



Saue vald

Siseauditi aruanne

Huvide konflikti ennetamine

Oktoober 2024 - veebruar 2025



KPMG Baltics OÜ
Ahtri 4
Tallinn 10151
Estonia

Telephone +372 626 8700
Fax +372 626 8777
Internet www.kpmg.ee

Harry Pajundi
Saue Vallavolikogu
Kütise 8
76505 Saue linn

13. veebruar 2025

Lugupeetud härra Pajundi

Vastavalt 19.05.2022 allkirjastatud töövõtulepingule viis KPMG Baltics OÜ (edaspidi KPMG) perioodil oktoober 2024 – jaanuar 2025 läbi Saue vallas huvide konflikti ennetamist käsitleva siseauditi.

Auditi käigus tehtud tähelepanekute ja soovitude kohta on Saue vallale esitatud käesolev lõpparuanne.

Lõpparuandes sisalduv informatsioon on auditis osalenud isikute poolt kooskõlastatud.

Materjalide avalikustamine kolmandatele osapooltele on reguleeritud vastavalt Saue valla ja KPMG vahel sõlmitud lepingule. KPMG poolt Kliendile käesoleva lepingulise suhtega seoses edastatud mistahes teave, arvamused või muu Teenuste osutamise tulem on mõeldud ainult Kliendi poolt kasutamiseks. Klient nõustub, et kui ta teeb ülalviidatud teabe, arvamused või muu teenuste osutamise tulemi kättesaadavaks kolmandale isikule, teavitab Klient seda kolmandat isikut kirjalikult asjaolust, et KPMG poolt saadud mistahes teave, arvamused või muu teenuste osutamise tulem on mõeldud ainult Kliendi jaoks ning põhineb spetsiifilistel faktidel ja asjaoludel ning KPMG ja Kliendi vahelisel lepingulisel suhtel, ning selle sihtotstarbeline kasutus ei näe ette sellele tuginemist mistahes kolmandate isikute poolt.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Karen Einre, CIA
Siseauditi, riskinõustamise ja
uurimisteenuste juht

(allkirjastatud digitaalselt)
Kärt Blumberg, CFE
Siseaudiitor

(allkirjastatud digitaalselt)
Martin Karu, CIA, CGAP
Siseaudiitor

(allkirjastatud digitaalselt)
Hanno Lindpere
Partner



Sisukord

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Koondarvamus | 3 |
| 2 | Auditi eesmärk ja tegevused | 5 |
| 3 | Tähelepanekud | 7 |
| 3.1 | Korruptsiooniriskide tuvastamine | 7 |
| 3.2 | Regulatsioon sise-eeskirjades | 7 |
| 3.3 | Korruptsiooniennetuse korraldus ja reeglite tutvustamine | 11 |
| 3.4 | Pisteline kontroll huvide konfliktide ja korruptsiooniriskide tuvastamiseks | 17 |
| 3.5 | Kohustustest kinnipidamise kontroll | 19 |
| 4 | Auditi meetodika | 21 |

1 Koondarvamus

Auditi toimingute läbiviimise tulemusena jõudsime järeldusele, et huvide konflikti ennetamise protsess on **parandamist vajav**¹.

Positiivsena toome välja, et vallal on loodud ülevaade ametiseisundiga isikutest ja süsteem, kuidas neid teavitada nii püsivalt kui ka ühekordselt omandavast ametiseisundist, samuti on vald omalt poolt suunanud korrupsiooniennetusega seotud sise-eeskirjasid tutvumiseks ning olnud järjekindel vallavolikogu ja -valitsuse liikmetele huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse meeldetuletamises. Möödunud aastal on vald otsinud korrupsiooniennetuse valdkonnas parenduskohti ja neid ka ellu viinud, sh näiteks ette valmistanud kingituste ja soodustuste vastuvõtmist reguleeriva hea tava kavandi, milles on selgitatud korrupsiooni ennetamisega seotud käitumisreegleid ja põhimõtteid ja toodud elulisi näiteid huvide konflikti riskiga olukordadest.

Auditi käigus tegime viis **olulise** prioriteediga tähelepanekut:

1. Kui valla sisekordades on korrupsiooni ennetamise reeglid sätestatud kitsamalt, võrreldes õigusaktides (nt KVS, RHS) kehtestatud või oluliselt erinevalt, siis võib see viia olukorrani, kus valla ametiisik, ametnik või töötaja jätab ekslikult või pahatahtlikult mõne korrupsiooniriskiga olukorra tähelepanuta.
2. Kui valla ametiisikud, ametnikud või töötajad ei ole tutvunud valla korrupsiooni ennetamise regulatsiooniga, siis võib see viia olukorrani, kus valla nad jätavad ekslikult või pahatahtlikult mõne korrupsiooniriskiga olukorra tähelepanuta.
3. Kui korrupsiooni ennetamise alaseid koolitusi süstemaatiliselt läbi ei viida ja ametiisikute osalemine nendel on puudulik, siis on risk, et neil ei ole riskikohtade äratundmiseks piisavalt teadmisi.
4. Kui vallal puudub seaduse nõuetele vastav teavituskanal ja sellega seotud sise-eeskirjad, siis võib see viia selleni, et asutusesisesed või -välised osapooled ei saa või ei julge anda teada korrupsiooniohtlikest olukordadest või realiseerunud riskikohtadest, samuti võib see viia seaduse mittetäitmiseni valla poolt.
5. Vallas esineb üksikuid olukordi, kus on võimalik tuvastada vähemalt näilikku huvide konflikti.

Tulenevalt väljatoodud olulistest tähelepanekutest **soovitame**:

1. kaaluda korrupsiooni ennetamise reeglite täiendamist ja täpsustamist valla sisekordades (määrus, hankekord jmt) ning olulisemad nõuded kehtestada määruses ja hankekorras;
2. kirjeldada reeglid oluliste sise-regulatsioonide tutvustamiseks;

¹ Kasutatud skaala on ära toodud auditi osas 4.

3. kehtestada reeglid riigihangete läbiviimisega seotud isikutele (sh alla lihthanke piirmäära jäävate riigihangete puhul) hankekorra tutvustamise kohta, pöörates eraldiseisvalt tähelepanu volikogu liikmetele;
4. regulaarselt viia läbi huvide konfliktide ja korrupsiooni vältimisega seotud koolitusi, teha nendel osalemise sihtgrupile kohustuslikuks (teistele nt soovituslikuks) ja testida koolituse läbimise järgselt teadmisi;
5. koguda teavet Saue valla ametiisikute poolt tasuta RTK korrupsioonikoolitustel osalemiste kohta (sh koolitusvajaduse paremaks hindamiseks);
6. tõsta vallavolikogu liikmete teadlikkust korrupsiooniennetuse koolitustel osalemise vajalikkuse kohta;
7. sisse seada TÕRTKS-i nõuetele vastava teavituskanal ja kehtestada sellega seotud regulatsioon;
8. vältida ka näilikke huvide konflikte ning vajadusel dokumenteerida näilike huvide konfliktidega seotud asjaolud, otsustusprotsess.

Lisaks tegime kolm väheolulist tähelepanekut ja viis väheolulist soovitusi.

Täname auditeeritavat auditi läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

2 Auditi eesmärk ja tegevused

| | |
|-------------------------------|---|
| AUDITI EESMÄRK | Anda hinnang, kas Saue vallas on kehtestatud asjakohased huvide konfliktide ennetamist käsitlevad sisemised korrad. Testida pistelise kontrolli alusel korruptsioonivastase seaduses ja valla sisemiste regulatsioonides sätestatud põhimõtete rakendamist Saue vallavolikogu ja -valitsuse liikmete, vallavalitsuse ametiseisundiga teenistujate ja riigihankeid läbi viinud ametiseisundiga isikute poolt, samuti kontrollida rakendamise üle järelevalve teostamist. Kontrolli keskmes on rahaliste vahendite kasutamise üle otsustamine valla poolt hanketegevuses ning samuti kinnisasja ostmisel, valla vara võõrandamisel, koormamisel, kasutusse võtmisel või kasutusse andmisel. |
| Auditi läbiviimise aeg | Oktoober 2024 – veebruar 2025 |
| Auditi läbiviijad: | KPMG Baltics OÜ, Kärt Blumberg (CFE), Martin Karu (CIA, C-GAP) |
| Auditi ulatus: | Saue vallas huvide konflikti ennetamise nõuete täitmine 2023 IV kv kuni 2024 III kv koos pistelise kontrolliga, samuti vastava sisekontrollisüsteemi tõhusus |

Auditi põhiküsimused olid:

1. Kas Saue vallas kehtivad olulisemad huvide konflikti ennetamist reguleerivad sise-eeskirjad on asjakohased, sobivad ja piisavad korruptsiooniohu ärahoidmiseks ning kas need on kooskõlas korruptsioonivastase seaduse olulisemate sätetega (sh kohalduvad kohalikele omavalitsusele)?
2. Kas on tagatud ühtsete huvide konflikti ja korruptsiooni ennetamisega seotud käitumispõhimõtete (sh kingituste vastuvõtmise, potentsiaalsete lepingupartnerite poolt (nt välismaistel) üritustel osalemise toetamise ja kõrvaltegevuste korral) teatavaks tegemine ametiseisundiga isikutele?
3. Kas Saue valla poolt on läbi viidud järgmiseid tegevusi, eelkõige keskendudes huvide konflikti nõuete täitmisele 2023 IV kv kuni 2024 III kv:
 - loodud täpne ülevaade isikutest, keda loetakse ametiisikuteks ning tehtud vajalikud toimingud nende ametiseisundi määramiseks;
 - ametiseisundiga isikuid (sh kui ametiseisund tekib ühekordse tegevuse käigus) on nõuetekohaselt teavitatud tema ametiseisundist ning sellega seotud kohustustest;
 - huvide (konfliktide) deklareerimise kohustuse täitmine, kui kohustus on seatud;
 - huvide konfliktis (nii tegelikus kui näilises) olevad ametiisikud on täitnud teavitamiskohustust ning ennast nõuetekohaselt taandanud otsuste ja toimingute tegemisest?
4. Kas Saue vallas toimub sisekontroll ametiseisundiga seotud kohustustest kinni pidamise üle vastavalt sise-eeskirjadele (sh läbiviimise sagedus, tulemuste dokumenteerimine) ning see on korraldatud tõhusalt?

