

## Motivatsioonide roll parlamendi korrupsioonivastastes programmides

Aare Kasemets (RiTo 8), Riigikogu Kantselei nõunik

Bryane Michael (RiTo 10), Oxfordi Ülikooli Linacre College'i teadur

**Poliitikute varustamisest korrupsioonivastase tegevuse alaste teadmistega ei piisa, kui ei arvestata parlamendiliikmete huve ja motivatsiooni saadud teadmiste ja soovituste kasutamisel.**

Alates 1990. aastate keskpaigast on mitu rahvusvahelist organisatsiooni õpetanud parlamendiliikmetele üle kogu maailma, kuidas võidelda korrupsiooniga ja toetada õigusnorme. Kesk-Euroopas ja endises Nõukogude Liidus on kutsutud parlamendiliikmeid üles teostama ulatuslikumat järelevalvet täitevvõimu tegevuse üle. Samuti ergutatakse parlamendiliikmeid rajama riiki või kogu maailma hõlmavaid võrgustikke ja käima õppereisidel, millel võib olla, aga võib ka mitte olla pikaajaline mõju<sup>1</sup>. Samal ajal kui parlamentides arutletakse elavalt personali ning eelarvevahendite puuduse<sup>2</sup> ja vastuoluliste eelistuste üle, rajaneb selline väljaõpe eeldusel, et piisaval hulgal inimkapitali (teadmisi ja oskusi) luues võivad parlamendiliikmed üle saada institutsioonilistest takistustest, mis ei lase neil oma kohuseid täita ja juhtivate ametnike hulgas leviva korrupsiooni vastu tõhusalt võidelda.

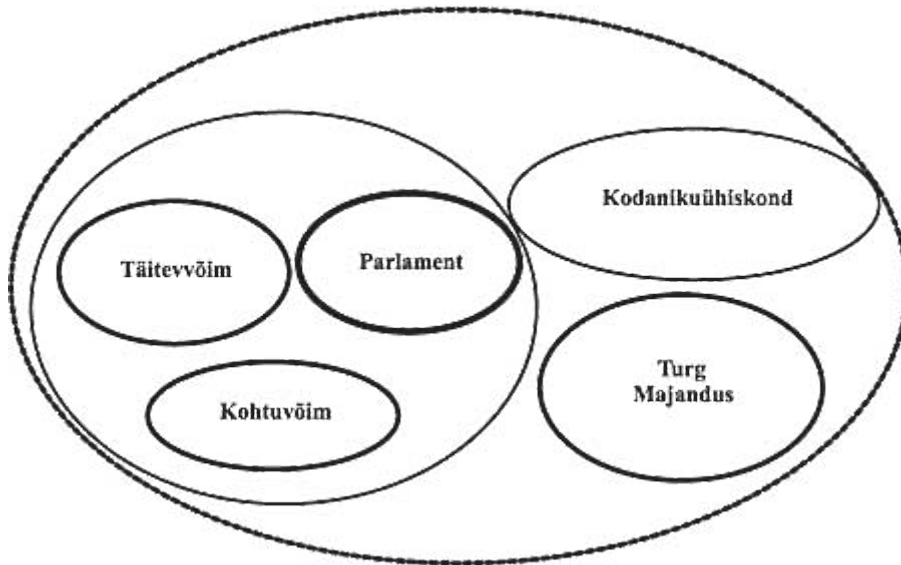
Käesolev artikkel on lühendatud versioon uurimusest, mis kanti ette Inglismaal Wroxtonis toimunud konverentsil *The Sixth Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians* (31.07.2004). Uurimuse täisteksti saamiseks pöörduda autorite poole, lühikokkuvõte on

aadressil: <http://users.ox.ac.uk/~scat1663/Publications/Presentations/Parliamentary%20Policy%20Brief.pdf>.

## Teadlikkuse tõstmine ja soovitused

Korrupsioonivastase tegevuse nn esimese laine ajal 1990. aastail hõlmas doonorite sponseeritud parlamendiliikmete koolitus eripärast riigi kontseptsiooni, mis mõjutas tugevalt ka programmide ülesehitust. Joonisel 1, mis on kujundlik näide 1990. aastate alguse institutsionaalsest arusaamast, on näha riigi eraldiseisvad võimuorganid. Selline ettekujutus riigist toob täidesaatva ja seadusandliku võimu välja eraldiseisvate üksustena, mis peavad tegema koostööd ja samal ajal teineteise võimu tasakaalustama. Mõnikord kujutatakse neid üksusi suure hoone sammastena. Nendes analoogiates on "institutsioonid nagu isikud" – seisavad eraldi, mõnikord teevad koostööd, mõnikord töötavad üksteisele vastu. Aruteludes kodanikuühiskonna rollide üle peetakse viimast sageli samuti n-ö eraldiseisvaks isikuks, riigi vastandiks ja riigivõimu tasakaalustavaks jõuks. See on lihtsustatud arusaam. Parlamendiliikmed valitakse kodanikuühiskonnast ja tihti ei esinda kodanikuühiskonna organisatsioonid neid organisatsioone, mida nad peaksid esindama.

*Joonis 1. Tasakaalustamata valitsemise ökoloogia*



ALLIKAS: Parliamentary Centre (2000).

Need algselt kasulikud vaatenurgad on viinud tabelis 1 toodud soovituseni<sup>3</sup>. Neist selgub, et seadusandlikku võimu käsitletakse valitsusest eraldiseisva isikuna, kes võtab vastu seadusi, teostab järelevalvet täitevõimu üle ja teeb (või ei tee) koostööd täitevõimu ja kodanikuühiskonna esindajatega. Samal ajal on, vähemalt teoreetiliselt, seadusandliku võimu seaduslikkuse, volituste ja poliitiliste algatuste allikas just kodanikuühiskond. Praktikas võib ka seadusandlik võim pakkuda eestkostet vastutasuks valijate hääle eest, samuti on ta seotud täidesaatva võimuga ministrite määramise protsessi kaudu.

