korruptsiooni teemalistel sisekoolitustel, milliseid samuti töövahend teha soovitab ning kultuurivaldkonna töötajad eneseharimiseks kasutada soovisid. Tegemist on uuringu käigus kogutud materjali baasil konstrueeritud pigem hüpoteetiliste kaasustega, mistõttu ei ole need personaliseeritud ega maini ka ühtegi asutust nimeliselt, välistamaks nende sobimatut seostamist konkreetsete subjektidega. Kokku on selliselt korruptsiooni erinevate ilmingute näitlikustamiseks lahenduses kirjeldatud 16 konstrueeritud kaasust.

⁶² Vastavalt korruptsioonivastase seaduse § 3 lg 1

JOONIS 5. LAHENDUSE ÜLESEHITUSE NÄIDE

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandatav risk
1. korruptiivse tulu nõudmine, vahendamise ja saamine	1. Ettevõtte juht on osalenud ministeeriumi/erakonna nimel hankel, kingib hanketegevusele ametnikule juubeliks 5000 eurot ja konjaki.	1.1 Otsustajale võib tunda kohustuslikult ettevõtjale avaliselt vastu tulla või lüüa muul viisil.	1.1.1 Leida võimalik viis sätestada töötajate ja ametnike registreerimise ministeeriumi ülesed kirja pandud poliitika süsteem.	1. Ministeeriumi ülene kokkulepe kingituste võtmise kohta välisriikidega, mis võimaldab lähenemist ja teeleheale ning annab teavet maandava argumendi ametnikule mõjutustegevusele vastu astuda.
	2. Erakonna peasekretär toob ministri juurde vastuvõtule MTÜ tegevjuhi ning tutvustab teda kui erakonna poliitiliste vaadete aktiivset toetajat, kes väärisk ka ministeeriumi poolset rahalist toetust.	2.1 Minister võib olla survestatud langetama ebaseaduslikku rahalist otsust toetuse vms määramiseks erakonna toetajale	2.1.1 Ministri poliitilised otsused avalike vahendite jagamise kohta fikseeritakse koos asjakohase argumentatsiooniga esimese võimalusel avalikult DHS'is.	2. Otsuste ja argumentatsiooni avalikkus on tõhusaim viis avalikkuse järelevalve kaudu hoida ära avalike vahendite väärkasutusi ning kaasata sisekontrolli süsteemi seeläbi ka turukonkurentsi mehhanismid.
	3. Toetuste määramise komisjoni liikmeks võttis enne toetuse määramise komisjoni otsust ühendust üks taotleja ning andis üle abonendi elitaarse võimalusega osaleda taotleja järgmise hooaja kõigil üritustel tasuta "et olla kursis saadava toetuse kasutamiseks."	3.1 Komisjoni liige võib sellises "sõbralikus" lähenemises mitte ära tunda altkäemaksu koosseisu või arvata, et tegemist on väheolulise riivega, kui üldse.	3.1.1 Seada sisse korruptsioonist anonüümse viijamise (nt veebipõhine) võimalus, sh määrata igas asutuses kontaktisik, kellega oleks võimalik korruptsiooni teemal konsulteerida. Viijamise võimaluse võib lahendada ka organisatsiooni ülese "tõrgeteavituse" veebikeskkonnana, kus töötajad saavad soovi korral anonüümseks anda teada aspektidest (sh korruptsioonikahtlustest), mis takistavad nende tõhusat tööd.	3. Arvestades kultuurivaldkonna homogeensust ja valdkonna inimeste omavahelist tihedat isiklikku ja töist läbikäimist, mis võib viia huvide konfliktini, annab täiendava konsulteerimise ning anonüümse teavituse (vilepuhaja) võimaldamine senisest enam töötajale aktiivseid võimalusi korruptsiooni ennetada.

Iga kaasuse juures on eraldi välja toodud kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine (Lisa 2, Tabel 3), mis on uuringu ja lahenduse autorite hinnangul Kultuuriministeeriumi valitsemisala silmas pidades konkreetse konstrueeritud kaasuses teoreetiliselt enim võimalik. Lahenduse autorid on hinnanud kõigi kaasuste juures toodud riskikäitumist ühetaolise tõenäosusega, andmata hinnanguid tõenäosuse suurusele ehk esinemise sagedusele. Tõenäosuse suurus on hinnatav erinevate näitajate kogumis, milliste hulka kuuluvad kindlasti ka konkreetse persooniga seotud subjektiivsed riskid (arvestades, et korruptsiooni näol on tegemist personaliriskiga), milliste maandamiseks lahendus samuti maandamise meetmeid pakub.

Riskide maandamiseks pakub lahendus iga konkreetse käitumisakti kohta välja esmase ennetus-/maandamislahenduse (Lisa 2, Tabel 3). Tegemist on teadlikult sõnastatud „esmase lahendusega“, arvestades, et erinevad lahendused kirjeldatud ennetus-/maandamistegevused aitavad maandada ka muude korruptsiooniliikidega seotud riske, nagu kujutatud Lisa 2, Tabel 4. Ehk siis on kaasuse ja riskikäitumise juures toodud maandamistegevus küll oluline antud kaasuse kontekstis, kuid aitab kindlasti maandada ka mitmete teiste kaasustega seotud riske. Esmaste maandamistegevuste sõnastus on teadlikult valitud Kultuuriministeeriumi keskkonnast lähtuva universaalse kataloogina, mida saab korruptsioonivastaste meetmete auditiks ministeeriumis ja tema valitsemisalas kasutada ka tulevikus.

Seda, et maandatav risk katab enam kui ühte korruptsiooni valdkonda, annab tunnistust ka lahenduses kirjeldatud veerg „Maandatav risk“ (Lisa 2, Tabel 3), milles on eraldi välja toodud, millist laiemat lisandväärtust annab Kultuuriministeeriumi valitsemisalale nimetatud ennetus-/maandamistegevuse elluviimine.

Lahenduses toodud maandamistegevused katavad üldjoontes ka poliitilise korruptsiooni riski, mis oma olemuselt ei erine klassikalise korruptsiooni väljendusvormidest, olles laiemas definitsioonis kohaselt poliitilise mandaadi kasutamine isiklike või kildkondlike huvide realiseerimiseks viisil, mis on vastuolus avalike huvidega ning neid kahjustav.⁶³ Eraldi leiab lahenduses poliitilise korruptsiooni maandamise meetmena ära märkimist soovitus kaasata ministri poliitilised nõunikud ka tulevikus süsteemselt ministeeriumi töökorraldust tutvustavatesse uue töötaja briefingutesse ning jätkata Kultuuriministeeriumis elementaarseimate kirja pandud lobby reeglite rakendamist, et ministeeriumi valitsemisala poliitiline otsustusprotsess järgiks sama avalikkuse põhimõtet, nagu muud ministeeriumi protsessid, eelkõige avaliku raha jagamise kontekstis. Lobby reeglite rakendamiseks saab kasutada juba olemasolevaid infosüsteeme,

⁶³ Transparency International kodulehekül: http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/poliitiline_korruptsioon.pdf (01.06.2020)

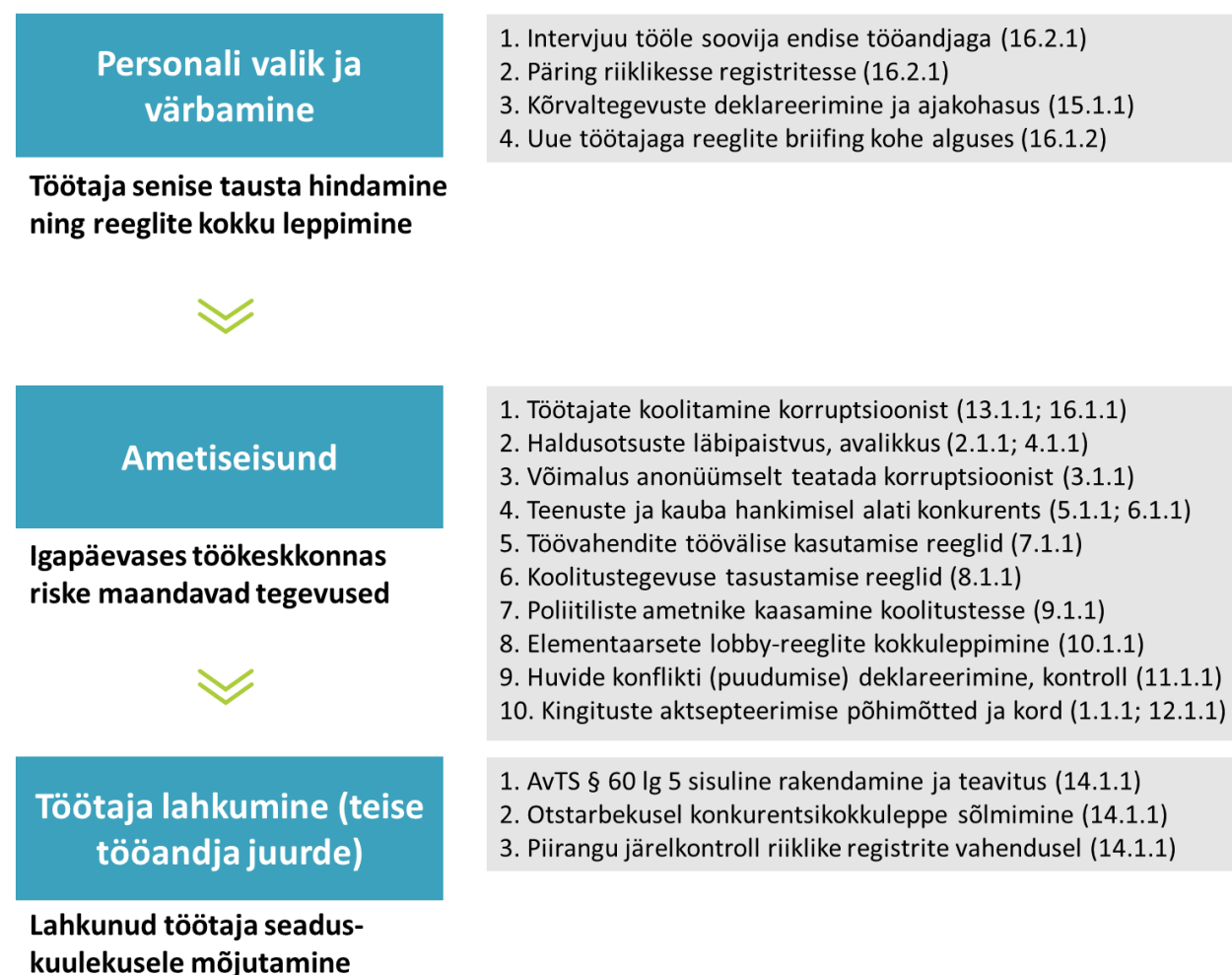
eelkõige DHS, kalendrirakenduse ja avaliku veebi sümbioosis, loomata selle tarbeks eraldi aruandlus ja raporteerimissüsteeme, millised tihti ei püsi asutustes elujõulised.