Auditi läbiviimise käigus kontrollisime pisteliselt:

- huvide konfliktide ja korruptsioonivastaste meetmete rakendamist hanketegevuses, aga samuti kinnisasja ostmisel, valla vara võõrandamisel, koormamisel, kasutusse võtmisel või kasutusse andmisel;
- kontrollisime raamatupidamisandmetele tuginedes seotud isikutega tehingute tegemist.

Keskendusime auditi läbiviimisel tehingutele juriidiliste isikutega, sest nende kohta oli võimalik leida informatsiooni avalikest andmebaasidest (nt Äriregister).

Hindamisel võtsime aluseks eelkõige korrupsioonivastase seaduse olulisemad nõuded, kehtestatud sise-eeskirjad ning audiitoritele teadaoleva hea praktika.

Auditi peamised etapid olid järgmised:

- tutvuti valdkonda reguleeriva õigusliku regulatsiooniga (seadused, Saue valla sise-eeskirjad ja muud sisedokumendid);
- tutvuti erinevate valimite loomise aluseks olevate nimekirjade ja väljavõtetega (nt riigihanked, erinevate valla varadega tehtud tehingute väljavõtted, raamatupidamisandmed, teenistujate nimekirjad);
- koostati valimid erinevate kontrollide läbiviimiseks (nt riigihanked, tehingud valla varaga, sise-eeskirjade ja korrupsioonireeglite tutvustamine);
- tutvuti valimipõhiste kontrollide läbiviimise käigus kogutud dokumentidega (sh korraldused, protokollid, kirjavahetused, kirjalikud selgitused) ja muude infoallikatega (nt Google otsingumootor);
- viidi läbi intervjuud vallavalitsuse ja vallavolikogu esindajatega ning koguti teavet e-kirja teel.

Auditi tulemustena väljatoodud tähelepanekute prioriteetide määramisel on kasutatud järgnevat skaalat:

| Riskide prioriseerimise skaala | |
|--------------------------------|--|
| Väga oluline | Need riskid on suure ilmnenise tõenäosusega ja olulise negatiivse mõjuga organisatsiooni tegevusele ning finantstulemustele. Riskide maandamisega tuleks tegeleda võimalikult kiiresti. |
| Oluline | Need riskid võivad muutuda oluliseks, kui neile ei pöörata lähemas tulevikus tähelepanu ja sarnased eksimused hakkavad korduma. Riskide maandamisega tuleks tegeleda lähitulevikus. |
| Väheoluline | Nende riskide realiseerumine on ebatõenäoline, kuid antud tähelepanekus väljatoodud riskide maandamise korral võib organisatsioon luua võimalusi protsessi efektiivistamiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks. |

Auditi meeskond on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Auditi tulemusena on antud auditeeritud objekti kohta arvamus, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata. Kui meile esitati eksitavat või vale informatsiooni või meile oleks saanud teatavaks täiendav informatsioon, siis oleks meie auditi tähelepanekud võinud olla teised.

Auditi aruande kasutajad hindavad audiitorite poolt esitatud tähelepanekutes sisalduvat informatsiooni ning teevad audiitorite töö põhjal ise oma otsused.

3 Tähelepanekud

3.1 Korruptsiooniriskide tuvastamine

Saue vallas ei ole lähiminekis läbi viidud korruptsiooni ja huvide konfliktidega (otse või kauselt) seotud riskide tuvastamist ja hindamist. Saadud selgituse alusel tuvastatakse võimalikud huvide konfliktid Saue Vallavalitsuses ametisse nimetamisel või töölepingu sõlmimisel.

| | |
|--|--|
| | <p>Tähelepanek 1. Korruptsiooniriskide tuvastamine</p> <p>Vallas ei ole reguleeritud riskide (sh korruptsiooniriskide ja võimalike huvide konfliktide) tuvastamise ja hindamise protsessi. Samuti ei ole tuvastatud ja kirjeldatud pettuse- ja korruptsiooniriske.</p> <p>Vallalt saadud selgituste kohaselt ei ole peetud eeltoodut vajalikuks, kuna eeldatakse, et korruptsiooni ennetamise reeglite tutvustamisel saab inimene aru ja teadlikuks oma vastutusest ning vastavalt vajadusele teavitab huvide konfliktist ja taandab ennast otsuse või toimingute tegemisest.</p> |
| | <p>Järeldused:</p> <p>Kui korruptsiooniriske ja võimalike huvide konfliktidega seotud riske ei tuvastata ega hinnata, on oht, et osa asjakohaseid riske jäävad tähelepanuta ning nende maandamiseks ei kohaldata sobivaimaid meetmeid.</p> |
| | <p>Soovitus 1:</p> <p>Soovitame kehtestada põhimõtted riskide tuvastamise hindamiseks (sh korruptsiooni- ja huvide konflikti riskid).</p> <p>Soovitus 2:</p> <p>Soovitame iga-aastase riskide tuvastamise ja hindamise protsessi raames kaardistada olukorrad, kus võib esineda huvide konfliktide ja korruptsiooniga seotud riske, neid hinnata, kirjeldada maandamismeetmed ning vajadusel koostada tegevusplaan.</p> |
| | <p>Auditeeritava kommentaar:</p> <p>Järeldustes on märgitud: „<i>Kui korruptsiooniriske ja võimalike huvide konfliktidega seotud riske ei tuvastata ega hinnata, on oht, et osa asjakohaseid riske jäävad tähelepanuta ning nende maandamiseks ei kohaldata sobivaimaid meetmeid.</i>“ Saue Vallavalitsus selgitab, et hindab ametikoha moodustamisel või ametikoha ülesannete muutmisel ametikohal töötava isiku ametiseisundi olemasolu ja sellega kaasneda võivaid korruptsiooniriske. Ametijuhendites märgitakse lühidalt ka tegevuse sisu, millest riskid lähtuvad. Korruptsiooniriski vältimiseks ja minimeerimiseks on omakorda kehtestatud määrus „Korruptsiooni ennetamine Saue valla töökorralduses“ ja võetud vastu mitmeid õigusakte, mis näevad ette kohustused (taandamiskohustus, kõrvaltegevusest teavitamise kohustus, vallaga õigusühenduse astumisel teavitamiskohustus jne) ja juhendid korruptsiooni ennetuseks.</p> |

3.2 Regulatsioon sise-eeskirjades

Saue vallas reguleerib korruptsiooni (sh huvide konflikti) ennetamist Saue vallavalitsuse määrus „**Korruptsiooni ennetamine Saue valla töökorralduses**“ (edaspidi määrus). Auditeeritaval perioodil (s.o 01.10.2023 kuni 30.09.2024), kehtis vallas 02.05.2017 vastu võetud määrus, mida uuendati 13.11.2024.

Määruse eesmärk on tõsta korruptsiooni ennetamise alast teadlikkust ja vältida korruptsiooniohtlike olukordi Saue vallas. Määruses määratletakse korruptsioonivastase seaduse (KVS) tähenduses ametiseisundit omavad isikud, kelle seast on käesoleva auditi läbiviimise seisukohast olulised:

- 1) vallavolikogu liikmed;
- 2) vallavalitsuse liikmed;
- 3) Saue Vallavalitsuse kui ametiasutuse (edaspidi vallavalitsus) struktuuris olevad teenistujad, kelle ametiseisund on määratletud teenistuskoha ametijuhendis;
- 4) ühekordse tegevuse käigus ametiseisundi omandavad isikud, näiteks hankekomisjonide liikmeid ja hangete eest vastutavaid isikuid.

