

Parteide otsetoetuste saamise tingimused ja jaotuspõhimõtted Euroopa riikides

Riigikogu põhiseaduskomisjon on otsustanud Riigikogu juhatuse pöördumise alusel võtta oma tööplani erakondade rahastamise süsteemi ülevaatamise, kaugema sihiga töötada vajaduse korral välja võimalikud erakonnaseaduse muudatused. Selleks pöördus põhiseaduskomisjon juba käesoleva aasta juunis mitmete põhiseaduslike institutsioonide, Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjoni, kodanikeühenduste, ülikoolide, registreeritud erakondade ja ühiskonnateadlaste poole, et need soovi korral esitaksid konkreetsed ettepanekud erakondade rahastamise süsteemi võimalike muudatuste ja täienduste kohta. Tänapäevaks on põhiseaduskomisjonile laekunud üle paarikümne vastuse. Komisjon on lubanud need sisuliselt läbi vaadata, et teha ettepanekud ja kujundada seisukohad erakondade rahastamise ja selle järelevalve regulatsiooni muutmiseks.

Üldistatult võib esitatud ettepanekud erakonnaseaduse muutmiseks jagada kaheks – erakondade rahastamist (ja järelevalvet) ning erakondade asutamise tingimusi puudutavateks. Rahastamise kohta käivad ettepanekud käsitlesid täpsemalt erakondadele riigieelarvest jaotatava raha eraldamise põhimõtete muutmist, valimiskampaania kuludele ülempiiri seadmist ja järelevalve tõhustamist parteide rahastamise üle.

Käesolev teemaleht võtab vaatluse alla kriteeriumid ja põhimõtted, mille alusel erakonnad rahalisele toetusele riigieelarvest kvalifitseeruvad ning kuidas toetussummad erakondade vahel jaotatakse. Valikuliselt on vaadeldud Euroopa Liidu liikmesriike, kus raha jaotatakse otsetoetusena parteide keskorganisatsioonile nn üldtegevuseks (rahakasutusele ei seata konkreetseid piiranguid). Lisatud on ülevaade Euroopa riikidest, kus riik lisaks partei otsetoetusele katab ka osa valimiskampaania kuludest.

Erakondadele riigilt laekuvad rahalised otsetoetused on muutunud erinevates Euroopa riikides reeglilik, ühena viimastest konsolideerunud Euroopa demokraatiatest viidi riigipoolsed otsetoetused erakondadele sisse Lätis. Ühe erandi moodustab Šveits, kus riigi tasandil rahalisi toetusi parteidele ette nähtud ei ole. Erandina võib käsitleda ka Suurbritanniat, kus rahalised otsetoetused parteiorganisatsioonile on riigi suurus arvestades üsna marginaalsed – kaks miljonit naela aastas ning see on ette nähtud kitsalt poliitikauringute teostamiseks¹.

Riiklike rahaliste otsetoetuste jagamise alused ja praktikad on Euroopa riikides küllaltki erinevad. Varieeruvusi võib vaadelda skaalal, mille ühes otsas on range proportsionaalsus ja teises üldine võrdsus. Esimesel juhul saavad kõik erakonnad, kes täidavad erakonnaks registreerimise tingimused ja/või ületavad valimistel otsetoetusele kvalifitseerumise künnise, võrdse summa raha. Sel juhul ei arvestata toetuse jaotamisel mandaatide arvu, valimistulemusi, partei suurus, liikmeskonda vms. Teisel juhul jaotatakse riigi toetus erakondade vahel proportsionaalselt vastavalt valimistulemusele, lähtudes kogutud mandaatide või häälte arvust.

Enamik Euroopa riike kasutab kombinatsiooni kahest printsiibist: parteid, kes vastavad seatud tingimustele (registreeritud, kogutud teatud osa häältest), saavad ühe osa toetusest võrdse rahasummana (saksa keeles *Sockelbetrag*); teine, sageli suurem summa jagatakse parteide vahel vastavalt kogutud mandaatide või häälte arvule.

¹ Nn *Policy Development Grants* parteidele, kellel on alamkojas vähemalt kaks esindajat.

