

Kohalikud omavalitsused ja riiklikud investeeringud

Viola Soiver (RiTo 9), Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna avaliku juhtimise assistent

Omaavalitsuste suhtumine riiklike investeeringute programmis 2000. aastal tehtud muudatusesse on enamjaolt negatiivne, eriti nende hulgas, kes investeerivad oma arengukava alusel.

Pikaajalised plaanid peavad võimaldama tänaste ressursside kasutamisest suurimat kasu (Wooldridge *et al* 2001, 91). Eesti omavalitsustele on üks selliseid võimalusi riiklik investeeringute programm (RIP). Käesoleva artikli eesmärk on vaadelda omavalitsuste suhtumise muutumist pärast 2000. aasta "Riiklike investeeringute programmi koostamise korra" (edaspidi *RIP-i 2000. aasta määruse*) jõustumist.

Empiiriliseks uuringuks kasutasin Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakonna poolt 2002. aasta detsembrist 2003. aasta jaanuarini tehtud kohaliku demokraatia indikaatorite uuringut (edaspidi *LGS 2002*). Uuringus esitati kuus väidet RIP-i uue määrusega toimunud muudatuse sisuliste aspektide kohta ning omavalitsuse tippametnikud pidid andma muudatusele oma hinnangu.

Uuringu tegemiseks koostatud valimi valiidsust kontrollides selgus, et näiteks suuremad vallad ja keskmise suurusega linnad (5000–9999 elanikku) on valimis üleesindatud (4%). Sama saab öelda ka suurte linnade (üle 100 000 elanikku) kohta (1,9%). Toodud populatsiooni erinevused ei ole suured, seetõttu saame uuringus toodud järeldusi üldistada kõigile Eesti omavalitsustele.

RIP-i eelnõu on alati koostanud rahandusministeerium (riiklike investeeringute programmi koostamise kord 1996 § 3 lõige 2 ja 2000 § 3 lõige 1), kuid 1996. aasta määrus lubas ka maavalitsustel kokku koguda kohalike omavalitsuste taotlused, panna need piirkondlikult ja valdkonnaüleselt pingeritta ning edastada rahandusministeeriumile (1996 § 20). Uue korra järgi esitasid kohalikud omavalitsused endiselt oma taotlused maavalitsusele, kes need valdkonnasiseselt pingeritta seadis ning vastava valdkonna ministeeriumile edastas (§ 3 lõige 1). Projektide mitmekordne pingeritta seadmine suurendas lobitegemise võimalusi nii maavalitsuste esitatud pingereaga manipuleerimise kui ka uute objektide pingeritta seadmise osas. Seda on võimalik kontrollida pingeridade võrdlemise teel.

Edaspidi suurenes poole võrra omafinantseeringu määr ning täpsustus, millistest allikatest seda tuleb katta. RIP-i 1996. aasta määruse kohaselt pidid vahendid olema riigieelarvevälised ning omafinantseeringu osakaal 10% (§ 20), 2000. aastal vastu võetud RIP-i määrusega suurenes omafinantseering 20%-ni. Vasturääkivust määruses tekitab asjaolu, et RIP-i 2000. aasta määrus loetleb kuus võimalikku kaasfinantseeringu allikat (§ 7), samal ajal tuleb kohaliku omavalitsuse omafinantseering katta omavalitsuse enda vahenditest (§ 9).

Keda muudatused mõjutasid?

Millised omavalitsused saavad toetusi? Kas omavalitsuste tegevuses on olnud pärast uue määruse jõustumist muudatusi?

2000. aastat iseloomustab toetust saavate omavalitsuste arvu järsk vähenemine, linnade osas 25% ja valdade osas 50% (statistikaameti andmebaas). Langus on seletatav eelkõige asjaoluga, et 1999. aastal said toetust kõik omavalitsused peale pealinna. Linnade osas saavutati endine tase 2002. aastaks (üle 90%) (statistikaameti andmebaas), uue määruse jõustumine pidurdas ennekõike valdade arengut.

Uue määruse jõustumisega tegi suurima languse läbi kõige suurem omavalitsuste rühm (1000–1999 elanikku) – muutus 8% (statistikaameti andmebaas). 2002. aastaks on nende osakaal toetuse saajate hulgas jõudnud taas algusaegade tasemele. Suurema elanike arvuga omavalitsuste puhul kasvas toetusesaajate osa kõigis alates 2000 elanikuga rühmades ning säilitas 2002. aastaks määruse jõustumise eelse ajaga võrreldes kõrgema taseme.

Seega on omafinantseerimise osakaalu suurendamine poole võrra soosinud suurema elanike arvuga omavalitsusi ja pärssinud keskmise suurusega valdade arengut.

