

Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele

Marko Pomerants (RiTo 4), Lääne-Viru maavanem

Kohalike omavalitsuste investeeringute senise praktika kohta võib öelda, et seitsmeaastast investeeringutoetussüsteemi omavalitsustele iseloomustab pidev muutumine, vahendite killustamine, diskretsionaarne otsustamine, selgete kriteeriumide puudumine, vahepealseil aastail ka suur *lobby* osakaal ja viimasel kahel aastal tsentraliseerimine.

Kohalikud omavalitsused on saanud riigieelarvelisi investeeringutoetusi 1995. aastast. Selle seitsmeaastase perioodi võib riigieelarveaastate järgi jaotada kolmeks. Esiteks, aastad 1995–1997, mida iseloomustavad suuremas osas maakonnatasandil tehtud objektide määramise otsused (nn maakondlik investeeringuprogramm) ja väiksemal määral Vabariigi Valitsuse poolt riigieelarves määratud objektid. Teiseks, aastad 1998–1999, mida iseloomustab maakondlike investeeringute jätkumine, valitsuse määratud objektide arvu suurenemine ja Riigikogu parandus-, õigemini täiendusetepanekud objektide jaotuse kohta. Eriti võimsalt väljendub see 1999. aasta – järjekordse Riigikogu valimise aasta – eelarve puhul. Kolmandale perioodile, aastatele 2000–2001 on iseloomulik maakondliku investeeringuprogrammi kaotamine ning Riigikogu–poolsete muudatusettepanekute näol 2000. ja 2001. aasta riigieelarve seadusesse jõudnud investeeringutoetuse absoluutsummaline vähenemine, võrreldes kahe eelneva aastaga. 1998. ja 1999. aasta eelarves olid need summad pärast 1999. aasta lisaelarve vastuvõtmist vastavalt 60 ja 101,5 miljonit krooni, 2000. aastal ainult 30,1 miljonit ja 2001. aastal veidi üle 8 miljoni krooni. Minu arvates tuleb seda aega nimetada tsentraliseerimisperioodiks. 2002. aastal viimane periood jätkub.

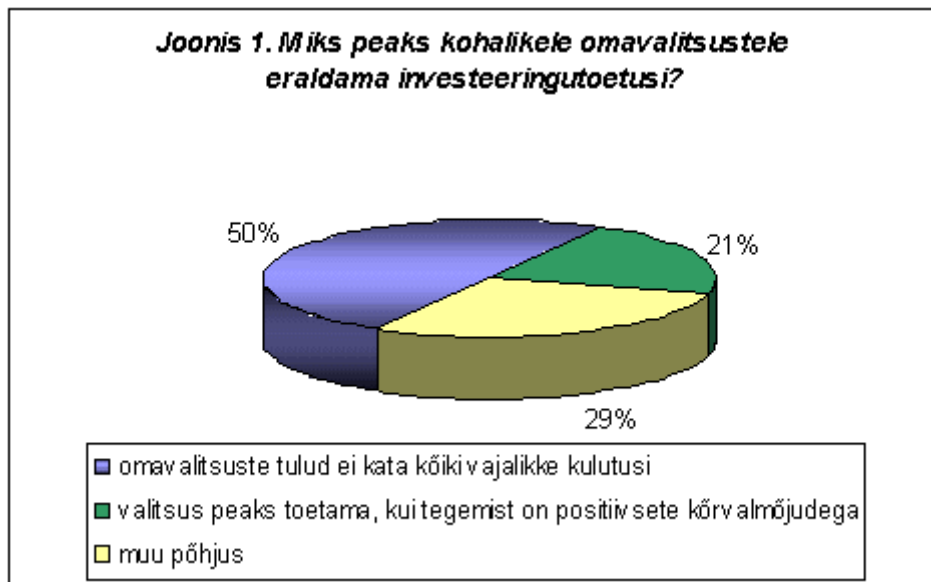
Teisalt võib need seitse aastat jaotada kaheks: maakondliku investeerimisprogrammi aegseks ja järgseks perioodiks. Kohalikud omavalitsused on saanud pidevalt raha ka keskkonnaministeeriumi eelarvest, kuid neid pole riigieelarve seaduse mõttes käsitletud mitte valla- ja linna eelarvete investeeringutena, vaid valitsemisala investeeringuna.

