KONTROLLIAKT

22. august 2001 nr 12-6/004

Investeeringute planeerimine ja eelarvestamine Kaitseministeeriumi valitsemisalas

Koostaja:

Peeter Lätti
auditi juht

Tallinn
2001

Sisukord

1. Ülevaade auditi tulemustest 3

2. Sissejuhatus 5
2.1. Valdkonna lühiülevaade 5
2.2. Auditi raamistik 5
2.3. Auditi metoodika ja läbiviimine 6

3. Peamised tähelepanekud vaadeldud objektide (Tapa ja Paldiski linnakute ning Mereväesadama) investeeringutega 8
3.1. Merevägi 8
3.2. Tapa linnak 9
3.3. Paldiski linnak 10

4. Kaitseministeeriumi tegevus. Peamised tähelepanekud ja ettepanekud 11
4.1. IPT-de koostamise protsessi korraldus 11
4.2. Kaitseministeeriumi IPT-de vastavus nõuetele 12
4.3. Investeerimisprojekti taotluse aluseks olev info 12
4.4. Ettepanekud 13

5. Rahandusministeeriumi tegevus. Peamised tähelepanekud ja ettepanekud 15
5.1. RM osa investeeringute juhtimisel 15
5.2. Õigusaktides IPT-de koostamisele esitavate nõuete vastavus heale juhtimistavale 15
5.3. Õigusaktides sisalduvate nõuete selgus ja IPT-de koostamise metoodiline juhendamine 16
5.4. Kaitseministeeriumi poolt esitatavate IPT-de hindamine ja eelarve eelnõusse lülitamine 17
5.5. Ettepanekud 18

6. Lisa 1 Auditi põhiküsimused 19

7. Lisa 2 Tabel Tapa, Mereväe ja ROK-i (Paldiski) investeeringutaotluste kohta .....

1. Ülevaade auditi tulemustest

Riigikontrolli tulemusauditi osakond auditeeris Kaitseministeeriumi valitsemisala investeeringute juhtimist 2000. ja 2001.a investeeringuprojektide planeerimise ja eelarvestamise näitel.

Sellise teema valikuks oli mitu põhjust.
Esiteks puudutab audit riigi jaoks olulisi rahavoogusid. Investeeringuteks eraldatavat ressurssi on piiratult, investeerimisvajadus NATO-sse pürgival Eesti Kaitseväel aga suur. Kaitseministeerium soovis oma valitsemisala 2001. aasta investeeringuteks *ca* 350 mln krooni, sai aga 199 mln. Seega on tähtis, et ressurssi kasutataks võimalikult eesmärgistatult ja säästlikult elik heaperemehelikult.

Teiseks on oluline tehtud investeerimisotsuste mõju pikaajaline toime: need puudutavad mitte ainult projekti ehitamiseks, soetamiseks või renoveerimiseks kuluvaid suuri summasid, vaid ka hilisemaid halduskulusid (sh töötasud ja majanduskulud).

Kolmandaks on investeerimisprojekti taotluse[1] (edaspidi - **IPT**) koostamine ja põhjaliku eelanalüüsi tegemine suuremate investeeringute puhul iga organisatsiooni juhtimise oluline ja vajalik staadium, andes vastuse küsimusele - kas konkreetne rahapaigutus antud eesmärgi saavutamiseks on otstarbekas[2]?

Selle auditiga loodame aidata kaasa riigi sõjaliseks kaitseks eraldatud ressursi paremale ja läbimõeldumale kasutamisele tulevikus.
Püüame juurutada avalikus sektoris mõtteviisi, mille järgi olulistele investeerimisotsustele peab eelnema põhjalik analüüs, kus on kaalutud kõiki võimalikke variante (alternatiivid, kulud/tulud) eesmärkide saavutamiseks.
Samuti loodame aidata kaasa Rahandusministeeriumi rolli tähtsustamise investeeringutaotluste hindajana.

Püüame juurutada avalikus sektoris mõtteviisi, mille järgi olulistele investeerimisotsustele peab eelnema põhjalik analüüs, kus on kaalutud kõiki võimalikke variante (alternatiivid, kulud/tulud) eesmärkide saavutamiseks.

Kaitseministeeriumi investeeringute planeerimise ja eelarvestamise protsessi hindamise alusel tahame leida vastust küsimusele – kas Kaitseministeeriumi valitsemisala investeeringute juhtimine on olnud heaperemehelik?

---

[1] Investeerimisprojekti taotlus + selle seletuskiri
[2] siinkohal oleme seisukohal, et sisuliselt analoogset lähenemist tuleks kasutada iga olulise otsuse puhul, mis toob endaga kaasa suuremaid tulusid või kulusid

Auditi tulemusena jõudis Riigikontroll seisukohale, et tegevus Kaitseministeeriumi investeeringuprojektide koostamisel ja nende rahastamisel vajab oluliselt parandamist:

- seoseid organisatsiooni eesmärkide ja investeeringute põhjendatuse vahel on raske jälgida,
- rahastatud ei ole tervikprojekte,
- investeerimistaotlustes sisalduv info ei ole piisav kvaliteetsete otsuste langetamiseks,
- pole kaalutud alternatiive,
- pole hinnatud riske,
- ei suudeta adekvaatselt hinnata projektide maksumusi.

Auditi tulemusena jõudis Riigikontroll seisukohale, et tegevus Kaitseministeeriumi investeeringuprojektide koostamisel ja nende rahastamisel vajab oluliselt parandamist.

Rahandusministeeriumi tegevus Kaitseministeeriumi IPT-de hindamisel ning nende koostamise nõustamisel on olnud passiivne ja formaalne.

Rahandusministeerium on Kaitseministeeriumi IPT-de hindamisel ning nende koostamise nõustamisel olnud passiivne.

Et aidata kaasa kirjeldatud probleemide lahendamisele, **teeb Riigikontroll Kaitseministeeriumile ja Rahandusministeeriumile oma ettepanekud**, millest järgnevalt esitame peamised:

Kaitseministeeriumil

- Kehtestada investeeringute planeerimise ühtne kord, milles oleks täpselt määratletud kõigi osapoolte ülesanded ja vastutus.
- Leida millised investeeringuobjektid tõstavad riigi kaitsevõimet enim ja rahastada neid tervikprojektidena eelisjärjekorras.
- Käimasoleva kaitseväe struktuuri ja arengustrateegiate koostamisel järgida, et püstitavad eesmärgid oleks kaetud vajaliku ressursiga.
- Koostada kinnisvara haldamise ja arendamise kava. Selleks selgitada välja ülesannete täitmiseks vajalik objektide arv, nendega seotud kulud ning otsustada millised objektid müüa, millised remontida, millised lammutada.
- Dokumenteerida olulised otsused investeeringute juhtimisel.

Rahandusministeeriumil

- Investeerimisprojektide taotlustele esitatavad nõuded peaksid lisaks olemasolevatele sisaldama investeerimisprojekti selgelt mõõdetavaid tulemusi, alternatiivide võrdlevat analüüsi, riskide analüüsi koos nende maandamise võimalustega, keskkonnamõjude analüüsi, samuti investeerimisprojekti järelevalve ja hindamise korraldust.
- Olulisemate projektide puhul kaaluda projektipõhisele (mitmeaastasele) eelarvestamisele üleminekut.
- Tagamaks ministeeriumide ja teiste asutuste ratsionaalset ning mõtestatud tegevust investeerimisprojektide taotluste koostamisel peavad lisaks määrustele olema ka metoodilised juhendid, kuidas taotlusi koostada (millega tuleb arvestada, milliseid analüüse ja millises mahus tuleb teha).

2. Sissejuhatus

2.1. Valdkonna lühiülevaade

Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala peamiseks ülesandeks rahuajal on riigi sõjalise kaitse ettevalmistamine.

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on Kaitsevägi, Kaitseliit, Riigikaitseosakonnad ja muud riigikaitse tagamisega seotud asutused.

Kaitseministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste bilansis on ca 1700 hoonet ja rajatist.

Kaitseministeeriumi valitsemisala 2000. aasta eelarve oli 1 164 mlj krooni ja 1 181 mln krooni 2001. aastal. Suurimad kuluartiklid olid väeosad (2000 -302 mln ja 2001 – 319 mln), erivarustus (2000 – 236 mln[3] ja 2001 – 109 mln.

Ministeeriumi valitsemisala investeeringute[4] eelarve 2000. aastal oli 181,6 mln krooni krooni. 2001. aasta investeeringute eelarve oli 199,7 mln krooni. Ptk 97 investeeringud moodustasid 1999. a Kaitseministeeriumi eelarvest 10,66%; 2000. a 15,59% ja 2001.a 16,69%.

