

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/06/51
10.07.2006

Kultuuriministeeriumi poolt
omavalitsustele eraldatud investeeringud

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Kultuuriministeeriumi tegevust kohalikele omavalitsustele investeeringutoetuste eraldamisel ja investeeringutoetuste kasutamist kohalike omavalitsuste poolt. Eesmärgiks oli saada kindlustunne, et riigieelarvest antakse raha läbipaistvalt ja põhjendatult ning selle raha eest saadakse seda, mida taotleti ja lubati. Investeeringutoetuste kasutamise ja tulemuslikkuse analüüsiks moodustati aastatel 2000–2005 Kultuuriministeeriumilt investeeringutoetust saanud objektidest valim, mis koosnes 14 suuremast objektist, hõlmates 10 kohalikku omavalitsust ja 9 maakonda.

Aastatel 2000–2005 on Kultuuriministeerium andnud kohalikele omavalitsustele investeeringuteks 585 miljonit krooni kokku 270 kultuuri- ja spordiobjektile. Lisaks on 9,7 miljonit krooni eraldatud mängu- ja spordiväljakute programmist. Riiklik toetus kultuuri- ja spordiobjektide ehitamiseks on omavalitsustele olnud väga oluline. Kohalikele elanikele on loodud uusi või paremaid võimalusi kultuuriga tegelemiseks või spordi harrastamiseks.

Olulisemad probleemid

Investeeringute jaotamise süsteem ei ole läbipaistev. Ministri käskkirjaga kehtestatud kord ei määra selgelt kindlaks, kuidas investeeringutoetuste jagamine toimub (milline roll on taotlustel ja maakondlikel pingeridadel, kuidas lisatakse objekte Riigikogus). Lisaks on kord asutusesisene dokument, millega ei saa väljapoole ministeeriumit panna kellelegi õigusi ega kohustusi.

Näiteks oli 2005. aastal ainult veerand põhieelarvest toetust saanud objektidest esitatud maakondlikes pingeridades kolme kõige olulisema objektina. Veerand raha saanud objektidest olid omakorda sellised, mille kohta maavalitsused ega kohalikud omavalitsused polnud aastatel 2000–2005 Kultuuriministeeriumile taotlust esitanud. Sellistele objektidele, mille kohta taotlust ei esitatud, eraldati 2005. aastal kokku ligikaudu 6,7 miljonit krooni, mis moodustas 8% kõigist põhieelarve eraldistest.

Investeeringutoetust saavaid objekte lisatakse eelarvesse ka Riigikogus ning nende kohta ei ole vaja esitada isegi taotlust ega täita muid nõudeid. Näiteks lisati Riigikogus 2005. aastal 38% põhieelarvest toetust saanud objektidest, mis moodustas 16% kõigist investeeringutoetustest.

Seega ei ole praeguse toetuste eraldamise süsteemi juures selge, mille alusel otsuseid tehakse ning kes vastutab ebatõhusate investeeringute eest.

Kontroll investeeringuteks eraldatud raha üle on nõrk. Ministeeriumi järelevalve investeeringutoetuste kasutamise üle seisneb kuludokumentide alusel arvete maksimises, projektide vahe- ja lõpparuannetega ning valmis objektiga tutvumises. Järelevalvet projektide teostamise säästlikkuse ja tõhususe üle pole ministeerium teha jõudnud. Maavalitsused on üksikutel juhtudel Kultuuriministeeriumi toetuse kasutamist kontrollinud, kuigi seaduslikku alust neil omavalitsustele suunatud riigieelarvelise eraldise üle järelevalve teostamiseks ei ole.

Eraldise kasutamise tingimused on liiga üldised. Investeeringutoetuse taotlused ja eraldise saajaga sõlmitud lepingud on napsõnalised, sisaldades enamasti vaid objekti nimetust, maksumust või eraldise suurust ning väga üldist otstarvet (nt ehitustööd). Selle tõttu ei ole mitmete Kultuuriministeeriumi investeeringute sihtotstarve arusaadav ning ministeerium on toetanud projekte omavalitsuste finantsraskuste tõttu rohkem kui esialgu planeeritud. Ükski omavalitsus pole pidanud eraldist tagastama. Sellegipoolest ei saa Riigikontroll kinnitada, et raha oleks parimal viisil kasutatud, kuna sihtotstarve pole alati päris selge olnud.

Selgete investeeringutoetuse eraldamise kriteeriumite ja prioriteetide puudumise tõttu ei saa Riigikontroll kinnitada, et raha oleks eraldatud kõige olulisematele objektidele. Kõik valimis olnud kultuuri- ja spordiobjektid ei ole leidnud esialgselt kavandatud kasutust ning mõnel juhul on hoonete kasutamise intensiivsus suhteliselt väike. Mõned hooned ja rajatised on valminud vaid osaliselt, kuid valmisolevat osa kasutatakse.

Olulisemad ettepanekud

Rahandusministrile ja kultuuriministrile

- Töötada välja ja teha koostöös regionaalministriga Riigikogule ettepanek kehtestada seaduses kohalikele omavalitsustele kultuuri- ja spordivaldkonna investeeringutoetuste jagamise alus ja põhimõtted. Seaduses anda kultuuriministrile volitusnorm toetuste taotlemise ja menetlemise täpsema korra kehtestamiseks. Seaduslik alus on võimalik lisada näiteks Siseministeeriumi ettevalmistatavasse regionaalarengu suunamise seaduse eelnõusse.

Kultuuriministrile

- Kaaluda võimalust eristada konkreetse riikliku eesmärgiga tehtud investeeringud muudest kohalikele omavalitsustele mõeldud investeeringutoetustest: riiklikke prioriteete viia ellu eesmärgistatud programmide kaudu (nt spordi- ja mänguväljakute programm, regionaalsete tervisekeskuste programm); muud eraldised jaotada (sisuliselt kohaliku tulubaasi toetamiseks mõeldud investeeringud) maakondlike pingeridade alusel või nn regionaalse toetusena teatud valemi alusel, võttes arvesse näiteks omavalitsuste rahvaarvu, tulubaasi, varasemaid investeeringuid vms.
- Täpsustada investeeringutoetuste jagamise korda, nii et toetuste jagamise menetlemine ja valikukriteeriumid oleksid selged. Ettepaneku eesmärgiks on luua olukord, kus kõik kohalike omavalitsuste investeeringutoetused jagatakse ühtse protsessi ja valikukriteeriumite järgi.
- Nõuda toetuste taotlejatelt, et kõigi projektide taotlused sisaldaksid põhjendusi ja eesmärke. Ehituslike projektide puhul peaksid olema kirjas projektiga loodavad võimalused ja avalike teenuste pakkumise minimaalne periood valminud objektidel. Eesmärkide ja põhjenduste lisamine taotlustesse lihtsustaks otsustajate tööd ning suurendaks läbipaistvust kõigi huvirühmade jaoks.
- Kontrollida koostöös Rahandusministeeriumi ja maavalitsustega enne investeeringutoetuste eraldamist kohalike omavalitsuste laenukoormust ning finantsvõimekust taotletud objekti ehitamiseks/renoveerimiseks ning hilisemate ülalpidamiskulude katmiseks.

Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingut täiendada järgmiselt:

- Täpsustada sõlmitavates lepingutes eraldise kasutamise eesmärki selliselt, et oleks üheselt mõistetavalt võimalik hinnata, kas raha on kasutatud sihtotstarbeliselt. Eesmärgist peaks olema aru saada, milliste avalike funktsioonide jaoks investeeringutoetust eraldatakse.
- Juhul kui riik ja kohalik omavalitsus lepivad kokku, et omavalitsusel on konkreetse objekti puhul teatud omaosaluse kohustus, lisada riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingusse selle suurus ning võimalikud sanktsioonid, kui omavalitsus ei täida kokkulepet.
- Seada tingimuseks, et juhul, kui kohalik omavalitsus teatud perioodi jooksul loobub investeeringuobjekti omandist ja avaliku teenuse osutamisest, tuleb investeeringutoetuseks eraldatud raha osaliselt või täielikult riigile tagastada.
- Lisada riigieelarvelise eraldise lepingusse nõue eraldise tagastamise kohta juhuks, kui omavalitsus ostab asju või teenuseid ja tellib ehitustöid riigihanke pakkumismenetlust korraldamata. Riigihanke pakkumismenetluse teel asjade ostmine ning teenuste ja ehitustööde tellimine peaks tagama raha säästliku kasutamise.

Kultuuriminister esitas oma vastuskirjas selgitused ministeeriumi tegevuse kohta omavalitsustele kultuuri- ja spordiinvesteeringuteks vahendite kavandamisel ning märkis ära olukorra parandamiseks

plaanitud tegevused. Kultuuriminister leidis, et kontrolliaruandes on üldhinnangute aluseks üksikjuhtumitena esinevad eksimused. Riigikontroll nõustub, et kontrolliaruandes esitatud näited investeeringute kavandamisel või toetuste kasutamisel esinenud probleemsete juhtumite kohta moodustavad vaid üksiku osa Kultuuriministeeriumi poolt toetatud objektidest. Üldhinnangu andmine nende probleemsete juhtumite põhjal on aga õigustatud, sest neid põhjustasid puudused süsteemis. Auditi eesmärgiks ei olnud välja tuua kõiki eksimusi, vaid osutada parandamist vajavatele põhimõtteliste puudustele, et investeeringutoetuste jagamine toimuks tänapäevase demokraatliku ühiskonna kohaselt, kus riigivõimu teostatakse avalikustatud reeglite järgi ning otsuseid põhjendatakse.

Rahandusminister toetas Riigikontrolli esitatud ettepanekuid korrastada Kultuuriministeeriumi eelarvest omavalitsustele investeeringutoetuste eraldamise põhimõtteid ja tugevdada eraldatud raha kasutamise üle kontrolli.

Regionaalminister pidas õigusselguse huvides vajalikuks vastavate õigusaktide täiendamist, et täpsustada järelevalvepädevust riigieelarvest investeeringuteks eraldatud vahendite kasutamise kontrollimisel.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Valdkonna ülevaade	6
Auditi iseloomustus	7
1. INVESTEERINGUTOETUSTE PLANEERIMINE JA JAGAMINE	9
1.1. Investeeringutoetuste jagamisel puuduvad õiguslikud alused	9
1.2. Investeeringutaotluse menetlemine ja otsustamise kriteeriumid ei ole selged	10
1.3. Omavalitsuste investeeringuobjektide valik ei ole alati arengukavast lähtuv või volikogus otsustatud.....	12
1.4. Maakonna investeeringute pingerea koostamisel puudub ühtne tava	12
1.5. Ministerium ei ole kogunud investeeringuobjektide kohta vajalikku teavet	13
1.6. Investeeringud ei lähtu alati maakonna pingereast, omavalitsuste taotlustest ega regionaalse tasakaalustatuse põhimõttest	16
1.7. Toetusi jagatakse valede riigieelarveartiklite alt.....	20
1.8. Info jagamine maavalitsustele ja omavalitsustele vajab parandamist	20
2. INVESTEERINGUTOETUSTE KASUTAMISE JÄRELEVALVE	24
2.1. Kontroll investeeringutoetuseks eraldatud raha üle on nõrk	24
2.2. Eraldise kasutamise tingimused ei ole kokku lepitud	26
3. INVESTEERINGUTOETUSTE KASUTAMINE	28
3.1. Kohalikud omavalitsused on riigihangete korraldamisel eksinud	28
3.2. Omavalitsused kasutavad finantseerimisskeeme, millega seotud riskid ei ole maandatud	31
4. INVESTEERINGUTE TULEMUSLIKKUS	35
4.1. Kõik hooned ei ole leidnud esialgselt kavandatud kasutust	35
4.2. Hoonete kasutamise intensiivsus on mõnel juhul suhteliselt väike	35
4.3. Osa projekte on lõpetamata, kuid valminud hooneosad ja rajatised on kasutuses	37
4.4. Hoonete ülalpidamine ei ole siiani probleeme tekitanud	38
4.5. Riigieelarveline toetus sarnastele ehitistele ei ole võrreldav	38
LISAD	40
1. Investeeringud omavalitsustele maakonniti aastatel 2000–2005 (mln kr).....	41
2. Auditi valim	42
3. Intervjuud	43
4. Rahastatud objektid, mille finantseerimiseks pole kohalikud omavalitsused ega maavalitsused Kultuuriministeriumile taotlust esitanud.....	45
5. Kultuuriministeriumi 2005. aasta eelarvest rahastatud objektid investeeringukavasse esitamise viisi järgi*	46
6. Läbirääkimistega riigihanke pakkumismenetlused auditi valimis	50
KULTUURIMINISTRI, RAHANDUSMINISTRI JA REGIONAALMINISTRI VASTUSED ..	51

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: saada kindlustunne, et Kultuuriministeeriumi poolt kohalikele omavalitsustele eraldatud investeeringuid on kasutatud hästi, see tähendab et raha eraldamine oli läbipaistev ja põhjendatud ning eraldatud raha eest saadi seda, mida taheti ja lubati. Auditis hinnati investeeringute planeerimist, raha sihipärasest kasutamist, investeeringute järelevalvet ning valminud objektide kasutamist.

Auditeeritud asutus: Kultuuriministeerium. Auditi valimisse valitud projektidest tulenevalt koguti informatsiooni 10 kohalikust omavalitsusest ja 9 maavalitsusest.

Auditeeritud periood: 2000–2005, osaliselt ka 2006. a I kvartal.

Auditirühma liikmed: auditijuht Külli Nõmm, audiitorid Maret Põldaas ja Tiina Vares.

Valdkonna ülevaade

Varasemad kontrollimised

2001. aastal tegi Riigikontroll auditi “Riiklike investeeringute juhtimine Kultuuriministeeriumis”, milles leidis, et ministeeriumi strateegilistes arengukavades ei ole selgelt kokku lepitud kultuuriasutuste võrgustiku arendamise eesmärged ega põhimõtteid. Seetõttu lähtus ministeerium investeeringute planeerimisel peamiselt oma valitsemisala asutuste investeeringute taotlustest. Puudusid kirjalikult sätestatud hindamiskriteeriumid investeerimisprojektide valikuks. See põhjustas investeerimisotsuste langetamise läbipaistmatust ning takistas hindamast, kas investeerimisotsused põhjendatud ja seotud strateegiliste eesmärkidega. Otsustusprotsess oli korralikult dokumenteerimata. Ministeeriumi investeeringute planeerimist ja juhtimist kirjeldavad dokumendid pidid valmima 2001. a mais (vt p 1.1).

Mõisted

Kontrolliaruandes on kasutatud sünonüümidega järgmisi mõisteid:

- eraldis, investeering, (investeeringu)toetus;
- (investeeringu)projekt ja (investeeringu)objekt.

Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele

Kultuuriministeerium jaotab investeeringutoetuseid kohalikele omavalitsustele lähtuvalt kolmest tegevusvaldkonnast: kultuur, kultuuripärand ja sport. Kultuurivaldkonna alla kuuluvad investeeringud kultuuri- ja rahvamajadele; kultuuripärandi alla investeeringud muuseumidele, raamatukogudele, muinsuskaitsele ning spordivaldkonna alla kuuluvad investeeringud spordihoonetele ja -rajatistele. Kõigi tegevusvaldkondade investeeringud jagunevad omakorda ehituseks, renoveerimiseks ja soetusteks.

Aastatel 2000–2005 on Kultuuriministeerium eraldanud kohalikele omavalitsustele investeeringuteks kokku 270 objektile 585 miljonit krooni. Tabelis 1 on esitatud investeeringuteks eraldatud kogusummad aastate kaupa.

Tabel 1. Sihtotstarbelised eraldised põhivara soetamiseks kohaliku omavalitsuste üksustele ja omavalitsusasutustele Kultuuriministeeriumi valitsemisala eelarvest (mln kr)

Aasta	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Riigieelarvest	77,1	66,7	72,8	69,3	97,5	84,4
Lisaeelarvest			25,4	8,0	24,0	59,8
Kokku	77,1	66,7	98,2	77,3	121,5	144,2

Allikas: iga-aastased riigieelarve seadused

Ülevaade kohalikele omavalitsustele eraldatud investeeringutoetustest maakonniti on esitatud kontrolliaruande lisa 1.

Ministeerium toetab omavalitsusi ka programmide raames, mille algataja ta on. Nt 2003. aastal alustatud spordi- ja mänguväljakute programmi raames on aastatel 2003–2005 eraldatud kohalikele omavalitsustele 9,7 miljonit krooni ning üle Eesti on ehitatud kokku 147 mängu- ja spordiväljakut.¹ 2006. a riigieelarvest eraldatakse kohalikele omavalitsustele investeeringuteks 98 miljonit krooni. Spordi- ja mänguväljakute programmi raames eraldatakse käesoleval aastal 24 omavalitsusele 2 miljonit krooni.²

Auditi iseloomustus

Audit keskendus peamiselt Kultuuriministeeriumi tegevusele riigieelarvest kohalikele omavalitsustele eraldatud investeeringute (riigieelarveartikkel 4502.01) juhtimisel. Lisaks analüüsiti investeeringuobjektide pingeridade koostamise korraldust maavalitsustes ja kohalikes omavalitsustes, investeeringuraha kasutamist ning maavalitsuste-poolset järelevalvet valimisse langenud objektide ulatuses. Auditi menetlustoimingud sooritati ajavahemikul 2005. a augustist kuni 2006. a märtsini.

Audit hõlmas aastatel 2000–2005 Kultuuriministeeriumilt investeeringutoetust saanud objekte. Raha sihipärase kasutamise ja investeeringute tulemuslikkuse (3. ja 4. ptk) analüüsiks moodustati nimetatud perioodil toetust saanud objektidest valim. Valim koosnes 14 suuremast objektist, hõlmates 10 kohalikku omavalitsust ja 9 maakonda (vt lisa 2). Valimis olnud objektidele eraldatud toetused moodustasid 36% kõigist sel perioodil eraldatud toetustest. Valimi moodustamisel lähtuti esmalt Kultuuriministeeriumi osaluse suurusest projekti rahastamisel, valides välja 10 kõige suuremat projekti. Teiseks seati eesmärgiks hõlmata investeeringuid kõigis kolmes ministeeriumi valdkonnas (kultuur, kultuuripärand ja sport) nii, et igast valdkonnast oleks võrreldavuse eesmärgil vähemalt kaks projekti. Lisaks valiti mõned sellised objektid, mis paiknesid ka juba esimesse valikusse langenud omavalitsustes.

Auditi valimis oli 7 uusehitist (2 tervisekeskust, 4 spordihoonet ja 1 raamatukogu), 5 renoveeritavat hoonet (3 kultuuri- ja huvialakeskust, 2 raamatukogu), 1 juurdeehitus (spordihoone) ja Tallinna Loomaaed. Paljud objektid olid maakondliku tähtsusega (tervisekeskused, raamatukogud, mida kasutavad elanikud kogu maakonnast, mitte ainult linnast, kus objekt asub). Üks objektidest oli ka üleriigiline – Tallinna Loomaaed.

Valimi moodustamise eesmärgiks oli saada ülevaade investeeringute planeerimisest erinevates maavalitsustes ja kohalikes omavalitsustes, hõlmata suurt rahahulka ning vaadelda nii järjepidevalt rahastatud kui ka ühekordse ja osalise investeeringu saanud projekte. Lisaks suuremate projektide juhtumianalüüsile vaadati spordi- ja mänguväljakute programmile eraldatud raha kasutamist, peamiselt objektide väljavalimist ning hinna kujunemist.

¹ Kultuuriministri käskkirjad: 21.08.2003 nr 129, 19.03.2004 nr 60, 18.02.2005 nr 59

² 2006. aasta mängu- ja spordiväljakute programmi eraldused, <http://www.kul.ee/index.php?path=0x1268&sona=spordi-ja%20mänguväljakud>, 11.05.2006.

Audit keskendus **neljale põhiküsimusele:**

- Kas investeeringutoetuste jagamine ministriumis on süsteemne ja läbipaistev?
- Kas ja kuidas toimib investeeringutoetuste kasutamise järelevalvesüsteem?
- Kas kohalikud omavalitsused on investeeringutoetusi kasutanud eesmärgipäraselt ja läbipaistvalt?
- Kas investeeringud on olnud tulemuslikud – kas on pooleli jäänud objekte, kas ehitatud objekte kasutatakse eesmärgipäraselt, kas kohalik omavalitsus suudab objekti ülal pidada?

Audit koosnes peamiselt järgmistest toimingutest:

- Kohalikele omavalitsustele eraldatavate investeeringute jaotamist ja kasutamist reguleerivate õigusaktide ja dokumentide analüüs.
- Intervjuud Kultuuriministeeriumi, Rahandusministeeriumi, maavalitsuste, kohalike omavalitsuste ja omavalitsusliitude esindajatega (vt lisa 3).
- Investeeringute jaotamise põhimõtete ja protsessi analüüs. Vaadati maakondlike investeeringute pingeridade kujunemist ning seost lõplike investeeringutoetuste jagamise otsustega. Uuriti ministeeriumi põhjendusi ette antud reeglitest erandite tegemisel ning investeeringute eraldamisel sellistele objektidele, mida ei ole nimetatud valdkonna prioriteetidena.
- Investeeringutoetuste taotluste ja ministriumi rahastatud objektide analüüs. Hinnati taotlustes esitatud informatsiooni põhjalikkust (kas info on piisav, konkreetne ja arusaadav investeeringute eraldamise otsuste tegemiseks), valiku põhimõtteid ning järjepidevust objektide toetamisel.
- Riigihangete korraldamise ja lepingute analüüs. Riigihangete auditeerimisel vaadati, kas nõutud juhtudel on hange tehtud ning valimi piires võrreldi ehitushangete pakkumise kutse dokumentides, riigihanke konkursi võitja pakkumises ning sõlmitud lepingus objekti kirjeldust ja lepingutingimusi. Lisaks hinnati, kas sõlmitud lepingud on kooskõlas Vabariigi Valitsuse kehtestatud riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimuste ja korraga. Hoone ehitamise või renoveerimisega seotud teisi riigihankeid (projekteerimine, sisustus jms) ei auditeeritud.
- Investeeringutoetuste kasutamise ja tulemuslikkuse analüüs: juhtumianalüüsid, dokumentide ja olukorraga tutvumine kohapeal.
- Valdade küsitlus. Eesmärgiks oli uurida väiksemate omavalitsuste kogemust toetuste taotlemisel ja arvamusi Kultuuriministeeriumi poolt kohalikele omavalitsustele eraldatavate investeeringutoetuste süsteemi kohta. Eesti omavalitsuste nimekirjast valiti küsitlemiseks 17 valda, arvestades, et iga maakond oleks esindatud ning valimis oleks nii eraldisi saanud kui ka mittesaanud valdasid. Küsitlusele vastas 11 valda.

1. Investeeringutoetuste planeerimine ja jagamine

1.1. Investeeringutoetuste jagamisel puuduvad õiguslikud alused

Kohalikele omavalitsustele eraldavad eelarveklassifikaatori artikli 4502.01 raha arvelt investeeringutoetuseid vaid mõned ministeeriumid (lisaks Kultuuriministeeriumile veel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Keskkonnaministeerium, väheses mahus ja mitte igal aastal ka Sotsiaalministeerium, Siseministeerium ning Kaitseministeerium). Igal ministeeriumil on toetuste jagamiseks erinev süsteem, Kultuuriministeeriumiga samalaadset korda, kus investeeringute kava pannakse kokku maavalitsuste esitatud pingeridade alusel, mujal ei ole.

Ministeeriumi valitsemisala investeeringute kava koostamist on auditeeritud perioodil reguleerinud iga-aastased rahandusministri määrused³, mis kehtestatakse riigieelarve seaduse § 10 lg 7 alusel. Nimetatud määrused ja riigieelarve seadus reguleerivad ministeeriumi valitsemisala asutuste eelarvete ja investeeringute kava koostamist, kuid ei käsitle täpsemalt valitsemisalast väljapoole suunatud kohalikele omavalitsustele eraldatavate investeeringutoetuste kavandamist ja jagamist. Kuni 2002. aastani lähtus Kultuuriministeerium investeeringute jagamisel ka Vabariigi Valitsuse 13.09.2000. a määrusest nr 296 “Riiklike investeeringute programmi koostamise kord”.

Peale seadusega kinnitatud riigieelarve ei näe ükski teine õigusakt ette riigi poolt kultuuri- ja spordi- valdkonna investeeringute eraldamist kohalikele omavalitsustele. Ainsaks sisuliseks aluseks on Vabariigi Valitsuse kinnitatud Kultuuriministeeriumi tegevuskava. Seetõttu on ministeerium vaba otsustama, milliseid objekte ja milliste kriteeriumide alusel ta soovib riigieelarve rahast toetada. 2005. aasta mais kinnitas kultuuriminister käskkirjaga nr 193 “Kultuuriministeeriumi investeeringute kava koostamise ja investeeringute kava täitmise jälgimise juhendi kohaliku omavalitsuse üksustele” (edaspidi juhend), mis reguleerib eelarveklassifikaatori artikli 4502.01 raha jaotamise aluseid: investeeringutaotluste esitamist, menetlemist, eelarve täitmist, muutmist ja aruandlust. Enne 2005. aastat kohalikele omavalitsustele kultuuri- ja spordi- valdkonna investeeringutoetuste jagamise juhend puudus, kuid ministeeriumi esindajate sõnul tähendas juhendi kehtestamine lihtsalt senise praktika ametlikku kinnitamist.⁴ Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt on tegemist üksnes ministeeriumi- sisesse õigusaktiga, mis reguleerib ainult ministeeriumi ametnike töökorraldust. Maavalitsustele esitatakse maakondlike pingeridade koostamise ülesanne vaid palvena.

