



Parlamendi finantsautonoomia

Nr 11

13.09.2022

Parlamendi finantsautonoomia on üldisemalt öeldes iseseisev parlamendi eelarve. Lähemal vaatlemisel sisaldab see mõiste erinevates riikides lisaks parlamendi enda eelarve projekti koostamisele ja võimalike kontrollarvude kooskõlastamisele rahandusministeeriumiga ka eelarve menetlust ja kinnitamist parlamendis. Lisaks sisaldab mõnes riigis ka parlamendi enda eelarve avaldamist kas osana riigieelarvest või eraldi dokumendina, eelarve täitmise kontrolli, järelevalve põhimõtteid jm. Paarikümne aasta jooksul (alates 2000. aastate algusest) on finantsautonoomia käsitus muutunud ka mõisteliselt. Rahvusvahelised parlamentaarsed ühendused (IPU¹ ja ASGP²) on käsitlenud parlamentide autonoomiat algusest peale märksa laiemalt, lisades finantsilistele ja eelarve koostamise ning haldamise aspektidele järk-järgult ka muid küsimusi. Viimasel ajal on vastavasse ingliskeelsesesse terminoloogiasse lisandunud mõiste *budgetary sovereignty* (nn eelarveline suveräänsus). Seoses seninägematu hinnatõusuga kogu Euroopas põhjendatakse parlamendi finantsautonoomia möödapääsmatust palga tõstmise vajalikkuse ja ka tarvilike uuenduste ning investeeringutega. Teemalehes käsitletakse seekord valitud Euroopa riikides eelarvega seotud finantsautonoomia tõlgendustega seotud võimalusi ja valikuid.

Eelarvete koostamine ja haldamine Euroopa riikide parlamentides

Kuidas Euroopa seadusandlikud kogud oma eelarveid koostavad, neid kinnitavad ja täidavad ning kas selles on toimunud ka kvalitatiivseid muudatusi? Neid küsimusi on analüüsitud 2019. aastal kahekümnnes EL-i liikmesriigis läbiviidud uuringus,³ mille koostamist rahastas Austria parlamendi eelarve osakond. Kõnealuse uuringu eesmärk on püüda paremini mõista neid eriomaseid reegleid ja protseduure, mis määravad eelarveprotsessi riikide parlamentides, parlamentide eelarveautonoomia ulatuse ja seosed riikides väljakujunenud nn heade eelarvetavadega.

Uuring näitab, et üldiselt puudub parlamentidel eelarve haldamise standardmudel, kuid ilmnevad mõned levinud institutsioonilised, parlamendile eriomased tunnused. Kõnealuse uuringu tulemused võib üksikasjalikumalt kokku võtta järgnevas:

1. Üle Euroopa on levinud praktika, et riigieelarve kohta avaldatavate dokumentide paketti lisatakse erineva detailsusastmega teave parlamendi enda eelarve kohta. Vaid vähesed riigid avaldavad (või on seda varem teinud) oma parlamendi eelarve eraldi dokumendina.
2. Kaks kolmandikku küsitletud riikidest on parlamendi eelarveautonoomia jaoks välja töötanud üldisemad või konkreetsemad õiguslikud tagatised (mõnikord sisalduvad need ka põhiseadustes). Paljud neist seadustest määratlevad ka reeglid ja protseduurid, mille alusel seadusandja oma eelarvet koostab.
3. Esmajoones Põhja-Euroopa riigid (Soome, Norra, Rootsi, Belgia, Holland, Iirimaa ja Ühendkuningriik), aga ka mõned lõunapoolsed riigid (Kreeka, Portugal ja Hispaania) on Austria uuringu tulemuste kohaselt n-ö kõige autonoomsemad parlamentaarsed

¹ <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.idq?CiMaxRecordsPerPage=10&CiScope=%2Fenglish%2Fparline%2Freports&TemplateName=parlinesearch&CiSort=rank%5Bd%5D&HTMLQueryForm=%2Fparline-e%2Fparlinesearch.asp&CiRestriction=autonomy>