Täidesaatev võim võib aga kasutada parlamenti täidesaatvate otsuste jaoks vajalike institutsioonide seadustamiseks ning tegutseda ka erakondade kaudu. Võimude tasakaalu teooria võib (ja võib ka mitte) toimida riigi jaoks, aga kõigile ühiskonna institutsioonidele rakendatuna ei ole see nii kasulik. Üks põhjusi on see, et nendes institutsioonides töötavad üksikisikud võistlevad poliitilise võimu pärast ja otsivad vahendeid poliitilise kapitali hankimiseks<sup>4</sup>.

**Tabel 1. Parlamentidevahelise Liidu soovitused**

<b>Seaduste tegemine:</b>
võtta vastu kohased korruptsioonivastased õigusaktid;
võtta vastu parlamendiliikmete ausust käsitlevad õigusaktid;
tagada kohaste järelevalvet käsitlevate õigusaktide vastuvõtmine;
teha lobitööd, et valitsus kirjutaks alla asjaomastele rahvusvahelistele aktidele ja/või ratifitseeriks need;

soodustada informatsioonivabadust käsitlevate õigusaktide vastuvõtmist;
soodustada parteide rahastamist ja valimiskampaaniat käsitlevate õigusaktide vastuvõtmist, mis toetavad läbipaistvust.
<b>Järelevalve:</b>
jõustada parlamendisisesed mehhanismid valitsuselt aru pärimiseks;
tagada riigieelarve ettevalmistamise ja kasutuselevõtmise protsessi läbipaistvus ning kaitsemeetmete olemasolu riigi raha ja ressursside väärkasutamise vastu valitsuse poolt;
soodustada järelevalveametnike, nagu näiteks peaauditiiri/peakontrolöri, ombudsmani jt kohtade loomist;
tagada opositsioonile kohane esindatus parlamentaarsetes struktuurides;
võtta kasutusele läbipaistvad ja täpsed mehhanismid vanemate valitsusametnike ametisse kinnitamiseks.
<b>Esindamine (kodanikuühiskonnaga koostöömimine):</b>
ergutada üldsust korruptsioonist lahti ütleva ja seda hukka mõistma;
soodustada õigluse ja moraalse aususe kõrgeid standardeid või osaleda nende soodustamises üldsuse teavituskampaaniate kaudu.

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Tabelis 1 toodud soovitusel peegelduva arusaama järgi on parlamendiliikmed pigem tehnokraadid kui poliitikud. Siiski on pörganud varasemad katsed ignoreerida poliitikategemise poliitilist olemust kokku raskustega. Näiteks leiab K. Weeks (1970) Uus-Meremaal käsitlevas uurimuses, et ombudsman on avanud kodanikele uue värava poliitilisse süsteemi, esitades kaebusi avalike teenuste ja kodanike õiguste kohta, aga ei midagi enam. L. Holmes (1993) leiab, et korruptsioonivastased kampaaniad (endise Nõukogude Liidu kontekstis) täitsid sageli poliitilisi eesmärke. Üldiselt asuvad parlamendiliikmed tegutsema siis, kui see on neile poliitiliselt kasulik.

### **Ei rohkem hääli ega raha**

Paljud parlamendiliikmeile mõeldud soovitusel põhinevad arvamused, et kui poliitikuile antakse väljaõpet, siis nad käituvad õigesti ja suurendavad ühiskonna heaolu. Antud juhul tähendab ühiskondliku heaolu suurendamine seda, et vähendatakse korruptsiooni ja varude ebaefektiivset jaotamist eestkoste kaudu, mis võib kõnealuste toodete/teenuste kvaliteeti halvendada.

Õige käitumise ühes versioonis tunnistatakse mõnikord liigagi suurte kulude esinemist, mis kaasnevad parlamendiliikmete pingutusega kodanikuühiskonnale vajalike seaduste loomisel, järelevalve teostamisel ja ühiskonna esindamisel. Sealjuures teostavad parlamendiliikmed järelevalvet täidesaatva võimu üle, kui nende infokogumise kulud on väiksemad kui tulu, mida ühiskond nende tegevuse tulemusel saab. Parlamendiliikmete majanduslik ja mittemajanduslik motiveeritus järelevalve teostamiseks on vähene, sest tavaliselt ei saa nad täidesaatva võimu sobimatu käitumise kohta tõendite otsimise eest tasuks ei rohkem hääli ega raha. Ka saavad parlamendiliikmed vaid väikesi hüvitisi valitsuse korrupsiooni tõkestamiseks vajalike seaduste vastuvõtmise eest.

Õige käitumise teises versioonis tunnistatakse, et pistisevõtmine ja eestkoste on osa riigist ja korrupsioon on osa poliitilisest süsteemist, sest poliitikud vajavad vahendeid kampaaniate läbiviimiseks ja ametnikud pistist töösoorituse motiveerimiseks. Selles versioonis tõdetakse kompromissi võimalikkust ühiskonna heaolu ja pistisevõtmise (või eestkoste) vahel – nimelt enamuse ja vähemuse huvide vahel. Ametnikud võrdlevad pistisevõtmise kasu võimaliku kahjuga, mida nad kannavad, kui seadusi rakendatakse. Lahendus on parlamendiliikmete korrupsiooni ebaseaduslikuks tunnistamises ja järelevalvet teostava ombudsmani töös, et tagada seadusandliku võimu ausus. Ometi ei kajasta eeltoodud versioonid piisavalt poliitilise kapitali tähtsat rolli.

