



# Riigieelarve seaduse ja sellega seotud õigusaktide muutmise väljatöötamiseks ekspertnõustamise tellimine Rahandusministeeriumile

## Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted riigieelarves

AS PricewaterhouseCoopers Advisors

Lõpparuanne, november 2023



RAHANDUSMINISTEERIUM



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks



**Ülla Viin**

Rahandusministeerium  
Suur-Ameerika 1  
10122 Tallinn

14. november 2023

Austatud Eneken Lipp ja Ülla Viin

**Riigihanke „Riigieelarve seaduse ja sellega seotud õigusaktide muutmise väljatöötamiseks ekspertnõustamise tellimine Rahandusministeeriumile“ tulemusena sõlmitud raamlepingu alusel teostatud analüüs „Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted riigieelarves“.**

Lõpparuanne on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisors (“PwC”) poolt Rahandusministeeriumile vastavalt Rahandusministeeriumi ja PwC vahel 20.03.2023 sõlmitud raamlepingule (“Leping”) ja selle alusel sõlmitud hankelepingule (01.09.2023) („Tellimus“). Juhime teie tähelepanu, et meie aruandes on välja toodud olulised asjaolud seoses meie järelduste ja ettepanekute aluseks oleva informatsiooni piiratuse kohta, mis on esitatud peatükis 3.2 Analüüsi piirangud.

Analüüsi viisid läbi eksperdid Priit Aus, Kaie Koskaru-Nelk ja Tarmo Meresmaa.

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast, sh riigi investeeringute ja investeeringutoetuste andmestik, intervjuudesse kaasatud osapooltelt (ministeeriumite ja nende allasutuste esindajad, Riigikogu rahanduskomisjon ja Eesti Panga esindajad) ja Teie juhtrühma liikmetelt saadud teistel andmetel ning analüüsi raames läbiviidud intervjuude, rahvusvahelise praktika kaardistuse tulemitel ja rahvusvaheliste institutsioonide soovitustel. Me ei ole hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info tõepärasust. Sellest tulenevalt ei anna PwC ühelegi isikule (välja arvatud Rahandusministeeriumile Lepingu alusel) mistahes otseseid ega kaudseid kinnitusi raporti täpsuse või täielikkuse osas.

Aruande lõppversioon on koostatud, võttes arvesse teie 08.11.2023 esitatud kommentaare ja kaasnenud diskussiooni meie esitatud lõpparuande kavandile ja 14.11.2023 juhtrühma kohtumisel esitatud kommentaare ja kaasnenud diskussiooni meie 10.11.2023 esitatud lõpparuandele.

PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes Rahandusministeeriumi ja mitte ühegi teise osapoole ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele.

Kui Teil on küsimusi seoses aruandega, võtke palun ühendust Priit Ausiga (614 1800, priit.aus@pwc.com) või Erki Mägiga (614 1800, erki.magi@pwc.com).

Lugupidamisega

Erki Mägi

AS PricewaterhouseCoopers Advisors

### **Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid**

Isikud, kes ei ole aruande adressaadid ja seda aruannet loevad, loetakse ta nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

1. Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma kliendilt saadud juhiste ja üksnes kliendi huvisid ja kasu silmas pidades.
2. Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
3. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei võta aruandega seoses mingeid kohustusi ega vastutust, ei lepingulist ega lepinguvälist (sh hooletusest ja seadusest tuleneva kohustuse rikkumisest tingitud) vastutust. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei vastuta mistahes kahju, saamata jäänud tulu ega kulutuste eest, mis aruannet lugevale isikule seoses aruande kasutamisega või muul moel aruandega seotult võivad tekkida.

# Sisukord

<b>Sisukord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Analüüsi eesmärk ja metoodika .....</b>	<b>5</b>
1.1 Probleem ja eesmärk.....	5
1.2 Uurimisküsimused .....	5
1.3 Metoodika .....	6
<b>2 Hetkeolukord ja väljakutsed.....</b>	<b>7</b>
2.1 Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted .....	7
2.2 Investeeringud ja investeeringutoetuste kohta esitatav teave riigieelarves .....	12
2.3 Rahvusvaheline praktika.....	15
2.4 Rahvusvaheliste institutsioonide soovitusel .....	20
<b>3 Järeldused ja ettepanekud .....</b>	<b>22</b>
3.1 Järeldused ja ettepanekud uurimisküsimuste lõikes .....	22
3.2 Analüüsi piirangud .....	27
<b>Lisad .....</b>	<b>28</b>
Lisa 1. Rahvusvaheliste institutsioonide soovitusel kaardistamisel kasutatud allikad .....	28
Lisa 2. Intervjuudes osalenute nimekiri.....	29
Lisa 3. Ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest .....	30

# 1 Analüüsi eesmärk ja metoodika

Analüüsi aruanne sisaldab kolme peatükki ja lisasid. Esimeses peatükis (vt peatükk 1) on antud ülevaade uuritavast probleemist, Rahandusministeeriumi (Tellija) poolt püstitatud uurimisküsimustest, analüüsi eesmärgist ja analüüsi läbiviimise metoodikast. Teises peatükis on antud ülevaade investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimist ja kodeerimist reguleerivatest nõuetest ja nende kajastamisest 2022. aastal (vt peatükk 2.1), investeeringute ja investeeringutoetuste kohta teabe esitamisest riigieelarves (vt peatükk 2.2), rahvusvahelisest praktikast (Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa) (vt peatükk 2.3) ja rahvusvaheliste institutsioonide (OECD, IMF jt) soovitudest (vt peatükk 2.4). Kolmandas peatükis (vt peatükk 3.1) on esitatud analüüsi järeldused ja ettepanekud uurimisküsimuste lõikes. Järelduste ja ettepanekute tegemisel on tuginetud dokumendianalüüsi, 2022. aasta investeeringute ja investeeringutoetuste väljavõtte analüüsi, rahvusvahelise praktika, rahvusvaheliste institutsioonide soovitude kaardistuse ja analüüsi raames läbiviidud intervjuude tulemustele. Analüüsi tulemusel tehtud järelduste ja ettepanekute puhul tuleb arvestada analüüsi piirangutega, mis on esitatud peatükis 3.2.

Analüüsi lisades on esitatud rahvusvaheliste institutsioonide soovitude kaardistamiseks kasutatud allikate loetelu (vt lisa Lisa 1. Rahvusvaheliste institutsioonide soovitude kaardistamisel kasutatud allikad), intervjuudes osalenute nimekiri (vt Lisa 2. Intervjuudes osalenute nimekiri) ja ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest koos tähelepanekutega (vt Lisa 3. Ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest). Viimased kaks lisa ei kuulu käesolevaga avalikustamisele.

## 1.1 Probleem ja eesmärk

**Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted ei võimalda riigieelarve seaduse ja selle seletuskirja koostamisel esitada piisavat ning mõistliku detailsusega informatsiooni investeeringute ja investeeringutoetuste kohta.**

Analüüsi eesmärk oli **kaardistada puudused ja kitsaskohad investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimisel ja kodeerimisel ning teha ettepanekud parendusteks**. Samuti selgitada välja, **kas riigieelarves esitatav teave on piisavalt läbipaistev ja arusaadav riigieelarve seaduse ja selle seletuskirja lugejatele ning selles kajastuva teabe kasutajatele**.

Eesmärgi saavutamiseks ning probleemile lahenduste leidmiseks kaardistas töö teostaja puudused ja kitsaskohad investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimisel ja kodeerimisel ning tegi vastavalt lähteülesandele ettepanekud parendusteks. Samuti analüüsiti, kas riigieelarves esitatav teave on piisavalt läbipaistev ja arusaadav riigieelarve seaduse ja selle seletuskirja lugejatele ja selles kajastuva teabe kasutajatele.

## 1.2 Uurimisküsimused

Analüüsi läbiviimisel tugines töö teostaja Tellija poolt püstitatud järgmistele uurimisküsimustele:

- **Uurimisküsimus 1:** Kas kehtivad investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted tagavad riigieelarves (nii seaduses kui ka seletuskirjas) investeeringute ja investeeringutoetuste kohta arusaadava ja läbipaistva info kajastamise? Millised on lähtuvalt riigieelarve arusaadavuse ja läbipaistvuse eesmärgist IN-koodide andmise põhimõtete kitsaskohad ja puudujäägid? Millised on parandusettepanekud IN-koodide andmise põhimõtete muutmiseks (kaasa arvatud kodeerimise loogika)?
- **Uurimisküsimus 2:** Kas praegu riigieelarves ja riigieelarve planeerimisel (IN-koodide abil) esitatav teave investeeringute ja investeeringutoetuste kohta on piisavalt läbipaistev ja arusaadav Riigikogu liikmetele ning teistele riigieelarve seaduse ja selle seletuskirja lugejatele (avalikkus, Riigikontroll)?
- **Uurimisküsimus 3:** Millist infot esitavad teised riigid (Soome, Rootsi, Uus-Meremaa) riigieelarve seaduses kui ka eelarves detailsemalt investeeringute ja investeeringutoetuste kohta?
- **Uurimisküsimus 4:** Milline on arusaadav, läbipaistev ja vajalik info investeeringute kohta riigieelarves?

### 1.3 Metoodika

Uurimisküsimustele vastamiseks ja ettepanekute väljatöötamiseks viidi läbi **dokumendianalüüs** (Eelarveklassifikaator ja määruse lisa nr 5; väljavõte riigi 2022. aastal planeeritud ja tehtud investeeringutest ja investeeringutoetustest; tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat), **rahvusvahelise praktika kaardistus** (Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa), **rahvusvaheliste institutsioonide soovitude kaardistus** ja analüüs (OECD, IMF jt) ning **intervjuud** (ministeeriumite ja valitsemisala riigiasutuste esindajad, Riigikogu rahanduskomisjoni liikmed ning Eesti Panga esindajad).

#### Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüsi raames viidi läbi hetkeolukorra esmane kaardistamine (investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimist ja kodeerimist reguleerivad nõuded ja 2022. aastaks planeeritud ja tehtud investeeringud ja investeeringutoetused), olemasoleva teadmuse koondamine sisendina intervjuude ettevalmistamiseks ja esialgsete tähelepanekute tegemine võimalikest puudustest ja kitsaskohtadest investeeringute planeerimisel ja kodeerimisel.

Analüüsis kasutati järgmiseid dokumente:

- **Eelarveklassifikaator** ja määruse lisa 5;
- **Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat** (sh peatükid 3.4.4, 5.4.1);
- **2022. aasta investeeringute ja investeeringutoetuste eelarve ja selle täitmise andmestik.**

#### Rahvusvahelise praktika kaardistus

Rahvusvahelise praktika kaardistamise käigus uurisime, kuidas täpsemalt ja millises detailsuses teised riigid investeeringute ja investeeringutoetuste kohta riigieelarves infot esitavad.

Rahvusvahelise praktika kaardistamiseks valiti välja kolm riiki. Valikukriteeriumiks olid:

1. Tekkepõhise arvestuspõhimõtte järgi koostatud eelarve.
2. Eelarvestamine tegevus- või tulemuspõhiselt.
3. Eelarve mahu poolest sarnane.

Vastavalt valikukriteeriumitele valiti välja järgmised riigid: **Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa**. Kuivõrd Uus-Meremaa on pikalt rakendanud tulemuspõhist riigieelarvet, siis ennekõike oli nende puhul fookuseks välja selgitada, et kuidas nemad tulemuspõhises vaates investeeringute kohta riigieelarves infot avaldavad. Rahvusvahelise praktika kaardistamisel tugineti avalikult kättesaadavatele materjalidele.

#### Grupiintervjuude läbiviimine

Töö teostaja viis läbi intervjuud andmete kasutajatega puuduste ja kitsaskohtade tuvastamiseks arusaadavust ja läbipaistvust arvesse võttes investeeringute ja investeeringutoetuste kajastamisel riigieelarves. Intervjuudes osalesid **ministeeriumite ja valitsemisala riigiasutuste tippjuhid** ning **Riigikogu rahanduskomisjoni** liikmed ja **Eesti Panga** esindajad.

