

TARTU ÜLIKOOL
Euroopa Kolledž

Dissertatsioon Euroopa õpingute magistrikraadi taotlemiseks

Jaan Urb

Sotsiaalse infrastruktuuri arendamine Eestis Euroopa Liidu toetuste abil

Juhendaja: Garri Raagmaa, PhD

Kaasjuhendaja: Mihkel Laan, MSc

Tartu 2011

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub aastal kell Lossi 3 auditooriumis

Ametlik oponent:

Komisjoni sekretär:

TÄNUAVALDUSED

Soovin tänada oma juhendajat Garri Raagmaad kannatlikkuse ning heade mõtete ja kaasjuhendajat Mihkel Laant konstruktiivse kriitika ning töösse süvenemise eest.

Eraldi tänu kuulub Anto Liivatile, kes leidis aega minuga õhtuti filosofoerimiseks ning töö paremaks struktureerimiseks.

Ära märkimist väärib samuti Andres Kuusk, kellela poleks statistilised analüüsid võimalikud olnud.

Suur tänu ka Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse ja Siseministeeriumi töötajatele, kes leidsid aega minu küsimustele vastamiseks ning toetuste jagamise motiivide selgitamiseks.

SISUKORD

TÄNUAVALDUSED	3
SISUKORD	4
LÜHENDITE JA MÕISTETE SELGITUSED	6
SISSEJUHATUS.....	7
1. SOTSIAALSE INFRASTRUKTUURI PLANEERIMINE	9
1.1. REGIONAALPLANEERIMISE OLEMUS.....	9
1.2. PLANEERIMISTEORiate ARENG	11
1.2.1. Süsteemne planeerimine	11
1.2.2. Ratsionaalne planeerimine	11
1.2.3. Kriitiline teooria ja marksism.....	12
1.2.4. Neoliberaalne planeerimine	13
1.2.5. Pragmatism.....	14
1.2.6. Advokatism.....	14
1.2.7. Postmodernistlik planeerimine	15
1.2.8. Kaasav planeerimine.....	16
1.3. PLANEERIMISTEORiate MÕJU SOTSIAALSELE INFRASTRUKTUURILE.....	17
1.4. PLANEERIMINE JA SOTSIAALNE INFRASTRUKTUUR EESTIS	19
1.4.1. Planeerimine endises Nõukogude Liidus	19
1.4.2. Planeerimine taasiseseisvunud Eestis.....	22
1.4.3. Planeerimisteooriate rakendumine Eestis.....	25
2. UURIMISOBJEKTI KIRJELDUS JA UURIMUSTÖÖ METOODIKA.....	30
2.1. ÜLEVAADE EESTI RIIKLIKU ARENGUKAVA 2004-2006 MEETMETEST	30
2.1.1. Struktuurifondide kasutuselevõtmine	30
2.1.2. Strateegia lähtekohad ja rahastamine.....	31
2.1.3. Oodatavad tulemused ja regionaalareng.....	33
2.2. KOHALIKU FÜÜSILISE ELUKESKKONNA ARENDAMISE MEEDE.....	34
2.3. UURIMUSTÖÖ METOODIKA	36
3. SOTSIAALSE INFRASTRUKTUURI ARENDAMISE VAHENDITE RAKENDAMINE EESTIS.....	39

3.1. ÜLEVAADE TOETATUD PROJEKTIDEST.....	39
3.1.1. Toetuse suurust mõjutavad tegurid.....	46
3.1.2. Toetuse suuruse mõju elanike arvule ja tulumaksu laekumisele	47
3.2. JÄRELDUSED JA ARUTELU.....	48
3.2.1. Järeldused ja selgitused projektide statistilise analüüsi osas	48
3.2.2. Toetuste jagamise mehhanismid ja motiivid.....	50
3.3. POLIITIKASOOVITUSED SARNASTE MEETMETE KUJUNDAMISEKS TULEVIKUS	52
KOKKUVÕTE.....	55
KASUTATUD KIRJANDUS.....	58
LISAD	62
TOETUSE SUURUST MÕJUTAVAD TEGURID	62
TOETUSE SUURUSE MÕJU ELANIKE ARVULE JA TULUMAKSU LAEKUMISELE.....	70
POOLSTUKTUREERITUD INTERVJUUDE KÜSIMUSTIK	79
POOLSTRUKTUREERITUD INTERVJUUDE ÜLESKIRJUTUSED KÜSIMUSTE KAUPA	81
ELANIKE ARVU MUUTUS TOETUST SAANUD OMAVALITSUSTES 2004 JA 2010	91
SUMMARY.....	95

LÜHENDITE JA MÕISTETE SELGITUSED

RAK 2004-2006 – programmdokument, mis koostati Rahandusministeeriumi eestvedamisel Euroopa Liidu struktuuritoetuste kasutusele võtmiseks pärast Eesti liitumist 2004. aastal. Struktuuritoetused on rahaliste vahendite kogum, mis eraldati Eestile ELi poolt selleks, et toetada majanduse arengut ning vähendada seeläbi arenguerinevusi Euroopa regioonide vahel ja tõsta ELi kui terviku konkurentsivõimet maailmaturul (Euroopa Liidu...).

SI – avalik sotsiaalne infrastruktuur tähistab neid taristu objekte, mis on mõeldud avalikuks kasutamiseks, nagu nt koolid, kultuurimajad ja spordihallid, lasteasutused jmt, mis eeldavad tarbija vahetut kontakti teenuse pakkujaga. Avalike teenuste all mõistetakse teenuseid, mida pakub elanikele riiklik sektor, so erinevad riigiasutused ja kohalikud omavalitsused ning nende poolt hallatavad üksused.

Meede 4.6.1 – Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine; meede, millest perioodil 2004-2006 jagati toetusi SI arendamiseks.

EAS – Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus; riiklik sihtasutus, mis menetles toetuste jagamist ja väljamaksmist.

EL – Euroopa Liit.

KOIT kava - kohalike omavalitsuste investeringutoetuse kasutamise kava, mis koostati Siseministeeriumi poolt. Tegemist oli maakondadepõhise eelistusnimekirjaga, milles olid pingereana ära toodud konkreetsed objektid, mida perioodil 2004-2006 meetmest 4.6.1 rahastatakse.

SISSEJUHATUS

Piirkonna sotsiaalne infrastruktuur (SI) mõjutab oluliselt inimeste elukvaliteeti ja seeläbi elukohavalikut. Võtmeteguriteks on töö- ja elukohta vaheline hea transpordihendatus ning hariduse, sotsiaal- ja kommunaalteenuste kvaliteet ning kättesaadavus (RAK 2004-2006). Seega on tähtis, et SI objektid paikneksid inimestele võimalikult nende elukohta lähedal, jälgides samas, et nende kasutajaskond oleks piisav. See tähendab, et SI objektid peaksid olema majanduslikult jätkusuutlikud, kuid samas ka kättesaadavad, mis ongi SI optimeerimise sisuks.

Haridus-, sotsiaal- ja tervishoiusüsteemi koos vajaliku infrastruktuuriga arendati peale Teist maailmasõda Eestis nagu ka mujal tööstusmaades jõudsalt. Nõukogude Eestis arendati sotsiaalset infrastruktuuri, seda eriti maapiirkondades, peamiselt tööstusettevõtete ning kollektiivmajandite poolt (Raagmaa ja Kroon, 2005). Peale taasiseseisvumist said SI haldajateks kohalikud omavalitsused. Eesti SI probleemistiku moodustab objektide füüsiline olukord ja paiknemine, kuna palju SI rajati väiksematesse keskustesse, mis asusid väljaspool ajaloolisi väikelinnu, ja ei oma piisavat tagamaad. Keskuslinnadesse investiti aga 1970-1980 väga vähesel määral (Raagmaa ja Kroon, 2005). Puudulikud investeeringud on viinud olukorrani, kus osa füüsilist elukeskkonda kujundavast infrastruktuurist ei vasta tänapäevaks kujunenud vajadustele. Tulenevalt majanduse koondumisest keskustesse ja nende lähitagamaale on vaja keskustesse infrastruktuuri juurde rajada ning teisalt hõrenea asutuse tingimustes ökonoomsemaks ja kättesaadavamaks kujundada (RAK 2004-2006).

Taasiseseisvumise järgselt alustasid kohalikud poliitikud erinevates Eesti piirkondades uue SI rajamist. Küll aga ei arvestanud nad oma plaanides elanikkonna reaalsete vajadustega, mis tõi endaga kaasa objektide majandamiskulude märkimisväärse kasvu, samuti olid objektid kohaliku elanikkonna arvu arvestades liiga suured. Lõppkokkuvõttes tähendas see avaliku raha raiskamist (Raagmaa ja Kroon, 2005). Samane tendents on jätkunud ka järgnevatel aastatel, kui vaadelda avaliku sektori poolt tehtud investeeringuid Sisse – iga omavalitsus, kel vähegi võimalik, on püüdnud renoveerida või ehitada koole ja lasteaedaid. Alates 2004. aastast, mil Eesti Euroopa

Liiduga liitus, on lisaks siseriiklikele vahenditele võetud kasutusele Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Ühtekuuluvusfondi ressursid.

Magistritöö teemaks on valitud sotsiaalse infrastruktuuri arendamine Eestis ELi toetuste abil. Teema on oluline, kuna Eestis ei ole varem sotsiaalse infrastruktuuri arendamiseks kulunud vahendite kasutamist ning rahastusotsuste tegemist analüüsitud. Teadmata on, kas sellisel viisil ning eesmärkidel investeerimine on otstarbekas ning millised on rahastusotsuste tegemise põhjused. Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida RAK 2004-2006 meetme 4.6.1 vahendite jaotamise tulemusi. Selleks uurib autor SIsse tehtud investeeringuid, selgitab avaliku raha jagamise motiive ja formuleerib poliitikasoovitused sarnaste meetmete rakendamiseks tulevikus.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. vaadelda võrdlevalt planeerimise põhimõtete arengut Lääne-Euroopas ja Nõukogude Liidus ning selle mõju sotsiaalse infrastruktuuri arendamisele;
2. vaadelda meetme 4.6.1 raames eraldatud toetuste jaotamist ja nende tulemusi;
3. selgitada välja toetuste jagamise motiivid maakondlikul tasandil.

Uurimistöö jaguneb kolmeks osaks. Esimene, teoreetiline osa, käsitleb SI planeerimise põhimõtete arengut Lääne-Euroopas ja Nõukogude Liidus. Osas antakse ülevaade peamistest teooriatest ja neile iseloomulikest karakteristikutest, eraldi on toodud välja SI planeerimise eripärad Eestis. Töö teises osas kirjeldatakse uuritavat objekti (meetet 4.6.1, selle kujundamist ja eesmärke) ning uurimistöö metoodikat. Kolmas, uurimustöö empiiriline osa tugineb peamiselt EASi andmetele: meetmest 4.6.1 toetatud projektaotlused ja nende aruanded. Täiendavalt viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud EASi ja Siseministeeriumi ametnikega, kes olid kaasatud meetme kujundamisse ja rakendamisse. Osa viimase bloki moodustavad poliitikasoovitused sarnaste meetmete rakendamiseks tulevikus.

1. SOTSIAALSE INFRASTRUKTUURI PLANEERIMINE

1.1. Regionaalplaneerimise olemus

Planeerimine on mitmetähenduslik ning keeruline protsess. Peter Hall on öelnud (Hall, 1992), et planeerimine on teadvustatud eesmärgi püstitamine ning tegevuste kavandamine selle saavutamiseks mingis kindlas järjekorras.

Enne ja pärast Teist maailmasõda keskendus regionaalplaneerimine maakasutusele, mis näitas objektide paiknemist ning ka kavandatavaid arenguid. 1960. aastatel langes selline tsoneeriv planeerimine kriitikatulva alla. Öeldi, et planeerimine peab senisest enam konsentreerima laiematele printsiipidele ja mitte enam niivõrd detailidele (Hall, 1992). Oluline on, et plaanidest joonistuksid välja soovitavad lõpptulemused.

Kahekümnenenda sajandi keskpaigas arenes planeerimine Chester Barnardi, Peter Druckeri ja Herbert Simoni käsitluses (Hall, 1992) otsuste tegemise teaduseks, hakati rakendama erinevaid sotsiaalteadusi ning psühholoogiat. Arvutite kasutusele võtmine mõjutas ka planeerimise arengut; tõusis huvi keerukate kontrollsüsteemide osas. Perioodil 1920-1960 oli kasutusel käsitlus: uuring-analüüs-plaan. Esmalt viis planeerija läbi uuringu, milles võeti kokku kogu relevantne informatsioon linna või regiooni kohta, seejärel tulemusi analüüsiti, mille baasil tehti plaan. Briti Planeerimisseadus, mis jõustus 1947. a, tõi välja, et protsessi tuleks iga viie aasta tagant korrata, et uuendada andmeid ja analüüsida uusi arenguid (Healey, 1988). Vastavalt sellele tuli plaani modifitseerida.

Uuemad käsitlused tõid aga välja, et uuringu asemel tuleks hoopis alustada eesmärkide püstitamisega vaatlusaluses piirkonnas ja/või arenguvaldkonnas. Nimetatud eesmärke tuleb samuti kindla ajavahemiku tagant üle vaadata ja vajadusel ümber defineerida. Sellises taustsüsteemis arendab planeerija välja informatsioonisüsteemi, mida pidevalt uuendatakse vastavalt regiooni arengutele ja muutustele. Informatsioonisüsteemi baasil produtseeritakse erinevad alternatiivid regiooni arenguks, mis võtab arvesse võimalikke

tulevikustsenaariume ning rakendatavaid poliitikaid. Sellisel viisil on kogu protsess paindlik ja vastuvõtlik muutustele. Seega võib uue distsipliini kokku võtta alljärgnevalt: eesmärgid, mida pidevalt ümber hinnatakse - informatsioonisüsteemi loomine ja tulevikualternatiivide hindamine - valikute tegemine - monitooring (Hall, 1992).

Uuema lähenemise puhul on oluline silmas pidada seda, et keegi peab tehtavate otsuste eest vastutuse võtma. Seega jäi hoolimata arvutite kasutusele võtmisest määravaks inimfaktor.

Planeerimine ei ole arenenud kui iseseisev intellektuaalne distsipliin, sellel puudub algupärane baas. Seega ei ole planeerimisel ka esmatasandi põhimõtteid, vaid see tugineb teiste distsipliinide alustele, nagu näiteks seadusandlus, arhitektuur, geograafia, sotsioloogia ja majandus, kusjuures tasakaal nende vahel on pidevas muutumises. Seega on ka planeerimise intellektuaalne baas paindlik ning lähenemised pidevalt arenevad (Thompson, 2000).

Philip Allmendinger (2002, 2009) on identifitseerinud viis laia teooriate kategooriat, mis loovad planeerimisteooriatele tüpoloogilise raamistiku. Nendeks on:

1. välistekkelised teooriad – tegemist on teooriatega, mis ei tegele planeerimisega *per se*, vaid käsitlevad mingit välist näitajat – ruumi, poliitika protsesse või valitsemist. Need teooriad ei paku holistilist ülevaadet ühiskonnast, vaid keskenduvad mõnele selle üksikule elemendile;
2. raamteooriad – otsivad võimalusi planeerimisest aru saamise raamistamiseks;
3. sotsiaalteooriad – on välja arenenud sotsioloogiast ning uurivad inimeste ja struktuuride omavahelisi mõjusid;
4. sotsiaalteaduslikud filosoofilised teooriad – kuuluvad laiade kategooriate, nagu näiteks falsifikatsioonism, realism ja idealism alla. Kõik need teooriad püstivad mingisuguseid eeldusi, mis sisaldavad filosoofilisi argumente;
5. kohalikud (*indigenous*) teooriad – mis on ülalmainitute kõige enam planeerimise spetsiifilised. Kohalike teooriate arengus mängivad olulist rolli aeg, ruum ja institutsionaalne kontekst. Tegemist on käsitlusega, mis võtab arvesse erinevate teooriate tahke.

Edaspidises on aluseks võetud kohalik teooria (*indigenous planning theory*), kuna see on enim seotud planeerimisega ning võtab arvesse “tervet mõistust” (Allmendinger, 2002, 2009). Tegemist on igapäevaste praktikate ja väärtuste kombinatsiooniga, mis võtab ühtlasi arvesse institutsionaalset ja seadusandlikku raamistikku. Kohaliku teooria raamistikus on Allmendinger omakorda identifitseerinud alljärgnevad planeerimisteooriad, mida käesolevaga ka lühidalt kirjeldatakse.

1.2. Planeerimisteooriate areng

1.2.1. Süsteemne planeerimine

Süsteemse planeerimise “isadeks” võib pidada Brian McLoughlin'i ja George Chadwick'i, kes avaldasid oma tööd 1960. aastate Suurbritannias. Süsteemse planeerimise lähtekohaks on argument, et linnad ja regioonid on keerukad omavahel ühendatud osad, mis on alalises muutumises. Planeerimine on osa süsteemi analüüsist (Taylor, 1998) ning peab samuti olema paindlik. Süsteeme iseloomustab: 1) järjest suurenev reeglite ja funktsioonide keerukus, 2) vajadus adapteeruda füüsilise ruumiga või ruumi ennast, 3) kommunikatsioonide areng, mis võimaldab süsteemi osi üksteisega ühendada. Planeerimisele omistati indiviide kontrolliv või regulatiivne roll, mille eesmärgiks oli vähendada inimtegevusest tulenevaid halbu mõjusid ning propageerida füüsilise keskkonna parendamist. Planeerimine pidi selgitama, mil viisil peaksid linnad arenema ning kuidas selleni jõuda (McLoughlin, 1969). Küll aga tähendas selline lähenemine tsentraalset kontrolli ja tugevaid regulatsioone avaliku võimu poolt.

1.2.2. Ratsionaalne planeerimine

Poliitika on oma olemuselt irratsionaalne, seega on tarvis seda teadusega “taltsutada”. Kuivõrd poliitikat teevad inimesed, kalduvad nende otsused olema emotsioonidel põhinevad. Weber on öelnud, et inimesed küll pingutavad, et teha ratsionaalseid otsuseid, kui mida enam nad seda teevad, seda suurem on ebaõnnestumise tõenäosus, kuna ühiskond ei ole loogiline struktuur, mis on kokku pandud inseneride poolt (Friedmann, 1987).

Ratsionaalsete otsuste tegemist nähti alljärgnevas võtmes: 1) otsustaja arvestab kõikide alternatiividega, 2) ta identifitseerib ja hindab kõiki võimalusi, mis võiksid ühe või teise otsusega kaasneda ja 3) valib välja alternatiivi, mis näib sobivaim (Faludi, 1987). Nimetatud kriteeriumid ongi ratsionaalse planeerimise aluseks. Seega ehitas Faludi, kes on teooria autoriks, oma süsteemi üles põhimõttele, et otsuste tegijad käituvad samal viisil kui teadlased, kes otsivad parimaid lahendusi (Allmendinger, 2002, 2009). Ratsionalismi puhul saab asi alguse eesmärkide seadmisest, mille järel kalkuleeritakse võimalusi, kuidas nendeni jõuda. Küll aga välistab ratsionalism kogemused ja meelte andmed. Ühiskond ei ole loogiline struktuur ja seetõttu ratsionaalsed lahendused alati ei tööta. Veelgi enam, lääne ühiskond muutus sel ajal üha enam kaasavaks ja ülevalt alla lahendused (mis on põhimõtteliselt ratsionaalsete otsuste tegemiseks vajalikud) enam ei toiminud. Administratsioonid küll propageerisid kitsaste ratsionaalsete eesmärkide järgimist, kuid kuna see takistas demokraatia edasist arengut, jäid need saavutamata (Healey, 1993).

1.2.3. Kriitiline teooria ja marksism

Kriitilise teooria olemuseks on muuta ühiskonda, mitte niivõrd seda mõista ning analüüsida (Allmendinger, 2002, 2009). See põhimõte ilmestab samuti marksistlikku teooriat, mille peamiseks eesmärgiks oli kapitalistliku maailmakorra muutmine. Marksistliku mõtteviisi järgi on riik ideaalne kollektiivne kapitalist, mis peab panema aluse stabiilsusele (Hay, 1999): 1) looma infrastruktuuri seal, kus eraettevõtted seda kasumi puudumisel ei tee, 2) kaitsma elanikkonda ja majandusruumi, 3) looma õigussüsteemi, mis kaitseb eraomandit ja 4) looma süsteemi, mis vähendab klassilõhesid ja vahendab konflikti tööjõu ning kapitali vahel.

Marksismi teooria kohaselt on kapital põhjuseks, miks midagi tehakse. Ka planeerimine kui üks riigi käepikendustest muudab ennast vastavalt selle imperatiividele (nt eesmärgid), kohandumaks kapitali vajadustele. Seega võib väita, et marksismi teooria kohaselt olid ka planeerijad poliitilised, kelle funktsiooniks oli teaduslikult tehtavaid otsuseid põhjendada. Kokkuvõtvalt, mida iganes tehti, kõike võis paranoiliselt nimetada kapitali(smi) käepikenduseks.

1.2.4. Neoliberaalne planeerimine

Neoliberaalse planeerimise, eeskätt neoliberalismi enda mõistmiseks tuleb esmalt vaadelda laiemat (poliitilist) konteksti selle aja maailmas. Termin tuli kasutusele peale 1979. aasta Briti parlamendi valimisi, mis tõid võimule konservatiivid ja Margaret Thatcheri, kelle USA kaasaegne oli president Ronald Reagan. Selleks ajaks oli ilmne, et marksism, mille nõukogude tõlgenduse järgi dikteeris riik kõike ja kõiki, ei toiminud. Lääne ühiskonnas said peamisteks küsimusteks isiklik ja poliitiline vabadus, mille eeskõnelejateks olid Milton Friedman ning Friedrich von Hayek. Viimane väitis, et riik peaks oluliselt vähem turgu mõjutama (Allmendinger, 2002, 2009). Samuti ütles ta, et ühiskond on ääretult keeruline nähtus, mis saab kõige paremini hakkama siis, kui turujõududel lastakse segamatult toimida. Valitsuse rolliks on jälgida seadusest kinni pidamist. Planeerimise kontekstis aga väitis Hayek, et avalikul võimul siiski on teatav roll, kuna turg pole täiuslik. Küll aga peaks ruumilist planeerimist korraldama kohalikul tasandil, kuna regioonil või keskvõimul puudub otsene kokkupuude naabruskonnaga.

Neoliberalismi teiseks tooni andjaks liberalismi kõrval on konservatism, mis on esimese kõrval enam mõjutanud seadusandlust. Liberalism rõhutab indiviidi, valikuvabadust ning minimaalset keskvõimu sekkumist, konservatism samal ajal aga tugevat riiki, distsiplineeritud ühiskonda ja hierarhiat. Neoliberalismil on läinud korda need kaks poolust ühendada (Kavanagh, 1987). Peamine kattuvus seisneb riigi rollis kindlustada seaduste järgmine, mis oma olemuselt tähendab võimu tsentraliseerimist. Allmendinger ja Thomas (1998) on välja toonud kolm põhiprintsiipi:

1. seaduse jõud – süsteem peab tuginema tribunalidel ja lepingutel ning kolmandate osapoolte kindlustusel;
2. tsentraliseeritus – keskselt suunatud lähenemine, mida ei piira kohalik tasand;
3. turu suunitlus – minimaalne regulatsioon ning informatsiooni andmine, et turg saaks ise otsuseid langetada.

Neoliberalism avaldus kõige selle tulemusena praktikas lihtsustatud planeerimistsoonide kaudu. Põhimõtteliselt oli tegemist ulatusliku reformiga, mille kohaselt planeerimine detsentraliseeriti ning lubade andmise õigus delegeeriti kohalikule tasandile eesmärgiga

edendada ehitustegevust ning investeringuid. Lihtsustatud planeerimistsoon on ala, mida kohalik võim soovib arendada, andes selleks planeeringuloa ilma suuremate piiranguteta.

1.2.5. Pragmatism

Pragmatism on praktiline lähenemisviis planeerimisele (Allmendinger, 2002, 2009). See rõhutab konkreetset lähenemist mingile spetsiifilisele probleemile – mis võiks antud situatsioonis kõige paremini toimida. Pragmatismi rõhk asub suhtumisel “saame asjad tehtud”, eesmärgiks on produtseerida silmaga nähtavaid tulemusi (Healey, McDougall, Thomas, 1982). Oluline on vaadelda pragmatismi nagu ka teisi käsitletud teooriaid ajaloolises kontekstis: 1980. aastate neoliberaalsel Inglismaal levis anti-riigi ja –planeerimise suhtumine. Samas leidsid mitmed avaliku sektori institutsioonid end olukorrast, milles tuli oma eksistentsi õigustada, milleks tegevusele orienteeritud pragmatism sobis väga hästi. Üheks pragmatismi tunnusjooneks on kasulikkus: mingi asi võib ju tõde olla, kuid küsimus on selles, mis sellest tõest kasu on, kuidas seda rakendada (James, 1878).