Lahenduse (Lisa 2, Tabel 3) veerus „Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus“ eraldi värvidega ära märgitud ka tegevuste elluviimise juhtimistase, ehk siis rohelisega Kultuuriministeeriumi ülesed lahendused, kus eestvedavaks jõuks oleks eelkõige Kultuuriministeerium ning kollasega pigem asutuste (sh ministeerium kui asutus) poolt eraldi ellu viidavad tegevused.

7.2. KORRUPTSIOONIRISKIDE MAANDAMISE STAADIUMID

Väljatöötatud lahendus käsitleb kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide maandamist läbi töötaja kogu elutsükli, alustades valiku ja värbamise protseduuridest ning lõpetades töötaja lahkumisega organisatsioonist, pakkudes elutsükli igale etapile ka sobivad maandamislahendused, nagu on lühidalt kokku võetud joonisel 6.

JOONIS 6: KULTUURIVALDKONNA ASUTUSTE KORRUPTSIOONIRISKIDE MAANDAMISE STAADIUMID JA NEILE VASTAVAD MAANDAMISLAHENDUSED



* joonisel maandamislahenduse järel sulgudes on toodud viide asjakohasele lahendusele Lisas 2.

Enamus lahenduse raames pakutavatest maandamistegevustest jäävad elutsükli sellesse osasse, kus töötaja omandab ametiseisundi (korruptsioonivastase seaduse §2 mõistes) Kultuuriministeeriumi valitsemisalas. Samas, vähemalt sama oluliseks tuleb pidada ka elutsükli esimest faasi, ehk siis töötaja valiku ja värbamise käigus tehtavaid toiminguid, minimeerimaks riski, et ametiseisundi faasi ei siseneks

töötaja, kellel on juba eelduslikult risk kalduda kõrvale seaduskuulekast käitumisest ning seeläbi ka soodumus panna toime võimalik korruptsioonialane õigusrikkumine. Töötajate valiku ja värbamise käigus läbi viidavate, näiteks endiste tööandjate intervjuerimise, avalike registrite päringute ning kõrvaltegevuste deklareerimise kaudu (kui muuhulgas saavad kandidaadile teatavaks, et teatud senised tegevused võivad põhjustada huvide konflikti), saavad maandatud ka terve rida tulevase muid korruptsiooniriske.

Kui vaadata Kultuuriministeeriumi tänaseid korruptsiooniriske ja rakendatud meetmeid ning seada lahenduses pakutavad maandamistegevused oma aktuaalsuselt pingeritta, siis võiks esimeste rakendatavate täiendavate meetmetena fikseerida ministeeriumi üleselt selge kokkulepe koostööpartnerite ning (potentsiaalsete) tegevustoetuse saajate poolt tehtavate kingituste (sh tasuta piletide jms pääsete) aktsepteeritavuse osas ning liikuda põhimõtte poole, kus riigieelarvelise asutuse töötajate töö tegemiseks ja motiveerimiseks on ette nähtud ainult riigieelarvelised vahendid ning hoiduda tõise rolliga seotud kingituste aktsepteerimisest.

Teisena võiks fikseerida Kultuuriministeeriumi valitsemisala ülese kokkulepe ning lihtsad juhised, ehk nõrusikareeglid, käitumiseks huvide konflikti (kahtluse) olukorras. Täna on ministeeriumis asjakohased suunised üldjoontes olemas, kuid erinevates allikates ja uuringu käigus intervjueritute poolt erinevalt tõlgendatud. Ühe võimaliku käitumissoovituse annavad koostajad ka järgmises peatükis, kuid oluline on, et eelkõige tipp- ja keskastmejuhid, ehk need, kellel on oluline roll korruptsioonivastaste meetmete elluviimise tõhususes, oleksid osalised selles kokkuleppes, suurendades seeläbi olulisel määral nimetatud meetme tegeliku rakendatavuse tõenäosust. Selline kokkulepe võiks olla ministeeriumi ülene ning võimalusel kajastuda ka näiteks töötaja töösuhete aluseks olevas lepingus ja/või ametijuhendis.

Kolmanda meetmena tasub kaaluda personali värbamise- ja valiku etapi tarbeks pakutud meetmeid, muuhulgas, et ametiseisundisse sisenev isik saaks uue õigusliku rolli tekkimisel esimesel võimalikul hetkel teadlikuks selle staatusega kaasnevatest kohustustest ja piirangutest. Meetme rakendamiseks võib näiteks asutuse uue töötaja sisseelamise protseduuris sätestada mingi mõistliku aja jooksul personaalsed kohtumised erinevate valdkondade eest vastutavate töötajatega – nt soetused, värbamine, siseaudit jms, kes annaksid uuele töötajale lisaks dokumentidele ka suusõnalise ülevaate oma vastutusvaldkonna tööprotsessist ning vastaksid tekkinud küsimustele. Teine võimalus on neid teemasid katta traditsioonilisel uue töötaja koolitusel, kuid koolituse läbiviimiseks piisava hulga osalejate kogunemine võib kultuurivaldkonna asutuste arvulise väiksuse tõttu võtta liiga pika aja.

7.3. TÄIENDAVID RAKENDUSLIKUD SOOVITUSED

Uuringus osalejate vastustest ilmnes, et korruptsiooni vältimiseks oodatakse lisaks näitlikele kaasustele, millised said osaks lahenduse töövahendist, ka rakenduslikke soovitusi, kuidas käituda, kui satutakse korruptsiooniohtlikesse olukordadesse. Analüüsides täiendavalt intervjuude käigus saadud tagasisidet võimalike potentsiaalsete korruptsiooniohtlike olukordade kohta, töötati välja allolevad viis rakenduslikku üldistatud käitumisjuhist olukordadeks, millistesse Kultuuriministeeriumi ja valitsemisala asutuste töötajad võivad kõige enam sattuda. Käitumisjuhised on sarnaselt välja töötatud lahenduses toodud näitlikele kaasustele universaalsed ja on seetõttu kasutatavad ka korruptsiooni teemalistel sisekoolitustel või siis mugandatuna valitsemisala asutuste siseõigusesse.

5 soovitust käitumiseks korruptsiooniohtlikes olukordades:

1. **Huvide konflikt.** Kui usute, et teil võib olla mõnes töises olukorras huvide konflikt (ametikohtustuste ja erahuvide vastuolu, kus erahuvid võivad mõjutada ametikohtustuste täitmist), siis vähim, mida konflikti vältimiseks teha saate, on vahetut juhti (tippjuhina tööandjat) konfliktiohust teavitada ning see võimalik oht ka kirjalikult fikseerida/protokollida. Kui mõne otsuse objektiivsuse tagamiseks on huvide konflikti tõttu võimalik teie otsustuspädevuse delegeerimine üles, tehke seda/paluge seda teha. Näiteks kui olete enne rahastusotsust langetava komisjoni istungit saanud teada, et rahastust taotleva projektiga on seotud teie sugulane, siis andke sellest komisjoni istungil teada, fikseerides see teada andmine ka istungi protokolli/asjakohases vormis. Juhul, kui seadus

ei osunda teisiti (nt KVS § 7 „Seotud isik“ mõistes), saab komisjoni juht kaaluda, kas teie huvide konflikt võib ohustada kollektiivse otsuse objektiivsust või mitte. Kui otsustatakse, et siiski osalete otsustamisel, on soovitatav see otsus panna samuti komisjonis hääletusele, et kõik osalised saaksid võimaluse sellega nõustuda/mitte nõustuda, lisades tulevasele otsusele läbipaistvust;

