

Korruptsioonivastase tegevuskava koostamiseks uued ennetusmeetmed

Lõpparuanne

Viitenumber: 293522

Tellija: Tallinna Linnakantselei

Kuupäev: 08.07.2026



Lp Kaur Siruli

Tallinna Linnakantselei

Vabaduse Väljak

15189 Tallinn

08. juuli 2026

Austatud Kaur Siruli,

Korruptsioonivastase tegevuskava koostamiseks uued ennetusmeetmed

Aruanne on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisors ("PwC") poolt Tallinna Linnakantselei („Tellija“) vastavalt Tellija ja PwC vahel 25.10.2025 sõlmitud lepingule („Leping“).

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast, sh Tellija poolt jagatud allikatest ja läbi viidud intervjuudest. Me ei ole hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info tõepärasust. Sellest tulenevalt ei anna PwC ühelegi isikule (välja arvatud Tellijale Lepingul alusel) mistahes otseseid ega kaudseid kinnitusi aruande täpsuse või täielikkuse osas.

Tegu on lõpparuandega, mida on kohandatud vastavalt Tellija juhtrühma poolt edastatud kommentaaride ja läbiviidud ühise arutelu tulemuste alusel.

Aruande sisu ei ole lubatud teha kättesaadavaks teistele isikutele, välja arvatud Lepingus sätestatud juhtudel ning vastavatel tingimustel. PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes Tallinna Linnakantselei ja mitte ühegi teise osapoole ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele. Kui Teil on küsimusi seoses aruandega, võtke palun ühendust Erki Raja-ga (+372 5647 3654 erki.raja@pwc.com).

Lugupidamisega

Tarmo Meresmaa

AS PricewaterhouseCoopers Advisors

Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid

Isikud, kes ei ole aruande adressaadid ja seda aruannet loevad, loetakse nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

- Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma kliendilt saadud juhiste ja üksnes kliendi huvisid ja kasu silmas pidades.
- Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
- Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei võta aruandega seoses mingeid kohustusi ega vastutust, ei lepingulist ega lepinguvälist (sh hooletusest ja seadusest tuleneva kohustuse rikkumisest tingitud) vastutust. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei vastuta mistahes kahju, saamata jäänud tulu ega kulutuste eest, mis aruannet lugevale isikule seoses aruande kasutamisega või muul moel aruandega seotult võivad tekkida.

Sisukord

1.	Analüüsi lühikokkuvõte ja peamised tähelepanekud	6
1.1.	Olemasolevate meetmete parendamine	10
1.2.	Uued meetmed	20
2.	Projekti eesmärk, metoodika ja tegevused	25
2.1.	Projekti eesmärk ja ulatus	25
2.2.	Analüüsi taust	26
2.3.	Metoodika ja tegevused	28
2.4.	Hindamise raamistik.....	31
3.	Kontrollikeskkonna ja meetmete hindamine.....	35
3.1.	Juhtimine, strateegia ja riskihindamine.....	35
3.2.	Ametnike eetika, huvide konflikt ja piirangud	39
3.3.	Läbipaistvus, dokumenteerimine ja otsustusjälg.....	46
3.4.	Kontrollimeetmed ja järelkontroll	48
3.5.	Teavitamine, nõustamine ja organisatsioonikultuur	51
3.6.	Kõrgema riskiga otsustusprotsessid.....	55
3.6.1.	Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet	55
3.7.1.	Tallinna Linnaplaneerimise Amet.....	58
3.8.1.	Tallinna Linnavaraamet	66
4.	Valimipõhised testid	72
4.1.	Linnavara kasutusse andmise otsuste ettevalmistamine	72
4.1.1.	Vormsi tänav 7 - Isikliku kasutusõiguse seadmine OÜ Mediaan-V kasuks.....	73
4.1.2.	Vene tänav 5 - Osaühing Elevant	73
4.2.	Riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine	74
4.2.1.	Vene Kultuurikeskuse renoveerimine	74
4.2.2.	Roosikrantsi tn 12 katuse remont	75
4.3.	Kaasrahastamise lepingute ettevalmistamine.....	76
4.3.1.	Raadiku tänav 10 ja Peterburi tee 105.....	76

4.3.2.	Keldrimäe tänav 9/Lastekodu tänav 12.....	77
5.	Lisad	79
5.1.	Lisa 1. Simulatsiooni küsimustiku I osa	79
5.2.	Lisa 2. Simulatsiooni küsimustiku osa I tulemused.....	80
5.3.	Lisa 3. GRECO hindamisaruande soovitusel (tõlgituna).....	81

1. Analüüsi lühikokkuvõte ja peamised tähelepanekud

Tallinna Linnakantselei tellimisel viidi läbi korruptsioonivastaste meetmete rakendamise hindamine kolmes Tallinna linna ametis: Tallinna Linnaplaneerimise Ametis, Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametis ning Tallinna Linnavaraametis. Hindamine keskendus tellija määratud kõrgema riskiga tegevusvaldkondadele, kus otsustega kaasneb oluline kaalutusõigus, rahaline mõju, kokkupuude erasektori osapooltega või vajadus tagada otsuste läbipaistvus ja hilisem kontrollitavus. Fookuses olid riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine, projekteerimistingimuste menetlused, ehitusvaldkonna load, ehitiste vastuvõtmine ja ehitusjärelvalve, linnavara kasutusse andmine ning avaliku taristu kaasrahastamise lepingute sõlmimine.

Hindamise eesmärk oli anda hinnang korruptsiooniennetuse **meetmete olemasolule, rakendamisele ja toimivusele ning tuvastada, millised olemasolevad meetmed vajavad tugevdamist ja milliseid uusi ennetusmeetmeid tuleks kaaluda.**

Hindamisel ei piiratud formaalsete reeglite olemasolu kontrollimisega. Oluline oli hinnata ka seda, kas meetmed toimivad praktikas, kas ametnikud tunnevad ära korruptsiooniohtlikke olukordi ja kas kõrgema riskiga otsustusprotsessides jääb otsuste kujunemisest piisav ja hiljem kontrollitav jälg.



Korruptsiooniriskide juhtimise vaatest on keskne tähelepanek, et riskide käsitlemine vajab ametiteüleselt ühtsemat seostamist konkreetsete kontrollimeetmete, vastutajate, tähtaegade, juhtimisinfo ja järelkontrolliga. Ametites on olemas erinevaid riskide kaardistamise ja ennetamise praktikaid, kuid nende detailsus, ajakohasus ja kasutamine juhtimisotsuste alusena on ebaühtlane. Riskihindamine peaks senisest selgemalt näitama, **millised korruptsiooniriskid on kõige olulisemad, milliseid meetmeid nende maandamiseks rakendatakse, kas meetmed on tegelikult ellu viidud ning millise tulemuse on need andnud.** Ilma sellise seoseta võib riskihindamine jääda perioodiliseks loeteluks, mis ei toeta piisavalt juhtimisotsuseid ega riskide tegelikku maandamist.

Ametnike eetika, huvide konflikti ja piirangute valdkonnas on formaalne raamistik olemas, kuid mitmes olukorras sõltub selle toimimine endiselt suurel määral ametniku enda äratundmisest, initsiatiivist ja valmisolekust seos deklareerida, nõu küsida või vajaduse korral menetlusest taanduda. Huvide konflikt ei avaldu ainult ilmsetes olukordades, vaid võib tekkida ka varasemate tööalaste seoste, kõrvaltegevuste, mitteformaalsete kohtumiste, objektiivlastuste, kingituste või muude suhtlusvormide kaudu. Piiripealsete olukordade puhul ei pruugi ametnik alati tajuda, et küsimus ei ole üksnes otseses keelatud hüves või otseses isiklikus kasus, vaid ka otsuse tajutavas erapooletuses ja avalikus usalduses. Seetõttu vajavad tugevdamist



praktilised juhised, näited ja korduvad arutelud selle kohta, millal võib tekkida huvide konflikti või näivusriski olukord ning kuidas sellisel juhul toimida.

Kõrvaltegevuste puhul on oluline arvestada, et ametniku töövälised seosed võivad kõrgema riskiga valdkondades **hägustada piiri ametikohustuste ja erahuvi vahel**. Kõrvaltegevustest teavitamise kohustus on olemas, kuid kontrollitavus on piiratud, kui see tugineb peamiselt registriandmetele. Avalikest registritest on üldjuhul nähtavad üksnes teatud liiki seosed, näiteks rollid juriidiliste isikute juhtorganites, kuid mitte kõik töölepingulised, käsunduslikud või muud teenuse osutamise suhted. Seetõttu vajab kõrvaltegevuste käsitus **selgemaid lubamise ja keelamise kriteeriume**, praktilisi näiteid, lubade kestuse ja lubatava koormuse põhimõtteid ning riskipõhist järelkontrolli eelkõige ametikohtadel ja protsessides, kus kokkupuude erasektoriga on tihe.



Läbipaistvuse, dokumenteerimise ja otsustusjälje valdkonnas ilmnes, et ametlikud menetlus- ja dokumendihalduse süsteemid on olemas, kuid need ei kata alati otsuse tegelikku

kujunemisprotsessi. Suure kaalutlusruumiga menetlustes võib lõplik dokument või eelnõu olla nõuetekohaselt vormistatud, kuid otsuse sisuline kujunemine, vahepealsed kaalutlused, alternatiivid, kohtumistel antud selgitused, registrivälised arutelud või mitteametlikud suunised ei pruugi olla hiljem täielikult taastatavad. See on oluline risk eelkõige valdkondades, kus otsuseid tehakse mitme osapoole koostöös, kus kasutatakse avatud õigusmõisteid või kus menetlusosalistel võib olla tugev huvi otsuse sisu või kiiruse mõjutamiseks. Läbipaistvuse tugevdamiseks tuleks täpsustada, millised kohtumised, surveolukorrad, taandamised, olulised menetlusmuudatused, hankemenetluse erapooletuse kinnitused ja registrivälised arutelud tuleb minimaalselt dokumenteerida.

Kontrollimeetmete ja järelkontrolli puhul on ametites olemas mitmeid kontrollikohti, sh kooskõlastused, deklaratsioonid, erapooletuse kinnitused ja teatud registripäringud. **Samas ei moodusta need veel piisavalt ühtset, riskipõhist ja järelkontrollitavat süsteemi**. Kontrollide mõju sõltub sellest, kas need on sisulised või üksnes vormilised. **Näiteks nelja silma põhimõte vähendab riski ainult siis, kui teine kontrollija hindab tegelikult otsuse, tehnilise kirjelduse, eeldatava maksumuse või lepingumuudatuse sisu, mitte üksnes dokumendi vormilist korrektsust**. Samuti vajab tugevdamist seotud osapoolte ristkontroll kõrgema riskiga hangetes ja lepingulistest suhetes, et tuvastada võimalikke seoseid pakkujate, alltöövõtjate, projekteerijate, omanikujärelevalve tegijate ja menetluses osalenud isikute vahel.

Teavitamise, nõustamise ja organisatsioonikultuuri valdkonnas on baasraamistik olemas, kuid selle mõju sõltub sellest, kui nähtavad, usaldusväärsed ja praktiliselt kasutatavad on koolitused, nõustamiskanalid ja teavitamise võimalused. Korruptsiooniennetuse teadlikkus ei peaks piirduma üldiste reeglite tutvustamisega, vaid peaks aitama ametnikel lahendada igapäevaseid piiripealseid olukordi. Täiendamist vajavad eelkõige koolituste süsteemsus, läbimise jälgimine, korduvate praktiliste dilemmaide käsitlemine ning nõustamis- ja teavitamiskanalite nähtavus, konfidentsiaalsus ja usaldusväärsus. Vilepuhumise ja rikkumistest teavitamise puhul on oluline, et töötajal, kodanikul või koostööpartneril oleks selge arusaam, kuhu pöörduda, kuidas pöördumist käsitletakse ja millised konfidentsiaalsuse tagatised kehtivad.



Kõrgema riskiga otsustusprotsessides ilmnes, et formaalsed menetlusraamistikud on üldjuhul olemas, kuid riskid avalduvad eelkõige kaalutlusruumi, erasektoriga kokkupuute, dokumenteerimise ebaühtluse ja kontrollimeetmete erineva rakendusküpsuse koosmõjus. Riigihangete puhul on tundlikud hanke ettevalmistus, tehnilise kirjelduse neutraalsus, samaväärsuse hindamine, eeldatava maksumuse põhjendamine, pakkujatele antava teabe võrdsus ning lepingumuudatuste ja lisatööde kontroll. Projekteerimistingimuste menetlustes on keskne risk menetlusliigi valik, sest projekteerimistingimuste menetlus võib võrreldes detailplaneeringuga olla kiirem, kitsam ja väiksema avaliku kaasamisega. Ehituslubade ja järelevalve puhul tulenevad riskid suurest menetluskoormusest, korduvast kokkupuutest erasektori osapooltega, siseteabe käsitlemise ebakindlusest ja järelevalve valdavalt reaktiivsest iseloomust.

Kaasrahastamise lepingute puhul on keskseks riskikohaks funktsionaalse seose sisustamine, kaasrahastatava objekti valik, mahaarvamiste määramine, läbirääkimiste dokumenteerimine ja ametiteülese vastutuse hajumine. Tegemist on suure rahalise mõjuga protsessiga, kus otsuse tulemus sõltub mitmes etapis eksperthinnangust ja kaalutlusõigusest. Linnavara kasutusse andmisel paikneb suurim risk otsustuskorras ja avaliku huvi alusel tehtavates erandites. Tavapärase enampakkumise korral on menetlus üldjuhul paremini võrreldav ja kontrollitav, kuid otsustuskorras kasutusse andmine eeldab eriti selget põhjendust, sest selline otsus võib anda konkreetsele kasutajale pikaajalise varalise eelise. Seetõttu vajavad tugevdamist avaliku huvi ja funktsionaalse seose rakenduskriteeriumid, varasemate juhtumite võrdlusbaas, otsuste põhjendusstandardid ja registrivälise suhtluse dokumenteerimine.



Valimipõhised testid kinnitasid, et kõrgema riskiga protsessides ei seisne peamised riskid üksnes formaalsete menetlusnõuete täitmises, vaid otsuse sisulise kujunemise, põhjendamise ja kontrollitavuse

kvaliteedis. Testitud kaasustes oli mitmel juhul dokumentatsioon olemas ja menetlusjälg üldjoontes taastatav, kuid esile tõusid otsuste sisulise põhjendamise, andmete täpsuse, eeldatava maksumuse sõltumatu kontrolli, seotud osapoolte eelkontrolli ning kaasrahastamise objektiivliku ja mahaarvamiste dokumenteerimise küsimused. Positiivse praktikana ilmneseid juhtumid, kus lepingumuudatused olid kirjalikult põhjendatud ja kooskõlastatud ning hanke ettevalmistuse ja lepingu täitmise rollid olid eristatud. Samas näitavad testid, et kõrgema riskiga otsustusprotsessides tuleks senisest selgemalt määratleda, millised otsustusmuudatused, maksumuse eeldused, seotud osapoolte kontrollid ja läbirääkimiste tulemused peavad olema dokumenteeritud viisil, mis võimaldab hilisemat sõltumatut kontrolli.

Kokkuvõttes on vaadeldud ametites korruptsiooniennetuse alusraamistik olemas ja mitmes valdkonnas toimivad olulised kontrollielemendid, kuid süsteemi praktiline toimivus vajab ühtlustamist ja tugevamat seostamist riskipõhise juhtimisega. Kõige olulisemad parendusvajadused puudutavad huvide ja kõrvaltegevuste sisulist kontrolli, taandamiste ja surveolukordade dokumenteerimist, kõrgema riskiga hangete ja kaasrahastamise otsuste põhjendamist, seotud osapoolte ristkontrolli, koolituste ja nõustamiskanalite süsteemsust ning regulaarsete valimipõhiste testide kasutamist. Nende meetmete eesmärk ei ole suurendada formaalset halduskoormust, vaid tagada, et suure kaalutusruumi, rahalise mõju ja erasektoriga kokkupuutega otsused oleksid põhjendatud, võrreldavad, läbipaistvad ja hiljem kontrollitavad.

1.1. Olemasolevate meetmete parendamine

Analüüsi tulemusel ilmnas, et vaadeldud ametites on korruptsiooniennetuse alusraamistik üldjoontes olemas: kehtestatud on juhendmaterjalid, määratud vastutajad või kontaktisikud ning kasutusel on mitmed kontrollielemendid huvide konflikti, kõrvaltegevuste, toimingupiirangute, soodustuste, hankemenetluste ja teavitamise käsitlemiseks. Samas ei ole olemasolevate meetmete rakendamise süsteemsus, dokumenteeritavus, riskipõhisus ja seos järeltegevustega ametite lõikes ühtlane. Seetõttu ei vaja kõik tuvastatud ohumärgid uut eraldiseisvat meedet, vaid mitmel juhul tuleb tugevdada juba olemasolevaid põhimõtteid, muuta nende rakendamine praktilisemaks ning siduda need selgemalt juhtimisinfo, kontrolli ja järeltegevustega. Analüüsi käigus ei tuvastanud me meetmeid, mille puhul oleks olnud põhjendatud halduskoormuse ja vähese kasuteguri tõttu loobumist või lihtsustamist soovitada, kuna peamine tähelepanek oli vastupidine: probleem ei seisnenud ülereguleerimises ega liigsetes meetmetes, vaid rakenduslüngas.

Olemasolevate meetmete tugevdamise eesmärk on **vähendada olukordi, kus korruptsiooniennetuse nõuded on formaalselt olemas, kuid nende praktiline mõju sõltub liigselt üksiku ametniku teadlikkusest, initsiatiivist või konkreetse juhi tähelepanelikkusest**. Eraldi tähelepanu vajavad valdkonnad, kus esineb suur kaalutlusruum, rahaline mõju, korduv kokkupuude erasektori osapooltega või vajadus tagada otsuse hilisem kontrollitavus. Alljärgnevas tabelis on koondatud olemasolevate meetmete tugevdamise soovitused, mis aitavad muuta korruptsiooniennetuse rakendamist ühtlasemaks, riskipõhisemaks ja paremini dokumenteeritavaks.



Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
Kõrge 	Korruptsiooniriskide käsitlemine ei ole ametite lõikes piisavalt ühtselt seotud juhtimisinfo, vastutajate, tähtaegade ja järelkontrolliga.	Korruptsiooniriskide juhtimisloogika ühtlustamine	Riskihindamine peaks senisest selgemalt näitama, millised korruptsiooniriskid on kõige olulisemad, milliseid meetmeid nende maandamiseks rakendatakse, kas meetmed on ellu viidud ning millise tulemuse need on andnud. Riskitaseme muutmine peaks olema seotud konkreetse põhjenduse, rakendatud meetme, vastutaja ja järelkontrolli tulemusega. See vähendaks riski, et riskihindamine jääb perioodiliseks loeteluks ega toeta piisavalt juhtimisotsuseid ja riskide tegelikku maandamist. Olemasolevad kontrollid tuleks siduda selgemate riskikriteeriumidega, näiteks suure rahalise mõjuga otsus, lai kaalutlusruum, korduv kokkupuude erasektoriga, ühe pakujaga hange, märkimisväärsed lisatööd, registriväline suhtlus või varasemad seosed menetlusosalistega. Kontrolli tulemus peaks olema dokumenteeritud ning seotud vastutaja, tähtaja ja vajaduse korral järeltegevusega. Selline lähenemine aitaks liikuda formaalselt nõude olemasolult sisulise kontrolli ja juhtimisinfo suunas. Riskikriteeriumite aluseks peaks olema teostatav raamistik, mis mh hõlmab; (1) kriteeriume, mille alusel hange või planeering liigitatakse kõrgema riskiga juhtumiks (näiteks suur rahaline maht, ulatuslik kaalutlusõigus, niinimetatud pettuse kolmnurga tunnused, erasektori huvi ja surve ning ühe pakujaga hanked); (2) protsessi kirjeldust, kuidas teadmine kõrgemast riskist ametis tekib, salvestub ja levib; (3) kombineeritud lähenemist, kus osa kõrgeid riske tuvastatakse automaatselt eelnevalt kokkulepitud kriteeriumide alusel ja osa töötajate hinnangu põhjal; ning (4) jooksvat reageerimissüsteemi.	Strateegiline (rohkem kui 3 aastat, järkjärguline rakendamine) Kohaldub kõigile kolmele ametile.
Kõrge 	Huvide deklaratsioonide esitamise kohustus on olemas, kuid deklaratsioonide sisuline kasutamine huvide konflikt	Huvide deklaratsioonide riskipõhine sisuline kontroll	Huvide deklaratsioonide kontroll ei tohiks piirduda esitamise fakti tuvastamisega, vaid olema riskipõhine ja sisuline, eristades kahte liiki. KVS-i majanduslike huvide deklaratsioonid (EMTA keskkonnas; esitavad asutuste ja hallatavate asutuste juhid ning linnavalitsuse ja volikogu liikmed) loetlevad palju vara ja seoseid, kuid sellega piirduvad – seetõttu peaks fookus olema deklareeritud riskikontrollil linna otsuste ja partneritega (omandi-, juhtorgani- ja varasemad töösuhted võrdluses hanke-, toetus- ja lepingupartneritega). Tüüpilised otsitavad	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile.

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
	ennetamise tööriistana vajab tugevdamist.		riskid on deklareerimata seosed, seotud osapoollega tehtud tehingud ning osalemine otsuses, mis puudutab isiku enda seost. Hangete huvide konflikti puudumise deklaratsioonide (esitavad kõik hankega seotud isikud) puhul on asjakohane pisteline sisuline kontroll, kas kinnitus tegelikult tõele vastab – ristkontroll pakkujate, äriregistri ja varasemate lepingute andmetega. Deklaratsioon üksinda on piiratud mõjuga ja selle väärtus avaldub vaid koos järelkontrolliga, millest jääb jälg: millal kontroll tehti, milliseid andmeallikaid kasutati, millised riskid tuvastati ja millised järeltegevused rakendati. Kuna deklaratsioonikohustus ei kata kõiki riskisid (nt hangete ettevalmistajaid), tasub kaaluda kontrollitava ringi laiendamist. Kontrollitegevus võiks olla II liini kontrollitoiming.	
Kõrge 	Kõrvaltegevuste kontroll on piiratud, kuna see tugineb peamiselt avalike registrite andmetele.	Kõrvaltegevuste lubamise, keelamise ja teavituskohustuse täpsustamine	Kõrvaltegevustest teavitamise kohustus on linna õigusaktides sätestatud ning see laieneb nii ametnikele kui töölepingu alusel töötavatele isikutele. Samuti toimub kord aastas äriregistri andmete võrdlus LTP-s esitatud andmetega. Need on olulised olemasolevad kontrollimehhanismid, kuid nende ulatus on paratamatult piiratud, sest avalikest registritest on üldjuhul nähtavad eelkõige juriidiliste isikutega seotud formaalsed rollid, näiteks kuulumine juhtorganisse või osalus äriühingus. Registripõhine kontroll ei võimalda üldjuhul tuvastada kõiki töölepingulisi, käsunduslikke, töövõtulepingulisi või muid teenuse osutamise suhteid, kui isik ei ole neist ise teavitanud. Seetõttu ei saa kõrvaltegevuste järelkontroll tugineda üksnes avalike registrite andmetele. Täiendava järelkontrolli all ei ole käesolevas soovitusel silmas peetud kõigi ametnike ja töötajate kõrvaltegevuste sõltumatut tuvastamist väliste allikate kaudu. Pigem on soovitusel eesmärk tugevdada olemasolevat süsteemi selliselt, et teavitamiskohustus oleks töötajatele praktiliselt arusaadav, juhtidel oleks parem võimalus riske märgata ning kõrgema riskiga ametikohtadel toimuks perioodiline sisuline ülevaatus ka nende kõrvaltegevuste osas, mis ei pruugi avalikest registritest nähtuda. Täiendav järelkontroll võiks seetõttu tähendada eelkõige järgmisi tegevusi: kõrvaltegevustest teavitamise kohustuse praktilisem selgitamine, sh näidete kaudu, millistest töölepingulistest, käsunduslikest, töövõtulepingulistest,	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile.  

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			juhatuse liikme, nõustamise, koolitamise, eksperditeenuse või muu tasustatud tegevuse vormidest tuleb teavitada; - kõrvaltegevuse lubamise ja keelamise kriteeriumite täpsustamine, sh millal võib tegevus tekitada huvide konflikti, näida erapooletust kahjustavana või mõjutada teenistus- või tööülesannete täitmist; - loa kehtivuse, kõrvaltegevuse lubatava koormuse ja muutunud asjaoludest teavitamise põhimõtete täpsustamine; - perioodiline kinnitusküsimus või enesedeklaratsioon kõrgema riskiga ametikohtadel töötavatele isikutele, millega töötaja kinnitab, kas tal on kõrvaltegevusi, millest tuleb teavitada, ning kas varem esitatud andmed on jätkuvalt õiged; - juhtide rolli täpsustamine kõrvaltegevustega seotud riskide märkamisel, sh arenguveestlustel, töökoormuse hindamisel või olukordades, kus töötaja tegevus võib puutuda kokku ameti menetluste, hangete, järelevalve, lubade, toetuste või lepinguliste suhetega; - valimipõhine sisuline ülevaatus kõrgema riskiga rollide puhul, kus kontrollitakse mitte üksnes äriregistri andmete vastavust LTP-s esitatud andmetele, vaid ka seda, kas kõrvaltegevuse loa andmisel on hinnatud võimalikku seost isiku tööülesannete, menetletavate valdkondade või ameti lepingupartneritega; - varasemalt antud kõrvaltegevuse lubade perioodiline ülevaatamine, et hinnata, kas loa andmise aluseks olnud asjaolud on muutunud; - juhtumipõhine kontroll olukorras, kus info võimaliku kõrvaltegevuse või huvide konflikti kohta laekub kolleegilt, juhilt, vihjekanalist, avalikust allikast, menetlusosaliselt või muust allikast. Sellise lähenemise eesmärk ei ole luua ebaproportsionaalselt ulatuslikku kontrollisüsteemi ega eeldada, et tööandjal on võimalik iseseisvalt tuvastada kõik võimalikud töölepingulised või käsunduslikud suhted. Kuna osa kõrvaltegevustest ei ole avalikest registritest nähtavad, peab süsteem põhinema eelkõige selgel teavitamiskohustusel, töötajate teadlikkusel, juhtide tähelepanelikkusel ning riskipõhisel ülevaatusel. Täiendav järelkontroll tähendab	

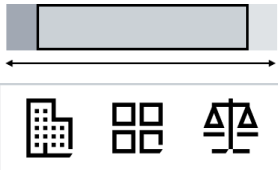
Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			seega olemasoleva korra sisulisemat rakendamist, mitte registriandmete tehnilist võrdlemist.	
Kõrge 	Taandamised ja huvide konflikti olukorrad ei ole alati koondatult jälgitavad ega anna juhtimisinfot korduvate riskimustrite kohta.	Taandamiste dokumenteerimise ja koondvaate tugevdamine	Taandumise põhjus, ulatus ja seotud menetlus peaksid olema dokumenteeritud viisil, mis võimaldab hiljem hinnata sarnaste juhtumite käsitlemise järjepidevust. Kui taandumised jäävad üksikute e-kirjade, suuliste kokkulepete või ametniku enda initsiatiivi tasandile, ei teki ülevaadet sellest, millistes protsessides, rollides või ametikohtadel huvide konflikti olukordi kõige sagedamini esineb. Koondvaade aitaks kasutada taandamiste infot ka ennetava juhtimisinfona. Taandamiste registri minimaalne andmekoosseis hõlmaks menetlust, taandunud isikut, taandumise põhjust ning kuupäeva ja asendajat. Register toimib andmeallikana keskse riskihindamise jaoks ega dubleeri seda, vaid täiendab seda sisendiga.	Kiired võidud (kohene rakendamine). Kohaldub kõigile kolmele ametile. 
Keskmine 	Hangete ja ostude ettevalmistamisel võib täiendav kontroll jääda peamiselt õiguslikuks või vormiliseks kooskõlastuseks ega pruugi piisavalt hõlmata tehnilise kirjelduse ja ostuvajaduse sisulist riskihindamist.	Hangete ja ostude tehnilise kirjelduse sisulise ülevaatuse tugevdamine	Hangete ja ostude ettevalmistamisel on oluline eristada õiguslikku või menetluslikku kontrolli ning sisulist kontrolli. Hanke- ja õigufunktsioonid hindavad üldjuhul seda, kas hanke läbiviimine, dokumentide ülesehitus ja menetluse korraldus vastavad õiguslikele nõuetele. Korruptsiooniriskide ennetamise vaatest on aga kõrgema riskiga hangetes ja ostudes oluline, et lisaks õiguspärasusele hinnataks ka tehnilise kirjelduse, ostuvajaduse ja turutingimuste sisulist põhjendatust. Seetõttu võiks kõrgema riskiga hangete ja ostude puhul kaaluda lähenemist, et tehnilise kirjelduse vaatab lisaks hanke eest vastutavale isikule ja hanke- või õigufunktsioonile üle ka teine sisuline ekspert või üksus, kellel on piisav valdkondlik pädevus, kuid kes ei ole tehnilise kirjelduse koostaja. Sellise kontrolli eesmärk ei ole dubleerida hankejuristi õiguspärasuse kontrolli, vaid hinnata, kas ostu ese, tingimused ja nõuded on sisuliselt põhjendatud, proportsionaalsed ning konkurentsi mitte põhjendamatult piiravad. Sisuline ülevaatus võiks kõrgema riskiga hangetes hõlmata eelkõige järgmisi küsimusi: kas tehniline kirjeldus on sõnastatud piisavalt neutraalselt ega suuna hanget põhjendamatult konkreetse pakkuja, toote, lahenduse või varasema koostööpartneri poole;	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub LVA ja KEKO hangete ettevalmistamise ja läbiviimise protsessis. 

