



TARTU ÜLIKOOL
RAKE



HARIDUSE VALDKONNA KORRUPTSIOONIRISKID JA PETTUSED

Uringuaruanne
Aprill 2017



Eesti
tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa
Regionaalarengu Fond



JUSTIITSMINISTEERIUM

Uuringu tellis Justiitsministeerium. Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: Jaan Ginter, ekspert
Aare Kasemets, ekspert
Hasso Kukemelk, ekspert
Kadri Rootalu, ekspert
Kärt Vahtra, ekspert
Merli Aksen, analüütik
Imbi Kaunismaa, analüütik
Gerly Tamm, analüütik
Elvo Themas, projektijuht

Viitamine: Ginter, J., Kasemets, A., Kukemelk, H., Rootalu, K., Vahtra, K., Aksen, M., Kaunismaa, I., Tamm, G., Themas, E. Hariduse valdkonna korrupsiooniriskid ja pettused 2016-2017. *In English: Study about corruption and fraud in Estonian education system (2016-2017)*. Tartu: Tartu Ülikool

Uuringu autorid tänavad praktikante Mari Raudseppa, Annika Bunderit ja Eliise Järvalat ning tellija esindajaid Mari-Liis Sööti ja Kätlin-Chris Kruusmaad, kes aitasid kaasa uuringu valmimisse.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missioon on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas. Lisaks RAKE meeskonnale kaasame kõrgeima kvaliteedi tagamiseks oma uuringutesse parimaid valdkonnaeksperte nii Tartu Ülikoolist kui vajadusel ka väljastpoolt. RAKE võrgustik hõlmab kõiki TÜ sotsiaalteadlasi ning meditsiini-, loodus-, tehnika- ja humanitaarteaduste valdkonna esindajaid.

Kontaktandmed: Lossi 36-312,
51003, Tartu
www.rake.ut.ee

SISUKORD

Sissejuhatus.....	4
1. UURINGU METOODIKA.....	5
2. EBAEETILINE KÄITUMINE JA KORRUPTSIOON HARIDUSES.....	11
2.1. Korrupsiooni mõiste hariduses	11
2.2. Korrupsioonijuhtumid hariduses.....	15
2.3. Haridusega seotud organisatsioonide tagasiside: korruptiivse ja ebaeetilise käitumisega seotud teemad.....	21
3. HINNANGUD ERINEVATELE KORRUPTIIVSETELE JA EBAEETILISTELE OLUKORDADELE JA NENDE LEVIKULE	23
3.1. Haldamine ja hanked	25
3.2. Vastuvõtt ja järjekord	30
3.3. Poliitkorrupsioon	32
3.4. Varia – muud haridusteemad	34
3.5. Teadusrahastamine	36
4. KOKKUPUUDE KORRUPTSIOONI JA EBAEETILISE KÄITUMISEGA NING ARVAMUSED SELLE LEVIKUST	38
5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED.....	42
KOKKUVÕTE	53
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS	58
CONCLUSION	71
VIIDATUD ALLIKAD	77



Lisad (eraldi dokumendis)

[Lisa 1. Veebiküsitluse küsimustik \(eesti keeles\)](#)

[Lisa 2. Veebiküsitluse küsimustik \(vene keeles\)](#)

[Lisa 3. Fookusgrupiintervjuu kava](#)

[Lisa 4. Individuaalintervjuu kava](#)

[Lisa 5. Kvantitatiivuuringu täpsemad tulemused](#)

[Lisa 6. Ajakirjandustekstide sisuanalüüsi kokkuvõte \(periood 2012-2017\)](#)

[Lisa 7. Haridusvaldkonna asutustega seotud kohtus tõendamist leidnud juhtumid 2012-2016](#)

[Lisa 8. Korrupsiooniriskid haridusasutustest](#)

[Lisa 9. Välisekspertide intervjuukava](#)

[Lisa 10. Ebaeetilised ja korruptiivsed olukorrad hariduses ja võimalikud lahendused \(kõik olukorrad ja lahendused\)](#)

SISSEJUHATUS

Eesti positsioon oli *Transparency International*'i korrupsiooni tajumise indeksis 2016. aastal 22., võrreldes 2012. aastaga on indeksi väärtus paranenud ning jõudnud 64lt 70ni¹. Esikohtadel asuvad ootuspäraselt Põhjamaad (Taani, Soome ja Rootsi); lähinaabrid Läti ja Leedu koos Venemaaga jäävad meist märgatavalt tahapoole. *Transparency International*'i globaalse korrupsiooni baromeetri järgi peavad Eesti elanikud kõige korruptiivsemaks poliitiliste parteide tegevust (55%), millele järgneb korrupsioon äris (41%) ja avaliku sektori teenistujate tegevuses (38%); vaid 13% vastanutest arvas, et haridussüsteem Eestis on korruptiivne. Justiitsministeeriumi poolt 2016. aastal läbi viidud KSK ehk kolme sihtrühma korrupsiooniuringust ilmnes, et 4% vastanutest on koolide ja lasteasadadega suheldes kokku puutunud meelega ehk neile on antud märku soovist saada altkäemaksu raha, kingituste või vastuteenete näol. Võrreldes 2010. aasta sama uuringuga ei ole kokku puutunute osakaal märgatavalt muutunud, 2010. aastal oli 5% vastanutest taolise olukorraga haridusasutustes kokku puutunud.

Spetsiifiliselt haridusevaldkonnas ei ole varem Eestis akadeemilist ega rakenduslikku korrupsiooniuringut läbi viidud ja seega on lähteülesanne ambitsioonikas. Näiteks haridusvaldkond hõlmab kõrghariduse tõttu ka teadust (sh teadusrahastust) ja hariduse rahvusvahelistumise teemasid. Viimane mahukas rahvusvaheline haridusalane korrupsiooniraport *Transparency International*'i poolt „*Global Corruption Report: Education*“ seob korrupsiooni käsitluse inimõiguste ja hariduse kvaliteedi kontseptsioonidega, sh (üli)õpilaste õigused ning õpetajate ja teadlaste kutseväärikusega seotud korrupsiooniriskid „akadeemilise kapitalismi“ tingimustes.

¹ Mida lähemal on indeksi väärtus nullile, seda korruptiivsemana riiki tajutakse ja mida lähemal on indeksi väärtus 100le, seda korrupsioonivabamana riiki tajutakse. Transparency International: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/eesti-paigalseis-korrupsioonitajumise-indeksis-kinnistunud>

Käesoleva rakendusuuringu **üldeesmärk** on kirjeldada Eesti haridussüsteemi korruptsiooniriske ning pakkuda välja meetmed (sh tegevuskava) nende lahendamiseks. Rakendusuuring annab vastused järgmistele uurimisküsimustele:

- mis hariduse valdkonna sektorites on pettuse- ja korruptsiooniriskid suurimad;
- millised on hariduse valdkonna korruptsiooni vormid ja olukorrad;
- kui sageli ja mis tegevuste puhul esineb haridussüsteemiga kokku puutuvate inimeste arvates korruptiivset käitumist (alkäemaks, huvide konflikt, onupojapoliitika jne);
- millised on juhtimistasandite ja haridusasutuste töötajate erinevad rollid riskide tekkimisel;
- kuivõrd tajuvad hariduse valdkonna töötajad ise hariduse valdkonna korruptsiooniriske ning tegevuste seotust erinevate korruptsioonivormidega?

Uuring annab uuendatud andmetega ülevaate sellest, mis olukordi ja näiteid tajutakse hariduselus korruptiivseks või ebaeetiliseks, samuti ülevaate korruptsioonist ja pettustest haridussüsteemis (sh kogetud olukordadest), koondab hinnangud nende ulatusest ja levikust ning esinevatest korruptsiooniriskidest (mis tegurid soodustavad ja loovad korruptsiooniohtlikke olukordi).

Uuringu tulemusena on võimalik täiendada ja uuendada korruptsioonivastast strateegiat aastateks 2013–2020, samuti täiendada ja uuendada Eesti elukestva õppe strateegiat 2020, teadmistepõhise Eesti ja kohalike omavalitsuste strateegiaid, ülikoolide, kutsekoolide, gümnaasiumide ja lasteaedade arenduskavu.

Uuringu lõpparuande sihtrühmad on poliitikakujundajad, seadusloomega tegelevad eksperdid ning haridussüsteemi osalised (sh nt koolid, õppijad, lapsevanemad, õpetajad, õppejõud ja juhtkond, haridustasemetes ja haridusvaldkondade esindajad jne).

1. UURINGU METOODIKA

Uuringu eesmärgi saavutamisel ja uurimisküsimustele vastamisel kombineeriti kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Uuringu meetodika moodustas vestlusring erialaliitude esindajatega, dokumendianalüüs (sh juhtumiuuringud), veebiküsitlus, fookusgrupiintervjuud, süvaintervjuud, lühiintervjuud Skype teel või kirjalikult välisekspertidega ja tööprotsesside audit ning ümarlaud uuringu lõpus soovituste parendamiseks. Pärast vestlusringi ja dokumendianalüüsi valiti koostöös tellijaga välja olukorrad ja teemad, mida uuriti süvitsi uuringu teistes etappides. Järgnevalt antakse lühiülevaade kasutatud meetoditest.

Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüs hõlmas nelja osa. Esiteks vaadeldi teiste riikide hariduse (sh teaduses) korruptsiooniuuringutes kasutatud teoreetilisi lähenemisi ning tehti ülevaade mõistetest ja uurimisteemadest nii dokumendianalüüsi kui teiste rakendusuuringu etappide kavandamiseks (mõisted, korruptsioonivormid jm). Teiseks viidi haridusvaldkonna strateegiadokumentide põhjal läbi sisuanalüüs. Kolmandaks vaadeldi ajakirjanduses perioodil 2012–2017 kajastust leidnud hariduse

korruptsiooniga seotud juhtumeid (kokku 37). Neljandaks viidi läbi perioodi 2012–2016 kohtujuhtumite sisuanalüüs. Ülevaade koostati PPA ja KAPO kodulehtedel olevate avalike andmete põhjal² ja puudutab kohtus tõendamist leidnud kaheksat juhtumit. Analüüsi tulemused leiavad kajastust erinevate peatükkide osadena.

Kvantitatiivuuring

Selleks, et hinnata erinevate sihtgruppide arvamust ebaeetilisest käitumisest ja korruptsioonist ning nende levikut hariduses, kasutati kvantitatiivuuringut ning koostati veebiküsitlus. Küsitlus koosnes kolmest osast: taustaküsimused vastaja kohta, vastaja arvamused ja hinnangud erinevatele hariduses esinevatele olukordadele ning vastaja isiklik kokkupuude ebaeetiliste ja korruptiivsete olukordadega hariduses. Küsitlus viidi läbi nii eesti kui vene keeles (küsimustikud on lisades 1 ja 2).

Küsitluse sihtgrupid olid alg- ja põhihariduse, gümnaasiumi, kutse- ning kõrgharidustaseme haridusasutuste juhid, õpetajad, õppejõud, teadustöötajad, doktorandid, üliõpilased, õpilased (üle 15. aastased) ja lapsevanemad. Seega moodustasid küsitluse üldkogumi kõik üldhariduskoolid, kus õpivad üle 15. aasta vanused õpilased, kutsekoolid ning kõrgkoolid. Küsitluse valim koosnes 237 õppeasutusest ning nende filiaalidest. Veebiküsitlusest jäid välja alusharidus ja põhiharidus (õpilased kuni 15. eluaastani). Nende haridustasemetega seotud sihtrühmi (juhtkond, õpetajad, lapsevanemad) uuriti teistes uuringuetappides.

Küsitlus viidi läbi veebiplatvormis www.surveymonkey.ee. Küsitlus toimus perioodil 19.01.2017–13.02.2017.

Andmeanalüüsimeetoditest kasutati kirjeldavat statistikat ja regressioonanalüüsi, sh nt sagedusjaotust ja risttabeleid, aga ka indekse ja keskmiste võrdlust kirjeldamiseks korruptsiooni levikut ja sellega kokkupuudet erinevates sihtrühmades (nt soo, vanuse, rahvuse, keele, vanemate haridustaseme, õppeasutuse suuruse ning asukoha järgi). Andmete analüüsimisel kasutati statistilise andmetöötamise paketti SPSS.

Kvalitatiivuuring

Kvalitatiivuuring viidi läbi erinevates sihtgruppides. Kvalitatiivuuring koosnes omakorda erinevatest etappidest: vestlusring erialaliitude esindajatega; kognitiivsed intervjuud; fookusgruppiintervjuud, süvaintervjuud, lühiintervjuud Skype teel või kirjalikult välisekspertidega ja tööprotsesside audit.

Vestlusring erialaliitude esindajatega

Et selgitada välja, millised võiksid olla küsimustiku küsimused ning milliseid juhtumeid haridusvaldkonna töötajad ja lapsevanemad ning teised valdkonnaga seotud inimesed peavad ebaeetiliseks ja/või korruptiivseks, viidi läbi vestlusring erialaliitude ja –ühenduste (nt Lastevanemate Liit, Õpetajate Liit jt) esindajatega. Vestlusringi formaat oli oluline sisend uuringu fookuse välja selgitamisel ning esialgse küsimustiku koostamisel (kogutud info, näited, juhtumid ja nende analüüs),

² <https://www.politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/kohtulahendid.dot> / & <https://www.kapo.ee/et/content/korruptsiooni-kuriteod.html>

kuna võimaldas vestluses osalejatel üksteist täiendada ning kutsus esile olulisi tähelepanekuid, mida olnuks keerukam koguda kirjalikult või individuaalses vestluses.

Seoses vestlusringiga suheldi erialaliitude liikmete ja esindajatega aktiivselt ka telefoni ning kirja teel. Oma tagasiside andsid ja mõtteid jagasid järgmised erialaliidud ning ühendused: Liivimaa Kutsekoolide Ühendus, Eesti Lasteaednike Liit, Eesti Õpetajate Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Lastevanemate Liit, Eesti Linnade Liit, Eesti Alushariduse Juhtide Ühendus, Eesti Õpilasesinduste Liit, Eesti Koolijuhtide Ühendus, Eesti Eripedagoogide Liit, Eesti Üliõpilaskondade Liit, Rektorite Nõukogu, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogu, Tallinna Lasteaedade Hoolekande Liit ja Tallinna Nõmme Gümnaasiumi hoolekogu.

Kognitiivsed intervjuud

Küsimustike arusaadavust ja sobivust testiti kvalitatiivselt kognitiivsete intervjuudega. Uuringu käigus viidi kokku läbi **kaheksa kognitiivset intervjuud**. Intervjueeritavate valim koostati nii mugavusvalimi kui suunatud valimi meetodil. Mugavusvalimi puhul toimub liikmete valimine uurija jaoks kergesti kättesaadavatest huvialustest. Suunatud valimi kasutamine tähendas aga seda, et küsimustikke oli vaja eelnevalt testida konkreetsetes sihtrühmades, st konkreetse sihtrühma esindajaga. Kuna “korruptsioon” ja sellega seotud mõisted on väga tunnetuslikud ja subjektiivsed, on kvantitatiivse analüüsi läbiviimisel ja tulemuste õigel tõlgendamisel vajalik, et võrdlusgrupid saavad küsimusest ühtmoodi aru. Kognitiivse intervjuu eesmärk oli testida küsimustiku sobivust sihtrühmale, st küsimuste selgust, küsimustest arusaamist ja vastamise keerukust. Kognitiivsete intervjuude kasutamine küsimustike parendamiseks on levinud lähenemine (Krosnick 1999; Beatty ja Willis 2007; Artino Jr jt 2014).

Kognitiivsed intervjuud viidi läbi **verbaalse suunamise meetodil** (ingl *verbal probing*), mis võimaldab täpselt hinnata, mis sõnad küsimusest võivad vajada muutmist. Samuti kasutati mõistete puhul ümbersõnastamise tehnikat, mis on verbaalse suunamise meetodi alameetod (nt Collins 2003). See on efektiivne viis selleks, et aru saada, kuidas inimesed mõistavad küsimuse sisu. Intervjuude läbiviimiseks koostati intervjuu kava ning juhised intervjueerijale.

Kokkuvõttes testiti kognitiivsete intervjuude abil küsimuste ja vastusevariantide sõnastust (sh kas on arusaadavalt sõnastatud ja üheselt mõistetavad; kui ei, siis mis jäi segaseks; mis küsimused võimaldavad mitmeti arusaamist), võõraste ja arusaamatute sõnade olemasolu, oluliste või üleliigsete vastusevariantide olemasolu, hindamisskaalade arusaadavust ja sobivust, küsimustiku disaini ja küsimuste järjekorda. Kognitiivsete intervjuude tulemusena parandati eestikeelsete küsimuste arusaadavust ja küsimuste sõnastust. Samas tuleb tähelepanu pöörata sellele, et pärast kognitiivseid intervjuusid lisandus tellija soovil küsimustikku teemasid, mida tulenevalt pingelisest ajakavast ning lisandunud tööst ei olnud enam võimalik kognitiivsete intervjuudega testida, kuid küsimustiku täiendamisel võeti arvesse.

Fookusgrupiintervjuud

Kokku viidi läbi **kuus fookusgrupiintervjuud eesti keeles** ning neis osales 29 inimest, sh 11 meest ja 18 naist. Fookusgrupid viidi läbi järgmistes sihtgruppides:

1. alushariduses kaks fookusgruppi; üks eraldi fookusgrupp lapsevanematele ja üks eraldi fookusgrupp juhtkonna tasandile (lasteaia, eelkooliasutuste, lapsehoiu juhtkond, haridustöötajad KOVIDes);
2. kõrghariduses kaks fookusgruppi; üks eraldi fookusgrupp õppejõududele, lektoritele; üks eraldi fookusgrupp teaduritele;
3. alg-, põhi- ja keskhariiduses/gümnaasiumis, kutsehariduses kaks fookusgruppi; üks eraldi fookusgrupp juhtkonnale; üks eraldi fookusgrupp õpetajatele.

Fookusgrupid moodustati nii, et haridussüsteemi eri tasandite esindajaid ühte fookusgruppi kokku ei kutsutud. Sellise lähenemisega sooviti julgustada fookusgrupis isiklikest kogemustest, juhtumitest ja näidetest rääkima ning eri kogemustel, arvamustel arutlema.

Fookusgruppiintervjuude eesmärk oli arutleda selle üle, mis olukordi tajutakse ebaeetilisena ja mis olukordi, tegevusi, valdkondi korruptiivsetena (milliseid näiteid selle kohta välja tuuakse, kuidas kirjeldatakse ja sellest kõneldakse, mis sõnavara kasutatakse jne) ja mis tegevused, tegurid või asjaolud ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist soodustavad ja korruptiivseid olukordi loovad; samuti kirjeldada neid kohti, olukordi, mille puhul inimesed leiavad, et korrupsioonitekke oht (risk) on olemas ja millal need tekivad; kirjeldada, millised on eri osapoolte (ka võimusuhte) rollid korrupsiooni tekkes; samuti kirjeldada, millised on osalejate arvamuse ja kogemuse järgi haridusvaldkonnas esineda võivad korrupsioonivormid, -laadid ning kuidas korrupsiooni ja pettusi haridusvaldkonnas ennetada; millised võiksid olla eri sihtrühmade rollid korrupsiooni ja pettuste ennetamisel. Üldiselt võib välja tuua, et osalejate hinnangud olid pigem positiivsed ja arvati, et hariduses käitatakse pigem eetiliselt ja korruptiivne käitumine on hariduses pigem vähelevinud. Küll aga viis arutelu ebaeetilistest olukordadest mitmel korral osalejaid laiemalt haridusprobleemide juurde (sh nt rahastus, õpetajate puudus, ühiskonna suhtumine õpetajatesse ja nende väärtustamine jne).

Fookusgruppide läbiviimisel juhitud eelnevalt kokku lepitud ja tellijaga kooskõlastatud intervjuukavast (kava on välja toodud lisa 3).

Süvaintervjuud

Individuaalintervjuudes osales **kokku 22 inimest**. Intervjuudest 13 viidi läbi silmast-silma, viis Skype ja neli telefoni teel. Intervjuudesse kaasati kohalike omavalitsuste ametnikud või riigiametnikud, kes on seotud hariduse valdkonnaga, koolide õppealajuhatajad ja juhid (direktorid), sotsiaalpedagoogid, õpetajad ja õppejõud, teadustöötajad ning lapsevanemad.

Peamised uurimisküsimused olid, mis olukordi tajutakse ebaeetilisena ja mis olukordi, tegevusi, valdkondi korruptiivsetena (milliseid näiteid selle kohta välja tuuakse, kuidas kirjeldatakse ja sellest kõneldakse, mis sõnavara kasutatakse jne) ja mis tegevused, tegurid või asjaolud ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist soodustavad ja korruptiivseid olukordi loovad; samuti kirjeldada neid kohti, olukordi, mille puhul inimesed leiavad, et korrupsioonitekke oht (risk) on olemas ja millal need tekivad; kirjeldada, millised on eri osapoolte (ka võimusuhte) rollid korrupsiooni tekkes; samuti kirjeldada, millised on osalejate arvamuse ja kogemuse järgi haridusvaldkonnas esineda võivad

korruptsioonivormid, -laadid ning kuidas korruptsiooni ja pettusi haridusvaldkonnas ennetada; millised võiksid olla eri sihtrühmade rollid korruptsiooni ja pettuste ennetamisel.

Kuna korruptsioon on tundlik teema ning väga oluline on sealjuures uurimisküsimuste sõnastus ja meetod, kuidas neid küsida (kas telefonitsi vm moel) ning kelle poolt, siis lähtuti käesolevas uuringus ideest, et intervjuudesse kaasati pigem inimesi, kes küll kuulusid sihtrühma, kuid kes küsimustiku või fookusgrupi kaudu ei olnud kättesaadavad või eeldatavalt jaganuks vähem informatsiooni kui see olnuks silmast-silma intervjuu käigus. Kuivõrd rahastusotsuste langetamine puudutab eelkõige koolide juhtkondi ning kohalike omavalitsuste ametnikke, siis kaasati süvaintervjuudesse eelkõige inimesed neist gruppidest. Üks meetod, mida süvaintervjuudes rakendati, oli narratiivi analüüs (*narrative approach*) (McCormack, 2004, Cortazzi, 2014). Narratiivi analüüsi sisendiks on nõ "jutt" (*story telling*), mis võib olla jutustus mõne olukorra kohta. Korruptsiooni teemal paluti süvaintervjuus inimestel tuua näiteid, rääkida lugusid enda või teiste juhtumistest haridusvaldkonnas.

Lisaks viidi läbi tavapärane süvaintervjuude sisuanalüüs (Elo jt., 2014), milles otsiti teemakohaseid märksõnu igast intervjuust (eksploratiivselt) ning kujundati peamised kategooriad ja olukorrad ning püüti nende kaudu leida vastused uurimisküsimustele (olukord, soodustavad asjaolud, lahendused).

Kasutatud intervjuukava koosnes nii üldistest küsimustest kui Tellija poolt viie teema kohta välja pakutud spetsiifilisematest küsimustest (intervjuukava on välja toodud lisan 4).

Süvaintervjuudes osales kuus meest ja 16 naist. Esindatud olid nii Tartu linn kui Tartu maakond, Tallinn ja Harju maakond, Pärnu maakond, Hiiumaa, Ida-Viru maakond ja Lääne-Virumaa.

Süvaintervjuudes osalenud inimeste tausta kirjeldab alljärgnev

tabel 1.

Tabel 1. Süvaintervjuudes osalenud isikute taust (haridusaste, kogemus, roll).

Haridusaste	Kogemus	Roll
riigiasutus	alg-, põhi-, keskharidus ja gümnaasium, kutseharidus	haridusekspert
riigiasutus, KOV	varasem kogemus põhi- ja keskharidus	haridusekspert
kool	kõrgharidus, kutseharidus, varasem kogemus alg-, põhi- ja keskharidus	juht, õpetaja
kool	põhiharidus, varasem kogemus gümnaasium, kutseharidus	õpetaja
kool	kutseharidus, üldharidus	juht
kool	alg- ja põhiharidus	õpetaja
kool	alusharidus, alg- ja põhiharidus	juht
kool	kutseharidus	juht
kool	kutseharidus, erikoolid	sotsiaalpedagoog, karjäärinõustaja
lasteaed	lasteaed, alusharidus	juht
erikool	alg- ja põhiharidus	juht, õpetaja

erikool	Üldharidus	juht
lasteaed	lasteaed, alusharidus, varasem kogemus kool gümnaasium, alg- ja põhiharidus	juht, varasem kogemus õpetaja
kõrgkool, ülikool, ETAG	Kõrgharidus	juht, teadustöötaja, õppejõud
kool	Gümnaasium	juht, varasem kogemus õpetaja
riigiasutus	Kõrgharidus	juht, teadustöötaja
ülikool	Kõrgharidus	doktorant, nooremteadur
lasteaed	Alusharidus	lapsevanem
kool	Gümnaasium	juht
rakenduskõrgkool	Rakenduskõrgharidus	õppejõud, juht
ülikool	Kõrgharidus	juht, õppejõud
rakenduskõrgkool	Rakenduskõrgharidus	õppejõud

Lühiintervjuud Skype teel või kirjalikult välisekspertidega

Kokku viidi läbi kolm intervjuud välisekspertidega ning üks välisekspert vastas küsimustele kirjalikult. Intervjuud toimusid inglise keeles ja Skype vahendusel. Esindatud olid eksperdid Soomest, Leedust, Itaaliast ja Ungarist. Välisekspertide hulgas oli üks mees ja kolm naist. Üks välisekspert tegeleb haridusametuse juhtide koolitamisega ja juhtide värbamisega, üks välisekspert koordineerib (sh projektitööd) haridusega seotud asutuses, üks välisekspert viib ellu riigi hariduspoliitikat ja üks välisekspert edendab vanemate ja haridusametuste omavahelist koostööd Euroopas. Et mõista välisriigi konteksti ja sarnasust-erinevust Eestiga, uuriti esimeste küsimustega üldiselt, kuidas defineerivad välisekspertid korruptsiooni ja ebaeetilist käitumist hariduses; seejärel paluti neil välja tuua peamised probleemsed olukorrad, tegevused nende riigis ning pakkuda välja sobivaid lahendusi; viimaks paluti neilt hinnangut-nõu, mis lähenemised ja meetmed töötavad kõige paremini ebaeetilise ja korruptiivse käitumise vastu erinevatel tasanditel.

Lühiintervjuu kava on välja toodud lisa 10.

Tööprotsesside audit

Auditi esialgne valim koostati haridusametustest, kus avaldatud teabe põhjal on rikutud korruptsiooniseadust. Esiatgu väljavalitud koolid ei olnud paraku nõus uuringusse panustama, mistõttu tehti lõplik valik nende koolide põhjal, kes olid nõus seda tegema. Auditis oli üks põhiharidust ja üks kõrgharidust pakkuv haridusametustus.

Auditi läbiviimiseks koostati võimalike korruptsiooniriskide nimekiri (vt lisa 8) arvestades:

- 1) olemasolevas korruptsioonivastases seaduses (edaspidi KVS) korruptiivseks sätestatud tegusid või tegevusetust ning
- 2) haridusametuste peamisi tööprotsesse (värbamine, hankimine, vastuvõtt ja õppetöö).

Tegemist on olemuslike riskidega, mille põhjal viidi koolide juhtide ja teiste esindajatega läbi intervjuud 17.03.2017 ja 27.03.2017. Intervjuude käigus hinnati, kui palju olemuslikest riskidest on auditi valimisse valitud koolide jaoks ohtu kujutavad, samas jäeti ruumi ka võimalusele, et lisaks olemasolevatele riskidele leidub täiendavaid riske.

Intervjuude tulemusel selgusid riskid, mis on aktuaalsed auditisse valitud koolide põhjal. Lisas 9 on toodud olemasolevate kontrollimeetmete kirjeldus koos jääkriski hinnangutega. Kontrollisüsteemi hindamisel arvestati haridusasutuste esindajate antud ütlusi. Lisaks analüüsiti olemasolevaid kontrollimeetmeid kajastavaid dokumente. Auditi tulemused leiavad kajastust töö erinevate peatükkide sünteesis.

Ümarlaud

Uuringu lõpus viiakse läbi ümarlaud tellija ja haridusega seotud erialaliitude ning sotsiaalpartnerite esindajatega. Ümarlaura eesmärk on koguda oluliste partnerite tagasisidet välja pakutud soovitudele ning seejärel kirjapandud soovitusi parendada.

2. EBAEETILINE KÄITUMINE JA KORRUPTSIOON HARIDUSES

2.1. KORRUPTSIOONI MÕISTE HARIDUSES

Korrupsiooni (ld. *corruptio*, „rikutus, moraalne laostumus“) on ootuspäraselt mõõtmise eesmärgil keeruline defineerida ja operatsionaliseerida (Hindess 1997; Sampford jt 2006; Osipian 2007 ja 2008; Heyneman jt 2008; Altbach 2015) – kirjanduses ei ole üht ja ainsat käibel olevat korrupsiooni definitsiooni. Mõned autorid piirduvad uuringutes väga kitsa korrupsiooni määratlusega (nt vaid altkäemaksud - *bribery*) ning teised hõlmavad lisaks diskrimineerimise, rassismi jms (Osipian 2008). See muudab keerukaks ka eri uuringu tulemuste võrdlemise, rääkimata riikide võrdlemisest. Ühtse definitsiooni välja töötamist takistavad nii õiguslikud, kriminoloogilised kui poliitilised ja kultuurilised probleemid, erinevates riikides erineval määral (Langseth 2006). See on ka üks põhjuseid, miks on tegemist raskesti mõõdetava ja erinevalt mõistetava konstruktiga.

Kitsamalt defineerituna on korrupsioon ametikoha või võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil; laiema määratluse järgi on korrupsioon usalduse kuritarvitamine (Mis on korrupsioon?). Korrupsiooni defineerimisele saab läheneda kahte moodi, vastavalt kas seadusekeskselt või avaliku arvamuse keskselt. Seadusekeskne määratlus lähtub sellest, mida seadustes korrupsiooniks peetakse, samas kui avalikul arvamusel põhinev definitsioon lähtub ühiskonna hinnangust. Korrupsioon on ühiskondlik nähtus, mis avaldub erinevates vormides, mistõttu on eksitav pidada korrupsiooni üksnes õigusnormide rikkumiseks; korrupsioon võib avalduda nii avalikus, era- kui ka vabasektoris (Korrupsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020).

Haridus on oluline avalik hüve. Korrupsiooni hariduses loetakse „eriliseks“ seetõttu, et see mõjutab lapsi, st korruptiivne käitumine mõjutab ka laste väärtushinnanguid ja nende arusaama eetilises,

õigest käitumisest (Heyneman jt 2008). Negatiivne eeskuju võib edasi kanduda noorte käitumisse ja suhtumisse, muutes korruptiivse käitumise sotsiaalseks normiks. Seetõttu on ka nt Rumyantseva (2005) korruptsiooni hariduses jaganud tegevuseks, mis mõjutab otseselt lapsi (nende hoiakuid ja väärtushinnanguid) ning tegevuseks, mis otseselt lapsi ei mõjuta (kus mõju on kaudne, otsene mõju on ressursside jagamisele).