Intervjuud ministeeriumite ja nende hallatavate riigiasutustega viidi läbi analüüsi „Kuluarvestuse metoodika analüüs“ raames ning riigiasutuste kaasamisel lähtuti ennekõike nimetatud analüüsi uurimisküsimustest ja eesmärgis, millest lähtuvalt olid seatud valikukriteeriumid osapoolte kaasamiseks. Ühe osana intervjuu küsimustikust moodustasid küsimused seoses investeeringute ja investeeringutoetuste kajastamisega riigieelarves ja finantsarvestuses, mille kohta täpsemalt uuriti.

Analüüsi raames intervjuuerisime järgmiste riigiasutuste esindajaid: **Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium, Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskus, Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeerium, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, Kultuuriministeerium ja Keskkonnaamet.**

Intervjuud viisime kaasatud osapooltega läbi eraldi, st ühel intervjuul osalesid isikud ühest asutusest. Ühe riigiasutusega viisime läbi kaks intervjuud, millest ühes osales **asutuse juht** või ministeeriumi puhul **kantsler või asekancler ja finantsjuht** ning teises **finantsjuht** koos **modelleerija** või **analüütikuga**. Intervjuud viisime läbi poolstruktureeritult.

## 2 Hetkeolukord ja väljakutsed

Peatükis on antud ülevaade investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimist ja kodeerimist reguleerivatest nõuetest (vt peatükk 2.1.1) ja nende kajastamisest 2022. aastal (vt peatükk 2.1.2) ning välja toodud peamised puudused. Ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest ning analüüsi tähelepanekud koos näidetega algandmestikust on esitatud aruande lisa (vt Lisa 3. Ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest), mis ei kuulu käesolevaga avalikustamisele. Samuti on peatükis antud ülevaade investeeringute ja investeeringutoetuste kohta teabe esitamisest riigieelarves (vt peatükk 2.2), rahvusvahelisest praktikast (Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa) (vt peatükk 2.3) ja rahvusvaheliste institutsioonide (OECD, IMF jt) soovitustest (vt peatükk 2.4).

### 2.1 Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted

#### 2.1.1 Regulatsioon

##### Üldpõhimõtted

Investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimisel eelarves ja eelarve kasutamisel tuleb lähtuda **arusaadavuse** ja **läbipaistvuse põhimõtetest** teiste üldpõhimõtete hulgas (vt eelarveklassifikaatori § 3 lg). Arusaadavuse põhimõtte kohaselt tuleb eelarves ja finantsaruandes esitada teave nii, et see oleks **ülevaatlik ja üheselt mõistetav selle kasutajatele**, kellel on sellest arusaamiseks piisavad finantsalased teadmised (vt eelarveklassifikaatori § 3 lg p 1). Läbipaistvuse põhimõtte kohaselt tuleb eelarve ja finantsaruanne teha **korrapäraselt kättesaadavaks** neile, kelle on õigus selles sisalduvat informatsiooni teada ja kasutada (vt eelarveklassifikaatori § 3 lg p 2).

##### Kinnisasjad

**Investeeringud ja investeeringutoetused planeeritakse kinnis- või vallasasja soetustena** (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.4.1). **Kinnisasja suunatavaks investeeringuks on üldjuhul ehitamine** ehitusseadustiku § 4 mõistes (püstitamine, rajamine, paigaldamine, lammutamine, laiendamine, rekonstrueerimine, asendamine) ja kinnisasja soetamine. Kinnisasi võib olla: **maa; hoone, hoone osa; rajatis; eelnevate punktidega seotud õigused ning kohustused** (hoonestusõigus, kasutusvaldus, korteriomand, korterihoonestusõigus).

**Kinnisasja suunatav investeering planeeritakse objektipõhiselt** (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.4.1). Kui kinnisvarasse suunatud investeerimistegevus on samatüübiline, kinnisasju on palju ja ei ole otstarbekas nende osas eraldi arvestust pidada (nt **kutsekoolide remondifond, maade ostud**) võib Rahandusministeeriumi nõusolekul koondada investeerimistegevuse grupiks ja luua grupikoodi (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu peatükk 3.4.4). Grupiobjekt on kasutusel ka investeeringute toetusmeetme planeerimisel juhul, kui investeeringuobjektide vahel valiku tegemine on volitatud ministrile. Tüüpiliselt on need investeeringutoetuse andmised avatud taotlusvooriga (nt väikeelamute energiatõhususe suurendamine). Üldjuhul on aga kinnisasja suunatud investeeringu objekt samaväärne kinnisvaraasutusega (kinnistu) või Vabariigi Valitsuses otsustatud investeeringu projektiga. Kinnisasja suunatud investeeringu **objektile tuleb anda nimetus, mis koosneb kinnisvaraasutuse nimest** või **võimalikult täpselt kirjeldatud investeeringust kinnisasja**. Kinnisvaraasutuseks on ühe asutuse või juriidilise isiku poolt kindlal eesmärgil kasutatav kinnistu (maa, hoone, hoonekompleks, rajatis) või nende kogum. Kui ühel kasutajal on sarnaseid kinnisvaraasutusi mitmes erinevas asukohas, planeeritakse objektina need eraldi paiknevad kinnisvaraasutused. **Kinnisvaraasutuse nimes peab sisalduma asutuse asupaiga** (linn, vald, alev, küla) **nimi**. Ühe kinnisvaraasutusega võib olla seotud mitu erinevat Vabariigi Valitsuse otsust. Kui ühe kinnisvaraasutusega seotud investeerimisprojektid on eraldi juhitavad, liigendatakse need eraldi investeeringuobjektina.

## Vallasasjad

Vallasasjade investeeringud grupeeritakse, planeeritakse ja liigendatakse sisult sarnaste soetusgruppide lõikes riigiülese objektikoodiga IN001xxx–IN005xxx eelarveklassifikaatori lisa 5 alusel, kus objektikoodi viies koht nr 1 tähistab inventari, nr 2 IT investeeringuid, nr 3 transpordivahendeid, nr 4 masinaid ja seadmeid ning nr 5 muid investeeringuid (eespool nimetatuta muu vara, sh immateriaalne ja bioloogiline vara). Kinnisasja suunatud investeeringut ei tohi klassifitseerida muu investeeringu soetusgruppi. Soetusgrupist võib vajadusel esitada investimisprojekti eraldiseisva üksikprojektina. Sellisel juhul näidatakse soetusgrupi objektikoodi 3 viimast kohta järjekorra numbrina.

## Planeerimine eelarves

Investeeringute eelarves planeeritakse eelarveaastal kavandatavad materiaalse põhivara (nt riigi või avalikkuse poolt kasutatavad hooned, infrastruktuuri rajatised, sõidukid), kinnisvarainvesteeringute (väljarentamiseks mõeldud maa ja hooned), immateriaalse põhivara (nt tarkvara) ja bioloogilise vara (nt mets) soetused ja olemasoleva põhivara parendused. **Riigiasutuste investeeringud planeeritakse** riigieelarvesse liikidega 20 või 40–45, **eelarve kontole 15** ja **kohustuslik on IN-koodi** kasutamine (vt eelarveklassifikaatori määrus; tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.4). Investeeringud maksumusega kümme miljonit eurot või rohkem liigendatakse riigieelarves investeeringuobjektide kaupa (vt RES § 26 lg 7).

Riigi investeerimistegevusena käsitletakse lisaks riigiasutuste materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks tehtavatele investeeringutele ka põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks antavaid toetusi ning kaitseotstarbelise erivarustuse soetamist (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.4).

Investeeringutoetuste planeerimisel lähtutakse investeeringutele sarnastest põhimõtetest, kuid need kajastatakse riigieelarves kuludena. **Investeeringutoetus planeeritakse** liikidega 20 või 40–45 või 56,<sup>1</sup> **eelarve kontoga 45 ja IN-objektikoodiga** (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.4). Investeeringutoetuseks loetakse toetus (tuludest sõltuvate vahendite puhul), kui hinnanguliselt 75% või rohkem on investeeringuteks (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.8).

## Kodeerimine

**Investeeringute ja investeeringutoetuste eristamiseks kasutatakse eelarve planeerimisel ja eelarve kasutamisel arvestusobjekti „Eelarve objekt“** (vt eelarveklassifikaatori § 8 lg 1 p 1). Eelarve objekti kasutatakse lisaks ka Vabariigi Valitsuse reservide kasutamise eristamiseks, arvestuslike kulude täpsustamiseks ja juhul, kui teised arvestusobjektid ei võimalda vajalikus detailsuses arvestust pidada (vt eelarveklassifikaatori § 8 lg 1 p-id 2, 3 ja 4). Eristatakse üleriigilist ja ministeeriumi valitsemisala eelarve objekti. Üleriigilist eelarve objekti kasutatakse sarnaste kulu, investeeringu või tegevuse kohta üleriigilise informatsiooni kogumiseks (vt eelarveklassifikaatori § 8 lg 2).

Arvestusobjekt „Eelarve objekt“ moodustatakse vastavalt määruse lisale 5 (vt eelarveklassifikaatori § 8 lg 3). Määruse lisa 5 järgi lähtutakse eelarve objekti koodi loomisel järgmistest põhimõtetest:

1. **Eelarve objekti koodi pikkus on kaheksa kohta.**
2. **Koodi esimene ja teine koht näitavad tähekombinatsioonina sihtotstarvet või allikat, milles investeeringute ja investeeringutoetuste eristamiseks kasutatakse tunnust IN.** Kui investeeringuks või investeeringutoetuseks eraldatakse eelarve **reservidest**, siis kasutatakse ka

---

<sup>1</sup> Kasutatakse juhul, kui investeeringutoetust antakse hasartmängumaksust (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat ptk 5.4).  
Veebiaadress: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohise-eelarvestamise-kasiraamat/investeeringute-sh-investeeringutoetuste-planeerimine>

järgmiseid tunnuseid: **VR** (Vabariigi Valitsuse sihtotstarbeta reserv), **SR** (sihtotstarbelised vahendid Vabariigi Valitsuse reservis) ja **OR** (omandireformi reservfond). Reservist eraldatud vahendite puhul tuleb kasutada ka eelarve kontot. Kasutuses oleva üleriigilise SE-objekti eelarvest investeeringu või investeeringutoetuse planeerimisel asendatakse sihtotstarbe tunnus „SE“ investeeringu tunnusega „IN“. Samuti toimitakse juhul, kui sihtotstarbeliste vahendite arvelt soetatakse vallasvara, nt CO<sub>2</sub> vahendite arvelt soetatava laeva objekti kood on IN003035 (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat peatükk 5.4.1).

- Koodi kolmas ja neljas koht näitavad tähe- või numbrikombinatsioonina keskselt määratud üleriigilise eelarve objekti või objekti kasutaja koodi.** Üleriigiline eelarve objekti tunnus on „00“, mis on eelarveüksustele kasutamiseks kohustuslik ja selle võtab vajadusel riigiülelalt kasutusele Rahandusministeerium (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat 3.4.4.). Üleriigilise eelarve objekti koodiga tagatakse, et ühesuguse kitsa sihtotstarbega vahendid on riigiülelalt ühetaoliselt eelarvestatud (vt tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamat 3.4.4.). Objekti kasutajateks on põhiseaduslikud institutsioonid (institutsioonide kaupa), Riigikantselei haldusala ja ministeeriumite valitsemisalad (valitsemisalade kaupa). **Kinnisasjade investeeringute ja investeeringutoetuste kodeerimisel on kohustuslik koodi kolmandal ja neljandal kohal näidata objekti kasutaja koodi.**
- Koodi viies kuni kaheksas koht näitavad objekti.** Kui investeering või investeeringutoetus on suunatud vallasasjade soetamiseks, tähistab koodi viies koht üleriigilist vallasvara gruppi (eelpool kirjeldatud objektikoodid IN001xxx–IN005xxx). Vallasvara koodi kuues kuni kaheksas koht on Rahandusministeeriumi antud kolmekohaline kombinatsioon. Kinnisasjade investeeringute ja investeeringutoetuste korral on koodi viies kuni kaheksas koht valitsemisala antud objekti tunnus. Vabariigi Valitsuse reservist eraldamise korral moodustatakse koodi kuues kuni kaheksas koht õigusakti numbril alusel.