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			- kas esitatud nõuded on seotud tegeliku vajaduse ja hangitava asja, teenuse või töö eesmärgiga; - kas kvalifitseerimis- ja vastavustingimused on proportsionaalsed ning ei piira konkurentsi rohkem, kui on vajalik; - kas samaväärsete lahenduste pakkumise võimalus on piisavalt selgelt käsitletud; - kas eeldatav maksumus on põhjendatud ja vajadusel võrreldud turuinfo, varasemate ostude või teiste sarnaste hangetega; Praktilise lahendusena võiksid ametid määrata kõrgema riskiga hangetele kohustusliku sisulise kontrollikoha enne hanke avaldamist või ostuotsuse kinnitamist. Kontrolli võiks teha näiteks teine sama valdkonna spetsialist, teise üksuse esindaja, valdkondlik juht või muu pädev sisuimene, kes ei ole olnud tehnilise kirjelduse koostaja. Hangete puhul võib hankekeskus või hankeüksus koordineerida kontrollikoha olemasolu, kuid tehnilise kirjelduse sisuline hindamine peaks tulema valdkondliku pädevusega isikult, mitte üksnes hankemenetluse õiguspärasust kontrollivalt juristilt või hankespetsialistilt. Sellise kontrolli rakendamiseks võiks koostada lühikese kontrollküsimustiku või märkeruudu vormi, mille täitmisel kinnitab sisuline ülevaataja, et ta on hinnanud kindlaks määratud riskikohti. See ei pea olema mahukas lisaprotsess, kuid peaks jätma dokumenteeritud jälje selle kohta, et tehnilist kirjeldust ja ostuvajadust on hinnatud ka sisulisest, mitte ainult menetluslikust vaatest.	
Keskmine 	Nõustamis- ja teavitamiskanalite nähtavus ja tajutav konfidentsiaalsus vajavad tugevdamist.	Nõustamis- ja teavitamiskanalite teadlikkuse suurendamine	Ametnikel, kodanikel ja koostööpartneritel peaks olema selge arusaam, kuhu pöörduda, kuidas pöördumist käsitletakse, kes sellele ligi pääseb ning millised konfidentsiaalsuse tagatised kehtivad. Nõustamise funktsioon tuleks eristada rikkumiste kontrolli- või uurimisfunktsioonist, et ametnikel oleks madalam lävend küsida nõu piiripealsetes olukordades enne võimaliku rikkumise tekkimist. Samuti tuleks kaaluda, kas teavituste esmase vastuvõtu või menetlusfiltri mõnes osas saaks kasutada sõltumatut kolmandat osapoolt, kui see aitab suurendada kanali tajutud sõltumatust ja usaldusväärsust. Teadlikkuse suurendamiseks ei piisa üksnes kanali olemasolust. Töötajatele, kodanikele ja koostööpartneritele tuleks senisest selgemalt selgitada, milleks nõustamis- ja teavitamiskanalid on mõeldud, millised pöördumise liigid on	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile. 

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			võimalikud ning millised on pöörduja õigused ja konfidentsiaalsuse piirid. Praktiliselt võiks selleks koostada lühikese juhise „kuhu pöörduda ja mis edasi saab“, avaldada korduma kippuvad küsimused siseveebis ja välisveebis, käsitleda kanaleid uue töötaja sisseelamisprogrammis, juhtide infopäevadel ja korruptsiooniennetuse koolitustel ning lisada asjakohane info vajaduse korral ka hankedokumentidesse, lepingutesse või koostööpartneritele suunatud juhistesse. Tuleks tõsta teadlikkust, et nõustamis- ja teavitamiskanalid ei ole üksnes rikkumistest teavitamiseks, vaid ka surveolukordade markeerimiseks. Teavituskanal võimaldab ametnikul või töötajal fikseerida olukorra, kus talle on avaldatud otsuse sisu, menetluse käigu, tähtaja, prioriteedi või muu ametialase tegevuse mõjutamiseks ebasobivat survet. Teavitamine ei peaks tähendama, et iga kirjeldatud olukord käivitab automaatselt rikkumismenetlust. Eesmärk on anda töötajale võimalus olukord turvaliselt talletada ning anda kontrollifunktsioonile ja vajaduse korral juhtkonnale üldistatud vaade korduvate mõjutusmustrite kohta. Alternatiiv 1: Nõustamis- ja kontrollifunktsioonid hoitakse juhtumipõhiselt lahus Selle alternatiivi puhul jääb korruptsiooniennetuse nõustamine sisekontrolõri teenistuse pädevusse, kuid konkreetse juhtumi tasandil välditakse olukorda, kus sama isik annab esmalt nõu ja viib hiljem läbi sama juhtumi kontrolli või uurimise. Kui nõustamise käigus ilmneb võimalik õigusrikkumine, huvide konflikt või muu kontrollivajadus, suunatakse juhtum teisele pädevale isikule või funktsioonile, näiteks siseauditi osakonnale. Lahenduse usaldusväärsust suurendab selge kord, mis kirjeldab nõustamispöördumise, rikkumisest teavitamise ja anonüümse pöördumise erinevust, vastutajaid, ligipääsuõigusi, konfidentsiaalsuse piire ning edasisuunamise põhimõtteid. Töötajatele peab olema arusaadav, et nõu küsimine ei tähenda automaatselt rikkumismenetlust, kuid samas tuleb selgitada, millistel juhtudel võib organisatsioonil tekkida kohustus infole reageerida. Alternatiiv 2: Nõustamis- ja kontrollifunktsioonid hoitakse koos, kuid nende piirid tehakse läbipaistvaks	

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			Selle alternatiivi puhul jätkab korruptsiooniennetuse eest vastutav üksus nii nõustamise, koolitamise, juhendamise kui vajadusel juhtumite esmase hindamisega. Mudeli eelduseks on, et töötajatele selgitatakse üheselt, millistes küsimustes saab küsida ennetavat nõu, millal tuleb kasutada rikkumisest teavitamise kanalit ning millised on konfidentsiaalsuse piirid. Praktilise lahendusena võiks koostada lühikese juhise „kuhu pöörduda ja mis edasi saab“, milles kirjeldatakse erinevad pöördumise liigid, pöördumise käsitlemise sammud, ligipääs pöördumisele ning olukorrad, kus info võib liikuda edasi kontrolli- või uurimisfunktsioonile. Selle alternatiivi eelis on lihtsus ja olemasoleva kompetentsi kasutamine, kuid selle toimivus sõltub sellest, kas töötajad tajuvad kanalit ennetava nõustamise, mitte üksnes rikkumiste menetlemise vahendina Alternatiiv 3: Teavituste esmase vastuvõtu või menetlusfiltri korraldamine sõltumatu kolmanda osapoole kaudu Selle alternatiivi puhul kaalutakse teavituskanali korraldust selliselt, et teavituste esmane vastuvõtt või esmane menetlusfilter toimub sõltumatu kolmanda osapoole kaudu. Selline lahendus võib suurendada kanali tajutud sõltumatust ja konfidentsiaalsust olukordades, kus võimalik rikkumine puudutab vahetut juhti, ametisest otsustusahelat või muud tundlikku olukorda ning töötajal, kodanikul või koostööpartneril võib olla keeruline pöörduda üksnes ametisese kontaktisiku poole. Kolmanda osapoole roll ei asendaks linna vastutust rikkumiste käsitlemisel ega otsuste tegemisel. Selle roll peaks piirduma pöördumiste vastuvõtmise, esmase kategoriseerimise, vajaduse korral anonüümsuse kaitsmise ning kokkulepitud juhtudel pädevale linna funktsioonile edastamisega. Lahenduse kasutuselevõtul tuleb selgelt määratleda, millist liiki pöördumisi kolmas osapool käsitleb, millised andmed edastatakse linnale, kuidas tagatakse konfidentsiaalsus ja andmekaitse ning millistel juhtudel liigub teave edasi kontrolli- või uurimisfunktsioonile.	

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
Keskmine 	Soodustuste ja kingituste käsitus ei hõlma alati piisavalt mitteformaalse mõjutamise riske.	Soodustuste käsitlemise laiendamine mitteformaalsetele mõjutussuhetele	Soodustuste ja kingituste käsitlemisel ei peaks tähelepanu piirduma üksnes rahaliselt mõõdetavate hüvedega. Korruptsiooniennetuse vaatest võivad mõju omada ka objektikülastused, lõunad, mitteametlikud kohtumised, kutsed üritustele, korduvad kontaktid või muud olukorrad, kus ameti töötaja ja välise osapoolte vahel kujuneb tavapärasest lähedasem või sõltuvuslikum suhtlus. Selliste olukordade risk ei tulene tingimata tegevuse liigist ega hüve rahalisest väärtusest, vaid selle kontekstist, sagedusest, ajastusest ja eesmärgist. Seetõttu ei ole mitteformaalsete mõjutussuhete puhul otstarbekas tugineda ainult fikseeritud rahalistele või arvulistele piiridele. Täpsete piiride kehtestamine võib luua eksliku mulje, et kõik, mis jääb piirmäära sisse, on automaatselt lubatud. Samuti võib see suunata tähelepanu eetilisel hinnangul formaalse vastavuse kontrollile. Mõjutamise risk võib esineda ka siis, kui ükski üksik kohtumine, lõuna või kutse ei ületa eraldi võetuna kehtestatud piiri. Praktilisem on käsitleda seda teemat eetika käsiraamatus ja koolitustel olukorrapõhiste näidete ning hindamisküsimuste kaudu. Töötajatele tuleks selgitada, et hinnata ei tule ainult seda, kas tegevus on formaalselt lubatud, vaid ka seda, kuidas see võib mõjutada otsuse erapooletust või selle tajumist. Sama tegevus võib olla ühel juhul tavapärane tööalane suhtlus, kuid teisel juhul kujutada mõjutamise riski, kui see toimub näiteks vahetult enne otsust, puudutab menetlusosalist, kordub sageli või loob isikliku tänuvõla tunde. Mitteformaalsete kontaktide hindamisel võiks töötaja endalt küsida näiteks järgmisi küsimusi: • kas kontakt toimub isiku või organisatsiooniga, kelle suhtes amet teeb, valmistab ette või mõjutab otsust; • kas kontakt toimub ajal, mil on käimas hange, menetlus, loa andmine, järelevalve, lepingu muutmise või muu otsustusprotsess; • kas kontakt võib jätta kõrvaltvaatajale mulje, et välisel osapooltel on ametniku või otsustaja suhtes eriline ligipääs; • kas sama võimalus oleks võrdselt kättesaadav ka teistele huvitatud osapooltele; • kas kohtumine, lõuna, objektikülastus või üritus on sisuliselt vajalik tööülesande täitmiseks;	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile. 

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			- kas kontakt või kutse kordub sama osapoollega viisil, mis võib luua eelistava suhte; - kas töötaja tunneks end mugavalt, kui kontakt, kutse või selle asjaolud oleksid hiljem avalikult selgitatavad; - kas olukord võib tekitada tänuvõla, lojaalsuskonflikti või ootuse vastutulekuks tulevases otsuses. Sellise käsitluse eesmärk ei ole keelata tavapärasest tööalast suhtlust väliste osapooltega. Eesmärk on suurendada teadlikkust olukordadest, kus mitteformaalne kontakt võib hakata mõjutama otsuse tegelikku või tajutavat erapooletust. Seetõttu võiks eetika käsiraamat ja koolitused sisaldada praktilisi näiteid piiripealsetest olukordadest ning juhiseid, millal tuleks kontaktist teavitada, küsida nõu, teha kohtumine ametlikuks, kaasata teine kolleeg või loobuda kutsest.	
Keskmine 	Koolitused ja juhendmaterjalid ei pruugi piisavalt toetada igapäevaste praktiliste dilemma lahendamist.	Praktiliste dilemma põhiste koolituste ja arutelude tugevdamine	Koolitused peaksid liikuma üldiste reeglite tutvustamiselt rohkem eluliste juhtumite käsitlemisele. Käsitleda tuleks näiteks taotlejaga kohtumist, varasemat tööalast seost, kõrvaltegevuse piire, siseteabe lekke kahtlust, objekti tutvustamist, kingituse või soodustuse pakkumist ning survet menetluse kiirendamiseks. Vajalik on ka koolituste läbimise jälgimine ja korduvate praktiliste arutelude süsteemsus.	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile. 
Keskmine 	Piiripealsete huvide konflikti, näivusriski ja taandamise olukordade äratundmine sõltub suurel määral ametniku enda initsiatiivist.	Huvide konflikti ja taandamise praktiliste juhiste tugevdamine	Olemasolevaid juhiseid ja koolitusi tuleks täiendada praktiliste näidetega olukordadest, kus huvide konflikt või näivusriski olukord ei ole ilmne. Käsitleda tuleks varasemaid töölaseid seoseid, kõrvaltegevusi, mitteformaalseid kohtumisi, objektkülastusi, kingitusi, soodustusi ja muid suhtlusvorme, mis võivad mõjutada otsuse tajutavat erapooletust. Eesmärk on, et ametnik hindaks mitte ainult otsest keelatud hüve või isiklikku kasu, vaid ka avaliku usalduse ja otsuse välise erapooletuse vaadet.	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile. 

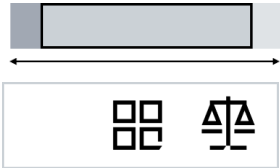
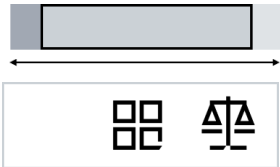
1.2. Uued meetmed

Analüüsi tulemusel ilmnes, et osa tuvastatud ohumärkidest on võimalik maandada olemasolevate meetmete täpsustamise ja järjepidevama rakendamisega, kuid kõrgema riskiga otsustusprotsessides tasub kaaluda ka täiendavaid ennetus- ja kontrollimehhanisme. Uute meetmete eesmärk on tugevdada eelkõige nende protsesside läbipaistvust, kus otsustega kaasneb suur kaalutlusruum, rahaline mõju, kokkupuude erasektori osapooltega või vajadus tagada hilisem sõltumatu kontrollitavus. See puudutab muu hulgas riigihankeid, kaasrahastamise lepinguid, linnavara kasutusse andmist, projekteerimistingimuste menetlusi ning registrivälist suhtlust ja surveolukordi.

Alljärgnevad meetmed ei ole suunatud formaalse halduskoormuse suurendamisele, vaid sellele, et kõrgema riskiga otsused oleksid paremini põhjendatud, võrreldavad ja järelkontrollitavad. Meetmete keskne loogika on koondada otsustamiseks vajalikud andmed, tugevdada dokumenteerimise miinimumstandardit ning luua juhtkonnale ja kontrollifunktsioonidele parem ülevaade korduvatest riskimustritest, näiteks samade osapoolte korduvast esinemisest, olulistest maksumuse muutustest, lepingumuudatustest, lisatöödest, seotud osapooltest või dokumenteerimata mõjutusolukordadest.

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
Kõrge 	Hangete kohta olemasolev info ei pruugi koonduda piisavalt süsteemselt viisil, mis võimaldaks kiiresti tuvastada korduvaid pakkujaid, maksumuse muutusi, lisatööde osakaalu või muid riskimustreid.	Hangete koond- ja maatrikstabelite kasutuselevõtt	Kõrgema riskiga hangete kohta tuleks koostada perioodiliselt uuendatavad koond- ja maatrikstabelid, mis näitavad vähemalt hanke nimetust, hanke koostajat/projektijuhti, hanke valdkonda, võitnud pakkuja, hanke kestvust, hanke avalikustatud perioodi või tähtaja pikkust, eeldatavat maksumust, esialgset lepingulist maksumust, lõplikku maksumust, lisatööde summat ja osakaalu, lepingumuudatusi, pakumuste arvu, ühe pakkujaga hankeid. Selline maatrikstabel võimaldab tagasiulatuvalt suurendada hangete läbipaistvust, tuvastada korduvaid mustreid ja toetab riskipõhist järelkontrolli. Eriti kasulik on see olukordades, kus maksumuse erinevus eeldatava ja lõpliku maksumuse vahel, lisatööde osakaal või sama lepingupartneri korduv esinemine võib viidata vajadusele täiendavaks analüüsiks. Meede toetab ka juhtimisinfo loomist, sest võimaldab hinnata mitte ainult üksikuid hankeid, vaid hankeportfelli tervikuna.	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile. 
Kõrge	Kõrgema riskiga hangetes ja	Seotud osapoolte ristkontroll kõrgema	Kõrgema riskiga hangetes ja lepingutes tuleks riskikriteeriumide alusel kontrollida pakkuja, alltöövõtjate, projekteerijate, eelauditi tegijate, omanikujärelevalve	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kõigile kolmele ametile.

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
	lepingulistest suhetes ei ole seotud osapoolte järelkontroll piisavalt süsteemne.	riskiga hangetes ja lepingutes	tegijate ja menetluses osalenud isikute võimalikke ärilisi, omandilisi või isikulisi seoseid. Kontroll ei pea toimuma kõigis menetlustes samas mahus, kuid selle käivitamise kriteeriumid peaksid olema selged, näiteks suur rahaline mõju, vähene konkurents, ühe pakujaga hange, märkimisväärsed lisatööd või sama projekti eri rollides korduvad osapooled. Ristkontroll tugevdab huvide konflikti riskide tuvastamist, aitab hinnata, kas sõltumatust eeldavad rollid olid piisavalt eristatud, ning annab sisendi edasiste kontrollikohtade ja riskikriteeriumide täpsustamiseks. Alternatiiv 1: Ristkontroll on II liini ülesanne Selle alternatiivi puhul vastutab seotud osapoolte ristkontrolli protsessi eest hankekeskus või muu hankeprotsessi keskne tugifunktsioon. II liin määrab riskikriteeriumid, mille alusel valitakse järelkontrolli kõrgema riskiga hanked ja lepingud, viib vajaduse korral läbi seotud osapoolte ristkontrolli ning tagab, et kontrolli tulemus ja võimalikud järeltegevused on dokumenteeritud. Selle lahenduse eelis on, et hankeprotsessi keskne tugifunktsioon tunneb hankemenetluste korraldust, korduvaid osapooli, lepingumuudatusi ja lisatöödega seotud riskikohti. Seetõttu saab II liini järelkontroll anda praktilist sisendit nii konkreetsete riskijuhtumite käsitlemiseks kui ka riskikriteeriumide, juhiste ja kontrollikohtade täpsustamiseks. Piiranguks on see, et rollid, volitused ja kontrolli ulatus peavad olema selgelt määratletud, et järelkontroll ei jääks üksnes formaalseks pisteliseks ülevaatuseks. Alternatiiv 2: Ristkontrolli teeb või suunab III liin valimipõhiselt Selle alternatiivi puhul käsitletakse seotud osapoolte kontrolli peamiselt siseauditi või sisekontrolli valimipõhise järelkontrollina. Siseaudit hindab valitud hangete ja lepingute põhjal, kas seotud osapoolte riske on märgatud, kas sõltumatust eeldavad rollid on olnud piisavalt eristatud ning kas huvide konflikti riskid on dokumenteeritud ja maandatud. Selle lahenduse eelis on sõltumatus ja võimalus anda juhtkonnale objektiivne hinnang kontrollisüsteemi toimimisele. III liini järelkontroll sobib eelkõige selleks, et hinnata süsteemi toimivust valimi põhjal, tuvastada korduvaid puudujääke ning teha ettepanekuid kontrolliraamistiku tugevdamiseks. Piiranguks on see, et kontroll toimub pärast otsuseid ega pruugi võimaldada konkreetse hanke või	

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			lepingu riski enam ennetavalt maandada. Seetõttu sobib III liini roll eelkõige järelhindamiseks ja süsteemsete parendusvajaduste tuvastamiseks.	
Kõrge 	Hanke eeldatav maksumus ei pruugi alati tugineda piisavalt ajakohasele ja võrreldavale turuinfole, mis võib mõjutada konkurentsi, pakumuste hindamist ja hilisemaid lepingumuudatusi.	Turu-uuringute laialdasem kasutuselevõtt suuremates ja kõrgema riskiga hangetes	Suuremates ja kõrgema riskiga hangetes tuleks senisest süsteemsemalt kasutada turu-uuringuid, et põhjendada hanke eeldatavat maksumust, hinnata turu tegelikku hinnataset ning tuvastada võimalikke riske enne hanke avalikustamist. Turu-uuring võib hõlmata näiteks võrreldavate hangete, turuosaliste hinnataseme, varasemate lepingute, analoogsete tööde või teenuste maksumuse ning vajaduse korral indikatiivsete hinnapakumiste analüüsi. Meetme eesmärk on tugevdada hanke ettevalmistuse kvaliteeti, vähendada liiga kõrge või liiga madala eeldatava maksumuse riski ning toetada hilisemat hindamist, kas pakumused, lisatööd ja lepingumuudatused on turutingimustega kooskõlas. Turu-uuringute tegemisel on oluline järgida läbipaistvuse põhimõtet, mille kohaselt ei tohi turu-uuringu käigus jagada osalistele liigset hanget puudutavat eelteavet, mis annaks neile teiste pakujate ees konkurentsieelise; tagada tuleb teabe võrdne kättesaadavus.	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub LVA ja KEKO hangete ettevalmistamise ja läbiviimise protsessis. 
Kõrge 	Tehniliste kirjelduste neutraalsuse ja samaväärsuse hindamise põhimõtted ei ole piisavalt ühtsed.	Tehniliste kirjelduste ja samaväärsuse hindamise kontrollmall	Hangete ettevalmistamisel tuleks kasutada kontrollküsimustikku või malli, mis aitab hinnata, kas tehniline kirjeldus on neutraalne, kas nõuded ei soosi põhjendamatult üht lahendust või pakujat, kuidas hinnatakse samaväärseid lahendusi ning kas konkurentsi piiravad tingimused on põhjendatud. Selline kontrollmall toetab sisulist nelja silma põhimõtet ja vähendab riski, et tehniline kirjeldus kujuneb liiga kitsaks, ebaühtlaseks või raskesti võrreldavaks.	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub LVA ja KEKO hangete ettevalmistamise ja läbiviimise protsessis. 
Kõrge 	Regulaarne valimipõhine kontroll kõrgema riskiga protsessides ei ole piisavalt süsteemne.	Regulaarsed valimipõhised testid või siseauditi tüüpi järelkontrollid	Kõrgema riskiga otsustusprotsessides tuleks rakendada regulaarseid valimipõhiseid teste, et hinnata, kas olemasolevad korruptsiooniennetuse meetmed toimivad praktikas. Testid võiksid keskenduda näiteks huvide deklaratsioonidele, kõrvaltegevustele, taandamiste dokumenteerimisele, erapooletuse kinnitustele, seotud osapoolte ristkontrollile, eeldatava maksumuse kujunemisele, objektiivsustel jagatud teabe võrdsusele ja lepingumuudatuste	Strateegiline (rohkem kui 3 aastat). Kohaldub kolme ameti üleselt. 

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
			põhjendatusele. Testide tulemused tuleks siduda konkreetsete järeltegevuste ja vastutajatega. Soovitus seostub otseselt keskse riskihindamise soovitusel ning eeldab, et hangetele omistatakse riskiskoor, mis võib lepingu täitmise käigus muutuda, ja et kontrollivalim moodustatakse süsteemselt. Stsenaarium 1: testimine on asutuse ülesanne. Sisekontrolöri teenistus täidab tsentraalset järelevalverolli ning auditeerib vajaduspõhiselt Selle mudeli puhul viib valimipõhiseid teste läbi asutus ise (sh hankekeskus II liinina), lähtudes ühistest meetodilistest põhimõtetest. Sisekontrolöri teenistus tegutseb tsentraalse koordineerija ja kvaliteedi tagajana: vaatab üle asutuste auditi- ja kontrolliplaanid, hindab nende kooskõla riskipõhisuse põhimõttega ning koondab tulemused ühtseks ülevaateks. Stsenaarium 2: sisekontrolöri teenistus auditeerib ise koostöös asutusega Selle mudeli puhul viib teste ja riskikontrolle läbi sisekontrolöri teenistus ise (III liin), tehes seda koostöös asutusega, kes tagab juurdepääsu andmetele ja sisulise konteksti. Riskiskoori, valimi ja järeltegevused määratleb tsentraalne üksus.	
Keskmine		Kaasrahastamise menetlustes on funktsionaalse seose, objekti valiku ja mahaarvamiste hindamisel märkimisväärne eksperthinnangu komponent, mistõttu lõpptulemus võib olla väliselt raskesti kontrollitav.	Kaasrahastamise põhjendusmall ja keskne kalkulasioonivorm Kaasrahastamise menetlustes tuleks standardiseerida funktsionaalse seose põhjendamine, kaasrahastatava objekti valik, mahaarvamiste lähteandmed ja arvutuskäik. Keskne vorm peaks võimaldama hiljem taastada, miks konkreetne objekt valiti, milliseid mahaarvamisi arvestati, millise meetodika alusel need arvutati ning kuidas kujunes lõplik summa. Meede suurendab sarnaste juhtumite võrreldavust, vähendab subjektiivse tõlgenduse riski ja toetab hilisemat järelkontrolli.	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub kolme ameti üleselt kaarahastamise lepingute ettevalmistamise ja täitmise protsessis.  
Keskmine		Linnavara otsustuskorras kasutusse andmisel ei pruugi avaliku huvi	Avaliku huvi põhjendamise standard otsustuskorras Otsustuskorras linnavara kasutusse andmisel tuleks rakendada tugevamat põhjendusstandardit, mis selgitab avalikku huvi, alternatiivseid kasutusviise, kasutustingimuste põhjendatust, turutaseme arvestamist, kasutussuhte kestust ja otsuse võimalikku mõju teistele potentsiaalsetele kasutajatele. Eriti oluline on see	Keskmine ajaraam (1-3 aastat). Kohaldub LVA linnavara kasutusse andmise protsessis.

Prioriteetsus	Ohumärk	Soovitus / meede	Kirjeldus	Rakendamine (ajaraam, amet)
		linnavara kasutusse andmisel	pikaajaliste kasutussuhete, turutasemest eristuvate tingimuste ja ühe kasutaja kasuks tehtavate otsuste puhul. Meede suurendab otsuste võrreldavust ja vähendab näivusriski.	
Keskmine 	Korruptsiooniennetuse põhimõtted ei ole alati organisatsiooni igapäevases juhtimis- ja otsustuspraktikas piisavalt nähtavalt kinnistatud. See võib vähendada ühtse eetilise standardi tajumist ja jätta keerulisemates olukordades liiga palju tõlgendusruumi üksikisiku tasandile.	Ühtlustada ja süsteemselt kommunikeerida eetika- ning korruptsiooniennetuse põhimõtteid kogu organisatsioonis	Kuigi eetilised väärtused, käitumisootused ja korruptsiooniennetusega seotud põhimõtted on Tallinna linnas erinevate asutuste dokumentides juba käsitletud, puudub hetkel kõigile linna ametnikele ja töölepingulistele töötajatele ühetaoliselt kohaldatav ühtne raamistik või koondvaade nende põhimõtete järgimiseks. Seetõttu võiks linn hinnata võimalusi eetika- ja korruptsiooniennetuse põhimõtete senisest süsteemsemaks koondamiseks, ühtlustamiseks ja nähtavamaks rakendamiseks kogu organisatsioonis. Kuivõrd töötajate osas puudub hetkel ametniku eetikakoodeksiga samaväärne, linnasiseselt ühetaoliselt kehtestatud ülddokument soovitame laiendada avaliku teenistuse eetika põhimõtete kohaldamist ka ametiasutuste töölepingulistele töötajatele. Seejuures tuleb arvestada, et võib tekkida vajadus vastavaid põhimõtteid täiendavalt ajakohastada või ühtlustada.	Strateegiline (rohkem kui 3 aastat). Kohaldub kolme ameti üleselt. 

2. Projekti eesmärk, metoodika ja tegevused

2.1. Projekti eesmärk ja ulatus

Tallinna Linnakantselei tuvastas vajaduse viia kolmes Tallinna linna ametis läbi korruptsioonivastaste meetmete disaini, ülesehituse ja rakendamise analüüs. Analüüsitavateks asutusteks olid **Tallinna Linnaplaneerimise Amet (TLPA)**, **Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet (KEKO)** ning **Tallinna Linnavaraamet (LVA)**.

Projekti eesmärk oli omandada ülevaade ja anda hinnang nimetatud ametites rakendatavate korruptsiooniennetuse meetmete tõhususele ning esitada ettepanekud nii olemasolevate meetmete tõhusamaks rakendamiseks kui ka uute ennetusmeetmete kasutuselevõtuks. Analüüsi mõistliku piiritlemise tagamiseks keskenduti ametites tuvastatud kõrgema riskiga valdkondadele, kus langetatavate otsustega kaasneb olulisel määral kaalutusõigust ning on olemas oluline kokkupuude erasektori esindajatega. Valdkondade jaotus ametite lõikes oli järgmine:



Tallinna Linnaplaneerimise Amet (TLPA):

- ehitusvaldkonna lubade ja projekteerimistingimuste menetlused;
- avaliku taristu kaasrahastamise lepingute sõlmimine;
- ehitusjärelevalve ja ehitiste vastuvõtmine.



Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet (KEKO):

- riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine (sh järelevalve);
- avaliku taristu kaasrahastamise lepingute sõlmimine.



Tallinna Linnavaraamet (LVA):

- riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine (sh järelevalve);
- avaliku taristu kaasrahastamise lepingute sõlmimine;
- linnavara kasutusse andmise otsuste ettevalmistamine.

Projekti käigus hinnati ametite fookusvaldkondades nii korruptsiooniennetuse formaalse raamistiku olemasolu kui ka selle praktilist toimimist. Analüüs hõlmas muu hulgas huvide konfliktist ja kõrvaltegevustest teavitamist, toimingupiirangutest kinnipidamise kontrollimist, teadlikkuse tagamist ning ametnike valmisolekut korruptsiooniohtlike olukordi ja ohumärke ära tunda ning neile asjakohaselt reageerida.

2.2. Analüüsi taust

Õiguslik raamistik

Analüüs lähtus järgmistest õiguslikest alustest:

- **Korruptsioonivastane seadus (KVS)**¹, eelkõige § 3 lg 1 (ametiisiku keelud), lg 2 p 1 (tegevus- ja toimingupiirangud) ning lg 3 (asutuse kontrollkohustus);
- Tallinna Linnavolikogu määrus „**Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord**”², eelkõige §-d 5, 6, 8, 10, 11, 14;
- Avaliku teenistuse seadus (ATS)³;
- Tallinna Linnakantselei sisekontrolöri teenistuse korruptsiooni ennetamise juhendmaterjal;
- Tallinna Linnavalitsuse määrus „**Tallinna hankekord**”⁴, eelkõige § 3;
- Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord⁵;
- Riigihangete seadus ja asjakohased eriseadused (Ehitusseadustik, Planeerimisseadus).

Korruptsioonivastane seadus (KVS) sätestab korruptsiooniennetuse alused ja nõuded, sealhulgas keelud ja kohustused nii tegevus- ja toimingupiirangute kui ka teadlikkuse osas. Samas ei anna võrdlus üksnes seaduse nõuetega piisavat ülevaadet tegelikult rakendatavatest meetmetest. Seaduse rakendamise jõustamiseks on Tallinna Linnavolikogu kehtestanud määruse „**Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord**”, milles on muu hulgas sätestatud tegevusnormid ning seaduse sätete rakendamist asutuste jaoks täpsemalt reguleeritud. Lisaks kuulus hindamisele Tallinna Linnavalitsuse määruse „Tallinna hankekord” § 3, mis käsitleb huvide konflikti vältimist hankemenetluses ja hankelepingute täitmisega seotud tegevustes.

Täpsemalt kuulus hindamisele Korruptsioonivastase seaduse rakendamise korra järgmiste sätete täitmine:

- § 5 – Avalikku ülesannet täitva asutuse kohustused korruptsiooni ennetamisel;
- § 6 – Korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse tagamine;
- § 8 – Ametiisiku seisundi tuvastamine ja sellest teavitamine;
- § 10 – Kõrvaltegevus ja tegevuspiirangud;
- § 11 – Toimingupiirangud;

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

² Riigi Teataja. Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord. <https://www.riigiteataja.ee/akt/418022025004>

³ Riigi Teataja. Avaliku teenistuse seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/103022026007?leiaKehtiv>

⁴ Riigi Teataja. Tallinna hankekord. <https://www.riigiteataja.ee/akt/429122023029?leiaKehtiv>

⁵ Riigi Teataja. Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord. <https://www.riigiteataja.ee/akt/417122022033?leiaKehtiv>

- § 14 – Soodustus ja korruptiivne tulu.