Lisaks sätestab määrus läbi korruptsioonivastase seaduse (edaspidi KVS) ametiisiku kohustused korruptsiooni vältimisel, milleks on kohustus:

- 1) jääda kõrvale otsuste tegemisel, milles ametiisiku huvid ja avalikud huvid vastanduvad;
- 2) ennast asja menetlemisest ja otsuse tegemisest või selles osalemisest taandada juhul, kui ametiisiku huvid ja avalikud huvid vastanduvad;
- 3) teavitada kõrvaltegevusest, kui ametnik sellega tegeleb või kavatses tegeleda;
- 4) teavitada läbi endaga seotud isiku vallavalitsusega ärilistesse suhetesse astumisest;
- 5) iseseisvalt jälgida korruptsiooni ennetamise valdkonnas toimuvaid uuendusi.

Valla kohustustena tuuakse määruses välja korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse tõstmine (sh vastavate regulatsiooni tutvustamine ametiisikutele), korruptsiooni ennetamise koolituste korraldamine, isikute teavitamine ühekordse tegevuse käigus ametiseisundi omandamisest (nt riigihankemenetluses osalemine), kingituste vastuvõtmise regulatsiooni kehtestamine ja kohustus korraldada korruptsioonivastases seaduses sätestatud kohustustest kinnipidamise (st seotud osapooltega toimunud tehingute) kontroll.

2024. a septembris võttis vald vastu **juhendi** „Korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse tõstmine“ (edaspidi korruptsiooni ennetamise juhend), mis kehtestab üldised **käitumis põhimõtted ametiisikutele**, tuginedes peamiselt korruptsioonivastasele ja avaliku teenistuse seadusele. Antud juhend selgitab, keda peetakse Saue vallas ametiseisundit omavateks isikuteks ja näeb ette ametiisiku kohustuse mh:

- 1) täita ametiülesandeid ausalt, asjatundlikult, erapooletult jmt,
- 2) tegutseda kooskõlas seaduste ja muude õigusaktidega,
- 3) kasutada ametiasutuse vara ja vahendeid heaperemehelikult ja sihipäraselt,
- 4) täita konfidentsiaalsuskohustust (sh mitte avaldada isikuandmeid ja asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet) nii teenistussuhte ajal kui pärast seda,
- 5) pidada kinni toimingu- ja tegevuspiirangust,
- 6) pidada kinni enese taandamiskohustusest.

Lisaks nähakse juhendis ette isikud (vallasekretär, juristid), kellega saab konsulteerida, kui olukord ei ole üheselt selge ning suunatakse tutvuma teemakohaste avalike materjalidega (nt riigiportaaliga korruptsioon.ee). Vallalt saadud selgituste alusel on korruptsiooni ennetamise juhend suunatud Saue valla ametiasutuste teenistujatele.

Täiendavalt on vald kehtestanud **vormid ja juhendid** taandamis- ja kõrvaltegevuse teadete esitamiseks, mille adressaatideks on peamiselt vallavalitsuse liikmed, ametiisikud ja hallatavate asutuste juhid. Juhendid sisaldavad selgitusi olukordade kohta, milles teadet esitada ja tehnilisi juhiseid.

Lisaks on vallas vastu võetud **hankekord**, mis näeb ette, et vastutav isik, volitatud isik ja hankekomisjoni liikmed on hanke läbiviimisel ametiisikud korruptsioonivastase seaduse mõistes. Lisaks sätestab hankekord, et hanke korraldamise otsustab vallavalitsus korraldusega, mis peab sisaldama ühtlasi teavitust, et vastutav isik, volitatud isik ja hankekomisjoni liikmed on seoses riigihanke läbiviimisega

ametiseisundit omandavad isikud korrupsioonivastase seaduse mõistes ning on kohustatud järgima vastavast seadusest tulenevaid nõudeid ning vältima huvide konflikti olukordi. Vastu on võetud ka **väikehangete ja ostumenetluste juhendid**, mis kehtestavad kohustuse ostuprotsessis arvestada riigihangete seaduse üldpõhimõtetega, sh vältida konkurentsi kahjustavat huvide konflikti, mille näitena on toodud keeld võtta pakkumusi endaga seotud isikute nt sugulaste või nende firmade käest. Kui hankekord kehtib kõigile riigihangete läbiviimisega seotud isikutele (sh volikogu liikmed), siis juhendid on suunatud üksnes vallavalitsuse teenistujatele lähtuvalt vallavalitsuse pädevusest riigihankeid korraldada.

Ametiisikul on KVS-i alusel keelatud korruptiivselt kasutada siseteavet², milleks võib olla nt majanduslik tundlik äriinformatsioon³ ja isikuandmeid puudutav informatsioon. Siseteabe hoidmise kohustust (e konfidentsiaalsuskohustust) sisaldavad auditi käigus näidistena esitatud **ametijuhendid**. Sõltumata sellest, kas tegemist on ametniku või muu töötaja (nt töölepingu alusel töötava isiku) ametijuhendiga, sisaldavad need isiku vastutust: (i) rakendada teenistusülesannete täitmisel isikuandmete kaitseks ettenähtud turvameetmeid ja (ii) hoida saladuses teenistusülesannete täitmise käigus teatavaks saanud juurdepääsupiiranguga andmeid. Põhimõtted juurdepääsupiiranguga teabe hoidmiseks tulenevad Saue vallavalitsuse dokumendihalduskorra lisast 5.

Täiendavalt reguleerib Saue **vallavara valitsemise kord** valla varaga seotud tehingute tegemise korraldust (sh võõrandamine, koormamine, kasutusse andmine), sh kollegiaalsete organite pädevusi. Vallavanema käskkirjaga „**Kuludokumentide viseerimise kord ning eelarveliste vahendite kulukohtade ja kulujuhtide kinnitamine**“ kehtestatakse ühtlasi vallavalitsuse eelarveliste vahendite kulukohad ja kulujuhid ning määratakse piirmäärad, alates millest mingi kulujuht saab tehinguid (kuludokumendid, lepingud) autoriseerida.

Tähelepanek 2. Korrupsiooni ennetamise reeglid sise-eeskirjades

Korrupsiooni ennetamise reeglite selgus aitab nii valla kui ka selle ametnikel ja töötajatel mõista ja täita neile korrupsioonivastase seadusest ja muudest õigusaktidest tulenevaid nõudeid. Nii aitab vald kaasa oma usaldusväarsuse säilimisele ja maandab suure rahalise- ja mainekahju riski.

Kuigi Saue vallavalitsuse sisemine regulatsioon kogumis (sh korrupsiooni ennetamise määrus ja juhend, muud juhendid) käsitlevad olulist osa korrupsioonivastase seaduse ulatusest, toome välja järgmist:

- Mõnes osas kitsendavad määrus kui üldjuhul ja muud sise-eeskirjad korrupsioonivastase seaduse mõtet või jätavad olulised elemendid välja toomata. Näiteks puuduvad määrusest seotud isikute ja toimingupiirangu definitsioonid, samas on korrupsiooni ennetamise juhendis ja teistes juhendites on antud mõisted määratletud seadusest kitsamalt (nt juhendis toodud toimingupiirangu määratlus sisaldab vaid ühte seaduses toodud alternatiivi kolmest) või laiemalt (nt seotud isikuks loetakse kõik sugulased), samuti puuduvad suuniseid, kuidas tuvastada, kas tegemist on seotud isikuga KVS mõistes. Määrusest puudub kohustus esitada asjakohaseid teateid viivitamatult (nt võimaliku toimingupiirangu rikkumise kohta).
- Määruses on reguleerimata soodustuste (sh kingituste, toetuste) vastuvõtmine. Samas esitas vald auditi käigus tutvumiseks „Teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste

² Siseteave - ametiisikule avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud avalikustamata teave, mis mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi, kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides.

³ Ärisaladuseks loetakse ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse alusel teavet, mis ei ole üldteada või kergesti kättesaadav, sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja mille osas on võetud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas (§ 5 lg 2).

ja soodustuste hea tava“ kavandi. Hea tava plaanitakse kehtestatakse vallavanema poolt lähiajal. Kuigi üldiselt on hea tava kavand kooskõlas KVS-st tuleneva soodustuste regulatsiooniga, siis toome välja kaks aspekti: (i) käsitletud ei ole ametiisiku kohustust viivitamata teatada ametikohustusega seostatava soodustuse vastuvõtmisest sõltumata selle rahalisest väärtusest; (ii) käsitletud ei ole protsessi korruptiivse tuluna määratletava soodustuse üleandmiseks või turuväärtuse hüvitamiseks⁴. Positiivsena toome välja, et hea tava kavand sisaldab käitumisreegleid ja põhimõtteid, toob elulisi näiteid, määratleb rahaliselt viisakusavaldusena mõistetava soodustuse piirmäära ning on soovituslik lisaks ametnikele ka valla töötajatele.

- Määruses on reguleerimata korruptsioonijuhtumitest ja Euroopa Liidu õiguse rikkumise rikkumistest teavitamine. Teavitamise regulatsioon on plaanis kehtestada hea tava eelnõus, mis ei ole oma regulatiivselt jõult määrusega samaväärne ja kättesaadav asutusevälistele teavitajatele (vt ka tähelepanekut 7).
- Erinevate mõistete definitsioonid ei kattu erinevates sisedokumentides (nt toimingupiirangu mõiste korruptsiooni ennetamise juhendis ja ametiisiku taandamise teate esitamise juhendis).
- Puudub regulatsioon selle kohta, kuidas vald tsentraalselt haldab vahetutele juhtidele esitatud teateid (nt taandamiste, kõrvaltegevuste kohta) ja korraldab nendega seotud juhtumite üle järelevalvet (st protseduurireeglid; vt ka tähelepanekut 5).
- Puuduvad selgitused ja elulised näited selle kohta, kuidas valla ametiisikud peaksid mõistma siseteabe korruptiivse kasutamise keeldu KVS-i tähenduses.

