

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku Instituut

Toomas Plaado

KOHALIKU OMAVALITSUSE ÄRIÜHINGU POLITISEERUMINE
KUI KORRUPTSIOONIRISK

Magistritöö

Juhendaja:
Jüri Saar, professor

Tallinn 2011

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

| | |
|---|---|
| Sisejulgeoleku Instituut | Kuu ja aasta: aprill 2011 |
| Magistritöö pealkiri: Kohaliku omavalitsuse äriühingu politiseerumine kui korruptsioonirisk | |
| Magistritöö autor: Toomas Plaado | Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri: |
| <p>Lühikokkuvõte: Magistritöö eesmärgiks on tuvastada Eestis kohaliku omavalitsuse äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmete politiseerumine ning politiseerituse seos poliitilise korruptsiooni tekkimise riskina. Tegemist on empiirilise uurimusega, kus andmete analüüsimisel kasutati kombineeritult kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Analüüsiti Pärnu ja Tartu linnavolikogu koalitsioonide ning äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete poliitilist kuuluvust ajavahemikus 1999-2010 ning viidi läbi kümme ekspertintervjuud. Kohalike omavalitsuste äriühingute juhatused ja nõukogud on politiseeritud Eestis. Äriühingute juhtorganite politiseerumine loob tingimuse poliitilise korruptsiooni tekkimiseks, olles kaudne korruptsioonirisk. Magistritöö järeldused on rakendatavad korruptsioonivastase strateegia väljatöötamisel ning edasises teadustöös politiseerumise ning poliitilise korruptsiooni vaheliste seoste uurimisel. Magistritöö maht on 98 lehekülge, koosnedes kolmest peatükist ja kolmest lisast. Magistritöö on kirjutatud eesti keeles ja võõrkeelne kokkuvõte on inglise keelne. Kasutatud allikaid on 186.</p> | |
| Võtmesõnad: korruptsioon, poliitiline korruptsioon, politiseerumine, erakond, kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse äriühing. | |
| Võõrkeelsed võtmesõnad: corruption, political corruption, politicisation/politicization, political party, local authority, municipal enterprise. | |
| Säilitamise koht: | |
| Kaitsmisele lubatud | |
| Sisejulgeoleku Instituudi juhataja: | Allkiri: |
| Vastab lõputöö nõuetele | |
| Juhendaja: Jüri Saar, professor | Allkiri: |

SISUKORD

| | |
|---|----|
| SISSEJUHATUS | 4 |
| 1. POLITISEERUMINE JA KORRUPTSIOON..... | 7 |
| 1.1. Erakonnad riigivalitsemises | 7 |
| 1.2. Politiseerumine | 9 |
| 1.3. Korruptsioon ja poliitiline korruptsioon | 13 |
| 2. ERAKONDADE TÄHTSUS KOHALIKUL TASANDIL JA KOHALIKU OMAVALITSUSE ÄRIÜHINGU KORRUPTSIOONIRISK EESTIS | 23 |
| 2.1. Erakondade tähtsus kohaliku omavalitsuse tasandil..... | 23 |
| 2.2. Kohaliku omavalitsuse äriühingute õiguslik regulatsioon..... | 26 |
| 2.3. Kohaliku omavalitsuse omanikuõiguste teostamisega seotud vastuolud äriühingutes..... | 28 |
| 2.4. Poliitilise korruptsiooni tekkimise risk kohaliku omavalitsuse äriühingus | 30 |
| 3. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÄRIÜHINGUTE POLITISEERUMINE KORRUPTSIOONIRISKINA | 34 |
| 3.1. Pärnu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010 | 37 |
| 3.2. Tartu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010 | 51 |
| 3.3. Kohalike omavalitsuste äriühingute politiseerumine kui poliitilise korruptsiooni tekkimise risk Eestis | 60 |
| KOKKUVÕTE | 72 |
| SUMMARY | 76 |
| VIIDATUD ALLIKATE LOETELU | 77 |
| TABELITE JA JOONISTE LOETELU | 84 |
| LISA 1. Pärnu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitilise kuuluvuse tuvastamiseks kasutatud allikate loetelu | 85 |
| LISA 2. Tartu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitilise kuuluvuse tuvastamiseks kasutatud allikate loetelu | 89 |
| LISA 3. Eksperthinnangute koondtabel..... | 92 |

SISSEJUHATUS

Sotsiaalse nähtusena on korruptsiooni sisustamine raskendatud, mida mõjutavad erinevate riikide juriidilised definitsioonid, tegelikud ühiskonna väärtused ja korruptsioonivastane tegevus. Üldlevinud korruptsiooni käsitus on võimu väärkasutamine avalike huvide arvelt omakasu eesmärgil. Sotsiaalteaduslikus tähenduses korruptsioonina sisustatav käitumine võib osutuda juriidiliselt korrektseks, kuna see on jäetud õiguslikult reguleerimata. Eestis on halvaks panu pälvinud poliitikute tegevus, kus kasutatakse riigi või kohaliku omavalitsuse vahendeid erakonna huvides ning ebaeetilist valimispropagandat ja erakondade rahastamist. Kriitikat on pälvinud ka politiseerumine. Eesti kui postkommunistliku riigi lühikese kestusega poliitiline kultuur ei oska selgelt eristada erahuvisid avalikest ehk üldistest huvidest. Kui elanikkonna ja poliitilise eliidi moraalsed tõekspidamised lahknevad, kahjustab see oluliselt avaliku võimu legitiimsust. Magistritöös soovib autor rõhutada, et korruptsioon ei eksisteeri ainult karistusõiguslikus tähenduses, vaid on palju laiem sotsiaalne nähtus.

Teoreetilises kirjanduses on pealiskaudselt käsitletud politiseerumise seost poliitilise korruptsiooni tekkimisega. Magistritöö teema uudsus seisneb selles, et soovitakse luua teoreetilised lähtekohad politiseerumise ja poliitilise korruptsiooni tekkimise vahel, mida ei ole eelnevalt teaduslikult Eestis uuritud. Teoreetilises kirjanduses on politiseerumise käsitus avaliku teenistuse põhine, kus on keskmiselt kõrgemad ametnikud. Käesolevas magistritöös laiendatakse esmakordselt probleemi püstitamisel politiseerumise käsitlust eraõiguslikule juriidilisele isikule, mille omanikuks on kohalik omavalitsus, et analüüsida selle mõju poliitilise korruptsiooni tekkimisele. Autori teada ei ole politiseerumist teaduslikult uuritud kohaliku omavalitsuse osalusega juriidilistes isikutes. Selline uurimus on vajalik, sest antud juriidilised isikud omavad olulist tähtsust kohalikul tasandil avalike huvide tagamisel.

Riigikontroll on juhtinud tähelepanu oma 2010. aasta kontrollaruandes sellele, et avalikud huvid ei ole piisavalt kaitstud omavalitsuse osalusel tegutsevates juriidilistes isikutes, kuna nõukogude liikmete määramine toimub poliitilise kuuluvuse alusel, arvestamata erialast pädevust. Politiseeritus seab ohtu äriühingu juhtorganite otsustamisvabaduse, mis võib hakata sõltuma koalitsioonis olevate poliitikute erahuvidest, mitte aga tegelikest elanikkonna vajadustest avalike teenuste pakkumisel. Magistritöö probleemiks on, et kas Eesti kohaliku omavalitsuse äriühingute

juhatuse ja nõukogu liikmete määramine poliitilise kuuluvuse alusel on politiseerumine ning kas see on seotud poliitilise korrupsiooni tekkimise riskiga. Autor käsitleb korrupsiooni sotsiaalteaduslikult, jättes puutumata karistusõigusliku tähenduse. Magistritöö eesmärgiks on tuvastada Eestis kohaliku omavalitsuse äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmete politiseerumine ning politiseerituse seos poliitilise korrupsiooni tekkimise riskina. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade politiseerumise, korrupsiooni ja poliitilise korrupsiooni teoreetilisest käsitlusest, et analüüsida politiseerumise ja poliitilise korrupsiooni vahelist seost.
2. Analüüsida kohaliku omavalitsuse äriühingus omanikuõiguste teostamisega seotud vastuolusid Eestis ja tuua välja võimalikud poliitilise korrupsiooni tekkimise riskid.
3. Hinnata, kas Eesti kohalike omavalitsuste äriühingute juhatused ja nõukogud on politiseerunud ning kuidas on see seotud poliitilise korrupsiooni tekkimise riskiga.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab teoreetilise ülevaate kolme põhimõiste käsitlusest, milleks on erakond, politiseerumine ja poliitiline korrupsioon. Analüüsitakse erakonna eesmärkide kujunemist ja poliitiliste huvide realiseerimist, tuvastamaks erakonna tegutsemise esmased ajendid ning tutvustatakse põhjalikumalt Paul S. Herrnsoni erakonna definitsiooni. Sisustatakse politiseerumise mõiste, politiseerumise erinevad jaotused, selle eripära postkommunistlikes riikides ja mõju riigi valitsemisele. Poliitilise korrupsiooni mõiste määratlemisel selgitatakse üldist korrupsiooni mõistet, mille analüüsimisel arvestatakse mitmeid aspekte olenevalt selle erinevatest definitsioonidest, liigitustest ja taustsüsteemist, s.h postkommunistlike riikide eripära. Samuti analüüsitakse politiseerumise seoseid poliitilise korrupsiooni tekkimisel.

Teises peatükis analüüsitakse erakonna ja valimisliidu erinevust ning nende tähtsust kohalikel valimistel, kirjeldatakse kohaliku omavalitsuse äriühingutes osalemise aluseid ja omavalitsusorganite vahelist otsustamispädevuse jaotust. Tutvustatakse Riigikontrolli auditi järeltõlget, kas omavalitsused tagavad äriühingutes osalemisel avalikud huvid, määrates juhtorganid poliitilise kuuluvuse alusel. Analüüsitakse kohaliku omavalitsuse äriühingutes võimalikke poliitilise korrupsiooni avaldumise ilminguid ning sisustatakse magistritöös kasutatav korrupsiooniriski mõiste.

Kolmas peatükk moodustab töö empiirilise osa, kus politiseerumist iseloomustavate näitajate väljaselgitamisel analüüsitakse Pärnu ja Tartu linnavolikogu koalitsioonide ning antud linnade äriühingute juhatuse ja nõukogude poliitilist kuuluvust ajaperioodil 1999-2010, s.h volikogu

liikmete kuulumist nõukogudesse pärast 2005. aasta valimisi. Kasutades ekspertintervjuudega saadud andmeid, tuginedes linnade andmeanalüüsile ja magistritöös käsitletud teoreetilisele osale, tuvastatakse Eesti kohaliku omavalitsuse äriühingute politiseerumine ning selle seos poliitilise korrupsiooni tekkimise riskiga. Uurimistulemustest lähtuvalt tuuakse välja ettepanekud olukorra parandamiseks, kui selgub, et kohaliku omavalitsuse äriühingute politiseerumine on riskitegur poliitilise korrupsiooni tekkimisel.

Magistritöö teoreetilise osa aluseks on teemakohase erialakirjanduse analüüs ja süntees. Tegemist on empiirilise uurimusega, kus kasutatakse andmete kogumisel kvalitatiivseid ja analüüsimisel nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid meetodeid kombineeritult. Andmekogumismeetoditena kasutatakse erinevate dokumentide, äriregistris ja erakonnaregistris olevate andmete kogumist ning ekspertintervjuusid, mida analüüsitakse kasutades statistilist ja tekstianalüüsi meetodit. Ekspertintervjuud viiakse läbi politsei ja kaitsepolitsei ametnikega, kes on menetlenud kohaliku omavalitsusega seotud korrupsioonikuritegusid, ning Pärnu ja Tartu linnavolikogu esimeestega, kelleks on Ahti Kõo ja Aadu Must. Andmeanalüüsiga tuvastatakse Pärnu ja Tartu linnavolikogu koalitsioonide ning antud linnade äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010. Koalitsioonides toimunud muudatusi võrreldakse äriühingute juhatustes ja nõukogudes toimunud isikukoosseisude muudatustega. Autori teada on antud andmete põhjal politiseerumise tuvastamine esmakordne, mistõttu väljatöötatud uurimismeetod on innovaatiline, olles kasutatav ka teistes sellelaadsetes uurimustes. Ekspertintervjuude analüüsimise käigus tuvastatakse, millistel alustel toimub kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogude liikmete määramine, kui politiseeritud see on ning politiseerituse seos poliitilise korrupsiooni tekkimise riskina.

1. POLITISEERUMINE JA KORRUPTSIOON

1.1. Erakonnad riigivalitsemises

Enne politiseerumise defineerimist ja korruptsiooni, eelkõige poliitilise korruptsiooni, temaatika käsitlemist tuleb sisustada erakonna kui läbiva põhimõiste tähendus. Seega on vajalik analüüsida erakonna eesmärkide kujunemist ja poliitiliste huvide realiseerimist, tuvastamaks erakonna tegutsemise esmased ajendid.

Erakond ja partei on eesti keeles samatähenduslikud mõisted, kuid nende tegelik kasutamine peegeldab Nõukogude režiimiga seotud hinnanguid. Eestis eelistatakse sõnaliselt erakonna kasutamist parteile, et katkestada sidet Nõukogude ajaga. (Toomla 1999:11)

Erakonda iseloomustavad märksõnad inimeste organiseerumine ja poliitilised eesmärgid, mida soovitakse realiseerida võimu omamisel, et oma tegevuse kaudu säilitada või muuta eksisteerivat sotsiaalset, majanduslikku ja poliitilist olukorda (Panebianco 1988:5). Erakonnaseadus defineerib erakonda riigi kodanike vabatahtliku poliitilise ühendusena, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse võimu teostamine. Erakonna eesmärkide saavutamise põhilised vahendid on erakonna kandidaatide esitamine ja valimiskampaania läbiviimine Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel ning osalemine valitud liikmete kaudu antud organite tegevuses ja Vabariigi Valitsuse ning kohaliku omavalitsuse täitevorganite moodustamisel (Erakonnaseadus, 11.05.1994). Erakonda defineeritakse lähtuvalt eesmärkidest, mida saab jagada kaheks: poliitiliste huvide väljendamine ja võimu teostamine. Seoses erakonna eesmärkidega tõusetub kaks küsimust, milline eesmärkidest on primaarne ja kelle poliitilisi huvisid võimu teostamise kaudu eelkõige realiseerida tahetakse?

Traditsiooniliselt valitseva arusaama järgi on erakonnad riigis vabatahtlikud ühendused, mis koondavad ja esindavad võimalikult laialt elanikkonna ühishuve. Viimase kümnendi jooksul on seda traditsioonilist arusaama üha enam kahtluse alla seatud ning leitud, et erakondade tegevust juhivad põhiliselt erakondliku eliidi huvid, kelle primaarseks eesmärgiks on valikuline kasusaamine, kui deklareeritud ideoloogiliste veendumuste täitmine. (Bolleyer 2009)

Toomas Varrak (2001:144) on toonud välja erakonna eesmärgina omandada riiklik võim, et selle kaudu viia ellu oma programm. Võimu omandamine tähendab võimu teostamist, kui see ei õnnestu, siis võimu jagamist teiste erakondadega (Toomla 2011:159). Võimu omandamine on seotud demokraatlikus ühiskonnas valimistel valituks saamisega, mille kaudu erakond taotleb kontrolli valitsemismehhanismide ja poliitiliste ametikohtade üle (Toomla 1999:14-16). Hääl soovitakse saada kokkuleppeliste tegevuste kaudu, milleks on erakonna programmi deklareerimine, et olla valijate seas konkurentsivõimeline (Sartori 2005:52-53). Samuti tagavad hääle saamisel poliitikud kindlatele isikutele ja isikute gruppidele suunatud poliitilised otsused ning avalikele vahenditele juurdepääsu, mille eest vastutasuna on neile garanteeritud pidev toetus valimistel (Bicchieri & Duffy 1997:62). Irina Malova, lähtudes Lääne- ja Ida-Euroopa taustast, on väitnud, et erakondade programmilised erinevused on kaotanud suurel määral oma tähtsuse, mille põhjuseks on üldine populistlik suundumus, eesmärgiga koguda võimalikult palju hääli erakonna toetuseks. Kuid erakondade eristamine on jäänud, kuna see on kasulik, mis aitab mõista erinevusi erakondade vahel, olles orientiiriks valijatele. (Malova 2006:51) Anthony Downs on väitnud, et erakonnad formuleerivad poliitikaid selleks, et võita valimisi (Panebianco 1988:5). Võimu omamine on eelduseks, et erakond saaks realiseerida oma poliitilised huvid.

Erakonnas on olulisel kohal erakonna liidrid, kes omavad suuremat otsustamisõigust tegevuste ja poliitiliste huvide seadmisel kui tavalikmed (Herrnson 2009). Mõnikord koonduvad ambitsioonika poliitiku ümber inimesed, kellest kasvab välja erakond või erakonnasisene grupp, kes oma tegevuses juhivad antud poliitiku otsustest ja eesmärkidest (Aldrich 1995:19). Erakonna liidrid tavaliselt omavad erakonna võimule tulles riigi ning kohaliku omavalitsuse tasandil kõige olulisemaid poliitilisi ametikohti (Herrnson 2009).

Paul S. Herrnson, tuginedes teooriatele, mis määratlevad erakonda võimu ja ametikohtade taotlemise järgi ning Ameerika Ühendriikide empiirilisele uurimisandmestikule, määratleb erakondasid, kui püsivaid mitmekihilisi koalitsioone üksteisega haardunud üksikisikute ja rühmade vahel, kellel on ühised eesmärgid. Erakond on kui ebamääraste piirjoontega erinevate sõõridega ring, mille tuumaks on erakonna liidrid. Erakonna liidrid juhivad erakonna tegevust, omades kõige suuremat otsustusõigust. Nende mõju all on, kontrollides vajalike ressursse, poliitikakujundamise ja -tegemise protsessid. Teise „sõõri“ moodustavad erakonna liikmed, kolmanda erakonna liitlased ja neljanda erakonnale lojaalsed valijad. Erakonna liitlased on üksikisikud ja organisatsioonid, kes omavad olulist osa erakonna tegevuses, kuna pakuvad erakonnale ja selle liikmetele materiaalselt ning mittemateriaalselt toetust. Sõõride piirid ei ole

selgejoonelised, sest nende vahel toimub isikute liikumine. Esimesed kolm sõõri viivad ellu erakondlikku tegevust, mis seotakse omavahel ulatuslike võrgustikega. (Herrnson 2009)

Erakonnaga seotud isikutele esmatähtsaks eesmärgiks on erakonna edu valimistel, et saavutada, säilitada või suurendada kontrolli riigis valitsemise üle. Seejärel püütakse mõjutada riigis valitsemist selliselt, et see edendaks nende individuaalseid ja kollektiivseid huve. Kolmandana erakond viib ellu poliitikaid, mis toetavad ka „sõõridest“ väljas olevaid üksikisikuid ja gruppe, et säilitada või saavutada valitsemise üle kontroll. (Herrnson 2009)

Erakonnad ei piirdu üksnes kindlapiirilise liikmelisusega, vaid on organisatsioonide ja isikute võrgustikud, kes tegutsevad organiseeritult, põhieesmärgina säilitada või saavutada kontroll riigi valitsemise üle, kus on oluline roll kanda erakonna liidritel. Võimu omandamisel toimub esmajärjekorras erakonnaga seotud isikute huvide realiseerimine, kuid püütakse arvestada ka üldiste huvidega, mis omab tähtsust võimu hoidmisel.

1.2. Politiseerumine

Politiseerumist saab mõista kui avaliku teenistuse igapäevast rolli poliitikasse sekkumisel selle täideviijana või kontrollimeetodit, mida kasutavad erakonnad riigi valitsemisel. Politiseerumise mõistel ei ole täielikult ühest käsitlust, kuigi teadlaste seas on osutunud selle defineerimisel viimane tähendus domineerivamaks, millele omistatakse ka negatiivne varjund.

Politiseerumise üldlevinud käsitlus on avaliku sektori töötajate värbamine ja edutamine, kus lähtutakse erakondlikust kuuluvusest või poliitilisest lojaalsusest, aga mitte antud ametikohale sobilikust pädevusest (Derlien 1996:149; Elgie 2001:39; Rhodes & Weller 2001:3; Weller & Young 2001:172; Peters & Pierre 2004:2). Üldisemalt politiseerumise all saab vaadelda igasugust avaliku teenistuse ebaõiget kasutamist erakonna huvides, mis seab ohtu selle neutraalsuse ning on vastuolus avalike huvidega (Weller 1989). Eestis on kasutatud politiseerumise mõiste tähenduses ka sõna erakonnastumine.

Hans-Ulrich Derlien (1996:149) jagab politiseerumise funktsionaalseks ja erakondlikuks. Funktsionaalne politiseerumine tähendab, et avalik teenistus on alati olnud seotud ja kaasatud poliitiliste otsuste tegemise protsessi suuremal või vähemal määral, mis on vältimatu ja normaalne poliitika kujundamisel. Peaaegu kõik avaliku teenistuse süsteemid omavad teatud tasemel poliitikasse kaasatust, mis on asjakohane, kuna ametnikud on seotud poliitika loomises

osalemisega selle elluviimise kaudu (Peters & Pierre 2004:2). Negatiivne tähendus on omistatud erakonna huvides avaliku teenistuse kasutamisele, mis on ka politiseerumise üldlevinum käsitlus teoorias. Magistritöös edasipidi politiseerumise mõiste sisu määratletakse kui erakondlikku politiseerumist.

Politiseerumise avaliku tähelepanu tingisid kaebused selle suurenemise üle Soomes, Kanadas, Lääne-Saksamaal 1970-ndatel ja Prantsusmaal pärast 1981. aastat (Derlien 1996:150). Erinevad autorid on jõudnud järeldusele, et paarikümne aasta jooksul on näha üha suurenevat politiseerumist avalikus teenistuses Ameerika Ühendriikides, Kanadas ja Euroopa riikides (Peters 1996:6-7; Peters & Pierre 2004:1).

Politiseerumine on seotud poliitilise kontrolli kehtestamisega avaliku teenistuse üle. Isikute ametisse nimetamine ja edutamine on motiveeritud erakonna otsustest ja poliitilisest suunast, millega seoses hakatakse kasutama avalikku teenistust erakonna huvides (Weller & Young 2001:172). Poliitikud tahavad kindlustada kontrollivõimet ametkonna üle, värvates ametnikud endale usaldusväärsete isikute seast, kes jagavad samasid poliitilisi eelistusi, millega tekitatakse poliitiline kontroll struktuuride üle (Peters & Pierre 2004:2). Poliitiliselt ajendatud personalivärbamine on poliitilise kontrolli olulisemaid vahendeid (Derlien 2002:62-63).

Richard Mulgan jagab politiseerumise kolmeks. Milleks on kahel juhul ametisse nimetamine, kas erakondlike sidemeid arvestades või teatud konkreetse erakonna poliitiliste eesmärkide elluviimiseks, mis on teistele erakondadele võimule tulles vastuvõetamatud. Kolmandana toob Mulgan välja suundumuse, kui võimule tulnud erakonna poolt vahetatakse välja ametnikud isegi siis, kui eelmine ametnikkond ei olnud politiseerunud, kas kontrolli saavutamise eesmärgiks või lihtsalt usalduse puudumise tõttu. (Mulgan 1998)

Jan-Hinrik Meyer-Sahling jagab politiseerumise tasemed neljaks kahe kriteeriumi alusel, olenevalt kui suur on poliitilise kontrolli osatähtsus avaliku teenistuse personalipoliitika kujundamisel. Kriteeriumiteks on valitsuse vahetumisel kõrgemate ametnike väljavahetamine, mis näitab uue võimu poliitilist usaldust ametnikkonna vastu ja vakantsete ametikohtade täitmisel poliitilise sekkumise ulatus. Esimene mitte-politiseeritud tase tähendab, et valitsuse vahetumisel kõrgemaid ametnikke välja ei vahetata ja vakantsete ametikohtade täitmine toimub poliitilise sekkumiseta konkreetse haldusala siseselt. Stabiilne ametnikkond on kasulik riigivalitsemisele, kuna omab otsuste vastuvõtmiseks vastavat pädevust ja taustainfot. See tase on iseloomulik Suurbritannia avalikule teenistusele. Teine piiratud politiseerituse tase tähendab,

et valitsuse vahetumisel kõrgemad ametnikud vahetatakse välja, kuid vakantsete ametikohtade täitmine toimub poliitilise sekkumiseta konkreetse haldusala siseselt. See on levinud avalikus teenistuses Saksamaal ja Prantsusmaal. Kolmas avatud politiseerituse tase tähendab, et valitsuse vahetumisel kõrgemad ametnikud vahetatakse välja ja vakantsete ametikohtade täitmine toimub konkreetse haldusala väliselt, kas teistest avaliku sektori sfääridest või erasektorist. Siin tasemel on arvestatav poliitiline sekkumine personalipoliitikasse juba olemas. Neljas erakondlik politiseerituse tase tähendab valitsuse vahetumisel kõrgemate ametnike väljavahetamist võimul oleva erakonnaga seotud isikute vastu. Kolmas ja neljas tase on levinud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide avalikus teenistuses. Antud politiseerituse tasemed võivad ühes riigis koos eksisteerida olenevalt haldusalast ja võimul olevate erakondade tegevusest poliitilise kontrolli kasutamisel. Erinevate politiseerituse tasemete tekkimise võimalikkus oleneb ka riigi õiguslikust regulatsioonist. (Meyer-Sahling 2007:4-9)

Samas ei saa nimetada politiseerumise ajendiks ainult poliitilise kontrolli vajadust. Autor toob sisse ühe politiseerumise põhjusena Max Weber'i (2003:10) käsitluse, et poliitiliselt domineeriv inimgrupp elatub poliitikast. Poliitika on elatusvahend nagu iga teine amet, mida tasustatakse. Tasustamise eelduseks on võimu juurde saamine ja selle omamine. Tasu saamine ei seisne ainult ametisoleva poliitiku tasustamisega, vaid tavaliselt saavad tasustatud ka antud isiku lähikondlased, ehk siis temaga koos võimu taotlenud isikute grupp (Weber 2003:27).

Max Weberi arvates erakondadevahelised võitlused ei ole üksnes võitlused olemuslike eesmärkide nimel, vaid eelkõige võitlused ametikohtade eeskoste pärast, kuna oma erakonna võidu puhul liikmeskond ootab isiklikku kasu. Tagasilööke ametikohtade jagamisel tunnetavad erakonnad palju valulisemalt, kui vastuseise oma olemuslikele eesmärkidele. (Weber 2003:11-12, 27)

ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni art 7 sätestab, et avaliku teenistujate värbamine ja edutamine peab toetuma objektiivsetele kriteeriumitele, mis tähendab ametikohale vastava pädevuse ja võimetega arvestamist (ÜRO korrupsioonivastane konventsioon, 31.10.2003). Poliitiline kriteerium personalivalikus võib mõjuda avaliku halduse toimimisele halvasti, kuna valik ei põhine ametikoha kutsesobivusele ja võimekusele, mille tõttu poliitiliselt värvatud ametnikkond on vähem efektiivsem (Peters & Pierre 2004:2, 8). Poliitiline valikukriteerium, olles seotud otseselt isiku erakondliku kuuluvusega või tehtud erakondlikest kaalutlustest motiveeritult, seab ohtu avaliku teenistuse neutraalsuse (Mulgan 1998). Patrick Weller (1989) vastandas avaliku teenistuse neutraalsuse politiseerumisega.

Avaliku teenistuse neutraalsus tähendab, et ametnik täidab ülesandeid erapooletult oma professionaalsusele tuginedes, arvestades eelkõige avalike huvidega, mitte aga erakondlikel kaalutlustel, mis on seotud erakonna huvide esiplaanile seadmise. Neutraalsus kindlustab selle, et avalik teenistus on suuteline olema erapooletu olenemata sellest, milline erakond on võimul. Politiseeritus omakorda vähendab avaliku teenistuse usaldusväarsust poliitikute silmis, mille tõttu võimul oleva erakonna vahetumine toob kaasa ka ametnikkonna väljavahetamise. (Mulgan 1998)

Siinkohal on vaja käsitleda avaliku teenistujate erakonda kuulumise lubatavuse ja politiseerumise vahelist seost. Kas ametnike erakonda kuulumine tähendab automaatselt politiseerumist? Postkommunistlike riikide puhul tuleb arvestada eelneva võimupärandiga, mis on mõjutanud nüüdisaegseid erakondlikke arusaamasid riigivalitsemisest.

Kommunistlikus riigis olid läbipõimunud poliitiline ja administratiivne karjäär, olles partei kontrolli all. Ametisse määramisel olid eelduseks parteisse astumine ning poliitiline ja ideoloogiline sobivus. (Meyer-Sahling 2008 ref Balázs 1993) Isikute tööalast karjääri mõjutas kommunistlik partei igas riigi valdkonnas (Meyer-Sahling 2008). Partei omades igakülgset poliitilist võimu, dikteeris täielikult avaliku teenistuse ametialast tegevust, mis tähendas ka nomenklatuuri erahuvidena arvestamist (Karklins 2005: 74-75).

Lääne-Euroopa riikides tulenevad avaliku teenistujate erakondliku kuuluvuse nõuded tavaõigusest, seadustes piiranguid ei ole või need on üldised ametnike poliitilist erapooletust nõudvad. Seadused ei näe ette piiranguid erakonda kuulumisele näiteks Soomes, Rootsis, Norras, Taanis, Austrias ega Šveitsis. Üksikute eranditega on ametniku kuulumist erakonda piiratud, mis puudutab relvajõudude liikmeid. Laiemalt on levinud sellised piirangud kaitseväelastele, julgeolekuasutuste ametnikele, kohtunikele, prokuröridele ja politseiametnikele Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. (Erakonnaseaduse...14.10.2003)

Patrick Weller ei samasta erakonda kuulumist politiseerumisega ning leiab, et ametnikud võivad kuuluda erakonda, kuid toob välja kaks aspekti, millega peab arvestama. Ametikohta ei tohi kasutada erakonna huvides ning ametisse nimetamisel ei tohi saada isiku erakondlik kuuluvus määravaks. Kui antud tingimusi suudetakse täita, siis ei saa rääkida avaliku teenistuse politiseerumisest. (Weller 1989)

Politiseerumise tagajärjel tekivad avalikus sektoris erakonnale lojaalsed isikud, kuna ametikohtade jagamisel on arvestatud poliitilise kriteeriumiga. Antud kriteeriumi järgi värbamisel on tähtsad erakonnale osutatud või osutatavad teened (Weber 2003:33-34). Lojaalsus tekitab sõltuvussuhte ametniku ja erakonna vahel, mis hakkab takistama ametnikkonnale seatud neutraalsuse nõuet. Sõltuvussuhe sunnib käituma poliitiliselt värvatud ametniku vajadusel ametikohale mitteljoaalselt (Williams 2003:260-261). Avaliku teenistuse neutraalsuse kadumine allutab riigi erahuvidele (Grzymala-Busse 2003), millest on tekkinudki käsitus, et politiseerumine on vastuolus avalike huvidega.

Politiseerumise mõju riigi valitsemises hinnatakse negatiivseks, kuna see tekitab poliitilise võimumonopoli ja pärsib avaliku teenistuse tegevust. Politiseerumine on üks osa erakondade võimuvõitlusest, millega tahetakse allutada avaliku sektori valdkonnad enda mõjusfääri olulistele ametikohtadele lojaalsete isikute sissetoomisega. Lojaalsed isikud kindlustavad erakonna poliitiliste huvide elluviimise, käitudes vajadusel mittemoraalselt, mis kahjustab avaliku teenistuse neutraalsust. Üldisemalt politiseerumisena saab vaadelda avaliku teenistuse ebaõiget kasutamist erakonna huvides, mis seab ohtu selle neutraalsuse, olles vastuolus avalike huvidega.

1.3. Korruptsioon ja poliitiline korruptsioon

Korruptsioon on sotsiaalne nähtus, mille sisustamisel peab arvestama mitmeid aspekte, olenevalt selle erinevatest definitsioonidest ja liigitustest kuni konkreetse taustsüsteemi kultuurini välja. Sotsiaalteadustes kasutatakse erinevaid korruptsiooni definitsioone, mida üldistades saab defineerida kui võimu väärkasutamist avalike huvide arvelt omakasu eesmärgil. Antud üldefinitsioon annab arusaama korruptsiooni mõistest, kuid ei ava selle tegelikku olemust ühiskonnas.

Korruptsioon on olnud alati olemas, järjepidev ja korduv, kuid ei ole ühesugune ajaliselt ega ruumiliselt, sest selle avaldumine sotsiaalse nähtusena on seotud institutsionaalsete ja kultuuriliste teguritega (Lipset ja Lenz 2002:110-111, 114-115). Korruptsiooni sisustamisel tuleb arvestada, et selle tegeliku esinemistaseme ja ulatuse tuvastamine on keeruline, kuna tegemist on latentse nähtusega, kus seotud osapooled tegutsevad varjatult kasu saamise nimel (Karklins 2002). Latentsuse tõttu on ka raskendatud ühiskonnas korruptsiooni kahjulikkuse tajumine.

Peittegevusena on teave korruptsiooni kohta ebapiisav ja võib olla isegi eksitav, mille tulemusel tegeliku korruptsioonitaseme mõõtmine osutub võimatuks (Klitgaard, MacLean-Abora & Parris

2000:10). Kohtu- ja uurimisasutuste statistikas kajastuvad korruptsioonikaasused ei tähenda automaatselt, et kaasustega tuvastatud korruptsioon näitab realselt levinud korruptsiooni ja selle taset ühiskonnas. Näiteks korruptsioonikaasuste suur arv võib näidata kõrget korruptsioonivastase tegevuse võimekust (Klitgaard *et al* 2000:10). Korruptsiooni mõõdetakse tavaliselt inimeste taju või isikliku kokkupuute kaudu, tuvastades tunnetuslik või tajutav tase erinevates sihtgruppides. Korruptsiooni leviku taju uurimine on üks levinumaid viise korruptsiooni ulatuse mõõtmiseks, mida kasutavad mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, näiteks Transparency International igaaastase korruptsiooni tajumise indeksi koostamisel. (Sööt ja Vajakas 2010:6-7) Selliste uuringute probleemiks osutub see, et vastajad võivad hinnata korruptsioonitaset valesti, tuginemata enda kogemustele, vaid üldisele avalikult teada olevale teabele ja arvamustele, mille tekkimist suuresti mõjutab meedia.

Korruptsioon on ohuks ühiskonna stabiilsusele ja julgeolekule, õhnestades demokraatlikke institutsioone ja väärtusi, põhjustades inimeste ebavõrdset kohtlemist, kahjustades konkurentsi ja seades takistusi majandusarengule (ÜRO korruptsioonivastane konventsioon, 31.10.2003; Korruptsioonivastane...2008:3). Korruptsioon vähendab inimeste võrdseid võimalusi mõjutada kollektiivset otsustamist ühistes huvides, nende võrdsust avalike institutsioonide ees ja avaliku tegevuse efektiivsust. Elanikud kaotavad kindluse, et riigis toimuvad otsustusprotsessid on õigustatud ja seotud avalike huvidega. Korruptsiooni aitab kaasa poliitilise ja institutsionaalse süsteemi legitiimsuse vähenemisele. (Warren 2010:54; Heywood 1997) Elanike ebakindlus riigi usaldusväärsuses võib kanduda üle igasse avalikku valdkonda olenemata korruptiivsuse tasemest. Elanike usaldamatus valitsuse vastu viib selleni, et kaob soov käituda avalikes huvides ning keskendutakse ainult enda huvidele, kuna seda on võimalik kontrollida. (Warren 2010:54)

Korruptsiooni põhjustatud kahjulikkust on keeruline tajuda, kuna olles laiahaardeline põimub see varjatult koostoimes teiste ohuteguritega erinevatesse ühiskonna dimensioonidesse. Kui võrrelda korruptsiooni kui kuriteoliiki varavastaste ja isikuvastaste kuritegudega, on see peitkuritegu, kus tavaliselt korruptiivsel tegevusel puudub otsene tajutav tagajärg isiku või vara kahjustamisel. Korruptiivsest teost saavad näiliselt kasu kõik sellega seotud osapooled. Avalike huvide kahjustamist võidakse mitte tunnetada (Porta 2010:255). Sellest tekib oht, et korruptsiooni ennetamine ja tõkestamine jääb tahaplaanile, kuna enamus ressursi kulub nn nähtavale kuritegevusele. Samas teise ohuna, korruptsiooni keerukusest tulenevalt, on raskendatud efektiivse korruptsioonivastase strateegia väljatöötamine. Kindlasti ei tohi korruptsiooni käsitleda ainult õigusaktide tasandil teatud illegaalse tegevusena. Korruptsiooni tõkestamist ei saa pidada üksnes riigi kriminaal-justiitsüsteemi ülesandeks, vaid see peab olema üldriikliku

tähendusega, omades majanduslikku, moraalset ja sümboolset tähendust (Ühing Korruptsioonivaba Eesti 2009:10). Korruptsiooni varjatus ja kahjuliku tagajärje nähtamatus muudab selle ohtlikumaks riigi julgeolekule kui teised kuriteoliigid, mis annab võimaluse levida korruptsioonil kriitilisele tasemele, kus toimub riiklike institutsioonide allutamine korruptiivsetele võrgustikele.