Lisaks lähtuvad ametid oma tegevustes Sisekontrolöri teenistuse poolt väljatöötatud korruptsiooni ennetamise juhendmaterjalidest ning ametite enda asjakohastest sisekordadest, sh:

- KEKO: valdkondade põhimäärused, enesehindamise tööriist „Minu korruptsioonivaba töölaud“, korruptsiooni ennetamise juhendid, varasemad korruptsiooniriskide hindamised ja kõrvaltegevuse teatise vorm.
- TLPA: valdkondade põhimäärused, detailplaneeringute (DP) menetlusjuhend, Korruptsioonialase ennetustegevuse eest vastutavate isikute määramise käskkiri, projekteerimistingimuste (PT) menetlusjuhend ning analüüsi fookuses olevate osakondade põhimäärused.
- LVA: valdkondade põhimäärused, korruptsiooniriskide hindamised ja maandamismeetmed, ametiseisundiga teenistuskohdade määratlemine, huvide konflikti vältimise deklaratsioon, äriruumide kasutusse andmise kord, hankemenetluse juhendid ning kaasrahastamise lepingute protsessi kirjeldus.

Kuigi nimetatud kirjalikud lähtealused võimaldasid mõista tänase olukorra raamistikku ja selle kujunemist, ei andnud üksnes nende läbitöötamine vastuseid uurimisküsimustele. Hindamine vajab olulist täiendavat kvalitatiivset sisendit intervjuude, küsitluste ja dokumendianalüüsi näol, millest antakse täpsem ülevaade metoodika ja tegevuste peatükis (vt peatükk 2.3).

Rahvusvaheline kontekst

Euroopa Nõukogu korruptsioonivastane riikide grupp (GRECO) avaldas 2026. aasta märtsis 6. hindamisvooruu aruande⁶ Eesti kohta, mis keskendub kohaliku omavalitsuse tasandi korruptsiooniennetusele, hõlmates Tallinna ja Tartut. Aruanne sisaldab 12 soovitusi, millest enamik on otseselt asjakohased ka käesoleva analüüsi kontekstis. GRECO tõi esile mitmeid positiivseid praktikaid (sh e-koolitus, riigihangete läbipaistvus, osaluseelarve), kuid tuvastas ka olulisi puudusi järgmistes valdkondades:

- Korruptsioonialase koolituse süsteemsus ja kohustuslikkus – puudub mehhanism koolitustel osalemise jälgimiseks;
- Nõustamiskanaliid eetika küsimustes – fookusesse võtta konfidentsiaalsuse tagamine ja nõuandefunktsiooni eraldamine uurimisfunktsioonist;
- Kõrvaltegevusi käsitlevad juhendid – puuduvad selged kriteeriumid ja praktilised näited;
- Huvide deklaratsioonide kontroll – süsteemne riskipõhine kontroll puudub;
- Vilepühumise kultuur – ajaloolisest kontekstist tulenev negatiivne konnotatsioon, madal teavitamise tase;

⁶ GRECO. Preventing corruption and promoting integrity at the sub-national level. <https://rm.coe.int/gsoovitusoeval6rep-2025-1-final-eng-evaluation-report-estonia-public/48802b4b9a>

- Lobitöö regulatsioon – puudub selge raamistik erasektori ja avaliku sektori kontaktide läbipaistvuse tagamiseks.

Euroopa Komisjoni 2025. aasta õigusriigi aruanne (Eesti peatükk)⁷. Komisjon tõi esile Eesti edusamme korruptsiooniennetuses, kuid viitas ka kohalike omavalitsuste tasandi väljakutsetele, sh korruptsiooniennetuse raamistiku tugevdamise vajadusele.

2.3. Metoodika ja tegevused

Lähtudes projekti eesmärkidest viidi projekt ellu kuues etapis (vt Joonis 1). Lõpparuande keskmes on kõigi etapi tegevused ja nende tulemused, pakkudes terviklikku ülevaadet kogu tööprotsessist alates dokumendianalüüsist ja valdkondlikest intervjuudest kuni valimipõhiste testideni.

Joonis 1. Analüüsi metoodika.



01 Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüs koosnes kahest peamisest etapist – esmane dokumendianalüüs (Tallinna Linnakantselei jagatud materjalide põhjal ja sellele järgnenud ametipõhine dokumendianalüüs (LVA, KEKO ja TLPA andmepäringute põhjal jagatud materjalide analüüs).

Esmane dokumendianalüüs moodustas aluse planeerimiseks, valimi moodustamiseks ja esialgsete intervjuude ja enesehindamise küsimustiku läbi viimiseks. Analüüsi käigus töötati läbi olulised dokumendid (vt ka peatükk 2.3), nagu Tallinna linna korruptsioonivastased õigusaktid ja juhendid, korruptsiooniohtlike valdkondade kindlaksmääramise protseduurid, Tallinna Linnakantselei poolt kasutatav riskihindamise dokumentatsioon, varasemad auditaruanded ja nendega seotud riskihinnangud ning asjakohased memod varasemate kaasuste näidetel.

Seejärel teostati pärast andmepäringuid täiendav dokumentide ülevaatus, mis andis lisateavet KEKO, LVA ja TLPA sisekordade, töökorralduse ja protsesside kohta. Käsitleti organisatsioonistruktuuri,

⁷ European Commission. 2025 Rule of Law Report- Country Chapter Estonia. https://commission.europa.eu/publications/2025-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

korruptsiooniriskide haldamise sisemised protseduuride, olemasolevate korruptsioonimeetmete ning muid valdkonna spetsiifilisi teemasid.

02 Intervjuud

Kvalitatiivse sisendi kogumiseks viidi analüüsi algfaasis läbi kolm sissejuhatavat intervjuud, sealhulgas üks intervjuu iga analüüsi kaasatud ameti juhtkonnaga. Nende intervjuude eesmärk oli kujundada esmane arusaam iga ameti korruptsiooniennetuse korraldusest, juhtimispraktikatest, fookusvaldkondade eripärast ning võimalikest kõrgema riskiga otsustuskohtadest. Juhtimistasandi intervjuude sisendit kasutati eelkõige kontrollikeskkonna, korruptsiooniennetuse juhtimiskorralduse ja riskide käsitlemise hindamisel.

Seejärel viidi läbi poolstruktureeritud grüpiintervjuud Tallinna Linnaplaneerimise Ameti, Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti ning Tallinna Linnavaarameti fookusvaldkondadega vahetult seotud ametnike ja spetsialistidega. Grüpiintervjuude eesmärk oli koguda täiendavat sisendit korruptsiooniennetuse meetmete praktilise rakendamise, riskikohtade, kontrollimeetmete toimimise ja igapäevase töökorralduse kohta. Kokku viidi läbi 8 grüpiintervjuud ligikaudu 25 ametnikuga. Intervjueeritavate hulka kuulusid fookusvaldkondadega vahetult kokku puutuvad ametnikud ja spetsialistid, sealhulgas protsesside sisulised eestvedajad ning otsuste ettevalmistamises osalevad isikud.

Lisaks viidi töö hilisemas etapis läbi täiendavaid intervjuusid ja täpsustavaid arutelusid valimipõhiste testide läbiviimiseks. Neid kasutati eelkõige selliste menetlusetappide ja otsustuskohtade mõistmiseks, mis ei olnud üksnes registri- või dokumendivaates täielikult taastatavad. Intervjuude käigus kogutud sisendit kasutati dokumendianalüüsi täiendamiseks, enesehindamise ja simulatsiooniküsimustike fookuse seadmiseks, valimipõhiste testide prioriseerimiseks ning hindamisraamistiku alusel tehtavate järelduste kujundamiseks.

03 Enesehindamise küsimustik

Enesehindamise küsimustiku koostamise alusena kasutati MTÜ Korruptsioonivaba Eesti (Transparency International Eesti) poolt kohalike omavalitsuste esindajatele ja ametiasutustele väljatöötatud korruptsiooniriskide ja ohutegurite enesehindamise tööriista. Tööriista kasutati kohandatud kujul – enne küsimustiku rakendamist tutvuti ametites kohalduvate juhistega ja kordadega ning viidi läbi esmased ekspertintervjuud. Küsimustiku kohandamine ja valideerimine tagas, et küsimused olid asjakohased, arusaadavad ning vastasid organisatsiooni spetsiifikale ja riskiprofiilile.

Küsimustiku eesmärk oli kaardistada juhtivate ametiisikute teadlikkust, hoiakuid ja praktikaid korruptsiooniennetuse valdkonnas. Fookuses olid juhid ning asutuste korruptsiooniennetuse eest vastutavad isikud. Küsitlus viidi läbi kõigis viies vaatlusaluses valdkonnas.

Küsimustik koosnes 35 küsimusest, mis olid jaotatud järgmistesse teemaplokkidesse:

- Korruptsiooniriskide ennetamine;
- Kõrgema korruptsiooniriskiga tegevused ja ametikohad;
- Korruptsiooniohtlikud ohuolukorrad;
- Huvide konflikt, protsessid ja otsustuskohad;
- Korruptsioonivastased meetmed ja tugi.

Küsitlus viidi läbi MS Formsi keskkonnas ajavahemikus detsember 2025 kuni jaanuar 2026. Tulemuste tõlgendamisel tuleb arvestada, et tegemist on enesehindamisega, mistõttu võivad vastused peegeldada mõnevõrra enam ootuspärast kui tegelikku käitumist. Sellele vaatamata joonistuvad vastustest välja indikatsioonid võimalikest probleemvaldkondadest ja edasist tähelepanu vajavatest teemadest.

04 Simulatsiooni küsimustik

Eetika ja riskikäitumise simulatsiooni küsimustik oli laiapõhjaline anonüümne küsitlus, mille eesmärk oli hinnata fookuses olevate valdkondade ametnike teadlikkust korruptsiooniriskidest ja valmisolekut eetiliste dilemmadega toime tulla. Küsimustiku koostamiseks kasutasime muu hulgas ühe sisendina "KOV eetika ja riskikäitumise simulatsiooni" küsitlust. Küsimustikud edastati asutuse korruptsiooniennetuse eest vastutavale kontaktisikule, kes edastas need sihtrühma kuuluvatele ametnikele – kokku ligikaudu 75 ametnikku. Küsimustik viidi läbi 2026. aasta veebruar kuni märts KEKO, LVA ja TLPA ametnike seas kõigi fookusvaldkondade lõikes (projekteerimistingimused, kaasrahastamise lepingud, riigihangete läbiviimine, linnavara kasutusse andmine ning ehitusload, ehitiste vastuvõtmine ja ehitusjärelvalve). Kokku laekus kõigi valdkondade peale 58 vastust.

Kõik küsimustikud koosnesid kahest osast. Esimeses osas (vt Lisa 5.1 ja Lisa 5.2) hinnati töökorralduslikke aspekte – vastajatel paluti Likerti viie palli skaalal (ei nõustu – täiesti nõus) hinnata oma teadlikkust korruptsioonivastaste meetmete osas, nagu toimingupiirangud, nelja silma põhimõte ja teavituskanalid.

Teises osas esitati ametnikele valdkonnapõhiseid ja valdkondade üleseid korruptsiooniohtlikke stsenaariume, mille puhul tuli valida nelja vastusevariandi seast eetiliselt korrektne/korrektseid vastusevariandid. Sarnaselt enesehindamise küsimustikule tuleb tulemuste tõlgendamisel arvestada, et vastused võivad peegeldada mõnevõrra enam ootuspärast kui tegelikku käitumist. Sellele vaatamata

joonistuvad vastustest välja indikatsioonid võimalikest probleemvaldkondadest ja edasist tähelepanu vajavatest teemadest.

05 Valimipõhised testid

Valimipõhiste testide läbi viimiseks määratleti koostöös Tallinna Linnakantseleiga **kõrgema korruptsiooniriskiga fookusvaldkonnad**. Valimi defineerimise metoodika toimis järgnevate sammude alusel:

1. Korruptsiooniga seotud **riskiindikaatorite** määratlemine (7 indikaatorit, vt loetelu allpool);
2. Kõigile indikaatoritele valdkondade kaupa riskireitingu (1-3) **omistamine**;
3. Kõigi viie valdkonna **koondriskiskoori arvutamine**;
4. Valdkondade järjestamine **riskiskoori alusel** ning koostöös Tallinna Linnakantseleiga kolme fookusvaldkonna valimine;
5. Valikuprotsessi **dokumenteerimine ja jälgitavuse tagamine**.

Valikukriteeriumid hõlmasid järgmisi indikaatoreid: (i) rahaline mõju, (ii) kaalutusõiguse olulisus, (iii) sisekordade katvus/disain, (iv) intervjuudest saadud tagasiside, (v) protsessi ajaline surve, (vi) varasemad väljakutsed ja (vii) valdkonna stabiilsus või laialdaste muudatuste läbiviimine. Lõplik valim kolmest valdkonnast moodustati eelnevalt määratletud riskiindikaatorite põhjal kõrgemate skooride alusel. Korruptsiooniennetuse meetmete valimipõhiste testimise faasi fookusesse jäid seega kolm alltoodud valdkonda:

1. Linnavara kasutusse andmine (LVA);
2. Riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine (LVA);
3. Avaliku taristu kaasrahastamise lepingute sõlmimine (LVA, KEKO, TLPA).

2.4. Hindamise raamistik

Korruptsiooniennetuse meetmete piisavuse, asjakohasuse ja tõhususe hindamiseks sünteesisime töö lähteülesandest, Tallinna linna korruptsiooniennetuse regulatsioonidest, GRECO soovitustest, PwC korruptsioonivastase programmi hindamise metoodikast ning Korruptsioonivaba Eesti enesehindamise tööriistast Tallinna linna konteksti kohandatud hindamisraamistiku. Raamistiku eesmärk on eristada korruptsiooniennetuse süsteemi põhilised komponendid ning hinnata iga komponendi puhul, kas vastav meede või tegevus on olemas, kas see toimib praktikas ning kas sellega seotud ohumärke teadvustatakse ja neile reageeritakse.

Hindamisraamistik lähtub töö lähteülesandes määratletud ulatusest, hõlmates Tallinna Linnaplaneerimise Ametit, Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametit ning Tallinna Linnavaraametit tellija

määratud kõrgema riskiga tegevusvaldkondades. Õiguslikult keskendub hindamine korruptsioonivastase seaduse § 3 lõike 1, lõike 2 punkti 1 ja lõike 3 nõuetele ning Tallinna Linnavolikogu määruses „Korruptsioonivastase seaduse rakendamise kord“ sätestatud nõuetele, eelkõige §-dele 5, 6, 8, 10, 11 ja 14. Lisaks arvestatakse Tallinna hankekorra § 3 huvide konflikti vältimise nõuet.

Hindamise fookus ei piirdu formaalsete reeglite olemasolu kontrollimisega. Analüüsi alusel anti hinnang ka sellele, kas ametites pööratakse tähelepanu ametiisikute tööga seotud ohumärkidele, kas neid teadvustatakse ning kas neile vajaduse korral reageeritakse. Seetõttu hinnatakse aruandes nii formaalse kontrolliraamistiku olemasolu kui ka selle praktilist toimimist kõrgema riskiga otsustusprotsessides.

Hindamise kuus koondvaldkonda

Hindamise läbiviimiseks koondati korruptsiooniennetuse süsteemi komponendid kuut valdkonda. Need valdkonnad loovad aruande 4. peatüki analüütilise struktuuri ning võimaldavad kontrollikeskkonna ja meetmete hindamise teemad käsitleda ühtses ja vähem dubleerivas loogikas.

Tabel 1. Hindamisvaldkondade kirjeldus

Hindamisvaldkond	Valdkonna kirjeldus	Kontrollikeskkonna ja meetmete hindamise alused
1. Juhtimine, strateegia ja riskihindamine	Hinnatakse, kas korruptsiooniennetus on seotud juhtimise, vastutuse ja riskijuhtimisega, kas korruptsiooniriske käsitletakse riskianalüüsides ning kas juhtkonna tasandil on loodud selge raamistik korruptsiooniriskide ennetamiseks ja seireks.	Avalikku ülesannet täitva asutuse kohustused korruptsiooni ennetamisel (KVS rakendamise kord § 5); <i>tone-at-the-top</i> ja organisatsioonikultuur; korruptsiooniriskide käsitus riskianalüüsides.
2. Ametnike eetika, huvide konflikt ja piirangud	Hinnatakse ametnike erapooletuse, huvide konflikti ennetamise, eetiliste dilemma lahendamise, huvide deklaratsioonide, kõrvaltegevuste, toimingupiirangute ning soodustuste ja korruptiivse tulu käsitlemise meetmeid.	Huvide deklaratsioonid ja kontroll / ametiseisundi tuvastamine ja sellest teavitamine (KVS rakendamise kord § 8); kõrvaltegevused ja tegevuspiirangud (KVS rakendamise kord § 10; ATS § 60); toimingupiirangud (KVS rakendamise kord § 11); soodustus ja korruptiivne tulu (KVS rakendamise kord § 14); huvide konflikti vältimine (Tallinna hankekord § 3).
3. Läbipaistvus, dokumenteerimine ja otsustusjälg	Hinnatakse, kas oluliste otsuste kujunemine, põhjendused, kohtumised, taandamised, surveolukorrad ja registriandmed on piisavalt dokumenteeritud ning hiljem kontrollitavad.	Toimingupiirangute ja taandamiste dokumenteerimine (KVS rakendamise kord § 11); huvide deklaratsioonide kontrolli jälgitavus (KVS rakendamise kord § 8); soodustuste, kohtumiste ja mitteformaalse suhtluse dokumenteerimine (KVS rakendamise kord § 14); huvide konflikti vältimise dokumenteerimine hangetes (Tallinna hankekord § 3).
4. Kontrollimeetmed ja järelkontroll	Hinnatakse, kas kehtestatud meetmete täitmist kontrollitakse süsteemselt, kas kontrollid on riskipõhised, kas kasutatakse	Huvide deklaratsioonide kontroll (KVS rakendamise kord § 8); kõrvaltegevuste kontroll (KVS rakendamise kord § 10);

	nelja silma põhimõtet, registreeritud riskikontrolli, pistelisi kontrole või siseauditi tüüpi järelkontrolli.	ATS § 60); toimingupiirangute järgimise kontroll (KVS rakendamise kord § 11); huvide konflikti vältimise kontroll hangetes (Tallinna hankekord § 3); nelja silma põhimõte; registreeritud ja seotud osapoolte riskikontroll; regulaarsed testid ja siseauditid.
5. Teavitamine, nõustamine ja organisatsioonikultuur	Hinnatakse koolituste, juhendmaterjalide, nõustamiskanalite, vilepuhumise, praktiliste dilemmade käsitlemise, eetikakoodeksi ja juhtkonna sõnumite rolli korruptsiooniennetuse toetamisel.	Teadlikkuse tagamine (KVS rakendamise kord § 6); nõustamiskanalid ja vilepuhumine; <i>tone-at-the-top</i> ja organisatsioonikultuur; soodustuste, huvide konflikti ja toimingupiirangutega seotud praktiliste dilemmade käsitlemine.
6. Kõrgema riskiga otsustusprotsessid	Hinnatakse protsesse, kus korruptsioonirisk võib realiseeruda konkreetsete otsuste, kooskõlastuste, lubade, lepingute, vara kasutusse andmise või rahaliste kohustuste kaudu. Käesolevas töös hõlmab see eelkõige riigihankeid ja hankelepingute täitmist, projekteerimistingimusi, ehituslubasid ja järelvalvet, linnavara kasutusse andmist ning kaasrahastamise lepinguid.	Huvide konflikti vältimine hangetes (Tallinna hankekord § 3); riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine; projekteerimistingimuste menetlused; ehitusvaldkonna load, ehitiste vastuvõtmine ja ehitusjärelvalve; linnavara kasutusse andmine; kaasrahastamise lepingute sõlmimine.

Need kuus valdkonda ei asenda õiguslikke hindamiskriteeriume, vaid aitavad koondada õigusaktidest, juhendmaterjalidest, intervjuudest, küsimustikest ja valimipõhistest testidest kogutud sisendi ühtsesse hindamisloogikasse. Näiteks huvide deklaratsioonide olemasolu kuulub ametnike eetika ja huvide konflikti valdkonda, kuid deklaratsioonide sisuline kontroll kuulub ühtlasi kontrollimeetmete ja järelkontrolli valdkonda. Samamoodi kuuluvad juhtkonna eeskujude ja sõnumid (*tone-at-the-top*) ühelt poolt juhtimise ja strateegia valdkonda ning teiselt poolt organisatsioonikultuuri ja teavitamise valdkonda.

Hinnangute skaala

Värv	Hinnang	Sisuline tähendus
	Toimiv	Meede on formaalselt reguleeritud, rakendatud läbipaistvalt ja järjepidevalt ning selle tõhusust jälgitakse.
	Üldiselt toimiv, vajab täpsustamist	Meede on olemas ja üldjoontes rakendatud, kuid esineb üksikuid lünki regulatsioonis, järjepidevuses või dokumenteerimises. Riskid on hallatud, kuid meedet on vaja täpsustada või tõhusust süsteemsemalt seirata.
	Vajab oluliselt täiendamist	Meede on osaliselt olemas, kuid selle rakendamises või tõhususes esineb olulisi puudusi (nt formaalne nõue on täidetud, kuid praktikas ei rakendu järjepidevalt; puudub seire või vastutuse selgus). Riskid on osaliselt katmata ja vajavad sihipärast tegelemist.
	Meede puudub või ei toimi	Meedet ei ole kehtestatud või see ei toimi praktikas. Risk on olulises ulatuses katmata ning vajalik on uue meetme

kasutuselevõtt või olemasoleva põhimõtteline
ümberkujundamine.

Piirangud hinnangute andmisel

Käesoleva analüüsi raames hinnatakse korruptsiooniennetuse meetmete rakendamist koondhinnangu vormis koos sisulise kommentaariga. Oluline on siiski **rõhutada, et mitte kõiki korruptsiooniennetuse meetmeid ei saa hinnata sama metoodilise raamistikuga**, kuna nende olemus erineb põhimõtteliselt. Korruptsiooniennetuse meetmed jagunevad sisuliselt kahte kategooriasse:

1. **Struktuursed kontrollmeetmed** – nt huvide deklaratsioonide kontroll, kõrvaltegevuste registreerimine, taandamiste dokumenteerimine, hangete kollegiaalne otsustamine, nelja silma printsiip. Need meetmed on **hinnatavad objektiivsete indikaatorite kaudu** (kas register on olemas, kas kontroll toimub regulaarselt, kas dokumenteerimine on jälgitav). Sellistele meetmetele saab anda otsese hinnangu rakenduse ulatuse kohta ning nende toimivust on võimalik **järelekontrollida valimipõhiste testidega**.
2. **Kultuurilised ja hoiakulised meetmed** – nt **tone-at-the-top, organisatsioonikultuur, mitteformaalse suhtluse äratundmine ja kingituste kultuur**. Need meetmed avalduvad mitte formaalsete kontrolltegevuste kaudu, vaid juhtkonna sõnumite, ametnike hoiakute ja igapäevase käitumispraktika kaudu. Nende meetmete puhul **ei ole otseselt mõõdetav „rakenduse ulatus“**, kuna meetmel endal puudub formaalne struktuur, mille olemasolu või puudumist saaks hinnata.

3. Kontrollikeskkonna ja meetmete hindamine

Käesolevas peatükis esitatakse korruptsiooniennetuse kontrollikeskkonna ja meetmete hindamistulemused eelnevas peatükis kirjeldatud hindamisraamistiku alusel. Hindamine koondab dokumendianalüüsi, intervjuude, enesehindamise küsimustiku, simulatsiooni küsimustiku sisendi ühtseks tervikuks ning käsitleb nii formaalsete meetmete olemasolu kui ka nende praktilist toimimist. Lisaks võetakse mh arvesse valimipõhiste testide tulemusi.

Peatüki ülesehitus järgib kuut hindamisvaldkonda: **1) juhtimine, strateegia ja riskihindamine; 2) ametnike eetika, huvide konflikt ja piirangud; 3) läbipaistvus, dokumenteerimine ja otsustusjälg; 4) kontrollimeetmed ja järelkontroll; 5) teavitamine, nõustamine ja organisatsioonikultuur; ning 6) kõrgema riskiga otsustusprotsessid.** Esimesed viis valdkonda käsitlevad eelkõige ametiteülest kontrollikeskkonda ja korruptsiooniennetuse süsteemseid elemente. Kuues valdkond käsitleb tellija määratud kõrgema riskiga otsustusprotsesse ametite lõikes, kuna nende protsesside sisu, kontrollikohad ja riskimustrid erinevad Tallinna Linnaplaneerimise Ameti, Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti ning Tallinna Linnavaarameti vahel.

Kõrgema riskiga otsustusprotsesside all käsitletakse Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti puhul riigihangete läbiviimist ja hankelepingute täitmist; Tallinna Linnaplaneerimise Ameti puhul projekteerimistingimuste menetlusi, ehitusvaldkonna lubasid, ehitiste vastuvõtmist ja ehitusjärelevalvet ning kaasrahastamise lepingute sõlmimist; Tallinna Linnavaarameti puhul linnavara kasutusse andmist ning riigihangete läbiviimist ja hankelepingute täitmist. Kaasrahastamise lepingute puhul on tegemist ametiteülese protsessiga, kuid kuna kaasrahastamise vajadus tuvastatakse ja protsess käivitub planeerimismenetluses, on see paigutatud Tallinna Linnaplaneerimise Ameti fookusvaldkondade alla.

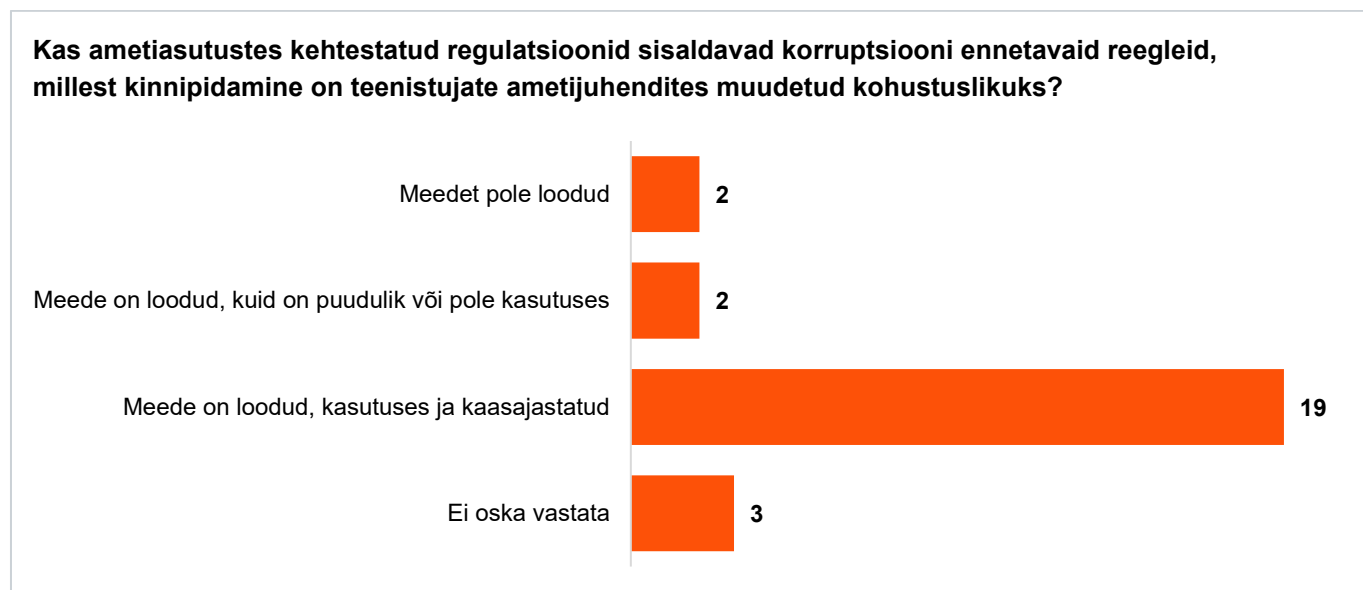
Iga hindamisvaldkonna puhul tuuakse välja **hinnatud olukord, toimivad praktikad, peamised riskikohad ning koondhinnang.** Riskikohtadele vastavad soovitusel olemasolevate meetmete tugevdamiseks ja uute meetmete rakendamiseks on koondatud aruande algusosas esitatud peamiste järelduste ja soovitude peatükki.

3.1. Juhtimine, strateegia ja riskihindamine

Korruptsiooniennetuse tulemuslikkus sõltub sellest, **kas seda käsitletakse asutuse juhtimise ja riskijuhtimise loomuliku osana**, mitte üksnes formaalse vastavuskohustusena. Hindamise raames vaadeldi, kas ametites on korruptsiooniennetuse korraldus, vastutus, juhtkonna sõnumid ja riskihindamise praktikad piisavalt selged ning kas need toetavad korruptsiooniohtlike olukordade varajast märkamist ja maandamist. See seostub eelkõige KVS rakendamise korra §-ga 5, mille kohaselt peab avalikku ülesannet täitev asutus korraldama korruptsiooni ennetamist ning tagama selleks vajalikud meetmed.

Analüüsi käigus ilmnis positiivse praktikana, **et kõigi kolme ameti juhtkonnad osalesid intervjuudel aktiivselt ning olid valmis avatud aruteluks korruptsiooniennetuse korralduse, riskikohtade ja parendusvajaduste üle**. Juhtkondade koostöövalmidus viitab sellele, et korruptsiooniennetuse teemat ei käsitleta üksnes formaalse kohustusena, vaid seda peetakse ametite juhtimises sisuliselt asjakohaseks. Samas ei tähenda juhtkonna valmisolek aruteluks iseenesest, et korruptsiooniriskid oleksid ametite riskijuhtimises süsteemselt, võrreldavalt ja praktiliselt käsitletud.

Teadlikkus formaalsetest reeglitest ametnike tasemel on kõrge. Eetiliste dilemmaade Likerti skaala koondtulemustest ilmnis, et ametnikud hindasid oma teadlikkust Tallinna linnas kohalduvatest korruptsioonivastastest reeglitest pigem kõrgeks (koondkeskmised 4,4-4,7 viiepallisel skaalal) ning ükski ametnik ei vastanud „ei oska öelda“, mis viitab, et juhendmaterjalide ja koolituste olemasolu tasandil on baasteadlikkus ametite üleselt tagatud. Enesehindamise küsimustikus (vt Joonis 2) hindasid ametijuhendipõhiste korruptsiooni ennetavate reeglite meetme puhul 2 senioorsema staažiga ametnikku, et vastavat meetet ei ole loodud, 2 vastajat hindasid, et meede on loodud, kuid on puudulik või kasutusest väljas, ning 3 vastajat ei osanud seisukohta võtta. Kuigi valim on väike, on tähelepanuväärne, et just **kogenumad ametnikud** on formaalse reegliraamistiku tajumisel kriitilisemad – see võib viidata sellele, et meetmete nähtavus igapäevatöös on nõrgem kui nende olemasolu.