Parlamendiliikmed on teataval määral häältekogujad, kes töötavad poliitikaturul. Poliitikaturul on parlamendiliikmetele kasulik korrupsiooni paljastada, sest ühiskonna heaolu saab ümber arvestada hääldesse. Mida populaarsem on korrupsioonivastane tegevus, seda rohkem suureneb tõenäosus, et selle eest saadakse tasuks hääli. Pope (2000) märgib, et ühes Euroopa Liidu liikmesriigis, Austrias, põhines vabusparteilase Jörg Haideri poliitilise kampaania edu 1999. aastal osalt korrupsioonivastasel tegevusel... Haider kahekordistas Vabusparteile antud häälte hulka Austrias toimunud valimistel 1985–1999 osalt tänu sellele, et tema valimisplatvorm hõlmas ka korrupsioonivastast tegevust. Samal ajal kui korrupsioonivastane tegevus suurendab tulu, vähendab see vallandamisohtu, ning võib-olla andis Eduard Ševardnadze toetus korrupsioonivastasele tegevusele Gruusias tunnistust just sellisest hirmust. Siiski, kui vähemuse huvide eest seismine ja eestkostepoliitikas osalemine annab suuremat poliitilist tulu, siis sageli oodatakse parlamendiliikmeilt, et nad ei osaleks mingisuguses välisdoonorite rahastatud väljaõppes.

### **Parteidevahelise konkurentsi mõju**

Parlamendiliikmed on poliitikutena häältekogujad, kes tegutsevad konkurentsi tingimustes. Igasugune korrupsioonivastane tegevus peaks mitte ainult suurendama poliitilist kapitali, vaid tegema seda nii, et see ei tekitaks kahjutoovat pahameelt teistes parlamendiliikmetes ja riigi esindajates. Teisisõnu, korrupsioonivastased programmid peaksid olema kavandatud nii, et need suurendavad parlamendiliikmete nn konkurentsieeliseid ja samas ei sea neid liiga suurde ohtu seaduseelnõude arutamise ja nende hääletusele panemise ajal.

Tõendid selle kohta, kas poliitilise konkurentsi olemasolust piisab korrupsiooni vähendamiseks, on vastuolulised. Näiteks korrupsiooni tagajärjel väljakujunenud rendihinnad peaksid konkurentsi tingimustes vähenema. Soov kasutada avalikustamist

vahendina parlamendiliikme isiklike või tema partei eesmärkide saavutamiseks võib samuti korrupsiooni vähendada. T. Persson jt (2000) leiavad, et suurema konkurentsi tingimustes (nt suuremates valimisringkondades, kus osaluskiirused on madalamad) on korrupsioon väiksem. Samuti leiavad nad, et kui on rohkem parteinimekirjadest valitud kandidaate, kelle isiklik usaldusväärus on väiksem, siis on korrupsioon suurem. On juhtumeid, kus parlamendi korrupsioonivastase komisjoni kogutud info avalikustamine on ajastatud vahetult valimiste-eelsele ajale. Siiski leiab J. Hopkin (1997), et poliitiline konkurents soodustab pigem poliitilist korrupsiooni kui ausameelsust ning M. Goldeni ja E. C. C. Changi (2001) statistiline analüüs näitab, et parteidevaheline konkurents ei avalda mingit mõju ametialasele väärkäitumisele. Seega võib poliitiline konkurents mõnel juhul lausa soodustada korrupsiooni parlamendis salakokkulepete või isegi eestkoste jagamise kaudu.

Sellise konkurentsi tingimustes rakendatakse korrupsioonivastaseid tegevusi üksnes siis, kui need soodustavad parlamendiliikmete jätkusuutlikke konkurentsieliseid. Kui näiteks poliitikul A ja poliitikul B on olemas motivatsioon salaleppe sõlmimiseks, siis nad võimaluse korral seda teevad ja valivad mõlemad *status quo*. Ometi valiks kumbki poliitik salalepet sõlmimata (ja oletades, et avalikustamist saab kasutada poliitilise strateegiana) korrupsioonivastase tegevuse, avalikustades info teise poliitiku kohta. Aga kui mõlemad poliitikud otsustavad teise kohta infot avalikustada, siis on see isiklikul tasandil neile mõlemale kahjulik (isegi kui sellest on kasu ühiskonnale).

Miks siis ei seisa poliitikud järjekorras, et üksteise kohta infot avalikustada? Miks ei olda korrupsiooni tõrjumises sama innukad kui teiste poliitiliste strateegiate elluviimises? Osalt seetõttu, et poliitikud taipavad juba enne mängu algust, et sellest tõuseb neile kahju kas individuaalsel või kollektiivsel tasandil. Osalt seepärast, et poliitikud võivad sõlmida salakokkuleppeid ka vaikimisi. Seega, et doonorite tegevusest kasu oleks, tuleb parlamendiliikmed panna n-ö avalikustamismängu mängima. Tabelis 2 on mõned viisid, kuidas doonorid saavad aidata parlamendiliikmetel seda mängu mängida.

**Tabel 2. Parlamentidevahelise Liidu soovitude mõju parteidevahelisele konkrentsile**

Soovitus	Konkurentsi strateegia vaatenurgast kasulik	Konkurentsi strateegia vaatenurgast kahjulik	Motivatsioone toetav doonorite tegevus
Seaduste tegemine	Üks partei on n-ö konkrentsivõimelisem	Murrab vaikimisi lepinguid.	Parteidevahelise poliitilise konkrentsi kaudne soodustamine.
	Korrupsioonivastase platvormi olemasolu.	Ei suuda platvormi ellu viia	Liigsektantlike õigusaktide kritiseerimine.