Vastavalt riigieelarve seadusele (RES § 3 lg 2 ja 3) kohalduvad eelarveklassifikaatoris sätestatud reeglid ja põhimõtted investeeringute ja investeeringutoetuste kodeerimiseks ministeeriumitele ja nende valitsemisala asutustele ning põhiseaduslikele institutsioonidele ja Riigikantseleile.

#### Tähelepanekud

- Riigieelarves kajastuvad investeeringutoetused kulude grupis ja ei ole muudest kuludest eristatavad** (täpsem teave on esitatud riigieelarve eelnõu seletuskirjas).
- Reservidest (eelarve objektid tunnustega VR, SR või OR) vahendite eraldamisel on investeering või investeeringutoetus eristatud kontode järgi (vt eelarveklassifikaatori määruse lisa 5, p 1) ja objektile tuleb reservi tunnus. Seega võib **ühel investeeringuobjektil olla mitu tunnust**.
- IN-koodi järgi ei ole investeeringutoetuse objekt investeeringuobjektist eristatav**, vaid selleks tuleb juurde vaadata eelarve kontot.
- Investeeringutoetuste määratlus regulatsiooni järgi ei ole selgelt piiritletud.** Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu järgi käsitletakse investeerimistegevusena põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks antavaid toetusi (vt käsiraamatu peatükk 5.4). Sama peatüki järgmises lõigus on välja toodud, et investeeringutoetus planeeritakse IN-objektikoodidega ja eelarve kontoga 45, mis aga võib sisaldada lisaks põhivarale ka tegevuskulude sihtfinantseerimist.

#### 2.1.2 Eelarve planeerimine ja tegelike kulude kodeerimine

Töö käigus analüüsiti 2022. aasta investeeringuid ja investeeringutoetuseid tuvastamaks puudused nende üle arvestuse pidamisel eelarve planeerimises ja finantsarvestuses. Peamise vaatluse all olid investeeringute ja investeeringutoetuste eelarve objekti kood ja nimetus ning nende eelarve ja täitmine valitsemisalade (sh Riigikantselei haldusala) ja põhiseaduslike institutsioonide lõikes.

**Analüüsi läbiviimisel oli aluseks Rahandusministeeriumi poolt tehtud väljavõte 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest, mille eelarve kokku on ca 1.1 mld eurot ja mille osas peetakse detailsemat arvestust 317 unikaalse investeeringu ja investeeringutoetuse objekti kohta. Nendest objektidest 288 on kasutaja spetsiifilised ja 29 objekti on üleriigilises kasutuses. Üleriigilisi objekte, mida kasutatakse nii investeeringute kui ka investeeringutoetuste puhul, on kokku 7 ja kasutaja spetsiifilisi objekte, mida kasutatakse mõlema puhul, on 1 (Rail Baltic arendus).**

**2022. aasta investeeringute eelarve maht on ca 700.5 mln eurot, mille kohta on kasutusel 158 unikaalset eelarve objekti koodi. 2022. aasta investeeringutoetuste eelarve maht on ca 406.8 mln eurot, mille kohta on kasutusel 167 unikaalset eelarve objekti koodi.**

### **Kasutajate kogemus**

Ministeeriumite ja nende hallatavate riigiasutuste esindajate sõnul valdavalt kasutatakse arvestusobjekti eelarve objekt investeeringute ja investeeringutoetuste kajastamiseks selle nõutud detailsuses.

**Vaatamata võimalusest objekti kasutada investeeringute ja investeeringutoetuste detailsemaks liigendamiseks, seda üldjuhul ei kasutata.** Ühelt poolt on põhjuseks asjaolu, et asutuse aastane investeeringute maht on sedavõrd väike, et puudub vajadus detailsemaks liigendamiseks, sest kui räägitakse IT investeeringust, siis on kõigile majasiseselt sisuliselt teada, et mis investeeringuga on tegemist. Teisalt on põhjuseks ka asjaolu, et detailsemaks investeeringute ja investeeringutoetuste liigendamiseks kasutatakse juba väljakujunenud andmevälju, sh ressursi või projekti (WBS) tunnuseid, mistõttu ei nähta selleks vajadust täiendavalt objekti koodi kasutada.

Samuti toodi välja, et kuivõrd keskselt ei ole piisavalt selgelt defineeritud, kuidas objekti detailsemalt määratleda ja mis kasu sellest võiks asutuse jaoks olla, siis nõutud liigendusest detailsemaks pole ka nähtud vajadust minna. **Ka tõstatati murekohana, et IN koodide kasutusele võtmise protsess on kohati kohmakas ja võiks olla korraldatud lihtsamalt**, nt olla rohkem keskselt koordineeritud (sh koodi loomine jms kaasnev protseduur).

Üldises plaanis on ministeeriumite ja nende hallatavate riigiasutuste esindajad rahul sellega, millises detailsuses riigieelarves investeeringute ja investeeringutoetuste kohta teavet avalikustatakse. Kui riigiasutuste esindajate vaatest on riigieelarves esitatud teave üldjuhul piisava detailsusega, siis tõdeti seejuures, et **tavakodaniku jaoks võib kohati olla infost puudus**, et täpsemalt aru saada kuhu ja mille jaoks riik investeerib.

Ministri informeeritus planeeritavatest investeeringutest on üldjuhul vajaduspõhine ning vajadus ministrit informeerida sõltub suuresti ministri huvist valitsemisala plaanide vastu ja see võib ministrite lõikes olla küllaltki erinev. Kui aga investeeringute teemal arutatakse, siis räägitakse üldjuhul küllaltki täpselt, et miks on vaja investeerida ja mida selleks on tarvis soetada ning palju on maksumus.

Eraldi väljakutsena toodi välja, et riigieelarve koostamiseks tuleb esitada detailne plaan vahendite kasutamiseks, mis on mõistetav, ent mõnikord selleks hetkes pole asutus jõudnud enda järgmise aasta tööplaani kinnitada, mistõttu ei saa seda teha piisava täpsusega.

Järgnevalt on esitatud tähelepanekud riigi 2022. aasta investeeringute ja investeeringutoetuste andmestiku analüüsist. Ülevaade andmestikust ja tähelepanekud koos näidetega on esitatud aruande lisas (vt Lisa 3. Ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest), mis ei kuulu käesolevaga avalikustamisele.

- 1. Valdav osa investeeringutest ja investeeringutoetustest vallasasjadesse on eelarves planeeritud vallasvara gruppide lõikes. Seetõttu eelarve objekti koodi järgi ei ole investeeringu ega investeeringutoetuse objekt vallasasjade puhul valdavas osas eristatav ja sellest tulenevalt ei ole investeeringu täpsem otstarve arusaadav.**

Näiteks planeeritud IT investeeringutest, mille maht on ca 129.7 mln eurot (19% investeeringute kogueelarvest), on investeeringu otstarvet täpsustatud vaid ca 1 mln euro ulatuses ja ülejäänud 128.7 mln euro osas on eelarve objekti järgi teada üksnes, et tegemist on IT investeeringuga.

- 2. Eelarve objekti koodi ülesehitus on ebaühtlane, mistõttu koodi viienda koha järgi ei ole vallasasjad eristatavad, vaid lisaks tuleb juurde vaadata kasutaja tunnust (kolmas ja neljas koht koodis).**

Eelarveklassifikaatori järgi on nõutud vallasasjade eristamiseks kasutada eelarve objekti koodi viiendat kohta ning koodi kuues kuni kaheksas koht on jäetud vabatahtlikult sisustada objekti täpsustamiseks. Kinnisasjade eristamiseks selleks eraldi tunnust kasutusel ei ole, vaid nende eristamiseks tuleb vaadata koodi kolmandat ja neljandat kohta, mis näitab objekti kasutaja tunnust ja on kinnisasjadesse tehtavate investeeringute puhul nõutud kasutada. Kinnisasjade puhul puudub nõue koodi viiendat kohta kasutada ja alates viiendast koodi kohast on kasutamine jäetud vabatahtlikuks, et soovi korral objekti täpsustada.

Seega üksnes koodi viienda koha järgi ei ole investeeringud ja investeeringutoetused vallasasjadesse eristatavad, vaid juurde tuleb vaadata kasutaja tunnust koodis kohtadel kolm ja neli kinnisasjade diferentseerimiseks.

- 3. Eelarve objektina käsitletakse kohati projekte, mis võib sisaldada erinevat liiki investeeringuid ja investeeringutoetuseid. Seetõttu ei pruugi investeeringute ja investeeringutoetuste liigendamine kinnisasjadeks ja vallasasjadeks anda täpset tulemust.**

- 4. Paljudel juhtudel ei ole eelarve objekti nimetuse järgi investeeringu või investeeringutoetuse otstarve arusaadav, mistõttu ka juhul kui investeeringu või investeeringutoetuse objekt on eelarve objekti koodiga täpsustatud (koodi kuues kuni kaheksas koht vallasasjade puhul ja koodi viies kuni kaheksas koht kinnisasjade puhul), ei pruugi selle otstarve olla arusaadav.**

Näiteks investeeringuobjekt gümnaasiumivõrgu korrastamine mahus ca 57 mln eurot puhul ei ole nimetuse järgi otstarve täpselt arusaadav, st kas planeeritud investeering sisaldab renoveerimistöid, uute ehitamis, mõlemat või midagi muud.

- 5. Reservist antavaid vahendeid ei liigitata eraldi kinnis- ja vallasasjadeks, mis ei toeta viimaste üle täpset arvestuse pidamist.**

Kuivõrd reservist antud vahendid moodustavad 2022. aasta investeeringute kogueelarvest 6%, siis ei pruugi see olulist mõju omanda, ent põhjustab ebatäpsust investeeringute liigitamisel kinnis- ja vallasasjade vahel.

- 6. Reservist samal sihtotstarbel antavate vahendite puhul on objektikood erinev, mistõttu tekib sisult samale investeeringuobjektile mitu erinevat objektikoodi.**

- 7. Samasisulisel investeeringuobjektile võib olla mitu erinevat objektikoodi, mistõttu võib tekkida samasisulisele investeeringuobjektile mitu objektikoodi.**

**8. Eelarve objekt kohati ei näita investeeringut ega investeeringutoetust, vaid arvestusobjekti kasutatakse muudel eesmärkidel.**

Kohati kasutatakse eelarve objekti eelarve stsenaariumi eristamiseks. Osade investeeringutoetuste puhul eelarve objekt näitab rahastusallikat, mitte investeeringuobjekti ega saajat.

**9. Muud tähelepanekud:**

- Investeeringutoetuste all sisalduvad kohati ka toetused tegevuskuludeks.
- Investeeringutoetuste puhul kohati moodustab muude investeeringute grupp olulise osa kogu investeeringutoetustest.
- Ca 4.1 mln euro ulatuses ei ole eelarves investeeringutele eelarve objekti määratud.

## 2.2 Investeeringud ja investeeringutoetuste kohta esitatav teave riigieelarves

Vastavalt riigieelarve seadusele (RES) on riigieelarve riigi aastane rahastamiskava, milles kajastatakse vahendid, mida riik eelarveaastal plaanib koguda, saada toetusena, vahendada ja kasutada. Vabariigi Valitsus esitab riigieelarve eelnõu koos selle seletuskirjaga Riigikogule menetlemiseks, mille Riigikogu võtab peale menetlemist vastu seadusena.

