

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
Majandusteaduskond  
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kadi Mäe

**KORRUPTSIOONI ENNETAMINE EESTI KOHALIKU OMAVALITSUSE  
OSALUSEGA ERAÕIGUSLIKES JURIIDILISTES ISIKUTES**

Magistritöö

Õppekava HAAM, peaeriala avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Leno Saarniit, MA  
Kaasjuhendaja: Mari-Liis Sööt, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 11 299 sõna sissejuhatusesest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kadi Mäe .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 192257HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: maekadi15@gmail.com

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja: Mari-Liis Sööt, MA

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	5
SISSEJUHATUS .....	6
1. KORRUPTSIOONI ENNETAMISE TEOREETILINE RAAMISTIK JA ÜLEVAADE KOHALIKU OMAVALITSUSE OSALUSEGA ÜHINGUTE SISEKONTROLI MEETMETEST .....	9
1.1. Kohaliku omavalitsuse ühingutes valitsevate korruptsiooniriskide teoreetiline analüüs	9
1.2. Korruptsiooniriskide olemus .....	9
1.2.1. Korruptsiooniriskid kohalikus omavalitsuses ja kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes.....	10
1.2.2. Valija-esindaja teooria korruptsiooniriskide analüüsis.....	12
1.3. Korruptsiooniriskide maandamine kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes .....	13
1.3.1. COSO mudel korruptsiooniriskide ennetamisel .....	14
1.3.2. Siseauditeerimise meede korruptsiooni ennetamisel .....	16
1.3.3. Korruptsiooni kontrollisüsteemi meede korruptsiooni ennetamisel .....	17
1.3.4. Koolituste meede korruptsiooni ennetamisel .....	18
1.3.5. Reeglite kehtestamine ja nende jõustamine kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtetes .....	19
1.4. Korruptsiooniriskide ennetamine kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes .....	20
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS .....	22
2.1. Korruptsiooniriskide maandamine Eesti kohalike omavalitsuste ühingutes .....	22
2.1.1. Korruptsiooniriskide ennetamine kohalikes omavalitsustes.....	22
2.1.2. Korruptsiooniriskide ennetamine kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes .....	24
2.2. Uuringu läbiviimise meetoodika .....	26
2.3. Korruptsiooni ennetamine Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes .....	29
2.3.1. Korruptsiooni ja pettuste teadlikkus .....	31
2.3.2. Pettuste ja korruptsiooni ennetus .....	35
2.3.3. Riskide monitoorimine .....	36
2.3.4. Korruptsiooni ja pettuste avastamine ja sellega tegelemine .....	38
2.4. Soovitused kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutele .....	40
KOKKUVÕTE.....	43
SUMMARY.....	46
KASUTATUD KIRJANDUS.....	49
LISAD .....	55

Lisa 1. Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva omavalitsuste osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute esialgne valim. ....	55
Lisa 2. Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva omavalitsuste osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute valim jäätmekäitluse, veekäitluse ja ühistranspordi valdkonnas. ....	56
Lisa 3. Küsimustik kohaliku omavalitsuse äriühingute esindajatele .....	57
Lisa 4. Lihtlitsents .....	63

## LÜHIKOKKUVÕTE

Antud magistritöös analüüsitakse korruptsiooniriske ja nende ennetusmeetmeid kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Magistritöö eesmärk on hinnata, milliseid meetmeid on eelnevalt mainitud organisatsioonides kasutusele võetud selleks, et korruptsiooniriskid oleksid ennetatud ning kuidas toimub nende meetmete järelevalve.

Magistritöö teoreetilises raamistikus on käsitletud korruptsiooniriskide olemust kohalikus omavalitsuses kui ka nende osalusega ettevõtetes. Lisaks tuuakse välja korruptsiooniennetusmeetmed, mida on võimalik rakendada antud töös fookusesse võetud organisatsioonides. Töö empiirilises osas antakse ülevaade Eestis läbiviidud uuringutest ja audititest, mis käsitlevad nii omavalitsuste kui ka nende ettevõtete hetkeolukorda korruptsiooni ennetamises. Empiirilises uuringus viidi läbi küsimustik kohalike omavalitsuste osalusega jäätmekäitluse, veekäitluse ja ühistranspordi eraõiguslike juriidiliste isikute juhtivorganite liikmete seas. Uuringu analüüsis on tuginetud teoreetilises raamistikus välja toodud mudelile, milles on välja toodud neli valdkonda korruptsiooniennetusmeetmete tagamiseks: teadlikkus korruptsioonist ja pettustest, korruptsiooni ja pettuste ennetus, riskide monitoorimine, korruptsiooni ja pettuste avastamine ning sellega tegelemine (Chowdhury, Shil 2019, 496).

Empiirilisest uuringust selgus, et omavalitsuste ettevõtete esindajad peavad korruptsiooni ennetamist oluliseks, kuid vajalikke meetmeid selle tagamiseks enamikes ühingutes kasutusele võetud ei ole. Korruptsiooni ennetamiseks viiakse ettevõtetes läbi korruptsiooniteemalisi koolitusi. Lisaks selgus analüüsist, et ühingutes ei ole vastavat töötajat või üksust, kelle ülesandeks oleks muuhulgas ka korruptsiooniennetustöö korraldamine.

Võtmesõnad: korruptsiooniriskid, korruptsiooniennetusmeetmed, kohalikud omavalitsused, kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud

## SISSEJUHATUS

Korruptsioon on tänapäeval üheks suurimaks väljakutseks nii avalikus kui ka erasektoris (Morehead 2007; Cochrane 2018, 514; Sartor, Beamish 2020, 725). Enda ametipositsiooni kasutatakse ära isiklikes huvides tegevustes, mis peaksid lähtuma nii avalikest kui ka organisatsiooni huvidest. Oht korruptiivsele käitumisele tekib siis, kui isikul on oma ametipositsiooni tõttu võimalik pääseda ligi olulisele dokumentatsioonile, omades ühtlasi ka häid suhteid organisatsiooni juhtivorganitega või välisosapooltega. (Morehead 2007) Järjest enam – nii avalikus kui ka erasektoris – mõeldakse sellele, kuidas võimalikult tõhusalt ennetada ja ühtlasi ka vähendada korruptsiooniriske. (Shu *et al.* 2014)

Korruptsiooniohud on enamasti püsivad ning nende ennetamiseks on vaja sätestada vastavad meetmed. Peamiselt kujunevad riskid välja juhtumianalüüsides, kuid samas ilmnevad need ka riskianalüüsides (Sharma *et al.* 2019, 949). Oht, millest kujunevad välja ka teised riskid, on inimeste teadlikkuse puudulikkus (Abdullah *et al.* 2020, 723). Selleks, et vähene teadlikkus ei looks soodsat pinnast korruptsiooni tekkeks, tuleb organisatsioonis leida vastavad instrumendid, mis aitaks neid riske ennetada. Kindlate meetodite leidmine on kindla üksuse vastutada ning organisatsioonis on selleks eraldi loodud sisekontrolli üksus, kes on teadlik seadusandlusest tulenevatest nõuetest, organisatsioonis kehtivatest ning üleriigiliselt tunnustatud headest tavadest ja eetilistest nõuetest. (Shu *et al.* 2014; Morehead 2007). Konkreetse üksuse roll on regulaarselt monitoorida nõuete täitmist ning probleemide ilmumise korral pakkuda lahendustepanekuid (Morehead 2007).

Järelevalvet ja jooksvat monitoorimist oodatakse nii nõuete täitmise kui ka rahaliste vahendite osas kõikidelt riigiasutustelt. Magistritöös keskendutakse kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kelle kaudu pakutakse kohalikul tasandil avalikke teenuseid, arvestades sealjuures nii avalike väärtuste kui ka organisatsioonist tulenevate erahuvidega. Era- ja avalike väärtuste segunemise tõttu on konkreetseid organisatsioone nimetatud ka korruptsiooni

ohutsoonideks (Erlingsson *et al.* 2020). Riigiasutuse osalusega ettevõtetes võib tekkida konflikte avaliku ja erasektori vaadete osas (Janardhanan, Nambudiri 2019), mistõttu peab organisatsiooni tegevuste järelevalve ja kontroll olema tõhus läbipaistvuse ja nõuetele vastavuse tagamiseks (Shu *et al.* 2014; Morehead 2007). Kui konkreetsete ettevõtete tegevused ei ole piisavalt läbipaistvad ja kodanikele kättesaadavad, on see takistavaks asjaoluks korruptsiooni ennetamisel või ka juhtumite menetlemisel – organisatsiooni tehingud on tehtud olulisel määral avaliku rahaga, seega otsuseid tehes tuleb arvestada avalike huvidega (Voorn *et al.* 2020).

Riigikontroll on auditis „Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes“ välja toonud, et riigi äriühingud võivad korruptsiooni tõttu tekitada julgeolekuohtu, sest need täidavad riigi jaoks strateegiliselt olulisi ülesandeid (Riigikontroll 2017, 1). Paralleeli võib tõmmata ka kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutega, mis samuti läbi avalike teenuste pakkumiste annavad panuse riigi strateegiliste eesmärkide täitmisele. Riigikontrolli audit (Riigikontroll 2017, 1) märgib ka, et enamustes riigile kuuluvates äriühingutes ei tegeleta süsteemselt korruptsiooni ennetamisega, sest selle vajalikkust ei peeta prioriteetseks. Nii nagu kohalikel omavalitsustel, on ka ministriumitel võimalik iseseisvalt välja töötada korruptsiooni ennetamise meetmeid enda valitsemisala piires. Samuti märgitakse, et paljud riigi äriühingute nõukogud ei näe enda tegevuste põhiülesannetes ega ka vastutuspädevuses korruptsiooni ennetamise meetmete kujundamist ja järelevalvet. (*Ibid.*) Magistritöös uuritakse korruptsiooniennetusmeetmete rakendamist Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes neljas kohalikus omavalitsuses – Tallinna linnavalitsuses, Pärnu linnavalitsuses, Narva linnavalitsuses ja Tartu linnavalitsuses.

Magistritöö uurimiseesmärk on hinnata, milliseid meetmeid on Eesti kohalike omavalitsuste osalusega ettevõtetes kasutatud selleks, et ennetada korruptsiooni ning tagada nende meetmete järelevalve. Uurimisprobleemi on töö autor sõnastanud järgnevate küsimustega:

- 1) Milliseid korruptsiooni ennetavaid meetmeid on Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes kasutusele võetud?
- 2) Kuidas on tagatud korruptsiooniennetusmeetmete järelevalve?

Antud magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mille teoreetilises raamistikus käsitletakse korruptsiooniriskide olemust kohalikus omavalitsuses ning nende osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Samuti antakse ülevaade korruptsiooniennetusmeetmetest ning nende võimalikest rakendusviisidest omavalitsuste osalusega ettevõtetes. Empiirilises osas analüüsitakse

Eestis läbiviidud uuringuid ning auditeid, et mõista paremini Eesti kohalike omavalitsuste ühingute hetkeolukorda korruptsiooni ennetamise valdkonnas. Samuti uuritakse kinnitatud korruptsioonivastaseid strateegiaid, mille kaudu saab hinnata tehtud tegevuste tulemusi ja mõju konkreetsel tasandil. Empiirilises uuringus uuritakse Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute hetkeolukorda ja üldist seisukohta korruptsiooni ennetamise meetmete osas. Lähtudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1-st, milles on sätestatud kohaliku omavalitsuse muude ülesannete seas ka kohustus korraldada jäätmekäitlus, veekäitlus kui ka ühistransport (KOKS § 6), on töö autor valinud konkreetsest paragrahvist lähtudes just nendes valdkondades tegutsevad eraõiguslikud juriidilised isikud.



# **1. KORRUPTSIOONI ENNETAMISE TEOREETILINE RAAMISTIK JA ÜLEVAADE KOHALIKU OMAVALITSUSE OSALUSEGA ÜHINGUTE SISEKONTROLI MEETMETEST**

## **1.1. Kohaliku omavalitsuse ühingutes valitsevate korruptsiooniriskide teoreetiline analüüs**

Korruptsioon avalikus sektoris seisneb avaliku võimu positsiooni rakendamises isiklikest huvidest lähtuvalt (Gillespie *et al.* 2020, 579). Võimu pahatahtlik ära kasutamine ei mõjuta vaid konkreetset organisatsiooni, kus juhtum aset leiab, vaid ka kogu majandust ja sotsiaalseid väärtusi. Samuti vähendab korruptsioon usaldusväärust või põhjustab koguni selle kadumise riigi suhtes (Rose 2018; Gillanders, Neselevska 2018, 1290). Usalduse kaotus näiteks kohalikus omavalitsuses võib põhjustada omavalitsuse elanike vähenemise, mis toob kaasa tugeva mõju majandusele. Samas ei tähenda korruptsioon vaid võimu pahatahtlikku ära kasutamist, vaid samuti ka moraalse väärtuste pörkimist. See viitab juhtumitele, milles avaliku teenistuja isiklik moraal ei lähe kokku organisatsiooni või omavalitsuse kodanike moraalidega. Siinjuures ei kasutata võimu pahatahtlikult ära, vaid lähtutakse tegevustes enda poolt heakskiidetud seisukohtadest. (Rose 2018) Tegevusviise, mis seavad ohtu korruptsiooni teket, on mitmeid. Avaliku huviga mitteametamine või avalike normide ja õigusaktide ignoreerimine on korruptiivne käitumine juhul, kui sellega kuritarvitatakse usaldust, mis on määratud konkreetsele ametikohale – see on sätestatud seadusandluses ja ühtlasi on see ka avaliku huvi poolt välja kujunenud tava. (Masters, Graycar 2016, 43) Selliseid korruptiivseid käitumisviise võib üles tähendada ka kohalike omavalitsuste tegevustes, sh kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutes.

## **1.2. Korruptsiooniriskide olemus**

Abdullah *et al.* (2020, 723) toob oma artiklis välja, et korruptsiooniriskiks nimetatakse olukorda, kui võttes arvesse organisatsiooni spetsiifikat, on olemas oht korruptiivseks käitumiseks. Eraldi

tuuakse välja peamised korrupsiooniriskid, milleks on: juhtimine, organisatsiooni terviklikkus või ausameelsus, religioossed uskumused, inimeste vaimne tasand, organisatsioonikultuur, inimeste koolitamine ja nende areng, värbamine, sealjuures õige valiku tegemine ning ühtlasi sisemise kontrolli poliitika. (Abdullah *et al.* 2020, 723) Üheks peamiseks korrupsiooniriskiks peetakse seda, kui organisatsiooni töötajad ei ole teadlikud õigusaktidest, eeskirjadest või headest tavadest tulnud normidest või ei mõista neid. (Abdullah *et al.* 2020, 723) Riskiks on ka olukord, mil töötaja tegeleb kahel erineval positsioonil, millest tulenevalt on oht kasutada ära oma positsiooni vastavalt enda huvidele. See võib tekkida näiteks olukorras, mil kohaliku omavalitsuse ametiisik on ühtlasi ka omavalitsuse osalusega ettevõtte juhatuse liige (Erlingsson *et al.* 2020). Samuti võib riskiks kujuneda ka see, kui enne avaliku sektori organisatsiooni tööle asumist on töötatud eraettevõttes – eriti on see ohukohaks vanematel ametiisikutel, kellel on pikema ajaga kujunenud välja erinevad huvigrupid, kliendid ja muud tutvused eraettevõttes töötavate isikutega (Heywood, Meyer-Sahling 2013, 194). Korrupsiooniriskidega tegeletakse tihtipeale teistsuguses võtmes, kui teiste organisatsiooni riskidega (näiteks konkurentsi või kulu-tulu analüüsist tulenevate riskidega), sest korrupsioonirisk mõjutab nii organisatsiooni kui ka selle välja kujunenud moraali mainet (Abdullah *et al.* 2020, 723). Korrupsiooniriskide leidmise meetodika organisatsioonides üldiselt puudub – tihtipeale kujunevad need välja läbi juhtumite või riskianalüüside (Sharma *et al.* 2019, 949; Andersson 2008, 199). Sellest, kui organisatsioonid koostavad justkui nimekirja võimalikest ohtudest ja riskidest, ei piisa. Pigem tuleb teha nimekiri ennetavatest meetmetest, mis aitavad riske paremini avastada ning neid jälgida, näiteks tehes auditeid, koolitusi, pistelisi kontrole või seades konkreetseid eesmärke. (Sharma *et al.* 2019, 949)

### **1.2.1. Korrupsiooniriskid kohalikus omavalitsuses ja kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes**

Korrupsioonijuhtumite oht on igal haldustasandil ning uuringutest on ühtlasi selgunud, et oht on suurem enim arenenud riikides (Erlingsson *et al.* 2020). Korrupsioonirisk on ka omavalitsustes, kuna kohaliku omavalitsuse ülesanne on pakkuda teenuseid, mis on justkui suurimad ohud korrupsioonile (Erlingsson *et al.* 2020; Goel, Nelson 2011, 472), näiteks hoolekandeteenused, mis on detsentraliseeritud. Korrupsiooniriski suurendab ka see, et kohalik omavalitsus pakub teenuseid koostöös või läbi kohaliku omavalitsuse osalusega äriühinguga, kus on esindatud nii avaliku sektori kui ka erasektori huvid. (Erlingsson *et al.* 2020) Äriühingute osalus avalike teenuste pakumisel võib olla efektiivsem ja tõhusam, sest olukorras, mil kohalik omavalitsus peaks konkreetse teenusega tegelema iseseisvalt, võib tekkida oht, et teenuse arenduste ja ressursside jaotustega ei pruugita süvitsi tegeleda (Bergh *et al.* 2018, 2). Samuti on ühingute kaudu

teenuse pakkumisel võimalik hoida kokku kulused läbi autonoomsuse, mis kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtetes ei ole eriti suur kui võrrelda seda kohaliku omavalitsusega (Voorn *et al.* 2020, 7).

Antud magistritöö analüüsib täpsemalt korruptsiooniriskide ennetamist kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes. Tegemist on organisatsioonidega, mis pakuvad avalikke teenuseid läbi kohaliku omavalitsuse osaluse (Voorn *et al.*, 2020, 3). Ühingutes on eraldi nõukogu, mis koosneb nii kohaliku omavalitsuse esindajast kui ka äriühingu esindajast (Voorn *et al.*, 2020, 5).

Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute kaudu avalike teenuste pakkumine on mõningates valdkondades hädavajalik, kuid samas tuleb arvestada ohtudega, mis võivad ühingute kaasumisega tekkida. Risk on ka ebaõnnestumisel, eriti kui kohalikus omavalitsuses puudub võimekus osaleda piisavalt ühingu juhtimises (Voorn *et al.* 2017, 824). Vaadates kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtete olemust, siis on tegemist hübriidorganisatsioonidega (Voorn *et al.* 2017, 822; Voorn *et al.* 2020, 193; Erlingsson *et al.* 2020). Erahuvide ja avalike huvide kooslus võib tingida olukorra, kus normid ja piirid võivad tihtipeale olla segased – mõni reegel võib kohandatud olla justkui erasektori firmale, mõni teine norm justkui avalikku teenust pakkuvale kohaliku omavalitsuse ülesandes olevale äriühingule (Erlingsson *et al.* 2020). Konkreetsete äriühingute puhul tuleb arvestada sellega, et avalik huvi on suurem, kui see on erasektori firmadel – seda just sel põhjusel, et ühingu pakutav teenus peab lähtuma avalikust huvist, mitte kasumi teenimise eesmärgist (Voorn *et al.* 2020).

Korruptsioonioht on olemas kõigis kohalikes omavalitsustes ning nende osalusega ettevõtetes. Uuritud on, miks mõnes kohalikus omavalitsuses võivad korruptsiooniriskid olla suuremad, teises väiksemad. Erlingsson *et al.* (2020) on leidnud, et suuremates kohalikes omavalitsustes on rohkem korruptsioonijuhtumeid. Samuti on leitud, et nendes omavalitsustes, kus on enim kõrgharidusega inimesi, on vähem korruptsioonijuhtumeid, kuna kõrgema haridusega inimesed on teadlikumad, et tuvastada ohtusid ja juhtumeid ning on julgemad nendest avalikult rääkima. Kohalik omavalitsus peab enda osalusega äriühingutega rakendama meetmeid, et oht korruptiivseks käitumiseks oleks minimaalne, seda olenemata sellest, kas omavalitsuse elanikud on teadlikumad korruptsiooniohtudest või mitte. (Erlingsson *et al.* 2020) Kõige rohkem leidub korruptsioonijuhtumeid nn „hallides alades“ ehk juhtumid võivad olla juriidiliselt küll korrektsed, kuid samas lähevad vastuollu eetilise ja hea tavaga. „Hall ala“ korruptsioonijuhtumites võib tähendada ka seda, et ei saada täpselt aru, kas tegemist on korruptsiooniga või mitte. (Janardhanan,

Nambudiri 2019; Erlingsson *et al.* 2020) Täheldatud on, et kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud on altimad kaotama poliitilist kontrolli, vähendama seejuures ka läbipaistvust ning kvaliteeti juhtimise kui ka vastutuse valdkonnas. (Janardhanan, Nambudiri 2019; Erlingsson *et al.* 2020) Ohukohaks on ka pikaajalised ametiajad, kui ühingu juhatuse liikmed on pikaajaliselt samad inimesed eriti suuremates ja mõjukates äriühingutes, sest seal on oht mitteformaalsete nõuete domineerimisele, mis võib vähendada nii dokumentatsiooni kui ka tegevuste läbipaistvust. (Bergh *et al.* 2018; Erlingsson *et al.* 2020)

### **1.2.2. Valija-esindaja teooria korrupsiooniriskide analüüsis**

Waterman ja Meier (1998) on märkinud üheks võimaluseks analüüsida avaliku sektori korrupsiooni teha seda läbi valija-esindaja teooria (inglise k *principal-agent theory*), mida on kasutatud nii õigusvaldkonna, raamatupidamise, majandusteaduse kui ka rahandusvaldkonna erialadest lähtuvalt. Tegemist on mudeliga, mille järgi on üldistatult ja lihtsalt lahti seletatud avalike teenistujate kui esindajate ja kodanike kui valijate seos. Konkreetset sidusust ja vastutuspädevust on võimalik uurida läbi erinevate valdkondade. (Waterman, Meier 1998) Konkreetne teooria uurib seda, millised käitumismehhanismid ja tegevused toimivad osapoolte vahel siis, kui üks osapool delegerib ülesande teisele osapooltele (Bergh *et al.* 2018; Bergh *et al.* 2019). Valija-esindaja teooria ülesanne on anda suuniseid, kuidas disainida tegevusi nii, et valijad oleksid motiveeritud mõtlema sarnaselt esindajatega (Song *et al.* 2020). See eeldab täpseid ja ametlikult kinnitatud reegleid, alustades sellest, kes on täpselt valija rollis ning kes esindaja rollis ning mis on nende mõlema pädevused ning rollid konkreetsetes teoorias. (Gailmard 2012) Läbi valija-esindaja teooria on võimalik analüüsida ka ohtu korrupsioonijuhtumite tekkeks.

Konkreetse teema fookuses kehtib teooria selles võtmes, kui valija annab hääleõiguse kohaliku omavalitsuse esindajale, kes esindab enda tegevustes valijate huve. Korrupsioonioht on siinkohal esindaja tegevustes – olukorras, mil kohaliku omavalitsuse esindajal ja valijatel on eriarvamused, ei pruugi kohaliku omavalitsuse esindaja käituda avalikest huvidest lähtuvalt, vaid tegutseb viisil, mida ta ise õigemaks peab. Seda eriti juhul, kui avalikkusega ei ole teemat justkui kooskõlastatud või kommuniqueeritud. (Bergh *et al.* 2018; Bergh *et al.* 2019) Valijatel ehk avalikul huvil on tihtipeale teised huvid, kui valitud esindajal, mis pärsib omakorda asümmeetrilist infokorraldust. (Bergh *et al.* 2018; Bergh *et al.* 2019; Steinle *et al.* 2014; Gong *et al.* 2017) Olukord, mil informatsiooni hulk on osapooltel erinev ja kohati ebapiisav, on kasuks just esindajale, sest info seisukohalt on valijad otsustusprotsessis ebavõrdses olukorras (Bergh *et al.* 2018; Bergh *et al.* 2019). Konkreetne teooria aitab analüüsida, kui palju arvestab kohaliku omavalitsuse esindaja

avalikke huvivid osaledes äriühingu nõukogus liikmena. Olukorras, mil omavalitsuse esindaja lähtub eelkõige sellest, mida ta isiklikult õigeks peab ning mis on vastuolus avalike huvidega, on oht korruptsiooniks. Üks lahendus taolisele probleemile oleks tagada info läbipaistvus ning suhtlus avalikkusega (Bergh *et al.* 2018). See tähendab, et kokkulepetest räägitakse ja põhjendatakse argumenteeritult avalikult, mis aitab kaasa sellele, et võimalik on luua kokkuleppeid omavalitsuse elanike ning kohaliku omavalitsuse esindajatega. Avalikult kommunikeerimine ning kohaliku omavalitsuse elanike teadlikkuse hoidmine ja tõstmine aitab vähendada avalikkuse monitoorimise kulusid, sest info on läbipaistev. Siinkohal on oluline roll kohalikul meedial, mis peaks uuriva ajakirjanduse vaates hoidma end kursis äriühingute tegemistega ning kooskõlastatud otsustega. Nii saab monitoorida, kas avalik huvi ja kohaliku omavalitsuse esindaja huvi on üksteisega kooskõlas. (Bergh *et al.* 2018)

Valija-esindaja teooria on oma olemuselt kindlalt raamistatud, mistõttu on pakutud välja seda kaasajastada ja vastavalt ka laiendada. Mudel selgitab küll valija ja esindaja seost, kuid kirjeldab sellega ära vaid teatud olukorrad – tihti peale ei ole see üldistatav ning ühtlasi on kaasaegne maailm loonud uue reaalsuse nende kahe osapoole vahel. Tänapäeval on info kogumine ja selle haldamine palju efektiivsem ning kodanikel on võimalik lihtsasti kätte saada organisatsioonide dokumentatsiooni. Olgugi, et üks konkreetse teooria argumentidest on see, et esindaja teab rohkem infot, kui valija, mille tulemuseks on asümmeetriline infohaldus, siis sellegipoolest on tänapäeval teabe jagamine üksteisega saamas tavapärasemaks, kui see varem on olnud. (Waterman, Meier 1998)

### **1.3. Korruptsiooniriskide maandamine kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes**

Korruptsiooni teket piirab seadusandlus, kuid võimalike riskide maandamisest seadusandluses ainsana ei piisa. Riikides, kus on korruptsiooni tekke oht viidud minimaalsele tasemele, on riskide ennetamiseks tegeletud võimalike ohtudega, et võimalus korruptiivsele käitumisele oleks maandatud. Samuti on rõhku pandud kultuuriliste tavade ja trendide muutmisele kogu ühiskonnas. (Roljic 2019, 49) Üldises vaates on korruptsiooni ennetamise aluseks teadlikkuse olemasolu ja selle pidev kaasajastamine. Kindla strateegia ja sellest välja kujunenud tegevuste – näiteks koolituste – mõju ennetamisele on väga suur, nagu on näidanud ka paljud riigid, kus korruptiivse käitumise tase on aastatega vähenenud. (Roljic 2019, 50-51; Pulay 2014, 145-146) Lisaks

seadusandlusele peab konkretiseerima ka eetikakoodekseid ja muid hea tava norme, mis annavad selged juhised ja suunised selle kohta, mis on korruptiivne ja mis mitte. (Roljic 2019, 50-51; Pulay 2014, 145-146) Eesmärk on see, et eetilised ja seadusandlus oleksid sümbioosis ehk ei tekiks niideldada halle alasid. (Roljic 2019, 51)

Korruptiivse käitumise ennetamisele aitavad kaasa korruptsioonivastase tegevuse (inglise keelne *anti-corruption*) algatused. Algatajateks on nii era- kui ka kolmanda sektori organisatsioonide esindajad aga ka kodanikud erinevate institutsioonide näol, näiteks ajakirjanikud ja aktivistid. Samas on vastutus ka avaliku sektori organisatsioonidel, sest just avalikus sektoris on kõige enam näha erinevate algatuste tulemusi. (Makarova 2018, 79) Paljud korruptsioonivastase tegevuse algatused põhinevad regulatiivsetel instrumentidel. Analüüsitakse erinevaid kaasusi, et võrrelda sanktsioonide kasutamist ning ka valitsuse jõupingutusi selleks, et riigi tegevused oleksid läbipaistvad ja lähtuksid nii seadusandlusest kui ka headest tavadest tulenevatest normidest. (Adelopo, Rufai 2020, 433) Oluline on siinkohal välja tuua võrdlus kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutega – riigi vaates analüüsitakse teiste seas ka kohalike omavalitsuste olukorda korruptsiooni ennetamisel, kuid omavalitsuse osalusega ettevõtted jäetakse sellistes uuringutes tihti peale välja. Samas on ka ühingutel olemas risk korruptsioonile samuti olemas, mis omakorda mõjutab avaliku sektori korruptsioonivastase võitluse algatuste tulemuslikkust.

Korruptsiooni ennetamiseks on organisatsioonides vaja luua täpsed sisekontrolli meetmed, et jälgida seadusandlusest tulenevaid nõudeid ning eetilisi nõudeid, mis tulenevad organisatsiooni, kohaliku omavalitsuse kui ka üldise hea tava reeglitest. Mitmed uuringud on öelnud, et just tänu tõhusatele sisekontrolli meetmetele on ennetatud mitmeid korruptsioonijuhtumeid ka nendes institutsioonides, kus on nõrk juhtimine. Kui sisekontrolli meetmed on nõrgad ning ei ole täpselt määratletud, on ka suurem oht korruptsiooniks. Tugevdades meetmete sisu ning täpseid rolle, on vähem võimalusi seadusi rikkuda – eriti oluline on see organisatsioonide juhtide seisukohast. (Shu *et al.* 2014)

### **1.3.1. COSO mudel korruptsiooniriskide ennetamisel**

Üheks peamiseks mudeliks, mis võetakse sisekontrolli meetmete analüüsimisel aluseks, on COSO mudel. 1992. aastal loodud mudel kaasajastati 2013. aastal seoses tehnoloogia ja IT-sektori arenguga, tänu millele on muutunud ka arusaam meetmetest korruptsiooni ennetamisel. (Moeller 2013, 29-30) COSO raamistiku järgi peab sisekontroll hõlmama viite komponenti (vt Joonis 1): kontrollitud keskkond, riskihindamine, kontrolli tegevused/protsessid,

informatsioon/kommunikatsioon, seire. COSO mudeli üks põhimõtte seisneb selles, et nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud tegutsevad riigi rahaga (s.o avaliku rahaga), siis peab selle järelevalve ja kontroll olema tõhus ning meetmed efektiivsed. (Shu *et al.* 2014) Suuresti aitab kontrolltegevustele kaasa tehnoloogiast tulenevate võimaluste kasutamine, tänu millele on võimalik teha järelevalvet ka paindlikumalt. Samas on tehnoloogia areng seadnud õigustatult kõrged ootused avalikkuse poolt – kuna erasektori organisatsioonid peavad konkurentsipüsimiseks vastama nõudlusele, siis ootavad elanikud seda ka avaliku sektori organisatsioonidelt. Selleks, et avaliku sektori organisatsioonid vastaksid ootustele õiguspäraselt, on abiks COSO mudelis välja toodud ja eelnevalt mainitud viis elementi. (Yilmaz, Karakaya 2020) COSO uuringud on jõudnud ka kahe kokkuvõtva tulemuseni: hea sisekontroll aitab kaasa organisatsiooni edukusele ning igas organisatsioonis endas on olemas lahendusi heaks sisekontrolliks (Morehead 2007). Meedias on saanud aina enam tähelepanu avaliku raha kasutamine, mille tõttu on vajadus tõhusama sisekontrolli meetmete järgi aina tõusnud (Velju, Vokshi 2019, 6). Eriliselt on sisekontrolli vajadus tõusnud kohalikes omavalitsustes ning samuti nende osalusega äriühingutes (Janardhanan, Nambudiri 2019). Samas on välja toodud, et võttes antud uuringut aluseks sisekontrolli tõhususe analüüsimiseks, tuleb arvestada sellega, et riski määratlus võib juhtida tähelepanu kõrvale võimalustele ja ohtudele, mis on tingitud välismõjudest. Riskide hindamisel on mudelis lähtutud pigem sisemistest tugevustest ja nõrkustest, mis jätavad välja väliste osapoolte mõju. (Williamson 2007)



Joonis 1. Sisekontrolli meetmete viis komponenti  
Allikas: Shu *et al.* (2014)

Sisekontroll peaks olema organisatsioonides justkui üheks igapäeva tööliini osaks. Konkreetsed meetmed, mida sisemise kontrolli jaoks tehakse, peaksid olema igas töös tavapärase tööruutiini üheks osaks. See tähendaks seda, et kõik organisatsiooni töötajad saavad enda igapäevatöös arvestada sellega, et nende tegevused on fikseeritud ning nende tegevuste üle käib igapäevane järelevalve. Sisekontrolli meetmete teadlikkus töötajate seas ning nendega arvestamine annab parema arusaamise korrupsioonist ning selle ohtudest. (Shu *et al.* 2014) Kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtete liikmetel tuleb alati arvestada enda tegevustes sellega, et kui lähtuda liigselt erahuvidest ning mitte võtta arvesse avaliku huvi vaateid, on oht korrupsiooniks (Shu *et al.* 2014; Elfgrén, Persson 2018). Kohaliku omavalitsuse osalusega ühingud peavad ausalt juhtima enda tegevusi ja suhtlema nii partnerite kui ka kodanikega vastutustundlikult, arvestades samal ajal ka avaliku huvi olemasoluga. Avalikku raha, mis on ühtlasi maksudest laekunud raha, tuleb kasutada tõhusalt ning säästlikult, lähtudes paika pandud printsiipidest. Samuti peavad tegevused olema läbipaistvad. (Pulay, Lucza 2018)

### **1.3.2. Siseauditeerimise meede korrupsiooni ennetamisel**

Läbipaistvuse tagamine on üks olulistest printsiipidest, mida kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud peavad oma tegevustega tagama. Seoses sellega, et kohaliku omavalitsuse esindaja esindab äriühingus ka avalikke huve, tähendaks see kaudses mõttes justkui seda, et kohaliku omavalitsuse elanikud on osalised omavalitsuse osalusega äriühingus (Pulay, Lucza 2018; Bergh *et al.* 2018). Selleks, et nii raha kasutus kui ka kohaliku omavalitsuse ning selle hallatava äriühingu tegevused oleksid kontrollitud, on üks lahendus kasutada sisauditi meedet. See on ka üks meede, mille kaudu on võimalik tagada läbipaistvus organisatsiooni tegevusest. Siseauditite meede on saanud aina olulisemaks elemendiks sisemise kontrolli tagamiseks (Souza *et al.* 2019, 10; Velu, Vokshi 2019, 9; Tamimi 2021, 116). Siseaudit aitab ennetada riske ning ongi eelkõige mõeldud selleks, et hinnata asutuse riske mingites konkreetsetes tegevustes ning anda tagasisidet, kuidas organisatsioon on konkreetsetes tegevustes toiminud (Carcello *et al.* 2020; Chowdhury, Shil 2019). Tänu siseauditite põhjalikkusele on teadlikkus ka kodanike seas kasvanud, mis on aidanud muuta informatsiooni läbipaistvaks ning vähendanud ohtu korrupsiooni tekkeks (Chowdhury, Shil 2019).

