

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Kristiina Kõrbe

**VIHJEANDMISE OLEMUS NING SUHTUMINE
VIHJEANDMISESSE EESTI MAKSU- JA TOLLIAMETI
NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: dotsent Anne Reino

Tartu 2020

Suunan kaitsmisele

(juhendaja allkiri)

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(töö autori allkiri)

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	8
1. VIHJEANDMISE TEOREETILISED ALUSED	7
1.1. Vihjeandmise olemus	7
1.2. Vihjeandmisega seotud hoiakud ja vihjeandjate kaitse.....	17
2. EESTI MAKSU- JA TOLLIAMETI TÖÖTAJATE HOIAKUD SEOSSES VIHJEANDMISEGA.....	24
2.1. Eesti Maksu- ja Tolliameti tutvustus, uurimismetoodika ja valimi kirjeldus .	24
2.2. Uuringu tulemused ja nende analüüs	28
2.3. Järeldused.....	38
KOKKUVÕTE.....	44
VIIDATUD ALLIKAD	46
LISAD	52
Lisa 1. Intervjuu küsimused	52
SUMMARY	54

SISSEJUHATUS

Kui paljud inimesed on näinud mõnd rikkumist, kuid otsustavad sellest mööda vaadata ning mitte teavitada? Isegi, kui inimesed teevad vahet, mis on õige või vale, eetiline või ebaeetiline, seaduslik või ebaseaduslik, moraalne või ebamoraalne, siis ikkagi saadetakse korda tegusid, mis tekitavad erimeelsusi või suurendavad omakasu. Olenemata teadmisest, et rikkumist märgates oleks õige sellest teavitada, ei ole see alati käitumisviis, mille inimesed valivad. Keerulisemad ja suuremad organisatsioonid on tekitanud uusi võimalusi pettusteks, mida saab meisterlikult varjata. Seega on korruptsiooni ja muude illegaalsete tegevuste avastamine üha keerulisem (Brown *et al.* 2014: xviii) ning töötajate vihjed muutuvad ühiskonna ja organisatsioonide arengu käigus üha olulisemaks ja aktuaalsemaks.

Vihjeandmine ehk vilepuhumine (*whistleblowing*) on käitumisviis, kus organisatsiooni liige julgeb sõna võtta ning avalikustab organisatsioonis toimuva ebaseadusliku või ebaeetilise tegevuse isikutele või organisatsioonidele, mis saavad olukorra lahendada (Near, Miceli 1985: 4). Uurimisvaldkonnana on vihjeandmine üsna noor – esimene rahvusvaheline selleteemaline uurimiskonverents toimus alles 2002. aastal Ameerika Ühendriikides Indiana Ülikoolis (Brown *et al.* 2014: xviii). Teema aktuaalsus kasvab, seega muutub suuremaks ka selle uurimise vajadus.

Eestis on vihjeandmist vähe uuritud ning peamiselt leiab internetist vaid meediakajastusi vilepuhumise juhtumitest. Samuti on vilepuhumist puudutav seadusandlus pigem kaudne ja valdkond on reguleerimata. Teavitustöö ning teema aktuaalsuse eest püüab seista mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti, mis jagab soovitusi, kuidas vihjeandmist soodustada ning tõstatab teema olulisust.

Antud uurimus on aktuaalne ning ühiskonnale ja teadusele vajalik, sest vihjeandmine on üks peamistest vahenditest korruptsiooni vastu võitlemiseks, seaduste jõustamiseks ning sisejulgeoleku ja hea valitsemistava järgimise tagamiseks (Brown *et al.* 2014: xix). Ülemaailmse Pettuste Uurijate Ühingu andmetel avastatakse 43% pettustega seotud juhtumitest vihje abil (Association of Certified Fraud Examiners 2020: 4). Seega on vilepuhumine oluline pettuste ja rikkumiste avastamise vahend, mida tuleb soodustada. Samas on Mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti vihjeandmist uurides jõudnud järeldusele, et eestlaste seas suhtutakse vihjeandmisesse pigem vaenulikult (Jatsa 2019: 8). On oluline välja selgitada, kas ja mis põhjustel organisatsioonide töötajad vilepuhumisse vaenulikult suhtuvad, millised hoiakud on vihjeandmise suhtes kujunenud ja kas organisatsioonide liikmed on vajadusel valmis teavitama organisatsioonis aset leidvast ebaeetilisest või illegaalsest käitumisest asutusi, mis saavad ettevõtte ja selle liikmete tegevust korrigeerida. Seejärel on võimalik saadud tulemuste põhjal leida viise vilepuhumise soodustamiseks.

Uurimistöö eesmärgiks on välja selgitada Eesti Maksu- ja Tolliameti töötajate hoiakud vihjeandmisesse ning tegurid, mis neid hoiakuid kujundavad. Eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgnevad uurimisülesanded:

- selgitada vihjeandmise olemust ja tähtsust;
- analüüsida varasemate uuringute põhjal, millised on vihjeandmisega seotud hoiakud ja neid mõjutavad tegurid;
- töötada välja metoodika ja viia läbi intervjuud Eesti Maksu- ja Tolliameti töötajatega;
- analüüsida uuringu tulemusi ja selgitada, millised on Eesti Maksu- ja Tolliameti töötajate hoiakud vihjeandmisesse ja neid mõjutavad tegurid;
- teha järeldused vihjeandmise suhtes kujunenud hoiakute ja neid mõjutavate tegurite kohta Eesti Maksu- ja Tolliameti näitel.

Käesolev töö koosneb teoreetilisest ja empiirilisest osast. Esimene peatükk on töö teoreetiline osa, kus defineeritakse vihjeandmise mõiste, selgitatakse selle tähtsust ning tuuakse näiteid vihjeandmisega seotud juhtumitest. Tuuakse välja, millised on

vihjeandmisega seotud hoiakud ja kuidas vilepuhujaid kaitstakse. Töö teoreetilise osa loomisel tuginetakse varasematel uuringutele, teadusartiklitele ja kirjandusele.

Teisest peatükist leiab lugeja töö empiirilise osa, mille raames viidi läbi kvalitatiivne uuring Eesti Maksu- ja Tolliameti töötajate seas, mis selgitab organisatsiooni töötajate hoiakuid vihjeandmise suhtes ning neid mõjutavaid tegureid. Läbiviidud uuringu tulemuste põhjal teeb töö autor järeldusi vilepuhumisega seotud hoiakute ja neid kujundavate tegurite kohta Eesti Maksu- ja Tolliameti näitel.

Töö autor tänab juhendaja Anne Reinot, kelle nõu ja ettepanekute abil töö valmis. Lisaks tänab töö autor intervjuudes osalenud Eesti Maksu- ja Tolliameti töötajaid.

Märksõnad: vihjeandmine, vilepuhujad, hoiakud, vilepuhujate kaitse, Eesti Maksu- ja Tolliamet.

1. VIHJEANDMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1. Vihjeandmise olemus

Vihjeandmine ehk vilepuhumine (*whistleblowing*) on käitumisviis, kus organisatsiooni liige julgeb sõna võtta ning avalikustab organisatsioonis toimuva ebaseadusliku või ebaeetilise tegevuse. Vilepuhumist uurides kasutatakse erinevaid termineid. Kui termin „vilepuhumine“ on otsetõlge inglise keelest, siis Eesti Keele Instituut (2018) on pakkunud eestipärasemaks vasteks sõna „lokulööja“, mis tuleb väljendist „lokku lööma“ ehk ohust märku andma, samuti on pakutud ka sõnu „vilemees“, „informeerija“ ning „vihjaja“. Lisaks võib erinevatest allikatest leida väljendeid „rikkumisest teavitaja“, „varjatud väärnähtuste avalikustaja“ ning „õigusrikkumisest kuulutaja“. Mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti (2019a), mis tegeleb korruptsiooni ennetamisega ning teadlikkuse tõstmisega, eesmärgiga muuta Eesti ühiskond läbipaistvamaks ja edendada demokraatiat, kasutab termineid „vihjeandmine“ ja „väärkäitumisest teavitamine“. Olenemata, millist terminit kasutatakse, on tegemist organisatsioonis toimuva ebaseadusliku tegevuse avalikustamisega. Antud töö autor kasutab peamiselt termineid „vihjeandmine“ ja „vilepuhumine“ ning neid on töös kasutatud sünonüümidenä.

Termin „vihjeandmine“ valiti, sest seda kasutab ka mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti, mis oma töö tulemusena tõstab teadlikkust vihjeandmise suhtes, analüüsib vilepuhujate kaitset puudutavaid seadusi ja teeb ettepanekuid muutusteks ning juhendab ettevõtteid, kuidas vihjeandmist soodustada. Näiteks avaldati käsiraamat „Vihjeandmise mehhanism ettevõttes. Tööriistakast“ (Jatsa 2019), mis aitab ettevõtetel vihjeandmise süsteeme üles ehitada. Töö autor kasutab ka mõistet „vilepuhumine“, sest antud termin on otsetõlge ingliskeelsest ja mujal maailmas kasutatavast terminist *whistleblowing*. Töö autori arvates on oluline, et leviks ka termin „vilepuhumine“ ja inimesed seostaksid seda vihjeandmisega, olenemata, kas loetakse võõr- või emakeelseid materjale.

Rikkumised ja inimesed, kes nendest teavitavad on eksisteerinud sama kaua kui inimkond. (Brown *et al.* 2014: xviii) Ometi on vilepuhumise nähtus, vaatamata oma pikale ajaloole (Jubb 1999: 77), teadusliku uurimisvaldkonnana võrdlemisi noor ning termin „vilepuhumine“ üsna uus (Brown *et al.* 2014: xviii). Teema uurijad pole jõudnud ammendava definitsioonini, mis mõiste täielikult avaks (Scaturro 2018: 2; Brown *et al.* 2014: 4) ning vihjeandmise puhul võib lähtuda erinevatest käsitlustest (Jubb 1999: 77). Arvatakse, et mõiste kujunemisel on rolli mänginud spordikohtunikud, kes vea märgates vilet puhuvad. Nad on osa mängust ja üldiselt neid austatakse (Brenkert *et al.* 2010: 567), seega on oma juurte poolest vilepuhumise mõiste positiivne ja soositud, sest spordikohtunikuta mäng toimuda ei saaks.

1970. aastatel oli ettevõtete juhtkondade jaoks vihjeandmine pigem negatiivse tähendusega ja seda nähti kui ebalojaalset tegu. James Roche (1971: 445), General Motors'i juhatuse esimees, leidis, et vilepuhujad on organisatsiooni vaenlased, kes tekitavad erimeelsusi ja konflikte ning vilepuhujate tegevust ei tohiks soosida. Samuti on vilepuhujaid kutsutud „reeturiteks“, „spioonideks“, „nuhkideks“ „koputajateks“ ning ka teiste nimedega, millel on negatiivne kaastähendus (Brenkert *et al.* 2010: 563). Tänapäeval on olukord muutumas, sest organisatsioonid on suuremad ja keerulisema struktuuriga, mille tõttu on vihjeandjad olulisel kohal ja vihjeandmist esineb üha sagedamini (Brown *et al.* 2014: xviii; Francis *et al.* 2015: 216). Kui ajalooliselt võis vilepuhumisel leida sarnasusi spordikohtuniku tööga, siis nüüdseks on mõiste muutunud palju komplekssemaks ning tuleb analüüsida selle erinevaid aspekte.

Vihjeandmise uurijad defineerivad mõistet erinevalt ning esimene, kes kaudselt vihjeandmist käsitles, oli Hirschman (1970: 30), kes ei kasutanud otseselt mõistet „vihjeandmine“ või „vilepuhumine“, kuid ta kirjeldas käitumisviise, mis esinevad olukorras, kus organisatsiooni töötajad puutuvad kokku tegevusega, mis on ebaseaduslik või vastuolus organisatsiooni väärtustega. Hirschmani käsitluses välja toodud kolmest käitumisviisist üks on erimeelsuse väljendamine, mida võib seostada vihjeandmisega: *“Töötaja väljendab oma kahtlust või erimeelsust, tavapärane käitumisviis düsfunktsionaalses sotsiaalses või poliitilises organisatsioonis. Mõlemal juhul on väljendamine mehhanism, mis inimese rahulolematust leevendab ja annab organisatsioonile signaale, et see peaks oma tegevust parandama.”* (Hirschman 1970:

30) Erinevalt hilisematest definitsioonidest eeldab antud käsitlus teavitamisel organisatsioonisisestest kanalite kasutamist.

Ralph Nader (1972: 7), Ameerika Ühendriikide poliitiline aktivist oli üks esimesi, kes vilepuhumise definitsiooni sõnastas ning erinevalt hiljem sõnastatud definitsioonidest selgitas ta põhjust, miks organisatsiooni liige otsustab vihjet anda. „*Vilepuhumine on tegevus, mille viib läbi mees või naine, kelle jaoks avalik huvi kaalub üles organisatsiooni huvid, milles ta töötab. Seega puhub ta vilet, et organisatsioon on seotud korruptsiooni, illegaalse, ebaseadusliku, petliku või kahjuliku tegevusega.*“ (Nader 1972: 7) Ta ei maini definitsioonis, milliste kanalite kasutamine vihjeandmisel oluline on, seega loeb Nader vihjeandmiseks nii asutusesiseste kui -väliste kanalite kasutamist. Asutuse siseste kanalitena võib arvestada näiteks vihjeandmist otsesele ülemusele ning väliste kanalite näol võib tegemist olla näiteks meediale vihje andmisega.

Bowie (1982: 142) definitsioon kirjeldab kõige täpsemalt, milline peab olema avalikustamise subjekt ning liigitab väärted tagajärje põhjal kolmeks: „*Vilepuhuja on töötaja või ametnik, kes töötab mingis institutsioonis, tulundus- või mittetulundusühingus, era- või avalikus sektoris ja usub, et talle on antud käsk või tal on teavet, et asutus tegeleb tegevusega, mis a) arvatakse põhjustab kahju kolmandatele isikutele, b) rikub inimõigusi või c) on vastuolus institutsiooni määratletud eesmärgiga, ning ta teavitab sellest avalikkust.*“ (Bowie 1982: 142) Lisaks täpsustab ta organisatsioonide liike ehk toob välja, et organisatsioon, kes rikkumise toime paneb võib olla nii tulundus- kui mittetulundusühing ja toimida nii avalikus kui ka erasektoris.

Kõige enam on vihjeandmist uurivates töödes viidatud professorite Neari ja Miceli sõnastusele (King 1997; Brenkert *et al* 2010). „*Vilepuhumine on see, kui organisatsiooni liikmed (endised või praegused) avalikustavad tööandja kontrolli all olevad illegaalsed, ebamoraalsed või ebaseaduslikud tegevused isikutele või organisatsioonidele, kes on võimelised tegutsema*“ (Near, Miceli 1985: 4). Esitatud definitsiooni on kasutatud mitmekülgsetes uurimustes – erinevatel ametikohtadel töötavate inimeste, näiteks meditsiiniõdede ja audiitorite uurimisel; valitsuste, juhtide ning erinevate tööstusvaldkondade uurimisel; nii tulundus- kui ka mittetulundusühingute uurimisel ning samuti erinevates riikides läbi viidud uuringutes (Miceli *et al* 2008: 6). Lisaks kasutavad paljud uurijad definitsioone, mis on Neari ja Miceli käsitlusele väga sarnased (Sims,

Keenan 1999). Neari ja Miceli definitsioonile on palju viidanud, seega on nende käsitus teadlaste seas hinnatud ja oluline ning selgitab piisavalt olulisi vihjeandmise aspekte. Ka antud töö autor võtab uurimuse aluseks selle käsitluse, kuid näeb piiranguna, et antud definitsioonis võib rikkujaks olla üksnes tööandja. Seega lisab töö autor, et rikkujaks võib olla nii tööandja ehk organisatsioon, kuid ka organisatsiooni töötaja ehk vihjeandja kolleeg või juht.

Peter B. Jubb (1999: 83) esitab definitsiooni, mis koosneb kuuest elemendist: avalikustamise akt, avalikustaja, avalikustamise subjekt, eesmärk, avalikustamise vastuvõtja ja saavutatud tulemus. *“Vilepuhumine on tahtlik mittekohustuslik avalikustamise akt, mis jõuab avalikkuseni ja mille teostaja on isik, kellel on või oli privilegeeritud juurdepääs organisatsiooni andmetele või informatsioonile, mis viib, kas tegeliku, kahtlustatava või prognoositava ebahariliku illegaalse tegevuse või muu pahateoni, mis on antud organisatsiooniga seotud ja selle kontrolli all ning mida väline üksus saab potentsiaalselt parandada.”* Jubb (1999: 77) leidis, et mida enam vilepuhumise nähtus levib, seda rohkem tekib vajadus põhjalikumalt sõnastatud mõiste järele, sest vastasel juhul on oht, et vihjeandmist ei võeta eraldiseisva teavitamise liigina ja võib tekkida olukord, kus vilepuhujaid kaitsvad seadused rakenduvad isikutele, kes tegelikult vilepuhumise definitsioonile ei vasta.