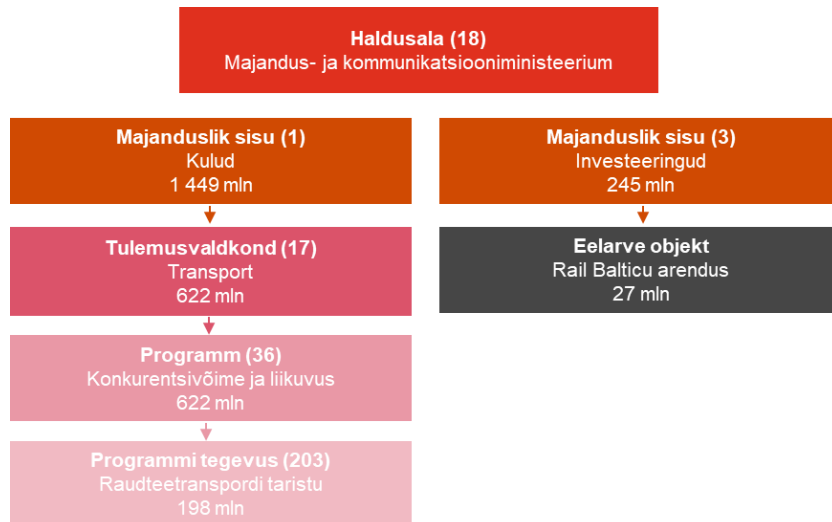
2023. aasta riigieelarve seadus on Riigikogu poolt vastu võetud 7. detsembril 2022. aastal.<sup>2</sup> **2023. aasta riigieelarve konsolideeritud kulud olid 16 838 mln eurot ja investeeringud ca 755.7 mln eurot** (sh piirmääraga vahendid ca 424.2 mln eurot).

Tabel 1. 2023. aasta riigieelarve konsolideeritud kulud ja investeringud.

Majanduslik sisu	Eelarve, mln eurot
Kulud	16 838
Investeeringud	756

Riigikogu poolt kinnitatud riigieelarve seadus on ligikaudu paarikümne leheline dokument, milles on majandusliku sisu järgi kulud investeeringutest eristatud. Kui riigieelarves on kulud liigendatud tulemusvaldkondade, programmide ja programmi tegevuste lõikes, siis **Investeeringud on riigieelarves esitatud administratiivses liigenduses valitsemisalade kaupa** ja Investeeringud maksumusega **kümme miljonit eurot** või rohkem liigendatakse **investeeringuobjektide kaupa** (vt Joonis 1).

<sup>2</sup> Riigi Teataja. 2023. aasta riigieelarve seadus. Veebiaadress: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122022009?leiaKehtiv>



Joonis 1. 2023. aasta riigieelarve ülesehitus seaduse liigenduses.

Samas liigenduses on investeeringute kohta eraldi välja toodud **piirmääraga vahendid ja käibemaks**. Investeeringuks planeeritud vahendid on mõeldud materiaalse ja immateriaalse põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks. **Investeeringutoetused kajastuvad kulude all ega ole teistest kuludest eristatud.**

Administratiivses liigenduses on eraldiseisvalt esitatud põhiseaduslikud institutsioonid (Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohus) ja ministriumid koos valitsemisala riigiasutustega valitsemisalade kaupa (sh Riigikantselei haldusala). Eraldi on välja toodud ka Vabariigi Valitsus.

Suuremate investeeringuobjektidena on välja toodud näiteks kaitseotstarbeline erivarustus, riigimaanteede remondi koondprojekt, gümnaasiumivõrgu korrastamine, liitlaste taristu, Rail Baltic arendus, Pärnu-Uulu 2+2 tee, vahendid Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile, radarid taastuvenergia statistikakaubanduse ülekantud vahenditest ja Sauga-Pärnu 2+2 tee. Investeeringu gruppidega on välja toodud näiteks IT investeeringud, hoonete ja rajatiste soetus ning renoveerimine, transpordivahendid, masinad ja seadmed ja muud investeeringud.

Investeeringutoetusi eraldi välja toodud ei ole, vaid on kajastatud osana kuludest administratiivselt planeerimistasandite järgi.

Riigieelarve eelnõu seletuskiri<sup>3</sup> selgitab riigieelarve seaduse liigenduses esitatud teavet investeeringute ja investeeringutoetuste kohta. 2023. aasta riigieelarve eelnõu seletuskiri on 523 lehekülge pikk dokument, milles on investeeringute ja investeeringutoetuste kohta täiendavalt esitatud järgmine informatsioon:

- **Eelmiste aastate võrdlusandmed.** Esitatud on 2021. aasta eelarve täitmine ja 2022. aasta eelarve (vt seletuskirja lisa 4, lisa 12).
- Investeeringud valitsemisala **riigiasutuste lõikes** (vt seletuskirja lisa 12).
- Investeeringute **rahastusallikad haldusalade lõikes** (vt seletuskirja lisa 17).
- Investeeringutoetused **valitsemisalade ja programmide lõikes** ja **eelmise perioodi võrdluses** (vt seletuskirja lisa 3). Lisaks on investeeringutoetuste kohta välja toodud ka **rahastamisallikad** (vt seletuskirja lisa 15).

<sup>3</sup> Rahandusministeeriumi kodulehekülg. 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Veebiaadress: <https://fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/riigieelarved#item-2>

- Riigieelarvestrateegia 2022-2025 rahastamiskavas on esitatud planeeritud investeeringud **aastate kaupa haldusalade lõikes** (lisa 7).
- **Selgitused planeeritavate investeeringute kohta riigiüleses vaates ja valitsemisalade lõikes** (vt seletuskirja peatükk 2.3 ja peatükid valitsemisalade kaupa).
- **Programmide lõikes on kirjeldatud ja välja toodud valik planeeritud investeeringutest.**

## Tähelepanekud

1. **Riigieelarve seaduse liigenduses ei ole investeeringutoetused muudest kuludest eristatud**, vaid on liigendatud koos teiste kuludega tulemusvaldkondade, programmide ja programmi tegevuste lõikes.
2. Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas on valitsemisalade kaupa kirjeldatud planeeritavaid investeeringuid, ent **kohati ei ole täpsustatud kümnetesse miljonitesse ulatuvate investeeringute sihtotstarvet**. Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala poolt 2023. aastaks planeeritud **IT investeeringud 25 mln euro puhul ei ole sihtotstarvet selgitatud**, ent on eelarve mahult üks suuremaid investeeringuid. Sarnaseid näiteid esineb ka teiste põhivara liikide kohta, sh muude investeeringute puhul.

## Avalikkuse arvamus

Avaliku arvamuse väljatoomisel on tuginetud Rahandusministeeriumi poolt läbiviidud uuringu tulemustele, mille käigus intervjuueeriti poliitikuid, tavakodanikke, ajakirjanikke, analüütikuid ja teadlaseid.

Üldiselt väljendatakse muret selguse ja avatuse puudumise üle investeeringute puhul ning jagati mitmeid ettepanekuid, mis puudutavad nii investeeringute jaotust kui ka nende rahastamise allikate läbipaistvust.

Üks peamisi murekohti on investeeringute selgus ja prioriteedid. Avalikkus soovib rohkem üksikasju investeeringute jaotusest erinevatesse piirkondadesse ja sektoritesse. Samuti oodatakse selgeid prioriteete ning soovitakse näha investeeringute aastate vahelist jaotust. Selgete prioriteetide jaotamine aitaks kaasa tõhusamale raha kasutusele.

Finantseerimise allikate läbipaistvus on samuti oluline teema. Inimesed soovivad teada lisaks sellele, et mille jaoks raha investeeritakse, ka saada paremini aru, kust raha tuleb. See aitaks suurendada riigi rahanduse läbipaistvust ja tõsta usaldusväarsust.

Detailne teave investeeringute kasutamise kohta on samuti avaliku arvamuse kohaselt vajalik. Avalikkus soovib rohkem selgust selle osas, kuidas täpselt investeeringud kasutatakse, eriti kui need on suunatud tundlikumatesse valdkondadesse. Investeeringute kasutamise detailne kirjeldus aitaks kodanikel mõista, kuidas raha tegelikult kulutatakse.

Selge ja visuaalne esitus on samuti oluline. Liiga palju teksti ja tabelleid peetakse ebamugavaks ja raskesti mõistetavaks. Inimeste eelistus on lihtsate ja visuaalsete graafikute kasutamisele, mis muudavad investeeringute teabe kergesti arusaadavaks. Visuaalselt atraktiivsem esitus aitaks kaasa paremale teabe levikule. Siinkohal peetakse ka oluliseks visuaalide selgitust, kuna tavakodanik ei pruugi jooniseid alati õigesti tõlgendada.

Regionaalne vaade ja finantseerimise aluste selgitamine on samuti avalikkuse jaoks oluline. Inimesed soovivad rohkem teavet investeeringute ja nende finantseerimise aluste kohta, eriti kui toetused ei paista olevat piisavad. Oodatakse selgitusi, miks toetused ei ole piisavad. Samuti oodatakse selgitusi väiksemate summade kasutamise kohta ning regionaalset vaadet.

Samuti on avalikkus huvitatud riigi potentsiaalsetest laenukohustustest ja soovib näha selgemat ülevaadet riigi garantiidest.

Kohati on raske mõista, millised asutused või milliste programmide elluviimise jaoks investeringuid antakse. Samuti soovitakse näha sihtasutuste investeringuid ja nende investeringutoetusi.

Mõõdikud ja eesmärkide seos kuludega on samuti oluline teema. Inimesed leidsid, et olemasolevad mõõdikud ei anna piisavalt teavet raha kasutamise tulemuste kohta. Nad soovivad teada, millist konkreetset väärtust raha eest ostetakse ja kuidas kulud on seotud eesmärkidega. Mõõdikute ja raha vahelise seose selgitamine aitaks parandada investeringute tõhusust. Näitena toodi välja Tallinn-Tartu mnt ehitus. Selgitati, et kui aastas tehakse antud lõigust 12 km, siis võiks seal selgituse juures olla ka lõik selgitust, millal kogu trass valmis saab.

Lõpuks, avalikkus soovib võrdlusi teiste riikidega ja rohkem teavet välisvahendite kasutamise kohta. Soov on teada, kui palju toetusi antakse konkreetsetesse sektoritesse ja fondidesse ning kuidas on Eesti investeringud võrreldavad teiste riikidega. Võrdlusalus aitaks mõista Eesti investeringute efektiivsust ja tulemuslikkust.

Kokkuvõttes on avalikkuse peamiseks sooviks **selgem, detailsem ja visuaalselt parem** teave investeringute ja investeerimistoetuste kohta, ning **suurem läbipaistvus ja selgus nende kasutamise ning finantseerimise kohta**. Samuti peetakse oluliseks tähelepanu pöörata investeringute **seotusele valitsuse prioriteetidega** ja tuleks teha tööd mõõdikute ja eesmärkide selgitamiseks ning võrdlusaluste loomiseks teiste riikidega.

## Riigikogu

Riigikogu liikmete arvates on investeringute kohta esitatud teave läinud küll sisukamaks, ent praegusega võrreldes peaks siiski investeringute kohta esitatud teave olema detailsemalt välja toodud. **Riigikogu hinnangul tagab suurema detailsuse investeringute esitamine investeringu objektide kaupa koos ajakavaga.**

Probleemkohana toodi välja, et kui objektide lõikes teavet esitatud ei ole, siis seaduse järgi investeringu elluviimist praktiliselt kontrollida ei saa, sest sisuliselt antakse paljudel juhtudel võimalus vahendeid kasutada nagu jooksvalt tarvidus tekib (viidati investeringu gruppidele, mille sees investeringu objekt võib vastavalt vajadusele muutuda). Samuti juhiti tähelepanu, et puudub ülevaade planeeritavate **investeringu objektide maksumuse koguulatusest ja kuidas see on planeeritud aastate lõikes**, mistõttu ei ole arusaadav kui kaugel investeringu elluviimisega ollakse.

Lisaks on tehnilisi üksikasju, mis raskendavad info tarbimist, st kohati on investeringud esitatud käibemaksuga koos ja kohati mitte, mistõttu erinevates esitatud tabelites ei pruugi info kokku minna.

## Eesti Pank

Eesti Panga esindajate hinnangul peaks investeringute puhul olema paremini esitatud teave selle kohta, **mille jaoks on investeringut tarvis, milline on planeeritava investeringu oodatav kasu ja millistest allikatest planeeritakse rahastada** (seejuures EL vahendite kasutus peaks olema paremini välja toodud). Kohati ei ole täpselt aru saada, **kellele täpsemalt investeringutoetus antakse**.

