

**TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
TALLINNA KOLLEDŽ**

Kinnisvara haldamine

Marten Peiel

**RIIGI KINNISVARA REFORM JA ÜLEMINEK  
ÜÜRIMUDELILE**

Lõputöö

Juhendaja: Meelis Pääro, MSc

Tallinn 2016

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. RIIGI KINNISVARA REFORM.....	5
Riigi kinnisvarategevuse strateegia olemus .....	5
Riigi Kinnisvara AS kui kompetentsikeskus riigi kinnisvara valitsejana .....	10
2. RIIGIASUTUSTE KINNISVARA KULUDE MUUTUSED.....	14
Üleminek üürimudelile ja kulude muutus .....	14
Riigiasutuste kinnisvara portfelli optimeerimine .....	25
3. ÜLEMINEK ÜÜRIMUDELILE VETERINAAR- JA TOIDUAMETI NÄITEL.....	28
Veterinaar- ja Toiduameti üürimudelile ülemineku protsess .....	28
Veterinaar- ja Toiduameti kinnisvara kulude muutus ülemineku perioodil.....	31
JÄRELDUSED .....	36
KOKKUVÕTE .....	41
VIIDATUD KIRJANDUS .....	44
LISAD .....	46
Lisa 1. Hoonestatud kinnisvara reformi tegevuskava.....	46
Lisa 2. Veterinaar -ja Toiduameti kasutuses olevad objektid .....	47
PEAJOME .....	48

## SISSEJUHATUS

Üha enam on viimasel ajal hakatud tähelepanu pöörama riigi omandis oleva kinnisvara olukorrale ning tänaseks pea 15 aastat tagasi alanud riigi kinnisvara reform ei ole realiseerunud sellisel kujul nagu seda algselt plaaniti. Riigi kinnisvara reformi läbiviimise käigus on kerkinud esile erinevaid probleeme mida algselt ei osatud ette näha.

Aastal 2015 alustati Veterinaar-ja Toiduameti valduses oleva kinnisvara üleandmise protsessi ning üleminekut üürimudelile. Käesoleva töö autor oli seotud antud protsessiga ja sellest tulenevalt tekkis huvi tutvuda käimasoleva riigi kinnisvara reformiga lähemalt.

Lõputöö teema on aktuaalne sest riigi kinnisvara reformi seatud realiseerumise tähtaeg oli 2015, kuid reform on endiselt lõpuni viimata ning reformi lõpule viimise seatud uus tähtaeg on 2021 [2]. Lõputöö koostamise hetkeks ei olnud antud teemat põhjalikult käsitletud ning puudus laiem ülevaade riigi kinnisvara reformi kulgemisest ja põhjustest, miks reform pole senistel alustel õnnestunud.

Teemat on varasemalt käsitletud Rahandusministeeriumi poolt Vabariigi Valitsusele esitatavates koondaruannetes. Eelpool nimetatud koondaruanne annab ülevaate kas Riigi kinnisvarategevuse strateegiast tulenevad eesmärgid on saavutatud [11:3]. Vähesel määral on teemat käsitletud Riigi Kontrolli majandusaasta koondaruannetes, kus on viidatud reformi läbiviimisega kaasnevatele probleemidele ning kulude tõusule [6]. Lõputöö koostamise lõppfaasis avaldas Riigi Kontroll põhjalikuma ülevaate reformist mille koostamiseks kulus kaks aastat.

Käesolevas lõputöös uuritav probleem seisneb selles, kas riigi kinnisvara reformi jätkumine senistel alustel on mõistlik ja millised on senised arengud reformi läbiviimisel.

Lõputöö autori eesmärk on selgitada välja ja analüüsida põhjuseid, miks riigi kinnisvara reform ei ole realiseerunud ootuspäraselt riigi kinnisvarategevuse strateegia koostamisest alates ning kuidas on muutunud kinnisvara majandamisega seotud kulud seoses reformi läbiviimisega ja strateegia rakendamisega.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor alljärgnevad uurimisülesanded:

1. Analüüsida kuidas on kulgenud riigi kinnisvara reform ning millised on põhjused, mis on takistanud riigi kinnisvarategevuse strateegia rakendamist?
2. Milliseks on kujunenud Riigi Kinnisvara AS-i roll seoses riigi kinnisvara reformiga?
3. Kuidas on muutunud kinnisvaraga seonduvad kulutused kasutajate ja riigi jaoks seoses kinnisvara portfelli tsentraliseerimisega ja üleminekuga üürimudelile?
4. Millised probleemid on kaasnenud Veterinaar- ja Toiduameti valduses olevate hoonete üleandmisega Riigi Kinnisvara AS-ile ning kuidas on muutunud Veterinaar- ja Toiduameti kinnisvarakulud ülemineku perioodil?