² <https://www.asgp.co/sites/default/files/documents/CVCNKQUEFMEUUCJWPENOSNADTHSKQJ.pdf>

³ <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2019/05/how-parliamentary-budgets-are-set-and-managed-in-europe.html>

eelarveasutused. Norras ja Šveitsis väljendub finantsautonoomia selles, et parlamendi eelarve ettepanek integreeritakse paranduste ja täiendusteta föderaalearvesse. Saksamaal koostab parlamendi vanematekogu Bundestagi eelarve, mis sisaldub riigi üldises eelarves. Kõik täitevvõimu poolt sinna tehtavad muudatused on piiratud ja nõuavad täielikku avalikustamist.

4. Seevastu Austrias, Horvaatias, Sloveenias ja Rumeenias puudub parlamendi eelarvele eriline kaitse. See koostatakse üldiselt samade reeglite ja protseduuride alusel nagu ministriumide ja ametite eelarved. Eelarve kulutuste lae (piirarvud) kehtestab vastava riigi rahandusministeerium ning seejärel toimuvad läbirääkimised parlamendiga, et arutada võimalikke muudatusi ja leppida kokku lõplikud numbrid. Enamikus küsitletud riikides ei ole aga kehtestatud siduvaid ülemmäärasid ega ametlikke läbirääkimisi rahandusministeeriumiga, kelle ülesanne on peamiselt aidata kaasa parlamendi eelarveettepaneku kooskõlastamisele ja vajadusel pakkuda tehnilist nõu.
5. Enamik uuringus hõlmatud Euroopa riike ei muuda eelarvearutelu ajal parlamendi eelarveettepanekut, seda peamiselt ülalmainitud parlamendi enda seatud õiguslike või institutsionaalsete kaitsemeetmete tõttu. Mõnes riigis on parlamendil õigus ja võimalus eelarve menetluse käigus (valitsuse või rahandusministeeriumi ettepanekusse parlamendi eelarve kohta) muudatusi teha, kuid praktikas nad seda ei tee.
6. Austerlaste uuringus osalenud kahekümnest parlamendist on oma eelarve täitmisel (vähemalt sõnades) umbes kahel kolmandikul täielik autonoomia, mis ometi väljendub mitmes üsna erinevas vormis.

Valitud parlamentide finantsautonoomia käsitletud tegelikus elus ehk eelarveprotsessis

Leedu

Seimi kantselei järgib ühtseid reegleid, mis kehtivad kõigile Leedu riigieelarvest raha saajatele. Rahandusministeerium annab Seimi kantseleile nn kontrolleelarve numbrid. Pärast konsulteerimist kantselei osakondadega hindab Seimi kantselei eelarvevahendite vajadusi kooskõlas Seimi arengustrategia ja eesmärkidega (st parlamendi vajadustega). Seimi juhatuse esitab seejärel eelarve eelnõu rahandusministeeriumile. Seimi peasekretäril (kantselei direktoril) on parlamendi eelarve koostamisel võtmeroll.

Vastuseks küsimusele, kas valitsus on kaasatud parlamendi eelarve koostamisse, on Leedu parlamendi finanatsteenistuse inimesed leidnud, et nii see on. Riigieelarve planeerimise käigus annab rahandusministeerium Seimi kantseleile järgmise eelarveaasta nn kontrolleelarve numbrid. Nagu teistel eelarvest raha saajatel, nii võivad need ka Seimil olla suuremad või madalamad võrreldes eelneva aastaga ja arvestades sisendandmeid ning rahandusministeeriumi poolt koostatud järgmise aasta majandusarengu stsenaariumi (eelarve prognoosi). See aga ei tähenda, et Seim sellised eelarvenumbrid esitatud kujul menetluse käigus ilmtingimata kinnitaks.

Vastuseks küsimusele, kui ulatuslikuks Seim ise hindab oma parlamendi finantsautonoomiat, selgitatakse, et Seimi põhimääruse artikli 31.5 lõike 11 kohaselt täidab Seimi kantselei eelarve täitmise ülesandeid Seimi peasekretär. Samuti peab ta läbirääkimisi Seimi kantselei eelarveprojekti üle, mida toetab Seimi juhatuse.