Teaduslikult on vajalik korruptsiooni defineerimine ja liigitamine, mida mõjutavad erinevate riikide juriidilised definitsioonid, tegelikud ühiskonna väärtused ja korruptsioonivastane tegevus. Kuigi on erinevusi riigiti korruptsiooni mõiste defineerimisel juriidilises tähenduses, on maailmas sarnane üldine arusaam korruptsioonist kui keelatud käitumisest. (Sajó 2003) Korruptsiooni sisuline tähendus erinevates kohtades ja erinevatele inimestele on erinev (Gerring & Thacker 2010:155). Uurimistulemused näitavad korruptsiooni seoseid sotsiaalse mitmekesisuse, etnolingvistilise eraldatuse ja erinevaid religioosseid traditsioone järgiva rahvastiku osakaaluga, kus teatud kultuurilised ja institutsionaalsed tegurid vähendavad korruptsioonitaset. Üldiselt on jõutud järeldusteni, et korruptsioon on enam levinud riikides, kus valitseb kõrge orienteeritus saavutustele, lojaalsuskohustus sotsiaalsetele gruppidele ja vähene ligipääs vahenditele (Lipset ja Lenz 2002:114-116).

Korruptsiooni defineerimisel on mitmeid tasandeid, mida peab arvestama, kuid üldiselt saab ära tuua sotsiaalteadusliku ja legaaldefiniitsiooni. Sotsiaalteaduslik tasand on kõige laiem, hõlmates endas nii legaaldefiniitsiooni kui ka kirjutamata norme. Kirjutamata normid tähendavad ühiskonna avalikku arvamust, väärtushinnanguid ja moraalseid tõekspidamisi, mida konkreetne inimeste grupp tegelikult korruptsiooniks peab. Legaaldefiniitsioon tähendab korruptsiooni karistusõiguslikku reguleerimist riigi õigusaktidega, kus teatud osa korruptiivsest käitumisest on kriminaliseeritud. Õigusnormidel põhinev lähenemine käsitleb korruptsiooni spetsiifilistest reeglitest üleastumisena (Reinsalu 2000). Ühiskonnas võivad eksisteerida samaaegselt erinevad arusaamad korruptsioonist. See tähendab, et kui karistusõiguslikult ei ole tegemist korruptsiooniga, võib antud käitumine avaliku arvamuse järgi olla korruptsioon, kuna riivab üldsuse õiglustunnet (Philp 2010:126-127). Tavaliselt õiguslik regulatsioon ei kattu avaliku arvamusega, kuna see on palju laiem (Sousa 2010:220-222).

Üldise korruptsiooni mõiste defineerimisel saab välja tuua avaliku teenistuse ja avaliku huvi kesksed lähenemised (Heidenheimer 2010:114; Philp 2010:125). Avaliku teenistuse keskne lähenemine sisustab korruptsioonina ametikohast tulenevat võimu väärkasutamist isikliku kasu saamise eesmärgil (Heidenheimer 2010:114-115). Antud definitsioonis omab olulist rolli

omakasu ehk korruptiivse tulu saamine, mis on võimu väärkasutamise motiiviks. Selline lähenemine kitsendab korruptsiooni sisustamist, seades selle seotuks omakasuga. Avaliku huvi keskne lähenemine sisustab korruptsioonina ametikohast tulenevat võimu väärkasutamist, millega kahjustatakse avalikkust ja selle huve (Heidenheimer 2010:115-116). Antud definitsioonis on suunatud põhirõhk avalike huvide kahjustamisele erahuvide arvelt, mis laiendab oluliselt korruptsiooni mõistet. Mõlemal definitsioonil on ühisosa ametikohaga kaasnev otsustamisõigus, mida kasutatakse valedel motiividel. Üldine korruptsiooni mõiste käsitus peab endas hõlmama nii avaliku teenistuse kui ka avaliku huvi keskset lähenemist. Korruptsiooni saab defineerida kui ametikohast tulenevat võimu kasutamist erahuvides, s.h omakasu eesmärgil, millega kahjustatakse avalikke huve.

Eestis on karistusõiguslikult määratletud korruptiivne tegu kui ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatu või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud (Korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999). Antud definitsioonis on seadusandja lähtunud avaliku teenistuse keskest korruptsiooni mõistest. Samas on Eesti haldusõiguses sisse toodud nii avaliku teenistuse kui ka avaliku huvi keskne korruptsiooni defineerimine, nõudes avalikult teenistujalt teenistuskohustuse täitmist omakasupüüdmatult ja lähtudes avalikest huvidest (Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995).

Korruptsiooni sisustamisel on kasutatud veel ka moraalset ja korruptsioonivastase strateegiale suunatud lähenemist. Moraali abil sisustatuna tähendab korruptsioon lojaalsuse puudumist üldsuse hüvanguks tegutsemisel, mille tulemusel avalik usaldus reedetakse erahuvides (Dobel 2010:28-30). Korruptsioonivastase strateegia kavandamisel kasutatakse definitsiooni, kus korruptsioon on monopoolne võim koos otsustamisvabadusega ja aruandekohustusega. Kalduvus korruptsioonile tekib siis, kui on monopoolne otsustamisvabadus jagada teatud ressursse ning puudub kontroll antud tegevuse üle. (Klitgaard *et al* 2000:26-27)

Korruptsiooni olemust on võimalik avada liigitades seda erinevate tunnuste alusel, milleks võib olla lähtuvalt ametiisikute positsioonist madala- ja kõrgetasandiline, lähtuvalt riigisisest ulatusest kohalik ja riiklik ning lähtuvalt sellest, kes saab korruptiivset tulu, personaalne ja institutsionaalne (Heywood 1997). Lähemalt käsitletakse Rasma Karklins'i (2002) korruptsiooni kolmetasandilist liigitamist, kus tasandite erinevus avaldub korruptsiooni ulatuses, süsteemsuses ja kahjulikkuses. Madalaima tasandi korruptiivsus puudutab tavaliselt ametnike tegevust, mis avaldub ametiseisundist tulenevate riiklike ja kohalike ülesannete täitmisel igapäevases

suhtlemises elanikkonnaga (Karklins 2002). Madalama tasandi korrupsioon ei suuna laiemaid protsesse ega otsuste vastuvõtmist asutuses. Järgmise tasandi korrupsioon on seotud sellega, kui avalike institutsioonide esindajad kasutavad avalikke ressursse isiklikel eesmärkidel, nagu näiteks ametikohtade müümine, asutuse eelarveliste vahendite ning vara kasutamine erahuvides (Karklins 2002). Antud tasandit iseloomustab kõrgemal tasemel tehtavate otsuste korrupsiivsus, mis puudutab asutuse põhitegevusi ja arenguid või erinevate valdkondade regulatsioonide vastuvõtmist. Kindlasti antud tasemel saab liigitada ka madalama tasandi süsteemse grupiviisilise korrupsiivse käitumise (Karklins 2002).

Kõrgeima tasandi korrupsiooni iseloomustab korrupsiivsete võrgustike tekkimine, mille huvidele allutatakse riiklikud institutsioonid, mis tähendab avalike asutuste tegevuste ja õigusloome allutamist teatud isikute gruppide erahuvidele, kahjustades sellega oluliselt demokraatia toimimist (Karklins 2002). Antud olukorda iseloomustab asutuste üleste ja riiklikult olulistes valdkondades süstemaatiline korrupsiooni levik, mis takistab oluliselt kohaliku ja riikliku tasandi toimimist (Rose-Ackerman 2008:4). Siia alla liigitatakse kohtusüsteemi ja meedia korrupsiooni, erakondade varjatud rahastamise ja reklaami kaudu vabade valimiste kahjustamist ning poliitilist väljapressimist (Karklins 2002). Antud tasandi korrupsioon võib viia riigi pantvangistamiseni, mis on süstemaatiline poliitiline korrupsiooni, mille käigus toimub riiklike institutsioonide varjus omakasuline tegutsemine, mis on vastuolus institutsioonide seadusest tulenevate eesmärkidega (Korrupsioonivaba Eesti 2009:10). Sellise tasandi korrupsioon võib kaasa tuua täidesaatva ja seadusandliku võimu legitiimsuse kadumise, mis omakorda võib tekitada elanikkonnas meeleavaldusi kuni vägivaldsete ülesastumisteni välja (Rose-Ackerman 2008:4). Kõrgema tasandi korrupsioon on ohtlikum, kuna see kahjustab ühiskonda rohkem ja selle tuvastamine on keerulisem (Karklins 2002).

Korrupsiooni tekkemehhanismil on postkommunistlikes riikides ajalooline ja ühiskondlik eripära. Elanikud ei tunnistanud Nõukogude võimu repressiivsuse tõttu selle legitiimsust, mille tulemusel aktsepteeriti ja peeti õigeaks madalamal tasemel korrupsiivset käitumist. Kõrgemal tasemel valitses kommunistliku partei eliit, kelle kontrolli all oli riigis toimuv tegevus, sest erasfääri ei eksisteerinud. (Karklins 2005:14-15, 31) Antud poliitilise süsteemi eripära võimaldas ja tekitas korrupsiivset käitumist, mis sai struktuurseks osaks ühiskonnas (Sajó 2003). Pärast Nõukogude võimu lagunemist elanike suhtumine ja endise nomenklatuuri positsioon jäid püsima, kandudes üle uute riigikorda. Endine nomenklatuur on seotud uues riigikorras korrupsiivsete võrgustike tekkimisega (Karklins 2005:14-15, 31). Osa nomenklatuurist osales ametnikena ja poliitikutena edasi riigivalitsemises, kasutades ära oma eeliseisundit erastamise

käigus toimunud varade ümberjagamisel nomenklatuurile, kes said selle kaudu võimaluse omandada tugev positsiooni ühiskonnas. Endine nomenklatuur kasutas ära oma positsiooni eelisena, et uus riigikord panna teenima antud sotsiaalse võrgustikuga seotud isikute erahuve. (Sajó 2002:3-7) Korruptiivsetel võrgustikel on kalduvus laieneda ja tugevneda, kuna nende liikmed omavad tugevat motivatsiooni hoida mittekorrumpeerunud isikuid eemal poliitilistest otsustusprotsessidest, värvates korruptsioonile vastuvõtlikke inimesi (Karklins 2005:31 ref Nomokonov 2000).

Kui korruptsiooni saab defineerida ametikohast tuleneva võimu kasutamist omakasu eesmärgil, millega kahjustatakse avalikku huvi, siis milline on poliitilise korruptsiooni tähendus? Kas poliitiline korruptsioon on lihtsalt üks võimalik korruptsiooni liigitamise tunnus ning selle sisuline tähendus langeb kokku üldise korruptsiooni definitsiooniga? Eestis ei ole defineeritud juriidiliselt poliitilist korruptsiooni. Sotsiaalteadustes on poliitilist korruptsiooni defineeritud erinevalt, kus osaliselt on seda käsitletud erakonna ja/või poliitiku spetsiifiliselt ning teiselt poolt on põhiroll suunatud avaliku võimu teostamisele kui poliitilisele tegevusele. Viimasel juhul ei erine definitsiooni sisu üldisest avaliku teenistuse korruptsioonist (Warren 2010:60-61; Euben 2010:21). Kuid kindlasti ei saa poliitilist korruptsiooni käsitleda, kui lihtsalt erakonna liikme korrumpeerumist, vaid selle sisuline pool on palju keerulisem. Poliitilise korruptsiooni tekkimine on seotud poliitilise kultuuriga, mis aktsepteerib poliitika ühe osana ametist tulenevate õiguste kasutamist erahuvides ning ei pea seda ebaeetiliseks. (Philp 2010:140) Poliitiline kultuur on laiem väärtuste ja arusaamade süsteem, mis loob tausta poliitilise süsteemi toimimisele ühiskonnas, suunates inimeste poliitilist käitumist (Saarts ja Kalev 2009; Kalev, Jakobson ja Saarts 2008).

Ameerika Ühendriikides poliitilise korruptsiooni mõiste sisustamisel andis olulise aluse 1970-ndate alguses toimunud nn *Watergate* afäär, kui sai avalikkusele teatavaks President Nixoni poolne võimu kuritarvitamine, kahjustamaks poliitilisi vastaseid ning hiljem korralduste andmine uurimise peatamiseks. *Watergate* afäär laiendas arusaama poliitilisest korruptsioonist, mis andis aluse poliitilise korruptsiooni käsitlemiseks tegevusena, mis rikub ja kahjustab avaliku korra norme, mida loetakse hädavajalikuks poliitilise demokraatia toimimisel või riikliku võimu ebaseaduslik ja -eetiline kasutamine poliitilise kasu saamise nimel. (Heidenheimer 2010:112-113)

Itaalias 1990-ndate alguses toimunud kriminaaluurimine, mida hakati nimetama *mani pulite*, näitas erakondadega seotud korruptsiooni süsteemsust, mis viis selliste mõistete, nagu poliitiline

kaitse ja poliitiline renditasu, sisustamiseni. Itaalias maksti süsteemselt erakondadele poliitilise kaitse eest, mis andis äriühingutele garantii tegutseda riigi sekkumiseta ja vajadusel eelise riigi ees probleemide lahendamisel. Seda võib võrrelda maffia nn katuse pakkumisega. Poliitiline renditasu tähendas seda, et väljakujunenud kindlate hinnatariifide alusel maksti igakord poliitikutele kohaliku ja riigivõimu soodsate otsuste eest, mis tagasid varaliste õiguste kasutamise ja saamise. (Vannucci 2000:3-18)

Itaalia näide, mis esindab ekstreemset ja endeemilist kõrgematasandilist poliitilist korruptsiooni, andis arusaama, et selline korruptsioon ei ole omane ainult mitte-demokraatlikele riikidele. Politoloogias oli levinud 1960. aastast kuni 1970-ndate alguseni arusaam, et kõrgematasandiline poliitiline korruptsioon on põhiliselt vähearenenud ja mitte-demokraatlike riikide probleem. Kuid 1990-ndate keskpaigaks ilmnis, et ükski riik ei ole immuunne poliitilise korruptsiooni suhtes. Korruptsiooniskandaalid hakkasid regulaarselt avalikkuse ette jõudma ka teistes Euroopa riikides, nagu Hispaanias, Kreekas, Prantsusmaal, Saksamaal, Austrias ning Belgias. (Heywood 1997)

Poliitilise korruptsiooni põhiline tekitaja on poliitikute soov saada poliitilises konkurentsivõitluses teenimatuid või varjatud eeliseid konkurentide ees, millest lähtuvalt võetakse vastu poliitilisi otsuseid (Liiv 2001:75). Poliitilise korruptsiooni sisustamisel on oluline roll erakondade rahastamisel (Gingerich 2010:223; Heywood 1997; Sousa 1999:4). Sageli just rahastamine saabki poliitilise korruptsiooni ajendiks (Transparency International 2004:13). Poliitikud soovivad saada valituks, mis nõuab materiaalseid ressursse valimiskampaania läbiviimiseks, mida on võimalik hankida avalikest ja eravahenditest. Võimul olevad erakonnad kasutavad riigile kuuluvaid ressursse, kus üldsuse huvides suunatud tegevuse katte alt rahastatakse erakonna eesmärgi, millest üks osa on seotud ametiseisundi ärakasutamisega poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, mis toob kaasa lubamatu materiaalse toetuse erakonnale ja/või poliitikule (Gingerich 2010:220, 223). Eravahendite kasutamine on seotud erakondade poolt rahastajatele pakutava poliitilise toetusega, mis varjatud rahastamisel jääb avalikkusele nähtamatuks (Kunicova 2010:200; Transparency International 2004:13-14).

Transparency International defineerib poliitilist korruptsiooni poliitikutele usaldatud võimu kuritarvitamisena avalike huvide arvelt, mille eesmärgiks on erahuvides võimu ja rikkuse suurendamine, mis kahjustab demokraatia toimimist (Transparency International 2004:11). Poliitilise korruptsiooni defineerimisel on tähelepanu pööratud kahele aspektile, milleks on spetsiifilised erahuvid ja teatud võimupositsioon. Erahuvidena vaadeldakse kitsamalt erakonna

huve või erakonnaga seotud isikute huve (Bicchieri & Duffy 1997:62-63; Heywood 1997; Gerring & Thacker 2010:155; Transparency International 2004:11). Võimupositsioon on seotud poliitilise võimu omamisega (Philp 2010:140), mis tähendab ametikohtasid, milleks on valitavad seadusandliku või täidesaatva võimu esindajad ja nende poolt määratavad täidesaatva võimu ametikohad (Kunicova 2010:199). Siinjuhul on oluline erakondlikul seisusel, mis tagab võimaluse osaleda seadusandliku ja täidesaatva võimu jagamisel ja mõjutada selle toimimist (Philp 2010:138). Poliitilise võimu omamine on seotud poliitiliste otsuste tegemisega, mille keskseks kohaks on otsuste langetamise otsene seotus poliitikute otsustuspiirkonnaga, avalike huvide ja ühiskonna põhiväärtustega (Liiv 2001:75).

Käesolevas magistritöös defineeritakse poliitilise korrupsioonina poliitilist võimu omavate isikute poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu väärkasutamist erahuvides. Poliitiline võim on seotud seadusandliku ja täidesaatva võimu kasutamisega, mille valijad usaldavad poliitikutele avalikes huvides kasutamiseks. Kui rääkida Eesti näitel, siis poliitilise võimu omandamine tähendab Riigikogus ja kohaliku omavalituse volikogudes moodustatud koalitsioonides osalemist, mis tagab Vabariigi Valitsuse ja kohalikul tasandil valitsuste moodustamise, mille kaudu poliitikud saavad mehhanismid täidesaatva võimu kasutamiseks. Poliitilise korrupsiooni tekkimine on seotud poliitilise võimu allutamise erahuvidele, millega kahjustatakse avaliku teenistuse tegevuse erapooletust ja nõrgestatakse selle kohustust tegutseda avalikes huvides (Philp 2010:138-140). Poliitikud võivad kasutada oma positsiooni, et saada materiaalseid eeliseid endale, oma tutvusringkonnale või erakonnale, mida nad esindavad (Bågenholm 2009:4). Poliitiline korrupsioon on erakondade ja poliitikute tegevus poliitiliste otsuste tegemisel vastutasuna hüvede eest (Liiv 2001:75), mis esindavad erahuve. Erahuvide esindamine tähendab poliitikute ja erakondade kasu. Erakonnale on peale materiaalse kasu olulisem erakonna positsiooni tugevnemine riigis oma eesmärkide saavutamiseks.

Siinkohal tekivad küsimused, kes omavad poliitilist võimu ja kes mõjutavad selle kasutamist? Erakonda kuulumine annab võimaluse saavutada juurdepääs poliitilisele võimule. Poliitiline võim on seotud seadusandliku ja täidesaatva võimu kasutamisega, mis kohustab avalike huvide järgimist. Kui erakonna huvid lähevad vastuollu avalike huvidega, siis millised huvid osutuvad olulisemaks? Daniel W. Gingerich'i arvates erakonna liidrid püüavad kontrollida avalikku teenistust, et seda kasutada erakonna huvides. Erakonna liidrid seovad erakonna liikmed erakonna huvide täitmisega valimiste ja ametikohtade jagamise kaudu. (Gingerich 2010:223-224, 239)

Erakondade tähtsus valimistel oleneb sellest, kas valimisreeglistik on erakonna- või kandidaadikeskne. Valimisreeglistiku määravad õiguslik regulatsioon ja erakonna sisereeglid. (Gingerich 2010:247) Valimisreeglistikust ühe osa moodustab kandidaatide selekteerimine, mis tähendab erakondade rolli valimistel kandidaatide esitamisel enne, kui otsustamisõigus valijate kätte läheb. Erakonnasisesed seleksiooniprotsessid võivad omada suurt tähtsust erakonna liikmete pääsemisel seadusandlikesse ja täidesaatvatesse organitesse. (Kangur 2004) Seleksiooniprotsess tagab erakonna liidritele valikuvõimaluse esitada kandidaadid, kes kõige paremini arvestaks erakonna huvidega (Gallagher & Mitchell 2005:10-11). Seega seleksioon on ka motivatsioonivahendiks, et motiveerida liikmeid arvestama valituks saamisel igakülgset erakonna huvidega. Mida suuremad õigused on erakonnal mõjutada valimistel osalemisel enda esitatud nimekirjas kandidaatide valituks saamist, seda rohkem on liikmed seotud erakonnaga (Gingerich 2010:247). Erakonnakesksus ähmastab poliitikute vastutust valijate ees, sidudes selle erakonna liidrite arvamustega. Mida vähem poliitik on seotud valijatega, seda suurem on korrupsiooni tekkimise oht. (Kunicova 2010:205)

Kui esmatähtsaks valikukriteeriumiks avaliku teenistuse täitmisel saab lojaalsus erakonnale, aga mitte ametikohale vastav pädevus (Philp 2010:140), on see avalike huvide arvelt erakonna huvide järgimine. Selle kaudu erakond allutab avalikud ressursid poliitilisele kontrollile (Vannucci 2000:30-32). Erakonna mõjuga, nagu see avaldub valimistel kandidaatide selekteerimisel, tuleb arvestada erakonna liikmete nimetamisel avalikku teenistusse. Mida suurem on erakonna mõju liikmetele, seda enam on liikmed seotud avalikus teenistuses erakonna huvide täitmisega. (Gingerich 2010:240) Poliitiline korrupsioon on see, kui erakonna liidrid seavad liikmetele avalikku teenistusse nimetamisel vastutasuna nõude kasutada ametist tulenevaid võimalusi erakonna huvides, milleks võib olla näiteks lubamatu erakonna rahastamine (Porta 2010:76; Gingerich 2010:220). Siinkohal on korrupsiooni indikaatoriks põhjuslik seos isikule ametikohast tulenevate hüvede ja selle eest vastutasuna erakonnale saadava maksimaalse kasu vahel, mida saab käsitleda avaliku teenistuse keskse lähenemisena. Käsitledes laiemalt ametikohtade jagamist lojaalsuse, mitte pädevuse alusel, on avalike ressursside ebaõige kasutamine erakonna huvides (Gingerich 2010:220, 223-224) see, kui tagatakse erakonna liikme tasustamisega samaaegselt erakonna positsiooni tugevdamine. See on korrupsiooni sisustamisel avaliku huvi keskne lähenemine.

Poliitilise korrupsiooni tekkimisega on seotud erakonna liidrite tegevus, mille käigus liikmetele võimaldatakse valituks saamine ja pakutakse ametikohtasid avalikus teenistuses vastutasuna selle eest, et nad hakkaksid ära kasutama oma ametialast positsiooni erakonna huvides. Tugev

erakonna mõju tähendab seda, et erakonna liidrid on seotud liikmete korruptiivse käitumisega erakonna huvides (Ackerman 1999:29). Erakonna mõju vähendab see, mida rohkem erakonna liige saab iseseisvalt oma poliitilist tegevust määrata, milleks on nii valimistel osalemine kui ka tegutsemisvabadus parlamendis või täitevvõimu ametikohal (Pettai 2000).

Korruptsioon on ametikohast tuleneva võimu kasutamine erahuvides avalike huvide arvelt, mille tähendus ühiskonnas on erinev olenevalt, kas võtta aluseks legaaldefiniitsiooni või sotsiaalteaduslik lähenemine, mis on laiemas käsitlusega. Poliitiline korruptsioon iseloomustab kõrgematasandilist korruptiivset käitumist, kus toimub poliitilist võimu omavate isikute poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu väärkasutamine erahuvides, mis on ajendatud isiklikust ja erakondlikust kasust. Kasu tähendab materiaalseid hüvesid ja positsiooni tugevdamist. Poliitilise korruptsiooni tekkimine on osaliselt seotud erakonna liidrite poolt mõjuvõimu kasutamisega, kui erakonna liikmetele võimaldatakse valituks saamine ja pakutakse ametikohtasid avalikus teenistuses vastutasuna selle eest, et nemad hakkaksid ära kasutama oma ametialast positsiooni erakonna huvides.

Politiseerumine on ametikohtade allutamine erakondlikule kontrollile, mis annab võimaluse kasutada avalikke vahendeid erahuvides. Politiseerumist saab käsitleda poliitilise korruptsiooni ilminguna, mis võib olla institutsionaliseeritud korruptsiooni esinemisvormiks lääneliku poliitilise kultuuriga maades. Sellisel juhul kasutatakse lubamatult avalikke vahendeid erakonna liikmete tasustamiseks erakonna huvides ning erakonna ja selle liikme positsiooni tugevdamiseks.

2. ERAKONDADE TÄHTSUS KOHALIKUL TASANDIL JA KOHALIKU OMAVALITSUSE ÄRIÜHINGU KORRUPTSIOONIRISK EESTIS

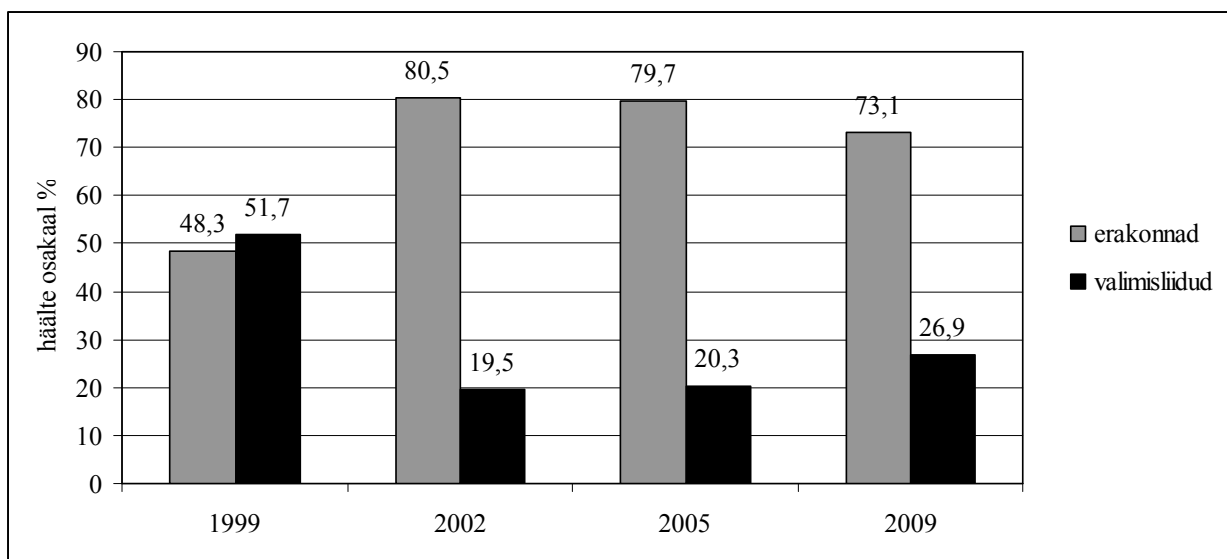
2.1. Erakondade tähtsus kohaliku omavalitsuse tasandil

Eestis tähendab kohalik omavalitsus valla või linna demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigust, võimet ja kohustust seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi. Kohalik omavalitsus koosneb volikogust, mis on kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt ja valitsusest, mis on volikogu poolt moodustatav täitevorgan. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 02.06.1993) Volikogu liikmed valitakse hääletamisõigusega Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike poolt. Volikogu valimistel saavad osaleda erakonnad, valimisliidud, mis esitavad kandidaatide nimekirjad ja üksikkandidaadid. Erakond saab kandidaadid üles seada igas vallas või linnas. Valimisliidu võivad moodustada hääleõiguslikud elanikud valla- või linnasiseselt valimistel osalemiseks. (Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, 27.03.2002)

Erakond on üleriigiline. Valimisliit on isikute grupp, kes osaleb ühises nimekirjas kohalikel valimistel. Valimisliitude moodustamine on lihtne, mis ei eelda erilist organiseerumist. Rahvastikuregistri andmetele tuginedes on Eestis 01.01.2011 seisuga 226-st omavalitsusüksusest 168-s alla 4000 elaniku (Elanike...01.03.2011). Erakonna moodustamiseks on vaja 1000 liiget (Erakonnaseadus, 11.05.1994). Seega on arusaadav, et kohalikul tasandil on erakonna loomine keeruline seoses liikmelisuse nõudega. Valimisliidud on kohalikel valimistel erakondade konkurendid, kuna annavad parema võimaluse kandideerimisel kui üksikkandidaadina osalemine. Kuigi valimisliitudes saavad kandideerida ka erakonda kuuluvad isikud, näiteks kui kohaliku omavalitsuses ei ole piisavalt erakonna liikmeid, et konkurentsivõimelist nimekirja esitada.

Erakondade tähtsus kohalikel valimistel on tõusnud (joonis 1). Kui vaadata kohalikel valimistel häälte jagunemist aastail 1999-2009, siis alates 1999. aasta 48% on erakondade toetus kasvanud, püsides ligikaudu 80% 2002. aastal ja 2005. aastal ning langedes mõnevõrra 73,1% juurde 2009.

aastal. Ligikaudu 80% võibki pidada erakondade piiriks kohalikel valimistel, kuna valimisliidud jäävad omama kohalikul tasandil Eesti poliitilises süsteemis teatud rolli (Toomla 2011:136).



Joonis 1. Toetus erakondadele ja valimisliitudele kohalike volikogude valimistel ajaperioodil 1999-2009 (Toomla 2011:135)

Tabelist nähtub, et kohalikel valimistel osalenud erakondade nimekirjade arv on suurenenud ja valimisliitude arv on vähenenud ajaperioodil 1999-2009. Märkimisväärne muutus on toimunud 2002. aastal. Kuigi 2009. aastal on valimisliitude arv kasvanud võrreldes erakondade nimekirjade arvuga.

Tabel. Kohalike omavalitsuste volikogude valimistel osalenud nimekirjade arv ajaperioodil 1999-2009 (Aavik 2010:8)

| Aasta | Erakondade nimekirjad | Valimisliitude nimekirjad | Kokku |
|-------|-----------------------|---------------------------|-------|
| 1999 | 180 | 588 | 786 |
| 2002 | 632 | 242 | 874 |
| 2005 | 726 | 186 | 912 |
| 2009 | 631 | 324 | 955 |

Erakondade järsu toetuse tõusu põhjustajaks oli suure tõenäosusega Riigikogu poolt 27.03.2002 vastu võetud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muudatus, mille järgi 20.10.2002 toimuvatel kohalikel valimistel ei oleks saanud enam kandideerida erakondade valimisliidud ega kodanike valimisliidud (Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, 27.03.2002).

Keelustamise põhjuse tagamaad olid seotud sellega, et kodaniku valimisliidud osalesid edukalt valimistel, osutudes erakondadele arvestatavateks konkurentideks (Toomla 2011:134). Enne valimiste toimumist antud seaduse muudatus tunnistati Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi poolt kehtetuks õiguskantsleri taotluse alusel (RKL 2002, 3-4-1-7-02). Kuid lühike valimisliitude keelustamise ajaperiood vahetult enne valimisi tekitas erakondadele monopoli juurde, sest paljud poliitiliselt aktiivsed inimesed olid sunnitud astuma erakondadesse, et valimistel kandideerida (Toomla 2011:135).

Kui vaadata 2005. aasta ja 2009. aasta valimisi Tartus ning Pärnus, siis saab järeldada järgmist. Tartus said kõik mandaadid erakonnad ning kaduma läksid 1,8% häältest valimisliitudele ja üksikkandidaatidele 2009. aastal ning 0,3% häältest üksikkandidaatidele 2005. aastal (Tartu linnas 2009...10.12.2010; Tartu linnas 2005...10.12.2010). Pärnu on üldisel taustal erandlikum, kus 2009. aasta valimistel võidutses Toomas Kivimägi valimisliit, mis sai 14 mandaati 33-st. Pärnus said 42,1% häältest valimisliidud ja üksikkandidaadid 2009. aasta valimistel ning 10% häältest valimisliit, mis viis erakondadelt kolm mandaati, 2005. aasta valimistel. (Pärnu linnas 2009...10.12.2010; Pärnu linnas 2005...10.12.2010)

Kui võrrelda valimisi ajaperioodil 1999-2009, siis üldjärelused on, et Eesti kohaliku tasandi valitsemises on erakondade tähtsus aastatega tõusnud. Kuigi on ka erandeid, milleks on näiteks Pärnu linn, kus võrreldes 2005. aasta ja 2009. aasta valimisi, on valimisliidu osakaal märgatavalt kasvanud.

Erakonna ja valimisliidu legaldefiniitsioonid on erinevad, kuid politoloogiline tähendus on sarnane, kuna on tegemist isikute grupiga, kes soovivad valimiste kaudu omandada võimu poliitiliste huvide teostamiseks. Valimisliitu eristatakse erakonnast selle lihtsakoelisuse ja vähese organiseerituse poolest. Seetõttu ei ole võimalik rääkida valimisliidust kui organisatsioonist, kuhu liikmeks astutakse, vaid pigem poliitiliselt aktiivsest inimeste grupist. Poliitiliselt aktiivsed isikud (sealhulgas ka erakonna liikmed) kasutavad võimalust organiseeruda ühise nimekirja alusel valimisliiduna, mis annab valimistel parema võimaluse kandideerimiseks kui üksikkandidaadina osalemine. Politiseerumise ja poliitilise korrupsiooni aspektist saab erakonda ja valimisliitu käsitleda samatähenduslikult. Sarnaselt erakondadega saab nimetada valimisliidu liikmetega seotud isikute eelistamist avaliku sektori ametikohtade täitmisel võimule pääsemisel politiseerumiseks. Kuid valimisliiduga seotud politiseerumise tuvastamine on keerulisem, kuna isikute vahelised seosed ei ole nii märgatavad ja arusaadavad kui erakondades.

2.2. Kohaliku omavalitsuse äriühingute õiguslik regulatsioon

Kohalik omavalitsus saab äriühingute omamise kaudu tagada elanikele parema avalike huvide teostamise. Kohaliku omavalitsuse äriühingutes osalemist ja selle juhtimist reguleerivad peamiselt kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ja äriseadustik.