Planeerimisse tõi pragmatismi Charles Hoch (1984). Planeerijate lähenemisviis oli lihtne: tuleb analüüsida esile kerkinud probleeme, nagu näiteks liiklusummikud, hinnata nende lahendamise võimalusi ning valida välja parim ja populaarseim lahendus.

1.2.6. Advokatism

Advokatism lükkab ümber väite, et planeerija on ratsionalist, kes hindab olukorda objektiivselt ning teeb ettepanekuid sellest johtuvalt. Kui see nii oleks, peaksid kõik planeerijad lõpuks ühesugusele järeldusele jõudma. Küll aga näitas juba ratsionalism, et planeerimist pole võimalik poliitikast lahus vaadelda.

Advokatismi kui mudeli loojaks on Paul Davidoff, kes alustas selle loomist sügavalt pluralistlikust lähteasukoolest. Sobilikku planeerimistegevust ei ole võimalik kirjeldada ilma väärtusteta – fakte ja väärtusi ei saa omavahel lahutada (Davidoff, 1965). Nimetatud positsioonist tulenevalt peaks planeerija olema avatud väärtustele, mis on ühe või teise otsuseni viinud. Davidoff läheb siin isegi veel kaugemale: planeerijad

peaksid sekkuma poliitilisse protsessi kui advokaadid, seistes nii avaliku sektori kui ka väiksemate huvigruppide (keda planeerimistegevus otseselt mõjutab) huvide eest. Davidoff väidab ühtlasi, et antud lähenemine suurendab demokraatiat ühiskonnas, kui võrd indiviidide kaasamine planeerimisprotsessi võimaldab neil otsuste langetamisel suuremat rolli mängida. Sellise lähenemise eelised on alljärgnevad: 1) avalikkusel on enam informatsiooni alternatiivsete võimaluste kohta, 2) otsuste tegijad (nt kohalikud volikogud) võtavad erinevaid gruppe rohkem arvesse, võitmaks poliitilist toetust ja 3) sunnib kriitikuid omapoolsete lahendustega välja tulema.

Davidoff toob välja kolm gruppi, kes kõige tõenäolisemalt planeerimisprotsessi sekkuvad: 1) poliitilised parteid, kes kujundavad oma arvamusi ideoloogia põhjal, 2) huvigrupid, nt kaubanduskogud, kelle arvamus tugineb samuti mingil maailma vaatel ning 3) *ad hoc* assotsiatsioonid, kes kerkivad üles vastusena mingile spetsiifilisele küsimusele.

1.2.7. Postmodernistlik planeerimine

Planeerimise keskseks teemaks kaasaegses maailmas on fragmenteerumine: erinevad pole mitte ainult inimesed ja kohad, kus nad elavad, vaid ka planeerijate arusaam (Allmendinger, 2002, 2009). Lõhe teooria ja praktika vahel üha suureneb ning teemad, millega tegeldakse, muutuvad üha keerukamaks. Oluline on mõista ühe panust teise ja vastupidi.

Modernismi idee pärineb suures osas valgustusajast. Seda iseloomustab põhjuslikkus, empiiria, teadus, progress, individualism, vabadus ja sekulaarsus (Hamilton, 1992). Modernismi peetakse ühest küljest loovaks ja teisest hävitavaks – tegemist on enne olnu ümber mõtestamisega. Teisisõnu, siinkohal on tegemist millegagi, mida Thomas Kuhn nimetaks paradigma nihkeks (Kuhn, 1970). Modernne lähenemisenurk tugineb instrumentaalsele ratsionaalsusele, mis väidab, et absoluutne tõde on olemas ning seetõttu on võimalik ka ideaalse sotsiaalse korra mõistustlik planeerimine (Harvey, 1990). Modernismi pinnalt on alguse saanud neli laia planeerimise suunda: postmodernistlik, post-strukturalistlik, komplekssus ning kaasav planeerimine.

Mõned teoreetikud, nagu näiteks Jürgen Habermas väidavad, et postmodernism peaks lõpetama selle, millele modernism aluse pani läbi uute mõtlemismallide ja teadmiste rakendamise. Teised seevastu ütlevad, et modernismi pole võimalik “päästa” ning absoluutset tõde siiski ei eksisteeri. Planeerimise seisukohalt oli tegemist olukorraga, kus ühiskond nõudis enamat (postmodernistlikku lähenemist), kuid planeerijad tegutsesid jätkuvalt eelmises – modernistlikus – võtmes. Sandercock on identifitseerinud viis printsiipi, loomaks uut lähenemist: 1) sotsiaalne õiglus – käesolevate kontseptsioonide häda seisneb selles, et need on orienteeritud turu väljunditele, 2) erisuste poliitika (*the politics of difference*) – tarvis on “suure telgi” poliitikat, mis kaasaks erinevaid grupe, 3) kodakondsus – kõiki ühiskonnas elavaid grupe tuleb arvestada, 4) kogukonna idee ja 5) avalikust huvist tsiviilkultuuriks – modernism põhineb avaliku huvi printsiibil, mis oma olemuselt on enamust arvestav ja seega jäävad mõned ühiskonna liikmed tähelepanuta, mis ei ole õige (Sandercock, 1998).

Kokkuvõtvalt, postmodernism propageerib ühiskonna heterogeensust ja keerukust, mida tuleb ka planeerimises arvesse võtta.

1.2.8. Kaasav planeerimine

Kaasava, nagu ka postmodernistliku planeerimise põhiküsimuseks on, kuidas oleks mõistlik juhtuvat seletada ning kavandada tulevikku dünaamilises ja järjest keerukamaks muutuv ühiskonnas (Allmendinger, 2002, 2009). Usaldamatusega poliitilise protsesside suhtes ning arvamuste mitmekülgsuse tingimustes on peamiseks probleemiks otsustele jõudmine. Hoolimata katsetest suurendada avalikkuse kaasamist, on planeerimine siiski jäänud instrumentaalse ratsionaalsuse raamidesse, millele pani aluse valgustusaeg ning sealt edasi modernism. Üheks võimalikuks lähenemiseks on üha suuremat populaarsust koguv planeerimise nägemine kaasava protsessina (Healey, 1996, 1997). Selle aluseks on võetud Habermasi ideed modernismi projekti lõpule viimise, Foucault’i mõtted peidetud poliitilise võimu ja Giddensi arvamus sotsiaalsete võrgustike eksisteerimise osas ühiskonnas (Allmendinger, 2002, 2009). Kaasav planeerimine ei tähenda ratsionaalsusest loobumist, vaid pööret instrumentaalselt

kommunikatiivsele suunale (osalus, sõnavabadus, sotsiaalsete gruppide kaasamine, võimu mitte kuritarvitamine jne).

Kaasav planeerimine tähendab, et planeerijatel on oma agenda. Planeerimine peaks arvestama sotsiaalset õiglust ja keskkonna-alast jätkusuutlikkust (Healey, 1993). Seega on ka plaanid ise erinevate diskursuste kogumikud, sisaldades nt ühelt poolt ideid, mis seisavad maastiku säilitamise ning teiselt majanduskasvu eest. Siinkohal on põhiküsimuseks, kuidas kompromissini jõuda ning see ongi kommunikatiivse ratsionaalsuse tuumaks. Seega võib öelda, et kaasava planeerimise sisuks on erinevad sotsiaalsed ja poliitilised protsessid, mille käigus tehtavad otsused põhinevad mingitel teadmistel ja ratsionaalsusel. Otsusteni jõudmiseks peavad planeerijad tähelepanelikult kuulama, teavitama neid, kel puudub infot ligipääs, harima kodanikke, jagama tehnilist ja poliitilist informatsiooni, arendama endi oskusi, töötamaks gruppidega ja julgustama kogukondi vabalt arvamust avaldama (Forester, 1989).

Seega ei ole planeerimine enam pelgalt tehnilis-ratsionaalne probleemi lahendamine, vaid hõlmab märksa laiemat spektrit, tõestades, et *planning is everything*.

1.3. Planeerimisteooriate mõju sotsiaalsele infrastruktuurile

Keerukas suhetevõrgustik teooriate, ühiskonna, aja ja ruumi vahel ei võimalda läbi viia lihtsat analüüsi. Siiski saab täheldada ühe või teise planeerimisteooria populaarsust teataval perioodil: süsteemiteooriad kuuekümnendatel, marksism seitsmekümnendatel, neoliberalism kaheksakümnendatel ja pragmaatiline, postmodernistlik, kaasav üheksakümnendatel ning sealt edasi. Küll aga ei saa planeerimisteooriate arengut vaadata lineaarsena, kuna üks arenes teisest, mõnikord oli korraga kasutusel mitu paradigmat. Unitaarriigid initsieerisid muutusi tsentraalselt, föderaalriikides toimusid need aga piirkonniti erinevalt. Omaette nähtus oli Nõukogude Liit, kus väga suurt maa-ala püüti keskselt kontrollida.

Iga eelmises alapeatükis välja toodud teooria on SI planeerimist mõjutanud. Tabelis 1 on välja toodud peamised karakteristikud.

Tabel 1. Teooriate mõju SI planeerimisele

Teooria	Planeerija otsuste eesmärk	Planeerija roll otsuste tegemisel	Mõju SI planeerimisele
Süsteemne planeerimine	Kontroll; teaduslik ja objektiivne	Ekspert	Normide kehtestamine (nt õpilaste arv koolis); hierarhilisus – kindlaks on määratud, millised keskused peavad milliseid teenuseid pakkuma
Kriitiline teooria ja marksism	Riigi roll, ümberjagamine	Turu mängukann	Normidest lähtumine, tsentraalne kontroll kõige üle. Praktikas sektoripõhine lähenemine
Neoliberalism	Kombinatsioon turule orienteeritusest (liberalism) ja tugevast riigist (konservatism)	Minimaalne; luua tingimused turu edasiseks toimimiseks	Riigivõimu vähene sekkumine kohalikesse otsustesse, omavalitsuse vastutus SI arendamise eest, üldise plaani puudumine; objektide paiknemise iseregulatsioon (turu nõudlus)
Pragmatism	<i>Getting things done</i>	Aidata teha otsuseid, mis on mõistlikud	Rajatakse või tehakse korda neid objekte, mis seda kõige enam vajavad; otsuseid tehakse pigem kohalikul tasandil, pikaajagset plaani ei eksisteeri (nn <i>ad hoc</i> tegutsemine)
Advokatism	Ebavõrdse võimu lahendamine	Advokaat	Rajatakse või tehakse korda neid objekte, mille osas on saavutatakse kokkulepe; igäiks on oma huvide eest väljas; märksõnaks on ka <i>lobby</i>
Postmodernism	Erisuste	Jutuvestja	Arvamuste ja soovide paljusus

	tunnustamine		viib erinevate lahendusteni; puudub terviklik nägemus objektide asukohast ja funktsioonidest
Kaasav planeerimine	Teadusliku objektiivsuse kaotamine, kokkulepete sõlmimine läbi avaliku ja avatud diskussiooni	Tutvustada uusi (mitte instrumentaal- ratsionaalseid) mõtteviise ja teadmisi	Postmodernismi edasiarendus, mis võtab küll arvesse arvamuste paljusust, kuid eesmärgiks on siiski kokku leppida ühistes tegevustes (nt objektide paiknemine, funktsioonid), rakendades diskussiooni, mis võtab arvesse osaleda soovijate arvamused ja nägemuse tulevikust, mis mõneti tugineb ka emotsioonidel

Allikas: autor Allmendinger (2002, 2009) põhjal

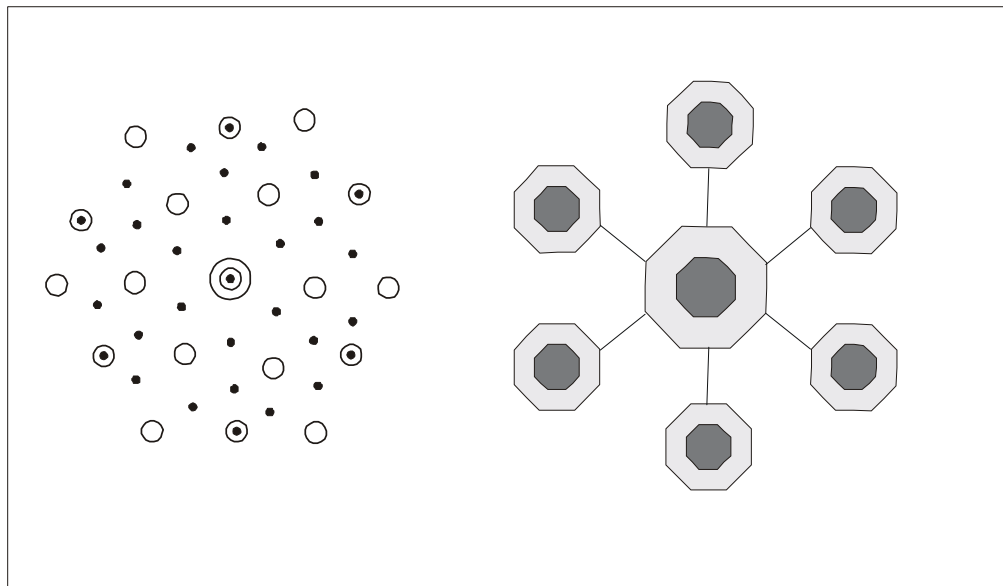
1.4. Planeerimine ja sotsiaalne infrastruktuur Eestis

Eestile on kuulumine endise Nõukogude Liidu koosseisu jätnud jälje, mis mõjutab olulisel määral ka planeerimist. Seetõttu antakse järgmises alapeatükis ülevaade nõukogude “pärandist”, mõistmaks paremini SI olukorda enne ja pärast liidu kollapsi.

1.4.1. Planeerimine endises Nõukogude Liidus

Kommunistlikku tsentraalselt planeeritud ressursside ümberjagamise süsteemi iseloomustab hierarhiliselt organiseeritud riiklik, regionaalne ja kohalik planeerimine (Balchin *et al.*). Majandust planeeriti rahvuslikul ja regionaalsel tasandil, samuti olid olemas rahvuslikud kontseptsioonid asustusstruktuuride osas. Ruumiline planeerimine toimus regionaalsel ja kohalikul tasandil. Ruumilised eesmärgid olid sätestatud rahvuslikes plaanides koos majandustegevuse, tööjõu ja majutusega. Regionaalsed plaanid olid mitmete ministriumite ruumiliste ettepanekute summad.

Nõukogudeaegset normatiivset planeerimist iseloomustab kõige paremini W. Christalleri keskuskohtade teooria, mis kuulub süsteemse planeerimise paradigma raamesse. Christalleri järgi on keskuskoht asum, mis pakub ühte või enamat teenust inimestele, kes selle ümber elavad. Eristatakse kahte sorti kaupu ja teenuseid: 1) madalamad – esmatasandi kaubad ja teenused, 2) kõrgemad – spetsiifilisemad kaubad ja teenused, nt kõrgharidus. Seega on ka asumid, kus pakutakse vaid madalama tasandi kaupu ja teenuseid, madalamal tasemel kui need, kus pakutakse spetsiifilisi. Teooria väidab ka, kui mõnes asumis on olemas kõrgema tasandi kaubad, tähendab see, et selle ümber asuvad madalama tasandi omad. Vastupidine võimalus on välistatud. Joonis 1 annab ülevaate keskuskohtade põhimõttest: suuremates keskuskohtades on võimalik tarbida kõrgema tasandiga kaupu ja teenuseid, madalametes mitte. Kaubandus toimub hierarhiliselt – suurematest keskustest imporditakse vajalikke kaupu, horisontaalset kommunikatsiooni sama tasandi keskuste vahel ei toimu (Christaller, 1933).



Joonis 1. Keskuskohtade arengumudel (Jauhiainen, 2002)

Riigi territoorium organiseeriti hierarhiliselt eri suurusega funktsionaalseteks keskuskohtadeks ja nende tagamaadeks. Keskuskohad olid ühendatud omavahel transpordivõrgustikuga. Suurtes keskustes olid ka kõige tähtsamad uurimusinstituudid ja

tihti ka tööstusasutused ning tehased. Keskuskohtade võrgustik baseerus funktsionaalsele tööjaotusele eri suurusega linnade vahel. Linnad olid hierarhiliselt erinevatel tasemetel ning nad olid oma perifeersete tagamaade keskusteks (Jauhiainen, 2002).

Nõukogudelik majandus keskendus massiivsele industrialiseerimisele, regionaalsele arengule olid võtmeküsimuseks sektoripõhised otsused. Füüsilise planeerimise eesmärgiks oli disainida konkreetseid ruumilisi lahendusi neile objektidele, mis olid ette nähtud majanduslikes arenguplaanides (Balchin *et al.*). Investeeringute tegemine järgis poliitiliselt deklareeritud võrdsuse printsiipi ning eelistatud oli ressursside kuhjamine (*agglomeration economies*). Sellest tulenes ka Põhja-Eesti ülikasv perioodil 1945-1975: Nõukogude Liidul oli tarvis rahuldada oma tööstustoodangu vajadust.

Planeerimisel endises Nõukogude Liidus oli kompleksne iseloom, mille eesmärgiks oli vormida kogu asustussüsteemi: uued majade kogumid ehitati vastavalt töökohtade asukohale tehaste ja majandite vahetusse lähedusse, hoidmaks kokku tööle jõudmise aega. Planeerimine tugines riigi maaomandile ning keskele valitsuse kontrollile. Sotsialistliku planeerimise peamiseks ideeks oli kõigile teenustele võrdse ligipääsu tagamine. Ideaal baseerus normidel: voodite arv, põranda pindala 1000 elaniku kohta jmt. Poliitikate eesmärgiks oli tõsta teenuste kvaliteeti ja arvu suuremates keskustes ning ühtlustada kvaliteeti väiksemates. Kuni 1970. aastateni puudus liidus aga terviklik plaan. Alles *Central Urban Planning Institute*'i loomisega Moskvasse tekkis midagi laiahaardelise planeerimise sarnast (Kotchetkov ja Listengurt, 1977 *cit.* Raagmaa, 2009). Plaan oli aga hilineunud ning tugines valele analüüsile (Bater, 1980). Tegemist oli sektoripõhise planeerimisega Nõukogude Liidus: ministriumid ja nende allasutused planeerisid elemente üksteisest lahus – haridusministeerium haridust, tervishoid haiglaid jne, kohalikud võimud vaid juurutasid ülevalt antud käsk. Seega puudus kompleksne lähenemine, mis oleks arvestanud tervikut.

Esmalt suunati investeeringud suurlinnadesse, seejärel maakonna (tollal rajooni) keskustesse. Tulenevalt tööjõupuudusest hakati asustama ka väiksemaid asulaid. Nõukogude tsentraalne planeerimine lõi seega hulgaliselt monofunktsionaalseid asulaid,

kus elanikkond konsentreerus tööstuse ümber. Selline lähenemine aga ei võtnud vähimalgi määral arvesse ümbritsevate alade vajadusi (Raagmaa, 2009). Mõningatel juhtudel olid väiksemates linnades üksteist dubleerivad tervishoiu- ja haridusasutused, mis olid tekkinud tehaste “kõrvalproduktidena”. Lõppkokkuvõttes olid sellised monoasulad haavatavamad kui neid ümbritsevad maapiirkonnad tulenevalt nende absoluutsest sõltuvusest piirkonna tööandjast. Tõsi, monoasulaid tekkis ka läänes ja Põhjala riikides (Oscarson, 1989), kuid oluliseks erinevuseks oli, et seal määrasid arengu kohalikud kogukonnad, mis oskasid arvestada piirkondlike vajadustega. Planeeritud linnastumine, maaelu moderniseerimine keskendus linnade ja maa-asulate integreerimisele. Küll aga puudus hea plaan, kuidas neid kahte ühendada. Seega paigutati sageli suured majade kogumikud lihtsalt kuskile põllule, võimalikult lähedale tööstusele ja muudele teenustele, suurendamaks nende kättesaadavust.

1980. aastate alguses muutusid olulisteks kollektiivmajandid. Maapiirkondades tegid majandid sisuliselt kõik investeeringud. Ilmselt oli nende poolt rajatud SI oluliseks mõjuriks, mis pani inimesed nende lähedusse kolima – uus ja korralik SI oli teinekord isegi palganumbrist olulisem (Raagmaa, 2009). Siinkohal on oluline täheldada, et suurmajandite areng ei võtnud planeerijate soovitud hoolimata arvesse riigi ajaloolisi keskusi (Volkov, 1980). Oluliseks märksõnaks oli ka konkurents – majandid võistlesid omavahel investeeringute pärast, mida tsentraalselt jagati. See põhjustas omakorda omavahelise koostöö vähesuse.

1.4.2. Planeerimine taasiseseisvunud Eestis

Peale 1989. aastat, mil algas Nõukogude Liidu lagunemine, muutusid suurtööstusega asulad võrdlemisi halvas seisus olevateks piirkondadeks. Muutusid suhted avaliku ja erasektori vahel – linnad ja regioonid muutusid planeeringuobjektidest investeeringute asukohaks. Piirkondlik ebavõrdsus kasvas, kuna investorid eelistasid suuremaid linnu ja keskusi. Turu uued nõudmised ja äsjaloodud ruumiline ebavõrdsus muutusid selle aja peamiseks karakteristikuteks, mille lahendamiseks tuli leida uusi planeerimise võimalusi. Kommunistlikud institutsioonid kadusid peale liidu kokkuvarisemist koheselt, küll aga puudus uus süsteem. Üleminekuperioodi iseloomustas poliitiline võitlus selle üle, millist konkreetset majandusvormi tuleks kasutada. Selline olukord

põhjustas ebakindlust, mis laienes ka planeerimisele. Liiatigi nähti planeerimist sageli vaba turumajandusega vastuolus olevat – planeerimine tähendas teatavat reglementeerimist. Taasiseseisvumisejärgne liberaalne mõtteviis ei soosinud samuti planeerimist ja regionaalarengut (Balchin *et al.*). Tugevasti vähendati planeerimise hierarhilisust ning vastutus füüsilise planeerimise eest anti üle vastloodud kohalikele omavalitsustele. Seega, maakasutuse planeerimine kohalikul tasandil ja arenguprotsesside regulatsioonid viisid sageli *ad hoc* otsusteni, millel puudus pikaajaline visioon. Sellises situatsioonis rakendasid omavalitsused igäüks erinevat lähenemist, sageli olid kasutusel elemendid, mis pärinesid nõukogude ajast. Seega, vanast süsteemist lahti ütlemine ja uue juurutamine ei tähenda tingimata, et uued reeglid kohe kehtivad.

Eesti puhul oli tegemist transformatsiooniga keskselt reglementeeritud süsteemist vabasse turumajandusse, st ise-organiseeruvasse süsteemi (Dempster, 1998). Tsentraalne planeerimine pärines inseneriteadusest – idee, et teadusele tuginev teadmine lahendab kõik probleemid viiski kontrollile orienteeritud süsteemi tekkimiseni. Allmendingeri jaotuse kohaselt oli seega tegemist süsteemse, ratsionaalse planeerimisega. Läänemaailm tegi 1970. ja 1980. aastatel läbi märkimisväärsed muudatused, mis tõid endaga kaasa uute paradigmade tekkimise, arvestamaks senisest enam erinevate sotsiaalsete gruppidega. Tõsi, need paradigmad arenesid ühel hetkel hüperpluralismini, mis viis omakorda liiga paljude valikuteni (Allmendinger, 2002, 2009). Seega, toimiva süsteemi osadeks on ülevalt alla eesmärgistamine, kuid horisontaalne ja alt üles kommunikatsioon. Uue planeerimise märksõnadeks on paindlikkus, kommunikatsioon, kohandumisvõime, osalus ja koostöö. Läänemaailm muutis oma planeerimisdoktriine mõne aastakümne jooksul, saadetuna mitmetest majanduskriisidest. Tekkis ühiskond, mida nimetatakse postindustriaalseks, samuti tõi see kaasa mõtlemise muutmise nii kodanike kui ka planeerijate hulgas. Ida-Euroopas on seevastu tegemist keerukamate muutustega. Majanduslikult, arvestades Kesk- ja Ida-Euroopa riikide majandusstruktuure, on ikka veel tegemist industriaalriikidega. Samal ajal on suur osa neist võtnud üle lääne uusimad poliitikad, sh kaasava planeerimise doktriini, mis on oma koha leidnud ka seadusandluses. Selline muudatus on oma olemuselt problemaatiline: administratiivse kultuuri muutus ei saa olla kohene. Nagu

Balchin ka viitas, on muutumine mõtlemises oluliselt aeglasem protsess, kui uute teooriate sisse kirjutamine seadustesse.

