

# Parlamendi roll strateegilises planeerimises

*Siiri Sillajõe*

*Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsi-osakonna asejuhataja*

Strateegiline planeerimine ei ole parlamendi põhiroll, kuid see ei tähenda, et ta selle valdkonnaga ei tegele.

Riigikogu Kantselei korraldas 2013. aasta maikuuks rahvusvahelise seminari „Pikaajaliste riigisisesete strateegiate arutamine ja heakskiitmine parlamentides – protseduurid ja praktika”. Arutelu keskmes olid strateegiadokumendid, milles kavandatakse riigi arengut pikema aja peale, näiteks arengukavad, poliitika põhisuunad ja -alused, strateegilised plaanid.

ECPRD (Euroopa parlamendiuuringute ja dokumendikeskus) koostöövõrgustiku raames aset leidnud seminaril osales üle 50 huvilise, kes esindasid 21 parlamendikoda. ECPRD loodi Euroopa Parlamentaarse Assamblee esimeeste algatusel 1977. aastal riikide parlamentide ametnike koostöö ja infovahetuse edendamiseks. Keskusest on kujunenud oluline infokanal, mille vahendusel koostatakse võrdlevuuringuid, korraldatakse parlamendiametnike seminare jpm. Aktiivse koostöövõrgu tegemistest võtab osa ligi 70 parlamendikoda.

Eelmisest Eestis korraldatud ECPRD seminarist, mis käsitles regulatiivsete mõjude hindamist seadusandluses, on möödunud enam kui 12 aastat. Selle aja jooksul on muutunud riikide ees seisvad probleemid ja muutunud on ka ECPRD ise. See ei ole aga vähendanud võrgustiku liikmete entusiasmi teadmisi vahetada ja üksteise kogemustest õppida. Pigem vastupidi, põletavaid teemasid ja praktilisi probleeme, mida kolleegidega üheskoos arutada, pakub elu iga päev.

## Parlamendid kohanevad muutuvate tingimustega

Kahepäevane seminar tõi parlamendiametnikud taas Tallinna, et kaasa mõelda parlamendi rolli üle strateegilises planeerimises. Miks valisime sellise mõneti spetsiifilise seminariteema? Esiteks on see seotud laiema diskussiooniga parlamendi rollist, millega seadusandja võiks ja peaks tegelema. Palju on räägitud, et parlamendi roll seadusandjana muutub – muutunud on seadusloome olemus ja üha olulisemaks saanud ka parlamendi teised funktsioonid. Eesti kui noore demokraatia näite varal võib öelda, et kätte on jõudnud stabiilse õigusloome aeg – eelnõusid jääb vähemaks ja see toob paratamatult kaasa seadusloome kui ühe põhifunktsiooni tähtsuse vähenemise parlamendi igapäevatoos.

Samal ajal on mitmed parlamendid pööranud tähelepanu uutele, seni vähem tähelepanu pälvinud ülesannetele. „Uutest” rollidest on pakutud parlamendile visioonide seadja, riigi arengu suunaja ja pikaajalistes strateegilistes plaanides aktiivse osaleja oma. Teisalt on märgitud, et parlamendil ei saa siin olla juhtroll – riigielu valdkondade strateegiline planeerimine on valitsuse ülesanne.

Seminaril uuriti, millist rolli mängivad parlamendid Euroopa riikides. Kas parlamendi roll on tõstatada strateegilisi teemasid, juhtida tähelepanu, diskuteerida, võtta teadmiseks või midagi enam? Arutleti, kuidas on parlamendi roll ajas muutunud ning milline see võiks olla.

Üksikasjalik pilk heideti strateegiliste dokumentide kavandamise ja koostamise etapile. Püüti leida vastuseid järgmistele praktilistele küsimustele. Kuidas strateegiaid parlamentides menetletakse ning milline on -selles -protsessis täiskogu ja komisjonide roll? Kuidas toimub parlamentaarne järelevalve ja kontroll strateegiate elluviimise üle? Kui parlamendi roll strateegiate menetlemisel suureneb, millised peaksid siis olema parlamendi administratsiooni vahendid ja milline peaks olema tema pädevus.

Aasta algul korraldati ECPRD liikmesriikide seas küsitlus, millele vastas peaaegu 30 parlamendikoda. Küsitluse tulemusi tutvustati üldistatud kujul seminarittekannete kaudu. Tulemuste põhjal võib (riigi arengu suunamise funktsiooni tähtsustamise seisukohast) jagada parlamendid kahte rühma.

Esiteks sellised, kuhu kuulub nii traditsioonilisi „vanu” Lääne-Euroopa (Austria, Prantsusmaa, Itaalia) kui ka uuemaid, väiksema demokraatiakogemusega rahvaesindusi (Poola, Tšehhi). Need parlamendid näevad oma rolli peamiselt klassikaliste parlamendi ülesannete tõhusas täitmisel, uute ja täiendavate funktsioonide täitmisega tegeldakse nii palju kui vaja ja nii vähe kui võimalik.