Riigikontrolli hinnangul ei saa käsitleda selgelt asutusesisesena dokumendina juhendit, mis seab kohalikele omavalitsustele õiguseid ja kohustusi ning reguleerib muu hulgas ka seda, kuidas toimub maavalitsustes koostatud pingeridade esitamine ministeeriumile. Ka Rahandusministeeriumi hinnangul ei ole õige kohalikele omavalitsustele investeeringute eraldamise reguleerimine ministri käskkirjaga.⁵

Riigikontroll on seisukohal, et õigusriigi põhimõttest tulenevalt peaks seadusandlik võim otsustama isikud, kellele riigieelarvest toetust antakse, või nägema ette toetamise põhimõtted ning delegeerima täpsema korra ja tingimuste kehtestamise täitevõimule. Kui investeeringutoetuste jagamise alused ja

³ Rahandusministri 26.05.2000. a määrus nr 47 “Ministeeriumi valitsemisala 2001. aasta eelarve projekti, aastateks 2002–2004 eelarve kava, ministeeriumi valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kava ning investeeringute kava koostamine”; 16.05.2001. a määrus nr 52 “Ministeeriumi valitsemisala 2002. aasta eelarve projekti, ministeeriumi valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kava ning investeeringute kava koostamine”; 06.05.2002. a määrus nr 63 “Ministeeriumi ja tema valitsemisala 2003. aasta eelarve projekti koostamise tingimused, projekti vormid, tegevuskava ja investeeringute kava koostamise kord ning eelarve projekti esitamise tähtaeg”; 08.05.2003. a määrus nr 67 “Ministeeriumi ja tema valitsemisala 2004. aasta eelarve projekti koostamise tingimused, projekti vormid, tegevuskava ja investeeringute kava koostamise kord ning eelarve projekti esitamise tähtaeg”; 08.06.2004. a määrus nr 116 “Ministeeriumi valitsemisala 2005. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise kord ja selle vormid, tegevuskava vormid ning eelarve projekti esitamise tähtaeg”

⁴ Intervjuu Kultuuriministeeriumi esindajatega, 24.08.2005

⁵ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna kohalike omavalitsuste talituse esindajatega, 23.02.2006

kord oleks kehtestatud seaduse alusel kultuuriministri määrusega, tekiks nii Kultuuriministeeriumile, kohalikele omavalitsustele kui ka maavalitsustele toetuste jagamisel selged õigused ja kohustused.

1.2. Investeeringutaotluse menetlemine ja otsustamise kriteeriumid ei ole selged

Investeeringutaotluste menetlemine

Juhendi kohaselt esitavad maavalitsused ministeeriumile investeeringutaotlusena maakonna pingerea, milles tuuakse 10 tähtsamat objekti. Neist kolmele esimesele on lisatud ka info taotleja, objekti, objekti maksumuse kujunemise ja finantseerimise kohta. Investeeringutaotluste koondi alusel koostab Kultuuriministeeriumi riigivarabüroo esialgse investeeringute kava, arvestades eelarve piirsummasid, objektide järjepideva finantseerimise tagamist ja paiknemist pingereas. Esialgses investeeringute kavast tehakse koostöös ministeeriumi erialanõunikega parandused ja täiendused. Seejärel esitatakse see Kultuuriministeeriumi eelarveosakonnale ning juhtkonnale kinnitamiseks. Pärast seda saadetakse kava edasi Rahandusministeeriumile, kes teeb vajaduse korral muudatusi tulenevalt projektide täpsustamisest ning eelarve üldistest vajadusest ja eesmärkidest.

Juhend ei anna vastust mitmele investeeringutoetuste jagamisega seotud olulisele küsimusele:

- Kas investeeringutoetuste taotluseid esitavad maavalitsused või saavad seda teha ka kohalikud omavalitsused eraldi? Juhendi punkt 1.10 ütleb: “Taotlusi esitavad maavalitsused ja kohaliku omavalitsuse üksused”, kuid investeeringutaotluste menetlemist reguleeritakse ainult maavalitsuste esitatud taotluste puhul ja kohalike omavalitsuste esitatud taotlusi mujal juhendis ei mainita. Juhendi punkti 2.7 järgi koostab ministeeriumi riigivarabüroo maavalitsuste esitatud pingeridest koondi kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringutaotluste kohta. Tegelikult on aga kohalikud omavalitsused pöördunud investeeringutoetuste saamiseks ka otse ministeeriumi poole ja alles hiljem on ministeerium maavalitsustele andnud ülesande lisada omavalitsuse objekt pingeritta (näiteks Kuressaare spordihoone ning raamatukogu-infokeskuse juhtumid).⁶
- Kuivõrd ja milliste kriteeriumide alusel analüüsitakse ministeeriumis projektide sisulist otstarbekust?
- Kuidas ministeerium teavitab maavalitsusi ja kohalikke omavalitsusi riigieelarve eelnõusse esitatud ja lõplikust investeeringute kavast?
- Milliste investeeringutoetuste eraldamist juhend reguleerib, s.t milliseid eraldisi kohalikud omavalitsused maavalitsuste kaudu taotleda saavad (kas juhend kehtib näiteks ka spordi- ja mänguväljakute programmi või regionaalsete tervisekeskuste programmi kohta)? Juhendi punkt 1.2 ütleb: “Käesolev juhend sätestab eelarveklassifikaatori artikli 4502.01 – sihtotstarbelised eraldised kohaliku omavalitsuse üksustele ja omavalitsusasutustele materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamiseks ja renoveerimiseks – (edaspidi Eraldised) jaotamise alused”. Järelikult tuleb kõiki selle eelarveklassifikaatori artikli kaudu eraldatavaid toetusi tuleb menetleda selle korra alusel. Tegelikult aga kasutatakse selle artikli alt eraldatavat raha ka selliste objektide finantseerimiseks, mis kuuluvad sisuliselt näiteks spordi- ja mänguväljakute programmi, kus objektide väljavalimine ja raha eraldamine on aga toimunud hoopis teistel alustel (vt ka ptk 1.7).

Auditi käigus tehtud intervjuus kirjeldasid ministeeriumi esindajad, et investeeringukava koostamisel valib ministeerium maavalitsuse esitatud pingereast projekte, mida ta otsustab toetada. Ministeeriumil ei ole kohustust toetada objekte pingerea järjekorras. Finantseeritavaid projekte võib tulla juurde ka parlamendi riigieelarve arutluse käigus (projekte, mis pole esitatud maavalitsuste pingereas).

⁶ Intervjuu Saare maavalitsuse esindajatega, 22.11.2006

Ministeeriumi väitel eraldatakse Riigikogus lisatud projektide ulatuses raha juurde.⁷ Tegelikult on aga parlamendis ministeeriumi kavast olevate objektidele mõeldud summasid vähendatud ning objekte ka välja jäetud. Näiteks 2003. a vähendati u 10% eraldiste summasid; 2004. a võeti 35% riigieelarve eelnõus olevaid objekte Riigikogu arutelude käigus eelnõust välja. 2005. aasta kohta võrreldavad andmed puuduvad, sest riigieelarve eelnõus objektulist loetelu polnud. Samas on viimastel aastatel Kultuuriministeeriumi esitatud kava koondsummat Riigikogus suurendatud umbes 20 miljoni krooni võrra.

Riigikontrolli hinnangul on eeltoodud küsimused ja probleemid põhjustanud olukorra, kus investeringutoetuste menetlemine ei ole kõigile osapooltele ja avalikkusele arusaadav.

Investeeringutoetuste jagamise põhimõtted

Kultuuriministri juhendis ei ole sätestatud investeeringutoetuste jaotuse otsustamise kriteeriumeid. Ministeeriumi investeeringute kava koostamist koordineeriva riigivarabüroo juhataja sõnul lähtutakse investeeringukava koostamisel põhimõttest, et esmalt rahastatakse lõpetatavaid projekte (saavad eelarveaastal valmis), seejärel pooleli olevaid (ei saa eelarveaastal valmis) ja viimasena uusi projekte. Investeeringutoetuste toetamine on ministeeriumile eelarveaastaks eraldatavast investeeringute kogusummast. Finantseeritavaid objekte võib juurde tulla ka Riigikogus riigieelarve arutluse käigus, sealhulgas võib lisanduda ka selliseid objekte, mida pole esitatud maavalitsus pingeridades.⁸

Ministeeriumi üldised põhimõtted investeeringute osas on alates 2003. aastast kajastatud “Kultuuriministeeriumi tegevuskavas aastateks 2003–2006” (edaspidi tegevuskava).⁹ Tegevuskavas on palju erinevaid põhimõtteid, mis ei ole rangelt reastatud. Ühest küljest võimaldab see paindlikkust, kuid teisalt jääb arusaamatuks, millised neist põhimõtetest on olulisemad, s.t mille alusel ministeerium esmajärjekorras otsuseid teeb. Samuti ei ole võimalik iga-aastast investeeringute jaotust tegevuskava põhimõtetele siduda, sest põhjendusi, miks just konkreetseid objekte on toetatud, ministeeriumil kirjalikult ei ole.

Tegevuskava nimetab üheks investeeringute kavandamise põhimõtteks ehitada ja renoveerida kiiresti. Vajaduse korral peaks tööde finantseerimiseks kasutama pangalaenu, liisingut või faktooringut, selleks planeeritakse kuni pool investeeringuteks ette nähtud rahast n-ö järeelmaksuks ehk pangalaenude kustutamiseks ja intresside tasumiseks. Väga oluliseks peab ministeerium erakapitali kaasamist. Erainvestoritele tuleks pakkuda riskide maandamiseks erinevaid lahendusi pikaajaliste rendilepingute, hoonestusõiguse ja kasutusvalduse seadmise abil. Oluliselt peab kasvama kohalike omavalitsuste panus kultuurile ja spordile vajaliku infrastruktuuri väljaarendamisel, kohalikust eelarvest peab tulema vähemalt kolmandik investeeringust ja omavalitsus peab suutma tõestada oma valmisolekut tulevikus katta kõik ülalpidamiskulud.

Toetatakse kultuuri- ja spordiehitisi, mis tasakaalustavad regionaalseid erinevusi, eriti staadionid, spordisaalid ja ujulad. Toetamise järjekord peaks sõltuma kohaliku omavalitsuse valmisolekust, omafinantseerimise võimest ja piirkonna suuruselt ning eripärast. Valikuid tehes eelistatakse objekte, mille renoveerimise või ehitamisega luuakse eeldused ka uue kvaliteediga tegevuseks.

Konkreetselt eesmärgiks on tegevuskavas seatud, et 2010. aastaks on igas maakonnas vähemalt üks tänapäeva nõuetele vastav pallimängusaal, ujula ja staadion. Objektulist või maakondlikku ülevaadet selle kohta, kui kaugel nimetatud eesmärgi täitmisega ollakse, ministeerium Riigikontrollile ei esitanud. Ministeeriumi esindaja hinnangul on riigi tasandil eesmärk 90% ulatuses täidetud: valdavalt on igas maakonnas mitu tänapäevast spordiobjekti.¹⁰

Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS uuringu “Kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste süsteem” raames 2001. aastal korraldatud arvamusküsitluse kohaselt pidasid eri valitsustasandite esindajad

⁷ Intervjuu Kultuuriministeeriumi esindajatega, 24.08.2005

⁸ Intervjuu Kultuuriministeeriumi esindajatega, 24.08.2005

⁹ Kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse 11.03.2003. a istungil

¹⁰ Ministeeriumi spordiosakonna juhataja 11.05.2006. a ja 18.05.2006. a e-kirjad.

kõige tähtsamateks investeeringuobjektide pingerea koostamise kriteeriumideks investeeringu suurt mõjuala (~ 70% vastajatest pidas seda tähtsaks); omal valikul lisatud kriteeriumina märgiti regionaalpoliitikat, kohalikku vajadust, piirkonna ühtlast arengut (~ 65%); maakondlikele prioriteetidele vastavust (~ 55%); alternatiivsete lahenduste puudumist (~ 50%); omavalitsuse absoluutset finantsvõimekust (~ 30%).¹¹ Auditi käigus intervjueeritud isikud väljendasid samalaadseid arvamusi.

Kuigi ministeeriumi tegevuskavas esitatud põhimõtted on sarnased Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS uuringus välja toodud põhimõtetega, ei ole omavalitsuste jaoks investeeringutoetuste jagamise süsteemi ikkagi läbipaistev, sest ministeerium ei ole põhimõtteid prioritseerinud ega valikuid omavalitsustele põhjendanud. Investeeringutoetuste tegeliku jaotuse kohta vt p 1.6.

1.3. Omavalitsuste investeeringuobjektide valik ei ole alati arengukavast lähtuv või volikogus otsustatud

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 lg 4 p 2¹² järgi on omavalitsuse arengukava aluseks investeeringute kavandamisele ning nende jaoks rahaliste ja muude vahendite taotlemisele. Omavalitsuste arengukavade ülesehituse kohta ühtseid nõudeid aga kehtestatud ei ole. Riigikontroll küsitles 9 linna ja 11 valda, neist paaril omavalitsusel ei olnud perioodil 2000–2005 investeeringuobjekte arengukavas kinnitatud. Enamasti ei ole aga spordi- ja kultuuriinvesteeringuid arengukavas prioritseeritud ning neid on kavas rohkem, kui maavalitsusele on võimalik pingerea koostamiseks esitada.

Kui omavalitsus plaanib võtta rahalisi kohustusi, mis ei ole aastaeelarves ette nähtud, peaks taotlemise otsustama volikogu.¹³ Kultuuriministeeriumile tuleb taotlus järgmise aasta investeeringutoetuste kohta esitada harilikult kevadel umbes märtsi lõpus. Selleks ajaks ei ole aga järgmise aasta eelarvet omavalitsustes veel vastu võetud.

Kultuuriministeeriumile taotluse esitamisega omavalitsus otseselt rahalist kohustust küll ei võta, kuid ta peab taotluse rahuldamisel katma lubatud omaosaluse ega saa sama raha eest mingit muud objekti toetada. Seega, kui kohaliku omavalitsus ei ole arengukavaga investeeringute prioriteete kinnitanud, peaks maavalitsusele ja Kultuuriministeeriumile esitatavasse taotlusesse lisatavad objektid, omaosaluse suuruse ning taotletavad summad otsustama volikogu. Kuna aga ministeeriumi esitatavad nõuded (nt omaosaluse kohta) on pidevalt muutunud, siis ei ole enne nende nõuete selgumist võimalik volikogus taotlemisotsust teha. Seni on ministeerium andnud maavalitsustele taotluse koostamiseks aega u 1 kuu, maavalitsus omakorda kohalikele omavalitsustele umbes 1 nädala. Praeguse korralduse juures ei jäeta omavalitsustele volikogu kokkukutsumiseks piisavalt aega.

1.4. Maakonna investeeringute pingerea koostamisel puudub ühtne tava

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 65 lg 4 ütleb, et riigiorganid peavad kohalike võimorganitega konsulteerima õigel ajal ja sobival viisil kõigi viimaseid otseselt puudutavate küsimuste planeerimise ja otsustamise puhul. Ministeeriumite ning kohalike omavalitsuste koostöö koordineerimine on maavanema üks põhiülesandeid. Üheksast auditeeritud maavalitsusest seitse on kaasanud pingerea koostamisse maakonna omavalitsusliidu ja sinna mittekuuluvad omavalitsused. Kaks maavalitsust (Lääne-Viru ja Saare) ei ole Kultuuriministeeriumile esitatavat pingerida viimastel aastatel siiski omavalitsustega või omavalitsusliiduga kooskõlastanud, sest ministeerium ei ole seda otseselt soovinud ja taotluse koostamiseks jäetav aeg on olnud lühike.¹⁴

¹¹ Pomerants, Marko. 2001. "Investeeringutoetused kohalikele omavalitsustele", Riigikogu Toimetised 4/ 2001.

¹² Seaduse 15.10.1999–17.10.2005 kehtinud redaktsiooni numeratsioon

¹³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1

¹⁴ Intervjuud Lääne-Virumaa ning Saaremaa maavalitsuse ning omavalitsusliitude esindajatega

Enamik intervjueritud maavalitsuste ja omavalitsusliitude esindajatest pidas läbikaalutud pingerea tekkimise garantiiks eelkõige selle kooskõlastamist omavalitsusliiduga, kaasates ka viimasesse mittekuuluvad omavalitsused. Ka mitmed intervjueritud maakonnakeskuste esindajad olid omavalitsusliidus pingerea läbiarutamise poolt, kuigi see võib vähendada maakonnakeskuseks oleva linna mõju otsustamisel. Saaremaa ja Tartumaa omavalitsustel puudub aga motivatsioon kulutada aega pingerea omavalitsusliidus kokkuleppimisele, kuna nende maakonda eraldatud toetused ei lähtu tavaliselt maakondlikust pingereast.¹⁵

Kuna Kultuuriministeeriumi tegevuskavas olevad investeeringute jaotamise kriteeriumid on üsna laiad, siis pole maavalitsused ega omavalitsusliidud ühtseid formaalseid taotluste hindamise aluseid või süsteemi välja töötanud. Omavalitsuste jaoks on oluline kriteerium maakonna eri paikade tasakaalustatud areng. Mõned maakonnad (nt Põlva, Viljandi, Võru) on jaganud end 3–6 piirkonnaks, et jälgida maakonna eri paikade tasakaalustatud arengut ja pakkuda piirkondadele enam-vähem võrdseid võimalusi. Mõned arvestavad otseselt kasu saavate elanike hulka, s.t eelistatavad ehitiste arendamist maakonnakeskustes. Üheks ministeeriumi tegevuskavas seatud eesmärgiks on igasse maakonda aastaks 2010 ehitada välja vähemalt üks Eesti meistrivõistluste nõuetele vastav pallimängude saal, ujula ja staadion, seetõttu toimuvad maakondades elavad arutelud ka nende ehitiste asukoha üle.

Lisaks otsestele läbirääkimistele omavalitsustega on maakondliku investeeringute pingerea koostamisel aluseks ka maakonna planeering/arengukava ja selle elluviimiseks koostatud tegevuskava. Planeeringu osas on aga kaks probleemi: 1) ei ole reguleeritud, kes, millistel eesmärkidel ja põhimõtetel maakonna arengukava koostab, s.t kas see kava esindab omavalitsuste või maavalitsuse (keskvalitsuse) arengusuundi; 2) ei ole alati investeeringuobjektide loetelu või on loetelus väga palju objekte ja nende prioriteete pole sätestatud. Seetõttu ei saa maavalitsused üksnes maakonna planeeringu põhjal maakonna investeeringutaotlusi koostada.

Siseministeeriumis väljatöötatav regionaalarengu suunamise seaduse eelnõu peaks reguleerima maakondliku arengustrateegia ja tegevuskava koostamist. Seaduse eelnõu (31.03.2006. a versiooni) kohaselt ei pea maakondlik arengustrateegia saama omavalitsustelt kooskõlastust, vaid omavalitsusliit esitab ainult oma seisukoha ning arengustrateegia kinnitab regionaalminister. Tegevuskavas võivad sisalduda ka üksikute omavalitsuste arendusprojektid, kuid nende pingereastamist seaduseelnõu ei nõua. Seega on eeltoodud maakondliku arengukava kitsaskohad ka regionaalarengu suunamise seaduse eelnõus lahendamata.

1.5. Ministeerium ei ole kogunud investeeringuobjektide kohta vajalikku teavet

Investeeringutoetuste taotlused ei vasta nõuetele

Riigieelarve seaduse § 10 kohaselt peab ministeerium vastavalt iga-aastasele rahandusministri määrusega kehtestatavale vormile esitama riigieelarvesse valitsemisala eelarve projekti. Rahandusministri määrused on auditeeritud perioodil (2000–2005) investeeringuprojektide kohta nõudnud mitmete selgituste ja analüüside esitamist. Igal aastal on muudetud nõutavate andmete loetelu, milliste objektide kohta täpsemaid selgitusi tuleb esitada.

Ministeeriumi valitsemisala järgmise aasta eelarve koostamise korda reguleerivad määrused on rahandusminister kinnitanud viimastel aastatel mais või juunis. Kultuuriministeerium küsib aga maavalitsustelt taotlusi järgmise eelarveaasta investeeringutoetuste kohta juba märtsi lõpuks. Kuna rahandusminister on igal aastal investeeringuobjektide kohta kogutava info nõudeid muutnud, siis ei olegi olnud võimalik Kultuuriministeeriumil arvestada rahandusministri kehtestatavate nõuetega. Investeeringute planeerimine ja taotlemine oleks oluliselt lihtsam ja läbipaistvam, kui nii Rahanduskui ka Kultuuriministeeriumi esitatavad nõuded investeeringutaotlusele ei muutuks igal aastal, vaid

¹⁵ Intervjuud Saare maavalitsuse ja Tartumaa omavalitsusliidu esindajatega

kohalikel omavalitsustel ja ka teistel riigieelarvelise eraldise taotlejatel oleks pikemalt ette teada, millist infot investeeringutoetuse taotlemiseks tuleb koguda ja esitada.

Põhjalikumaid andmeid tuleb esitada enamasti uute ja suuremate projektide kohta. Näiteks 2003. aastal tuli uute projektide kohta muu hulgas esitada investeerimisobjekti majanduslik, sotsiaalne ja regionaalne põhjendatus, selgelt määratud tulemused, mida investeerimisprojektiga tahetakse saavutada ning nende tulemuste mõju, projekti muude elluviimisvõimaluste võrdlev analüüs, arvestused investeerimisprojekti iga-aastaste majandamiskulude ja võimalike tulude kohta jm.¹⁶

Auditi valimis olnud 15 ehitisest olid enamiku kohta esimesed taotlused esitatud enne 2000. aastat, kui investeeringuobjektide kohta nõutigi vähem infot. Aga ka kahe uuema valimis olnud ehitise kohta puudusid taotluses põhjendused, esitatud oli ainult ehituse eelarve (Võru kultuurimaja “Kannel” ja Kuresaare spordi- ja tervisekeskus).

Riigikontroll vaatas läbi auditeeritud perioodil ministeeriumile maavalitsustest laekunud taotlused. Peaaegu ükski nendest ei sisaldanud kogu teavet, mis rahandusministri määruste järgi esitada tulnuks. Aastatel 2000–2004 palus Kultuuriministeerium maavalitsustel esitada andmeid ainult ehituse üldmaksumuse (sh projekteerimine, ehitus, sisustus) ja finantseerimisallikate kohta. 2004. aastal koostatud taotlustes on eraldi lahtrid ka laenulepingujärgsete finantskohustuste kohta.

Alates 2005. aastast, kui ministeerium kinnitas investeeringute kava koostamise juhendi, tuleb juhendi lisas toodud vormist lähtudes esitada kolme esimese maakondlikus pingereas oleva objekti kohta ka täpsemat infot investeeringu eesmärkide, sisu, objekti maksumuse kujunemise ja finantseerimise kohta. Ministeerium võib vajaduse korral nõuda lisainfot ka teiste pingereas olevate objektide kohta. Kinnitatud taotlusvormid vastavad üldjoontes eelneval aastal rahandusministri määrusega¹⁷ kinnitatud nõuetele.

2006. aasta riigieelarve koostamist reguleerivas rahandusministri määruses¹⁸ on loobutud taotluses esitatavate andmete kirjeldamisest. Siiski peab ministeerium projektide kohta sisulist infot küsima, kuna seda nõuab riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise kord, et tagada eraldise sihipärane kasutamine ja avalike huvide järgimine.¹⁹

Senini on eriti probleemsed riigieelarve arutelu käigus Riigikogus lisatavad objektid, sest nende puhul ei esitata isegi taotlusi (vt ka p 1.6), rääkimata muust investeeringu eesmärki, sisu ja finantseerimist puudutavast infost.

Taotlustest ja lepingutest ei selgu, mille jaoks riik täpselt raha eraldab

Kuna põhjalikud andmed investeeringuobjektide kohta tuleb maavalitsustel ja omavalitsustel esitada ainult kolme esimese pingereas oleva objekti kohta, kuid investeeringutoetusi saavad tihti ka pingereas tagapool olevad objektid või objektid, mis pole üldse pingereas, siis täpsemad andmed mitmete riiklikku investeeringutoetust saanud objektide kohta puuduvad. Kultuuriministeeriumi esindajate seletuste järgi küsivad nad vajaduse korral pingereas tagapool olevate objektide kohta samuti lisainfot, kuid seda ei olnud võimalik auditi käigus kontrollida.

¹⁶ Rahandusministri 06.05.2002. a määrus nr 63 “Ministeeriumi ja tema valitsemisala 2003. aasta eelarve projekti koostamise tingimused, projekti vormid, tegevuskava ja investeeringute kava koostamise kord ning eelarve projekti esitamise tähtaeg”

¹⁷ Rahandusministri 08.06.2004. a määrus nr 116 “Ministeeriumi valitsemisala 2005. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise kord ja selle vormid, tegevuskava vormid ning eelarve projekti esitamise tähtaeg”

¹⁸ Rahandusministri 18.05.2005. a määrus nr 37 “Ministeeriumi valitsemisala 2006. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise kord ja selle vormid, tegevuskava vormid ning eelarve projekti esitamise tähtaeg”

¹⁹ Vabariigi Valitsuse 23.02.2006. a määrus nr 51 “Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2006. aastal”

Investeeringukavades esinevad objektid mitme erineva nimetusega. Kuna ministeerium sisulisi selgitusi taotluste juurde enne 2005. a ei küsinud ning Riigikogus lisatud objektide kohta dokumente pole, siis ei ole objektidest selge ülevaate saamine lihtne. See tekitab lisatööd nii Rahandusministeeriumile kui ka kõikidele teistele osapooltele ja huvirühmadele. Sõlmitud eraldise kasutamise lepingud on samuti üldsõnalised, ei seletata, mille jaoks täpselt on raha eraldatud. Enamasti mainitakse vaid objekti nime. Sageli ei piisa aga hoone nimest, et teada saada, milliseid avalikke teenuseid selle abil pakkuma kavatakse hakata.

Näited eksitavate investeeringuobjektide nimetuste kohta:

- Lääne-Virumaa Laekvere valla angaarvõimla on saanud eraldise 2004. a ning Laekvere valla Muuga spordikeskus ja raamatukogu on saanud eraldise 2005. a. Maavalitsus selgitas välja, et tegemist on sama objektiga.
- Avinurme kultuurimaja nimetuse all investeeriti ministeeriumi sõnul 2003. a hoopis ujulaosa ehitusse.
- Kõrgessaare tervisemaja on praeguseks valminud hoone, mille kohta on valla kodulehel öeldud, et "Kõrgessaare Tervisemaja on valla spordi- ja kultuurikeskus [-] toimuvad Lauka põhikooli kehalise kasvatuses tunnid [-] majas asuvad ka perearstikeskus, apteek ja avalik internetipunkt". Ainult nimetust teades ei oskaks arvata, et hoonele kavandati nii palju funktsioone.

Osaliselt on selle probleemi tänaseks lahendanud taotlusvormi sisuliste lisade kasutuselevõtt, kuid seletuste täpsus sõltub sellest, kui hoolikalt on taotlejad dokumente täitnud ning ministeerium lisaselgitusi küsinud. Riigikogus lisatavate objektide puhul on probleem endiselt alles. Ministeerium võiks läbipaistvuse huvides dokumentides (nt taotluses ja eraldise kasutamise lepingus) täpsustada, mis funktsioonid ehitist investeeringuga toetatakse, ning lisada aadressi vms täpsustava tunnuse.

