

Sisekaitseakadeemia  
Sisejulgeoleku instituut

Ants Kutti

KORRUPTSIOONI TAJU JA KORRUPTSIOONI ENNETAMINE

TOLLI VALDKONNAS

IDA MAKSU- JA TOLLIKESKUSE NÄITEL

Magistritöö

Juhendaja:

Mari-Liis Sööt, MA

Kaasjuhendaja:

Tanel Järvet, MA

Tallinn 2012

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2012
Töö pealkiri: Korruptsiooni taju ja korruptsiooni ennetamine tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel	
Töö autor: Ants Kutti Olen nõus oma magistritöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:	
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada korruptsiooni taju ja korruptsiooni ennetamise võimalused tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel ja teha tulemuste põhjal ettepanekuid korruptsiooni ennetamise tõhustamiseks. Uurimismaterjalide kogumisel kasutati andmekogumismeetodina ankeetküsitlust ja poolstruktureeritud ekspertintervjuud.</p> <p>Veebi teel läbiviidud anonüümse ankeetküsitluse valimi moodustavad kõik Ida maksu- ja tollikeskuse tollikontrolli ja tollivormistusega tegelevad ametnikud. Saadud tulemusi võrreldakse varasemate Eesti korruptsiooniuuringutega ning Soome-Venemaa piirialase korruptsiooniuuringuga. Ekspertintervjuude valimi moodustasid kolm eksperti, kes oma igapäevatöös puutuvad kokku korruptsiooni ennetuse ja korruptsioonikuritegude tuvastamise ja uurimisega. Ekspertideks olid: Maksu- ja Tolliameti sisekontrolliosakonna juhataja, Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo ametnik ja Kaitsepolitsei ameti tolli valdkonna korruptsiooniga tegelev ametnik.</p> <p>Magistritöö tulemused on kasulikud ja pakuvad praktilist väärtust Maksu- ja Tolliametile tolli valdkonna korruptsiooni ennetamise poliitika kujundamisel ja rakendamisel. Samuti saab töö tulemusi kasutada ka teistes sisejulgeoleku asutustes korruptsiooni uurimisel või selle ennetusmeetmete väljatöötamisel ning mõõta korruptsioonivastase tegevuse mõju.</p> <p>Magistritöö maht on koos lisadega 91 lehekülge. Töö koosneb 2 peatükist ja 2 lisast. Magistritöö on kirjutatud eesti keeles, võõrkeelne kokkuvõte on inglise keeles. Kasutatud on 93 allikat.</p>	
Võtmesõnad: korruptsioon, toll, eetika, politsei	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>corruption, customs, ethics, police</i>	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku instituudi juhataja	Allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele Juhendaja: Mari-Liis Sööt Kaasjuhendaja: Tanel Järvet	Allkiri: Allkiri:

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. KORRUPTSIOONI OLEMUS JA KORRUPTSIOONI ENNETAMINE ÕIGUSKAITSE ASUTUSTES .....	7
1.1 Korruptsiooni määratlus, mõõtmine ja avaldumisvormid .....	7
1.2 Korruptsiooni ennetus sisejulgeoleku asutustes .....	15
1.3 Eetiliste hinnangute seos korruptsiooni tasemega .....	23
2. KORRUPTSIOONI TAJU JA KORRUPTSIOONI ENNETAMINE TOLLI VALDKONNAS IDA MAKSU- JA TOLLIKESKUSE NÄITEL .....	29
2.1 Eetilised hoiakud ja vastuvõtlikkus korruptsioonile tolli valdkonnas .....	32
2.2 Korruptsiooni ulatuse tajumine ja ennetamine tolli valdkonnas.....	41
2.3 Järeldused ja ettepanekud korruptsiooni ennetamiseks tolli valdkonnas.....	61
KOKKUVÕTE .....	69
SUMMARY .....	72
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	75
TABELITE JA JOONISTE LOETELU .....	83
LISA 1. Tolliametnike anonüümne ankeetküsimustik .....	84
LISA 2. Ekspertintervjuu küsimustik .....	89

## SISSEJUHATUS

Antud magistritöö keskendub korruptsioonile tolli valdkonnas. Arvestades, et Eesti on Schengenis ning Eestil on Euroopa Liidu välispiir Venemaaga, ohustab korruptsioon Eesti tollis kogu EL julgeolekut.

Korruptsioonikuriteod on varjatud ning raskesti avastatavad kuna mõlemad pooled saavad kasu (Rabl & Kühlmann 2009). Riik on huvitatud korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamisest, mida kinnitab valitsuse korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008 – 2012 ning korruptsioonikuritegude kui prioriteedi väljatoomine õiguskaitseasutuste kuritegevusevastastes prioriteetides ehk nn Laulasmaa deklaratsioonis (Laulasmaa 2005). Nimetatud deklaratsioonist lähtuvalt tuleb panustada ka tolli valdkonna korruptsiooni ennetusmehhanismide väljatöötamise ja rakendamise. Ennetustöö planeerimise ja rakendamise alustuseks oleks vaja aru saada, kuidas tolliametnikud korruptsiooni mõtestavad ja millised on nende eetilised standardid ning seda autor antud magistritöös ka uurib.

Eesti kontekstis on korruptsiooni taju tolli valdkonnas raske uurida, sest regioonide maksu- ja tollikeskuste tollipunktid ei hõlma kõiki maismaa piiriületusvõimalusi (jalakäijad, sõiduaudod, veoaudod, rongid), va Ida maksu- ja tollikeskus (kus asub Eesti suurim Narva tollipunkt, mis on ühtlasi ka Euroopa Liidu välispiiri üks olulisi piiriületuskohti, kus toimivad kõik eelnimetatud piiriületusvõimalused). Samuti on tegemist 2007. aastal alanud majanduslanguse tõttu tööpuuduse all kõige enam kannatava Ida-Virumaa piirkonnaga, mida kinnitab Siseministeriumis valminud ülevaade “Regionaalsed erinevused Eestis: aastatel 2000 – 2009”, mis põhjustas olukorra, kus kohalikud töötud on hakanud massiliselt tooma Venemaalt aktsiisikaupu nii lubatud piirnormides kui ka salakaubana suuremates kogustes (Kallas 2012, Masing 2012). Sellega seoses on korruptsiooniohud nii Narva tollipunktis kui ka Ida-Virumaal laiemalt tunduvalt suurenenud kui mujal Eestis. Seda kinnitab ka 2010. aasta korruptsiooniuuring, et näiteks Tallinnas ja Virumaal peavad ettevõtjad ametnike äraostetavust teistest enam ettevõtluse takistuseks: vastavalt 33% ja 35% (Sööt ja Vajakas 2010:30).

Kogu Eesti kontekstis ei ole magistritöö autorile teadaolevalt tolli valdkonnas esinevat korruptsiooni taju ja selle ennetamise võimalusi uuritud. Magistritöö pakub Maksu- ja Tolliametile uusi mõtteid tolli valdkonna korruptsiooni ennetamise poliitika kujundamisel ja rakendamisel ning saadud andmeid saab võrrelda tulevaste korruptsiooni taju uuringutega ning mõõta korruptsioonivastase tegevuse mõju. Edaspidi saab sama küsimustikku kasutades uurida, kuidas ennetuspoliitika on mõjutanud hinnanguid korruptsioonile.

Eesti Maksu- ja Tolliametis on avastatud mitmeid korruptsiooni juhtumeid. Aastatel 2004 – 2012 jõustus 18 kohtulahendit, kus 11 lahendi puhul mõisteti tolliametnikud süüdi ametialastes kuritegudes ja 7 korral (millest 5 korral oli tegemist Narva tollipunktis avastatud juhtumitega) altkäemaksu/pistise võtmises (Korruptsiooni ... 05.05.2012, Korruptsiooni ... 09.05.2012). Käesolevas magistritöös pakutakse korruptsiooni ennetusmeetmeid, mis aitab ametil ennetustööd tõhustada.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada korruptsiooni taju ja korruptsiooni ennetamise võimalusi tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel ning teha tulemuste põhjal ettepanekuid korruptsiooni ennetamise tõhustamiseks. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud kolm uurimisülesannet:

1. Anda teoreetiline ülevaade korruptsioonist, eetiliste hinnangute mõjust korruptsiooni tasemele ning korruptsiooni ennetamisest.
2. Analüüsida korruptsiooni taju ja eetilisi hoiakuid tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse andmete põhjal.
3. Selgitada välja korruptsiooni ennetamise võimalusi tolli valdkonnas.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimese peatüki kolm alapeatükki annavad teoreetilise ülevaate uurimisülesannetes püstitatust. Teoreetilises osas on korruptsiooni- ja eetikaalase erialakirjanduse analüüs ja süntees, kus antakse teoreetiline ülevaade korruptsiooni olemusest, eetiliste hinnangute mõjust korruptsiooni tasemele ning korruptsiooni ennetamisest õiguskaitse näitel.

Teise peatüki moodustab empiiriline osa, kus keskendutakse tolliametnike ankeetküsitlusele ja ekspertintervjuudele ning analüüsitakse saadud tulemusi. Esimeses alapeatükis selgitatakse välja Ida maksu- ja tollikeskuse näitel tolliametnike eetilisi hoiakuid ja vastuvõtlikkust korruptsioonile. Tolliametnike vastuvõtlikkust korruptsioonile selgitati välja samuti

hinnangute kaudu, mis tolliametnikud andsid neile esitatud situatsioonidele. Teine alapeatükk keskendub tolliametnike korrupsiooni ulatuse tajumise ja nende korrupsiooniga kokkupuute väljaselgitamisele. Kui ulatuslikult tolliametnikud Ida maksu- ja tollikeskuses korrupsiooni tajuvad ning kui tihti makstakse nende struktuuriüksustes altkäemaksu. Viimases alapeatükis keskendutakse teooria ja empiirilise osa analüüsile, tuues esile efektiivsed korrupsiooni ennetusmeetmed tolli valdkonnas. Lisaks eeltoodule võrreldakse saadud tulemusi varasemate korrupsiooniuuringutega nii Eestis kui ka välismaal.

Tegemist on empiirilise uuringuga, kus uurimismaterjalide kogumisel kasutati andmekogumismeetodina kvantitatiivset ankeetküsitlust ja kvalitatiivset poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Valimi moodustasid kõik Ida maksu- ja tollikeskuse tollikontrolli ja tollivormistusega tegelevad ametnikud (kokku 111 ametnikku, kellest vastas 77, mis moodustab 69% küsitletute üldarvust). Uuringu tarbeks koostas autor struktureeritud valikvastustega anonüümse veebiankeedi, mis sisaldas konkreetsete eetilistelt kahemõtteliste situatsioonide näiteid (kus pakutakse vastajail anda hinnang olukorrale) ja suletud vastustustega küsimusi. Ankeetküsimustiku tulemuste hindamiseks viidi läbi poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Ekspertideks olid valitud Politsei- ja Piirivalveameti, Kaitsepolitsei ameti ja Maksu- ja Tolliameti korrupsiooniga tegelevad spetsialistid (kokku 3 eksperti).

Magistritöö autor tänab kõiki Ida maksu- ja tollikeskuse ametnikke, kes osalesid antud magistritöö käigus läbiviidud ankeetküsitluses, samuti juhendajaid Mari-Liis Sööti ja Tanel Järvetit ning intervjuueeritud eksperte, kelle kaasabita poleks antud magistritöö valmimine olnud võimalik.

# 1. KORRUPTSIOONI OLEMUS JA KORRUPTSIOONI ENNETAMINE ÕIGUSKAITSE ASUTUSTES

Esimeses peatükis antakse teoreetiline ülevaade korruptsiooni olemusest, eetiliste hinnangute mõjust korruptsiooni tasemele ning korruptsiooni ennetamisest õiguskaitse näitel.

## 1.1 Korruptsiooni määratlus, mõõtmine ja avaldumisvormid

Etümoloogiliselt pärineb sõna *korruptsioon* ladinakeelsest sõnast „*corrumpo*“, mis tähendas kõdunema, roiskuma, demoraliseeruma. (Ochulor 2011) Kõige enam levinud korruptsiooni määratlus on ametiseisundi kuritarvitamine omakasu saamise eesmärgil (Korruptsiooni ... 2009) ehk avaliku võimu ärakasutamine erahuvides (Karklins 2005:4).

Eesti korruptsioonivastane seadus annab korruptsioonile sarnase määratluse, mille järgi on korruptiivne tegu ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatu või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud. Samas seaduses (§ 25 lg. 1) on määratletud ka huvide konflikt. Huvide konfliktiga on tegemist juhul, kui ametnik teeb või osaleb ametiotsuse tegemisel, mis oluliselt mõjutab tema enda või tema lähisugulaste/-hõimlaste või juriidilise isiku majandushuve, kui juriidiliseks isikuks on eraõiguslik juriidiline isik, kus ametnik omab osalust või omavad osalust tema lähisugulased või -hõimlased. Seadus sätestab selgelt, et ametnik peab sellise otsuse tegemisest ennast taandama. (Korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999) Üldjuhul kvalifitseeritakse korruptiivsed teod (va ametnike distsiplinaarüleastumised) ametialasteks süütegudeks, mille puhul kahjustatakse täitevvõimu n-õ seestpoolt, selle täitevvõimu esindajate endi tegevusega (Sootak 2009:732-733).

2012. aasta alguses valitsuse toetuse saanud ja märtsis Riigikogu menetlusesse antud Korruptsioonivastase seaduse eelnõu § 5 annab märksa täpsema määratluse korruptsioonile, mille kohaselt ametiseisundi korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingu

tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Eelnõus ei ole täpselt määratletud huvide konflikti mõistet. Samas tuuakse esile „seotud isiku“ mõiste, kelle suhtes on kehtestatud tegevuspiirangud (§ 9). Sisult sarnaneb ülalmainitud „huvide konflikti“ mõiste olemusele, kus on täpselt välja toodud, kelle suhtes ja mis tingimustel on ametnikule seatud tegevuspiirangud. (Talv 2012)

Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskirjas on nimetatud huvide konfliktiks olukorda, kus avalikud (asutuse) ja ametiisiku otsesed või kaudsed isiklikud huvid konkureerivad ning huvide konflikti riski maandamiseks tegevus- ja toimingupiiranguid, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodekseid, sõltumatuid komisjone jne. Nimetatud tegevuspiirangud võivad jääda kehtima ka määratud ajaks pärast isiku ametist lahkumist. Sama eelnõu seletuskirjas on rõhutatud korruptsiooni ennetamise olulisust, mis on mõeldud tõsisema korruptsiooni ärahoidmiseks ja riskide maandamiseks. (Korruptsioonivastase ... 11.02.2012)

OECD käsiraamatu „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“ definitsioon ütleb, et huvide konflikt on konflikt ametiisiku ametikohustuste ja erahuvide vahel, kus ametiisiku erahuvid võivad sobimatult mõjutada tema ametikohustuste täitmist ning sellega kaasnevat vastutust. (OECD 2007:7-13)

Ühe definitsiooni järgi on korruptsiooniga tegemist siis, kui ametnik saab tasu või teatud eelise (isiku, rühma või organisatsiooni poolt), kui ta teeb midagi, mida ta on oma tööülesannete järgi niigi kohustatud tegema (või siis vastupidi – ei ole otseselt kohustatud tegema), kas seadust rikkumata või rikkudes (Punch 2000).

Teise määratluse kohaselt on korruptsioon avaliku sektori või poliitilisest mandaadist lähtuva võimu väärkasutus kaubanduse või tööstuse mõjutamisel; tegutsemine teise isiku kasuks või eesmärgiga saada kasu endale; tegevus, mille tulemusel kahjustatakse avalikkuse (sh rahaline kahju) või erasektori huve (Poerting & Wahlenkamp 1998).

Transparency International'i (rahvusvaheline organisatsioon, mis avaldab iga-aastaseid korruptsiooni tajumise indekseid maailma riikide kohta) määratluse kohaselt on korruptsioon avaliku sektori ametiisikule usaldatud võimu kuritarvitamine omakasu saamise eesmärgil



(Korruptsiooni...02.11.2011; Knack 2007). Nagu näha, on korruptsiooni definitsioone palju, aga kõik nad keerlevad ümber tuuma, milleks on avalike huvide rikkumine erahuvide tõttu (Noack 1998:58). Öeldakse, et korruptsiooni määratlusi on sama palju kui palju on juriste (Filimonov 2000).

Korruptsiooni on võrreldud vähihaigusega, mis halvab ühiskonna ja ruineerib avalikku sektorit (Heath 2000). Korruptsioon on alati olemas olnud ning nimetatud nähtust on iseloomustanud korduvus ja järjepidevus (Lipset ja Lenz 2002:110-111, 114-115; Plaado 2011:13; Ochulor 2011). Sellest tulenevalt on oluline korruptsiooni uurimine ja mõõtmine, mis annab võimaluse selgitada välja korruptsiooni ulatuse või näiteks negatiivse mõju ühiskonnale.

Järgnevalt on avatud korruptsiooni mõõtmise olemus. Uuringutes mõõdetakse korruptsiooni tavaliselt taju või inimeste isikliku kokkupuute kaudu. Korruptsiooni tegelikku ulatust on keeruline mõõta. Korruptsiooni mõõtmisel tuleb välja selgitada tunnetuslik või tajutav korruptsiooni tase, mis on levinuim viis mõõta korruptsiooni ulatust. Näiteks Transparency International koostab igal aastal korruptsiooni tajumise indeksi. Korruptsiooni tajutavat ulatust saab uurida mitmel viisil, näiteks uurides inimestelt, millises valdkonnas on korruptsioon kõige enam levinud või uurides korruptsiooni olulisust teiste probleemidega võrreldes. (Sööt ja Vajakas 2010:6-7) Korruptsiooni taju mõõtmise teeb keeruliseks selle nähtuse erinev tõlgendamine ja sellesse suhtumine (nt kultuurilised väärtushinnangud), mille tõttu on vastajatel erinevad arusaamad korruptsioonist. Näiteks ühe jaoks on kingituse saamine – andmine täiesti normaalne tänuavaldus, teise jaoks aga eetilisel kaheldav käitumine.

On ka vastupidiseid arvamusi. Näiteks väidetakse, et enamus populaarseid korruptsiooni mõõtmise indekseid on kasutatud, sest korruptsiooni taju ja reaalne olukord on väga erinevad. Vastasseisukohal olevate autorite arvates seisneb probleem selles, et püütakse mõõta midagi (korruptsiooni taju), mis ei ole mõõdetav. Samuti arvatakse, et korruptsiooni ei saa mõõta, sest korruptsiooni mõiste on liiga lai ja ebamäärane. Inimesed tajuvad korruptsiooni või näiteks vägivalda väga erinevalt ja see ei lähe reaalse olukorraga kokku. Näiteks tuuakse Pakistani linna Karachi-t, mida peeti vägivalda taju uuringute põhjal kõige vägivaldsemaks linnaks. Samas näitas ametlik statistika, et USA-s Washington-s toimus neli korda rohkem tapmisi kui Karachi linnas. Samuti ollakse seisukohal, et mingi asja/nähtuse taju võib moonutada/mõjutada näiteks avalik meedia. (Zaman & Faiz-Ur-Rahim 2009)

Altkäemaks ühe korrupsiooni vormina on aga palju konkreetsem mõiste ja seda saab mõõta (alkäemaksu suurus). Näiteks võib jälle tuua Pakistani, kus salakaubaveo puhul pakutakse korrupsiooni mõõta rahas (st rahalises väärtuses tekitatud kahju näitab korrupsiooni tõsiduse astet – kui kahjusummad on suured, siis mõõdetakse/hinnatakse korrupsiooni väga tõsiselt ja vastupidi). Aluseks võetakse avastatud salakauba hind, mis sisaldab ka altkäemaksu politsei- ja tolliametnikele. (ibid)

Üheks mõõtmise võimaluseks on korrupsiooni taju indeksi koostamine, mille puhul standardiseeritakse korrupsiooni indikaatorid paljudest erinevatest allikatest ning arvutatakse saadud tulemustest statistiline keskmine. (Knack 2007) Sellist metoodikat kasutab näiteks Transparency International riikide korrupsiooni tajumise indeksi koostamisel, kus korrupsiooni tajumise indikaatori tuvastamisel võetakse aluseks vähemalt kolm erinevat allikat. Tuleb tunnistada, et sotsiaalteaduslikes uuringutes ei saa kõike 100% täpsusega mõõta, tuleb arvestada emotsionaalset ja sotsiaalset aspekti (sh ka taju).

Õiguskaitseorganites on korrupsiooni uuritud enamjaolt politsei näitel (Newburn 1999). Antud töö teoreetilises osas on samuti rõhk politseil, sest otseselt tolli valdkonnas esinevat korrupsiooni on autorile teadaolevalt uuritud vähe. Samuti on politseil ja tollil väga suur ühisosa, sest mõlemad tegelevad järelevalvega, teostavad kontrolle ja kasutavad sundi. Mõlema puhul on tegemist julgeolekuasutustega (õiguskaitseasutustega), seda enam, et paljudes riikides täidab politsei tolli funktsioone, kontrollides üle piiri liikuvaid inimesi ja kaupu.

Korrupsiooniuuringute läbiviimisel on objektiivsete ja usutavate tulemuste saamisel teatud raskusi. Näiteks uuring Rootsi politsei korrupsiooni tajust näitas, et ametnikud on vastamisel protektiivsed (soov esitada ennast või näiteks oma osakonda heas valguses küsimustele vastates) ja korrupsiooni teemal on vaikimise koodeks (jäetakse teatamata korrupsioonijuhtumitest või eetiliselt kaheldavatest situatsioonidest ning seda võib juhtuda erineval tasemel). Rootsi politsei uuringus esitati respondentidele kindlad situatsioonid, mis võivad tekkida töö käigus ning aitavad täpsemalt määratleda näiteks korruptiivse käitumise aktsepteerimist. Tulemustest selgub, et ainult 5% vastanutest arvas, et nende kolleegid võisid olla ebaausad küsimustikule vastates. (Eknevall 2003)

Korruptsiooni uurimisel (lisaks korruptsiooni ulatuse mõõtmisele) on oluline välja selgitada korruptsiooni negatiivne mõju ühiskonnale. Näiteks korruptsioon tolli valdkonnas on tõsiseks sisejulgeolekuohuks, kuna tollis toimuva korruptsiooni tuntakse kogu ühiskonnas (The Arusha ... 1993). Tolli peetakse maailmas üheks enim korruptsiooni poolt haavatavaks asutuseks (Lane 2003).

Kaitsepolitsei peadirektori asetäitja Eerik Heldna sõnul ei ole korruptsioonijuhtumid klassikalised kuriteod, vaid neid tuleb alati käsitleda ka kui julgeolekuriski (Luts 2011). Samuti peetakse korruptsiooni üheks mõjuvaimaks teguriks, mis takistab efektiivset riigi arengut üleüldiselt, lõhub kodanike ja ametiisikute suhet, mis mõjub negatiivselt riigi valitsemisele ja ohustab demokraatiat (Pillay 2004). Korruptsiooni ulatuslik levik põhjustab rahva võõrandumist riigist kui süsteemist (Hooker 2009). Paljud korruptsiooni uurijad on seisukohal, et korruptsioon on riiki kahjustav, mõjutab negatiivselt kogukondi, ühiskonda tervikuna, majandust ja äri ning poliitikat (Zekos 2004).

Majanduskahju võib seisneda ka selles, et välisinvestorid ei julge investeerida kõrge korruptsioonitasemega riikidesse (Osborne 2007, Pereira 2008, Zekos 2004). Hinnanguliselt jääb korruptsiooni tõttu maailmas riikidel saamata ligikaudu kolm triljonit USA dollarit aastas, mis jääb investeerimata uute töökohtade loomisse ning koolide, haiglate ja teede ehitamisse (Unruh 2008). Samuti kaasneb korruptsiooniga majanduskuritegude kasv ja levik erinevatesse ärivaldkondadesse (Heath 2000). ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni preambulas on öeldud, et korruptsioon on oht julgeolekule ja ühiskonna stabiilsusele, mis kahjustab demokraatlikke institutsioone ja väärtusi, samuti inimeste eetilisi väärtusi ja ka õigusemõistmist ning kahjustab säästvat arengut. Konventsiooni osalised on veendunud, et korruptsiooniprobleem ei ole enam kohalik vaid riigiülene nähtus, mis mõjutab negatiivselt kõiki ühiskondi ja majandusi. Sellega seoses ollakse veendunud, et korruptsiooni ennetamine ja kaotamine on kõigi riikide kohustus. (ÜRO korruptsioonivastane konventsioon. 31.10.2003)

Korruptsioonikuriteod on varjatud ning raskesti avastatavad (Ryan 2000), riik on huvitatud nende uurimise tõhustamisest, mida kinnitab näiteks Eest Vabariigi valitsuse korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008 – 2012 ning korruptsioonikuritegude kui prioriteedi väljatoomine õiguskaitseasutuste kuritegevusevastastes prioriteetides ehk nn Laulasmaa deklaratsioonis (Laanet, Lang 2005). Samuti on korruptsiooniga seotud kuriteod

ühiskonna tähelepanu all, avalik huvi nende vastu on Eestis üsna suur (Lõhmus 2006). Ülemaailmselt on meedia üha rohkem hakanud kajastama erinevaid korruptsioonijuhtumeid, kuhu on segatud näiteks rahvusvahelised ettevõtted (Siemens, VW, Samsung, IKEA) (Rabl & Kühmann 2009). Sellest tulenevalt on vajalikud järjepidevad sotsioloogilised korruptsiooniuringud, mis hõlmaksid kõiki avaliku sektori valdkondi.

Globaliseerumise tulemusena suureneb ülemaailmne inimeste suhtlemine ja reisimine ning kaupade liikumine (Zekos 2004). Sellest tulenevalt suureneb riigipiiri ületavate reisijate arv ning kaubavood järjest suurenevad. Tolliametnikud puutuvad kokku erineva kultuurilise taustaga inimestega, mis võib suurendada korruptsiooni riske tollikontrolli või tollivormistuse teostamisel. Tolliametnikud on mundrikandjad, kelle üheks strateegiliseks ülesandeks on ühiskonna ja majanduse kaitse. Korumpeerunud tolliametnikud (nagu ka politseinikud) õõnestavad kodanike usaldust riigi vastu, kahjustavad majandust ja demokraatlikku riigikorda. Altkäemaks vähendab kauba importija kulutusi maksudele, aga samas jääb riigil saamata tuhandeid dollareid tollimaksu (Osborne 2007). Samuti kahjustab see riigi mainet piiriületajate (riigi külaliste) silmis. Korruptsiooni mõju paremaks mõistmiseks tuleb välja selgitada korruptsiooni avaldumisvormid, ehk kuidas korruptsiooni klassifitseeritakse.

Korruptsiooni klassifitseeritakse süsteemseks (*systemic corruption*) ja juhuslikuks korruptsiooniks (*non-systemic corruption*). Esimese puhul on tegemist organisatsiooni (nt valitsus, ministerium, amet jne) korumpeerumisega tervikuna ja teise puhul on tegemist korumpeerumisega üksikisiku tasemel. (Linnas 1998:14; Osborne 2007) Süsteemset korruptsiooni on erinevates allikates nimetatud ka kollektiivseks korruptsiooniks.

Kollektiivse korruptsiooni mõiste avamiseks võib tuua näiteks Hiina 1990. aastate kollektiivse korruptsiooni juhtumid, kus laiaulatusliku salakaubaveoga olid seotud riiklikud ettevõtted, ametnikud (tolliametnikud, korrakaitstjad, piirivalvurid, sõjaväelased, valitsuse liikmed jne, kellest paljud olid omavahel seotus sugulussidemetega), eraettevõtjad ja organiseeritud kuritegevus. Selline onupojapoliitika, kus ametnikke määratakse ametisse lähtuvalt sugulussidemest mitte aga oskuste ja kvalifikatsiooni järgi, viib rahva usalduse kahanemiseni riigi suhtes (Heath 2000). Samuti on kollektiivse korruptsiooni puhul tegemist ulatusliku avalike ja eraõiguslike organisatsioonide ning üksikisikute ebaseadusliku kokkumänguga individuaalse kasu saamiseks. Hiina salakaubaveo näite puhul seisnes tolliametnike keelatud käitumine informatsiooni edastamises salakaubaveo osalistele,

teadlikult valedokumentide vormistamises, kauba kontrollimata jätmises jne. Sarnaselt Hiinale, esines kollektiivset korrupsiooni ka endises Nõukogude Liidus ja ka selle lagunemisejärgsel Venemaal. (Shieh 2005)

Kuna kollektiivse korrupsiooniga olid seotud kõrged tolliametnikud, siis ilmselt toimus nende poolt oma alluvate mõjutamine või otsene sundimine ebaseaduslike toimingute tegemiseks. Ulatuslikul kollektiivsel korrupsioonil on ka teisi ohte, isikliku materiaalse kasu kõrval soovitakse saada näiteks poliitilist võimu.

