

AVALIK HALDUS TOIMETISED

NR. 14

AVALIKU TEENISTUSE EETIKA *AKTUAALSED PROBLEEMID JA PRAKTIKA*

MAJANDUSLIKU KOOSTÖÖ JA ARENGU ORGANISATSIOON (OECD)

MAJANDUSLIKU KOOSTÖÖ JA ARENGU ORGANISATSIOON

Vastavalt 14. detsembril 1960 Pariisis allakirjutatud ja 30. septembril 1961 jõustunud Konventsiooni Artiklile 1 toetab ja edendab Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) programme, mis on suunatud:

- suurima võimaliku majanduskasvu, töökohtade arvu kasvu ja elatustaseme kasvu saavutamisele oma liikmesmaades, kui sealjuures säilib finantssektori stabiilsus, ning seega maailmamajanduse arengule kaasaaitamisele;
- liikmesriikide kui ka mitte-liikmesriikide ratsionaalsele majanduse mahu suurendamisele majanduse arengu protsessis; ja
- maailmakaubanduse laiendamisele mitmepoolsuse ja täieliku võrdõiguslikkuse alusel vastavuses rahvusvaheliste kohustustega.

OECD liikmesriigid organisatsiooni loomisest alates on: Ameerika Ühendriigid, Austria, Belgia, Hispaania, Holland, Iirimaa, Island, Itaalia, Luksemburg, Kanada, Kreeka, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Šveits, Taani, Türgi ja Ühendatud Kuningriik. Hiljem astusid OECD liikmeks järgmised riigid: Jaapan (28. aprillil 1964), Soome (28. jaanuaril 1969), Austraalia (7. juunil 1971), Uus-Meremaa (29. mail 1973), Mehhiko (18. mail 1994), Tšehhi Vabariik (21. detsembril 1995) ja Ungari (7. mail 1996). OECD töö osaleb Euroopa Ühisuste Komisjon (Commission of the European Communities; OECD Konventsiooni artikkel 13).

EESSÕNA

Käesolev raport on OECD Avaliku Halduse Teenistuse (Public Management Service) poolt valitud liikmesriikides läbiviidud avaliku sektori eetika ja käitumise korraldust käsitletud uurimuse tulemus. See põhineb üksikutel maadel tehtud raportite analüüsil; raportid esitasid: Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Holland, Mehhiko, Norra, Portugal, Soome, Uus-Meremaa ja Ühendatud Kuningriik.

Selle koostasid Sally Washington Avaliku Halduse Teenistusest ja Elia Armstrong Kanada Riiginõukogu Kantseleist (Canadian Privy Council Office).

Raporti vaatas üle OECD Avaliku Halduse Komitee (Public Management Committee) ja selle avaldamise eest vastutab OECD peasekretär.

TÄNUAVALDUSED

Sekretariaat soovib avaldada tänu kõigi üheksa maa raportite koostajatele: Stuart Gilmanile Ameerika Ühendriikide Valitsemiseetika büroost (Office of Governmental Ethics); Mike Jonesile Austraalia Avaliku teenistuse ja teenekuse kaitse komisjonist (Public Service and Merit Protection Commission); Johan Maasi Hollandi Siseministeeriumist (Ministry of Interior); José Octavio López Presat Mehhiko Kontrolli ja administratsiooni arengu ministeeriumist (Ministry of the Controllershship and Administrative Development); Odd Bøhagenit ja Oystein Blymket Norra Valitsusadministratsiooni ministeeriumist (Ministry of Government Administration); Vargas Moniz't Portugali Avaliku halduse riigisekretäri büroost (Cabinet of the Secretary of State for Public Administration); Kirsi Äijälät ja Tarja Hyvöneni Soome Rahandusministeeriumist (Ministry of Finance); Uus-Meremaa Riigiteenistuse komisjoni (State Services Commission); ja Andrew Whetnalli Ühendatud Kuningriigi Valitsuskabineti avaliku teenistuse büroost (Cabinet Office, Office of Public Service). Ühtlasi täname me kogu projekti jätkuva nõustamise eest Alexandra Millsi.

SISUKORD

EESSÕNA

TÄNUAVALDUSED

PEASEKRETÄRI LÜHIKOKKUVÕTE

I. SISSEJUHATUS

II. AVALIKU TEENISTUSE EETIKAT JA KÄITUMIST MÕJUTAVAD JÕUD

III. EETIKA INFRASTRUKTUUR: FUNKTSIOONID JA ELEMENDID

IV. MEETMED JA REAGEERINGUD: VIIMASE AJA ALGATUSED EETIKA KORRALDUSES

V. SUUNDUMUSED JA LÄHENEMISVIISID: ÜHISED SUUNAD EETIKA KORRALDUSES

VI. REEGLITELT TULEMUSTELE: TAGAJÄRJED EETIKA KORRALDUSELE

BIBLIOGRAAFIA

PEASEKRETÄRI LÜHIKOKKUVÕTE

OECD maad tunnevad muret selle pärast, et inimeste usaldus oma valitsuste vastu on vähenenud. Sellele nii-nimetatud "usalduse defitsiidi" tekkimisele on aktiivselt kaasa aidanud kõrgel professionaalsel tasemel avalikkusele serveeritavad "skandaalid", mille põhjused võivad varieeruda avaliku sektori ametnike kohatust tegevusest kuni täieulatusliku korrupsioonini. Kui üldse, siis võib-olla vaid mõni üksik OECD liikmesmaa on suutnud selliseid - kas siis põhjendatud või põhjendamatu - skandaale vältida. Ning nende tulemusel on eetika või avaliku elu tegelaste käitumisnormid kujunenud tähtsaks poliitiliseks ja kogu ühiskonda huvitavaks teemaks.

Käesolev raport vaatab, kuidas üheksal OECD maal - Ameerika Ühendriikides, Austraalias, Hollandis, Mehhikos, Norras, Portugalis, Soomes, Uus-Meremaal ja Ühendatud Kuningriigis - tegeletakse eetika ja käitumise korraldusega avalikus teenistuses. Samal ajal on siin väljapakutavad lahendusvariandid rakendatavad ka mujal maailmas. Käesolev raport:

- * analüüsib eetikat ja käitumist mõjutavaid jõudusid, pöörates enam tähelepanu nendele jõududele, mis on põhjustatud muudatustest avaliku halduse korralduses (peatükk II);

- * kirjeldab ebasoovitava käitumise ärahoidmiseks ja soovitatavate käitumistavade juurutamiseks kasutatavaid vahendeid ja meetmeid. Käesolevas kirjutises nimetatakse neid "eetika infrastruktuuriks" (peatükk III);

- * võtab kokku eetikaga seonduvad viimase aja algatused üheksas projektis osalenud riigis, ning püüab leida suundumusi, erinevaid lähenemisviise ja strateegiaid (peatükid IV ja V); ja

- * lõpeb arutlusega teemal: potentsiaalsed vastuolud vanas stiilis avaliku administreerimise ja uut tüüpi avaliku halduse vahel, mis mõjutavad eetika ja käitumise korraldust (peatükk VI).

Avaliku halduse muutuv keskkond

Avalikud teenistujad tegutsevad muutunud ja muutavas keskkonnas. Nende tegevus on avalikkuse üha rangema kontrolli all, samuti on rangemad neile esitatavad nõudmised, kuid samal ajal on nende hallatavad ressursid üha piiratumad. Nad peavad täitma uusi funktsioone ja võtma endale uusi kohustusi, mis on tingitud: uute ametikohustuste määramisest ja vastutuse määra lisandumisest juhtimisotsuste langetamisel; avaliku sektori lisanduvast kommertsialiseerumisest; muudatustest avaliku- ja erasektori positsioonides ja vastastikustes suhetes; ja muudatustest vastutuse jagunemises. Teiste sõnadega tuleb neil oma haldamis- või juhtimistegevuses kohaneda uute meetoditega. Kui avaliku halduse valdkonnas läbiviidud reformid on efektiivsuse seisukohast viljakaks osutunud, siis mõningad muudatused võisid avaldada soovimatut mõju eetikale ja käitumisele. Sellega ei taha me öelda, nagu oleksid muudatused põhjustanud vääritu või ebaeetilise käitumise määra kasvu. Kuid muudatused võivad asetada avalikud teenistujad olukordadesse, mida iseloomustavad huvide konflikt või vastuolulised eesmärgid, ning kus neil on kasutada vaid piiratud arv juhiseid kuidas käituda või toimida. Nii võib süveneda ebakõla ühelt poolt avalike teenistujate käitumist suunavate süsteemide ja traditsiooniliste väärtuste, ning teisalt nende avaliku sektori muutuva keskkonna poolt tingitud eeldatava uue rolli vahel.

"Eetika infrastruktuur"

Erinevad riigid kasutavad arvukaid erinevaid vahendeid ja meetmeid hoidmaks ära soovimatut käitumist ja ajendamaks head käitumist. Käesolevas raportis on "eetika infrastruktuur" defineeritud kaheksa põhielemendi kaudu - poliitiline pühendumus; efektiivne seadusandlik baas; tõhusad aruandlusmehhanismid; toimivad käitumiskoodeksid; professionaalsed sotsialiseerimise mehhanismid (sealhulgas väljaõpe); tööd soodustavad avaliku teenistuse tingimused; mingi eetikaküsimusi koordineeriva organi olemasolu; ja aktiivne elanikkond (kaasa arvatud aktiivne uuriv ajakirjandus), mis täidab järelvalvaja funktsiooni avalike teenistujate tegevuse üle. Lõppkokkuvõttes sõltub nende erinevate eetika infrastruktuuri komponentide suhteline sünergia ehk koostoime konkreetse maa kultuurilistest ja poliitilise halduse traditsioonidest, üldisest lähenemisest avaliku halduse küsimustele, ja eetilise käitumise propageerimise ajaloolistest traditsioonidest. Nagu ka kõigi teiste juhtimismeetmete puhul, sõltub eetilise infrastruktuuri efektiivsus sellest, kuivõrd jõuliselt seda ellu rakendatakse, kuivõrd õigesti mõistetakse ja kui järjekindlalt juurutatakse.

Uued algatused eetika valdkonnas

Käesolevas uurimuses hõlmatud üheksa riiki kandsid ette arvukatest uutest algatustest eetika valdkonnas, seda eriti viimase viie aasta jooksul. Need algatused on kokkuvõtlikult esitatud peatükis V. Reformidesse suhtumisel võib eristada kolme põhilist lähenemisviisi: üldised revisjonid selgitamiseks välja ja täitmaks lüngad eetika korralduse süsteemis (Soome, Holland, Norra, Ameerika Ühendriigid ja Ühendatud Kuningriigid); eetika korralduse ümberorienteerimine uue üldise avaliku halduse reformi suhtes (Austraalia, Uus-Meremaa); ja kui avaliku sektori moderniseerimisprogrammide aspekt (Mehhiko, Portugal). Kuid hoolimata erinevustest rõhuasetuses ja strateegias saab siiski välja tuua eetika korralduse mõned üldised juhised.

Enamus osalenud maadest on üritanud defineerida üldiseid väärtushinnanguid, mida nad püüavad oma avaliku teenistuse sfääris edendada ja juurutada. Need on esitatud kokkuvõtlikult peatüki V alguses olevas tabelis. Sellest on üpris selgelt näha tänapäeva avalike teenistuste poolt soovitatavate väärtuste sarnasus või homogeenus. Ja hoolimata väidetest, et käitumiskoodeksid ei sobi kokku vähemal määral reeglitel baseeruva avaliku halduse korraldusega, on viis üheksast osalenud riigist rakendanud viimase viie aasta jooksul ellu uued käitumiskoodeksid ja kuues riik tegeleb parasjagu selle väljatöötamisega. See näitab, et riigid peavad senimaani vajalikuks määratleda selgelt, kuigi mitte ilmtingimata väga detailselt, ära käitumisnormid, milledest kinnipidamist nad oma avalikelt teenistujatelt eeldavad. Mõnedes riikides on praeguseks olemas üldine, kõiki avaliku sektori teenistujaid hõlmav käitumiskoodeks, mille alusel konkreetsed ametkonnad saavad töötada välja oma vajadustele sobivad koodeksid, kus peegelduksid nende konkreetsed eesmärgid ja funktsioon. Ühtlasi pööratakse enam tähelepanu avaliku teenistuja tööalase tegevuse "läbipaistvusele" (transparency); sel eesmärgil on lihtsustatud reegleid, mille alusel saab avalike teenistujate peale kaebusi esitada, ja viidud sisse nõudeid, mille kohaselt nad on kohustatud avalikustama oma sissetulekud ja deklareerima muud huvid. Selline rõhuasetus pigem üldistele suunistele (väärtushinnangute määratlemisele ja üldiste käitumiskoodeksite koostamisele) ja tegevuse avalikkuse või "läbipaistvuse" suurendamisele (kaebamine [whistle-blowing] ja avalikustamine), kui detailsete kontrollimehhanismide väljatöötamisele, peegeldab

üldist suundumust avaliku halduse sfääris.

Eetika korralduse seostamine üldise avaliku haldusega

See tõstatab küsimuse, kuidas riigid saaksid kindlustada, et nende eetika infrastruktuur aitaks kaasa üldisemate avaliku halduse reformide läbiviimisele ja oleks nendega kooskõlas. Esile hakkavad kerkima potentsiaalsed pinged traditsionaalse avaliku administreerimise süsteemi ja uute avaliku halduse vormide vahel. Eetika valdkonnas torkavad nimetatud pinged ja vastuolud esile võib-olla kõige selgemalt. Näiteks reeglite lõdvemaks laskmine ja kontrolli vähendamine suurendab eksimuste ja ebakorrekse käitumise riski. Kuid liiga palju reegleid ja ülemäärane kontrollimine võivad valitsemise üldse võimatuks muuta: avalikud teenistujad reageeriksid sellisele olukorrale eksimuste kartuses igasuguste riskide (ja initsiatiivi) vältimisega. Avaliku administreerimise ja haldusmudeli paradigmasid võrreldes oleks kohatu väita, et üks oleks teisest parem, sealhulgas ka eetika korralduse jaoks. Kõik riigid lähtuvad oma poliitilistest- ja juhtimistraditsioonidest ning teevad ise omad järeldused. Kuid ilmselt võib siiski öelda, et konkreetse riigi eetika korralduse süsteem peaks olema vastavuses tema lähenemisviisiga avaliku sektori haldamisele üldiselt. Näiteks oleks kohatu sobitada rangelt tsentraliseeritud alluvusprintsipiidel põhinevat eetika infrastruktuuri hajutatud ja tulemustel baseeruva haldussüsteemiga.

Sõltumata sellest, kus riik asub avaliku administreerimise ja haldusmudeli vahel kulgeval mõttelisel astmestikul (üheksa osalenud riigi tüpologia on esitatud peatükis VI), mängivad kolm olulist eesmärki - säästlikkus, tõhusus ja efektiivsus - alati tähtsat rolli. Kuid riigid on hakanud selgelt suuremat tähelepanu pöörama ka neljandale prioriteetsele valdkonnale: eetikale. Asjakohane ja korralik käitumine on alati olnud hea valitsemiskorralduse eelduseks. Hoolimata OECD maade avaliku sektori funktsioneerimises toimuvatest muudatustest, või võib-olla just nende pärast, on hea ja eetiline käitumine omandanud veelgi suurema tähtsuse. Sellest sõltub nii avaliku halduse reformide edu, kui sisuliselt ka iga rahva üldine usaldus oma valitsuse vastu. See eeldab kindlalt paikapandud ja efektiivset eetilist infrastruktuuri.

I. SISSEJUHATUS

Paljudes OECD maades võib selgelt täheldada rahva usalduse vähenemist oma valitsuste vastu. Kodanike usaldus otsuseid langetavate riigiteenistujate vastu näib vähenevat,¹ ning selle kaasmõjul väheneb ka nende usk valitsuse ja selle institutsioonide legitiimsusesse. Sellele nimetatud usalduse defitsiidi tekkimisele aitavad kaasa kõrgel professionaalsel tasemel avalikkusele serveeritavad "skandaalid", mille põhjused võivad varieeruda avaliku sektori ametnike "kohatust tegevusest" kuni täieulatusliku korrupsioonini. Kui üldse, siis võib-olla vaid mõni üksik OECD liikmesmaa on suutnud selliseid - kas siis põhjendatud või põhjendamatud - skandaale vältida.

Kuid kas tegemist on üldiste standardite kadumisega või sattuvad süüteod, või isegi ausad eksitused, lihtsalt kergemini avalikkuse tähelepanu alla? Kas probleemi olemus seisneb tõesti

¹Vaata näiteks: "The Pulse of Europe; A Survey of Political and Social Values and Attitudes", *Times Mirror Centre of the People and the Press*, 1991.

ebakorrektset käitumist, või hea käitumise juhiste ja reeglite puudumist? Või on tegemist lihtsalt üha süveneva ebakõlaga ühelt poolt avalike teenistujate käitumist suunavate süsteemide ja traditsiooniliste väärtuste, ning teisalt nende eeldatava uue rolli vahel?

Hoolimata OECD maade valitsuste seisukohtadest antud probleemi põhjuste või ulatuse kohta, on selge, et nad tunnevad vajadust sellele reageerida. Avaliku elu eetika või standardid on muutunud OECD maades oluliseks teemaks. Huvi selle probleemi vastu on leidnud väljendust erinevates katsetes "puhastada" avaliku elu sfääri, ning vaadata sealjuures üle avalike teenistujate eetikast ja käitumist reguleerivad süsteemid.

PUMA töö

Rahuldamiseks huvi selle küsimuse vastu, algatas OECD Avaliku halduse teenistus (Public Management Service - PUMA) piiratud uurimisprojekti vabatahtlikkuse alusel projektiga liitunud OECD maades, selgitamiseks välja, kuidas lahendatakse eetika- ja käitumisprobleeme avalikus teenistuses. Nimetatud uurimise peamiseks eesmärgiks oli kirjeldada avaliku teenistuse eetikasfääri korraldamise ja juhtimise vahendeid ja meetmeid, ning seda, kuidas need funktsioneerivad, ja esitada kvalitatiiivset sisu omavat informatsiooni põhiliste kontekstuaalsete faktorite kohta, sealhulgas avalike teenistujate muutuva rolli kohta ühenduses avaliku halduse reformiga ja väärtushinnangute süsteemide kohta, mida OECD maades tänapäeval juurutada püütakse.

Üheksa maad andsid vabatahtlikult nõusoleku koostada raportid oma kogemustest: Ameerika Ühendriigid, Austraalia, Holland, Mehhiko, Norra, Portugal, Soome, Uus-Meremaa ja Ühendatud Kuningriik. Kuigi need üheksa riiki ei kata OECD liikmesmaade poliitilis-administratiivsete süsteemide kogu spektrit - antud valiku puhul jäävad domineerima Westminsteri ja Põhjamaade süsteemid - on nende näidete põhjal siiski võimalik vaadelda sarnasusi ja erinevusi lähenemisviisides eetika- ja käitumisprobleemide lahendamisele. Antud raport on oluliseks lähtekohaks edasistele uurimustele.

Käesoleva esimese uurimuse üheks võib-olla kõige olulisemaks tulemuseks oli eetika infrastruktuuri kui eetika ja käitumise korralduse ja reguleerimise uurimise lihtsa aga kasuliku vahendi väljatöötamine. Me väidame, et avaliku teenistuse standardid defineeritakse ja nende toimimine tagatakse teatud hulga funktsioonide ja elementide, see tähendab eetika infrastruktuuri kaudu. Eetika infrastruktuuri moodustavad reeglid, kontrollimehhanismid, tingimused ja muud tegurid, mis seavad lubatavale käitumisele piirid ning soodustavad ja edendavad heade käitumisnormide järgimist. Antud kontseptsiooni ja selle komponente kirjeldatakse peatükis III.

Käesolev raport püüab saavutada järgnevat:

* tuvastada jõud või muudatused avalikus sektoris, mis näivad mõjutavat avalike teenistujate eetikast ja käitumist (peatükk II);

* kirjeldada eetika infrastruktuuri elemente, kuidas need funktsioneerivad ja moodustavad teineteist vastastikku mõjutades tingimused eetiliseks käitumiseks (peatükk III);

* kirjeldada uurimuses osalenud OECD maade uusi algatusi avaliku teenistuse eetika korraldusel (peatükk IV);

* leida nende uute algatuste juures sarnasusi, erinevusi ja täheldatavaid suundumusi (peatükk V);

* juhtida tähelepanu mõningetele vastuoludele või pingekolletele eetika ja käitumise valdkonnas, mis tulenevad üleminekust reeglitel põhinevalt tulemustel baseeruvale avalikule haldusele (peatükk VI).

1997.a. PUMA tööprogramm paneb ette käesolevat projekti edasi arendada. Kasutades ära käesoleva projekti definitsioone ja tulemusi, töötatakse välja nimistu eeldustest ja juhtnööridest, mille abil määratleda ja juurutada avaliku sektori eetika ja käitumise standardid, ning jälgida ja kontrollida neist kinnipidamist.

Temaatika, definitsioonid ja piirid

Olles loetlenud käesoleva raporti poolt kaetavad teemad, on ühtlasi oluline määratleda selle piirid ning esitada mõned töös kasutatavad definitsioonid.

Poliitika ja administratiivse juhtimise sfääride eristamine

Käesolev raport keskendub pigem avalike teenistujate, kui valitavatel ametikohtadel töötavate ametnike eetika ja käitumise probleemidele. Kuid praktikas on poliitika ja administratiivse juhtimise sfääre raske eristada. Avalikkus ei tee tavaliselt vahet avalikel teenistujatel ja valitavatel ametikohtadel töötavatel ametnikel. Nagu märgib Gilman (Ameerika Ühendriigid):

"Dilemma seisneb avalikkuse viha sihtmärkide või objektide määratlemises. Näiteks rääkides föderaalvalitsusest, ei tee enamus ameeriklasi vahet selle täidesaatva ja seadusandliku haru vahel; või täidesaatva haru sees poliitiliste ja ametikarjääri tegevate riigiteenistujate vahel... niisiis on arusaadav, miks tihti peale tullakse järeldusele, et terve valitsus on korrumppeerunud."

Selliseid lihtsustatud üldistusi võidakse teha paljude erinevate administratiivsete süsteemide kohta, ja mitte üksnes selliste kohta, kus poliitilistel põhjustel ametisse nimetatud teenistujate osakaal on suur, nagu see on Ameerika Ühendriikides. Sellest tingitult puudutavad paljud katsed vaadelda nii-nimetatud eksimusi eetikanormide või käitumisreeglite vastu igat liiki valitsusametnikke. Näiteks Avaliku elu standardite komitee (Committee on Standards in Public Life; Nolani komitee) Ühendatud Kuningriigis - tehes küll vahet riigiteenistujatel ja poliitikutel - omas mandaati vaadata üle standardid kõigil valitsuse tegevuse tasanditel.

Käesolev raport ei jäta seega vaatluse alt välja valitavatel ametikohtadel töötavate teenistujate rolli kas siis rahva "liidritena", või isikutena, kelle poole pöörduakse murede ja küsimustega seoses standardite kadumisega või normide nõrgenemisega. Siiski käsitletakse valitavatel ametikohtadel töötavaid teenistujaid pigem nende suhete kontekstis avalike teenistujatega, kui iseseisva uurimisteenimana. Peaaegu eranditult poliitika valdkonda kuuluvaid

teemasid - nagu näiteks poliitiliste parteide või poliitiliste kampaaniate finantseerimine - mis mõnedes liikmesriikides on tekitanud palju rahulolematust, käesolev raport ei käsitle. Vajaduse korral on vaatluse alla võetud ka sellised avaliku sektori ametnikud, kes töötavad vähemtähtsatel ametikohtadel.

Seadusevastased, ebaeetilised ja kohatud teod

Käitumise uurimisel on kasulik eristada selle kolme alaliiki: seadusevastane käitumine, s.t. eksimine seaduse sätete vastu, mis tähendab minimaalselt kerget süütegu ja maksimaalselt kriminaalkuritegu; ebaeetiline käitumine, s.t. eksimine eetiliste juhiste, printsiipide või väärtushinnangute vastu; ja kohatu käitumine, s.t. eksimine normaalsete tavade või normide vastu. Korruptsiooniks võib osutada ükskõik milline nimetatud kolmest käitumisviisist. Korruptsiooni iseloomulikuks tunnusjooneks on avaliku ametipositsiooni või ühiskondlike ressursside vääriti ärakasutamine isikliku (materiaalse või muu) kasu saamise eesmärgil.² Kuigi nimetatud kolme kategooria, ja eriti viimase kahe, vahelised piirid võivad olla ähmased või ebaselged, on need käesolevas raportis siiski kasutusel määratlemaks eksimuste astet.

Ülaltoodud eristused omavad mõju sellele, kuidas erinevatele probleemidele läheneda või kuidas neid käsitleda. Kui eksimuse sisuks on konkreetse indiviivi seadusevastane tegu - näiteks pettus - siis on olukord lihtsam; kui see aga langeb "ebaeetilise" või "kohatu" käitumise ebamäärasesse alasse, siis on olukord problemaatilisem. Esimesel juhul võib eksimuse kuulutada normide või reeglite vastu patustamiseks ning tavaliselt võib tekkinud probleemi lahendada kohtusüsteemi kaudu (eeldusel, et see funktsioneerib hästi ja avalike teenistujate käitumist reguleerivad seadused on selged ning mittevastuolulised). Kui tegemist on aga kohatu käitumisega - mis viitab võib-olla lihtsalt mõtlematule tegutsemisele - pole probleemi lahendamise teed sugugi nii lihtsald ja üheselt mõistetavad. Nagu kirjutavad Blymke ja Bøhagen (Norra):

"Enamikul juhtudel... ei ole meil tegemist kriminaalkuritegudega, vaid pigem süüdistustega võimu ärakasutamises, ebaõigluses ja tavalises reeglite väänamises mingis poliitilises või administratiivseid funktsioone täitvas institutsioonis."

Eetika ja käitumise korraldamine ei tähenda üksnes käitumise monitooringut ja selle üle järelvalve teostamist. See tähendab ühtlasi ka aususe (integrity) ja väärrika käitumise propageerimist ja edendamist. Eetika ja käitumise korralduse all tuleb mõista ka konsensuse otsimist küsimuses, mida pidada korrektseks käitumiseks, ja avalikele teenistujatele juhiste andmist, kuidas nad peaksid käituma, otsuseid langetama ning kasutama oma igapäevases töös vastutustundlikult neile usaldatud võimu. Käesolevas raportis pole sugugi ignoreeritud korruptsiooni ja muude illegaalse tegevuse vormide probleeme, vaid pigem on püütud leida võrdsel määral viise ja teid nii korrektse käitumise edendamiseks kui ka käitumise ja tegevuse üle järelvalve teostamiseks.

²Korruptsiooni mõistet on lähemalt käsitletud Dionysios Spinelli kirjutises "The Phenomenon of Corruption and the Challenge of Good Governance" - ettekanne OECD sümposiumil teemal Korruptsioon ja korrektne valitsemine, märts 1995.