Kaitseministeeriumi valitsemisala investeeringute eelarve 2001.aastal oli 199,7 miljonit krooni.

Kaitsejõudude Peastaabi poolt 1998. aastal koostatud Kaitseväe ja Kaitseliidu infrastruktuuri arengukavas aastateks 1999–2003 arvestati, et Kaitseväe infrastruktuuri lõplikuks väljaarendamiseks oleks vaja nendel aastatel vähemalt 1 538 mln kr. Aastatel 1999–2001 saadi investeeringuteks *ca* 480 mln

2.2. Auditi raamistik

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2001. aasta I poolaasta tööplaan. Audit algas eelselgitusega veebruaris 2001. Auditi ulatus ja põhiküsimused määrati auditi ettepanekuga, mille tulemusauditi osakonna peakontrolör kinnitas 30.04.2001. Auditi tõendusmaterjali koguti peamiselt mais 2001. Auditeerisid: auditi juht – Peeter Lätti ning auditi spetsialistid – Dag Ainsoo ja Maimu Mölderson.

Auditi eesmärk on hinnata investeeringute planeerimist ja eelarvestamist Kaitseministeeriumi investeerimisprojektide puhul.

---

[3] koos nn Iisraeli relvahanke viimase tagasimaksega

[4] Investeeringutena siin ja edaspidi on käsitletud riigieelarve ptk 97 kulusid

Auditiga loodame aidata kaasa riigi sõjaliseks kaitseks eraldatud ressursi paremale ja läbimõeldumale kasutamisele tulevikus.
Püüame juurutada avalikus sektoris mõtteviisi, mille järgi olulistele investeerimisotsustele peab eelnema põhjalik analüüs, kus on kaalutud kõiki võimalikke variante (alternatiivid, kulud/tulud) eesmärkide saavutamiseks.
Samuti loodame aidata kaasa Rahandusministeeriumi rolli tähtsustamisele investeeringutaotluste hindajana.

Eesmärgist tulenev **auditi probleemipüstitus on: kas investeerimisotsuste langetamine Kaitseministeeriumi valitsemisalas on heaperemehelik?**

Auditi ulatus ja vaadeldav periood
Ajaliselt on audit piiritletud aastate 2000–2001 riigieelarve ptk 97 (investeeringud) planeerimise protsessiga. Me ei auditeerinud tegevusi ptk 91 (erivarustus ja vormiriietus) ja art 326 (jooksev remont) puhul. Vaadeldakse investeeringute planeerimist (incl IPT-de koostamist) kogu protsessi ulatuses Kaitseministeeriumi valitsemisalas, samuti investeerimistaotluste menetlemist Rahandusministeeriumis.

2.3. Auditi metoodika ja läbiviimine

Auditi kavandamise käigus tuvastasime olulisemad riskid investeeringute juhtimisele. Riskide maandamiseks koostasime nõuded investeeringute planeerimisele. Nõuetele vastavuse hindamiseks kasutatakse hindamiskriteeriume. Riskid, nõuded ja hindamiskriteeriumid on toodud lisas 1.

Püstitatud küsimustele vastamiseks keskendusime valimile (3 tk) investeeringuprojektidest. Kaitseministeeriumi valitsemisala investeerimisprojekti taotluste hindamiseks valisime välja mereväe (*s.h.* Miinisadam), Tapa (*s.h.* nn *uus* linnak, *vana* linnak ja Kaitseväe keskpolügoon) ja Paldiski (*s.h.* Rahuoperatsioonide Keskus (ROK)) investeeringutaotlused eelarveaastateks 2000 ja 2001. Projekti käsitletakse kui lahutamatut tervikut[5].

Auditeerimisel analüüsisime 2000. ja 2001. aasta eelarvete koostamisel esitatud dokumente eri tasanditel (väeosa, Kaitsejõudude Peastaap, Kaitseministeerium ja Rahandusministeerium). Samuti tutvusime Kaitseministeeriumi strateegiliste dokumentide ja teiste investeeringuid käsitlevate või investeerimisotsuseid mõjutavate dokumentidega. Lisaks küsitlesime Kaitse- ja Rahandusministeeriumi ning Kaitseväe töötajaid.

[5] Näiteks vaatame Tapa uue linnaku ehitamist koos keskpolügooniga, mis on linnaku ehitamise üheks peamiseks põhjenduseks.

Kogutud materjalide alusel koostati leidude aruanne[6], milles hinnati olukorra vastavust eelnevalt püstitatud nõuetele ja hindamiskriteeriumidele. Auditeeritud asutustega kooskõlastatud leidude aruandel põhineb ka käesolev kontrolliakt.

Nõuded

Enne auditeerimist koostasime minimaalsete nõudete paketi investeeringute planeerimisele ja eelarvestamisele, mille kooskõlastasime ka auditeeritavatega. Auditeerimisel rakendatud nõuete väljatöötamisel on kasutatud Eesti Vabariigi seadustest[7] tulenevaid nõudeid ja eri maade asjakohaseid materjale.

Auditeerimisel kasutati järgmisi soovitavaid minimaalseid nõudeid:

- Ministeerium peab teadma kinnisvaraobjektide/investeeringute vajadust ja võimalusi.
- Õigusaktides peavad olema fikseeritud mehhanismid, mis tagaksid põhjalikku eelanalüüsi sisaldavate investeerimisprojekti taotluste esitamise Rahandusministeeriumile.
- Investeerimisprojektide taotlused peavad sisaldama küllaldaselt teavet[8], et saaks langetada heaperemehelikke otsuseid.
- Investeerimisprojekti taotluse esitamine peab olema eelarveprotsessis selgelt lahti kirjutatud.
- Investeerimisprojektide valikuks peab ministeerium olema kehtestanud selged hindamiskriteeriumid, millest lähtuvalt oleks võimalik hinnata esitatud investeerimistaotlusi võrdsetel alustel.

Akti struktuur

Akti põhiosa on jaotatud kolmeks peatükiks (peatükid 3-5).
Esimeses neist käsitleme peamisi tähelepanekuid vaadeldud objektide (Tapa ja Paldiski linnakute ning Mereväesadama) investeeringutega seonduvalt.
Teises ja kolmandas peatükis püüame välja tuua peamisi tähelepanekuid Kaitseministeeriumi IPT-de koostamisel ja menetlemisel nii Kaitseministeeriumi valitsemisalas kui ka Rahandusministeeriumis.
Teine ja kolmas peatükk sisaldavad ka ettepanekuid auditeeritavatele parendamaks investeeringute juhtimist.

---

[6] Tegemist on Riigikontrolli töödokumendiga, milles kirjeldatakse auditeerimisel selgunud asjaolusid

[7] Kasutatud õigusaktid on riigieelarve seadus (vastu võetud 9. juunil 1999. a), rahandusministri 25. märtsi 1996. a määrus nr 32 "Riiklike investeeringute programmi koostamise ja täitmise kontrolli korra kinnitamine" ning rahandusministri 26. mai 2000. a määrus nr 47 "Ministeeriumi valitsemisala 2001. aasta eelarve projekti, aastateks 2002–2004 eelarve kava, ministeeriumi valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kava ning investeeringute kava koostamine".

[8] Vl lisa 1, p 2

3. Peamised tähelepanekud vaadeldud objektide (Tapa ja Paldiski linnakute ning Mereväesadama) investeeringutega

See peatükk kirjeldab peamisi probleeme/kitsaskohti, mida auditeerijad tuvastasid külastatud 3 sõjaväeobjekti investeeringutega seonduvalt. Olukorra põhjuseid püüame analüüsida järgmistes peatükkides, mis käsitlevad investeeringute juhtimist.
Nende objektide investeeringutaotluste rahad koondasime lisasse 2.

3.1. Merevägi

Merevägi paikneb Tallinna Miinisadamas. Miinisadama kai ja sadama akvatooriumi merelainete otsese mõju eest kaitsev lainemurdja on avariilises seisukorras. Lainemurdja veepealse osa demonteerisid lahkuvad vene väed 90-ndate aastate esimesel poolel. Asjatundjate hinnangul toob lainemurdja kaitsetoime puudumine endaga kaasa aga kiirendatud kai lagunemise.