Poerting ja Vahlenkamp on klassifitseerinud korrupsiooni situatsioonipõhiseks ning planeeritud korrupsiooniks. Esimese puhul on tegemist korrupsiooniga, mis on oma loomult spontaanne ja ei ole ette planeeritud; planeeritud korrupsioon on oma loomult pikaajaline ning eelnevalt planeeritud. Asjaoluna leidsid oma uuringus, et paljudel juhtudel on korruptiivne suhe raha maksja ja vastuvõtja vahel kestnud vähemalt kolm aastat ja nimetasid selle planeerituks. (Osborne 2007; Poerting & Vahlenkamp 1998)

Järgnevalt on välja toodud veel mõned korrupsioonivormid, milleks on: töötamine ametikohal selleks nõutava hariduse, kogemuste ja oskusteta; töökohustuste osaline või täielik täitmata jätmine; riigihangete korraldamine selliselt, et pakkumist saab esitada see, keda hankekorraldaja on juba eelnevalt kavandanud pakkumist võitma; värbamise konkurssidel kindla kandidaadi eelistamine vaatamata sellele, et eelistatu ei olnud parim; eelistatud isikute suhtes menetlusprotsessi lõpetamine või osaline ärajätmine; maksude sissenõudmata jätmine või sissenõudmine nõutust väiksemas ulatuses; rikkumise avastamisel karistuse määramata jätmine või selle põhjendamatu vähendamine; sugulastele, sõpradele/tuttavatele või muudele seotud isikutele teenete osutamine või nimetatud isikute eelistamine jne. (Linnas 1998:15)

Seoses politseiga on toodud välja erinevaid hälbiva käitumise motiive ja vorme, millega soovitakse näidata, et korrupsioon politseis on palju laiem mõiste kui traditsiooniline altkäemaksu võtmine:

- *väärkäitumine* (süüdsusetu käitumine), mis väljendub töö- ja sisekorraeskirjade rikkumises nagu näiteks tööle magamine, tööluus, mitteametlikud hüved jne. (Maas 1974, ref Punch 2000);

- *tavakorruptsioon*, mille puhul ametnik teeb või jätab midagi tegemata mingisuguse tasu eest. Seda minetatakse veel ka passiivseks “muru söövaks” korruptsiooniks (Punch 2009:29, Jiao 2010);
- *strateegiline korruptsioon*, mille puhul on politsei ja organiseeritud kuritegevus sõlminud vastastikuste järeleandmistele kokkuleppeid (Marx 1981, ref Punch 2000), mille tulemusel on ebaseaduslikud turud (prostitutsioon, hasartmängud) omavahel jagatud;
- *röövellik korruptsioon*, mille puhul politsei ise stimuleerib kuritegevust, pressides raha välja ja võttes altkäemaksu;
- *üllas korruptsioon “noble cause corruption”*, mille puhul politsei kasutab ebaseaduslikke võtteid seadusliku lõpptulemuse saavutamiseks (Rothlein 2008), (ebaseaduslikeks võteteks võivad olla tõendite võltsimine, tunnistajate ähvardamine jmt. Selle käitumise põhjuseks võib olla ülemuste surve või näiteks enda edutamise soov (Manning 1977, ref Punch 2000));
- *politsei kuritegevus*, mis tähendab oma õiguste kuritarvitamist ning mundrikandjate poolt kuritegude sooritamist;
- *riikliku seosega politsei kuriteod*, mille puhul on politsei sunnitud sooritama kuritegusid poliitilistel põhjustel ja näiteks valitsuse surve. Näiteks võib tuua terrorismis kahtlustatavate tapmise. (Punch 2000)

Näiteks USA-s on olnud domineerivaks korruptsioonivormiks „strateegiline korruptsioon“, mille puhul on politsei seotud narkojõukudega. Inglismaalt võib tuua näiteks „üllas korruptsiooni“ kohta, kus politsei oli IRA terroriakte uurides ähvardanud kahtlustatavaid ning võltsinud asitõendeid. Inglismaa kõrval on näiteid ka Hollandist, kus grupp politsei uurijaid kasutas ebaseaduslikke võtteid (lubades narkolaste üle piiri) seadusliku lõpptulemuse saavutamiseks (kõigi osaliste vahistamine). Kahjuks jõudsid narkolastid kohalikule „mustale turule“ ning hiljem olid tõsised kahtlused, et see juhtus korrumppeerunud politseinike tõttu, mida aga ei suudetud uurimise käigus tõendada. (Punch 2000)

Toodud näited sobivad ka tollivaldkonnaga, kus võideldakse salakaubaveoga. Tolliga seonduva korruptsiooni tagajärjed on äärmiselt ohtlikud, kuna lisaks narkootilistele ainetele veetakse salakaubana relvi ning rahastatakse terrorismi (Osborne 2007). Näiteks aktsiisikaupade salakaubaveo tõttu jääb riigil saamata maksutulu, mis mõjutab negatiivselt eelarve täitumist ja legaalset kaubandust.

On mitmeid põhjusi, miks politseiametnikud kalduvad korruptiivselt käituma vaatamata sellele, et tööle asudes on nad eeldatavasti nõ „puhtad“. Põhjused on järgmised: ametisse asudes liitutakse üksusega, mis eeldab üksuse kirjutamata reeglite omaksvõttu, muidu ei võeta sind nn „perre“; solidaarsuse ja vaikimise printsiip, mis raskendab väljastpoolt grupisisese eetilisel kaheldava käitumise tuvastamist (Crank 1999, ref Punch 2000; Jiao 2010); organisatsiooni sisene nõrk järelevalve ja nõrgad juhid; seotus organiseeritud kuritegevusega, mis eeldab kas häid suhteid kurjategijatega või vastupidi ülla tulemuse saavutamiseks (nn „üllas korruptsioon“) ebaseaduslike võtete kasutamist; ühiskonna võõrandumine, mis väljendub usaldamatuses politsei ja õigusemõistmise vastu (Punch 2000).

Eeltoodust võib järeldada, et korruptiivsele käitumisele kaldumine võib alata uue liikme kollektiivi saabumisel, kus ta on sunnitud järk-järgult üle võtma kõik kollektiivi kirjutamata reeglid. Tihtipeale antakse uustulnukale kohe mõista, kuidas tuleb käituda ja milliste asjade puhul tuleb nõ „silm kinni pigistada“ ja lähtuda vaikimise printsiibist. Võimalik, et sunnitakse juba alguses tegema eetilisel kaheldavaid asju, et puuduks võimalus ülemustele kaevata, sest siis oled ise asjaga juba seotud.

## 1.2 Korruptsiooni ennetus sisejulgeoleku asutustes

Korruptsiooni ennetuse eesmärgiks on avaliku võimu teostamisel välistada tegurid, mis soodustavad korruptsiooni. Siinjuures mõeldakse korruptsiooni all nii ametiisiku äraostetavust, altkäemaksu võtmist kui ka ametiisiku käitumist laiemalt ehk moraalselt laostumist. (Filimonov 2000) Korruptsioon on süsteemne nähtus ning sellega võitlemine peab olema samuti süsteemne ning alustada tuleks organisatsiooni siseste ennetusmeetmete järjepideva ja komplekse rakendamisega. (Osborne 2007; Poerting & Wahlenkamp 1998) Järgnevalt on esitatud korruptsiooni ennetus politsei aspektist sellepärast, et korruptsiooni on õiguskaitstes uuritud enamjaolt politsei näitel (käesolev töö, lk 10).

Mõningate uurijate arvates on korruptsioon politseis püsiv ja ohtlik nähtus, mis on organisatsiooni enda poolt loodud (st juhid on kas ise otseselt seotud korruptsiooniga või nad ei soovi märgata korruptsiooni). Korruptsiooni tulemuslik ennetamine seisneb komplekses meetmete rakendamises. Tulemuslikeks ennetusmeetmeteks peetakse tugevat juhtkonda, professionaalset sisekontrolli üksust/struktuuri, ennetavat korruptsiooni uurimist ning

järjepidevat tööd professionaalsuse tõstmisel. Nimetatud meetmete rakendamine on end tõestanud USAs, Inglismaas, Belgias ja Madalmaades. (Punch 2000)

Kokkuvõtvalt võib öelda, et korruptsioonivaba politsei on kindel märk nõ tervest ja demokraatlikust ühiskonnast. Politsei ja ka tolli eesmärgiks on õiguskaitse, mis väljendub ühiskonna ja majanduse kaitses ning selle tõttu on oluline, et julgeolekuasutused ise käituks seadusekuulekalt ning vastutaks oma tegevuse eest. Erinevate uuringute tulemused näitavad, et korruptsioon politseis on probleemiks paljudes riikides: USA-s, Prantsusmaal, Hispaanias, Inglismaal, Belgia Kuningriigis, Saksamaal, Austrias ja Hollandis (Newburn 1999; Punch 1999, ref Punch 2000). Eestis on samuti avastatud tõsiseid korruptsioonijuhtumeid nii politseis, tollis kui ka teistes julgeolekuasutustes.

Järgnevalt on esitatud erinevad korruptsiooni ennetusmeetmed, mis sisaldavad ka korruptsiooni kontrollimeetmeid. Kontrollimeede on võrreldes ennetusmeetmega seotud eelkõige ametniku tegevuse kontrolliga, aga kuna kontrollimeetmetel on ka ennetav mõju, siis antud töös on autor käsitlenud mõlemat mõistet ühiselt, eelkõige kui korruptsiooni ennetamise ja maandamise meetmetena.

Üks edukas korruptsiooniga võitlemise võimalus on institutsionaalne reform, mis hõlmab asutusesiseseid muudatusi: nagu näiteks ulatuslik töötajate väljavahetamine nõ „plats puhtaks“; väga tähtis on tugev juhtimine igal tasandil (st. – juht vastutab samuti alluvate korruptiivse käitumise eest); asutuse sisekontrolli tugevdamine ja korruptsiooni ennetava strateegia olemasolu; panustamine korruptsioonijuhtumite põhjalikku uurimisse ning eksinud ametnike töölt vabastamise rakendamine (näiteks saates eksinud ennetähtaegselt pensionile); organisatsiooni reformimine, liigutades ametnikke ühelt kohalt teisele. (Punch 2000) Sisekontrolli tugevdamise kõrval on efektiivseks korruptsioonivastaseks meetmeks täiesti sõltumatu üksuse loomine, kelle pädevuses oleks iseseisev korruptsioonijuhtumite uurimine asutuses (Jiao 1010).

Samuti tuleb välja töötada kindlad tegevusjuhised, mis rõhutavad eetikat ja professionaalsust. Koolitustel tuleb arutada eetiliselt kaheldavaid olukordi ning julgustada ametnikke teatama korruptsioonijuhtumitest. Lisaks tugevale sisekontrolliüksusele peab olema professionaalne koolitusüksus, kelle ülesandeks on koolituste, simulatsioonide, rollimängude, seminaride



korraldamine, õppematerjalide (sh plakatite) väljatöötamine, avalikkuse teavitamine ning korruptsiooniuringute läbiviimine. (Punch 2000, Poerting & Wahlenkamp 1998)

On seisukohti, et kutse-etiika koolitused peavad olema kohustuslikud, kus tuleks läbi mängida kõik võimalikud olukorrad, kus läheb eetilisel õige ja kaheldava käitumise vahel piir (Lager 2009). Samas võivad liiga sagedased koolitused muutuda rutiiniks, mille tõttu ei võeta neid enam tõsiselt ja ei süveneta sisusse ning samas võib sellel olla ka ametnike solvav efekt (usaldamatuse tunde tekitamine organisatsiooni poolt) (Garofalo 2003).

Olulisel kohal ennetustöös on distsipliin ja kontroll, mis väljendub koostatud finantsdokumentide ja muude dokumentide kontrollis ja auditeerimises. Samuti on oluline organisatsiooni avatus. Korruptsioonijuhtumeid tuleb avalikustada ning ühiskonda tuleb teavitada lubamatust käitumisest. Organisatsioonis võiks olla usaldusisik, kellele oleks võimalik nii enda kui ka teiste korruptsioonijuhtumitest teada anda (Poerting & Wahlenkamp 1998).

Samuti on oluline kutsestandardite selgitamine ametnikele. Punch pakub kutsestandardite komitee loomist, kuhu saab pöörduda delikaatsete küsimuste korral ning saada praktilisi juhiseid. (Punch 2000) Kutsestandardite kõrval on heaks näiteks ametnike eetikakoodeks, mis on paljudes ametites olemas. Samas ei tohi eetikakoodeks olla väga pikk, siis reeglina ei loeta seda lõpuni või ei tehta seda üldse, koodeks peab olema lühike ja selge sisuga (Lager 2009). Lihtsalt eetikakoodeksi olemasolust ei piisa, tähtis on selle rakendamine.

Eetikakoodeksi peetakse korruptsioonivastaseks meetmeks, mida on soovitanud Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (ÜRO). Ametnik on kohustatud seda järgima nii tööl kui ka oma vabal ajal. Eetikakoodeksi tuleb tutvustada uutele ametnikele allkirja vastu ning selle sisu peab olema otsese juhi poolt selgeks räägitud. (Poerting & Wahlenkamp 1998)

Eelmainitu on oluline korruptsiooni ennetamisel, sest lohakas ja lodev, halvasti varustatud ja nõrgalt kontrollitud ning juhitud üksus või organisatsioon loovad väga head sotsiaalsed ja psühholoogilised eeltingimused, mis panevad ametnikke astuma esimesi samme korruptsiooni suunas (Goldstein 1975, ref Punch 2000). Sellest järeldub, et julgeolekuasutuse struktuur peab toetama tugevat juhtimist. Suured ja kohmakad üksused ei ole jätkusuutlikud korruptsioonile vastuseismisel. Tugev sisekontroll (näiteks sisekorraeskirjade täitmise range nõue ja kontroll) ja juhtimine kui korruptsiooni ennetamise võimalus (Poerting & Wahlenkamp

1998), mis on paljude kriminoloogide sõnul tunduvalt tõhusam kui rangete karistuste olemasolu (Lager 2009). Tugeva juhtimise kõrval on olulisel kohal juhi isiklik positiivne eeskuju. Karistuste karmistamise (kui korruptsiooniga võitlemise või ennetamise meetme) suhtes on ka vastupidiseid arvamusi. Pidades silmas seaduste rangust ja ülereguleerimist, on Lager refereerinud Platonit, kes ütles, et head inimesed ei vaja seadusi, mis reguleeriksid nende käitumist, seda enam, et halvad inimesed leiavad nii kui nii alati võimaluse seadusest kõrvale hiilida. (Lager 2009)

Eesti Maksu- ja Tolliametis on kasutusel suhteliselt piiratud kogum korruptsiooni ennetusmeetmeid, mis tulenevad põhiliselt korruptsioonivastasest seadusest. Ameti korruptsiooni ennetusmeetmeteks on majanduslike huvide deklareerimise kohustus ja palgaandmete avalikustamine, teise tööandja juures töötamise soovil või eraettevõtluse/teenuste osutamiseks tööloa taotlus, korruptsioonialased koolitused, taustakontroll värbamisel, andmebaaside kasutamise pisteline kontroll. Samuti on ametis kasutusel vihjetelefon ja e-posti aadress (sh korruptsioonijuhtumitest teatamiseks), mis on mõeldud nii asutuse töötajatele kui ka kõigile teistele. Lisaks on ameti intranetis korruptsiooni ennetamise rubriigis välja pandud avaliku teenistuse eetikakoodeks ja huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris – OECD käsiraamat ja muud korruptsiooni ennetavad juhendid käitumiseks. (Korruptsiooni ... 05.05.2012) Tõhus korruptsiooni ennetamine Maksu- ja Tolliametis on väga oluline, sest tolliga seonduva korruptsiooni tagajärjed on äärmiselt ohtlikud, kuna lisaks narkootilistele ainetele veetakse salakaubana relvi ning rahastatakse terrorismi (Osborne 2007). Korruptsioon ohustab Maksu- ja Tolliametile Tolliseaduse §14 sätestatud tolli ülesannete täitmist, mis sätestab, et tollieeskirjade rakendamisel on Maksu- ja Tolliameti ülesanneteks ühiskonna ja majanduse kaitsmine maksupettuste ja salakaubaveo tõkestamisega, kauba importimisel tasumisele kuuluvate maksude kogumine ning Eesti ja ühendusväliste riikide vahelise seadusliku kaubanduse hõlbustamine (Tolliseadus, 13.04.2004).

Järgnevalt on määratletud korruptsioonile viitavad indikaatorid. Indikaatorid viitavad korruptsioonile ainult sellisel juhul, kui neid esineb korraga mitu ja sagedasti. Indikaatorid jagunevad neutraalseteks ja spetsiifilisteks. Neutraalsed on seotud inimese isiklike kommete ja käitumisega, nagu näiteks sissetulekule mittevastav elustiil; järsku tõusnud elatustase, sotsiaalsed või isiklikud probleemid (võlad, narko- või hasartmängudelembus); personaalsete allahindluste või eralaenude sooduspakkumiste saamine; seletamatu kolleegide ja juhtkonna

pidev vältimine; oma arvamuse põhjendamatu muutmine mingi otsuse tegemisel; mittenõustumine roteerimiste/üleviimiste või edutamisega; kohatu suhtlemismaneer (näiteks tarnijaga); teatud ülesannete täitmisel kaebuste puudumine, kus neid tavaliselt kõige enam on esinenud. (Poerting & Wahlenkamp 1998)

Spetsiifilised indikaatorid on hoiatavad. Mis seisneb indikaatori korduvuses või mitme indikaatori ühel ajal esinemises, nagu näiteks: seletamatud otsused, mida ei oleks pidanud tegema; samasisuliste asjade tavapärasest erinev lahendamine või ühepoolne tõlgendamine; vaatamata põhjendatud vajadusele kontrollist või auditist loobumine; pidevad tööajal tööga mitteseotud kohtumised; pikaajaliste asutusele ebasoodsate kokkulepete sõlmimine; oma volituste lubamatu laiendamine; ühe ja sama teenuse pakkuja korduv eelistamine; põhjendamatu järeleandmine mingi lepingu sõlmimisel; hankeid puudutavate dokumentide kadumine; (näiteks ülemuselt saadud) juhised, mis kohustavad lahendama tõsiseid rikkumisi leebemalt; menetluse/asjaajamise põhjendamatu kiirendamine; põhjendatud kahtluste või kindlate tegevusjuhiste eiramine; tähtsa asitõendi/dokumendi kadumine; kolmanda isiku poolt ühe ja sama ametniku külastamine; ettevõtte külustus ilma konkreetse põhjusega; asitõendite kadumine, nende meediasse või kolmandatele isikutele lekkimine; seletamatu edu raske kuriteo lahendamisel; kinnipeetu sooduskohtlemine (näiteks arestita vabastamine); isiklikud kontaktid kurjategijatega; menetlusdokumentide pealiskaudne koostamine; põhjendamatu tõendite kogumisest loobumine; teise ametniku kaasamisest loobumine (st „nelja silma“ all rikkujaga olemine); menetlusega põhjendamatu venitamine; kontrolli/menetluse alustamise põhjuste ignoreerimine (rikkumisele viitavate tunnuste ignoreerimine). (ibid)

Iga vastava indikaatori puhul saab rakendada ka spetsiifilisi meetmeid. Näiteks „sissetulekule mitte vastava elustiili“ indikaatori ilmnemisel saab kontrollida tegelikku olukorda majandushuvide deklaratsioonist, kuhu on ametnik kohustatud märkima kõik oma tulud ja vara. Avalikus sektoris majanduslike huvide deklareerimise kohustust peetakse näiteks USA-s mitte kõige paremaks korruptsiooni ennetamise meetmeks, sest seda loetakse väga kulukaks (Lager 2009). Sellele vaatamata on magistritöö autor seisukohal, et oma majanduslike huvide deklareerimine aitab võrrelda reaalselt olukorda deklareerituga. Näiteks ametnik kasutab igapäevaselt luksusmaasturit või käib kallitel puhkusereisidel, mida tema sissetulekud põhimõtteliselt ei võimaldaks. See võib olla üheks indikaatoriks, mis võib viidata korruptsioonile.

Samuti pakutakse korrupsiooni ennetamise meetmetena näiteks ranget personalipoliitikat; ametnike rotatsiooni; otsuste järelkontrolli; tööülesannete lahusust, et vältida kogu otsustusprotsessi koondumist ühele isikule; neljasilma printsiipi, mis tähendab ametniku ja kontrollitava kahekesi omaette jäämise vältimist kontrolli ajal (meeskonnatöö põhimõte); kõigi sündmuskohal/kontrolli käigus koostatud dokumentide andmebaasi salvestamist; põhitöö kõrvalt töötamise järelevale, et tööväline tegevus ei oleks vastuolus põhitegevusega (järelevalve peab olema sisekontrollil, kes annab vastava loa); kingituste ja autasude vastuvõtu keeld (autasude vastuvõtu puhul võib tuua näite, kus kaubaveo ettevõtte autasustab ametnikku kalli kingitusega hea koostöö eest), selles küsimuses peaks olema võtmeroll usaldusisikul, kes nõustaks ja koolitaks; lihtne ja läbipaistev töökorraldus jne. Samuti on oluline asjaolu, et alati leidub politseiinfost (operatsioonid, tõendid, jälitusinfo jne) huvitatud inimesi (meedia, kurjategijad, advokaadid jne). Sellega seoses on vajalikud korrupsioonivastased lisameetmed, nagu näiteks politsei andmebaasidega töötavate ametnike range personalivalik; menetluste pisteline kontroll; infolekke juhtumite uurimine; andmebaaside sisestuste ja päringute õiguspärasuse kontroll jne. (Poerting & Wahlenkamp 1998)

Tõhus personalipoliitika on oluline meede korrupsiooni ennetamisel. Näiteks ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni art 7 sätestab, et avaliku sektori teenistujate värbamine ja edutamine peab toetuma objektiivsetele kriteeriumitele, mis tähendab ametikohale vastava pädevuse ja võimetega arvestamist (ÜRO korrupsioonivastane konventsioon. 31.10.2003). Inimese värbamise aluseks on haridus, eelnev töökogemus, võimed ja oskused. (Holmberg & Rothstein 2010) Personalivalikul on vajalik värvatavate kandidaatide testimine, mis oleks abivahend sobiva ametniku värbamisel.

Näiteks USA-s on paljudes osariikides kasutusel politseiametnike psühholoogilise iseloomuga testsüsteem MMPI-2 (Minnesota Multiphasic Personality Inventory), kus testi tulemusel selgub, millisel määral sobib isik politseitööks (politseinik, kui eeskujulik ühiskonna liige). Testide abil saab kontrollida näiteks ausust, agressiivsust ning selle läbi ennustada inimese võimalikku tulevast käitumist ametnikuna. Näiteks agressiivsuse indeksi läbi sai uurida ka ametnike võimalikku korruptiivset käitumist. Testid aitavad värbamisel võtta tööle võimalikult sobivaid kandidaate ja jätta värbamata vähem- või mittedobilikud. Nimetatud testsüsteem on mõeldud meessoost kandidaatide testimiseks, tulevikus peab see laienema ka

naissoost kandidaatidele. (Sellbom, Fischle, Ben-Porath 2007) Magistritöö autori arvates on selliseid teste võimalik rakendada ka Eestis.

Järgnevalt on esitatud korruptsiooniuringus „Corruption on the Finnish-Russian Border“ Soome ja Venemaa politseinike, tolliametnike, piiriametnike ning piiriülese kaubandusega tegelevate ettevõtjate seisukohad piiril korruptsiooni ennetamise ja vähendamise osas. Soome pool tõi esile järgmised ennetusmeetmed: avalikkuse informeerimine korruptsioonist; selged reeglid ja rangemad karistused; range värbamissüsteem (kandidaadile esitatavad nõuded); tolliprotseduuride lihtsustamine ning elektroonse asjaajamise juurutamine; läbipaistev audit; langetatud otsuste järelkontroll; korruptsioonis süüdimõistetud ametnike avalik hukkamõist. Näiteks tolliprotseduuride parendamine/lihtsustamine aitab alandada korruptsiooniohtu ja kiirendab tollivormistust (Yolles 2009). Samuti tõsteti esile moraalset külge, mis seisnes arvamuses, et ainuüksi heast süsteemist ei piisa. Ametnikud peavad ise võtma omaks ja tunnistama eetikareegleid ning näitama isiklikku eeskuju reegleid järgides. (Aromaa 2009:37-39)

Venemaa ametnikud avaldasid Soome kolleegidega üldiselt sarnaseid seisukohti korruptsiooni ennetamise kohta. Lisaks soomlaste pakutule mainisid Venemaa kolleegid: tööetika ja huvide konflikti komisjoni loomine, samuti peeti tähtsaks korruptsiooni ennetamise komisjoni loomist; avatus – rahvas teab, kes ja millega riigiametis tegeleb; korruptsioonivastased koolitused; range personali valik; tasuta ja anonüümne infotelefon ja e-mail korruptsioonijuhtumitest teavitamiseks; korruptsioonis süüdimõistetutele riigiametis töötamise eluaegne keeld ning avalik kohtumõistmine. Eraldi toodi esile korruptsiooni vältimise koolitust erasektorile. (Aromaa 2009:40-41)

Soome ja Venemaa ametnikud väitsid üksmeelselt, et Venemaal on korruptsiooni ennetamisel väga oluline töötasu ehk palga tõstmine, mis kindlustaks ametnikele piisavalt kõrge elatustaseme ja mille tulemusel väheneks vajadus korruptiivselt käituda. (Aromaa 2009:38) Uuringu tulemused näitavad, et ametnike seisukohast on palk oluline korruptsiooni taset mõjutav tegur. Piisavalt kõrge palk tõstab motivatsiooni ja on tõhusaks korruptsiooni ennetamise meetmeks. Professor dr. Paul Noack on korruptsiooni ja riigiametniku moraalityunde kadumise teemat käsitledes öelnud, et raha, tööõõm ja prestiiž on peamised kolm põhjust, miks inimene tööle käib. (Noack 1998:64) Palga olulisust on rõhutanud ka teised autorid, kes väidavad, et tööandja põhiliseks vahendiks töötajate leidmisel, tööle hoidmisel ja

motiveerimisel on palk, mis mõjutab töötaja käitumist, töötulemusi ja üldist töö efektiivsust (Heneman 1992; Lawler 1990; Tang *et al.* 1998/2000, ref Gbadamosi & Joubert 2005).

Üheks korrupsiooni põhjuseks võib olla madal palk ja ahnus. Piisavalt suur ametipalk vähendab ametnikul korruptiivse omakasu otsimise soovi (Knack 2007). Riikide tasandil on vaesuse ja korrupsiooni vahel vastastikune seos (Transparency 2006). Näiteks võib tuua Korea ja Filipiinide võrdluse uuringu, kus suur tulude ja üldise rikkuse ebavõrdsus näitab väga hästi korrupsiooni taseme suhet nimetatud riikide vahel, vaesus ja ebavõrdsus stimuleerib korrupsiooni (Yolles 2009). Samuti võib tuua näiteid naiste ja meeste ühesuguse töö eest makstava palga erisusi, mis on diskrimineeriv ning võib mõjutada negatiivselt ebavõrdselt koheldud inimeste eetilisi tõekspidamisi (Bell 2009). See muidugi ei tähenda, et naised on korruptiivsemad kui mehed.

Madal või inflatsioonile allajäänud palk võib olla süsteemse korrupsiooni põhjuseks (Osborne 2007). Näiteks väikese palga ettekäändel võidakse õigustada korrupsiooni (Beck & Lee 2002). Inflatsiooni tõttu palga vähenemine võib otseselt mõjutada ametnike käitumist, sest n-ö „headel aegadel“ ametnike poolt võetud kohustused (pangalaenud, liisingud jne) vajavad täitmist ning maksejõuetus võib sundida otsima illegaalseid tuluallikaid nagu näiteks altkäemaksu võtmine või koguni selle väljapressimine.

Kõrge palga osas on ka vastupidiseid arvamusi, mis sõltuvad palganumbri kujunemise olemusest. Näiteks võib tuua seisukoha, mille järgi võib alusetult pidevalt tõusev palk või sagedane põhjendamatu muu ergutamise muuta inimest ahneks, mis omakorda tõstab korrupsiooniriske, langetab töö efektiivsust ja tõstab alusetult töö hinda (Heath 2000). Kui palgatõus on põhjendamatu, st. pole tingitud inflatsioonist või reaalsest saavutustest ning sagedane nähtus, siis ilmselt harjutakse sellega suhteliselt kiiresti, võttes seda iseenesest mõistetavana. Samuti on mitmed uuringud näidanud, et ametnik võib eirata eetilisi väärtusi kiire tulu nimel lihtsalt liigse rahaarmastuse tõttu (Gbadamosi & Joubert 2005). Näiteks Rauch ja Evans leidsid, et meritokraatlikele printsiipidele ehitatud avalik teenistus mängib palgast märksa olulisemat rolli (Rauch ja Evans 2000). Seega on palga mõju pigem kaudne ning sisuliselt võib põhjendamatu kõrge palga tulemusel ahnuse tekkimist võrdsustada liigse rahaarmastuse tekkimisega.

Ülaltoodu kokkuvõtteks on autori arvates „hea“ palgal siiski positiivne, korrupsiooni ennetav ja maandav mõju, sest rahulolu palgaga tõstab töökoha prestiiži ning hästi tasustatud töökohal edasi töötamise soov sunnib eetilisel õigesti käituma. Suurem osa ametnikest ilmselt ei riskiks tökohaga ja ei astuks üle eetikanormidest lühiajalise kasusaamise nimel, mis aga ei välista korrupsiooniohtu täielikult. Alati leidub inimesi, kes on valmis meelega võtma vastu või andma. Loomulikult on „hea“ palga mõiste vaieldav (mida üks või teine peab heaks palgaks). Palk peab olema õiglane, st. ühe ja sama töö tegemisel ei tohiks olla suurt palgavahet või näiteks piiril passe kontrolliva piirivalvuri ja piiril tollikontrolli teostava ametniku palkadel ei tohiks samuti olla suurt vahet.

### 1.3 Eetiliste hinnangute seos korrupsiooni tasemega

Mõistet „eetika“ on sisustatud mitmeti, kuid laiemas tähenduses on eetika samane moraali ja kõlblusega (Läänemäe 2000:4). Eetika ja moraal kujutavad endast normide kogu, mis ütleb meile, kuidas me peaksime käituma. Seda, milline on „õige“ või „vale“ käitumine, aitab reguleerida iga inimese sisemine „moraalikompass“, mille abil tunnetatakse eetiliselt õiget käitumist (Bell 2009). Seda enam, et seadustega ei ole võimalik kõiki olukordi ära reguleerida, tahes-tahtmata tekib situatsioone, kus inimene peab otsustama oma südametunnistuse järgi.

Kasutusel on ka *globaalse eetika* mõiste, mis koosneb universaalsetest väärtustest ja normidest ning kehtib kõikide inimeste suhtes, ehk nii juriidiliste kui inimlike kohustuste kogum (Dover 1997, ref Garofalo 2003). Globaliseerivas maailmas ei tohiks kultuurilised erinevused kogukondade vahel mõjutada põhilisi eetilisi eluväärtusi, mis peavad olema ühesugused kogu inimsivilisatsioonile, seda enam, et globaliseerumise protsessi käigus järjest suureneb suhtlemine, reisimine ja kauplemine (Zekos 2004). On pakutud välja kümme kõigile inimestele kehtivat eetilis-moraalset normi (mis oma sisult sarnanevad kristlike printsiipidega): 1) hoolivus; 2) ausus; 3) vastutus; 4) lubaduste hoidmine; 5) täiuslikkuse otsimine; 6) lojaalsus; 7) õiglus; 8) terviklus/ühtsus; 9) austus teiste inimeste vastu; 10) vastutustundlik kodakondsus (Guy 1991:193, ref Garofalo 2003).

Korrupsiooni ja eetika vahelisi seoseid uurinud Zekos on toonud esile järgmised järeldused (Zekos 2004, Yolles & Sawagvudcharee 2010):

- Eetika võib viia väärtuste maksimeerimiseni, samas korrupsioon viib väärtuste minimeerimiseni pikemas perspektiivis.
- Eetilised normid on mõjutatud kultuurist, tehnoloogiast ja religioonist.
- Asutused ja ettevõtted vajavad sellist personalipoliitikat, mis peegeldaks eetilisi põhimõtteid, mitte lihtsalt reegleid, ning mille eesmärgis on tekitada töötajates tunne, et nad on „vastavad“ ja „järgivad“ kehtestatud reegleid.

