



RIIGIKOGU KANTSELEI ÕIGUS- JA ANALÜÜSIOSEKOND

Erakondade rahastamine ja annetused Euroopa riikides

Nr 3

09.02.2026

Erakondade rahastamise küsimused on Eestis olnud pideva ühiskondliku tähelepanu all. Avalike sõnavõtude põhjal võib kokkuvõtlikult välja tuua järgmised põhjused, miks see teema jätkuvalt päevakohane on: 1) annetuste mahud erakondadele on suured ja need kasvavad ajas; 2) suurannetajad mõjutavad poliitilist maastikku; 3) Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon (ERJK) menetleb järjepidevalt uusi juhtumeid; 4) eriarvamused annetuste piirangute ja järelevalve ning avalikustamise osas; 5) avalikkuse ning ajakirjanduse surve annetuste suuremale läbipaistvusele kasvab. Kuigi ERJK ei tee poliitilisi avaldusi, on selle komisjoni otsused (nt keelatud annetuste tagastamise ettekirjutused) meedias elavat kajastamist leidnud. Seega võib eeldada, et erakondade rahastamise läbipaistvus, annetuste kontroll ning avalikustamine võivad tulevikus kujuneda keskseks poliitilise usalduse teemaks. Teemaleht käsitlebki erakondade rahastamise annetuste rolli ning sellega seotud probleemidele pakutavaid võimalikke lahendusi Euroopa riikides.

Erakondade tulud pärinevad kolmest põhilisest allikast: avaliku sektori rahastusest, annetustest ja liikmemaksudest. Need kolm tuluallikat erinevad üksteisest nii mahult kui ka iseloomult, mistõttu kehtivad neile erinevad rahastamismeetodid, sisekontrolli protseduurid ning aruandlusnõuded. Näiteks eraannetuste ligimeelitamine eeldab Euroopa riikide kogemuste põhjal mitmesuguste võimaluste kombinatsiooni, samas kui liikmemaksud on rohkem seotud laiapõhjalise rohujuuretasandi organisatsiooni ülesehitamisega, millega omakorda kaasnevad teatavad halduskulud. Riigipoolne ja avaliku sektori kaudu erakonna rahastamine ei nõua tavaliselt suuremaid lisakulutusi. Iga sellise rahastamisviisi kontrollimine nõuab erinevaid lähenemisviise. Avalikku rahastamist on kontrolli ja järelevalve seisukohalt tavaliselt lihtsam jälgida, sest see laekub riigilt ühe eelarverea või eraldisena. Liikmemaksude puhul tuleb suuremates riikides muu hulgas arvestada riskidega, et raha ei jõuagi erinevatel asjaoludel erakonna kassasse. Sisekontrolli keerukaimaks väljakutseks on keskmise suurusega ja eriti suured annetused. Lisaks selliste vahendite mittesihipärase kasutamise ohule võivad erakonnad tunda kiusatust suunata annetusi viisil, et toetada piirkondlikke või kitsamaid poliitilisi üksikisikute kampaaniaid, samuti varjata keelatud annetusi.

Sisemise rahakasutuse kvaliteet sõltub nii erakonna haldussuutlikkusest kui ka poliitilisest tahtest. Noortes demokraatiates võib läbipaistva finantskontrolli süsteemi kujundamine osutuda keerukaks piiratud kogemuste ja ressursside tõttu. Erakonnad seisavad tihti silmitsi väljakutsetega tulude ja kulude tõhusa kontrolliraamistiku rakendamisel, kuna neil puuduvad piisavad finantsjuhtimise kompetentsid.

Eestis on erakonnad annetuste küsimuses seni olnud seda meelt, et need peaksid jääma, kuid üksmeel puudub selles, kas üldse ning kuidas neid piirata tuleks. Hetkel kehtib piirang sularahas tehtud annetustele.

Sotsiaaldemokraadid on pidanud otstarbekaks, et annetustele võiks siiski kehtestada ülempiiri (lae), et üks isik ei saaks annetada ühele või mitmele erakonnale väga suuri summasid.

Annetuste osakaal erakonna eelarves mängib olulist rolli parlamendivälisel Parempoolsete erakonnal, kuna nende puhul on riigitoetus suhteliselt väike. Üldine suundumus on aga selline, et parem valimistulemus ja sellega kaasnev suurem riigitoetus toob kaasa rohkem annetusi erakonnale.