## 2.3 Rahvusvaheline praktika

### 2.3.1 Soome

Soome valitsus valimistab ette riigieelarve eelnõu ja esitab selle Eduskunnale<sup>4</sup> kinnitamiseks. Soome valitsus avaldas 2023. aasta riigieelarve eelnõu 19. septembril 2022. aastal.<sup>5</sup> **Soome parlament kiitis**

<sup>4</sup> Soome parlament Eduskund (soome keeles *eduskunta*).

<sup>5</sup> Soome parlamendi kodulehekülg, valitsuse 2023. aasta riigieelarve ettepanek ja esitus parlamendile. Veebiaadress: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_154+2022.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_154+2022.aspx)

**2023. aasta riigieelarve heaks 21. detsembril 2022. aastal, milles planeeritud kulude maht on ca 81.3 mld eurot ja investeringute maht ca 0.9 mld eurot.<sup>6</sup>**

2023. aasta parlamendi poolt kinnitatud riigieelarve on 207-leheküljeline dokument, milles esimesel 24 leheküljel on eelarve tulud ja kulud esitatud kokkuvõtlikul kujul, mille täpsem sisukirjeldus on toodud lehekülgedel 34-207 (lehekülgedel 25-33 on kirjeldatud riigieelarve ülesehitust).

Tabel 2. Soome 2023. aasta riigieelarve kulud ja investeringud.

Majanduslik sisu	Eelarve, mln eurot
Kulud	81 340
Investeeringud	930

Eduskunna poolt kinnitatud riigieelarves on kulud jaotatud administratiivses liigenduses haldusalade järgi peamiste tegevusvaldkondade ja kuluartiklite lõikes. Administratiivses liigenduses on kokku 14 haldusala, mis sisaldab ministeeriumite haldusalasid ja eraldi haldusala moodustavad ka Parlament, Vabariigi President ja Riigikantselei. Ministeeriumite haldusala kulud on omakorda liigendatud peamiste tegevusvaldkondade lõikes ja neid on kokku 82 (nt Kaitseministeeriumi haldusala tegevusvaldkondadeks on kaitsepoliitika, sõjaline riigikaitse ja sõjaline kriisijuhtimine). Tegevusvaldkonna kulu jaguneb kuluartikliteks, mis on kõige madalama taseme liigendus ja neid on 2023. aasta riigieelarves kokku 440 artiklit. Kuluartiklid jagunevad kulugruppidesse, mida on kokku 19 ja mis omakorda jagunevad kulu liikide vahel. Kulu liike on kokku 4 (vt Joonis 2).

Eristatakse nelja liiki kulusid: tarbimiskulud (artiklid 1-29, sh tegevuskulud, pensionid, kaitseotstarbeline varustus, käibemaks), ülekandekulud (artiklid 30-69, sh toetused omavalitsustele, ettevõtetele, kodumajapidamistele, EL struktuurifondide sissemaksed, ülekanded EL-i), investeerimiskulud (artiklid 70-89, sh masinad ja seadmed, hooned, maa, laenuid ja muud finantseerimistehingud) ja muud kulud (artiklid 90-99, sh riigivõla intressid ja muud täpsustamata kulud).



Joonis 2. Soome parlamendi poolt kinnitatud 2023. aasta riigieelarve ülesehitus.

Investeeringuskulud jagunevad investeeringuteks (artiklid 70-79) ning laenudeks ja muudeks finantseerimistehinguteks (artiklid 80-89). Investeeringud on riigieelarves liigendatud nelja kulugruppi:

<sup>6</sup> Finlex. 2023. aasta Soome riigieelarve. Veebiaadress: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20221253>

**masinad ja seadmed** (artiklid 70-73), **hooned** (artiklid 74-75), **muud ehitustööd** (artiklid 77-79) ning **maa, hoonete ja kinnistuga seotud ostukulud** (artikkel 76).

Masinate ja seadmete grupis planeeritakse suuremad investeeringud ning väiksemad ostud planeeritakse tegevuskulude alla (artiklid 1-14). Hoonete grupis planeeritakse investeeringud uute ehitiste ehitustöödeks või olemasolevate hoonete renoveerimistöödeks. Renoveerimistööd hõlmavad töid, mille tulemusel hoone väärtus oluliselt kasvab. Muude ehitustööde alla planeeritakse näiteks ehitustöid seoses **maanteede, raudteede, sildade, sadamate, kanalite** jms ehitamiseks ja renoveerimiseks. Kaitseotstarbel tehtavaid investeeringuid investeeringute all ei kajastata, vaid need liigituvad tarbimiskulude alla, mis eelarves on eristatud kuluartikli tunnustega 18 ja 19. Investeeringud on riigieelarves seega planeeritud põhikategooriate ehk haldusalade järgi tegevusvaldkondade lõikes.

Joonisel (Joonis 2) toodud näite puhul on Siseministeeriumi haldusala piirivalve tegevusteks planeeritud 325 mln euro ulatuses investeeringuid (artikkel nr 70, piirivalve investeeringud). **Riigieelarve dokumendi kuluartiklite selgitavas osas on täpsustatud investeeringu sihtotstarve** ja antud näite puhul on investeering ette nähtud **lennukite ja patrull-laevade hankimiseks**, sh olemasolevate aluste ja õhusõidukite remondiks ning uute sõidukite soetamisega seotud hanke- ja koolituskulud. Soome riigieelarve **eelnõus on antud näite puhul lisaks täpsustatud, et kui palju planeeritakse investeerida lennukite ja aluste soetamiseks ning kui palju planeeritakse remondi ja hooldustöödeks**. Samuti on täpsustatud, et kui palju on planeeritud hankimisega seotud tegevuste kulude katmiseks.

**Investeeringutoetused põhivarasse ei ole selleks eraldinähtud tunnuse järgi riigieelarves eristatavad, vaid need liigituvad ülekandekulude alla, mis sisaldab ka muid toetuseid.** Toetused ülekandekulude grupis on liigendatud üldjuhul **toetuse saaja** gruppide lõikes, sh omavalitsused, ettevõtted, kodumajapidamised ja mittetulundusühingud. Kuluartiklite lõikes on paljudel juhtudel toetused eristatud **sihtotstarve** järgi, nt kuluartikkel nr 37 “Rohelist üleminekut toetava ehituse elluviimise toetused” või nr 56 “Toetused elamutes õli- ja gaasiküttest loobumiseks”, mis kumbki sisaldavad toetuseid investeeringuteks ja seda kindlaksmääratud eesmärgil.

Konsolideeritud kujul riigieelarves investeeringuid eraldi välja toodud ei ole, vaid kogusumma saamiseks tuleb investeeringu tunnusega kuluartiklid kokku liita. Eduskunna poolt kinnitatud riigieelarve dokument erineb Eesti riigieelarve seaduse dokumendist peamiselt oma mahult. Soome riigieelarve sisaldab ligikaudu 170 lk ulatuses selgitusi iga planeeritud kuluartikli kohta, mis Eesti riigieelarve puhul on välja toodud riigieelarve eelnõu seletuskirjas.

Parlamendi poolt kinnitatud riigieelarves planeeritud vahendid on haldusala ja tegevusvaldkondade lõikes ja kulugruppide kaupa põhjalikumalt lahti kirjutatud koos eelmiste aastate võrdlusandmetega riigieelarve eelnõud dokumendis, mille Soome valitsus esitab parlamendile menetlemiseks. 2023. aasta riigieelarve eelnõu esitlusdokument on 1 078 lehekülge pikk, mis ülesehituselt sarnaneb Eesti riigieelarve eelnõu seletuskirjale.

Soome riigieelarve on avalikustatud ja aastate lõikes kättesaadav ka visualiseeritud kujul, kus on võimalik kasutajal kulusid filtreerida administratiivses liigenduses ja täpsemalt tegevusvaldkondade lõikes.<sup>7</sup>

### 2.3.2 Rootsi

8. novembril 2022. aastal Rootsi valitsus tutvustas Rootsi parlamendile Riksdag 2023. aasta riigieelarve eelnõud<sup>8</sup>, kelle ülesandeks on kinnitada järgmise aasta Rootsi riigieelarve. Esimeses etapis parlament

<sup>7</sup> Soome Rahandusministeeriumi veebileht. Riigi aastaeelarved. Veebiaadress: <https://tutkibudjettia.fi/talousarvio>

<sup>8</sup> Rootsi valitsuse kodulehekülge. Rootsi 2023. aasta riigieelarve eelnõu (2022/23:1). Veebiaadress: <https://www.regeringen.se/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/budgetpropositionen-for-2023-hela-dokumentet-prop.2022231-.pdf>

määrab raamotsusega kuluvaldkondadele piirmäärad<sup>9</sup>, mida järgmises etapis ei saa ületada. Teises etapis parlament otsustab vahendite täpsema jaotuse kuluvaldkondade vahel.

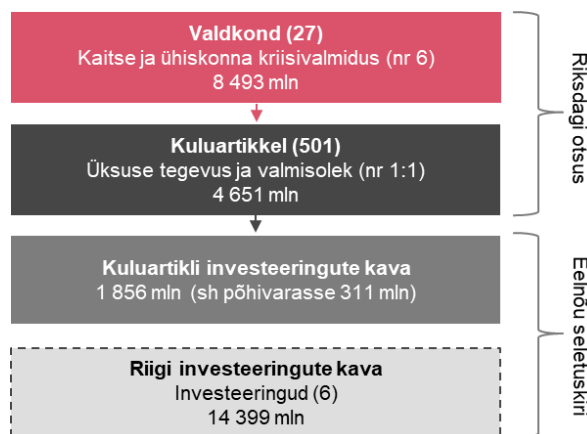
**Riksdag võtis 2023. aasta Rootsi riigieelarve vastu 21. detsembril 2022. aastal<sup>10</sup>, milles palneeritud kulude maht on ca 101.3 mld eurot (1 195.5 mld Rootsi krooni) ja investeeringute maht ca 14.4 mld eurot (170 mld Rootsi krooni).** Parlamendi otsus on rahanduskomisjoni poolt esitatud 31-leheküljeline dokument, milles on planeeritavad kulud liigendatud 27 valdkonna vahel. Iga valdkonna osas on eraldi jaotuses täpsemalt välja toodud mille jaoks vahendeid eraldatakse. Valdkondade peale kokku on täpsemalt välja toodud 501 kuluartiklit.

Riigieelarve eelnõu seletuskiri on 2 659 lehekülje pikkune dokument, mis kirjeldab ära Rootsi riigieelarvega seotud aspektid, sealhulgas finantsplaan, makroökonomiline areng, eelarvepoliitilised eesmärgid, tulud, kulud, riigieelarve tasakaal ja riigivõlg, avaliku sektori finantsid, riigi investeeringud jms, mis on Eesti riigieelarve seletuskirjaga sarnases ülesehituses.

Tabel 3. Rootsi 2023. aasta riigieelarve kulud ja investeeringud.

Majanduslik sisu	Eelarve, mln eurot <sup>11</sup>
Kulud	101 260 (1 195 mld Rootsi krooni)
Investeeringud	14 399 (170 mld Rootsi krooni)

Valdkondadeks on näiteks rahvusvaheline koostöö, kaitse ja ühiskonna kriisivalmidus, tervishoid, tööturg, haridus, energia, side jms. Valdkondade kuluartiklid on oma olemuselt erinevad ja selleks võib olla riigiasutus (nt artikkel nr 1:3 Riigiprokuratuur kuluvaldkonna nr 4 koosseisus), põhivara soetus (nt artikkel nr 1:3 seadmete ja rajatiste soetamine kuluvaldkonna nr 6 koosseisus), prioriteetne valdkond, meede, toetuse saaja vms. **Investeeringud ja investeeringutoetused kuluvaldkondade ega kuluartiklite lõikes eristatud ei ole, vaid need kajastuvad üldjuhul muude kuluartikliga seotud kulude hulgas.**



Joonis 3. Rootsi 2023. aasta riigieelarve ülesehitus.