Kohalikel omavalitsustel on olnud võimalik investeeringutoetusi taotleda ka regionaalprogrammidest. Nt on hasartmängumaksu laekumisest finantseeritav regionaalne investeeringute programm mõeldud laste, perede, vanurite ja puudega inimestega seotud investeeringuprojektide toetamiseks. Sellest programmist saab toetust taotleda igasugune juriidiline isik, k.a omavalitsus. Kõige uuem investeeringuprogramm, mille valitsus kinnitas 2001. aastal, on mõisahoonetes asuvate üldharidus- ja kutsekoolide renoveerimise, nn mõisakoolide programm.

Süsteemi tuleb muuta

Poliitikauuringute Keskus PRAXIS viis 2001. aasta kevadel Riigikogu ja valitsuse liikmete, maavanemate ning kohalike omavalitsuste esindajate seas läbi arvamusuuringu "Kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste süsteem" (PRAXIS 2001). Kõik 79 uuringule vastanut leidsid, et kehtivat süsteemi tuleb muuta, ennekõike ressursside optimaalsema kasutamise huvides.

Miks üldse on kohalikele omavalitsustele vaja keskvalitsuse investeeringutoetusi? Peamisi põhjusi on kaks: tulude puudujääk ja vajadus arvestada positiivsete kõrvalmõjudega, kui investeeringuobjekti mõjuala on laiem omavalitsuse ja nt ka maakonna piiridest. Muu põhjusena märgiti PRAXIS–e uuringus valitsusepoolset regionaalarengu toetamise ja seetõttu infrastruktuuri investeerimise vajadust.



ALLIKAS: PRAXIS 2001.

Tänastel Eesti omavalitsustel on väga piiratud finantsiline iseseisvus ja seetõttu tuleks ennekõike välja töötada uus kohalike maksude süsteem (Kungla 1999, 32). Praegu eraldatakse kohalike omavalitsuste tulubaasi 56% üksikisikutulumaksust ning see kujutab endast jagatud maksu, mitte kohalikku maksu selle maksumäära muutmise võimalusega. Kohalike maksude osakaal moodustab omavalitsuste kogutuludest ligikaudu 1%. Vaatamata võimalikele muudatustele tulubaasi valdkonnas, jääb kohalikes eelarvetes valitsuse toetustele oluline roll.

Kas on üldse tähtis konkreetse objekti määramine toetuses?

Nüüdse Eesti praktika järgi saab nt mingi Eestimaa munitsipaalkool kolmsada tuhat krooni sihtotstarbega remondiks lausa seaduse tasemel, seda iga-aastase riigieelarve seaduse näol. Eestis kasutusel olevad investeeringutoetused on oma olemuselt ühekordsed piiritletud rahalised toetused (*close-ended lump-sum grant*). Kuigi teatud tunnuste järgi võiks Eestis kasutatavaid investeeringutoetusi liigitada ka nn osalus- ja vastavustoetusteks (*matching grants*), ei ole see minu arvates nii, sest tegelikkuses puuduvad ranged reeglid ja süsteemne lähenemine, et keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse vahelisi kohustusi täidetaks kogu objekti ehitusperioodi ajal ning sellele toetustüübile vastavalt.

Ühekordne nn *lump-sum*-toetus, millel on sihtotstarbega määratud kasutuspiirang, ei pruugi toetusesaaja omavalitsuse seisukohalt vaadatuna erineda toetusest, millel kasutuspiiranguid ei ole. Konkreetse määramise otstarbekus sõltub sellest, kas kohalik

omavalitsus paigutab oma vahendid sellelt eelarverealet mõneks muuks otstarbeks, kui ta on saanud toetuse. Toetuse kasutamise piirang on tähtis üksnes siis, kui omavalitsuse sellele valdkonnale planeeritud kulutused on väiksemad eraldatavast toetusest (Oates 1994, 138).

Sihotstarbeline toetus iseenesest ei garanteeri, et kulutused toetatavale valdkonnale selle toetuse võrra suurenevad (Fisher 1996, 216).

Tulenevalt viimati nimetatust ja teadmisest, et tegelik investeeringuvajadus on palju suurem kui reaalsed võimalused, ei peaks tänased sihtotstarbelised investeeringutoetused olema tingimata sihtotstarbelised.

