

Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

*Kuidas otsustatakse, juhitakse ja analüüsitakse
investeeringuid?*

Head lugejad

2019. aastal rahastati riigieelarvest investeeringuid ligikaudu 1 miljardi euro ulatuses, mis moodustas riigieelarve kogukuludest 9%. Üle poole sellest oli välisraha. Sellele lisandusid kulud, mida riigi äriühingud, riigi sihtasutused ja avalik-õiguslikud institutsioonid tegid investeeringuteks omavahendite ja laenude eest.

Riigikontroll tundis huvi selle vastu, kuidas ministeeriumides, nende allasutustes, aga ka suuremates haiglates, riigi äriühingutes ja ülikoolides investeeringuprojekte juhitakse. Vaatluse all olid erinevad objektid alates EstLink2-st ja Eesti Rahva Muuseumi ehitusest kuni reisirongiplatvormide rajamiseni. Tahtsime teada, kuidas kooruvad välja üleriigilised prioriteedid, kuidas toimub investeeringute planeerimine ja elluviimine, kuidas hinnatakse projektide sotsiaal-majanduslikku mõju, kas projektid püsivad ajakavas ja algselt planeeritud eelarves jm.

Enne keeruliste küsimusteni jõudmist soovis Riigikontroll saada lihtsat üldpilti, millised on üleüldse lähiminevikus tehtud ja hetkel tehtavad suuremad investeeringud ning kui suur on nende maksumus objektide kaupa. Kui keeruline võib olla vastuse leidmine sellisele lihtsale küsimusele? Võiks olla lihtne. Sest kui millestki on ülevaade olemas, siis võiks need olla eelkõige suurinvesteeringud. Aga selgus, et ka lihtsatele küsimustele saab vastused vähemalt niisama raskelt kui keerulistele küsimustele.

Terviklikku ülevaadet suurematest investeeringutest valdkonna eest vastutaval Rahandusministeeriumil tegelikult ei ole. Rahandusministeerium investeeringute kulgemise kohta infot ei kogu. Näiteks teave projektide kallinemise kohta jõuab Rahandusministeeriumile siis, kui ministeeriumid esitavad lisataotlusi. Ühtlasi selgus, et ka paljudes ministeeriumides tuleb teha suuri jõupingutusi selleks, et luua teadmine selle ministeeriumi haldusalas rajatud hoonete ja rajatiste tegeliku maksumuse kohta. Oli loomulikult ka positiivseid näiteid. Terviklik ja lihtsasti kättesaadav ülevaade oma investeeringutest, projektide hetkeseisust ja nende maksumusest oli näiteks Kaitseministeeriumil. Samuti oli riigi suurematel äriühingutel, ülikoolidel ja haiglatel hea ülevaade valdkonnas toimuvast.

Mitmetes ministeeriumides tuli seevastu konkreetsetest valmis ja teoksil projektidest ning nende maksumusest teadasaamiseks näha vaeva nii ministeeriumil endal kui lõpuks ka Riigikontrollil: pidime mitmel projekti puhul eraldi hindama, kes infot valdab ning kelle info on täpsem. Oli ministeerium, kes suunas Riigikontrolli enda haldusala investeeringute kohta info saamiseks hoopis Rahandusministeeriumi ametniku poole, kes omakorda juhatas audiitorid oma küsimustega Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi spetsialistideni. Hiljem omakorda vaidlustas Rahandusministeeriumi esindaja Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi esitatud andmed. Mitmel juhul erinesid ministeeriumi ja tema allasutuse andmed objekti maksumuse kohta. Oli ka traagilisemaid hetki, kus mõni ministeerium vaidlustas iseenda saadetud andmed investeeringute maksumuse kohta – tundes sealjuures kurja huvi, kust Riigikontroll üleüldse sellised andmed sai. Ühel juhul olid meie audiitorid ka tunnistajaks kahe asutuse erimeelsusele küsimuses, kas hoone on valmis ja kasutuses või mitte. Ja sealjuures oli tegemist sõna otseses mõttes silmatorkava suurinvesteeringuga.

Kuidas on see võimalik? Eriti olukorras, kus Rahandusministeeriumi juhtimisel on lõpule viidud üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele, kus iga euro lubati seostada konkreetse elanikele või asutustele pakutava teenusega. Rahandusministeeriumi koduleheküljel toodud info kohaselt võimaldab uus lähenemine eelarvestamisele pakkuda valitsusele otsuste tegemiseks korrastatud ning kvaliteetsel andmestikul põhinevat analüüsi ja ettepanekuid. Kõigi asjaspepuutuvate eurode sidumisega suurinvesteeringutega ning investeeringuid puudutavate andmete korrastamisega ollakse siiski veel nähtavalt hädas.

Kas tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul ei ole olnud siis mingit mõju? Mõju on olemas: tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekul on Eestile kaasa toonud aegade vähim arusaadava ja vähim informatiivse riigieelarve seaduse. Aga vastuse saamine lihtsamatele küsimustele, kui palju maksis mõni valminud hoone või rajatis, nõudis Riigikontrollilt jätkuvalt samapalju tegevust kui tegevuspõhise eelarvestamise eelsel ajastul. Rääkimata siis infost investeeringute kulgemise kohta. Kas sellise ülevaate tekitamine on võimatu? Ei ole, sest Euroopa Liidu raha eest elluviidavatest investeeringutest on struktuuritoetuste infosüsteemis hea ja täpne ülevaade. Miks Euroopa Liidu raha kasutamisest on lihtne ülevaade olemas ja ülejäänud riigieelarve raha kasutamisest seda ei ole? Sest nõutakse. Aga miks ülejäänud riigieelarvest tehtavate investeeringute puhul ei ole seda keegi nõudnud? Tuleb ka seda raha täpsemalt lugema hakata. Projektide elluviimisest keskse kiire ülevaate omamine on eeldus selleks, et tuvastada probleeme varajases staadiumis ning näha, kas muudatused ajakavas ja eelarves on läbimõeldud ja põhjendatud. Ka võimaldaks ülevaate omamine projekte paremini planeerida ja ressursse vajaduse korral lihtsamini projektide vahel ümber tõsta.

Kui puudub ülevaade sellest, kui suur on üks või teine investeering, siis on juba enne keerulisemate küsimusteni jõudmist selge, et investeeringute juhtimisel ei ole olukord liiga hea. Ülevaade olukorrast on valdkonna sisulise juhtimise eelduseks. Muide, üks üllatusi auditi tegemise käigus oli, et ülevaate jaoks andmete kogumise käigus ei esitanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Rail Balticut suurinvesteeringute nimekirjas, projekti kohta esitati andmed alles pärast seda, kui Riigikontroll Eesti kõige kallima investeeringu puudumisele ülevaatest tähelepanu oli juhtinud.

Aga ka pikast vaatest investeeringute planeerimisel. Paar kuud tagasi valminud Rail Balticu projekti elluviimist puudutanud auditiaruandes üllatusime, et Rail Balticu projekti planeeritakse ainult nelja aasta kaupa. Ehk siis projektidokumentatsioonist puudub kogu projekti investeeringuperioodi kattev aastati jaotuv tegevuskava ja eelarve. Või siis veel lihtsamalt – projektil ei ole tervikeelarvet. Seetõttu me enam ei üllatunud, kui selgus, et riigil puudub investeeringute juhtimiseks kogu riigisektorit hõlmav vaade, mis oleks pikem kui 4 aastat. Aga peaks olema. Näiteks Rahvusvaheline Valuutafond ongi Rahandusministeeriumi tellitud uuringus soovitanud Eestil koostada 15 aasta perspektiiviga kõiki valdkondi hõlmav investeeringute kava koos finantsplaaniga. Loomulikult ei tähendaks selline pikaajaline plaan seda, et Riigikogu valimiste järel ei oleks võimalik teha investeeringute kavas uutest prioriteetidest lähtuvaid muudatusi, kuid pika plaani olemasolu annaks ministriumidele pisut suurema kindlustunde, et investeeringu elluviimiseks on võimalik raha saada.

Lühike 4-aastane vaade ning kindlustunde puudumine ja teadmatus tuleviku suhtes on tekitanud olukorra, kus ministriumid ja allasutused ei soovi suurte kulude tõttu teha eelanalüüsi enne rahastusotsuse teadasaamist. Ja mitte ainult ei soovi, vaid ka ei saa – sest ka ettevalmistuskulud on kõrged ja vajavad eelarvest rahastamist. Teadmata seda, kas pärast selliste kulude tegemist ka ehitamiseks läheb, olekski suurte kulutuste tegemine ettevalmistusteks vastutustundetu.

Sageli saavad aga valitsuselt rahastuse ka need projektid, millele ei ole tehtud eelanalüüsi või ajaraami mahtumiseks tehakse seda kiirustades. Projektide elluviijad ise nimetasidki projektide kallinemise ja ajakava ületamise peamise põhjusena just projekti kesist ettevalmistust. Näiteid sellest on. 2019. aastal andsime ülevaate Eesti idapiiri väljaehitamise kohta. Idapiir võsastus aastaid ning ei olnud lootuski, et selle ajakohastamiseks riigieelarvest raha eraldatakse. Kuni ühe piiriintsidendini 2014. aastal, mille tulemusena jõudsid avalikkuseni teated võsastunud idapiirist. Langes otsus piiri väljaehitamiseks ning kiirkorras, kõigest nelja kuuga tehtud ettevalmistused said kolm aastat pärast väljaehitamise otsust tagasilöögi: hind läks mitu korda kallimaks ning ajakava oli suurelt lõhki. Nüüd, rohkem kui 5 aastat hiljem, on piiririba küll puhastatud, kuid piirirajatised rajamata. Kiire algus ei tähenda kiiret valmimist, kuid kindlasti tähendab läbimõtlematu tormamine asjatut raha ja aja põletamist. Pikaajalisem ja terviklik investeeringute plaan võimaldaks tegeleda investeeringute ettevalmistamisega, et selleks hetkeks, kui on võimalus alustada ehitustegevusega, saaks juba tugineda põhjalikule ettevalmistusele.

Lühikese vaate teine probleem on, et paljude investeeringuprojektide teostamine ise ei mahu 4 aasta sisse. Teatud projektide puhul võib ainuüksi projekti kavandamine koos kõigi lubade taotlemisega võtta kauem kui 4 aastat. Ainuüksi ühe tee-ehitusprojekti ettevalmistamine võtab sageli aega üle 5 aasta. Ehitus sinna otsa. Kui aga investeeringuprojekt kestab kauem kui 4 aastat, siis Rahandusministeeriumil ega valitsusel

paljude projektide kulgemise ja kogumaksumuse kohta ülevaadet ei teki. Täpselt nii nagu praegu on Rail Balticuga.

Rõõmu teeb see, et Rahandusministeerium ei ole ka ise rahul sellega, kuidas avalikus sektoris investeeringute kavandamine ja juhtimine on korraldatud. Natuke rohkem kui aasta tagasi tellis Rahandusministeerium Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapanga ekspertidelt hinnangu Eesti avaliku sektori investeeringute korralduse kohta. Ka sealt sai väärtuslikku tagasisidet.

Rahandusministeerium on alustanud tegevusi investeeringute juhtimise parandamiseks. 2019. aasta viimasel valitsuskabineti nõupidamisel otsustas Vabariigi Valitsus Rahandusministeeriumi ettepanekul koostada kavandatud riigieelarve revisjoni ühe osana avaliku sektori investeeringute juhtimise tõhustamise kava. Lubadus on esitada valitsusele 2021. aasta kevadel konkreetsed ettepanekud investeeringute tõhustamiseks ja paremaks juhtimiseks. Loodetavasti leitakse selle töö käigus vastused ka käesoleva ülevaate kokkuvõtte lõpus olevatele küsimustele.



Janar Holm
riigikontrolör

6. veebruaril 2020

Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides

Kuidas otsustatakse, juhitakse ja analüüsitakse investeeringuid?

Kokkuvõte

Mida me vaatasime?

Riigikontroll koostas ülevaate sellest, kuidas ministeeriumides, nende allasutustes, riigi äriühingutes, haiglates ning avalik-õiguslikes ülikoolides valitakse ja viiakse ellu suuri investeeringuid. Ülevaate koostamise käigus uuris Riigikontroll, kuidas valitakse välja ja otsustatakse järgmistel aastatel tehtavad investeeringud, kogus infot kallimate investeeringute kohta ning analüüsis muutusi nende ajakavas, eelarves ja sisus. Riigikontroll käsitles ülevaates eelnimetatud asutuste investeeringuid hoonetesse ja rajatistesse; ülevaate fookusest jäid välja näiteks IT-investeeringud ja asjade soetamised.

Riigikontroll koondas kokku info iga ministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala suuremate äriühingute ning haiglate ja ülikoolide 5 kallima investeeringu kohta, mis olid viimase viie aasta jooksul lõpetatud ja alustatud ning mille kohta nad Riigikontrollile andmed esitasid. Nende kogumaksumus oli ca 4,8 miljardit eurot. Erinevate asutuste 5 kallimat investeeringut jäid vahemikku 75 000 eurot kuni 1,1 miljardit.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Ministeeriumid, nende allasutused, riigi äriühingud, sihtasutused ja avalik-õiguslikud asutused teevad maksumaksja raha eest suuri investeeringuid. Riigieelarve 11 miljardist eurost investeeritakse igal aastal ligikaudu 1 miljard. Et nendest investeeringutest tuleneks Eesti inimestele võimalikult suur kasu, peavad investeeringud olema planeeritud, lähtudes riigi arengu pikaajalistest vajadustest, ning ellu viidud läbipaistvalt ja tõhusalt.

Kuna raha kipub alati olema vähem, kui vaja oleks, peab investeerimisprojekte valima välja targalt ja igakülgselt kaaludes. Muutused projektide elluviimise eelarves, ajakavas ja sisus võivad avaldada mõju riigieelarvele, teiste investeeringute elluviimisele ja ka avalike teenuste kvaliteedile.

Mida me ülevaate tulemusel tähele panime?

- **Investeeringute juhtimisel puudub kogu riiki hõlmav vaade, mis oleks pikem kui 4 aastat.** Praegu on sätestatud, et riigi eelarvestrateegia, sh investeeringud kavandatakse 4 aasta perspektiivis. Valitsemisalad teevad pikemaajalisemaid plaane oma

arengukavades või muudes strateegilistes dokumentides, kuid kõiki valdkondi hõlmavat pikemaajalist plaani investeeringute rahastamiseks ja elluviimiseks ei ole. Pikemat perioodi haarav valdkondadeülene investeeringute kava aitaks valitsemisaladel pikemaajaliselt projekte ette valmistada ja annaks suurema kindlustunde, et investeeringu elluviimiseks on võimalik raha saada.

Teatud projektide puhul võib ainuüksi projekti kavandamine võtta kauem aega kui 4 aastat. Kui aga investeeringuprojekt kestab kauem kui 4 aastat, siis pole Rahandusministeeriumil ega valitsusel ülevaadet selle projekti kogu kuludest ega kestusest. Ka Rahvusvahelise Valuutafondi uuringus on soovitatud Eestil koostada 15 aasta perspektiiviga kõiki valdkondi hõlmav investeeringute kava koos finantsplaaniga.

- **Pole arusaadav, kuidas kujunevad välja üleriigilised prioriteedid projektide rahastamiseks.** Ministeeriumide võimalikke investeeringuprojekte ei võrrelda omavahel ega seata neid pingeritta. Selleks puuduvad valdkondadeüleised hindamiskriteeriumid.

Rahandusministeerium korraldab ja koordineerib riigieelarve koostamist, mille käigus valitsemisalad esitavad Rahandusministeeriumile riigieelarve lisataotlused kõikvõimalike kulude katmiseks, sh investeeringute tegemiseks. Nende taotluste vastavust nõuetele ja põhjendatust hindab Rahandusministeerium.

Ministeeriumide praktika investeeringute pingeritta seadmiseks ja väljavalimiseks on erinev. Rahandusministeerium on koostanud selleks üldised juhised, kuid protsessid, kuidas võimalikke investeeringuprojekte välja valitakse, on olnud valitsemisalade enda otsustada. Lõpliku otsuse rahastamise kohta teeb Vabariigi Valitsus, sh nende projektide osas, mis tulevad otse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist. Riigieelarve kinnitab Riigikogu.

- **Riigi suurematel äriühingutel, ülikoolidel ja haiglatel on üldjuhul investeeringute planeerimine ja elluviimine paremini läbi mõeldud kui ministeeriumides.** Riigi äriühingute, ülikoolide ja haiglate investeeringute otsustamise ja juhtimisse ministeeriumid üldjuhul ei sekku, v.a juhul, kui investeeringuks saadakse raha riigilt (sh välisraha). Erinevalt ministeeriumidest, kus projektide väljavalimise protsessis on ebamäärasust, olid suuremates riigi haiglates, ülikoolides ja äriühingutes valdavalt kehtestatud reeglid nii investeeringute valimiseks, otsustamiseks kui ka elluviimiseks, sh on kehtestatud erikorrad kallimate investeeringuprojektide juhtimiseks ja määratud konkreetsed vastutajad.

Näiteks on Eesti Energia AS kehtestanud projektide väljavalimiseks ja ettevalmistamiseks erinevad reeglid lähtuvalt sellest, kui oluline ja kallis on investeering. Samuti on Riigi Kinnisvara ASil, kuhu koondub riigi kinnisvara juhtimise oskusteave, välja töötatud juhised hoonestatud kinnisvara investeeringute analüüsiks ja juhtimiseks.

- **Terviklikku ülevaadet elluviidud ja pooleliolevatest investeeringutest Rahandusministeeriumil ja mitmetel teistel ministeeriumidel pole.** Infot investeeringute kulgemise kohta Rahandusministeerium ei kogu. Info projektide kallinemise kohta

jõuab Rahandusministeeriumini seeläbi, kui ministeeriumid esitavad projektide kallinemise korral lisaraha saamiseks taotlused. Euroopa Liidu raha eest ellu viidavatest projektidest on ülevaade, sest nende projektide andmed kogutakse struktuuritoetuste infosüsteemi. Äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike ülikoolide investeeringutest detailsemat infot valitsemisalal üldjuhul pole.

Projektide elluviimisest keskse ülevaate omamine võimaldaks pikaajalisi projekte jälgida, tuvastada probleeme varajases staadiumis ning näha, kas muudatused ajakavas ja eelarves on süstemaatilised. Ka võimaldaks see projekte paremini planeerida ja ressursse vajaduse korral lihtsamini projektide vahel ümber tõsta.

Riigikontrolli korraldatud küsitlusest selgus, et viimase viie aasta jooksul on kallimad investeeringud, mille maksumus on üle 100 miljoni euro, tehtud energeetika ja tervishoiu valdkonnas. Käimasolevad kallimad investeeringud on Rail Balticu raudtee ja Eesti idapiiri väljaehitamine ning tuuleenergia arendamine. Rahvusvaheline Valuutafond on soovitanud oma töös luua investeeringutest ülevaate saamiseks andmebaasi.

- **Projektide elluviijad ise nimetasid projektide kallinemise ja ajakava ületamise peamise põhjusena projekti kesist ettevalmistust.** See tähendab, et projekte kavandades ei määrata selgelt kindlaks tegelikke vajadusi ning eeldatav projekti elluviimise hind prognoositakse valesti. Lisaks põhjustavad projektide kallinemist ehitushindade kasv turul ning hankeprotsessi pikenemine. Kõikidest Riigikontrollile esitatud lõpetatud projektidest¹ ca 40% kallinesid elluviimise käigus, samas 40% ka odavnesid.

Odavnemine võib tekkida ka juhul, kui projekt viiakse ellu kavandatust erineval või vähendatud kujul. Sellisel juhul ei pruugi aga projekt alati tegelikult odavned. Projektide kallinemise tagajärjel jääb osa ootel olevaid kavandatud tegevusi/projekte tegemata või need lükkuvad edasi, kuid juba alustatud projektid viiakse üldjuhul lõpuni. Hilinemisest ja eelarve ületamisest tulenevaid mõjusid asutused üldjuhul ei hinda, kuid tunnistasid, et see toob kaasa lisakulusid, ebamugavusi, teenuse kehvemat kvaliteeti jm.

- **Projektidest saadav laiem kasu ja sotsiaal-majanduslikud mõjud jäetakse hindamata.** Ministeeriumid hindavad tehtud investeeringute puhul mõju nende eelarvele ning vastavust kavandatule ehituslikust aspektist. Lõpetatud investeeringute tasuvust ja laiemaid sotsiaal-majanduslikke mõjusid ministeeriumid üldjuhul ei hinda, mistõttu ei ole neil ka enamasti teavet, kas ja kuidas tehtud investeeringud ühiskonda laiemalt mõjutavad.