Teoreetilise osa koostamisel tugines autor peamiselt Rahandusministeeriumi, Riigi Kontrolli ja Riigi Kinnisvara AS-i poolt koostatud materjalidele.

Tulenevalt autori lähedasest kokkupuutest uuritava teemaga seoses Veterinaar- ja Toiduameti töötamisele on lõputöös on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit. Analüüsi meetodina on kasutatud andmete kogumist ja dokumendianalüüsi.

Esimeses peatükis annab autor ülevaate riigi kinnisvarategevuse strateegia olemusest ja Riigi Kinnisvara AS-ist, kui kompetentsikeskusest riigile kuuluva kinnisvara valitsejana. Autor toob ülevaates välja olulisemad detailid kõnealusest strateegiast ja annab ülevaate Riigi Kinnisvara rollist ning tegevustest. Teises peatükis kirjeldab autor üürimudelile ülemineku protsessi, riigiasutuste kinnisvaraga seotud kulude muutust ning riigi omandis oleva kinnisvara portfelli optimeerimise vajadust. Kolmandas peatükis toob autor välja Veterinaar- ja Toiduameti ülemineku protsessi ning sellega kaasnenud probleemid ning kuidas on muutunud kinnisvara korrashoiukulud ülemineku perioodil. Töö viimases osas toob autor välja analüüsitud materjalide tulemused ning järeldused reformi kulgemise kohta.

# 1. RIIGI KINNISVARA REFORM

## Riigi kinnisvarategevuse strateegia olemus

Üheksakümnendate lõpus jõuti järeldusele, et on vaja teha otsustavaid samme riigi kinnisvara korralduses ning valdkond vajab ümberkorraldamist sest oli jäänud noores riigis tahaplaanile.

Aastal 2001 algatas Vabariigi Valitsus riigi hoonestatud kinnisvara reformi. Reform nägi ette, et pea kõik hoonestatud kinnisvara antakse üle samal aastal asutatud Riigi Kinnisvara aktsiaseltsi (edaspidi RKAS) omandisse aastaks 2003 ning riigiasutused üürivad üleantud kinnisvara vajalike ülesannete täitmiseks turutingimustel tagasi. [14:15] Kuna täpsed tegevused, eesmärgid ja rollid jäid reformi algetappides kirjeldamata ei realiseerunud reform kokkulepitud tähtajaks.

Reformi jätkamiseks töötas aastal 2007 rahandusministeerium välja riigi kinnisvarategevuse strateegia, mis sai kinnisvaraga seotud tegevuste alusdokumendiks [12:20]. Strateegia esitati Vabariigi Valitsusele, mis pälvis valitsuse poolse heakskiidu, kuid jäi valitsuse poolse ametliku kinnituseeta ja on seda tänaseni. Riigi kinnisvarategevuse strateegia ja riigi kinnisvaraga seotud tegevused juhivad riigivaraseadusest tulenevatest õigusaktidest. [15:16]

Käesolevaks aastaks on riigile kuuluvate hoonete portfelli suurus ca 2,1 miljonit m<sup>2</sup> ning riigi kinnisvara reform on endiselt käimas. Aastal 2007 koostatud riigi kinnisvarategevuse strateegia seatud esmane rakendumise tähtaeg oli 2015. aasta, kuid reform on jäänud erinevate faktorite koostoimel venima. [15:16]