Peale Nõukogude Liidu lagunemist muudeti ka planeerimissüsteemi ning püüti üle võtta lääne teooriaid ning praktikaid. Siiski kandis sõna “planeerimine” kui viide möödaniikule halba tähendust. Mõneti ka sellest tulenevalt võeti Eestis aluseks neoliberaalne planeerimine või õigemini, selle radikaalsem vorm – uus parempoolne planeerimine (*new right planning*) (Raagmaa, 2009). Majanduse languse tingimustes ei muutnud see palju linnade arhitektuuris, samas tingis üldise plaani puudumine selle, et ministriumid ja kohalikud omavalitsused tegid plaane oma parema äranägemise järgi, võtmata arvesse riiklikke, regionaalseid ja kogukondlikke huvisid.

Planeerimisseadus võeti esmakordselt vastu 1995. aastal ning seda täiendati 2002. Seadus oli paljuski inspireeritud Taani praktikast, samal ajal kui muu seadusandlus tulenes Saksa süsteemist (Raagmaa, 2009). Planeerimisseadus on üles ehitatud kaasava planeerimise põhimõtetele: kogukonna osalus jmt. Küll aga eeldab see tugeva kolmanda sektori olemasolu, mis Taanis oli ja Eestis mitte; lisaks on Taani haldussüsteem tugevalt detsentraliseeritud. Tulemuseks oli, et maakonnaplaneeringutel puudus suurem mõte, kuna need tegelesid ressursside ühtlase paigutamisega ja puudus koostöö kohalike kogukondade vahel.

1990. aastate algul viidi koos demokratiseerimisega läbi ka administratiivne detsentraliseerimine. Tulenevalt Kohaliku Omavalitsuse Korralduse Seadusest pidid kõik omavalitsused koostama arengukavad. Suur osa neist olid aga statistilised kogumikud, mis ei kajastanud tegelikku vajadust. Seega võib antud perioodi nimetada ka süstemaatiliselt mitteplaneerimiseks (Raagmaa, 2009). Plaanid on kahtlemata viimaste aastate jooksul oluliselt arenenud, huvitava pretsedendi lõi Eesti liitumine Euroopa Liiduga 2004. aastal – Regionaalarengu Fondi rahade kasutamiseks pidi kõikidel omavalitsustel olema arengukava, mis kajastaks prioriteetseid valdkondi (Noorkõiv, 2004). Seega võttis valdav enamus omavalitsustest vastu uue arengukava, kuid need olid mitmeski mõttes nn poenimekirjad – sisse kirjutati kõik, mille osas vähegi arvati, et on võimalik ELi lisaressursse kaasata.

Siiski olid vaid umbes pooltest omavalitsustest olemas üldplaneeringud (Noorkõiv, 2004). Kogukonna kaasamine kaasava planeerimise mõttes oli aset leidnud veel vähemates. Põhjuseid oli mitmeid: 1) üldplaneeringu koostamine oli antud omavalitsustele, millest paljud olid nii väiksed, et ei suutnud professionaale palgata, 2) puudulik seadusandlus võimaldas detailplaneeringutega lihtsalt üldist plaani muuta, 3) professionaalsete planeerijate vähesus, 4) nõrk kolmas sektor, kes ei olnud teadlik oma õigustest, 5) valitses vana planeerimise kultuur, mis ei sobinud uude. Omaette fenomeniks oli ka olukord, kus arengukavasid koostati üldplaneeringutest eraldi, mis viis olukorrani, kus maakasutus ei vastanud reaalsele arenguvajadusele.

1.4.3. Planeerimisteooriate rakendumine Eestis

Nõukogudeaegne regionaalne planeerimine viidi ellu ratsionaalse planeerimise võtmes ning see kontrollis sisuliselt kõiki arengu- ja planeerimistegevusi. Küll aga oli praktiline tulemus kirja pandust erinev, kuna kohalik administratsioon lähtus eeskätt kohalikest vajadustest, mille tulemusena tekkisid topeltstandardid. Domineerivad olid tööstuste ja hiljem eraettevõtete huvid, seega jäi planeerimine halvale tasemele. Möödunud kümnendite jooksul välja kujunenud vertikaalse survekamise (*vertical lobby*) praktika jäi püsima ka taasiseseisvunud Eestis. Samal ajal oli siis ning on ka nüüd horisontaalne (kogukondadevaheline) koostöö nõrgal tasemel.

Seega võib öelda, et sotsialistlik ideoloogia jättis Eestile tugeva jälje; planeerimine oli tsentraalne, mis tingis ka asumite rajamise Le Corbusier'i stiilis (näiteks olgu siinkohal toodud blokkmajad keset põldu). Taasiseseisvumise järgne ideoloogia võttis ultraparempoolse suuna, mis tõmbas planeerimise olulisuse sisuliselt miinimumini (Raagmaa, 2009).

Tabel 2. Planeerimisteooriate rakendumine Eestis

Teooria	Põhijooned	Rakendumine Eestis
Süsteemne/ ratsionaalne	Eesmärgiks on teadusliku ja objektiivse kontrolli saavutamine. Planeerija on	Kogu nõukogudeaegne planeerimine tugines oma olemuselt süsteemsele/ratsionaalsele planeerimisele, täpsemalt

planeerimine	ekspert.	keskuskohtade mudelile – hierarhiline struktuur sobis hästi nõukogudelikule korrale.
Kriitiline teooria ja marksism	Eesmärgiks oli ümberjagamine ja kapitalismile vastu seismine.	Marksismi põhijooneks oli ümberjagamine, mida pidi tegema riik. Seega oli asustus jagatud keskuskohtade teooria kohaselt kuni taasiseseisvumiseni erineva tasemega asulateks, mille arengut kontrollis riik.
Neoliberalism	Eesmärgiks oli saavutada toimiv turumajandus ning keskvõimu roll seal, kus tarvis. Planeerija roll on minimaalne.	Sisuliselt nõukogudeaegses Eestis ei kasutatud. Läänemaailmas oli kasutusel peamiselt 1970. ja 1980. aastatel, mil Eestis johtuti keskest planeerimisest, kus vabal turumajandusel ei olnud kohta. Küll aga rakendati (liigagi) aktiivselt peale taasiseseisvumist (<i>new right planning</i>), mil sõnal “planeerimine” oli halvamaiguline tähendus, mis viis süstemaatilise mitte-planeerimiseni.
Pragmatism	Eesmärgiks oli “asjad ära teha” – hästi pragmaatiline lähenemine küsimuste lahendamisele. Planeerija peab aitama teha mõistlikke otsuseid.	Rakendati nõukogude ajal kohalikul tasandil ja ka tänastes omavalitsustes. Keskvõimu käsi ei küündinud igasse liidu nurka, mistõttu lähtusid kohalikud võimukandjad oma paremast äranägemisest. Samu jooni võib täheldada ka tänaste omavalitsuste toimingutes – eesmärk on mingi probleem (kiirelt) ära lahendada.
Advokatism	Eesmärgiks oli lahendada ebavõrdne võim (avalik sector vs väiksemate	Eestis oma põhijoontes ei rakendunud. Küll aga võib selle teooria mõningaid jooni siiski täheldada – kohalike

	gruppide või eraisikute huvid). Planeerija täidab nn advokaadi rolli.	võimukandjate <i>lobby</i> keskviimu suunal paremate tingimuste saavutamiseks nii nõukogude kui ka selle järgsel ajal.
Postmodernism	Eesmärgiks oli tunnustada erisusi – ühiskond koosneb väga paljudest erinevatest gruppidest, kelle tehtud otsused üksteist vastastikku mõjutavad ning mida tuleb arvestada.	Ideena (seadusesse kirjutatuna) on postmodernismi või õigemini sellest lähtuvat kaasavat planeerimist peale taasiseseisvumist rakendatud.
Kaasav planeerimine	Eesmärgiks oli saavutada kokkulepped erinevate osapoolte vahel läbi avaliku ja avatud diskussiooni. Planeerija peab omalt poolt tutvustama uusi teadmisi ning mõtteviise.	Teooriana on sisse kirjutatud nt Planeerimisseadusesse – arengute kavandamisel tuleb arvesse võtta võimalikult paljude huvigruppide seisukohti. Praktikas lähtutakse siiski pigem pragmatismist.

Allikas: autori koostatud Allmendingeri, Halli ja Raagmaa põhjal

Võrreldes planeerimisteooriate arengut läänes ja endises Nõukogude Liidus, on näha, et esimeses on areng olnud ühtlasem, samal ajal kui teises on pikka aega lähtunud ühest kindlast doktriinist. Isegi peale liidu kokkuvarisemist võib täheldada planeerimises jooni, mis kuuluvad pigem endisesse ajajärku (pragmatism, otsuste tegemine konkreetsest probleemist lähtuvalt sooviga “asi ära lahendada”). Teooria, mis selgitab kunagistes raamides otsuste tegemise jätkamist, on rajasõltuvus.

Rajasõltuvus iseloomustab, kuidas mingid otsused tuleviku osas on mõjutatud nendest, mis on tehtud minevikus. Rajasõltuvuse analüütiline raamistik kuulub koolkonda, mida kutsutakse ajalooliseks institutsionalismiks (Steinmo, 1992), mis käsitleb institutsioone kui struktureid muutujaid, millest tuleneb ideede, huvide ja võimu korraldus. Need on omakorda avalike poliitikate fookuses – institutsioonid struktureerivad neid kas julgustades või piirates organisatsioonide tegevusi. Rajasõltuvuse teooria aluseks on

eeldus, et organisatsioonid ja nende liikmed on osa institutsioonidest, mis struktureerivad ning kanaliseerivad oma käitumuslikke standardeid ning tegevusi mingeid kindlaid radu mööda. Rajad koosnevad institutsioonidest (koos väärtuste, standardite ja reeglitega) ning avalikest poliitikatest, piiritletuna organisatsioonide arengut puudutavatest eelnevalt tehtud otsustest (Pierson, 1993). Seega sõltuvust rajast, mis on kord valitud, iseloomustab ajalooline dünaamika – on keeruline rajalt lahkuda, kuna protsessid on juba kord institutsionaliseeritud, mida omakorda on aja jooksul veelgi tugevdatud. On äärmiselt keeruline kunagi tehtud otsuseid ümber pöörata, sest nende poolt loodud reeglite eiramine on kulukas nii investeeringute, õppimise kui ka koordineerimise võtmes (Bonoli, 2000). See on ühtlasi ka põhjuseks, miks olemasolevaid institutsioone tavaliselt modifitseeritakse, mitte ei asendata, kuigi uued võivad optimaalsemad olla.

Rajasõltuvusega kaasneb ka nähtus, mida kutsutakse kasvavateks tagasipöörde protsessideks (*increasing return processes*). Arthur (1994) toob välja nende iseloomulikud karakteristikud: 1) etteennustamatus – kuivõrd kunagi toimunud sündmustel on olnud suur mõju ning need on osaliselt toimunud suvalises järjekorras, võib väljundeid olla mitmesuguseid, mida pole võimalik ette näha, 2) paindumatus – mida kaugemale on protsess jõudnud, seda keerulisem on valitud rajalt lahkuda, 3) mitte eiratavus – ettevaatamatuid valikuid minevikus ei saa eirata, kuna need võivad uuesti esile kerkida, 4) võimalik raja ebaefektiivsus – pikemas perspektiivis võivad valitud raja väljundid olla vähem tasuvad kui mõne alternatiivi omad.

Kokkuvõtvalt, Eestis rakendusid mõned planeerimisteooriatest, üle võetud lääne poliitikad viisid erinevate tulemusteni Eestis, kuna majanduslik ja sotsiaalne keskkond erinevad üksteisest, jätkuvalt eksisteerib sõltuvus riigistruktuuridest ning rakendatakse nõukogudeaja oskusteavet, sest uued mudelid pole mõtlemises juurdunud. Topeltstandardite kasutamine jätkus - üks asi oli paber, kus on kõik kirjas, ja teine tegelik vajadus. Investeeringud kohalikku (sotsiaalsesse) infrastruktuuri on sõltuvad poliitilistest otsustest.

Teoriast tulenevad järgmised uurimisküsimused:

1. millis(t)ele teooria(te)le tugineb perioodil 2004-2006 SI arendamiseks kujundatud meede 4.6.1;
2. kas meetme 4.6.1 raames tehtud rahastusotsused on tehtud sama(de)le teooria(te)le toetudes.

2. UURIMISOBJEKTI KIRJELDUS JA UURIMUSTÖÖ METOODIKA

Uurimustöö objektiks on RAKi meede 4.6.1. Selleks antakse esmalt ülevaade RAKist kui tervikust, sh üldistest prioriteetidest ja meetmete kujundamisest. Samuti vaadeldakse põhjuseid, miks ühele või teisele valdkonnale oli tarvis lisaressursse jagada. Peatüki lõpus kirjeldatakse ja põhjendatakse töös kasutatava metoodika valikut.

2.1. Ülevaade Eesti Riikliku Arengukava 2004-2006 meetmetest

2.1.1. Struktuurifondide kasutuselevõtmine

ELi regionaalpoliitika taotleb majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust liidus, eriti on tähelepanu pööratud eri regioonide arengutasemete ühtlustamisele ning mahajäämuse vähendamisele kõige ebasoodsamates piirkondades (RAK 2004-2006). ELi liikmena alates 2004. aastast oli ka Eestil võimalik saada vahendeid Euroopa Regionaalarengu Fondist, Euroopa Sotsiaalfondist, Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusseksioonist ja Kalanduse Arendusrahastust. Täiendavalt saadi mahajäänuna riigina abi Ühtekuuluvusfondist. Vastavalt ELi Nõukogu 21. juuni 1999. a määrusega (EÜ) nr 1260/1999, millega nähti ette üldsätted struktuurifondide kohta, kehtestatud kriteeriumidele, kuulus Eesti tervikuna ELi regionaalpoliitika eesmärgi 1 (“arengus mahajäänud piirkondade arengu ja struktuurilise kohandamise edendamine”) sihtalasse, mille toetusmäärad olid suurimad. Abi reaalseks saamiseks ja kasutamiseks pidi liikmesriik koostama vastava mitmeaastase programmdokumendi ning kindlustama ka programmi nõuetekohaseks elluviimiseks vajalikud haldusstruktuurid ja –protseduurid (RAK 2004-2006). Seega koostati “Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programmdokument 2004–2006” (RAK), mis oli struktuurifondidealase tegevuse aluseks ning milles oli välja toodud nii hetkeolukorra kirjeldus valdkondade kaupa (2001. a seisuga), strateegia lähtekohad, prioriteetsed arendatavad valdkonnad kui ka rahastamise ja hindamise põhimõtted.

RAKi koostamist alustati 2001. aastal ja selle eestvedajaks oli Rahandusministeerium. Kokku oli pandud RAKi töörihm, kuhu kuulusid erinevate ministeeriumite esindajad,

kelle ülesandeks oli tuua välja oma valdkonna kitsaskohad ning arenguvajadused. Prioriteetsete suundade kavandamiseks loodi veel eraldi töörühmad, mis võisid vastavalt oma äranägemisele kaasata muid huvigruppe meetmete välja töötamiseks. RAK kooskõlastati erinevate partneritega, keda oli kokku 103: 1) kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajad, 2) erialaliidud ja 3) mittetulundusühingud ning sihtasutused.

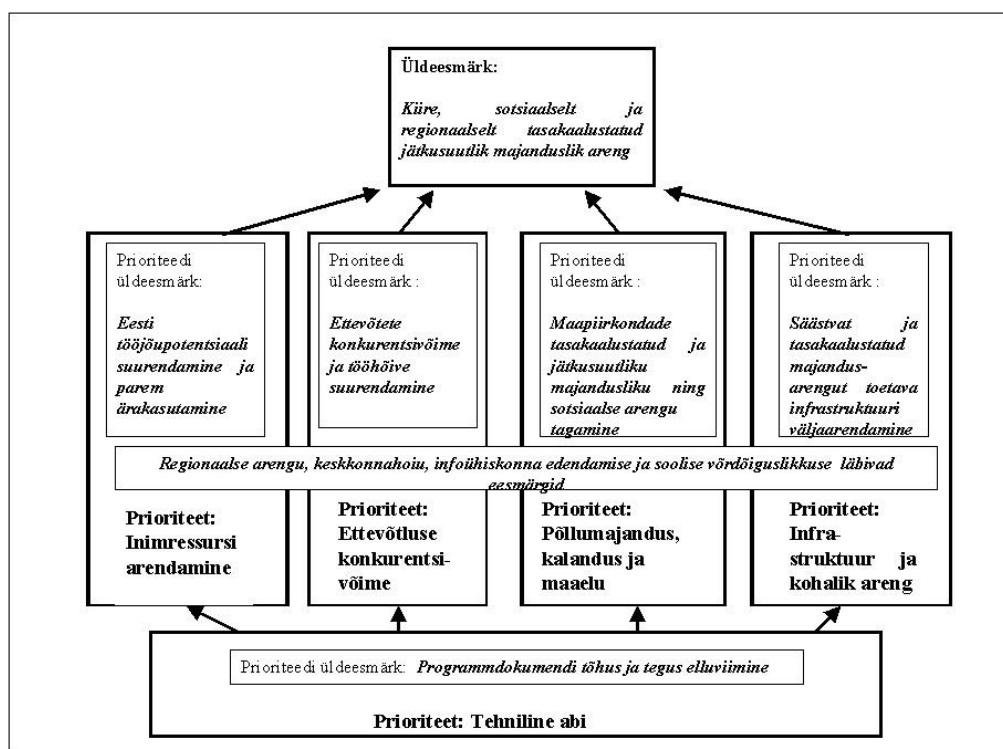
2.1.2. Strateegia lähtekohad ja rahastamine

Tulenevalt hetkeolukorra analüüsist, mis käsitles Eesti mikro- ja makromajanduslikke põhinäitajaid, ning täiendavalt läbi viidud SWOT analüüsist püstitati RAKile üldeesmärk ning täiendavad eesmärgid prioriteetsete valdkondade kaupa. Üldeesmärgiks oli “kiire, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud jätkusuutlik majanduslik areng” (RAK 2004-2006). Ühtlasi määratleti, et “strateegia keskne suunitus peab olema inimressursi õppimisvõime parema realiseerimise ja ettevõtete innovatiivsuse edendamise kaudu ära kasutada uute tehnoloogiate ja avarduvate turgudega seotud võimalused ning ennetada kulupõhise konkurentsieelise paratamatust kahanemisest tulenevaid kriise” (*ibid.*). Analüüsist tulenevalt püstitati neli prioriteetset suunda: 1) inimressursi arendamine, 2) ettevõtluse konkurentsivõime, 3) põllumajandus, kalandus ja maaelu ning 4) infrastruktuur ja kohalik areng. Lisaks formuleeriti tehnilise abi prioriteet, kuid kuna see keskendus eeskätt meetmete rakenduslikule küljele, siis pikemalt sellel ei peatuta.

Prioriteetsete arengusuundade eesmärgid olid alljärgnevad:

1. Eesti tööjõupotentsiaali suurendamine ja parem ära kasutamine;
2. ettevõtete konkurentsivõime ning tööhõive suurendamine;
3. maapiirkondade tasakaalustatud ja jätkusuutliku majandusliku ning sotsiaalse arengu tagamine;
4. säästvat ja tasakaalustatud majandusarengut toetava infrastruktuuri väljaarendamine.

Joonisel 2 on ära toodud prioriteetide ja eesmärkide omavahelised seosed.



Joonis 2. Seosed eesmärkide ja prioriteetide vahel (RAK 2004-2006)

Toetuste põhiorhk lasus neljandal - infrastruktuuri ja kohalikku arengut käsitleval – prioriteedil (tabel 3). Selle põhjuseks on toodud Eesti infrastruktuuride suhteliselt halb olukord ning projektide keskmisest suurem rahamahukus. Teisalt on RAKis välja toodud, et võrreldes teiste prioriteetidega on infrastruktuuri oma toetava iseloomuga, aitamaks teiste prioriteetide eesmäärke saavutada.

Kokku oli RAKi rahastamiseks ette nähtud ligi 8 miljardit krooni, millest ELi toetus oli 5,8 miljardit. Neljandale prioriteedile oli ette nähtud ligikaudu 3 miljardit krooni (RAK 2004-2006).

Tabel 3. RAKi rahastamine prioriteetide kaupa (tuh EEK)

Prioriteet	Abikõlblikud kulutused kokku	ELi toetus
Inimressursi arendamine	1 410 776	1 083 934
Ettevõtluse konkurentsivõime	1 526 858	1 145 143

Maaelu ja põllumajandus	1 748 304	1 083 793
Infrastruktuur ja kohalik areng	2 988 469	2 268 679
Tehniline abi	305 359	229 019
Kokku	7 979 766	5 810 568

Allikas: RAK 2004-2006

2.1.3. Oodatavad tulemused ja regionaalareng

2004. a liitunud riikide jaoks jäi antud programmiperioodis osalemine lühikeseks (ELi programmiperioodi pikkuseks on 7 aastat). Samas avalduvad mõjud suhteliselt pika viitajaga. See tähendab, et konkreetse projekti mõju ei ilmne kohe peale selle lõppu, vaid mingi pikema aja vältel peale seda. See on ka põhjuseks, miks käesoleva töö hindamisperioodiks on valitud 2004-2006: võib eeldada, et käesolevaks hetkeks on mõjud avaldunud, lisaks on rakendusüksuse Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse poolt kokku kogutud järelhindamise ankeedid aasta peale projektide lõpetamist.

RAK sätestas tulemuste hindamiseks sihttasemed nii programmi konteksti (SKP kasvutempo, tööhõivemäär, töötuse määr jmt) kui ka prioriteetide lõikes. Käesolevat tööd puudutab prioriteet 4 (säätvat ja tasakaalustatud majandusarengut toetava infrastruktuuri välja arendamine), täpsemalt investeeringud kohalikkusse. Mõõdikuna on RAKis välja toodud kasu saanud elanike arv (sihttasemeks 280 000 inimest) (RAK 2004-2006).

Riigi regionaalpoliitika alaeesmärgiks on (Regionaalarengu Strateegia, 2005) inimeste põhivajaduste tagatus igas Eesti paigas. Eesmärgi saavutamiseks on vajalik: 1) inimeste liikumisvõimaluste parandamine, 2) elukeskkonna parema kvaliteedi ja kõrgema heaolu tagamine, 3) töö, hariduse, erinevate teenuste ja eneseteostusega seotud valikuvõimaluste suurendamine ja ühtlustamine. Ehk siis – eesmärgina on kirjas, et Eestimaa kõikides kohtades peavad põhivajadused, sh lastehoid ja algharidus, olema tagatud.

2.2. Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamise meede

RAKi koostamisel läbi viidud hetkeolukorra analüüsi tulemusena jõuti alljärgnevatele järeldustele. Kohalik infrastruktuur on muutunud ebafunktsionaalseks – hoonete ja rajatiste algupärane funktsioon on kadunud, muutunud või selle maht on palju kahanenud (võttes arvesse elanike väljarännet peale taasiseseisvumist). Hooned ja rajatised on vananenud, ebaökonoomsed, need ei vasta uutele tehnilistele, keskkonna- ja tervisekaitse- jm nõuetele. Võimalused investeerimiseks olid perioodil 1990-1995 napid. Kuigi u 20% kohalike omavalitsuste eelarvete mahust on läinud infrastruktuuri investeeringutele, ei ole neist piisanud amortisatsiooni korvamiseks. Samuti jääb põhitegevuste kõrvalt vähe vahendeid kohalikeks arendustegevusteks (RAK 2004-2006). Leiti, et kohaliku arengu kiirendamiseks ja ühtlustamiseks on vaja suurendada kohalike omavalitsuste investeringuvõimalusi, kõrvaldamaks takistavaid infrastruktuurseid kitsaskohti.

RAKis on sätestatud, et infrastruktuuri ja kohaliku arengu prioriteet on teisi prioriteete toetava iseloomuga. Linnade ja valdade kaasamiseks programmi elluviimise ja kohaliku tasandi arenguvõimaluste maksimaalseks ärakasutamiseks kavandati kohaliku arengu meede, kusjuures eeldati, et kohalikud projektid peavad põhinema kohalikul algatusel, eelistatud olid laialdasel partnerlusel põhinevad tegevused. Lisaks seoti meetme rakendamine kohalike arengukavadega. See tähendab, et objekt sai toetust siis, kui see oli prioriteetsena arengukavas ära märgitud (RTL 2004, 84, 1330).

Meede 4.6 keskendub kohaliku infrastruktuuri kitsaskohtade kõrvaldamisele ning kohaliku atraktiivsuse tõstmisele. Tulenevalt meetme määrusest (RTL 2004, 84, 1330) on alameetme 4.6.1 (kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine) eesmärgid järgmised:

1. kohalike avalike teenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine ja ühtlustamine;
2. kohaliku avaliku infrastruktuuri majandusliku efektiivsuse tõstmine;
3. kohaliku elanikkonna töövõimaluste ja elukvaliteedi parandamine;
4. piirkondade arengupotentsiaali maksimaalset ärakasutamist takistavate tegurite kõrvaldamine.