Jubbi definitsioon sarnaneb mitmeti Neari ja Miceli omaga. Mõlema definitsiooni autorid leiavad, et vilepuhujaks peab mingisugust informatsiooni avalikustama, ta peab olema või on olnud minevikus seotud organisatsiooni tööga – Near ja Miceli on oma käsitluses maininud, et tegemist on organisatsiooni töötajaga, Jubb kirjeldab seost organisatsiooniga kui privilegeeritud juurdepääsu selle andmetele või informatsioonile. Mõlemad definitsioonid kirjeldavad rikkumist kui illegaalset või ebaseaduslikku tegu, mida antud organisatsioon saab kontrollida. Erinevus definitsioonide vahel seisneb Jubbi lisatud aspektides – ta selgitab oma definitsioonis, et vihjeandmine peab olema tahtlik ja mittekohustuslik ning kui Near ja Miceli kirjeldasid juba korda saadetud tegevust, siis Jubbi käsitluses võib ebaseaduslik tegevus olla ka kahtlustatav või prognoositav. Lisaks on Jubb konkreetselt öelnud, et teavitamiskanal peab olema organisatsiooniväline, näiteks meedia, kuid Near ja Miceli käsitluses tuleb vihje anda inimesele või organisatsioonile,

mis on võimeline tegutsema ning pole täpsustatud, kas see inimene või asutus on organisatsioonisisene või -väline.

Lisaks erinevate autorite käsitlustele on vilepuhumist defineerinud ka organisatsioonid, kes sellega kokku puutuvad. Rahvusvaheline tööorganisatsioon defineerib vilepuhumist kui „*praeguste või endiste töötajate raporteerimist tööandja illegaalsest, ebatavalisest, ohtlikust või ebaeetilisest käitumisest*“ (International Labour Organization 2019). Detailsemalt on mõistet defineerinud organisatsioon Rahvusvaheline Vilepuhujate Kaitse: „*Vilepuhuja on töötaja, kes avaldab teavet, mida ta põhjendatult usub ning mis tõestab tegevust, mis on illegaalne, raiskav, pettus, kuritarvitab võimu, on üldiselt õigust rikkuv või ohustab rahva tervist ja turvalisust. Kui antud teave on salastatud või muul viisil piiratud kongressi või täitevkomitee määrusega, siis on vihjeandmine kaitstud ainult juhul kui seda tehakse selleks ette nähtud ja turvaliste kanalite kaudu.*“ (Government Accountability Project 2019) Rahvusvahelise tööorganisatsiooni definitsioon on võrreldes teistega lühem, kuid enamus vajalikke aspekte on olemas. Samas on puudu informatsioon selle kohta, milliseid kanaleid teavitaja kasutab ning kellele vihje antakse. Rahvusvaheline vilepuhujate kaitse lisab definitsiooni ka vihjeandjate kaitset puudutava külje, selgitades, et teavitamiskanalid peavad olema turvalised ja asjakohased. Järgmisel leheküljel on kokkuvõttev Tabel 1, mis annab ülevaate, millised on erinevate autorite sõnastatud definitsioonide sarnasused ja erinevused.

Definitsioonide erinemine on tekitanud palju küsimusi nii valdkonna uurijates kui ka asutustes, mis vilepuhujaid kaitsevad. Üks olulisim küsimus on, kas vihjeandmiseks saab nimetada vaid olukorda, kus töötaja kasutab organisatsioonist väljaspool olevaid kanaleid või on ka olukord, kus kasutatakse sisemisi kanaleid ehk teavitatakse näiteks ettevõtte juhtkonda, vihjeandmine. Oluliseks muutub küsimus vilepuhujate kaitse korral. Mõned asutused kaitsevad vihjeandjat vaid siis, kui ta kasutab ettevõttesiseseid kanaleid, näiteks pöördub teavitamiseks oma otsese ülemuse poole. Teised asutused peavad vihjeandmiseks üksnes olukorda, kus töötaja on vihje edastanud organisatsioonivälistele kanalitele, näiteks pöördunud politseisse või teavitanud meediat. (Miceli *et al* 2008: 9) Nagu on näha ka ülaltoodud definitsioonide võrdlusest, on teadlased selles küsimuses eriarvamusel. Paljud teadlased peavad vilepuhumiseks vaid väliste kanalite kasutamist (Scaturro 2018: 2), kuid samas, sageli otsustavad vihjeandjad kasutada väliseid kanaleid

pärast seda, kui on proovinud ettevõtte sisemiste kanalite kasutamist, aga selle tulemusena rikkumist ei parandatud.

Tabel 1. Mõiste "vihjeandmine" definitsioonide võrdlus.

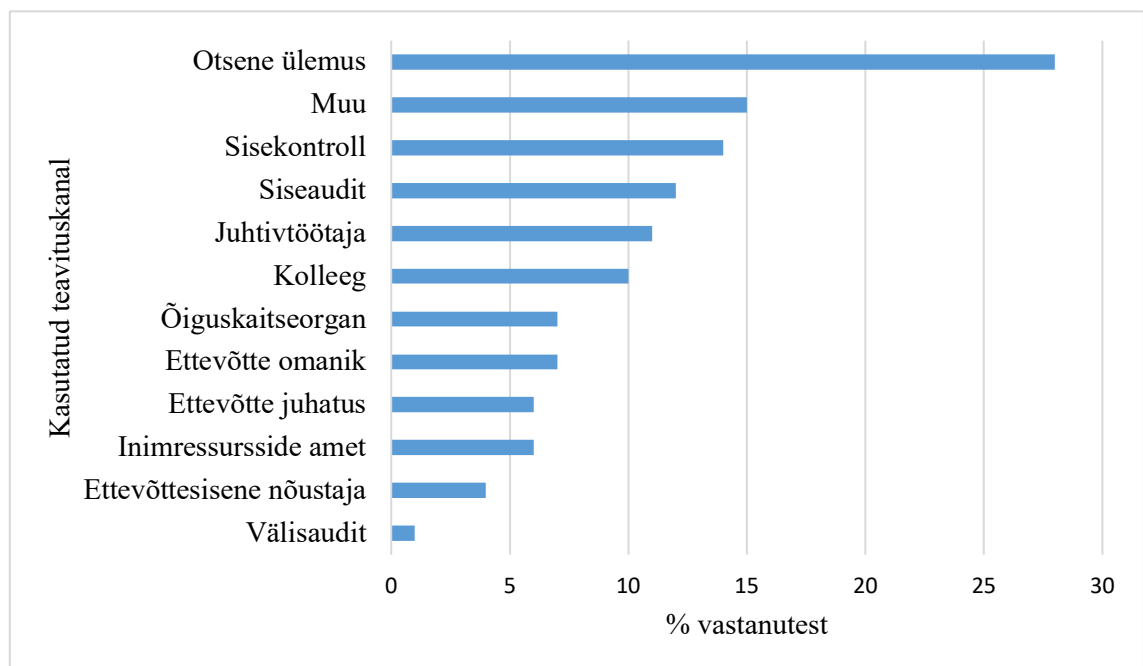
Autor	Teavitaja	Teo olemus	Teavitus-kanal	Organisatsiooni tüüp
Hirschman (1970)	Töötaja	Kahtlus, erimeelsus	Sisemine	Sotsiaalne/ poliitiline
Nader (1972)	Töötaja	Korruptiivne, illegaalne, ebaseaduslik, petlik, kahjulik	Määratlemata	Määratlemata
Bowie (1982)	Töötaja/ametnik	Kolmandat isikut kahjutav, inimõigusi rikkuv, eesmärgiga vastuolus	Väline	Tulundus/ mitte-tulundusühing, era-/avalik sektor
Near, Miceli (1985)	Endised/praegused liikmed	Illegaalne, ebamoraalne, ebaseaduslik	Määratlemata	Määratlemata
Jubb (1999)	Andmetele/ informatsioonile juurdepääsu omav/ omanud isik	Ebaharilik, illegaalne	Väline	Määratlemata
ILO (2019)	Praegune/ endine töötaja	Illegaalne, ebatavaline, ohtlik, ebaetiline	Määratlemata	Määratlemata
GAP (2019)	Töötaja	Illegaalne, raiskav, pettus, võimu kuritarvitav, õigust rikkuv, ohustab rahva tervist ja turvalisust	Sisemised /välimised	Määratlemata

Allikas: Hirschman (1970: 30), Nader (1972: 7), Bowie (1982: 142), Near, Miceli (1985: 4), Jubb (1999: 83), International Labour Organization (2019), Government Accountability Project (2019).

Lisaks tuleb arvestada, et olukorras, kus rikkumisega on seotud teavitaja ülemus ja juhtkond, siis ei ole võimalik kasutada sisemisi kanaleid ja pöörduda organisatsiooni hierarhias kõrgemal asuvate töötajate poole, sest nemad ongi rikkujad. Sellisel juhul on

vihjeandja ainus võimalus kasutada organisatsiooniväliseid kanaleid. Samas on varasematest uuringutest selgunud, et olenemata kanalitest, vilepuhujate omadused ja vihjeandmise põhjused on sarnased. (Miceli *et al* 2008: 10) Lisaks näitab vihjeandmise statistika, et enamasti kasutavad vihjeandjad organisatsioonisiseseid kanaleid.

Joonisel 1 välja tood vihjeandjate kasutatud teavituskanalite statistika põhjal võib öelda, et vihjeandjad eelistavad kasutada organisatsioonisiseseid kanaleid: 28% vihjeandjatest teavitaksid otsest ülemust, 14% organisatsiooni sisekontrolli osakonda ning 12% siseauditi osakonda. Seega on vilepuhumise uurimisel oluline arvestada ka sisemiste teavituskanalite olemasolu. Antud töö autor peab vihjeandmiseks nii organisatsioonisiseste kui ka -väliste teavituskanalite kasutamist.



Joonis 1. Vihjeandjate kasutatud teavituskanalite statistika. Allikas: Association of Certified Fraud Examiners (2020: 23).

Samuti tekitab definitsioonide erinevus küsimuse, kes on vihjeandmise situatsioonis rikkuja. Kas selleks on üksnes organisatsioon ehk vilepuhuja tööandja või võib rikkuja olla ka organisatsiooni töötaja, näiteks vihjeandja kolleeg või juht. Kui rikkujaks pidada üksnes organisatsiooni, eksisteerivad siiski ka konkreetset inimesed, kes rikkumise eest vastutavad. Samas, kui juhtumid jõuavad kohtusse, esitatakse hagi enamasti organisatsiooni vastu ning rikkujaks võib pidada organisatsiooni. Teisalt, kui üks organisatsiooni liige rikkumise toime paneb, näiteks võtab altkäemaksu, siis on tegemist

olukorraga, kus tuleks vihjet anda, kuid rikkujaks ei ole kogu organisatsioon, vaid konkreetne töötaja. Seega sõltub rikkuja määratlemine teo olemusest ja ka autorite enda arvamusest. Antud töö autori seisukoht on, et rikkuja võib olla nii tööandja (organisatsioon) kui ka organisatsiooni töötaja (vihjeandja kolleeg või juht).

Vihjeandmisel on tänapäeval kanda oluline roll. Paljudes riikides on see üks olulisemaid vahendeid korruptsiooni vastu võitlemiseks, seaduste jõustamiseks ning sisejulgeoleku ja hea valitsemistava järgimise tagamiseks. (Brown *et al.* 2014: xix) Vilepuhujate tähtsust põhjendavad sündmused nii lähemast kui ka kaugemast minevikust. Nii mõnigi ebaseaduslik tegevus oleks võinud tulla päevavalgele aastaid hiljem või jääda avastamata, kui poleks olnud vihjeandjat, kes julges rääkida (Miceli *et al* 2008: 2; Pope 2017).

Üheks tuntumaks näiteks on 1972. aastal alguse saanud Watergate'i skandaal, mille tagajärjel Richard Nixonist sai esimene Ameerika Ühendriikide president, kes ametist tagasi astus. Skandaali tõi päevavalgele salajane informaatore, keda kutsuti varjunimega „Deep Throat“. Ajakirjanikel õnnestus tema nime saladuses hoida 30 aastat ning alles pärast tema surma sai selgeks, et salajane informaatore oli kunagine FBI ametnik W. Mark Felt. (de Burgh 2000: 140) Toimunut on kirjeldatud tuntud ajaloolise vihjeandmise juhtumina ning on peetud märkimisväärseks, et vilepuhujate isik oli nii pikalt avalikkuse eest varjus.

Lisaks poliitilistele skandaalidele, on näiteid ka pangandusest. 2012. aastal teavitas USA pankur, Bradley Birkenfeld, illegaalsetest *offshore*-kontodest, mida Ameerika Ühendriikide kodanikud Šveitsis hoidsid. Birkenfeldi vihjeandmise tulemusena muutis Šveitsi valitsus Ameerika Ühendriikidega sõlmitud maksulepingut ning avastati üle 4900 illegaalse *offshore*-konto. (National Whistleblower Center 2019a)

Näiteid võib leida ka Eestile lähemalt. Howard Wilkinson, Danske panga endine töötaja, teavitas 2013. aastal ulatuslikust rahapesuskeemist. Kuigi algselt soovis ta jääda anonüümseks, lekkis tema nimi Eesti ajakirjandusse. Rahvusvahelise Vilepuhujate Keskuse esimees, Stephen M. Kohn, on Wilkinsoni nimetanud rahvusvaheliseks kangelaseks, kes aitas avastada ajaloo ühe suurima rahapesuskeemi, kus miljardid dollarid liikusid ebaseaduslikult läbi Venemaa ja endiste Nõukogude Liidu riikide. (National Whistleblower Center 2019b)

Palju meediakajastusi saanud vilepuhumise juhtum leidis aset 2001. aasta lõpus, kui ettevõtte Enron asepresident Sherron Watkins avalikustas raamatupidamispettused, millega Enron seotud oli. Kuigi algselt kirjutas Watkins ettevõtte tegevjuhtile anonüümse kirja, et teab ebaausatest raamatupidamisvõtetest, siis hiljem tema nimi ja seos juhtumiga avalikustati. (Macey 2007: 1908). Watkinsi teo tulemusena loodi SOX-i (Sarbanes-Oxley Act) ettevõtete reformimise seadus, mis tagab organisatsioonide sisemise finantskontrolli ja finantsaruandluse (National Whistleblower Center 2019c). Watkinsit on peetud üheks olulisemaks vihjeandjaks, tänu kellele organisatsioonide raamatupidamistoimingud läbipaistvamaks muutusid.

Facebooki ja Cambridge Analytica skandaal tuli samuti päevavalgele tänu vilepuhujale. Cambridge Analytica oli konsultatsiooniettevõtte, mis aitas oma klientidel andmeid kogudes, vahendades ja analüüsides valimistel edu saavutada. Antud ettevõtte oli seotud nii Donald Trumpi valimiskampaania kui ka Brexiti kampaaniaga. Cambridge Analytica kogus ilma nõusolekuta üle 50 miljoni Facebooki kasutaja andmeid, et ennustada ja mõjutada valijate otsuseid. Vihje andnud Christopher Wylie avalikustas, et ettevõtte koostas kasutajate info põhjal valijate profiilid ning neile suunati personaalsed poliitilised reklaamid. (Cadwalladr, Graham-Harrison 2018) Pärast rikkumise avalikustamist, lõpetas ettevõtte tegutsemise (Siegelman 2018), kuid ettevõtte järeltulijaks on peetud sarnaseid teenuseid pakkuvat firmat Emerdata Limited, mille juhtivatelt kohtadelt võib leida endisi Cambridge Analytica töötajaid. (Companies House 2020)

Juhtumeid, kus mõne organisatsiooni ja selle töötajate ebaseaduslik käitumine on vilepuhuja abil avalikkuse ette jõudnud, on veelgi. Tänu vihjeandjate julgusele on lõpetatud palju ebaseaduslikke tegevusi, mis teavitamiseta oleks võinud jõuda avalikkuse ette palju hiljem ja tekitada veel suuremat kahju. Julgeoleku, aususe, korruptsioonivastasuse ning õiglase valitsemise tagamiseks on vilepuhujad ühiskonna jaoks tähtsal kohal.

Samuti toob vihjeandmine ja selle soodustamine kasu organisatsioonidele endile. Vihjeandmine aitab varakult probleeme avastada; võimaldab kriitilisel teabel jõuda inimeseni, kes probleemi lahendada oskab; näitab ettevõtte vastutustunnet ja toimivat juhtkonda; aitab vältida pahatahtlikke infolekkeid meediasse; aitab vähendada kulusid (näiteks kohtukulud, inspeksioonikulud); tõstab usaldusväarsust koostööpartnerite silmis

ja aitab mainet säilitada või parandada (Jatsa 2019: 8). Kuna vilepuhumine on tähtis ka organisatsioonide seisukohalt, on oluline toimiva vihjeandmise süsteemi olemasolu, mis toob kasu erinevatele organisatsiooniga seotud huvigruppidele.

