

## Eesti kogemus erakondade rahastamisel

Sven Mikser (RiTo 4), Riigikogu liige, Keskerakond

**Arutelu parteide rahastamise reguleerimise üle on kestnud Eestis peaaegu kogu taastatud iseseisvuse aja. Liigutakse ühes suunas, püüdes lahutada parteide ja parlamendi tegevust poolanonüümsete annetajate majandushuvidest ning suurendada riigieelarvevahendite osakaalu poliitilises protsessis.**

Poliitiliste parteide finantseerimisega kaasnevad probleemid ja skandaalid ei ole tänapäeva poliitikas uus nähtus. Juba 1920. aastail, pool sajandit enne Eestiski suhteliselt hästi tuntud *Watergate*'i skandaali, süüdistati toonast Briti liberaalset peaministrit David Lloyd George'i selles, et ta olevat teinud partei heldemaile sponsoreile msg poliitilist meehead ja jaganud ametiposte. Hilisemal kümnendeil on sellelaadsed süüdistused muutunud igapäevaseks ning seetõttu on püütud vastavat valdkonda seadusandlikult reguleerida. Erakondade rahastamisel on mitu aspekti, millele on suurema või väiksema eduga võimalik kehtestada reegleid ja piire. Reeglid võivad puudutada nii raha kogumise allikaid, raha kasutuse viise kui ka erakondadepoolseid piiranguid.

26. märtsil 1994 toimus Keskerakonna algatusel esimene Eesti erakondade liidrite tippkohtumine, kus ühe olulise teemana oli kõne all erakondade finantseerimine. Kohtumisel osales 14 erakonda, neist 11 olid esindatud esimeestega. Sellest ja järgnevaist kohtumistest sai alguse sisuline diskussioon parlamentaarse demokraatia olulise teemavaldkonna seadusandlikuks reguleerimiseks.

Eesti taasiseseisvuse kümneaastase ajaloo jooksul on parteide finantseerimine tõusnud avalikkuse huviorbiiti eeskätt vahetult enne ja pärast valimisi. Ühest küljest on see loomulik, sest just valimised ja nende tagajärjel toimuda võivad poliitilise võimu muudatused meelitavad erakondade ligi mõjukaid rahastajaid ning loovad nii võimalusi väärarvitusteks ja korrupsiooniks. Teisalt on erakonnastumine jõudnud Eestis faasi, kus vähemasti suuremate parteide funktsioneerimine on ka valimistevahelisel perioodil võrdlemisi kulukas ning seda tegevust finantseeritakse msg allikaist.

On iseloomulik, et parteide rahastamise ümber käiva dispuudi objekt Eestis on valdavalt mitte raha kasutamine, vaid selle kogumisega seonduv. Seetõttu jätan ka käesolevas artiklis vaatluse alt kõrvale selle, mida parteid oma kasutuses olevate finantsidega teevad, ja vaatlen eelkõige seda, kust finantsid tulevad.

### Raha päritolu

Erakonnaseaduse järgi võib erakonna vara pärineda laias laastus kuuest allikast: liikme- ja sisseastumismaksudest, mitteanonüümseist annetustest, päranduseks saadud varast, riigieelarvelistest eraldistest, krediidasutustes hoitavaist hoiustest ja erakonna enda majandustegevusest, kusjuures seesama seadus seab majandustegevusele üsna ranged piirid. Nimelt ei ole lubatud erakondadel osaleda äriühinguis ning majandustegevus peab

piirduma pms erakonna tegevuse ja selle tutvustamisega seonduva kirjastustegevusega ning erakonna sümboolikat kandvate pisiesemete müügiga.

Vastavalt erakonnaseaduse § 124 lõikele 7 avaldatakse erakonna juhatuse kinnitatud majandustegevuse aruanne koos lisadega Riigi Teataja Lisas. Paraku ei ole seni ilmunud ühegi erakonna aruannet 2000. aasta kohta. 1999. aasta kohta, mil toimusid nii Riigikogu kui kohalike omavalitsuste volikogude valimised, on tänaseks aruande avaldanud üksnes iseseisva erakonnana eksisteerimise lõpetanud Maaliit.

Et mõista Eesti erakonnamaastikku ja parteide rahastamise korra iseärasusi, tuleb tingimata teada mõningaid seiku Eesti poliitilise maastiku korrastamise ja erakonnastumise ajaloost.

