

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaal- ja haridusteaduskond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Johannes Sats

Erakondade riikliku rahastamise mõju erakondade tajutava korrupsiooni vähendamisele

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Vello Andres Pettai, PhD

Tartu 2016

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Erakonnad, nende finantseerimine ja korrupsioon.....	4
1.1 Erakonnad ja raha.....	4
1.2 Erakonnad ja korrupsioon	5
2. Meetod	7
2.1 Läti ja India võrdlus	8
2.2 Miks just tajutav korrupsioon?.....	9
2.3 Kasutatavad andmebaasid	9
3. Erakondade riiklik rahastamine.....	11
3.1 Läti ja India erakondade riikliku rahastamise võrdlus MSDO meetodiga.....	11
3.1.1 Erakondade ebaseadusliku rahastamise karm karistamine	12
3.1.2 Erakondade rahastamise mitteriiklik kontroll	13
3.1.3 Erasisikute annetuste piirmäärad	14
3.1.4 MSDO meetodi järeldus.....	15
3.2 Erakondade riiklik rahastamine Lätis ja Indias 2006 kuni 2015.....	16
6. Kokkuvõte	18
7. Kasutatud kirjandus.....	19
Summary	21

Sissejuhatus

Erakonnad on järjest rohkem saamas osaks riigiparaadist versus olemast kodanikuühiskonna esindajad (van Biezen et al. 2007:250). Sestap on mõistetav, et parteide riiklik rahastamine muutub maailmas üha tavalisemaks. Võiks eeldada, et niisugune rahaline toetamine aitab erakondadel keskenduda oma põhikirjalistele eesmärkidele ning muudab neid samaaegselt nii eraisikutest ja ettevõtetest sõltumatumaks kui ka sõltuvamaks valijatest, kelle otsustest oleneb, kas erakond on valimistel edukas, mis tagab ka riikliku rahastamise jätkumise.

Niisugusest sõltumatuses peaks tulenema vähem erakondlikku korrupsiooni. Esitatud hüpoteesi vaadeldakse selles töös kahest mõnevõrra erinevast lähtekohast. Esialgu võrreldakse kahte erinevat, kuid asjakohastest aspektidest sarnast riiki, Indiat ja Lätit. Vaatlusaluste riikide valikul on lähtutud sellest, et Lätis on erakondade riiklik rahastamine alates 2012. aastast lubatud, aga Indias mitte ning parteide tajutav korrupsiooni tase on neil erinev.

Parteide tajutava korrupsiooni taseme erinevus Lätis ja Indias näib viitavat sellele, et just erakondade riiklik rahastamine võib olla mainitud erinevuse põhjuseks.

Võrdlusesse kaasati veel kolm muutujat, mille positiivset korrelatiivset mõju tajutavale korrupsioonile Casal Bertoa et al. (2014) tuvastasid. Nendes aspektides on Läti ja India sarnased.

Lisaks vaadeldakse, kas nendes asjakohastes aspektides sarnastes riikides on ilmnunud muutusi tajutava korrupsiooni suhtes pärast seda, kui Lätis hakati erakondasid riiklikult rahastama. Paraku seavad põhjapanevatele järeldustele piirid andmebaaside puudulikkus ja muutus indeksi koostamise põhimõtetes.

1. Erakonnad, nende finantseerimine ja korrupsioon

Erakondade, nende finantseerimise ja tajutava korrupsiooni vahel on tuvastatud selge seos (Bertoa et al. 2014:368). Paraku pole saavutatud tulemus alati selline, milline on olnud meetmete kasutusele võtmise eesmärk. Käesoleva töö siht ei ole uurida erakonna, korrupsiooni ega erakondade finantseerimise mõistet, aga selleks, et nende omavahelist sõltuvust uurida, tuleb vaadata, miks korrupsioon ja raha erakondadega tugevalt seotud on.

Defineerides korrupsiooni kui „oma huvide rahuldamise eesmärgil riikliku võimu kasutamist“ (Tanzi, 1998: 564), kus siis korrupsioon mõjutab, kuivõrd inimesed võimu usaldavad, võib näha, et korrupsioon põhjustab sageli riigi kehva majanduskasvu, efektiivsust, maksukogumist ja samuti kahjustab üleüldist usalduse taset ühiskonnas (Mauro, 1995; Kaufmann et al. 2007; Rothstein and Stolle, 2009). Kuigi üleüldise korrupsiooni tasemega võib seotuks lugeda paljusid erinevaid faktoreid, näiteks ka riigi valimissüsteemi (Charron, 2011), on just erakondade korrupsioon korrelatsioonis erakondade rahastamise erinevate aspektidega (Bertoa et al. 2014).

1.1 Erakonnad ja raha

Erakond vajab efektiivseks eksisteerimiseks mitmesuguseid vahendeid. Kõige laiema kasutusampluaaga vahend on raha. Raha saab vahetada teenuste ja kaupade vastu, mis aitavad kaasa erakonna poliitika elluviimisele. Seega, piisaval hulgal raha hankimine on üks parteide põhimuredest – muidu ei oleks ju vajadust liikmemaksude, era- ja füüsiliste isikute, ning riiklike toetuste olemasoluks. Tõsi, erinevad riigid lubavad erakondadel ennast rahastada erinevatel viisidel, kuid riike, kus parteid on lubatud ja neil ennast üldse pole võimalik rahastada, maailmas ACE Electoral Knowledge Networki andmetel ei eksisteeri.

