

EESTI VABARIIGI RIIGIKANTSELEI



EESTI HALDUSJUHTIMISE INSTITUUT

RIIGI- JA KOHALIKU OMAVALITSUSE AMETNIKE  
PÄDEVUSKOOLITUSPROGRAMM

# AMETNIKUEETIKA

Ivar Tallo  
Tallinn 1998

Käesolev väljaanne on valminud Riigikantselei tellimisel riigieelarvelistest vahenditest ning on kasutatav riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolitusprogrammide õppematerjalina.

© Kõik kirjastamisõigused tervikmaterjalile kuuluvad Riigikantseleile ja Eesti Haldusjuhtimise Instituudile. Käesoleva õppematerjali mehaaniliste või elektrooniliste vahenditega reprodutseerimine või mingil muul viisil paljundamine, kaasa arvatud fotopaljundus, informatsiooni talletamine ja kontaktkopeerimine ärilistel eesmärkidel on keelatud.

# SISUKORD

Milleks on vaja eetikat?  
Mis on eetika?  
Poliitika ja administreerimine  
Eetika tekkimisest  
Ametnikueetika  
Riigiametnik ja poliitika  
Seadused, eeskirjad, normid, tavad  
Vastutus ja kontroll  
Juhi tähtsus eeskujuna  
Avaliku huvi kesksed lähenemised  
Kirjanduse soovitusnimestik

## Milleks on vaja eetikat?

Piibli kümnest käsust jääb tänapäeva maailmas käitumise jaoks väheseks. Elamine aga tähendab käitumist ja kuna käitumisreeglid on eriti vajalikud neile, kelle töökohustuste hulka kuulub pidev suhtlemine teistega, ning elamisreeglid neile, kelle töö mõjutab paljude teiste elu, siis on kohane nii hariduse kui ka ühiskonna vajadustele vastava riigikorralduse nimel eetikast rääkida.

## Mis on eetika?

Eetika oma kõige laiemas mõistes on traditsiooniliselt olnud filosoofia üheks kolmest põhiosast. Filosoofiat jagati kuni uuema ajani

- loogikaks (ehk õpetuseks mõtlemise korrektsetest vormidest);
- füüsikaks ehk õpetuseks meid ümbritsevast maailmast (mille hulka kuulub metafüüsika kui õpetus algprintsipiidest);
- eetikaks, mis on õpetus inimese kohast ja sellest, mida ta tegema peab. Sellega seoses kutsutakse eetikat **praktiliseks filosoofiaks**.

Eetika põhiülesanne on siduda inimese teoreetiline maailmakäsitus üldiste praktiliste näpunäidetega, kuidas selles maailmas toimida. Juba Antiik-Kreeka mõtlejate poolt püstitatud eetika probleemid on aktuaalsed ka tänapäeval ja seda mitte kitsalt eetiliste probleemide mõtestamisel, vaid palju laiemalt, saamaks aru poliitilise elu ja riigivalitsemise dünaamikast. Eetikal on suhteliselt vähe tegemist tavakäitumisega, kuid väga palju tegemist kogu poliitilise elu määramisega.

Poliitiline filosoofia on tegelikult õpetus filosoofilisest eetikast, sest just eetika raamides areneb õpetus õigetest või soovitud ühiskonnakorraldustest (demokraatia, monarhia, aristokraatia, oligarhia) ning liidri (monarhi, printsi jne) käitumisest

inimeste juhina, st nendest põhiprintsiipidest, mille alusel mõtestatakse kogu inimese ühiskondlikku-avalikku olemist.

Eetika tänapäeva mõistes on tunduvalt piiratum teema. Kui vaadata tagasi inimkonna mõtte ajaloole, siis esineb suundumus sellele, et kõik teemad muutuvad järjest kitsamaks. Kui antiikajal hõlmas filosoofia praktiliselt kogu inimeste poolt kogutud teadmiste hulka, siis ajaloo käigus on filosoofiast eraldunud kõik tänapäeval tuntud erialad. Kõige suurem eraldumine toimus 15-16. sajandil teaduse - nn **loodusteaduste** - eraldumisega filosoofiast. Sellele järgmiseks tähtsaks muudatuseks oli **ühiskonnaelu küsimuste** eraldumine filosoofiast 19. sajandil. See muutis filosoofia positivismi kantsiks nagu teda tänapäeval tuntakse. Eetika eraldumine filosoofiast toimus koos poliitika eraldumisega, õigemini **ideoloogiate tekkimisega**. Ideoloogiad on oma olemuselt ei midagi muud kui väärtushinnangulised lihtsustatud teooriad ühiskondliku elu olemusest, mis asetsevad teineteist välistavate või ignoreerivate postulaatide peal.

Traditsioonilise filosoofia lagunemise ajavahemik on üsna täpselt määratletav -19. sajandi keskpaik - ja sellel on väga kuulus alguslause: "Filosoofia on siiamani tegelenud maailma seletamisega, nüüd on tema ülesandeks maailma muutmine". Traditsiooniline filosoofia kui tarkusearmastus annab siin teed praktilisele filosoofiale kui käitumisjuhisele. Siin ei ole tegemist kristlikku traditsiooni järgiva moraaliõpetusega, vaid küsimusega õigest ühiskonnakorraldusest ning selle poole püüdlemisest. Seetõttu tuntakse marksismi mitte kui filosoofiat, vaid kui ideoloogiat. Loomulikult ei olnud marksism ainuke tekkinud ideoloogia, mis eelneva ühtse maailmapildi lõhkus.

Erinevate ideoloogiate tekkimisega muutus raskeks üldiste eetikaprintsiipide rakendamine ühiskonnaelu korraldamisel ja seepärast muutus eetika **ideoloogiasiseseks käitumisõpetuseks**, mida positivistlikud õpetused nagu poliitikateadus oma ameerika variandis omakorda kasutasid konkreetse elu käitumisreeglite väljatöötamisel - sellel, mida näiteks skolastilise filosoofia suurkuju **Aquina Thomas** jättis inimese enda otsustada, sest iga inimene on võimeline tuletama korrektse käitumise üldprintsiipidest lähtudes ja teda ei pea instrueerima ega saagi seda teha üksikute sammude astumisel.

Eetikast rääkides võib eristada sõnakasutuse mitut omavahel seotud tähendust. Kõik need on seotud inimese käitumisega, kuid erineva konkreetsuse astmega. Kõige suurema üldistuse astmega on eetika kui filosoofia osa, mis tegeleb ratsionaalsete elu- ja olemisreeglite väljatöötamisega. Samal ajal võib eetikast aru saada kui **käitumisnormide kogumikust** ja seda nii erinevate uskumuste kui ka näiteks erinevate elukutsete puhul.

Kuna teadlikkus käitumise põhjustest ning distsiplineeritud mõtlemise olemasolu on esmasteks eeldusteks iseseisvale käitumisele ning lõppkokkuvõttes demokraatlikule ühiskonnale vajaliku vaba teadliku kodaniku tekkele, oleks vajalik

heita pilk mõtlemise ajalukku; seda mitte niivõrd erinevate ideaalide hindamiseks, vaid pigem õppimaks leidma ratsionaalseid põhjuslikke sidemeid inimese käitumise erinevate vormide vahel.

Konkreetsete riigiametniku käitumisega seotud küsimuste juures on oluline välja selgitada, kuidas teoreetilised mõtisklused praktilise käitumise puhul toimivad. Eetika nii oma üldteoreetilises vormis kui konkreetsetes küsimustes on ikkagi praktiline õpetus ning eetikaprobleemide vaatlemine, mis riigiametnikul ühel või teisel eluhetkel esile kerkida võivad, on otstarbekas nendele probleemidele lahenduste leidmiseks. Samal ajal ei ole ka need küsimused kitsalt riigiametnikele suunatud, vaid probleemide vaagimiseks, mis pakuvad huvi ka riigiteenistuse väliselt - kodanikuna ja lihtsalt inimesena olemisel.