2010. aasta aprilli seisuga oli kohaliku omavalitsuse osalusega tegutsevaid äriühinguid kokku 291. Kohaliku omavalitsuste kontrolli all olevatest äriühingutest põhitegevusalana 64% on tegevad kommunaalmajanduse valdkonnas, 10% tegelevad vara rendile andmisega ja 7% osutavad tervishoiuteenust. 230 äriühingut on omavalitsuse otsese või kaudse valitseva mõju all ja 76 äriühingus ollakse partneriks omavalitsusvälise isikuga. (Riigikontroll 2010:8) Valitseva mõju tähendab äriühingus üle 50% hääleõiguse omamist või enamiku tegevjuhtkonna või kõrgema juhtorgani liikmete tagasikutsumise õigust (Raamatupidamise seadus, 20.11.2002). Kaudne valitseva mõju on valitseva mõju omamine äriühingus teiste otsese valitseva mõju all olevate ühingute kaudu (Riigi raamatupidamise üldeeskiri, 11.12.2003). Iseloomustamiseks kohaliku omavalitsusega seotuid äriühinguid, kasutatakse linnavolikogude poolt vastuvõetud äriühingute asutamist ja osalemist reguleerivates määrustes linna äriühingu ja linna osalusega äriühingu mõisteid. Linna äriühing tähendab aktsiaseltsi, mille kõik aktsiad kuuluvad linnale, või osaühingut, mille ainukene osa kuulub linnale. Linna osalusega äriühing tähendab aktsiaseltsi, mis ei ole linna aktsiaselts, kuid milles linnale kuulub vähemalt üks aktsia, või osaühingut, mis ei ole linna osaühing, kuid milles linnale kuulub osa. (Pärnu linna poolt äriühingus osalemise kord, vastu võetud Pärnu Linnavolikogu määrusega 20.04.2006; Tallinna linna poolt aktsiaseltsi, osaühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu asutamise ja nendes osalemise kord, vastu võetud Tallinna Linnavolikogu määrusega 27.11.2008)

Vald või linn võib olla osanik või aktsionär äriühingus, arvestades kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimisele seatuid erisusi. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 sätestab omavalitsusorganite äriühingutega seotud otsustuspädevuse regulatsiooni. Äriühingu, mille ainuomanikuks on vald või linn, asutamise, ühinemise, jagunemise ja ümberkujundamise ning lõpetamise otsustab ning põhikirja ja selle muudatused kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. Valla- või linnavalitsus nimetab nõukogu liikmed ja teostab muid asutaja, osaniku või aktsionäri õigusi. Kui osaühingul ei ole nõukogu, nimetab valla- või linnavalitsus osaühingu juhatuse liikmed. Kui äriühingus osaleb lisaks linnale või vallale ka teisi osanikke või aktsionäre, otsustab osalemise ja selle lõpetamise valla- või linnavolikogu. Muus osas teostab osaniku-, aktsionäri- ja

asutajaõigusi valla- või linnavalitsuse poolt nimetatud isik. Valla või linna eraõiguslikes isikutes osalemise korra kehtestab volikogu. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2.06.1993)

Peale kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse vahelise omaniku- või asutajaõiguste teostamise otsustuspädevuse jaotuse kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ega mõni teine seadus omavalitsuste osalemisele äriühingus erisusi ette ei näe ning kohaldub äriseadustiku regulatsioon, nagu erakapitalil põhinevale ühingule (Riigikontroll 2010:7).

Sõltuvalt äriühingu liigist sätestab äriseadustik ühingu tegevuse korraldamiseks juhtimisorganid. Juhtimisorganiteks on aktsiaseltsis aktsionäride üldkoosolek, nõukogu ja juhatus ning osaühingus osanike koosolek, juhatus ja vajadusel nõukogu. Aktsionäride üldkoosolek või osanike koosolek määrab ning kutsub tagasi nõukogu ja osaühingul, millel puudub nõukogu, juhatuse liikmed ja otsustab neile makstava tasu suuruse. Nõukogu planeerib äriühingu tegevust ja korraldab selle juhtimist, otsustades igapäevase majandustegevuse raamest väljuvaid küsimusi ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Äriühingut esindab ja igapäevast tegevust korraldab juhatus, mis on kohustatud kinni pidama nõukogu seaduslikest korraldustest. Kui äriühingul on nõukogu, määrab ja kutsub juhatuse liikmed tagasi nõukogu, otsustades nende tasustamise. Nii nõukogu kui ka juhatuse liikmeid võib sõltumata põhjusest tagasi kutsuda. (Äriseadustik, 15.02.1995)

Kohaliku omavalitsuse osalemine äriühingus saab olla põhjendatud avalike huvide teostamisega omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmisel, mis eeldab selget ettekujutust, kuidas see omavalitsuse ülesannete täitmisele kaasa aitab (Riigikontroll 2010:14). Avalikud huvid on seotud kohaliku elu korraldamisel elanike õigustatud vajaduste ja huvide täitmisega või omavalitsuse arengu vajaduste arvestamisega. Ühe põhimõttena võib välja tuua nõude, et avalikke teenuseid peab osutama elanikele soodsatel tingimustel (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2.06.1993). Omavalitsus peab arvestama äriühingu asutamisel, kas see avaliku teenuse osutamise tingimust ikka täidab, kuna osalemine muudele motiividele ei vasta Riigikontrolli arvates seaduse mõttele (Riigikontroll 2010:14).

Kohaliku omavalitsuse äriühingutes osalemine peab olema seotud avalikes huvides omavalitsuse ülesannete korraldamisega. Linna- ja vallavalitsus omab äriühingu majandustegevuse juhtimises olulist rolli, kuna on nõukogu või nõukogu puudumisel juhatuse liikmete ametisse määraja ja tagasikutsuja ning saab nõukogu kaudu mõjutada juhatuse liikmete määramist.

2.3. Kohaliku omavalitsuse omanikuõiguste teostamisega seotud vastuolud äriühingutes

Kohalik omavalitsus omanikuna osaleb äriühingu jätkusuutliku majandamise planeerimisel ja teostab järelvalvet selle tegevuse üle erinevate juhtimistasandite kaudu. Linna- ja vallavalitsus määrab ametisse nõukogu või nõukogu puudumisel juhatuse liikmed ning nõukogu kaudu mõjutab juhatuse liikmete määramist. Antud juhtimisvõimaluste teostamisel peab arvestama, et tagatud saaks äriühingu parim võimalik kasutamine avalikes huvides omavalitsuse ülesannete täitmisel.

Riigikontroll auditeeris 01.01.2007-30.04.2009 kogutud andmete põhjal kohaliku omavalitsuse 10 äriühingut, mille eesmärgiks oli hinnata omavalitsuste tegevust omanikuõiguste teostajana. Riigikontrolli hinnangul ei ole omavalitsused enamasti seadnud auditeeritud äriühingutes osalemisele jälgitavaid eesmärke ning äriühingute juhtimise korralduses esines olulisi puudusi, mistõttu ei ole avalikud huvid omavalitsuse osalusel tegutsevates ühingutes piisavalt kaitstud. Sellega seoses Riigikontroll leiab, et eelkõige on vaja omavalitsuse äriühingutes korraldada paremini nõukogude tööd, mille olulisemaks ülesandeks on järelevalve teostamine ühingu tegevuse õiguspärasuse ja juhatusele seatud eesmärkide täitmise üle. Nõukogu liikmed on sageli määratud nende poliitilist kuuluvust arvestades, mistõttu ei vallata vajalikul määral erialaoskusi äriühingu juhtimiseks. (Riigikontroll 2010:1-2, 58-59)

Omavalitsused äriühingute kaudu pakuvad enamasti kohaliku kogukonna jaoks mõnda olulist teenust, seega on tähtis tagada äriühingute jätkusuutlik majandamine. Samas tuleb arvestada ka seda, et paljudel juhtudel äriühingute tegevust rahastatakse märkimisväärselt valla- või linnaelarvest ehk ühingu majandamiseks kulub maksuraha. (Riigikontroll 2010:1, 10) Äriühingute nõukogu ja nõukogu vahendusel juhatuse liikmete määramisel peab linna- ja vallavalitsus arvestama isikute võimekust äriühingu eesmärkide täitmisel selle tõhusa toimimise korraldamise kaudu. Kohaliku omavalitsuse äriühingute juhtimine nõuab juhatuse ja nõukogude liikmetelt erialaseid teadmisi.

Äriühingute nõukogude moodustamine poliitilise kuuluvuse alusel ei taga tõhusat avalike huvide kaitsmist, kuna liikmetel puuduvad erialased teadmised, kuid kasutamata on jäetud tõhusamad meetodid äriühingute tegevuse suunamiseks ja kontrollimiseks. Riigikontroll tõi välja oma kontrollaruandes, et kohalikud omavalitsused on jätnud suuresti kasutamata võimaluse suunata põhikirja abil ühingu juhtkonna tegevust, mis võimaldab ühingu tegevuse iseloomu arvestades

seada täpsemaid nõudeid ühingu juhtimise korraldusele (Riigikontroll 2010:21). Samuti on kasutatud kitsalt seadusega pakutud võimalusi äriühingute kontrollimisel. Nõukogud ei ole enamasti kontrollinud ühingu raamatupidamist, vara olemasolu, juhatuse tegevuse vastavust seadustele või tutvunud ühingu dokumentidega. Viimast ei ole enamasti teinud ka valla- või linnavalitsused, kuigi selleks on seaduse järgi võimalused olemas. (Riigikontroll 2010:2-3)

Milline mõju on äriühingu toimimisele, kui juhtorganitesse liikmete määramine tugineb omavalitsuse koalitsiooni poliitilist kuuluvust arvestades? Mis on sellise tegevuse ajendiks? Antud teema on olnud aktuaalne Eestis seoses riigi äriühingutega, mille nõukogudesse kuuluvad võimuerakondade Riigikogu liikmed. Riigikogu liikmete osalemist riigi osalusega äriühingute nõukogudes on põhjendatud avalike huvide tagamise vajadusega riigile strateegiliselt oluliste äriühingute juhtimises (Riigikogu...15.04.2008). Sellelaadse põhjenduse saab välja tuua ka kohaliku omavalitsuse äriühingu nõukogusse koalitsiooni poliitilist kuuluvust arvestades isikute määramise õigustamiseks.

Omavalitsusorganid on volikogu, mis on valla või linna hääleõiguslike elanike poolt valitud ja valitsus, mis on volikogu poolt moodustatav täitevorgan. Volikogu omab ainupädevust teatud otsuste vastuvõtmisel, mis annavad aluse valitsuse tegevusele. Volikogu valib linnapea või vallavanema, kinnitab valitsuse liikmed, määrab nende töötasu ja hüvitised ning avaldab neile umbusaldust. Volikogu võtab vastu õigusakte ja annab nõusoleku teatud otsuste tegemiseks ja omavalitsusele kohustuste võtmiseks, mis on vajalikud valitsusele täitevorganina. Volikogu liikme volitused peatuvad, kui tema on valitud vallavanemaks või linnapeaks, kinnitatud valla- või linnavalitsuse liikmeks või nimetatud ametisse palgaliseks valitsuse liikmeks. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 2.06.1993)

Volikogu on valitsuse ülene ning nende funktsioonid on lahutatud, kuna ei ole võimalik samaaegselt täita volikogu ja linnavalitsuse liikme kohustusi. Ametite ühitamatus tagab neile iseomaste funktsioonide täitmise vabast tahtest lähtuvalt ning puudutab huvide konflikti vältimist (Runthal 2007). Ühitamatuse eesmärk on takistada ühel isikul kahel ametikohal töötamist, kui nendest ametikohtadest tulenevad kohustused on vastuolulised, mille tõttu mõlema ametikoha kohustusi ei suudeta täita usaldusväärselt ja erapooletult. Ühitamatusega kindlustatakse ja kaitstakse erinevate ametikohtade funktsioonide sõltumatust. (Runthal 2007) Volikogu sõltumatus seatakse ohtu linna- ja vallavalitsuse tegevust puudutavate otsuste vastuvõtmisel, kui valitsuse poolt äriühingu juhatusse või nõukogusse määratuna volikogu liikmed oma tegevuses on allutatud valitsusele, saades selle eest töötasu.

Sarnaselt avalikule teenistusele politiseerumisena saab käsitleda kohaliku omavalitsuse äriühingute juhtorganitesse isikute määramist kaalutlustel, milleks on poliitiline kuuluvus või lojaalsus erakonnale, aga mitte antud ametikohale sobilik pädevus. Riigikontroll on välja toonud, et avalike huvide kaitsmine ei ole piisavalt tagatud kohaliku omavalitsuse äriühingutes, mis on seotud osaliselt sellega, et poliitilise kuuluvuse alusel määratud nõukogude liikmed ei oma erialaseid teadmisi. Teaduslikus käsitluses on peetud politiseerumise põhjuseks eelkõige erakonna huvide esiplaanile seadmist, mida tehakse avalike huvide arvelt (Mulgan 1998). Samuti on politiseerumine tasustamisvahend, millega tagatakse erakonna nimel tegutsevate isikute äraelamine. Seega äriühingu juhtorganite politiseerumine on seotud pigem erakonna huvide realiseerimisega ja erakonnaga seotud isikute tasustamisega, kui avalike huvide tagamise vajadusega.

2.4. Poliitilise korrupsiooni tekkimise risk kohaliku omavalitsuse äriühingus

Poliitiline korrupsioon on poliitilist võimu omavate isikute poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu väärkasutamine erahuvides. Antud definitsioon näitab korrupsiooni üldist sotsiaalset tähendust, mille sisustamine toimub ühiskonna õiglustundest lähtuvalt. Poliitilise korrupsiooni käsitlemine karistusõiguslikult on keeruline, sest kui karistusõiguslikult ei ole tegemist korrupsiooniga, võib antud käitumine avaliku arvamuse järgi olla korrupsioon, kuna riivab üldsuse õiglustunnet (Philp 2010:126-127). Tavaliselt juriidiline regulatsioon ei kata avalikku arvamust, kuna see on palju laiem (Sousa 2010:220-222).

Käesolevas magistritöös käsitletakse poliitilist korrupsiooni sotsiaalses tähenduses, mis annab võimaluse analüüsida ühiskonna arvamust, missugust erakondade, erakonnaliikmete ja poliitikute tegevust peetakse võimu väärkasutamiseks erahuvides. Karistusõiguslikus tähenduses ei ole poliitilist korrupsiooni Eestis defineeritud. Eesti karistusõigus kasutab korruptiivsete tegevuste sisustamisel ametiisiku mõistet, mis ei kattu poliitilise võimu tähendusega, vaid kitsendades seda. Samuti poliitilist korrupsiooni iseloomustab erahuvides tegutsemine, mis on palju laiemas tähendusega, kui karistusõiguses kriminaliseeritud kasusaamine ja materiaalse kahju tekitamine.

Poliitilise korrupsiooni põhiline tekitaja on poliitikute soov saada poliitilises konkurentsivõitluses teenimatuid või varjatuid eeliseid konkurentide ees (Liiv 2001:75). Poliitilise korrupsiooni sisustamisel on oluline roll erakondade rahastamisel (Gingerich 2010:223; Heywood 1997; Sousa 1999:4). Palju avalikku tähelepanu on põhjustanud erakondade

rahastamise regulatsioon Eestis, mida on kritiseerinud õiguskantsler Allar Jõks. Eestis võeti vastu erakondade rahastamist puudutav uus regulatsioon 2010. aasta novembris, mille eesmärgiks oli muuta erakondade rahastamist läbipaistvamaks ja kontrollitumaks.

Allar Jõksi hinnangul muutus uue regulatsiooni vastuvõtmisel olukord mõnevõrra halvemaks, sest dekriminaliseeriti keelatud annetuste vastuvõtmine, mis ei ole enam karistatav ega oma ka muid õiguslikke tagajärgi. Allar Jõksi arvates on keelatud annetuse vastuvõtmine üks raskemaid ja tõenäoliselt ka populaarsemaid erakonna rahastamise nõuete rikkumisi. Prokuratuuri seisukoht oli, et eelnev regulatsioon ei võimaldanud erakonna poolt keelatud annetuse vastuvõtmist puudutava karistusseadustiku sätte alusel erakonna liikmele tehtava ebaseadusliku annetuse osas menetlust alustada. Kuid selle asemel, et muuta karistatavaks ka erakonnaliikmetele tehtava ebaseadusliku annetuse vastuvõtmine, dekriminaliseeriti kogu tegevus. (Randlaid 25.11.2010) Ühing Korruptsioonivaba Eesti on arvamusel, et erakonnad peaksid uuesti läbi vaatama erakonna rahastamise reeglid, et tagada rahastamise läbipaistvus (Jürisoo 24.12.2010). Sarnasel arvamusel on ka Eesti Juristide Liit (Koppel 14.01.2011).

Avalik kriitika erakondade rahastamise pihta näitab, et ühiskonna arvamus, mis on korruptsioon, on vastuolus Riigikogu poolt vastuvõetud õigusliku regulatsiooniga. Erakondade rahastamist on nimetatud teoreetiliselt kirjanduses ühe olulisema poliitilise korruptsiooni põhjustava tegurina. Kontroll poliitilises sfääris toimuva korruptsiooni üle ei ole piisavalt tõhus, sest erakonnad ei taha oma tegevust seaduste alusel kontrollile allutada, mille tõttu on ka erakondade rahastamise regulatsioon puudulik (Liiv 2001:77-78). Eelpool toodu annabki põhjenduse, miks magistritöös valiti poliitilise korruptsiooni uurimisel sotsiaalteaduslik defineerimine.

Magistritöös on vajalik defineerida korruptsiooniriski mõiste. Käesolevas magistritöös kasutatakse riski sisustamisel teoreetilist lähenemist, kus risk on võimalus, et toimub ebasoodne sündmus (Masso 2002:24). Magistritöös ei hakata hindama kohalike omavalitsuste äriühingutes poliitilise korruptsiooni riski realiseerumist minevikus toimunud sündmuste pinnalt, sest antud asjaolude tuvastamiseks on keeruline saada lähteandmeid. Hinnatakse üldiselt poliitilise korruptsioonina käsitletavate sündmuste, mille eeltingimuseks saab pidada politiseerumist, esinemist Eestis.

Politiseerumine tähendab avaliku sektori töötajate värbamist ja edutamist, kus lähtutakse erakondlikust kuuluvusest või poliitilisest lojaalsusest, aga mitte antud ametikohale sobilikust pädevusest (Derlien 1996:149; Elgie 2001:39; Rhodes & Weller 2001:3; Weller & Young

2001:172; Peters & Pierre 2004:2). Üldiselt saab politiseerumise tagajärjena vaadelda igasugust avaliku teenistuse ebaõiget kasutamist avalike huvide arvelt erakonna huvides (Weller 1989). Poliitilise korrupsiooniga on seotud avalike vahendite väärkasutamine erakonna huvides, millega tugevdatakse erakonna positsiooni (Gingerich 2010:220). Riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil on ametikohad avalikud vahendid ning nende täitmine erakonna huvides, millega kaasneb lubamatu erakonna positsiooni tugevdamine, on käsitletav poliitilise korrupsioonina. Korrupsiooni sisustamisel sotsiaalses tähenduses on lubamatu selline erakonna positsiooni tugevdamine, mis läheb vastuollu ühiskonna õiglustundega.

Eestis on pälvinud avalikku halvaks panu ametikohtade jagamine, mille eesmärgiks on erakonna huvides töötavate isikute tasustamine, mitte aga ametikohale vastava töö tegemine. Näiteks isikute, kes osalevad erakonna või erakonna kandidaadi valimiskampania tegemisel, tööle võtmine riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuste mittepoliitilistele ametikohtadele (Hea...14.04.2011). Ametikohtade allutamine erakonna kontrolli alla annab võimaluse suunata otsustamisprotsessi, mille tulemusel võimul olev erakond saab kasutada avalikke vahendeid lubamatult enda huvides. Sellega on seotud eelkõige erakondadele ja poliitikutele eelisolukorra tekitamine valimistel (Hea...14.04.2011), mille käigus valimispropaganda teostamisel kasutatakse eelarvelisi vahendeid. Mõlemad tegevused lähevad vastuollu avalike huvidega, kuna nende eesmärgiks on erahuvides tegutsemine (Gingerich 2010:220, 223-224; Heidenheimer 2010:115; Philp 2010:125), mis kattuvad poliitilise korrupsiooni definitsiooniga.

Eesti meedias kajastati 2011. aasta jaanuaris, et Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit piirkondade kontorite töötajad, kelle ülesandeks on erakonna valimiskampania tegemine, võeti tööle ministeeriumitesse ja maavalitsustesse, kuna erakonnal ei olnud raha nende tasustamiseks (Koch 21.01.2011). Sellist tegevust kritiseerisid sotsiaalteadlased. Politoloogid Ivar Tallo ja Leif Kalev avaldasid arvamust, et erakonnatöötajate määramine avalikku teenistusse on avalike huvide kahjustamine (Mäekivi 24.01.2011; Šmutov 23.01.2011). Sotsioloog Ivi Proos'i hinnangul on selline tegevus vastuolus hea valimistavaga (Šmutov 21.01.2011a). Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit eestseisuse liikme Andres Herkel'i sõnul on taunitav erakonna administratiivse ressursi kasutamine avalikus teenistuses ning Eestis on olemas tendents, kus poliitilise töö tegijaid võetakse avalikesse ametitesse (Šmutov 21.01.2011b). Ühe näitena saab tuua veel 2011. aasta aprillis kajastatud juhtum, kui väidetavalt Tallinna Keskkonnaametis toimus ametnike väljavahetamine, et kohaliku omavalitsuse asutuse ametikohtade kaudu saaks tasustada isikuid, kes enne töötasid Riigikogusse saanud endise Tallinna abilinnapea heaks (Leitmaa 13.04.2011).

Kui käsitleda varjatud valimiskampaania tegemisel riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarveliste vahendite kasutamist, siis saab välja tuua Tallinna linnapea ning majandus- ja kommunikatsiooniministri pöördumised elanike poole enne 2011. aasta Riigikogu valimisi. 2010. aasta lõpus saadeti tallinlastele trükised „Tallinn aitab!“ ja eestimaalastele esitati televisioonis reklaamklippe, kus Tallinna linnapea soovis häid pühi ning loetles üles seitse heategu linna juhtimises, mida tema oli teinud. Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium viis läbi kampaania, mille käigus selgitati ministri pildiga voldikutes Sihtasutuse Kredex renoveerimistoetust, mis kattus erakonna valimisloosungiga „Kodukulud alla!“. (Koch 26.01.2011) Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu hinnangul mõlema tegevusega rikuti head valimistava (Tamm 08.02.2011). Poliitilist propagandat serveeritakse avaliku informatsiooni esitamisenä, mille kulud kaetakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarve summadest (Saar 10.03.2008).

Osad tegevused on Eestis jäetud juriidiliselt reguleerimata, kus erakonnad ja poliitikud kasutavad varjatult avalikke vahendeid erahuvides, kuid mis on ühiskonna õiglustunnet riivanud. Selle eelduseks on olnud avaliku sektori ametikohtade allutamine erakondlikule kontrollile, mis on andud võimaluse kasutada avalikke vahendeid erahuvides. Eestis on olemas juhtumid, mis on käsitletavad sotsiaalses tähenduses poliitilise korrupsioonina, mille tekkimise tingimuseks võib pidada politiseerumist. Kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatuste ja nõukogude politiseerumine võib kaasa tuua sarnased poliitilise korrupsiooni ilmingud, mis ongi käsitletav korrupsiooniriskina.

3. EESTI KOHALIKE OMAVALITSUSTE ÄRIÜHINGUTE POLITISEERUMINE KORRUPTSIOONIRISKINA

Magistritöös kasutatakse andmete kogumisel kvalitatiivseid ja analüüsimisel kombineeritult nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid meetodeid. Andmekogumismeetoditena kasutatakse erinevate dokumentide, äriregistris ja erakonnaregistris olevate andmete kogumist ning ekspertintervjuusid, mida analüüsitakse kasutades statistilist ja tekstianalüüsi meetodit.

Magistritöös analüüsitakse Pärnu ja Tartu linnavolikogu koalitsioonide ning antud linnade ainuosalusega äriühingute juhatuse ja nõukogude poliitilist kuuluvust ajaperioodil 1999-2010, s.h volikogu liikmete kuuluvust, et tuvastada nende politiseeritus, ning politiseerituse seos poliitilise korruptsiooni tekkimisega. Antud ajaperioodi jäävad 17.10.1999, 20.10.2002, 16.10.2005 ja 18.10.2009 korralised volikogu valimised (Valimised...10.12.2010). Volikogu liikmete kuuluvust nõukogudesse ja juhatustesse analüüsitakse pärast 2005. aasta korralisi valimisi kuni 2010. aastani. Linnadest valiti Tartu ja Pärnu, kuna tegemist on Eesti erinevates regioonides asuvate suurlinnadega, mille äriühingute arv on selline, mis tagab iga linna nelja äriühingu analüüsimisel valimina objektiivsed tulemused. Tegutsevaid äriühinguid on Pärnu linnal viis ja Tartu linnal kuus. Äriühingute valikukriteeriumiteks oli äriühingu olulisus linna ülesannete täitmisel elanike huvides ning piisavalt pikk tegutsemisaeg ajaperioodil 1999-2010. Samuti omas linnade valikul tähtsust dokumendiregistrile internetipõhine juurdepääs, mis andis võimaluse tutvuda erinevate volikogu õigusaktidega alates aastast 1999. Koalitsiooni poliitiline kuuluvus, äriühingute juhatuse ja nõukogude liikmete koosseis on tuvastatud 01.01.2011 seisuga.

Pärnu ja Tartu volikogu koalitsioonide tuvastamiseks analüüsitakse linnavolikogu otsuseid ajaperioodil 1999-2010, millega on valitud linnapead ja kinnitatud linnavalituse liikmed. Volikogu otsustega tuvastatav linnavalitsuse koosseis ei pruugi anda täielikku ülevaadet tegeliku koalitsiooni poliitilise koosseisu kohta. Seetõttu lisaks analüüsitakse internetis avaldatud ajakirjanduslikku teavet kontrollimaks ja tuvastamaks, kas linnavalitsuste poliitiline koosseis kattub tegelikult koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliitudega. Äriregistrit kasutades tuvastatakse Pärnu ja Tartu ainuosalusega äriühingud ning nende juhatuste ja nõukogude liikmelisus ajaperioodil 1999-2010. Poliitilise kuuluvuse tuvastamiseks kasutatakse erakonnaregistris olevaid andmeid ning linnavolikogu valimistel erakondade ja valimisliitude

esitatud valimisnimekirju. Valimisnimekirjade kasutamine on vajalik, kuna erakonnaregistris ei ole alati tõepäraseid andmeid isikute erakonda kuulumise kohta ja valimisliitude koosseis on tuvastatav ainult nimekirjade alusel. Isik seostatakse erakonnaga või valimisliiduga ka sel juhul, kui erakonda astumine, erakonna või valimisliidu nimekirjas valimistel kandideerimine on toimunud äriühingu juhatuse või nõukogu liikmelisuse ajal.

Kogutud dokumentaalsete andmete analüüsimisel tuvastatakse koalitsioonide poliitilises kuuluvuses valimistega seoses ja valimiste vahelisel ajal toimunud muudatused, mida võrreldakse äriühingute juhatustes ja nõukogudes toimunud isikukoosseisude muudatustega. Politiseerituse taseme välja selgitamisel arvestatakse sellega, kui palju liikmetest on koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ning liikmete vahetumisega koalitsiooni muutumisel. Nõukogu poliitilises kuuluvuses tuuakse välja eraldi arvuliselt valimisnimekirjas kandideerinud isikud ja volikogu liikmed pärast 2005. aasta valimisi.

Ekspertintervjuud jagunevad kaheks: intervjuud kohalike omavalitsuste korruptsioonikuritegudes jälitustegevust teostanud politseiametnikega ning Pärnu ja Tartu linnavolikogu esimeestega, kes valiti ametisse pärast 2005. aasta ja 2009. aasta valimisi. Ekspertintervjuud viidi läbi Ahti Kõo'ga, kes oli Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kui ka Eesti Reformierakonna liikmena Pärnu linnavolikogu esimees ajavahemikul 2005-2009 (oli volikogu liige aastail 1999-2005 ja linnapea 2005. aastal) ning Aadu Must'aga, kes oli Eesti Keskerakonna liikmena Tartu linnavolikogu esimees ajavahemikul 2001-2007 ja 2009-2011. Aadu Must tegutseb aktiivselt edasi poliitikas, kuuludes Riigikogusse, kuid Ahti Kõo loobus poliitikast, lahkudes erakonnast 01.01.2010. Endistele linnavolikogu esimeestele tutvustati uurimistulemusi, mis on seotud volikogu liikmete kuulumisega linna äriühingute nõukogudesse. Nendega läbi viidud intervjuudes käsitleti kahes teemadeplokis järgnevaid küsimusi:

1. Millistel alustel toimub isikute määramine linna ainuosalusega äriühingute nõukogudesse ja juhatustesse? Miks nõukogudesse määratakse linnavolikogu liikmeid? Milliste valikukriteeriumite alusel valitakse välja isikud, keda määratakse nõukogudesse? Kuidas ja kelle osalusel on toimunud valikuprotsess?
2. Kas linnavalitsus volikogu liikmete määramisel äriühingute nõukogudesse seab ohtu volikogu liikmete sõltumatuse volikogus linnavalitsust puudutavate otsuste vastuvõtmisel?

Magistritöös ei defineerita korruptsiooni karistusõiguslikus tähenduses, vaid kasutatakse poliitilise korruptsiooni käsitlemisel sotsiaalteaduslikku lähenemist. Sellest tulenevalt

ekspertintervjuud annavad kõige parema võimaluse lahti mõtestada Pärnu ja Tartu linnade uurimistulemused ning lähtekoha tuvastamiseks, kas ja millistel tingimustel äriühingu juhtorganite politiseerumine on seotud poliitilise korrupsiooni tekkimise riskiga. Kohtulahendite analüüs kitsendaks sotsiaalteaduslikult korrupsiooni käsitlemist. Kriminaaltoimikus on materjalid, mis tõendavad kriminaliseeritud korrupsiooni toimepanemist ning puudub see osa, mida saaks kasutada sotsiaalses tähenduses korrupsiooni sisustamiseks. Antud osa sisaldub jälitustoimikus, mis on piiratud tasemega riigisaladus, mida ei ole võimalik avalikult kasutada konkreetsete tegevuste kirjeldamisel. Ekspertintervjuude läbiviimine annab võimaluse magistritöös kasutada jälitustegevuse käigus saadud politseiametnike teadmisi üldistatud kujul. Ekspertintervjuudes ei käsitleta konkreetseid kaasuseid, kus isikud ja sündmused oleksid tuvastatavad. Samuti on keeruline kohtulahendite põhjal objektiivselt tuvastada tegelikku korrupsiooni eripära ja taset Eestis, kuna korrupsioon on peittegevus. Kui rääkida korrupsioonist karistusõiguslikus tähenduses, siis korrupsioon erineb oma latentsuse tõttu tavapärasest kuritegevusest. Seetõttu korrupsioonikuritegude kohtustatistika näitab pigem uurimisasutuste töö efektiivsust ja ressursside kasutamist kui korrupsiooni tegelikku taset.

Intervjueeriti kaheksat korrupsioonikuritegusid menetlevat ametnikku, kellest neli töötab Kaitsepolitseiametis ning neli Politsei- ja Piirivalveametis. Valimi moodustamisel arvestati ametnike paiknemist regionaalselt, et saaks ühtlaselt kaetud kogu Eesti suuremad linnad, ja ametnike mitmekülgset kogemust kohaliku omavalitsuse korrupsioonikuritegude menetlemisel, s.h nende kokkupuudet jälitustegevuse käigus kohaliku omavalitsuse äriühingutega. Kaitsepolitseiameti menetluspädevuses on Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva, Kohtla-Järve ja Jõhvi kohaliku omavalitsuse juhtide korrupsioonikuritegude menetlemine, kelleks on (abi)vallavanemad, (abi)linnapead, valla- ja linnasekretärid, osavallavanemad, linnaosavanemad, osavalla ja linnaosa (haldus)sekretärid, direktorid, juhid ja juhatajad (Politseiasutuse ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus, vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 19.07.2007; Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetuste kehtestamine, vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 20.02.1996). Politsei- ja Piirivalveameti uurimisalluvuses on korrupsiooni menetlemine antud linnade teiste ametnike tegevuses ja kõigis ülejäänud Eesti kohalikes omavalitsustes. Politseiametnikud jäetakse magistritöös anonüümseks, kuna ei ole võimalik kaitsepolitseiametnike nimede äratoomine kohaliku omavalitsuse korrupsiooni jälitustegevuse teostamisel, sest see on riigisaladusena käsitletava teave. Samuti Politsei- ja Piirivalveamet ei avalikusta oma kodulehel jälitusametnike nimesid. Politseiametnikud nummerdatakse, et analüüsimisel oleks parem välja tuua nende seisukohad.

Ekspertintervjuude käigus käsitleti kolmes teemadeplokis järgnevaid küsimusi:

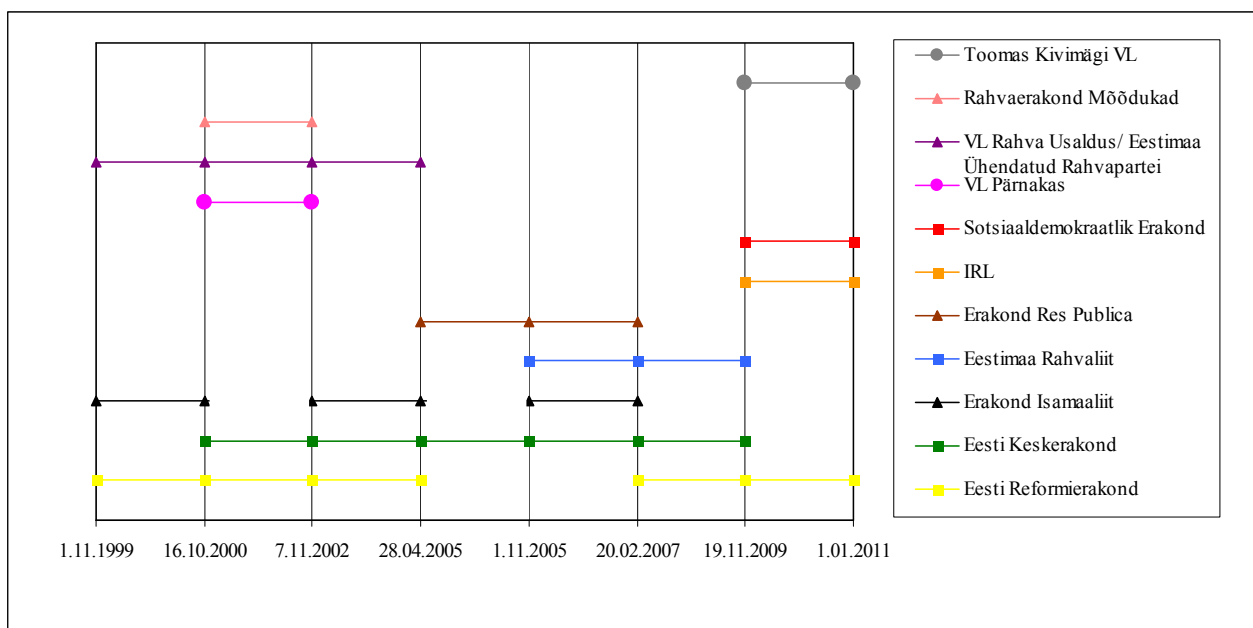
1. Kas Eestis kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete ametisse määramine on seotud volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega?
2. Mis põhjusel toimub volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel äriühingute juhatuse ja nõukogudesse liikmete määramine? Mida tähendab politiseerumine?
3. Kuidas on seotud poliitilise kuuluvuse alusel omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete ametisse määramine korruptsiooni tekkimise riskiga? Milliseid korruptsiooni ilminguid see võib põhjustada? Mis on poliitilise korruptsiooni tunnused?

Ekspertintervjuude analüüsimise käigus tuvastatakse, kas politiseerumisena on käsitletav kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogude liikmete määramine koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel ning millised tingimused politiseerumine loob poliitilise korruptsiooni tekkimiseks.

3.1. Pärnu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Pärnu linnavalitsusse on kuulunud Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica, Eestimaa Rahvaliit, Erakond Isamaa ja Res Publica Liit, valimisliit Pärnakas ja Toomas Kivimägi valimisliit ajaperioodil 1999-2010. Pärnu volikogu koalitsioonidesse kuulusid ka erakonnad ja valimisliit, mis ei omanud linnavalitsuses liikmelisust. Selgus, et ajaperioodil 1999-2005 kuulusid koalitsiooni kaks volikogu liiget, kes kandideerisid valimisliidus Rahva Usaldus 1999. aasta valimistel ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei nimekirjas 2002. aasta valimistel (Vilgats 10.04.2002; Roosaar 08.09.2005; Vilgats 29.10.2009). 2000. aastast kuni 2002. aasta valimisteni kuulus koalitsiooni Rahvaerakonna Mõõdukad, mis oli esindatud volikogus kahe liikmena, üks liige (Vilgats 29.10.2009; Vilgats 11.11.2002). Pärast 2009. aasta valimisi osalesid kaks Sotsiaaldemokraatliku Erakonna liiget koalitsiooni moodustamisel (Toomas... 29.10.2009).