Raha on kasutusel vahetuskaubana. Seega on põhjust eeldada, et olukordades, kus erakondadele raha antakse, tahetakse midagi vastutasuks saada, kusjuures vastutasu ei pruugi olla materiaalne. Raha andmise (annetamise) motiivid ja viisid võivad olla mitmesugused – isekad ja isetud, seaduslikud ja ebaseaduslikud. Probleem tekib siis, kui annetuse abil „ostetakse“ annetajale soosiv otsus või hoiak, üritatakse mõjutada erakonda tegutsema viisil, mis ilma annetuseta olnuks teistsugune. Niisugused korrupsiivsed tehingud ei sobi ausasse ühiskonda ja seetõttu pole ka ime, et erakondade

rahastamise teema sageli väga aktuaalne on. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (edaspidi IDEA) andmebaasi andmetel on enam kui kolmandikus maailma riikides loodud isegi eraldi elektoraalne erakondade rahastamise komisjon, mis peaks rahastamise süsteemil pilku peal hoidma.

Üheks parteide rahastamise mooduseks, mida kaks kolmandikku maailma riikidest kasutavad, on erakondade otsene riiklik rahastamine. Sel juhul ei ole raha andjaks mitte erahuvidega isik või asutus, vaid üldiste huvidega riik ning erakondadel pole enam kellegi ees „kohustust“ annetuse eest tasuda ega ka vajadust erakonna ladusa funktsioneerimise nimel aktiivselt rahastamist otsida. Erakondadel on siis rohkem võimalusi valijatele oma poliitiliste eesmärkide tutvustamiseks, mis omakorda peaks aitama hääleõiguslikel kodanikel teadlikke valimisotsuseid teha. Lisaks peaks niisugune lähenemine andma võrdse võimaluse kõigile ühiskonnagruppidele, ka neile, kellel muidu oleks vähem vahendeid oma agenda tutvustamiseks ja edendamiseks.

Erakondade riikliku rahastamise regulatsiooni vastuvõtmisel kipub üheks argumendiks olema ka asjaolu, et niisugune erakondade toetamine aitab kaasa erakondade iseseisvusele ja seeläbi vähendab nende sõltuvust kõrvalistest teguritest. See omakorda peaks vähendama asjaolusid, mille tõttu erakonnad peaksid otsima korruptiivseid vahendeid oma tegevuse jätkamiseks, ja kokkuvõtvalt tugevdama demokraatlikku korra alustalasid riigis.

1.2 Erakonnad ja korruptsioon

Erakondade korruptsiooniga seotud uurimusi on viimase kümne aasta jooksul olnud palju. Tundub loogiline, et mida korrumppeerunumaks valija erakonda peab, seda vähem tõenäoliselt ta seda erakonda järgmistel valimistel valib (Slomczynski, 2016). Samas ei ole sõltuvuslik suhe tajutava korruptsiooniga ainult ühesuunaline - valijat peletav. Näiteks võib Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kõrge korruptsioonitaju olla ühelt poolt põhjuseks, miks uutel erakondadel on keeruline toetajaid leida, samas kui usaldamatus võimul olevate erakondade suhtes just aitab uutel tulijatel vanadele olijatele konkurentsi pakkuda (Engler, 2016). Erinevad ja vahel veidi vastuolulised uurimustulemused näitavad, et päris lõpliku arusaama, kuidas ja miks miskiit erakondade korruptsiooniga seonduvalt toimub, veel ei ole ja see nõuab endiselt edasist uurimist.

Parteide ausat käitumist peetakse demokraatlikus ühiskonnas väga oluliseks. Eriti palju tähelepanu saavad erakonnad enne valimisi, sageli just seetõttu, et konkureerivad erakonnad püüavad eneseupitamise käigus ka teiste populaarsust alla kiskuda. Üheks sageli esilekerkivaks süüdistuseks erakondade või nende liikmete kohta on seotus korrupsiooniga. Kuna erakonnad on riiklike otsuste tegemisel mõjuvõimsal kohal ja riiklikel otsustel on sageli suur (rahaline) kaal, on suur ka motivatsioon erakondi mõjutada. Juhul, kui erakondade (liikmete) mõjutamiseks kasutatavad meetmed on erakondadele soodsad ja samaaegselt ebaseaduslikud, on tegu korrupsiooniga.

Transparency Internationali Corruption Perceptions Indexi (korrupsiooni tajumise indeks – edaspidi CPI) kohaselt on viimase seitsme aasta (2009-2013) maailma keskmine hinnang viie punkti skaalal (1 – vähe korrumpeerunud, 5 – väga korrumpeerunud) erakondade korrumpeeritusele 3.8 punkti. See näitab, et erakondade korrupsioon on inimeste jaoks üle maailma pidevalt oluline ja tajutud. Ent samas, demokraatliku ühiskonna tõrgeteta toimimiseks on tarvis usaldust nende inimeste vastu, kellele valija on oma hääle andnud ja otsustusõiguse delegeerinud. Kui pole usaldust, pole ka valijal põhjust vabatahtlikult enda otsustusõigust kellelegi delegeerida. Valijate usaldus kandidaatide. Juhul, kui valija peab erakonda korrumpeerituks, puudub tal ka usaldus enda delegeeritud hääle õigesse kasutamisse ja see õõnestab kogu demokraatlikku süsteemi.