Toetuste jagamisel ei arvestata alati omavalitsuste finantsvõimekusega

Ministeerium saab maakonna pingereas esimese kolme projekti planeeritud rahastamisallikate ja maksumuse kohta infot taotlusest. Tegelikult kasutatud finantseerimisallikate ja summade kohta saab ülevaate projekti aruandest, mille omavalitsus esitab ministeeriumile aasta lõpus või kuu pärast projekti valmimist (pooleli oleva projekti korral vahearuanne aasta lõpus, lõpetatud projekti korral kuu jooksul pärast projekti lõppemist). Tegelik finantseerimine võib taotluses näidatud plaanist erineda, sest ministeerium otsustab riigi osaluse suuruse iga üksiku aasta kohta ning omavalitsus võib omaosaluse täitmisega hätta jääda.

Näiteks on finantsraskustes Orissaare Vallavalitsus (tasumata soojamajanduslaen 8,44 miljonit krooni) alustanud ministeeriumi eraldatud investeeringutoetuse abil spordihoone ehitamist, mis on esialgu kavandatud investeeringuprojektist ligikaudu 6 korda kallim (võimla renoveerimise asemel alustati spordihoone ehitamist²⁰). 2004. aastal projekteeritud ja 2005. aastal ehitamist alustatud spordihoone lepinguline maksumus on 26,3 miljonit krooni.²¹ Riik on spordihoone ehitusse 2005. aasta lõpu seisuga investeerinud 5,4 miljonit. 2006. aasta eelarvest toetust ei eraldata (ministeeriumi ametniku sõnul eraldati 2006. aastal planeeritud summa 2005. aasta lisaelarvest). Vallavalitsus ise on suutnud 2005. aasta lõpuks kavandatud omaosalusest täita ainult 5% (projekteerimistöde eest tasutud 116 000 krooni). Spordihoone pidi 2005. aasta aprillis sõlmitud lepingu kohaselt valmima 2006. aasta 20. veebruariks. Praegu on pooleli olev ehitus peatatud, kuna vald pole suutnud ehitajale ehitustööde eest tasuda. Ehitajaga sõlmitud lepingu kohaselt finantseerib ehitaja töid oma vahendite arvelt 10

²⁰ 2002. ja 2003. aastal taotleti riigieelarvest investeeringutoetust võimla renoveerimiseks maksumusega 4,6 mln krooni. 2004. ja 2005. aastal taotleti investeeringutoetust spordihoone ehituseks kavandatud maksumusega 17 mln krooni. 2005. aastal ehitajaga sõlmitud lepingus on aga spordihoone ehitusmaksumus 26,3 mln krooni.

²¹ 29.04.2005. a Orissaare Vallavalitsuse ja ASi Kuressaare Ehitus vahel sõlmitud ehituse töövõtuleping nr 12-E/2005

miljoni krooni ulatuses. Vallavalitsus kohustub selle summa koos finantseerimiskuludega (1,2 miljonit) tasuma ehitajale 2007. aasta lõpuks. Tulenevalt soojamajanduse võlakohustusest ja Ühtekuuluvusfondi veemajandusprojekti osalemisest ei ole vallal praegu raha spordihoone ehituse jätkamiseks ja 2007. aasta lõpuks ehitajalt võetud laenu tasumiseks. Osaluse peatamine veemajandusprojekti tooks kaasa teiste omavalitsuste finantskohustuste suurenemise projektis, mistõttu võib kogu projekt ebaõnnestuda ja projektiks saadud raha tuleks Euroopa Komisjonile tagastada. Vallavanema sõnul käivad edaspidise finantseerimise osas pangaga läbirääkimised. Pank tahab aga laenuotsuse tegemiseks saada garantiid, et seda objekti riigieelarvest ka edaspidi rahastatakse, kuna teisi garantiisid panga jaoks antud juhul pole.²² Laenuvõtmiseks on asutatud Sihtasutus Orissaare Spordihoone. Orissaare vald pöördus finantsraskuste tõttu Rahandusministeeriumi poole saneerimistoetuse saamiseks. Rahandusministeeriumi finantsraskustes olevate omavalitsuste komisjon otsustas, et Orissaarel võimaldatakse spordihoone lõpuni ehitada. Vabariigi Valitsus otsustas 01.06.2006. a eraldada Orissaare Vallavalitsusele 6,3 miljonit krooni, et tagada omavalitsusüksuse võetud kohustuste täitmine.

Üle jõu käiva projektiga on alustanud ka Loxsa linn. 2004. aastal, mil linna võlakoormus oli 53%, alustati ujula ehitamist lepingumaksumusega 31,2 miljonit krooni. Samal aastal sõlmis linn lepingu ka kultuurimaja ehitustööde teostamiseks maksumusega 17,3 miljonit krooni. Nii ujula kui ka kultuurimaja ehituseks on linn taotlenud Kultuuriministeeriumilt investeeringutoetust. Kultuuriministeerium ei ole aastatel 2000–2005 põhieelarvest nendele projektidele toetust eraldanud. 2005. aasta lisaelarvest eraldati Loxsa linna ujulale vahepeal katkenud ehituse jätkamiseks 2 miljonit krooni. Loxsa abilinnapea sõnul ei ole toetust tänaseks kasutatud, kuna ehitus seisab etapis, mille jätkamiseks oleks vaja suuremat investeeringut. Linnal ehituse jätkamiseks raha ei ole, lisaks teistele kohustustele tuleb tasuda ujula ehituseks juba võetud 6 miljonit krooni pangalaenu.²³

Rahandusministeerium kogub infot kohalike omavalitsuste laenukoormuse kohta ning on avaldab oma kodulehel ülevaate kõigi omavalitsuste bilansilistest kohustustest. Rahandusministeeriumi andmetest on selgelt näha, kui omavalitsuse laenukoormus on ületanud lubatud piiri. Omavalitsuste laenukoormust on maakondliku pingerea koostamisel jälginud mõned maavalitsused. Laenukoormuse piiri ületamisel ei ole maavalitsus (näiteks Lääne-Viru) selle omavalituse taotlust pingeritta võtnud. Riigikontrolli hinnangul oleks see hea praktika, kui kõik maavalitsused arvestaksid investeeringuobjekti maakondlikku pingeritta lisamisel omavalitsuste finantsvõimekust. Lõplikku vastutust selle eest, et investeeringutoetust ei saaks finantsraskustes olevad omavalitsused, kes ei suuda objekti valmis ehitada või objekti hiljem ülal pidada, kannab ikkagi Kultuuriministeerium, saades vajalikku infot Rahandusministeeriumilt ja maavalitsustelt.

1.6. Investeeringud ei lähtu alati maakonna pingereast, omavalitsuste taotlustest ega regionaalse tasakaalustatuse põhimõttest

Riigikontrolli hinnangul ei ole ministeerium suutnud kinni pidada eelkõige kahest ministeeriumi tegevuskavas välja toodud põhimõttest: 1) otsuste tegemisel tuleb lähtuda maakondlikest arengukavadest ja seal kirjeldatud prioriteetidest; 2) oluline osa investeeringutest peaks jagunema kultuuri- ja spordiehitiste vahel, mis tasakaalustavad regionaalseid erinevusi, eriti staadionid, spordisaalid ja ujulad.

Auditeerimisel selgus, et jaotatud investeeringud on maakondade tegevuskavadega ning esitatud pingeridadega nõrgalt seotud. Toetatakse isegi selliseid projekte, mida omavalitsus ei ole taotlenud. Ülevaade investeeringutoetust saanud objektidest, mida omavalitsused või maavalitsused polnud taotlenud, on esitatud lisas 4 ja 5. Tabelis 2 on auditi valmis olnud 5 maakonna näitel võrreldud investeeringutoetust saanud objekte (koos lisaelarvest toetatud objektidega) maakondlike pingeridade ning maakonna planeeringutes/arengukavades sisalduvate tegevuskavadega.²⁴ Toodud

²² 04.04.2006. a Riigikontrollile saadetud Orissaare vallavanema kiri nr 6-1.17/127

²³ Telefoniintervjuu Loxsa abilinnapea Madis Praksigaga, 06.06.2006

²⁴ Ülejäänud neljal valimis olnud maakonnal puudus tegevuskavas kultuuri- ja spordiobjektide loetelu.

maakondade näitel ei tulenenud koguni 64% investeeringueraldistest maakondlikes pingeridades tehtud eelistustest, 38% toetust saanud objektidest ei olnud mainitud maakondlikus tegevuskavas ning 36% ei sisaldunud kummaski. Sellistele objektidele, mida polnud ei maakondlikus pingereas ega tegevuskavas ära toodud, eraldati viies maakonnas kokku 7,7 miljonit krooni.

Tabel 2. 2005. a investeeringueraldiste seotus maakondlike tegevuskavade ja pingeridadega viie maakonna näitel

Maakond	Eraldised kokku		Eraldised, mida polnud 2005. a maakondlikus pingereas*		Eraldised, mida polnud 2005. a maakondlikus tegevuskavas		Eraldised, mida polnud 2005. a maakondlikus pingereas* ega tegevuskavas	
	Arv	Summa, kr	Arv	Summa, kr	Arv	Summa, kr	Arv	Summa, kr
Harju (v.a Tln)**	8	6 780 000	4	2 500 000	4	1 080 000	2	4 000
Tartu***	17	24 931 000	11	22 779 000	3	5 180 000	3	5 180 000
Võru	7	9 715 000	3	790 000	3	790 000	3	790 000
Põlva	8	5 205 000	5	750 000	4	550 000	4	550 000
Lääne-Viru****	5	7 720 000	3	3 220 000	2	1 620 000	2	1 620 000
KOKKU	42	54 754 000	27	30 139 000	16	8 820 000	15	7 745 000

Märkused:

* Polnud pingerea 10 esimese objekti hulgas.

** Tallinna ei käsitleta investeeringutoetuste taotlemisel ja jagamisel Harjumaa osana.

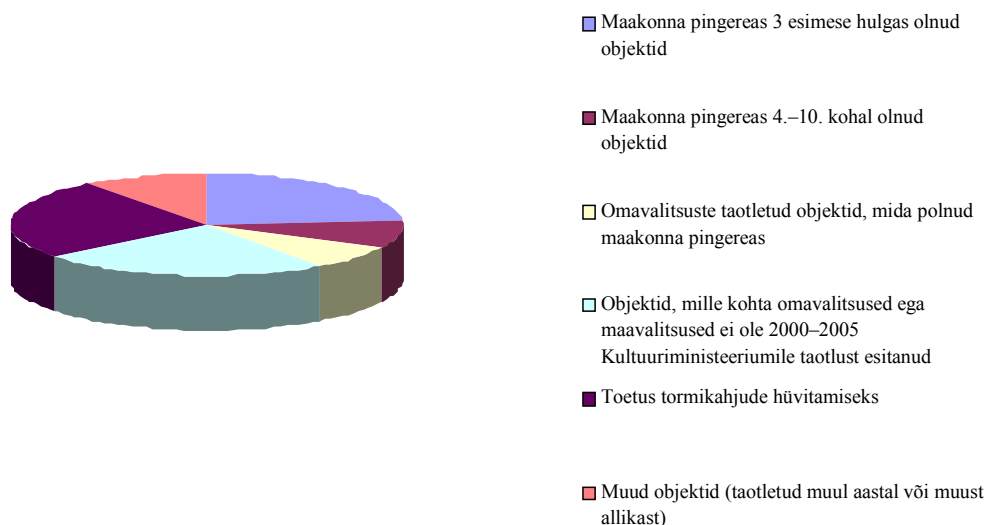
*** Sisaldab eraldisi ka Tartu veekeskusele (4 mln kr), mis oli pingereas aastatel 2000–2002, ning Tartu Ülikooli spordihoonele (14,5 mln kr).

**** Lääne-Virumaa puhul võrreldi ainult spordiobjekte, sest kultuuriobjekte tegevuskavas nimetatud ei olnud.

Allikas: 2005. a jaotatud investeeringud (v.a tormikahjud), maakondlikud tegevuskavad ning pingeread

Joonisel 1 on toodud ülevaade kõikidest (v.a Harjumaa, sest maavalitsuses puudus vajalik dokumentatsioon) 2005. aastal põhieelarvest investeeringutoetust saanud objektidest. Koguni 24% toetustest (134-st 32) olid sellised, mille kohta kohalik omavalitsus ei ole kunagi taotlust esitanud ega maavalitsus pingeritta arvanud. 2005. aastal eraldati sellistele objektidele Kultuuriministeeriumi eelarvest 6,7 miljonit krooni. Joonisel 1 toodud arvestusest on eraldi kategooriana välja võetud tormikahjude hüvitamise toetus, mis oli 2005. aastal erandlik.

Joonis 1. Ülevaade 2005. aastal investeeringutoetust saanud objektide seotusest maakondlike pingeridade ja omavalitsuste taotlustega (v.a Harjumaa)



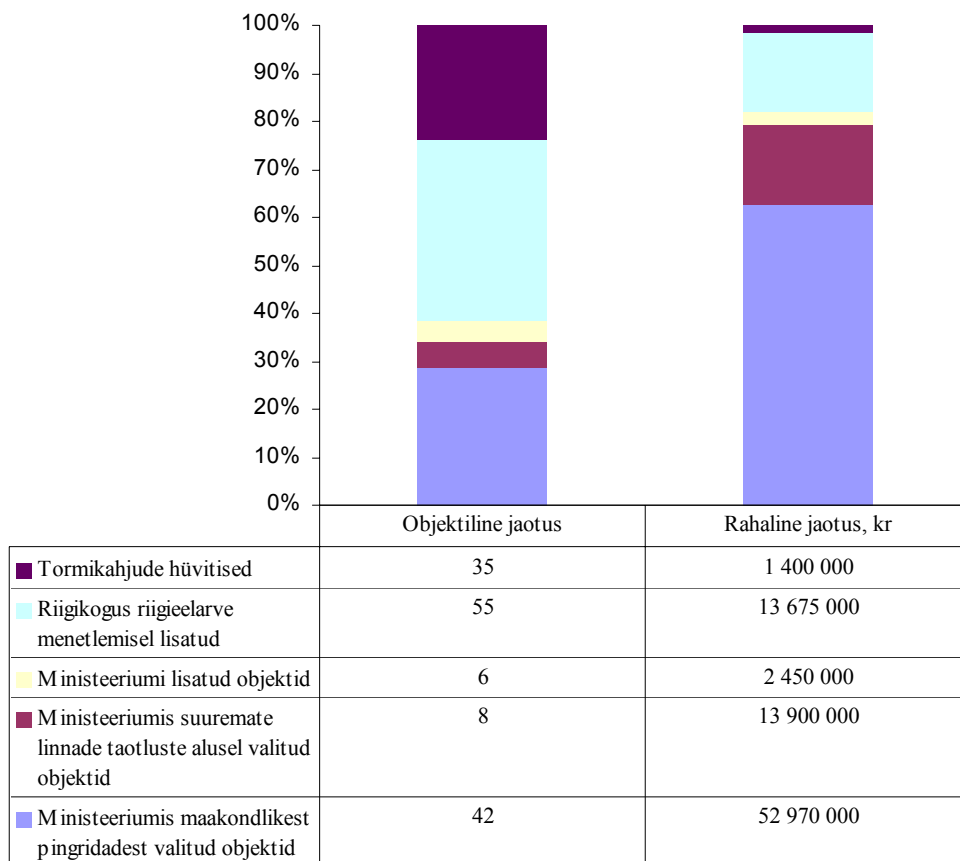
Allikas: Maavalitsuste küsitlusel põhinev Riigikontrolli analüüs

Aasta-aastalt on nende investeeringutoetust saanud objektide arv, mida kohalikud omavalitsused pole maavalitsustele pingerea koostamiseks saadetud taotlustes mitte kunagi esitanud, järjest suurenenud. Kui aastatel 2000–2003 oli selliseid objekte vaid mõned üksikud, siis 2004. a oli neid 17 ja 2005. a põhieelarves koguni 32, vastavalt 22% ja 24% kõigist eraldise saanud objektidest (vt lisa 4).

Sellise eelarveprotsessi puhul ei anna maakonna pingerea esikolmikus olemine omavalitsustele kindlustunnet, et toetust saadakse ning et see on soovitud suurusega. Näiteks Emmaste vallavanem iseloomustas Riigikontrolli poolt valdadele saadetud küsimustiku vastuses olukorda järgmiselt: “[2006. a investeeringutoetust] said need, kes olid [maavalitsuse] pingereas hoopis tagapool ja need, kes polnud üldse nimekirjaski. Nii kujunes olukord, kus Hiiumaa 2006. aasta [pingereas I koha] objekt – Emmaste spordihoone rekonstrueerimine – jääb vaatamata õigel ajal ja laitmatult ette valmistatud projektdokumentatsioonile ja riigihanke pakkumise kutse dokumentatsioonile ning Hiiumaa-sisesele prioriteetsusele sel aastal tegemata. Küll aga “kukkus raha sülle” nendele objektidele, kes pingereas tagapool või pole üldse pingereas ning nüüd on olukorras, kus puudub nägemus, mida rahaga peale hakata, rääkimata siis ehituslikest projektidest.”

Joonisel 2 on esitatud ülevaade kõikidest 2005. aastal põhieelarvest investeeringutoetust saanud objektidest nende investeeringukavasse esitaja järgi.

Joonis 2. Ülevaade 2005. aastal toetust saanud objektidest investeeringukavasse esitaja järgi



Allikas: Kultuuriministeerium

Nagu jooniselt näha, läheb rahaliselt kõige suurem osa toetustest (63% kogutoetusest) ministeeriumis maakondlikest pingeridadest 10 esimese taotluse hulgast välja valitud objektidele. Objektide arvu poolest lisatakse investeeringukavasse kõige rohkem objekte (38% kõigist objektidest) Riigikogus riigieelarve menetlemise käigus, kuid rahalisest jaotusest moodustavad need objektid 16%. Nimeliselt lisati 2005. aastal Riigikogus riigieelarve menetlemise käigus muudatusettepanekutena ainult kaks

objekti (Rakke laululava ja Kullo Ellerheina saal, kummalegi 200 000 kr), lisaks otsustati ühe objekti toetussummat suurendada (Kõrgessaare tervisemajale anti juurde 400 000 kr). Ülejäänud n-ö Riigikogus lisatud objektide kohta Riigikogu tegelikult objektilist otsust ei teinud. Riigikogu hääletas 2005. a eelarve seadusesse sisse kaks muudatusettepanekut: 1) suurendada kohalikele omavalitsusüksustele suunatud investeeringutoetuste kogusummat 15 mln kr võrra, mille objektilise jaotuse pidi kinnitama Vabariigi Valitsus; 2) suurendada kohalikele omavalitsusüksustele suunatud investeeringutoetuste kogusummat 1,1 mln kr võrra, mille objektilise jaotuse pidi kinnitama kultuuriminister. Tegelikult kinnitas Vabariigi Valitsus 2005. aasta investeeringute kava objektilise jaotuse tagantjärele alles detsembris²⁵, kuigi raha jagati laiali ning lepingud sõlmiti aasta alguses. Auditi käigus antud Kultuuriministeeriumi esindajate selgituste kohaselt jagati nimetatud summad ära Riigikogu rahanduskomisjonist e-kirjaga saadetud objektilise jaotuse alusel, mis oli kokku pandud valitsuskoalitsiooni kuuluvate erakondade parlamendifraktsioonide ettepanekutest. Kontrolliaruandele esitatud ametliku vastuskirja punktis 3.6 viitab kultuuriminister, et info finantseeritavate objektide kohta tuli ministeeriumisse Riigikogu majanduskomisjonist.

Kuna ministeerium ja Riigikogu muudavad maakondlikke pingeridasid ning objektidele taotletavaid summasid, siis on omavalitsustel keeruline ehitustöid planeerida. Lisaks võib selle tagajärjel tekkida olukord, kus osa tehtud investeeringuid osutub tagantjärele vaadates ebaotstarbekaks. Näited sellistest juhtumitest on Võru kultuurimaja “Kannel” ja Haapsalu Kultuurikeskuse renoveerimisprojektid (lähemat kirjeldust vt p 4.3).

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. a ning seda finantseeriti aastatel 2001–2004. Alates 2004. aastast hakati toetama Paide staadionit, mis on 2003. aastast Kultuuriministeeriumi tegevuskavas nimeliselt kirjas põhimõtte “Regionaalsete erinevuste tasakaalustamine” all. Näiteks on Saaremaal ministeerium alates 2004. aastast üheaegselt toetanud nii Kuressaare spordi- ja tervisekeskuse kui ka Orissaare spordihoone ehitamist, kusjuures Orissaare spordihoone oli maakondlikus pingereas 2004. aastal teine ja 2005. aastal esimene, kuid Kuressaare spordihoone oli mõlemal aastal pingereas 11. kohal. Kuressaares on viimase 5 aasta jooksul täielikult renoveeritud kaks kõrvuti asuvat kultuurihoonet, mille saale kasutatakse samalaadsete ürituste jaoks (vt ka p 4.2).

Kuna ministeerium projektide kohta sisulisi taotlusi ei küsinud, siis ei ole võimalik tuvastada, millise info alusel investeeringukava lõplik jaotus valmib. Puudub kindlustunne, et riigi kesktasandil investeeringukavasse tehtud muudatused põhinevad kriteeriumide analüüsil ning et raha on suunatud sinna, kus see kõige mõjusama tulemuse annab. 2000.–2005. a ei olnud omavalitsustele suunatava investeeringukava koostamise protsess Kultuuriministeeriumis ametlikult reguleeritud. Ministeeriumisiseseid arutelusid ega erialanõunike arvamusi ei ole dokumenteeritud. Maavalitsustelt ja omavalitsustelt küsitud lisainfot ametlike taotluste juures ei säilitata. Ministeeriumi valikuprotsessi kajastavad ainult investeeringukava eri variandid, kuid muudatuste juures selgitusi ei ole.

Auditi käigus selgus, et nendes maakondades, millele on toetusi eraldatud omavalitsusliiduga kooskõlastatud maakondliku pingerea alusel, ollakse Kultuuriministeeriumi investeeringutoetuste jagamise süsteemiga rahul. Riigikontroll on seisukohal, et maakondlike pingeridadega arvestamine tagab läbi- ja kohalikele vajadustele vastava toetuste jaotuse. Kui raha ei eraldata pingereast lähtuvalt, siis tuleks otsust maavalitsusele ja omavalitsusele põhjendada. Kui investeeringuotsused tehakse aga omavalitsustest mööda minnes, siis ei ole selge, kes vastutab ebatõhusate investeeringute eest. Kuigi investeeringutoetuste jagamisel minnakse omavalitsuste volikogudest mööda, peavad just nemad leidma raha investeeringuprojektide omaosaluse leidmiseks ning hilisemate ülalpidamiskulude katmiseks.

²⁵ Vabariigi Valitsuse 8.12.2005. a korraldus nr 772 “Vabariigi Valitsuse 14. veebruari 2005. a korralduse nr 80 “Valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2005. aastaks määratud tegevuskulude jaotus ning materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude ulatuslikum jaotus” muutmise”

1.7. Toetusi jagatakse valedesse riigieelarveartiklite alt

Kohalikele omavalitsustele suunatud investeeringutoetuseid, mida eraldatakse riigieelarve klassifikaatori artikli 4502.01 alt, on kasutatud ka spordi- ja mänguväljakute toetamiseks, milleks ministeeriumil on tegelikult eraldi programm ja hoopis teistsugused jaotamise alused. Näiteks 2005. a jaotati artikli 4502.01 alt erinevatele spordi- ja mänguväljakutele 2,25 miljonit krooni. Mängu- ja spordiväljakute programmi enda eelarve oli tol aastal 3,4 miljonit krooni. Mängu- ja spordiväljakute programmi on rahastatud riigieelarve klassifikaatori artikli 1551 alt, kuid see ei ole õige, sest selle artikli raha on mõeldud ministeeriumile või tema valitsemisala asutustele kuuluvate rajatiste ja hoonete soetamiseks ja renoveerimiseks. Spordi- ja mänguväljakud lähevad aga kohalike omavalitsuste omandisse.

Spordi- ja mänguväljakute programmi käivitas Kultuuriministeerium 2003. aastal. Ajavahemikul 2003–2005 eraldati programmist toetusi 9,7 miljonit krooni. Ministeeriumi arengukava aastateks 2007–2010 näeb ette programmi jätkumise. Programmi eesmärke ega toetuste eraldamise korda ei ole sätestatud. Programmi konkursse aastatel 2003–2005 avalikult välja ei kuulutatud. Esimest korda kuulutati avalik taotlusvoor välja 2006. a ajalehes Postimees ja ministeeriumi kodulehel.

Riigikontroll on seisukohal, et kui teatud programmile soovitakse toetusi eraldada kavandatust rohkem, siis peaks ministeerium eelarve läbipaistvuse huvides suurendama vastava programmi eelarvet. Riigi eraldatavad toetused peaksid olema eristatavad selles osas, kas tegemist on mõne riikliku programmiga seotud investeeringuga ehk siis teatud üleriigilist eesmärki täitva eraldisega või lihtsalt kohaliku omavalitsuse vajadusest ja taotlusest lähtuva toetusega. Kultuuriministeeriumil on mitmeid programme, mille raames toetatavad objektid on sarnased maakondlike pingeridade alusel toetatavate objektidega.

Kohalikele omavalitsustele suunatud investeeringutoetuste arvelt on eraldatud toetust ka mitmetulundusühingutele, mille liige kohalik omavalitsus ei ole. Nii on eraldatud 2002. aasta teisest lisaelarvest Laiuse Õletoale (MTÜ-le Laiuse Käsitöökoda Kuldne Õlg) 300 000 krooni, 2004. aasta lisaelarvest Murri talu häärberi renoveerimiseks (MTÜ-le Karksi-Nuia Aianduse ja Mesinduse Selts) 700 000 krooni, 2004. aasta eelarvest Kääriku käsitöötalu ja Heimtali muuseumi (MTÜ Heimtali Muuseumi Sõprade Selts) 150 000 krooni. Kultuuriministeerium on nimetatud objektidele investeeringutoetuse eraldamiseks sõlminud lepingu asukohajärgse kohaliku omavalitsusega. Lepingu osapoolena peaks kohalik omavalitsus vastutama ka eraldise sihtotstarbelise kasutamise eest. Põhimõtteliselt on omavalitsusele pandud nende lepingutega kohustus, mida nad sisuliselt täita ei suuda. Kohalik omavalitsus on sellisel juhul üksnes investeeringutoetuse vahendaja, kes sõlmib ministeeriumiga riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu ja annab selle edasi tema kontrolli all mitteolevatele isikutele (maksab nende poolt esitatavaid arveid). Riigikontroll on arvamisel, et kohalikele omavalitsustele sihtotstarbelisteks eraldisteks mõeldud eelarveartikli alt ei tohiks eraldada investeeringutoetusi kohaliku omavalitsuse mõju all mitteolevatele isikutele. Sellisel juhul peab kohalik omavalitsus vastutama sellise riigieelarvelise eraldise kasutamise eest, mida ta ei ole taotlenud ning mille kasutamise üle tal endal tegelikult kontroll puudub.