Teiseks parlamendid, kes on võtnud poliitika kavandamise strateegilise planeerimise ja strateegiliste arengukavade arutamise teel oma oluliseks lisäülesandeks, osaledes strateegiate menetlemisel peamiselt nende kinnitajana või tehes nende üle järelevalvet. Siia kuuluvad näiteks Soome, Leedu, Läti, Ungari, Portugal ja mitmed Balkani riigid (Horvaatia ja Sloveenia). Rahvaesindused võivad olla strateegiate aruteluaareneid ja elluviimise järelevalve teostajad, kuid strateegiliste kavade väljatöötamine on peamiselt valitsuste ülesanne. Parlamendi saadikuid või komisjoni võib kaasata kavade väljatöötamise töörühma (nt Saksamaa, Kreeka, Sloveenia), parlamendi roll võib piirduda ka ainult informatsiooni ärakuulamisega.

Küsitluse tulemuste alusel võib väita, et parlamentides arutatakse pikaajalisi strateegiaid ja poliitika aluseid parlamendi plenaaristungitel, lühiajalisi poliitilisi tegevusplaanide aga valdkondlikes komisjonides. Vähesed parlamendid (Leedu, Portugal) võtavad strateegilisi dokumente vastu seadusega, enamik kiidab need heaks oma otsusega.

## Oluline on parlamendi järelevalve

Küll on parlamentidel oluline roll strateegiate elluviimise järelevalves. Peaaegu kõik küsitlusele vastanud parlamendid märkisid, et valitsusel on kohustus raporteerida rahvaesindusele, kuidas strateegiad on ellu viidud: ligikaudu pooled riigid teevad seda regulaarselt (Taani, Soome, Saksamaa, Läti, Leedu), teised parlamendi või mõne tema organi nõudmisel (Belgia, Horvaatia, Portugal, Poola). Kohustus on üldjuhul sätestatud seadusega, teatud juhtudel on see strateegiadokumendis kirjas.

Küsitluse tulemuste järgi võib tuua välja neli mudelit, kuidas strateegiate rakendamise järelevalve parlamentides toimib. Esiteks, valitsus esitab eduraporti asjaomasele komisjonile, kes arutab seda oma istungil ja võib otsustada, kas teema tõstatatakse poliitilise debati vormis plenaaristungil (nt Soome Eduskunta tulevikukomisjon). Teiseks, järelevalve piirub aruteluga parlamendikomisjoni istungil, ettepanekud saadetakse valitsusele. Kolmandaks peetakse eraldi debatt parlamendi täiskogus, ettekande peab vastutav minister ja saadikud võivad esitada küsimusi. Otsust üldjuhul (v.a mõned erandid) vastu ei võeta. Neljandaks, järelevalvet tehakse traditsiooniliste parlamentaarsete kontrollimehhanismide (infotund, suulised ja kirjalikud küsimused) kaudu. Eeltoodule lisaks esineb ka kombineeritud mudeleid.

Seminari kokkuvõtvast vestlusringis tõdesid mitmed osalejad, et strateegilise planeerimise kontseptsioon ei ole parlamentidele omane. Süvitsi vaadates näib küsimus olevat pigem strateegilise planeerimise mõiste kitsas määratlemises, mis on siiani üldlevinud. Tegelikult mõtlevad ja tegutsevad kõik parlamendid ühel või teisel moel strateegiliselt, näiteks kui võtta arvesse riigieelarve protsessi või pikaajalist mõju omava seaduse menetlust. Parlamendid ei määratle üldjuhul oma tööd strateegilise planeerimisena, kuid see ei tähenda, et nad sellega ei tegele.

Tõsi, riikide parlamendid kasutavad erinevaid mudeleid – kas tuginevad või ei tugine kindlaks määratud protseduuridele, on loonud spetsiaalse komisjoni (Soome Eduskunta mõttekojajalaadne tulevikukomisjon või Läti Seimi tuleviku arendamise alamkomisjon), kaasavad protsessi parlamendi organeid vm institutsioone.

Valitsuse ja parlamendi suhe näib strateegilise planeerimise valdkonnas olevat orienteeritud enam koostööle kui konkurentsile. Rõhutati, et pikaajaline planeerimine muutub tühjaks tööks, kui pole stabiilset valitsust, kes tegutseks vähemalt oma 4–5-aastase ametiaja lõpuni. Kõnealune arutelu andis strateegilise planeerimise kontseptsioonile uue, laiema tähenduse, mida saab kasutada parlamendi protseduuride kontekstis.

Täiendavat infot seminari ettekannete jm materjalide kohta on võimalik saada Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna vahendusel.