Eetos, väärtused, eetika ja käitumine

Hoolimata üksmeele puudumisest selles osas, mida eetos, väärtused, eetika ja käitumine tegelikult tähendavad - tihtipeale kasutatakse neid läbiseigi ühes tähenduses - üritame me need defineerida. Käesolevas raportis avaliku teenistuse eetika kontekstis kehtivad järgnevad määratlused:

eetos: ideaalide koondsumma, mis määrab ära avaliku teenistuse üldise kultuuri või kõlbelise taseme;

väärtused: individuaalsed printsiibid või standardid, mis suunavad meie arusaamist sellest, mis on hea ja kohane;

eetika: reeglid, mille abil iseloomulikud ideaalid kantakse üle igapäevasesse tegevusse, ja

käitumine: avalike teenistujate reaalne tegevus ja enese ülalpidamine.

Eetose moondumisel käitumiseks toimub üleminek abstraktsest konkreetsele. Kuid nende kahe mõiste suhe on keeruline ja sisulisest küljest nad osaliselt kattuvad. Paljud kommentaatorid on püüdnud neid lahti seletada. Näiteks: "Otsustava tähtsusega ühenduslülilik eetika ja väärtuste vahel on see, et eetika standardeid ja printsiipe saab kasutada lahendamaks vastuolusid väärtushinnangute vahel või nende dilemmasid" (Kernaghan Chapmani töös, 1993, lk. 16). Pealegi on neid mõisteid olnud keeruline rakendada avalike teenistujate igapäevase tegevuse puhul, sest:

"avaliku sektori administraatorid püüavad oma ametieetika osas ikka alles ise arusaamisele jõuda, mitte sellepärast, et see oleks mingi uus asi, vaid sellepärast, et ettekujutus nende ametist ja selle rollist riigi valitsemises on aastate jooksul dramaatiliselt muutunud."

(Denhardt, 1989, lk. 187)

Seda, kuidas nende roll on muutunud ja jätkuvalt muutub, ning selle mõju eetikale ja käitumisele, käsitletakse peatükis II.

Kultuurilistest erinevustest

Kuna avaliku teenistuse eetika on rakenduseetika, puudutab see paratamatult väärtusi, mida iseloomustavad kultuurilised eripärad. See võib seletada ära tõsiasja, miks tavaliselt püütakse hoiduda katsetest viia läbi erinevaid maid hõlmavaid uurimusi eetika ja käitumise küsimustes. Näiteks seda, mida ühel maal võidakse pidada onupojapoliitikaks ja meritokraatia printsiipide rikkumiseks, võidakse teistes maades interpreteerida "omade või oma pere abistamisena". Ühes riigis võib kingituste andmine ja vastuvõtmine olla osa normaalsest asjaajamisest; teises riigis võib see aga olla väga problemaatiline viis asju ajada. Lisaks sellele tulenevad erinevused riikide vahel ka muudest faktoritest, nagu näiteks majandusliku arengu ja demokraatia põhimõtete juurdumise tasemest.

Hoolimata erinevustest riikide vahel - nii kultuurilistest kui ka poliitiliste ja administratiivsete süsteemide erinevustest - võib siiski täheldada, et arusaamad sellest, mida pidada "heaks ja kohaseks" käitumiseks, on ühtlustumas. Nagu ütlevad Gilman ja Lewis oma peagi ilmuvas artiklis:

"...on olemas teatud fundamentaalsed- või baasväärtused... mis on tihedalt seotud demokraatia, turumajanduse ja professionaalselt toimiva bürokraatiaga,... vabadus ja õigus kui poliitilised väärtused, ning tõhusus, efektiivsus ja vastutustundlikkus kui administratiivsed väärtused..."

Käesoleva uurimuse näited näivad seda järeldust kinnitavat. Peatükis IV püüame me tuvastada ja määratleda mõningaid selliseid ühiseid väärtusi. Kuid käesoleva uurimuse ja rahvusvahelise kogemustevahetuse jaoks polegi niivõrd tähtis, mis need väärtused on, vaid hoopis see, kuidas neid rakendatakse või pannakse toimima avalike teenistujate igapäevases töös.

Miks on eetika tähtis?

"Poliitikute ja avalike teenistujate aus tegutsemine on demokraatliku ühiskonna üks tähtsamaid tunnusjooni."

Alice Rivlin, Halduse ja eelarve büroo juhataja (Director of the Office of Management and Budget), Ameerika Ühendriigid; OECD/PUMA ministrite tasemel sümposiumi "Avaliku teenistuse tulevik" eesistuja

Avalikud teenistujad kasutavad oma igapäevases töös mitmel eri moel oma õigust langetada otsuseid; määrates ära riigi ressursside kasutusviise, suheldes kodanikega ja täites oma programmiliste otsuste langetaja funktsioone. Eetika on üks oluline kontrollmehhanism hoidmaks ära, et avalikku võimu ei kasutataks omavoliliselt ja meelevaldselt. See on eluliselt tähtis faktor tagamaks usalduse säilimise valitsusse ja selle institutsioonidesse. Ühtlasi on eetika baasiks, mille alusel saab kontrollida praktikad, tavasid ja käitumist üldiselt, ning mille taustal saab üldsusele kinnitada, et teenistujad tegutsevad tõesti nende huvides ja järgivad korrektselt protseduurireegleid. Sellisena on eetika valitsemise kvaliteedi üks võtmefaktoreid.

Kuid avaliku sektori eetika on tegevus, mitte staatus. Eetilise käitumise julgustamine ei tähenda üksnes mingi reeglistiku koostamist, millest tuleb kinni pidada, või teatud staatuse saavutamist. See on jätkuv juhtimisprotsess, mis kindlustab valitsuse töö aluseid; see omab määravat tähtsust valitsuse funktsioneerimisele ja valitsemisviiside arengule:

"Eetika võib küll olla ainult abinõu, kõigest vahend eesmärgi saavutamiseks, kuid ta on kohustuslik vahend eesmärgi saavutamiseks. Valitsuse eetika on hea avaliku poliitika eeltingimus. Selles mõttes on eetika tähtsam kui mingi konkreetne poliitiline strateegia või programm, sest need kõik on temast sõltuvuses."

(Thomson, 1992, lk. 255)

Ja nii nagu korra ja puhtusega majapidamises, kehtib ka eetika puhul tõsiasi, et selle puudumine torkab enam silma, kui selle olemasolu.

"Kui eetikaga pole kõik korras, kui inimesed siiralt usuvad, et eetikaga on midagi viltu, siis pole põhjust olla üllatunud, et vaidlused eetika üle tõrjuvad tihtipeale kõrvale diskussioonid poliitilistel teemadel. Eetika muudab demokraatia turvaliseks debattide jaoks avaliku poliitika olemuse üle. Sellepärast ta ongi nii oluline. Just selles mõttes on eetika palju olulisem kui

ükskõik milline muu teema või valdkond."
(Thomson, 1992, lk. 256)

Milline on niisiis eetika olukord projektis osalenud OECD maades?

Kas standardid on kadumas?

Raske on öelda, kas standardid on tõepoolest kadumas. Peale paljastatud korrupsiooni ja pettuste määra või avalikkuse ette tulnud skandaalide hulga on vaid vähe objektiivseid kriteeriume, mille alusel hinnata avaliku sektori eetilist olukorda. Kuid paljastatud korrupsioonijuhtude määr ja skandaalide hulk võivad olla tõestuseks hoopis süütegude tõhusamast avastamisest ja nende eest karistamisest, või vaid sellest, et neid juhtumeid tuuakse sagedamini avalikkuse ette, ja seda tihti peale meedia vahendusel. Tõepoolest, hoolimata üldiselt levinud ettekujutusest, et standardid on kadumas (vaata Lisa 1), näivad valitsused ise uskuvat, et nad funktsioneerivad nii praegu kui ka edaspidid siiski eetiliselt (vaata Lisa 2). Selles kontekstis nähakse süütegudes erandeid; need vaid toonitavad, mil määral korrektne käitumine on normiks.

Skandaalide puhul on seetõttu oluline hoiduda reflektiivsetest reageeringutest. Selle asemel peavad valitsused esitama endale küsimuse, kas avalike teenistujate käitumist suunavates süsteemides on lünki, ja kui on, siis kuidas neid täita. Osalise vastuse sellele küsimusele saaks uurides, kas on mingeid avaliku teenistuse keskkonda mõjutavaid jõudusid, mis kahjustavad eetika ja käitumise juhtimist või reguleerimist ja/või mille tulemusel traditsioonilised süsteemid muutuvad kas ebapiisavateks või ülearu iganenuteks. Järgmises peatükis püütakse tuvastada mõned sellised jõud ja selgitada välja nende mõju.

Lisa 1: Kas standardid on kadumas?

"Vaadeldes enamuse inimeste arvamust ja üldist Euroopa diskussiooni väärtuste teemal, võib jääda mulje, et meid ähvardab "moraalikriis". Olles enam kui usalduskriis poliitilise võimu suhtes, on see ühtlasi usalduskriis demokraatlike süsteemide esinduslikkuse ja legitiimsuse suhtes - kriis, mis annab tõsise tagasilöögi avalikule teenistusele ja väljendub austuse kadumises institutsioonide vastu ning moraalsete ja seadusekuulekate isikute eeskujude puudumises ühiskonnas." (*Blymke ja Bøhagen, Norra*)

"Avalikkus tunnetab langust ja allakäiku..." (*Whetnall, Ühendatud Kuningriik*)

"Viimastel aastatel on Hollandis avalike teenistujate aususe küsimus muutunud üldsuse silmis üha enam murettekitavaks probleemiks." (*Maas, Holland*)

"...üldiselt ollakse üksmeelel selles, et usaldus föderaalvalitsuse ja selle institutsioonide vastu on tõsiselt madalseisus." (*Gilman, Ameerika Ühendriigid*)

Lisa 2: Valitsuste usk enda tegevuse eetilisesse

"Sellega me ei väida, et APS (Australian Public Service - Austraalia avalik teenistus) pole teinud ühtegi viga ega saatnud korda ühtegi vääritut tegu. Kuid siiski näib, et mingit laiaulatuslikku

korruptsiooni või heade valitsemistavade vastu eksimist pole olnud..." (*Jones, Australia*)

"Üldiselt võib öelda... et Norra üldsusele on iseloomulik laialdane usaldus oma riigi avalike teenistujate vastu ... See usaldus põhineb meie healuriigi põhiväärtustel, nagu seda on seadusega tagatud turvalisus ja võrdõiguslikkus seaduse ees, mis kehtib nii kriminaal-, tsiviil-, kui ka administratiivse seadusandluse puhul" (*Blymke ja Bøhagen, Norra*)

"Avalikkuse usk valitsuse ja selle institutsioonide erapooletusse ja objektiivsusesse on Soomes senimaani tugev." (*Äijälä ja Hyvönen, Soome*)

"Peale ühe või kahe erandi pole avaliku teenistuse üle teostatav kontroll ja järelvalve erilisi rikkumisi avastanud, mis viitab sellele, et administratsiooni roll majanduse suunajana ja sotsiaalhoolekande korraldajana on püsinud endisena või isegi suurenenud..." (*Riigiteenistuse Komisjon, Uus-Meremaa*)

"Enamuse objektiivsete kriteeriumide põhjal hinnates on föderaalne riigiteenistus praegu efektiivsem, produktiivsem ja professionaalsem, kui kunagi varem riigi ajaloos." (*Gilman, USA*)

"...valdav enamus avaliku elu tegelastest vastab neile kõrgetele standarditele. Kuid nende standardite säilitamise ja tugevdamise vallas esineb teatud puudujääke. Setõttu pole avaliku elu tegelaste käitumisest ja tegevusest alati piisavalt selgelt näha, kus jookseb piir aktsepteeritava ja mitte-aktsepteeritava käitumise vahel. See on meie seisukohalt avalikkuse rahulolematuse peamine põhjus." (*Lord Nolan, tsitaat Whetnallil, Ühendatud Kuningriik*)

II. AVALIKU TEENISTUSE EETIKAT JA KÄITUMIST MÕJUTAVAD JÕUD

Käesolevas uurimuses osalenud maades on kõigis toimunud või toimumas märkimisväärsed avaliku sektori juhtimise reformid. Osasid maid võiks nimetada eelkäijateks üleminekul reeglitel põhinevalt avalikult halduselt tulemustele või saavutustele rajanevale avalikule haldusele. Käesolevas peatükis kirjeldatavad jõud peegeldavad võib-olla veidi enam pigem nendes maades, kui OECD liikmesmaades üldiselt, ilmnevaid pingeid ja vastuolusid. Sellest hoolimata, või võib-olla just selle pärast, on need olulisteks suunisteks teistele samade reformide teele asuvatele maadele.

Töö piiratud ressursidega

Kõigile OECD maade valitsustele avaldatakse jätkuvalt survet, et nad vähendaksid avalikke kulusi. Selle tulemusel on töötatud välja terve rida meetmeid parandamiseks avaliku sektori töö tõhusust ja efektiivsust, näiteks *inter alia* piirangud eelarvetele ja avaliku sektori töötajate arvu vähendamine (OECD, 1995). Konkreetsete riigiametite eelarvete vähendamine või piiramine tähendab selgelt seda, et avalikel teenistujatel üldiselt palutakse teha oma tööd edasi samal tasemel, või isegi paremini, väiksemate ressursidega. Pealegi on mõnedes riikides avaliku sektori töötajate arvu märkimisväärselt vähendatud. Uute inimeste töölevõtmine, ametnike edutamine ja palkade tõstmine on kas külmutatud või seatud rangetesse raamidesse. Need sammud on väga mitmeti mõjutanud avalike teenistujate töökeskkonda. Nagu märgib Gilman (Ameerika Ühendriigid):

"Töötajate arvu vähendamine loob ebakindlust, mis tähendab, et föderaalvalitsuse töötajad hakkavad kartma oma töökohast ilmajäämist. Ressursside vähendamine võib lisada ametnikult nõutava töö mahtu. Riigiametite rangemalt koostatud eelarved võivad tähendada teenistujate ametiredelil edutamise edasilükkamisi või nende tasustamist tasemel, mis jääb maha erasektori vastavast tasemest. See kõik võib omada ebasoodsat mõju töötaja moraalile."

Seni pole ühest selgust selles osas, kas palgaküsimused ja pidevad muudatused töös omavad negatiivset mõju eetikale ja käitumisele, või, hüllem veel, suurendavad kiusatust minna korruptsiooni teele. Kuid selge on see, et kui palgatase on niivõrd madal, et avaliku sektori teenistujad on sunnitud otsima lisatööd riigiametist väljaspool või võtma vastu altkäemaksu, siis pole kõik korras. OECD maades esineb selliseid juhuiseid siiski harva. Kui aga inimesed tunnevad, et nende palk on liiga väike ja töökoht ebakindel, või teiste sõnadega, kui moraal on madal, siis võivad nad olla vähem valmis töesti hoole ja innuga oma tööle pühendumata. Kui neile eraldatud ressursid on piiratud, võivad nad muutuda isegi hooletuks ja loobuda korrektsest protseduurireeglite järgimisest. Näib, et enamus riike on nende faktorite võimalikest riskidest teadlikud ja annavad endale aru, et avalike teenistujate töötingimused mängivad tähtsat rolli kindlustamaks eetilist käitumist soodustava keskkonna tekkimist. (Seda teemat käsitletakse veel peatüki III osas Avaliku teenistuse tingimused.)

Ressursside vähendamise võib-olla veelgi otsesemaks tagajärjeks on see, et kui kulutusi hakatakse piirama, siis tihtipeale heidetakse esmajärjekorras kõrvale väljaõppe või täiendusõppe programmid, sealhulgas ametialane sissejuhatav koolitus ja eetika-alane koolitus. Nagu märgib Gilman (Ameerika Ühendriigid): "...kui riigiamet on sunnitud rangelt piirama oma eelarvelisi kulutusi, siis on olemas tõsine risk, et seal ei eraldata piisavalt summasid eetika-alaste programmide tarvis."

Töötajate arvu vähendamine tõstatab ka muid probleeme, näiteks seoses piirangute kehtestamisega töötajatele, kellega tööleping katkestatakse, ja potentsiaalse huvide konfliktiga. Kas on õiglane kehtestada endistele töötajatele, kes jäid oma töökohtadest ilma seoses avaliku sektori töötajate arvu vähendamisega, piirangud nende edaspidisele tööalase tegevusele, viidates huvide konfliktile? Mis juhtub siis, kui grupp avalikust sektorist töölt lahkuvaid inimesi - mis võib osutuda täiesti reaalseks stsenaariumiks, kui valitsus otsustab privatiseerida terve mingi teeninduse sfääri või anda mingite konkreetsete funktsioonide täitmine lepingu alusel erasektorile - otsustab moodustada firma ja asuda konkureerima teiste erasektori ettevõtetega riiklike lepingute pärast? Kas nende "siseinformatsioon" asetab nad eelisolukorda vis-à-vis erasektori konkurentidega?

Kodanike nõudmised

Paljudes maades on avaliku halduse reformide keskseks lähtekohaks olnud riigiteenistujate töö ümberorienteerimine n-ö. kliendi teenendamisele. See tähendab, et samal ajal, kui avalikud teenistujad peavad tulema toime vähemate ressursidega, nõuab ühiskond või üldsus neilt üha enam, paremaid ja kvaliteetsemaid teenuseid. Selle üldsuse surve muudavad veelgi rõhuvamaks valitsuste endi katsed kehtestada avalikult teenuste standardid ja tasemed, mis tuleb mingiks ajaks saavutada (näiteks Kodanike hartade - Citizens' Charters - kaudu). Konfliktid võivad tekkida kliendi õiguste ja avaliku teenistuja kohustuse vahel tagada ressurside säästlik kasutamine ja mitte ületada lubatud limiite.

Muutumas on tegelikult kogu baas, millel rajanevad avaliku teenistuja ja kodaniku suhted. "Lojaalsuse ministrile" või antud hetkel võimalolevale valitsusele kui administratiivse tegevuse juhtprintsipi kehtivus seatakse kahtluse alla, kui avalikel teenistujatel kästakse teenida otseselt ka teist ülemust ehk "kodanikku". Teoreetiliselt ei tohiks olla mingit konflikti valitsuse teenimise ja kliendi teenendamise vahel: valitsus määrab oma poliitikaga kindlaks reeglid ja klient saab selle, millele tal õigus on. Kuid praktikas oodatakse avalikelt teenistujatelt üha enam seda, et nad "kodanike parema teenendamise" nimel, või "vastutulelikkuse" ehk "adekvaatsema reageerimise" korras, kasutaksid kodanikega igapäevase asjaajamise käigus oma isiklikku õigust otsuseid langetada. Reaalses elus viib see tihtipeale selleni, et avalik teenistuja peab ise kaaluma, mil määral mingi otsus kaitseb üldisi (riiklikke) huve ja mil määral maksumaksjate või individuaalse "kliendi" huve (või tal tuleb üldised huvid isegi endal defineerida). Nagu kirjutavad Blymke ja Bøhagen (Norra):

"Täitevõim ja teenistus avalikus sektoris põhinesid varem palju enam juhtimisel reeglite järgi, mille tagajärjeks oli see, et teenuse saaja ajas asju mitte võimuesindajaga, kes oleks olnud suuteline hindama tema vajadusi ja täitma tema soove kliendi/kasutaja olukorra põhjalikuma tundmise alusel, vaid pigem etteantud reeglite interpreteerijaga. Nüüd on riigiteenistujal mõnes mõttes raskem teha kindlaks mis nõudeid või tingimusi arvesse võtta ... "reeglites pole selle kohta enam midagi öeldud"..."

Need konfliktid eesmärkide ja kohustuste osas ilmnevad dilemmade näol, mille peavad lahendama vahetult avalikud teenistujad. Kui avalikkuse kõrgeksaetud ootused ei saa rahuldatud, langeb avalike teenistujate õlgadele ka avalikkuse rahulolematuse koorem.

Avaliku sektori restruktureerimine

Eetika ja käitumise üldist olukorda ja korraldust on tõenäoliselt mõjutanud ka avaliku sektori restruktureerimine. Restruktureerimisega on kaasnenud muutused avaliku sektori organisatsioonide staatuses - korporatiseerimise või isegi privatiseerimise kaudu - nagu ka avalike organisatsioonide uute vormide, näiteks autonoomsete ametkondade, väljaarendamine. Nagu märgivad Blymke ja Bøhagen:

"...ühenduste juriidiliste ja poliitiliste vormide muutumise (näit. võimu üleandmine ministereeriumidelt ja direktoraatidelt avalik-õiguslikele ettevõtetele ja riiklikele fondidele/riigi omanduses olevatele aktsiaseltsidele) tagajärjeks on avalike teenistujate teatud määral vabastamine avalikku haldust senimaani iseloomustanud arvukate reeglite, riigiteenistuse normide ja kinnistunud tavade järgimise kohustusest."

Loomulikult ei lange uut liiki avaliku sektori organisatsioonides töötavate inimeste tegevus automaatselt ja paratamatult väljapoole avaliku teenistuse eetika ja normida kehtivusulatust. Kui nende tegevusele aga kehtestataks kategoorilised ettekirjutused ja detailsed reeglid, oleks see vastuolus sarnastele ühendustele tavaliselt võimaldatava juhtimisautonoomiaga. See, mil määral avalik-õiguslikud korporatsioonid ja muud sarnased ühendid peaksid järgima samu eetikat ja käitumist reguleerivaid üldjuhiseid, mis avaliku sektori tuumiku moodustavad institutsioonid, on senimaani vaidlusalune küsimus. Mõned riigid on asunud sellele ebamäärasele olukorrale juba lahendust otsima. Näiteks Ühendatud Kuningriigis on töötatud välja juhised

(Rahandusministeeriumi tegevuskoodeks avalik-õiguslike institutsioonide juhatuste liikmetele - *Treasury Code of Practice of Board Members of Public Bodies*), mille abil täpsemalt määratleda riigisektoriga tihedalt seotud institutsioonide juhtkonnaliikmete ülesanded ja kohustused.

Haldusjuhtimine volituste ja vastutuse hajutamise tingimustes

Avaliku halduse reform OECD maades on suuremal või vähemal määral sisaldanud otsustusõiguse hajutamist ressurside assigneerimise osas. See volituste delegeerimine on toimunud tsentraalselt juhtimisaparaadilt konkreetset haldusala juhtivatele ministeeriumidele, osakondadele või jaoskondadele, viimaste endi sees juhtkonna tasandilt allosakondade tasandile, ning avalikult sektorilt erasektori lepingulistele allettevõtjatele. OECD Avaliku Halduse Komitee tuli oma raportis *Valitsussüsteem muudatuste teel (Governance in Transition)* järeldusele, et efektiivsuse tõstmise aspektist on vastutuse hajutamise strateegia olnud põhijoontes edukas, võimaldades ministeeriumidel või osakondadel kasutada töömeetodeid, mis sobivad kõige paremini nende individuaalsete vajaduste rahuldamiseks ja nende konkreetse haldusala tõhusa toimimise tagamiseks; see on parandanud ka administratiivset aruandlust ning aidanud institutsioonidel keskenduda konkreetsete eesmärkide saavutamisele ja ressurside paremale ärakasutamisele. Kuid samas tunnistati, et seoses töömeetodite mitmekesisuse soodustamisega paindlikuma juhtimisstrateegia kaudu, on kerkinud esile mure selle võimalikust negatiivsest mõjust kogu haldusala tervikliku juhtimise organiseerimisele, valitsuse kui terviku koondhuvidele ja traditsioonilistele avaliku sektori väärtustele.

Ministeeriumide autonoomia

Ministeeriumide suhteline iseseisvus on paljudes riikides suurenenud. Ministeeriumide määratledes omaenda tegevusmeetodeid ja -standardeid, on hakatud tundma muret selle pärast, et nii võivad puruneda "ametialase sotsialisatsiooni" - see tähendab avaliku teenistuse väärtuste juurutamise - süsteemid. Seda probleemi teravdab veelgi üha sagenev inimeste riigiametisse töölevõtmine erasektorist, ja tihtipeale vastutavatele ja juhtivatele ametikohtadele. Selle tulemusena võib kaduda riigiametile seesiselt omane kultuur või eetos.

Kuid kas see vana homogeenne eetos on ikka veel kohane ja kokkusobiv rolliga, mida peavad täitma tänapäeva avalikud teenistujad organisatsioonides, kus nad töötavad? Ühest küljest, kui ministeeriumid määravad kindlaks omaenda eesmärgid ja tegevusprogrammid, hakkavad nad määratlema ka väärtusi ja eetikakontseptsioone, mis on nende programmide jaoks sobivad ja konkreetsetelt kohaldatavad. Näiteks Kaitseministeeriumi töötajate eetilised tõekspidamised või kontseptsioonid võivad märkimisväärselt erineda Sotsiaalhoolekande ministeeriumi töötajate omadest. Mõnedes riikides on seetõttu püütud viia üldise haldusjuhtimise detsentraliseerimisega paralleelselt läbi ka eetika korralduse detsentraliseerimist.

Teiselt poolt on teatava koherentse avaliku teenistuse "eetose" säilitamise ja potentsiaalse killustumise ärahoidmise nimel samal ajal tehtud keskametkondade poolt katseid kehtestada mingid üldised juhised (või väärtused), mida saaks järgida avalik teenistus tervikuna. Need võiksidki saada aluseks uuele, üleüldisele avaliku sektori kultuurile või eetosele. Nende juhiste põhjal saaksid individuaalsed institutsioonid töötada välja omaenda haldusalale spetsiifilised käitumiskoodeksid. Näiteks Uus-Meremaal ei kehti üldine Avaliku teenistuse käitumiskoodeks

nendes ministeeriumides või osakondades, mis on avaldanud oma spetsiifilistele operatsioonaalsetele nõuetele ja tingimustele kohaldatud koodeksid. Austraalias võib tähendada samasugust tendentsi.

Juhtimisalane otsustusõigus

Ka ministeeriumide ja osakondade sees on toimunud märkimisväärne võimu delegeerimine madalama taseme juhatajatele. Mõnedes maades on tegevjuhtidele antud laiad volitused valida endale kõik töö korraldamiseks vajalik, ajastada organisatsiooni kulutused ja assigneerida oma äranägemise järgi vahendeid eri programmidele või tegevusaladele. Juhtidele on antud võimalus kasutada paindlikke juhtimismeetodeid ka inimressursside assigneerimise ja alluvate töökorralduse sfääris. Selline võimu delegeerimine ja hajutamine on võetud ette eesmärgiga julgustada juhte tegelema tõsiselt juhtimisega - see tähendab olema paindlikud, uuendusmeelsed, ja mitte pelgama riske.

Juhtimisautonoomia üheks osaks on detailsete ettekirjutuste või reeglite hulga vähendamine. Ameerikas on sellele viidatud kui bürokraatia või "kantseilikkuse vähendamisele" (ehk iganenud reeglite tühistamisele). Teistes maades - Uus-Meremaal, Austraalias ja Norras - on muutunud reeglite olemus üldiselt. Nagu kirjutavad Blymke ja Bøhagen (Norra):

"...on toimunud üldine muutus rõhuasetuses, mis sisuliselt on seisnenud tulemusele suunatud juhtimise osakaalu kasvus ja reeglitel põhineva juhtimise osakaalu vähenemises. Selle juhtimisprintsipi muutumise tulemuseks on olnud, et tavaliselt ad hoc seadusandluse integraalseks osaks olnud detailsed protseduurireeglid on teatud määral asendunud rohkem eesmärgile suunatud formuleeringutega, mis puudutavad tegevuse või töö tulemusi, mille saavutamist erinevatelt institutsioonidelt või organisatsioonidelt eeldatakse. Mõnedel juhtudel toob see kaasa selle, et käitumiskoodeks nii institutsioonisiseste protseduuride ja oma otsustusõiguse rakendamise tarvis, kui ka riigiteenistujate suhtlemise jaoks klientide või kasutajatega, baseerub senisest suuremal määral omavastutusel ning normidel, mis kehtestavad õige ja vale kriteeriumid."

