



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSAKOND

Parlamendi täiendavad tegevused eelarveprotsessis Euroopa Liidu liikmesriikide näitel

Nr 7

28.05.2019

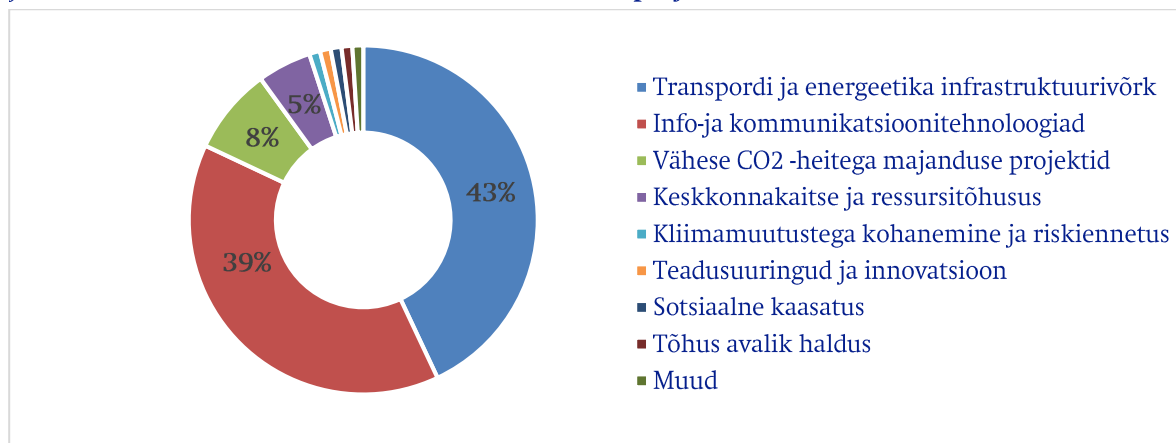
Käesolev teemaleht annab ülevaate parlamendi kahest täiendavast tegevusest eelarveprotsessis – nii parlamentide kaasamisest suurprojektide käivitamise ja järelevalve protsessi kui ka parlamentide rollist üldise heaolu ja säästva arengu eesmärkide edendamisel. Teemad olid hiljuti päevakorral Euroopa parlamendiuuringute ja dokumendikeskuse (ECPRD) koostöövõrgustikus.

Suurprojektid

2019. aasta märtsis ECPRD võrgustikus läbi viidud uuringuga sooviti teada, kas parlamentidel on suurprojektide järelevalveks spetsiaalsed menetlused, kuidas on parlamendid kaasatud ja informeeritud riigi suurimate projektide otsuste tegemise ja nende eelarvete üle järelevalve teostamise etappides. Teema tõstatas, kuna üldistatult võib suurprojekte iseloomustada raudse reeglina – *over budget, over time, under benefits, over and over again*, millele on oma raamatutes viidanud suurprojektide rajamise protsesse uurinud Oxfordi Saidi Business School'i professor Bent Flyvbjerg, ja mis viitab taoliste projektide puhul parlamentaarse kontrolli vajadusele.

Esitatud näidetes on parlamendid kasutanud terminit suurprojekt nii suuremahuliste transpordi (maantee, raudtee, lennujaamade ehitus), keskkonna ja energeetika projektide kui ka muude sektorite, näiteks kultuuri, hariduse, info- ja sidetehnoloogia projektide arendamisel ja käivitamisel. Samas on see termin määratletud Euroopa Liidu struktuurifondidest kaasrahastatud projektide puhul ning suurprojektide valdkonnad, mis on heakskiidetud Euroopa Liidu mitmeaastase finantsraamistiku 2014–2020 raames, on üsna sarnased parlamentide esitatud näidetega (joonis 1).

Joonis 1. EL struktuurifondidest heakskiidetud suurprojektid 2014–2020



Allikas: Euroopa Komisjon, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/major/

Suurprojekte iseloomustav rahaline kriteerium on määratletud EL fondidest (Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Ühtekuuluvusfondist) kaasfinantseerimise korral ja suurprojektidega on tegu, kui projekti kogumaksumus ületab keskkonnaalaste meetmete puhul 25 miljonit eurot ja teiste valdkondade puhul 50 miljonit eurot, mistõttu vajavad need Euroopa Komisjoni hinnangut ja otsust,¹ ja mille abikõlblikest kuludest hüvitatakse keskmiselt 85%.²

ECPRD uuringus osales 19 riiki ja nende vastuste põhjal tehtud järeldused parlamentide kaasatuse kohta suurprojektide protsessi on järgmised:

- Ettevalmistav etapp

Enamik parlamente ei ole kaasatud suurprojekti protsessi selle ettevalmistavas etapis, kuna siis toimub projekti planeerimine ja arendamine valitsuste tasandil.

- Otsuste tegemise etapp

Enamik parlamente on kaasatud peamiselt riigieelarve menetlemise kaudu, kuna projekt on osa riigieelarve eelnõust. Mõnel juhul on projekt mitmeaastase arengukava või investeerimisprogrammi osa, mis on parlamendile arutamiseks ja heakskiitmiseks esitatud (Hispaania, Iirimaa, Läti, Poola, Portugal).