Süsteemne lähenemine ja õige poliitika

Omavalitsuste toetustele võib läheneda süsteemselt. Kahese taksonoomia (Bahl, Linn 1992) järgi võib toetusfondi üldise suuruse määrata kindla kokkulepitud määraga mingist riiklikust maksust, nn *ad hoc*'i meetodil või keskvalitsuse osalemisega kindlate projektide kulutuste katmises. Selle toetusfondi jagamiseks on neli võimalust: toetusfondi moodustava kogutud maksu tekkekoha põhiselt, valemi järgi, projektipõhise lähenemise puhul projekti maksumuse osalise või täieliku katmise näol ja *ad hoc*'i meetodil. Tekkivat kaheksat toetusetüüpi saab rakendada ka investeeringutoetusteks vahendite eraldamisel. Omavalitsuste seisukohalt on oluline teada investeeringufondi iga-aastast suurust, eelistatud on kindlasti variant, kus (investeeringute) toetusfond moodustab kindlaksmääratud osa mõnest riiklikust maksust. Valitsusele on aga mugavam *ad hoc* lähenemine.

Tabel. Alternatiivsed võimalused investeeringutoetuste jaotamiseks

	(Investeeringute)toetusfondi suuruse määramise meetod		
Toetusfondi jagamine investeeringutoetusi saavate omavalitsuste vahel	Kindlaksmääratud osa mõnest riiklikust maksust	<i>ad hoc</i> otsus	Heakskiidetud kulutuste katmine
maksu tekkekoha põhiselt	A	MR*	MR
valemiga	B	F	MR
täielik või osaline kulutuste katmine	C	G	K
<i>ad hoc</i>	D	H	MR

* MR = mitterakendatav.

ALLIKAS: Bahl, Linn 1992.

Kuidas siis teha nn õiget poliitikat? Õige poliitika sõltub seatud eesmärkidest. Märksõnad on kontrollimehhanismid, tasakaalustamine, omavalitsuste kulutuste stimuleerimine, efektiivne

finantsplaneerimine, tulude vastavuse ja administratiivsete kulude küsimused. Kohalikele omavalitsustele ettenähtud riigitoetuste temaatika on olemuselt keeruline, sest pole olemas nn optimaalset toetuste struktuuri. Kõik sõltub sellest, kas võtta aluseks valitsuse või omavalitsuse seisukoht. Valitsuse poliitika ei pruugi olla parim omavalitsuste seisukohalt.

Keskvalitsuse poolelt vaadates ei paista esialgu ühtegi põhjust, mis oleks süsteemi muutmise aluseks. Investeeringutoetuste fondi suurus määratakse igal aastal oma nägemuse järgi. Otsustamine on toodud ministeeriumi ja Riigikogu tasemele, võimaldades poliitilist ressursside paigutust. Samal ajal on väikeprogrammid ja ressursside killustamine viinud selleni, et valitsusel puudub investeeringuobjektide riikliku toetuse tegelikust suurusest ülevaade. Ka kaasnevad eri programmide koordineerimisega kulutused ajas ja rahalistes vahendites. Peale selle peaks valitsus tegema jõupingutusi kaasamaks omavalitsuslike projektide finantseerimisse kohalikke vahendeid. Ehk ümberpöörduvalt, on õige väita, et valitsus peaks osalema nendes kohaliku omavalitsuse investeerimisprojektides, millel on positiivne kõrvaltoime ning mis on ületamas ühe omavalitsuse piire või vastavad mõne riikliku programmi eesmärkidele. Tegelikkuses peaks valitsusepoolse muudatuse põhiliseks argumendiks olema eelarveline detsentraliseerimine, sest ühiskondlik heaolu on kõrgeim, kui kohalike teenuste pakkumine lähtub kohalikest eelistustest. See seisukoht kajastub pidevalt ka majanduskirjanduses (Tibout 1961; Musgrave 1969; Oates 1972).