Meetme määruse kohaselt kuuluvad toetatavate tegevuste nimistusse alljärgnevad:

1. investeeringud üldhariduskoolide ja lasteaedade arendamiseks;
2. investeeringud tööhõivet stimuleerivate sotsiaalteenuste osutamise seotud kohaliku infrastruktuuri arendamiseks;
3. investeeringud sildade, viaduktide, tunnelite, ümbersõiduteede, saartega ühenduse pidamiseks vajalike sadamate ning riikliku arengukava teiste meetmete raames toetatavate projektidega seotud ühenduste arendamiseks;
4. investeeringud katlamajade, kaugküttevõrgustiku ja tänavavalgustussüsteemide arendamiseks.

Toetustele olid kehtestatud miinimummäärad: 1) tegevuste 1-3 puhul vähemalt 1 miljon ja 2) tegevuse 4 puhul vähemalt pool miljonit krooni. Koolide ja lasteaedade puhul oli omafinantseeringu minimaalseks määraks 20%, katlamajade puhul 50%. Toetust võisid taotleda kohalikud omavalitsused, avaliku sektori enamusosalusega äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud, kui projektidega elluviidavad tegevused kuuluvad nende põhikirjaliste eesmärkide hulka.

Toetuse saamise aluseks oli kohalike omavalitsuste investeeringutoetuse kasutamise kava (KOIT kava). KOIT kava koostati Siseministeeriumi poolt. Tegemist oli maakondadepõhise eelistusnimekirjaga, milles olid pingereana ära toodud konkreetsed objektid, mida perioodil 2004-2006 meetmest 4.6.1 rahastatakse. KOIT kava ettevalmistamist korraldasid Siseministeeriumi regionaalarengu osakond ja maavalitsused. Taotlejad esitasid oma asukohajärgsele maavalitsusele eeltaotlused, mis sisaldasid mh informatsiooni taotleja, investeeringuobjekti olulisuse, objekti maksumuse, projekti eesmärkide, põhjenduste ja halduskulude kohta. Hindamiskriteeriumiteks olid mh tulenevus omavalitsuse ja maakonna arengukavadest, tulemuste jätkusuutlikkus, regionaalne ulatus, investeeringu maksumus projektist otseselt kasu saavate elanike kohta, projekti vastavus kohalike omavalitsuste ühishuvidele, projekti valmisolek elluviimiseks, seotus RAKi teiste meetmetega jmt (RTL 2004, 84, 1330).

Igale maakonnale oli aastate lõikes ette nähtud indikatiivne piirsumma, mis arvestati välja järgnevatel põhimõtetel: 1) piirsumma aluseks oli alameetme (4.6.1) jaoks ette nähtud struktuuritoetuste kogumaht, 2) Tallinna linnale eraldati u 80 miljonit krooni kogu perioodi kohta, 3) ülejäänud vahenditest 25% jagati võrdselt 15 maakonna vahel ja 3) 75% jaotati laiali lähtuvalt iga maakonna elanike arvust.

Iga maakond koostas oma eelistusnimekirja, mis kooskõlastati maakondlike omavalitsusliitudega (RTL 2004, 84, 1330). Seejärel kinnitas Vabariigi Valitsus maakondlikud nimekirjad.

2.3. Uurimustöö metoodika

Magistritöö empiiriline osa jaguneb kaheks. Esimese osa moodustab perioodil 2004-2006 meetme 4.6.1 raames toetatud projektide statistiline analüüs, andmaks ülevaadet, kuidas ning milliste tulemustega toetuste jagamine toimus. Uurimuse teise osa moodustavad poolstruktureeritud intervjuud isikutega, kes olid seotud meetme väljatöötamise ja rakendamise, omades ülevaadet toetuste eraldamise motiividest. Seega on intervjuude baasil võimalik leida vastus küsimusele, millistel põhjustel toetusi selliselt jagati. Kõrvutades omavahel projektide tulemused ning nende jagamise motiivid, on nende põhjal võimalik genereerida poliitikasoovitusi sarnaste meetmete rakendamiseks tulevikus.

Kokku toetati meetmest 4.6.1 117 projekti, millest 97 tegelesid otseselt SI arendamisega (koolid ja lasteaiad); ülejäänud 19 tänavavalgustuse, katlamajade ja aktiveerimiskeskustega. Uuringusse on hõlmatud kõik 117 projekti, andmaks toetatud objektidest terviklikku ülevaadet. Andmed pärinevad EASilt, kes on need digitaliseerinud. Andmete aluseks on 1) esitatud taotlused, milles on ära toodud projekti nimi ja eesmärgid, samuti prognoositav kasusaajate hulk ja projekti maksumus, 2) projektide lõpparuanded, milles sisaldub informatsioon projekti tulemuste kohta ja 3) projektide järelaruanded, mida küsiti kõigilt elluvijailt aasta peale projekti lõppu ning mis sisaldavad teavet tulemuste kohta kasusaajate, suurenenud erainvesteeringute ja majandusliku efektiivsuse osas. Täiendavalt on otsitud juurde andmed füüsilise isiku

tulumaksu laekumise kohta, mis pärinevad Eesti Maksu- ja Tolliametilt, ja elanike arvu muutumise dünaamika viimase kümne aasta jooksul (2001-2010) Eesti Statistikaameti info põhjal.

Projektide analüüsiks on kasutatud korrelatsioon- ja regressioonanalüüsi, leidmaks seoseid toetuste (suuruste), elanikkonna dünaamika ning füüsilise isiku tulumaksu laekumise vahel. Nimetatud seosed on olulised, kuna RAKis välja toodud indikaator (kasusaajate arv) ei anna toetatud projektide tulemustest täielikku ülevaadet. Samuti on analüüsis kasutatud rahastatud objektide kaugusi Tallinnast, leidmaks, kas see on mõjutanud toetuste suurust. Arvestades, et meede oli mõeldud piirkondlike arenguerinevuste vähendamiseks, on oluline teada saada, kas pealinnaregioonist kaugemal asuvad omavalitsused said enam toetusi. Analüüsi käigus uuriti järgmiste muutujate mõju toetuse suurusele (sõltuv muutuja): 1) elanike arv aastal 2004, 2) toetust saanud omavalitsuse keskuse kaugus Tallinnast, 3) omavalitsuse kaugus maakonnakeskusest, 4) tulumaks elaniku kohta 2004. a (sõltumatud muutujad). Analüüsis on kasutatud fiktiivset muutujat D, mis omab väärtust 1, kui on tegemist Tallinna linnaga ja 0, kui ei ole, vältimaks võimalikke vigu. Analüüsi tulemused on esitatud lisas 1. Hindamaks toetuste võimalikku sotsiaalmajanduslikku efekti, analüüsiti toetuse suuruse mõju 1) elanike arvule ja 2) tulumaksu laekumisele elaniku kohta. Toetuse suurus elaniku kohta on sõltumatu ning elanike arv omavalitsustes ja tulumaksu suurus elaniku kohta sõltuvad muutujad. Analüüsi tulemused on esitatud lisas 2. Elanike arvu muutuse aluseks on võetud periood projekti lõpetamisaasta (kui projekt lõppes teise poolaasta jooksul) või projekti lõpetamisele eelnev aasta (kui projekt lõppes esimese poolaasta jooksul) kuni 2010. a.

Esmalt on uurimuses välja toodud projektide üldiseloostus: 1) projektide jagunemine maakonniti, 2) projektide jagunemine sekkumisvaldkonna iseloomu järgi, 3) projektide jagunemine kogumaksumuse ja toetuse summa alusel, 4) maksumuse ja toetuse summa elaniku arvu kohta maakonnas, 5) elanike arvu muutus ja 6) suurenenud erainvesteeringud. Korrelatsioon- ja regressioonanalüüsi sisendandmetena on kasutatud 1) elanike arvu muutust omavalitsustes viimase kümne aasta jooksul, 2) omavalitsuse keskuse kaugust Tallinnast ja maakonnakeskusest, 3) projektide jagunemist

omavalitsuste vahel, 4) projektide maksumused ja toetuse summad elaniku kohta ja 5) füüsilise isiku tulumaksu summa elaniku kohta 2004. aastal.

Andmeid on töödeldud programmidega Microsoft Excel ja SPSS (*Statistical Package for Social Sciences*). Andmete analüüsis on summad toodud Eesti kroonides.

Analüüsi teises osas on projektide statistiline analüüs kõrvutatud läbi viidud intervjuude tulemustega. Intervjuud toimusid perioodil 28.03.2011 kuni 30.03.2011. Poolstruktureeritud intervjuu ei piirdunud üksnes informatsiooni kogumisega, respondendi ja intervjuueerija vahel toimus ka arutelu vestluse käigus üleskerkivatel teemadel. Poolstruktureeritud intervjuud olid avatud lõpuga, teatud standardiseerituse aste oli vajalik hilisemaks analüüsiks. Intervjuu käigus vaadeldi, milliseid väärtuslikke andmeid, mida veel registreerida võiks, ilmnes (Lagerspetz, 2007). Intervjuud viidi läbi 4 inimesega:

1. Tarmo Leppoja, EASi juhatuse liige;
2. Garri Raagmaa, Tartu Ülikooli geograafia osakonna teadur;
3. Madis Kaldmäe, Siseministeriumi regionaalpoliitika büroo nõunik;
4. Kair Tammel, EASi elukeskkonna divisjoni direktor.

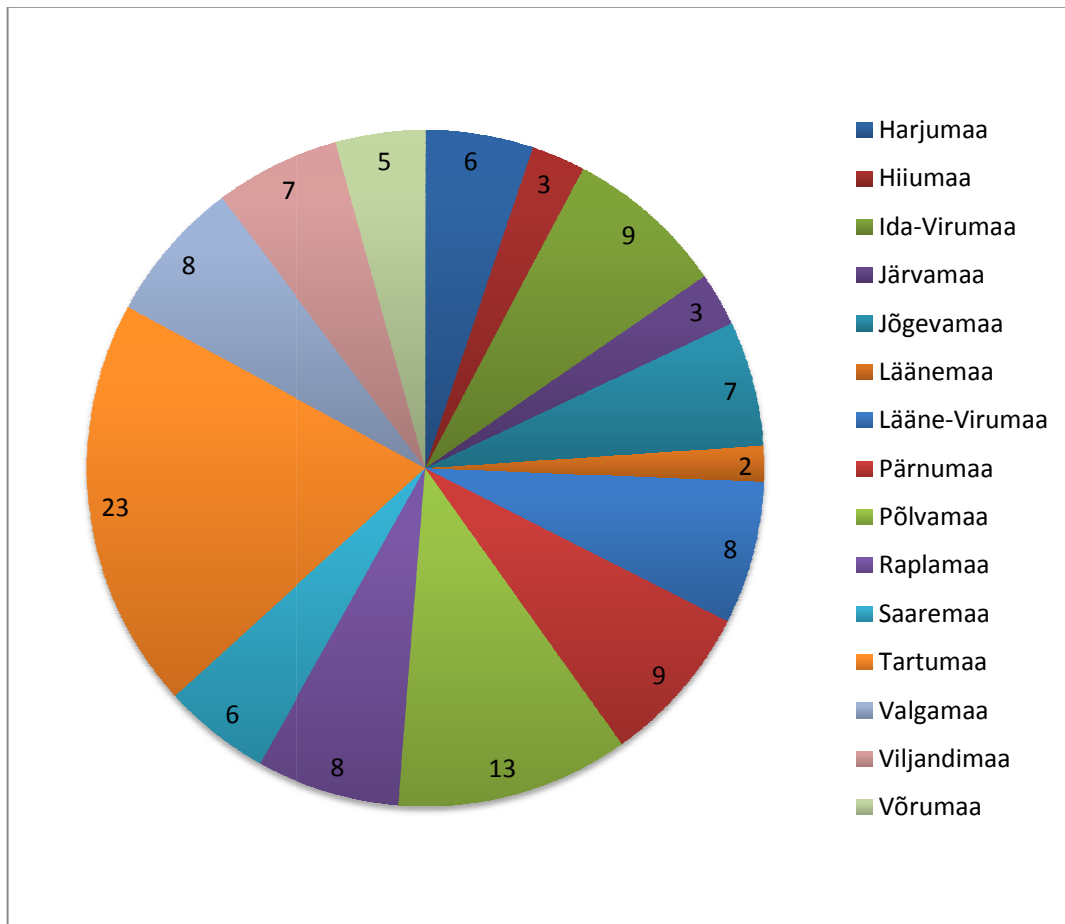
Vestluste sisu tähendati üles paber kandjale, töös on kasutatud nende kokkuvõtet. Magistr töö lisas on ära toodud kasutatud küsimustik (lisa 3) ning intervjuueeritavate vastuste üleskirjutused (lisa 4).

Hindamise tulemustele võib eeldatavalt mõju avaldada asjaolu, et projektide elluviijad soovivad reeglina näidata vahendite eesmärgipärasest kasutamist. Aruannete näol oli tegemist tagasisidega, mida küsiti taotlejatelt ning mida täiendavalt ei kontrollitud. Seega võib eeldada, et kõik saadud andmed ei pruugi kajastada reaalseid tulemusi. Oluline on ka ära märkida, et uurimus kajastab vaid meetmest 4.6.1 rahastatud projektide tulemusi. Seega ei ole võimalik tehtavaid järeldusi ja soovitusi üle kanda teistele RAKi meetmetele. Samuti eeldab autor, et intervjuueeritavad võisid oma vastustes subjektiivsed olla, sest tegemist oli isikutega, kes olid meetmega lähedalt seotud. Seega ei saa nende hinnanguid absoluutse tõena võtta.

3. SOTSIAALSE INFRASTRUKTUURI ARENDAMISE VAHENDITE RAKENDAMINE EESTIS

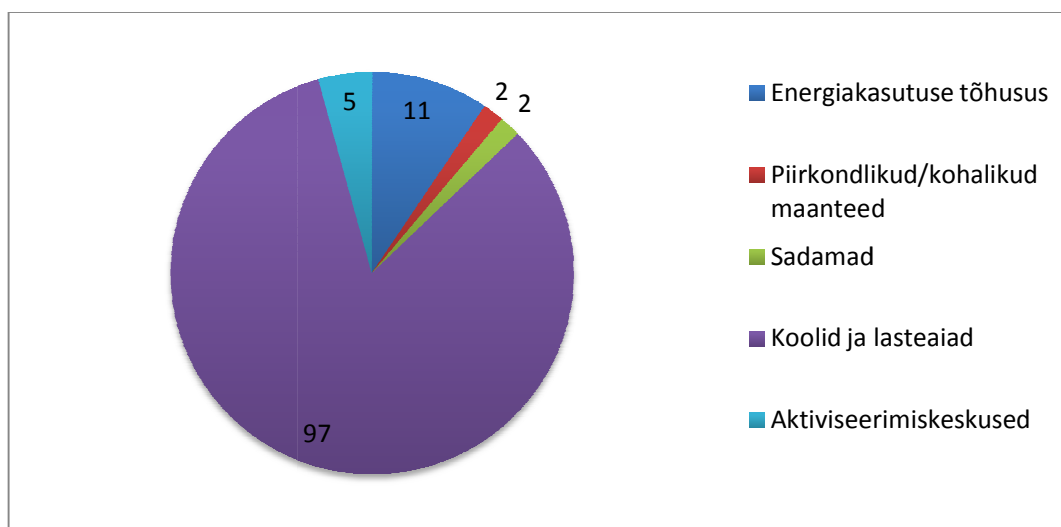
3.1. Ülevaade toetatud projektidest

Kokku toetati meetmest 4.6.1 perioodil 2004-2006 117 projekti. Välja maksti toetusi summas 467 497 848 krooni, kusjuures ühe projekti keskmiseks toetuseks oli 31 166 523 krooni. Projektide kogumaksumuseks kujunes 952 739 210 krooni (toetus koos taotlejapoolse omafinantseeringuga), mis teeb projekti keskmiseks maksumuseks 63 515 947 krooni. Projektid jagunesid 15 maakonna vahel, nagu on näidatud joonisel 3.



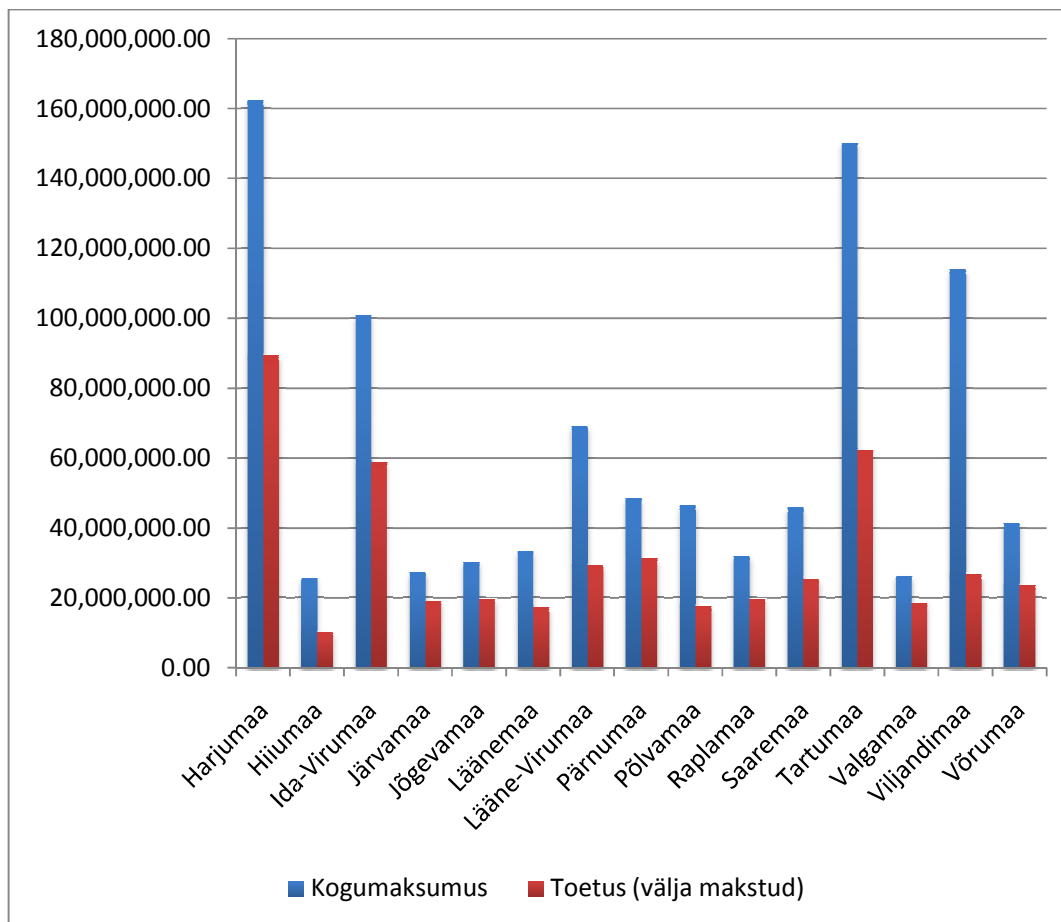
Joonis 3. Projektide jagunemine maakonniti (autori koostatud EASi andmete põhjal)

Üldiselt jagunesid projektid maakondade vahel võrdselt, kui Tartu- ja Põlvamaa välja arvata. Nimetatud maakondades viidi ellu märgatavalt enam projekte kui mujal (vastavalt 23 ja 13). Valdav enamus projektidest tegeles koolide ja lasteaedade füüsilise keskkonna parendamisega (joonis 4). Energiakasutuse tõhususe valdkonda kuulusid projektid, mis tegelesid kohalike katlamajade ning tänavavalgustusega, piirkondlikud/kohalikud maanteed kohaliku omavalitsuse seisukohast vajalike teede rekonstrueerimisega. Näiteks kuulus siia alla Tallinna Tehnika ja Veerenni tänavate ühendustee rajamine, samuti Viimsi sadam, mida käsitleti ühendusteena mandri ja saarte vahel. Aktiviseerimiskeskuste all on silmas peetud asutusi, mis aitavad toimetulekuraskustega inimesi.



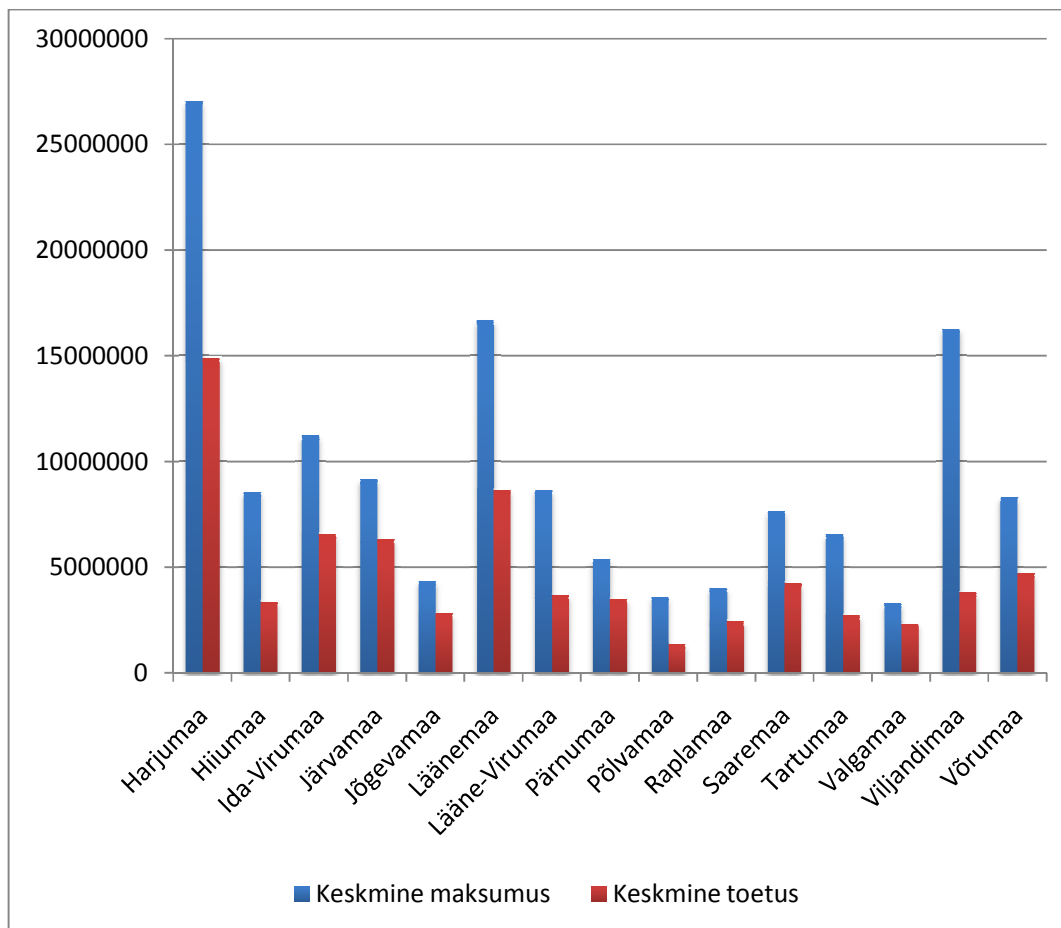
Joonis 4. Projektide jagunemine sekkumisvaldkonna järgi (autori koostatud EASi andmete põhjal)

Nagu jooniselt 5 lugeda võib, olid kogumaksumused maakonniti väga erinevad. Näiteks Harjumaal küündis summa 162 miljoni kroonini, samas jäi see Hiiumaal vaid 25 miljoni krooni piiresse. Toetuste kogumaksumused olid Harju- ja Tartumaal sarnased, samas oli Harjumaal ellu viidud projektide arv üle 3 korra väiksem.



Joonis 5. Projektide jagunemine kogumaksumuse ja välja makstud toetuse alusel kroonides (autori koostatud EASi andmete põhjal)

Silma torkab ka Viljandimaal ellu viidud projektide kogumaksumuse suurus. Seda on võimalik selgitada omafinantseeringu suure osakaaluga. Samuti varieerusid projektide keskmised maksumused maakondade lõikes palju (joonis 6). Suurima keskmise maksumusega projektid viidi ellu Harjumaal (u 27 miljonit krooni) ning kõige väiksemaga Valgamaal (u 3,2 miljonit krooni). Selline jaotus on otseses seoses projektide koguarvuga, sest mõnel pool rahastati väheseid kallihinnalisi projekte, teisel aga mitmeid väiksemahulisi.



Joonis 6. Projektide keskmised maksumused ja toetused maakondade lõikes kroonides (autori koostatud EASi andmete põhjal)

Kõige suurema rahalise mahuga projektiks toetatute hulgast oli Tallinna Tehnika ja Veerenni tänavate ühendustee ehitamine (62,8 miljonit krooni) ning kõige väiksemaga Raikküla ja Purku küla tänavavalgustussüsteemide ehitamine (0,7 miljonit krooni). Seega erinesid projektide mahud väga suurel määral.