Ettevõtte juriidilise osakonna jaoks, kes vihjete ja rikkumistega tegeleb, muudab toimiv vihjeandmise süsteem juhtumitega tegelemise efektiivsemaks ja võimaldab nendega tegeleda tundlikult ja nõuetele vastaval viisil. Ettevõtte juhatuse eesmärk on tagada aus toimimine ja õiglane juhtimine ning vihjeandmise süsteem võimaldab seda, sest vihjed annavad märku, et miski on valesti ning kui vihjeid ei ole, siis järelilikult on süsteem tõhus rikkumiste ennetaja ja vähendaja. Töötajate seisukohalt tekitab toimiv vilepuhumise mehhanism tunde, et kui nad midagi märkavad, siis nad saavad teavitada süsteemi kaudu, mis on usaldusväärne, anonüümne ja mugav. Lisaks aitab teavitamismehhanism tõestada, et ettevõtte ei tolereeri ebaeetilist käitumist. Ettevõtte investorid soovivad, et nende investeering oleks kaitstud ning toimiv vihjeandmise süsteem tekitab usaldust, et võimalikud rikkumised avastatakse ja lõpetatakse kiirelt. Samuti tahaksid organisatsioonide tegevjuhid pigem tegeleda ettevõtte väärtuse kasvatamise kui rikkumisest tekkinud kriisidega. Õigeaegselt antud vihje võimaldab rikkumised lahendada organisatsioonisiseselt ning vähendada rikkumise negatiivset mõju või võimalikku mainekahju. Lisaks tekitab toimiv vilepuhumise süsteem usaldust varustajate ja koostööpartnerite seas, kelle jaoks on sageli oluline ühiste väärtuste, näiteks ausus, jagamine. Üheks oluliseks huvigrupiks on ka kliendid, kes tahavad osta tooteid või teenuseid ettevõtetelt, kes tegutsevad ausalt ning ei ole segatud kuritegudesse ja käituvad eetiliselt. (WhistleB 2017) Seega on ka organisatsioonidel endil kasulik, kui vihjeandmine on soodustatud ja on olemas toimivad vilepuhumise mehhanismid.

Kuigi vihjeandmine on oluline ja vilepuhujaid on kujutatud kangelastena, siis vilepuhumise negatiivse küljena on välja toodud selle tagajärgi. Near ja Miceli (1985) leidsid, et vilepuhujat peab olema valmis võimalikuks kättemaksuks, Jubb (1999) mainis vilepuhumise elemendina „saavutatud tulemust“, mis võib tähendada nii positiivseid kui negatiivseid tagajärgi. Sageli on just negatiivsed tagajärjed need, mis hoiavad rikkumise avastanud isikut tagasi ning ta ei otsusta vihjet anda. Tagajärgede leevendamiseks on vajalik vihjeandjaid kaitsta, seega peab töö autor oluliseks selgitada, millist kaitset vihjeandjatele võimaldatakse.

1.2. Vihjeandmisega seotud hoiakud ja vihjeandjate kaitse

Selleks, et analüüsida vilepuhumisega seotud hoiakuid, on oluline defineerida mõiste „hoiakud“ ning välja tuua hoiakute seosed indiviidi käitumisega. Hoiakud (*attitudes*) on indiviidi hinnang teistele inimestele, kohtadele, objektidele või probleemidele (Briñol *et al* 2019: 2). See võib olla positiivne, negatiivne või neutraalne. Mõned hoiakud on tugevamad kui teised ning mõjutavad ja ennustavad indiviidi käitumist rohkem. Lisaks erinevad hoiakud struktuuri ja aluse poolest. Mõned hoiakud põhinevad emotsioonidel (näiteks, kas objekt muudab inimese kurvaks või rõõmsaks), teised tunnetusel (näiteks, kas objekt on kasulik või kasutu) ning samuti võivad hoiakud põhineda käitumuslikul teabel (kehahoiakud). (*Ibid*: 3) Hoiakute uurimisel on sage küsimus, kas individ käitub reaalses olukorras vastavalt hoiakule (Pratkanis *et al* 1989: 244). Ka vilepuhumist uurides on välja tulnud, et inimese hoiak vihjeandmise suhtes ja tema käitumine pole alati kooskõlas. Tuleb ette olukordi, kus organisatsiooni liige peab vilepuhumist moraalselt õigeks ja vajalikuks, kuid rikkumist märgates ta vihjet ei anna (Park, Blenkinsopp 2009). Seega tuleb uurimisel arvestada, et mõningatel juhtudel ei pruugi vihjeandmist soosivad hoiakud olla indiviidi jaoks piisavaks põhjuseks, miks vihjet anda.

Mittetulundusühingu Korruptsioonivaba Eesti hinnangul on eestlaste hoiakud vihjeandmisesse pigem vaenulikud ning sageli seostatakse vilepuhujaid „koputajate“ või „pealekaebajatega“, kes organisatsiooni reedavad, mitte ei kaitse avalikke huve. (Jatsa 2019: 8) Ka väljaspool Eestit on ajalooliselt organisatsioonide juhtkondades levinud arvamus, et vilepuhujad on ebalojaalsed ning tööandja suhtes vaenulikud. Samas on viimase kolmekümne aasta jooksul toimunud hulgaliselt muutusi, mis näitavad, et vihjeandjatele suunatud tähelepanu on hakanud muutuma positiivsemaks. 1999. aastal avaldati film „The Insider“, mis näitas tubakatööstuse vilepuhujat kui kangelast (Macey 2007: 1901; Vandekerckhove 2006). Avaldatud on ka teisi filme, mis vihjeandjatest räägivad ning seda just positiivses valguses.

Paranevat suhtumist väljendab ka vihjeandjate tunnustamine, näiteks 2002. aastal kuulutas ajakiri Times aasta inimesteks kolm vilepuhujat: Cynthia Cooper, Coleen Rowley ja Sherron Watkins. Kõik kolm riskisid oma karjääriga ning teavitasid avalikkust rikkumistest, mille saatsid korda neile tööd andva organisatsiooni liikmed. Neid kujutati pühendunud ning ausate töötajatena, kes tegutsesid üldsuse huvides. (Vandekerckhove

2006) Lisaks vihjeandmist toetavale meediakajastusele, aitab vilepuhumise mainet parandada ka ulatuslik teavitustöö, töötajate suurem kaasamine juhtimisse ja mõtteviis, et vihjeandmine parandab organisatsiooni tööd ja loob ühiskonnale hüve (Jatsa 2019: 7).

Vaatamata vilepuhujate paranevale mainele, ei ole vihejandmine käitumisviis, mille töötajad rikkumist märgates alati valivad. Aegade jooksul tehtud uurimused on näidanud, et töötajad, kes on rikkumisest teadlikud, suure tõenäosusega vihjet ei anna (Miceli *et al* 2012: 924). Sageli kardavad töötajad, et vilepuhumise tagajärjel kaotavad nad töö, langevad kolleegide kättemaksu ohvriks või arvavad, et vihjeandmine ei too kaasa olukorra paranemist (Jatsa 2019: 5). Samuti on leitud, et töötajad, kes on hierarhiliselt madalamal positsioonil, on vähem motiveeritud vihjet andma kui kõrgemal positsioonil olevad töötajad. Nad arvavad, et neil pole millegi muutmiseks piisavalt võimu ning neil on suurem hirm, et vilepuhumise eest makstakse kätte. (Keenan 2002: 17)

Vilepuhumise takistustena on välja toodud ka aspekte, mis on organisatsioonide kontrolli all, näiteks organisatsioonisisene vihjeandmise negatiivne maine, sobilike teavitismehhanismide puudumine, vilepuhujate kaitsemehhanismide puudumine (Jatsa 2019: 8) ning hirm, et vilepuhujat kohtus ei usuta ja ei võeta kuulda (Björkelo *et al* 2008: 19). Kui lähtuda erinevate uuringute tulemustest, siis võib öelda, et vilepuhujate hirmud on õigustatud. Kõige sagedasem vilepuhumise tagajärg on töö kaotamine või koondamine, mille tulemusena võib vilepuhuja sattuda rahalistesse raskustesse ja ilma jääda oma kodust. Samuti peavad paljud vihjeandjad tegelema kohtuasjadega ning võivad tekkida ka isikliku elu probleemid: alkoholiprobleem, peresuhete halvenemine, lahutused. Mõni vilepuhuja ei suuda kõigega toime tulla, halveneb vaimne tervis ning see võib viia enesetapuni. (Lennane 2012: 250; Björkelo *et al* 2008: 19) Ka juhul kui vilepuhuja töökoht säilib, peab ta arvestama võimalike muutunud hoiakutega tema suhtes. Võib esineda teistest töötajatest eraldamist, tavapärase tööülesannete asendumist uutega, väärkohtlemist ja halvustamist, suurenenud kontrolli, liiga keerulisi tööülesandeid, psühhiaatrilise kontrolli nõudmist ning ähvardusi (Lennane 2012: 251). Kuna vilepuhumise tagajärjed võivad olla väga tõsised, on mõistetav, et paljud töötajad ei soovi riski võtta ning otsustavad rikkumist märgates selle maha vaikida ja avalikustamist vältida. Töötaja võib küll pidada teavitamist õigeks käitumisviisiks, kuid vihjeandmise tagajärjed muudavad selle liiga riskantseks ning töötaja otsustab vihje andmata jätta.

Vilepuhumise maine parandamiseks tuleb mõista, mis vahe on vihjeandmisel ja pealekaebamisel, sest sageli kujutatakse vilepuhujaid „koputajate“, „lekitajate“ või „pealekaebajatena“. Oluline on mõista, et vilepuhumise eesmärk ei ole levitada kuulujutte või tekitada kellegi suhtes pahameelt (Devitt 2015: 5), vaid vihjeandmise puhul on eesmärk avaliku huvi kaitsmine. Vihjeandjate kaitsmiseks loodud seadused toovad samuti olulise aspektina välja avaliku huvi, sest kui vihjeandmise ajendiks ei ole avaliku huvi kaitsmine, võib vihjeandja kaitsest ilma jääda. (Bowden 2017) Seega ei tohi vihjeandjat motiveerida isiklikud põhjused, näiteks viha või pahameel kellegi suhtes. Samuti pole õige, kui rikkumist märganud isik otsustab algselt vihjet mitte anda, kuid hiljem teeb seda siiski, et kellelegi kätte maksta või pahameelt väljendada.

Kuidas siiski vilepuhumist soodustada ja luua keskkond, kus töötajad on valmis vihjet andma? Teadlaste hinnangul on vihjeandmise soodustamise oluline aspekt vilepuhujate kaitse (Scaturro 2018: 9). Reaalsuses on vilepuhujad kaitstud vähem kui pooltes Euroopa Liidu liikmesriikides (Tuulik 2019) ja kuni 2019. aastani oli see ka Eestis üsna reguleerimata valdkond. Mittetulundusühing Korruptsioonivaba Eesti on oma kirjutistes välja toonud, et Eesti seaduste kohaselt ei ole organisatsioonidel kohustust luua mehhanisme, mille kaudu saaks vihjet anda ning vilepuhujate kaitse pole piisavalt reguleeritud. Kui panustada täpselt nii palju kui nõuab seadus, on ebatõenäoline jõuda toimiva teavituse mehhanismini. Seega lõi Korruptsioonivaba Eesti organisatsioonidele juhendi „Vihjeandmise mehhanism ettevõttes. Tööriistakast“, mis aitab organisatsioonidel üles ehitada süsteemi, mille abil saab ettevõttes korruptsiooni ja väärkäitumist ennetada ning vihjeandmist soodustada. (Jatsa 2019: 17) Samuti võeti 2019. aastal vastu Euroopa Liidu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta, mis aitab tagada vilepuhujate õigusliku kaitse. Direktiiv määrab, et vilepuhujal on võimalus saada kaitset olenemata, kas ta kasutab teavitamiseks sisemisi või välimisi kanaleid, kuigi soovitatakse esmalt sisemiste kanalite kasutamist. (The European Parliament 2019: 31) Lisaks on keelustatud kõiksugused tegevused, mis takistavad vihje andmist, vilepuhumise eest kättemaksmist või muul moel vihjeandjatele surve avaldamist. (The European Parliament 2019: 16) Suured organisatsioonid, kus on vähemalt 250 töötajat, peavad oma tegevuse direktiiviga vastavusse viima 2021. aasta oktoobriks. Väiksematel organisatsioonidel, kus on 50-250 töötajat, on aega 2023. aasta oktoobrini. (Korruptsioonivaba Eesti 2019b)

Samuti on Eesti seadusandluses seadusi, mis kaudselt vilepuhumist reguleerivad. Näiteks sätestab töölepingu seadus ja avaliku teenistuse seadus, et vihjeandjat ei tohi diskrimineerida ega vallandada. Samas on keeruline kontrollida, kas seda ka tegelikult järgitakse, näiteks pole võimalik tõestada, kas ametikõrgendusest ilma jäänud vilepuhuja jäi sellest ilma vilepuhumise või muude põhjuste tõttu. Lisaks puudutab vihjeandmist ka korruptsioonivastane seadus ning ärisaladuse kaitse seadus. Viimane sätestab, et ärisaladuse avaldamine ei ole ebaseaduslik kui see avalikustab ebaseadusliku teo, avalikustamine kaitseb töötaja õigusi ja huve või avalikustamine kaitseb tunnustatud õigustatud huvi. (Jatsa 2019: 17)

Organisatsioonide seisukohalt vaadates tuleb mõista, et eetiliselt käituv ning korruptsioonivastasust väärtustav organisatsioon peaks vihjeandmist soodustama ning vilepuhujaid kaitsma. Vastasel juhul tekiks olukord, kus ettevõtte oma väärtustelt võitleb korruptsiooni vastu, kuid samas on vihjeandja tagakiusatud. Õiglane ja aus organisatsiooni tegevjuht suudab luua keskkonna, kus rikkumisest teavitamine jõuab esmajoonel temani ning on tagatud, et vihjeandja ei lange mingil moel kättemaksu ohvriks. See näitab, et ettevõtte mõistab korruptsiooni kahju nii organisatsioonile kui ka ühiskonnale üldiselt ning töötaja tunneb, et teda usutakse ja võetakse tõsiselt. (Lennane 2012 :257) Mida enam teatakse vilepuhumise tagajärgede kohta ning teadvustatakse, et sageli langevad vilepuhujad kiusamise ohvriks, seda enam proovitakse sääraseid negatiivseid tagajärgi vältida. Seeläbi suureneb organisatsioonide efektiivsus rikkumiste avastamisel (Björkelo 2013: 316). Seega on organisatsiooni jaoks parim ning alguseks ka lihtsaim viis töötajate seas vihjeandmisega seotud teadlikkuse tõstmine ning vilepuhumiseks vajalike mehhanismide ülesehitamine.

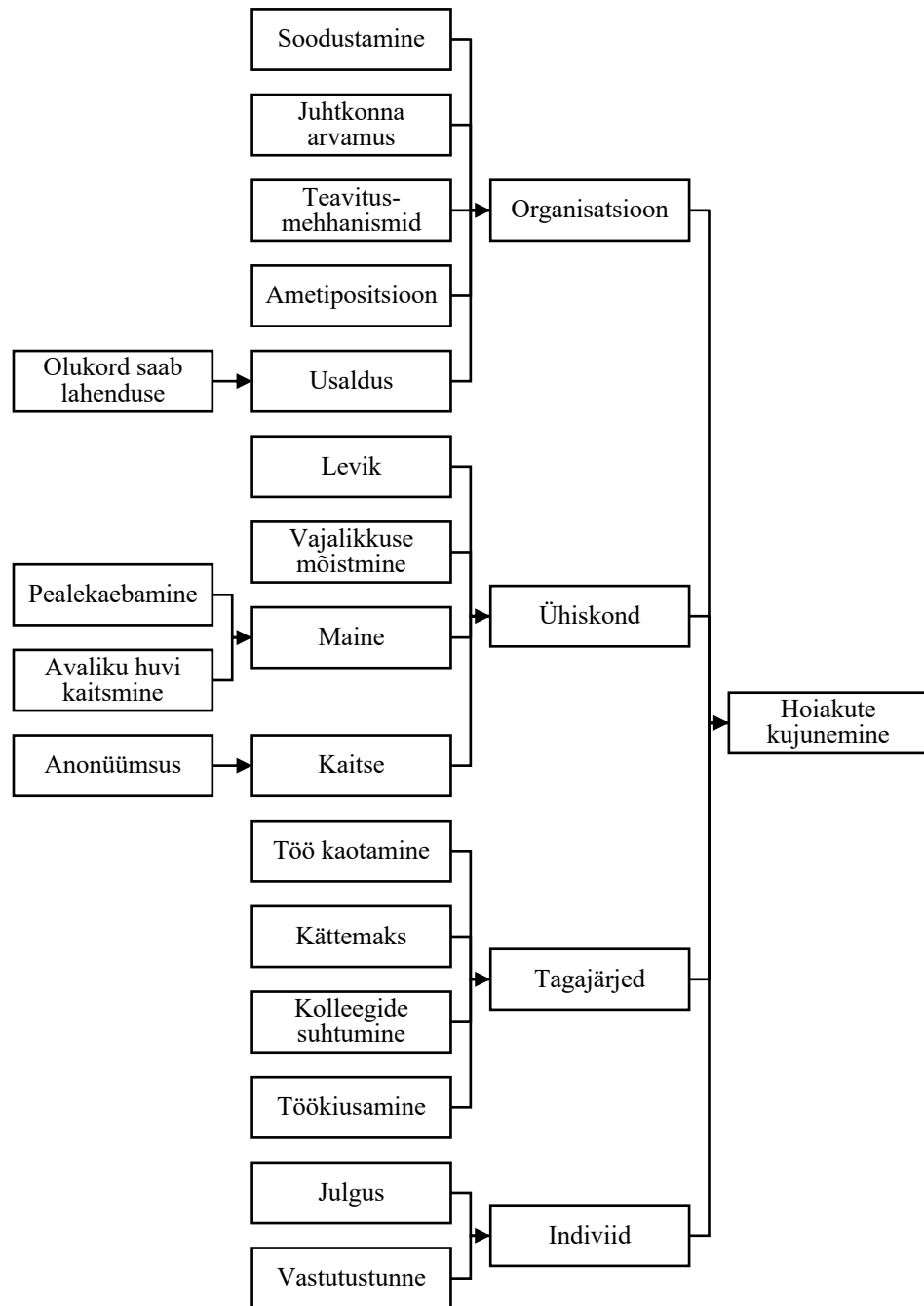
Samuti saab ka vilepuhuja ise olla valmis võimalikeks tagajärgedeks. Vihje andnud inimesed on jaganud soovitusi, kuidas vilepuhuja saab enda kaitsta. Esiteks soovitatakse omada usaldatavaid tõendeid juhtunust: videolindid, helisalvestised, dokumendid. Samuti peaks end enne teavitamist seadustega kurssi viima. Tuleb proovida jääda võimalikult anonüümseks ning mitte inimesi liigselt usaldada. Soovitav on leida endale toetajad, eelistatavalt väljastpoolt organisatsiooni, see aitab tagajärgedega toime tulla. Oluline on arvestada, et vilepuhumisega seotud juhtumite lahendused võtavad tavaliselt kaua aega ehk tuleb jääda kannatlikuks. (Lennane 2012: 256; Francis *et al* 2015: 217) Vilepuhumise

soodustamisel on vajalik nii organisatsiooni kui ka selle liikmete poolne panus ning teavitustöö; teema tähtsuse ja aktuaalsuse kajastamine aitavad viia soovitud tulemusteni.