Joonisel 2 on toodud ajaperioodid, millal on osalenud erinevad erakonnad ja valimisliidud Pärnu linnavolikogu koalitsioonide moodustamisel (kasutatud allikate loetelu lisas 1). Linnapeade valimine ja linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine on toimunud valimiste järgselt volikogu otsustega 01.11.1999, 07.11.2002, 01.11.2005 ja 19.11.2009. Linnavalitsuses on koosseis vahetunud valimiste vahel kolmel korral: 16.10.2000, 28.04.2005 ja 20.02.2007. Antud daatumeid loetakse koalitsioonide moodustamise ajahetkedeks.



Joonis 2. Pärnu linnavolikogu koalitsiooni poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Pärnu volikogu koalitsiooni poliitiline kuuluvus on olnud ajaperioodil 1999-2010 järgnev:

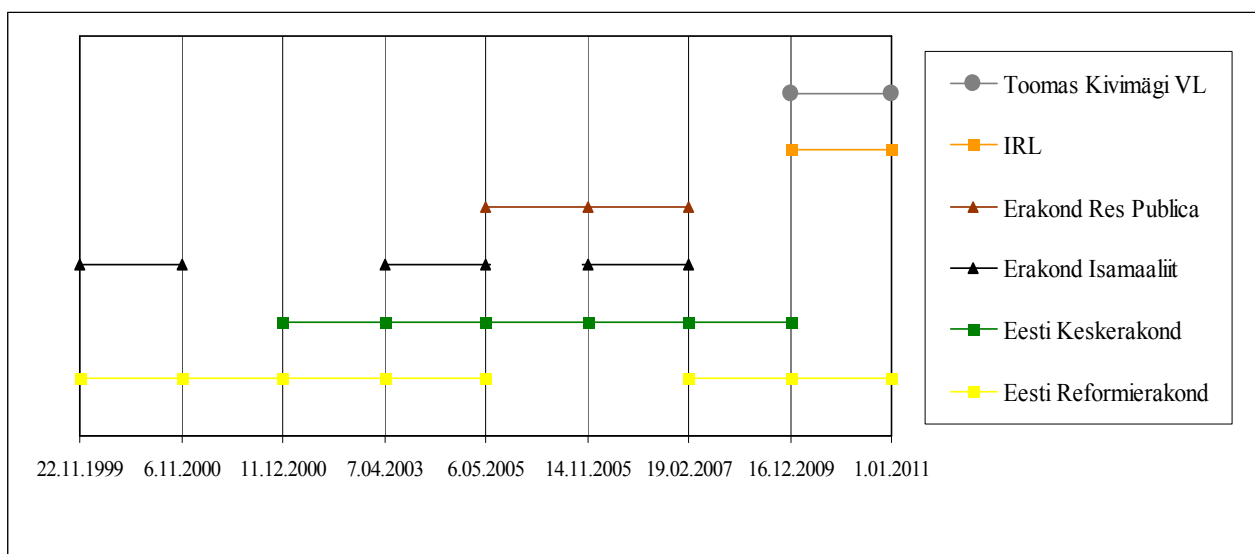
1. Pärast valimisi 01.11.1999 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Erakond Isamaaliit ja valimisliit Rahva Usaldus, millest 16.10.2000 väljus Erakond Isamaaliit ning lisandusid Eesti Keskerakond, Rahvaerakond Mõõdukad ja valimisliit Pärnakas. Valimisliit Pärnakas ei esitanud valimisnimekirja 2002. aasta valimistel.
2. Pärast valimisi 07.11.2002 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, mille liikmed olid eelmises koalitsioonis valimisliiduga Rahva Usaldus. 28.04.2005 väljusid koalitsioonist Eesti Reformierakond, Erakond Isamaaliit ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei ning lisandus Erakond Res Publica.
3. Pärast valimisi 01.11.2005 moodustasid koalitsiooni Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ja Eestimaa Rahvaliit, millest 20.02.2007 väljusid Erakond Isamaaliit ja Erakond Res Publica, olles 15.11.2006 liitunud Erakonnaks Isamaa ja Res Publica Liit. Koalitsiooni lisandus Eesti Reformierakond.
4. Pärast valimisi 19.11.2009 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Erakond Isamaa ja Res Publica Liit, Sotsiaaldemokraatlik Erakond ning Toomas Kivimägi valimisliit.

Pärnu volikogu koalitsioonis on olnud üheksa erakonda ja kolm valimisliitu aastail 1999-2010, millest kõige stabiilsemalt oli esindatud Eesti Keskerakond ja Eesti Reformierakond. Eesti Keskerakond on olnud järjest kõige kauem linnavalitsuses. Valimisliidud on olnud koalitsioonis

kolmel korral, millest kahel korral (valimisliit Pärnakas ja Toomas Kivimägi valimisliit) on kuulunud nende liikmed linnavalitsusse. Nelja erakonda ei eksisteeri enam nimeliselt, milleks on Rahvaerakond Mõõdukad (2004. aastal nimetati ümber Sotsiaaldemokraatlikuks Erakonnaks), Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (2007. aastal muutis nime Konstitutsioonierakonnaks, liitudes 2008. aastal Eesti Vasakparteiga, mis nimetati ümber Eestimaa Ühendatud Vasakparteiks), Erakond Isamaaliit ja Erakond Res Publica (2006. aastal liitusid Erakonnaks Isamaa ja Res Publica Liit) (Toomla 2011:50). Lihtsuse huvides käsitletakse analüüsis Erakonda Isamaaliit ja Erakonda Res Publica eraldi koalitsioonist lahkumiseni 20.02.2007, sest pärast 2005. aasta valimisi toimus koalitsiooni moodustamine erinevate erakondadena.

Pärnu linna ainuosalusena on viis tegutsevat äriühingut, millest valiti analüüsimiseks AS Pärnu Vesi, AS Taastusravikeskus Estonia, AS Taastusravikeskus Sõprus ja OÜ Kümblus. AS Pärnu Vesi, mis on asutatud 1996. aastal, põhitegevusalaks on veekogumine, -töötlus ja -varustus ning kanalisatsioon ja heitveekäitlus. 1998. aastal asutatud AS Taastusravikeskus Sõprus ja 1997. aastal asutatud AS Taastusravikeskus Estonia põhitegevusaladeks on sanatooriumite ravitegevus ja hotellide majutusteenuse pakkumine. Pärnu linn võõrandas AS Taastusravikeskus Sõprus aktsiad 19.10.2010. 1997. aastal asutatud OÜ Kümblus põhitegevusalaks on saunade, solaariumite ja massaažisalongide tegevus.

Joonisel 3 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliitude liikmed AS Pärnu Vesi nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 1).



Joonis 3. AS Pärnu Vesi nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

AS Pärnu Vesi nõukogus on olnud viis erakonda ja üks valimisliit, millest kõik on kuulunud ka Pärnu linnavalitsusse. Nõukogus on olnud esindatud kõige kauem Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna liikmed.

Kui võrrelda AS Pärnu Vesi nõukogu poliitilist kuuluvust Pärnu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, saab välja tuua järgneva:

1. Pärast valimisi 22.11.1999 määrati nõukogusse koalitsioonis olevad Eesti Reformierakonna ja Erakonna Isamaaliit liikmed.
2. Kui 16.10.2000 muutus koalitsioon, siis 06.11.2000 vahetati välja nõukogust koalitsioonist lahkunud Erakonna Isamaaliit liikmed Eesti Reformierakonna liikmete vastu ja 11.12.2000 lisandus nõukogusse Eesti Keskerakonna liige.
3. Kui pärast 2002. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, siis 07.04.2003 määrati nõukogusse lisaks Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Isamaaliit liikmed.
4. Kui 28.04.2005 muutus koalitsioon, siis 06.05.2005 arvati välja nõukogust koalitsioonist lahkunud Eesti Reformierakonna ja Erakonna Isamaaliit liikmed ning määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Res Publica liikmed.
5. Kui pärast 2005. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ja Eestimaa Rahvaliit, siis 14.11.2005 määrati nõukogusse lisaks Erakonna Res Publica ja Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Isamaaliit liikmed.
6. Kui 20.02.2007 muutus koalitsioon, siis 19.02.2007 arvati välja nõukogust koalitsioonist lahkunud Erakonna Isamaaliit ja Erakonna Res Publica liikmed ning määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Eesti Reformierakonna liikmed.
7. Pärast 2009. aasta valimisi 16.12.2009 lisandusid nõukogusse lisaks Eesti Reformierakonna liikmetele koalitsioonis olevad Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ja Toomas Kivimägi valimisliidu liikmed ning arvati välja Eesti Keskerakonna liikmed.

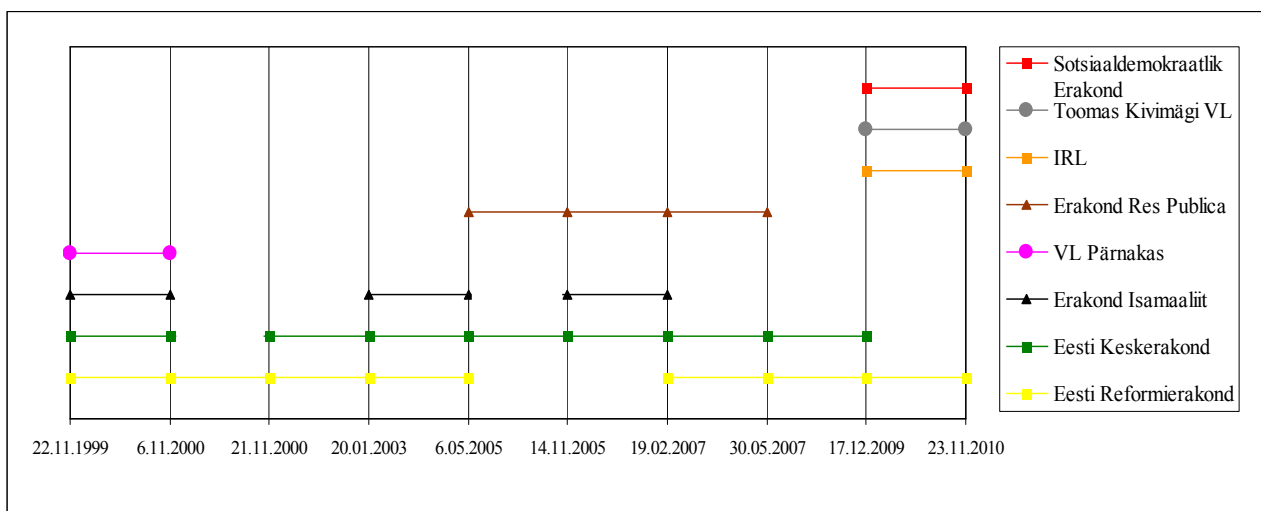
AS Pärnu Vesi nõukogus on olnud kokku 39 isikut 22.11.1999-01.01.2011. Nendest 38 isikut (97%) on olnud Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliidu liikmed, kellest kuulusid 14 Eesti Keskerakonda, 11 Eesti Reformierakonda, neli Erakonda Res Publica, kaks Erakonda Isamaaliit, üks Erakonda Isamaa ja Res Publica Liit ning kaks Toomas Kivimägi valimisliitu. Aastail 1999-2003 oli nõukogus liige, kelle kuuluvust valimisliitu ega erakonda ei tuvastatud.

AS Pärnu Vesi juhatuses on olnud ajaperioodil 1999-2010 kaheksa liiget, kellest kolm olid (38%) Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliidu liikmed. Aastail 1999-2005 juhatusse kuulunud neljast liikmest kaks kandideerisid valimisliidus Pärnakas 1999. aasta valimistel ja ajaperioodil 2002-2003 astusid Eesti Reformierakonda, kellest üks on saanud volikogusse 1999. aasta, 2002. aasta ja 2005. aasta valimistel. Alates 28.04.2005 ei osalenud Eesti Reformierakond koalitsiooni moodustamisel ning pärast 2005. aasta valimisi 28.12.2005 vahetusid juhatuse kolm liiget, s.h Eesti Reformierakonda kuuluvad (kaheksa kuud hiljem, kui Eesti Reformierakond lahkus koalitsioonist), liikmete vastu, kelle poliitilist kuuluvust ei tuvastatud. Ajaperioodil 20.03.2008-01.01.2011 on kuulunud juhatusse Eesti Keskerakonda astunud liige, kes kandideeris antud erakonna nimekirjas 2002. aasta ja 2009. aasta valimistel, aga erakonnast välja astudes kandideeris 2005. aasta valimistel valimisliidu nimekirjas (juhatuse oli kaheliikmeline 20.03.2008-07.07.2008, pärast mida on olnud üheliikmeline).

Pärast 2005. aasta valimisi on moodustatud AS Pärnu Vesi nõukogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel. Ajaperioodil 14.11.2005-16.12.2009 on kuulunud 14-st nõukogu liikmest seitse volikogusse ja kolm linnavalitsusse, üks isik kandideeris, aga ei saanud volikogusse ning kaks isikut on olnud seotud võimuerakondadega. Üks volikogu liige, kes oli opositsioonis, astus koalitsioonierakonda enne nõukogusse määramist. Ajaperioodil 16.12.2009-01.01.2011 on olnud kõik nõukogu neli liiget poliitilise kuuluvusega, kellest üks oli volikogu liige ja kolm kandideerisid valimisnimekirjades, aga ei saanud volikogusse.

AS Pärnu Vesi nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Pärnu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ning koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud vahetus ajalises läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine. Nõukogusse määratud isikutest 97% on olnud koalitsiooni kuulunud erakondade ja valimisliitude liikmed. AS Pärnu Vesi juhatuse liikmetest 38% on kuulunud erakondadesse ja valimisliitudesse. Koalitsiooni muutudes ei nähtu, et koheselt oleks välja vahetatud juhatuse liikmed ning pärast juhatuse vahetumist ei tuvastatud kõigil liikmetel poliitilist kuuluvust. Osad juhatuse liikmed astusid erakondadesse ajaperioodil, kui antud erakonnad olid koalitsioonis.

Joonisel 4 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliitude liikmed AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 1). Nõukogus on olnud kokku kaks valimisliitu ja kuus erakonda, millest Sotsiaaldemokraatlik Erakond ei ole omanud Pärnu linnavalitsuses liikmelisust. Nõukogus on olnud esindatud kõige kauem Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna liikmed.



Joonis 4. AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Kui võrrelda AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogu poliitilist kuuluvust Pärnu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, saab välja tuua järgneva:

1. Enne 1999. aastat kuulusid nõukogusse Erakonna Isamaaliit, Eesti Keskerakonna, Eesti Reformierakonna ja valimisliidu Pärnakas liikmed, kuhu pärast valimisi, kui 01.11.1999 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Erakond Isamaaliit ja valimisliit Rahva Usaldus, määrati 22.11.1999 lisaks kaks Eesti Reformierakonna liiget.
2. Kui 16.10.2000 moodustati uus koalitsioon, kuhu kuulusid Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Rahvaerakond Mõõdukad ja valimisliidud Pärnakas ning Rahva Usaldus, siis 06.11.2000 arvati välja nõukogust koalitsioonist lahkunud Erakonna Isamaaliit ja koalitsiooni kuuluvad valimisliidu Pärnakas ning Eesti Keskerakonna liikmed. 21.11.2000 määrati uuesti nõukogusse Eesti Keskerakonna liige.
3. Kui pärast 2002. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, siis 20.01.2003 määrati nõukogusse lisaks Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Isamaaliit liikmed.
4. Kui 28.04.2005 moodustati uus koalitsioon, kuhu kuulusid Eesti Keskerakond ja Erakond Res Publica, siis 06.05.2005 arvati välja nõukogust Eesti Reformierakonna ja Erakonna Isamaaliit liikmed ja määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Res Publica liikmed.
5. Kui pärast 2005. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ja Eestimaa Rahvaliid, siis 14.11.2005 määrati nõukogusse lisaks Erakonna Res Publica ja Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Isamaaliit liikmed.

6. Kui 20.02.2007 lahkusid koalitsioonist Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ning lisandus Eesti Reformierakond, siis 19.02.2007 arvati välja nõukogust Erakonna Isamaaliit liige ning määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Eesti Reformierakonna liikmed. Ainukesena nõukogusse kuulunud Erakonna Res Publica liige astus Eesti Reformierakonda 30.05.2007.
7. Pärast 2009. aasta valimisi 16.12.2009 määrati nõukogusse lisaks Eesti Reformierakonna liikmetele koalitsiooni kuuluvad Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Toomas Kivimägi valimisliidu liikmed ning arvati välja Eesti Keskerakonna liikmed. 23.11.2010 muutus nõukogu koosseis, kuna Pärnu linn võõrandas aktsiad eraomanikule.

AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogus on olnud 30 isikut ajaperioodil 22.11.1999-23.11.2010. Nendest 26 isikut (87%) on olnud Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliidu liikmed, kellest kuulusid 12 Eesti Keskerakonda, viis Eesti Reformierakonda, kolm Erakonda Isamaaliit, kolm Erakonda Res Publica, üks Erakonda Isamaa ja Res Publica Liit, üks Toomas Kivimägi valimisliitu ja üks Sotsiaaldemokraatliku Erakonda. Pärast Erakond Res Publica koalitsioonist lahkumist, astus üks antud erakonna liige, kes kuulus volikogusse, Eesti Reformierakonda. Erakonda ega valimisliitu kuuluvust ei tuvastatud seitsmeliikmelise nõukogus ühe liikme osas aastail 1999-2003 ning viieliikmelises nõukogus ühe liikme osas ajaperioodil 15.03.2010-23.11.2010.

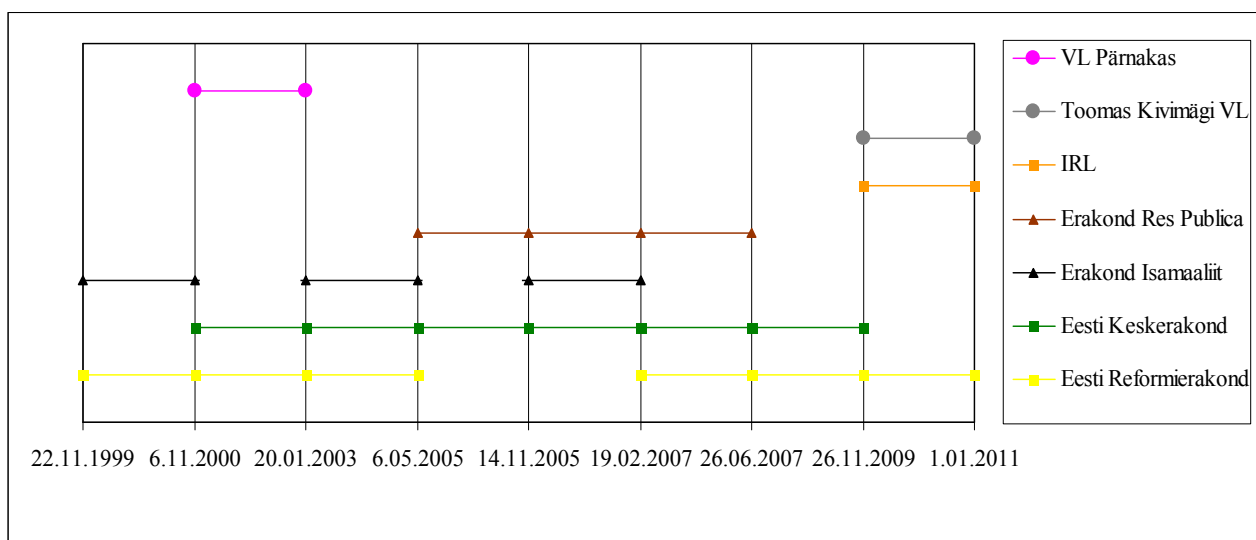
AS Taastusravikeskus Sõprus üheliikmelises juhatuses on olnud kokku viis liiget, kellest kolm (60%) olid Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade liikmed. Juhatus liige on kandideerinud valimistel valimisliidus Pärnakas 1999. aastal ja Eesti Reformierakonna nimekirjas aastast 2002. Pärast uue koalitsiooni moodustamist 28.04.2005, kui Eesti Reformierakond jäi opositsiooni (kümme kuud hiljem), 21.02.2006 vahetus juhatuse liige liikme vastu, kelle poliitilist kuuluvust ei tuvastatud. 04.04.2007 vahetati välja juhatuse liige Eesti Keskerakonnaga seotud isiku vastu. Pärast 2009. aasta valimisi on Eesti Keskerakonda kuuluv juhatuse liige olnud ametis edasi, kuigi antud erakond jäi opositsiooni.

AS Taastusravikeskus Sõprus kümnest nõukogu liikmest seitse on kuulunud volikogusse ja kolm on olnud võimuerakonna liikmed pärast 2005. aasta valimisi 14.11.2005-17.12.2009. Kuuest volikogu liikmest kolm opositsioonierakonna liiget määrati nõukogusse pärast koalitsiooni kuuluvasse erakonda astumist. Ajaperioodil 17.12.2009-23.11.2010 on olnud viiest nõukogu

liikmest neli koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, kellest oli üks volikogu liige, üks võimuerakonna liige ja kaks kandideerisid valimisnimekirjades, aga ei saanud volikogusse.

AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Pärnu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ning koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud enamus kordadel vahetus ajalises läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine. Nõukogusse kuulusid kaks isikut, kes ei olnud koalitsiooni kuuluvate erakonna ja valimisliidu liikmed. Nõukogusse määratud isikutest on olnud 93% koalitsiooni kuulunud erakondade ja valimisliitude liikmed. AS Taastusravikeskus Sõprus juhatuses on olnud antud isikuid 60%. Koalitsiooni muutudes ei nähtu, et koheselt oleks välja vahetatud juhatuse liikmed ning pärast juhatuse vahetumist ei tuvastatud kõigil liikmetel poliitilist kuuluvust. Osad juhatuse liikmed astusid erakondadesse ajaperioodil, kui antud erakonnad olid koalitsioonis.

Joonisel 5 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliitude liikmed AS Taastusravikeskus Estonia nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 1). Nõukogus on olnud esindatud viis erakonda ja kaks valimisliitu. Nõukogudes on olnud kõige kauem Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna liikmed.



Joonis 5. AS Taastusravikeskus Estonia nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Kui võrrelda AS Taastusravikeskus Estonia nõukogu poliitilist kuuluvust Pärnu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, saab välja tuua järgneva:

1. Pärast valimisi 22.11.1999 määrati nõukogusse koalitsiooni kuuluvad Eesti Reformierakonna ja Erakonna Isamaaliit liikmed.

2. Kui 16.10.2000 moodustati uus koalitsioon, kuhu kuulusid Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Rahvaerakond Mõõdukad ja valimisliidud Pärnakas ning Rahva Usaldus, siis 06.11.2000 arvati välja nõukogust Erakonna Isamaaliit ja lisandusid valimisliidu Pärnakas ning Eesti Keskerakonna liikmed.
3. Kui pärast 2002. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, siis 20.01.2003 arvati välja nõukogust valimisliidu Pärnakas liige ning lisandus Erakonna Isamaaliit liige.
4. Kui 28.04.2005 muutus koalitsioon, siis 06.05.2005 arvati välja nõukogust koalitsioonist lahkunud Eesti Reformierakonna ja Erakonna Isamaaliit liikmed ning määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Res Publica liikmed.
5. Kui pärast 2005. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ja Eestimaa Rahvaliid, siis 14.11.2005 määrati nõukogusse lisaks Erakonna Res Publica ja Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Isamaaliit liikmed.
6. Kui 20.02.2007 lahkusid koalitsioonist Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ning lisandus Eesti Reformierakond, siis 19.02.2007 arvati välja nõukogust Erakonna Isamaaliit liige ning määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele nõukogusse Eesti Reformierakonna liikmed. 26.06.2007 astus Eesti Reformierakonda Erakonna Res Publica liige, kes kuulus nõukogusse.
7. Pärast 2009. aasta valimisi 26.11.2009 määrati nõukogusse lisaks Eesti Reformierakonna liikmetele koalitsioonis olevad Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ja Toomas Kivimägi valimisliidu liikmed ning lahkusid opositsiooni jäänud Eesti Keskerakonna liikmed. 2010. aastal lahkus üks valimisliitu kuuluv liige ja lisandusid kaks liiget, kelle poliitilist kuuluvust ei tuvastatud.

AS Taastusravikeskus Estonia nõukogus on olnud 31 isikut ajaperioodil 22.11.1999-01.01.2011. Nendest 26 isikut (84%) on olnud Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliitude liikmed, kellest kuulusid üheksa Eesti Reformierakonda, kuus Eesti Keskerakonda, neli Erakonda Isamaaliit, kaks Erakonda Res Publica, kaks Toomas Kivimägi valimisliitu, üks Erakonda Isamaa ja Res Publica Liit ning üks valimisliitu Pärnakas. Nõukogusse kuulusid Pärnu linnasekretärid ajaperioodil 22.11.1999-06.05.2005 ja alates aastast 2010 kaks isikut, kelle kuuluvust erakonda ega valimisliitu ei tuvastatud.

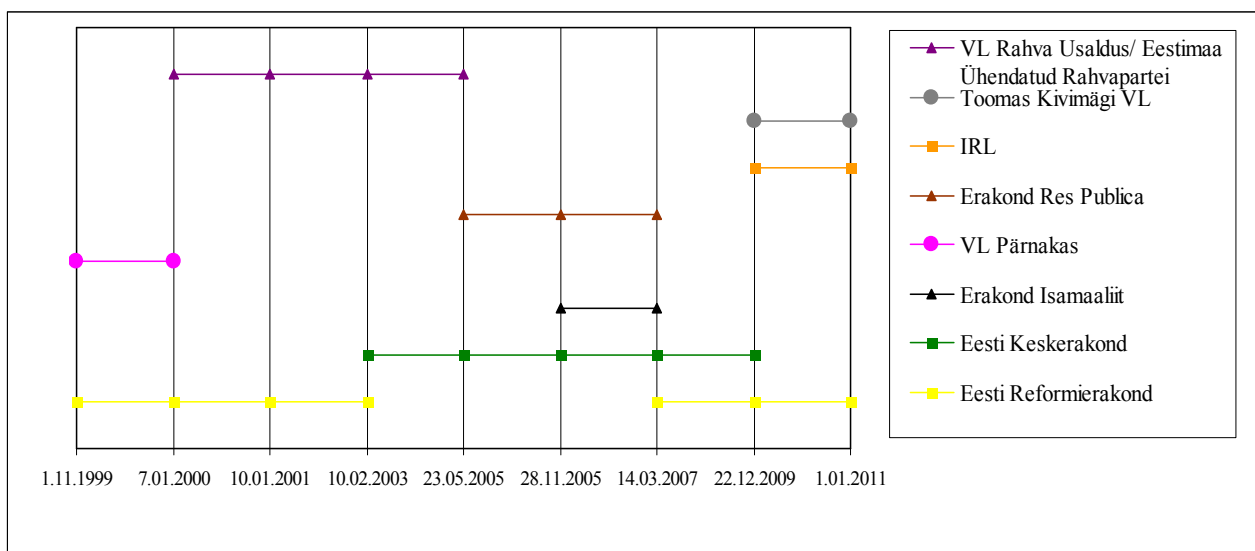
AS Taastusravikeskus Estonia üheliikmelises juhatuses on olnud aastail 1999-2010 neli liiget, kellest kaks (50%) on olnud Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakonna ja valimisliitude

liikmed. 16.10.2000 osalesid uue koalitsiooni moodustamisel Eesti Reformierakond ja valimisliit Pärnakas, mis lahkus koalitsioonist 07.11.2002. Isik, kes on olnud juhatuses ajaperioodil 02.01.2001-21.10.2009, on kuulunud volikogusse, kandideerides 1999. aasta valimistel valimisliidus Pärnakas ja pärast seda Eesti Reformierakonna nimekirjas (29.07.2002 astus erakonda). Antud juhatusel ei vahetatud välja, kui Eesti Reformierakond oli opositsioonis ajaperioodil 28.04.2005-20.02.2007. Isiku, kes oli juhatuses ajaperioodil 21.10.2009-15.01.2010, poliitilist kuuluvust ei tuvastatud ning pärast mida juhatusse kuulub Toomas Kivimägi valimisliidu, mis on alates 19.11.2009 koalitsioonis, liige.

AS Taastusravikeskus Estonia kuuest nõukogu liikmest on kuulunud viis volikogusse ja üks linnavalitsusse pärast 2005. aasta valimisi 14.11.2005-26.11.2009. Ajaperioodil 26.11.2009-01.01.2011 on olnud kuuest nõukogu liikmest neli koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ja volikogu liikmed.

AS Taastusravikeskus Estonia nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Pärnu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ning koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud vahetus ajalisel läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine. Nõukogusse määratud isikutest 83% on olnud koalitsiooni erakondade ja valimisliitude liikmed. AS Taastusravikeskus Estonia juhatusel on olnud antud isikuid 50%. Juhatusel liikmete vahetumisel saab välja tuua osaliselt seoseid koalitsioonis toimunud muudatustega. Nähtub, et juhatusel liige on olnud koalitsiooni kuulunud valimisliidu liige ametisse saamisel ja liitunud koalitsioonierakonnaga enne seda, kui valimisliit on koalitsioonist lahkunud, kuid juhatusel liikme väljavahetamist ei ole toimunud erakonna opositsiooni jäämisel.

Joonisel 6 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliitude liikmed OÜ Kümblus juhatusse ja nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 1). Joonisel on võetud algusdaatumiks koalitsiooni moodustamise aeg 01.11.1999, kuid tegelikult juhatusel liikmete vahetumine toimus 07.01.2000. Juhatuses ja nõukogus on olnud kuus erakonda ja kolm valimisliitu, millest valimisliit Rahva Usaldus ega Eestimaa Ühendatud Rahvapartei ei ole omanud Pärnu linnavalitsuses liikmelisust. Juhtorganites on olnud esindatud kõige kauem Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna liikmed ning isikud, kes on olnud valimisliit Rahva Usaldus ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei liikmed.



Joonis 6. OÜ Kümblus juhatuse ja nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Kui võrrelda OÜ Kümblus juhatuse ja nõukogu poliitilist kuuluvust Pärnu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, saab välja tuua järgneva:

1. Enne 1999. aastat kuulusid juhatusse Eesti Reformierakonna ja valimisliidu Pärnakas liikmed, kuhu pärast valimisi, kui koalitsiooni moodustasid Eesti Reformierakond, Erakond Isamaaliit ja valimisliit Rahva Usaldus, 07.01.2000 määrati lisaks juhatusse Eesti Reformierakonna liikmetele valimisliidu Rahva Usaldus liige ning arvati välja valimisliidu Pärnakas liige.
2. Kui 16.10.2000 moodustati uus koalitsioon, kuhu kuulusid Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Rahvaerakond Mõõdukad ja valimisliidud Pärnakas ning Rahva Usaldus, siis 10.01.2001 määrati ühe Eesti Reformierakonna liikme asemele juhatusse veel üks valimisliidu Rahva Usaldus liige.
3. Kui pärast 2002. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit ja Eestimaa Ühendatud Rahvapartei, siis 10.02.2003 määrati juhatusse Eesti Reformierakonna asemele Eesti Keskerakonna liige.
4. Kui 28.04.2005 moodustati uus koalitsioon, kuhu kuulusid Eesti Keskerakond ja Erakond Res Publica, siis 23.05.2005 arvati välja juhatusest Eestimaa Ühendatud Rahvapartei liikmed ja määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Res Publica liige.
5. Kui pärast 2005. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ja Eestimaa Rahvaliid, siis 28.11.2005 määrati juhatusse lisaks Erakonna Res Publica ja Eesti Keskerakonna liikmetele Erakonna Isamaaliit liige.
6. Kui 20.02.2007 muutus koalitsioon, kust lahkusid Erakond Isamaaliit, Erakond Res Publica ning lisandus Eesti Reformierakond, siis 14.03.2007 arvati välja juhatusest

Erakonna Isamaaliit ja Erakonna Res Publica liikmed ning määrati lisaks Eesti Keskerakonna liikmetele Eesti Reformierakonna liige.

7. Kui 08.07.2008 moodustati OÜ Kümblus nõukogu, siis juhatuse liikmed määrati nõukogusse. Alates 15.07.2008 on juhatuses isik, kelle poliitilist kuuluvust ei tuvastatud.
8. Pärast 2009. aasta valimisi 22.12.2009 lisandusid nõukogusse lisaks Eesti Reformierakonna liikmetele koalitsioonis olevad Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Toomas Kivimägi valimisliidu liikmed ning lahkusid opositsiooni jäänud Eesti Keskerakonna liikmed.

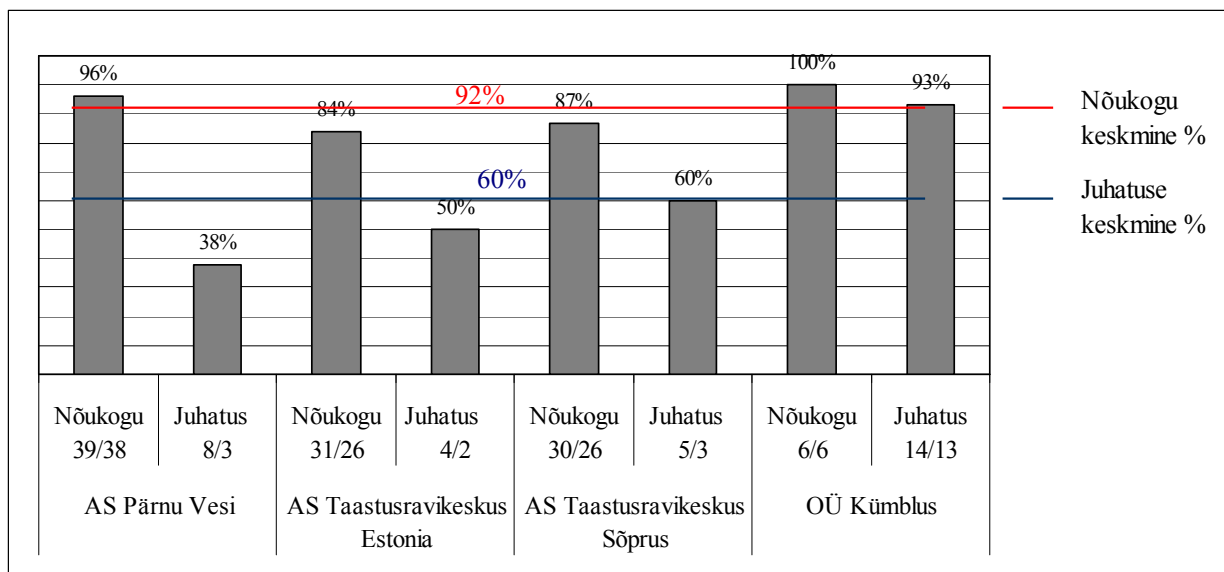
OÜ Kümblus juhatuses on olnud 14 isikut ajaperioodil 07.01.2000-01.01.2011. Nendest 13 isikut (93%) on olnud Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliitude liikmed, kellest kuulusid viis Eesti Keskerakonda, kolm Eesti Reformierakonda, kaks Erakonda Res Publica, üks Erakonda Isamaaliit ja kaks valimisliitu Rahva Usaldus.

08.07.2008 moodustati OÜ Kümblus nõukogu, kuhu nimetati eelnevalt juhatuses olnud erakonda kuuluvad isikud. Juhatus on olnud pärast seda üheliikmeline, mille liige ei kuulu erakonda ega valimisliitu. OÜ Kümblus nõukogus on olnud ajaperioodil 08.07.2008-01.01.2011 kuus isikut, kes olid Pärnu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliidu liikmed, kellest kuulusid kaks Eesti Reformierakonda, kaks Eesti Keskerakonda, üks Toomas Kivimägi valimisliitu ning üks Erakonda Isamaa ja Res Publica Liit.

OÜ Kümblus seitse nõukogu ja juhatuse (juhatust arvestatakse selle ajani, kuni loodi nõukogu) liiget on olnud koalitsiooni poliitilise kuuluvusega volikogu liikmed pärast 2005. aasta valimisi 28.11.2005-22.12.2009. Enne nõukogusse määramist astus üks volikogu liige koalitsioonierakonda. Ajaperioodil 22.12.2009-01.01.2011 on olnud kõik kolm nõukogu liiget koalitsiooni poliitilise kuuluvusega volikogu liikmed.