Parlamendi kaasamise nõ erimenetluse võimalusi selles etapis täpsustasid Soome, Kreeka, Leedu ja Eesti.

Soomes esitab valitsus parlamendile eraldi suuremahuliste projektide raporti, mille kohta parlamendikomisjon esitab arvamuse ja raportit heaks kiites nõustub parlament nende projektidega. Projekti kulud nähakse ette järgmiste aastate eelarvetes. Parlamendikomisjonid saavad projekti üle arutada ja nõuda informatsiooni projekti täitmise eest vastutavalt ministeeriumilt.

Kreekas informeeritakse parlamenti teatud piirmäära ületavatest lepingutest. Parlamendi kodukorra kohaselt informeeritakse iga alatist komisjoni kõikidest ministeeriumide lepingutest enne nende sõlmimist riiklike ehitustööde, teenuste või hangete osas, samuti kinnisvara ostu, müügi või haldamise puhul, millele rakendub 20 miljoni euro piirmäära ületava maksumuse tingimus. Vastutav minister või amet esitab parlamendile dokumendid, seejärel koguneb parlamendikomisjon istungile ministri ja vastutava ameti esindaja suuliseks ärakuulamiseks. Mõnikord esitatakse parlamendile suurprojekti kohta õigusakti eelnõu või välislepingu ratifitseerimise seaduse eelnõu.

Leedus on mitmed ulatuslikud strateegilised projektid reguleeritud eriseadusega. Näitena toodi välja veeldatud maagaasi terminali seadus, mille eesmärk on määratleda projekti rahalised ja organisatsioonilised tingimused, terminali paigaldamise, tegevuse ja hoolduse ühised põhimõtted ja nõuded.

Eestis nagu teisteski riikides sisaldab iga-aastane riigieelarve planeeritud investeeringute kava. Samas 2017. aasta juunis ratifitseeris parlament välislepinguna kolmepoolse valitsustevahelise kokkuleppe Rail Balticu raudteeühenduse arendamise kohta. Selle järgi lisatakse iga-aastase riigieelarve seadusele lisana Rail Balticu Eesti osa ehitamise tegevuskava eelarveaasta kohta, näidates planeeritavad investeeringud objektide kaupa ja ka nende eeldatava maksumus.

- Ellurakendamise etapp

Suurprojektide ellurakendamise etapis on parlamendid neist informeeritud riigieelarve kulude aruannete, aga ka riigikontrollide poolt teostatud üksikasjalikumate analüüside kaudu. Lisaks on mõnes riigis informeerimise viisiks suurprojekti vastutajate poolne aruannete esitamise kohustus parlamendile.

- Parlamentaarse järelevalve instrumendid

¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1083/2006, art 39.

² Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse seletuskiri.

Selliste instrumentidena rakendatakse tavapäraseid järelevalve viise. Parlamendiliikmed saavad ministritele esitada arupärimisi; toimuvad asjaomased istungid, kuulamised, töövisiidid; parlamendiliikmed saavad esitada eelarve muudatusettepanekuid; parlamendis on moodustatud eelarve kontrolli komisjon, mille ülesandeks on teostada järelevalvet riigieelarve üle. Lisaks on riigid välja toonud võimaluse tellida riigikontrollilt suurprojekti kohta vastav uuring, moodustada projektiga tegelemiseks uurimiskomisjon või suurprojekti iga-aastase eduaruandega tutvumise.

Üldise heaolu ja säästva arengu eesmärkide edendamine

Teise teemana käsitleti märtsis ECPRD võrgustiku vahendusel läbi viidud uuringus parlamentide integreeritust üldise heaolu ja säästva arengu eesmärkide edendamisse ning nende praktikaid selles vallas. Üleilmsed säästva arengu eesmärgid (joonis 2), mis annavad raamistiku jätkusuutliku arengu suunas kogu maailmas, on koondatud tegevuskavasse [ÜRO Agenda 2030](#).

Joonis 2. ÜRO üleilmsed eesmärgid



1. Majanduslik toimetulek
2. Toiduga kindlustatus
3. Tervis ja heaolu
4. Kvaliteetne haridus
5. Sooline võrdsuslikkus
6. Puhas vesi ja sanitaaria
7. Jätkusuutlik energia
8. Tööhõive ja jätkusuutlik majandus
9. Jätkusuutlik taristu, tööstus ja innovatsioon
10. Ebavõrdsus vähendamine
11. Jätkusuutlikud linnad ja asumid
12. Säästev tootmine ja tarbimine
13. Kliimamuutustega kohanemise meetmed
14. Ookeanid mereressursid
15. Maismaa ökosüsteemid
16. Rahumeelsed ja kaasavad institutsioonid
17. Üleilmne koostöö