Täiendavalt märgime, et valla hankekorrast sätestatud huvide konflikti ennetamise tegevused lähtuvad peamiselt KVS-i sätetest, aga mitte riigihanke seadusest (edaspidi RHS). Toome välja, et (sh alla lihthanke piirmäära jäävate ostude puhul):

- hankekord ei sisalda huvide konflikti mõistet, mis on RHS-s defineeritud riigihangete läbiviimise kontekstis;
- hankekorrast on määratletud teavitamiskohustusega isikute ring kitsamalt, võrreldes RHS-i regulatsiooniga (seadus hõlmab ka nt hanke ettevalmistamisse kaasatud või muul moel mõjutada võivaid isikuid);
- hankekord ei sisalda riigihangetele kohaldatavat taandamise protseduuri (praktiliselt on levinud taandamisteate esitamine hanke komisjoni esimehele, aga vallas tuleb kehtiva määruse alusel esitada teade vahetule juhile, kes pole komisjoni esimees);
- hankekord ei sisalda kohustust esitada huvide deklaratsioone hanke komisjoni kindlaks määramise protsessis ega reegleid, kuidas vallaväliste hanke komisjonidesse kuuluvate isikute puhul (nt ühishange naabervallaga) toimub huvide konflikti puudumise kinnitamine ja kontroll. Lisame, et valla hankejuristi sõnul on ta alates 2024. a suvest välisrahastusega riigihangete puhul enne nende avaldamist palunud hanke komisjoni liikmetel märkida huvide konflikti puudumise kinnitused riigihangete registris, kuna rahastajad võivad seda nõuda ja kontrollida (st toetuse saamise tingimused võivad sisaldada nõuet kinnitada huvide konflikti puudumist).
- Hankekord ei sisalda meetmeid huvide konflikti maandamiseks (nt hanke komisjoni liikmete asendamine; meetme kohaldamise eest vastutav isik).

Järeldused:

Kui valla sisekordades on korruptsiooni ennetamise reeglid sätestatud kitsamalt, võrreldes õigusaktides (nt KVS, RHS) kehtestatud või oluliselt erinevalt, siis võib see viia olukorrani, kus valla

⁴ Korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 2 kolmanda lause järgi, kui soodustuse üleandmine ei ole võimalik, peab ametiisik selle asemel tasuma soodustuse turuväärtuse. Üleantud soodustus või selle väärtus rahastatakse riigi omandisse või saadetakse tagasi, kui seadus nii sätestab.

ametiisik, ametnik või töötaja jätab ekslikult või pahatahtlikult mõne korrupsiooniriskiga olukorra tähelepanuta.

Soovitus 3:

Soovitame kaaluda korrupsiooni ennetamise reeglite täiendamist ja täpsustamist valla sisekordades (määrus, hankekord jmt) ning olulisemad nõuded kehtestada määruses ja hankekorras.

Auditeeritava kommentaar

Leiame, et mõistete „seotud isik“ ja „toimingupiirang“ kordamine omavalitsuse õigusaktides ei ole vajalik, kuna KVS annab nimetatud mõistete definitsiooni. Lisaks leiame, et mõistet korrupsioon sisustatakse läbi korruptiivete tegude loetelu. Kuna seaduses on nimetatud tegude loetelu olemas ja seadused on kõigile täitmiseks, siis ei pea me vajalikuks nende tegude uuesti loetlemist omavalitsuse õigusaktides. Seaduses sätestatu üle kordamine (sh RHS oleva regulatsiooni) võib tekitada ohtu, et ülevõtmine ei ole üks-ühele ja omavalitsuse õigusaktist tulenev regulatsioon võib minna vastuollu seaduses sätestatud regulatsiooniga. Lisaks võib selline olukord viia eksitusse õigusaktide rakendajad, kuna nad ei saa ena aru, milline regulatsioon on õige. Isegi, kui seaduses sätestatud mõisted on üks-ühele üle võetud, võib see ikkagi õigusakti lugejal tekitada segadust, kuna jääb arusaamatuks kas tegemist on identsete või erinevalt sisustatud mõistetega. Kokkuvõtlikult leiame, et kui mõisted on seaduses juba määratletud, siis ei ole mõtet neid määrustes veelkord määratleda. See aitab vältida segadust ja võimalikke vastuolusid, mis võivad tekkida erinevate määratlustest või tõlgendustest.

Juhendite ja abivahendite eesmärk ei ole olnud korrata seaduses sätestatud regulatsiooni, juhendiga soovitakse juhendada inimest lihtsas keeles millised on need juhud, kus kõige rohkem tavaolukorras eksitakse. Kui juhendis näha ette õigusaktis olemasolev regulatsioon ja sõnastada see õigusakti keeles, siis puuduks meie hinnangul vajadus täiendava juhendi järele. Sellises olukorras ei omaks juhend mingit sisulist eesmärki.

3.3 Korrupsiooniennetuse korraldus ja reeglite tutvustamine

Kontrollisime auditi käigus, kuidas omab vald ülevaadet (püsiva ja ühekordselt omandatud) ametiseisundiga isikutest ning kuidas on teavitatud asjakohaseid isikuid ametiseisundist ja sellega seonduvates korrupsiooniennetuse reeglites.

Saadud selgituste alusel on määratletud ametnike ja töölepingu alusel töötavate isikute puhul, kelle tööülesannetega kaasneb muuhulgas ametiisiku seisund (nt hankejurist), ametiseisundi olemasolu nende ametijuhendites. Auditi käigus meile esitatud ametijuhendid sisaldavad ühtlasi ametiisiku kohustust kinni pidada KVS-s sätestatud tegevus- ja toimingupiirangutest ja hoiduda keelatud tegevusest, samuti sisaldavad reeglina lühikirjeldust, milliste tööülesannete täitmisega ametiseisund kaasneb (nt arendusprojektide juhi puhul osalemine investeringutoetuse eraldamise otsuste sisulise lahendamise suunamises; ehitusspetsialisti puhul ehitusjärelvalve teostamine, osalemine ehitusvaldkonna otsuste tegemise sisulises ettevalmistamises jms). Isikud nimetatakse ametisse vallavanema käskkirjaga.

Ühekordselt ametiseisundit omandavate isikute puhul, kelleks olid auditiga hõlmatud perioodi jooksul riigihangete läbiviimisega seotud isikud, sisaldub teave nende ametiseisundi kohta vallavalitsuse korraldustes riigihanke korraldamise ja riigihanke komisjoni moodustamise kohta, mis tehakse teatavaks Amphora kaudu. Korraldus sisaldab ühtlasi teavet ametiisiku kohustuse kohta jälgida KVS-st tulenevaid toimingupiiranguid ja huvide konflikte ning taandamise kohustust. Valimipõhise riigihangete kontrolli käigus (kokku 10 hanget) tuvastasime, et riigihanke komisjoni moodustamise korraldused olid vallavalitsuse poolt kõigil juhtudel kinnitatud, sh enne riigihanke avaldamist.

Täiendavalt selgitas vald, et uue teenistuskoha moodustamisel või olemasoleva teenistuskoha ülesannete muutmisel hinnatakse tööülesannete sisu ja sellest lähtuvalt koostatakse vastava ametikoha ametijuhend või muudetakse seda.

Positiivsena toome välja, et Saue vallal on loodud ülevaade ametiseisundiga teenistujatest ja süsteem, kuidas teenistujaid teavitada (sh nii püsivast kui ka ühekordselt tekkivast) ametiseisundist.

Korruptsiooniennetusega seotud reeglite tutvustamine

Kuni 2024. a novembrini kehtinud määruse alusel pidi vallasekretär ametiisiku ametisse nimetamisel või valimisel tutvustama määrusest, KVS-st ja õigusaktidest tulenevaid korruptsiooni ennetamise reegleid (sh majanduslike huvide deklareerimine, kõrvaltegevusest teavitamine, otsuste tegemisest taandamine jms) allkirja vastu. Vallalt saadud selgituste alusel võttis määruse vastu tänase Saue Vallavalitsuse õiguseellane. Allkirja vastu tutvustamist ei ole võimalik aga rakendada pärast omavalitsuste liitumist. Selle asemel kasutab vald dokumentide tutvustamiseks Amphorat, millesse sisenemisel tuleb end autentida ja seejärel dokumendiga tutvumist kinnitada. Eeltoodud protseduuri peab vallavalitsus dokumendi allkirjastamisega võrdväärseks. Praegu kehtivast määrusest kaotati korruptsiooniennetuse reeglite allkirja vastu tutvustamise kohustus.

Täiendavalt on personalijuhi ülesanne küsida värbamisel isiku kõrvaltegevuste kohta, kuid seda, kas kõrvaltegevuse puhul võib esineda huvide konflikti, hindab otsene juht.