Fikseeritud piirsummaga vastavustoetus

Kohalike omavalitsuste seisukohalt pole ilmselt kahtlust, et investeeringusüsteemi tuleb muuta. Esimene ja peamine põhjus on seotud keskmise ja pikaajalise finantsplaneerimise võimaluste loomisega. Esimene oluline samm oleks riikliku investeeringufondi iga-aastase suuruse määramine mingi kindla printsiibi järgi, nt kindel protsent üksikisiku tulumaksust. Perspektiivne oleks siduda fondi suurus nt kogutava üksikisikutulumaksuga, sest siis tekiks maksu tekkekohapõhise jaotamise puhul ka omavalitsusel suurem huvi maksu laekumise vastu. Selline süsteem õigustaks ennast väiksemate renoveerimisprojektide korral. Tegemist võiks olla nt tingimusliku kindlasummalise (*lump-sum*) toetusega, mille ainus tingimus oleks investeering munitsipaalvarasse, objekti määramata. Suuremamahuliste projektide puhul saab kõne alla tulla fikseeritud piirsummaga vastavustoetus (*close-ended matching grant*).

Mida selline toetus endast kujutab? Lahtiseletatult tähendab see, et igale valitsuse eraldatud kroonile peab vastama määratud arv omavalitsuse kroone.

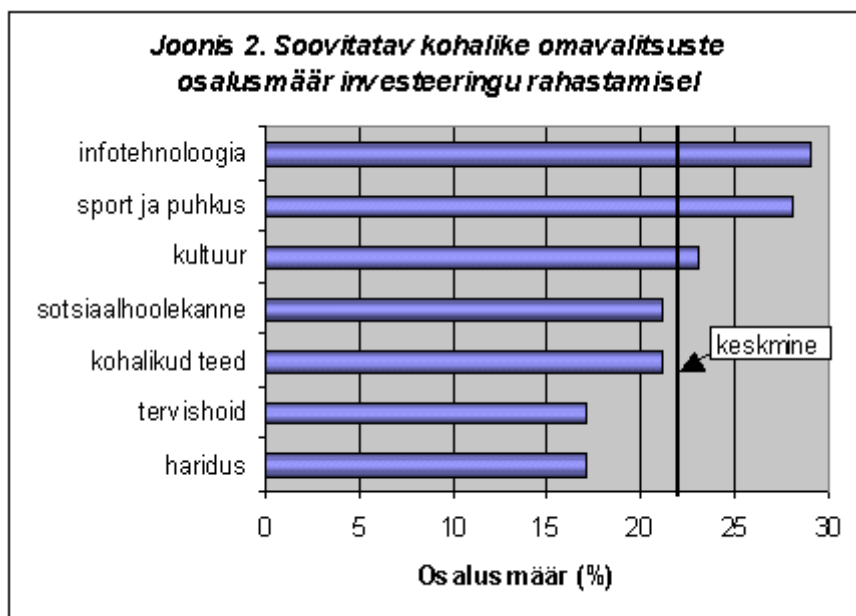
Selle toetustüübi näiteks on infotehnoloogiaalased toetused, mille Tiigrihüppe Sihtasutus eraldas omavalitsustele. Toetusi eraldati põhimõttel 1 : 1, ja seda mitte lubadustele tuginedes, vaid vastavalt omavalitsuste finantseeritud vahendite hulgale.

Eraldades investeeringutoetusi kohalikele omavalitsustele, peaks valitsus olema huvitatud objektile kulutama nii vähe kui võimalik, seetõttu omandab juba iseenesest tähtsuse kummagi poole osalusmäär. Mida suurem on omavalitsuse osalemiskohustus, seda ratsionaalsema lahenduse peaks ta leidma. Tulles tagasi positiivsete kõrvalmõjude juurde, võiks valitsusepoolse finantseerimisosa suurus lähtuda selle objekti omavalitsuse piire ületava mõju suuruselt.

Kui jätta välja vastvalminud Kihnu rahvamaja näide, on omavalitsustes ridamisi kultuuri- ja spordiobjekte, mille kasutajaskond ja sotsiaalse kasu saajate ring on oluliselt suurem konkreetse valla maksumaksjatest. Seega tuleks seda osa kuidagi määrata. See on raske ülesanne. Gramlich (1993, 231) arvab, et isegi väga umbmäärase arvutusega on võimalik parandada senist arusaama optimaalsest teenusehulgast ning sellised arvutused on tingimata õigustatud.