## **Poliitika ja administreerimine**

Ametnikueetika on lähedalt seotud poliitikategemisega. Poliitika ja administreerimise vahelisi suhteid teadvustatakse tihti vähe ja vildakalt. Põgus käsitus seisneb eelkõige aeg-ajalt ajalehtedes ilmuvates artiklites, kus Eestit nimetatakse administratiivseks riigiks (haldusriigiks, ametnikeriigiks) selle sõna negatiivses tähenduses. Antud mõttekäik on lühidalt järgmine: Eesti Vabariigis Anno Domini 1997 teevad poliitikat ametnikud, kuid ametnikud peavad hoopis käsku täitma, sest ametnikud ei vastuta oma tegudega rahva ees ega seetõttu hooli rahva heaolust. Poliitikat peavad tegema poliitikud ja nende seast valitud rahva esindajad on need, kes annavad väärtushinnangutele põhinevaid käskke, kuidas sotsiaalset reaalsust korrastada. Ametnikud peavad neid käskke ellu viima.

Selles mõttekäigus on poliitika teooriat kasutatud propagandistlikel eesmärkidel. Õige on see, et poliitika on poliitikute pärusmaaks, mis ei tähenda, et poliitikutel oleks ainuõigus poliitikale. Esiteks on Eesti konstitutsiooni järgi võimu kandjaks rahvas ning poliitika peaks olema rahva enda ühiselule suunatud tegevus. Õige on see, et ametnikud peavad eelkõige täitma ülesandeid, mille puhul on saavutatud väärtushinnangutel põhinev poliitiline konsensus, kuid arvamus ametnike vastutusest või selle puudumisest on ebaõige. Ametnik oma mitmes rollis, nagu ametnik kui kodanik, kui alluv või muu peaks vastutama kogu riigi käekäigu eest. Poliitikute vastutus on Eesti poliitilises süsteemis paika pandud läbi poliitiliste parteide organisatsiooni, mis paraku ei tööta, sest parteid on isikukesksed rohkem kui organisatsioonikesksed.

Keskne ja võib-olla kõige raskem on määratleda poliitika mõistet mitte, et seda ei saa teha ja ei oleks tehtud, kuid Eestis on arusaam poliitika olemusest pinnapealne. Eestis määratletakse poliitikat läbi poliitikute isikute.

Jättes kõrvale avaliku valiku (i.k public choice) koolkonna ameerika poliitikateaduses, mille kõige mõjukam esindaja on **Anthony Dawns**, siis kõikjal ja kõigi poolt määratletakse poliitikat kui tegevust läbi üldhuvi. Teiste sõnadega,

**poliitika on ühiskondliku sfääri korraldamiseks mõeldud tegevus.** Teine ühiskondlikku sfääri korraldav tegevus on administreerimine ja nende vahe seisneb tegevuse alustes: poliitika on kokkulepe väärtuste üle, millele meie tegevus põhineb ning administreerimine on vastuvõetud otsuste elluviimise protsess. Tänapäeval on see teine - otsuste elluviimise protsess - saanud endale kaks nime: need on halduspoliitika (*public policy*) ning administreerimine (*public administration*), millest viimane on selle tegevuse nõ tehniline külg.

Tähtis on see, et poliitika definitsioon on sõltumata ideoloogiast üldhuvi arvestav, seda nii marksistlikus, sotsiaaldemokraatlikus, konservatiivses kui liberaalses paradigmas. Eestis on praegu vaidlematult kõige populaarsem liberaalne suunitlus ja seda nii majanduse kui ka sotsiaalsfääri korraldamises. Liberaalne ideoloogia, hoolimata oma indiviidikesksusest, kasutab aga samamoodi üldhuvi mõistet. John Locke, üks liberalismi rajajaid, raamatus "Teine traktaat riigist" kirjutab:

"Inimesed, kui nad liituvad ühiskonda, annavad ühiskonnale üle nende endi loomuomase võrdsuse, vabaduse ja tegutsemisvabaduse, kuid seda ei tohi kasutada enamaks kui üldise hüve edendamiseks. /&/ Need, kelle käes on seadusandlik ehk ülrim võim igas ühiskonnas, ei tohi suunata seda muuks, kui inimeste rahu, ohutuse ja üldhuvi edendamiseks."

Niisiis, kõik avalikku sfääri puutuv tegevus peaks olema lähtuv üldhuvist ja vaid selle tegevuse alused on erinevad.

Eesti riik täidab endale pandud ülesandeid vaid osaliselt, sest kodanike huvi asemel on peamiseks liikumapanevaks jõuks ja tegevuse õigustuseks erahuvi. Loomulikult ei saa erahuvita läbi, kuid selle rakendamiseks on erasektor. Avalikus sektoris peaks erahuvide läbipõimimise ja balansseerimise tulemusena tekkima üldhuvi, mille väljenduseks oleks riiklik poliitika. Eestis kui üleminekuühiskonnas on pahatihti riikliku poliitika asemel - mitte kõrval - erahuvid ja isiksustevahelised intriigid, mis väga vaevaliselt annavad teed tegelikele poliitilistele vaidlustele ja halduspoliitika tekkele.

## **Eetika tekkimisest**

Eetika kui filosoofia haru sai tekkida siis, kui hakati eristama tõsiasja ja selle hinnangut ning kui tunnustati rohkem kui ühe hinnangu olemasolu. Komed ja käitumisreeglid olid tekkinud tükk aega enne seda, sest ilma käitumisreegliteta (inim)ühiskonda ei ole võimalik ette kujutada. Kuigi Vana-Kreeka filosoofia põhiliseks tunnusjooneks on inimese orgaaniline kuulumine teda ümbritsevasse universumisse, oli inimese kui millegi erilise väljatoomine just Antiik-Kreeka mõtlejate teene. Käitumisõpetus sai tekkida vaid erinevate käitumisvariantide olemasoluga. Tänapäeva inimesele on "tabu" kontseptsioon võõras, sest meile on

selge, et ka keelatud käitumise korral on sellest võimalik üle astuda. Millegi tabuks kuulutamine, nagu antropoloogid on kirjutanud, ei tähenda selle millegi lihtsat ärakeelamist, vaid tähistab mõtlemise piire. Tabu - see on mõeldamatu. Seega, käitumisõpetus sai tekkida vaid siis, kui tekkis arusaam, et on olemas erinevad võimalikud käitumise variandid.

Antiik-Kreeka arusaam käitumisest ei ole siiski sarnane meie tänapäevase arusaamisega käitumisest. See oli otseselt seotud teadmistega. Ei olnud vale käitumist, oli vaid piiratud või mittekorrektne arusaam universumist, inimese kohast selles universumis ning sellest tulenevalt konkreetse inimese käitumine oli alati piiratud selle konkreetse inimese teadmistega. Järelikult oli selles mõttes keskseks küsimuseks õigete teadmiste olemasolu ja kõige tähtsamaks inimeseks filosoof, kes neid teadmisi omas ja nende najal inimestele käitumist õpetas.

Sõna moraal, mis meil tänapäeval pea rohkem kasutusel on kui eetika, on hilisem mõiste. See on algselt kreekakeelse sõna *arete* ladinakeelne vaste *moralis*, kuid kuna ladina keel oli kogu skolastilise filosoofia keel, siis meieni on jõudnud moraalist arusaam kui konkreetsete etalonidega mõõdetud käitumisest.