1.8. Info jagamine maavalitsustele ja omavalitsustele vajab parandamist

2003. aastal kinnitatud Kultuuriministeeriumi tegevuskavas on kirjas, et “Kõik investeeringud, mis toetavad kohalike omavalitsuste algatust, soovib Kultuuriministeerium läbi arutada maakonna tasandil [-]”. Auditi käigus intervjueeritud maavalitsuste esindajad nentisid, et tegelikult ei ole ministeerium neid enamasti investeeringukava aruteludesse kaasanud. Alati ei teavitata sellestki, kui maavalitsuse pingerida ministeeriumis oluliselt muudetakse.²⁶ Kui varem said omavalitsused muudatused teada vähemalt riigieelarve seletuskirja eelnõust, siis alates 2003. aastast ei ole selles objektide nimekirja üldse toodud (erandina olid 2005. a riigieelarve eelnõu seletuskirjas toodud uute objektide summad).

²⁶ Intervjuud Lääne ja Saare maavalitsuste ning Pärnumaa omavalitsusliidu esindajatega, valdade küsitlus

Näide: Emmaste Spordihoone juhtum

Emmaste Spordihoone oli Hiiu Maavalitsuse 2006. aasta investeeringute kavasse esitatud pingereas II objekt (olles oodanud seda staatust juba 6 aastat). 2006. a toetuse taotlus esitati ministeeriumile nagu tavaliselt juba 2005. a kevadel. See, et maavalitsuse pingereas II kohal olnud objekt 2006. a investeeringutoetusest täiesti ilma jääb, selgus Emmaste vallale alles jaanuaris 2006 kultuuriministri Hiiumaa visiidi käigus (vt nt Hiiu Leht, 17.01.2006, lk 1 ja 3). Samas tehti ministeeriumis vastav otsus juba enne 2005. a septembrit, sest 09.09.2005. a seisuga ei olnud riigieelarve eelnõu juurde esitatud kavas Emmastele raha eraldatud.

2005. a ei kinnitatud põhieelarve investeeringute kava Vabariigi Valitsuses, vaid selle kinnitas kultuuriminister. Ministeerium asjaosalisi investeeringukava kinnitamisest ei teavitanud.

Omaavalitsuste jaoks suur probleem nende investeeringutega on mitmeaastase planeerimise võimaluse puudumine. Kuna omaavalitsused tahavad Kultuuriministeeriumi eraldise abil teostada just enda jaoks koormavaid investeeringuprojekte, siis tegelikult vajavad nad teatud kindlustunnet, s.t infot, millise toetuse ministeerium on nende projektile keskpikas perspektiivis kavandanud. Viimasel 3 aastal ei ole riigieelarve seletuskirjas objektidele järgmisteks aastateks kavandatavaid toetusi ära toodud. Riigieelarve seaduse § 10 lg 4 näeb ette, et ministeeriumid koostavad igal aastal enda ja oma valitsemisala investeeringute kava järgmise eelarveaasta ning sellele järgneva 3 aasta kohta, kusjuures selles kavas esitatakse andmed kõigi investeerimisprojektide kaupa. Vastav 4aastane investeeringukava Kultuuriministeeriumis küll igal aastal koostatakse, kuid omaavalitsustele ega maavalitsustele seda ei avalikustata. Tegelikult ei ole ministeeriumil alust pidada omaavalitsustele suunatud mitmeaastast investeeringukava asutusesiseseks teabeks. Ministeerium on investeeringukava selliselt käsitledes eksinud avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 p 17 vastu ning omaavalitsuste osas ka kohaliku omaavalitsuse korralduse seaduse § 65 lg 4 vastu.

Taotlusi koostavad omaavalitsused ja maavalitsused märkisid intervjuudes, et heaks planeerimiseks oleks neil vaja teada maakondade piirsummasid. Siis saaksid omaavalitsused arvestada reaalsete võimalustega ning otsustada, kui palju vaeva taotluste koostamisega näha. Praegu võivad nad oletada, et maakonnale eraldatavate toetuste summa sõltub sellest, kas nn “teise laine” objektid (ujula, spordihoone, staadion)²⁷ ning kultuurimaja on juba valmis. Konkreetset ülevaadet aga „teise laine“ täitmise seisust eri maakondades ministeeriumil tehtud ei ole.²⁸ Ka üksnes esialgne piirsumma oleks taotlejatele umbmäärasest rehkendamisest paremaks orientiiriks. Ministeeriumi esindajad põhjendavad piirsummade mittedääramist sellega, et kohalikele omaavalitsustele ei soovita asjatuid lubadusi anda.

Kultuuriministeerium ei ole maavalitsustele saadetud kirjades oma tegevuskavale viidanud ega põhimõtteid tsiteerinud, vaid on põhimõtetest teavitanud mitteametlikult. Auditi käigus tehtud intervjuude põhjal võib järeldada, et omaavalitsused ega maavalitsused ei ole olnud teadlikud, et investeeringute põhimõtted on sätestatud Kultuuriministeeriumi tegevuskavas. Seetõttu ei ole nad neid põhimõtteid väga täpselt järgida saanudki. Finantsilistest põhimõtetest (ehitada kiirelt, nõutav omafinantseering; kasutada laenu, liisingut või faktooringut, kaasata erainvestoreid) ollakse rohkem teadlikud kui sisulistest.

Riigikontroll jõudis auditeerimise käigus järelduseni, et info puudumine Kultuuriministeeriumi planeerimisdokumentide ja investeeringute jaotamise korralduse kohta takistab oluliselt omaavalitsuste tööd.

²⁷ V Eesti spordi kongressil 2002 kiideti “Spordibaaside” ja “Liikumisharrastuse” sektsiooni lõppdokumentides heaks nn kolme laine investeeringute põhimõte, mille alusel on esimese laine objektid Eesti esindusobjektid, teise laine objektid maakonnatasandi spordiobjektid ja kolmanda laine alla kuuluvad koolide spordisaalid.

²⁸ Ministeeriumi spordiosakonna juhataja 18.05.2006. a e-kiri

Ettepanekud

Rahandusministrile ja kultuuriministrile

- Töötada välja ja teha koostöös regionaalministriga Riigikogule ettepanek kehtestada seaduses kohalikele omavalitsustele kultuuri- ja spordivaldkonna investeringutoetuste jagamise alus ja põhimõtted. Seaduses anda kultuuriministrile volitusnorm toetuste taotlemise ja menetlemise täpsema korra kehtestamiseks. Seaduslik alus on võimalik lisada näiteks Siseministeeriumi ettevalmistatavasse regionaalarengu suunamise seaduse eelnõusse.
- Mitte muuta omavalitsustele suunatavate investeringutoetuste tingimusi ja taotlusvorme igal aastal. Sujuvaks töökorralduseks oleks omavalitsustel vaja paar kuud enne arengukavade täiendamise tähtaega (1. oktoobrit) teada, millised on investeringtaotlustele järgmisel aastal esitatavad tingimused.
- Tagada, et kõik riigieelarvelised toetused kohalikele omavalitsustele eraldatakse selleks ette nähtud riigieelarve klassifikaatori artiklite alt.

Kultuuriministrile

- Kaaluda võimalust eristada konkreetse riikliku eesmärgiga tehtud investeringud muudest kohalikele omavalitsustele mõeldud investeringutoetustest: riiklikke prioriteete viia ellu eesmärgistatud programmide kaudu (nt spordi- ja mänguväljakute programm, regionaalsete tervisekeskuste programm); muud eraldised jaotada (sisuliselt kohaliku tulubaasi toetamiseks mõeldud investeringud) maakondlike pingeridade alusel või nn regionaalse toetusena teatud valemil alusel, võttes arvesse näiteks omavalitsuste rahvaarvu, tulubaasi, varasemaid investeringuid vms.
- Täpsustada investeringutoetuste jagamise korda, nii et toetuste jagamise menetlemine ja valikukriteeriumid oleksid selged. Ettepaneku eesmärgiks on luua olukord, kus kõik kohalike omavalitsuste investeringutoetused jagatakse ühtse protsessi ja valikukriteeriumite järgi.
- Kaasata eraldiste jaotamise protsessi alati ka omavalitsuste, omavalitsusliitude või vastavate huvirühmade katusorganisatsioonid. Vastasel juhul ei ole tagatud kohalike vajaduste arvestamine ja regioonide tasakaalustatud areng.
- Pöörata tähelepanu sellele, et info nii investeringute taotlemise kui ka eraldamise otsuste kohta jõuaks omavalitsustesse ja maavalitsustesse võimalikult kiiresti. Taotlusvoorude väljakuulutamisest ajalehtedes oleks säästlikum ja efektiivsem omavalitsuste ning maavalitsuste teavitamine näiteks e-postiga.
- Nõuda toetuste taotlejatelt, et kõigi projektide taotlused sisaldaksid põhjendusi ja eesmärke. Ehituslike projektide puhul peaksid olema kirjas projektiga loodavad võimalused ja avalike teenuste pakkumise minimaalne periood valminud objektidel. Eesmärkide ja põhjenduste lisamine taotlustesse lihtsustaks otsustajate tööd ning suurendaks läbipaistvust kõigi huvirühmade jaoks.
- Kontrollida koostöös Rahandusministeeriumi ja maavalitsustega enne investeringutoetuste eraldamist kohalike omavalitsuste laenukoormust ning finantsvõimekust taotletud objekti ehitamiseks/renoveerimiseks ning hilisemate ülalpidamiskulude katmiseks.
- Juhul kui riik ja kohalik omavalitsus lepivad kokku, et omavalitsusel on konkreetse objekti puhul teatud omaosaluse kohustus, lisada riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingusse selle suurus ning võimalikud sanktsioonid, kui omavalitsus ei täida kokkulepet.

- Lahendada koostöös rahandusministriga olukord, kus riigieelarvelise eraldise lepinguga eraldatakse investeeringutoetust kohaliku omavalitsuse vahendusel isikutele, kelle tegevuse üle omavalitsusel puudub kontroll.
- Jälgida, et eraldisi, mille jaoks on loodud eraldi sihtprogrammid, jaotatakse nende programmide eelarvest. Eesmärgiks on tagada läbipaistev riigieelarve raha jaotus, mis võimaldaks jälgida, kui palju tegelikult teatud sihtotstarbel riigi raha kulub.

2. Investeeringutoetuste kasutamise järelevalve

Riigieelarvest eraldatakse raha Kultuuriministeeriumile, kes jagab kohaliku omavalitsuse üksustele ja omavalitsusasutustele sihtotstarbelisi investeeringutoetuseid. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 kohaselt otsustab minister eelarvevahendite kasutamise ning valvab eelarve täpse ja otstarbeka täitmise üle. Järelikult on kultuuriministri ülesandeks tagada usaldusväärne informatsioon omavalitsustele eraldatud investeeringutoetuste kasutamise kohta.

Vabariigi Valitsuse 2005. aasta eraldise kasutamise lepingu korda ja tingimusi käsitleva määruse²⁹ järgi peab Kultuuriministeerium tegema järelevalvet omavalitsusega sõlmitud eraldise kasutamise lepingus kokku lepitud teenuse osutamise või projekti teostamise tõhususe ja tulemuslikkuse üle.

2.1. Kontroll investeeringutoetuseks eraldatud raha üle on nõrk

Selget regulatsiooni, kes peale Riigikontrolli³⁰ teostab järelevalvet omavalitsustele investeeringutoetusteks eraldatud raha kasutamise üle, ei ole. Omavalitsuste korraldamise seaduse § 66 ei anna ministeeriumile õigust omavalitsuste tegevust kontrollida. Ministeeriumil on õigus kontrollida riigieelarvest eraldatud raha kasutamist, kuid investeeringutoetuseks eraldatud raha kasutab omavalitsus objektide ehitamiseks ja renoveerimiseks koos omavalitsuse eelarvest eraldatava rahaga. Kultuuriministeeriumi põhimääruses on sätestatud ministeeriumi vastutus riiklike investeeringute jaotamise ja kontrollimise eest. Ka Vabariigi Valitsuse seadusega ei ole maavalitsustele antud õigust teha järelevalvet omavalitsustele investeeringutoetusteks eraldatud raha kasutamise üle.

2005. aasta augustis sõlmisid Siseministeerium ja Kultuuriministeerium koostöölepingu, mis käsitleb maakondade arengut. Lepingus on toodud, et Siseministeerium teeb maavalitsuste kaudu järelevalvet selle üle, kas Kultuuriministeeriumi poolt kultuuri- ja spordivaldkonna programmidele ja projektidele eraldatud raha on kasutatud sihtotstarbeliselt.³¹ Kultuuriministeeriumi selgituste kohaselt ei hõlma see omavalitsustele eraldatud investeeringutoetuste järelevalvet. Riigikontroll juhib nii kultuuri- kui ka siseministri tähelepanu asjaolule, et maavalitsusele ei tulene Vabariigi Valitsuse seadusest ka muul juhul õigust ega kohustust teostada järelevalvet riigieelarvest eraldatud raha sihtotstarbelise kasutamise üle. Maavanemal on õigus, lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduse §-st 85, teha järelevalvet üksnes maakonna kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Riigivaraseadusest tulenevalt ei käsitleta omavalitsustele investeeringuteks eraldatud raha riigivarana ning sellisel juhul ei ole maavanemal õigust ega kohustust investeeringutoetusteks eraldatud raha kasutamist kontrollida. Probleemile, et maavalitsustele ei ole Vabariigi Valitsuse seadusega antud selget õigust teha järelevalvet investeeringutoetusteks eraldatud raha üle omavalitsustes, juhtis Riigikontroll tähelepanu juba 2004. aastal üldharidushariduskoolide investeeringute auditis.

Alates 2004. aastast sõlmib Kultuuriministeerium kohaliku omavalitsuse üksusega eraldise kasutamise lepingu.³² Enne 2004. aastat ministeerium omavalitsusega eraldise kasutamiseks lepingut ei sõlminud, samuti ei esitanud omavalitsused ministeeriumile eraldise kasutamise kohta kuludokumente.

²⁹ Vabariigi Valitsuse 18.01.2005. a määrus nr 9 "Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2005. aastal"

³⁰ Riigikontrolli seadus § 7 lg 2. Riigikontroll teostab kohalike omavalitsuste üle majanduskontrolli nende valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise osas.

³¹ Koostöölepingu punkt 3.14

³² Omavalitsusel kohustust ministeeriumiga eraldise kasutamise lepingut sõlmida 2004. aasta riigieelarve seaduse § 9 lõike 1 kohaselt ei olnud. § 9 lõike 1 kohaselt artikli 450 (sihtotstarbelised eraldised) all määratletud eraldiste kasutamiseks, v.a omavalitsusüksustele ja omavalitsusasutustele, sõlmitakse riigieelarveliste eraldiste kasutamise leping. Alates 2005. aastast on ministeeriumil kohustus sõlmida omavalitsuse üksusega lepingu artikli 4502 all määratud eraldise kasutamiseks (Vabariigi Valitsuse 18.01.2005. a määrus nr 9, § 3 lg 2).

Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega üheks aastaks. 2004. ja 2005. aasta eraldise kasutamise lepingu korda ja tingimusi käsitleva määruse kohaselt tuleb lepingus sätestada üheselt valitsusasutuse määratud isiku ja Riigikontrolli õigus kontrollida aruannete õigsust ja eraldise kasutamise sihipärasust.³³ Kultuuri-ministeerium on 2004. ja 2005. aastal sõlmitud eraldise kasutamise lepingus³⁴ sätestanud, et eraldise andjal on õigus kontrollida eraldise saaja esitatud aruannete õigsust, eraldise saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning eraldise kasutamise sihipärasust. Samasugused õigused on ka valitsusasutuse määratud isikul ning Riigikontrollil. Lepingus ei ole öeldud, kes on see Kultuuri-ministeeriumi määratud isik, kel on järelevalveõigus.

Ministeeriumi siseauditi osakonna juhataja sõnul analüüsib investeringutoetuste kasutamist mingil määral eelarve osakond, kes teeb ka järelevalvet. Laiaulatuslikult ei ole investeringutoetuste kasutamist kontrollitud: järelevalvetalitust ministeeriumis ei ole, siseauditi osakonnas on selleks liiga vähe inimesi.³⁵

Ministeeriumi kindlustunne, et eraldist on kasutatud sihtotstarbeliselt, tugineb asjaolule, et taotluses lubatud objekt on valmis ehitatud ja kasutuses. Praeguse süsteemiga, kus maavalitsus esitab ministeeriumile maakonna investeringutoetust vajavate objektide pingerea, ministeerium valib maakonna pingereast välja investeringutoetust saavad objektid ning sõlmib omavalitsusega riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu, ei kontrolli keegi sisuliselt eraldise kasutamist. Ministeerium tasub kuludokumentide alusel arveid ning tutvub valminud objektiga; maavalitsus korraldab omavalitsustes üksikuid finantsauditeid.

Auditi käigus tehtud intervjuude põhjal selgus, et maavalitsused auditeerivad peamiselt raamatupidamisarvestust, spetsiifilisi valdkondi (nt ehitushanked) ei suudeta hinnata. Paljud intervjuueeritud maavalitsuste töötajad tõid probleemina välja ehitusspetsialisti puudumise maavalitsuse koosseisus. Kultuuriobjektidele eraldatud riiklike investeringutoetuste kasutamist aastatel 2000–2005 on auditeerinud üheksast omavalitsusest rohkem kui korra ainult kaks (Viljandi ja Lääne-Viru maavalitsus). Teised maavalitsused on riikliku investeringutoetuse kasutamist kontrollinud osaliselt raamatupidamise arvestuse hindamise käigus või vaadanud ühele objektile konkreetsel aastal eraldatud riigieelarvelise eraldise kasutamist. Intervjuude käigus tõid maavalitsuste esindajad välja probleemi, et nendel pole võimalik riigieelarvelise eraldise kasutamist kontrollida, kuna eraldise kasutamise lepingu sõlmib omavalitsus otse ministeeriumiga ning maavalitsust sõlmitud lepingutest ei informeerita.

Näiteks on Pärnu maavalitsuses viimati kultuurivaldkonna investeringute kasutamist kontrollitud 1999.–2000. aastal. Kontrolliakte Riigikontrolli auditi ajal ei leitud. Viljandi Maavalitsus on aastatel 2000–2005 riigieelarvest kultuuriobjektidele eraldatud raha kasutamist kontrollinud seitsme auditi käigus (sh linnaraamatukogu ehitust 2002. aasta septembris), olulisi rikkumisi pole avastatud. Lääne-Viru Maavalitsus pole riigieelarvelise sihtotstarbelise eraldise kasutamise kontrollimisel rikkumisi avastanud. Keila Tervisekeskuse ehitushankeid on 2002. aastal Keila linnas korraldatud auditi käigus vaadanud Harju Maavalitsuse siseauditi osakond. Auditi käigus leiti, et ehitustöödega seotud dokumentatsioon ei ole koostatud nõutaval tasemel, mistõttu ei olnud võimalik kontrollida raha kasutamise sihipärasust (tööde üleandmise-vastuvõtmise aktides puudub konkreetne teostatud tööde loetelu).

Lisaks maavalitsuste tehtud audititele on omavalitsustes korraldatud riigihankeid valikuliselt kontrollinud Riigihangete Amet. Näiteks:

- 2004. aastal Haapsalu Linnavalitsuse riigihangete kontrollimisel leiti, et riigihangete seaduses sätestatud korda pole järgitud riigihanke maksumuse piirmäärasid ületavate teenuste tellimise ning riigihanke korraldamisega seotud menetlustoimingute ja vastavate dokumentide vormistamise korral.

³³ Vabariigi Valitsuse 18.01.2005. a määrus nr 9, § 4 lg 2

³⁴ 2005. aasta riigieelarvest eraldatud eraldise kasutamise lepingu punkt 2.3

³⁵ Intervjuu Kultuuriministeeriumi siseauditi osakonna juhatajaga, 02.09.2005

- 2004. aastal on kontrollitud riigihangete teostamist Keila Linnavalitsuses. Kontrollimise käigus leiti, et riigihangete seaduses sätestatud korda pole järgitud riigihanke maksumuse piirmäärasid ületavate asjade ostmisel, teenuste tellimisel ning riigihanke korraldamisel ja vastavate dokumentide vormistamisel. 2003. aastal kontrollis amet riigihangete teostamist OÜs Keila Tervisekeskus. Kontrollitud perioodiks oli 01.04.2001–01.10.2003. Kontrollimise käigus leiti, et Keila Tervisekeskus pole kontrollitud perioodil korraldanud ühtegi riigihangete pakkumismenetlust nii asjade või teenuste ostmisel kui ka ehitustöö tellimisel. Riigihangete seaduse § 5 lg 1 p 5 kohaselt oleks ta pidanud riigihangete seaduses sätestatud korda järgima.

Auditeeritud hoonete ehitusjärelvalve teenuse tellimiseks olid riigihanke pakkumismenetluse korraldanud kolm omavalitsust. Ülejäänud omavalitused tasusid ehitusjärelvalve eest riigihanke piirmäärast vähem või jätsid riigihanke pakkumismenetluse korraldamata (vt ka ptk 3.1).

2.2. Eraldise kasutamise tingimused ei ole kokku lepitud

Riigieelarvest antud eraldise kasutamise lepingu kohaselt kohustub eraldise saaja eraldise mittekasutamisel või kasutamisel lepingus sätestamata eesmärgil või tingimustel selle tagastama täies ulatuses. Kui eraldise saaja pole eraldise kasutamise kohta esitanud aruannet või pole eraldise andja nõudmisel esitanud eraldise kasutamise seotud dokumente, siis on eraldise andjal õigus nõuda eraldise tagastamist. Eraldise osalisel kasutamisel on eraldise saaja kohustatud tagastama järele jäänud raha. 2005. aastal sõlmitud lepingusse on lisatud eraldise andja õigus nõuda lepingu rikkumise tuvastamisel eraldise saajalt leppetrahvi 3% eraldise summast.

Siiani pole üksi omavalitsus pidanud raha tagasi maksma. Ministeerium pole tuvastanud ühtegi juhtu, kui eraldise kasutamise lepingust poleks kinni peetud. See aga ei anna Riigikontrolli hinnangul veel kindlustunnet, et raha oleks parimal viisil kasutatud. Eraldise sihtotsatöökasutamise kontrollimise aluseks on raha taotluses kirjeldatu ja eraldamise kasutamise lepingus kokkulepitu, s.t vaadatakse, kas taotluses nimetatud objekt on ka tegelikult valmis. Taotlused eraldise saamiseks esitab maavalitsus ministeeriumile viimase nõudmisel maakonna pingereas oleva kolme esimese objekti kohta. Ülejäänud objektide kohta võib ministeerium vajaduse korral lisainfot küsida. Ministeerium toetab ka pingereas esimesest kolmest tagapool olevaid projekte, mille kohta tihti taotlusi ei esitata. Auditeeritud perioodil ei olnud aastatel 2000–2004 taotlustes esitatud info piisav investeeringu eraldamise otsuse tegemiseks (vt ptk 1.5). Ebapiisav info taotlustes on ka hiljem takistuseks projekti teostamise tõhususe ja tulemuslikkuse hindamisel, mis on Vabariigi Valitsuse määrusega³⁶ ministeeriumile kohustuseks seatud. Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingus on sätestatud sanktsioonid eraldise mittesihipärase kasutamise eest. Täpset ja selget kokkulepet eraldise sihtotstarbelise kasutamise kohta lepingus ei ole, kirjas on ainult projekt, millele toetust eraldatakse. Kui pole täpselt kokku lepitud selles, millist eesmärki toetusena eraldatud raha abil tahetakse saavutada, siis on hiljem väga keeruline, kui mitte võimatu hinnata eraldise mittesihipärase kasutamist.

Näiteks praegu aktuaalne probleem Pärnu Uue Kunsti Muuseumi ruumidega. Riik on Pärnu Uue Kunsti Muuseumile olemasoleva hoone ehitustöödeks ja 2005. aastal projekteerimistöödeks (fuajee ümberehitus näitusesaaliks) eraldanud kokku 1,5 miljonit krooni. Sellest on 2005. aastal eraldatud 0,5 miljonit, millest 2005. aasta lõpu seisuga on projekteerimistöödeks kasutatud 255 000 krooni. Kuna Pärnu Uue Kunsti Muuseum oli maavalitsuse esitatud pingereas 9. kohal, siis sisulist taotlust ministeeriumile eraldise saamiseks ei esitatud. 2005. aastal Pärnu linnaga sõlmitud eraldise kasutamise lepinguga on Pärnu Uue Kunsti Muuseumi ehitustöödeks eraldatud 0,5 miljonit krooni. Praegu tõusnud probleemi korral, kus linn soovib müüa hoone (Esplanaadi 10), milles muuseum tegutseb ja mille ruumide parendamiseks on Kultuuriministeerium eraldanud investeeringutoetust, on eraldise sihtotstarbelist kasutamist keeruline hinnata. Lepingus pole täpselt kirjas, mida peetakse raha sihtotstarbeliseks kasutamiseks ning mida mitte. Lepingus on küll sätestatud, et eraldise kasutamisel

³⁶ 18.01.2005. a määrus nr 9 “Riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimise tingimused ja kord 2005. aastal”

lepingus sätestamata eesmärgil kohustub eraldise saaja eraldise täies ulatuses tagastama. Selge eesmärgi puudumisel pole aga eraldist millegi alusel tagasi küsida.

Riigikontrolli hinnangul ei ole ministeerium riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingus piisavalt täpselt sätestanud riigi raha kasutamise eesmärki ja kokku leppinud, millistel juhtudel tuleks omavalitsusel riigile raha tagastada.

Ettepanek kultuuriministrile

- Täpsustada sõlmitavates lepingutes eraldise kasutamise eesmärki selliselt, et oleks üheselt mõistetavalt võimalik hinnata, kas raha on kasutatud sihtotstarbeliselt. Eesmärgist peaks olema aru saada, milliste avalike funktsioonide jaoks investeeringutoetust eraldatakse.