Hariduses saab korruptsioonist rääkida mitmetes valdkondades-tegevustes, sh nt lasteaeda, kooli, ülikooli sisseastumisel ja vastuvõtul; lasteaia, kooli, ülikooli personalivalikul ja personali edutamisel; eksamisüsteemis ja õppurite kontrollimisel, hindamisel, tagasiside andmisel; lasteaia, kooli, ülikooli lõpetamisel ja diplomi, tunnistuse saamisel aga ka kooli vara, taristu ja maksude haldamisel ning vajalike teenuste, kaupade hankimisel (kooli füüsiline taristu, hanked, õppematerjalid); koolide akrediteerimisel ning professionaalses vääriti käitumises, nt hüvede vastuvõtmine hea hinde eest, kallutatud hinde või hinnangu andmisel kellegi palvel, hinde või hinnangute andmisel õppuri rassi, rahvuse, sotsiaalse staatuse, soo järgi; õppuri kohta konfidentsiaalse informatsiooni avalikustamisel, kolleegide vääriti käitumise ignoreerimisel, kooli taristu kasutamisel isikliku kasu nimel jne (Heyneman 2004; Hallak ja Poisson 2005; Heyneman 2007; Altbach 2015).

Lisaks eelnevale korruptsiooni mõistele hariduses hõlmab see ka kõrvalekallet kutse-eetika, -väärikuse ja isikute võrdse kohtlemise põhimõtetest viisil, mis kahjustab hariduse kui avaliku hüve kvaliteeti. Institutsionaalse korruptsioonina mõistame haridus-teaduspoliitilise valitsemisviisi tingimustes kujunenud korruptiivseid suhteid ning otsuseid, mis õõnestavad poliitika (sh õiguse) usaldusväärset ning õppe- ja teadustöö kvaliteedi juhtimist (Mungiu-Pippidi 2013; *Transparency International. Global ... 2013*).

Rahvusvaheliselt mastaapseim haridusvaldkonna korruptsiooniuuring, *Transparency International* (2013) „*The Global Corruption Report: Education*“ vaatleb korruptsiooniriske kõigis haridusastmetes lapse koolimineku kuni doktorite promoveerimise ja teadusrahastuseni, sealjuures rõhutades, et korruptsioon võib võtta hariduses väga erinevaid vorme. *Transparency International* rõhutab, et hariduskorruptsiooni oht on väiksem ühiskondades, kus on kõrge tunnustus õigusriigi põhimõttele, usaldusele ja läbipaistvusele, kus avalikus sektoris toimivad tugevad eetikakoodeksid, ning aruandekohusluse mehhanismid ja kus toimib sõltumatu meedia ning aktiivne kodanikuühiskond. Raporti alusel on kirjeldatud ligi 70 haridusvaldkonna korruptsiooniriskide ja/või -ennetusega seotud uurimisteemat, mis jagunevad 14-sse valdkonda: rahvusvahelised ja riiklikud kokkulepped institutsionaalse ning poliitilise korruptsiooni kontrolliks; haridusasutuste poliitiline juhtimine kohalike omavalitsuste tasandil; haridusasutuste majanduslike, varaliste, tehniliste jms ressursside juhtimisega seotud korruptsiooniriskid; haridusasutuste hangete ja eelarve kasutamise seotud korruptsiooniriskid; haridusasutuste personalitööga seotud korruptsiooniriskid; haridusele juurdepääsuga seotud korruptsiooniriskid; hariduse kvaliteedi ja (üli)õpilaste õiguste tagamisega seotud korruptsiooniriskid; korruptsiooni ilmingud ja pettused (üli)õpilaste tegevuses; korruptsiooniriskid, mis on seotud kõrghariduse rahastamise vähenemisega ja koolide juhtimisega; kõrghariduse rahvusvahelistumisega seotud piiriülesed korruptsiooniriskid; kõrgharidus- ja teadusvaldkonna finantspettuste riskid; „akadeemiline kapitalism“ ja korruptsiooniriskid karjäärisüsteemis; kõrgkoolide kvaliteedijuhtimine ja järelevalve korraldus; haridus- ja teaduselu korruptsiooniriskide innovatiivsete ennetusmeetmete otsingud. Nendest 14 valdkonnast vaadeldakse

käesolevas uuringus täpsemalt viit valdkonda, mis ilmneseid dokumendianalüüsi, haridusega seotud organisatsioonide ja tellijaga koostöö tulemusena.

Eesti õigussüsteemis on korruptsioon põhiliselt määratletud korruptsioonivastase seaduse³ ning karistusseadustikuga⁴. Korruptsioonivastane seadus määrab kindlaks ametiisiku ja –seisundi ning avalikku ülesannet täitva asutuse mõisted ning nende kohustuste reguleerimise kaudu korruptsiooni ennetavad meetmed. Keskmeks on ametiisik, kellele nähakse ette kohustus deklareerida oma majandushuve ning järgida töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid. Nii korruptsioonivastane seadus kui ka karistusseadustik tegelevad korruptsiooniga peamiselt **valdkondade üleselt**, seega ei pööra need tähelepanu otseselt hariduskorruptsioonile.

Vaadeldes ebaeetilise käitumise ja korruptsiooniga seotud mõistete kajastust haridusega seotud üleriigilistes strateegia- ja arengudokumentides, võib järeldada, et eetika juhtimise süsteemide, korruptsiooniriskide ennetuse jms tegevusi ei ole väga palju kajastatud praegu haridus- ja teadusministeeriumi poolt koordineeritud arengudokumentides (nende seas nt Eesti elukestva õppe strateegia 2020, Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia „Teadmistepõhine Eesti“) ning puudub süsteemne lähenemine kutseväärikuse edendamisele. Ainus riigi tasandi strateegiadokument, kus korruptsiooniriskide teadvustamise ja korruptsiooni kontrolli tugevdamise eesmärgid ja põhimõisted on selgelt sõnastatud, on Eesti korruptsioonivastane strateegia. Lisaks korruptsiooni üldmõistele ja läbivale läbipaistvuse (i.k. *transparency*) väärtustamisele on korruptsioonivastase strateegia haridusvaldkonna tegevustes pööratud enam tähelepanu huvide konflikti ennetamise ja õpetajate kutse-eetika edendamisele. Eesti korruptsioonivastase strateegia uuendamisel võiks kaaluda väärtuste (sh kutseväärikus) ning eetika juhtimise süsteemi tugevat sisse kirjutamist, hõlmates lisaks haridusele ka teaduselu korruptsiooniriske. Samuti tuleks viia vastavad eetika juhtimise süsteemi ja korruptsiooni ennetuse meetmed Eesti elukestva õppe ja „Teadmistepõhise Eesti“ strateegiasse, sest nende kahe valdkonna arengukava eesmärgid ja meetmed on sisendiks kõigile Eesti haridus- ja teadusasutuste arengukavadele.

Sarnaselt üleriigilistele strateegiadokumentidele puuduvad ka kohalike omavalitsuste haridusega seotud arengudokumentides korruptsiooni, kutseväärikuse ja eetika juhtimise süsteemidega seotud mõisted, nende elemendid, samuti vastavad korruptsiooniriskide ennetustegevused⁵. Arengudokumentide hariduse ja juhtimise peatükkide info peegeldab, mida kohalik võim institutsionaalselt väärtustab ja mis eesmärgid aitavad kaasa korruptsiooni sotsiaalse kontrolli tugevdamisele või vastupidi. Kolme uuringus vaadeldud omavalitsuse arengukavades ja kodulehtedel on välja toodud mõned teemad, mis haakuvad rahvusvaheliste korruptsiooniuuringute teemadega, nt

³ Korruptsioonivastane seadus. Vastu võetud 06.06.2012. RT I, 29.06.2012, 1. Viimati muudetud 10.03.2016 RT I, 24.03.2016, 2.

⁴ Karistusseadustik. Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 61, 364. Viimati muudetud 11.05.2016 RT I, 20.05.2016, 1.

⁵ Kohalike omavalitsuste tasandi arengudokumentide korruptsiooni kontrolli aspektide sisuanalüüsi olid hõlmatud Tallinna ja Tartu ning maaomavalitsustest Kose valla näited.

lasteaiakohtade ja kodulähedaste algkoolikohtade defitsiidi kaotamine ja kohtade taotlemise läbipaistvust suurendad e-vormid.⁶

Vaadeldes Eesti nelja suurima ülikooli⁷ arengudokumente, siis kõigil neljal on arengukavade strateegilises vaates sõnastatud mastaapsed akadeemilised väärtused, kuid mitte ühelgi ülikoolil ei ole arengukavas ühtegi eesmärki ega konkreetset meetet või tegevust, mis käsitleks otseselt eetika juhtimise süsteeme, kutseväärikust või korruptsiooni- ja finantsriskide ennetust. Samas leiavad need punktid kaudselt kajastust mh nt protseduuride avatuse, läbipaistvuse, ülikoolide autonoomia, kvaliteedihindamise ja aruandluskohustusena.

Kutse- ja üldhariduses on haridus- ja teadusministeeriumi koordineerimisel välja kujundatud ja ühtlustatud koolide strateegilise juhtimise tegevussuunad ning haridusalased kvaliteedijuhtimise põhikategooriad, milleks on eestvedamine ja juhtimine; personalijuhtimine; koostöö huvigruppidega; ressursside juhtimine; õppe- ja kasvatusprotsess. Eetika juhtimise süsteemi elemendid on seostatavad kõigi viiega. Samas puuduvad nt kutsehariduskeskuste dokumentides kutseväärikuse ja eetiliste hoiakutega seotud väärtused, nt ausus, usaldusvärsus jms.

Alushariduses vaadeldud kolme asutuse arengukavade jt dokumentide struktuuris on mitmed teemad ja otsustuskohad, mida rahvusvahelistes uuringutes seostatakse korruptsiooniriskidega, või vastupidi, korruptsiooniennetusega, sh nt, et lasteaiakohtade taotlemise protsessid on läbipaistvalt kirjeldatud ja täpsustavate regulatsioonidega tagatud kohalike omavalitsuste poolt. Sarnaselt kutse- ja üldharidusega, on alushariduse asutuste arengukavade põhilised elemendid haridus- ja teadusministeeriumi ning koolipidaja poolt ette antud. Järelikult saab HTM teha kutseväärikuse tugevdamist, juhtimise läbipaistvust ja korruptsiooniennetust käsitlevaid täiendusetepanekuid ilma olulise lisanduva halduskoormuseta. Seni ei ilmne ühestki HTM-i valitsemisala strateegiast/arengukavat, et HTM oleks strateegilises vaates süsteemselt kutseväärikuse ja korruptsiooniennetusega tegelema.

Hariduses oluliste kodanikuühenduste ja kutseliitude dokumentide ja kodulehtede analüüs⁸ näitab, et lähtudes oma ühenduses kokkulepitud väärtustest ja eesmärkidest on organisatsioonid valmis vajadusel mobiliseeruma õpetajate, üliõpilaste kui õpilaste väärikuse, õiguste ja hariduse kvaliteedi nimel. Kõigi kolme organisatsiooni väärtused ja eetikakoodeksid näitavad haridusvaldkonna vabaühenduste / koostöövõrgustike võimekust. Näiteks, on Eesti Õpetajate Liit vastu võtnud „Õpetajate eetikakoodeksi“, mille kolm esimest väärtust on väärikus, ausus ja õiglus. Eesti Õpetajate Liidu juures võiks töötada nii õpetajate kui õpilaste usaldusisik, kelle poole saab õpetajate/õpilaste ebavõrdset kohtlemist ja hariduse kvaliteedi kahjustamist hõlmavate juhtumite korral pöörduda.

⁶ Käesoleva uuringu veebiküsitlus ja intervjuude tulemused tõid teisalt välja ka mitmeid kõhklusid: e-vorm ei muuda taotlusprotsessi oluliselt läbipaistvamaks, kuna otsustamise kõik alused pole läbipaistvad. Liikumine järjekorras on Tallinnas elektrooniliselt jälgitav, aga 'lapsevanemana pole kellelgi lõppkindlust, kuidas järjekorras kohad lõplikult kujunevad ja ikka on lapsed "sisse räägitavad" või „sisse ostetavad“.

⁷ Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool ja Eesti Maaülikool.

⁸ Vaadeldi Eesti Õpilasesinduste Liidu, Eesti Üliõpilaskondade Liidu ja Eesti Õpetajate Liidu dokumente.

Haridusasutuste ja organisatsioonide arengu- ja strateegiadokumentidest ilmneb, et ebaeetilisus ja korruptsioon ei ole leidnud neis suurt kajastust. Mõnedel juhtudel vaadeldakse küll väarikust ning eetilisust, kuid reaalseid riskikohti, millele viitab nt *Transparency International*'i korruptsiooniuuring, ei ole ära märgitud. Järgnevalt tuuakse välja näited korruptsiooni- ja ebaeetilistest juhtumitest hariduses, mida on kajastatud ajakirjanduses ning kohtulahendites.

2.2. KORRUPTSIOONIJUHTUMID HARIDUSES

Ajakirjandustekstide analüüs

Vaba ajakirjandus ja avaliku teabe kättesaadavus on olulised tegurid ühiskonna sotsiaalse kontrolli mehhanismide kujundamisel. Mitmed rahvusvahelised uuringud kinnitavad, et kõrgel tasemel ajakirjandusvabadus, avaliku teabe seadusega seotud infovabadus ja ajakirjanduse lugemus on olulised tegurid Eesti ühiskonna korruptsioonivastaste hoiakute kujundamises ja korruptsiooni ennetuses (Kasemets 2016). Seetõttu on järgnevalt välja toodud ajakirjanduses kajastust leidnud korruptsiooni- või ebaeetilise käitumisega seotud juhtumid hariduses.

Korruptsiooni mõistete ja vormide tuvastamisel artiklites lähtuti eelmises peatükis ja korruptsioon.ee lehel kajastatud definitsioonidest (huvide konflikt, jm). Eesti ajakirjanduses (sh portaalid) ilmunud haridussüsteemi ja korruptiivset käitumist käsitlevate artiklite sisuanalüüsi jaoks kasutati seega märksõnaotsingutes lisaks sõnadele „korruptsioon“, „huvide konflikt“, „alkäemaks“, „pistis“, „pettus“, „hea tava“ ja „eetika“ veel sõnu „ausus“, „ausameelsus“, „õiglus“, „väarikus“, „mõjuvõimuga kauplemine“, „võrdne kohtlemine“. Taoline laiendatud märksõnastik võimaldas uurida seoseid korruptsiooni ennetuse võimalustega hariduselu eri tasanditel.

Perioodist 2012–2017 pärineb 37 ajakirjanduses haridusvaldkonna ja korruptsiooniga seostavat artiklit (vaata lisa 6).⁹ Mitmed artiklid käsitlesid lisaks korruptsioonile ja haridusele ka muid teemasid (nt poliitika). Enamik artikleid ei olnud seotud politsei-, prokuratuuri- või kohtumenetlustega ja seetõttu ei saa eeldada, et kõik ajakirjanduses avaldatud haridusvaldkonna korruptsioonikahtlused oleksid piisavalt tõendatud.

Ajakirjanduslikes tekstides ei ole mõisted sageli selgelt eristatud. Samas võib välja tuua, et uuritud perioodil jagunevad artiklid üldiselt järgmiste oluliste teemade vahel:

- koolipidajate ja haridusasutuste majanduslike, varaliste, tehniliste jms ressursside juhtimisega seotud korruptsiooniriskid, sh riigihanked
- poliitilise propagandaga seotud võimu ja usalduse kuritarvitamine
- võimu ja usalduse kuritarvitamisega seotud korruptsiooniriskid haridusasutuste personalitöös
- haridusele juurdepääsu ja õpilaste/vanemate võrdse kohtlemisega seotud korruptsiooniriskid
- hariduse kvaliteedi ning hariduspettusega seotud korruptsiooniriskid
- kõrghariduse rahvusvahelistumisega seotud piiriülesed korruptsiooniriskid
- kõrgharidus- ja teadusvaldkonna finantspettuste riskid „akadeemilise kapitalismi“ kontekstis, sh teaduse rahastamine ja korruptsiooniriskid karjäärisüsteemis
- haridus- ja teaduselu korruptsiooniriskide ennetusmeetmete otsingud, sh teadlikkuse tõstmine

⁹ Kui sama sündmuse kohta ilmus mitu artiklit, siis valis uurija neist valimisse ühe sellise, mis käsitles enim korruptsiooniga seonduvat.

Mitmeid võimu ja usalduse kuritarvitamisega seotud artikleid on raske liigitada kindla vormi alla (nt seksuaalse ärakasutamise juhtum, mis rahvusvahelises *Transparency International*'i 2013 raportis on samuti liigitatud korruptiivse käitumise alla). Eraldi artiklite rühm on **korruptsioonilase teadlikkuse ja hariduse seos alal**, kus politsei ja prokuratuuri esindajad näevad suurimat kitsaskohta kohalike omavalitsuste (kui koolipidajate) juhtimises. Teadlikkuse tõstmine korruptiivsetest olukordadest ja selle tagajärgedest on üks haridussüsteemi funktsioone ühiskonnas (siin u 10 artiklit). Korruptsiooni puudutava teadlikkuse ja mõistete väärib eraldi esiletõmmist ERR-is avaldatud „keelesäuts“, kus autor juhtis tähelepanu sõna „korruptsioon“ kulumisele ja sellele, et poliitika ja ajakirjaniku Jaan Tõnissoni pakutud sõna „kõlberüüste“ annab mõtet sageli paremini edasi (Põhjala 2016).¹⁰

Tabel 2. Korruptsiooni, selle kahtluse ja ebaetilise käitumisega seotud juhtumite meediakajastus (valik)

Aasta	Juhtumid	Korruptsiooni- vormid / süüdistused
2017	Marek Kuul (2017) Koolidirektor tellis 46 500 euro eest töid oma elukaaslaselt. 12.03.2017. ERR Uudised: http://uudised.err.ee/v/eesti/ee1f9800-27cd-4fbc-9ad9-96d50a51fa51/koolidirektor-tellis-46-500-euro-eest-toid-oma-elukaaslaselt Nissi vallavolikogu revisjonikomisjon leidis Turba kooli raamatupidamist uurides, et kooli direktor Kädly Künnap on tellinud 46 500 euro eest töid ja teenuseid oma elukaaslase firmalt. Aastatel 2012-2017 on Künnap mehele kuuluv OÜ Ankalte esitanud Turba koolile arveid erinevate teenuste ja tööde eest summas 46 499,48 eurot, kirjutab Delfi. Korruptsioonivastane seadus ei luba asutuse juhil oma elukaaslaselt töid ja teenuseid tellida, kuid Künnap märkis, et ei olnud kursis korruptsioonivastase seadusega. Põhja prefektuuri kinnitusel uurib keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo juhtumi asjaolusid.	Huvide konflikt, omastamine
2017	Vahur Koorits (2017) Audit: kolm Tartu ülikooli töötajat võltsisid dokumente, üks eiras huvide konflikti keeldu – Delfi, 27.01.2017, http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/audit-kolm-tartu-ulikooli-tootajat-voltsisid-dokumente-uks-eiras-huvide-konflikti-keeldu?id=77053962 Rahandusministeeriumi audit tuvastas, et kolm Tartu ülikooli töötajat on võltsinud dokumente ja üks eiranud huvide konflikti keeldu. Nende pettuste tõttu peab Tartu ülikool Sihtasutus Archimedesele struktuuritoetusena saadud summast tagasi maksma ligi 15 000 eurot. Rektor Volli Kalmu sõnul on kõik pettusega seotud ülikooli töötajad enda süüd tunnistanud. Audit tuvastas, et programmi "Teaduse rahvusvahelistumine" raames 2014. aastal toimunud Vietnami välislähetuse jaoks ostetud lennupiletid Tartu ülikooli töötajatele Sulev ja Gea Kõksile olid valitud võltsitud alustel, vahendas "Aktuaalne kaamera". Auditi järgi asusid Tartu ülikooli töötajad reisiteenuse pakkujaga CWT Estonia läbirääkimistesse, et reisibüroo näitaks Tartu ülikoolile esitataval arvel välislähetusse minevate töötajate lennupiletite hinda 1002 euro võrra tegelikusest kõrgemana.	Huvide konflikt, võltsimine, pettus
2017	Aro Velmet (2017) Ahistamislugude käsitlemisest meedias Tartu Ülikooli ja ühe korruptiivse puhkuseresi näitel .1. märts 2017 Postimees: http://arvamus.postimees.ee/4029245/aro-velmet-ahistamislugude-kaesitlemisest-meedias-tartu-uelikooli-ja-uehe-korruptiivse-puhkuseresi-naeitel Samal teemal: Kadri Ibrus (2016). Tartu ülikool keeldus uurimast doktorandi seksuaalse ahistamise kaebust. Loe erakordselt avameelseid ja ahistavaid SMSse. 15. veebruar 2017. Eesti Päevaleht http://epl.delfi.ee/news/eesti/tartu-ulikool-keeldus-uurimast-doktorandi-seksuaalse-ahistamise-kaebust?id=77230558	Võimupositsiooni ja usalduse kuritarvitamine; seksuaalne ahistamine jm (õppejõud ja doktorant)

¹⁰ Viited artiklitele, mis on seotud korruptsiooni teadlikkuse ning üldise eetikaga hariduses, on välja loodud lisas 6.

Aasta	Juhtumid	Korrupsiooni- vormid / süüdistused
2016	Oliver Kund (2016) Välistudengeid kahtlustatakse ulatuslikus pettuses – Postimees, 18. veebruar 2016 http://pluss.postimees.ee/3589237/vaelistudengeid-kahtlustatakse-ulatuslikus-pettuses?_ga=1.244139714.630712274.1459400400 Petturtudengid on pärit Lääne-Aafrikast ja kasutasid oma siinsete esindajate abi.	Pettus
2016	Ann-Marii Nergi (2016) Eesti muusika- ja teatriakadeemiast sai Hiina vahendajate jaoks rahamasiin - Eesti Päevaleht, 14. november 2016: http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eesti-muusika-ja-teatriakadeemiast-sai-hiina-vahendajate-jaoks-rahamasin?id=76252415 // "Eesti muusika- ja teatriakadeemia (EMTA) on juba 12 aastat teinud koostööd välisüliõpilasi vahendavate Hiina agentuuridega, mille ülesanne peaks olema leida EMTA-le eri muusikaerialade õppijaid ja korraldada neile sisseastumiskatseid Hiinas kohapeal. Sealses kultuuris on välisülikoolide leidmiseks agentuuride kasutamine populaarne, sest internetist ise info otsimise asemel usaldatakse pigem asjaajajaid ning paljude puuduliku inglise keele oskuse ja välismaakogemuse tõttu otse ülikooli ei astutagi. Veelgi enam, näib ju mugav, kui agentuur korraldab sisseastumiseksami Hiinas ja Tallinna pole tarvis sõitagi. Kaks viimast aastat on akadeemia agendid ja esindajad olnud EMTA doktorant ja pikka aega Eestis elanud pianist Jun Zhao ja tema eestlasest abikaasa Marianne. Varem vahendas akadeemiale tudengeid Hollandis elav hiinlane Steve Huang. Väidetavasti sai akadeemia juhtkond alles nüüd, pärast pikka aega kestnud koostööd, kui mõned tudengid protestima hakkasid, teada, et agentuurid kasseerivad endale n-ö akadeemia nimel tegutsedes kolossaalseid summasid. EMTA õppeprorektor Margus Pärtlas kinnitab, et kindlasti ei olnud koostöölepet sõlmides nende huvides Hiina agentuure nuumata. Enne ajakirjanikuga kohtumist vestles Pärtlas sel sügisel saanud tudengitega ja päris neilt, kui palju nad pidid agentuurile teenuste eest maksma. „Need jäid enamasti 40 000–45 000 jüaani (kuni 6000 eurot) vahele. Et need summad on tõesti nii suured, tuli meie juhtkonnale üllatusena,“ nendib Pärtlas.	Usalduse kuritarvitamine Pettus
2016	Äripäev (2016) Tallinn nuumab koolide hooldajaid - 25. juuli 2016, Äripäev: http://www.aripaev.ee/uudised/2016/07/25/tallinn-noonumab-koolide-hooldajaid Tallinna linna koole ja lasteaedu hooldavad firmad said mullu Tallinna linnalt kokku 11,54 miljonit eurot ning nelja ettevõtte puhaskasum oli kokku 7 miljonit eurot, kirjutas Postimees. Linnaga hoolduslepingu sõlminud nelja ettevõtte ehk osaühingute Vivatex Holding, BCA Center, Kooliarendus ja K&L Arendus omanikele maksti dividende kokku 4,35 miljonit eurot. Postimees lisab, et OÜ Kooliarendus, K&L Arendus OÜ ja BCA Center omanikeringi kuuluvad isa ja poeg Tiit ja Toomas Kõuhkna ning ehitusettevõtte Skanska juhid eesotsas Jaanus Otsa ja Olaf Hermaniga ning Vivatex kuulub Urmas Sõõrumaale. Näiteks on Vivatex üheksa aasta jooksul linnalt saanud kokku 28 miljonit eurot ning teeninud kokku 15 miljonit eurot puhaskasumit, kirjutab Postimees.	Poliitilise korrupsiooni kahtlus
2015	Ann-Marii Nergi (2015) 05.08.2015, 17:40 Tallinn aitab endiselt: Sõõrumaa, Herman ja Otsa kasseerisid jälle koolide haldamiselt kõva kasumi. Puhasrentaablus kuni 260% http://arileht.delfi.ee/news/uudised/tallinn-aitab-endiselt-soorumaa-herman-ja-otsa-kasseerisid-jalle-koolide-haldamiselt-kova-kasumi?id=72073043	Poliitilise korrupsiooni kahtlus
2015	Kaspar Käänik (2015) "C-KOMANDO": direktor kuritarvitab ametivõimu? Tillukesest maakoolist on kolme aastaga lahkunud 17 töötajat! 4. märts 2015 Õhtuleht http://www.oh tuleht.ee/664858/kommentaariid	Võimupositsiooni kuritarvitamine
2014	DELFI (2014) Lugeja: altkäemaksuta ei saa last kodu lähedale lasteaeda ega ka haiglasse operatsioonile! DELFI Rahva hääl. 10. detsember 2014: http://rahvahaal.delfi.ee/news/uudised/lugeja-alkaemaksuta-ei-saa-last-kodu-lahedale-lasteaeda-ega-ka-haiglasse-operatsioonile?id=70336619	Altkäemaks
2014	Ann-Marii Nergi (2014) Sõõrumaa teenis koolide haldamisega rekordilise kasumi - puhasrentaabluseks 247% - Delfi Ärileht http://arileht.delfi.ee/news/uudised/soorumaa-teenis-koolide-haldamisega-rekordilise-kasumi-puhasrentaabluseks-247?id=69421069	Poliitilise korrupsiooni kahtlus

Aasta	Juhtumid	Korruptsiooni- vormid / süüdistused
2014	Epp-Mare Kukemelk ja Riin Aljas (2014) Koolis nõutakse vanematelt juba 250–400 euro suuruseid annetusi. EPL/DELFI, 28. august 2014. Link http://epl.delfi.ee/news/eesti/koolis-noutakse-vanematelt-juba-250400-euro-suuruseid-annetusi?id=69620897	Annetus/ meelehea pakkumine /alkäemaks
2014	Lehte Ilves, Kaie Ilves (2014) Palgavahe lasteaias ja koolis aina kasvab – Lääne Elu, 4. veebruar 2014	Onupojapoliitika
2014	Ann-Marii Nergi ja Kelli Seiton (2014) Huvide konflikt? Ministeeriumi ekspert töötab ka erikoolide koolitajana – Eesti Päevaleht, 21. veebruar 2014: http://epl.delfi.ee/news/eesti/huvide-konflikt-ministeeriumi-ekspert-tootab-ka-erikoolide-koolitajana?id=68073713	Huvide konflikt
2014	Erimeelsused Laulasmaa koolidirektori ja valla võimu vahel – KANAL 2, Reporter.ee, 28. mai 2013 ((Keila vald süüdistab Laulasmaa koolidirektorit korruptsioonis. Direktor omakorda kahtlustab valda raha väljapumpamises.))	Poliitilise korruptsiooni kahtlus
2013	Kristi Helme (2013) Willbach sahkerdas tehnikakõrgkoolist kõrvale vähemalt 22 000 eurot - 24.09.2013 - DELFI http://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/willbach-sahkerdas-tehnikakorgkoolist-korvale-vahemalt-22-000-eurot?id=66783463 Tallinna tehnikakõrgkool lõpetas töösuhte professor Priit Willbachiga, kuna too oli väidetavalt uurimistöödega seoses küsinud koolilt rohkem raha, kui tegelikult töid tehti. Kool väidab, et kahju ulatub vähemalt 22 000 euroni, Willbach eitab kahju tekitamist. Tehnikakõrgkoolist kinnitati Delfile, et Willbach (varasema nimega Priit Vilba - toim) neil enam ei tööta. "Professor Priit Willbachi tööleping öeldi tööandja poolt erakorraliselt üles ning töösuhte temaga lõppes 30. augustil," ütles kooli kommunikatsiooni- ja turundusosakonna juhataja Marek Simulman.	Usalduse kuritarvitamine ja pettus teadusrahastamis es
2012	Tuuli Koch (2012) Kõrgkoolidele teeivad muret raha eest lõputoid kirjutavad variautorid – Postimees, 6. märts 2012 http://www.postimees.ee/761604/korgkoolidele-teeivad-muret-raha-ees-loputoeid-kirjutavad-variautorid	Usalduse kuritarvitamine Pettus
2012	Kärt Anvelt (2012) Märt Vooglaid: Viimsi vallas on esindatud kõik korruptsiooni liigid Intervjuu. 19. september 2012 - http://epl.delfi.ee/news/eesti/mart-vooglaid-viimsi-vallas-on-esindatud-koik-korruptsiooni-liigid?id=64986080 // Lugu: Suurärimees kahtlustab, et Viimsi uue kooli ehitushange on suunatud juba välja valitud nn sõbralikule firmale. Eesti rikkaimas vallas Viimsis Reformierakonna osakonda juhtiv suurärimees Märt Vooglaid kurjustab intervjuus Eesti Päevalehele, et vaatamata avalikkuse ja opositsiooni kriitikale üritatakse vallas endiselt omameestele hankeid suunata. Riigis juba aastaid võimul olnud Reformierakond on Viimsi volikogus opositsioonis ning seal näeb Vooglaid oma sõnul ka selgelt, et koalitsioon opositsiooni häält kuulda ei võta.	Poliitilise korruptsiooni kahtlus

Kohtulahendite analüüs

Eesti haridusvaldkonna korruptsiooniga seotud kohtulahendite ülevaade hõlmas perioodi 2012–2016 (vaata lisa 7). Ülevaade on koostatud PPA ja KAPO kodulehtedel olevate avalike andmete põhjal¹¹ ja puudutab kohtus tõendamist leidnud 8 juhtumit. Süüdimõistetavate hulgas oli kaks KOVi ametnikku, kes vastutasid muuhulgas haridusküsimuste eest, üks algkooli direktor, kutsehariduskeskuse direktor ja tema asetäitja, üks gümnaasiumi direktor, üks spordikeskuse juhataja, üks Balti Kaitsekolledži

¹¹ <https://www.politsei.ee/et/nouanded/korruptsioon/kohtulahendid.dot/> & <https://www.kapo.ee/et/content/korruptsiooni-kuriteod.html>

juhtivtöötaja, üks Tartu linna haridusosakonna ametnik ja samas asjas kaks gümnaasiumi direktorit, üks ametikooli direktor koos ühe majandusjuhataja ja ühe töötajaga ja üks HTMi IT-osakonna juhataja.