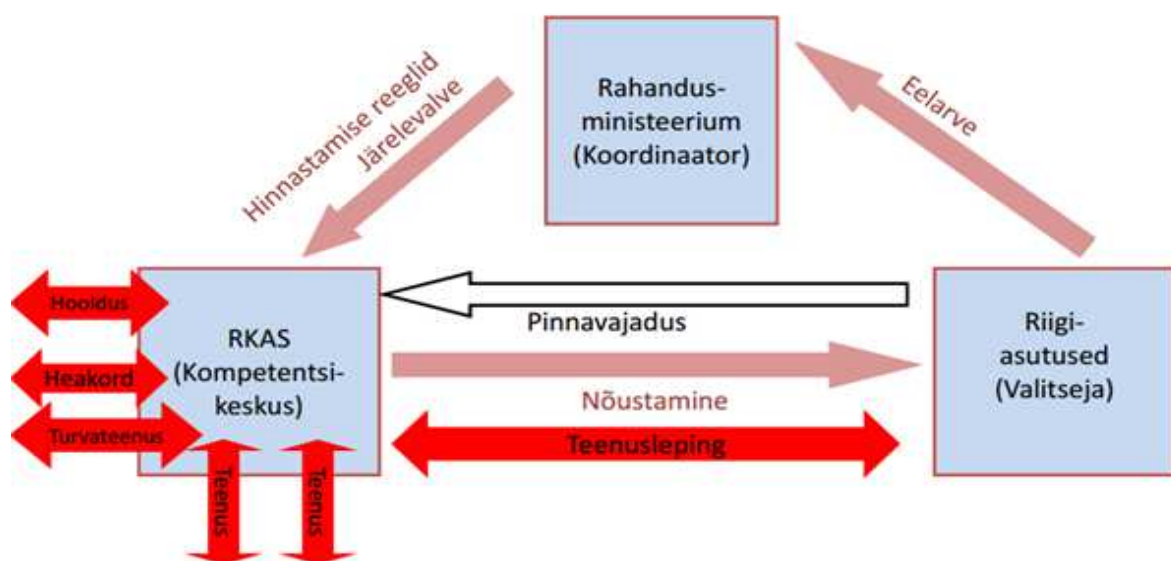
Eelnevatel aegadel on kinnisvaraga seotud tegevused ja otsused lähtunud hetkeolukorrast ja rahastamisvõimalustest ning eesmärgid ja ühene lähenemine otstarbekuse kaalutlusel kogu valdkonnal puudus. [14:6] Riigi kinnisvara reformi üks eesmärk on antud lähenemist muuta.

2007. aastal koostatud kinnisvarategevuse strateegia üks põhieesmärk on üleminek hoonestatud kinnisvara detsentraliseeritud juhtimissüsteemilt terviklikule tsentraliseeritud juhtimissüsteemile. Seatud eesmärgi soovitud tulemuseks on efektiivsem kinnisvara korrashoid ja kinnisvara kaalutletud arendamine parimal võimalikul viisil. [10:14]

Tsentraliseeritud juhtimissüsteemi motiiv on piiratud ressursse arvesse võttes majanduslikult põhjendatud riigieelarveliste vahendite suunamine kinnisvarategevusse. [10:14]

Kinnisvarategevuse strateegia määrab seotud osapooltele rollid ning vastutusalad kinnisvara keskkonna loomisel tekkivate ülesannete lahendamiseks ning korraldamiseks. Peale strateegia rakendamist vabanevad ministriumid ja nende haldusalades olevad asutused edaspidi kinnisvaraga seotud tugiteenuste korraldamisest. [14:10] Strateegia rakendumisel on silmas peetud ainult riigi hoonestatud kinnisvara ning hoonestamata kinnisvara kõnealuses strateegias ei käsitleta. Lisaks on iseseisvateks kompetentsikeskusteks Kaitseministeerium ja RMK, keda ei ole antud strateegia raames käsitletud, kes korraldavad kinnisvaraga seotud tegevusi ise. [12:34]

Reformi läbiviimist ja kinnisvarategevuse strateegia rakendamist juhib Rahandusministeerium. Lisaks on Rahandusministeeriumi roll teostada järelvalvet RKAS-i tegevuse üle, juhtida üleandmise protsessi ning töötada välja reformi toetavaid regulatsioone. Strateegiast tulenevalt on RKAS-i roll olla kompetentsikeskusena kinnisvaraga seotud tegevuste elluviijaks. [14:10] Alljärgneval joonisel 1 on kujutatud riigi kinnisvarategevuse strateegia mudel.