Uuele volikogu koosseisule on valla poolt saadetud korruptsiooniennetuse reeglitega tutvustamiseks volikogu liikme käsiraamatu link, mis sisaldab mh korruptsiooni ennetamise reegleid. Lisaks, kuna korruptsiooni ennetamise juhend ei käsitle vallavolikogu ja -valitsuse liikmete kohustusi seoses korruptsiooni ennetamisega, siis plaanib vald lähiajal koostada asjakohased juhendid ka neile. Märgime, et üks intervjueeritud volinik tundis vajadust juhise järel olukordades, kus volinik võib täita otsustamisel vastandlikke rolle, nt kuuludes ühtlasi nii volikogu komisjoni kui ka mõne valla äriühingu nõukogusse.

Positiivsena toome välja, et auditi käigus kontrollisime erinevate sisekordade ja juhendite edastamist vallavalitsuse ametnikele ja/või töötajatele tutvumiseks ja selle käigus ei tuvastanud me juhtumeid, kus dokument oleks jäänud tutvumiseks suunamata.

Samuti toome positiivsena välja, et pistelisel ametijuhendite tutvustamise kontrollil kahe isiku näitel ei tuvastatud avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 28 lg 5 sätestatud nõude – kohustus tutvustada ametnikule tema ametijuhendit enne ametikohale asumist – rikkumisi.

Tähelepanek 3. Korruptsiooniennetuse reeglite tutvustamine

Korruptsiooniennetuse seisukohast on tähtis, et Saue valla ametnikud ja töötajad oleksid oma ametiseisundist teadlikud ning tutvunud asjakohase siseregulatsiooniga, samuti et vallal oleks ülevaade siseregulatsiooniga tutvumisest (nt kirjalik tõend).

Kehtiva määruse tutvustamine

Kontrollisime kehtiva määrusega tutvumist volikogu komisjonide esimeeste ja vallavalitsuse liikmete poolt ning pisteliselt valitud riigihankemenetlustes osalenud isikute poolt. Selgus, et kehtiva määrusega tutvumist ei ole kinnitanud:

- seitse volikogu komisjoni esimeest üheksast;
- kuus vallavalitsuse liiget üheksast;
- üheksa hankemenetlustes osalenud isikut viieteistkümnest.

Korruptsiooni ennetamise juhendi tutvustamine

Vallalt saadud selgituste järgi suunati korruptsiooni ennetamise juhend tutvumiseks kõigile valla ametnikele ja töötajatele, et nad oleksid kursis üldiste korruptsiooniennetuse põhimõtetega. Auditi käigus kontrollisime pisteliselt juhendi tutvustamist nelja isiku näitel (kaks ametisikut, sh palgaline vallavalitsuse liige ning üks töölepingu alusel töötav isik). Kuigi vald oli juhendi kõigile valimis olnud isikutele tutvumiseks saatnud, siis kaks isikut (st pooled) ei olnud tutvumist kinnitanud.

Hankekorra tutvustamine

Vallas puudub regulatsioon hankekorra tutvustamise kohta. Välja on kujunenud praktika, mille alusel hankejurist tutvustab hankekorda uutele ametnikele ja töötajatele, kes puutuvad kokku riigihangete läbiviimisega (sh saatnud juhendeid jmt).

Kontrollisime valimipõhiselt hanekorraga tutvumist nelja valla ametniku ja/või töötaja, ühe hallatava asutuse juhi ja kahe volikogu komisjoni esimehe puhul, kes olid määratud hankekomisjoni liikmeks või olid riigihanke läbiviimise eest vastutavad isikud, samuti ühe väikehanke läbi viinud ametisiku puhul. Kontrolli tulemustest selgus, et:

- kahele valla ametnikule ei olnud tutvumiseks hankekorda saadetud, vaid saadetud olid ostumenetluse või väikehanke juhendid (mõlemad olid kinnitanud juhendiga tutvumist) – valla selgituste alusel jäid hankekorrad neile isikutele tutvumiseks edastamata ekslikult, kuid vähemalt üks neist on teadaolevalt iseseisvalt sellega tutvunud;
- üks ametisik ei olnud kinnitanud talle suunatud hankekorraga tutvumist;
- volikogu liikmetele ei olnud hankekorda tutvumiseks suunatud.

Vallalt saadud selgituste alusel viivad vallas hankeid läbi vallavalitsuse teenistujad ja volikogu komisjoni esimehed saavad kuuluda üksnes hankekomisjoni. Huvide konflikti vältimiseks teavitatakse hankekomisjoni kuuluvaid volikogu liikmeid hankekomisjoni määramise korraldusega ametiseisundi tekkimisest ja sellega KVS-i alusel kaasnevatest kohustustest. Sel põhjusel ei ole volikogu liikmetele hankekorda läbi Amphora tutvumiseks suunatud, kuid volikogu liikmed saavad hankekorra kui avaliku dokumendiga tutvuda iseseisvalt. Kahest intervjueeritud volikogu komisjoni esimehest, kes oli kaastatud riigihankekomisjoni, ütles vaid üks, et on hankekorraga tutvunud.

Kingituste ja soodustuste vastuvõtmise reeglid

Intervjuude tulemusena selgus kingituste ja soodustuste vastuvõtmise kohta, et kuigi vald ei ole sellekohaseid sise-eeskirju auditi läbiviimise ajaks kehtestanud, siis lähtuvad intervjueeritavad järgmistest (nt koolitustel kuulnud) põhimõtetest: viisakusavalduse piiresse jäävat kingitust tohib vastu võtta ja see tuleb asutusele üle anda, kuid mitu intervjueeritavat ei teadnud, mis on viisakusavaldusena vastuvõetava kingituse või soodustuse rahaline piirmäär (kaks isikut arvasid, et kuni 100 eurot); viisakusavalduse piire ületava kingituse või soodustuse vastuvõtmisest võimalusel keeldutakse, aga kui vastuvõtmisest ei õnnestu keelduda, siis teatakse sellest pädevale isikule, kuid arvamused olid erinevad selles suhtes, kes on pädevad isikud (nt vallasekretär, vallavanem, jurist, volikogu) ja millises vormis pöörduda. Täiendavat soovitus me selle kohta ei tee, sest teemat on käsitletud tähelepanekus 1.

Järeldused:

Kui valla ametisikud, ametnikud või töötajad ei ole tutvunud valla korruptsiooni ennetamise regulatsiooniga, siis võib see viia olukorrani, kus nad jätavad ekslikult või pahatahtlikult mõne korruptsiooniriskiga olukorra tähelepanuta.

Soovitus 4:

Soovitame kirjeldada reeglid oluliste sise-regulatsioonide tutvustamiseks.

Soovitus 5:

Soovitame kehtestada reeglid riigihangete läbiviimisega seotud isikutele (sh alla lihthanke piirmäär jäävate riigihangete puhul) hankekorra tutvustamise kohta, pöörates eraldiseisvalt tähelepanu volikogu liikmetele.

Auditeeritava kommentaar:

Saue Vallavalitsuses on olemas kehtiv praktika sise-regulatsioonide tutvustamisel. Isiku värbamisel koostatakse iga teenistuja kohta „*uue teenistuja ankeet*“, kuhu märgitakse uue teenistujaga seonduvad tegevused (sh sise-regulatsioonide ja andmekogude tutvustused) ja tegevuse eest vastutav isik. Kui mingi regulatsioon on jäänud uuele isikule tutvustamata, siis on selle põhjuseks olnud inimlik eksitus, mitte regulatsiooni puudumine. Oleme edaspidi tähelepanelikumad.

Peame vajalikuks märkida, et mitmed isikud, kellele on korruptsiooniennetuse reeglid või hankekord tutvumiseks läbi Amphora edastatud ei märgi seda „*tehtuks*“, kuna sellega kaob dokument tööülesannete alt ära ja nad kardavad, et nad ei leia seda vajadusel enam dokumendihaldussüsteemist. See aga ei tähenda, et ametnik ei oleks edastatud dokumendiga tutvunud. Meile teadaolevalt saavad kõik ametnikud aru, et edastatud dokumendiga tutvumine on tööülesannete täitmiseks vajalik. Oleme kolleege juhendanud Amphora kasutamisel ja dokumentide leidmisel.

Saadud selgituste alusel on vald näinud määrusega kõigile ametiisikutele, sh vallavolikogu ja -valitsuse liikmetele ette kohustuse hoida iseseisvalt oma korruptsiooniennetuse alased teadmised ajakohased. Selleks on vald muuhulgas teavitanud asjakohaseid isikuid Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) poolt korraldatavate avalikule sektorile suunatud tasuta korruptsiooniennetuse koolitustest (esitatud e-kirjad 2020. ja 2022. a koolitustest teavitamise kohta), mis on avalikku sektorisse sisseastumise koolitus.

Tähelepanek 4. Korruptsiooniennetuse koolitused

Korruptsioonivastasest seadusest tuleneb kohustus tagada ametiisiku korruptsiooni ennetamise alane teadlikkus. Koolitustel on oluline roll asjakohaste teadmiste viimisel ametiisikute, ametnike ja töötajateni ning teadmiste kinnistamisel, sh oskusel huvide konflikti riskiga olukordi ära tunda.