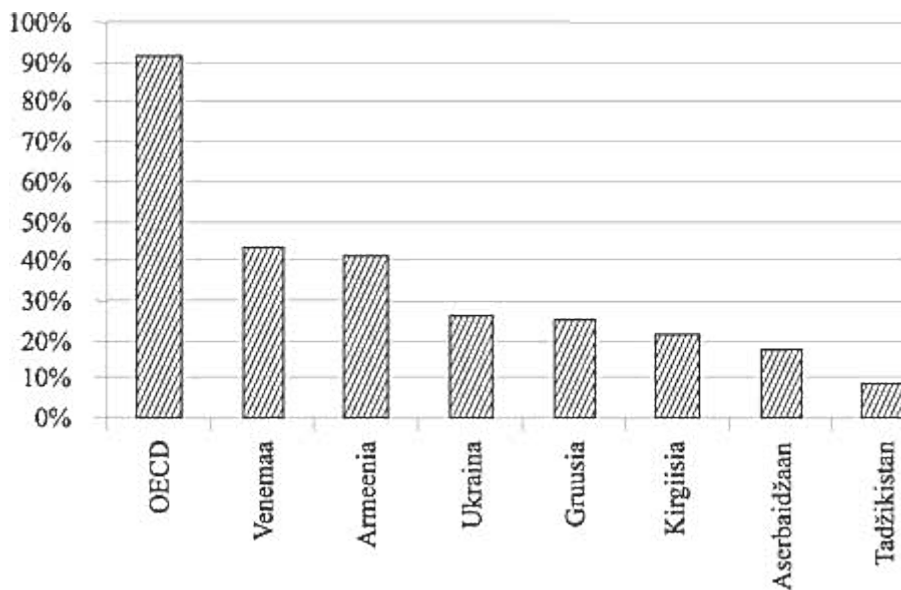
Järelevalve	Parlament vastamisi täidesaatva võimuga.	Takistab täidesaatvat võimu selle töö tegemisel. <sup>7</sup>	Rahvusvaheline sõltumatu järelevalve riikliku nn sõltumatu järelevalve üle.
	Korruptsioonivastased ametkonnad muutuvad märkamatuks politiseerituks.	Korruptsiooni- vastased ametkonnad muutuvad märgatavalt politiseerituks.	Ranged arvestussüsteemid
Esindamine	Röövib teistelt nende toetajate häält.	Põhjustab ebameeldivaid tülisid	Üksuseväline kiitus, soodne avalik arvamus/suhtumine.
	Teemapõhiste arutelurühmade polariseerumine <sup>8</sup> .	Huvirühmade mõju on väga tugev.	Üksusesisene väljaõpe

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

### Populistlikud, aga rakendatavad

Isegi kui on olemas seadusandlikud instrumendid, järelevalvemehhanismid ja esindusinstituutsioonid ning poliitiline lepe, võivad rakendamisega seotud probleemid takistada parlamendiliikmete korruptsioonivastast tegevust. 1980. ja 1990. aastail keskendusid doonorid seadusandluselise ja juriidilise abi andmisele eeldades, et kui seadused on vastu võetud, siis seadusandluse motivatsioonipõhist struktuuri arvestades kujunevad ka nende seaduste rakendamise instituutsioonid. Sellest hoolimata annavad kogemused alust arvata, et seaduste rakendamisel esines tõsiseid probleeme. Näiteks Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) nn Istanbuli tegevusplaani piirkonna riikide valitsuste tõhusus seaduste rakendamisel on OECD liikmesriikidega võrreldes üsna madal (joonis 2)<sup>9</sup>. Arvestades nende sageli Lääne seadustikest otse tõlgitud ja ülevõetud seaduste mitterakendatavust, seisab parlamendiliikmetel ees suur kompromiss. Et Lääne seadusloomealase nõustamise tõhusus on vaieldav, ei üritata käesolevas artiklis seda tegevust hinnata.

*Joonis 2. Valitsuste tõhusus Istanbuli tegevuskava regioonis*



ALLIKAS: Kaufmann et al 2003.

Kompromiss tuleb teha liberalismi ja populismi vahel (W. Riker (1982) on peamine autor, kes käsitleb kõnealust kompromissi). Sotsiaalne optimum parlamendiliikmete jaoks on võtta vastu liberaalsed õigusaktid, mis sunnivad täitevorganeid püüdlema õigusaktides sisalduvate ideaalide ja normide poole. Pistise eest vastutuselevõtmine on üks näiteid. OECD riikides loodi uusi täitevasutusi, mille tööks oli korruptsioonivastaste õigusaktide rakendamine. Mõnedel juhtudel on optimum poliitiliselt saavutatav, kui täitevasutusele antakse teatavad volitused määruse sihtide üle otsustamiseks. M. Law (2003) kirjutab veenvalt puhta toidu ja puhaste ravimite akti rakendamisest, mis oli võimalik üksnes tänu toidu- ja ravimiametile antud volitustele anda litsentse. Parlamendiliikme optimum (poliitilise kapitali kasvuks) on vastu võtta rahvusvaheliste heade tavadega kooskõlas olevad õigusaktid, mis ei ole rakendatavad. Sellist olukorda iseloomustab asjaolu, et paljud riigid järgivad ustavalt ÜRO korruptsioonivastast konventsiooni, kuid arenguriikides puuduvad võimalused (ja poliitiline tahe) seda rakendada.

Lühiajalises plaanis aitavad sellised õigusaktid parlamendiliikmel koguda poliitilist kapitali, ilma et see ohustaks tema tegelikke huvisid. Üks parlamendiliikme optimumi variante on eeskirjad, mida rakendatakse kas valikuliselt või juhuslikult, näiteks ootamatu kontrollina. Sellised õigusaktid tekitavad kartusi (kahjuvõimalus), ilma et need oleksid liigselt siduvad. Pragmaatiline lahendus parlamendiliikme jaoks on võtta vastu populistlikud, aga rakendatavad õigusaktid. Selliste õigusaktide rakendamiseks võib olla vaja teatavat seadusandliku võimu toetust järelevalve näol (Mulgan 1997). Riigikogu menetlusse antud seaduseelnõude seletuskirjade analüüsid 1998–2003 viitavad õigusaktide mõjude hindamise ja mõjude jagunemise läbipaistvuse probleemidele. Ühelt poolt on see avaliku teabe kvaliteedi ja teiselt poolt korruptsiooniohtliku regulatsiooni võimaluse probleem. Debatt õigusaktide mõjude hindamise üle annab alust arvata, et õigusnormide kvaliteedist

tulenevalt on mõned õigusnormid kas rohkem või vähem "läbipaistvad, liberaalsed ja rakendatavad" (Kasemets, Liiv 2004).