Vaadates toetuse suhet kogusummasse (tabel 4), selgub, et Viljandimaa, Harjumaa, Tartumaa, Lääne- ja Ida-Virumaa omafinantseeringu maht oli märkimisväärselt suurem kui mujal. Toetuse suhe (osakaal kogumaksumusest) varieerub 23,36 (Viljandimaa) kuni 70,66 (Valgamaa) protsendini. Siit võib järeldada, et omavalitsused olid keskmiselt nõus enam omavahendeid projektidesse paigutama, kui meetme määrus seda ette nägi (selles oli minimaalseks omafinantseeringu osakaaluks mõeldud 20%, katlamajade

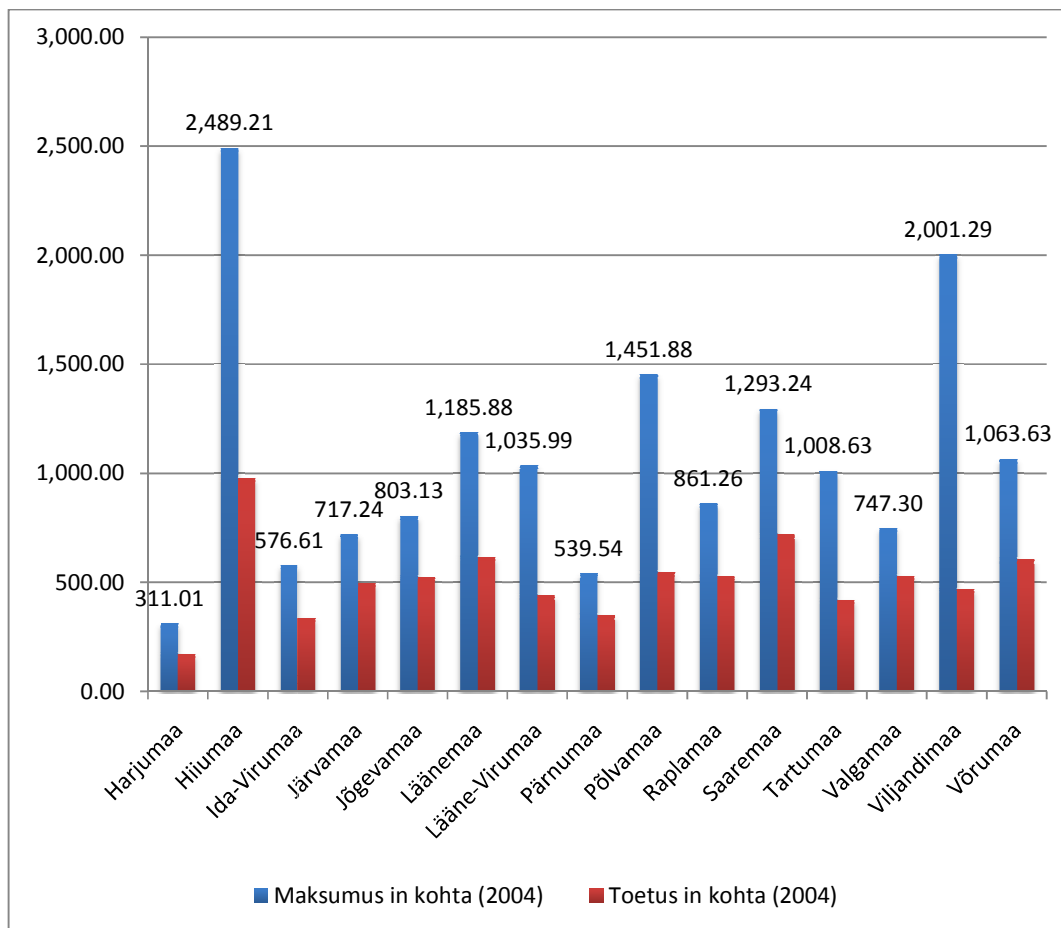
puhul 50%). Keskmiseks omafinantseeringu osakaaluks kujunes maakondade lõikes 52,77%.

Tabel 4. Toetuse osakaal kogumaksumusest

Maakond	Toetuse osakaal kogumaksumusest (%)
Viljandimaa	23,36
Põlvamaa	37,54
Hiiumaa	39,23
Tartumaa	41,39
Lääne-Virumaa	42,37
Läänemaa	51,91
Harjumaa	55,09
Saaremaa	55,40
Võrumaa	56,64
Ida-Virumaa	58,32
Raplamaa	61,02
Pärnumaa	64,41
Jõgevamaa	64,91
Järvamaa	69,25
Valgamaa	70,66
Keskmine	52,77

Allikas: EAS

Võrreldes omavahel maksumuste ja toetuste summasid elaniku kohta, on samuti näha, et varieeruvus on suur (joonis 7). Vahe suurima ja väikseima vahel on mitmekordne – Hiiumaal kulutati ühe elaniku kohta 2004. a 2489 krooni avalikku raha (toetus koos omafinantseeringuga), Harjumaal seevastu 311 krooni. Arvestades, et kümne aasta jooksul on elanikkond maakondades reeglina vähenenud (va Harju- ja Tartumaa), suureneb vahe veelgi (tabel 5).



Joonis 7. Projektide maksumused ja toetussummad kroonides elaniku kohta 2004. a (autori koostatud EASi ja Statistikaameti andmete põhjal)

Seitsme aasta jooksul on Eesti elanikkond Eesti Statistikaameti andmetel (www.stat.ee) vähenenud peaaegu 11 tuhande inimese võrra. Juurdekasv on toimunud vaid Harju- ja Tartumaal. Vaadeldes elanikkonna dünaamikat omavalitsustes, kes raha said, on pilt üsna sarnane (lisa 5). Juurdekasv on toimunud vaid kahes suuremas linnas ja neid ümbritsevates valdades (Viimsi vald ja Tallinna linn Harjumaal, Tartu, Tähtvere, Laeva ja Haaslava vallad ning Tartu linn Tartumaal).

Tabel 5. Elanikkonna arv aastatel 2004 ja 2010 ning selle muutus

Maakond	Elanike arv (2004)	Elanike arv (2010)	Muutus
Harjumaa	521410	526505	5095
Hiiumaa	10289	10032	-257

Ida-Virumaa	174809	168656	-6153
Järvamaa	38255	36058	-2197
Jõgevamaa	37647	36671	-976
Läänemaa	28101	27366	-735
Lääne-Virumaa	66743	66996	253
Pärnumaa	89660	88428	-1232
Põlvamaa	31954	30889	-1065
Raplamaa	37093	36620	-473
Saaremaa	35356	34644	-712
Tartumaa	148872	150074	1202
Valgamaa	35059	34048	-1011
Viljandimaa	56854	55447	-1407
Võrumaa	38967	37693	-1274
Kokku	1351069	1340127	-10942

Allikas: Eesti Statistikaamet

Elluviidud projektid ei ole erainvesteeringute mahtu omavalitsustes märkimisväärselt tõstnud (tabel 6).

Tabel 6. Suurenenud erainvesteeringute maht aasta peale projekti elluviimist (EEK)

Maakond	Suurenenud erainvesteeringud
Jõgeva maakond	1 000 000
Võru maakond	175 000
Ida-Viru maakond	72 814

Allikas: EAS

Nagu tabelist näha, on erainvesteeringute suurenemist deklareerinud üksnes kolm maakonda. Võrreldes toetuste kogumahtu (467 497 848 krooni) suurenenud erainvesteeringute mahuga (1 247 814 krooni) võib öelda, et nende osatähtsus on kaduvväike.

3.1.1. Toetuse suurust mõjutavad tegurid

Kaugusel maakonnakeskusest võib esineda nõrk negatiivne seos toetuse suurusega. Seos ei ole lineaarne, joonise puhul (lisa 1, joonis 8) võib oletada pöördvõrdelist seost kujul $y=ax^{-b}$, $b>0$,

kus y on toetuse suurus;

a ja b on koefitsiendid;

x on kaugus maakonnakeskusest.

Antud võrdus on samaväärne valemiga $\ln(y)=a_1+b_1\ln(x)$, milles toetuse suurus ja kaugus maakonnakeskusest on viidud logaritmilisele kujule (\ln). Sama võrduse annab ka kaugus Tallinnast. Sellest võib eeldada, et tegemist ei ole lineaarse mudeliga, millele viitavad ka joonised lisa 1. Tulumaksu suurusel elaniku kohta mõju toetuse suurusele puudub (lisa 1, joonis 10).

Sisestades andmed toetuse, elanike arvu, kauguse Tallinnast ja maakonnakeskusest ning tulumaksu elaniku kohta korrelatsioonanalüüsi, selgub, et toetuse suurus on statistiliselt olulises positiivses seoses elanike arvuga ja tulumaksuga elaniku kohta. Negatiivne on seos kaugusega Tallinnast ning muutujaga kaugus maakonnakeskusest see puudub. Samas torkab silma muutuja tulumaks elaniku kohta tugev seos muutujatega kaugus Tallinnast ja kaugus maakonnakeskusest, mis võib viidata multikollineaarsuse ohule regressioonimudelil. See tähendab, et seos sõltumatute muutujate vahel viitab asjaolule, et seosed sõltuva muutujaga ei pruugi osutada tõesteks (lisa 1).

Esmalt hinnati mudelit lineaarsel kujul (lisa 1, tabelid 8-10). Mudel kirjeldab 40% toetuse suuruse koguhajuvusest. Statistiliselt olulised on mudelis elanike arv (positiivne seos) ja kaugus Tallinnast (negatiivne seos). Tolerance ja VIF statistikud viitavad aga multekollineaarsusele, mis on tingitud muutujatest elanike arv ja D. Teiseks hinnati mudelit logaritmilisel kujul, sest joonised 8-11 lisa 1 viitasid sellele. Logaritmilises mudelis on oluline ainult muutuja $\ln(\text{elanike arv})$, seos on positiivne. Täiendavalt võrreldi mudeleid omavahel, kasutades selleks muutujaid Z1 ja Z2. Tõenäosuse olulisus näitab, et õige on kasutada logaritmilist mudelit.

Logaritmilises mudelis eemaldati ebaolulised muutujad (tõenäosuse olulisus väiksem kui 0,05) $\ln(\text{tulumaks elaniku kohta})$, $\ln(\text{kaugus maakonnakeskusest})$ ja D , kuna need viitasid multikollineaarsusele. Seega jäid olulisteks muutujateks vaid $\ln(\text{elanike arv})$ ja $\ln(\text{kaugus Tallinnast})$.

Lõplik mudel joonistus välja kujul $\ln(\text{toetuse suurus}) = 13,5 + 0,28 * \ln(\text{elanike arv}) + u$ (juhuslik viga). Seega saab öelda, et 1% võrra suurema elanike arvu korral sai omavalitsus keskmiselt 0,28% rohkem toetust ning 1% võrra suurem kaugus Tallinnas tõi kaasa keskmiselt 0,19% väiksema toetuse.

3.1.2. Toetuse suuruse mõju elanike arvule ja tulumaksu laekumisele

Selget seost toetuse suuruse ning elanike arvu muutuse vahel ei eksisteeri. Võimalik on täheldada nõrka positiivset seost, kuid see on eeldatavalt tingitud ühest väga suurest toetusest Tallinna linnale. Ka teisi muutujaid arvesse võttes ei ole võimalik seoseid näha (lisa 2, joonised 12-15). Korrelatsioonide uurimisel on võimalik täheldada olulisi seoseid elanike arvu muutuse, tulumaksu suuruse ja toetuse mahu vahel. Negatiivsed seosed eksisteerivad kaugusega Tallinnast ja maakonnakeskusest. Küll aga esinevad väga tugevad seosed selgitavate muutujate vahel, mis võivad põhjustada multikollineaarsust. Jättes mudelisse alles vaid toetuse suuruse ja elanike arvu muutuse, on näha, et seos on positiivne (lisa 2, tabelid 18-23).

Mudeli järgi mõjutab toetuse suurus statistiliselt oluliselt positiivselt elanike arvu muutust. Mudeli kirjeldatuse tase on aga madal (vaid 23%) ja Durbin-Watsoni statistiku väärtus viitab mudeli spetsifikatsioonivigadele. Graafiline analüüs viitas võimalikule „Tallinna efektile“. Seega lisati senistele muutujatele lisaks selgitava muutujana ka fiktiivne muutuja D , mis omab väärtust 1, kui tegu on Tallinnaga ja 0 kui muu.

Uues mudelis ei ole toetuse suurus enam oluline. Olulised on fiktiivne muutuja D ja tulumaks elaniku kohta 2004. aastal, mõlemad mõjutavad elanike arvu muutust positiivselt. Mudeli kirjeldatuse tase on oluliselt paranenud ja on juba üle 50%. Eemaldades mudelist kauguse maakonnakeskusest ja kauguse Tallinnast, ilmneb, et toetuse suurus on elanike arvu muutuse mõjurina statistiliselt endiselt ebaoluline. Saab

järeldada, et Tallinnas on elanike arv keskmiselt vahemikus projekti lõpust kuni 2010. aastani suurenenud rohkem (või vähenenud vähem) võrreldes muu Eestiga ning KOVides, mille tulumaks elaniku kohta 2004. aastal oli suurem, on samal ajavahemikul muutus elanike arvus olnud positiivsem. Toetuse suurus pole aga elanike arvu muutusele mõju avaldanud. Kokkuvõtvalt, suuremat toetust saanud omavalitsustes rahvaarv küll keskmiselt suurenes, kuid see oli tingitud paarist üksikust Tallinna linnale antud toetusest. Tallinna linna mõju arvesse võttes ei mõjutanud toetuse suurus elanike arvu muutust.

Analüüsi käigus kontrolliti, kas toetuse suurus omab (positiivset) mõju tulumaksu muutusele *per capita*. Graafikult seda näha ei ole (lisa 2, joonis 16). Korrelatsioonanalüüs viitab aga ebaloogilisele negatiivsele seosele. Samuti on mudeli kirjeldatuse aste praktiliselt olematu. Taaskordselt prooviti Tallinna fiktiivset muutujat D ning kaugust Tallinnast ja maakonnakeskustest, mis peaksid kontrollima võimalikku ebavõrdsuse suurenemist. Küll aga ei paranenud mudeli kirjeldatuse aste ning kõik muutujad on statistiliselt ebaolulised. Kuivõrd korrelatsioonanalüüs näitas toetuse suuruse ja tulumakse laekumise kohta *per capita* suisa negatiivset seost, võib järeldada, et positiivset mõju toetuse suurusel tulumaksu laekumisele ei olnud.

3.2. Järeldused ja arutelu

Esmalt tuuakse alapeatükis välja selgitused ja järeldused rahastatud projektide statistiliste näitajate kohta, seejärel arutletakse tehtud rahastusotsuste motiivide üle.

3.2.1. Järeldused ja selgitused projektide statistilise analüüsi osas

Toetatud projektide statistilisel analüüsil selgus, et rahastusotsuseid tehti maakondades väga erinevalt, mingit ühtset süsteemi ei eksisteerinud. Mõnes maakonnas (eeskätt Harjumaal) otsustati toetada mõnda üksikut objekti, enamasti aga said maakonnas toetust 6-7 projekti. Intervjueeritavate sõnul olid selle põhjuseks erinevad toetuste jagamise printsiibid maakondades. Mõnel pool (nt Tartumaal) lepidi kokku, et iga omavalitsus saab mingi summa, teisel otsustati, et korda tehakse vaid mõni üksik suur

objekt. Kuivõrd ühtne reegel projektide hulga kohta puudus, siis lähtusid omavalitsuste esindajad oma paremast äranägemisest. Intervjueeritavate sõnul soosis sellist käitumist ka riigipoolne suhtumine – algselt oli eesmärgiks teha võimalikult palju projekte, et kasusaajate arv oleks võimalikult suur.

Analüüsi käigus ilmnis, et elanike arvul oli toetuse suurusele positiivne mõju (1% suurema elanike arvuga omavalitsus sai keskmiselt 0,28% rohkem toetust), mis on ka ootuspärane, kuna toetussummad jagati maakondade vahel vastavalt nende elanike arvule. Samas on huvipakkuv asjaolu, et kaugenemisega Tallinnast kaasnes toetussumma vähenemine (1% võrra suurem kaugus pealinnast tõi kaasa keskmiselt 0,19% võrra väiksema toetuse). Antud tulemus on oma olemuselt paradoksaalne, kuna Tallinnas ja selle lähiümbruse omavalitsustes elanike arv tegelikult tõusis, mis tagas neile suurema tulubaasi ning seega ka suurema võimekuse investeeringute tegemiseks. Seega võib väita, et meetmest 4.6.1 jagatud vahendid ei aidanud kaasa piirkondliku ebavõrdsuse vähendamisele, vaid pigem suurendasid seda.

Meetme eesmärgistikus oli välja toodud ka kohaliku elanikkonna töövõimaluste ja elukvaliteedi parandamine. Vaadates projektide elluviimisega kaasnenud erainvesteeringute mahtu (ainult u 1,2 miljonit krooni), võib väita, et SI arendamise toetamine perioodil 2004-2006 ei mõjutanud erainvesteeringute suurenemist. See tähendab ühtlasi, et ka töövõimalused erasektoris ei suurenenud, kuna lisanduvate töökohtade üheks oluliseks eelduseks on täiendavad erainvesteeringud piirkonda.

Korrelatsioonanalüüsist ilmnis, et toetuse suurus ei mõjutanud füüsilise isiku tulumaksu laekumist toetust saanud omavalitsustele (analüüs näitas negatiivset seost). Seega saab öelda, et omavalitsuste pikaajalist jätkusuutlikkust silmas pidades toetustel mõju puudus.

Kõrvutades omavahel meetme eesmärke ning olemasolevaid indikaatoreid nähtub, et tegelikult on laiapõhjaliste järelduste tegemine komplitseeritud. Põhjuseks on asjaolu, et nimetatud eesmärkide kõrvale ei ole välja toodud vastavaid indikaatoreid. Ainsana on RAKis mainitud kasusaajate arvu (280 000). Antud sihttaseme täitmine on aga üsna

lihtne kui rahastada mõnda suure elanike arvuga omavalitsuse projekti. Võttes arvesse, et meetmest 4.6.1 rahastati ka Tallinna linna projekte, sihttase saavutati.

3.2.2. Toetuste jagamise mehhanismid ja motiivid

Seadusejärgselt toimus toetuste jagamise protsess alljärgnevalt: 1) kohalik omavalitsus nimetas vajalik(ud) objekt(id), 2) need vaadati maavanema poolt moodustatud komisjoni, kuhu kuulusid omavalitsuste, maavalitsuste ja kolmanda sektori esindajad, poolt üle, 3) saadeti omavalitsusliidule kooskõlastamiseks ning 4) Siseministerium koostas üleriikliku investeeringute kava.

Respondentide sõnul oli peamiseks meetodiks rahastusotsuste tegemisel omavalitsuste esindajate omavaheliste kokkulepete sõlmimine. Kokkulepete alused olid maakonniti erinevad, ühtset nimetajat vastanute sõnul ei eksisteerinud. KOVID leppisid reeglina omavahel kokku, milliseid objekte rahastatakse; kui keegi jäi ilma, mõeldi neile välja mingi kompensatsioonimehhanism (nt lubadus toetada järgmisi projekte, kuna teati, et ELi uus programmeerimisperiood algab 2007. aastal). Intervjueeritavad tõid veel välja, et sageli leppisid väiksemad omavalitsused kokku üksteise toetamises, oponentides seeläbi linnadele. Antud lähenemine ei olnud aga kuigi mõttekas, sest teenuste tagamaade suurust arvestades oleks võinud toetada SI rajamist/renoveerimist just suuremates KOVIDes. Seega juhtus, et rahastust said objektid, mille teenuste reaalne tagamaa oli suurem kui vastava omavalitsuse pindala, mis tõi endaga kaasa olukorra, kus hooned ei kasutatud täiel määral ning majanduskulud suurenesid ülemäära. Viimasega aga taotlusi koostades ei arvestatud, sest vastanute sõnul oli omavalitsuste (pragmaatiliseks) eesmärgiks hooned korda teha.

Intervjueeritavate sõnul mängisid objektides kokku leppimisel rolli ka nende tähtsus maakondlikul tasandil, kuigi puudusid sellekohased planeeringud (SI planeeringuid hakati koostama alates 2007. aastast). Silmas peeti ka seda, kui suure vajadusega (ehk kui halvas seisus objektiga) oli tegemist ning kas varasemalt oldi riigilt toetust saadud.

Meetme 4.6.1 puhul jälgiti üksnes SI (peamiselt koolide ja lasteaedade) füüsilist olukorda, ettevõtlusvaldkond jäi tagaplaanile (kuigi RAKi-kohaselt pidi tegemist olema

teisi valdkondi toetava prioriteediga). Samuti oli vastanute sõnul otsuste tegemise juures määravaks poliitiline komponent – omavalitsusjuhi edukuse mõõdupuuks oli millegi valmis ehitamine.

Toetuste jagamise motiivide tausta väljaselgitamiseks uuris autor, kuidas ja milleks sellised eesmärgid RAKile ning meetmele 4.6.1 püstitati. Respondentide vastustest tuli välja, et nii RAKi kui ka meetme eesmärgid sõnastati oluliselt ambitsioonikamatena, kui need praktikas olid. Respondentide sõnul oli juba 1990. aastate keskpaigas otsustatud, et kohalike omavalitsuste investeeringuid tehakse riigi toel. Selle tingis peamiselt omavalitsuste tulubaas ja struktuur – tegelikkuses ei olnud ette nähtudki, et KOVid jõuavad kõik objektid omavahenditest korda teha. Seega käsitleti ELi vahendeid laias laastus täiendusena riiklikele programmidele, mis võimaldasid teha investeeringuid senisest suuremas mahus. Praktiliseks vajaduseks oli arendada kohalikku SID. Kuivõrd aga Euroopa Komisjon dikteeris esimese programmeerimisperioodi ettevalmistamisel, millistel eesmärkidel ja kuidas tuleb raha paigutada, sõnastatigi nii RAKi kui ka meetme eesmärgid selliselt, et Komisjon need aktsepteeriks. Seega võib järeldada, et juba riiklikul tasandil lähtuti eeskätt pragmatismist, mis kandus edasi ka regionaalsele ja kohalikule tasandile. Tabelis 7 on ära näidatud planeerimisteooriate ja RAKi ning meetme vahel olevad seosed. Välja on toodud 4 teooriat, mis autori hinnangul on RAKi ja meetmet 4.6.1 mõjutanud (tulenevalt Eesti omapärast ei rakendunud siin kõik teooriad).

Tabel 7. Planeerimisteooriate seosed RAKi ja meetmega 4.6.1

Teooria	Põhijooned	Seos RAKi ja meetmega 4.6.1
Süsteemne/ ratsionaalne planeerimine	Hierarhiline struktuur, tugev tsentraliseeritus, otsuste tegemine sektorite põhiselt	RAKi koostamisel kasutati mitmesuguseid meetodeid. Respondentide sõnul tehti seda aga selleks, et tõestada Euroopa Komisjonile vajadust lisavahendite järele. Iga ministeerium (sektor) koostas omapoolse ettepanekute nimekirja, peamised otsused langetati riigi tasandil

Neoliberalism	Vähene keskviimu roll, planeerija rolli minimeerimine	Plaane ja arengukavasid koostati KOVide ja ministeeriumite parema äranägemise järgi, tervikpildile suurt tähelepanu ei pööratud
Pragmatism	“Asjade ära tegemine”, mõistlike otsuste langetamine	Otsuste tegemisel lähtuti hetkevajadusest: kuna kohalik SI oli amortiseerunud, tuli sellesse investeerida, siit tuleneb ka põhjus meetme 4.6.1 loomiseks
Kaasav planeerimine	Kokkulepete saavutamine erinevate osapoolte vahel, avalik diskussioon	Rakendus seaduste tasandil (Planeerimisseadus), praktikas ei juurdunud

Seega lähtuti RAKi ja meedet välja töötades ning rakendades eeskätt praktilisest vajadusest. Varasemast (nõukogudeaegsest) perioodist oli levinud otsuste tegemine lähtuvalt konkreetsest kohalikust vajadusest, mis kandus üle ka meetme 4.6.1 projektidele. Nagu Balchin (1999) kirjutas, ei ole mõtlemise muutumine kiire protsess. Seega lähtuti ka meetme 4.6.1 rahastatavate projektide kokku leppimisel möödajärgi praktikast, rakendus rajasõltuvuse printsiip. Piersoni (1993) järgi on raske juba kord valitud rajalt lahkuda, kuna protsessid on juba institutsionaliseeritud. See on ka põhjuseks, miks sellised otsused maakondlikul tasandil langetati.

3.3. Poliitikasoovitused sarnaste meetmete kujundamiseks tulevikus

Poliitikasoovitused tulenevad eelmistes alapeatükkides tehtud järeldustest, samuti on kasutatud respondentide mõtteid. Selgeks on tehtud, kuidas meetme 4.6.1 vahendeid jaotati, mida see endaga kaasa tõi ning mis seda põhjustas. Seega on järelduste baasil võimalik genereerida poliitikasoovitusi. Soovituste eesmärgiks on anda üldisi suuniseid sarnaste meetmete kujundamiseks tulevikus, muutes otsuste tegemise motivatsiooniloogikat.