Järgnevas tabelis on lühidalt kirjeldatud toetuse saamise tingimusi ja jaotusmehhanisme valitud Euroopa riikides.

| Riik | Õiguslik alus, vastuvõtmise aasta | Toetuse saamise tingimused | Jaotuspõhimõte |
|-----------|--|--|---|
| Saksamaa | <i>Parteiengesetz</i> (1967) | Otsest tegevustoetust saab partei, mis kogus viimastel <i>Bundestagi</i> või Euroopa Parlamendi valimistel vähemalt 0,5% häältest või ühe liidumaa parlamendi valimistel vähemalt 1% häältest. | Otsene tegevustoetus jagatakse kahes osas: esiteks, 40% kogusummast jagatakse valimistulemuste alusel – 0.85€ valimistel kogutud hääle kohta (kui hääli on alla 4 miljoni). Iga järgnev hääle üle 4 miljoni toob erakonnale 0.7€ hääle kohta. Ülejäänud 60% riigipoolsest otsetoetusest eraldatakse parteile arvestades neile tehtud annetusi eraisikute poolt, mis tuuakse ära vastavas kohustuslikus annetuste raportis – riik lisab 0,38€ iga euro kohta, mille erakond on saanud liikmemaksust või eraisiku annetusest. |
| Soome | <i>Act on Political Parties</i> (1969) | Vähemalt üks mandaat parlamendis | Vastavalt parlamendivalimistel kogutud mandaatide arvule (2009. aastal võrdus üks mandaat 180 000€, kogutoetus erakondadele kokku 36 mln €). |
| Rootsi | <i>Act on State Financial Support to Political Parties</i> (1972) | Üks parlamendiliige või 2,5% häältest ühel viimati toimunud kahtedest valimistest | Parteid, kes koguvad vähemalt 4% häältest ja pääsevad <i>Riksdagi</i> , saavad otsetoetust, mis jaguneb partei üldtoetuseks ja tegevustoetuseks. Esimene jaotatakse proportsionaalselt: 30 100€ mandaadi eest. Tegevustoetus jaguneb kaheks: kõik parteid saavad võrdse summa (u 523 800€) aastas, lisaks 1470€ mandaadi eest (2200€, kui partei kuulub valitsusse). |
| Holland | <i>Political Parties Subsidisation Act</i> (1999) | Üks parlamendiliige (kahekojaline parlament) ja vähemalt 1000 liiget, kes maksavad regulaarselt liikmemaksu. | Võrdne summa kõikidele kvalifitseerunud parteidele (u 180 000€ aastas); lisaks u 50 000€ ühe mandaadi kohta parlamendis. Lisaks kindlaks määratud summa iga partei registreeritud liikme pealt (summa arvutamiseks jagatakse kindel summa, nt 2009. aastal 2 000 000€, kõikide parteide liikmete koguarvuga). |
| Leedu | <i>Law on Funding Political Parties and Political Campaigns, and Control of Funding</i> (2004) | Partei peab koguma vähemalt 3% häältest parlamendi- ja kohalikel valimistel. | Riigieelarvest parteide toetuseks suunatava eraldise summa määrab keskvalimiskomisjon iga-aastaselt. Poole aasta riigieelarveline eraldis parteidele jagatakse viimastel valimistel valijate poolt antud koguhäältega. Saadud koefitsient korrutatakse konkreetse partei poolt viimastel valimistel antud häälte arvuga, mille tulemusena selgub konkreetsele parteile eraldatav summa. |
| Sloveenia | <i>Political Parties Act</i> (1994) | Vähemalt 1% häältest viimastel valimistel (1,2% kahe partei ühisnimekirja korral) annab õiguse osalisele toetusele. | 10% parteidele eraldatud otsetoetusest jagatakse künnise ületanud parteide vahel võrdselt. Ülejäänud 90% toetusest jagatakse parteide vahel vastavalt häälte arvule viimastel valimistel. Kogutoetus parteidele ei tohi ületada üle 0.017% SKPst (nt 2010. aastal 2 808 989€). |
| Portugal | <i>Organic Law</i> (2003) | Üks mandaat parlamendis või vähemalt 50 000 hääle valimistel | Iga hääle viimastel valimistel toob parteile sisse summa, mis võrdub 1/135 tunnipalga alammäärast (praegu 3.10€). Ühisnimekirja puhul jaotatakse eraldis parteide vahel vastavalt omandatud mandaatidele. |

