

Raha jagamine peab ka näima aus

Riigieelarvest omavalitsustele jagatavate investeeringute süsteem ei ole läbipaistev

Riigieelarvest kohalikele omavalitsustele (KOV) jagatavad investeeringud on teema, mille puhul ametnikest vestluskaaslased vangutavad teadjalikult pead ja poliitikud itsitavad paljutähenduslikult.

Viimastelgi kuudel on tõusnud see teema taas teravalt päevakorda seoses ajakirjanduses levinud mõttevahetusega, kas valijamehi on püütud investeerimisraha lubades ära osta. Võimalikku rahalubamist taunisid nii peaminister kui ka Riigikogu rahanduskomisjoni esimees.

Mul ei ole riigikontrolörina andmeid äraostmiskatsete kohta, küll aga võin kinnitada, et praegune investeeringute jaotamise süsteem ei ole läbipaistev. Ja see toidab kahtlusi, olgu need õigustatud või mitte. Igasugused kahtlused kahjustavad aga riigi usaldusväärset kodanike silmis.

2005. aastal eraldati KOV-de investeeringuteks koos lisaeelarvega 1,3 miljardit krooni, 2006. aastal ilma veel menetluses oleva lisaeelarveta 1,2 miljardit. Enamiku sellest summast (2005. aastal 80% ja 2006. aastal 66%) moodustab euroabi või selle kaasfinantseerimine, mida eraldatakse peamiselt keskkonnaministeeriumi eelarvest. Euroopa Liidu abi ja selle kaasfinantseerimine on eraldi teema, mida siinkohal lahkama ei hakka. Kõige rohkem eraldatakse selliseid investeeringutoetusi, mille jagamise kohta seadustest või määrustest selgeid reegleid ei leia, kultuuriministeeriumi eelarvest.

Kuidas jagatakse tegelikkuses?

Kultuuriministri kinnitatud korra järgi on investeeringutoetuste eraldamise oluliseks aluseks maakondlikud pingeread, mille panevad kokku maavalitsused omavalitsuste taotluste alusel. Kultuuri-

ministeerium toetas investeeringusummaga 2005. aastal 134 kohaliku omavalitsuse kultuuri- või spordiobjekti kokku 143,7 miljoni krooni eest.

Mis on aga tähelepanu vääriv – raha saanud objektidest oli ainult veerand maakondliku pingerea eesotsas. Veelgi enam, omakorda veerand raha saanud objektidest olid sellised, mille kohta maavalitsused ega kohalikud omavalitsused polnud aastatel 2000–2005 kultuuriministeeriumile isegi ühtegi taotlust esitanud. Seega – mingil arusaamatul põhjusel on miljoneid antud objektidele, milleks vallad ja linnad ei ole ise raha küsinud!

Tänavugi juhtus näiteks Hiiumaal, et maakondlikus pingereas teisel kohal olnud Emmaste spordihoone toetust ei saanud, küll aga kukkus raha sülle pingereas tagapool olnud Kärkla muusikakoolile ja Kärkla kultuurikeskusele, kes seda kuidagi oodata ei osanud. Kuigi vastav otsus oli kultuuriministeeriumis tehtud juba vähemalt eelmise aasta septembris, sai Emmaste vald sellest teada alles tänava jaanuaris ministri Hiiumaa-visiidi käigus.

Kuidas siis kultuuriministeeriumis ikkagi otsustatakse, milliste kohalike omavalitsuste kultuurimajadele, spordihoonetele, staadionidele, raamatukogudele vms investeeringusummasid antakse? Lisaks maakondlike pingeridade soosikutele antakse raha ka mõnele ministeeriumi prioriteediks peetud objektile ja veel mõned lisatakse investeeringunimekirja suuremate linnade taotluste alusel.

Ülejäänud, mida 2005. aastal oli üle kolmandiku, selguvad üsna huvitaval viisil – kultuuriministeerium nimetab neid „Riigikogu objektideks“. Tegelikult Riigikogu siin otsuseid ei tee. Küll aga on tegemist parasjagu võimul oleva valitsusliidu fraktsioonide liikmete ettepanekutest kokku pandud nimekirjaga, mida Riigikogu täiskogus ei arutata ega hääletata. Seetõttu ei saa neid kuidagi nimetada Riigikogu otsuseks ega ka poliitilisteks otsusteks, sest poliitika eeldab läbimõeldust ja analüüsi. Praegu käib rahajaotus seega suvalistel alustel, nende objektide kohta ei pea esitama sisuliselt mingeid analüüse ega üldse tõestama, kas raha on tegelikult vaja.