Detailsete reeglite hulga vähendamine ning kontrolli piiramine töö jaoks tehtud investeeringute ja protseduuride üle - millele Maas (Holland) viitab kui "suuremale tegevusvabadusele ja vähemale järelevalvele juhtkonna poolt" - loob rohkem võimalusi "reguleerimata käitumiseks". Reguleerimata käitumine ei ole ilmingimata halb asi; see võib väljendada pigem innovatiivsust, kui kohatut käitumist või reeglite rikkumist (olenemata sellest, kas mingid reeglid veel kehtivad või enam ei kehti). Kuid riskide võtmine suurendab eksimuste tõenäosust. Pealegi loob suurema tähelepanu pööramine tulemustele pingeid. Kui juht peab saavutama oma tegevusega teatud tulemused (eriti juhul, kui sellest on sõltuvuses tema palk või ametikoha säilitamine), võib ta tunnetada ennast surve all olevana ja tal võib tekkida kiusatus rikkuda teatud protseduurireegleid või eetikanorme.

Mõnedes maades on probleeme tekitanud ka muud juhtide iseseisvuse astme suurendamisele suunatud juhtimissüsteemi muudatused, nagu näiteks asutuse krediitkaartide andmine avalike teenistujate kasutada. See praktika on võib-olla toonud kaasa üldise töö efektiivsuse kasvu, kuid samal ajal vähendanud kontrolli ja järelevalve võimalusi. Valitsused

võivad leida ennast olukorrast, kus eetika ja efektiivsus on teineteisele justkui vastandatud, ning peavad leidma nende vahel sobiva kompromissi. Kui detailsete reeglite ja juhiste hulka on vähendatud, siis võivad mõned avaliku sektori ametnikud sattuda lihtsalt segadusse, et kuidas nad peaksid mingis olukorras tegutsema. Seda eriti siis, kui juhtimisinformatsiooni süsteemide ja aruandlusstruktuuride väljaarendamine pole võimu hajutamise tempoga samal tasemel. Pealegi kerkivad avaliku halduse sfääris esile uued aspektid, mille jaoks ei ole olemas mingeid reegleid, sest varem neid ei eksisteerinud. Paljudes maades on näiteks kutsunud esile vaidlusi riigiametnike poolt Interneti või asutuse mobiiltelefonide kasutamine, või lennufirmade poolt pakutav boonuspunkti süsteem nende teenuseid tihti kasutavatele (riigiametnikest) reisijatele.

Võimu hajutamine ja avalik aruandluskohustus

Võimu hajutamine mõjutab muuhulgas avalikku aruandluskohustust ja vastutuse jaotamist, ning tekitab mõnikord segadust selles osas, et kes lõppude lõpuks vastutab mingi konkreetse teo eest. Avalikud teenistujad on tänapäeval rohkem nähtavalt vastutavad teatud operatsioonide eest, eriti selliste, mida viivad läbi riigiameti nii-nimetatud "käepikendusena" tellimustööd tegevad asutused. Parlamentaarsetes süsteemides võivad ministrid püüda isegi hoida kõrvale vastutusest oma ametnike tegude eest ja veeretada vastutuse avalike teenistujate õlgadele. Selles mõttes on ministri vastutuse mõiste või kontseptsioon muutumas. Traditsioonilised vastutuse jagunemise printsiibid on muutumas hägusemaks.

Sellises olukorras võib praegu avaliku teenistuja õlgadele langeda vastutus, mis varasematel aegadel oleks kindlalt olnud nende ülemuste või poliitikutest otsuselangetajate kanda. Cave Creeki juhtum Uus-Meremaal - kus grupp noori inimesi sai surma, kui Keskkonnakaitse ministeeriumi poolt rajatud vaateplatvorm kokku varises - on selle heaks illustratsiooniks. See näitab, kuivõrd raske on ühiskonnas, kus avaliku halduse sfääris on võim väga suurel määral hajutatud, teha kindlaks, kes konkreetset millegi eest vastutab ja keda saab milles süüdistada. Antud juhtumi puhul kestavad siiani diskussioonid, et kas selle tragöödia eest peaks või ei peaks vastutust kandma keskkonnakaitse minister ja ministeeriumi kantsler (veidi üle aasta pärast seda õnnetusjuhtumit astus minister ametist tagasi). On selge, et autonoomia ja vastutuse vahelise tasakaalu teema nõuab väga hoolikat lähenemist. Tõenäoliselt vajab nendevaheline balanss uute süsteemide testimise ja viimistlemise käigus aeg-ajalt kohandamist.

Avalikud teenistujad peavad kandma avalikkuse ees üha rangemat vastutust omaenda tegude eest, kuid ühtlasi on nende ees dilemma, kas teatada või mitte teatada avalikkusele teiste tehtud vigadest või süütegudest. See pinge edukaks võimu hajutamiseks vajaliku vastutuse või aruandluskohusluse ja riigivõimu teostamise üldsusele arusaadavamaks tegemiseks vajaliku avatuse vahel leiab oma väljenduse kaebamise või tähelepanujuhtimise mõistes. Kaebamisele protseduurireeglite kehtestamine, ehk toimiva süsteemi sisseseadmine ebaetilise tegevuse paljastamiseks, on tunnistuseks valitsuse pühendumusest võimu hajutamise ja avaliku aruandluskohusluse põhimõtetele. Seda teemat käsitletakse järgnevalt peatükkides III ja V.

Avaliku sektori ja erasektori suhted

Avaliku halduse reformid on aktiveerinud avaliku- ja erasektori suhteid. Avalikud teenistujad on üha sagedamini kaasatud ärioperatsioonidesse erasektoriga. Mõningatel juhtudel

võivad siinjuures tekkida teatud riskialtid valdkonnad, nagu seda on riigihankelepingute sõlmimine või privatiseerimisprotsessi haldamine. Avalikke teenistujaid võidakse samuti paluda konkureerida erasektoriga või hakata erasektori partneriteks teatud teenuste osutamise vallas.

Senisest vahetum tegelemine riigi rahade assigneerimisega - koos vähenenud madalama astme kontrolliga nende rahade kasutamise üle - võib suurendada kiusatust asuda korrupsiooni või pettuse teele, või lihtsalt tõsta huvide konflikti potentsiaali. Asjatundmatud otsused, ülemäärane riskeerimine riigi rahadega, või lihtsalt nõrk ettevalmistus teatud ülesannete täitmiseks võivad osutada suuremaks probleemiks ja omada ulatuslikemaid negatiivseid tagajärgi, kui tahtlik normide eiramine või reaalselt seadusevastane tegevus. Lepingulise allettevõtja kaudu teenuste müümine võib näiteks tähendada seda, et avalikele teenistujatele, kes algselt olid palgatud täitma teatud tehnilisi või administratiivseid ülesandeid, tehakse nüüd ülesandeks organiseerida lepingute sõlmimine. Nagu kirjutavad Blymke ja Bøphagen (Norra):

"..IT (informatsioonitehnoloogia) valdkond on olnud arvukate uurimuste objektiks ... mitmete suurte institutsioonide investeringud IT-sse on tõstatanud küsimusi nii eelarvete kui ka juhtimise valdkonnas seoses järelvalve ja vastutuse tunnetamise puudulikkusega, nagu ka kontrollimehhanismide halva korraldamisega eri, nii poliitiliste kui administratiivsete, juhtimistasandite vahel."

Ilmselt nimelt informatsioonitehnoloogia valdkonnas ongi saadud kõige enam kogemusi lepinguliste allettevõtjate kaudu teenuste müümise alal (OECD, 1992). Selle valdkonna puhul esilekerkivad probleemid võivad osutada kasulikuks õppetunniks vaadeldes lepingute sõlmimist teistel aladel. Kuid sõltumata institutsiooni tegevusvaldkonnast võib eetiliselt korrektset lepingusõlmimise praktikat edendada selliste juhiste väljatöötamise kaudu, nagu PUMA poolt hiljuti koostatud "Parimad teed valitsuse teenuste müümiseks lepingulise allettevõtja kaudu" ("Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services"). Seal sisalduvate soovitude hulgas on turgude soosimine, millel valitseb tõeline konkurents; oma majasiseste pakkumiste asjakohane hindamine; korrektsete võrdlusandmete esitamise tagamine, sealhulgas ka organisatsioonidega, kes pakuvad antud teenuseid otse rahvale; teenuseosutamise (nii kvantiteedi kui ka kvaliteedi) tingimuste konkretiseerimine lepingutes; ja efektiivne järelvalve tegevuse üle ning toodangu kontroll.

Efektiivsuse kasvu saavutamise nimel teenuse pakkumisel palutakse mõnedel avaliku sektori töötajatel isegi võistelda erasektoriga või jäljendada erasektori meetodeid äritegemisel. Senised kogemused näitavad, et see on väga tõhus meetod, millega ajendada avalikke teenistujaid parandama oma töö kvaliteeti, piirama kulutusi ja tõstma efektiivsust. Kuid "turu testimine" tõstatab ka küsimusi ja dilemmasid. Kas avaliku- ja erasektori esindajad konkureerivad ühel tasandil? Kas avaliku sektori juhtidele tuleks anda tegutsemisel vabad käed, nagu see on nende erasektori kolleegidel, eriti kõrge konkurentsiga keskkonnas? Seda, mida avalikus sektoris võiks pidada ebakorrektses käitumiseks, võib erasektori puhul pidada initsiatiiviks. Näiteks kingituste andmine või külalislahkuse ülesnäitamine on erasektoris igati normaalne praktika, kuid avalikus sektoris ei kiideta seda üldjuhul heaks ja enamusel juhtudel on sellele seatud ranged piirangud. Kas avaliku sektori reeglid ja protseduurid - nagu tööalase tegevuse reguleerimine ja avatuse või "läbipaistvuse" nõue - on konkurentsile takistuseks? Kui on, siis kas tuleks "mängureeglid" võrdsustada, vabastades avaliku sektori esindajad kohustusest neist kinni pidada, või siis lisades need spetsiifilised nõuded riigi ja erasektori vahel sõlmitavatesse lepingutesse? Juhtimise

efektiivsuse tõstmise strateegia valinud riikidel tuleb kõiki neid küsimusi tõsiselt kaaluda.

Muret on tuntud selle pärast, et lisanduv erasektori töötajate ületulek avalikku sektorisse võib nõrgendada avaliku sektori standardeid, kuna uued töötajad tegutsevad mitte avaliku sektori, vaid hoopis erasektori "väärtuste ja normide" järgi. "Pöördukse" fenomeni puhul avaliku- ja erasektori vahel on olemas ka murettekitav võimalus, et avalikud teenistujad, siirdudes tööle erasektoris, või otsides selleks võimalust, kasutavad ära privilegieeritud informatsiooni, mis on saadud töötades avalikus sektoris. Mõnedes riikides on sellele reageeritud - väga kõrgete ametikohtadel olevate töötajate osas - piirangute kehtestamisega avalikele teenistujatele, kes siirduvad avalikust sektorist teisele tööle. Nagu kirjutavad Blymke ja Bøhagen (Norra): "Siiani jätkuvas debatis teemal - mida pidada avalike- ja mida erahuvide sfääri kuuluvaks - pannakse riigiteenistuja lojaalsus ja tema sidemed oma esmase tööandjaga paratamatult proovile." Kuid nagu eespool märgitud, tõstatab see küsimuse, kuivõrd õiglane on seada piiranguid inimestele uue töökoha otsimisel ilma neid millegagi kompenseerimata, eriti veel, kui nad ei lahkunud töölt vabatahtlikult.

Igal juhul ei tohi lähtuda eeldusest, nagu oleks avalik sektor oma põhiolemuselt hea ja erasektor vastavalt halb. Ka erasektoris tuntakse muret eetikaprobleemide pärast. Enamike ärikoolide programmides on eetikakursused, ning paljud erafirmad on lisanud eetikat käsitlevad punktid oma põhikirjadesse ja/või korraldavad oma töötajatele põhjalikke eetikaküsimusi käsitlevaid õppeprogramme.³ Väited erasektori väärtushinnangute mõjust avalikule sektorile võivad seega olla liialdatud. Kuid avaliku- ja erasektori läbikäimise ja töötajate vahetuse kasvades võib suureneda vajadus korraldada töötajatele avaliku sektori toimimisviise tutvustavat algõpetust ja aidata neid sulanduda uude töökeskkonda.

Töötamine akvaariumis

Nimetu ja näotu avalik teenistuja on muutumas mineviku relikteks. Valitsuse tegevuse suurem läbipaistvus, sealhulgas avalikkusele võimaldatava juurdepääsu kaudu ametlikule informatsioonile, millele lisandub üha innukamalt tegutsev meedia ja hästiorganiseeritud huvigruppide tegevus, tähendavad seda, et avalikud teenistujad on üha enam avatud vahetule kontrollile ja järelevalvele. Nad töötavad virtuaalses akvaariumis. Nagu märgivad Blymke ja Bøhagen (Norra):

"...avalik teenistus on üha enam meedia ja avalikkuse tähelepanu orbiidis. Kriitilisi küsimusi esitatakse viiside kohta, kuidas teatud juhtumeid on lahendatud, langetatud otsuste õigustatuse kohta ning avalike teenistujate otsustusõiguse ja vastutuse kohta."

Sedavõrd, kuidas avalike teenistujate töö on üha enam avalikkusele nähtav, on nähtavamad ka nende eksimused ja süüteod. Teatud mõttes võib isegi väita, et näiline korrektse käitumise normide vastu eksimiste arvu kasv on tingitud pigem teenistujate tegevuse üha suurenevast "läbipaistvusest" ja lisanduvast kontrollist selle üle, kui et tegelike patustamisjuhtude arvu kasvust. See, mis varem jäi bürokraatliku salastatuse loori alla, on nüüd avatud avalikkuse ja meedia kontrollile ja järelevalvele. Nagu märgib Moniz (Portugal):

³Vaata näiteks: Gillian Flynn, "Make Employee Ethics Your Business", *Personnel Journal*, juuni 1995.

"...seal, kus otsuselangetamise protseduurid ja otsuste langetamise põhjused on avalikkusele teada, on reeglite rikkumine keerulisem" ... ja "Ilmselt pole ükski teine abinõu, isegi mitte Avaliku teenistuse käitumiskodeksi kehtestamine, mõjutanud eetika põhimõtete järgimist avalikus sektoris nii tõhusalt, kui avatud administratsioon."

Olles taganud endale parema juurdepääsu valitsuse tegevust kajastavatele materjalidele, teostavad avalikkus ja meedia üha tõhusamat järeelvalvet avaliku teenistuse üle. Kodanikel on paremad võimalused - kaebuste esitamise mehhanismide kaudu, nagu Norras parlamendi ombudsmani institutsioon ja Ühendatud Kuningriigis Kodanike Harta mehhanismid - vaidlustada valitsuse otsuseid võrdsuse, õigluse, või arvukate muude kriteeriumide alusel. Selles kontekstis võib skandaale või süütegude ilmsikstulekut pidada positiivseks märgiks sellest, et vastutuse kontrolli mehhanismid töötavad.

Muutuvad sotsiaalsed normid

Avaliku sektori käitumisstandardeid mõjutavad ka muutuvad sotsiaalsed normid, mida nad järelikult ka peegeldama peavad. Näiteks nähtaval kohal paljudes maades on olnud meetmed, mille abil püütakse teha lõppu seksuaalsele ahistamisele ja rassismile. Nende meetmete rakendamise nõudeid on hakatud kirja panema ka käitumiskodeksitesse ja avaliku teenistuse väärtushinnangute määratlustesse. Avalikus sektoris peegeldub ka lisanduv pluralism ühiskonnas. Nagu kirjutab Maas (Holland):

"Ühiskonna üha lisanduv komplitseeritus ja individualiseerumine on loonud sotsiaalseid struktuure, millest on raskem aru saada ja viinud standardite ja väärtuste mitmekesisuse kasvule. Standardite hägustumine ühiskonnas ei jäta mõju avaldamata ka avalikele teenistujatele."

Muutuv rahvusvaheline keskkond

Avalikud teenistujad on sattunud ka rahvusvahelise keskkonna surve alla. Näiteks on globaliseerumine tihendanud kontakte erinevate riikide administratsioonide avalike teenistujate vahel, kelle tegevus võib põhineda erinevatel eetilistel- ja käitumisstandarditel. Samuti on see viinud kontaktide lisandumisele, lepinguliste suhete läbi, teistes riikides asuvate või multinatsioonaalsete ettevõtetega, mis võivad oma tegevuses lähtuda teistest "mängureeglitest", ja eeldada, et ka teised peaksid neid järgima. Selle võimalikud tagajärjed on seni veel ebaselged, kuid need võivad ulatuda madalaima ühise nimetajani redutseerimisest kuni surve ilmnemiseni parandada standardeid. Selge on aga see, et riigid jälgivad üha tähelepanelikumalt arenguid teistes riikides, sealhulgas ka eetilisi kriise ja katseid nendega toime tulla. Nagu märgib Jones (Austraalia):

"Näited juhtumistest teiste maade administratsioonides on iseenesest olnud motiveerivaks jõuks meie jätkuvate pingutuste taga säilitada ja edendada APS-is (Australian Public Service - Austraalia avalikus teenistuses) korrektseid käitumistavasid, eetikanormidest kinnipidamist ja vastutustundlikku tegutsemist."

Globaalse poliitikakeskkonna tõhusa funktsioneerimise tagamiseks on vajalik usalduslik vahekord erinevate riikide avalike teenistujate vahel. See usaldus tuleb rajada ühisele

reeglistikule, või vähemalt arusaamisele sellest, mis on korrektne või vastuvõetav käitumine. Selles kontekstis kiitis OECD Nõukogu hiljuti heaks soovitus, millega julgustatakse valitsusi kehtestama reegleid takistamiseks altkäemaksude andmist võõrriikide ametnikele, sealhulgas keelustades maksuvabastused võõrriikide ametnikele makstavate tasude pealt.

Järeldused

Avalikud teenistujad tegutsevad muutunud ja muutavas keskkonnas. Nende tegevus on üldsuse üha kasvava kontrolli ja järelvalve all, ning kodanikud esitavad neile üha suuremaid nõudmisi. Nad peavad kandma üha suuremat vastutust ja kohanema administreerimistöö uute suundumustega. Samal ajal kui avaliku halduse reformid on andnud märgatavaid tulemusi tõhususe ja efektiivsuse kasvu aspektist, on mõningad muudatused toonud kaasa ka soovimatuid tagajärgi eetika ja käitumisstandardite valdkonnas. Sellega ei taha me väita, nagu oleksid muudatused põhjustanud ebakorrekse või ebaetilise käitumise kasvu. Kuid need võivad asetada avalikud teenistujad olukordadesse, kus kerkivad esile huvide või eesmärkide konfliktid ja kus neil pole piisavalt juhiseid langetamiseks otsuseid, kuidas käituda. Nende käitumist mõjutavad ühtlasi muutuvad sotsiaalsed normid ja jätkuvalt rahvusvahelisemaks muutuv töökeskkond.

III. EETIKA INFRASTRUKTUUR: FUNKTSIOONID JA ELEMENDID

Kuidas siis avalikke teenistujaid aidata tulema toime muutavas keskkonnas? Kas on töötatud välja adekvaatsed meetmed juhendamaks neid otsuselangetamise eetilise dimensiooni osas? Kas tuleks võtta kasutusele uued meetmed aitamiseks neil tulla toime muudatustega kaasnevate komplikatsioonidega?

Käesolevas töös esitletakse uurimuses osalenud maades kasutatud vahendeid või protsesse kas siis hoidmaks ära soovimatut käitumist või julgustamiseks head käitumist. Nagu märgitud peatükis I, nimetame me kõiki neid meetmeid koos eetika infrastruktuuriks. Järgnevalt kirjeldame me eetika infrastruktuuri funktsioone ja elemente. Siinesitatud skeemi võivad OECD maad kasutada mõõdupuuna, mille taustal on võimalik hinnata oma maal rakendatavaid meetmeid.

Hästifunktsioneeriv eetika infrastruktuur toetab sellist avaliku teenistuse keskkonda, mis julgustab teatud käitumisstandardite järgimist. Iga funktsioon või element on selle eraldivaadeldav ja oluline struktuurikomponent, kuid kõik nad peavad teineteist täiendama ja vastastikku tugevdama. Elementid peavad teineteist mõjutama, saavutamaks vajaliku sünergia taseme ja muutumaks koherentseks ning efektiivseks infrastruktuuriks.

Funktsioonid: kontroll, juhiste andmine ja juhtimine

Eetika infrastruktuuri võib käsitleda koosnevana kaheksast elemendist, mis teostavad kolme funktsiooni: kontrolli, juhiste andmise ja juhtimise funktsioone. Järgnevalt on nad kategoriseeritud (ja kujutatud skemaatiliselt järgmise lehekülje diagrammil) lähtuvalt nende esmastest funktsioonidest, kuigi praktikas võib ühel elemendil olla rohkem kui üks funktsioon.

Kontrolli võib saavutada järgneva kolme elemendi kaudu: seadusandlik süsteem, mis võimaldab sõltumatut uurimist ja kohtumõistmist; efektiivsed vastutuse jaotumise mehhanismid;

ja avalikkuse osalus ning kontroll.

Samuti võib ka juhiste andmine ilmnedu kolme elemendi kaudu: poliitilise juhtkonna selgeltsõnastatud pühendumine; väärtusi ja standardeid väljendavad käitumiskoodeksid; ja ametialase sotsialisatsiooni toimingud, nagu hariduse ja väljaõppe andmine.

Juhtimist võib teostada kahe allesjäänud elemendi kaudu: kindlad inimressursside efektiivsel haldamisel põhinevad avaliku teenistuse tingimused; ja infrastruktuuri koordineerimine kas keskse juhtimisorgani, ministeeriumi või valitsusagentuuri kaudu, või spetsiifilise eetikaprobleemidega tegeleva organi kaudu.

Nende funktsioonide ideaalne kooslus või tase sõltuks iga maa kultuurilisest ja poliitilis-administratiivsest miljööst. Näiteks Ameerika Ühendriigid oma kontrolli ja tasakaalustamise traditsioonidega näib asetavat enam rõhku kontrollile, samal ajal kui Holland oma usalduse traditsiooniga rõhutab juhiste andmist ja juhtimist.

EETIKA INFRASTRUKTUUR

Avalikkuse osalus ja kontroll

Pühendumine

Poliitiline juhtkond

Kontroll

Seadusandlus Aruandluskohustus & Kontroll

Juhiste andmine

Käitumiskoodeksid Ametialane sotsialiseerimine

Juhtimine

Koordineeriv organ Avaliku teenistuse tingimused

Elemendid: välised ja sisemised ministeeriumile või valitsusagentuurile

Igasuguste eetikaprogrammide tegelik elluviimine toimub lõppkokkuvõttes ministeeriumi või valitsusagentuuri tasemel. Seetõttu on kasulik uurida, kas mingi infrastruktuuri element on ministeeriumile või valitsusagentuurile väline või sisemiselt omane. Arusaadavalt võib individuaalne valitsusagentuur kontrollida ja mõjutada tõhusamalt sisemist elementi.

Selguse mõttes võib väliseid elemente (poliitiline pühendumus, seadusandlik raamistik, avalikkuse osalus ja kontroll, ning koordineeriv organ) käsitleda vahenditena, mille kaudu on käitumisstandardid ja nende rikkumise tagajärjed seatud järelvalve alla ning antud neile sisu. Sisemised elemendid (vastutuse jagunemise mehhanismid, käitumiskoodeksid, väljaõpe ja avaliku teenistuse tingimused) omakorda loovad võimalused anda avalikele teenistujatele juhiseid ja neid nende tegevuses suunata. Lihtsamalt väljendades annavad välised elemendid meile reeglid, tihtipeale tervet avaliku teenistuse sfääri hõlmaval tasemel, mille sisemised elemendid kohaldavad konkreetse keskkonna jaoks ministeeriumi või valitsusagentuuri tasandil.

Need kahte liiki elemendid, välised ja sisemised, täiendavad teineteist ja sõltuvad teineteisest usaldatavuse ja optimaalse efektiivsuse saavutamiseks. Ebaõnnestumine neist ühete osas ähvardab potentsiaalselt ka teisi. Poliitikute julged ja kategoorilised avaldused, karistused kehtestav seadusandlus, avalikkuse valvsus, või tugev koordineerimistahe ei muuda avaliku sektori tegevust ausamaks, kui neid standardeid ei mõisteta ja ei võeta omaks individuaalsete ministeeriumide või valitsusagentuuride korporatiivses kultuuris. Samamoodi võivad avalikud teenistujad, kes on teadlikud oma vastutusest, lähtuvad isiklike eesmärkide seadmisel käitumiskoodeksitest ja osalevad väljaõppeprogrammides, süsteemis pettuda, kui välised elemendid ei kinnista selgeid standardeid ja distsiplinaarseid protseduure. On tähtis, et need kaks elementide rühma oleksid teineteisega kooskõlas ja ei võimaldaks vastukäivaid interpretatsioone.

Osad elemendid on teiste jaoks loogilisteks eeldusteks. Üldjuhul peavad kõigepealt paigas olema välised elemendid, et sisemised elemendid saaksid olla efektiivsed. Sisemised elemendid on väliste elementide tõlgendused või ellurakendamise juhud.

Eetika infrastruktuuri paremaks illustreerimiseks kirjeldatakse järgnevates peatükkides selle erinevaid elemente ja nende funktsioone, ning võimaluse korral esitatakse näiteid konkreetsete maade kohta.

Poliitiline pühendumine

Igasugusel eetika-alasel initsiatiivil avalikus sektoris on vähe võimalusi eduks, kui seda ei toeta siiras poliitiline pühendumus. Poliitilist pühendumust väljendatakse tavaliselt retoorikaga (kõned, avalikud avaldused, juhtide kirjalikud teadaanded), demonstreeritakse eeskujul andmise kaudu, ja toetatakse adekvaatsete ressursside assigneerimise teel. See tagab seadusliku ja administratiivse kontrolli autoriteedi ning aitab ühtlasi juhendada kõiki eetikaga seonduvaid ettevõtmisi. See on eluliselt tähtis usaldusväärsete selgituste andmiseks nõudlikule avalikkusele. Seega on see mõnes mõttes teiste eetika infrastruktuuri elementide efektiivsuse kõige olulisem eeldus.

Demokraatlikult valitud ametnikud täidavad kahte üliolulist rolli eetilise käitumise edendamisel avalikus teenistuses. Esiteks on nad poliitikutena kohustatud andma valijate ees aru nende nimel astunud sammudest. Seega on neil suurepärane võimalus nõuda, et otsused oleksid "läbipaistvad" ja pakutavaid teenuseid jaotataks võrdselt. Teiseks omavad nad seaduseandjatena vajalikku võimu, et oma nõudmisi ellu viia. Nad võivad nõuda, et avalikud teenistujad raporteeriks neile, milliseid meetmeid nad on tarvitusele võtnud ja kuidas neid ellu viidi. Poliitilist pühendumust võib demonstreerida ka tööorgani loomisega või protsessi algatamisega kas siis mingi skandaali uurimiseks ja/või soovitud tegemiseks uue eetika-alase algatuse osas.