R. Cooter (1997) leiab, et sageli täidavad kodanikud seadusi mitte ainult hirmust karistuse rakendamise ees, vaid ka seetõttu, et need seadused on kooskõlas ühiskondlike normidega. Õigusaktide koostamisel ühiskondlike normidega arvestamine vähendab võimalust, et seadusi peetakse ebaõiglasteks või ebaolulisteks. Liberaalsetes riikides, kus parlamendid saavad võtta vastu selge rakenduskavaga korrupsioonivastaseid seadusi, on sotsiaalne toetus ja tulu neile suurem ning seega suureneb pikaajalises plaanis ka poliitiline kapital. Mis puutub rakendatavusse, siis vaatlused näitavad, et populistlikud korrupsioonivastased aktid soodustavad poliitilise kapitali kasvu, sest need on kooskõlas valijate väljakujunenud poliitiliste eelistustega. Seega peavad parlamendiliikmed leidma kompromissi oma liberaalsete ideaalide ja praktilisuse vahel. Ja tulemus peab olema teataval määral liberaalne.

Kõnealust vältimatut kompromissi silmas pidades on parlamendiliikmel siis liberaalsusest kasu, kui riigistruktuurid ja partnerid on sellise poliitika suhtes avatud. Siiski toob populism sisse rohkem poliitilist kapitali, kui olemasolevates institutsioonides on võimalik teha väikesi muudatusi. Nimetatud kompromisse ja piiranguid arvestades peaksid doonorid töötama selle nimel, et tagada ühiskonna institutsioonide võimalikult suur toetus liberaalsele avatud maailmavaatele. Tabelis 3 on mõned võimalused.

**Tabel 3. Parlamentidevahelise Liidu soovitude mõju liberaalsetele õigusnormidele**

Soovitus	Liberaalsus on kasulik	Liberaalsus on kahjulik (rakendamisel)	Motivatsioone toetav doonorite tegevus
Seaduste tegemine	Valijad on valmis muudatusteks.	Muudatustest ollakse väsinud.	Liberaalsete mudelite esitamine.
	Riigi jõudlus on kõrge.	Liiga palju demokraatiat <sup>10</sup> .	Nn parlamentaarse rakendamise meetodid.
Järelevalve	Täidesaatva võimu suhtumine on avatud.	Muud huvid ühiskonnas (äri?) võivad täidesaatvat võimu kontrollida.	Teiste asjaosaliste toetamine.
	Ühine liberaalne (arengualane) nägemus <sup>11</sup> .	Usalduskriis.	Nägemuse toetamine.
Esindamine	Haritud kodanikuühiskond.	Hirm parlamendi ees.	Töö ühtlustamise nimel.



	Aktiivne kodanikuühiskond.	Usalduskriis.	Valitsusväliste organisatsioonide õpetamine, kuidas "seda ise teha".
--	----------------------------	---------------	--

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

### Poliitiline väärtus küsitav

Parlamentidevahelise Liidu soovitude tehnilist laadi väärtus on vaieldamatu – rakendades nendel soovitudel põhinevaid mehhanisme diktaatorlikul moel, oleks tulemuseks ilmselt korrupsiooni vähenemine. Samas võib nende soovitude kasutuselevõtmise poliitiline väärtus olla küsitav. Tabelis 4 püütakse hinnata Parlamentidevahelise Liidu soovitude keskmist tõhusust motivatsioonide toetamisel, kasutades lihtsat hindamisskaalat: 5 väljendab kõige tõhusamat ja 1 kõige vähem tõhusat toetust.

Seaduste tegemisel on võimalik arvestada need seadused ümber poliitiliseks kapitaliks (vt nt ülalkäsitletud nn parlamendiliikme optimumi). Õigusakti rakendatavust hinnatakse üldjuhul madalalt. Poliitiline jätkusuutlikkus (surveoht) on suhteliselt madal, arvestades korrupsioonivastaste seaduste üldist olemust. Inimkapitali osa on samuti üsna madal, välja arvatud spetsiifiliste seaduste puhul (nt parteide rahastamine).

**Tabel 4. Parlamentidevahelise Liidu soovitused**

Soovitus	PK	R	PJ	IK
<b>Seaduste tegemine:</b>				
võtta vastu asjakohased korrupsioonivastased õigusaktid	3	1	3	2
võtta vastu parlamendiliikmete ausust käsitlevad õigusaktid	3	1	2	2
tagada asjakohaste järelevalvet käsitlevate õigusaktide vastuvõtmine	2	3	2	4
teha lobitööd, et valitsus kirjutaks alla asjaomastele rahvusvahelistele instrumentidele ja/või ratifitseeriks need	3	2	3	1
aidata kaasa infovabadust käsitlevate õigusaktide vastuvõtmisele	3	3	1	4
aidata kaasa parteide finantseerimist ja valimiskampaaniat käsitlevate läbipaistvust soodustavate õigusaktide vastuvõtmisele				
<b>Järelevalve:</b>				
jõustada parlamendisisesed mehhanismid valitsuselt aru pärimiseks	3	2	3	4

tagada riigieelarve ettevalmistamise ja rakendamise protsessi läbipaistvus ning turvameetmed valitsuses riigi raha ja ressursside väärkasutamise vastu	3	4	3	5
soodustada järelevalveametnike, nagu näiteks peaauditiiri, riigikontrolöri, ombudsmanni jt töökohtade loomist	3	4	3	4
tagada opositsiooni küllaldane esindatus parlamentaarsetes struktuurides	2	3	3	2
võtta kasutusele läbipaistvad ja täpsed mehhanismid vanemate valitsusametnike ja riigiteenistujate ametisse kinnitamiseks				
<b>Esindamine (kodanikuühiskonnaga koostöömimine):</b>				
ergutada üldsust korruptsioonist lahti ütlemise ja seda hukka mõistma	2	2	4	2
soodustada õigluse, moraali ja aususe kõrgeid standardeid ja/või osaleda nende soodustamises üldsuse teadlikkuse tõstmise kampaaniate kaudu	3	2	4	2

Tähistused: PK – poliitiline kapital, R – rakendatavus, PJ – poliitiline jätkusuutlikkus, IK – inimkapital ja/või parlamentaarsetel ametikohtadel vajalik tehniline kompetents.