Kõige tähtsam Antiik-Kreeka elust arusaamise juures on pildi saamine linnade arengust. Linn oli selleks esmaseks sotsialiseerumise kohaks, nagu me moodsas keeles ja meeles ütleme. Algmõistes ühiskonna moodustamisel ei loetud mitte üksikinimest - indiviidi - vaid perekonda. Kui mingi arv perekondi koondus ühele kindlale maa-alale, moodustades hõimu ja kui mitmed hõimud tegid teatud toiminguid ühiselt, siis me saamegi lihtsustatud linna ettekujutuse. Kõik ühisoimingud olid põhimõtteliselt religioossed. Religiooni aga ei tohi võtta kui kaasaegset teoloogilist õpetust, vaid kui sümboolse mõtlemise vormi. Igal linnal oli oma religioon, omad seadused, mis olid kohalike jumalate käsud, ja valitsejad, kes olid tegelikult linna ülempreestrid. Linn oli selleks autonoomseks üksuseks, mille kaudu hõim ja hiljem perekond sai üldse eksisteerida ja linna piir oli linnaelanike jaoks praktiliselt kogu elu piir. Oma algses variandis tagas linn hõimude või suurte klannide kooseksisteerimise ja vaid mitmesaja aasta jooksul arenes hõimude ja klannide autonoomiast linnas tegelikult linnakodanike mõiste, kelleks siis olid perekondade pead.

Käitumisreeglid ehk seadused, mis linnas kehtisid, ei olnud mitte mõttetöö tulemus, vaid tulenesid otseselt religioossetest arusaamistest. Antiikseadused ei olnud põhjendatud. Seda polnud vaja. Need olid jumalate poolt paika pandud ja inimesed järgisid neid, sest neil oli usk jumalatesse, inimestest võimsamatesse olenditesse, kelle olemasolu ja tegevusega seletati seda, mida ratsionaalselt seletada ei osatud, mis ei olnud silmnähtav. Tähtis on ka see, et seadused olid mõeldud vaid kodanikele. *Seaduse piir oli religiooni piir, mis oli linna piir. Seadused ei olnud ei võõrastele ega ka orjadele ega naistele, vaid ainult neile, kes olid konkreetse linna religiooniga seotud. Teistpidi öeldes, ainult religioonist osavõtt andis inimesele õigused.*

Ka tänapäeval on kodanikuidee rajatud samadele alustele ning probleemid tekivad kodanikutunnetuse puudumisel. Kui riiki nähakse kui midagi pealesurutut, mitte meie enda omavaheliste suhete reguleerimise mehhanismi, siis saab võimalikuks nii valimistest mitteosavõtt kui ka seaduste mittetäitmine.

Ainukeseks linnriigiks, kus regulaarselt toimusid vanemate ja liidrite valimised, on ajaloolaste teada Ateena. Ateena liidrid olid populaarselt, st rahva - populus - poolt valitud. Antiik-Ateena läks isegi elukorralduses nii kaugele, et vaestele inimestele maksti poliitikast osavõtu eest. Selline demokraatia sai võimalikuks vaid tänu sellele, et Ateena suutis luua oma impeeriumi. Ainult niimoodi oli võimalik sellist demokraatiat finantseerida. Neis linnriikides, kus sõjalised kulud ja muud riigivalitsemise kulud tuli kanda linna rikkastel, sellist demokraatiat ei tekkinud, sest üsna loomulikult tahtsid need, kes maksid, osaleda otsustuste juures, st riigikorralduse aluseks oli mingit tüüpi oligarhiline konstitutsioon.

Traditsioonilise riigikorralduse või pigem linnakorralduse lõpuks sai sofistide ilmumine. Nende kõige määravamaks teeneks - see, mis tegi neist mõtlejad - seisnes selles, et nad hakkasid küsima religiooni ja selle põhjuste aluseid. Sofistid ei eitanud religiooni, vaid asetasid selle inimese teadvusesse ja mitte eelkäijate traditsioonidesse, mida tuli vääramatult järgida. Sellest ka nende paha nimi - praegugi kasutatakse sofisti tähistamiseks tühja targutajat. Traditsioonide asemel pakkusid sofistid välja mõtlemise ja rääkimise kunstid, mida me tunneme dialektika ja retoorika nimede all.

Umbes 400 aastat enne meie praeguse ajaarvamise algust tekkis Kreeka linnriikides reflekteeriv ehk peegeldav mõtlemine. Kuigi inimene jäi veel pikaks ajaks universumi orgaaniliseks osaks, oli ta tänu oma mõtlemisvõimele selles ka erinev. Sellisele arusaamisele jõudnuna ei piisanud inimesele enam puhtast usust, mis inimese tegevust juhtis, vaid seda usku tuli hakata põhjendama. Põhjendusi ei tekkinud mitte üks, vaid mitu, mille puhul me saamegi hakata rääkima eetika sünnist. Kokkuvõtvalt: *kui enne Sokratest said inimesed kohustusest aru kui jumala käsust, siis Sokrates on ajalukku läinud just nimelt sellega, et ta eraldas tavaõpetuse - mida me tunneme moraalina religioonis ning näitas, et moraalil aluseid tuleb otsida inimese teadvusest.*

## **Ametnikueetika**

Eetika annab praktilise käitumise juhiseid. Järgnevaga tuleks öeldut mõtestada riigiteenistuja seisukohast:

1. Riigiteenistuja on inimene, siit vajadus moraalinormide teadmise ja järgimise järele.



2. Riigiteenistuja on kodanik, siit vajadus eetikateooria ja poliitilise filosoofia kategooriate järele.
3. Riigiteenistuja on riigiaparaadis töötav ametnik, siit vajadus ametnikueetika järele.

Moraaliprintsiibid määravad meie käitumise, seda siis kas

- a) inimese koha järgi vana-kreeka
- b) inimese ja jumala suhte järgi - kristlik eetika
- c) inimese järgi teiste inimeste suhtes - humanism
- d) inimese enda suhtes - uusaeg.

Kõigi nende määratluste taga on teatud üldistamine, millest tuleneb käitumise soovitus: kui inimene ei käitunud loomutäiuse järgi, siis ta ei täitnud oma funktsiooni, kui ei käitunud Moosese käsulaudadele kirjapandu järgi, siis ta ei saanud paradiisi, kui ei käitunud teisi inimesi arvestavalt, siis ei saanud inimühiskond areneda, kui ei käitunud enda järgi, siis ei olnud ise vaba. Kuigi me kasutame põhiliselt õnne kategooriat inimese käitumise määramiseks, on kõik need käitumise mõõdupuud oma olemuselt siiski üldist ühiskonna koosseisusteerimist võimaldavad.

Kui me mõtleme riigiametnikule, siis toimivad samad küsimused ja põhitõed: ametniku moraaliprintsiibid peavad paika panema

1. need õigused ja kohustused, mida inimene peab järgima, kui ta tegevus mõjutab teiste inimeste ning ühiskonna heaolu;
2. need tingimused, millele tema organisatsiooni poliitika ja poliitilised programmid peavad vastama (sest nad mõjutavad samamoodi üksikisikute ja ühiskonna heaolu).

## **Riigiametnik ja poliitika**

Väide, et poliitika ei saa olla moraalne, ei vasta tõele. Vastupidi, poliitika selle sõna kõige otsesemas tähenduses ongi eetiline käitumine, kui ei tegutseta vaid iseenda huvide eest, vaid üldhuvi nimel. Riigi mingi tegevus võib olla küsitav üksikindiviidi seisukohast, kuid üldise hüve seisukohast mitte.

Näitena sobib dilemma uue tee ehitamisest ja omandi puutumatuses. Kui uus tee läbib omaniku krunti, peaks üldhuvi järgides olema õiglast kompensatsiooni tasudes õigustatud riigi poolt eraisiku maa võõrandamine.

Miks on omand tehtud pühaks? Omandi kinnistamine on marksistlik lähenemine. Omand kui vabaduse garantii kuulub liberaalse lähenemise juurde. Kuid isegi see

teine lähenemine ei tee omandist tabu, mida ei tohiks mitte mingitel tingimustel puudutada (vt kasvõi Locki tsitaat lk 5).

