
SISEKONTROLL JA KORRUPTSIOONI ENNETAMINE KOHALIKUS OMAVALITSUSES

Käesolev juhend on abivahend kohaliku omavalitsuse (KOV) volikogu liikmetele, vallavanemale või linnapeale ning valla- või linnavalitsuse liikmetele, ametnikele ja töötajatele sisekontrollisüsteemi üldiste põhimõtete kujundamiseks eesmärgiga ennetada korruptsiooniriski. Lisaks on juhendis selgitatud üldiseid sisekontrollisüsteemi kujundamise põhimõtteid ja poliitiliste organite rolli selle kujundamisel.

Terviklik sisekontrollisüsteem võimaldab omavalitsuse tegevuses tagada:

- õigusaktidest kinnipidamise;
- vara eesmärgipärase, säästliku, tõhusa ja mõjusa kasutamise;
- otstarbekuse ülesannete täitmisel;
- tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumise, säilitamise ja avaldamise;
- järelevalve toimimise;
- avatud ja võrdsete võimalustega valitsemise;
- kordade ja eeskirjade ning riskide maandamise meetmete aja- ja asjakohasuse.

Üks sisekontrollisüsteemi eesmärke on ennetada korruptsiooniriski. Selleks, et ennetada nii pahatahtlikku kui teadmatusest tulenevat korruptsiooni ja tagada avatud valitsemise põhimõtete järgmine, tuleb kohalikus omavalitsuses luua vastavad juhtimisprotsessid ja regulatsioonid. Käesolev juhend annab praktilise ülevaate meetmetest, kuidas ennetada ja maandada enamlevinud korruptsiooniriske läbi toimiva sisekontrollisüsteemi ning milline on kohaliku omavalitsuse organite roll sisekontrollisüsteemi kujundamisel.

Kohaliku omavalitsuse sisene järelevalve ja institutsioonide roll sisekontrollisüsteemis

Kohalikus omavalitsuses teostavad järelevalvet valla- või linnavalitsus, volikogu ja revisjonikomisjon. Volikogu ülesanne on luua eeldused sisekontrollisüsteemi rakendamiseks¹ ning järelevalve teostamiseks valla- või linnavalitsuse, hallatavate asutuste, KOV osalusega ettevõtete, sihtasutuste ja mittetulundusühingute ning erasektorile lepinguga delegeeritud ülesannete ja teenuste täitmise üle. Eelduste loomine tähendab, et volikogu võtab vastu vastavad õigusaktid, loob vajalikud sisekontrolli struktuurid (nt struktuuriüksuse, ametikoha) ja tagab eelarves vastavate kulude katmise. Volikogu poolse sisekontrolli toimivuse tagamises on keskne iga volikogu liikme valmisolek toetada ja nõudlikkus kontrollida vastavaid tegevusi.

Valla- või linnavalitsus rakendab sisekontrollisüsteemi ja vastutab selle tulemuslikkuse eest² ning teostab järelevalvet kohaliku täitevvõimu siseselt nii asutuste, KOV osalusega ettevõtete, sihtasutuste ja mittetulundusühingute kui ka erasektorile lepinguga delegeeritud teenuse osutajate üle.

¹ KOKS § 48¹ lõige 1

² KOKS § 48¹ lõige 2

VOLIKOGU ROLL JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL³

- Teostab järelevalvet enda vastu võetud õigusaktide täitmise üle.
- Moodustab revisjonikomisjoni.
- Tagab ressursid sisekontrollisüsteemi toimimiseks.
- Siseauditi ametikoha või üksuse moodustamisel annab nõusoleku siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks ametniku või vastava struktuuriüksuse juhi ametisse nimetamiseks või ametist vabastamiseks.
- Kinnitab siseaudiitori ametikoha või siseauditi üksuse olemasolul siseauditalase eelarveaasta tegevusplaani.
- Omab õigust saada volikogu ja valitsuse õigusakte, dokumente ja muud teavet (sh esitada arupärimisi, kui vastav õigus on valla- või linna õigusaktidega antud).
- Omab õigust saada valla- või linnavalitsuselt või valla või linna ametiasutuselt 10 tööpäeva jooksul oma kirjalikule küsimusele vastus.
- Võib avaldada umbusaldust volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmele.

REVISJONIKOMISJONI ROLL JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL

- Kontrollib valla- või linnavalitsuse, ametiasutuste, hallatavate asutuste, KOV äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute tegevuse seaduslikkust, otstarbekust, tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust.
- Täidab järelevalve ülesandeid valla või linna põhimääruses sätestatud korras tööplaani alusel või volikogu ülesandel.
- Esitab revisjoniaktid valla- või linnavalitsusele seisukoha andmiseks ja seejärel koos valitsuse seisukohaga volikogule otsuse tegemiseks.
- Annab arvamuse majandusaasta aruande kohta.
- Annab hinnangu siseauditi tegevusplaanile kui see on koostatud.

VALLAVANEMA, LINNAPEA JA VALLA- VÕI LINNAVALITSUSE LIIKMETE ROLL JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL

- Annab oma tegevusest aru volikogule.
- Jagab revisjonikomisjonile teavet ja dokumente kontrolli teostamiseks.
- Teostab järelevalvet omavalitsuse vara kasutamise üle asutustes.
- Tagab sisekontrolli protsessi toimimise, võtab vastu vajalikud asjaajamist reguleerivad korrad.
- Tagab korruptsiooniriskide ennetamise (vajadusel tagab koolitused, nõustamise jm).
- Tagab järelevalve ametnike ja töötajate tegevuse üle ja korrad huvide konflikti vältimiseks.
- Võib teha volikogule ettepaneku siseaudiitori ametikoha moodustamiseks.
- Vallavanem või linnapea nimetab siseaudiitori ametikoha või siseauditi üksuse olemasolul ametisse vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi valla- või linnavalitsuse heakskiidul ning valla- või linnavolikogu nõusolekul.
- Valla- või linnavalitsus kiidab heaks siseaudiitori tegevusplaani ja esitab selle volikogule kinnitamiseks.
- Nimetab KOV sihtasutuse, osaühingu või aktsiaseltsi nõukogu liikmed või nõukogu puudumisel osaühingu juhatuse liikmed ja teostab muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi, sh järelevalvet.