2. **Kahtlete endas.** Kui kahtlete kas teie otsus või samm läheb vastuollu korruptsioonivastase seaduse regulatsiooniga – jagage kahtlust oma vahetu juhiga (ideaalis ka asutuse korruptsioonialase kontaktisikuga), võimalusel kirjalikult taasesitatavas vormis (e-mail, chat vms). Kirjalikult taasesitatav vorm annab hilisema kontrolli tarbeks tõendusmaterjali teie kaalutlustest ja argumentidest. Samuti annab kolleegiga jagamine teile võimaluse näha olukorda teisest perspektiivist ning erinevate arvamuste põhjal oma lõplik otsus langetada;
3. **Kahtlete teistes.** Kui kolleegi või koostööpartneri tegevus/palve/soov tundub teile korruptsioonile kalduv – viige suhtlus võimalusel kirjalikult taasesitatavasse vormi (nt e-mail, chat vms) ning jagage kahtlust oma vahetu juhiga (ideaalis ka asutuse korruptsioonialase kontaktisikuga). Taasesitatav vorm on jällegi oluline juhiks, kui mainitu osutubki ebaseaduslikuks käitumiseks ning edasise menetluse tarbeks on vajalik tõendusmaterjal nii süüdlase süü tõendamiseks kui ka teie võimalikust süüst vabastamiseks;
4. **Otsuste avalikkus.** Kui vähegi võimalik, protokollige tehtavad töised kokkulepped ja neid toetavad argumendid ning fikseerige esimesel võimalusel kõigile huvipooltele nähtavalt asutuse DHS'is või vähemalt töises e-mailis. Kuna DHS'i kandmise või e-posti saatmise hetkel muutub dokument huvipooltele kättesaadavaks, ei ole seda hiljem kellegi isiklikust huvist lähtuvalt võimalik muuta erinevaks varasemast kokkuleppest ilma, et sellest jääks infosüsteemi elektrooniline jälg;
5. **Kingitused.** Kui koostööpartner või klient soovib teha teile kingituse, siis küsige endalt isekeskis, kas see isik oleks teinud teile kingituse ka siis, kui te ei töötaks sellel ametikohal? Kui pigem ei, siis suure tõenäosusega on kingituse tegemise (üheks) tagamõtteks ka teie otsuseid mõjutava soodsa fooni loomine kingituse tegija suhtes, mis võib tulevikus viia huvide konflikti ja sealt edasi võimaliku korruptsioonini. Seepärast tasub äärmiselt kriitiliselt suhtuda ametikohaga seotud kingituste ja meelehea aktsepteerimisse, ehk siis pigem leida võimalus neid viisakalt mitte vastu võtta. Ka olukord, kus kingitus võetakse vastu ja tarbitakse kolleegidega ühiselt (nt kommid jms), jätab kinkijale võimaluse arvata, et ta on teile meelehead pakkunud ning seda arvamust ka näiteks oma tutvusringkonnas levitada. Seeläbi siis nii teie isiklikku kui ka teie asutuse usaldusväärsus kahjustades. Äraütlemisel on kindlasti suur abi ka viitamisel teie asutuse resolutsioone suhtumisele tehtavasse kingitustesse.

8. KOKKUVÕTE

Korruptsioon on ametikohast tuleneva võimu ärakasutamine moel, mis toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule endale või kolmandale isikule. Korruptsioonil on negatiivne mõju riigi majandusele, soodustades ühiskonnas ebavõrdsust ning rikkudes ausa konkurentsi põhimõtteid. Lisaks avaldub negatiivne mõju sisejulgeolekule, tekitades usaldamatust riigivõimu vastu.

Kultuurivaldkonna korruptsiooni ei ole varem põhjalikult uuritud, seega puudub info korruptsiooni ulatusest ning korruptsioonivastase seaduse poolt seatud kohustuste täitmine on raskendatud. Samuti puuduvad praktilised lahendused, millega korruptsiooni kultuurivaldkonnas ennetada ja maandada. Lisaks on kultuurivaldkonna töötajate korruptsiooniteadlikkus madal ning avalikkusel puudub arusaam ja usaldus valdkonnas tehtavate otsuste läbipaistvuse osas.

Kultuuriministeeriumi tellitud uuringuga selgitati välja ja hinnati korruptsiooniriske ja -pettuste võimalusi kultuurivaldkonnas. Uuringusse kaasati lisaks Kultuuriministeeriumile neli ministeeriumi haldusalas tegutsevat asutust – Muinsuskaitseamet, Integratsiooni Sihtasutus, Eesti Rahvakultuuri Keskus ning Eesti

Filmi Instituut. **Uuringu peamine eesmärk oli välja töötada kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide ja pettuste ennetamise ning maandamise lahendus.** Väljatöötatud lahendus aitab ennetada ja maandada korruptsiooniriske riigirahade eraldamisel, teostada teavitustööd korruptsiooni kohta kultuurivaldkonnas, suurendada tegevuste läbipaistvust ning anda kindlustunnet nii avalikkusele kui ka poliitikategijatele. Tulemusi kasutatakse korruptsioonivastase strateegia ja rakenduskava täiendamisel.

Strateegia rakendamise tulemuslikkuse hindamise aluseks on Eestile antud rahvusvahelised hinnangud ja soovitusel GRECO, OECD, ÜRO ja Transparency International'i poolt. Kuigi üldiselt on korruptsioonialane teadlikkus Eestis aastatega kasvanud, on Eestis endiselt vaja teadlikumalt ellu kutsuda süsteemseid laiapõhjalisi korruptsiooniriske ennetavaid tegevusi. GRECO käesoleva hindamisvooruga fookuses on Eesti kõrgete ametiisikute, sh poliitiliste nõunike korruptsiooni ennetamine ja välistamine. Hetkel ei ole Kultuuriministeriumis kõiki GRECO soovitusi veel rakendatud, kuid esimesena on plaanitud tegeleda kõrvaltegevustest teatamise kohustuslikuks muutmisega ning käitumisjuhiste loomisega.

Rakendusuuringu uurimisküsimustele vastuste leidmine toimus neljas etapis. Kogumaks informatsiooni korruptsiooniteemade käsitlemise, esinenud juhtumite ja kogutud andmete kohta kultuurivaldkonnas, viidi läbi neli sissejuhatavat intervjuud ning töötati läbi strateegilised dokumendid ja juhised, varasemad uuringud, korruptsiooniteemalised kohtulahendid, meediakajastused ning rahvusvahelised juhised ja praktikad. Lisaks viidi asutuste 13 esindajaga läbi 11 süvaintervjuud, mille põhjal tuvastati kultuurivaldkonna korruptsiooni lähtekohad, eripärad ning juba kasutusel olevad korruptsiooniriske maandavad meetmed. Hindamaks, kuidas tajuvad töötajad ja ametnikud korruptsiooniohte seoses enda tööülesannetega ning milliste olukordadega on nad ise vahetult kokku puutunud, viidi asutuste teenistujate seas läbi veebiküsitlus. Küsitlusele vastas 160 teenistujat, sh Eesti Filmi Instituudist 14, Integratsiooni Sihtasutusest 26, Kultuuriministeriumist 51, Muinsuskaitseametist 44 ning Eesti Rahvakultuuri Keskusest 25. Küsitluse tulemuste alusel viidi teenistujatega omakorda läbi fookusgrupi intervjuud, mille käigus arutati põhjalikumalt küsitluse vastustes enim esile toodud teemade ja kitsaskohtade üle. Kokku osales viies fookusgrupis 30 teenistujat. Uuringu tulemusena töötati välja kultuurivaldkonna korruptsiooniriske ja pettuseid ennetav ning maandav tööriist.

Üldjuhul ei leita, et korruptiivsed ja ebaeetlised juhtumid analüüsitavates asutustes oleksid niivõrd pahatahtlikud kui pigem inimeste teadmatusel esinevad olukorrad. Ühtlasi on korruptsioonialane teadlikkus aastate jooksul märgatavalt paranenud ning töötajad on altimad korruptsiooniohu puhul ise informatsiooni otsima. Erandina esines mõnes intervjuus arvamus, mis viitasid pahatahtlikule käitumisele seoses rahade või ametikoha väärkasutamisega, ent need olid pigem näited minevikust.

Samuti on kultuurivaldkonna juures korruptsiooniohte mõjutavaid eripärasid. **Eesti kultuuriringkond on üsna väike, mille tõttu on üheks peamiseks võimalikuks korruptsiooni esinemise vormiks huvide konflikt.** Konkreetsete näidetena kerkisid esile olukorrad seoses toetuste jagamisega, kus taotleja isiklikult või tema lähisugulane on seotud toetuse pakkuja või hindamiskomisjoniga. Teisalt ei saa intervjuueeritute hinnangul kitsa ringi inimeste tõttu rakendada reegleid, mis keelaksid täielikult igasugused seosed või suhted, ent oodatakse suuremat läbipaistvust. Läbipaistvuse tagamiseks tuleb kõikide riigieelarveliste vahendite jagamine allutada kindlatele reeglitele ning muuta avalikuks ja kontrollitavaks.

Veebiküsitluse tulemuste alusel ei ole enamus vastajaid korruptsiooniohtlike olukordadega kokku puutunud, kuid ohukohtadena toodi välja töökohaga seotud teabe kasutamine ja komisjoni kaudu toetuste jagamine. Samas rõhutati, et asutustes on kasutusel kontrollmehhanismid, tänu millele on üksikisiku mõju otsuste tegemisel väga väike. Näiteks on kasutusel meetmed, mille raames hindamiskomisjoni liikmed deklareerivad oma huvid ning seotud isikud viibivad hääletuse aja eemal. Küll aga leidub neid, kelle meelest see ei ole piisav lahendus, kuna teoreetiliselt saab tulemusi mõjutada ka muul moel. Teisest küljest väljendati muret, et eksperdi lahkumisel otsustamise protsessi juurest väheneb komisjoni kompetents.

Lisaks kerkis uuringu käigus läbivalt esile ka kingituste temaatika, mis ei ole asjakohane kõikide asutuste puhul, kuid peaks olema selgelt läbi räägitud. Toodavateks kingitusteks on enamasti sümboolsed meened, mida üldjuhul asutusesiseselt ühiselt tarbitakse. Kallimate kingituste vastuvõtmist taunitakse. Kui veebiküsitlusele vastanutest enamik leidsid, et kutsetest ja tasuta pääsmetest tuleks kindlasti keelduda, siis intervjuude käigus tõdeti, et kutsete või piletite vastu võtmine ja üritustel osalemine on osa

tööülesannetest, näiteks toetust saanud üritusele järelevalve teostamiseks. Enam kui pooled küsitlusele vastajatest nõustasid, et nende asutuses on kehtestatud selged ja arusaadavad kingituste jm hüvede vastu võtmise põhimõtted. Samas väljendati fookusgruppides, et kingitused on tekitanud töötajate jaoks võimalikke korruptsiooniriskiga olukordi, kuna pole selge, kuidas hinnata kingituste väärtust ning puuduvad täpsed reeglid ja juhised.

Lisaks tõid teenistujad välja kingituste tegemise juures nii eetilist kui kultuurilist konteksti. Rõhutati, et tihti ei osata hinnata, kas kingitus tehakse austusavaldusest või on sellel korruptiivne tagamõte. Teisalt ei oska kingituste tegijad arvestada, millised varjatud ohud nende toodud meenetega ametnikele kaasnevad. Samuti mängivad rolli inimeste rahvuse ja kultuurilise taustaga kaasnevad kombid.