On esinenud juhtumeid, kus rahandusministeeriumi ja Seimi kantselei seisukohad on lahknud ning Seimi esimees on kaasatud lahendamise protsessi sobival tasemel.

Näiteks esitas valitsus mõne aasta eest riigieelarve eelnõus Seimile ettepanekud eelarves eraldatud vahendite kohta, mis ei vastanud Seimi liikmete ootustele. Seim ei kiitnud valitsuse ettepanekut heaks ja hääletas parlamendile sobiliku assigneeringu suuruse poolt. Parlamendi enda eelarve protseduuri

reguleerib eelarve struktuuri seadus (*Law on the Budget Structure*⁴). Leedu rahandusministeerium on koostatud omapoolse vaatega kokkuvõtte Leedu riigieelarve koostamisest.⁵

Läti

Lätis reguleerib finantsautonoomia küsimust Seimi kodukord ja vastavalt selle paragrahvile 183¹ on Seimil finantsautonoomia.⁶ Parlamendi eelarvetaotluse eelnõu töötab välja parlamendi administratsioon ehk Seimi kantselei. Peasekretär esitab eelarvetaotluse eelnõu juhatusele kinnitamiseks. Pärast eelarve kinnitamist esitatakse see Seimi juhatuse taotlusel rahandusministrile riigieelarve seaduse eelnõusse lülitamiseks ilma muudatusteta. Seimi eelarvetaotlust ei või muuta ilma Seimi juhatuse nõusolekuta senikaua, kuni riigieelarve seaduse eelnõu esitatakse Seimile.

Norra

Norra parlamendil on täielik eelarveautonoomia. Parlamendi administratsiooni direktor koostab Stortingi eelarve ettepaneku vastavalt Stortingi kehtestatud eelarveliste eraldiste määrusele.⁷ Peasekretäri eelarveprojekti menetletakse ja kinnitatakse Stortingi juhatuses enne selle rahandusministeeriumile saatmist. Rahandusministeerium lisab Stortingi presiidiumi esitatud parlamendi eelarve eelnõu (muutmata kujul) valitsuse esitatavasse riigieelarve ettepanekusse. Seejärel vastutab parlamendi enda eelarve koostamise täiendavate ettepanekute eest parlamendi alaline rahandus- ja majanduskomisjon. Parlamendi eelarve võetakse lõpuks vastu täiskogu istungil.

Eelarve protsess allub riigieelarve koostamise osas nn standard protseduuridele. Oluline osa on siin rahanduskomisjonil, kes esitab oma arvamuse parlamendi täiskogule. Norra parlamendi finantsteenistus leiab, et Norra parlamendil on parlamendi eelarve osas täielik eelarveautonoomia. Eelarve täitmist koordineerib rahandusministeerium protsessi kogu ulatuses. Rahandusministeeriumil ei ole aga Norra parlamendi eelarve täitmise osas täielikku otsustusõigust.

Soome

Eduskunta hinnangul on nende parlamendi eelarveprotsess sõltumatu. Soome parlamendi eelarve on osa riigieelarvest. Parlamendi eelarve ettepaneku koostab parlamendi administratsioon vastavalt asjaomase komisjoni juhiste (järelevalve- ja arendusorgan ning haldus- ja finantsjuhtimise organ) Eduskunnas, kuhu kuuluvad spiiker ja selle kaks asetäitjat, samuti neli parlamenti valitud saadikut).

Kui mainitud finantsasjade komisjon kiidab eelarve ettepaneku heaks, lisab rahandusministeerium selle ettepaneku Soome riigieelarvesse ilma et ministeerium sellesse nuudatusi teeks. Riigieelarve eelnõu esitab parlamendile rahandusminister. Riigieelarve võetakse vastu erimenetlusega, st eelarutelu ja üks lugemine täiskogul.