**Joonis 1.** Riigi kinnisvarategevuse strateegia mudel

Allikas: [12:4]

Riigi kinnisvarategevuse strateegia sisuks on riik kinnisvara omanikuna, valdajana, kasutajana ja haldajana. Riik kindlustab, et omandis olev kinnisvara toetab riigile oluliste funktsioonide täitmist ning avalike teenuste osutamist. Riik peab kõikides eelpool nimetatud rollides olema

eeskujuks sotsiaalselt ja majanduslikult. Soovitud tulemuseks on saavutada kinnisvarakeskkonna ettenähtud kvaliteet vähima ressursikasutusega. Oluline on, et oleks tagatud piisav info, selgus, täpsus, arusaadavus, avalikustamine, õigustatud isikute andmetele juurdepääs, läbipaistvus, eeskirjade kehtestamine ning nende täitmise dokumenteeritus, mis võimaldaksid kinnisvaraga seotud protsesse jälgida ja mõista. [14:3]

Riigi kinnisvarategevuste strateegias seatud peaesmärgid ja tegevuskava on kogu protsessi aluseks ning koondab kokku kinnisvara keskkonna loomiseks ja strateegia rakendamiseks vajalikud meetmed. Peaesmärkide detailne sisu ja elluviijad on väljatoodud alljärgnevas tabelis 1.

**Tabel 1.** Riigi kinnisvarategevuse strateegia peaesmärgid

Peaesmärk	Eesmärgi sisu	Täitja
I	Tagada riigile vajaliku kinnisvara sotsiaalselt, ökoloogiliselt, ruumikujunduslikult ja majanduslikult parimal viisil arendamine tänapäevaste nõuetega määratud tasemele, arvestades nõudmiste muutumist ajas, töötades välja ülesannete täitmiseks vajalikud finantseerimismudelid.	Riigi Kinnisvara AS
II	Tagada riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara kaasaegsetele standartidele vastav haldamine ja korrashoid majanduslikult efektiivseimal moel.	Riigi Kinnisvara AS
III	Tagada kasutuseta jäänud kinnisvara suunamine majanduskäibesse riigile kõige efektiivsemal moel, arvestades riigi kinnisvara arenduse pikaajalist perspektiivi.	Riigi Kinnisvara AS
IV	Tagada riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara arendustegevuse, haldamise ja korrashoiu kompleksne ja koordineeritud juhtimine ning selleks vajalike organisatsiooniliste aluste, õiguslike regulatsioonide, infosüsteemide ja motivatsiooni-mehhanismide loomine.	Rahandusministeerium

Allikas:[13:9]; Autori koostatud

Esimese kolme peaesmärgi täitjaks ja elluviijaks on RKAS ning kogu kinnisvara valitsemine koondatakse RKAS-i, kui kompetentsikeskuse alluvusse. Riigi omandis olnud hooned antakse üle ning võõrandatakse RKAS-i kasuks mitterahalise sissemakse näol aktsiakapitali suurendamisena. [14:10]

Strateegiast tulenevalt kuuluvad mittevajalikud varad realiseerimisele ning vajalikud varad renditakse endiste valitsejate poolt tagasi. [14:10]

RKAS hakkab omaltpoolt pakkuma vajalikke kinnisvara korrashoiuteenuseid ning endised valitsejad jäävad tellija rolli. Omavahelised suhted piiritletakse üürilepingutega ja kõik vajalikud investeeringud tehakse RKAS-i kaudu ning tellija tasub nende investeeringute eest üürimaksete näol. Neljanda peaesmärgi täitjaks on Rahandusministeerium, kes koordineerib kogu protsessi ning töötab välja juhtimissüsteemid. [12:9]

Senised riigivara valitsejad peavad asutuses säilitama kinnisvaraalase kompetentsi, eeskätt olles tark tellija ja klient, et tagada organisatsioonile parim kinnisvarakeskkond. Antud ülesannet ei saa ja ei ole võimalik RKAS-ile koos kinnisvaraga üle anda. Antud rolli säilitamise vajadus peitub selles, et asutusesiseselt on võimalik saavutada tulevikus parim võimalik kinnisvarakeskkond. Kinnisvarakeskkonna teenuste ja sellega seonduvaid spetsiifilisi vajadusi teab ainult organisatsioon ise ning on huvitatud tulevikus nende saavutamisest sõltuvalt tegevusvaldkonnast.[13:8]

Peale Riigi kinnisvarategevuse strateegia koostamist ning rakendamise alustamist selgus, et puudub ülevaade riigi omandis olevatest hoonetest ja seisundist. Seega aastal 2009 tellis Rahandusministeerium riigi omandis olevale hoonestatud kinnisvarale inventuuri. [7:4]