Eetilisi hinnanguid ja suhtumist võivad mõjutada paljud tegurid, muuhulgas kultuur. Samas on kultuur samuti muutuv ja mõjutatav, näiteks majandusliku arengu poolt (Harrison, Huntington 2002:10). Kultuurilised eripärad võivad põhjustada tõsiseid arusaamatusi eetilise käitumise suhtes, mis võib põhjustada olukorra, kus ühe kultuurilise taustaga inimesele vastuvõetav käitumine on teisele selgelt eetiliste piiride ületamine (Robertson & Fadil 1998, ref Gbadamosi & Joubert 2005).

Põhjus, miks korrupsiooni taju ja korrupsiooni aktsepteerimine on erinevates kultuurides erinev, tuleneb sellest, et erinevates kultuurides on erinevad väärtushinnangute süsteemid (Osborne 2007). Näiteks pikaajaline korrupsioon sulandub kohalikku kultuuri (Yolles & Sawagvudcharee 2010). Samuti on arvamusi, et korrupsioon on kultuuri üks osa (Ryan 2000). Näiteks võib tuua Nigeeria, mis on maailma üks kõige enam korrumppeerunud riik, ning kus korrupsioon on muutunud kultuuri osaks (Ocholor 2011), mis tähendab, et kuna inimesed on sunnitud ise pidevalt meelega maksma, siis on nad harjunud seda ka küsima, aga samas ikkagi taunivad enamus inimesi korrupsiooni.

Kultuurilise relativismi pooldajad arvavad, et iga kultuur määratleb oma eesmärgid ja eetika ise ja seda ei saa kuidagi hinnata teise kultuuri eesmärkide ja eetika seisukohalt. (Harrison, Huntington 2002:29) Siinkohal tuleb rõhutada, et näiteks korrupsioon (kui ametivõimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil) omab, sõltumata kultuurist, samasugust tähendust nii Rootsis kui Sudaanis (Hooker 2009).

Kultuur ja religioon on eetiliste väärtuste põhilisteks kujundajateks (Yolles 2009). Religioon rõhutab kõrge moraali tähtsust. Näiteks islami usus kehtib seisukoht, et rikkus peab olema teenitud seaduslikult ja moraalsete normidega kooskõlas ning igasugune korrupsioon on



hukka mõistetud (Ali 2008). Eestlastele omasem kristlus, mille juured on judaismis, mõistab korrupsiooni samuti hukka.

Samuti võivad arusaamad erineda ühe kultuuri sees. Näiteks erasektoris on täiesti normaalne, kui ettevõtte omanik paneb juhtivale kohale oma poja või muu sugulase ja selles ei ole midagi eetiliselt väära või korruptiivset (näiteks pereäri). Samas avalikus teenistuses on see korruptiivne käitumine kui ametnik võtab oma alluvusse oma lähisugulasi, eelistades viimaseid teistele väärilistele kandidaatidele. (Osborne 2007)

Kultuurist tulenevaid erinevusi on veel. Näiteks võib tuua erinevatest kultuuridest kingituste kinkimise tavade erisusi. On kultuure, kus viiakse kingitusi nii tänutäheks kui austuse avaldamiseks pea igale poole. Näiteks Hiina, kus kingituste kinkimine on sotsiaalne tava (Steidlmeier 1999). Samas võib lääne ühiskonnas ametnikule tänutäheks toodud kommikarp olla vägagi eetiliselt kaheldav käitumine, mida tajutakse korrupsioonina. Kingituse andmise eesmärk ametialases suhtluses on alati kaheldav, sest see võib tähendada lootust vastuteenele, mida ametnikult oodatakse. Kingituste vastuvõtmisel võib olla oht, et järgmisel korral soovitakse saada midagi uut ja enamat, kas oma edevuse rahuldamiseks või siis omakasu ajendil (Oldendorp 1997:64). Sellises olukorras on üheks abivahendiks kutse-eetika, mis ühendab mingil ametil töötamiseks vajalikke põhiväärtusi ehk paneb paika reeglid, kuidas peab ametnik teatud situatsioonides (sh kingituste kinkimine) käituma. Reeglina keelab kutse-eetika ametnikel kingituste vastuvõtmise.

Samuti eeldab kutse-eetika pädevat teenindamist, millest osaliselt sõltub avalikkuse usaldus teenust osutava ameti vastu. Paljudel juhtudel on riigid teatud ametite kompetentsuse määratlenud eraldi seadustega. Kutseorganisatsioonil on neli võimalust töötajate pädevuse tagamisel: pädevuse kontroll tööle värbamisel, töötaja ergutamine pädevuse tõstmiseks, töötaja pädevuse täiendamine, ebapädeva töötaja korralekutsumine. (Usberwood 1981)

Näiteks on ülikoole, kus lähtuvalt erialast on õppeprogrammis kutse-eetika aine, et tõsta tulevaste spetsialistide teadlikkust valitud eriala kutse-eetikast (Usberwood 1981). Kutse-eetika normid on paljude ametite puhul koondatud eetikakoodeksisse, mis oma olemuselt kujutab endast eetiliselt olulise ja ainuõige käitumise reeglistikku. Kutse-eetika peab ühendama selliseid põhiväärtusi, nagu ausus, usaldus, seaduslikkus ja õiglus (Pillay 2004).

Normatiivne eetikakoodeks on asutustes ja ettevõtetes kehtivate eetiliste veendumuste ja käitumisnormide kirjalik kogum, mille järgimine on töötajale kohustuslik ning tavaliselt annab uus töötaja allkirja, et ta on sellega tutvunud ja kohustub reegleid järgima (Meel 2000:105, Tuulik 2002:69). Seega on eetikakoodeks heaks vahendiks ametnikule käitumispiiride selgitamisel, kuid tegemist on siiski teoreetilise materjaliga, mille rakendamine praktikas sõltub nii inimesest endast kui ka teiste inimeste või terve kollektiivi käitumisest – eeskujust. Kollektiiv võib mõjutada uue ametniku eetilisi tõekspidamisi nii positiivselt kui ka negatiivselt.

Näiteks mõjub demoraliseerivalt alamastme ametnikele eetiliselt kaheldav ülemuste käitumine, kus kõrged ametnikud kasutavad oma positsiooni omakasu eesmärgil (Pillay 2004), mis eeskujul asemel provotseerib ka madalama astme ametnikke astuma üle headest eetestest tavadest ning kallutab korruptsioonile. Sellisel juhul on alluval väga kerge õigustada oma käitumist juhi eeskujuga - korruptiivse teo sooritamisel otsib inimene kõikvõimalikke taktikaid oma teo õigustamiseks (Aguilera & Vadera 2005, Ashforth & Anand 2003, ref Rabl & Kühlmann 2009). Isiksuse teooria järgi püüavad inimesed ennast näidata heas valguses (Ashforth & Kreiner 1999, ref Rabl & Kühlmann 2009).

Inimese sattumisel kollektiivi toimub uue töötaja assimileerumine või integreerumine, mis avaldab mõju inimese eetilistele tõekspidamistele ning pikapeale võetakse üle kollektiivis kehtivad reeglid, käitumine, suhted, väärtused ja uskumused. Kollektiivi mõju all võib inimesel toimuda paradigma muutus ja ta võtab kõik kollektiivis kehtiva enda omaks (Ajzen 1991, ref Rabl & Kühlmann 2009). Toimub n-ö moraali langus, üksikliige näeb, et teised kollektiivi liikmed käituvad eetiliselt kaheldavalt ning pikapeale võib see üksikisiku jaoks normaalseks muutuda, muutub arusaam, et see ei olegi halb käitumine ning võib ja tulebki teiste kombel käituda. Samuti võib korruptsiooni soodustada hierarhiline ja autoritaarne juhtimisstiil ning eetilisi hinnanguid võib kahjustada egotsentrism, kus inimesele on esmatähtis enese heaolu ja omakasu. (Yolles 2009)

Eetilist käitumist võivad negatiivselt mõjutada väliskeskkonnast või inimesest endast tulevad stiimulid. Näiteks, üks osapool stimuleerib teist, tehes viimasele ühe valikuvariandi ahvatlevamaks, selle valimisel teise osapoole poolt saab ka esimene kasu. Eetilist käitumist mõjutavaks stiimuliks võib olla ka mõjutamine, mis väljendub kõrgemalseisva ametniku mõju või isegi sund või ähvardus alluva suhtes. Sellisel juhul võib sellist stiimulit võtta kui

väljapressimist, mille tulemusel on ametnik sunnitud ebaseaduslikult käituma. (Grant & Sugarman 2004) Inimese sisemise stiimuli näitena võib tuua ahnuse (Levine 2005).

Inimene peab kõigepealt ise endas jõudma järeltulele, et korruptsioon on moraalitu akt. Tuleb järgida seadusi ning seadma endale kõrgeid eetilisi standardeid ja mitte lasta ennast häirida negatiivsest välissurvest. (Ochulor 2011) On seisukohti, et me kõik oleme inimesed ja igapähele meist on omad puudused, mis võivad sundida meid alistuma kiusatusetele ning isegi kõige eetilised inimesed võivad asjaolude kokkulangemisel käituda korruptiivselt (Unruh 2008). Samas ei tohiks selline arvamus, et kõigil inimestel on puudused, olla tõlgendatud kui korruptiivset käitumist vabandav argument.

Üldalmainitu põhjal võib öelda, et eetilised hinnangud on otseselt seotud korruptsiooni tasemega. Mittetaunivad või lihtsalt neutraalsed eetilised hinnangud kaheldava või väär (korruptiivse) käitumise suhtes on kõrge korruptsioonitaseme näitajaks, kuna sellised hinnangud soodustavad korruptsiooni.

Tolliametnik, kui avalik teenistuja, peab teenistuses olles langetama otsuseid eeskätt riigi ja ühiskonna huvidest lähtudes. Sellest tulenevalt peab tolliametniku käitumine olema eetilisele korrektne. Eetikat võib võrrelda ametniku südametunnistusega, see on n-ö „sisemine kohtunik“, mis sunnib käituma ausalt ning hoiab ära omakasu eesmärgil avaliku võimu kuritarvitamise. Nimetatud omakasust ajendatud korruptiivne käitumine peab võtma juba eos ehk mõttetasandil taunitava iseloomu. Selleks on aga väga oluline omada kõrgeid eetilisi hinnanguid, mida aitaks toetada konkreetsed avalikus teenistuses kehtivad eetikakoodeksid - eetikakoodeks.

Seadustega ei ole võimalik kõike ära reguleerida. Tolle valdkonnas on piisavalt palju toiminguid, mis ei ole täpselt juhendite või muude reeglitega kindlaks määratud. Selline olukord loob tolliametnikule võimaluse asju erinevalt tõlgendada. Nimetatud situatsioonis on oluline, et ametnik jääks ausaks ja ei kuritarvitaks oma võimu. Sellises ebaselges olukorras on ainuõige käitumise aluseks ametniku eetilised tõekspidamised, mis välistaksid korruptiivse või eetilisele kaheldava käitumise. Selle läbi oleksid korruptsiooniriskid maandatud. Seega on eetikal väga suur roll just korruptsiooni taseme maandamisel.

Näiteks on eetilise käitumise olulisust põhjendatud sellega, et eetiline käitumine toetab avaliku teenistuse positiivset kuvandit ning suurendab inimeste usaldust avaliku teenistuse vastu. Eetiline käitumine suurendab usku seaduslikkusesse, õiguslikkusesse ja demokraatiasse ning suurendab motiveeritust ja tööga rahulolu ning vähendab ükskõiksust. Samuti hoiab see kokku maksumaksja raha, vähendab riigikulusid, aitab kaasa majanduse kasvule ja sotsiaalsele stabiilsusele, tuues kõigile kasu. (Pevkur 2005) Seega, nagu eelnevast nähtub, on järjekordselt leidnud kinnitust asjaolu, et eetilised hinnangud mõjuvad korruptiivsele tasemele maandavalt ning mängivad väga olulist rolli avalikus teenistuses üleüldiselt (sh tolli valdkonnas). Seda enam, et avalik teenistus esindab riiki. Näiteks riigi usaldusväärsus ja korruptsioon on omavahel seotud – mida usaldusväärsemana mingit riigiasutust või ametit nähakse, seda ausam ja korruptsioonivabam on selle kuvand (Liiv 2005).

Olulisemad avaliku sektori väärtused on erapooletus, seadusele allutatus ja ausus (Ahi ja Saarniit 2000). Need väärtused on oma olemuselt korruptsiooni tõrjivateks ning mille tõttu on ametnik (sh. tolliametnikud) heas mõttes sunnitud olema teistest eetilisemad, mis hoiaks korruptsiooni madalal tasemel ning eetiliselt kaheldavat käitumist tuleks ette vähem.

Kokkuvõtvalt võib ülaltoodu põhjal öelda, et lisaks sellele, et eetika on otseselt seotud korruptsiooni tasemega, on eetika valdkond väga oluline ka korruptsiooni ennetuspoliitika väljatöötamisel. Tolliametnikud peavad omama kõrget eetilist taset ja järgima eetilisi käitumisnorme (kutse-eetikat), mis võimaldab hoiduda korruptiivsest käitumisest. See on korruptsiooni ennetavaks teguriks.

## 2. KORRUPTSIOONI TAJU JA KORRUPTSIOONI ENNETAMINE TOLLI VALDKONNAS IDA MAKSU- JA TOLLIKESKUSE NÄITEL

Antud peatükis on autor seostanud teooria osas käsitletu ja empiirilise osa tulemusi, mille põhjal jõuab järeldusteni korruptsiooni efektiivsete ennetusmeetmete osas ning teeb vastavad ettepanekud viimaste rakendamiseks tolli valdkonnas.

Magistritöö on empiiriline uurimus, mille käigus kasutati kombineeritult kvantitatiivset (ankeetküsimustik) ja kvalitatiivset (poolstruktureeritud ekspertintervjuud) andmekogumismeetodit (Niglas 2009, Niglas 2010), mis antud uurimistöös moodustasid teineteist täiendava terviku, kus kvalitatiivset (ekspertarvamus) andmete menetlust kasutati kvantitatiivsega (ankeetküsitlus) kõrvuti. Samuti soovis autor kasutades mõlemat meetodit kombineeritult jõuda veendumisele, et ankeetküsitlusega mõõdetud korruptsiooni ennetusmeetmed on leidnud objektiivse ja toetava eksperthinnangu. Objektiivne hinnang kinnitas ankeetküsitluse tulemusi ennetusmeetmete osas ja kvantitatiivne tulem (ennetusmeetme poolt antud nõusolek, mis on väljendatud vastajate arvus ja %-s vastanute koguarvust) said ka kvalitatiivse tähenduse.

Uurimisstrateegiaks on ülevaateuurimus (Hirsjärvi jt 2010:125), kus tolliametnikelt ja tolli valdkonna korruptsiooni ennetamise ekspertidelt koguti andmeid standardiseeritud viisil. Kogutud materjalide põhjal kirjeldati korruptsiooni taju tolli valdkonnas, võrreldi varasemate korruptsiooniuuringutega ning seletati korruptsiooni ning korruptsiooni ennetusmeetmete olemust. Sellest tulenevalt on uurimistöö eesmärk osaliselt seletav kui ka kirjeldav, mille puhul selgitab autor välja korruptsiooni taju tolli valdkonnas tehes kindlaks, millised on korruptsiooni mõjutavad tegurid ja korruptsiooni ennetamise võimalused. Samas kirjeldades teoreetilises osas korruptsiooni olemust, ennetamist ja eetiliste hinnangute seost korruptsiooni tasemega. Kirjeldava ja seletava uurimise eesmärgi saavutamise strateegia võib olla nii kvalitatiivne kui ka kvantitatiivne (Hirsjärvi jt 2010:129-130), mida on antud uurimistöös ka rakendatud.

Antus magistritöös kasutati korruptsiooni taju tolli valdkonnas väljaselgitamisel kvantitatiivse andmekogumismeetodina – struktureeritud anonüümset veebipõhist (spetsiaalset, küsitluste läbiviimise keskkonda: [www.connect.ee](http://www.connect.ee)) ankeetküsitlust tolliametnikele, millega selgitati välja: kuidas tolliametnikud korruptsiooni määratlevad ja kui ulatuslikult korruptsiooni tajuvad, tolliametnike vastuvõtlikkus korruptsioonile, altkäemaksu andmise eesmärk ja suurusjärg ning tolliametnike seisukoht korruptsiooni ennetusmeetmete efektiivsuse kohta. Ankeetküsitluse valiku uurimisandmete kogumiseks tingis asjaolu, et selle abil on võimalik korraga koguda suur andmestik ning planeerida küsitluse läbiviimise ajakava. Selleks koostas autor suletud küsimustega struktureeritud ankeetküsimustiku, aluseks võeti varasemate uuringute küsimused (Liiv ja Aas 2007, Sööt ja Vajakas 2010), mis kohandati tolli valdkonna näidetega ning jäeti välja need küsimused, mis ei sobinud antud magistritöö eesmärgi saavutamiseks (nt anonüümsust välistavaid üldandmete küsimine). Ankeetküsimustik sisaldas kahte üksteise tõesust kontrollivat kontrollküsimust (küsimused nr 9 ja 13), mis andsid ühesuguse protsentuaalse (17%) tulemuse korruptsiooniga kokkupuute ja korruptsiooni tajumise (kui ulatuslikult korruptsiooni tajutakse) väljaselgitamisel. Ankeetküsimustik sisaldas ainult kinniseid küsimusi valikvastustega ja konkreetsete eetilistelt kahemõtteliste situatsioonide näiteid (kus pakuti vastajail anda hinnang olukorrale).

Valimisse võeti tolli valdkonna põhirühma moodustavad ametnikud, kes tegelevad oma igapäevatöös piiri ületavate reisijate ja kaupade tollikontrolli ja tollivormistusega. Valimi moodustasid kõik Ida maksu- ja tollikeskuse tollikontrolli ja tollivormistusega tegelevat 111 ametnikku (teabekoostöö talitus – 1, liikuvkontrollitalitus – 15, piirikontrollitalitus – 23, Narva tollipunkt – 57, Sillamäe tollipunkt – 15), kellest vastas ankeetküsitlusele 77 (69% valimi moodustanud ametnikest).

Magistritöös kasutatud ankeetküsimustik jaguneb teemade kaupa neljaks: mida peetakse korruptsiooniks, kokkupuude korruptsiooniga, eetilised hoiakud ja vastuvõtlikkus korruptsioonile, korruptsiooni ennetamise võimalused. Küsimustiku abil saadud andmete töötlemiseks kasutatakse Microsoft Office Excel programmi. Ankeetküsitlusega saadud kvantitatiivseid andmeid (%) võrdles magistritöö autor varasemate korruptsiooniuuringute andmetega, mis olid saadud Eesti avaliku sektori uurimisel tervikuna, tuues pildile võrdluse (ainult kattuvate küsimuste puhul). Korruptsiooniuuringute puhul teevad paljud rahvusvahelised uuringufirmad võrdlevaid uuringuid, esitades üle maailma ühesuguseid küsimusi (näiteks võib tuua Maailmapanga ja Transparency International-i, kes koostavad

kogutud andmete põhjal riikide korrupsiooniindeksit) (käesolev töö, lk 30). Lisaks on toodud täiendusi anonüümsetest vestlustest ehk suulistest intervjuudest, mis toimusid nelja ametnikuga, kes osalesid uuringus. Samuti on järelduste tegemisel uuringu tulemusi võrreldud magistritöö teoreetilises peatükis käsitletud korrupsiooni võimalike ennetusmeetmetega.

Uuringus on arvud ümardatud täisarvudeks, komakohti ei kasutata. Selle tõttu võib juhtuda, et esitatud joonistel annab liitmine tulemuseks veidi üle või alla 100% (kas 101% või 99%). Antud uuringus ei pruugi altkäemaksu määratlus võrduda selle juriidilise tähendusega, altkäemaksuks on nimetatud nii raha maksmist, kinkimist kui ka vastuteene osutamist. Samuti on altkäemaksuna määratletud pistise andmine, ehk kui ametnik saab meelega seadusega mitte keelatud toimingut eest.

Link ankeetküsimustikuga oli respondentidele saadetud e-posti teel 19.07.2011 ja vastata sai kuni 12.08.2011. Kuna ankeetküsimustikule vastas suhteliselt suur osa (69%) respondentidest, siis võib eeldada, et ankeedi küsimused ja esitatud näited olid arusaadavalt esitatud. Vastused laekusid ca kolme nädala jooksul. Meeldetuletuseks saatis autor respondentidele ühel korral ülalnimetatud perioodi keskel lingiga uue meeldetuletuse teate.

Magistritöös on autor kasutanud kvalitatiivse metodoloogia väljundina poolstruktureeritud ekspertintervjuud, mille käigus andsid valimi moodustanud eksperdid suuliseid selgitusi ja kvalitatiivseid hinnanguid korrupsiooni ennetusmeetmete efektiivsuse kohta. Ekspertintervjuude eesmärgiks oli saada põhjalik käsitus korrupsiooni teemal kogunud spetsialistidelt. Selleks koostas autor neli lahtist küsimust, millele võis vastata vabas vormis. Ekspertintervjuu teema, valimi suurus, intervjuueeritavad eksperdid ja esitatud küsimused olid eelnevalt autori poolt määratletud. Intervjuu oli avatud lõpuga, mille käigus arutati korrupsiooni ohtude üle üldiselt. Samuti oli ekspertidele esitatud ankeetküsitluse kvantitatiivsed andmed (ennetusmeetme efektiivsusega nõustunute %). Intervjuud viidi läbi ekspertidega silmast-silma vestluse vormis, intervjuud salvestati eelneval kokkuleppel ekspertidega ning helifail oli autori poolt hiljem transkribeeritud.

Ekspertintervjuude valimi moodustasid 3 eksperti: Maksu- ja Tolliameti sisekontrolliosakonna juhataja Veljo Naarits (ekspert nr 1), Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) sisekontrollibüroo spetsialist (ekspert nr 2), Kaitsepolitsei (KAPO) tolli valdkonna

korruptsiooni süütegude uurimisega tegelev ametnik (ekspert nr 3). PPA ja KAPO eksperdid soovisid jääda anonüümseteks. Ekspertintervjuud viidi läbi 01.-02.03.2012.

Ekspertintervjuude läbi said ankeetküsitluse tulemused toetatud ekspertide hinnangutega. Samuti sai ekspertide hinnangu korruptsioonioht ja ennetusvajadus tolli valdkonnas ning korruptsiooni ennetusmeetmed (meetmete efektiivsuse osas). Ekspertintervjuude tulemused võimaldavad teha järeldusi, et enamus tolliametnike poolt hinnatud korruptsiooni ennetusmeetmeid on efektiivsed ja tolli valdkonnas rakendatavad.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et valitud andmete kogumise meetodid andsid häid tulemusi, võimaldades koguda magistritööks vajalikke andmeid. Ankeetküsitluste valim andis hea ülevaate tolli valdkonnas töötavate inimeste korruptsiooni tajust ja hinnangutest korruptsiooni ennetusmeetmete kohta. Ekspertintervjuud toetasid ankeetküsitluse tulemusi, tagades uuringu põhjalikuma ja objektiivse teemakäsitluse.

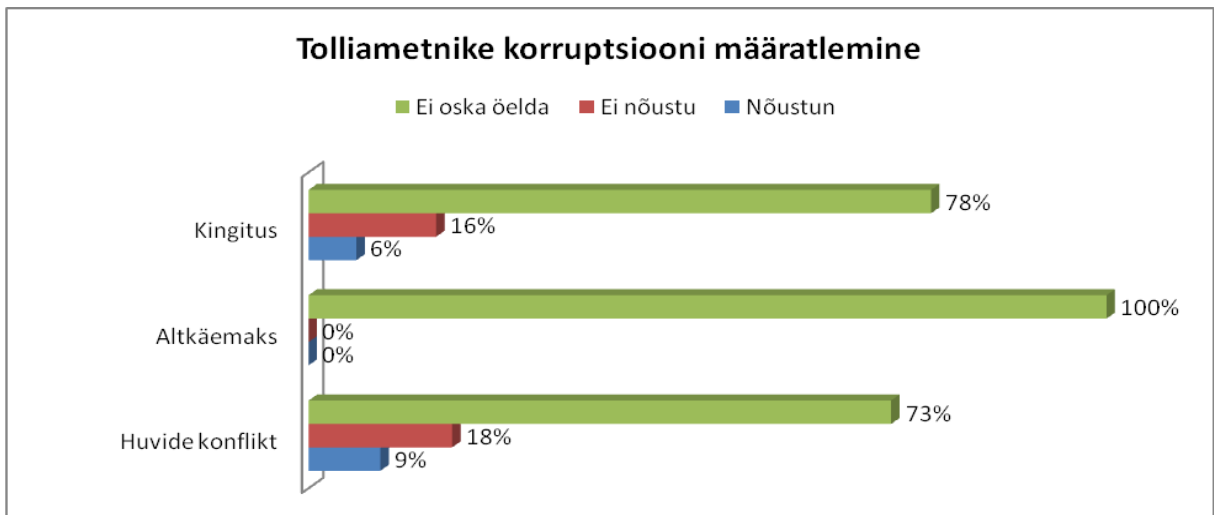
## 2.1 Eetilised hoiakud ja vastuvõtlikkus korruptsioonile tolli valdkonnas

Vastajatele etteantud korruptsiooni määratlemise situatsioonid olid tähistatud märksõnadega: kingitus, altkäemaks ning huvide konflikt (märksõnadega on tähistatud vastav situatsioon joonistel). Siinkohal on oluline, et kõik kolm järgnevat situatsiooni on Eesti seaduste järgi määratletud korruptsioonina (korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999).

- “Kingitus” – Kui tolliametnik võtab peale teenuse osutamist tänutäheks vastu kingituse, siis see on korruptsioon.
- “Altkäemaks” – Kui tolliametnik võtab trahvi ärahoidmiseks või asjaajamise kiirendamiseks vms puhul vastu raha, kingituse või vastuteene, siis see on korruptsioon.
- “Huvide konflikt” – Kui hangetega tegelev ametnik ostab asutusele arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg (või muu lähikondlane), siis see on korruptsioon.

Korruptsiooni määratlemise situatsioonidele pidi vastama, valides ühe vastuse viiest võimalikust: täiesti nõus, pigem nõus, pigem ei nõustu, üldse ei nõustu, ei oska öelda. Töös eeldatakse, et situatsiooniga nõustumine näitab vastaja teadlikkust korruptsioonist.





Joonis 1. Tolliametnike korrupsiooni määratlemine

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 1 on esitatud ametnike korrupsiooni määratlus, mille puhul küsiti „Kuivõrd te nõustute iga järgneva väitega?“ (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu). Väited olid järgmised:

- Kui hangetega tegelev ametnik tellib asutusele arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg (või muu lähikondlane), siis see on korrupsioon – „huvide konflikt“.
- Kui tolliametnik võtab trahvi ärahoidmiseks või asjaajamise kiirendamiseks vms puhul vastu raha, kingituse või vastuteenuse, siis see on korrupsioon – „alkäemaks“.
- Kui tolliametnik võtab peale teenuse osutamist tänutäheks vastu kingituse, siis see on korrupsioon – „kingitus“.

Uuringu tulemused näitavad, et tolliametnikud seostavad korrupsiooni kõige enam situatsiooniga, kui tolliametnik võtab trahvi ärahoidmiseks või asjaajamise kiirendamiseks vms puhul vastu raha, kingituse või vastuteene. Sellist tegevust peab korrupsiooniks koguni 100% ametnikest. Kingituse vastuvõtmist peab korrupsiooniks 78% ametnikest. Samas ei seosta kingitust korrupsiooniga 16% vastanutest. Eravestluses ametnikega selgus, et kõige sagedamini pakutakse kingituseks erinevat liiki maiustusi (šokolaad, kommid) või alkoholi (konjak/brändi, liköör). Huvide konflikti peab korrupsiooniks 73% ametnikest ja 18% ametnikest ei seosta seda korrupsiooniga. Kokku ei seosta kingitust ja huvide konflikti korrupsiooniga 34% ametnikest. Samuti näitavad uuringu tulemused, et ametnikud ei oska öelda (hinnata), kas tänutäheks kingituse vastuvõtmise või huvide konflikti puhul on tegu

korruptsiooniga või mitte. Huvide konflikti ja kingituste puhul ei oska seisukohta võtta kokkuvõttes 15% ametnikest. Mis võib tähendada seda, et tihti on tegu piiripealsete olukordadega, kus ühest vastust on anda raske (on suur vahe, kas tegu on tavalise šokolaaditahvliga või X.O. konjakiga). Nimetatud tulemused viitavad asjaolule, et ametnike jaoks on vaja täiendavat korruptsioonialast koolitust.

Võrdluseks võib tuua varasema korruptsiooniuuringu tulemusi, kus avaliku sektori küsitlusel selgus, et altkäemaksu pidas korruptsiooniks 97%, kingitust 66% ning huvide konflikti 84% vastanutest (Sööt ja Vajakas 2010). Võrdlusest selgub, et uuringute tulemused altkäemaksu osas on ligilähedased ja seda taunib kõige suurem hulk vastanutest (nii tolliametnikud kui ka varasemas uuringus avalik sektor üldiselt). Kingituse osas on tolliametnikud, võrreldes varasema, uuringuga rohkem taunivamad, aga huvide konflikti puhul on tulemus vastupidine, ehk vähem taunivamad.