Eesti probleem on selles, et individuaalne vabadus viiakse püha lehma seisusse, millest tulenevalt muutub ka käitumine naivistlikuks: sooviks absoluutselt kõiki vabadusi, sest varemalt piirati paljusid vabadusi. Vabadus aga ei ole omavoli, seda ka liberaalse maailmavaate puhul. See, kui arvestatakse üldhuviga, on eetika ja alles selle raamides võime me arutlema hakata, missuguseid väärtuseid esikohale tõsta, st toimub tegelik poliitiline protsess.

Selline pilt on muidugi idealistlik. Tegelikus elus põimuvad nii üldised huvid kui erahuvid kui ametkondlikud huvid ning ametnikul tuleb arvestada kõigiga. Seepärast tuleb tunnistada:

- a) ametnikul on inimesena oma huvid,
- b) ametkonna töötajana ametkonna huvid ning
- c) kodanikuna üldised huvid.

Selge on see, et inimene ei saa tegutseda ainult üldhuvidest lähtuvalt, sest siis kaob tema tegevusest inimsuse moment. Ideaalne ametnik ei ole inimene, vaid masin. Sellise ideaali poole püüeldi 20. sajandi alguses, mil **Max Weber** lõi oma mudeli ideaalsest bürokraatiast ning ametnikust selles kui neutraalsest, omahuvideta käsutäitjast. Vaevalt, et meist keegi seda ihaldab ja see pole niikuinii võimalik. Järelikut tuleb arutluskäigu aluseks võtta midagi muud. Kuid ka tees, et ametnikul on vaid omahuvid (või ametkondlikud huvid), viib meid ummikusse. Milles sel juhul riigiametnik erineks erasfääri töötajast või lihtsalt inimesest, milleks üldse välja tuua selline asi nagu ametniku staatus? Vastuse saab mõeldes sellele lepingule, mille inimene kas tegelikult sõlmib või mis on juurde mõeldav, kui inimene tööle asub.

Üks ühiskonna arengu tulemusi - ja mitmete mõtlejate poolt rõhutatud mõtteid - on tööjaotus. Inimene ei suudaks endale tagada head elu (võib-olla isegi lihtsalt eksistentsi) ise kõike tehes, sellepärast ongi ühiskonna arenenedes välja kujunenud järjest keerukam tööjaotus. Olla riigiametnik on samuti osa sellest tööjaotusest: inimene kes hakkab riigiametnikuks, teeb teatavat liiki tööd, saades vaevatasuks palka. Jättes praegu kõrvale spetsiifilised ametkondlikud huvid võib öelda, et inimene asub teenistusse, kusjuures teenib ta riiki, mis demokraatliku riigikorralduse puhul tähendab sõna otseses mõttes rahva teenimist. Seetõttu on tal esmane huvi töö ajal riigi huvi või kohaliku omavalitsuse puhul omavalitsuse ja riigi huvi. See ei ole inimese ainuke huvi, kuid selle huvi teenimine on tema esmaseks töökohustuseks, millest ülemaks jääb vaid kohustus olla inimene ja olla kodanik.

Selles kontekstis pole isikliku kasu mittetaotlemine ainus kriteerium eetiliseks käitumiseks. Kui ametnik toob riigile või kohalikule omavalitsusele kahju, on ta

otseselt eksinud töölepingu vastu, milles sätestatakse kasu toomine riigile või kohalikule omavalitsusele. Teiste sõnadega, ametnik peab täitma oma professionaalset kohust, seda, mille eest talle palka makstakse. Avaliku sektori töötajate kohustust olla üldhuvi kandjaks nimetatakse ka **avaliku sektori eetoseks**.

## Tagajärjestatus ja tagajärjestamatus

Need on kaks tüüpi argumente, millele tuginevad eetikateooriad ja väitlused moraalist. Tagajärjestatud argumendid annavad hinnangu tegevuse moraalsele väärtusele selle tagajärgede (mis sünnivad tegevuse tagajärjel) suhtelise headuse või halbuse järgi; tagajärjestamatud argumendid annavad hinnangu tegevuse modaalsetele väärtusele vaadates tegevuse mingit muud omadust kui selle tagajärgi, tavaliselt tegevuse väärtuse mingi sisemist mõõdu abil.

(1) Tagajärjestatud mõtteviisi üheks vormiks on utilitarism. Tavaliselt seostatakse utilitarismi 19. sajandi Briti mõtlejate Jeremy Benthami ja John Stuart Milliga. Nende järgi võib tegevuste või poliitikate headust või halbust hinnata selle järgi, mis toob suurima võimaliku heade tagajärgede tasakaalu või vähima halbade tagajärgede tasakaalu. Utilitarismi arutluskäik on järgmine: moraalne või õige käitumine on selline, mille puhul maailm muutub kõigi jaoks paremaks. Inimene muudab maailma paremaks ainult siis, kui tema tegevus suurendab heaolu.

Sellest vaatepunktist on moraalsuse üldine funktsioon kui sotsiaalne institutsioon, kus moraalsust mõistetakse nii õigluse reegleid kui ka teisi moraalse elu printsiipe hõlmavat. Seega on moraalsuse kui institutsiooni eesmärk edendada inimeste heaolu minimiseerides kannatusi ja maksimiseerides kasu. See kasu väljendub õnnelikkuses. Eetikateooriasse ümberkantult tähendab see seda, et kui võrrelda kahte tegevust, milledest üks toob rohkem kasu kui teine, siis see esimene ongi moraalselt õigem käitumine.

Kaks peamist iseloomulikku joont tulenevad sellest mõttekäigust. Hea maksimiseerimine tähendab tõhusust ning utilitaristid näevad selles *parima* tulemi saavutamist, mitte lihtsalt *hea* tulemi saavutamist. Teine oluline iseloomulik joon on tõhususe kõrval utilitarismi sisemise väärtuse teooria: tõhusus on vaid instrumentaalne headus. Seega, mis tähendab väita, et mõned asjad on head iseendas ja mitte lihtsalt kui vahendid millegi muu jaoks?

Utilitarismi jaoks on mõned kogemused ja tingimused head iseendas ja mitte mingite edasiste tagajärgede jaoks. Kasulikkuse mõiste on indiviidi enda eelistustega määratletud ja ei ole mingi kindel asjade seis või olukord. Kõigi mingi

tegevuse või poliitika poolt puudutatud inimeste kasulikkuse maksimiseerimiseks tuleb maksimiseerida kogu grupi kasulikkust.

Moraalselt õiged teod on sellised, mis teevad maailma paremaks kõigi jaoks. Kuid märkida tuleb, et utilitarism ei väida nagu pühendaks eesmärk abinõu. Arvesse tuleb võtta nii eesmärgid kui abinõud, kuna iga eesmärgi saavutamisel on tagajärjed ja ühtede vahendite kasutamisel teiste asemel on samuti tagajärjed. Samuti tuleb märkida, et utilitarism ei väida, nagu peaks enamuse valitsema. Suurim rahulolu ei ole enamuse rahulolu ja võib sellega isegi vastuolus olla. Näiteks vähemuse vangistamine enamuse poolt ei tooda enamusele juurde rahulolu, mis kaaluks üles vähemuse kannatused.