Joonis 2. Enesehindamise küsimustiku vastused: ennetavad meetmed.

Ametite lõikes on korruptsiooniriskide juhtimise küpsus ebaühtlane. Kõigis kolmes ametis on olemas korruptsiooniennetuse formaalne raamistik, sh juhendid, määratud vastutavad isikud või riskihindamisega seotud tegevused, kuid nende süsteemsus ja seos juhtimisotsuste, kontrollimeetmete ning järeltegevustega erinevad. KEKO puhul on näha kõige selgemalt eraldi korruptsiooniriskide hindamise ja 2026. aasta rakendusplaani kaudu kujundatud juhtimisloogikat. LVA puhul on korruptsiooniriskid eraldi kaardistatud ning seotud olemasolevate ja kavandatavate maandamismeetmetega. TLPA puhul on olemas ametisisene juhend, vastutav isik ja

kontrollkohustused, kuid kogutud sisend viitab, et korruptsiooniriskid ei pruugi üldises riskihindamises alati piisava nähtavusega esile kerkida. Seetõttu ei ole peamine puudus formaalse raamistiku puudumine, vaid ametiteüleselt võrreldava seire- ja juhtimisloogika ebapiisav ühtlus.

KEKO puhul on näha liikumist süsteemsema korruptsiooniennetuse juhtimismudeli suunas.

KEKO edastas analüüsi käigus 2025. aasta lõpus koostatud korruptsioonivastase strateegia rakendusplaani 2026 ning enesehindamise kaardi „Minu korruptsioonivaba töölaud“. Rakendusplaan seob korruptsioonivastase töökultuuri kujundamise, teadlikkuse suurendamise, kõrvaltegevustest teavitamise, huvide konflikti deklaratsioonide allkirjastamise, e-kursuse läbimise ja enesehindamise konkreetsete tegevuste, osapoolte ja 2026. aasta kvartalipõhise ajakavaga. Enesehindamise kaart toetab töötaja ja organisatsiooni tasandi eneseanalüüsi seitsme korruptsioonivastase väärtuse lõikes, hõlmates muu hulgas eetilist suhtlust, avalike vahendite õiguspärasest kasutamist, tegevus- ja toimingupiiranguid, sisetabe kasutamist, huvide konflikti vältimist, riskijuhtimise kultuuri ning korruptsiooni vältivat töökorraldust. Lisaks on KEKO varasemas korruptsiooniriskide hindamises kasutatud tõenäosuse ja mõju põhise riskimaatriksit, mille alusel määratakse riskitase, seatakse riskid pingeritta ja kavandatakse täiendavaid maandamismeetmeid kõrgema skooriga riskide jaoks. Samas tuleb KEKO dokumente **käsitleda eelkõige planeeritud ja kujundatava juhtimisraamistiku ning riskihindamise alusena, mitte tõendina selle kohta, et kõik kavandatud meetmed on juba rakendatud või nende mõju hinnatud**. Rakendusplaanis on mitme keskse tegevuse tähtsajad seadud 2026. aastasse, sh riskihindamise töötoad, infotunnid, e-kursuse lõpptestid ning enesehindamise tulemuste kokkuvõtte ja riskide hindamine. Lisaks on KEKO korruptsiooni ennetamise juhend koostatud 2021. aastal ning kogutud sisendi alusel vajab see ülevaatamist ja täiendamist praktiliste näidetega. Seetõttu on KEKO praktika positiivne küpsuse indikaator, kuid selle toimivust tuleb hinnata selle järgi, kas kavandatud tegevused viiakse ellu, kas tulemused koondatakse juhtimisinfoks ning kas tuvastatud riskidele määratakse konkreetsed vastutajad ja järeltegevused.

LVA puhul on korruptsiooniriske käsitletud eraldi ja sisuliselt struktureeritud riskihindamise raames. Riskide juurde on lisatud hinnangud nende olulisusele ja tõenäosusele ning kirjeldatud nii olemasolevaid kui ka kavandatavaid maandamismeetmeid. Riskihindamine hõlmab mitut korruptsiooniennetuse seisukohalt kesket teemat, sh huvide konflikti äratundmist ja taandamist, kõrvaltegevusi, siseinfo kasutamist, ostu- ja hankemenetlusi, teenuste järelevalvet, kingituste vastuvõtmist ning menetluste mõjutamist isiklike huvide või veendumuste tõttu. LVA korruptsiooni ennetamise juhend täiendab seda raamistikku, kirjeldades ametiisiku keelde, tegevus- ja toimingupiiranguid, hankemenetluse korruptsioonivastaseid meetmeid ning korruptsioonijuhtumist teavitamise korda. **Samas vajab LVA riskihindamise kasutamine juhtimisvahendina täpsustamist.** Riskihindamise materjalides on mitmel juhul riskitaset vähendatud, kuid vähendamise põhjendus ei ole piisavalt selgelt dokumenteeritud. Seetõttu ei ole alati võimalik üheselt hinnata, kas riskitaseme langus tulenes konkreetsete maandamismeetmete rakendamisest, kontrollide tõhususe paranemisest, riskikeskkonna muutumisest või üksnes hinnangu ümbervaatamisest. Riskitaseme muutmine peaks

olema seotud konkreetse põhjenduse, rakendatud meetme, vastutaja ja järelkontrolli tulemusega, et riskihindamine toimiks juhtimisotsuste ja seire tööriistana, mitte üksnes perioodiliselt uuendatava riskiloeteluna. **Riskide kaardistamine ei näita iseenesest veel kõigi meetmete järjepidevat rakendamist.** LVA riskihindamise materjalides on osa maandamistegevusi kavandatud või ülevaatamisel, mistõttu on juhtimise vaates oluline, et riskide juurde määratud tegevused oleksid seotud konkreetsete vastutajate, tähtaegade ja järelkontrolliga. See on eriti oluline nende riskide puhul, mille maandamine tugineb teadlikkusele, juhendamisele või perioodilisele kontrollile, mitte automaatselt toimivale kontrollimehhanismile.

TLPA puhul on korruptsiooniennetuse korraldus seotud eelkõige üldise riskihindamise, ametisisese juhendi ja määratud kontrollivastutustega, kuid korruptsiooniriskide käsitlus ei eristu samal määral eraldi juhtimisinstrumendina. Juhendi eesmärk on tõsta teenistujate ja töötajate teadlikkust korruptsioonist, anda selgitusi korruptsiooni ennetamiseks ning juhiseid korruptsiooni avastamise korral tegutsemiseks. Juhend määrab korruptsiooni ennetamiseks ja riskide maandamiseks vastutavaks isikuks õigusosakonna juristi ning kirjeldab nii teavitamiskohustust kui ka kohustuste täitmise kontrollimist. Juhendi järgi kontrollib personalitöö eest vastutav teenistuja vähemalt kord aastas kõrvaltegevusega tegelemist äriregistri kaudu ja ametiisikute karistatust karistusregistris. Vastutav isik edastab korruptsioonialast infot, vastab küsimustele, edastab aasta lõpus sisekontrolöri teenistusele ülevaate korruptsioonivastasest tegevusest ning kontrollib KVS nõuetest kinnipidamist. Kogutud sisend viitab ka sellele, et korruptsiooniriskid ei pruugi üldises riskihindamises alati piisava nähtavusega esile kerkida. Seetõttu on TLPA puhul formaalne vastutus ja kontrollikohustused kirjeldatud, kuid korruptsiooniriskide seos üldise riskijuhtimise, juhtimisinfo ja järeltegevustega vajab tugevdamist.

Ametiteüleselt on olemas formaalne ja osaliselt toimiv alus korruptsiooniennetuse juhtimiseks. Ametites on juhendid, määratud vastutavad isikud, riskihindamise või riskide kaardistamise praktikad ning teatud kontrollimeetmed. **Samas erinevad need praktikad küpsuse, detailsuse ja seireloogika poolest.** Juhtimise ja riskihindamise vaatest vajab täpsustamist eelkõige see, kuidas korruptsiooniriskid seotakse ametite üleselt konkreetsete kontrollimeetmetega, vastutajate, tähtaegade, riskitaseme muutmise põhjenduste, juhtimisinfo ja järelkontrolliga. Samuti peaks juhtkonna roll väljenduma regulaarsemas ülevaates sellest, millised korruptsiooniriskid on olulisemad, milliseid meetmeid nende maandamiseks rakendatakse ning kas kavandatud tegevused on tegelikult ellu viidud. See on eriti oluline valdkondades, kus esineb suur kaalutlusruum, tihe kokkupuude erasektoriga või märkimisväärne rahaline mõju.

Hinnang	Amet	Kommentaar
	KEKO, LVA, TLPA	Korruptsiooniennetuse juhtimise ja riskihindamise alusraamistik on kõigis kolmes ametis olemas, kuid selle süsteemsus, detailsus ja seos järeltegevustega erinevad. KEKO puhul viitavad varasem riskimaatriksil põhinev korruptsiooniriskide hindamine, 2026. aasta rakendusplaan ja enesehindamise tööriist süsteemsemale lähenemisele, kuid rakendusplaani tegelik mõju sõltub kavandatud tegevuste elluviimisest, tulemuste koondamisest ja järeltegevustest. LVA puhul on korruptsiooniriskid eraldi kaardistatud ning seotud

olemasolevate ja kavandatavate maandamismeetmetega, kuid mitmel juhul on **riskitaset vähendatud ilma piisavalt selge põhjendusega** ning osa meetmetest on veel kavandatavad või ülevaatamisel. TLPA puhul on olemas ametisisene korruptsiooni ennetamise juhend, määratud vastutav isik ja kirjeldatud kontrollikohustused, kuid täpsustamist vajavad ametiseisundiga teenistukohtade käskkirja ajakohasus, personalipartnerite ülesanded ning korruptsiooniriskide nähtavus riskihindamises. **Ametiteüleselt vajab täpsustamist, kuidas korruptsiooniriskid seotakse konkreetsete kontrollimeetmete, vastutajate, tähtaegade, riskitaseme muutmise põhjenduste, juhtimisinfo ja järelkontrolliga.**

3.2. Ametnike eetika, huvide konflikt ja piirangud

Ametnike eetika, huvide konflikt ja piirangud moodustavad korruptsiooniennetuse keskse osa, kuna need käsitlevad olukordi, kus ametniku era-, ametialased või kolmandate isikutega seotud huvid võivad mõjutada otsuse objektiivsust või tekitada sellise mõjutamise näivuse. Hindamisel vaadeldi, kas ametites on piisavalt selgelt reguleeritud huvide avalikustamine, kõrvaltegevused, toimingupiirangud, taandumine, soodustuste ja kingituste käsitlemine ning huvide konflikti vältimine. Valdkond seostub eelkõige KVS rakendamise korra §-dega 8, 10, 11 ja 14 ning Tallinna hankekorra §-ga 3.

Analüüsi käigus vaadeldud KEKO, TLPA ja LVA korruptsiooni ennetamise juhendid tuginevad väga sarnasele ülesehitusele ja käsitlevad valdavalt samu põhiteemasid: korruptsiooni ja huvide konflikti mõisteid, ametiseisundi ning avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivset kasutamist, tegevus- ja toimingupiiranguid, kingitusi ja soodustusi, teavitamiskohustust ning kohustuste täitmise kontrolli. Samas ei ole juhendid identsed, kuna neis on ametipõhiseid erinevusi vastutavate isikute, kontrollikohustuste, praktiliste näidete ja hankemenetluste käsitlemise detailsuse osas. Seetõttu saab juhendeid käsitleda ühise formaalse kontrolliraamistiku osana, kuid mitte tõendina ühtlasest rakendamispraktikast kõigis ametites.

Huvide avalikustamine ja deklaratsioonid

Huvide deklaratsioonide esitamise kohustus on ametites formaalselt olemas, kuid analüüsi käigus teostatud tegevused viitavad, et deklaratsioonide talletamine ja kontroll **ei võimalda alati hinnata, kui sisuline on nende kasutamine huvide konflikti ennetamise tööriistana.** Enesehindamise tulemuste kohaselt märkis 7 vastajat 26-st (~27%), et nad on viimase aasta jooksul märganud olukordi, kus töötaja või teenistuja ei ole deklareerinud huvide konflikti või kõrvaltegevusi (vt Joonis 3). See viitab, et formaalne deklareerimiskohustus ei pruugi alati tagada tegelike huvide konfliktide õigeaegset esiletoomist. Sama tähelepanek seostub GRECO soovitusega rakendada riskipõhist huvide deklaratsioonide kontrollisüsteemi ning tugevdada sisuliste kontrollide läbiviimist.

Kas olete viimase aasta jooksul märganud olukordi, kus töötaja/teenistuja ei deklareerinud huvide konflikti või kõrvaltegevusi?



Joonis 3. Enesehindamise küsimustiku vastused: huvide konflikt ja kõrvaltegevused.

Alahinnang Amet Kommentaar



KEKO, LVA, TLPA

Huvide deklaratsioonide esitamise kohustus on ametites formaalselt olemas, kuid deklaratsioonide **sisuline kasutamine huvide konflikti ennetamise tööriistana vajab tugevdamist**. Enesehindamise tulemuste kohaselt märkis 7 vastajat 26-st, et nad on viimase aasta jooksul märganud olukordi, kus töötaja või teenistuja ei ole deklareerinud huvide konflikti või kõrvaltegevusi. Deklaratsioonide talletamise ja **kontrolli praktika ei anna piisavat kindlust**, et huvide konfliktid jõuavad alati õigeaegselt nähtavale ning et sarnaseid juhtumeid käsitletakse ametite lõikes võrreldavalt. Seetõttu vajab tugevdamist deklaratsioonide riskipõhine ja sisuline kasutamine, sh seos avalike registrite, kõrvaltegevuste ja kõrgema riskiga ametikohtadega.

Kõrvaltegevused ja tegevuspiirangud

Kõrvaltegevuste regulatsioon on korruptsiooniennetuse vaates üks keskseid kontrollimeetmeid, kuna kõrvaltegevus on **klassikaline ametniku ja erasektori vahelise piiri hägustumise allikas**. Õiguslikult tugineb regulatsioon avaliku teenistuse seaduse § 60 (ametniku teavitamise- ja loakohustus) ning korruptsioonivastase seaduse § 10 (ametiisiku tegevuspiirangud). Töölepinguliste töötajate puhul, kellel on KVS § 2 lg 2 mõttes ametiseisund, kohaldub samuti KVS § 10 – see on Tallinna ametite kontekstis oluline, kuna paljud projektijuhid, hankespetsialistid ja menetlejad on töölepingulised, kuid omavad otsustusõigust. See on eriti oluline valdkondades, kus professionaalsed ringkonnad on väikesed, avaliku ja erasektori vahel toimub töötajate liikumine ning ametnikel võib olla vajadus **säilitada erialane pädevus või kutsetase ka tööväliste tegevuste kaudu**. Sellises olukorras ei ole probleemiks üksnes kõrvaltegevuse olemasolu, vaid see, **kas** kõrvaltegevuse lubamise, keelamise, tingimuste seadmise ja perioodilise ülevaatamise **põhimõtted on piisavalt selged ja võrreldavalt rakendatavad**. GRECO soovitab Tallinna ja Tartu linnal olemasolevaid kõrvaltegevuste juhiseid ühtlustada ja täpsustada, sh loa andmise ja keelamise kriteeriumide, praktiliste näidete, tähtaegade, lubatava koormuse ning rikkumiste käsitlemise osas (vt Lisa 3).

Avaliku ja erasektori rotatsioon. Mitmes intervjuueeritud valdkonnas on väikesed professionaalsed ringkonnad, endiste töötajate liikumine erasektoris ning pikaajalised suhted loovad süsteemse huvide konflikti ja näivusriski. Osad ametnikud tõid välja, et kutsetunnistuse hoidmiseks on ametnikel sisuliselt möödapääsmatu kõrvaltegevustes erasektoriga kokku puutuda ning kutsetaseme hoidmiseks on

rotatsioon julgustatud. Nt arhitektide liit ja Eesti Kunstiakadeemia (ca 700 töötajat) on väike ringkond, kus erasektori-rotatsioon on tervitatav teadlikkuse ja praktika uuendamise seisukohalt.

Eetiliste dilemmaide simulatsiooni küsimustiku vastustest ilmnes, et osa ametnikke nõustuks teatud tingimustel töövälisel ajal tasustatud konsultatsioonitööga arendaja juures. Arendajalt tasu saamine loob otsese **sõltuvussuhte**, mis kahjustab ametniku erapooletust tema põhitöös – isegi kui konsultatsioon toimub töövälisel ajal ja formaalselt eraldiseisva lepinguna, võib see mõjutada ametniku hilisemaid menetlusotsuseid sama arendaja kasuks. Tegemist on **korruptsiooniriskiga**, kus ametlik otsustuspädevus ja erahuvid segunevad.

Kõrvaltegevuste teavitamise kohustusest on ametnikke teavitatud ning teatiste laekumist ja sisu kontrollitakse. Samas viitab kogutud sisend, et ametiteüleselt **puudub ühtne register** kõrvaltegevustest, mis koondaks lubatud kõrvaltegevuste ülevaate, lubade kestvuse, valdkondlikud piirangud ning seose ametniku tööülesannete riskiprofiliga. Ühtse registri puudumine piirab võimet hinnata, kas kõrvaltegevuste lubamise praktika on ametite lõikes järjepidev ja võrdne.

Kõrvaltegevuste kontrolli on võimalik teha vaid piiratud ulatuses. Kõrvaltegevuste kontrolli puhul on oluline arvestada, et äriregistri päringud annavad vaid piiratud vaate ametniku tööväliste seoste. Registrist on üldjuhul võimalik tuvastada ametniku roll juriidilise isiku juhtorganis, kuid mitte töölepingulisi, käsunduslikke või muid teenuse osutamise suhteid. Seetõttu ei ole võimalik kõrvaltegevuste tuvastamist lahendada üksnes registrikontrolliga. Tõhusam kontroll eeldab, et ametniku enda teavitamiskohustus on selgelt mõistetav, kõrvaltegevuste lubamise ja keelamise kriteeriumid on praktiliste näidetega lahti kirjutatud ning riskipõhist järelkontrolli kasutatakse eelkõige kõrgema riskiga ametikohtadel ja protsessides.

Alahinnang

Amet

Kommentaar



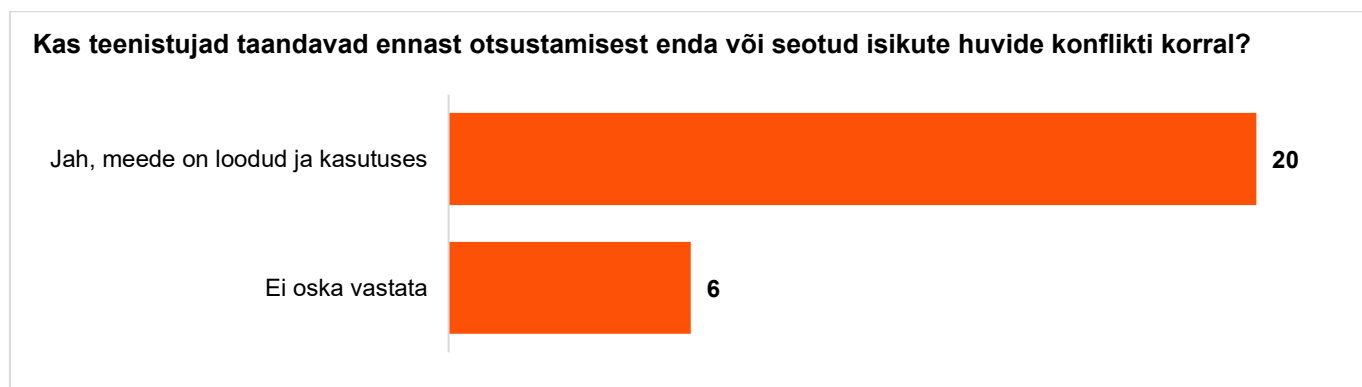
KEKO, LVA, TLPA

Kõrvaltegevuste teavitamise kohustus on ametites olemas ning teatiste laekumist ja sisu kontrollitakse, kuid **rakendamise ühtsus ja kontrollitavus vajavad tugevdamist**. Kõrvaltegevus on korruptsiooniennetuse vaates oluline riskikoht, kuna see võib hägustada ametniku ametikohustuste ja tööväliste huvide piiri, eriti valdkondades, kus avaliku ja erasektori professionaalsed ringkonnad on väikesed. **Äriregistri päringud annavad kõrvaltegevuste kontrollimisel vaid piiratud vaate**, sest registrist on üldjuhul nähtavad juhtorgani rollid, kuid mitte töölepingulised, käsunduslikud või muud teenuse osutamise suhted. **Ametiteüleselt vajavad täpsustamist kõrvaltegevuste lubamise ja keelamise kriteeriumid, lubade kestvus, lubatav koormus, praktilised näited ning riskipõhise järelkontrolli põhimõtted.**

Toimingupiirangud ja taandamine

Toimingupiirangud on korruptsiooniennetuse keskne element, mis kohustab ametiisikut end **menetlusest taandama olukordades, kus tema otsus või toiming võib mõjutada teda ennast, tema lähikondlast või temaga seotud isikut**. Piirangu tulemuslik rakendamine eeldab, et ametnik tunneb ära toimingupiirangu kohaldumise olukorra, taandab end menetlusest enne otsuse kujundamist ning tagab,

et taandumine on hiljem kontrollitav. Ametites on toimingupiirangute õiguslik raamistik juhendites kirjeldatud ning vajaduse korral on võimalik pöörduda korruptsiooniennetuse eest vastutava isiku poole.



Joonis 4. Enesehindamise küsimustiku vastused: huvide konflikt.

Samas sõltub toimingupiirangute tegelik rakendumine olulisel määral **ametniku enda äratundmisest ja initsiatiivist**. See suurendab riski, et piiripealsed juhtumid, varasemad tööalased seosed või mitteformaalsed mõjutusolukorrad ei jõua õigel ajal ametliku tähelepanuni. Eriti oluline on see kõrgema riskiga menetlustes, kus ametnikul on kaalutlusruum ja kokkupuude väliste osapooltega. Samas kinnitavad ametite korruptsiooniennetuse eest vastutavad isikud, et läbivalt rakendatakse põhimõtet, et kui juba ametnikul küsimus tekib, siis tuleks ennast taandada. Taandamiste dokumenteerimise, surveolukordade kirjaliku jälje ja taandamiste registri puudumise detailsem käsitus kuulub läbipaistvuse, dokumenteerimise ja otsustusjälje ning kontrollimeetmete ja järelkontrolli hindamisvaldkondadesse.



Joonis 5. Enesehindamise küsimustiku vastused: huvide konflikt.

Eetiliste dilemma simulatsioonis tuli ühe näidisena esile stsenaarium, kus „Hindamisprotsessi käigus selgub ootamatult, et ühe taotleja juhatuse liige on olnud ametniku endine töökaaslane või isegi projektipartner, kuid kumbki ei ole kindel, kas ja kuidas seda seost tuleks taotluse hindamise kontekstis deklareerida. Kuidas käitute?“ vastas kaks ametnikku, et jätkaksid hindamist, kuid märgiksid endise suhte ära isiklikes märkmetes, mis võib indikeerida, et seost ei peeta piisavalt oluliseks, et seda näha huvide konfliktina ega taandamisalusena.



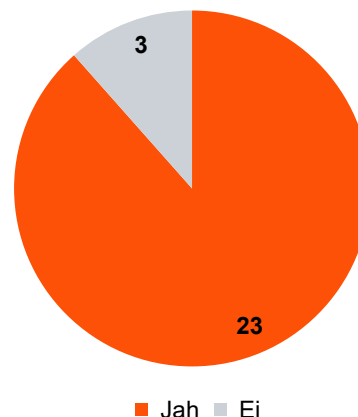
KEKO, LVA, TLPA

Toimingupiirangute õiguslik raamistik on ametites juhendites kirjeldatud ning vajaduse korral on võimalik pöörduda korruptsiooniennetuse eest vastutava isiku poole. Kogutud sisend viitab, et praktikas rakendatakse põhimõtet, mille kohaselt peaks ametnik end taandama juba siis, kui tal tekib küsimus võimaliku huvide konflikti kohta. Samas **sõltub piiripealsete olukordade äratundmine ja õigeaegne taandamine endiselt suurel määral ametniku enda initsiatiivist**. Täpsustamist vajab, kuidas käsitleda **varasemaid töölaseid seoseid, mitteformaalseid mõjutusolukordi ja olukordi, kus erapooletuse kahjustumine ei ole ilmselge, kuid võib tekkida näivuse risk**. Taandamiste dokumenteerimise ja registripõhise järelkontrolli küsimused kuuluvad täpsemalt läbipaistvuse ning kontrollimeetmete hindamisvaldkondadesse.

Soodustused, kingitused ja korruptiivne tulu

Soodustuse ja korruptiivse tulu vastuvõtmise keeld hõlmab nii otseseid rahalisi hüvesid kui ka mittevaralisi soodustusi, sh kingitusi, vastuvõtte, esinduskulusid, lähetusi, koolitusi ja muid hüvesid, mille saamise ajend on seotud ametiisiku ametiseisundiga. Korruptsiooniennetuse vaates on selle meetme **tuvastamine ja kontroll keerukas**, kuna hüved või mõjutamiskatsed võivad avalduda **mitteformaalsetes olukordades, ilma selge kirjaliku jäljeta ning sotsiaalsete suhete varjus**. Sellistes olukordades ei pruugi ametnik tajuda, et probleem ei seisne üksnes hüve rahalises väärtuses, vaid ka suhte loomises või otsustusolukorra mõjutamises.

Kas ametiasutuste teenistujatel on tekkinud dilemmasid kingituste, soodustuste ja hüvede vastuvõtmisel?



Joonis 6. Enesehindamise küsimustiku vastused: soodustused ja hüved.

Eetiliste dilemmade simulatsiooni tulemustest ilmnes, et osa ametnikke (2 vastajat) reageeris taotleja poolt **enne otsust pakutud „objekti tutvustamisele“ koos õhtusöögiga** ebapiisavalt – oldi valmis osalema tingimusel, et makstakse ise, osaletakse neutraalsel teemal või nõustutakse pärast otsuse tegemist. Igasugune koosolemine taotlejaga enne otsust loob mõjutamise riski **olenemata sellest, kes katab kulud** – oluline on mõista, et korruptsioon ei alga alati rahalisest hüvest, vaid sageli just **mitteformaalsest suhte loomisest**, mis muudab hilisemat keeldumist psühholoogiliselt raskemaks ning loob aluse pikemaajalisele mõjutamisele.

Intervjuudest ilmnes, et **kingituste kultuur on viimastel aastatel oluliselt muutunud** – COVID-19 järgse perioodi ja teadlikustamistöö tulemusena on traditsiooniliste kingituste pakkumine ja vastuvõtmine märkimisväärselt vähenenud. See on positiivne signaal varasema teadlikkustöö mõjust nii linna kui ka ühiskonna tasandil, kuid samaaegselt viitab see ka **riskifookuse võimalikule nihkele**: rahaliselt mõõdetavatelt kingitustelt **mitteformaalse suhte loomise suunas** (lõunad, objektikülastused, mitteametlik suhtlus väljaspool tööruume), mis on raskemini tuvastatav ja mida ei kata olemasolev kingituste regulatsioon sama selgelt. See nõuab teadlikkuse fookuse uuendamist **mõjutamissuhete äratundmise ja dokumenteerimise** suunas.

Alahinnang

Amet

Kommentaar



KEKO, LVA, TLPA

Soodustuste ja korruptiivse tulu käsitlemise formaalne raamistik on ametites olemas ning kogutud sisend viitab, et traditsiooniliste kingituste pakkumine ja vastuvõtmine on vähenenud. Samas näitasid simulatsiooni tulemused, et osa vastajaid ei käsitlenud taotleja pakutud objekti tutvustamist või õhtusööki piisavalt selge mõjutamisriskina, kui kulud tasutakse ise või kohtumine toimub pärast otsust. See viitab vajadusele **laiendada teadlikkuse fookust rahaliselt mõõdetavatelt kingitustelt ka mitteformaalsete mõjutussuhete**,

objektikülastuste, lõunate ja muude suhtlusvormide äratundmisele. Täpsustamist vajab eelkõige see, kuidas ametnikud peaksid toimima olukordades, kus hüve rahaline väärtus on väike või puudub, **kuid kohtumine võib mõjutada otsuse tajutavat erapooletust.**

Huvide konflikti üldhinnang

Analüüsi käigus kogutud sisend viitab, et ametites on huvide konflikti ennetamise **formaalne raamistik olemas**, kuid selle praktiline **toimimine sõltub suurel määral sellest, kas ametnik tunneb piiripealse olukorra õigel ajal ära**, küsib vajaduse korral nõu ning dokumenteerib või deklareerib asjakohase seose. Huvide konflikt ei avaldu üksnes selgelt äratuntavates olukordades, vaid võib tekkida ka varasemate tööalaste seoste, kõrvaltegevuste, mitteformaalsete kohtumiste, kingituste, objektikülastuste või muude suhtlusvormide kaudu. Seetõttu ei piisa huvide konflikti vältimisel üksnes formaalse deklareerimiskohustuse olemasolust; oluline on, et **ametnikud oskaksid seostada juhendis kirjeldatud põhimõtteid oma igapäevaste otsustusolukordadega.**

Simulatsiooni ja intervjuude sisend näitab, et praktikas võivad riskikohad tekkida just olukordades, kus ametnik **ei taju seost veel formaalse huvide konfliktina või peab seda ebaoluliseks**. Näiteks varasem tööalane või isiklik seos menetlusosalisega, taotleja pakutud kohtumine või objekti tutvustamine ning muud mitteformaalsed kontaktid võivad mõjutada otsuse tajutavat erapooletust ka siis, kui otsest rahalist hüve ei kaasne. Sellistes olukordades on oluline, et ametnik ei hindaks üksnes seda, kas keelatud hüve on vastu võetud, vaid ka seda, kas olukord võib väljastpoolt vaadates jätta mulje erapooletuse kahjustumisest.

Seetõttu on huvide konflikti ennetamise vaates keskne küsimus, **kuidas muuta piiripealsete olukordade äratundmine, nõu küsimine, deklareerimine ja vajaduse korral taandamine ametnike jaoks võimalikult üheselt mõistetavaks**. Huvide konflikti käsitus peaks olema seotud praktiliste näidete, selgete juhiste ja korduvate meeldetuletustega, kuid samuti kontrolli ja dokumenteerimisega, mis võimaldab hiljem hinnata, kas sarnaseid olukordi on käsitletud ametite lõikes järjepidevalt ja võrreldavalt.



