

Parlamentide finantsautonoomia

Kai Priks (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Parlamentide autonoomia all mõeldakse nii organisatsioonilist, funktsionaalset, administratiivset kui ka finantsilist autonoomiat. Õiguslikult on parlamendi autonoomia printsiip sätestatud riigi konstitutsioonis. Eestis sätestab parlamendi sõltumatuse Eesti Vabariigi põhiseaduse § 4, mis näeb ette võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevuse korraldamisel.

Parlamendi eelarveprotsess

Parlamendi eelarve on enamasti riigieelarve osa ja seega kaasatud üldisesse riigieelarve protsessi. Eelarveprotsess hõlmab eelarve koostamise ja esitamise (algab 9–12 kuud enne eelarveaasta algust), parlamendis läbiarutamise ja vastuvõtmise (Eestis peab eelarve arutelu algama hiljemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust), täitmise (eelarveperioodi jooksul) ning aruande esitamise etapi (Eestis aruandeaastale järgneva aasta 1. juuniks). Ühe aasta eelarve protsess kestab kuni aruande kinnitamiseni parlamendis. Arvestades ajavahemikku, mille jooksul iga aasta eelarve on menetluses, tegelevad valitsusorganid üheaegselt kolme eelarvega: eelmise aasta eelarve täitmise kontrolliga, jooksva aasta eelarve täitmisega ja järgmise aasta eelarve kavandamisega.

Parlamendi eelarveprotsessis on täidesaatva võimu asutustega võrreldes mõned erinevused. Parlamendil peab oma sõltumatuse, tegevusvabaduse kindlustamiseks ja funktsioonide täitmiseks (seaduste vastuvõtmine, kontroll täidesaatva võimu tegevuse üle, välislepingute vastuvõtmine jne) olema piisavalt rahalisi vahendeid. Sõltumatuse saavutamiseks peab parlamendi finantsautonoomia peegelduma esiteks oma eelarve ettevalmistamises ja teiseks oma kulutuste revideerimises.

Euroopa Parlamendiuringute ja Dokumentikeskuse (ingl ECPRD: www.ecprd.org) võrdleva uuringu andmeil on 18 parlamendis eelarve sõltumatus sätestatud konstitutsiooniga ning 13-s seadusega (Van Rjin 2000).

Parlamendi eelarve ettevalmistamine

Eelarve ettevalmistamise protsess on riikide parlamentides erinev. Uuringu järgi on 2/3 parlamentidest oma eelarve koostamisel sõltumatud (nt Egiptus, Kanada, Kreeka, Norra, Portugal, Rootsi, Soome, Tšehhi). Parlamendi juhtorganid otsustavad ise kulude suuruse ja nende jaotuse. Siinjuures võidakse arvestada üldise riigieelarve kasvuga ja piirmääradega, kuid see pole kohustuslik. Ülejäänud kolmandiku parlamentide eelarvete koostamisel arvestatakse rahandusministeeriumi sekkumisega (Iirimaa, Küpros ja Türgi).

Mõnes parlamendis (nt Saksa Bundestag'is ja Ühendkuningriigi parlamendis) kehtib küll eelarve koostamisel täielik sõltumatus, ent eelarveprojekt esitatakse siiski rahandusministeeriumile ülevaatamiseks. Neis riikides ei vaidlusta valitsus tavakohaselt parlamendi koostatud eelarvet.

Tabel 1 Parlamendi eelarve koostamine ja hääletus

	ettevalmistamine	väline sekkumine	vastuvõtmine	esitamine	osa	seadus
Egiptus	juhatus		ei	parlament		jah
Eesti	rahandusminister, valitsus		parlament	rahandusminister, valitsus	jah	
Hispaania	admin.direktori büroo		juhatus	rahandusminister	jah	
Holland						
Alamkoda	juhatuse esimees ja aseesimehed	siseministerium	parlament		jah	
Ülemkoda	admin.direktor, juhatus	siseministerium	parlament		jah	
Horvaatia	administratsioon		parlamendi esimees	rahandusminister	jah	
Iirimaa	administratsioon, parlament, alakomisjon	rahandusministerium, valitsus		rahandusministerium		
Itaalia (A, Ü)	kvestorite nõukogu*	ei				jah
Kanada						
Alamkoda	administratsioon	ei	juhatus			
Kreeka	administratsioon	ei	parlamendi spiiker		jah	
Küpros	parlament	administratsiooni direktori büroo				

