



Katuserahade mõju ja ilmingud teistes riikides

Nr 5

08.03.2021

Teemaleht pakub seekord ülevaate katuserahsid käsitlevate politoloogilist laadi uuringute peamistest tulemustest ja enam kui tosina Euroopa riigi parlamendi katuserahade jaotamise tavadest viimase kümne aasta jooksul. Katuserahade olemuse kohta leidub enamasti nende ebasoovitavat mõju (s.o vähene põhjendatus, seose puudumine regionaalpoliitika üldiste ning pikemaajaliste suundadega jm) kirjeldavaid uuringuid ja seisukohti. Ent leitakse ka üht-teist positiivset, milleks on nt parlamendiliikme kokkukuuluvuse tugevdamine oma valimispiirkonnaga ja piiratud mahus ühekordne toetus kohalikule omavalitsusele. Eraldusjoon riigi regionaalpoliitika ja poliitilise katuseraha vahel võib kohati olla hägune ja meelevaldselt määratud.

Katuseraha mõiste

Katuseraha mõiste on olnud kasutusel kui olukorda kirjeldav metafoor eelarveliste kulude eraldamiseks kohalikele (enamasti omavalitsuse tasandi) projektidele peamiselt selleks, et tuua lisaraha parlamenti valitud esindaja valimispiirkonda. Mõiste ise sai inglise keeles algtooke USA poliitilise fraseoloogia ajaloost selle kaasaegses tähenduses juba pärast I maailmasõda. Teaduskirjanduses on katuseraha mõistet (*pork barrel*) kasutanud sünonüümina kohalike – s.o enamasti suhteliselt väikesemahuliste – eelarveliste eraldiste parlamentaarse kontrolli termini asemel. Valimiskampaaniates kasutatakse katuseraha mõistet eeskätt just halvustavas toonis oma poliitiliste vastaste ründamiseks. Ühe võimaliku määratluse kohaselt viitab katuseraha poliitika (*pork barrel policy*) “... juhtumitele, kus parteid suunavad avalikku raha konkreetsetele valimisringkondadele oma parteipoliitiliste kaalutluste alusel, tehes seda laiemate avalike huvide arvelt”.

Tavaliselt hõlmabki katuseraha nende programmide või avalike teenuste rahastamist parlamendi poolt, mille majanduslik või teenuslik kasu on koondunud konkreetseesse piirkonda, kuid mille kulud jaotatakse (riigieelarve kaudu) kõigi maksumaksjate vahel. Erinevates riikides ja keeleruumides ning teaduslike suunitlustega uuringupaberites käsitletakse katuseraha mõistet ka mõneti laiemalt – isegi kaitse- ja rahvusvahelise abi kulutusi hõlmavalt või riigihangete mastaabis. Nii tuuakse uuringuaruannetes katuseraha poliitika mõiste kirjeldamisel sagedasti näiteid suurematest riigihangete projektidest, riigikaitsekulutuste hangetest ja põllumajanduse toetustest, aga ka nn regionaalsetest investeringutest (eraldisel omavalitsustele või mittetulunduslikele organisatsioonidele, harvemini ka otseselt ettevõtlusele).

Katuseraha Eestis ja Euroopas

Eestis on katuseraha mõiste olnud kasutusel eelarvemenetlusega kaasneva poliitilise kokkuleppena juba enam kui paarkümmend aastat. See tekkis eelarve menetluse ühe osana 1990. aastate keskel ja seda üsna pragmaatilistel põhjustel. Kuna valitsus ei soovinud, et parlamendiliikmed vaevaga tasakaalu aetud eelarvet omatahtsi ümber teeksid, pandi juurde n-ö kaasavara, mida riigikogulased said oma soovide rahuldamiseks jagada. Umbes viie aasta eest jõuti Eesti poliitikaringkondades aegamööda arusaamisele, et erakonnad ei põhjenda sel moel tehtavaid valikuid ja eelistusi piisavalt. Katuserahade jagamine ei toimu üldise riigieelarvemenetluse loogika järgi, vaid loob erandid, milleks pole paljude poliitikavaatlejate arvates piisavalt põhjendusi. Kohalikud omavalitsused teevad