Milles tuleks kokku leppida?

Ülevaate tulemusel leidis Riigikontroll, et investeeringute otsustamisel ja juhtimisel on parendamise võimalusi. Näiteks on häid praktikaid projektide väljavalimiseks ja juhtimiseks riigi äriühingutel, kus projekte valmistatakse ette erinevalt, lähtudes projektide olulisusest, maksumusest, iseloomust.

¹ Riigikontrollile esitatud 89-st viimase 5 aasta jooksul lõpetatud projektist oli 58 ellu viinud äriühingud, ülikoolid ja haiglad ning 31 ministeeriumid.

Investeeringute tegemise praktikat Eestis hindas 2019. aasta alguses Maaailma Valuutafondi delegatsioon, kes leidis, et üldjoontes on Eesti investeeringute tegemise praktika heal tasemel, kuid töö välja ka arenguvajadusi. Näiteks soovitati Eestil oluliste investeerimisprojektide kavandamise ja väljavalimise protsesse täiendada, sh tekitada riigile oluliste investeeringute puhul kõiki valdkondi ja neljast aastast pikemat perioodi hõlmav nimekiri, hinnata investeeringute mõjusid ning kaasata projektide hindamisse ja väljavalimisse väliseksperthe.

Eelnevale tuginedes juhib Riigikontroll tähelepanu, et projektide paremaks ettevalmistamiseks ja juhtimiseks tuleks leida kokkulepped järgmistes küsimustes:

- Kuidas seada kõigi valdkondade olulised investeeringud pingeritta pikema kui 4 aasta perspektiiviga?
- Kes vastutab investeeringute kavandamise ja juhtimise eest Rahandusministeeriumis ja teistes ministeeriumides?
- Millises vormis ja mahus peaks Rahandusministeeriumil olema ülevaade ministeeriumite ja nende haldusala asutuste ja ettevõtete investeeringutest, nende tähtaegadest ja kogumaksumustest?
- Milline ülevaade peaks ministeeriumidel olema oma haldusalas olevate äriühingute, sihtasutuste, avalik-õiguslike institutsioonide investeeringutest?
- Milline peab olema rahastamist taotleva investeeringuprojekti ettevalmistus ning hindamise ja väljavalimise metoodika lähtuvalt projekti olulisusest, maksumusest, ajakavast vms?
- Kuidas välja selgitada laiemad mõjud ja väärtus, mida investeeringuprojekti elluviimise tulemusel Eesti riik saab ja on saanud?

Riigikontroll jälgib ka edaspidi investeeringute kavandamise ja juhtimise arengusuundumusi ja seda eelkõige järgmiste riigi eelarvestrateegiate koostamisel.

Sisukord

Investeeringute kavandamisel puudub pikaajaline vaade	12
Terviklikku ülevaadet ministeeriumide, nende allasutuste ning suuremate riigi äriühingute, haiglate ja ülikoolide investeeringutest riigil pole	21
Muudatused projektide elluviimisel võrreldes kavandatuga on sagedased	24
Investeeringute tulemusi ja mõjusid hinnatakse vähe	28
Ülevaate iseloomustus	30
Riigikontrolli varasemaid auditeid investeeringute valdkonnas	33
Lisa A. Projektide elluviimise hinnanguline kestus õigusaktidest tulenevate menetlustähtaegade põhjal	34
Lisa B. Investeeringuprojektide valimine, elluviimine ja ülalpidamine ministeeriumide kaupa	35
Lisa C. Riigiasutuste ja nende allasutuste, avalik-õiguslike ülikoolide, äriühingute ja haiglate suuremad investeeringud aastatel 2014–2018	39
Lisa D. Riigiasutuste ja nende allasutuste, riigi äriühingute, ülikoolide ja haiglate pooleli olevad suuremad investeeringud 2019. aasta alguse seisuga	43
Lisa E. Suuremate äriühingute, haiglate ja ülikoolide investeeringuprojektide valimine, elluviimine ja ülalpidamine	47

Valdkonna ülevaade

1. Eesti riigieelarve seaduse kohaselt on investeeringud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks tehtavad kulutused.²
2. Avalikus sektoris teevad investeeringuid ministeeriumid ja nende allasutused, riigi äriühingud, sihtasutused, avalik-õiguslikud asutused ning kohalikud omavalitsused, sh nende omanduses ja valitsemisalas olevad äriühingud, sihtasutused jt.
3. Eesti avaliku sektori investeeringud³ moodustasid 2013.–2017. aastal keskmiselt üle 5% sisemajanduse koguproduktist ning 20% kogu riigis tehtavatest investeeringutest. See on kõrgem regiooni, kogu Euroopa Liidu ja ka maailma arenenud riikide tasemest. 60% investeeringutest on tehtud majandus- ja sotsiaaltaristusse.⁴
4. Riigieelarvest tehtavateks avaliku sektori investeeringuteks kasutatakse valdavalt riigi maksutuluseid, Euroopa Liidu ja muid välistoetusi, sh CO₂-kvoodiraha, ja riigiasutuste majandustegevusest teenitud omatulu.⁵

Kust tuleb raha ja kes teevad investeeringuid?

Investeeringutoetus – ministeeriumide eelarves teistele valitsemisaladele, erasektorile ja omavalitsustele antud toetus investeeringute tegemiseks.

Teadmiseks, et

2019. aasta riigieelarves on investeeringute kogueelarve 380 miljonit eurot.

Investeeringutoetusi antakse 630 miljoni euro ulatuses.⁶

Teadmiseks, et

suurimad välistoetuste andjad 2019. aastal on (miljon eurot)

- Euroopa Regionaalarengu Fond (331,2);
- Ühtekuuluvusfond (170,9);
- Euroopa Põllumajanduse Tagatistfond ja Maaelu Arengu Põllumajandusfond kokku (277,6);
- Euroopa Sotsiaalfond (103).

5. Riigieelarve seletuskirja kohaselt tehakse investeeringuid 2019. aastal ligikaudu 1 miljardi euro ulatuses, mis moodustab riigieelarve kogukuludest 9%.⁷ Valdav osa 1 miljardist eurost antakse ministeeriumide eelarvesse investeeringuteks, millest 1/3 kasutavad ministeeriumid ja nende allasutused ise. Ülejäänud 2/3 annavad ministeeriumid [investeeringutoetusena](#) teiste ministeeriumide allasutustele, erasektorile ja kohalikele omavalitsustele investeeringute tegemiseks.
6. Riigieelarves planeeritud investeeringute maksumusest suurema osa moodustavad investeeringud rajatistesse (keskmiselt 36%) ning hoonestatud kinnisvarasse (35%).
7. Üle poole (55%) 2019. aasta riigieelarves planeeritud investeeringutest tehakse välisraha eest, millest enamus (80%) suunatakse investeeringutoetustena erinevatesse sektoritesse, eelkõige koolivõrgu korrastamise, korterelamute rekonstrueerimisse, tervisekeskustesse ja transporti.
8. Riigieelarve seletuskirja kohaselt investeeriti kõige rohkem 2019. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (sh Maanteeamet,

² Riigieelarve seaduse § 26, lg 4 p 3. Riigieelarve kontekstis käsitatakse investeeringutena ka põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks antavaid toetusi ning kaitseotstarbelise erivarustuse soetamist.

³ Sh on arvestatud ka omavalitsuste investeeringuid.

⁴ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fund (IMF), 2019. https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/Riigieelarve_majandus/estonia-pima-final-report.pdf.

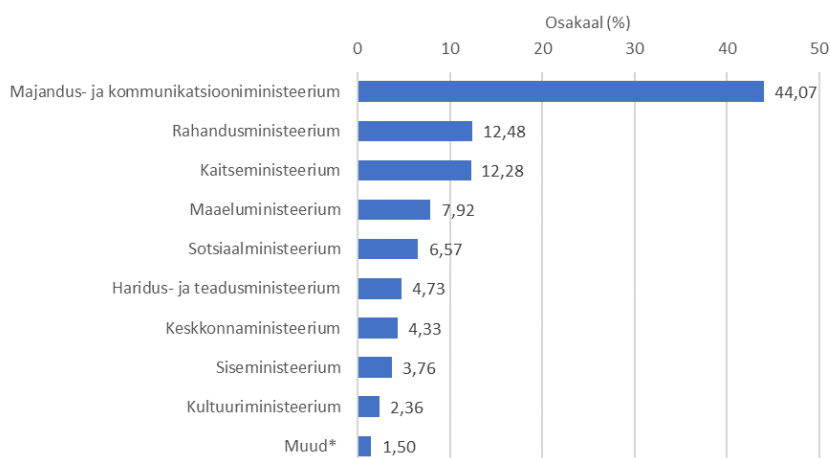
⁵ 2019. a riigieelarve seletuskirja peatükk 2.2.5.

⁶ Investeeringutoetused suunatakse riigiasutustele, kohaliku omavalitsuse üksustele ja omavalitsusasutustele, valitsussektorisse kuuluvatele avalik-õiguslikele juriidilistele asutustele ja sihtasutustele ning muudele residentidele (2018. a riigieelarve seaduse seletuskiri).

⁷ 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja lisa 5.

Veeteede Amet), Kaitseministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja Maaeluministeeriumi valitsemisalas (vt joonis 1).

Joonis 1. Valitsemisalade investeeringud ja investeeringutoetused 2019. aastal (%)



* Põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei 0,84%, Välisministeerium 0,63%, Justiitsministeerium 0,03%.

Allikas: 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri

Averus ehk avaliku ja erasektori koostöö (Public Private Partnership, PPP) – koostöövorm, kus erasektor esindab avalikku sektorit tema ülesannete täitmisel, osutades avalikku teenust või teostades projekti eesmärgiga tagada riigi ja/või kohaliku omavalitsuse kohustuste kiirem ja efektiivsem täitmine.

9. Riigi äriühingud, sihtasutused ja avalik-õiguslikud institutsioonid teevad investeeringuid peamiselt omavahendite (teenitud tulu, nt elektritariif, piletitulu, Riigi Kinnisvara Aktsiaselts ka müügi- ja renditulust jms) ja laenude eest. Riigi jaoks oluliste projektide tarvis saavad nad taotleda raha ka välisrahast finatseeritavatest meetmetest.

10. Lisaks on võimalik investeeringuid teha **averuse** raames. Averusprojekte on siiski Eestis ellu viidud vähe. Rahandusministeeriumi sõnul on averusprojektides riske, mille maandamise meetmed tuleb enne projekti käivitamist põhjalikult läbi analüüsida ja neid rakendada. Suurim viimase aja averusprojekt oli ministeeriumide ühishoone ehitus.

11. Käesolevas ülevaates on käsitletud investeeringuid, mida on teinud ministeeriumid, nende allasutused, riigi suuremad haiglad ja äriühingud ning ülikoolid hoonetesse ja rajatistesse.⁸ Omavalitsuste investeeringuid ülevaates käsitletud ei ole.

Kui palju võtab aega investeeringuprojekti kavandamine ja elluviimine?

12. Eestis ei ole suurinvesteeringute kavandamise ja elluviimise kohta ühtset praktikat ega formaalseid juhiseid. Tuginedes oma varasemale auditite tegemise ja ülevaadete koostamise kogemusele⁹, INTOSAI keskkonnaauditi töörühma soovitudele¹⁰, Ühendkuningriigi kõrgeima auditiasutuse heale praktikale suurte taristuprojektide auditeerimisel ning Eesti õigusaktidele, koostas Riigikontroll ülevaate sellest, millised etapid tuleb investeeringuprojekti kavandamisel ja elluviimisel läbida ning kui kaua erinevad menetlustoimingud hinnanguliselt seejuures aega võtavad (vt lisa A).

⁸ Vt riigipuu <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigihaldus> (16.08.2019)

⁹ Riigikontrolli audit „Eesti Energia välisinvesteeringud“ (2017) ja „Ülevaade Eesti idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest“ (2019).

¹⁰ Environmental Issues Associated with Infrastructure Development. INTOSAI Working Group on Environmental Auditing, 2013.

Teadmiseks, et

alati ei ole vaja läbida kõiki ettenähtud menetlusi, sest vajalikud menetlused sõltuvad projektist. Näiteks kui planeeritavale alale on juba varem kehtestatud üldplaneering, ei pea selle koostamisele kulunud aega enam projekti planeerimise etapis arvesse võtma, või kui taristu ehitamise maksumus jääb alla riigihanke piirmäära, ei pea projekteerija ja ehitaja valimiseks läbi viima riigihanked.

Mida Riigikontroll analüüsis?

13. Riigikontroll analüüsis projekti elluviimiseks vajalike menetlustoimingute õigusaktidest tulenevat kestust ja leidis, et kui arvestada, et kõik õigusaktidega ettenähtud menetlustoimingud on projekti elluviimiseks vajalikud ja need võtavad maksimaalse võimaliku aja, siis peab ainuüksi menetlustoiminguteks arvestama vähemalt 5 aastase ajakuluga.¹¹ Näiteks võib planeerimise etapis üksnes riigi või kohaliku omavalitsuse eriplaneering koos keskkonnamõtjude strateegilise hindamisega võtta aega kuni 880 päeva ehk ligikaudu 2,5 aastat.

14. Iga menetlustoimingute etapi kestuse saab siiski määrata vaid hinnanguliselt, arvestades õigusaktides menetlustoiminguteks lubatud maksimaalseid tähtaegu ja eeldades, et toiminguid ei vaidlustata ning vajalikud kooskõlastused ja load antakse tähtaegselt. Kui võtta arvesse ka seda, et mitmete menetlustoimingute puhul on lubatud tähtaegade pikendamine, nende mõjuval põhjusel ennistamine või tähtaegade kehtestamise ja pikendamise õigus jäetud ilma etteantud piiranguteta menetlejale, siis võivad sellised projekti elluvijast sõltumatutest asjaoludest tingitud ootamatud viivitused avaldada investeeringute elluviimise kestusele märkimisväärt mõju.

15. Riigikontrolli ülevaate eesmärk oli koguda infot, kuidas Eestis nii valdkondadeülelselt kui ka ministriumide ning nende allasutuste ja haldusalas olevate sihtasutuste, äriühingute ning avalik-õiguslike asutuste investeeringuid välja valitakse ja ellu viiakse. Samuti koostati ülevaade ministriumide, nende allasutuste, suuremate äriühingute, sihtasutuste ja ülikoolide viimase viie aasta kõige kallimatest juba lõpetatud ja veel käimasolevatest investeeringutest rajatistesse ja hoonetesse ning analüüsi muutusi nende investeeringute ajakavas, eelarves ja sisus.

16. Selle tarbeks saatis Riigikontroll päringu kõigile üheteistkümnele ministriumile¹², kellelt palus vastuseid nii ministriumi enda kui ka tema allasutuste ning haldusalas olevate äriühingute, sihtasutuste ning avalik-õiguslike asutuste kohta. Kuna kõikidel ministriumidel polnud ülevaadet ega andmeid mitmete enda haldusalas olevate asutuste kohta, saatis Riigikontroll lisaks eraldi päringud ka osale Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumide äriühingutele¹³, avalik-õiguslikele ülikoolidele¹⁴ ja intervjueris kaht suuremat haiglat¹⁵. Riigikontroll käsitles ülevaates eelnimetatud asutuste investeeringuid hoonetesse ja rajatistesse; ülevaate fookusest jäid välja näiteks IT-investeeringud ja asjade soetamised.

¹¹ Kõige enam mõjutavad menetlustoiminguteks kuluva aja pikkust planeeringute ja strateegilise keskkonnamõtju hindamisega seotud menetlustoimingud.

¹² Haridus- ja Teadusministrium, Justiitsministrium, Kaitseministrium, Keskkonnaministrium, Kultuuriministrium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium, Maaeluministrium, Rahandusministrium, Siseministrium, Sotsiaalministrium, Välisministrium.

¹³ AS Tallinna Sadam, AS Tallinna Lennujaam, AS Eesti Post, Elering AS, AS Eesti Raudtee, AS Saarte Liinid.

¹⁴ Eesti Maaülikool, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, Kultuuriakadeemia, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool.

¹⁵ SA Tartu Ülikooli Kliinikum, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla.

Analüüsitud projektid ja nende maksumus (miljonit eurot)

1. Auvere elektrijaam: 609.
2. SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla juurde- ja ümberehitus: 144.
3. EstLink2: 164.
4. SA Tartu Ülikooli Maarjamõisa meditsiinilinnaku II ehitusetapi esimene ja teine järk: 65,1.
5. Eesti Rahva Muuseumi uus hoone Tartus: 65,5.
6. Reisiplatvormide üleviimine eurokõrgusele: 15,1.
7. Riigitee nr 11 Tallinna ringtee Juuliku liiklussõlme ja teelõigu rekonstrueerimine: 11,1.
8. Tartu Ülikooli spordihooned juurdeehitus: 11,0.
9. Uus Tallinna vangla: 99,0.
10. Kaunite Kunstide Kool: 50,5.

Millised on erinevate asutuste rollid investeeringute otsustamisel ja juhtimisel riigiülelselt?

Riigi eelarvestrateegia (RES) – valitsuse keskne strateegiline dokument, mis seob omavahel riigi vajadused ja prioriteedid ning rahalised võimalused keskpikas ehk 4 aasta perspektiivis.

17. Riigikontroll koondas ministeeriumide ja teiste asutuste esitatud info investeeringute kohta ning valis välja 10 projekti, mille elluviimist uuris lähemalt. Analüüsiks valiti 30 kallima lõpetatud projekti¹⁶ hulgast 8 projekti ja pooleli olevate projektide¹⁷ hulgast 2 projekti. Valiku kriteeriumid olid maksumus, projekti kestus ning kõrvalekalded algselt planeeritust. Riigikontroll viis projektide elluvijatega läbi intervjuud.

18. Eestis ei ole eraldi defineeritud, millist investeeringut peetakse suureks, oluliseks ja kalliks. Rahandusministeerium on intervjuus märkinud, et investeeringut võiks pidada suureks, kui selle maksumus ületab 10 miljonit eurot, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arvates võiks suure investeeringu maksumus olla alates 25 miljonist eurost. Euroopa Liidus peetakse suureks investeeringuks projekti, mille maksumus ületab 75 miljonit eurot.

19. Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) jagab investeeringud suureks, keskmiseks ja väikeseks nende võimalike riskide ja ajalise kestuse järgi. Ka Eesti äriühingud ja ülikoolid juhivad oma projekte erinevalt, lähtudes nende iseloomust või maksumusest.

20. Riigikontroll küsis päringuga asutustelt infot viie nende kõige kallima investeeringu kohta. Esitatud suuremate lõpetatud ja pooleli olevate investeeringute maksumused olid vahemikus 75 000 eurot kuni 1,1 miljardit eurot.