Teenistujate teadlikkuse tõstmiseks on asutustes kasutatud erinevaid meetmeid ning üldiselt on kultuurivaldkonna töötajad ja ametnikud teadlikud, kelle poole korruptsiooniohtlikku olukorda tajudes pöörduda ning kust saada teemakohaseid juhiseid. **Korruptsioonilase teadlikkuse juures peetakse suurimaks riskikohaks olukordi, mille puhul ei ole korruptsioon otseselt tajutav ning inimesed võivad eksida pahaaimamatult või teadmatuselt.** Kultuuriministeerium on peamise korruptsiooniriske maandava meetmena jooksvalt rakendanud koolituste korraldamist. Koolitused on toimunud nii kõikidele töötajatele ühiselt kui ka teatud toimingutega seotud töötajatele eraldi, näiteks toetusi eraldavate komisjonide ja nõukogu liikmetele. Asutuste töötajad leidsid, et seni korraldatud koolitused on olnud kasulikud, teisalt aga tuntakse vajadust täiendavate korruptsiooni-teemaliste juhtnööride või suuniste järele. Nii koolituste sisu kui ka juhtnöörid peaksid lähtuma konkreetse valdkonna ja asutuse eripäradest ning käsitlema reaalselt aset leidnud olukordi.

Lisaks on Kultuuriministeeriumis riske maandavate meetmetena kasutusel vastavad juhised ja dokumendid. Fookusgruppides arutati, et täiendavate eeskirjade vajadus tuleb hoolikalt läbi mõelda, kuna juhendmaterjalides kirjeldamata olukorra puhul tuleb ikkagi konsulteerida juhi või kolleegidega nagu seda juba tehakse. Teiseks leiti, et kui eeskirju ja juhendeid on liiga palju, siis ei jõuta nendega tutvuda. Kuigi valdavalt on töötajatel vajalikud seadused, määrused ja eeskirjad teada, on täpsemad sisekorrad toetuste taotlusvoorude läbiviimiseks väga oodatud.

Veebiküsitluse tulemused näitasid, et tööle asumisel ei selgitatud pea pooltele vastajatest, millised on nende tööülesannetega seotud korruptsiooniohtlikud situatsioonid ja kuidas nende puhul käituda. Seevastu jäi aruteludest kõlama, et kuna asutustes ei tunta olevat korruptsiooniriskidega probleeme, siis ei nähta vajadust uuele töötajale eraldi korruptsiooniteema tutvustamiseks, vaid piisab omal käel seaduste ja olemasolevate eeskirjadega tutvumisest, jooksvatest aruteludest kolleegidega ning asutuse koolitustest.

Küsitluse käigus esitati vastajatele ka viis stsenaariumit, mille läbivaks tunnuseks oli võimalik korruptsiooniohtlik situatsioon. Vastajatel paluti kirjeldada, kuidas peaksid stsenaariumis välja toodud isikud nende arvates antud olukordades käituma. Valdavalt tundsid vastajad situatsioonikirjeldustes korruptsiooniohtliku olukorra ära. Samas ilmnes, et tihti kirjeldati nii-öelda turvalisi käitumisviise olenemata sellest, kui vajalik või mõistlik see reaalselt antud olukorras oleks.

Kohtulahendite, meediakajastuste ja välispraktikate analüüs

Viimase viie aasta registreeritud korruptsioonikuritegudest moodustavad valdava enamuse altkäemaksualased ja ametiseisundit omavate isikute poolt ebaseadusliku kasu saamise eesmärgil erinevate dokumentide võltsimisega seonduvad kuriteod. Tegemist on kuritegudega, mis on toime pandud tahtlikult ning on seetõttu eriti ühiskonnaohtlikud.

Uuringu käigus ei tuvastatud Kultuuriministeeriumi erinevatele tegevusvaldkondadele ainuomaseid spetsiifilisi korruptsiooniriske. Seda tõdemust toetas ka uuringu käigus analüüsitud rahvusvaheline kogemus. Ainus kultuurivaldkonnaga puutumuses olev spetsiifiline korruptsioonivaldkond, mis ka avalikus meedias nii Eestis kui ka välismaal kajastust on leidnud, on hasartmäng sportlike tulemustega. Samas esines seal enamasti klassikaline altkäemaks, mille puhul ka uuringus viidatud rahvusvahelised allikad toovad parima võimaliku ennetus- ja heidutusmeetmena rahastus- ja motivatsioonisüsteemide selguse ja läbipaistvuse ning korruptsioonireeglite eiramisega kaasneva range karistuse vältimatus. Välisriikide

praktikad ja lähenemisviis korruptsiooniga seotud temaatika käsitlesele on arusaadavalt kultuurispetsiifilised, sõltudes üksjagu sellest, milline on vaadeldavas riigis üldine suhtumine korruptsiooni.

Uuringu tarbeks analüüsitud Eesti kohtupraktikas on viimastel aastatel vähe lahendeid, mis käsitleksid otseselt Kultuuriministeeriumi vastutusalal korruptsiooni. Vaatamata konkreetsete kultuurivaldkonna spetsiifiliste kaasuste vähesusele, on vaadeldaval perioodil avaldatud mitmeid lahendeid, mis käsitlevad Kultuuriministeeriumi tegevusvaldkonnaga piirnevaid või sellega seotud kaasusi, millise toimumist võib pidada võimalikuks ka Kultuuriministeeriumi vastutusalas. Avaldatud asjakohased kohtulahendid võib laias laastus jagada kolmeks: altkäemaksu alased lahendid, ametiseisundi korruptiivse kasutamise alased lahendid ja toimingupiirangu rikkumisega seotud kaasused.

Vaba ajakirjandus ja teabe kättesaadavus on olulised ühiskonna korruptsioonivastaste hoiakute kujundamisel ja korruptsiooni ennetamisel. Enamus 2014-2018 perioodi meediakajastustest on seotud kunstivaldkonnaga, kuid mitte konkreetsete asutustega. Kõige rohkem kirjutati huvide konflikti, kuid ka ametiseisundi kuritarvitamise ning altkäemaksuga seotud juhtumitest.

Väljatöötatud lahendus

Uuringu peamiseks eesmärgiks oli välja töötada kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide ja pettuste ennetamise ja maandamise lahendus. Kuna korruptsioonirisk on organisatsiooni üks personaliriskidest, mille ennetus- ja maandamistegevused algavad personali värbamisest ning lõppevad töötaja kohustamisega alluda teatud piirangutele ka mõne aja jooksul tulevikus pärast töösuhte lõppemist, katavad pakutud lahenduse ennetamis- ja maandamistegevused kogu töötsükli.

Uuringuandmestiku põhjal järeldati, et kultuurivaldkond on märkimisväärselt homogeenne ja tihedalt läbi põimunud kogukond, mille liikmed võivad ühel hetkel olla ametiseisundis Kultuuriministeeriumi valitsemisalas ning järgmisel mõne toetuse taotleja ning siis jälle vastupidi. Uuring näitas, et töötajad ootavad korruptsioonivastases võitluses pigem enam selgitamist ja arutamist ning vähem juriidiliselt keerukat reguleeritust. Väljatöötatud lahendus käsitleb kultuurivaldkonna korruptsiooniriskide maandamist läbi töötaja kogu elutsükli, alustades valiku ja värbamise protseduuridest ning lõpetades töötaja lahkumisega organisatsioonist, pakkudes elutsükli igale etapile ka sobivad maandamislahendused. Maandamislahendused on sõnastatud konkreetsetest Kultuuriministeeriumi valitsemisala spetsiifikat arvestavatest situatsioonikirjeldustest tulenevalt ning need on kasutatavad ka tulevikus Kultuuriministeeriumi valitsemisala korruptsioonivastaste meetmete auditeerimisel.

Analüüsides Kultuuriministeeriumi tänaseid korruptsiooniriske ja rakendatud meetmeid, pakuti välja kolm täiendavat meedet riskide maandamiseks:

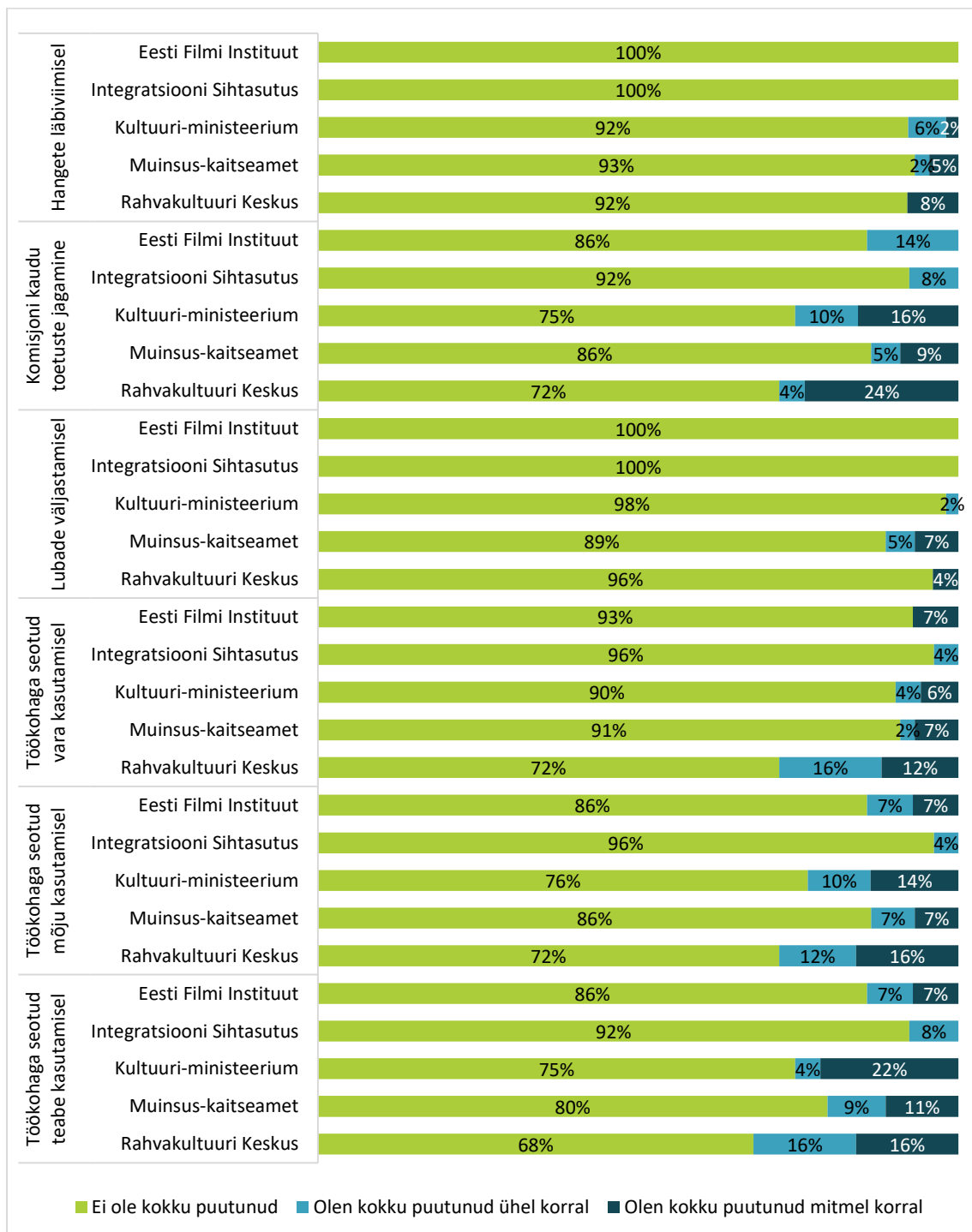
- 1) Tuleks fikseerida ministeeriumi üleselt selge kokkulepe koostööpartnerite ning tegevustoetuse taotlejate ja saajate poolt tehtavate meenete aktsepteeritavuse osas ning liikuda põhimõtte poole, kus teenistujate töö tegemiseks ja motiveerimiseks on ette nähtud ainult riigieelarvelised vahendid.
- 2) tuleks fikseerida Kultuuriministeeriumi valitsemisala ülene kokkulepe ning lihtsad ja üheti tõlgendatavad juhised käitumiseks huvide konflikti (kahtluse) olukorras.
- 3) tasub kaaluda personali värbamise ja valiku etapis ametiseisundisse sisenevale isikule uue õigusliku rolliga kaasnevate kohustuste ja piirangute tutvustamist.

Analüüsides uuringu käigus saadud tagasisidet võimalike potentsiaalsete korruptsiooniohtlike olukordade kohta, töötati välja rakenduslikud üldistatud käitumisjuhised olukordadeks, millesse Kultuuriministeeriumi ja valitsemisala asutuste töötajad võivad kõige enam sattuda. Käitumisjuhised on universaalsed ning seetõttu kasutatavad ka korruptsiooni teemalistel sisekoolitustel või mugandatuna asutuste siseõigusesse.

LISAD

LISA 1. KÜSITLUSE TULEMUSED

JOONIS 7. PALUN HINNAKE, KUI TIHTI OLETE KULTUURIVALDKONNAS TÖÖTAMISE AJA JOOKSUL PUUTUNUD KOKKU KORRUPTSIOONIOHTLIKE OLUKORDADEGA JÄRGMISTE TÖÖÜLESANNETE JUURES (N=160)



TABEL 1. PALUN HINNAKE, KUI TIHTI OLETE KULTUURIVALDKONNAS TÖÖTAMISE AJA JOOKSUL PUUTUNUD KOKKU KORRUPTSIOONIOHTLIKE OLUKORDADEGA JÄRGMISTE TÖÖÜLESANNETE JUURES (N=160)

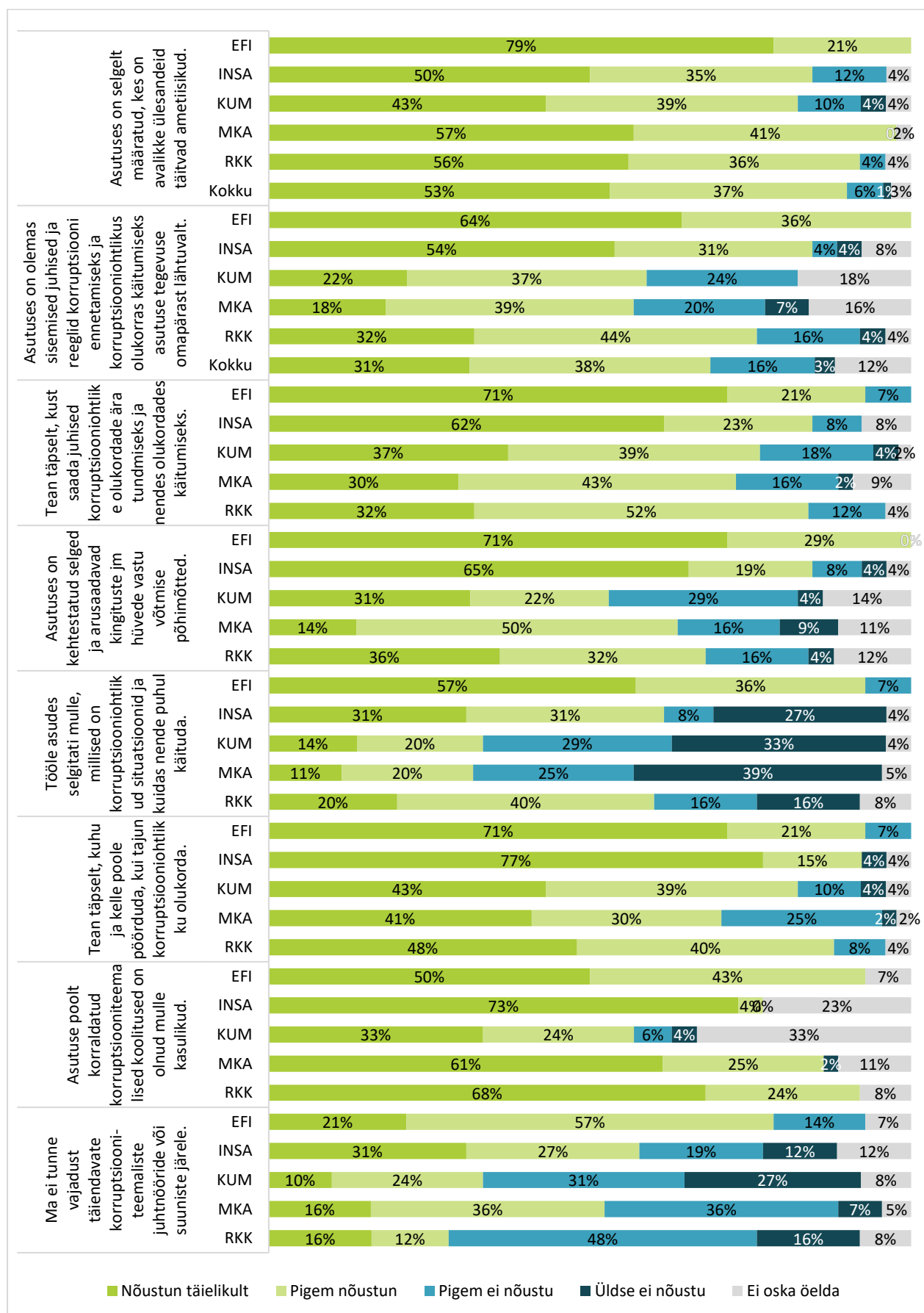
	EFI	INSA	KUM	MKA	RKK	Kokku
Vastajaid kokku	14	26	51	44	25	160
Hangete läbiviimisel						
Ei ole kokku puutunud	100%	100%	92%	93%	92%	94%
Olen kokku puutunud ühel korral	0%	0%	6%	2%	0%	3%
Olen kokku puutunud mitmel korral	0%	0%	2%	5%	8%	3%
Komisjoni kaudu toetuste jagamine						
Ei ole kokku puutunud	86%	92%	75%	86%	72%	81%
Olen kokku puutunud ühel korral	14%	8%	10%	5%	4%	8%
Olen kokku puutunud mitmel korral	0%	0%	16%	9%	24%	11%
Lubade väljastamisel						
Ei ole kokku puutunud	100%	100%	98%	89%	96%	96%
Olen kokku puutunud ühel korral	0%	0%	2%	5%	0%	2%
Olen kokku puutunud mitmel korral	0%	0%	0%	7%	4%	3%
Töökohaga seotud vara kasutamisel						
Ei ole kokku puutunud	93%	96%	90%	91%	72%	89%
Olen kokku puutunud ühel korral	0%	4%	4%	2%	16%	5%
Olen kokku puutunud mitmel korral	7%	0%	6%	7%	12%	6%
Töökohaga seotud mõju kasutamisel						
Ei ole kokku puutunud	86%	96%	76%	86%	72%	83%
Olen kokku puutunud ühel korral	7%	4%	10%	7%	12%	8%
Olen kokku puutunud mitmel korral	7%	0%	14%	7%	16%	9%
Töökohaga seotud teabe kasutamisel						
Ei ole kokku puutunud	86%	92%	75%	80%	68%	79%
Olen kokku puutunud ühel korral	7%	8%	4%	9%	16%	8%
Olen kokku puutunud mitmel korral	7%	0%	22%	11%	16%	13%

TABEL 2. PALUN MÄRKIGE, KUIVÕRD NÕUSTUTE JÄRGMISTE VÄIDETEGA (N=160)