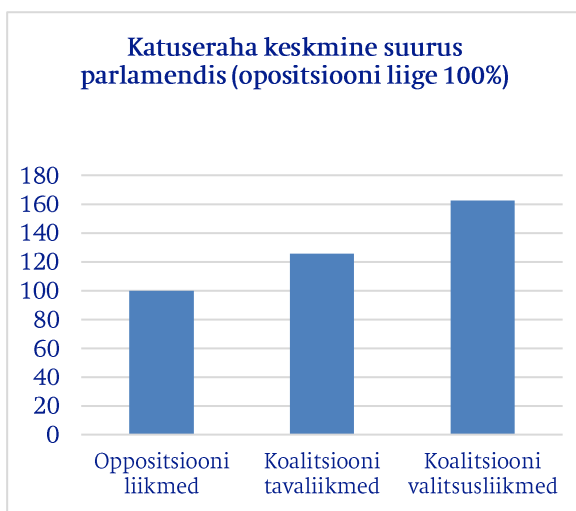
oma eelarveplaanid vastavalt prognoositud tuludele. Pole lõpuni arusaadav, miks püüab Riigikogu käigus hoida sellist eelarve koostamise kõrvalist joont. Katuseraha objektid ei ole Eestis sageli seotud ministeeriumide või omavalitsuste strateegiliste eesmärkidega ega eelarvestamise tavapärase protsessiga.

Euroopa Liidu tasandil on katuseraha suunamise ilmingutega tegemist olnud esmajoones struktuurfondide kasutamisel. Struktuurifondide üks eesmärk oli anda Euroopa Komisjonile riikidevaheline kontroll piirkondliku abivahendite kulutamise üle. Leidub uuringuid, mille tulemustele toetudes saab väita, et siseriiklik katuseraha (või mõne muu samasisulise terminiga tähistatud) poliitika määrab, millistele piirkondadele antakse Ida-Euroopa uutes liikmesriikides EL-i mitmesugust regionaalabi. Nii Bulgaaria kui ka Läti andmestikule toetudes leidsid Euroopa Komisjoni selle teema uurijad, et regionaalabi projektid suunati 2000. aastate esimesel kümnendil esmajoones nende riikide jõukamatesse ning sugugi mitte vaesematesse ja toetust vajanud piirkondadesse. Lisaks suunati nimelt nendesse valimisringkondadesse, mis toetasid koalitsiooniparteisid eelmistel valimistel.

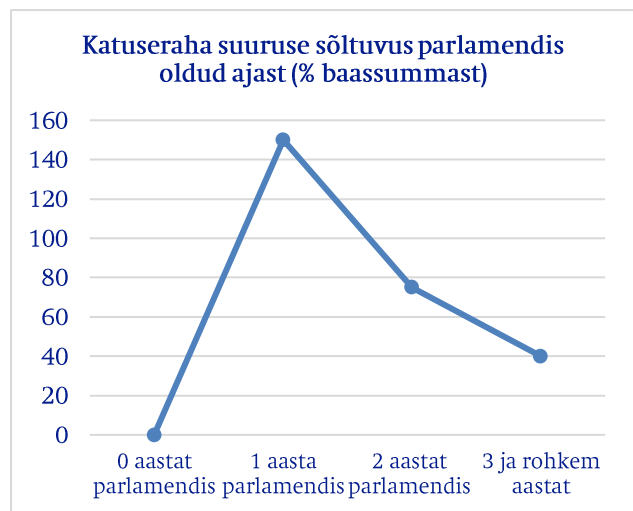
Uuringud

OECD riikide kohta tehtud uuringust, mille eesmärk oli suurendada struktuurifondide ja regionaalsete investeeringute jagamise läbipaistvust, selgub, et neid rahasid suunati küll kohalikku omavalitsusse, kuid seejuures enamasti just oma valimisringkonda. Katuseraha suhteline suurus sõltus sellest, kas neid suunas opositsiooni või koalitsiooni liige parlamendis (joonis 1). Koalitsiooni liikmed said kasutada umbes viiendiku võrra suuremaid eraldisi, kui opositsiooni kuuluvad parlamendiliikmed. Katuseraha suunamise eest hoolt kandnud parlamendiliikme staažist parlamendis sõltus katuseraha suurus just parlamendis oldud esimesel aastal (joonis 2). Uuringu kohaselt vähenes parlamendi koosseisu teisel ja kolmandal aastal katuseraha suunamise huvi ja ilmselt ka võimalus kuni kaks korda.

Joonis 1.



Joonis 2.