Tähtis rajajoon erakonnastumise teel oli erakonnaseaduse vastuvõtmine ja selle jõustumine. 1994. aastani puudus Eestis omaette erakondade tegevust reguleeriv seadus. 11. mail 1994 vastu võetud erakonnaseadus sätestab, et erakonnana registreerimiseks peab parteil olema vähemalt 1000 liiget. Kuna enamik tollal juba asutatud parteisid selle lävepakuni ei küündinud, tehti seaduse rakendussätetega mööndus, mille järgi kuni 1995. aasta kevadel toimunud VIII Riigikogu valimiseni võis erakonda asutada ja registreerida juhul, kui sel oli vähemalt 200 liiget. Peale selle said olemasolevad ning vähem kui tuhande liikmega erakonnad liikmete arvu suurendamiseks ja erakondade ümberregistreerimiseks aega 1998. aastani.

Teine tähtis seadusemuudatus, mis kiirendas erakonnastumise protsessi, oli 1998. aasta 17. novembril Keskerakonna algatusel vastu võetud Riigikogu valimise seaduse muudatus, mis keelustas valimisliitude osalemise parlamendivalimistel ning sätestas, et alates IX Riigikogu valimistest saavad oma nimekirjadega valimistel osaleda ainult registreeritud erakonnad.

**TABEL 1. ERALDISED ERAKONDADELE RIIGIEELARVEST**

	1996. a	1997. a	1998. a	1999. a	2000. a	2001. a
Rahvaerakond	297	594	784 159	1	2	3 366
Möödukad	030	059		14631	69416	337
Vabariiklaste ja Konservatiivide Rahvaerakond	247 525	495 050	653 465	122 525		
Eesti Koonderakond	891 090	1 78278	2 35274	852 772	1 10965	1 386 139
Eesti Maaliit	445 545	891 089	1 17637	220 545		

Eestimaa Rahvaliit (aastani 1999 EME)	297 030	594 059	784159	558 712	1 10965	1 386 139
Eesti Pensionäride ja Perede Erakond	297 030	594 059	784 159	147 029		
Põllumeeste Kogu	99 010	198 020	261 387	49 010		
Eesti Keskerakond	792 080	1 58458	2 09189	2 03812	4 43761	5 544 554
Isamaaliit	396 040	792 079	1 045 544	1 25454	2 85211	3 564 356
Eestimaa Ühendatud Rahvapartei	198 020	396 040	522 772	450 891	950 970	1 188 119
Vene Erakond Eestis	99 010	198 020	261 387	49 010		
Eesti Reformierakond	940 590	1 881 189	2 483 168	1 52409	2 85212	3 564 356
KOKKU	5 000 000	10 00000	13 20000	8 41500	16 00800	20 00000

Vastavalt erakonnaseaduse §126 lõikele 1 on Riigikogus esindatud erakonnal õigus eraldistele riigieelarvest. Eraldise suurus on proportsionaalne Riigikogu valimistel saadud kohtade arvuga. Kuigi erakonnaseadus võeti vastu juba 1994. aastal, eraldati parlamendiparteidele riigieelarvest raha esmakordselt alles 1996. aastal, mil 5 miljonit krooni jagati 12 parlamendis esindatud erakonna vahel. Suurim üksikeraldis – 940 590 krooni – läks Reformierakonnale, väikseimad – à 99 010 krooni – Vene Erakonnale Eestis ja Põllumeeste Kogule (tabel 1).

Väärrib märkimist, et VIII Riigikogu tööperioodi jooksul riigieelarvest eraldisi saanud 12 parteid pääsesid parlamenti seitsme valimisnimekirja kaudu. Nt Koonderakonna ja Maarahva Ühenduse valimisnimekirjast jõudis Riigikogusse viie erakonna liikmeid – 19 töid riigi raha Koonderakonna, 9 Maaliidu, 6 Eesti Maarahva Erakonna, 6 Eesti Pensionäride ja Perede Liidu ning 2 Põllumeeste Kogu pangaarvele. Ka valimisnimekirjas "Meie Kodu on Eestimaa" pääses parlamenti kahe partei liikmeid – neli Eestimaa Ühendatud Rahvaparteist ja kaks Vene Erakonnast Eestis. Ehkki VIII Riigikogu tegevuse lõpuks oli mitu saadikut oma erakondlikku kuulumist muutnud ega kuulunud ühegi fraktsiooni koosseisu, jäid rahastamise proportsioonid samaks kuni IX Riigikogu valimiseni. Sel perioodil põhjustasid vaidlusi erakonnaseaduse § 126 lõike 2 eri tõlgendused. See lõige sätestab, et erakonna jagunemisel jaotatakse eraldis selliste jagunemisel tekkinud erakondade vahel, mille liikmeiks tunnistavad end jaguneva erakonna esindajad Riigikogus. Oli ju VIII Riigikogu lõpuks selle

liikmeskonnas ka selliste erakondade liikmeid, mida valimiste ajal 1995. aasta kevadel veel ei eksisteerinudki.