VALLA- VÕI LINNAVALITSUSE TEENISTUJATE, KOV ASUTUSE, ETTEVÖTTE, SA, MTÜ JA LEPINGUPARTNERI ROLL JÄRELEVALVE TEOSTAMISEL

- Tagab enda nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitva ametiisiku korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse ja kohustustest kinnipidamise kontrolli.

³ Seaduste põhiselt

- Annab oma tegevusest aru valla- või linnavalitsusele, vallavanemale või linnapeale.
- Jagab kontrollide läbiviimisel teavet ja dokumente volikogu või selle komisjoniga, nt revisjonikomisjoniga.
- Järgib sisekontrolliks kehtestatud kordasid ja tagab dokumenteerimise järelvalve läbiviimiseks.

Sisekontrollisüsteemi ja siseauditeerimise eest vastutava üksuse loomine

Sisekontrollisüsteem kohalikus omavalitsuses on terviklikult läbi mõeldud ja kujundatud tegevus- ja juhtimisprotsesside süsteem, mis tagab reeglipärase, ausa ja kontrollitava valitsemise.

Sisekontrolli tegevused on suunatud eelkõige riskide maandamisele ning meetmete kehtestamisele tõhusa ja eesmärgipärase juhtimise tagamiseks. Igas kohalikus omavalitsuses järgitakse sisekontrolli põhimõtteid, nt on kehtestatud erinevad korrad ja menetlusreeglid, järgitakse aruandluse põhimõtteid, otsused vormistatakse kirjalikult, tagatakse info ja menetluste avalikustamine jne. Tervikliku sisekontrollisüsteemi loomine tähendab, et kõik need aspektid mõeldakse süsteemselt läbi ja määratletakse selgelt põhimõtted ja protseduurireeglid, mida tuleb järgida ja erinevate osapoolte roll nende ellu viimises.

Tervikliku ja tõhusa sisekontrollisüsteemi loomise juures võib abiks olla siseaudiitor, kes analüüsib protsesside tõhusust ja hindab nende vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele. Siseaudiitor võib pakkuda nii nõu kui kindlust. Siseaudiitori poolt läbiviidud kindlustandvat tööd nimetatakse siseauditiks. Kui vandeaudiitori auditi objektiks on majandusaasta aruanne, siis siseaudiitori auditi objektiks on konkreetne protsess, tegevus või tehing - põhimõtteliselt võib siseaudiitor auditeerida kõike peale majandusaasta aruande. Auditi tulemusena koostatakse tõendusmaterjalil põhinev aruanne, milles avaldatakse kasutajale jaatavas või eitavas vormis arvamust. Nagu vandeaudiitori puhul, rajaneb ka siseaudiitori poolt auditiga pakutav kindlus kolmel sambal – kutseksamite süsteem ühes täiendusõppe kohustusega, töötamine kindlaksmääratud rahvusvaheliste standardite alusel ja regulaarsed sisemised ning välised kvaliteedihindamised.

Siseaudiitori kutsetegevuse standardid on koostatud Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (IIA) standardite põhjal ning kehtestatud rahandusministri määrusega. Standardite kohaselt on siseauditi üheks oluliseks tunnuseks funktsionaalne sõltumatus tegevjuhtkonnast ja allumine kõrgemale juhtorganile, kelleks KOV kontekstis on volikogu. Vastavalt sellele peaks volikogu:

- 1) kiitma heaks siseauditi üksuse loomise ametiasustuse struktuuris ja põhimääruses;
- 2) kiitma heaks siseauditi üksuse riskipõhise tööplaani;
- 3) kiitma heaks siseauditi üksuse eelarve ja ressursijaotuse;
- 4) saama siseauditi juhilt siseauditi üksuse tööplaani ja muud aruanded;
- 5) kiitma heaks siseauditi juhi värbamist, tasustamist ja vabastamist puudutavad otsused;
- 6) olema siseauditi juhile kättesaadav.

Siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi nimetab ametisse ja vabastab ametist vallavanem või linnapea.

Eesmärke silmas pidades on siseaudiitori kutsetegevust käsitletav sätestatud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, mida vastava ametikoha või struktuuriüksuse loomisel tuleb silmas pidada:

- 1) volikogu loob valla- või linnavalitsuse struktuuri vastava ametikoha ja/või struktuuriüksuse;
- 2) vastava ametniku või struktuuriüksuse juhi nimetab ametisse ja vabastab ametist vallavanem või linnapea valla- või linnavolikogu nõusolekul;

- 3) nimetatud ametnik või vastava struktuuriüksuse juht koostab eelarveaastaks siseaudiitori tegevusplaani;
- 4) valla- või linnavalitsus kiidab tegevusplaani heaks ja esitab selle volikogule kinnitamiseks;
- 5) volikogu kuulab ära revisjonikomisjoni seisukoha ja kinnitab siseaudiitori tegevusplaani valla- või linnaelarve vastuvõtmise päevaks;
- 6) vastav ametnik või struktuuriüksuse juht esitab siseaudiitori aruande enne majandusaasta aruande heakskiitmist valla- või linnavalitsusele. Valla- või linnavalitsus esitab siseaudiitori aruande koos majandusaasta aruandega volikogule;
- 7) siseaudiitori aruanne avaldatakse kohaliku omavalitsuse veebilehel.