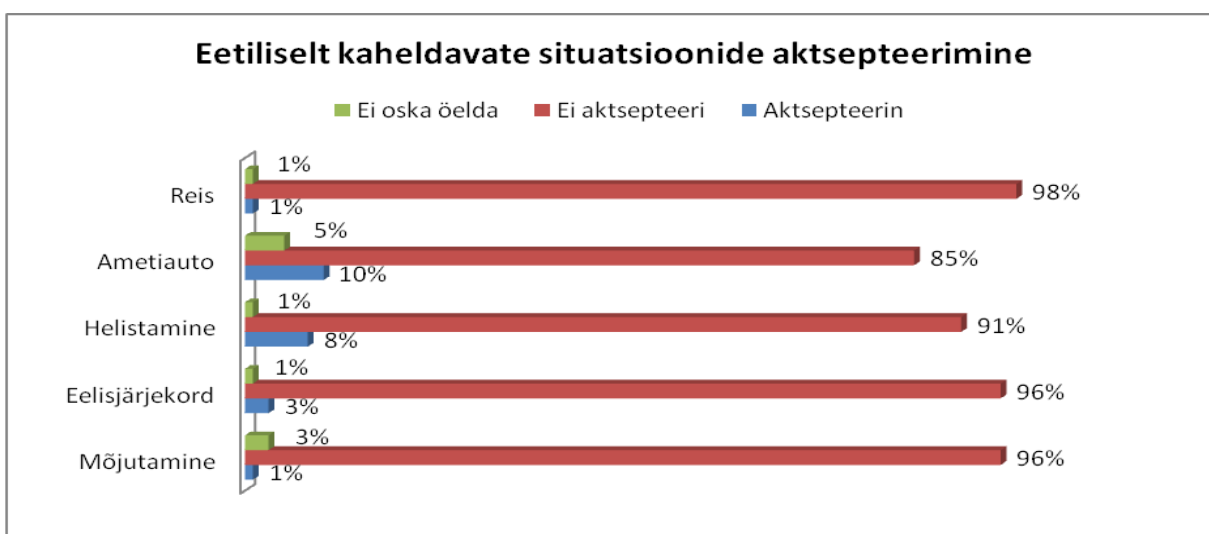
Kokkuvõttes võib ametnike vastuste põhjal öelda, et korruptsiooni määratlemisel peetakse kõige enam korruptsiooniks: 1. altkäemaksu; 2. kingitust; 3. huvide konflikti. Siinkohal on huvitav, et altkäemaksu seostatakse otseselt korruptsiooniga ning selle tõttu olid kõik vastajad üksmeelel, et tegemist on korruptsiooniga. Kinkimist ja huvide konflikti seostati korruptsiooniga juba vähem.

Eetiliselt kaheldavate situatsioonide aktsepteerimise küsimusele vastates pidi tolliametnik hindama, kuivõrd ta etteantud situatsioone aktsepteerib. Vastajatele etteantud korruptsiooni aktsepteerimise situatsioonid olid tähistatud märksõnadega: reis, ametiauto, helistamine, eelisjärjekord, mõjutamine.

- “Reis” – Ettevõtja pakub kõrgele ametnikule reisi soojale maale, et viimane aitaks tema pojal tolli tööle pääseda.
- “Ametiauto” – Ametnik kasutab ametiautot isiklikuks otstarbeks.
- “Helistamine” – Ettevõtja helistab tuttavale tolliametnikule, et kiirendada ettevõtte dokumentide menetlemist, mis on vahepeal takerdunud.
- “Eelisjärjekord” – Kaubavedaja pääseb tollist läbi eelisjärjekorras, kuna tolliametnik on tema venna kursusekaaslane.

- “Mõjutamine” – Kõrge tolliametnik lubab ettevõtjale vastutasu eest mõjutada oma alluvat otsustama ettevõtjaga seotud menetlust ettevõtja kasuks.

Etteantud situatsioonidest on Eesti seaduste järgi tegemist korruptsiooniga „Reisi“ ja „Mõjutamise“ puhul. Ametnik pidi taas valima ühe vastuse viiest võimalikust: täiesti aktsepteerin, pigem aktsepteerin, pigem ei aktsepteeri, üldse ei aktsepteeri, ei oska öelda. Ranget hinnangut esitatud situatsioonidele võib pidada taunivaks hoiakuks korruptsiooni suhtes.



Joonis 2. Eetiliselt kaheldavate situatsioonide aktsepteerimine

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 2 on esitatud ametnikepoolse eetiliselt kaheldavate situatsioonide aktsepteerimine, mille puhul küsiti „Kuivõrd te järgnevat olukorda aktsepteerite?“ (Aktsepteerin: täiesti aktsepteerin + pigem aktsepteerin; ei aktsepteeri: üldse ei aktsepteeri + pigem ei aktsepteeri).

Siinkohal tuleb märkida, et eetiliselt kaheldava situatsiooni aktsepteerimine ei pea alati näitama vastuvõtlikkust korruptsioonile selles mõttes, et aktsepteerija ise realses elus käitub või käituks samaselt esitatud situatsioonile. See tähendab, et kuigi vastaja ise aktsepteerib esitatud situatsiooni, ei pruugi ta ise selliselt käituda.

Ebaseadusliku käitumise aktsepteerimist võib tuvastada näiteks läbi inimeste poliitilise usalduse ja seadusekuuleka käitumise seoste analüüsi. Inimesed, kes ei usalda oma riigi valitsust ja kehtivat riigikorda (st, et inimestel on madal poliitiline usaldus) või ei suhtu

taunivalt seadusterikkumistesse, kalduvad ka ise kas seadust rikkuma või aktsepteerivad lubamatut käitumist. Samuti näitavad tulemused, et avaliku sektori poliitilise usalduse tasemest sõltub riigi struktuuride toimimine ning viimastele pandud ülesannete tulemuslik täitmine. (Marien & Hooghe 2011)

Eetiliselt kaheldavate situatsioonide aktsepteeritavusele antud hinnangutest nähtub, et kõige rohkem taunitakse olukorda, kus ettevõtja pakub kõrgele ametnikule reisi soojale maale, et viimane aitaks tema pojal tolli tööle pääseda. Sellist käitumist ei aktsepteeri 98% (75 ametnikku) vastanutest. Reisi aktsepteerimise järel taunitakse pea võrdselt mõjutamise- (96%-74 ametnikku) ja eelisjärjekorra (96%) situatsioone. Nende situatsioonide puhul on ka neid, kes aktsepteerivad sellist käitumist. Kokku aktsepteerib mõjutamise- ja eelisjärjekorra situatsioone 4% (3 ametnikku). Kolmandal kohal on tuttavale tolliametnikule helistamise situatsioon, mida ei aktsepteeri 91% (70 ametnikku) ja aktsepteerib 8% (6 ametnikku). Vähem taunitakse ametiauto isiklikuks otstarbeks kasutamise situatsiooni, mida aktsepteerib 10% (8 ametnikku) ja ei aktsepteeri 84%. Eravestlustes on osa ametnikke maininud, et väga tihti tuleb sõita kontrollkohtade vahet (raudtee ja maantee tollikontrollkohad asuvad üksteisest eemal) ning ühest kohast teise sõites käiakse vajadusel näiteks kas kodus või poes. Vaadates ametiauto kasutamist ja tööstaaži on huvitav, et ametiauto kasutamist isiklikul otstarbel aktsepteerib ca 88% (7 ametnikku) vastanutest, kes on pikka aega töötanud oma praegusel ametikohal (6 – 20 aastat). Seda võib seletada asjaoluga, et Maksu- ja Tolliametis võeti 2008. aastal kasutusele elektroonne autode broneerimise süsteem, millega kaasnes kohustus märkida iga sõidu otstarve ja kilomeetraž. Samuti paigaldati enamvähem samal ajal paljudele autodele GPS süsteemid, mille abil saab tuvastada ametiauto liikumise marsruuti. Samuti ei olnud näiteks 1990. aastatel ametiautodele määratud kütuseliimiiti, nüüd jälgitakse igale ametiautole kinnitatud kütuseliimist kinnipidamist. Varasemal ajal ametiautode kasutamist nii täpselt ei jälgitud.

Kokkuvõttes võib öelda, et kõige taunitavamaks peetakse: 1. reisi kõrgele ametnikule; 2. alluva mõjutamist; 3. eelisjärjekorras tollist läbipääsemist; 4. helistamist tuttavale tolliametnikule dokumentide menetlemise kiirendamiseks; 5. ametiauto kasutamist isiklikuks otstarbeks. Võrreldes pingeritta pandud olukordi nähtub üks nüanss, et ametnikud aktsepteerivad rohkem neid olukordi, mis võiks nende endiga seotud olla. Kuna valimi moodustasid reaametnikud (kelle hulgas polnud kõrgeid ülemusi), siis nad ei seostanud endaga „reisi kõrgele ametnikule“ või näiteks „alluva mõjutamine“, samas ametiauto

isiklikuks otstarbeks kasutamise puutuvad ametnikud isiklikult kokku. Sellest võib järeldada, et see olukord on nende jaoks normaalsem ja aktsepteeritav. Samuti on huvitav, et nii reisi kui mõjutamise puhul on Eesti seaduste järgi tegemist korruptsiooniga ning just neid tegevusi kõige vähem aktsepteeriti.

Korruptsioonile vastuvõtlikkust uuriti küsimusega, mis näitas ametnike käitumist korruptiivses situatsioonis. Esitatud situatsiooniga nõustumine viitab ametniku valmisolekule võtta vastu mis iganes meelehead. Ametnikele esitati neli situatsiooni.

- *Kujutlege, et olete ametnik, kes otsustab projektide rahataotleste üle. Üks rahataotleja pakub Teile puhkusereisi soojale maale juhul, kui otsustate tema projekti kasuks. Kuivõrd nõustute järgmise väitega?*

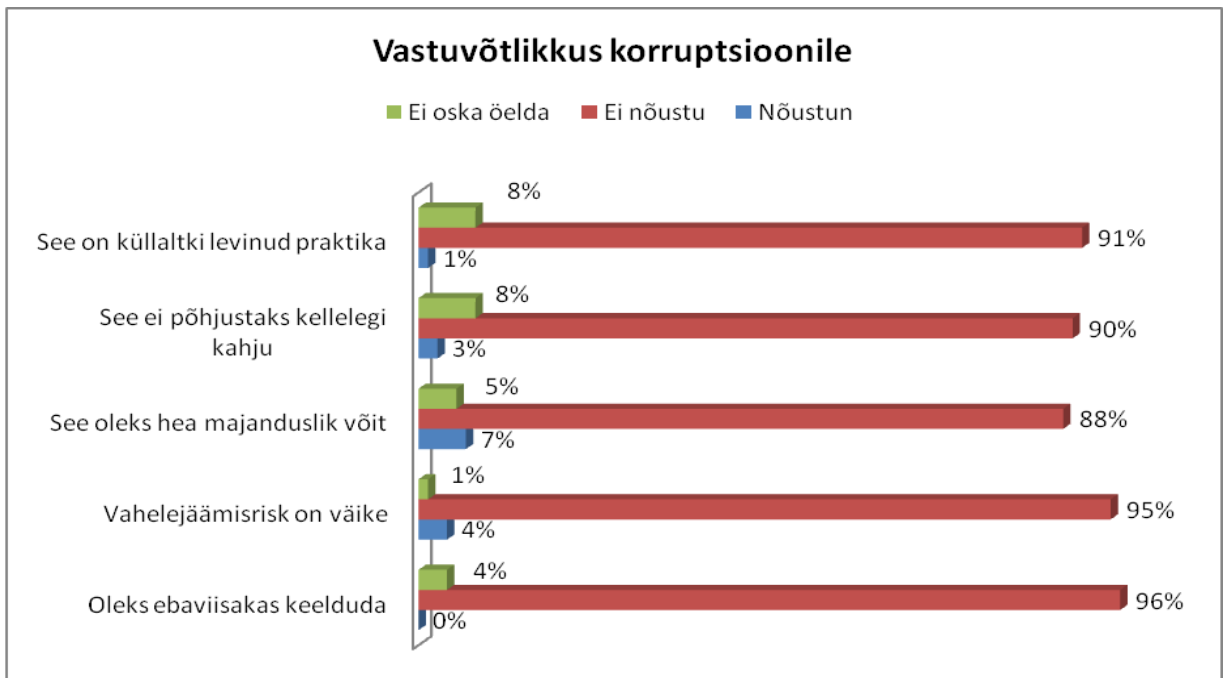
Tabel 1. Vastusevariandid korruptiivse käitumise põhjendamisel

<b>Kultuuriline</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otsustaksin projekti kasuks, kuna pakkumisest oleks ebaviisakas keelduda.</li> <li>• Otsustaksin projekti kasuks, kuna see on küllaltki levinud praktika.</li> </ul>
<b>Kalkuleeriv</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otsustaksin projekti kasuks, kuna vahelejäämisrisk on väike.</li> </ul>
<b>Majanduslik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otsustaksin projekti kasuks, kuna see oleks hea majanduslik võit.</li> </ul>
<b>Õigustav</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otsustaksin projekti kasuks, kuna selline vastuteene oleks kahjutu – ei põhjustaks kellelegi mingeid kahjusid.</li> </ul>

(allikas: Sööt ja Vajakas 2010:13, autori koostatud tabel)

Vastused esitatud situatsioonile jagunesid nelja kategooriasse: kultuuriline, kalkuleeriv, majanduslik, õigustav. Samasugust jaotust on kasutatud eelnevalt korruptsiooniuringus “Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010”.

Korruptsiooni vastuvõtlikkust mõõtvale situatsioonile sai vastata viie palli skaalal: nõustun täiesti, pigem nõustun, pigem ei nõustu, üldse ei nõustu, ei oska öelda. Mida suurem oli situatsiooniga nõustumine, seda vastuvõtlikum oli vastaja korruptsiooni suhtes.



Joonis 3. Ametnike vastuvõtlikkus korruptsioonile

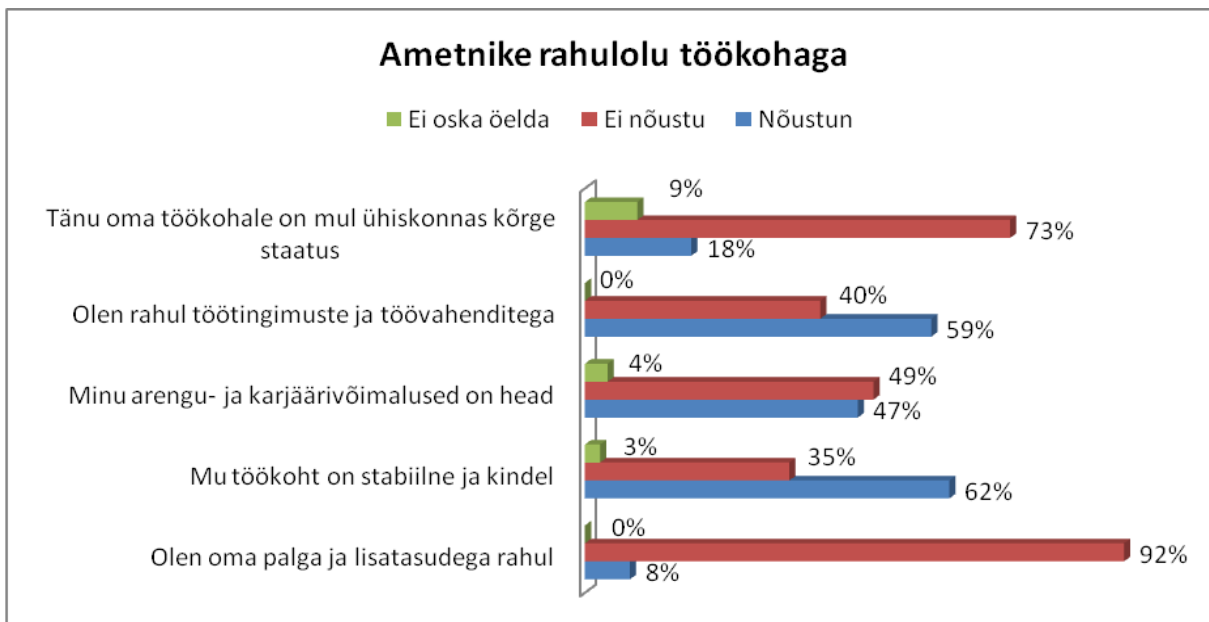
(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 3 on esitatud ametnike vastuvõtlikkus korruptsioonile, mille puhul küsiti „Kujutlege, et olete ametnik, kes otsustab projektide rahataotluste üle. Üks rahataotleja pakub teile puhkusereisi soojale maale juhul kui otsustaksite tema projekti kasuks. Kuivõrd nõustute järgmise väitega?“ (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu).

Kõige enam kaldutakse korruptiivselt käituma just majanduslikel põhjustel. 7% vastanutest võtaks reisipakkumise vastu majandusliku kasu ajendil. Näiteks 2010. aastal läbiviidud uuringu järgi oli majanduslikel põhjustel nõus korruptiivselt käituma avalikus sektoris tervikuna samuti 7% vastanutest (Sööt ja Vajakas 2010:22). 2006. aastal käituks korruptiivselt majanduslikel põhjustel 10% vastanutest (Liiv ja Aas 2007:37).

Kokkuvõttes võib öelda, et tolliametnikud ei kaldu korruptiivselt käituma, sest “nõustujate” osakaal on väga väike. Enamus (ca 90%) vastanutest ei ole ükskõik millisel põhjusel nõus vastu võtma mis iganes meelehead.

Uuringus paluti tolliametnikel hinnata rahulolu oma palgaga, töökoha stabiilsuse, karjäärivõimaluste, töötingimuste ja töövahenditega, töökohast tuleneva kõrge staatusega ühiskonnas (prestiižiga).



Joonis 4. Ametnike rahulolu töökohaga

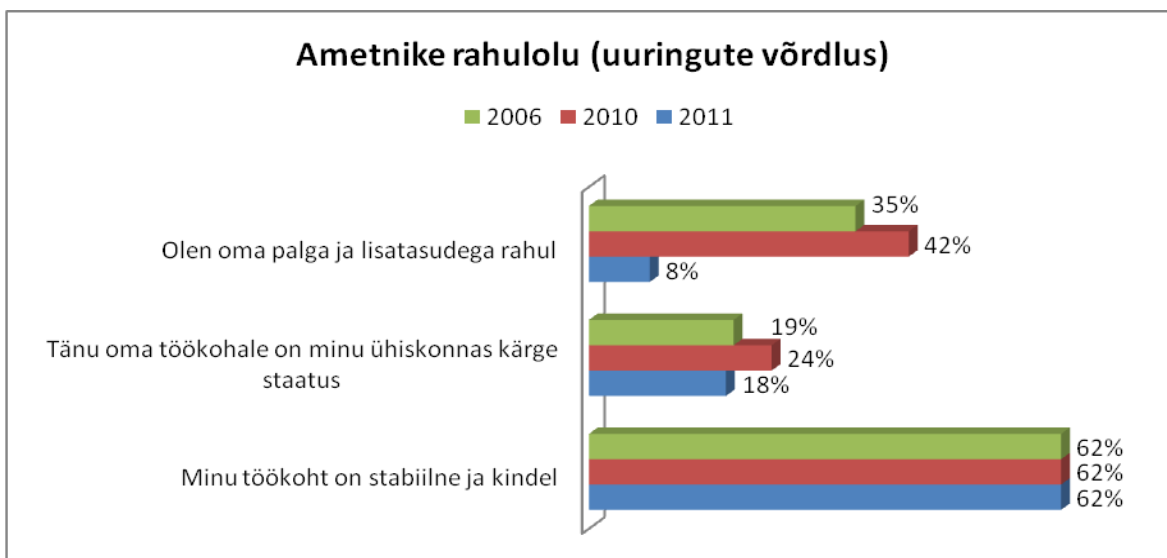
(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 4 on esitatud ametnike rahulolu töökohaga, mille puhul küsiti „Palun öelge, kuidas Te nõustute iga järgneva väitega.“. (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu)

Joonisest 4 nähtub, et kõige vähem on tolliametnikud rahul oma palga ja lisatasudega, 92% vastanutest. Samuti on palju neid, kes ei pea oma töökohta prestiižikaks (töökohast sõltuv kõrge staatus ühiskonnas), 73% vastanutest. 62% vastanutest peab olemasolevat töökohta stabiilseks ja kindlaks ning 60% on rahul töötingimuste ja töövahenditega. 49% vastanutest ei olnud nõus väitega, et nende arengu- ja karjäärivõimalused on head.

Võrreldus antud andmeid eelnevatel aastatel Eestis tehtud korruptsiooniuringute tulemustega, kus on võrreldud avalikku sektorit tervikuna, on käesolevad andmed üsna erinevad töötasu ja töoprestiiži (töökohast tulenev kõrge staatus ühiskonnas) osas. Erinevused

on esitatud joonisel 5, kus võrdluseks on võetud 2006. aasta ja 2010. aasta korruptsiooniuringu tulemused (Sööt ja Vajakas 2010:25).



Joonis 5. Ametnike rahulolu (uuringute võrdlus)

(allikas: Sööt ja Vajakas 2010:25, Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 5 on esitatud ametnike rahulolu töökohaga (võrdlus varasemate uuringutega), mille puhul küsiti „Palun öelge, kuivõrd Te nõustute iga järgneva väitega.“. (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus)

Jooniselt 5 nähtub, et andmed töökoha stabiilsuse ja kindluse kohta on ühesugused. Kõigest 18% tolliametnikest arvab, et tänu oma töökohale on neil ühiskonnas kõrge staatus, mis on madalam näitaja kui varasematel aastatel avalikus sektoris tervikult (2006:19%; 2010: 24%). Samuti on rahulolu oma palga ja lisatasudega väga madal võrreldes varasemate uuringutega (2006: 35%; 2010: 42%; 2011: 8%).

Kokkuvõttes võib öelda, et kõige suurem on rahulolematust töötasuga. Samuti ei tajuta, et olemasolev töökoht annaks vastajatele juurde prestiižitunnet. Võib väita, et tulemused ühtivad 2010. aastal Maksu- ja Tolliametis läbiviidud rahulolu uuringu tulemustega, mis näitasid, et kõige suuremat rahulolematust põhjustab ametnikes makstav palk. Samas näitasid uuringu tulemused, et palk on üks peamisi motivaatoreid teenistujate jaoks. Ametnike arvates ei erguta kehtiv palgasüsteem tulemuslikumalt töötama ning organisatsioon tervikuna ei



motiveeri panustama töösse rohkem, kui töö äratemiseks minimaalselt vajalik oleks. (Maksu- ... 2010) Nimetatud töötasu probleem on murettekitav, sest madal palk tõstab korrupsiooniriske. Kuna palgaga rahulolu, töökoha prestiiž ja stabiilsus on korrupsiooni ennetavateks ja üldiselt korrupsiooni maandavateks teguriteks, siis on järgmises tabelis toodud tolliametnike vastuste põhjal seos nimetatud tegurite ja majanduslikel põhjustel korruptiivselt käituma kaldumise vahel.

## 2.2 Korrupsiooni ulatuse tajumine ja ennetamine tolli valdkonnas

### **Korrupsiooni ulatuse tajuj**

Antud uuringus tähistab kokkupuudet korrupsiooniga tolliametnike kogemus nii raha maksmise, kinkimise kui ka seoses vastuteenete osutamisega. Korrupsiooniga kokkupuudet uurides tuleb arvestada, et tegemist on varjatud kuriteoga ja mõlemad pooled pole huvitatud selle ilmsikstulekust (Sööt ja Vajakas 2010:7). Korrupsiooniga kokkupuutumise ulatust selgitati välja kahe küsimusega. Tolliametnikelt küsiti:

1. *Kas Te viimase kahe-kolme aasta jooksul olete töö-alaselt kokku puutunud mõne korrupsioonijuhtumiga?*
2. *Kas raha, kingitusi, vastuteenet pakuvad Teie hinnangul sagedamini ...?*

Sageli arvatakse, et korrupsiooni tegelikku ulatust on võimatu mõõta ning lähedasem näitaja on tunnetuslik või tajutav korrupsiooni tase. Sellepärast on korrupsiooni leviku taju uurimine kõige levinum viis korrupsiooni ulatuse mõõtmiseks, mida kasutavad paljud tuntud rahvusvahelised organisatsioonid. (Sööt ja Vajakas 2010:6) Oluline on märkida, et korrupsiooni tajumist võib mõjutada näiteks massimeedia, mille tagajärjel peetakse korrupsiooni levinumaks, kui tegelik isiklik kokkupuude (Sööt ja Vajakas 2010:6, Zaman & Faiz-Ur-Rahim 2009). Antud magistritöös on korrupsiooni tajutavat ulatust uuritud kahe küsimusega. Tolliametnikelt küsiti:

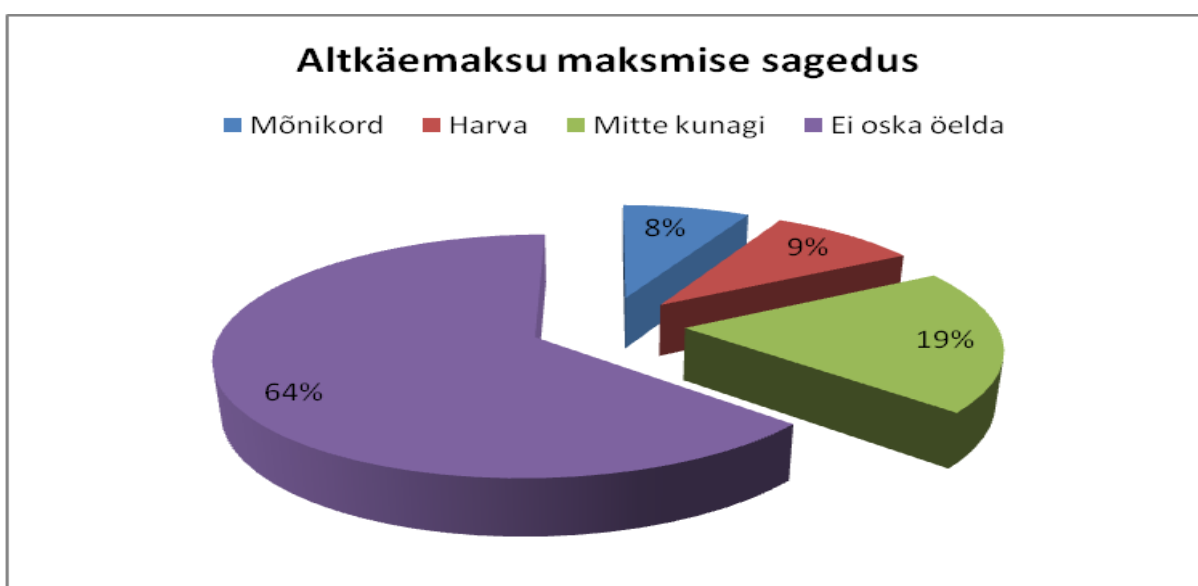
1. *Kui tihti makstakse Teie hinnangul Teie struktuuriüksuses altkäemaksu kas rahas, kingituste või teenete näol?*
2. *Palun öelge, millistel järgmistel eesmärkidel antav altkäemaks nii raha, kinkide kui ka vastuteenete näol on Teie arvates selle struktuuriüksuse suhtes levinud, kus Te töötate? Altkäemaks ... (mitmed võimalikud vastused)*

Iga küsimuse kohta olid vastajatele antud ette kindlad vastustevariandid. Lisaks korruptsiooniga kokkupuute ja tajutava korruptsiooni taseme kõrval uuriti makstava altkäemaksu suurusjärku. Tolliametnikelt küsiti:

1. Millises suurusjärgus summasid tavaliselt Teie asutuse töötajatele Teile teadaolevalt pakutakse?

Vastajatele etteantud esimesele küsimusele korruptsiooni taju kohta (*Kui tihti makstakse Teie hinnangul Teie struktuuriüksuses altkäemaksu kas rahas, kingituse või teenete näol?*) sai küsimusele vastata valides ühe vastuse viiest võimalikust: tihti, mõnikord, harva, mitte kunagi, ei oska öelda.

Uuringus eeldatakse, et vastused „tihti“, „mõnikord“ või „harva“ näitavad vastajate tunnetust, kui ulatuslikult korruptsiooni tajutakse.



Joonis 6. Altkäemaksu maksmise sagedus

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

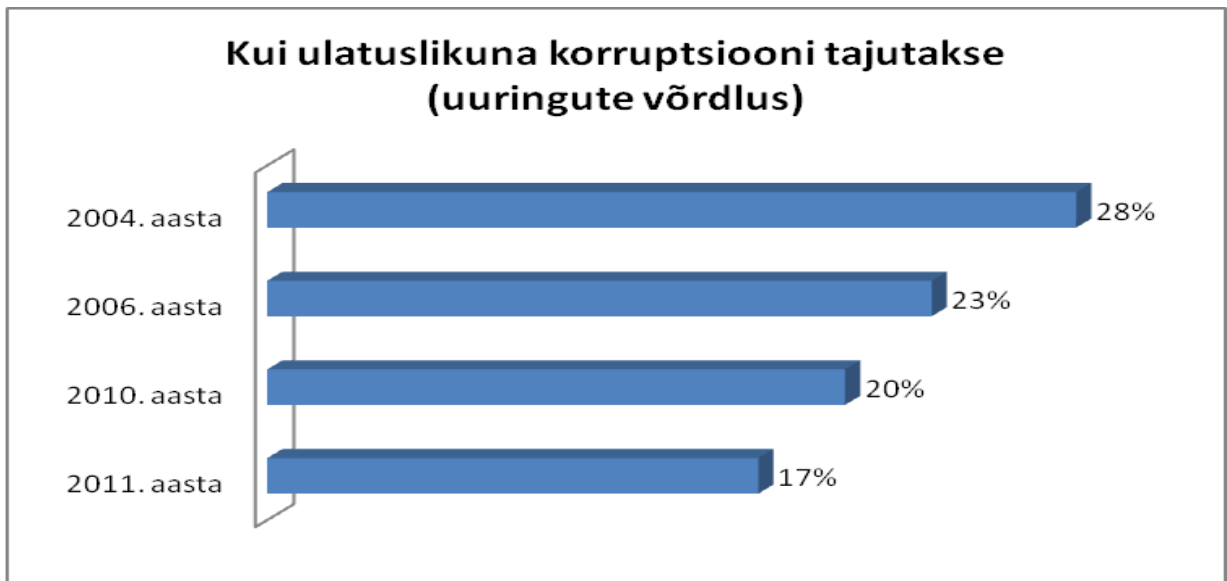
Uuringu tulemused näitavad, et enamus küsitluses osalenud tolliametnikest ei oska nimetatud küsimusele vastust anda. Koguni 64% (49 ametnikku) vastanutest märkis vastuseks „ei oska öelda“, mida võib mõista kaheselt. Esiteks, et vastajad pole kunagi ise kokku puutunud korruptsiooniga ega ka kunagi kuulnud, et keegi nende kolleegidest on. Teise variandina võib see tähendada, et ametnikud ei oska nimetada altkäemaksu maksmise sagedust (kas seda

makstakse tihti, mõnikord või harva). Samas oli valikvastuste hulgast võimalus valida „mitte kunagi“ variandi, mida valis 19% (15 ametnikku) vastajatest. Selle valikvastuse olemasolu lubab eeldada, et 64% vastanutest, kes valisid vastuseks „ei oska öelda“, pigem siiski ei osanud nimetada altkäemaksu maksmise sagedust. Enam-vähem võrdselt oli neid ametnikke, kes leidsid, et nende struktuuriüksuses makstakse altkäemaksu kas mõnikord 8% (6 ametnikku) või harva 9% (7 ametnikku). Kokkuvõttes võib eeldada, et 17% (13 ametnikku – kes vastasid mõnikord + harva) vastanutest leidis, et altkäemaksu on makstud nende struktuuriüksuses rohkem kui üks kord.