RIP-ist investeerimistoetust saanud omavalitsuste keskmine eelarve on olnud kõigi aastate lõikes suurem nende omast, kes ei ole toetust saanud. Aastate lõikes on võimalik täheldada eelarvete vahe suurenemist, pärast uue määruse jõustumist rohkem kui poole võrra. 1998. aastal oli erinevus 2,7 miljonit, 2000. aastal 5,5 miljonit, 2001. aastal 9,1 miljonit ja 2002. aastal 7,6 miljonit krooni; statistikaameti andmebaas). Sama kinnitab ka omatulude suurus absoluutarvudes (1998. aastal 0,36 miljonit, 2000. aastal 2,4 miljonit, 2001. aastal 3,2 miljonit ja 2002. aastal 2,7 miljonit krooni; statistikaameti andmebaas). Seevastu RIP-i toetust mittesaanud omavalitsuste eelarves on omatulude osakaal alati olnud suurem. Iga aastaga on märgata selle tendentsi vähenemist (1997. aastal 7,5%, 2000. aastal 4% ja 2002. aastal 3,5%; statistikaameti andmebaas). Ühelt poolt annab see tunnistust sellest, et RIP-i investeerimistoetus on omavalitsuse eelarves märgatava osakaaluga, viies alla omatulude osakaalu. Teisest küljest annab vahe vähenemine tunnistust suurema finantsautonoomiaga omavalitsuste osakaalu tõusust toetuste saajate nimekirjas.

RIP-i toetust mittesaavate omavalitsuste investeeringute suurus on keskmiselt null (tabel 1), mis tõestab RIP-i olulisust investeerimisallikana. Kuni uue määruse jõustumiseni suurenes investeeringute osakaal eelarves iga aastaga ühe või mitme protsendi võrra, kuid pärast uue määruse jõustumist on keskmine investeeringute osakaal ühtlaselt vähenenud. See näitab suure eelarvega omavalitsuste osakaalu kasvu eelarves aasta-aastalt. Teine indikaator, mis seda kinnitab, on osakaalude võrdlus mediaanide ja aritmeetiliste keskmiste vahel: mida suurem on tabelis toodud tulp "%", seda erinevamad on omavalitsuste investeeringute osakaalud. Nagu näha, on uue määruse jõustumine kaasa toonud tõusu ning veelgi suurem tõus on tehtud 2002. aastal.

Tabel 1. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuse saamise osas, lähtudes eelarve-investeeringute osakaalude võrdlusest

Omavalitsuste investeeringute osakaalude võrdlus kogukuludest (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)			
Aasta	RIP-i saanud (%)	%	RIP-i ei saanud (%)
1997	4,0 (6,95)	174	0 (0)
1998	6,0 (9,56)	159	0 (0)
1999	7,0 (10,82)	155	0 (0)
2000	5,0 (8,79)	176	0 (0)
2001	4,0 (6,92)	173	0 (0)
2002	3,0 (6,39)	213	0 (0)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Omavalitsused erinevad ka laenude osas. Et statistikas on laenuandmed toodud üksnes viimase kolme aasta kohta (2000–2002), pole määruse jõustumise eelset olukorda võimalik võrrelda. Kõigi kolme aasta lõikes on RIP-i toetust saanud omavalitsuste laenukoormus absoluutarvude tasandil suurem toetust mittesaanud omavalitsuste omast (tabel 2). Kui investeerimisprojekt ületab toetuse saamiseks esitatud summa, siis vahe kaetakse omavalitsuse laenulimiidi arvel. Lisaks tahan tähelepanu juhtida tulbale "%", mis näitab RIP-i toetust saanud omavalitsuste erinevat laenukoormust. Toetust mittesaanud omavalitsuste seas selliseid muutusi ei ole.

Tabel 2. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuse saamise osas, lähtudes eelarve laenukoormuse suuruse keskmiste võrdlusest

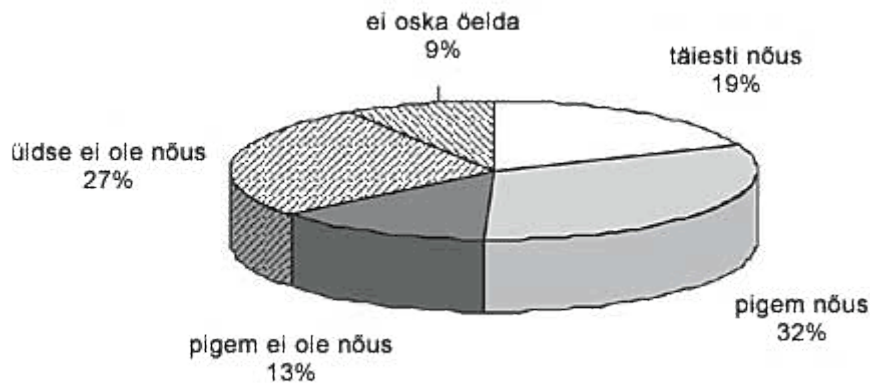
Omavalitsuste laenude võrdlus(mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)				
Aasta	RIP-i saanud	%	RIP-i ei saanud	Erinevus
2000	2 846 500 krooni (15 251 158 krooni)	536	1 123 050 krooni (2 946 286 krooni)	+1 723 450 krooni (+12 304 872 krooni)
2001	3 685 900 krooni (16 084 421 krooni)	436	1 374 300 krooni (3 494 090 krooni)	+2 311 600 krooni (+12 590 331 krooni)
2002	3 201 450 krooni (17 153 305 krooni)	536	1 887 200 krooni (2 865 616 krooni)	+1 314 250 krooni (+14 287 689 krooni)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Arengekavast minnakse mööda

Esimesena paluti uuringus hinnata väidet "investeeringuid tehakse enam vastavalt valla / linna arengukava prioriteetidele" (joonis 1). Hinnata tuli viieballise skaala alusel: 1 – täiesti nõus, 2 – pigem nõus, 3 – pigem ei ole nõus, 4 – üldse ei ole nõus, 5 – ei oska öelda. Selle väitega oli nõus pool vastanuist (50,7%).