On oluline teada, et seadus ei tee siseauditi ametikoha või struktuuriüksuse loomist kohustuslikuks. Paljudes omavalitsustes on piiratud sisekontrolöri ametikoha loomisega, kes võib täita sarnaseid ülesandeid, kuid ei pea omama kutset, järgima standardeid ega tegema läbi kvaliteedihindamisi, mis muudab selle lahenduse soodsamaks, kuid ei võimalda pakkuda siseauditiga võrreldavat kindlust. Samuti töötavad sisekontrolörid tavapäraselt valla- või linnavalitsuse alluvuses.

Vajadusel on volikogul võimalik siseaudiitori teenuseid (nt vastavus-, juhtimis-, tulemus-, järelauditit) ka sisse osta. Sellisel juhul tuleks jälgida, et läbiviijal/aruande allkirjastajal oleks olemas atesteeritud siseaudiitori kutse või avaliku sektori üksuse siseaudiitori kutsetase (AudS § 75 lg 1). Vältida tuleks siseauditi teenuse ostmist audiitorettevõtjalt, kes auditeerib majandusaasta aruannet, kuna muidu võib sattuda ohtu viimase sõltumatus.

Volikogul, sisekontrollisüsteemi eelduste loojana, ongi vaja hinnata sisekontrollisüsteemi kujundamise erinevaid tahkusi ja sellest tulenevalt teha valikud, millised kontrollivõimalusi ja meetmeid kasutada. Volikogu enda poolt (sh läbi revisjonikomisjoni) läbiviidav poliitiline kontroll ei asendada kohaliku täitevvõimu sisest kontrolli. Mõlemad on eraldiseisvana vajalikud. Sisekontrollisüsteemi terviklikkuse tagamiseks on oluline jälgida ka seda, et erinevad kontrolli teostavad osapooled teineteist täiendaksid ega dubleeriks.

Järgnevalt kirjeldatud meetmed on mõeldud abistamiseks volikogu ja valla- või linnavalitsust sisekontrollisüsteemi tõhusal rakendamisel ja selle hindamisel eelkõige korrupsiooni ennetuse vaatest. Meetmete rakendamisega maandatakse võimalikke korrupsiooni ja avalike vahendite ebatõhusa kasutamise riske.

Soovituslikud regulatsioonid ja tegevused tõhusa järelevalve protsessi tagamiseks ja korruptsiooniriskide maandamiseks kohalikus omavalitsuses

Läbivad tegevused:

- Korruptsiooni ennetamise tegevuste sihistamiseks kaardistada ametikohast tulenevad korruptsiooniriskiga ametiisikud (ametnikud ja töötajad)⁴. Näiteks hankedokumentide ettevalmistaja, lepingute ettevalmistaja, lepingute allkirjastaja, hankekomisjoni liikmed, tööde vastuvõtja, arvete kinnitaja, pangaülekannete tegija, korrakaitseametnik, ehituslubade menetleja, elanike taotluste menetleja, järelevalveametnik jt.
- Korruptsiooni ennetamise tegevuste sihistamiseks kaardistada korruptsiooniriskiga läbiviidavad menetlused ja tegevused. Näiteks hangete läbiviimine, teenuste ja asjade ost, sotsiaaltoetuse menetlus, ehitusloa taotluse menetlus, mittetulundusühingute toetuse menetlus jne.
- Kaardistada meetmed ja tegevused huvide konflikti vältimiseks ja lahendamiseks, tuues välja, kuidas volikogu liige, vallavanem, linnaepea, valitsuse liige ja ametiisik saab märgata korruptsiooniohtu ja huvide konflikti ning taandada ennast vastavatest menetlustest ja otsustusprotsessist. Näiteks isiku poolne vahetu juhi või ametisse nimetamise õigust omava isiku teavitamine huvide konflikti ohust, kindel asendaja lepingute ettevalmistamisel kui võib tekkida huvide konflikt, deklaratsioonid hankekomisjoni liikmetelt huvide konflikt puudumisest, taandamine otsuse arutamisest ja otsuse tegemisest jne.
- Määratleda ametikoht või struktuuriüksus, kes vastutab korruptsiooniriskide ja nende maandamise tegevuste eest.
- Volikogu liikmed, vallavanem, linnaepea, valitsuse liikmed ja teised ametiisikud peavad tähelepanu pöörama toimingupiirangule, mille kohaselt ei tohi võtta osa sellise otsuse arutamisest ja otsustamisest, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes (nt vanemad, abikaasa, lapsed, õde, vend, isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, ettevõtte, MTÜ⁵) või tal on otsuse suhtes isiklik majanduslik või muu huvi, mis võib mõjutada toimingut või otsust⁶ (nt toetuste eraldamine enda või oma perega seotud MTÜdele, endale või seotud isikutele töötasude, preemiate ja hüvitise määramine, endaga seotud isikute või hallatava asutuste palgamäärade või palgafondi suuruse kinnitamine, endaga seotud isikutele KOV vara võõrandamise otsustamises osalemine, seotud isikute edutamine). Isik ei tohi läbi viia menetlust vastava toiminguga või otsuse tegemiseks ning on kohustatud endaga seotud otsuste osas end enne otsuse arutelu algust taandama ja soovitatavalt lahkuma arutlusel ruumist. Vastav märge fikseeritakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (nt koosoleku protokollis).

⁴ Ametiisik on füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel (korruptsioonivastane seadus § 2 lõige 1).

⁵ KVS § 7.