Võrdluseks võib tuua 2009. aasta korruptsiooni uuringu tulemusi Venemaa-Soome piiril, kus Soome ametnike küsitlusel selgus, et altkäemaksu pakuti mõnel üksikul juhul füüsiliste isikute poolt. Venemaa ametnikud omakorda vastasid, et nemad ei ole kunagi puutunud kokku korruptsioonijuhtumitega oma töökohal (va. 1990. aastatel). Samas küsitledes Venemaa ametnike olukorra kohta Venemaal tervikuna, märgiti, et korruptsioon on Venemaal massiline nähtus. (Aromaa 2009:25)

Selgub, et uuringute tulemused altkäemaksu osas Eesti ja Soome ametnike seas (Eesti-Vene ja Soome-Vene piiril) on väga erinevad. Millest võib järeldada, et Eesti tolliametnikud tajuvad korruptsiooni ulatust võrreldes Soome ametnikega suuremana ehk korruptsiooni taju Eesti tollis on kõrgem.

Samuti võib võrdluseks tuua Eestis korruptsiooniuuringud. Näiteks 2010. aastal läbiviidud korruptsiooniuuringu „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010“ tulemused näitavad, et 20% (1% - tihti, 7% - mõnikord, 12% - harva) küsitletud ametnikest arvab, et nende asutusele makstakse altkäemaksu. Nimetatud tulemus on väiksem kui 2006. aastal (23%) ja 2004. aastal (28%) läbiviidud samasuguste uuringute tulemused. (Sööt ja Vajakas 2010:34)



Joonis 7. Kui ulatuslikuna korruptsiooni tajutakse (uuringute võrdlus)

(allikas: Sööt ja Vajakas 2010:34, Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 7 on esitatud käesoleva uuringu (2011 – tolli valdkond. Küsiti, et kui tihti makstakse Teie hinnangul Teie struktuuriüksuses altkäemaksu kas rahas, kingituse või teenete näol?) võrdlus korruptsiooniuuringutega Eestis (2010, 2006, 2004 – avalik sektor tervikuna. Küsiti, et kui tihti makstakse Teie hinnangul Teie asutuses altkäemaksu kas rahas, kingituse või teenete näol).

Võrreldes varasemate uuringute (avalik sektor tervikuna) tulemusi käesoleva tolli valdkonnas korruptsiooni taju uuringuga on tulemused suhteliselt erinevad. Korruptsiooni ulatuse (taseme) taju on tolli valdkonnas madalam (17% - tihti/mõnikord/harva) kui üle Eesti avalikus sektoris tervikuna (2010 .a - 20%). Positiivseks märgiks on asjaolu, et tervikpildis näitab tajutava korruptsiooni ulatus alanemise trendi (20% - 2010, 23% - 2006, 28% - 2004).

Vastajatele etteantud teisele küsimusele korruptsiooni taju kohta (*Palun öelge, millistel järgmistel eesmärkidel antav altkäemaks nii raha, kinkide kui ka vastuteenete näol on Teie arvates selle struktuuriüksuse suhtes levinud, kus Te töötate? Altkäemaks ... (mitmed võimalikud vastused)*) sai küsimusele vastata valides ühe vastuse viiest võimalikust: tollikontrollist pääsemine, rikkumise avastamisel karistusest pääsemine, tollivormistuse kiirendamine, tollivormistuse tegemine vaatamata esitatud dokumentides puuduste ilmnemisele, ei oska öelda.

Siinjuures tuleb rõhutada, et antud küsimuses esitatud eesmärkide puhul sai valida mitmeid variante, mis tähendab, et üks vastaja võis valida mitu. Sellepärast ei saa sellisel juhul vastajate protsenti (%) arvutada lähtuvalt küsitluses osalenud ametnike arvust (77 ametnikku), vaid tuleb tuua esile igale eesmärgile antud vastuste protsent (%) kõikide eesmärkide kohta summaarselt antud vastustest (mida oli kokku 115).



Joonis 8. Eesmärk, mille puhul makstakse altkäemaksu

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Etteantud eesmärkide puhul ligikaudu 17% ametnike vastustest näitas, et altkäemaks on ametnike struktuuriüksuse suhtes levinud eelkõige tollivormistuse kiirendamise eesmärgil. Võrdselt on jagunenud nende vastuste osakaal, mis näitavad, et altkäemaks on levinud tollikontrollist pääsemise 13% ja rikkumise avastamisel karistusest pääsemise 13% eesmärgil. 11% ametnike vastustest oli antud eesmärgile, mis näitab, et altkäemaks on levinud tollivormistuse tegemiseks vaatamata esitatud dokumentides puuduste ilmnemisele. Ligikaudu pooled vastustest oli märgitud „ei oska öelda“ lahtrisse, kokku 45%.

Kokkuvõttes võib ametnike vastuste põhjal öelda, et kõige enam makstakse altkäemaksu: 1. tollivormistuse kiirendamine (17%); 2. tollikontrollist pääsemine (13%); 3. rikkumise avastamisel karistusest pääsemine (13%); 4. vormistuse tegemine vaatamata esitatud dokumentides puuduste ilmnemisele (11%).

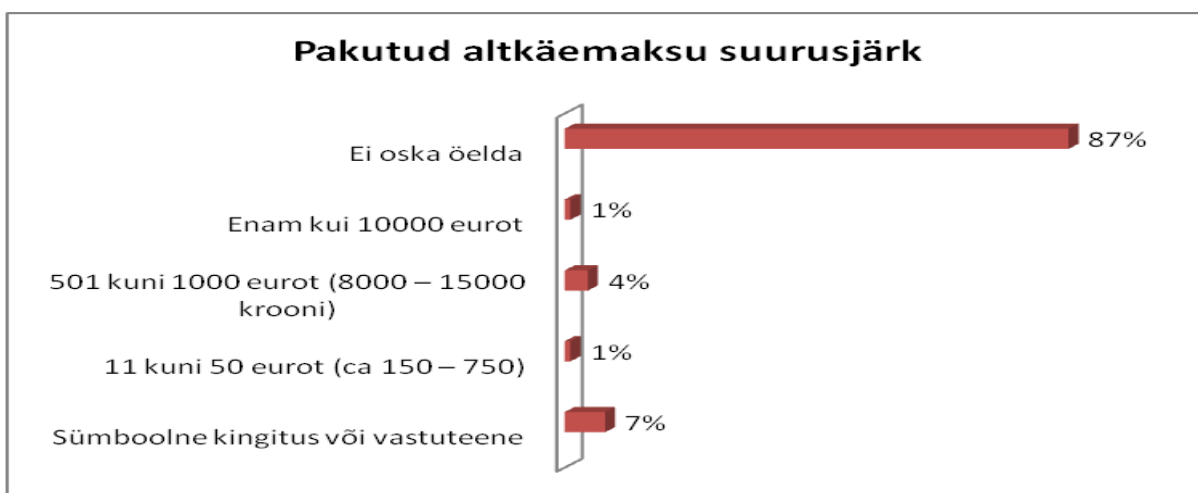
Võrdluseks võib tuua „Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010“ korruptsiooniuuringu. Mille tulemused näitavad, et ligikaudu pooled (46%) avaliku sektori vastajad arvavad, et altkäemaksud on nende asutustes levinud eelkõige trahvide ja muude karistuste ärahoidmiseks. 35% vastanutest peab altkäemaksu levinuks soodsate otsuste langetamise eesmärgil ning 32% peab ametlike protsesside kiirendamiseks. (Sööt ja Vajakas 2010:35)

### Pakutava altkäemaksu suurus

Vastajatele etteantud küsimusele tavaliselt pakutava altkäemaksu suuruse kohta (*Millises suurusjärgus summasid Teie asutuse töötajatele Teile teadaolevalt pakutakse?*) sai küsimusele vastata valides ühe vastuse kaheksast võimalikust:

- sümboolne kingitus või vastuteene,
- kuni 10 eurot (ca 150 krooni),
- 11 kuni 50 eurot (ca 150 – 750),
- 51 kuni 100 eurot (750 – 1500 krooni),
- 101 kuni 500 eurot (1500 – 8000 krooni),
- 501 kuni 1000 eurot (8000 – 15000 krooni),
- enam kui 10000 eurot,
- ei oska öelda.

Võimalikust kaheksast vastuse variandist avaldasid ametnikud arvamust viie puhul, mis on kajastatud alloleval joonisel 9.



Joonis 9. Pakutud altkäemaksu suurusjärg

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Altkäemaksuks pakutud summade suurusjärgu kindlakstegemisel, valis 87% (67 ametnikku) ametnikest vastuseks „ei oska öelda“. 7% (5 ametnikku) vastanutest arvas, et altkäemaksuna pakutakse raha asemel tavaliselt sümboolset kingitust või vastuteenet. Näiteks 2010. aasta korrupsiooniuringu tulemused avaliku sektori kohta näitava, et 66% vastanutest ei osanud öelda, millises suurusjärgus tavaliselt nende asutuses altkäemaksu makstakse ning 20% arvas, et selleks on sümboolne kingitus või vastuteene (Sööt ja Vajakas 2010:52).

4% (3 ametnikku) vastanutest märkis altkäemaksu suurusjärguks 501 – 1000 eurot, mis on üsna märkimisväärne summa (võrdluseks võib tuua ametnike töötasu – 2011. aasta piiriinspektorite kuupalgad jäävad sellesse vahemikku). Võrdselt on jagunenud nende vastajate osakaal, kes märkisid pakutava altkäemaksu suurusjärguks enam kui 1000 eurot 1% (1 ametnik) ja 11 kuni 50 eurot 1% (1 ametnik). Kokkuvõttes võib vastustest järeldada, et kõige levinumaks altkäemaksu objektiks on sümboolne kingitus või vastuteene.

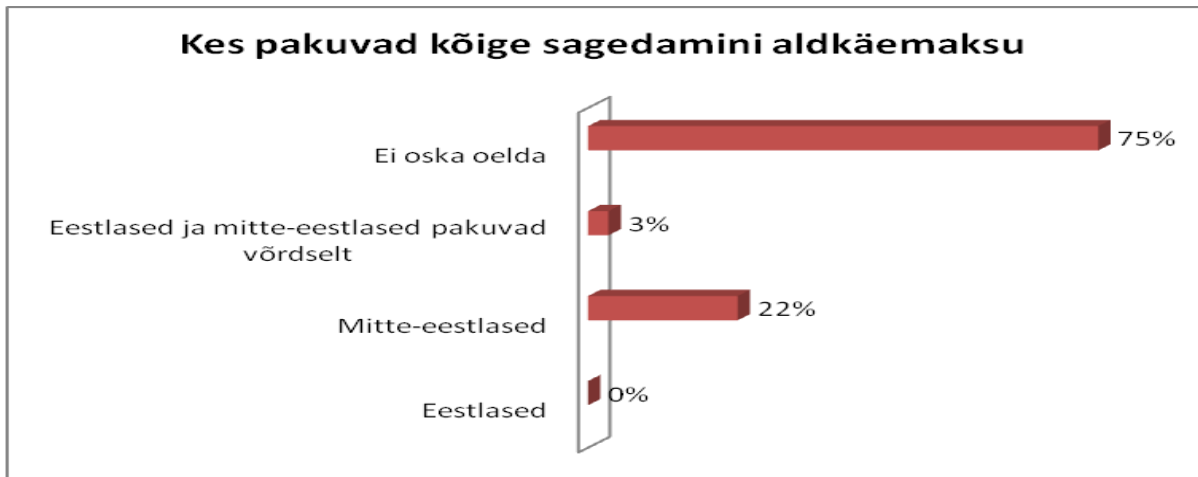
Võrdluseks võib tuua 2009. aasta korrupsiooni uuringu tulemusi Soome-Venemaa piiril, kus Soome ametnike küsitlusel selgus, et altkäemaksu pakuti mõnel üksikul juhul füüsiliste isikute poolt, mille eesmärgiks oli soov rikkumise avastamisel pääseda trahvi maksmisest või sissesõidu keelu kehtestamisest. Nimetatud juhtudel pakutud altkäemaks ei olnud suur. Kokku märgiti kolm juhtumit, millest kahel korral oli altkäemaksu andja Vene rahvusest ja ühel juhul Soome rahvusest. (Aromaa 2009:25)

Näiteks Vene Föderatsiooni Siseministeeriumi majandusjulgeoleku ameti andmetel oli Venemaal altkäemaksu keskmine suurus 2010. aastal 44000 rubla (КОРРУПЦИЯ 2010). 27.09.2011 Euroopa Keskpanda kursi (1 euro = 43,721 rubla) järgi võrdub 44000 rubla 1006 euroga.

### **Kokkupuude korrupsiooniga**

Vastajatele etteantud esimesele küsimusele korrupsiooniga kokkupuute kohta (*Kas raha, kingitus, vastuteenet pakuvad Teie hinnangul sagedamini ...?*) sai küsimusele vastata valides ühe vastuse neljast võimalikust:

- eestlased,
- mitte-eestlased,
- eestlased ja mitte-eestlased pakuvad umbes võrdse sagedusega,
- ei oska öelda.



Joonis 10. Kes pakuvad kõige rohkem aldkäemaksu

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Valdav enamus vastanutest, kokku 78% (58 ametnikku), ei oska öelda, kes pakub kõige sagedamini aldkäemaksu. Mitte keegi ei valinud vastuseks „eestlased“. Kokku 22% (17 ametnikku) arvas, et kõige sagedamini pakuvad aldkäemaksu mitte-eestlased. Ilmselt on see tingitud asjaolust, et Narva tollipunkti kaudu sisenevad Eestisse enamjaolt Venemaa turistid. Ligikaudu 3% (2 ametnikku) arvas, et eestlased ja mitte-eestlased pakuvad aldkäemaksu umbes võrdse sagedusega. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et Narva tollipunkt piirneb Vene Föderatsiooni Ivangorodi tollipunktiga, kust tuleb Eestisse väga palju reisijaid Venemaalt. Samuti käivad regulaarselt Ivangorodis kaupu ostmas Ida-Virumaa elanikud, kes omavad Venemaa kodakondsust või kodakondsuseta isiku passi. Ida-Virumaa elanikkonnast on mitte eestlasi ca 80% (Ida-Viru ... 2012).

Näiteks Aromaa (2009) uuringus märkisid Soome ametnikud, et piiril on põhilisteks aldkäemaksu pakkujateks Venemaalt pärit reisijad. Kõigest ühel korral on seda teinud Soome kodanik ning ühel korral oli passikontrolliks esitatud passi vahel rahatäht. Nimetatud juhtudel vastasid Soome ametnikud raha pakkujale, et Soomes ei ole vaja selle eest maksta. (Aromaa 2009:25)

Vastajatele etteantud teisele küsimusele korruptsiooniga kokkupuute kohta (*Kas Te olete viimase kahe-kolme aasta jooksul töö-alaselt kokku puutunud mõne korruptsioonijuhtumiga?*) sai küsimusele vastata valides ühe vastuse neljast võimalikust:



- jah, olen isiklikult;
- isiklikult ei ole, aga tean kolleege (ei pruugi olla Teie asutusest), kes on;
- ei oska öelda (kuna ei tea, kas tegu oli korruptsiooniga);
- ei ole kokku puutunud.



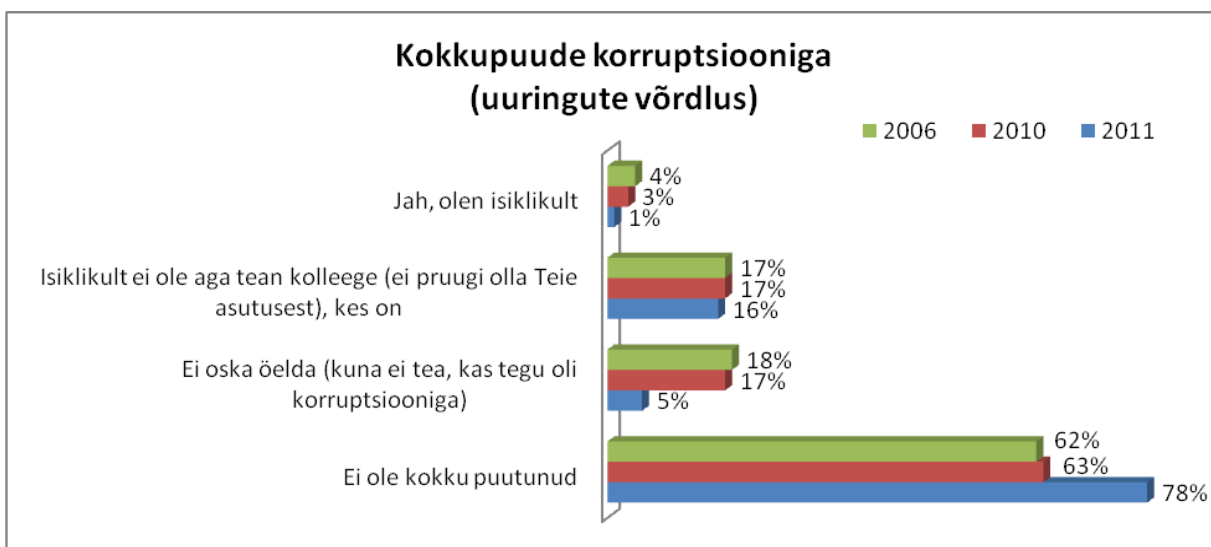
Joonis 11. Kokkupuude korruptsiooniga viimase kahe – kolme aasta jooksul

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Uuringu tulemused näitavad, et 78% (60 ametnikku) küsitluses osalenud tolliametnikest ei ole korruptsiooniga viimase kahe-kolme aasta jooksul kokku puutunud. 5% (4 ametnikku) oli neid, kes vastasid „ei oska öelda“ selle tõttu, kuna ei tea, kas tegu oli korruptsiooniga. 16% (12 ametnikku) vastasid, et nad ei ole isiklikult korruptsiooniga viimase kahe-kolme aasta jooksul kokku puutunud, aga teavad kolleegi (kes ei pruugi olla vastaja asutusest), kes on. Ainult üks tolliametnik (1%) vastas, et tema on isiklikult puutunud kokku korruptsiooniga. Sellel võib olla mitmeid põhjusi. Näiteks vaikimise koodeks, mis sunnib korruptsiooni teemal vaikima, sellest on antud töö teooriaosas põhjalikult kirjutatud. Samuti võib olla madal teadlikkus korruptsioonist, mis ei võimalda eetilisel kaheldavat käitumist või korruptsiooni ära tunda. Mõjuvaks põhjuseks võib olla ka inimlik hirm või häbi korruptsiooni teemal küsimustele avameelselt vastata.

Näiteks 2010. aastal läbiviidud korruptsiooniuuringu tulemused näitavad, et 3% avaliku sektori töötajatest on viimase aasta jooksul isiklikult korruptsiooniga kokku puutunud ja 17% teab teisi, kes on. Sama palju (17%) oli neid, kes ei oska öelda, kuna nad ei tea, kas tegu oli korruptsiooniga. 63% ei ole ise ega tea kedagi, kes on korruptsiooniga kokku puutunud.

Nimetatud tulemused ei erine oluliselt 2006. aastal läbiviidud samasuguse uuringu tulemustest, siis oli isiklik kokkupuude 1% võrra suurem, ehk 4%. (Sööt ja Vajakas 2010:34) Allolev joonis võrdleb käesoleva uuringu tulemusi tolliametnike korrupsiooniga kokkupuutumise kohta ja varasemate uuringute tulemusi avalikus sektoris tervikuna.



Joonis 12. Kokkupuude korrupsiooniga (uuringute võrdlus)

(allikas: Sööt ja Vajakas 2010:34, Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 12 esitatud andmete puhul tuleb märkida, et tolliametnikelt uuriti 2011. aastal kokkupuudet korrupsiooniga viimase kahe-kolme aasta jooksul aga 2010. ja 2006. aasta uuringutes on kokkupuudet korrupsiooniga uuritud viimase aasta jooksul. Samuti erinev käesoleva uuringu ja varasemate uuringute üks vastuse variant, nimelt kõlas varasemate uuringute üks vastustest „ei ole isiklikult kokku puutunud, ega tea ka kedagi kes on“. Käesolevas uuringus on selleks vastuse variandiks „ei ole kokku puutunud“. mis oma sisu mõttelt on sarnane eelnevate aastate vastusega.

Huvitav on asjaolu, et tolliametnike isiklik kokkupuude korrupsiooniga on kõige madalam (1%) ja samas 78% tolliametnikest vastas, et ei ole kokku puutunud korrupsiooniga, mis on varasemate uuringute tulemustest tunduvalt kõrgem. Samuti on huvitav, et kõigest 5% tolliametnikest ei osanud öelda (kuna ei tea, kas tegu oli korrupsiooniga).

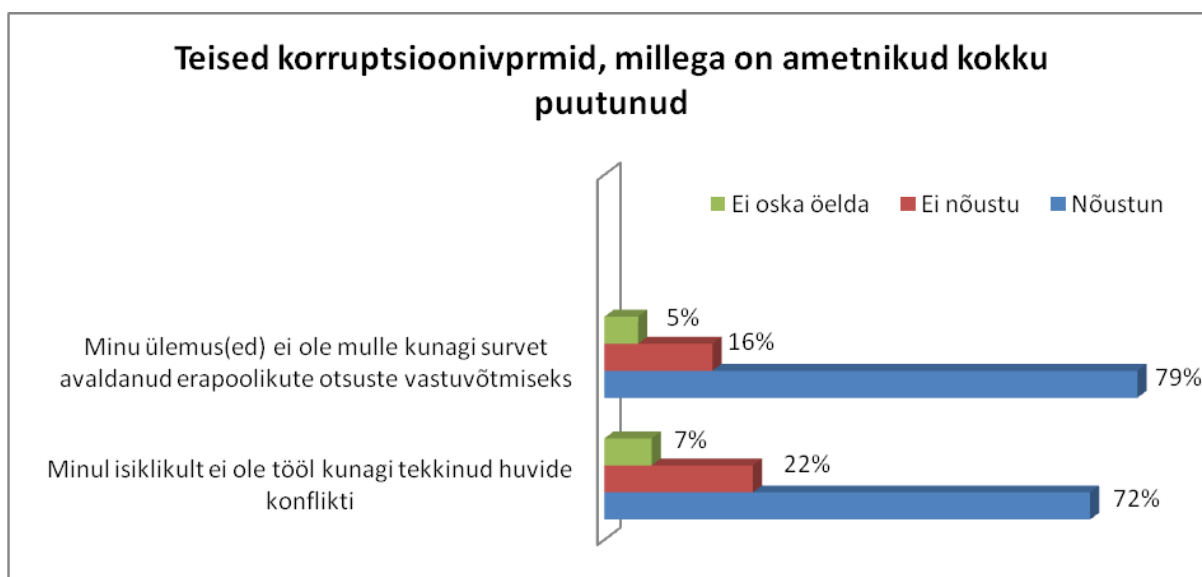
Tulemuste võrdluse põhjal võib teha kaks järeldust. Esiteks võib see tähendada seda, et kokkupuude korrupsiooniga tolli valdkonnas on tunduvalt madalam ning tolliametnikud

oskavad korrupsiooni paremini ära tunda. Teiseks võib see tähendada seda, et tolliametnikud ei soovi korrupsiooni teemal avameelselt rääkida ja pigem hoidutakse oma vastustega korrupsiooni puudutamast.

Lisaks sellele, et korrupsiooniga kokkupuute puhul uuriti tolliametnikelt neile raha, kingituse või vastuteene (tänutäheks või mõjutamise eesmärgil) pakkumise sagedust, uuriti ka seda, milliste teiste korrupsioonivormidega on ametnikud kokku puutunud. Selleks oli uuringu esitatud kaks väidet:

- *Minul isiklikult ei ole tööl kunagi tekkinud huvide konflikti.*
- *Minu ülemus(ed) ei ole mulle kunagi survet avaldanud erapoolikute otsuste vastuvõtmiseks.*

Väidetele sai vastata valides ühe vastuse neljast võimalikust: *täiesti nõus, pigem nõus, pigem ei nõustun, üldse ei nõustu, ei oska öelda.* (Joonisel 13 – Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu)

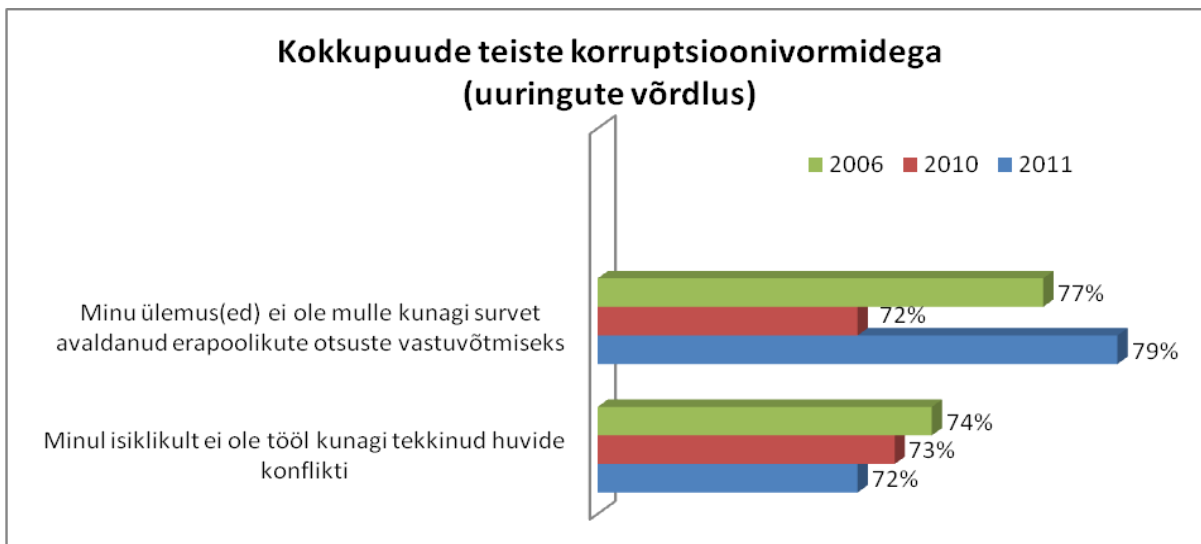


Joonis 13. Teised korrupsioonivormid, millega ametnikud on kokku puutunud

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Antud uuringu tulemusi kokkupuute osas teiste korrupsioonivormidega saab võrrelda varasemate korrupsiooniuringutega. Näiteks 2010. aastal läbiviidud korrupsiooniuringu tulemused näitavad, et 74% avaliku sektori töötajatest vastas, et nende ülemus(ed) ei ole neile

kunagi survet avaldanud erapoolikute otsuste vastuvõtmiseks (2006. aastal oli tulemus 77%). 73% väitis, et neil pole isiklikult tööl kunagi tekkinud huvide konflikti (2006. aastal oli tulemus 72%). (Sööt ja Vajakas 2010:51)



Joonis 14. Kokkupuude teiste korrupsioonivormidega (uuringute võrdlus)

(allikas: Sööt ja Vajakas 2010:34, Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 14 on esitatud vastuste tulemusel, mille puhul olid vastajad kas täiesti või pigem nõus. Andmete võrdlus näitab, et tolli valdkonnas esineb vähem olukordi, kus ülemus avaldab survet erapoolikute otsuste vastuvõtmiseks kui avalikus sektoris tervikuna. Tööl tekkinud huvide konflikti puhul on tulemused enam-vähem sarnased, erinedes kõigest 1-2% võrra.

Korrupsiooniuuringute puhul on korrupsiooniga kokkupuutumise küsimus alati väga problemaatiline. Inimesed ei julge tunnista, et on isiklikult korrupsiooniga kokku puutunud. Sellisel juhul vastatakse pigem, et ise ei ole aga teavad kedagi või siis, et ei ole kokku puutunud. Samuti võidakse vastata, et ei tea, kas tegu oli korrupsiooniga. Selline reaktsioon on üsna loomulik, sest ega keegi ei soovi tunnista, et on kokku puutunud. Näiteks eravestlustes tolliametnikega selgus, et mitmed ametnikud kahtlesid uuringu anonüümsuses ning ei julgenud sellele küsimusele otseselt vastata. Väitsid, et kuigi küsimustiku pealses oli anonüümsus uuringu läbiviija poolt garanteeritud, arvati siiski, et üldiste küsimuste (vanuse vahemik, sugu, haridus ja töökoha asukoht) põhjal on vastajaid võimalik identifitseerida.