Joonis 1. Hinnangud investeeringute vastavuse kohta valla / linna arengukava prioriteetidele

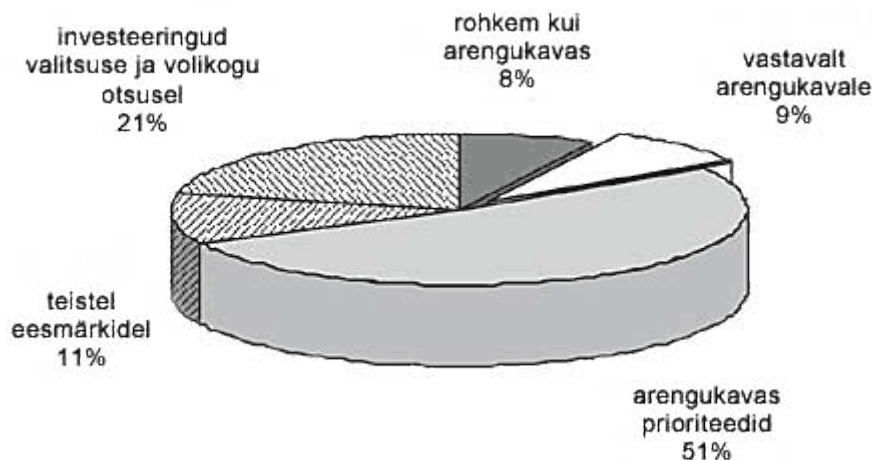


ALLIKAS: LGS 2002.

Kui vaadelda investeeringute jagamise põhimõtete muutumist kahes õigusaktis, siis on näha, et riiklike investeeringute prioriteetsuse nimekiri on pikenenud. 1996. aasta määrus pidas riikliku investeeringu vääriliseks projekte, mis vastasid "Eesti Vabariigi arengu strateegilistele prioriteetidele" (§ 4). Viimaseid määruses sätestatud polnud, samuti puudus viide nende leidmiseks teistest õigusaktidest. Uus määrus määratleb prioriteetidid kindla loeteluna, millesse on lisandunud ka õigusaktides sätestatud projektid ja programmid (§ 3 lõige 6 punkt 1), nende hulgas ka omavalitsuse arengukava.

Millisel määral lähtuvad omavalitsuse investeerimisotsused arengukavas toodust? Muret tekitab asjaolu, et ainult 9% omavalitsustest investeerib arengukavas kinnitatud põhimõtetest lähtudes (vt joonis 2), kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel on selline protsess ainuõige (KOKS § 37 lõige 4 punkt 2). Omavalitsuste madalat autonoomset arengupotentsiaali näitab see, et pool omavalitsustest (51%) lepib kokku üksnes prioriteetides, ajakava ja finantseerimisallikate osas kokkulepped puuduvad. Tähelepanu tuleks pöörata ka asjaolule, et 32% omavalitsusi teeb investeerimisotsuseid arengukavast eraldi.

Joonis 2. Hinnangud investeeringute kooskõla kohta valla / linna arengukavaga



ALLIKAS: LGS 2002.

Samas võime järeldada, et nende omavalitsuste esindajad, kes RIP-i toetust ei saanud, on väite suhtes negatiivsemalt meelestatud. Kõige ilmekamalt paistab see välja 2001. aasta RIP-i toetuste eraldamist vaadates: 55,6% RIP-i toetust saanud omavalitsuste esindajaist suhtub väitesse positiivselt, sama osakaal mittesaanute hulgas on 43,4% (LGS 2002). 2002. aasta tulemuste põhjal on näha tagasiminekut (RIP-i toetust saanute puhul 52,1% ja mittesaanute puhul 48,7%) (LGS 2002).

Kui minna analüüsis sügavamale, teeb eriti muret tulemus, et enamik (81,8%) nendest omavalitsustest, kes investeerivad arengukava järgi ning said RIP-i toetust, suhtub hinnatud väitesse (üldse ei ole nõus) negatiivselt (LGS 2002). Üle poole RIP-i toetust saanud vastajaist on positiivselt meelestatud kolme kategooria puhul: investeeringud prioriteetide järgi (60%), investeeringud teistel eesmärkidel (60%) ning investeeringud valitsuse ja volikogu otsuse alusel (59,2%) (LGS 2002). Positiivne meelestatus väheneb RIP-i toetuse mittesaamisel (vastavalt 41,7%, 28,6% ja 37,5% (LGS 2002)), mis viitab, et igäühe meelsus on seotud tema edu või ebaeduga. Kas investeerimistoetusi jaotades arengukavas märkimise nõudest ka kinni peetakse, ei ole käesoleva töö raames võimalik uurida.