Investeeringute kavandamisel puudub pikaajaline vaade

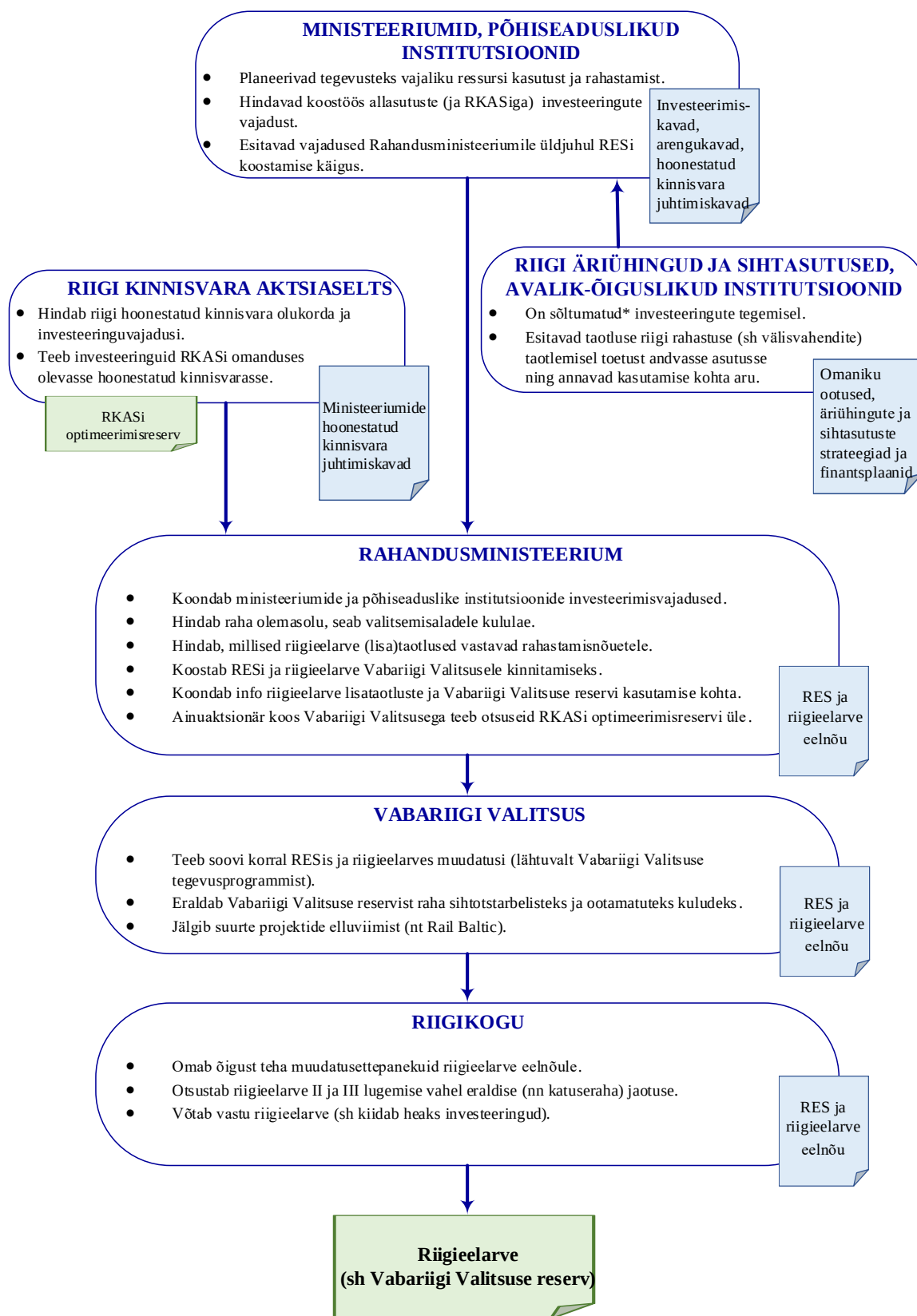
21. Rahandusministeerium korraldab ja koordineerib riigieelarve ning riigi eelarvestrateegia koostamist, mille käigus kavandatakse ka investeeringuid. Otsused investeeringute rahastamiseks riigieelarve seaduse eelnõu ja strateegia heakskiitmise kaudu teeb Vabariigi Valitsus. Riigikogu kinnitab riigieelarve. Riigi äriühingute ja haiglate investeeringute otsustamise ja juhtimisse riik üldjuhul ei sekku, v.a juhul kui investeeringuks saadakse raha riigilt (sh välisraha).

22. Rahandusministeeriumil, eelkõige riigieelarve osakonnal, on keskne roll riigi investeeringute tegemise korraldamisel (vt joonis 2). Rahandusministeeriumi ülesanne on koondada eri ministeeriumide ning põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei esitatud investeeringuvajadused ning koostada riigi eelarvestrateegia (RES) ja riigieelarve Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks.

¹⁶ Lisas C tähistatud poolpaksu kirja ja tärniga.

¹⁷ Lisas D tähistatud poolpaksu kirja ja tärniga

Joonis 2. Rollide jagunemine investeeringute eelarvestamisel ning olulisemad dokumendid



* V.a valitsussektoris kuuluvad isikud, kelle investeeringud otsustab Vabariigi Valitsus.

Lisataotlus – ministriumi võimalus taotleda riigieelarvest lisaraha oma kulude katmiseks, sh investeeringute tegemiseks.

Vabariigi Valitsuse reserv – eraldi raha riigieelarves, millest antakse toetusi ettenägematuteks ja sihtotstarbelisteks kuludeks. Ettenägematud kulud on need, mida polnud riigieelarve ettevalmistamisel või menetlemisel võimalik ette näha. Sihtotstarbelises reservis broneeritakse raha neile tegevustele, mille kohta on valitsuses tehtud põhimõttelised otsused, kuid mille elluviimise täpne ajakava, eelarve jaotus aastate vahel jm detailid ei ole otsuse hetkel teada.

2019. aasta riigieelarve seaduses määrati Vabariigi Valitsuse reservi 73 miljonit eurot. Sellest 18 miljonit oli ettenägematute vahendite ja 55 miljonit sihtotstarbeline reserv.

Lisaks tuli 2018. aastast Vabariigi Valitsuse reservi juurde 7 757 175 eurot ja sihtotstarbelisse reservi 35 879 473 eurot.

Teadmiseks, et

2019. aastal eraldas Riigikogu täiendavalt regionaalset eraldist (nn katuseraha) 7,2 miljonit eurot 501 projektile (keskmine toetus 14 500 eurot eraldise kohta). 2018. aastal eraldati 26 miljonit eurot.

Omaniku ootused – äriühingut valitseva ministriumi sõnastatud peamised ootused äriühingu tegevusele.

Teadmiseks, et

riigi enamusosalusega äriühingud maksid 2018. aastal dividende 153 miljonit eurot.

23. Seejuures hindab Rahandusministeerium raha olemasolu, valitsemisalade **lisataotluste** sobivust rahastamiseks (vt p 33–39) ning seab valitsemisaladele lubatud maksimaalse rahahulga (kululae).

24. Rahandusministeerium korraldab ka **Vabariigi Valitsuse reservist** toetuste taotlemist.

25. **Vabariigi Valitsus** kiidab heaks RESi ja riigieelarve eelnõu, seega riigi raha eest tehtavad investeeringud. Valitsus võib omalt poolt RESi ja riigieelarvesse muudatusi teha, näiteks lähtuvalt oma tegevusprogrammist. Valitsusel on õigus ka valitsuse reservist ootamatuteks kuludeks raha anda.

26. Vabariigi Valitsus edastab Riigikogule nii riigi eelarvestrateegia (kevad) kui ka riigieelarve eelnõu (vähemalt kolm kuud enne eelarveaasta algust, s.t 1. oktoobriks).

27. **Riigikogu** võtab riigieelarve seadusena vastu. Samuti võtab Riigikogu vastu riigieelarve muutmise seaduse ja lisaeelarve (sügisel). Riigikogu liikmed võivad riigieelarve eelnõule teha muudatusettepanekuid, pidades silmas, et ettepanek ei või põhjustada struktuurset riigieelarve puudujääki, selle suurenemist ega struktuurse ülejäägi vähenemist. Lisaks otsustab Riigikogu regionaalsete eraldiste ehk nn katuseraha kasutamise.

28. Suuri investeeringuid teevad ka **riigi osalusega äriühingud**¹⁸, **sihtasutused**¹⁹ ja **avalik-õiguslikud institutsioonid**²⁰, kuid nende investeeringute tegemisel on riigi roll kaudsem kui valitsemisalade asutuste puhul. Näiteks sõnastab iga omanikuõigusi teostav ministeerium oma äriühingutele **omaniku ootused**, kuid ei sekku äriühingu juhtimisse, võimaldades nõukogudel ja juhatustel iseseisvalt äritegevuses seatud eesmärgid saavutada. Rahandusministeerium koostab igal aastal riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruande.²¹

29. Äriühingud ja sihtasutused esitavad igal aastal nõukogule oma investimisplaanid. Riigi roll ja osalus on äriühingute investeeringute otsustamisel olulisem siis, kui projekt saab raha riigilt (sh välisraha), sest siis peavad sihtasutused ja äriühingud taotlema toetust andvast üksusest raha ning neile ka selle kasutamisest aru andma. Sellistel puhkudel on investeeringureeglid paigas (millele raha antakse, kuidas toimub hindamine, järelevalve jms) toetusmeetmete määrustes.

30. Siiski on üldjuhul riigi/ELi raha eraldamise aluseks äriühingutele ja sihtasutustele strateegiline dokument (nt haiglavõrgu arendamise kava). See tähendab, et ministriumidel on strateegiline roll rahastusotsuste tegemisel, isegi kui nad projekti elluviimisse ei sekku. On esinenud juhtumeid, kus Vabariigi Valitsus on arutanud suuremate äriühingute

¹⁸ Riigi osalusega äriühinguid on Eestis 30.

https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi_osalusega_ariuhingud_2 (11.11.2019).

¹⁹ Riigi sihtasutusi ja mittetulundusühinguid on 52.

https://www.eesti.ee/est/kontaktid/sihtasutused_1 (11.11.2019).

²⁰ Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on 23.

https://www.eesti.ee/est/kontaktid/avalik_oiguslikud_juriidilised_isikud_1 (11.11.2019).

²¹ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivara/riigi-osaluste-valitsemine> (11.11.2019).

investeeringute tegemist ja andnud selleks heakskiidu (nt Auvere elektrijaam).

Teadmiseks, et

RKAS on 2001. aastal riigi kinnisvara tõhusaks haldamiseks loodud kinnisvaraarenduse ja -halduse ettevõtte, mis kuulub 100% Eesti Vabariigile ja mille aktsiaid valitseb Rahandusministeerium.

31. Oluline roll riigi hoonestatud kinnisvara haldamisel ja arendamisel on **Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsil (RKAS)**. RKASi eelarvest rahastatakse nende hoonete investeeringuid, mis on RKASi omandis (valitsusasutuste ja hallatavate asutuste kasutatavad kinnistud). 2019. aasta riigieelarve seletuskirja kohaselt on RKASi eelarves nende omanduses olevasse hoonestatud kinnisvarasse ning riigiasutuste kasutuses olevasse kinnisvarasse kavas investeerida 56,6 miljonit eurot.²²

32. Alates 2019. aastast majandatakse riigi hoonestatud kinnisvara juhtimiskavade alusel, kus ministeeriumid koostöös RKASi ja Rahandusministeeriumiga on hinnanud kasutatava kinnisvara olukorda ja investeeringuvajadusi. Riigi kinnisvara juhtimiskavade elluviimiseks on RKASile eraldatud 56,6 miljoni euro hulgas (p 31) nn optimeerimise reserv (2019. aastal 18 miljonit).²³ See võimaldab RKASil latusamalt planeerida RKASi omandis ning riigiasutuste kasutuses olevasse kinnisvarasse investeerimist.²⁴ Seda raha käsitletakse riigieelarve lisataotlustest eraldi.

Kuidas valitakse riigiülesest välja projektid rahastamiseks?

33. Rahandusministeeriumi kätte koonduvad kõigi valitsemisalade ja põhiseaduslike institutsioonide investeerimisvajadused. Kuna aga soovid on alati suuremad, kui eelarve võimaldab, hindab Rahandusministeerium taotluste vastavust nõuetele ning taotluste rahuldamise võimalusi. Sisulist ja selget investeerimistaotluste valitsemisaladeülest pingeritta seadmist ei toimu ning rahastust võivad saada ka projektid, mille ettevalmistus on kesine.

34. Üldjuhul esitavad valitsemisalad info oma uute vajalike investeeringute kohta riigieelarvesse lisataotluse vormil. Rahandusministeerium eeldab, et valitsemisalad ise seavad oma taotlused pingeritta, lähtudes arengukavadest ja nende rakenduskavadest või investeerimiskavadest.

35. Igal aastal esitavad ministeeriumid ja nende allasutused Rahandusministeeriumile hulga lisataotlusi. Lisataotluste kogusumma ületab rahastamise võimalused, näiteks esitati 2018. aastal 640 lisataotlust summas umbes 533 miljonit, millest rahuldati taotlusi summas 169,5 miljonit eurot. Lisataotlusi ei esitata ainult uute investeeringute kohta, vaid ka kõikvõimalike muude vajaduste tarvis, näiteks palgafondi ja majanduskulude suurendamiseks. Rahandusministeerium koondab lisataotluste andmed ministeeriumide kaupa tabelisse.

²² 2019. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri, lisa 5.

²³ Vabariigi Valitsuse 15.08.2019. a otsusega suurendati RKASi optimeerimise reservi 2020. aastal 1,6 miljoni, 2021. aastal 7,4 miljoni, 2022. aastal 15 miljoni ja 2023. aastal 15 miljoni euro võrra Siseministeeriumi valitsemisala prioriteetsete investeeringute tegemiseks ning 2,73 miljoni võrra aastas eelkõige riigimajade rajamise tempo kiirendamiseks.

²⁴ Optimeerimise reservist võib rahastada kinnisvara juhtimiskavadest tulenevaid optimeerimise ettepanekuid, riigiasutuste vajadustest tulenevaid väiksemaid kohandustöid ja ELi kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemisel saadavatest tuludest tehtavate investeeringute omafinantseerimise osa ning ka RKASile mittevajaliku vara väärtustamise projekte.

Rahandusministeeriumile laekunud lisataotluste, sh investeeringute arv

Aasta	Taotluste arv
2015	1181
2016	578
2017	498
2018	640
2019	832

Allikas: Rahandusministeerium

Teadmiseks, et

Vabariigi Valitsuse kabinetitsusega on riigieelarves otsustatud 2020. aastal rahastada Kaunite Kunstide Kooli ehituse etappi (31,2 miljonit), Eesti Rahvusraamatukogu ja Rahvusarhiivi projekteerimise etappi (1,9 miljonit) ja Eesti Rahvusringhäälingu ehituse etappi (22 miljonit eurot).

Allikas: Valitsuskabineti 15.08.2019. a nõupidamise kokkuvõte

36. Rahandusministeeriumi riigieelarve osakonna nõunikud hindavad lisataotluste vastavust nõuetele²⁵ ning seda, kas väljatoodud seosed, selgitused ja arvestused on õiged ja vastavad tegelikkusele (sh arvestades riigiülesest seatud eesmärgi, varasemat eelarve täitmist, arengukavasid jm strateegiadokumente). Samuti hinnatakse, kuivõrd realistlik on valitud tegevuste elluviimine planeeritavas ajakavas (sh inimeste värbamine, hangete läbiviimine jms). Täpsustavate küsimuste korral suhtleb Rahandusministeerium valitsemisala ametnikega, kes annavad lisaselgitusi ja -põhjendusi.

37. Lisataotluste hindamisse on kaasatud peale Rahandusministeeriumi IT-investeeringute puhul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, palga ja personali teemade korral Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond, hoonestatud kinnisvara puhul Rahandusministeeriumi riigivaraosakond, laboriseadmete soetamisel Maaeluministeeriumi vastav töörühm. Lisaks kasutatakse Rahandusministeeriumi sõnul taotluste hindamiseks vajaduse korral eksperte teistest ministeeriumidest ja asutustest.

38. Rahandusministeeriumi selgitusel hindavad nad lisataotlusi ka valdkondadele, et leida dubleerivaid projekte või ka neid, kus mingi funktsionaalsuse täitmiseks peab mitu taotlust heaks kiitma (nt hoone ning selle laboriseadmed).

39. Kõigi valdkondade projekte pingeritta kindlate sisuliste kriteeriumide alusel ei seata. Rahandusministeerium annab lisataotlustele hinnangu „toetada“ või „mitte toetada“. Vabariigi Valitsusele esitatakse riigi eelarvestrateegia kinnitamise protsessis nimekiri taotlustest, mis Rahandusministeeriumi hinnangul on eesmärgistatud, põhjendatud ja läbimõeldud, märkga „toetada katteallika olemasolul“.

40. Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist saavad otse rahastuse ka need projektid, mida ministeeriumid pole kavandanud, mistõttu nende sisuline ettevalmistus võib olla kesine. Samuti tekib sellisel juhul vajadus leida lisaressursse projekti rahastamiseks ja selle tulemusel võivad valitsemisala poolt prioriteetseks tunnistatud projektid jääda rahastamata.

41. Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) on soovitanud Eestil välja valida ja juhtida suuri investeeringuprojekte valdkondadele ning rakendada nende valimiseks ja juhtimiseks ühtseid reegleid. IMFi soovitusel peaksid olulised projektid läbima standardse hindamisprotseduuri, mis kajastaks riiklikke prioriteete ja aitaks rahastamiseks välja valida kõige olulisemad projektid. Seejuures võib kasutada ka sõltumatuid väliseksperthe.²⁶

42. Rahandusministeerium on algatanud mitmeid tegevusi, et muuta avaliku sektori investeerimisprojektide kavandamist ja elluviimist tõhusamaks ja tulemuslikumaks. Olulisteks tegevusteks on seejuures Rahandusministeeriumi sõnul riigi kinnisvara juhtimiskavade²⁷ ja

²⁵ Rahandusministri 04.02.2019. a määruse nr 9 „[Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord](#)“ § 11 lõige 9 ja 10 ja [lisa 1](#) (11.11.2019).

²⁶ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fund (IMF), 2019, lk 9, 38–39.

²⁷ Projekt „Riigi kinnisvara optimeerimise, planeerimise ja eelarvestamise protsessid“ (lühendatult HOPE). Rohkem infot:

riigieelarve tõhustamiskavade²⁸ koostamine ning Rahvusvahelise Valuutafondi soovitude²⁹ elluviimine avaliku sektori investeeringute juhtimise parandamiseks.

43. Ka on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis antud rahandusministrile ülesanne analüüsida ja teha ettepanekud Eesti avaliku sektori investeeringute korraldamise tõhustamiseks (tähtaeg 2020. a septembris). See hõlmab Rahandusministeeriumi sõnul ka arutelusid riigieelarve baasseaduse muutmiseks ning pikemaajalise investeeringute kava lisamiseks strateegia „Eesti 2035“ juurde.

Millised juhised on Rahandusministeerium andnud ministriumidele investeeringuprojektide väljavalmiseks?

44. **Rahandusministeerium on koostanud üldised juhiseid ministriumidele investeeringutaotluste koostamiseks ja esitamiseks. Samas sisulisi detailsemaid juhiseid elluviidavate investeeringute väljavalmiseks, pingeritta seadmiseks ja juhtimiseks pole. Erandina saab välja tuua Euroopa Liidu toetustest rahastatavad investeeringuprojektid, mille juhtimisele on kehtestatud täpsed nõuded.**

45. Riigivaraga tehtavaid toiminguid reguleerib riigivara seadus, milles on toodud nõuded nii riigivara kasutusse andmise kui ka hoonestatud kinnisvara valitsemise kohta. Lisaks on riigieelarve seaduse alusel kehtestatud ministriumide valitsemisalade eelarve projekti koostamise ja riigieelarve vahendite ülekandmise kord³⁰, mis sisaldab üldisi tingimusi investeeringute planeerimisele ja rahataotluste esitamisele riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis.

46. Juhised riigieelarvest raha taotlemiseks on Rahandusministeerium pannud kirja strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamatusse³¹, kus on käsitletud investeeringute taotlemise põhimõtteid. Muu hulgas on loetletud analüüsid, eelhinnangud ja muu teave, mis tuleb lisada investeeringutaotlusele. Samas puuduvad käsiraamatus suunised, kuidas peaksid ministriumid nõutud teabe esitamiseks vajalikke tegevusi korraldama.

47. Rahandusministeerium pole enda sõnul soovinudki valitsemisaladele anda rangeid juhiseid investeeringute valimiseks ja juhtimiseks, kuna projektid on erinevad ja Rahandusministeerium ei soovi sekkuda teiste ministriumide otsustusprotsessi. Seetõttu on juhiseid antud soovituslikul kujul, sh on ministriumidele edastatud selgitav memo, kus on kirjas Rahandusministeeriumi ootused lisataotlustes esitatava info suhtes.

Teadmiseks, et

riigi äriühinguid valitsevad ministriumid. Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministriumide valitsemisas on äriühinguid kõige enam, s.o 18.

Rahandusministeeriumi valitsemisas on 4 äriühingut: Eesti Energia AS, Eesti Loto AS, AS Levira ja Riigi Kinnisvara AS.

48. Ka riigi äriühingute ja sihtasutuste nõukogude liikmetele investeeringute kavandamise ja elluviimise kohta suuniste andmiseks on Rahandusministeerium koostanud käsiraamatu.³²

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-kinnisvararegister/strateegia/hope> (11.11.2019)

²⁸ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigieelarve-ja-majandus/tohustamiskava> (11.11.2019).

²⁹ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fond (IMF), 2019.

³⁰ Rahandusministri 04.02.2016. a määrus nr 9 „[Riigi eelarvestrateegia ja ministriumide valitsemisalade eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord](#)“ (11.11.2019).

³¹ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/strateegiline-planeerimine> (11.11.2019).