3. Investeeringutoetuste kasutamine

Ministeeriumi 2005. aastal kinnitatud investeeringuid käsitlevas juhendis³⁷ on kirjas, et finantseeritava objektile projekteeija, ehitaja ja järelevalve teostaja leidmise ning vajaduse korral riigihangete korraldamise eest vastutab eraldise saaja. Alates 2004. aastast sõlmib ministeerium raha saajaga riigieelarvest eraldatud eraldise kasutamise lepingu.³⁸

Lähtudes eelmainitud juhendist, kantakse raha üle eraldise saaja esitatud alusdokumentide alusel (lepingud, arved). Pärast eraldise kasutamise lõpetamist esitab eraldise saaja ühe kuu jooksul ministeeriumile aruande raha kasutamise kohta. Eelarveaastal pooleli jäävate projektide kohta tuleb aasta lõpus esitada vahearuanne.

3.1. Kohalikud omavalitsused on riigihangete korraldamisel eksinud

Asju ja teenuseid on ostetud riigihanke pakkumismenetlust korraldamata

Riigihangete seaduse eesmärgiks on tagada ostja raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi soodustamine ja olemasolevate konkursitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihangetel.³⁹

Pakkumismenetluse korraldamise eesmärk on ostja raha säästlik ja ratsionaalne kasutamine ning hankelepingu sõlmimine.⁴⁰

1998. aastal kehtinud riigihangete seaduse kohaselt oli riigihanke piirmäär aastaarvestuses koos käibemaksuga asjade ostmisel ja teenuste tellimisel 200 000 krooni ja üle selle ning ehitushangete korral 2 miljonit ja üle selle. Alates 2001. aasta 1. aprillist kuni 2004. aasta 1. jaanuarini oli riigihanke piirmäär aastaarvestuses koos käibemaksuga asjade ostmisel ja teenuste tellimisel 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustöö tellimise korral 500 000 krooni ja üle selle. 2004. aasta 1. jaanuarist on riigihanke piirmääraks hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta asjade ostmisel ja teenuste tellimisel 300 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimise korral 2 miljonit ja üle selle.

Keila Tervisekeskuse ehitamisega seoses on Keila Linnavalitsus ostanud riigihanke pakkumismenetlust korraldamata 1998. aastal Malmsein AB-Training Equipment'ilt basseini maksumuses 2 013 600 krooni, 1999. aastal tellinud ASilt Keskkonnaehitus ehituse ettevalmistamise töid summas 993 750 krooni ning ASilt Telora-E konsultatsiooniteenust summas 256 792 krooni.

Ehitusjärelevalve-teenust on riigihanke pakkumismenetlust korraldamata ostanud

- Haapsalu Linnavalitsus Wiedemanni Gümnaasiumi võimla ehitamisel ASilt Akantus maksumusega 828 991 krooni;
- Viljandi Linnavalitus spordihoone juurdeehitusel FIE-lt Väino Kalmann summas 265 676 krooni (2000. aastal);
- Pärnu Linnavalitsus keskraamatukogu ehitamisel ASilt Pärnu EKE Projekt summas 114 460 krooni (2002. aastal).

³⁷ Investeeringute kava koostamise ja investeeringute kava täitmise jälgimise juhend kohaliku omavalitsuse üksustele, kinnitatud ministri 13.05.2005. a käskkirjaga nr 193

³⁸ 2004. aasta riigieelarve seadus, § 9

³⁹ Riigihangete seadus, § 1

⁴⁰ Riigihangete seadus, § 7 lg 2

Pakkumismenetluse valik ei ole olnud põhjendatud

Riigihangete seaduse § 54 kohaselt peab ostja kasutama avatud pakkumismenetlust. Teiste pakkumismenetluste liikide kasutamine on lubatud ainult riigihangete seaduses sätestatud juhtudel.

Auditeeritud objektide ehitamisega seotud riigihangete (kokku 48 hanget) korraldamisel kasutati avatud pakkumismenetlust 24 juhul. Teistest pakkumismenetlustest on enim kasutatud väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlust (14 juhul). Lisas 6 on esitatud need riigihanked, kui ostja on kasutanud väljakuulutamisetähtaajaga või väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlust.

Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamist on enim (6 korral) põhjendatud sellega, et hanke maksumus on jäänud väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetluse kasutamise lubatud piiridesse. Kahel korral on valiku põhjenduseks olnud autoriõiguse kaitsmisega seonduvad põhjused.

Mõnel juhul jääb ostja valiku põhjendus asja või teenuse ostmisel väljakuulutamisetähtaajaga või väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetlusega siiski ebaselgeks. Näiteks korraldati mööbli ostmine Viljandi Linnaraamatukogusse väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetluse teel ning seda põhjendati riigihangete seaduse § 56 lg 1 punktiga 2: “ehitustöö või teenuse olemuse või ehitustöö või teenuse tellimisega kaasnevate võimalike riskide tõttu ei ole võimalik eelnevalt riigihanke eeldatavat maksumust määrata”. Samas on 2002. a veebruaris (riigihange mööbli ostuks on välja kuulutatud 2002. a mais) sõlmitud projekteerimistööde töövõtuleping, kus muu hulgas on täitja kohustuseks koostada mööbliprojekt hanke korraldamiseks.

Kultuurimaja Kannel on rekonstrueerimisprojekti tellimiseks korraldanud väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetluse põhjenduses viidanud riigihangete seaduse § 57 lg 1 punktile 1, mille järgi “riigihanke kiire teostamine on vajalik ettenägematute sündmuste tõttu, et päästa inimese elu ja tervist või olulises väärtuses vara või ennetada inimese elu ja tervise või olulises väärtuses vara kahjustamist, tõkestada keskkonnakahjustuse levikut, või see on vajalik lähtuvalt riigikaitsest vajadustest ning muude pakkumismenetluste kasutamine ei ole ajalise piiratuse tõttu võimalik”. Riigikontroll on ka varem tähelepanu juhtinud sellele, et väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega pakkumismenetluse valiku põhjendust viitega riigihangete seaduse § 57 lg 1 punktile 1 tuleks kasutada siiski äärmuslikel juhtudel.⁴¹ Üldjuhul peaks ehitustööd ja teenused olema pikemalt ette planeeritud, mitte kuuluma ettenägematute sündmuste hulka.

Tavaliselt ei ole omavalitsusel suurt kogemust keerukate ehitushangete korraldamisel, mistõttu tellitakse riigihanke korraldamise teenus ettevõtjalt. Auditi valmis olnud 7 objekti kokku 12 hanke puhul on kasutatud riigihanke korraldajana eraõiguslikku isikut.

Riigikontroll analüüsis auditeeritud objektidega seotud 48 riigihankest 14. Vaidlustusi oli esitatud 3 riigihanke kohta, neist 2 kaebust jättis Riigihangete Amet rahuldamata. Amet rahuldab Viljandi Linnaraamatukogu I etapi ehitustööde riigihanke vaidlustuse (pärast Riigihangete Ameti otsust kuulutas linnavalitsus vaidlustuse esitanud pakkuja pakkumise edukaks).

Ehituse kallinemise üheks põhjuseks on ebatäpsused pakkumise kutse dokumentides

Hankelepingu tingimused peavad vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnustatud pakkumises esitatud tingimustele. Nendest tingimustest kõrvalekaldumisel on hankeleping tühine.⁴²

Auditeerimise käigus selgus, et pakkumistabelis (tööde loetelu koos maksumustega) ja hankelepingu lisaks oleva tööde loetelus koos maksumustega on erinevusi.

⁴¹ Nt 2003. aastal tehtud audit “Hangete korraldus Keskkonnaministeeriumis”

⁴² Riigihangete seadus, § 52 lg 2 ja 3

Tartu Vee- ja Tervisekeskuse üheks maksumuse kallinemise põhjuseks oli projekti pakkumistabelis toodud mahtude ebatäpsus. Hoone ehitamise maksumus oli esialgselt 20% kallim.

Kuressaare Raamatukogu-Infokeskuse edukakas tunnistatud AS Tesmani pakkumises oli teede ja haljastuse maksumus esitatud koondmaksumusena, kuigi linnavalitsus oli pakkumise kutse dokumentides küsinud tööde maksumusi alajaotuste kaupa. Kui pakkumises esitatakse alajaotuste kaupa küsitud tööde maksumused koondmaksumusena, on risk, et pakutud hinna eest ei tehta töid oodatud kvaliteediga (kasutatakse odavamaid materjale, mahud on ebatäpsed jms) või kui tehakse, siis tuleb selle eest täiendavalt maksta. AS Tesmani pakkumises oli teede ja haljastuse kogumaksumuseks märgitud 1,43 miljonit, hiljem tehti teede ja platside osas täiendavaid töid kogusummas 0,6 miljonit krooni⁴³. Samuti ei olnud alajaotuste kaupa esitatud ventilatsioonitööde, elektritööde, välisvõrkude ja küttesüsteemi maksumust. Loetletud tööde maksumused moodustasid enamiku täiendavate tööde maksumusest, mis kokku oli 3,9 miljonit krooni (sellest 0,6 miljonit teede ja platsidega seotud tööd).

Tabelis 4 on esitatud riigihanke pakkumised ja tegelikud maksumused koos käibemaksuga (tabelist on välja jäetud Kuressaare Linnateater, Tallinna Loomaaed ja Haapsalu Kultuurikeskus, sest Kuressaare Linnateatri renoveerimistööde jätkamiseks auditeeritud perioodil uut riigihanget ei korraldatud, Tallinna Loomaaed ja Haapsalu Kultuurikeskus on objektid, mida renoveeritakse osa kaupa, riigihankeid on palju). Ainuüksi vaadeldud 11 projekti osas leidis Riigikontroll, et võrreldes riigihanke pakkumisega kallines tegelik ehitus kokku 44,4 miljoni krooni võrra.

Tabel 4. Auditeeritud objektide planeeritud ja tegelik maksumus (kr)

Objekt	Projekteerimis- maksumus	Järelevalve (ehitus ja autori)	Ehituse riigihanke pakkumise maksumus	Tegelik ehituse maksumus (leping koos lisadega)	Kallinemine/ odavnemine %-des
Tervisekeskused					
Tartu Tervisekeskus	2 820 200	1 126 688	59 270 109	70 913 047	20
Keila Tervisekeskus	3 002 210	272 486	87 487 205	97 964 092	12
Kultuuri- ja huvialakeskused					
Kultuurimaja "Kannel"	1 558 900	336 536	28 324 139	33 167 755	17
Spordihood					
Põlva Spordikool (Mesikäpa hall)	393 707	154 000	16 589 048	16 644 290	0,3
Rakvere Spordihoone	1 604 948	Vt m 1	76 155 820	76 155 820	
Wiedemanni G. võimla	980 721	870 163	14 109 911	29 830 244	Vt m 2
Viljandi Spordihoone	673 040	311 736	24 293 592	25 987 114	7
Kuressaare spordi- ja tervisekeskus	1 576 480	169 920	58 700 000	54 179 747	Vt m 4
Raamatukogud					
Viljandi Linnaraamatukogu	508 210	109 268	10 539 789	11 612 772	10
Pärnu Keskraamatukogu	2 556 884	177 236	35 312 463	35 495 353	1
Kuressaare Raamatukogu-Infokeskus	1 030 000	Vt m 3	28 615 000	31 888 510	10

Märkused:

1. Järelevalve kohustus oli ehitajal, kuna tegemist oli finantseerimishankega.
 2. Ei saanud arvutada, kuna riigihanke "võimla ehituse II etapi" pakkumist ei leitud, samuti polnud riigihangete registrisse esitatud deklaratsiooni.
 3. Linnavalitsusel puuduvad andmed, sest ehitusprojekti juhtis AS Arco Vara Saare Büroo.
 4. Lepingu lisaga vähendati planeeritud tööde mahtu, vana võimlahoone jäeti renoveerimata.
- Allikas: Riigikontrolli arvutused auditeeritult saadud dokumentide ja info põhjal

⁴³ 06.05.2002. a akt täiendavalt teostatud tööde vastuvõtmise kohta

3.2. Omavalitsused kasutavad finantseerimisskeeme, millega seotud riskid ei ole maandatud

Kultuuriministeerium on seisukohal, et objektid on mõistlik kiiresti valmis ehitada ja selleks tuleb omavalitsusel võtta laenu. Hiljem ministeerium toetab laenu tagasimaksmist, lubadusi selles osas ministeerium omavalitsusele tulenevalt riigieelarve seadusest (§ 29) anda ei saa.

Üksikuid kokkuleppeid on siiski tehtud. Auditeeritud omavalitsustest on ministeerium kavandatud finantseerimisest kirjalikult teavitanud Orissaare valda ja Rakvere linna. Orissaare Vallavalitusele on saadetud kiri⁴⁴, milles ministeerium annab teada plaanist finantseerida spordihoone ehitustöid kokku 10 miljoni krooni ulatuses. Rakvere linnale on saadetud kiri⁴⁵, milles ministeerium teatab, et spordikeskuse ehitamist on kavas rahastada kokku 30,2 miljoni krooni ulatuses (2003. aastaks on eraldatud 13,2 miljonit, aastatel 2004–2009 plaanitakse toetada 17 miljoni krooniga). Seega ei saa väita, et ministeerium teeb investeeringuotsuseid ainult ühe eelarveaasta kohta. Tegelikult on seoses laenu tagasimaksmise toetamise kirjalike või suuliste lubadustega kohalikele omavalitsustele teatud hulk investeeringuotsuseid ette ära tehtud. Aastateks 2005–2008 on ministeerium auditeeritud kohalike omavalitsuste kultuuri- ja spordiobjektide ehitamiseks või renoveerimiseks võetud laenude tagasimaksmiseks planeerinud 60,6 miljonit krooni.⁴⁶

Rahandusministeerium ei toeta Kultuuriministeeriumi praktikat eraldada toetust juba valminud objekti ehitamiseks võetud laenude tagasimaksmiseks, sest ministeerium ei saa endale järgnevateks aastateks riigieelarve seaduse alusel kohustusi võtta.⁴⁷ Riigikontroll nõustub Rahandusministeeriumi seisukohaga. Samas on selge, et omavalitsused ei suudaks ilma riigi toetuse ja laenuta suuremahulisi investeeringuid vajavaid objekte üldjuhul ehitada, ning Kultuuriministeeriumi põhimõtte, et ehitada tuleb kiiresti, kasutades selleks vajaduse korral laenu, on ka mõistlik.

Üks võimalus olukord lahendada oleks see, kui riik eraldaks kogu raha objektile ühel aastal ning omavalitsus võtaks laenu omaosaluse katmiseks. Sellisel juhul ei ole riik järgnevateks aastateks kohustusi võtnud ning omavalitsusel oleks selge riigiosaluse suurus, mis oleks abiks objekti finantseerimise planeerimisel ja võiks olla aluseks pangast parematel tingimustel laenu saamiseks. Kirjeldatud võimaluse korral tuleb arvestada sellega, et toetust saavaid objekte ühel aastal oleks vähem kui praegu.

Väljapakutud variandi puhul võib esineda risk, et projekti ebaõnnestumise korral läheb kogu raha kaduma. Kui eraldist jaotada mitme aasta jooksul, saab projekti ebaõnnestumise korral rahastamise katkestada. Samas ei ole auditeerimise käigus intervjuueritid maavalitsuste esindajate sõnul nende maakonnas ühtegi objekti pooleli jäänud, samuti pole näidet selle kohta, et oleks valmis ehitatud objekt, mida ei kasutata. Järelikult on praktikas projekti ebaõnnestumine pigem väga harv kui tavaline juhtum. Pigem on oluline see, et ministeerium koguks taotluste esitamisel infot mahus, mis annaks talle kindlustunde otsuse tegemisel investeeringutoetuse eraldamiseks. Ministeeriumil on lepingu alusel õigus eraldis ka tagasi nõuda, kui seda pole kasutatud lepingus sätestatud eesmärgil. Sel juhul võib probleemiks osutuda asjaolu, et omavalitsus ei suuda saadud toetust tagasi maksta.

Valimis olnud objektidest on omavalitsuse omaosalus suurem kallimate objektide puhul (erandiks on Wiedemanni Gümnaasiumi võimla). Tabelis 5 on esitatud auditeeritud objektide maksumused intressikuludega, omavalitsuste omaosaluse suurus protsentides ja Kultuuriministeeriumi toetuse suurus aastani 2005.

⁴⁴ Kultuuriministri 01.04.2005. a kiri nr 10.3-12/2103

⁴⁵ Kultuuriministri 25.02.2003. a kiri nr 10.3-12/825

⁴⁶ Kultuuriministeeriumi valitsemisala investeeringute kava aastateks 2005–2008

⁴⁷ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna kohalike omavalitsuste talituse esindajatega, 23.02.2006

Tabel 5. Objektide maksumuse, omaosaluse ja Kultuuriministeeriumi toetuse võrdlus

Objekt	Tööde teostamise aeg	Projekti maksumus koos intressikuludega*, mln kr	Oma-valitsuse omaosalus %-des	Kultuuri-ministeeriumi toetus kokku, mln kr
Rakvere Spordihoone ehitus**	2004	120,0 96,2	84 80	19,7
Keila Tervisekeskus	2001	114,9	79	24,0
Kuressaare spordi- ja tervisekeskus	2005	69,5	64	22,6
Kuressaare Linnateater	1999	27,5	64	10,0
Võru Kultuurimaja "Kannel"	2005	37,4	63	14,0
Tartu Tervise- ja Veekeskus	2001	81,0	58	34,0
Pärnu Keskraamatukogu	2003	35,0	58	15,0
Viljandi Spordihoone	2001	27,0	57	11,6
Põlva Spordikool	2003	27,0	50	13,3
Viljandi Linnaraamatukogu (ehitus)	2002	30,6	50	15,3
Kuressaare Raamatukogu-Infokeskus	2002	34,2	41	20,0
Wiedemanni Gümnaasiumi võimla	2001	37,0	28	26,5

* Arvestatud on 2005. aasta intressimäära.

** Projekti maksumus koos finantseerimiskuludega 120 mln krooni on arvatud 10 aasta kasutusvalduse korral, summale lisandub väljaostu väärtusele lisanduv käibemaks; 96 mln krooni on arvatud 5aastase kasutusvalduse korral, käibemaksu ei lisandu.

Kuna omavalitsused ei suuda ilma laenu võtmata suuri objekte ehitada ning omavalitsuste laenukoormusele on valla- ja linnaeelarve seaduses (§ 8) seatud kindlad piirid, otsivad omavalitsused sõltuvalt oma võlakohustuse piirmäärast sobivat finantseerimiskeemi objekti ehitamise rahastamiseks. Muudest allikatest (sponsorlus, struktuurfondid jms) on valimis olnud objekte finantseeritud vaid mõnel korral (AS Kalev toetas Põlva Spordikooli Mesikäpa halli ehitust 150 000 krooniga, Tallinna Loomaia renoveerimistöid on toetanud mitmed sponsorid⁴⁸). Auditeeritud objektide ehitamise ja renoveerimise rahastamiseks kasutatud finantseerimiskeemid on esitatud tabelis 6.

Tabel 6. Omavalitsuse omaosaluse katmiseks kasutatud finantseerimiskeemid

Objekt	Omaosaluse katmiseks kasutatud finantseerimiskeem
Keila Tervisekeskus	Laen kommertspangast (linn ja linna asutatud OÜ Keila Tervisekeskus), hiljem muudeti laenuskeemi: OÜ Keila Tervisekeskus müüs oma varad ASile Hansa Liising Eesti, kes liisis osaihingu müüdud vara Keila linnale 15 aastaks (kuni 2018. a novembri lõpuni), liisinguperioodi lõppedes on osaihingul kohustus vara välja osta
Tartu Tervise- ja Veekeskus	Faktooring kommertspangast
Võru Kultuurimaja Kannel	Laen kommertspangast
Haapsalu Kultuurikeskus	Laenu ei võetud
Põlva Spordikool	Laenu ei võetud
Rakvere Spordihoone	Kinnistule seati hoonestusõigus eraõiguslikule isikule ja hoonete kasutusvaldus kohaliku omavalitsuse kasuks
Wiedemanni Gümnaasiumi võimla	Laenu ei võetud
Viljandi Spordihoone	Laenu ei võetud
Kuressaare Spordi- ja Tervisekeskus	Linna asutatud sihtasutuse kaudu võetud laen kommertspangast
Viljandi Linnaraamatukogu	Hoone ehitati kahele kinnistule, poole hoone (ühele kinnistule) ehitamise finantseerimiseks seati hoonestusõigus ja kasutus-

⁴⁸ Tallinna Loomaia 2005. aasta tegevuse aruanne

	valdus, teine pool ehitati linna ja riigi raha eest.
Pärnu Keskraamatukogu	Laen kommertspangast
Kuressaare Raamatukogu-Infokeskus	Faktooring kommertspangast
Tallinna Loomaaed	Laenu ei võetud.

Allikas: Riigikontrolli koostatud kokkuvõtte auditeeritutel saadud dokumentide põhjal

Laenu võtmiseks on mitmed omavalitsused loonud sihtasutusi (nt Kuressaare Spordi- ja Tervisekeskuse ehitamise finantseerimiseks loodud SA Kuressaare Spordibaasid). Uue võimalusena avaliku sektori objektide ehitamiseks on viimastel aastatel hakatud kasutama nn PPP-projekte⁴⁹, kus avaliku sektori asutus (k.a kohalik omavalitsus) seab erasektori ettevõtte kasuks hoonestusõiguse, erasektor ehitab hoone valmis ning avalik sektor kasutab hoonet tasu eest kasutusvalduse alusel. Sellisel on ehitatud Rakvere Spordihoone ning osa Viljandi Linnaraamatukogust (raamatukogu ehitati kahele kinnistule, millest ühele seati hoonestusõigus kasutusvaldusega linna kasuks). Sama skeemi alusel soovis ka Kuressaare Linnavalitsus ehitada tervise- ja spordikeskuse, kuid Rahandusministeeriumist ei saadud selle rakendamiseks kooskõlastust.

PPPd kasutatakse üldmõistena, mille all erinevates riikides mõistetakse erinevat liiki projekte (ühisettevõtte, frantsiisilepingu alusel tegutsev ettevõtte, kontsessioon vm). Enamasti on selliste projektide eesmärgiks madalama kuluga või parema kvaliteediga teenuste pakkumine, investeeringu kapitalikulude katmine, riskide jagamine ning erasektori oskuste kasutamine avaliku sektori heaks.⁵⁰

Eesti Raamatupidamise Toimkonna Juhend nr 17 määratleb PPP-projektidena selliseid juhtumeid, mis on traditsiooniliselt riigi poolt reguleeritavad ja mis nõuavad suurt alginvesteeringut (näiteks teede, sildade, haiglate, koolimajade ja vanglate ehitamine ning nende edasine kasutamine lepingus ette nähtud aja jooksul). PPP-projekte eristatakse rendilepingutest selle alusel, et lisaks vara kasutada andmisele on lepingu üheks tingimuseks ka sama varaga seotud teenuste osutamine erasektori üksuse poolt lepingus fikseeritud aja jooksul, mahus ja kvaliteedis.

Riigikontrolli arvates ei ole Rakvere spordihoone ja Viljandi raamatukogu puhul kasutatud finantseerimisskeemid sisuliselt PPP-projektid, kuna erasektori ülesandeks oli oma finantseerimisel hooned valmis ehitada. Hoonete haldamine on siiski omavalitsuse ülesanne. Samuti ei pakuta niisuguse finantseerimisskeemi läbi parema kvaliteediga või madalamate kuludega teenust näiteks laenu alusel valmis ehitatud objektidega võrreldes. Kohalik omavalitsus maksab erasektori ettevõttele aja jooksul sisuliselt kõik ehitamisega kaasnenud kulud kinni.

Riigikontrolli hinnangul ei ole riik kaalunud riske, mis kaasnevad sellega, kui hoonestusõiguse, kasutusvalduse vms lahenduste korral läheb investeeringuobjekti omand eraõiguslikule juriidilisele isikule. Näiteks võivad kohalik omavalitsus ja eraettevõtja igal ajal muuta sõlmitud lepinguid ning lõpetada hoone kasutamine esialgu ette nähtud otstarbel. Sellisel juhul ei ole tagatud riiklike investeeringute eesmärgipärane kasutamine.

PPP-projekti tugevuseks kohaliku omavalitsuse jaoks on kahtlemata võimalus lükata mahukad kapitalikulud edasi, jaotades kogu kulu projekti elutsüklile. Samas võetakse kasutusvalduse lepinguga omavalitsusele pikaajalised kohustused harilikult koos väljaostu kohustusega. Lisaks loob PPP-projekt praeguse regulatsiooni alusel omavalitsusele võimaluse mitte siduda kasutusvalduse lepinguga võetud kohustusi omavalitsustele seatud laenukoormuse piirangutega. Praegu ei ole Rahandusministeeriumil selget reeglit selle kohta, kuidas kasutusvalduse alusel võetud kohustusi võlakoormuse seisukohalt käsitleda. Vajalik info võetud kohustuste kohta ei jõua ka Rahandusministeeriumisse.⁵¹

⁴⁹ Tuleneb ingliskeelsest mõistest *Public-Private Partnership* (PPP) – avaliku ja erasektori partnerlusprojektid.