Miinisadama kai ja lainemurdja on aastaid olnud avariilises seisukorras kuid otsust remontimiseks või võõrandamiseks ei suudetud aastaid teha

Merevägi on vähemalt 1998-st aastast alates taotlenud investeeringuid vesi- ja kaldaehitiste renoveerimiseks, kuid saadud summad on olnud mõnedsajad tuhanded kroonid, samas kui hinnangulised vajadused sadama renoveerimiseks algavad paarisajast miljonist kroonist. 1999. aastal esitatas KJ PS KM-ile Kaitseväe 2000. aasta infrastruktuuri renoveerimiseks vajalike investeeringute taotluse koos seletuskirjadega. Taotluse seletuskirjas oli toodud Miinisadama ligikaudse vajadusena 276 miljonit krooni. Tegemist on mereväe enda hinnanguga, mis ei tugine põhjalikele ehitus-tehnilistele uuringutel.

Kaitseministeerium teatas auditeerijatele, et käesoleval aastal püütakse siiski remontida Miinisadama lainemurdja avariiline veepealne osa, et vältida sadamaakvatooriumi rajatiste edasist hävinemist.

Ühe põhjendusena rahade mitteandmiseks sellele objektile on olnud selgusetus mereväe edasise paiknemise suhtes.

Mereväe ja teiste riigisadamate kaldabaaside ühendamist on valitsus tulemusteta üritanud juba aastaid. Riigi ülesandeid täitvate laevade ühtse kaldabaasi rajamise töögrupi aruanne (oktoober 2000) sisaldab Miinisadama, Hundipea sadama ning Paldiski uue sadama variantide võrdlust. Kaaluti alternatiivide positiivseid ja negatiivseid külgi ning orienteeruvat maksumust. Töögrupi soovitustes tõdetakse, et väljavalitud ühtse kaldabaasi variantide edaspidisele arutamisele tuleb kaasata oma ala tippspetsialistid. Soovitatakse leida rahalised vahendid ja kuulutada välja riigihange, et leida tipptasemel tööde teostajat tegemaks uuringud ja

Mereväe ja teiste riigisadamate kaldabaaside ühendamist on valitsus tulemusteta üritanud juba aastaid.

kalkulatsioonid, mis annaksid aluse ühtse kaldabaasi asukoha lõppvaliku tegemiseks, samuti hindaks ära praegu riigi valduses olevate sadamate võimaliku müügihinna.

Mereväe senini esitatud IPT-d keskenduvad ühele alternatiivile, mis seisneb Miinisadama ja mereväe staabi jätmises senisesse asukohta.

Auditeerimise ajal moodustati Kaitseministri 02.07.2001. a käskkirjaga nr 254 töörühm mereväe ümberpaiknemise kontseptsiooni koostamiseks ja vastavasisulise Vabariigi Valituse korralduse ettevalmistamiseks. Töögrupp esitab aruande ja ettepanekud 06.08.2001. a ja Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu 27.08.2001. a.".

Auditeerijad on seisukohal, et mereväe ümberpaiknemise otsustamine võib olla ennatlik, kuna:

- siiani puudub mereväele terviklik ja selge ülesandepüsitus koos ressursijaotusega;
- siiani puuduvad ja meie andmetel pole ka tellitud riigisadamate töögrupi soovitatud eksperthinnangut võimalike sadamakohtadele;
- mis saab sel juhul valitsuse kavandatud riigisadamate kaldabaaside ühendamisest?

3.2. Tapa linnak[9]

Ehitatava Tapa linnaku näol on tegemist taasiseseisvunud Eesti Kaitseväe ühe suurema investeeringuga. Tapale ehitatav linnak on üks Kaitseväe väljaõppekeskustest. Kaitseväes kokku saaks väljaõppekeskusi olema 3.

Riigikontrollile 2001. aasta mais antud dokumendis on Tapa linnaku orienteeruvaks maksumuseks arvestatud *ca* 247 mln krooni ehk *ca* 2,5 korda rohkem kui see oli 1999. aasta KJ PS-i taotluses. Polügooni väljaehitamise kalkulatsiooniks pakutakse samas ca 120 mln krooni. Ehitust alustati 2000. aastal ja praeguseks on valminud 1 kasarmu ning lähiajal ka söökla. KJ Peastaabi hinnangul on 2001. aasta seisuga tehtud investeeringute baasilt Tapa uue linnaku käivitamiseks vajalik täiendavalt ca 44 mln krooni tagavatesse struktuuridesse (väravahoone, laod jms). Sisuliselt on praeguse seisuga ehitatud keset põldu kasarmu ja söökla, mille väärtus kaitseväe väljaõppetingimuste parendamiseks on tagasihoidlik.

2001 on Tapa linnaku orienteeruvaks maksumuseks arvestatud *ca* 247 mln krooni ehk *ca* 2,5 korda rohkem kui see oli 1999. aasta KJ PS-i taotluses.

Uue linnaku ehitamise põhjenduseks on toodud peamiselt keskpolügoni lähedus ja seniste väikeste linnakute ebamajanduslikkus. Aga:

- keskpolügoni ehitamine on aastaid olnud külmutatud vastava õigusliku baasi puudumise tõttu, alles juulis 2001 vastuvõetud uus Relvaseadus[10]

[9] Peame silmas nii uut linnakut, vana ehk Suurtükiväegrupi kasutada olevat linnakut kui ka keskpolügooni

[10] RT I, nr 65, 12.07.2001

loob kaitseväe laskeväljade ehitamiseks õigusliku aluse. Toimiva polügoni ehitamine võib võtta veel aastaid (maade ostmine, ehitamine jne)

- kuigi Tapale ehitatakse uut linnakut, ei ole otsustatud panna kinni Tapa nn vana linnakut, milles asub väiksekoosseisuline Suurtükiväe Grupp.

Me oleme nõus, et kaitseministeeriumi ja kaitsejõudude peastaabi poolt võetud suund olemasolevate väikeste (suurusjärgus kuni 200 meest) linnakute koondamisel on ainuõige ja vajalik samm. Hetkel paikneb Kaitsevägi ca 10-s linnakus. Osa linnakuid on kavas kinni panna, optimaalse suurusega väljaõppekeskusi saab olema 3, lisaks nendele jäävad mõned toetava iseloomuga väeosad (tagala jms).

Küsitavaks jääb kaitseväe väljaõppe keskuste ehitamise järjekorra otstarbekus praegusel moel. Asuti ehitama nullist uut väljaõppekeskust, samas on teine perspektiivne väljaõppekeskus (Kuperjanovi pataljoni kasarmud Võru juures) väljaehitamata. Seega ei ole ka seal võimalik lähiaastatel saavutada taotletavat majanduslikku säästu, mis on optimaalne 800-1000 mehelise linnaku juures.
Kas ei oleks näiteks Kuperjanovi[11] linnakusse paigutatud kroon tootnud rohkemat lisaväärtust?

Küsitavaks jääb kaitseväe väljaõppe keskuste ehitamise järjekorra otstarbekus praegusel moel.

3.3. Paldiski linnak

Paldiski linnakus paikneb Rahuoperatsioonide Keskus (ROK). Linnak paikneb küllaltki väikesel maa-alal Paldiski perspektiivses sadamapiirkonnas lõunasadama vahetus läheduses.

Kuna linnak on olnud rahvusvahelise kaitsekoostöö baasiks, siis siiani on sinna investeeritud rahuldaval tasemel (s.o. arvestades 90- ndate aastate kaitseeelarveid). Linnakus on heal tasemel uus söökla (valminud 1997, maksumusega ca 14 mln). Samas on lahendamata mitmed probleemid – väeosa toiduladu on avariilises seisus. Väeosa on soovinud eraldatust märgatavalt suuremaid summasid investeeringuteks. Nii taotleti 2001. aasta investeeringuteks 67,2 mln, saadi aga hospidali renoveerimiseks 3,2 mln. Kogu linnaku väljaehitamise orienteeruvaks maksumuseks on arvestatud ca 250 mln.

Praeguse seisuga paikneb Paldiskis ka loodav Skautpataljon/Estbat. On tehtud esimesed arvestused Skautpataljoni investeeringute vajadustest.

Linnaku edasine kasutaja ja sellest tulenevalt linnaku edasise arendamise kavad on lahtised.

[11] kõik kaitseväe paiknemise ja väeosade koondamisega tegelenud töögrupid on Kuperjanovi väeosa linnakut Võru lähedal pidanud perspektiivseks väljaõppekeskuseks

4. Kaitseministeeriumi tegevus. Peamised tähelepanekud ja ettepanekud

Käesolevas peatükis vaatleme IPT-de koostamist läbi kogu Kaitseministeeriumi valitsemisala.

4.1. IPT-de koostamise protsessi korraldus

Vastutus IPT koostamise eest

KM-i valitsemisalas puudub selge määratlus, milline üksus vastutab IPT ja põhjaliku eelanalüüsi eest. Ei ole selge, kas projekti eelanalüüsi peab teostama väeosa, KJ PS-i tagalaosakond või ministeeriumi ehitus- ja kinnisvaraosakond. Kui ei ole määratud kriteeriume (vormi ja sisu), millele IPT peab vastama, ei saa keegi ka vastutada nende tingimuste täitmise eest.