Annab hea ettevalmistuse

Uue määrusega suurenes poole võrra omafinantseeringu määr ning täpsustus, millistest allikatest seda tuleb katta. PRAXIS-es uuriti 2001. aastal omavalitsuste osalusmäära suurust investeeringute rahastamisel eri valdkondade lõikes. Selgus, et erinevate valdkondade liitmise tulemusel on osalusmäär üle 20%, nagu näeb ette ka RIP-i uus määrus (Pomerants 2001). Kui aga vaadata jaotust valdkondade kaupa, siis haridusvaldkonna projektide puhul on osalusmäär alla 20% (jooniselt loetuna 17%) (Pomerants 2001). Kuigi kultuurivaldkonna projektide puhul ületatakse 20% piir, jääb selgusetuks, kas tegemist on

kapitaliinvesteeringutega või arvamuste koondamisega kõigi antud valdkonda kuuluvate projektide kohta. Viimasele viitab asjaolu, et küsitud on ka infotehnoloogiaprojektide kohta.

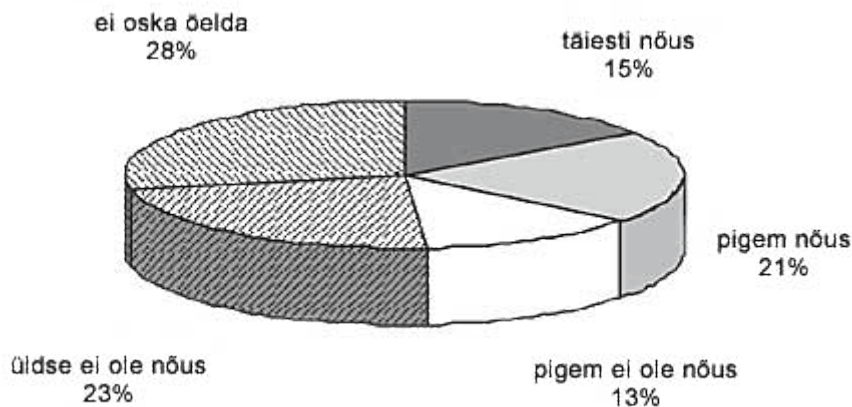
Küsitluses pidid vastajad hindama, kas "projektide suhteline maksumus on vähenenud, toimib mastaabiefekt". Kui heita pilk RIP-i investeerimistoetuste rahasummadele, siis uue määruse jõustumisel summade muutust märgata ei ole (tabel 3). Samuti ei ole täheldatav toetuste summade diferentseerumine, mida võis eeldada omavalitsuste mustrite muutumise järel (tabelis "%", mis on arvatud mediaani ja aritmeetilise keskmise erinevusena). Jätkuvalt võib täheldada RIP-i toetuste vähenemist omavalitsuse eelarves, mis summade senisele tasemele jäädes näitab eelarvete üldist suurenemist.

Tabel 3. Omavalitsuste võrdlus RIP-i investeerimistoetuste keskmise suuruse ja keskmise osakaalu alusel eelarves

Omavalitsuste RIP-i investeerimistoetuse keskmine suurus ja osakaal eelarves (mediaan, sulgudes aritmeetiline keskmine)			
Aasta	RIP-i summa	%	RIP-i osakaal (%)
1997	360 000 krooni (849 115 krooni)	236	4,0 (6,69)
1998	564 500 krooni (1 530 777 krooni)	271	5,0 (9,25)
1999	775 600 krooni (1 825 203 krooni)	235	7,0 (10,49)
2000	700 000 krooni (1 988 946 krooni)	284	5,0 (8,5)
2001	1 000 000 krooni (1 762 568 krooni)	176	4,0 (6,67)
2002	710 000 krooni (1 780 983 krooni)	251	3,0 (6,1)

ALLIKAS: autori arvutused, kasutatud statistikaameti regionaalarengu andmebaasi andmeid.

Joonis 3. Hinnangud investeeringute suhtelise maksumuse vähenemisele



ALLIKAS: LGS 2002.

Jooniselt 3 on näha, et ligi kolmandik vastajaist (28,1% ehk suurim vastajate rühm) ei oska väidet hinnata, viimane võib olla tingitud mastaabiefekti mõiste mittetundmisest. Kõige suurem oli viimase variandi valinute osakaal kahes mitte arengukavast lähtuvate investeeringute määratlemise rühmas ("investeeritakse valitsuse ja volikogu otsusel" 38% ja "investeeritakse teistel eesmärkidel" 36,4%) (LGS 2002)). Samas on omavalitsuste jaotumine nõustumise–mittenõustumise skaalal jagunenud võrdselt (36,2 / 35,7%).

Kõige positiivsemalt on väite osas meelestatud omavalitsused, kus investeerimisotsuseid tehakse valitsuse ja volikogu otsuste alusel (42%) (LGS 2002). Sellele vastukaaluks on arengukava alusel investeerivad omavalitsused väite suhtes negatiivselt meelestatud (66,7%) (LGS 2002), 50% vastanuist ei olnud väitega üldse nõus (LGS 2002). Nende puhul oli ka kõige väiksem vastuste "ei oska öelda" osa (16,7%) (LGS 2002), mis viitab sellele, et arengukava koostamisega tegelemine annab hea ettevalmistuse finantsvaldkonna tundmiseks.