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Järelevalve puhul on hindamine kõige ebaselgem. Poliitilist kapitali on võimalik koguda, kui üldsus saab aru sellise järelevalve tähtsusest. Rakendatavuse määr sõltub kättesaadavate ressursside määrast. Poliitiline jätkusuutlikkus on üldiselt madal, kui täidesaatev võim on tugev ja seadusandlik võim nõrk. (Selles osas võib M. Dewatriponti ja G. Rolandi (1995) teooria "jaga ja valluta" sündmuskäik tõe vastu vastata, sest reformide läbiviimiseks kogutakse hoogu aeglaselt.) Viimaseks peab inimkapitali hulk olema üldiselt üsna suur, sest spetsiifilised ülesanded, näiteks õigusloome, auditeerimine ja mõjude hindamine, nõuavad eriteadmisi ja -oskusi.

Mis esindamisse puutub, siis võib poliitiline kapital olla suur, kui kodanikud usuvad, et parlamendiliige esindab nende huve usaldusväärselt. Hinded jäävad skaala keskosas seetõttu, et parlamendiliikmed on tihti vastamisi usaldusväärsuse probleemiga. Rakendatavus on madal, kuna kodanikuühiskonna enda jõudlus on veel väga väike nii avalikus sektoris kui ka ajakirjanduses toimimiseks. Poliitiline jätkusuutlikkus on ebakindel, sest ühiskond võib panna rõhku poliitikute ebaõnnestumisele, isegi kui tegemist on õnnestumisega. Seevastu inimkapitali hulk võib olla väike, sest selliste programmide puhul on sageli tegemist parlamentaarsete ergutuskooridega.

## Tõhus viis korruptsiooni vähendamiseks

Pidades silmas käesolevas artiklis tutvustatud lihtsat poliitökonoomia raamistikku, peaks rahvusvaheliste doonorite töö seoses parlamendiliikmete korruptsioonivastase tegevusega suurendama nende poliitilist kapitali ja samal ajal vähendama kapitali kogumise kulusid. Selle käigus võidakse formaalselt muuta institutsioonilisi motivatsioone, et soodustada Parlamentidevahelise Liidu soovitude kasutuselevõtmist. Tabelis 5 on ülevaade motivatsioone toetavatest tegevustest.

**Tabel 5. Korruptsioonivastase tegevuse motivatsioone toetavad tegevused**

Soovitus	Mõju poliitilisele kapitalile	Poliitiline konkurents	Liberaalsed õigusnormid
Seaduste tegemine	Hea reklaam stiilis "puhas maine".	Parteidevahelise poliitilise konkurentsi kaudne soodustamine.	Liberaalsete mudelite esitamine.
	Alternatiivsete rahastamisallikate pakkumine.	Liigsektantlike õigusaktide kritiseerimine.	"Parlamentaarsete rakendamise" meetodid.
Järelevaade	Soodustada korruptsioonivastase tegevuse poolest tuntud parteide ja riikide rahastamist.	Rahvusvaheline sõltumatu järelevaade riikliku nn sõltumatu järelevaade üle.	Teiste n-ö asjaosaliste toetamine.
	Institutsioonidevaheliseks kommunikatsiooniks vajaliku varustuse hanke rahastamine.	Ranged arvestussüsteemid.	Nägemuse toetamine.
Esindamine	Huvirühmade "ühte patta panemine".	Üksuseväline kiitus.	Töö nn ühtlustamise nimel.
	Uuriva ajakirjanduse rahastamine.	Üksusesisene väljaõpe	Valitsusväliste organisatsioonide õpetamine, kuidas "seda ise teha".

ALLIKAS: Parlamentidevaheline Liit (2001).

Ettepanekud arvestavad, et doonorite töö mõjutab oluliselt poliitilise kapitali hankimise kulusid ja hüvesid. Enamik neist vähendab Liidu soovitude kasutuselevõtu kulusid. Näiteks parlamendiliikmetele alternatiivsete rahastamisallikate pakkumine vähendaks korruptsiooni sallivate valijarühmade võõrdumisest tulenevat poliitilist kahju. Pakkumiste esitamise

protseduuralase väljaõppe soodustamine vähendaks teoreetiliselt parlamendiliikmete tööd oma valijaskonda kuuluvatele ettevõtetele väljaõppe andmisel. Riigi jõudluse suurendamine võib parlamendiliikmetele olla kasulik, sest nagu P. Falconer jt (2001) märgivad, "kui riigi administratsioonil on täita oma roll parlamentaarse töö toetamisel, siis peab see vaatlema kriitilise pilguga oma jõudluse, tõhususe ja kasutaja/kliendisõbralikkuse aluseid, mis on äärmiselt tähtsad tegurid avaliku sektori haldamises, aga ei kujuta endast tingimata poliitilisi väärtusi".

Kui ebapopulaarne see nõuanne ka poleks, võib neoliberaalsete reformide eeliste tutvustamine parlamendiliikmetele olla teatavatel tingimustel tõhus viis korruptsiooni vähendamiseks (Gerring, Thacker 2001). M. Golden (2002) leiab, et suurenenud konkurents koos üleilmastumisega käivitas Itaalias uurimisi, mille tulemusena esitati süüdistused korrumpeerunud poliitikutele ja ettevõtjatele. Kõik niisugused tegevused suurendaksid korruptsioonivastast tegevust hoogustades poliitilist kapitali, mis on poliitilises mõttes vähem riskantne. Kui aga doonorite töö suurendab parlamendiliikmete korruptsioonivastase tegevuse populaarsust, siis see töö hoogustub ja eelkõnelejate poliitiline kapital suureneb. Näitena võib tuua ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni ulatusliku kajastamise meedias ([http://www.unodc.org/unodc/en/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/en/crime_convention_corruption.html)).