KEKO, LVA, TLPA

Ametnike eetika, huvide konflikti ja piirangute formaalne raamistik on kõigis kolmes ametis olemas ning juhendid käsitlevad huvide avalikustamist, kõrvaltegevusi, toimingupiiranguid, soodustusi ja korruptiivset tulu. Samas viitab kogutud sisend, et meetmete praktiline toimimine sõltub mitmes olukorras ametniku enda äratundmisest, initsiatiivist ja valmisolekust seos deklareerida või nõu küsida. Täpsustamist vajavad eelkõige **huvide deklareerimise sisuline kasutamine, kõrvaltegevuste lubamise ja piiramise ühtsemad kriteeriumid, piiripealsete toimingupiirangu olukordade käsitlemine ning mitteformaalsete mõjutussuhete parem äratundmine**. Kontrolli, dokumenteerimise ja järelkontrolli teemasid käsitletakse täpsemalt läbipaistvuse ning kontrollimeetmete hindamisvaldkondades.

3.3. Läbipaistvus, dokumenteerimine ja otsustusjälg

Läbipaistvus, dokumenteerimine ja otsustusjälg on korruptsiooniennetuse seisukohalt keskse tähtsusega, sest need määravad, kas oluliste otsuste kujunemine, põhjendused, kohtumised, taandamised, surveolukorrad ja registriandmed on **hiljem taastatavad ja kontrollitavad**. Hindamisel vaadeldi, kas ametites on piisavalt dokumenteeritud need asjaolud, mis võivad mõjutada otsuse erapooletust või tekitada sellise mõjutamise näivuse. Valdkond seostub eelkõige toimingupiirangute ja taandamiste dokumenteerimisega, huvide deklaratsioonide kontrolli jälgitavusega, soodustuste, kohtumiste ja mitteformaalse suhtluse dokumenteerimisega ning huvide konflikti vältimise dokumenteerimisega hangetes.

Ametlik menetlusjälg on paljudes olukordades olemas, kuid analüüsitud sisend viitab, et see ei kata alati otsuse tegelikku kujunemisprotsessi. Suure kaalutusruumiga menetlustes võib lõplik dokument või eelnõu olla nõuetekohaselt vormistatud, kuid otsuse **sisuline kujunemine, varasemad vaidluskohad, esialgsed alternatiivid, kohtumistel antud selgitused või mitteametlikult esitatud suunised ei pruugi olla hiljem täielikult taastatavad**. See on oluline risk eelkõige valdkondades, kus ametnikud puutuvad sageli kokku arendajate, pakkujate, vara kasutajate või poliitilise ja juhtimistasandi ootustega.

Surveolukordade dokumenteerimine. Simulatsiooni küsimustiku tulemustest ilmnes, et osa ametnikke oli valmis alluma poliitilisele või juhtimistasandi survele näiteks menetlusaegade kiirendamiseks või puuduliku menetluse jätkamiseks ilma kirjalikku jälge jätmata. Intervjuudes toodi samuti esile menetluse kiirendamise survet, vahetut suhtlust arendajatega ning poliitiliste kanalite kaudu avaldatavat mõju. Sellised olukorrad ei pruugi alati tähendada rikkumist, kuid korruptsiooniennetuse vaates on kriitiline, et surve laad, allikas, ametniku reaktsioon ja edasine käsitlus oleksid dokumenteeritud. Ilma dokumenteerimiseta ei teki juhtkonnal ega kontrollifunktsioonil ülevaadet sellest, kui sageli, millistes menetlustes ja milliste osapoolte poolt survet avaldatakse.

Kohtumised, mitteformaalne suhtlus ja soodustuste dokumenteerimine. Mitmes kõrgema riskiga valdkonnas toimub osa sisulisest suhtlusest väljaspool ametlikku menetluskanalit (mis võib olla põhjendatud, kuid mõjutab negatiivselt läbipaistvust ning kontrollitavust). Projekteerimistingimuste menetlustes kirjeldati taotlejate soovi liikuda pärast esmast ametlikku suhtlust vahetumatesse kanalitesse, sh Teamsi kohtumistesse, telefonisuhtlusesse ja füüsilistesse aruteludesse. Samuti viitavad soodustuste ja kingituste käsitluses esile tulnud näited sellele, et korruptsioonirisk ei pruugi avalduda üksnes rahaliselt mõõdetava hüvena, vaid ka objektiivlastuse, õhtusöögi, mitteametliku kohtumise või korduva mitteformaalse kontakti kaudu. Selliste olukordade puhul ei ole dokumenteerimise eesmärk tavapäraselt töösuhtlust üle reguleerida, vaid tagada, et otsust mõjutada võiv suhtlus, kohtumise eesmärk, osalejad ja põhisõnum oleksid hiljem kontrollitavad.

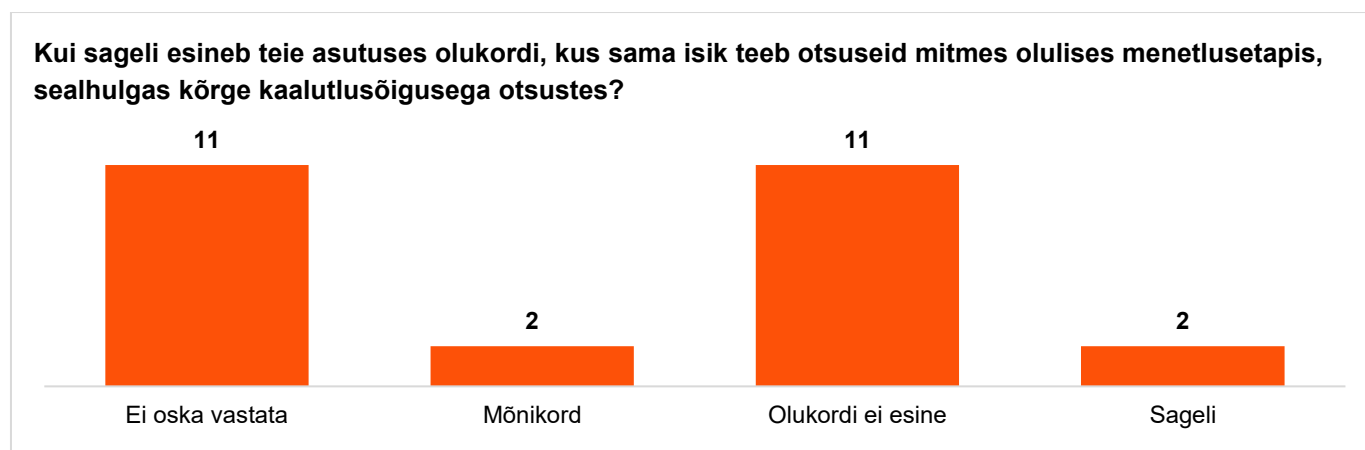
Taandamised ja huvide konflikti olukorrad. Toimingupiirangute ja huvide konflikti olukordade puhul ei piisa üksnes sellest, et ametnik tunneb võimaliku konflikti ära või küsib vajaduse korral nõu.

Läbipaistvuse vaatest on oluline, et taandumise põhjus, ulatus ja menetlus, mille suhtes taandumine kehtib, oleksid dokumenteeritud viisil, mis võimaldab hiljem hinnata sarnaste juhtumite käsitlemise järjepidevust. Kui taandumised jäävad üksikute e-kirjade, suuliste kokkulepete või ametniku enda initsiatiivi tasandile, ei teki ametiteülest võrdlusbaasi ega juhtimisinfort selle kohta, millistes protsessides ja rollides huvide konflikti olukordi kõige sagedamini esineb.

Huvide deklaratsioonide kontrolli jälgitavus. Huvide deklaratsioonide esitamine ja kõrvaltegevustest teavitamine on läbipaistvuse seisukohalt tulemuslik ainult siis, kui nende kontrollist jääb arusaadav jälg. Kui ei ole üheselt nähtav, millal deklaratsioone kontrolliti, milliseid andmeallikaid kasutati, milliseid riske tuvastati ja milliseid järeltegevusi tehti, jääb deklaratsioonide roll huvide konflikti ennetamisel pigem formaalseks. Eriti oluline on kontrollijälg olukordades, kus ametnik osaleb kõrgema riskiga otsustusprotsessides või kus tema tööülesanded eeldavad sagedast kokkupuudet erasektori osapooltega.

Menetlusjälje taastatavus ja infosüsteemide killustatus. Otsustusjälje taastatavust mõjutab ka kasutatavate infosüsteemide killustatus. TLPA protsessides kasutatakse paralleelselt EHR-i, TPR-i, Postipoissi, sisemist dokumendihaldust ja Teamsi, mis võib muuta menetlusjälje tervikuna ühest kohast taastamise keeruliseks. Intervjuude käigus toodi esile, et TEELE ei peegelda kogu sisulist kujunemisprotsessi ning oluline osa aruteludest ja parandustest võib toimuda telefoni, e-kirjade või muu registrivälise suhtluse kaudu. Sellisel juhul jõuab ametlikku süsteemi juba parandatud või kooskõlastatud versioon, kuid mitte alati kogu otsuse kujunemise taust.

Kõrgema riskiga otsustuskohdade põhjendamine. Dokumenteerimise ja otsustusjälje vajadus on eriti oluline olukordades, kus kasutatakse laia kaalutlusruumi või sisustatakse avatud õigusmõisteid. Näiteks projekteerimistingimuste ja detailplaneeringu menetlusliigi valik, linnavara kasutusse andmisel avaliku huvi põhjendamine ning kaasrahastamise lepingutes funktsionaalse seose ja mahaarvamiste määramine eeldavad sisulist kaalumist ja võrreldavat põhjendamist. Kui selliste otsuste kujunemisloogika ei ole piisavalt dokumenteeritud, on keeruline hiljem hinnata, kas sarnaseid juhtumeid on lahendatud ühetaoliselt ja põhjendatult (vt ka Joonis 7).



Joonis 7. Enesehindamise küsimustiku vastused: protsessi läbipaistvus.

Kokkuvõttes on ametites olemas ametlikud menetlus- ja dokumendihalduse süsteemid, kuid läbipaistvuse ja otsustusjälje vaates **ei kata need alati kõiki olulisi otsustus- ja mõjutuskohti**. Peamine puudujääk ei seisne üksnes dokumentide puudumises, vaid selles, et ametlikest süsteemidest ei pruugi alati nähtuda, kuidas otsuse sisuline kujunemine toimus, milliseid alternatiive kaaluti, milliseid kohtumisi või mõjutusi esines, kuidas võimalikke huvide konflikte käsitleti ning millistel põhjustel lõplik otsus või muudatus kujunes. Läbipaistvuse ja järelkontrollitavuse tugevdamiseks tuleks täpsustada, millised kohtumised, surveolukorrad, taandamised, huvide deklaratsioonide kontrollid, hankemenetluse erapooletuse kinnitused, olulised menetlusmuudatused ja registrivälised arutelud tuleb minimaalselt dokumenteerida.

Hinnang	Amet	Kommentaar
	KEKO, LVA, TLPA	Ametites on olemas ametlikud menetlus- ja dokumendihalduse süsteemid, kuid kogutud sisend viitab, et otsuste sisuline kujunemine ei ole kõrgema riskiga olukordades alati täielikult taastatav . Täpsustamist vajavad eelkõige surveolukordade, mitteformaalsete kohtumiste, taandamiste, huvide deklaratsioonide kontrolli, hankemenetluse erapooletuse kinnituste, oluliste menetlusmuudatuste ja registriväliste arutelude dokumenteerimise miinimumnõuded. Risk on suurem valdkondades, kus esineb lai kaalutlusruum, tihe kokkupuude erasektoriga või kus otsuse kujunemine toimub mitme süsteemi ja osapoolte vahel . Läbipaistvuse tugevdamiseks tuleb tagada, et hilisemast menetlusjälgjest oleks nähtav mitte ainult lõplik otsus, vaid ka selle kujunemise põhiloogika, olulised kaalutlused ja võimalikud mõjutused.

3.4. Kontrollimeetmed ja järelkontroll

Kontrollimeetmed ja järelkontroll on korruptsiooniennetuse süsteemis vajalikud selleks, et kehtestatud nõuded ei jääks üksnes juhendite, deklaratsioonide või üksikute kooskõlastuste tasemele, **vaid nende täitmist kontrollitaks süsteemselt ja riskipõhiselt**. Hindamisel vaadeldi, kas ametites kontrollitakse huvide deklaratsioonide, kõrvaltegevuste, toimingupiirangute ja hangetes huvide konflikti vältimise nõuete täitmist ning kas kontrollide tulemused on dokumenteeritud, võrreldavad ja kasutatavad järeltegevusteks. Samuti hinnati, kas kõrgema riskiga protsessides kasutatakse nelja silma põhimõtet, registrite ja seotud osapoolte ristkontrolli, pistelisi kontrole või siseauditi tüüpi järelkontrole.

Kogutud sisend viitab, et **kontrollimeetmed on ametites olemas**, kuid nende süsteemsus, riskipõhisus ja järelkontrollitavus erinevad. Mitmes valdkonnas on olemas **formaalne nõue**, näiteks huvide deklaratsiooni esitamine, kõrvaltegevusest teavitamine, toimingupiirangu korral taandumine või hankemenetluses erapooletuse kinnitamine. **Samas ei anna nõude olemasolu iseenesest piisavat kindlust, et selle täitmist kontrollitakse sisuliselt, sarnastes olukordades võrreldavalt ning kõrgema riskiga juhtumites piisava põhjalikkusega**.

Huvide deklaratsioonide kontroll. Huvide deklaratsioonide esitamise kohustus on ametites olemas, kuid kontrolli sisuline ulatus ja jälgitavus vajavad tugevdamist. Huvide deklaratsioonide kontroll ei peaks

piirduma üksnes sellega, kas deklaratsioon on esitatud, vaid peaks võimaldama hinnata, kas deklaratsioonid toetavad tegelikult huvide konflikti ennetamist. Enesehindamise tulemuste kohaselt märkis 7 vastajat 26-st, et nad on viimase aasta jooksul märganud olukordi, kus töötaja või teenistuja ei ole deklareerinud huvide konflikti või kõrvaltegevusi. See viitab vajadusele tugevdada deklaratsioonide riskipõhist sisulist kontrolli, eriti kõrgema riskiga ametikohtadel ja protsessides. Huvide deklaratsioonide kontrolli puhul on oluline ka kontrollijälg. Kui ei ole üheselt nähtav, millal deklaratsioone kontrolliti, milliseid andmeallikaid kasutati, milliseid riske tuvastati ning milliseid järeltegevusi tehti, jääb deklaratsioonide roll huvide konflikti ennetamisel osaliselt formaalseks. Seetõttu peaks deklaratsioonide kontroll olema seotud konkreetsete riskikriteeriumidega, näiteks ametniku roll kõrgema riskiga otsustusprotsessis, sagedane kokkupuude erasektoriga, osalemine hankekomisjonides või varasemate kõrvaltegevuste olemasolu.

Kõrvaltegevuste kontroll. Kõrvaltegevuste puhul on ametites olemas teavitamiskohustus ning teatiste laekumist ja sisu kontrollitakse. Samas piirab kontrolli tulemuslikkust asjaolu, et ametiteüleselt puudub ühtne register kõrvaltegevustest, mis koondaks lubatud kõrvaltegevuste ülevaate, lubade kestvuse, kehtestatud tingimused, valdkondlikud piirangud ning seose ametniku tööülesannete riskiprofiiliga. Ilma sellise koondvaateta on keeruline hinnata, kas kõrvaltegevuste lubamise ja kontrollimise praktika on ametite lõikes järjepidev, võrreldav ja riskipõhine. Kõrvaltegevuste kontrollimisel tuleb arvestada ka registripäringute sisulist piirangut. Äriregistri kaudu on üldjuhul võimalik tuvastada ametniku roll juriidilise isiku juhtorganis, kuid mitte töölepingulisi, käsunduslikke või muid teenuse osutamise suhteid. Seetõttu ei saa kõrvaltegevuste kontroll tugineda üksnes registripäringule. Tõhus kontroll eeldab, et ametniku enda teavitamiskohustus on selgelt mõistetav, juhid oskavad kõrvaltegevuste riske märgata ning kõrgema riskiga ametikohtadel kasutatakse vajaduse korral riskipõhist järelkontrolli.

Toimingupiirangute järgimise kontroll. Toimingupiirangute kontroll eeldab, et taandumise põhjused, ulatus ja seotud menetlus oleksid dokumenteeritud ning hiljem kontrollitavad. Kogutud sisend viitab, et ametnikel on võimalik vajaduse korral pöörduda korruptsiooniennetuse eest vastutava isiku poole ning konkreetseid lahendusi fikseeritakse üldjuhul e-kirjavahetuses. Samas puudub ametiteülene süsteemne taandamiste register, mis koondaks taandamise põhjuse, otsustaja ja menetluse, mille suhtes taandamine kehtib. Registri puudumine piirab võimalust teha järelkontrolli ning hinnata, kas sarnaseid juhtumeid käsitletakse ametite lõikes võrreldavalt.

Taandamiste järelkontrollil on ka juhtimisinfo väärtus. Kui ei ole koondvaadet selle kohta, millistes protsessides, rollides või ametikohtadel taandumisi kõige sagedamini esineb, ei saa juhtkond ega kontrollifunktsioon hinnata, kas tegemist on üksikjuhtumite või korduva riskimustriga. Seetõttu peaks toimingupiirangute järgimise kontroll olema seotud nii taandamiste dokumenteerimise kui ka kõrgema riskiga ametikohtade ja otsustusprotsesside seirega.

Huvide konflikti vältimise kontroll hangetes/ostumenetlustes. Hangete puhul on huvide konflikti kontroll eriti oluline, sest hanke ettevalmistamine, tehnilise kirjelduse koostamine, pakkuja hindamine ja

lepingu täitmine sisaldavad mitut otsustuskohta, kus erapooletuse kontroll peab olema taastatav. Kogutud sisend viitab, et hankekomisjonide liikmed allkirjastavad huvide deklaratsiooni või erapooletuse kinnituse, kuid seda ei tehta iga konkreetse hanke ja pakkujate ringi vaates alati piisavalt süsteemselt. Üldine huvide deklaratsioon ei pruugi kajastada konkreetse hanke pakkujate, projektiosaliste või sama projekti eri rollide vahelisi seoseid. Hangete huvide konflikti kontroll peaks seetõttu hõlmama ka seotud osapoolte ristkontrolli. Eelkõige kõrgema riskiga hangetes tuleks hinnata, kas sama projekti eri rolle täitvad osapooled, näiteks projekteerija, ehitaja ja omanikujärelevalve, võivad olla omavahel äriselt, omandiliselt või isikuliselt seotud. Valimipõhistes testides ilmnes vajadus sellise kontrolli tugevdamiseks, sh olukorras, kus samal hankel osalesid seotud äriühingud ning ei olnud selgelt nähtav, kas nende seotus oli enne hindamist tuvastatud ja dokumenteeritud.

Täiendava spetsialisti kasutamine tehnilise kirjelduse ülevaatamiseks. Täiendava eksperdi kaasamine võib olla oluline kontrollimeede olukordades, kus otsus või menetlusetapp sõltub märkimisväärselt ühe ametniku hinnangust. Eriti oluline on see hanke ettevalmistuses, tehniliste kirjelduste koostamisel, eeldatava maksumuse kujundamisel, lepingu muudatuste hindamisel ning kõrgema riskiga otsustusprotsessides, kus esineb suur kaalutusruum. Kogutud sisend viitab, et nelja silma põhimõtet kasutatakse mitmes protsessis, kuid selle sisuline tugevus sõltub sellest, kas kontrollija hindab tegelikult otsuse või dokumendi sisu, mitte üksnes vormilist kooskõlastust. Sisuline nelja silma kontroll peaks hõlmama näiteks seda, kas tehniline kirjeldus on neutraalne, kas eeldatav maksumus on põhjendatud, kas hanketingimused ei piira põhjendamatult konkurentsi, kas pakkujatele antav teave on võrdselt kättesaadav ning kas lepingu täitmise käigus tehtud muudatused ja lisatööd on piisavalt põhjendatud. Kui kontroll piirdub vormilise kooskõlastusega, ei pruugi see vähendada korruptsiooni- või huvide konflikti riski.

Registrite ja seotud osapoolte ristkontroll. Registrite ristkontroll on oluline eelkõige huvide deklaratsioonide, kõrvaltegevuste, hangete ja seotud osapoolte kontrollimisel. Kogutud sisend viitab, et registripäringuid kasutatakse teatud ulatuses, kuid kontroll ei ole alati ühtselt struktureeritud ega seotud konkreetsete riskikriteeriumidega. Näiteks kõrvaltegevuste puhul annab äriregister piiratud vaate, hangete puhul peaks aga registrite ristkontroll aitama tuvastada pakkujate, alltöövõtjate, projekteerijate, omanikujärelevalve tegijate ja menetluses osalenud ametnike võimalikke seoseid. Ristkontroll ei pea olema kõigis menetlustes sama ulatusega, kuid kõrgema riskiga protsessides peaks olema selge, millal kontroll tehakse, milliseid andmeallikaid kasutatakse, kes kontrolli teeb ning kuidas tuvastatud seoseid käsitletakse. Sellise loogika puudumisel sõltub kontroll liiga palju üksikute ametnike või projektijuhtide tähelepanelikkusest.

Pistelised kontrollid, regulaarsed testid ja siseauditi tüüpi järelkontroll. Kogutud sisend ja soovitude loogika viitavad vajadusele tugevdada regulaarseid riskipõhiseid teste või siseauditi tüüpi järelkontrolli kõrgema riskiga valdkondades. Praegune kontrollikeskkond tugineb paljuski üksikutele nõuetele, deklaratsioonidele, kooskõlastustele ja juhtumipõhisele reageerimisele. Selline lähenemine ei anna alati koondvaadet selle kohta, kas kontrollimeetmed tegelikult toimivad või kas samad riskimustrid

korduvad eri ametites ja protsessides. Riskipõhised järelkontrollid võiksid keskenduda näiteks huvide deklaratsioonide ja kõrvaltegevuste kontrollile, taandamise dokumenteerimisele, hankekomisjonide erapooletuse kinnitustele, seotud osapoolte ristkontrollile, eeldatava maksumuse kujundamisele, objekti külastustel jagatud teabe võrdsusele ning lepingu muudatuste põhjendatusele. Sellise kontrolli eesmärk ei ole dubleerida igapäevast juhtimist, vaid luua juhtkonnale ja kontrollifunktsioonile ülevaade sellest, kas olemasolevad meetmed toimivad praktikas ning millised riskimustrid vajavad täiendavaid parandusmeetmeid.

Kokkuvõttes on ametites olemas **mitmeid kontrollimeetmeid, kuid need ei moodusta veel piisavalt ühtset, riskipõhist ja järelkontrollitavat süsteemi**. Huvide deklaratsioonide, kõrvaltegevuste, taandamise, hangete erapooletuse kinnituste, seotud osapoolte ristkontrolli ja nelja silma põhimõtte puhul on oluline liikuda formaalselt nõude olemasolult sisulise kontrolli ja juhtimisinfo suunas. Kontrollimeetmete tõhusust suurendaks see, kui kõrgema riskiga valdkondades rakendataks regulaarset valimipõhist testimist või siseauditi tüüpi järelkontrolli ning kontrollide tulemused seotaks konkreetsete järeletegevuste ja vastutajatega.

Hinnang	Amet	Kommentaar
	KEKO, LVA, TLPA	Ametites on olemas mitmeid kontrollimeetmeid, sh deklaratsioonid, kõrvaltegevuste teavitamine, kooskõlastusringid, erapooletuse kinnitused ja teatud registripäringud, kuid nende rakendamine ei moodusta veel piisavalt ühtset ja riskipõhist järelkontrolli süsteemi. Täiendamist vajavad eelkõige huvide deklaratsioonide ja kõrvaltegevuste sisuline kontroll, taandamise registripõhine jälgitavus, hangete huvide konflikti kontroll konkreetse pakkujate ringi vaates, seotud osapoolte ristkontroll, nelja silma põhimõtte sisuline rakendamine ning regulaarsete testide või siseauditi tüüpi järelkontrollide kasutamine kõrgema riskiga valdkondades . Kontrollimeetmete tugevdamiseks tuleks siduda kontrollide tulemused konkreetsete vastutajate, tähtaegade ja järeletegevustega.

3.5. Teavitamine, nõustamine ja organisatsioonikultuur

Teavitamine, nõustamine ja organisatsioonikultuur toetavad korruptsiooniennetust olukordades, kus formaalsete reeglite olemasolust üksi ei piisa. Hindamisel vaadeldi, **kas ametnikel on piisav teadlikkus korruptsiooniennetuse nõuetest, kas juhendmaterjalid ja koolitused toetavad praktiliste dilemma lahendamist, kas nõustamiskanalid on töötajatele arusaadavad ja usaldusväärsed ning kas organisatsioonikultuur ja juhtkonna sõnumid toetavad eetilist käitumist**. Valdkont seostub eelkõige KVS rakendamise korra §-ga 6, nõustamiskanalite ja vilepühumise korraldusega, juhtkonna eeskuju ja organisatsioonikultuuriga ning soodustuste, huvide konflikti ja toimingupiirangutega seotud praktiliste dilemma käsitlemisega.

Teadlikkuse tagamise baasraamistik. Kõigis kolmes ametis on olemas teadlikkuse tagamise põhielemendid: korruptsioonivastane e-koolitus, siseveebis või muudes kanalites kättesaadavad

juhendmaterjalid ning korrupsiooniennetuse eest vastutav kontaktisik. Uuele töötajale tutvustatakse korrupsiooniennetuse materjale sisseelamise käigus ning personalijuht soovib korrupsioonivastase e-koolituse läbimist esimese kuu jooksul. GRECO on Tallinna puhul esile toonud e-koolituse olemasolu positiivse praktikana, kuid toonud samas puudusena välja, et koolitustel osalemine ei ole kohustuslik ning koolitusel osalemise kohta puudub süsteemne jälgimismehhanism.



Joonis 8. Enesehindamise küsimustiku vastused: koolitused.

Enesehindamise küsimustiku tulemused viitavad, et ametites tajutakse koolituste ja juhendmaterjalide olemasolu üldiselt positiivselt. 21 vastajat leidis, et ametiasutused soodustavad teenistujate osalemist korrupsiooni ennetamisega seotud koolitustel efektiivselt ja ajakohaselt, 4 vastajat hindas seda osaliseks või liiga harvaks ning 1 vastaja leidis, et seda ei tehta. Samas ei näita koolituse või juhendi olemasolu iseenesest, et teadlikkus püsib ajakohane või et ametnikud oskavad keerulisi olukordi igapäevatöös ühtselt lahendada.

Praktiliste dilemmaide käsitlemine. Intervjuudes toodi ametiteüleselt esile, et koolitused ja juhendmaterjalid võiksid senisest enam käsitleda relevantseid ja ametispetsiifilisi praktilisi dilemmaid. See on oluline, sest korrupsiooniohtlikud olukorrad ei avaldu alati selgelt keelatud teona, vaid sageli piiripealsete olukordadena: kas taotlejaga kohtumine on lubatav, kas varasem tööalane seos tuleb deklareerida, millal peab ametnik end taandama, kuidas suhtuda objekti tutvustamisse või õhtusööki ning kuidas toimida, kui ametnik tunneb menetluses survet vmt.

Kogutud sisend viitab, et just sellistes **piiripealsetes olukordades** võib ametnike arusaam erapooletuse, huvide konflikti ja mitteformaalse mõjutamise riskist erineda. Seetõttu peaks teadlikkuse tõstmine keskenduma rohkem elulistele näidetele, korduvatele aruteludele ja juhtumipõhisele õppimisele. Praktiliste dilemmaide käsitlemine peaks hõlmama vähemalt huvide konflikti ja taandumise näiteid, kõrvaltegevuste lubamise ja keelamise piirsituatsioone, soodustuste ja kingituste käsitlemist, mitteformaalse suhtluse ja kohtumiste riske ning surveolukordadele reageerimist.

Ametite lõikes erinev teadlikkuse hoidmise praktika. KEKO puhul toetavad teadlikkuse hoidmist enesehindamiskaart „Minu korruptsioonivaba töölaud“ ja 2026. aasta rakendusplaan, mis seovad korruptsioonivastase töökultuuri, teadlikkuse suurendamise, kõrvaltegevustest teavitamise, huvide konflikti deklaratsioonid, e-kursuse ja enesehindamise konkreetsete tegevustega. LVA puhul on rõhutatud uute töötajate sisseelamise käigus korruptsiooniennetuse tutvustamist ning kõrgema riskiga rollide, näiteks otsuste tegemise, projektijuhtimise ja riigihangetega seotud ametikohtade tähelepanu. TLPA puhul on teadlikkuse hoidmine seotud ametisisese juhendi, vastutava isiku ning iga-aastase riskihindamisega, kuid kogutud sisend viitab, et korruptsiooniteemad ei pruugi üldises riskihindamises alati piisava nähtavusega esile kerkida.

Nõustamiskanalid, vilepuhumine ja konfidentsiaalsus. Nõustamiskanalid ja vilepuhumise süsteem toimivad korruptsiooniennetuse järgmise kaitseliinina olukordades, kus ametnikul tekib kahtlus, ta vajab nõu või märkab võimalikku rikkumist. Süsteemi tulemuslikkus sõltub kahest elemendist: esiteks kanali olemasolust, konfidentsiaalsusest, menetlemise korrast ja sõltumatusest; teiseks sellest, kas ametnikud teavad kanali olemasolu, usaldavad seda ning tunnevad, et rikkumisest või kahtlusest teatamine on turvaline. Tallinna linna tasandil on olemas korruptsioonivihje teatamise võimalus ning iga ameti tasandil on määratud korruptsiooniennetuse eest vastutav kontaktisik. Simulatsiooni küsimustiku tulemused viitavad siiski teatavale ebakindlusele. Kõigist vastajatest 19% ei osanud hinnata, kas nende ametis on turvaline rikkumistest teada anda, ning TLPA-s hindasid ametnikud ennast võrreldes teiste ametitega vähem turvaliselt rikkumistest teada andmise osas. Enesehindamise küsimustikus ei osanud 3 vastajat hinnata konfidentsiaalse teavitamise reeglite olemasolu, 4 vastajat pidas meedet puudulikuks ning 1 vastaja leidis, et meedet ei ole loodud. See viitab, et kanali formaalne olemasolu ei pruugi tagada selle piisavat nähtavust, kasutatavust ja usaldusväärsust.



Joonis 9. Enesehindamise küsimustiku vastused: konfidentsiaalne teavitamine.

GRECO on kohaliku omavalitsuse tasandi korruptsiooniennetuse kontekstis rõhutanud, et nõustamiskanalid peaksid olema varustatud selgete konfidentsiaalsuse tagatistega, ametnike teadlikkust nendest kanalitest tuleks suurendada ning nõuandefunktsioon peaks olema eristatav rikkumiste kontrolli-

või uurimisfunktsioonist. See on oluline, sest ametnik võib jätta nõu küsimata või rikkumisest teatamata juhul, kui tal ei ole kindlust, kuidas pöördumist käsitletakse, kes sellele ligi pääseb või kas pöördumine võib mõjutada tema töösuhteid.