³² [Riigi äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikme käsiraamat](#). Rahandusministeerium, 2017.

**Kuidas ministeeriumid
valivad välja projektid,
millele soovitakse rahastust
saada?**

49. Korrad projektide valimiseks ja juhtimiseks on olemas ka RKASil. RKAS teeb investeeringuotsuseid enda omanduses olevate hoonete korrastamiseks ning koostöös valitsemisaladega uute hoonete rajamiseks.

50. Kui projekte rahastatakse välistoetustest, siis on olukord teine. Selliste projektide puhul on selgelt määratud, millistele kriteeriumidele investeerimisprojektid peavad vastama ja mis tegevused enne rahastusotsust peavad olema tehtud (nt tasuvusanalüüs, eksperdihinnang).

51. **Ministeeriumide ja nende haldusalasse kuuluvate asutuste praktika investeeringuprojektide väljavalimiseks on erinev. Vajalike projektide väljavalimiseks tehakse valdavalt ka erinevaid analüüse ning hinnatakse ja võetakse arvesse hilisemaid investeeringuprojekti ülalpidamiskulusid. RKAS teeb kinnisvarainvesteeringute ettevalmistamiseks vajalikke tegevusi, sealhulgas hindab ehitustehnilisi mõjusid ning arvestab hilisemaid ülalpidamiskulusid juhul, kui investeeringut kavandav asutus seda temalt tellib.**

52. Riigikontroll koondas küsitluse tulemused ministeeriumides kasutusel olevate investeeringuprojektide väljavalimise praktika kohta tabelisse (vt koondtabel lisas B). Tabelist selgub, et ministeeriumide praktika erineb nii projektide väljavalimisel kui ka uuringute tegemisel. Valdavalt (9 ministeeriumi 11-st) pole ministeeriumid kehtestanud ka sisemisi kordasid investeeringute otsustamiseks ja juhtimiseks.

53. Peamiselt lähtuvad ministeeriumid oma investeeringuotsuste tegemisel strateegilistest dokumentidest, eelkõige valdkondlikest arengukavadest ning neist tulenevatest tegevus-/investeeringukavadest. Näiteks lähtub Haridus- ja Teadusministeerium koolivõrguprogrammist, Kaitseministeerium riigikaitse arengukavast, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium teede ehituse puhul riigiteede teehoiukavast ja transpordi arengukavast. Enamasti on olulisemad vajalikud investeeringud pandud kirja ka ministeeriumi valitsemisala arengu- ja tegevuskavadesse.

54. Investeeringuprojektide väljavalimine on ministeeriumide haldusalas erinev ja osalt ka läbipaistmatu. See tähendab, et polnud võimalik tuvastada, millistele sisulistele argumentidele tuginedes projektid välja valitakse.

55. Projektide väljavalimiseks moodustatakse osas ministeeriumides ekspertidega töörühmasid ja antakse projektidele hindepunkte, teistes korraldatakse arutelusid. Samas ei selgunud osa ministeeriumide puhul küsitlusest, kas ja kuidas investeeringuid pingeritta seatakse või milliste kriteeriumite alusel lõplikud otsused tehakse. Kas projektide valimisel hinnatakse lisaks raha olemasolule ka nende sisulist kasu ja võrreldakse selleks alternatiivseid lahendusi, ei ole sageli tagantjärele arusaadav.

56. Samuti vastasid ministeeriumid küsitlusele, et teevad enne investeeringuprojekti väljavalimist mitmesuguseid uuringuid ja analüüse ning hindavad ja võtavad otsustamisel üldjuhul arvesse ka hilisemaid ülalpidamiskulusid. Samas selgus, et praktika, milliseid uuringuid enne otsustamist tehakse, on väga erinev.

57. Näiteks selgitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, et analüüsib enne investeeringu otsustamist kinnisvara eluiga, ohutust,

energiasäästu, mõju eelarvele. Maaeluministeeriumis hinnatakse aga investeeringu üldist mõju asutuse tegevusele ja kinnisvarakuludele.

58. Rahandusministeerium ja RKAS on koostöös ministeeriumidega koostanud hoonestatud kinnisvara juhtimiskavad (vt p 32, 42), mis on hoonestatud kinnisvarasse investeeringute tegemise aluseks. RKAS on ka enne juhtimiskavade koostamist hinnanud oma kinnisvarainvesteeringu-projektide näitajaid, sealhulgas investeeringu mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja investeeringu tegija eelarvele.

59. Samuti võrdleb RKAS taristu võimalikke parimaid asukohti ja annab nõu renoveerimise või uue taristu ehitamise kasuks otsustamisel, kui temalt kui kompetentsikeskuselt selline hinnang tellitakse. Lisaks enda omandis kinnisvara ülalpidamiskulude hindamisele võib RKAS hinnata seda kulu ka kinnisvara puhul, mis talle ei kuulu.

Teadmiseks, et

Siseministeerium vastas küsitluses, et ei ole hinnanud Narva piiripunktide ja Tallinna kinnipidamiskeskuse ülalpidamiskulusid, sest olemasolevate hoonete maht oli väga väike ning seisukord oli nii halb, et seda ei olnud uue töökeskkonna vaates otstarbekas hinnata.

60. Ministeeriumide haldusala asutustes erineb samuti investeeringute väljavalimise praktika. Pigem on tavaks koostada eraldi pingeridasid iga valdkonna sees, kuid kõigi valdkondade kohta ühist pingerida ei moodustata.

61. Näiteks lähtutakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas oleva tee-ehitusinvesteeringute väljavalimisel Vabariigi Valitsuse kinnitatud riigiteede teehoiukavast. Selles on investeeringute valiku aluseks ennekõike tasuvuse ja otstarbekuse kriteerium, mille puhul arvestatakse lisaks kogu tee elukaare kuludele ka investeeringu realiseerimisel ühiskonnale tulenevat eeldatavat kasu. Pingereas eespool olevate objektide nimekirja esitab Maanteeamet valdkonna ministrile kinnitamiseks.

62. Samas on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutada lisaks teedele ka raudtee, sadamad ja lennundus ning seni ei ole eri valdkondade investeeringuid ühtsetel alustel hinnatud. Seetõttu on ministeerium taristu ja liikuvuse arengukava 2021+ koostamise käigus tellinud ekspertidelt töö (mudeli), mis aitaks eri valdkondade projektide sotsiaal-majanduslikku tulu hinnata ning seega kaaluda valdkondadeüleselt investeeringute olulisust.

63. Kui ministeerium on vajalikud investeeringuprojektid välja valinud, esitatakse Rahandusministeeriumile vajaduse korral riigieelarve lisataotlus (vt p 33–39).

64. Riigieelarvesse lisataotluse esitamiseks on kehtestatud kindel vorm ja selle täitmiseks on olemas juhised. Rahandusministeeriumi sõnul on siiski ministeeriumide taotluste kvaliteet erinev: see on parem siis, kui taotleja on sõnastanud investeeringuvajadused täpselt ja selgelt ning teinud eelnevalt uuringuid ja analüüse.

65. Samas tõi Rahandusministeerium välja, et esineb ka n-ö nokk-kinnisaba-lahti-olukordi, kus taotleja ei soovi teha eelanalüüse (nt täpne vajaduste selgitamine, tasuvusanalüüs, mõjuhindamised) enne rahastusotsuse teadasaamist (kuna see nõuab ressursse). Eelanalüüse tegemata võib aga taotluse kvaliteet jääda kesiseks ja projekti hilisema kallinemise riskid on suured.

Teadmiseks, et

Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium alluvuses olev Maanteeamet juhib suuri projekte. Seepärast on amet kehtestanud eraldi investeeringute komitee reglemendi ja investeeringute komitee töögruppide töökorralduse.

Kuidas otsustatakse ja juhitakse investeeringuid suuremates riigi äriühingutes, haiglates ja ülikoolides?

66. Erinevalt ministeeriumidest on nende haldusalasse kuulvates suuremates vaadeldud äriühingutes, haiglates ja ülikoolides valdavalt kehtestatud korrad nii investeeringute valimiseks, otsustamiseks kui ka elluviimiseks, sh on kehtestatud erikorrad suuremate investeeringuprojektide juhtimiseks.

67. Üldjuhul on riigi äriühingud, haiglad ja ülikoolid vabad otsustama oma investeeringute tegemise üle nii kaua, kuni need vastavad omanike ootustele ning riigi ja asutuse eesmärkidele. Riik saab sekkuda otsuste tegemisse üksnes nõukogus esindatuse kaudu. Kui äriühingud või sihtasutused soovivad aga kasutada riigi raha (sh välisrahastus), on ministeeriumidega koostöö ja suhtlus hädavalik. Näiteks sai Tartu Ülikool riigilt Delta-maja ehituseks 15 miljonit eurot toetust, ilma milleta poleks ülikool saanud seda maja sellisel kujul ehitada.

68. Äriühingute, haiglate ja ülikoolide investeeringuprojektidele eelneb sageli põhjalik eeltöö, mille käigus hinnatakse juba eelnevalt ka taristu edaspidise kasutamise seotud kulu. Eeltöö võib hõlmata mitmesuguseid uuringuid, tasuvusanalüüse ja eksperdihinnanguid. (Vaata suuremate äriühingute, haiglate ja ülikoolide investeerimise otsustamise ja juhtimise praktika kohta lisa E.)

69. Riigi äriühingud, haiglad ja ülikoolid määratlevad oma suuremaid investeeringuid mitte üksnes selle maksumuse, vaid ka muude kriteeriumite alusel. Kuna projektid võivad olla väga eriilmelised, unikaalsed ja kallid, on suuremad neist investeeringuprojektide valimise ja elluviimise korralduse täpselt paika pannud. Näiteks:

- Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool ja Eesti Maaülikool peavad suurteks investeeringuteks eelkõige õppevajaduse hindamise tulemusel selgunud uute ruumide/pindade rajamisega seotud projekte. Selliste investeeringute tegemiseks on nad kehtestanud korrad ja määranud reeglid, mille alusel projektid välja valitakse.
- Eesti Energia ASil ja tema kontserni ettevõtetel on investeeringute tegemisel aluseks hankekord, lisaks on kindlaks määratud varahalduse põhimõtted ja kehtestatud projektijuhtimise kord. Projekte valmistatakse ette ja viiakse ellu etappide kaupa. Ettevalmistamise etapi käigus toimub lähteülesande kirjeldamine, alternatiivsete lahenduste genereerimine ja analüüsimine.

Projektide algatamiseks on Eesti Energia loonud nn ideepanga, kuhu võivad investeeringuteks ettepanekuid esitada kõik Eesti Energia töötajad. Laekunud ideedest valitakse välja vajalikud ja kasulikud projektid, mida hakatakse edasi arendama.

- AS Tallinna Sadam liigitab investeeringud arenduslikuks ja parenduslikuks selle alusel, kas nad on tulu suurendavad (uued ärid-projektid) või olemasolevat tulu kindlustavad investeeringud. Äriühingul on olemas eelarvelise juhtimise ja investeeringute planeerimise ja hindamise korrad.

Teadmiseks, et

Tallinna Tehnikaülikoolil on olemas ülikooli rektori ja kuratooriumi kehtestatud eeskirjad investeeringute üle otsustamiseks. Samuti on kirjeldatud protsess, milliste kriteeriumite alusel ja kuidas investeeringuprojekte valitakse.

Eesti Energia AS on Auvere elektrijaama ja **Elering AS** EstLink 2 projektide elluviimiseks ettevõttes koostanud kumbki eraldi projektijuhtimise korra, milles on kirjeldatud projekti eest vastutajaid, nende tööülesanded valdkondade kaupa ja täpne töökorraldus. Auvere elektrijaama projekti elluviimiseks moodustati eraldi juhtkomitee, kel oli üldine ülevaade projekti kulgemisest ja eelarvest, samuti loodi kirjavahetuse haldamiseks eraldiseisev dokumendihaldussüsteem.

Terviklikku ülevaadet ministeeriumide, nende allasutuste ning suuremate riigi äriühingute, haiglate ja ülikoolide investeeringutest riigil pole

Kust saab ülevaate kõigi valdkondade investeeringutest?

70. Riigi eelarvestrateegiast saab ülevaate valitsemisalade investeeringutest järgmise nelja aasta kohta, kuid pikemaajalist plaani investeeringute rahastamiseks ja elluviimiseks ei ole. Samas pole Rahandusministeeriumil ka kõiki valdkondi hõlmavat ülevaadet riigis seni tehtud ja tehtavate investeeringute kogumaksumusest ja nende elluviimise kestusest.

71. Riigi investeeringutest üldises plaanis annab ülevaate riigieelarve (RE) ja riigi eelarvestrateegia (RES). Igal aastal vastu võetavas riigieelarves on kirjas investeeringute kogumaht koondina ja ministeeriumide kaupa. Samas ei pea riigieelarves projektide täpsusega investeeringuid välja tooma.³³ Täpse info saamiseks tuleb heita pilk riigieelarve seletuskirjale, kus on olulisemad investeeringud ministeeriumide valitsemisalade kaupa välja toodud.

72. Riigieelarve seletuskirja lisas 5 on toodud välja riigieelarves planeeritud investeeringute, investeeringutoetuste ja RKASi kaudu tehtavate kinnisvarainvesteeringute nelja-aastane kava. Pikemaajalist strateegilist investeeringute kava riigil pole.

73. Pikemaajalisem valdkondadeülene investeeringute kava aitaks valitsemisaladel pikemas perspektiivis projekte ette valmistada ja annaks suurema kindlustunde, et investeeringu elluviimiseks on võimalik raha saada. Samas võib ainuüksi suurte investeeringute planeerimine ja ettevalmistamine võtta aega rohkem kui neli aastat (vt lisa A).

74. Riigi eelarvestrateegiast ei selgu ka riigile oluliste investeeringute tegelikud kogumaksumused ja see, mis ajaperioodil need ellu viiakse. Sellele probleemile on viidanud ka IMF oma aruandes.³⁴

75. Investeeringuprojektid jagatakse tihti mitmeks etapiks, ja kui projekt peaks kestma kauem kui neli aastat, siis selle kogumaksumuse ja tähtaegade kohta ülevaadet ei teki. Näiteks ei olnud Riigikontrollil lihtne leida infot Tartu Ülikooli Kliinikumi Maarjamõisa meditsiinilinnaku ehitamise kogumaksumuse kohta, sest haigla ehitus kajastus etappidena ning investeeringute maksumused olid näidatud osa kaupa. Ülevaate koostamise käigus sai Riigikontroll sellekohast infot intervjuul kliinikumi esindajatega, kelle sõnul oli investeeringute kõikide ehitusetappide maksumus kokku umbes 217 miljonit eurot.

76. Riigikontrolli lisataotluste analüüs näitas, et alati pole üheselt aru saada, millistele projektidele raha taotletakse, sest mõnel aastal on lisataotlused esitatud iga projekti kohta eraldi, samas mõnel aastal projektide kogumina ja sama projekti nimetus võib aastati muutuda.

77. Valdkondade prioriteedid kajastuvad valdkondade arengukavades ja programmides, kuid kõiki ministeeriumeid hõlmavat ülevaadet riigile

Teadmiseks, et

2015. aastal on esitatud lisataotlus projekti „Uus muusika- ja tantsuerialade õppehoone koos ühiselamuga“ kohta. 2016. aastal on esitatud lisataotlus „Riigi kutseõppeasutuste investeeringud“, mis sisaldas taotlusi nelja õppeasutuse kohta, sh muusika- ja tantsuerialade kool. 2019. aastal on esitatud lisataotlus Kaunite Kunstide Kooli kohta, kuid selles ei olnud viidet, et tegu on sama hoonega, mis varem kandis nimetust muusika- ja tantsuerialade kool. Mais 2019 teatas Haridus- ja Teadusministeerium, et kooli nimi on Tallinna Muusika- ja Balletikool.

³³ Riigieelarve seadus, § 30 lg 6.

³⁴ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fund (IMF), 2019, lk 11.

olulistest investeeringutest pikemas perspektiivis kui riigi eelarvestrateegia pole. Selle tõttu esitavad ministeeriumid eelnevatel aastatel rahastuseta jäänud projekte korduvalt lisataotlustena uuesti, lootuses saada lõpuks raha. Näiteks on mitmed Kultuuriministeeriumi objektid nagu Rannarootsi muuseum, Narva muuseum, Kääriku spordikeskus jt 2015.–2019. aasta lisataotlustes korduvalt esitatud.

78. Samuti on Välisministeeriumi nelja saatkonna (London, Moskva, Berliin, Washington) investeeringuteks esitanud aastatel 2014–2018 korduvalt lisataotlused. Kuna rahastusotsused venisid, on osa saatkondade ehitus kallinenud. Samuti suurenesid aastate jooksul taotletavad summad.

Välisministeeriumi lisataotlustes Eesti saatkondade renoveerimiseks esitatud summad (miljonit eurot)

Saatkond	2014	2017
Moskva	11,5	24,9
London	4,6	4,8
Washington	2,7	5,5
Berliin	1,8	1,8

Allikas: Välisministeeriumi lisataotlused

- Londoni saatkonnale sai ministeerium esialgu küll rahastuse maja ostuks, kuid hoone seisis 7 aastat tühjana, enne kui saadi raha selle kordategemiseks.
- Otsuse Moskva saatkonna rekonstrueerimiseks tegi riik juba 2006. aastal, kuid majandussurutise tõttu alustati töödega ligi 10 aastat hiljem. Saatkond taasavati 13 aastat hiljem aprillis 2019 ning läks riigile kokkuvõttes 13,4 miljonit eurot rohkem maksma, kui algul oli kavandatud.

79. Pikemaajalise investeeringuplaani puudumist peavad problemaatiliseks IMF³⁵ ja ka asutused ise. Näiteks selgitas Maanteeamet Riigikontrollile, et suurte teede investeeringute puhul peaks riigil olema pikemaajalisem plaan (vähemalt 15 aastaks). Maanteeameti ühe projekti ettevalmistusaeg võib olla kuni 10 aastat, enne kui seda saab hakata ellu viima. See on pikem kui RESi kehtivus ning Maanteeametil ei ole kindlust, et ka järgmises RESis juba ette valmistatud projekt ikka rahastust leiab. Varem edasi lükatud projekti taas päevakorraale tulemine tähendab selle uut ettevalmistamist ja ajakohastamist. Maanteeamet ise hindab investeeringute ärajäämist või edasilükkamist liiqluses hukkunute ja vigastatute arvu ning varalise kahju kaudu.

80. Hoonestatud kinnisvara puhul on ministeeriumides hakatud koostama 20 aasta perspektiiviga kinnisvara juhtimiskavasid (vt p 32, 42, 58).

81. Varem koondas Rahandusministeerium info soovitud investeeringute (ka kohalike omavalitsuste investeeringud) kohta riiklikku investeeringute programmi (RIP). Sellest aga loobuti erinevatel põhjustel. Näiteks oli RIP pigem soovide nimekiri, millel ei olnud rahalist katet ega põhjalikke eelanalüüse, puudusid kriteeriumid oluliste projektide väljavalimiseks. Lisaks tingisid ka riigieelarve koostamise muud arengusuundumused RIPi kaotamise. Ka RIPis ei kajastatud investeeringuid pikema vaatega kui praegu RESis.

82. Äriühingute, sihtasutuste ja avalik-õiguslike ülikoolide investeeringud riigieelarve strateegias ei kajastu, kui nad ei saa raha riigieelarvest. Riigikontrolli küsitluse käigus selgus, et täpset ülevaadet nende asutuste investeeringute kohta ministeeriumidel üldjuhul ei ole.

³⁵ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fond (IMF), 2019, lk 11.

Millised on ministeeriumide, nende allasutuste, suuremate riigi äriühingute, haiglate ja ning ülikoolide ellu viidud investeeringuprojektid viimastel aastatel?

83. Riigikontrollile ministeeriumide, suuremate riigi äriühingute, haiglate ning ülikoolide esitatud info põhjal selgus, et viimasel 5 aastal lõpetatud kõige kallim investeeringuprojekt oli 609 miljonit eurot maksnud Auvere elektrijaama ehitamine. Kallimad investeeringud, maksumusega üle 100 miljoni euro, tehti energeetika ja tervishoiu valdkonnas. Praegu lõpetamata suurimad investeeringud tehakse Rail Balticu raudtee ja Eesti idapiiri väljaehitamiseks ning tuuleenergia arendamiseks.