Vastavalt määrusele tuli vallavalitsusel vähemalt iga kahe aasta tagant korraldada korruptsiooni ennetamise koolitus kõigile vallas ametiseisundit omavatele isikutele. Vallalt saadud vastuste alusel korraldati auditi läbiviimisele eelnenud perioodil korruptsiooniennetuse koolitusi viimati 2018. aastal (üle 5 a tagasi), mis pole kuni 2024. a novembrini kehtinud määrusega kooskõlas. Uue määruse alusel nähakse ette, et koolitust tuleb läbi viia regulaarselt, st intervjuust saadud selgituste alusel vähemalt üks kord valimistsükli (4 a) jooksul, sh arvestades uute ametnike ja töötajate arvu.

Vallal puudub ülevaade sellest, kui paljud isikud on RTK koolitustel osalenud, kuna vastavaid andmeid ei koguta.

2024. a detsembris, auditi läbiviimise ajal korraldas vald välise esinejaga korruptsiooni ja huvide konflikti ennetamise alase koolituse (4h), mis oli suunatud kõigile ametiisikutele, sh vallavolikogu ja -valitsuse liikmetele. Koolitusel sai osaleda koha peal ja veebi teel, osalenud registreeriti. Saadud selgituste alusel plaanib vald koolituselt puudunutele koostada koolitusest kokkuvõtte ja esitada tutvumiseks koos soovitusel tutvuda riigiportaalis korruptsioon.ee avaldatud korruptsiooniennetuse materjalidega. Samas toome välja, et:

- Korruptsiooniennetuse koolitusel osalemine ei olnud sihtgrupile kohustuslik.
- Kontrolli tulemusena selgus, et kõigist vallavolikogu liikmetest osales koolitusel 7% ja kõigist vallavalitsuse liikmetest 42% (vastavalt kahekümne seitsmest kaks ja üheksast kolm isikut) ning riigihangete läbiviimises osalenud pisteliselt valitud 20 isikust võttis koolitusest osa 35% (kahekümnest seitse), mis on pigem madalad osalusmäärad, eriti volinike seas.

| | |
|--|--|
| | <p>- Vald ei kontrolli koolitusejärgselt omandatud teadmisi (nt testina, mille läbimiseks tuleb koguda teatud arv õigeid vastuseid).</p> <p>Üks intervjuueeritud volikogu liige kahest ütles, et on vaadanud portaalis korruptsioon.ee avaldatud koolitusi.</p> |
| | <p>Järeldused: Kui korruptsiooni ennetamise alaseid koolitusi süstemaatiliselt läbi ei viida ja ametiisikute osalemine nendel on puudulik, siis on risk, et neil ei ole riskikohtade äratundmiseks piisavalt teadmisi.</p> |
| | <p>Soovitus 6: Soovitame regulaarselt viia läbi huvide konfliktide ja korruptsiooni vältimisega seotud koolitusi, teha nendel osalemise sihtgrupile kohustuslikuks (teistele nt soovituslikuks) ja testida koolituse läbimise järgselt teadmisi.</p> <p>Soovitus 7: Soovitame koguda teavet Saue valla ametiisikute poolt tasuta RTK korruptsioonikoolitustel osalemiste kohta (sh koolitusvajaduse paremaks hindamiseks).</p> <p>Soovitus 8: Soovitame tõsta vallavolikogu liikmete teadlikkust korruptsiooniennetuse koolitustel osalemise vajalikkuse kohta.</p> |
| | <p>Auditeeritava kommentaar: Edastame kõigile asjaosalistele tutvumiseks riigiportaalis korruptsioon.ee avaldatud korruptsiooniennetuse materjalid sh koolitusvideod. Uurime võimallust, kas selle keskkonna vahendusel on võimalik kontrollida kas ja kes on koolitusvideod läbi vaadanud.</p> |

Taandamis-, kõrvaltegevuse jm teadete edastamine

Määrus kohustab valla ametiisikuid täitma taandamiskohustust, samuti teavitada kõrvaltegevusest ja endaga seotud isiku äriolukorras suhetesse astumisest. Määruse alusel tuleb esitada taandamisteaded endast kõrgemal ametikohal olevale isikule (varasemalt vallavanemale, uuendatud korra alusel vahetule juhile) või organile (vallavanemal volikogule). Kollegiaalse organi istungil toimunud taandamine tuleb protokollida.

Vallalt saadud info kohaselt ei ole Saue vallas lähiaastatel esinenud realiseerunud korruptsiooniriski või huvide konflikti olukorda. Intervjuudest saadud selgituste alusel teavitavad ametiisikud ise oma võimalikust huvide konfliktist. Samuti kuna paljud ametiisikud (sh volinikud) on oma ametikohtadel olnud aastaid (vähemalt üle viie aasta) ning üksteist tuntakse (st seotud isikuid), siis kontrollitakse üksteist aktiivselt.

| | |
|--|---|
| | <p>Tähelepanek 5. Kohustuslike teadete vormistamise ja intsidentide lahendamise regulatsioon</p> <p>Formaalselt õigesti vormistatud kohustuslike teadete ja intsidentide lahendamise regulatsioon aitavad valla saada tsentraalset ülevaadet korruptsiooni riskikohtadest (nn juhtumite register) ja tõhusamalt ennetada huvide konflikti olukordi.</p> <p><u>Kohustuslike teadete esitamine</u></p> <p>Määruses on kehtestatud kohustus vormistada teated (sh taandamise, kõrvaltegevuse, ärisuhete kohta) kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja registreerida dokumendiregistris. Tegevuse lihtsustamiseks on vald loonud kõrvaltegevuse ja taandamise vormid ning vastu võtnud juhendid vormide täitmiseks, mis on kättesaadavad valla ametiisikutele. Samas puuduvad täpsemad juhised kirjalike teadete esitamise ajastuse ja intsidentide lahendamise kohta (nt vahetegu</p> |
|--|---|

konsulteerimise ja teate edastamise vahel; e-kirja teel ja suuliselt teadete esitamise lubatavus; kuidas säilitatakse juhtumite kohta tehtud otsuseid jmt).

Auditi käigus ilmnis lisaks kaks intsidenti, mis olid mõlemad kas tegelikult või potentsiaalselt seotud riigihangetega:

- Vallavalitsuse liige taandas ennast temaga seotud mittetulundusühingu kasuks toimuva tehingu aruteludest vallavalitsuses. Küsimuse arutamisel mitteosalemisest teavitas ta vallavanemat ja teisi vallavalitsuse liikmeid esmalt suuliselt (sai suulise kooskõlastuse), seejärel e-kirja teel. Teadet säilitati e-kirjavahetustes. Isiku selgituste kohaselt, kuna ta oli MTÜ lihtliige (mitte juhatuse liige), ei olnud taandamise vajadus ilmingimata vajalik.
- Ametnik küsis valla seisukohta talle ettevõtte poolt pakutava soodustuse vastuvõtmise lubatavuse kohta. Algselt pöördus ametnik suuliselt otsese juhi poole, seejärel kaasati otsustamise teised pädevad isikud. Juhtumi asjaolud ja otsus jäid formaalselt vormistamata (otsus olemas Teamsi vestluses).

Kuigi mõlemal juhul olid ametisikud toiminud rikkumist ennetavalt, siis jäid juhtumid ametlikult ja tsentraalselt registreerimata. Vallalt saadud selgituste alusel võib sarnaseid olukordi olla varemgi ette tulnud, aga need võivad olla lahendatud osakonna juhataja tasandil. Võimalikule huvide konflikti olukorrale eelistatakse ennetavalt tähelepanu juhtida üldjuhul suuliselt.

Taandamisteadete vormistamine istungi või koosoleku protokollis

Varem kehtinud määruses oli kehtestatud kohustus teha taandamise kohta võimalusel märge omavalitsusorgani või juhtorgani koosoleku või istungi protokollis. Ühtlasi nähti ette, et hankekomisjoni liikme taandamine fikseeritakse võimalusel hankekomisjoni vastavas protokollis. Praegu kehtiva määruse redaktsioonis on tehtud taandamise kohta märke tegemine kohustuslikuks (kaotatud on sõna „võimalusel“). Siiski puuduvad ka praegu kehtivast määrusest sisulised nõuded taandamise teatele. Ühe intervjueeritud voliniku sõnul praktikas taandamised protokollitakse ja isik lahkub koosolekuruumist. Vallalt saadud selgituste alusel on komisjonides levinud praktika, et komisjoni liige lahkub temaga seotud küsimuse arutelu ajaks saalist ja protokollis tehakse üksnes märge, et isik lahkus koosolekult.

Auditi käigus esitati meile ühe vallavolikogu istungi protokollis (31.10.2024) ning kaks vallavalitsuse istungi protokollis (20.09.2023 ja 13.03.2024), milles fikseeriti ühe liikme poolt enda taandamine temaga seotud päevakorrapunkti arutelult. Kuigi enese taandamine on protokollitud, siis ei ole kirjalikult jäädvustatud huvide konflikti põhjust ega isiku lahkumist koosoleku ruumist (juhul, kui see toimus).