⁵⁰ INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation. *Guidelines on best practice for the audit of risk in public/private partnerships.*

⁵¹ Intervjuu Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna kohaliku omavalitsuste talituse esindajatega, 23.02.2006

Rahandusministeerium võtab omavalitsuse laenu kohustusena arvele siis, kui omavalitsus realselt laenu võtab. 2006. a on esimene aasta⁵², kui Rahandusministeerium saab konsolideeritud väljavõtte selle kohta, kui palju on omavalitsused oma tütarettevõtjate (omavalitsuse loodud sihtasutused laenu võtmiseks) kaudu kohustusi võtnud. Varasematel aastatel omavalitsuste tütarettevõtjate kaudu võetud laenudest keskvalitsusel ülevaade puudus. Olukorras, kus omavalitsuste finantsdistsipliin vajab täpsemat reguleerimist kui praegu kehtivas valla- ja linnaeelarve seaduses (mis annab võimaluse arvesse võtta ainult omavalitsusüksuse enda võetud võlakohustusi), valmistab Rahandusministeerium ette kohalike omavalitsuse üksuste finantsjuhtimise seadust ja maksejõuetuse seadust. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu kohaselt kavatakse omavalitsuse võlakoorumuse hulka arvestada ka omavalitsuse valitseva mõju all olevate tütarettevõtjate kohustused, mis peaks ohjeldama suundumust, kus omavalitsused on hakanud võetavate laenudega olulisel määral ellu viima avalikke investeeringuid spetsiaalselt moodustatud sihtasutuste või äriühingute kaudu. Loodud sihtasutusele peab kohalik omavalitsus oma eelarvevahenditega kindlustama piisavad varad nii jooksvate kulude kui ka kapitalikulude katteks. Vajadus sihtasutused kindlustada piisavate varadega on tingitud omavalitsuste huvist, et asutatud sihtasutus (kelle bilansis on näiteks spordirajatis) ei satuks finantsraskustesse, sest pankroti korral läheks avalikes huvides kasutatav vara realiseerimisele.⁵³

Lisaks on kavas kohalikele omavalitsustele kehtestada ka eelarvestrateegia koostamise nõue, millega omavalitsus kohustub ära näitama tulud-kulud ja finantseerimistehingud pikaajalisemas perspektiivis (1 + 3 aastat). Siiani on kohalike omavalitsuste arengukavad ebahütlase tasemega ning üldjuhul ei sisalda mitmeaastast finantsperspektiivi. Pikaajalisem finantsplaneerimine omavalitsustes vähendaks selliste projektide alustamise riski, mille rahastamiseks omavalitsusel tegelikult võimalused puuduvad (näiteks Orissaare spordihoone). Lisaks on Rahandusministeerium toonud eelnõu seletuskirjas välja, et keskpika perioodi eelarvestamise süsteemi rakendamine kohaliku omavalitsuse tasandil tagaks riigile info valdkondade kohta, mida kohalikud omavalitsused peavad prioriteetseks, andes võimaluse kasutada koondavat infot näiteks Euroopa Liidu struktuuriabi planeerimisel. Samuti on Euroopa Liidu struktuurifondide raha taotlemiseks enamikul juhtudel nõutav mitmeaastane finantsplaan.

Riigikontroll leiab, et Rahandusministeeriumi väljatöötatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu on hädavajalik, et arvele võtta praeguseks omavalitsuste poolt sihtasutuste kaudu võetud laenud ja kontrollida neid. Samas juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et lahendust ei ole leidnud veel nn PPP-projektidest (kasutusvalduse tasud) tulenevate võlakoorumuste käsitlemine ja äriühingute võetavate laenude käsitlemine, kui omavalitsuse osalus äriühingus ei ole üle 50% (nt kui osalus jaguneb kahe omavalitsuse vahel 50% ja 50%).

Ettepanekud Kultuuriministrile

- Lisada riigieelarvelise eraldise lepingusse nõue eraldise tagastamise kohta juhaks, kui omavalitsus ostab asju või teenuseid ja tellib ehitustöid riigihanke pakkumismenetlust korraldamata. Riigihanke pakkumismenetluse teel asjade ostmine ning teenuste ja ehitustööde tellimine peaks tagama raha säästliku kasutamise.
- Seada riigieelarvelise eraldise lepingus tingimuseks, et juhul, kui kohalik omavalitsus teatud perioodi jooksul loobub investeeringuobjekti omandist ja avaliku teenuse osutamisest, tuleb investeeringutoetuseks eraldatud raha osaliselt või täielikult riigile tagastada.

Rahandusministrile

- Kaaluda võimalust kohaliku omavalitsuse üksuse finantsvõimekuse hindamisel võtta arvesse lisaks laenukoormuse hulgas arvestatud kohustustele ka muid pikaajalisi (näiteks kasutusvalduse lepingutest tulenevaid) kohustusi.

⁵² Seoses muudatustega Rahandusministeeriumi andmebaasis

⁵³ Ettevalmistamisel oleva kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu seletuskiri

4. Investeeringute tulemuslikkus

Kohalike omavalitsuste esindajate sõnul on auditi valimisse kuulunud 14 objekti, mis aastatel 2000–2005 said Kultuuriministeriumilt suuremaid investeeringutoetuseid, loonud paremaid võimalusi kohaliku spordi- või kultuurielu elavdamiseks. Lisaks sellele on investeeringute kaudu loodud ka uusi töökohti. Auditi valimis olnud asutustes loodi just tänu investeeringuprojektile juurde umbes 135 töökohta, ligi 40% neist Tartu Tervise- ja Veekeskuses. Loodud töökohtadelt maksti riigieelarvesse 2005. aastal kokku ligikaudu 2 miljonit krooni tulumaksu ning 3,3 miljonit sotsiaalmaksu.

4.1. Kõik hooned ei ole leidnud esialgselt kavandatud kasutust

Selgitamaks, kas investeeringutoetused täidavad soovitud eesmärgi, võrdles Riigikontroll valimi piires omavalitsuste esitatud taotlusi ning investeeringutoetustega ehitatud hoonete tegelikku kasutamist. Kuna osa hoonete puhul ei olnud eesmärgi taotlustes ega riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingutes märgitud (lähemalt probleemi kohta vt ptk 1), lähtuti analüüsil hoone nimetusest, arengukavade ja intervjuudes kogutud infost.

Enamiku hoonete kasutamine on kooskõlas esialgses taotluses püstitatud eesmärkidega. Ehitamise jooksul projektidesse tehtud muudatused on olnud ajendatud omavalitsuse või maakonna rahalistest võimalustest ja vajadustest. Näiteks Viljandi spordihoones on saale taotluses kirjeldatust rohkem. Põlva Spordikooli nime all on aastatel 1998–2003 ehitatud kahte objekti: renoveeritud spordikooli vana hoone ning lisaks ehitatud Põlva Ühisgümnaasiumi juurde uus võimla (Mesikäpa hall). Põlva taotluses on kõik loodud võimalused kirjas.

Kõrvalekaldumised esialgselt eesmärgist

Kuressaare Linnateater valmis 2000. aastal, kuid linnavalitsus pole sisuliselt täitnud 1997. a otsusega võetud eesmärgi käivitada selles hoones professionaalne teater. Nii linnavalitsuse töötajate kui ka uue teatrijuhi sõnul pole linnavalitsusel linnateatri osas siiani olnud kindlat seisukohta – kas see peaks olema külalissetenduste ja projektide teater või omama ka püsivat näitetruppi. Seega muutus hoone esialgne eesmärk linnavalitsuse prioriteetide muutumise tõttu. Kuressaare arengukavas 2005–2013 on kirjas, et “Teatrimaja on rakendunud kontserdisaali, näitusepaiga, avalike ürituste kohana”. Professionaalsest teatrist arengukavas juttu ei ole. Tegelikult kasutatakse avalike ürituste korraldamiseks rohkem lähedal asuva raamatukogu-infokeskuse konverentsisaali kui teatrimaja.

Kuressaare sai investeeringutoetust ka endise kultuurimaja ümberehitamiseks eelmainitud raamatukogu-infokeskuseks. Kompleksi ehitati muu hulgas konverentsisaal, kuid konverentsideks üüratakse neid ruume väga harva, sest pole soovijaid. Seepärast kasutatakse konverentsisaali praegu samalaadseteks üritusteks nagu linnateatri ruume, sh teatrietendusteks.

Pärnu raamatukogu planeeriti algul samuti mitmeotstarbeliseks ehitiseks. Kuna kogu hoone ehitamiseks linnaeelarves kavandatud rahast ei oleks jätkunud, valmis 2003. aastal ainult hoone I etapp. Siiani on ehitamata kinosaal ja kohvikuruumid.

4.2. Hoonete kasutamise intensiivsus on mõnel juhul suhteliselt väike

Hoonete kasutusintensiivsust hinnati valimi hoonete 2005. a sügise kasutusgraafikute alusel.

Kultuurikeskused

Valimisse kuulunud neljast kultuurikeskusest kolmes (Võru “Kannel”, Kuressaare linnateater, Kuressaare raamatukogu-infokeskus) oli renoveerimine lõppenud ning nende hoonete kasutamine on

keskmiselt aktiivne, äsja avatud Võru kultuurimajas isegi väga aktiivne – etendused ja kontserdid olid välja müüdnud. Kultuurikeskustele on küll iseloomulik see, et ennelõunal pole ruumid kasutuses.

Kuressaares on riiklike investeeringutoetustega ajavahemikul 2000–2005 renoveeritud kaks kultuurihoonet, mille kasutus on osutunud sarnaseks (vt ptk 4.1). Oletatavasti seetõttu on neist ühe, linnateatri ruumid reedeti ja nädalavahetuseti alakasutatud. Kuna läheduses on veel lisaks kinosaal, siis ei ole kummagi hoone saali ka selle tarvis vaja. Saalide üleküllust ei oleks Kuressaares ehk tekkinud, kui infokeskuse projekti oleks laiapõhjaliselt arutatud maakonna pingerea koostamisel⁵⁴ ja kui ministeeriumi toetuste jaotus oleks lähtunud maakonnakeskuste vajadustest. Näiteks Võrus ja Haapsalus, kus elanike arv on Kuressaarega võrreldav, on kultuurimaja saal ühtlasi kinosaaliks.

Harvem esineb alakasutust omavalitsuste konsensusliku otsusega ehitatud objektide puhul. Siiski, üheks näiteks on 2000. a valminud Võru maakonna laululava Kubijal. Selle ehitamisse investeeriti ligi 10 miljonit krooni, kuid praegu kasutatakse laululava vaid paaril korral aastas maakonna ning Võru linna laulu- ja tantsupidude jaoks.⁵⁵ Võru linna 2000. a koostatud arengukavas nenditakse, et laululava ruumides asuvad ka 40 voodikohaga pansionaat ja kohvik, mis olid seni veel kasutusele võtmata. Linnavalitsuse sõnul on laululava ülalpidamine olnud Võrule koormav, teised omavalitsused ülalpidamist ei toeta, kuigi investeeringu taotlemisel lubasid seda.

Spordihood

Valimis olnud spordihoonete kasutamise intensiivsus on suur või väga suur. Spordihood on ka tööpäevade esimeses pooles enamasti hõivatud, kuna sel ajal kasutavad ruume koolid. Veekeskused (Keila ja Tartu) on kohaks, kus väga paljud maakonna koolid viivad läbi kohustuslikku ujumise algõpetust. Spordikeskustest on auditeeritud objektide hulgast kõige väiksema kasutusintensiivsusega Kuressaare spordikeskus.

Valimisse sattunud spordihoonete kitsaskohana tuleb välja tendents, et mida intensiivsemalt hoonet kasutatakse, seda väiksem on harrastussportlastele eraldatud aja osakaal. Ministeeriumile esitatud taotlusteski oli spordirajatise vajaduse põhjenduseks sageli toodud rahvusvahelisteks või Eesti meistrivõistlusteks sobiva rajatise puudumine maakonnas. On küsitav, kas see on ressursside otstarbekas kasutamine, kui enamik riigieelarvelistest spordiinvesteeringutest tehakse ja neid ehitisi üüratakse (pool)professionaalset sporti ja võistlusi silmas pidades. Ministeeriumi tellitud uuringus “Spordiehitised ja liikumispaiagad Eestis” nenditakse: “Mõnede spordiobjektide ehitamiskavad ületavad selgelt optimaalse taseme nii spordiala harrastuse ulatuse kui ka Eesti ühiskonna tänase rahalise suutlikkuse poole pealt. Teisalt puuduvad mitmeski paigas elementaarsed rajatised (koolide spordisaalid ja ujulad, laste mänguväljakud, liikumisrajad jms.).”⁵⁶ Eesti inimesed peavad spordirajatistest kõige vajalikumaks hoopis liikumisradade juurdeehitamist.⁵⁷

Raamatukogud

Kolme uue raamatukoguhoone – Pärnu, Viljandi ja Kuressaare raamatukogu – valmimisega lahenesid nende investeeringutaotlustes toodud probleemid. Olulisemad kitsaskohad olid olnud ruumikitsikus ja hoonete õigusjärgsetele omanikele tagastamine, keskse hoone puudumine ja sellest tulenevad raskused maakonna keskraamatukogu funktsiooni täitmisel. Lisaks tõi uute hoonete avamine kaasa raamatukogu külastuste arvu hüppelise kasvu (30–40%).⁵⁸ Pärnus ja Viljandis on märkimisväärselt kasvanud ka laenutuste arv (vastavalt 30% ja 57%), mis Eesti raamatukogudes üldiselt väheneb.

⁵⁴ Saare maavalitsuse andmetel ei esitanud Kuressaare raamatukogu-infokeskuse projekti maakonna investeeringute pingerea arutelule, vaid taotles toetust otse ministeeriumilt.

⁵⁵ Intervjuu Võrumaa Omavalitsuste Liidu esindajatega, 27.10.2005; intervjuu Võru Linnavalitsuse esindajatega, 27.10.2005

⁵⁶ Eesti Sporditeabe Sihtasutuse uuring “Spordiehitised ja liikumispaiagad Eestis”, 2003

⁵⁷ “Täiskasvanute spordiharrastus ja selle arengu perspektiivid”, 2004

⁵⁸ 2002. ja 2004. aasta näitajate võrdlus

Raamatukogude aastaaruannetes nenditakse, et raamatute kõrval huvituvad lugejad üha enam ajakirjadest ja Interneti-teenusest. Avaliku teabe seaduse ja rahvaraamatukogu seaduse kohaselt on avalikule teabele üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu juurdepääsu võimaldamine üheks rahvaraamatukogu põhiteenuseks. Intervjuudest ja vaatlusest selgus, et nendes uutes raamatukogudes on Interneti kasutamine sageli pärsitud ühenduse aegluse tõttu.

4.3. Osa projekte on lõpetamata, kuid valminud hooneosad ja rajatised on kasutuses

Auditi valimisse sattunud pooleli jäänud objektide valmis ehitatud hooneosad ja rajatised on kasutuses. Ebatõhusaks on osutunud aga süsteemitud või liiga väikesed investeeringutoetused. Ehitiste pooleli jäämise peamised põhjused on olnud järgmised:

- Maakondliku pingerea esikolmikus olemine ei taga, et taotletud investeeringusumma saadakse, sest esiteks ei eraldata investeeringuid maavalitsuse esitatud pingerea ja omavalitsuste prioriteetide alusel (vt ptk 1.6); teiseks muutub paljudel juhtudel toetuse summa riigieelarve koostamisel väiksemaks, mistõttu kavandatud töödeks sellest ei piisa. Näiteks:
 - Võru kultuurimajale “Kannel” eraldati 2000. a 1,2 miljonit krooni, mille eest remonditi osa maja. Hoone oli ka 2001.–2002. a maakonna pingereas 1.–2. kohal, kuid neil aastatel talle toetust ei eraldatud. 2003. aastast on “Kannel” uuesti toetusi saanud. Järgnenud kapitaalremondi käigus uuendati ka 2000. a remonditud väike saal.
 - Haapsalu *skate*-pargile eraldati 2005. a 200 000 krooni, millest 88 500 krooni eest tellis linnavalitsus *skate*-pargi (väljaku) ja selle katuse eskiisprojektid. Pärast konkursitööde avalikustamist teatasid *skate*-pargi kasutajad, et katus pole eriti vajalik. Linna tellitud esialgse hinnangu kohaselt maksab *skate*-pargile katuse tegemine vähemalt 500 000 ja põhiprojektile kuluks u 100 000 krooni. Asjaolusid arvestades võib katus ehitamata ja eskiisprojektile kulutatud raha kasutamata jääda. Kirjeldatud olukorra põhjustas noorteühendus, kes küsis ministereiumilt eraldist *skate*-pargi katusele, kuid ei olnud selle vajadust Haapsalu linnavalitsusega kooskõlastanud.⁵⁹
 - Haapsalu Kultuurikeskus on saanud aastas vaid 9–17% taotletud toetusest. Summade eba- piisavuse tõttu taotles Haapsalu 2005. a koos maavalitsuse ja omavalitsusliiduga, et Kultuuri- ministereium eraldaks kogu maakonnale mõeldud toetussumma kultuurikeskusele. Ministereium jättis palve rahuldamata, mistõttu kultuurikeskuses ei saanud kavandatud remonti teha.
- Projekti teostamine osutub oluliselt kallimaks, kui omavalitsus oli plaaninud kulutada, mistõttu ei suudeta ehitust kogumahus teostada. Näiteks:
 - Pärnu raamatukogu oli esialgu kavas 30 miljoni krooni eest valmis ehitada, kuid kalli arhitektuurilise lahenduse tõttu andis riigihange tulemuseks kavandatust kaks korda suurema maksumuse.⁶⁰ Seetõttu ehitati ainult I etapp, seni on ehitamata (kino)saal ja toitlustusruumid. Ometi kulus I etapile 44 miljonit.

Kultuuriministereiumi selgituste kohaselt tehakse kõik selleks, et ükski ehitus ei jääks pooleli. Üks põhjus, miks ehitused võivad pooleli jääda, on omavalitsuse liiga suur võlakoormus. Näiteks Orissaare spordihoone ehitus (vt täpsemalt p 3.2). Kui Vabariigi Valitsus ei oleks Orissaare vallale erakorralist toetust andnud, siis oleks Kultuuriministereiumi selgituste kohaselt leitud ministereiumi poolt võimalus spordihoone ehitust esialgu planeeritust suuremas summas toetada.

⁵⁹ Haapsalu aselinnapea e-kiri, 19.01.2006

⁶⁰ Intervjuu Pärnu Linnavalitsuse esindajatega, 01.12.2005

4.4. Hoonete ülalpidamine ei ole siiani probleeme tekitanud

Valminud uute hoonete puhul on valdajatele üllatuseks olnud elektrikulude oluline suurenemine (tulenevad liftidest ja sundventilatsioonist), ka näiteks spordisaali põrandate hoolduskulud. Seega võivad uued hooned suurendada omavalitsuse püsikulusid nii lisandunud ruumipinna kui ka erineva tehnoloogia tõttu (vt ka tabel 7).

Tabel 7. Viljandi raamatukogu ülalpidamiskulude võrdlus vanades ja uutes ruumides

Kululiik	2001. a kr/m ²	Milline oleks olnud kulu kr/m ² vanades ruumides 2005. a (arvestatud hinnatõusu 10% aastas)	Tegelikult 2005. a kr/m ²
Elekter	19	28	108
Küte	47	69	74

Allikas: Riigikontrolli analüüs Viljandi ja Pärnu raamatukogude esitatud andmete põhjal

Pärnu raamatukogu uues hoones olid elektrikulud Viljandiga sarnased: 104 kr/m².

Seni ei ole auditi käigus intervjueritud omavalitsustel Kultuuriministeeriumi toetusega valminud ehitiste ülalpidamisega probleeme olnud. Intervjuudest selgus, et koormavaks on osutunud objektid, millele omavalitsus pole ise raha taotlenud (nt Võru laululava) või mis ei ole linnavalitsuse jaoks prioriteetsed (nt Kuressaare linnateater). Sellistesse hoonetesse panustatakse minimaalselt.

Auditi käigus intervjueritud kohalike omavalitsuste esindajad väljendasid muret, et kui lähedusse ehitatakse mitu sarnase otstarbega objekti, võib tekkida probleeme külastatavusega ning ülalpidamiskulude katmisega.⁶¹ Näiteks isegi Tartu veekeskuse atraksioonide osa külastatavus on pärast Pärnu veekeskuse avamist märgatavalt vähenenud, kuigi kahe objekti vahemaa on üsna suur. Siiski on Tartu veekeskuse rahavood endiselt positiivsed.

4.5. Riigieelarveline toetus sarnastele ehitistele ei ole võrreldav

Kui omavalitsus soovib ehitada arhitektuuriliselt erilise hoone, siis läheb ehitus oluliselt rohkem maksma võrreldes tavapärasema hoonega. Näiteks Pärnu ja Viljandi raamatukogu ehituse ühe ruutmeetri maksumuse hinnavahe on kahekordne: üldpinna maksumus Pärnul *ca* 16 000 kr/m² ja Viljandil *ca* 8000 kr/m². Teiseks näiteks on Haapsalu Wiedemanni gümnaasiumi võimla, mille ühe ruutmeetri hind on samalaadse Põlva Mesikäpa halli omast *ca* 55% suurem.

Nimetatud kahe raamatukogu puhul on Kultuuriministeeriumi toetus on olnud võrdne – 15 miljonit krooni, seega ei kulunud riigieelarvest kallima arhitektuurilise lahenduse kasutamise tõttu rohkem raha. Spordihoonete puhul ei ole aga riigi osalus erinevatel objektidel olnud võrreldav. Võrdlus valimis olnud spordihoonete erinevatest lahendustest, ehitamise ajast ja nende maksumustest on toodud tabelis 8. Ülejäänud valimisse kuulunud ehitiste maksumusi ei ole auditis võrreldud, sest nende funktsioonid, ehitamisviis või -aeg on selleks liiga erinevad.

⁶¹ Intervjuu Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu esindajatega, 10.11.2005

Tabel 8. Auditi valimis olnud spordihoonetes pakutavad võimalused ja maksumus

Spordihoone	Võimalused	Ehituse lõpetamise aasta	Ehituse maksumus (mln kr)	Riigi osalus mln kr (% maksumusest)
Rakvere Spordihoone	Kergejõustikustaadion, kergejõustiku siseruum, saal (3 väljakuks jagatav), lauatennise- ja aeroobikasaal, džuudosaal, jõusaal	2004	76,1	19,7 (26)
Kuressaare spordi- ja tervisekeskus	Kergejõustikuhall, saal (2 väljakuks jagatav), väike saal, aeroobikasaal, džuudosaal, jõusaal, maadlusaal, tenniseväljak	2005	54,1	22,6 (42)
Viljandi spordihoone (juurdeehitus)	Pallimängusaal, džuudo-/maadlusaal, jõusaal, aeroobikasaal	2001	26	11,6 (45)
Wiedemanni gümnaasiumi võimla	Pallimängusaal (3 väljakuks jagatav), jõusaal	2001	29,8	26,5 (89)
Põlva Mesikäpa hall	Pallimängusaal (3 väljakuks jagatav)	2003	16,6	11,8 (71)

Ehitushinda ja saadud tulemust on objektiivselt võimalik võrrelda ka ühesuguste mänguväljakute korral. Auditi käigus võrreldi viies linnas (Põlva, Võru, Rakvere, Pärnu, Haapsalu) 2003. a ehitatud sarnaseid väljakuid. Nende mänguväljakute ehitamise aruannete ja vaatluse põhjal selgus, et sama rahasumma eest on ehitatud samaväärsed atraktsioonid. Jalgpalliväljakute rajamiseks eraldatud summad olid aga 2005. aastal erinevad. Jalgpalliväljakute jaoks said ministereeriumilt eraldise need omavalitsused, kellele Eesti Jalgpalliliit otsustas anda kunstmurukatte näol toetuse standardse mini-jalgpalliväljaku rajamiseks. Standardse väljaku ehitushind peaks olema sarnane, kuid riigieelarvest omavalitsustele eraldatud toetussummad olid erinevad: Põlva linn sai 100 000; Halliste vald ja Võru vald 110 000; Lehtse vald 200 000; Võru linn 600 000 krooni.

Lisaks erineva osaluse probleemile toetab (aitab laenu tagasi maksta) ministeerium kokkuleppest kinnipidamise alusel ka selliseid projekte, mis teenivad kasumit. Näiteks on ministeerium toetanud viimasel kuuel aastal Tartu Tervise- ja Veekeskust faktooringu maksmisel igal aastal 3,3–5,5 miljoni krooniga, aastaks 2007. on planeeritud eraldada viimase toetusena umbes pool miljonit krooni. Tartu linn on omalt poolt lisanud viimastel aastatel keskmiselt 1,5 miljonit krooni. Tervise- ja Veekeskus teenis 2004. ja 2005. a majandusaasta aruande järgi kasumit 600 000 krooni. Riigikontrolli hinnangul võiks kasumlike objektide puhul omavalitsuse omaosalus laenu tagasimaksmisel olla suurem kui vaid kolmandik. Selle arvelt saaks toetada teisi objekte, mida omavalitsused ei suuda ise ehitada.

Riigikontroll on seisukohal, et arhitektuurilisest lahendusest ja lisavõimalustest (näiteks veekeskuste atraktsioonid, spaa) olenemata peaks ministeeriumi toetus sarnastele objektidele olema võrreldav. Toetuste erinevus võib tuleneda omavalitsuste tulubaasi erinevusest ja ehitushindade erinevusest.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jüri Kõrge
III auditiesakonna peakontrolör

Lisad

1. Investeeringud omavalitsustele maakonniti aastatel 2000–2005
(mln kr)

Maakond	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005. a lisaeelarve	KOKKU
Harju	4,00	8,00	19,20	9,80	16,70	9,50	6,10	73,30
Tartu	7,45	5,00	5,70	4,67	9,30	9,43	15,50	57,05
Pärnu	4,00	7,00	6,00	4,50	11,35	7,76	3,70	44,31
Rapla	5,30	1,76	6,40	4,21	12,95	6,81	6,50	43,93
Jõgeva	4,30	6,01	8,10	7,20	6,60	3,63	9,80	45,64
Võru	4,20	2,70	9,20	7,05	8,33	5,72	4,00	37,19
Saare	3,15	4,56	7,70	6,30	6,07	5,65	2,00	35,43
Ida-Viru	4,25	1,95	6,63	5,03	7,62	5,73	2,08	33,28
Lääne	8,50	10,00	3,27	1,88	3,55	2,90	2,46	32,56
Valga	9,00	3,60	3,50	3,50	2,95	7,00	3,00	32,55
Põlva	2,63	3,83	6,10	5,06	9,40	5,21		32,23
Lääne-Viru	2,97	3,50	7,00	3,60	5,40	5,53	4,62	32,62
Järva	7,85	5,15	1,90	4,00	8,05	3,22		30,17
Viljandi	4,50	0	6,00	5,00	9,25	3,99		28,74
Hiiu	5,00	3,62	1,50	2,50	3,95	2,33		18,90
Maakonnad kokku	77,10	66,68	98,20	74,30	121,47	84,40	59,76	577,90
Mängu- ja spordiväljakute programm				3,00	3,30	3,40		9,70

2. Auditi valim

Objekt	Ehitus- aasta	Projekti mak- sumus (mln kr)*	KM** planeeritud osalus kokku (mln kr)*	KM osalus (mln kr)						
				2000	2001	2002	2003	2004	2005	Kokku
Tervisekeskused										
Tartu Tervise- ja Veekeskus	2001	85,1	34,2	5,5	5,0	5,5	4,6	4,0	4,0	28,6
Keila Tervisekeskus	2001	96,6	24,0	4,0	6,0	6,0				16,0
Kultuuri- ja huvialakeskused										
Võru Kultuurimaja «Kannel»	2005	38,0	15,2	1,2			3,0	4,8	4,3	13,3
Haapsalu Kultuurikeskus	Renoveeritakse jooksvalt osa kaupa	20,5	10,0			2,3	1,7	2,5	1,2	7,7
Kuressaare Linnateater	1999	27,5	21,2	3,0						3,0
Spordihooned										
Põlva Spordikool	2003	19,2	15,4	2,5	2,5	4,5	3,9			13,4
Rakvere Spordihoone	2004	74,6	30,2		3,5	6,2	3,0	3,5	3,0	19,2
Haapsalu Wiedemanni Gümnaasiumi võimla	2001	36,6	36,6	8,5	10,0					18,5
Viljandi Spordihoone	2001	32,4	21,6	4,5						4,5
Kuressaare spordi- ja tervisekeskus	2005	114,0	20,0					2,0	2,4	4,4
Raamatukogud										
Viljandi Linnaraamatukogu	2002	26,3	15,0			5,0	4,0	5,3	0,7	15,0
Pärnu Keskraamatukogu	2003	51,1	14,0	2,0	2,0	2,0	3,0	6,0		15,0
Kuressaare Raamatukogu (infokeskus)	2002	32,0	20,0		4,0	7,5	6,0	2,5		20,0
Muu										
Tallinna Loomaaed***	Renoveeritakse mitmel aastal osa kaupa	124,3	55,0			10,0	5,0	7,5	5,0	27,5

* Andmed ministeeriumi investeeringute kavast 2004–2007, v.a Keila Tervisekeskus, Kuressaare Linnateater, Viljandi Spordihoone ja Wiedemanni Gümnaasiumi võimla. Keila Tervisekeskuse ja Viljandi Spordihoone maksumused on võetud ministeeriumi koondtabelist “Maavalitsuste ettepanekud investeeringute kava koostamiseks 2002. aastaks omavalitsuste objektide osas”, Kuressaare Linnateatri summad on saadud ministeeriumist e-kirjaga ja Wiedemanni Gümnaasiumi maksumus on võetud ministeeriumi koostatud tabelist “Riiklike investeeringute programmi investeeringuprojektid aastateks 2001–2003”.