Inventuuri eesmärk oli koguda infot kogu valdkonna edasisele arengu ja planeerimise jaoks. Inventuuri teostajaks sai ühiste kavatsuste protokollil alusel RKAS. Läbiviidud inventuuri tulemused said aluseks strateegiliste juhtimisotsuste langetamisel ning kajastavad tervikuna riigi omandis olevate ehitiste seisukorda ja ruumikasutust. [7:5]

Kuni inventuuri läbiviimiseni puudus riigil ülevaade varadest ehk millised varad on vajalikud, millised mittevajalikud, millised on kasutajate vajadused ning milline on kinnisvara praegune kasutus. Kogu inventuur hõlmas ca 3000 inventeeritavat hoonet brutopinnaga 1,85 miljonit ruutmeetrit. Inventuurist jäeti välja RMK ja Kaitseministeeriumi valitsemise all olev kinnisvara ning Eesti Vabariigist väljaspool asuv kinnisvara. [7:5]



Alljärgnevas loetelus on kirjeldatud läbiviidud hoonestatud inventuuri peamiseid eesmärke.

Hoonestatud kinnisvara inventuuri peamised eesmärgid:

1. Saada ülevaade riigi omandis olevast hoonestatud kinnisvarast.
2. Selgitada välja vajaliku ja mittevajaliku kinnisvara maht ning mittevajaliku kinnisvara puhul ka eeldatav tulubaas võõrandamisel.
3. Mõõta vajaliku kinnisvara kasutust.
4. Anda hinnang kogu protsessi juhtimise kvaliteedile.
5. Täpsustada ja uuendada andmed nii ehitusregistri kui ka riigivararegistris.
6. Anda hinnang kinnisvara seisukorra kohta ning prognoosida vajalike investeeringute mahtu.
7. Kaardistada kasutuses olevate pindade kasutus ning nendega kaasnevate lepingute kvaliteet.

Läbiviidud inventuurist järeldus, et mida kaugemale kinnisvaraga seotud otsuste tegemine lükkub, halveneb riigi omandis olev kinnisvara seisukord veelgi. Paralleelselt tõusevad kinnisvara korrashoiuga seotud kulud ning vajalike varade investeeringute maht.

Peale inventuuri läbiviimist jõuti üheselt arusaamisele, et käimasoleva reformi raames võivad mitmed hinnangud lähitulevikus kinnisvaraga seotud vajaduste osas muutuda. Peale inventuuri keskenduti kinnisvaraportfelli korrastamise ja olemasolevate ning tulevaste pinnavajaduste kaardistamise protsessile. Lisaks kerkis inventuuri käigus esile probleem, nimelt tollaegne riigivararegister ja ehitusregister ei olnud omavahel ühildatud ning seetõttu oli andmete hankimine keerukas ja ajamahukas [7:72]. Sellest tulenevalt reformi jätkumine viibis veelgi.

Kuna hoonete üleandmine ning sellega seotud tegevused ei kulgenud planeeritud tempos viiel järgneval aastal viis rahandusministeerium 2014 aastal läbi uuringu riigivara valitsejate seas, et koostada üleandmistega seotud uus tegevuskava, mis on välja toodud lisas 1.

Uuringu käigus selgitati välja valitsejate soovid ning plaanid kinnisvara tegevuste osas tulevikus. Läbiviidud uuringust tulenes, et paljud senised valitsejad ei ole endiselt valmis ega soovi hooneid RKAS-ile üle anda ja võõrandada. Samuti puudus neil soov ka pakutud tingimustel hooneid uuesti rendile võtta. Peamiseks väljatoodud põhjuseks oli selgusetus RKAS-i poolt tulevikus pakutavate teenuste ning nende rahastamises osas. [7:72]

Kuna haldusalade lõikes on valitsejate kinnisvaraportfellid erineva suurusega ning seega on ka nende otsuste mõju kogu kinnisvara tsentraliseerimise protsessile erineva mõjuga. [12:10]

Peale uue tegevuskava koostamist ning reformi jätkamist ei kulgenud endiselt kinnisvara üleandmised ootuspärase tempos algatas käesoleva aasta suvel Rahandusministeerium eesotsas riigihalduse ministriga eelnõu, mille kohaselt peavad kõik ministeeriumid oma kinnisvara üle andma aastaks 2021 [2].