Töö autor koostas töö teoreetilise osa põhjal Joonise 2, mis aitab mõista, millised tegurid kujundavad vihjeandmise suhtes tekkinud hoiakuid. Joonis on leitav järgmiselt leheküljelt. Vilepuhumist mõjutavad aspektid, mis puudutavad organisatsiooni, ühiskonda, vihjeandmise tagajärgi ning indiviidi omadusi Organisatsioonilistest teguritest on oluline, kuidas on organisatsioonis vihjeandmine soodustatud ehk kas vilepuhumise kohta levitatakse positiivset sõnumit ja samuti, kuidas suhtub vihjeandmisesse organisatsiooni juhtkond. Lisaks kujundab hoiakuid ka sobilike vilepuhumise mehhanismide olemasolu. Kui töötajad teavad, kuidas nad vajadusel saavad vihjet anda ning seda on mugav teha, on sellel vihjeandmisele positiivne mõju.

Varasemad uuringud on näidanud, et kõrgemal positisioonil asuvad töötajad on rohkem motiveeritud vihjeid andma kui madalamal ametipositisioonil töötavad inimesed, seega on ka ametipositisioonil mõju vihjeandmise otsuse langetamisel. Oluline tegur on ka usaldus organisatsiooni ja töötajate vastu, näiteks kui töötajal oleks vaja anda vihje oma otsesele ülemusele, teeb ta seda tõenäolisemalt kui oma ülemust usaldab. Samuti seisneb usaldus selles, kas vilepuhumise korral saab juhtum lahenduse ehk kas töötaja usub, et vihjeandmise tulemusena midagi muutub.

Ühiskonnaga seotud teguritest on oluline, kui laialt on vilepuhumine levinud, kas mõistetakse, mida see tähendab ning nähakse selle vajalikkust ja kasu. Lisaks on tähtis, milline on vihjeandmise maine, kas seda nähakse pigem kui pealekaebamist või miskit, mis aitab kaitsta avalikke huve. Oluline hoiaku kujundaja on vilepuhujate kaitse. Ühiskonnal on seadusandlusega võimalus reguleerida viheandjate kaitsmist puudutavaid küsimusi. Vihjeandjate kaitse puhul on tähtis tagada vilepuhuja anonüümsus, sest üks levinumaid vihjeandjate hirme on nende isiku avalikuks tulemine, seega saaks anonüümsuse tagamisel vihjeandmist soodustada.



Joonis 2. Hoiakute kujunemine vihjeandmise suhtes. Allikas: Autori koostatud Jatsa (2019: 5-17), Keenan (2002: 17), Bjørkelo et al (2008: 19), Lennane (2012: 250), Devitt (2015: 5), Bowden (2017), WhistleB (2017) põhjal.

Vihjeandmise tõsised tagajärjed on samuti põhjus, miks indiviid võib otsustada vilepuhumisest loobuda, isegi kui peab seda moraalselt õigeks. Peamisteks tagajärgedeks, mida kardetakse, on töö kaotamine, kätemaks osapooltelt, kelle kohta vihje anti, kolleegide halb suhtumine ja vihjeandja vältimine ning kiusamine töökohal, näiteks antakse keerulisi ülesandeid, eraldatakse teistest töötajatest või ähvardatakse.

Vilepuhumise negatiivsete tagajärgede kaotamine võimaldab samuti vihjeandmist soodustada.

Olulised on ka indiviidi tasandil rolli mängivad tegurid. Eelkõige on nendeks julgus ja kohusetunne. Kui indiviid on kohusetundlik ning ei ole rikkumise suhtes ükskõikne, siis ta mõistab, et vilepuhumine oleks õige käitumine. Kui tal on lisaks kohusetundele ka julgust ning ta ei karda näiteks vihjeandmise tagajärgi, siis otsustab ta vihjet anda.

2. EESTI MAKSU- JA TOLLIAMETI TÖÖTAJATE HOIAKUD SEOSSES VIHJEANDMISEGA

2.1. Eesti Maksu- ja Tolliameti tutvustus, uurimismetoodika ja valimi kirjeldus

Maksu- ja Tolliamet haldab riigitulusid, rakendab riiklikku maksu- ja tollipoliitikat ning kaitseb ühiskonda ja seaduslikku majandustegevust. Organisatsiooni missioon on pakkuda mugavat ja tõhusat maksukogumist ning majanduskeskkonna kaitset inimestele, ettevõtetele ja Eesti riigile. Maksu- ja Tolliameti siht on jõuda selleni, et Eesti oleks kõrgeima vabatahtliku maksukuulekusega riik Euroopas. Organisatsioon on rahandusministeeriumi haldusalas ja kuulub viie kõige usaldusväärsema institutsiooni hulka Eestis. Organisatsioonis töötab üle 1300 inimese ning teenindusbürood ja/või tollipunktid asuvad igas maakonnas. (Maksu- ja Tolliamet 2020)

Maksu- ja Tolliamet on eesmärkide saavutamiseks seadnud neli strateegilist sihti:

- Maksutahe: suurendada Eesti ühiskonna maksutahet ja olla maksumaksjatele usaldusväärne partner.
- Lihtsad ja mugavad avalikud teenused: pakkuda kõikidele maksumaksjatele võimalust täita kohustusi kiirelt, lihtsalt ja mugavalt.
- Võrdne maksukonkurents ja ühiskonnakaitse: tõhus ja sihipärane lähenemine probleemsetele maksumaksjatele, maksudest kõrvale hiilimine on keerukas, tülikas ja kallis.
- Suunda näitav organisatsioon ja arenevad inimesed: organisatsiooni töötajad teevad oma tööd pühendunult, professionaalselt ja koostöös.

Strateegilised sihid aitavad juhtida asutust visiooni suunas ning nende abil mõtestatakse lahti igapäevane operatiivtöö. (*Ibid*) Maksu- ja Tolliameti toimimiseks on oluline

organisatsiooni usaldusväärne ja aus tegevus. Maksukorralduse seaduses on sätestatud, et Maksu- ja Tolliamet kontrollib maksukorralduse seaduse ja maksuseaduse täitmist, kasutades organisatsioonile selleks antud pädevusi (Maksukorralduse seadus 2020), seega täidab Maksu- ja Tolliamet kontrolliülesannet nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute üle. Seega võib ette tulla olukordi, kus kontrollitav proovib omakasu huvides seadustest kõrvale hiilida ning tekitab selleks kontrolliva ametnikuga läbirääkimisi pidades endale teistest isikutest soodsama seisu. Seejuures võidakse kasutada vahendeid, mis ei ole seaduslikud ning ametnikule lubatud. Sel põhjusel valiski töö autor uuritavaks organisatsiooniks Maksu- ja Tolliameti, sest antud asutuse töötajatel on võimalik kokku puutuda rikkumistega, mille puhul on vihjeandmine vajalik, näiteks pakutakse ametnikele altkäemaksu, kingitusi või soodustusi ning ametnik võtab need vastu. Seega on organisatsioon sobiv, et uurida, kuidas suhtutakse vihjeandmisesse ja kuidas töötajad käituvad, kui saavad teada, et organisatsioonis on toime pandud rikkumine.

Maksu- ja Tolliameti töötajatelt eeldatakse eetika põhimõtete järgimist, mis on kirjas ametniku eetikakoodeksis. Seal on kirjeldatud, et ametnik peab olema usaldusväärne ning see tähendab muuhulgas, et kui ametnik märkab kolleegi ebaseaduslikku või ebaseaduslikku tegevust, siis juhib ta sellele tähelepanu. Seejuures võib olukorra lahendamiseks anda kolleegile nõu, arutada eriarvamusi tekitanud teemasid asutusesiseselt, töötada välja reeglid ja protseduurid ning tõsisemate rikkumiste puhul korraldada distsiplinaarmenetluste või teavitada uurimisorganeid. (Ametniku eetikakoodeks 2015: 8) Seega on vihjeandmine ametnike jaoks eetikakoodeksi põhjal kohustuslik käitumisviis. Lisaks sätestab avaliku teenistuse seaduses (2019) paragrahv 51 lõige 2, et ametnik peab oma teenistusülesandeid täitma erapooletult ning valima teenistusülesandeid täites lahenduse, mis avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestab. Seadus küll otseselt vihjeandmist ei puuduta, aga arvestades, et vihjeandmine kaitseb avalikku huvi, peaks ametnik rikkumisest teada saades olukorra lahenduseks valima vilepühumise.

Maksu- ja Tolliameti töötajate seas viidi läbi kvalitatiivne uuring, mille käigus tehti 10 poolstruktureeritud intervjuud. Töö autor valis kvalitatiivse meetodi kuna uuritakse inimeste hoiakuid ja neid mõjutavaid tegureid ning soovitakse jõuda nende mõistmiseni. Seejuures ei saa hoiakuid kuidagi mõõta või arvuliselt esitada, seega sobib uurimiseks paremini kvalitatiivne meetod. Lisaks võimaldavad intervjuud esitada lisaküsimusi, mis

teemat rohkem avavad, annavad ülevaate kõigist vihjeandmise tahkudest ning seeläbi on võimalik teemat süvitsi käsitleda. Intervjuu küsimused on leitavad Lisast 1. Intervjuu küsimused on autor iseseisvalt koostanud lähtudes töö teoreetilisest osast ning püstitatud uurimisülesannetest.

Intervjuu alguses küsiti sissejuhatavad küsimused, et luua avatud õhkkond. Peale sissejuhatust esitatud küsimused võib jagada nelja plokki. Esimene küsimuste plokk selgitas välja, mida töötajad üldiselt vihjeandmise all mõistavad, millised vilepuhumisega seotud juhtumid neile meenuvad ja millised on nende organisatsioonis rikkumised, mille puhul peaks vihjet andma. Teise ploki küsimuste eesmärk oli välja selgitada, kas intervjuueeritav oleks valmis vihjet andma ning millised oleksid vihjeandmise sammud. Esitati situatsiooniküsimusi, mille käigus kirjeldati olukordi, kus töötaja on teada saanud organisatsioonisisest rikkumisest, näiteks altkäemaksu vastuvõtmine, ning seejärel küsiti, kuidas intervjuueeritav sellises olukorras käituks. Kirjeldatavad rikkumised varieerusid intervjuude lõikes ja loodi selle põhjal, millisel ametikohal antud intervjuueeritav töötab ja milliseid ülesandeid täidab. Töö autor püüdis kirjeldada olukordi, mis konkreetse intervjuueeritava ametikohal ka päriselt ette võivad tulla ning mida ta suudaks ette kujutada. Kolmanda ploki eesmärk oli intervjuueeritava hoiakute väljaselgitamine vihjeandmise suhtes ning viimane plokk oli organisatsioonipoolsete hoiakute ja vihjeandmise süsteemide kohta. Juhtivtöötajatele esitati lisaküsimusi, mis aitasid selgitada vilepuhumise mehhanismide olemasolu ning organisatsiooni sisekliimat.

Algselt oli plaanis intervjuud läbi viia silmast silma, kuid riikliku eriolukorra tõttu toimusid need kontaktivabalt. Selleks kasutati erinevaid vahendeid: veebikeskkondi Zoom ja Skype, Facebook Messengeri videokõneplatvormi ning telefonivestlust. Intervjuud toimusid ajavahemikul 07.04.2020 – 16.04.2020 ning nende pikkus oli 25-30 minutit. Küsiti luba intervjuude lindistamiseks ja hiljem need transkribeeriti, mille tulemusena saadi 52 lehekülge uurimismaterjali. Helisalvestised ja intervjuu transkriptsioonid saab vajadusel töö autori poole pöördudes. Analüüsimiseks kasutati kvalitatiivset sisuanalüüsi, mille käigus transkribeeritud intervjuud kodeeriti ning koodid jagati kategooriateks, mis võimaldas erinevate intervjuueeritavate vastuseid võrrelda ja teha järeldusi.

Uuringus osalesid Maksu- ja Tolliameti Võru ja Põlva teenindusbüroode töötajad. Valiti Võru ja Põlva teenindusbürood, sest oli olemas kontaktisik, kelle kaudu sai edastada informatsiooni ja leida töötajad, kes moodustaksid uuringuks sobiva valimi. Esmalt võttis töö autor ühendust Võru teenindusbüroo juhtivametnikuga, et küsida luba uuringu läbiviimiseks. Juhtivametnik edastas informatsiooni Maksu- ja Tolliameti sisekontrolli osakonda, kes andis nõusoleku uuringu läbiviimiseks. Seejärel jõudis informatsioon Võru ja Põlva teenindusbüroode töötajatele ja küsiti nõusolekut uuringus osalemiseks. Osalejatele lubati säilitada anonüümsus ning intervjueeritavaid nimetati koodide alusel, esimene intervjueeritav sai koodi I1, teine koodi I2 jne.

Uuringus osalemiseks andsid nõusoleku 10 töötajat. Kõik uuringus osalenud töötajad on naised, sest nii Võru kui ka Põlva teenindusbüroode töötajad on suures enamuses naised ning informatsioon uuringu kohta edastati osakondadele, kus töötavad ainult naised. Intervjuus osalesid erinevate ametikohtade esindajad: ärikliendi konsultandid, ärikliendi infoliini juhtivtöötaja, klienditeeninduse juhtivkonsultant, klienditeeninduse konsultandid, maksuaudiitorid ja regiooni teenindusjuht.

Enamus intervjueeritavatest on Maksu- ja Tolliametis töötanud väga pikalt, üheksa intervjueeritava puhul ulatus tööstaaž üle 26 aasta. Kõige lühem töötamise aeg oli kaks aastat ning sellest järgmine kaheksa ja pool aastat. Seega iseloomustab Maksu- ja Tolliameti töötajaid lojaalsus, organisatsioonile pühendumine ja pikaajaline kogemus. Lisaks viitab pikaajaline staaž sellele, et töötajad on oma ala eksperdid ja neil on pikaajaline organisatsiooniline kogemus, seega on valim sobilik, sest töötajad on kursis ametis toimuvaga ja on minevikus erinevate olukordadega kokku puutunud.