Selleks, et analüüsida, kas kohaliku omavalitsuse sisene auditeerimine on tõhus ning annab panuse korrupsiooniohu vähendamisele, tuleb algul seada konkreetsed eesmärgid auditi läbiviimiseks. Omavalitsuste osalusega ettevõtete puhul on seda aina olulisem sõnastada, kuna auditeeritakse ka erahuvidest lähtuvalt. (Badara, Saidin 2013, 1-2) Samuti on vaja sõnastada mõõdikud ehk mille



järgi mõõdetakse töö tõhusust, mõjusust, efektiivsust ja vastavust – eesmärke ilma mõõdikuteta ei ole võimalik mõõta ning hiljem analüüsida. (Badara, Saidin 2013, 1-2) Tulemuste kui ka eesmärkide täitmise mõõtmine on oluline selleks, et arendada, eelarvestada, motiveerida ning hoida kontrolli all tulevaseid projekte kui ka tegevusi (Behn 2003, 588). Auditeerimise eeliseks on see, et audit on erapooletu ehk kannab iseseisvat rolli – nii on võimalik saada ülevaade reaalsest hetkeolukorrast, millest tulenevalt on olemas alus soovitude ja ettepanekute tegemiseks. Nii on võimalik näha ette valdkondi, mida tuleks arendada, et ennetada korrupsiooniohtu. Korrupsiooniriskide maandamise osas tuleb eriti vaadata korrupsiooni valdkonda puudutavaid õigusakte ning ühtlasi eetikakoodekseid ja norme lähtuvalt organisatsiooni ja ühiskonnas kehtivatest väärtustest. (Badara, Saidin 2013, 1-2)

### **1.3.3. Korrupsiooni kontrollisüsteemi meede korrupsiooni ennetamisel**

Selleks, et korrupsiooniriske ennetada, tuleb lisaks siseauditile rakendada ka teisi ennetusmeetmeid. Üks viis on näiteks luua eraldi süsteem, mis aitaks tõsta töötajate teadlikkust potentsiaalsetest ohtudest seoses korrupsiooni ja pettusega. Chowdhury ja Shil (2019, 496) on oma uuringus välja toonud mudeli, kuidas seda on rakendatud Austraalia avalikes organisatsioonides. (vt Joonis 2) Mudelis on välja toodud peamised valdkonnad ning tegevused kontrollisüsteemi rakendamiseks. Süsteem on loodud selleks, et minimeerida korrupsiooni ja pettuste ohtusid ning arendada nii organisatsiooni ning selle töötajate teadlikkust nendest ohtudest. (Chowdhury, Shil 2019) Võrreldes Chowdhury ja Shil (2019) mudelit COSO mudeliga (Shu *et al.* 2014) on näha, et enamus korrupsiooni ennetamise meetmetest kattuvad. Mõlemas mudelis kajastub see, et riske tuleb juba eelnevalt hinnata, teavitada nendest organisatsiooni töötajaid ning neid pidevalt monitoorida. Eriti on pandud rõhku kommunikatsioonile ja infohaldusele – inimeste teadlikkuse olemasolu on korrupsiooni ennetamise aluseks. (Chowdhury, Shil 2019; Shu *et al.*, 2014) Samas on oluline rõhutada ka nende erinevust. Kui COSO mudel keskendub pigem finantsilisele aspektile ehk teisisõnu sisekontrolli meetmed on eelkõige olulised seetõttu, et nii kohalikus omavalitsuses kui ka selle osalusega äriühingutes toimetatakse avaliku rahaga (Shu *et al.* 2014), siis Chowdhury ja Shil mudel (Chowdhury, Shil 2019) on võtnud fookusesse avalike teenistujate teadlikkuse tõstmise kui korrupsiooni kõige mõjusama ennetamise viisi.

Kõige esmaseks tegevuseks antud mudelis on organisatsiooni töötajate teadlikkuse tõstmine. Selleks, et töötajad oleksid hästi informeeritud, tuleb teha regulaarselt koolitusi ning hoida inimesi jooksvalt kursis uue informatsiooniga, näiteks seadusemuudatuste või eetiliste normide muudatustega. Oluline on, et töötajad teaksid enda vastutust ja rolli organisatsioonis. (Chowdhury,

Shil 2019) See on ka üks osa korrupsiooni ennetusest – sisekontrollil on roll pidevalt hinnata välismõjusid ning nendest tingitud ohte nii töötajatele kui ka kogu organisatsioonile. Kui töötajad on välismõjudest teadlikud, oskavad nad enda töös nendega ka arvestada. Selle kontrollimiseks on tähtis nii riske kui ka töötajate tegevusi monitoorida, seda kas siseauditite või muude analüüside kaudu. Arvestada tuleb organisatsiooni eripäradega ning töötajate erinevate rollidega. (Chowdhury, Shil 2019) Läbi erinevate seirete on võimalik varakult avastada korrupsioonijuhtumeid, millega sisekontroll saab edasi tegeleda ning organisatsioonis sellest kommunikeerida. (Chowdhury, Shil 2019)

### 1. Korrupsiooni ja pettuste teadlikkus

- Koolitused
- Uue infoga ja muudatustega kursis hoidmine

### 2. Pettuste ja korrupsiooni ennetus

- Riskihindamise analüüsid

### 3. Riskide monitoorimine

- Siseauditid
- Välistingimuste analüüs lähtuvalt organisatsiooni eripäradest

### 4. Korrupsiooni ja pettuste avastamine ja sellega tegelemine

Joonis 2. Korrupsiooni ja pettuste kontrollisüsteem

Allikas: Chowdhury, Shil (2019, 496)

#### 1.3.4. Koolituste meede korrupsiooni ennetamisel

Nii Chowdhury ja Shil (2019) süsteemist kui ka COSO mudelist (Shu *et al.* 2014) on näha, et üks esimestest tegevustest korrupsiooni teadlikkuse tõstmiseks on koolituste läbiviimine. Need on olulised eriti uutele töötajatele, kes organisatsiooni tegevuste, kultuuri ja tavadega ei ole veel jõudnud end kurssi viia, kuid samas ka vanematele olijatele, kellele on hea aeg-ajalt teemasid meelde tuletada ning vastavalt nende tööpetsiifikale näidetega illustreerida (Arora, Talwar 2019). Nagu eelnevalt mainitud, aitavad regulaarsed korrupsiooniteemalised koolitused tõsta efektiivselt organisatsiooni töötajate teadlikkust võimalikest ohtudest ja ennetada seeläbi korrupsiooni. Koolitusi tehes tuleb arvestada organisatsioonide eripäradega, kuid samas tuleb arusaadavaks teha ka rahvusvahelised standardid, kohendades neid vastavalt riigi või organisatsiooni tasemele. Koolitustel tuleb üle korrata organisatsiooni normid ja reeglid, mis on kehtestatud korrupsiooni vältimiseks. (Hauser 2019) Samuti ei tohiks korrupsiooniohtudest kõnelevad koolitused olla vaid

teooriapõhised, vaid jagada tuleb ka praktilisi näiteid, mille kaudu saavad töötajad paremini mõista korruptsiooni olemust, selle ennetamise võimalikkust ning samuti ka tagajärgi. (Boehm, Nell 2007) Koolituste läbiviimisel võib abi olla ka sokraatilisest metoodikast, mida kasutatakse korruptsioonivastaste koolituste metoodikatest kõige enam – metoodika põhineb sellel, et kuulajad peavad rakendama erinevate kaasuste lahendamisel kriitilist mõtlemist (Hauser, Berenbeim 2020).

### **1.3.5. Reeglite kehtestamine ja nende jõustamine kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtetes**

Selleks, et töötajad saaksid järgida äriühingus kehtestatud nõudeid, reeglistikke ja tavasid, on vajalik sätestada, kuidas käib nende kinnitamine ja jõustamine. Chowdhury ja Shil (2019) töid küll oma mudeli viimaseks valdkonnaks välja, et kehtestatud peavad olema reeglid, kuidas töötajad peaksid käituma, kui on oht korruptiivseks käitumiseks, kuid samas ei keskendutud sellele, kuidas peaks toimima üldiste korruptsiooni ennetavate kordade kinnitamine. Eelpool on kirjeldatud, et korruptsiooniohtu aitavad ära hoida tõhusad sisekontrolli meetmed. Organisatsiooni töötajad peavad arvestama, et nende tegevuste üle käib jooksev kontroll. Järelevalves arvestatakse seadusandlusest tulenevate nõuete kui ka organisatsiooni enda seatud tavade ja normidega. Sisekontroll üksusena on siinkohal vaid nende reeglite rakendamise järelevalvaja, kuid mitte nende kinnitaja. (Shu *et al.* 2014) Korruptsiooniriski ennetava süsteemi võib küll sisekontroll luua, kuid selle peab kinnitama juhatus (Morehead 2007, 27).

Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute puhul on oluline see, et need sanktsioonid, mis kehtivad kohalikule omavalitsusele, kehtivad ka selle osalusega äriühingule. Jälgida tuleb, kas sanktsioonide järgimist tagab juhatus, nõukogu ja/või kohalik omavalitsus ning kui tihedalt selle järgimist kontrollitakse. (Voorn *et al.* 2020, 195)

Kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtted on iseseisva staatustega organisatsioonid, mis lähtuvad nii avalikust kui ka eraõigusest (Voorn *et al.* 2017, 822). Nii saab väita, et nendes organisatsioonides võivad olla enda kujundatud tavad ja reeglid, mida korruptsiooni ennetamisel ka aluseks võetakse. Samas tuleb arvestada sellega, et kuna ollakse siiski seoses kohaliku omavalitsusega, võivad ka omavalitsuse loodud reeglistikud kohalduda omavalitsuse osalusega äriühingutele. Kohaliku omavalitsuse roll on pakkuda avalikke teenuseid kodanikele, arvestades vastavate nõuetega (Walker, Andrews 2015, 101) – kui seda tehakse läbi äriühingu, peab säilima nõuete järgimine.

## **1.4. Korruptsiooniriskide ennetamine kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes**

Korruptsioon mõjutab oluliselt usaldust riigi suhtes – lähtudes isiklikest huvidest, jättes sellega välja avaliku huvi ja moraali, võib kannatada avalik teenus või hüve ning selle tulemusena nõrgenebki usaldus riigi suhtes. Seda, kas kohalikus omavalitsuses, sealhulgas kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutes, arvestatakse avalike huvidega, aitab analüüsida töös eelnevalt mainitud valija-esindaja printsiip – sellest nähtub, kas kohaliku omavalitsuse esindaja arvestab äriühingus tegutsedes avalike väärtustega. (Bergh *et al.* 2018) Korruptiivsele käitumisele viitab ka avaliku võimu pahatahtlik ära kasutamine ja moraalsete väärtuste pörkumine seostub korruptiivsele käitumisele (Rose 2018). Igas avalikus organisatsioonis valitsevad korruptsiooniriskid, mis oma olemuselt sõltuvad asutuse spetsiifikast tulenevatest tegevustest (Abdullah *et al.* 2020, 723) – riskid kujunevad välja neid käsitletavatest analüüsides ja juhtumitest (Sharma *et al.* 2019, 949).

Selleks, et korruptiivse käitumise riskid oleksid võimalikult madalad, tuleb pidevalt tegeleda nende ennetamisega. Põhiliseks ennetamise viisiks on organisatsiooni töötajate teadlikkuse tõstmine, aga ka auditite tegemine ja jooksev tegevuste seiramine (Rolić 2019, 50; Pulay 2014, 145-156). Enamasti on organisatsioonides eelnevalt mainitud ennetamise vastutajaks sisekontroll, kes peab looma täpsed meetmed vastavalt organisatsiooni spetsiifikale ning nõudmistele (Shu *et al.* 2014). Sisekontrolli meetmete loomisel on abiks erinevad mudelid, mis on keskendunud korruptsiooniriskide maandamisele. Lähtuvalt ülaltoodud mudelitest (COSO mudel ja Chowdhury ja Shil (2019) kontrollisüsteemi mudel) saab välja tuua peamised korruptsiooniennetusmeetmed.

Peamiseks fookuseks korruptsiooniohtude analüüsimisel on sisekontrolli meetmete analüüsimisel enamlevinud mudelis COSO just finantsiline pool – kuidas on toimetatud avaliku rahaga ning millised meetmed aitavad võimalikke ohtusid ära hoida (Shu *et al.* 2014). Mudel näitab sisekontrolli olulisust ning seda, kui sõltuv on korruptsiooni tekke risk headest sisekontrolli meetmetest (Morehead 2007), kuid samas tuleb arvestada sellega, et mudel keskendub pigem organisatsiooni sisemiste valdkondadele, mitte võimalikele välismõjudele ja välistele osapooltele (Williamson 2007).

Chowdhury ja Shil (2019) mudel on samuti abiks sisekontrollile meetmete rakendamisel. Konkreetne teooria väidab, et luua tuleb kontrollisüsteem, mis aitab korruptsiooni ja pettuseid

ennetada. Välja on toodud neli valdkonda, mis moodustavad terviku ning ühtlasi on loetletud ka tegevused, mis on vajalikud korrupsiooni ennetamiseks. (Chowdhury, Shil 2019, 496)

Mudel võetakse antud töö empiirilises uuringus aluseks seetõttu, et lisaks mainitud neljale teemale sisaldab see juba konkreetselt ka meetmeid, mida valdkondade all mõeldakse. Nii on analüüs põhjalikum ning vaadelda saab nii aspektide olemasolu kui ka kasutusele võetud meetmete rakendamist.

Mõlemad mudelid räägivad korrupsiooni ennetamise meetmetest, kuid ei sätesta seda, kes peaks olema korrupsiooni ennetamise normide ja reeglistike kehtestaja ja ühtlasi, milline peab olema nende jõustamise protsess. Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute puhul on organisatsiooni reeglite ja normide kinnitajaks ühingu juhatus, kuhu kuulub ka kohaliku omavalitsuse esindaja (Voorn *et al.* 2020, 195).

## **2. EMPIIRILINE ANALÜÜS**

### **2.1. Korruptsiooniriskide maandamine Eesti kohalike omavalitsuste ühingutes**

#### **2.1.1. Korruptsiooniriskide ennetamine kohalikes omavalitsustes**

Antud magistritöös on eelnevalt mainitud, et kohalikud omavalitsused on oma tegevustega kõrgendatud tähelepanu all – tegemist on tasandiga, kus sageli toimub kodanike esmane kokkupuude riigiga. Korruptsiooniriski minimeerimiseks peavad ametiisikud olema teadlikud seadustest, organisatsiooni reeglistikest ning eetilistest standarditest. Head tavad ja reeglid on olulised selleks, et ametiisikud mõistaksid eetika printsiipe ning ei satuks korruptsiooni 'hallidele aladele'. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja Mari-Liis Sööt on öelnud, et just pehmete meetmete, mille alla kuulub teiste seas ka eetiliste normide teadlikkuse tõstmine, mõju on pikemaajalisem kui kontrollmeetmete tugevdamine. Tihtipeale võib tugev kontroll põhjustada hoopis hirmu liigest järelevalvest. (Ühing Korruptsioonivaba Eesti 2012, 30-31) Elanike usaldusväarsust kohaliku omavalitsuse suhtes aitab tõsta see, kui omavalitsus kaasab korruptsiooni ennetamisel erinevaid institutsioone, huvigruppe ja riiklike organisatsioone – nii on näha, et omavalitsus soovib paremini ennetada korruptsioonijuhtumeid ning kaasates erinevaid huvigruppe saab omavalitsus ka erinevaid nõuandeid, kuidas seda kõige paremal moel teha. Oluline märksõna on siinkohal läbipaistvus, mis antud teema kontekstis peab olema tagatud maksimaalsel määral – seda on ennekõike võimalik tagada läbi kaasamise. (*Ibid.*, 5-6)

Eestis on vastu võetud ja rakendatud kolm korruptsioonivastast strateegiat, milles on teiste teemade seas keskendutud ka kohalike omavalitsustele ja nende äriühingutele. Esimene strateegia „Aus riik“, mis kehtis aastatel 2004-2007 seadis teiste ettepanekute seas ootused kohalike omavalitsuste auditeerimise tugevdamisele (Aus riik... 2004 1-2). Strateegia-aastate ajal laiendati Riigikontrolli pädevust kohalike omavalitsuste auditeerimisel, seega auditeerimine oluliselt tugevnes (Korruptsioonivastane strateegia... 2008, 1). Samas selgus aastal 2020 läbiviidud kohalike omavalitsuste juhtide küsitlusest, et enamuse (88%) omavalitsusi peavad auditeerimist

küll oluliseks, kuid samas väitis 35% vastanutest, et omavalitsustes pole peale raamatupidamisauditi viimase kahe aasta jooksul ühtegi muud auditit läbi viidud (Sööt 2020). Korruptsiooni ennetamise meetmena on siseauditi tõhusust mainitud ka antud töö teoreetilises raamistikus – kohaliku omavalitsuse siseauditid on tõhusaks viisiks, kuidas korruptsiooniohtu vähendada, sest selle kaudu saab veenduda, mis standardeid, norme, õigusakte ja muid reeglistikke on eesmärkide toetamiseks aluseks võetud ning kuidas on nende rakendamine organisatsioonis korraldatud (Badara, Saidin 2013).

Kohalike omavalitsuse tasandi korruptsiooni ennetamisele hakati keskenduma alates 2008. aastast, mil hakkas kehtima teine korruptsioonivastane strateegia. Uurimisobjektiks võeti kohalikud omavalitsused just seetõttu, et kõigist korruptsioonijuhtumitest, mida politsei selleks ajaks pidi menetlema, oli 30-50% seotud kohalike omavalitsustega. Sageli oli põhjuseks huvide konflikt, mille põhjustas puudulik teadlikkus korruptsiooni olemusest. Kui strateegia „Aus riik“ sätestas siseauditite rakendamise vajaduse kohalikes omavalitsustes, siis uues strateegias keskenduti väga palju teadlikkuse kasvule ning kommunikatsiooni ja infohaldusele. Probleemkohaks oli kohalike omavalitsuste puudulik infohaldus (seda just andmebaaside ja elektroonilise kättesaadavuse koha pealt). (Korruptsioonivastane strateegia... 2008, 26-27) Kohalikes omavalitsustes loodi elektrooniline lahendus dokumentide üleslaadimiseks ehk tagatud oli dokumentatsiooni läbipaistvus, samuti tugevdati seaduse muutmise tasandil ka sisekontrollisüsteemi rakendamist (Korruptsioonivastane strateegia... 2013, 5-6).