⁶ KVS § 11, KOKS § 17 lõige 5 ja 6, KOKS § 49 lõige 12

- Toimingupiirangu korral on ametiisikul keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel (nt anda alluvale ülesandeks sõlmida leping abikaasa ettevõttega). Ametiisik peab asjaolust viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingut või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule⁷.
- Juriidilist isikut ei loeta seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb ametiisiku ametikohustusest. Kui ametiisik esindab juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis omavalitsust, loetakse seda ametikohustuseks. Samuti ei ole ametiisikul seotud isiku huvi, kui ta ei tea ega peagi teadma nimetatud seosest või seotud isiku huvist⁸.
- Tagada asutustes protsesside ja tegevuste dokumenteerimine, et need oleksid läbipaistvad ja neid saaks hiljem kontrollida. Registreerida ja avalikustada dokumendid dokumendiregistris.
- Kehtestada ametiasutusega sarnased huvide konflikti vältimise ning asutuse vara kasutamise korrad ja nõuded ka hallatavates asutustes (nt koolid, lasteaiad, kultuurikeskused, raamatukogud jne), KOV valitseva mõjuga äriühingutes, sihtasutustes ja MTÜ-des.
- Anda revisjonikomisjon volikogu opositsiooni juhtida, et tagada tugevam poliitiline kontroll volikogu tasandil.
- Vt ka huvide konflikti tüüpjuhtumite lahendusi omavalitsustes:
<http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/kasiraamat.pdf>

NÄITEID KORRUPTSIOONIRISKIDEST JA PROBLEEMIDEST	NÄITED RISKE MAANDAVATEST TEGEVUSTEST
<p>Ametiisik ostab endale kuuluvalt ettevõttelt teenust või tooteid.</p> <p>Ametiisik sõlmib (hanke)lepingu seotud isikuga.</p> <p>Ametiisik osaleb hankekomisjonis, toetades endaga seotud ettevõtte pakkumust.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koostada ametiasutuse, hallatava asutuse, omavalitsuse mõju all oleva ettevõtte, sihtasutuse ja mittetulundusühingu hankekord⁹. Kirjeldada selles riigihangete läbiviimise põhimõtted ning kuidas toimitakse alla lihthanke piirmäära jäävate tellimuste puhul. Näiteks: <ul style="list-style-type: none"> ○ kuidas kaardistatakse ostu ja hanke vajadused, ○ kes kinnitab kulu tegemise, ○ kes kinnitab tellimuse, ○ kuidas valitakse alla lihthanke piirmäära jäävate hangete puhul ettevõtjad, kellelt pakkumisi võetakse, et oleks tagatud konkurentsitingimused, ○ kes kooskõlastab hanke läbiviimise ja alla piirmäära ostud, ○ kes peavad kuuluma hankekomisjonidesse, ○ kellel on lepingu sõlmimise õigus, ○ kes võtab toote või teenuse aktiga vastu ja kinnitab toote või teenuse vastavust lepinguga, soovituga,

⁷ KVS-i § 11 lõige 2

⁸ KVS-i § 7 lõige 2 ja 3

⁹ RHS-i § 9

<p>Ametiisiku ettevõtte teeb pakkumuse ametiisiku ettevalmistatud hankes.</p> <p>Hanke tingimused on piiravad soosides vaid ühte pakkujat.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ kellel on arve maksmise kinnitamise õigus. ▪ Arvestada hangete läbiviimisel, et korrupsiooni mõistes on riskantsemad hanked, kus pakkujate arv on väike (nt jäätmemajandus). ▪ Valida õige hanke liik arvestades, et väljakuulutamiseta läbivõtmistega hangete puhul on korrupsioonirisk kõrgem (saab korraldada vaid kindlatel alustel ning peavad olema selgelt põhjendatud). ▪ Jätta pakkujatele piisavalt aega pakkumuse koostamiseks (nt meeskonna komplekteerimiseks, hinna kujundamiseks, tehtavate tööde läbimõtleamiseks). ▪ Kirjeldada hanke hindamiskriteeriumid hankedokumentide avalikustamisel. Hindamiskriteeriumid peavad olema objektiivsed, mõistetavad, hinnatavad ja põhjendatud skaaladega. ▪ Seotud isikud peavad end hanke ettevalmistusest ja hanke tingimuste väljatöötamisest taandama või mitte osalema pakkujana enda ettevalmistatud ja läbiviidavas hankes. ▪ Koostada deklaratsiooni näidis hankekomisjoni liikmetele, millega kinnitatakse huvide konflikti puudumist. Märkida allkirjastatud deklaratsioonis, et isikul puuduvad hankes osalevate pakkujatega seosed. ▪ Hankelepingute muutmisel lisada juurde selgitus lepingu muutmise vajadusest ning selgitada, miks ei olnud võimalik seda hankelepingu esmasel sõlmimisel ette näha.
<p>Ametiisikule pakutakse hanke lisana boonuspaketti kui ametiisik valib konkreetse ettevõtte teenused.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koolitada ametiisikuid, kuidas toimida, kui pakutakse/lubatakse altkäemaksu (kingitus, raha, teenus jms) või tuvastatakse muul moel korrupsiivseid tegusid (raha omastamine, mõjuvõimuga kauplemine jne): http://www.korrupsioon.ee/et/kuidas-toimida-korrupsiooni-korral. <i>Rahandusministeeriumis on valmimas teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava, mis valmimise järgselt on leitav veebilehelt: https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eeetika.</i>
<p>Ettevõtte või elanik teeb ametiisikule lepingu sõlmimise, loa või toetuse saamise järgselt tänutäheks kingituse.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jälgida kingituste saamisel ja vastuvõtmisel väljatöötatud soovitusi, joonis on leitav: http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikt/kingitused
<p>Ametiisik osaleb otsustamisel määrates toetuse lähedasele isikule.</p> <p>Ametiisik menetleb lähedase isiku avaldust või loa taotlust.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seotud isikud peavad end otsuse menetlusest, sh nii ettevalmistusest kui ka otsustamisest taandama. Taandamine peab olema fikseeritud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ▪ Selgitada volikogu liikmetele, vallavalitsuse liikmetele ja teistele ametiisikutele toimingupiirangu olemust ja huvide konflikti tekkimise võimalusi ning enda taandamist olukorras, kui on kokkupuude ettevalmistatava otsuse, tehtava otsuse või otsusega seotud isikuga. ▪ Volikogu esimees ja vallavanem või linnapea lisaks otsustamiselt taandamisele ei allkirjasta endaga seotud volikogu või valitsuse õigusakte. ▪ Juhtida volikogu, volikogu komisjoni ja valitsuse istungi alguses tähelepanu taandamise kohustusele ning paluda välja tuua, kui kellelgi on mõne arutlusele tuleva küsimusega huvide konflikt. ▪ Kasutada iseteeninduskeskkondi, millega tagatakse omavalitsuste väljastatud loataotluste menetluses ülevaade menetluse seisust ja menetluse läbiviijast (nt menetluste infosüsteem http://kov.riik.ee/menetluste-infosusteem/). ▪ Dokumenteerida loa andmise alused, kooskõlastused, otsused, menetluses osalenute jm seotud dokumentatsioon.