** KM – Kultuuriministeerium

*** Võrreldavat objekti ei ole võimalik leida.

3. Intervjuud

Nimi	Ametikoht*
<i>Kultuuriministeeriumi esindajad</i>	
Andres Nõlve	riigivarabüroo juhataja
Linda Sade	eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna juhataja
Riin Roosalu	riigivarabüroo peaspetsialist
Katrin Idasaar	eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna peaspetsialist
Tõnu Seil	spordiosakonna juhataja, spordi- ja mänguväljakute programmi komisjoni esimees
<i>Rahandusministeeriumi esindajad</i>	
Sulev Liivik	kohalike omavalitsuste talituse juhataja
Kersti Sannik	kohalike omavalitsuste talituse peaspetsialist
<i>Maavalitsuste esindajad</i>	
Elmu Peek	Harju Maavalitsuse siseauditiosakonna juhataja
Peeter Aas	Põlva Maavalitsuse kultuurinõunik
Peeter Laurson	Võru Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja asetäitja kultuuri alal
Udo Maiste	Läänemaa Maavalitsuse siseauditiosakonna juhataja (endine arengu- ja planeeringuosakonna juhataja)
Peep Susi	Läänemaa Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja
Riina Veidenbaum	Lääne-Viru Maavalitsuse kultuuri- ja haridusosakonna juhataja
Riina Kaptein	Lääne-Viru Maavalitsuse rahandusosakonna juhtaja
Reet Naaris	Lääne-Viru Maavalitsuse rahandusosakonna juhtaja asetäitja
Arvo Juss	Pärnu Maavalitsuse kultuuri- ja haridusosakonna juhtaja
Eha Ristimets	Pärnu Maavalitsuse kultuurinõunik
Raivo Peeters	Saare Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja
Valve Heiberg	Saare Maavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja asetäitja kultuuri alal
Küllli Lust	Tartu Maavalitsuse rahandusosakonna juhtaja
Mare Taul	Viljandi Maavalitsuse rahandusosakonna juhataja
<i>Kohalike omavalitsuste esindajad</i>	
Ago Kokser	Keila linnapea
Airi Mikli	Keila linnasekretär
Jaanus Väljamäe	Keila Linnavalitsuse huvi- ja spordinõunik
Lea Kuinberg	Keila Linnavalitsuse pearaamatupidaja
Märt Eskor	Põlva Linnavalitsuse finantsnõunik
Kerstin Tammjärv	Võru Linnavalitsuse nõunik
Teet Kallasvee	Haapsalu linnapea
Ingrid Danilov	Haapsalu aselinnapea sotsiaal- ja tervishoiu alal
Erich Petrovits	Rakvere abilinnapea
Margus Tammekivi	Pärnu abilinnapea
Meelis Kukk	Pärnu Linnavalitsuse majandusosakonna juhataja
Enno Tammekivi	Pärnu Linnavalitsuse ehitusteenistuse juhataja
Uuno Koort	Pärnu Linnavalitsuse spordinõunik
Eve Vihmaru	Pärnu Linnavalitsuse pearaamatupidaja
Karin Holland	Pärnu Linnavalitsuse pearaamatupidaja asetäitja
Urmas Sepp	Kuressaare abilinnapea planeerimise ja ehituse alal
Mai Takkis	Kuressaare Linnavalitsuse rahandusnõunik
Kunnar Jürgenson	Tartu Linnavalitsuse linnavarade osakonna juhataja
Tiina Alas	Tartu Linnavalitsuse linnavarade osakonna pearaamatupidaja
Peep Aru	Viljandi linnapea
Rein Triisa	Viljandi abilinnapea

Priit Vihuri	Viljandi Linnavalitsuse linnamajandusameti juhataja
Küllli Holsting	Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti juhataja
<i>Omaavalitsusliitude esindajad</i>	
Hele Oidermaa	Põlva Omaavalitsuste Liidu juhatuse esinaine
Mirjam Salvet	Võru Omaavalitsuste Liidu büroo juhataja
Vello Haaviste	Läänemaa Omaavalitsuste Liidu tegevjuht
Jaan Lõõnik	Lääne-Viru Omaavalitsuste Liidu tegevdirektor
Jüri Pärtel	Saaremaa Omaavalitsuste Liidu tegevjuht
Pille Ratassep	Tartumaa Omaavalitsuste Liidu tegevdirektor
Eeri Tammik	Pärnumaa Omaavalitsuste Liidu esimees
Andres Rõigas	Viljandimaa Omaavalitsuste Liidu juhatuse esimees
Reevo Maidla	Viljandimaa Omaavalitsuste Liidu tegevdirektor
<i>Investeeringuobjektide esindajad</i>	
Saima Andla	Pärnu Keskraamatukogu direktor
Kalev Kütt	SA Kuressaare Spordibaasid juhatuse liige
Heiki Kelp	Võru kultuurimaja "Kannel" direktor
Evi Murdla	Viljandi Linnaraamatukogu direktor

*Ametikoht on antud intervjuerimise seisuga.

4. Rahastatud objektid, mille finantseerimiseks pole kohalikud omavalitsused ega maavalitsused Kultuuriministeeriumile taotlust esitanud

Maakond	2000		2001		2002		2003		2004		2005****	
	Arv	% kõigist rahastatud objektidest	Arv	% kõigist rahastatud objektidest	Arv	% kõigist rahastatud objektidest	Arv	% kõigist rahastatud objektidest	Arv	% kõigist rahastatud objektidest	Arv	% kõigist rahastatud objektidest
Harju*	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hiiu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ida-Viru	0	0	1	25	0	0	0	0	3	33	3	33
Jõgeva	0	0	0	0	4	40	0	0	2	25	2	29
Järva	1	50	1	25	1	50	0	0	1	20	3	43
Lääne	0	0	0	0	0	0	0	0	1	20	2	40
Lääne-Viru	0	0	0	0	0	0	0	0	1	25	1	14
Põlva**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	50
Pärnu	0	0	0	0	1	25	0	0	3	50	5	20
Rapla	0	0	0	0	1	14	1	25	1	13	2	22
Saare***	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tartu	2	40	0	0	1	50	0	0	1	20	3	20
Valga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	22
Viljandi	0	0	0	0	0	0	0	0	2	33	2	18
Võru	0	0	0	0	0	0	0	0	2	29	3	38
Kokku mittetaotletud objekte antud aastal	3		2		8		1		17		32	
% kõigist eraldistest		10		6		17		3		22		24

Märkused: * Harjumaa omavalitsuste kohta puudub maavalitsuses dokumentatsioon selle kohta, kas nimetatud eraldist on omavalitsused taotlenud või mitte. Tallinn ei esita Harju maavalitsusele oma taotlusi mitte kunagi. Selliseid rahastatud objekte, mida ei ole olnud maavalitsuse pingereas, oli Harju maakonnas 2002. a 1 (17% kõigist eraldustest), 2003. a 1 (25%), 2004. a 4 (50%), 2005. a 3 (21%).

** Põlvamaa 2005. a objektid, mille rahastamist ei taotletud, on tegelikult projektid, mille rahastamist maakondlikud spordiorganisatsioonid taotlesid Eesti Olümpiakomiteelt ning mida muu hulgas rahastati ka kohalike omavalitsuste investeeringutoetuste rahast.

*** Saare maakonnas ei ole objekte, mille rahastamist ei taotletud, sest maavalitsusele teadaolevalt on Ruhnu ja Kuressaare taotlenud ministeeriumilt otse oma objektidele raha, kuigi ei esitanud neid objekte maavalitsusele pingeritta arvamiseks.

**** Tabel ei sisalda 2005. a lisaearve eraldisi. 2005. a protsendid arvatati kogusummalt, mis sisaldas ka tormikahjude hüvitisi.

5. Kultuuriministeeriumi 2005. aasta eelarvest rahastatud objektid investeringukavasse esitamise viisi järgi*

Objektid investeringukavasse esitamise viisi järgi	Maakond	Eraldis (kr)
1. Ministeeriumis maakondlikest pingeridadest valitud objektid		
Kehra linna spordi- ja kultuurikeskuse ehitus	Harju	1 800 000
Kose staadioni renoveerimine	Harju	800 000
Kõrgessaare valla tervisemaja	Hiiu	1 400 000
Suuremõisa spordikompleks	Hiiu	900 000
Kiviõli rahvamaja	Ida-Viru	300 000
Kohtla-Järve spordikeskuse ujula	Ida-Viru	1 500 000
Toila-Oru laululava	Ida-Viru	100 000
Jõgeva staadion	Jõgeva	1 500 000
Tabivere rahvamaja	Jõgeva	1 200 000
Torma rahvamaja	Jõgeva	300 000
Kabala rahvamaja	Järva	800 000
Kareda kultuuri- ja spordi arenduskeskus	Järva	915 000
Paide linna staadion	Järva	900 000
Haapsalu kultuurikeskus	Lääne	1 200 000
Lihula raamatukogu	Lääne	300 000
Risti spordihoone	Lääne	1 000 000
Haljala rahvamaja	L-Viru	900 000
Rakke vabaõhulava	L-Viru	200 000
Rakvere spordihoone	L-Viru	3 000 000
Ahja võimla	Põlva	3 000 000
Kanepi kultuurimaja	Põlva	500 000
Kõlleste rahvamaja	Põlva	955 000
Häädemeeste kultuuri- ja spordikeskus	Pärnu	2 300 000
Pärnu noorte kergejõustiku maneež	Pärnu	1 700 000
Pärnu Uue Kunsti Muuseum	Pärnu	500 000
Vändra alevi kultuuriobjektide rekonstrueerimine	Pärnu	500 000
Kohila alevi spordikompleks	Rapla	3 000 000
Kabala spordimaja	Rapla	900 000
Kuressaare spordi- ja tervisekeskus	Saare	2 400 000
Orissaare spordihoone	Saare	2 200 000
Valjala rahvamaja	Saare	500 000
Alatskivi loss	Tartu	100 000
Puhja seltsimaja	Tartu	1 000 000
Barclay de Tolly mausoleumi kõrvalhoone	Valga	200 000
Otepää spordihoone	Valga	3 000 000
Valga sisehall (spordihall)	Valga	3 400 000
Karksi-Nuia kultuurikompleks	Viljandi	2 000 000
Viljandi linnaraamatukogu	Viljandi	700 000
Võhma kultuurikeskus	Viljandi	500 000
Vastseliina rahvamaja	Võru	150 000

Võru kultuurimaja "Kannel"	Võru	4 300 000
Konguta algkool-lasteaia spordihoone	Tartu	150 000
42 objekti kokku		52 970 000
2. Ministeeriumis suuremate linnade taotluste alusel valitud objektid		
Tallinna Loomaaed	Harju	5 000 000
Tallinna "Kullo" Ellerheina saal ja ruumid	Harju	200 000
Tallinna Jaani Kiriku oreli renoveerimine	Harju	300 000
Tallinna Kanuti Gildi hoone valguspark	Harju	200 000
Narva Muuseum	Ida-Viru	1 500 000
Narva Kreenholmi spordikompleksi-jäähalli renoveerimine	Ida-Viru	1 200 000
Tartu Tervise- ja Veekeskus	Tartu	4 000 000
Tartu Spordimaja	Tartu	1 500 000
8 objekti kokku		13 900 000
3. Ministeeriumi lisatud objektid		
Tõrva Gümnaasiumi spordihoone inventar	Valga	250 000
K. Pätsi mälestusmärgi korrastamine Tahkuranna vallas	Pärnu	200 000
Muhu Muuseum	Saare	200 000
Liivi Muuseum	Tartu	100 000
Rapla Spordikeskus	Rapla	700 000
Rapla Kultuurikeskus	Rapla	1 000 000
6 objekti kokku		2 450 000
4. Riigikogus riigieelarve menetlemisel lisatud objektid		
Presidendi suusarada Aegviidus	Harju	100 000
Keila valgustatud suusarada/terviserada	Harju	100 000
Klooga rahvamaja	Harju	580 000
Oru raamatukogu	Harju	300 000
Nissi EELK Maarja kogudus	Harju	100 000
Jõhvi spordiväljak	Ida-Viru	300 000
Narva Jumalaema Narva Ikooni koguduse kiriku renoveerimine	Ida-Viru	125 000
Narva Sõudebaas	Ida-Viru	500 000
Toila valla Pühajõe kirik	Ida-Viru	200 000
Jõgeva kultuurikeskus	Jõgeva	100 000
Kuremaa ujula	Jõgeva	200 000
EELK Põltsamaa Niguliste Koguduse oreli remont	Jõgeva	150 000
Sadala kultuurimaja	Jõgeva	180 000
Kareda valla mänguväljak	Järva	50 000
Lehtse aleviku spordiväljak	Järva	200 000
Roosna-Alliku mänguväljak	Järva	50 000
Väätsa spordihoone	Järva	300 000
Paralepa skate-park	Lääne	200 000
Lihula kultuurimaja	Lääne	200 000
Laekvere valla Muuga spordikeskus ja raamatukogu	L-Viru	600 000
Venevere seltsimaja	L-Viru	100 000
Rakke rahvamaja	L-Viru	230 000
Tamsalu kultuurimaja fuajee ja abiruumide remont	L-Viru	500 000

Kõllest spordikompleks	Põlva	100 000
Hanikase raamatukogu-külakeskus	Põlva	200 000
Saverna spordiväljak	Põlva	200 000
Valgjärve valla Maaritsa spordiklubi	Põlva	50 000
Vaste-Kuuste staadion	Põlva	200 000
Are valla kultuurikeskus	Pärnu	300 000
Audru valla laste mänguväljak	Pärnu	100 000
Kaisma valla spordikompleksi arendamine	Pärnu	100 000
Kilingi-Nõmme linna korvpalliväljaku rekonstrueerimine	Pärnu	100 000
Pärnu ekstreemspordikeskus	Pärnu	200 000
Niidupargi terviserada Pärnus	Pärnu	200 000
Pärnu Raeküla linnaosa seltsimaja renoveerimine	Pärnu	400 000
Saarde valla lastemänguväljaku ehitamine	Pärnu	60 000
Saarde valla spordikompleks	Pärnu	300 000
Sauga valla ja Urge küla spordiplatside ehitus	Pärnu	100 000
Kuimetsa rahvamaja	Rapla	580 000
Rapla <i>skate</i> -park	Rapla	200 000
Vana-Vigala raamatukogu	Rapla	300 000
Muhu külakeskus	Saare	250 000
Elva staadion	Tartu	400 000
Elva linna puhkpilliorkestri pillid	Tartu	180 000
Sillaotsa võimla	Tartu	530 000
Kallaste rahvamaja ja raamatukogu katlamaja	Tartu	250 000
Rõngu Keskkooli staadion	Tartu	200 000
Wiera maja (Jaama 14, Tartu) renoveerimine	Tartu	1 000 000
Helme valla tervise-matkarada	Valga	100 000
Vastsemõisa valla mänguväljakud	Viljandi	90 000
MA Viljandi spordikeskus	Viljandi	530 000
Mõniste valla raamatukogu renoveerimine	Võru	90 000
Rõuge Põhikooli spordihoone	Võru	300 000
Võru linna <i>skate</i> -park	Võru	100 000
Võru linna spordiväljak	Võru	600 000
55 objekti kokku		13 675 000
5. Tormikahjude hüvitised **		1 400 000
Kostivere mõisa katus	Harju	20 000
Kärdla purjespordisadam	Hiiu	29 894
Suigu külamaja katus	Pärnu	18 750
Lindi rahvamaja	Pärnu	70 632
EAÕK Kihnu kirik	Pärnu	60 000
Kihnu valla korvpalliplats	Pärnu	11 250
Kihnu Muuseum	Pärnu	3 750
Kilingi-Nõmme suusaraja valgustus	Pärnu	15 000
EELK Pärnu Eliisabeti kirik	Pärnu	15 000
Pärnu Kalevi staadion, sõudebaas, jahtklubi	Pärnu	258 400
Tõstamaa Maarja kirik	Pärnu	26 550

Varbla rahvamaja katus	Pärnu	225 000
Juuru rahvamaja katlamaja	Rapla	5 883
Valtu ujula keldrikorrus	Rapla	121 725
EAÕK Leisi kirik	Saare	20 000
Angla tuulikud	Saare	28 000
Pihtla valla EELK Püha Jakobi kiriku katus	Saare	7 005
Tornimäe rahvamaja katus	Saare	26 463
Jämaja kiriku pastoraadihoone	Saare	3 750
EELK Valjala kiriku torni katus	Saare	15 000
Rõngu rahvamaja katus	Tartu	7 500
Rõngu Hiigemäe laululava	Tartu	3 750
Vara kirikutorni katus	Tartu	10 000
Otepää kirikumõisa abihoone katus	Valga	15 000
Otepää valla aedlinna tennisevälja valgustid	Valga	22 500
EELK Valga Jaani kiriku katus ja aknad	Valga	5 800
Valga katoliku kiriku piirdeaiaid	Valga	7 500
Kaarli rahvamaja katus	Viljandi	43 848
Karksi-Nuia kiriku katus	Viljandi	3 750
EELK Kõpu Peetri kirik	Viljandi	11 250
Kõpu valla laululava katus	Viljandi	15 000
Sürgavere spordihoone katus	Viljandi	37 550
EELK Viljandi Pauluse kirik	Viljandi	60 000
Antsla kultuurimaja katus	Võru	130 500
Heimtali kiriku pastoraadihoone katus	Võru	44 000
35 objekti kokku		1 400 000

146 OBJEKTI KOKKU		84 395 000
--------------------------	--	-------------------

Märkused:

* Graafiliselt on käesolevas lisas toodud andmed esitatud joonisel 2.

** Tegemist on erakorraliste eraldistega, mis olid mõeldud nn jaanuaritormi kahjude hüvitamiseks. Esialgse nimekirja koostas Rahandusministeerium, Kultuuriministeerium täpsustas omavalitsustega.

Allikas: Kultuuriministeerium

6. Läbirääkimistega riigihanke pakkumismenetlused auditi valimis

Riigihanke objekt	Riigihanke kood	Pakkumismenetluse liik	Deklaratsioonis hankelepingu maksumus, kr
Kultuurimaja Kannel			
rekonstrueerimisprojekt	7174	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	1 558 900
rekonstrueerimise II etapp	18190	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	5 525 120
Haapsalu Kultuurikeskus			
abiruumide rekonstrueerimistööd	9137	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	1 766 658
tantsusaali renoveerimine	1597	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	440 000
tantsusaali elektritööd	2270	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	704 650
Põlva Spordikool – Mesikäpa hall			
põhiprojekt	3366	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	199 007
projekteerimise eelprojekt	2342	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	194 700
Rakvere Spordihoone (keskus)			
kergejõustiku saali karkassi- ja katusekonstruktsiooni ehitustööd	5339	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	1 761 810
projekteerimine	6908	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	800 001
Wiedemanni Gümnaasium			
mööbli ost	4078	väljakuulutamisega läbirääkimistega	3 113 772
Tallinna Loomaed			
paksunahaliste maja elevantide osa rekonstrueerimise ehitusprojekti koostamine	12 655	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	968 000
troopikamaja ehitusjuhtimise teenus	12 113	lihtmenetlus	232 500
alpinaariumi ehituse lisa- ja muudatustööd (riigihanke 3388 lepingu lisa)	8708	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	1 387 662
omaniku järelevalveteenus alpinaariumi ehitamisel	6 693	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	198 240
ehitusjärelvalve alpinaariumi ehitamisel	4 803	väljakuulutamiseta läbirääkimistega	186 440

Allikas: Riigihangete register

Kultuuriministri, rahandusministri ja
regionaalministri vastused



KULTUURIMINISTEERIUM

Hr . Jüri Kõrge
Peakontrolör
III auditiosakond
Riigikontroll

Teie 13.06.2006.a. nr. OSIII-2-5/06/38

Meie 29.06.2006.a. nr. 10.3-20/2898

Arvamus kontrollaruande eelnõu kohta

Austatud peakontrolör Jüri Kõrge

Kultuuriministeeriumi hinnangul on Riigikontroll teinud kontrollaruande eelnõu "Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud" koostamise käigus ära mahuka töö. Nii läbiviidud uuringute tulemuste kui ka analüütilise osaga tutvumine on ministeeriumi töötajates tekitanud uusi tulevikunägemusi oma töö edaspidiseks tõhustamiseks. Samas juhime tähelepanu, et ministeeriumi seni tehtud töö suhtes tehtud kriitika ei erista domineerivaid tendentse. Sellest tulenevalt on üksikjuhtumitena esinevad eksimused võetud aluseks üldhinnangute andmisel.

Alljärgnevalt esitame ministeeriumipoolse nägemuse üleskerkinud probleemsete teemade kohta.

1. Kultuuriministeeriumi investeeringute planeerimine.

Ministeeriumi jaoks on planeerimine abivahendiks püstitatud eesmärkide saavutamisel. Ühest küljest on siin tegemist administreerimisega, mis koosneb suurest hulgast administratiivsetest ja tehnilistest otsustustest. Teisalt saab see toimuda sidusvaldkondade heal tundmisel, senise tööga kogutud oskusteabel ja kogemusel, organisatsioonide eesmärkide ja vajaduste arvestamisel. Peame oluliseks tasakaaluasendi leidmist nende kahe poole vahel, mis enamikel juhtudel (üle 95% aastatel 2000-2005 valminud 270-st objektist, kogumaksumusega ca 575 milj. krooni) on omavalitsuste ja maavalitsustega toimuva pikaajalise koostöö tulemusena saavutatud. Paljudel omavalitsustel puuduvad kogemused investeeringuobjektide kavandamiseks ja oma tahte määratlemiseks selles protsessis enne projekteerimise või ehitustööde algust. Kuna viimase 15 aasta jooksul on enamasti väga vähestes mahtudes ehitatud ja renoveeritud, puuduvad vajalikud oskusteadmised ja projektijuhtimise kogemused kohtadel. Seetõttu ei pea ministeerium vajalikuks teha olulisi etteheiteid ühelegi objekti planeerimisprotsessis osalenud poolele. Paljud parimad lahendused sünnivad just projekteerimise või ehitusprotsessi staadiumis. Viimane toob enamasti kaasa objekti maksumuse suurenemise. Ministeerium on kasvanud kulutuste katmist üldjuhul pidanud vajalikuks ning seetõttu osalenud ka lisafinantseerimises. Samas jääb üldeesmärgiks põhimõte

eraldada igale objektile ministeeriumi poolt optimaalsed vahendid tagades nende realiseerimiskavade lõpuleviimise. Üldjuhul on toetatud jõukamaid omavalitsusi vähemas mahus kui tagasihoidliku tulubaasiga piirkondi. Sellest ka riigipoolse finantseerimise osakaalu erinevused objektide läbilõikes.

2. Juhend ja lepingud, seadusandluse täiendamine.

Ministeerium kavatseb täiustada järgmisi dokumente:

- "Kultuuriministeeriumi investeeringute kava koostamise ja investeeringute kava täitmise jälgimise juhend kohalike omavalitsuste üksustele" (edaspidi Juhend);
- "Riigieelarvest eraldatud eraldise kasutamise leping (edaspidi Leping).

Konkreetsetest muudatustest on juttu allpool.

Ministeerium alustab käesoleva aasta sügisel läbirääkimisi Siseministeeriumiga, et omavalitsuste tegevust käsitlevates õigusaktides paremini kajastada ka riigi poolt investeeringuteks eraldatavate vahendite planeerimist, kasutamist ja järelvalvet.

3. Planeerimine.

3.1. Maakondade pingeread

Ministeerium on seisukohal, et üldiselt töötab maakondlike pingeridade koostamise meetodika investeeringuprojektide valiku abivahendina hästi. Seetõttu kavatsene investeeringute eraldamise põhimetoodikana jätkata pingeridade kasutamist ka tulevikus.

Täiendame juhendit investeeringute planeerimise ja pingeridade koostamise alaste nõuannetega maavalitsustele ning koostame sellel teemal eraldi dokumendi (tähtaeg detsember 2006.a.).

3.2. Riigikogus tehtavad valikud.

Riigikogul on õigus muuta iga-aastase riigieelarve seaduse menetlemise käigus Vabariigi Valitsuse poolt esitatud summasid, tehes ettepanekuid konkreetsete objektide lisamise kaudu. Senine praktika on näidanud, et üldjuhul ei ole põhjust kahelda nende objektide riigipoolse finantseerimise vajalikkuses.

Juhendit täiustatakse sellise arvestusega, et 2007.a. eelarve koostamisel oleks antud teema Juhendis juba kajastatud (tähtaeg detsember 2006.a.).

3.3. Ministeeriumi roll otsustusprotsessis.

Ministeerium ei saa koostada investeeringute kava ainult maakondade pingeridade esimeste objektide alusel, vaid peab planeerimisel arvestama ka kultuuripoliitilisi otsuseid ja arenguid riigi tasandil. Samuti peab arvestama regionaalseid eripärasid nii riigi kui ka maakondade tasandil.