OÜ Kümblus nõukogu eelne juhatuse ja nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Pärnu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ning koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud vahetus ajalises läheduses juhatuse ja nõukogu liikmete väljavahetamine. Enne nõukogu loomist juhatusse kuulunud isikutest on olnud 93% koalitsiooni erakondade ja valimisliitude liikmed.

Pärnu volikogu koalitsiooni erakondadesse ja valimisliitudesse kuuluvaid isikuid on keskmiselt Pärnu linna äriühingute nõukogudes 92% ja juhatustes 60% (joonis 7).



Joonis 7. Pärnu linna äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

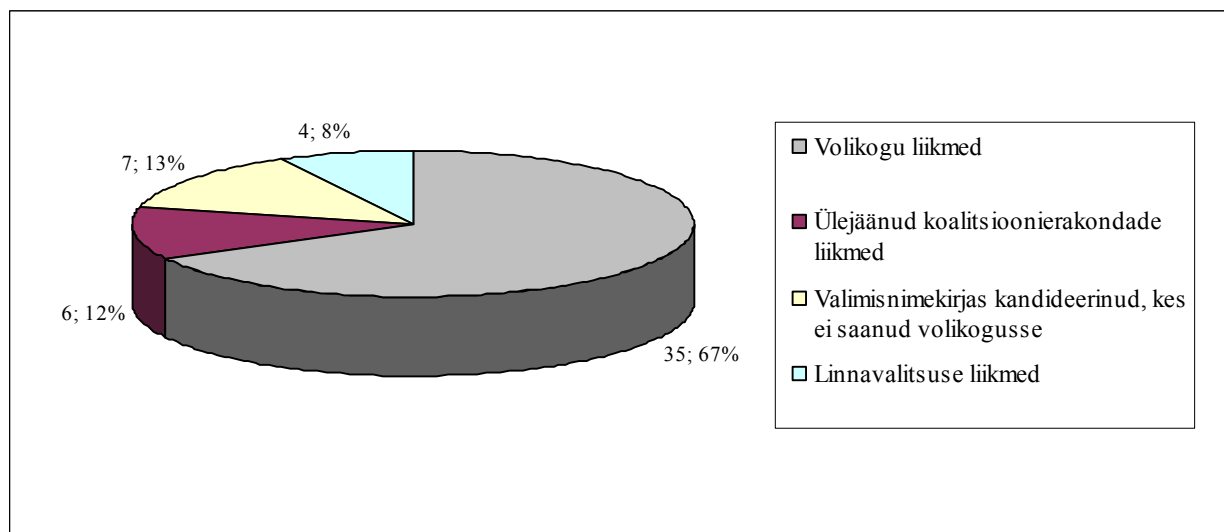
Magistritöös analüüsitud Pärnu linna äriühingute nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Pärnu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, olles üle 80%. Nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus on muutunud lähtuvalt koalitsiooni koosseisu muutustest. Ajaperioodil 1999-2003 on olnud nõukogudes üksikud liikmed, kes ei kuulunud erakonda ega valimisliitu. Samuti aastast 2010 on nõukogude poliitiline kuuluvus mõnevõrra vähenenud, kuna AS Taastusravikeskus Estonia viieliikmelise nõukogu kaks liiget ei kuulu erakonda ega valimisliitu. Kuigi pärast 2009. aasta valimisi moodustati nõukogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel. Koalitsiooni koosseisu muutudes toimus nõukogu liikmete väljavahetamine ühe kuu jooksul. Eranditeks on pärast 1999. aasta valimisi OÜ Kümblus nõukogu, kus vahetati välja valimisliidu Pärnakas liige kahe kuu pärast ja AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogu, kus valimisliidu Pärnakas ja Eesti Keskerakonna liikmete väljavahetamine toimus 11 kuu möödudes. Ühe erandina veel aastail 2002-2003 saab välja tuua valimisliidu Pärnakas liikmete väljavahetamise AS Taastusravikeskus Estonia nõukogust pärast kahte kuud, kuigi teised opositsiooni jäänud erakonna liikmed vahetati välja varem.

Väiksemad koalitsioonipartnerid (volikogus kohtade arv 2-5), keda saab eristada linnavalitsuses osalemise järgi, ei omanud kõigis nõukogudes liikmelisust. Linnavalitsusse kuulus ühe abilinnapea kohaga Eestimaa Rahvaliit (2005. aasta valimistel sai kaks kohta volikogus), mille

liikmed nõukogudesse ei kuulunud ja valimisliit Pärnakas (1999. aasta valimistel sai viis kohta volikogus), mille üks liige kuulus AS Taastusravikeskus Estonia nõukogusse. Linnavalitsusse ei kuulunud Sotsiaaldemokraatlik Erakond (2009. aasta valimistel sai kaks kohta volikogus), mille üks liige kuulus AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogusse ja valimisliit Rahva Usaldus/Eestimaa Ühendatud Rahvapartei (1999. aasta ja 2002. aasta valimistel said kaks kohta volikogus), mille kaks liiget kuulusid OÜ Kümblus juhatusse. Rahvaerakond Mõõdukad (1999. aasta valimistel sai kaks kohta volikogus, kuid ainult üks liige tegi koalitsiooniga koostööd) ei omanud nõukogudes kohtasid. Pärnu linnavalitsus on olnud viieliikmeline aastail 1999-2005, kuueliikmeline aastail 2005-2009 ja neljaliikmeline aastail 2009-2010. Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna liikmeid on olnud kõige rohkem nõukogudes, mis on seotud sellega, et antud erakonnad on kuulunud stabiilselt koalitsiooni.

Poliitiline kuuluvus on äriühingute juhatuses väiksem kui nõukogus. Erandina on see kõrge OÜ-s Kümblus, mis on seotud sellega, et teatud ajaperioodil ei olnud osaühingus nõukogu. Pärast nõukogu moodustamist juhatuse liikmel poliitilist kuuluvust ei tuvastatud. Kahes äriühingus on kandideerinud juhatusse kuulunud isikud 1999. aasta valimistel valimisliidus Pärnakas, kellest osad said volikogusse. Samuti määrati ühe äriühingu juhatusse valimisliidu Pärnakas nimekirjas volikogusse saanud isik valimisliidu koalitsiooni kuulumise ajal. Valimisliit Pärnakas on olnud koalitsionis ajaperioodil 16.10.2002-07.11.2002, pärast mida juhatuse liikmed astusid Eesti Reformierakonda, mis kuulus koalitsiooni edasi. Aktsiaseltsides ja nõukogu moodustamisel osaühingus ei saa välja tuua ühest trendi juhatuse liikmete poliitilise kuuluvus muutumise kohta lähtuvalt koalitsiooni koosseisu muutustest. Osaliselt on koalitsiooni poliitilist kuuluvust omavate ja mitte-omavate juhatuse liikmete vahetumine toimunud aasta jooksul pärast koalitsiooni muutumist kas uue koalitsiooni poliitilist kuuluvust arvestades või liikmete vastu, kelle seost koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ei tuvastatud. Kuid järeldada saab seda, et koalitsiooni poliitilist kuuluvust omavad juhatuse liikmed on olnud kauem ametis kui liikmed, kellel poliitilist kuuluvust ei tuvastatud. Juhatuse liikmed on olnud Eesti Keskerakonda, Eesti Reformierakonda, Erakonda Isamaaliit, Erakonda Res Publica, valimisliit Pärnakas ja Toomas Kivimägi valimisliitu kuuluvad.

Pärast 2005. aasta ja 2009. aasta volikogu valimisi aastani 2010 olid seotud AS Pärnu Vesi, AS Taastusravikeskus Estonia, OÜ Kümblus ja AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogude (s.h osaühingu juhatus ajavahemikul kui puudus nõukogu) 56-st liikmest 52 koalitsiooni poliitilise kuuluvusega. Jooniselt 8 nähtub antud isikute konkreetne poliitiline seos koalitsiooniga (kasutatud allikate loetelu lisas 1).



Joonis 8. Pärnu linna äriühingute nõukogudesse koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel määratud 52 liikme poliitiline seos koalitsiooniga pärast 2005. aasta valimisi kuni 01.01.2011

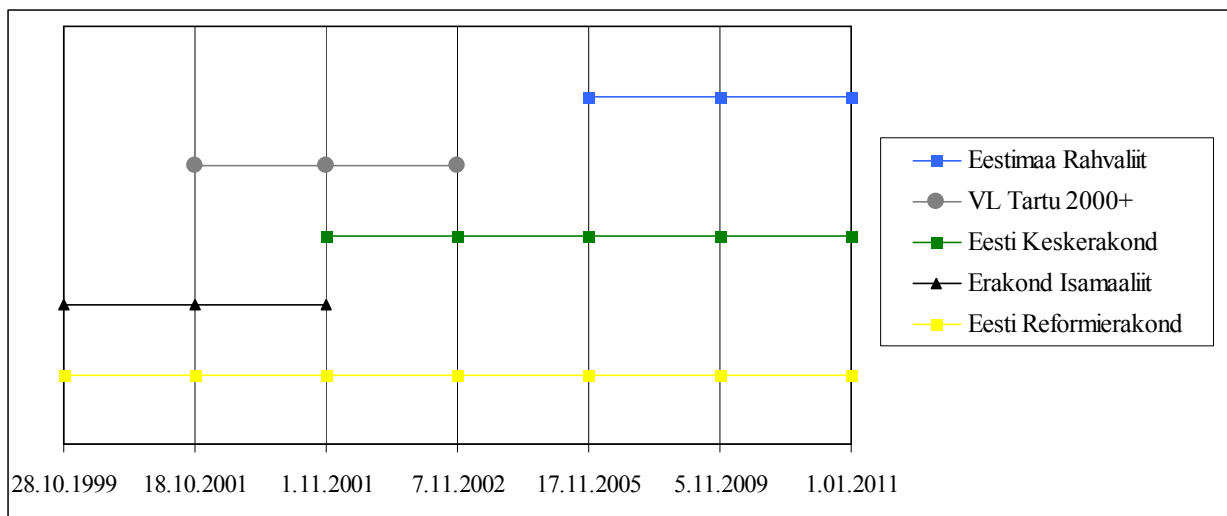
Pärnu äriühingute nõukogudesse volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel määratud 52-st liikmest olid 35 volikogu liikmed ja neli linnavalitsuse liikmed, seitse valimisnimekirjas kandideerinud isikud, kes ei saanud volikogusse ning kuus koalitsioonierakondade liikmed. Nõukogude liikmetest 67% on volikogu liikmed.

3.2. Tartu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Tartu volikogu koalitsiooni on kuulunud Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond, Erakond Isamaaliit, Eestimaa Rahvaliid ja valimisliit Tartu 2000+, omades ka liikmelisust linnavalitsuses, ajaperioodil 1999-2010.

Linnapeade valimine ja linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine on toimunud valimiste järgselt volikogu otsustega 28.10.1999, 07.11.2002, 17.11.2005 ja 05.11.2009. Linnavalitsuse koosseis on vahetunud valimiste vahel kolmel korral: 01.11.2001, kui toimus sisuline muutus koalitsiooni poliitilises kuuluvuses ning 23.09.2004 ja 26.04.2007, kui vahetus isikuline koosseis, mis oli seotud Eesti Reformierakonda kuuluvate linnapeade lahkumisega Vabariigi Valitsusse ministriteks (Rajalo 30.12.2004; Saar 27.04.2007).

Joonisel 9 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevad erakonnad ja valimisliit Tartu linnavolikogu koalitsioonidesse (kasutatud allikate loetelu lisas 2).



Joonis 9. Tartu linnavolikogu koalitsiooni poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

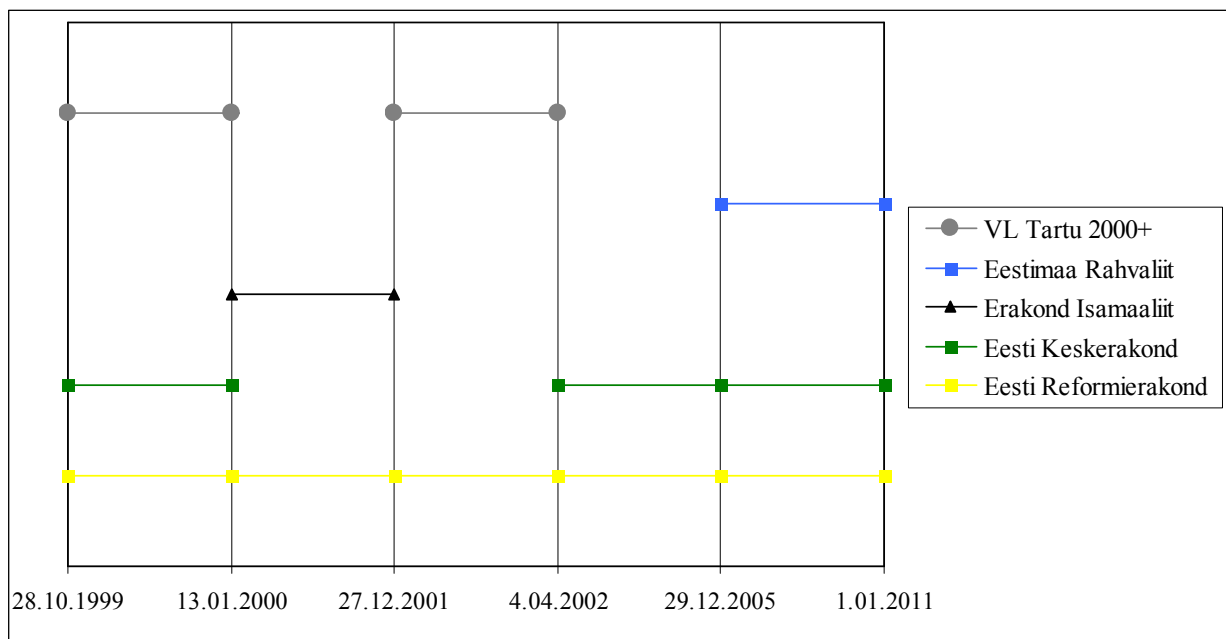
Tartu volikogu koalitsiooni poliitiline kuuluvus on olnud ajaperioodil 1999-2010 järgnev:

1. Pärast valimisi 28.10.1999 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond ja Erakond Isamaaliit. Võimuliit hakkas lagunema 18.10.2001, kui avaldati umbusaldust ühele kahest Erakonda Isamaaliit kuuluvale abilinnapeale ja uueks abilinnapeaks nimetati valimisliidu Tartu 2000+ volikogu fraktsiooni esimees. 01.11.2001 avaldati umbusaldust Erakonda Isamaaliit kuuluvale volikogu esimehele ja teisele abilinnapeale, kelle asemele said Eesti Keskerakonna volikogu fraktsiooni esimees ja liige.
2. Pärast valimisi 07.11.2002 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond ja Eesti Keskerakond. Eelnevalt linnavalitsuses olnud valimisliidu Tartu 2000+ liige kandideeris Eesti Reformierakonna nimekirjas ning nimetati uuesti linnavalitsuse liikmeks.
3. Pärast valimisi 17.11.2005 moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond, Eesti Keskerakond ja Eestimaa Rahvaliit. Antud koalitsioon jäi ka püsima pärast 2009. aasta valimisi.

Tartu volikogu koalitsioonis on olnud neli erakonda ja üks valimisliit, millest kõige stabiilsemalt olid esindatud koalitsioonis Eesti Keskerakond ja Eesti Reformierakond. Eesti Reformierakond on olnud kõigis koalitsioonides. Valimisliit Tartu 2000+, mis on kuulunud koalitsiooni ühel korral, ei esitanud nimekirja 2002. aasta valimistel ja valimisliitu kuulunud liikmed kandideerisid erakondade nimekirjades (Rajalo 07.02.2002).

Tartu linna ainuosalusega on kuus tegutsevat äriühingut, millest valiti analüüsimiseks AS Tartu Veevärk, OÜ Tartu Linna Polikliinik, AS Tartu Turg ja OÜ Anne Saun. AS Tartu Veevärk põhitegevusalaks on veekogumine, -töötlus ja -varustus ning kanalisatsioon ja heitveekäitlus. AS Tartu Turg põhitegevusalaks on turukaubanduse organiseerimine ning tasuliste turuteenuste osutamine ja sellega seotud kinnisvara üürile andmine. OÜ Anne Saun põhitegevusalaks on saunade, solaariumite ja massaažisalongide tegevus jm füüsilise heaoluga seotud teenindus. Antud kolm äriühingut on asutatud 1997. aastal. 27.11.2001 asutatud OÜ Tartu Linna Polikliinik põhitegevuseks on eriarstiabi osutamine.

Joonisel 10 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliidu liikmed AS Tartu Veevärk nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 2). Joonisel on võetud algusdaatumiks linnavalitsuse liikmete ametisse määramise ajahetk pärast 1999. aasta valimisi 28.10.1999, kuid tegelikult nõukogu liikmete vahetumine toimus 13.01.2000. Nõukogus on olnud liikmetega esindatud kõik koalitsiooni kuulunud erakonnad ja valimisliit.



Joonis 10. AS Tartu Veevärk nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Kui võrrelda AS Tartu Veevärk nõukogu poliitilist kuuluvust Tartu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, saab välja tuua järgneva:

1. Kui pärast 1999. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond ja Erakond Isamaaliit, siis 13.01.2000 vahetusid nõukogus Eesti Keskerakonna ja valimisliit Tartu 2000+ liikmed Erakond Isamaaliit liikmete vastu.

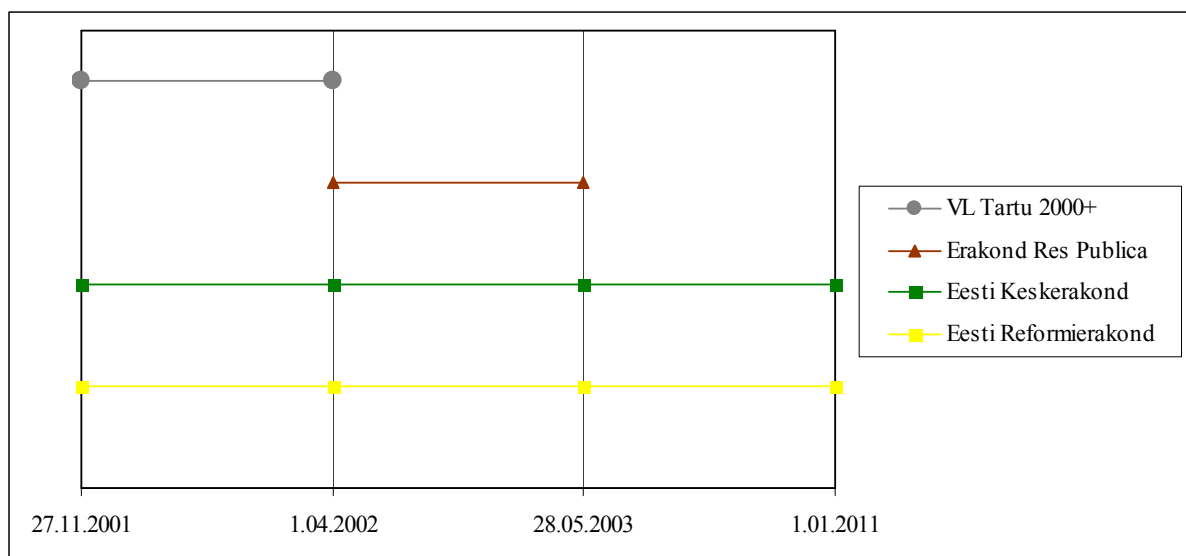
2. Kui ajaperioodil 18.10.2001-01.11.2001 lahkus koalitsioonist Erakond Isamaaliit ning lisandusid Eesti Keskerakond ja valimisliit Tartu 2000+, siis 27.12.2001 vahetus Erakonda Isamaaliit kuulunud nõukogu liige valimisliidu Tartu 2000+ liikme vastu. Valimisliidu Tartu 2000+ liikme asemele määrati nõukogusse Eesti Keskerakonna liige 04.04.2002.
3. Kui pärast 2002. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond ja Eesti Keskerakond, kuulusid nõukogusse ainult antud erakondade liikmed.
4. Kui pärast 2005. aasta valimisi lisandus Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna koalitsiooni Eestimaa Rahvaliit, siis 29.12.2005 määrati nõukogusse ka Eestimaa Rahvaliidu liige.
5. Pärast 2009. aasta valimisi, kui jätkas Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja Eestimaa Rahvaliidu koalitsioon, ei ole toimunud muudatusi nõukogu poliitilises kuuluvuses.

AS Tartu Veevärk nõukogus on olnud 23 isikut ajaperioodil 13.01.2000-01.01.2011. Nendest 22 isikut (97%) on olnud Tartu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliidu liikmed, kellest kuulusid 12 Eesti Reformierakonda, viis Eesti Keskerakonda, kaks Erakonda Isamaaliit, kaks Eestimaa Rahvaliitu ja üks valimisliitu Tartu 2000+. Aastail 1999-2001 oli nõukogus kolm liiget, kelle kuuluvust valimisliitu ega erakonda ei tuvastatud. AS Tartu Veevärk juhatuses on olnud ajaperioodil 1999-2010 üks liige, kes on kuulunud volikogusse Eesti Reformierakonna valimisnimekirjas kandideerinuna.

Pärast 2005. aasta valimisi on moodustatud AS Tartu Veevärk nõukogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel. Pärast valimisi 29.12.2005 määrati nõukogusse seitse liiget, kellest kolm isikut olid seal juba eelnevalt. Nõukogus toimusid muudatused 12.04.2006, kui vahetus üks liige ja 04.09.2007, kui vahetust kaks liiget. Ajaperioodil 29.12.2005-05.11.2009 kuulusid kõik kümme nõukogu liiget volikogusse. Pärast 2009. aasta valimisi ei ole toimunud nõukogu liikmete vahetumist. Ajaperioodil 05.11.2009-01.01.2011 on kuulunud kaheksast nõukogu liikmest kuus volikogusse, üks kandideeris, aga ei saanud volikogusse ja üks on koalitsioonierakonna liige. 01.01.2011 määrati nõukogusse üks liige juurde.

AS Tartu Veevärk nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Tartu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega. Nõukogusse määratud isikutest 97% ja juhatuse liige on olnud koalitsiooni kuulunud erakondade ja valimisliidu liikmed. Koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud vahetus ajalises läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine.

Joonisel 11 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliidu liikmed AS Tartu Linna Polikliinik nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 2). Joonisel on võetud algusdaatumiks äriühingu asutamise aeg.



Joonis 11. AS Tartu Linna Polikliinik nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 2001-2010

27.11.2001 kuulusid nõukogusse koalitsioonis olnud Eesti Reformierakonna, Eesti Keskerakonna ja valimisliidu Tartu 2000+ liikmed. Valimisliidu Tartu 2000+ nimekirjas 1999. aastal kandideerinud mitte-valituks osutunud liige astus Erakonda Res Publica 01.04.2002 ning kuulus nõukogusse ka pärast 2002. aasta valimisi, kui valimisliit Tartu 2000+ ei kandideerinud, olles saanud volikogusse Erakond Res Publica nimekirjas. 28.05.2003 määrati antud isiku asemele Eesti Reformierakonna liige. Pärast seda on nõukogusse kuulunud koalitsiooni moodustanud Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna liikmed. Nõukogus ei ole esindatud Eestimaa Rahvaliit, kes kuulub koalitsioon pärast 2005. aasta valimisi.

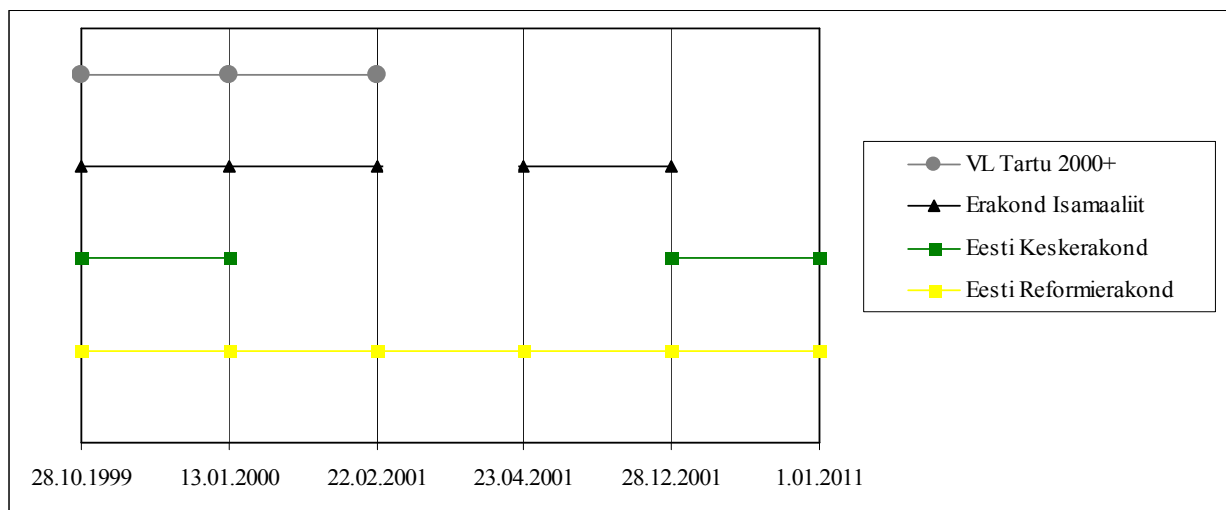
AS Tartu Linna Polikliinik nõukogus on olnud 11 isikut ajaperioodil 27.11.2001-01.01.2011, kes kõik olid Tartu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade ja valimisliidu liikmed. Nendest kuulusid kaheksa Eesti Reformierakonda, kaks Eesti Keskerakonda ja üks valimisliitu Tartu 2000+. AS Tartu Linna Polikliinik juhatuse on olnud üheliikmeline, kuhu kuuluv isik oli enne äriühingu asutamist juba Eesti Reformierakonna liige. Juhatuse liige on kandideerinud kõigil valimistel, kuid ei ole saanud volikogusse.

Pärast 2005. aasta valimisi on moodustatud AS Tartu Linna Polikliinik nõukogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel. AS Tartu Linna Polikliinik nõukogusse määrati pärast valimisi

09.12.2005 liikmeteks neli isikut, kes sinna enne seda olid kuulunud ning lisandus üks uus liige. Sellest ajast kuni 05.11.2009 kuulusid viiest nõukogu liikmest kaks isikut volikogusse, kaks kandideerisid, aga ei saanud volikogusse ja üks oli koalitsioonierakonna liige. Ajaperioodil 05.11.2009-01.11.2011 on kuulunud viiest nõukogu liikmest üks volikogusse, kolm kandideerisid, aga ei saanud volikogusse ja üks on koalitsioonierakonna liige. Pärast 2009. aasta valimisi ei ole muudetud nõukogu liikmelisust.

AS Tartu Linna Polikliinik nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Tartu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega. Nõukogusse määratud isikud ja juhatuse liige on olnud koalitsiooni kuulunud erakondade ja valimisliidu liikmed. Koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud vahetus ajalisel läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine. Kõrvalkaldena tuvastati, et nõukogusse määratud koalitsiooni valimisliitu kuuluv isik jäi nõukogusse aastaks ka pärast seda, kui oli astunud opositsioonierakonda.

Joonisel 12 on toodud ajaperioodid, millal on kuulunud erinevate erakondade ja valimisliidu liikmed AS Tartu Turg nõukogusse (kasutatud allikate loetelu lisas 2). Joonisel on võetud algusdaatumiks linnavalitsuse liikmete ametisse määramise ajahetk pärast valimisi 28.10.1999, kuid tegelikult nõukogu liikmete vahetumine toimus 13.01.2000.



Joonis 12. AS Tartu Turg nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

Kui võrrelda AS Tartu Turg nõukogu poliitilist kuuluvust Tartu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, saab välja tuua järgneva:

1. Kui pärast 1999. aasta valimisi moodustasid koalitsiooni Eesti Reformierakond ja Erakond Isamaaliit, siis nõukogusse kuulusid Eesti Reformierakonna, Erakonna

Isamaaliit, Eesti Keskerakonna ja valimisliidu Tartu 2000+ liikmed, kes olid sinna määratud aastast 1997. 13.01.2000 vahetus nõukogus Eesti Keskerakonna liige ning lisandus Erakonna Isamaaliit liige ja juurde määrati veel Eesti Reformierakonna liige, kuid nõukogusse jäi edasi valimisliidu Tartu 2000+ liige. 22.02.2001 toimus nõukogu liikmete vahetumine, mille käigus nõukogusse jäid ainult Eesti Reformierakonna liikmed. 23.04.2001 määrati nõukogusse tagasi Erakonna Isamaaliit liige, kes 22.02.2001 oli nõukogust välja arvatud.

2. Kui ajaperioodil 18.10.2001-01.11.2001 lahkus koalitsioonist Erakond Isamaaliit ning lisandusid Eesti Keskerakond ja valimisliit Tartu 2000+, siis 28.12.2001 vahetus Erakonda Isamaaliit kuulunud nõukogu liige Eesti Keskerakond liikme vastu. Pärast seda on olnud nõukogus koalitsiooni kuulunud Eesti Keskerakonna ja Eesti Reformierakonna liikmed.
3. Nõukogus ei ole olnud esindatud koalitsiooni kuulumise ajal Eestimaa Rahvaliid ajaperioodil 2005-2010 ega valimisliit Tartu 2000+ ajaperioodil 18.10.2001-07.11.2002.

AS Tartu Turg nõukogus on olnud 15 isikut ajaperioodil 13.01.2000-01.01.2011. Nendest 14 isikut (93%) on olnud Tartu volikogu koalitsiooni kuuluvate erakondade liikmed, kellest kuulusid kaheksa Eesti Reformierakonda, kolm Erakonda Isamaaliit ja kolm Eesti Keskerakonda. Osa koalitsioonipartnereid ei omanud liikmeid nõukogus. Juhatus on olnud kolmeliikmeline, millest üks liige kuulus Eesti Reformierakonda enne ametisse määramist ja kaks liiget, kes olid ametis kuni 27.01.2006, astusid Eesti Reformierakonda juhatusse kuulumise ajal. AS Tartu Turg üks juhatuse liige on olnud volikogus aastail 2002-2009 ja kaks juhatuse liiget ei ole kandideerinudki.

Pärast 2005. aasta valimisi on moodustatud koalitsiooni poliitilise kuulumise alusel AS Tartu Turg nõukogu. Nõukogus vahetus üks liige pärast valimisi 01.01.2006, kuid kaks liiget ei muutunud. Veel ühe liikme väljavahetamine toimus 01.02.2009. Ajaperioodil 01.01.2006-05.11.2009 kuulusid kõik neli nõukogu liiget volikogusse. Pärast 2009. aasta valimisi muutus nõukogu liikmelisus 07.05.2010, kui vahetus kaks isikut. 05.11.2009-01.01.2011 on kuulunud kuuest nõukogu liikmest neli volikogusse ja kaks kandideerisid, kellest üks ei saanud ja teine ei läinud volikogusse.

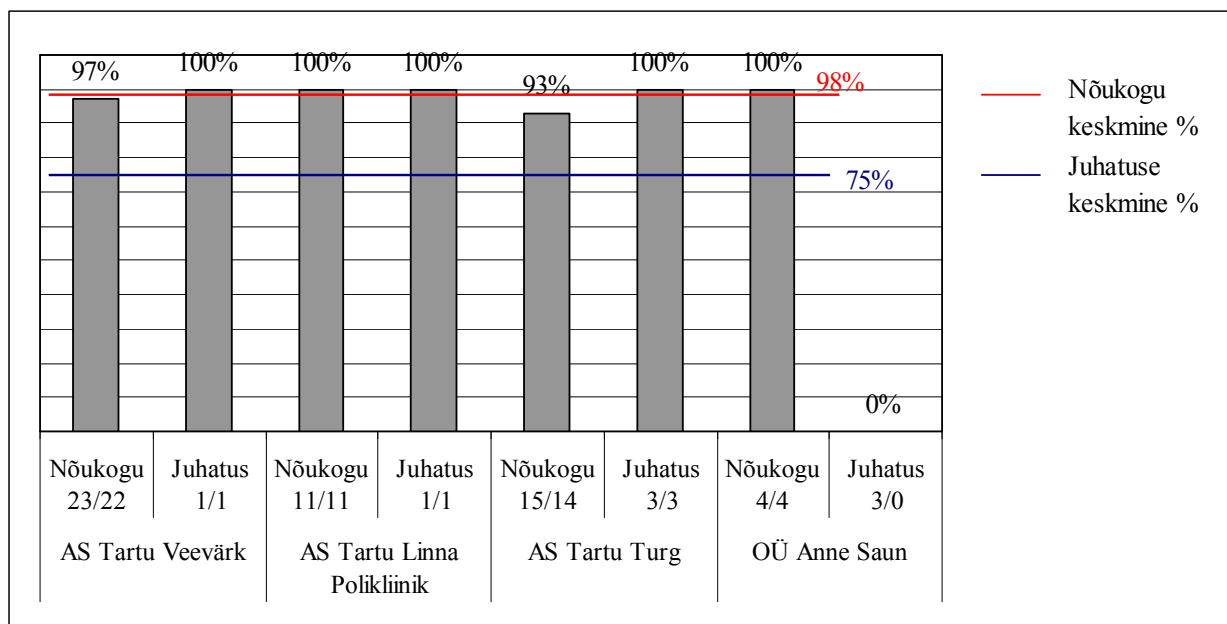
AS Tartu Turg nõukogu liikmete poliitiline kuulumine kattub Tartu volikogu koalitsiooni poliitilise kuulumisega. Nõukogusse määratud isikutest 93% ja juhatuses on olnud koalitsiooni kuulunud erakondade liikmed. Koalitsioonis toimunud muudatustega on olnud vahetus ajalisel

läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine. Erandina aastail 1999-2001 kuulus nõukogusse valimisliidu üks liige, kuigi valimisliit oli kõrvale jäänud koalitsiooni moodustamisest.

OÜ Anne Saun juhatus on olnud kolmeliikmeline äriühingu asutamisest alates kuni 11.03.2004, kui moodustati nõukogu, pärast mida on juhatus üheliikmeline (kasutatud allikate loetelu lisas 2). Ei tuvastatud juhatuse liikmete seotust erakondadega ega valimisliitudega. Alates 11.03.2004 on kuulunud nõukogusse koalitsiooni moodustunud erakondadega seotud neli isikut, kellest on kolm Eesti Reformierakonna ja üks Eesti Keskerakonna liikmed.

Pärast 2005. aasta valimisi 01.01.2006 vahetati välja OÜ Anne Saun nõukogus üks liige ning kaks liiget jäid samaks. Ajaperioodil 01.01.2006-05.11.2009 kuulusid kõik kolm nõukogu liiget volikogusse. Pärast 2009. aasta valimisi ei ole muudetud nõukogu liikmelisust. 05.11.2009-01.01.2011 on kuulunud kolmest nõukogu liikmest kaks volikogusse ja üks kandideeris, aga ei saanud volikogusse.

Tartu volikogu koalitsiooni erakondadesse ja valimisliitu kuuluvaid isikuid on keskmiselt Tartu linna äriühingute nõukogudes 98% ja juhatustes 75% (joonis 13).