Erakondadele tehtavate annetuste piirangud ja lävendid

Euroopa Parlament on koostanud uuringu poliitiliste struktuuride finantseerimise kohta ELi liikmesriikides. Täpsemalt kuidas rahastatakse erakondi, nende sihtasutusi ja parlamentaarseid rühmitusi ning kuidas nende rahaliste vahendite kasutamist kontrollitakse¹.

Uuringu üks eesmärk oli välja tuua ja süstematiseerida need rahalised piirmäärad ja lävendid, mida ELi riigid on viimastel aastatel erakondadele annetuste andmisel kehtestanud. Mõned riigid ei tee vahet annetuste aruandluse ja avaldamise piirmäärade vahel ning kõik järelevalveasutusele teatatud annetused avalikustatakse; see moodustab alljärgnevas tabelis esimese riikide rühma. Teise grupi moodustavad need riigid, kus on kehtestatud n-ö kahekihiline süsteem, mis kohustab erakondi ja kandidaate aru andma annetustest, mis ületavad (madalat) künnist, kuid näeb ette ainult (kõrgemat) künnist ületavate annetuste avalikustamise. Kolmandasse rühma kuuluvates riikides peavad erakonnad esitama annetuste kohta üksikasjalikud aruanded järelevalveasutustele. Samal ajal ei ole kehtestatud nõuet era- või juriidiliste isikute annetuste avalikustamiseks; selle tegemine on vabatahtlik ning täpsemalt reguleerimata.

Riik	Piirangud annetusele	Aruandluse miinimumnõue	Avalikustamise miinimumnõue
		Nõuded aruandluse ja avalikustamise osas samad	
Austria	7500	2500	2500
Belgia	2000	125	125
Bulgaaria	-	-	-
Horvaatia	4000/25 000 ²	-	-
Küpros	50 000	500	500
Tšehhi	115 000	-	-
Taani	-	2700	2700
Soome	6000/30 000	1500	1500
Iirimaa	2500/1000	600/1500	600/1500
Itaalia	100 000	500	500
Läti	21 500	-	-
Poola	8500	-	-
Portugal	26 000	-	-
		Nõuded aruandluse ja avalikustamise osas erinevad	
Saksamaa	-	500	10 000
Ungari	-	-	1500
Leedu	8850	-	12
Malta	25 000	500	7000
Holland	-	1000	4500
Slovakkia	300 000	-	1000
Sloveenia	19 700	-	2000
Hispaania	10 000/50 000	-	25 000
		Aruandluse nõue olemas, puudub avalikustamise nõue	
Prantsusmaa	4600/7500	-	Avalikustamine vabatahtlik
Kreeka	5000/20000	-	Avalikustamine vabatahtlik
Luksemburg	-	250	Teatavatel lisatingimustel
Rootsi	-	215	Ainult juriidilistel isikutel
Keskmine	34 325	385	2400

Allikas: [Financing of political structures in EU Member States](#), lk 38-41.

¹ [Financing of political structures in EU Member States](#) (Euroopa Parlament, 2021).

² Tabelis kaldkriipsuga eraldatud eraisik/juriidiline isik.

Kalkkriipsuga eraldatud eraisik/juriidiline isik.

Tabelist nähtub, et riikide lähenemine piirangute ja järelevalve nõuetele erakondadele tehtavatele annetustele on küllatki erilmeline. Näiteks võivad ainuüksi miinimumnõuded aruande esitamiseks asjaomasele järelevalve organile erineda kuni 10 korda.

Kuueteistkümnes ELi liikmesriigis tuleb kõik annetused deklareerida, sh annetajate isikuandmed, välja arvatud juhul, kui tegemist on lubatud anonüümsete annetustega. Ülejäänud liikmesriikides tuleb annetajate isikuandmed deklareerida ainult teatud piirmäära ületavate annetuste puhul. Samas on need annetuse piirmäärad kvantitatiivselt väga erinevad, alates 125 eurost Belgias kuni näiteks 2700 euroneni Taanis.