KM-i valitsemisalas puudub selge määratlus, milline üksus vastutab IPT ja põhjaliku eelanalüüsi eest.

Valik

Tulevikku suunatud investeerimisotsused peaksid põhinema kõikidele osapooltele arusaadavatel valikutel, mis on dokumenteeritud – on olemas nn kirjalik auditeeritav jälg – ning millest on teavitatud allasutusi – taotluste esitajaid. Samuti peavad olema kehtestatud valiku kriteeriumid, mis on teada kõigile osapooltele.

Kaitseministeeriumis on investeerimisprojektide valiku protsess ja hindamiskriteeriumid kirjalikult sätestamata, lähtutakse eeskätt väljakujunenud tavadest ja rahandusministri määrustest ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise kohta. Valikuprotsess kestab tavaliselt aprillist kuni riigieelarve vastuvõtmiseni Riigikogus. Vastuvõetud investeerimisotsuseid ei põhjendata.

Dokumenteerimine ja tagasiside

Investeerimisprojektide valikuid ei dokumenteerita ning ainsad dokumendid, mis kajastavad investeerimisprojektide valiku protsessi, on RIP-i eri versioonid. Kaitseministeeriumi väidetel on 2002. aasta eelarveprotsess dokumenteeritud.
Varasemate aastate otsuste jälgimine on raskendatud kuna nii Kaitseministeeriumis endas kui ka valitsemisalas on dokumentide hoidmine ja arhiveerimine kaootiline.

Investeerimisprojektide valikuid ei dokumenteerita

4.2. Kaitseministeeriumi IPT-de vastavus nõuetele

IPT-d peaksid sisaldama piisavat infot, et otsustaja saaksid langetada heaperemehelikke otsuseid. Nõuded on täpsemalt kirjas lisa 1, p 2.

KM esitatab oma investeeringute taotlused koondsummadena kasarmute, ladude, staabihoonete, sööklate, õppehoonete, ambulatooriumide, lasketiirude ja muude objektide jaoks. Üksikuid IPT-sid (näiteks Tapa linnak, ROK, merevägi) ei eristata. Oleme arvamusel, et sellisel kujul esitatav informatsioon ei ole parim pinnas heaperemehelike otsuste tegemiseks. Nii rahastati 2001 aasta eelarvega kasarmute ehitamist, jättes sama objekti (näiteks – Tapa) funktsionaalse toimimise seisukohalt olulised tagavad struktuurid rahadeta.

Põhjalikumat analüüsi (alternatiivide võrdlus koos kuludega, võimalikud riskid ja nende maandamine, tasuvus- ja teostatavusuuringud jne) KM RM-ile 1999. ja 2000. aastal koos investeeringutaotlustega ei esitanud. Põhjendus ca 200 mln investeeringute jaoks mahub 1,5-le leheküljele.

Aastatel 1999. ja 2000 KM RM-ile põhjalikumat analüüsi koos investeeringutaotlustega ei esitanud.

Siiski võimaldab erinevatel tasanditel investeerimisprojektide taotlusteks koostatud dokumentide analüüs teha järgmised järeldused:

- Taotlused ei sisalda mõõdetavaid tulemusi.
- Alternatiive IPT-d ei sisalda, kuna reeglina on projekti eesmärgiks hoonete, rajatiste ehitamine või renoveerimine
- Juhtimist ja sellega kaasnevaid riske investeerimisprojektide taotlustes ei kajastata
- Finantstulemustena esitatakse peamiselt investeerimisprojekti esialgset maksumust. Projektiga kaasnevaid finantsmõjusid välja ei tooda.

4.3. Investeerimisprojekti taotluse aluseks olev info

Põhjendatud investeerimisotsuste tegemiseks peaks riigivara valitsejal olema info tema valitsemisel oleva vara kohta. Samuti peaks olema teada, mis eesmärke selle vara abil tahetakse saavutada.

KM valitsemisalas puudub ülevaade sellest kui palju ja milliseid objekte on eesmärkide täitmiseks vaja.

KM valitsemisalas puudub ülevaade sellest kui palju ja milliseid objekte on eesmärkide täitmiseks vaja.

Kinnisvara haldamise strateegiat ja võõrandamise kava KM-il pole. KM-i kinnisvarabüroo juhataja kinnitas, et tänaseni pole selge, kui paljusid objekte kavatsetakse võõrandada.

KM-is praegu kasutusel olevas andmebaasis ei kajastu objektid nende tegelikus väärtuses. Põhjalikuma analüüsi tegemiseks oleks vaja hinnata objektide turuväärtust, bilansiline väärtus pole siin oluline (ei kajasta tegelikkust).

KJ PS-i tagalaosakonnas on olemas info Kaitseväe objektide haldamis- ja ekspluatatsiooni- ning energia- ja veekulude kohta. Augustis 2000 tehti arvestus kulutuste kohta ühele ajateenijale väeosade kaupa. Põhiparameetriks kaitseväelinnaku optimaalse suuruse arvestamisel on suhteline investeering ajateenija kohta ühes linnakus. Linnaku optimaalseks suuruseks oleks 800 – 1000 ajateenijat. Sellest tulenevalt on eelisarendatavateks linnakuteks Tapa, Kuperjanovi ja Juhkentali/Filtri tee. Alustatud on väikeste ja ebaefektiivsete linnakute sulgemist (Tartu, Magasini).

Olulise sisendi IPT-de koostamisele peaksid moodustama organisatsiooni eesmärke ja nende saavutamiseks eraldatavaid ressursse ja tehtavaid tegevusi kirjeldavad strateegiad ja kavad.
2000. ja 2001. aastate eelarvete koostamisel puudusid Kaitseväe (kaitsejõudude) keskmise ja pikema perioodi arengukavad.

Siiski on viimase aasta jooksul toimunud mitmeid olulisi samme strateegiliste tegevuskavade valmimise suunas:

Viimase aasta jooksul on toimunud mitmeid olulisi samme strareegiliste tegevuskavade valmimise suunas:

- Koostöös NATO-ga on koostatud ANP aastateks 1999/2000 ja 2000/2001. ANP sisaldab eesmärke nii üheks aastaks kui ka pikemaks perioodiks. Alates 2001. aastal koostatavast ANP-st tahetakse dokument siduda iga-aastase eelarveprotsessiga, et tagada püstitatud eesmärkide rahaline kaetus.
- 2001. aastal kinnitati Eesti julgeolekukontseptsioon ja sõjalise kaitse strateegia, mille puudumist toodi senini ühe takistusena Kaitseväe (kaitsejõudude) arengukava koostamisel.
- veebruaris 2001 moodustati peastaabi juurde töögrupp ülesandega töötada välja kaitseväe arengukavad (incl investeeringute kava); Riigikontroll tõdeb positiivselt, et nimetatud kavasid koostatakse koos eesmärkide saavutamiseks vajaliku ressursi arvestusega; senised kavad) on jäänud ebareaalseteks. Näiteks KJ PS-i ülema ülesandel mais 1998 koostatud Kaitseväe ja Kaitseliidu infrastruktuuri arengukava aastateks 1999–2003, kus arvestatud oli 2-3 korda suuremate summadega kui tegelikkuses saadi. Läbiviidud analüüs näitas, et Kaitseväe infrastruktuuri lõplikuks väljaarendamiseks nendel aastatel oli vaja vähemalt 1 538 mln kr. Aastatel 1999–2001 saadi investeeringuteks *ca* 480 mln

4.4. Ettepanekud

Riigikontrolli ettepanekud **Kaitseministeeriumile** on järgmised:

- Kehtestada investeeringute planeerimise ühtne kord, milles oleks täpselt määratletud kõigi osapoolte ülesanded ja vastutus.
- Leida millised investeeringuobjektid tõstavad riigi kaitsevõimet enim ja rahastada neid tervikprojektidena eelisjärjekorras.
- Koostada kinnisvara haldamise ja arendamise kava. Selleks selgitada välja ülesannete täitmiseks vajalik objektide arv, nendega seotud kulud ning otsustada millised objektid müüa, millised remontida, millised lammutada.
- Varustamaks Riigikogu ja Rahandusministeeriumi otsuste tegemiseks läbipaistvama infoga tuleks investeeringuprojektid koostada tervikprojektide (näiteks: Tapa linnak, Mereväe sadam) kaupa mitte üheliigiliste objektide kaupa (kasarmud, staabihooned, sööklad).
- Käimasoleva kaitseväe struktuuri ja arengustrateegiate koostamisel järgida, et püstitavad eesmärgid oleks kaetud vajaliku ressurssiga.
- Defineerida selgelt millist infot investeerimis-alaste otsuste tegemiseks valitsemisala asutused peavad esitama.
- Dokumenteerida olulised otsused investeeringute juhtimisel.
- Kehtestada ühtsed investeerimisprojektide hindamiskriteeriumid ja tagada projektide valik nende kriteeriumide alusel
- Kehtestada järelevalvemehhanismid, mis tagaksid investeerimisprojekti taotlustes kajastatud info usaldusväärsuse.