Innustamaks omavalitsusi ühistegevusele, on Ungari toetussüsteemis nt ühisinvesteeringute puhul täiendava abinõuna praktiseeritud 10-protsendilist preemiat (Bird, Ebel, Wallich 1995, 107).

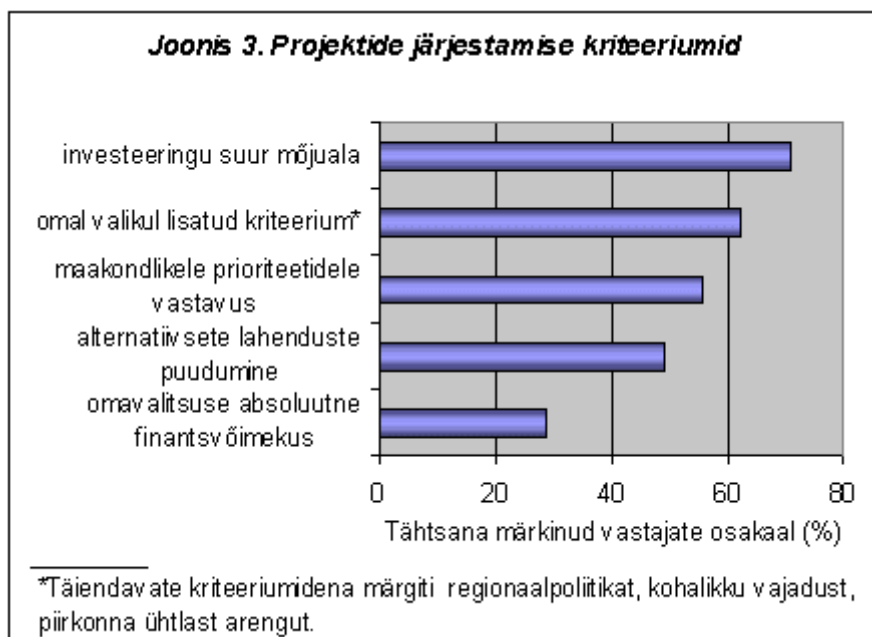
PRAXIS 2001 käigus uuriti ka arvamust omavalitsuste võimaliku osalusmäära kohta riiklike investeeringutoetuste puhul. Tulemused on näha joonisel 2.



ALLIKAS: PRAXIS 2001.

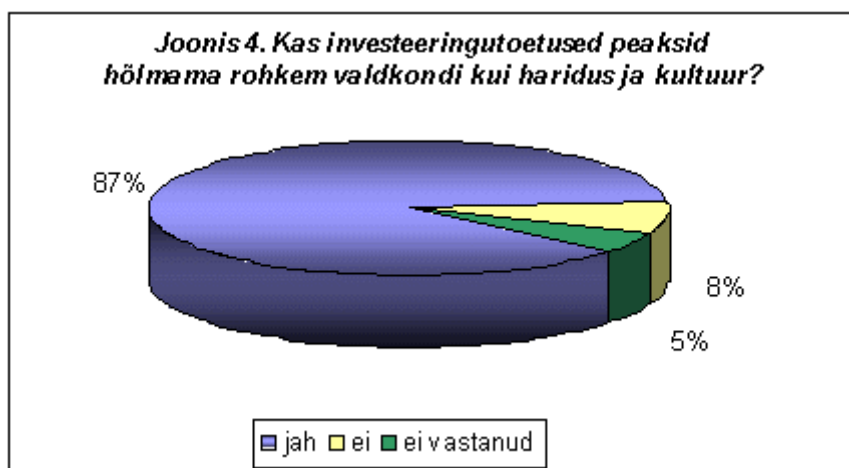
Peale võimalikult õige-õiglase osalusmäära on tähtis kehtestada miinimumstandardid ehituslike lahenduste ja nt ruutmeetrihinna osas (gümnaasiumi võimla maksumus Eesti eri paikades peaks olema küllalt lähedane). Kui soovitakse midagi uhkemat, siis seda oma rahakoti arvelt. Tarvis on parandada prioriteetide määramise, neist kinnipidamise ja rahastamise protsessi. PRAXIS-e uuringus osalenute arvates tähtsamad

investeeringuobjektide pingerea koostamise kriteeriumid on toodud joonisel 3.