2. Meetod

Käesolevas töös kasutatakse võrdlevat meetodit, spetsiifilisemalt MSDO (Most Similar, Different Outcome) lähenemist, millega võrreldakse kahte asjakohastest aspektidest sarnast riiki, kus on aga erinev tulem (sõltuv muutuja) – antud töös on selleks tajutava korrupsiooni tase. Asja tuum on selles, et kui asjakohastes aspektides on kõik peale ühe sarnased, siis on tõenäoline, et just see sõltumatu muutuja ongi üks tulemi põhjustajatest. Nimetatud meetodil on omad puudused, aga nagu kirjutas Lijphart (1971:693), on tegu väga kasuliku instrumendiga, juhul kui minimeerida selle nõrku külgi ja maksimeerida tugevusi.

Eesmärk on uurida, kas erakondade otsesel riiklikul rahastamisel on mõju erakondade tajutavale korrupsioonile või mitte. Veel enam, kas otsene riiklik rahastamine võiks aidata kaasa tajutava korrupsiooni alandamisele. Otsese riikliku rahastamise all peetakse silmas rahalist toetust erakonnale, vastandina kaudsele riiklikule rahastamisele, kus riik aitab parteil kulusid kokkuhoida - näiteks tasuta postiteenuse või meediakajastuse kaudu.

Casal Bertoa et al (2014) uurisid erakondade rahalise toetamisega seonduvat seadusandlust kokku 37 Euroopa ja Ladina-Ameerika riigis ning tuvastasid korrelatiivseid sooseid erakondade finantsasjades ja tajutavas korrupsioonis, millest joonistuvad välja neli (tõenäoliselt) sõltumatut muutujat:

- erakondade otsene riiklik rahastamine
- ebaseadusliku erakondade rahastamise karm karistamine
- erakondade rahastamise mitteriiklik kontroll
- eraisikute annetuste piirmäärad

Nimetatud aspekte kasutatakse võrdluseks ka antud töös. Selleks, et lihtsustada võrdlusmomenti tekkimist, tuleb need neli „tegurit“ tõlgendada ümber binaarsesse jah/ei süsteemi. Kas erakondade riiklik rahastamine on lubatud? Kas erakondade rahastamise üle on ka mitteriiklik kontroll? Kas erasektori poolsetele annetustele on määratud piirsummad? Kas riigis on erakondade otsene riiklik rahastamine lubatud? Kui nende küsimuste vastustest joonistub välja vastav muster, kus üks muutuja eristub kahe riigi vahel, võibki seda sõltumatut muutujat pidada üheks tõenäoliseks teguriks, mis mõjutab sõltuvat muutujat.

Käesoleva uurimustöö hüpotees on, et selleks sõltumatuks muutujaks on erakondade otsene riiklik rahastamine.

Kuna kõigi nelja muutuja suhtes tuvastasid Casal Bertoa et al. (2014:368) positiivse korrelatsiooni, ehk et kõik tõstavad tajutavat korrupsiooni, olekski selle võrdluse tõesuse kontekstis selge, et riiklik parteide otsene rahastamine suudab alandada tajutavat korrupsiooni. Seevastu juhul, kui riigis, kus ei ole parteide riiklikku rahastamist, oleks tajutava korrupsiooni tase teise sarnase riigiga võrreldes madalam, ei leiaks hüpotees kinnitust ning kaalukamaks osutuks Bertoa et al. (2014) hüpotees, et erakondade riiklik rahastamine tõstab tajutavat korrupsiooni.

Loomulikult on siin tavapärane põhjuslikkuse järjekorra probleem. Võib küsida, nagu ka Casal Bertoa et al. (2014:360) välja tõid, kumb siiski kumba mõjutab? Kas näiteks erakondade riiklik rahastamine on põhjuseks, miks tajutav korrupsioon on madal, sest inimesed arvavad, et erakondadelt annetuste vastu teeneid ostvaid inimesi on vähem? Või hoopis põhjus, et tajutakse madalat korrupsiooni, on viinud inimesed otsustele, et erakondi võiks või lausa peaks riiklikult rahastama?

2.1 Läti ja India võrdlus

Töös võetakse MSDO meetodiga vaatluse alla kaks riiki – India ja Läti. Esmasel vaatlusel võiks hinnata Lätit ja Indiat kaheks täielikult erinevaks riigiks, millel on küllaltki erinev ajalooline, kultuuriline ja geograafiline¹ taust, rääkimata spetsiifilisest poliitilisest ajaloost või näiteks rahvaarvust ja religioonist, riigikorrast ning majandusvõimekusest. Siiski on nimetatud riikidel käesoleva uurimuse kontekstis sarnasusi ning vaatluse all on erinevused erakondade otseses riiklikus rahastamises ja tajutavas erakondade korrupsiooni tasemes. 2013. aastal oli Transparency International andmetel Indias tajutav korrupsioon saanud hindeks 4,4, Lätis 4,0 (1 – vähe korrumpeerunud, 5 – väga korrumpeerunud).