Süüdimõistvate otsuste hulgas leidis tõendamist üks altkäemaks, seitse vara omastamist ja üks huvide konflikti juhtum, millega kaasnes mitmel juhul dokumentide võltsimine. Korrupsiooniuuringute teemadest puudutas üks toetuste raha omastamist, üks katlamaja kütte vargust/omastamist, üks kuludokumentide võltsimist, üks kooliruumide rentimist, üks spordisaali teenuste raha omastamist, üks välislähetusega seotud dokumentide võltsimist, üks koolide arvete võltsimist (valearved osutamata teenuste eest), üks kooli eelarve väärkasutamist ja üks haridusasutuste IT projekti hankega seotud altkäemaksu. Seega **enamik tõendatud juhtumeid on seotud haridusvaldkonna halduspoolega**. Kuna haridusvaldkonna korrupsiooni ja pettuste juhtumeid ei ole kohtutest väga palju läbi käinud, siis on selle osakaal kriminaalstatistikas suhteliselt väike. Võib väita, et korrupsiooni kui peitkuritegu on seni haridusvaldkonnas uuritud peamiselt seoses kohalike omavalitsuste juhtimispraktika jälgimisega (Ahven jt 2015). Sellele lisanduvad mõned otseselt koolidega seotud menetlused. Näiteks Tartu maakohtu ja PPA ühises pressiteates võetakse seoses Otepää gümnaasiumi endise direktori juhtumiga olukord üldistavalt kokku järgmiselt (Tamm, Kostina 2015):

„Paraku ei ole see meie büroo praktikas esimene kriminaalasi, mille menetluse käigus on tuvastatud, et haridusasutuse juht on omastanud õppeasutuse raha ja vara,“ ütles keskkriminaalpolitsei korrupsioonikuritegude büroo juht Mati Omblar. Tema sõnul on ajakirjandus varem kajastanud sarnaseid juhtumeid nii Põltsamaa ametikooli kui ka nt Tartu ja Ida-Viru kutsehariduskeskuse ning Tallinna Mustamäe reaalgümnaasiumi juhtide tegevuse kohta. „Nii praegune kui ka varasemad juhtumid näitavad, et ebaausatel asutuse juhtidel on võimalik riigi raha enda taskusse panna, kuid varem või hiljem jõuavad vihjed nende tegevuse kohta ka politseini“.

Tabel 3. Kohtulahendini jõudnud korrupsioonijuhtumite ülevaade

Aasta	Juhtumid	Korrupsiooni -vormid / süüdistused
2015	K. T. mõisteti süüdi temale usaldatud võõra vara omastamises KarS § 201 lg 2 p 3 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. Ajavahemikul 2011-2014 omastas K.T. Öru valla asutuse „Õ.S.“ direktorina Öru lasteaed-alkooli kütmiseks ostetud erimärgistatud diislikütust väärtusega kokku 21 978 eurot. Kohus mõistis K. T.le karistuseks 10 kuud vangistust 1 aasta ja 2 kuu pikkuse katseajaga. Lisaks mõistis kohus K.T.lt välja kuriteoga tekitatud kahju summas 11 774,35€ kannatanu Öru valla kasuks.	Vara omastamine
2015	Tartu Kutsehariduskeskuse endine direktor A. K. ja endine direktori asetäitja haldusalal M. R. mõisteti süüdi ametialases võltsimises, võltsitud dokumendi kasutamises, kelmuse toimepanemises ja usaldatud vara omastamises alljärgnevalt: A. K. KarS § 201 lg 2 p 1, 3, KarS § 209 lg 2 p 1, 11, § 344 lg 1 ja § 345 lg 1 järgi ja M. R. KarS § 22 lg 3 - § 201 lg 1, § 344 lg 1 ja § 345 lg 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. A. K. sai kutsehariduskeskuse direktorina pettuse teel 2011 aastal välislähetusteks keskuse eelarvelistest vahenditest kokku 1211 eurot. Lisaks omastas A.K. kutsehariduskeskuse direktorina 2011-2012 aastal direktori asetäitja M. R. kaasabil keskuse eelarvelistest vahenditest raha summas kokku 1430 eurot. Nimetatud kelmuse ja omastamise toimepanemiseks võltsisid isikud kuludokumente ning esitasid neid kutsehariduskeskuse kaudu Tartu Linna Haridusosakonnale kinnitamiseks. Kohus mõistis A. K.le karistuseks 1 aasta 4 kuud vangistust 3 aastase katseajaga. Kohus mõistis M. R.le karistuseks 2 kuud ja 20 päeva vangistust 3 aasta pikkuse katseajaga. KarS § 49 alusel võttis kohus A. K.lt 1 aastaks õiguse töötada materiaalsete väärtuste korraldamise õigust omaval ametikohal.	Huvide konflikt / ametialane võltsimine, võltsitud dokumendi kasutamine, kelmus ja vara omastamine



Aasta	Juhtumid	Korrupsiooni -vormid / süüdistused
2014	Otepää Gümnaasiumi direktor A. M. mõisteti süüdi KarS 201 lg 2 p.1,3 järgi kvalifitseeritava kuriteo toimepanemises. Kooli direktor A. M. pööras ametiisikuna enda ja kolmandate isikute kasuks ajavahemikul 2008 kuni 2012 Otepää vallavalitsuse raha, mis oli tema valduses seoses tööülesannetega. A.M. majutas Otepää gümnaasiumi õpilaskodus ja klassiruumides külalisi, mille eest saadud tasu kogusummas 12 420,77 eurot jättis raamatupidamises kajastamata ning Otepää vallavalitsusele edastamata. Samuti omastas A. M. kooli vara kogusummas 524,64 eurot, milleks oli televiisor ja riidesemed. A.M. on tekitatud kahju hüvitanud. Kohus mõistis A. M.le karistuseks rahalise karistuse 270 päevamäära ulatuses, kokku 7425 eurot.	Vara omastamine / finantspettus
2014	Saku valla spordikeskuse juhataja R. L. mõisteti süüdi KarS § 201 lg 2 p 3 järgi kvalifitseeritava kuriteo toimepanemises. R.L. omastas 11 488,95 euro suuruses summas sularaha, mis oli laekunud spordikeskusele teenuste ja kaupade müügi eest. Juhtum tuli ilmsiks vallavalitsuse poolt läbiviidud inventuuriga. Juhataja jättis spordikeskuse kassasse laekunud summad vallavalitsuse arvelduskontole kandmata ja võttis need endale. Kohus mõistis R. L.le karistuseks 8 kuu pikkuse tingimisi vangistuse. Vangistust ei pöörata realselt täitmisele, kui süüdimõistetu ei pane 20-kuulise katseaja jooksul toime uut kuritegu, täidab kriminaal-hooldaja kontrollnõudeid ja hüvitab vallale tekitatud kahju.	Omastamine
2014	Balti Kaitsekolledži staabiülemana töötanud Paul-Indrek Rajamäe-Volmer mõisteti süüdi KarS § 201 lg 2 p 4 järgi kvalifitseeritava kuriteo toimepanemises. P.-I. Rajamäe-Volmer omastas isikute grupis Balti Kaitsekolledži vara kokku vähemalt 24 373,86 euro suuruses summas, millega kaeti ebaseaduslikult kolledži töötajate ja nende pereliikmete isiklike reisikulud. Kohus karistas P.-I. Rajamäe-Volmerit 1 aasta ja 4 kuu pikkuse tingimisi vangistusega 3 aastase katseajaga. (KAPO)	Vara omastamine
2014	Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna endine peaspetsialist Irina Aab mõisteti süüdi KarS § 201 lg 2 p 2, 3, 4, § 344 lg 1 ja § 345 lg 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises ning Tartu Kivilinna Gümnaasiumi endine direktor Ants Serk ja Tartu Kommertsgümnaasiumi endine direktor Priit Hänni KarS § 201 lg 2 p 3 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. I. Aab omastas Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna finantsala peaspetsialisti ja osakonnajuhataja kohusetäitjana osaliselt koostöös A. Serki ja P. Hänniga ning 2012. aastal süüdi mõistetud Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna juhataja Boris Goldmani ja Tartu Annelinna Gümnaasiumi direktori Jevgenia Lindevaldtiga Tartu linna vara ühtekokku 143 980, 87 euro suuruses summas. Seejuures esitas I. Aab mitme äriühingu nimelt Tartu Linnavalitsuse haridusosakonnale, Tartu Kommertsgümnaasiumile, Tartu Annelinna Gümnaasiumile, Tartu Kivilinna Gümnaasiumile ja Tartu Slaavi Gümnaasiumile fiktiivseid arveid kaupade ja teenuste eest, mida tegelikult ei müüdnud ega osutatud. Lisaks soetas I. Aab Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna ametiisikuna kaubamaja kinkekaarte, mida kasutas hiljem muuhulgas isiklike ostude eest tasumiseks. Samuti ostis I. Aab koos oma elukaaslase Jüri Karuga Tartu linna raha eest isiklikuks tarbeks kaupu, mille eest tasumise korraldas I. Aab Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna ametiisikuna võltsitud arvete alusel. Kohus karistas I. Aabi 3 aasta ja 6 kuu pikkuse tingimisi vangistusega 3 aastase katseajaga, kusjuures koheselt kuulus mõistetud karistusest ärakandmisele 5 kuud ja 27 päeva vangistust. A. Serki karistas kohus 6 kuu pikkuse tingimisi vangistusega 3 aastase katseajaga ning P. Hännit 4 kuu pikkuse tingimisi vangistusega 3 aastase katseajaga. (KAPO)	Vara omastamine
2013	Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava kutseõppeasutuse, s.o Põltsamaa Ametikooli direktor V. K. mõisteti süüdi KarS § 201 lg 2 p 3, 4 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. V.K. omastas koos Põltsamaa Ametikooli majandusala juhataja V. P. ja Põltsamaa Ametikooli töötaja E. A. Põltsamaa Ametikooli eelarvelisi vahendeid kogusummas 2986,7 eurot. Kohus mõistis V.K.le rahalise karistuse 8120 eurot. Lisaks võeti temalt lisakaristusena 1 aastaks ära õigus töötada materiaalsete väärtuste korraldamise õigust omaval ametikohal.	Vara omastamine

Aasta	Juhtumid	Korrupsiooni -vormid / süüdistused
2012	Haridus- ja Teadusministeeriumi infosüsteemide talituse juhataja Jaanus Christoffel mõisteti süüdi KarS § 293 lg 2 p 1 järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. J. Christoffel sai ühe äriühingu esindajalt pistisena tasuta lirimaa reisi ja restorani kinkekaardi kokku 684,25 euro väärtuses, kindlustades vastutasuks ministeeriumi infotehnoloogiavahendite soetamise samalt äriühingult. Kohus karistas J. Christoffelit 1 aasta pikkuse tingimisi vangistusega 3 aastase katseajaga.	Pistis / alkkäemaks

Kokkuvõtlikult võib välja tuua, et mitmed kirjeldatud olukorrad on seotud samal ajal mitme korrupsiooni vormiga. Uuritud perioodil oli enam neid olukordi, mis leidsid kajastust erinevates meediaväljaannetes ning need olid peamiselt seotud poliitilise korrupsiooni kahtlusega ning võimalike pettuste ja kelmustega. Kohtuliku karistuse saanud juhtumitest on kõige levinum vara omastamine.

2.3. HARIDUSEGA SEOTUD ORGANISATSIOONIDE TAGASISIDE: KORRUPTIIVSE JA EBAEETILISE KÄITUMISEGA SEOTUD TEEMAD

Erialaliitude kirjalik tagasiside näitas, et arvamused ebaeetilisele ja korruptiivsele käitumisele hariduses on üsna erinevad. Esiteks on hariduses valdkondi, kus pole korrupsiooniga kokku puutunud või ei osatud seda tähele panna (arvamus, et seda ei esine). Korrupsiooniks peetakse nii kõrvale kaldumist seadustest kui ka eetilistest normidest ja ühiskondlikest kokkulepetest. Ebaeetilist ja korruptiivset käitumist aitavad liitude esindajate arvates vähendada selged ettekirjutused ja reeglid. Telefonivestlused erialaliitude esindajatega näitasid, et leidub neid inimesi, kes arvavad, et ebaeetilist ja korruptiivset käitumist esineb kõrgematel võimusuhte tasanditel, st poliitikas (nt poliitkorrupsioon, altkäemaksud ja ebaseaduslikud tasud) ning et madalamatel tasanditel (haridusasutuses) probleemi ei ole. Probleemina nimetati **haridusasutuses ametikohtade jagamist, selle läbipaistvust ja objektiivsust**. Ebaeetilist käitumist soodustavaks asjaoluks toodi näiteks ka õpetajate pöuda haridusasutustes, mille tagajärjel proovitakse inimesi erinevate vahendite-võimalustega tööle meelitada.

Vestlusringi tulemusena koorusid välja järgmised teemad:

- alamaksumusega hangete välja kuulutamine;
- otsustusolukorrad, mis põhinevad ühe inimese hinnangul (kus pole mitu otsustajat vaid ainult üks);
- otsustusolukorrad, mis põhinevad komisjoni otsusel (mitu otsustajat, kus üks või mitu otsustajat on kallutatud mõne kandidaadi suhtes);
- ameti- ja õppekohtade jagamine kõrgkoolides (tutvused, onupojapoliitika); vanade õppejõudude säilitamine ametis, tähtajatud töölepingud hariduse kvaliteedi arvelt (kannatavad õppijad), selleks et mitte rikkuda suhteid õppejõuga (onupojapoliitika);

- ameti- ja õppekohtade jagamine (värbamine, valik, tunnustamine, töökoormus ja palk) koolides (tutvused, sugulussuhted); variõppealajuhatajad, kes tegelikult suunavad koolis toimuvat elu (sugulussidemete tõttu);
- vastuvõtt ja järjekorrad haridusasutustes;
- ebaeetilise ja korruptiivse käitumise varjamine, rikkumisest teavitamata jätmine;
- info osaline jagamine: mõned haridusasutused ja inimesed jäävad nt koolitusinfost ilma;
- õpetajate poolt lobitöö tegemine KOVides; ÕISI kaudu nt valimisreklaami edastamine tudengitele ja õppejõududele poliitiku poolt, kes on samal ajal õppejõud või teadlane;
- oma võimupositsiooni ära kasutamine suhetes teiste osapooltega: nt KOVi või riigi poolt õpetajate, õppejõudude hirmutamine ametikoha kaotamisega, kui ei täideta teatud ettekirjutusi; õpetaja, olles volikogu liige võib lapsevanemate kaudu mõjutada koolijuhti; kui lapsevanemal on teatud kõrgem positsioon ja seda kasutatakse õpetajate või kooli direktori mõjutamiseks; administratiivne töötaja kasutab ära enda võimu, vahendeid ja tehnilist teavet, et blokeerida kõigi teiste erakondade emailid (valimisreklaamiga) ja lasta läbi ainult enda erakonna emailid; hinnetega manipuleerimine omakasu eesmärgil õpetajate poolt: nt kui õpilane ei kuulu laulukoori, siis on muusikaõpetuse hinne madalam. koori headusest võidab õpetaja enda positsioonis, parandab mainet; õppejõud „ostab“ tudengilt seksuaalteenuseid hinnetega
- kultuurilised erisused eestlaste ja venelaste vahel (kingitused, vastuteene ja see, mis on lubatud); piirid on veidi erinevad.

Vestlusringis osalenute hinnangul osutasid kõige olulisemateks teemadeks **poliitkorruptsioon ning haridusasutuste haldamine ja hanked, töötajate värbamine ja tunnustamine ning altkäemaksud** (ebaseaduslikud tasud), samuti **uute innovatiivsete korruptsiooni ennetuse viiside arutelu ja rakendamise takistamine haridusvaldkonnas**. Kõige vähemtähtsamana hinnati järgnevaid teemasid: diplomite võltsimine, koolivälise erajuhendamise ja tasulised järeleaitamistunnid, käitumisreeglite rikkumine teadusajakirjade toimetustes; litsentside, diplomite, autoriseerimise, akrediteerimise jms „veskid“ internetis.

Dokumendianalüüsi, vestlusringi ja tellijaga koostöö tulemusena vaadeldi projekti käigus ebaeetilist ja korruptiivset käitumist hariduses **viies valdkonnas**: haridus ja poliitika (poliitkorruptsioon), teadusrahastamine, vastuvõtt ja järjekord, haldamine ja hanked ning varia (muud teemad). Muud teemad hõlmavad olulisi olukordi hariduses, mis ühegi teise eelnevalt nimetatud teema alla ei sobitunud (nt õppijate hindamine; alandav ja mõnitav käitumine). Lisaks neile viiele valdkonnale küsiti veebiküsitluses konkreetselt isikute kokkupuudet ja rolle järgnevates ebaeetilistes ning korruptiivsetes olukordades: altkäemaks, huvide konflikt, mõjuvõimu/ametiseisundi kuritarvitamine, onupojapoliitika, oskus- ja siseteabega kauplemine, pettused ja ebaeetiline käitumine. Samuti hinnati korruptsiooni levikut eri ametkondades ja eri tasemetel.

Järgnevalt tuuakse välja analüüsitulemused eelnevalt nimetatud viies valdkonnas.

3. HINNANGUD ERINEVATELE KORRUPTIIVSETELE JA EBAEETILISTELE OLUKORDADELE JA NENDE LEVIKULE

Ebaeetilise käitumise ja korrupsiooni tunnetusliku olemuse ja leviku täpseks uurimiseks viies valdkonnas kasutati kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid. Veebiküsitluses koondati korrupsiooni leviku ja hinnangu situatsioonide kirjeldused viide uuritavasse valdkonda ning vastajatele esitati hulk pettuste ja korrupsiooniga seotud situatsioonide kirjeldusi (vt alljärgnev tabel). Iga situatsiooni kohta paluti hinnangut (kui hea või halb selline olukord on) ning arvamust sellise käitumise levikule. Erinevatelt sihtgruppidele küsiti erinevaid küsimusi, seetõttu erinevad märgatavalt vastajate arvud vastuste kaupa. Hinnangu tunnuste puhul toimus vastamine skaalal -5 (negatiivne, väga halb) kuni 5 (positiivne, väga hea). Leviku hindamisel toimus vastamine skaalal 0 (üldse mitte) kuni 10 (väga levinud), kus 5 tähistas keskmist levikut.

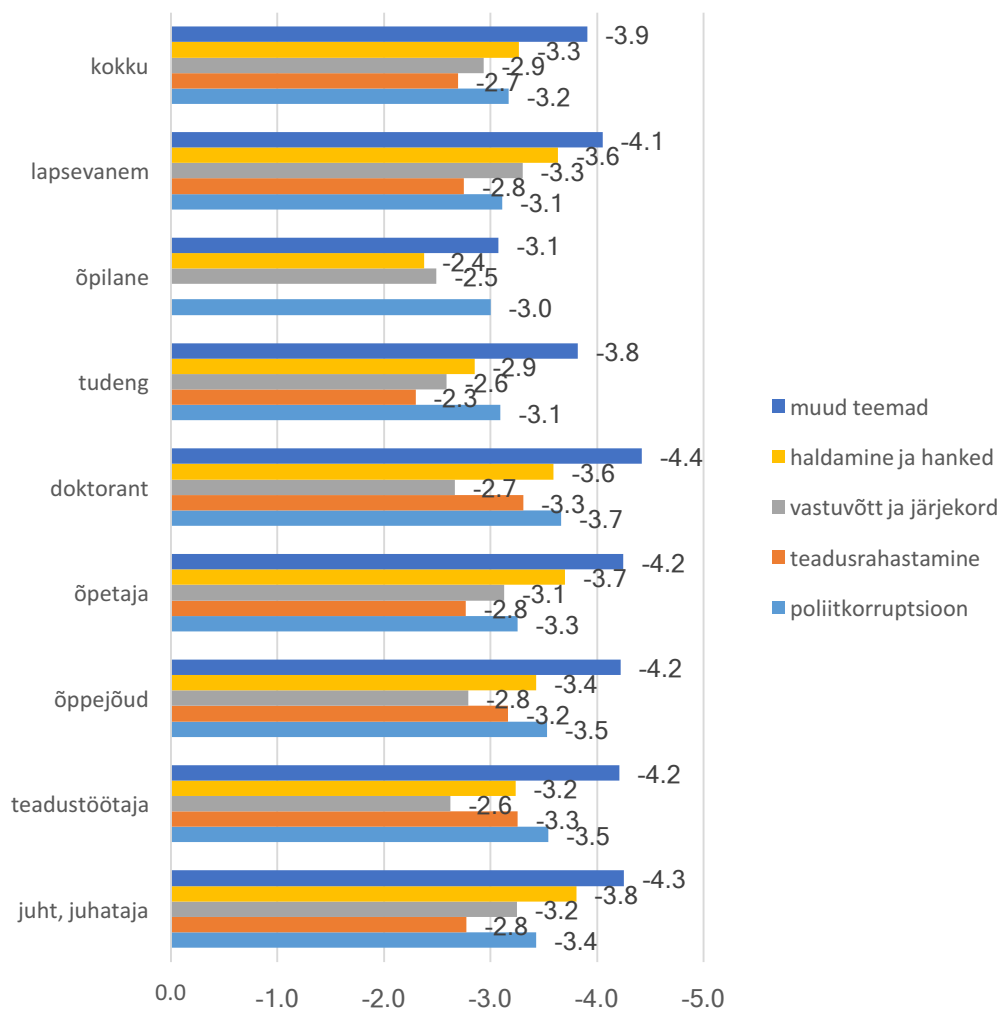
Tabel 4. Kvantitatiivuuringu osalenud vastajate arv viies uuritud valdkonnas

Valdkond	Vastajate arv	
	Hinnang	Levik
Haldamine ja hanked (7 väidet)	3405	2954
Vastuvõtt ja järjekord (5 väidet)	3512	3157
Poliitkorrupsioon (5 väidet)	3567	3128
Muud teemad (varia, 7 väidet)	3340	2962
Teadusrahastamine (6 väidet)	2597	1782

Sarnaselt küsitlusele, loodi ka intervjuude kavades erinevad küsimused viie vaadeldava teema kohta ning vastavalt sihtgrupile erines mõnevõrra intervjuukava.

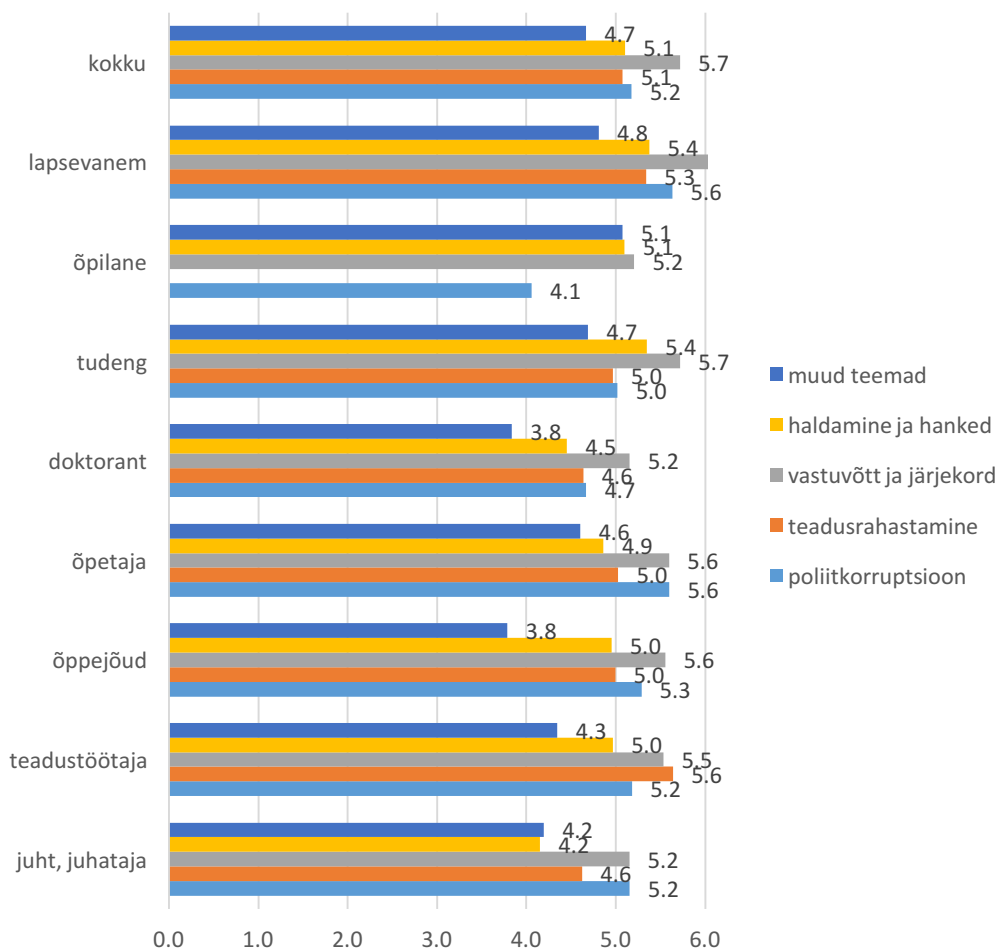
Kvantitatiivanalüüsis koondati korrupsiooni leviku ja hinnangu situatsioonide kirjelduste keskmised viide eelnevalt välja toodud valdkonda ning nende jaoks leiti koondindeksid nii leviku kui hinnangu tunnuste jaoks. Joonis 1 on välja toodud hinnangud erinevatele korrupsiooniga seotud olukordadele sihtgruppide kaupa. Kõige negatiivsemalt hinnati muude teemade alla koondunud olukordi (olles -4 ümber) kõikides sihtgruppides. Muude teemade alla kuulusid järgmised olukorrad:

- Õpilane esitab kellegi teise töö oma nime all.
- Kaks õpetajat kandideerivad tööle täiskohaga. Üks kandidaatidest on juhataja sõbranna. Juhataja sõlmib enda sõbrannaga täiskohaga töölepingu. Sama heade omadustega ja parema haridusega võõra õpetajaga sõlmib juhataja osakoormusega töölepingu.
- Kool võtab lapsevanematelt pidevalt lisatasu õppekavas ette nähtud valik- ja vabaainete õpetamise eest. Keeldujatel soovitatakse kooli vahetada.
- Juhendaja palub doktorandil õppetöö praktika raames anda ühte õppeainet. Tasu aine õpetamise eest makstakse juhendajale.
- Diplomite/lõputunnistuste ostmine.
- Fabritseeritud (enda välja mõeldud) uurimistulemuste esitamine oma töös.
- Õpilane viib õpetajale kingituse parema hinde saamiseks.



Joonis 1. Korrupsiooni valdkondade hinnangute keskmised indeksid sihtgruppides.

Joonis 2 on kirjeldatud korrupsiooni leviku hinnanguid vaadeldavates valdkondades sihtgrupiti (hinnatav skaala 0–10). Enamasti hindasid sihtgrupid korrupsiooni levikut keskmiseks. Pigem rohkem levinuks peeti vastuvõtu ja järjekorraga seotud valdkonda.



Joonis 2. Korrupsiooni valdkondade leviku keskmised indeksid sihtgruppides

Järgnevalt antakse ülevaade korrupsioonist viies valdkonnas: haridus ja poliitika (poliitkorrupsioon), teadusrahastamine, vastuvõtt ja järjekord, haldamine ja hanked ning varia (muud teemad). Täpsemalt kirjeldatakse dokumendianalüüsi, kvantitatiivanalüüsi ja kvalitatiivanalüüsi põhjal esile tulnud olulisemaid probleeme ning võimalikke lahendusi.

3.1. HALDAMINE JA HANKED

Haridusasutuste haldamise ning hangetega seotud probleemid ilmnesid nii vestlusringis, dokumendianalüüsis, süvaintervjuudes kui ka fookusgruppides ning veebiküsitluses. Eelarvehandite nappus koolides on probleem ja see mõjutab kogu hariduselu. Meedias on kajastatud mitmeid sellekohaseid juhtumeid. Esimene esiletoomist vääriv artiklite rühm uuritud perioodil on seotud kohaliku omavalitsuse kui koolipidaja poolt läbi viidud haridusasutuste riigihangete ja poliitilise korrupsiooni kahtlusega. Kohaliku omavalitsuse volikogu ja selle valitud linna/valla juhid on poliitilise institutsiooni osad ja seetõttu võib kõiki kohalike omavalitsuste juhtide korrupsiooniskandaale liigitada poliitiliseks korrupsiooniks. Samas koolide või lasteasutuste juhtide otsustega seotud korrupsiivseid hankeid jm tehinguid võib käsitleda administratiivse korrupsioonina. Rahalises mõttes



kõige suurema mastaabiga poliitilise korrupsiooni kahtlused meedias on seotud Tallinna linnavalitsuse koolide hooldustööde hankega, kus erakondade rahastajana ja Eesti Olümpiakomitee juhina tuntud Urmas Sõõrumaa ja tema partnerite firmade rentaablus on olnud viimastel aastatel üle 200%, mh kasutati koolihooneid pangalaenu tagatiseks. Nimelt on Tallinn sõlminud mitmete ettevõtetega pikaajalised (30-aastased) koolide halduslepingud, mille järgi renoveerib ja haldab kooli ettevõtte ning linn tasub selle eest kokkulepitud summas (renti). Taolised lepingud on Tallinna linn sõlminud nelja ettevõttega ning Tallinna abilinnapea Mihhail Kõlvart kommenteeris 2013. aastal tagasihoidlikult, et „... mõned neist projektidest on linnakassale koormavad“ (Tallinna rahakotti koormav... 2013). Poliitilise korrupsiooni kahtlusega juhtumid on ka Viimsi valla kooliehituse hange ja Sisekaitseakadeemia Narva kolimise teema (Anvelt 2012; Vahter 2012).

Hangetega seotud administratiivse korrupsiooni näiteks on 2017. aastal märtsis välja tulnud olukord Nissi vallas, kus Turba kooli direktor tellis teenuseid ja töid oma elukaaslaselt (Kuul 2017). Haridusametuse juht väitis, et ei olnud kursis korrupsioonivastase seadusega ega teadnud, et seaduse järgi ei tohi lähikondselte teenuseid tellida.

Haridusametuste personalitööga (haldamisega) seotud korrupsiooniriskide ja isikute ebavõrdse kohtlemisega seotud juhtumite kohta jõuab harva lugusid ajakirjandusse, sest sageli on tegemist „sõna-sõna“ vastu olukorraga (nt värbamine, juhtide kompetents, premeerimine jm). Vaadeldud artiklitest ilmnes huvide konflikti näide, kus ministeeriumi ekspert töötas erikoolide koolitajana ning mille osas selgitas asjaolusid ka ministeerium (Nergi ja Seiton 2014). Samuti ilmnes artiklitest juhtum, mis oli seotud direktori poolse halva juhtimistava ja õpetajate õiguste riivega (Käänik 2015) ning ebavõrdse palgapoliitikaga kooli ja lasteaia töötajate vahel (Ilves ja Ilves 2014). Ühe Eesti kontekstis seni vähekaetud erandliku näitena liigitub siia ka prokuratuuri jõudnud seksuaalse ahistamise juhtum Tartu ülikoolis, mille kriminaalmenetlus lõpetati, kuna ei olnud piisavalt tõendeid (Einmann 2017).

Seoses haridusametuste haldamise ja hangetega on ka mitmed juhtumid leidnud kohtus süüdi mõistmist, nt mõisteti 2014. aastal süüdi Otepää gümnaasiumi direktor. Kooli direktor pööras ametiisikuna enda ja kolmandate isikute kasuks ajavahemikul 2008 kuni 2012 Otepää vallavalitsuse raha, mis oli tema valduses seoses tööülesannetega. Direktor majutas Otepää gümnaasiumi õpilaskodus ja klassiruumides külalisi, mille eest saadud tasu, kogusummas 12 420,77 eurot, jättis ta raamatupidamises kajastamata ning Otepää vallavalitsusele edastamata. Samuti omastas direktor kooli vara – televiisor ja riideesemed – kogusummas 524,64 eurot.