5. Rahandusministeeriumi tegevus. Peamised tähelepanekud ja ettepanekud

Rahandusministeeriumi tegevus Kaitseministeeriumi IPT-de hindamisel ning nende koostamise nõustamisel on olnud passiivne ja formaalne.

5.1. RM osa investeeringute juhtimisel

RM-il on tähtis roll tagada, et suuremaid riiklikke investeerimisotsuseid tehtaks alles pärast põhjalikku eelanalüüsi. RM peaks olema "eelarve valvekoer", kes jälgib, et IPT sisaldaks ettenähtud infot. Vastavad põhimõtted peavad olema fikseeritud ka õigusaktides ning läbi metoodilise juhendamise peaks need ka IPT-de koostajateni viidama.

RM-il on tähtis roll tagada, et suuremaid riiklikke investeerimisotsuseid tehtaks alles pärast põhjalikku eelanalüüsi. RM peaks olema "eelarve valvekoer", kes jälgib, et IPT sisaldaks ettenähtud infot.

RM õigusaktidele tuginev, selge, läbimõeldud ja pädev tegevus IPT-de hindamisel peaks tagama (Kaitse)ministeeriumi huvi ja motivatsiooni investeerimisprojekti taotluste koostamisel ja valikul.

Auditeerijad jõudsid seisukohale, et Rahandusministeerium ei ole oma rolli investeeringute koostamisel ja hindamisel lahti mõtestanud. Vähemalt Kaitseministeeriumi investeeringute osas piirdutakse vaid õigusaktide ettevalmistamise ja eelarve eelnõude koostamisega.

5.2. Õigusaktides IPT-de koostamisele esitavate nõuete vastavus heale juhtimistavale[12]

Võrreldes head juhtimistava õigusaktides kehtinud/kehtivate nõuetega IPT-dele leidsime, et üldjoontes sisalduvad õigusaktides (Rahandusministri määrused ja Rahandusministeeriumi poolt etttevalmistatud Vabariigi Valitsuse määrus) olulisemaid nõuded IPT-dele.

Siiski puuduvad kehtivates õigusaktides järgmised olulised nõuded IPT-dele:

- IPT-des ei nõuta mõõdetavate tulemuste väljatoomist, mis võib viia olukorrani kus objektide renoveerimine või ehitamine on eesmärgiks omaette;
- Puudub selge nõue alternatiivide esitamiseks. Rahandusministri 25.03.1996. a määrus nr 32 sätestas, nõude variantide võrdlusele (uusehitus, renoveerimine, ost, rent, vahetus jms). Uuemates määrustes sellist nõuet pole. RM on seisukohal, et projektide majanduslik, sotsiaalne ja regionaalne põhjendamine eeldabki alternatiivvariantide võrdlust. Siiski oleme seisukohal, et selline oluline nõue peaks olema

[12] vt lisa 1 p 2

selgelt õigusaktides sõnastatud. Alternatiivide nõude puudumine võib viia olukorrani, kus IPT esitaja läheb kergema vastupanu teed ja küsib riigieelarvest raha investeeringuteks, ilma et vaevuks otsima muid variante nagu ühiskasutus mõne teise asutusega, rentimine vms.

Alternatiivide nõude puudumine võib viia olukorrani, et ei vaevuta otsima säästlikumaid variante nagu ühiskasutus mõne teise asutusega, rentimine vms

- Keskkonnamõjude analüüsi RM-ile esitatav IPT sisaldama ei pea; see võib tekita olukorra kus eelarvesse võidakse lülitada objekte, millede puhul võib hiljem ilmneda ootamatuid raskusi keskkonna-alaste nõuete täitmisega.
- Investeerimisprojekti riskide analüüsi ning nende maandamise võimalusi RM-ile esitatav projekt sisaldama ei pea.
- Investeerimisprojekti järelevalve ja hindamise korraldust ning ajakava RM-ile esitatavad projektid sisaldama ei pea; see võib tekitada olukorra kus Rahandusministeeriumil puudub info käimasolevate investeeringute kulgemise kohta ja seetõttu on raske teha otsuseid ka uute investeeringute otstarbekuse kohta.

5.3. Õigusaktides sisalduvate nõuete selgus ja IPT-de koostamise metoodiline juhendamine

Õigusaktides investeerimisprojektidele esitatavate nõuete juures pole seletatud, mida nende all konkreetselt mõeldakse, st puudub mõistete ja meetodite lahtiseletus. Samas puuduvad ka metoodilised juhendmaterjalid, kust üheselt oleks aru saada – mida, milleks ja mis moel IPT-s vajatakse. Näiteks pole selge, mida mõeldakse majandusliku ja sotsiaalse põhjendatuse all.

Osad õigusaktid on vastuolulised. Nii on RM 16.05.2001 määruses nr 52 kulu-tulu analüüsi nõue ära jäetud, kuid RIP-i koostamiseks viidatakse VV 13.09.2000 a määrusele nr 296, mille kohaselt peab investeerimisprojekti RIPi võtmise taotlemisele eelnema teostatavus- ja tasuvusuuring ning tulude-kulude analüüs. Rahandusministeerium on seisukohal, et VV 13.09.2000 a määrus nr 296 vajab selle koha pealt muutmist.

Olukorras kus õiguslikud dokumendi ei ole punktuaalsed ja paljuski ei peagi seda olema (peame silmas siin näiteks tasuvusuuringu või keskkonnamõjude hindamise metoodikat) on äärmiselt oluline koordineeriva asutuse (st Rahandusministeeriumi) aktiivne eestvedav tegevus. Eesmärgiks peaks olema, et analüüsijad on varustatud ajakohaste kirjalike juhenditega, kuidas tegutseda ning millist infot koguda.

RM-i riigieelarve osakonna III talituse (endine investeeringute talitus) korraldavatel iga-aastastel investeerimisprojektide-alastel seminar-nõupidamistel tutvustatakse RIP-i ja investeeringute kava koostamise tingimusi ja vorme. Sisulist juhendamist, näiteks kuidas konkreetselt teha

teostatavus- ja tasuvusanalüüsi, kuidas põhjendada taotlusi sotsiaalselt ja majanduslikult, ei tehta[13].

Sisulist juhendamist, näiteks kuidas konkreetselt teha teostatavus- ja tasuvusanalüüsi, kuidas põhjendada taotlusi sotsiaalselt ja majanduslikult, ei tehta

Koolitused RIP-i taotluste koostamiseks ja projektide hindamiseks viidi läbi 1996. ja 1997. aastatel vastavalt 60-le ja 80-le erinevate ministeeriumide ja ametite töötajatele, kes said ka metoodilised juhendid. Uue RIP-i koostamise korra kohaselt taotluste sisuliseks koostamiseks ja projektide hindamiseks Rahandusministeeriumi poolt metoodilist juhendamist pole toimunud. Rahandusministeerium plaanib korraldada infopäevad RIP-i projektide koostamiseks 2001. aasta sügisel.

5.4. Kaitseministeeriumi poolt esitatavate IPT-de hindamine ja eelarve eelnõusse lülitamine

RM ei tohiks heaks kiita investeeringutaotlusi uutele objektidele, kui ei suudeta tagada olemasolevate kinnisvaraobjektide heaperemehelikku kasutamist. Selleks peab RM teadma KM-i valitsemisala investeerimisprojektide seisukorda ning KM-i strateegiat ja plaane nende objektide edasise saatuse kohta.

Riigieelarve seaduse § 12 lõige 2 sätestab, et ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti läbivaatamisel RM-is kontrollitakse kulude põhjendatust, otstarbekust ja vastavust seadusele[14].

Kuigi RM sõnul lükatakse tagasi umbes pooled taotlused raha puuduse ja ebapiisava põhjendatuse tõttu, ei ole nõuetele mittevastavaid Kaitseministeeriumi IPT-sid RM tagasi saatnud. Intervjuudes viidati, et eelarveprotsessis ei ole selleks ka piisavalt aega.

Rahandusministeerium ei ole nõuetele mittevastavaid IPT-sid tagasi saatnud.