Samuti võib võrdluseks tuua Aromaa (2009) uuringu, kus näiteks enamuse Venemaa ametnikest väitsid, et nemad pole isiklikult kunagi korruptsiooniga kokku puutunud, samas peeti korruptsiooni probleemi Venemaal üldiselt massiliseks nähtuseks. Muidugi keegi ei välistanud, et nende ametites korruptsioon on siiski võimalik. Näiteks toodi 1990. aastad, mil korruptsioon tollis oli olemas. (Aromaa 2009:26)

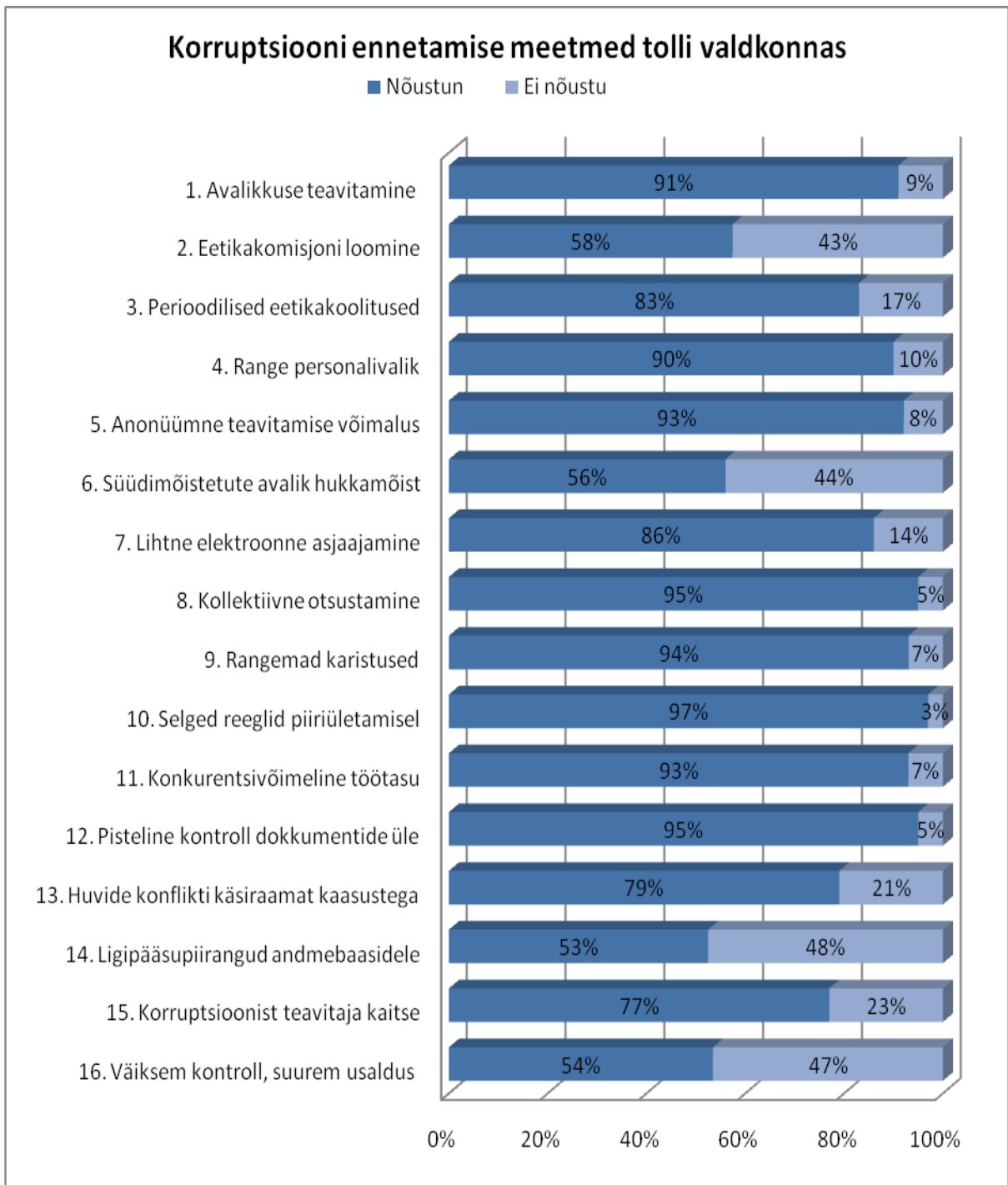
Võrreldes omavahel antud uuringu küsimusi altkäemaksu maksmise sageduse ja isikliku kokkupuute kohta selgub, et tulemused on samasugused. Näiteks sageduse puhul arvas „tihti“, „mõnikord“ või „harva“ kokku 17% (13 ametnikku) ning isikliku kokkupuute puhul oli neid, kes puutusid ise või teavad kedagi, kes on, kokku 17% (13 ametnikku). Sellest võib järeldada, et tulemused on objektiivsed, vastajad said küsimustest üheselt aru ning sageduse ja kokkupuute osas selgunud %-d on tõesed. Seosed, kui ulatuslikult korruptsiooni tajutakse ja tegeliku korruptsiooniga kokkupuutumise vahel on olemas ning vastused toetavad üksteist. Kokkuvõttes võib järeldada, et tulemused on usaldusväärsed.

### **Korruptsiooni ennetamine tolli valdkonnas**

Käesolevas alapeatükis on toodud võimalikud korruptsiooni ennetamise meetmed tolli valdkonnas mis peegeldavad tolliametnike seisukohti ennetamise võimaluste osas. Ametnikele esitatud meetmete valik oli tehtud Aromaa 2009. aasta korruptsiooniuuringu Soome-Venemaa piiril näitel ja antud töö teoreetilises osast võetud ennetusmeetmete näitel.

Tolliametnikele esitatud küsimustikus oli toodud 17 erinevat meetet. Küsimustikus olid toodud võimalikud korruptsiooni ennetamise võimalused tolli valdkonnas koos ametnike hinnangutega, kuivõrd nad nõustuvad ennetusmeetme efektiivsusega. Ennetusmeetmed on loetletud lisa 4 (ekspertintervjuu küsimustik).

Alloleval joonisel 15 on iga ennetusmeede tähistatud märksõnaga (märksõnadega on tähistatud vastav meede joonistel).



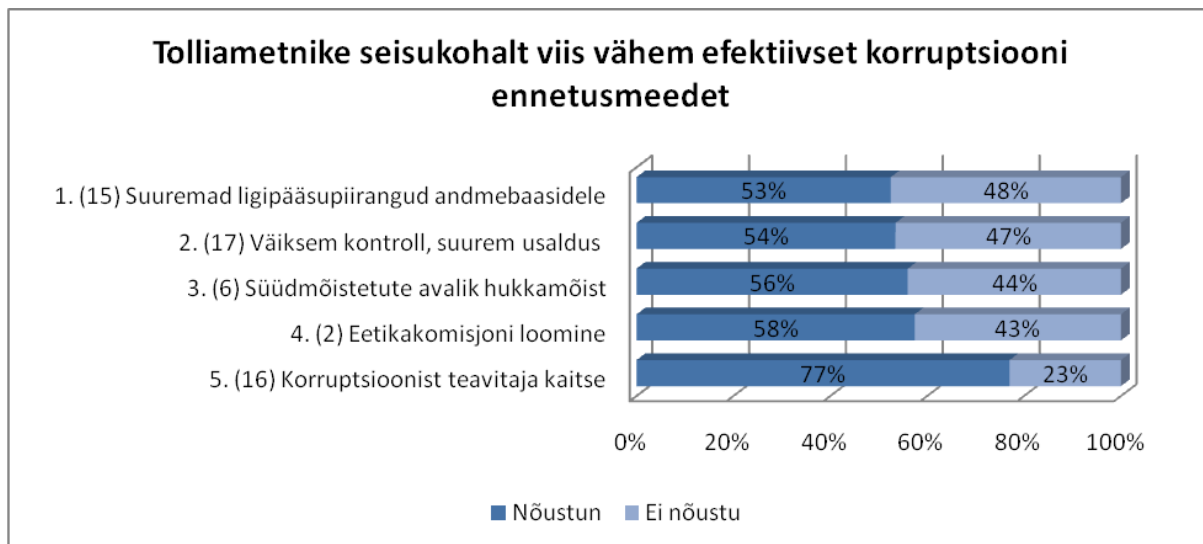
Joonis 15. Korruptsiooni ennetamise meetmed tolli valdkonnas

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 15 on toodud võimalikud korruptsiooni ennetamise võimalused tolli valdkonnas., mille puhul paluti tolliametnikelt valida sobiv variant (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu).

## Vähem efektiivsed korrupsiooni ennetusmeetmed

Järgnevalt on toodud tolliametnike seisukohalt viis (küsimustikus esitatud korrupsiooni ennetusmeetmete hulgast) vähem efektiivset meetet (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu).



Joonis 16. Tolliametnike seisukohalt viis vähem efektiivset korrupsiooni ennetusmeetet

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

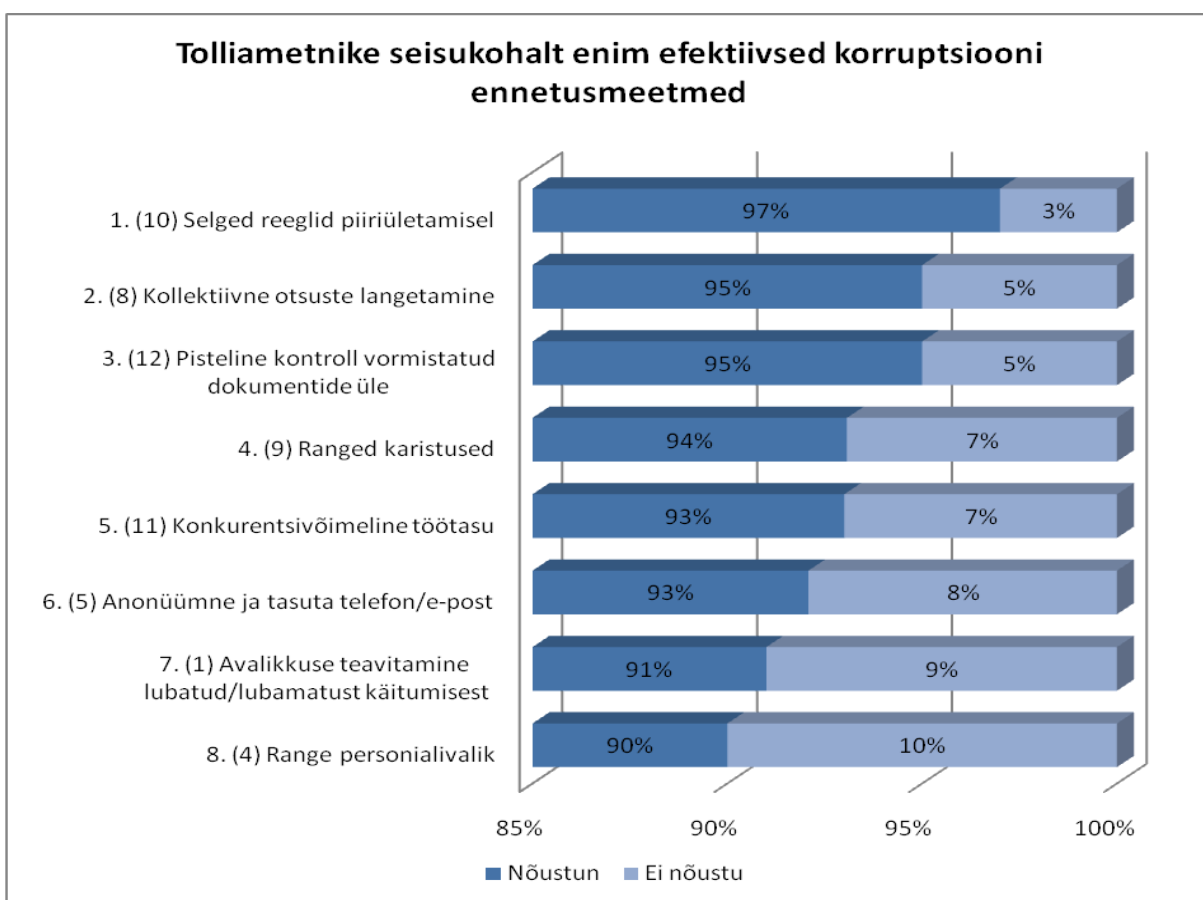
Joonisel 16 on esitatud korrupsiooni ennetamise vähem efektiivsed meetmed, mille puhul oli nõustujate % alla 80%. Kõige madalama efektiivsusega ennetusmeetmeks pidasid tolliametnikud suuremate piirangute kehtestamist andmebaasidele ligipääsemiseks, meetme efektiivsusega oli nõus ca 53% (40 ametnikku) vastanutest. Lisaks andmebaasidele ligipääsupiirangute meetmele on esitatud veel neli meetet, mida peeti teistega võrreldes vähem efektiivseks: väiksem kontroll ja suurem ametnike usaldamine – nõustus 54% (31 ametnikku); korrupsioonis süüdi mõistetud tolliametnike avalik hukkamõist – nõustus 56% (43 ametnikku); eetikakomisjoni loomine, kes tegeleks korrupsiooniküsimustega tollivaldkonnas – nõustus 58% (44 ametnikku); korrupsioonis teavitaja kaitse sisseseadmine asutuses (usaldusisik, kellele on võimalik nii enda kui teiste juhtumitest teada anda) – nõustus 77% (59 ametnikke), mis oli vähem efektiivsete ennetusmeetmete hulgast kõige suurema nõustujate %-ga.

Siinkohal on oluline märkida, et tegemist ei ole ebaefektiivsete korrupsiooni ennetusmeetmetega üldises mõttes vaid tolliametnike seisukohast vähem efektiivsete

ennetusmeetmetega. Kõik nimetatud meetmed omavad ennetuslikku mõju, seda enam, et korruptsiooni vormid on väga erinevad ja erinevates kogukondades tajutakse korruptsiooni erinevalt, ning esitatud on Eesti tolliametnike seisukoht.

### Enim efektiivsed korruptsiooni ennetusmeetmed

Järgnevalt on toodud tolliametnike seisukohalt (küsimustikus esitatud korruptsiooni ennetusmeetmetest) kaheksa enim efektiivset meetet (Nõustun: täiesti nõus + pigem nõus; ei nõustu: üldse ei nõustu + pigem ei nõustu).



Joonis 17. Tolliametnike seisukohalt enim efektiivsed korruptsiooni ennetusmeetmed

(allikas: Lisa 2, autori koostatud)

Joonisel 17 on esitatud korruptsiooni ennetamise enim efektiivsed meetmed, mille puhul oli nõustujate % ca 90% ja üle selle. Kõige efektiivsemaks korruptsiooni ennetusmeetmeks peeti selgeid reegleid piiriületuse ja kaubaveo kohta, meetme efektiivsusega oli nõus 97% (75 ametnikku) vastanutest. Pistelist kontrolli vormistatud dokumentide üle ning kollektiivset



otsustamist keeruliste tollikontrolli või- vormistust puudutavate küsimuste puhul, nõustus mõlema meetme efektiivsusega võrdselt 95 % (73 ametnikku) vastanutest. Karistuste karmistamist korruptsiooni kuritegude eest pidas enim efektiivseks 94% (72 ametnikku) vastanutest. 93% (72 ametnikku) vastanutest oli seisukohal, et tolliametnike konkurentsivõimeline töötasu on tõhus meede korruptsiooni ennetamisel. Töötasuga võrdselt peeti efektiivseks meetmeks Maksu- ja Tolliameti anonüümse ja tasuta infotelefoni või e-posti aadressi korruptsioonist teatamiseks sisseseadmist. Avalikkuse teavitamist lubatud ja lubamatust käitumisest pidas efektiivseks 91% (70 ametnikku) vastanutest. 90% (vastanutest nõustus, et range personalivalik tollivaldkonnas on hea ennetusmeede.

Võrdluseks võib tuua 2010. aasta korruptsiooniuuringu, kus ametnikelt uuriti, mil määral nad tunnevad vajadust täpsemate korruptsioonivastaste juhtnööride järele. Selgus, et 53% avaliku sektori töötajatest tunneb puudust täpsetest juhtnööridest, mis aitaks huvide konflikti vältida. Samas 27% vastanutest ei tunne puudust juhiste järele ning 20% vastanutest ei osanud öelda, kas neile juhtnööre üldse vaja on. 53% vastanute hulgast, kes tundsid vajadust juhtnööride järele, veidi üle poole (53%) leidis, et täpseid juhiseid on vaja riigi tasandil ning 41% vastanutest leidis, et täpseid juhiseid on vaja nii riigi kui ka oma asutuse tasandil (Sööt ja Vajakas 2010:51)

### **Ekspertarvamused ankeetküsitluses hinnatud korruptsiooni ennetusmeetmete kohta**

Järgnevalt on toodud ekspertintervjuude tulemusel selgunud enim efektiivsed ja vähem efektiivselt toimivad korruptsiooni ennetusmeetmed. Samuti on esitatud ekspertide arvates kõige efektiivsemalt toimivad korruptsiooni ennetamise võimalused ning eksperthinnangud uuringu tulemustele, kus mõõdeti, kui ulatuslikuna korruptsiooni tajutakse. Ekspertintervjuude eesmärgiks oli saada kvalitatiivset infot süvitsi, mida ankeetküsimustikuga ei saanud.

Kokkuvõtlikult võib läbiviidud ekspertintervjuude põhjal väita, et enim efektiivseteks korruptsiooni ennetusmeetmeteks on: 1) range personalivalik, 2) kollektiivne otsustamine, 3) selged reeglid piiriületamisel ja kaubaveo kohta. Nende meetmete efektiivsuse osas olid kõik eksperti üksmeelel. Range personali valik eeldab konkreetseid tolli valdkonnaga seotud värbamis- ja taustakontrolli kriteeriumeid. Peab olema tagatud taustakontrolli kõrge kvaliteet, mis seisneb kõikvõimalike infoallikate (karistusregister, internet jne.) kontrollimist. Põhjaliku e. kvaliteetse taustakontrolli eelduseks on tööle kandideerija kirjalik nõusolek, millega

antakse luba enda kohta erinevates allikates (sh isiklikku laadi) olevat infot kontrollida. Selline tegevus võimaldab jätta värbamata ebaaus inimene. Samuti tuleb taustakontrolli käigus välja selgitada seotus narkootikumidega või tuvastada võimalik sõltuvus või viide sõltuvusele narkootikumidest, alkoholist või hasartmängurlusest. Sõltuvuste väljaselgitamisel võiks olla abiks psühholoogilised testid. Testimise eesmärk peab olema mitmekesine, näiteks nii sõltuvuste kui ka väärtushinnangute väljaselgitamiseks. Näiteks võib tuua USA kogemuse, kus testidega agressiivsuse indeksit mõõtes võib mõõta ka ametniku võimalikku korruptiivset käitumist (käesolev töö, lk 20). Kokkuvõtvalt aitavad testid värbamisel võtta tööle võimalikult sobivaid kandidaate ja jätta värbamata vähem- või mittedobilikud.

Taustakontrolli puhul on oluline objektiivsus, st et eelarvamuslik ja subjektiivne taustakontrolli käigus kogutud informatsiooni hindamine ei tohi inimese töölevõtmist mõjutada. Näiteks võib tuua olukorra, kus värvatava tausta kontrollides selgub, et viimase tuttav või sugulane on toime pannud mõne väär- või kuriteo, millega värvatav ise seotud pole. Sellises olukorras tuleb olla objektiivne, sest kui värvatava seost süüteoga pole tuvastatud, siis ei tohiks see fakt tema töölevõtmist mõjutada. 01.01.2013 jõustub Tolliseaduse § 22<sup>1</sup> täiendatud kujul, mille kohaselt on Maksu- ja Tolliametil õigus teostada taustakontrolli (isiku kohta andmete kogumine) isiku juurdepääsu jälitusteabele ja teenistusse võtmise otsustamiseks (Tolliseadus, 13.04.2004).

Ekspertintervjuudest võib tuua veel soovitusi, mida tuleks värbamisel välja selgitada. Näiteks on oluline välja selgitada värvatava laenukoorma ajalugu, kas see kahaneb või pidevalt kasvab. Samuti toodi näiteks süstemaatiline võlgude elamine, mis võib viidata tõsistele rahaprobleemidele. Laenukoorma pidev kasv viitab rahavajaduse suurenemisele, mida tuleks värbamisel analüüsida (ekspert nr 3).

Rängele personalivalikule järgnes kollektiivne otsustamine, kui enim efektiivne korruptsiooni ennetusmeede (ekspert nr 1,2,3). Kollektiivse otsustamise all mõistsid eksperdid eelkõige „nelja silma“ printsiipi, mis tolli valdkonnas tähendab, et keeruliste tollivormistust või –kontrolli puudutavate otsuste langetamisel kaasatakse vahetu juht või teine ametnik. Lisaks korruptsiooniriskide maandamisele, välistab selle printsiibi rakendamine näiteks vaidluste või kaebuste korral süüdistusi, et ametnik langetas otsuse subjektiivselt või kallutatult. Samuti maandab printsiip turvariske (kahel ametnikul on kergem rikkuja ootamatut füüsilist rünnet tõrjuda), aga eeskätt mõjub printsiip ikkagi korruptsiooni ennetavalt, sest et vähemalt kahe

ametniku kaasamisel on tunduvalt raskem jõuda kontrollitava piiriületajaga korruptiivsele kokkuleppele. „Nelja silma“ silma printsiip kehtib ka teistes õiguskaitses valdkondades, tolli valdkond ei ole unikaalne, siin kehtivad samasugused korruptsiooniriskid nagu mujal. Seda printsiipi saab võrrelda rühmatööga, kus on grupis mitu ametnikku ja kui kõrval on aus ja eetiliselts korrektselt käituv ametnik, siis on väga raske käituda korruptiivselt. Siinkohal asetati rõhk just vanemate ja autoriteetsete või siis juhtival positsiooni olevate ametnike eetiliselts korrektsel ja eeskujulikule käitumisele.

Ekspertintervjuude tulemustest selgub (ekspertide ühine arvamus), et vanemate kolleegide või juhtivametnike eeskujul on väga suur mõju uuele ametnikule, sest ta võib võtta üle kollektiivis kehtiva käitumismalli (töösse suhtumise). Seega on just positiivne eeskuju väga oluline, ausa ja eetiliselts korrektses käitumise näol. Siin on oluline roll mentoril, kes määratakse uut ametnikku juhendama. Mentori väärtushinnangud ja eetiliselts korrektsne käitumine avaldab juhendatavale positiivset mõju. Siinkohal võib tuua väga lihtsa näite, et kui juhendaja ütleb, et pisirikkumiste puhul jätame teatud isikute puhul protokollil koostamata (ehk „pigistame silma kinni“), siis esimesel korral võib see uuele ametnikule tunda eetiliselts kaheldava või ebaõige käitumisena. Kui see asi hakkab korduma, siis pikapeale harjutakse sellega ja võetakse seda kui normaalset käitumist (kui normi). Kokkuvõtvalt võib öelda, et uue ametniku tulevane eetiliselts korrektsne käitumine töötegemisel saab alguse kollektiivis olevate liidrite ja juhendaja aususest. Reeglina ei hakka uus töötaja kohe omal initsiatiivil korruptiivselt või eetiliselts kaheldavalt käituma vaid teeb tööd teiste eeskujul. Võib juhtuda, et uus ametnik ei julge töökaotuse hirmust tingituna vastu hakata ja käitub teiste sunnil või eeskujul samuti õigusvastaselt, minnes alguses vastu tahtmist kaasa ja hiljem muutub käitumine normiks, ehk aus inimene rikutakse ära ja ametnik korrumppeerub. Juhul kui ametnikku sunnitakse seadust rikkuma, siis võib sellel olla tahtlik eesmärk, et sundida vaikima kollektiivis toimuvast, sest siis peaks ta ka enda seotust tunnistama. Siinkohal kehtib politsei ütlus, et kõige paremini seob inimesi ühiselt toimepandud kuritegu.

Ekspertide ühise arvamise järgi on kolmandaks ennetusmeetmeks selged reeglid piiriületamise ja kaubaveo kohta (sh piiriületajate informeerimine). Selged reeglid piiriületamisel tagavad selle, et ametnikel on tõlgendamise kohta vähem. Kui on võimalik erinevalt tõlgendada, siis tahes-tahtmata võib tekkida olukord, kus tuleb surve näiteks raha või kingituse pakkumise näol. Võimalus pakkuda altkäemaksu on suurem läbi mitmeti tõlgendatavuse või segaste reeglite tõttu.

Piiriületamise ja kaubaveo reeglite kohta informatsiooni jagamisel või eelinfo on positiivne korrupsiooni ennetav mõju. Toodi näiteid, kus Venemaalt tulnud reisija võib arvata, et ka Eestis on tavapärane teatud tolliformaalsuste eest raha pakkumine ning just selgete reeglite pildile toomine ja informatsiooni jagamine võib välistada raha pakkumist. Siinkohal võib tuua näite Soome-Venemaa korrupsiooniuuringust, kus Venemaalt tulnud reisijad pakkusid Soome ametnikele raha (Aromaa 2009:25). Selgete reeglite osas toimiks tolliprotseduuride lihtsustamine ja elektroonne asjaajamine.

Lisaks eelnevalt märgitud kolmele meetmele, tõsteti esile konkurentsivõimelist töötasu, kui enim efektiivset korrupsiooni ennetusmeetet (ekspert nr 2,3). Töötasu osas oli ka eriarvamusi, üks ekspert ütles, et praktika näitab, et just kõrgepalgalised on sooritanud korrupsioonisüütegusid (ekspert nr 1). Samas oli nimetatud ekspert nõus sellega, et tolliametnike palk on oluline ja kui see on väga madal, siis see tõstab korrupsiooniohte. Lisaks selgus ekspertintervjuude käigus, et oluline ennetusmeetde on huvide konflikti käsiraamatu olemasolu, mis sisaldaks tolliametnike jaoks reaalseid kaasuseid (ekspert nr 2). Käsiraamat toestaks ametnike arusaamu ja annab neile ülevaate reaalsest juhtumitest. Samuti võiks käsiraamat sisaldada eetilist ebaõiget või kaheldava käitumise näiteid. Käsiraamatut peeti lausa väga heaks korrupsiooni ennetusmeetmeks. Käsiraamat võiks sisaldada selliseid näiteid reaalsest elust, nagu tollikontrolli käigus tuttava peatamine ning tema kontrollist pääsemise palve rahuldamine, mis on vastuolus nii seaduste kui ka eetilist korrektse käitumisega. Samuti võiks olla näiteid tollivormistuse protsessi kiirendamisest seoses sõprussuhtega või ametiauto kasutamisest isiklikul eesmärgil.

Lisaks nimetatud meetmetele väitsid kõik eksperdid, et kõige paremini toimib korrupsiooni ennetus siis, kui meetmeid rakendatakse kogumis. Kogumis rakendamise efektiivsus on leidnud kinnitust ka teooriaosas, kus erinevad autorid on toonud esile ennetusmeetmete kogumi, mitte aga üksikuid meetmeid. Mis puudutab uuringu tulemustest lähtuvat tolli valdkonnas korrupsiooniprobleemi ekspertide hinnangut, siis siin olid kõik eksperdid üksmeelel, et probleem on olemas ja sellega tuleb jätkuvalt ja järjepidevalt tegeleda. Otseselt ei osanud keegi uuringu tulemustest lähtuvalt (kokku 17% vastanutest leidis, et nende struktuuriüksuses on altkäemaksu makstud) hinnata, kui suure probleemiga on tegemist.

## 2.3 Järeldused ja ettepanekud korrupsiooni ennetamiseks tolli valdkonnas

Käesoleva magistritöö käigus läbiviidud ankeetküsitluse tulemused näitavad, et tolli valdkonnas korrupsiooniprobleem on olemas ning sellega tuleb järjepidevalt tegeleda, panustades ennetusse ning korrupsioonijuhtumite tuvastamisse ning menetlemisse. Tolliametnike küsitlustulemusi kommenteerides leidsid eksperdid samuti, et korrupsioon on tolli valdkonnas olemas ning sellega tuleb jätkuvalt tegeleda. Otseselt ei osanud keegi ekspertidest, uuringu tulemustest lähtuvalt (kokku 17% ehk 13 tolliametnikku leidis, et nende struktuuriüksuses on altkäemaksu makstud), hinnangut anda, et kui suure probleemiga on tegemist. Tõdeti üksmeelselt, et nimetatud tulemus näitab probleemi olemasolu ja korrupsiooni ennetusega tegelemise vajadust.

Piiril töötades puutub tolliametnik kokku erinevatest kultuuridest pärit inimestega, kes oma kultuurist tulenevate tavade tõttu võivad näiteks raha tänutäheks pakkuda, mis võib pakkuja poolt olla siiras tänuavaldus. Seetõttu on eriti oluline tolliametnike võime ära tunda korruptiivseid olukordi ning vastavalt reageerida. Samas tolliametnike ankeetküsitluse tulemused näitavad, et ametnikud mõistavad korrupsiooni erinevalt. Kuigi tolliametnikud nõustuvad üksmeelselt, et korrupsioon on altkäemaksu maksmine, siis näiteks esitatud situatsiooni, kus tolliametnik võtab peale teenuse osutamist vastu kingituse, ei pidanud korruptiivseks või eetilisel kaheldavaks käitumiseks 16% (12 ametnikku) vastanutest. Samas on teooriaosas sellist käitumist sisustatud kui korruptiivset ja eetilisel kaheldavat käitumist (käesolev töö, lk 20, 25).

Samuti ei taju kõik tolliametnikud korrupsioonina olukorda, kus ametnik tellib asutusele oma lähisugulaselt arvuteid. Huvide konflikti puhul ei olda selle määratlemisel korrupsioonina päris üksmeel. See asjaolu viitab kas eetikakoolituste või tolliametnikele mõeldud huvide konflikti käsiraamatu koos reaalseste kaasustega vajadusele, mis oleks abiks korrupsiooni või eetilisel kaheldava käitumise üheselt mõistmiseks.

Analüüsides antud magistritöö teooriapeatükis esitatud erinevaid korrupsiooni ennetusmeetmeid ja võrreldes neid Maksu- ja Tolliametis kasutusel olevatega ning võttes arvesse ankeetküsitluse ja ekspertintervjuude tulemusi on autor seisukohal, et ilmselt ei ole ameti korrupsiooni ennetustöö piisavalt efektiivne. Korrupsiooni ennetustööd tolli

valdkonnas tuleb tõhustada võttes kasutusele uusi lisameetmeid. Tuginedes eeltoodule pakub autor järgnevaid korrupsiooni ennetamise võimalusi tollis.

**1. Range personalivalik (värbamiskriteeriumid) tolli valdkonnas.** Tolliametnike küsitlustulemusi hinnates leidsid eksperdid, et esmatähtis on korrupsiooni ennetamisel personalivalik. Korrupsiooni ennetamist tuleb alustada läbi professionaalse personalivaliku ja värbamiskriteeriumite. Just selle tõttu on range personalivalik ka autori arvates esmatähtis korrupsiooni ennetamisel. Sisuliselt on tegemist esimese korrupsiooni ennetamise etapiga, st et personalivalikust peaks algama ennetus. Korrupsioonile kalduvuse tuvastamine värbamisprotsessis annaks võimaluse värvata tööle sobivaid ametnikke, mis oluliselt maandaks tulevikus korrupsiooniriski. Tuleb panustada värbamisprotsessi arendamisesse ja karmistada personalivaliku kriteeriume. Näiteks ÜRO korrupsioonivastases konventsioonis on kirjas, et avaliku teenistuja värbamine ja edutamine peab lähtuma objektiivsetest kriteeriumitest, mis tähendab, et inimesel peab olema vastav pädevus ja võimed (käesolev töö, lk 21).

Ekspertintervjuude käigus selgus, et kõik kolm eksperti tõid esile range personalivaliku, kui enim efektiivse korrupsiooni ennetusmeetme. Tolliametnike arvamuste uuringu tulemustest selgus, et 90% vastanutest oli nõus, et range personalivalik (värbamiskriteeriumid) tolli valdkonnas on efektiivne korrupsiooni ennetusmeede. Ausate ja kohusetundlike ametnike tööle võtmine on värbamisprotsessi põhiülesanne.

Samuti tuleks värbamisprotsessi raames kandidaate testida, kus testi tulemusel selgub, millisel määral sobib isik tollitöök. Korrupsiooni teemat puudutavad psühholoogilised testid aitaks tuvastada inimese suhtumist korrupsiooni ning tuvastada tema eetilisi tõekspidamisi. Joonisel 5 on esitatud tolliametnike eetiliselt kaheldavate situatsioonide aktsepteerimine, mille kohaselt näiteks 10% vastanutest aktsepteerib ametiauto isiklikul eesmärgil kasutamist või siis 8% vastanutest aktsepteerib olukorda, kus ettevõtja helistab tuttavale tolliametnikule, et kiirendada ettevõtte dokumentide menetlemist, mis on vahepeal takerdunud. Mitte taunivad või neutraalsed eetilised hinnangud kaheldava või väära (korruptiivse) käitumise suhtes on kõrge korrupsiooni taseme näitajaks, kuna sellised hinnangud soodustavad

korruptsiooni. Samuti saab testide abil kontrollida näiteks ausust, agressiivsust, ning selle läbi ennustada inimese võimalikku tulevast käitumist ametnikuna (käesolev töö, lk 19-20). Autor ei paku konkreetset lahendust testide osas, sest psühholoogiliste testide väljatöötamine ja nende efektiivsuse analüüs ei ole antud magistritöö uurimisülesandeks.