84. Riigikontroll palus ministeeriumidel, äriühingutel ja avalik-õiguslikel ülikoolidel esitada andmed 2014.–2018. aastal 5 kallima lõpetatud ja 5 kallima alustatud või pooleli oleva hoonetesse ja rajatistesse tehtud investeeringu kohta. Riigikontrollile esitati kokku info 89 lõpetatud investeeringu kohta kogusummas 1,8 miljardit eurot. Lõpetatud projektidest olid 31 ministeeriumide ning 58 äriühingute, ülikoolide ja haiglate projektid. Pooleli olevaid investeeringuprojekte esitati kokku 81.

85. Riigikontrollile edastatud lõpetatud investeeringute maksumused jäävad vahemikku 75 000 eurot kuni 609 miljonit eurot. Kolm investeeringut olid kallimad kui 100 miljonit. Kõige kallim investeering vaadeldud perioodil oli Eesti Energia Auvere elektrijaam maksumusega 609 miljonit eurot, sellele järgnes Eleringi EstLink 2 projekt 163,8 miljoni ning Põhja-Eesti Regionaalhaigla juurde- ja ümberehitus 144,2 miljoni euroga. Nimekiri lõpetatud 30 kallima investeeringu kohta³⁶ aastatel 2014–2018 on koondatud lisasse C.

86. Lõpetatud projektidest on kalleimad investeeringud tehtud energeetika valdkonnas – viiest kõige kallimast investeeringust neli ja 89 kallimast 9 on teinud Eesti Energia (Enefit Energiatootmine, Enefit Kaevandused, Elektrilevi) ja Elering kokku 1,1 miljardi euro eest. Suuri investeeringuid teevad ka teised äriühingud nagu Eesti Raudtee, Tallinna Sadam, Eesti Post ja Tallinna Lennujaam.

87. Sihtasutused Tartu Ülikooli Kliinikum, Põhja-Eesti Regionaalhaigla, Ida-Viru Keskhaigla ja PJV Hooldusravi (Keila haigla) on aastatel 2014–2018 investeerinud haiglate ümberehitamise ja ajakohastamise 233,8 miljonit eurot.

88. Ministeeriumidest ja nende allasutustest on kalleimad investeeringuid teinud Kaitseministeerium 60,9 miljonit ja Maanteeamet 42,5 miljonit eurot. RKASi kallimad lõpetatud investeeringud viimasel viiel aastal olid Eesti Rahva Muuseum 65,5 miljoni ja uus kohtumaja Tallinnas 34,8 miljoni euroga. Ka uue Tallinna vangla ehitus, mille maksumus on 99 miljonit, on praeguseks sisuliselt lõpetatud.

89. 89 kallima projekti hulka mahtusid ka 15 avalik-õigusliku ülikooli investeeringut kokku 99,6 miljonit eurot. Kalleimad investeeringud olid Tartu Ülikooli füüsika instituudi ehitus, spordihoone juurdeehitus, raamatukogu renoveerimine (kokku 37,4 miljonit), Tallinna

³⁶ Viie ministeeriumi ühishoone Tallinnas Suur-Ameerika 1 on averusprojekt, mille maksumus riigihangete registri andmetel oli 30 miljonit eurot. Kuna RKASi põhjendusel on projekti maksumus arendaja ärisaladus, ei kajastu see investeeringuprojekt käesolevas ülevaates. Hoone rajamist rahastati algul küll erakapitalist, kuid ministeeriumid maksavad hoone ehitamiseks tehtud kulud osaliselt 20 aasta jooksul üürimaksetena kinni.

Tehnikaülikooli 5. ja 6. korpuse rekonstrueerimine (15,1 miljonit) ning Kunstiakadeemia uue õppehoone ehitus (24,5 miljonit eurot).

90. Ministeeriumide investeeringud rahastati riigieelarvest ja ELi fondidest. Lisas C toodud investeeringutest pea pooled (30-st 14) on ELi kaasrahastatud (vt ka punkt 7). Äriühingud, haiglad ja avalik-õiguslikud ülikoolid rahastasid investeeringuid omavahenditest ja laenude abiga, samuti on kasutatud ELi raha.

91. Riigikontrollile esitatud pooleliolevate investeeringute maksumused jäävad nende esialgsete planeeritud maksumuste järgi vahemikku 100 000 kuni 1,1 miljardit eurot. Kalleimaid investeeringuid tehakse raudtee, idapiiri ja maanteede ehitamisse ning energeetikasse:

- Rail Balticu ehitamine on lähiaastate kõige kallim investeering, mille Eesti osa ehitamine maksab praeguste hinnangute kohaselt 1,1 miljardit eurot ning mille kavandatud lõpptähtaeg on 2026. aasta.
- Eesti Vabariigi idapiiri väljaehitamise esialgne eelarve 2018. aasta sügise seisuga oli eeldatavalt 266,9 miljonit eurot.
- Eesti Energia on alustanud tuuleenergiaprojektide elluviimist, nende eeldatav maksumus on ärisaladus.³⁷

92. Suured investeeringud on pooleli ka haiglatel hoonete ehitamise jätkamiseks ning Tartu Ülikoolil Delta õppehoone ehitamiseks. Lisas D on toodud 30 praegu pooleli olevat ministeeriumide, nende allasutuste, suuremate riigi äriühingute ning haiglate ja ülikoolide investeeringut hoonetesse ja rajatistesse.

Muudatused projektide elluviimisel võrreldes kavandatuga on sagedased

Mis on projektide peamised kõrvalekalded kavandatust ja mis on nende põhjused?

93. Kallite, kaua kestvate ja unikaalsete investeeringuprojektide puhul on muudatused projektide eelarves, ajakavas või mahus sagedased. Kõige enam muutub võrreldes kavandatuga eelarve, seejuures võib projekti maksumus nii kallineda kui ka odavnedada.

94. Kallinemise peamiseks põhjuseks on projektide elluviijate sõnul projekti kesine ettevalmistus, mis tähendab, et alles projekti elluviimise käigus saavad tegelikud vajadused selgeks. Lisaks töid asutused põhjustena välja eeldatava hinna ebaõiget prognoosimist ja ehitushindade kasvu turul. Toodud põhjendused viitavad projektide kavandamise ja riskide hindamise puudujääkidele. Projekti plaanitud ajakava ületamine on sageli põhjustatud hankeprotsessi pikenemisest. Projektide sisuliste muudatuste põhjuseks on asjaolude täpsustumine projekti kavandamisel või elluviimisel või ka esialgu kasutada olnud eelarve ebapiisavus.

95. Riigikontrolli analüüs aastatel 2014–2018 lõpetatud projektide kohta näitas, et muudatused projektide eelarves on sagedased. 89 projektist pea pooled kallinesid 2–137% kavandatud eelarvest. Kallinemise peamised

³⁷ Riigikontrollile on tuuleenergeetika projektide eeldatavad maksumused teada.

põhjused olid täpsustatud ehitusmaksumus pärast projekteerimist, ehitushindade kallinemine (nt kui hange ebaõnnestus ja ehitamine lükkus edasi), objekti muutumine (nt vajaduse või projekteerimistingimuste muutumine), lisatööde tegemise vajadus jms.

96. Näiteks põrkuvad Tartu Ülikooli Kliinikumi sõnul nad investeeringu-projektide elluviimisel sageli riigihankeprobleemidega. Kliinikumi esindajad tõid intervjuul välja riigihangete seaduses mitmeid puudujääke, mis võivad tuua nihked projektide ajakavasse ja maksumusse.

97. Käesolevas ülevaates ei analüüsinud Riigikontroll seoseid investeerimisprojektide korralduse, sh kordade olemasolu ning projektide elluviimise käigus tekkinud ajaliste, eelarveliste ja sisuliste muudatuste vahel.

98. Kõige enam ületas protsentuaalselt esialgu kavandatud eelarvet Eleringi Virtsu-Võiküla 110 kV merekaabli ehitus, mis algse 4,1 miljoni asemel läks maksma kokku 9,7 miljonit eurot. Elering põhjendas seda vähesee kogemusega merekaabli ehituse projekti maksumuse hindamisel ning hangete ebaõnnestumisega. Kui esimesele korraldatud hankele ei tulnud ühtki pakkumust, siis teisele hankele tuli kolm pakkumust, millest soodsaim oli 9 miljonit eurot. Kuna see summa ületas ehitustööde riigihanke piirmära, tuli läbi viia hoopis rahvusvaheline riigihange, mis võttis omakorda aega. Riigihankega kujunes ehituslepingu maksumuseks 9,4 miljonit eurot.

99. Pooltel projektidel ei ole aga kallinemist toimunud – need on hoopis odavnemine või jäänud täpselt eelarve piiridesse. Odavnemine on võrreldes algul kavandatud maksumusega olnud 0,15–27%. Odavnemise põhjustena toodi välja vajaduste muutumist ja tööde mahu vähenemist, näiteks kolme teederistmiku asemel kahe rekonstrueerimine, Auvere elektrijaamas kahe plokki asemel ühe ehitamine. Seega ei pruugi tööde mahu vähenemine tähendada projekti odavnemist, sest kui planeeritud või veidi väiksema summa eest tehakse ära kavandatust vähem, võib see sisuliselt tähendada hoopis projekti kallinemist.

100. Odavnemist on elluviijate sõnul põhjustanud ka pakkumiste või ehitushindade odavam hind eeldatust jms. Näiteks venis Tartu Ülikooli Kliinikumi II etapi ehitamine peaaegu 1,5 aastat, mil ehitusturul hinnad langesid. Nii läks see projekt ligikaudu 20 miljonit eurot vähem maksma.

101. Samas tuleb märkida, et kuna paljud asutused peavad projekti alguseks hanke väljakuulutamist või lepingu sõlmimist, märgitakse projekti esialgseks maksumuseks neis dokumentides olevad summad. Üldjuhul ei arvestata projekti alguseks eeltööde alustamise aega ega kuludeks eelnevalt tehtud kulusid, kuigi need on selle projekti elluviimisega seotud. Seetõttu on raske hinnata, kuivõrd investeeringu-projektide maksumus erineb sellest, mis enne investeerimisotsuse tegemist või eelarvesse jõudmist investeeringu maksumuseks hinnati. Samas on ka loomulik, et projekti maksumus tööde käigus täpsustub.

102. Samal põhjusel – projekti algus- ja ka lõpukuupäevade erinev määramine asutustes – on raske hinnata, kui palju ületatakse projektide kavandatud **ajakava**. Riigikontrollile esitatud andmete põhjal lõppes kolmandik projekte õigel ajal ja veel kolmandik ületas tähtaega kuni pool aastat. Vaid seitse projekti kehtsid kavandatust kauem rohkem kui aasta.

Oluline on taas see, mida peetakse projekti lõpuks, kas lepingu lõpukuupäeva või näiteks üleandmist kasutajale või viimase makse tegemist. Need daatumid võivad ajaliselt üksteisest oluliselt erineda.

103. Muudatused projektide **mahus ja tulemustes** ei ole tavapärased. Selliseid juhtumeid on toodud välja 1/6 projektide puhul. Üldjuhul on tegu projekti kavandamise ja elluviimise käigus selgunud vajaduste ja mahu muutumisega või sellega, et kogu projekti elluviimiseks siiski raha ei jätku (kuna mingid ehitusetapid on läinud kallimaks). Näiteks:

- Koostades Kernu tankla lõigu ja eritasandilise liiklussõlme põhiprojekti, mis käib riigitee nr 4 (E67) ehk Tallinna - Pärnu - Ikla maantee kilomeetrite 36,5–37,8 kohta, selgus, et Ääsmäe-Kohatu 2 + 1 möödasõidualade projektilahendust täismahus ei ole mõistlik rajada, sest järgmises etapis projekteeritakse see ümber. Eeltoodust tulenevalt on Ääsmäe-Kohatu 2 + 1 projekti raames rekonstrueeritud kolme ristmiku asemel kaks. Projektilahendus nägi ette muu hulgas Tallinna-Pärnu-Ikla maanteel paikneva Muusika tee ristmiku ümberehitamise, kuid see arvati projekti töödest välja.
- Narva piiripunkti ehitamisel leiti, et esialgses prognoosis ei arvestatud kõiki vajadusi ega asjaolusid (osapooli oli palju, vajadused täienesid, tööde käigus tekkis arheoloogiliste väljakaevamiste vajadus).
- Põhja-Eesti Regionaalhaiglal jäi projekti kallinemise tõttu rekonstrueerimata patoloogiakorpus.
- Auvere elektrijaama ehitamise käigus leiti, et elektri varustuskindluse tagamiseks piisab kahe asemel ühe plokki ehitamisest.
- Terviseameti uue hoone kavandamisel ei võetud algul arvesse, et vaja on soetada ka laboriseadmed.
- Tallinna uue vangla ehitamisel läks ehitushange esialgsetest prognoosidest ja planeeritud summadest kallimaks. Seetõttu ei suudetud sisustada töökoda ning tekkis vajadus lisavahendite taotlemiseks.

Teadmiseks, et

Auvere elektrijaama ehitusel on riske maandatud hästi koostatud lepinguga, mis sisaldab muu hulgas võimalust nõuda trahvid sisse, kui lepingust ei peeta kinni.

104. Üldiselt saab öelda, et iga suurinvesteering on unikaalne (v.a ehk teedehitus) ning muudatused projektide eelarves, ajakavas või eesmärkides tulenevad ettenägematutest või projekti käigus täpsustunud asjaoludest. See viitab Riigikontrolli arvates aga ka projektide kavandamisel tehtud eeltöö ja riskide hindamise puudujääkidele, mis võivad viia projektide kallinemiseni.

105. Näiteks kallines Eesti Raudtee reisiplatvormide ümberehitamine 8 miljonilt 15 miljonile, kuna projekti tegemise käigus selgus, et tuleb ka raudteed parandada ja ehitada. Sellega seoses muutusid platvormide varem kavandatud asukohad ja kaasnesid täiendavad raudteetööd ca 3 miljoni euro ulatuses. Samuti tuli arvestada kohaliku omavalitsuse soove ja nõudeid, näiteks rajada Lilleküla jaama tunnel, mis algul oli planeeritud tavalise raudteeülekäiguna.

106. Teine näide on seotud nn Kaunite Kunstide Kooli ehitamisega. 2011. aastal korraldati hange kooli ideekonkursi korraldamiseks maksumusega 89 476 eurot. Riigieelarves broneeriti 2017. aastal kooli ehitamiseks 31,2 miljonit eurot. 2018. aastal projekteeriti hoone ümber ning uute hinnangute kohaselt on kooli ehituse maksumuseks koos sisustusega 50,5 miljonit. Samal ajal ei vasta olemasolevad muusika- ja balletikooli hooned tehnilistele nõuetele ning ainuüksi balletikooli käigushoidmiseks on tehtud kulutusi ligi 1 miljoni euro ulatuses ning lähitulevikus tuleb teha neid veelgi.

Mis on muudatuste tagajärjed ja mõjud?

107. Investeeringute elluviimise ajakavas, eelarves ja sisus tehtud muudatuste tagajärjel jääb osa teisi kavandatud tegevusi/projekte tegemata või need lõkatakse edasi. Juba alustatud projektid üldjuhul lõpetatakse. Muudatustest tulenevaid mõjusid asutused tavaliselt ei hinda, kuid tunnistavad, et muudatused toovad kaasa lisakulu, ebamugavust, teenuse kehvemat kvaliteeti jm.

108. Investeeringuprojektide **kallinemine** toob üldjuhul kaasa selle, et vaja on leida lisaraha, kas siis asutuse enda sisemiste ressursside arvelt või taotleda lisaraha riigieelarvest. Projektide kallinemise info jõuab Rahandusministeeriumi riigi eelarvestrateegia lisataotluste kaudu või ka jooksvalt eelarveaasta keskel. Üldjuhul EL jt välisrahastajad projektide kallinemisel lisaraha juurde ei anna. Seega tuleb kallinemine oma rahast kinni maksta. Näiteks kasvas ühe Eesti Raudtee projekti omafinantseering seetõttu 6%-lt 28%-le.

109. Kallinemise korral selgitab Rahandusministeerium koostöös valitsemisalaga välja, miks kallinemine aset leidis. Kui kallinemise tingis planeerimisviga, siis üritatakse esmalt leida raha valitsemisala sees. Kui see ei ole võimalik, siis uurib Rahandusministeerium, ega teistel valitsemisaladel ei jäänud raha üle. Kuigi kallinemisest tulenevad riigieelarve lisataotlused konkureerivad rahastusele teiste taotlustega võrdsetel alustel, ei ole Rahandusministeeriumi sõnul juba alustatud projektid üldjuhul lisarahata jäänud.

110. Lisaraha saab küsida ettenägematute kulude katteks ka Vabariigi Valitsuse reservist (vt p 24).

111. Projekti kallinemisel võib küll olla mõju asutuse eelarvele, kuid üldjuhul ei oska investeeringute tegijad välja tuua, mis jääb asutustel tegemata, kui ressursid suunatakse kallinenud projekti lõpetamiseks. Maanteeameti sõnul tuleb siis varem planeeritud teiste objektide ehitused edasi lükata. See võib tähendada edasilükatud projektide kallinemist, kuna ehitushinnad kallinevad ja/või peab pooleli jäänud projekti taas uuendama; või ka odavnemist (kui ehitushinnad on langenud). Halvemal juhul jäävad mõned investeeringud tegemata (nt Põhja-Eesti Regionaalhaigla patoloogia osakond).

112. Ka **ajaliste kõrvalekallete** puhul esialgu kavandatust nihkuvad muud investeeringud edasi ning õigel ajal mittelõppenud projekt võib tuua kaasa lisakulu ja ebamugavust (nt ajutisel pinnal raamatukogu või haigla osakonna tegevuse jätkamine, hoonete pisiremontimine). Maanteeamet märkis, et kuna nende tööd on hooajalise iseloomuga, võib tööde mitte-tähtajaline lõpetamine tuua kaasa pikemaid tööseisaku. Sellega kaasnevad liikluspiirangud põhjustavad aga liiklejatele ebamugavust ja lisakulu.

113. Välisrahastusprojektide puhul on oluline eelkõige jääda projekti lõpetamisel ja maksete tegemisel nn abikõlblikkuse perioodi sisse, s.t et kui projekt kestabki kauem kui esialgu kavandatud, siis see ei too kaasa rahastamisprobleeme. Seetõttu ei näinud intervjuueeritud, kes olid saanud välisrahastust, suurt probleemi selles, kui abikõlblikkuse perioodil projekti lõpp nihkub. Samas võib abikõlblikkuse perioodi ületamine seada löögi alal kogu projekti rahastamise ja elluviimise.

114. Näiteks oli Tartu Ülikooli Kliinikumi ehitamisel risk, et kõike soovitud ei jõuta ELi 2007.–2013. aasta rahastamisperioodil valmis ning seetõttu tõsteti osa tegevusi perioodi 2014–2020. See tõi hiljem kaasa palju lisategevusi, et jagada tehtavate tööde kulud ära kahe perioodi eri projekti vahel.

115. Muudatused investeeringu eesmärkides ja tulemustes võivad viidata küll kesisele eeltööle ja kavandamisele, kuid need võivad ilmetada ka seda, et projekti tegemisel lähtutakse tegelikest oludest ja vajadustest (nt ringtee ehitamata jätmise või reisiplatvormide sobiv ümberehitamine). Projekti tegemata jätmise või osaline elluviimine võib mõjutada avaliku teenuse kvaliteeti või kättesaadavust (nt haiglakorpuse või liiklusohutliku teelõigu ehitamata jätmise või edasilükkamine), kuid seda mõju ei suuda investeeringute tegijad hinnata.

116. Selleks et vähendada investeerimisprojektide kallinemist, ajakava ületamist ja muid projekti elluviimisel ette tulla võivaid riske, on Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) soovitanud luua elektroonilise süsteemi investeeringuprojektide riigiüleseks keskselt jälgimiseks. See võimaldaks pikaajalisi projekte jälgida, tuvastada probleeme varajases staadiumis ning näha, kas muudatused ajakavas ja eelarves on süstemaatilised. Ka võimaldaks see ressursse vajaduse korral lihtsamini projektide vahel ümber tõsta.³⁸

Investeeringute tulemusi ja mõjusid hinnatakse vähe

Kuidas hinnatakse investeeringuprojektide tulemuste mõju, tasuvust ja vastavust kavandatule?

117. Ministeeriumid hindavad tehtud investeeringute puhul mõju nende eelarvele ning vastavust kavandatule peamiselt ehituslikust aspektist. Lõpetatud investeeringute tasuvust ja laiemaid sotsiaal-majanduslikke mõjusid ministeeriumid üldjuhul ei hinda, mistõttu ei ole neil ka teavet, kas ja kuidas tehtud investeeringud ühiskonda laiemalt mõjutavad.