KM esitatab oma investeeringute taotlused RM-ile koondsummadena kasarmute, ladude, staabihoonete, sööklate, õppehoonete, ambulatooriumide, lasketiirude ja muude objektide jaoks. Üksikuid IPT-sid (näiteks Tapa linnak, ROK, merevägi) ei eristata. Seetõttu ei ole võimalik määratleda konkreetsetele investeerimisprojektidele minevaid ressursse[15]. Kulutuste põhjendused tuuakse ära seletuskirjas, kuid pole võimalik siduda seletuskirja (kokku 1,5 lk) ja konkreetset IPT-d[16].

Eelarve-arutelud käivad samuti üldiste summade üle (mis on saadud üheliigiliste objektide kulutuste liitmisel), mitte ei eristata projekte.

---

[13] RM seminar-nõupidamise "Investeeringute kava ja koostamine aastateks 2002–2005" programm.
[14] Riigieelarve seadus. RT I 1999, 55, 584.
[15] Põhimõtteliselt oleks mõeldav IPT koostamine ka näiteks kasarmute projektina (eesmärgiga näiteks – parandada 3 aasta jooksul x-arvu ajateenija olmetingimusi sisemäärustikus toodud normidele vastavaks); siiski eelistame projektide esitamist terviklike objektide kaupa, eriti kui tegemist on uue linnaku ehitamisega või mereväe sadama kap. remondiga
[16] KM-i RIP 2000–2001.

RM-is Kaitseministeeriumi investeeringute eest vastutava ametniku sõnul ei saa ministeerium detailset infot KM-i investeeringute kohta, kuna see on seotud riigisaladusega. Ametnik tugines määrusele, mis oli kehtetu alates 01.04.1998.
Riigisaladusele juurdepääsu luba puudub investeerimisprojektidega vahetult kokku puutuvatel ametnikel ning seda pole ka taotletud. Vastav luba on riigieelarve osakonna juhatajal.

RM ei nõua detailset infot KM IPT-de kohta, kuna vastutav ametnik pidas seda infot riigisaladuseks.

Oleme arvamusel, et Rahandusministeeriumil olev info põhjendatud otsuste tegemiseks Kaitseministeeriumi IPT-de üle on minimaalne. Selle info põhjalt ei saakski Rahandusministeerium täita investeeringute juhtimises nii olulist "vahikoera" funktsiooni ning saata tagasi nõuetele mittevastavaid taotlusi investeeringuteks.

5.5. Ettepanekud

Riigikontrolli ettepanekud Rahandusministeeriumile on järgmised:

- Investeerimisprojektide taotlustele esitatavad nõuded peaksid lisaks olemasolevatele sisaldama investeerimisprojekti selgelt mõõdetavaid tulemusi, alternatiivide võrdlevat analüüsi, riskide analüüsi koos nende maandamise võimalustega, keskkonnamõjude analüüsi, samuti investeerimisprojekti järelevalve ja hindamise korraldust.
- Olulisemate projektide puhul kaaluda projektipõhisele eelarvestamisele üleminekut.
- Õigusaktides, mis reguleerivad investeerimisprojektide koostamist peab olema punkt-punktilt üles loetletud, mida investeerimisprojekti taotlus ja selle seletuskiri peab sisaldama.
- Õigusaktides peab olema selgelt määratud, mis juhtub kui investeerimisprojekti taotlus ei vasta õigusaktides esitatud tingimustele
- Mitte aktsepteerida nõuetele mittevastavate IPT-de lülitamist riigieelarve eelnõusse.
- Eelarveprotsessis peab olema ajavaru korrektuuride ja täienduste tegemiseks investeerimisprojekti taotlustesse.

Peeter Lätti
Tulemusauditi osakonna auditi juht

Oleme kontrolliakti kätte saanud ... augustil 2001 ja sellega tutvunud. Oma seisuskohad aktis toodud järelduste ja ettepanekute kohta esitame 10 tööpäeva jooksul.

Jüri Luik
Kaitseminister

6. Lisa 1 Auditi põhiküsimused

Probleem –kas investeerimisotsuste langetamine Kaitseministeeriumi valitsemisalas on heaperemehelik ja piisavalt põhjendatud?

Küsimus	Nõuded/kriteeriumid
1. KM ja RM on üheselt määranud, millist **informatsiooni** peab investeerimisprojekti taotlus ja selle seletuskiri (*edaspidi taotlus*) sisaldama.	KM ja RM teavad, millist informatsiooni peab investeerimisprojekti taotlus sisaldama: • Õigusaktides on üheselt määranud, milline informatsioon peab sisalduma investeerimisprojekti taotluses; • RM nõustab / juhendab investeerimisprojektide sisu ja täitmise juures; • KM valitsemisala asutused peavad lähtuma taotluste koostamisel RM nõuetest.
2 Kaitseministeeriumi valitsemisala investeerimisprojekti taotlused peavad sisaldama piisavat informatsiooni, et ministeerium saaks langetada põhjendatud investeerimisotsuseid.	Investeerimisprojektide taotlused peavad sisaldama[17]: • Investeerimisprojekti eesmärke ja seotust organisatsiooni strateegiliste eesmärkidega; • selgelt määratletud investeerimisprojekti kavandatavaid tulemusi; • investeerimisprojekti alternatiivvariantide võrdlust (uusehitus, renoveerimine, ost, rent, jms); • olemasolevaid probleeme; • investeerimisprojekti teostatavus- ja tasuvus-uuringut ning majanduslikke põhjendusi;

[17] rahandusministri 25.03.1996. a määrus nr 32; rahandusministri 26.05.2000. a määrus nr 47; Vabariigi Valitsuse 13.09.2000. a määrus nr 296; rahandusministri 11.06.1999. a määrus nr 45.
"The Green Book" Appraisal and Evaluation in Central Government. Treasury Guidance 1997.
Inglismaa Kõrghariduse Finantseerimise Nõukogu juhendmaterjal "Appraising Investment Decision"

	• kulu-tulu analüüsi; • sotsiaalsete aspektide analüüsi; • keskkonnamõju analüüsi; • rahastamisskeemi; • haldamis/majandamiskulusid ning teisi kaasnevaid finantsmõjusid; • investeerimisprojekti juhtimisega seotud riske ning võimalusi nende maandamiseks; • investeerimisprojekti järelevalve ja hindamise korraldust ning ajakava.
3. Investeerimisprojekti taotluse esitamine on eelarveprotsessis selgelt lahti kirjutatud.	• On määratud vastutaja investeerimisprojekti taotluste esitamise eest; • On üheselt selge, millistel juhtudel peab investeerimisprojekti taotluse esitama; • On üheselt selge, millal peab investeerimisprojekti taotluse esitama; • On üheselt selge, kuidas investeerimisprojekti taotlus formeerub (kes esitab ettepanekud jne).
4. Investeerimisprojektide taotluste hindamine on eelarveprotsessis selgelt lahti kirjutatud.	4.1 Investeerimisprojektide valikuks peab KM kehtestama selged hindamiskriteeriumid, millest lähtuvalt oleks võimalik hinnata esitatud investeerimistaotlusi võrdsetel alustel. Hindamiskriteeriumid investeerimisprojektide hindamiseks peavad muuhulgas hõlmama: • investeerimisprojekti seost ministeeriumi prioriteetidega; • taotluse kvaliteet ehk piisav põhjendatus; • eelistatud peaksid olema terviklikud projektid, mis vastaksid eelarve võimalustele.