Kohaliku omavalitsuse eetilise teemale keskendus Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020. Tänu strateegia raames loodud ametnike eetikakoodeksile said lahenduse ka mõned „hallid alad“ korruptsioonis. (Korruptsioonivastane strateegia... 2013; Rahandusministeerium 2021) Tänapäevaks on justiitsministeeriumi poolt loodud veebilehekülg korruptsioon.ee, kust saavad ka kohaliku omavalitsuse ametnikud infomaterjali korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks (Kasulikke linke... 2021). Eraldi on loodud juhendid abistamiseks volikogu liikmeid näiteks korruptsioonivastase seaduse kohta – läbida on võimalik e-õppe kursus, kuid samas saab end harida ka huvide konflikti teemadel läbi erinevate kaasuste. Samuti on võimalik huvi korral hinnata korruptsiooniriske enda kohalikus omavalitsuses ning saada teadmisi sisekontrollist. (Kasulikke linke... 2021)

Aastatega on korruptsiooniriskide ennetamine saanud aina suuremat tähelepanu ja selle tulemus peegeldub juba strateegia eesmärkides ja meetmetes. Samas ei saa väita, et sellega ei peaks enam

tegelema – kitsaskohti on omavalitsustes korruptsiooni ennetamise osas senini. Korruptsioonivastane tegevuskava aastateks 2021-2025 asetab põhirõhu sisekontrollimeetmetele kohalikes omavalitsustes (Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025, 11). Nii nagu on mainitud ka antud töö teoreetilises raamistikus, on märgitud ka konkreetsetes strateegias sisekontrollisüsteemi mõju korruptsiooniriskidele – mida tugevam on süsteem, seda vähem on juhtumeid. 2012. aasta riigikontrolli auditis on märgitud, et omavalitsusjuhtide prioriteetides on korruptsiooni ennetamine ja nende meetmete leidmine ning täitmine jäänud tahaplaanile (Riigikontroll 2012, 1). Korruptsiooni ennetamiseks vajalik kontrollisüsteem puudus pea kõigis kohalikes omavalitsustes, v.a ühes, kus oli läbi viidud kontrollimeetmete audit. Auditist tuleb välja ka see, et ametiisikud ei pea piiranguid vajalikuks ega näe probleeme näiteks selles, et infomaterjalid seoses eraühingute tehingutega ei ole piisavalt läbipaistvad omavalitsuse elanike jaoks. (*Ibid.*, 1-2) Samas on 2020. aasta kevadel läbiviidud uuringust näha, et omavalitsuste seisukohd on aastatega muutunud ning korruptsioonimeetmeid peetakse oluliseks – eriti nähakse vajadust siseauditi näol (Sööt 2020).

### **2.1.2. Korruptsiooniriskide ennetamine kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes**

Õiguskantsler Ülle Madise on toonud välja (Õiguskantsler 2017), et kohalikes omavalitsustes ei ole korruptsiooni võimalik piisaval määral ennetada ega minimeerida. Oma pöördumises Riigikogu põhiseaduskomisjoni poole tõi ta välja mitmeid korruptsiooniriske, mille ennetamine on jäänud tahaplaanile või millega tegelemine on praeguseid õigusakte analüüsid puudulik. Teiste seas tõi ta välja ka riski, mida antud töös on samuti kajastatud – kohalikes omavalitsustes võib korruptsiooniriski põhjuseks olla volikogu liikme kuulumine omavalitsuse osalusega äriühingutesse. Õigusaktides on küll sätestatud meetmed huvide konflikti ennetamiseks, kuid samas ei ole maandatud kõik kitsaskohad. (Õiguskantsler 2017) Näiteks on äriühingul küll korruptsioonivastasest seadusest tulenevalt piirangud isikute osas, kuid neid ei kohaldata, kui äriühingu juhatuses esindab volikogu liige ühtlasi ka linna huve. Lisaks on oluline märkida, et omavalitsuse osalusega äriühingu tegevuste üle teostab järelevalvet omavalitsus – vastuolulisus peitub siin selles, et kui äriühingu juhatuses on volikogu liige, siis peetakse omavalitsuse poolt järelevalvet volikogu liikme üle. Kuna volikogu ülesandeks on pidada järelevalvet äriühingute tegevuste kohta, siis võib tekkida konflikt järelevalve kvaliteedi küsimuste osas. (Õiguskantsler 2017)

Arvestades sellega, et riigikontrolli 2017. aasta auditis tuli välja, et riigile kuuluvates äriühingutes ei tegeleta süsteemselt korruptsiooni ennetamise meetmetega, on suur tõenäosus, et seda ei tehta



ka kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutes (Riigikontroll 2017, 1). Tõestuseks võib tuua riigikontrolli 2010. aasta auditi, millest selgus, et omavalitsused ei ole teinud auditeid äriühingute tegevuste üle ega ka selle üle, kas eesmärged täidetakse seaduslikult või mitte. Süsteemne järelevalve juhatuse liikmete poolt äriühingutes puudub, seega ei ole kohalikul omavalitsusel tegelikku ülevaadet ühingu erapooletuse, läbipaistvuse ega ka muude korrupsioonivormide kohta. (Riigikontroll 2010, 1-3) Auditist selgus, et riigis ei ole ühtseid arusaamasid kohustuslikest meetmetest ning seetõttu ei ole ka enda initsiatiivil konkreetset teemat koordineeritud. Auditist selgus, et riigi äriühingutes korrupsiooniriskide maandamise tegevused sõltuvad suuresti sellest, millise ministeeriumi valitsemisalasse kuulatakse. (Riigikontroll 2017, 1-2) Hüpoteesi võib püstitada siin ka kohalike omavalitsuste äriühingute osas – süsteemne ennetamise süsteem puudub, kuid olenevalt kohalikust omavalitsusest tehakse seda mõnes omavalitsuses intensiivsemalt kui teistes.

Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud võeti täpsemalt vaatluse alla strateegiaga Korrupsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012, kus oli sätestatud eraldi eesmärk korrupsiooni vältimiseks riigi ja kohaliku omavalitsuste asutatud sihtasutustes. Peamised kitsaskohad olid seotud nõrga sisekontrollisüsteemiga kohalike omavalitsuste poolt – see tähendab seda, et siseauditeid oli teostatud minimaalselt ning ühtlasi puudusid riskianalüüsid korrupsiooniohtude vältimiseks. Probleeme leiti ka läbipaistvuses ning huvide konfliktis – viimast just selles osas, et sihtasutustes võidakse tihtipeale võtta otsuseid vastu erakasumeid arvestades, mitte aga avalikku huvi arvestades. (Korrupsioonivastane strateegia... 2008, 31)

Eelnevalt on mainitud, et kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute kitsaskohaks on see, et nende liikmete üle puudub korralik ülevaatlik arvestus ning ühtne ei ole ka nende juhtimis- ja kontrollisüsteem. 2017. aastal alustas valitsuse korraldusega tegevust nimetamiskomitee riigi osalusega äriühingute nõukogude liikmete nimetamiseks (Haavala 2020). Tänu sellele, et komitee nimetab liikmed ametisse, on paranenud juhtimine riigi osalusega äriühingutes, sest protsesside käigus on läbi viidud hindamisi, mis on näidanud äriühingute tõusvat kvaliteeti strateegilises juhtimises ja järelevalves. (Korrupsioonivastane tegevuskava 2021-2025, 13) Paralleeli võiks siin tuua kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutega – nii nagu on oluline riigi osalusega äriühinguid paremini kontrollida ning suunata korrupsiooni ennetamiseks, on seda vaja teha ka kohalikul tasandil. Avaliku rahaga toimetatakse mõlemal tasandil ning ühisosa on ka huvide konflikti osas. Ka korrupsioonivastases tegevuskavas 2021-2025 on välja toodud, et kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud võiksid võtta eeskujuks riigi äriühingud ning lähtuda samadest

põhimõtetest – kasvõi üksnes läbipaistvuse tagamiseks (Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025, 13).

2020. aastal kohalike omavalitsuste juhtide seas läbiviidud uuringust tuli välja, et kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute tegevustes nähakse ohtu korruptsioonile. (Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025, 13) Uuringus osalenud märkisid, et teadmised jäävad vajaka just kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute töös osalemise ja toimingupiirangute osas. Ettepanekuid tehti näiteks regulatsioonide osas – onupoja poliitika on küll avalikes organisatsioonides keelatud, kuid äriühingute puhul nähakse sellist käitumisviisi tavalisena (olukorda soodustab ka see, et personalilepingud ei ole avalikud). Lisaks nähti vajadust ka suurema läbipaistvuse ja tugevama kontrolli järele. Nõudlus sisekontrolli järele on suur, sest see on üksus, kes monitooriks ja analüüsiks nii kohaliku omavalitsuse kui ka selle osalusega äriühinguid jooksvalt (Sööt 2020). Korruptsioonivastases tegevuskavas 2021-2025 tuuakse välja, et kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon võiks viia äriühingutes läbi jooksvaid kontrole ning nimetamiskomitee eeskujul nimetada samamoodi ühingute liikmeid (Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025, 13). Nii saaks ära hoida ka 2020. aastal läbiviidud uuringust tulenenud onupoja poliitika probleemi – äriühingu liikmete värbamiseks tuleks teha avalik konkurss.

Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühinguid on seoses korruptsiooni ennetamisega aina rohkem võetud tähelepanu alla. Kuna kohalikud omavalitsused on korruptsiooniohu mõttes üheks tõsisemaks probleemkohaks riigis, vaadatakse nendega seotud äriühingute tegevusi suurema tähelepanuga, pannes erilist rõhku korruptsiooniriskide maandamisele.

## **2.2. Uuringu läbiviimise meetodika**

Magistritöö empiirilise analüüsi keskmesse on võetud Tallinna, Tartu, Narva ja Pärnu kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud. Nelja kohaliku omavalitsuse valik tuleneb asjaolust, et tegemist on kohalike omavalitsustega, mille territooriumil on suured linnad ning seega ka rohkem omavalitsuse osalusega ühinguid. Nii on võimalik saada indikatsioon korruptsiooni ennetamisest suuremates organisatsioonides. Lisaks võimaldab uurimus saada informatsiooni korruptsiooni ennetamiseks rakendatavate tegevuste kohta antud piirkondade organisatsioonides.

Lähtudes kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1-st, on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada muuhulgas ka jäätmehooldust, veevarustust ja kanalisatsiooni ning valla- või linnasisest ühistransporti (KOKS § 6). Tuginedes nimetatud konkreetsetele valdkondadele on käesolevas magistritöös valitud ka eraõiguslikud juriidilised isikud just nendes kategooriates. (Lisa 1 ja Lisa 2) Erandiks on Tartu linnavalitsuses ühistranspordi valdkond ning Narva linnavalitsuses veekäitluse valdkond – teenust ei paku omavalitsuse osalusega ühing. Lisaks on arvestatud ka asjaoluga, et Tallinna linna osalus ühes teenust pakkuvas äriühingus on 34,7% (Tallinn 2020), mistõttu ei pruugi kohalik omavalitsus sisekontrollimeetmete osas laialdast initsiatiivi üles näidata.

Selleks, et valitud ühingute korrupsiooni ennetamise põhimõtetest ning sisekontrolli meetmetest paremat ülevaadet saada, on võetud analüüsimise aluseks kvalitatiivuuring. Uuringus kasutati nii dokumendianalüüsi kui ka küsitluse läbiviimise meetodit. Dokumendianalüüsiks võeti uuringus kasutusele ühingute põhikirjad, milles on sätestatud ühingu üldkoosoleku, juhatuse, nõukogu, komisjonide või muude institutsioonide pädevused ja rollid. Kümnest omavalitsuse osalusega ettevõttest seitsmel oli olemas põhikiri või põhimäärus, milles oli asutuse juhtimine ning rollid lahti kirjeldatud. Kolme äriühingu puhul ei olnud võimalik leida põhikirjasid ühingu kodulehekülgedelt, kohaliku omavalitsuse kodulehekülgedelt ega teistelt internetilehekülgedelt.

Lisaks dokumendianalüüsile viidi läbi ka küsimustik ja üks telefoniintervjuu. Magistritöö autor kirjutas e-kirja teel kohalike omavalitsuste ühingute juhuvalimil valitud liikmetele, kelle kontaktandmed olid ühtlasi ka avalikud. Kontaktaadressid olid leitavad kas ettevõtete või omavalitsuse kodulehtedel, kuid mõnda kontaktaadressi tuli otsida ka muudelt internetilehekülgedelt (näiteks oli üleval CV, millest sai töö autor ühe valimis osalenu e-posti aadressi). Kirja teel paluti osaleda kas intervjuus või täita poolstruktureeritud küsimustik, millele paluti vastata vahemikus 31. märts kuni 16. aprill (alguses e-kirjas paluti vastata kuni 9. aprillini). Valimi fookuses olid nõukogu või juhatuse liikmed, kohaliku omavalitsuse teenistujad, kes osalevad ka ühingu tegevustes. Töö autor pakkus intervjuu tegemise võimaluse välja selleks, et saada täpsem ja avatum ülevaade, sest teemad võivad vajada täpsemat selgitust, mida teiste meetodite kasutamisel ei pruugi teada saada (Bradburn *et al.* 2004, 218). Alternatiivina pakuti lisaks intervjuu tegemise võimalusele veel ka küsimustiku täitmist. Intervjuude läbiviimine on ajamahukam kui küsitlusele vastamine (Bradburn *et al.* 2004, 218) ning kuna intervjuusid oli võimalik kokku leppida vaid seitsme tööpäeva jooksul, võis olla oht, et ühingu liikmetel polnud ajapuuduse tõttu võimalik intervjuus osaleda. Küsimustik valiti uurimise meetodiks põhjusel, et selle abil on võimalik vastuseid kvantitatiivselt hästi võrrelda ning saada neist täpsem ülevaade

(Bradburn *et al.* 2004, 218). Samuti on valimil mugavam ja kiirem vastata küsimustikule kui osaleda intervjuus (*Ibid.*, 218) ning ühtlasi oli tagatud osalenute anonüümsus. Vastanutel paluti ära märkida vaid kohalik omavalitsus, mille all nende osalusega ühing tegutseb.

Google Forms keskkonnas loodud küsimustikus oli kokku 24 küsimust – 19 valikvastustega küsimust ning viis avatud küsimust. Valikvastustega küsimustele oli vastanuil võimalus selgitada enda vastust. Enamus küsimustest olid valikvastused põhjusel, et nii eeldatakse küsimustikule rohkem vastajaid – kui avatud küsimuste arv domineerib, võib see tunduda või ollagi ajamahukam, mistõttu on oht, et küsimustik jäetakse pooleli ning vastanute arv on väiksem (Johnson 2002, 94). Küsimustiku loomisel oli peamine fookus korruptsiooni ennetamise meetmetel sooviga saada tagasisidet ühingu kasutusele võetud ennetusviiside kohta. Aluseks võeti Chowdhury ja Shil (2019) kontrollisüsteemi mudel korruptsiooni ennetamiseks, milles on välja toodud neli etappi koos vastavate meetmetega. Nii hinnati paralleelselt kahte olulist aspekti - ühingute aktiivsust korruptsiooni ennetamise valdkonnas ning suhtumist nende ennetusmeetmete vajalikkusesse. Empiirilise uuringu tulemuste põhjal saab ülevaate, kuidas on reaalne hetkeolukord vastavuses teoreetiliste ootustega korruptsiooni ennetamisel.

Esmalt võeti ühendust kohalike omavalitsuste osalusega ettevõtete liikmetega, kelle kontaktaadressid olid veebis kättesaadavad. Seoses sellega, et osadel äriühingutel oli avalikustatud küll juhatuse ja/või nõukogu liikmed, kuid puudusid kontaktaadressid, saadeti lisaks veel nelja äriühingu infomeilile palve saata kiri edasi äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmetele. Kokku saadeti 31. märtsil kiri 27 e-posti aadressile: 23-le isikule ja neljale infomeilile. Lisaks saadeti 6. aprillil ka meeldetuletuskiri, milles korrati palvet osaleda intervjuus või osaleda küsimustikus. Esimese pöördumise peale oli tähtaegselt vastanuid seitse – kuus neist vastasid küsimustikule, ühega neist toimus 55-minutiline telefoniintervjuu. Tähtaegselt vastasid Tallinna, Tartu ja Pärnu omavalitsuse ühingute esindajad. Töö kiiremaks sujumiseks otsustati võtta 12. aprillil ühendust Pärnu ja Narva kohalike omavalitsuste vallasekretäridega, kellel paluti saata kiri edasi omavalitsuse liikmetele, kes on ühtlasi ka jäätmekäitluse, veekäitluse või ühistranspordi äriühingu liikmed. Pärnu vallasekretäriaga võeti ühendust seetõttu, et Pärnu esindatus küsitluses oli madal ning Narva vallasekretäriaga seetõttu, et Narvas esindatus puudus täielikult. Kirjas anti samuti võimalus intervjuus osalemiseks või küsimustikule vastamiseks. Tähtaegselt (16. aprilliks) oli küsimustikule vastanud lisaks varasematele veel 2 inimest – üks Pärnust, üks Narvast. Intervjuus osalemise ettepanekuid ei tulnud.

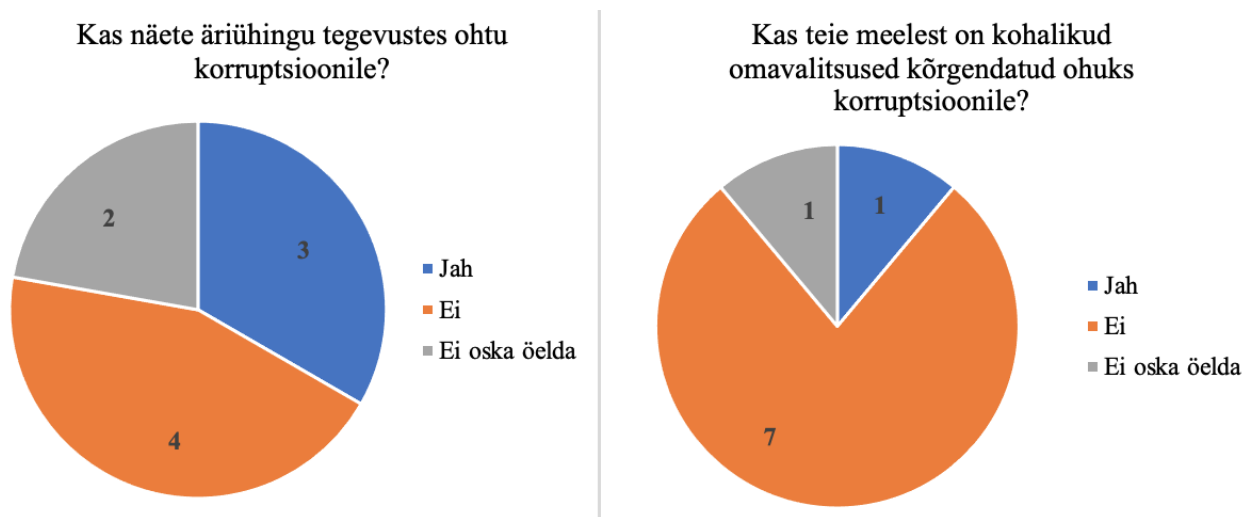
Kokkuvõttes vastasid küsimustikule üheksa omavalitsuse osalusega ettevõtte juhtorgani liiget – kaks Tallinna omavalitsuse ühingu liiget, neli Tartu omavalitsuse ühingu liiget, kaks Pärnu omavalitsuse ühingu liiget ja üks Narva omavalitsuse ühingu liige. Seoses sooviga tagada vastuste konfidentsiaalsus, ei tooda magistr töö empiirilises osas eraldi välja äriühingute võrdlust.