Näidetena poliitilisest pühendumusest eetika-alastele algatustele võib ära märkida Nolani komitee loomist Ühendatud Kuningriigis (1994) ja Presidendi nõukogu aususe ja efektiivsuse edendamiseks (President's Council on Integrity and Efficiency) moodustamist Ameerika Ühendriikides (1991). Lisanäiteid võib leida ka Norrast ja Hollandist. 1991 moodustasid Norra justiitsminister ja valitsusadministratsiooni minister töögrupi uurimaks avaliku teenistuse eetika olukorda. 1992 algatas Hollandi siseminister ulatusliku poliitilise diskussiooni riigiameti aususe teemal, millele järgnes ametliku poliitilise dokumendi avaldamine, kus seostati teineteisega organiseeritud kuritegevus ja aususe probleem avalikus sektoris.

Valitavad ametnikud võivad kas individuaalselt või grupina edendada eetilist käitumist eeskju andmise kaudu. Demonstreerides eetilise käitumise võimalikkust ja soovitatavust võivad nad hajutada avalikkuse usaldamatust ja küünilist suhtumist. Nad peavad tõenäoliselt veelgi enam kui teised demonstreerima oma austust demokraatlike institutsioonide ja seadustest kinnipidamise vastu. Isiklikult sattuvad nad tõenäoliselt kõige tihedamini vastakuti selliste probleemidega, mis puudutavad põhjendamatu mõjutamist, huvide konflikte ja kohatut sekkumist täidesaatva võimu tegevusse käsitlevate spetsiifiliste reeglite järgimist. Seda silmas pidades on äsjavalitud (1996.a. märtsis) Austraalia valitsus andnud välja Juhised ministri vastutuse põhielementide kohta (A Guide on Key Elements of Ministerial Responsibility), abistamaks äsja ametisse määratud ministreid, parlamendisekretäre ja ministeeriumide ametnikke. Antud dokumendis on antud soovitused printsiipide, tavade ja reeglite kohta, mida avalikkuse usaldust eeldavatele ametikohtadele valitud peaksid oma käitumises järgima.

Esinedes grupina võivad valitud ametnikud propageerida eeskujulikke käitumist ja mõista hukka kohatu käitumise juhtumid. Viimasel juhul võib avalikkuse usalduse tagasivõitmisele tugevalt kaasa aidata tõeliselt sõltumatute uurimisorganite moodustamine. Näiteks Austraalia New South Walesi osariigis moodustati 1989 Sõltumatu komisjon võitluseks korruptsiooni vastu (Independent Commission Against Corruption - ICAC), et uurida väiteid korruptsioonijuhtude esinemise kohta nii Leiboristlikus kui ka Liberaalses parteis vastavalt nende võimaloleku perioodidel. See on viinud läbi tõhusaid uuringuid kinnisvaraarenduse valdkonnas ja väidetava korruptsiooni kohta politseis ning teistes riigibürokraatia allüksustes. Värske ja vastuoluline näide Ühendatud Kuningriigist on Scotti uurimus riigikaitsevarustuse ja kahel otstarbel kasutatavate kaupade ekspordi kohta Iraagile. Valitsus koostab praegu oma seisukohti vastuseks veebruaris 1996 avaldatud 1800 lehekülge pika raporti järeldustele ja soovitustele. On enam kui selge, et kui selliste uurimustega tahetakse aidata kaasa üldsuse usalduse võitmisele, peavad valitsused mitte üksnes võtma nende tulemustest lähtuvalt tarvitusele meetmed, vaid ka avalikkusele näitama, et nad on adekvaatselt reageerinud.

Poliitilise pühendumuse kõige käegakatsutavamaks väljenduseks on loomulikult ressursside assigneerimine. Eetilise infrastruktuuri ülesehitamiseks on vaja omada nii autoriteeti kui ka raha. Isegi võimu ja bürokraatia hajutamise ning riiklikeks kulutusteks ettenähtud rahaliste vahendite hulga vähenemise tingimustes võivad valitavatel ametikohtadel töötavad ametnikud kehtestada seadusandlusega nõuded täiendusõppe ja muude eetikaga seonduvate projektide läbiviimiseks ning julgustada nende läbiviimiseks adekvaatsete rahaeralduste tegemist.

Poliitilise pühendumuse deklareerimist kannustab tihtipeale avalikkuse aktiivne kontroll ja järelvalve. Lisaks sellele sõltub poliitiline pühendumine seadusandlikust raamistikust, mille alusel saab süütegude ilmsikstuleku korral viia läbi sõltumatuid ja usaldusväärseid uuringuid ning teostada kohtulikule vastutusele võtmist.

Seadusandlik raamistik

Seadusandlik raamistik on seaduste ja reeglite kogum, mis kehtestab avalikele teenistujatele käitumisstandardid ja viib nende kaudu piirangute kehtestamise ellu uurimise ja kohtumõistmise süsteemide kaudu. Kuna ta annab eetika infrastruktuurile reaalse jõu, täidab ta kontrollifunktsiooni.

Võttes kasutusele uusi või kindlustades olemasolevaid uurimise, kohtumõistmise või muid legaalseid kontrollimehhanisme, on kõigepealt vajalik saada ülevaade olemasolevast kriminaalkoodeksist (mis kehtib kõigi kodanike jaoks), nagu ka kõigist erinevatest riigiteenistuse seadustest, huvide konflikti puudutavatest määrustest ja reeglistikest, mis kehtivad konkreetsetl avalikele teenistujatele ja teistele avaliku sektori ametnikele.

Seadusandliku raamistiku põhiliseks panuseks eetika infrastruktuurile on piirangute seadmine avalike teenistujate käitumisele, nende kinnistamine sanktsioonide süsteemi kaudu, ning avalikkuse kontrolli, järelvalve ja sekkumise võimaldamine valitsuse tegevuse "läbipaistvamaks" muutmise kaudu (sealhulgas sätete kehtestamise kaudu informatsioonile juurdepääsemise tagamise kohta). Avalikelt teenistujatelt eeldatavad käitumisstandardid on tingimata väga kõrged, sest nemad haldavad riigi ressursse ja teostavad riigis võimu. Seega kehtestab igasugune aususe küsimust puudutav seadus tavaliselt avalikele teenistujatele juriidiliselt määratletud kohustused, eeldatavad standardid ja nende standardite vastu patustamise konkreetset tagajärjed.

Peatükis I käsitleti käitumise eri vorme alates "ebaseaduslikust" kuni "kohatu" käitumiseni. See, kuidas mingis riigis soovitakse vaadelda käitumist antud astmestikul, sõltub selles riigis kehtivast süüteo määratlusest ja kui rängaks eksimuseks mingit süütegu peetakse. Näiteks poliitiliste teenete või soosingu "ostmist" valitavatel ametikohtadel töötavatel ametnikelt või avalikelt teenistujatelt võidakse ühel maal pidada altkäemaksuandmiseks, mõnel teisel maal aga igati seaduslikuks mõjutamisvahendiks või *lobby*-tööks. Vastavalt on erinevad ka sanktsioonid, ulatudes ebaeetilise tegevuse eest ametist vabastamisest kuni trahvide või vanglakaristuse määramiseni kriminaalkoodeksi alla käivate õigusrikkumiste eest.

Kriminaalkoodeksi alla käivad õigusrikkumised

Avalike teenistujate tõsiseid seadusevastaseid tegusid karistatakse tavaliselt kriminaalkoodeksi alusel. Näiteks Ühendatud Kuningriigis peetakse altkäemaksuandmist või vargust alati kriminaalkuriteoks, sõltumata sellest, kas süüdistatav on avalik teenistuja, või ei ole. Raskused peituvad siinjuures kohtuliku kriminaalmenetluse ja avaliku teenistuse administratiivsete protseduuride harmoniseerimises. Need kaks protseduuri peaksid baseeruma ühtedel ja samadel printsiipidel ja väärtushinnangutel, sõltumata sellest, kas sanktsioonid on määratletud kriminaal-, tsiviil- või administratiivses seadusandluses. Kui see nii ei ole, siis on oht, et süüteod jäävad õigussüsteemi lünkade tõttu karistamata. Kuid kriminaalkoodeksis võivad olla ka eraldi sätted avalike teenistujate õigusrikkumiste kohta, nagu see on Hollandis, kus avalike teenistujate poolt kingituste vastuvõtmist või otsuste langetamisel enda laskmist mõjutada lubadustest loetakse kriminaalkuriteoks. Probleemiks siinjuures on see, kas antud riigis kehtiv kriminaalkoodeks suudab rahuldavalt lahendada kõik seadusevastase käitumise juhtumid avalikus teenistuses.

Teised riigid on võtnud vastu spetsiifilised huvide konflikti seadused (paigutades avaliku sektori õiguserikkumised kriminaalseadusandluse kehtivuspiirkonda), mille alla võivad kuuluda ametnike kohatu käitumine või korrupsioon ja ebaõiglane rikastumine. Nende eksimuste eest karistatakse tavaliselt kas töölt vallandamise, trahvi või vanglakaristuse määramisega. Ameerika Ühendriikides võib huvide konflikti föderalseaduse rikkumine kaasa tuua tsiviilkohtu karistusena trahvi kuni 50 000 dollarit või vanglakaristuse pikkusega kuni viis aastat. 1978.a.

Valitsusaparaadi eetika seadus (Ethics in Government Act) kehtestas kõikehõlmava riigi rahadega tehtavate finantstehingute avalikustamise süsteemi kõigi kolme föderaalvalitsuse haru jaoks, ning 1989.a. Eetika reformi seadus (Ethics Reform Act) muutis rangemaks piirangud riigiteenistusest lahkuvate ametnike edasisele tööalasele tegevusele, keelas ära kingituste väljapressimise või vastuvõtmise, kehtestas teatud piirangud väljastpoolt vahetat tööalast tegevust saadavatele tuludele ja õigusele teha lisaks põhitööle muud tööd, ning keelas ära honoraride vastuvõtmise.

Õiguserikkumised tsiviilteenistuse seaduste alusel

Vähemtõsiste seadusevastaste tegude sooritamise eest, mis ei käi kriminaalkodeksi alla, võidakse karistada tsiviilteenistuse seaduste alusel. Näiteks Soome Riigiteenistujate seaduse (State Civil Servant's Act) alusel võidakse avalikule teenistujale esitada kirjalik hoiatus, või ka ta töölt vallandada. Samamoodi võidakse Austraalias teha Avaliku teenistuse seaduse (Public Service Act) rikkumise eest ametnikule noomitus, teda trahvida, vähendada tema palka, viia üle teisele tööle, või vallandada. Ka Norra Tsiviilteenistuse seadus (Civil Service Act) näeb teatud liiki käitumise eest ette sanktsioone. Hollandi Keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste personali seadus (Central and Local Government Personnel Act) keelab avalikul teenistujal võtta vastu sellist lisatööd, mis võib kahjustada tema esmaste töökohustuste täitmist.

Reegleid kasutatakse tihtipeale seaduste täiendamiseks või eraldivõetuna standardite kehtestamiseks. Austraalias on lisaks Avaliku teenistuse seadusele ka Avaliku teenistuse reeglistik (Public Service Regulations), mis loetleb üles terve rea reegleid ja kohustusi. Hollandis on Üldises tsiviilteenistuse reeglistikus (General Civil Service Regulations) esitatud, et ametikohustuste lohaka täitmise eest võidakse rakendada sanktsioone.

Ellurakendamine

Lihtsalt käitumispiirangute kehtestamine ja sanktsioonidega ähvardamine ilma nende jõustamise või ellurakendamiseta oleks sama, mis mõõgaga vehkida, aga mitte lüüa. Sanktsioonidega ähvardamine toimib hirmutusvahendina ainult seal, kus sanktsioonid on piisavalt ranged, neid rakendatakse praktikas ja nende kehtivust respektieritakse. Ellurakendamine algab keelatud käitumist ajendavate ja ohjeldavate tegurite hindamisest, mida toetavad sõltumatud ja adekvaatseid ressursse omavad kohtumõistmise- ja uurimisteenistused. Omamaks respekti ja usaldust, ja seda mitte ainult avalike teenistujate, vaid kogu üldsuse silmis, peavad need teenistused jätma endast efektiivselt toimivate organite mulje.

Uurimise all olevates maades tegeleti sanktsioonide jõustamisega erinevalt, sõltuvalt sellest, kas neid rakendati seaduserikkumiste või vähemate eksimuste puhul. Üldjuhul toob seaduserikkumine kaasa politsei poolt teostatava uurimise ja riiklikul tasandil kohtusüsteemi kaudu õigusemõistmise, samal ajal kui väiksemate eksimuste eest karistamise võtavad enda peale individuaalsed ministriumid ja valitsusagentuurid. Näiteks Austraalias uurib seaduserikkumisi Austraalia föderaalpolitsei, kohtuasja valmistab ette Riigiprokuratuur, ja õigusemõistmise eest kannavad hoolt föderaalkohtud. Ameerika Ühendriikides viib kriminaalkodeksi alla käivate õiguserikkumiste uurimise läbi ja esitab hagi Justiitsministeeriumi kriminaalkuritegude osakonna advokatuuri jaoskonna avaliku korra büroo (Public Integrity Section of the Criminal Division Attorney's Office in the Department of Justice). Õigusemõistmine toimub föderaalkohtute

süsteemis, kusjuures süüalusel on õigus esitada kohtuotsuse peale apellatsioonikaebus kõigepealt föderaalsesse ringkonnakohtusse ja vajaduse korral lõpuks Ameerika Ühendriikide Ülemkohtule. Mis puutub administratiivsetesse uurimisprotsessidesse, siis Ühendatud Kuningriigis käsitletakse Tsiviilteenistuse juhtimiskoodeksi (Civil Service Management Code) rikkumise juhtumeid töövaidlusküsimustena igas ministeeriumis eraldi. Kuigi kasutatakse samu tõendusmaterjalide esitamise reegleid, millest lähtub ka politsei, on administratiivsed protseduurid mõeldud pigem faktide väljaselgitamiseks, kui õigusemõistmiseks. Erinevalt õigusemõistmisest kriminaalkoodeksi alusel, jääb administratiivsete protseduuride kaudu määratud distsiplinaarkaristus konfidentsiaalseks, sest seda peetakse tööandja ja töötaja vaheliseks eraasjaks.

Suurenev "läbipaistvus": avalikkus järelevalvaja rollis

Informatsioonile juurdepääsu tagavad seadused võimaldavad avalikkusel esineda avalike teenistujate suhtes järelevalvaja rollis. Paljudes maades võimaldavad informatsioonile juurdepääsu tagavad seadused individuaalsetel kodanikel saada informatsiooni avaliku teenistuse tegevuse kohta. Kui kodanik leiab tõendeid ebakorrekse administratiivse tegevuse kohta, siis võimaldavad administratiivsed või konstitutsiooniga kehtestatud seadused tal nõuda meetmete tarvituselevõtmist, kuigi tavaliselt on need meetmed pigem korrigeeriva kui karistava iseloomuga. (Lisaks sellele institutsionaliseerivad need seadused printsiibid, millest - võib öelda - koosneb avaliku teenistuse eetika: õiglasel protseduurid, võimu vastutustundlik kasutamine, administratiivse otsustelangetamise "läbipaistvus", kodanike õiguste kaitsmine, ja avaliku teenistuse aruandluskohustus). Kergitades loori valitsuse tegevuselt ja võimaldades avalikkuse kontrolli ja järelevalvet, võivad informatsioonile juurdepääsu tagavad seadused aidata avastada ebaeetilise käitumise juhtumeid. Selles kontekstis on tähtis roll täita sellistel institutsioonidel, nagu meedia ja ombudsman.

Lisanduva "läbipaistvusega" kaasneb ka nõudluse suurenemine aruandluskohuluse järele. "Läbipaistvus" tähendab, et seadusandlik raamistik peab olema kättesaadav või arusaadav (kergestimõistetav) ja dünaamiline (alluv interpreteerimisele, ülevaatamisele ja reformeerimisele). Avalik teenistuja peab sealt teada saama, mida ta tegema peab ja kuidas ta peab seda tegema. Ja see peab informeerima avalikkust sellest, millega avalik teenistus peaks tegelema, nii et avalikkus saaks avaliku sektori teenistujatelt nende tegevuse kohta aru pärida.

Kuid eetika infrastruktuuri osas ülemäära seadusandlusele lootma jäämisel on ka varjuküljed. See näib soodustavat minimaalsetest normidest kinnipidamist. Sanktsioonide ellurakendamine on hädavajalik, kuid selle taotluseks on pigem soovimatu käitumise välistamine, kui soovitava käitumise edendamine. Kuna seadus põhineb kontseptuaalselt absoluutsetel väärtustel ja objektiivsusel, võib ta osutada töökoha eetikaprobleemide igapäevase lahendamise jäigaks ja paindumatuks vahendiks. Seetõttu peab iga maa ise otsustama, kui täpselt ta tahab oma seadustes kindlaks määrata avalike teenistujate kohustused ja nõutavad käitumisstandardid. Seda tehes peab riik arvestama oma kehtiva seadusandlusega, õigusemõistmise traditsioonidega ja kultuurilise miljööga. Ühtlasi tuleb kaaluda seda, kas eetiliste normide kinnistamine seadusandluses muudab selle keerulisemaks, sest üldine suundumus tänapäeval on seadusandluse lihtsustamine.

Aruandluse mehhanismid

See, et avalikud teenistujad peavad valitavatele rahvaesindajatele oma tegevusest aru andma, seab nende kohustustele kindlad piirid. Antud printsiibi kehtivust soodustavad mitte ainuüksi seadusandlus ja reeglid, nagu me nägime eelnevalt, vaid ka administratiivne korraldus ja protseduurid - ehk aruandluse mehhanismid - mille kaudu kontrollitakse avalike teenistujate igapäevast käitumist.

Aruandluse mehhanismid võivad toimida avaliku teenistuse sees:

* lihtsad administratiivsed protseduurid, nagu mingite meetmete rakendamise nõudmine või taotluse esitamine kirjalikus vormis; või

* kõikehõlmavad protsessid, nagu valitsusagentuuri tegevuse revideerimine ja hindamine.

Samuti võivad nad olla valitsusagentuurile või avalikule organisatsioonile välised:

* konsultatsioonimehhanismid, nagu kohaliku omavalitsuse nõuandvad organid; või

* järelvalvemehhanismid, nagu seadusandlikud või parlamentaarsed komiteed.

Nad toimivad nii preventiivsete kontrollimehhanismidena (näit. regulatsioonid ja protseduurilised juhised), kui ka töö tulemuslikkusega seonduvate *ex-post* kontrollimehhanismidena (näit. sisemisteks ja välisteks revisjonideks ja uurimisteks, sisemisteks ja välisteks ettekanneteks, ja apellatsiooniprotsessideks). Aruandluse mehhanismid esitavad eetika infrastruktuuris olulist rolli, andes sellele selge juhtimisraamistiku, mille toeks on uurimis- ja hindamiskapatsiteet.

Konkureerivad kohustused ja eesmärgid

Aruandluse mehhanismid annavad juhised valitsuse administreeriva tegevuse korraldamiseks, järelvalve tagamiseks, et see oleks korraldatud asjakohaselt, ja kindlustamaks, et saavutataks soovitud eesmärgid. Parimal juhul soodustavad aruandluse mehhanismid eetilist käitumist, muutes ebaetiliste tegude sooritamise raskeks ja nende avastamise lihtsaks. Sellisel moel peaksid nad aitama avalikel teenistujatel langetada otsuseid olukordades, kus kohustuste ja eesmärkide osas valitseb konkurents. Kuid nagu juba oli juttu peatükis II, on avaliku halduse reformid paljudes riikides seadnud traditsioonilised arusaamad aruandlusest küsimärgi alla. Tänapäeval julgustatakse avalikke teenistujaid vastama mitte üksnes valitavatel ametikohtadel töötavate ametnike, vaid ka vahetult kodanike ja tihtipeale nende töösse põhjalikult süüvinud ajakirjanike küsimustele. Ja nüüd on nad vastutavad mitte üksnes oma tegevuses etteantud reeglitest kinnipidamise eest, vaid ka tulemuste saavutamise eest, ja seda veel piiratud ressurssidega. Arvestades nende konkureerivate kohustustega, muutuvad aruandluse mehhanismid üha olulisemateks faktoriteks määratlades, kellele ja mille eest avalikud teenistujad on vastutavad.

Integreerimine juhtimissüsteemi

Paljudes maades on avalikud teenistujad sattunud keerulisse olukorda, kus nende tegevust takistavad, nagu eelnevalt kirjeldatud, iganenud aruandluse mehhanismid, mis keskendudes tööpanuse ja tööprotsessi kontrollile "aeglustavad tööd, pärsivad loovust ja vähendavad paindlikku reageerimist nõudlusele" (Frederickson, 1993, lk. 250). Nad peavad töötama tingimustes, mida ühe kommentaatori sõnul iseloomustavad "aegunud tegevusprogrammid, seadusandlus, mida ei ole võimalik ellu rakendada, ebapiisavad direktiivid ja instruksioonid, kohmakad protseduurireeglid, mis põhjustavad asjaajamise venimist ja ametnike frustratsiooni, ülemäära suur omavastutus ning efektiivse juhtimise ja suunamise puudumine" (Moore, 1994, lk. 84).

Suurendamaks sisemiste preventiivsete aruandluse mehhanismide efektiivsust, peab need integreerima selgesse juhtimissüsteemi, mis peegeldab avalike teenistujate tegelikke rolle ja kohustusi. Mõnedes maades püütakse mittevajalike ja iganenud reeglite ja programmide kõrvaldamise teel administratiivseid protseduure lihtsustada; selle näitena võib tuua Ameerika Ühendriikide projekti "Valitsemise põhitõed" (Reinventing Government), mille eesmärgiks on bürokraatia ohjeldamine. Teistes maades keskendutakse jällegi detailsete reeglite asendamisele üldisemate väärtushinnangute ja eesmärkidega. Näiteks Norras eksperimenteeritakse väärtushinnangute kaudu juhtimisega. Austraalias propageeritakse kõikehõlmava eesmärgina saavutustele rajanevat juhtimist.

Kuid sellise lihtsustamise poole püüdlamise juures on tähtis mitte lasta silmist, et otsustusõiguse ja vastutuse piiramine on ikkagi vajalik. On enam kui selge, et mingeid reegleid läheb alati vaja. Mõningad käesolevas uurimuses vaadeldavad maad on alles viimasel ajal kehtestanud ja standardiseerinud administratiivseid protseduure, mida teised riigid on kääpima hakanud. Mehhiko võttis alles 1982.a. vastu Avalike teenistujate kohustuste föderaalseaduse (Federal Law of Responsibilities for the Public Servant), millega määrati kindlaks avalike teenistujate ülesanded ja reguleeriti nende kohustused. Portugalis sätestati aastal 1991 umbes kakssada artiklit sisaldav Administratiivsete protseduuride koodeks (Code of Administrative Procedures).

Sekundeeriv hindamis- ja uurimiskapatsiteet

Lisaks juhtimise kontrollimehhanismina funktsioneerimisele toimivad aruandluse mehhanismid ka hindamise ja uurimise kriteeriumidena. Kõrgemad revisjoniorganid ja institutsiooni sisesed revisjonid on kandnud traditsiooniliselt hoolt selle eest, et avalikud teenistujad oleksid finantstehingute sooritamisel ausad, nõudes neilt detailseid aruandeid rahaliste vahendite kasutamise kohta. Kuid mõnedes maades on tugevnemas tendents kasutada revisjone üldisema hinnangu andmiseks otsuste langetamise, halduspoliitika arendamise ja muude tegevussfääride kohta, mida on raskem mõõta ja hinnata, kuid mis on võib-olla isegi tähtsamad kindlustamiseks, et avalik teenistus saavutaks oma tegevusega need eesmärgid, mis ta endale seadnud on. Administreerimistöö aususe kontrollimisel on tähtis roll ka ombudsmani institutsioonil. Peale selle aitavad avalike teenistujate ausa käitumise tagamisele kaasa seadusandlike ja parlamentaarsete komiteede poolt kehtestatavad lisanõuded ametnike aruandluse kohta.

Osad näited kõrgeimate revisjoniorganite tööst käesolevas uurimuses käsitletavates maades annavad tunnistust traditsioonilisest keskendumisest finantsalasele aruandlusele, kuid leidub ka selliseid näiteid, mis demonstreerivad siirdumist rangelt finantsaruandluselt tulemustele rajanevale aruandlusele. Mehhiko teatas 1995, et moodustab Kõrgeima revisjonibüroo (Superior Auditing Office) kontrollimaks, juhendamaks, korrigeerimaks ja kinnitamaks riigi ressursside kasutamist. Soome Riiklik revisjonibüroo (State Audit Office - Finantsministeeriumi alluvuses tegutsev valitsusagentuur) kontrollib riigi rahaliste vahendite haldamise ja kasutamise seaduslikkust ja otstarbekohasust, ning eelarve täitmist. Samamoodi kontrollib ka Austraalia ülemaudiitor (Auditor-General) riigi finantsvahendite kasutamist iga-aastase eelarve raames. Kuid samal ajal võib ta korraldada ka efektiivsuse kontrolli. Briti rahvuslik revisjonibüroo (British National Audit Office) viib läbi ulatuslikke rahakasutuse tulemuslikkuse uurimusi.

Mõnedes maades tegeleb ombudsman administratiivsete protseduuride kohta esitatud kaebustega, kuid ta võib mängida aktiivset rolli ka informatsioonile juurdepääsu tagavate seaduste reaalse ellurakendamise juures. Austraalias tegeleb Liidu ombudsman (Commonwealth Ombudsman) kodanike esitatud kaebustega konkreetsete valitsusagentuuride tehtud otsuste või tarvitusele võetud meetmete kohta ja teadustab avalikkust oma uurimuste tulemustest. Samamoodi tegeleb Norra parlamendi ombudsman kodanike kaebustega võimu kuritarvituste kohta ja avalike teenistujate vastutustundetu käitumise kohta asjaajamisel, või ametikohustuste täitmisest kõrvalehoidmise kohta. Soome õiguskantsleri ja parlamendi ombudsmani vastutusel on tagada, et avalikud teenistujad järgiksid tööülesandeid täites seadusi ja täidaksid neile esitatud kohustused. Ombudsmanil on õigus osaleda valitsusagentuuride ametlikel nõupidamistel, hankida informatsiooni ametlikest protokollidest ja esitada süüdistusi ametnike vastu. Ühendatud Kuningriigis tagab parlamendi ombudsman Valitsusasutuste informatsioonile juurdepääsu korraldamise koodeksis (Code of Practice on Access to Government Information) ettenähtud nõuetest kinnipidamise.

Viimasel ajal on vahetum aruandluskohustus avalikkuse ees loonud konsultatsioonigruppide, "kohaliku elanikkonna külastuste" või nõuandvate komiteede kaudu avaliku teenistuse välised mehhanismid. Need organid võivad mõnikord nõuda suulisi või kirjalikke raporteid ministeeriumi või valitsusagentuuri töö, või konkreetse programmi tulemuste kohta. Lisaks neile nõuavad raportite esitamist ka seadusandlikud ja parlamentaarsed komiteed. Alaliseks probleemiks - eriti üha suureneva juhtimisvastutuse hajutamise kontekstis - on julgustada neid vaatama avarama pilguga saavutatud tulemustele, selle asemel, et keskenduda tehtud kulutuste üksikasjalikule kontrollile.