Riiklikku investeeringute programmi (RIP) jõudnud objekti rahastamine peaks valitsusepoolse osa ulatuses olema omavalitsusele garanteeritud riigikohustusena. Tuleb eristada projekti heakskiitmise ja finantseerimise etappi. Arendamist vajab õige riigiosalusprotsendi määramine erineva finantsvõimega omavalitsuste ja eri valdkonna objektide puhul.

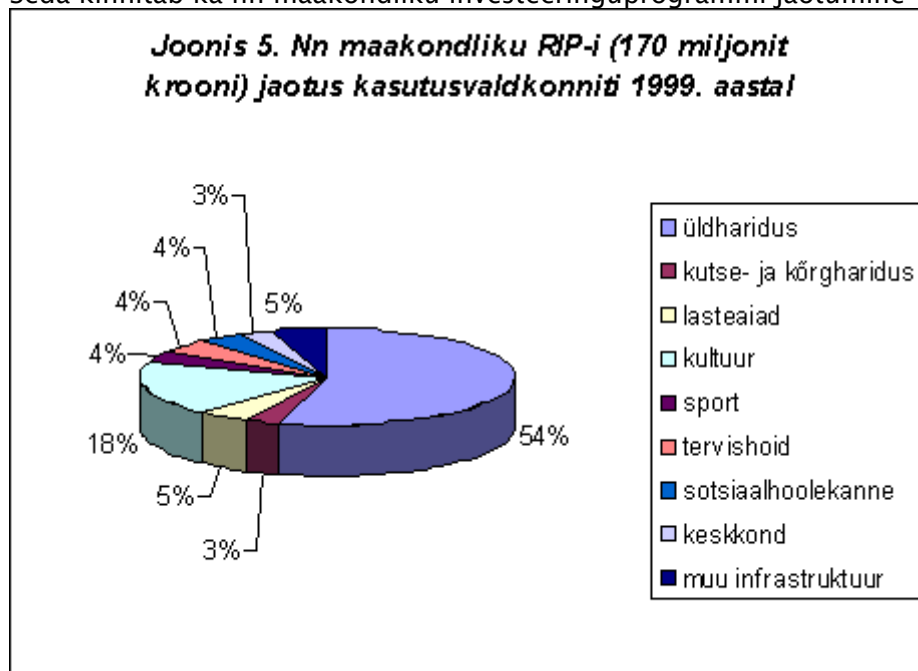
Lahendamist vajab küsimus, kas üldse peaks olema ministeeriumidevahelist fondijaotust? Kehtiva jaotamise vastu (viimastel aastatel ainult kultuur ja haridus) räägib vähemalt kaks argumenti: omavalitsuste kohustused, mis eeldavad ka investeeringuid, on laialdasemad kui kaks nimetatud valdkonda. Samal seisukohal olid PRAXIS-e uuringus osalenud.



ALLIKAS: PRAXIS 2001.

Sulev Mäeltsemehele tuginedes (Mäeltsemees 2000, 92–93) võib öelda, et vähemalt 11 kohalikku omavalitsust puudutavat seadust näevad ette ka investeeringuid.

Seda kinnitab ka nn maakondliku investeeringuprogrammi jaotumine 1999. aastal.



ALLIKAS: Pomerants 2001.

Teiseks muutusi toetavaks argumendiks on ebaselge objektijaotus haridusministeeriumi ja kultuuriministeeriumi vahel, ujulaid ja koolisportisaale võib leida nii ühe kui teise ministeeriumi valitsemisalas. Omaette küsimuseks jääb vajadus määrata fondi suurus projektipõhiste ja üldise investeeringutoetusfondi vahel, viimasele on muidugi alternatiiviks omavalitsuste omatulu osa kasv.

Võimalikud ohud

Võimaliku ohuna tuleb näha püüdu luua kitsa sihtotstarbega investeeringuprogramme, mis killustaksid vahendeid veelgi, nt koolisööklatega ja klassivalgustusega seonduv. Kokkuvõttes on tegemist suurte summadega ning sageli ainult renoveerimisprojekti osaga, mis kuulub mingi renoveeritava objekti koosseisu. Eiki Nestori sõnul (Karpa, Kalamees 2000, 3A) on koolisööklate renoveerimiseks vaja ligikaudu 200 miljonit krooni. 1999. aastaks esitasid 15 maavalitsust haridusministeeriumile taotluse renoveerida igast maakonnast viis prioriteetset haridusobjekti. 75 objekti kordategemiseks taotleti riigilt toetust 471 miljonit krooni. See on aga 10% Eestimaa koolimajadest (Pomerants 2001, 14)!