Kui on selged erakondade korrumpeeritust mõjutavad tegurid, saab mõlemad riigid panna ajajoonele võrdlusesse ning vaadata, kas ja kuidas on tajutav korrupsioon kummaski riigis aja jooksul muutunud, eriti pärast erakondade riiklikku rahastamise alustamist Lätis alates 2012. aastast.

¹ Lijphart (1971:689) sõnul võib ka geograafiline sarnasus olla oluline aspekt riikide võrdlemisel

Kui selgub, et tajutav korrupsioon on Lätis ja Indias enne erakondade riiklikku rahastamist sarnaselt kõrge, aga pärast 2012. aastat hakkab Lätis langema, võib oletada, et üheks languse põhjuseks on just erakondade riiklik rahastamine.

2.2 Miks just tajutav korrupsioon?

Olgu märgitud, et antud töös on sõltuvaks muutujaks just **tajutav** korrupsioon seetõttu, et tegelikku korrupsiooni taset on väga keeruline mõõta (nagu igasugust ebaseaduslikku tegevust), sest hinnanguid saab anda ainult ilmsiks tulnud juhtumite põhjal ja nende arvukus omakorda võib sõltuda veel teistest muutujatest (uurimisorganite pädevus, kohtute korrumppeeritus jne). Teine põhjus on, et antud töös uuritakse just erakondade korrupsiooni ja ainsaks suure valimiga allikaks, mis muuhulgas ka konkreetset seda valdkonda uurib, on Transparency International Global Corruption Barometer, mis mõõdab ainult tajutavat korrupsiooni. Kolmas põhjus on, nagu ütlevad Kaufmann et al. (2009:4): „tajumine on oluline, sest inimeste käitumine põhineb nende tajul, muljetel ja vaadetel“, sama kehtib ka erakondade kohta. Valimiskäitumine, usaldus parteide vastu peegeldub ka inimeste suhtumises valitsusse ja seadusandlikkuse võimu. Siiski, suures pildis tuleb olla nende andmete tõlgendamisel ettevaatlik ja järelduste suhtes jätta hulk reservatsioone, sest korrupsiooni tajutavust mõjutab ka terve rida erinevaid põhjuseid, sealhulgas riigi majanduslik arengutase, riigihaldussüsteem (unitaarriik vs föderaalriik), religioosne ja ajalooline taust (Treisman, 2000:439-441).

2.3 Kasutatavad andmebaasid

Töös kasutatakse peamiselt kahte andmebaasi. International Institute for Democracy and Electoral Assistance'i (IDEA) andmebaase, kuhu on kogutud kokku üle 175 riigi poliitika ja rahastamisega seotud andmete. Andmeid sisestavad vabatahtlikud erinevatest poliitikauuringute asutustest üle maailma ja need on üldiselt korrektsed. Lisaks on kasutatud Transparency Internationali andmebaase, mis on aastate jooksul mõõtnud korrupsiooni mitmel tasapinnal – nii üleüldist riigi korrupsioonitaset kui ka tajutavat korrupsiooni valdkonniti. Üheks mõõteriistaks on korrupsiooni baromeeter, kus vastaja saab hinnata erinevate valdkondade korrumppeeritust skaalal ühest viieni (1 – vähe korrumppeerunud, 5 – väga korrumppeerunud). Teine mõõteriist on Corruption

Perceptions Index, kus on kokku koondatud nii arvamusuuringute tulemusi kui ka eksperthinnanguid (kasutatud on Maailmapank, Freedom House, Maailma Majandusfoorum (WEF), Lausanne'i rahvusvaheline ärikool (IMD) jpt). CPI puudus on, et 2012. aastal muudeti mõõtmise metoodikat, nii et tulemuse enne ja pärast seda pole omavahel võrreldavad, sest alates 2012. aastast ei kasuta CPI skooride arvutamise alusena enam riikide pingeriidu, vaid skoorid arvutatakse välja toorandmete põhjal neid eelnevalt indeksi jaoks standardiseerides ja seejärel 100 palli skaalale agregeerides (Ühing Korruptsioonivaba Eesti). Enne seda hinnati skaalal 0 kuni 10 punkti, kus 0 tähendas täiesti korrumpeerunud riiki ja 10 täiesti korruptsioonivaba riiki.

3. Erakondade riiklik rahastamine

Erakondade riikliku rahastamise all peetakse silmas olukorda, kus riik toetab erakondi otseselt - annab (enne valimisi või juba parlamendikohad saanud) erakondadele raha. Kaudne toetamises soodustuste või tasuta teenustega ei tule arvesse. Võrlduses operatsionaliseeritakse see binaarselt jah/ei. Antud küsimuses ei ole oluline, kas raha jagatakse ainult parlamendierakondadele, kõikidele parteidele või ka üksikkandidaatidele, kas raha jagamine toimub ainult mingil kindlal (valimiseelsel) perioodil, mis on rahalise toetuse saamise eeldused, kas raha jagatakse proportsionaalselt või mitte, kas raha antakse ainult teatud kulutusteks või mitte, sest antud küsimuses on võrreldavad riigid oluliselt erinevad. Indias pole otseseid riiklikke rahalisi toetusi üldse, samal ajal kui Lätis toetused eksisteerivad alates 2012. aastast (IDEA andmebaasid).