Analüüsisist ilmnes, et planeerimisteooriatest rakendus Eestis kõige enam pragmatism, seda nii nõukogudeajal kui ka hiljem. Sisuliselt tõi see meetme 4.6.1 kontekstis endaga kaasa olukorra, kus ELi vahendeid kasutati hetkeolukorrast tulenevate vajaduste rahuldamiseks, kuigi nii RAKi kui ka meetme eesmärgid taotlesid paberil pigem kvalitatiivset hüpet.

Sarnaste meetmete kujundamisel tuleb autori arvates alustada eesmärkide ja nendele vastavate mõõdikute, mille täitmist on võimalik hinnata, loomisest. Kui ainsaks näitajaks on kasusaajate arv, siis ei ole võimalik projektide tegelikku mõju hinnata, sest taotlejad on leidlikud objektide tagamaa piiride laiendamisel. Mõõdikute määramisega on võimalik rahastuskeemi kujundades aru saada, kas üks või teine tegevus üldse sobib sätestatud eesmärgi täitmiseks. Eesmärkide püstitamise puhul on ühtlasi oluline riigi tasandil kokku leppida, kas ka edaspidi lähtutakse pragmaatilistest vajadustest või käsitletakse laiemat pilti. Sellest sõltub ka maakondliku ning kohaliku tasandi otsuste tegemise mehhanism. Intervjueeritavate sõnul on vajadus üleriiklikeks või vähemalt maakondlikeks eesmärkideks olemas. Samuti peaksid rahastusotsused vastanute arvates olema kindlalt seotud normatiividega, mis on positiivse otsuse aluseks (nt õpilaste arv ja selle prognoos koolis). Selline lähenemine vähendaks ühtlasi kohaliku tasandi kokkulepete võimalust.

Normatiivide kehtestamise aluseks peaksid olema maakondlikud ja kohalikud arengukavad, mis on koostatud maakonna kui terviku huve arvesse võttes, kaasates sealjuures kõikide relevantsete huvigruppide (sh kohalikud ettevõtjad, kolmas sektor ja ümbritsevad omavalitsused) esindajaid. Nimetatud arengukavad peaksid olema aluseks füüsilisele planeerimisele, kuna neis on mh kokku lepitud peamiste SI objektide paiknemine.

Meetme 4.6.1 puhul oli rahastusotsuste tegemine delegeeritud maakondlikule tasandile. Arvestades, et kohalikku olukorda ja vajadusi teavad omavalitsuste esindajad kõige paremini, on mõttekas sellise rahastusotsuste tegemise mehhanismi jätkumine. Küll aga tuleks arengukavade koostamise ja normatiivide kehtestamisega vähendada võimalust omavaheliste kokkulepete sõlmimiseks.

Võttes arvesse toetatavate tegevuste spektrit, on näha, et raha jagati üksikobjektidele. See aga ei taganud intervjueeritavate arvates terviklahenduste loomist: koolimaja tehti küll korda, kuid toetatavate tegevuste nimistusse ei mahtunud enam nt selle juurde viiv tee, samuti ei peetud silmas rajatiste võimalikke kasutusotstarbeid tulevikus. Võttes aga arvesse üldist rahvaarvu vähenemist, mida näitas ka toetust saanud omavalitsuste ülevaade, on oluline tagada rahastatud objektide pikaajaline jätkusuutlikkus. Seega peaks tulevikus sarnaseid meetmeid kujundades silmas pidama, et rahastataval objektil oleks enam kui üks kasutusotstarve, vältimaks hoone tühjaksjäämist.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli analüüsida, RAK 2004-2006 meetme 4.6.1 vahendite jaotamise tulemusi. Eesmärgi saavutamiseks uuris autor SIsse tehtud investeeringuid ja nende põhjuseid, selgitas avaliku raha jagamise motive ja formuleeris poliitikasoovitused samaste meetmete kujundamiseks tulevikus.

Kõigepealt vaatles autor planeerimismõtte arengut Lääne-Euroopas ja endises Nõukogude Liidus ning selle mõju sotsiaalse infrastruktuuri arendamisele. Kirjanduse ülevaatest selgus, et on võimalik täheldada ühe või teise planeerimisteooria populaarsust erinevatel perioodidel: süsteemiteooriad 1960. aastatel, marksism 1970. aastatel, neoliberalism 1980. aastatel ja pragmaatiline, postmodernistlik, kaasav planeerimine 1990. aastatel ning sealt edasi. Omaette nähtuseks oli Nõukogude Liit, kus väga suurt maa-ala püüti tsentraalselt kontrollida, peamiseks karakteristikuteks nõukogude planeerimise juures olid vertikaalsus, sektoripõhisus, pragmatism ja baseerumine normidel. Pärast liidu lagunemist kadusid kommunistlikud institutsioonid koheselt, samas, uus süsteem aga puudus. Selline olukord põhjustas ebakindlust, mis laienes ka planeerimisele. Vastutus sotsiaalse infrastruktuuri majandamise ja arendamise eest anti kohalikele omavalitsustele, mis lähtusid otsuste tegemisel nõukogude ajal juurdunud praktikast – pragmatismist.

Pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga 2004. aastal avanes võimalus kasutada struktuurivahendite raha. Selleks töötati välja ja võeti kasutusele Eesti Riiklik Arengukava (RAK), mille üldiseks eesmärgiks oli kiire, sotsiaalselt ja regionaalselt tasakaalustatud jätkusuutlik majanduslik areng. Uurimuse objektiks olnud meede 4.6.1 oli mõeldud infrastruktuuri ja kohaliku arengu toetamiseks. Meetmest rahastati üldhariduskoolide ja lasteaedade, aktiveerimiskeskuste, ühenduste ja kaugküttesüsteemide arendamist.

Toetatud projektide analüüsis selgus, et vahendite põhiosa kulus koolide ja lasteaedade (97 projekti 117) arendamiseks. Kokku kulus 117 projekti elluviimiseks ligi 500 miljonit krooni. Toetusi jagati maakondade lõikes väga erinevalt. Selle põhjuseks olid

erinevad toetuste jagamise printsiibid. Nimelt leppisid omavalitsuste esindajad maakonnas omavahel kokku, milliseid projekte toetada.

Uurimusest selgus, et RAKi ja selle meetme 4.6.1 vahendite puhul sõnastati nende kasutamise eesmärgid oluliselt ambitsioonikamatena, kui neid tegelikkuses käsitleti. Põhjuseks oli intervjueeritute arvates asjaolu, et peamiseks sooviks oli saada lisavahendeid amortiseerunud hoonete kordategemiseks. Seega lähtuti RAKi ja meedet välja töötades ning rakendades eeskätt praktilisest vajadusest. Varasemast (nõukogudeaegsest) perioodist oli levinud otsuste tegemine lähtuvalt konkreetsest kohalikust vajadusest, mis kandus üle ka meetme 4.6.1 projektidele. Kuivõrd varasemalt oli levinud omavaheliste kokkulepete sõlmimine, jätkus see ka meetme 4.6.1 puhul.

Sarnaste meetmete kujundamisel tulevikus tuleb autori arvates alustada eesmärkide ja nendele vastavate mõõdikute, mille täitmist on võimalik hinnata, loomisest. Eesmärkide püstitamise puhul on ühtlasi oluline riigi tasandil kokku leppida, kas ka edaspidi lähtutakse pragmaatilistest vajadustest või käsitletakse laiemat pilti. Lisaks tuleb meetmete kujundamisel jälgida, et rahastataval objektil oleks piisavalt kasutajaid või enam kui üks kasutusotstarve. See on vajalik objektide pikaajalise rakendatavuse tagamiseks, kuna rahvastiku vähenemise tingimustes võib juhtuda, et hoone jääb lõpuks tühjaks. Oluline on ka kindlate normatiivide kehtestamine, mida täitmata jättes objekti ei rahastataks.

Oluline on tähele panna, et käesoleva töö tulemusi ei saa üle kanda teistele struktuurifondidest rahastatud toetuskeemidele, kuna nende kujundamise ja rakendamise loogikad on erinevad. Küll aga on selle uurimuse tulemusi võimalik kasutada sarnaste projektide edasisel analüüsil, viies läbi samasuguse analüüsi perioodi 2007-2013 projektide puhul, märkamaks, kas otsuste tegemise motiivides on toimunud muutusi ning millist mõju on need sotsiaalse infrastruktuuri arendamisele avaldanud.

Edaspidi vajab uurimist küsimus, kas perioodil 2007-2013 tehtud rahastusotsuste puhul on võrreldes perioodiga 2004-2006 toimunud mingisuguseid muudatusi ning millised on olnud nende projektide tulemused. Laiemalt võiks autori arvates käsitleda küsimust,

kuivõrd on hiljem rahastatud projektid võtnud arvesse maakondlikke SI planeeringuid, kuna perioodil 2004-2006 neid veel ei eksisteerinud. SI paiknemise ja regionaalse arengu seisukohalt oleks huvitav teada saada, mil määral on planeeringud rakendunud ja kui suures osas vastavad nendes välja toodud eesmärgid kohalikele huvidele.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. **Allmendinger, P.** *“Planning Theory (2nd edn)”*. CPI Antony Rowe, Chippenham and Easbourne, 2002, 2009.
2. **Arthur, W. Brian.** *“Increasing Returns and Path Dependence in the Economy”*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
3. **Balchin, P., Sykora, L., Bull, G.** *“Regional Policy and Planning in Europe”*. London: Routledge, 1999.
4. **Bater, J.H.** *“The Soviet City. Ideal and Reality”*. London: Edward Arnold, 1980.
5. **Bonoli, G., Palier, B.** *“How do welfare states change? Institutions and their impact on the politics of welfare state reform”*. *European Review* 2000, 8(3), lk 333–52.
6. **Christaller, W.** *“Die zentralen Orte in Suddeutschland*. Jena: Gustav Fischer, 1933. (Translated (in part), by Charlisle W. Baskin, as *Central Places in Southern Germany*. Prentice Hall, 1966.
7. **Clark, C.** *“The Economic Functions of a City in Relation to Its Size”*. *Econometrica*, Vol. 13, No. 2, 1945, lk 97-113.
8. **Davidoff, P.** *“Advocacy and Pluralism in Planning”*, *AIP Journal*, November 1965, lk 331-338.
9. **Dempster, M.B.L.** *“A Self-Organizing Systems Perspective on Planning For Sustainability. A thesis presented to the University of Waterloo in fulfilment of the thesis requirement for the degree of Master of Environmental Studies in Planning”*. Waterloo, Ontario, Canada, 1998.
10. **Eesti Riiklik Arengukava Euroopa Liidu Struktuurifondide kasutuselevõtuks. Ühtne Programmdokument 2004-2006**, Vabariigi Valitsuse 28.01.2004. a korraldus nr 37-k, Tallinn: Rahandusministeerium, 2004.
11. **“Eesti riikliku arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks - ühtne programmdokument aastateks 2004-2006” meetme 4.6 “Kohalik sotsiaal- majanduslik areng” osa 4.6.1 “Kohaliku füüsilise elukeskkonna arendamine” tingimused ning kohaliku omavalitsuse investeringutoetuse kava koostamise kord**. RTL 2004, 84, 1330.

12. **Eesti Regionaalarengu Strateegia 2005-2015**, Tallinn: Siseministeerium, 2005.
13. **Euroopa Liidu Struktuurifondid**. "Mis on struktuuritoetus". Kättesaadav: <http://www.struktuurifondid.ee/?id=6476> (7.04.2011).
14. **Faludi, A.** "A *Decision-Centred View of Environmental Planning*", Oxford, Bergamon, 1987.
15. **Forester, J.** "Planning in the Face of Power". London: University of California Press, 1989.
16. **Friedmann, J.** "Planning in the Public Domain". Princeton University Press, 1987.
17. **Habermas, J.** "The *Philosophical Discourse of Modernity*". Cambridge: Polity, 1987.
18. **Hall, P.** "Urban and Regional Planning". Fourth edition. London: Routledge, 1992.
19. **Hamilton, P.** "The Enlightenment and the Birth of Social Science" in S. Hall and B. Gieben *Formations of Modernity*, Milton Keynes: Open University Press, 1992.
20. **Harvey, D.** "The Condition of Postmodernity". London: Blackwell, 1990.
21. **Hay, C.** "Marxism and the State" in A. Gamble, D. Marsh and T. Tant, *Marxism and Social Science*, London: Maxmillan, 1999.
22. **Healey, P.** "Land Use Planning and the Mediation of Urban Change: The British Planning System in Practice". Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
23. **Healey, P.** "The Communicative Work of Development Plans". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 20, lk 83-104, 1993.
24. **Healey, P.** "The Communicative Turn in Planning Theory and Its Implications for Spatial Planning Strategy Formulation". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, lk 217-234, 1996.
25. **Healey, P., McDougall, G., Thomas, M.** "Planning Theory: Prospects for the 1980s". Oxford: Pergamon, 1982.
26. **Hoch, C.** "Doing Good and Being Right – The Pragmatic Connection in Planning Theory". *American Planning Association Journal*, 4(1), lk 335-345, 1984.

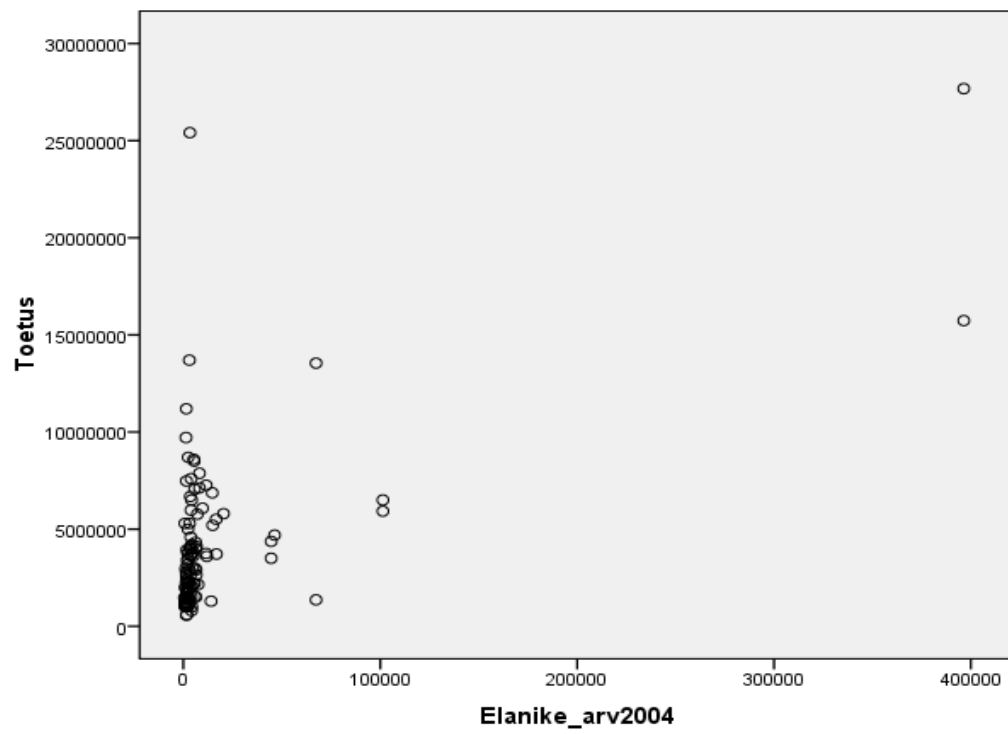
27. **Howard, E.** *"Garden Cities of Tomorrow"*. London: Faber, 1946.
28. **Jauhiainen, J.** "Eesti linnaregioonide arengupotentsiaali analüüs". OÜ Eurreg, 2002.
29. **Jones, R.** *"Town and Country Chaos"*. London: Adam Smith Institute, 1982.
30. **Kaldmäe, M:** autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 30.03.2011.
31. **Kavanagh, D.** *"Thatcherism and British Politics"*. Oxford: Oxford University Press, 1987.
32. **Kohaliku Omavalitsuse Korralduse Seadus.** Riigi Teataja, I 1993, 37, 558.
33. **Kotchethov, A.A., Listengurt, F.M.** "A Strategy for the Distribution of Settlement in the USSR. Aims, Problems, and Solutions". *Soviet Geography Review and Translation*. 1977, 18, lk 660-74 cit. Raagmaa, 2009.
34. **Kuhn, T.** *"The Structure of Scientific Revolutions (2nd edn)"*. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
35. **Krumholz, N.** "Planners and Politicians: A Commentary Based on Experience from the United States". *Planning Theory and Practice*, 2(1), lk 96-100, 2001.
36. **Lagerspetz, M.** "Sotsioloogia uurimusmeetodid". Loengukonspekt. <http://www.tlu.ee/files/arts/4311/SotsM36412855713c04f60603dc49cc2076c4.pdf> [19.04.2007].
37. **Leppoja, T:** autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 30.03.2011.
38. **McLoughlin, B.** *"Urban and Regional Planning: A Systems Approach"*. London: Faber and Faber, 1969.
39. **Noorkõiv, R., Pirso, A., Reineberg, M.** "Kohaliku omavalitsuse arengukava Eestis. Ülevaade olukorrast". Tartu: Geomedia, 2004.
40. **Oscarsson, G.** "Regional Policies in the Nordic Countries - Origin, Development and Future". In: *The Long-Term Future of Regional Policy - A Nordic View. Report on a Joint NordREFO/OECD Seminar. NordREFO/OECD, 1989.*
41. **Perry, C.** *"The Neighbourhood Unit"*. *Regional Plan for New York and Its Environs. Neighbourhood and Community Planning, New York, 1974.*
42. **Pierson, P.** "When effects become cause. Policy feedback and political change". *World Politics* 1993, 45(4), lk 595–628.
43. **Planeerimisseadus.** Riigi Teataja I 2002, 99, 579.

44. **Raagmaa, G.** *“Planning Theories and Development Practices: Past Dependencies Contra New Ideology: Impact of Planning for Sustainable Housing Development”*. Arild Holt-Jensen and Eric Pollock. *Urban Sustainability and Governance: New Challenges on Nordic-Baltic Housing Policies (79-99)*. New York: Nova Science Publishers, 2009.
45. **Raagmaa, G:** autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 29.03.2011.
46. **Raagmaa, G., Kroon, K.** *“The Future of Collective Farms’ Built Social Infrastructure: Choosing between Central Place and Network Theories”*. *Geografiska Annaler*, 2005, lk 205-224.
47. **Raagmaa, G., Kase, U.** Teemaplaneering “Maakonna sotsiaalne infrastruktuur 2008-2015”. Pärnu Maavalitsus, 2008.
48. **Sandercock, L.** *“Towards Cosmopolis”*. Chichester: John Wiley, 1998.
49. **Steinmo, S., Thelen, K., Longstreth, F.** *“Structuring policies: historical institutionalism in comparative analysis”*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
50. **Tammaru, T.** “Linnastumine ja linnade kasv Eestis nõukogude aastatel”. *Dissertationes Geographicae Universitatis Tartuensis*, 13. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, lk 304.
51. **Tammel, K:** autori intervjuu. Üleskirjutus. Tallinn, 30.03.2011.
52. **Tatar, M., Kuusk, K.** “Riikliku Arengukava 2004-2004 mõjuindikaatorite saavutusmäärade väljaselgitamine ja analüüs”. Tallinn: PRAXISE Toimetised nr 31, 2007.
53. **Taylor, N.** *“Urban Planning Theory Since 1945”*. London: Sage, 1998.
54. **Thompson, R.** *“Re-defining Planning: The Roles of Theory and Practice”*. *Planning Theory and Practice*, 1(1), lk 126-133, 2000.
55. **Volkov, L.** “Eestimaa asustus”. Tallinn: Eesti Raamat, 1980.

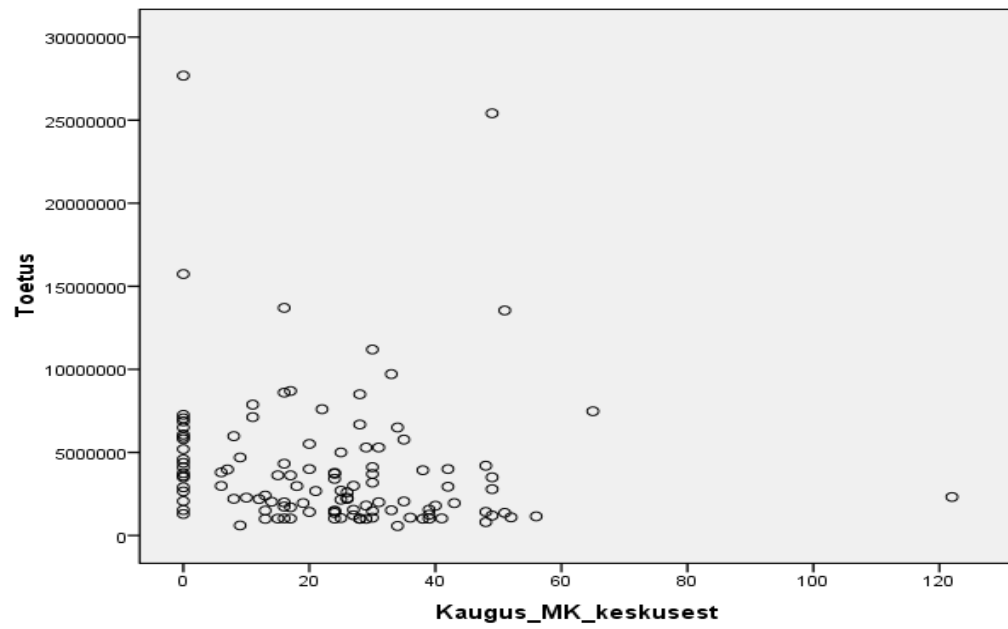
LISAD

Toetuse suurust mõjutavad tegurid

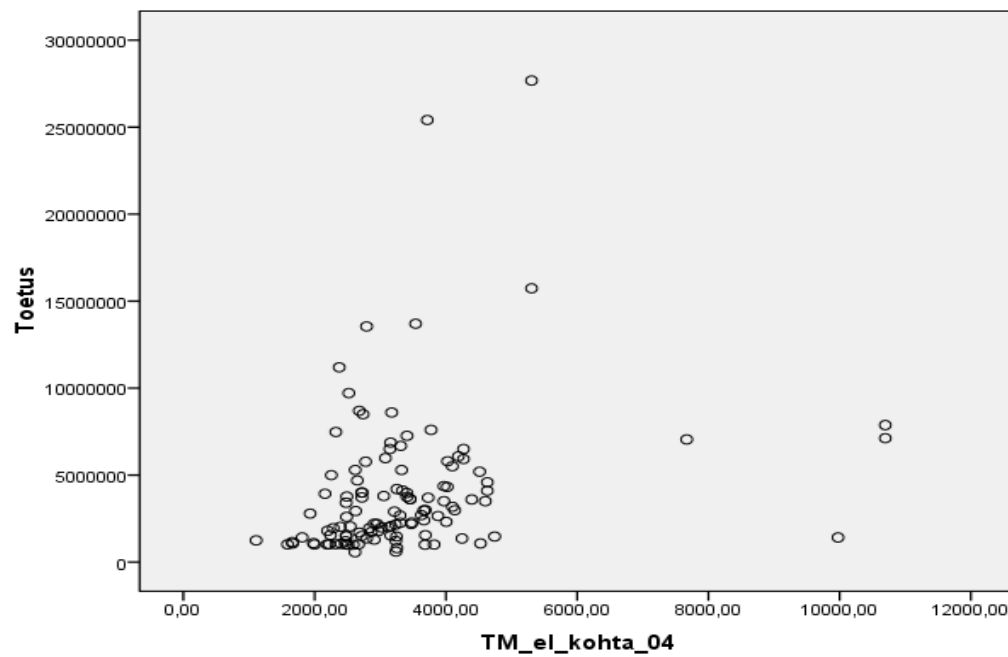
LISA 1



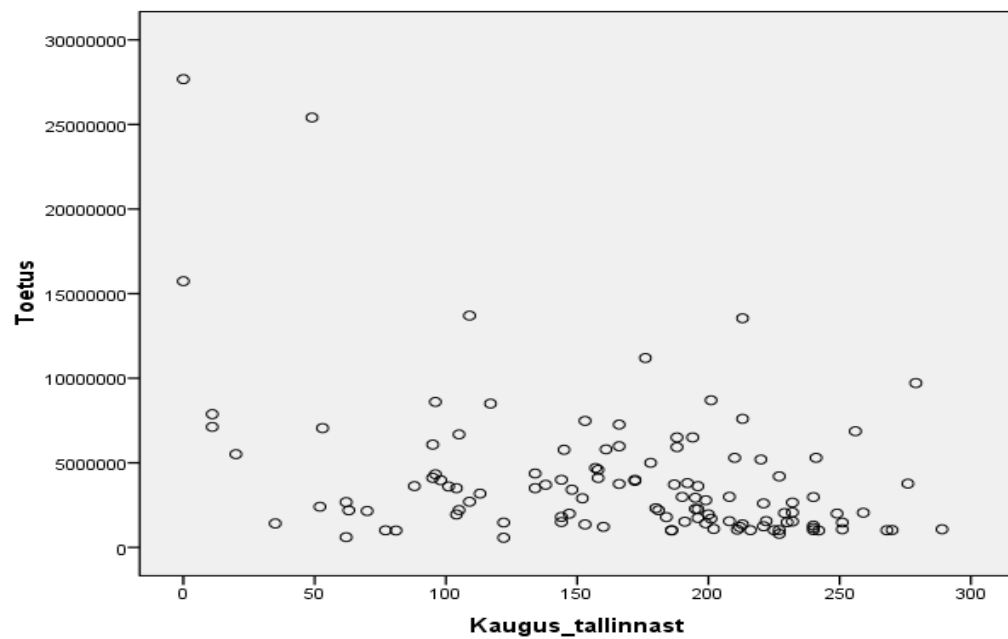
Joonis 8. Elanike arvu mõju toetuse suurusele