Ametiisik otsustab ise enda lähetusse minemise ja kulude üle.	<ul style="list-style-type: none"> Kehtestada töölähetuste planeerimise ja kinnitamise kord, milles reguleerida, kuidas ja kes kinnitab teenistujate ja hallatavate asutuse töötajate lähetused, samuti kes ja kuidas kinnitab vallavanema ja valitsuse liikmete lähetused.
Ametiisik kasutab ametiautot ja asutuse kütusekaarti või muud vara eratarbeks.	<ul style="list-style-type: none"> Kehtestada omavalitsusele või selle asutusele kuuluvate sõidukite kasutamise kord, sh erasõitude lubatavus ja korraldus, määrata koht, kus peab auto paiknema töövälisel ajal, sõitude aruandluse kord jm. Kehtestada omavalitsusele ja selle asutusele kuuluva kütusekaardi kasutamise, aruandluse ja kontrollimise kord. Kehtestada asutuse arvuti, mobiiltelefoni, muude masinate ja seadmete (nt murutraktor, lava-, valgus- ja helitehnika jms) valdamise ja kasutamise kord. Kehtestada vastavad korrad omavalitsuse mõju all olevates ettevõtetes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes.
Ametiisik kasutab rahvamaja või muid omavalitsuse ruume eratarbeks.	<ul style="list-style-type: none"> Arvestada, et omavalitsusele kuuluvad ruumid on osa omavalitsuse varast ja neid tuleb kasutada eesmärgipäraselt, säästlikult ja tõhusalt. Kehtestada omavalitsuse ruumide kasutamise kord, milles on reguleeritud, kellel ja mis tingimustel on õigus omavalitsuse ruume (sh hallatavate asutuste ruume, nt kooli aula, spordisaal, kultuurimaja saal, rahvamaja jne) kasutada ja rentida (nt kas ruume tohib kasutada vaid KOV asutus või ka eraisikud tasudes selle eest korra kohaselt. Mil viisil ja kes tegeleb omavalitsuse ruumide broneerimisega välistele isikutele) Tagada kõigile samaväärsetele toimijatele (nt MTÜ-d, ühingud, klubid, kollektiivid, erakonnad, valimisliidud vms) võrdväärsed ruumide kasutamise võimalused.
Ametiisikuga seotud spordiklubi kasutab kooli võimalikult hinnakirjaväliselt tasuta.	<ul style="list-style-type: none"> Ametnikul on keelatud teostada järelevalvet iseenda või endaga seotud isiku üle ning saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka¹⁰ (nt ehitusnõunik ei saa aidata eraettevõtjana koostada enda menetletavaid ehitusloa taotlusi, teostada samas KOVis eraettevõttena ehitusjärelevalvet). Keeldu ei kohaldata haridusasutuses toimuva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes (nt ametnik võib õpetada koolis ühiskonnaõpetust).
Ametiisik aitab kõrvaltegevusena eraettevõttena elanikel koostada loa taotlusi.	<ul style="list-style-type: none"> Vallavanem või linnapea ei tohi olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal¹¹. Vallavanem, linnapea ja valitsuse liige peab viivitamata kirjalikult teavitama volikogu, kui ta tegeleb või kavatses tegeleda kõrvaltegevusega¹². Volikogu võib kõrvaltegevuse keelata, kui see takistab teenistusülesannete täitmist või toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise¹³. Kehtestada kõrvaltegevusest teavitamise kord, märkides, keda ja mis vormis tuleb kõrvaltegevusest teavitada (nt tuleks teavituses märkida juriidilise isiku nimi ja kõrvategevuse lühikirjeldus). Vt ka: http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikti-juhtumeid-ja-lahendusi/korvaltoo-tegemine.
Kooli-, lasteaia- ja hooldekodude kohti	<ul style="list-style-type: none"> Tagada kooli-, lasteaia- ja hooldekodukohtade jaotusel objektiivsus ja läbipaistvus, võimaldades tutvuda jaotuse põhimõtete ja järjekorra muudatustega koos selgitustega¹⁴.