Erakondade otsese riikliku rahastamise eesmärk on teha erakondadele olemasoluks vajaliku raha leidmine lihtsaks, et puuduks otsene vajadus leida rahastajaid kolmandate isikute seast. Seeläbi peaks suurenema erakondade suveräänsus ja olema tagatud parteide otsuste ja valikute tegemine demokraatlikult ja mitte raha mõjutusel. Casal Bertoa et al. (2014:368) tööst tuleneb, et ka erakondade riiklik rahastamine on korrelatsioonis tajutava erakondade korrupsiooniga – taaskord positiivselt. Põhjus võib olla selles, et rahva jaoks tundub rahastamise mehhanism ebaaus. Summade, regulatsiooni ja järelevalve üle otsustab tulu saav osapool suures määras ise. See annab parteidele mugava võimaluse oma võimupositsioonide tsementeerimiseks, mida rahvas võib tõlgendada korruptiivseks käitumiseks.

3.1 Läti ja India erakondade riikliku rahastamise võrdlus MSDO meetodiga

Kuna Läti ja India erinevad erakondade riikliku rahastamise osas, muudes asjakohastes aspektides on aga sarnased ning tajutav korrupsioon erinev, saab neid MSDO meetodil võrrelda. Indias on igasugune erakondade riiklik rahastamine keelatud (IDEA andmebaas) Lätis aga on alates 2012. aastast Poliitiliste erakondade rahastamise seadusega tehtud erakondade riiklik rahastamine võimalikuks – tõenäoliselt oli selle otsuse üks põhjustest soov vähendada erakondade korrumppeerituse taset.

Lisaks erakondade riikliku rahastamise erinevusele, on Lätil ja Indial ka hulk sarnasusi, mis MSDO võrdlusesse kaasatakse.

3.1.1 Erakondade ebaseadusliku rahastamise karm karistamine

Selleks, et seda karistamise aspekti üldse käsitleda, tuleb kõige pealt anda hinnangule „karm“ võrreldavad parameetrid. Casal Bertoa et al. (2014:364) on toonud välja neli hierarhilist kategooriat karistuse karmistumise järjekorras (0) ei mingit karistus (1) lihtsad rahalised karistused (2) vanglakaristus või ametikohalt tagandamine (3) erakonna tegevuse peatamine või erakonna kustutamine nimekirjast. Käesoleva töö kontekstis arvestatakse, et kui vähemalt üks seadustes nimetatut karistusliikidest langeb teise või kolmandasse kategooriasse, peetakse selles töös karistust erakondade ebaseadusliku rahastamise eest karmiks.

Casal Bertoa et al. (2014:368) tuvastasid, et üks meetod, millel on korrelatsioon erakondade tajutava korrupsiooniga, oli erakondade rahastamise karm karistamine. Tunnetuslik loogika selle taga tundub lihtne - mida karmimalt seadused ebaseaduslikku rahastajat või rahastatavat karistavad, seda puhtam peaks süsteem olema. Hirm karistamise ees peaks sundima erakondasid kasutama ainult legaalseid rahastamise viise, mis peaks sisuliselt tähendama parteide vähemat korrumppeeritust ja endaga kaasa tooma tajutava erakondliku korrupsiooni languse. Bertoa et al. (2014) töö leidis hoopis positiivse korrelatsiooni: mida karmimalt on reguleeritud parteide ebaseaduslik karistamine, seda rohkem kipuvad inimesed tajuma erakondade korrupsiooni. Miks korrelatsioon on just sedapidi ja mitte vastupidi, on ebaselge, põhjus võib olla asjaolus, et mõõdetakse just tajutavat korrupsiooni. Nimelt, oletades, et antud meede tegelikku korrupsiooni ei mõjuta, vaid jätab selle samale tasemele, annavad karmimad karistused elanikele hoopis teise väärtushinnangu seadusrikkumise kaalust. Näiteks, eraettevõtte annab riigis x altkäemaksu summas 1000 rahaühikut, ja samamoodi annab teine eraettevõtte riigis y altkäemaksu samuti 1000 rahaühikut. Nüüd, mõlemas riigis jõuab järelevalveasutus tehingule jälile ja avalikustab selle. Riigis x on sellise teo eest karistuseks erakonnale rahatrahv, riigis y aga näiteks reaalne vanglakaristus. Avalikkuse taju kuriteo raskusest on seega erinev ja inimestele võib jääda mulje, et riigis y aset leidnud kuritegu oli sellevõrra tõsisem, mis omakorda tõstaks keskmist taju erakondade korrumppeerituse suhtes.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) andmetel on nii Lätis kui Indias erakondade rahastustingimuste vastu eksimise karistamine suhteliselt karm.

Lätis:

- Rahatrahvid (1)
- Vanglakaristus (2)
- Valmistulemuse tühistamine (1)
- Riikliku rahastamise kaotamine (1)
- Erakonna tegevuse peatamine (3)
- Erakonna kustutamine nimekirjast (3)

India:

- Rahatrahvid (1)
- Vanglakaristus (2)
- Kandidaadi kandideerimise peatamine (1)
- Erakonna poliitiliste õiguste peatamine (3)

On ilmne, et mõlemas riigis on esindatud kõigist kolmes kõige karmima, varasemalt klassifitseeritud kolmanda kategooria karistused. Seega, võib tõdeda, et nii Indias kui Lätis on erakondade rahastamise reeglite vastu eksimine suhteliselt karmilt karistatud.