Haridusametuse haldamisel ja hangete korraldamisel ebaeetilisust ja/või korrupsiivsust väljendavad olulised olukorrad:

1. Haridusametuse juht palkab ise haridusametusele järelvalvet tegeva isiku (mh maksab talle ise palka).
2. Tehakse avalik konkurss, aga nii juht kui komisjoni liikmed tunnevad kandidaate ning valik tehakse isiklike eelistuste, varasema tutvuse põhjal ja mitte niivõrd kvalifikatsiooni (dokumentide, hindamiskriteeriumide) põhjal.
3. Tööle võetakse inimesi, kes on tööl vaid formaalselt (nimi) ja tegelikult tööd ei tee.

Haridusasutuse juht võtab tööle mh enda alluvusse abikaasa, sugulase, parima sõbra, tuttava. Haridusasutuse juht ja õppealadirektor on isiklikult (perekondlikult) seotud ja töötavad üksteise alluvuses ning sellest ei teavitata koolipidajat (haridusasutuse juhi vahetut ülemust). Haridusasutuse juht võtab ilma konkursita tööle sugulase, pereliikme, sõbra või tuttava. Tööle võetud sugulasel, pereliikmel puudub nõutav kvalifikatsioon.

Haridusasutuse juht kutsub tööle enda abikaasa, sugulase, parima sõbra või tuttava.

4. Ametikohale kandideerib isik, kes on isiklikes suhetes või sugulussuhetes vahetu juhiga ning vahetu juht osaleb värbamis- ja valikuprotsessis (ei taanda ennast ja käitub erapoolikult).
5. Enda ametikoha (positsiooni) isiklikes huvides kuritarvitamine (ärakasutamine) selle kõikides vormides (sh rahaliselt, psühholoogiliselt, moraalselt).

Kui hariduseasutuse juht määrab iseendale töökoormuse, mh määrab iseendale asendustunnid (suurendab enda koormust, ja seeläbi töötasu, lisatasu, seejuures ei kaalu teisi õpetajaid ega kuuluta välja konkurssi).

Kui haridusasutuse juht otsustab ja määrab iseendale preemiat, lisatasu, tulemustasu jmt.

6. Kui haridusasutuse juht loob eeliseid oma lähikondsetele, pereliikmetele, sugulastele, kes talle haridusasutuses alluvad.

Kui juht maksab abikaasast õpetajale kõrgemat töötasu kui temaga mitte seotud õpetajale.

Kui juht maksab sugulasest alluvale põhjendamatu kõrgemat töötasu kui teistele alluvatele.

Kui juht kompenseerib sugulasest alluvale kõikvõimalikud kulud aga teistele alluvatele see poliitika ei laiene.

Kui haridusasutuse juht vabandab korduvalt välja oma parima sõbra ja alluva käitumist mh ebaadekvaatses seisundis tundide andmist.

7. Koolis on töökoormus jagatud ebaühtlaselt juhtkonna soosikute kasuks ja ülejäänud töötajate kahjuks.

8. Kui haridusasutuse juht väärkasutab haridusasutuse omatulu.

Kui juht omastab nt õpilaskodu majutustulu.

Kui projektirahast, hariduseasutuse eelarvest ostetakse endale vajalikke asju.

Kui haridusasutuse eelarvet kasutatakse isiklikes huvides (erahuvides) nt välislahetustel.

9. Kui haridusasutuse juht kasutab õppeasutuse sõiduvahendit ega küsi selleks koolipidajalt luba. Kui haridusasutuse juht tangib õppeasutuse sõiduvahendile mõeldud kütuse enda isiklikku sõiduvahendisse.

Kui haridusasutuse töötaja kasutab erahuvides ja isiklikuks otstarbeks koolivahendeid (nt ruume) ja ei maksa nende eest aga võtab enda tegevuse eest lapsevanemalt raha, nt tasuline huviring haridusasutuse ruumides).

Kui haridusasutuse töötajad kasutavad kooli tehnikat või ruume isiklikuks otstarbeks või lisateenistuse saamiseks.

Kui hariduseasutuse juht võtab pärast töölepingu lõppemist endaga kaasa ka haridusasutuse inventari nt tooli, kohvimasina jms, mis sai soetatud haridusasutuse eelarvest.

Kui juhtkonna vahetusega kaovad ka erinevad asjad, esemed, inventar, seadmed jne.

10. Kui hanke, projekti taotlemise tingimused on suunatud teatud isikute ringile, töörühmale.

Kui hange "kirjutatakse" sihitult konkreetsele isikule, asutusele, inimeste grupile (spetsiifilised nõuded).

11. Kui haridusasutuse töötaja tellib teenuseid, vahendeid firmast, ettevõttest, mis kuulub temale (on osanik), tema lähikondsele, sugulasele või sõbrale.

Kirjeldatud olukordi soodustab (nt teenuste tellimine ettevõttest, mis kuulub temale või tema lähikondsele), kui haridusasutuse **juhtkond või alluvad ei tunne vastavaid seadusi** ning ka haridusasutuse sisekirja, eeskirju või ei tunnista neid. Inimeste värbamisel tekkivaid probleeme selgitati **Eesti väiksusega**, mis paratamatult loob olukordi, kus kõik osalised (kandideerijad ja hindajad) teavad-tunnevad üksteist, eriti kui tegemist on väikese kohaga või kitsa erialaga. Samas võib haldusreform neid olukordi vähendada. Korruptiivsele käitumisele aitab kaasa see, kui värbamis-/valikukomisjoni liige **ei tunnista enda huve ega tekkinud huvide konflikti** ning kui haridusasutuse reeglistikus ei ole kirjeldatud, kuidas sellises olukorras tuleb käituda (nt teavitada vahetut juhti või taandada end koheselt protsessist). Juhil võib olla varjatud soov end ümbritseda haridusasutuses lojaalsete inimestega, kes käituvad juhile vajalikul viisil (kui seda on vaja), mis võib ajendada lähedaste, tuttavate ja sõprade töölevõtmist. **Koolipidajal aga on keeruline sugulus- ja lähedussuhteid avastada**. Selliste juhtumite kohta laekub info tavaliselt kaebuse vormis. Kahtlusi ja segadust tekitab kollektiivis see, kui haridusasutuses **puudub objektiivne kord ametikohtade täitmisel ning inimeste tunnustamisel** või seda ei selgitata piisavalt osalistele (nt millal kuulutatakse välja avalik konkurss, mis põhimõtetel makstakse preemiat või lisatasu).

Mõjutava asjaoluna nähti ka juhi rolli korra, sisekorraeeskirja ja enda otsuste selgitamisel kollektiivis, silmast-silma töötajatega ning samuti koolipidajale (või mõnele teisele järelevalvet tegevale asutusele). Korruptiivset käitumist soodustab olukord, kus **juht ei kaasa otsustusprotsessi teisi osalisi ja teeb otsuseid ainuisikuliselt**, kollektiivile arusaamatult ja läbipaistmatult (nt eelarveprotsess, eelarve täitmine ja raha kulutamine).

Ebaeetilist käitumist soodustavaks asjaoluks toodi näiteks ka **haridustöötajate pööda haridusasutustes**. Osalt peeti reeglitest ja sisekorrast tähtsamaks inimeste mõttemalli muutumist, sest iga kirjapandud reeglit on alati võimalik rikkuda ja endale kasulikul viisil tõlgendada. Välja toodud olukordadele aitab kaasa ka see, kui **märkajad ei julge või ei soovi midagi öelda, arvata või sekkuda**, sest neil on hirm saada ise kahju (nt töökohta kaotus, kehvemad töötingimused) või karistada (st ähvardamine, manipuleerimine).

Haridusasutuse omatulu ja vara väärkasutamist juhtkonna tasandil soodustab tavatöötajate madal teadlikkus toimuvast ja madal väline nähtavus. Üldiselt haridustöötajate vara väärkasutamise teeb võimalikuks **sisekorraeeskirja ja aruandluse, järelevalve puudumine või selle ebaselgus**. Haldamisel ja hangete korraldamisel nimetati ühe ebaeetilise ja korruptiivse käitumise põhjusena ka **haridustöötajate madalaid palku ja soovi kõrvalt lisa teenida**.

Mõjutava tegurina kõneldi ka väärtustest ja eeskujudest ühiskonnas. Kui ühiskonnas suhtutakse ebaeetilisse ning korruptiivsesse käitumisse üsna leebelt (nt ei pea isik huvide konflikti või ressursside väärkasutamise korral tagasi astuma või ei tunnista enda eksimust), siis peegeldub sarnane olukord vastu ka hariduses. Kui ebaeetiline teguviis jääb tähelepanuta ja karistuseeta (tagajärgedeta), siis on oht, et teguviis kordub tulevikus.

Haridusasutuse haldamisel ja hangete korraldamisel on võimalik ebaeetilisust ja/või korruptiivsust vähendada ning ennetada järgmiselt:

- järelevalvet haridusasutuse üle peab tegema selleks volitatud sõltumatu isik riiklikul või kohaliku omavalitsuse tasandil. Samas on järelevalve sõltumatuse ja võimude lahususe põhimõtte rikkumine võimalik vaid juhul, kui koolidirektor on ka volikogu esimees ning sellise olukorra tõenäosus väheneb märgatavalt pärast haldusreformi.
- Koolipidaja järelevalve selgus, regulaarsus ja sõltumatus.
- Kui komisjon moodustatakse enne värbamisprotsessi algust, siis tuleb huvide konflikti ilmnemisel see deklareerida ning ennast protsessist tagandada. Võimalus on ka komisjonide moodustamisel deklareerida huvide konflikti puudumine (kinnitada allkirjaga). Ehk vahetu juht, isiklikes või sugulussuhetes olev isik taandab end värbamis- ja valikuprotsessist, sh nt deklareerib avalikult enda huvide konflikti; seotud isikud deklareerivad kirjalikult, suuliselt enda huvide konflikti; seotud isikud taandavad end värbamis-, valikuprotsessist.
- Kooli/lasteaia hoolekogu kontrolli suurendamine (sh kaasamise teel). Tuleks kinni pidada tegevus- ja toimingupiirangutest, selle kohane kord on vaja kehtestada ja koolitada inimesi, et nad selliseid olukordi ära tunneks. Korruptiivsed olukorrad ilmnevad enamasti siis, kui on olemas võimalus (anonüümselt) kaevata, seega tuleb taolised võimalused tekitada.
- Inimeste värbamisel ja valikul, st mõnele koolitöötajale nt õpetajale või juhile lähisugulase värbamisel, tuleb kinni pidada haridusasutuse tegevus- ja toimingupiirangutest, selle kohane kord on vaja kehtestada ja koolitada inimesi, et nad selliseid olukordi ära tunneks. Suuremates koolides määrata nt õppealajuhataja, õpetaja vahetuks ülemuseks keegi teine juhtkonna liige (kes ei ole juhiga perekondlikus või sugulussuhtes jms). Tööle võtmisel tuleb juhi perekonnaliikme, sugulase jms värbamisotsus anda üks aste üles (nt KOV haridusnõunik, vallavanem, vallavolikogu esimees)
Haridusasutuses selgelt kirja pandud reeglid ja korrad, mh inimeste värbamisel ja valikul, tunnustamisel (ka olukorras, kus juhi alluvuses töötavad tema sugulased), ressursside kasutamisel (sh ostmisel, ruumide kasutamine andmebaasi/korra loomine, konkurssi-hanke välja kuulutamine inventari (varade, asjade jne) ostmisel: iga suurema ostu korral võtta nt kolm (kindel arv) pakkumist) ja teenuste juhtimisel. Kirjapandud reeglite ja korra jälgimine, nende kontroll.
- Juhtimiskultuuri muutus haridusasutuses, st kaasav ja väärtuspõhine juhtimine asutuses. Juht selgitab reegleid ja korda järjepidevalt alluvatele ühistel koosolekul kui ka silmast-silma. Juht teadvustab selliseid olukordi ja teavitab neist enda vahetut juhti. Juht kõneleb haridusasutuse väärtustest ja näitab isikliku käitumise-suhtumisega eeskuju.
- Inimeste (sh haridustöötajate) teadlikkuse tõstmine korruptiivsest käitumisest.
- Korduva normi, seaduse või korra rikkumise korral inimese töölt vabastamine.
- Kontrollivõimaluste pisteline kasutamine, sh auditid, revisjonid.
- Rahulolu-uuringute läbiviimine haridusasutuse välise asutuse või mõne teise erapooletu üksuse poolt, et saadav ülevaade oleks võimalikul tõele vastav ja kõik tulemused avalikud.
- Muuta kohustuslikuks üritusteks ja väljasõitudeks (ekskursioonid jm) raha korjamine arveldusarvele, et väheneks sularaha kogumise võimalus. Juurutada kindel kord raha kogumisel, selle üle järelevalve tegemisel ja kontroll selle kasutamisel.

- Otsuste kooskõlastamine haridusasutuse hoolekoguga alates teatud teenuste/kaupade summast.

3.2. VASTUVÕTT JA JÄRJEKORD

Haridusasutusse vastuvõtu ja järjekorraga seotud probleemid ilmsid nii vestlusingis, dokumendianalüüsis, süvaintervjuudes kui ka fookusgruppides. Samuti uuriti selle valdkonnaga seotud olukordi veebiküsitluses. Tegemist on valdkonnaga, mis on laialdast kajastust pälvinud meedias. Näiteks 2016. aastal tuli avalikuks olukord, kus tudengeid vahendav organisatsioon kasseeris lisatasu (Nergi 2012). Samuti on väljaannete lugejad ise kirjutanud arvamuskäsitlusi näidetest, kus altkäemaksu andmata ei ole võimalik saada lapsele kohta kodu lähedases lasteaias¹².

Haridusasutusse **vastuvõtul ja järjekorda panekul ebaeetilisust ja/või korruptiivsust väljendavad olulised olukorrad:**

1. Lapsevanem pakub haridusasutuse juhile meelehead, et last soovitud haridusasutusse panna.
2. Kui haridusasutus võtab lapse, noore lapsevanema palvel väljaspool järjekorda ja väljaspool ametlikku vastuvõtueeskirja vastu.
Kui lapsevanem tuleb küsima, kas on võimalik tema last väljaspool järjekorda vastu võtta.
Kui lapsevanem saab haridusasutusse koha tutvusepõhiselt ja väljaspool järjekorda.
Kui lapsevanem saab lapsele haridusasutusse koha oma tunde, sotsiaalse, majandusliku tausta tõttu.
Kui kohaliku omavalitsuse ametnik määrab vabaneva lasteaiaaega järjekorrast mööda minnes oma tuttava lapsele.
3. Mõned kandidaadid saavad haridusasutuse sisseastumiseksamil/vastuvõtueksamil võrdse arvu punkte. Komisjon või juht otsustab muid variante kaalumata vastu võtta kandidaadi, kelle vanem osaleb vastuvõtukomisjoni töös või kelle vanem töötab haridusasutuses.

Kirjeldataud olukordi soodustab **haridusasutuse juhi teadmatus**, kuidas sellises olukorras käituda, keda teavitada ja kuidas. Samuti kui riiklikult tõmmatakse kohti haridusasutuses kokku ning tegelik õppekohtade arv väheneb, siis tekib tugev konkurents allesjäänud kohtadele. Konkurentsi väheste kohtade pärast tõukab tagant ka see, et **haridusasutused ise rõhutavad enda eelist**, paremust teiste haridusasutuste ees. Seda ilmestavad nii haridusasutuste pingeread kui nende avalik võrdlemine. Saadav info kujundab omakorda **lapsevanemate hoiakuid** haridusasutuste suhtes, luues must-valge pildi populaarsetest ja elitaarsetest haridusasutustest (kus võib-olla tuleb ka juurde maksta) ning nn teisejärgulistest haridusasutustest. Kuna piirkonniti ei ole nõudlus ja pakkumine vastavuses, siis on mõnedesse haridusasutustesse väga suur tung ja teistes puudub see üldse. **Ühiskonna (sh lapsevanemate) ootused haridusele ja haridusasutustele on kõrged**. Samas esineb lapsevanematel ootusi, neil on kogemust või on kuulnud, et teatud viisil käitudes on võimalik soovitud tulemust osta. Negatiivset eeskuju annavad arvamused, poliitikud, tuntud ühiskonnategelased, kes samuti otsivad võimalusi, kuidas oma võsukele paremat haridust anda. Lapsevanem võib sellises olukorras käituda

¹² DELFI (2014) Lugeja: altkäemaksuta ei saa last kodu lähedale lasteaeda ega ka haiglasse operatsioonile! DELFI Rahva hääl. 10. detsember 2014: <http://rahvahaal.delfi.ee/news/uudised/lugeja-alkaemaksuta-ei-saa-last-kodu-lahedale-lasteaeda-ega-ka-haiglasse-operatsioonile?id=70336619>

nii, nagu on talle mugav ja kasulik ning ta ei arvesta lapse huvide ega vajadustega (nt haridusasutuse lähedus kodule).

Korruptiivsele käitumisele vastuvõtul aitab kaasa see, kui **vastuvõtuprotsess ja –protseduurid on puudulikud (või neid ei ole üldse)**, need ei ole läbipaistvad (nt ei kasutata objektiivseid kriteeriume ega erinevaid etappe nt ainult vabas vormis vestlus, vastuvõtuprotsessis osaleb ja otsustab vaid üks inimene/otsustaja, puudub järelevalve ja kontroll kõrgemalt juhtimistasandilt) ja neid ei selgitata eelnevalt osalistele (sh lapsevanematele) ning vastuvõtuprotsessiga seonduv info ei ole avalik (nt ei ole seda välja toodud kodulehel). Lisaks loob võimalusi ebaeetiliselt käituda, kui sisekorraeskirjas ei ole kirja pandud, kuidas käituda huvide konflikti korral (nt enda taandamine, huvide avalik deklareerimine).

Haridusasutusse vastuvõtul ja järjekorda panekul on võimalik ebaeetilisust ja/või korruptiivsust vähendada ning ennetada järgmiselt:

- Vastuvõtuprotseduuride läbipaistvuse suurendamine, Tartus (ka teistes suurtes omavalitsustes) levinud ARNO ehk Tartu haridusteenuste haldamise süsteemi levitamine ja propageerimine. Taotlus kooli minemiseks esitatakse Tartus Arno süsteemi ja Tallinnas eKooli kaudu (võimalus on ka kirjalikult taotlus esitada) ning lapsele sobilik ja lähim kool valitakse arvestades lapse elukohta. Nii Tallinnas kui Tartus võetakse arvesse ka, et ühe pere lapsed õpiksid samas koolis. Kui mõnda kooli on soovijaid rohkem, kui on koolil õppekohti, arvestatakse isikute elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmise aega, eelistades neid, kelle registrikanne on varasem. Seega arvestab süsteem lapsele koolikoha määramisel kõigepealt lapse elukohaga ning seetõttu väheneb võimalus jagada koolikohti haridustöötajate isiklike huvide-soovide järgi.
- kui elukoha piirkonda jääb mitu sobilikku haridusasutust, siis võiks lapsevanemal olla õigus valida tema lapse jaoks sobivaim haridusasutus (nt neist lähim, vajalike teenustega, teine laps käib samas haridusasutuses);
- haridusasutuse vastuvõtu läbipaistvus ja avalikkus, kokku lepitud vastuvõtuprotsess, dokumenteeritud (vastuvõtu, jrk protokoll), fikseeritud etapid, kuidas ja mille alusel moodustub järjekord (mis on hindamiskriteeriumid, mille eest saab punkte, kuidas need fikseeritakse, kes need fikseerib, kas ja kes kontrollib);
- sisseastumiskatsete testidel koodide kasutamine (st ei kasutata nimesid);
- inimeste (sh laste) viisakas ja väärikas, võrdne kohtlemine vastuvõtuprotsessis;
- juhtkond selgitab ja kaasab lapsevanemaid haridusasutuse tegemistesse, otsustusprotsessi;
- juhtkond selgitab ja räägib lapsevanematele, mis põhimõtetel haridusasutusse lapsi vastu võetakse, mis on lubatud ja mis mitte; juhi selge visioon ja eeskiri/protseduur, kuidas ja mille alusel lapsi vastu võetakse, kas piirkonna järgi või katsete põhjal vms;
- haridusasutuse juht on avatud, suhtlusaldis ja soovib teha lapsevanematega koostööd (kui lapsevanem on kaasatud, siis tunnetab ka lapsevanem, et ta on väärtustatud). See aitab kujundada lapsevanemate hoiakuid, mis on lubatud ja aktsepteeritud ja mis mitte, saata välja

(kooli ja lapsevanemate endi poolt) sõnumeid-näiteid juhtumitest, olukordadest, kus ebaeetiline ja/või korruptiivne käitumine ei andnud soovitud tulemust;

- väärtuspõhine juhtimine;
- avatud, kaasav juhtimiskultuur haridusasutuses;
- haridusasutuse väärtustest kõva häälega rääkimine;

- eri haridusasutuste vahel kogemuste jagamine (nii positiivsete kui negatiivsete);
- kogemuste jagamine juhtide hulgas, juhtumitest rääkimine, õppetunnid;
- rollimängud kogetud ebaeetilistes situatsioonides, kogetud rollide, nähtu "läbimängimine";
- haridustöötajate teavitamine (koolitamine), teadlikkuse tõstmine;

- mõlema osapoole ära kuulamine (nii lapsevanem, laps kui haridusasutus);
- vajadusel usaldusisiku, nn kolmanda isiku leidmine läbirääkimistesse, juhtumi lahendamisse;
- võimalikult suur otsustajate ring, eri osapoolte kaasatus (sh vastuvõtul, komisjon, kogu);
- regulaarsed kohtumised, ümarlauad, koosolekud eri osapooltega - avatud suhtlus.

3.3. POLIITKORRUPTSIOON

Dokumendianalüüsist ja vestlusringidest koorusid välja näited poliitika ja hariduse läbipõimitusest, sh poliitilise korrupsiooni kahtlustustest ning selle riskidest ja tagajärgedest haridussüsteemis. Poliitkorrupsiooni ja selle kahtlusega olukordi on kajastatud avalikkuses, nt pöördus 2015. aastal õiguskantsler ja lasteombudsman Indrek Teder haridusasutuste juhtide poole üleskutsega, et haridusasutustes ei propageeritaks konkreetset erakonda või konkreetse erakonna poliitilist maailmavaadet. Lasteombudsmani pöördumise ajendiks oli talle 12. detsembril läkitatud sotsiaaldemokraadi ning Tallinna linnavolikogu liikme Hanno Matto selgitustaotlus, milles ta kirjutab, et *"viimastel nädalatel on hüppeliselt sagenenud teated meedias, milles kirjeldatakse Tallinna linnavalitsuse liikmete poliitpropaganda üritusi (tänavate ja koerte mänguväljakute avamised jms), kuhu on organiseeritult kaasatud lasteaia lapsi."* [...] Tederi selgitusel tuleb Eesti põhiseaduse ja haridusseaduse järgi hariduses järgida neutraalsuse põhimõtet. Lisaks on vanematel õigus otsustada, milliste maailmavaateliste tõekspidamiste järgi lapsi õpetatakse. Lasteombudsmani hinnangul ei ole nende põhimõtetega kooskõlas see, kui lasteaias või koolis propageeritakse ühte konkreetset erakonda või poliitilist maailmavaadet. (Velsker 2015)

Poliitkorrupsiooniga seotud olukordadele küsiti hinnanguid nii küsitluses kui intervjuudes, mis hõlmasid nii koolides tehtavat konkreetse erakonna või tema poliitilise maailmavaate propageerimist kui ka teisi olukordi, kus otsused on seotud poliitiliste eelistuste ja kokkulepetega.

Poliitkorrupsiooni väljendavad olulised olukorrad:

1. Kooli töötaja kutsub üles valimisealisi lapsi enda poolt kohaliku omavalitsuse valimistel hääletama.

2. Kooli direktoriks kandideerivad kaks sama tugevat kandidaati. Direktoriks saab kandidaat, kes on omavalitsuses võimul oleva erakonna liige ning seda oma erakondliku kuuluvuse tõttu.
3. Poliitik paigutab riigieelarvest raha oma valimisringkonna kooli, mille direktor on tema erakonna liige.
4. Haridusametuse juht "peab" oma töö tegemiseks kuuluma mõnda parteisse. Parteisse kuulumine kindlustab juhile vajalikud vahendid kooli haldamiseks ja juhtimiseks.
5. Haridusametuse juht on samal ajal volikogus ja võtab tööle volikogu esimehe, kes omakorda hakkab järelevalvet teostama haridusametuse juhi üle.

Olukordi soodustab **hariduse ja poliitika läbipõimitus** ning see, et **erinevaid rolle ja iga rolliga kaasnevaid huvisid on keeruline lahus hoida**. Teisalt peegeldab ühiskonna suhtumine tolerantsi või teatud määral leppimist asjaoluga, et parteide kaudu toimubki oluliste hüvede jagamine ning et võim annab rohkem võimalusi ja õigusi. Kirjeldatud olukordadele aitab kaasa ka see, kui **märkajad ei julge midagi öelda või arvata** (hirm saada ise kahju või karistada) ning teisalt see, et võimu kuritarvitatakse (st ähvardamist, manipuleerimist). Sarnaselt teistele eluvaldkondadele **on hariduses ressursse puudu ja see soodustab ebatervislikku konkurentsi**. Laiemalt tunnetati, et riigi juhtimisel ja poliitikas puudub pikk visioon, mis omakorda loob lühinägelikke otsuseid ja käitumist hariduses. Täiendavalt nimetati riskina seda, et 16.–18. aastased noored moodustavad 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimistel olulise valijate ringi, keda on võimalik haridusametuses otseselt mõjutada ning see võib tuua poliitika haridusametuses väga nähtavale. Järelevalve kallutatust ja korruptiivsust soodustab see, kui **kinni ei peeta võimude lahususe põhimõttest isikute tööle võtmisel ja alluvussuhete kujunemisel**.

Poliitkorruptiivsust on võimalik vähendada ja/või ennetada järgmiselt:

- tuleb sõlmida ühiskondlik kokkulepe ja vastu võtta otsus, kas lubatakse olukorda, kus koolijuht on samal ajal ka volikogu esimees või eelistatakse olukorda, kus need rollid ja võim on lahus;
- radikaalne lahendus: keelustada direktoritel erakonda kuulumine. Vähem radikaalne: propageerida head tava, et koolijuht ei kuulu erakonda või erakondlikud eelistusi ja huve ei kasutata oma töös;
- peale tulevad nooremad põlvkonnad, kes pigem ei aktsepteeri ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist (laheneb iseenesest);
- läbipaistev ja avatud koostöö juhi ja koolipidaja, KOVi vahel;
- haridusametuse hoolekogu suurem teadlikkus, nende teavitamine ja nende rolli suurendamine otsustusprotsessis;
- korra tekitamine läbipaistva järelevalve tagamisel, et kui selline olukord juhtub, siis liigub järelevalve tegemine kellegi teise kohustuseks, omavalitsuse haridusnõunik, omavalitsuse juht või volikogu hariduskomisjon;
- leebem lähenemine: ettekirjutus, vestlus juhiga ebaeetilise käitumise pärast;
- rangem lähenemine: juht rikkumise pärast lahti lasta, kusjuures lõpliku otsuse teeb praegu KOV, kaaluda ka HTMi anda õigus teha otsus juhi lahtilaskmise kohta munitsipaal- ja erakoolide puhul, praegu saab nende koolide puhul teha HTM vaid ettepaneku;
- eri rollides enda huvide avalik deklareerimine (st siis huvide konflikti olukorras) → selle muutumine normiks, tavapäraseks käitumiseks.

3.4. VARIA – MUUD HARIDUSTEEMAD

Eraldi ploki moodustas varia (muud teemad). Esines mitmeid olukordi, mille hindamine oli tulenevalt dokumendianalüüsi ja vestlusringi tulemustest oluline, ent mis ei sobinud eelnevalt kirjeldatud valdkondade alla. Näiteks on annetustega seotud teema olnud aktuaalne mitmeid aastaid (Kukemelk ja Aljas 2014) ning seda uuris ka Riigikontroll 2015. aasta auditis. Riigikontrolli hinnangul on lapsevanematelt ühingute ja fondide teel raha korjamine vastuolus tasuta hariduse põhimõttega, mis on sätestatud nii põhiseaduses, haridusseaduses kui ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses¹³. Sellist tegevust soodustab nii rahapuudus kui asjaolu, et lastevanemate kõrged ootused haridusele ja selle tegelik rahastamine ei ole kooskõlas. Asjaosaliste endi suhtumine on pigem leplik, et vaid nii on võimalik säilitada haridusasutuse eripära ja kvaliteet. Samas tekitab sel viisil rahakogumine korrupsiooniriske ja hägustab munitsipaalkoolide rahastamisallikaid ja raha kasutamist.

Varia ehk muude teemade all ebaeetilisust ja/või korrupsiivsust väljendavad olulised olukorrad:

1. õppealajuhataja muudab aineõpetaja teadmata ja kokkuleppeta õppija hindeid e-koolis ja dokumentides.
2. Juhtkonna liige püüab hindamist ja hindeid mõjutada.
Haridusasutuse juhtkonna seas levib suhtumine, et õppijad tuleb rahastuse pärast "sees hoida" ja neid ainetest "läbi vedada", mille tõttu kannatab antava hariduse kvaliteet. Rahastamine on seotud lõpetajate arvuga.
3. Kaitsmiskomisjonis (sama ka vastuvõtukomisjonis) on suurema autoriteedi ja kõrgema juhtimistasandiga isikud, kellel on samuti juhendatavad ning need juhendatavad saavad parema hinde.
4. Kui tekivad isiklikud suhted üliõpilaste ja juhtide, üliõpilaste ja õppejõudude, õppejõudude ja juhtide vahel olukorras, kus isikud on omavahel lähedases suhtes ja üks isik teise suhtes võimupositsioonil (alluvussuhted).
5. Lapsevanemad teevad jõuludeks, sünnipäevaks, lapsehoolduspuhkuseks õpetajatele, juhtkonnale suuri, kalleid kingitusi.
Lapsevanemad teevad õpetajatele, juhile kingitusi, mis ei ole mõeldud lihtsalt tänutäheks.
Lapsevanemad teevad hariduseasutusele, juhile või õpetajale suuri, kalleid kingitusi-annetusi, et tema last hästi või paremini koheldaks.
6. Kui haridusasutus nõuab ja/või eeldab/ootab lapsevanemalt "annetusi" ja "varjatud õppemaksu" vahet pole, kas tegemist on munitsipaal- või erakooliga (sh nt pastakate, vihikute, muude töövahendite ostmiseks, nn ühingute ja fondide loomine). Nn vabatahtlikult sunniviisilised annetused.
7. Kui lapsevanem ei soostu maksma haridusasutuse poolt nõutavat "varjatud õppemaksu" (annetused jms), siis ei lubata tal haridusasutusse jääda.