Kui rühm rahvaesindajaid on oma kaalutlustest lähtudes nimekirja kokku pannud, saadetakse see kultuuriministeeriumile, kes on valitsuse kaudu formaalne rahaeraldaja. Mullu saabus objektiline jaotus Riigikogust e-kirjaga, nagu kinnitab kultuuriministeerium. Nii saabki teha näo, et teatud objektidele oli raha eraldajaks kultuuriministeerium, viimane aga osutab Riigikogu suunas.

Kultuuriminister ütles eelmisel nädalal Riigikogu riigieelarve kontrollimise erikomisjonis nn Riigikogu objektide kohta, et ta ei võta seda üldse kuidagi kommenteerida, arvates, et need lisandused tulevad siiski demokraatliku protsessi mõjul, mispeale üks komisjoni liige, irooniline naeratus näol, hüüatas: „Absoluutselt!“ Järgnes naer istungiruumis. Kohalolnud mõistsid, millest jutt. Ma ootan siiralt aega, mil nii ministri öeldud sõnad kui ka sellele antud kommentaar oleks käsitletavad ülima tõsidusega.

Kahjuks ei saa ka öelda, et raha jagamise otsused avalikkusele aastatega arusaadavamaks oleksid muutunud. Nagu sealsamas riigieelarve kontrolli komisjonis auditi kontrolliaruande arutelul kõneldi, on olukord viimastel aastatel hoopis hullemaks läinud: kultuuriministeeriumi kaudu on aasta-aastalt suurenenud nende raha saanud objektide hulk, mida kohalikud omavalitsused pole maavalitsustele pingerea koostamiseks saadetud taotlustes mitte kunagi esitanud. Kui aastatel 2000–2003 oli selliseid objekte vaid mõni üksik, siis 2004. aastal oli neid 17 ja 2005. aasta põhieelarves koguni 32, vastavalt 22% ja 24% kõigist eraldise saanud objektidest.

Praeguse süsteemi ohud

Kuna ministeerium ja „Riigikogu“ muudavad suvaliselt maakondlikke pingeridasid ning samuti objektidele taotletavaid summasid, on omavalitsustel keeruline ehitustöid planeerida. Lisaks võib selle tagajärjel tekkida olukord, kus osa tehtud investeeringuid osutub tagantjärele vaadates ebaotstarbekaks. Seega ei ole praeguse toetuste eraldamise süsteemi juures selge, mille alusel otsuseid tehakse ning kes vastutab ebatõhusate investeeringute eest.

Need ohud ei ole teoreetilised, nad on juba realiseerunud. Kuigi oluline põhimõte investeeringute jagamisel on regionaalne tasakaalustatus, on ministeerium toetanud samas piirkonnas mitme sarnase otstarbega ehitise rajamist. Näiteks on toetatud kahe lähestikku asuva staadioni ehitamist Järvamaal (Türil ja Paides). Türi staadion oli maakonna pingerea esikolmikus juba 2000. aastal ning seda finantseeriti aastatel 2001–2004. Alates 2004. aastast hakati millegipärast äkitselt toetama Paide staadioni.

Saaremaal on ministeerium alates 2004. aastast korruga toetanud nii Kuressaare spordi- ja tervisekeskuse kui ka Orissaare spordihoone ehitamist, kusjuures Orissaare spordihoone oli maakondlikus pinge-

reas 2004. aastal teine ja 2005. aastal esimene, kuid Kuressaare spordihoone oli mõlemal aastal pingereas II. kohal. Kuressaares on viimase viie aasta jooksul täielikult renoveeritud kaks kõrvuti asuvat kultuurihoonet, mille saale kasutatakse samalaadsete ürituste jaoks.

Riigikontroll on seisukohal, et võimalikult suur arvestamine maakondlike pingeridadega tagab läbipaistva ja kohalikele vajadustele vastava toetuste jaotuse. Kui raha ei eraldata pingerea järgi, siis tuleks otsust maavalitsusele ja omavalitsusele põhjendada.