Norra		ei	juhatus	valitsus	jah
Portugal	administratsiooni direktori büroo	ei		valitsus	jah
Prantsusmaa (A,Ü)		ei		rahandusminister	jah
Rootsi		ei	juhatus		jah
Soome		ei	parlamendi komisjon	rahandusminister	jah
Suurbritannia					
Alamkoda		rahandusminister			
Ülemkoda		rahandusminister	rahandus ja admin. komisjon		
Taani	administratsioon				
Tšehhi Vabariik	juhatus	ei	eelarvekomisjon ning	jah	
Alamkoda			parlamendi täiskogu		
Türgi		läbirääkimised	parlamendi spiiker		

* Parlamendiliikmetest koosnev haldus- ja rahandusnõukogu

Allikas: Couderc 1998.

Eesti parlamendi eelarve koostamise, täitmise, täitmise arvestuse ja aruandluse alus on Riigieelarve seadus (RT I 1999, 55, 584; 92, 824); see koosneb üheksast peatükist ja sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra.

Kuna Riigikogu on põhiseaduslik institutsioon, kehtivad talle teatud erandid. Üks erand on riigieelarve seaduse § 10 lõike 3 järgi vabadus tegevuskulude kavandamisel mitte arvestada valitsuse poolt ette nähtud normide ja määradega. Samuti pole rahandusministril

eelarveprojekti läbivaatamisel õigust muuta või kustutada Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja Riigikohtu eelarveprojekti fikseeritud summasid.

Parlamendi eelarve kontroll

Enamiku parlamentide eelarveid kontrollib sõltumatu asutus, kuid nt 12 parlamendis tehakse üksnes sisekontrolli. Mõne riigi parlamendis (Egiptus, Šveits) on väline sõltumatu kontroll eelarve üle valikuline.

Järeldused:

- osa riikides väljendub parlamendi suveräänsus jõuliselt selles, et parlament kontrollib ise oma aruandeid ja ühelgi teisel ametivõimul pole lubatud tema rahaasjadesse sekkuda; suure autonoomiaga on nt Belgia, Kanada ja Prantsusmaa parlament;
- suhteliselt tugevat järelevalvet nii sisekontrolli kui välise sõltumatu kontrolli osas rakendavad nt Tšehhi, Ungari ja Rumeenia parlament.

Parlamendi eelarve juhtimine

Parlamendi eelarvejuhtimise protseduurid on riigiti väga erinevad. Kuid üldiselt võib välja tuua neli parlamendi eelarvejuhtimise süsteemi:

1. vastutab kantselei direktor või divisjoni juhataja (the Secretary General or Head of Division),
2. vastutab juhatuse esimees või parlamendi spiiker, kes teatud kohustused delegerib parlamenti teenindava kantselei direktorile või vastavale osakonnale (the President or Speaker),
3. vastutab juhatus või parlamendi komisjon, mida assisteerib kantselei direktor ja vastav osakond (the Bureau or a parliamentary committee),
4. vastutab nn parlamendiliikmeist koosnev haldus- ja rahandusnõukogu (the Questeurs), niisugusel nõukogul eristatakse riigiti omakorda kahte rolli:
 1. Belgia, Itaalia ja Prantsusmaa vastaval nõukogul on eelarvejuhtimises peaaegu ainuõiguslik roll, kuigi kõige tähtsate finantsotsuste puhul kaasatakse ka parlamendi juhatuse esimees ja juhatus. Administratsiooni direktori otsustamispädevuses on teatud piires "summadega mängimine";
 2. Aafrika riikide parlamentides vastutab juhatuse esimees/spiiker. Kvestorite ülesanne on kulude planeerimisel ettepanekute tegemine, maksete ülevaatamine.

Samas võib juhatuse esimees või spiiker delegerida teatud õigusi kvestoritele.

Kõigis parlamentides on eelarvejuhtimises kulude planeerimisel otsustava tähtsusega roll kantselei direktoril.

Parlamendi eelarve ja selle struktuur

Riigiti võib parlamendi eelarve kuluartiklite jaotuse erinevus olla tingitud isesugustest traditsioonidest.