Vihjeandmise puhul on oluline käsitleda, kuidas on vilepuhumine ametis reglementeeritud ja milliseid mehhanisme kasutatakse. Viise, kuidas Maksu- ja Tolliameti töötajad vihjeid saavad anda on mitu. Üks võimalus on kasutada vihjetelefoni või vihje meiliaadressi. Vihjet andes saab töötaja valida, kas soovib jääda anonüümseks või annab ka oma kontaktandmed. Vihjete menetlemise kohta vilepuhujale tagasisidet ei anta. (Maksu- ja Tolliamet 2016) Maksu- ja Tolliameti osakondade hulgas on ka siseauditi ja sisekontrolli osakonnad. Siseauditi osakond annab hinnanguid, kas ameti tegevus on seaduslik, sihipärane, säästlik, tõhus ja mõjus ning kas sisekontrolli süsteem toimib. Samuti edastab siseauditi osakond peadirektorile teabe auditite käigus selgunud

nõutest kõrvalekaldumiste ja muude puuduste kohta. Sisekontrolli osakond teostab järelevalvet ameti teenistujate tegevuse seaduslikkuse üle, viib läbi distsiplinaarmenetlust, maandab ameti spetsiifikast tulenevate isikutega seotud riske ning korraldab korruptsiooni ennetavat tegevust. (Maksu- ja Tolliameti põhimäärus 2008) Sisekontrolli osakond tegeleb vihjetega, mis ametnikud on andnud ja selgitab välja, kas neil on alust või mitte. Sisekontrollil on õigus rikkumiste tõkestamiseks jälgida video- ja helisalvestisi, andmebaaside õiget kasutamist ja muid infosüsteeme. (Maksu- ja Tolliamet 2019) Siseauditi ja sisekontrolli osakonnad on võimalikud teavituskanalid, mida vihjeandja saab kasutada. Kuna sisekontrolli osakonna üks ülesannetest on korraldada korruptsiooni ennetavat tegevust ning vilepuhumine on üks tõhusamaid viise korruptsiooni vastu võitlemiseks (Brown *et al.* 2014: xix), võiks sisekontroll olla huvitatud vihjeandmise soodustamisest.

2.2. Uuringu tulemused ja nende analüüs

Intervjuu esimene teemaplokk käsitles vihjeandmise mõistmist ning intervjuueeritavatel paluti selgitada, mida nad vilepuhumise all mõistavad ja mis nende jaoks sõna „vihjeandmine“ tähendab ning mis sellega seostub.

Pooled vastanutest seostasid vihjeandmisega eelkõige organisatsioonist väljastpoolt tulevaid vihjeid. Kuna Maksu- ja Tolliamet puutub palju kokku vihjetega, mis tulevad erinevate ettevõtete töötajatelt, siis on mõisteta, et intervjuueeritavad mõtlesid esimesena väliste vihjetele. Intervjuueeritav I2 kirjeldas mõlemat, nii organisatsioonisisest kui ka -väliseid vihjeid. „Ühed on need, kuidas me oma ameti sees käitume, kui keegi käitub valesti, aga teine on see, et me kogume ka klientidelt ehk maksumaksjatelt vihjeid...“ (I2, intervjuu) Oli ka neid, kellele seostus vilepuhumine just organisatsioonisisese vihjeandmisega. Kuna aga paljud mainisid väliseid vihjeid tuli intervjuu jätkamiseks selgitada, et töö autor uurib organisatsioonisisest vilepuhumist ja sellesse suhtumist ning edasine vestlus käsitles konkreetselt vaid organisatsioonisisest vihjeandmist.

Üheksa intervjuueeritavat tõid välja, et vihjeandmine on seotud ebaseadusliku tegevusega või kellegi vale käitumisega ja sellest teavitamisega. Kolmes intervjuus seostati teavitamist politsei tööga ja liiklusrikkumistega. Teati, et on olemas vihjetelefonid ja võimalus teavitada, kui nähakse liikluses midagi ohtlikku. Intervjuueeritav I4 tõi välja, et

termin „vilepuhumine“ ei ole väga laialt levinud ja on võõras. „...seda sõna „vilepuhumine“ ei ole väga palju kasutatud.“ (I4, intervjuu)

Intervjueeritavad olid vilepuhumise juhtumitest kuulnud eelkõige meedia kaudu. „Siin on neid igasugu skandaale olnud, küll perevägivallaga seotud, altkäemaksuga seotud ja neid skandaale on küll ja veel siin läbi televisiooni igalt poolt tulnud.“ (I3, intervjuu)

Näidetena toodi välja Danske panga juhtumit ning Tallinna Tehnikaülikooliga seotud vilepuhumise juhtumit. Algselt ei maininud intervjueeritavatest keegi organisatsioonisiseseid vihjeandmisi ja kirjeldati vaid väljastpoolt kuuldot. Intervjuu süvenedes hakati tooma näiteid ka ameti seest.

Alljärgnev Tabel 2 annab kokkuvõtvalt ülevaate intervjueeritavate vastustest ning toob välja sarnasused ja erinevused. Üldiselt olid intervjueeritavate vastused vilepuhumise mõiste selgitamisel sarnased ning erinevate vastajate mõtetest võib leida ühiseid jooni.

Tabel 2. Vihjeandmise mõistmine.

Intervjueeritav	Väljast-poolt tulevad vihjed	Organisatsiooni seest antavad	Ebaseaduslik tegevus, valesti käitumine ja teavitamine	Liiklusalased vihjed/politsei	Meedia
I1	x		x		
I2	x	x	x	x	x
I3	x		x	x	x
I4	x				x
I5		x	x	x	
I6		x	x		
I7			x		
I8	x		x		
I9	x		x		x
I10		x	x		

Allikas: Autori koostatud.

Organisatsioon Korruptsioonivaba Eesti on läbi viinud uuringuid, mille tulemusena on selgunud, et eestlased seaostavad vihjeandmist sageli „pealekaebamise“ või „koputajatega“ (Jatsa 2019: 8). Ka antud töös uuriti pealekaebamise ja vihjeandmise vahelisi seoseid ja küsiti, mida intervjueerivad sellest arvavad. Levinud oli seisukoht, et kuigi need kaks ei tohiks omavahel seotud olla, on paratamatu, et neid seostatakse ja leidub hulgaliselt pealekaebamist. Vihejandmise ja pealekaebamise erinevustena toodi

välja, et pealekaebamise põhjusteks võivad olla kättemaksusooov, kadedus või pahameel, mis ühel töötajal on teise vastu tekkinud. Seetõttu võivad antud vihjed olla alusetud ning vihjete põhjalik kontroll võimaldab välja selgitada, kas see oli õigustatud või ei. Samas mainiti, et ka õigustatud vihje põhjuseks võib samuti olla pahameel, mis ajendab töötajat vihjet andma. „..., sest mõni vaata teeb kättemaksuks ka või midagi sellist võib ka ikkagi olla, et noh, ma tean küll infot, aga vaat ma muidu ei ütle, et nüüd just kaeban. Keeran kellelegi kätte sellega.“ (I4, intervjuu) Vilepuhuja lõppeesmärk võib küll olla avaliku huvi kaitsmine, kuid algselt langetas ta otsuse vihjet anda just pahameele tõttu. Mõned vastanutest arvasid, et vihjeandmisel on siiski pealekaebamise maik ja ühtpidi ongi vilepuhumine pealekaebamine, aga samas on see ka korraloomise vahend. „..., et noh võib ka öelda pealekaebamist ühtpidi, aga teistpidi jälle see, et kuidas me seda korda loome, kui me neid vihjeid ei anna.“ (I5, intervjuu) Üldiselt leidsid vastanud, et vihjeandmist ja pealekaebamist ei tohiks omavahel seostada, sest nende tegevuste eesmärgid on erinevad.

Intervjuueritavatel paluti selgitada, millised on need rikkumised, mille puhul peaks nende organisatsioonis vihjet andma. Toodi välja, et rikkumisteks saab lugeda kõiki neid tegevusi, mis on maksukorralduse seadusega vastuolus. Mõned rikkumised on tõsisemad ning teised leebemad. Tõsisematest rikkumistest toodi enim välja altkäemaksu võtmist ning leebematest andmebaaside väärkasutust, näiteks oma perekonnaliikmete või tuttavate andmete vaatamist. Altkäemaksuga seotud rikkumistena mainiti ka suuremate kingituste vastuvõtmist või muude soodustuste saamist tingimusel, et ametnik näiteks revisjoni käigus mõnest kontrollitava ettevõtte rikkumisest mööda vaatab või jagab informatsiooni, mis tekitab ettevõttele soodsama seisu maksude maksmisel. Lisaks on ametnikul võimalik jagada soovitusi ka eraisikutele, näiteks, kuidas täita deklaratsioone nii, et tekiks soodsam olukord. Maksu- ja Tolliameti töötajad võivad töötada oma ameti kõrvalt ka muudel töökohtadel, aga nad peavad sellest ametit teavitama ning kindlasti peab töötamine olema ametlik ning mitte ümbrikupalga eest. Infoliinide töötajate võimalikud rikkumised on samuti seotud informatsiooni levitamisega ning vihjete andmisega, mis klientidele soodsama seisu loob. Teisalt võib ette tulla ka olukord, kus infoliini kaudu saab üks töötaja kliendilt infot oma kolleegi kohta, kes on miskiit valesti teinud või rikkumise toime pannud. Sellises olukorras peaks informatsiooni kuulnud töötaja vihje edasi andma, kuid kui ta otsustab selle enda teada jätta ja maha vaikida, on

see rikkumine. Samuti toodi välja ametivõimu või -positsiooni kuritarvitamist ehk olukordi, kus ametnik käitub ebaeetiliselt, kohtleb kliente ebaviisakalt või esitab klientidele nõudmisi, sest on antud olukorras kõrgemal positsioonil. Tolliametnike rikkumistena toodi esile näiteks narkootikumide või salasigarettide liikumisel nende tähelepanuta jätmist ja üle piiri lubamist.

Maksu- ja Tolliametis esinenud juhtumitest mainiti eelkõige tolliametnike poolt toime pandud rikkumisi ja enamasti just altkäemaksuga seotud juhtumeid. Toodi näiteid, kuidas juhtumid on vihjete abil avastatud ning ebaseaduslikult käitunud ametnik vallandatud. Samas mainiti, et Eesti ametnikele altkäemaksu pakkumine ei ole mõistlik, sest enamasti seda vastu ei võeta. *„Eesti tolli kohta on sellised jutud, et kui teiste riikide kodanikelt on küsitud Eestis altkäemaksu andmisest, siis on öeldud, et altkäemaksu võib pakkuda mujal, näiteks Poolas või kus iganes, aga Eestis ärge üritagegi, et Eesti piiri peal ei võeta altkäemaksu vastu.“* (I8, intervjuu) Intervjueeritava I9 sõnul jäävad tõsisemad rikkumised eelkõige aastate tagusesse aega ja 90ndatesse. *„Kui mingid juhtumid on, siis need jäävad ikkagi aastate taha..., ikkagi oli neid juhuseid, kus mitu töötajat seal mängisid kokku ja tehti seal siis neid raha kantimisi ja tõesti need on seal, ma arvan 90ndate lõpu aastad.“* (I9, intervjuu) Juhtumitest toodi välja ka olukordi, kus maksuaudiitoritele on altkäemaksu pakutud, kuid ametnik pole seda vastu võtnud. Organisatsioonisiseseid juhtumeid väga palju esile ei toodud, kuid järelduste tegemisel tuleb arvestada, et kõigist juhtumitest ei ole töötajatel lubatud rääkida ning intervjuu läbiviija ei pruugi täielikku ülevaadet saada.

Eesmärgiga uurida Maksu- ja Tolliameti töötajate hoiakuid vilepuhumise suhtes kirjeldati intervjueeritavatele olukorda, kus üks töötaja on toime pannud rikkumise, näiteks kasutanud ära oma ametivõimu soodustuste saamiseks, seejärel on teine kolleeg andnud sellekohase vihje ning intervjueeritav saab vihjeandmisest teada. Intervjueeritaval paluti selgitada, mida ta sellisest käitumisest arvab ja kuidas vihjeandjasse suhtub.

Pooled vastanutest arvasid, et vihjeandja käitus teavitades õigesti ning sellele võib vaadata positiivselt. Kolme intervjueeritava arvates on oluline, kas vihjeandmine oli õigustatud ning kas rikkumine pandi päriselt toime. *„...ikkagi kui on põhjust vihjet anda, siis ei ole mingit põhjust minul arvata, et ta valesti on teinud või et ta on koputaja.“* (I5, intervjuu) Samas, kui vilepuhumise põhjuseks oleks lihtsalt soov kellelgi peale kaevata, siis sellesse hästi ei suhtutaks. Intervjueeritav I10 arvas, et tema vihjeandjasse positiivselt

ei suhtu ning leiab, et rikkujaga oleks pidanud enne rääkima ning proovima olukorda lahendada ilma vihjeta. „*Vot ega ma väga positiivselt ei suhtugi, ma eeldan, et kõigepealt räägiks nagu omavahel läbi,...* .“ (I10, intervjuu) Samas lisas ta, et kui rääkimisega ei saavutata soovitud tulemusi, tuleks anda vihje. Teistest vastustest erines intervjuueeritava I4 vastus, kes leidis, et teavitades oli töötaja lihtsalt seadusekuulelik kodanik, kes täitis lihtsalt oma kohust ning pole vaja jagada hinnanguid, kas ta käitus õigesti või valesti. Alljärgnevalt on esitatud Tabel 3, mis annab ülevaate intervjuueeritavate vastustest.

Tabel 3. Hoiak vihjeandja suhtes.

	Õige käitumine	Seadusekuulelik kodanik	Põhjendatud teavitus, siis õige käitumine	Väga positiivselt ei suhtu
1	x			
2	x			
3	x			
4		x		
5			x	
6	x			
7	x			
8			x	
9			x	
10				x

Allikas: Autori koostatud.

Vihejandmise suhtes kujunenud hoiakute uurimiseks küsiti intervjuueeritavalt ka vilepuhumise vajalikkuse kohta. Enamus vastanuid leidsid, et vihjeandmine on vajalik ning seda peab tegema. Eelkõige nähti seda kui avalikustamisvõimalust, süsteemi parandusviisi ning tegevust, milleta omakasu suurendamine ja ärakasutamine hakkaksid kiiremini levima. Samuti näitab vilepuhumine, et midagi on valesti ja olukorraga peaks tegelema: „*...see ju näitab ka, kui vihje tuleb, et midagi on seal valesti ja sellega tegeletakse..., siis võibolla see inimene, kes see pahalane on, siis võibolla ei olegi kohta selles asutuses, sest ta õõnestab struktuuri.*“ Vilepuhumine on ka tagasisideks teistele, sest kui vihjest on kasu ja rikkuja saab vastava karistuse, näevad teised, et käituda tuleb seaduste alusel, sest rikkumised tulevad välja.

Organisatsiooni juhtivtöötaja pidas vihjeandmist viisiks, mis aitab töötajaid rikkumistest eemal hoida. Tema sõnul ei pruugi töötajate kohusetunne alati piisav olla ning on vaja natuke hirmu, et rikkudes võib vahele jääda ning tegudel on tagajärjed. Samuti leiti, et vihjeteta võib jutt rikkumise kohta küll levida ja muutuda nn kuulujutuks, kuid kuna keegi

ametlikult vihjet ei anna, pole alust juhtunud uurida ning ka kuulujutt ei pruugi jõuda töötajate kõrvu, kelle pädevuses on olukorraga tegeleda. Mõni intervjuueeritav leidis, et kuna ta pole vilepuhumisega piisavalt kokku puutunud, siis ta ei oska hinnata, kas vihjeandmine on vajalik või mitte.

Varasematest uuringutest on selgunud, et üks põhjustest, miks inimesed vihjeid ei anna, on tagajärgede kartmine (Jatsa 2019: 5). Ka antud töö raames läbi viidud uuringus mainisid intervjuueeritavad, et vihjeandmisel võivad olla negatiivsed tagajärjed. Kõige levinum tagajärg, mida kardeti, on teiste töötajate hoiakute muutumine, näiteks teiste halvakspanu, põlu alla jäämine ja kartus, et vihjeandjast hoitakse eemale. Toodi välja ka töökohast ilma jäämist ning hirmu, et ei leita enam uut tööd. „*Inimestel on endil selline alateadlik hirm, et kui ma näiteks kellelegi midagi ütlen või oma ülemuse või organisatsiooni peale kaeban, võibolla ei leia ma edaspidi tööd.*“ (I3, intervjuu)

Põhjustena, miks ei pruugi inimesed vihjet anda, tõi organisatsiooni juhtivtöötaja välja kaks tema arvates kõige olulisemat põhjust: esiteks ei tunne organisatsiooni töötajad alati kõiki rikkumisi ära. „*Võibolla tavatöötaja ei taipagi, et see on rikkumine... ja võib laiemas perspektiivis nagu ametile kahjuks tulla, kui me seda ei ütle.*“ (I2, intervjuu) Seda kinnitasid ka intervjuueeritavate vastused küsimusele kas nad arvavad, et tunnevad rikkumised ära. Just lühema tööstaažiga töötajad arvasid, et nad ei pruugi alati rikkumiste toimumist ära tunda. Organisatsioonis kauem töötanud ametnikud selgitasid, et kuna neil on pikaajaline töökogemus, usaldavad nad end piisavalt otsustama, kas nad on teada saanud rikkumisest või tõlgendavad olukorda valesti. Teise olulise põhjusena tõi intervjuueeritav välja, et töötajad ei taha end asjasse segada ega saada osaks uurimisprotsessist.

Samuti mainiti ükskõiksust ehk töötaja ei pea vilepuhumisega kaasnevat pingutust vajalikuks ja arvab, et juhtunu tuleb välja ka vihjet andmata. Sellega seoses selgitati, et kuna tööülesanded on individuaalsed, siis sageli ei jagu tähelepanu, et jälgida ja kuulata, mida teised teevad. Üheks hirmuks oli ka teavitaja isiku avalikuks tulemine ehk töötajad kartsid, et vihjeandjale ei tagata anonüümsust. Lisaks mainisid juhtivtöötajad, et ametnikud on enamasti rahumeelsed ning ei soovi konflikte ning ka seetõttu võib mõni vihje andmata jääda.