Need töö tulemustele suunatud aruandlusmehhanismid - revisjonid, uurimused, raportite esitamine - toimivad kontrollivahenditena, mille abil selgitatakse välja, kas avalikud teenistujad on täitnud oma töökohustusi õigete eesmärkide saavutamiseks ja kasutanud selleks õigeid vahendeid. Kuid veelgi tähtsam on see, et need aitavad ära hoida ebaeetilist käitumist, suurendades selle ilmsikstulemise tõenäosust. Määratledes aruandlusmehhanismide rolli eetika infrastruktuuris, peab iga riik endale kõigepealt selgelt aru andma, milline on tema üldine suunnitus avaliku halduse osas. Kas ta tegeleb ikka veel kontrollisüsteemide sisseviimise ja ellurakendamisega, või on ta neid juba kõrvale heitmas ja asendamas avaramate tulemuskriteeriumidega? (Nende "balanssi" käsitletakse peatükis VI.) Kuidas nad defineerivad aruandluskohustust? Optimaalse arvu ja valiku aruandlusmehhanismide kehtestamine soodustamaks avalike teenistujate normidest kinnipidamist ja hoidmaks ära ebakohase käitumise

juhtusid sõltub vastustest nendele küsimustele.

Käitumiskoodeksid

Avaliku teenistuse käitumiskoodeks võib olla kas juriidiliselt pädev dokument või puhtalt administratiivne eeskiri, milles määratletakse töötajate, kelle jaoks see mõeldud on, eeldatav käitumise kvalitatiivne tase. Sellega visandatakse eetilised printsiibid, mis kehtivad kas avalikule teenistusele tervikuna, või eraldi mõnele konkreetsele ministeeriumile või valitsusagentuurile.

Konkreetse organisatsiooni käitumiskoodeks võib sisaldada avaldust väärtushinnangute kohta, organisatsiooni rolli või funktsioonide, sealhulgas töötajate kohustuste, kirjeldust (ja mõningatel juhtudel määratledes täpsemalt nende suhet konstitutsiooni, avalikkusesse, antud hetkel võimulolevasse valitsusse, valitavatel ametikohtadel töötavatesse ametnikesse ja seadusandlikesse assambleedesse), ning nimistut töötajate seaduslikest kohustustest (nagu näiteks kohustus teatada huvide konfliktist, piirangud avalikkuse ees kommentaaride tegemisel ja poliitikas osalemisel). Lisaks neile võivad seal sisalduda ka sellised erinevad sätted, nagu protseduurid kaebuste esitamiseks või miinimumnõuded töötajatele.

Kas siis seaduslike või administratiivsete instrumentidena täidavad koodeksid eetika infrastruktuuris peamiselt suunavat rolli. Kuna nad aga kehtestavad ja propageerivad kohase käitumise piire ning seavad sellele standardid, täidavad nad ühtlasi kontrollifunktsiooni. Enamusel koodeksitel on tavaliselt kahekordne - distsiplineeriv ja taotluslik - funktsioon. Nad kehtestavad piirid (mille rikkumise eest võib rakendada sanktsioone), mis põhinevad taotluslikel väärtustel või eesmärkidel.

Muret eetika- või käitumiskoodeksite efektiivsuse pärast on tuntud nii avaliku kui ka erasektori juhtimisringkondades. Viidatud on mitmetele probleemidele, alates sellest, et koodeksid on liiga spetsiifilised või liiga üldised, neid ei ole võimalik rakendada, neid ignoreeritakse, ei tunta, nad ei ole kättesaadavad, kuni selleni, et nad on töötajatele solvavad. Kuid peamiseks mureks on see, et suhteliselt lihtsalt sõnastatud avaldused või reeglid ei ole sugugi mitte parim viis vastata keerulistele eetilistele küsimustele, millega avalikud teenistujad kokku puutuvad (Kernaghan Chapmani töös, 1993). Mitte ükski reeglistik ei suuda pakkuda rahuldavat lahendust kõigile eetiliste dilemmade kombinatsioonidele avalikus sektoris. Muud koodeksitega seonduvad probleemid on põhjustatud tavaliselt ebamäärasusest nende eesmärgi osas või nende halvast ellurakendamisest.

Hõlmavus

Käitumiskoodeksid võivad kehtida kas avalikule teenistusele kui tervikule või olla koostatud spetsiifiliselt individuaalsetele ministeeriumidele või valitsusagentuuridele. Kuid on ka maid, näiteks Austraalia ja Uus-Meremaa, kus kehtivad üheaegselt koodeksid nii avaliku teenistuse (üldisel) ja valitsusagentuuride tasandil (spetsiifiliselt organisatsiooni eesmärkide ja funktsioonide kohta).

Nagu kirjeldatakse peatükis IV, on üheksast uurimise all olnud riigist viies - ja peagi kuues - kehtestatud viimase viie aasta jooksul uued käitumiskoodeksid avaliku teenistuse kui terviku jaoks. Austraalia sätestab senini Avaliku teenistuse reeglistikus esitatud käitumiskoodeksi

Avaliku teenistuse seaduses, mis võetakse muudetud kujul vastu 1997. Uus-Meremaa andis Avaliku teenistuse käitumiskoodeksi välja 1990. Ka Ühendatud Kuningriigis võeti 1996 vastu Riigiteenistuse koodeks. 1992 andis Ameerika valitsemiseetika büroo välja Käitumisstandardid avalikele teenistujatele. Portugalis avaldati Avaliku teenistuse käitumiskoodeks 1991 osana moderniseerimisprogrammist.

Hollandis on valitsuse ministriumide või agentuuride tasemel koodeksid detsentraliseeritud. Norras tegelevad valitsusagentuurid vabatahtlikuse alusel käitumisreeglitike koostamisega, mis põhineksid agentuuride töö põhiprintsiipidel, nagu selle mandaat ja väärtushinnangud. 1994 avaldas Briti Rahandusministeerium valitsusele lähedalseisvate Avalik-õiguslike institutsioonide juhatuste liikmete käitumiskoodeksi.

Valitsusagentuuri koodeksi võib lisada ka ühe alapunktina avaliku teenistuja töölepingu juurde. Ühendatud Kuningriigis on töölepingutes kirjas standardid, mille rikkumine toob kaasa töölt vallandamise või mõne muu asutusesisese distsiplinaarkaristuse. Käitumiskoodeksi võib samuti lisada ametivande juurde ja selle järgimise garanteerimiseks sõlmida tööülesannete täitmist reguleerivad lepingud.

Väljatöötamine ja ellurakendamine

Käitumiskoodeksite väljatöötamine on tähtis juhtimisfunktsioon. Hästikoostatud koodeks on kirjutatud lihtsas keeles, on oma toonilt pigem positiivne kui negatiivne, ja on suunatud konkreetsele auditooriumile (avalikule teenistusele tervikuna või konkreetsele valitsusagentuurile). Vältimaks konfliktide või arusaamatuste tekkimist, peaks selles olema viited avalike teenistujate suhtes juba kehtivatele töötingimusi reguleerivatele seadusesätetele või muudele ametialastele või kogu töövaldkonda hõlmavatele koodeksitele.

Vältimaks teenistujatepoolsete kahtluste või vastuseisu tekkimist, on koodeksite väljatöötamise ja ellurakendamise osas vaja omada korralikku juhtimisstrateegiat, mis kindlustab propageeritavate väärtuste ja eetikanormide aktsepteerimise teenistujate poolt. Minimaalselt eeldab see teenistujatega konsulteerimist, jätkuvaid ühisarutelusid ja propagandatööd, mis kindlustaksid, et teenistujad võtaksid koodeksi omaks ja ei tekiks olukorda, kus see oleks neile ülaltpoolt pealesurutud. Näiteks Hollandis peeti koodeksite väljatöötamise käigus nende põhimõtete teadvustamist kui mitte tähtsamaks, siis vähemalt sama oluliseks, kui koodeksit ennast.

Teenistujaskonna aktiivne osalemine valitsusagentuuri siseste koodeksite formuleerimises võib saada avaliku sektori eetika kogu programmi keskseks faktoriks. Selle tulemuseks on, et koodeksid väljendavad siis täpsemalt nende inimeste eetika-alaseid probleeme, kes koodekseid kasutama hakkavad. Lisaks sellele loob koodeksite toimimise jälgimine ja revideerimine võimaluse tõelistele probleemidele lahendusteotsimisel põhinevaks jätkuvaks tööalaseks suhtlemiseks ja lävimiseks (Sampford Prestoni töös, 1994).

Käitumiskoodekseid välja töötades peavad riigid otsustama, kas sätestada need oma seadusandluses, või mitte. Seadusandluses mitte sätestatud koodekseid on kergem luua ja muutuvates tingimustes parandada, kuid neid on raskem ellu rakendada.

Ametialane sotsialisatsioon

Ametialane sotsialisatsioon on protsess, mille kaudu avalikud teenistujad õpivad tundma ja juurutavad endas eetost, väärtusi, eetikat ja käitumisstandardeid. Põhilised sotsialisatsiooni mehhanismid on haridus- ja väljaõppeprogrammid, nagu ka heade eeskujude olemasolu kõrgemal tasandil (Kernaghan, 1993; Langford, 1990). Ametialane sotsialisatsioon annab oma panuse eetika infrastruktuurile levitades informatsiooni käitumisstandardite kohta ning aidates kaasa sellele, et avalikud teenistujad mõistaksid nende vajadust ning oskaksid neist kinni pidada. Vältides üleaarust keerukust ja ebamäärasust, näitab see avalikele teenistujatele, kuidas seadusandlust ja koodekseid praktikas rakendada ja kuidas kohaneda aruandlusmehhanismidega (Denhardt, 1991; Woodward, 1994). Sel moel on sellel suunav roll.

Haridus ja väljaõpe

Eetika-alasest haridusest on kirjutatud palju. Peamised käsitletud teemad on olnud:

- * Kas eetikat on võimalik õpetada kõigile inimestele?
- * Kui on, siis kas eksisteerib vajadus spetsiifilise hariduse ja väljaõppe järele, või piisab eetilises keskkonnas töötamise kaudu toimivast osmoosist?
- * Kes peaks eetikat õpetama: kas ametkonna oma personal või väljastpoolt kutsutud nõuandjad?
- * Kes peaks väljaõpet sponsoreerima: kesk- või kõrgastme juhtkond, valitsuse keskagenduurid, või sõltumatud eetika edendamise organid?

Tavaliselt on olemas kahte sorti eetika-alase hariduse või väljaõppe andmise programme: ühed on osa sissejuhatavast tööalasest väljaõppest; teised toimuvad kogu töötamise aja vältel (perioodilised täienduskursused). Need võivad erineda sisu ja eesmärgi poolest, kuid mõlemat tüüpi programmid käsitlevad ja selgitavad eetika infrastruktuuri teisi osasid. Konkreetsemalt moodustavad väljaõppe materjali ja sisu käitumiskoodeksid.

Sissejuhatavad programmid

Sissejuhatavad või algväljaõppe programmid võivad sisaldada informatsiooni:

- * avaliku teenistuse rolli kohta, sealhulgas suhted juhtkonna ja avalikkusega;
- * tööga seonduva seadusandluse, reeglite ja koodeksite kohta;
- * aruandlusmehhanismide, sealhulgas administratiivsete protseduuride ja raportitelevitavate nõuete kohta; ja
- * väärtushinnangute - nii organisatsiooniliste kui ka isiklike - rolli kohta hinnangute andmisel ja otsuste langetamisel.

See, kuivõrd tähtis on instrueerida avalikke teenistujaid põhitödedes, ilmneb reageeringutes väidetavatele skandaalidele, nagu seda olid näiteks 1995.a. Briti Nolani komitee raport Avaliku elu standardite kohta ja 1989.a. Austraalia Fitzgeraldi komisjoni raport (mis käsitles väidetavat korrupsiooni Queenslandi osariigi valitsuses). Nende põhjal võib järeeldada, et avalikud teenistujad alati ei mõista, milliste käitumisstandardite, asjakohase seadusandluse ja administratiivsete protseduurireeglite järgimist neilt nõutakse, ja et mõningates valdkondades on hädavajalik nende täpsustamine ja selgitamine.

Ühtlasi, nagu märgitud peatükis II, on sissejuhatav väljaõpe eriti tähtis seoses sellega, et "pöörduks" avaliku- ja erasektori vahel toob avalikku sektorisse juurde uusi töötajaid erasektorist. Kiire ja süstemaatilise ülevaate andmine nende kahe sektori erinevustest on ülimalt tähtis, eriti neile endistele erasektori töötajatele, kes tulevad tööle avaliku sektori juhtivatele ametikohtadele ja peavad seega olema teistele avalikele teenistujatele eeskujuks.

Hollandi siseministerium annab 1996.a. välja brošüüri, kus uutele avaliku sektori töötajatele toonitatakse ausameelsuse tähtsust töös. Üldisemalt väljendudes peavad ministeriumid preventiivse lähenemisviisi raames eetikale kasutama ausameelsust töötajate valiku ja töölevõtmise kriteeriumina. Üldises tsiviilteenistuse reeglistikus tuleb sätestada igale avalikule teenistujale ametivande andmise nõue.

Pidevad programmid

Perioodiliselt läbiviidavad eetika-alased haridusprogrammid, mis on mõeldud teenistujatele, kellel juba on kogemusi töötamisest avalikus sektoris, omavad erinevat funktsiooni. Lisaks tundlikuma suhtumise arendamisele oma töö eetilise dimensiooni suhtes, püütakse nende programmide abil parandada avalike teenistujate võimet langetada otsuseid, keskendudes kriitika- ja analüüsivõime väljakujundamisele, mis edendaks oma tegevuse üle mõtisklemist, iseseisvate hinnangute andmist ja eetiliste probleemide analüüsimist (Jackson, 1993; Chapman, 1993).

Pidevad programmid on organisatsioonile kasulikud ka muul moel, muutudes kehtivate süsteemide ja tavade hindamise foorumiteks. Arutlusteemadeks võivad olla näiteks, et kas käitumiskoodeksid toimivad efektiivselt või kas väärtused on muutumas. Viimase osas on teenistujate ühiskondlike ja isiklike väärtushinnangute - ja selle, kus nad võivad ametialase eetikaga vastuollu minna - uurimine vahendiks, millega saab eetilise käitumise teemat pidevalt päevakorral hoida ja rõhutada ebaetilise käitumise negatiivseid tagajärgi (Near, Baucus ja Miceli, 1993).

Ameerika Ühendriigid on näiteks riigist, kus on välja arendatud väga ulatuslike ja süstemaatiliste pidevate haridusprogrammide süsteem. Kõikide föderaalsete agentuuride kohta kehtib nõue hoida pidevalt käigus eetika-alase väljaõppe programme kindlustamaks, et kõik teenistujad oleksid teadlikud huvide konflikte puudutavate seaduste nõuetest ja käitumisstandarditest. Lisaks kohustuslikule ühele tunnile eetika-alasele väljaõppele kõigile uutele teenistujatele kehtib nõue, et kõik pideva töökoha saanud teenistujad peavad saama regulaarselt ühe korra aastas ühe tunni eetika-alast väljaõpet. Kuigi reeglitega seda ei nõuta, korraldavad paljud valitsusagentuurid ka riigiteenistusest lahkuvatele ametnikele eetika-alaseid lühikursuseid. 129 eetika-alase koolituse eest vastutavat ametnikku osalevad "õpeta õpetajat"

("train the trainers") programmis, mis koosneb reast seminaridest, mida korraldab Valitsemiseetika büroo. Lisaks sellele on Valitsemiseetika büroo organiseerinud informatsioonikeskuse, elektroonilise teadetetahvli ja toetab iga-aastase konverentsi korraldamist soodustamaks diskussioone ja arutelusid aktuaalsetel eetika-alastel teemadel.

Juhtimine eeskju andmise kaudu

Sotsialisatsioon põhineb suurel määral juhtivatel ametikohtadel olevate avalike teenistujate eeskjulikul käitumisel. Paljud juhtimisalased algatused on näidanud, et avaliku sektori lihtteenistujad saavad inspiratsiooni mitte kõnedest, mida nad kuulevad, vaid käitumisest, mida nad näevad.

Uus-Meremaal on juhtivad ametnikud samavõrra, nagu Riigiameti ülemgi (State Service Commissioner), kohustatud olema eestvedajateks eetika-alases kasvatustöös ja andma teenistujatele hea käitumisega isiklikku eeskju. Norras korraldatakse spetsiaalseid eetika ning väärtustel põhineva otsustelangetamise ja käitumise alaseid programme juhtivatel kohtadel töötavatele ametnikele ja teistele teenistujatele, kes vastutavad personali- ja arendusküsimuste eest. Hollandis kannavad juhtivatel ametikohtadel töötavad avalikud teenistujad vastutust eetikanormide järgimise ja nende propageerimise eest. Sellisena on head eeskju andev juhtivametnik kõige olulisem sotsialisatsioonimehhanism. Nende jaoks korraldatakse ka spetsiaalseid kursusi.

Ametialane sotsialisatsioon täiendab mitmeti eetika infrastruktuuri kontrollifunktsiooni. Esiteks tavatseb ta keskenduda proaktiivselt sellele, kuidas standardeid saavutada väljaõppe ja eeskjude kaudu. Teiseks toob ta probleemide eetilised dimensioonid vahetumale ja praktilisemale tasemele asetades need reaalsesse tingimustesse - tavaliselt ministeeriumi või valitsusagentuuri tasandil. Kolmandaks on ta sobiv lahendamaks eetilisi dilemmasid, mida ei lahendata või ei saa lahendada seadusandluse, reeglistike või koodeksite kaudu (Woodward, 1994). Praktika tasandil peavad riigid võtma samuti arvesse avaliku sektori erinevat tüüpi teenistujate, sealhulgas pideva töökohaga ja ajutise töökohaga teenistujate, erinevaid vajadusi ja ootusi.

Avaliku teenistuse tingimused

Avaliku teenistuse tingimused on eetika infrastruktuurile tähtsad sellega, et nad määratlevad ära keskkonna, mis on kas rohkem või vähem soodus eetiliseks käitumiseks. Selles osas on olemas välised ja sisemised faktorid.

Avalikus sektoris kohanemisest tulenevaid väliseid faktoreid käsitleti juba peatükis II. Oluline on see, kas need faktorid on jätnud lahendamata mingeid pidevatest muudatustest ja reformidest tingitud väsimusest tulenevaid töösuhete alaseid küsimusi, palgavaidlusi või muid arusaamatusi. Sellised tagajärjed võivad murendada avaliku sektori moraali ja seeläbi mõjuda negatiivselt eetilise käitumise tagamisele.

Sisemised faktorid, see tähendab inimressursside poliitika, mõjutab otseselt avalike teenistujate käitumist. Esiteks määravad nad ära mil viisil avalikke teenistujaid tööle võetakse, välja õpetatakse, juhendatakse, arendatakse, kompenseeritakse ja distsiplineeritakse,

moodustades seega suure osa avaliku sektori organisatsioonilisest kultuurist. Teiseks kuuluvad nende alla ka sellised faktorid, nagu palk ja püsiva töökoha omamisest saadav turvatunne, mis omavad mõju moraalile. Kolmandaks, ja eelnevatest vahetumalt, annab kaitset tagav - kas siis kaebamise või mõne muu raporteerimise protsessi kaudu - inimressursside poliitika avalikele teenistujatele julgust protesteerida neile esitatud kohatute nõudmiste vastu ning paljastada korrupsioonijuhtusi ja kanda ette ebaeetilisest käitumisest.

Õiglane ja võrdne kohtlemine

Inimressursside poliitika edendab eetikat, kindlustades teenistujate õiglase ja võrdse kohtlemise. Kui avaliku teenistuse töötajaskond on asjakohaselt väljaõpetatud, kompetentne ja rahul oma töötingimustega, siis on tõenäolisem, et nad mõistavad hukka kompromissid, ebaeetilise käitumise ja korrupsiooni. Teiste sõnadega, kui avalikke teenistujaid koheldakse ebaõiglaselt või kui nad näevad, kuidas teised ebaeetilisest käitumisest kasu lõikavad, siis on neil vähem põhjust püüda järgida kehtestatud käitumisstandardeid.

Õiglasest käitumisest annab tunnistust töölevõtmine ja edutamine teenete alusel. Need protsessid võivad täita ka võrdsuse kriteeriumi, kui tagatakse, et avalikus sektoris on esindatud kõik sotsiaalsed grupid. Teenekuse ja õiglase esindatuse kaudu kompetentsuse tõstmine võib tõhustada avaliku teenistuse efektiivsust. Kuid, vastupidiselt, ebakompetentse tegevuse aktsepteerimine on eetiline probleem, sest see võib viia ressursside raiskamisele ja standardite osas järeleandmiste tegemisele muudes valdkondades (Chapman, 1993). Peamiseks tagajärjeks on see, et ebakompetentsuse talumine nõrgestab pühendumust kvaliteetsele tööle, ametikohustuste täitmisele ja aruandluskohuslusele (Stahl, 1993). "Läbipaistev" ja võrdõiguslikkusel põhinev inimressursside poliitika on organisatsiooni terviklikkuse jaoks eluliselt tähtis. Vaid hea reputatsiooni ja kõrgete standarditega organisatsioon meelitab ligi potentsiaalseid avalikke teenistujaid.

Palk ja turvatunne

Nagu eelnevalt märgitud, pole palga mõju kohta ausameelsusele veel ühist seisukohta välja kujunenud. Kuid enamus inimesi ilmselt nõustuvad, et liiga väike palk hästtassustavate alternatiivsete töökohtade olemasolul mõjub eetiliste käitumistavade juurdumisele negatiivselt (Gallardo de la Pena, 1992; Klitgaard, avaldamata). Kuid korrupsioon ei ole omane üksnes madalalt tasustatud ametnikele. Huvitav on märkida, et Ameerika Ühendriikides läbiviidud uurimuste tulemuste põhjal mõjuvad avalikkuse negatiivne suhtumine riigiteenistujatesse ja valitsuse vaenulik kritiseerimine moraalile veelgi kahjustavamalt, kui madal palk, hoolimata sellest, et avalikele teenistujatele makstav palk on erasektori töötajate palgast väiksem (Gilman, Ameerika Ühendriigid).

Samamoodi on ka püsiva töökoha omamisest saadava turvatunde suhe töö tulemuslikkusesse küllaltki problemaatiline. Eluks ajaks garanteeritud ametikoht võib tekitada põhjendamatu enesega rahulolu ja omada negatiivset mõju töö tulemuslikkusele. Teisest küljest jällegi võib lepingu alusel töötavatel või piiratud ajaks tööle võetud teenistujatel olla vähem motivatsiooni pidada ennast vastutavaks oma tööalase tegevuse pikemaajaliste tagajärgede eest; neil on vähem kaotada. Praegu, kui suundumuseks on paindlikumade töölepingute sõlmimine, sealhulgas ajutiste töötajate töölevõtmine, tuleb seda faktorit silmas pidada.

Keeldumine ja ettekandmine

Millal ja kuidas tuleks ebakohasest tegevusest ette kanda? Traditsioonilise formuleeringu kohaselt tuleb avalikul teenistujal, kes kahtlustab, et keegi teine teenistuja on käitunud ebakorrektselt, valida mitmete erinevate võimaluste vahel: jääda lojaalseks - juhtum maha vaikida; võtta asi jutuks - rääkida kahtlustustest ülemusele (mis on problemaatiline, kui ülemus ise ongi kahtlusalune); või kaevata (teatada oma kahtlustustest avalikult) (Lundquist Chapmani töös, 1993). Sama formuleering kehtib ka siis, kui avalikul teenistujal palutakse täita mingi sobimatu ülesanne. Teenistuja võib jääda lojaalseks (kuulata käsku ja täita antud ülesanne); takistada ülesande täitmist (jääda passivseks ehk loobuda igasuguste sammude astumisest antud ülesande täitmiseks, või siis saboteerida selle täitmist); võtta asi jutuks (pöörduda talle antud ülesande asjus ülemuse poole, mis on samuti problemaatiline, kui ülemus oligi see, kes talle antud ülesande täitmiseks andis); väljuda süsteemist (pigem katkestada oma tööleping, kui nõustuda täitma ülesannet, mis tundub olevat ebaõiglane või sobimatu); ja kaevata (teatada talle antud ülesandest, mida ta heaks ei kiida, avalikkusele).

Asjakohaste protseduurireeglite kehtimine annab avalikele teenistujatele kindlustunde, et nad võivad kanda ette ebakorrektselt käitumisest ja on sealjuures kaitstud negatiivsete tagajärgede eest (vaata peatükis V uurimise all olevate maade suundumuste kirjeldust).

Avaliku teenistuse tingimused, eriti inimressursside poliitika, mõjutavad käitumist otseselt. Paljudes uurimise all olevates maades on käimas avaliku sektori teenistujate arvu vähendamise protsess, mis võib tihtipeale viia üldisele moraali langusele. See on kriitiline aeg vaatamaks ja otsustamaks, milline inimressursside poliitika edendaks head käitumist ja milline töötaks sellele vastu. Avaliku teenistuse tingimused mõjutavad otseselt ka eetika infrastruktuuri teisi elemente, nagu näiteks käitumiskoodeksite edukat ellurakendamist ja sotsialisatsiooni meetmeid.

Eetikat koordineerivad organid

Üldist eetika süsteemi koordineerivad organid võivad olla parlamentaarsed komiteed, keskagenduurid, ministriumid, või spetsiaalselt loodud sõltumatud valitsusagenduurid, millel on mandaat jälgida eetika olukorda avalikus teenistuses. Nad teenivad juhtimisfunktsiooni, koordineerides ja toetades ka kõiki teisi infrastruktuuri elemente. Nad toimivad kas viies vahetult ellu eetika-alaseid algatusi, või delegeerides selle ülesande teistele ministriumidele või valitsusagenduuridele. Nende suhtes, millel on samuti elluviimise või jõustamise roll, täidavad nad kontrollifunktsiooni.

Need organid täidavad tavaliselt ühte või enam kolmest rollist: järelvalvaja, nõustaja, või propageeriija ja edendaja rolli. Sõltuvalt tingimustest võib nende mõju iseloomustada kas peamiselt sunniabinõudele keskenduvana või harivana; mõnikord on see ka nende kahe kombinatsioon. Kui nende loomine on olnud reageering mingile skandaalile või kriisile, on nad tavaliselt pigem sunniabinõudele keskenduvad. Kui nad on osad üldisest eetika-alasest programmist, on nende funktsioon tavaliselt pigem hariv.

Spetsiaalseid valitsusagendure võib luua mingi spetsiifilise seadusandliku korralduse

kaudu, mis võimaldab neil tegutseda sõltumatult. Selle näiteks on Ameerika Ühendriikide Valitsemiseetika büroo, riigi täidesaatva võimuharu all tegutsev iseseisev valitsusagentuur. Selle viieaastase ametiajaga juht määratakse presidendi poolt ja senati nõusolekul. Spetsiaalselt loodud valitsusagentuuridele tagatakse absoluutne sõltumatus hetkel võimulolevast valitsusest, vältimaks muljet, nagu seda kasutatakse poliitilistel eesmärkidel.

Järevalve

Järevalvefunktsiooni täitvad koordineerivad organid uurivad ja mõistavad kohut eetilise käitumise normide rikkumiste üle, sõltumata sellest, kas need kujutavad endast kriminaalkuritegusid või mitte. Kuna nende töö efektiivsuse mõõdupuuks on ebaeetilise käitumise juhtude paljastamine, peab neil olema kasutada piisavalt ressursse, nad peavad omama autoriteeti, ning olema sõltumatud, nii et nende tegevusel oleksid ka reaalsed tagajärjed.