(2) Teine mõtteviis on tagajärjestamatu ning seda seostatakse tihti 18. sajandi saksa filosoofi Immanuel Kantiga. Tagajärjestamatut mõtteviisi nimetatakse ka deontoloogiliseks e kohustusele tuginevaks. Selle mõtteviisi kohaselt on kohustuse kontseptsioon sõltumatu headuse kontseptsioonist. Kant väidab, et inimesed peaksid toimima mitte ainult vastavalt kohustusele, vaid kohustuse enda pärast. Ei piisa vaid sellest, et käitutakse moraalselt korrektselt, kuna kohustust võib täita ka enese huvidest lähtuvalt, millel pole mingit seost moraalsusega. Kanti arvates annab moraalsus meile printsiipide ja reeglite ratsionaalse raamistiku, mis juhib ja piirab igaüht, sõltumata isiklikest eesmärkidest ja eelistustest. Inimese tegevusel on moraalne väärtus vaid siis, kui ta toetub reeglile, mis määrab ära inimese tahte. Moraalne väärtus on teol vaid siis, kui inimesel on hea tahe; hea tahe on inimesel vaid siis, kui ainus tegevuse motiiv on kehtivale reeglile toetuv moraalne kohustus.

Iga indiviid peab tahtma, et teised aktsepteeriksid kõigile kehtivaid moraalset printsiipe, mille kohaselt kõik peaksid käituma. Inimese autonoomia seisneb võimes juhtida ennast läbi nende moraalsete printsiipide. Selline arusaam viib Kanti fundamentaalse moraalsete seaduseni, mida ta nimetab kategooriliseks imperatiiviks, et kõiki inimesi tuleb kohelda kui eesmärki ennast, mitte kui lihtsalt vahendeid teiste eesmärkide saavutamiseks. Inimeste lihtsalt vahenditena käsitlemine tähendab nende inimlikkuse eiramist, ekspluateerides neid või ära kasutades neid pööramata tähelepanu nende huvidele, vajadustele jms.

Eetika ja seadus täiendavad teineteist, kuid nad pole identsed. Eetika püüab juhtida indiviidide sisemist vabadust, mitte välist vabadust. Küsimuse püstitus on selline: mida peaksid ametnikud soovima teha, kui nad tõesti tahavad käituda inimestena, mitte mida nad peavad tegema, kui nad tahavad vältida karistusi. Seaduse peamine eesmärk teisest küljest on välise vabaduse reguleerimine.

Väline vabadus on vabadus, mida inimene võib ühiskonnas nautida, kuna teised selle ühiskonna liikmed võimaldavad talle seda. Kuna inimesel on kalduvus piirata teiste vabadusi, on iga ühiskond seadnud piirangud välise seaduste näol, mis reguleerivad indiviidide vabadust. Selline regulatsioon kehtib kõigile sel määral, et seaduse ignoreerimine ei ole vabandatav selle mittetäitmiseks.

Sisemine vabadus on tahtevabadus või moraalne vabadus, mis on seotud inimeste käitumise sügavaimate motiividega nõnda, et isegi kui inimene ei märka reeglite moraalsust, ei käituks ta ebamoraalselt.

## Seadused, eeskirjad, normid, tavad

Abstraktsemalt konkreetsemale tasandile üle minnes kehtib tõsiasi: mida konkreetsemat inimest me vaatleme, seda kitsamad on need piirid, milles ta tõenäoliselt käitub. Inimese käitumist ilmestavad piirid, st tavad, normid, eeskirjad ja seadused. Teiste sõnadega, inimese käitumist juhivad erinevatel tasanditel asuvate käitumisreeglite kogud, mis võivad, kuid ei pea olema kirja pandud.

Eelkõige käib kirjapanemise vajadus loomulikult formaalsete käitumisreeglite - seaduste - kohta, kuid viimasel ajal on inimese elu hõlbustamiseks välja töötatud eetikakoodid, mis avalike teenistujate puhul peegeldavad nii seaduseid, mida ametnik peab järgima, kui ka neid väljakujunenud norme, mis ametniku käitumist peaksid iseloomustama.

Eestis reguleerivad ametniku käitumist avaliku teenistuse seadus; teised seadused, millest ametnikud peavad lähtuma nagu korruptsioonivastane seadus, isikuandmete kaitse seadus, riigisaladuse seadus ja sisekorraeeskirjad (mitte need, mis käivad tuletõrje varuväljapääsude kohta, vaid need, mis määravad töötaja igapäevakäitumise töö juures, st käitumisjuhendid).

Potentsiaalsed konfliktid sisemise vabaduse ja väliste kohustuste vahel tekitavad dilemmasid, mille lahendamiseks on kolm põhireeglit:

1. Probleemsituatsiooni teadvustamine.
2. Seaduse (põhiseaduse) ülimuslikkuse arvestamine.
3. Inimsuse jaatamine.

*Lisareegliks on võime teha vastavalt poliitilistele käskudele vastupidi oma paremale äratundmisele; teadvustamine, et tegeled küsimustega, mis mõjutavad teiste inimeste elu.*

Üldised põhimõtted, mida ametnik peaks järgima oma ametis:

1. *neutraalsus* (poliitiliste vaadete jne suhtes) - kuidas jääda inimeseks, samuti esindada oma huve ning olla hea ametnik. Näiteks võib olla lubatud ametnike astumine ametiühingutesse, aga mitte poliitilistesse parteidesse.
2. *konfidentsiaalsus ja informatsioon* (kindlustamaks asutuse efektiivne töö ja samal ajal demokraatlikule riigile kohane avatus; sisaldab endas ka kohustust andmete moonutamata vastu).

3. *ametniku teavitamine* (ka ühiskonna teavitamine ametnike käitumiseeskirjadest) - st need peaksid olema avalikud dokumendid). Kui juhend reguleerib ametnike käitumist ka peale nende töölepingu lõppemist, siis tuleb neid selle lõppedes uuesti teavitada (Suurbritannia).

Vaatamata mitmesuguste reeglite olemasolule ei saa kogu käitumist kõikehõlmavalt reguleerida, st näiteks eetikakood ei määratle töökohustuste täitmatajätmist ja teisi distsiplinaarkorras korraldatavaid küsimusi.

Ühest küljest on bürokraatiat iseloomustanud käitumise reguleerimise järjest suurenev formaliseerumine ja teisest küljest on elu nõudmised tänasele organisatsioonile sellised, et inimesele tuleb jätta tunduvalt suurem tegevusvabadus (et efektiivselt töötada) ja seetõttu on rõhk vastutusel ja mitteformaalsetel käitumiskoodidel. Siin peitub üks haldusreformi ohte, mis kasvava efektiivsuse taotluses ning erasektorile omaste juhtimistehnikate kasutuselevõtmisel jätab tahaplaanile avaliku sektori eetose. Sellist situatsiooni võib täheldada näiteks Uus-Meremaal ning selle ranget teadvustamist Iirimaal.

## Vastutus ja kontroll

Eetikaprobleemid tulenevad tavaliselt konfliktidest inimese erinevate rollide või õigemini nende rollide poolt eeldatavate käitumiste erinevustest. Hoolitseva isa või emana käitudes ja oma tüdruku või poja tööle võttes eksib ametnik mitte isa või emana, vaid riigiametnikuna. Selline käitumine oleks aktsepteeritav erasektoris omaenda ettevõttes, kuid mitte riiklikus sektoris. Tunduvalt keerulisem on olukord hoolitseva onu või tädi käitumisel alluvate eksimustele läbi sõrmede vaadates. Ühest küljest võib see tõsta ülemuse isiku populaarsust, kuid samal ajal muutuvad käitumisnormid ebamääraseks, mille tulemus võib olla ebameeldiv nii ülemusele, kelle käsk ei täideta, kui alluvale, sest hinnang tema tööle hakkab sõltuma ülemuse suvast: täna vaatab läbi sõrmede, aga homme ütleb alluv ülemusele midagi ebamugavat ning ülemus ei vaata pisieksimusele enam läbi sõrmede, vaid hakkab töötajat hoopis karistama. Sellise käitumise tulemus on ebatervislik ka organisatsioonile tervikuna, sest organisatsiooni eesmärgid, mis peaksid olema kõrgemal ülemuse eesmärkidest, võivad kannatada.