	EFI	INSA	KUM	MKA	RKK	Kokku
Vastajaid kokku	14	26	51	44	25	160
Asutuses on selgelt määratud, kes on avalikke ülesandeid täitvad ametiisikud.						
Nõustun täielikult	79%	50%	43%	57%	56%	53%
Pigem nõustun	21%	35%	39%	41%	36%	37%
Pigem ei nõustu	0%	12%	10%	0%	4%	6%
Üldse ei nõustu	0%	0%	4%	0%	0%	1%
Ei oska öelda	0%	4%	4%	2%	4%	3%
Asutuses on olemas sisemised juhised ja reeglid korruptsiooni ennetamiseks ja korruptsiooniohtlikus olukorras käitumiseks asutuse tegevuse omapärast lähtuvalt.						
Nõustun täielikult	64%	54%	22%	18%	32%	31%
Pigem nõustun	36%	31%	37%	39%	44%	38%
Pigem ei nõustu	0%	4%	24%	20%	16%	16%
Üldse ei nõustu	0%	4%	0%	7%	4%	3%
Ei oska öelda	0%	8%	18%	16%	4%	12%

	EFI	INSA	KUM	MKA	RKK	Kokku
Tean täpselt, kust saada juhised korruptsiooniohtlike olukordade ära tundmiseks ja nendes olukordades käitumiseks.						
Nõustun täielikult	71%	62%	37%	30%	32%	41%
Pigem nõustun	21%	23%	39%	43%	52%	38%
Pigem ei nõustu	7%	8%	18%	16%	12%	14%
Üldse ei nõustu	0%	0%	4%	2%	0%	2%
Ei oska öelda	0%	8%	2%	9%	4%	5%
Asutuses on kehtestatud selged ja arusaadavad kingituste jm hüvede vastu võtmise põhimõtted.						
Nõustun täielikult	71%	65%	31%	14%	36%	36%
Pigem nõustun	29%	19%	22%	50%	32%	31%
Pigem ei nõustu	0%	8%	29%	16%	16%	18%
Üldse ei nõustu	0%	4%	4%	9%	4%	5%
Ei oska öelda	0%	4%	14%	11%	12%	10%
Töölle asudes selgitati mulle, millised on korruptsiooniohtlikud situatsioonid ja kuidas nende puhul käituda.						
Nõustun täielikult	57%	31%	14%	11%	20%	21%
Pigem nõustun	36%	31%	20%	20%	40%	26%
Pigem ei nõustu	7%	8%	29%	25%	16%	21%
Üldse ei nõustu	0%	27%	33%	39%	16%	28%
Ei oska öelda	0%	4%	4%	5%	8%	4%
Tean täpselt, kuhu ja kelle poole pöörduda, kui tajun korruptsiooniohtlikku olukorda.						
Nõustun täielikult	71%	77%	43%	41%	48%	51%
Pigem nõustun	21%	15%	39%	30%	40%	31%
Pigem ei nõustu	7%	0%	10%	25%	8%	12%
Üldse ei nõustu	0%	4%	4%	2%	0%	3%
Ei oska öelda	0%	4%	4%	2%	4%	3%
Asutuse poolt korraldatud korruptsiooniteemalised koolitused on olnud mulle kasulikud.						
Nõustun täielikult	50%	73%	33%	61%	68%	54%
Pigem nõustun	43%	4%	24%	25%	24%	23%
Pigem ei nõustu	0%	0%	6%	0%	0%	2%
Üldse ei nõustu	0%	0%	4%	2%	0%	2%
Ei oska öelda	7%	23%	33%	11%	8%	19%
Ma ei tunne vajadust täiendavate korruptsiooni-teemaliste juhtnööride või suuniste järele.						
Nõustun täielikult	21%	31%	10%	16%	16%	17%
Pigem nõustun	57%	27%	24%	36%	12%	29%
Pigem ei nõustu	14%	19%	31%	36%	48%	32%
Üldse ei nõustu	0%	12%	27%	7%	16%	15%
Ei oska öelda	7%	12%	8%	5%	8%	8%

JOONIS 8. PALUN MÄRKIGE, KUIVÕRD NÕUSTUTE JÄRGMISTE VÄIDETEGA (N=160)



LISA 2. LAHENDUS

TABEL 3. KULTUURIMINISTEERIUMI VALITSEMISALA KORRUPTSIOONIRISKID JA NEID MAANDAVAD TEGEVUSED

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandatav risk
1. korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	1. Ettevõtte juhatuse liige, kes on osalenud ministeeriumi/ameti korraldatud mitmel hanel taotlejana, kingib hanketegevuse korraldamise eest vastutavale ametnikule juubeliks mitusada eurot maksva konjaki.	1.1 Osakonnajuhataja võib tunda kohustatuna kingituse vääriliselt ettevõtjale tulevikus seaduseväliselt vastu tulla või lunastama tänuvõlga muul viisil.	1.1.1 Leppida kokku ning sätestada töötajatele tehtavate kingituste registreerimise ja aktsepteerimise ministeeriumi valitsemisala ülesed kirja pandud põhimõtted ja süsteem.	1. Ministeeriumi ülene kokkulepe kingituste aktsepteeritavuse kohta välistab tänase varieeruva lähenemisviisi pakutavale meeleheale ning annab töötajatele täiendava argumendi võimalikule mõjutustegevusele vastu astuda.
	2. Erakonna peasekretär toob ministri juurde vastuvõtule MTÜ tegevjuhi ning tutvustab teda kui erakonna poliitiliste vaadete aktiivset toetajat, kes vääriks ka ministeeriumi poolset rahalist toetust.	2.1 Minister võib olla survestatud langetama ebaseaduslikku rahalist otsust toetuse vms määramiseks erakonna toetajale	2.1.1 Ministri poliitilised otsused avalike vahendite jagamise kohta fikseeritakse koos valdkondlike eesmärkidega seotud argumentatsiooniga esimese võimalusel avalikult DHS'is.	2. Otsuste ja valdkondlike kokkulepitud eesmärkidega seotud argumentatsiooni avalikkus on tõhusaim viis avalikkuse järelevalve kaudu hoida ära avalike vahendite väärkasutusi ning kaasata sisekontrolli süsteemi seeläbi ka turukonkurentsi mehhanismid.

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandata risk
	3. Toetuste määramise komisjoni liikmega võttis enne toetuse määramise komisjoni otsust ühendust üks taotleja ning andis üle abonendi elitaarse võimalusega osaleda taotleja järgmise hooaja kõigil üritustel tasuta "et olla kursis saadava toetuse kasutamisega."	3.1 Komisjoni liige võib sellises "sõbralikus" lähenemises mitte ära tunda altkäemaksu koosseisu või arvata, et tegemist on väheolulise riivega, kui üldse.	3.1.1 Määrata igas asutuses kontaktisik, kellega oleks võimalik korruptsiooni teemal konsulteerida ning seada sisse korruptsioonist anonüümse vihjamise (nt veebipõhine) võimalus. Vihjamise võimaluse võib lahendada ka organisatsiooni ülese "tõrketeavituse" veebikeskkonnana, kus töötajad saavad soovi korral anonüümsena anda teada aspektidest (sh korruptsioonikahtlusest), mis takistavad nende tõhusat tööd.	3. Arvestades kultuurivaldkonna homogeensust ja valdkonna inimeste omavahelist tihedat isiklikku ja töist läbikäimist, mis võib viia huvide konfliktini, annab täiendava konsulteerimise ning anonüümse teavituse (vilepuhuja) võimaldamine senisest enam töötajale aktiivseid võimalusi korruptsiooni ennetada.
2. ametiseisundi korruptiivne kasutamine	4. Osakonna nõuniku vabale ametikohale kandideerivad viimases ringis 2 võrdselt väga heade näitajatega kandidaati, kes mõlemad esitatakse otsustamiseks kantslerile/asutuse juhile. Üheks kandidaadiks osutub kantsleri/asutuse juhi abikaasa õe poeg.	4.1 Asutuse juht võib osutada olema dilemma ees, kas eelistada oma sugulast või sama heade näitajatega teist kandidaati ning võib kalduda ära kasutama oma ametiseisundit.	4.1.1 Sätestada ministeeriumi üleselt, et kui ametiisik peab langetama haldusotsuse endaga otseselt või kaudselt seotud isiku suhtes, teavitab ta sellest oma tööandjat kirjalikult ning palub ennast otsustamiselt taandada. Kui see pole võimalik, siis pidada kinni vähemalt "nelja silma" põhimõttest - ehk ühtki sarnast otsust ei vormistata ilma vahetu juhi teadmata ning otsuse juures peab olema argumentatsioon; personalivaliku otsuste puhul, seotuna varem seatud	4. Enesetaanduse ning "nelja silma" põhimõtte juurutamine ja järgimine annab võimaluse vähendada subjektiivsusest tulenevat eksimist ning loob võimaluse argumentatsiooni asutuse siseseks valideerimiseks (vastu kehtestatud kriteeriume/õigusakte).

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandatav risk
			valikukriteeriumitega (<i>merit based</i>).	
	5. Asutus on trükki minemiseks ette valmistamas esinduslikku kogumikku ning vajab viimasel hetkel hädasti keeetoimetamiseks välist abi. Ametnik edastab trükise keeetoimetamiseks oma sõbrale, kes tasu eest toimetamise kiiresti ära teeb.	5.1 Ametnik ei saa olla oma otsuses avalike vahendite kasutamise osas objektiivne, uurimata keeetoimetamise teisi võimalusi.	5.1.1 / 6.1.1 Hoiduda asjakohases regulatsioonis lubamast kedagi ilma varasema raamlepinguta otse kutsuda kaupa või teenust pakkuma kvalitatiivsetel vms kaalutlustel ning igal juhul nõuda siseregulatsioonis raamlepingute sõlmimist või vähemalt 3 võrdleva pakkumise olemasolu ning talletada valikuotsus avalikus DHS'is kõigile huvipooltele kättesaadavana.	5. Kuna mõnede asutuste siseregulatsioonis on töö efektiivsuse kaalutlusel teatud tingimustel lubatud teenuste ja kaupade hankimine ilma võrdlevaid pakkumisi võtmata, loob selline praktika võimaluse pakkujate eelistamiseks isikliku kasu saamiseks. Võimalik selle hetke objektiivne argument otseostuks võib jääda mõistmatuks hilisemale auditeerijale ja tuua kaasa negatiivse reaktsiooni.
	6. Asutuse koridoridesse soovitakse üles seada ajalooekspositsioon asutuse ajaloost ning seotud isikutest. Asjakohase stendi kujundamiseks soovib ekspositsiooni ettevalmistav töötaja kutsuda seda tööd tegema oma tuttava disaineri, kelle stiil on tema hinnangul enim sobiv.	6.1 Töötaja kvalitatiivne valikuargument ei pruugi olla objektiivne ning avalikke vahendeid parimal võimalikul viisil kasutav. Samuti pole see mõisteta hilisematele kontrollijatele.		