Selliseid erakorralisi järevalvefunktsioone täitvaid koordineerivaid organeid moodustatakse harva, sest nende töö juures on olemas oht, et rikutakse teatud inimeste kodanikuvabadusi. Neid luuakse siis, kui organiseeritud kuritegevus või süstemaatiline korrupsioon domineerib terves teatud valitsusstruktuuris, nagu näiteks politseis, riigikaitseorganites või seadusandlikus kogus. Nagu mainitud eelmises peatükis "Poliitiline pühendumus", on selliseks organiks Austraalia New South Walesi osariigi Sõltumatu komisjon võitluseks korrupsiooni vastu (ICAC). Vähem karmid, kuid siiski sunnimeetmeid rakendavad järevalveorganid on valitsuse või parlamendi audiitorite rühmad ja muud organid, millele esitatakse kaebusi ebaeetilise käitumise kohta. Kuid ära tuleb märkida ka see, et üleliia agarate korrupsiooni vastu võitlevate organisatsioonide tegevus, mis sunnib avalikke teenistujaid tihti tegelema pigem oma seljataguse kindlustamisega, kui otseste ametikohustuste täitmisega, on kutsunud esile ka rahulolematust. Tuleb hoolitseda selle eest, et need organid ei soodustaks avalike teenistujate seas ülemäära riske vältiva või põhjendamatult ettevaatliku tegevuse juurdumist.

Juhendamine ja nõustamine

Peamiselt nõustavat rolli täitvad koordineerivad organid tegelevad nõuannete andmisega kas ühele valitsusaharudest või avalikule sektorile tervikuna. Erinevalt jõustamisest või uurimisest on nende töö peamiselt konsultatsioonide ja soovitude andmine. Nad võivad esineda ka kohtumõistjatena administratiivsete käitumiskoodeksite alusel esitatud süüdistuste osas, kui õigusemõistmine seadustele tuginedes ei ole võimalik. Sarnaseid organeid võib ühtlasi kasutada avaliku teenistuse eetika sisuliseks edasiarendamiseks, kui nende kaudu (Chapman, 1993):

- * esitatakse sõltumatut kriitikat valitsevate eetikanormide kohta;
- * uuritakse muutuvaid ühiskondlikke standardeid, mis peaksid kajastuma avaliku teenistuse standardites;
- * uuritakse olemasolevat organisatsioonilist keskkonda.

Üheks näiteks hiljutimoodustatud koordineerivast organist, mis täidab peamiselt nõuandvat funktsiooni, on Ühendatud Kuningriigi Avaliku elu standardite komitee (Nolani

komitee). Peaminister Major on öelnud, et see komitee tegutseb pidevalt toimiva "eetika töökojana", mis käsitleb eetika valdkonda kuuluvaid dilemmasid ja nõustab nende lahendamist.

Austraalias, kus eetika edendamine on Juhtimisalase nõustamise komitee (Management Advisory Board) ülesanne (vaata peatükki IV), on nõustamise roll siiski delegeeritud Avaliku teenistuse teenekuse kaitse komisjonile (Public Service Merit Protection Commission), mis on keskne juhtimisorgan. Avaliku teenistuse teenekuse kaitse komisjon kannab vastutust järgneva eest:

- * eetika valdkonda kuuluvate probleemide lahendamiseks raamsüsteemi loomine ja juurutamine;
- * detailsete protseduurireeglite väljatöötamine käsitlemaks ebakohase käitumise juhtusid;
- * nõuannete ja soovitude andmine valitsusagentuuridele, mis tegelevad oma käitumiskoodeksite väljatöötamise, väärika käitumise edendamise ja ebakohase käitumise juhtudele lahenduse otsimisega; ja
- * märkimisväärsete sanktsioonide, välja arvatud töölt vallandamine, määramise vastu esitatud apellatsioonikaebuste läbivaatamine.

Eetika edendamine

Käesolevas uurimuses vaadeldavates maades on kõige tavalisemad sellise koordineerivad organid, mis tegelevad eetika edendamisega. Tavaliselt on nad olemasolevad kesksed juhtimisorganid või ministeeriumid, mis vastutavad avaliku teenistuse juhtimise või valitsusadministratsiooni tegevuse eest. Neil on juhtroll eetika "reklaamimisel" avalikus sektoris. Nad harivad avalikke teenistujaid, ja võib-olla kogu avalikkust, õpetades pöörama suuremat tähelepanu eetika-alastele probleemidele ja arendades inimestes oskust neid probleeme analüüsida.

Austraalias on Juhtkonna nõustamise komitee kõige üldisemaks eesmärgiks edendada head käitumist avalikus teenistuses. Uus-Meremaal on Riigiteenistuse komisjon see struktuuriüksus, mille põhikirjaline kohustus on määrata kindlaks avalike teenistujate aususe ja käitumise minimaalsed standardid, ning propageerida avaliku teenistuse väärtusi, standardeid ja kohast käitumist. Norras on Valitsusadministratsiooni ministeerium see struktuuriüksus, millel lasub vastutus eetika-alase hariduse ja väljaõppe korraldamise eest. Antud kontekstis sisaldab avaliku teenistuse eetika:

- * väärtushinnanguid;
- * norme ja juhiseid õiglase ja avaliku juhtimis- ja personalipoliitika korraldamiseks;
- * regulatsioone hoidmaks ära altkäemaksuvõtmist; ja
- * muid norme, millega edendada riigiteenistujate ausameelsust ja usaldusväarsust.

Nagu need näited tõestavad, on eetika-alaste algatuste koordineerimiseks olemas mitmeid erinevat tüüpi organeid. Nende vastastikust suhet teiste eetika infrastruktuuri elementidega mõjutab see, mis funktsiooni nad täitma hakkavad. Järelevalvefunktsiooni täitavõtmine sõltub seadusandlikust raamistikust, mis annab volitused viia läbi uurimist, mõista kohut ja rakendada sanktsioone. Nõuandva funktsiooni täitavõtmine võib sõltuda aruandluskohusluse mehhanismidest, nagu näiteks ombudsmanni institutsioonist. Edendaja funktsiooni täitavõtmine rajaneb ametialase sotsialisatsiooni meetmetel. Kuid tähelepanu tuleb juhtida sellele, et koordineerivate organite olemasolu ei vabasta ministeeriume ja valitsusagentuure nende vastutusest eetika-alase juhtimistöö eest.

Avalikkuse osalus ja kontroll

Nagu põhijoontes kirjeldatud peatükis II, on tänapäeva avalikkus avaliku sektori tegevusest paremini informeeritud, tunneb selle vastu suuremat huvi ja omab selle kohta põhjalikumaid teadmisi. Lisaks informatsioonile juurdepääsu tagavatele seadustele, muudetakse ka valitsemis- või administreerimistööd üha rohkem avalikuks, võimaldades avalikkusele juurdepääsu bürokratlikele protsessidele, spetsiifilistele nõupidamistele ja nõupidamiste protokollidele. Näiteks Ameerika Ühendriikide paljudes haldusüksustes on võetud vastu seadused tingliku koondnimetuse all "valitsus päikesepaistes" ("government in the sunshine"). Pealegi nõutakse avalikelt teenistujatelt üha sagedamini seda, et enne poliitiliste ja programmiliste otsuste langetamist tuleks neil konsulteerida inimestega, kelle elu ja huvisid need otsused vahetult puudutavad; see võib tähendada osalemist avalikel aruteludel, huvigruppide nõupidamistel, "kliendi rahulolu" hindavate uurimiste läbiviimist, jne.

Avalikkuse osalus ja kontroll on mõjusad tegurid hoidmaks ära korrupsiooni ja kohatu käitumise juhtusid avalikus sektoris. Näiteks Hollandis võivad kõik kodanikud teatada eetika normide rikkumistest Sisemise julgeoleku teenistusele (Internal Security Service). Kuid avalikkuse kontroll sõltub suurel määral informatsioonile juurdepääsu võimaldavast seadusandlusest. Pealegi sõltub avalikkuse osalemise ja kontrolli tehtav panus eetika infrastruktuurile avalikkuse valitsemises osalemise kultuurilistest traditsioonidest ja kehtivatest administratiivsetest protseduurireeglitest, mis seda osalemist (näiteks üldsusega konsulteerimist) võimaldavad.

Järeldused

Riigid kujundavad infrastruktuuri tasakaalustades omavahel järgmised komponendid: poliitiline pühendumus, seadusandlik raamistik, aruandluse mehhanismid, käitumiskoodeksid, ametialane sotsialisatsioon, avaliku teenistuse tingimused, koordineerivad organid ja avalikkuse osalus ning kontroll. Need elemendid koos ajendavad head käitumist ja tõkestavad korrupsiooni ning ebaeetilist käitumist. Üldkokkuvõttes sõltub nende erinevate infrastruktuuri komponentide koostoime selle kultuurilisest ja poliitilis-administratiivsest miljööst, riigi lähenemisviisist avalikule haldusele üldiselt ja varasematest eetika edendamise algatustest. Nende elementide kooslus ja vastastikune koostoime sõltub funktsioonidest, mida riik soovib rõhutatult esile tuua. Nagu iga muugi vahendi puhul, sõltub ka eetilise infrastruktuuri efektiivsus sellest, kas temast saadakse õigesti aru ja kas teda kasutatakse järjekindlalt.

Järgmises peatükis püütakse kirjeldada viimase aja suundumusi eetika-alaste algatuste

tegemisel üheksal käesolevas uurimuses vaadeldaval maal.

IV. MEETMED JA REAGEERINGUD: VIIMASE AJA ALGATUSED EETIKA KORRALDUSES

"Standardlähenedamine eetilisele kultuurile enamuses avaliku sektori organisatsioonides on seda täielikult ignoreerida, kuni järsku läheb põrgu lahti, ja siis reageerida tekkinud kriisiolukorrale uute reeglistike loomisega, või unustuse hõlma vajunud eeskirjadest või käitumiskodeksitest leitud vanade reeglite elluäratamisega."

(Langford, 1991, lk. 16)

Käesolevas uurimuses hõlmatud maad tõid esile arvukaid uusi, eriti viimase viie aasta jooksul aktuaalseks muutunud, algatusi eetika ja käitumise valdkonnas. Järgnevalt on need arengud maade kaupa lühidalt kokku võetud. Kuid neist vaid üksikute kohta võiks öelda, et nad järgivad eelpoesitatud stsenaariumi. On küll tõsi, et peamiseks ajendiks mõningate algatuste puhul oli avalikkuse tähelepanu keskpunkti toodud skandaal, nagu Ühendatud Kuningriigis Nolani Avaliku elu standardite komitee moodustamine pärast "sularaha küsimuste esitamise eest" juhtumit. Kuid üldiselt peegeldavad uurimuses osalenud maade poolt näidetena esitatud reageeringud pigem püüet uurida oma eetika korralduse funktsioneerimist, eriti ulatuslikemate avaliku halduse reformide suhtes. Neid reageeringuid võib seetõttu kirjeldada pigem kui revideerimisi ja evolutsioonilisi arenguid, mitte aga kui primitiivseid reflektiivseid reaktsioone. Nad võib jagada kolme peamisse kategooriasse (kuigi praktikas on erinevus nende vahel tihti üpris ähmane):

* üldised revisjonid selgitamaks välja lüngad eetika korralduse süsteemis (Soome, Holland, Norra, Ameerika Ühendriigid ja Ühendatud Kuningriigid);

* eetika korralduse ümberorienteerimine uue üldise avaliku halduse reformi suhtes (Austraalia, Uus-Meremaa); ja

* kui avaliku sektori moderniseerimisprogrammide aspekt (Mehhiko, Portugal).

Revisjonid tuvastamaks lünki eetika korralduses

Neli osalenud maad kirjeldasid laiaulatuslikke ja tihtipeale kõrgeprofiililisi avaliku sektori eetika üldise olukorra ja korralduse revisjone. Neid võib pidada katseteks tuvastada ja kõrvaldada süsteemi lüngad, millest mõned on tekkinud seoses juhtimis- või struktuurimuudatustest avalikus sektoris.

Ühendatud Kuningriik

Sõltumatu Avaliku elu standardite komitee moodustati 1994.a. peaminister John Majori korraldusel seoses mitmete peamiselt poliitiku puudutanud skandaalidega. Selle eesistujaks määrati lord Nolan - sellest ka nimetud "Nolani komitee" - ja sellele anti väga ulatuslik ülesanne:

"Uurida kõigi avaliku sektori ametnike käitumisstandarditega seoses esilekerkinud probleeme, sealhulgas finants- ja kommertstegevuse korraldust, ning esitada soovitusel kõigi

võimalike muudatuste kohta praeguses asjade korralduses, mis võiksid osutada vajalikuks kindlustamiseks, et avalikus elus peetaks kinni korrektse käitumise kõrgeimatest standarditest."

(Komitee esimene raport, Juhised, 1995)

Komitee mandaat hõlmas kogu avaliku sektori teenistujaskonda; alates lihtsatest riigiteenistujatest ja osaliselt valitsusväliste organisatsioonide (quasi-governmental organisations - Quangos) töötajatest kuni poliitikuteni. Esimese raporti esitas see 1995.a. mais (parlamendiliikmete, ministrite, riigiteenistujate ja Quangode kohta), teise 1996.a. mais (riigieelarvest finantseeritavate kohalike valitsusorganite kohta), ja esitab veel uusi, mis käsitlevad avaliku sektori spetsiifilisi valdkondi (sealhulgas kohalikke omavalitsusi, mille kohta raport peaks valmima 1997.a. suvel) ja võimalik, et ka kommunaalteenuseid osutava tööstuse korraldust. See komitee on nüüdseks muutunud "püsivaks komiteeks", mille ülesandeks on jälgida avaliku elu standardite staatust. Nagu märgib Whetnall (Ühendatud Kuningriik):

"..Nolani komitee väga ulatuslik mandaat ja peaministri isiklikult antud korraldus toimida "eetika töökojana", tagab vägagi efektiivselt, et komiteel on üldine roll määrata kindlaks eetilised standardid avalikus teenistuses ja jälgida, et nendest standarditest kinni peetakse."

Nolani komitee moodustamine langes kokku 1995.a. Tsiviilteenistuse koodeksi (Civil Service Code) ja Rahandusministeeriumi tegevuskoodeksi avalik-õiguslike institutsioonide juhatuste liikmetele avaldamisega. Esimese koostamise põhjuseks oli mure, et "...standardeid ja väärtushinnanguid tuleb tugevdada ja kinnistada seoses mitmete erinevate asjaoludega, sealhulgas riigiteenistuse killustumine seoses oma kohustuste ja vastutuse edasidelegerimisega, muuhulgas "Järgmise astme valitsusagentuuridele" (Next Steps Agencies), ja mõningate erasektorit iseloomustavate joonte ülevõtmisega" (Whetnall, Ühendatud Kuningriik). See koodeks määrab kindlaks tingimused ebakohasest käitumisest ettekandmiseks ja protseduurireeglid apellatsioonikaebuse esitamiseks sõltumatule Riigiteenistuse volinikule (Civil Service Commissioner) (varem kanti ebakohasest käitumisest ametlikult ette Riigiteenistuse ülemale [Head of the Home Civil Service]). Rahandusministeeriumi tegevuskoodeks avalik-õiguslike institutsioonide juhatuste liikmetele on mõeldud täitevvõimu omavatele organitele, mis oma põhikirjalise tegevusega kulutavad olulisel määral riigi rahalisi ressursse, kuid toimivad valitsuse mitte vahetu ja täieliku kontrolli all. See katab "... juhatuste liikmete kohustused ja vastutuse, ning sisaldab juhiseid, muuhulgas, revisjonide korraldamiseks, avatuse ja aruandluskohusluse tarbeks, ja huvide registreerimiseks" (Whetnall, Ühendatud Kuningriik).

Briti algatused näivad olevat suunatud rollide ja kohustuste selgitamisele avaliku sektori märkimisväärsete struktuurimuudatuste või killustumise kontekstis. Nad tagavad, et eetika raamsüsteem laieneb kõigile erinevatele avaliku sektori ametnikele - ja mitte ainult kesksel ametikohtadel olevatele riigiteenistujatele. Nolani komitee, kui pidevalt tegutsev eetika monitooringu organ, soovitab tunnustada vajadust jätkuvate eetika-alaste diskussioonide järele avaliku sektori muutumise ja uute eetiliste probleemide esilekerkimise tingimustes.

Norra

1991 moodustasid Norra justiitsminister ja valitsusadministratsiooni minister töögrupi uurimaks avaliku teenistuse eetika staatust Norras. Sellel oli kaheosaline mandaat:

* kirjeldada väärtushinnanguid ja suhtumist, mis iseloomustavad head administratsiooni; ja

* pakkuda välja meetmeid tugevdamiseks ja tõhustamiseks Norra valitsusadministratsiooni poolt läbiviidavat tööd suhtumise parandamise vallas.

Töögrupp avaldas uurimistöö tulemusena raporti avaliku teenistuse eetika kohta.

Samal ajal on korraldatud mitmeid uurimusi "väidetava halva organiseerituse ja vastutustundetuse kohta suurte majandusprojektide läbiviimisel" (Blymke ja Bøhagen, Norra). Nagu märgitud peatükis II, on informatsioonitehnoloogia valdkonna teenuste müümise andmine lepinguliste allettevõtjate korraldada olnud mitmete uurimuste objektiks, mis on tõstatanud küsimusi seoses "järelvalve ja vastutuse tunnetamise puudulikkusega" (Blymke ja Bøhagen, Norra). Riigiteenistuse seadusesse on seejärel lisatud uusi sätteid, sealhulgas selle kohta, "kuidas peaks riik töödandjana reageerima selliste juhtumite puhul, kui riigiteenistuja on tekitanud oma tegevusega kahju või tekitanud olukorra, kus riik on nende kahjude eest vastutav" (Blymke ja Bøhagen, Norra).

Norra algatusi võib näha katsetena nii revideerida kui ka parandada eetika raamsüsteemi taotluslikku poolt - määratledes ära väärtushinnangud ja tugevdades tööd eetika teadvustamise valdkonnas - kehtestades samal ajal uusi reegleid kõrvaldamaks kontrollimehhanismides esinevaid puudusi, mis on ilmnunud seoses avalikele teenistujatele uute funktsioonide lisandumisega (näit. lepingute haldamine).

Holland

1995.a. alguses palus Hollandi siseminister kõigil ministritel teostada "preventiivset poliitikat, mis oleks suunatud riigiteenistuse aususe kui väärtuse kaitsmisele" (Maas, Holland). Avalikus sektoris on hakatud ellu rakendada olulisi algatusi aususe tagamiseks, nagu näiteks administratiivsed vastusammud organiseeritud kuritegevuse levimisele allettevõtjatele lepinguliste tööde ja lubade andmise valdkonnas, poliitilistel ametikohtadel olevate isikute ausameelsuse ülalhoidmine, ja "Teadvustatud valitsemise juhiste" ("Conscious Government Guidelines") avaldamine, selgitamiseks välja kolmandate osapoolte kohatu surve avaldamise juhtusid poliitikale ja otsustelangetamisele. Kõik ministriumid tegelevad praegu oma projektide väljatöötamisega, mille eesmärkideks on, *inter alia*:

* n-ö. haavatavate kohtade leidmine, selgitamiseks välja "turuväärtust" omavad ametikohad, kus ametnikul võib tekkida huvide konflikt (sama nõutakse ka osaliselt valitsusvälistelt organitelt);

* viia uuesti sisse ametisse kinnitamise protseduurid ja ametivande andmise kohustus;

* eetika teadvustamise strateegiate väljatöötamine; ja

* "usaldusametniku" ("confidential officer") ametissenimetamine (kelle käest avalikud teenistujad võivad küsida nõu või soovitusi eetika valdkonda kuuluvate probleemide lahendamiseks).

Kavas on muuta keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste Personaliseadust (central and local Government Personnel Act) - seaduseparandus esitatakse parlamendile 1996 - lisades sinna reeglid huvide avalikustamise ja registreerimise kohta ning keelustades teatud liiki otseste töökohustustega mitteseostuvad kõrvaltööd. Lisaks sellele on Sisemise julgeoleku teenistuse (BVD) juurde moodustatud avalikustamise büroo (disclosures office), kus "üldsuse esindajad võivad kanda ette valitsusametnike tegelikest või kahtlustatavatest ebaausatest tegudest" (Maas, Holland). Veel on Hollandis üritatud töötada välja mehhanisme "aususe kontrolliks" ("integrity checks"), et selgitada välja, muuhulgas politseiregistris kriminaalkuritegude kohta oleva informatsiooni kasutamise kaudu, kas erasektori potentsiaalsed äripartnerid pole sattunud oma tegevuses vastuollu seadusega. Teiste sõnadega, nüüd võib välja selgitada nende tausta, et teha kindlaks, kas nad on sobivad partnerid täitmaks lepingute alusel avaliku sektori tellimusi (sealhulgas, kas neile võib anda ehituslubasid, lubasid projektide läbiviimiseks, mis eeldavad garantiisid keskkonnakaitse osas, või kas nendega võib sõlmida lepinguid teenuste osutamiseks, mille eest muidu on hoolt kandnud avalik sektor).

Hollandi algatused näivad olevat suunatud sellele, et valitsusorganisatsioonid võtaksid taas enda peale vahepeal suurel määral teistele delegeeritud kohustuse hoida kõrgel eetika standardeid, edendada eetika osatähtsuse teadvustamist, suurendada "läbipaistvust" (nõudes huvide deklaratsioonide esitamist ja juurutades mehhanisme, mille kaudu üldsuse esindajad võivad kanda ette kahtlustatavatest süütegudest), ja astuda samme kindlustamiseks, et avaliku sektori organisatsioonid sõlmiksid ärisuhteid üksnes seadusekuulekate erasektori operaatoritega.

Soome

Rahandusministeeriumi töögrupp esitas valitsusele hiljuti ettepaneku kehtestada avaliku sektori juhtivatele ametikohtadele (Riiginõukogu õiguskantsleri ja asekancleri, Kaitsejõudude ülemjuhataja, ning ministrite ja valitsusagentuuride juhtide ametikohtadele) kandideerivatele inimestele nõue, et nad deklareeriks enne nende ametisemääramist oma finants- ja muud kohustused. Nende kohustuste hulka kuuluvad kõrval- või lisaametid, ametikohustused osaliselt valitsusvälistes organisatsioonides, vastutus kaasomanduses oleva vara eest ja muude märkimisväärselt suurte varade eest. See ettepanek esitati pärast konstitutsioonimuudatust 1995. a., mis kohustas ministreid deklareerima oma töövälised huvid. Töögrupp pani ette, et need sätted tuleks lisada juba kehtivasse Riigiteenistujate seadusesse (State Civil Servant Act) "koos keeluga edastada informatsiooni varade kohta kõrvalistele isikutele" (Äijälä ja Hyvönen, Soome). Pärast konsultatsioonide lõpetamist ministeeriumidega peaks see uus nõue jõustuma 1997. a. alguses. Selle ettepaneku esitamise ajendina nimetati Soomes sarnase korralduse kehtimist teistes OECD maades ja selle üldise eesmärgina viidati soovile "hoida ära riigiteenistuse erapooletuse igasugune ohustamine juba enne sellise võimaluse tekkimist" (Äijälä ja Hyvönen, Soome).

Ameerika Ühendriigid

Ameerika Ühendriikides on välja arendatud tõenäoliselt kõige ulatuslikum eetika korralduse mehhanism, või vähemalt korrupsiooni ja vääritud käitumise juhtude väljaselgitamise mehhanism. Paljud selle algatused, nagu näiteks üleminspektorite (Inspectors General) süsteem, Valitsemiseetika büroo ja Erinõustamise büroo (Office of Special Counsel) loomine, töötati välja 1970ndatel aastatel reageeringuna Watergate skandaalile. Neid algatusi arendati edasi

1980ndatel, mille näitena võib tuua Presidendi nõukogu aususe ja efektiivsuse edendamiseks moodustamise 1991.

1990ndate algatused kajastavad "detailemate reeglite kehtestamist valitsusametnike käitumise reguleerimiseks" (Gilman, Ameerika Ühendriigid). 1992.a. Valitsemiseetika büroo poolt avaldatud Käitumisstandardid täidesaatvale võimuharule (Standards of Conduct for the Executive Branch) annavad täpsed juhtnöörid selliste küsimuste osas, nagu kingitused, vastandlikud finantshuvid, erapooletus, töökoha otsimine, ametiseisundi kuritarvitamine ja töövälise tegevus. Rahvusliku toimetuleku ülevaate (National Performance Review) - muutmaks valitsuse tegevust tõhusamaks ja paindlikumaks - ühe osana on pööratud üha enam tähelepanu "...valitsuse programmides ja tegevuses üldiselt pettuste, raiskamise ja ebaprofessionaalse juhtimise välistamisele üleminspektorite süsteemi, kaebajatele kaitse garanteerimise ja juhtivatele finantsametnikele suurema tähtsuse omistamise kaudu" (Gilman, Ameerika Ühendriigid).

Oma ametisoleku esimesel päeval kirjutas president Clinton alla korraldusele: Täidesaatva võimuharu ametikohtadele nimetatavate isikute eetilised kohustused (Ethics Commitments by Executive Branch Appointees), millega kehtestatakse teatud juhtivatele ametikohtadele nimetatavatele mitte-karjääriametnikele ja kaubanduslääbirääkijatele nõue kirjutada alla lepingule, millega piiratakse nende edaspidist tegevusvabadust, sealhulgas õigust teha *lobby*-tööd, viie aasta jooksul pärast valitsusega sõlmitud lepingu kehtivuse lõpetamist. Seoses murega Washingtonis *lobby*-tööd tegevate isikute mõju kasvu pärast, võeti 1995.a. vastu ka *Lobby*-töö avalikustamise seadus (Lobbying Disclosure Act). "Kui see seadus jõustub, näeb see ette nii kongressis kui ka täidesaatva võimuharu ametnike seas *lobby* -tööd tegevate isikute kohustuse ennast registreerida ning avalikustada, kes on nende kliendid, mis teemadel nad oma *lobby*-tööd teevad ja kui palju neile selle eest makstakse" (Gilman, Ameerika Ühendriigid).

Lisana juba niigi detailsele avalike teenistujate käitumist suunavale regulatoorsele süsteemile, kajastavad Ameerika algatused püüet täpsustada veelgi detailsemalt olemasolevaid reegleid ja nõudeid, täita kõik võimalikud lüngad (näiteks hoida ära huvide konflikti tekkimine pärast töölt lahkumist) ning suurendada järelvalve, kontrolli ja monitooringuga tegelevate organite rolli. *Lobby*-töö avalikustamise nõuded näivad taotlevat huvide konflikti või valitsuse teenistujate ebakohase mõjutamise võimaluse vähendamist, püüdmata seda otseselt saavutada, vaid sundides erasektori kontaktisikuid paljastama enda ja valitsusametnike suhete iseloom.

Eetika korralduse ühendamise avaliku haldusega üldiselt

Nii Austraalia kui Uus-Meremaa on juurutanud eetika-alaseid algatusi ulatuslikumate haldusreformide integraalse osana ja nende kontekstis. Mõlemate puhul mängivad regulatoorsed raamsüsteemid eetika korralduses ikka veel tähtsat rolli. Kuid keskendutud on eetikale, kui avaliku sektori ja selle inimressursside haldamise integraalsele osale, mitte kui eraldiseisvale teemale.