Kõige positiivsemad suhtujad

Viimast kinnitab osaliselt ka määruses karmimaks muudetud nõuded põhjendustele ja analüüsidele. 1996. aastal tuli esitada "tasuvusanalüüs või optimaalne kulude arvestus" (§ 9), mille võis teha ka omavalitsuse ametnik. Professionaalse arvamuse olemasolu ei olnud vajalik, sest analüüsi koostamisel võis aluseks võtta mõne teise samalaadse projekti. Litsentseeritud analüüsi oli vaja ainult projekti maksumuse arvutamisel, kus tuli välja tuua ka kasutatud meetodika (§ 9). 2000. aasta määrus lisab sellele ka "teostatavus- ning tasuvusuuringu ja tulude–kulude analüüsi" (§ 4 lõige 1). Enam ei ole märgitud litsentseeritud büroo vajalikkust, seetõttu jääb määrus kahetimõistetavaks.

Samas mõjub positiivselt 2000. aasta määruses toodud loetelu tegevusvaldkondadest, mis arvatakse projekti maksumuse hulka, kusjuures esimene nendest on "kulud ehitusuuringuteks" (§ 5 lõige 2). See viitab esiteks uuringute põhjalikumale ja professionaalsemale põhjendatusele, sest autori arvates annab hea põhjendus investeeringu

saamisel eelise. Teiseks võtab omavalitsus endale suurema riski, sest investeringu põhjendamiseks tuleb ehitusuuringud ette võtta enne kindlat tõdemust investeringurahade saamise kohta. Põhjendatuse osas muudatusi ei ole aset leidnud ning investeringut tuleb endistviisi põhjendada majanduslikult ja sotsiaalselt (1996 § 7 & 2000 § 4 lõige 2).

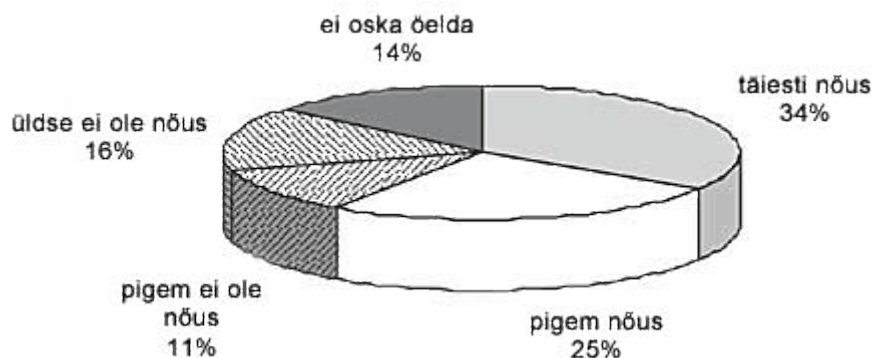
Kui minna analüüsis veelgi sügavamale, siis on võimalik täheldada RIP-i toetust mittesaanute negatiivsemat hoiakut ainult 2002. aasta andmete osas (nõustub 28% ja ei nõustu 38,7%) (LGS 2002). 2000. aasta andmete puhul on seos vastupidine: RIP-i toetust saanud omavalitsused on negatiivsemalt meelestatud (33,3% / 40,8%) kui toetusest ilmajäänud (35,7% / 32,6%) (LGS 2002). Viimasel juhul on aga vahe paarirotsendiline. Läbi kolme aasta suhtuvad kõige positiivsemalt muudatusse valitsuse ja volikogu otsuse alusel investeerivad omavalitsused, kus toetuse saamine (2000. aastal 45,5% / 27,2%, 2001. aastal 34,6% / 26,9%, 2002. aastal 44,4% / 22,2%) või mittesaamine (2000. aastal 39,3% / 14,2%, 2001. aastal 50% / 12,5%, 2002. aastal 39,1% / 17,4%) otsust ei muuda. Kõige negatiivsemalt on aga jällegi meelestatud arengukava alusel investeerijad ning seda ainsana kõigi aastate lõikes. RIP-i toetust saanud omavalitsuste puhul on ka positiivselt meelestatud omavalitsusi (2000. aastal 27,3%, 2001. aastal 25%), RIP-i toetust mittesaanute seas ühtegi positiivset vastust polnud, jagunemine toimus üksnes erapooletute arvel (2000. aastal 42,9%, 2002. aastal 16,7%). Kas see on tingitud esitatud taotluste tagasilükkamisest või liiga ambitsioonikate plaanide läbikukkumisest, jääb siinkohal teadmata.