Lähtudes eespool mainitud muudatusest, mis viidi Riigikogu valimise seadusesse 17. novembril 1998, kandideerisid IX Riigikogu valimistel üksnes registreeritud erakondade kandidaatide nimekirjad, neist seitse ületas nõutava viieprotsendilise valimiskünnise. Ometi lubas ka muudetud valimisseadus kandideerida erakonna nimekirjas erakonda mittekuuluvail ja teistesse erakondadesse kuuluvail kandidaatidel. Nii valiti Koonderakonna nimekirjas IX Riigikogusse peale kolme koonderakondlase kaks Eesti Pensionäride ja Perede Erakonna ning kaks Maaliidu liiget, Eestimaa Ühendatud Rahvapartei nimekirjas jõudsid parlamenti kaks Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei liiget. Erakondade rahastamisel lähtutakse aastast 1999 põhimõttest, et riigieelarvelistele eraldistele kvalifitseeruvad vaid erakonnad, kes esinesid valimistel oma valimisnimekirjadega. Täiendava selguse huvides ja Riigikogu liigse killustumise vältimiseks täiendati vahetult enne IX Riigikogu valimisi, 17. veebruaril 1999 Riigikogu kodukorraseadust sättega, mis lubas pärast valimisi ühes nimekirjas Riigikogusse valitud saadikuist moodustada ainult ühe fraktsiooni, mis kannab selle nimekirja esitanud erakonna nime.

### **Eraisikutest ja ettevõtetest annetajad**

Arusaadavalt pälvib enim tähelepanu rahastamise see osa, mis puudutab eraisikutest ja ettevõtetest annetajaid, sest tegemist võib olla võrdlemisi suurte summadega ning just nende tõelist päritolu on mõnikord keeruline tuvastada. Kuna annetajate rahad täidavad parteikassat valimiste finantseerimise puhul märksa kopsakamate summadega kui riigieelarve, on viimaseil aastail tõsiselt arutletud, kas era- ja ettevõtlusraha kasutamist poliitilistes kampaaniates piirata või sootuks keelata. Paraku nõuaks niisugune radikaalne samm riikliku rahastamismudeli täiendamist ja riigieelarvest erakondade tegevuse toetamise olulist kasvatamist. Siiski on mitu poliitikut, sh justiitsminister Märt Rask, väljendanud seisukohta, et selguse ja läbipaistvuse huvides tuleks erakondade rahastamine täielikult üle viia riigieelarvelistele vahenditele.

Vastavalt erakonnaseaduse § 124 lõikele 3 esitavad erakonnad iga kvartali alguses mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrile täieliku aruande erakonnale eelmise kvartali jooksul laekunud vahendite kohta. Aruandes peavad kajastuma ka erakonnale tehtud ettevõtete annetused. 2000. aasta IV kvartalis deklareerisid ettevõtete annetusi vaid Isamaaliit, keda toetas neli ettevõtet ühtekokku 375 000 krooniga, ja Rahvaerakond Mõõdukad, kes oli saanud ühe 50 000-kroonise annetuse. Suuremaist parlamendierakondadest ei deklareerinud ainsatki ettevõtete tehtud annetust Reformierakond, Keskerakond ega Rahvaliit.

Märksa olulisem on eraisikutest ja ettevõtetest annetajate osatähtsus valimiste rahastamisel. Vastavalt erakonnaseaduse §125 lõikele 2 esitavad valimistel osalenud erakonnad Vabariigi Valimiskomisjonile ühe kuu jooksul, arvates valimiste toimumisest, aruande tehtud kulutuste ja kasutatud vahendite päritolu kohta rahandusministri poolt kehtestatud vormis. Vahendite päritolu osas kuuluvad deklareerimisele riigieelarvelised vahendid, rahalised annetused, mitterahalised kingitused, tegevustoetus (nt korjandused kampaaniaüritustel),

liikmemaksust laekunud vahendid, tulud erakonna varalt, majandustegevusest ja sihtasutustelt ning muud tulud (nt valimiskampaania kulude katteks võetud laened). Samas on aruandluse vorm muudetud nii keerukaks, et peaaegu iga erakond tõlgendab nõudeid kulude ja tulude liigendamise kohta erinevalt ning ka aruandlusega tutvuda soovija jaoks tekitab see vähemalt sama palju küsimusi kui vastuseid.

1999. aasta Riigikogu valimistel ületas kaheteistkümnest oma valimisnimekirjaga osalenud erakonnast viieprotsendilise valimiskünnise seitse. Vaadates parlamenti pääsenud erakondade aruandeid valimiskampaanias kasutatud raha päritolu kohta (tabel 2), torkab silma, et suurem osa sissetulekuist pärineb kolmest allikast – riigieelarvelistest eraldistest, rahalistest annetustest ja mitterahalistest kingitustest. Muude sissetulekutena märgitakse enam laekumisi liikmemaksudest ja laene. Ühegi Riigikokku valitud erakonna aruanne ei sisaldanud tulusid varalt ega sihtasutustelt.