Uus-Meremaa

Viimase aja eetika-alased algatused Uus-Meremaal peegeldavad laiemaid ja ulatuslikumaid reforme avalikus halduses. Eetika-alaste algatuste eesmärk on olnud "edendada eetilist käitumist... mis oleks kooskõlas hajutatud haldussüsteemiga, kasutades pigem

ausameelsusele baseeruvat lähenemisviisi, kui traditsioonilisemat alluvusele või reeglitele baseeruvat lähenemisviisi" (Riigiteenistuse komisjon, Uus-Meremaa). Kui jätta kõrvale 1990.a. välja antud Avaliku teenistuse käitumiskoodeks, siis on põhiliselt keskendunud eetika teadvustamise parandamisele kogu avalikus sektoris.

Aastatel 1991 ja 1995 avaldas Riigiteenistuse komisjon rea ettekandeid stimuleerimaks diskussioone eetika teemadel. 1995.a. ettekannetesarjas toonitatakse pigem rolle ja suhteid - sealhulgas avalike teenistujate ja avalikkuse vahel, parlamendi, ning maoridega (Uus-Meremaa põliselanikud) ja ametliku informatsiooni suhtes - kui reegleid ja protseduure. Ühtlasi tõstatatakse seal esile dilemmad ja konfliktid kohustuste vahel kui eetika teadvustamise parandamise vahendid. Nagu märgib Riigiteenistuse komisjon (Uus-Meremaa):

"Eetika olemus seisneb valikute tegemises, otsustusvõime kasutamises. Aususel baseeruva lähenemisviisi eesmärk on anda avalikele teenistujatele baas, mille põhjal võib langetada otsuseid, ja usk, et nad kasutavad vastavalt ka õigeid printsiipe".

Uus-Meremaalaste väide on, et avaliku teenistuse printsiipidele ja väärtustele tuleb anda "operatsioonaalne tähendus - mis tuleb kinnistada haldussüsteemidesse ja avaliku teenistuse "hinge"" (Riigiteenistuse komisjon, Uus-Meremaa). Selle lähenemisviisiga on kooskõlas ka avaliku teenistuse printsiibid ja väärtused, mis on ära toodud Uus-Meremaa avaliku teenistuse tulevikunägemuses (New Zealand Public Service Vision Statement).

Hiljuti avaldatud kaebamisele reeglite kehtestamise vajaduse hindamiseks koostatud ülevaates pakuti välja, et "avaliku sektori organisatsioonidelt nõutaks organisatsioonisiseste protseduuride kehtestamist üldsuse huvisid puudutavate probleemide käsitlemiseks ja nendest ettekandmiseks organisatsiooni siseselt. Sarnaste protseduurireeglite kehtestamine oleks erasektorile vabatahtlik. Seadusega sätestatud kaitse kehtestamist soovitatakse nii avaliku kui ka erasektori teenistujate jaoks" (Riigiteenistuse komisjon, Uus-Meremaa). Kaebajate kaitse seadusandlus kavatakse sätestada 1996. Selle eesmärgiks on vähendada takistusi, millega töötajad kokku puutuvad, kui nad üritavad raporteerida tõsistest eksimustest, ja tõhustada nende kohta kehtivat kaitset.

Austraalia

Austraalia on muutnud oma lähenemisviisi eetika korraldusele, rõhutades "...käitumist ja eetikat, kui saavutustele keskenduva juhtimise põhikomponente ja asetanud saavutustele keskenduva juhtimise inimeste juhtimise strateegilise lähenemisviisi laiemasse konteksti" (Jones, Austraalia).

Juhtimisalase nõustamise komitee, mille kohuseks Avaliku teenistuse seaduse alusel on Austraalia Liidu valitsuse nõustamine avaliku teenistuse juhtimise alal, publitseeris mais 1996 kirjutise "Eetilised standardid ja väärtused Austraalia avalikus teenistuses". Nimetatud kirjutise eesmärk on parandada eetika-temaatika teadvustamist ja mõistmist. Konkreetselt on seal pakutud juhtivatel ametikohtadel olevatele isikutele välja eetilise käitumise kontseptuaalne raamistik.

Selles kirjutises tunnistatakse, et avaliku teenistuse käitumise mõningaid aspekte määratletakse reeglite ja suunistega, kuid teatud olukordades eeldab õige käitumisviisi valik

suurel määral iseseisvate otsuste vastuvõtmist. Kui avalikud teenistujad soovivad langetada eetilisi ja õigustatud otsuseid, siis on hädavajalik, et nad tajusid ja mõistaksid, missuguseid tulemusi annab etteantud reeglitest, juhistest, printsiipidest ja väärtushinnangutest kinnipidamine.

1995 anti välja Liidu avalike teenistujate ametliku käitumise uued suunised (New Guidelines on Official Conduct of Commonwealth Public Servants), millega viidi eelnevatesse versioonidesse sisse muudatused aruandluskohusluses, mis tulenesid finantsreformidest, suuremast rõhuasetusest võrdõiguslikkusele, tegelemisest kaebamise ja pettuste kontrolliga, ja põhiliste avaliku teenistuse väärtushinnangute lisandumisest. Uus Avaliku teenistuse seadus, mis tõenäoliselt võetakse vastu 1997.a. alguses, on esimene seadusandlik akt, kus on esitatud koos avalike teenistujate eeldatavad väärtushinnangud ja käitumiskoodeks.

Nii nagu Uus-Meremaa lähenemisviisis, on ka nendes juhistes rõhutatud pigem suhteid, kui reegleid. Juhistega käib kaasas ka diskussioonidokument, milles antakse praktilisi nõuandeid eetika ja aruandluskohusluse küsimustes, sealhulgas konkreetsete näidete varal. Eetika analüüsi teema on lisatud ka juhtimisalase väljaõppe programmidesse ning muudetud seminaride, töökodade ja väljaõppe arenduse osaks. Nii nagu Uus-Meremaal, on ka Austraalias osad valitsusagentuurid asendanud üldised kogu avalikku teenistust hõlmavad käitumiskoodeksid oma spetsiifilistele eesmärkidele ja organisatsioonilisele struktuurile kohandatud koodeksitega (eriti väärib äramärkimist siin Kaitseministeerium).

Avaliku halduse moderniseerimine

Kaks osalenud maad, Mehhiko ja Portugal, paistavad silma selle poolest, et arendavad eetikaalgatusi osana püüdest moderniseerida avalikku haldust. Mõlematel oli esimeseks sammuks kehtestada administratiivsele tegevusele ja käitumisele reeglid. Varem neid kas ei eksisteerinud üldse, või ei saadud neist kuigivõrd aru, ning järelikult ei peetud neist ka kinni. Arvestades sellega, võib nende algatusi pidada pigem eetika raamsüsteemi loomiseks, kui olemasolevate süsteemide revideerimiseks või reformimiseks.

Mehhiko

Kuna Mehhiko Kohustuste föderaalseadus (Federal Law of Responsibilities) - kõiki avalike teenistujate käitumist puudutavaid regulatsioone hõlmav seadusandlik raamistik - võeti vastu juba nii ammu kui 1982, siis oli selge, et olemasolev struktuur oli avalike teenistujate käitumise muutmiseks ebapiisav. Näiteks avalikele teenistujatele kehtestatud nõue avalikustada või deklareerida oma sissetulekud või isiklik vara, ei toiminud. Selle nõude maksmapanemine sõltus võimude suutlikkusest revideerida deklaratsioonid, mis olid kas ebapiisavad, või niivõrd aeglase toimega, et igasuguste süütegude üle õigusemõistmine oli erakordselt keeruline. Pealegi viitasid tõendusmaterjalid sellele, et avalikud teenistujad ei olnud oma kohustustest või potentsiaalsest huvide konfliktist põhimõtteliselt isegi teadlikud.

Mehhiko viimase aja kaks keskset eetika raamsüsteemi ülesehitamisega seonduvat algatust on: Avaliku halduse moderniseerimise programm (Public Administration Modernisation Programme) ja president Zedillo poolt 1995 välja kuulutatud Föderatsiooni kõrgeima revisjonibüroo (Superior Auditing Office of the Federation) loomine. Avaliku halduse moderniseerimise programmi prioriteetseks ülesandeks on "... revideerida põhjalikult kehtivat seadusandlikku raamistikku, mille kaudu kehtestada täie selgusega nii avalike teenistujate kui

ka kodanike õigused ja kohustused, nii et seaduste rakendamisel väheneks omaalgatusliku tegevuse osa" (López Presa, Mehhiko). Föderatsiooni kõrgeima revisjonibüroo põhifunktsioonid on "...kontrollida, suunata ja parandada avalike ressursside kasutamist ja... esitada soovitusi, kuidas parandada avaliku sektori haldamist" (López Presa, Mehhiko). Eetika raamsüsteemi loomine Mehhikos - administratiivse käitumise kohta kehtivate reeglite ja regulatsioonide määratlemisega ning katsetega arendada efektiivse revisjonisüsteemi kaudu välja aruandluskohustus - on seotud Mehhiko ja selle valitsusinstiitutsioonide jätkuva demokratiseerumisega.

Portugal

Portugalis on eetika ja käitumisega seonduvaid algatusi viidud sisse ulatusliku avaliku halduse moderniseerimisprogrammi raames. Need algatused viidi sisse ajalooliselt väljakujunenud avalikku teenistusse, mis Monizi sõnul oli "...suletud, erakordselt hierarhiline ja traditsionalistlik instiitutsioon, mis vastustas igasuguseid uuendusi". Portugali administratiivse moderniseerimise kolm peamist dokumenti on: Administratiivprotseduuride koodeks (Code of Administrative Procedures, 1991) - mis sisaldab umbes kahte tuhandet artiklit -, Avaliku teenistuse tegevuskoodeks (Public Service Code of Practice) ja Avaliku teenistuse kvaliteediharta (Public Service Quality Charter) (Moniz, Portugal).

Administratiivprotseduuride koodeksil on neli peamist eesmärki: "...ratsionaliseerida riiklike teenistuste tööd, süstematiseerida ja standardiseerida protseduurid, garanteerida üldsusele informatsiooni kättesaadavus ja otsuste "läbipaistvus", ning tagada osalusmehhanismid ja tuua teenused lähemale neile, kes neid kasutavad", sealhulgas üldsuse juurdepääs administratiivsetele dokumentidele ja registritele (Moniz, Portugal). Avaliku teenistuse käitumiskoodeks (Public Service Code of Conduct) koostati "soovitava käitumise positiivse kinnituse" ja seega oli ta Administratiivprotseduuride koodeksi lisaks (Moniz, Portugal). Selles määratleti avaliku teenistuse peamised väärtushinnangud. Kuid Moniz märgib, et paljud protsessuaalsed küsimused, nagu näiteks avalike teenistujatega peetavate konsultatsioonide vähesus või käitumiskoodeksi ülalt alla pealesurumine, võivad elluviimist takistada. Siiski on avalike teenistujate tegevust suunavate reeglite määratlemise ja "ebakohase käitumise juhtusid vähendava "läbipaistva" keskkonna loomise" vallas olnud märgatavaid edusamme (Moniz, Portugal).

Nagu näha eelnenud maade lühikokkuvõtetest, on uutele eetika-alastele algatustele olnud palju erinevaid ajendeid ja lähenemisviise. Kuid mõned paljudele maadele ühised algatused väärivad erilist tähelepanu, sest nad võivad olla märgiks teatud suundumustest või esilekerkivatest valupunktidest. Järgmises peatükis käsitletakse neid lähemalt.

V. SUUNDUMUSED JA LÄHENEMISVIISID: ÜHISED SUUNAD EETIKA KORRALDUSES

Sarnasused mitmetes eetika-alastes algatustes erinevatel maadel näivad olevat märgiks sellest, et avaliku teenistuse eetika korralduses esinevad teatud ühised suundumused. Nende hulka kuuluvad:

- * püüded defineerida uuesti väärtushinnanguid;
- * uusi käitumiskoodekseid;

- * kaebamisprotseduure; ja
- * nõudeid huvide ja varade deklareerimise osas.

Avaliku teenistuse väärtuste uuestidefineerimine: uue "eetose" otsingud?

"...me ei või oodata tugeva eetilise kultuuri tekkimist oma avaliku sektori organisatsioonides, kui ei ole selgust või konsensust selle osas, millist tüüpi käitumist me üritame edendada või tugevdada ja millist tüüpi käitumist piirata. Kui puudub ühine arusaam õigest käitumisest, siis on seda vägagi raske edendada."

(Langford, 1991, lk. 22)

Enamik osalenud maadest ongi üritanud defineerida üldisi väärtusi, mida nad püüavad oma avalikus sektoris juurutada. Neid on järgnevalt kirjeldatud. (Vaata tabelit *Avaliku teenistuse väärtuste võrdlus*.) Kirjelduste põhjal on näha, et soovitatavate väärtuste osas on väga palju ühtelangevusi. Lisaks sellele on selgelt näha püüdlust sõnastada väärtusi, mida võib seostada uute suundumustega avalikus halduses. Riigid näivad otsivat avaliku teenistuse uut "eetost", milles avaliku teenistuse traditsioonilised karakteristikud oleksid ühendatud uute taotlustega, nagu "tõhusus ja efektiivsus", "korralik teenus kulutatud raha eest" ja "kodanike teenendamine". Eriti kehtib see Austraalia ja Uus-Meremaa kohta:

"Viimase kümne aasta jooksul on käitumise, eetika ja aruandluskohusluse küsimustega tegelemise keskseks printsübiks olnud tasakaalu otsimine haldusprobleemidele tänapäevaste lähenemisviiside ja avaliku teenistuse traditsiooniliste väärtuste vahel" (Jones, Austraalia).

"Avaliku teenistuse reform on keskendunud juhtimise kompetentsuse tõstmisele, ministriumite restruktureerimisele ja nende vahel funktsioonide ümberjaotamisele, ja avalikule teenistusele ametikohustuste täitmiseks paremate tingimuste loomisele. Sellise püüdluste keskendumisega esilekerkinud väärtused kajastavad peamiselt efektiivsust, eesmärgipärasust ja aruandluskohustust. Selline lähenemisviis ei tõuka loomulikult kõrvale teisi keskseid väärtusi, mida avaliku sektoriga tavaliselt seostatakse, nagu ausus, rikkumatus, õiglus, või erapooletus, kuid see tähendab, et avalikud teenistujad peavad arvestama rohkemate väärtustega, kui varem" (Riigiteenistuse komisjon, Uus-Meremaa).

AVALIKU TEENISTUSE VÄÄRTUSTE VÕRDLUS

Austraalia

Nagu esitatud 1993.a. teesides *Parema avaliku teenistuse ülesehitamine (Building a Better Public Service)*, määratletakse ametnike käitumise põhiprintsiibid kindlaks järgnevate avaliku teenistuse kesksete väärtuste alusel:

- * valitsuse ülesannete täitmine ja vastutus valitsuse ees;
- * tähelepanelik keskendumine tulemustele;
- * teenekus personali valimise alusena;
- * õigluse, ausameelsuse ja eetilise käitumise kõrgeimad standardid;
- * aruandluskohusluse kinnistamine; ja
- * jätkuv nii rühmade kui ka indiviidide taseme tõstmine.

Holland

Kuigi neid pole esitatud mingites ametlikes teesides väärtuste kohta, mainib Maas mõningaid "võtmesõnu", mis kirjeldavad "avaliku teenistuja eristaatust."

Need võtmesõnad on:

- * erapooletus;
- * eriala tundmine ja professionaalsus;
- * usaldusväärsus;
- * lojaalsus; ja
- * "läbipaistvus".

Uus-Meremaa

Uus-Meremaa *Avaliku teenistuse tulevikunägemuses* on toodud ära printsiibid ja väärtused, mis on avaliku teenistuse tegevuse aluseks. *Tulevikunägemuse* kohaselt peab avalik teenistus:

- * antud hetkel võimalolevat valitsust tasuta ja ausalt nõustama, informeerima selle otsustest ning need intelligentselt, entusiastlikult, energiliselt, innovatiivselt ja kainelt arukalt ellu viima;
- * demonstreerima liidriomadusi, kainet mõistust ja otsustusvõimet, vastutustunnet riigi rahasid puudutavate otsuste langetamisel ja kõrgeid eetilisi standardeid, mis tekitaksid Uus-Meremaa valitsuses ja rahva hulgas usaldust ja austust;
- * looma ja säilitama võrdõiguslikkusele põhineva ja pidevalt uusi väljakutseid pakkuva töökeskkonna, mis on suuteline paindlikult reageerima jätkuvatele muudatustele, ning õpetama, arendama ja motiveerima kõiki avalikke teenistujaid töötama nii hästi, kui nad selleks on suutelised;
- * kindlustama, et kogu avaliku sektori ulatuses võetaks tööle ja antaks täienduskoolitust professionaalsete juhioskustega ja liidriomadustega inimestele. Selle eesmärgiks on rahuldada avaliku sektori praeguse hetke ja ka tuleviku vajadust kõrgetasemelise juhtimise korralduse järele kogu avalikus sektoris, ning aidata kaasa Uus-Meremaa juhtimisoskuste ressursside suurendamisele üldiselt;
- * kindlustama, et iga avalik teenistuja mõistaks valitsuse kollektiivseid huvisid ja parlamendi, Krooni ja avaliku teenistuse suhete spetsiifilist iseloomu, mis tingib vajaduse apoliitiliste, objektiivsete ja professionaalsete poliitikat ja programme puudutavate nõuannete järele, ja oma hooldajafunktsiooni tähendust säilitamiseks riigi ressursse ka tulevaste Uus-Meremaa elanike põlvkondade tarvis; ja
- * tegutsema alati seaduse mõtte kohaselt ning töötama selle nimel, et säilitada demokraatlikult valitud valitsusega süsteemi jaoks vajalik stabiilsus ja järjekestvus.

Portugal

Avaliku teenistuse käitumiskoodeksis esitatud *Avaliku sektori põhilised väärtused* on järgmised:

- * avalik teenistus;
- * legaalsus;
- * neutraalsus;

- * vastutustundlikkus;
- * kompetentsus; ja
- * ausus.

Ühendatud Kuningriik

Avaliku elu standardite komitee esimene raport loetleb järgmised Seitse avaliku elu printsiipi:

- * omakasupüüdmatlus;
- * ausameelsus;
- * objektiivsus;
- * vastutus;
- * avatus;
- * ausus; ja
- * juhirolli täitmine.

Ameerika Ühendriigid

Aprillis 1989 andis president Bush välja käsu nr. 12674, *Valitsuse ametnike ja töötajate eetilise käitumise printsiibid*, milles on ära toodud 14 eetilise käitumise printsiipi:

- * Avalik teenistus tähendab avalikkuse usaldust, mis eeldab, et teenistujad asetavad lojaalsuse konstitutsioonile, seadustele ja eetilistele printsiipidele kõrgemale soovist saada isiklikku tulu.
- * Teenistujatel ei ole finantshuvisid, mis on vastuolus nende tööülesannete kohusetundliku täitmisega.
- * Teenistujad ei osale finantstehingutes kasutades ära mitte-avalikku riiklikku informatsiooni ega luba sellise informatsiooni ebakohast kasutamist ükskõik milliste erahuvide edendamiseks.
- * Teenistujad ei palu ega võta vastu, välja arvatud selle osa alapunktis B toodud juhtudel, mingeid kingitusi või muid rahalist väärtust omavaid asju mitte üheltki isikult või institutsioonilt, kes või mis taotleb ametlike meetmete rakendamist mingi äritehingu sooritamisel, või mingi muu tegevuse puhul, mida reguleerib teenistuja valitsusagentuur, või kelle (või mille) huvisid võib oluliselt mõjutada teenistujapoolne ametikohustuste täitmine või täitmatajätmine.
- * Teenistujad püüavad ausalt täita oma ametikohustusi nii hästi, kui nad suudavad.
- * Kui teenistujatel puuduvad selleks konkreetsed volitused, siis nad ei võta endale teadlikult mingeid kohustusi ega anna lubadusi, mille eesmärgiks on valitsuse otsuste mõjutamine.
- * Avalikud teenistujad ei kasuta oma ametipositsiooni isikliku kasu saamise eesmärgil.
- * Teenistujad on oma toimingutes erapooletud ja ei eelista asjaajamisel ühtegi eraorganisatsiooni või indiviidi.
- * Teenistujad kaitsevad ja säilitavad föderaalomanduses olevaid varasid ja ei kasuta neid muudel, kui lubatud eesmärkidel.
- * Teenistujad ei tegele kõrvaltöoga või muu töövälise tegevusega, sealhulgas muu töö otsimine või selle üle läbirääkimiste pidamine, mis on vastuolus nende riiklike ametiülesannete täitmisega või kohustustega.
- * Teenistujad teatavad vastavatele ametivõimudele raiskamisest, kuritarvitamistest või korrupsioonist.
- * Teenistujad täidavad ausalt oma kodanikukohuseid, sealhulgas kõiki õiglaselt kehtestatud finantskohustusi, eriti neid - nagu näiteks föderaal-, osariigi ja kohalike maksude maksmine -,

mis on kehtestatud seadusega.

* Teenistujad järgivad kõiki seadusi ja regulatsioone, mis tagavad võrdsed võimalused kõigile ameeriklastele, sõltumata nende rassist, nahavärvist, religioossetest tõekspidamistest, soost, rahvuslikust päritolust, vanusest, või kehalistest või vaimsetest puuetest.

* Teenistujad püüavad vältida igasuguseid samme, mille puhul võiks jääda mulje, nagu rikuksid nad käesolevas osas äratoodud seadusi või eetilisi standardeid. See, kas mingis konkreetsetes olukorras tekib mulje, nagu oleks eksitud seaduse või eetiliste standardite vastu, määratakse kindlaks antud juhtumi fakte tundva aruka inimese perspektiivist.

Uued käitumiskoodeksid

Viis üheksast uurimise all olnud maast - Austraalia, Uus-Meremaa, Portugal, Ameerika Ühendriigid ja Ühendatud Kuningriik - on viimase viie aasta jooksul kehtestanud uued käitumiskoodeksid avalikele teenistujatele, ja kuues - Holland - töötab praegu oma uut koodeksit välja. See näitab, et riigid tunnevad ikka veel vajadust defineerida selgesõnaliselt, kuigi mitte ilmtingimata väga detailselt, avalike teenistujate käitumisreeglid. See kehtib isegi nende maade kohta, mis distantseeruvad ettekirjutusi tegevast lähenemisviisist haldusele. Seisukoht, et koodeksid ei sobi kokku uue hajutatud ja isiklikul otsustusvõimel baseeruva avaliku haldusega, ei ole nende maade kogemuste põhjal kinnitust leidnud. Tegelikult võib isegi väita, et sellised instrumendid, nagu koodeksid, aitavad säilitada ühiseid standardeid ja väärtusi, edendades seega koherentsust hajutatud avaliku halduse keskkonnas, kus eksisteerib killustumise oht.

Nagu märgitud eelpooltoodud tabelis *Avaliku teenistuse väärtuste võrdlus*, võib täheldada tendentsi kirjutada nendesse koodeksitesse seisukohad avaliku teenistuse üldiste ja laiemalt kehtivate väärtuste kohta. Kõrgema hajutatuse tasemega maades asendatakse individuaalsetes valitsusagentuurides üldine kogu avalikku teenistust hõlmav koodeks - mis on tavaliselt rohkem taotluslik ja loomult üpris üldine - sageli spetsiifiliste juhistega, mis peegeldavad antud organisatsiooni missiooni ja funktsioone.

Ellurakendatavuse seisukohalt on lihtsus ja arusaadavus (mõnedes maades mainitakse lühikeste ja lihtsas keeles koostatud dokumentide tähtsust) koodeksi praktilise tegevuse ja otsustelangetamise juhisenähtena kasutamise põhifaktoriteks. Osades maades mainitakse ka konsultatsioone asjasthuvitatute, personali ja ametiühingute esindajatega kui tähtsaid faktoreid kindlustamiseks, et avalikud teenistujad võtaksid need koodeksid omaks. Mitmetel maadel esineb senimaani raskusi seoses küsimusega, kuidas neid koodekseid ja nendes kajastatavaid printsiipe kõige paremini ellu rakendada. Selles osas mainiti oluliste meetmetena ja rakendati paljudes maades haridus- või teadvustamise parandamise programme kas siis keskvalitsuse tasemel või detsentraliseeritud vormis. Nende põhirõhk oli pandud eetikaprobleemide teadvustamise ja analüüsioskuse parandamisele avalike teenistujate hulgas, nii et sellest tuleks kasu erinevate probleemsituatsioonide lahendamisele. Selles osas on koodeksid ja väärtushinnangute määratlused tähtsaks viitematerjaliks.

Kaebamise protseduurid

Paljud maad teatasid uutest algatustest seoses "kaebamisega", mis tavaliselt seisnesid protseduuride väljatöötamises soodustamiseks süütegudest ettekandmist (Ühendatud Kuningriigis Tsiviilteenistuse koodeksis), või loomaks avalikele teenistujatele võimalusi küsida nõu

(Ühendatud Kuningriigis sõltumatutel tsiviilteenistuse volinikelt, Hollandis "usaldusametnikelt"), kui neil palutakse täita mingi ülesanne, mis nende arvates ei ole õigustatud või on ebaeetiline. Käsitletud on ka kaitse tagamist kaebajatele (Uus-Meremaal ja Ameerika Ühendriikides).

Toimivate ja efektiivsete protseduuride omamine süütegudest ettekandmiseks on tänapäeva avaliku halduse keskkonnas ilmselt olulisem, kui varasematel aegadel. Sarnaste protseduuride olemasolu kajastab pühendumust avatusele ja "läbipaistvusele", mis on avaliku halduse reformide aluste osas tähtsad teemad. Lisaks sellele on nad kooskõlas toimingute või saavutustega seostuva kontrolli ideega; need protseduurid võivad osutada veel üheks mitteametliku sisekontrolli vormiks. Kui neid protseduure võivad ära kasutada ka üldsuse esindajad - näiteks Hollandis võivad üldsuse esindajad teatada ebaeetilisest käitumisest Sisemise turvalisuse teenistusele -, siis võivad nad aidata kaasa tsiviilühiskonna loomisele, mis on võimeline teostama järelevalvet administratiivse tegevuse üle. Selgete protseduurireeglite olemasolu süütegudest ettekandmiseks aitab ühtlasi ära hoida olukordi, kus avalik teenistuja leiab, et tema ainsaks võimaluseks on tuua süüteod, tegutsedes kas avalikult või salaja, päevavalgele informatsiooni lekitamise kaudu meediale. Uuriv ajakirjandus tekitab avalike teenistujate hulgas kiusatust ja pakub ka võimalusi nimelt sellise otsuse langetamiseks.

Kuid ei tohi unustada, et süütegudest ettekandmine on avalike teenistujate jaoks alati olnud problemaatiline küsimus. Pühendumus avatusele võib sattuda vastuollu traditsiooniliste seisukohtadega lojaalsusest ülemuste suhtes ja solidaarsusest kolleegidega. Varem aegadel ongi kaebamine tihtipeale lõppenud sellega, et kaebaja ise osutub ohvriks - kaebajat peeti ebalojalseks, mitte "meeskonnamängijaks", ning süütegudest ettekandmine võis tema karjääri tõsiselt kahjustada.