¹⁰ ATS § 60 lg 4

¹¹ KOKS § 50 lg 2

¹² KOKS § 50 lg 2, KOKS § 50¹ lg 1

¹³ KOKS § 50 lg 3, KOKS § 50¹ lg 2

¹⁴ Nt Harku Vallavalitsuse 30. detsembri 2015 määrus nr 11 „Laste Harku valla koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“

<https://www.riigiteataja.ee/akt/407012016024?leiaKehtiv>

<p>jaotatakse eelisjärjekorras tuttavatele.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tagada kohtade järjekorra avalikkus, näiteks kasutades kohtade jaotuse ja järjekorra infosüsteeme (nt Eliis https://www.eliis.ee/features, Haldo https://www.haldo.ee/, Arno https://arno.ee/, Tallinnas info.haridus.ee).
<p>Elanikele ei ole arusaadav, millisel viisil ja kes saavad taotleda omavalitsusest projektipõhist toetust kodanikuühendustele.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kehtestada omavalitsuse poolt MTÜ-dele ja SA-dele tegevus- ja projektitoetuste andmise kord, kirjeldades toetuse taotlemise võimalusi, toetuse andmise tingimusi ja taotluse menetlemist, sh milliseid tegevusi toetatakse, toetuste piirmäärad, nõuded taotlejale ja taotlusele, projekti aruandlus ning kellele taotlus esitada, kes kontrollib taotluse vastavust, kes teeb rahastamisotsuse. ▪ Kaasata vastava korra väljatöötamise sihtgrupid, kellele toetus on suunatud. ▪ Tagada omavalitsuses kehtestatud kordade ja taotlusvõimaluste avalikustamine ning ajakohasus omavalitsuse veebilehel. ▪ Tagada taotlusvõimaluste info avalikustamine ja teavitus taotlusvooru läbiviimisest. ▪ Võrdsete võimaluste ja objektiivsuse tagamiseks ei eralda volikogu ja valitsus ühekordeid taotluspõhiseid ja rahastamiskorra väliseid toetuseid kolmandale sektorile (samas näiteks ei pea välistama omafinantseeringu toetuse andmist juhul kui MTÜ on saanud projektitoetust välistest vahenditest, mida ei olnud võimalik ette teada). MTÜsid ja SA-sid toetatakse vaid korras kehtestatu põhiselt. ▪ Tagada toetuse saajate poolne aruandlus ja kinnitus toetuse sihipärasest kasutusest. Kontrollida toetuste kasutamise sihtotstarbelisust. ▪ Lisada omavalitsuse veebilehele ülevaade toetatud projektidest ja ühendustest. ▪ vt ka https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuühiskond/rahastamine
<p>Valla- või linnavalitsusse saadakse tööle läbi isiklike tutvuste.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kehtestada asutuse värbamise kord. ▪ Täita ametikohad avalike konkursside korras. ▪ Tagada konkursside avalikustamine ning piisavad tähtajad kandideerimiseks.
<p>Elanikud ei ole teadlikud vallavolikogus arutelule tulevatest teemadest ega saa kaasa rääkida neid puudutavates küsimustes. Otsused tehakse elanike teadmata.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalikustada volikogu istungi päevakorrad ja eelnõud koos seletuskirjadega (mis ei ole ametkondlikuks kasutamiseks) volikogude istungite toimumise eelselt KOV veebilehel. ▪ Kasutada võimalusel volikogu töö korraldamisel VOLIS-e keskkonda, mis võimaldab avalikkusel olla kursis volikogu tööga. ▪ Tagada laiemat avalikkust puudutavates teemades kaasärääkimise võimalus (nt korraldades koosolekuid, tutvustades kavandatavaid otsused, andes piisavalt aega avalikeks aruteludeks ja tagasiside andmiseks). ▪ Korraldada avalike arutelude kaudu kõigi huvitatud isikute kaasamise arengukava ja eelarvestrateegia koostamisse. Avalikustada arengukava ja eelarvestrateegia eelnõu valla või linna veebilehel vähemalt kaheks nädalaks¹⁵. ▪ Tagada üld-, eri- ja detailplaneeringu ning keskkonnamõju strateegilise hindamise nõuetekohane avalikustamine ning avaliku arutelu korraldamine¹⁶. ▪ Avatud valitsemise põhimõtted: https://mailchi.mp/f2ba7de1ec7a/seitse-ettepanekut-omavalitsusele?e=b7d6d25f98.
<p>Elanikele ei ole arusaadav, milliseid tegevusi on eelarvest planeeritud ja mis on tegevuste maksumus.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eelarve läbipaistvuse suurendamiseks kirjeldada eelarve seletuskirjas lahti tehtavad investeeringud, plaanitavad hanked ja toetusteks eraldatavate summade kujunemine. Eelarve seletuskirjas näidata kuluridasid aastate võrdluses (nt eelmine, käesoleva ja järgmine aasta), et volikogu liikmetel ja avalikkusel oleks parem ülevaade eelarves planeeritud kulude muutustest. ▪ Anda korrapäraselt (näiteks kord kvartalis) valitsuse poolt volikogule ülevaade eelarve täitmisest.