Kirjeldatud olukordi soodustab kui **hindamisel puudub kontroll, järelevalve ja toimingu mitmekordne kinnitamine**, st ühel isikul on ainuõigus hindeid muuta sellest kedagi teavitamata. Hinnetega

¹³ Riigikontroll. Mattson, T. 10.09.2015 Lastevanematelt korrapärane raha kogumine ei ole kooskõlas õppemaksuta hariduse põhimõttega: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/Itemid/816/language/et-EE/Default.aspx>

manipuleerimist mõjutab ka haridusasutuse soov säilitada enda head mainet ja näiliselt häid õppetöö tulemusi, sest suur väljalangevus ja kehvad hinded mõjutavad nii haridusasutuse rahastamist kui mainet. Ühiskonnas suhtutakse eriala vahetamise ning õpingute katkestamise pigem negatiivselt ja halvaks panuga. Samas tuleb arvestada, et katkestamist selgitab müriaad põhjuseid, mille hulgas on lisaks arvukalt neid põhjusi, mida haridusasutus ise mõjutada ei saa (nt tervis, pere).

Kui kaitsmis- või vastuvõtukomisjonis on erineva staatusega haridustöötajad, siis tahtmatult võivad madalama positsiooniga haridustöötajad end diskussioonist kergemini taandada, soovist säilitada häid suhteid kõrgema positsiooniga isikutega. See võib viia olukorrani, kus kõrgema staatusega isikute juhendatavad saavad paremad tingimused ja tulemuse. Isiklikud suhted kollektiivis ning mh õppija ja õpetaja vahel on selgitatavad **Eesti väiksusega**, mis paratamatult loob olukordi, kus kõik osalised teavad-tunnevad üksteist ning füüsiliselt ei pruugi olla teisi kohti-asutusi, kus erialaselt töötada. Sarnaselt teistele eluvaldkondadele **on hariduses ressursse puudu** ja see võib motiveerida kõrvalt lisa teenima ning soodustada „varjatud õppemaksude“ vohamist. Madal palk on omakorda seotud lapsevanemate poolt tehtavate suurte ja kallite kingitustega haridustöötajatele. Osalt on ühiskonnas tava, harjumus haridustöötajatele kingitusi teha, teisalt on haridustöötajatel ootus kingitusi (tänu) saada. Karistada ei saa siirast tänutunnet, mida lapsevanemad soovivad välja näidata, ent kingituse suurus võib tekitada küsimusi, mille eest kingitus ikkagi on.

Muude teemade all kirjeldatud olukordade näitel on võimalik ebaeetilisust ja/või korrupsiivsust vähendada ning ennetada järgmiselt:

1. muuta e-kooli programmi seadistust nii, et ilma aineõpetaja ja/või direktorita ei saa hindeid muuta ja et muudetud hinne paistaks visuaalselt paremini välja. Praegu salvestavad nii e-kool kui ka studium (kaks kõige levinumat süsteemi) muutmise ning näitavad ära ka vana hinde. Samuti näitavad süsteemid ära, kelle õigustes olnud isik on hinnet muutnud. Tähtis on, et muudetud hinne paistaks hinnete üldpildis välja (näiteks teise värviga - praegu näeb õpetaja näeb muutmist, kui klikib konkreetset hindel).
2. Kollegiaalne hindamine (st hindavad mitu õpetajat); läbipaistev hinnete otsustusprotsess: hinnete kahekordne kinnitamine: kui korra on hinne juba määratud, siis hinde muutmisel tuleb pöörduda teise instantsi (inimese) poole ja paluda hinde muutmist, st üks isik ei saa seda suvalisel ajahetkel ise teha.
3. Hindamiskriteeriumite täpsustamine ja nende selgitamine, hea tava kehtestamine ja selle järgimine.
4. Haridusasutuste rahastamise põhimõtete (ja võimalike muudatuste) mõjude hindamine haridusasutusele, ühiskonnale (kui suures ulatuses peaks rahastamine sõltuma sellest, kui suur on haridusasutuses väljalangevus ehk karistav).
5. Reageerida korrarikumisele; selgelt kirja pandud reeglid ja korrad; üks suhtepool ei tohiks töötada teise alluvuses või kui selline olukord tekib, siis peab selleks olema protseduur (nt tuleb teavitada järgmise tasandi juhti).
Vajadusel kohustus vahetada vahetut juhti, töökohta, asutust.
6. Kollektiivsete mitterahaliste kingituste tegemine tuleb kokku lepitud, osalistega läbi rääkida, reeglid ja kord, tava (sh suuliselt) kingituste tegemisel, mis summas on aktsepteeritud

(minimaalne osalus - nullsumma, maksimaalne osalus). Kingituste tegemisel aktsepteerida vabatahtlikkust (mh kokku leppida). Kingituste tegemise tava, korra arutelu ja reguleerimine hoolekogus.

7. Hoolekogude rolli, kontrolli ja kaasatuse suurendamine otsustusprotsessis. Hoolekogu volituste suurendamine õppeasutuse tegevuse ja otsuste suunamisel.
8. Erinevuste aktsepteerimine hariduses (eri rahvusest, keele, religiooniga inimestel on erinevad tööekspeidamised, kombad, tavad ja neid ei tohiks seetõttu ebavõrdsemasse olukorda panna).

3.5. TEADUSRAHASTAMINE

Teadusrahastusega seotud juhtumid ning valdkonna eetilisuus on leidnud kajastust ka meedias. Projektipõhise teadusrahastuse ja sellega seotud finantspettuste teemal tuli dokumendianalüüsis välja kaks juhtumit. Esiteks oli olukord, kus 2017. aastal Eesti-Vietnami meditsiiniteemalise teadusprojekti eestvedajad võltsisid reisidokumente ja eirasid tekkinud huvide konflikti. Vääriti käitumise avastas rahandusministeeriumi audititiim (Koorits 2017). Teiseks oli olukord 2013. aastal, kus endine tuntud poliitik väärkasutas teadusraha ja küsis haridusasutuselt seoses uurimistöödega rohkem raha, kui tegelikult töid tehti (Helme 2013).

Laiemalt Eesti teaduspoliitika korralduse, rahastamise, läbipaistvuse ja huvide konfliktiga seotud riskide teemal ilmus Sirbis mitmeid artikleid Tartu ülikooli sotsiaalteadlastelt, millele andis kaalutletult vastuseid Eesti Teadusagentuuri esindaja. Diskussioonis puudutati nii Eesti Teadusagentuuri töökorda (sh kuidas välistatakse hindamisel huvide konflikt) kui selget vajadust seda osalistele selgitada (sh otsuseid, reegleid põhjendada), samas ka Eesti väiksusest tulenevat paratamatust, et kõik erialatundjad teavad üksteist (Harro-Loit 2012; Koppel 2012; Köuts 2012; Koppel 2012).

Teadusrahastuse ebaeetilisust ja/või korruptiivsust väljendavad võimalikud olulised olukorrad:

1. rahastusotsuse tegemisel ja raha jaotamisel instituudis, üksuses, kõrgkoolis, ülikoolis puuduvad objektiivsed kriteeriumid ning rahastuse saamine sõltub nt isiklikest suhetest (sh isiklikust meeldimisest) otsustajaga, lobistamisest jms.
2. ETAGi hindamiskomisjonis, hindamiskoogus, ekspertkomisjonis on mõni liige tihedalt või lähedalt taotlejaga seotud, tuttav, sõber või hoopis konkurent (siis võimalus vastupidiselt, st takistavalt käituda).
3. Teadusprojekte hindava kogu (komisjoni vms) liikmete sekka nimetatakse isikud, kes on kallutatud mõne taotleja suunas.
4. Rahastuse saamiseks esitatakse projektijuhiks tuntud ja tunnustatud teadlane, kes reaalselt projekti läbi viima ei hakka.

Kirjeldatud olukordi soodustab, kui raha jagamisel või komisjoni, nõukogusse ekspertide valikul puuduvad selged ja objektiivsed kriteeriumid või kui kriteeriumid on olemas, aga neid ei selgitata ega põhjendata osalistele. Samuti teeb otsustuse või hindamise keerukamaks see, kui inimesed on omavahel tihedalt seotud. Seda selgitati omakorda Eesti väiksusega, mis paratamatult loob olukordi, kus kõik osalised teavad-tunnevad üksteist, eriti mis puudutab nt ühte kitsast eriala. Sarnaselt teistele eluvaldkondadele on teadusrahastuses ressursse puudu (mh on rahastus projekti-

/konkurentsipõhine) ja see soodustab ebatervislikku konkurentsi (sh ühe asutusesiseselt), sest rahastusest sõltub, kas inimesel on töökoht ja karjäär või mitte. Kallutatust ja läbipaistmatust suurendab asjaolu, kui eri valdkonna inimesed ei ole otsustusprotsessi kaasatud. Teaduses ei ole täit kindlust, mis valdkonnad on tulevikualad ja mida tuleks eelisarendada, seega loob kahtlusi ja ebaselgust teadmatus ja ebakindlus tuleviku ees. Ebaeetilist ja/või korruptiivset käitumist teadusrahastuses selgitati ka süsteemist tulenevate võimaluste ärakasutamise (ei ole fikseeritud objektiivseid kriteeriume, puuduvad eelnevad kokkulepped) kui inimese enda soovidest ja vajadusest nii käituda (ahnus, edevus, majanduslikud probleemid jms). Osalt leiti, et mõned inimesed oskavad end juhi silmis ja kollektiivis paremini kehtestada (vajadusel ka lobistada, semutseda) ning end seeläbi paremas valguses näidata. Teisalt tunnetati, et ka järelevalvet läbi viivate inimeste suhtumine („kõik on pätid ja kaabakad“) ja eeskuju võib mõjutada seda, kas ja kuidas ebaeetilisse käitumisse teadusrahastuses suhtutakse.

Eesti teadust korraldava ja rahastava ETAGi näitel on loodud mitmeid mehhanisme, et korrupsiooni- ja ebaeetilise käitumise riske maandada, mh näeb nende sisemine töökorraldus ette, et (Eesti Teadusagentuur sügistormis 2012; intervjuud):

- hindamisnõukogu koosneb väärivatest, tunnustatud teadlastest (mh nõuded kirjeldatud seaduses, neil ei tohi olla varasemaid rikkumisi, "plekke", taustakontroll);
- igal hindamisel peab hindamiskomisjoni, ekspertkomisjoni liige deklareerima enda huvid ja võimalikud huvide konfliktid, sellisel isikul puudub edasine juurdepääs hindamisprotsessile, infole;
- hindamis-, ekspertkomisjoni liikmed sõlmivad sõltumatus ja huvide konflikti vältimise deklaratsiooni;
- huvide konflikti korral on kohustus teavitada sellest enda vahetat juhti, kes teeb lõpliku otsuse, kas hindaja osaleb hindamisprotsessis või mitte;
- hindamisnõukogu liikmed roteeruvad regulaarselt (iga 3 aasta järel, maksimaalselt võimalik tegutseda kaks hindamisperioodi järjest);
- lisa või täiendav komisjon luuakse olukorras, kus rahastuse taotleja on samal ajal ka nt ETAGi hindamisnõukogus.

Teadusrahastuses on võimalik ebaeetilisust ja/või korruptiivsust vähendada ning ennetada järgmiselt:

- määratleda ja kehtestada objektiivsed hindamiskriteeriumid ja kasutada sõltumatuid taotlejate, projektide hindajaid väljastpoolt asutust;
- mõõta teadusprojekti investeeritud raha/ investeeritava raha kasulikkust, tulemuslikkust;
- mitme kriteeriumi kasutamine hindamisel (st et kriteeriumid ei oleks ühekülgsed vaid arvestatud on kõigi asjakohaste kriteeriumidega);
- ressursside jaotamisel võiks ühe kriteeriumina arvestada ka sellega, kui hästi nt valdkonnal läheb (teadusartiklid, viitamine jms);
- otsuste ja otsustusprotsessi läbipaistvus, eri valdkonna inimeste kaasatus, otsuste selgitamine;
- ETAGi hindamisnõukogu koosneb väärivatest, tunnustatud teadlastest (mh nõuded kirjeldatud seaduses, ei tohi olla varasemaid rikkumisi, "plekke", tausta kontroll); juba toimib

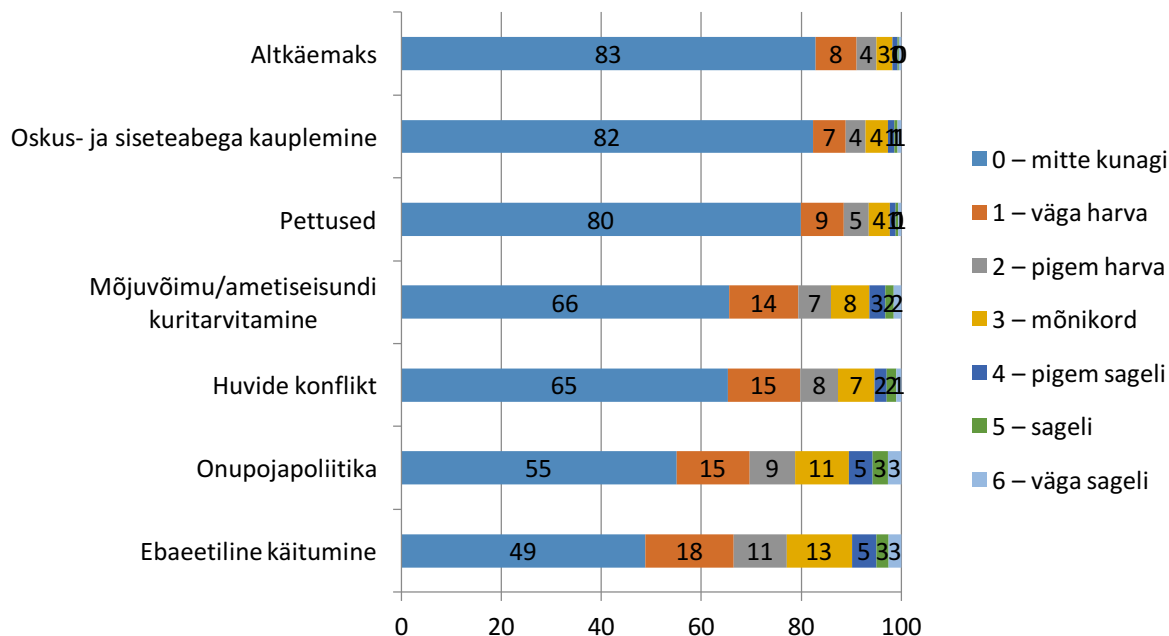
- igal hindamisel peab hindamiskomisjoni, ekspertkomisjoni liige deklareerima enda huvid ja võimalikud huvide konfliktid, sellisel isikul puudub edasine juurdepääs hindamisprotsessile, infole; juba toimib;
- hindamis-, ekspertkomisjoni liikmed sõlmivad sõltumatus ja huvide konflikti vältimise deklaratsiooni; juba toimib;
- huvide konflikti korral kohustus teavitada sellest enda vahetus juhti, kes teeb lõpliku otsuse, kas hindaja osaleb hindamisprotsessis või mitte; juba toimib;
- ETAGi hindamisnõukogu liikmete regulaarne rotatsioon (iga 3 aasta järel, maksimaalselt võimalik tegutseda kaks hindamisperioodi järjest); juba toimib;
- ETAGis lisa või täiendava komisjoni loomine olukorras, kus rahastuse taotleja on samal ajal ka nt ETAGi hindamisnõukogus; juba toimib;
- suurendada teaduse baasrahastust ja vähendada konkurentsipõhist rahastust;
- poliitiline tahe valdkonnaga tegelda, selle tähtsus ja selle väärtustamine otsustajate-poliitikute poolt;
- haridusasutuse tippjuhi tahe ja soov ebaeetiliste, korruptiivsete juhtumitega tegeleda; juhtide ja teadlaste eeskuju mh noortele (sh doktorantidele), kui oluliseks peab juht eetikat, kas haridusasutuse juht väärtustab ausat käitumist;
- lisaks formaalsetele mehhanismidele peab juht kõnelema ja meelde tuletama töötajatele, nõukogu, komisjoni liikmetele kirjapandud reegleid, kokkuleppeid, protseduure, eeskirju jms (pidev töö);
- raha eraldamisreeglite tutvustamine ja nendest rääkimine taotlejatele ja hindajatele (pidev töö);
- peatselt valmiv ausa teaduse raamdokument: selle põhjal panevad kõrgkoolid paika asutusesisesed protseduurid, korra, reeglistiku → teaduse rahastamine tulevikus sõltub lisaks sellest, kas ja milline kord on kõrgkoolis ausa teaduse tagamisel.

4. KOKKUPUUDE KORRUPTSIOONI JA EBAEETILISE KÄITUMISEGA NING ARVAMUSED SELLE LEVIKUST

Reaalne kokkupuude korruptsiooni ja pettustega ning selle levik hariduses võeti vaatluse alla veebiküsitluses. Vaadeldavad olukorrad olid altkäemaks, huvide konflikt, mõjuvõimu/ametiseisundi kuritarvitamine, onupojapoliitika, oskus- ja siseteabega kauplemine, pettused ja ebaeetiline käitumine. Nende olukordadega kokkupuuted ilmsid ka dokumendianalüüsi käigus tehtud meediaväljaannete ja kohtulahendite analüüsist, nt altkäemaksuga koha saamine koolides või ministeeriumi ekspert, kes töötab ka erikoolide koolitajana (huvide konflikt).

Küsimustikus hindasid vastajad oma eelneva viie aasta kokkupuudet kirjeldatud olukordade ja rollidega 7-pallisel skaalal 0st (ei ole kokkupuudet) kuni 6ni (väga sage kokkupuude). Kui vastaja oli olukorraga kokku puutunud, hindas ta veel lisaks enda rolli selles olukorras. **Enim oli vastajatel kokkupuudet onupojapoliitikaga ja ebaeetilise käitumisega, kuid ka nendega oli kokkupuude üldiselt madal** (Lisa 5 tabel 5).

Joonis 3 on näha, et kõige sagedamini puutusid vastajad kokku ebaeetilise käitumise või onupojapoliitikaga. **Kõige vähem nimetati altkäemaksu ja oskus- ning siseteabega kauplemist.**

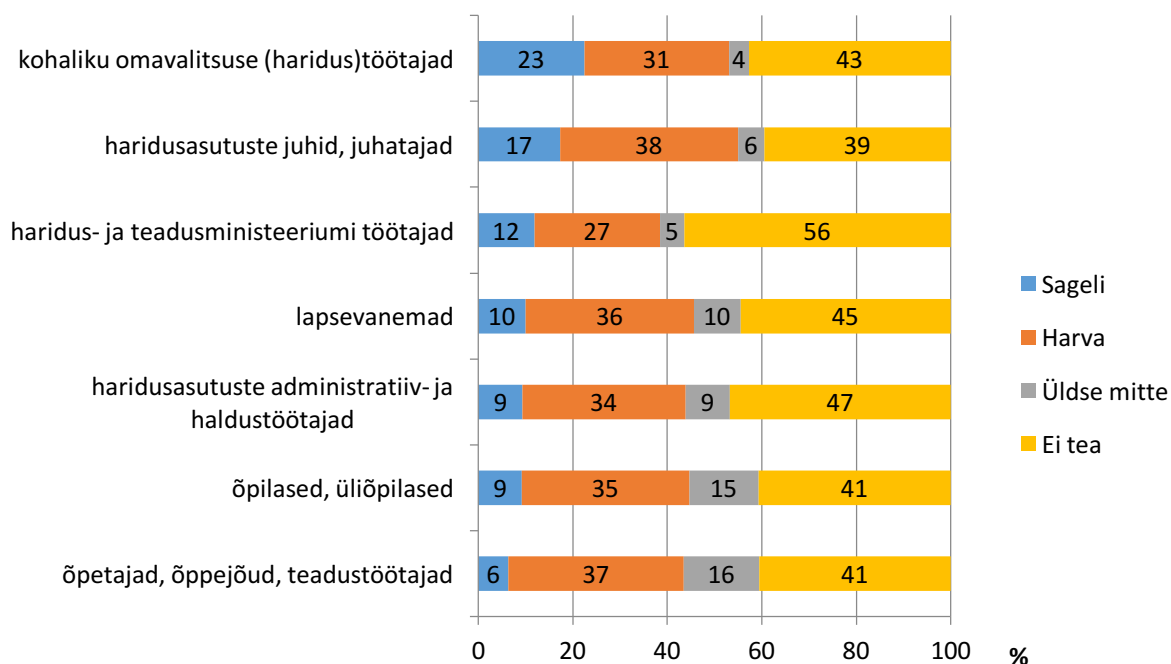


Joonis 3. Vastajate kokkupuuted korrupsiooni ja pettustega (%)

Kui vastajal oli kokkupuude joonis 3 kirjeldatud olukordadega, siis oli vastajal küsimustikus võimalik valida roll selles olukorras. Nendest vastajad, kes olid kogunud ebaeetilist käitumist, tõi 56% välja, et nendega käituti ebaeetiliselt, 4% tõi välja, et nemad käitusid teistega ebaeetiliselt ning 40% vastas muu ning kirjeldasid peamiselt, et nad on pealt näinud ebaeetilist käitumist. Vastajatest, kellel oli kokkupuude onupojapoliitika, 27% tõi välja, et neid eelistati otsustamisel ning 11% valis, et nemad ise eelistasid otsuste langetamisel oma lähedasi. 62% valis muu rolli ja tõi välja, et nad on näinud või kuulnud onupoliitika toimumisest. Üldiselt tõi vastanud välja, et kui neil oli kokkupuude Joonis 3 kirjeldatud olukordadega, siis see kokkupuude oli pigem kaudne (olid näinud pealt või kuulnud taolistest olukordadest). Kokkupuuted ja vastajate rollid on esitatud lisa 5 tabelis 18.

Ka kokkupuute puhul kasutati prognoosimiseks regressioonimudeleid. Tunnused mõõdeti järjestusskaalal, seetõttu kasutati nende puhul ordinaalse regressiooni mudeleid ning nende tulemused on välja toodud lisa 5 tabel 32 kuni tabel 38.

Veebiküsitluses hinnati ka korrupsiooni levikut erinevatel otsustustasanditel, mida mõõdeti 3-pallisel skaalal väärtustega „sageli“, „harva“ ja „üldse mitte“. Tunnuste jaotus on näidatud joonis 4 ja lisa 5 tabelis 20. Sealt selgub, et **kõige rohkem arvatakse korrupsiooni olevat kohaliku omavalitsuste haridustöötajate seas ja haridusasutuste juhtide seas.**



Joonis 4. Vastajate hinnangud korrupsiooni levimusele eri ametkondades ja gruppides.

Vaadates hinnanguid, mida andsid eri rollides vastajad, on näha, et **juhid kahtlustavad peaaegu kõiki sihtgrupe korrupsioonis kõige vähem ning õpilased ja üliõpilased kõige rohkem**¹⁴ (tabel 5). Täpsemalt võib jaotusi näha lisan 5 tabelis 21.

Tabel 5. Korrupsiooni levik erinevates sihtgruppides: vastajate hinnangud sõltuvalt valitud rollist

Sihtgrupp	Levik	juht, juhataja	teadustöötaja	õppejõud	õpetaja	doktorant	tudeng	õpilane	lapsevanem
haridus- ja teadusministeeriumi töötajad	Sageli	2,6%	7,9%	12,2%	8,7%	8,9%	14,8%	15,6%	11,9%
	Harva	28,4%	31,6%	26,7%	21,0%	35,6%	32,0%	32,8%	22,0%
kohaliku omavalitsuse (haridus) töötajad	Sageli	11,0%	13,2%	17,8%	19,8%	20,0%	29,1%	23,0%	23,1%
	Harva	45,2%	39,5%	33,3%	29,9%	33,3%	31,8%	30,2%	26,5%
haridusasutuste juhid, juhatajad	Sageli	9,7%	21,1%	18,9%	15,3%	20,0%	20,7%	17,3%	17,2%
	Harva	49,0%	36,8%	41,7%	39,1%	46,7%	38,6%	39,1%	31,6%
õpetajad, õppejõud, teadustöötajad	Sageli	1,9%	10,5%	3,9%	2,1%	6,7%	7,9%	12,5%	6,0%
	Harva	40,6%	44,7%	46,1%	33,3%	48,9%	43,1%	39,7%	30,6%
haridusasutuste administratiiv- ja haldustöötajad	Sageli	7,7%	10,5%	13,9%	8,3%	8,9%	10,6%	8,9%	8,8%
	Harva	49,0%	36,8%	38,3%	35,2%	44,4%	35,7%	29,6%	31,6%
õpilased, üliõpilased	Sageli	6,5%	13,2%	5,6%	5,7%	11,1%	14,6%	14,6%	5,9%
	Harva	43,9%	34,2%	47,2%	32,5%	51,1%	42,3%	34,7%	28,2%

¹⁴ Justiitsministeeriumi poolt 2016. aastal läbi viidud KSK ehk kolme sihtrühma korrupsiooniuuringust ilmses samuti, et nooremad vastajad peavad korrupsiooni levinumaks; samuti on nad selle suhtes tolerantsemad.



lapsevanemad	Sageli	8,4%	10,5%	6,7%	7,6%	6,7%	14,8%	11,0%	9,1%
	Harva	45,8%	36,8%	42,2%	34,4%	48,9%	36,2%	30,9%	34,7%

Ka selle tunnuste komplekti modelleerimisel kasutati ordinaalset regressiooni. Vastajad, kes ei osanud korrupsiooni levimust hinnata, jäid mudelist kõrvale. Tulemused on esitatud lisa 5 tabelites 39–45.

5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Uuringust ilmnes, et hariduses esineb rohkem ebaeetilist käitumist, mille piirid on subjektiivsed ja inimeste jaoks väga erineva olulisuse, emotsionaalsuse ning tähendusega ning vähem korruptiivset käitumist. Selleks, et korruptiivseid olukordi ära tunda ning neile reageerida, peab inimene esmalt teadma, mis on korruptsioon ja selle erinevad vormid – teadlikkus – ning neid märkama – oskus tähele panna. Kuna ebaeetilise käitumise piirid on laiemad kui korruptiivsel käitumisel ning ebaeetilist käitumist tunnevad inimesed ka ära, siis esimese all mõisteti mh nt üksteise suhtes alandavat või halvustavat käitumist (sh avalikult karjumist, solvamist), inimeste (sh laste, õppijate) ning haridusasutuste võrdlemist (sh pingeridade moodustamist) ning inimeste (sh õppijate) ebavõrdset kohtlemist. Üldiselt võib märkida, et **nooremad vastajad** (õpilased ja üliõpilased) **suhtuvad korruptiivsetesse olukordadesse leebemalt** ja hindavad kirjeldatud olukordade esinemist erinevates sihtgruppides levinumaks. Uuringus vaadeldud viie hariduse valdkonna näitel võib tõdeda, et **ebaeetilise ja korruptiivse käitumise riskid on suurimad haridusasutuse haldamisel ja hangete korraldamisel**, sh ressursside - varade ja teenuste - juhtimisel, inimeste värbamisel ja valikul ning tunnustamisel ja väärtustamisel ja haridusasutuse üle järelevalve teostamisel.

Rahvusvahelised uuringud (*Transparency International*'i uuring ning UNESCO ja Rahvusvahelise Hariduse Planeerimise Instituudi uuring) soovivad hariduskorruptsiooni tõrjumisel suurendada tegevuste **läbipaistvust** ning otsuste automatiseerimist (nt digitaalse asjaajamisega seotud otsustusprotsessi läbipaistvus, vastutajate aruandekohustus, auditeerimine jne). Oluline on ka **ühiskondlik ja poliitiline tahe** korruptiivse käitumisega tegeleda (sh näidata eeskujut) ning tagada huvigruppidele ligipääs informatsioonile. Olukorra parendamiseks aitab kaasa ka **hariduse valdkonna strateegilise juhtimisega seotud arengudokumentide täiendamine** kutseväärikuse mõiste ning korruptsiooniriskide ennetusele suunatud meetmetega (sh vastutus, mõõdikud), samuti vastavate eetikakoodeksite ja erinevate tööprotsessidega seotud standardite ning protseduuride vastuvõtmine ja juurutamine.

Eelnevaga seoses võib kaaluda haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala strateegiadokumentidesse väärtuste ning eetika juhtimise süsteemi sisse kirjutamist eraldi meetmena, mis hõlmaks nii haridus- kui teaduselu korruptsiooniriske. Esmalt tuleb kokku kutsuda korruptsioonivastase strateegia 2013–2020 raames algatatud hariduse valdkonna korruptsioonivastane võrgustik ning seejärel tuleb selles kokku leppida mõned väärtus-sõnad (nt kutseväärikus, ausameelsus, usaldusväärsus) ühes nende korruptsiooniennetusliku tähendusega, mida erinevad asutused (HTM, ülikoolid, üldhariduskoolid, kutsekoolid, lasteaiad jt) saaksid kasutada sisendina oma arengukavade uuendamisel. See võimaldab muuta korruptsiooni hariduses nähtavamaks. Samuti võiks ajakirjandusväljaandeid regulaarselt teavitada www.korruptsioon.ee kodulehe teabe uuendustest ja mõistete eksitava kasutamise juhtumitest (tagasisidestus).

Välisekspertid rõhutasid ebaeetilise ja korruptiivse käitumisega võitlemisel seda, et kuigi kõike on võimalik reguleerida, siis tegelik inimkäitumine võib sellest hoolimata olla teistsugune. **Regulatsioonidest tähtsam on juhtimiskultuur ja õhkkond haridusasutuses**, mh kas inimesed usaldavad üksteist, räägivad avatult probleemidest, julgevad ja tahavad kaasa rääkida ning kas haridusasutuse töötajad on kaasatud selle juhtimisse (sh nt uute töötajate värbamisse või uue vara soetamisse → kollektiivne vastutus). Haridusasutuse juhtimisel loovad kindlustunnet ja usaldust

pikaajalised (tähtajatud) töölepingud, mis annavad võimaluse enda tööle pühenduda. Ajutised (lühiajalised) töölepingud võivad soodustada olukorda, kus töötaja „istub oma aja ära“ ega mõtle enda tegevuste (või tegevusetuse) pikaajalistele tagajärgedele. Samas võib ka pikaajalise ametikohaga kaasneda mugavus ja ebaefektiivsus ning seda eriti siis, kui teatud aja tagant ei hinnata juhi töötulemusi ega pingutust. Et oma tööd paremini teha, vajab juht tagasisidet. Inimeste juhtimisel töid väliseksperdid välja, et **valiku-, hindamis-, vastuvõtukomisjonis tuleb end protsessist taandada, kui ilmneb huvide konflikt või kasutada protsessis täiendavalt mõnda instrumenti**, mis vähendab hindajate subjektiivsust ja loob võrdsed võimalused kandidaatidele (nt mõni lisaülesanne). Üliolulise punktina nimetati ka **haridusasutuse juhtide järjepidevat koolitamist** (sh üksteiselt õppimist, vaatlemist, kogemuste jagamist) **korruptsiooni- ja juhtimisteamadel. Haridusasutuse hoolekogudel** võib olla suur mõju haridusasutuse tegemistele ja otsustele. Mõnes riigis on haridusasutuse nõukogus võrdne arv haridusasutuse töötajaid ja lapsevanemaid ning õppijaid, mis suurendab viimaste nähtavust ja mõju otsustele. Eestis on õppijate esindatus hoolekogus vähemuses ning võrdne arv sihtrühmade esindajaid ei ole kohustus omaette. **Õppijate kaasatus** peeti korruptiivse ja ebaeetilise käitumise ennetamisel võtmeteguriks sõltumata haridusastmest (st ka alushariduses tuleb õppijatele hääl anda).