### **Internatsionaliseerumise ohud**

Vaadeldes doonorite tööd eri valdkondades, mis võib muuta parlamendiliikmete poliitilisi motiive korruptsioonivastases tegevuses osalemiseks, saab välja tuua mitmeid riske. Kõigepealt ei tohi selline töö jätta muljet, et parlamenti kas depolitiseeritakse või bürokratiseeritakse, sest parlament on oma olemuselt poliitiline üksus ja iga tehnookraatlik tegevuskava satub lõpuks vastamisi poliitikaga. Selle asemel tuleks poliitilised väärtused selgelt välja tuua ja nende üle arutleda. N. Lupo (2001) märgib: "Niisiis rõhutatakse, et parlamendid, täitmaks oma ajaloolist missiooni tagada otsuste tegemise protsessi läbipaistvus ja demokraatlik laad, peavad sätestama spetsiifilised protseduurid ja võtma vastu uued instrumendid, millega tagatakse õigusaktide kvaliteedi tõstmise muutumine poliitiliseks eesmärgiks. Seda eelkõige olemasolevate õigusnormide ratsionaliseerimise ja lihtsustamise ning täidesaatva võimu poolt esitatud uue seadusandluse mõju käsitleva informatsiooni hindamise ja kontrollimise kaudu."

Teiseks ei tohi lubada rahvusvahelistel organisatsioonidel sekkuda riigi parlamendi töösse, sest viimane ei ole mõeldud rahvusvaheliste organisatsioonide huvide teenimiseks. R. Bork (2003) väidab veenvalt, et seadusandliku protsessi internatsionaliseerimine ohustab üha enam riiklike institutsioonide suveräänsust ja demokraatlikkust. Kolmandaks peavad doonorid, kes teevad tihedat koostööd parlamendiliikmete ja parlamentaarsete võrgustikega, vältima ummikusse sattumist. Doonorite töö eesmärk on luua poliitilisi motivatsioone korruptsioonivõimaluste vähendamiseks.

Doonorite sponseeritud korruptsioonivastaste programmide nn esimese laine ajal keskenduti parlamendiliikmetele suunatud soovituste koostamisele ja väljaõppele. Nüüd on käes aeg, et kõnealustes programmides võetaks arvesse parlamendiliikmete huve ja motivatsiooni saadud soovituste ning teadmiste kasutamisel. Poliitikute varustamisest korruptsioonivastase

tegevuse alaste teadmistega ei piisa – vaja on luua kohaseid motivatsioonistruktuure. Artiklis käsitlesime parlamendiliikmete motivatsioone ja viise, kuidas koguda võimu-, avalikustamis- ja mängudes poliitilist kapitali, kujundada rakendatavaid õigusakte ja saavutada poliitilist jätkusuutlikkust. Juhtisime tähelepanu sellele, kuidas kõnealused programmid peaksid ja saaksid aidata luua poliitilist kapitali valijate nõudmiste, poliitilise konkurentsi ja eestkoste reguleerimise ning õigusaktide parema rakendamise kaudu.

Autorite arvates on järgmine samm korruptsioonialaste õigusnormide mõjude *ex post* ja parlamendi tegevust puudutavate soovitude *ex ante* hindamine rahvusvahelises võrdluses. Korruptsioonivastase poliitilise strateegia ja õigusaktide hindamisest on kasu poliitika suunamisel läbipaistvama õigusloome ning parlamentaarse arutelu poole, samuti kodanikeühendusi kaasavama seadusandluse poole. Vaadates parlamendiliikmete motivatsioone n-ö nende silmade kaudu, on võimalik muuta korruptsioonialane arutelu poliitiliselt kasulikumaks nii poliitikuile kui ka ühiskonnale. Mõjude hindamine on seejuures üks institutsionaalne vahend, mis aitab muuta parlamentaarse poliitika arutelu teadmispõhisemaks ja läbipaistvamaks. Erialgsed andmed Eestist ning teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest (Kasemets 2001) näitavad, et mõjude hindamine aitab kaasa parlamendile seadustega seatud ülesannete paremale täitmisele, sealhulgas loob meetoodilise aluse koostööks erinevate osapooltega ja täitevvõimu töö järelevalveks.

### Kasutatud kirjandus

**Ades, A., Di Tella, R. (1997).** The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results. – Political Studies, vol 45, no 3, pp 496–515.

**Anechiarico, F., Jacobs, J. (1996).** The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective. Chicago: University of Chicago Press.

**Benson, B., Baden, J. (1985).** The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government. – The Journal of Legal Studies, vol 14, no 2, June, pp 391–410.

**Bork, R. (2003).** Coercing Virtue: The Worldwide Rule of Judges. AEI Press.

**Coates, D. (2000).** Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era. Oxford: Blackwell.

**Cooter, R. (1997).** The Rule of State Law versus the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development. – Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1996. Washington, D.C.: World Bank.

**Crouch, C., Streeck, W. (eds) (1997).** Political Economy of Modern Capitalism. Thousand Oaks: Sage.

**Dewatripont, M., Roland, G. (1995).** The Design of Reform Packages under Uncertainty. – American Economic Review, vol 85, no 5, pp 1207–1223.

**Falconer, P., Smith, C., Webster, C. W. R. (eds) (2001).** Managing Parliaments in the 21st Century. Amsterdam: IOS Press.

**Faucheux, R. (2002).** Running for Office: The Strategies, Techniques, and Messages Modern Political Candidates Need to Win Elections. M Evans & Co.