Töötajate hoiakutele väljaselgitamise järel uuriti, kuidas organisatsioonis üldiselt vihjeandmisesse suhtutakse ja millised on vilepuhumise mehhanismid ning kas töötajad teavad nendest. Intervjueeritavate hinnangul on juhtkonna hoiakud vihjeandmise suhtes positiivsed ja sellele ei vaadata viltu. Lisaks leiti, et Maksu- ja Tolliametile on oluline hea maine, sest amet täidab kontrollülesannet teiste organisatsioonide ja eraisikute üle, vihjeandmise abil on võimalik rikkumised kiirelt avastada ja vältida nende avalikkuse ette jõudmist ning seega saab vältida võimalikku mainekahju. „*Kuna me oleme selline asutus, kus meil on kontrollifunktsioon teiste üle, siis meil endal ei saa teisitimõtlemist olla.*“ (I3, intervjuu) Seega nähakse vilepuhumist olulise vahendina, kuidas ära hoida võimalikke skandaale ja juhtumeid, mis vähendaksid ühiskonna silmis Maksu- ja Tolliameti usaldusväarsust.

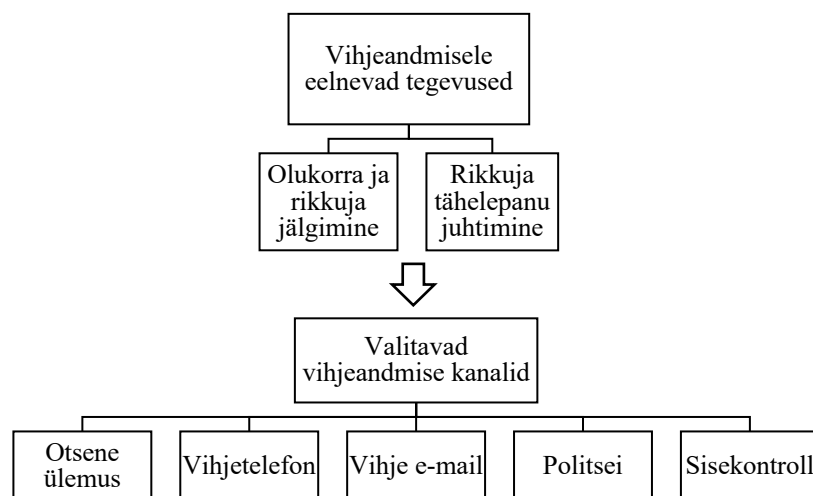
Antud tööle eelnenud uuringute tulemustest on välja tulnud, et üks põhjuseid, miks vihjeid ei anta on arvamus, et vilepuhumise tulemusel olukord ei parane (Jatsa 2019: 5). Seega küsiti ka intervjuus, kas ametniku arvates vilepuhumise järgselt võetakse midagi ette ja juhtum saab lahenduse. Maksu- ja Tolliameti töötajad väljendasid kõik usaldust oma organisatsiooni vastu ja olid kindlad, et juhtkond reageerib, vihjega tegeletakse ja juhtumit uuritakse. Samas toodi välja, et uurimine ja kogu menetlusprotsess võib aega võtta ning lahendus ei pruugi kohe saabuda.

Juhtivtöötajad tõid välja, et kuna enamus kollektiivid liikmetest on väga pikaajase kogemusega töötajad, siis on tekkinud tugev usaldus töötajate vahel. Samuti mainisid juhid, et on alati julgustanud oma töötajaid rääkima. „*..., et ma alati julgustan oma töötajaid ja ütlen, et ma olen teie jaoks igas olukorras olemas.*“ (I9, intervjuu) Juhtivametnikud kirjeldasid oma alluvaid kohusetundlike ja tublide töötajatena ning kollektiividele on iseloomulik tihe töötajatevaheline suhtlus, mis muudab vilepuhumise mugavaks ja võimalikuks.

Vihjeandmise soodustamiseks on tarvis süsteeme, mille abil on vilepuhujal võimalikult lihtne vihjet anda. Juhtivtöötaja sõnul on Maksu- ja Tolliameti kogu vihjeandmise protsess reguleeritud ning täpselt paika pandud. „*...meil on see vihjeandmine ametis väga paika pandud ja reglementeeritud, et kuidas me peaksime neid vihjeid edastama.*“ (I2, intervjuu) Vihje andmisesse tuleb alati kaasata otsene ülemus, välja arvatud juhul kui otsene ülemus on rikkumisega seotud. Vilepuhumiseks saab ka kasutada süsteemisest

vihjetelefoni või saata vihje e-kirja teel. Lisaks vihjeandmise süsteemidele on Maksu- ja Tolliametis toimiv kontrollisüsteem ehk sisekontroll, mille töö on töötajate õigusrikkumiste tõkestamine ja avastamine. „*Ametis on meil sisemised töökorralduslikud juhendid ja seda kõike kontrollib ja jälgib sisekontroll.*“ (I2, intervjuu) Kõik intervjuueeritavad mainisid sisekontrolli olemasolu ning olid veendunud, et sisekontrolli töö on edukas ja aitab vältida töötajatepoolseid rikkumisi. Vihjeandmise süsteemis on tagatud ka anonüümsus ja see on saanud kinnitust ametis varem aset leidnud vilepuhumise juhtumite puhul. „*Ma tean juhtumeid, kus on inimesed öelnud teise kohta või olukorra kohta ja anonüümsus tagatakse.*“ (I2, intervjuu)

Intervjuu käigus kasutatud situatsiooniküsimused aitasid mõista, kas töötajad oleksid vajadusel valmis vihjeid andma ning kuidas nad seda teeksid, millised oleksid nende esimesed sammud. Alljärgnev Joonis 3 annab ülevaate, millised tegevused vilepuhumisele eelnevad ning milliseid vihjeandmise kanaleid töötajad kasutaksid, kui on langetanud otsuse vihjet anda.



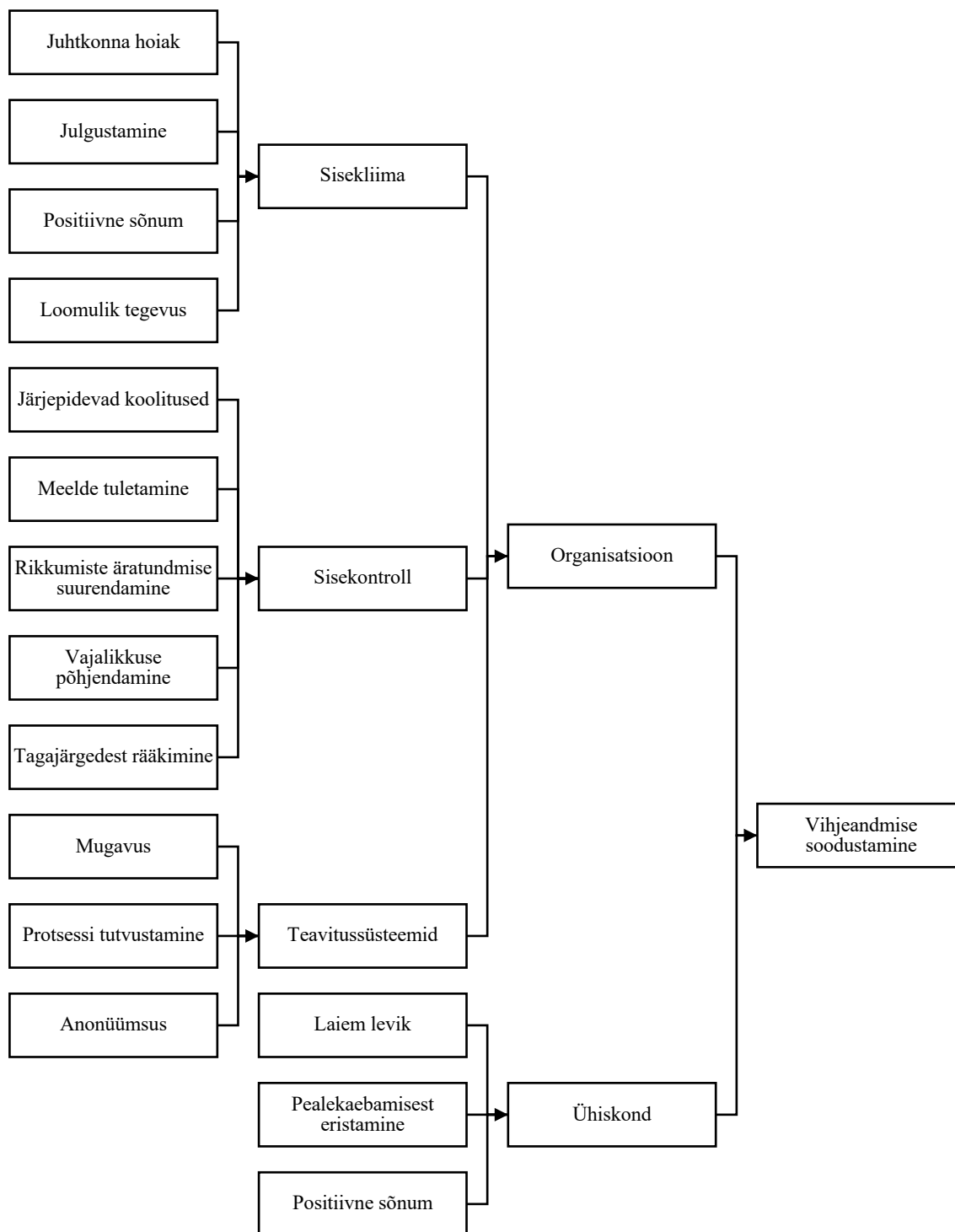
Joonis 3. Vihjeandmisele eelnevad tegevused ja vihjeandmiseks valitavad kanalid. Allikas: Autori koostatud.

Ükski intervjuueeritav ei öelnud, et tema kindlasti vihjet ei annaks. Samas kirjeldati, et vihjeandmine sõltub olukorrast: mängib rolli, kas rikkumine on tõsine või kergem, korduv või ühekordne ja kas rikkumist märganud töötaja on kindel, et tõlgendas olukorda õigesti. Mitu intervjuueeritavat tõid välja, et enne kui nad vihjet annavad, jälgivad nad ise olukorda

ja rikkumise toime pannud isikut. Paljud pidasid õigeks kergemate rikkumiste puhul esmalt kolleegi endaga vestelda ning olukorrale tähelepanu juhtida. Põhjenduseks toodi, et mõni kergem rikkumine, näiteks andmebaasidest oma lähedaste info vaatamine, võib juhtuda ka tahtmatult. Kui töötajad siiski otsustavad vihjet anda, siis kõige enam leiti, et esmalt tuleb vihje anda oma otsesusele ülemusele. Vilepuhumise kanalitena toodi välja ka vihjetelefoni ja e-posti kasutamist ning seda eesmärgiga kindlustada oma anonüümsus. Üks intervjuueritav mainis ka politsei kaasamist. „*Teavitaks otsest ülemust. Ma arvan küll, hetkel ei mõtleks midagi muud välja. Politsei on muidugi teine variant.*“ (I1, intervjuu) Üks juhtivtöötajatest tõi teavituskanalina välja sisekontrolli osakonna, kuhu tõsiste rikkumiste korral pöörduks.

Intervjuu käigus paluti vastanutel pakkuda võimalusi vilepuhumise soodustamiseks. Järgmiselt leheküljelt leitatav Joonis 4 annab ülevaate viisidest, kuidas viheandmist saab soodustada. Soodustamise viise saab jagada organisatsioonisisesteks ja ühiskondlikeks. Organisatsioon peaks looma sobiva sisekliima, kus vihjeandmine on soositud. Töötajaid tuleb julgustada ja levitada vilepuhumise kohta positiivset sõnumit ning rääkima rohkem ka sellest, et vihjeandmine ei ole pealekaebamine. Vihjeandmise maine peaks olema piisavalt hea, et see muutuks loomulikuks tegevuseks. „*..., mitte et hirmu all seda tehtaks, vaid see peaks olema loomulik tegevus.*“ (I1, intervjuu)

Seitse intervjuueritavat tõi välja, et oluline soodustamisviis on teadlikkuse tõstmine. Mainiti, et sisekontroll viib läbi koolitusi rikkumiste kohta, mida ametnik toime panna ei tohi, kuid otseselt vihjeandmisest või vilepuhumisest nii palju ei räägita. Seega leiti, et sisekontrolli peaks korraldama järjepidevaid koolitusi, mis vilepuhumise teemasid meelde tuletaks. Intervjuueritav I2 mainis, et kui pikka aega ei ole rikkumisi ja vihjeandmise juhtumeid esinenud, siis kipuvad töötajad juhtumeid ja õigesti käitumist unustama. „*Kui tükk aega ei ole mingit olukorda olnud, siis unustad ära need.*“ (I2, intervjuu) Seega rõhutas ta koolituste järjepideva läbiviimise olulisust. Samuti peeti oluliseks vilepuhumise tagajärgedest rääkimist, mis aitab vähendada hirmu tagajärgede ees. „*..., mis see endaga kaasa võib tuua ja mida ta ei too tegelikult kaasa vihjeandjale.*“ (I6, intervjuu)



Joonis 4. Vihjeandmise soodustamise viisid. Allikas: Autori koostatud.

Soodustamisele aitab kaasa ka toimiva vihjeandmise süsteemi olemasolu, mida on mugav ja lihtne kasutada ning mis on töötajatele tuttav. Samuti on oluline kirjeldada, kuidas

vilepuhumise protsess toimib ja mis saab pärast vihje andmist. Toimiva süsteemi oluline tunnus on ka anonüümsuse tagamine. Selleks, et vältida vilepuhuja isiku avalikuks tulemist, tõi üks intervjueritav välja, et juhtumiga peaks tegelema võimalikult vähe inimesi ja ainult need ametnikud, kes olukorda lahendada saavad.

Lisaks organisatsioonisisestele soodustamisviisidele mainiti ka ühiskonna olulisust vilepuhumise soodustamisel. Näiteks usuti, et kui vihjeandmine laiemalt levib, julgevad inimesed seda rohkem teha. „...*kui kõik juba hakkaksid tegema, mitte ainult üks-kaks vihjet ei tuleks, vaid rohkem oleks seda.*“ (I3, intervjuu) Samuti aitab kaasa vihjeandmise maine paranemine ja positiivse sõnumi levitamine, lisaks eristamine, et vihjeandmine ja pealekaebamine ei ole omavahel seotud ja vilepuhujaid ei tohiks seostada „koputajatega“.

2.3. Järeldused

Uuringu tulemuste põhjal võib öelda, et Maksu- ja Tolliameti töötajad mõistavad, et vihjeandmise sisu on toime pandud rikkumisest teavitamine, kuid seostavad seda eelkõige organisatsiooniväliste vihjetega, sest puutuvad nendega rohkem kokku. Samuti võib sellest järeldada, et uuritud organisatsioonis ei tule organisatsioonisisest vihjeandmist väga sageli ette. Kuna minevikus toimunud juhtumitena meenusid töötajatele enamasti ameti tollipoolle aset leidnud juhtumid, siis võib arvata, et sealsed juhtumid on sagedasemad.

Suurem osa intervjueritavatest olid asutuse väga pikaajased töötajad ning nende juhtivtöötajad kirjeldasid oma alluvaid kohusetundlike ja tublidena. Seega võib arvata, et vihjeandmise otsuse langetamisel võib antud ameti töötajate puhul arvestada ka kohusetundega, mis ametnikke vihjeid andma motiveerib. Kui uuritavad töötajad ei käituks oma töös professionaalselt ja seadustele kohaselt, siis ei oleks nad oma ametikohal nii pikalt töötanud. Lisaks iseloomustab töötajaid usaldus oma organisatsiooni vastu. Töö teoreetilisest osast lähtuvalt peaks õiglane ja aus organisatsiooni juht suutma luua õhkkonna, kus vihje jõuab esmajoones temani (Lennane 2012: 257). Maksu- ja Tolliameti töötajad usaldavad oma juhtivtöötajaid ning tõi välja, et juhul kui nad peaksid vihjet andma, pöörduksid nad esmalt oma otsese ülemuse poole. Seega on vihjeandmist soodustavad tegurid usaldus ning õhkkonna loomine, kus saab kõigest rääkida. Lisaks on olulised toimivad vilepuhumise mehhanismid, millega töötajad kursis on (Jatsa 2019: 17).

Maksu- ja Tolliameti töötajad teavad, kuidas nad vihjeid saavad anda ning organisatsioonis on vilepuhumine reguleeritud. Seega ei ole antud organisatsiooni töötajate puhul vihjeandmise takistuseks teadmatus, kuhu vihjega pöörduda. Lisaks töid töötajad välja samad teavituskanalid, mille kohta leiab infot ka Maksu- ja Tolliameti kodulehelt ning seadusandlusest, seega on töötajate teadmised ja seatud reeglid omavahel kooskõlas.