Joonis 9. Maakonnakeskuse kauguse mõju toetuse suurusele



Joonis 10. Tulumaksu mõju toetuse suurusele



Joonis 11. Kauguse Tallinnast mõju toetuse suurusele

Tabel 8. Korrelatsioonanalüüs

		Toetus	Elanike_arv2004	Kaugus_tallinnast	Kaugus_MK_keskusest	TM_el_kohta_04
Toetus	Pearson Correlation	1,000	,591**	-,386**	-,121	,258**
	Sig. (2-tailed)		,000	,000	,196	,005
	N	117	117	117	117	117
Elanike_arv2004	Pearson Correlation	,591**	1,000	-,312**	-,221*	,202*
	Sig. (2-tailed)	,000		,001	,016	,029
	N	117	117	117	117	117
Kaugus_tallinnast	Pearson Correlation	-,386**	-,312**	1,000	,211*	-,562**
	Sig. (2-tailed)	,000	,001		,022	,000
	N	117	117	117	117	117
Kaugus_MK_keskusest	Pearson Correlation	-,121	-,221*	,211*	1,000	-,300**
	Sig. (2-tailed)	,196	,016	,022		,001
	N	117	117	117	117	117
TM_el_kohta_04	Pearson Correlation	,258**	,202*	-,562**	-,300**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,005	,029	,000	,001	
	N	117	117	117	117	117

Tabel 9. Lineaarse mudeli kokkuvõte

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,631 ^a	,398	,371	3280547,590	2,143

Tabel 10. Koefitsiendid

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	4669223,155	1721660,133		2,712	,008		
	Elanike_arv2004	43,169	18,848	,555	2,290	,024	,092	10,840
	Kaugus_tallinnast	-12532,530	5716,757	-,204	-2,192	,030	,626	1,597
	Kaugus_MK_keskusest	12861,146	17922,034	,057	,718	,475	,868	1,152
	TM_el_kohta_04	149,268	259,075	,053	,576	,566	,643	1,554
	D	-864303,522	7688297,808	-,027	-,112	,911	,093	10,797

Tabel 12. Logaritmilise mudeli kokkuvõte

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,566 ^a	,320	,290	,67029	1,810

Tabel 13. Koefitsiendid

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1 (Constant)	11,485	2,794		4,111	,000		
ln_TM_el_kohta_04	,233	,275	,100	,849	,398	,440	2,271
ln_el_arv	,278	,072	,427	3,838	,000	,495	2,019
ln_kaugus_tln	-,169	,144	-,186	-1,176	,242	,245	4,080
ln_kaugus_mk_keskusest	,015	,061	,025	,241	,810	,588	1,700
D	-,217	,863	-,035	-,251	,802	,307	3,258

Tabel 14. Logaritmiline mudel

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	11,502	2,979				
	ln_TM_el_kohta_04	,233	,279	,100	,833	,430	2,324
	ln_el_arv	,277	,081	,426	3,405	,395	2,530
	ln_kaugus_tln	-,170	,157	-,187	-1,083	,207	4,830
	ln_kaugus_mk_keskusest	,015	,063	,025	,237	,548	1,824
	D	-,218	,869	-,036	-,251	,306	3,273
	Z2	2,136E-9	,000	,002	,017	,509	1,963

Tabel 15. Lineaarne mudel

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	8029744,392	2186763,352				

Elanike_arv2004	26,638	19,683	,343	1,353	,179	,081	12,336
Kaugus_tallinnast	-21671,989	6758,652	-,353	-3,207	,002	,429	2,329
Kaugus_MK_keskusest	38567,327	20528,549	,170	1,879	,063	,634	1,577
TM_el_kohta_04	-175,792	287,211	-,062	-,612	,542	,502	1,993
D	4242328,389	7818787,188	,133	,543	,589	,086	11,651
Z1	-4836653,752	2005232,842	-,264	-2,412	,018	,433	2,310

Tabel 16. Lõplik logaritmiline mudel

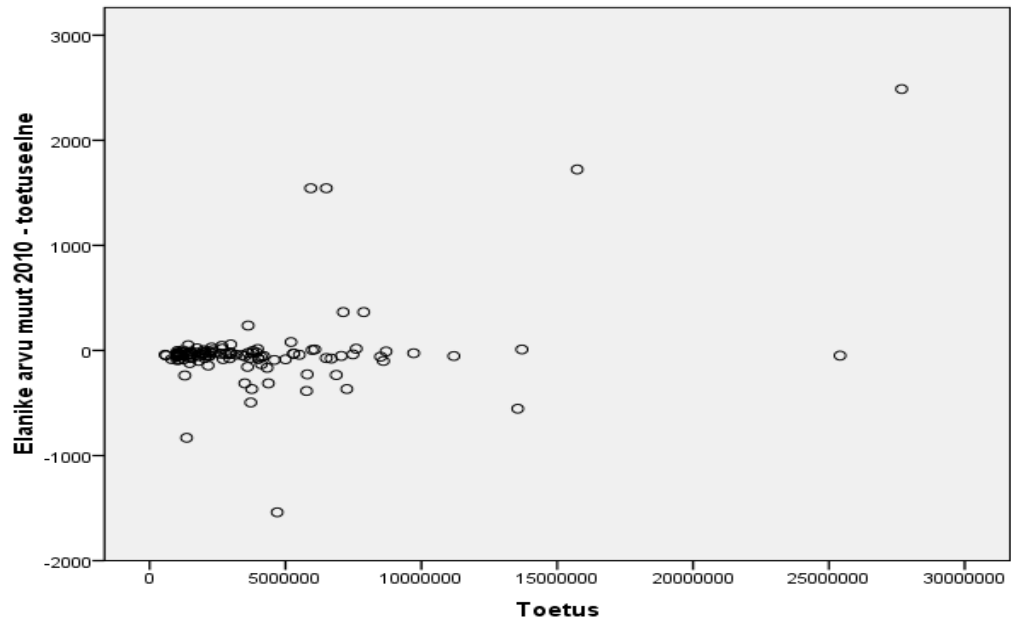
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,559 ^a	,312	,300	,66541	1,855

Tabel 17. Lõplikud koefitsiendid

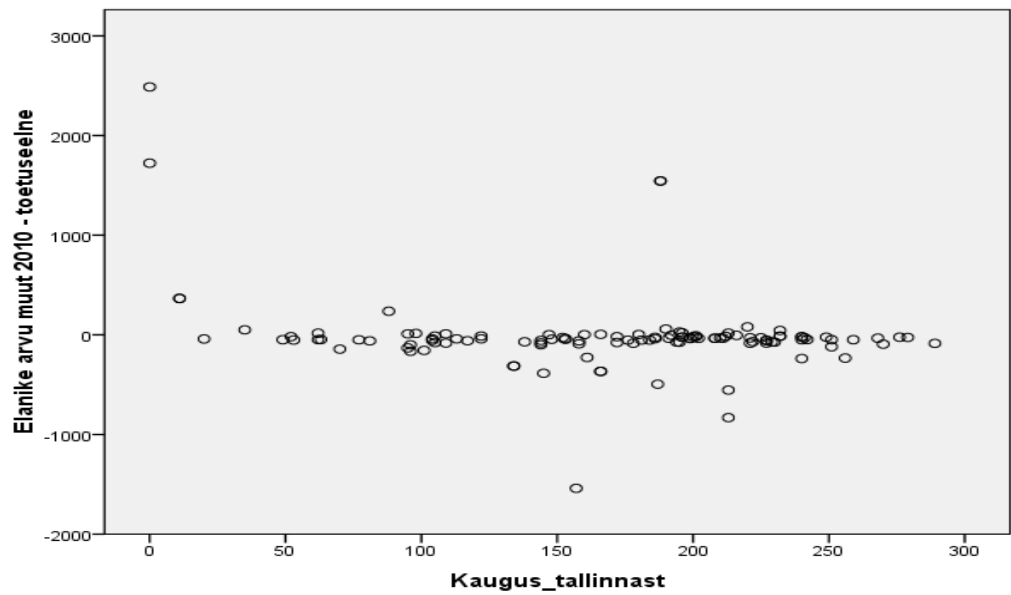
Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1 (Constant)	13,504	,755		17,896	,000		
ln_kaugus_tln	-,191	,081	-,210	-2,370	,019	,771	1,297
ln_el_arv	,278	,058	,427	4,830	,000	,771	1,297

Toetuse suuruse mõju elanike arvule ja tulumaksu laekumisele

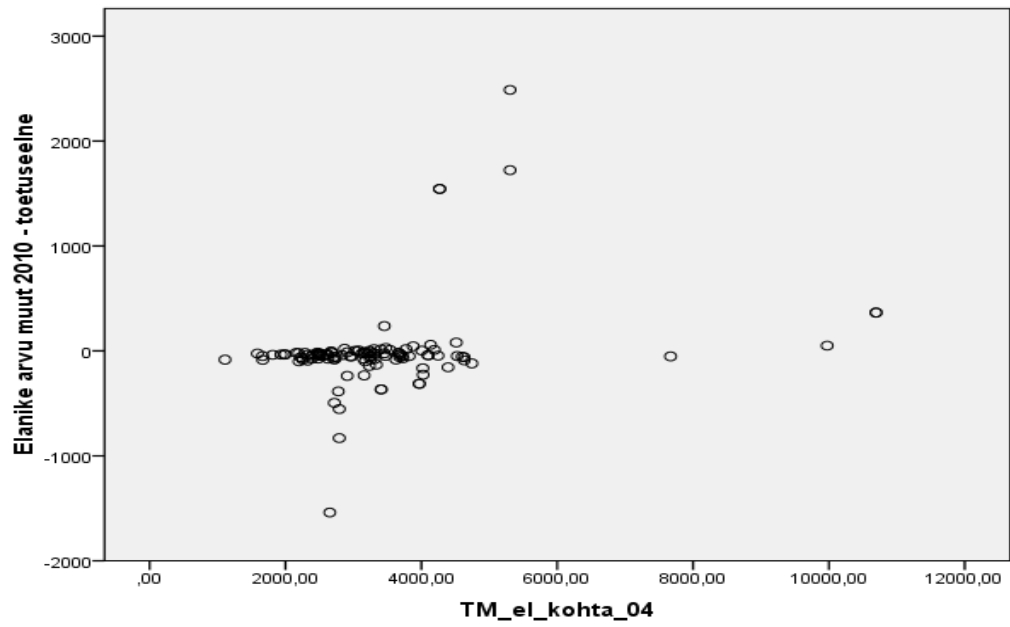
LISA 2



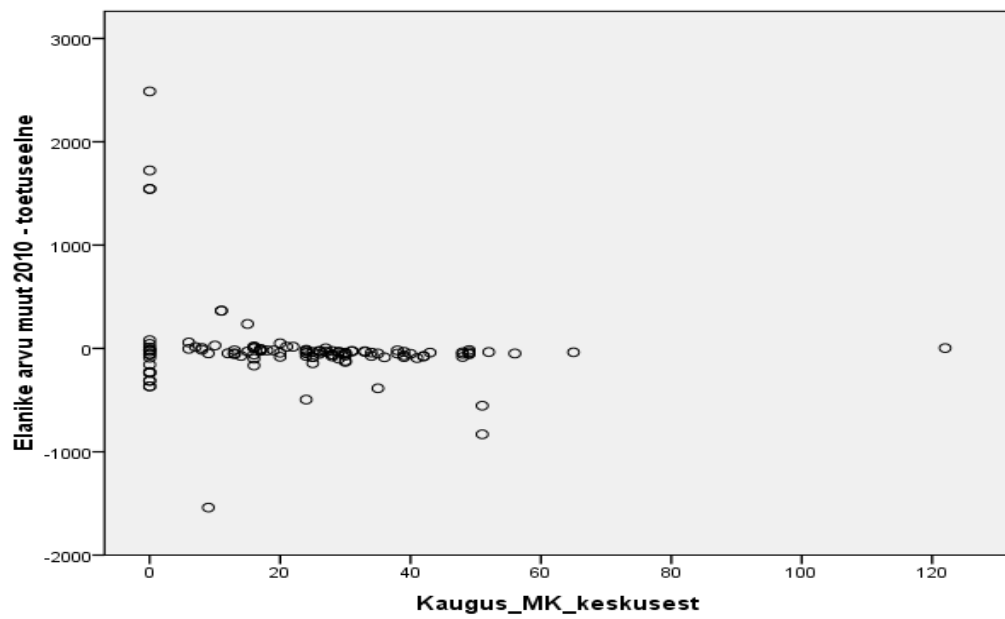
Joonis 12. Toetuse suuruse mõju elanike arvu muutusele



Joonis 13. Kauguse mõju elanike arvu muutusele



Joonis 14. Tulumaksu mõju elanike arvu muutusele



Joonis 15. Kauguse mõju elanike arvu muutusele

Tabel 18. Korrelatsioonid

		Elanike arvu muut 2010 - toetuseelne	Kaugus_tallinnast	Kaugus_MK _keskusest	TM_el_kohta_04	Toetus
Elanike arvu muut 2010 - toetuseelne	Pearson Correlation	1,000	-,262**	-,205*	,289**	,437**
	Sig. (2-tailed)		,004	,027	,002	,000
	N	117	117	117	117	117
Kaugus_tallinnast	Pearson Correlation	-,262**	1,000	,211*	-,562**	-,386**
	Sig. (2-tailed)	,004		,022	,000	,000
	N	117	117	117	117	117
Kaugus_MK_keskusest	Pearson Correlation	-,205*	,211*	1,000	-,300**	-,121
	Sig. (2-tailed)	,027	,022		,001	,196
	N	117	117	117	117	117
TM_el_kohta_04	Pearson Correlation	,289**	-,562**	-,300**	1,000	,258**
	Sig. (2-tailed)	,002	,000	,001		,005
	N	117	117	117	117	117
Toetus	Pearson Correlation	,437**	-,386**	-,121	,258**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,196	,005	
	N	117	117	117	117	117

Tabel 19. Korrelatsioonid ülejäänud muutujateta

Control Variables		Toetus	Elanike arvu muut 2010 - toetuseelne
Kaugus_tallinnast & Toetus	Correlation	1,000	,374**
Kaugus_MK_keskusest & Elanike arvu muut 2010 - toetuseelne	Correlation	,374**	1,000

Tabel 20. Regressioonimudeli kokkuvõte

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,486 ^a	,236	,208	359,571	1,088

Tabel 21. Koefitsiendid

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	-243,904	194,495		-1,254	,212	
	Toetus	3,735E-5	,000	,382	4,262	,000	1,180
	Kaugus_tallinnast	-,025	,629	-,004	-,039	,969	1,611
	Kaugus_MK_keskusest	-2,468	1,922	-,111	-1,284	,202	1,103
	TM_el_kohta_04	,043	,028	,155	1,508	,134	1,542

Model Summary^b

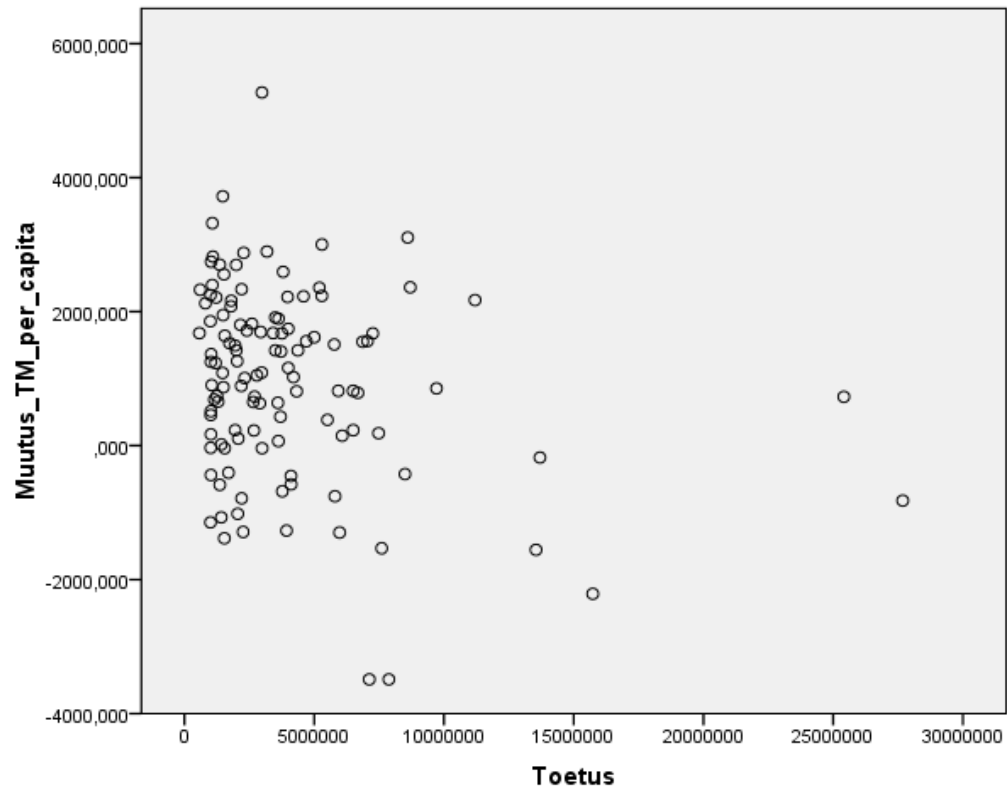
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,720 ^a	,518	,497	286,783	,930

Tabel 22. Koefitsiendid uue mudeli järgi

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1 (Constant)	-318,192	155,397		-2,048	,043		
Toetus	4,223E-6	,000	,043	,521	,603	,630	1,587
Kaugus_tallinnast	,555	,507	,093	1,095	,276	,608	1,644
Kaugus_MK_keskusest	-1,058	1,543	-,048	-,686	,494	,895	1,117
TM_el_kohta_04	,055	,023	,200	2,441	,016	,646	1,549
D	2039,168	252,795	,657	8,066	,000	,655	1,527

Tabel 23. Koefitsiendid vähemate muutujatega

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1 (Constant)	-213,271	69,054		-3,088	,003		
Toetus	2,451E-6	,000	,025	,308	,759	,653	1,532
TM_el_kohta_04	,046	,019	,168	2,471	,015	,932	1,073
D	2019,353	248,086	,650	8,140	,000	,678	1,476



Joonis 16. Toetuse mõju tulumaksu muutumusele

Tabel 24. Korrelatsioonianalüüs

		Toetus	Muutus_TM_per_capita
Toetus	Pearson Correlation	1,000	-,259**
	Sig. (2-tailed)		,005
	N	117	117
Muutus_TM_per_capita	Pearson Correlation	-,259**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,005	
	N	117	117

Tabel 25. Regressioonimudeli kokkuvõte

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,259 ^a	,067	,059	1377,185916	1,885

Tabel 26. Regressioonimudeli koefitsiendid

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
		B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1	(Constant)	1321,126	177,375		7,448	,000		
	Toetus	-8,899E-5	,000	-,259	-2,879	,005	1,000	1,000

Tabel 27. Kohandatud regressioonimudeli kokkuvõte

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson
1	,311 ^a	,097	,056	1379,495352	1,884

Tabel 28. Kohandatud regressioonimudeli koefitsiendid

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error	Beta			Tolerance	VIF
1 (Constant)	685,221	447,817		1,530	,129		
Toetus	-4,912E-5	,000	-,143	-1,260	,210	,631	1,585
D	-642,603	1503,485	-,059	-,427	,670	,428	2,335
Kaugus_t allinnast	2,965	2,113	,141	1,403	,163	,811	1,234
Kaugus_ MK_kesk usest	-,432	7,277	-,006	-,059	,953	,931	1,074
Elanike arvu muut 2010 - toetuseeln e	-,234	,445	-,067	-,526	,600	,508	1,970

Poolstruktureeritud intervjuude küsimustik

LISA 3

Üldküsimused

1. Nimi
2. Praegune ametikoht
3. Ametikoht perioodil 2004-2006
4. Roll RAK 2004-2006 koostamisel
5. Roll meetme 4.6.1 koostamisel

Sissejuhatus

Milleks oli Teie arvates meetet 4.6.1 tarvis?

RAKi ja meetme 4.6 küsimused – kujundamisfaas

1. Kas RAKi ja meetmete välja töötamisel rakendati mingisugust metoodikat/planeerimisteooriat? Millist?
2. Kuidas toimus RAKi eesmärgistamise protsess?
3. Kas rakendamisele koostati ka riskianalüüs – millised peamised riskid tuvastati?
4. Kuidas toimus meetme eesmärgistamise protsess?
5. Mil moel oli plaanis eesmärkide täitmist hinnata?
6. Millistel kaalutlustel lülitati just need tegevused toetatavate hulka?
7. Kuidas jõudsite maakondlike eelistusnimekirjade ideeni? Millisel põhjusel valiti toetuste jagamiseks just see (menetlus)meetod – kaheetapilisus ja eelistusnimekirjad?

Meetme 4.6 küsimused – hinnangud

1. Millise hinnangu annate meetme 4.6.1 tulemuslikkusele, kas Teie arvates eesmärgid täideti?
2. Milliseks peate rahastatud projektide mõju regionaalsele arengule?
3. Kas tulemused on vastavuses regionaalarengu strateegias väljendatuga?
4. Kuidas kanti objektid nimekirjadesse erinevates maakondades?
5. Mida töid Teie hinnangul kaasa maakondlikud eelisinimekirjad?
6. Kas ja mida oleks võinud teisiti teha?
7. Kas Teie arvates tegid taotlejad omavahel koostööd, püüdes määratleda laiema tähtsusega objekte või mitte? Miks?
8. Millised olid Teie arvates kohapealsed (maakonnas/KOVis) toimetehhanismid, mille alusel rahastatavates objektides kokku lepiti?

Varia

Miks jaotusid projektid maakondade vahel niivõrd ebaühtlaselt (nt Tartumaal rahastati 23, kuid Harjumaal vaid 6 projekti)?

Poolstruktureeritud intervjuude üleskirjutused küsimuste kaupa

LISA 4

Sissejuhatus

1. Milleks oli meetet 4.6.1 tarvis?

Alguses oli eesmärk üllam – teha palju projekte, et kasusaajate arv oleks võimalikult suur. Samas puudus metoodika kasusaajate määratlemiseks.

Tänased indikaatorid tuginevad kasusaajate arvule, mis aga ei ole sisu näitavad.

Tegelikult oli tarvis korda teha objektid, mis olid kõige halvemas seisus.

Laialt rääkides, igasugune investeerimispoliitika peab omama riigis mingit tasakaalu, kus KOV teeb ühte ja riik teist. 90. aastate keskel otsustati, et KOVide investeeringuid tehakse riigi toel, kuna viimaste eelarvetes ei nähtudki ette suurt investeerimiskomponenti.

Mängime mängu, et igal meetmel on oma eesmärgid, kuid tegelikult oli vaja arendada kohalikku SID. Seega oligi üheks realiseerimise liigiks kasutada ELi raha – viia kohalikud avalikud teenused paremale tasemele.

RAKi ja meetme 4.6 küsimused - kujundamisfaas

1. Kas RAKi ja meetmete välja töötamisel rakendati mingisugust metoodikat/planeerimisteooriat? Millist?

Ei oska isegi öelda. Koostamine toimus töögruppide põhiselt, kus igaüks andis oma panuse ning seejärel pandi see kokku väiksema grupi inimeste poolt. Suuri teadmisi inimestel ja ministriumitel ju ei olnud. Rahandusministeeriumil oli Pharega kogemusi, teistel mitte.

Pigem oli RAK teatud soovide lahendamine, kuna KOVidel raha ei olnud. Üldiselt ei lähtutagi selliste dokumentide koostamisel teooriast.