**Gerring, J., Thacker, S. (2001).** Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? – <http://www.bu.edu/sthacker/corruptionpolicy.pdf>.

**Golden, M. (2002).** Does Globalization Reduce Corruption? Some Political Consequences of Economic Integration. – [http://golden.polisci.ucla.edu/pdfs/recent\\_pub/Global\\_Reduc\\_10\\_02.pdf](http://golden.polisci.ucla.edu/pdfs/recent_pub/Global_Reduc_10_02.pdf).

**Golden, M., Chang, E. C. C. (2001).** Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy. – World Politics, vol 53, pp 588–622.

**Heywood, P. (ed) (1997).** Political Corruption. Oxford: Blackwell.

**Holmes, L. (1993).** The End of Communist Power: Anti-Corruption Campaigns and Legitimation Crisis. New York: Oxford University Press.

**Hopkin, J. (1997).** Political Parties, Political Corruption, and the Economic Theory of Democracy. – Crime, Law and Social Change, vol 27, no 3–4, pp 255–274.

**Huntington, S. (1991).** The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. University of Oklahoma Press.

Inter-Parliamentary Union (2001). The Role of Parliaments in the Fight against Corruption. Background paper prepared for the Second Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity. The Hague (Netherlands), 28–31 May.

**Johnson, R., Libecap, G. (2003).** Transaction Costs and Coalition Stability under Majority Rule. – Economic Inquiry, vol 41, pp 193–207.

**Kasemets, A. (2001).** Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study. – Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation. Proceedings of ECPRD Seminar. Ed by A. Kasemets. Tallinn, pp 44–104. –[www.riigikogu.ee/rva/ecprd/](http://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/)

**Kasemets, A., Liiv, M.–L. (2004).** The Use of Socio-legal Information in the Explanatory Memoranda of Draft Acts: a Precondition for Good Governance. – Proceedings of NISPACEE 12th Conference. – [www.nispacee.org](http://www.nispacee.org).

**Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2003).** Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002. World Bank Policy Research Working Paper 3106.

**Law, M. (2003).** How Do Regulators Regulate? Enforcement of the Pure Food and Drug Act, 1907–38. Mimeo.

**Liiv, M.–L. (2003).** The Role of the Riigikogu in Restraining Corruption. Transparency International Manual II. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut.

**Lopez, E. (2002).** The Legislator as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital. – Review of Austrian Economics, vol 15, no 2–3, Summer, pp 211–228.

**Lupo, N. (2001).** The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies? – P. Falconer, C. Smith, C. W. R. Webster (eds). Managing Parliaments in the 21st Century. Amsterdam: IOS Press.

**Michael, B. (2004).** The Rise and Fall of the Anti-Corruption Industry: Toward Second Generation Anti-Corruption Reforms in Central and Eastern Europe? – Local Governance Brief. Spring.

**Mulgan, R. (1997).** The Processes of Public Accountability. – Australian Journal of Public Administration, vol 56(1), March, pp 25–37.

**OECD (2000).** Report on Parliamentary Procedures and Relations. Conference of Speakers of EU Parliaments. Rome, 22–24 Sept. PUMA, Paris. – <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>.

Parliamentary Centre (2000). Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook.

**Persson, T., Tabellini, G. (1999).** Political Economics and Public Finance. NBER Working Paper 7097.

**Persson, T., Tabellini, G., Trebbi F. (2000).** Electoral Rules and Corruption. Manuscript prepared for the Institute for International Economic Studies. November.

**Pope, J. (2000).** TI Source Book. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. – <http://www.transparency.org/sourcebook/06.html>.

**Riker, W. (1982).** Liberalism versus Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice. San Francisco: W. H. Freeman & Company.

**Weeks, K. (1970).** Members of Parliament and the New Zealand Ombudsman System. – Midwest Journal of Political Science 14(4), November, pp 673–686.

**Welch, S., Hibbing, J. (1997).** The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections, 1982–1990. – The Journal of Politics vol 59(1), pp 226–239.

1 Selliste võrgustike hulka kuuluvad muu hulgas nt Parliamentary Network on the World Bank (PNoWB), Parliamentarians for Global Action (PGA), Global Organisation of Parliamentarians Against Corruption ja African Parliamentarians Network Against Corruption (APNAC).

2 Vt OECD (2000). – <http://www1.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf>.

3 Lisainfo: [http://www.wmd.org/second\\_assembly/topical/w-t22.html](http://www.wmd.org/second_assembly/topical/w-t22.html). On ka muid soovitusi, mis keskenduvad õigusaktide mõjude hindamise teabele, vt nt Kasemets (2001).

4 Lisainfo seadusandjate ja poliitilise kapitali kohta vt Lopez (2002).

5 Lisainfo Riigikogu tegevuse kohta korruptsiooni tõkestamisel vt Liiv (2003).

6 See üldistus ei pruugi alati vastata tõele; on teada juhtumeid, kus parlamendiliikmed on tegutsenud moraalsete veendumuste kohaselt, kuid siiski on sagedasemad juhtumid, kus poliitilise kasu taotlust püütakse varjata 'moraalsete tõekspidamiste' taha.

7 Lisainfo saamiseks vt Anechiarico ja Jacobs (1998).

8 R. Faucheux (2002) märgib, et huvirühmad saavad abistada poliitikut reklaami ja isegi annetuste kogumise kaudu, kuid hoiatab, et need huvirühmad võivad hakata mõjutama parlamendikandidaadi tegevuskava.

9 Istanbuli tegevusplaani piirkond hõlmab riike, mis on kaetud Istanbulis 2004. a avaldatud OECD korruptsioonivastase tegevuse plaaniga.

Lisainfo <http://www.anticorruptionnet.org/indexgr.html#>.

10 Puuduliku valitsetavuse korral võib demokraatia kokku variseda (Huntington 1991).

11 Lisainfo 'riikliku mudeli' mõju kohta vt Crouch ja Streeck (1997), vastuväiteid vt Coates (2000).