Valdavalt iseloomustab Maksu- ja Tolliameti töötajaid positiivne suhtumine vihjeandmisesse ning enamik vastanutest väitsid, et on vajadusel valmis vihjet andma ja julgevad seda teha. Varasemate uuringute põhjal on selgunud, et eestlaste hoiakud vihjeandmisesse on pigem vaenulikud (Jatsa 2019: 8), seega erinevad antud töö raames läbiviidud uuringu tulemused varasematest. Põhjus, miks Maksu- ja Tolliameti ametnikud vilepuhumisse positiivsemalt suhtuvad võib olla selles, et antud organisatsiooni töötajad puutuvad palju kokku väljastpoolt organisatsiooni tulevate vihjetega, seega mõistavad nad, et vihjeandmine on tõhus viis, kuidas rikkumised avastada ja need lahendada. Samas ei välista see võimalust, et reaalses olukorras ametnik vihjet ei anna, sest hoiakute uurimisel on sage küsimus, kas indiviidi käituvad alati oma hoiakutele vastavalt (Pratkanis *et al* 1989: 244) ning isegi, kui töötaja peab vilepuhumist vajalikuks ja moraalselt õigeks käitumiseks, võib ta vihje andmata jätta. Vihjeandmine on siiski iga inimese enda otsus ja sõltub palju konkreetsest olukorrast. Mõne intervjuueeritava puhul ei mõjunud vilepuhumist kinnitava vastus piisavalt veenvalt. Sellele viitas näiteks vastustes sõna „võibolla“ kasutamine, kahtlev hääletoon ning teiste küsimuste vastustes vihjeandmise negatiivsete külgede kirjeldamine, näiteks kirjeldati seost pealekaebamisega. Teisest küljest tõi üks intervjuueeritav välja, et on andnud vihjeid liiklusrikkumisi märgates ja helistanud politsei infotelefonil. Antud olukorda ei saa küll otseselt üle kanda organisatsioonisiseste rikkumiste teavitamisele, kuid samas võib see kinnitada intervjuueeritava vastust, et ta julgeks ka organisatsioonisiselt vihjeid anda.

Nagu on ka varasemad uuringud selgitanud, siis eestlased seostavad vihjeandmist sageli pealekaebamisega (Jatsa 2019: 8), kinnitas ka läbiviidud uuring, et vihjeandmisest rääkides mainitakse sageli pealekaebamist, samas mõistetakse, millised on nende kahe erinevused. Uuringu tulemustest selgus, et kuigi vihjeandmise eesmärk on avaliku huvi kaitsmine, siis usutakse, et ajend vihjet anda võib sageli siiski olla pahameel ning kuna

inimesed arvavad, et ka pealekaebamine on ühiskonnas laialt levinud, on keeruline vahet teha, kas tegemist on avaliku huvi kaitsmiseks antud vihjega või pealekaebamisega. Seega järeldeb töö autor, et kui väheneks pealekaebamine, siis suhtutaks ka vihjeandmisesse positiivsemalt ja seda ei seostataks niivõrd pealekaebamisega.

Töö teoreetilisest osast selgus, et vihjeandmise suhtes kujunenud hoiakuid mõjutavad organisatsiooni ja ühiskonnaga seotud tegurid, vihjeandmise tagajärjed ja indiviidi omadused (vt Joonis 2 lk 22). Uuringu tulemuste põhjal võib välja tuua sarnased tegurid.

Organisatsioonisiseste tegurite seas on olulisim üldine maine, mis on organisatsioonis vihjeandmisel kujunenud. Kui juhtkond vilepuhumist soosib ja levitab positiivset sõnumit, on ka töötajate hoiakud positiivsemad. (Jatsa 2019: 8) Ka läbiviidud intervjuudes osalenud ametnikud pidasid organisatsioonisisest suhtumist oluliseks teguriks, mis mõjutab ka töötajate hoiakuid ning Maksu- ja Tolliameti töötajad tõid välja, et nende organisatsioonis vihjeandmisele negatiivselt ei vaadata.

Lisaks selgus töö teoreetilisest osast, et vihjeandmine võib sõltuda ka töötaja ametipositsioonist (Keenan 2002: 17). Läbiviidud uuringus ei mainitud, et ametipositsioon vihjeandmistele mõju avaldaks, kuigi leiti, et organisatsioonis juhtivatel ametikohtadel töötavad inimesed peaksid rikkumiste puhul märkama nende laiemat mõju ning saama aru, et vihjeandmine ei tule kasuks ainult konkreetsele osakonnale, keda vihje puudutab vaid kogu organisatsioonile laiemalt. Seega peaksid juhtivtöötajad vilepuhumisse paremini suhtuma ja rikkumise avastamisel suurema tõenäosusega vihjet andma.

Varasemate uuringute tulemused on näidanud, et sageli usuvad organisatsioonide töötajad, et kui nad vihjet annavad, siis ei võeta neid kuulda (Björkelo *et al* 2008: 19) ning vilepuhumine ei too kaasa olukorra paranemist (Jatsa 2019: 5). Maksu- ja Tolliameti töötajaid iseloomustab usaldus oma organisatsiooni vastu ning veendumus, et vihjeandmisel saab olukord lahenduse. Lisaks peavad Maksu- ja Tolliameti töötajad vihjeandmist oluliseks ja vajalikuks tegevuseks, mis aitab võidelda ebaseaduslike tegevustega. Intervjuudes osalenud töötajate arvates annab vihjeandmine märku, et midagi on valesti, see selgus ka töö teoreetilises osas (WhistleB 2017). Seega ei ole

Maksu- ja Tolliameti töötajate puhul vihjeandmist takistavad tegurid selle ebaoluliseks pidamine või arvamus, et vilepuhumisele ei reageerita ja olukord ei lahene.

Ühiskondlikest teguritest on olulised vihjeandmise levik, vajalikkuse mõistmine ja maine ehk kas vilepuhumist seostatakse pealekaebamisega või mitte (Jatsa 2019: 7). Seda kinnitasid ka uuringu tulemused. Samas ei toodud intervjuude käigus välja vihjeandjate kaitset puudutavad teemasid. Kaudselt võib kaitsemehhanismina välja tuua vilepuhuja anonüümsuse tagamise, mis aitab ära hoida võimalikke vihjeandmise negatiivseid tagajärgi, kuid otseselt kaitsest ei räägitud. Põhjus, miks intervjueeritavad vilepuhujate kaitset ei maininud võib olla selles, et Maksu- ja Tolliameti töötajad pole ise otseselt organisatsioonisisese vihjeandmise olukordadega lähedalt kokku puutunud. Samuti võib põhjuseks olla, et vilepuhujate kaitse on reguleerimata valdkond ning vihjeandjad on kaitstud vähem kui pooltes Euroopa Liidu riikides (Tuulik 2019), seega pole inimesed vihjeandjate kaitsest teadlikud ja ei oska seda teemaga seostada ning toovad välja vaid võimalikke vihjeandmise tagajärgi. Kui vihjeandjate kaitse oleks paremini reguleeritud ja inimesed sellest teaksid, võimaldaks see tagajärgede kartmist vähendada.

Hoiakuid mõjutava tegurina võib välja tuua vihjeandmise tagajärjed, mis sarnanesid töö teoreetilises osas leitud tulemustega ehk vihjeandmise tagajärjed mängivad rolli hoiakute kujunemisel ning sageli võivad just tagajärjed olla need, mille tõttu töötaja otsustab vihje andmata jätta, kuigi tema hoiak vilepuhumisse võib olla positiivne ja ta usub, et see on moraalselt õige. Järgmiselt leheküljelt leitud Tabel 4 selgitab, milliseid tagajärgi Maksu- ja Tolliameti töötajad välja tõid ja kuidas need sarnanesid või erinesid varasemate uuringute tulemustest.

Töö teoreetilises osas ei mainitud tagajärjena hirmu, et ei leita uut töökohta. Põhjus, miks Maksu- ja Tolliameti töötajad seda mainisid võib seisneda selles, et uuritavad teenindusbürood asusid Võrus ja Põlvas, mis on väiksed linnad ja sealsed võimalused töökohtade leidmiseks on piiratud. Seega võib pärast töö kaotamist olla samalaadse töö, mida ametnikud on harjunud tegema ja juba aastakümneid teinud, leidmine väga keeruline. Seega on antud hirm põhjendatud.

Tabel 4. Vihjeandmise tagajärjed.

Teoreetiline osa	Sarnasused	Uuringu tulemused
• Teistest eraldamine • Tööülesannete muutumine • Väärkohtlemine • Suurenenud kontroll • Liiga keerulised ülesanded • Psühhiaatrilise kontrolli nõudmine	• Töö kaotamine, koondamine • Kolleegide muutunud hoiakud (eemale hoidmine) • Halvakspanu • Ähvardused, kättemaks	• Ei leia enam uut töökohta • Pealekaebaja maine

Allikas: autori koostatud läbiviidud uuringu tulemuste ja autorite Near, Miceli (1985: 4), Jatsa (2019: 5), Lennane (2012: 250-251), Bjørkelo *et al* (2008: 19) põhjal.

Varasematest uuringutest on selgunud, et pärast vihje andmist võivad kolleegide hoiakud vihjeandjasse muutuda. Maksu- ja Tolliameti töötajad tõid konkreetselt välja, et pärast vilepuhumist võidakse vilepuhujat hakata pealekaebajaks pidama. Seega võib järeldada, et nagu ka töö teoreetilisest osast selgus (Jatsa 2019: 8), seostatakse vihjeandmist sageli pealekaebamisega.

Viimaseks hoiakuid kujundavaks teguriks on indiviidi omadused ning peamiselt mängivad rolli kohusetunne ja julgus. Kuna vihjeandmine on avaliku huvi kaitsmine (Devitt 2015: 5), siis kodanik, kes väärtustab turvalist ja ausat ühiskonda, peaks tundma kohustust rikkumist märgates sellest teavitada. Maksu- ja Tolliameti töötajate puhul tuleb arvestada ka ametniku eetikakoodeksit, mis eeldab, et ametnik rikkumist märgates midagi ette võtab (Ametniku eetikakoodeks 2015: 8). Seega kui töötaja leiab, et teavitamine on avaliku huvi kaitsmiseks kohustuslik, siis ta seda ka teeb. See aga sõltub indiviidi enda väärtustest. Lisaks on varasematest uuringutest ja antud töö raames tehtud intervjuudes selgunud, et põhjus, miks inimesed vihjeid ei anna, on hirm tagajärgede ees. Seega on oluline tegur ka indiviidi julgus. Seega, kui inimene on piisavalt kohusetundlik, et mõista vihjeandmise tähtsust ning ta on piisavalt julge, et mitte karta vihjeandmise tagajärge, on ta valmis vihjet andma.

Läbiviidud uuringu piirangutena võib välja tuua väikse valimi, mis ei võimalda uuringu põhjal tehtud järeldusi üldistada ning öelda, et Maksu- ja Tolliameti töötajate hoiakud iseloomustavad ka teiste organisatsioonide töötajaid. Sellest lähtuvalt on teiseks piiranguks ühe organisatsiooni uurimine ja ka organisatsiooni kahe teenindusbüroo

töötajate uurimine. Seega peaks põhjalikuma ülevaate saamiseks laiendama uuringut rohkemate teenindusbüroode töötajate uurimisele ning samuti tuleks kaasata erinevate ametipositsioonide töötajaid, rohkem juhtivtöötajaid ja ka erinevaid ülesandeid täitvaid ametnikke. Lisaks on uuringus osalenud organisatsioon avaliku sektori asutus, mis on tugevama riigipoolse kontrolli all ja allub rohkematele regulatsioonidele kui erasektoris tegutsev ettevõte. Seega on kindlasti era- ja avaliku sektori organisatsioonid erinevad ning võivad ka erineda töötajate hoiakud vilepuhumisse. Uuringu edasi arendamiseks tuleks uurida ka erasektori organisatsioone ning lisaks tuleks uurida suuremat valimit. Samuti tuleks täpsemalt uurida vihjeandmise tagajärgi ning selleks võiks uuringus osaleda inimesed, kes on vihjet andnud ja seeläbi saaks täpsemalt selgitada, millised on vihjeandmise tagajärjed.

KOKKUVÕTE

Vihjeandmine ehk vilepuhumine on üks peamisi viise, kuidas organisatsioonid saavad võidelda korruptsiooni vastu ja tagada julgeoleku ning hea valitsemistava. Kuigi vihjeandmise eesmärk on avaliku huvi kaitsmine ja tegemist peaks olema soositud käitumisega, pole vihjeandmisega seotud hoiakud sageli üksnes positiivsed.

Vihjeandmise ammendava definitsiooni sõnastamine on siiani teemat uurivate teadlaste jaoks vaidlusküsimus. Üldiselt on vihjeandmine käitumisviis, kus organisatsiooni liige avalikustab ebaseadusliku või ebaeetilise tegevuse isikutele või organisatsioonidele, kelle võimuses on reageerida ja olukord lahendada. Vihjeandmiseks võib töötaja kasutada nii organisatsioonisiseseid kui ka -väliseid kanaleid. Samuti võib rikkumise toime pannud isik olla vihjeandja kaastöötaja või ka kõrgemal ametipositsioonil olev töötaja.

Vilepuhumine on aktuaalne ja tähtis, sest paljud ulatuslikud rikkumised on avastatud tänu vihjetele. Kuigi vihjeandjaid nähakse mõningatel juhtudel kangelasena, siis varasematest uuringutest on leitud, et organisatsioonide töötajad rikkumisest teada saades alati vihjet ei anna. Vihjeandmise suhtes kujunenud hoiakuid mõjutavad ühiskondlikud ja organisatsiooniga seotud tegurid, vihjeandmise tagajärjed ja indiviidi omadused.

Antud töö raames viidi Maksu- ja Tolliametis läbi uuring, mille tulemusena selgitati ametnike hoiakuid vihjeandmisesse ja tegureid, mis neid kujundavad. Maksu- ja Tolliameti töötajad mõistavad vilepuhumise tähendust ning nende arvates on vihjeandmine vajalik ja oluline. Vihjeandjatesse suhtutakse hästi, kui antud vihje on õigustatud ning rikkumine ka päriselt toime pandi. Samas näevad Maksu- ja Tolliameti töötajad vihjeandmise seost pealekaebamisega ning arvavad, et sageli on keeruline vahet teha, kas vihje anti avalike huvide kaitsmiseks või pahameele tõttu.

Maksu- ja Tolliameti töötajate hoiakuid vihjeandmise suhtes mõjutab organisatsioonisisene suhtumine vihjeandmisesse ehk kas seda soodustatakse ning levitatakse sõnumit, et vihjet andes käitutakse õigesti. Lisaks on tähtis juhtkonna

suhtumine vihjeandmisesse ja töötajate julgustamine ning samuti peab töötaja vihje andmiseks organisatsiooni ning otsest ülemust usaldama. Vihjeandmise puhul on tähtis käsitleda ka vilepuhumise mehhanisme ja nende olemasolu. Maksu- ja Tolliameti töötajad on kursis, kuidas vajadusel vihjet anda saab ning organisatsioonis on vilepuhumine reguleeritud, mugav ja anonüümne. Samuti on töötajad veendunud, et pärast vihje andmist saab olukord lahendatud.

Ühiskondlikul tasandil mõjutavateks teguriteks on vihjeandmise levik, vajalikkus ja maine. Mida laiemalt on vihjeandmine levinud, seda loomulikumaks see muutub. Teiseks peavad töötajad mõistma, miks vihjeandmine vajalik on ja lisaks tuleb eristada vihjeandmist pealekaebamisest. Oluline hoiakuid kujundav tegur on ka vihjeandmise tagajärjed. Kui tagajärjed on negatiivsed, siis ei pruugi töötaja vihjet anda isegi kui peab seda moraalselt õigeks käitumiseks. Vihjeandmise soodustamisele aitab kaasa ka parem vihjeandjate kaitse, mis aitab vähendada töötajate hirmu vilepuhumise tagajärgede ees. Lisaks on olulised indiviidide omadused, kui nad on piisavalt kohusetundlikud ja julged, suhtuvad nad vihjeandmisesse kui moraalselt õigesse käitumisviisi ning on valis seda tegema.

Antud uuringu tulemusi saab kasutada organisatsioonisisese vihjeandmise soodustamiseks kuna uuringu käigus toodi välja, mis aitaks vihjeandmise mainet parandada ja seda soodustada. Lisaks on uuringu oluline järeldus, et vihjeandmist takistavateks teguriteks on vilepuhumise tagajärjed. Seega on vilepuhujate kaitse eesmärk vihjeandmise tagajärgede vähendamine, vihjeandjate kaitset puudutavate teemade tõstatamine ja teadlikkuse tõstmine ning seeläbi vilepuhumise soodustamine.