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandata risk
3. avaliku vahendi korruptiivne kasutamine	7. Töötaja vastutab asutuse helitehnika kasutamise eest. Tema abikaasa on nädalavahetusel korraldamas tuntud esinejatega suurt kontserti ning soovib kulude kokkuhoiuks kasutada asutuse tehnikat, paludes selleks töötaja abi	7.1 Töötaja ei pruugi olla teadlik töövahendite kasutamise õiguslikust regulatsioonist; asutuse juhi igakordne ad-hoc otsustamine võib luua ebavõrdsuse õhkkonna erinevate töötajate ja olukordade vahel	7.1.1 Ministeeriumi valitsemisalas ühtne töövahendite tööväliselt kasutamise põhimõtted ja kirjalik kord, vajadusel ka isiklikuks tarbeks kasutamise sätted ja hind peaksid olema kirjalikult fikseeritud ja regulaarselt uuendatud.	6. Töötajatel on oluliselt lihtsam langetada otsuseid töövahendite mittetoise kasutamise kohta, kui põhimõtted on läbi räägitud ja kirjas, maandades seeläbi ka töövahendi korruptiivse kasutamise võimalusi.
	8. Asutuse töötaja poole, kes on välja töötanud kriteeriumid spetsiifilise valdkonna toetuste menetlemiseks, pöördub potentsiaalne toetuse saaja MTÜ ning soovib lisainfot asjakohase regulatsiooni kohta. Ametnik soovib lisakonsultatsiooni eest saada 100 eurot.	8.1 Ametniku soovi võib vaadelda kui altkäemaksu nõudmist või oma avaliku vahendi (info) alaste teadmiste alusel alusetut rikastumist.	8.1.1 Ametijuhendites sätestada ametialane nõustamine ja koolitamine. Ministeeriumi üleselt koolitustegevuse korras vms sätestada tööalaste koolituste/nõustamise läbiviimise tasustamine ning hoida regulatsioon ajakohane.	7. Ministeeriumi üleselt ning ametijuhendites ametialase nõustamise ja/või koolituste läbiviimise ning selle tasustamise reguleerimine loob loob selged piirid avaliku oskusteabe kasutamise kohta isikliku hüve teenimiseks.
	9. Ministri nõunik esitab ministeeriumile tasumiseks arve, millega tasutakse erakonna kontoris printeri ostmise eest.	9.1 Võib juhtuda, et poliitilised ajutised ametnikud ei ole kursis riigiasutuse sisereeglitega, rikkudes neid teadmatusest.	9.1.1 Hõlmata ka ministriga kaasa liikuvad poliitilised ametnikud sisseelamiskoolitustesse/ korruptsiooni teemalistesse teabepäevadesse, et nad oleksid teadlikud Kultuuriministeeriumi spetsiifilistest sisereeglitest	8. Ministeeriumi ajutiste töötajate sh ministri nõunike kaasamine ministeeriumi sisereeglistikku ja -norme käsitletavatesse teabepäevadesse vms annab võimaluse minimeerida ametiseisundi/avalike vahendite väärkasutamist teadmatusest.

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandata risk
4. mõju korruptiivne kasutamine	10. Ametnik küsib ettevõtte juhatuse liikmelt 500 eurot, lubades korraldada privaatse kohtumise ministriga, mille käigus "saab murele lahenduse".	10.1 Ametnik kasutab oma ametikohast tulenevat mõju isikliku kasu saamiseks.	10.1.1 Kaaluda Kultuuriministeeriumi lobbyreeglite kehtestamist, mis sätestaks ka poliitiliste otsuste langetamise protsessi avalikkuse (eelkõige olemasolevate infosüsteemide vahendusel)	9. Kuigi Kultuuriministeeriumi võimalused altkäemaksu nõudmise takistamiseks on piiratud, saab ministeerium läbi kokkulepitud lobbyreeglite vähendada võimalust, et sellise ebaseadusliku tehingu tulemusena "saadakse murele lahendus".
	11. Toetuse taotleja, kelle taotluse läbivaatamine seisab alles ees, võtab ühendust toetuste komisjoni liikmega, kes on tema perekonnatuttav. Taotleja uurib, kas tema taotlusel on lootust läbi minna. Muuhulgas mainib taotleja, et tegi komisjoni liikme tütrele ettepaneku asuda nende juurde tööle soliidse palgaga projektijuhiks.	11.1 Komisjoni liige võib olla ahvatletud taotlejale vastuteenena vastu tulla, toetades tema taotlust komisjonis, kuigi tema tegelik mõju võib otsustamisel olla marginaalne.	11.1.1 Kultuuriministeeriumis ja haldusala asutustes avalike rahade kasutamist suunavate komisjonide liikmed peaksid enne igat istungit alati deklareerima huvide konflikti puudumist ja/või avaldama osalistele oma võimalikud huvid, mis protokollitakse ja langetatakse asjakohane otsus. Deklaratsioone kontrollitakse avalike allikate/registrite vastu pisteliselt.	10. Asjakohaste komisjonide iga istungi eelselt huvide konflikti/puudumise deklareerimine ning selle deklaratsiooni pisteline kontrollimine on lihtsaim mõjustusvahend panemaks otsustamises osalejaid mõtlema võimaliku huvide konflikti peale, suurendamaks tehtavate otsuste läbipaistvust.
	12. Etendusasutus kingib ministeeriumi ametnikule aastase eksklusiivse abonendi kõigile esietendustele.	12.1 Tihti soovitakse säärase kingituse tegemise žestiga luua kinkijast positiivsemat kuvandit ja seeläbi soodsat keskkonda tulevasteks otsusteks kingituse saaja poolt.	12.1.1 Üldjuhul tuleks Kultuuriministeeriumi ja haldusala ametnikele pakutavatest priipääsetest jms ministeeriumi üleselt sätestatavas siseregulatsioonis hoiduda ning põhjendatud tööalased etenduste/kontsertide jms	11. Sarnaselt üleüldisele ministeeriumi ülesole kokkuleppele kingituste aktsepteeritavuse kohta, annab ka "tööga seotud kingituste" nagu piletite ja priipääsete hõlmamine sellisesse kokkuleppesse avaliku võimu teistajatele võimaluse üle

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandata risk
			külastused rahastada/hüvitada asutuse eelarvest	kogu valitsemisala ühetaoliselt käituda.
5. siseteabe korruptiivne kasutamine	13. Töötaja, kes teostab toetuse kasutamise üle riiklikku järelevalvet, kohtub ettevõtjaga, kes pakub välja, et ta saaks müüa töötajale suvila ehituseks soodsa hinnaga ehitusmaterjale, kui töötaja hoiaks teda kursis toetuse saajate suhtes tehtava järelevalvega. „Selles pole midagi kriminaalset, anna lihtsalt teada, kui midagi leiate,“ pakub ettevõtja	13.1 Isegi kui "kursis hoidmine" ei ole otseselt õiguserikkumine, viib säärane kokkulepe olukorrani, kus koostöö mitte ainult ei näi, vaid ka on korruptsiooni koosseisu tunnustega või vähemalt huvide konflikt	13.1.1 Regulaarselt ning Kultuuriministeeriumi haldusala kaasustele põhinevalt, koolitada asutuste töötajaid sellest, kuidas huvide konflikt tekib ja kuidas sellest hoiduda ning kuidas huvide konfliktis õiguspäraselt käituda. Õigusselguse tagamiseks peaks kingituste ja soodustuste vastu võtmine isikutelt, kes on või kes võivad osutada asutuse poolt järelevalvatavaks, olema asjakohases siseregulatsioonis üheselt keelatud.	12. Kultuuriministeeriumi ja valitsemisala töötajatega intervjuudest ilmnes, et suurimaks korruptsioonialaseks riskiks on teadmatus. Selgelt sõnastatud siseregulatsioonile tuginevad kaasuspõhised regulaarsed seminarid võimaldaksid töötajatel tunda ära ohtlikke olukordi ning nendes pädevalt käituda.
	14. Toetuste jagamise üksuse juhile, kes on mitu aastat kureerinud ka etendusasutustele toetuste jagamist, tehakse ettepanek asuda suure etendusasutuse tegevjuhiks, millisele on korduvalt makstud üksuse juhi kureeritud toetust	14.1 Tegemist on nn. pöörduse efektiga, kus järelevalve teostaja asuks tööle kontrollitava subjekti teenistusse, võttes mh kaasa ka asjakohase siseteabe ning olles eelnevalt omanud võimalust selle asutuse suhtes soodsaid otsuseid mõjutada	14.1.1 Tasub kaaluda seaduses lubatud nt konkurentsipiirangu kokku leppimist ametniku tööle asumisel, kui AvTS § 60 lg 5 pole piisav. Ametisse asudes tuleb töötajale ka viidatud AvTS sätet tutvustada	13. AvTS asjakohase regulatsiooni järgimine või muul viisil konkurentsi piirangu rakendamine Kultuuriministeeriumi valitsemisala juhtivatel ametikohatsel annab võimaluse vältida pöörduse efektist tingitud korruptsiooniriski.