Empiirilise osa meetodika väljakutseks oli eelkõige valimi kontaktaadresside leidmine – kuna tegemist ei ole täielikult avaliku sektori organisatsioonidega, ei ole ka nende kõik liikmed avalikud. Uuringu kitsaskohaks võib pidada ka asjaolu, et korruptsiooni ennetamise meetmete kasutamise ning nende mõju kohta vastasid juhatuses või nõukogus olevad isikud, seega on tulemus mõjutatud kallutatud vaatenurgast. Uurimuses ei uuritud teiste ühingu töötavate ega ka äriühingutes mittetegutsevate kohaliku omavalitsuse ametnike nägemust korruptsiooni ennetamise olukorrast äriühingutes.

### **2.3. Korruptsiooni ennetamine Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutes**

Kohalikud omavalitsused pakuvad elanikele avalikke teenuseid, mis on tihtipeale detsentraliseeritud, näiteks hoolekandeteenused. Sageli valib omavalitsus võimaluse pakkuda avalikku teenust läbi äriühingu, milles on omaosalus ka omavalitsusel. (Erlingsson *et al.* 2020) Mitmed autorid, nagu Janardhanan ja Nambudiri (2019) kui ka Erlingsson *et al.* (2020) on täheldanud, et lisaks huvide konfliktile kaotavad äriühingud ka poliitilise kontrolli, mis omakorda vähendab tegevuste ja dokumentatsiooni läbipaistvust. Antud magistr töö raames läbi viidud küsitluses tõi enamus vastanutest välja, et kohaliku omavalitsuse ja selle osalusega ühingu tegevustes ei ole kõrgendatud ohtu korruptsioonile. (vt Joonis 3) Vastajad tõid välja, et korruptsioonioht on olemas igal riigitasandil ning seda tuleb igas sektoris teadvustada ning seetõttu ei nähta, et just kohalikel omavalitsustel, sealhulgas nende äriühingutel, oleks suurem tõenäosus korruptsioonijuhtumite tekkeks. Äriühingu tegevustes näevad ohtu korruptsioonile kolm vastanut ning kohaliku omavalitsuse tegevustes üks vastanu. Avatud küsimuses toodi põhjenduseks rollide segunemist (eelkõige peeti silmas linnavolikogu liikme ja nõukogu liikme rollide segunemist), millega kaasneb oht huvide konfliktiks – ametiisikud peavad otsuste tegemisel aru saama, millal peab volikogu ning samas ka äriühingu juhatuse liige end taandama. Osades äriühingutes on selline tava välja kujunenud, sest ametiisikud peavad end kui seotud isikuteks, kuid volikogu liikme taandamine kohustuslik ei ole. Korruptsioonivastase seaduse § 7 lõige 2 (KVS § 7) märgib,

et kui ametiisiku – antud juhul volikogu liikme – ametikohustustest tuleneb seos juriidilise isikuga – antud juhul omavalitsuse osalusega ühinguga – ei loeta juriidilist isikut seotud isikuks. Küsitluses toodi veel välja, et erinevatele erasektori esindajatele teenust osutavad ettevõtted on ohustatud korruptsiooni võimalikkusest. Vastanu, kes märkis, et kohaliku omavalitsuse tegevustes on kõrgendatud korruptsioonioht, selgitas, et seoses erinevate linnaarendustega, mille raames tehakse hankeid või ostetakse sisse teenuseid, on kõrgendatud oht näiteks altkäemaksuks. Korruptsiooniohu võimalikkuse uurimine antud küsitluses erineb mõneti 2020. aastal Eesti kohalike omavalitsuste juhtide seas läbiviidud uuringust, kus võimalikke korruptsiooniohte paluti hinnata omavalitsuste juhtidel (Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025, 13; Justiitsministeerium 2020).



Joonis 3. Kohaliku omavalitsuse ja selle äriühingute oht korruptsioonile  
Allikas: autori koostatud

Nagu ka teistes organisatsioonides, nii on ka äriühingutel vajalik ennetada korruptsiooni (Shu *et al.* 2014). Küsimustikule vastanud kirjeldasid, et kõrgendatud ohtu küll ei nähta, kuid samas on oht korruptsioonijuhtumite tekkeks olemas. Korruptsiooni ennetamist pidasid vajalikuks kõik küsimustikus osalejad. Põhjenduseks toodi välja, et kui ühingus võetakse kasutusele piisavalt ennetavaid meetmeid, on organisatsiooni töötajatel lisaks teadlikkuse tõusule ka vähem hirmu, sest saadakse paremini aru, kus valitseb korruptsioonioht. Vähenen info tekitab töötajates olukorda, mil nad ei julge otsuseid teha või nende otsustamisel kaasa lüüa, sest ei ole kindlad, kas tegemist võib olla korruptsiooniga või mitte.

Nagu ka eelnevalt mainitud, on omavalitsuse osalusega ettevõtted hübriidorganisatsioonid, mis sõltuvad enda tegevustes kohalikest omavalitsustest tulenevatest headest tavadest ja nõuetest – seda eriti sel põhjusel, et äriühingu nõukogu liikmete seas on ka omavalitsuse volikogu liikmed (Voorn *et al.*, 2020). Magistritöö uuringus küsiti, kas ühingu liikmed peavad vajalikuks kohaliku omavalitsuse tuge ja suuniseid korruptsiooni ennetamiseks. Vastanutest neli vastasid eitavalt või ei osanud täpselt öelda, kas see vajalik oleks. Vastuseid põhjendati sellega, et kaheldakse toe asjalikkuses ning selles, et pööratakse tähelepanu teemadele, mis ei ole äriühingu seisukohalt asjalikud. Välja toodi ka see, et kui neid suuniseid oleks, oskaks paremini hinnata, kas need on vajalikud või mitte. Üks vastanu märkis ka seda, et korruptsiooniteemadega tegeletakse tihtipeale ka maine kujundamiseks, mille tõttu võidaksegi tegeleda teemadega, mis äriühingu liikmeid otseselt ei puuduta. Samas vastasid viis vastanut, et tuge ja suuniseid kohalikult omavalitsuselt siiski oodatakse. Koostöö kohaliku omavalitsuse ja selle osalusega ettevõtte vahel toimub jooksvalt nagunii, seega võiks korruptsiooni teema olla samuti üks nendest valdkondadest, mille ennetamisega koostöös tegeletakse. Üks vastanu märkis veel, et kuigi kohalikult omavalitsuselt korruptsiooni ennetamise tuge oodatakse, on siiski teada, et omavalitsusel puudub sõltumatu ja toimiv sisekontrolli süsteem.

### **2.3.1. Korruptsiooni ja pettuste teadlikkus**

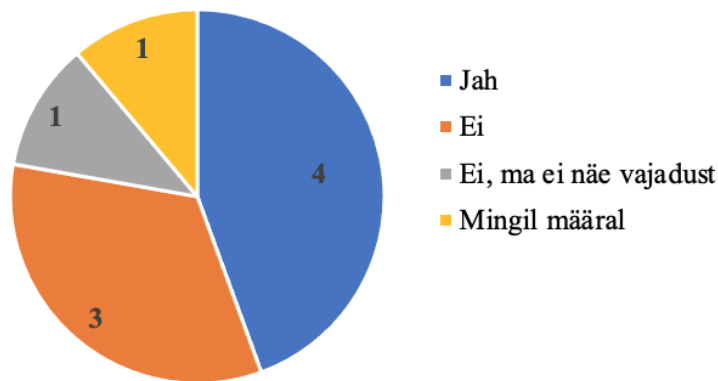
Morehead (2007) ning Janardhanan ja Nambudiri (2019) on väitnud, et edukates organisatsioonides toimetab hea ja toimiv sisekontroll. Vajadus sisekontrolli järele on muutumas kaasaegses maailmas aina populaarsemaks, seega peavad organisatsioonid pidevalt tegelema tööprotsesside arendamisega (Velu, Vokshi 2019). Janardhanan ja Nambudiri (2019) tõid välja, et sisekontrolli vajadust nähakse aina enam ka kohalike omavalitsuste osalusega äriühingutes – seda ka finantsilises mõttes, sest toimetatakse nii avaliku kui ka organisatsiooni enda rahaliste vahenditega. Finantsvaldkonna järelevalve olulisust märgivad ka Pulay ja Lucza (2018), kes toovad välja, et tegevused, millega on seotud avalikud rahalised vahendid, peavad olema läbipaistvad. Samas ei ole sisekontrolli ülesanne vaadata vaid finantsilist poolt, vaid üleüldiseid igapäeva tööliinide protsesse (Shu *et al.* 2014). Nii nagu on Chowdhury ja Shil (2019) oma mudelis välja toonud, võiks üks sisekontrolli rollidest olla korruptsiooni ja pettuste teadlikkuse tõstmine organisatsiooni töötajate seas. Nii küsimustikust kui ka omavalitsuse osalusega ettevõtete põhikirjadest (kokku 7) selgus, et sellise kindla rolliga järelevalve töötajat või eraldi üksusena sisekontrolli enamikes küsitluses osalenud äriühingutes ei ole või ei teata, et see oleks (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad). Küsimustiku vastanutest kolm tõid välja, et

äriühingu tegevuste osas tehakse küll järelevalvet, kuid seda pigem finantsvaldkonnas. Öeldi, et raamatupidamises teeb järelevalvet audiitor ning muudes teemades riik, näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Ühingute põhikirjades (kokku 7) oli märgitud, et audiitori või erikontrolli määrab äriühingu kõrgeim juhtimise organ ehk üldkoosolek. (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad) Dokumendid viitasid sellele, et kui üldkoosolek näeb, et finantsvaldkonnas on vaja teha järelevalvet, kaasatakse ühingu tegevustesse audiitor või erikontroll, kellele antakse juurdepääs ka ühingu dokumentatsioonile. (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad)

Chowdhury ja Shil (2019) mudel kirjeldab, et korruptsiooni ennetamise aluseks on töötajate teadlikkus korruptsiooniriskidest ning võimalustest, kuidas neid paremini ennetada. Selleks, et teadlikkus oleks tagatud, tuleb töötajaid jooksvalt informeerida korruptsiooniteemalistest artiklitest, õigusaktide muudatustest, eetiliste normide muudatustest ning koolitusmaterjalidest. Äriühingute põhikirjades on märgitud, et ühingute igapäevast äritegevust juhib juhatus ning kui see on ühingus olemas, siis osaliselt ka nõukogu (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad). On mainitud, et juhatuse pädevuses on igapäeva juhtimise ja tööde korraldamine ja tagamine, seega võib tõlgendada, et ka korruptsiooniteemaliste infomaterjalide jagamine võiks olla üheks juhatuse ülesandeks. (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad) Antud töö uuringust selgus, et jooksvat infot seoses korruptsiooni ennetamisega saavad kas piisavalt või mingil määral enamik vastanutest. (vt Joonis 4) Samuti märgiti, et saadud infost on olnud abi suuremal või vähemal määral. Põhjenduseks toodi välja, et info on olnud vaid osaliselt abiks, sest pigem on olnud info üldistel korruptsiooniteemadel, mis on mõeldud volikogu liikmetele. Infomaterjalide levitajaks on vastanud märkinud enamasti koolitajaid või kohaliku omavalitsuse – koolitustele eelnevalt või ka pärast koolitust on esinejad jaganud nii esitlusi kui ka muid materjale, mida koolitusel on käsitletud. Üks Tallinna äriühingu esindaja märkis, et materjale on saatnud ka juhatus. Infomaterjalide puudumist märkisid küsimustikus neli vastanut, kes ütlesid, et korruptsiooniteemalisi materjale neile ei saadeta. Üks vastanu veel märkis, et ei näe infomaterjalide saamise vajadust. Infomaterjalide all oli küsimustikus mõeldud infokirju, seaduste muudatusi, korruptsiooni teemalisi kodulehekülgesid ja koolitusmaterjale. Küsimustiku põhjal selgub, et juhatus korruptsiooniteemalise infomaterjali jagamisega ei tegele.



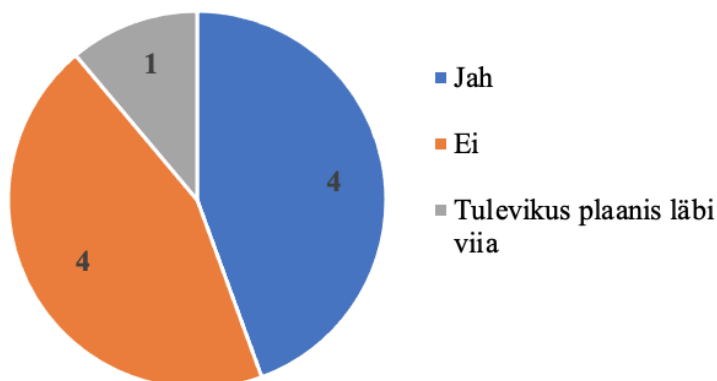
### Kas te saate jooksvalt infot seoses korrupsiooni ennetamisega?



Joonis 4. Korrupsiooniteemaliste infomaterjalide kättesaamine äriühingutes  
Allikas: autori koostatud

Soovitav on läbi viia ka regulaarseid koolitusi, et töötajatel oleks võimalik vahetult küsida ekspertidelt nõu ning ühtlasi aitaks see töötajatel paremini mõista enda rolli ja vastutust äriühingus. Infomaterjalide kogumine ja nende edastamine ning koolituste korraldamine võiks olla kas ühe kindla järelevalvetöötaja või eraldi üksusena sisekontrolli vastutada. (Chowdhury, Shil 2019) Küsimustikus märkisid neli vastanut, et nende äriühingutes on läbi viidud korrupsiooni ennetamise teemat käsitletavaid koolitusi. (vt Joonis 5) Üks vastanu tõi välja, et tulevikus on plaanis selline koolitus läbi viia. Üks vastanu tõi veel välja, et selliseid koolitusi viiakse läbi paar korda aastas. Koolituste läbiviijaks on kutsutud pädevaid esinejaid õigussüsteemi erinevatelt tasanditelt, näiteks Politsei- ja Piirivalveametist või Kaitsepolitsei ametist. Siinkohal tõi kaks vastanut välja, et on olnud ka olukordi, mil koolituste esinejad on jäänud erinevate korrupsioonikaasuste analüüsimisel eriarvamustele, mistõttu on peale koolitust jäänud konkreetne teema arusaamatuks. Samas toodi välja, et koolituste arv on koroonakriisist põhjustatud eriolukorra tõttu vähenenud ning viimasel aastal koolitusi aktiivselt tehtud ei ole. Vastanutest neli märkisid, et koolitusi läbi viidud ei ole ning põhjenduseks tõi üks vastanu välja: „pole aega jamaga tegeleda“.

### Kas äriühingus on viidud läbi korruptsiooni ennetamise teemat käsitletavaid koolitusi?



Joonis 5. Korruptsiooni ennetamise teemat käsitlevad koolitused äriühingutes  
Allikas: autori koostatud

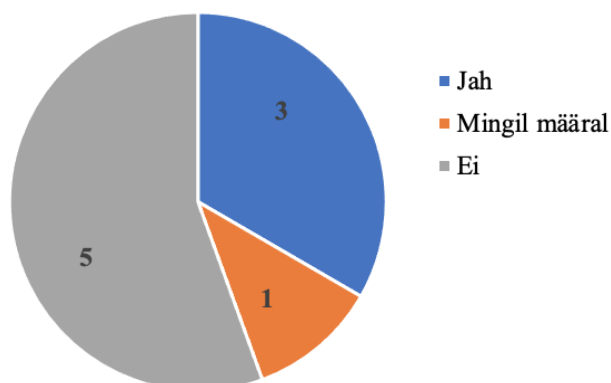
Korruptsiooniohtu kohalikus omavalitsuses ning selle osalusega äriühingutes enamik küsimustikus osalenutest ei teadvusta, olgugi, et Erlingsson *et al.* (2020) on maininud, et korruptsioonioht on kõige kõrgem just kohalikul tasandil. Leitakse, et korruptsioonioht on igas sektoris ja igal avaliku sektori tasandil võrdne, olenemata sellest, millist rolli asutused erinevatel tasemetel kannavad. Samas näevad osad, et kõrgendatud oht on siiski olemas – põhjuseks tihtipeale see, et ühingu liikmena tegutsev volikogu liige võib oma tegevustes puutuda kokku huvide konfliktiga. Korruptsiooni ja pettuste teadlikkuse tagamine on ühingutes erinev. Küsimustikust selgus, et infot saadakse pigem korruptsiooniteemalistelt koolitustelt, mis enamikes äriühingutes on läbi viidud. Üks uuringus osalenu vastas, et koolitused on küll heaks infosaamise allikaks, kuid samas on hirm avalikult küsida korruptsiooni teemalisi küsimusi – kardetakse, et küsimus võib olla tingitud enda kogemusest, mistõttu jäätakse tihtipeale küsimused küsimata ning mõned teemad võivad seetõttu jääda töötajatele pealiskaudseks. Chowdhury ja Shil'i (2019) süsteemimudelid ning samuti ka COSO mudelid (Shu *et al.* 2014) on mainitud koolitusi kui kõige paremaid infosaamise võimalusi. Esinejatel on vastutusrikas roll valida õige metoodika arvestades konkreetse organisatsiooni eripäraga (Hauser 2019). Koolitusi tuleb läbi viia nii, et töötajad mõistaksid teoreetilist poolt (see tähendab õigusaktidest tulnud nõudeid ja reeglistikke) koos praktiliste näidetega, et korruptsiooni olemusest paremini aru saada (Boehm, Nell 2007). Samuti peaks mõtlema sellele, kuidas tagada olukord, mil töötajad ei pea tundma hirmu küsimuste küsimise pärast – kasvõi võimaldades küsida koolituse läbiviijalt enne või pärast koolitust isiklikult e-kirja teel küsimusi, millele koolitaja saaks vastata. Koolitajad on lisaks koolitamisele tõstnud äriühingute teadlikkust ka jooksvate korruptsiooniteemade edastamisel. Jooksva info

jagamist on pidanud ka Chowdhury ja Shil (2019) üheks oluliseks töötajate teadlikkuse tõstmise meetodiks. Enamik küsitluses vastanutest mainis, et nad saavad jooksvat informatsiooni lisaks koolitajatele ka kohalikult omavalitsuselt. Samas oli ka vastanuid, kes jooksvat informatsiooni ei ole saanud ning üks vastanutest neist ei pea selle saamist ka vajalikuks.