Seitsmes riigis (Bulgaaria, Horvaatia, Tšehhi Vabariik, Eesti, Läti, Poola ja Portugal) avalikustatakse kõik annetused ja nende kohta esitatakse aruanded. Kuues riigis on nii aruandluse esitamise kui ka avalikustamise künnis (miinimumnõue) sama – Austria, Belgia, Küpros, Soome, Taani, Iirimaa ja Itaalia. Ülejäänud neljateistkümnes riigis (üle poole ELi liikmesriikidest) on avalikustamise künnis kõrgem kui aruandluse künnis. Nagu aruandluse puhulgi, on avalikustamise künnised samuti väga erinevad – alates nullist riikides, kus eranditult kõik annetused avalikustatakse ja aruandlusele esitatakse, kuni 4500 euroneni Hollandis, 7000 euroneni Maltal, 10 000 euroneni Saksamaal ja 25 000 euroneni Hispaanias. Kui Euroopa riikide keskmine aruandluse künnis on umbes 385 eurot, siis keskmine avalikustamise künnis on märksa kõrgem – umbes 2400 eurot. Neli ELi liikmesriiki ei nõua annetajate isiku avalikustamist üldse, need on Prantsusmaa, Kreeka, Luksemburg ja Rootsi (eraisikute annetuste puhul).

Kui vaadelda aruandlus- ja avalikustamiskünniste erinevusi riikides, kus need künnised ei ühti, siis ilmneb, et kümnes sellises riigis on kahe künnise vahel märkimisväärne erinevus. Erakonnad ja kandidaadid esitavad võimalikult palju teavet tõhusa järelevalve hõlbustamiseks. Erakondadele annetajate privaatsusprobleemid võivad õigustada mõnevõrra kõrgemat avalikustamiskünnist. Siiski ei ole ilmset ning üheselt selget põhjendust oluliselt kõrgema avalikustamiskünnise kehtestamiseks; mingil hetkel või piirist alates hakkab see nõue olema vastuolus poliitilise rahastamise läbipaistvusega. Selline erinevus oleks samuti vastuolus eesmärgiga luua mõistlik tasakaal annetuste läbipaistvuse ning annetajate privaatsuse säilitamise vahel.

Annetuste info avalikustamise viisid

Riikides, kus kõik annetused tuleb deklareerida või kus avalikustamise künnis on madal, kasutatakse veebipõhiseid andmebaase, mis võimaldavad annetuste läbipaistvat kajastamist. Need süsteemid nõuavad ja hõlbustavad õigeaegse ja põhjaliku teabe esitamist, üleslaadimist ja avaldamist poliitiliste erakondade ja valimiskampaaniate rahastamise kohta, pöörates eriti tähelepanu annetustele ja nendega seotud allikatele. Veebipõhised andmebaasid võimaldavad järelevalveasutusel andmeid tõhusalt kategoriseerida, sorteerida ja säilitada, muutes kontrolliprotsessi paremini hallatavaks. Samuti võimaldab see järelevalveasutusel andmeid filtreerida ja neid oma veebilehtedel avaldada. Veebipõhine avalikustamine annab valijatele teadlikuma pildi erakondadest ja nende kampaaniate rahastamisest, suurendades seeläbi erakondade ja kandidaatide vastutust. Lisaks avaldab sellise andmebaasi avatud olemus poliitikamaastikul otsestele või kaudsetele osalejatele (peamiselt meedia, kodanikuühiskonna esindused või üldsus) survet esitada regulaarselt täpseid ja üksikasjalikke andmeid rahaliste vahendite liikumise kohta.

Lisaks ametlikele veebipõhistele andmebaasidele saab avalikustamist suurendada ka sellega, et kehtestatakse nõuded poliitiliste üksuste pangakontode avalikult kättesaadavaks tegemiseks. Näiteks nõuab Tšehhi Vabariik erakondadelt pangakontodele avaliku juurdepääsu tagamist interneti kaudu, et vaadata kõiki tehinguid pangakontodel, kuhu tuleb kanda riigitoetused ja annetused. Samuti peavad erakonnad ja kandidaadid tagama avaliku juurdepääsu valimiskontole, mille loomine valimiskampaania tehingute jaoks on seadusega ette nähtud. Tõsi, see näib pigem erandlikuna tunduv meede ja ei ole teistes riikides seni rakendamist leidnud. Lisaks võivad siin esile kerkida panganduse ja andmekaitsega seotud probleemid ning privaatsusnõuded.