Joonis 13. Tartu linna äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010

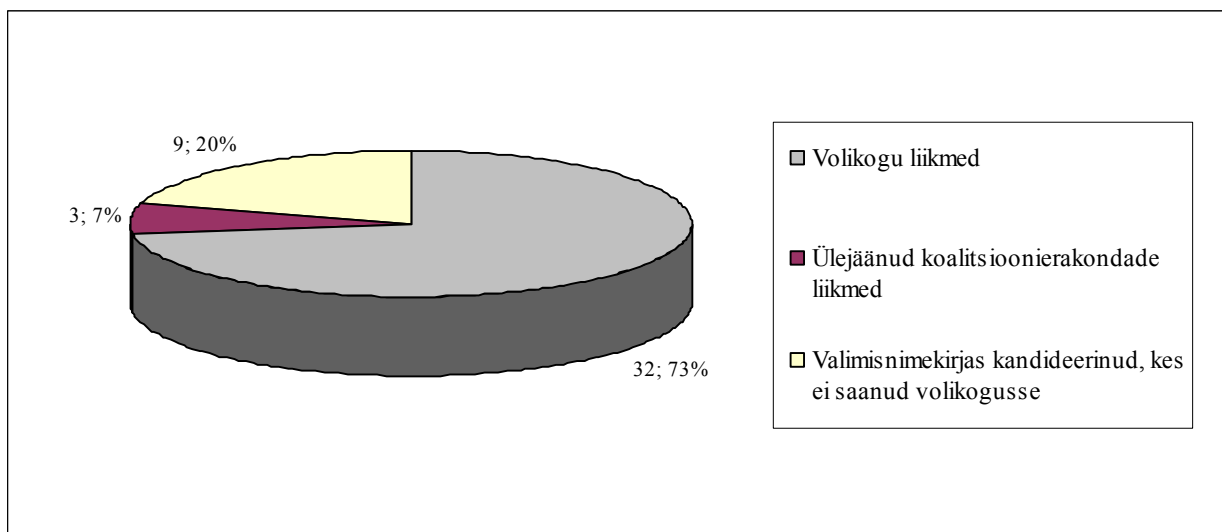
Magistritöös analüüsitud Tartu linna äriühingute nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus kattub Tartu volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega, olles üle 90%. Kõrvalkaldena on OÜ Anne

Saun, kus nõukogu liikmetel tuvastati poliitiline kuuluvus aastast 2004. Kolme äriühingu juhatuse liikmed kuulusid Eesti Reformierakonda, kuid erandina on OÜ Anne Saun, kus ei tuvastatud juhatuse liikmetel poliitilist kuuluvust. Juhatuse liikmete ametisolemine on olnud pikaajaline, mis on arvatavasti seotud Eesti Reformierakonna koalitsiooni kuulumise stabiilsusega.

Väiksemad koalitsioonipartnerid ei omanud OÜ Anne Saun, AS Tartu Turg ja AS Tartu Linna Polikliinik nõukogudes liikmelisust. Nendeks olid Eestimaa Rahvaliid ja valimisliit Tartu 2000+, kes koalitsiooni kuuludes omasid mõlemad kuueliikmelises linnavalitsuses ühte abilinnapea kohta. Eesti Keskerakond omas koalitsiooni kuuludes ühte abilinnapea ja volikogu esimehe kohta. Erakonna Isamaaliit omas koalitsiooni kuuludes kahte abilinnapea ja volikogu esimehe kohta. Antud erakonnad olid esindatud koalitsiooni kuulumise ajal kõigis äriühingutes. Eesti Reformierakond omas linnavalitsuses neli kuni viis kohta. Seega on alust arvata, et ametikohtade osatähtsus linnavalitsuses näitab ka äriühingute juhatustes ja nõukogudes kohtade jaotamist.

Koalitsioonis toimunud muudatustega oli enamjaolt vahetus ajalises läheduses nõukogu liikmete väljavahetamine. Erandi moodustasid valimisliidu Tartu 2000+ liikmed, kelle väljavahetamine kahte koalitsiooni mitte-kuuluvana AS Tartu Linna Polikliinik ja AS Tartu Turg nõukogudest viibis kauem aastail 1999-2003, kui opositsiooni jäänud erakonna liikmete väljavahetamine. Kuid see ei ole üldine suundumus, sest AS Tartu Veevärk nõukogust vahetusid valimisliidu Tartu 2000+ liikmed samaaegselt erakonna liikmetega pärast 1999. aasta valimisi. Nõukogu liikmete väljavahetamine toimus koalitsiooni muutudes 1,5-2,5 kuu jooksul, erandina valimisliidu liikmetel oli selleks ajaks 0,5-1,5 aastat.

Pärast 2005. aasta ja 2009. aasta volikogu valimisi kuni aastani 2010 olid kõik AS Tartu Veevärk, AS Tartu Linna Polikliinik, OÜ Anne Saun ja AS Tartu Turg nõukogude 44 liiget koalitsiooni poliitilise kuuluvusega. Jooniselt 14 nähtub antud isikute konkreetne poliitiline seos koalitsiooniga (kasutatud allikate loetelu lisas 2).



Joonis 14. Tartu linna äriühingute nõukogudesse koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel määratud 44 liikme poliitiline seos koalitsiooniga pärast 2005. aasta valimisi kuni 01.01.2011

Tartu äriühingute nõukogudesse koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel määratud 44 liikmest olid 32 volikogu liikmed, üheksa valimisnimekirjas kandideerinud isikud, kes ei saanud volikogusse ning kolm koalitsioonierakondade liikmed. Nõukogudes on 73% volikogu liikmeid.

3.3. Kohalike omavalitsuste äriühingute politiseerumine kui poliitilise korrupsiooni tekkimise risk Eestis

Pärnu ja Tartu endiste linnavolikogu esimeestega ning politseiametnikega läbi viidud ekspertintervjuusid kasutatakse Eesti kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogu ja juhatuse politiseerituse tuvastamisel ning politiseerumise seose analüüsimisel poliitilise korrupsiooni tekkimisega. Politseiametnikest ekspertide arvamused ühtlustatakse ning eraldi viitamist konkreetsele intervjuule kasutatakse sellisel juhul, kui ekspert on rõhutanud või toonud esile teatud olulise aspekti. Politseiametnikega läbi viidud intervjuude sisu on toodud eksperthinnangute koondtabelis lisas 3. Ekspertintervjuude analüüs annab taustsüsteemi Pärnu ja Tartu linnade analüüsitulemuste lahtimõtestamisel.

Endised linnavolikogu esimehed olid seisukohal, et äriühingute nõukogude ja juhatuste liikmete määramisel on olulisel kohal isikute usaldusväarsus erakondadele, mis tähendab, et juhtorganitesse määratud isikud peavad järgima koalitsioonierakondade poliitilist tahet. Aadu Must selgitas poliitilise kuuluvuse alusel juhtorganite liikmete määramist sellega, et linnajuhtimise eest kannab vastutust koalitsioon, mida realiseeritaksegi erakonnale usaldusväärsete inimeste kaudu. Tartus on väljakujunenud tava, et lähtuvalt proportsionaalselt

koalitsioonierakondade volikogus esindatud liikmete arvust jagatakse nõukogude kohad ning opositsioon jäetakse sellest kõrvale.

Ahti Kõo kirjeldas täpsemalt poliitilise kuuluvuse alusel juhtorganite liikmete määramist. Koalitsiooniläbirääkimistel lepitakse kokku, milliste äriühingute nõukogude ja juhatuste kohad koalitsiooni moodustavad erakonnad saavad ning iga erakond otsustab iseseisvalt, kes juhtorganitesse määratakse. Teised erakonnad ei saa seda enam pärast koalitsiooni moodustamist dikteerida. Näiteks Pärnus nõudsid pärast 2005. aasta valimisi Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit esindajad koalitsiooni läbirääkimistel Eesti Keskerakonna esindajatelt AS Pärnu Vesi juhatuse esimehe kohta. Läbirääkimiste käigus aktsepteeriti nõudmisi ja AS Pärnu Vesi juhatusse kuulunud Eesti Reformierakonna liikmed vabastati, sest antud erakond jäi koalitsioonist välja ning Erakond Isamaa ja Res Publica Liit sai õiguse esitada juhatuse esimehe kandidaat, kes nõukogu poolt määrati ametisse. Kuid 2007. aastal, kui Erakond Isamaa ja Res Publica Liit lahkus koalitsioonist, vahetati Eesti Keskerakonna esindajate poolt juhatuse esimees välja nende lojaalse isiku vastu. Koalitsiooni muutumisel toimub tavaliselt opositsiooni jäänud erakonna kõigi liikmete tagasikutsumine nõukogudest ja ka juhatustest. Kuid on ka erandeid, lähtuvalt kokkulepetest. Näiteks Pärnus astusid 2007. aastal kolm Erakonda Isamaa ja Res Publica Liit kuulunud liiget võimuvahetumisel Eesti Reformierakonda, mille tulemusel jäeti nemad äriühingute nõukogudesse edasi.

Aadu Must rõhutas, et äriühingute nõukogudesse liikmete määramisel arvestatakse ka vajaliku pädevuse olemasoluga, kuigi nentis, et nõukogudesse satub mingil määral isikuid, kes ei saa seal hakkama. Volikogu fraktsioon ja erakonna piirkondlik juhatuse valivad välja isikud, kes nõukogudesse määratakse. Ahti Kõo oli seisukohal, et „nõukogudesse määramine on seotud, kas tublide ergutamise või rahulolematute maharahustamiseks“, milles ei oma tähtsust isikute erialaste teadmistega arvestamine. Otsuste tegemisel, kes määratakse nõukogusse ja juhatusse, on olulisel kohal erakonna liidrite arvamus. Nõukogude kohtade jagamine on mõjus mehhanism, mille kaudu koalitsioonierakondade liidrid hoiavad kontrolli all erakonna liikmete, s.h volikogu liikmete, poliitilist tegevust, kuna nõukogusse kuulumine on tasustatav.

Poliitilise kuuluvuse alusel nõukogude moodustamise üheks põhjuseks on ka erakonna liikmete tasustamise võimalus. Aadu Must pidas tasustamist otseselt seotuks nõukogus tehtava töö eest, kuid Ahti Kõo rõhutas, et koalitsiooni moodustanud erakondade liidrid tagavad tasuliste nõukogude liikmete kohtade jagamisega erakonnaliikmete, s.h volikogu liikmete, lojaalsuse.

Ahti Kõo arvas, et poliitilise kuuluvuse alusel nõukogu liikmete määramine kahjustab äriühingut, kuna isikud ei oma vastavat pädevust. Samuti vähendab juhtorganite ühtne poliitiline kuuluvus nõukogu kontrollifunktsiooni tõhusust juhatuse liikmete osas. Ahti Kõo tõi näitena äriühingu vara omastamistes süüdimõistetud AS Taastusravikeskus Estonia juhatuse esimehe Vello Järvesalu, kelle üle nõukogu liikmed ei teostanud kontrolli, sest teda usaldati lähtuvalt ühtsest erakondlikust kuuluvusest. Ahti Kõo arvates ei täida poliitilise kuuluvuse alusel määratud nõukogu liikmed äriseadustikus äriühingu juhtimises ette nähtud eesmärgi ning rõhutab eriteadmistega isikute kaasamise vajadust nõukogusse. Samuti tõdes Ahti Kõo, et tasustatavad nõukogu kohad mõjutavad volikogu liikmeid volikogus erakonnaga seotud mõjukate isikute huvides otsustama, tuues näiteks, et teda volikogu liikmena on survestatud hääletamisel nõukogust tagasikutsumise ähvardusega.

Aadu Must oli seisukohal, et volikogu liikmete sõltumatust ei seata ohtu, kui linnavalitsus määrab neid äriühingute nõukogudesse, kuna kohalikus omavalitsuses on võimujoon seotud koalitsiooni moodustanud erakondadega. Nii valitsuse kui ka volikogu liikmed on koalitsiooni kuuluvad ja poliitiliste otsuste vastuvõtmine toimubki erakondade juhatuste tasemel. Koalitsioonis osalevad erakondade juhatused langetavad olulised otsused, mida realiseerivad valitsus ja volikogu. Samas toimub ka äriühingute juhtimine. Poliitilise kuuluvuse alusel määratud nõukogude ja juhatuste liikmed juhivad otsuste tegemisel erakonna piirkondlikus juhatuses väljakujundatud suunistest. Olulisel kohal on erakonnas tõhusa sisedemokraatia toimimine, mis peab tagama selle, et poliitilist võimu ei kasutataks avalike huvide arvelt erahuvides.

Kõik intervjuueeritud politseiametnikud olid seisukohal, et kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogude liikmete ametisse määramine toimub poliitilist kuuluvust arvestades, kus kriteeriumiteks on isikute kuulumine volikogu koalitsiooni erakondadesse ja valimisliitidesse ning/või nende usaldusväärsus koalitsiooni poliitilistele liidritele, kes tavaliselt moodustavad valitsuse koosseisu. Erialane pädevus nõukogu kohale sobimisel ei ole esmatähtis. Ametikohtade jagamine poliitilise kuuluvuse alusel kohalikus omavalitsuses on üldine võimuerakondadel (ekspert nr 1). Poliitilise kuuluvusega arvestamist näitab see, et volikogu koalitsiooni vahetumisel toimuvad muutused ka nõukogus vastavalt uue koalitsiooni poliitilisele kuuluvusele. Juhatuse liikmete väljavahetamisel tavaliselt oodatakse ajani, millal lepinguline töösuhe lõpeb, kuna lepingud seavad arvestatava suurusega hüvitise maksmise kohustused tagasikutsumise korral (ekspert nr 6). Samas juhatuse väljavahetamine ei pea ilmtingimata toimuma, kui juhatuse liikmetel laabub koostöö uue nõukoguga (ekspertid nr 4 ja 8).

Ekspertid jagasid arvamust, et kohaliku omavalitsuse äriühingute juhtorganitesse liikmete määramine poliitilise kuuluvuse alusel on seotud äriühingu tegevuse üle poliitilise kontrolli omandamisega antud isikute kaudu erakonna/valimisliidu huvides. Ekspertid, tuginedes kohaliku omavalitsuse korrupsioonikuritegude uurimisel saadud teabele, arvasid, et poliitilise kontrolli esmane eesmärk ei ole äriühingu efektiivne majandamine avalikes huvides, vaid erakonna/valimisliidu huvide realiseerimine. Erakonna/valimisliidu huvid tähendavad erahuvide järgimist, mis on kindla grupi isikute huvide kaitsmine, mille tulemusel soovitakse kindlustada erakonna/valimisliidu ja selle liikmete võimupositsiooni, kasutades selleks avalikke vahendeid. Erakonna huvides võetakse vastu populaarseid otsuseid, nt madalad kommunaalmaksud, mis ei taga äriühingu majandamist, et sellega saavutada valimistel elanike toetus (ekspertid nr 6 ja 7), ja kasutatakse äriühingut erakonna kulude optimeerimisel ning erakonna huvides tegutsevatele isikutele kasu saamisel.

Ekspertide arvates äriühingute juhtorganite kohtade jagamise üheks ajendiks on selle kasutamine tasustamisvahendina, millega seoses tagatakse erakonna liikmetele sissetulek. Samuti motiveeritakse selle kaudu isikuid erakonna huvides tegutsema (ekspertid nr 1, 2 ja 7). Juhtorganitesse määratakse volikogu liikmeid ja isikuid, kes volikogusse ei kuulu, erakonnale osutatud oluliste teenete alusel, milleks on näiteks valimistel kandideerimine erakonna nimekirjas või erakonnale ja poliitikule valimiskampania tegemine (ekspertid nr 1 ja 6). Äriühingute juhtorganites on tasu kõrgem kui volikogusse kuuluval lihtliikmel (ekspertid nr 1 ja 2).

Nõukogusse ja juhatusse kuuluvad isikud on mõjutatavad koalitsiooni poliitiliste liidrite poolt äriühingus otsuste vastuvõtmisel, mis ongi tegelikult ka nende ametisse määramise eelduseks. Äriühingute juhtorganite kohtasid saab kasutada mõjutusvahendina. On täheldatud, et teatud erakonna liikmete mõjutamiseks antakse äriühingus neile tasuv ametikoht, et nemad teeks koostööd erakonna liidritega (ekspert nr 7). Eraldi toodi välja volikogu liikme mõjutamine (ekspertid nr 1, 2, 4 ja 7). Koalitsiooni poliitiliste liidritele volikogu liikmete lojaalsuse tagamiseks ning volikogus vajalike otsuste läbisurumiseks seotakse volikogu liikmed äriühingute nõukogude kohtadega (ekspert nr 1).

Ekspertintervjuudega kogutud teabele tuginedes saab järeldada, et Eestis on kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatused ja nõukogud politiseeritud, kuna liikmete ametisse määramine toimub koalitsiooni poliitilist kuuluvust arvestades, mis kannab endas erakonna/valimisliidu huvide järgimist.

Politseiametnike ekspertintervjuudest selgub, et politiseerumist peetakse korrupsiooni tekkimisel riskiks, kuna juhtorganite liikmete ametisse määramise kaudu saavad koalitsiooni poliitilised liidrid võimaluse kontrollida äriühingute tegevust. Kontrolli omandamine annab võimaluse kasutada juhtorganite liikmete positsiooni erahuvides. Erahuvid tähendavad erinevat kasusaamist avalike vahendite arvelt. Kohtade jagamist äriühingutes võib juba ise teatud juhtudel korrupsiooniks nimetada, kuna see on hüve, mida antakse isikutele vastutasuna, et nad erakonda astuksid ja erakonna huvides tegutseksid (ekspert nr 1).

Äriühingu juhtorganite liikmelisuse jagamise kaudu saab mõjutada isikuid tegutsema neid ametisse määranud isikute huvides. Et saada nõukogusse või juhatusse, on isik pidanud andma eelnevalt nõusoleku aktsepteerida äriühingu kasutamist ebaseaduslikuks tegevuseks (ekspert nr 2). Olulise aspektina toodi see välja volikogu liikmetega seoses. Kohaliku omavalitsusega seotud juriidilistesse isikutesse ametikohtade jagamisega saab linnavalitsus võimaluse kontrollida ja suunata volikogu liikmete tegevust (ekspertid nr 1 ja 7). Sellisel juhul kaob volikogu sõltumatus ning volikogu liikmed peavad olema lojaalsed vastutasuna ametikoha eest, mis toob neile sisse suuremat varalist kasu, kui volikogu töö (ekspert nr 1).

Äriühinguid saab kasutada selliste erakonna huvide elluviimiseks, mida otse omavalitsuse eelarvest on riskantne või ei ole võimalik teha, kuna äriühingute eelarve kasutamine ei ole nii rangelt reguleeritud ja puudub tõhus kontroll (ekspertid nr 3 ja 7). Äriühingute kaudu teenuste tellimisel ja vara müügil ei ole niipalju piiranguid, kui omavalitsusel ja selle asutustel, mis on näiteks ka põhjus, miks mõnikord vara äriühinguid kasutades võõrandatakse (ekspert nr 8).

Eelkõige, lähtudes korrupsioonikuritegude uurimisel tuvastatud teabest, on kohaliku omavalitsuse äriühingutest erahuvides kasusaamine seotud erakonna ja erakonna liikmete rahastamise tagamisega. Rahastamine tagatakse kas otse, mis tähendab juhatuse ja nõukogu liikmete poolt otsuste vastuvõtmist, mille tulemusel äriühingu vahendeid kasutatakse erakonna või erakonna liikmete kulude katmisel. Näiteks erinevate erakonna ürituste ja valimispropaganda kinnimaksimine või äriühingu vara omastamine. Kaudne rahastamine on seotud sellega, et juhatuse ja nõukogu liikmete poolt äriühingu investeeringud või vara võõrandamine suunatakse erakonnaga seotud isikutele, kes on rahastanud või rahastavad erakonda ja selle liikmeid. Erakonnaga seotud isikud on erakonda kuuluvad või erakonda toetanud isikud. Ettevõtjate poolt erakonna ja selle liikmete rahastamine kannab endas omakasu, et võimule tulles erakonna liikmed soosivad nende tegevust (ekspertid nr 3, 4, 6, 7 ja 8). On juhuseid, kus kohaliku omavalitsuse äriühingule tagatakse kohalikul turul monopol või selle kaudu pakutakse mingit

teenust, et garanteerida tulubaas, millega tagatakse vahendite olemasolu eesmärgiga kasutada seda erahuvides (eksperdid nr 2 ja 8).

Kuigi politiseerumisega allutatakse äriühingu tegevus poliitilisele kontrollile, tekitab see ka juhtorganite tegevuse kontrollimatuse, kuna tegemist on ühtse poliitilise kuuluvusega, mille tõttu volikogu ja valitsuse kontroll on puudulik äriühingu tegevuse õiguspärasuse üle (ekspert nr 7). Kontrollimatus tekitab juhatuse ja nõukogu liikmetes võimaluse kasutada ära oma positsiooni kasu saamisel isiklikuks otstarbeks, milleks on äriühingute vahendite omastamine ja tehingute tegemine enda, oma lähedaste või tutvusringkonnaga seotud äriühingutega (eksperdid nr 4 ja 7).

Politseiametnikud iseloomustasid politiseerumisega kaasnevat korrupsiooniriski ennekõike poliitilise korrupsioonina. Poliitiline korrupsioon lähtub erahuvidest, milleks on teatud isikute grupile mõjuvõimu omandamine riigis ja riigi struktuuride üle avalike huvide ja vahendite arvelt (ekspert nr 3). Erakondadel ja poliitikutel on suurem võimupositsioon ühiskonnas, mis teeb poliitilise korrupsiooni ohtlikumaks. Poliitiline korrupsioon on kõrgema tasandi korrupsioonina varjatud ja keerulisem, mis muudab selle tuvastamise raskeks. Primaarseks erahuviks on eelkõige erakonnale ja poliitikutele võimu omandamine, võimupositsiooni säilitamine ja selle tugevdamine, mida hakatakse kasutama teiste erahuvide tagamiseks vastuolus avalike huvidega. Võimu omamine tähendab erakonnale lojaalsete isikute kaudu volikogu ja valitsuse tegevuse kontrollimist (ekspert nr 4). See on ka asjaolu, miks isikud seovad ennast erakonnaga, et selle liikmelisuse või toetamise kaudu saada osa võimust, mille arvelt tagatakse oma huvide esindamine (eksperdid nr 3 ja 8). Poliitilist korrupsiooni kasutades parandatakse lubamatute vahenditega erakonna positsiooni või oma positsiooni erakonnas (ekspert nr 1), milles on üks osa ka erakonnale eeliste loomine valimistel (ekspert nr 6). Poliitiline korrupsioon on seotud seadusandliku võimu mõjutamisega, mille kaudu luuakse eeldused erahuvides käitumiseks, mida täitevvõim peab täitma (ekspert nr 2).

Politseiametnikud nimetasid intervjuudes poliitilise korrupsiooni tunnustena sarnaseid tunnuseid, mida kasutati magistratöö teoreetilises osas poliitilise korrupsiooni mõiste sisustamisel, kus seda defineeriti, kui poliitilist võimu omavate isikute poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu väärkasutamist erahuvides. Nii teoreetilise kirjanduse kui ka intervjuude analüüsimisel tuli välja poliitilise korrupsiooni ja erakondade rahastamise vaheline seos, mis on oluline osa poliitilise võimu omandamisel ja säilitamisel. Samuti tuli välja võimupositsiooni kasutamine erahuvides, milleks kitsamalt on erakonna või erakonnaga seotud isikute huvid.

Mõlemal juhul saab ära tuua ka poliitiliste liidrite rolli võimu omamisel, kes tegelikult otsuste tegemist suunavad ja kontrollivad.

Kokkuvõtlikult saab välja tuua põhijäreldused, mida enamjaolt kõik intervjueritud politseiametnikud jagasid, järgnevalt:

1. Kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogude ja juhatuse moodustamine toimub volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel.
2. Poliitilise kuuluvuse alusel juhtorganitesse isikute ametisse määramisel tagatakse nende kaudu koalitsiooni kontroll äriühingute tegevuse üle.
3. Kontrolli tagamine on seotud erakonna/valimisliidu huvide elluviimisega, mis on vastuolus või kahjustavad äriühingutele seatud avalikke huve.
4. Juhtorganitesse määramisel tagatakse isikute tasustamine, mis on ka motivaatoriks erakonna huvides käitumisel või tasustamisvahend erakonna kasuks tehtava töö eest.
5. Poliitilise kuuluvuse alusel juhtorganite moodustamine loob tingimused poliitilise korrupsiooni tekkimiseks.

Magistritöös tuvastatud äriühingute juhtorganite poliitiline kuuluvus on käsitletav politiseerumisena, mida kinnitab ka see, et Pärnu ja Tartu äriühingute nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus on muutunud lähtuvalt koalitsiooni koosseisu muutustest. Politiseerituse keskmine määr on äriühingute nõukogudes Pärnus 92% ja Tartus 98% ning juhatustes Pärnus 60% ja Tartus 75% ajaperioodil 1999-2010. Nõukogu liikmete vahetumine on üldjuhul toimunud 1-2,5 kuu jooksul. Pärnus toimus see kiiremini kui Tartus. Erandlikud olid opositsiooni jäänud erakonna/valimisliidu liikmete kuulumine nõukogudesse. Täheldati, et osad volikogus opositsiooni jäänud poliitilise kuuluvusega nõukogu liikmed astusid koalitsiooni erakonda ning nende väljavahetamist ei toimunud.

Pärnu ja Tartu äriühingute juhatuste üldine politiseeritus on väiksem kui nõukogude. Äriühingute juhatusse on kuulunud Tartus ainult ühe ja Pärnus viie erakonna/valimisliidu liikmed. Tartu äriühingute juhatuste politiseerituse määr on kõrgem kui Pärnus, kuna Tartu juhatuste liikmed kuuluvad erakonda, mis on koalitsiooni moodustamisel osalenud aastast 1999. Pärnu osauhingu juhatuse liikmete vahetumine on olnud soetud koalitsioonis toimunud muudatustega. Pärnu aktsiaseltsides ja nõukogu moodustamisel osauhingus ei saa välja tuua ühest trendi juhatuse liikmete poliitilise kuuluvuse muutumise kohta lähtuvalt koalitsiooni koosseisu muutustest. Osaliselt on koalitsiooni poliitilist kuuluvust omavate ja mitte-omavate juhatuse liikmete vahetumine toimunud aasta jooksul pärast koalitsiooni muutumist, kas uue koalitsiooni poliitilist

kuuluvust arvestades või liikmete vastu, kelle seost koalitsiooni poliitilise kuuluvusega ei tuvastatud. Kuid järeldada saab seda, et koalitsiooni poliitilist kuuluvust omavad juhatuse liikmed on olnud kauem ametis, kui liikmed, kellel poliitilist kuuluvust ei tuvastatud.

Pärnus oli koalitsioonide, kuhu kuulusid üheksa erakonda ja kolm valimisliitu, stabiilsus ja kestvus lühem. Samuti ei saa Pärnus välja tuua erakonda/valimisliitu, mis oleks olnud teistest poliitiliselt tugevam. Tartus olid koalitsioonid, kuhu kuulusid neli erakonda ja üks valimisliit, kestvamad ja stabiilsemad. Tartus on olnud põhiroll Eesti Reformierakonnal, mis oli teistest poliitiliselt tugevam. Poliitiliselt tugevam tähendab seda, et omatakse linnavalitsuses enamus kohtasid võrreldes koalitsiooni partneritega. Koalitsioonide stabiilsus ja kestvus ning selle liikmete poliitiline tugevus avaldab mõju äriühingute nõukogu ja juhatuse politiseeritusele.

Tartus on äriühingute politiseerituse üldine määr kõrgem kui Pärnus, mida võiks seostada stabiilsemate ja kestvamate koalitsioonidega, mille tulemusel koalitsiooni poliitilise kuuluvusega liikmeid ei pea välja vahetama ning nad on pikemat aega nõukogudes ja juhatustes. Kuid antud seoste põhjuslikkust ei saa kindlalt väita, kui võrrelda Tartu ja Pärnu äriühingute politiseeritust erinevatel ajaperioodidel. Pärnu äriühingutes oli politiseerituse tase kuni 2009. aastani sarnane Tartuga. Pärnu äriühingute politiseeritus vähenes teatud osas 2010. aastal, kui koalitsiooni moodustamisel osales 2009. aasta valimistel edukas olnud Toomas Kivimägi valimisliit. Kuigi pärast 2009. aasta valimisi vahetati nõukogu liikmed välja uue koalitsiooni poliitilist kuuluvust arvestades, kuid 2010. aastal vahetusid osaliselt nõukogudesse määratud isikud, kelle poliitilist kuuluvust ei tuvastatud, mis vähendas üldist politiseerituse taset.

Koalitsioonides ühe poliitiliselt tugevama erakonna esilekerkimine avaldab mõju äriühingute nõukogu ja juhatuse poliitilise kuuluvuse kujunemisele. Tartus on selgelt nõukogudes olnud enamuses ja juhatusse kuulunud Eesti Reformierakonna liikmed, seda vaadates nii üldiselt kui ka konkreetse äriühingu tasandil. Pärnus ei tule eraldi välja ühe poliitilise jõu arvuline ülekaal äriühingute nõukogudes. Samuti on Pärnus juhatusse kuulunud mitmete erakondade ja valimisliidu liikmed ning juhatuse liikmete väljavahetamine on olnud sagedasem.

Kui vaadata poliitilise kuuluvuse alusel nõukogudesse määratud liikmete jaotumist pärast 2005. aasta valimisi, siis enamus isikuid on volikogusse kuuluvad, milleks on 67% Pärnus ja 73% Tartus. Ülejäänud on valimisnimekirjades kandideerinud volikogusse mitte-saanud või mitte-kandideerinud erakonna liikmed. Pärnu äriühingute nõukogudes olid ka linnavalitsuse liikmeid. Tartu äriühingutele oli iseloomulik, et nõukogudes olid edasi liikmed, kes järgmistel valimistel

volikogusse ei saanud, mis on seotud sama koalitsiooni jätkamisega. Kuna Pärnus toimus sage koalitsiooni koosseisude vahetus, siis Pärnule oli iseloomulik, et volikogu opositsiooni erakonna liikmed astusid koalitsiooni erakonna liikmeteks, pärast mida olid nad määratud nõukogudesse või olid nõukogus edasi. Antud asjaolu võib olla seotud sellega, et uue koalitsiooni moodustamine eeldab volikogus enamust ning volikogu liikmele pakutakse vastutasuks erakondliku kuuluvuse vahetamisel nõukogu liikme kohta.

Kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogudesse volikogu liikmete määramist saaks põhjendada avalike huvide tagamise vajadusega äriühingute juhtimises, sarnaselt nagu seda tehakse riigi osalusega äriühingutes. Riigikontrolli auditist selgus, et nõukogud ei suuda tagada äriühingute tõhusat juhtimist avalikes huvides, mille üheks põhjuseks on nõukogu liikmete määramine nende poliitilist kuuluvust arvestades, mistõttu isikud ei valda vajalikul määral erialaoskusi äriühingu juhtimiseks. Ekspertintervjuudega kogutud andmetest lähtuvalt, mida kinnitab ka teoreetiline lähtekoht, tuleb järeldada, et koalitsiooni kuuluvuse alusel nõukogudesse isikute määramine on tegelikult erakonna huvides kontrolli saavutamise äriühingute tegevuse üle, millega on seotud ka erakonna liikmete tasustamine. Politseiametnikega läbi viidud ekspertintervjuude analüüs toob välja, et koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel isikute ametisse määramine on seotud erahuvidena. Seega tulemused näitavad, et koalitsioonierakondade liikmete nõukogudesse kuulumine ei garanteeri avalike huvide tagamist.

Eestis on kohaliku omavalitsuse valitsuse ja volikogu liikmete ametid ühitamatud, millega kindlustatakse ja kaitstakse erinevate ametikohtade funktsioonide sõltumatust. Erakonna/valimisliidu liidrid on olulisel kohal volikogus koalitsiooniläbirääkimistel, moodustades üldjuhul valitsuse koosseisu. Kuid liidrite tegevus ja püsimine valitsuses jääb sõltuma koalitsiooni moodustunud volikogu liikmetest. Äriühingute nõukogu kohad on tasustatavad. Kui valitsuse poolt toimub volikogu liikmete määramine äriühingute nõukogudesse ja juhatusse tasustamisvahendina vastutasuna lojaalsuskohustuse täitmise eest koalitsioonile, tekitab see sõltuvussuhte. Sõltuvussuhe annab võimaluse mõjutada volikogu liikmeid nende ametialases tegevuses käituma vastuolus avalike huvidega. Volikogu liikmete kuulumine kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogudesse annab võimaluse nii äriühingu kui ka volikogu tegevuse kontrollimiseks.

Käesolevas magistritöös käsitletakse poliitilist korrupsiooni sotsiaalses tähenduses, mis on seotud avalike vahendite väärkasutamisega erakonna huvides. Riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil on ametikohad avalikud vahendid ning nende täitmine erakonna huvides, millega

kaasneb lubamatu erakonna positsiooni tugevdamine, on käsitletav poliitilise korrupsioonina. Korrupsiooni sisustamisel sotsiaalses tähenduses on lubamatu selline erakonna positsiooni tugevdamine, mis läheb vastuollu ühiskonna õiglustundega. Eestis on pälvinud avalikku halvakspanu ametikohtade jagamine, mille eesmärgiks on erakonna huvides töötavate isikute tasustamine, mitte aga ametikohale vastava töö tegemine. Samuti on ametikohtade allutamine seotud poliitilise kontrolli tekkimisega, mille tulemusel võimuerakonnal tekib võimalus kasutada avalikke vahendeid lubamatult enda huvides. Sellega on seotud eelkõige erakondadele ja poliitikutele eelisolukorra tekitamine valimistel, mille käigus kasutatakse eelarvelisi vahendeid valimispropaganda teostamisel ja valimiskampaaniat tegevate isikute tasustamisel. Mõlemad tegevused lähevad vastuollu avalike huvidega, kuna nende eesmärgiks on erahuvides tegutsemine. Eestis on olemas juhtumid, mis on käsitletavad sotsiaalses tähenduses poliitilise korrupsioonina, mille tekkimise tingimuseks võib pidada politiseerumist. Kohalike omavalitsuse äriühingute juhatuste ja nõukogude politiseerumine võib kaasa tuua sarnased poliitilise korrupsiooni ilmingud, mis ongi käsitletav korrupsiooniriskina. Politiseerumine tagab äriühingute juhtorganites erakonnale lojaalsete isikute olemasolu, kelle tegevus on suunatud erakonna huvides, mis võib ajendada juhtorganite liikmeid käituma erahuvides vastuoluliselt avalike huvidega. Avalike huvide kahjustamine erahuvides ongi poliitilise korrupsiooni tekkimise eelduseks. Samas politiseerumist saab seostada ka vastupidiselt korrupsiooni tekkimisega, sest ühtne poliitiline kuuluvus võib vähendada äriühingute juhtorganite aruandekohustust volikogu ja valitsuse ees, mis tekitab võimaluse korruptiivselt käituda.

Äriühingute juhtorganite politiseerumist saab seostada poliitilise korrupsiooni tekkimise riskiga, kui isikut tasustatakse nõukogu või juhatuse liikmelisusega vastutasuna selle eest, et tema, vastuolus äriühingute eesmärkidega või volikogu liikme funktsioonidega tagada linnaelanike huvid ja vajadused, tegutseb koalitsiooni kuuluvate erakondade erahuvides. Samuti saab korrupsiooniga seotuks pidada ka seda, kui tagatakse erakonna huvides tegutseva isiku tasustamine omavalitsuse äriühingu vahenditest, mis samaaegselt on seotud erakonna positsiooni tugevdamisega.

Kohaliku omavalitsuse äriühingutes politiseerumisega seotud poliitilise korrupsiooni tekkimise riski on võimalik minimaliseerida. Alljärgnevalt tuuakse kaks ettepanekut äriühingutes politiseerumisega kaasneva võimaliku korrupsiooniriski vähendamiseks. Riigikontrolli hinnangul äriühingute nõukogude moodustamine poliitilise kuuluvuse alusel ei taga tõhusat avalike huvide kaitsmist, kuna liikmetel puuduvad erialased teadmised ning kasutamata on jäetud tõhusamad meetodid äriühingute tegevuse suunamiseks ja kontrollimiseks. Nõukogude

koosseis ei tohiks olla moodustatud ainult koalitsiooni poliitilist kuuluvust arvestades, vaid sinna peaks ka kuuluma vastavas valdkonnas erialaseid teadmisi omavad spetsialistid. Antud nõukogu liikmed võiks valida, kas avaliku konkursi teel või nendeks määrata linnavalitsuse ametnikud, kelle vastutusala kattub äriühingu põhitegevusega. Spetsialistide kuulumine nõukogudesse annab juurde poliitilist erapooletust, mis aitab paremini tagada äriühingute eesmärkide täitmist avalikes huvides ning raskendab poliitilist korrupsiooni iseloomustava erahuvi tekkimist. Kohaliku omavalitsuse valitsus nimetab ametisse äriühingute nõukogude liikmed. Volikogu liikme ametikoha funktsioonide sõltumatus seatakse ohtu, kui valitsus omab volikogu liikmete nimetamise õigust nõukogusse. Nõukogude liikmete ametisse nimetamine võiks toimuda volikogu otsusega, mis aitab paremini tagada volikogu sõltumatust.