Vilepuhumis- ja nõustamiskanali usaldusväärsuse vaates tuleks kaaluda ka sõltumatuma teavitustahenduse kasutamist, sh võimalust, et teavitusi võtab vastu või esmast menetlusfiltrit teostab kolmas neutraalne osapool. Selline lahendus võib suurendada kanali kasutatavust olukordades, kus võimalik rikkumine puudutab vahetut juhti, ametisest otsustusahelat või poliitilist survet ning töötajal võib olla keeruline pöörduda üksnes ametisest kontaktisiku või tavapärase juhtimisahela kaudu. Kolmanda osapoolle kasutamine ei asenda linna enda vastutust rikkumiste menetlemisel, kuid võib tugevdada kanali tajutud sõltumatust, konfidentsiaalsust ja psühholoogilist turvalisust.

Lisaks ametnikele suunatud teavitusele tuleks kaaluda korruptsioonivihje esitamise võimaluse **nähtavamaks tegemist ka kodanikele ja koostööpartneritele**. Kõrgema riskiga valdkondades, kus linnal on tihe kokkupuude arendajate, pakkujate, lepingupartnerite ja teenuseosutajatega, võib väliste osapoolte teadlikkus teavituskanalist aidata tuvastada olukordi, mida ametisest kontroll ei pruugi märgata. Seetõttu võiks kaaluda vihjekanalit info lisamist asjakohastes lepingutesse, hankedokumentidesse või koostööpartneritele suunatud juhistesse. Samuti võiks linn kaaluda eetikakoodeksi või samaväärse käitumisstandardite dokumendi kasutamist, mille põhimõtteid tutvustatakse mitte üksnes ametnikele, vaid ka koostööpartneritele ning mille järgimist saab vajaduse korral kajastada lepingulistes tingimustes.

Organisatsioonikultuur, juhtkonna sõnumid ja väliste osapoolte kaasamine. Teavitamise ja nõustamise tulemuslikkus sõltub laiemast organisatsioonikultuurist. Positiivne on, et juhtkonnad osalesid analüüsi käigus aktiivselt ning olid valmis arutama korruptsiooniennetuse korraldust, riskikohti ja parendusvajadusi. Samas peaks juhtkonna roll väljenduma ka regulaarsetes sõnumites, aruteludes ja juhtimispraktikas, mis kinnistavad, et korruptsiooniennetus ei ole üksnes formaalne vastavuskohustus, vaid osa ametite igapäevasest otsustus- ja töökultuurist.

Eetikakoodeksi loomine või olemasolevate ATS-i laiendamine töölepingulistele töötajatele võiks toetada ühtsema käitumisstandardi kujunemist ning aidata siduda huvide konflikti, väliste osapooltega suhtlemise, dokumenteerimiskohustuse ja surveolukordade käsitlemise põhimõtteid ühtseks töövahendiks. Eetikakoodeks ei peaks olema üksnes väärtuste deklaratsioon, vaid praktiline juhise, mis aitab ametnikul mõista, kuidas käituda olukorras, kus esineb huvide konflikt, mitteformaalne mõjutus, surve menetluse kiirendamiseks, kingituse või soodustuse pakkumine või vajadus välise osapoollega suhtlust dokumenteerida.

Kokkuvõttes on teavitamise, nõustamise ja organisatsioonikultuuri baasraamistik ametites olemas. Kasutusel on e-koolitus, juhendmaterjalid, kontaktisikud ning linna tasandi korruptsioonivihje esitamise võimalus. Samas vajavad täpsustamist koolituste **kohustuslikkus ja läbimise süsteemne jälgimine**,

korduvkoolituste sagedus, praktiliste dilemmaide käsitlemine, nõustamis- ja vilepuhumiskanalite konfidentsiaalsus, sõltumatus ja nähtavus ning töötajate tajutud turvalisus rikkumistest teatamisel. Vilepuhumiskanalit usaldusväärsuse suurendamiseks võiks kaaluda **sõltumatuma teavitustahenduse kasutamist**, sh kolmanda neutraalse osapoole rolli esmase vastuvõtu või menetlusfiltrit tasandil. Organisatsioonikultuuri vaates tuleks juhtkonna sõnumid, praktilised arutelud ja võimalik eetikakoodeks siduda selgemalt igapäevaste otsustusolukordadega ning kaaluda korruptsioonivihje kanali ja eetikapõhimõtete nähtavamaks tegemist ka kodanikele ja koostööpartneritele.

Hinnang	Amet	Kommentaar
	KEKO, LVA, TLPA	Teavitamise, nõustamise ja organisatsioonikultuuri baasraamistik on ametites olemas: kasutusel on e-koolitus, juhendmaterjalid, korruptsiooniennetuse kontaktisikud ning linna tasandi korruptsioonivihje esitamise võimalus. Samas vajab raamistik täpsustamist, et tagada koolituste kohustuslikkus ja läbimise jälgimine, korduvkoolituste süsteemsus, praktiliste dilemmaide regulaarne käsitlemine ning nõustamis- ja vilepuhumiskanalite nähtavus, konfidentsiaalsus ja usaldusväärsus. Vilepuhumiskanalit puhul tuleks kaaluda sõltumatuma teavitustahenduse kasutamist, sh kolmanda neutraalse osapoole rolli, ning kanali nähtavamat kommunikeerimist ka kodanikele ja koostööpartneritele. Organisatsioonikultuuri tugevdamiseks tuleks juhtkonna sõnumid, praktilised arutelud ja võimalik eetikakoodeks siduda selgemalt igapäevaste otsustusolukordadega ning vajaduse korral kajastada põhimõtteid ka koostööpartneritega sõlmitavates lepingutes.

3.6. Kõrgema riskiga otsustusprotsessid

Kõrgema riskiga otsustusprotsesside hindamisel keskenduti tellija määratud fookusvaldkondadele, kus korruptsioonirisk võib realiseeruda konkreetsete otsuste, kooskõlastuste, lubade, lepingute, vara kasutusse andmise või rahaliste kohustuste kaudu. Erinevalt eelnevatest ametiteüledest hindamisvaldkondadest käsitletakse käesolevas alapeatükis riske ametite ja protsesside lõikes, kuna otsustusloogika, osapooled, kontrollikohad ja riskimustrid erinevad valdkonniti. Käsitus hõlmab KEKO riigihankeid ja hankelepingute täitmist, TLPA projekteerimistingimuste menetlusi, ehitusvaldkonna lubasid, ehitiste vastuvõtmist ja ehitusjärelvalvet ning kaasrahastamise lepingute protsessi, samuti LVA linnavara kasutusse andmist ja riigihankeid.

3.6.1. Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalamet

Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalameti puhul keskenduti kõrgema riskiga otsustusprotsessidest riigihangete läbiviimisele ja hankelepingute täitmisele, kuna selles valdkonnas koonduvad tehniliste kirjelduste koostamine, eeldatava maksumuse kujundamine, pakujate kohtlemine, lepingumuudatused ja lepingu täitmise järelvalve. Korruptsiooniennetuse vaates on kriitiline, et hanke ettevalmistus, hanketingimuste kujunemine, turuinfo kasutamine, otsustesse kaasatud isikute erapooletus ning lepingu täitmise käigus tehtavad muudatused (sh lisatööd ja nende maksumus) oleksid piisavalt põhjendatud, dokumenteeritud ja kontrollitavad.

Riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine

Hetkeolukorra lühikirjeldus

KEKO korraldab riigihankeid vastavalt **riigihangete seadusele**⁸ ja **Tallinna hankekorrale**⁹. Riigihanked avaldatakse **riigihangete registris**¹⁰. Riigihangete läbiviimisel lähtutakse mh Tallinna hankekorrast ja hankeplaanist. Kui varasemalt oli hankeosakond KEKO-s majasisene, siis 2026. aasta alguses viidi hankeosakond üle **Tallinna Strateegiakeskusesse**, mistõttu on hangete läbiviimise praktikad ja kord hiljuti muutunud ning analüüsi teostamise ajal alles kujunemisjärgus, mis on oluline piirang, millega tuleb arvestada KEKO riigihangete ja lepingute analüüsimisel. Aastal 2023 viidi läbi ligikaudu 180 hankemenetlust, millest teostatud on aruande esitamise seisuga 77 hanget. Nendest neli lepingut ületasid enam kui kahekordselt eeldatava maksumuse.

Varasemalt teenindas vaid **kolm hankeosakonna inimest aastas üle 140 hanke**, sh väikeostud ja lepingumuudatused. Ressursipuudus ei puudutanud üksnes hankespetsialiste – ka sisuvaldkonna teenusejuhtidel (varasemalt kuus teenusejuhti, kellest igaüks vastutab kuni 20 hanke teenusekirjelduste, projektijuhtimise ja järelevalve eest) oli märkimisväärne koormus. Ressursipuudusest tulenevalt toodi intervjuudel oluliste väljakutsena välja **tehniliste kirjelduste kõikuva kvaliteedi, turuanalüüsi teostamise ja samaväärsuse hindamise** keerukuse.

Simulatsiooni küsimustik

Riigihangete läbiviimise simulatsiooni küsimustikule laekus kokku 16 vastust, sealhulgas 10 LVA ametnike poolt ning 6 KEKO poolt. Küsimustiku sihtgrupp olid vastavate asutuste hankeosakonnad kui ka piiratud arv tehnilise kirjelduse koostajaid.

Tuvastatud potentsiaalsed riskikohad:



1. **Nelja silma põhimõtte rakendamine** – Nelja silma põhimõtte rakendamine. Varasemalt teenindas kolm hankeosakonna töötajat üle 140 hanke aastas, mistõttu oli tehnilise kirjelduse koostamise etapis süsteemne topeltkontroll kvaliteedilt kõikuv või kohati puudulik. Kui sisuline kontroll sõltub peamiselt ühest ametnikust või projektijuhist, väheneb tõenäosus, et tehnilise kirjelduse kallutatus, eeldatava maksumuse ebapiisav põhjendatus või lepingu täitmise faasis tekkivad riskid märgatakse enne hanke avalikustamist või lepingu muutmist. Seetõttu on nelja silma põhimõtte puhul oluline mitte üksnes vormiline kooskõlastus, vaid ka hanke sisuliste lähteandmete, tehnilise kirjelduse ja konkurentsimõju kontroll.

⁸ Riigihangete seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017001?leiaKehtiv>

⁹ Tallinna hankekord. <https://www.riigiteataja.ee/akt/429122023029>

¹⁰ Riigihangete register. <https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/>

2. **Tehniliste kirjelduste kvaliteet** – Tehniliste kirjelduste kvaliteet. Tehniline kirjeldus on hanke ettevalmistuse üks tundlikumaid osi, kuna selle kaudu määratakse pakkuja ring, pakutavate lahenduste võrreldavus ja konkurentsi tegelik ulatus. Liiga detailne tehniline kirjeldus võib tekitada kahtluse, et tingimused on koostatud konkreetset lahendust või pakkuja silmas pidades, samas kui liiga üldine kirjeldus võib tuua kaasa ebaühtlase kvaliteediga pakkumused ja hilisemad vaidlused lepingu täitmisel. Intervjuude käigus tõid KEKO ametnikud välja, et samaväärsuse hindamise raamistik ja mallid praktiliselt puuduvad, mistõttu on tehnilise kirjelduse neutraalsust ja alternatiivsete lahenduste võrreldavust keeruline ühtselt hinnata.
3. **Poliitiline sekkumine hankeprotsessidesse** – Intervjuudel toodi välja, et on esinenud kaasuseid, kus poliitikud võtavad otse spetsialistidega ühendust ja jagavad hangete osas suuniseid või esitavad soovi kiirendada hankeprotsessi. Selline suhtlus muutub problemaatiliseks, kui see toimub ilma kirjaliku jäljeta ja ametnikel puudub võimalus otsuste objektiivsust tagantjärele tõendada. Poliitikute huvi hangete ja avalike teenuste vastu on demokraatlikus omavalitsuses loomulik ja iseenesest oodatud – rahvaesindajatel on õigustatud ootus olla kursis, kuidas avalikke vahendeid kasutatakse. Samas on ametnikel sellistes olukordades raske öelda „ei“, mis loob riski, et hankeotsused muutuvad kiirustatuks või kalduvad poliitiliste eelistuste suunas, kaugenedes objektiivsest vajadusest ja parima hinna-kvaliteedi suhtest.
4. **Eeldatava maksumuse ebatäpne hindamine** – Eeldatava maksumuse ebapiisavalt põhjendatud või sõltumatu turuinfo kontrollimata kujundamine võib mõjutada hanketulemust, pakkuja huvi ja hilisemat lepingu täitmist. Liiga kõrge eeldatav maksumus võib muuta turutasemest kõrgema pakumuse näiliselt põhjendatuks, samas kui liiga madal eeldatav maksumus võib vähendada realistlike pakkuja osalemist ning suurendada hilisemate lisatööde või lepingumuudatuste riski. Hanke eeldatava maksumuse määramisel ei ole kirjeldatud praktika kohaselt süstemaatiliselt rakendatud võrdlevate hinnapakumiste kogumist turult, vaid eeldatav maksumus tugineb valdavalt projekterija koostatud kuluarvestusele. Seetõttu peaks kõrgema riskiga hangetes olema nähtav, millisele turuinfole eeldatav maksumus tugines ning kas seda kontrolliti sõltumatult.

Hinnang

Amet ja protsess

Kommentaar



KEKO; Riigihanked ja hankelepingute täitmine

Riigihangete ja hankelepingute täitmise protsessis on olemas formaalne hankeraamistik, kuid hanke ettevalmistuse sisuline kontroll vajab oluliselt tugevdamist. KEKO hankeosakonna üleviimine Tallinna Strateegiakeskusesse võib toetada praktika ühtlustamist, kuid analüüsi ajal olid hangete läbiviimise praktikad ja kord alles kujunemisjärgus. Varasem suur hanke- ja töökoormus, tehniliste kirjelduste kõikumine kvaliteet, samaväärsuse hindamise keerukus ning eeldatava maksumuse sõltumatu turu-uuringu puudulikkus viitavad, et riskid paiknevad eelkõige hanke ettevalmistuse sisulistes kontrollides. Täiendamist vajavad tehniliste kirjelduste neutraalsuse kontroll, nelja silma põhimõtte sisuline rakendamine, eeldatava maksumuse põhjendamine ning lepingumuudatuste ja lisatööde riskipõhine järelkontroll.

3.7.1. Tallinna Linnaplaneerimise Amet

Projekteerimistingimuste menetlused

Hetkeolukorra lühikirjeldus

Projekteerimistingimusi (PT) on vaja taotleda ehitusloakohustusliku hoone või olulise avaliku huviga rajatise (sh tehnoõrgud) ehitusprojekti koostamiseks olukorras, kus alal puudub detailplaneeringu (DP) koostamise kohustus. Tallinna Linnaplaneerimise Amet vastutab Tallinnas projekteerimistingimuste taotluste menetlemise eest. 2023. aastal väljastas TLPA 161 projekteerimistingimust. Menetlus algab taotluse esitamisega ehitisregistri (EHR) kaudu; seejärel kogutakse arvamused teistelt asutustelt (Keskkonnaamet, Transpordiamet, Päästeamet jt), arhitekt koostab eelnõu, mille vaatavad üle vanemarhitektid ja juristid ning keerukamate juhtumite puhul ka osakonnajuhataja.

Intervjuude põhjal on PT menetlust viimase aasta jooksul sihilikult ümber kujundatud – muudetud on mallide kasutamist ning menetluse standardiseerimist. See viitab juhtkonna teadlikkusele varasemate kitsaskohtade osas ning lahenduste otsimisele eeskätt menetluse efektiivsuse ja kvaliteedi vaatest. Samaaegselt tunnistati, et menetlustähtaegade ületamine ei tulene üksnes ametisisesest töökorraldusest, vaid suurel määral ka menetluskeskkonnast – avalikustamine, naabrite vastuseis, vaided ja avalikud arutelud pikendavad menetlust sageli objektiivsetel põhjustel, eriti tiheda asustusega piirkondades.

PT ja detailplaneeringu vahel valiku tegemine sõltub esialgselt hinnangust ja tugineb mitmele tegurile (linna planeerimisolukord, üldplaneeringu täpsus ja sobivus, võimalikud konfliktid). Intervjuude põhjal on menetlusliigi valik ühtlasi kogu protsessi kõige tundlikum ja korruptsiooniennetuse vaates kõige olulisem otsustuskoht: taotleja eelistab valdavalt lihtsamat ja kiiremat PT-menetlust, samas kui amet peab kaalutlema, kas kaasus omab laiemat mõju ning eeldaks sisuliselt detailplaneeringut. Intervjuus rõhutati, et otsustamispõhimõtted ei ole ühtlustatud ning kaalutlusruum on suur, mis tähendab, et menetlusliigi valiku põhjendatus sõltub konkreetse arhitekti, vanemarhitekti ja juristi tõlgendusest. Kui piir PT ja DP vahel ei ole taotlejale ilmne, suureneb surve liikuda PT teed, kuna PT on oluliselt kiirem, kitsam ja vähem avalik menetlus kui detailplaneering – st PT kui menetlusliigi valimine hoiab ära DP menetlusega kaasneva avaliku kaasamise, täiendavad analüüsid, naabrite teavitamise ja poliitilise otsustustasandi kontrolli.

Simulatsiooni küsimustik

Projekteerimistingimuste simulatsiooni küsimustikule laekus kokku TLPA projekteerimistingimuste osakonna ametnike poolt 7 vastust. Kõik vastajad pooldavad **ametlike ja dokumenteeritud suhtluskanalite** kasutamist ning väärtustavad läbipaistvust ja korrektsust menetluses. Enamik vastajaid reageerib poliitilisele survele asjakohaselt, eskaleerides teema juhile või koosolekule. Kingituste (nt jõulukorvide) osas käitub enamus vastajaid eetilisel – tagastavad kingi või suunavad selle

ühiskasutusse. Detailplaneeringute ja projekteerimistingimuste algatamise eristamisel eksis vaid üks ametnik. Vastajate teadmised ja hoiakud olid üldjoontes head, kuid ilmneseid **riskikohad eelkõige survele allumise, läbipaistmatu suhtluse ja eetiliste piirulukordade äratundmise** osas. Küsitluse tulemustest ilmnese eksimusi valmisolekus jätkata menetlust puudulike andmetega ning siseteabe kahtlustamise stsenaariumis:



Valdkond: Projekteerimistingimuste menetlused

Sihtgrupp: Projekteerimistingimuste menetlustega seotud ametnikud ja arhitektid

Simulatsiooni olukord 10: Enne ametlikku otsust levib siseteave arendajale, kes hakkab töötaja poole nõu ja soovitustega pöörduma. Kuidas käitute?

- a) Teavitan juhendajat võimalikust siseteabe lekkest ja palun hinnata, kas tegemist võib olla turvariskiga, mis vajab Sisekontrolöri teenistuse sekkumist;
- b) Kuulan arendaja soovitusel ära, kuid selgitan, et need ei mõjuta otsust, ning jätkan tavapäraselt menetlust ilma täiendava dokumentatsioonita;
- c) Küsin arendajalt otse, kust nad otsuse eelteavet said, et hinnata, kas info liikus asutuse seest või väljast ning kas on vaja algsatada täiendav kontroll.
- d) Peaksin arendaja soovitusi potentsiaalse sisendina, mis võib olla kasulik tehnilise analüüsi täpsustamiseks, kui see ei lähe vastuollu menetluse läbipaistvuse põhimõtetega.

Selgitus: Soovituslik lähenemine on a) kuivõrd see aitab tagada, et võimalikku leket hinnatakse institutsionaalselt, mitte üksnes konkreetse ametniku äranägemisel. Kaks ametnikku valis variandi d), mis ei ole sobiv, kuna see käsitleb arendaja pöördumist tavapärase sisendina tehnilise analüüsi jaoks ega arvesta piisavalt asjaolu, et arendaja käsutuses olev eelteave võib olla saadud viisil, mis seab kahtluse alla menetluse võrdsuse, läbipaistvuse ja erapooletuse.

Tuvastatud potentsiaalsed riskikohad:



1. **Menetlusliigi valik ja surve planeeringu PT teel lahendamiseks.** Otsus, kas juhtum kuulub PT või DP menetlusse, on suurima kaalutusruumiga ja korruptsiooniennetuse vaates tundlik otsustuskohk kogu protsessis. Otsustamiskriteeriumid ei ole intervjuude põhjal lõpuni ühtlustatud ning piirijuhtumite (sh vanade detailplaneeringute „täpsustamine“ PT-ga) puhul on kaalutlemiseks vaja sisulist hinnangut. Vale menetlusliigi valik – st PT kasutamine olukorras, kus oleks põhjendatud DP – välistab avaliku kaasamise ja naabrite teavitamise ning loob arendajale läbipaistmatu menetluse kaudu soodsamad tingimused.
2. **Vahetu mitteformaalne suhtlus taotlejatega ja surve kiirendada menetlust.** Intervjuust ilmnese, et taotlejad soovivad pärast esmast ametlikku suhtlust valdavalt liikuda vahetumatesse kanalitesse –

Teamsi kohtumistesse, telefonisuhtlusse, füüsilistesse aruteludesse. Lisaks kirjeldati pidevaid päringuid menetluse seisu kohta ja survet asju kiiremini lahendada. Selline surve ei pruugi iseenesest olla sobimatu, kuid kujundab keskkonna, kus ametnikud puutuvad korduvate mõjutuskatsetega kokku, ilma et neid süsteemselt dokumenteeritaks. Vahetu suhtluse dokumenteerimise nõue on intervjuude põhjal ebaühtlane – osa kohtumisi protokollitakse, osa mitte, ning suhtluse jälg eksisteerib sageli ainult ametniku enda mälus.

3. **Survestamise dokumenteerimata jätmine ja organisatsioonilise mälu inimesepõhisus.**
Intervjuu põhjal ei panda kõnesid, survet ega korduvaid mõjutuskatseid süsteemselt kirja. Teadmine „probleemsetest” taotlejatest või arendajatest elab pigem ametnike isiklikus mälus, kogemuses ja juristide teadlikkuses kui ametlikus jälgitavas logis. Sellel on kaks tagajärge: (i) hilisem järelkontroll või juhtimisanalüüs ei näe **tervikpilti selle kohta, kui sageli, kelle poolt ja millises vormis survet avaldatakse**, ning (ii) organisatsioonilise mälu kadu töötajate liikumisel võib viia korduvate mõjutusmustrite uuesti avaldumiseni ilma varase äratundmiseta. Süsteemse riskimustrite jälgimise puudumine on omaette kontrollikeskkonna nõrkus.
4. **Andmekvaliteet ja paralleelsete keskkondade kasutamine.** Andmepäringute käigus ilmnesid väljakutsed andmete koondamise ja edastamise osas. **Mitme paralleelse keskkonna kasutamine** (EHR, Postipoiss, sisemine dokumendihaldus, Teams) tekitab keerukust, mis omakorda loob võimaluse, et **menetlusjälg ei ole täielikult ühest kohast taastatav**. Ühe konkreetse valupunktina toodi esile Postipoissi, mis ei võimalda mitmeid dokumente korraga jagada või väljastada – see piirab nii sisekontrolli kui ka välise järelkontrolli tulemuslikkust.

Hinnang	Amet ja protsess	Kommentaar
	TLPA; projekteerimistingimuste menetlused	Projekteerimistingimuste menetluse formaalne raamistik ja sisemised ülevaatuskohad on olemas ning menetlust on viimase aasta jooksul standardiseeritud. Samas paikneb korruptsiooniennetuse vaates keskne risk PT ja DP menetlusliigi valikus, mis on suure kaalutusruumiga otsustuskoht ning mille mõju võib olla menetlusosalisele oluline. Kuna PT-menetlus on võrreldes detailplaneeringuga kiirem, kitsam ja väiksema avaliku kaasamisega, vajab piirijuhtumite lahendamise selgemaid kriteeriume ja tugevamat otsustusjälge. Täiendamist vajavad eelkõige PT ja DP piiritlemise ühtsed põhimõtted, menetlusliigi valiku põhjendamise standard, vahetu suhtluse dokumenteerimine ning korduvate surve- ja mõjutusmustrite nähtavus juhtimisinfo tasandil.

Ehitusvaldkonna load, ehitiste vastuvõtmine ja ehitusjärelevalve

Ehitusvaldkonna load

Hetkeolukorra lühikirjeldus

Tallinna Linnaplaneerimise Ameti ehitusvaldkonna töömaht on Eesti omavalitsuste lõikes üks suurimaid ning seda iseloomustab nii menetluste arvuline kasv kui ka töökorralduse pidev muutumine registrite, kooskõlastajate ja klientide käitumise tõttu. 2024. aasta märtsist kuni 2025. aasta jaanuarini laekus TLPA-le 2 150 ehitusloa taotlust ning paralleelselt sellega 1 889 kasutusloa taotlust, mis kokku moodustab ligikaudu 4 000 menetlust 9,5 kuu jooksul. Seega TLPA menetleb aastas üle 5 000 ehitus- ja

kasutusloa taotluse, mis jaguneb 7 menetleja vahel, kelle iga-aastane individuaalne koormus ulatub umbes 700 menetluseni.

Keskmine ehitusloa menetlusaeg jääb TLPA andmetel 27-32 päeva vahemikku, mis vastab üldjoontes seadusest tulenevale 30-päevasele nõudele, arvestades, et menetlus võib pikeneda sisuliste puuduste korral või olukorras, kus kooskõlastavad asutused oma hinnangut viivitavad. Menetluse piknemise kõige sagedasemad põhjused on projektiosade kooskõla puudumine, täiendavate ekspertiiside vajadus, naabritega seotud vaidlused ja EHR-i tehnilised tõrked¹¹. Kasutuslubade puhul on tähtaeg lühem (10 päeva), kuid praktikas on enamik menetlusi pikenenud, kuna kasutusloa taotlused on dokumendimahukamad (auditid, protokollid, mõõdistused), ning esitatav info on sageli puudulik või ebatäpne. TLPA andmetel on 2026 aastal alustatud ning lõpetatud taotluste puhul on ehitusloa menetlusaeg 37 päeva ning kasutusloa menetlusaeg 31 päeva.

Ehitusjärelvalve

Hetkeolukorra lühikirjeldus

Ehitusjärelvalve maht on viimastel aastatel samuti kasvanud. Amet tuvastab keskmiselt 50 rikkumist kuus, mis tähendab umbes 600 rikkumist aastas. Järelvalve on valdavalt kaebuspõhine ning tehakse ressursside nappuse tõttu piiratud ulatuses. Järelvalve esemeks on kõik Ehitusseadustiku lisa 1 tegevused, mis eeldavad luba või teatist. Intervjuudel ilmnes, et enim esineb rikkumisi, mis on seotud ebaseaduslike ehitistega (aiad, terrassid, rajatised), projektist kõrvalekaldumisega (nt rõdude kinniehitamine) või ehitamise alustamisega ilma nõutud dokumentatsioonita. Rikkumiste käsitlemisel kasutatakse peamiselt juhiseid ja suunavaid meetmeid; vajadusel tehakse ettekirjutus, mille mittetäitmisel võib järgneda hoiatus. 2023. aasta võrdlusandmetel anti välja 10 märgukirja, 35 ettekirjutust ja 8 hoiatust.

Järelvalve toimub kuuel piirkonnapõhisel menetlejal, kelle iga-aastane koormus on ligikaudu 100 juhtumit. Prioriteediks on rikkumised, mis kujutavad endast ohtu elu- või tuleohutusele, keskkonnale või avalikele huvidele. Järelvalvet teostatakse üksikjuhtumipõhiselt ning süsteemset riskipõhist jälgimist ei ole võimalik teha, kuigi on huvi satelliitandmetel põhinevate lahenduste kasutuselevõtu vastu.

Aktiivseid menetlusi on praegu umbes 400 (varasemalt akumulunud ~2 000 menetlusest osa lõpetati vaibumise tõttu). Menetlusi teostab kuueliikmeline tiim, kus menetlejad on jaotatud piirkondade kaupa. Järelvalve on olemuselt reageeriv – algab valdavalt kaebuste alusel ning objektide valikul kasutatakse riskipõhist lähenemist. Meetoditena kasutatakse dokumendikontrolli, kohapealseid kontrollkäike ning suhtlust omanikujärelvalve ja ehitajaga.

Simulatsiooni küsimustik

¹¹ ERR. <https://www.err.ee/1609944737/riik-ignoreeris-aastaid-probleeme-ehitisregistri-avalike-andmetega>

Ehitusvaldkonna lubade ja ehitusjärelvalve simulatsiooni küsimustikule laekus 11 vastust (sh 5 vastajat täitis vaid Likert skaala osa). Vastanud ametnike pealt ilmnes kaks potentsiaalselt riskikohta, milleks olid kohtumised erasektori esindajatega ning siseteabe kasutamine:



Valdkond: Ehitusvaldkonna load ja ehitusjärelvalve

Sihtgrupp: Ehitusvaldkonna lubade menetluste ja järelvalvega seotud ametnikud

Simulatsiooni olukord 6: Enne ametlikku otsust levib siseteave arendajale, kes hakkab töötaja poole nõu ja soovitustega pöörduma. Kuidas käitute?

- a) Küsin ehitajalt, kuidas info nendeni jõudis, ja kasutan seda sisendina protokollis täpsustamisel.
- b) Ignoreerin olukorda, kuna info lekkimine ei pruugi mõjutada järelvalve tulemust.
- c) Teavitan juhti võimalikust siseteabe lekkest ning palun hinnata, kas tegemist on turvariskiga, mis vajab Sisekontrolöri teenistuse sekkumist.**
- d) Võtan ehitaja tagasisidet kui kasulikku sisendit enne protokollis vormistamist.

*Selgitus: Soovituslik lähenemine on c), kuna kirjeldatud olukorras ei ole peamine küsimus ehitaja esitatud sisendi sisuline väärtus, vaid **võimalik siseteabe leke** ja sellest tulenev risk menetluse või järelvalvemenetluse usaldusväärsusele. Kui menetlusosaline saab enne ametlikku otsust ligi teabele, mis ei peaks veel olema tema käsutuses, võib see viidata menetluse konfidentsiaalsuse rikkumisele, ebavõrdsele kohtlemisele või sisekontrolli puudujäägile.*

*Kolm ametnikku valis variandi a), mis ei ole sobiv, kuigi see näib esmapilgul aktiivse reageerimisena. Selle variandi probleem seisneb selles, et see käsitleb ehitaja pöördumist sisuliselt **tavapärase tehnilise sisendina**, mida kasutatakse protokollis täpsustamiseks, selle asemel et käsitleda seda esmalt võimaliku rikkumise või kontrolli vajava intsidendina.*

Tuvastatud potentsiaalsed riskikohad:



1. Ehitusvaldkonna lubade menetlustes esineb märkimisväärne **väline surve**, sealhulgas soov suhelda ametnikega mitteformaalsetes või eraviisilistes kohtumistes, mis koos puuduliku teadlikkusega siseteabe käsitlemisest võib suurendada menetluse mõjutamise ja läbipaistvuse vähenemise riski.
2. Ehitusjärelvalve toimib **valdavalt reaktiivselt, mitte ennetavalt**, mistõttu keskendutakse peamiselt juba ilmnunud rikkumistele ega kaardistata piisavalt süsteemselt kõrgema riskiga objekte, mustreid ja varajasi ohumärke.
3. **Järelvalveametnike pikaajaline seotus kindlate piirkondadega** võib suurendada liigselt tuttavlikkuse, erapoolikuse näivuse või huvide konflikti riski, eriti olukordades, kus kokkupuuted samade osapooltega on korduvad.