Riigieelarve eelnõus on täpsem sisukirjeldus toodud iga kuluartikli kohta ning kui on kuluartikli lõikes planeeritud teha investeeringuid, siis kirjeldus hõlmab muuhulgas täpsemat ülevaadet planeeritud

<sup>9</sup> Rootsi parlamendi kodulehekülj. 2023. aasta riigieelarve raamotsus (022/23:FiU1). Veebiaadress: <https://data.riksdagen.se/fil/CAA0B382-E959-42EA-9693-17836D1D1C80>

<sup>10</sup> Riksdagi kodulehekülj. Rahanduskomisjoni aruanne Riksdagi 2023. aasta riigieelarve otsusest (2022/23: FiU10). Veebiaadress: <https://data.riksdagen.se/fil/3A630B72-6C9F-44EA-9C60-09B1E8D9DA80>

<sup>11</sup> Rootsi kroonid on konverteeritud eurodesse antud riigieelarve kinnitamise kuupäeval kehtinud Eesti Panga valuutakursi andmetega. Eesti Panga valuutakursid (eurokalkulaator). Veebiaadress: <https://www.eestipank.ee/valuutakursid>

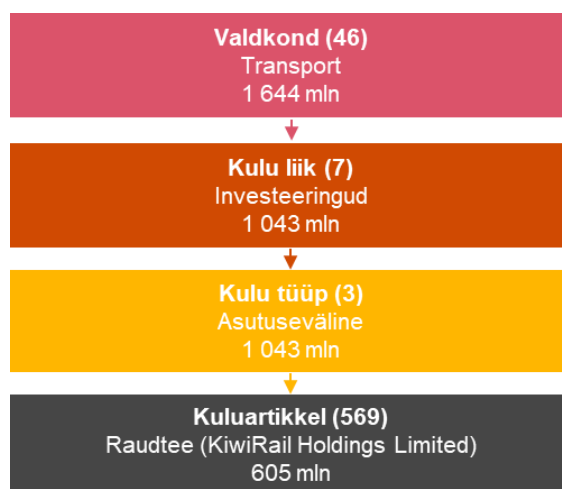
investeeringutest. Valdkonna nr 6 kaitse ja ühiskonna kriisivalmiduse koosseisu kuuluva kuluartikli nr 1:1 üksuse tegevus ja valmisolek planeeritud eelarve maht on ca 8.5 mld eurot, millest investeeringuteks on planeeritud 1.9 mld eurot (sh põhivara investeeringuid ca 0.3 mld eurot) (Joonis 3) **Investeeringud on näite puhul välja toodud järgmises liigenduses: armee lahinguvalmidus, merevägi, õhuvägi, operatiivjuhtimine, logistika ja tugifunktsioonid.**

**Kuluartiklite lõikes võib investeeringute plaan lähtuvalt kuluartikli sisust olla erinevas liigenduses.** Riigieelarve eelnõus on **investeeringud välja toodud lisaks ka riigiüleises vaates**, milles järgmiseks eelarveaastaks planeeritud investeeringute maht on esitatud koondmahus ja mis on jaotatud järgmises liigenduses 6 grupi vahel: **maanteed ja raudteed; kaitsevarustus ja kriisivalmidus; kinnisvara ja rajatised; elektrivarustus, lennujuhtimine ja laevandus, riigi tegevused ja teadusuuringud.** Samas liigenduses on eristatud **uued planeeritavad investeeringud ja alustatud investeeringud**, millega jätkatakse järgmisel eelarveaastal. Investeeringute kavast on ühtlasi esitatud finantseerimisplaan investeeringute rahastamiseks. Riigi investeeringute plaan nimetatud liigenduses ei ole seotud liigendatud kuluvaldkondade ega kuluartiklite lõikes. **Investeeringute kavast on eraldi välja toodud ka ülalpidamisega seotud kulud tehtavate investeeringutega seose.**

### 2.3.3 Uus-Meremaa

Uus-Meremaa 2023. aasta riigieelarve ("Wellbeing Budget")<sup>12</sup> avalikustati 18. mail 2023. aastal, mille rahandusminister andis üle parlamendile. Riigieelarve koosneb 158-st leheküljest. Uus-Meremaa eelarve kasutamine algab kalendriaasta keskelt juulikuust ja kestab kuni järgmise aastal 30. juunini.

**Riigieelarves (seaduses<sup>13</sup>) on kulud ja investeeringud esitatud valdkondade lõikes.** Valdkondi on kokku 46 (sh sotsiaalvaldkond, tervis, haridus, kaitsejõud, keskkond, tööturg, transport ettevõtlus, politsei, rahandus, kultuur, sport jms) (vt näide Joonis 4).



Joonis 4. Uus-Meremaa 2023. aasta riigieelarve ülesehitus.

**Kulud eristatakse seitsme kulu liigi järgi: teenuse osutamisega seotud kulud, investeeringud, laenukulud, preemiad, luureteenistuse kulud, muud kulud ja segakulud** (sisaldab erinevat liiki kulusid, mis toetab sama eesmärgi saavutamist) (vt näide Joonis 4). **Igat liiki kulu puhul eristatakse asutuse ja asutuseväliseid kulusid (kulu tüüp).** Näiteks teenuse osutamisega seotud asutuse kulud on

<sup>12</sup> Uus-Meremaa riigieelarve "Wellbeing Budget 2023". Veebiaadress: <https://www.treasury.govt.nz/publications/wellbeing-budget/wellbeing-budget-2023-support-today-building-tomorrow>

<sup>13</sup> Uus-Meremaa seadusandlus. Appropriation (2023/24 Estimates) Act 2023. Veebiaadress: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2023/0050/10.0/whole.html>

kulud, mida asutusel tuleb teha teenuste osutamiseks. Seejuures asutuse välisteks kuludeks on kulud, mida asutus kannab teenuste sisseostmisel. Preemiate puhul on saab olla ainult asutusevälised kulud, luureteenustuse puhul ainult asutuse kulud ja segaliiki kuludel võivad olla nii asutuse kui ka asutusevälised kulud.

Riigieelarve ("Wellbeing Budget") dokumendis on prioriteetsete valdkondade nagu näiteks haridus, tervis, infrastruktuur, teadus ja tehnoloogia jt lõikes välja toodud täpsem ülevaade planeeritavate investeeringute mahtudest ja sihtotstarbest, mis ei pruugi olla vastavuses joonisel (Joonis 4) toodud riigieelarve ülesehitusega.

## 2.4 Rahvusvaheliste institutsioonide soovitus

Rahvusvaheliste institutsioonide soovitus analüüsimisel vaadeldi Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD), Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF), Maailmapanga (*World Bank*) ja Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (*International Federation of Accountants*) soovitusi ja juhendmaterjale. Kõige vanem eelarve läbipaistvuse aluspõhimõtteid käsitlev materjal pärines aastast 2002, kõige uuem aastast 2022. Valdavalt kasutati analüüsis OECD ja IMF-i riikidele koostatud soovitusi, mida täiendati teiste rahvusvaheliste organisatsioonide soovitustega.

Läbivalt rõhutati arusaadava eelarve informatsiooni esitamise vajadust, et tagada otsustajatele ja kodanikele parem arusaam, mis on investeeringute eesmärgid ja selle mõju. Rahvusvaheliste institutsioonide soovitusi kokku võttes tähendab läbipaistvus ja arusaadavus riigi eelarvepoliitikas selgust, usaldusväärset, regulaarsust, õigeaegsust, asjakohasust ja avatust. See tähendab, et eelarve on kasutajate poolt kergesti mõistetav, esitab usaldusväärset informatsiooni riigieelarve olukorrast, sellest tehakse regulaarsusega vaheülevaateid ja selle esitamine toimub piisavalt vara ehk õigeaegselt. Kirjeldatud eelarve sisaldab asjakohast infot, et kasutajad saaksid mõjusaid otsuseid teha ning eelarve on avatud ehk avalikkus leiab kergesti vajalikku informatsiooni, et valitsust mõjutada ja võtta vastutusele tehtud eelarvepoliitiliste otsuste eest.

Järgnevalt on välja toodud rahvusvaheliste institutsioonide poolt sagedamini esitatud soovitus

1. Riigieelarve sisaldab usaldusväärset ja läbipaistvat finantsjuhtimisega seonduvat informatsiooni kõigil valitsustasanditel ning eelarve läbipaistvuse põhimõtted kehtivad kõigile valitsemistasanditele (lisa 1, p 1). **Riiklike investeeringute maksumus peab olema täpselt jaotatud investimisperioodi peale** ning kajastuma eelarvestraategias ja jaotustes sobitades seejuures keskpika perioodi eelarveraamistikku. Eelarve läbipaistvus kogu investeerimistsükli kohta tagab investeeringute läbipaistvuse ja kirjeldab nende mõju eelarvele (lisa 1, p 10).
2. Avaliku sektori investeeringute kohta käiv informatsioon on õigeaegselt ja kasutajasõbraliku formaadina avalikult kättesaadav kõikidele huvitatud osapooltele (lisa 1, p 1). Selgelt on välja toodud ja **kirjeldatud investeeringute mõju**, mida näiteks on kajastatud eraldi formaadina (kokkuvõtte kodanikele) (lisa 1, p 2,9). Parlamendile peab olema tagatud võimalus ja vahendid efektiivselt hinnata ja analüüsida finantseerimisega seotud dokumentatsiooni (lisa 1, p 7).
3. **Planeeritud investeeringute tegevus- ja hoolduskulude (jooksevkulud) mõju hinnatakse riigieelarvele** ning see informatsioon integreeritakse eelarve koostamise protsessi ja dokumentatsiooni. Avaliku sektori investeeringute pikaajalisi tegevus- ja hoolduskulusid sageli alahinnatakse, mistõttu tuleb jooksevkulusid eelarve planeerimise ja koostamise käigus samuti arvesse võtta (lisa 1, p 1). Oluline on riigieelarves näidata eelarveotsuste kogu finantskulusid ja tulusid, sealhulgas mõju finantsvaradele ja -kohustustele (lisa 1, p 2,3,6).
4. Dokumentatsioon ja andmestik on avatud, läbipaistev ja juurdepääsetav. Näiteks selged ja faktipõhised aruanded (viited) on kättesaadavad, mis annavad teavet poliitikavalikute kujunemisest ning kaalutluste ja elluviimise kohta. Tervikliku ülevaate saamiseks on oluline mh

omada informatsiooni valitsemisalas tegutsevate riigiettevõtete investeeringute kava või plaani kohta (lisa 1, p 2,8,9).

5. Eelarvevalikute arutamiseks tuleks esitada täiendavat **informatsiooni investeeringu eesmärgi, alternatiivsete kulude ja kasulikkuse kohta**. See võimaldab eelarve arutamisel suuremat kaasatust ja osalust, sh tagab arutelude asjakohasuse ja realistlikkuse (lisa 1, p 2,6). Eelarve peaks sisaldama detailsemat informatsiooni iga programmi kohta, seejuures täiendavalt peaks sisalduma eelarves kategoriseering majandusklassifikaatori (kulu tüüp) ja funktsionaalsuse alusel (eesmärk) (lisa 1, p 7).
6. Riigieelarve dokumendid kajastavad igakülgset ja korrektset riigi kõiki kulusid ja tulusid (sh investeeringud), sh ühtegi numbrilist väärtust ei jäeta välja ja ei varjata (va julgeoleku kaalutlus vms asjakohane põhjendus) ning paigas on mehhanismid, mis piiritlevad eelarvevälisel vahendite kasutamise (lisa 1, p 2).
7. **Investeeringud, mis on rahastatud mitte-traditsioonilistel viisidel, näiteks PPP projektid**, peaksid olema riigieelarves kajastatud ja lahti kirjeldatud, isegi kui need otseselt ei mõjuta avaliku sektori finantspositsiooni planeeritud eelarveaasta vaatest (lisa 1, p 4,8).
8. Selleks, et **vältida informatsiooni üleküllust ja liigdetailsusest tulenevat infomüra**, võib osutada vajalikuks eelarves sisalduva üksikasjaliku finantsteabe koondamine, aga vajaliku agregeerituse taseme määramisel tuleb lähtuda professionaalsest hinnangust, mis võtab arvesse eelarve koostamise lähtealuseks olevad standardid ja regulatsioonid (lisa 1, p 3,4,5).
9. **Informatsioon**, mida esitatakse finantsdokumentides, **peab vastama kasutajate vajadustele ning olema asjakohane vastutuse võtmise ja otsuste langemise seisukohast**. Sisalduv informatsioon peab olema usaldusväärne ja vastama koostamise aluseks olevatele tingimustele (lisa 1, p 4,5,6,8).
10. Täiendavat teavet eelarves sisalduva teabe kohta võib esitada lisadokumentatsiooniga ning ristviitamine eelarve ja lisadokumentatsiooni osas on soovitatav, et siduda omavahel eelarve ja tegelikud andmed muu eelarvega seotud andmestikuga (sh tulemustega) (lisa 1, p 4,5).