Pettuste ja korruptsiooniriskide vältimisel on tarvilik ka **efektiivne järelevalvesüsteem** (kontrollimehhanismid). Korruptiivne käitumine toimub varjatult, seega jõuab järelevalve ja kontrolli etappi vaid murdosa juhtunust, sest varjatud iseloomu tõttu on seda raske tõendada. Lisaks tuleb arvestada täiendavate kuludega, mis tekivad järelevalvest ja kontrollimisest. Uuringus kirjeldatud korruptiivsed ja ebaeetilised olukorrad ei tulene ainult üksikisikute omavolilisest tegevusest, vaid need viitavad **puudustele näiteks haridusasutuste sisekorraeskirjades ja menetlustoimingutes**. Samuti juhivad need tähelepanu **inimeste madalale teadlikkusele ja oskusele korruptiivseid olukordi ära tunda** ning neist teada anda.

Järgnevalt on tabelis välja toodud olulisemad meetmed ja tegevused, kuidas uuringus analüüsitud olukordades korruptiivset käitumist ennetada. Üldiselt võib meie uuringu põhjal väita, et **kokkupuude korruptsiooni ja ebaeetilise käitumisega on hariduses madal**. Uuringus ilmnis, et **kõige enam puututi viimase viie aasta jooksul hariduses kokku ebaeetilise käitumise (ca 11%) või onupojapoliitikaga (ca 11%)**. Kuid nendegi puhul ei omanud pooled vastajatest kokkupuudet ning 15–18% omas kokkupuudet väga harva. Kõige vähem puututi kokku altkäemaksu ja oskus- ning sisetabe kauplemisega. Järelikult meie poolt uurimisprotsessi ja tulemuste põhjal välja pakutud **meetmete põhiline roll on ennetada ja märgata erinevaid korruptsioonivorme ja ebaeetilist käitumist**.

Meetmed korruptsiooniriskide vähendamiseks Eesti hariduses¹⁵

¹⁵ Meetmed ei ole tabelis esitatud olulisuse järjekorras.

ära, ei julge või ei soovi midagi öelda, arvata või sekkuda, kartes enda positsiooni kaotamise pärast.	Täiustada haridusasutuste kvaliteedijuhtimise süsteeme teemadega nagu korruptsiooniennetus, huvide konflikt, inimeste võrdne kohtlemine, kutseväärikus, väärtuspädevus ja hariduse kvaliteedi hoidmisega seotud korruptsiooniriskid.	Ennetada korruptsiooniriske haridusasutuse juhtimisel ja haldamisel.	HTM
	Lisada haridusasutuse juhi poolt igal aastal hoolekogule esitatavasse ülevaate aruandesse korruptsiooniennetuse, kutseväärikuse ja eetika teemad.	Ennetada korruptsiooniriske haridusasutuse juhtimisel ja haldamisel. Suurendada kooli/lasteaia hoolekogu nähtavust, kaasatust ja volitusi õppeasutuse tegevuse ja otsuste suunamisel.	HTM
	HTMi poolt koordineeritud riiklikesse rahuloluküsitlustesse lisada lühidalt korruptsiooniriskide ennetuse, võrdse kohtlemise ja kutseväärikuse ning eetika küsimused (st siis nii õppijate, õpetajate kui juhtide küsimustikesse).	Ennetada korruptsiooniriske haridusasutuse juhtimisel ja haldamisel.	HTM koostöös JuMiga
Huvide konflikt Kõige rohkem esineb ebaeetilisust ja korruptiivset käitumist haridusasutuste haldamisel. Probleemaatiline on nii sugulaste, pereliikmete kui sõprade töölevõtt kui ka suhetest sõltuv õppijate vastuvõtt ning järjekorda panek. St otsus tehakse kallutatult ning kandideerijatel puuduvad võrdsed võimalused töö- või koolikoha saamisel. Selline käitumine taastoodab ühiskonnas ebavõrdsust.	Haridusasutustel kohustus üle vaadata ja täiendada sisekorraeeskirju, -reegleid kohustusega haridustöötajatel deklareerida avalikult enda huvide konfliktid ja teavitada neist enda vahetat juhti järgmistes olukordades: <ul style="list-style-type: none"> • inimeste värbamine ja valik (sh haridusasutusele vajaliku teenusepakkuja nt toitlustaja, ehitaja leidmine) • õppijate vastuvõtmine ja vastuvõtukomisjonid Luuu haridusasutustele selge, samm-sammuline juhised (juhendamaterjal), kuidas käituda huvide konflikti olukorras, mh peab juhised sisaldama samme nagu enda huvide deklareerimine (kirjalik või suuline), enda vahetu juhi teavitamine ning vajadusel/kokkuleppel enda taandamine otsustusprotsessist. Tutvustada loodavat juhiseid haridusasutustele, et see leiaks aktiivselt kasutust (nt juhtide või õpetajate täiendkoolitusel).	Ennetada korruptsiooniriske haridusasutusse inimeste värbamisel ja valikul. Ennetada hariduseasutusse vastuvõtu ja järjekorda panekuga seotud korruptsiooniriske.	HTM
Haridusasutuste haldamisel esineb puudujääke varade juhtimisel, st haridusasutuse vara võidakse kasutada isiklikuks otstarbeks (sh omastada) või isikliku tulu teenimise eesmärgil. Üldiselt haridustöötajate vara väärkasutamise teeb võimalikuks sisekorraeeskirja ja aruandluse, järelevalve puudumine või selle ebaselgus ning madal väline nähtavus (ei osata märgata).	Suurendada läbipaistvust haridusasutuse vara kasutamisel, võttes kasutusele rohkem elektroonilisi töövahendeid ja ühtseid, st tsentraalseid IT tugivõimalusi (nt üle kõigi haridusasutuste ühtne nn register; luua ruumide, hinnalisema tehnika kasutamise andmebaas, mis otstarbel, millal, kus).	Ennetada korruptsiooniriske haridusasutuse haldamisel ja tekitada nii juhile kui õpetajale selge ülevaade ruumide, hinnalisema tehnika kasutamise otstarbest.	HTMi eestvedamisel ¹⁶

¹⁶ HTMi roll on algatada protsess ning haridusasutuste ülesanne on luua vastav töövahend (mis eeldatavasti arvestab nende vajadustega).

<p>Haridusametuse eelarve väärkasutamist (st isiklikes huvides või valel otstarbel) soosib asjaolu, kui juht ei kaasa eelarve otsustusprotsessi teisi juhtkonna, hoolekogu, õpetajate esindajaid ning teeb otsuseid ainuisikuliselt, kollektiivile arusaamatult ja läbipaistmatult. Teadmatus eelarve tegelikust seisust soodustab kahtlustusi ning tekitab pingeid haridusametuse sotsiaalses keskkonnas.</p>	<p>Koolipidaja (st KOV või HTM või mõlemad koos) nõuab ja kohustab haridusametustes eelarveprotsessi, eelarve täitmise ja raha kulutamise alluvatele nähtavaks tegemist (nt jooksev seis/ülevaade seina peal või virtuaalselt arvutis, mis on kõigile töötajatele nähtav ja kättesaadav) ning kaasava eelarveprotsessi põhimõtete jälgimist.</p> <p>Pistelisel kontrollida koolipidaja poolt (st KOV või HTM või mõlemad koos), kas haridusametustel on eelarveprotsess alluvatele nähtavaks tehtud, kas on loodud ja sisse juurutatud rahakogumisel kindel kord (dokumentatsioon, järelvalve).</p>	<p>Ennetada korrupsiooniriske haridusametuse juhtimisel ja haldamisel ja muuta eelarveprotsess haridusametustes läbipaistvamaks.</p>	<p>HTMi eestvedamisel¹⁷</p>
<p>Korruptiivse ja ebaeetilise käitumise riskid on suurimad haridusametuste haldamisel. Uuringus kirjeldatud olukordi soodustab see, kui haridusametuse juhtkond või alluvad ei tunne vastavaid seadusi ning ka haridusametuste sisekorda, eeskirju või ei tunnista (teadvusta) neid.</p>	<p>Üle vaadata ja täiendada haridusametuste juhtide teenistuslepinguid juhtimise hea tava, korrupsiooniennetuse, huvide konflikti ja eetilise käitumise punktiga.</p> <p>Teha koolipidaja poolt (st KOV või HTM või mõlemad koos) pistelist järelvalvet ja kontroll juhi tegevuste üle (sh vestlus juhiga). Sh pistelisel auditid, revisjonid jms. Juhi tööle koolipidaja poolt (st KOV või HTM või mõlemad koos) ja hoolekogu poolt vähemalt kord aastas suuliselt või kirjalikult tagasiside andmine, st juhi töö, tegevuste ja tulemuste regulaarne hindamine. Selle tarvis peab haridusametuse juht saama tagasisidet enda vahetult juhilt, tegevus võib toimuda nt arengueestluste vormis. Selleks, et tagasisidet antaks, peab see olema koolipidajale kohustuslik või osa igapäevatööst (ei saa välistada, et mõne koolipidaja ja haridusametuse juhi vahel praegu selline koostöö toimib).</p>	<p>Ennetada korrupsiooniriske haridusametuse juhtimisel ja haldamisel.</p>	<p>HTM</p>
	<p>Luu koolide ülene hangete korraldamise ja läbiviimise kord, mis järgib minimaalselt järgmisi põhimõtteid:</p> <p>kohustus kuulutada välja konkurss-hange vara/teenuse ostmisel: iga suurema (kokku lepitud) ostu korral võtta kindel arv (nt kolm) pakkumist selgelt kirja panna, et alates mis summast tehakse riigihange, millal liht hinnapakumine (3 pakkujat) ja mis summas võib ilma pakkumisteta osta kohustada kaupade ja teenuste ostmisel otsuste kooskõlastamist haridusametuse hoolekoguga (kokkulepe, mis summast seda järgitakse).</p>	<p>Ennetada korrupsiooniriske haridusametuse hangete korraldamisel ja läbiviimisel.</p>	<p>HTMi eestvedamisel koostöös JuMiga</p>

¹⁷ HTMi roll on algatada protsess ning haridusametuste ülesanne on luua vastav töövahend (mis eeldatavasti arvestab nende vajadustega).

<p>Järelevalve ja huvide konflikti vältimine Kuigi haridusasutuse üle peab mistahes järelevalvet tegema selleks volitatud sõltumatu isik riiklikul või kohaliku omavalitsuse tasandil, siis uuring näitas, et selles valdkonnas esineb endiselt probleeme. Probleemaatiline on see, kui koolidirektor on samal ajal volikogus ja võtab tööle volikogu esimehe, kes omakorda hakkab haridusasutuse üle järelevalvet tegema aga ka see, kui haridusasutuse juht palkab ise haridusasutusele järelevalvet tegeva isiku.</p>	<p>Luu koostöös haridusasutuste juhtide ja koolipidajatega selge kord, st kellele liigub omavalitsuses hariduseasutuse üle järelevalve tegemise kohustus olukorras, kui haridusasutuse juht on ka volikogu liige, st kellele esimeses järjekorras, kellele teises järjekorras jne, nt omavalitsuse haridusnõunikule, omavalitsuse juhile või volikogu hariduskomisjonile. Kindel kord aitab vältida huvide konflikti haridusasutuse üle järelevalve tegemisel.</p>	<p>Ennetada haridusasutuse järelevalvega seotud korrupsiooniriske, et tagada sõltumatu ja erapooletu järelevalveprotsess.</p>	<p>HTM</p>
<p>Koolitus ja teadlikkus Praegu on HTM-i koordineeritud ja Eesti Elukestva Õppe strateegias nimetatud Tartu Ülikooli ning Tallinna Ülikooli hariduskeskuste arendatud õpetajakoolitusprogrammides terviklikult käsitlemata korrupsiooniriskide ennetuse, väärtuspädevuse, kutseväärikuse ja koolide eetika juhtimise teemad. Teadmatust, kuidas eetilisel käituda ning läbipaistmatust otsustes-tegevustes võib esineda ka volikogu, KOVide hariduskomisjonide ja haridusasutuste omavahelistes suhetes.</p>	<p>Õpetajakoolituse õppekavadesse ning haridustöötajate täienduskoolitusse ja esmakoolitusse lisada korrupsiooniennetuse, kutseväärikuse, väärtuspädevuse ja eetika teemad: sh kasutada ära juba olemasolevat Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse ja Justiitsministeeriumi koostöös valminud õppevara¹⁸ noorte (õppijate) korrupsioonialaste hoiakute kujundamisest. Suunata KOVide hariduskomisjonidele eraldi koolitus, mis puudutab väärtuspõhist kasvatust, korrupsiooniennetust ja –riske ja kutseväärikust: sh eraldi pöörata tähelepanu alustavatele ja uutele valitud volikogu liikmetele, hariduskomisjoni liikmetele ja valdade haridusametnikele. Lisada haridusasutuste juhtide koolitusteemadesse juhtimise hea tava, korrupsiooniennetus, väärtuspädevus ja väärtuspõhine juhtimine, kutseväärikus, ausameelsus, võrdne kohtlemine, huvide konflikti teemad ja eetika ning hariduse kvaliteedijuhtimine ja selle seosed korrupsiooniriskidega ning riigihangete seaduse tundmine.</p>	<p>Ennetada korrupsiooniriske haridusasutuse juhtimisel ja haldamisel.</p>	<p>HTM koostöös JuMiga</p>

¹⁸ Õppevara põhikooli ja gümnaasiumi ühiskonnaõpetuse tundides korrupsioonialaste hoiakute kujundamiseks:
<http://oppevara.hitsa.ee/korrupsioon/>

<p>Infovahetus, hea praktika levitamine</p> <p>Uuringust selgus, et endiselt tajuvad lapsevanemad, õppijad, õpetajad ja juhid läbipaistmatuna ning korruptiivsena haridusasutusse vastuvõttu ja järjekorda panekut. Korruptiivsele käitumisele vastuvõtul aitab kaasa see, kui vastuvõttuprotsess ja –protseduurid on puudulikud (ei ole läbipaistvad) või neid ei ole üldse, vastuvõttuprotsessis osaleb ja otsustab vaid üks inimene/otsustaja, puudub järelevalve ja kontroll kõrgemalt või teiselt juhtimistasandilt ja neid ei selgitata eelnevalt osalistele (sh lapsevanematele), vastuvõttuprotsessiga seonduv info ei ole avalik (nt ei ole seda välja toodud kodulehel).</p>	<p>Levitada häid praktikaid läbipaistvast vastuvõtust ja vastuvõttuprotseduuridest Eesti kohalikes omavalitsustes ning haridusasutustes (nt Tartu linna ARNO süsteem).</p> <p>Tunnustada sõnas või märgiga (nt mh ka märk kodulehel) eeskujuliku vastuvõttuprotsessiga haridusasutusi, kelle eeskujulikku lähenemist saab jagada ka teiste haridusasutustega.</p>	<p>Ennetada hariduseasutusse vastuvõtu ja järjekorda panekuga seotud korrupsiooniriske.</p>	<p>HTM</p>
---	---	---	------------



<p>Teavitamine (korruptsioonist, ebaeetilisest käitumisest teatamine) Korruptiivsesse olukorda sattudes või seda pealt nähes, võib juhtuda, et ei osata ise õigesti käituda, st koheselt ei tule meelde, kelle käest võiks nõu küsida ning kuhu pöörduda ning välistatud ei ole, et kogetud olukord ununeb ning kasusaaja omakasupüüdlik tegu jääb karistuseeta. Ka praegu tegutsevad erinevad vabaühendused, kelle poole võib küsimuste ja kahtluste korral julgelt pöörduda. Samas ei kajastu/ei ole nähtaval teatamisvõimalused nendes keskkondades, mida kasutavad aktiivselt haridussüsteemi osalised ise.</p>	<p>Avalikustada ja rääkida ilmnenuid juhtumitest (õppetunnid) haridustöötajate kogunemistel, seminaridel jms ning mängida tekkinud olukordi läbi (rollimängud), vt ka eespool koolitus ja teadlikkus.</p> <p>Teha teavitustööd haridustöötajate ja haridusametite hulgas nende võimalustest ja õigustest rikkumistest (nähtud võimalikest korruptsioonikahtlustest olukordadest) nn kolmandale osapoolle teatada (nt õpetajate puhul Õpetajate Liit või õpetajate ametiühing, Haridustöötajate Liit jms; õppijate puhul Eesti Õpilasesinduste Liit või oma kooli õpilasesindus, veebikonstaabel jms).</p> <p>Luu HTMi eraldi vihjetelefon ja vihjemeil, kuhu on võimalik hariduses kogetud ebaõiglastest, ebaeetilistest ja korruptiivsetest olukordadest anonüümselt märku anda ning vajadusel nõu küsida (mh suunata edasi). Sel viisil tekib ka HTMil kiirelt ülevaade sagedasematest probleemolukordadest.</p> <p>Lisada ja jagada nendes keskkondades, mida külastavad aktiivselt lapsevanemad (nt kooli kodulehel teemade juures nagu sisseastumine ja lapse järjekorda panek, haridusametite kodulehtedel teemade juures nagu õppima asumine ja koolis/lasteaias käimine, e-koolis jms), õpetajad (nt e-kool, Õpetajate Liit, Haridustöötajate Liit jms), õppijad (kooli õpilasesindus, e-kool, veebikonstaabel sotsiaalmeedias) haridusametite kontakti, kellega võib sellistes olukordades anonüümselt ühendust võtta (nt hoolekogu liige, õpilaskogu liige vms) või vihjetelefonil „võimalik loodav HTMi nr“ või nõu küsimiseks telefoni 612 3657 või vihjemeili „võimalik loodav HTMi vihjemeil“ või nõu küsimiseks meili korruptsioon@just.ee või lisavõimalusena korruptsioonivihje@politsei.ee ning et loe lähemalt www.korruptsioon.ee:</p> <p>Üldine - „Kui tunned, et Sinu suhtes on ebaõiglaselt käitunud, siis palun anna sellest märku telefoni teel või meilis.“</p> <p>Konkreetne - „Kui tunned, et Sind (Sinu last) on kooli sisseastumisel/vastuvõtul/ ebaõiglaselt või ebaeetiliselt koheldud, siis palun anna sellest märku telefoni teel või meilis.“</p> <p>Konkreetne - „Kui märkasid, et Sinu koolis tehakse valimiste eel aktiivselt reklaami ühele poliitikule või ühele kooli töötajale, siis palun anna sellest märku telefoni teel või meilis.“</p> <p>Konkreetne - „Kui Sinult nõutakse kingitust, et Sinu laps saaks koolis jätkata/õppida, siis palun anna sellest märku telefoni teel või meilis.“</p>	<p>Ennetada korruptsiooniriske haridusametite juhtimisel.</p>	<p>HTM</p>
--	--	---	------------

<p>Hariduse ja poliitika läbipõimitus. 16.–18. aastased noored moodustavad 2017. aasta kohalike omavalitsuste valimistel olulise valijate ringi, keda on võimalik haridusasutuses otseselt mõjutada nii oma kooli töötajate poolt kui kooli kutsutud esinejate poolt ning see võib tuua poliitika haridusasutuses väga nähtavale. Haridusasutus peab jääma parteipoliitiliselt neutraalseks ja andma igale noorele vabaduse teha enda isiklik valik/otsus.</p>	<p>Suurendada ühiskonnaõpetajate riiklikku täiendõpet ja mitmekesistada ühiskonnaõpetuse õpetajate teadmisi poliitiliste protsesside ja valimiste teemal¹⁹: sh kasutada ära juba olemasolevat Hariduse Infotehnoloogia Sihtasutuse ja Justiitsministeeriumi koostöös valminud õppevara²⁰ noorte (õppijate) korrupsioonialaste hoiakute kujundamisest.</p> <p>Tasakaalustada haridusasutuste juhikesket juhtimisstruktuuri, andes võrdväärse ja nähtava võimu õppenõukogule, hoolekogule ja õpilasesindusele (mh küsimuses, kas ja keda valimiste eelsel ajal haridusasutusse kutsuda ning kuidas seda haridusasutuses korraldada)²¹.</p> <p>Tunnustada ja tuua eeskujuks haridusasutusi, kus erinevad sihtrühmad ja esindused töötavad võrdväärsete partneritena ning üksteist tasakaalustavana.</p>	<p>Ennetada riigi hea valitsemisega seotud korrupsiooniriske ning vähendada hariduse ja poliitika läbipõimitust.</p>	<p>HTM</p>
---	---	--	------------

¹⁹ Ka Eesti Noorteühenduste Liit on sarnase meetme olulisust rõhutanud oma seisukohas valimise langetamisest:

[http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimise%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20\(1\).pdf](http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimise%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20(1).pdf)

²⁰ Õppevara põhikooli ja gümnaasiumi ühiskonnaõpetuse tundides korrupsioonialaste hoiakute kujundamiseks:

<http://oppevara.hitsa.ee/korrupsioon/>

²¹ Ka Eesti Noorteühenduste Liit on sarnase meetme olulisust rõhutanud oma seisukohas valimise langetamisest:

[http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimise%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20\(1\).pdf](http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimise%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20(1).pdf)

<p>Hariduse ja poliitika läbipõimitus ning sellest tekkivad ebaselged või kallutatud ja ebavõrdsust loovate tagajärgedega otsused on endiselt ühiskonnas valukoht – mõnes regioonis märgatavalt rohkem kui teises. Hariduse ja poliitika läbipõimitus ning tingimuslikkus üksteise suhtes raskendab erinevate rollidega kaasnevate huvide (haridusasutuse juht vs partei liige/esindaja) lahuse hoidmist ning tekitab hariduslikku ebavõrdsust. Näiteks võib tuua olukorra, kus haridusasutuse juhiks olemine ja enda töö tegemine eeldab mõnda parteisse kuulumist. Parteiline kuuluvus kindlustab juhile vajalikud vahendid-võimalused asutuse juhtimisel, see seab ebavõrdsemasse olukorda need juhid, kes ei kuulu parteisse. Samaväärne on olukord, kus poliitik annab enda valimisringkonna haridusasutusele raha, kusjuures haridusasutuse juht on sama partei liige. Haridusasutus, kelle juht ei kuulu parteisse, ei saa lisaraha. Ka olukord, kus haridusasutuse juhiks saamisel mängib võrdsete kandidaatide korral rolli nende parteiline kuuluvus ja kooskõla omavalitsuses või riigis võimul oleva erakonnaga viitab poliitika olulisusele hariduses. Teisalt peegeldab ka ühiskonna suhtumine tolerantsi või teatud määral leppimist asjaoluga, et parteide kaudu toimubki oluliste hüvede jagamine.</p>	<p>Seetõttu on oluline esmalt kokku kutsuda haridusvastane korrupsioonivõrgustik ning arutelu tulemusena sõlmida ühiskondlik kokkulepe ning ühiselt vastu võtta haridusasutuse juhtimise hea tava, mille üks eesmärk on juhtida tähelepanu sellele, kui oluline on tagada haridusasutuse juhtimise sõltumatus parteilisest kuuluvusest ja eelistustest.²²</p> <p>sh koolipidajatel kohustus üle vaadata ja täiendada vaba ametikoha täitmisel korraldatava konkursi korda komisjoniliikmete kohustusega deklareerida avalikult enda huvide konfliktid (mh parteiline kuuluvus ja selle võimalik mõju otsusele) ja teavitada neist enda vahetat juhti</p> <p>sh laiendada ja suurendada vaba ametikoha täitmisel korraldatava konkursi komisjoniliikmete ringi teiste haridusasutuse sihtrühmade esindajatega (õppijad, lapsevanemad – hoolekogu esindajad)</p> <p>sh suunata KOVide hariduskomisjonide liikmetele, haridusnõunikele ja -spetsialistidele eraldi koolitus, mis puudutab väärtuspõhist juhtimist, korrupsiooniennetust ja –riske ja kutseväärikust</p> <p>sh eraldi pöörata tähelepanu alustavatele ja uutele valitud volikogu liikmetele, hariduskomisjoni liikmetele ja valdade haridusametnikele(nõunikele).</p>	<p>Ennetada riigi hea valitsemisega seotud korrupsiooniriske ning vähendada hariduse ja poliitika läbipõimitust.</p>	<p>HTM koostöös JuMiga</p>
--	--	--	----------------------------

²² Ka korrupsioonivastases strateegias aastateks 2013–2020 tuuakse välja, et korrupsiooniennetuses ja meetmetes on vähem tähelepanu on saanud poliitikud, kooli- ja lasteaiajuhid.

Kokkuvõtlikult saab korrupsiooni ennetada nii **selgete reeglitega** (eeskirjad, korrad, toimingupiirangud) kui **ühiskonnaliikmete teadlikkust arendades**. Viimase puhul tuleb tõsta õppijate, õpetajate/õppejõudude, juhtkonna ja lapsevanemate teadlikkust korruptiivsetest olukordadest (oskus ära tunda ja märgata) ning kujundada seeläbi nende väärtushinnanguid ja käitumismustreid tulevikus. Eriti oluline on teadlikkuse tõstmine ja hoiakute kujundamine noorte seas. Lisaks **peavad nähtaval olema viisid ja võimalused korrupsioonikahtlustustest märku anda** ning seda just nendes keskkondades, mida kasutavad aktiivselt haridussüsteemi osalised ise (nt e-kool, vastuvõtuinfosüsteemid jms).

KOKKUVÕTE

2016. aasta *Transparency International*'i globaalse korrupsiooni baromeetri järgi peavad Eesti elanikud kõige korruptiivsemaks poliitiliste parteide tegevust (55%); vaid 13% vastanutest arvas, et haridussüsteem Eestis on korruptiivne. Justiitsministeeriumi poolt 2016. aastal läbi viidud kolme sihtrühma korrupsiooniuuringust ilmnas, et 4% vastanutest on koolide ja lasteaedadega suheldes kokku puutunud meelega ehk neile on antud märku soovist saada altkäemaksu raha, kingituste või vastuteenete näol.

Käesoleva rakendusuuringu **üldeesmärk** on kirjeldada Eesti haridussüsteemi korrupsiooniriske ning pakkuda välja meetmed (sh tegevuskava) nende lahendamiseks. Tegemist on esimese spetsiifiliselt Eesti hariduses läbi viidud korrupsiooniuuringuga. Uuringu tulemusena on võimalik täiendada ja uuendada korrupsioonivastast strateegiat aastateks 2013–2020, samuti täiendada ja uuendada Eesti elukestva õppe strateegiat 2020 ja muid olulisi haridusdokumente.

Uuringu meetodika moodustas dokumendianalüüs (sh juhtumiuuringud), tööprotsesside audit, kognitiivsed intervjuud, veebiküsitlus, fookusgrupiintervjuud, süvaintervjuud, lühiintervjuud väliseksperitidega Skype teel või kirjalikult, vestlusring ja ümarlaud soovitude parendamiseks. Dokumendianalüüsi, vestlusringi ja tellijaga koostöö tulemusena vaadeldi projekti käigus ebaeetilist ja korruptiivset käitumist hariduses **viies valdkonnas**: haldamine ja hanked, vastuvõtt ja järjekord, haridus ja poliitika (poliitkorrupsioon), teadusrahastamine ning varia (muud teemad). Muud teemad hõlmavad olulisi olukordi hariduses, mis ühegi teise eelnevalt nimetatud teema alla ei sobitunud (nt õppijate hindamine; alandav ja mõnitav käitumine).

Korrupsiooni defineerimisest

Kirjanduses ei ole üht ja ainsat käibel olevat korrupsiooni definitsiooni. Mõned autorid piirduvad uuringutes väga kitsa korrupsiooni määratlusega (nt vaid altkäemaksud) ning teised hõlmavad lisaks diskrimineerimise, ebavõrdse kohtlemise ja rassismi. Kitsalt defineerituna on korrupsioon ametikoha või võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil; laiemal määratlusel järgi on korrupsioon usalduse kuritarvitamine. Korrupsiooni saab defineerida kahte moodi, vastavalt kas seadusekeskselt või avaliku arvamuse keskselt. Korrupsioon on ühiskondlik nähtus, mis avaldub erinevates vormides, mistõttu on eksitav pidada korrupsiooni üksnes õigusnormide rikkumiseks. Uuringus osalenud tajusid korruptiivset käitumist konkreetsemalt ja kitsamalt kui ebaeetilist käitumist. Üldiselt nähti, et korruptiivsus on osa ebaeetilisest käitumisest ja seotud omakasu (sh altkäemaksude, kingituste), eeliste loomise, ametikohal võimu kuritarvitamise ja vastuteenete osutamisega.

Peamised tulemused

Uuringu tulemusena selgus, et:

- **ebaeetilise käitumise ja korruptiivse käitumise riskid on suurimad haridusasutuse haldamisel** (sh ressursside - varade ja teenuste - juhtimisel, inimeste värbamisel ja valikul ning tunnustamisel ja väärtustamisel, haridusasutuse üle järelevalve teostamisel) **ja hangete korraldamisel; haridusasutusse vastuvõtul ja järjekorda panekul; poliitika ja hariduse**

lõimumisel (poliitkorruptsioon, koolipidaja ja haridusasutuse vahelised poliitilistest eelistustest ja kokkulepetest sõltuvad suhted); **muude teemade all koorusid oluliste teemadena välja haridusasutuste poolt nõutavad/eeldatavad „varjatud õppemaksud“, õppijate hindamine ning suurte-kallite kingituste tegemine haridustöötajatele.**

- Väga palju kirjeldati uuringus ebaeetilist käitumist (sellega puututi ka rohkem kokku kui korruptiivse käitumisega), mille piirid on subjektiivsed ja inimeste jaoks väga erineva olulisuse, emotsionaalsuse ning tähendusega. Ebaeetilise käitumisena mõisteti nt üksteise suhtes alandavat või halvustavat käitumist (sh avalikult karjumist, solvamist), inimeste (sh laste, õppijate) ning haridusasutuste võrdlemist (sh pingeridade moodustamist) ning inimeste (sh õppijate) ebavõrdset kohtlemist.
- Üldiselt võib märkida, et nooremad vastajad (õpilased ja üliõpilased) suhtuvad korruptiivsetesse olukordadesse leebemalt ja hindavad kirjeldatud olukordade esinemist erinevates sihtgruppides levinumaks.
- hariduses olulised korruptsiooni vormid ja olukorrad (vt alljärgnev tabel).