¹⁵ KOKS § 37²

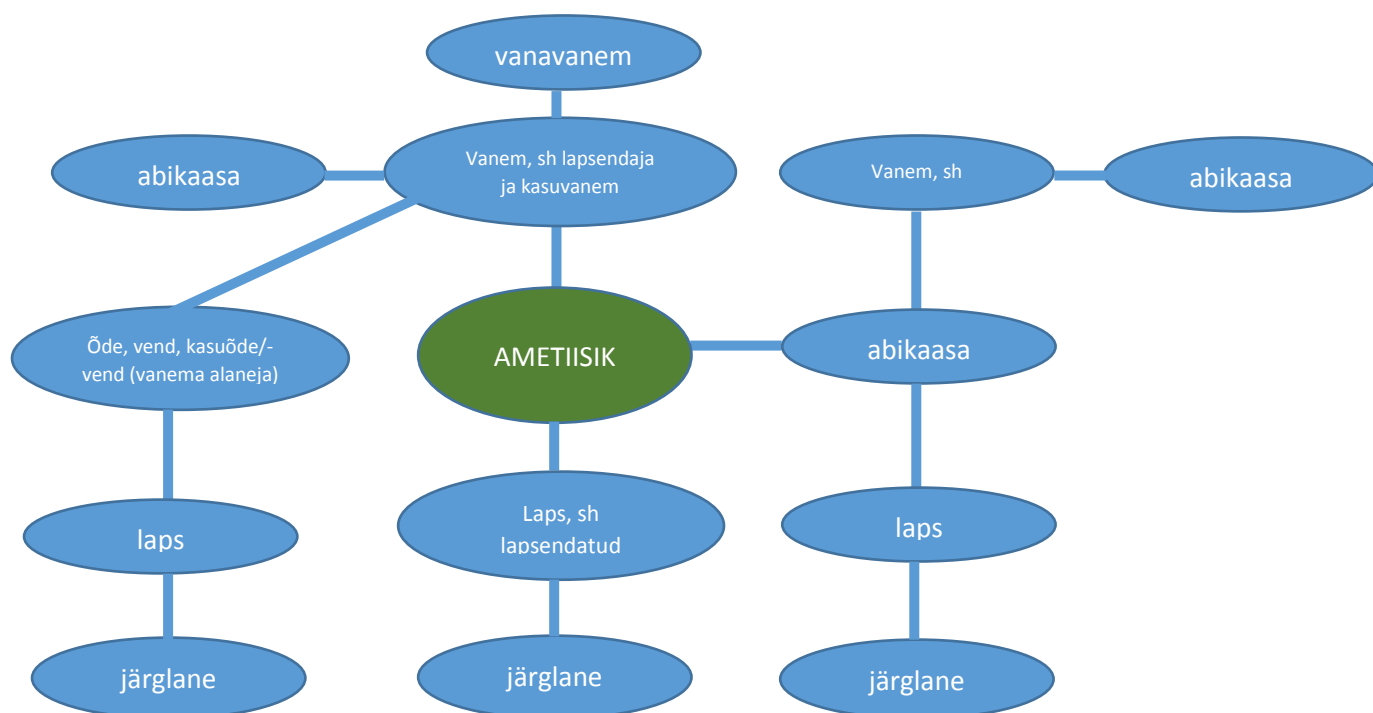
¹⁶ PlanS § 87, § 118 ja § 135

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kasutada kaasava eelarvestamise võimalusi. ▪ Vallavalitsuse reservfondi kasutatakse vaid erakorraliste ja ettenägematute kulutuste katmiseks ning sealt ei jagata vahendeid, mida saaks eraldada ka volikogu poolt tavapärasel korras. ▪ Majandusaasta aruande kinnitamiseks võtta iga-aastaselt pakkumused erinevatelt audiitoritelt ning tagada audiitorite vahetus.
Elanikud ja volikogu liikmed ei ole teadlikud omavalitsuse ühingute (ettevõtted, SA-d, MTÜ-d) tegevusest ja neile antud ülesannete täitmisest.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Omavalitsuse poolt ühingule otsustusõiguse või ülesande andmisel tagada selle läbipaistvus (nt avalikustada leping) ning anda volikogule võimalus teostada järelevalvet (nt aruandlus volikogu ees ülesannete ja eraldatud vahendite täitmisest). ▪ Omavalitsuse poolt ühingule vara üleandmisel tagada vara sihipärane kasutus ning vara edasisel võõrandamisel enampakkumuse läbiviimine. Kasutada antud vara täpselt samasugusel viisil, nagu seda peaks kasutama omavalitsuse asutus. ▪ Tagada järjepidev kontroll ülesande täitmise, eraldatud vahendite ja vara kasutamise üle.
Volikogu või valitsuse liige, osavalla või linnaosa vanem või ametiasutuse juht jätab huvide deklaratsiooni esitamata, sest ei ole teadlik selle esitamise kohustusest.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Huvide deklaratsiooni esitamise kohustus on valla- või linnavolikogu ja valla- või linnavalitsuse liikmetel, vallavanemal või linnapeal, osavalla või linnaosa vanemal ning valla või linna ametiasutuse juhil¹⁷. ▪ Määratleda vastavas korras, kes ja kuidas esitatud deklaratsioone kontrollib ja nende esitamist meelde tuletab ja juhendab.
Ametiisikud ei järgi korruptsioonivastase seaduse nõudeid, sest pole nendest teadlikud ega oska näha korruptsiooniriski.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lisada ametiisikute, asutuste juhtide ja KOV ettevõtete juhtide ametijuhenditesse huvide konflikti vältimise meetmete ja regulatsioonidega tutvumise kohustus. ▪ Tagada, et iga ametiisik on läbinud korruptsiooni ennetamise koolituse. Kutsuda Justiitsministeeriumi või PPA valdkonna ametnikke koolitama. Päringu võib saata: korruptsioon@just.ee. Koolitused on tasuta. ▪ Määrata isik, kes vastutab ametiisikute huvide konflikti vältimise ja korruptsiooni riskide nõustamise eest ning tutvustab ametiisiku tööle tulemisel seadusest tulenevaid nõudeid ja omavalitsuse siseseid kordasid. ▪ Küsimuste korral ja nõu saamiseks pöörduda Justiitsministeeriumi poole korruptsioon@just.ee. ▪ Vt ka Riigikontrolli aruandeid: „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine kohalikes omavalitsustes“ (2017)
Korruptsioonist ei teavitata, sest isik ei oska kuhugi pöörduda.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Korruptsioonist saab teada anda, pöördudes isiklikult või teate vormis: <ul style="list-style-type: none"> ○ Keskkriminaalpolitseisse kui tegu on omavalitsustes ja riigiametites töötavate ametnikega ning eraettevõtete/mittetulundusühingutega; ○ Kaitsepolitseiametisse, kui tegu on Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve või Jõhvi kohaliku omavalitsuse üksuse või selle ametiasutuse juhi või muu juhtimisülesandeid täitva ametniku või töötajaga.; ▪ Vt ka: http://www.korruptsioon.ee/et/kuidas-toimida-korruptsiooni-korral