Järeldused:

Kui puudub regulatsioon selle kohta, kuidas (sh potentsiaalselt riigihangetega seotud) intsidentidest teavitada ning selle asjaolusid ja otsuseid fikseerida või kui teatamise vormi- või sisunõudeid ei täideta, siis võib see põhjustada korruptsiooniriski realiseerumise ja tuua kaasa mainekahju.

Soovitus 9:

Soovitame täpsustada sise-eeskirjades teadete vormistamisnõudeid ja luua intsidentide lahendamise protseduurid, samuti teavitada teateid vastuvõtvaid isikuid (nt vahetud juhid) antud nõuetest ja kaaluda kontrollide sisse seadmist antud nõuete täitmise üle.

Soovitus 10:

Soovitame täpsustada määruses sisulisi nõudeid kollegiaalsete organite istungitel toimunud taandamiste kohta ja kaaluda kontrollide sisse seadmist nende nõuete täitmise üle.

Auditeeritava kommentaar:

Saue Vallavalitsus on 13.11.2014 määruses nr 4 „Korruptsiooni ennetamine Saue valla töökorralduses“ § 5 lõikes 5 on sätestatud kõrvaltegevuse teavituse kohustuslikud andmed. Analüüsime ka teiste teavituste vorminõuete vajadust.

| | |
|--|--|
| | <p>Tähelepanek 6. Teavituskanal</p> <p>Tööalasest Euroopa Liidu õiguse rikkumisest teavitaja kaitse seadus (TÕRTKS) kohustas 1. jaanuariks 2025.a sisse seadma asutusesisest teavituskanalit. Erialakirjanduses peetakse teavituskanalit tõhusaimaks viisiks, kuidas avastada korruptsiooniohtlike olukordi ja tuvastada realiseerunud riske.</p> <p>Vallalt saadud selgituste alusel on Amphorasse loodud eraldi kaust, mille vahendusel on võimalik isikutel anda teada nii korruptsioonikahtlusest kui ükskõik millisest muust rikkumisest (sh EL õiguse rikkumisest). Kaustale on ligipääs üksnes selleks volitatud isikutel, seejuures tagatakse teavitaja anonüümsus ja rikkumisteate esitamise fakti konfidentsiaalsus. Teavitamise regulatsioon on toodud teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava eelnõus. Auditi läbiviimisele eelnenud perioodil ei olnud vallas sise-eeskirjadega reguleeritud rikkumisest teavitamise korda (sh määruises).</p> <p>Märgime, et kuigi vald on astunud samme teavituskanaliga seotud regulatsiooni loomiseks hea tava eelnõus, siis ei vasta seal sisalduv teavituskanali regulatsioon TÕRTKS-i nõuetele (sh puuduvad protseduurireeglid). Korruptsiooniteated võivad kuuluda ühtlasi TÕRTKS-i kohaldamisalasse (nt riigihanked). Samuti pole teavituskanal ligipääsetav asutuseväliste isikutele (nt lepingupartnerid).</p> |
| | <p>Järeldused:</p> <p>Kui vallal puudub seaduse nõuetele vastav teavituskanal ja sellega seotud sise-eeskirjad, siis võib see viia selleni, et asutusesisesed või -välised osapooled ei saa või ei julge anda teada korruptsiooniohtlikest olukordadest või realiseerunud riskikohtadest, samuti võib see viia seaduse mittetäitmiseni valla poolt.</p> |
| | <p>Soovitus 11:</p> <p>Soovitame sisse seada TÕRTKS-i nõuetele vastava teavituskanal ja kehtestada sellega seotud regulatsioon.</p> |
| | <p>Auditeeritava kommentaar:</p> <p>Tähelepanekud asjakohased ja arusaadavad, tähelepanekutest lähtuvalt võtsime kasutusele TÕRTKS-i nõuetele vastava teavituskanalina kodulehe kaudu täidetava vormi „teavita rikkumisest (sh korruptsioonist Saue vald“. Sarnane teabenõudele ja infopäringule: Küsi infot, teabenõue Saue vald</p> |

3.4 Pisteline kontroll huvide konfliktide ja korruptsiooniriskide tuvastamiseks

Võimaliku huvide konflikti olukorra selgitamiseks viidi auditi käigus läbi järgnevalt kirjeldatud seotud isikuid puudutavad valimipõhised kontrollid.

- 1) Kontrolliti Äriregistri andmete põhjal 11 riigihankega seotud Saue Vallavalitsuse pisteliselt valitud esindaja (hankekomisjonide liikmed, hanke eest vastutav isik, volitatud isik) osas nendega seotud äriühingute ning vastavate äriühingutega seotud juriidiliste ja füüsiliste isikute võimalikku seotust riigihanke võitnud ettevõttega. Kontrollimise tulemusena ei tuvastatud, et neil oleks seoseid riigihanke võitnud ettevõtetega.
- 2) Kontrolliti kokku 9 toimingut (sh näiteks äriruumide üürilepingud, vara tasuta kasutamise lepingud, notariaalsed toimingud) puhul pisteliselt teise osapoole võimalikku seotust Saue Vallavalitsuse pisteliselt valitud esindajatega (näiteks vallavanem, teemaga seotud abivallavanem ja osakonna juhataja ning menetleja), kes olid seotud otsuste ettevalmistamise ja tegemisega. Lisaks selgitati Äriregistri andmete põhjal vastavate Saue Vallavalitsuse

esindajatega seotud ettevõtete ning nendega seotud juriidiliste ja füüsiliste isikute võimalikke seoseid teise osapoolega. Täiendavalt kasutati võimalike seoste tuvastamiseks internetipõhist otsingumootorit. Kontrollimise tulemusena ei tuvastatud, et neil oleks seoseid teise toiminguga osapoolega.

Tähelepanek 7. Tehingud endaga seotud või enda vastutusallas olevate isikutega

Auditi käigus kontrolliti pisteliselt kokku 9 isikuga, sh volikogu liikmega, vallavalitsuse liikmega, vallavanemaga ning abivallavanemaga seotud juriidiliste isikutega võimalikku tehingute teostamist ning selle lubatavust. Äriregistrist saadud andmeid võrreldi Saue Vallavalitsuse poolt esitatud finantsandmetega.

Kontrollimise tulemusena tuvastasime järgmised olukorrad:

- Ühel juhul otsustas vallavalitsus erahuvikoolidele ja eraspordiklubidele huvitegevuse toetuse eraldamist 2024. aastaks (isikute loetelu). Istungil osales ka vallavalitsuse liikmena ühe eraspordiklubiga seotud isik, kelle puhul puuduvad tõendid, et ta oleks end otsustusprotsessist taandanud. Vallalt saadud selgituste alusel on taandamine võinud jääda ekslikult protokollimata ning tagantjärele ei ole võimalik kontrollida, kas taandamine toimus, sest koosoleku salvestis ei ole säilinud. Täiendavalt märkis vald, et huvitegevuse toetusi makstakse volikogu sellekohase määruse alusel ning koosolekul ei otsustatud konkreetsete summade eraldamist.
- Ühel juhul oli vastava valdkonna abivallavanema vastusvaldkonnas olev hallatav asutus teinud tehinguid (kokku summas 4850 eurot) sama abivallavanemaga seotud äriühinguga. Antud abivallavanem ei kuulu ise hallatava asutuse juhtorganisse. Valla poolt ei esitatud auditi käigus dokumente selle kohta, et antud tehingud oleksid vallavanema või vallavolikogu poolt heaks kiidetud. Vald selgitas, et hankekorra § 3 lõike 3 kohaselt on hallataval asutusel vara omandamise (kohustuse võtmise) otsustamise õigus jooksva aasta eelarves ettenähtud vahendite piires, kui vara hind ei ületa 10 000 eurot. Kuna antud juhul jäi summa alla 10 000, siis ei näe vald põhjust tehingute heaks kiitmiseks vallavalitsuse istungil. Taolist teemat pole ka vallavalitsuse istungitel varasemalt käsitletud.

Märgime, et tuvastasime kahe volikogu liikme puhul tehingud kuue nendega seotud isikuga (neli mittetulundusühingut ja kaks osaühingut, kõik tehingud kokku ca 31 500 eurot). Vald kinnitas, et volikogu komisjon ega volikogu ei ole nimetatud tehinguid käsitletud. Auditi käigus ei ole nende osas täiendavaid kontrole läbi viidud.

Järeldused:

Kuigi toetuste määramise aluseks on valla õigusaktid ja hallatava asutuse tehingud jäid alla kõrgema instantsi poolt kooskõlastamiseks vajaliku piirmäära, tekib risk, et enda otsustusprotsessist taandamata jätmisel võib tekkida vähemalt näilik huvide konflikt.

Soovitus 12:

Soovitame vältida ka näilikke huvide konflikte ning vajadusel dokumenteerida näilike huvide konfliktidega seotud asjaolud, otsustusprotsess.