Tabel 6. Haridusevaldkonnas olulised ebaeetilise ja korruptiivse käitumise olukorrad

Haldamine ja hanked
<i>Haridusasutuse juht palkab ise haridusasutusele järelvalvet tegeva isiku (mh maksab talle ise palka)</i>
<i>Tehakse avalik konkurs, aga nii juht kui komisjoni liikmed tunnevad kandidaate ning valik tehakse isiklike eelistuste, varasema tutvuse põhjal ja mitte niivõrd kvalifikatsiooni (dokumentide, hindamiskriteeriumide) põhjal</i>
<i>Tööle võetakse inimesi, kes on tööl vaid formaalselt (nimi) ja tegelikult tööd ei tee.</i>
<i>Haridusasutuse juht võtab tööle mh enda alluvusse abikaasa, sugulase, parima sõbra, tuttava. Haridusasutuse juht ja õppealadirektor on isiklikult (perekondlikult) seotud ja töötavad üksteise alluvuses ning sellest ei teavitata koolipidajat (haridusasutuse juhi vahetut ülemust). Haridusasutuse juht võtab ilma konkursita tööle sugulase, pereliikme, sõbra või tuttava. Kui tööle võetud haridusasutuse juhi sugulasel, pereliikmel vms puudub nõutav kvalifikatsioon. Haridusasutuse juht kutsub tööle enda abikaasa, sugulase, parima sõbra või tuttava.</i>
<i>Ametikohale kandideerib isik, kes on isiklikes suhetes või sugulussuhetes vahetu juhiga ning vahetu juht osaleb värbamis- ja valikuprotsessis (ei taanda ennast ja käitub erapoolikult).</i>
<i>Enda ametikoha (positsiooni) isiklikes huvides kuritarvitamine (ärakasutamise) selle kõikides vormides (sh rahaliselt, psühholoogiliselt, moraalselt). Kui hariduseasutuse juht määrab iseendale töökoormuse, mh määrab iseendale asendustunnid (suurendab enda koormust, ja seeläbi töötasu, lisatasu, seejuures ei kaalu teisi õpetajaid ega kuuluta välja konkursi). Kui haridusasutuse juht otsustab ja määrab iseendale preemiat, lisatasu, tulemustasu jmt</i>
<i>Kui haridusasutuse juht loob eeliseid oma lähikondsetele, pereliikmetele, sugulastele, kes talle haridusasutuses alluvad. Kui juht maksab abikaasast õpetajale kõrgemat töötasu kui temaga mitte seotud õpetajale. Kui juht maksab sugulasest alluvale põhjendamatu kõrgemat töötasu kui teistele alluvatele. Kui juht kompenseerib sugulasest alluvale kõikvõimalikud kulud aga teistele alluvatele see poliitika ei laiene. Kui haridusasutuse juht vabandab korduvalt välja oma parima sõbra ja alluva käitumist mh ebaadekvaatses seisundis tundide andmist.</i>
<i>Koolis on töökoormus jagatud ebaühtlaselt juhtkonna soosikute kasuks ja ülejäänud töötajate kahjuks.</i>
<i>Kui haridusasutuse juht väärkasutab haridusasutuse omatulu. Kui juht omastab nt õpilaskodu majutustulu. Kui projektirahast, hariduseasutuse eelarvest ostetakse endale vajalikke asju. Kui haridusasutuse eelarvet kasutatakse isiklikes huvides (erahuvides) nt välislähetustel.</i>
<i>Kui haridusasutuse juht kasutab õppeasutuse sõiduvahendit ega küsi selleks koolipidajalt luba. Kui haridusasutuse juht tangib õppeasutuse sõiduvahendile mõeldud kütuse enda isiklikku sõiduvahendisse. Kui haridusasutuse töötaja kasutab erahuvides ja isiklikuks otstarbeks koolivahendeid (nt ruume) ja ei maksa nende eest aga võtab enda tegevuse eest lapsevanemalt raha, nt tasuline huviring haridusasutuse ruumides.</i>



<p>Kui haridusasutuse töötajad kasutavad kooli tehnikat või ruume isiklikuks otstarbeks või lisateenistuse saamiseks.</p> <p>Kui hariduseasutuse juht võtab pärast töölepingu lõppemist endaga kaasa ka haridusasutuse inventari nt tooli, kohvimasina jms, mis sai soetatud haridusasutuse eelarvest.</p> <p>Kui juhtkonna vahetusega kaovad ka erinevad asjad, esemed, inventar, seadmed jne.</p>
<p>Kui hanke, projekti taotlemise tingimused on suunatud teatud isikute ringile, töörühmale.</p> <p>Kui hange "kirjutatakse" sihitult konkreetsele isikule, asutusele, inimeste grupile (spetsiifilised nõuded).</p>
<p>Kui haridusasutuse töötaja tellib teenuseid, vahendeid firmast, ettevõttest, mis kuulub temale (on osanik), tema lähikondsele, sugulasele või sõbrale.</p>

<p>Vastuvõtt ja järjekord</p>
<p>Lapsevanem pakub haridusasutuse juhile meelehead, et last soovitud haridusasutusse panna</p>
<p>Kui haridusasutus võtab lapse, noore lapsevanema palvel väljaspool järjekorda ja väljaspool ametlikku vastuvõtueeskirja vastu</p>
<p>Kui lapsevanem tuleb küsima, kas on võimalik tema last väljaspool järjekorda vastu võtta.</p> <p>Kui lapsevanem saab haridusasutusse oma lapsele koha tutvusepõhiselt ja väljaspool järjekorda.</p> <p>Kui lapsevanem saab haridusasutusse oma lapsele koha enda tuntuse, sotsiaalse, majandusliku tausta tõttu.</p> <p>Kui kohaliku omavalitsuse ametnik määrab vabaneva lasteaiakoha järjekorrast mööda minnes oma tuttava lapsele.</p>
<p>Mõned kandidaadid saavad haridusasutuse sisseastumiseksamil/vastuvõtueksamil võrdse arvu punkte.</p> <p>Komisjon või juht otsustab muid variante kaalumata vastu võtta kandidaadi, kelle vanem osaleb vastuvõtukomisjoni töös või kelle vanem töötab haridusasutuses</p>

<p>Poliitika ja haridus (poliitkorrupsioon)</p>
<p>Kooli töötaja kutsub üles valimisealisi lapsi enda poolt kohaliku omavalitsuse valimistel hääletama</p>
<p>Kooli direktoriks kandideerivad kaks sama tugevat kandidaati. Direktoriks saab kandidaat, kes on omavalitsuses võimul oleva erakonna liige ning seda oma erakondliku kuuluvuse tõttu</p>
<p>Poliitik paigutab riigieelarvest raha oma valimisringkonna kooli, mille direktor on tema erakonna liige</p>
<p>Haridusasutuse juht "peab" oma töö tegemiseks kuuluma mõnda parteisse. Parteisse kuulumine kindlustab juhile vajalikud vahendid kooli haldamiseks ja juhtimiseks</p>
<p>Haridusasutuse juht on samal ajal volikogus ja võtab tööle volikogu esimehe, kes omakorda hakkab järelevalvet teostama haridusasutuse juhi üle</p>

<p>Muud teemad</p>
<p>Õppealajuhataja muudab aineõpetaja teadmata ja kokkuleppeta õppija hindeid e-koolis ja dokumentides.</p>
<p>Juhtkonna liige püüab hindamist ja hindeid mõjutada.</p> <p>Haridusasutuse juhtkonna seas levib suhtumine, et õppijad tuleb rahastuse pärast "sees hoida" ja neid ainetest "läbi vedada", mille tõttu kannatab antava hariduse kvaliteet. Rahastamine on seotud lõpetajate arvuga.</p>
<p>Kaitsmiskomisjonis (sama ka vastuvõtukomisjonis) on suurema autoriteedi ja kõrgema juhtimistasandiga isikud, kellel on samuti juhendatavad ning need juhendatavad saavad parema hinde.</p>
<p>Kui tekivad isiklikud suhted üliõpilaste ja juhtide, üliõpilaste ja õppejõudude, õppejõudude ja juhtide vahel olukorras, kus isikud on omavahel lähedases suhtes ja üks isik teise suhtes võimupositsioonil (alluvussuhted).</p>
<p>Lapsevanemad teevad jõuludeks, sünnipäevaks, lapsehoolduspuhkuseks õpetajatele, juhtkonnale suuri, kalleid kingitusi.</p> <p>Lapsevanemad teevad õpetajatele, juhile kingitusi, mis ei ole mõeldud lihtsalt tänutäheks.</p> <p>Lapsevanemad teevad hariduseasutusele, juhile või õpetajale kingitusi-annetusi, et tema last hästi või paremini koheldaks.</p>
<p>Kui haridusasutus nõuab ja/või eeldab/ootab lapsevanemalt "annetusi" ja "varjatud õppemaksu" vahet pole, kas tegemist on munitsipaal- või erakooliga (sh nt pastakate, vihikute, muude töövahendite ostmiseks, nn fondide ja ühingute loomine). Nn vabatahtlikult sunniviisilised annetused.</p>
<p>Kui lapsevanem ei soostu maksma haridusasutuse poolt nõutavat "varjatud õppemaksu" (annetused jms), siis ei lubata tal haridusasutusse jääda.</p>

<p>Teadusrahastus (võimalikud olukorrad)</p>

Rahastusotsuse tegemisel ja raha jaotamisel instituudis, üksuses, kõrgkoolis, ülikoolis puuduvad objektiivsed kriteeriumid ning rahastuse saamine sõltub nt isiklikest suhetest (sh isiklikust meeldimisest) otsustajaga, lobistamisest jms.
Kui ETAGi hindamiskomisjonis, hindamisnõukogus, ekspertkomisjonis on mõni liige tihedalt või lähedalt taotlejaga seotud, tuttav, sõber või hoopis konkurent (siis võimalus vastupidiselt, st takistavalt käituda).
Teadusprojekte hindava kogu (komisjoni vms) liikmete sekka nimetatakse isikud, kes on kallutatud mõne taotleja suunas.
Rahastuse saamiseks esitatakse projektijuhiks tuntud ja tunnustatud teadlane, kes reaalselt projekti läbi viima ei hakka.
Rahastusotsuse tegemisel ja raha jaotamisel instituudis, üksuses, kõrgkoolis, ülikoolis puuduvad objektiivsed kriteeriumid ning rahastuse saamine sõltub nt isiklikest suhetest (sh isiklikust meeldimisest) otsustajaga, lobistamisest jms.
Kui ETAGi hindamiskomisjonis, hindamisnõukogus, ekspertkomisjonis on mõni liige tihedalt või lähedalt taotlejaga seotud, tuttav, sõber või hoopis konkurent (siis võimalus vastupidiselt, st takistavalt käituda).
Teadusprojekte hindava kogu (komisjoni vms) liikmete sekka nimetatakse isikud, kes on kallutatud mõne taotleja suunas.

- haridussüsteemiga kokku puutuvate inimeste arvates korruptiivse käitumise (alkäemaks, huvide konflikt, onupojapoliitika jne) sagedus

Kokkupuude korruptsiooni ja ebaeetilise käitumisega on hariduses madal. Uuringus ilmnes, et **kõige enam puututi viimase viie aasta jooksul hariduses kokku ebaeetilise käitumise (ca 11%) või onupojapoliitikaga (ca 11%).** Kuid nendegi puhul ei omanud pooled vastajatest kokkupuudet ning 15–18% omas kokkupuudet väga harva. Kõige vähem puututi kokku alikäemaksu ja oskus- ning siseteadega kauplemisega. Kui omati kokkupuudet korruptiivse- või ebaeetilise käitumisega, siis oldi enamasti kõrvaltvaataja rollis. Kõrvaltvaataja roll tähendas, et kirjeldatud olukorraga ei puutunud otseselt kokku, vaid seda nähti pealt või sellest kuuldi.

Kõige rohkem arvatakse korruptsiooni olevat kohaliku omavalitsuste haridustöötajate seas ja haridusasutuste juhtide seas. Vaadates hinnanguid, mida andsid eri rollides vastajad, on näha, et juhid kahtlustavad peaaegu kõiki sihtgruppe korruptsioonis kõige vähem ning õpilased ja üliõpilased kõige rohkem. Tegemist on huvitava tulemusega: õppijad on tavapäraselt kõige tagasihoidlikumalt kõrgema tasandi otsustesse kaasatud, eemale jäämine võib ajendada tunnet või luua pilti, et korruptiivne käitumine on seega üsna levinud ja tavapärane.

- juhtimistasandite ja haridusasutuste töötajate erinevad rollid riskide tekkimisel

Kirjeldatud ebaeetilisi ja korruptiivseid olukordi soodustab asjaolu, kui haridusasutuse juhtkond või alluvad ei tunne vastavaid seadusi (nt korruptsioonivastane seadus), haridusasutuse sisekorda, eeskirju või ei järgi neid. Mitte järgimine võib olla nii tahtlik kui tahtmatu. Tahtmatu reeglite rikkumise taga võib olla juhi tegemata töö nii reeglite selgitamisel, põhjendamisel alluvatele kui nende kasutamisel igapäevatoos. Tahtlikku rikkumist võib selgitada sooviga teenida kasu (nii rahalist kui mitterahalist).

Inimeste värbamisel ja valikul tekkivaid probleeme selgitati Eesti väiksusega, mis paratamatult loob olukordi, kus osalised - kandideerijad ja hindajad – teavad ning tunnevad üksteist, eriti kui tegemist on väikese kohaga või kitsa erialaga. Ebaeetilisele ja korruptiivsele käitumisele aitab kaasa see, kui värbamis-, kaitsmis-, vastuvõtukomisjoni liige ei tunnista enda huve ega tekkinud huvide konflikti ning kui haridusasutuse reeglistikus ei ole kirjeldatud, kuidas sellises olukorras tuleb käituda (nt teavitada

vahtet juhti või koolipidajat või taandada end koheselt protsessist). See aga tähendab, et inimene peab esmalt huvide konflikti tunnistama (ise tunnetama ja sellele reageerima). Koolipidajal aga on keeruline sugulus- ja lähedussuhteid avastada. Selliste juhtumite kohta laekub info tavaliselt kaebuse vormis.

Kahtlustusi ning ebaeetilise käitumise võimalust tekitab kollektiivis see, kui haridusasutuses puudub objektiivne ja läbipaistev kord ametikohtade täitmisel ning inimeste tunnustamisel või seda ei selgitata piisavalt osalistele (nt millal kuulutatakse välja avalik konkurss, mis põhimõtetel makstakse preemiat või lisatasu).

Korruptiivsust võib luua haridusasutuse juhi autoritaarne käitumine, kus juht ei kaasa otsustusprotsessi teisi osalisi ja teeb otsuseid ainuisikuliselt, kollektiivile arusaamatult ja läbipaistmatult (nt eelarveprotsess, eelarve täitmine ja raha kulutamine ei ole alluvatele nähtavad).

Ebaeetilist käitumist soodustavaks asjaoluks toodi näiteks ka haridustöötajate põuda haridusasutustes, mida väljendavad vähese konkurentsiga konkursid, st inimesi ei ole võimalik alati valida ning parimad kandidaadid ei pruugi haridusasutusse tööle jõuda. Haldamisel ja hangete korraldamisel nimetati ühe ebaeetilist ja korruptiivset käitumist mõjutava tegurina ka haridustöötajate madalaid palku ja soovi kõrvalt lisa teenida.

Välja toodud olukordadele aitab kaasa ka see, kui märkajad ei julge või ei soovi midagi öelda, arvata või sekkuda, sest neil on hirm saada ise kahju (nt töökoha kaotus, kehvemad töötingimused) või karistada (st ähvardamine, manipuleerimine). Üldiselt haridustöötajate vara väärkasutamise teeb võimalikuks sisekorraeskirja ja aruandluse, järelevalve puudumine või selle ebaselgus ning madal väline nähtavus (ei osata märgata). Samas peeti reeglitest ja sisekorrast tähtsamaks inimeste mõttemalli muutumist, sest iga kirjapandud reeglit on alati võimalik rikkuda ja iga seadust endale kasulikul viisil tõlgendada.

Mõjutava tegurina kõneldi ka väärtustest ja eeskujudest ühiskonnas. Kui ühiskonnas suhtutakse ebaeetilise ning korruptiivsesse käitumisse üsna leebelt (nt ei pea isik huvide konflikti või ressursside väärkasutamise korral tagasi astuma või ei tunnista enda eksimust), siis peegeldub sarnane olukord vastu ka hariduses. Kui ebaeetiline teguviis jääb tähelepanuta ja karistuseeta (tagajärgedeta), siis on oht, et teguviis kordub tulevikus.

- kuivõrd tajuvad hariduse valdkonna töötajad ise hariduse valdkonna korruptsiooniriske ning tegevuste seotust erinevate korruptsioonivormidega

Haridustöötajate endi hinnangul sarnaneb ebaeetiline ja korruptiivne käitumine hariduses ebaeetilisele ja korruptiivsele käitumisele teistes eluvaldkondades, ent eristuva negatiivse tagajärjena nimetati selle mõju lastele ja noortele. Üldiselt tunnetavad haridustöötajad, et nad peavad enda suhtumise-käitumisega näitama õppijatele ja ühiskonnale tervikuna eeskujut.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The study found that the education sphere is prone to a greater share of unethical conduct – a range of behaviours with subjective boundaries that vary widely in significance, emotional impact and meaning for different people – as opposed to corrupt behaviour. To recognize and respond to situations involving corruption, people must know what corruption and its various forms are (knowledgeability and awareness) and be able to notice them (observational skills). As the boundaries of unethical behaviour are broader than those of corruption, and people are likely to recognize unethical behaviour, the former was seen as acting toward others in a disrespectful or disparaging manner (including cases such as publicly shouting at someone, insulting them), comparing people (including children and students) and educational institutions (including ranking them), and according unequal treatment to people (including students). In general, it can be said that **younger respondents** (school and university students) take a **more lenient attitude toward situations involving corruption** and see the occurrence of the described situations as being more common across different target groups. On the basis of the five fields of education examined in the study, it can be stated that **the risks of unethical and corrupt behaviour are greatest in the administration of education institutions and organizing of procurements**, including managing of resources – assets and services; recruitment and selection as well as recognition and providing incentives to personnel; and performing supervision.

International studies (a Transparency International study and UNESCO and International Education Planning Institute study) recommend that the **transparency** of activities be increased and decision-making be automated (e.g. transparency of the decision making process related to digital administration, reporting obligation for responsible instances, auditing etc.) as a way of preventing corruption in the education sphere. **The societal and political commitment and will** to deal with corrupt behaviour is also important (this includes setting a good example), as is ensuring that interest groups have access to information. Another aspect that would contribute to improving the situation is **supplementing development documents related to strategic leadership in the field** with the addition of concepts such as professional dignity and measures aimed at preventing corruption risks (including responsibility and criteria), along with adopting and implementing standards and procedures related to codes of ethics and various work processes.

In connection with the above, consideration should be given to encoding a values and ethics management system into strategy documents in the Ministry of Education and Research's jurisdiction as a separate measure that would cover corruption risks in the education and research sphere. First of all, the anti-corruption network in the field of education – initiated as part of the Anti-corruption Strategy 2013-2020 – must be launched and thereafter certain value-related concepts agreed on (such as professional dignity, honesty, trustworthiness) along with the meaning in the context of corruption prevention so that various institutions (the ministry, universities, general education schools, vocational schools and pre-school education institutions, among others) could use them as an input in updating their development plans. This will make it possible to make corruption more visible if it occurs in the education sphere. Journalistic publications could also regularly report on updates made to information on the website www.korruptsioon.ee and incidents involving misleading use of terminology (feedback).

With regard to combating unethical and corrupt behaviour, **international experts** emphasized that while everything can be regulated, actual human behaviour does not always follow rules. **Aspects that are more important than regulations include management culture and atmosphere in educational institutions.** This includes whether people trust one another, speak openly about problems and dare and desire to participate in dialogue and whether the educational institution's employees are included in governance (including, for instance recruitment of new staff or acquisition of new assets → collective responsibility). Long-term employment contracts (concluded for an unspecified term) foster a sense of assurance and trust, and allow the employee to devote themselves to their work. Temporary (short-term) employment contracts may promote a situation where the employee merely "does their time" and does not think about the long-term consequences of their actions (or their omissions). Yet a long-term position may also breed complacency and inefficiency, especially if the manager's job performance and effort are not evaluated at a certain interval. To foster better performance, a manager needs feedback. With regard to human resources management, the international experts noted that **if there is a conflict of interest**, individuals must **recuse themselves from selection, evaluation and admissions committees or incorporate some additional instrument into the process** that reduces subjectivity of evaluators and creates equal opportunity for candidates (such as an additional assignment). Another especially important activity mentioned was the **regular training of heads of educational institutions** (including learning from one another, observation, sharing experience) on **corruption and management topics**. **Boards of trustees at educational institutions** can have a major impact on the activities and decisions at educational institutions. In some countries, supervisory boards of education institutions are made up of an equal number of education institution staff, parents and students, which increases the visibility of the students and makes the decisions more impactful. In Estonia, students are in the minority on the boards of trustees and it is not a separate obligation to have an equal number of representatives of each stakeholder. The **inclusion of students** was considered a key factor for preventing corrupt and unethical conduct, regardless of the level of education (i.e., even in elementary education, students should be given a voice).

Also necessary for reducing the risks of fraud and corruption is an effective system of oversight (supervisory mechanisms). Corrupt behaviour takes place in concealed fashion, as a result of which only a fraction of the incidents make it to the supervision and oversight stage, as due to the secretive nature of the actions, it is hard to prove it happened. Furthermore, additional costs must be factored in related to supervision and oversight. The corrupt and unethical situations described in the study do not result only from unauthorized actions by individuals; they also **point to deficiencies in internal procedures and procedural operations at educational institutions**. They also draw attention to **people's low awareness and ability to recognize and report corrupt situations**.

The following table shows the most important measures and activities for preventing corrupt behaviour in the situations analysed in the study. In general, it can be said based on our study that **people have had little contact with corrupt and unethical behaviour in the education sphere is low**. The study revealed that **the most common of these phenomena in the education sphere in the last five years were unethical conduct (about 11%) and cronyism/nepotism (about 11%)**. But even in these cases, one-half of respondents did not experience these and 15-18% came into contact with them very seldom. Bribery and peddling of know-how and inside information were the most infrequent phenomena. Consequently, the **principal role of the measures we propose on the basis of**



the research process and findings is to prevent and notice various forms of corruption and unethical conduct.

Measures for reducing corruption risks in the Estonian education sphere²³

²³ The measures in the table are not listed in the order of importance.

Problem	Measures	Objective of the measure	Implementers/ responsible persons
<p>National-level documents in the sphere of education</p> <p>~The development plans and strategies in the field of education lack topics such as corruption prevention, value competence, professional dignity and ethics management system for education organizations. To give these topics more attention at lower management levels (meaning e.g. local government, institutions of higher education, general education schools, pre-schools etc.), they need to be recognized at the strategic management level in government/ministries.</p>	<p>Supplementing national development plans and strategies in the field of education (including e.g. the Lifelong Learning Strategy 2020), supplementing programmes in the next period with topics related to corruption prevention, professional dignity and ethics management (e.g. measure or activity):</p> <p>Including defining specific value words (such as professional dignity)</p> <p>Including adding the following topics of Estonian and international (TI 2013) salience to the development plans in the sphere and the Estonian anti-corruption strategy 2013-2020:</p> <p>a) corruption risks related to HR management at institutions in the education sphere and prevention thereof (see conflict of interest, below);</p> <p>b) the connection between guaranteeing children's education-related rights (including quality of education) to corruption at Estonia's pre-school children's institutions, general education schools and vocational schools (see below on the intertwined nature of education and politics, overview and measurement);</p> <p>c) corruption risks stemming from the internationalization of higher education in Estonian institutions of higher education and prevention thereof;</p> <p>Adding to the Knowledge-based Estonia RDI strategy topics related to ethics management systems and corruption risks (e.g. as measure or activity). Adding corresponding applied activities to the Estonian Research Agency development plan in the new period.</p>	<p>Preventing, at the national education and research policy strategic management level, institutional corruption risks related to good governance, protection for the principles of the rule of law and maintaining of the international reputation of Estonia's education and research.</p> <p>Hedging the risks of corruption and financial fraud stemming from increase of competition in project-based research and internationalization of research, in the context of global "academic capitalism" (see also TI 2013).</p>	<p>Ministry of Education and Research In cooperation with the Ministry of Justice</p>
<p>Overview and guidelines</p> <p>The study showed that prevention of corruption risks and ethics are not systematically reflected in assessments and other reporting documents and the participants in the educational system (teachers, students) are not very cognizant of corruption and its various forms.</p>	<p>Add to internal evaluation guidelines at educational institutions topics related to corruption prevention, professional dignity and ethics management as well as equal treatment:</p> <p>Including developing and adding indicators that directly or indirectly impact educational quality and equal treatment and indirectly or directly measure corrupt behaviour (e.g. evaluation of the ethics/corruption of their educational institution and its staff).</p>	<p>Preventing corruption risks in management and administration of the educational institution</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>

	Reviewing and supplementing the external evaluation questionnaire so that it would include, besides content of education and topics related to use of innovative forms of study, also corruption prevention, conflict of interests, equal treatment of people, professional dignity, value competence and ethics topics.	Preventing corruption risks related to good governance of the country itself.	Ministry of Education and Research
	Supplementing educational institutions' quality management systems with topics like corruption prevention, conflict of interest, equal treatment of people, professional dignity, values competence and corruption risks related to maintaining quality of education.	Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions.	Ministry of Education and Research
	Adding topics of corruption prevention, professional dignity and ethics to the annual report presented by the head of institution of education to the board of trustees.	Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions. Increasing the visibility, inclusion and powers of the school/nursery school's board of trustees in terms of influencing the activity and decisions of the institution of education.	Ministry of Education and Research
	Adding, to the national satisfaction survey coordinated by Ministry of Education and Research, questions about corruption prevention, professional dignity and ethics (i.e. in the questionnaire for students, teachers and directors).	Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions.	Ministry of Education and Research in cooperation with the Ministry of Justice

<p>Conflicts of interest</p> <p>Unethical and corrupt behaviour is most seen in administration of educational institutions. Hiring of family members, relatives and friends is problematic, as is admission and ranking of students on the basis of relationships. The decision is made in a biased manner and the candidates lack equal opportunity to get a job or admission to the school. This type of behaviour perpetuates inequality in society.</p>	<p>Educational institutions are obliged to review and supplement their internal procedures and rules with the obligation for education staff to publicly declare their conflicts of interest and to notify their direct supervisor thereof in the following situations:</p> <ul style="list-style-type: none"> recruitment and selection of personnel (including service providers like food service concessionaires and construction companies needed by educational institutions) committees for admission and acceptance of students <p>Establishing clear, step by step instructions for educational institutions on how to behave in a conflict situation; among other things the guidelines must include steps such as declaration of personal interests (written or oral), notification of direct supervisors and if necessary/on agreement, recusing oneself from the decision-making process.</p> <p>Introducing the guidelines to be drafted to educational institutions so that it would enter into active use (e.g. at in-service training of directors or teachers).</p>	<p>Preventing corruption risks in recruitment and selection of personnel at educational institutions.</p> <p>Preventing corruption risks related to admissions of students and giving students preferential spots on a waiting list at educational institutions.</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>
<p>Shortcomings in asset management are apparent in administering educational institutions, i.e. the institution's assets may be used (including expropriated) for personal purposes or for the purpose of personal gain. In general, the misuse of educational personnel's assets is made possible by lacking or unclear internal procedure, reporting and oversight as well as by the low visibility (people do not know enough to notice).</p>	<p>Increasing transparency with regard to use of the educational institution's assets, adopting more electronic instruments and uniform, meaning central IT support options (e.g. a common "registry" across all educational institutions, creating a database on the use of higher-value equipment, and for what purpose, when and where it is used).</p>	<p>Preventing corruption risks in the administration of the educational institutions and creating for managers and teachers a clear overview of the purpose of use of premises and higher-value equipment.</p>	<p>Led by the Ministry of Education and Research²⁴</p>

²⁴ The role of the Ministry of Education and Research is to initiate the process and the function of educational institutions is to create a corresponding tool (that would presumably take into account their needs).

<p>Misuse of the budget of educational institutions (meaning for personal interest or for the wrong purpose) is encouraged by the manager not including other management representatives, teachers' representatives, representatives from the board of trustees, and being the sole-decision maker, opaquely, without the colleagues understanding why. . Not knowing the actual state of the budget encourages suspicions and creates tensions in the institution of education's social environment</p>	<p>The school operator (meaning the local government or Ministry of Education and Research or both in conjunction) requires and obliges educational institutions to make the budgetary process, budget compliance and spending visible to subordinates (e.g. a running tab/overview posted on the wall or in virtual form on a computer that is visible and accessible to all staff members) and adherence to principles of a participatory budgetary process. Performing random checks by the school operator (i.e. local government, Ministry of Education and Research or both jointly) as to whether educational institutions have made the budgetary process visible to subordinates, whether specific procedures have been established and implemented for fundraising (documentation, oversight).</p>	<p>Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions and making the budgetary process at educational institutions more transparent.</p>	<p>Led by the Ministry of Education and Research²⁵</p>
<p>Risks of corrupt and unethical conduct are highest in the administration of educational institutions. The situations described in the study are promoted by the management or subordinates at educational institutions not being familiar with or not acknowledging (being aware of) the relevant legislation and the internal procedure and rules of the educational institutions.</p>	<p>Reviewing and supplementing the service agreements of the heads of educational institutions with clauses on good practices, corruption prevention, conflict of interest and ethical conduct. Performing random checks by the school operator (meaning the local government , Ministry of Education and Research or both jointly) regarding the activities of the head (including talking to the head). Including random audits etc. Providing oral or written feedback at least once a year by the school operator (meaning the local government, Ministry of Education and Research or both jointly) regarding the work done by the head – meaning the regular evaluation of the head's work, activities and performance. For this purpose the head of the institution must receive feedback from their direct supervisor; the activity may take place, e.g. in the form of a development interview. For feedback to be given, it must be obligatory for the school operator or a part of their everyday work (it cannot be ruled out that such cooperation currently takes place between some school operator and head of an educational institution).</p>	<p>Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions.</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>

²⁵ The role of the Ministry of Education and Research is to initiate the process and the function of educational institutions is to create a corresponding tool (that would presumably take into account their needs).