Värbamisprotsessis on oluline tuvastada (testide või taustakontrolli käigus) inimese halvad harjumused nagu näiteks alkoholi, narkootikumide või hasartmängurluse sõltuvus. Sõltuvus neelab reeglina kogu inimese sissetuleku, mille tulemusel võivad tekkida võlad ja muud rahalised kohustused. Sellises situatsioonis on demoraliseerumise risk väga suur, raha nimel võidakse hakata ametiseisundit kuritarvitama. Nimetatud sõltuvused võivad viia inimese sotsiaalselt vastutustundetu käitumiseni.

Puudutades personalipoliitikat üldiselt, siis see peaks peegeldama asutuses kehtivaid eetilisi põhimõtteid, mitte lihtsalt reegleid, mida tohib ja mida ei tohi teha. Samuti on oluline personalivaliku tõhustamiseks tolli valdkonnast lähtuvalt kutsestandardite väljatöötamine, millele peab värvatav ametnik olema vastav.

Maksu- ja Tolliametis tolli valdkonnas on ranget personalivalikut kui korruptsiooni ennetusmeedet rakendatud osaliselt, korraldatakse vestlusi ja tehakse taustakontroll kandidaadile. Ülalmainitud testimist, mis võimaldaks tuvastada korruptiivsele käitumisele võimalikku kaldumist, ei kasutata.

## **2. Juhtide ja vanemate ametnike positiivne eeskuju (sh juhendamine e. mentorlus).**

Üheks põhjuseks, miks tolliametnikud võivad kalduda korruptiivselt käituma vaatamata sellele, et tööle asudes on nad eeldatavasti nõ „puhtad“ ehk ausad (seda enam, kui ametnik on läbinud ülalmainitud range taustakontrolli värbamisprotsessi käigus), võib osutada kollektiivi liikmete (arvamusliidrite või juhtivametnike) halb eeskuju.

Seega on väga oluline juhtide ja vanemate ametnike isiklik positiivne eeskuju. Ennetav roll on uute ametnike professionaalsel juhendamisel näiteks läbi mentorite võrgustiku loomise. Mentoriteks peaksid olema parimad tolliametnikud, kelle töö on

leidnud korduvalt tunnustust. Viimased peaksid läbima vastavad koolitused ning saama lisatasu uue ametniku juhendamise eest. Sellisel juhul oleks võimalik uuele ametnikule kohe alguses selgitada ja praktikas kinnistada Maksu- ja Tolliametis kehtivad eetilised põhimõtted. Kollektiivi mõju uue ametniku eetilistele tõekspidamistele on põhjalikult kirjeldatud antud töö eetika peatükis (1.3), mis kirjeldab eetiliste hinnangute seosest korrupsiooni tasemega. Maksu ja Tolliametis tolli valdkonnas ei ole autorile teadaolevalt mentorlust kasutatud ning juhendajaid ei ole juhendamiseks spetsiaalselt koolitatud (sh korrupsiooni teemal). Samuti ei maksta juhendamise eest tasu.

- 3. Kollektiivne otsustamine.** Kollektiivset otsustamist keeruliste tollikontrolli või – vormistust puudutavates küsimustes (nt. ametnik + vahetusevanem/vahetu juht) pidasid enim efektiivseks korrupsiooni ennetusmeetmeks nii kõik intervjueritud eksperdid kui ka uuringus osalenud tolliametnikud. Kollektiivne otsustamine raskendab oluliselt korruptiivse käitumise võimalusi juhul, kui tegemist ei ole omavahelise kokkuleppega, st. et vähemalt üks otsustusprotsessis osalev ametnik on aus ja teda ei ole võimalik mõjutada ega kallutada ebaseaduslikke toiminguid tegema või nendega nõustuma (n-õ silma kinni pigistama). Samuti on kollektiivset otsustamist korrupsiooni ennetusmeetmena esile toonud mitmed teooriaosas refereeritud autorid (käesolev töö, lk 20).

Kollektiivse otsustamise puhul toodi esile nn. „nelja silma printsiipi“, mille puhul kehtib põhimõte, et kõrgendatud riskide olemasolul ei tohiks tollikontrolli teostav ametnik reeglina teostada kontrolli üksinda, jäädes kontrollitavaga omaette. Sellisel juhul tuleb kindlasti kaasata vähemalt veel üks tolliametnik. Eksperdid on arvamusel, et see mõjub ennetavalt ning kontrolli peavad teostama kindlasti vähemalt kaks ametnikku, sest siin on lisaks korrupsiooniohule ka turvalisuse küsimus (näiteks transpordivahendi kontrollimisel saab teine ametnik jälgida sõidukijuhi käitumist ning takistada võimalikku põgenemist või kontrolli teostava ametniku ründamist). Vähemalt kahekesi olles on korruptiivses käitumises kokku leppida tunduvalt raskem. Loomulikult pole välistatud nn kollektiivse korrupsiooni oht, mida on teooriaosas põhjalikult kirjeldatud (käesolev töö, lk 13). Maksu- ja Tolliameti tolli valdkonnas üldiselt on nimetatud meede rakendust leidnud, küll aga tuleb tõdeda, et vastavalt inimressursi olemasolule ei ole seda mitte alati võimalik täita.



**4. Selged reeglid piiriületamise ja kaubaveo kohta (sh piiriületajate informeerimine).** Selged reeglid piiriületamise ja kaubaveo kohta on väga olulised. Ettevõtjatele või tavareisijatele, kes ületavad riigipiiri ja puutuvad kokku tollikontrolli ja tollivormistamisega peab olema tolliformaalsuseid puudutav informatsioon kättesaadav. Intervjueeritud eksperdid leiavad, et informatsiooni (eelinfo) jagamisel piiriületamise reeglite kohta on positiivne ja korrupsiooni ennetav mõju. Näiteks Venemaalt tulnud reisija võib arvata, et ka Eestis on tavapärane teatud tolliformaalsuste puhul raha andmine ning teadmatuses võib ta seda tolliametnikule pakkuda. Sellisel juhul just selgete reeglite pildile toomine ja info jagamine võib vältida raha pakkumist.

Tolliametnike ankeetküsitlusest selgus, et koguni 97% vastanutest leidis, et selgete reeglite näol on tegemist korrupsiooni ennetusmeetmega. Koguni 76% vastas, et on sellega täiesti nõus. Selged reeglid piiriületamisel ja kaubaveol on otseselt seotud tolliprotseduuride lihtsustamisega, mis aitab alandada korrupsiooniohtu ja kiirendab tollivormistust.

On oluline, et reeglid oleksid üheselt mõistetavad. Mitmeti tõlgendamise võimalust ei tohi olla. Näiteks arvas ekspert, et kui on võimalik erinevalt tõlgendada, siis tahes-tahtmata võib tekkida olukord, kus tuleb surve raha pakkumise näol ja võimalus seda teha on suurem just erineva tõlgenduse või ebaselgete reeglite tõttu.

Maksu- ja Tolliamet on olulisel määral panustanud selgete reeglite väljatöötamisse tolliformaalsuste ka tollikontrolli osas. Enamus tolliformaalsustest on elektroonsed, mis on korrupsiooniohte maandanud, kuna näiteks erinevat tõlgendamist elektroonne kauba deklareerimine ei võimalda.

**5. Koolitused ja huvide konflikti käsiraamat koos reaalseste kaasustega tolliametnikele.** On seisukohti, et kutse-eetika koolitused peavad olema kohustuslikud. Koolitustel tuleks läbi mängida kõik võimalikud olukorrad, kus läheb eetilisel õige ja kaheldava käitumise vahel piir (käesolev töö, lk 17). Läbi koolituste on võimalik harida inimesi korrupsiooni teemal. Perioodilisi eetika koolitusi pidas oluliseks 83% tolliametnikest. Näiteks tolliametnike suhtes kehtivat avaliku teenistuja

eetikakoodeksi punkti nr 10 peaks koolitustel reaalsest elust võetud näidete abil lahti seletama, mis vahe on avalikul ja erahuvil (Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995).

Näiteks 2006. aastal läbiviidud uuring näitas, et Maksu- ja Tolliametis töötavate tolliametnike teadmised kutse-eeetika põhimõtete ja korrupsiooniga seotud regulatsiooni osas on rahuldav, kuid mitte veel väga hea. Üldjoontes teatakse oma õigusi ja kohustusi, kuid praktilistes situatsioonides on raskusi ebaeetilise käitumise äratundmisega, mistõttu võivad ametnike töös tihti eksimised esineda käitumisjuhendite ja eetikanormide vastu. Selle tõttu tuleks tööd tõhustada, eetikapõhimõtete sisulise lahtiseletamise teel ja seda eelkõige koolitusprogrammide ja keskastmejuhtide poolt läbiviidavate arenguestluste raames. (Anton 2006) Miks mitte luua veebipõhine koolituskeskkond tolliametnikele.

Koolituste kõrval on oluline huvide konflikti käsiraamatu olemasolu, mis sisaldaks reaalseid kaasuseid ning mis oleks mõeldud tolliametnikele ja sisaldaks konkreetseid näiteid just tolli valdkonnas. Oleks hea, kui käsiraamatus on lühidalt kirjeldatud eri kultuuridest kehtivaid kingituste tegemise tavasid, mille puhul tuleks viisakalt ja üheselt mõistetavalt ära öelda, sest näiteks ametnik võib olla oma iseloomult selline, et tal on piinlik „ei“ öelda. Eelnevatest korrupsiooni uuringutest järeldades mõjuks ka tolli valdkonna avatus positiivselt, mis seisneb avalikkuse teavitamises lubatud ja lubamatust käitumisest (sh huvide konflikti olukordadest) tolli valdkonnas. Seega võiks nimetatud käsiraamat olla kättesaadav avalikkusele. Näiteks Justiitsministeeriumi hallatav veebikeskkond (<http://huvidekonflikt.just.ee/>) võiks sisaldada alajaotusena tolli valdkonnast tulenevaid huvide konflikti juhtumeid ja lahendusi. Tolli valdkonna kaasuste lisamise ettepanekut võiks kaaluda need eksperdid, kes hakkavad planeerima uut korrupsioonivastast strateegiat, mida hakatakse koostama 2012. aastal.

Teoriaosas on välja toodud korrupsioonile viitavad indikaatorid. Miks mitte pakkuda näiteks juhtidele nimetatud indikaatorite äratundmise koolitust või lihtsalt tutvustust. Näiteks, menetlusedokumentide pealiskaudne koostamine (indikaator) annab salakaubaga vahelejäanud isikule hiljem võimaluse asju erinevalt tõlgendada ning kohtus tolliasutust võita. Samuti näiteks salakaubaveo avastamise puhul menetlusega põhjendamatu venitamine (indikaator) võib viia aegumistähtaja saabumiseni, mis

sunnib menetlust lõpetama seoses aegumisega. Sarnaste indikaatorite mõjude näiteid on väga palju.

Tolli valdkonnas korruptsiooni ennetusmeetmete efektiivsuse analüüsimisel selgus mitmeid erisusi ekspertintervjuude ja ankeetküsitluse tulemuste vahel. Eelkõige puudutasid erisused järgmiseid korruptsiooni ennetusmeetmeid: konkurentsivõimeline töötasu (ekspertid ei nõustunud ankeetküsitluse tulemustega, et palk on efektiivne meede), ranged karistused korruptsioonikuritegude eest (vastupidiselt tolliametnikele ei pidanud ekspertid vajalikuks karistuste rangemaks muutmist).

Konkurentsivõimeline töötasu. Ankeetküsitluse tulemused näitavad, et 94% vastanutest nõustus, et konkurentsivõimeline töötasu on korruptsiooni ennetavaks meetmeks, mis ei läinud otseselt ekspertarvamustega kokku. Eesti praktikas on korruptsioonikuritegudes süüdi mõistetute seas päris palju tippametnikke, kelle palk ei ole sugugi väike. Samal seisukohal olid intervjuueeritud ekspertid, et palk ei ole otseselt korruptsiooni ennetav meede. Märgiti, et palk on oluline ja peab kindlustama inimväärika äraelamise. Muidugi on keeruline üheselt sisustada inimväärika äraelamise mõistet, ilmselt mõistavad seda inimesed erinevalt. Eetilisi hoiakuid käsitlevas teooria peatukis on kirjeldatud, kuidas suured sissetulekud põhjustavad ahnust ja egotsentrismi, mille tulemusel käitub inimene korruptiivselt, ajendatud primitiivsest soovist rahuldada oma tarbimise ja omamise iha. Töötasu teema kokkuvõttes toetab autor seisukohta, et konkurentsivõimeline palk motiveerib inimesi tulemuslikult töötama, tõstab töökoha prestiiži ja on tõhusaks korruptsiooni ennetamise meetmeks.

Ranged karistused korruptsioonikuritegude eest. Intervjuueeritud ekspertid leidsid, et karistuste karmistamine ei ole efektiivne korruptsiooni ennetusmeede. Hetkel kehtivad karistused on piisavalt karmid. Märgiti, et olemasolevate karistuste määradele lisaks tõstaks karistuste ennetavat mõju kriminaaltulu konfiskeerimise võimalus. Samuti märgiti (ekspert nr 1), et karistuste mõju vähendab rakendatav oportuuniteet.

Võttes kokku tolli valdkonnas korruptsiooni efektiivse ennetamise ja ennetusmeetmete rakendamise võimaluste teema on autor seisukohal, et enamus antud magistritöös esiletoodud korruptsiooni ennetamise meetmetest omavad ennetavat toimet ning neid on võimalik kasutada nii tolli- kui ka muudes sisejulgeoleku valdkondades. On leidnud kinnitust, et tolli valdkonnas esinev korruptsioon ei ole unikaalne, st. et oma olemuselt (sh eetiline aspekt) on

korruptsioon ühesugune nii tollis kui ka näiteks politseis või piirivalves. Sõltuvalt sisejulgeoleku valdkonnast seisnevad erinevused toimingutes, mille eest altkäemaksu pakutakse. Näiteks, kas see on salakaubavedu, ebaseaduslik piiriületus või kiiruseületamine maanteel. Korruptsioon on vaieldamatult julgeoleku ohuks ning selle kuriteoliigiga tuleb võidelda järjepidevalt ning eeskätt läbi ennetamise. Iga meede on kas vähem või rohkem efektiivne. On oluline, et ennetusmeetmeid rakendataks kogumis (käesolev töö, lk 15 ja 60), siis on võimalik saavutada parim tulemus. Korruptsiooni efektiivsemaks ennetamiseks tolli valdkonnas Eestis teeb autor antud uurimistöö tulemustele tuginedes kolm ettepanekut, mis (lisaks asutuses juba rakendatud meetmetega) kasutamisel ühises kogumis tõstaks korruptsiooni ennetamise efektiivsust:

- 1. Uue ametniku värbamisel rakendada psühholoogilisi teste, mille abil oleks võimalik tuvastada inimese suhtumist ja vastuvõtlikkust korruptsioonile ning teste, millega selgitada sõltuvust alkoholist, narkootikumidest või hasartmängudest.**
- 2. Koolitada välja parimate ametnike hulgast mentorid, kes tegeleksid uute ametnike juhendamisega. Mentorite motiveerimiseks tuleb juhendamise eest maksta lisatasu.**
- 3. Koostada tolliametnikele huvidekonflikti käsiraamat (kokkuvõtlik, selge ja lühike) koos reaalseste kaasustega.**

Maksu- ja Tolliametis ei ole 2012. aasta seisuga rakendatud värbamisel testimist, mis mõjub negatiivselt värbamise kvaliteedile ega maanda piisavalt korruptsiooni ohtu. Kasutusel on OECD poolt koostatud huvide konflikti käsiraamat „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“, mida tutvustatakse koolitustel, aga sellele ei ole lisatud reaalseid kaasuseid tolliametnikele. Samuti on nimetatud käsiraamat 115 lehekülge pikk ning ilmselgelt oleks vaja lühemat ja kokkuvõtlikumat versiooni koos reaalseste kaasustega, millega tutvumine oleks mugav ja kiire.

Ametis määratakse uuele ametnikule juhendaja, aga selle eest eraldi tasu ei maksta ega muul viisil ei motiveerita. Juhendajaid ei ole eraldi juhendajateks koolitatud (sh praktiline ja teoreetiline korruptsiooni teemakäsitlus juhendamise käigus), mis seab juhendamise kvaliteedi kahtluse alla.

## KOKKUVÕTE

Korruptsioon on ametiseisundi kuritarvitamine omakasu eesmärgil ehk avaliku võimu ärakasutamine erahuvides. Korruptsioonisüüteod on karistatavad väärtegade või kuritegudena.

Käesoleva magistritöö „Korruptsiooni tajutamine ja korruptsiooni ennetamine tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel“ eesmärk oli analüüsida korruptsiooni tajutamine ja korruptsiooni ennetamise võimalusi tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel ja teha tulemuste põhjal ettepanekuid korruptsiooni ennetamise tõhustamiseks. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks oli püstitatud kolm uurimisülesannet.

Esimeseks uurimisülesandeks oli korruptsiooni mõiste ja selle olemuse avamine, eetiliste hinnangute ja korruptsiooni taseme seoste tuvastamine ning korruptsiooni ennetusmeetmete väljaselgitamine õiguskaitse näitel. Korruptsiooni mõistena võeti magistritöös aluseks, et see on tegevus kus omavahel on seotud isiklik kasu ja ametiseisundi kuritarvitamine.

Teooria kirjanduses on leidnud kinnitust, et eetilised hinnangud on otseselt seotud korruptsiooni tasemega. Mitte taunivad või lihtsalt neutraalsed eetilised hinnangud kaheldava või väära (korruptiivse) käitumise suhtes on kõrge korruptsiooni taseme näitajaks, kuna sellised hinnangud soodustavad korruptsiooni.

Teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida korruptsiooni tajutamine ja eetilisi hoiakuid tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel. Ankeetküsitlus viidi läbi 19.03. – 12.08.2011 ning valimi moodustasid kõik Ida maksu- ja tollikeskuse tollikontrolli ja tollivormistusega tegelevat ametnikku (kokku 111 ametnikku, kellest vastas ankeedile 77 (69%). Ekspertintervjuud viidi läbi 01. – 02.03.2012 ning valimi moodustas kolm eksperti (Maksu- ja Tolliameti sisekontrolliosakonna juhataja, Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo spetsialist, Kaitsepolitseiameti tolli valdkonna korruptsiooni süütegude uurimisega tegelev ametnik).

Magistritöö empiiriliste andmete analüüsi tulemused näitavad, et korrupsioon on tolli valdkonnas olemas, sest 17% (13 ametnikku 77-st) vastanutest on kas isiklikult puutunud kokku või teab kedagi, kes on kokku puutunud mõne korrupsioonijuhtumiga. Samuti 17% vastanutest tunnistas, et nende struktuuriüksuses makstakse altkäemaksu (rahas, kingituste või vastuteene näol), kas tihti või harva. Kõige enam pakutakse altkäemaksu tollivormistuse kiirendamise eest. Kõige enam pakutakse altkäemaksuna sümboolset kingitust või vastuteenet, rahas makstava altkäemaksu puhul vastas 3 ametnikku, et rahasumma jääb 501 – 1000 euro piiridesse.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli välja selgitada korrupsiooni ennetamise võimalusi tolli valdkonnas ja teha ettepanekuid ennetamise tõhustamiseks. Korrupsioon on vaieldamatult julgeoleku ohuks ning selle kuriteo liigiga tuleb võidelda järjepidevalt ning eeskätt läbi ennetamise. Ei ole olemas täiesti kasutuid korrupsiooni ennetusmeetmeid, iga meede on kas vähem või rohkem efektiivne. On oluline, et ennetusmeetmeid rakendataks kogumis, siis on võimalik saavutada parimat tulemust.

Magistritöö raames oli viidud läbi tolliametnike ankeetküsitlus ja intervjueriti eksperte, kes oma igapäevatoos puutuvad kokku korrupsioonisüütegude uurimise ja ennetamisega. Ekspertide antud hinnang korrupsiooni ennetusmeetmete osas langes paljus kokku tolliametnike ankeetküsitluse käigus selgunud tulemustega. Kokkuvõtvalt võib tuua esile viis enim efektiivset korrupsiooni ennetusmeetmeid:

- Range personalivalik (värbamiskriteeriumid) tolli valdkonnas.
- Kollektiivne otsustamine keeruliste tollikontrolli või tollvormistust puudutavates küsimustes.
- Selged reeglid piiriületamise ja kaubaveo kohta (sh piiriületajate informeerimine).
- Huvide konflikti käsiraamat tolliametnikule koos reaalsete kaasustega tolliametnikele.
- Konkurentsivõimeline töötasu.

Lisaks nimetatud meetmele olid kõik eksperdid üksmeelel, et kõige efektiivsem korrupsiooni ennetamine saavutatakse siis, kui kõiki töös mainitud ennetusmeetmeid kasutatakse kogumis. Samuti rõhutati juhtide ja vanemate kolleegide hea eeskuju läbi ausa ja eetilise õige käitumise (uue ametniku juhendamine ausa juhendaja poolt) olulisust ning korrupsioonikuriteos süüdimõistmisel kriminaaltulu konfiskeerimise rakendamist.

Korruptsiooni efektiivsemaks ennetamiseks tolli valdkonnas Eestis andis autor antud uurimistöö tulemustele tuginedes kolm ettepanekut:

1. Uue ametniku värbamisel rakendada psühholoogilisi teste, mille abil oleks võimalik tuvastada inimese suhtumist ja vastuvõtlikkust korruptsioonile ning teste millega selgitada sõltuvused alkoholist, narkootikumidest või hasartmängurlusest.
2. Koolitada välja parimate ametnike hulgast mentorid, kes tegeleksid uute ametnike juhendamisega. Mentorite motiveerimiseks tuleb juhendamise eest maksta lisatasu.
3. Koostada tolliametnikele huvidekonflikti käsiraamat, koos reaalsete kaasustega.

Käesolev uurimistöö keskendus korruptsiooni taju ja korruptsiooni efektiivse ennetamise välja selgitamisele tolli valdkonnas Ida maksu- ja tollikeskuse näitel. Tulevikus oleks vaja viia läbi sarnaseid ankeetküsitlusi (vajadusel täiendada küsimustega, sõltuvalt sellest, mida soovitakse lisaks uurida) ja uuringuid tolli valdkonnas, et oleks võimalik tulemusi võrrelda ja analüüsida, tuvastades arengu tendentse ning hinnata, millist mõju on avaldanud antud magistritöös pakutud korruptsiooni ennetusmeetmed juhul, kui soovitud leiavad rakendust

## SUMMARY

Corruption is the misuse of official position or personal gain for private use. Corruption crimes are punished, and all other acts that do not have criminal corruption case, however, which affect people's sense of justice and contrary to societal standards of ethics is qualified as ethically wrong or dubious behavior.

The main aim of this master's work "The perception and prevention of corruption in the field of the Eastern customs tax and customs center" was to analyze the perception of corruption and corruption prevention opportunities in the field of Eastern customs tax and customs center and to make an example of the results and of the proposals to improve the prevention of corruption. The objective of this master's work was to set three tasks.

The first set of the research was the main concept of corruption and its open nature, ethical judgments and identification of links, between the level of corruption and corruption prevention measures. In this master's work I tried to identify the prevention of corruption as an example of law enforcement. Corruption is defined differently, but the content is relatively similar. Definition of corruption has a variety of unacceptable behaviors. It is almost impossible to figure out the best definition of corruption for every field of society. As a rule, the definition of corruption is used for the subject of a public official who is the executor of tasks and the subject of bribery of public duties, or other personal benefits. The concept of the corruption has as a clear definition of corruption, which combines the benefits of personal status and authority by getting personal gain.

The second task of the research was to analyze the perception of corruption and ethical attitudes in the area of Eastern customs tax and customs center as an example. The thesis of empirical data analysis results shows that corruption exists in the customs field, 17% (13 employees of 77) of respondents are either personally corrupted or know someone who has been exposed to a corruption case. Also, 17% of respondents have admitted that their unit get bribes (money, gifts or favor). Most bribes are offered, to speed up the clearance. The most



symbolic gift or inducement that was offered, was payable in cash bribes. 3 officials said that amount of the bribe is from 501 to 1000 euro's.

The Third task of the research was to analyze the ways, how to prevent corruption in the customs area and make suggestions to improve prevention. Corruption is undoubtedly a threat to the security and the type of crime that must be under control, we must fight with it continuously and through prevention. There are no absolutely useless methods and measures for prevention the corruption, each measure is either less or more effective. It is important that preventive measures must be implemented by a collection, only then it is possible to achieve the best results.

Master's work was carried out by customs officers by using the form of a questionnaire and by interviewing the experts, who are in daily contact with the investigation and prevention of corruption offenses. The rating of experts about the corruption preventive measures is almost the same as the results of the interview made by custom officials. In this research I want to highlight five more effective preventive measures against corruption:

- Strict selection of staff (recruitment criteria) in the customs area.
- Collective decision-making complex in the field of customs clearance or related issues.
- Clear rules for the entry and transporting of goods (including information for border crossers).
- Manual with real conflict of interest with real cases to customs officers.
- A competitive salary.

In addition to these measures were all experts agree that the most effective prevention of corruption is achieved when all the work mentioned in the preventive measures used in the collection. Managers and senior colleagues also pointed out a good example of fair and ethically correct behavior (the new official instruction by an instructor is fair) is convicted of an offense of corruption and the importance of asset forfeiture application.

For effective prevention of corruption in the customs field in Estonia, the author in his research gave three recommendations:

1. During the first recruitment of a new officials they must apply psychological tests that can detect a person's attitude and vulnerability to corruption and to identify the bad habits or even addiction: alcohol, drugs, gambling.
2. To train the staff of the best mentors, who could work as a supervisors of new officers. Mentors should get motivation by getting bonus for their job.
3. To create a manual for a conflict of interest, with actual cases to customs officials.

This research is focused on the effective prevention of corruption and perceived corruption in the customs of eastern area and on the tax and customs center as an example. In the future we'll need to conduct similar studies in the field of customs, to be able to compare and analyze the results, identifying trends and assessing the effects of this master`s work.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- \*Aguilera, R.V. and Vadera, A. (2005), "A multi-level theory of organizational deviance: corruption and corporate governance in a comparative perspective", paper presented at the Annual Meeting of the American Sociological Association, Philadelphia, PA, August 1-22, available at: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct¼true&db¼sih&AN¼18614335&site¼ehost-live> (accessed January 19, 2007).
- Ahi, K., Saarniit, L. 2000. Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel. *Juridica*, 8, 492-498.
- \*Ajzen, I. 1991. "The theory of planned behavior". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, Vol 50, No 2, pp 179-211.
- Ali, A. J. 2008. Islamic work ethic: a kritikal review. *Cross Cultural Management: An International Journal*, Vol 15, No 1, pp 5-19. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- \*Ashforth, B.E. and Anand, V. (2003), "The normalization of corruption in organizations". *Research in Organizational Behavior*, Vol 25, pp 1-25.
- \*Ashforth, B.E. and Kreiner, G.E. 1999. "'How can you do it?' Dirty work and the challenge of constructing a positive identity". *The Academy of Management Review*, Vol 24, No 3, pp 413-34.
- Anton, S. 2006. Tolliametniku kutse-eetika roll korruptsiooni ennetamisel. Lõputöö. Tallinn, Sisekaitseakadeemia Finantskolledž
- Aromaa, K. 2009. Corruption on the Finnish-Russian Border. Experiences and observations of Finnish and Russian civil servants and businesspersons on corruption on the border between Finland and Russia. Helsinki. Interneti leheküljelt [http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIdapptype=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadvalue1=inline;%20filename=korruptio\\_eng.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243793722073&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf](http://www.om.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURIdapptype=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadvalue1=inline;%20filename=korruptio_eng.pdf&SSURIsscontext=Satellite%20Server&blobwhere=1243793722073&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf) välja otsitud 27.02.2012.