TLPA; Ehitusload,
ehitiste vastuvõtmine
ja ehitusjärelvalve

Ehituslubade, kasutuslubade ja ehitusjärelvalve protsessidel on formaalne menetlus- ja järelvalveraamistik ning järelvalves kasutatakse dokumendikontrolli, kohapealseid kontrole ja suunavaid meetmeid. Samas tulenevad riskid suurest menetluskoormusest, erasektori osapoolte korduvast kokkupuutest, siseteabe käsitlemise ebakindlusest ja järelvalve valdavalt reaktiivsest iseloomust. Suur töömaht võib vähendada võimalust märgata varajasi ohumärke ja dokumenteerida põhjalikult mitteformaalseid mõjutusolukordi. Täpsustamist vajavad eelkõige siseteabe lekke kahtluse käsitlemine, erasektori esindajatega kohtumiste dokumenteerimine, kõrgema riskiga objektide valikukriteeriumid ning piirkondliku pikaajalise seotuse näivusriski maandamine.

Kaasrahastamise lepingute sõlmimine

Hetkeolukorra lühikirjeldus

Kaasrahastamise lepingute sõlmimine Tallinna linnas tugineb avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise korrale¹², mille eesmärk on tagada, et uute arendustega kaasnev avaliku taristu ja sotsiaalobjektide vajadus oleks kaetud arendajate ja linna koostöös. Kaasrahastamise kord sätestab ka kaasrahastamise summa määramise valemi ning alused kaasrahastamise objekti valimiseks.

Andmepäringu ja koondandmete põhjal on kaasrahastamise lepingute maht viimastel aastatel olnud langustrendis. Intervjuudes ja dokumentides viidatud andmete kohaselt on kaasrahastamise lepingute arv võrreldes varasemate perioodidega vähenenud ning 2025. aastal sõlmiti kokku 9 kaasrahastamise lepingut. Aruande koostamise seisuga on sõlmitud **29 kaasrahastamise lepingut kogusummas 9,2 miljonit eurot** (iga-aastaselt suureneb summa EHI suurenemisest arvatud koefitsiendi võrra) ning 22 kehtivat lepingut kogusummas 9 miljonit eurot ning 7 lepingut on lõpetatud. Tänapäevaks on linnale (nõu ettemaksuna) laekunud 165 000 eurot. Kaasrahastamise protsess on **olemuselt ametiteülne** ning hõlmab mitut järjestikust etappi ja osapoolt:

- **TLPA** tuvastab kaasrahastamise vajaduse planeerimismenetluses ning käivitab protsessi;
- **KEKO** annab hinnangu **tehnilise taristu** vajadusele ja maksumuse kalkulatsioonile (teed, haljastus, sademeveekanaliseerimine, välisvalgustus jms);
- **LVA** roll on sotsiaaltaristu (koolid, lasteaiad) **lepingu vormistamise, sõlmimise ja täitmise** etapis;
- **Lõpliku otsuse** kaasrahastamise objekti ja summa osas teeb kaasrahastamise töörühm, mis koondab kõigi kolme ameti seisukohad.

Ühise valdkonnaintervjuu järgi on kaasrahastamise kord kujunenud **ajalooliselt – aastate jooksul, mõjutatuna varasemast praktikast, õigusteenistuse suunistest ja kohtupraktikast** – mistõttu

¹² Riigi Teataja. <https://www.riigiteataja.ee/akt/417122022033>

protsessis esineb kihte, mis toetuvad kujunenud tavale, mitte ainult rangelt standardiseeritud tegevusmodelile.

Simulatsiooni küsimustik

Kaasrahastamise lepingute simulatsiooni küsimustikule laekus kokku KEKO, LVA ja Tallinna Linnakantselei ametnike poolt **9 lõpuni täidetud vastust** (lisaks 3 poolikut vastust, milles täideti ainult Likert-skaala osa). 9 vastanud isiku puhul probleemseid valdkondi ei tuvastatud ning teadlikkus käitumismudelitest on olemas.

Tuvastatud potentsiaalsed riskikohad:



Kaasrahastamise valdkond on **ametiteüleselt üks kõrgeima kaalutlusruumiga otsustusahelaid**, kus kohtuvad funktsionaalse seose tõlgendamine, avaliku huvi sisustamine, mahaarvamiste loogika, läbirääkimised arendajaga, ametitevaheline koordineerimine ning poliitiline ja avalik surve. See on **kõrge haavatavusega kombinatsioon**, mis nõuab tugevaid kontrolli- ja dokumenteerimismeetmeid. Allpool on esitatud peamised riskikohad:

1. **Funktsionaalse seose sisustamine kui protsessi tuum ja suurim kaalutluskoht.** Intervjuust ilmnas, et **kõige keerulisem küsimus ei ole lepingu vormiline vormistamine, vaid otsustamine, kas arenduse ja avaliku taristu või sotsiaalobjekti vahel on piisav funktsionaalne seos.** Tehnilise taristu puhul (teed, sademeveekanalisatsioon, valgustus) on seos lihtsamini põhjendatav, samas kui **sotsiaalobjektide puhul (lasteaed, kool) jääb märkimisväärselt rohkem tõlgendusruumi.** Funktsionaalse seose sisustamine määrab otseselt, kas lepingut üldse küsitakse ning millises ulatuses – st ühe võtmemõiste tõlgendus võib määrata mitmesaja tuhande või miljoni euro suuruse rahalise kohustuse arendajale.
2. **Mahaarvamiste lai kaalutlusõigus ja metoodika subjektiivsus.** Mahaarvamiste otsustamine – millised tööd, objektid ja maa väärtused arvestatakse maha ning millises väärtuses – on **sisuliselt rahaline otsus.** Metoodika sisaldab subjektiivseid otsuseid (50/50 reegel mahaarvamiste objektide arvestamisel, **maa väärtuse hindamine, linnale tasuta üle antud maa** arvestus, kalkulatsioonide ülevaatamise põhjalikkus). Intervjuus viidati, et **praktiliselt on olnud juhtumeid, kus mahaarvamise või väärtuse määramise lahendus ei olnud lõpuni adekvaatne** ning kus avalik või kogukondlik surve mõjutas otsuse kujunemist. Standardiseeritud kalkulatsioonivormi arendamine on KEKO-s käimas, kuid see ei ole intervjuude põhjal **veel huvigruppidega koostöös täpselt valideeritud ega laiemasse praktikasse jõudnud** ühtse tööriistana.
3. **Läbirääkimised arendajaga kui keskne, kuid dokumenteerimist nõudev etapp.** Kaasrahastamise menetlus **ei ole mehaaniline ega täielikult standardiseeritud otsustusrida, vaid sisaldab sisulisi läbirääkimisi arendajatega.** See suurendab protsessi paindlikkust, kuid

samal ajal ka mõjutusriski. Kuna protsessi käigus võivad muutuda seisukohad, arvutused, avaliku huvi hinnangud ja kompromissid, on eriti oluline, et oleks arusaadav, **kes kujundas seisukoha, mis põhjusel midagi muudeti ning kuidas jõuti lõpliku lahenduseni.**

4. **Ametitevaheliste üleminekute killustatus ja vastutuse hajumine.** Mitme ameti osalus küll vähendab korruptsiooniriski (otsuste kujunemisse on kaasatud rohkem kui üks osapool), kuid samal ajal võib see **hajutada vastutust ja tekitada olukorra, kus iga osapool vaatab küsimust oma funktsiooni piirides.** Pilt protsessist on **mitme ameti vahel killustunud** ja toetub suurel määral koordineerimisele. Hetkel ei ole paigas süsteem, mis tagaks TLPA-le ülevaate lepingu täitmistest (lepinguid sõlmivad ja haldavad vastavalt KEKO ja LVA) ja muudatustest, kuid vastav keskkond on arendamisel.
5. **Standardiseerimise puudumine ja töömaht.** Intervjuus rõhutati, et tegu on **ajamahuka, mitme osapoolega ja lisatööna koormava protsessiga**, mis nõuab lepingulisi kokkuleppeid, tagatise ning korduvaid kooskõlastusi. **Suur töömaht võib vähendada standardiseerimise, dokumenteerimise ja põhjaliku sisulise kontrolli järjepidevust.** Protsessi standardiseerimise (vormid, kalkultatsiooni-tööriist, dokumenteerimise miinimumstandard, läbirääkimiste protokollivorm) edenemine on käimas, kuid intervjuude põhjal pole jõudnud lõpliku praktikani.
6. **Tulevikus realiseeruvate kaasrahastamise objektide eelarveline kohustus ja realiseerimisrisk linnale.** Sõlmitud kaasrahastamise lepingud loovad linnale **lepingulise kohustuse** kaasrahastatav objekt (tee, lasteaed, kool) tähtjaks ehitada, kuid ehitustähtaegade tegelik realiseerimine sõltub linna investeringuvõimekusest ja eelarveprioriteetidest ega ole alati garanteeritud; arendaja panus katab üksnes kokkulepitud osa, mistõttu **linn peab eelarvestama riski võtta vajadusel kanda kogu kaasrahastatava objekti maksumus** juhul kui objekti valmimine ei peaks realiseeruma.

Õiguskantsleri hinnang¹³ kaasrahastamise määrusele suurendab vajadust hinnata senise praktika õiguspärasust, põhjendatust ja vaidluskindlust. Õiguskantsleri hinnangu kohaselt vajab eraldi tähelepanu küsimus, kas ja millises ulatuses saab arendajalt nõuda rahalist panust selliste avalike objektide rajamiseks, mille seos konkreetse arendusprojektiga ei ole piisavalt otsene.

Hinnang	Amet ja protsess	Kommentaar
	TLPA, KEKO, LVA; Kaasrahastamise lepingute sõlmimine	Kaasrahastamise lepingute sõlmimine on ametiteülene ja suure rahalise mõjuga otsustusprotsess, kus keskseks riskikohaks on funktsionaalse seose sisustamine, kaasrahastatava objekti valik, mahaarvamiste määramine ja läbirääkimiste dokumenteerimine. Kuigi kaasrahastamise summa määramisel kasutatakse valemit ning otsused läbivad kaasrahastamise töörühma, sisaldab protsess mitmes etapis märkimisväärset eksperthinnangu ja kaalutusõiguse komponenti. Täiendamist vajavad eelkõige standardiseeritud kalkultatsioonivorm, funktsionaalse seose ja objektivaliku põhjendusmall, mahaarvamiste dokumenteerimise põhimõtted, läbirääkimiste dokumenteerimise miinimumnõuded, varasemate

¹³ Ettepanek viia Tallinna Linnavolikogu 15.12.2022 määrus nr 24 „Avalikult kasutatava ehitise ehitamise ja selle rahastamise kord“ kooskõlla põhiseadusega. <https://share.google/JtTeRpAudpey3LF7m>

juhtumite võrdlusbaas ning ametiteülese vastutuse ja lepingu täitmise ülevaate selgem korraldus. Õiguskantsleri hinnang suurendab vajadust hinnata senise praktika õiguspärasust, põhjendatust ja vaidluskindlust.

3.8.1. Tallinna Linnavaraamet

Linnavara kasutusse andmine

Hetkeolukorra lühikirjeldus

Linnavaraamet (LVA) korraldab linnavara kasutusse andmist vastavalt **linnavara kasutusse andmise korrale**, mis sätestab kasutusse andmise viisid, otsustustasandid ning kooskõlastamise nõuded. Linnavara saab kasutusse anda **avaliku enampakkumise teel** või **otsustuskorras**, erandjuhtudel ka riigihanke menetluses või lühiajaliseks kasutuseks. LVA portfellis on 139 linnavara objekti, samas kui linnaosavalitsused ja teised vara valitsejad haldavad oma portfelli iseseisvalt – LVA-l puudub keskne ülevaade kõigi linnaosade ja hallatavate asutuste kasutusse antud varast. LVA on kohustuslik kooskõlastaja ning teostab õigusliku ja menetlusliku vastavuse kontrolli, mitte kogu linnavara operatiivset haldamist.

Menetluses osalevad mitmed LVA üksused (kinnisvaratoimingute osakond, kinnisvarahalduse osakond, üldosakond, vajaduse korral ehitus- ja hankeosakond) ning kasutatakse Tallinna õigusaktide infosüsteemi¹⁴ (TEELE), dokumendihaldussüsteemi Postipoiss ning Tallinna kinnisvararegistrit (TKVR). Intervjuu materjali põhjal iseloomustab valdkonda asjaolu, et **menetluste kvaliteet ja tempo sõltuvad olulisel määral vara valitsejate esitatud eelnõude kvaliteedist** ning ametitevahelise koostöö toimimisest – LVA ei toimi järelevalveasutusena vara valitsejate üle, vaid eeldab, et vara valitsejad järgivad kehtivat korda. Järelekontroll linnavara sihipärase kasutamise üle toimub eeskätt **haldurite ja vara valitsejate kaudu** ning ülelinnaline keskne ülevaade tegelikust kasutusest on piiratud.

Simulatsiooni küsimustik

Linnavara kasutusse andmise simulatsiooni küsimustikule laekus kokku 15 vastust. Hindamiskriteeriumite seadmisel ametnikud end mõjutada ei lasknud – taotleja profiilist lähtuvaid muudatusi peeti ekslikuks ning õigeks loeti ettepaneku läbiarutamist kogu hindamiskomisjoniga. Samuti ei esinenud murekohti taotleja ja ametniku „lihtsalt omavahel” suhtlemise osas – enamik vastajaid selgitas korrektselt, et enne enampakkumise avalikustamist ei tohi infot jagada. Poliitilise nõuniku survestamise ja edutamise lubaduse stsenaariumis vastasid kõik ametnikud korrektselt, dokumenteerides surve ja teavitades juhti. Sihtotstarbe muutmise ja LOV põhjendamata seisukoha küsimustes eksimusi ei esinenud – vastajad nõudsid ametlikku korda ja kirjalikku põhjendust.

¹⁴ TEELE. Tallinna õigusaktide infosüsteem. <https://teele.tallinn.ee/>



1. **Otsustuskord ja avaliku huvi põhjenduse kaalutlusruum:** Intervjuu kõige tugevam sõnum oli, et valdkonna suurim haavatavus ei paikne tavapärase enampakkumises, vaid otsustuskorras ja avaliku huvi alusel tehtavates erandites. Otsustuskorras kasutusse andmine on määruse kohaselt lubatud üksnes piiratud juhtudel ning eeldab avaliku huvi põhjendamist, kuid praktikas esineb juhtumeid, kus avaliku huvi põhjendus ei ole alati piisavalt tugev või veenvalt sõnastatud. „Avaliku huvi“ mõiste täidab linnavara kasutusse andmises sarnast funktsiooni nagu „funktsionaalne seos“ kaasrahastamise lepingutes – tegemist on kõrge kaalutlusruumiga võtmemõistega, mis kujundab otsuseid sisuliselt ning vajab tugevat, võrreldavat ja dokumenteeritud põhjendamist sarnaste juhtumite vahel. Ühtsete rakenduskriteeriumide puudumine loob riski, et avaliku huvi mõistet kasutatakse liiga paindlikult ning sarnaseid juhtumeid ei käsitleta võrdsetel alustel.
2. **LVA kooskõlastava rolli piiratud sisuline pidurdav mõju.** Intervjuu järgi annab LVA vara kasutusse andmise eelnõudele kommentaare ja suuniseid, kuid harva öeldakse täiesti kategooriline „ei“. See tähendab, et kuigi LVA võib menetluses märgata riske või nõrku põhjendusi, ei pruugi see alati lõpptulemust sisuliselt muuta. Kooskõlastav roll ilma sisulise pidurdava mõjuta on formaalne kontrolltee, mis täidab dokumentaalse kontrollimeetme funktsiooni, kuid ei pruugi ennetada nõrgalt põhjendatud otsuseid.
3. **Sisulise kujunemisprotsessi nähtamatus TEELE-s:** Intervjuus rõhutati, et TEELE ei peegelda kogu sisulist kujunemisprotsessi – oluline osa aruteludest ja parandustest võib toimuda telefoni, e-kirjade või muu registrivälise suhtluse kaudu ning TEELE-sse jõuab juba parandatud versioon. See tähendab, et hilisemast menetlusjärgest ei ole täielikult taastatav, millised olid algsed probleemid, vaidluskohad või kelle soovitusel lõplik lahendus kujunes.
4. **Killustunud infosüsteemne pilt ja keskne nähtavus:** Lisaks ametlikele registritele kasutatakse töövaateid, Exceli tabeleid, e-kirju, telefonisuhtlust ja haldurite praktilist infot. Eelarvestamiseks, vara kasutusmustrite jälgimiseks või juhtumite eristamiseks kasutatakse eraldi Exceli tabeleid. See teeb süsteemsete mustrite ja riskikorduvuste tuvastamise keeruliseks. Lisaks puudub Tallinna-ülene koondpilt linnavara kasutamisest – LVA portfelli katab 139 objekti, kuid linnaosavalitsuste ja hallatavate asutuste portfelli on iseseisev, mis vähendab võimekust tuvastada ametite üleselt korduvaid kõrvalekaldeid või ebavõrdse kohtlemise mustreid.
5. **Ajaloolised ja pärandina saadud lepingud:** Intervjuudes viidati keerulistele pärandlepingutele ja ajaloolistele kokkulepetele, mille muutmine, lõpetamine või jõustamine võib olla tänases süsteemis keeruline. See tähendab, et osa riske ei teki ainult uute otsuste tegemisel, vaid kandub edasi varasemast praktikast. Pärandlepingute riskiprofiili süstemaatiline kaardistamine ning ümbervaatamise prioriseerimine (eelkõige ebaproportsionaalselt madala üürihinnaga, ebaselgete tingimustega või pikaajaliste ühe-pakkuja-üürisuhete osas) ei nähtu intervjuudest süsteemse meetmena. Näiteks ei ole tänases turuolukorras linnale ebasoodsate lepingute ennetähtaegse lõpetamise või tingimuste muutmise võimalusi süsteemselt hinnatud.

Sama riskimustrit toetavad valimipõhised testid. Vormsi tn 7 kaasuses oli otsuse menetlusjälg küll taastatav, kuid komisjoni seisukoha muutmine viie aasta pealt kümne aasta peale ei olnud dokumentides sisuliselt põhjendatud. Vene tn 5 kaasuses oli menetlus formaalselt korrektne, kuid pikaajaline üürisuhe ja ainu-pakkuja staatus loovad näivusriski. Need näited kinnitavad, et linnavara kasutusse andmisel ei piisa üksnes menetluse vormi korrektsusest; oluline on ka otsuse sisuline põhjendatus, võrreldavus ja registriandmete täpsus.

Hinnang	Amet ja protsess	Kommentaar
	LVA; Linnavara kasutusse andmine	Linnavara kasutusse andmise protsessis on formaalne menetlusraamistik olemas ning tavapärase enampakkumise korral on otsustusjälg üldjuhul paremini kontrollitav. Suurim riskikoht paikneb otsustuskorras ja avaliku huvi alusel tehtavates erandites, kus põhjenduse tugevus ja võrreldavus on keskse tähtsusega. Täiendamist vajavad avaliku huvi rakenduskriteeriumid, otsustuskorras kasutusse andmise põhjendamise standard, LVA kooskõlastava rolli sisuline mõju, TEELE-välise suhtluse dokumenteerimine, ülelinnaline varakasutuse koondvaade ning pärandlepingute riskipõhine kaardistamine ja ülevaatamine.

Riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine

Hetkeolukorra lühikirjeldus

LVA korraldab riigihankeid vastavalt **riigihangete seadusele¹⁵**, **Tallinna Linnavaraameti hankekorrale¹⁶** ja **Tallinna hankekorrale¹⁷**. Hankekord reguleerib hangete planeerimist, hankeplaani koostamist, vastutavate isikute ja hankekomisjoni määramist ning ostumenetlusi alla riigihanke piirmäärade.

2023. aastal (kuivõrd paljud hankelepingutega teostatavad tööd kestavad tihti üle aasta, siis ei saa hilisemate perioodide kohta veel lõplikke hinnanguid lepingu täitmise osas teha) **teostas LVA 54 riigihanget** eeldatava kogumaksumusega 37 287 500 eurot. Aruande koostamise seisuga oli lõpetatud lepingute kogumaksumus (sh lisatööd) 37 790 736 eurot, mis tähendab lepingute jooksvat kallinemist 1 346 892 eurot ehk **3,8% üle eeldatava maksumuse**. Edukaid pakkujaid oli kokku 43, sh **4 hanget, kus osales ainult üks pakkuja**; suurimate kolme lepingupartneri kogumaht ületas 5 mln eurot. Põhilisi riskiindikaatoreid silmas pidades on oluline, et eeldatava maksumuse ja lepingu lõppmaksumuse vaheline keskmine erinevus on **kontrollitav, kuid lepingute muudatuste jaotus ei ole ühtlane** – peamine riski koondumine on suurte ehituslepingute lisatöodes (kus 15% ning teatud juhtudel kuni 50%¹⁸ lisatööde künnis on lubatud nn väheoluliste muudatustena). Samaaegselt joonistub intervjuust välja, et **põhirisk ei tulene reeglite puudumisest, vaid ajasurve, ettevalmistuse killustatusest ning ebaühtlasest protsessiküpsusest**, mille tagajärjel hankesse kandub märkimisväärne osa varasema ettevalmistusfaasi puudujääkidest.

¹⁵ Riigi Teataja. Riigihangete seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/101072017001?leiaKehtiv>

¹⁶ Tallinna Linnavaraameti hankekord. <https://teele.tallinn.ee/documents/146862/view#preview>

¹⁷ Tallinna hankekord. <https://www.riigiteataja.ee/akt/429122023029>

¹⁸ Riigi Teataja. Riigihangete seadus § 123. Hankelepingu muutmine. <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023078?leiaKehtiv>

Intervjuude põhjal ilmnesid huvide konflikti vältimise vaates täiendavad tähelepanekud. Esiteks, kuigi hankekomisjonide liikmed allkirjastavad menetluse alguses huvide deklaratsiooni või kinnituse erapooletuse kohta, ei toimu seda iga konkreetse hanke kohta süsteemselt – paljudel juhtudel tugineb deklareerimine ametniku üldisele huvide deklaratsioonile, mis ei pruugi kajastada konkreetse hanke pakkuja ringiga seotud asjaolusid. **Teiseks,** valimipõhistest testidest ilmnes (vt peatükk 3.3 Vene Kultuurikeskuse hange), et seotud pakkuja (Enska Ehitus OÜ ja Enska OÜ) osalemise korral samal hankel ei nähtu, kas pakkuja seotus oli enne hindamist tuvastatud ja dokumenteeritud. **Kolmandaks,** ametnike hinnangul puudub süsteemne eelaudit-projekterija-ehitaja-omanikujärelevalve seotuse kontroll – st praktikas ei kontrollita, kas sama projekti rolle täitvad ettevõtted on omavahel äriselt, omandiliselt või isikuliselt seotud, mis loob omanikujärelevalve sõltumatuse riski. **Neljandaks,** eeldatava maksumuse kujundamisel tugineb hange valdavalt projekterija koostatud kuluarvestusele ilma sõltumatu turukontrollita, mis loob võimaluse, et hanke maht ja struktuur kujundatakse kindla pakkuja eelistamiseks.

Hindamise läbi viimise vaates on huvide konflikti riski järelkontroll keerukas, kuid mitte võimatu – seda saab teostada valimipõhiselt, ristates pakkuja, projekterijate, omanikujärelevalve teostajate ja menetluses osalenud ametnike andmeid äriregistri alusel. Selline ristkontroll ei ole praeguses praktikas ametiteüleselt rakendatud.

Simulatsiooni küsimustik

Riigihangete läbiviimise ja hankelepingute täitmise simulatsiooni küsimustikule laekus 16 vastust (sh 6 KEKO ning 10 LVA ametnike poolt). Kui üldjoontes valiti simulatsiooni olukordades soovituslikud variandid, siis mõned vastajad valisid mitte kõige läbipaistvama käitumisvariandi siseteabe kasutamise ning lepingu täitmise puuduseid puudutavates stsenaariumites:



Valdkond: Riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine

Sihtgrupp: Riigihangete ettevalmistamise ja hankelepingute täitmisega seotud ametnikud (sh tehniliste kirjelduste koostajad)

Simulatsiooni olukord: Lepingu täitmisel tuvastatakse puudus, kuid ametniku juht soovib eemaldada vastavasisulise tähelepaneku aruandest.

a) Eemaldan märkuse, kui juht kinnitab, et see „ei ole sisuliselt oluline“.

b) Keeldun märkuse eemaldamisest, sest aruanded peavad kajastama tegelikke puudusi; teavitan vajadusel Sisekontrolöri teenistust.

c) Lisan puuduse isiklikesse märkmetesse, kuid jätan põhjaruande puhtaks.

d) Edastan juhi palve projektijuhile ning soovitan neil omavahel detailides kokku leppida.

*Selgitus: Soovituslik lähenemine on **b)**, kuna lepingu täitmise aruanded peavad kajastama tuvastatud puudusi **täielikult, objektiivselt ja kontrollitavalt**. Kui juht soovib eemaldada aruandest sisulise tähelepaneku ilma selge ja dokumenteeritud aluseta, ei ole tegemist pelgalt töökorraldusliku suunisega, vaid võimaliku katsega mõjutada järelevalve või lepingu täitmise hindamise sisu.*

*Kolm ametnikku pidas õigeks ka lähenemist d) ja üks lähenemist a). Variant **d)** ei ole sobiv, kuna see suunab küsimuse sisuliselt menetlusosaliste või kolleegide vahelisele kokkuleppele, kuigi tegelik probleem seisneb selles, et juba tuvastatud puuduse aruandest eemaldamist soovitakse teha väljaspool läbipaistvat ja dokumenteeritud otsustusloogikat. Variant **a)** on veelgi problemaatilisem, sest see eeldab, et juhtkonna hinnang „ebaolulisusele“ on iseenesest piisav alus puuduse eemaldamiseks, ilma et seda oleks sisuliselt põhjendatud ja dokumenteeritud.*

Tuvastatud potentsiaalsed riskikohad:



1. **Hanke ettevalmistuse hiline algus ja tehniliste kirjelduste madal valmidus.** Intervjuust ilmnas, et tehnilised kirjeldused jõuavad hankeprotsessi sageli viimasel hetkel, mis vähendab hanketiimi ja juristide võimalust teha sisulist kvaliteedikontrolli enne hanke avalikustamist. Kui projekti alusmaterjalid või tehnilised lahendused ei ole hanke alguseks piisavalt küpsed, suureneb menetluse käigus küsimuste hulk ning sisuliselt tehakse täiendavat ekspertiisi juba hanke sees. Tehniliste kirjelduste madal kvaliteet (ebamäärasus, üldsõnalisus) tähendab ühtlasi, et pakkujad tõlgendavad tingimusi erinevalt, konkurents väheneb ning hilisemate vaidluste ja täiendavate maksumuste risk kasvab.
2. **Praeguses praktikas ei toimu süsteemset seotuse (huvide konflikti) kontrolli sama projekti projekteerija, ehitaja ja omanikujärelevalve osas** – st ei kontrollita, kas need kolm rolli on omavahel äriselt, omandiliselt või isikuliselt seotud (samad omanikud, juhatuse liikmed, lähikondlased, varasem väga tihe koostöö ja sarnased ärihuvid). Seotuse kontrolli puudumine loob olukorra, kus projekteerimise faasis tehtud valikud (tehniline kirjeldus, mahud, materjalid) ja ehitamise faasis tehtud lisatööd võivad olla kujundatud koordineeritult sama huvigrupi kasuks, ilma et omanikujärelevalve sõltumatus oleks tagatud.
3. **Eeldatava maksumuse ebatäpne hindamine ilma sõltumatu turu-uuringuta.** Eeldatava maksumuse määramisel **tugineb hange valdavalt projekteerija või projektijuhi kuluarvestusele** ilma süsteemse turu-uuringuta või võrdlevate hinnapakumiste kogumiseta. See loob kahe-suunalise riski: **(a) teadlikult kõrgeks seatud** eeldatav maksumus võib soosida kindlat pakkujat, kelle pakumine paistab konkurentsivõimelisem; **(b) teadlikult madalaks seatud** maksumus võib varjata tegelikke kulusid ning luua eelduse hilisemateks lisatöödeks. Sõltumatu turu-uuringu puudumine

piirab ka hindamiskomisjoni võimekust tuvastada ebaproportsionaalselt madalaid või põhjendamatult kõrgeid pakkumusi.

4. **Objektikülastuste ja registriväliste selgituste dokumenteerimise nõrkus.** Eriti tundlikud on olukorrad, kus **vastatakse pakkuja küsimustele objektikülastustel** või kujundatakse sisulisi otsuseid ilma täieliku dokumenteeritud põhjendusest. Kui objektikülastusel antud info ei jõua ametlikku kanalis, tekib oht, et **ühele pakkuja jagatav teave ei ole teistele võrdselt kättesaadav** – st tekib põhimõtteline ebavõrdse kohtlemise probleem.

Hinnang	Amet ja protsess	Kommentaar
	LVA; Riigihangete läbiviimine ja hankelepingute täitmine	LVA riigihangete ja hankelepingute täitmise protsessis on olemas formaalne hankeraamistik ning hankeportfelli kohta on esitatud andmeline ülevaade, sh eeldatava maksumuse ja lõpetatud lepingute kogumaksumuse võrdlus. Samas viitab kogutud sisend, et püsivad riskid on seotud hanke ettevalmistuse killustatuse, tehniliste kirjelduste valmiduse, konkreetse hanke põhise huvide konflikti kontrolli, seotud osapoolte kontrolli, eeldatava maksumuse sõltumatu turu-uuringu ning objektikülastustel või registrivälises suhtluses jagatud teabe dokumenteerimisega. Täpsustamist vajab, kuidas tagada nende kontrollide riskipõhine ja järjepidev rakendamine enne hanke avalikustamist ning lepingu täitmise ajal.

4. Valimipõhised testid

Iga valimisse jõudnud kaasuse puhul kontrolliti lühidalt: (i) kuidas kujunes menetluse või lepingu algne otsustusloogika ja põhjendus, (ii) kas menetlusest jäi maha piisav ja terviklik dokumentatsioon, (iii) millised kontrollikohad olid protsessi sisse ehitatud ning kuidas need praktikas toimusid ning (iv) kas tuvastus asjaolusid, mis viitasid kõrgemale korruptsiooni-, huvide konflikti- või ebavõrdse kohtlemise riskile. Vajaduse korral täiendati dokumendianalüüsi intervjuudega, et hinnata ka neid menetlusetappe ja otsustuskohti, mis ei olnud üksnes registri- või dokumendivaates täielikult taastatavad.