Käesolevaks ajaks on tsentraliseeritud juhtimissüsteemile üle läinud Justiits- ja Rahandusministeerium, kelle kinnisvara portfelli on üle antud ja tagasi üüritud RKAS-ilt ning osaliselt ka erasektorist. Sotsiaalministeerium, Kultuuriministeerium ja Siseministeerium on oma kinnisvara portfelli samuti restruktureerimas ning üle minemas tsentraliseeritud juhtimissüsteemile, kuid osa nimetatud ministeeriumite kinnisvara portfelist on siiski kavas jätta omandisse. Keskkonnaministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium on valdavalt üle läinud uuele struktuurile [11:10].

Üleminekut ootab veel osa Maaeluministeeriumi portfelist. Välisministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi on alustanud samuti hoonete üle andmist RKAS-ile.

## **Riigi Kinnisvara AS kui kompetentsikeskus riigi kinnisvara valitsejana**

Riigi Kinnisvara AS tähistas käesoleval aastal oma 15 tegevusaastat suurejooneilse peoga vastvalminud Eesti Rahva Muuseumis Tartus. RKAS asutati aastal 2001. ning peamiseks eesmärkideks olid kinnisvara-alase kompetentsi koostamine, riigiasutuste majavalitseja rollist vabastamine ning mastaabisäästu saavutamine koondades seotud tegevused. [11:78]

Riigi Kinnisvara aktsiaseltsi roll on olnud pikka aega määratlemata, kuigi tulenevalt Riigivaraseaduse paragrahvist 92 lõikest 1 on õigus Vabariigi Valitsusel määrata riigile kinnisvarateenuseid osutav ettevõtte jäi see teadmata põhjustel tegemata [17]. Vabariigi Valitsuse tegevusplaani kohaselt määrati 2015. aastal Riigi Kinnisvara AS keskseks kinnisvara teenuse osutajaks riigile. [18]

RKAS on oma ülesannetes kompetentsikeskus ning nõustaja ja teenusepakkuja riigile. Lisaks olles partner, kes leiab parimad lahendused rahuldamiseks pinnavajadusi ja sõlmib ning täidab võetud lepingulised kohustused. . [12:120]

Antud rollide läbi on võimalik saavutada lisandväärtus sünergia näol, eelkõige läbi efektiivsuse ja protsesside juhtimissüsteemi. RKAS on kinnisvaraga seotud teenuste osutaja avalikule sektorile riigifunktsioonide täitmiseks hallates ja arendades vajaliku kinnisvara. [12:120]

RKAS-i poolt pakutav kinnisvara portfell pakub riigiasutustele paindlike lahendusi pinnavajaduste rahuldamiseks ning leiab lahendusi ka nende vajaduste muutudes. [12:120]

Olles eelistatud partner on RKAS-i sihtgrupiks kinnisvara teenuste osas peamiselt büroohooned, koolid ja eriotstarbelised hooned. RKAS ei paku kasutajatele otseselt arendus ja korrashoiuteenuseid, vaid korraldab nende hankimist ja vahendab teenuste sisseostmist turult. Kõik kinnisvara korrashoiuteenused hangitakse ja ostetakse sisse erasektorist.[8]

Kinnisvara reformi algatamisel ja RKAS-i loomisel oli üks oluline eesmärk, nimelt et RKAS-il oleks võimalus kaasata vajalikeks investeringuteks laenuraha. Kaasates laenuraha tekib võimalus korda teha riigile kuuluv kinnisvara portfell, ilma et see ei mõjutaks eelarvetasakaalu. Antud punkt on välja toodud ka riigi kinnisvarategevuse strateegias. 2008. aasta kevadel tegi aga Euroopa statistikakeskus ettekirjutuse Eesti riigile ning RKAS-i majandustegevust tuli edaspidi hakata kajastama valitsussektori osana. Mis aga tähendas seda, et igasugune laenukoormus mõjutab otseselt riigieelarve tasakaalu ning algne eesmärk RKAS-i loomisel ei täitunud. [11:78]

Alates 2007 aastast muutus RKAS riigivaraseaduse erisätete alusel tegutsevaks äriühinguks. Peale ümberkujundamist säilis tulundusühingu põhimõte, et piirangute raames on võimalik siiski kaasata soodsatel tingimustel võõrkapitali, kuigi see mõjutab ka riigieelarve tasakaalu. [14:14].