# 3 Järeldused ja ettepanekud

Dokumendianalüüsile, intervjuude käigus kogutud infole ja rahvusvahelisele praktikale tuginedes on peatükis välja toodud järeldused analüüsi lähteülesandes Tellija poolt püstitatud uurimisküsimuste lõikes. Järelduste juurde on esitatud ettepanekud investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtete muutmiseks (peatükk 3.1). Töö tulemusena tehtud järelduste ja ettepanekute puhul tuleb arvestada analüüsi piirangutega, mis on esitatud peatükis 3.2.

## 3.1 Järeldused ja ettepanekud uurimisküsimuste lõikes

**Uurimisküsimus 1:** Kas kehtivad investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtted tagavad riigieelarves (nii seaduses kui ka seletuskirjas) investeeringute ja investeeringutoetuste kohta arusaadava ja läbipaistva info kajastamise? Millised on lähtuvalt riigieelarve arusaadavuse ja läbipaistvuse eesmärgist IN-koodide andmise põhimõtete kitsaskohad ja puudujäägid? Millised on parandusettepanekud IN-koodide andmise põhimõtete muutmiseks (kaasa arvatud kodeerimise loogika)?

Töö käigus analüüsisime kehtivat regulatsiooni ja uurisime kuidas täpsemalt praktikas keskvalitsuse riigiasutused investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimiseks ettenähtud arvestusobjekti eelarve objekt kasutavad ning kaardistasime rahvusvahelist praktikat, mille tulemusel järeldub, et kehtivates investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimise ja kodeerimise põhimõtetes on puudujäägid, mis ei toeta investeeringute ja investeeringutoetuste kohta arusaadava info kajastamist riigieelarves.

Töö tulemusena tuvastasime järgmised olulisemad puudujäägid investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimisel ja kodeerimisel ning mille osas on meie ettepanekud esitatud järgnevalt (vt põhjalikum käsitlus koos näidetega peatükis 2.1.2):

1. **Ligikaudu 23% (ca 256 mln eurot) investeeringutest ja investeeringutoetustest on planeeritud vallasvara gruppide üldistustasemel.** Vallasvara grupp näitab küll vara liiki, millesse investeering on planeeritud, aga ei selgita investeeringu objekti ega selle otstarvet eristudes sellega teiste riikide võrdluses ja kaldudes kõrvale rahvusvaheliste institutsioonide soovitustest.

**Hetkel kehtiva regulatsiooni järgi ei ole nõutud** investeeringut ega investeeringutoetust vallasasjadesse selle grupi üldistustasemest **täpsemalt objektide lõikes planeerida.** Riigieelarve seaduse järgi on küll nõue investeeringud maksumusega kümme miljonit eurot või rohkem liigendada riigieelarves investeeringuobjektide kaupa, ent puudub nõue luua selleks eraldi eelarve objekt. Vallasasjadesse tehtavate investeeringute ja investeeringutoetuste täpsemaks planeerimiseks eelarve objekti kaudu **on loodud võimalus kasutada eelarve objekti koodi viimast kolme kohta, aga seda praktikas vallasasjade puhul valdavalt ei kasutata.**

Soome parlamendi Eduskunna poolt kinnitatud riigieelarves on **investeeringutega seotud kuluartiklid kohati välja toodud maksumusega alla ühe miljoni euro.** Näiteks on Haridus- ja Kultuuriministeriumi haldusalas 2023. aasta eelarves planeeritud Rahvusgalerii kollektsiooni suurendamiseks 839 tuhat eurot, mis on eraldatud kunstiteoste soetamiseks. Suuremate investeeringute puhul on planeeritud vahendite detailsem jaotus esitatud riigieelarve eelnõu seletuskirjas. Näiteks on Transpordi- ja Sideministeriumi haldusalas maa- ja veealade omandamiseks planeeritud 2023. aasta eelarves investeeringuteks 35 mln eurot, mis on seaduse liigenduses esitatud küll ühe summamana, ent **eelnõus on selle kohta esitatud täpsem teave, kus kohati on info välja toodud ka 97 tuhande euro kohta.**

Lisaks eelarve objektile on eelarveklassifikaatori järgi nõutud eelarvevahendid planeerida ka eelarve kontode ja teiste arvestusobjektide lõikes, mille puhul nõutud üldistusaste samuti ei võimalda investeeringu ja investeeringutoetuse objekti ning selle otstarvet täpsustada.

**Ettepanek 1:** muuta regulatsiooni tagamaks eelarve mahult suuremate ja olulisema mõjuga investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimist vallasvara grupi üldistustasemest

**detailesemalt investeeringu- ja investeeringutoetuse objekti tasandil**, võimaldamaks neid eristada gruppi planeeritud teistest investeeringutest ja investeeringutoetustest. Vajadusel viia läbi täiendav analüüs selgitamiseks välja või täpsustamiseks olulisuse piir, millest alates rakendada nõuet detailsuse suurendamiseks. Võrdluseks Soome parlamendi Eduskunna poolt kinnitatud riigieelarves on eraldi välja toodud investeeringuid maksumusega alla ühe miljoni euro, mille kohta on kohati veelgi täpsem summaline jaotus esitatud eelnõu seletuskirjas.

## **2. Arvestusobjekti eelarve objekt kodeerimispõhimõtete ebaühtlane ülesehitus ei toeta investeeringute ja investeeringutoetuste kohta info kogumist.**

**Eelarve objekti koodi viienda koha järgi ei ole vallasasjad eristatavad**, vaid lisaks tuleb juurde vaadata kasutaja tunnust (kolmas ja neljas koht koodis) kinnisasjade eraldi hoidmiseks.

**Reservidest antavate vahendite puhul kodeerimise põhimõtted erinevad vallas- ja kinnisasja kodeerimise põhimõtetest**, mille tulemusel tekib samasisulisele investeeringule või investeeringutoetusele samaaegselt kasutusele mitu koodi, mis ei ole omavahel ühise tunnuse alusel kokku viidavad.

**Kohati on samasisulise investeeringu puhul kasutusel mitu IN tunnusega koodi**, mis ei ole omavahel kokku viidavad, mistõttu objekti koodi järgi ei ole võimalik samasisulist investeeringut või investeeringutoetust kokku viia ega selle kogumaksumust kätte saada.

Investeeringute ja investeeringutoetuste puhul kasutatakse sama IN tunnusega objekti koode, mistõttu tuleb investeeringutoetuste eristamiseks investeeringuteks või vastupidi vaadata juurde arvestusobjekti eelarve kontot. Kuna eelarve planeerimisel nõutav konto detailsus on kaks konto kohta, siis see ei ole piisav konto järgi investeeringutoetuste eristamiseks, sest võib sisaldada ka toetuseid tegevuskuludeks.

**Ettepanek 2:** võimalusel ühtlustada nõudeid arvestusobjekti eelarve objekt kodeerimise põhimõtetele sõltumata sellest, kas tegemist on vallas- või kinnisasjaga.

**Ettepanek 3:** reservist antavate vahendite puhul võimalusel lähtuda kodeerimisel samadest põhimõtetest, mida kasutatakse vallas- ja kinnisasjadesse tehtavate investeeringute ja investeeringutoetuste puhul tagamaks samasisulise investeeringu või investeeringutoetuse eristamist kogumahus objekti koodi järgi.

**Ettepanek 4:** regulaarse sagedusega seirata eelarve objekti koodide kasutamist riigiasutuste poolt ning vajadusel selgitada kehtivat regulatsiooni ja selles esitatud nõudeid ning juhendada kasutajaid, et tagada sihipärane ja ühetaoline objektikoodide kasutamine riigiülelset.

## **3. Puudused regulatsioonis ei toeta objekti koodide sihipärast kasutamist ja soodustab erinevate praktikate teket.**

Regulatsioon võimaldab investeeringuid ja investeeringutoetuseid planeerida vallasasja grupi tasemest detailesemalt objekti tasandil. Seejuures aga **ei ole täpsustatud, millistele tunnustele peab investeeringu või investeeringutoetuse objekt vastama, mistõttu hetkel kehtiv regulatsioon võimaldab tõlgendada objekti sisult ja olemuselt sedavõrd erinevalt, et objektid ei pruugi olla omavahel võrreldavad**. Näiteks kasutatakse eelarve objekti kui projekt, mis võib sisaldada erinevat liiki põhivara investeeringuid ja olla seetõttu kajastatud kõik ühe koodi all. Ka kasutatakse eelarve objekti kui rahastusallikat, sh vahendid lisaeelarvega (objekt „Lisaeelarve 2021“ või vahendid CO<sub>2</sub> kvooditulust (objekt „CO<sub>2</sub> kvooditulust rahastatav investeering“).

**Investeeringutoetuste määratlus regulatsiooni järgi ei ole selgelt piiritletud**. Tegevuspõhise eelarvestamise käsiraamatu järgi käsitletakse investeerimistegevusena põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks antavaid toetusi. Sama peatüki järgmises lõigus on välja toodud, et investeeringutoetus planeeritakse IN-objektikoodidega ja eelarve kontoga 45, mis aga võib sisaldada lisaks põhivarale ka tegevuskulude sihtfinantseerimist.

**Nõuded objekti koodi nimetamiseks on rohkem tehnilist kui sisulist laadi**, mistõttu nimetus ei pruugi selgitada investeeringu või investeeringutoetuse sihtotstarvet või muud vajalikku teavet selle sisu kohta.

**Ettepanek 5:** regulatsioonis **täpsustada, millistele tunnustele (sh nt olema seotud mitte rohkem kui ühe allikaga, olema seotud ühe vara liigiga, olema seotud mitte rohkem kui ühe projektiga jms) peab eelarve objekt vastama**, et oleks tagatud ühetaoline eelarve objekti koodi kasutamine. Regulatsioonis täpsemalt piiritleda, millised kulud on käsitletavad investeeringutoetusena ja millised mitte.

**Ettepanek 6:** **täpsustada nõudeid eelarve objekti nimetamiseks**, et oleks arusaadav objekt, selle otstarve (nt rajamine, rekonstrueerimine, soetamine vms) ja muu vajalik info sisust arusaamiseks.

**Uurimisküsimus 2:** Kas praegu riigieelarves ja riigieelarve planeerimisel (IN-koodide abil) esitatav teave investeeringute ja investeeringutoetuste kohta on piisavalt läbipaistev ja arusaadav Riigikogu liikmetele ning teistele riigieelarve seaduse ja selle seletuskirja lugejatele (avalikkus, Riigikontroll)?