Allikas: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18817/1/cesifo1_wp1453.pdf

Euroopa Parlamendiuuringute ja Dokumentikeskuse võrgustiku raames läbiviidud küsitluse käigus selgitati, kas üksiku parlamendiliikme taotlusel saab riigieelarves mingil sihtotstarbel raha eraldada. Lühiauuringu algatajaks oli USA kongress ja olukorra kirjelduses enda riigi kohta selgus, et Ameerika Ühendriikides võib parlamendiliige lisada föderaalelarvesse sätte, mis eraldaks vahendeid tema valimisringkonna vastava ülikooli konkreetsele programmile või ehitaks tema valimisringkonnas mingi üldkasutatava objekti (nt silla või maantee).

USA kongressi esitatud päringule vastas 16 Euroopa parlamendikoda, lisaks ka Kanada, ning vastused sõltusid oma riigis vastamise ajal levinud arusaamadest katuseraha olemuse kohta.

Austria – puudub sarnane süsteem või analoogiline riigieelarvesse eraldiste tegemise protseduur.

Belgia – parlamendiliige võib sellise taotluse esitada, et oma valimisringkonnale raha saada, kuid vastavat tava või kindlat protseduuri selleks ei ole.

Kanada – katuseraha sarnane raha jaotamine käib tavapärase eelarve menetluse käigus, kuid investeeringute nime all. Detailsemalt ei selgitatud.

Tšehhi – üksikute parlamendisadikutel oli kuni 2008. aastani võimalik oma ringkonda taotleda katuserahale sarnanevaid konkreetseid eelarvelisi eraldisi. Finantskriisi ja eelarvepuudujäägi tõttu peatati see tava 2009. aastal. Seetõttu ei sisalda alates 2010. ja 2011. aastast riigieelarvemenetlus otseselt selliseid konkreetseid punkte ega protseduure.

Taani – üksikute liikmetel on Taanis võimalik/õigus taotleda konkreetseid eelarve eraldisi oma ringkonda. Puuduvad reeglid, mis keelaksid parlamendiliikmetel selliseid muudatusettepanekuid teha. Kuid praktikas seda siiski ei juhtu. Taani eelarveprotsess on selline, et valitsus teeb eelarve ettepaneku augusti lõpus (eelarveaasta on identne kalendriaastaga). Kuna Taanis on sageli olnud vähemusvalitsusi, peab valitsus pidama läbirääkimisi ühe või mitme teise parteiga, et saavutada parlamendi hääleteenamus olulisteks eelarve hääletusteks. Nende läbirääkimiste tulemuseks on tavaliselt erinevate osapoolte kokkulepe eelarve osas. Seejärel esitab rahandusminister eelarve kohta sõlmitud kokkuleppe rakendamiseks oma eelarvesse suure hulga muudatusi. Opositsiooniparteid pakuvad välja oma muudatusettepanekud, kuid neid ei võeta tavaliselt vastu, kuna valitsuse ja parlamendienamuse parteide vahel sõlmitud kokkulepe tagab selle, et koalitsioonilepingust tulenevate muudatuste taga on enamus. Praktikas teevad katuseraha sarnaseid muudatusettepanekuid parteid, mitte üksikliikmed.

Saksamaa – eelarveprotsessi osana saab parlamendiliige föderaalvalitsuse eelarveprojektis teha üksikute eelarvepunktide osas muudatusi ning lisada föderaalearvesse ka uusi kuluartikleid. Igal Saksamaa Bundestagi liikmel ja parlamendirühmal on õigus seda taotleda. Muudatused võivad puudutada ainult neid punkte, mille osas föderaalvalitsusel on põhiseaduse kohaselt õigus täita ülesandeid või neid rahastada. Seega õigus on olemas, kuid otseselt katuseraha jagada ei ole praktikas kuigi mugav. Saksamaa Bundestagi üksikliikmete muudatusettepanekutel, mille eesmärk on suurendada kulutusi nende oma valimisringkonnas, on kokkuvõttes siiski vähe praktilist tähtsust.

Kreeka – sellist tava ei ole olnud üksikute parlamendiliikmetel, va. komisjoni otsusena.

Ungari – õigus ettepanekut teha eelarve menetlemise protsessis on parlamendiliikmetel küll, kuid seda vaid komisjoni toetusel.