### 2.3.2. Pettuste ja korrupsiooni ennetus

Abdullah *et al.* (2020, 723) tõi oma artiklis välja, et teadlikkuse puudulikkus korrupsiooni olemusest ning seda sätestavatest õigusaktidest ja reeglistikest on suurim korrupsioonirisk organisatsioonile. Korrupsiooniriskide määratlemiseks kindlat metoodikat ei ole (Abdullah *et al.* 2020, 723), kuid nende kaardistamisel on abiks nii juhtumite analüüsid kui ka riskianalüüsid (Sharma *et al.* 2019, 949). Küsimustikust selgus, et riskiauditite tegemine omavalitsuse osalusega ettevõtetes varieerub – üle poole vastanutest mainis, et võimalikke korrupsiooniriske ei ole äriühingus analüüsitud ning neli vastasid, et riskiauditit on tehtud täielikult või mingil määral. (vt Joonis 6) Ka ühingute põhikirjadest ei tulnud välja auditite läbiviimise kohustust (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad). Üks küsitluses vastanu märkis, et põhitööga ollakse nii hõivatud, et millekski muuks ei ole aega ja ei ole olnud ka vajadust riskide analüüsimiseks. Samuti mainiti, et kohalik omavalitsus on küll teinud analüüsi sellest, millised protsessid kaasnevad ametisse nimetamisega ning mis korrad seda sätestavad, kuid äriühingu kohta konkreetset riskianalüüsi tehtud ei ole. Äriühingud, kes märkisid, et riskianalüüsi on teostatud, on Tallinna linnavalitsuse osalusega äriühingute esindajad, jaatavalt vastas ka üks Tartu linnavalitsuse osalusega äriühingu esindaja.

Kas äriühingus on tehtud riskiauditit?



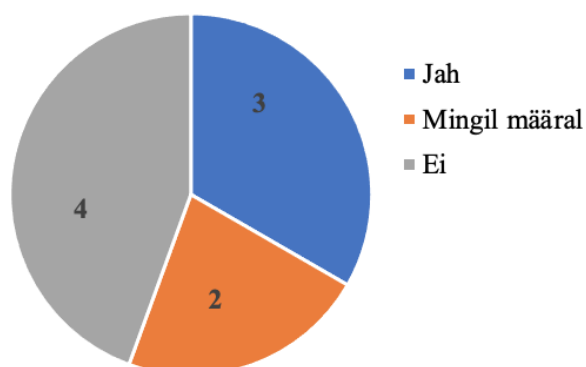
Joonis 6. Korrupsiooniriskide auditite osakaal äriühingus  
Allikas: autori koostatud

Sharma *et al.* (2019, 949) on väitnud, et riskianalüüsid on suureks abiks korrupsiooniriskide määratlemisel. Antud töös läbi viidud küsimustikust selgus, et alla poole vastanutest on oma äriühingutes kokku puutunud riskianalüüsidega. Riskianalüüsi olulisust on maininud ka Chowdhury ja Shil (2019) oma mudelis, nimetades seda korrupsiooni ennetavaks meetmeks. Enamik küsitluses osalenuid vastas, et nende äriühingutes ei ole riskiauditeid tehtud. Vastust põhjendati seisukohaga, et põhitöö kõrvalt ei jõuta riskianalüüsides tegemisega tegeleda. Võimalike probleemide vältimiseks tuleks siiski mõelda asutuse struktuurile ning kaaluda erinevaid võimalusi, kuidas antud teemat saaks siiski käsitleda ning ühtlasi leida meetmeid, kuidas teadvustada riskianalüüsides olulisust korrupsiooni ennetamisel.

### **2.3.3. Riskide monitoorimine**

Riskianalüüs ei ole ainus võimalus, kuidas korrupsiooni läbi ohtude analüüsi ennetada. Riskide monitoorimisel on oluline roll ka siseaudititel ning välismõjude analüüsil. Konkreetsed dokumendid aitavad organisatsioonil kaardistada hetkeolukorda, kuid samas tagab ka ühingu tegevuste läbipaistvuse (Souza *et al.* 2019; Velju, Vokshi 2019). Riskianalüüs keskendub vaid riskidele, mis ühingut ohustavad (Chowdhury, Shil 2019), kuid siseaudit annab lisaks riskianalüüsile ka tagasisidet selle kohta, kuidas organisatsioon on nendega toime tulnud (Carcello *et al.* 2020; Chowdhury, Shil 2019). Samuti märgitakse siseauditis ära ka ettepanekud paremaks toimimiseks (*Ibid.*). Badara ja Saidin (2013, 1-2) on oma artiklis maininud, et üheks auditi eeliseks on tema erapooletus - hinnangud hetkeolukorrale ning ettepanekud organisatsioonile ei sõltu asutuse huvidest. Küsimustikust selgus, et korrupsiooni ennetamise valdkonda käsitlevaid siseauditeid on vastanute äriühingutes läbi viidud kas täies mahus või mingil määral (vt Joonis 7). See võib olla tingitud üldisest huvist organisatsiooni hetkeolukorra vastu või konkreetsetest juhtumitest, mis on tinginud siseauditi vajaduse, sest äriühingute põhikirjades korrupsiooni ennetamise siseauditite kohustust ette nähtud ei ole. Tallinna linnavalitsuse äriühingute esindajad vastasid, et nende äriühingutes on konkreetsel teemal siseauditeid küll läbi viidud, kuid üks vastanu täpsustas, et äriühingus, mille juhtorgani liige ta on, ei nimetata seda auditiks, vaid pigem töö riskide dokumendiks. Eitavalt vastanud põhjendavad, et nad ei ole kokku puutunud ega ka teadlikud, kas selliseid auditeid on ühingus läbi viidud. Üks vastanu kirjeldas, et korrupsiooni riskihinnanguid teeb Kaitsepolitseiamet, seega mingil määral on korrupsiooni ennetavat auditit selles äriühingus läbi viidud. Küsimustikust selgus, et siseauditeid või riskianalüüse korrupsiooniriskide kohta on läbi viidud ka kohaliku omavalitsuse poolt, vaid kaks vastasid eitavalt. Põhjenduseks tõi üks vastanu, et ei ole teadlik, kas on läbi viidud või mitte.

### Kas äriühingus on viidud läbi korrupsiooni ennetamise valdkonda käsitletavaid siseauditeid?



Joonis 7. Korrupsiooni ennetamise valdkonna siseauditite osakaal äriühingutes  
Allikas: autori koostatud

Chowdhury ja Shil (2019) peavad korrupsiooni ennetamise mudelis oluliseks ka jooksvat monitoorimist, mille vastutajaks peaks organisatsioonides olema eraldi üksusena sisekontroll või töötaja. Riskide pidev seiramine ja nende teadvustamine äriühingus annab töötajatele parema ülevaate ja ka kindluse enda tegevustes (*Ibid.*). Meetmed, kuidas sisekontroll või vastutav töötaja võimalikke korrupsiooniriske hindab, peavad olema töötajatele teadlikud. Nii on neil võimalus olla kindel, et nende igapäevatöö tegevuste üle käib järelevalve ning see tagab kindluse, et õigusaktide ja muude reeglistikega ollakse pidevalt kursis ja nendest peetakse kinni. Jooksva monitoorimise alla kuuluvad ka järelevalve meetmed. (Shu *et al.* 2014) Äriühingutes on küll iseseisev sisekontroll või töötaja, kes on monitoorinud äriühingu tegevuste finantsilist poolt, kuid korrupsiooni ennetamise järelevalvet teostav inimene enamikes ühingutes puudub, selgus küsitlusest. Kolm vastanut on märkinud, et töötajate teadlikkus järelevalvemeetmete kohta on olemas või on see olemas mingil määral. Pärnu linnavalitsuse osalusega ühingu esindaja märkis, et töötajad on teadlikud järelevalvemeetmetest mingil määral, sest otsene vajadus nende teadmiseks puudub. Üks vastanu märkis, et kuigi organisatsioonis vastav töötaja või üksus puudub, tegeleb sellega mingil määral raamatupidaja, aga ka majandus- ja kommunikatsiooniministerium. Küsimustikus osalenud äriühingute esindajad tõid välja nende äriühingutes toimivad järelevalvemeetmed, nendeks on: siseauditid, komiteed (nt audiitorkomitee), audiitorkontrollid, aruandluskohustused nõukogu ees, kollegiaalsed otsustamised nõukogus ning majandusaasta aruanded. Kollegiaalsete otsustamiste all peeti silmas seda, et kui äriühingus vajavad otsustamist teemad, mis peavad lähtuvalt õigusaktidest olema läbipaistvad (näiteks suuremahulised

riigihanked) või mis vajavad alternatiivide üle arutelu, peab nende üle otsustamine toimuma nõukogus kõikide liikmetega. Üks vastanu märkis, et ta ei ole teadlik, millised järelevalvemeetmed äriühingus on.

Chowdhury ja Shil (2019) toovad korruptsiooni ja pettuste süsteemi mudelis välja siseauditite vajalikkuse ning rõhutavad selle olulisusele korruptsiooni ennetamisel. Seda peavad tähtsaks ka küsitluses osalenud äriühingute esindajad, kes on maininud, et nende äriühingutes on korruptsiooniriskide siseauditeid läbi viidud, olgu see äriühingu poolt või läbi kohaliku omavalitsuse. Samuti viiakse osaliselt läbi ka jooksvat riskide seiramist, millest tulenevalt on asutustes sätestatud ka järelevalvemeetmed, mis aitavad vähendada korruptsiooniriskide taset. Analüüsid ühingute põhikirjasid, on näha, et sisekontrolli eraldi üksusena välja toodud ei ole (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad). Samas on välja toodud audiitorite ja erikontrolli kinnitamise pädevus üldkoosolekul, kuid otseselt ei ole mainitud, et tegemist oleks korruptsiooni ennetamise teemaliste auditite ja kontrolli läbiviimise kinnitamise korraga. Järelevalve osas on põhikirjades mainitud, et nõukogu pädevuses on teostada järelevalvet juhatuse tegevuste üle. (*Ibid.*) Ühes äriühingu põhikirjas on välja toodud, et juhatuse pädevuses on distsiplinaarkaristuste rakendamine, mida võib tõlgendada, kui töötajate järelevalve teostamist (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1 ühingu põhikiri). Samuti kontrollib juhatuse rahaliste vahendite kasutamist (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1 ühingu põhikiri). Nendest rollidest võib järeldada, et osaliselt teostatakse sisemist kontrolli nii juhatuses kui ka nõukogus, kuid eraldi iseseisvat üksust sisekontrolli tegemiseks ei ole.

#### **2.3.4. Korruptsiooni ja pettuste avastamine ja sellega tegelemine**

Korruptsiooni ja pettuste süsteemis toovad Chowdhury ja Shil (2019) välja, et korruptsiooni ennetamiseks tuleb paika panna ka kindlad reeglid ja korrad, mis sisaldavad endas korruptsioonijuhtumite avastamist ja nendega tegelemist. Kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingud on iseseisva staatusega organisatsioonid (Voorn *et al.* 2017, 822), seega on võimalik sätestada äriühingu head tavad ja reeglistikud, mida töötajad enda igapäevatoos peavad järgima. Kohaliku omavalitsuse sätestatud reeglistikud võivad samuti kohalduda äriühingutesse. Ühingute esindajatest neli vastasid küsimustikus, et nende ühingus on kehtestatud ja kirjalikult fikseeritud käitumisreeglid, head tavad ja muud normid korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks. Üks vastanu märkis, et tulevikus on plaanis sellised kirjalikult fikseeritud reeglid teha. Üks jaatava vastuse märkinu põhjendas, et korruptsiooni ennetamiseks otseselt mingit korda ei ole, vaid see

osa on kaetud ära töökorralduse dokumentatsioonis. Jaatavalt vastanutest kaks märkisid, et konkreetsete dokumentatsioonidega on äriühingu töötajatel kohustus tutvuda. Vastanud, kes märkisid, et nende äriühingutes kehtestatud reeglid puuduvad, põhjendasid, et pole teadlikud sellistest dokumentidest ning üks vastanu märkis, et selliste teemadega pole aega tegeleda.

Reegleid, mis sätestaksid käitumisjuhised korrupsioonijuhtumi korral, enamikus küsitluses osalenud äriühingutes ei ole. Põhjenduseks toodi, et teemaga ei ole aega tegeleda, ei olda teadlikud nendest reeglitest või on need sätestatud töösisekorras. Tallinna linnavalitsuse osalusega äriühingute esindajad (2 vastanut) olid ainsad, kes vastasid, et nende äriühingutes on vastavad reeglid olemas. Küsimustikus tunti huvi, kelle poole peab äriühingu töötaja pöörduma, kui on oht korrupsioonijuhtumiks. Enamik vastanuid tõi välja, et esmalt peab töötaja pöörduma äriühingu juhatuse poole. Kui on kahtlus juhatuse liikme osas, siis tuleb pöörduda nõukogu liikme poole. Samuti mainiti, et pöörduda võiks otse äriühingu sisekontrolli poole või teha avaldus Politsei- ja Piirivalveametisse.

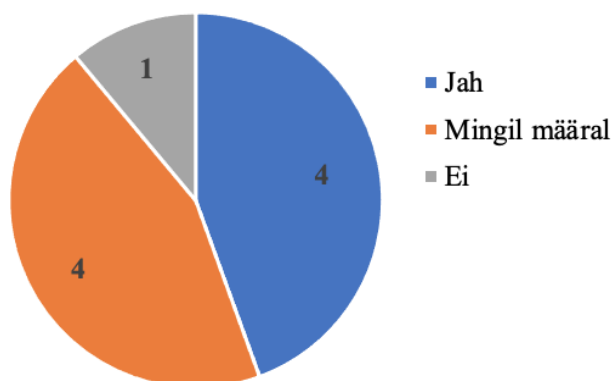
Küsimustikus küsiti ka korruptiivse käitumise tagajärgede kohta – täpsemalt, kas need on töölepingutes sätestatud. Vastanutest neli mainisid, et konkreetset teemat on käsitletud vaid juhatuse ja nõukogu töölepingutes. Üks vastanu täpsustas, et nõukogu liikmetel ei ole töölepinguid, seega vastamisel arvestati vaid juhatuse töölepingutega. Eitavalt vastasid 4 vastanut, kes põhjendasid, et ei näe vajadust õigusakte lepingutesse ümber kirjutada, sest seadustes on nagunii korruptiivse käitumise tagajärjed ära reguleeritud. Äriühingute põhikirjades sätestatakse juhatuse pädevuseks eeskirjade, juhendite, käskkirjade ja korralduste kinnitamine (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingu põhikirjad). Dokumentides ei ole otseselt mainitud, kuid samas võib tõlgendada, et reeglitele ja korraldustele lisaks on juhatuse ka see, kes kinnitab organisatsiooni head tavad. (*Ibid.*) Ühes äriühingu põhikirjas oli eraldi peatükina märgitud hääletamise ja häälte jagunemise kord üldkoosolekutel (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1 ühingu põhikiri). Seal oli välja toodud, et ühingu liige ei tohi osaleda otsustamisel, mil arutatakse selle konkreetse isiku nõude osas, tema väljaarvamise osas või tema ja ühingu vahelist lepingut puudutavate küsimuste osas. Samuti ei tohi ta anda hinnangut tegevustele, mille eest on ta vastutav. (Kohaliku omavalitsuse osalusega 1 ühingu põhikiri) Ka küsimustikust tuli välja, et ühingus on välja kujunenud hea tava, et ühingu liige, kes mingit konkreetset teemat juhib ja selle eest vastutab, taandab end otsustusfaasis. Tegemist on küll hea tavaga, mida ei ole kirjalikult ühingus fikseeritud, kuid samas väitis küsimustikus vastaja, et sellest peetakse rangelt kinni.

## 2.4. Soovitused kohaliku omavalitsuse osalusega ühingutele

Küsimustikus uuriti, kas äriühingute esindajad, kes valimis olid, peavad enda äriühingute dokumentatsiooni ja tegevusi läbipaistvaks. (vt Joonis 8) Neli vastanut leidsid, et ühingu tegevuste dokumendid on läbipaistvad ja avalikult kättesaadavad. Juurde lisati, et kõik, mis vastavalt regulatsioonile peab avalik olema, on kodulehel saadaval ning seda, mis internetis leitav ei ole, saab avaliku teabe nõudena äriühingult küsida. Neli omavalitsuse osalusega ettevõtte esindajat vastasid, et dokumendid on kättesaadaval mingil määral. Põhjenduseks toodi, et dokumentatsiooni läbipaistvuse teemat pole eraldi tõstatatud või on avalikud vaid need, mille kättesaadavust seadus nõuab. Üks vastanu mainis, et dokumentidest ei hooli avalikkus enne, kui pole juhtunud midagi sellist, mis oleks uurimist väärt. Vaid üks äriühingu esindaja mainis, et dokumendid ei ole avalikud ning täpsustas, et põhjuseks võib olla äri- ja maksusaladuse temaatika. Dokumentatsiooni läbipaistvusest äriühingute põhikirjades eraldi peatükki ei ole ning seda teemat nendes dokumentides ei kajastata. Valija-esindaja teooria märgib, et läbipaistvuse tagamine aitab ennetada huvide konflikti ning seda, et äriühingu liikmed kasutavad enda võimupositsiooni ära (Bergh *et al.* 2018). Pulay ja Lucza (2018) on maininud, et äriühingutel on kohustus tagada omavalitsuse elanikele dokumentide ja ka tegevuste läbipaistvus. Läbipaistvuses nähti probleemi korruptsioonivastases strateegias aastatel 2008-2012 (Korruptsioonivastane strateegia... 2008, 31), kuid antud töö küsimustikku analüüsid võib välja tuua, et olukord on paranenud – tegevused on üldiselt avalikkusele läbipaistvad ning dokumendid kodanikele kättesaadavad. Uuringus osalenud äriühingute esindajate sõnul on asutuse läbipaistvus küll tagatud, kuid samas pole ühingute põhikirjad alati kergesti leitavad. Väheste ühingute põhikirjad leidis töö autor äriühingute kodulehekülgedelt, enamasti olid need aga leitavad kas kohalike omavalitsuste kodulehekülgedelt protokollide lisade abil või andis keskkond Google põhikirja vaste mujalt veebileheküljelt.