Investeeringuid kasutatakse sihipäraselt

Järgmisena pidid vastajad hindama oma nõusolekut väitega: "Investeeringute raha kasutatakse enam sihipäraselt just investeeringuteks, mitte muudel eesmärkidel." 1996. aasta määrus nägi ette põhivara "loomise, taastamise ja soetamisega" seotud investeeringud (§ 5 lõige 2), määratledes kohe ka ehitamise, renoveerimise ja soetamise mõiste. Teiseks võis riigi toetust saada investeerimisprojektidele, mis olid otseselt seotud riigi funktsioonide täitmisega (§ 5 lõige 1). 2000. aasta määrus enam eraldi ei määratle, mida peetakse investeerimisprojektiks, samuti ei maini määrus funktsioonide finantseerimist. Järelikult investeeringute määratlused õigusaktis ei anna suuniseid raha sihipärasemaks kasutamiseks.

Õigusaktide analüüs näitas seega osaliselt vastuolulisi tulemusi. Kuidas suhtuvad antud probleemi aga omavalitsuste esindajad? Võttes võrdluseks eespool käsitletud väited, on vastanute osas märgata kõige suuremat väitega nõustumist (joonis 4), sest väitega nõustub üle poole (59,4%) vastanuist. Kas see on väide, mille puhul ei joonistugi välja nende kategooriat, kes esitatud väitega ei nõustu?

Joonis 4. Hinnangud investeeringute raha sihipärasele kasutamisele



ALLIKAS: LGS 2002.

Arengukava ja investeeringute erisusi vaadates avaneb erakordne pilt. Kõik arengukava rühmad on küsimuses pooldajate poolel (pooldajaid 60,3–72%) (LGS 2002), välja arvatud nende omavalitsuste esindajad, kus investeeringuid tehakse arengukava järgi (pooldajaid 16,7%, ei nõustu 72,2%) (LGS 2002). Samad põhimõtted kehtivad ka juhul, kui vaadata omavalitsusi RIP-i toetuste saamise puhul. 2000. ja 2001. aastal suhtuvad väitesse negatiivsemalt RIP-i toetust saanud omavalitsused (RIP-i toetust said 81,9% / ei saanud 57,2%, 2001. aastal 90,9% / 42,9%) (LGS 2002). Aastal 2002 on olukord vastupidine: 66,7% / 83,3% (LGS 2002). Millest selline veelahe?

Pakun paar põhjendust. Esiteks on küsimus omavalitsuste endi hinnanguis, mitte auditeeritud tulemustes. Auditeid ei ole aga omavalitsustes pärast uue määruse jõustumist RIP-i raha kasutamise kohta tehtud (lähtudes Riigikontrolli audititest). Rahandusministeerium omavalitsuste auditeerimisega ei tegele.

Arengukava koostamise viimane etapp on aruandlus toimunu kohta.

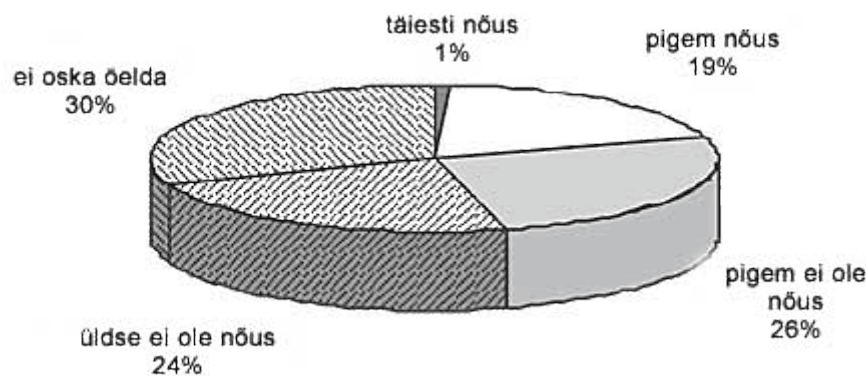
Kui vaadata omavalitsuste arvamuse lahknemist aruandluse korraldamisest lähtudes, siis 75% omavalitsustest (LGS 2002) koostab aruande suurema projekti lõppemisel, milleks võib lugeda ka RIP-i toetusel tehtud investeeringuid. Erinevusi ei teki nende omavalitsuse vahel, kes aruandlust kasutavad (62,2%) ja kes ei kasuta (53,9%) (LGS 2002). Kriitiliselt on meelestatud jällegi üksnes arengukava alusel investeerijad nii aruandlust kasutades (77%) kui ka mitte kasutades (50%, ülejäänud ei oska RIP-i väidet hinnata) (LGS 2002). Võib-olla on arengukava alusel investeerivad omavalitsused RIP-i suhtes kriitiliselt meelestatud ning hindavad seetõttu kõiki väiteid mittenõustumisega? Selle kohta saame vastuse artikli viimasest peatükist.

Valdkondlikult tasakaalus

2000. aasta määrus kaotas kohalikes omavalitsustes olukorra, kus omavalitsuste nimekiri saadeti maakonnast valdkonnaülevalt rahandusministeeriumi. See andis võimaluse valdkondade proportsioone nihutada. Uue määruse alusel esitavad kohalikud omavalitsused oma taotlused haridus- ja teadusministeeriumile ning kultuuriministeeriumile. Küsitluses

pidid vastajad hindama väidet: "Investeeringud on enam tasakaalus valdkondlikus läbilöikes." PRAXIS-e 2001. aasta uuringu alusel leidis 87% vastanuist, et investeerimistoetused peaksid olema suunatud rohkematele valdkondadele (Pomerants 2001).