Peale killustamise on ohuks ka nende programmide vahenditeta jätmise eelarve menetlemise käigus. Uue programmi algatamine koos organisatsiooni ja toetusvahendiga peaks olema õigustatud üksnes juhul, kui selleks otstarbeks juba toimivat institutsiooni ei ole. Eestis ei tohiks tänapäeval olla jagajate puudust, küll on see õige jagatava osas. Soome 1993. aasta toetustereformi käigus tehti muudatus sihtotstarbelistelt vastavustoetustelt üldisemat tüüpi mittevastavustoetuste suunas. Muudatuse põhjustest on esile toodud fakt, et üldtüüpi toetused on enam kaitstud huvigruppide *lobby*-tegevuse eest (Oulasvirta 1997, 400). Kui

aga Riigikogu liikmeil kaob selline *lobby*-võimalus, tekib oht, et neil kaob huvi ka kohalike investeringute osakaalu tõstmise vastu riigieelarves.

Kas peab ära ootama haldusterritoriaalse reformi? PRAXIS–e küsitlusele vastanuist 76% ei pidanud seda vajalikuks. Suuremas osas tuleb sellega nõustuda. Protseduure, mis on seotud standardite kehtestamise, investeringutoetuste taotlemise ja heakskiidu korra parandamisega, on võimalik alustada juba nüüd. Kuid tasub arvestada vähemalt üht nüanssi. Minnes üle nt tabelis käsitletud A tüüpi toetustele, võib sotsiaalse õigluse aspektist saavutada hea tulemuse. Kuid arvestades omavalitsuste arvu ja tegelikke ressursse suurusjärgus 4–5% kohapeal tekkivast üksikisiku tulumaksust (vastab ligilähedaselt viimaseil aastail valitsuse planeeritud kohalike omavalitsuste investeringutoetuste fondi suurusele), saaksid väiksemad omavalitsused 100–200 tuhat krooni, mille puhul renoveerimisest rääkida pole mõtet.

Kasutatud kirjandus

Bahl, R. W., Linn, J. F. (1992). Urban Public Finance in Developing Countries. New York: Oxford University Press, World Bank.

Bird, R. M., Ebel, R. D., Wallich, Chr. I. (eds) (1995). Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental Finance in Transition Economies. Washington, D.C.: World Bank.

Fisher, R. C. (1996). State and Local Public Finance. Boston: Irwin Press.

Gramlich, E. M. (1993). A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. – National Tax Journal, 46(2), 229–235.

Karpa, K., Kalamees, K. (2000). Koolisööklate eurotasemele viimiseks kulub 200 miljonit. – Eesti Päevaleht, 7. dets.

Kungla, T. (1999). Fiscal Decentralization in Estonia. – Discussion Papers, No13. Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Arktisz Studio.

Musgrave, R. A. (1969). Theories of Fiscal Federalism. – Public Finance, 24(4), 521–532.

Mäeltsemees, S. (2000). Local Government in Estonia. – Decentralization: Experiments and Reforms, ed T. Horváth. Budapest: OSI/LGI.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E. (1994). Federalism and Government Finance. – Modern Public Finance, eds J. M. Quigley and E. Smolensky. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.

Oulasvirta, L. (1997). Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants. – Public Choice, 91, 397–416, Kluwer Academic Publishers.

Pomerants, M. (2001). Intergovernmental Investment Grants: Practice, Theory and Possibilities, the Case of Estonia. Thesis in Partial Fulfillment of the Requirements for the Master of Public Administration Degree. Tartu University.

PRAXIS (2001). Arvamusuuring "Kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste süsteem". Poliitikauuringute Keskus PRAXIS. <http://www.praxis.ee/>

Tibout, Ch. M. (1961). An Economic Theory of Fiscal Decentralization in Public Finance: Needs, Sources and Utilization. Princeton, New Jersey: Princeton University Press