Auditeeritava kommentaar:

Vallavanemat oli suuliselt informeeritud viidatud teenussuhte olemasolust. Samuti kehtib reegel, et seotud isik ei viseeri arveid teenuse osas, millega ta on seotud ja seda teeb vastavalt limiitidele järgmise astme ametnik, antud juhul vajadusel vallavanem.

Seotud isikutega tehtavatele tehingutele rakendub valla hankekord, mille kohaselt juhul, kui teenuse kogumaht hallatavas asutuses ulatub üle 10 000 euro aastas, tuleb saada eraldi kinnitus vallavalitsuselt tehingute tegemiseks.

Kaalume täiendavate limiitide lisamist seotud isikute tehingutele nii üksiktehingute kui aasta jooksul kogusummas tehtavatele tehingutele ning fikseerime, et tehingutest teavitamine tuleb fikseerida kirjalikult.

Ühtlasi selgitasid intervjuueeritavad, et mitmetel juhtudel arutatakse valla varaga seotud otsuseid mitme kollegiaalse organi koosolekul (nt kinnisasja võõrandamise otsust arutatakse vallavalitsuse, vallavolikogu majandus- ja arengukomisjoni ning volikogu istungitel, hoonestusõiguse otsuseid arutatakse veel lisaks maa- ja planeeringute komisjonis). Läbi mitmeetapilise otsustusprotsessi maandatakse täiendavalt huvide konflikti realiseerimise riske.

3.5 Kohustustest kinnipidamise kontroll

Vallalt saadud selgituste kohaselt on vald määranud vallavalitsuse teenistuja, kelle ülesanne on läbi viia kohustustest kinnipidamise kontrolli (st seotud osapooltega toimunud tehingute analüüsimine).

Määruse alusel tuleb kontrolli teostada vastavalt vajadusele, aga vähemalt üks kord aastas, kontrolli koostamine tuleb dokumenteerida, aruanne tuleb esitada vallavanemale ja vallasekretärile. Intervjuu käigus selgus, et kontrolli teostamise meetodikaks on seotud osapoolte äriregistris olevate ettevõtete võrdlemine Saue vallavalitsuse raamatupidamises olevate tehingutega, st kas nendega on tehtud aasta jooksul tehinguid.

Auditi käigus esitatud andmete alusel 2023. a kohta läbi viidud kontrolli tulemuste kohta selgus, et kontrolli käigus puuduseid ei tuvastatud. Kontrolli aruanne on esitatud vallavanemale ja finantsaudiitorile. Samuti kontrollitakse valla selgituste alusel tehinguid seotud isikutega majandusaasta aruande raames, mille käigus ei ole tuvastatud, et toimunud oleks korruptsioonireeglite rikkumisi.

Meile esitatud volikogu istungi protokoll (28.03.2024) alusel kontrollis revisjonikomisjon 22.09.2023-27.02.2024 vallavalitsuse liikmete poolt huvide deklaratsioonide esitamist ega tuvastanud deklaratsioonide esitamata jätmist. Samas tuvastas revisjonikomisjon ning ka vald möönab, et mõnel vallavolikogu liikmel on jäänud eelmise perioodi deklaratsioon(id) esitamata.

Positiivsena toome esile, et vald on järjepidevalt teavitanud vallavolikogu ja -valitsuse liikmeid huvide deklaratsioonide esitamise kohustusest ja tuletanud meelde, kui deklaratsioon on jäänud esitamata (sh volikogu koosolekul, e-kirjade teel).

Tähelepanek 8. Kontrollimehhanismid ja nende rakendamine

Korruptsioonivastasest seadusest tuleneb kohustus tagada ametiisiku kohustustest kinnipidamise kontrolli.

Auditi käigus koguti informatsiooni selle kohta, kuidas on korraldatud KVS 3. peatükis nimetatud huvide deklaratsioonide kontrollimine. Kuigi saadud selgituste järgi praktikas näiteks Äriregistri andmete abil deklaratsioonide korrektsust kontrollitakse, siis kontrollide ulatusest puuduvad tõendid, sest tulemusi (näiteks registriväljavõtted) ei dokumenteerita. Samuti ei ole üheski sise-

eeskirjas ega muus dokumendis (sh kontrolli aruandes) reguleeritud/kirjeldatud kontrolli teostamise täpsemat metoodikat.

Järeldused:

Kui kontrolli ulatust ei ole ette nähtud või need ei ole dokumenteeritud, võib riskide realiseerumine jääda tuvastamata.

Soovitus 13:

Soovitame kirjeldada dokumenteeritud kontrolliprotsessid, kuidas kontrollitakse huvide konfliktide ja korrupsiooniriski maandamiseks ette nähtud nõuete täitmist.

Auditeeritava kommentaar:

Kaalume kontrolliprotsessi täpsustamist.

4 Auditi metoodika

Auditi raames andsid meile informatsiooni (intervjuud või muu infovahetus):

1. Kirsti Saar, vallasekretär
2. Mart Martinson, finantsjuht
3. Sju Nuuter, personalijuht
4. Marju Põllu, hankejurist
5. Riho Johanson, vallavalitsuse liige, abivallavanem
6. Einar Alliksaar, vallavolikogu liige, elukeskkonnakomisjoni esimees
7. Märt Meerits, vallavolikogu liige, majandus- ja arengukomisjoni esimees

Auditi raames tutvusime järgmiste oluliste sisekordade ja dokumentidega:

1. Saue vallavalitsuse määrus „Korruptsiooni ennetamine Saue valla töökorralduses“, jõustunud 24.06.2017, kehtetu
2. Saue vallavalitsuse määrus „Korruptsiooni ennetamine Saue valla töökorralduses“, jõustunud 22.11.2024
3. Saue valla hankekord, jõustunud 18.10.2019
4. Saue vallavara valitsemise kord, jõustunud 01.01.2018
5. Kuludokumentide viseerimise kord ning eelarveliste vahendite kulukohtade ja kulujuhtide kinnitamine, vastu võetud 29.01.2018
6. Juhend „Korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse tõstmine“ (vastu võetud 2024. september)
7. Vallavanema käskkirja „Teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava“ kavand 2025. a jaanuarist
8. Taandamis- ja kõrvaltegevusest teatamise vormid ja juhendid
9. Väikehangete ja ostumenetluste juhendid
10. Tehingute ja lepingute väljavõtted (nt investeringute ja ostude nimekirjad, tehingud valla varaga) ja arved
11. Hankekomisjonidesse määratud ja väikehangete eest vastutavate isikute nimekiri
12. Kohustuste kontrollile allutatud isikute nimekiri
13. Vallavalitsuse ja vallavolikogu istungite protokollid, vallavalitsuse korraldused, e-kirjavahetused ja kirjalikud selgitused
14. Dokumentaalsed tõendid korruptsiooniennetust reguleerivate sise-eeskirjade ja juhenditega tutvumise kohta (nt Amhporast)
15. Saue valla poolt avaldatud riigihangete väljavõtte riigihangete registrist
16. Erinevate ametikohtade ametijuhendid ja värbamisega seotud muud dokumendid (nt e-kirjad)
17. Kohustusete kontrolli teostamisega seotud dokumendid ja väljavõtted
18. Internetis avaldatud materjalid (nt portaalis korruptsioon.ee olevad koolitused, volikogu liikme käsiraamat, Google otsingumootor)

Sisekontrollisüsteemi hinnang

Sisekontrollisüsteemi toimimise hindamiseks oleme kasutanud järgmist skaalat:

| | |
|------------------------------------|---|
| Tulemuslik (mõjus) | Hinnatud sisekontrollimeetmed on adekvaatsed, sobivad ja mõjusad, andmaks põhjendatud kindlustunde, et riskid on juhitud ning eesmärgid saavutatakse. |
| Parandamist vajav | Välja on toodud üksikud konkreetsed kontrollinõrkused. Üldiselt on aga hinnatud sisekontrollimeetmed adekvaatsed, sobivad ja mõjusad, andmaks põhjendatud kindlustunde, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse. |
| Oluliselt parandamist vajav | Välja on toodud mitmed konkreetsed kontrollinõrkused. Hinnatud sisekontrollimeetmed ei taga põhjendatud kindlustunnet, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse. |
| Nõuetele mittevastav | Hinnatud sisekontrollimeetmed ei ole adekvaatsed, sobivad ja mõjusad, et tagada põhjendatud kindlustunne, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse. |

Kontakt

Karen Einre

Siseauditi, riskinõustamise ja uurimisteenuste juht

+372 626 8700

keinre@kpmg.com

Hanno Lindpere

Partner

+372 626 8700

hlindpere@kpmg.com

KPMG Baltics OÜ

Ahtri 4

10151 Tallinn

Estonia

kpmg.ee

© 2025 KPMG Baltics OÜ, Eesti osaühing ja Inglise eraõigusliku äriühinguga KPMG International Limited, mille vastutus on piiratud tagatisega, lepinguliselt seotud sõltumatute ettevõtjate KPMG globaalse võrgustiku liige. Kõik õigused kaitstud.

KPMG nimi ja logo on registreeritud kaubamärgid, mida kasutavad litsentsi alusel KPMG globaalse võrgustiku sõltumatutest ettevõtjatest liikmed.