3.1.2 Erakondade rahastamise mitteriiklik kontroll

Mitteriikliku kontrolli all peetakse siinkohal silmas kontrollmehhanismi olemasolu, kus erakondade rahastamise informatsioon tehakse laiale avalikkusele kättesaadavaks. Niisuguse tegevuse eesmärgiks on, et finantsandmete avalikustamisel toimib see kui iseseisev ja sõltumatu kontrollmehhanism, mis peaks sundima erakondi finantsrikkumistest hoiduma. Omakorda peaks see andma ka rohkem ressursse erakondade rahandusaruannete läbitöötamiseks, sest inimeste ring, kes seda teevad, on laiem. Antud töös klassifitseeritakse küsimus binaarsesse jah/ei süsteemi, kas riigivälistel osapooltel on õigus ja võimalus vabalt ligi pääseda erakondade finantsaruandlusele või mitte.

Casal Bertoa et al. (2014:368) töö tuvastas, et erakondade rahastamise mitteriiklik kontroll on korrelatsioonis tajutava erakondade korrupsiooniga, aga mitte nii, nagu

seda eeldadavõiks. Analüüs näitas, et mitteriiklik kontroll erakondade aruandlusele hoopis suurendab tajutavat korrupsiooni. Selle põhjuseks võib olla taas tajutava korrupsiooni kui mõõteriista probleem, sest juhul, kui avalik kontroll pelgalt aitab sagedamini avastada korrupsioonijuhtumeid, ei tähenda see seda, et erakonnad oleksid rohkem korrumppeerunud.

Mõlemad riigid on antud küsimuses suhteliselt sarnased. Kui Indias peab tavakodanik erakondade rahandusaruandlusega tutvumiseks eelnevalt maksma ühe ruupia, siis Lätis on see IDEA andmetel tasuta. Läti parteide rahandusaruannete andmed avaldatakse internetis. Indias on kontroll mõnevõrra keerulisem, sest on tasuline, aga arvestades protsentuaalselt ühe ruupia väärtust India keskmisest palgast (mis oli 2012. aastal International Labor Organisationi (ILO) andmebaaside andmetel ligikaudu 7497 ruupiat kuus), on tasu pigem sümboolne.

3.1.3 Eraisikute annetuste piirmäärad

Antud meedet klassifitseeritakse käesolevas töös taaskord binaarselt jah/ei skaalal – kas eraisikute annetustele erakondadele on seatud piirmäärad või mitte. Piirmäära seadmise idee on ilmselt asjaolus, et see aitab hoida ohjes seda, kui palju mõjuvõimu üks eraisik võib maksimaalselt raha eest osta. Samuti peaks see võrdsustama inimeste erinevast jõukuse tasemest tulenevat ebavõrdsust – ülikas ei saa panustada rohkem raha erakonda, isegi kui ta tahaks. Kui näiteks erakonna toetamise maksimumäär eraisikule oleks 100 eurot aastas, teeks see võimatuks olukorra, kus rohkemate finantsvahenditega inimene saaks erakonda suurema summaga toetada kui vähemate finantsvahenditega inimene.

Kuna Casal Bertoa et al. (2014:368) uurimusest tulenevalt on erakondadele kehtestatud eraisikute annetuste piirmäärad korrelatsioonis tajutava erakondliku korrupsiooniga (taaskord nii, et annetustele seatud piirmäärad pigem tõstavad erakondade korrupsiooni tajumist), sobib ka see käesoleva töö asjakohaste aspektide loetellu. Põhjuseks, miks korrelatsioon sedapidi on, võib olla asjaolu, et erakondade jaoks on niisugune süsteem uudne ja ei osata seda õigesti seaduspäraselt kasutada (Casal Bertoa et al. 2014:368). Olukorras, mil on kehtestatud annetuste piirmäärad ning erakonnale vajalik rahasumma ja annetajate hulk on jäänud samaks, ei ole enam võimalik vajalikku summat kokku saada. Sel juhul on erakondadel võimalik:

- a) suurendada oma toetajate hulka - seaduslik
- b) leida moodus, kuidas varasemad suurtoetajad saaksid piirmääradest kõrvale hiilida – ebaseaduslik

Kui erakonnad valivad kas või mingis osas variandi b, suurendab see illegaalset tegevust erakondadega seoses, mis omakorda tõstab tajutava korrupsiooni taset.

Sarnaselt eelnevalt võrreldud aspektidele on ka selle puhul India ja Läti sarnased. IDEA andmebaaside kohaselt on mõlemas riigis erakondade erarahastamisele seatud piirmäärad. Lätis on iga-aastane piirsumma 50 miinumupalka (2016. Aastal ILO andmebaasi andmetel 18 500 eurot), Indias tohib juriidiline isik aastas erakonda toetada maksimaalselt 7.5 protsendiga oma viimase kolme aasta keskmisest puhaskasumist.