VIIDATUD ALLIKAD

1. Ametniku eetikakoodeks. (2015). *Rahandusministeerium*.
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf] 12.05.2020
2. Arnold, D. G., Beauchamp T. L., Bowie, N. E. (2019). *Ethical Theory and Business. Tenth Edition*. Cambridge University Press.
3. Association of Certified Fraud Examiners (2020). *Report to the Nations: 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*.
[<https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020/>] 12.05.2020
4. Avaliku teenistuse seadus. (2019). *Riigi Teataja*.
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012001?leiaKehtiv>] 12.05.2020
5. Bjørkelo, B. (2013). Workplace bullying after whistleblowing: future research and implications. *Journal of Managerial Psychology*. 28(3). 306-323. doi: 10.1108/02683941311321178
6. Bjørkelo, B., Ryberg, W., Matthiesen, S. B., Einarsen, S. (2008). “When you talk and talk, and nobody listens”: a mixed method case study of whistleblowing and its consequences. *International Journal of Organisational Behavior*. 13(2). 18-40.
[https://www.researchgate.net/publication/260600129_When_you_talk_and_talk_and_nobody_listens_A_mixed_method_case_study_of_whistleblowing_and_its_consequences] 12.05.2020
7. Bowden, C. (2017). *Whistleblowing protection – what does „in public interest“ mean?* Allen & Overy. [<https://www.allenoverly.com/en-gb/germany/news-and-insights/publications/whistleblower-protection---what-does-in-the-public-interest-mean>] 12.05.2020
8. Bowie, N. (1982). *Business Ethics*. New Jersey: Prentice Hall.

9. Brenkert, G. G., Beauchamp, T. L. (2010) *The Oxford Handbook of Business Ethics*. Oxford University Press. doi: 10.1093/oxfordhb/9780195307955.001.0001
10. Briñol, P., Petty, R. E., Stavradi, M. (2019). Structure and Function of Attitudes. *Oxford Research Encyclopedia. Psychology*. Oxford University Press. doi: 10.1093/acrefore/9780190236557.013.320
11. Brown, A. J., Lewis, D., Moberly, R., Vandekerckhove, W. (2014). *International Handbook on Whistleblowing Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
12. Cadwalladr, C., Graham-Harrison, E. (2018). Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach. *The Guardian* [<https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>] 12.05.2020
13. Chiu, R. K. (2003). Ethical Judgement and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control. *Journal of Business Ethics*. 43, 65-74. doi: 10.1023/A:1022911215204
14. Companies House. (2020). *Emerdata Limited*. [<https://beta.companieshouse.gov.uk/company/10911848/officers>] 12.05.2020
15. de Burgh, H. (2000). *Investigative Journalism: Second Edition*. London, New York: Routledge. [<https://urdu.shafaqna.com/wp/wp-content/uploads/2015/10/9780203895672.pdf>] 12.05.2020
16. Devitt, J. K. (2015). Speaking Up Safely Civil Society Guide to Whistleblowing: Middle East and North Africa Region. *Transparency International*. 5-7. [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/speaking_up_safely_civil_society_guide_to_whistleblowing_MENA] 12.05.2020
17. Eesti Keele Instituut. (2018). *ÕS 2018 uuend sõnad*. [<https://keeleabi.eki.ee/?leht=17>] 12.05.2020
18. Francis, R. D., Armstrong, A. F., Floxley, I. (2015). Whistleblowing: a three-part view. *Journal of Financial Crime*. 22(2). 208-218. doi: 10.1108/JFC-03-2014-0011

19. Government Accountability Project. (2019). *What is a Whistleblowing?*
[<https://whistleblower.org/what-is-a-whistleblower/>] 12.05.2020
20. Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
21. International Labour Organization. (2019). *Whistleblowing*
[<https://metadata.ilo.org/thesaurus/648756062.html>] 12.05.2020
22. Jatsa, A. (2019). *Vihjeandmise mehhanism ettevõttes. Tööriistakast*.
[http://www.transparency.ee/cm/files/vihjeandmine_erasectoris_kve2019_0.pdf]
12.05.2020
23. Jubb, P. B. (1999). Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation.
Journal of Business Ethics, 21(1), 77-94. doi: 10.1023/A:1005922701763
24. Keenan, J. P. (2002). Whistleblowing: A Study of Managerial Differences.
Employee Responsibilities and Rights Journal. 14(1). 17-32. doi:
10.1023/A:1015796528233
25. King, G. (1997). The Effects of Interpersonal Closeness and Issue Seriousness on
Blowing the Whistle. *The Journal of Business Communication*, 34(4), 419-436. doi:
10.1177/002194369703400406
26. Korruptsioonivaba Eesti. (2019a). *Vihje andmine ehk väärkäitumisest teavitamine*.
[<http://www.transparency.ee/cm/vilepuhumine>] 12.05.2020
27. Korruptsioonivaba Eesti (2019b). *ELi vihjeandjate kaitse direktiiv annab Eestile
võimaluse teavitajaid tõhusalt kaitsta*. [[http://www.transparency.ee/cm/uudised/eli-
vihjeandjate-kaitse-direktiiv-annab-eestile-voimaluse-teavitajaid-tohusalt-kaitsta](http://www.transparency.ee/cm/uudised/eli-vihjeandjate-kaitse-direktiiv-annab-eestile-voimaluse-teavitajaid-tohusalt-kaitsta)]
12.05.2020
28. Lennane, J. (2012). What Happens to Whistleblowers, and Why. *Social Medicine*.
(6)4, 249-258.
[<https://www.socialmedicine.info/index.php/socialmedicine/article/view/583/1242>]
12.05.2020

29. Macey, J. (2007). Getting the Word out about Fraud: A Theoretical Analysis of Whistleblowing and Insider Trading. *Michigan Law Review*. 105(8), 1899-1940. [www.jstor.org/stable/40041569] 12.05.2020
30. Maksu- ja Tolliamet. (2016). *Vihjeinfo*. [https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/kontaktid-tagasiside/vihjeinfo] 12.05.2020
31. Maksu- ja Tolliamet. (2019). *Sisekontrolli osakond*. [https://www.emta.ee/et/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/tutvustus-ja-struktuur/struktuuriuksuste-pohimaarused-3] 12.05.2020
32. Maksu- ja Tolliamet. (2020). *Tutvustus*. [https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/tutvustus] 12.05.2020
33. Maksu- ja Tolliameti põhimäärus. (2008). *Riigi Teataja*. [https://www.riigiteataja.ee/akt/13046080] 12.05.2020
34. Maksukorralduse seadus (2020). *Riigi Teataja*. [https://www.riigiteataja.ee/akt/12985124?leiaKehtiv] 12.05.2020
35. Miceli, M. P., Near, J. P., Dworkin, T. M. (2008). *Whistle-blowing in Organizations*. London, New York: Routledge.
36. Miceli, M. P., Near, J. P., Rehg, M. T., Van Scotter, J. R. (2012). Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistle-blowing. *Human Relations*. 65(8), 923-954. doi: 10.1177/0018726712447004
37. Nader, R., Petkas, P. J., Blackwell, K. (1972). *Whistle Blowing*. New York: Grossman Publishers.
38. National Whistleblower Center (2019c). *Sherron Watkins: Corporate Whistleblower*. [https://www.whistleblowers.org/members/sherron-watkins/] 12.05.2020
39. National Whistleblower Center. (2019a). *Bradley Birkenfeld: Tax Fraud Whistleblower*. [https://www.whistleblowers.org/members/bradley-birkenfeld/] 12.05.2020

40. National Whistleblower Center. (2019b). *Howard Wilkinson: Bank Fraud Whistleblower*. [<https://www.whistleblowers.org/members/howard-wilkinson/>] 12.05.2020
41. Near, J. P., Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 4, 1-16. doi: 10.1007/BF00382668
42. Park, H., Blenkinsopp, J. (2009). “Whistleblowing as Planned Behavior – A Survey of South Korean Police Officers. *Journal of Business Ethics*. 85. 545-556. doi: 10.1007/s10551-008-9788-y
43. Pope, K. R. (2017). *How whistle-blowers shape history*. [https://www.ted.com/talks/kelly_richmond_pope_how_whistle_blowers_shape_history] 12.05.2020
44. Pratkanis, A. R., Breckler, S. J., Greenwald, A. G. (1989). *Attitude Structure and Function*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
45. Roche, J. (1971). *The Competitive System, to Work, to Preserve, and to Protect*. Vital Speeches of the Day.
46. Scaturro, R. (2018). *Defining Whistleblowing*. [https://www.iaca.int/images/Research/Research_paper_05_Ruggero_Scaturro_final.pdf] 12.05.2020
47. Siegelman, W. (2019). *Cambridge Analytica is dead – but its obscure Network is alive and well*. The Guardian. [<https://www.theguardian.com/uk-news/2018/may/05/cambridge-analytica-scl-group-new-companies-names>] 12.05.2020
48. Sims, R. L., Keenan, J. P. (1999). A cross-cultural comparison of managers’ whistleblowing tendencies. *International Journal of Value-Based Management*, 12(2), 137-151. doi: 10.1023/A:1007711220997
49. The European Parliament. (2019). *Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of persons who report breaches of Union law*. [<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/en/pdf>] 12.05.2020

50. Tuulik, M. E. (2019). *Vilepuhujad saavad parema kaitse*.
[<https://www.just.ee/et/uudised/vilepuhujad-saavad-parema-kaitse>] 12.05.2020
51. Vandekerckhove, W. (2006). *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility*. London, New York: Routledge.
52. WhistleB, Whistleblowing Centre. (2017). *Benefits of organisational whistleblowing*. [<https://whistleb.com/wp-content/uploads/2018/02/WhistleB-white-paper-Benefits-of-organisational-whistleblowing.pdf>] 12.05.2020

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Kui kaua olete Maksu- ja Tolliametis töötanud?
2. Millised on Teie tööülesanded?
3. Kirjeldage, mida mõistate vihjeandmise all.
4. Kas Teile meenub mõni juhtum Eestist või mujalt, mis on vihjeandmisega seotud?
5. Millised on Teie organisatsioonis ebamoraalsed tegevused, mille puhul oleks vihjeandmine õigustatud?
6. Kui oleksite olukorras, kus tunnete, et Teie organisatsioonis rikutakse seadust või üldtunnustatud eetikanorme, siis kuidas käituksite?
Näide situatsioonist: Oletame, et näete, kuidas teie kaastöötaja ametivõimu kuritarvitab, kuidas käitute?
7. Kui otsustaksite vihjet anda, siis kuidas Te seda teeksite, kelle poole pöörduksite?
8. Oletame, et olete situatsioonis, kus üks Teie kolleegidest on korda saatnud rikkumise, oletame, et võtnud altkäemaksu ning teine kolleeg on andnud vihje, et pandi toime rikkumine. Kuidas Te antud juhul vihjeandjasse suhtute? Kas teavitades käituti õigesti?
9. Kui palju ja mida on Teie hinnangul organisatsioon teinud selle heaks, et oleks piisavalt avatud õhkkond ja inimesed julgeks teavitada, kui nad midagi näevad?
10. Kuidas Teie arvates juhtkond suhtub/suhtuks vihjeandmisesse?
11. Kas usute, et kui vihjet annate, siis saab olukord lahenduse? Miks nii arvate?
12. Kuivõrd tunnete, et suudate ära tunda olukordi, kus pannakse toime rikkumine?
13. Kas teie hinnangul on vihjeandmine vajalik tegevus? Miks nii arvate?
14. Kas arvate, et vihjeandmine ja pealekaebamine on omavahel seotud? Miks nii arvate?
15. Millised võivad olla põhjused, miks inimesed ei pruugi vihjeid anda?
16. Mida peaks selleks tegema, et inimesed oleksid rohkem valmis vihjeid andma?

Lisa 1 järg

17. Oletame, et näete, kuidas Teie kolleeg annab ettevõttele infot, mis aitab antud ettevõttel end soodsamasse olukorda panna ning näiteks makse vältida. Kuidas käituksite, millised oleksid Teie tegutsemise sammud?

Juhtivtöötajatele esitatud lisaküsimused

1. Kuidas on Teie organisatsioonis reguleeritud vihjeandmine, kuhu peaksid töötajad pöörduma?
2. Kuivõrd julgustate oma töötajaid vihjeid andma?
3. Kui palju ja mida tehakse selle heaks, et oleks piisavalt avatud kliima, et töötajad julgeksid vihjeid anda?

SUMMARY

THE NATURE OF THE WHISTLEBLOWING AND ATTITUDES TOWARDS WHISTLEBLOWING ON THE EXAMPLE OF THE ESTONIAN TAX AND CUSTOMS BOARD

Kristiina Kõrbe

In most cases, people know what is right or wrong, ethical or unethical, legal or illegal, moral or immoral, however, people break laws and do illegal things. Although it is known that reporting the wrongdoing is right, people always don't do it.

The whistleblowing is an act of disclosure where the organization member has the information that the organization is involved in corrupt, illegal or immoral activity and informs anyone who can affect the situation (Near, Miceli 1985: 4). The whistleblowing is important tool which helps to reveal organizational wrongdoings, corruption and other illegal, immoral or unethical activities. As a research topic, whistleblowing is quite young but on the other hand, important and topical.

Nowadays the organizations are bigger and the structure of the organizations is more and more complex. As the organizations develop, detecting corruption is more difficult and whistleblowers become more important. This study is topical and important for science and society because according to Association of Certified Fraud Examiners (2020: 4) 43% of frauds are dedicated due to whistleblowing. It is necessary to find ways how to encourage whistleblowing and for this reason, it is important to identify the attitudes and whether organization members are willing to report wrongdoings or not. Researching whistleblowing, the other important topic is how to protect the whistleblowers because it is an important factor of encouraging the whistleblowing.

The goal of this research is to identify the attitudes towards whistleblowing among the employees of the Estonian Tax and Customs Board. To achieve the goal, the following research tasks are formulated:

- explain the nature, importance and different approaches of whistleblowing;
- to analyze the attitudes towards whistleblowing and the factors that influence it on the basis of previous research;
- develop a methodology and conduct interviews with employees of the Estonian Tax and Customs Board;
- to analyze the results of the study and to explain the attitudes towards whistleblowing among the employees of the Estonian Tax and Customs Board;
- to draw conclusions about the attitudes towards whistleblowing and the factors influencing it on the example of Estonian Tax and Customs Board.

The first chapter of the study introduces the theoretical foundations of the study. It explains how the whistleblowing is defined, why is it important and what are some examples of whistleblowing cases. The attitudes towards whistleblowing and works whistleblowing protection are outlined. The theoretical part of the study is based on previous research, articles and literature.

The second chapter is the empirical part of the study. The qualitative survey was conducted among the employees of the Estonian Tax and Customs Board, which explains the attitudes towards the whistleblowing among the employees and the factors that influence it.

The definition of whistleblowing has been the subject of the dispute for a long time. Many authors define it differently, but the most used definition was formulated by Near and Miceli (1985: 4). *“Whistleblowing is the disclosure by organizational members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organizations that may be able to effect action.”* That is also the definition on which this study is based on.

From previous research, it has been revealed that the employees in Estonian organizations do not have positive attitudes towards whistleblowing and they do not blow the whistle if

they have noticed a wrongdoing. Often, whistleblowing is associated with the talebearing and betraying. (Jatsa 2019: 8) On the basis of the study performed in Estonian Tax and Customs Board, the employees' attitudes towards whistleblowing were positive. On the other hand, they brought out the connection between whistleblowing and talebearing. Also, it is important to keep in mind that the people's attitudes and behavior are not always consistent (Pratkanis *et al* 1989: 244). Thus, the employees of Estonian Tax and Customs Board may think that whistleblowing is morally correct behavior but in the real situation may not blow the whistle.

As the result of the study, it turned out the factors influencing the attitudes towards whistleblowing are affected by organization, society, consequences of whistleblowing and characteristics of the individual. In the organization it is important to encourage whistleblowing, the lead employees must have positive attitudes towards whistleblowing and spread this message. Also, it is necessary to have functioning whistleblowing mechanisms, employees must trust the organization and the whistleblowing must remain anonymous.

The other factors that affect the attitudes towards whistleblowing are connected to society. The more whistleblowing spreads, the more natural it becomes, and people start seeing it more positively. Also, it is important to understand the need for whistleblowers and to see how it helps to fight corruption and wrongdoings. Understanding the importance helps to improve the image of the whistleblowing.

The other factor affecting the attitudes towards whistleblowing is the consequences of the whistleblowing, which are not always positive (Near, Miceli (1985), Jatsa (2019), Lennane (2012), Bjørkelo *et al* (2008)). The consequences that employees are afraid of are losing their job, colleagues' changed attitudes, contempt, threats and not finding a new job.

The last factor are characteristics of the individual. As the whistleblowing is an act issued in order to protect the public interest (Devitt 2015: 5), one influencing personality trait can be a sense of duty. The other is courage. Thus, when the individual has enough sense of duty and is not afraid of the consequences of the whistleblowing, the

whistleblowing is considered to be proper behavior and the employee blows the whistle if necessary.

The results of this study can be used to encourage whistleblowing in the organizations because the study identified areas that would help to improve and promote the image of whistleblowing. In addition, an important finding of the study is that the consequences of whistleblowing are barriers to it. Thus, the aim of whistleblower protection should be to reduce the consequences and raise awareness of whistleblower protection, and thus to encourage whistleblowing.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristiina Kõrbe,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

VIHJEANDMISE OLEMUS NING SUHTUMINE VIHJEANDMISESSE EESTI
MAKSU- JA TOLLIAMETI NÄITE,

mille juhendaja on Anne Reino,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi
DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.

2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 3.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kristiina Kõrbe
12.05.2020