Riigi kivi KOV kaela

Riigikontroll on juhtinud tähelepanu ka sellele, et ministeeriumid peavad hoolikamalt jälgima omavalitsuste finantsvõimekust. Riik ei toeta objekte täies mahus, omavalitsustel tuleb teatud omaosalus lisada. Oht on selles, et üle jõu käivad projektid jäävad seisma, nagu juhtus Loksa linna ujulaga. Seal alustati 2004. aastal, mil linna võlakooormus oli 53%, ujula ehitamist lepingumaksumusega 31,2 miljonit krooni. Loomulikult sattusid nad raskustesse, millest pääsemiseks küsiti valitsuse abi, nagu ka Orissaare spordihoone puhul.

Riigikontroll analüüsis viimases valminud auditiaruandes küll kultuuriministeeriumi investeeringutoetusi, aga ka mitmes muus ministeeriumis pole rahaeralduste alused arusaadavad.

Näiteks teatas haridus- ja teadusminister vastuskirjas 2004. aasta Riigikontrolli üldhariduskoolide investeeringute auditile, et alates 2005. aastast liidetakse munitsipaalkoolide investeeringuteks ette nähtud raha n-ö õpilase pearaha hulka, kuid juba 2005. aasta lisa-eelarvesse tulid ajakirjanduses „koolikatusteks“ ristitud rahaeraldused tagasi.

2004. aastal korraldatud auditi „Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine“ tulemusel leidis Riigikontroll, et kuna puudub terviklik visioon tuleviku koolivõrgust, siis võidakse investeeringutoetust eraldada jätkusuutmatutele koolidele. 2004. aastal oli riiklike investeeringute programmis aastateks 2004–2007 ette nähtud toetus 21 koolile (s.o 15% kõigist koolidest), kus viie aasta pärast õpib vähem õpilasi, kui oleks vajalik kooli avamiseks. Kohalikes omavalitsustes tehtud küsitlus näitas, et koolivõrgu arengukava oli 2004. aastal olemas 80%-l omavalitsustest.

Kui valitsus kinnitas 2004. aasta lõpul nn jätkusuutlike koolide nimekirja, mille renoveerimiseks võib Riigi Kinnisvara AS kasutada

talle antud raha, esitasid omavalitsused peaaegu kõikide koolide nimekirja. Samas oli teada, et õpilaste arv väheneb pidevalt. Käesolevaks aastaks on haridus- ja teadusministeeriumi andmetel valitsuse kinnitatud nn jätkusuutlikest koolidest suletud juba viis ning tänavu on mitu kooli ka reorganiseeritud. Prognooside kohaselt on kümne aasta pärast üldhariduskoolide arv Eestis vähenenud umbes 25–40%. Juba tehtud investeeringud annavad aga omavalitsustele põhjenduse ka jätkusuutmatut kooli edasi hallata või koguni uusi investeeringuid taotleda. Kohalikud omavalitsused, kelle pidamisel on ligi 90% kõigist üldhariduskoolidest, ei ole huvitatud jätkusuutmatute koolide sulgemisest, kuna sellega kaoks ära kohaliku eelarve oluline sissetulekuallikas. Riik peaks aga vältima sellistesse koolidesse riiklike investeeringute tegemist.

Reeglid olgu ühised ja avalikud

Sotsiaalministeerium on 2005. aasta lisaelarvest toetanud Orissaare ja Vändra perearstikeskust ning Tallinna lastehaiglat, kuigi riik on üles ehitanud ja seadusesse kirja pannud eraldi süsteemi nii perearstide kui ka haiglate tegevuse rahastamiseks.

Demokraatlikus riigis peab riigi raha jagamine olema mitte ainult aus, vaid ka näima aus. Selles suunas on veel pikk tee käia, aga Eesti vähemasti liigub õiges suunas.

Riigikontroll ei saa, ei tohi ega taha seada kahtluse alla poliitikute õigust otsuseid langetada ning oma poliitilisi eesmärged ellu viia. Aga kui osa rahast ei eraldata mitte poliitilistel ehk ühiseid huve teenivatel kaalutlustel, vaid otsustamise aluseks on suva, mitte põhjalik analüüs, võiks selle ka avalikult rahaeraldise seletuskirjas välja öelda. Olgu see siis kellelegi antud lubaduse lunastamiseks vallas X vms. Mis siin ikka häbeneda. See oleks kindlasti väga läbipaistev rahajagamine. Teine võimalus on segaduste, võimalike manipuleerimiste ja maksumaksja raha raiskamise ärahoidmiseks KOV-de investeeringutoetuste jagamise põhimõtted seadusesse kirja panna, kui muul viisil ei saa. Tähtis on, et reeglid oleks kõigile ühised ja avalikud.