Sloveenia

Parlamendi töökorraldust ja selle toimimise tingimusi reguleerib parlamendi kodukord. Vahendid parlamendi tööks määrab parlament ise ja see on riigieelarve lahutamatu osa. Vahendite suurus määratakse nii, et see võimaldaks parlamendil oma volituste teostamist ja riigi toimimist. Vahendite kasutamise otsustab parlamendi alamkoda iseseisvalt.

Ometi otsustas Sloveenia parlamendi ülemkoda 2018. aastal pöörduda oma finantsautonoomia küsimuses Sloveenia ülemkohtusse (konstitutsioonikohtusse), mis tunnistas omakorda 2020. aastal olemasoleva õigusliku regulatsiooni (*Public Finance Act*) kehtetuks ja määras, et kuni teistsuguse seadusandliku regulatsiooni vastuvõtmiseni peab rahandusministeerium parlamendi eelarve projekti ilma muudatusteta lisama valitsuse poolt parlamendile esitatavasse riigieelarve eelnõusse.

⁴ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.416012?jfwid=nq76n13ad>

⁵ <https://finmin.lrv.lt/en/competence-areas/budget>

⁶ Rules of Procedure of the Saeima - <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>

⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/fb9ca0af73724b6e968e924651b9ca07/bevilgningsreglementet_26.mai2005.pdf

Ungari

Vastavalt parlamendi kodukorra paragrahvile 124 lg 1⁸ teeb ettepaneku Rahvussambles kantselei eelarve kohta kantselei direktor, kes tegutseb spiikri juhtimisel. Edasi menetleb kantselei eelarve eelnõu nn majakomisjon (*House Committee*), mis Ungari parlamendi kodukorra kohaselt koosneb spiikrist, asespiikritest, fraktsioonide esimeestest ja *principal of the House*'st. Spiiker saadab kokkuleppel majakomisjoniga pärast vastava arvamuse saamist parlamendi kantselei eelarve ettepaneku valitsusele, kes esitab selle muutmata kujul, osana riigieelarvet käsitlevast seadusandlikust ettepanekust parlamendile.

Kokkuvõte

Eelarve ettevalmistamise protsess on riikide parlamentides erinev. Uuringu kohaselt on umbes 2/3 selles osalenud riikidest oma eelarve koostamisel sõltumatud (lisaks eelpool mainitud riikidele näiteks ka Kreeka, Portugal, Rootsi, Tšehhi jt). Parlamendi juhtorganid otsustavad ise oma eelarve piirides kulude suuruse ja nende jaotuse. Siinjuures võidakse arvestada üldise riigieelarve kasvuga ja piirmääradega, kuid see ei ole alati kohustuslik. Ülejäänud kolmandiku parlamentide eelarvete koostamisel arvestatakse või isegi lepitakse vastava riigi rahandusministeeriumi sekkumisega (nt Iirimaa, Küpros ja Türgi). Mõnes parlamendis (nt Saksamaa Bundestag'is ja Ühendkuningriigi parlamendi mõlemas kojas) kehtib küll eelarve koostamisel nn täielik (teistest riigieelarvelistest asutustest suurem) sõltumatus, ent eelarveprojekt esitatakse siiski rahandusministeeriumile ülevaatamiseks. Neis riikides ei vaidlusta valitsus tavakohaselt n-ö härrasmeeste kokkuleppe vaimus parlamendi koostatud eelarvet. Parlamendi finantsautonoomia sisu ja olemus on uuesti tõusnud täie teravusega päevakorda seoses inflatsioonist ja energiakriisist tingitud parlamentide finantseerimise raskustega ning esmajoones palgaküsimuste lahendamisel.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- Johann Seiwald, (2019). [How Parliamentary Budgets are Set and Managed in Europe](#).
- Michael Couderc, (1998). [The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies](#).
- ECPRD seminari „Budgetary Sovereignty of Parliaments“ materjalid (juuni 2022).

Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab parlamendiliikmeid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev teemaleht on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema töö sisu üle ja kommentaarid on teretulnud.

⁸<https://www.parlament.hu/documents/125505/138409/Act+XXXVI+of+2012+on+the+National+Assembly/b53726b7-12a8-4d93-acef-140feef44395>