Haridus on üldriiklikuks religiooniks, koolimajad olid samas remontimata. KOVide juhid ei mõista haridusdünaamikat, samas teavad majade ehitamisest – ka tulem on silmaga nähtav.

Igasuguseid meetodeid (nt SWOT) rakendati. Küsimus on ju selles, kui algupärane see olema pidi. Tegemist oli olemasolevasse süsteemi täiendava rahahulga toomisega. Rakendati kõikvõimalikke teoreetilisi viise selleks, et tõestada seda, mida tarvis oli. Euroopa Komisjon ütles ka väga konkreetselt ette, mida kirjutada tuleb. Tegemist oli väga tugeva kompromissiga, et midagi läbi lasta (Eesti polnud siis ju veel liige). Meetme mõttes oli tegemist kompromissiga, sh toetatavate tegevuste osas.

Tegemist oli olukorraga, kus ministeeriumitel puudus ka koostöökogemus ja kõigil oli tahtmine saada kõike, mis tingis selle, et igäiks sai natuke. Tehnikate kasutamine oli pigem fassaadiks.

2. Kuidas toimus RAKi eesmärgistamise protsess?

Eeldatavasti tulid eesmärgid ülevalt alla. Kellelgi oli mingi plaan juba olemas.

Valitses üleüldine teadmiste puudumine. Nähti palju vaeva, et ministeeriumite tekstidest midagi mõistlikku kokku saada. Sisendandmed olid hästi erinevad. Suur osa keskendus statistikale.

Eesmärgid püstitati ilmselt nende poolt, kes lõppdokumendi kokku panid. Lisaks ametnikele ei täheldatud liigset kaasamist. Tegemist oli üsna ametnikekeskse ettevõtmisega.

RAKil ei saanudki olla muid eesmärke kui olemasolevatel poliitikatel. Seega oli tegemist väljavõttega nendest. Eesmärgiks oli põhjendada ära valdkonnad, mida ELi poolt toetatakse. Ei saanudki eeldada, et nii väike raha hulk täidab mingeid väga suuri eesmärke. Seega said need kaasa aidata kohalike eesmärkide täitmisele.

3. Kas rakendamisele koostati ka riskianalüüs – millised peamised riskid tuvastati?

Toimus eelhindamine, mis sai tugeva kriitika osaliseks. Soovitusi mingil määral siiski järgiti. Poliitikate kitsaskohaks oli, et neid vaadeldi ametkondade lõikes – sektorpoliitika, mitte tervik.

4. Kuidas toimus meetme eesmärgistamise protsess?

Meetme eesmärgid johtusid kohapealsest vajadusest - kitsaskohtade likvideerimine. Eesmärgiks oli tegelikult toetada piirkondades seda, mida neil tarvis oli. Omaette küsimus muidugi on, kuidas see vajadus ilmnes.

Elluviimise käigus tuli taotlejatele mitu korda selgitada, mis on eesmärk. Pole tegelikult teada, kui paljud KOVid on enda jaoks lahti mõtestanud eesmärgid, sh taristu korrastamine kui eesmärk, mis sellega edasi juhtub, mis on sisu.

Püüas, kui planeeritav projekt vastas ühele meetme eesmärkidest. Ühelgi eesmärgil polnud koefitsienti, mis oleks ühe teisest kõrgemale tõstnud.

5. Mil moel oli plaanis eesmärkide täitmist hinnata?

Tegelikult häid indikaatoreid polnud. Kasusaajate arv oli ainus. Küsimus on selles, kuidas arendada regionaalselt – Tallinnas võis 2-3 objekti korda teha ja oligi sihttase täidetud.

Rahaline hulk oli igale piirkonnale inimese kohta määratud. Harjumaad käsitleti ilma Tallinnata (sellele oli eraldi jäetud 80 miljonit). Nt oli Tartumaa indikaatoriks, et igaiüks saab 2 miljonit – Tartumaa valdade kokkulepe (avalikult sellest ei räägitud). Tartumaale anti 8-9 miljonit piirkonnale (meetmele) lisaks, mis läks Kambja Põhikoolile, kuna seda poleks muidu olnud võimalik korda teha, lisaks olid kõik asjad viies hoones laiali. Vajadus oli täitsa olemas.

6. Millistel kaalutlustel lülitati just need tegevused toetatavate hulka?

Need on kitsaskohad, kus KOV ei suutnud oma taristut korrastada. Sama kehtib ka käesoleva perioodi kohta. Tegemist oli seosega teenuste, mida KOV peab pakkuma, ja nende puudumise vahel.

Koolid sellepärast, et need on üks põhivajadustest, lasteaiad samuti. Sisend tuli ka KOV liitudel.

7. Kuidas jõudsite maakondlike eelistusnimekirjade ideeni? Millisel põhjusel valiti toetuste jagamiseks just see (menetlus)meetod – kaheetapilisus ja eelistusnimekirjad?

Ministeerium tahtis soovide määratlemise viia kohalikule/regionaalsele tasandile – KOV liidud, maavalitsused, MTÜd. Objektide nimistule andis oma kooskõlastuse ka omavalitsusliit. Oluline oli prioriteetus maakonnapõhiselt paika panna. Kava koostamisel omavalitsustesisest prioriteetsust ei vaadatud.

Omavalitsustel oli tekkinud riikliku investeeringute programmi rakendamise jooksul harjumus ise objekte määrata. Eesmärgiks oli panna KOV panna kaugemale ette mõtlema. Siseministeerium soovib, et KOVid hindaksid oma vajadusi ise.

KOvide esindajad leppisid omavahel kokku, mida rahastada, maavanem oli vahekohtunikuks. Maakondlik eelistusnimekiri printsiibina on vägagi mõistlik – lähtunud selles, mis regioonis on vajalik.

Printsiibina oli tegemist hea mõttega, kuid alati ei tulnud asjad hästi välja. Nt hääletati linnad välja, kuigi sinna oleks mõistlikum olnud SId rajada.

Eesmärgiks koha peale suurema otsustusõiguse jätmine. Kaheetapilisus oli vajalik taotlejate kulude kokkuhoiuks - suhteliselt napi info põhjal objektide, mis kindla rahastuse saavad, nimekirja koostamine.

Teist lahendust ei suudetud välja mõelda. Valik toimus koha peal, see oli algusest peale selge. Lootus oli, et suudetakse luua maakondadesisene prioritseerimise süsteem, kuna prioritseerida pole võimalik kõrgemalt tasandilt, kui puudub ülevaade kohalikust olukorrast.

Mõttetü on ka vaidlustada kolmanda isikuna objektide tähtsust, kui koha peal öeldakse, et on oluline. Objektide nimistu on aga sageli subjektide kompromiss. Ka mõttetute objektide omanikud on olulised kooskõlastajad. Seega ilmselt need maakondlikud komisjonid ka jäävad.

Meetme 4.6 küsimused - hinnangud

- 1. Millise hinnangu annate meetme 4.6.1 tulemuslikkusele, kas Teie arvates eesmärgid täideti?**

Häda oli poolikult tehtud hoonetega.

Eesmärk indikaatori (280 000 inimest) järgi sai täidetud. Teenuse paranemine, kitsaskohtade kaotamine – kava kohaselt poleks asi saanud nii mõjus, kui poleks EASi

poolt nõutud eesmärkide täitmist (nt hoonete käsitlemine tervikuna). Sellest tulenevalt suurenesid ka omafinantseeringute summad.

Oluliseks märksõnaks oli eesmärgi läbisurumine, lihtne rahajaotamine poleks seda teinud. Vallad ei teadvustanud endale eesmärke (akende vahetus ei saa eesmärk olla).

Selliste programmide probleemiks on eesmärgistatus – raske on määratleda eesmärke, mis vajadusele vastaksid. Toona oli indikaatoriks kasusaajate arv, täna on võetud aluseks rahulolu – kas on toimunud mingi nihe.

Rahvastiku liikumine ei mõjuta otseselt tulemuslikkust. Küll aga on sisu pehmes pooles – milline on nt hariduse kvaliteet.

Eestis polnud 2003. a ka erilist mõõdistamise ja eesmärgistamise mentaliteeti. Hierarhia oli toona teistsugune – enne olid programmid ja siis mõeldi neile eesmärgid.

Saaks ka KOVi tasandilt üldistada – raha on, meil on vajadus, paneme eesmärgid meetmega vastavusse.

Ei oska seda öelda, kas täitusid. Kindlasti on objekte, mis toimivad. Öelda, et investering läks tühja, saab siis, kui need objektid on tänaseks kinni pandud. Mõistlikkust saab hinnata vaid kohalikus kontekstis.

2. Milliseks peate rahastatud projektide mõju regionaalsele arengule?

KOIT kava mõju oli marginaalne, vaid mõned koolimajad said korda, maine paranes. Probleem ongi selles, et laiemat pilti, nt ettevõtlust ei vaadatudki. Poliitiline komponent oli tugev – majade ehitajatest peeti kogukondades lugu.

Arvestades raha mahtu, siis oli see kaduvväike. Nendes kohtades, kus tehti, oli aga kasulik. Investeeringutega ei ole võimalik muutusi ümber pöörata, vaid ainult neile kohanduda. Me siiski eeldame, et mõju on olemas, vastasel korral võiks ära lõpetada igasuguse riikliku investeeringute süsteemi. Rahvastiku vähenemist ei saa ära pöörata,

saab vaid küsida, kui hea on neil, kes on alles jäänud. Seega saab vaid kindlustada, et ei lahkutaks teenuste puudumise tõttu.

3. Kuidas kanti objektid nimekirjadesse erinevates maakondades?

Levinud oli põhimõte, et igäiks midagi saaks. Vajadus ja tähtsus maakonnas pani samuti asjad paika. Prioritetsust tõstis ka asjaolu, kui investeeringut oli kohe tarvis.

KOV liit/maavanem võttis inimesed kokku ja hakati kauplema. Nimekiri vaadati kõigi poolt läbi. Jälgiti ka seda, kes varem on toetust saanud – sel korral reeglina ei antud.

Mõnes maakonnas, nt Harjumaa, lepiti kokku prioriteetsed objektid, mis oli tarvis korda teha, teistes otsustati mingitel muudel alustel.

4. Mida töid Teie hinnangul kaasa maakondlikud eelisinimekirjad?

Info objektide kohta jõudis maavalitsustest välja ja seetõttu korrigeerusid hinnad, need hakkasid tõusma. Maavanem võis panna ka piiri ette – tahate 20 miljonit, saate 13, vaadake ise, mis selle eest korda saab.

Kõik objektid said igal juhul natuke midagi paremaks. Samas muutus aga mõju väiksemaks, kui objekti täielikult korda ei tehtud.

Positiivseks aspektiks oli kohapealne otsustamine. Probleemseks osutus KOVide suurus - territooriumid avalike teenuste tagamiseks on suuremad kui üks konkreetne

omavalitsus. Seega võisid tekkida olukorrad, kus KOVid on huvitatud sarnaste objektide korrastamisest, kuigi oleks mõttekas olnud teha kahe või kolme peale, kuna teenuste tagamaad on reaalsuses omavalitsuste territooriumitest suuremad.

Lisaks tuleb objekte ka ülal pidada, KOVid ei ole arvestanud nende ülalpidamiskuludega. KOVid panevad end veelgi suurema surve alla, kui nad muidu oleksid.

5. Kas ja mida oleks võinud teisiti teha?

On kaks poolt: kas teha korda tervikobjektid või eraldada kõigile natuke. Pigem tuleks pooldada kompleksset korda tegemist.

Üldine regiooni planeerimine oleks pidanud aluseks olema. Normatiivid – kindel õpilaste baas. Kriteeriumiks ei saa olla, et füüsiline olukord on väga halb.

Ideaalpildis oleksid pidanud olema üleriiklikud strateegiad, kus on määratud, kuhu investeringuid teha. Seosed peavad olema jäigad – raha ei saa, kui prioriteetne pole. Sel juhul võiks otsustusõiguse anda jätkuvalt kohalikule tasandile. Proportsioonid tuleksid piirkondadest. Kohalik otsustamine on oma olemuselt positiivne, vähendada tuleks võimalust diile teha.

Poliitiliselt oleks selline lähenemine aga keeruline, kuna sellisel juhul jääb mingi osa ilma.

Kompromissiks oleks tugev üleriigiline strateegiline planeerimine – arengukavade ja planeeringute sidumine. Vaatama peaks ka rahvastiku trende, kus on mõistlik midagi pakkuda. Sellest lähtuvalt saab investeringuid planeerida.

Üheks lahenduseks oleks täna ka maakondlike SI planeeringute rakendamine. Hetkel puudub neil aga seadusandlik baas. Seega ei tehtud investeeringuid toona kõige õigema info põhjal.

Maakonna piir võib olla ka probleemiks – topeltinvesteeringud võivad siiski ilmned. SIga peaks kaasnema ka transpordilahendused – kuidas inimene jõuab teenust tarbima.

Programmide peaksid olema interdistsiplinaarsed, et oleks võimalik kompleksseid lahendusi välja töötada – nt kool ja sinna juurde viiv tee.

Tolle aja kontekstis läksid asjad libedalt. Uuel perioodil tehtigi üht-teist teisiti. Taheti, et süsteem oleks selline, nagu varem on olnud – jagada maakonnas raha ära, seda on kogu aeg tehtud. Ka kõik muud investeeringud ju töötasid selliselt, et jagati laiali.

Ei olnud võimalik kätt ette panna sellele, mis oli tavapärane olnud. Ei saanud eeldada, et ELi rahadega toimib mingi muu süsteem. Seega olid kompromissid vajalikud.

6. Kas Teie arvates tegid taotlejad omavahel koostööd, püüdes määratleda laiemat tähtsusega objekte või mitte? Miks?

Ilmselt oli tegemist ikkagi rohkem kauplemisega – kel oli kõvem hää ja kes suutis oma objekti läbi suruda. Lõpptulemus, sh hindamine on ikkagi inimestes kinni, pole vahet, millised on kriteeriumid. Tuleks tegelikult vähendada inimfaktorit.

On olnud juhtumeid, kus hindajatel olid hinded kodust kaasa võetud ja nimekiri enne koosoleku algust (maakonnas) paigas.

Pigem võitles igaiüks (9/10) enda eest. Rõngasvallad ehk käitusid teisiti, see oli aga pigem erandiks. Selline käitumine lähtus üsnagi nõukogude ajast, mil kolhooside esimehed olid sisuliselt ettevõtjad.

Laiem piirkondlik areng jäeti kõrvale. Samas puudus aga ka alternatiiv. Riik oleks pidanud kehtestama SI planeeringute nõude, samuti erinevad normid.

7. Millised olid Teie arvates kohapealsed (maakonnas/KOVis) toimetehhanismid, mille alusel rahastatavates objektides kokku lepiti?

Inimfaktor, kauplemine, kokkulepped, sh hinnad. Peamine tallermaa oli omavalitsusliit.

Ilmselt oli tegemist valdavalt pragmatismiga.

Maakonna planeeringud olid toona küll olemas, kuid need olid väga erinevad, standardid puudusid, arengukavad olid projektikogumid. Mõned projektid olid muidugi hästi põhjendatud, kui maakonna planeeringut arvestati.

8. Miks jaotusid projektid maakondade vahel niivõrd ebahühtlaselt (nt Tartumaal rahastati 23, kuid Harjumaal vaid 6 projekti)?

Erinev lähenemine raha jagamisele maakondades.

Kui kõigile natuke jagada, on tõenäosus, et strateegilisele objektile pihta saadakse, suurem, kui mõne üksiku objekti täielikul korda tegemisel.

Jagati raha järgi, maakonnad käitusid erinevalt, sealt ka Tartumaa projektide suur hulk. Ja ei saa öelda, et omavalitsustel polnud õigust nii teha.

Elanike arvu muutus toetust saanud omavalitsustes 2004 ja 2010

LISA 5

KOV	2004	2010	Vahe 2010-2004
Maardu linn	16648	16529	-119
Nissi vald	3304	3225	-79
Tallinna linn	396375	399340	2965
Viimsi vald	8209	9070	861
Käina vald	2197	2145	-52
Kärdla linn	3736	3634	-102
Avinurme vald	1551	1487	-64
Iisaku vald	1456	1380	-76
Jõhvi linn	11600	11088	-512
Kiviõli linn	7082	6606	-476
Kohtla-Järve linn	46346	44492	-1854
Narva linn	67355	65881	-1474
Sillamäe linn	16806	16183	-623
Paide linn	9725	9761	36
Türi linn	6174	5972	-202
Türi vald	5251	5126	-125
Jõgeva linn	6384	6322	-62
Mustvee linn	1676	1592	-84
Pajusi vald	1505	1457	-48
Pala vald	1363	1302	-61
Puurmani vald	1895	1845	-50
Saare vald	1407	1367	-40
Torma vald	2328	2234	-94
Haapsalu linn	11876	11618	-258
Ridala vald	3046	3040	-6
Kadrina vald	5156	5371	215
Kunda linn	3798	3669	-129
Sõmeru vald	3891	3910	19
Tamsalu vald	2067	2015	-52

Tapa linn	6607	6371	-236
Vihula vald	2045	1925	-120
Vinni vald	5638	5613	-25
Väike-Maarja vald	5508	5393	-115
Halinga vald	3516	3415	-101
Häädemeeste vald	3136	3056	-80
Lavassaare vald	554	535	-19
Pärnu linn	44568	44083	-485
Sindi linn	4077	3979	-98
Tahkuranna vald	2019	2016	-3
Vändra vald	3145	3097	-48
Vändra alev	2568	2492	-76
Kanepi vald	2622	2506	-116
Kõlleste vald	1066	996	-70
Laheda vald	1394	1341	-53
Mooste vald	1594	1529	-65
Orava vald	894	841	-53
Põlva linn	6500	6554	54
Põlva vald	3948	3883	-65
Räpina linn	2916	2852	-64
Räpina vald	2783	2650	-133
Valgjärve vald	1604	1572	-32
Vastse-Kuuste vald	1263	1253	-10
Värska vald	1450	1325	-125
Juuru vald	1593	1566	-27
Järvakandi vald	1480	1403	-77
Kaiu vald	1683	1696	13
Kehtna vald	5182	5116	-66
Kohila vald	2529	2587	58
Märjamaa vald	7459	7290	-169
Raikküla vald	1768	1720	-48
Rapla linn	5710	5630	-80
Kuressaare linn	14898	14977	79
Kaarma vald	3906	3914	8

Lümanda vald	835	797	-38
Mustjala vald	765	732	-33
Salme vald	1194	1168	-26
Valjala vald	1417	1361	-56
Alatskivi vald	1422	1328	-94
Elva linn	5877	5762	-115
Haaslava vald	1682	1704	22
Kallaste linn	1183	1115	-68
Kambja vald	2460	2441	-19
Konguta vald	1372	1330	-42
Laeva vald	873	880	7
Luunja vald	2562	2603	41
Meeksi vald	775	699	-76
Mäksa vald	1714	1703	-11
Nõo vald	3656	3599	-57
Peipsiääre vald	925	831	-94
Puhja vald	2361	2283	-78
Rannu vald	1718	1654	-64
Rõngu vald	2956	2869	-87
Tartu linn	101297	103284	1987
Tartu vald	5046	5025	-21
Tähtvere vald	2945	2958	13
Vara vald	1953	1938	-15
Võnnu vald	1247	1184	-63
Ülenurme vald	4756	4811	55
Otepää vald	4143	4041	-102
Otepää vald	4143	4041	-102
Palupera vald	1176	1139	-37
Sangaste vald	1497	1464	-33
Tõlliste vald	1915	1785	-130
Tõrva linn	3130	3099	-31
Helme vald	2557	2525	-32
Valga linn	14055	13692	-363
Karksi vald	4116	4022	-94

Kolga-Jaani vald	1751	1651	-100
Pärsti vald	3893	3833	-60
Suure-Jaani vald	6286	6166	-120
Tarvastu vald	4291	4202	-89
Viljandi linn	20422	19963	-459
Antsla linn	4355	4170	-185
Meremäe vald	1227	1117	-110
Varstu vald	1316	1268	-48
Vastseliina vald	2176	2065	-111
Võru linn	14675	14376	-299

Allikas: Eesti Statistikaamet

Märkused:

1. Kaisma vald liitus 2009. a Vändra vallaga (elanike arvud kokku liidetud)
2. Kadrina vallaga liideti 2005. a Kiku, Pariisi ja Salda külad (sellest tuleneb ka suurenemine)
3. Märjamaa vallaga liitusid 2002. a Loodna vald ja Märjamaa alevik (elanike arvud kokku liidetud)
4. Suure-Jaani vallaga liitusid 2005. a Olustvere vald, Suure-Jaani linn ja Vastemõisa vald (elanike arvud kokku liidetud)
5. Väike-Maarja vallaga liitus 2005. a Avanduse vald (elanike arvud kokku liidetud)
6. Türi vallaga liitusid 2005. a Türi linn, Kabala ja Oisu vallad (elanike arvud kokku liidetud, va Türi linn)

SUMMARY

“DEVELOPMENT OF SOCIAL INFRASTRUCTURE WITH THE SUPPORT OF THE EUROPEAN UNION”

Jaan Urb

Summary

The purpose of the summary is to give an overview of the objective of the paper, problems discussed, research methods, outcome, conclusions and suggestions to the readers who do not command the language in which the paper is written.

The social infrastructure (SI) in a region affects significantly the wellbeing of the citizens and thus the selection of the place of habitation. The key factors are good public transportation, the accessibility and quality of the public services. It is necessary to take into account the location of the SI objects in order to maintain their sustainability.

The problems of the SI in Estonia are the physical situation and the location of the objects as many of them were built during the Soviet times not taking the bigger picture into account. Insufficient investments have lead to a situation where part of the SI is not meeting today's requirements.

The theme of this paper is important, because one has not analyzed the usage of the finances meant for the development of the SI and the reasons behind the funding decisions. It is not known, whether it is expedient to make investments in the way it was done during the period 2004-2006. Thus, the purpose of the thesis is to analyze, which are the results and motifs of the funding concerning the measure 4.6.1. The tasks of the paper are as follows:

1. to compare the development of the planning principles in Western Europe and in the Soviet Union and its impact on the SI planning;
2. to give an overview of the projects and their results funded from the measure 4.6.1;

3. to find out the motifs of the funding decisions made in the counties.

The paper is divided into three parts. The first gives an overview of the planning theories and their characteristics. Secondly, the object (measure 4.6.1) of the thesis is being described along with the research methods. The third part of the thesis deals with the analysis of the projects and the funding decisions. The empirical part of the paper is based on the data from Enterprise Estonia and half-structured interviews with the persons concerned with the creation and implementation of the measure 4.6.1.

To begin with, the author of this paper first explored the development of the planning theories in the Western Europe and in the former Soviet Union. It became clear that it is possible to notice the popularity of one or another theory in a specific period. For instance, the systematic planning dominated in the nineteen sixties, marxism during the seventies etc. A phenomenon was the former Soviet Union, which aimed at controlling very large area centrally. The main characteristics of the planning in the Union were vertical hierarchy, sectorial approach, pragmatism and basing on the norms. The same applied to Estonia.

After joining the European Union in 2004, it was possible to use the means of the Structural Funds. For that, national development plan along with the measure 4.6.1, which was a part of it, was worked out. The measure funded the development of the schools, kindergartens, activity centres, roads and heating systems.

The analysis of the projects showed that the majority of the means from the above mentioned measure was used for renovating the schools and kindergartens (97 out of 117). Altogether, almost 500 million Estonian kroons were used for the funding of 117 projects. As a result of the analysis, the author came to a conclusion that the funding in the counties varied quite a lot. The reason behind that were the different principles of making funding decisions in the counties. The representatives of the local municipalities agreed among themselves whom to support. It also became evident that the bigger municipalities got more finances. In addition, the further the municipality was located from Tallinn, the fewer means it got. This is a paradox as the measure 4.6.1 was meant

for reducing the regional disparities. Investigating the impact of the support to the taxes, the analysis showed that there was not any. Thus, one can say that the financial means of the 4.6.1 did not contribute to the increase of the budget of the local municipalities in a long term.

As a result of the analysis, it became evident that the goals of the measure were formulated more ambitious than they were in the reality. The reason behind that was the need to get more resources for investing into amortized buildings according to the interviews. One can say that the decision-makers on a state level followed the principle of pragmatism, which was also used when making the funding decisions on a local level.

When formulating similar funding schemes in the future, one has to start with the working out of the goals and indicators. Then it would be possible to evaluate in the beginning, whether the goals set can be achieved by using one or another measure. It is also necessary to agree on a state level, whether to follow the principle of pragmatism or to look at the bigger picture. Latter would help to reduce the agreements made on a local level as well.

The author of the thesis finds that the goals of the paper were fulfilled. The next question for the future works would be finding out, whether the means meant for the period 2007-2013 brought some differences in the results of the projects as well as the reasons behind the funding decisions.

It is of importance to note that it is not possible to extend the results to the different European Union funded schemes as the logic behind their goals and funding decisions can be different.