Omaette temaatika on erakondade rahastamine mitte otse, vaid erinevate poliitilise suunitlusega sihtasutuste ning fondide kaudu. Valitud riikide näidete põhjal võib peamised järeldused fondide ja sihtasutuste kaudu toimuvast erakondade rahastamisest kokku võtta järgmiselt.

Saksamaal saavad poliitilised sihtasutused küll palju suuremaid riiklikke toetusi kui erakonnad, kuid nende rahastamist seadused ei reguleeri. Kuigi poliitilistel sihtasutustel ei ole lubatud osaleda valimiskampaaniates erakonna nimel, millega nad on seotud, ei ole see õigusaktides sätestatud. Vaatlejad on rõhutanud, et sihtasutuse töö ja kampaania eraldamine ei ole alati lihtne.

Hispaanias seevastu reguleerib sihtasutuste rahastamist erakondade rahastamise seadusandlus ja mitmesugused asjaomased eeskirjad ning kokkulepped. Sihtasutustele kehtivad aga oluliselt leebemad reeglid annetuste piirangute, juriidiliste isikute annetuste ning annetuste ja kulutuste aruandlusnõuete kohta. See loob võimaluse kasutada sihtasutuste ressursse erakondade rahastamise reeglitest kõrvalehoidmiseks.

Kuigi puuduvad selged tõendid selle kohta, et sihtasutusi oleks otseselt kasutatud erakondade valimiseesmärkide toetamiseks, leitakse mõlemas riigis siiski, et regulatiivse raamistiku nõrkused suurendavad selliste võimaluste tekkimise tõenäosust.

Tšehhi Vabariigis loodi sihtasutuste (nn poliitiliste instituutide) õigusraamistik alles 2016. aastal. Vaatamata murele, et selliseid üksusi võidakse kasutada muul otstarbel, näitavad esialgsed märgid, et õigusraamistik on loonud suhteliselt hästi toimiva süsteemi, mida senini ei ole kuritarvitatud.

Kokkuvõte

Olemasolevad uuringud valimistulemuste ja tehtud kulutuste vahel toetavad üldist arusaama, et mida rohkem kulutad, seda parema valimistel tulemuse saad³. Jättes siinkohal kõrvale küsimuse erakondade rahastamise meetoditest (sihtasutused, annetused, liikmemaksud jm), lähenetakse parteide rahastamisele probleemile pahatihti lihtsustatud kujul – kas ja kuidas peaks riik parteisid rahastama? Põhjenduseks on asjaolu, et riiklik rahastamine moodustab Euroopa riikides erakondade kulueelarvetes lõviosa. Valimiste ajal suureneb annetuste osakaal märkimisväärselt. Seetõttu kaaluvad mitmed riigid lisaks annetustega seotud andmete esitamise ja kontrolli tõhustamisele ka valimiskulutustele piiri või künnise seadmist⁴. Tõsi, alati kerkivad esile vaidlused künnise suuruse ning selle määramise viisi ja põhimõtete kohta. Täiendavat selgust vajab küsimus annetuste ja künniste kehtestamise piirangute tasakaalustatuse, kontrollimeetmete ranguse ning privaatsuse tagamise ja isikuandmete kaitsega seotud probleemide kohta.

Toivo Mängel
nõunik
toivo.mangel@riigikogu.ee

Kasutatud allikad

- IDEA. Funding of Political Parties and Election Campaigns. Handbook series, 2014-2020.
- Siseministeerium. Programm „Erakondade rahastamine 2025–2028“.
- Euroopa Parlament (2021). Financing of political structures in EU Member States.
- Ewing, K. D., Issacharoff, S. (2006). Party Funding and Campaign Financing in International Perspective.
- Kangur, R. (2009). Kampaaniakuludele kaas peale!
- Niglas, E. (2021). Erakondade rahastamise õigusliku raamistiku dünaamika ja selle mõju valimistulemustele Eesti näitel, lk 14-23.

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.

³ Erakondade rahastamise õigusliku raamistiku dünaamika ja selle mõju valimistulemustele Eesti näitel

⁴ Kampaaniakuludele kaas peale!