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandata risk
	15. Töötaja, kes kureerib projektide rahastustaotluste läbivaatamist, töötab töövälisel ajal ettevõttes, mille üheks tegevusvaldkonnaks on sarnaste rahastustaotluste koostamine	15.1 Töötaja võib sattuda huvide konflikti seoses tema põhitööandja poolt jagatavat rahastust puudutavate toimingute ja siseteabega	15.1.1 Hoida pidevalt ajakohased kõrvategevustest teavitamise andmed ning korra aastas neid nt äriregistri jt avalike allikate vastu kontrollides	14. Kõrvaltegevustest teavitamise andmestiku regulaarne uuendamine ning (pisteline) kontroll annab võimaluse huvide konflikti teema aktuaalne hoida ning töötajatele meelde tuletada, et huvide konflikt võib viia korruptsioonini.
6. Korruptsiooni-liikide ülesed teemad	16. Teenistusse asunud uus, kuid elukogenud töötaja jätkab ka avalikus teenistuses parimas usus senise isiklikust kasust lähtuva tegevuspraktika viljelemist, milline talle OÜ'na tegutsedes oli aastaid tõhus ja loomumane tundunud	16.1 Reeglite mitte tundmine on läbi viidud intervjuude ja küsitluse andmetel suurim võimalik korruptsiooni-regulatsiooni vastu eksimise põhjustaja Kultuuriministeeriumi valitsemisalas	16.1.1 Viia kultuurivaldkonna põhiste kaasuste ühine arutelu läbi vähemalt korra aastas ning ministeeriumi üleselt fikseerida kokkulepped, kuidas neis kaasustes käituda.	15. Nii valitsemisala ülesed kui ka asutuste sisesed ühised arutelud suurendavad töötajate teadlikkust ning võimaldavad hoida sisereeglid ja kokkulepped korruptsiooniriskide maandamise meetmetest ajakohased.
			16.1.2 Viia iga uue töötajaga läbi briifing korruptsioonilase kontaktisikuga koheselt tööle asumisel, eelkõige nendel, kes varem pole (pikka aega) riigiasutuses töötanud. Briifingu käigus tutvustada sisereegleid ning vastata töötaja küsimustele.	16. Kohene briifing töösuhte tekkimise alguses annab võimaluse suurendada uue töötaja teadlikkust võimalikust muutusest tema igapäevastest toimingutes ning juhtida tähelepanu asjakohasele korruptsiooniriske maandavale siseregulatsioonile.

Korruptsiooni liik	Kultuuriministeeriumi valitsemisala võimalik näidiskaasus	Kaasusest tulenev võimalik riskikäitumine	Kultuuriministeeriumi valitsemisala esmane ennetus-/maanduslahendus	Maandata risk
		16.2 Töötaja varasem nt väärteo korras karistamine (seda enam korduv karistamine) võib anda iseloomustavat infot tema sotsiaalse käitumise kohta, milline võib kujuneda riskikäitumiseks töises keskkonnas	16.2.1 Personali valikul ja värbamisel pöörata tähelepanu ka uue võimaliku töötaja senisele sotsiaalsele käitumisele, tuvastamaks võimalikku varjatud huvide konflikti või varasemat riskikäitumist. Kontaktivõtmine varasemate tööandjatega ning päring karistusregistrisse on selleks tarbeks lihtne võimalus.	17. Töötaja varasemate käitumismustrite, sh karistusõiguslike-, hindamine enne töösuhtesse asumist on tõhusaim meetod hoidmaks ära tulevasi kõrvalekaldeid seaduskuulekast käitumisest töökeskkonnas.

Lahenduse
värvikood:

Ministeeriumi ülene lahendus

Pigem asutusekeskne (sh
KuMin) lahendus

TABEL 4. MAANDAMISTEGEVUSTE MÕJU ERINEVATE KORRUPTSIOONILIIKIDE LÕIKES

	Maandamistegevus	1. Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine	3. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine	4. Mõju korruptiivne kasutamine	5. Siseteabe korruptiivne kasutamine
1	1.1.1 Leppida kokku ning sätestada töötajatele tehtavate kingituste registreerimise ja aktsepteerimise ministriumis valitsemisala ülesed kirja pandud põhimõtted ja süsteem.	X	X	X	X	X
2	2.1.1 Ministri poliitilised otsused avalike vahendite jagamise kohta fikseeritakse koos valdkondlike eesmärkidega seotud argumentatsiooniga esimese võimalusel avalikult DHS'is.	X	X	X	X	X
3	3.1.1 Määrata igas asutuses kontaktisik, kellega oleks võimalik korruptsiooni teemal konsulteerida ning seada sisse korruptsioonist anonüümse vihjamise (nt veebipõhine) võimalus. Vihjamise võimaluse võib lahendada ka organisatsiooni ülese "tõrketeavituse" veebikeskkonnana, kus töötajad saavad soovi korral anonüümsena anda teada aspektidest (sh korruptsioonikahtlusest), mis takistavad nende tõhusat tööd.	X	X	X	X	X

	Maandamistegevus	1. Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine	3. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine	4. Mõju korruptiivne kasutamine	5. Siseteabe korruptiivne kasutamine
4	4.1.1 Sätestada ministeeriumi üleselt, et kui ametiisik peab langetama haldusotsuse endaga otseselt või kaudselt seotud isiku suhtes, teavitab ta sellest oma tööandjat kirjalikult ning palub ennast otsustamiselt taandada. Kui see pole võimalik, siis pidada kinni vähemalt “nelja silma” põhimõttest - ehk ühtki sarnast otsust ei vormistata ilma vahetu juhi teadmata ning otsuse juures peab olema argumentatsioon; personalivaliku otsuste puhul, seotuna varem seatud valikukriteeriumitega (merit based).	X	X	X	X	X
5	5.1.1 / 6.1.1 Hoiduda asjakohases regulatsioonis lubamast kedagi ilma varasema raamlepinguta otse kutsuda kaupa või teenust pakkuma kvalitatiivsetel vms kaalutlustel ning igal juhul nõuda siseregulatsioonis raamlepingute sõlmimist või vähemalt 3 võrdleva pakumise olemasolu ning talletada valikuotsus avalikus DHS'is kõigile huvipooltele kättesaadavana.	X	X	X	X	X
6	7.1.1 Ministeeriumi valitsemisalas ühtne töövahendite tööväliselt kasutamise põhimõtted ja kirjalik kord, vajadusel ka isiklikuks tarbeks kasutamise sätted ja hind peaksid olema kirjalikult fikseeritud ja regulaarselt uuendatud.	X	X	X	X	
7	8.1.1 Ametijuhendites sätestada ametialane nõustamine ja koolitamine. Ministeeriumi üleselt koolitustegevuse korras vms sätestada tööalaste koolituste/nõustamise läbiviimise tasustamine ning hoida regulatsioon ajakohane.	X	X	X	X	

	Maandamistegevus	1. Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine	3. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine	4. Mõju korruptiivne kasutamine	5. Siseteabe korruptiivne kasutamine
8	9.1.1 Hõlmata ka ministriga kaasa liikuvad poliitilised ametnikud sisseelamiskoolitustesse/ korruptsiooni teemalistesse teabepäevadesse, et nad oleksid teadlikud Kultuuriministeeriumi spetsiifilistest sisereeglitest.	X	X	X	X	X
9	10.1.1 Kaaluda Kultuuriministeeriumi lobby-reeglite kehtestamist, mis sätestaks ka poliitiliste otsuste langetamise protsessi avalikkuse (eelkõige olemasolevate infosüsteemide vahendusel).	X	X	X	X	X
10	11.1.1 Kultuuriministeeriumis ja haldusala asutustes avalike rahade kasutamist suunavate komisjonide liikmed peaksid enne igat istungit alati deklareerima huvide konflikti puudumist ja/või avaldama osalistele oma võimalikud huvid, mis protokollitakse ja langetatakse asjakohane otsus. Deklaratsioone kontrollitakse avalike allikate/registrite vastu pisteliselt.	X	X		X	X
11	12.1.1 Üldjuhul tuleks Kultuuriministeeriumi ja haldusala ametnikele pakutavatest priipäasetest jms ministeeriumi üleselt sätestatavas siseregulatsioonis hoiduda ning põhjendatud tööalased etenduste/kontsertide jms külastused rahastada/hüvitada asutuse eelarvest	X	X	X	X	X

	Maandamistegevus	1. Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine	3. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine	4. Mõju korruptiivne kasutamine	5. Siseteabe korruptiivne kasutamine
12	13.1.1 Regulaarselt ning Kultuuriministeeriumi haldusala kaasustele põhinevalt, koolitada asutuste töötajaid sellest, kuidas huide konflikt tekkib ja kuidas sellest hoiduda ning kuidas huide konfliktis õiguspäraselt käituda. Õigusselguse tagamiseks peaks kingituste ja soodustuste vastu võtmine isikutelt, kes on või kes võivad osutada asutuse poolt järelevalvatavaks, olema asjakohases siseregulatsioonis üheselt keelatud.	X	X	X	X	X
13	14.1.1 Tasub kaaluda seaduses lubatud nt konkurentsipiirangu kokku leppimist ametniku tööle asumisel, kui AvTS § 60 lg 5 pole piisav. Ametisse asudes tuleb töötajale ka viidatud AvTS sätet tutvustada	X	X		X	X
14	15.1.1 Hoida pidevalt ajakohased kõrvategevustest teavitamise andmed ning korra aastas neid nt äriregistri jt avalike allikate vastu kontrollides	X	X	X	X	X
15	16.1.1 Viia kultuurivaldkonna põhiste kaasuste ühine arutelu läbi vähemalt korra aastas ning ministeeriumi üleselt fikseerida kokkulepped, kuidas neis kaasustes käituda.	X	X	X	X	X
16	16.1.2 Viia iga uue töötajaga läbi briefing korruptsioonialase kontaktisikuga kohe tööle asumisel, eelkõige nendel, kes varem pole (pikka aega) riigiasutuses töötanud. Briefingu käigus tutvustada sisereegleid ning vastata töötaja küsimustele.	X	X	X	X	X

	Maandamistegevus	1. Korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine	2. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine	3. Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine	4. Mõju korruptiivne kasutamine	5. Siseteabe korruptiivne kasutamine
17	16.2.1 Personali valikul ja värbamisel pöörata tähelepanu ka uue võimaliku töötaja senisele sotsiaalsele käitumisele, tuvastamaks võimalikku varjatud huvide konflikti või varasemat riskikäitumist. Kontaktivõtmine varasemate tööandjatega ning päring karistusregistrisse on selleks tarbeks lihtne võimalus.	X	X	X	X	X