Joonis 5. Hinnangud investeeringute valdkondlikule tasakaalustatusele

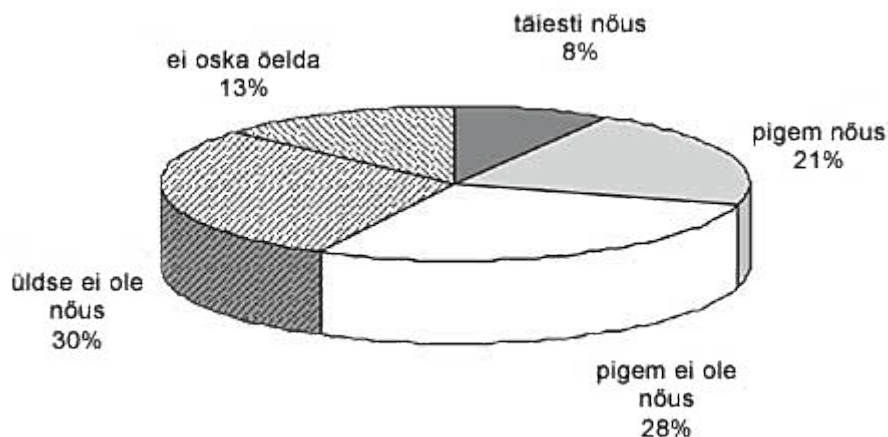


ALLIKAS: LGS 2002.

Sama kinnitasid küsitluse tulemused, kus pool vastanuist (50%) ei olnud väitega nõus (joonis 5). Negatiivset hoiakut soodustab veelgi asjaolu, et kolmandik (30%) vastanuist ei osanud väidet hinnata. Kas viimane on tingitud sellest, et puudub korralik ülevaade investeeringute valdkonnast, sest omavalitsustes on valdkonnapõhised spetsialistid? Üldiselt on olukord sama ka detailsema vaatluse puhul nii investeeringute planeerimise kui ka RIP-i toetuste saamise või mittesaamise osas. Välja võiks tuua asjaolu, et teistel eesmärkidel investeerijate puhul on enim neid, kes ei oska väidet hinnata (40,9%) (LGS 2002). Kriitilisus võib olla tingitud ka "ebaselgest objektide jaotusest haridus- ja kultuuriministeriumi vahel" (Pomerants 2001).

Kuigi määrustes polnud riigile strateegiliselt tähtsate objektide määratlusi, oleks kindlasti otstarbekas investeerida regionaalse tähtsusega objektidesse, millest saavad kasu ka ümberkaudsete omavalitsuste elanikud. Eelviimasena pididki omavalitsuse tippametnikud hindama väidet: "Investeeritakse rohkem omavalitsuste ühiste vajaduste rahuldamiseks (regionaalse tähtsusega investeeringud)".

Joonis 6. Hinnangud regionaalse tähtsusega investeeringutele



ALLIKAS: LGS 2002.

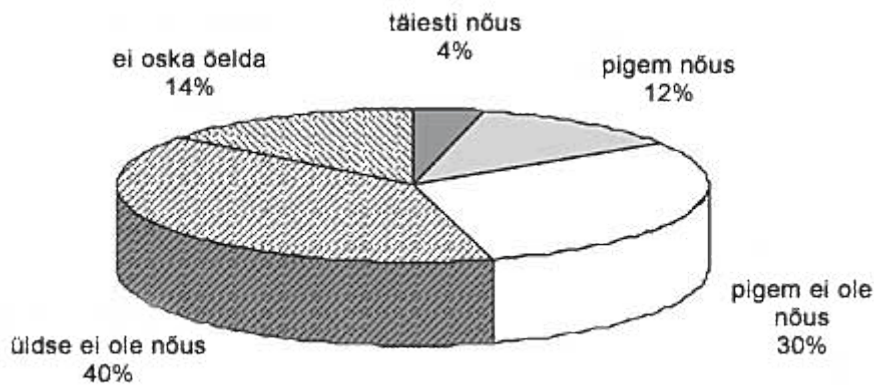
Nagu näha jooniselt 6, ei nõustu selle väitega üle poole vastanuist (57,1%). Vastajad on väite osas meelestatud negatiivselt ka detailsema vaatluse korral, kus erisused ei tule välja investeeringute ja arengukavaga seoses ega RIP-i toetuse saamise või mittesaamise alusel. Pigem on negatiivsemalt meelestatud need omavalitsused, kes said RIP-i toetust (61,7%), kui need, kes ei saanud (51,6%) (LGS 2002).

Püüdes leida negatiivse meelestatuse põhjust, vaatlesin ka omavalitsuste arvamusi omavalitsuse staatuse alusel. Regionaalse tähtsusega objektid rajatakse suurema tõenäosusega tõmbekeskustesse, milleks on peamiselt linnad. Nii linnade (47,3%) kui ka valdade (59,3%) esindajad on negatiivse hoiakuga, kuid valdade puhul saame rääkida suuremast negatiivsusest (LGS 2002).

Kuidas hinnata vajaduse suurust?