Eesti arengut on säästva arengu eesmärkidest lähtuvalt analüüsinud Statistikaamet oma väljaandes „[Säästva arengu näitajad](#)“, tuues (võrrelduna EL riikidega) Eesti tugevate külgedena välja: toiduga kindlustatuse, jätkusuutliku põllumajanduse, kvaliteetse hariduse, üleilmse koostöö ning ookeanide ja mereressursside kaitsmise ja säästva kasutamise eesmärgi kirjeldavad näitajad. Samas nõrgad küljed on seotud: tervise ja heaolu, ebavõrdsuse vähendamise, säästva tootmise ja tarbimise, kliimamuutuse leevendamise ning linnade ja asumite jätkusuutlikkuse eesmärkidega.³

Enamikes parlamentides äratuntavaid planeeritud tegevusi säästva arengu eesmärkide osas ei ole, kuna need on kohandatud või kohandatakse ministeeriumide koostatud valdkondlikesse arengukavadesse. Kõige vähem aktiivsed on Agenda 2030 tegevuskava osas Küpros, Eesti, Luksemburg, Malta, Holland ja Portugal. Nende seast näib teistest aktiivsemana Holland, kuna vastutavate ministrite poolt esitatud säästva arengu eesmärkide iga-aastast aruannet arutatakse koos eelarve aastaaruandega nn aruandlusepäeval (*Accountability Day*). Samas on parlamentide teadlikkus jätkusuutlikust arengust tõusnud. Näiteks on üks või mitu parlamendikomisjoni pidanud istungeid Agenda 2030 osas Soome, Prantsusmaa, Tšehhi, Rootsi ja Ühendkuningriigi parlamentides ning ühisistungeid säästva arengu eesmärkide integreerimiseks kõigis tegevuskava valdkondades Belgia ja Kreeka parlamentides. Rumeenia parlamendis moodustati 2015. aastal Agenda 2030 komisjon, mis on väliskomisjoni alakomisjon. Tšehhi parlamendis on uus jätkusuutliku arengu alakomisjon, mis kuulub keskkonnakomisjoni alluvusse, kuid mille

³ <https://blog.stat.ee/2018/12/05/jatkusuutlik-areng-kui-uleilmne-mitmevoistlus/?highlight=s%C3%A4%C3%A4stev.areng>. Vaadatud 23.05.2019

tegevused polevat nii selged. Ungaris ja Leedus on säästva arengu organisatsioon (Säästva Arengu Nõukogu Ungaris ja Riikliku Arengu Nõukogu Leedus), millel on tugev seos parlamendiga, kuna mitmed parlamendiliikmed on selle organisatsiooni liikmed.

Kõige enam tegelevad säästva arengu eesmärkidega Soome, Saksa, Läti ja Taani parlamendid. Nii volitati 2017. aastal Soome parlamendi tulevikukomisjoni tegelema säästva arengu eesmärkidega. Taanis moodustati 2017. aastal kõikide parteide poolt säästva arengu eesmärkide võrgustik. Saksamaal on alates 2004. aastast parlamentaarne säästva arengu nõuandev kogu, mis tegeleb riikliku säästva arengu strateegia ja Agenda 2030 rakendamisega parlamentaarsel tasandil (nende üheks initsiatiiviks oli säästva arengu hinnangute lisamine eelnõude mõjuhinnangusse, et integreerida säästva arengu strateegia igapäevasesse poliitikakujundamisesse seadusandjana). Lätis moodustati 2014. aastal alaline säästva arengu komisjon.

Lisaks on osadel riikidel – Horvaatia, Taani, Soome, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi – kavas seostada säästva arengu eesmärgid oma eelarveprotsessiga. Ühe võimalusena säästva arengu eesmärkide integreerimiseks eelarveprotsessi nähakse parlamendile esitatavate eelarvedokumentidesse kvalitatiivsete ja mittefinantsstatistika elementide lisamist säästva arengu eesmärkide ellurakendamise kohta (nt sotsiaalne tõrjutus, heaolu jaotus). Nende dokumentide vorm võib riigiti erineda. Näiteks tuli Soomes 2018. aasta eelarve koostamise käigus igal ministeeriumil lisada eelarveprojekti iga peatüki juurde kirjeldus, kuidas nende valdkonnas erinevates sektorites eelarveaasta jooksul säästev areng kajastus. Seejärel kasutati neid süstemaatiliselt peamiste kulukirjete põhjendustes, et selgemalt selgitada assigneeringute ja säästva arengu vahelisi seoseid. Kokkuvõttes on leitud, et säästva arengu eesmärkide ja eelarve sidumine tähendab ressursside paremat jaotamist säästva arengu aspektidega ning investeeringute suurendamist säästvasse arengusse üldiselt.

Kokkuvõte

Parlamentide roll nii suurprojektide kui ka säästva arengu eesmärkide edendamise osas seisneb siiski põhiliselt järelevalve teostamises valitsuse tegevuste üle. Samas on üha enam parlamente näidanud soovi olla rohkem kaasatud ja informeeritud, nii näiteks on säästva arengu eesmäärke hakatud nägema kui võimalust poliitikate mõju paremaks hindamiseks.

Kai Raudkivi
nõunik
kai.raudkivi@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Euroopa Parlamendi uuring [Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward](#), veebruar 2019.
- Euroopa parlamendiuuringute- ja dokumendikeskuse (ECPRD) uuring “Survey for the ECPRD Seminar on Parliamentary Budget control – Money & More”, märts 2019.