Peamised kuluartiklid parlamentide eelarvetes on tähtsuse järjekorras järgmised:

1. töötasud, hüvitised ja pensionid,
2. majanduskulud (koosolekute ja publikatsioonide kulud, kontoritarbed),
3. toetused (parlamendi fraktsioonidele),
4. kulutused sisseseadele, hoonetele,
5. muud.

Võib teha üldistuse, et töötasud koos hüvitiste ja pensionidega moodustavad ca 60% (Itaalias, Soomes, Belgias, Horvaatias, Saksamaal, Hollandis), majanduskulud 20% (Austraalias, Kanadas, Saksamaal, Norras), toetused 10% (Soomes, Itaalias), investeringud 5% (Belgias, Kanadas, Taanis, Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias) ja muud kulud 5% parlamendi eelarvest.

Riigikogu eelarve koosneb Riigikogu ja Riigikogu Kantselei eelarvest. Riigikogu kategooria kuluartiklid on Riigikogu liikmete töötasud koos sotsiaalmaksuga ca 40% (eelmisel aastal), kulud hüvitistele 10% (esindus- ja majutuskulud, päevarahad), parlamendipensionid 12%, majandamiskulud 35%, riigi ostetavad tööd ja teenused 1%, rahvusvaheliste organisatsioonide liikmemaksud 2%. Riigikogu teenindava kantselei eelarve sisaldab personali töötasusid koos sotsiaalmaksuga 52%, majandamiskulusid 30%, infotehnoloogia kulusid 3%, investeringute raha 14% ning omatulude arvel tehtavaid kulusid.

Tabelis 2 on parlamentide eelarve põhjal näha, kuidas on väärtustatud parlamendi töö erinevais riikides. Kui palju kulutavad parlamendid ühe parlamendiliikme kohta? Kui palju läheb parlamendi töö maksma ühele elanikule? Mainitud riikidest on kõige väiksem eelarve parlamendiliikme kohta Eesti, Iirimaa ja Hispaania parlamendis. Elanikele läheb nende esindamine kõige vähem maksma Hispaanias, Hollandis, Suurbritannias, Saksamaal ja Eestis. Kõige kallimaks osutus parlamenditöö Luksemburgi, Rootsi, Austria ja Itaalia elanikule.

Tabel 2 Parlamentide eelarved (kroonides, aastal 2000)

	Eelarve parlamendiliikme kohta	Eelarve elaniku kohta
Austria	9 071 200	206,4
Belgia*	9 008 640	133
Eesti	1 389 118	97
Hispaania	3 393 880	56
Holland*	7 491 560	71

Iirimaa	2 299 080	140,7
Itaalia*	18 267 520	201
Kreeka	5 176 840	147
Luksemburg	4 504 320	660
Portugal*	5 786 800	135
Prantsusmaa*	11 933 320	118
Rootsi*	6 052 680	239,4
Saksamaa	11 589 240	94,6
Soome*	4 692 000	183
Suurbritannia	6 506 240	73,6
Taani	5 270 680	180

* 1999. a

Allikas: Comfort 2000.

Kokkuvõtteks

Parlamendi eelarve autonoomia on vajalik põhiseaduslike funktsioonide sõltumatu täitmise tagamiseks. Eelarve sõltumatus väljendub peamiselt eelarve ettevalmistamises ja kontrollis ning de jure tagatud konstitutsiooni või vastava seadusega. Vaatamata sellele, et enamikus riikides on parlamentide eelarve riigieelarve osa, domineerib parlamentide puhul eelarveline iseseisvus.

Kasutatud kirjandus

Comfort, A. (2000). Comparison of organisation and administrative arrangements in EU national parliaments. European Parliament, Budgetary Affairs Series.

Couderc, M. (1998). The administrative and financial autonomy of parliamentary assemblies. Association of Secretaries General of Parliaments. Moskva istung.

Kasemets, A., Priks, K. (1996). Parlamendi eelarveprotsess meil ja mujal. Riigikogu Kantselei, majandus- ja sotsiaalinfoosakonna raport nr 8.

Riigi Teataja I, 1999, 55, 584; 92, 824: Riigieelarve seadus.

Van Rjin, P. (2000). Budgetary systems and electronic voting machines. ECPRD.