- Avaliku teenistuse seadus 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 50, 764 ... RT I 2009, 36, 234
- Beck, A., Lee, R. 2002. Attitudes to corruption amongst Russian police officers and Trainees. *Crime, Law & Social Change*, 38, 357–372, Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands
- Bell, M. P. 2009. Introductoin: On Evidence, Ethics, Corruption, and Vallues. *Academy of Management Learning & Education*. Vol 8, No 2, pp 252-254. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- \*Crank, J.P. 1999. Understanding Police Culture. Cincinnati, OH: Anderson.
- \*Dower, N. 1997. Global Ethics for the 21st Century: Theory and Social Reality. University of Aberdeen.
- Eknevall, B. 2003. Police attitudes towards fellow officers' misconduct: the Swedish case and a comparison with the USA and Croatia. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*. Vol 3, pp 210-232.
- Garofalo, C. 2003. Toward a global ethic. Perspectives on values, training and moral agency. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol 16, No 7, pp 490-501. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- \*Goldstein, H. 1975. Police Corruption: A perspective on its nature and control. Washington, DC: Police Foundation.
- \*Guy, M.E. 1991. "Using high reliability management to promote ethical decision making", in Bowman, J.S. (Ed.), *Ethical Frontiers in Public Management*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA, pp 185-204.
- Gbadamosi, G., Joubert, P. 2005. Money Ethic, moral conduct and work related attitudes. Field study from the publik sektor in Swaziland. *Journal of Management Development*. Vol 24, No 8, pp 754-763. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Grant, R. W., Sugarman, J. 2004. Ethics in Human Subjects Research: Do Incentives Matter? *Journal of Medicine and Philosophy*, 29 (6), 717-738. Oxford University Press Journals andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Harrisson, L. E., Huntington, S. P. 2002. Kultuur on tähtis. Kuidas väärtushinnangud kujundavad inimarengut. Tallinn Kirjastus Pegasus
- Heath, W. 2000. South Africa: Public Sector Corruption. *Journal of Financial Crime*. Vol 7, No 4, pp 373-375. Henry Stewart Publication. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011

- Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. 2010. Uuri ja kirjuta [Tutki ja kirjoita]. Tõlge eesti keelde: I. Kraav, T. Kuurme, U. Kala, M.-L. Laherand, V. Maansoo ja J. Orn. Tallinn Kirjastus Medicina. (Originaal on publitseeritud Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsingi, 2004)
- Holmberg, S., Rothstein, B. 2010. Dying of Corruption. *Health Economics, Policy and Law*, 6, pp 529–547. Cambridge University Press. Cambridge Journal andmebaasist välja otsitud 21.10.2011
- Hooker, J. 2009. Corruption from a cross-cultural perspective. *Cross Cultural Management*. Vol 16, No 3, pp 251-263. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Filimonov, V. 2000. Korruptsiooni defineerimisest korruptsiooni preventtsiooni seisukohalt. *Juridica*, 8, 487-491.
- Ida-Viru maakond. 2012. Statistikaamet. Statistikaameti kodulehelt <http://www.stat.ee/ppe-ida-viru-maakond> välja otsitud 14.04.2012
- Jiao, A. J. 2010. Controlling Corruption and Misconduct: A Comparative Examination of Police Practices in Hong Kong and New York. *Asian Criminology*, 5, 27-44.
- Kallas, K.-L. 2012. Tollitöötajad pidasid märtsis kinni 1 132 821 sigaretti ja 32 365 liitrit kütust. Maksu- ja Tolliameti kodulehelt [http://emta.ee/toll?id=634&tpl=1026&c\\_tpl=1073&menu=2](http://emta.ee/toll?id=634&tpl=1026&c_tpl=1073&menu=2) välja otsitud 04.05.2012
- Karklins, R. 2005. The System Made Me Do It. Corruption in post-communist societies. M. E. Sharpe, Inc. Armonk, New York. London, England.
- Knack, S. 2007. Measuring Corruption: A Critique of Indicators in Eastern Europe and Central Asia. *Cambridge Journal*, 27 (3), pp 255-291. Cambridge Journal andmebaasist välja otsitud 21.10.2011
- Korruptsioonivastane seadus 27.01.1999, jõustunud 28.02.1999 – RT I 1999, 16, 276 ... RT I 2010, 22, 108
- Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. Riigikogu leheküljelt <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1480736> välja otsitud 11.02.2012
- КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: НЕЗАВИСИМЫЙ ГОДОВОЙ ОТЧЕТ ВСЕРОССИЙСКОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПРИЕМНОЙ ЧИСТЫЕ РУКИ 02 ИЮЛЯ 2009 – 30 ИЮЛЯ 2010. Москва 2010. Internetilehelt <http://www.rusadvocat.com/> välja otsitud 27.09.2011
- Korruptsiooni ennetus – juhendid käitumiseks. Maksu- ja Tolliameti intranetist <http://intranet.mta/?id=9573> välja otsitud 05.05.2012

- Korruptsiooni kuriteod. Kaitsepolitsei kodulehelt <http://www.kapo.ee/est/valik-kohtulahendeid/korruptsiooni-kuriteod> välja otsitud 09.05.2012
- Korruptsiooni määratlus 25.09.2009. Justiitsministeeriumi kodulehe korruptsiooni banner <http://www.korruptsioon.ee/> välja otsitud 19.09.2011
- Korruptsiooni olemus. Transparency International Korruptsioonivaba Eesti kodulehelt <http://www.transparency.ee/cm/node/20> välja otsitud 02.11.2011
- Lane, M. H. 2003. Toll ja korruptsioon. Teabeleht nr 3. (lk 5-6). Tallinn Jaan Tõnissoni Instituut
- Laulasmaa deklaratsioon kuritegevusevastase võitluse eelistustest. 2005. Justiitsministeeriumi kodulehelt <http://www.just.ee/15087> välja otsitud 20.03.2012
- Läänemäe, A. 2000. Eetika alused. Tallinn TTÜ kirjastus
- Lager, J. M. 2009. Overcoming Cultures of Compliance to Reduce Corruption and Achieve Ethics in Government. *McGeorge Law Review*. Vol 41, pp 63-83. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Levine, D. P. 2005. The corrupt organizations. *Human Relations*, 58 (6), pp 723-740. SAGE andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Liiv, M.-L., Aas, K. 2007. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2006. Tallinn: Kriminaalpoliitika uuringud 6, Justiitsministeerium. 102 lk
- Liiv, M.-L., 2005. Kas avaliku sektori töötaja on teistest eetilisem? – 2004. Aasta korruptsiooniuuringu tulemused. Avaliku teenistuse aastaraamat 2004. Riigikantselei. (lk 34-36). Tallinn Riigiteataja kirjastus
- Linnas, R. 1998. Ühiskond ja korruptsioon. Ratsionaalsus ja demokraatlik riik. Ühiskond ja korruptsioon: valik artikleid ja ettekandeid. (lk 9-19). Tallinn Jaan Tõnissoni Instituut
- 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
- \*Maas, P. 1974. *Serpico*. London: Fontana.
- Maksu- ja Tolliameti rahulolu-uuring 2010. Publitseerimata uuring. Tallinn
- \*Manning, P.K. 1977. *Police Work*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Marien, M. & Hooghe, M. 2011. Does political trust matter? An empirical investigation into the relation between political trust and support for law compliance. *European Journal of Political Research*, 50, 267–291.

- Masing, K. 2012. Ministerium: oleme valmis Narvas tööturuteenuste mahtu suurendama. Eesti Rahvusringhäälingu kogulehelt <http://uudised.err.ee/index.php?06252122> välja otsitud 04.05.2012
- \*Marx, G. 1981. Ironies of social control. *Social Problems*, 28, pp 221–246.
- Meel, M. 2000. Ärietika. Tallinn
- Newburn, T. 1999. Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature. *Police Research Series*. Paper 110. London: Home Office
- Niglas, K. 2010. The multidimensional model of research methodology. An Integrated Set of Continua. Sage Handbook of Mixed Methods Research. Vol 2, pp 215-236. Sage Publications
- Niglas, K. 2009. How the novice researcher can make sense of mixed methods designs. *International Journal of Multiple Research Approaches*. Vol 3, Issue 1, pp 34-46.
- Noack, P. 1998. Korruptsiooni poliitilised dimensioonid. Isiklikud nõrkused ja ühiskondlikud tingimused. Ühiskond ja korruptsioon: valik artikleid ja ettekandeid. (lk 56-65). Tallinn Jaan Tõnissoni Instituut
- OECD. 2007. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat. Riigikantselei. Interneti leheküljelt [http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide_konflikti_kasiraamat.pdf) välja otsitud 02.05.2012
- Oldendorp, J. 1997. Õigus ja õiglus. Raamatus „Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid“ (Toim. W. Drechsler, R. Kattel, I. Palgi ja I. Tallo). (lk 63-77). Tartu Ülikooli Kirjastus
- Osborne, D. 2007. Deciding to Fight Corruption. *Journal of Financial Crime*. Vol 7, No 1, pp 26-35. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Ochulor, C. L. 2011. Ethical and Moral Implications of Corruption. *Canadian Social Science*. Vol 7, No 5, pp 223-228. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Pevkur, A. 2005. Eesti avaliku teenistuse ees seisvatest eetikaküsimustest. Avaliku teenistuse aastaraamat 2004. Riigikantselei. (lk 27-28). Tallinn Riigiteataja kirjastus
- Pereira, B. 2008. Ethique, gouvernance et corruption. *Revue Francaise de gestion*. No 186, pp 53-77. Lavoisier, Paris. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Plaado, T. 2011. Kohaliku omavalitsuse äriühingute politiseerumine kui korruptsioonirisk. Publitseerimata magistritöö. Sisekaitseakadeemia
- Pillay, S. 2004. Corruption – the challenge to good governance: a South African perspective. *The International Journal of Public Sector Management*. Vol 17, No 7, pp 586-605.

- Emerald Group Publishing Limited. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Poerting, P. & Vahlenkamp, W. 1998. Internal strategies against corruption: Guidelines for preventing and combating corruption in police authorities. *Crime, Law & Social Change*, 29, pp 225-249, Kluwer Academic Publishers
- Punch, M. 2009. Police Corruption – Deviance, accountability and reform in policing. Cullompton: William Publishing
- Punch, M. 2000. Police Corruption and its Prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, 301-324.
- \*Punch, M. 1999. *Police Misconduct and 'System Failure': European Perspectives*. Paper presented at La Pietra, Florence, NIJ/NYU Seminar on Police Integrity and Democracies.
- Rabl, T. & Kühlmann, T. M. 2009. Why or why not? Rationalizing corruption in organizations. *Cross Cultural Management*. Vol 16, No 3, pp 268-286. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Rauch, J. E., Evans, P. B. 2000. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*. No 75, pp 49-71.
- \*Robertson, C. and Fadil, P.A. 1998. “Developing corporate codes of ethics in multinational firms: Bhopal revisited”, *Journal of Managerial Issues*, Vol 10, No 4, pp 454-62.
- Rothlein, S. 2008. Noble Cause Corruption. Article published in the free PATC E-Newsletter <http://www.patc.com/weeklyarticles/noble-cause-corruption.shtml> välja otsitud 23.09.2011
- Ryan, L. V. 2000. Combating Corruption: the 21th-Century Ethical Challenge. *Business Ethics Quarterly*. Vol 10, Issue 1, pp 331-338. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Sellbom, M., Fischler, G. L., Ben-Porath, Y. S., 2007. Identifying Mmpi-2 Predictors of Police Officer Integrity and Misconduct. *Criminal Justice and Behavior*. Vol 34, No 8, pp 985-1004. SAGE andmebaasist välja otsitud 10.02.2012
- Shieh, S. 2005. The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen smuggling case. *Journal of Contemporary China*, 14 (42), 67-91. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 21.10.2011
- Sootak, J., Pikamäe, P. 2009. Karistusseedustik. Kommenteeritud väljaanne. 3., täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn Kirjastus Juura



- Steidlmeier, P. 1999. Gift Giving, Bribery and Corruption: Ethical Management of Business Relationships in China. *Journal of Business Ethics* 20, 121-132. Kluwer Academic Publishers. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Sööt, M. L., Vajakas, K. 2010. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2010. Tallinn: Kriminaalpoliitika uuringud 13, Justiitsministeerium. 67 lk
- Talv, P. 2012. Uus korruptsioonivastase seaduse eelnõu sai valitsuse toetuse. Justiitsministeeriumi kodulehelt  
[http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56368/KVS\\_ee6u\\_14\\_02\\_2012.doc](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56368/KVS_ee6u_14_02_2012.doc) välja otsitud 11.04.2012
- \*Tang, T.L.P., Furnham, A. and Davis, G.M.T.W. 2000, "A cross-cultural comparison of pay differentials as a function of rater's sex and money ethic endorsement: the Matthew effect revisited", *Personality and Individual Differences*, Vol 29, pp 685-97.
- \*Tang, T.L.P., Tang, D.S.H., Tang, C.S.Y. and Dozier, T.S. 1998. "CEO pay, pay differentials, and pay-performance linkage", *Journal of Compensation and Benefits*, Vol 14, No 3, pp 41-6.
- The Customs Co-operation Council. 1993. The Arusha Declaration. Declaration of the Customs Co-operation Council Concerning Integrity in Customs. Maailma Tolliorganisatsiooni (World Customs Organisation – WCO) kodulehelt  
<http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Integrity/Arusha%20E.pdf> välja otsitud 13.04.2012
- Tolliseadus 13.04.2004, jõustunud 01.05.2004 – RT I 2004, 28, 188 ... RT I, 01.02.2012, 2 ja 3
- Transparency International. 2006. 2006 Corruption Perceptoins Index reinforces link between poverty and corruption. Transparency International kodulehelt:  
[http://transparenci.org/news\\_room/latest\\_news/press\\_releases/2006/en\\_2006\\_11\\_06\\_cpi\\_2006](http://transparenci.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/en_2006_11_06_cpi_2006) välja otsitud 07.01.2012
- Tuulik, M. 2002. Eetika ja moraal. Tallinn AS Kirjastus Ilo
- Unruh, G. 2008. Should You Manage Ethics or Corruption? *Thunderbird International Business Review*. Vol 50, No 5, pp 287-293. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 27.12.2011
- Usberwood, B. 1981. Towards a Code of Professional Ethics. *Aslib Proceedings*, 33 (6), pp 233-242. Emerald Group Publishing Limited. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011

- Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon [United Nations Convention against Corruption], 31.10.2003, jõustunud 14.12.2005 (Eesti suhtes jõustunud 12.05.2010 – RT II 2010, 3, 10
- Yolles, M. 2009. A social psychological basis of corruption and sociopathology. *Journal of Organizational Change Management*. Vol 22, No 6, pp 691-731. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Yolles, M., Sawagvudcharee, O. 2010. Understanding corruption. *Journal of Organizational Transformation and Social Change*. Vol 7, No 2, pp 125-149. EBSCOhost andmebaasist välja otsitud 22.12.2011
- Zaman, A., Faiz-Ur-Rahim. 2009. Corruption: measuring the unmeasurable. *Humanomics*. Vol 25, No 2, pp 117-126. Emerald Group Publishing Limited. EMERALD andmebaasist välja otsitud 21.10.2011
- Zekos, G. I. 2004. Ethics versus corruption in globalization. *Journal of Management Development*. Vol 23, No 7, pp 631-647. EMERALD andmebaasist välja otsitud 22.12.2011

## TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1. Vastusevariandid korruptiivse käitumise põhjendamisel .....	37
Joonis 1. Tolliametnike korruptsiooni määratlemine .....	33
Joonis 2. Eetiliselt kaheldavate situatsioonide aktsepteerimine .....	35
Joonis 3. Ametnike vastuvõtlikkus korruptsioonile .....	38
Joonis 4. Ametnike rahulolu töökohaga .....	39
Joonis 5. Ametnike rahulolu (uuringute võrdlus) .....	40
Joonis 6. Altkäemaksu maksmise sagedus .....	42
Joonis 7. Kui ulatuslikuna korruptsiooni tajutakse (uuringute võrdlus).....	44
Joonis 8. Eesmärk, mille puhul makstakse altkäemaksu .....	45
Joonis 9. Pakutud altkäemaksu suurusjärg .....	46
Joonis 10. Kes pakuvad kõige rohkem altkäemaksu .....	48
Joonis 11. Kokkupuude korruptsiooniga viimase kahe – kolme aasta jooksul .....	49
Joonis 12. Kokkupuude korruptsiooniga (uuringute võrdlus) .....	50
Joonis 13. Teised korruptsioonivormid, millega ametnikud on kokku puutunud .....	51
Joonis 14. Kokkupuude teiste korruptsioonivormidega (uuringute võrdlus) .....	52
Joonis 15. Korruptsiooni ennetamise meetmed tolli valdkonnas .....	54
Joonis 16. Tolliametnike seisukohalt viis vähem efektiivset korruptsiooni ennetusmeetet ....	55
Joonis 17. Tolliametnike seisukohalt enim efektiivsed korruptsiooni ennetusmeetmed.....	56

## LISA 1. Tolliametnike anonüümne ankeetküsimustik



Lugupeetud vastaja!

Teie ees oleva küsimustiku eesmärgiks on teada saada Teie arvamust tolli valdkonna töö ning selle eetiliste aspektide kohta Eestis. Oleksime väga tänulikud, kui saaksite küsimustele vastata. Ankeedile vastamine on lihtne ning võtab aega umbes 10 - 15 minutit. Ankeet on mõeldud Teile isiklikuks vastamiseks.

Uuring on anonüümne. Teie osalemist uuringus ei registreerita ning Teie nime ei seostata ühegi vastusega. Küsimustik on koostatud Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku magistriõppe raames ning tulemusi analüüsitakse vaid teadustöö eesmärgil.

Küsimuste korral palun võtke ühendust e-posti teel [tiina.karu@sisekaitseakadeemia.ee](mailto:tiina.karu@sisekaitseakadeemia.ee)

Vastajate andmed:

Sugu: .....

1. Milline on Teie kõige kõrgem omandatud haridustase?

- Algharidus
- Põhiharidus
- Keskkharidus
- Keskeri- või kutseharidus
- Kõrgharidus

2. Kas Teie töökoht asub...

- Narva
- Sillamäe
- Jõhvi
- Rakvere

3. Kui vana Te olete?

- 18 - 25

- 26 - 30
- 31 - 35
- 36 - 40
- 41 - 45
- 46 - 50
- 51 - 55
- 56 - 60
- üle 60 aasta

4. Mis rahvusest Te olete?

- Eestlane
- Venelane
- Muu rahvus

5. Millal Te asusite tööle oma praegusele ametikohale?

- Alla 1 aasta tagasi
- 1-5 aastat tagasi
- 6-10 aastat tagasi
- 11-15 aastat tagasi
- 16-20 aastat tagasi
- üle 20 aasta tagasi

6. Palun öelge, kuivõrd Te igat järgnevat olukorda aktsepteerite? Kuivõrd Te aktsepteerite seda, et ...?

	Täiesti aktsepteerin	Pigem aktsepteerin	Pigem ei aktsepteeri	Üldse ei aktsepteeri	Ei oska öelda
Ettevõtja pakub kõrgele ametnikule reisi soojale maale, et viimane aitaks tema pojal tolli tööle pääseda.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ametnik kasutab ametiautot isiklikuks otstarbeks.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ettevõtja helistab tuttavale tolliametnikule, et kiirendada ettevõtte dokumentide menetlemist, mis on vahepeal takerdunud.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kaubavedaja pääseb tollist läbi eelisjärjekorras, kuna tolliametnik on tema venna kursusekaaslane.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Kõrge tolliametnik lubab ettevõtjale vastutasu eest mõjutada oma alluvat otsustama ettevõtjaga seotud menetlust ettevõtja kasuks.

7. Palun öelge, kuivõrd Te nõustute iga järgneva väitega.

	Täiesti nõus	Pigem nõus	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu	Ei oska öelda
Olen oma palga ja lisatasudega rahul.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mu töökoht on stabiilne ja kindel.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minu arengu- ja karjäärivõimalused Maksu- ja Tolliametis on head.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Olen rahul töötingimuste ja töövahenditega.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tänu oma töökohale on mul ühiskonnas kõrge staatus.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minul isiklikult ei ole tööl kunagi tekkinud huvide konflikti.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Minu ülemus(ed) ei ole mulle kunagi survet avaldanud erapoolikute otsuste vastuvõtmiseks.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kui tolliametnik võtab peale teenuse osutamist tänutäheks vastu kingituse, siis see on korrupsioon.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kui tolliametnik võtab trahvi ärahoidmiseks või asjaajamise kiirendamiseks vms puhul vastu raha, kingituse või vastuteene, siis see on korrupsioon.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kui hangetega tegelev ametnik tellib asutusele arvuteid firmast, mille osanik on tema poeg (või muu lähikondlane), siis see on korrupsioon.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Kujutlege, et olete ametnik, kes otsustab projektide rahataotluste üle. Üks rahataotleja pakub Teile puhkusereisi soojale maale juhul, kui otsustate tema projekti kasuks. Kuivõrd nõustute järgmise väitega?

	Nõustun täiesti	Pigem nõustun	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu	Ei oska öelda
Otsustaksin projekti kasuks, kuna pakkumisest oleks ebaviisakas keelduda.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otsustaksin projekti kasuks, kuna vahelejäämisrisk on väike.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otsustaksin projekti kasuks, kuna see oleks hea majanduslik võit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otsustaksin projekti kasuks, kuna selline vastuteene oleks kahjutu – ei põhjustaks kellelegi mingeid kahjusid.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otsustaksin projekti kasuks, kuna see on küllaltki levinud praktika.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Kui tihti makstakse Teie hinnangul Teie struktuuriüksuses altkäemaksu kas raha, kingituste või teenete näol?

- Tihti
- Mõnikord
- Harva
- Mitte kunagi
- Ei oska öelda

10. Palun öelge, millistel järgmistel eesmärkidel antav altkäemaks nii raha, kinkide kui ka vastuteenete näol on Teie arvates selle struktuuriüksuse suhtes levinud, kus Te töötate? Altkäemaks... (mitmed võimalikud vastused)

- Tollikontrollist pääsemine.
- Rikkumise avastamisel karistusest pääsemine.
- Tollivormistuse kiirendamine.
- Tollivormistuse tegemine vaatamata esitatud dokumentides puuduste ilmnemisele.
- Ei oska öelda

11. Millises suurusjärgus summasid tavaliselt Teie asutuse töötajatele Teile teadaolevalt pakutakse?

- sümboolne kingitus või vastuteene
- kuni 10 eurot (ca 150 krooni)
- 11 kuni 50 eurot (ca 150 – 750 krooni)
- 51 kuni 100 eurot (ca 750 – 1500 krooni)
- 101 kuni 500 eurot (ca 1500 – 8000 krooni)
- 501 kuni 10 00 eurot (ca 8000 – 15000 krooni)
- enam kui 10 00 eurot
- ei oska öelda

12. Kas raha, kingitusi, vastuteenet pakuvad Teie hinnangul sagedamini...?

- Eestlased
- Mitte-eestlased
- Eestlased ja mitte-eestlased pakuvad umbes võrdse sagedusega
- Ei oska öelda

13. Kas Te olete viimase kahe-kolme aasta jooksul töö-alaselt kokku puutunud mõne korrupsioonijuhtumiga?

- Jah, olen isiklikult.
- Isiklikult ei ole, aga tean kolleege (ei pruugi olla Teie asutusest), kes on.

- Ei oska öelda (kuna ei tea, kas tegu oli korrupsiooniga).
- Ei ole kokku puutunud.

14. Järgnevalt on toodud võimalikud korrupsiooni ennetamise võimalused tollivaldkonnas. Palun valige sobivad variandid:

	Täiesti nõustun	Pigem nõustun	Pigem ei nõustu	Üldse ei nõustu
Avalikkuse teavitamine lubatud ja lubamatust käitumisest (huvide konflikti olukordadest) tollivaldkonnas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eetikakomisjoni loomine, kes tegeleks korrupsiooniküsimustega tollivaldkonnas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Perioodilised eetikakoolitused (koos kaasustega) tolliametnikele.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Range personalivalik (värbamiskriteeriumid) tollivaldkonnas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maksu- ja tolliameti anonüümne ja tasuta infotelefon või e-posti aadress korrupsioonist teatamiseks.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Korrupsioonis süüdi tunnistatud tolliametnike avalik hukkamõist.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tolliprotseduuride lihtsustamine ja elektroonne asjaajamine.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kollektiivne otsustamine keeruliste tollikontrolli või – vormistust puudutavates küsimustes (nt ametnik + vahetusevanem / vahetu juht).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rangemad karistused korrupsiooni kuritegude eest.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Selged reeglid piiriületamise ja kaubaveo kohta.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tolliametnike konkurentsivõimeline töötasu.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pisteline kontroll vormistatud dokumentide ja rikkumise tuvastamisel koostatud dokumentide üle.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Korrupsioonis süüdimõistetud tolliametnikele vähemalt viie aastane keeld töötada riigiametis.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Huvide konflikti käsiraamat koos reaalsete kaasustustega tolliametnikele.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Suuremad piirangud andmebaasidele ligipääsemiseks.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Korrupsioonist teavitaja kaitse sisseseadmine asutuses (usaldusisik, kellele võimalik nii enda kui teiste juhtumitest teada anda).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Väiksem kontroll ja suurem ametnike usaldamine.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## LISA 2. Ekspertintervjuu küsimustik

Pöördun Teie kui ekspertide poole, sest minule teadaolevalt tegelete oma asutustes korruptsiooni teemaga ning omate teadmisi ja kogemust korruptsiooni ennetamise kohta.

Käesolev ekspertküsimustik on koostatud Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku magistriõppe raames, mille eesmärk on uurida tollivaldkonna korruptsiooni ennetamisega seotud aspekte. Olen viinud läbi uuringu Ida maksu- ja tollikeskuse tolliinspektorite (tollikontroll ja vormistus) hulgas ning lisaks uurin valdkonna ekspertide seisukohti.

Olen väga tänulik, kui leiате 40 minutit (ekspertintervjuu eeldatav pikkus), et anda oma panus uurimistöö läbiviimisesse.

Tulemusi kasutatakse ainult üldistatud kujul, Teie nime konkreetse vastusega seostamata ja teaduslikel eesmärkidel. Küsimuste korral palun võtke ühendust telefonil 5242463 või e-posti teel aadressil: [ants.kutti@emta.ee](mailto:ants.kutti@emta.ee)

Vastust igale küsimusele palun võimalusel põhjendada. Valmiva uurimistöö õnnestumiseks on väga tähtis Teie kui korruptsiooni ennetusega tegeleva eksperdi arvamus!

Täna koostöö eest!  
Ants Kutti

Järgnevalt on toodud võimalikud korruptsiooni ennetamise võimalused tollivaldkonnas, mille kohta pidid tolliametnikud hindama, kui efektiivse korruptsiooni ennetamise meetmega on tegemist. Palun tutvuge all olevate meetmetega, nende kohta on Teile neli küsimust. Ennetusmeetme kõrvale on toodud tolliametnike %, kes oli meetmega „nõus“ ja „täiesti nõus“. Palun võimalusel kommenteerige meetmetele antud hinnanguid. Sinise värviga on märgitud need vastused, kus nõustujate oli alla 90% ja punase värviga need, kus nõustujate protsent oli 90% ja üle selle.

Korruptsiooni ennetamise meetmed:

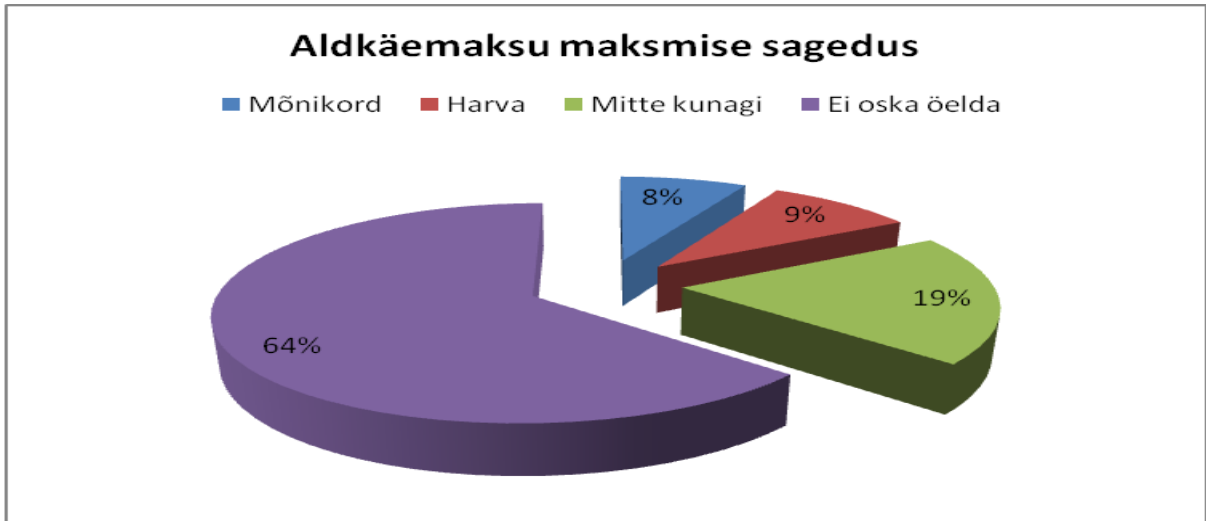
1. Avalikkuse teavitamine lubatud ja lubamatust käitumisest (huvide konflikti olukordadest) tollivaldkonnas. Nõus: 91%
2. Eetikakomisjoni loomine, kes tegeleks korruptsiooniküsimustega tollivaldkonnas. Nõus: 57%
3. Perioodilised eetikakoolitused (koos kaasustega) tolliametnikele. Nõus: 83%
4. Range personalivalik (värbamiskriteeriumid) tollivaldkonnas. Nõus: 90%

5. Maksu- ja tolliameti anonüümne ja tasuta infotelefon või e-posti aadress korruptsioonist teatamiseks. Nõus: 92%
6. Korruptsioonis süüdi tunnistatud tolliametnike avalik hukkamõist. Nõus: 56%
7. Tolliprotseduuride lihtsustamine ja elektroonne asjaajamine. Nõus: 86%
8. Kollektiivne otsustamine keeruliste tollikontrolli või – vormistust puudutavates küsimustes (nt ametnik + vahetusevanem / vahetu juht). Nõus: 95%
9. Rangemad karistused korruptsiooni kuritegude eest. Nõus: 94%
10. Selged reeglid piiriületamise ja kaubaveo kohta. Nõus: 97%
11. Tolliametnike konkurentsivõimeline töötasu. Nõus: 94%
12. Pisteline kontroll vormistatud dokumentide ja rikkumise tuvastamisel koostatud dokumentide üle. Nõus: 95%
13. Korruptsioonis süüdimõistetud tolliametnikele vähemalt viie aastane keeld töötada riigiametis. Nõus: 90%
14. Huvide konflikti käsiraamat koos reaalseste kaasustustega tolliametnikele. Nõus: 80%
15. Suuremad piirangud andmebaasidele ligipääsemiseks. Nõus: 53%
16. Korruptsioonist teavitaja kaitse sisseseadmine asutuses (usaldusisik, kellele võimalik nii enda kui teiste juhtumitest teada anda). Nõus: 77%
17. Väiksem kontroll ja suurem ametnike usaldamine. Nõus: 53%

#### KÜSIMUSED EKSPERDILE (eeldatav intervjuu pikkus on 40 minutit)

1. Millised ülaltoodud meetmed Teie hinnangul toimiksid kõige vähem korruptsiooni ennetamise vahendina tolli valdkonnas (või sisejulgeoleku valdkonnas üldiselt)? Palun valige 5 meedet ja põhjendage lühidalt.
2. Millised ülaltoodud meetmed Teie hinnangul toimiksid kõige paremini korruptsiooni ennetamisel tolli valdkonnas (või sisejulgeoleku valdkonnas üldiselt)? Palun põhjendage.
3. Kas on veel lisaks ülaltoodule mingeid efektiivseid korruptsiooni ennetamise meetmeid?
4. Kui tõsiseks peate (joonise 1 põhjal) korruptsiooniprobleemi Ida maksu- ja tollikeskuses?

Joonisel 1 on toodud korruptsiooni ulatuse tajumist mõõtvale küsimusele antud vastuste tulemus.



Joonis 1. Kui tihti makstakse Teie struktuuriüksuses aldkäemaksu kas rahas, kingituse või teenete näol?

**Tulemused:**

- „mõnikord“ 8% ja harva 9%, kokku 17% (13 ametnikku 77-st);
- „ei oska öelda“ 64 % (49 ametnikku 77-st);
- „mitte kunagi“ 19% (15 ametnikku 77-st) – *Kas võib järeldada, et „ei oska öelda“ vastanutest teavad vähemalt ühest korruptsiooni juhtumist.*