| | | | |
|--------|---|---|--|
| Tšehhi | Law on Political Parties and Movements (1991) | Vähemalt üks parlamendi (alamkoja või senati) liige või Praha volikogu liige; vähemalt 3% alamkoja valimiste häältest | Võrdne summa 237 700€ igale erakonnale, lisaks iga hääl üle 3% kuni 5%-ni lisab 7921€. Iga mandaat alamkojas või Senatis toob parteile sisse 35 650€ ning iga mandaat regionaalses või Praha volikogus veel 9903€. |
|--------|---|---|--|

Proportsionaalsuse-võrdsuse skaalal jäävad esimesse otsa ehk proportsionaalsuse poolele Soome ning Portugal, kus otsetoetus parteiorganisatsioonile sõltub partei edukusest valimistel. Samuti jagatakse otsetoetust pigem proportsionaalsuspõhimõtte alusel Hollandis ja Sloveenias (võrdselt jaotatav summa on mõlemas riigis küllalt väike). Silmas tuleb pidada asjaolu, et valimiskünnis parlamenti pääsemiseks on nii Hollandis kui Soomes madal (kõik mandaadid jagatakse välja ringkondades) ning Portugalis piisab toetuse saamiseks vaid 50 000 hääle kogumisest, mis riigi valijaskonna suurus arvestades ei ole väga keeruline.

Seevastu võrdsuse elementi ja väiksemate parteide toetamist soosib Tšehhi süsteem. Saksamaa ja Holland arvestavad toetuse maksimiseks lisaks tavapärasele valimistulemusele ka liikmete arvu (Saksamaa puhul liikmemaksu kaudu).

Mitmes Euroopa riigis on parteiorganisatsiooni rahalise otsetoetuse kõrval kasutusel ka kampaaniakulude (osalise) katmise võimalus. Lähimatest riikidest on näiteks **Leedu** erakondadel õigus saada valimiskampaania kuludest kuni 25% riigilt tagasi, täpne summa otsustatakse riigieelarve koostamisel. **Portugal** on Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel kandideerinud parteinimekirjadel õigus kampaaniakulude katmisele. Õigus kulude katmisele tekib valimisnimekirjal juhul, kui nimekiri kandideerib vähemalt pooltele regionaalassambleede kohtadele ning saavutab neis ka esindatuse. Kampaaniakulusid kaetakse kogutud häälte alusel, kus iga hääl korrutatakse läbi koefitsiendiga, mille aluseks on riigi tunnipalga alammäär. **Sloveenias** makstavale kampaaniatoetusele on õigus parteidel või valimisnimekirjadel, kes saavutasid vähemalt ühe mandaadi parlamendis, kogusid vähemalt 6% häältest ühes ringkonnas või vähemalt 2% häältest riigis. Esimesel juhul on eraldi riigieelarvest 0,33€ ühe hääle kohta, teisel ja kolmandal juhul 0,17€ kogutud hääle kohta. **Tšehhis** kaetakse valimiskampaania kulusid nii parlamendi alamkoja kui Euroopa Parlamendi valimistel. Esimesel juhul saavad õiguse kulude katmiseks valimisnimekirjad, kes koguvad üle 1,5% häältest, kus iga kogutud hääl on väärt u 4€. Euroopa parlamendi valimiste puhul piisab vähemalt 1% häältest ning iga hääl on väärt u 1,20€. Valimiskulud, lisaks partei tegevustoetusele, kaetakse riigi poolt veel **Austrias, Kreekas** ja **Poolas**.

Riho Kangur
nõunik
tel 6643

Kasutatud allikad

- Group of States against Corruption (GRECO). Third Evaluation Round (2007). Evaluation and Compliance Reports. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp.
- Erakondade rahastamine Euroopa Liidu liikmesriikides: kokkuvõtte ECPRD päringust nr 1419, 2010.
- Piccio, Daniela Romée. Party Regulation in Europe: A Comparative Overview. Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No. 18, 2012.