Selline suva ehk **arbitraarne käitumine** ongi arvatavasti üks raskemaid probleeme enamikes endise nõukogude süsteemi riikides, kuid mitte ainult. Keskseks probleemiks sellisel juhul on subjektiivse käitumise võõrandumine välistest käitumisreeglitest. Reegleid nähakse kui midagi väljastpoolt pealesurutut, millest tuleb iga hinna eest mööda hiilida. Nõukogude korra kokkuvarisemise järel kadus ka väliste reeglite sunduse rakendamine ja kontroll ning nüüd juba mitu aastat on endistes NSVL vabariikides valitsenud anarhia, st reeglite puudumine. Huvitav on sealjuures see, et uute reeglite kehtestamisel on tagasi tulnud vanad

käitumisharjumused, st neid reelgeid vaadeldakse jälle kui väljastpoolt pealesurutuid, mitte kui ameti korrektse käitumisloogika formaliseerimist.

Siinkohal on kohane peatuda nn praktilise eetika mõistel (i.k *applied ethics*). Praktiline eetika on eetika ja moraalnormide kasutamine kindlates situatsioonides ja selle mõiste kaudu näidatakse nende normide formaliseerumist. Käitumisnormide teke ei ole tavaliselt midagi arbitraarset, kuigi mõni marginaalne rühmitus võib sisse viia reegli, mis neid teistest eristaks. Siinses kontekstis pole see oluline; keskendumine formaalsetele organisatsioonidele, kuigi võib märkida, et ühes kultuuriruumis veidrad ja naljakad ning sellest seisukohast marginaalsed käitumisnormid võivad olla vägagi põhjendatud. Näiteks juutide nõue kosher toidu järgi või nende ja muslimite keeld süüa sealiha võib olla põhjendatud toiduvalmistamise eripäraga kuumas kliimas. Kuuma ilmaga on palju tähtsam järgida puhtuse nõudeid toidu valmistamisel ning sealiha rikneb tunduvalt kergemini kui loomaliha. Need algselt praktilised käitumisjuhised muudeti käitumisnormideks ning said pika arengu jooksul mütoloogilise vormi, mis hoolimata üldise hügieenistandardi tõusust ning külmutusseadmete kasutuselevõtust siamaani inimeste käitumist juhivad.

Kuid tagasi ametite ja ametikäitumise juurde. Spetsialiseerumise ja kindlate erialade tekkega tekkis ka vajadus reguleerida inimese kui antud eriala esindaja käitumist. Kõige esimeseks ja ilmselt ka kõige tuntumaks näiteks on Hippokratose vanne arstidel, mis läheb tagasi 5 sajandisse e.m.a.

Pärast 2500 aastast pausi on sellised elukutse eetika reeglite kogud jälle avalikkuse tähelepanu alla tõusnud ja põhjus on üsna lihtne; sama, mis põhjustas ka arstidel oma eetikakoodi sisseviimise. Kui mingi eriala muutub nii spetsiifiliseks, et ilma erialase ettevalmistuseta inimene selles enam orienteeruda ei suuda, siis kaotavad välise kontrolli mehhanismid oma efektiivsuse. Mida rohkem selline teave või õigemini käitumine vastavalt sellisele spetsiifilisele teadmisele mõjutab ühiskonna liikmeid, seda tähtsam on vastavat käitumist reguleerida. Mõnedel juhtudel teostatakse seda läbi seadusandluse; näiteks on pankadel vaja hoida teatud raha puutumatu reservina, kuid enamasti on seadusandlus liiga kohmakas, et määrata professionaalse käitumise nüansse. Seetõttu on eriti XX sajandi teisel poolel arenenud kiiresti professionaalse eetika koodid, mis võetakse vastu tavaliselt erinevate professionaalsete ühingute poolt.

Eetikakoodide rakendamine ei ole ainult käitumise kontrolli mehhanism. Kuna paljude erialade spetsiifilisus nõuab kliendipoolset usaldust, siis on eetikakoodides sisse viidud käitumisjuhised sellise usalduse loomiseks, näiteks arstide ja patsientide vaheline usaldus, kliendi ja advokaadi vaheline usaldus jne.

Kui me vaatame konkreetselt riigiametnikku, siis selge on see, et ka riigiametil on oma spetsiifika väljastpoolt konkreetset ametkonda. Sellest tulenevalt on paljudes riikides sisse viidud eetikakoodid tsiviilteenistujatele või ametnikele. Isegi ilma

sügavama analüüsita on selge, et üks rõhuasetusi neis eetikakoodides on just usaldusel. Riigiametnik käsutab - loomulikult olenevalt positsioonilt - suurt hulka rahva vara. Enamik selle varaga seonduvat on seadusandlikult reguleeritud, kuid kõiki situatsioone reguleerida ei saa ja seetõttu on tähtis hoiduda isegi sellistest olukordadest, kus võib tekkida ametniku tegevuse kahene mõistmine (st enda või üldise hüve kasuks tegutsemine).

Teisest küljest on riigiametniku töö seotud usaldusega ametikoha tõttu juurdepääsetava informatsiooni kaudu. Riigiametniku käsutuses võib olla väga erinevat informatsiooni ja vastavalt selle informatsiooni laadile peab ametnik ka käituma. Kuna nüüd on vägagi selgelt teadvustunud informatsiooni roll, siis on selline käitumine osaliselt reguleeritud. Ühest küljest on regulatsiooni vahendiks riigisaladuse seadused ja teisest küljest isikuandmete kaitse seadused. Kuid näiteks Eesti seadusandluses on praegu tühimik üldise andmetöötamise kohalt, mis tähendab, et inimest, kes näiteks andis välja kõikide perekondade aadressid, kus elasid vastsündinud, ei saa mitte kuidagi karistada. Küsimuse teine pool on muidugi selles, kas seda inimest olekski vaja karistada või hukka mõista. Ja siin on olemas kõik tegelikult ühiskonnas valitsevatest normidest ning ametniku konkreetsest käitumisest.

Kui

- a) ametnik sai andmete müügist isiklikku kasu või
- b) ametnik andis andmeid vaid valitud huvilistele,

siis on lahendus riigiametniku eetika koha pealt lihtne. Kui aga ametnik andis näiteks neid andmeid kõigile soovijatele ning selle eest tasu ei võtnud (arutledes näiteks nii: mul on need andmed olemas ja vaesed ettevõtjad kulutavad nii palju raha oma kaupade reklaamile, mida saaks mujal tootlikult kasutada, ning näiteks, ettevõtjad trükivad oma tarbijani jõudmiseks nii palju paberit kuulutusi täis, mis kohe ära visatakse, sest inimestel lihtsalt pole antud produkti vastu huvi, aga see tähendab jälle metsade vähenemist ning looduse ebasihipärast kasutamist; ergo ma parem annan kõigile teada, et minu käest saab sellist informatsiooni, mis aitab neil raha ja kaudselt ka paberit kokku hoida. Sellises situatsioonis on ametniku käitumisele hinnangu andmine palju raskem ja see sõltub otseselt üldistest normidest: kas selliseid andmeid loetakse privaatsuse kaitse all asuvateks või mitte. Lahendused on eri riikides erinevad, kuid kõiki läbib ühene joon. Kui tarbija protesteerib, siis tuleb selliste andmete kasutamine lõpetada.

Küsimus: mida peab tegema ametnik, kui tema ülemus annab käsu talle olulist informatsiooni väljastada ja seda isegi võib-olla analüüsida erahuvidest lähtuvalt?

Kontrolli erinevad fookused:

- sisemine kontroll: subjekti enda käitumine - kodanikuna ja ametnikuna, kui inimene teadvustab endale oma käitumise laiemaid tagajärgi.