1. Praegu riigieelarves ja riigieelarve planeerimisel esitatav teave investeeringute ja investeeringutoetuste kohta on **Riigikogu liikmete** hinnangul läinud ajas küll arusaadavamaks, ent otsuste tegemiseks ja parema kontrolli omamiseks on vajadus veelgi detailsema teabe järele. **Riigikogu hinnangul tagab suurema detailsuse investeeringute esitamine investeeringu objektide kaupa koos ajakavaga.**
2. **Avalikkuse** seisukohad on erinevad ning kui mõned peavad teabe esitamist piisavalt detailseks ja arusaadavaks, siis teised väljendavad muret selguse ja avatuse puudumise üle. Kuid kokkuvõttes on avalikkuse peamiseks sooviks **selgem, detailsem ja visuaalselt parem** teave investeeringute ja investeerimistoetuste kohta, ning **suurem läbipaistvus ja selgus nende kasutamise ning finantseerimise** kohta. Samuti peetakse oluliseks tähelepanu pöörata **investeeringute seotusele valitsuse prioriteetidega** ja tuleks teha tööd mõõdikute ja eesmärkide selgitamiseks ning võrdlusaluste loomiseks teiste riikidega.
3. Lisaks viisime intervjuu läbi **Eesti Panga esindajatega**, kes on samuti üheks riigieelarve infotarbijaks. Infotarbijana peab Eesti Pank investeeringute ja investeeringutoetuste puhul töös oluliseks sisendiks investeeringute kogumaksumust ja selle rahastusallikaid. Eesti Panga esindajate hinnangul peaks investeeringute puhul olema paremini esitatud teave selle kohta, **mille jaoks on investeeringut tarvis, milline on planeeritava investeeringu oodatav kasu ja millistest allikatest planeeritakse rahastada** (seejuures EL vahendite kasutus peaks olema paremini välja toodud). Kohati ei ole täpselt aru saada, **kellele täpsemalt investeeringutoetus antakse**. Ka suuremate projektide loend võiks olla täpsemalt välja toodud.

Täpsem ülevaade töö raames läbiviidud intervjuude tulemustest on esitatud peatükis 2.2.

**Uurimisküsimus 3:** Millist infot esitavad teised riigid (Soome, Rootsi, Uus-Meremaa) riigieelarve seaduses kui ka eelarves detailsemalt investeeringute ja investeeringutoetuste kohta?

Analüüsi raames uurisime, millist infot teised riigid esitavad investeeringute ja investeeringutoetuste kohta riigieelarves. Rahvusvahelise praktika kaardistamise käigus uurisime lähemalt Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa 2023. aasta riigieelarveid, mille tulemus on riikide lõikes esitatud järgnevalt (vt põhjalikum ülevaade riikide praktikatest peatükis 2.3):

1. **Soome** parlamendi poolt kinnitatud riigieelarves (207-leheküljeline dokument) on investeeringud ja investeeringutoetused esitatud administratiivses liigenduses haldusalade ja tegevusvaldkondade lõikes kuluartiklite kaupa. Kuluartikli numeratsiooni järgi on teada artikli kulu liik ja kulugrupp. Kulu liigi järgi on eristatud investeeringutega seotud artiklid. Investeeringud on liigendatud nelja gruppi: **masinad ja seadmed; hooned; maa, hoone ja kinnistuga seotud ostukulud ning muud investeeringud**. Riigieelarve dokumendi sisukirjelduses on kuluartiklite lõikes selgitatud investeeringu **sihtotstarvet ja välja toodud, mille jaoks täpsemalt investeeringut on lubatud teha** (vt peatükk 2.3.1).

Riigieelarve eelnõu seletuskirjas (1 078-leheküljeline dokument) on täiendavalt **selgitatud investeeringu eesmärgi ja investeeringuplaan esitatud täpsemalt investeeringuobjektide lõikes**. Investeeringutoetused põhivarasse ei ole selleks eraldinähtud tunnuse järgi riigieelarves eristatavad, vaid need liigituvad ülekandekulude alla, mis sisaldab ka muid toetuseid (vt peatükk 2.3.1).

2. **Rootsi** parlamendi poolt kinnitatud riigieelarves (31-leheküljeline dokument) on investeeringud ja investeeringutoetused liigendatud valdkondade järgi ja teave esitatud kuluartiklite lõikes. Kuluartiklid sisult erinevad (üks kuluartikkel võib olla riigiasutus, prioriteetne valdkond, meede, toetuse saaja vms) ja neil ei ole tunnuseid, mis eristaks investeeringute või investeeringutoetustega seotud kuluartikleid (vt peatükk 2.3.2).

Riigieelarve eelnõu seletuskirjas (2 659-leheküljeline dokument) on esitatud iga kuluartikli kohta selle täpsem sisukirjeldus ning kui see sisaldab investeeringuid, siis **on eraldi välja toodud investeeringute kava koos sihtotstarbe ja investeeringuobjektidega**. Lisaks artikli põhisele investeeringu kavale on eelnõu seletuskirjas esitatud ka kogu **riigi investeeringute plaan** järgmiseks eelarveaastaks ja selles on investeeringud jaotatud 6 gruppi: **maanteed ja raudteed; kaitsevarustus ja kriisivalmidus; kinnisvara ja rajatised; elektrivarustus, lennujuhtimine ja laevandus; investeeringud riigi tegevusteks ja teadusuuringud** (vt peatükk 2.3.2).

3. **Uus-Meremaa** riigieelarve seaduse liigenduses on investeeringud ja investeeringutoetused liigendatud valdkondade ja kulu liikide lõikes ning teave esitatud kuluartiklite kaupa. Kulu liigi järgi on eristatavad **investeeringuga seotud kuluartiklid, mille osas täpsemat teavet selle otstarbe kohta esitatud ei ole** (vt peatükk 2.3.3).

Parlamendile esitatud riigieelarve eelnõus (158-leheküljeline dokument) **samuti ei ole kuluartiklite lõikes otstarvet selgitatud vaid investeeringuid on käsitletud eraldi peatükis, kus on välja toodud investeeringud prioriteetsetesse valdkondadesse**, ent seos kuluartiklitega ei ole valdavalt tuvastatav (vt peatükk 2.3.3).

4. Soome, Rootsi ja Uus-Meremaa riigieelarvetega võrreldes **erineb Eesti riigieelarve peamiselt selle poolest, et investeeringud ei ole liigendatud valdkondade lõikes, mis Eesti kontekstis sarnaneb planeerimistasandiga programm**. Teiste riikide puhul on investeeringud liigendatud valdkondade lõikes. Riikide võrdluses eristub Soome riigieelarve, milles investeeringute erinevaid liigendusi on kõige rohkem ja investeeringud on liigendatud haldusalade, tegevusvaldkondade, kulu liikide ja kulu gruppide lõikes. Soome parlamendi poolt kinnitatud eelarve **erineb Eesti eelarvest ka selle poolest, et Soome riigieelarves on investeeringute kohta välja toodud sihtotstarve**, mille jaoks on lubatud vahendeid kasutada. Eesti riigieelarves on selles osas paindlikust märksa rohkem. Kui Soome ja Rootsi eelarve eelnõu seletuskirjades on investeeringu maksumus jaotatud kohati küllaltki detailselt lahti, siis **Eesti eelarve eelnõu seletuskirjas investeeringu objektide kohta eraldi summalist jaotust üldjuhul esitatud ei ole**.

**Uurimisküsimus 4:** Milline on arusaadav, läbipaistev ja vajalik info investeeringute kohta riigieelarves?

Tuginedes rahvusvahelisele praktikale, rahvusvaheliste institutsioonide soovitudele ja Riigikogu liikmetega ning Eesti Panga esindajatega läbiviidud intervjuu tulemustele, on meie ettepanek lähtuda järgmistest põhimõtetest investeeringute kohta teabe esitamisel arusaadavust ja läbipaistvust arvesse võttes.

1. **Teave investeeringute kohta esitatakse investeeringu objektide kaupa. Seejuures on välditud info üleküllust ja liigselt detailse teabe esitamist.**
2. **Investeeringute kohta esitatakse planeeritava investeeringu kogumaksumus koos teostamise ajakavaga aastate lõikes.**
3. **Investeeringute kohta esitatakse teave investeeringu objekti ülalpidamisega seotud kulude kohta eelarveaastal koos prognoosiga järgnevateks aastateks.**
4. **Investeeringute kohta esitatakse teave suuremate ja olulisema mõjuga projektide kohta.**
5. **Esitatud on rahastusallikad, millest saadavate vahenditega on planeeritud investeeringud ellu viia.**
6. **Välja on toodud planeeritavate investeeringute mõju, milles on kirjeldatud vajadus investeeringuks ja selle oodatav kasu.** Teave selleks on esitatud riigieelarve eelnõu seletuskirjas või muus sobivas formaadis.
7. **Lisaks majandusliku sisu liigendusele on investeeringud esitatud planeerimistasandi järgi.** Seejuures tuleb arvestada, et kõikide investeeringute liigendamine planeerimistasandite järgi ei pruugi olla asjakohane, nt IT baastaristuga seotud investeeringud või muud investeeringud, mis on seotud mitme erineva programmiga.
8. **Investeeringutoetuste kohta on välja toodud investeeringu maksumuse koguulatus, st lisaks riigi toetusele on välja toodud ka teised rahastusallikad.**

**Ettepanek 7:** lähtuvalt esitatud põhimõtetest kavandada muudatused eelarve objekti kodeerimise põhimõtetes toetamaks vastava info kogumist, sh:

- võimalusel **siduda investeeringu ja selle ülalpidamisega seotud kulud sama eelarve objekti koodiga** või **koodis eristuva tunnuse järgi.**
- võimalusel **siduda suuremate ja olulisema mõjuga projektide investeeringud sama eelarve objekti koodiga** või **koodis eristuva tunnuse järgi.**

## 3.2 Analüüsi piirangud

Töö tulemusena tehtud järelduste ja ettepanekute puhul tuleb arvestada analüüsi järgmiste piirangutega:

- Analüüsi piiritletud tööde ulatusest tulenevalt meie ei ole analüüsinud, **kas ja millisel kujul kasutatakse eelarveklassifikaatori järgi teisi arvestusobjekte eelarves investeeringute ja investeeringutoetuste planeerimisel** ega analüüsinud meie ettepanekute asjakohasust nimetatud aspektist lähtuvalt.
- Analüüsi piiritletud tööde ulatusest tulenevalt **me ei ole analüüsinud arvestusobjekti „Eelarve objekt“ SE tunnusega koodide kasutuspraktikat**, vaid üksnes investeeringute ja investeeringutoetustega seotud objekte, millele tuginevad meie ettepanekud. Ega analüüsinud meie ettepanekute asjakohasust SE-tunnusega objekti koodide kasutamise aspektist lähtuvalt.

# Lisad

## Lisa 1. Rahvusvaheliste institutsioonide soovitude kaardistamisel kasutatud allikad

1. 2014. Effective Public Investment Across Levels of Government. Principles for Action, lk 26, OECD  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Effective-Public-Investment-Brochure.pdf>
2. Muñoz, A.F., Pineda, E.I. and Radics, A., 2015. Recommendation of the council on budgetary governance, lk 7-8, OECD  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
3. Muñoz, A.F., Pineda, E.I. and Radics, A., 2014. Recommendation of the OECD Council on Effective Public Investment across Levels of Government, lk 10, 25-26, OECD  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>
4. 2006. International Public Sector Accounting Standard 24. Presentation of Budget Information in Financial Statements, Lk 744, IFAC  
Veebiaadress (02.11.2023): [https://www.ifac.org/\\_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-24-presentation-of-1.pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/ipsas-24-presentation-of-1.pdf)
5. 2022. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2022 Edition Volume I, lk 547-548, IPSASB, IFAC  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.ipsasb.org/publications/2022-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>
6. 2022. PIMA Handbook. Public Investment Management Assessment, lk 43, 87-94, IMF  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.imf.org/en/Publications/Books/Issues/2022/07/12/PIMA-Handbook-Public-Investment-Management-Assessment-1st-Edition-50166>
7. 2002. OECD Best Practices for Budget Transparency, lk 8, 14, OECD  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>
8. Pattanayak, S., 2018. Fiscal Transparency Handbook (2018), lk 1, 63, 65, 81, 120, IMF  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781484331859/9781484331859.xml?cid=va-com-compd-fth>
9. 2019. The Fiscal Transparency Code, lk 2, 3, IMF  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>
10. Kristensen, J.K., Bowen, M., Long, C., Mustapha, S. and Zrinski, U. eds., 2019. PEFA, public financial management, and good governance. lk 101, World Bank Publications  
Veebiaadress (02.11.2023): <https://www.pefa.org/resources/pefa-public-financial-management-and-good-governance>

## **Lisa 2. Intervjuudes osalenute nimekiri**

Käesolev aruande lisa ei kuulu avalikustamisele.

### **Lisa 3. Ülevaade riigi 2022. aasta investeeringutest ja investeeringutoetustest**

Käesolev aruande lisa ei kuulu avalikustamisele.