	<p>Creating a interschool procedure for organizing and carrying out procurements, which follows at least the following principles:</p> <p>to announce a new competition and competition for purchasing asset/service: To elicit a certain number (such as three) tenders for each major (agreed) purchase clearly setting out in writing the level at which a public procurement must be held, when a simple competitive tender (3 bids) has to be conducted, as well as the maximum for purchasing without organizing a stender</p> <p>Making it obligatory to coordinate decision making for purchasing goods and services with the board of trustees at educational institutions (agreement on the amount from which this requirement is to be followed).</p>	<p>Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions.</p>	<p>Led by Ministry of Education and Research in cooperation with the Ministry of Justice</p>
<p>Supervision and avoidance of conflict of interest Although any supervision over educational institutions must be carried out by an authorized independent party at the state or local government level, the study showed that there are still problems in this field. It is problematic if the school director is simultaneously in thaw city council and hires a city council chairman who in turn starts performing oversight over the institution, as is a case where the head of the educational institution hires a person who performs supervision over the educational institution.</p>	<p>Creating, in cooperation with heads of educational institutions and school operators, a clear procedure, i.e. who becomes responsible for performing oversight over educational institutions if the head of the institution is also a city council member, i.e. who is first in line, second, e.g. local government education advisor, local government leader or city council education committee. A definite procedure helps to avoid conflict of interest in performing oversight over the educational institution.</p>	<p>Preventing risks of corruption related to supervision over educational institutions in order to ensure independent and impartial supervision process.</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>

<p>Training and awareness</p> <p>The topics of prevention of corruption risks, value competence, professional dignity and scholastic ethics are currently not integrally dealt with in the University of Tartu and Tallinn University education centre-developed teacher training programmes coordinated by the Ministry of Education and Research and listed in the Lifelong Learning Strategy. The lack of knowledge as to ethical conduct and lack of transparency in decision-making activities may also be seen in relationships between the city council, local governments' education committees and educational institutions.</p>	<p>Adding to teacher training curricula as well as to in-service training for education staff the topics of corruption prevention, professional dignity, value competence and ethics:</p> <p>Including making use of the already existing study resources²⁶ developed in cooperation between the Information Technology Foundation for Education (HITSA) and the Ministry of Justice for shaping the corruption-related attitudes among young (students).</p> <p>Directing toward local governments' education committees a separate training pertaining to values-based education, corruption prevention and risk and professional dignity:</p> <p>Including devoting separate attention to new or newly elected municipal/city council members, education committee members and municipalities' education officials.</p> <p>Adding to the training topics for heads of educational institutions the topics of good practices, corruption prevention, value competence and value-based management, professional dignity, honesty, equal treatment and conflict of interest and education and quality management and connections to corruption risks as well as familiarity with the Public Procurement Act.</p>	<p>Preventing corruption risks in management and administration of educational institutions.</p>	<p>Ministry of Education and Research in cooperation with the Ministry of Justice</p>
--	---	--	---

²⁶ Study resources for shaping attitudes toward corruption in social studies lessons in basic and upper secondary schools:
<http://oppevara.hitsa.ee/korrupsioon/>

<p>Exchange of information, disseminating good practices</p> <p>The study found that parents, students, teachers and administrators still all see admissions and waiting lists for admission at educational institutions as corrupt and lacking in transparency. Corrupt behaviour in admissions is encourage by admissions procedures and process being deficient (not transparent) or lacking altogether; only one person/decision-maker takes part and decides in the admissions process, there is a lack of supervision and oversight from higher up or at a second management level and they are not explained to participants in advance (including to parents), the information related to the admissions process is not public (e.g. it is not listed on the website).</p>	<p>Disseminating good practices regarding transparent admissions and admissions procedures in Estonian local governments and educational institutions (e.g. the ARNO system in the city of Tartu).</p> <p>To recognize verbally or with a symbol (e.g., among other things, a symbol on website) educational institutions that have an exemplary admissions process, and whose exemplary approach can be shared with other educational institutions.</p>	<p>Preventing corruption risks related to admissions of students and giving students preferential spots on a waiting list at educational institutions.</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>
---	--	--	---

<p>Notification (corruption, unethical behaviour) Upon finding oneself in a corrupt situation or witnessing such a situation, it may happen that the person is not able to take the right action, i.e. they do not immediately remember whom to turn to for advice and it is not ruled out that the situation experienced will be forgotten and the beneficiary's action will go unpunished. Now as well, there are various NGOs in operation that can be contacted in the case of questions or uncertainty. At the same time, the notification opportunities are not reflected and are not visible in environments that are actively used by the participants in the education system themselves.</p>	<p>Disclosing and talking about incidents that become evident (lessons) at education professionals' meetings, seminars etc. and playing through situations (role-playing games), see also the section on Training and Awareness above.</p> <p>Doing notification work among education employees and educational institutions regarding their possibilities to report violations of their rights (witnessed situations involving possible suspicion of corruption) to third parties (e.g. in the case of teachers, to the Teachers Association or trade union, Education Professionals' Association etc; in the case of students to the Student Association or student representative board at one's school, web constable etc).</p> <p>Establish for the Ministry of Education and Research a separate tipster line and e-mail address to which unjust, unethical and corrupt situations experienced in the education sphere can be anonymously reported (or referred) and, if necessary, advice requested. In this manner, the Ministry of Education and Research, too, will quickly develop an overview of the most frequent and problem situations.</p> <p>Add and share in environments actively visited by parents (e.g. in the case of topics on the school website such as entrance and waiting lists for admission, in the case of topics on education authorities' websites such as becoming a student and attending (pre)school, online school etc), teachers (e.g. e-school, Teachers' Association, Union of Education Professionals etc.), students (school student representative board, online school, web constable on social media), educational institution contact person who can be contacted anonymously in such situations (such as member of board of trustees, member of student council etc.) or tipster line (<i>separately established tipster line</i>) or advice hotline 612 3657 or tipster e-mail (<i>separately established tipster e-mail</i>) or the advice e-mail korrupsioon@just.ee or, as an additional option, korrupsioonivihje@politsei.ee, read more at www.korrupsioon.ee::</p> <p>General – <i>"If you sense you have been treated unfairly, please report it by telephone or email."</i></p> <p>Specific - <i>"If you sense you (or your child) have/has been treated unfairly or unethically upon entrance/admission to school, please report it by telephone or email."</i></p> <p>Specific - <i>"If you noticed that there is active promotion of a specific politician or school worker in the run-up to elections at your school, please report it by telephone or email."</i></p>	<p>Preventing corruption risks in management of educational institutions.</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>
---	---	---	---

	<i>Specific - "If you are asked for a gift so that your child could continue studying/study at the school, please report it by telephone or email."</i>		
<p>Entangled education and politics. Teens aged 16–18 make up a significant group of voters at local elections in 2017, and they can be directly influence at educational institutions both by school staff and speakers invited to the school; this could make the politics very visible at the educational institution. The educational institution must remain non-partisan and neutral and give every young person the chance to make their personal decision/choice.</p>	<p>Increase the amount of national in-service training for social studies teachers and diversify social studies teachers' knowledge on the topic of political processes and elections²⁷: Including making use of the already existing study resources²⁸ developed in cooperation between HITSA and the Ministry of Justice for shaping corruption-related attitudes of young (students).</p> <p>Balance the director-centric management structure of educational institutions, giving equal and visible power to the academic affairs council, board of trustees and student representative board (among other issues, on the matter of whether and whom to invite to the educational institution to speak in the run-up to elections and how to organize this at the educational institution)²⁹.</p> <p>To recognize and cite as an example educational institutions where various target groups and representative boards act as equal partners and balance each other.</p>	<p>Preventing corruption risks related to good governance and reducing the amount of intertwining between education and politics.</p>	<p>Ministry of Education and Research</p>

²⁷The Estonian National Youth Council (Eesti Noorteühenduste Liit) has emphasized the importance of a similar measure in its opinion on lowering the voting age:

[http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimisea%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20\(1\).pdf](http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimisea%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20(1).pdf)

²⁸Study resources for shaping attitudes toward corruption in social studies lessons in basic and upper secondary schools:

<http://oppevara.hitsa.ee/korruptsioon/>

²⁹Ka Eesti Noorteühenduste Liit on sarnase meetme olulisust rõhutanud oma seisukohas valimisea langetamisest:

[http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimisea%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20\(1\).pdf](http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimisea%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20(1).pdf)

<p>Entanglement of education and politics and decisions with unclear or biased and inequality-promoting consequences are still a problem area for society – in some regions, much more than others. The entanglement of education and politics and the mutual conditionality makes it more difficult to keep the interests related to different roles (head of educational institution vs party member/representative) separate and creates educational inequality. For example, a situation where serving as a head of an educational institution and doing one’s own work requires membership of a certain party. Party membership ensures that the head has the necessary means and opportunities in steering the institution, and these places administrators who are not members of the party at a disadvantage. An equivalent is a situation where a politician gives money to educational institutions in his or her election district, where the head of the educational institution is a member of the same party. An educational institution whose head is not a party member cannot receive additional funding. A situation where the party membership and the consistency with the ruling party at the local or national level plays a role in deciding who among equal candidates becomes head of the educational institution also points to the importance of politics in the education sphere. Moreover, society’s attitude also reflects the tolerance or acceptance of the fact that key benefits are doled out through parties</p>	<p>For this reason, it is important to first convoke an anti-corruption network in the educational sphere and a discussion, with the goal of reaching a social contract, and to jointly adopt good practices in managing the educational institution, one goal of which is to draw attention to how important it is to ensure that the educational institution’s management is independent of partisan affiliation and viewpoints. :³⁰</p> <p>Including the obligation of school operators to review and supplement their procedure for public hiring rounds for filling vacant positions with the obligation for committee members to publicly declare their conflicts of interest (including party membership) its potential impact on decisions) and notify their direct supervisor thereof</p> <p>Including broadening and increasing the hiring round committee members with representatives of target groups (students, parents, representatives of boards of trustees)</p> <p>Including directing toward local governments’ education committees a separate training pertaining to values-based management, corruption prevention and risks and professional dignity</p> <p>including devoting separate attention to new or newly elected municipal/city council members, education committee members and municipalities’ education officials (advisers).</p>	<p>Preventing corruption risks related to good governance and reducing the amount of entanglement between education and politics.</p>	<p>Ministry of Education and Research in cooperation with the Ministry of Justice</p>
---	---	---	---

³⁰The Anti-corruption Strategy 2013-2020 also states that politicians, and school administrators have received less attention in corruption prevention and measures.

CONCLUSION

According to the Global Corruption Barometer published by Transparency International in 2016, Estonian inhabitants consider the activities of political parties to be the most corrupt (55%). Only 13% of respondents said they thought the education system in Estonia is corrupt. A corruption study conducted by three target groups in 2016 found that, in communicating with schools and nursery schools, 4% of the respondents have had contact with gratuities - meaning that they have been contacted with the desire to get a bribe in the form of money, gifts or services in kind.

The **general objective** of this applied study is to describe the Estonian education system's corruption risks and propose measures (including an action plan to resolve them). This is the first corruption study conducted specifically in Estonian educational sphere. As a result of the study, it is possible to supplement and update the Anti-corruption Strategy 2013–2020, as well as to supplement and update the Estonian Lifelong Learning Strategy 2020 and other important education documents.

The study methodology was made up of document analysis (including case studies), audit of work processes, cognitive interviews, web survey, focus group interview, in-depth interviews, short interviews with international experts by Skype or in written form, conversation circle and roundtable for improving recommendations. As a result of the document analysis, conversation and cooperation with the study's contracting entity, unethical and corrupt behaviour was examined in **five fields**: administration and procurements, reception and sequence, education and politics (political corruption), research funding and miscellaneous (other topics). Other topics encompass significant situations in the education sphere that could not be categorized under any other previously mentioned topics (e.g. grading of students, demeaning and derisive behaviour).

Definition of corruption

There is no single definition of corruption in the literature. Some authors limit themselves to a very narrow definition of corruption (e.g. only bribery) while others also include discrimination, unequal treatment and racism. Narrowly defined, corruption is the abuse of a position or power for the purpose of personal gain; according to a broader definition, corruption is the abuse of trust. Corruption can be defined in two ways, either on a legislative basis or based on public opinion. Corruption is a societal phenomenon that is expressed in various forms, as a result of which it is misleading to consider corruption to be solely a violation of legal standards. The participants in the study perceived corrupt behaviour in a more concrete and specific manner than unethical behaviour. In general, corruption is a subset of unethical behaviour and related to personal gain (including bribes, gifts), creation of advantages, abuse of official position and provision of services in kind.

Primary results

As a result of the study, it turned out that:

- **On the basis of the five fields of education examined in the study, it can be said that the risks of unethical and corrupt behaviour are greatest in the administration of education institutions** (including managing resources – assets and services - recruitment and selection

of personnel, rewarding and recognizing personnel, performing oversight over education institutions) and **organizing of procurements; admission and allotting spots on waiting lists for admission to the education institution; integration of politics and education** political corruption, relations between school operators and the institution dependent on political preferences and other understandings); **key topics seen under other topics are “concealed tuition fees” required or expected by educational institutions, grading of students and making of major or expensive gifts to employees in the education sphere.**

- The study found the education sphere is prone to a greater share of unethical conduct – a range of behaviours with subjective boundaries that vary widely in significance, emotional impact and meaning for different people – as opposed to corrupt behaviour. Examples of unethical behaviour cited included treating others in a disrespectful or disparaging manner (including publicly shouting at someone, insulting them), comparing people (including children and students) and educational institutions (including ranking them) and according unequal treatment to people (including students).
- In general, it can be noted that younger respondents (school and university students) take a more lenient attitude toward situations involving corruption and they see the occurrence of the described situations as being more common across various target groups.
- forms and situations of corruption that are important in education (see table below).

Table 7. Significant situations involving unethical and corrupt behaviour in the education sphere

Administration and procurements
<i>The head of the educational institution hires the person who performs oversight for the educational institution (including paying salary to that person)</i>
<i>A public competition is held, but both the director and the committee members know the candidates and the selection is made on the basis of personal preferences, on the basis of previous acquaintance and not so much on the basis of qualifications (documents, evaluation criteria)</i>
<i>The people who are hired are only formally employed (name) and do not actually engage in work.</i>
<i>The head of the educational institution hires as underlings people like their own spouse, relative, best friend, acquaintance.</i>
<i>The head of the educational institution and director of academic affairs are personally (family relations) related and work subordinate to each other, and do not notify the school operator (the direct supervisor of the head of the educational institution).</i>
<i>The head of the educational institution hires without conducting a hiring round a relative, family member, friend or acquaintance.</i>
<i>The relative, family member etc of the head of educational institution lacks the required qualification.</i>
<i>The head of the educational institution hires their own spouse, relative, best friend or acquaintance.</i>
<i>The person vying for a position has personal relations or is a relative of the direct supervisor and the direct supervisor takes part in the recruitment and selection process (does not recuse him or herself and does not act impartially).</i>
<i>Abuse of one’s position for personal interests in any form (including financially, psychologically, morally).</i>
<i>If the head of the educational institution assigns themselves their own workload, including paying substitute hours (increasing their own workload and by extension, their pay or paying a bonus, and does not take into account other teachers or announce a competition).</i>
<i>If the head of educational institution decides to pay themselves a bonus, additional remuneration, performance pay etc</i>
<i>If the head of educational institution creates advantages for people in their immediate circle, family members, relatives who are subordinate to them in the educational institution.</i>
<i>If the head pays a higher remuneration to a teacher who is their spouse than he/she would to an unrelated teacher.</i>

<p><i>If the head of the educational institution pays an unjustifiably higher remuneration to a subordinate who is a relative than he/she would to an unrelated teacher.</i></p> <p><i>If the head compensates all manner of expenses to a subordinate who is a relative but the policy does not extend to other subordinates.</i></p> <p><i>If the head of the educational institution repeatedly excuses the behaviour of their best friend and subordinate, such as if the subordinate taught classes while in an unprofessional state.</i></p>
<p><i>The workload in the school is divided unevenly, in favour of people favoured by the management, and to the detriment of the other employees.</i></p>
<p><i>If the head of the educational institution misuses the educational institution's revenue generated by the educational institution.</i></p> <p><i>If the head of educational institution expropriates the income from providing dormitory service to students.</i></p> <p><i>If personal items are purchased for project funding or the educational institution's budget.</i></p> <p><i>If the educational institution's budget is used for personal interests (private interests), e.g. on official trips abroad.</i></p>
<p><i>If the head of the educational institution uses the educational institution's vehicle and does not ask the school operator for permission for this.</i></p> <p><i>If the head of educational institution fills a personal vehicle with fuel meant for the educational institution's vehicle.</i></p> <p><i>If the head of the educational institution uses school equipment (such as premises) in private interests and for personal use and does not pay for them but does accept money for their activity from parents, such as a paid hobby circle in the educational institution's facilities).</i></p> <p><i>If the educational institution's employees use the school's equipment or facilities for personal purposes or for obtaining additional service.</i></p> <p><i>If the head of educational institution takes the educational institution's property with them (such as a chair or coffee machine) at the end of their employment contract when the supplies or property had been purchased from the educational institution's budget.</i></p> <p><i>If various items, property, supplies, equipment etc. go missing upon a change in management.</i></p>
<p><i>If the conditions of a procurement or project are aimed at a certain circle of people, to a certain group of employees.</i></p> <p><i>If the procurement is "written" such as to be aimed at a specific person, institution, or group of people (specific requirements).</i></p>
<p><i>If the educational institution's employee orders services and supplies from a company that belongs to them (they are the shareholder), or from their immediate family, a relative or friend</i></p>

<p>Admissions and waiting list</p>
<p><i>Parents do favours to the head of the educational institution so that the child is accepted in the desired educational institution</i></p>
<p><i>If the educational institution accepts children at the request of a parent outside of the official waiting list and against the official admissions rules</i></p>
<p><i>If a parent asks whether their child can be admitted outside the waiting list.</i></p> <p><i>If a parent receives a place in the educational institution for their child on the basis of acquaintance and outside the waiting list.</i></p> <p><i>If a parent receives a place in the educational institution for their child on the basis of acquaintance, social or economic and outside the waiting list.</i></p> <p><i>If a local government official gives a child of their acquaintance a newly vacant nursery school place outside of the waiting list.</i></p>
<p><i>Some candidates receive an equal number of points on the educational institution's admission exam,. Without weighing other alternatives, the committee or head of educational institution decides to accept the candidate whose parent takes part in the work of the admissions committee or whose parent works in the educational institution</i></p>

<p>Politics and education (political corruption)</p>
<p><i>A school employee invites children who are old enough to vote at local elections to vote for them</i></p>
<p><i>Two equally qualified candidates vie for the post of school director. The candidate who is a member of the ruling party in the local government gets the post due to their party affiliation</i></p>
<p><i>A politician allocates money from the state budget into a school in their district where the director of the school is a member of their party</i></p>

<i>The head of an educational institution is “obliged” to belong to a party in order to do their work. Being a member of the party ensures that the director has the necessary means to manage and administer the school</i>
<i>The head of educational institution is simultaneously on the municipal/city council and hires a council chairman who starts performing supervision over the head of educational institution</i>

Other topics
<i>The head of academic affairs makes a change in a student’s grades in online school system and documents without the knowledge of or agreement with the teacher of the subject.</i>
<i>A member of the management tries to influence grades and assessment.</i>
<i>Among the educational institution’s management an attitude is prevalent that financing that students must be “kept inside” and dragged through” the subjects, as a result of which the quality of the education suffers. ~Financing is connected to the number of graduates.</i>
<i>The defence committee (or admissions committee) has members with greater authority and more senior management level who have mentees and these mentees get a better grade.</i>
<i>In case of a personal relationship between students and managers, students and teachers or teachers and managers in a situation where the people are in an intimate relationship yet one ins subordinate to another.</i>
<i>Parents make expensive gifts to teachers or management for Christmas, birthdays, on the occasion of going on childcare leave.</i>
<i>Parents make gifts to teachers and managers that are not intended merely as a token of gratitude.</i>
<i>Parents make gifts and donations to educational institutions so that their child would be treated well or better.</i>
<i>If an educational institution requires and/or expects the parent to make “donations” and other concealed forms of tuition fee (whether it is a case of a municipal or private school - e.g. buying pens and notebooks, other utensils, establishing funds and associations). “Voluntarily mandatory” donations.</i>
<i>If the parent doesn’t agree to pay the “concealed tuition” demanded by educational institution (donations etc) the parent is not allowed to stay in the educational institution.</i>

Research funding (possible situations)
<i>In making a financial decision and distributing money in the institute, unit, institutions of higher education, university, there are a lack of objective criteria and receiving of financing depends on personal relationships (whether or not the person is liked by decision-maker) etc.</i>
<i>If any member of the Estonian Research Agency evaluation committee, evaluation board, expert committee is closely tied to the applicant, an acquaintance, friend, or the contrary – a competitor (with the opportunity to work to the contrary, to obstruct).</i>
<i>Persons slanted toward a given applicant are appointed as members of the body that assesses research projects (committee etc.).</i>
<i>For the purpose of gaining funding, a known and recognized researcher is named as project manager but the individual does not actually carry out the project.</i>
<i>In making a financial decision and distributing money at an institute, unit, institution of higher education, university, there are a lack of objective criteria and receiving of financing depends on personal relationships (whether or not the person is liked by decision-maker) etc. (</i>
<i>If any member of the ETAG evaluation committee, evaluation board, expert committee is closely tied to the applicant, an acquaintance, friend, or the contrary – a competitor (with the opportunity to work to the contrary, to obstruct).</i>
<i>Persons slanted toward a given applicant are appointed as members of the body that assesses research projects (committee etc.).</i>

- frequency of the corrupt behaviour as perceived by people with contact with the education system (bribery, conflict of interest, nepotism etc.)

Exposure to and experience with corrupt and unethical behaviour in the education sphere is low. The study revealed that **the most common of these phenomena in the education sphere in the last five years were unethical conduct (about 11%) and cronyism/nepotism (about 11%).** But even in these cases, one–half of respondents did not experience these and 15-18% came into contact with

them very seldom. Bribery and peddling of know-how and inside information were the most infrequent of the phenomena. Those who had experienced corrupt or unethical behaviour were mainly in a bystander's role. "Bystander" meant that the person did not directly have contact with the situation but were a witness or heard about it.

People feel that corrupt is most prevalent among local governments' education sphere personnel and among heads of educational institutions. Looking at the assessments given by respondents in different roles, we can see that managers have the least suspicion of nearly all target groups when it comes to corruption, and students have the most suspicion. This is an interesting finding: students usually have the most modest role in decision-making on the highest level, and being left out may foster a sense that corrupt behaviour is this quite common and ordinary.

- different roles at various management levels and among employees of educational institutions in the inception of risks

The unethical and corrupt situations described in the study are promoted by the management or subordinates at educational institutions not being familiar with or not acknowledging the relevant legislation (such as the Anti-Corruption Act) and the internal procedure and rules of the educational institutions. Non-compliance can be intentional or unintentional. An unintentional violation of rules may be the result of the manager failing to do their work or to become clear on the rules, or briefing subordinates on the rules as well as using subordinates in everyday work. Intentional violations can be attributed to the desire for personal gains (monetary or non-monetary).

The problems arising in recruitment and selection of people were explained by the small size of Estonia, which inevitably leads to a situation where the participants – candidates and evaluators – know each other, especially if it is a small place or narrow speciality. Unethical and corrupt behaviour is also encouraged when a member of a recruitment, defence or admissions committee does not declare their interests or an already present conflict of interest, and if the rules of the educational institution do not state what action must be taken in such a situation (e.g. notifying the direct supervisor or school operator or recusing themselves from the process immediately). That means people have to recognize and declare the conflict of interest beforehand (know that they are in such a situation and respond accordingly). School operators, however, have a hard time ascertaining all family and intimate relationships. Situation on such cases usually is received in the form of a complaint.

Suspensions and the possibility of unethical behaviour arise on a staff when the educational institution lacks objective and transparent procedures for filling positions and recognizing people or this is not clarified sufficiently to participants (e.g. when a public hiring round is announced, on what principles the performance pay or additional fee is paid).

Corruption can be the result of the authoritarian conduct of the head of the educational institution, where he or she does not include other participants in the decision-making process and makes decisions single-handedly and opaquely, without the colleagues understanding why (e.g. budgetary process, budget compliance and spending money are not visible to subordinates).



Other factors listed by respondents as favouring unethical behaviour were the drought of education workers in educational institutions, expressed by hiring rounds with low competition, i.e. it is not always possible to select people and the best candidates may not actually accept employment at the educational institution. Low wages and corrupt behaviour in administration and organizing procurements.

The situations cited are also encouraged when those who notice the situations do not dare or wish to say anything or intervene for fear of suffering negative consequences as a result (e.g. loss of job, poorer work conditions) or punishment (i.e. threats and manipulation). In general, misuse of assets of education workers is made possible by internal rules and reporting, lack of oversight or clarity and low external visibility (people don't know enough to notice). At the same time, an aspect considered more important than rules and internal procedures was changing people's basic way of thinking, because every rule can always be violated and laws can be bent in a personally favourable manner.

Values and role models in society were mentioned as influencing factors. If society takes a relatively lenient attitude to unethical or corrupt behaviour (e.g. persons do not have to recuse themselves due to a conflict of interest or resign over misuse of resources or they do not admit they were in the wrong), that situation will also be reflected in education. If unethical behaviour goes unnoticed and not dealt with (there are no consequences), there is the risk of recurring behaviour.

- to what extent professionals in the education sphere themselves sense corruption risks in the education sphere and the linkage of activities with different forms of corruption

Education professionals themselves say unethical and corrupt behaviour in education is similar to the same in other walks of life, but a distinct negative consequence they cited in the case of the former is that it has an impact on children and younger people. In general, education professionals sense a heightened responsibility to set a positive role model for students and society as a whole.

VIIDATUD ALLIKAD

- Altbach, P. (2015). The question of corruption. *International Higher Education*, (34).
- Andres Koppel (2012) Eetikadebatti tuleb pidada eetilisel - Sirp 20.09.2012
- Andres Koppel (2012) Eesti Teadusagentuur sügistormis – Sirp 20.09.2012
- Ann-Marii Nergi (2016) Eesti muusika- ja teatriakadeemiast sai Hiina vahendajate jaoks rahamasin - Eesti Päevaleht, 14. november 2016: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/eesti-muusika-ja-teatriakadeemiast-sai-hiina-vahendajate-jaoks-rahamasin?id=76252415>
- Beatty, P. C., Willis, G. B. (2007). Research synthesis: The practice of cognitive interviewing. *Public Opinion Quarterly*, 71(2), 287–311.
- Collins, D. (2003). Pretesting survey instruments: an overview of cognitive methods. *Quality of life research*, 12(3), 229-238.
- Cortazzi, M. (2014). *Narrative analysis* (Vol. 12). Routledge.
- DELFI (2014) Lugeja: altkäemaksuta ei saa last kodu lähedale lasteaeda ega ka haiglasse operatsioonile! DELFI Rahva hääl. 10. detsember 2014: <http://rahvaal.delfi.ee/news/uudised/lugeja-alkaemaksuta-ei-saa-last-kodu-lahedale-lasteaeda-ega-ka-haiglasse-operatsioonile?id=70336619>
- Eesti Noorteühenduste Liit. ENLi seisukoht valimisea langetamisega kaasnevatest muudatustest: [http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimisea%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20\(1\).pdf](http://www.enl.ee/UserFiles/Seisukohad/ENLi%20seisukoht%20valimisea%20langetamisega%20kaasnevatest%20muudatustest%20(1).pdf)
- Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K., & Kyngäs, H. (2014). Qualitative content analysis. *SAGE open*, 4(1).
- Hallak, J., & Poisson, M. (2005). Ethics and corruption in education: an overview. *Journal of education for international development*, 1(1), 1-3.
- Halliki Harro-Loit (2012) „Teaduspoliitika lambakarjatamise meetodil”, Sirp, 14.09.2012;
- Heyneman, S. P. (2004). Education and Corruption. *International Journal of Educational Development*, 24(6), 637-648
- Heyneman, S. P. (2007). Buying your way into heaven: The corruption of education systems in global perspective. *Perspectives on Global Issues*, 2(1), 1-8.
- Heyneman, S. P., Anderson, K. H., & Nuraliyeva, N. (2008). The cost of corruption in higher education. *Comparative Education Review*, 52(1), 1-25.



Hindess, B. (1997). Democracy and disenchantment. *Australian Journal of Political Science*, 32(1), 79-92.

Karistusseadustik. Vastu võetud 06.06.2001. RT I 2001, 61, 364. Viimati muudetud 11.05.2016 RT I, 20.05.2016, 1.

Kasemets, A. (2016). Estonian Post-Soviet governance reforms and control of corruption measures 1992-2016 - in "E-democracy, e-governance and public sector reform revisited – experiences of the main themes of the PADOS project in Finland and Estonia". HAUS. Publisher: Casper, 77-94

Korruptsioonivastane seadus. Vastu võetud 06.06.2012. RT I, 29.06.2012, 1. Viimati muudetud 10.03.2016 RT I, 24.03.2016, 2.

Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020:
http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf

Krista Tamm ja Kristina Kostina (2015) Kohus mõistis Otepää gümnaasiumi endise direktori süüdi omastamises: <http://www.kohus.ee/et/ajakirjanikule/uudised/kohus-moistis-otepaa-gumnaasiumi-endise-direktori-suudi-omastamises>

Kristi Helme (2013) Willbach sahkerdas tehnikakõrgkoolist kõrvale vähemalt 22 000 eurot – DELFI, 24.09.2013

Krosnick, J. A. (1999). Survey research. *Annual review of psychology*, 50(1), 537–567.

KSK ehk kolme sihtrühma korruptsiooniuuring, Justiitsministeerium, 2017:

http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsiooniuuring_2016.pdf

Kuritegevus Eestis 2015. Autorid: Andri Ahven; Anu Leps; Brit Tammiste; Jako Salla; Kaire Tamm; Kristel Kraas; Krister Tüllinen; Krõõt Kristiina Kaldur; Kätlin-Chris Kruusmaa; Pilleriin Lindsalu; Rainer Rohtla; Stanislav Solodov; Taavi Kõiv. 15.03.2016 Kriminaalpoliitika uuringud.
<http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/statistika-ja-uuringud/kuritegevus-eestis>

Langseth, P. (2006). Measuring corruption. *Measuring Corruption*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 7-44.

Liis Velsker (2015) Õiguskantsler: poliitiline agitatsioon koolides ja lasteaedades ei ole lubatud - 16.01.2015 ERR

McCormack, C. (2004). Storying stories: a narrative approach to in-depth interview conversations. *International journal of social research methodology*, 7(3), 219-236.

Mis on korruptsioon: <http://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon>

Mungiu-Pippidi (ed., 2013). Anti-Corruption Policies Revisited. Corruption and governance improvement in global and continental perspectives: <http://anticorrrp.eu/publications/global-comparative-trend-analysis-report>;



Osipian, A. L. (2007). Corruption in higher education: Conceptual approaches and measurement techniques. *Research in Comparative and International Education*, 2(4), 313-332.

Osipian, A. L. (2008). Corruption in Higher Education: does it differ across the nations and why? *Research in comparative and international education*, 3(4), 345-365.'

Põhjala, P. (2016) Keelesäuts. Korruptsioon – kõlberüüste. ERR Vikerraadio 02.05.2016

Ragne Kõuts (2012) „Teadlaskond vajab eetikadebatti”. Sirp 14.09.2012

Riigikontroll. Mattson, T. 10.09.2015 Lastevanematelt korrapärane raha kogumine ei ole kooskõlas õppemaksuta hariduse põhimõttega: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/816/language/et-EE/Default.aspx>

Riigikontroll (2015). Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 4. sept 2015: file:///C:/Users/admin/Downloads/RKTR_2369_2-1.4_2129_001-1.pdf

Rumyantseva, N. L. (2005). Taxonomy of corruption in higher education. *Peabody Journal of Education*, 80(1), 81-92.

Sampford, C. J., Shacklock, A. H., Connors, C., & Galtung, F. (2006). *Measuring corruption*. Ashgate.

Transparency International, Global corruption baromeeter, Estonia, 2013:
<http://www.transparency.org/gcb2013/country?country=estonia>

Transparency International, Global Corruption Report: Education, Routledge 2013:
http://files.transparency.org/content/download/675/2899/file/2013_GCR_Education_EN.pdf

Vahur Koorits (2017) Audit: kolm Tartu ülikooli töötajat võltsisid dokumente, üks eiras huvide konflikti keeldu – Delfi, 27.01.2017

Eesti elukestva õppe strateegia 2020: <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>

Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2014–2020 „Teadmistepõhine Eesti“:
https://www.hm.ee/sites/default/files/59705_teadmistepohine_eeesti_est.pdf

Artino Jr, A. R., La Rochelle, J. S., Dezee, K. J., & Gehlbach, H. (2014). Developing questionnaires for educational research: AMEE Guide No. 87. *Medical teacher*, 36(6), 463-474.

Tartu Ülikooli arengukava aastateks 2015–2020 (A20202):
http://www.ut.ee/sites/default/files/www_ut/ulikoolist/tartu_ulikooli_arengukava_aastateks_2015-2020_a2020_tervitekst_1.pdf

Tallinna Tehnikaülikooli arengukava 2020: <https://www.ttu.ee/arengukava-2015/>

Tallinna Ülikooli arengukava 2015–2020: <http://www.tlu.ee/et/ylikool/Juhtimine/arengukava2020>

Eesti Maaülikooli arengukava aastani 2025:
<https://vana.emu.ee/userfiles/majandusaasta%20aruanne/Eesti%20Maa%C3%BClikooli%20arengukava%20aastani%202025.pdf>



Epp-Mare Kukemelk ja Riin Aljas (2014) Koolis nõutakse vanematelt juba 250–400 euro suuruseid annetusi. EPL/DELFI, 28. august 2014: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/koolis-noutakse-vanematelt-juba-250400-euro-suuruseid-annetusi?id=69620897>

Tallinna rahakotti koormav koostöö, 15.03.2013 Äripäev
<http://www.aripaev.ee/uudised/2013/03/14/tallinna-rahakotti-koormav-koostoo>

Õppevara põhikooli ja gümnaasiumi ühiskonnaõpetuse tundides korrupsioonialaste hoiakute kujundamiseks: <http://oppevara.hitsa.ee/korrupsioon/>