	4.2 Investeeringuprojektide valikuprotsess peab olema kõikidele asjaosalistele üheselt selge: • On määratud vastutaja investeerimisprojektide taotluste hindamisel; • Kõigile on üheselt selge, millal ja kuidas toimub taotluste hindamine (valik investeerimisprojektide vahel). • Investeerimisprojektide valikut põhjendatakse, see dokumenteeritakse ning antakse tagasiside taotluse esitajale teostatud valiku põhjuste kohta.
5. Kaitseministeeriumil on olemas **alginformatsioon** investeerimisprojektide taotluste koostamiseks	5.1. Kaitseministeeriumil on olemas informatsioon **olemasolevate objektide** arvu ja hinna kohta • On teada, palju objekte on valitsemisalas, paljusid neist kasutatakse ja palju kavatsetakse võõrandada; • On teada Mereväe, Paldiski ja Tapa linnakus olevate objektide arv ja maksumus (tellitud eksperthinnang); • On teada milliseid objekte (Mereväes, Paldiskis ja Tapal) kasutatakse; • On teada, milliseid (Mereväe, Paldiski või Tapa) objekte kavatsetakse võõrandada • On teada objektide haldamise ja ekspluateerimise kulud. 5.2. Kaitseministeeriumil on teada kinnisvaraobjektide/investeeringute **vajadus ja võimalused:** • Kinnitatud on kaitsejõudude sõja- ja rahuaja

	ülesanded ja struktuur; • Koostatud on kaitsejõudude pikema ja keskmise perioodi arengukavad; • Koostatud on kinnisvara- ja investeeringute strateegia; • Koostatud on Mereväe/Paldiski/Tapa arengustrateegiad; • Koostatud nimetatud objektide investeeringute strateegiad; • vajadus on määratud kooskõlas olemasolevate rahaliste võimalustega.
6. Kaitseministeeriumil (k.a valitsemisala) on **võimekus** investeeringuprojekti taotluste koostamiseks ja nende hindamiseks	6.1. Kaitseministeeriumis ja selle valitsemisalas on **vajalik hulk inimesi** investeerimisprojekti taotluste koostamiseks ja hindamiseks: • kirjalikes dokumentides on fikseeritud vajalikud ülesanded investeerimisprojekti taotluste koostamiseks ja hindamiseks; • on teada, palju on vaja inimesi investeerimisprojekti koostamise ja hindamisega seotud ülesannete täitmiseks; • ettenähtud ametikohad on komplekteeritud. 6.2. Kaitseministeeriumis ja selle valitsemisalas on olemas **vajalik oskusteave** investeerimisprojekti taotluste koostamiseks ja hindamiseks: • Investeerimisprojekti koostamise ja hindamisega seotud ametnikud on vajalike oskuste ja ettevalmistusega; • Vajalike oskuste puudumisel kasutatakse investeerimisprojektide koostamisel ja hindamisel eksperte.

7. RM tegevus investeerimisprojektide taotluste hindamisel on selge, läbimõeldud, pädev ning tugineb õigusaktidele (Kaitseministeeriumil on **huvi ja motivatsioon** koostada põhjendatud investeerimisprojektide taotlusi ja teha põhjendatud valik taotluste hulgast)	7.1 **Õigusaktides** on fikseeritud mehhanismid, mis tagaksid põhjalikku eelanalüüsi sisaldavate investeerimisprojektide taotluste esitamise RM-le: • õigusaktides on selgelt fikseeritud investeerimisprojektide taotluste esitamine RM-le; • õigusaktides on fikseeritud RM kohustus arvestada taotluste läbivaatamisel seal sisalduvat infot; • õigusaktides on fikseeritud mõistlikud tähtajad investeerimisprojekti taotluste koostamiseks, esitamiseks ja hindamiseks. 7.2 Rahandusministeerium hindab ka tegelikkuses investeerimisprojektide taotluste läbivaatamisel seal sisalduvat informatsiooni; saates need taotlused tagasi, kui need ei vasta nõuetele. 7.3 Rahandusministeeriumil on vajalik inimressurss ja oskusteave investeerimisprojektide taotluste hindamiseks: • investeerimisprojektide taotluste hindamisega seotud ülesanded on dokumentaalselt fikseeritud; • RM on määranud personalivajaduse investeerimisprojektide taotluste hindamisega seotud ülesannete täitmiseks; • vajalikud ametikohad on komplekteeritud; • olemasoleva personali oskusteave on piisav investeerimisprojektide taotluste hindamisega seotud ülesannete täitmiseks; • Vajaliku oskusteabe puudumisel kasutab RM

	eksperte. 7.4 Rahandusministeeriumil on olemasoleva vara hindamiseks **vajalik info:** • RM-il on info KM kinnisvaraobjektide kohta; • RM-il on info KM-i kinnisvaraobjektide võõrandamise võimaluste kohta; • RM-il on info varasemate investeeringute ja art 326 alt tehtud tööde kohta; • RM hindab iga-aastaseid eelarve täitmise aruandeid investeeringute seisukohtalt; • RM-il on info KM investeerimisprojektide täitmise kohta. 7.5 Olemasolevat infot vara kohta **kasutatakse** investeerimisprojekti taotluste hindamisel: • Infot KM-i kinnisvaraobjektide kohta kasutatakse süsteemselt – eksisteerivad taotluste hindamise kriteeriumid, mis arvestavad olemasoleva vara kasutamist. 7.6 RIP/investeeringute kava on **järjepidev:** • RIP-i ja investeeringute kava järjepidevus on fikseeritud õigusaktides; • RIP-i ja investeeringute kava järjepidevust järgitakse ja kontrollitakse ka tegelikkuses.
8. Investeerimisotsuse tegemiseks puudub **poliitiline surve**	Kui on järgitud esimest seitset nõuet, siis on see risk viidud miinimumini.
9. Investeerimisotsuse tegemiseks puudub **isiklik huvi**	Kui on järgitud esimest seitset nõuet, siis on see risk viidud miinimumini.

7. Lisa 2 Tabel Tapa, Mereväe ja ROK-i (Paldiski) investeeringutaotluste kohta

Kaitseväe investeeringud 2000 ja 2001 (tuh kr)

	2000. A				2001. A					
	Väeosa/liigi taotlus	KJ PS-i taotlus	KM taotlus	Kinnitatud eelarve	Väeosa/liigi taotlus	KJ PS-i taotlus	KM taotlus	Kinnitatud eelarve	1998. a arvestatud linnaku väljaehitamise maksumus	2001. a kalkulatsioonid linnaku väljaehitamiseks
Kokku		330 540	180 640	181 604		347 000	146 779	199 778,90	1 538 000	?
Tapa	390,98 (SvG art 326 taotlus, investeeringuteks taotlust ei esitatud)	38000 (Tapa linnak)	?*	18 000 (lisaks 3 000 polügooni maa ostuks)	10 846 (SvG kapitaalremondi taotlus)	40 000	?*	31 500	111 700 + keskpolügoon 14 000	246846 + polügoon hinnanguliselt ca 100 000
Merevägi	6 830 (kolme aasta plaan 38 016)	36 000 (miinisadam)	?*	0	35 920	5000 (tehnikakool, kasarmu, ladu)	?*	0	276 200	250 000 - 1 000 000 (oleneb asukohast)
ROK/Paldiski	52 000	700	?*	1200 (tehtud töid 353,6)	67 200	6 000	?*	3231	72 100	250 000

* Esitatakse RIP-i tabel, mille ülesehitus ei ole linnakute/väeosade/väeliikide kaupa

RM-is Kaitseministeeriumi investeeringute eest vastutava ametniku sõnul ei saa ministeerium detailset infot KM-i investeeringute kohta, kuna see on seotud riigisaladusega. Ametnik tugines määrusele, mis oli kehtetu alates 01.04.1998.
Riigisaladusele juurdepääsu luba puudub investeerimisprojektidega vahetult kokku puutuvatel ametnikel ning seda pole ka taotletud. Vastav luba on riigieelarve osakonna juhatajal.

RM ei nõua detailset infot KM IPT-de kohta, kuna vastutav ametnik pidas seda infot riigisaladuseks.

Oleme arvamusel, et Rahandusministeeriumil olev info põhjendatud otsuste tegemiseks Kaitseministeeriumi IPT-de üle on minimaalne. Selle info põhjalt ei saakski Rahandusministeerium täita investeeringute juhtimises nii olulist "vahikoera" funktsiooni ning saata tagasi nõuetele mittevastavaid taotlusi investeeringuteks.

5.5. Ettepanekud

Riigikontrolli ettepanekud Rahandusministeeriumile on järgmised:

- Investeerimisprojektide taotlustele esitatavad nõuded peaksid lisaks olemasolevatele sisaldama investeerimisprojekti selgelt mõõdetavaid tulemusi, alternatiivide võrdlevat analüüsi, riskide analüüsi koos nende maandamise võimalustega, keskkonnamõjude analüüsi, samuti investeerimisprojekti järelevalve ja hindamise korraldust.
- Olulisemate projektide puhul kaaluda projektipõhisele eelarvestamisele üleminekut.
- Õigusaktides, mis reguleerivad investeerimisprojektide koostamist peab olema punkt-punktilt üles loetletud, mida investeerimisprojekti taotlus ja selle seletuskiri peab sisaldama.
- Õigusaktides peab olema selgelt määratud, mis juhtub kui investeerimisprojekti taotlus ei vasta õigusaktides esitatud tingimustele
- Mitte aktsepteerida nõuetele mittevastavate IPT-de lülitamist riigieelarve eelnõusse.
- Eelarveprotsessis peab olema ajavaru korrektuuride ja täienduste tegemiseks investeerimisprojekti taotlustesse.

Peeter Lätti
Tulemusauditi osakonna auditi juht

Oleme kontrolliakti kätte saanud ... augustil 2001 ja sellega tutvunud. Oma seisuskohad aktis toodud järelduste ja ettepanekute kohta esitame 10 tööpäeva jooksul.