3.1.4 MSDO meetodi järelendus

Kui asetada Läti ja India omavahel võrdlustabelisse (tabel 1), võttes asjakohasteks muutujateks Casal Bertoa et al. (2014) töös väljatoodud aspektid, joonistub välja lihtne skeem:

Tabel 1 Läti ja India võrdlus MSDO meetodiga

Muutuja	Läti	India
Ebaseadusliku erakondade rahastamise karm karistamine*	Jah	Jah
Erakondade rahastamise mitteriiklik kontroll*	Jah	Jah
Eraisikute annetuste piirmäärad*	Jah	Jah
Erakondade otsene riiklik rahastamine*	Jah	Ei
Erakondade tajutav korrupsioon 2013. aastal**	4.0	4.4

*Allikas: International Institute for Democracy and Electoral Assistance

** Allikas: Transparency International Corruption Barometer

Kõigis muus kolmes aspektis (välja arvatud erakondade otsene riiklik rahastamine)võib Lätit ja Indiat vaatamata mõnedele pisidetallide erinevustele lugeda sarnasteks. Mõlemas riigis on erakondade ebaseadusliku rahastamise eest määratud karmid karistused, seatud sisse erakondade rahastamise mitteriiklik kontroll, seatud eraisikute annetustele piirmäärad. Ent Lätis on erakondade riiklik rahastamine alates 2012. aastast

lubatud ja Indias mitte. 2013. aastal oli mõlemas riigis tajutava korrupsiooni tase küll kõrge (kõrgem kui maailma keskmine 3.8), tõenäoliselt seoses Casal Bertoa et al (2014) töös leitud korrelatsioonidega, aga Lätis siiski madalam kui Indias. Sellest tulenevalt, Läti ja India näitel viitab MSDO meetod, et erakondade otsene riiklik rahastamine võib olla üks põhjustest, mis aitab kaasa madalamale erakondade korrupsiooni tajumisele, vaatamata eelpool viidatud Casal Bertoa et al. (2014:368) uurimuse korrelatsioonidele.

3.2 Erakondade riiklik rahastamine Lätis ja Indias 2006 kuni 2015

Läti tajutav korrupsiooni tase on viimase kolme uuritud aasta jooksul olnud võrdlemisi muutumatu. Põhjapanevamatele järeldustele aitaks kaasa põhjalikumate andmete olemasolu, aga paraku on Transparency International avaldanud korrupsiooni baromeetri Läti kohta andmeid ainult 2006, 2011 ja 2013. aastal. Eriti kuluksid ära andmed veel hiljutisematest aastatest, juhuks kui erakondade rahastamise mõju toimeaeg on pikem. Samuti on keeruline kasutada Transparency Internationali CPI-d, sest vaatamata pikemale võrdlusperioodile muutsid nad just 2012. aastal oma metodoloogiat, mis tähendab, et tulemused enne ja pärast seda pole enam võrreldavad. Samuti pole teistsuguse metodoloogia tõttu võrreldav ühe riigi korrupsiooni tajumine aastate lõikes (Transparency International, 2012). Küll aga saab vaadata, kas pärast erakondade riikliku rahastamist Lätis on tendents vähema korrupsiooni suunas.

Korrupsiooni baromeetri andmetest joonistub välja, et vaadeldavatel aastatel ei ole Läti erakondade tajutav korrupsioon märkimisväärselt muutunud ja seda ka mitte siis, kui hakati erakondadele otsest riiklikku toetust maksma (tabel 2). Ka India tajutav korrupsioon on muutunud, kuid nende asjakohast seadusandlust pole nende aastate jooksul muudetud ja lõppkokkuvõttes pole ka tajutav korrupsioon märkimisväärselt muutunud.

CPI võrdlemine näitab, et võrreldes 2012. aasta tulemustega (mis on tehtud eelneva aasta põhjal), on Läti pärast erakondade riikliku rahastamise alustamist teinud suurema sammu vähema korrupsiooni poole kui India.

Tabel 2 Läti ja India erakondade tajutav korrupsioon

	2006	2009	2011	2013
India	4,6	4,2	4,2	4,4
Läti	4,2	puudub	4,0	4,0

Allikas: Transparency International Global Corruption Barometer

Tabel 3 Läti ja India ühiskonna tajutava korrupsiooni indeks

	2012	2013	2014	2015
India	36	36	38	38
Läti	49	53	55	55

Allikas: Transparency International Corruption Perceptions Index

Seega konkreetselt erakondade tajutav korrupsioon pärast erakondade riiklikku rahastamise alustamist Lätis muutunud ei ole.

Võib-olla võtab elanike taju muutumine veel aega. Samas on aga ühiskonna üleüldine avaliku sektori tajutav korrupsioon vähenenud. Ent kuna enne 2012. aastat ei ole võrreldavaid andmeid saadaval, ei saa päris kindlalt väita, et üleüldise korrupsiooni tajumise vähenemisega oleks just erakondade riiklik rahastamine seotud, võib-olla on see tendents alguse saanud juba varem. Seevastu, Indias pole kummagi mõõteriista puhul vaadeldaval perioodil toimunud märkimisväärseid muutusi, mis omakorda viitaks erakondade rahastamise mõjule korrupsiooni vähendamises.

Kokkuvõtvalt, ajalise võrdluse abil on keeruline põhjanevaid järeldusi teha, sest andmed on puudulikud.