¹⁷ KVS § 13 lg 1 p 2

Mõisted ja selgitused

- **Ametiisik** on isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund (nii alaline kui ajutine ülesande täitja, tasu eest kui tasuta, teenistuses olles, vabakutselisena, lepingu, nimetamise või valimise alusel).
- **Ametiseisund** on õigus või kohustus avaliku ülesande täitmisel teha teist isikut mõjutav otsus või toiming või osaleda selle tegemises.
- **Ametiseisundi korruptiivne kasutamine** on ametikoha või võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil, mille tulemusena luuakse põhjendamatu eelis ametiisikule endale või mõnele muule isikule.
- **Huvide konflikt** on olukord, kus ametiisiku või temaga seotud isiku erahuvid ja tema kohustused ametiisikuna satuvad vastuollu või konflikti. Huvide konflikt ei ole korruptsioon, aga see võib viia korruptsioonini.
- **Seotud isikud**¹⁸ on:
 - lähedased sugulased ja hõimlased (vt joonis);
 - isik, kellega on ühine majapidamine,
 - isik, kelle tegevust ametiisik tööväliselt mõjutab;
 - juriidiline isik, kus ametiisikul on vähemalt 1/10 osalust või on selline osalus teisel seotud isikul;
 - juriidiline isik, mille juht-või kontrollorgani liige ametiisik on või on see liige ametiisikuga seotud isik.



¹⁸ KVS § 7 lg 1

- **toimingupiirang**¹⁹ - ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine iseenda või endaga seotud isikuga või/ja juhtumitel, kus ta on teadlik võimalikust korrupsiooniohust või huvide konfliktist. Lisainfoks: <http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikti-juhtumeid-ja-lahendusi/tehingud-iseendaga-ehk-toimingupiirangute-rikkumine>
- **kohaliku omavalitsuse valitsuse liikme tegevuspiirang** – valitsuse liikmel on õigus tegeleda väljaspool ametikohustusi mistahes muu tegevusega, kui see ei ole seadusega keelatud ning jälgitakse toimingupiirangu ning teavitamise reegleid²⁰.
- **ametniku tegevuspiirang** – ametnikul ja ametiisikul on õigus tegeleda väljaspool ametikohustusi mistahes muu tegevusega, kui see ei ole seadusega keelatud ning jälgitakse toimingupiirangu ning teavitamise reegleid²¹. Lisainfoks: <http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikti-juhtumeid-ja-lahendusi/korvaltoo-tegemine>.
- **piirang teenistusse võtmisel**²² - teenistusse ei või võtta endaga seotud isikut, kehtiva karistusega tahtlikult kuriteo toime pannud isikut, tahtliku riigivastase kuriteo eest karistatud isikut, olenemata karistusandmete kustutamisest ning isikute, kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus.
- **ametnikul on keelatud** teostada järelevalvet iseenda või endaga seotud isiku üle ning saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka²³ (keeldu ei kohaldata haridusasutuses toimuva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes, kui ametnik on teavitanud oma kõrvaltegevusest ametisse nimetamise õigust omavat isikut ATS § 60 lõike 3 kohaselt.
- **piirang teenistusest vabastamisel**²⁴ – ametnik ei või peale teenistusest vabastamist asuda tööle või muul viisil töistesse/ lepingulistesse suhetesse sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul teostas järelevalvet - <http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikti-juhtumeid-ja-lahendusi/tookoha-vahetus-jarelvalvatava-juurde-toole>

Viited juhenditele

E-riigi Akadeemia avatud valitsemise põhimõtted:

<https://mailchi.mp/f2ba7de1ec7a/seitse-ettepanekut-omavalitsusele?e=b7d6d25f98>

Huvide konflikti juhtumeid ja lahendusi

<http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikt/huvide-konflikti-juhtumeid-ja-lahendusi>

Käsiraamat volikogudele korrupsiooni vältimiseks otsuste tegemisel

<http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikt/kasiraamat-volikogudele>

Korduma kippuvad küsimused:

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

Ühingu Korrupsioonivaba Eesti juhendmaterjalid:

<http://www.transparency.ee/cm/omavalitsus>

¹⁹ KVS § 11

²⁰ KOKS § 50¹

²¹ ATS § 60

²² ATS § 15

²³ ATS § 60 lg 4

²⁴ ATS § 60 lg 5

Sisekontrollisüsteemide juhendid riigiasutustele

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus/organisatsioonide-juhtimiskvaliteedi-arendamine>

Infovoldik ärikorruptsiooni vältimiseks

https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/arikorruptsiooni_infovoldik_ee_-_loplik.pdf

<http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsiooni-juhtimine-aris/juhised-ettevotetele-korruptsiooniriskide-juhtimiseks>

Küsimuste korral ja nõu saamiseks pöörduda Justiitsministeeriumi poole: korruptsioon@just.ee