- sisemine kontroll: käitumist reguleerivad normid - töökaaslaste hukkamõist võib olla kõige tugevamaks piduriks, meil, tõsi küll, on siia maani olnud vastupidi, kõik teevad, ergo, mina ka. Samal ajal ei ole see ainult Ida-Euroopale tüüpiline, vaid esineb ka arenenud lääneriikides, näiteks politseinike või sõjaväelaste käitumises kasutatud "vaikimise reegel".
- välimine kontroll: läbi struktuuri. Kuigi siiani olen rõhutanud just sisemise kontrolli tähtsust ja ohtusid, mida kätkeb struktuurieetika järgimine, on tõde, nagu alati, kuskil vahepeal. Struktureeritud kontrolli puudumine jätab ametnikule liiga suuri ahvatlusi, millele ainult sisemise kontrolliga tihti vastu astuda ei ole reaalne.

Et aga struktuuri põimunud kontroll ei muutuks arbitraarseks ja ei hakkaks dehumaniseerima bürokraatiat, tuleb võimalikult täpselt määratleda organisatsioonisisese käitumise reeglid, st töötaja otsustus- ning vastutuspiirkond ning formaliseerida ka aruandlus ehk kontroll ise. Samal ajal tuleb võidelda liigse reglementeerimise vastu ja ebarealistlike käitumisnormide seadustamise vastu.

## Juhi tähtsus eeskujuna

inimesel on kaks funktsioneerimise moodi: üks on organisatsioonis ja teine autonoomse isikuna. Kui inimene "lülitab sisse" organisatsioonilise tegevuse viisi, siis ta tunneb vastutust ülemuse ees ja mitte tegevuse objekti ees.

## Poliitilised skandaalid

Tsiteerides Stephen Bornsteini, kelle arvates skandaalid on nagu patoloogia: "Poliitikas nagu ka meditsiinis võib patoloogia meile õpetada midagi huvitavat normaalse anatoomia ja bioloogia kohta.

Vastates küsimusele, mis põhjustab skandaali - vastus sisaldab alati viidet käitumisnormide rikkumisele.

Skandaaliteooria: sündmus kontekst. Et mingi sündmus muutuks skandaaliks, pole küllalt sündmusest endast, vaja on sündmuse ja konteksti ebakõla.

Andrei Markovits ja Mark Silverstein väidavad, et poliitilised skandaalid on võimalikud vaid liberaalse demokraatliku riigirežiimi puhul.

Kui poliitiliste liidrite käitumist ei piira mingid üldiselt tunnustatud normid, siis pole skandaalid võimalikud või nagu John Logue väidab, siis on režiim ise

skandaalne (aga see väide pole päris õige, sest peegeldab puhtalt liberaal-demokraatlikke väärtushinnanguid).

Kõrgskandaalid: mis mõjutavad kogu riigi poliitikat ja omavad ka rahvusvahelist kõla.

Raekojaskandaalid: kohalikud tegemised.

Watergate: võimu kuritarvitamine, et takistada võimuloleva partei väljavahetamist opositsiooni poolt.

Loguei skandaali definitsioon: erahuvide eriti tugev mõju avalikus tegevuses, õigus- ning kultuurinormide eriti tugev rikkumine, et kasutada avalikkuse usaldusel antud positsiooni erahuvides.

Probleem sellise määratlusega: kus on piir, millal erahuvi esindamine muutub skandaalseks.

Üldnimetaja hulka kõikide skandaalide puhul kuulub varjamine.

## **Korruptsioon**

Erinevad arusaamad korruptsioonist.

Kaks üldist määratlust:

- 1) institutsionaalne - poliitilise süsteemi keskne: traditsiooniline arusaam, mis sai alguse Platonist ja Aristotelesest ja lõppes Rousseau'ga ning võib olla ka veel hiljem, sest mingil määral saab ka marksistliku eetikakäsitluse selle alla panna.
- 2) personaalne individikeskne.

Kolm üldist käsitlust:

### 1. Avaliku teenistuse kesksed lähenemised

Korruptsioon on mõiste, mis tähistab võimu kasutamist isikliku kasu saamisel, kusjuures isiklik kasu ei pruugi olla rahaliselt väljendatav.

Erinevad autorid, kes korruptsioonist on selle vaatenurga all kirjutanud, lisavad sellesse üldisesse määratlusse veel lisatingimusi, näiteks:

1. tegijal peab teo eesmärgiks olema isikliku kasu saamine (st kui ta saab seda kasu ilma seda taotlemata, puudub korruptsioon);
2. ametnik peab tegelikult ka kasu saama (kui ei saanud, siis pole korruptsioon);
3. saadud väärtuse ja teo vahel peab olema side;
4. see side või suhe peab sisaldama ametliku otsuse mõjutamist;

## 2. Turukesksed lähenemised

Korrumpeerunud ametnik näeb oma ametikohas äri ja ta püüab selle sissetulekut maksimiseerida. Sellise ametniku sissetulek sõltub turusituatsioonist ning tema enda oskustest suurima kasu saamisel nõudlust ära tabada.

Korruptsiooni vaadeldakse kui vahetusprotsessi: vahetame "raha" võimu teostamise vastu. Arutluskäiguga võib edasi minna ja küsida süütult, kas vahetaja saab võrdse väärtuse vastu ja paha on vaid väljapressimine ehk ilma valikuvõimaluseta vahetus.

Korruptsioon jaguneb Michael Johnstoni järgi:

- integratiivseks (loob pikaajalise sideme inimeste ja gruppide vahel).
- desintegratiivseks korruptsiooniks (konflikt nende vahel, kes on sees ja kes on jäetud välja hüvede jagamise protsessist, kuigi tahaksid sellest osa saada)

Korruptiivset vahetust vaadeldakse lisaks sellele veel stabiilsuse vaatepunktist, kuid ei esimene ega teine ei ole automaatselt võrdeline moraalsete hinnangutega.

Turukorruptsioon, pidev väikeste eeliste andmine, mis tegelikult tagab süsteemi funktsioneerimise ja teeb selle võibolla inimlikumaks või õigemini asendab inimlikkust.

## 3. Avaliku huvi kesksed lähenemised

Korruptsioonist saab rääkida siis, kui võimulolija ei täida oma ametiülesandeid üldhuvi esindada, vaid võtab vastu otsuseid selle inimese või nende inimeste heaks, kes tema tegevust tasustavad.

Selline lähenemine korruptsiooni määramiseks annab parema võimaluse sisse lülitada mitte ainult konkreetse omahuvi esindava käitumise, vaid ka erahuvide edendamise üldhuvi sildi all. Probleem, mis sellise lähenemise 80datel aastatel populaarseks tegi, on huvigruppide mõju hindamise problemaatilisus. Ühest küljest on eriti USA-s huvigruppe peetud demokraatia või demokraatliku valitsemiskorralduse üheks nurgakiviks, kuid just viimastel aastakümnetel on hakatud huvigruppide mõjusse tunduvalt kriitilisemalt suhtuma. Mis siis on juhtunud?

Esiteks, patiseis Kongressis: paljud üldist toetust leidnud seaduseelnõud ei materialiseerunud nn spetsiaalsete huvigruppide lobbytöö tulemusena. Kõige tugevamad: relvaomanikud, tubakatootjad, maaharijad, advokaadid, arstid. Neid kõiki nimetatakse erihuvigruppideks ja neile vastandatakse avaliku huvi gruppe. Organiseerimise (priisõitja) ja finantseerimise (erahuvidel on tavaliselt rohkem raha mängu panna) raskused.

Ka varasemal ajal olid erahuvid tugevalt esindatud näiteks läbi sõjalis-tööstusliku kompleksi (mis ei ole mitte ainult N. Liidus), kuid neid oli suhteliselt lihtne riigikaitse kui üldhuvi taha ära peita. Täna USA-s ja ka mujal maailmas joonistuvad palju teravamalt välja just grupihuvid, mille elluviimine ei edenda üldhuvi.