118. Riigikontrolli küsitlusest selgus, et ministeeriumid hindavad peamiselt seda, kuidas investeering mõjutab asutuse hilisemat eelarvet. Samas kasutavad paljud ministeeriumid kinnisvara kasutuslepingute alusel ning nende eest viib projekte ellu RKAS, kes hindab küll mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele (lisa B), kuid mitte projektide laiemaid mõjusid.

³⁸ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fund (IMF), 2019, lk 11, 44–45.

Teadmiseks, et

IMFi hinnangul on avalike teenuste uus taristu Eesti inimestele küll arenenud riikide tasemel, kuid inimeste arvamus taristu kvaliteedist on arenenud riikide elanike omast kehvem.

Teadmiseks, et

haiglad hindavad esmalt pärast investeeringu tegemist mõju raviteenuse kvaliteedile, seejärel tulu-kulu suhtele. Muu hulgas vaadatakse näiteks raviteenuste mahtusid, tuisistuste vähenemist, teenuse kättesaadavust jms. ELi rahastuse puhul tuleb haiglatel esitada kohustuslik lisa seirenäitajate nagu voodikohtade arv, haiglas veedetud päevade arv jm saavutamise kohta.

Teadmiseks, et

Eesti Energia projektijuhtimise kord näeb ellu viidud projektide tegeliku mõju hindamiseks ette koostada projekti lõpus lõppstaatus aruanne, kus muu hulgas analüüsitakse ka investeeringu mõju toodangule.

119. Laiemate mõjude hindamise puudumist ja vajalikkust on märkinud nii Rahvusvaheline Valuutafond PIMA³⁹ aruandes kui ka OECD Eesti majandusanalüüsi aruandes⁴⁰, kus on muu hulgas rõhutatud, et uued investeeringud ja taristu peavad vastama ka kodanike ootustele ning nende puhul tuleb hinnata sotsiaal-majanduslikku mõju.

120. Investeeringuprojekti valmimisel hindavad ministeeriumid koostöös omanikujärelevalvega pigem vaid ehituslikku aspekti ja seda, kas ehitustööd on lõpetatud ning kooskõlas lepingus kehtestatud nõuetega. ELi kaasrahastatud investeeringute kohta koostatakse pärast valmimist lõpparuanded, kus projektile vastavuse ja mõjude hindamiseks on EL seadnud oma kriteeriumid ELi raha kasutamise ning konkreetse projekti eesmärkide kohta.

121. Küll aga on Kaitseministeerium märkinud, et teeb kasutaja (nt Kaitsevägi) rahulolu uuringuid ning jälgib teatud objektide keskkonnamõju. Maanteeamet hindab iga valminud investeeringu (tee/rajatise) kokkuhoidu liiklusõnnetuste, aja- ja sõidukikuludelt, kuid nad leiavad, et laiemate makromajanduslike mõjude hindamine vajab veel arendamist. Haridus- ja Teadusministeerium on juunis 2019 hinnanud valminud riigigümnaasiumide mõju elukestva õppe strateegia vahehindamise⁴¹ käigus ning Sotsiaalministeerium kavatseb hinnata haiglate investeeringute laiemat mõju.

122. Äriühingud, haiglad ja avalik-õiguslikud ülikoolid teevad mõjuanalüüse, lähtudes oma vajadusest ja asutuse spetsiifikast. Laiemaid sotsiaal-majanduslikke mõjusid peaks nende arvates tegema riik.

123. Äriühingud vaatavad tulemustele vastavust majandusliku tasuvuse aspektist ning hindavad ka investeeringute hilisemaid mõjusid. Näiteks on Tallinna Lennujaam hinnanud hoolduskulusid ja rikete arvu, teinud reisijate rahulolu uuringuid. Tallinna Sadam on hinnanud Vanasadama liikluslahenduse ja projekti „Tark sadam“ tasuvust ning sotsiaal-majanduslikke mõjusid. Elering on hinnanud projektide tegelikku laiemat sotsiaal-majanduslikku, regionaalset ja keskkonnamõju. Eesti Energia hindab investeeringute valmimisel selle mõjusid lõppstaatus aruannetes.

124. Avalik-õiguslike ülikoolide vastuste kohaselt ei ole neil investeeringute hilisemate mõjude hindamiseks kindlaid reegleid kehtestatud. Pigem lähtutakse vajadusest, kas näiteks uurida tudengite rahuolu või objekti vastavust tehnilistele nõuetele vms.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

³⁹ Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fund (IMF), 2019, lk 7, 20.

⁴⁰ Economic Surveys: Estonia. OECD, september 2017, lk 47.

⁴¹ Elukestva õppe strateegia vahehindamine. Poliitikauuringute keskus Praxis, 2019, <http://www.praxis.ee/tood/elukestva-oppe-strateegia-2020-vahehindamine/>.

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk on anda Riigikogule ja Vabariigi Valitsusele ning Rahandusministeeriumile teavet selle kohta, kuidas riigis tervikuna ning ministeeriumides, riigiasutustes, riigi äriühingutes, haiglates ja avalik-õiguslikes ülikoolides investeeringuprojekte otsustatakse ja juhitakse ning tuua välja parendamise vajadused ja hea praktika.

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Ülevaate koostamiseks koguti infot avaliku sektori, s.o ministeeriumide ja nende allasutuste, riigi äriühingute, haiglate ja avalik-õiguslike ülikoolide investeeringute kavandamise, juhtimise ja mõju hindamise kohta. Ülevaates ei ole käsitletud põhiseaduslike institutsioonide ega kohalike omavalitsuste investeeringuid.

Riigikontroll käsitles investeeringutena eelkõige kapitalikuluseid füüsilisele taristule – hoonetele ja rajatistele. Analüüsist jäid välja investeeringud teadus- ja arendustegevusse, inimressurssi arendamisse, IT-lahendustesse jms. Vaatluse all olid nii Eesti riigi eelarvest kui ka välisrahast (nt Euroopa Liidu tõukefondid jt) ja omavahenditest ellu viidavad projektid.

Metoodika

Ülevaate käigus saadeti päring kõigile ministeeriumidele (Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium.) ning valitud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi haldusala äriühingutele (AS Tallinna Sadam, AS Tallinna Lennujaam, Eesti Post AS, Elering AS, AS Eesti Raudtee, AS Saarte Liinid) ning avalik-õiguslikele ülikoolidele (Eesti Maaülikool, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia, Kultuuriakadeemia, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool) ja haiglatele (SA Tartu Ülikooli Kliinikum, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla). RKASi andmed pärinevad Rahandusministeeriumilt, s.t eraldi päringut RKASile ei saadetud, kuid Riigikontroll viis RKASiga läbi intervjuu.

Päringuga küsiti, kuidas asutused otsustavad ja viivad ellu oma investeeringuid ning millised on olnud nende viis suuremat aastatel 2014–2018 lõppenud investeeringut ja viis suuremat pooleli olevat investeeringut. Lisaks küsiti, millised projektid on jäänud pooleli. Päringu tulemusena saadi ülevaade asutuste investeeringute juhtimise ja elluviimise praktikast ning suurematest lõppenud ja pooleli olevatest projektidest.

Päringuga laekus info 89 lõpetatud projekti kohta, millest tehti valim (10 projekti). Valimi kriteeriumid olid projektide kallidus ja kõrvalekallete ulatus. Valimi projektide puhul analüüsiti põhjalikumalt nende kavandamist ja elluviimist ning kõrvalekaldeid ajakavast, eelarvest ja esialgu kavandatust ning nende põhjuseid ja mõju.

Ülevaate koostamise käigus tutvuti järgmiste olulisemate dokumentidega:

- riigieelarve ja riigivara seadus ja nende alamaktid;
- paneerimisseadus ja ehitusseadustik;
- riigi eelarvestrateegia 2020–2023 ja stabiilsusprogramm 2019;
- 2019. aasta riigieelarve seadus ja selle seletuskiri;

- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2019–2023 (vastu võetud 30. mail 2019);
- valitsuskabineti memorandumid;
- riigi kinnisvara 16.11.2018. a ja 26.03.2019. a infopäeva materjalid;
- riigi hoonestatud kinnisvara juhtimiskavad;
- Republic of Estonia: Technical Assistance Report – Public Investment Management Assessment (PIMA). International Monetary Fond (IMF), 2019;
- riigi osaluspoliitika roheline raamat, Rahandusministeerium, juuni 2015;
- riigi osaluspoliitika valge raamat, Rahandusministeerium, juuli 2016;
- riigi äriühingu ja sihtasutuse nõukogu liikme käsiraamat, Rahandusministeerium, 2017;
- käsiraamat: strateegiline planeerimine ja finantsjuhtimine, Rahandusministeerium (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/moisted>).

Ülevaate koostamise käigus intervjuueeritud isikud on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Intervjuueeritud isikud

Asutus	Intervjuueeritavad
Rahandusministeerium	Joonas Pärenson, riigieelarve osakonna nõunik Veronika Iltsjan, riigivara osakonna nõunik Ingrid Niid, riigieelarve osakonna nõunik Olavi Seisonen, riigieelarve osakonna nõunik (seire ja mõjude hindamise juht) Sille Preimer, riigieelarve osakonna nõunik (metoodik) Margus Täht, fiskaalpoliitika osakonna analüütik Tanel Ross, riigieelarve osakond (osakonnajuhataja asetäitja strateegilise planeerimise ja eelarvestamise alal) Regina Vällik, riigieelarve osakonna nõunik (riigieelarve koostamise juht) Riina Virkus, finantsosakonna juhataja Tarmo Tallemaa, haldustalituse nõunik
Riigi Kinnisvara AS	Andrus Ait, juhatuse liige Serob Asatryan, analüütik
Maanteeamet	Martin Lengi, strateegilise planeerimise direktor, strateegilise planeerimise teenistus Reet Reili, finants- ja haldusosakonna juhataja Tõnis Tagger, taristu arendamise osakonna juhtivspetsialist
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	Taavi Gröön, finantsjuht Monica Kirspuu-Uik, juhtimisarvestuse talituse juhataja Pirli Laanemäe, infrastruktuuri arendustalituse finantsanalüütik
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Toomas Kivastik, Maarjamõisa meditsiinilinnaku projektijuht Peep Pitsner, tehnikateenistuse direktor (varem: projekti FIDIC insener / omanikujärelevalve tegija) Marek Seer, juhatuse liige Jaanus Kiss, konsultatsioonibüroo
Tartu Ülikool	Heiki Pagel, kinnisvaraosakonna juhataja Kstina Vallimäe, kantsler Kalle Hein, finantsjuht

Asutus	Intervjueeritavad
Eesti Energia AS	Kadi Steinberg, ideepanga ja partnersuhete juht Rain Veinjärv, projektijuhtimise talituse juht Raido Hallik, projektijuht
Elering AS	Nele Tatar, investeeringute analüütik Reigo Haug, EstLinkide käidu talituse juhataja
AS Eesti Raudtee	Lilly Ammon, peaspetsialist (rahahaldus) Alar Laurimaa, Põhja piirkonna kinnisvarahaldur Imre Reipõld, ehitusosakonna juhataja Ott Koppel, peaspetsialist (eelarve ja analüüs)
Riigikantselei	Henry Kattago, strateegiadirektor

Ülevaate lõpetamise aeg

Ülevaate koostamiseks vajalikud toimingud sooritati detsembrist 2018 kuni augustini 2019.

Ülevaate meeskond

Auditijuht Kaire Kuldpere, vanemaudiitor Viire Viss, audiitorid Janne Kurg ja Margit Lassi.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80003/6.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid investeeringute valdkonnas

23.05.2019 – Ülevaade Eesti Idapiiri väljaehitamise ettevalmistamisest

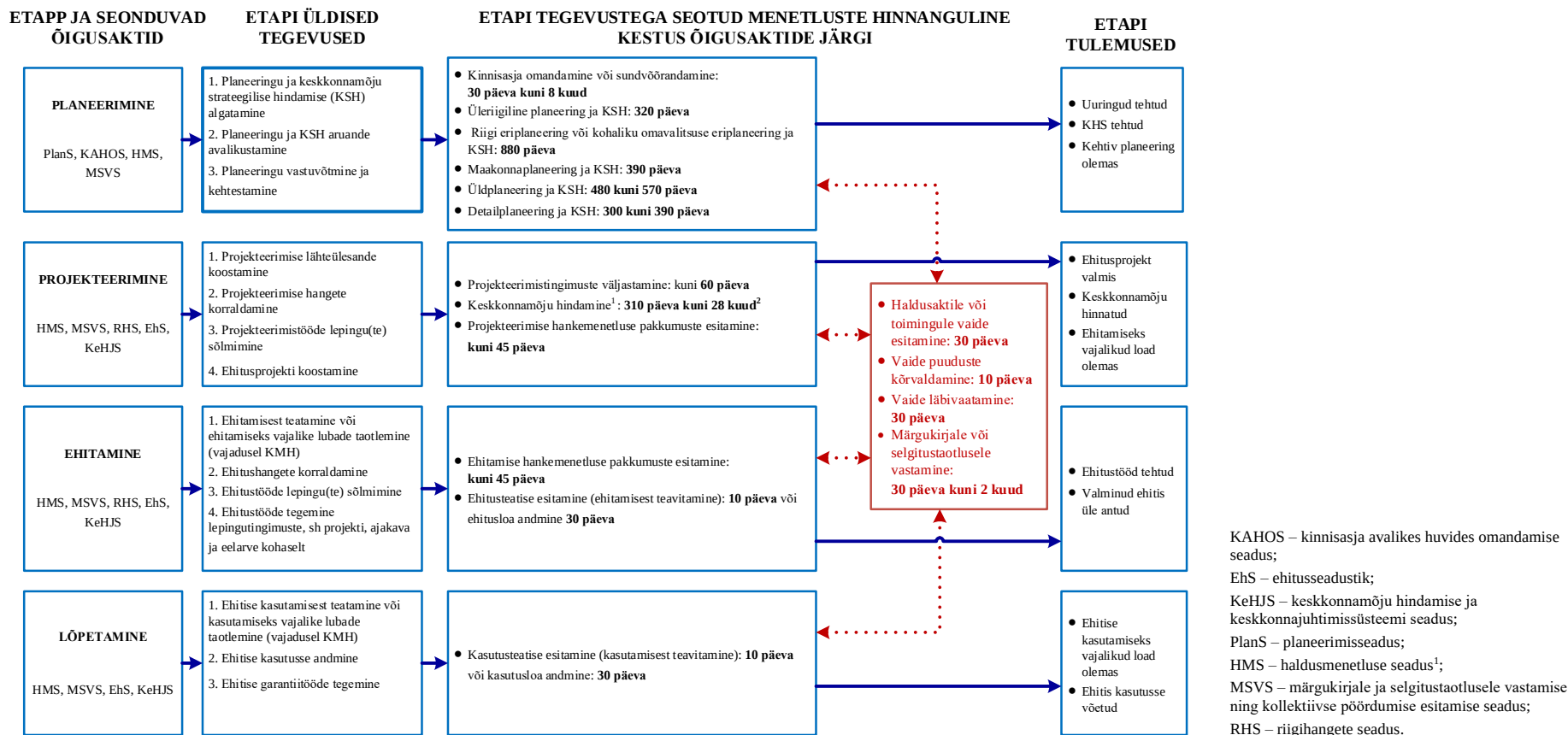
18.10.2016 – Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel

02.12.2016 – Eesti Energia välisinvesteeringud

11.09.2013 – Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Projektide elluviimise hinnanguline kestus õigusaktidest tulenevate menetlustähtaegade põhjal



¹ Kavandatava tegevuse keskkonnamõju võib hinnata nii ehitusprojekti koostamise kui ka ehitusloa, kasutusloa või muu tegevusloa taotlemise käigus.

² Kui arendaja ei ole kahe aasta jooksul esitanud keskkonnamõju hindamise aruannet avalikuks väljapanekuks, kaotab keskkonnamõju hindamise programmi kehtivuse ja tuleb koostada uus programm.

Lisa B. Investeeringuprojektide valimine, elluviimine ja ülalpidamine ministeeriumide kaupa⁴²

Ministeerium	Teeb ise investeeringuid ja viib projekte ellu	Pingereastab investeeringuid haldusala tasemel	On kehtestanud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Hindab investeeringu mõju enne otsustamist	Hindab otsuse eel ülalpidamiskulusid	Hindab investeeringu-projekti tulemuste vastavust kavandatule	Hindab investeeringu mõju pärast projekti elluviimist	Arvestab hilisemaid tegelikke ülalpidamiskulusid
Majandus- ja Kommuni-katsiooni-ministeerium	Jah, vähesel määral. Valdava osa investee-ringuid teevad Maan-teeamet, Veeteede Amet ja äriühingud.	Jah, aga mitte valdkondadeüleselt. Ei täpsustanud kriteeriumeid.	Ei. Maanteeamet ja Veeteede Amet on kehtestanud eraldi korrad.	Jah, teeb eel-hinnanguid, analüüsib eluiga, ohutust, energiasäästu ja mõju eelarvele.	Jah	Jah	Jah, teehoiu puhul hindab teede- ja liiklusohutust.	Jah
Rahandus-ministeerium	Ei, kasutab kinnisvara valdavalt kasutus-lepingute alusel. Investeeringuid teevad ja projekte viivad ellu suuremad riigi äriühingud RKAS ja Eesti Energia AS.	Jah, koostöös RKASiga. Kriteeriumideks ehitus-tehniline seisukord, tegelik pinnavajadus, töötingimuste parandamise vajadus, alternatiivide olemasolu.	Ei. RKAS ja Eesti Energia AS on kehtestanud eraldi korrad.	Jah, RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja tellija eelarvele (ei hinda sotsiaal-majanduslikku mõju).	Jah, RKAS hindab.	Jah, RKAS ja Eesti Energia AS hindab.	Jah, RKAS hindab mõju riigi-eelarvele, valitsussektori eelarve-positsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Jah, RKAS arvestab.
Justiits-ministeerium	Ei, kasutab kinnisvara kasutuslepingu alusel. Investeeringuid teeb ja projekte viib ellu RKAS.	Jah, koostöös RKASiga. Kriteeriumideks ehitus-tehniline seisukord, tegelik pinnavajadus, töötingimuste parandamise vajadus, alternatiivide olemasolu.	Ei. RKAS on kehtestanud eraldi korrad.	Jah, RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eel-arvepositsioonile ja tellija eelarvele (ei hinda sotsiaal-majanduslikku mõju).	Jah, RKAS hindab.	Jah, hindab koostöös RKASiga.	Jah, RKAS hindab mõju riigieel-arvele, valitsus-sektori eelarve-positsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Jah, RKAS arvestab.
Sotsiaal-ministeerium	Jah, osaliselt teeb investeeringuid välis-rahast (ELi tõuke-fondidest).	Jah, ei täpsustanud kriteeriumeid.	Jah	Jah, välisraha kasutamise osas. Muude investeeringute mõju	Ei, ülal-pidamis-kulud katab	Jah	Ei	Ei, ülalpidamis-kulud katab toetuse saaja omatuludest.

⁴² Tabelis esitatud andmed saadi Riigikontrolli päringutele saadetud vastustest.