Iisrael – üksikliikmete regionaalinvesteeringute sihteraldamist ei ole ette nähtud. Üksik parlamendiliige saab siiski mõjutada eelarvet (alla 5 mln seekli mahu) ja fraktsiooni kaudu (alla 1 % riigieelarve üldisest mahust).

Läti – ettepanekuid katuseraha eraldamiseks oma ringkonda võis varem teha tavalises korras (komisjoni toetusel) eelarvemenetluse käigus, nüüd on vastaja hinnangul olukord mõnevõrra leebemaks läinud.

Leedu – üksikul parlamendiliikmel on võimalik välja pakkuda konkreetseid riigieelarve punkte. Igal aastal teevad parlamendiliikmed riigieelarve iga-aastase seaduseelnõu kohta keskmiselt 100–200 muudatust, kuid ettepanekute ja saadikute valimisringkondade seose kohta andmed väidetavalt puuduvad. Eelarvesse sisse on hääletatud vaid väga väike arv selliseid ettepanekuid (st küsitluse ajal puudus poliitiline katuserahaalne kokkulepe).

Holland – puuduvad spetsiaalsed eelarve ettepanekud, mida sooviks teha ainult üks liige oma valimisringkonnas. Hollandi eelarveprotsessis nii ei tehta. Hollandi parlamendiliikmed ei esinda üksikut valimisringkonda, st kui nad on parlamenti valitud, peaksid nad esindama kogu Hollandi ühiskonda. Seega oleks vastaja arvates kohatu, kui nad sooviksid raha saada oma kodulinna kasuks.

Norra – üksikliige võib parlamendis taotluse esitada, kuid selliste katuseraha-laadsete ettepanekute osakaal Stortingi eelarve arutelude käigus on kuni käesoleva ajani väga väike olnud.

Hispaania – Hispaania parlament ja eriti selle alamkoda töötab peamiselt parlamendi fraktsioonide, mitte üksikute parlamendiliikmete esitatud ettepanekute ja muudatusettepanekute kallal. Iga-aastase riigieelarve seaduse eelnõu parlamendi menetlusele viidates on väga tavaline, et fraktsioonid esitavad muudatusettepanekuid, mille eesmärk on kohaliku omavalitsuse eelarve või konkreetne programm (MTÜ). Osa neist võetakse ka eelarve eelnõu arutelu käigus vastu. Laias tähenduses võib arvata, et sihtotstarbelised eelarve eraldised on olemas.

Ühendkuningriik – üksikute parlamendiliikmetel ei ole võimalik eelarvesse kulude punkte lisada. Valitsusel on kulutuste üle peaaegu täielik kontroll. Parlament ei käsitle eelarve kulutusi viisil, mis võimaldaks üksikute parlamendiliikmetel eelarvemenetluse käigus lisada sinna uusi kuluartikleid, pigem kiidetakse plaanid heaks (või mitte) tervikuna.

Soome – parlamendis on olnud kauaaegne tava (alates 1992. aastast) valitsuse eelarveseaduse eelnõule parlamendi üksikliikmete omapoolsete ettepanekute lisamiseks. Tõsi, majanduslanguse (*lama*) tingimustes jäi see tava kiduma ja jõulukingituse terminoloogiast tasapisi loobuti. Valitsusse kuuluvad koalitsiooniparteid on viimastel aastatel „katuserahana“ iga riigieelarve menetluse käigus eraldanud umbes 50–60 miljonit eurot, millest umbes 9–10 miljonit eurot on moodustanud sõjaveteranide toetused.

Kokkuvõttes muudab katuserahade jagamise erinevate mudelite kasutamine riigieelarve läbimineku parlamendis ehk mõnevõrra lihtsamaks, kuid teiselt poolt põhjustab sageli ühiskondlikus vaates tarbeteid kulutusi.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

1. Korruptsioonivaba Eesti – <http://transparency.ee/cm/katuserahad>
2. Euroopa Komisjon (2018). Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States – https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/preventing_fraud_annex_en.pdf
3. K. Milligan, M. Smart (2005). Regional grants as pork barrel politics. CESifo Working Paper, No. 1453 – https://www.econstor.eu/bitstream/10419/18817/1/cesifo1_wp1453.pdf
4. Euroopa parlamendiuringute – ja dokumendikeskuse (ECPRD) uuring „Earmarks“ or specific budget projects requested by MPs, aprill 2011.