Teiseks, poliitika kommertsialiseerumine. Et teha poliitikat on vaja palju raha. Seetõttu on raha kogumine muutunud poliitika lahutamatuks koostisosaks. Kuid selle vastu on ka proteste, eriti ere näide Ross Perot kandidatuur kahel viimasel presidendivalimisel ning Rockefelleri oma viimastel presidendivalimistel Ameerikas.

Meil on alles jõutud raha teadvustamiseni - kuigi selleni jõuti väga kiiresti - rahva protestini on veel natuke aega. Pidurdusmehhanismiks on välja mõeldud eri riikides erinevad piirangud annetustele ja valimispropaganda kulutustele ja poliitilise tegevuse rahastamine läbi riigi.

See avaliku huvi muutumine erahuvide lihtsaks summaks ja avaliku huvi mõiste kadumine on olnud paljude tuntud politoloogide mureks. Eriti eredalt on see praegu välja joonistunud Eesti Vabariigis, kus raha omavad ringkonnad on ennast ka organiseerida juba suutnud ja neile vastu ei seisa praktiliselt ühtegi üldhuvi edendavat gruppi või liikumist.

## Ajalooline perspektiiv

Et jõuda Weberini, st arusaamani, et ametisse astumine ei ole mitte tasu eelnevate teenuste osutamise eest, vaid spetsiifilise kohustuse aktsepteerimine vastutasuna kindla heaolu tagamiseks, oli vaja pikaajalist arengut.

Montesquieu, keda peetakse reformimeelseks teoreetikuks, pooldas ametite müüki, sest "niimoodi saaks ametnikeks paremad inimesed kui monarhi valikul. Tänapäeval on ametikoha müük korrupsioon, sel ajal korrupsiooni piirav tegur. Samamoodi nägi ka **Jeremy Bentham** selles Suurbritanniale võimalust enamate rahakate ja keskklassi inimeste osaluseks poliitikas, mitte sinivereliste diktaati.

Probleemid: kes määrab, mis on korrupsioon või kes määrab, mis on üldise huvi vastane käitumine?

Puht poliitikateaduslik lähenemine, mille kõige parem ja kindlasti ka tuntum esindaja on **Samuel Huntington**: korrupsioon on avaliku elu tegelaste (poliitikute ja ametnike) käitumine, mis erineb aktsepteeritud normidest ja teenib erahuve.

Korruptsioon on olemas kõikides ühiskondades, kuid mõnedes rohkem, mõnedes vähem, mis annab meile põhjust küsida, miks on nii? Huntington seob oma vastuses korruptsiooni moderniseerimisega, mille käigus toimuvad ühiskonnas suured nihked.

1. põhiväärtuste muutumine - osa gruppe aktsepteerivad uusi väärtusi kiiremini. Moderniseerimise käigus toimub erahuvi ja üldhuvi eraldumine (traditsioonilises ühiskonnas oli lahutamatu (perekonna eest hoolitsemine kõikide vahenditega lausa loomulik, järelkult ka nepotism ehk onupolitiitika).
2. moderniseerimise käigus luuakse uued rikkuse ja võimu allikad. Korruptsiooni võib seetõttu vaadelda kui uute gruppide esilekerkimise otsust tulemit. Kui tekib uus grupp suurte ressurssidega, siis tahavad nad varem või hiljem osaleda ka poliitilisel maastikul. Vaeste ja rikaste korruptsioon. Ühed vahetavad poliitilise mõju sissetuleku vastu (itaalia talupojad), teised sissetuleku poliitilise mõju vastu (Berlusconi).
3. moderniseerimine toob endaga kaasa riigi rolli suurenemise (meil see põhjus praegu ei ole aktuaalne, pigem vastupidi).

Korruptsioon võib riigisiselt olla erinev

- hierarhia ülalt alla skaalal;
- erinevate ametite lõikes.

Korruptsioon ja vägivald. Mõlemad on poliitiliste institutsioonide nõrkuse näiteks, mõlemad on ühiskonnaliikmete suhtumise näitajaks poliitilisse süsteemi ja lõhuvad seda süsteemi.

Kuidas on korruptsioon funktsionaalne: ta annab koheseid ja selgeid hüvesid ühiskonna gruppidele, kes muidu võiksid ühiskonnakorraldusest võõranduda, ütleb Huntington. Seetõttu ta arvabki, et korruptsioon võib sarnaselt reformidega olla poliitilise süsteemi püsimisele kasulik. Korruptsioon vähendab teatud huvigruppide pressi poliitiliste muutuste nõudmisel nagu reformid vähendavad ühiskondlike klasside survet struktuuraseteks muutusteks.

Korruptsiooni probleemid: Huntingtonile võiks vastu vaielda, et korruptsioon suurendab võõrandumist, näiteks praeguses Eestis.

Korruptsioon vähendab bürokraatia efektiivsust ja me võime tõesti küsida: kui meil on juba institutsioon, millel on kindel ülesanne, st ühiskonna elu reguleerida, siis milleks kasutada veel teisi regulatsioonivahendeid? Ja kui seda alternatiivse regulatsiooni ideed liiga kaugele arendada, siis milleks meile üldse riiki? Ometi on riik olemas ning seetõttu võib oletada, et riigil on teatud funktsioonid, mida erasektor ei saa rahuldada.

Poliitilised parteid ja korrupsioon: korrupsioon võib tugevdada parteisid ja klikipoliitikat, kuid parteid võivad ka korrupsioonivastase võitluse esirinnas olla. Tähtsad on väärtused, sest parteid, nagu ka teised organisatsioonid, järgivad kas avalikult määratletud väärtuste täitmist või lihtsalt ka vaikival kokkuleppel olevate väärtuste elluviimist, seetõttu neid väärtusi mitteaustavad organisatsiooni liikmed ei saa just hästi neis organisatsioonides tegutseda.

Fanaatilisel antikorrupsioonil on samasugune tulemus kui korrupsioonil: üks asendab üldhuvid erahuvidega ja teine asendab poliitilised väärtused tehnilistega - mõlema puhul kaob poliitika autonoomia.

Miks on korrupsioon hea? - mittevägivaldne juurdepääs riigiasjade ajamisele ja administratsioonile kui poliitilised kanalid on ummistunud, või näiteks tsiviilteenistujate ja poliitikute vahelise pinge vähendamine, ühendades nad ühte ja samasse omahuvi võrku.

Miks on korrupsioon paha?

- piirab valitsuse võimet saavutada neid resultate, mida valitsus soovib (näiteks korruptiivne kohalemääramine suurendab ebaefektiivsust ja raiskamist, korrupsioon ressursside jagamisel tähendab seda, et defitsiitset kaupa ei ole kõige suuremale abivajajale vaid kellelegi teisele
- määrib keskkonda, kus eraäri tegutseb, tuues endaga kaasa kiire ja äärmusliku kasumisaamise, kuna ümbruskond on ettearvamatu või vähendab siseinvesteeringuid;
- administreerimiskulude kasv;
- maksude kasuteguri vähenemine;
- kaotab standardid;
- vähendab legitiimsust;
- suurendab kogu ühiskonna õiguslikku nihilismi;
- produktiivse energia asemel tekivad intriigid;
- toob kokkuvõtteks kaasa elustandardi languse.

## **KIRJANDUSE SOOVITUSNIMESTIK**

**Saarinen, E.** Läänemaise filosoofia ajalugu: Tipult tipule, Sokratesest Marxini. Tallinn: Avita, 1996.- 370 lk.

**Lickson, Ch. P.** Ethics for government employees: A fifty-minute series book.- Menlo Park: CRISP Publ., 1993.- 113 p.

**Korrupsioonivastane seadus.** RT I, 1995, 14, 170; 1995, 86, 1142; 1998, 41/42, 625.