Kui rääkida üldiselt politiseerumise kui korrupsiooniriski vältimisest, siis peaks arvestama järgnevaga. Politiseerumine seab ohtu avaliku sektori ametikohtade neutraalsuse, mis tähendab erapooletut ainult avalikest huvidest lähtuvat tegutsemist. ÜRO korrupsioonivastane konventsioon sätestab põhimõtte, et avalike huvide tagamisel ametikohtade täitmine peab toetuma objektiivsetele kriteeriumitele, mis tähendab ametikohale vastava pädevuse ja võimetega arvestamist. Teoreetilises käsitluses erakonna liidrid püüavad tagada poliitilist kontrolli, et seda kasutada erakonna huvides, millega on seotud erakonnasisesed selektsiooniprotsessid erakonna liikmete pääsemisel seadusandlikesse ja täidesaatvatesse organitesse. Mida suuremad õigused on liidritel, moodustades kitsa huvide grupi erakonnas, mõjutada erakonnasisest selektsiooniprotsessi, seda rohkem on erakonna liikmed seotud nendega, mis vähendab liikmete poliitilist vastutust valijate ees. Teoreetiline lähtekoht on see, et mida vähem poliitik on seotud valijatega, seda suurem on korrupsiooni tekkimise oht. Erakonnasisene selektsiooniprotsess peab tagama selle, et ei oleks võimalik erakonda kattevarjuna kasutades läbi suruda kitsa grupi erahuvide eelistamist. Valimisreeglistik peab olema erakonnas kandidaatide selekteerimisel selline, et valituks osutumisel erakonna liikmed saavad säilitada oma tegevuses poliitilise sõltumatuse. Samuti tuleb tugevdada erakonna sisedemokraatiat, et parandada poliitilist kultuuri, ennetades poliitilise võimu kasutamist erahuvides. Allar Jõks (30.04.2003) on rõhutanud, et oluline poliitilise korrupsiooni vältimise vahend on erakondade endi sisemine eetiline tugevnemine.

Käesolevas magistritöös seati eesmärgiks tuvastada Eesti kohaliku omavalitsuse äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmete politiseerumine ning politiseerituse seos poliitilise korrupsiooni tekkimise riskina. Empiiriliste andmete analüüsile tuginedes saab järeldada, et volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogu ja juhatuse

liikmete määramine on käsitletav politiseerumisena Eestis. Analüüsitud äriühingutes oli keskmine politiseerituse määr nõukogudes Pärnus 92% ja Tartus 98% ning juhatustes Pärnus 60% ja Tartus 75%. Teoreetiline käsitlus viitab, et politiseerumine on teatud tingimustel seotud poliitilise korrupsiooni tekkimisega. Samuti tuvastati Eesti kontekstis üldised juhtumid, mis on käsitletavad sotsiaalses tähenduses poliitilise korrupsioonina, mille tekkimise eelduseks saab pidada politiseerumist. Samalaadsed poliitilise korrupsiooni ilmingud võivad avalduda kohalike omavalitsuste äriühingutes politiseerumise tagajärjel. Politseiametnikega läbi viidud ekspertintervjuude analüüs kirjeldas äriühingute politiseerumist selliselt, kus sisaldasid magistritöös sotsiaalses tähenduses käsitletud poliitilise korrupsiooni tunnused, mis annavad aluse järeldada, et tingimused on olemas äriühingute juhtorganite politiseerumisel poliitilise korrupsiooni tekkimiseks. Magistritöös kasutatud uurimismetoodika ei andnud võimalust määrata kohaliku omavalitsuse äriühingute juhtorganite politiseerumist kui korrupsiooniriski konkreetsete juhtumite pinnalt, mille tõttu jääb tuvastatud korrupsioonirisk kaudseks.

KOKKUVÕTE

Korruptsioon on ametikohast tuleneva võimu kasutamine erahuvides, millega kahjustatakse avalikke huve. Antud definitsioon näitab korruptsiooni üldist sotsiaalset tähendust, mille sisustamine toimub ühiskonna õiglustundest lähtuvalt. Kui karistusõiguslikult ei ole tegemist korruptsiooniga, võib antud käitumine avaliku arvamuse järgi olla korruptsioon, kuna riivab üldsuse õiglustunnet. Peittegevusena ohustab korruptsioon riigi julgeolekut, aidates kaasa poliitilise ja institutsionaalse süsteemi legitiimsuse vähenemisele. Poliitiline korruptsioon on poliitilist võimu omavate isikute poolt seadusandliku ja täidesaatva võimu väärkasutamine erahuvides. Mis tähendab sisuliselt seda, et poliitikud ei oska selgelt eristada erahuvisid üldistest huvidest. Kui esmatahtsaks valikukriteeriumiks avaliku teenistuse täitmisel saab lojaalsus erakonnale, aga mitte ametikohale vastav pädevus, on see avalike huvide arvelt erakonna huvide järgimine. Poliitilise korruptsiooni põhiline tekitaja on poliitikute soov saada poliitilises konkurentsivõitluses lubamatuid eeliseid konkurentide ees, et tugevdada enda ja erakonna positsiooni. Käesolevas magistritöös käsitleti poliitilist korruptsiooni sotsiaalses tähenduses.

Käesolevas magistritöös „Kohaliku omavalitsuse äriühingu politiseerumine kui korruptsioonirisk“ seati eesmärgiks tuvastada Eestis kohaliku omavalitsuse äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmete politiseerumine ning politiseerituse seos poliitilise korruptsiooni tekkimise riskina. Uurimisülesannetest lähtuvalt jagati magistritöö kolmeks peatükiks. Magistritöös sisustati risk kui võimalus, et toimub ebasoodne sündmus. Magistritöös ei hinnatud kohalike omavalitsuste äriühingutes poliitilise korruptsiooni riski realiseerumist minevikus toimunud sündmuste pinnalt, sest antud asjaolude tuvastamiseks oli keeruline saada lähteandmeid. Hinnati üldiselt poliitilise korruptsioonina käsitletavate sündmuste, mille eeltingimuseks saab pidada politiseerumist, esinemist Eestis.

Politiseeritus tähendab valitsuse vahetumisel ametnike välja vahetamist võimul oleva erakonnaga seotud lojaalsete isikute vastu. Politiseerumise tagajärjena saab vaadelda avaliku teenistuse ebaõiget kasutamist erakonna huvides, mis seab ohtu selle neutraalsuse, olles vastuolus avalike huvidega. ÜRO korruptsioonivastane konventsioon sätestab, et avaliku teenistujate värbamine ja edutamine peab toetuma objektiivsetele kriteeriumitele, mis tähendab ametikohale vastava pädevuse ja võimetega arvestamist.

Poliitiline korruptsioon on seotud avalike vahendite väärkasutamisega erakonna huvides. Riigi ja kohaliku omavalitsuse tasandil on ametikohad avalikud vahendid ning nende täitmine erakonna huvides, millega kaasneb lubamatu erakonna positsiooni tugevdamine, on käsitletav poliitilise korruptsioonina. Korruptsiooni sisustamisel sotsiaalses tähenduses on lubamatu selline erakonna positsiooni tugevdamine, mis läheb vastuollu ühiskonna õiglustundega. Eestis on pälvinud avalikku halvaks panu ametikohtade jagamine, mille eesmärgiks on erakonna huvides töötavate isikute tasustamine, mitte aga ametikohale vastava töö tegemine. Samuti on ametikohtade allutamine seotud poliitilise kontrolli tekkimisega, mille tulemusel võimuerakonnal tekib võimalus kasutada avalikke vahendeid lubamatult enda huvides. Sellega on seotud eelkõige erakondadele ja poliitikutele eelisolukorra tekitamine valimistel, mille käigus kasutatakse eelarvelisi vahendeid valimispropaganda teostamisel ja valimiskampaaniat tegevate isikute tasustamisel. Mõlemad tegevused lähevad vastuollu avalike huvidega, kuna nende eesmärgiks on erahuvides tegutsemine, mis on ühiskonna õiglustunnet riivanud, kuid on jäetud Eestis juriidiliselt reguleerimata. Erakonnad ei soovi oma tegevust seaduste alusel kontrollile allutada, mille tõttu kontroll poliitilises sfääris toimuva korruptsiooni üle ei ole piisavalt tõhus.

Linna- ja vallavalitsus omab äriühingu majandustegevuse juhtimises olulist rolli, kuna on nõukogu või nõukogu puudumisel juhatuse liikmete ametisse määraja ja tagasikutsuja ning saab nõukogu kaudu mõjutada juhatuse liikmete määramist. Riigikontroll leidis auditeerimise käigus, et nõukogud ei suuda tagada äriühingute tõhusat juhtimist avalikes huvides, mille üheks põhjuseks on nõukogu liikmete määramine poliitilist kuuluvust arvestades, mistõttu isikud ei valda vajalikul määral erialaoskusi.

Eestis on kohaliku omavalitsuse valitsuse ja volikogu liikmete ametid ühitamatud, millega kindlustatakse ja kaitstakse erinevate ametikohtade funktsioonide sõltumatust. Erakonna liidrid on olulisel kohal volikogus koalitsiooni läbirääkimistel, moodustades üldjuhul valitsuse koosseisu. Kuid liidrite tegevus ja püsimine valitsuses jääb sõltuma koalitsiooni moodustunud volikogu liikmetest. Äriühingute nõukogu kohad on tasustatavad. Kui valitsuse poolt toimub volikogu liikmete määramine äriühingute nõukogudesse ja juhatusse tasustamisvahendina vastutasuna lojaalsuskohustuse täitmise eest koalitsioonile, tekitab see sõltuvussuhte. Sõltuvussuhe annab võimaluse mõjutada volikogu liikmeid nende ametialases tegevuses käituma vastuolus avalike huvidega. Volikogu liikmete kuulumine kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogudesse annab võimaluse nii äriühingu kui ka volikogu tegevuse kontrollimiseks.

Magistritöö empiiriliste andmete analüüsile tuginedes saab järeldada, et volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel kohaliku omavalitsuse äriühingute nõukogu ja juhatuse liikmete määramine on käsitletav politiseerumisena Eestis. Analüüsitud äriühingutes oli keskmine politiseerituse määr nõukogudes Pärnus 92% ja Tartus 98% ning juhatustes Pärnus 60% ja Tartus 75%. Kui vaadata poliitilise kuuluvuse alusel nõukogudesse määratud liikmete jaotumist pärast 2005. aasta valimisi, siis enamus isikuid on volikogu liikmed, milleks on 67% Pärnus ja 73% Tartus. Ülejäänud on valimisnimekirjades kandideerinud volikogusse mitte-saanud või mitte-kandideerinud erakonna liikmed. Pärnu äriühingute nõukogudes oli ka linnavalitsuse liikmeid.

Teoreetiline käsitus viitab, et politiseerumine on teatud tingimustel seotud poliitilise korrupsiooni tekkimisega. Samuti tuvastati Eesti kontekstis üldised juhtumid, mis on käsitletavad sotsiaalses tähenduses poliitilise korrupsioonina, mille tekkimise eelduseks saab pidada politiseerumist. Samalaadsed poliitilise korrupsiooni ilmingud võivad avalduda kohalike omavalitsuste äriühingutes politiseerumise tagajärjel. Politseiametnikega läbi viidud ekspertintervjuude analüüs kirjeldas äriühingute politiseerumist selliselt, kus sisaldasid magistritöös sotsiaalses tähenduses käsitletud poliitilise korrupsiooni tunnused, mis annavad aluse järeldada, et tingimused on olemas äriühingute juhtorganite politiseerumisel poliitilise korrupsiooni tekkimiseks. Magistritöös kasutatud uurimismetoodika ei andnud võimalust määrata kohaliku omavalitsuse äriühingute juhtorganite politiseerumist kui korrupsiooniriski konkreetsete juhtumite pinnalt, mille tõttu jääb tuvastatud korrupsioonirisk kaudseks.

Politiseerumine tagab äriühingute juhtorganites erakonnale lojaalsete isikute olemasolu, kelle tegevus on vajadusel suunatav erakonna huvides, mis võib ajendada juhtorganite liikmeid käituma erahuvides, vastuolus avalike huvidega. Avalike huvide kahjustamine erahuvides ongi poliitilise korrupsiooni tekkimise eelduseks. Samas politiseerumist saab seostada ka vastupidiselt korrupsiooni tekkimisega, sest ühtne poliitiline kuuluvus võib vähendada äriühingute juhtorganite aruandekohustust volikogu ja valitsuse ees, mis tekitab võimaluse korruptiivselt käituda.

Magistritöös tehti kohaliku omavalitsuse äriühingutes politiseerumisega kaasneva võimaliku korrupsiooniriski vähendamiseks kaks ettepanekut: spetsialistide kaasamine äriühingute nõukogudesse ja nõukogude liikmete ametisse nimetamine volikogu otsusega. Spetsialistide kuulumine nõukogudesse annab juurde poliitilist erapooletust, mis aitab paremini tagada äriühingute eesmärkide täitmist avalikes huvides ning raskendab poliitilist korrupsiooni iseloomustava erahuvi tekkimist. Nõukogude liikmete ametisse nimetamine volikogu (mitte

valitsuse) pädevusena aitab paremini tagada volikogu liikmete sõltumatust. Kui rääkida üldiselt politiseerumisest kui korruptsiooniriski vältimisest, siis on olulisel kohal erakonna sisedemokraatia tugevdamine, mis aitab ennetada poliitilise võimu kasutamist erahuvides.

Magistritöös püstitatud eesmärk sai saavutatud ja uurimisülesanded täidetud. Magistritöö järeldused on rakendatavad korruptsioonivastase strateegia väljatöötamisel ning edasises teadustöös politiseerumise ning poliitilise korruptsiooni vaheliste seoste uurimisel. Magistritöö praktiline väärtus seisneb tehtud ettepanekutes, kuidas maandada kohaliku omavalitsuse äriühingutes politiseerumisega seotud poliitilise korruptsiooni tekkimise riski.

SUMMARY

The title of the Master's thesis is "Politization of a local municipality company as corruption risk". The goal of the Master's thesis is to identify the politization of the management and supervisory board members of a local municipality company in Estonia and the relationship between politization and the risk of political corruption. This is an empirical research, in which data is analysed by a combination of qualitative and quantitative methods. The thesis analyse the political affiliation of the management and supervisory board members of Pärnu and Tartu town council coalitions and sole holding companies during the period 1999-2010; altogether 10 expert interviews were carried out. The management and supervisory boards of the local governments' companies are politicized because their nomination depends on the political affiliation in the coalition, which in its turn increases the risk of following private interest rather than public interests. The politization of the governing bodies of companies creates a favourable situation for the occurrence of political corruption. Conclusions drawn from the Master's thesis may be applied in the development of the anti-corruption strategy and in further research of the relationships between the politization and political corruption. The Master's thesis consists of 98 pages, divided into three chapters and three annexes. The Master's thesis is written in the Estonian language; a summary in English is added. The list of references includes 186 entries.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Aavik, T. 2010. Valimisliidud demokraatia osana (Läänemaa näitel). Publitseerimata lõputöö. Sisekaitseakadeemia, Tallinn
2. Aberbach, J.D., Putnam, R.D. & Rockman, B.A. 1981. Bureaucrats and politicians in western democracies. Cambridge, MA. Harvard University Press
3. Aldrich, J. H. 1995. Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America. Chicago. University of Chicago Press
4. Avaliku teenistuse seadus 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 - RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2010, 7, 29
5. *Balázs, I. 1993. Creation of the personal conditions of the new machinery of public administration. In M. Horváth (Eds.), Public administration in Hungary. Budapest: Hungarian Institute of Public Administration
6. Bågenholm, A. 2008. Politicizing Corruption - The Electoral Impact of anti-corruption discourse in Europe 1983-2007. Göteborg. The Quality of Government Institute. http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2009_10_Bagenholm.pdf. välja otsitud 23.02.2011
7. Bicchieri, C. & Duffy, J. 1997. Corruption Cycles. In P. Heywood (Eds.), Political Corruption. (pp 61-79). Oxford. Blackwell Publishers
8. Bolleyer, N. 2009. Inside the Cartel Party: Party Organisation in Government and Opposition. Political Studies, 57, 559-579. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 01.03.2011
9. Derlien, H-U. 1996. The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective. In B. G. Peters & B. A. Rockman (Eds.), Agenda for excellence 2: administering the state. (pp 149-163). Chatham (N.J.). Chatham House
10. Derlien, H.-U. 2002. Avaliku sektori juhtimine ja poliitika. Avaliku sektori juhtimine: Euroopa riikide kogemused. (Toim. Eliassen, K. A. ja Kooiman, J.). 55-67. Tallinn. Eesti Keele Sihtasutus
11. Dobel, J. P. 2010. The Corruption of a State. In M. Johnston (Eds.), Public sector corruption 1: Concepts. (pp 27-51). London. SAGE Publications
12. Elanike arv kohalikes omavalitsustes 01.01.2011. Siseministeeriumi kodulehelt http://www.siseministeerium.ee/public/KOV_elanike_arv_01.01.2011.xls välja otsitud 01.03.2011

13. Elgie, R. 2001. France: `dual structure, shared dilemma`. In R. A. W. Rhodes & P. Weller (Eds.), *The Changing World of Top Officials Mandarins or Valets?*. (pp 11-40). Philadelphia. Open University Press
14. Erakonnaseadus 11.05.1994, jõustunud 16.06.1994 - RT I 1994, 40, 654 ... RT I 2010, 29, 150
15. Erakonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (14.10.2003). Õigusaktide eelnõude elektrooniline kooskõlastamise süsteemi kodulehelt http://eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=26784 välja otsitud 12.02.2011
16. Euben, J. P. 2010. Corruption. In M. Johnston (Eds.), *Public sector corruption 1: Concepts*. (pp 3-25). London. SAGE Publications
17. Gallagher, M. & Mitchell, P. 2005. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford. Oxford University Press
18. Gerring, J & Thacker, S. C. 2010. Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism. In M. Johnston (Eds.), *Public sector corruption 3: Causes and Consequences*. (pp 153-196). London. SAGE Publications
19. Gingerich, D. W. 2010. Ballot Structure, Political Corruption, and the Performance of Proportional Representation. In M. Johnston (Eds.), *Public sector corruption 3: Causes and Consequences*. (pp 219-252). London. SAGE Publications
20. Grzymala-Busse, A. 2003. Political competition and the politicization of the state in east central europe. *Comparative political studies*, 36 (10), 1123-1124
21. Hea valimistava tekst. 14.04.2011. EMSL-i kodulehelt <http://www.ngo.ee/heavalimistava> välja otsitud 18.04.2011
22. Heidenheimer, A. J. 2010. Terms, Concepts, and Definitions: An Introduction. In M. Johnston (Eds.), *Public sector corruption 1: Concepts*. (pp 109-119). London. SAGE Publications
23. Herrnson, P. S. 2009. The Roles of Party Organizations, Party-Connected Committees, and Party Allies in Elections. *The Journal of Politics*, 71 (4), 1207-1224. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 01.03.2011
24. Heywood, P. 1997. Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, 45 (3), 417-435
25. Jöks, A. 30.04.2003. Poliitiline korrupsioon ohustab demokraatiat. Äripäev. Äripäeva kodulehelt www.aripaev.ee/2385/arv_kolumn_uus_238501.html välja otsitud 18.04.2011
26. Jürisoo, K. 24.12.2010. Ühing: parteide rahastamise reeglid tuleb uuesti üle vaadata. Eesti Rahvusringhäälingu kodulehelt <http://uudised.err.ee/index.php?06221384> välja otsitud 18.04.2011
27. Kalev, L., Jakobson, M-L. ja Saarts, T. 2008. Eesti poliitiline kultuur: alusväärtused. *Riigikogu Toimetised*, 18, 52 – 60

28. Kangur, R. 2004. Kandidaatide selekteerimine Eesti parlamendierakondades 1999-2003. Riigikogu Toimetised, 10, 105-111
29. Karklins, R. 2002. Typology of post-communist corruption. Problems of Post-Communism. <http://www.colbud.hu/honesty-trust/karklins/pub02.pdf> välja otsitud 24.04.2010
30. Karklins, R. 2005. The system made me do it: corruption in post-communist societies. London. M. E. Sharpe
31. Klitgaard, R., MacLean-Abora, R. & Parris, H. L. 2000. Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention. Oakland (Calif.). ICS Press
32. Koch, T. 21.01.2011. IRL-i valimiskampaania vedajad saavad palka riigilt. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=375633> välja otsitud 18.04.2011
33. Koch, T. 26.01.2011. Savisaarel ja Partsil sarnased kampaaniavõtted. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=377948> välja otsitud 18.04.2011
34. Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetuste kehtestamine. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 20.02.1996, jõustunud 01.06.2002 - RT I 1996, 16, 272
35. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993, RT I 1993, 37, 558... RT I 2010, 19, 101
36. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus 27.03.2002 - RT I 2002, 36, 220 ... RT I 2010, 29, 150
37. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35767/KORRUPTSIOONIVASTANE+STRATEEGIA+2008-2012.pdf> välja otsitud 24.04.2010
38. Korruptsioonivastane seadus 27.01.1999, jõustunud 28.02.1999 - RT I 1999, 16, 276 ... RT I 2010, 22, 108
39. Koppel, K. 14.01.2011. Juristid: erakondade rahastamine pole läbipaistev. Eesti Rahvusringhäälingu kodulehelt <http://uudised.err.ee/index.php?06222511> välja otsitud 18.04.2011
40. Kunicova, J. 2010. Democratic Institutions and Corruption: Incentives and Constraints in Politics. In M. Johnston (Eds.), Public sector corruption 3: Causes and Consequences. (pp 197-218). London. SAGE Publications
41. Leitmaa, D. 13.04.2011. Riigikokku lahkuvad abilinnapead jätavad nõunikud Tallinna toita. Eesti Päevaleht. Eesti Päevalehe kodulehelt <http://www.epl.ee/artikkel/596149> välja otsitud 18.04.2011
42. Liiv, D. 2001. Poliitiline korruptsioon ja kohalikud omavalitsused. Raamatus „Korruptsiooni võimalikkusest avalikus sektoris: valik artikleid“ (Jaan Tõnissoni Instituut). (lk 74-80). Tallinn. Multico

43. Lipset, S. M. ja Lenz, G. S. 2000. Korruptsioon, kultuur ja turud. Raamatus „Kultuur on tähtis: kuidas väärtushinnangud kujundavad inimarengut“ (Toim. L. E. Harrison ja S. P. Huntington). (lk 110-123). [Culture Matters: How cultural values shape human progress]. Tõlge eesti keelde: K. Saks. Tallinn. Kirjastus Pegasus
44. Malova, I. 2006. Erakondlike süsteemide erinevuste allikad Balti riikides. Audentese Ülikooli Toimetised, 8, 48-65
45. Masso, J. 2002. Ettevõtte riskikeskkond, riskide hindamine ja riskiturud. Riskid Eesti ettevõtetes ja riskijuhtimine. (Toim. Juhkam, A. ja Masso, J.). 23-37. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus.
46. Meyer-Sahling, J-H. 2008. The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary. European Journal of Political Research. 47. 1-33. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 01.12.2010
47. Mulgan, R. 1998. Politicising the Australian Public Service? <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1998-99/99rp03.htm> välja otsitud 11.10.2010
48. Mäekivi, M. 24.01.2011. Politoloog: parteiasjade ajamine riigi raha eest tuleb hukka mõista. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=376727> välja otsitud 18.04.2011
49. *Nomokonov, V. A. 2000. On Strategies for Combating Corruption in Russia. Demokratizatsiya, 8 (1), 123-128
50. Panebianco, A. 1988. Political parties: organization and power. New York. Cambridge University Press
51. Peters, B. G. 1996. The State of Public Administration. In B. G. Peters & B. A. Rockman (Eds.), Agenda for excellence 2: administering the state. (pp 1-13). Chatham (N.J.). Chatham House
52. Peters, B. G. & Pierre, J. 2004. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), Politicization of the civil service in comparative perspective: the quest for control. (pp 1-15). London. Routledge
53. Pettai, V. 2000. Riigikogu liikmed poliitilises risttules. Riigikogu Toimetised, 2, 121-128
54. Philp, M. 2010. Defining Political Corruption. In M. Johnston (Eds.), Public sector corruption 1: Concepts. (pp 121-151). London. SAGE Publications
55. Randalaid, S. 25.11.2010. Jõks: erakonnad muutsid end seadusüleseks. Eesti Rahvusringhäälingu kodulehelt <http://uudised.err.ee/index.php?06219864> välja otsitud 18.04.2011
56. Politseiasutuse ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 19.07.2007, jõustunud 29.07.2007 - RT I 2007, 47, 332... 2009, 65, 448

57. Porta, D. 2010. Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption. In M. Johnston (Eds.), Public sector corruption 3: Causes and Consequences. (pp 255-283). London. SAGE Publications
58. Pärnu linna poolt äriühingus osalemise kord. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 20.04.2006 määrusega nr 19, jõustunud 01.05.2006 - KO 2006, 93, 1164
59. Pärnu linnas 2005 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemused. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/k05/tulemus/1217000000.html> välja otsitud 10.12.2010
60. Pärnu linnas 2009 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemused. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k05/välja> otsitud 10.12.2010
61. Raamatupidamise seadus 20.11.2002, RT I 2002, 102, 600 ... RT I, 12.11.2010, 1
62. Rhodes, R. A. W. & Weller P. 2001. The Changing World of Top Officials Mandarins or Valets? Philadelphia. Open University Press
63. Reinsalu, T. 2000. Korruptsiooni probleemistik vajab avalikustamist. Juridica, 8, 532-536
64. Riigikogu liikme staatuse seaduse § 28 muutmise seaduse seletuskiri (15.04.2008). Riigikogu kodulehelt <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=248032&u=20110307032236> välja otsitud 01.03.2011
65. Riigikontroll. 2010. Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes. Riigikontrolli koduleht <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2138&FileId=11108> välja otsitud 24.04.2010
66. Riigi raamatupidamise üldeeskiri. Rahandusministri 11.12.2003 määrus nr 105, jõustunud 01.01.2004 - RT I 2010, 130, 18 ... RT I, 05.01.2011, 5
67. Rose-Ackerman, S. 1999. Corruption and government: causes, consequences, and reform. Cambridge. Cambridge University Press
68. Rose-Ackerman, S. 2008. Corruption and Government. International Peacekeeping, 15 (3), 328–343. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 01.03.2011
69. Runthal, T. 2007. Parlamendi liikme ja ministri mandaat ning nende võimalik ühitamine. Riigikogu Toimetised, 16, 106-114
70. Saar, J. 10.03.2008. Jüri Saar: korruptiivsetest võrgustikest Eestis. Tartu Postimees. Postimehe kodulehelt <http://www.postimees.ee/100308/esileht/arvamus/316580.php> välja otsitud 18.04.2011
71. Saarts, T. ja Kalev, L. 2009. Poliitiline kultuur ja Eesti ühiskonna uuenemine. Vikerraar, 4/5, 95-104

72. Sajó, A. 2002. Clientelism and Extortion: Corruption in Transition. In S. Kotkin & A. Sajó (Eds.), *Political Corruption in Transition: a Skeptic's Handbook*. (pp 1-21). Hungary. CEU Press
73. Sajó, A. 2003. From corruption to extortion: Conceptualization of post-communist corruption. *Crime, Law & Social Change*, 40, 171–194
74. Sartori, G. 2005. *Parties and party systems: a framework for analysis*. Colchester. ECPR
75. Sousa, L. M. M. P. 1999. *Corruption and parties in Portugal*. San Domenico. Robert Schuman Centre
76. Sousa, L. 2010. „I Don't Bribe, I Just Pull Strings“: Assessing the Fluidity of Social Representations of Corruption in Portuguese Society. In M. Johnston (Eds.), *Public sector corruption 1: Concepts*. (pp 219-236). London. SAGE Publications
77. Sööt, M-L. ja Vajakas, K. 2010. *Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010*. Tallinn. Justiitsministeerium
78. Šmutov, M. 21.01.2011a. Proos: riigiametite parteistumine on väga tõsine probleem. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=375907> välja otsitud 18.04.2011
79. Šmutov, M. 21.01.2011b. IRLi eestseisuse liige taunib parteitöötajate palkamist riigiametisse. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=375899> välja otsitud 18.04.2011
80. Šmutov, M. 23.01.2011. Leif Kalev: erakonna huvid seatakse ettepoole avalikest huvidest. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=376491> välja otsitud 18.04.2011
81. Tallinna linna poolt aktsiaseltsi, osühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu asutamise ja nendes osalemise kord. Vastu võetud Tallinna Linnavolikogu 27.11.2008 määrusega nr 39, jõustunud 01.01.2009. Tallinna Linnavolikogu kodulehelt <https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=112792> välja otsitud 10.12.2010
82. Tamm, M. 08.02.2011. Uudelepp „Tallinn aitab“ on ilmselge valimisreklaam. Postimees. Postimehe kodulehelt <http://poliitika.postimees.ee/?id=384902> välja otsitud 18.04.2011
83. Tartu linnas 2005 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemused. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k05/> välja otsitud 10.12.2010
84. Tartu linnas 2009 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistulemused. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt http://vvk.ee/varasemad/kov09/linnades_tartu_linn.html välja otsitud 10.12.2010
85. Toomla, R. 1999. *Eesti Erakonnad*. Tallinn. Eesti Entsüklopeediakirjastus

86. Toomla, R. 2011. Eesti Erakonnad 2000-2010. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus
87. Transparency International. 2004. Global corruption report 2004: Special focus: political corruption. London. Pluto Press
88. Valimised ja rahvahääletused 1992-2009. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/arhiiv> välja otsitud 10.12.2010
89. Vannucci, A. 2000. Corruption, political parties, and political protection. San Domenico. Robert Schuman Centre
90. Varrak, T. 2001. Poliitika- ja riigiteadus. Tallinn. Külim
91. Warren, M. E. 2010. What Does Corruption Mean in a Democracy? In M. Johnston (Eds.), Public sector corruption 1: Concepts. (pp 53-79). London. SAGE Publications
92. Weber, M. 2003. Poliitika kui elukutse ja kutsumus [28.01.1919 Münchenis peetud loeng]. Raamatus „Kaasaegne poliitiline filosoofia: valik esseid“ (Toim. J. Lipping). (lk 1-53). Tartu. EÜS Veljesto kirjastus
93. Weller, P. 1989. Politicisation and The Australian Public Service. Australian Journal of Public Administration, 48 (4), 369-381
94. Weller, P. & Young, L. 2001. Australia: `mandarins or lemons?`. In R. A. W. Rhodes & P. Weller (Eds.), The Changing World of Top Officials Mandarins or Valets?. (pp 152-188). Philadelphia. Open University Press
95. Williams, B. 2003. Poliitika ja Moraalne iseloom. Raamatus „Kaasaegne poliitiline filosoofia: valik esseid“ (Toim. J. Lipping). (lk 251-267). Tartu. EÜS Veljesto kirjastus
96. Õiguskantsleri taotluse asjas kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 31 lg 1, § 32 lg 1 ja § 33 lg 2 p 1 osalise kehtetuks tunnistamise kohta. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 15.07.2002. a otsus nr 3-4-1-7-02
97. Äriseadustik 15.02.1995, jõustunud 01.09.1995 – RT I 1995, 26-28, 355 ... RT I 2010, 20, 103
98. Ühing Korruptsioonivaba Eesti. 2009. Eesti Kohtud – osa võimustruktuurist, mis väärib jälgimist. Korruptsioonivaba Eesti kodulehelt http://transparency.ee/cm/files/eesti_kohtud_osa_voimustruktuurist_mis_vaarib_jalgimist.pdf välja otsitud 24.11.2010
99. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon [United Nations Convention against Corruption], 31.10.2003, jõustunud 14.12.2005 (Eesti suhtes jõustunud 12.05.2010 – RT II 2010, 4, 10)

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

| | |
|---|----|
| Tabel. Kohalike omavalitsuste volikogude valimistel osalenud nimekirjade arv ajaperioodil 1999-2009..... | 24 |
| Joonis 1. Toetus erakondadele ja valimisliitudele kohalike volikogude valimistel ajaperioodil 1999-2009..... | 24 |
| Joonis 2. Pärnu linnavolikogu koalitsiooni poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 38 |
| Joonis 3. AS Pärnu Vesi nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 39 |
| Joonis 4. AS Taastusravikeskus Sõprus nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010.. | 42 |
| Joonis 5. AS Taastusravikeskus Estonia nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010.. | 44 |
| Joonis 6. OÜ Kümblus juhatuse ja nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 47 |
| Joonis 7. Pärnu linna äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 49 |
| Joonis 8. Pärnu linna äriühingute nõukogudesse koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel määratud 52 liikme poliitiline seos koalitsiooniga pärast 2005. aasta valimisi kuni 01.01.2011..... | 51 |
| Joonis 9. Tartu linnavolikogu koalitsiooni poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 52 |
| Joonis 10. AS Tartu Veevõrk nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 53 |
| Joonis 11. AS Tartu Linna Polikliinik nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 2001-2010..... | 55 |
| Joonis 12. AS Tartu Turg nõukogu poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 56 |
| Joonis 13. Tartu linna äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete poliitiline kuuluvus ajaperioodil 1999-2010..... | 58 |
| Joonis 14. Tartu linna äriühingute nõukogudesse koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel määratud 44 liikme poliitiline seos koalitsiooniga pärast 2005. aasta valimisi kuni 01.01.2011..... | 60 |

LISA 1. Pärnu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitilise kuuluvuse tuvastamiseks kasutatud allikate loetelu

1. Pärnu linnapea valimine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 01.11.1999 otsusega nr 76
2. Pärnu linnapea valimine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 16.10.2000 otsusega nr 79
3. Pärnu linnapea valimine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 07.11.2002 otsusega nr 79
4. Pärnu linnapea valimine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 28.04.2005 otsusega nr 54
5. Pärnu linnapea valimine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 01.11.2005 otsusega nr 131
6. Pärnu linnapea valimine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 19.11.2009 otsusega nr 80
7. Umbusalduse avaldamine ja ametist vabastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 28.04.2005 otsusega nr 51
8. Pärnu Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine, asendusliikmete volikogu liikmeteks astumine ja eelmise linnavalitsuse liikmete ametist vabastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 01.11.1999 otsusega nr 78
9. Pärnu Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine, asendusliikmete volikogu liikmeks astumine, eelmise linnavalitsuse liikmete ametist vabastamine ja volikogu liikmete volituste taastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 16.10.2000 otsusega nr 80
10. Umbusalduse avaldamine linnapeale ja linnavalitsuse liikmetele. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 16.10.2000 otsusega nr 78
11. Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine ja kinnitamine ning eelmise linnavalitsuse liikmete ametist vabastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 07.11.2002 otsusega nr 81
12. Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 28.04.2005 otsusega nr 57
13. Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine ning eelmise linnavalitsuse liikmete ametist vabastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 01.11.2005 otsusega nr 133
14. Umbusalduse avaldamine ja ametist vabastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 28.04.2005 otsusega nr 52
15. Linnavalitsuse liikme ametisse nimetamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 23.11.2006 otsusega nr 119
16. Linnavalitsuse liikme ametisse nimetamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 26.07.2007 nr 76

17. Umbusalduse avaldamine abilinnapea Mart Allikule. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 20.02.2007 otsusega nr 18
18. Umbusalduse avaldamine abilinnapea Raul Sarandile. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 20.02.2007 nr 19
19. Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 20.02.2007 otsusega nr 21
20. Linnavalitsuse liikmete ametisse nimetamine ning eelmise linnavalitsuse liikmete ametist vabastamine. Vastu võetud Pärnu Linnavolikogu 19.11.2009 otsusega nr 82
21. Pärnu linna kandideerijate nimekiri 1999 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k99> välja otsitud 10.12.2010
22. Pärnu linna kandideerijate nimekiri 2002 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k02> välja otsitud 10.12.2010
23. Pärnu linna kandideerijate nimekiri 2005 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k05/> välja otsitud 10.12.2010
24. Pärnu linna kandideerijate nimekiri 2009 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=kov09> välja otsitud 10.12.2010
25. Pärnu linnas 1999 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/k99/tulemus/910000000.html> välja otsitud 10.12.2010
26. Pärnu linnas 2002 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/k02/tulemus/910000000.html> välja otsitud 10.12.2010
27. Pärnu linnas 2005 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt http://vvk.ee/varasemad/k05/tulemus/liik_910000000.html välja otsitud 10.12.2010
28. Pärnu linnas 2009 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt http://vvk.ee/varasemad/kov09/volikogu_parnu_linn.html välja otsitud 10.12.2010
29. Pärnu Linnavolikogu 7. koosseis. Pärnu linna kodulehelt http://www.parnu.ee/index.php?id=94&no_cache=1 välja otsitud 10.12.2010