Tõenäoliselt see pingeline avatuse ja lojaalsuse vahel ongi ajendanud OECD maid parandama süütegudest ettekandmise protseduurireegleid. Avalikel teenistujatel peab olema usk süütegudest ettekandmise süsteemi toimimisse; nad vajavad kindlustunnet, et kui nad mingitele normide rikkumistele tähelepanu juhivad, siis võetakse neid tõsiselt ja esiletoodud probleem võetakse vaatluse alla. Sõltumatu organi olemasolu, kellelt nõu küsida ja kellele süütegudest ette kanda, on selle usalduslikkuse küsimuse teiseks aspektiks (nagu eelpool mainitud, täidavad sellise organi funktsioone Ühendatud Kuningriigis tsiviilteenistuse volinikud ja Hollandis "usaldusametnikud"). Tõhusama kaitse pakkumine kaebajatele on samuti üheks meetmeks, millega julgustada avalikke teenistujaid kandma ette võimalikest süütegudest. Nagu juba eelpool mainiti, avastati Uus-Meremaal kaebamise protseduurireeglite ülevaatamise käigus, et reeglid iseenesest on koostatud rahuldavalt, kuid kaebajatele pakutav kaitse oli ebapiisav. Uus seadusandlik akt kaitsmaks kaebajaid (nii avalikus- kui ka erasektoris) võetakse eeldatavalt vastu 1996.a.

Huvide deklareerimine

Paljud maad - Soome, Holland ja Ühendatud Kuningriik - teatasid uutest algatustest seoses avalike teenistujate poolt oma finants- ja muude huvide deklareerimisega. Soomes puudutas sarnane algatus üksnes juhtivate ametikohtadel olevaid avalikke teenistujaid, et suurendada "läbipaistvust" ja üldsuse usaldust valitsuse vastu, ning võrdsustamiseks juhtivatele ametnikele esitatavad nõuded poliitikutele esitatavate nõuetega. Ühendatud Kuningriigis kehtivad uued sätted avalike organite juhatuste liikmete suhtes. Ameerika Ühendriikides ja Mehhikos on

huvide ja varade deklareerimise kohustus kehtinud juba pikka aega. Hiljuti PUMA poolt koostatud ülevaade näitas, et kaheteistkümnes kehekümnest vaatluse all olnud maast kehtis avalikele teenistujatele - või vähemalt kõrgema astme avalikele teenistujatele - kohustus deklareerida oma huvid.

Seda võib pidada veel üheks katseks parandada avaliku teenistuse töö "läbipaistvust". Huvide konflikte on kergem tuvastada, kui avalikel teenistujatel palutakse deklareerida oma töövälised tegevusalad. Seda veel eriti juhul, kui saadav informatsioon muudetakse avalikus, nagu see on Ameerika Ühendriikides. Kui töövälised tegevus- või huvialad on niimoodi registreeritud, võivad meedia ja üldsus asuda järelevalvaja rolli. Deklareerimise nõuete karmistamine võib olla ka katseks käsitleda avaliku- ja erasektori vahelise "pöörduse" probleemi. Kui avalikku teenistusse tuleb tööle üha enam inimesi erasektorist, ja mõnikord vaid piiratud ajaks, siis suureneb sellega ka tõenäosus, et neil on endistest töökohtadest lähtuvaid kõrvalisi huvisid, mis võivad olla vastuolus nende uute avaliku sektori töökohustuste poolt dikteeritud huvidega. Suurema "läbipaistvuse" tagamine on viisiks, kuidas selliseid potentsiaalseid konfliktolukordi tuvastada. Lihtne huvide deklareerimine võib sarnaseid konflikte ära hoida, või neile tähelepanu juhtida.

Teisest küljest valitseb "läbipaistvuse" ja privaatsuse vahel avalike teenistujate jaoks teatud pinge. Mehhikos hoitakse avalike teenistujate huvide deklaratsioone saladuses; selle eesmärgiks on tagada teenistujate isikliku elu privaatsus ja hoida ära potentsiaalseid probleeme, nagu näiteks väljapressimist. Sellises olukorras kasutatakse neid deklaratsioone ära sisekontrolli teostamiseks. Kuid nagu eelpool (peatükis IV) märgitud, on väljendatud ka kahtlusi, kas praegune korraldus on ikka piisavalt efektiivne, eriti kui vaadelda administratsiooni võimet neid deklaratsioone läbi vaadata ja vajaduse korral adekvaatseid meetmeid tarvitusele võtta.

Järeldused

Nagu eeltoodust nähtub, peavad riigid senimaani vajalikuks määrata kindlaks põhistanardid, millest annab tunnistust uute käitumiskoodeksite kehtestamine. Kuid samal ajal on näha tendentsi võtta üha sagedamini aluseks taotluslikud väärtused ja suurendada tegevuse "läbipaistvust" kaebamisele protseduurireeglite kehtestamise ja huvide enne tööle asumist deklareerimise kaudu. Rõhuasetus pigem üldistele suunistele ja "läbipaistvuse" suurendamisele, kui detailsele kontrollile, peegeldab üldisemaid tendentse avalikus halduses. See tõstatab küsimuse, kuidas riigid saavad kindlustada, et nende eetika infrastruktuur oleks kooskõlas üldisemate haldusalaste algatustega ja kinnistaks neid. Järgmises peatükis püütakse tuua välja mõningad avaliku teenistuse eetika ja käitumise korralduses reeglitel baseeruvast tulemustel baseeruvale avalikule haldusele üleminekuga kaasnevad tagajärjed.

VI. REEGLITELT TULEMUSTELE: TAGAJÄRJED EETIKA KORRALDUSELE

Avalik administreerimine versus avalik haldus (Public Administration versus Public Management)

"Avalik administreerimine on objektiivne, seadusi käsitlev teadus, mis võtab eelduseks, et käitumine on determineeriv ja ratsionaalne; selle suunavaks jõuks on legaalsus ja eetika; avalikud administraatorid teevad seda, mis neil on kästud teha. Haldamine on kunst määrata

kindlaks eesmärgid, juhtida inimesi, harmoniseerida eesmärgid ja ressursid, otsida kompromisse, reageerida muutliku ja tormise turukeskkonna nõudmistele, otsida "kasu" saamise võimalusi."

(ettekande "Serving the Economy Better" (Majanduse edendamisest), OECD, 1991, käsikirjast)

Potentsiaalsed pinged, mis eksisteerivad traditsioonilise avaliku administreerimise teooria ja uute avaliku halduse vormide vahel, on hakanud nüüdseks mõnedes OECD maades reaalselt ilmnema. Ja sugugi mitte üllatuslikult on see toimunud peamiselt nendes maades, mis on jõudnud kõige kaugemale haldusmudeli printsiipide ja praktika juurutamises. Ilmselt just eetika valdkonnas on nende pingete ja vastuolude ilmingud kõige selgemalt äratuntavad. Näiteks oma raporti *Valitsussüsteem muudatuste teel* järeldustes märkis OECD Avaliku halduse komitee, et seoses töömeetodite mitmekesisuse soodustamisega paindlikuma juhtimisstrateegia kaudu, on kerkinud esile mure selle võimalikust negatiivsest mõjust kogu haldusala tervikliku juhtimise organiseerimisele, valitsuse kui terviku koondhuvidele ja traditsioonilistele avaliku sektori väärtustele. Ja pole kahtlustki, et reeglite arvu vähendamine ja konkreetsete kontrollmehhanismide piiramine suurendab eksimuste ja ebakohase käitumise juhtude esinemise riski.

Traditsioonilise "avaliku administreerimise" pooldajad väidavad, et need riskid on liiga suured. Nad kutsuvad üles pöörduma tagasi "unarussejätetud ühiskondliku seaduse aluse juurde".⁴ Nad väidavad, et ka selle mudeli raames on veel ruumi parandada valitsemise efektiivsust. Nende seisukohalt on haldusmudeli kasutuselevõtmine, või erasektori eeskujuksvõtmine, viga. Näiteks Moe ja Gilmore väidavad, et avalik sektor ja erasektor on fundamentaalselt erinevad ja et avaliku administreerimise printsiibid ning nendega kaasnevad kontrollisüsteemid "kaitsevad kodanikkonda valitsuse võimu üleoleva, meelevaldse ja isemeelse ärakasutamise eest...", ehk, nad tagavad eetikanormidest kinnipidamise. "Nimelt sellepärast on - ja peavadki olema - riikliku kontrolli standardid ja seadusega kinnistatud kohustus pidada kinni ettekirjutatud nõuetest ja protseduurireeglitest hoopis kõrgemal tasemel, kui analoogilised nõuded erasektoris". "...Iga valitsusele kas sisemiselt või väliselt suunatud regulatsioon sätestati või kuulutati välja reageeringuna mingile probleemile või kriisile. Sisemiselt kehtestatakse sarnased reeglid selleks, et hoida ära pettuse, huvide konflikti, või muude avaliku võimu või avalike ressursside väärkasutamise tegelike või potentsiaalsete juhtude esinemist või taasesinemist" (Moe ja Gilmore, 1995, lk. 143). Igasugune ebakohase käitumise talumine või aktsepteerimine võib seega tuua kaasa ulatuslikud negatiivsed tagajärjed.

Uue haldusmudeli ka kõige veendunumatest pooldajatest vaid vähesed julgeksid väita, et avalikku- ja erasektorit võib juhtida täpselt ühte moodi ja/või et administratiivsete meetmete legaalne baas tuleks täiesti kõrvale heita. Kuid uue haldusmudeli propageerijad kinnitavad, et püüded reguleerida kõikvõimalike situatsioonide lahendamist ja ühtlasi nõuda reeglitest ja menetlusmallidest ranget kinnipidamist omab negatiivset mõju efektiivsusele ja võib eetilise käitumise edendamist isegi kahjustada. Liiga palju reegleid ajendab ühtlasi ülemäära riske

⁴Vaata näiteks Ronald Moe ja Robert Gilmore, "Rediscovering Principles of Public Administration; The Neglected Foundation Of Public Law", *Public Administration Review*, märts/aprill 1995, Vol. 55, Nr. 2, lk. 135-146.

vältivat käitumist; kartusest midagi valesi teha võivad avalikud teenistujad hakata üldse vältima igasuguste meetmete rakendamist. Mida keerulisemad ja suuremahulisemad on reeglid, seda väiksem on tõenäosus, et avalikud teenistujad suudavad need endale põhjalikult selgeks teha ja neist ka kinni pidada. Selleasemel, et pidada reegleid suunisteks, kuidas toimida õige ja vale vahepeale jäävas hallis tsoonis, hakatakse neid pidama justkui takistusteks, mida tuleb püüda vältida või millest tuleb mööda hiilida. Pealegi kui reeglid vananevad ja neid järgides pole enam võimalik töötada, siis kaotavad nad oma usutavuse ja tekitavad segadust, mis omakorda viib kas tegevusetusele või põhjustab ekslikke samme.

"Ülemäärane kontroll võib katkestada järjekindla administreerimise ja tekitada ebaõiglust. Ülemäärane kontroll mitmekordistab nõudmisi väljapakutud otsuste ülevaatamise osas, suurendab halvas mõttes bürokraatiat ja soodustab asjaajamise venimist. Administratiivse tegevuse kontrolli peale võib tegelikult kulutada nii palju energiat, et päris töö tegemiseks jääb vaid veidi aega ja raha. Ülemäärane kontroll võib seega nüristada administratsiooni valmidust reageerida avalikkuse nõuetele."

(James Fesler ja Donald Kettl, tsitaat võetud Anechiarico ja Jacobsi tööst, 1994, lk. 471)

Kõigi administratiivsete protseduuride reguleerimise asemel on uue haldusmudeli pooldajad valinud aruandluskohusluse parandamise tee: see tähendab määrata kindlaks, kes mille eest vastutab ning töötada välja kõikehõlmavad monitooringu, raporteerimise ja hindamise süsteemid. See on vahend hoidmaks ära süütegusid, või juhul, kui need on juba toimunud, siis paljastamaks neid või toomaks need avalikkuse ette. Nagu märgiti raportis *Valitsussüsteem muudatuste teel* (OECD, 1995), "Quid pro quo lisaaunoomia jaoks on olnud rangem aruandluskohuslus tööalase tegevuse osas, mis nõuab indikaatorite väljatöötamist tegevuse monitooringuks, hindamiseks ja sellest raporteerimiseks tulemustele-orienteerituse vaatekohast". Avalikud haldurid selles kontekstis ei ole seotud üksnes tööks kulutatavate ressursside detailse planeerimisega, vaid neil lasub vastutus "toodangu" või resultaate eest. Lihtsustatult väljendades tähendab see, et eesmärgid on suhteliselt tähtsamad, kui vahendid.

Kui vastasseisu reeglid/tulemused ei või nimetada lihtsaks dihhotoomiaks, siis see, kas rõhuasetus tuleb teha asjakohastele protsessuaalsetele reeglitele või efektiivsuse tagavale paindlikkusele, nõuab selgelt poliitilisi otsuseid. Selliste otsuste langetamine eeldab kompromisside tegemist ja teadmisi kontrollisüsteemide administratiivsete kulutuste kohta. Kui kontroll on liiga range, siis ei saa midagi tehtud (juhtimistegevus kivistub paigale), kui kontroll on liiga nõrk, siis on tulemuseks valed sammud (ressursse kasutatakse valel ja ebaseaduslikel eesmärkidel). Kuid katsetega selgitada välja kõik ebakorrektsed teod, kergemad süüteod või tõelised korruptsioonijuhtumid, kaasnevad kindlad kulutused. Nagu selgitavad Anechiaricio ja Jacobs,

"Paljud kriitikud osundavad sellele, et efektiivsus ja korruptsiooni kontrolli alla saamine on vastandlikud eesmärgid"; ...kuid nad ei ole pakkunud välja "võrrandit optimaalse määra korruptsioonikontrolli väljaarvutamiseks, ja samuti pole nad seletanud, kuidas kulude/kasumi lähenemisviisi korruptsioonile, mille alusel võiks osade korruptsioonijuhtude kohta öelda, et nendega tegelemine ei vääri vaeva, niimoodi põhjendada, et see avalikkusele ja meediale vastuvõetavaks muutuks."

(1994, lk. 472)

Võib-olla peaksid riigid korrupsioonikontrolli kulude/kasumi analüüsiga tegelemise asemel parandama pigem riskihaldamise strateegiaid. Kui sel juhul mingi otsus langetatakse, siis tehakse see vähemalt maksimaalse saadaoleva informatsiooni alusel, mis sisaldab ka andmeid korrupsiooni, ebakohase käitumise või eksimuste riski kohta.

Avalikku administreerimist ja haldusmudeli lähenemisviisi võrreldes oleks kohatu väita, et üks oleks teisest parem, sealhulgas ka eetika korralduse jaoks. Pealegi kummagi puhul ei eksisteeri mingit puhtakujulist mudelit. Valitsused peavad ise oma tee valima, lähtudes ajaloolistest faktoritest ning kasutuselolevatest konstitutsioonilistest, poliitilistest, administratiivsetest ja kultuurilistest süsteemidest. Kuid nad peavad olema teadlikud, et sarnaste otsuste langetamine eeldab kompromisse. Ja igati loogiline on ka see, et eetika korraldus peaks olema kooskõlas üldiste lähenemisviisidega avalikule haldusele. Lähenemisviisist avalikule haldusele võibki leida suuniseid, kuidas eetika korraldust tuleks kujundada. Näiteks oleks kohatu sobitada rangelt tsentraliseeritud alluvusprintsipiidel põhinevat eetika infrastruktuuri hajutatud ja tulemustel baseeruva haldussüsteemiga.

Alluvusel põhinev *versus* aususel põhinev eetika korraldus: tüpologia

Praktikas reguleerivad enamus riike oma avalike teenistujate käitumist ja seega eetikat terve rea paljudel erinevatel reeglitel ja ajenditel põhinevate süsteemide ja protsesside kaudu. Need moodustasid osa eetika infrastruktuurist, nagu me eelnevalt kirjeldasime.

Järgnevalt toodud skeem on katse pakkuda välja üheksa käesolevas uurimuses osalenud maa tüpologia. Me väidame, et skaala üks ots tähistab teleoloogilist ehk aususel põhinevat lähenemisviisi eetika korraldusele. See lähenemisviis on kooskõlas tulemustel baseeruva haldusmudeli lähenemisviisiga avalikule haldusele. Kuigi kindlasti peaksid olemas olema ka selged reeglid ebaseadusliku käitumise vältimiseks ja ära määratud sanktsioonid, kui neid reegleid siiski rikutakse, oleks peatähelepanu antud juhul suunatud pigem sellele, mida tuleks saavutada, kui et millist käitumist tuleks vältida. See eeldaks:

* üldiste taotluslike "väärtuste" defineerimist avaliku sektori jaoks, ehk lähenemisviisi "kõrgelt tasemelt" (millega mõnikord kaasneb ka detsentraliseeritud käitumiskoodeksite kehtestamine, mis kajastavad konkreetse organisatsiooni spetsiifilist missiooni);

* keskendumist pigem sellele, mida on saavutatud, kui et kuidas seda saavutati (see tähendab keskendumist pigem eesmärkidele kui vahenditele); ja

* rõhuasetust pigem hea käitumise julgustamisele ja edendamisele, kui range järelvalve sisseseadmisele eksimuste või halva käitumise juhtude avastamiseks ja nende eest karistamisele.

Nagu me eelnevalt nägime, tähendab riskide võtmise julgustamine eksimuste ja vigade võimaluse suurenemise aktsepteerimist. Aususel põhineva lähenemisviisi kasutuselevõtmine eetika korralduses tähendab kontrolli nõrgendamist. Võidakse väita, et detailsed käitumiskoodeksid ei sobi selle mudeliga kokku. Näiteks ei tohiks kehtestada kohustuslikke taotluslikke koodekseid, sest sellisel juhul saaksid karistada kõik, kes ei suuda neid maksimaalselt järgida.

Skaala teine ots tähistab deontoloogilist ehk alluvusel põhinevat lähenemisviisi eetika

korraldusele. See keskendub rangele alluvusele (tihti ka seadusandluses sätestatud) administratiivsetele protseduuridele ja detailsetele reeglitele, mis määratlevad mida avalikud teenistujad peaksid tegema, ja kuidas seda tegema. Selles kontekstis on käitumiskoodeksid keskendunud tihtipeale negatiivsele, see tähendab sellele, mida avalikud teenistujad ei tohiks teha ja millist käitumist nad peaksid vältima. Seda võiks nimetada "madalalt tasemelt" lähenemisviisiks, kus määratakse kindlaks minimaalsed standardid, millest madalamale käitumine enam langeda ei tohiks. Selles kontekstis on tehtud tugev rõhuasetus käitumise üle järelvalve korraldamisele ja süütegude avastamisele. See tugevdab tendentsi reeglite alusel haldamisele, sest reeglite põhjal tuvastatakse eksimusi.

Mitte ühegi osalenud maa kohta ei saa öelda, et seal kehtiks üks neist kahest stsenaariumist puhtakujuliselt. Kõige selgemalt on aususel põhinev lähenemisviis kasutusel Uus-Meremaal, mis klassifitseeribki ennast selle lähenemisviisi pooldajaks. Samuti võib Uus-Meremaad pidada riigiks, kus uue haldusmudeli paradigma on kõige kaugemale välja arendatud. Ameerika Ühendriikides kehtib väga komplitseeritud ja laiaulatuslik reeglitel põhinev süsteem. Kuid Rahvusliku toimetuleku ülevaate ellurakendamine kajastab ka selget keskendumist tulemustele. Nagu eelpool mainitud, on Portugal ja Mehhiko keskendunud reeglitele peamiselt sellepärast, et neil on veel käimas eetika infrastruktuuri ja tänapäevase avaliku halduse süsteemi kujundamise protsess. Kuid ühtlasi on nad astumas samme edendamaks ka aususel põhineva lähenemisviisi arengut, et julgustada head käitumist. Portugalis pandi distsiplinaarsete meetmete rakendamise kõrval - mida Moniz (Portugal) nimetab "repressiivseks lähenemisviisiks" - rõhku ka "ajendite ja mõjutusvahendite leidmisele usus, et teatud väärtushinnangute propageerimine inimeste hulgas võib osutada efektiivsemaks vahendiks, kui karistustega hirmutamine." Ka Mehhikos on räägitud pikemaajalistest strateegiatest, nagu näiteks kodanikuõpetuse sisseviimine haridusprogrammidesse kui üks võimalus õpetada üldsust toimima järelvalvajana riigiaparaadi töö üle.

Ülejäänud maad paiknevad kuskil nende kahe äärmuse vahel, kuigi ilmselgelt võib täheldada aususel põhineva lähenemisviisi osatähtsuse kasvu. Näiteks Blymke ja Bøhagen (Norra) on juhtinud tähelepanu põhimõtteliste muudatuste haldusprintsipiides - peatähelepanu siirdumine reeglilt tulemustele - ja muudatustele selles, mis tüüpi reegleid koostatakse - üleminek detailsetelt protseduurireeglitelt eesmärgile orienteeritud formuleeringutele. Kuid nad täpsustavad, et "...tuleb lisada, et tänapäeva avalikus teenistuses tegeletakse siiski väga laialdaselt uute reeglite väljatöötamisega." Holland ja Soome näivad samuti liikuvat rohkem aususel põhineva lähenemisviisi poole, mis on kooskõlas ka nende avaliku halduse reformidega.

Eetikasüsteemide evolutsiooni seisukohalt kerkib esile küsimus, kas aususel põhinevat süsteemi on võimalik otse kasutusele võtta, või tuleb eelnevalt paratamatu üleminekufaasina rakendada reeglitel põhinevat süsteemi. See on oluline küsimus näiteks Kesk- ja Ida-Euroopa maadele, kui nad üritavad kujundada oma avalikele teenistustele sobivat eetika ja käitumise raamsüsteemi. Selles osas sõltub palju põhjaliku hinnangu andmisest riski tasemele ja muudele faktoritele, ning sellest, mis mehhanismid on juba tööle rakendatud. Lähenemisviisi valikut mõjutab näiteks see, kas administratsioonil on minevikus olnud olulisi probleeme ebakohase käitumise ohjeldamisega, või pole sellised probleemid olnud kuigi tõsised.

Sõltumata sellest, kus riik asub avaliku administreerimise ja haldusmudeli vahel kulgeval mõttelisel astmestikul, mängivad kolm olulist eesmärki - säästlikkus, tõhusus ja efektiivsus - alati

tähtsat rolli. Neile tuleks neljanda prioriteedina juurde lisada eetika. Arvestades avalike teenistujate rolle ja kohustusi, on korralik käitumine alati olnud hea valitsemise kohustuslikuks eelduseks. Hoolimata paljudes OECD maades avaliku sektori funktsioneerimises toimuvatest muudatustest, või võib-olla just nende pärast, on hea käitumine ka praegu väga aktuaalne teema, ja võib-olla isegi olulisem probleem, kui varem. Sellest sõltub nii avaliku halduse reformide edu, kui ka iga rahva üldine usaldus oma valitsuse vastu. Nagu me oleme öelnud, eeldab hea käitumise edendamise efektiivse eetika infrastruktuuri olemasolu.

SKEEM: MAADE PAIGUTUS ÜLDISE HALDUS- JA EETIKASÜSTEEMI JÄRGI

Aususel põhinev eetikasüsteem
ausus, taotluslikkus ("kõrge tase")
mittekohustuslik

Uus-Meremaa
Holland
Austraalia
Norra
Soome
Ühendatud Kuningriik

Avalik administreerimine	Haldusmudel
reeglid/protseduurid	eesmärgid/tulemused
kontroll	aruandluskohustus
töökulutatud ressursid	saavutused või "toodang"
hierarhia	autonoomia/iseseisvad otsused

Portugal
Mehhiko
Ameerika Ühendriigid

Alluvusel põhinev eetikasüsteem
reeglid, distsipliin ("madal tase")
kohustuslik

BIBLIOGRAAFIA

Üksikisikute publikatsioonid

CHAPMAN, R.A., toim. (1993), *Ethics in Public Service*, Edinburgh University Press, Edinburgh.

DENHARDT, Kathryn G. (1988), *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organisations*, Greenwood Press, Westport, Connecticut.

FREDERICKSON, H. George (1993), *Ethics and Public Administration*, ME Sharpe, New York.

KERNAGHAN, Kenneth ja John W. LANGFORD (1990), *The Responsible Public Servant*, The Institute for Research on Public Policy, Toronto.
PRESTON, Noel, toim. (1994), *Ethics for the Public Sector*, The Federation Press, Sydney.

Institutsioonide publitseeritud raamatud

NEW SOUTH WALES INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION (1993), *Review of ICAC Code of Conduct*, ICAC, Sydney.
OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms In OECD Countries*, Pariis.
OECD (1992), *Information Technology in Government: Management Challenges*, Pariis.
OECD (1990), *Serving the Economy Better*, Pariis.
QUEENSLAND ELECTORAL AND ADMINISTRATIVE REVIEW COMMISSION (1992), *Report on Review of Codes of Conduct for Public Officials*, EARC.

Artiklid

ANECHIARICO, Frank ja James B. JACOBS, "Visions of Corruption Control and the Evolution of American Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 54, Nr. 2, september/oktoober 1994, lk. 465-473.
DENHARDT, Kathryn G., "Ethics and Fuzzy Worlds", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 50, Nr. 3, september 1991, lk. 274-278.
DENHARDT, Kathryn G., "The Management of Ideals: A Political Perspective on Ethics", *Public Administration Review*, märts/aprill 1989, lk. 187-193.
FINDLAY, M. ja A. STEWART, "Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct", *Corruption and Reform*, Vol. 7, 1992, lk. 67-85.
FINN, Paul, "Official Misconduct", *Criminal Law Journal*, Vol. 2, 1978, lk. 307-325.
GALLARDO DE LA PENA, Francisco, "Mexico's Federal System of Accountability of Public Servants" *Public Audit*, 11. aastakäik, Nr. 4, september 1992, Mexico, lk. 41-43.
GILMAN, Stuart ja Carol LEWIS, "Public Service Ethics: A Global Dialogue", *Public Administration Review*, ilmub oktoobris/novembris 1996.
KLITGAARD, Robert, "National and International Strategies for Reducing Corruption", avaldamata ettekanne, kirjutatud OECD sümposiumiks teemal Korruptsioon ja korrektnel valitsemine (Corruption and Good Governance), märts 1995.
LANGFORD, John W. "Building an Ethical Government Organisation: A Micro Approach for Middle Managers", *Optimum*, Vol. 21, Nr. 2, 1990, lk. 49-55.
LANGFORD, John W., "The International Experience: Reflections on the Way Ahead", Proceedings of a Royal Australian Institute of Public Administration Seminar "Do Unto Others: Ethics in the Public Sector", jaanuar 1991, lk. 14-23.
MOE, Ronald ja Robert GILMOUR, "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law", *Public Administration Review*, Vol. 55, Nr. 2, märts/aprill 1995, lk. 135-146.
NEAR, J., M. BAUCUS ja M. MICELI, "The Relationship Between Values and Practice: Organisational Climates for Wrongdoing", *Administration & Society*, Vol. 25, Nr. 2, august 1993, lk. 204-226.
"The Pulse of Europe: A Survey of Political and Social Values and Attitudes", *Times Mirror Centre of the People and the Press*, 1991.

THOMPSON, Dennis F., "Paradoxes of Government Ethics", *Public Administration Review*, Vol. 52, Nr. 3, mai/juuni 1992, lk. 254-259.