6. Kokkuvõte

Erakondade riiklik rahastamine ja sellega seonduvad mehhanismid on erilise hoo sisse saanud viimase 20 aasta jooksul, eesmärgiga suurendada erakondade iseseisvust ja isemajandamist ning seeläbi vähendada korrupsiooni, mis omakorda peaks tugevdama demokraatlikku korda riigis. Selleks, et kontrollida, kas erakondade riiklikust rahastamisest on ka kasu korrupsiooni ohjamises, katsetati seda MSDO meetodil. Kõigepealt näitas võrdlus India ja Läti, kui asjakohastes aspektides sarnaste riikide, vahel, et antud hüpoteesil võib olla tõepõhi all. Lätis, kus erakondi rahastatakse alates 2012. aastast riiklikult, on tajutava korrupsiooni tase madalam kui Indias.

Paraku pole erakondade riiklik rahastamine Lätis veel soovitud mõjukaasa toonud, sest 2012. aastast alates ei ole Läti parteide tajutav korrupsioonitase Transparency Internationali andmetel langustendentse näitama hakanud. Seevastu CPI viimased andmed viitavad, et üleüldine tajutav korrupsioon on siiski langustrendis.

Lõplikku võrdlust on keeruline teha, sest andmed on puudulikud ja korrupsiooni mõõtmise metodoloogia on aja jooksul muutunud ja seetõttu pole ka võimalik teha usaldusväärset lõplikku järeldust.

Kindlasti väärib antud teema veel tähelepanu ja arendamist, otstarbekas on oodata näiteks Läti kohta enama informatsiooni avaldamist Transparency Internationali poolt. Otse loomulikult võiks püüda leida veelgi asjakohasemaid aspekte, mille alusel riike omavahel võrrelda.

Selle töö koostamisel kättesaadavate andmete põhjal ei olnud võimalikkahlusteta tõestadahüpoteesi, et erakondade riiklik rahastamine aitab vähendada tajutavat erakondade korrupsiooni, aga lõplikke järelduste tegemiseks on liiga vähe andmeid.

7. Kasutatud kirjandus

ACE Electoral Knowledge Network

Casal Bértoa, F., Molenaar, F., Piccio, D., Rashkova, E. 2014 „The world upside down: Delegitimising political finance regulation.“ *International Political Science Review*; 35 (3): 355-375.

Charron, N. 2011. „Party systems, electoral systems and constraints on corruption“ *Electoral Studies* 30 (4): 595-606.

Engler, S. 2016 „Corruption and Electoral Support for New Political Parties in Central and Eastern Europe“ *West European Politics* 39 (2): 278-304.

International Labor Organisation andmebaasid

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. 2007. „Growth and governance: a reply.“ *The Journal of Politics* 69 (2): 555–562.

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. 2009. „Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006.“ *World Bank Policy Research*. Working Paper No. 428.

Lijphart, A. 1971 „Comparative Politics and the Comparative Method.“ *The American Political Science Review* 65 (3): 682-693.

Läti Vabariigi Erakondade rahastamise seadus

Mauro, P. 1995. „Corruption and growth.“ *Quarterly Journal of Economics* CX 3: 681–712.

Rothstein, B., Stolle, D. 2009. “The State and Social Capital: an institutional theory of Generalized trust.“ *Comparative Politics* 40 (4): 441–467.

Slomczynski, K., Shabad, G. 2012 „Perceptions of political party corruption and voting behaviour in Poland.“ *Party Politics* 18 (6): 897-917.

Tanzi, V. 1998. „Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.“ *Staff Papers*, International Monetary Fund 45: 559–594.

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)
andmebaasid

Transparency International andmebaasid

Treisman, D. 2000 „The causes of corruption: a cross-national study.“ *Journal of Public Economics* 76 (3): 399–457.

Van Biezen, I., Kopecky, P. 2007 „The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies.“ *Party Politics*; 13(2): 235-254.

Summary

The influence of public funding of political parties on perceived corruption

Public funding of political parties and other mechanisms linked to it have become more popular in the last 20 years, with the aim of creating more transparency, increase parties' independence and self sufficiency, which in turn should decrease corruption by lessening the influence of donors and finally strengthening democracy. This thesis aims to examine whether public funding helps lower the perception of corruption by political parties. In order to investigate the matter a most similar systems design method is used to compare Latvia and India – two countries similar in other political finance law, but different in the case of direct public funding. The original comparison showed that the given hypothesis may have some grounds. Since Latvia, where political parties are nationally funded since 2012, has a much lower level of perceived corruption than India. The article also tries to compare on a timeline, whether the public funding law that came into force in Latvia in 2012 has made a difference in the perceived corruption. Unfortunately the law has not brought about the desired effect yet. According to Transparency International's (TI) Global Corruption Barometer, the level of perceived corruption of political parties has not dropped in Latvia. At the same time the latest data from TI shows that the general trends of perceived corruption are in decline.

The thesis finds that even though there might be a slight connection between public funding and lowered perceived corruption, it is still very difficult to make comparisons and draw definitive conclusions due to insufficient data and TI's own corruption measuring methodology changing over time.

The topic, however, definitely deserves more attention and investigation. For example once we have more information on Latvia from Transparency International we will be able to assess more reliably whether the measure of public funding has come into effect. Of course it might be also worthwhile to try and find more relevant aspects to base comparisons of countries on.

Based on the data available for the given research, we can conclude that the given hypothesis of national funding lowering corruption does not as yet hold; however, in order to make definitive conclusions, more data is needed.

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

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....
Johannes Sats