### Kas äriühingu tegevuste dokumentatsioon on läbipaistev ja kättesaadav?



Joonis 8. Äriühingute tegevuste dokumentatsiooni läbipaistvus ja kättesaadavus  
Allikas: autori koostatud

Küsimustiku ja põhikirjade alusel koostatud soovitusel kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikele juriidilistele isikutele:

- Ühingute esindajad leiavad, et ühingu tegevused ja selle dokumentatsioon on küll läbipaistev, kuid põhikirjade otsinguil selgus, et dokumentide kättesaadavus ei ole kõigil ühingutel täielikult tagatud. Kodulehekülgedel olid olemas küll majandusaruanded, kuid kolme äriühingu puhul ei olnud võimalik põhikirja üles leida. Lähtudes sellest, et kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtte pakub avalikke teenuseid läbi kohaliku omavalitsuse, tuleb tagada põhikirjade ja muude sarnaste dokumentide kättesaadavus, mis on seotud ühingu tegevuste, rollide ja järelevalvega.
- Äriühingute juhtivatel organitel on võimalus olla eeskuju korruptsiooni ennetamist käsitletavates meetmetes, korraldades regulaarseid korruptsiooni ennetamise koolitusi, tagada siseauditite läbiviimine ning juhendite, kordade ning heade tavade fikseerimine. Korruptsiooniriskid valitsevad küll igal riigitasandil, kuid selleks, et kohalikul tasandil ei oleks kõrgendatud ohtu, saavad äriühingud anda oma panuse.
- Kohaliku omavalitsuse ühingutes võiks olla vastutav töötaja, kelle ülesandeks oleks muuhulgas tagada ühingu tegevuste järelevalve, selle meetmete rakendamine ning ühtlasi korruptsiooni ennetavate infokirjade ja koolituste korraldamine. Samuti oleks töötaja vastutada korruptsiooni ennetavate kordade, juhendite ja heade tavade koostamine ning juurutamine ühingu.
- Äriühingus võiks korruptsiooni ennetavad koolitused toimuda regulaarselt nii ühingu juhtivatele institutsioonidele kui ka vajaduspõhiselt töötajatele. Nii on võimalik olla

pidevalt kursis uute õigusaktide ning aktuaalsete kaasustega. Eestis on omavalitsuste ühingute juhtivorganitel võimalik läbida kursus „Korruptsiooniriskid riigi- ja KOV osalusega ettevõtetes“, mis annab selgema pildi korruptsiooni ennetusmeetmetest. Ühingu juhatuse ja nõukogu liikmetel võiks kursuse läbimine olla rangelt soovituslik, sest nemad täidavad ühtlasi ka avalikku ülesannet, mistõttu on ka korruptsioonioht suurem. (Kursus „Korruptsiooniriskid riigi- ja... 2021)

- Kirjalikult tuleks fikseerida äriühingu korruptsiooniriskid ning meetmed nende ärahoidmiseks. Riskiauditite ja -analüüside koostamine oleks riskide kaardistamisel suureks abiks ning nii on võimalik tõsta ka töötajate teadlikkust võimalikest ohtudest nende igapäevatoos.
- Kohalikud omavalitsused võiksid omavalitsuste osalusega ühingutele seada õigustatud ootuse pakkuda tuge ja suuniseid korruptsiooni ennetavates meetmetes. Küsimustikust selgus, et siiani ei ole omavalitsuste poolne tugi olnud täielik ning infost on jäänud vajaka – seetõttu võiks omavalitsus ja selle osalusega ettevõtte teha koostööd, et korruptiivne käitumine oleks välistatud.

## KOKKUVÕTE

Avalikus sektoris viitab avaliku võimupositsiooni ärakasutamine ning ainuüksi erahuvidest lähtumine korruptiivsele käitumisele (Gillespie *et al.* 2020, 579). Tegemist on moraalide põrkumisega ehk ametiisiku isiklik vaade ei ühti riigiasutuse omaga. Selline olukord võib põhjustada organisatsiooni kui ka kogu riigi suhtes usalduse vähenemise. (Rose 2018) Ohte, mis viitavad korruptsiooni võimalikkusele, on mitmeid, kaasa arvatud asutuse enda spetsiifikast tulenevad (Abdullah *et al.* 2020, 723). Magistritöös keskendunud kohalike omavalitsuste osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute puhul valitseb muude ohtude kõrval peamiselt siiski huvide konflikti risk – seda põhjusel, et otsuste tegemisel võetakse arvesse nii avalikku huvi kui ka ettevõtte erahuvi (Erlingsson *et al.* 2020). Omavalitsuste seisukohalt on ühingute kaudu avalike teenuste pakkumine arusaadavalt tõhus, sest ettevõttel on võimalus tegeleda süvitsi teenuse arenduste ja ressursside jaotamisega. Kohalikul omavalitsusel ei pruugi konkreetsete tegevuste jaoks olla piisavalt ressursi. (Bergh *et al.* 2018)

Korruptsiooni aitavad vältida kehtiv seadusandlus, kultuurist tulenev hea tava ning ühiskonnas aktsepteeritavad trendid, kuid riskide ennetamiseks ei pruugi nendest piisata (Roljic 2019, 49). Veelgi olulisem on inimeste teadlikkus korruptsiooniohtudest ning võimalikest meetmetest neid maandada (Abdullah *et al.* 2020, 723; Pulay 2014, 145-146; Roljic 2019, 50-51) – mida paremini on inimesed informeeritud, seda efektiivsemalt oskavad nad korruptsiooniriske märgata ja ära hoida (Abdullah *et al.* 2020, 723). Magistritöös on käsitletud erinevaid korruptsiooni ennetusmeetmeid, mida on võimalik omavalitsuste ühingutes rakendada, teiste seas on välja toodud vajalikud meetmed ka inimeste teadlikkuse tõstmiseks.

Eestis on tegeletud korruptsioonirisikide ennetamisega nii kohalikes omavalitsustes kui ka nende osalusega ühingutes – viiakse läbi erinevaid auditeid ja uuringuid ning nendest lähtuvalt on koostatud korruptsioonivastased strateegiad. Korruptsiooni teemat peetakse oluliseks ning selle ennetamisega tegeletakse regulaarselt, sellegipoolest on kitsaskohti, mis nõuavad veelgi suuremat tähelepanu, seda eriti kohalikul tasandil. Enamikus omavalitsustes ja ühingutes puuduvad

korruptsiooniriske analüüsivate auditite läbiviimised ning juhendite ja kordade kinnitamisid. Korruptsiooni ennetusmeetmete arutelud tulevad enamasti päevakorda siis, kui organisatsioonis on juba toimunud korruptsioonijuhtum – konkreetne indikatsioon sai kinnituse ka magistritöö raames läbi viidud uuringust.

Magistritöö teoreetilises osas on välja toodud korruptsiooniriskide olemus kohalikul tasandil, sealjuures avalikke teenuseid pakkuvates eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Tegemist on riskidega, mis on seotud nii juhtimise, uskumuste, organisatsioonikultuuri kui ka organisatsioonis kehtiva poliitikaga, näiteks värbamispoliitikaga või sisemise kontrolli poliitikaga (Abdullah *et al.* 2020, 723). Kõiki neid riske aitab ennetada inimeste teadlikkus korruptsiooniohtudest. (*Ibid.*) Riskikohtade avastamine on asutuste jaoks tõsine väljakutse, sest hetkel puudub selleks ühtne meetodika, mistõttu tuleb igal organisatsioonil läheneda vastavalt enda tegevuste spetsiifikale (Sharma *et al.* 2019, 949; Andersson 2008, 199). Olles määratlenud võimalikud korruptsiooniriskid, soovib organisatsioon rakendada kindlaid meetmeid nende riskide ennetamiseks. Töö teoreetilises raamistikus käsitletakse ka korruptsiooni ennetusmeetmeid. Töös on välja toodud Chowdhury ja Shil (2019) mudel, milles on kirjeldatud järgmisi meetmeid: riskianalüüside, välistingimuste analüüside ning siseauditite läbiviimine, informatsiooni kaasajastamine, koolitused (*Ibid.*).

Empiirilises osas analüüsiti uuringuid ning auditeid, mis on läbi viidud Eesti kohalikes omavalitsustes ning nende osalusega ühingutes. Lisaks uuriti korruptsioonivastaste strateegiate eesmärgi mainitud asutustes. Magistritöö autor viis läbi empiirilise uuringu nelja kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes – Tallinna linnavalitsuses, Tartu linnavalitsuses, Pärnu linnavalitsuses ja Narva linnavalitsuses. Kohalike omavalitsuste valikul lähtuti sellest, et nende territooriumitel asuvad suurlinnad ning ühtlasi pakuvad nad mitmeid teenuseid läbi ettevõtete. Ühingute valikul lähtuti kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 1-s (KOKS § 6) välja toodud ülesandest tagada omavalitsusel veekäitluse, jäätmekäitluse kui ka ühistranspordi teenus. Kvalitatiivse uuringu meetoditest kasutati dokumendianalüüsi põhikirjade baasil ning küsitlust. Kümnest ühingust seitsmel oli põhikiri avalik, seega kolme ühingu põhikirju ei analüüsitud. Küsimustik, mis saadeti valimile kirjalikult, koosnes 24-st küsimusest, millest 19 olid valikvastustega küsimused. Küsimustikule vastas üheksa ühingu esindajat – kaheksa kirjalikult ning üks läbi telefoniintervjuu. Selgus, et omavalitsuste ühingute esindajad peavad küll korruptsiooni ennetamist oluliseks, kuid konkreetseid meetmeid selleks rakendatud ei ole. Kõige enam kasutatakse ennetamiseks koolituste läbiviimise meetodit – enamikes ühingutes viiakse läbi

regulaarseid korruptsiooniteemalisi koolitusi. Ühingutes puudub vastav töötaja või üksus, kelle ülesandeks oleks korruptsiooni ennetusmeetmete korraldamine. Konkreetsete meetmete leidmisel ning rakendamisel oodatakse tuge kohalikult omavalitsuselt.

Lähtudes magistritöö teoreetilisest raamistikust ning empiirilisest uuringust selgunud tulemustest, on töö autor teinud ettepanekuid ja soovitusi korruptsiooniriskide ennetamiseks kohaliku omavalitsuse osalusega ettevõtetes. Ühingutel tuleb tagada tegevuste ja dokumentatsiooni läbipaistvus ning kättesaadavus. Korruptsiooni ennetusmeetmete rakendamise kontrollimiseks võiks organisatsioonid määrata vastutava töötaja, kes lisaks meetmete rakendamise kontrollimisele vastutab ka koolituste läbiviimise ja juhendmaterjalide tagamise eest. Töös tehti ettepanek ka ühingute juhtivatele organitele, kes võiksid olla suuremaks eeskujuks korruptsiooni ennetamise meetmete rakendamisel. Juhtidel on oluline mõju organisatsioonikultuuri loomisel, seega nendepoolne initsiatiiv vähendaks korruptsiooniriski töötajate seas. Töös on välja toodud ka ettepanek kohalikele omavalitsustele, kes võiksid sõnastada ootused enda osalusega ühingutele ka korruptsiooni ennetamise valdkonnas.

Magistritöö teoreetilises raamistikus välja toodud korruptsioonimeetmeid ning mudeleid saaksid aluseks võtta Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikud juriidiliste isikute juhtivorganite liikmed ning kohalikud omavalitsused seades ootusi konkreetsetele ettevõtetele. Töös on läbi viidud uuring neljas kohalikus omavalitsuses avalikku teenust pakkuvates veekäitluse, jäätmekäitluse kui ka ühistranspordi ettevõtete juhtivorganite liikmete seas. Sarnast uuringut soovitab autor läbi viia ka teistes omavalitsustes ning erinevates kohaliku omavalitsuse osalust puudutavates ettevõtetes. Uurimisteemat on võimalik edasi arendada valimi suurendamisega kaasates ka ettevõtete töötajaid ning teisi kohaliku omavalitsuse ametnikke, kes küll ühingute juhtivorganitesse ei kuulu, kuid kellel on siiski märkimisväärne roll omavalitsuse sisekontrolli tagamisel.

## **SUMMARY**

### **CORRUPTION PREVENTION IN ESTONIAN MUNICIPALLY OWNED ENTERPRISES**

One of the greatest challenges in the public and private sector is corruption. The problem is that people are often using their positions in organizations for private gain instead of public values. The risk of corruptive behaviour arises when a person, due to their position, has access to important documentation and has good relations with the management of the organization or the external party at the same time. (Morehead 2007) This is a conflict of morals because the official point of view does not go along with the government agencies. This situation can lead to a loss of trust in government agencies or to the state itself. (Rose 2018) There are more risks for corruption that come from the specifics of the organization (Abdullah *et al.* 2020, 723). In nowadays, more thought is given to how to prevent corruption – the awareness of the problem has raised more and more in both sectors (Shu et al. 2014).

The National Audit Office of Estonia has brought up in its audit „Overview of corruption prevention in state-owned enterprises“ that the state-owned enterprises can endanger national security because these enterprises are performing strategically important tasks in the state. (Riigikontroll 2017, 1) A parallel can be drawn with the municipally owned enterprises who also contribute to the state’s strategic goals through public services. This thesis examines the implementation of corruption prevention measures in municipally owned enterprises in four local governments – Tallinn City Government, Pärnu City Government, Narva City Government and Tartu City Government. The aim of this thesis is to analyze what kind of methods are implemented in the municipally owned enterprises to prevent corruption and how the implementation is monitored.

In Estonia, preventing corruption has been dealt with for years in municipalities as well as municipally owned enterprises. There have been various analyses, studies and strategies where the main focus is on the prevention of corruption. Although it seems that prevention of corruption in

municipally owned enterprises and in local government is important, it still has its flaws. For example, there is no analysis of risks in local governments nor municipally owned enterprises. Different kinds of regulations and norms are not confirmed either.

In the theoretical framework of the thesis, the author explained the risks of corruption in municipalities as well as the municipally owned enterprises. These are the risks that are related with management, beliefs, culture of the organization as well as the policies in the organization, such as recruitment policies or internal control policies (Abdullah *et al.* 2020, 723). All these risks are directly related to people's knowledge about the danger zones of corruption (*Ibid.*) The challenge is to find these risks in the organizations – there is no fixed methodology for this, which is why every organization has to consider its specifications by itself (Sharma *et al.* 2019, 949; Andersson 2008, 199). In the theoretical part, the author is describing and analyzing the methods for preventing corruption. If the organization has defined its corruption risks then concrete measures need to be considered in order to prevent them. In this thesis the model from Chowdhury and Shil (2019, 496) has been taken as a basis for the methods for preventing the corruption. The fields of methods in this model are: the awareness of corruption and fraud, preventing the fraud and corruption, monitoring risks and detecting as well as reporting suspected acts of corruption. (*Ibid.* 496)

In the empirical part of the thesis the author analyzed audits and studies that are carried out in Estonian local governments as well as in municipally owned enterprises. Furthermore, the author did research on the objectives that were mentioned in the confirmed strategies about corruption. The author carried out a questionnaire with the members of management of municipally owned enterprises, to which 9 members responded. The municipally owned enterprises were selected based on the local government's responsibility to offer public services in fields such as public transportation, water management and waste management. The responsibility is mentioned in Local Government Organisation Act (KOKS § 6). In addition to the questionnaire, the author of this thesis analyzed the statutes of these organizations. From the questionnaire and analyzing statutes it turned out that preventing corruption is very important in the opinion of the respondents but at the same time there are no methods to support the point of view in most of these organizations. The most popular method that the organizations use is training – there are regular trainings that consist the field of corruption and preventing it. As it turned out the organizations do not have a corresponding employee or unit responsible for organizing the methods to prevent corruption.

Based on the results of the theoretical framework of the thesis as well as the results of empirical research, the author offers proposals and recommendations for municipally owned enterprises. The main issue in these recommendations is to offer some ideas to prevent corruption in these kinds of organizations. Municipally owned enterprises must ensure the transparency and availability of activities and documentation. In order to monitor their implementation as well as the implementation of other anti-corruption measures, organizations should have a responsible employee who, among other things, would have a responsible role in organizing training on corruption and approving regulations and other materials that consist of methods of preventing corruption. Suggestions were also made to the managements of these organizations, which could serve a greater role model in the implementation of these methods.

The methods for preventing corruption and the models about them in this thesis could be used by the members of the management of municipally owned enterprises. The survey that the author of this thesis carried out among the members of management of municipally owned enterprises can be wider, for example involving other members of the chosen municipally owned enterprises or even the other enterprises. In addition, the author recommends to involve public servants in local governments that are responsible for ensuring internal control.