4.1. Linnavara kasutusse andmise otsuste ettevalmistamine

Fookuses on linnavara kasutusse andmise otsuste ettevalmistamise protsess - täpsemalt pakkumismenetluse korraldus, pakkujate ring, valikukriteeriumid ning üürihinna kujunemine. Linnavaraameti portfellis on 2026 aasta märtsi seisuga 139 objekti. Tulenevalt analüüsi fookusest keskenduti erasektoritega sõlmitud lepingutele, mistõttu eemaldati valimi koostamisel nimekirjast objektid, mis olid seotud linna ülesannete täitmise, sotsiaalhooldusala tegevuse, kooli haridustegevuse, koolieelse haridustegevuse ning spordi- ja vabaajategevusega. Koostöös Tallinna Linnakantseleiga valiti linnavara kasutusse andmise valdkonnast analüüsiks kaks kaasust (vt Tabel 2), mille **ühtne kasutusotstarve (toitlustus)** tagab sisulise võrreldavuse, kuid mille **asukoht, menetluse vorm (enampakkumine vs. isiklik kasutusõigus) ja hinnatase turu võrdlusbaasi suhtes** loovad tähendusliku kontrasti kontrollikeskkonna rakendumise hindamiseks. Vormsi tn 7 kaasus valiti eelkõige kasutustasu (4.6 eurot/m²) ja turu võrdlusbaasi alumise piiri (9,0 eurot/m²) **ligikaudu kahekordse erisuse** tõttu, mis on iseseisev riskiindikaator; Vene tn 5 kaasus võimaldab lisaks hinnata ainu-pakkuja ja pikaajalise (alates 2007. aastast) üüri suhte mõju enampakkumise hinnakujundusele.

Tabel 2. Linnavara kasutusse andmise analüüsitavad kaasused.

Üürik	Lepingu tähtaeg	Aadress	Asukoht	Pindala m2	Kasutustasu €/kuu	Kasutustasu €/m2	Turu võrdlusbaas ¹⁹	Üüritõus
Osaühing Mediaan-V	19.03. 2029	Vormsi tn 7	Lasnamäe linnaosa, Kuristiku asum	2659	12238.62€*	4.6	9.0-14.0**	THI
Osaühing Elevant	15.09. 2026	Apteegi tn 6 / Raekoja plats 14 / Vene tn 5	Kesklinna linnaosa, Vanalinna asum	218.8	3271.58€	12.14	9.0-14.0	2%

*Vastuolu registriandmete ja eelnõu vahel. Eelnõu andmetel määrati aastaseks kasutustasuks 8772 eurot.

**Seejuures tuleb arvestada, et antud juhul kuulub kohvikuhoone õigustatud isikule ning kasutusse on antud maa.

¹⁹ Ober Haus. Market Report Baltic States 2023 <https://www.ober-haus.com/wp-content/uploads/2024/09Ober-Haus-Market-Report-Baltic-States-2023.pdf>

4.1.1. Vormsi tänav 7 - Isikliku kasutusõiguse seadmine OÜ Mediaan-V kasuks

2019. aasta jaanuaris valmistati ette Tallinna Linnavalitsuse korralduse eelnõu, millega seati Vormsi tn 7 kinnisasjale **isiklik kasutusõigus OÜ Mediaan-V kasuks tähtajaga 10 aastat** kinnistul paikneva kohvikuhoone kasutamiseks ja hooldamiseks. Aastatasuks määrati 8 772 eurot (731 eurot/kuu) ning seadmise tasuks 17 544 eurot, mis kuulus tasumisele kahe aasta jooksul kaheksas osamakses.

Otsuse kujunemine. Küsimust arutas **Tallinna Linnavalitsuse maaomandi küsimuste lahendamise alaline komisjon** kahel koosolekul:

- **3. oktoober 2018** – komisjon nõustus isikliku kasutusõiguse seadmisega tähtajaga **kuni viis aastat**;
- **14. november 2018** – komisjon muutis seisukohta ja nõustus **10-aastase tähtajaga** (poolt 9 / vastu 0 / erapooletuid 0) ning tegi LVA-le ülesandeks pidada läbirääkimisi varasemate aastate kinnisasja kasutamise eest kompensatsiooni saamiseks.

Tähelepanekud:

1. **Menetlusjälg on taastatav.** Otsuse kujunemine alates OÜ Mediaan-V esialgselt avaldusest kuni linnavalitsuse korralduse eelnõuni on rekonstrueeritav – kõik vahedokumendid, koosolekuprotokollid, hääletustulemused ja korralduse seletuskiri on säilinud. See on konkreetse kaasuse positiivne aspekt.
2. **Komisjoni seisukoha muutmine 5 aasta pealt 10 aasta peale ei ole sisuliselt põhjendatud.** Tähtaja kahekordistamine mõjutab oluliselt arendaja varalist eelisseisundit ja linna pikaajalist tulu, kuid kirjalikku põhjendust seisukoha muutmise kohta protokollidest ei nähtu. Sellise olulise muudatuse põhjus ning muudatust tinginud asjaolud peaks olema dokumenteeritud.
3. **Lõplik kasutustasu (4.6 eurot/m²) oli oluliselt madalam kui turu võrdlusbaas (9.0-13.0 eurot/m²).** Erisus tuleneb asjaolust, et antud juhul kuulub kohvikuhoone õigustatud isikule ning kasutusse on antud maa.

4.1.2. Vene tänav 5 - Osaühing Elevant

Tallinna Õpetajate Maja äriruumid (**218,8 m², I–III korrus**, Vene tn 5, Vanalinn) anti 2021. aasta sügisel üürile **avaliku kirjaliku enampakkumise** korras tootlustustegevuseks. Menetlust juhtis Tallinna Haridusamet (juhataja 17.09.2021 käskkiri); pakkumuste esitamise tähtaeg oli 11.10.2021 kell 10.00, üüri alghind 11 eurot/m² (2 406,8 eurot/kuu) ning tagatisraha 2 500 eurot. 2025. aasta novembris viidi objekt Haridusameti bilansist üle LVA bilanssi. OÜ Elevant on samades ruumides üürnikuks olnud alates **2007. aastast**, mil anti otsustuskorras Osaühingule Elevant (äriregistrikood 10488178) tähtajaga alates 15. maist 2007 kuni 15. septembrini 2007 üürile Raekoja plats 14/Vene tn 5/Apteegi tn 6 sisehoov.

Tähelepanekud:

1. **Formaalselt korrektne enampakkumismenetlus.** Menetlus viidi läbi kehtiva korra kohaselt, käskkirjas oli fikseeritud üüri alghind, tagatisraha, pakkumuste tähtaeg ja vorm.
2. **Pikaajaline (~20 a) üürisuhe loob näivuse riski.** OÜ Elevandi üürisuhe linnaga alates 2007. aastast sobitub ametite ülese muustriga (avaliku ja erasektori piirialade kujunev mugavus pikaajalistes suhetes), eriti koosmõjus ainu-pakkuja staatusega.

4.2. Riigihangete läbiviimine ja hankalepingute täitmine

Riigihangete valimipõhise testi fookuses oli hanke korraldamine ja hankalepingu täitmine, sh lepingu algse maksumuse, lõppmaksumuse, lisatööde ja lepingumuudatuste kujunemine. Eesmärk oli hinnata, kas hanke ettevalmistamine, lepingu täitmise käigus tehtud muudatused ja lisatööde alused olid piisavalt dokumenteeritud, põhjendatud ja kontrollitavad (vt ka Tabel 3).

Tabel 3. Riigihangete läbiviimise ja hankalepingute täitmise analüüsitavad kaasused.

Hanke nimetus	Viitenu mber	Eeldatav maksumus	Tegelik maksumus / sõlmitud lepingute kogumaksumus	Lõpetatud lepingute kogumaksumus (sh lisatööd)	Kogumaksu muse erisus (sh lisatööd)	Kogumaksu muse erisus (sh lisatööd) protsendina	Pakku muste arv
Vene Kultuurikeskuse renoveerimine	261408	200 000€	219 315€	251 625€	32 310€	13%	4
Roosikrantsi tn 12 katuse remont	264415	250 000€	223 135€	252 319€	29 185€	15%	2

4.2.1. Vene Kultuurikeskuse renoveerimine

Hanke läbiviimine

Riigihange (viitenumber **261408**, 2023) hõlmas Vene Kultuurikeskuse (Mere pst 5) **fassaadi soojustamist ja krohvimist, lava põrandalaudise vahetamist ning keldrikorruse meeste WC remonti**. Hange viidi läbi avatud hankemenetlusena ainsa hindamiskriteeriumiga **madalaim hind**. Hanke eeldatav maksumus oli 200 000 eurot, sõlmitud lepingu maksumus 219 315 eurot ning lepingu lõppmaksumus koos lisatöödega **251 625 eurot** ehk **+13%** algsest lepingumahust. Pakkumusi esitati kaks, sh **Enska Ehitus OÜ ja Enska OÜ** (seotud äriühingud) ning **OÜ Aruna-Ehitus**, kes osutus edukaks pakkujaks.

Hanke lähtepunktiks oli **tellitud tehniline audit**, mille alusel projektijuht koostas tehnilise kirjelduse koostöös hoone kasutajaga. Tehniline kirjeldus läbis sisemise kooskõlastusringi enne avalikustamist. Hankalepingut ja selle täitmist juhtis **sama projektijuht**, kes oli vastutav ka hanke ettevalmistuse eest – st kogu hanke elutsükli vastutus oli koondatud ühele isikule.

Hankel oli kaks lepingumuudatust (märts 2024 ja juuni 2024). Esimene oli seoses ehitisregistriga tõrgetega, mille tagajärjel ehitusloa väljastamine viibis ning tööde algus hilines. Teine lepingumuudatus oli seotud lisatöödega, lepingu täitmise käigus tuvastati lisatööde vajadus, mille hulgas olid **muinsuskaitse-tingimustel asendatavad radiaatorid** ning **korstna likvideerimine** seoses külmasilla riskiga (avaldus töö käigus).

Tähelepanekud:

1. Hanke ettevalmistamisega kui ka hankelepingu täitmisega seotud dokumentatsioon vormistatud läbipaistvalt, sh on lepingumuudatused põhjendatud ning kooskõlastatud valideeritud mitme osapoolte poolt.
2. **Eeldatava maksumuse kujundamine turuosalistega valideerimata.** Eeldatav maksumus tugines projektijuhi enda hinnangule ja tehnilise auditi kuluarvestusele. Sõltumatu turu-uuringu (võrdlevad hinnapakkumised turult) süsteemne läbiviimine ei nähtu menetlusedokumentidest. See on ametiteülene riskimuster, mis ilmnas ka LVA hangete grupiintervjuus.
3. **Eelauditi-projekterija-ehitaja-omanikujärelevalve seotuse kontroll puudub.** Intervjuus tunnistas projektijuht, et **eelauditi teostaja ja hilisema töövõtja vahelise seotuse süsteemne kontroll puudub.**

Kaasus viitab, et hanke dokumentatsioon ja lepingumuudatuste vormistus võivad olla formaalselt läbipaistvad, kuid hanke ettevalmistuse varasemates etappides jäävad riskikohad eeldatava maksumuse sõltumatu kontrolli ja seotud osapoolte kontrolli osas üldisele tasandile. Seetõttu ei peaks järelkontroll keskenduma üksnes sellele, kas hanke- ja lepingudokumendid on olemas, vaid ka sellele, kuidas kujunesid hanke lähteandmed, tehniline kirjeldus ja eeldatav maksumus ning kas seotud osapoolte võimalikud seosed tuvastati enne otsustamist.

4.2.2. Roosikrantsi tn 12 katuse remont

Riigihange (viitenumber **264415**, 2023) hõlmas Roosikrantsi tn 12 hoone **katusekatte ja katusekonstruktsiooni remonditöid**. Hange viidi läbi avatud hankemenetlusena, eeldatava maksumusega 250 000 eurot. Pakkumusi esitati kaks; sõlmitud lepingu maksumus oli 223 135 eurot ning lepingu lõppmaksumus koos lisatöödega **252 319 eurot** ehk **+15%** algsest lepingumahust. Leping lõppes 2025. aastal.

Hanke ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud dokumentatsioon, sealhulgas hanke alusdokumendid, otsustusprotokollid, pakkumused, huvide deklaratsioonid ning hankeleping, on säilinud ja kättesaadav viisil, mis võimaldab saada läbipaistva ja tervikliku ülevaate hanke ettevalmistamisest. Samuti on hankelepingu muudatused nõuetekohaselt vormistatud ja kirjalikult põhjendatud. Ehitustööde käigus ilmnas, et algse hanke alusdokumentatsioonis ei olnud ette nähtud mitmeid tegelikult vajalikke lisatöid

ja muudatusi (sh nt renoveerida suuremas mahus karniisikive, korrastada ja soojustada täiendavalt vintskapid, teha korstnatele lisavärvimist jpm). Seetõttu lepid kokku täiendavate tööde tellimises ning osaliselt ka ühe töö ärajätmises.

Erinevalt Vene Kultuurikeskuse hankest oli Roosikrantsi tn 12 kaasuses **hanke ettevalmistus ja hankelepingu täitmine jaotatud kahe erineva projektijuhi vahel** vähendades riski, et tehnilises kirjelduses tehtud valikud kujundatakse teadlikult sobivaks hilisemate lisatööde jaoks ühe ametniku otsustusena, ning loob loomuliku kontrollikoha lepingu täitmise faasis.

Tähelepanekud:

1. Hanke ettevalmistamisega kui ka hankelepingu täitmisega seotud dokumentatsioon vormistatud läbipaistvalt, sh on lepingumuudatused põhjendatud ning kooskõlastatud valideeritud mitme osapoole poolt.

Roosikrantsi tn 12 kaasus näitab positiivse praktikana, et hanke ettevalmistuse ja lepingu täitmise rollide eristamine võib luua täiendava kontrollikoha lepingu täitmise faasis. Samuti toetab kaasus järeldust, et lepingumuudatuste ja lisatööde puhul on keskne mitte üksnes nende olemasolu, vaid nende kirjalik põhjendus, kooskõlastamine ja hilisem kontrollitavus.

4.3. Kaasrahastamise lepingute ettevalmistamine

Kaasrahastamise valimipõhise testi fookuses oli kaasrahastamise objekti valiku otsustusprotsess, funktsionaalse seose põhjendamine, kaasrahastamise summa määramine ning mahaarvamiste rakendamise alus. Eesmärk oli hinnata, kas kaasrahastamise otsustusloogika on dokumentidest taastatav ja kas sarnaseid kaalutluskohti on võimalik võrreldavalt hinnata (vt ka Tabel 4).

Tabel 4. Avaliku taristu kaasrahastamise lepingute sõlmimise analüüsitavad kaasused.

Detailplaneeringu nimetus	Lepingu sõlmimise aasta	Kaasrahastuse objekt	Kaasrahastamise summa	Mahaarvamised
Raadiku tn 10 ja Peterburi tee 105	Ei jõudnud kaasrahastamise lepinguni	Ei jõudnud kaasrahastamise lepinguni	Ei jõudnud kaasrahastamise lepinguni	Mahaarvamised katsid potentsiaalse kaasrahastamise summa
Keldrimäe tn 9/Lastekodu tn 12 kinnistu ja lähiala detailplaneering ²⁰	2026	Lastekodu tänava rekonstrueerimine ja Mardi Lasteaed	1 036 560€	Mahaarvamisi ei esinenud

4.3.1. Raadiku tänav 10 ja Peterburi tee 105

Raadiku tn 10 ja Peterburi tee 105 detailplaneeringu raames algatas Tallinna Linnaplaneerimise Amet (TLPA) kaasrahastamise lepingu ettevalmistamise. **Kaasus on valimisse kaasatud erilise**

²⁰ Tallinna Planeeringute Register. <https://tpr.tallinn.ee/DetailPlanning/Details/DP041060>

indikaatorina: menetlus ei jõudnud lepingu sõlmimiseni, vaid lõppes **otsusega mitte sõlmida kaasrahastamise lepingut**, sest kaasrahastamise summa **nulliti mahaarvamistega ära**, kuna teede ja tehnovõrkude ning pargiobjektide maksumused katsid kaasrahastamise kohustuse.

Tähelepanekud:

1. Kaasrahastamise summa oli arvutatud valemipõhiselt, kuid kaasrahastamise lepingut ei sõlmitud kuivõrd mahaarvamised eemaldasid selle vajaduse. Samas on oluline välja tuua, et arendajaga vaidlusalused mahaarvamised ning brutopinna arvutused on erialast ekspertiisi nõudvad, kuid seda riski maandab asjaolu, et vastavad otsused käivad läbi kaasrahastamise komisjonist.
2. Kaasus kinnitab, et kaasrahastamise riski ei määra üksnes lõpliku lepingu sõlmimine või sõlmimata jätmine, vaid ka see, kuidas arvutatakse ja põhjendatakse mahaarvamisi, mis võivad kaasrahastamise kohustuse täielikult kõrvaldada. Seetõttu peaks ka lepinguni mittejõudnud juhtumite puhul olema dokumenteeritud, millised mahaarvamised arvesse võeti, millise metoodika alusel need arvutati ning kuidas komisjon vaidlusaluseid küsimusi hindas.

4.3.2. Keldrimäe tänav 9/Lastekodu tänav 12

Tallinna Linnavalitsuse 22.06.2016 korraldusega algatati Keldrimäe tn 9/Lastekodu tn 12 kinnistu ja lähiala detailplaneeringu koostamine Kesklinna linnaosas. Lepinguga reguleeriti detailplaneeringukohaste avalikult kasutatavate teede, üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja sademeveekanaliseerimise ehitamist ning Mardi Lasteaia kaasrahastamist **kogusummas 1 036 560 eurot**. Kaasrahastamine summa jaotus kahe objekti vahel – Lastekodu tänava rekonstrueerimine (tavataristu objekt ning KEKO) 685 938 eurot ning Jakob Westholmi Gümnaasiumi ehitustööd 350 622 eurot (sotsiaaltaristu objekt ning LVA).

Tähelepanekud:

1. Kaasrahastamise summa 1 036 560 eurot arvutati Tallinna Linnavolikogu määruse alusel valemipõhiselt, **mistõttu arvutuskäik on metoodiliselt korratav ja ühetaoliselt kohaldatav**. Kaasuses ei esinenud mahaarvamisi, kuid summat arvutades võeti arvesse sademeveekogu objekti spetsiifilist 10% vähendust, mis tuleneb määrusest.
2. Kaasrahastatavate objektide valik järgis intervjuu kohaselt tavaprotsessi, kus kõigepealt tegi funktsionaalset seost omava tavataristu objekti valiku KEKO arendamise ja planeerimise osakond. Kuivõrd see ei katnud täit kaasrahastamise summat, läks protsess edasi LVA-sse sotsiaaltaristu määramiseks. Küll aga tasub välja tuua, et sotsiaaltaristu objektide osas on praktika muutunud – tollel ajal oli Tallinna Linnavolikogu heakskiidetud sisemine nimekiri, kus oli igas piirkonnas üks objekt, kuid nüüd on loodud selleks eraldi koostöös Tallinna Strateegiakeskusega tööriist.

Valimipõhised testid kinnitavad, et kõrgema riskiga protsessides ei seisne peamised riskid üksnes formaalsete menetlusnõuete täitmises, vaid otsuse sisulise kujunemise, põhjendamise ja kontrollitavuse kvaliteedis. Testitud kaasustes oli mitmel juhul dokumentatsioon olemas ja menetlusjälg üldjoontes taastatav, kuid esile tõusid otsuste sisulise põhjendamise, andmete täpsuse, eeldatava maksumuse sõltumatu kontrolli, seotud osapoolte kontrolli ning kaasrahastamise objektivaliku ja mahaarvamiste dokumenteerimise küsimused. Positiivse praktikana ilmnesid juhtumid, kus lepingumuudatused olid kirjalikult põhjendatud, kooskõlastatud ning hanke ettevalmistuse ja lepingu täitmise rollid olid eristatud. Samas näitavad testid, et kõrgema riskiga otsustusprotsessides tuleks senisest selgemalt määratleda, millised otsustusmuudatused, hinna- ja maksumuse eeldused, seotud osapoolte kontrollid ja läbirääkimiste tulemused peavad olema dokumenteeritud viisil, mis võimaldab hilisemat sõltumatut kontrolli.

5. Lisad

5.1. Lisa 1. Simulatsiooni küsimustiku I osa

Tabel 5. Simulatsiooni küsimustiku I osa.

#	Küsimus	Vastusevariandid
1	Tean Tallinna linnas kohalduvaid korruptsioonivastaseid reegleid	Likerti skaalal valikvastused 1-5
2	Olen teadlik, millal peab esitama huvide konflikti deklaratsiooni.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
3	Tean, millised kingitused/hüved on lubatud ja millised keelatud.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
4	Meie üksuses kontrollitakse kõrvaltegevusi järjepidevalt.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
5	Nelja-silma põhimõte toimib alati.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
6	Kooskõlastusprotsessid (sh otsused) on üheselt mõistetavad ja dokumenteeritud.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
7	Olen märganud olukordi, kus otsuseid tehakse põhjendamatult kiiresti.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
8	Olen märganud, et üks inimene kontrollib kogu protsessi algusest lõpuni.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
9	Tean, kuhu pöörduda, kui kahtlustan huvide konflikti.	Likerti skaalal valikvastused 1-5
10	Tunnen, et minu ametis on turvaline võimalikest rikkumistest teada anda.	Likerti skaalal valikvastused 1-5

5.2. Lisa 2. Simulatsiooni küsimustiku osa I tulemused.

Tabel 6. Simulatsiooni küsimustiku Likerti skaala (osa I) tulemused.

		Tean Tallinna linnas kohalduvaid korruptsiooni vastaseid reegleid	Olen teadlik, millal peab esitama huvide deklaratsiooni	Tean, millised kingitused/hüved on lubatud ja millised keelatud	Meie üksuses kontrollitakse kõrvaltegevusi järjepidevalt	Nelja-silma põhimõte toimib alati	Kooskõlastus protsessid (sh otsused) on üheselt mõistetavad ja dokumenteeritud	Olen märganud olukordi, kus otsuseid tehakse põhjendamatult kiiresti	Olen märganud, et üks inimene kontrollib kogu protsessi algusest lõpuni	Tean, kuhu pöörduda, kui kahtlustan huvide konflikti	Tunnen, et minu ametis on turvaline võimalikest rikkumistest teada anda
Kaasrahastamise lepingute sõlmimine	Keskmine	4.7	4.9	4.8	4.8	4.6	4.3	2.7	1.9	4.8	4.7
	Mediaan	5	5	5	5	5	4	3	1	5	5
	Ei oska vastata		1	1	1	3	1	1	1		1
Riigihangete lepingute sõlmimine ja täitmine	Keskmine	4.8	4.9	4.7	4.4	4.3	4.2	3	2.8	4.7	4.8
	Mediaan	5	5	5	4	4	4.5	3	3	5	5
	Ei oska vastata				3	4		2	2		2
Linnavara kasutusse andmine	Keskmine	4.7	4.7	4.7	4.6	3.5	4.6	2.6	2.2	4.6	4.6
	Mediaan	5	5	5	5	4	5	3	3	5	5
	Ei oska vastata				2	5		1	2		7
Ehitusload, ehitusjärelvalve	Keskmine	4.4	4.7	4.6	4.6	4.1	4.1	3.1	3	4	3.9
	Mediaan	4	5	5	5	4	4	3	3	4	4
	Ei oska öelda		1	1		3		1	2		1
Projekteerimistingimuste menetlused	Keskmine	4.4	4.3	4.4	3.8	4	4	3.4	2.9	3.9	4.1
	Mediaan	5	4	5	4	4	5	3	3	4	5
	Ei oska vastata				1	3					
Koondkeskmised		4.6	4.7	4.6	4.4	4.1	4.2	3	2.6	4.4	4.4
Kokku ei oska öelda		0	2	2	7	18	1	5	7	0	11

5.3. Lisa 3. GRECO hindamisaruande soovitusel (tõlgituna)

1. Tallinna ja Tartu ametiasutustel vaadata üle linna äriühingute ja sihtasutuste nõukogude liikmete nimetamise reeglid, et tagada, et:
 - i) kohalike omavalitsuste huvid oleksid piisavalt esindatud;
 - ii) välditaks põhjendamatu politiseerimist ja huvide konflikte;
 - iii) ametisse nimetamine põhineks teenetel, erialasel pädevusel ja läbipaistvusel; ning
 - iv) sõltumatu esindatus oleks piisav objektiivsuse ja tõhusa järelevalve tagamiseks.
2. Tallinna ja Tartu ametiasutustel luua mehhanism, mis tagaks linnavolikogude, linnavalitsuste ja linna ametiasutuste liikmete ning teenistujate süsteemse ja regulaarse osalemise asjakohastel aususe ja korruptsiooniennetuse koolitustel.
3. Tallinna ja Tartu ametiasutustel:
 - i) varustada aususe ja eetika küsimustes kasutatavad nõustamiskanalid selgete konfidentsiaalsuse tagatistega;
 - ii) suurendada kõigi ametiisikute teadlikkust nimetatud kanalitest;
 - iii) edendada järjepidevat juhendamist ja tõhusat nõustamist sõltumata kasutatavast kanalist; ning
 - iv) kehtestada korraldus, mis eristab selgelt konfidentsiaalse nõustamise funktsiooni aususe ja eetika rikkumiste kontrollimise ja uurimise funktsioonist.
4. Riiklikel ehk keskvalitsuse ametiasutustel koostöös kohaliku tasandi ametiasutustega ning nendega konsulteerides töötada väljakujunenud riigisisese kohtupraktika alusel välja praktilised juhised kohalike omavalitsuste volikogude ja valitsuste liikmetele ning linna ametiasutuste teenistujatele korruptsioonivastases seaduses sätestatud toimingupiirangute rakendamiseks ja nende seoseks karistusõigusliku vastutusega, et suurendada õigusselgust ja tagada ühetaoline kohaldamine.
5. Tallinna ja Tartu ametiasutustel koondada ja täpsustada olemasolevaid juhiseid kõrvaltegevuste kohta, sealhulgas loa andmise ja keelamise kriteeriume, praktilisi näiteid, soovituslikke tähtaegu, üldise lubatava töökoormuse piirmäärasid ning võimalike rikkumiste käsitlemist, et toetada ühetaolist rakendamist ja suuremat läbipaistvust kohaliku omavalitsuse tasandil.

6. Tallinna ja Tartu ametiasutustel tugevdada huvide deklaratsioonide kontrollimist käsitleva kehtiva õigusraamistiku praktilist rakendamist järgmiselt:
 - i) töötada välja asjakohane riskipõhine huvide deklaratsioonide kontrollisüsteem;
 - ii) tagada määratud kohalikele kontrollorganitele piisavad ressursid;
 - iii) teha koostööd asjaomaste asutustega, et hõlbustada juurdepääsu vajalikule teabele ja andmebaasidele; ning
 - iv) määrata kindlaks asjakohased järelmeetmed deklaratsioonikohustuste rikkumise juhtudeks, mis võivad hõlmata sanktsioone või muid parandusmeetmeid kooskõlas kohaldatava riigisisese õigusraamistikuga.
7. Tallinna ja Tartu ametiasutustel vaadata üle ja koondada olemasolev korraldus kodanike osalemiseks otsustusprotsessis ning vajaduse korral võtta vastu või ajakohastada konkreetseid meetmeid, sealhulgas muuta asjakohaseid reegleid ja menetlusi, et muuta osalemine kaasavamaks, sisukamaks ja tõhusamaks.
8. Tagada, et:
 - i) lobitegevus reguleeritaks riiklikul ehk keskvalitsuse tasandil selge raamistikuga, mis tagab lobistide ja avalikus otsustamises osalevate ametiisikute suhtluse läbipaistvuse, sealhulgas kohaliku omavalitsuse tasandil; või
 - ii) sellise raamistiku puudumisel Tallinna ja Tartu ametiasutused:
 1. parandaksid avalikus otsustamises osalevate ametiisikute kontaktide avalikustamist lobistide ja kolmandate isikutega, kes soovivad avalikku otsustamist mõjutada, sealhulgas avalikustaksid kohtunud isikute isiku või selle, keda nad esindavad, ning arutatud teema; ja
 2. töötaksid välja ja levitaksid ametiisikutele juhiseid selle kohta, kuidas suhelda lobistide ja kolmandate isikutega läbipaistval viisil.
9. Tugevdada Tallinna ja Tartu siseauditi teenistuste inim- ja haldussuutlikkust, tagades nende ülesannetega proportsionaalsed ressursid nõuetekohaseks ja tõhusaks ülesannete täitmiseks, ning pakkuda nende töötajatele sihipärast koolitust.
10. Tagada, et:
 - i) Tallinna ja Tartu ametiasutused kehtestaksid asjakohased kaitsemeetmed audiitori sõltumatuse ja objektiivsuse tagamiseks audiitortegevuse seaduses sätestatud rotatsiooninõuete rakendamisel, eelkõige pikaajaliste audiitorühingu lepinguliste suhete korral, ning kehtestaksid tugevad alternatiivsed kaitsemeetmed olukordades, kus rotatsioon ei ole teostatav; ning

ii) riiklikud ehk keskvalitsuse ametiasutused vaataksid läbi asjakohased õigusaktid, eelkõige riigihangete seaduse ja audiitortegevuse seaduse, eesmärgiga kõrvaldada võimalikud vastuolud hankemenetluse kohaldamisel audiitori rotatsiooninõuetele.

11. Riiklikel ehk keskvalitsuse ametiasutustel toetada vilepuhujate kaitse raamistiku tõhusat rakendamist järgmiselt:

- i) vaadata üle tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seaduse kohaldamisala võrreldes asjakohaste Euroopa Nõukogu standarditega ning muuta seadust ülevaatuse tulemuste põhjal, et tagada kooskõla nende standarditega, eelkõige laiendades seaduse kohaldamisala riigisisese õiguse rikkumistele;
- ii) anda asjaomastele osapooltele praktilisi juhiseid ja koolitust;
- iii) tagada võimalikele vilepuhujatele tõhus juurdepääs konfidentsiaalsele nõustamisele;
- iv) täpsustada raamistiku osaliste rolle ja menetlusi; ning
- v) hinnata seaduse tõhusust andmete kogumise ja analüüsi kaudu, et tuvastada vajadus tulevaste muudatuste järele.

12. Tagada, et:

- i) Tallinna ja Tartu ametiasutused pakuksid kõigile ametiisikutele rohkem ja regulaarsemalt koolitusi, mida täiendavad sihtrühmapõhised ja terviklikud juhised; ning
- ii) riiklikud ehk keskvalitsuse ametiasutused suurendaksid avalikkuse teadlikkust, et edendada positiivset suhtumist vilepuhumisse.



www.pwc.ee

© 2026 AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Kõik autoriõigused kaitstud. "PwC" viitab Eesti seaduste alusel asutatud ja tegutsevale äriühingule AS PricewaterhouseCoopers Advisors või kontekstist lähtuvalt teistele PricewaterhouseCoopers International Limited rahvusvahelise võrgustiku liikmetele, kellest igaüks on eraldiseisev ja sõltumatu juriidiline isik.

AS PricewaterhouseCoopers Advisors, Tatari 1, 10116 Tallinn, t 614 1800, ee_info@pwc.com