30. Muudatused Pärnu Linnavolikogu koosseisus. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 21.10.2005 otsusega nr 24. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=1064> välja otsitud 10.12.2010
31. Muudatused Pärnu Linnavolikogu koosseisus. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 01.11.2005 otsusega nr 26. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=1064> välja otsitud 10.12.2010
32. Muudatused Pärnu Linnavolikogu koosseisus. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 01.11.2005 otsusega nr 27. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=1064> välja otsitud 10.12.2010
33. Muudatused Pärnu Linnavolikogu koosseisus. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 15.02.2006 otsusega nr 1. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=1374> välja otsitud 10.12.2010
34. Linnavolikogu liikme Andrei Ülle volituste peatamine. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 29.12.2006 otsusega nr 9. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=1374> välja otsitud 10.12.2010
35. Linnavolikogu liikme Koit Pikaro volituste taastamine. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 10.04.2007 otsusega nr 7. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=1530> välja otsitud 10.12.2010
36. Muudatused Pärnu Linnavolikogu koosseisus. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 26.10.2009 otsusega nr 19. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=2132> välja otsitud 10.12.2010
37. Muudatused Pärnu Linnavolikogu koosseisus. Vastu võetud Pärnu Linna valimiskomisjoni 19.11.2009 otsusega nr 22. Pärnu linna kodulehelt <http://parnu.ee/index.php?id=2132> välja otsitud 10.12.2010
38. Roosaar, T. 08.09.2005. Täna pärastlõunal selgub kandidaadi koht nimekirjas. Pärnu Postimees. Pärnu Postimehe kodulehelt <http://www.parnupostimees.ee/080905/esileht/uudised/10058558.php> välja otsitud 17.01.2011
39. Vilgats, K. 10.04.2002. Juhtkiri: Linnapea astus rajalt maha. Pärnu Postimees. Pärnu Postimehe kodulehelt <http://vana.www.parnupostimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=8&id=9671&number=258> välja otsitud 17.01.2011
40. Vilgats, K. 11.11.2002. Karm aasta 1999/2000 Pärnu linnavalitsuses. Pärnu Postimees. Pärnu Postimehe kodulehelt <http://vana.www.parnupostimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=52&id=14562&number=408> välja otsitud 17.01.2011

41. Vilgats, K. 29.10.2009. Pärnu linnavolikogu valimised ajaloolises tagasivaates. Pärnu Postimees. Pärnu Postimehe kodulehelt <http://www.parnupostimees.ee/?id=180921> välja otsitud 17.01.2011
42. Toomas Kivimägi valimisliidu, Eesti Reformierakonna, Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileping. 29.10.2009. Pärnu linna kodulehelt http://www.parnu.ee/index.php?id=1306&no_cache=1 välja otsitud 10.12.2010

LISA 2. Tartu linna koalitsiooni ning äriühingute juhatuse ja nõukogu poliitilise kuuluvuse tuvastamiseks kasutatud allikate loetelu

1. Linnapea valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 28.10.1999 otsusega nr 2
2. Linnapea valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 07.11.2002 otsusega nr 3
3. Tartu linnapea valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 23.09.2004 otsusega nr 335
4. Linnapea valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 17.11.2005 otsusega nr 3
5. Linnapea valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 26.04.2007 otsusega nr 208
6. Linnapea valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 05.11.2009 otsusega nr 3
7. Linnavalitsuse kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 28.10.1999 otsusega nr 5
8. Linnavalitsuse liikme kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 4.11.1999 otsusega nr 7
9. Linnavalitsuse liikme kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 18.11.1999 otsusega nr 17
10. Umbusalduse avaldamine abilinnapeale Ilona Merzin'ie. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 18.10. 2001 otsusega nr 428
11. Linnavalitsuse liikme kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 18.10.2001 otsusega nr 429
12. Umbusalduse avaldamine linnavolikogu esimehele Peeter Tulvistele. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 01.11.2001 otsusega nr 436
13. Linnavolikogu esimehe valimine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 01.11.2001 otsusega nr 437
14. Umbusalduse avaldamine abilinnapeale Jüri Kõre'le. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 01.11.2001 otsusega nr 438
15. Linnavalitsuse liikme kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 01.11.2001 otsusega nr 439
16. Linnavalitsuse kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 07.11. 2002 otsusega nr 5
17. Linnavalitsuse kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 23.09.2004 otsusega nr 337
18. Linnavalitsuse kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 17.11.2005 otsusega nr 5
19. Linnavalitsuse kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 26.04.2007 otsusega nr 209
20. Linnavalitsuse kinnitamine. Vastu võetud Tartu Linnavolikogu 05.11.2009 otsusega nr 5

21. Tartu Linnavolikogu liikmete volituste peatumisega seoses asendusliikmetele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 26.11.2009 otsusega nr 22
22. Tartu Linnavolikogu liikme Margus Hansoni volituste peatumisega seoses asendusliikmele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 26.10.2005 otsusega nr 58
23. Tartu Linnavolikogu liikme Vladimir Šokmani volituste peatumisega seoses asendusliikmele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 17.11.2005 otsusega nr 66
24. Tartu Linnavolikogu liikme Jüri Sasi volituste peatamine ja asendusliikmele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 07.04.2006 otsusega nr 70
25. Tartu Linnavolikogu liikme Sven Illingu volituste peatamine ja asendusliikmele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 13.09.2006 otsusega nr 71
26. Tartu Linnavolikogu liikmete volituste peatamine, taastamine ja asendusliikmete asumine linnavolikogu liikmeks. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 27.03.2007 otsusega nr 85
27. Tartu Linnavolikogu liikme Sven Illingu volituste taastamine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 17.09.2007 otsusega nr 89
28. Tartu Linnavolikogu liikme Väino Kulli volituste peatamine ja asendusliikmele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 22.12.2008 otsusega nr 5
29. Tartu Linnavolikogu liikmete volituste peatamisega seoses asendusliikmetele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 26.10.2009 otsusega nr 22
30. Aadu Musta volituste taastamine ja seoses Nikolai Põdramägi volituste peatumisega asendusliikmele volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 28.10.2009 otsusega nr 24
31. Tartu Linnavolikogu liikmete volituste peatamine ja asendusliikmetele linnavolikogu liikme volituste andmine. Vastu võetud Tartu linna valimiskomisjoni 04.11.2009 otsusega nr 26
32. Tartu linna kandideerijate nimekiri 1999 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k99> välja otsitud 10.12.2010

33. Tartu linna kandideerijate nimekiri 2002 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k02> välja otsitud 10.12.2010
34. Tartu linna kandideerijate nimekiri 2005 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=k05/> välja otsitud 10.12.2010
35. Tartu linna kandideerijate nimekiri 2009 kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/?v=kov09> välja otsitud 10.12.2010
36. Tartu linnas 1999 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/k99/tulemus/1217000000.html> välja otsitud 10.12.2010
37. Tartu linnas 2002 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt <http://vvk.ee/varasemad/k02/tulemus/1217000000.html> välja otsitud 10.12.2010
38. Tartu linnas 2005 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt http://vvk.ee/varasemad/k05/tulemus/liik_1217000000.html välja otsitud 10.12.2010
39. Tartu linnas 2009 kohaliku omavalitsuse volikogusse valituks osutunud isikud. Vabariigi Valimiskomisjon. Vabariigi Valimiskomisjoni kodulehelt http://vvk.ee/varasemad/kov09/volikogu_tartu_linn.html välja otsitud 10.12.2010
40. Informatsioon Tartu Linnavolikogu tööst 1999 – 2002. Tartu linna kodulehelt http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=1086 välja otsitud 10.12.2010
41. Informatsioon Tartu Linnavolikogu tööst 2002 – 2005. Tartu linna kodulehelt http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=3062 välja otsitud 10.12.2010
42. Tartu Linnavolikogu liikmete nimekiri. Tartu linna kodulehelt http://tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=97 välja otsitud 10.12.2010
43. Rajalo, P. 07.02.2002. Tartu 2000+ loobub uutest valimistest. Tartu Postimees. Postimehe kodulehelt <http://vana.www.postimees.ee/index.html?number=917&op=lugu&id=47217> välja otsitud 25.03.2011
44. Rajalo, P. 30.12.2004. Meeride vahetus pole veel tunda andnud. Tartu Postimees. Postimehe kodulehelt http://tartu.postimees.ee/311204/tartu_postimees/uudised/153792.php välja otsitud 25.03.2011
45. Saar, J. 27.04.2007. Urmas Kruuse on Tartu linnapea. Tartu Postimees. Postimehe kodulehelt http://tartu.postimees.ee/020507/tartu_postimees/257432.php välja otsitud 25.03.2011

LISA 3. Ekspert hinnangute koondtabel

| Kas kohaliku omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete ametisse määramine on seotud volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvusega? | |
|---|--|
| Ekspert nr 1: | Pädevus: Alates 2007. aastast on menetlenud Põhja-Eesti kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegusid. |
| | Äriühingutesse määratakse linnas võimul olevate poliitilistele jõududele usaldusväärsed isikud, kelle kaudu linnavalitsus omab poliitilist kontrolli äriühingute tegevuse üle. Reeglina nõukogusse määratud isikud kuuluvad erakonda, kuid on ka erandeid, kui isik ei ole erakonna liige, aga tegutseb võimul oleva erakonna huvides. |
| Ekspert nr 2: | Pädevus: Alates 2007. aastast on menetlenud Ida-Eesti kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegusid. |
| | Ametikohtadele määratakse võimuliidule usaldusväärsed inimesed. Võimuliit kontrollib isikute määramist nii nõukogusse kui ka juhatusse. |
| Ekspert nr 3: | Pädevus: Alates 2003. aastast on menetlenud Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegusid. |
| | Äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmed määratakse linnavalitsuses võimul oleva erakondliku kuuluvuse alusel, milles erialased teadmised ei oma tähtsust. Sellelaadsete ametikohtade jagamine on üleüldine võimuerakondadele. |
| Ekspert nr 4: | Pädevus: Alates 2008. aastast on menetlenud Põhja-Eesti kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegusid. |
| | Liikmeteks määratakse isikud, kes on lojaalsed kohalikus omavalitsuses võimul olevale koalitsioonile. Nõukogu liikmete määramisel on pädevus teisejärguline. Nõukogude liikmete proportsionaalsus on tavaliselt seotud koalitsiooni poliitilise koosseisuga. Uue koalitsiooni moodustamisel toimuvad sagedasti vahetused äriühingute nõukogudes vastavalt koalitsioonis toimunud muudatustele. Juhatuse liikmed on pikemaajalised ning võivad olla ametis mitu võimuvahetust järjest, kui nad alluvad nõukogu korraldustele. Nõukogu on juhatuse järelvalve organ ning omab juhatuse väljavahetamise õigust. |
| Ekspert nr 5: | Pädevus: Alates 2007. aastast on menetlenud Lõuna-Eesti kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegusid. |
| | Äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmelisus jagatakse koalitsiooni erakondliku kuuluvuse alusel. Tavaliselt nimetatakse nõukogudesse koalitsiooni kuuluvad volikogu liikmed. |
| Ekspert nr 6: | Pädevus: Alates 2002. aastast on kokku puutunud kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegude menetlemisega. Alates 2007. aastast on menetlenud Lääne-Eesti kohalike omavalitsuste korrupsioonikuritegusid. |
| | Äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmete määramine toimub võimuliidu erakondliku/valimisliidu kuuluvuse või lojaalsuse alusel, mille liikmed vahetatakse välja võimu vahetumisel. Juhatuse liikmete väljavahetamine on keerulisem, kuna nemad on lepinguga seotud ja neile on tagatud lahkumishüvitised. Pigem oodatakse, kuna nende leping lõppeb ja siis määratakse kohale oma inimene. Mõnikord määratakse nõukogusse isikud, kes ei kuulu erakonda, aga on erakonnale või konkreetsele poliitikule lojaalsed, et mitte näidata otsest seost |

| | |
|---|--|
| | erakonnaga. |
| Ekspert nr 7: | <p>Pädevus: Alates 2007. aastast on menetlenud Lääne-Eesti kohalike omavalitsustega seotud korruptsioonikuritegusid.</p> <p>Tavaliselt erakonna mõjuisikutest juhtfiguurid lepivad kokku koalitsiooni läbirääkimiste käigus, millised omavalitsuse äriühingute juhatuse liikme kohad iga erakond endale saab. See on aga üldine tava, et nõukogudesse kuuluvad koalitsioonierakondade liikmed. Üldjuhul koalitsiooni muutudes muutub äriühingute nõukogude ja juhatuste koosseis.</p> |
| Ekspert nr 8: | <p>Pädevus: 2004-2010 on menetlenud Ida-Eesti kohalike omavalitsuste korruptsioonikuritegusid.</p> <p>Kohalikes omavalitsustes on nn juhtgrupid, kes omavad poliitilise juhtimise tasandil otsuste vastuvõtmise õigust. Äriühingute nõukogudesse ja juhatustesse määratakse antud juhtgrupile lojaalsed isikud. Nendeks on volikogu liikmed ja võimuerakondadele lojaalsed erakonna liikmed või erakonnaga seotud isikud.</p> |
| Mis põhjusel toimub volikogu koalitsiooni poliitilise kuuluvuse alusel äriühingute juhatusse ja nõukogudesse liikmete määramine? | |
| Ekspert nr 1: | <p>Äriühingute nõukogu, juhatuse ja ka teised töökohad on linnavõimule kauplemis- ja tasustamisvahendiks. Neid jagatakse erakonna liikmetele erakonnale osutatud teenete eest või pakutakse vastutasuks erakonda värbamisel.</p> <p>Eraldi tuleb rõhutada äriühingutes kohtade jagamist volikogu liikmetele. Volikogu liikmed, et nad oleksid koalitsiooni liidritele lojaalsed ja kontrollitavad (volikogus erinevate otsuste läbisurumisel), seotaks linna juriidiliste isikute nõukogudesse ja juhatustesse määramisega. Siinkohal on oluline motivatsioonifaktor tasustamine, sest volikogu liikme tasu ei ole suur. Juhatusse ja nõukogusse määramisel on tegemist ka rahalise kompensatsiooniga volikogu liikmetele.</p> |
| Ekspert nr 2: | <p>Äriühingute majandustegevust kasutatakse erakonna huvides nõukogu ja juhatuse liikmete kaudu. Kohale määramisel motiveeritakse isikuid nõukogu ja juhatuse tasudega, mis on palju kõrgemad, kui volikogu liikmete tasud. Samas ei saa öelda, et nõukogu ja juhatuse liikmed konkreetselt erakonna või valimisliidu huve esindavad, vaid nad esindavad sama erakonnaga või valimisliiduga seotud äriimeeste ja ettevõtjate huve.</p> <p>Kui rääkida üldisemalt, siis võimuliit lepib kokku enne volikogu istungit, kuidas otsustada, ja volikogu liikmed selliselt otsustavadki. Volikogu ei täida antud juhul seadusest tulenevat rolli, kuna on juhitud täielikult linnavalitsuse poolt. Selliselt, tagatuna otsustena, tehakse ära ka äriühingu nõukogus vastuvõetavad otsused.</p> |
| Ekspert nr 3: | <p>Liikmete määramine on seotud erakondlike huvidega, kuna igakord uue võimu tulekul vahetuvad liikmed. Äriühingutes otsustamine toimub erakonna huvides, kus otsused tehakse telgitagustes, aga mitte nõukogudes ega juhatustes. Erakonna huvides otsustamine tähendab kindlate isikute huvide kaitsmist, nt erakonna toetajate huvid.</p> <p>Erakonna liikmetele kohtade jagamine on seotud ka tasustamisega, et neil oleks sissetulek erakonna heaks tehtava töö eest. On ka juhtumeid, kus hästi tasustavatel kohtadel, erakonna liikmed maksid osa summast erakonna kassasse.</p> |
| Ekspert nr 4: | <p>Ametisse nimetamisel koalitsioonile lojaalsed isikud esindavad eelkõige koalitsiooni huve, mitte äriühinguga seotud huve. Kui koalitsioonile on vajalik, siis nad tegutsevad erahuvides, milleks võivad olla erakonna huvid või erakonda rahastanud äriimeeste huvid. Nõukogusse liikmete määramine on seotud ka erakonnale lojaalsete isikute tasustamisega.</p> |
| Ekspert nr 5: | <p>Eesmärk on antud isikute kaudu kontrollida äriühingute tegevust erakondlikest huvidest lähtudes. Erakondlikud huvid määratlevad erakonna juhtisikud, kes otsustavad erakondliku tegevuse üle ning nende dikteerimisel toimub ka</p> |

| | |
|---------------------------------------|--|
| | äriühingute nõukogudes ja juhatuses otsustamine. Kohtade jagamine on seotud ka erakonna liikmete tasustamisega. |
| Ekspert nr 6: | Ametikohtadele määratakse isikud, kes on kontrollitavad. Isikutelt, kes saavad äriühingus ametikohad, eeldatakse, et nemad tegutsevad erakonna või valimisliidu huvides selliselt, kuidas koalitsiooni kuuluvad juhtpoliitikud otsustavad. Tavaliselt olulise tähtsusega otsused tehakse koalitsiooni juhtfiguuride poolt ning nõukogu ja juhatuse roll on need formaalselt vastu võtta. Näiteks nõukogu esimees laseb ette valmistada koosoleku protokollid, mille nõukogu hiljem istungil kinnitab, arutamata otsuse sisu. Nõukogu ja juhatuse kohad on tasustamisvahend, mida jagatakse volikogu liikmetele ja isikutele, kes volikogust välja jäid, erakonnale osutatud oluliste teenete alusel. |
| Ekspert nr 7: | Poliitilise kuuluvuse alusel määratakse juhatuse ja nõukogu liikmed selleks, et tagada erakonna huvide täitmine. Kui nõukogu ja juhatuse on kontrollitavad, siis on kontroll ka äriühingu tegevuse üle. Näiteks äriühinguid kasutatakse eelise saavutamiseks valimistel, võttes vastu elanikkonnale populaarseid otsuseid (madalad kommunaalmaksud), et häáli võita. Samuti kasutatakse äriühingu vahendeid, et optimeerida erakonna kulusid (nt varjatud valimisreklaam). Samuti on täheldatud seda, et teatud erakonna liikmete mõjutamiseks antakse äriühingus neile tasuv ametikoht, et nemad teeks koostööd erakonna juhtfiguuridega volikogu tasemel. |
| Ekspert nr 8: | Erakonnad proovivad oma kontrolli alla allutada kõiki valdkondasid kohalikus omavalitsuses, mida saavutatakse lojaalsetele isikutele ametikohtade jagamise kaudu. Kontrolli omandamine tähendab erakonnaga seotud isikute huvide elluviimist. Mõned isikud kuuluvad erakonda sellepärast, et nad saavad selliselt realiseerida oma erahuvisid. Äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmete kaudu kontrollitakse äriühingute tegevust. Nõukogu liikmed täidavad võimul oleva juhtgrupi korraldusi, juhul kui nõukogusse ei kuulu juhtgrupi liige. Nõukogu omakorda kontrollib juhatust. Kui juhatuse ei allu korraldustele, siis vahetatakse liikmed välja. Nõukogudesse isikute määramisel ei ole nende tasustamise tagamine kõige olulisem, vaid primaarne on kontrolli omandamine, mis tagab äriühingute rahade kasutamise võimaluse. Äriühingutes surutakse läbi erahuvid. Samas äriühingute madalamate ametikohtade täitmisel on täheldatud sugulus- ja hõimlussidemetega arvestamist, kus tasustamise tagamine on esmatähtis. |
| Mida tähendab politiseerumine? | |
| Ekspert nr 1: | Võimul olev poliitiline jõud võtab kontrolli alla ametikohad, täites need endale lojaalsete isikutega, et saavutad oma poliitilisi eesmärke, millega tagatakse erakonna positsiooni tugevdamine. |
| Ekspert nr 2: | Poliitiline kokkulepe, mille käigus lepitakse kokku ametikohtade jagamine poliitiliste jõudude vahel, millega saavutatakse kontroll oluliste ametikohtade üle, et seda kasutada teatud isikute grupi huvides. |
| Ekspert nr 3: | Politiseerumine on seotud erakonna poliitiliste soovide ja eesmärkide täideviimisega erakonna huvides, mida tehakse kontrolli omandamise kaudu, mis tähendab erakonnale lojaalsete isikute ametisse nimetamist. |
| Ekspert nr 4: | Ametisse määramisel ei arvestata äriühingu funktsionaalsusest lähtuvalt isikute erialasi teadmisi, vaid nende poliitilist kuuluvust. |
| Ekspert nr 5: | Politiseerumine on otsuste tegemine erakonna huvidest lähtuvalt. |
| Ekspert nr 6: | Politiseerumine tähendab seda, kui isikuid ei määrata ametikohale professioni järgi, vaid võimuliitu kuuluvuse või lojaalsuse alusel, eeldades, et nad käituvad vastavalt võimuliidu huvidele. Olulisemates kohaliku omavalitsuse äriühingutes on politiseerituse tase kõrgem. |

| | |
|--|---|
| Ekspert nr 7: | Politiseerumine on vastavalt ametikohale isikute tegutsemine erakonna huvides, mille eest isikutele on vastutasu see, et nad saavad ametikohast tulenevalt hüvesid nautida. |
| Ekspert nr 8: | Politiseerumine on ametikohtade allutamine erakonna kontrollile, et ellu viia erakonnaga seotud isikute erahuve. |
| Kuidas on seotud poliitilise kuuluvuse alusel omavalitsuse äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete ametisse määramine korruptsiooni tekkimise riskiga? | |
| Ekspert nr 1: | Poliitilise kontrolli eesmärk ei ole efektiivne äriühingu majandamine, vaid erinevate hüvede jagamise võimalus, mida äriühing pakub võimul olevatele erakondadele. Hüved tähendavad erakonna positsiooni kindlustamist varjatud rahastamise ja propaganda kaudu ning äriühingu töökohtade jagamist kauplemis- ja tasustamisvahendina. Äriühingu töökohtade jagamine on tegevus, mida võib juba ise teatud juhtudel korruptsiooniks nimetada, kuna see on vastutasu/motivaator, mida antakse isikutele, et nad erakonda astuksid, erakonna huvides tegutseksid ning otsustaksid neid ametisse määranud isikute vajadustest lähtuvalt. Teravalt tuleb see välja volikogu liikmete puhul. Linnaga seotud juriidilistesse isikutesse töökohtade jagamisega linnavalitsus kontrollib ja suunab volikogu liikmete tegevust. Sellisel juhul kaob sõltumatus ning volikogu liikmed peavad olema lojaalsed vastutasuna töökoha eest, mis neile toob sisse suuremat varalist kasu, kui volikogu töö. |
| Ekspert nr 2: | See on otseselt seotud korruptsiooni tekkimisega, kuna selle tulemusel seistakse erahuvide eest, kasutades selleks avalikke vahendeid. Erahuvid on isiklik, erakonna ja võimuliiduga seotud ärimeeste kasu. Tavaliselt on esmatähtis isiklik kasu ja isikud, kes on saanud isiklikku kasu, toetavad erakonda ja valimisliitu (nt valimiste ajal). |
| Ekspert nr 3: | Politiseerumine on seotud äriühingu tegevuse üle kontrolli omamisega kitsa isikute ringi huvides, mis tähendab korruptiivse kasu saamist. Suuresti on kontrolli omandamise eesmärgiks erakonna rahastamise ja isikliku kasu saamise tagamine. Erakonda astuvad isikud, et tagada sellega isiklik kasu saamine, nt ärimehed. Erakondlik kasu tähendabki lõpuks isiklikku kasu. |
| Ekspert nr 4: | Poliitilise kuuluvuse alusel isikute ametisse määramine on seotud korruptsiooni tekkimisega, kuna äriühingute majandamisel eelistatakse erahuve. |
| Ekspert nr 5: | See tekitab korruptsiooni ohu, kuna erakond kontrollib ametikohtade kaudu otsuste tegemist, mida tehakse erahuvides, arvestamata avalikku huvi. |
| Ekspert nr 6: | Kui juhatuse ja nõukogu on võimuliidu juhtfiguuride kontrolli all, siis saab suunata äriühingu tegevust erakonna ja erahuvides, mis on otseselt seotud korruptsiooni tekkimisega. Võimuliit tekitab politiseerumisega äriühingu üle kontrolli. Politiseerumine tekitab samas ka kontrolli puudumise, kuna ühtne poliitiline kuuluvus soodustab puuduliku kontrolli tekkimist omavalitsuse äriühingu juhatuse ja nõukogu tegevuse õiguspärasuse üle, mis soodustab korruptiivset käitumist. |
| Ekspert nr 7: | Politiseerumine on seotud korruptsiooni tekkimisega, kuna see annab võimaluse võimuliidu poliitikutel tegutseda erahuvides. |
| Ekspert nr 8: | Sellega on seotud valimiste rahastamine. Ärimehed annavad raha poliitikutele, et neil oleks kasutada ressursse, mis tagaks valituks saamise. Kuid raha ei anta niisama, sest rahastajad eeldavad, et valituks saades poliitik maksab neile tagasi. Valituks saades tagasi maksmisel poliitik kasutab avalikke vahendeid. Politiseerumine tagab kontrolli, mille kaudu on võimalik kasutada väärt äriühingu rahasid. |
| Milliseid korruptsiooni ilminguid võib äriühingute politiseerumine põhjustada? | |
| Ekspert nr 1: | Kohaliku omavalitsuse korruptsiooni uurimisel on täheldatud, et tavaliselt korruptiivne tulu on suunatud poliitiku enda kasutusse ja üksikumad on juhud, |

| | |
|---------------|--|
| | <p>kui erakonnale süsteemselt raha organiseeritakse. Antud juhtudel on olnud tegemist kas erakonnas juhtival positsioonil oleva või aktiivse erakonna liikmega. Kui erakonna huvides tegutsetakse, siis äriühingu kaudu makstakse kinni erakonna kulutused ja tehakse valimispropagandat. Erakonna huvid on võimalike isikute grupi huvid.</p> |
| Ekspert nr 2: | <p>Üldiselt on äriühingutes korrupsiooni avaldumine selline, et nõukogu ja juhatuse liikmed teadlikult suruvad läbi otsuseid, mis on tehtud erahuvides. Näiteks erinevate teenuste tellimine äriühingule ja äriühingu vara müük, milles eelistatakse kindlaid ärimehi, kes on seotud võimuliiduga. Samas tõstetakse ka äriühingu tulubaasi erinevate teenuste pakkumisel, et äriühingul oleks raha, mida saaks varjatult kasutada erahuvides. Valimiste ajal kasutatakse äriühinguid varjatud valimisreklaami tegemiseks või rahastamiseks.</p> <p>On olnud juhuseid, kui nõukogusse või juhatusse määramine seatakse seotuks sellega, et ametisse nimetatud isik lubab vastutasuna kasutada alltöövõtude tellimisel konkreetseid ettevõtjad või kasutada äriühingu vara muud moodi ebaseaduslikult.</p> |
| Ekspert nr 3: | <p>Erakonda ja selle liikmeid rahastatakse valimistel äriühingute poolt, kes huvituvad sellest, et võimule tulles erakonna liikmed soovivad nende äriühinguid, milleks on olemas kohaliku omavalitsuse äriühingute kaudu hea võimalus, kuna sealt on lihtsam ja varjatum ebaseaduslikke tehinguid teha kui omavalitsuse struktuuris. Näiteks erinevate soodsate lepingute sõlmimise tagamine, mis on seotud ka konkurentsi kahjustamisega, jagades turgu teatud kindlate isikute huvides. Kohaliku omavalitsuse äriühingute rahasid kasutatakse erakonna kulude katteks, nt erakonna ürituste varjatud tasumiseks. Isikliku kasu saamine toimub omastamise kaudu või iseendaga seotud äriühingutele tehingute tagamisega.</p> |
| Ekspert nr 4: | <p>Võimule saamine eeldab rahastamist, mis seob koalitsiooni liikmed neid rahastanud isikute erahuvide täitmisega, mida tagatakse ebaseaduslikult äriühingute kaudu. Nõukogu liikmed survestavad juhatuse liikmeid lepinguid sõlmima erakonda toetanud ettevõtetega. Juhatuse ja nõukogu liikmed kasutavad ära oma positsiooni, et enda tarbeks kasu saada, milleks on äriühingust raha omastamine või tehingute tegemine enda, oma lähedaste või tutvusringkonnaga seotud äriühingutega.</p> |
| Ekspert nr 5: | <p>Äriühingute korrupsioon on seotud erakonna huvide arvestamisega ning kindlasti see sisaldab ka poliitikute isiklikku kasu. Kui on valimiste aeg, siis panustatakse erakonna kasule.</p> <p>Korrupsiooni avaldumisvormideks äriühingutes on investeeringute tagamine ja vara võõrandamine kindlate isikute huvides. Investeeringute otsustamisel arvestatakse erakonna huvidega, et osa kohaliku omavalitsuse äriühingute kaudu jagatud rahast tuleks erakonnale ja poliitikutele tagasi korruptiivse hüvena.</p> |
| Ekspert nr 6: | <p>Korrupsiooni avaldumine on erinev. Selleks on äriühingu rahade kasutamine hangete tegemisel, et võidaks firmad, kes on erakondasid rahastanud. Samuti äriühingu raha omastamine ja erakonna kulutuste tasumine.</p> <p>Äriühingute tegevuse allutamine erahuvidel võib toimuda juhatuse, nõukogu kaudu või väljastpoolt figureerimisel. See oleneb sellest, kus asuvad võimuliidu juhtfiguurid. Kui nad on määratud juhatusele, siis otsustab juhatuse ja annab suuniseid nõukogule. Kui nad on nõukogus, siis nõukogu omab otsustamisel olulist rolli. Kui nad on äriühingust väljaspool, nt linnavalitsuses, siis linnavalitsus kontrollib äriühingu otsustamisprotsesse. Sellest lähtuvalt liigub ka kasu. Kui kontroll on väljastpoolt äriühingut, ei pruugi juhatuse ega nõukogu täpselt teada, kes mingite otsuste tegemisel konkreetset korruptiivset kasu saab, nt riigihangete läbiviimisel.</p> |
| Ekspert nr 7: | <p>Erakonna mõju äriühingute juhatuses ja nõukogus annab võimaluse läbi suruda ja</p> |

| | |
|---|--|
| | <p>varjata kahtlasi tehinguid, mis on seotud erakonna varjatud rahastamisega ja erakonna sponsoritele tööde tellimisega. Samuti kasutatakse seda ka isikliku kasu saamisel, kuna juhtorganite liikmetel on positsioon, mis võimaldab äriühingu vara omastada.</p> <p>Äriühinguid kasutatakse aktiivselt erakonna huvide elluviimiseks, sest omavalitsuse eelarvelisi vahendeid kasutada erahuvides on riskantsem. Äriühingus saab seda lihtsamalt ja varjatumalt ellu viia. Omavalitsuse eelarve kasutamisel on suurem kontroll, mida äriühingus ei ole. Omavalitsus võib teha ainult seda, mis on seadusega lubatud, aga äriühing saab teha seda kõike, mis ei ole seadustega keelatud. Äriühingud on erakondadele nn „lüpsilehmad“.</p> |
| Ekspert nr 8: | <p>Äriühingu eelarvet kasutatakse erahuvides. Äriühingule tagatakse kohalikul turul monopol, mis garanteerib järjepideva tulu erakonnaga seotud isikutele. Antud tulu viiakse äriühingust välja erinevaid ebaseaduslikke skeeme kasutades. Äriühinguid kasutades on see lihtsam, kui omavalitsuse asutuste kaudu, sest teenuste tellimisel ja vara müügil ei ole nii palju piiranguid.</p> <p>Korruptsioonis kasu saamine on seotud teatud isikute erahuvidega. Tagatakse isikute, kes poliitikuid on rahastanud, erahuvid. Nõukogu ja juhatus tagab lepingud erakonnaga seotud isikute äriühingutega. Samuti on märgata, et erakonnasiseselt jagatakse ära isikute vahel valdkonnad, mida nad endale ja endaga seotud isikutele võivad erahuvides kasutada.</p> |
| Mis on poliitilise korruptsiooni tunnused? | |
| Ekspert nr 1: | Poliitiline korruptsioon on ohtlikum avalikele huvidele ja eelduseks on, et sellega parandatakse oma erakonna positsiooni või oma positsiooni erakonnas. |
| Ekspert nr 2: | Poliitiline korruptsioon on seotud seadusandliku võimu mõjutamisega, mille kaudu luuakse alused kellegi eelistamiseks, mida peab ka täitevvõim täitma. |
| Ekspert nr 3: | Poliitiline korruptsioon lähtub erakonna huvidest, milleks on teatud grupe suurema võimu ja mõjuvõimu omandamine riigis ja riigi struktuuride üle avalike huvide ja vahendite arvelt. See on ka mõnikord asjaolu, miks isikud seovad ennast erakonnaga, kas selle liikmelisuse või toetamise kaudu, et saada osa võimust, mille arvelt tagatakse oma huvide esindamine. Poliitilist korruptsiooni tekitab ka politiseerumine. |
| Ekspert nr 4: | Poliitiline korruptsioon on kahjulikum riigi toimimisele, kuna poliitikud omavad suuremat võimu, kui tavalised ametnikud. Võimu omab tegelikult kohalikus omavalitsuses koalitsioon, kes kontrollib endale lojaalsete isikute kaudu volikogu ja valitsust. Kui koalitsioon lepib kokku, siis selliselt ka volikogu ja valitsus otsustab. |
| Ekspert nr 5: | Poliitiline korruptsioon on seotud sellega, et poliitikud ja erakonnad kasutavad ära oma positsiooni tegutsedes erahuvides. Avalik huvi taandub kõrvale ning hakatakse avaliku huvi sildi alla käituma erahuvides. Poliitiline korruptsioon on võimu omandamine, et seda kasutatada erahuvides. Selle alla läheb ka politiseerumine. |
| Ekspert nr 6: | Poliitiline korruptsioon hõlmab erakondi ja võimuliitu, iseloomustades kõrgema tasandi korruptsiooni. Erakonna eesmärk on erakonna ja/või poliitikute positsiooni säilitamine, tugevdamine ja võimu juurde saamine. Selleks tekitatakse poliitiline kontroll. Kasu ei pruugi olla alati rahaline. Poliitilises korruptsioonis tegutsetakse erakonna huvides otsuste vastuvõtmisel, milleks on erakonnale valimistel ebaeetiliste ja -seaduslike eeliste loomine. Näiteks teatud üldiseks kasutamiseks mõeldud ehitiste ehitamine, millega loodetakse saada juurde hääli valimistel, kuigi ehitamine osutub liiga kalliks ja ehituse majandamine ei ole otstarbekas. Politiseerumine on seotud poliitilise korruptsiooni tekkimisega. |
| Ekspert nr 7: | Poliitiline korruptsioon on organiseeritum ja varjatum, mis on poliitikute ja erakondade huvides võimumängud. Poliitikutel on suurem võimupositsiooni |

| | |
|---------------|--|
| | ühiskonnas otsuste vastuvõtmisel. Politiseerumine suurendab eelkõige poliitilise korrupsiooni ohtu. |
| Ekspert nr 8: | Poliitiline korrupsioon on seotud võimu omandamisega, mida hakatakse ära kasutama poliitikute ja nendega seotud isikute erahuvides. Poliitikute rahastamine ongi seotud võimu saamisega. Politiseerumisega tagatakse erahuvide täitmine, mis on seotud poliitilise korrupsiooniga. |