Ministeerium	Teeb ise investeeringuid ja viib projekte ellu	Pingereastab investeeringuid haldusala tasemel	On kehtestanud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Hindab investeeringu mõju enne otsustamist	Hindab otsuse eel ülalpidamiskulusid	Hindab investeeringu-projekti tulemuste vastavust kavandatule	Hindab investeeringu mõju pärast projekti elluviimist	Arvestab hilisemaid tegelikke ülalpidamiskulusid
	Valdava osa investeeringuid teevad ja projekte viivad ellu sihtasutused.			kavandab hinnata aastast 2022.	toetuse saaja.			
Kultuuri-ministeerium	Jah, vähesel määral. Valdava osa investeeringuid teeb ja projekte viib ellu RKAS.	Jah, koostöös RKASiga. Kriteeriumideks strateegiline tähtsus riigile, avalikkuse huvi, seisukorra kriitilisus, regionaalne vajadus ja kasusaajate hulk.	Ei. RKAS on kehtestanud eraldi korrad.	Jah, RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja tellija eelarvele (ei hinda sotsiaal-majanduslikku mõju).	Jah, RKAS hindab.	Ei	Jah, mõju eelarvele (kulude suurenemisele või vähenemisele, kaasnevad püsikulud, tulude suurenemine). RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Jah, RKAS arvestab.
Haridus- ja Teadus-ministeerium	Jah, osaliselt teeb (riigigümnaasiumid). Valdava osa investeeringuid teevad avalik-õiguslikud ülikoolid.	Jah, koostöös RKASiga. Kriteeriumideks taristu ohutus, optimeerimine ja koostöö edendamine.	Jah	Jah, RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja tellija eelarvele (ei hinda sotsiaal-majanduslikku mõju).	Jah, RKAS hindab ja allasutuse investeerin-guvajaduse taotluses.	Jah, elukestva õppe strateegia ja rakenduskava vahe- ja lõpphindamisel.	Jah, elukestva õppe strateegia ja rakenduskava vahe- ja lõpphindamisel. RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarvepositsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Jah

Ministeerium	Teeb ise investeeringuid ja viib projekte ellu	Pingereastab investeeringuid haldusala tasemel	On kehtestanud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Hindab investeeringu mõju enne otsustamist	Hindab otsuse eelüalpidamiskulusid	Hindab investeeringu- projekti tulemuste vastavust kavandatule	Hindab investeeringu mõju pärast projekti elluviimist	Arvestab hilisemaid tegelikke üalpidamiskulusid
Kaitse-ministeerium	Jah	Jah. Ei täpsustanud kriteeriumeid.	Jah	Jah, hindab maksumust, projekti ajalist teostatavust jm.	Jah	Jah, mõju eelarvele, Kaitseväge rahulolu, keskkonnamõju.	Jah, mõju eelarvele, kaitseväge rahulolu, keskkonnamõju.	Jah
Maaelu-ministeerium	Jah	Jah, koostöös RKASiga. Ei täpsustanud kriteeriumeid.	Ei, järgib Rahandus-ministeeriumi juhised.	Jah, hindab üldist mõju asutuse tegevusele ja kinnisvarakuludele. RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsus-sektori eelarvepositsioonile ja tellija eelarvele.	Jah	Ei vastanud.	RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsus-sektori eelarvepositsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Jah
Keskkonna-ministeerium	Ei, kasutab kinnisvara kasutuslepingu alusel. Investeeringuid teeb ja projekte viib ellu RKAS.	Jah, koostöös RKASiga. Kriteeriumideks investeeringu mõju teenuse osutamisele ja töötingimuste parandamine.	Ei, järgib Rahandus-ministeeriumi juhised.	Jah, hindab mõju eelarvele, pinna-kasutuse efektiivsust, energiatõhusust ja mõju töö tulemuslikkusele. RKAS hindab mõju riigieelarvele ja valitsussektori eelarvepositsioonile	Jah, RKAS hindab.	Hinnatakse investeeringu tulemuste vastavust kavandatule, sh mõju eelarvele, rahulolule, teenuste kvaliteedile jm. ⁴³	Jah, RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsus-sektori eelarvepositsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Hinnatakse hilisemate tegelike kulude vastavust kavandatule.
Välis-ministeerium	Jah	Jah, kriteeriumideks tasuvusaeg 15–20 a ja haldus-	Ei	Ei	Jah	Jah	Ei	Jah

⁴³ Ülevaates vaadeldud perioodil (2014–2018) ei ole Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas üle 100 000 euro suuruseid investeeringuprojekte olnud.

Ministeerium	Teeb ise investeeringuid ja viib projekte ellu	Pingereastab investeeringuid haldusala tasemel	On kehtestanud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Hindab investeeringu mõju enne otsustamist	Hindab otsuse eelüalpidamiskulusid	Hindab investeeringu-projekti tulemuste vastavust kavandatule	Hindab investeeringu mõju pärast projekti elluviimist	Arvestab hilisemaid tegelikke ülalpidamiskulusid
		koormuse vähendamine.						
Sise-ministeerium	Ei, kasutab kinnisvara kasutuslepingu alusel. (arendus/asendus/remont vms) Investeeringuid teeb ja projekte viib ellu RKAS.	Jah, koostöös RKASiga. Ei täpsustanud kriteeriumeid.	Ei	Jah, hindab teenistuslikku vajadust, tööaega ja teenuse taset. Koostöös RKASiga/ asutustega koostatakse hinna-prognoose ja selgitatakse mõjusid. RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsus-sektori eelarve-positsioonile ja tellija eelarvele.	Jah, RKAS hindab.	Ei (erandkorras, kui rahastajad seda nõuavad).	Ei (erandkorras, kui rahastajad seda nõuavad). RKAS hindab mõju riigieelarvele, valitsussektori eelarve-positsioonile ja riigi omakapitali rahavoogudele.	Ei

Lisa C. Riigiasutuste ja nende allasutuste, avalik-õiguslike ülikoolide, äriühingute ja haiglate suuremad investeeringud aastatel 2014–2018⁴⁴

Jrk nr	Investeeringuprojekti nimi	Valitsemisala, projekti elluviija	Projekti kestus	Strateegiline dokument ja/või otsus, millest lähtudes investeering tehti	Projekti maksumus ⁴⁵ (eurodes)	Rahastusallikad ⁴⁶	Ülalpidamis-kulud ⁴⁷ (eurot aastas)
1.	Auvere elektrijaam (võimsus 305 MW)⁴⁸	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS, Enefit Energiatootmine AS	2011–2018	Eesti energiajulgeoleku ja pikaajalise varustuskindluse tagamine. 2011. aastal Riigikogus heaks kiidetud Eesti energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020	609 000 000	Eesti Energia ASi omafinantseering ⁴⁹	6 813 984 (2019. a prognoos ilma põhivara kulumita) ⁵⁰
2.	EstLink 2*	MKM, Elering AS	2008–2014	Euroopa Liidu komisjoni otsus rahastuseks 8/7/2010; SG-Grefe (2010) D / 10466	163 834 396	Elektrivõrgu tariif, ELi ühtekuuluvusfond	700 000
3.	SA Põhja-Eesti Regionaal-haigla juurde- ja ümberehitus*	Sotsiaalministeerium, SA Põhja-Eesti Regionaal-haigla	2007–2016	„Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020” ja selle rakendusplaan	144 166 667	ELi tõukefondid, omafinantseering	Moodustavad 5% kogukuludest
4.	KLG 17 kauglugemisseadmete paigaldamine	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS, Elektrilevi OÜ	2013–2017	Elektriturseadus ja võrgueeskiri	93 200 000	Omafinantseering	2 000 000

⁴⁴ Tabelis esitatud andmed saadi Riigikontrolli päringutele saadetud vastustest. Projekti maksumused esitasid asutused Riigikontrollile erinevalt, mõned koos käibemaksuga ja mõned ilma. Riigikontroll täpsustas maksumusi ning kõik maksumused on tabelis esitatud ilma käibemaksuta.

⁴⁵ Riigikontroll küsis päringuga asutustelt projekti tegelikku kogumaksumust, sh eeluuringute, KSH/KMH jms maksumust. Tabelis toodud maksumused on esitanud ministeeriumid, äriühingud ja/või haiglad.

⁴⁶ Kui investeering tehakse RKASi eelarvest, siis kasutatakse vara üürilepingu alusel ja tegevuskulud sisaldavad ka kapitalikomponenti (investeeringu tagasimakse) ja remondikomponenti (tulevikus tehtavate remontide ettemaks).

⁴⁷ Riigikontroll küsis asutustelt investeeringuprojekti tegelikku keskmist ülalpidamiskulu ühes aastas. Lisaks palus Riigikontroll täpsustada, millised kulud on ülalpidamiskulude sisse arvestatud (hooldus, remont, tööjõukulud jms). Tabelis toodud ülalpidamiskulud on esitanud ministeeriumid, äriühingud ja/või haiglad ise poolt ning hõlmavad erinevaid komponente.

⁴⁸ Riigikontrolli valitud valimi projektid on märgitud tabelis poolpaksus kirjas ja tärniga.

⁴⁹ Eesti riik eraldas aastatel 2014–2018 Euroopa Komisjoni loal Eesti Energia ASile Auvere elektrijaama ehituse finantseerimiseks 17,7 miljonit tonni tasuta CO₂-heitmekvooti.

⁵⁰ Intervjuu põhjal Eesti Energia ASiga 03.06.2019.

5.	Avariireservelektrijaam 2	MKM, Elering AS	2011–2014	Elering ASi strateegia ja investeeringute viie aasta eelarve, mille on kinnitanud Elering ASi nõukogu	81 162 549	Elektrivõrgu tariif	1 000 000
6.	Eesti Rahva Muuseumi uus hoone Tartus (Kultuuriministeerium)*	Rahandusministeerium, Riigi Kinnisvara AS	2013–2016	Kultuuriministeeriumi ja valitsuse otsus ⁵¹	65 530 669	RKAS, Kultuurkapital	7 553 251
7.	SA Tartu Ülikooli Kliinikumi Maarjamõisa meditsiini-linnaku II ehitusetapi I ja II järk*	Sotsiaalministeerium, SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2008–2016	Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 ja selle rakendusplaan	65 099 423	Omafinantseering, ELi tõukefondid	Praegu vara hinnata, moodustavad alla 5% kogukuludest ⁵²
8.	Tartu-Viljandi-Sindi 330/110kV õhuliin	MKM, Elering AS	2010–2014	Elering ASi strateegia ja investeeringute viie aasta eelarve, mille on kinnitanud Elering ASi nõukogu	38 260 713	Elektrivõrgu tariif	144 642,00 (2018 tehti liinikaitsevõõndis puittaimestiku lõikust)
9.	Uus kohtumaja Tallinnas	Justiitsministeerium, RKAS	2016–2018	01.03.2012 käskkiri nr 23 „Justiitsministeeriumi 2013-2016 arengukava kinnitamine“.	34 800 000	RKAS	4 536 762
10.	Eesti Kunstiakadeemia uus õppehoone	HTM, Eesti Kunstiakadeemia	2014–2018	Eesti Vabariigi valitsuskabineti 05.09.2013. a otsus	24 482 446	ELi regionaalarengu fond, omafinantseering	690 000
11.	Elektrifitseeritud raudteeliinide kontaktvõrgu rekonstrueerimine	MKM, AS Eesti Raudtee	2011–2016	Vabariigi Valitsuse 06.03.2008. a korraldus nr 126 „Transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	23 777 678	Ühtekuuluvusfond, omafinantseering	Infot objekti kohta eraldi ei ole
12.	Lämmastikoksiidi vähendamise seadmete (deNOx) paigaldus Eesti Elektrijaamas	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS, Enefit Energiatootmine AS	2012–2016	EEJ plokid 3, 4, 5, 6 ja 8 viia vastavusse IED regulatsiooni nõuetele, mis hakkavad kehtima alates 01.01.2016. IED nõuded plokile 3, 4, 5, 6 ja 8 alates 01.01.2016.	22 322 640	Omafinantseering	Infot ei esitatud
13.	Estonia kaevanduse kamberlaavameetodi arendamine	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS, Enefit Kaevandused AS	2014–2015	Estonia kaevanduse mäetööde arengukava	19 537 608	Eesti Energia AS, omafinantseering	1 000 000

⁵¹ Intervjuu põhjal RKASiga 29.05.2019.

⁵² Intervjuu põhjal Tartu Ülikooli Kliinikumiga 21.05.2019.

14.	Laod	Kaitseministeerium, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	2014–2017	Riigikaitse arengukava (RKAK), Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukava (KMAK)	18 500 337	Riigieelarve, Vabariigi Valitsuse rahastus	169 505
15.	Vanasadama D-terminali uus sõidu- ja veoautode pääsla, sh uus liikluskorraldus ja Tark Sadam, kai 5 galerii, II korruse ramp	MKM, Tallinna Sadam	2018	Tallinna Sadama reisijate strateegia	17 613 413	Omafinantseering, Twin-Port 1	57 616
16.	Uus logistikakeskus	MKM, Eesti Post AS	2015–2018	Eesti Post 2020	17 246 000	Laen, omafinantseering	500 000 (eeldatavalt)
17.	Tallinna-Paldiski ja Keila-Riisipere raudtee rekonstrueerimine	MKM, AS Eesti Raudtee	2011–2014	Vabariigi Valitsuse 06.03.2008. a korraldus nr 126 „Transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	17 037 036	Ühtekuuluvusfond, omafinantseering	Infot objekti kohta eraldi ei ole
18.	Tartu Ülikooli füüsika instituudi hoone ehitamine	HTM, Tartu Ülikool	2009–2014	Tartu Ülikooli arengukava, ruumilise arengu põhimõtted	15 693 283	Tõukefondid, omafinantseering	390 900
19.	Reisiplatvormide üleviimine eurokõrgustele*	MKM, AS Eesti Raudtee	2009–2014	Vabariigi Valitsuse 06.03.2008. a korraldus nr 126 „Transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	15 084 191	Ühtekuuluvusfond, omafinantseering	Infot objekti kohta eraldi ei ole
20.	Tallinna Tehnikaülikooli Ehitajate tee 5. ja 6. korpuse rekonstrueerimine	HTM, Tallinna Tehnikaülikool	2011–2014	Tallinna Tehnikaülikooli arengukava 2011–2015	15 072 936	ELi vahendid, omafinantseering	1 100 000
21.	SA Ida-Viru Keskhaigla juurdeehitus	Sotsiaalministeerium, SA Ida-Viru Keskhaigla	2007–2014	„Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“ ja selle rakendusplaan	15 018 816	ELi tõukefondid, omafinantseering	Infot ei esitatud
22.	8 ploki uttegaasi võimekus 50%	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS, Enefit Energiatootmise AS	2016–2018	Eesti Energia strateegia 2017–2022	14 806 341	Eesti Energia ASi omafinantseering	7000
23.	Tallinna Lennujaama parkimis-maja projekteerimine ja ehitamine	MKM, AS Tallinna Lennujaam	2017–2019	Ettevõtte eelarve	13 961 107	Laen Nordic Investment Bankilt, omafinantseering	140 000

24.	Soomusmanöövervõime taristu, III etapp (veoautode varjualused, hooldus-õppehall, remondihall)	Kaitseministeerium, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	2017–2018	Riigikaitse arengukava (RKAK), Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukava (KMAK)	13 736 314	Riigieelarve, Vabariigi Valitsus, UK refinantseering	210 000
25.	Eesti Ajaloomuuseumi Maarjamäe lossikompleksi renoveerimine	Kultuuriministeerium, Eesti Ajaloomuuseum	2012–2019	Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 p 14.57; Kultuuriministeeriumi arengukava 2016–2019 p 3.7.2	13 029 422	Riigieelarve	130 000
26.	Ajateenijate olmetingimuste parandamine (Ämari ja Viru kasarmud)	Kaitseministeerium	2013–2014	Riigikaitse arengukava (RKAK), Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukava (KMAK)	11 331 448	Riigieelarve	249 513
27.	Riigitee nr 11 Tallinna ringtee km 24,1–29,6 Juuliku liiklussõlme ja teelõigu rekonstrueerimine*	MKM, Maanteeamet	2016–2017	Riigiteede teehoiukava aastateks 2014–2020. Transpordi arengukava 2014–2020 (p 5 alaeesmärk 2 „Kvaliteetsed teed ja sujuv liiklus“. Meede 2.2 „Teede seisukorra parandamine“). Maanteeade investeeringute kava 2014–2020	11 083 092	ELi tõukefondid, riigieelarve	45 663
28.	Tartu Ülikooli spordihoone juurdeehitus*	HTM, Tartu Ülikool	2015–2018	Tartu Ülikooli arengukava, ruumilise arengu põhimõtted	11 011 659	Laen, lisaks tegevustoetus ja baasfinantseerimine	Infot ei esitatud
29.	Rahvusrhiivi hoone Tartus, Nooruse 1a/3 (Haridus- ja Teadusministeerium)	HTM, Rahandusministeerium, RKAS	2015–2016	Infot ei esitatud	10 793 872	RKASi eelarves	1 501 954
30.	Tartu Ülikooli raamatukogu renoveerimine	HTM, Tartu Ülikool	2015–2018	Tartu Ülikooli arengukava, ruumilise arengu põhimõtted	10 743 968	Laen, lisaks tegevustoetus ja baasfinantseerimine	471 300

Lisa D. Riigiasutuste ja nende allasutuste, riigi äriühingute, ülikoolide ja haiglate pooleli olevad suuremad investeeringud 2019. aasta alguse seisuga⁵³

Jrk nr	Investeeringuprojekti nimi	Projekti elluviija	Projekti kestus	Strateegiline dokument/otsus, mille alusel investeering tehakse	Kogumaksumus (eurodes)	Rahastusallikad
1.	Rail Balticu raudtee ehitamine (Eesti osa)	MKM, Rail Baltic Estonia OÜ	2015–2026	Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“; ptk 4 „Head ja mugavad liikumisvõimalused“	1,121 miljardit	ELi töökefandid, riigieelarve
2.	Eesti Vabariigi idapiiri taristu väljaehitamise ja tehnilise seire süsteemi loomine	Siseministeeriumi allasutus	2015–2026	Vabariigi Valitsuse 26.02.2015. a valitsuskabineti nõupidamise otsus	266 916 667	Riigieelarve, välisraha
3.	Uus Tallinna vangla ^{54, 55}	Justiitsministeerium, Siseministeerium, RKAS	2015–2018	Valitsuse 29.04.2014. a kabinetinõupidamisel heaks kiidetud riigi eelarvestrateegia 2015–2018	99 040 000	RKASi eelarve
4.	Tallinna lennujaama lennuliiklusalade keskkonnaseisundi parendamine ja lennuohutuse suurendamine	MKM, AS Tallinna Lennujaam	2015–2020	Partnerluslepe Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kasutamiseks 2014–2020 Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020	74 000 000	Ühtekuuluvusfond, omavahendid, European Investment Bank ja Nordic Investment Bank
5.	Harku-Sindi liini ehitus	MKM, Elering AS	2017–2020	Konkurentsiameti 30.04.2014. a otsus ühishuviprojekti kulude jaotuse kohta	66 575 753	ELi tagastamatu abi Ühtekuuluvusfondist, ülekoormustulu
6.	SA Tartu Ülikooli Kliinikumi juurde- ja ümberehituse III ehitusetapp	Sotsiaalministeerium, SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2015–2022	Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 ja selle rakendusplaan	61 962 263	ELi töökefandid, omafinantseering
7.	Eesti-Soome merealuse torustiku ehitus	MKM, Elering AS	2018–2019	Eesti-Soome ühishuviprojektide kulude jaotamise otsus 17.04.2013	51 091 181	CEF (Euroopa ühendamise rahastu), gaasi võrgutariif

⁵³ Tabelis esitatud andmed saadi Riigikontrolli päringutele saadetud vastustest. Projekti maksumused esitasid asutused Riigikontrollile erinevalt, mõned koos käibemaksuga ja mõned ilma. Riigikontroll täpsustas maksumusi ning kõik maksumused on tabelis esitatud ilma käibemaksuta.

⁵⁴ Riigikontrolli valitud valimiprojektid on tähistatud tabelis poolpaksu kirja ja tärniga (*).

⁵⁵ Uus Tallinna vangla on sisuliselt lõpetatud ja kasutajale üle antud, vangla töökoja sisustustööd lõpetatakse 2019. aasta lõpuks.