Siim Kallas
Rahandusminister

RAHANDUSMINISTEERIUM

Teie 23.08.2001 nr 12-11/2603

Hr. Raivo Linnas
Riigikontroll

Meie 04 .09.2001 nr 30-6-3/7622

Kontrollakt

Tagastame Teile Riigikontrolli kontrollülesande "Investeeringute planeerimine ja eelarvestamine Kaitseministeeriumi valitsemisalas" allkirjastatud kontrollakti.

Ühtlasi teatame, et käesolevaks ajaks on Riigikogule esitatud "Riigieelarve seaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse" eelnõu, mille esimest lugemist plaanib Riigikogu lähiajal. Seaduse eelnõusse on võetud säte, mille järgi investeeringute kavade koostamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel rahandusminister. Eesmärgiks on koostada 2003.a riigieelarve lähtudes uuest baasseadusest. Seega peavad ka vajalikud õigusaktid investeeringute kavade koostamise korra kehtestamiseks olema vastu võetud õigeaegselt, enne eelarveprojekti koostamist ministeeriumide poolt.

Arvestades öeldut ei pea Rahandusministeerium otstarbekaks teha praegu muudatusi kehtivatesse investeeringute kavade ja RIPi koostamise korda puudutavatesse õigusaktidesse, vaid näha kõik vajalikud parandused, k.a. Riigikontrolli soovitused, ette uue "Riigieelarve seaduse" alusel vastuvõetava(te)s õigusakti(de)s.

Lugupidamisega

Siim Kallas
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Lisa: nimetatu 1 eks.

M.Steinberg 6 113 251

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 05.09.2001 Reg nr 2748/12-11/2603

RM 059719 Suur-Ameerika 1 15006 TALLINN Tel 6 113 572 Faks 6 966 810 e-mail: info@fin.ee

KAITSEMINISTEERIUM

Hr Raivo Linnas
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 23. august 2001 nr 12-11/2604
Meie 06.09.2001 nr 1-100/4582

Austatud härra Linnas

Täname Teid kontrolliülesande nr 004/2001 (Investeeringute planeerimine ja eelarvestamine Kaitseministeeriumi valitsemisalas) kontrollakti lõppversiooni esitamise eest.

Siinjuures on meil heameel tõdeda, et kontrollaktis esitatud järeldused ja ettepanekud annavad tunnistust põhjalikust, asjatundlikust ning erapooletust lähenemisest Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisala investeeringute planeerimise temaatikale.

Alljärgnevalt esitame Kaitseministeeriumi seisukohad kontrollaktis kajastatud ettepanekute suhtes ning Kaitseministeeriumi poolt kavandatavad meetmed esitatud probleemide lahendamiseks.

1. Kontrollaktis toodud ettepanekud.

1.1. *Kehtestada investeeringute planeerimise ühtne kord, milles oleks täpselt määratletud kõigi osapoolte ülesanded ja vastutus.*
Oleme põhimõtteliselt toodud ettepanekuga nõus. Kaitseministeeriumi ja kitsamalt ehitus- ja kinnisvara osakonna ülesanded on kajastatud Kaitseministeeriumi põhimääruses ning ehitus- ja kinnisvara osakonna põhimääruses.
Investeeringute planeerimise osas on kavas ühtlustada Kaitseministeeriumi ja tema valitsemisalas kehtivad standardid.
Kaitseministeerium valmistab 2002.a. alguseks ette investeeringute planeerimise korra eelnõu. Alates 2002.a. veebruarist rakendatakse uut korda 2003.a. investeeringute planeerimisel.

1.2. *Leida millised investeeringuobjektid tõstavad riigi kaitsevõimet enim ja rahastada neid tervikprojektidena eelisjärjekorras.*
Prioriteedid kaitsejõudude arenguplaani koostamiseks on kinnitatud Vabariigi Valitsuse poolt (ANP - *Annual National Programme* – 2000/2001 ja Vabariigi Valitsuse korraldus 15.06.2001.a.).

KM 125531

RIIGIK
Kuupäev
07.09.2001 2778/12-11/2604

Sakala 1
15094 Tallinn
Reg nr 70004502

Tel 6406 012
Faks 6406 001

Eesti Ühispank
a/a 10052032216004
kood 401

Nende realiseerimiseks valmistatakse paralleelselt kaitsejõudude struktuurireformiga 2001.a. sügisel ette kaitseväe perspektiivse paiknemise kava. Peale selle kinnitamist Vabariigi Valitsuse poolt, on võimalik täpsustada investeeringute projekti eelnõu ning tagada tervikprojektide realiseerimine võimalikult lühikese aja jooksul.

1.3. *Käimasoleva kaitseväe struktuuri ja arengustrateegiate koostamisel järgida, et püstitatavad eesmärgid oleks kaetud vajaliku ressursiga.*
2001.a. sügisel esitatakse Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks kaitsejõudude struktuurireformi tulemusena koostatud arengukava. Selle koostamise eest vastutav töögrupp (moodustatud kaitseväe juhataja käskkirjaga) on oma töös ühe olulisema alusena käsitlenud olemasolevat ja planeeritavat ressurssi. Struktuurireformi esimesel etapil koostati perspektiivne ressursi jaotuse kava ning kõik otsused tehakse ja arenguplaanid koostatakse rangelt sellest lähtudes.

1.4. *Koostada kinnisvara haldamise ja arendamise kava. Selleks selgitada välja ülesannete täitmiseks vajalik objektide arv, nendega seotud kulud ning otsustada millised objektid müüa, millised remontida, millised lammutada.*
Kinnisvara haldamise ja arendamise kava on koostamisel. Esimese sammuna korrastatakse registrit. Järgnevalt tuleb otsustada väeosade, sidesüsteemide, laokomplekside jne. perspektiivne paiknemine.
Hetkeolukorras on paljude objektide osas ennatlik otsustada, kas tegemist on üleliigse varaga, või läheb kaitseväel seda mõne aasta möödudes taas vaja. Kinnisvara realiseerimine saab toimuda alles pärast perspektiivplaani koostamist.

1.5. *Varustamaks Riigikogu ja Rahandusministeeriumi otsuste tegemiseks läbipaistvama infoga, tuleks investeeringuprojektid koostada tervikprojektide (näiteks: Tapa linnak, Mereväe sadam) kaupa, mitte üheliigiliste objektide kaupa (kasarmud, staabihooned,* sööklad).
Kaitseministeerium nõustub toodud ettepanekuga. Kaitseministeeriumi igapäevases tegevuses toimub planeerimine projektidena, objektide kaupa toimub see RIP-i jaoks.

Samas tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et tervikprojektide koosseisu kuulub ka riigisaladusena kaitstud projekti osasid, mille avalikustamise viisi ja tähtaja sätestab Riigisaladuse seadus.

1.6. *Käimasoleva kaitseväe struktuuri ja arengustrateegiate koostamisel järgida, et püstitatavad eesmärgid oleks kaetud vajaliku ressursiga.*
Kaitseministeerium nõustub esitatud ettepanekuga.
Kuivõrd prioriteetide täitmine täies mahus on praeguse eelarve mahu juures kahe-kolme aastaga ebareaalne, siis on otstarbekas juhinduda sellest, millised projektid saab käivitada kõige kiiremini ja millised projektid on riigi kaitsevõime tõstmise seisukohast kõige olulisemad.

1.7. *Defineerida selgelt millist infot investeerimisalaste otsuste tegemiseks valitsemisala asutused peavad esitama.*

See on seotud esimese ettepanekuga. Ettevalmistatav kord sätestab ka otsuste tegemiseks vajaliku informatsiooni, mida valitsemisala asutused peavad ministeeriumile esitama. Siinjuures on oluline, et Rahandusministeeriumi poolt kehtestatavad nõuded ja juhendid oleksid selged ning üheselt mõistetavad.

1.8. *Dokumenteerida olulised otsused investeeringute juhtimisel.*
Kaitseministeerium nõustub esitatud ettepanekuga.

1.9. *Kehtestada ühtsed investeerimisprojektide hindamiskriteeriumid ja tagada projektide valik nende kriteeriumide alusel.*
Investeerimisprojektide hindamiskriteeriumid peaksid olema ühised kõigile avaliku võimu asutustele.

1.10. *Kehtestada järelevalvemehhanismid, mis tagaksid investeerimisprojekti taotlustes kajastatud info usaldusväärsuse.*
Sellega tegeleb pidevalt Kaitseministeeriumi ehitus- ja kinnisvara osakond.

Lugupidamisega

Jüri Luik
Kaitseminister

Margus Kastehein 6406 126