3.4. Otsustamiseks vajaliku info maht.

Ministeeriumis töötavad erinevate valdkondade kõrge kvalifikatsiooniga nõunikud, kes osalevad investeeringute kava koostamisel. Nimetatud ametnikud on kursis konkreetsete kultuuriasutuste rolliga kohtadel ja on teadlikud asutuste probleemidest. Kuna ministeeriumis on vajalik alusinfo olemas, ei pea me detailset kultuuri ja spordiobjektide ehituse või rekonstrueerimise põhjendamist vajalikuks.

3.5. Vaheotsuste avalikustamine ja dokumenteerimine.

Eelarve koostamise käigus ei edastata vaheinformatsiooni põhjusel, et enamikul juhtudel täpsustub toetussumma alles koostamise lõppfaasis. Kõik eelarveprotsessi dokumendid on ametialaseks kasutamiseks, avalikustatakse Riigikogus vastuvõetud eelarve. Tehtavate valikute detailne protokollimine (osakondades, üldkoosolekul, ekspertgruppides,

väljasõitudel objektidele) ei ole ministeeriumi praeguse koosseisu juures võimalik.

3.6. Eelarveklassifikaatori artikli valik.

Mittetulundusühingutele investeringutoetuste eraldamist omavalitsuste kaudu 2005.aastal loeme ebaõnnestunuks sel põhjusel, et info finantseeritavate objektide omanike kohta ei liikunud ministeeriumi ja Riigikogu majanduskomisjoni vahel piisavalt kiiresti ja täpselt. Käesolevaks aastaks on see probleem lahendatud.

Viime Juhendisse sisse täpsustuse, mille kohaselt see dokument ei käsitle regionaalsete tervisespordikeskuste programmi ja ministeeriumi poolt spordi- ja mänguväljakutele planeeritavaid vahendeid (tähtaeg detsember 2006.a.).

4. Riigihangete korraldamine.

Ministeerium peab riigihangete seaduse nõuete täitmist omavalitsuste poolt väga oluliseks.

Täiendame Lepingut punktiga, mille kohaselt koos esimeste maksedokumentidega tuleb ministeeriumile esitada ka riigihanke kood või hanke väiksema maksumuse korral ülevaade võetud pakkumistest ja nende alusel tehtud valikutest.

5. Järelevalve.

Ministeerium eeldab, et väljakujunenud investeringute kavandamise mehhanism (pingerea koostamine, raha täiendav eraldamine Riigikogus, otsustusprotsess ministeeriumis) sisaldab mitmeid sisekontrolli elemente:

5.1. Üldjuhul tagab suur omaosalus omavalitsuste poolse kriitilise suhtumise erinevatesse projekti liialdustesse ja nn. petuskeemidesse;

5.2. Maakonnasisese pingerea koostamine sunnib raha saavat omavalitsust arvestama teiste maakonna omavalitsuste poolse kriitikaga nii rekonstrueerimis- või ehitusprojekti kvaliteedi ja mahu kui ka ehitusprotsessi korraldamise osas;

5.3. Riigipoolse kaasfinantseerimise üldjuhul väike osakaal, kultuuri- ja spordivaldkonna tegevuste vähene kasumlikkus, samuti valdkonnas töötavate inimeste pühendumus on põhjused, miks omavalitsuste ja ministeeriumi poolt finantseeritavad projektid ei paku petuskeemide kasutajatele erilist huvi;

5.4. Välditakse võimalikku tulevast kriitikat otsuste vastuvõtjate poliitiliste ja tehniliste oponentide poolt.

Kontrollimise põhinõudeks on professionaalsus ja sõltumatus. Objekti kontrollimisel on oluline, et seda tehakse kogu objekti ulatuses nii rahalisest kui ka ehitustehnilisest aspektist. Ainult üksikute objekti osade kontrollimine (näiteks ministeeriumipoolse finantseerimise ulatuses) ilma tervikpilti saamata jätab väga palju võimalusi eksimiseks ja eksitamiseks. Meie hinnangul puudub ministeeriumil praegu õiguslik alus ja vastav ressurss kogu objekti finantseerimise ja ministeeriumi poolt investeringuteks eraldatud vahendite kasutamise täiskontrolli teostamiseks. Enamikul objektide valmimise protsessis osalejatest on väga kõrge kvalifikatsioon, mis seab ka järelevalve teostajatele kõrgendatud nõuded ning eriteadmiste olemasolu. Järelevalvet võiks teostada Riigikontroll, kellel on volitused kontrollida kohalikke omavalitsusi.

6. Konkreetsed juhtumid:

6.1. Paide ja Türi staadionid (eelnõu lk 19)

Hinnangu andmisel tehtud investeringute otstarbekusele tuleks arvestada, et tegemist on kahe elanike arvu poolest sama suurusjärguga piirkondliku keskusega. Seetõttu tuleb Järvamaale läheneda regionaalsel tasandil erinevalt kui teistele, ühe suure keskusega maakondadele.

6.2. Kärkla Muusikakool ja Emmaste Spordihoone (eelnõu lk 18, 22,38)

Viimase kuue aasta jooksul on ministeerium Hiiumaal finantseerinud ainult spordiobjekte.

Kärdla Muusikakool on ainuke muusikakool Hiiumaal ning paikneb praegu kahes täielikult amortiseerunud endises elumajas.

6.3. Kuressaare Raamatukogu – Infokeskus ja Kuressaare Linnateater (eelnõu lk 38)

Nimetatud kahes hoones paiknevad saalid ei ole omavahel võrreldavad. Kuressaare Raamatukogu –Infokeskuse saal on tüüpiline konverentsisaal, mis on varustatud tagasihoidliku valgustus- ja helitehnika. Lisaks üritustele kasutatakse saali aktiivselt ka taidluskollektiivide harjutuspaigana.

Seevastu Linnateatri saal on tüüpiline teatrisaal klassikalise lava ning võrdlemisi hea valgustus- ja helitehnikaga. Linnateatri ehitamise otsustamise ajal oli Kuressaarde planeeritud rajada professionaalne teater. Vaatamata mitmetele kohapealsetele katsetele ei ole see seni õnnestunud, kuid linn jätkab lahenduste otsimist. Teatrihoonet kasutab esinemispaigana ka Saaremaa Rahvateater. Käesoleval aastal on Kuressaare Linnateatri sisuline tegevus oluliselt elavnenud. Lugeda nimetatud kahe erineva otstarbega objekti rajamist Kuressaarde ebaotstarbekaks ei ole ministeeriumi arvates õigustatud ega põhjendatud.

6.4. Pärnu Raamatukogu (eelnõu lk 38,40)

Enne uue raamatukoguhuone ehitamist puudus linnas kaasaegsetele tingimustele vastav keskraamatukogu. Raamatukogu ehituse peatöövõtu riigihanke pakkumiste avamisel selgus, et tehtud pakkumised ületavad linna võimalused. Seega oli võimalus valida kahe variandi vahel – kas ehitada objekt valmis osaliselt või üldse mitte ehitada. Linn valis esimese ning ministeerium peab seda valikut õigustatuks. Põhjusel, et linlaste põhivajadused raamatukoguteenuse osas said rahuldatud. Siinjuures tuleb arvestada Pärnu linna kui teenuse osutaja erilist rolli suveperioodidel ning linnas tegutsevate erinevate õppeasutuste (nt Pärnu Kolledž) vajaduste rahuldamisel.

6.5. Võru Kultuurimaja Kannel (eelnõu lk 19, 40)

Kultuurimaja avati terviklikult rekonstrueerituna ja sisustatuna 7. oktoobril 2005.a. Ministeerium mõistab Võru linna juhtide raskusi valikute tegemisel ja sellest tingitud protsesside venimist, kuna objekt on linna jaoks väga kallis. Samaaegselt kultuurimaja rekonstrueerimisega käivitati ka Võru Spordihoone ehitus. Arvestades eelmise aasta lõpul ja käesoleva aasta algul toimunud ehitushindade hüppelist tõusu, võib Võrus tehtud valikuid lugeda põhjendatuks. Ministeerium peab Võru Kultuurimaja “Kannel” näidisobjektiks ning soovib kõigil kultuurimaja rekonstrueerimise või ehitamisega alustajatel kõigepealt viia ennast kurssi sealse kogemusega. Sama kehtib ka spordihoone juures.

6.6. Orissaare Spordihoone (eelnõu lk 15, 32, 40)

Käesolevaks ajaks on Orissaare Vallavalitsusel sõlmitud laenuleping pangaga. Kõik võlad on ehitajale tasutud. Ehitustööd jätkuvad septembris ja objekt valmib plaanide kohaselt 2007.a. märtsis. Kultuuriministeeriumi hinnangul on sellel objektil keerulisest olukorrast üle saadud.

6.7. Laululavad (eelnõu lk 39)

Ministeerium nõustub väitega, et laululavade kasutamise intensiivsus aasta läbilõikes on ebahühtlane. Samas on laululavade võrgustik hädavajalik selleks, et hoida jätkusuutlikuna laulupidude traditsiooni tervikuna, s.t. et valdades ja maakondade keskustes saaksid jätkuvalt toimuda piirkondlikud ja maakondlikud laulupeod, samuti erinevad kohaliku

tasandi vabaõhuüritused. Kulutused nende objektide ehitamiseks ja ülalpidamiseks on erineva suurusega, kuid Eesti laulupidude traditsioon ning kohalikuks taidluseks võimaluste loomine kaalub need kindlasti üles.

- 6.8. Saare ja Tartu maakonna objektide finantseerimine (eelnõu lk 13) Ministerium ei nõustu küsitluse käigus Saare ja Tartu maakonnas välja toodud seisukohtadega, mille kohaselt investeeringuteks raha eraldamisel ei arvestata maakondlike pingeridadega. Olukorrast ülevaate saamiseks oleme koostanud tabeli (vt. lisa 1). Saaremaa objektide jaotust mõjutab oluliselt Spordi- ja Tervisekeskus, mille rajamist ministerium pidas väga vajalikuks. Tartumaa objektide jaotust mõjutavad oluliselt Tartu Spordimaja ja Tartu Ülikooli spordihoone. Ka nende objektide finantseerimist peab ministerium väga oluliseks. Kõigil nimetatud objektidel on nii regionaalne tähtsus kui ka suured eeldused saada edaspidi rahvusvaheliste ürituste korralduspaikadeks.

Loodame, et toodud selgitused aitavad paremini mõista ministeriumi tegevust omavalitsustele kultuuri- ja spordi investeeringuteks vahendite kavandamisel. Täname meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega,

Raivo Palmaru
Minister

Anton Pärn
Asekantsler kantsleri
ülesannetes

Lisa: Kohalikele omavalitsustele Kultuuriministeriumi poolt investeeringuteks eraldatud vahendite kasutamine Saare- ja Tartu maakonnas 4 lk 1 eks

Andres Nõlve 628 2265
Liili Kaska 628 2285

Kohalikele omavalitsustele Kultuuriministeeriumi poolt investeeringuteks eraldatud vahendite kasutamine Saare- ja Tartu maakonnas

Maakondlikud kultuuri- ja spordiobjektid	Vald, linn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 LE	2006	KOKKU	Objekti koht maakondlikus pingereas
SAARE MAAKOND		3 150	4 559	7 700	6 300	6 072	5 650	2 000	5 570	41 001	
1. grupp - pingerea objektid											
Kuressaare Linnateater	Kuressaare linn	3 000								3 000	2001.a 1.kohal
Muhu Muuseum	Muhu vald	150	359	200	300	372	200		220	1 801	2001.a 2.kohal
Kuressaare Raamatukogu (infokeskus)	Kuressaare linn		4 000	7 500	6 000	2 500				20 000	2004.a 1.kohal; 2003.a 1.kohal; 2002.a 1.kohal;
Orissaare spordihoone	Orissaare vald									5 400	2006.a 1.kohal; 2005.a 1.kohal;
Valjala rahvamaja	Valjala vald					1200	2200	2000		2 300	2004.a 2.kohal; 2002.a 3.kohal;
							500		1800		2006.a 2.kohal; 2005.a 2.kohal; 2004.a 3.kohal
Kokku objekte grupis (tk)		5	2	2	2	3	3	1	2		
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)		31,3%	50,0%	100,0%	100,0%	75,0%	27,3%	100,0%	40,0%		
Kokku grupi objektide maksumus		3 150	4 359	7 700	6 300	4 072	2 900	2 000	2 020	32 501	
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		100,0%	95,6%	100,0%	100,0%	67,1%	51,3%	100,0%	36,3%	79,3%	
2. grupp -Riigikogus lisatud objektid											
Muhu külakeskus	Muhu vald						250			250	
Sandla kultuurimaja	Pihtla vald								1000	1 000	
Kudjapea mänguväljak	Kaarma vald								150	150	
Kokku objekte grupis (tk)		3	0	0	0	0	1	0	2		
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)		18,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,1%	0,0%	40,0%		

Maakondlikud kultuuri- ja spordiobjektid	Vald, linn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 LE	2006	KOKKU	Objekti koht maakondlikus pingereas
Kokku grupi objektide maksumus		0	0	0	0	0	250	0	1 150	1 400	
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,4%	0,0%	20,6%	3,4%	
3. grupp - ministeeriumi poolt lisatud objektid											
Ruhnu Raamatukogu	Ruhnu vald		200							200	
Kuressaare spordi- ja tervisekeskus	Kuressaare linn					2000	2400		2400	6 800	2004.a 11.kohal
Kokku objekte grupis (tk)		2	0	0	0	1	1	0	1		
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)		12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	9,1%	0,0%	20,0%		
Kokku grupi objektide maksumus		0	200	0	0	2 000	2 400	0	2 400	7 000	
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		0,0%	4,4%	0,0%	0,0%	32,9%	42,5%	0,0%	43,1%	17,1%	
4. grupp - tormikahjud											
EAÕK Leisi kirik (tormikahjud)	Leisi vald						20			20	
Angla tuulikud (tormikahjud)	Leisi vald						28			28	
EELK Püha Jakobi kiriku katus (tormikahjud)	Pihla vald						7			7	
Tonimäe rahvamaja katus (tormikahjud)	Põide vald						26			26	
Jämaja kiriku pastoraadihoone (tormikahjud)	Torgu vald						4			4	
EELK Valjala kiriku torni katus (tormikahjud)	Valjala vald						15			15	
Kokku objekte grupis (tk)		6	0	0	0	0	6	0	0		
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)		37,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	54,5%	0,0%	0,0%		
Kokku grupi objektide maksumus		0	0	0	0	0	100	0	0	100	
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,8%	0,0%	0,0%	0,2%	

Maakondlikud kultuuri- ja spordiobjektid	Vald, linn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 LE	2006	KOKKU
Maakonnas finantseeritud objektide arv kokku		16	4	2	2	2	4	11	1	5
Kontroll - objektide arv		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Kontroll - maksumused		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
TARTU MAAKOND		7 450	5 000	5 700	4 669	9 300	9 431	15 500	7 750	64 800
1. grupp - pingerea objektid										
Lähte Spordihoone	Tartu vald									250
Tartu Tervise- ja Veekeskus (rahastamist alustatud 1999.a ca 4 miljonit krooni)	Tartu linn	250	5 000							30 269
Liivi Muuseum	Alatskivi vald	5 500		5500	4569	4000	4000		1700	650
Alatskivi loss	Alatskivi vald	150		200			100		200	300
Elva raamatukogu	Elva linn				100				100	
Konguta algkool-lasteaia spordihoone	Konguta vald					4000				4 000
Sillaotsa võimla	Haaslava vald					600	150			750
Kallaste rahvamaja ja raamatukogu katlamaja	Kallaste linn						530			530
Puhja seltsimaja	Puhja vald						250	500		750
							1000	500	1500	3 000
Kokku objekte grupis (tk)	9	3	1	2	2	3	7	2	4	
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)	36,0%	60,0%	100,0%	100,0%	100,0%	60,0%	46,7%	66,7%	44,4%	
Kokku grupi objektide maksumus		5 900	5 000	5 700	4 669	8 600	6 130	1 000	3 500	40 499
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		79,2%	100,0%	100,0%	100,0%	92,5%	65,0%	6,5%	45,2%	62,5%
2. grupp -Riigikogus lisatud objektid										
Elva staadion	Elva linn						400			400
Elva linna puhkpilliorkestri pillid	Elva linn						180			180
Rõngu keskkooli staadion	Rõngu vald						200			200

Objekti koht maakondlikus pingereas

2001.a 1.kohal;
2000.a 1.kohal;
2004.a 1.kohal;
2002.a 1.kohal;
2001.a 2.kohal;
2000.a 2.kohal
2001.a 4.kohal
2006.a 5.kohal;
2005.a 7.kohal;
2003.a 2.kohal
2004.a 4.kohal;
2004.a 3.kohal
2005.a 2.kohal;
2004.a 4.kohal;
2006.a 3.kohal;
2005.a 5.kohal
2006.a 1.kohal;
2005.a 1.kohal;
2004.a 2.kohal;

Maakondlikud kultuuri- ja spordiobjektid	Vald, linn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 LE	2006	KOKKU
Wiera maja, Jaama 14, Tartu	Tartu linn						1 000			1 000
Kambja spordihoone	Kambja vald								1 000	1 000
Rõngu rahvamaja	Rõngu vald								150	150
Melliste raamatukogu, soetused	Mäksa vald								100	100
Kokku objekte grupis (tk)	7	0	0	0	0	0	4	0	3	
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)	28,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	26,7%	0,0%	33,3%	
Kokku grupi objektide maksumus		0	0	0	0	0	1 780	0	1 250	3 030
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	18,9%	0,0%	16,1%	4,7%
3. grupp - ministeeriumi poolt lisatud objektid										
Elva Spordikool	Elva linn	1 500								1 500
Liivi Muuseum (ekspositsioonimööbel, stendid ja vitriinid)	Alatskivi vald	50								50
Tartu Spordimaja (A.Le Coq spordimaja)	Tartu linn					500	1500		2600	4 600
Rõngu raamatukogu	Rõngu vald					200				200
Tartu Ülikooli spordihoone	Tartu							14 500		14 500
Elva kultuurimaja	Elva linn								400	400
Kokku objekte grupis (tk)	6	2	0	0	0	2	1	1	2	
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)	24,0%	40,0%	0,0%	0,0%	0,0%	40,0%	6,7%	33,3%	22,2%	
Kokku grupi objektide maksumus		1 550	0	0	0	700	1 500	14 500	3 000	21 250
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		20,8%	0,0%	0,0%	0,0%	7,5%	15,9%	93,5%	38,7%	32,8%
4. grupp - tormikahjud										
Rõngu rahvamaja katus (tormikahjud)	Rõngu vald							4		4
Hiugemäe laululava (tormikahjud)	Rõngu vald							8		8
Vara kirikutorni katus (tormikahjud)	Vara vald							10		10
Kokku objekte grupis (tk)	3	0	0	0	0	0	3	0	0	
Grupi objektide osakaal objektide üldarvust (%)	12,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	20,0%	0,0%	0,0%	

Objekti koht maakondlikus pingereas

Maakondlikud kultuuri- ja spordiobjektid	Vald, linn	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 LE	2006	KOKKU
Kokku grupi objektide maksumus		0	0	0	0	0	21	0	0	21
Grupi objektide maksumuse osakaal maakonna objektide üldmaksumuses		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,23%	0,00%	0,00%	0,03%
Maakonnas finantseeritud objektide arv kokku	25	5	1	2	2	5	15	3	9	
Kontroll - objektide arv	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
Kontroll - maksumused		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Objekti koht maakondlikus pingereas



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 14.06.2006 nr OSIII-2-7.1/1126

Meie: 06.07.2006 nr 4-1/6927

Vastus Riigikontrolli kontrollaruandes esitatud ettepanekutele

Käesolevaga esitame seisukohad meile saadetud Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus “Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud” esitatud ettepaneku kohta.

Rahandusministeerium toetab Riigikontrolli poolt esitatud ettepanekuid Kultuuriministeeriumi eelarvest omavalitsustele investeeringutoetuste eraldamise põhimõtete korrastamiseks ja eraldatud raha kasutamise üle kontrolli tugevdamiseks.

1. Rahandusministril koostöös kultuuriministriga töötada välja ja teha koostöös regionaalministriga Riigikogule ettepanek kehtestada seaduses kohalikele omavalitsustele kultuuri- ja spordivaldkonna investeeringutoetuste jagamise alused ja põhimõtted. Seaduses anda kultuuriministrile volitusnorm toetuste taotlemise ja menetlemise täpsema korra kehtestamiseks. Seaduslik alus on võimalik lisada näiteks Siseministeeriumi ettevalmistatavasse regionaalarengu suunamise seaduse eelnõusse.

Oleme nõus auditi järeldustega, et Kultuuriministeeriumi eelarvest kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste jaotamise süsteem ei ole läbipaistev ning vahendite jaotamise tingimused ja kord peab olema õiguslikult korrektselt reguleeritud. Kultuuriministri käskkirjaga kinnitatud investeeringute eraldamise juhend sisaldab olulisel määral maakondliku planeerimise elemente. Siseministeeriumi poolt on koostamisel regionaalarengu suunamise seaduse eelnõu, mis käsitleb muuhulgas maakondliku arengustrateegia koostamist. Eelnõu kohaselt oleksid maakondliku arengustrateegia tegevuskavas olevad kohalike omavalitsuste investeeringuprojektid aluseks ministeeriumidest investeeringutoetuste taotlemisel. Rahandusministeerium on seisukohal, et ministeeriumi eelarvest eraldatavate toetuste jaotuspõhimõtete ümberkujundamise initsiatiiv peaks eelkõige tulema vastava ministeeriumi poolt ning Rahandusministeeriumi rolliks saab olla finantseerimispõhimõte väljatöötamises osalemine.

2. Kultuuriministril koostöös Rahandusministeeriumi ja maavalitsustega kontrollida enne investeeringutoetuste eraldamist kohalike omavalitsuste laenukoormust ning finantsvõimekust taotletud objekti ehitamiseks/renoveerimiseks ning hilisemate ülalpidamiskulude katmiseks.

Rahandusministri 16.06.2006 määruse nr 36 “Ministeeriumi valitsemisala 2007. aasta eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise kord ja selle vormid, tegevuskava vormid ning eelarve projekti esitamise tähtaeg” § 4 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksustele investeeringutoetuste kavandamisel tuleb lähtuda valla- ja linnaeelarve seaduse § 8 lõike 1 punktis 1 sätestatud

võlakoormuse piirmäärast. Oleme seisukohal, et investeeringutoetuse taotluse esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse võlakoormust ja finantsvõimekust tuleb lisaks investeeringute kavade koostamisel hinnata ka projekti rahastamise faasis ning selline põhimõte peaks olema sätestatud toetuse eraldamise tingimusi ja korda käsitlevas õigusaktis.

3. Mitte muuta omavalitsustele suunatavate investeeringutoetuste tingimusi ja taotlusvorme igal aastal. Sujuvaks töökorralduseks oleks omavalitsustel vaja paar kuud enne arengukavade täiendamise tähtaega (1. oktoobrit) teada, millised on investeeringtaotlustele järgmisel aastal esitatavad tingimused.

Riigieelarve seaduse § 10 lõike 7 alusel järgneva aasta eelarve kohta kehtestatavad investeeringute kavade koostamise korrad ja vormid on olnud viimastel aastatel üldjoontes muutumatud. Rahandusminister kehtestab vormid ministeeriumidele eelarve koostamiseks, mis ei reguleeri näiteks seda, kuidas ministeeriumide eelarvetest investeeringutoetuste taotlemiseks taotlusi esitatakse. Tulenevalt punktis 1 käsitletust tuleb investeeringutoetuste taotlemise tingimused (sh taotlusvormid) sätestada näiteks regionaalarengu suunamise seaduse alusel kehtestatavas investeeringutoetuste eraldamise korras, mis looks stabiilse aluse investeeringutoetuste taotlemiseks.

4. Tagada, et kõik riigieelarvelised toetused kohalikele omavalitsustele eraldatakse selleks ette nähtud riigieelarve klassifikaatori artiklite alt. Lahendada olukord, kus riigieelarvelise eraldise lepinguga eraldatakse investeeringutoetust kohaliku omavalitsuse vahendusel isikutele, kelle tegevuse üle omavalitsusel puudub kontroll

Oleme nõus Riigikontrolli ettepanekuga ning arvestame sellega 2007. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel.

5. Kaaluda võimalust kohaliku omavalitsuse üksuse finantsvõimekuse hindamisel võtta arvesse lisaks laenukoormuse hulgas arvestatud kohustustele ka muid pikaajalisi (näiteks kasutusvalduse lepingutest tulenevaid) kohustusi.

Rahandusministeerium kaalub esitatud ettepanekut kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu koostamisel. Rahandusministri 11.12.2003 määrusega nr 105 "Riigi raamatupidamise üldeeskiri" kinnitatud kontoplaanis on kontogrupp 911 "bilansivälised kohustused", kus näidatakse näiteks kasutusrendi kohustusi. Samas tuleb tõdeda, et neil kontodel kajastatud informatsioon ei ole täna kahjuks kvaliteetne.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd
Minister

Tauno Tats
Asekantsler
kantsleri ülesannetes

Sulev Liivik 611 3417 sulev.liivik@fin.ee



SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie: 19.06.2006 nr OSIII-2-7.1/06/38

Meie: 29.06.2006 nr 12.5-1/6656

Arvamus kontrolliaruande
eelnõu kohta

Olles tutvunud Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõuga nr OSIII-2-5/06/38 „Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeeringud” edastame järgmised kommentaarid aruandes esitatud hinnangutele ja ettepanekutele.

Regionaalarengu suunamise seaduse eelnõu on läbinud ministriumide vahelise kooskõlastusringi ning antud hetkel jätkatakse läbirääkimisi edastatud ettepanekute osas.

Nõustume, et Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi vahel sõlmitud koostöölepingu punkt 3.14 ei anna õigust maavanemal lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 punktist 6 teostada järelevalvet investeeringuteks eraldatud vahendite üle kuna riigivaraseadusest tulenevalt ei loeta eraldisi investeeringuteks riigivaraks. Õigusselguse huvides peame vajalikuks vastavate õigusaktide täiendamist.

Täname Teid sisutiheda auditi eest, mis aitab kaasa koostööle teiste ministriumidega lahenduste leidmisel järelevalve teostamise küsimustes.

Lugupidamisega

Jaan Õunapuu
regionaalminister

Aira Varblane 612 5128
aira.varblane@sisemin.gov.ee