**TABEL 2. VALIMISKAMPAANIA VAHENDID 1999. AASTA RIIGIKOGU VALIMISTEL**

	Valimis- kampaania vahendid KOKKU	Riigieelarve vahendid	Annetused ja mitterahalised kingitused	Muud (liikmemaksud, tulud varalt jms)
Reformierakond	5 087 274	766 773	4 295 628	24 873
Keskerakond	6 973 913	900 000	5 821 013	252 900
Möödukad	3 618 238	834 724	2 118 514	665 000
Isamaaliit	4 017 229	300 143	3 505 226	211 860
Koonderakond	3 823 310	1 775 610	2 026 500	21 200
Rahvaliit	2 905 309	1 030 940	1 872 719	1 650
EÜRP	988 879	250 079	550 000	188 800

Tuleb märkida, et enamiku parteide puhul ületasid valimiskampaania deklareeritud kulud tulusid. Aruande esitamise ajal oli seitsmest parlamenti pääsenud erakonnast neljal – Reformierakonnal, Keskerakonnal, Isamaaliidul ja Eestimaa Ühendatud Rahvaparteil – tasumata valimiskampaania arveid.

Eraisikute ja ettevõtete annetused parteidele varieerusid mõnesajast kroonist mitme miljonini. Enim jutuainet andis Reformierakonnale 2 145 141–kroonise annetuse teinud R-Hoolduse OÜ, mille majandustegevusest ei olnud enne ega pärast valimisi suurt kuulda ning mis oli tõenäoliselt loodud spetsiaalselt valimisraha liigutamiseks. Peaaegu kõigile erakondadele oli tüüpiline, et valdav osa eraisikuist annetajaid olid erakondade endi liikmed

või nende nimekirjades kandideerivad inimesed. Eraannetajate puhul ei olnud haruldased ka 100 000 krooni ületavad annetused.

Et erakondade kampaaniaile tehtud kulutused on Eestis iga uue valimise puhul jõudsalt kasvanud, kõneldakse viimaseil aastail üha enam vajadusest kehtestada erakondade kampaaniakuludele ülempiir. Ühelt poolt seaks säärane muudatus senisest võrdsemasse olukorda suured parlamendierakonnad ja väiksemad nn uued üritajad, teisalt aitaks see kahandada võimuerakondade paratamatut eelist opositsiooniparteide ees eraisikutest ja ettevõtetest annetajate ligimeelitamisel.

### **Raha vaid riigieelarvest**

Kokkuvõtteks võib öelda, et arutelud parteide rahastamise reguleerimise üle on Eestis kestnud peaaegu kogu taastatud iseseisvuse aja. Liigutakse ühes suunas, püüdes üha enam lahutada parteide ja parlamendi tegevust poolanonüümsete annetajate majandushuvidest ning suurendada riigieelarve vahendite osakaalu poliitilises protsessis. Vaadates parteide konsolideerumise ja tugevnemise protsessi, kus enam kui kolmekümnest poliitilisest parteist 1990. aastate keskel on tänaseks järele jäänud neli–viis suurparteid ja teist samapalju väiksemaid, võib öelda, et oleme selles protsessis õigel teel. Olen veendunud, et edasi minnes tuleks Eestil kui väikeriigil parteipoliitikas era- ja ettevõtlusraha kasutamist veelgi piirata. Kindlasti nõuab see erakondadele riigieelarvest tunduvalt suuremaid eraldisi ning omaette lahendit väikeparteiadele, kes balansseerivad valimiskünnise piiril. Maksimumsja raha täiendav suunamine parteide arvetele on seadusandjale mõistagi valuline ja poliitiliselt tundlik küsimus, seetõttu tuleb enne iga reformi teha põhjalikku selgitustööd ja otsida konsensust erakondade vahel.

Kuniks aga era- ja ettevõtlusraha jääb poliitikasse – ja praeguses olukorras on vähemalt valimiskampania rahastamisel sellist raha tunduvalt rohkem kui riigieelarvest pärinevat raha –, oleks ilmselt otstarbekas reglementeerida kampaaniakulude ülempiir ning sätestada limiit ka sellele, kui suures ulatuses tohib üksikannetaja parteid toetada.

Sissetulekute ja kulutuste üle arvepidamine vajab ilmselt samuti täiustamist. Siin pole mõtet jalgratast leiutada, vaid tasub käia ühte jalga Euroopaga. Oluline on silmas pidada ka seda, et rahastamist puudutava aruandluse ülereglementeerimine võib anda äraspidise efekti, kus ettenähtud korda ei täideta või on aruandlus rohkete väheoluliste detailide tõttu raskesti jälgitav ja ebaülevaatlik.