Viimane väide on väga tugeva hinnangulise kaaluga: "Investeeringuid saavad need, kes neid kõige rohkem vajavad." Millistest kriteeriumidest lähtudes tuleks määrata vajaduse suurust? 2000. aasta määrus on eelisjärjekorda seadnud pooleliolevad projektid (§ 3 lõige 6 punkt 4).

Joonis 7. Hinnangud investeeringute eraldamisele prioriteetide alusel



ALLIKAS: LGS 2002.

Küsitlusele vastanud omavalitsused ei nõustu rahastamisega õigusaktis sõnastatud prioriteetide alusel. Väitega ei ole nõus ligi kolmveerand (69,6%) vastanuist (joonis 7). Tuleb esile tõsta, et väitega nõustujaid on kõigest 15,9%. Negatiivne hoiak on kõigi kategooriate lõikes läbiv ka detailse analüüsi puhul nii arengukava ja investeeringute seose kui ka RIP-i toetuse saamise või mittesaamise hindamisel.

Mõeldes investeeringuid puudutavate hinnangute omavahelisele seosele, tuleb küsida, kas negatiivne hoiak RIP-i investeerimistoetustesse on läbiv kõikide väidete puhul või varieeruvad negatiivselt meelestatud vastajad väidete vahel? Sellele küsimusele vastamiseks vaatlen väidete omavahelist korrelatsiooni. Korrelatsiooni arvutamisel on aluseks võetud Spearmani astakorrelatsioonikordaja, sest skaalad ei ole normaaljaotuslikud (lähtunud Niglas 2001, 70 ja Tooding 1998, 143). Parema pildi saamiseks võtsin analüüsist välja viimase kategooria vastused "ei oska öelda".

Risttabelite põhjal selgus, et kõigi väidete puhul on arvamust mitteavaldavate vastajate seltskond sarnane: hinnatakse kõiki väiteid või ei osata hinnata ühtegi neist. Kokkuvõttes võib öelda, et väidete vahel on täheldatavad keskmise tugevusega seosed. Kõige tugevam seos on väidete "investeeringuid tehakse arengukava alusel" ja "investeeringute sihipärasus" vahel (0,612) (LGS 2002), mis viitab asjaolule, et arengukava alusel otsustamine peaks tagama lisafiltrina raha sihipärasema kasutamise. Tugev seos on ka väidete "investeeringute tasakaalustatus" ja "arengukava alusel investeerimise" vahel (0,562).

Eespool näitas analüüs tasakaalustatuse väite puhul negatiivset, arengukava väite puhul pigem positiivset hoiakut. Hajuvuspilv näitab samuti, et korrelatiivset seost nõrgestab positiivselt vastanute rühm. Nimelt vastajad, kes on negatiivselt meelestatud ühe väite puhul, on suurema tõenäosusega meelestatud negatiivselt ka teiste väidete puhul.

Kokkuvõttes on omavalitsuste suhtumine RIP-i uue määruse kehtestamisse enamjaolt negatiivne, sest erinevate väidete põhjal on näha olukorra halvenemist. Kõige enam on uue määrusega vähenenud toetused keskmise suurusega omavalitsusele, kus riigi abi võib olla

oluline arengueelise saavutamise tingimus. RIP-i väidete analüüs näitas, et rühm omavalitsusi on RIP-i toetuste määramise süsteemi suhtes negatiivselt meelestatud kõigi küsitluses kasutatud väidete puhul. Eelkõige kehtib see arengukava alusel investeerivate omavalitsuste kohta.

Kasutatud kirjandus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. Vastu võetud 2. juunil 1993. – Riigi Teataja I 1993, 37, 558.

Niglas, K. (2001). Statistilise andmetöötamise pakett SPSS 10.0. Põhikursus. Tallinn: TPÜ Kirjastus.

Pomerants, M. (2001). Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele. – Riigikogu Toimetised 4, lk 113–119.

Rahandusministeerium, täidetavad ülesanded. – <http://www.fin.ee>.

Riigikontroll, tehtud auditid.– <http://www.riigikontroll.ee> – 03.05.2004.

Riiklike investeeringute programmi koostamise ja täitmise kontrolli korra kinnitamine. Rahandusministri 25. märtsi 1996 määrus nr 32.

Riiklike investeeringute programmi koostamise kord. Vabariigi Valitsuse 13. septembri 2000. a määrus nr 296. – Riigi Teataja I 2000, 74, 461.

Rahvusvaheline uuring "Kohaliku demokraatia indikaatorid" (2002). Tallinna Pedagoogikaülikooli riigiteaduste osakond.

Statistikaamet (2003). Muudatused haldusjaotuses aastatel 1995–2002.

Statistikaamet. – www.stat.ee – 22.03.2004.

Statistikaameti regionaalarengu andmebaas. – www.gatekeeper.stat.ee.

Tooding, L.-M. (1998). Andmeanalüüs sotsiaalteenustes. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Wooldridge, S. C., Garvin, M. J., Miller, J. B. (2001). Effects of Accounting and Budgeting on Capital Allocation for Infrastructure Projects. – Journal of Management in Engineering, vol 17, issue 2, pp 86–94.