## KASUTATUD KIRJANDUS

- Abdullah, W. M. T. W., S. Daud, Z. M. Hanapiyah. (2020). Human Governance and Corruption Risk in Malaysia Public Sector. *Global Business & Management Research*, Vol. 12 Issue 4
- Adelopo, I., Rufai, I. (2020). Trust Deficit and Anti-Corruption Initiatives. *Journal of Business Ethics*. Vol. 163 Issue 3
- Andersson, S. (2008). Studying the Risk of Corruption in the Least Corrupt Countries. *Public Integrity*, Vol. 10 Issue 3
- Arora, V., Talwar, R. (2019). A Study on Evaluating the Effectiveness of Training in Public Sector Bank. *IUP Journal of Management Research*, Vol. 18 Issue 1
- Aus riik – Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia (2004). „Aus riik – Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastane strateegia“ Kättesaadav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/korruptsioonivastane-strateegia-aus-riik-2004-2007-1>, 24.03.2021
- Badara, M. S., Saidin, S. Z. (2013). Impact of the Effective Internal Control System on the Internal Audit Effectiveness at Local Government Level. *Journal of Social and Development Sciences*. Vol. 4, No. 1
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5
- Bergh, A., G. Erlingsson, A. Gustafsson, E. Wittberg. (2018). *Municipally owned enterprises: Nester principal-agent relations and conditions for accountability*. Ratio Working Papers 306: Näringslivets forskningsinstitut.
- Bergh, A., G. Erlingsson, A. Gustafsson, E. Wittberg. (2019). *Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability*. *Public Integrity*, 21:3
- Boehm, F., Nell, M. (2007). *Anti-Corruption Training and Education. Report*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2007:13)
- Bradburn, N. M., S. Sudman, B. Wansink (2004). *Asking Questions: The Definitive Guide to Questionnaire Design*. Jossey-Bass

- Carcello, J. V., M. Eulerich, A. Masli, D. A. Wood. (2020). Are Internal Audits Associated with Reductions in Perceived Risk? *Auditing: A Journal of Practice & Theory*. Vol. 39 Issue 3
- Chowdhury, A., Shil, N. C. (2019). Influence of New Public Management Philosophy on Risk Management, Fraud and Corruption Control and Internal Audit: Evidence from an Australian Public Sector Organization. *Accounting and Management Information Systems*. Vol. 18, No. 4
- Cochrane, C. (2018). Boundary making in anti-corruption policy: behaviour, responses and institutions. *Australian Journal of Political Science*. Vol. 53 Issue 4
- Elfgrén, O., Persson, M. (2018). *Institutional or not? Municipally-Owned Enterprises' Quest for Legitimacy among Stakeholders and Conflicting Goals*. Roots: Karlstad Business School
- Erlingsson, G. O., E. Wittberg, M. Lindström. (2020). *Municipally Owned Enterprises and Heightened Corruption Risks*. University of Gothenburg: Department of Political Science
- Gailmard, S. (2012). *Accountability and Principal-Agent Models*. Chapter prepared for the Oxford Handbook of Public Accountability: Oxford University Press
- Gillanders, R., Neselevska, O. (2018). Public Sector Corruption and Trust in the Private Sector. *Journal of International Development*. Vol. 30 Issue 8
- Gillespie, J., T. Van Nguyen, H. V. Nguyen, C. Q. Le. (2020). Exploring a Public Interest Definition of Corruption: Public Private Partnerships in Socialist Asia. *Journal of Business Ethics*, Vol. 165 Issue 4
- Goel, R., Nelson, M. (2011). Government fragmentation versus fiscal decentralization and corruption. *Public Choice*. Vol. 148 Issue 3/4
- Gong, D., M. Tang, S. Liu, Q. Li. (2017). Reconsidering production coordination: A principal-agent theory-based analysis. *Advances in Production Engineering & Management*, Vol. 12 Issue 1
- Haavala, K. (2020). „Valitsus kinnitas nimetamiskomitee uued liikmed“ Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/valitsus-kinnitas-nimetamiskomitee-uued-liikmed>, 24.03.2021
- Hauser, C. (2019). Fighting Against Corruption: Does Anti-corruption Training Make Any Difference? *Journal of Business Ethics*. Vol. 159 Issue 1
- Hauser, C., Berenbeim, R. E. (2020). *Anti-corruption Education*. D. C. Moosmayer, O. Laasch, C. Parkes, K. G. Brown (Ed.) *The SAGE Handbook of Responsible Management Learning and Education*. SAGE Publications Ltd

- Heywood, P., Meyer-Sahling, J.-H. (2013). Danger Zones of Corruption: How Management of the Ministerial Bureaucracy Affects Corruption Risks in Poland. *Public Administration & Development*. Vol. 33 Issue 3
- Janardhanan, V., Nambudiri, R. (2019). *Developing a Corruption-Vulnerability Index for Organizations: a Study of Indian State-Owned Enterprises*. Indian Institute of Management, Indore. Paq Fall
- Johnson, G. (2002). *Research Methods for Public Administrators*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books
- Justiitsministeerium (2020). „Omavalitsuste arvamused korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta“  
Kättesaadav:  
[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/omavalitsuste\\_kusitus.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/omavalitsuste_kusitus.pdf), 01.05.2021
- Kasulikke linke kohalikele omavalitsustele (2021). „Kasulikke omavalitsustele huvide konflikti vältimiseks“ Kättesaadav:  
[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/infoleht\\_kovdele.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/infoleht_kovdele.pdf), 24.03.2021
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I 1993, 37, 558.
- Kohaliku omavalitsuse osalusega 1-7 ühingute põhikirjad. Kättesaadavad vastavate kohalike omavalitsuste või ühingute veebilehtedelt.
- Korruptsioonivastane seadus. RT I, 29.06.2012, 1.
- Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012 (2008). „Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012“ Kättesaadav:  
[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane\\_strateegia\\_2008-2012.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2008-2012.pdf), 24.03.2021
- Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020 (2013). „Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013-2020“ Kättesaadav:  
[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane\\_strateegia\\_2013-2020\\_1.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf), 24.03.2021
- Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025 (2021). „Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025“ Kättesaadav:  
[https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane\\_tegevuskava\\_16.02.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_tegevuskava_16.02.pdf), 24.03.2021
- Kursus „Korruptsiooniriskid riigi- ja KOV osalusega ettevõtetes“ (2021). „Kursus „Korruptsiooniriskid riiki- ja KOV osalusega ettevõtetes““ Kättesaadav:  
<https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/avalike-ettevotete-korruptsiooniennetus-2016/>, 01.05.2021
- Makarova, M. (2018). The Anti-Corruption Civil Society in Sweden as Part of Sustainable Policy Networks. *Regional Formation & Development Studies*. Vol. 26

- Masters, A. B., G. A. (2016). Making Corruption Disappear in Local Government. *Public Integrity*, Vol. 18 Issue 1
- Moeller, R. R. (2013). *Executive Guide to COSO Internal Controls: Understanding and Implementing the New Framework*. John Wiley & Sons
- Morehead, W. A. (2007). *Internal Control and Governance in Non-Governmental Organizations Designed to Provide Accountability and Deter, Prevent and Detect Fraud and Corruption*. The University of Southern Mississippi: the Aquila Digital Community
- Pulay, G. (2014). Preventing Corruption by Strengthening Organisational Integrity. *Public Finance Quarterly*. Vol. 59 Issue 2
- Pulay, G., Lucza, A. (2018). *Objective Corruption Risks – Subjective Controls. Integrity of Publicly Owned Business Associations, Methodology and Results of the Integrity Survey*. Public Finance Quarterly 2018/4
- Rahandusministeerium (2021). „Avaliku teenistuse eetika“ Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika>, 24.03.2021
- Riigikontroll (2010). „Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes – kas omavalitsused kasutavad äriühingutes ja sihtasutustes osalemisel avalike huvide tagamiseks seadusega antud vahendeid?“
- Riigikontroll (2012). „Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes – kas omavalitsuste tehingutes on järgitud korruptsioonivastase seaduse piiranguid ametiisikutele? Kas omavalitsuste sisekontrollimeetmed maandavad piirangute rikkumise riski?“ Kättesaadav: [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni\\_ennetamine\\_valdade\\_ja\\_linnade\\_tehingutes\\_2012.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooni_ennetamine_valdade_ja_linnade_tehingutes_2012.pdf), 24.03.2021
- Riigikontroll (2017). „Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes“ Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2427/Area/18/language/et-EE/Default.aspx>, 22.01.2021
- Rolijc, L. (2019). Pragmatic Model for Preventing and Combating of Corruption and Mitigating of its Consequences. *International Journal of Sales, Retailing & Marketing*. Vol. 8 Issue 2
- Rose, J. (2018). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity*, Vol. 20 Issue 3
- Sartor, M. A., Beamish, P. W. (2020). Private Sector Corruption, Public Sector Corruption and the Organizational Structure of Foreign Subsidiaries. *Journal of Business Ethics*. Vol. 167 Issue 4

- Sharma, S. K., A. Sengupta, S. C. Panja. (2019). Mapping Corruption Risks in Public Procurement: Uncovering Improvement Opportunities and Strengthening Controls. *Public Performance & Management Review*, Vol. 42 Issue 4
- Shu, W., Z. Wang, C. Zhao, Y. Zheng. (2014). *Internal Control and Corruption: Evidence from Chinese State-owned Enterprises*. Available at SSRN 2560240
- Song, H., S. Yu, T. Sun. (2020). Reducing the quality risk of elderly care services in government procurement from market-oriented private providers through ex ante policy design: lessons from the principal-agent theory analysis. *BMC Health Services Research*, Vol. 20 Issue 1
- Souza, A. L., A. L. Ryngelblum, C. A. Rimoli. (2019). The internal audit and corruption: a logic on its own or the circumvention of prevailing logics? *Capital Cientifico*. Vol. 17 Issue 3
- Steinle, C., H. Schiele, T. Ernst. (2014). Information Asymmetries as Antecedents of Opportunism in Buyer-Supplier Relationships: Testing Principal-Agent Theory. *Journal of Business-to-Business Marketing*, Vol. 21 Issue 2
- Sööt, M-L. (2020). „Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta – kriminaalpoliitika lühianalüüs 3/2020“ Kättesaadav: [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/omavalitsuste\\_kusitus.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/omavalitsuste_kusitus.pdf), 24.03.2021
- Tallinn (2020). „Tallinna linna osalusega äriühingute nõukogude ja juhatuste koosseisud“ Kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/Tallinna-linna-osalusega-ariuhingute-noukogude-ja-juhatuste-koosseisud>, 25.03.2021
- Tamimi, O. Y. (2021) The Role of Internal Audit in Risk Management from the Perspective of Risk Managers in the Banking Sector. *Australasian Accounting Business & Finance Journal*. Vol. 15 Issue 2
- Veliu, D., Vokshi, N. B. (2019). Internal Control of Public Finances in Kosovo: Development and the Role of Its Implementation. *Journal of Economic & Management Perspectives*, Volume 13, Issue 1
- Voorn, B., M. L. Van Genugten, S. van Thiel (2017). *The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review*. *Local Government Studies*, 43:5
- Voorn, B., M. van Genugten, S. Van Thiel. (2020). Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. Holland: Radboud University. *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol 91, Issue 2
- Walker, R. M., A. Rhys. (2015). Local Government Management and Performance: A Review of Evidence. *Journal of Public Administration Research & Theory*. Vol. 25 Issue 1
- Waterman, R. W., Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 8 Issue 2

- Williamson, D. (2007). The COSO ERM framework: a critique from systems theory of management control. *International Journal of Risk Assessment & Management*. Vol. 7 Issue 8
- Õiguskantsler (2017). „Õiguskantsler: seadused ei võimalda ohjeldada korrupsiooni omavalitsustes“ Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/õiguskantsler-seadused-ei-võimalda-ohjeldada-korrupsiooni-omavalitsustes>, 24.03.2021
- Ühing Korrupsioonivaba Eesti (2012). „Korrupsiooni ennetamine kohalikus omavalitsuses“ Transparency International – korrupsioonivaba Eesti.
- Yilmaz, O. K., Karakaya, G. (2020). A Research on the Internal Control Compliance Action Plans Created by the Municipalities in Turkey in Accordance with COSO Model. *Visionary E-Journal/Vizyoner Dergisi*, Vol. 11 Issue 28

## LISAD

### Lisa 1. Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva omavalitsuste osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute esialgne valim.

<b>Kohalik omavalitsus</b>	<b>Eraõiguslik juriidiline isik</b>	<b>Valdkond</b>
Tallinna linnavalitsus	AS Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus	Jäätmekäitlus
Tallinna linnavalitsus	Tallinna Linnatranspordi Aktsiaselts	Ühistransport
Tallinna linnavalitsus	Tallinna Vesi	Veekäitlus
Tartu linnavalitsus	MTÜ Tartumaa Jäätmearendus	Jäätmekäitlus
Tartu linnavalitsus	AS Tartu Veevärk	Veekäitlus
Narva linnavalitsus	Narva jäätmekäitluskeskus OÜ	Jäätmekäitlus
Narva linnavalitsus	Narva Bussiveod AS	Ühistransport
Pärnu linnavalitsus	MTÜ Pärnumaa Jäätmehoolduse ja Heakorra Keskus	Jäätmekäitlus
Pärnu linnavalitsus	MTÜ Pärnumaa Ühistranspordikeskus	Ühistransport
Pärnu linnavalitsus	AS Pärnu Vesi	Veekäitlus

**Lisa 2. Tallinna, Tartu, Pärnu ja Narva omavalitsuste osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute valim jäätmekäitluse, veekäitluse ja ühistranspordi valdkonnas.**

<b>Kohalik omavalitsus</b>	<b>Vastajaid</b>
Tallinna linnavalitsus	2
Tartu linnavalitsus	4
Pärnu linnavalitsus	2
Narva linnavalitsus	1



### **Lisa 3. Küsimustik kohaliku omavalitsuse äriühingute esindajatele**

Magistritöö küsimustik kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutele

Tere! Olen Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna magistrant ning kirjutan magistritööd teemal „Korruptsiooni ennetamine Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingutes“. Antud küsimustiku eesmärk on uurida Tallinna, Tartu, Narva ja Pärnu kohaliku omavalitsuse kui ka kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute hetkeolukorda korruptsiooni ennetamisel.

Eduka uuringu läbiviimiseks on Teie vastused väga olulised. Tagatud on igasugune anonüümsus – töös ei tooda eraldi välja, mis kindel äriühing vastas või kes olid äriühingute näol valimis. Kuna ühes omavalitsuses küsitletakse mitut äriühingut, siis üldistatakse vastused omavalitsuse tasandile.

Küsimustiku täitmine võtab umbes 10 minutit Teie ajast!

1. Millise omavalitsuse äriühingu või omavalitsuse osalusega äriühingu liige te olete?

- Tallinn
- Tartu
- Narva
- Pärnu

2. Kas näete äriühingu tegevustes ohtu korruptsioonile?

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

Palun selgitage.

3. Kas Teie meelest on kohalikud omavalitsused kõrgendatud ohuks korruptsioonile?

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

Palun selgitage.

4. Kas äriühingus, mille liige Te olete, on iseseisev sisekontroll või töötaja, kes tegeleb ühingu tegevuste järelevalvega?

- Jah
- Ei
- Loomisel
- Oleme mõelnud, kuid pole jõudnud struktuurikohta luua
- Muu

Palun selgitage.

5. Kas äriühingu töötajatele on teada, millises mahus ja kuidas teeb sisekontroll või mingi kindel töötaja nende üle järelevalvet?

- Jah
- Ei
- Mingil määral
- Organisatsioonis puudub vastav töötaja, kes tegevuste üle järelevalvet peab

Palun selgitage.

6. Millised on järelevalvemeetmed teie äriühingus?

7. Kas äriühingus on tehtud riskiauditit? (st analüüsitud võimalikke korrupsiooniriske)

- Jah
- Ei
- Mingil määral
- Praegu tegemisel
- Tulevikus plaanis teha

Palun selgitage.

8. Kas äriühingus on viidud läbi korrupsiooni ennetamise valdkonda käsitletavaid siseauditeid?

- Jah

- Ei
- Mingil määral
- Praegu tegemisel
- Tulevikus plaanis teha

Palun selgitage.

9. Kas kohaliku omavalitsuse poolt on tehtud siseauditeid või riskianalüüse korrupsiooniriskide kohta?

- Jah
- Ei
- Mingil määral
- Praegu tegemisel
- On teada, et tulevikus plaanis teha

Palun selgitage.

10. Kas äriühingus on kehtestatud ja kirjalikult fikseeritud käitumisreeglid, head tavad, normid, reeglistikud korrupsiooni ennetamiseks ja vältimiseks?

- Jah
- Ei
- Praegu tegemisel
- Tulevikus plaanis teha

Palun selgitage.

11. Kui vastasite eelmisele küsimusele jaatavalt, siis kas punktis nimetatud reeglitega on kohustuslik äriühingu töötajatel tutvuda?

- Jah
- Ei

12. Kas äriühingus on viidud läbi korrupsiooni ennetamise teemat käsitletavaid koolitusi?

- Jah
- Ei

- Tulevikus plaanis läbi viia

Palun selgitage.

13. Kui äriühingus on viidud läbi korrupsiooni teemalisi koolitusi, siis kui tihti on seda tehtud?

14. Kes on olnud koolituse läbiviijaks?

15. Kas te saate jooksvalt infot seoses korrupsiooni ennetamisega? (nt infokirjad, seaduste muudatused, uued koduleheküljed, koolitusmaterjalid jms)

- Jah
- Ei
- Ei, kuid soovin rohkem saada
- Ei, ma ei näe vajadust
- Mingil määral
- Ei oska öelda

16. Kui vastasite eelmises küsimuses jaatavalt, siis kas infost on olnud abi?

- Jah
- Ei
- Mingil määral

Palun selgitage.

17. Kes saadab eelmistes küsimustes mainitud infomaterjale?

18. Kas on olemas kirjalikult fikseeritud reeglid, mida töötajad peaksid tegema, kui on küsimusi korrupsiooni osas või on oht korruptiivsele käitumisele?

- Jah
- Ei

- Praegu tegemisel
- Tulevikus plaanis teha

Palun selgitage.

19. Kelle poole peab töötaja pöörduma, kui on oht korruptsioonijuhtumiks?

20. Kas töölepingutes on sätestatud ära korruptiivse käitumise tagajärjed?

- Jah
- Ei
- Ainult juhatuse ja nõukogu töölepingutes

Palun selgitage.

21. Kas Teie arvates on äriühingu tegevuste dokumentatsioon läbipaistev ja kättesaadav omavalitsuse elanikele?

- Jah
- Ei
- Mingil määral
- Ei, kuid näen vajalikkust, et seda võimekust arendada
- Ei, sest ei näe vajalikkust

Palun selgitage.

22. Kas kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute juhatuse liikmeid võiks sarnaselt riigi äriühingutele nimetada ametisse nimetamiskomitee?

- Jah
- Ei
- Ei näe vajadust
- Ei oska öelda

Palun selgitage.

23. Kas korruptsiooni ennetamine on äriühingus vajalik?

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

Palun selgitage.

24. Kas vajate korruptsiooni ennetamiseks kohaliku omavalitsuse tuge ja suuniseid?

- Jah
- Ei
- Ei oska öelda

Palun selgitage.

## Lisa 4. Lihtlitsents

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>1</sup>**

Mina Kadi Mäe

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Korruptsiooni ennetamine Eesti kohaliku omavalitsuse osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes, mille juhendaja on Leno Saarniit ja kaasjuhendaja Mari-Liis Sööt,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

05.05.2021

---

<sup>1</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtjaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.