Jrk nr	Investeeringuprojekti nimi	Projekti elluviija	Projekti kestus	Strateegiline dokument/otsus, mille alusel investeering tehakse	Kogumaksumus (eurodes)	Rahastusallikad
8.	Kaunite Kunstide Kool*	Haridus- ja Teadus-ministereerium, RKAS	2008–2022	Koolivõrguprogramm, haridustaristusse investeerimise põhimõtted	50 526 497 ⁵⁶	Riigieelarve
9.	Kiili-Paldiski torustiku ehitus	MKM, Elering AS	2018–2019	Eesti-Soome ühishuviprojektide kulude jaotamise otsus 17.04.2013	46 932 178	CEF, gaasi võrgutariif
10.	Julgeolekuasutus ⁵⁷	Siseministereeriumi allasutus ⁵⁸	2017–2022	Infot ei esitatud	45 900 000	Riigieelarve
11.	Riigimaantee nr 11 (E265) Tallinna ringtee Vao-Jüri teelõigu rekonstrueerimine	MKM, Maanteeamet	2015–2019	Riigimaantee teehoiukava aastateks 2014–2020. Transpordi arengukava 2014–2020. Maantee investeeringute kava 2014–2020	44 833 333	ELi tõukefondid, riigieelarve
12.	Paldiski kompressor- ja gaasimõõdujaama ehitus	MKM, Elering AS	2017–2020	Eesti-Soome ühishuviprojektide kulude jaotamise otsus 17.04.2013	39 672 353	CEF, gaasi võrgutariif
13.	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla psühhiaatriakliiniku rajamine	Sotsiaalministereerium, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	2017–2023	„Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“ ja selle rakendusplaan	37 791 667	ELi tõukefondid, omafinantseering, laen
14.	Puiatu kompressorjaama ehitus	MKM, Elering AS	2018–2020	Eesti-Soome ühishuviprojektide kulude jaotamise otsus 17.04.2013	36 822 077	CEF, gaasi võrgutariif
15.	SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla Mustamäe meditsiinilinnaku Y-korpuse rajamine	Sotsiaalministereerium, SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	2015–2022	„Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“ ja selle rakendusplaan	36 458 333	ELi tõukefondid, omafinantseering, laen
16.	Tallinna-Keila-Paldiski ja Keila-Riisipere (Turba) liiklusjuhtimissüsteemi rekonstrueerimine	MKM, AS Eesti Raudtee	2018–2021	Vabariigi Valitsuse 19.02.2015. a korraldus nr 93 „Perioodi 2014–2020 transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	31 100 000	Ühtekuuluvusfond, omafinantseering
17.	DELTA-õppehoone ehitamine	HTM, Tartu Ülikool	2014	Finantsstrateegia, ASTRA programm	28 750 000	ELi tõukefondid, laen

⁵⁶ Projekti maksumus sisaldab projekteerimis- ja ettevalmistustööde maksumust ning eeldatavat ehitusmaksumust ja sisustust.

⁵⁷ Projekt ei saanud 2019. aasta riigieelarve strateegia koostamisel rahastust.

⁵⁸ Ministereerium ei avaldanud projekti ellu viiva asutuse nime.

Jrk nr	Investeeringuprojekti nimi	Projekti elluviija	Projekti kestus	Strateegiline dokument/otsus, mille alusel investeering tehakse	Kogumaksumus (eurodes)	Rahastusallikad
18.	Tapa-Tartu raudtee rekonstrueerimine	MKM, AS Eesti Raudtee	2015–2019	Vabariigi Valitsuse 19.02.2015. a korraldus nr 93 „Perioodi 2014–2020 transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	24 976 820	Ühtekuuluvusfond, omafinantseering
19.	Pärnu Politsei- ja Piirivalveameti ühishoone	Siseministeerium, RKAS	2018	Infot ei esitatud	24 690 000	RKASi eelarve
20.	Esmatasandi tervishoiuga võrgustunud nüüdisajastatud üldhaigla ehitamine maakondliku tervisekeskuse loomiseks	Sotsiaalministeerium, SA Viljandi Haigla	2023	Paikkondlike tervishoiu- ja sotsiaalteenuste integreerimise eelanalüüsi ja pilootprojekti rakendamise kava koostamise projekt	24 477 195	ELi tõukefondid, omafinantseering
21.	Tapa-Narva raudtee rekonstrueerimine	MKM, AS Eesti Raudtee	2018–2021	Vabariigi Valitsuse 19.02.2015. a korraldus nr 93 „Perioodi 2014–2020 transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	24 140 403	Ühtekuuluvusfond, riigi sihtfinantseering
22.	Tallinna-Keila-Paldiski ja Keila-Riisipere liini kapitaalremondi II etapp	MKM, AS Eesti Raudtee	2016–2021	Vabariigi Valitsuse 19.02.2015. a korraldus nr 93 „Perioodi 2014–2020 transpordi infrastruktuuri arendamise investeeringute kava kinnitamine“	23 758 000	Ühtekuuluvusfond, omafinantseering
23.	Moskva saatkonna renoveerimine	Välisministeerium	Lõpp 2019	Tegevuskava	21 947 000	Riigieelarve
24.	Pärnu lennuvälja liiklusala rekonstrueerimine ja angaari ehitamine	MKM, AS Tallinna Lennujaam	2018–2021	Riigi regionaalpoliitika, Vabariigi Valitsuse 11.05.2017. a kabineti nõupidamisel heaks kiidetud täiendavate taristuinvesteeringute programm perioodiks 2018–2020	20 000 000	Riigieelarve
25.	Tallinna Lennujaama reisiterminali ja perroonialade arendamine, sh teostatavusuuringu koostamine	MKM, AS Tallinna Lennujaam	2018–2019	Ettevõtte eelarve. Reisijate ja lennuoperatsioonide arvu kasv ning kasvuprognosid. Lennujaama läbilaskevõime suurendamiseks vajaliku pikaajalise arengukava väljatöötamine.	16 700 000	Laen, omafinantseering
26.	Riigitee 1 Tallinna-Narva mnt Vao sõlme ehitus	MKM, Maanteeamet	2003–2021	Riigimaantee teehoiukava aastateks 2014–2020. Transpordi arengukava 2014–2020. Maantee investeeringute kava 2014–2020	16 666 667	ELi tõukefondid, riigi kaasfinantseerimine
27.	Laod	Kaitseministeerium, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus	2018–2021	Riigikaitse arengukava (RKAK), Kaitseministeeriumi valitsemisala arengukava (KMAK)	15 922 490	Riigieelarve, välistoetus (NATO)

Jrk nr	Investeeringuprojekti nimi	Projekti elluviija	Projekti kestus	Strateegiline dokument/otsus, mille alusel investeering tehakse	Kogumaksumus (eurodes)	Rahastusallikad
28.	D-terminali laiendus ⁵⁹	MKM, AS Tallinna Sadam	2018	Tallinna Sadama reisijate strateegia	⁶⁰	Omafinantseering, Twin-Port 2
29.	Tuulepark ⁶¹	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS	2013–2024	Eesti Energia strateegiline tegevuskava aastani 2020: tuulepargi rajamine on üks kümnest strateegilisest arendustegevusest. Lõplikku investeerimisotsust ei ole tehtud.	⁶²	Omafinantseering
30.	Eesti Energia tütarettevõtte Enefit Green tuuleenergia arendusprojektid ⁶³	Rahandusministeerium, Eesti Energia AS, Enefit Green AS	2018–2022	Eesti Energia kinnitatud strateegia, investeerimisotsused eeldatavalt 2020. aasta jooksul ja järgnevatel aastatel.	⁶⁴	Omafinantseering, laen

⁵⁹ 30 kallima investeeringu hulgas on AS Tallinna Sadama D-terminali laiendus. Kuna tegemist on börsiettevõttega ja projekti maksumus on ettevõtte siseteeve, siis käesolevas tabelis on projekt paigutatud tabeli lõppu ning selle kogumaksumust ei avalikustata.

⁶⁰ Börsiettevõtte siseteeve, maksumus selgub hanke käigus.

⁶¹ 30 kallima investeeringu hulgas on Eesti Energia tuulepargi rajamine. Tegemist on ärisaladusega ning täpsemat kirjeldust ei avalikustata.

⁶² Projekti eeldatav maksumus on ettevõtte ärisaladus.

⁶³ 30 kallima investeeringu hulgas on Eesti Energia tuuleenergia arendusprojektid. Tegemist on ärisaladusega ning täpsemat kirjeldust ei avalikustata.

⁶⁴ Projekti eeldatav maksumus on ettevõtte ärisaladus.

Lisa E. Suuremate äriühingute, haiglate ja ülikoolide investeeringuprojektide valimine, elluviimine ja ülalpidamine⁶⁵

Asutus	Investeeringute väljaajamine	Kehtestatud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Mõjude hindamine investeeringu elluviimisel	Ülevaate omamine ülalpidamiskuludest
Äriühingud				
Eesti Energia AS	Pingereastamine toimub kontserni majandusaasta eelarve ja kontserni strateegia uuendamise protsesside käigus, lähtudes omaniku ootustest. Võrgu investeeringuid juhitakse Elektrilevi OÜs kehtestatud varahalduse põhimõtete kohaselt.	Projektijuhtimist reguleerivad mitmed sisekorrad: Eesti Energia kontserni projekti-juhtimise põhimõtted ja majandusaasta eelarve koostamise ja kinnitamise põhimõtted, Eesti Energia ASi ja kontserni ettevõtjate hankekord, riskide juhtimise põhimõtted, Eesti Energia ASi juhatuse koosolekute läbiviimise protseduur, varahalduse põhimõtted ja tasuvusarvutuste koostamise meetodiline juhend.	Hindab keskkonna ja majanduslikku mõju. Kontserni projektijuhtimise põhimõtete kohaselt genereerib ja analüüsib Eesti Energia projekti ettevalmistusetapi alternatiivseid lahendusi. Kontserni tütarettevõtted ja äriüksused kajastavad projektide mõjusid oma äriüksuse strateegias ja tulu ning kulu eelarves.	Eesti Energia kontserni projektijuhtimise põhimõtete alusel koostab üldjuhul projektidele tasuvusarvutuse ehk finantsmudeli, mis on projekti algatamise eeldus ja osa projektiplaanist.
Riigi Kinnisvara AS	Pingereastamisel lähtub otsuste tegemisel peamiselt kolmest kriteeriumist: ehitustehniline kriitilisus, pinna kokkuvõtte ja energiasääst.	Projektijuhtimist reguleerivad vastavad normdokumendid on RKASi ainuaktsionäri 18.04.2018. a otsus optimeerimise reservi kasutamispõhimõtete kohta ja RKASi optimeerimise reservi kasutamise protsess.	Hindab tasuvust ja kinnipidamist tähtaegadest/ eelarvest lõppraporti ja perioodiliste analüüside kaudu (nt 5 või 10 a portfellis olnud projektid). Analüüsib projekti mõju riigieelarvele, valitsus-sektori eelarvepositsioonile ja kliendi eelarvele. Lisaks võrreldakse asukohtade, ka renoveerimise ja uue lahenduste erinevaid variante. Teeb kliendi soovil ka RKASi ja PPP analüüse. Sotsiaal-majanduslikku mõju RKAS ei hinda.	Jah
AS Eesti Raudtee	Projektide rahastamine ja prioriteetsus otsustatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis (sest suuremad projektid saavad raha riigieelarvest).	Projektijuhtimise protseduur on projekti elluviimiseks. Otsuse algatamise kohta teeb juhatus vajaduse korral, suuremate puhul, nõukogu. Keerulisematel projektide puhul kasutatakse spetsiaalset reglementi.	Vastavalt projekti juhtimise protseduurile. ELi fondidest rahastatavate projektidele tehakse kohustuslikult tasuvusanalüüs. Muude projektide puhul otsustab tasuvuse hindamise juhatus.	Iga projekti ülalpidamiskulu üle arvestust ei peeta. Platvormidega seotud kulud sisalduvad kinnisvara-osakonna hoolduskuludes.
Elering AS	Lähtutakse ühingu strateegiast (mille kinnitab nõukogu) ja investeeringute kavast.	Investeeringute realiseerimise kord ning investeeringute eelarve ja -kava koostamise kord.	Ehitusobjektide vastavust kinnitatakse tööde üleandmise-vastuvõtmise lõpuaktiga, kus	Jah

⁶⁵ Tabelis esitatud andmed saadi Riigikontrolli päringutele saadetud vastustest.

Asutus	Investeeringute väljavalimine	Kehtestatud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Mõjude hindamine investeeringu elluviimisel	Ülevaate omamine ülalpidamiskuludest
			hinnatakse vastavust planeeritule ja hankedokumentides nõutule.	
AS Tallinna Lennujaam	Investeeringuid pingereastatakse iga-aastase eelarve koostamise ja kaitsmise protsessi käigus.	Investeeringute komisjoni statuut ja projektikomisjoni põhimäärus.	Pärast investeeringu tegemist hinnatakse projekti eesmärkide täitmist. Kaasfinantseeritavate projektide puhul tehakse kõik eelanalüüsid ja järelanalüüsid vastavalt finantseerimis-asutuse nõuetele. Muude projektide kohta koostatakse äriplaani/-analüüs, mis hõlmab alati tasuvusanalüüsi, investeeringu eelarvestamist, võimalike riskide selgitamist, ajaplaani jms.	Projektipõhiselt ei pruugi alati ülevaadet olla, nt hoone laienduse kulud on kaetud hooldeteenistuse põhihoone kuludega.
AS Tallinna Sadam	Kordade kohaselt liigitatakse investeeringud arenduslikuks ja parenduslikuks. Arenduslike puhul on eelistatud suurema tulususega projektid. Parenduslike projektide vajadust hinnatakse individuaalselt, arvestades erinevaid aspekte.	Eelarvelise juhtimise kord; investeeringute planeerimise ja hindamise kord.	Tasuvusarvestust omavate investeeringute realiseerimise järel jälgitakse nende tegelikku tulemust eeldatu suhtes igal aastal. Tulemuste kokkuvõtte esitatakse nõukogule tutvumiseks.	Jah
Eesti Post AS	Projektide prioriteedid pannakse paika koostöös ärijuhtidega eelarveaasta kokkuleppimisel. Eelkõige arvestatakse, milline on kontserni investeeringute tegemise võimekus ja millised investeeringud peab järgneval aastal kindlasti tegema.	Juhtimise üldpõhimõtted ja töökorraldus. Detailsemalt on investeeringute protsessi kirjeldatud investeeringute taotluses.	Aasta alguses annab finantsosakonna juhataja juhatajale ülevaate eelmise aasta investeeringutest. Suuremate investeeringute puhul tuuakse välja nende järelanalüüsi tulemused. Analüüsides tuuakse välja võrdlused investeeringu tegeliku ja esialgse maksumuse, tähtsuse, sisu ning tasuvuse- ja riskianalüüsi näitajate kohta. Tasuvusarvutus tehakse, kui investeering on enam kui 60 000 eurot. Väiksema summa puhul on tasuvusarvutus soovituslik.	Jah
AS Saarte Liinid	Riiklikes strateegilistes kavades heaks kiidetud avaliku huvi teenuste tagamisega seotud projektid pingereastatakse ja kooskõlastatakse omanikuga (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium). Ettevõtte vaba raha arvelt tehtavad investeeringud koondatakse sadamate kaupa ning arutatakse ja seatakse pingeritta koos sadamatejuhtidega äriühingu juhtkonnas.	Arendustegevuskord ja hankeplaanid.	Ettevõtte investeeringud tehakse sadamates alati kinnitatud projektdokumentatsiooni alusel. Eelarve täitmisel jälgitakse eri sadamate tasuvust ja vajaduse korral analüüsitakse eraldi ka eri investeeringuobjektide tasuvust. Kui investeering peab viima teatud tegevustulemusteni, mida ei väljendata rahas, on äriühingul olemas ka toimingud ettevõtte majandustegevusega seotud tegevusandmete	Jah

Asutus	Investeeringute väljavalimine	Kehtestatud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Mõjude hindamine investeeringu elluviimisel	Ülevaate omamine ülalpidamiskuludest
			kogumiseks kaubaveo mahunäitajatest kuni väikelaevasadamate külastatavusnäitajateni. Enne suurmate investeeringute rahastamist tehakse teostatavus-tasuvusanalüüsid. Äriühingu kommertstegevusega seotud suuremad investeeringud läbivad tasuvusarvestuse protseduurid, mis kooskõlastatakse nõukogu otsusega. Investeeringu lühiajalise mõju hindamine ja arengueesmärkide täitmine toimub sarnaselt investeeringute planeerimisega äriühingu jooksva majandustegevuse jälgimise aasta- ja allüksusepõhise tulu-kulu analüüsi baasil.	
Haiglad				
SA Põhja-Eesti Regionaal-haigla	Lähtutakse infrastruktuuri vajaduste selgitamisest ja arengukavadest (haiglavõrgu arengukava).	Nõukogu juhendub haigla põhikirjast ja heast tavast. Olemas on investeeringute juhend.	Hindab pärast investeeringut patsientide ja protseduuride arvu ja seadmete kasutuskoozumust.	Jah
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Koostab funktsionaalseid arengukavasid, mis hõlmavad teenuste mahu ja sellele vastava taristu kaardistamist.	Olemas soetuste kord ja eelarve. Projekti elluviimiseks eraldi korda pole, järgib FIDIC nõudeid projekteerimis- ja ehitustöödel.	Hindab pärast investeeringut raviteenuste mahtusid, túsistuste vähenemist, kättesaadavust jms.	Hindab enne tasuvusanalüüsi osana ja ka pärast.
Avalik-õiguslikud ülikoolid				
Eesti Maaülikool	Metoodika/kriteeriumid puuduvad. alusdokument on territoriaal-ruumiline arengukava.	Peamine on territoriaal-ruumiline arengukava, mis on aluseks ülikooli hoonete ja nendega piirnevate haljasalade kasutotstarbe määramiseks, investeeringute kavandamiseks ja võõrandamisotsuste tegemiseks.	Hindamisi otseselt läbi viidud ei ole. Investeeringud on täitnud eesmärgi koondada teadus- ja õppetegevus Tähtvere linnakusse, tagada õppe- ja teadustööks ajakohased tingimused.	Investeeringute tulemusena on vähenenud ülikooli kasutuses olevate hoonete arv ja seeläbi ka kulutused nende ülalpidamiseks.
Eesti Kunsti-akadeemia	Suuri investeeringuid tehakse harva, prioriteetsed on õppekavad, mille ruumivajadust uus peahoone ei kata.	Otsused on juhtkonna, rektoraadi, nõukogu pädevuses, eraldi korda kehtestatud ei ole.	Järelhindamise metoodika puudub, kuna ülikool on väike.	Ülalpidamiskulud on oluline komponent investeeringu tasuvuse juures.
Eesti Muusika- ja Teatri-akadeemia	Suuri investeeringuid tehakse väga harva, pingeritta seadmist ei ole vaja.	Akadeemia seaduses on sätestatud, et nõukogu võtab vastu arengukava, eelarve ja finantsplaani ning otsustab rektori ettepanekul kinnisvara omandamise,	Kinnisvara investeeringuid on rahastanud EL ning hindamised on tehtud ELi kehtestatud nõuete kohaselt. Viimane investeeringuprojekt ei	Investeeringu vajaduse põhjenduse juures

Asutus	Investeeringute väljavalimine	Kehtestatud korrad projektide otsustamiseks ja elluviimiseks	Mõjude hindamine investeeringu elluviimisel	Ülevaate omamine ülalpidamiskuludest
		võõrandamise, piiratud asjaõigusega koormamise ja akadeemiale laenu võtmise. Eraldi korda kehtestatud ei ole.	ole veel lõpetatud, vastavust plaanitakse hinnata seatud eesmärkide ja indikaatorite alusel.	esitatakse ka ülalpidamiskulude analüüs.
Tallinna Tehnikaülikool	Otsused tehakse juhtkonnaliikmete ühisel arutelul, arvestatakse võimalikke mõjusid ja kasusid, eelarvelisi võimalusi, seda, kas investeering on sundvalik mõne ohtliku olukorra lahendamiseks või mittekriitiline investeering.	Olemas on finantseeskiri, riigi raamatupidamise aluspõhimõtted, ülikooli raamatupidamise sise-eeskirjad, ülikooli eelarvestrateegia, erinevad arenguplaanid.	Hindamine erineb projektiti ja viiakse läbi tulenevalt projekti iseloomust ja vajadusest.	Jah
Tallinna Ülikool	Prioriteetsed on investeeringud, mis kindlustavad materiaaltehnoloogilist baasi, luues eeldused põhikirjalise eesmärgi täitmiseks, et tagada ülikooli parem toimimine, sh õppe- ja teadustöö kvaliteet.	Suuri investeeringuid tehakse harva, eraldi korda ei ole kehtestatud. Investeeringud kajastuvad ülikooli 5aastases finantsplaanis.	Eelkõige vaadeldakse investeeringute mõju ülikooli kui terviku positsiooni ja maine tasandil.	Jah
Tartu Ülikool	Lähtutakse põhivarasse investeerimise eeskirjast, arendusprojektide menetlemise eeskirjast, ruumilisest arengukavast ja finantsilistest võimalustest. Projektidele määratakse reitingud: 1 – vajalikud investeeringud; 2 – kasulikud investeeringud; 3 – toreduslikud investeeringud.	Lähtub investeeringute tegemisel eelkõige dokumentidest nagu ruumilise arengu põhimõtted Tartu linnas aastani 2020, põhivarasse investeerimise eeskiri, ehitustööde tegemise kord, eelarve eeskiri, hankekord.	Mõjusid hinnatakse eelkõige ehituslikust aspektist.	Jah, olulisel kohal on energiatõhusus, millega arvestatakse enne uute investeeringute tegemist.