RKAS-i tegevuse üks oluline osa on, et riigi kinnisvara kulud muutuksid läbipaistvamaks, sest võrreldes seniste eelarve artiklitega, läbi mille oli kulutuste võrdlemine ja mõõtmine keeruline ja aeganõudev. RKAS-i poolt esitatakse kliendile üks koondarve, kus on välja toodud antud perioodi kõik kliendi kulutused teenuste lõikes. Kulude detailsema eristamise läbi tekib kõikide kululiikide toel tunduvalt läbipaistvam ja võrreldavam süsteem. [8]

RKAS-i hallatav kinnisvara asub üle vabariigi, seetõttu haldusosakond jaotatud struktuuriliselt neljaks. Põhja, Lõuna, Ida ja Lääne piirkond. Halduskeskused asuvad Tallinnas, Jõhvis, Tartus ja Pärnus. RKAS-i peakontor asub Tallinnas. [8]

Alljärgnevas loetelus on välja toodud RKAS-i kinnisvara portfelli jagunemine. [9]

**RKAS-i kinnisvaraportfell jaguneb nelja gruppi:**

- Haldusportfell – omandis olevad objektid ning mis on kaetud üürilepingutega;
- Arendusportfell – Vakantsed hoonestatud või hoonestamata kinnistud, millel on arenduspotentsiaal sh. ka objektid kus on arendusprotsess pooleli;
- Müügiportfell – Vara mis ei ole riigi vajadustest lähtuvalt otstarbekas;
- Lepinguline portfell – Lepingu alusel osutatav haldusteenus.

**Haldamise protsess lähtub portfelli eesmärkidest mis jaguneb neljaks suunaks:**

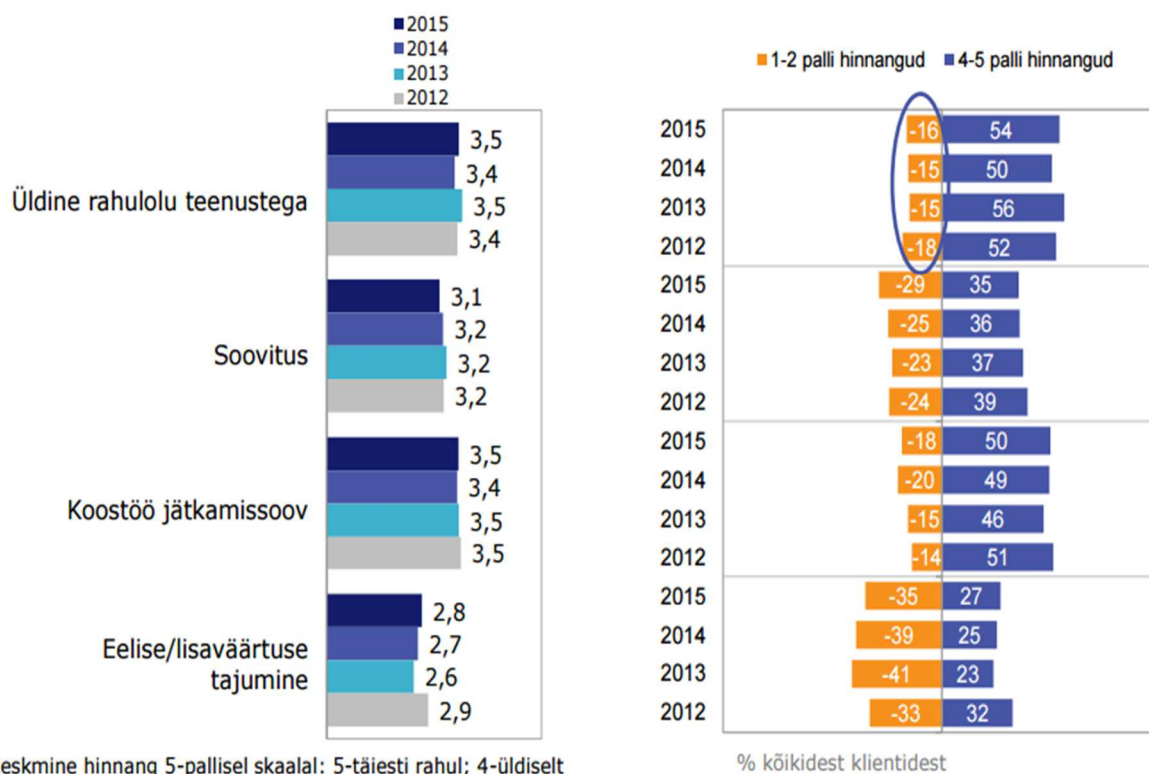
- Lepinguline haldusteenus, mille eesmärk on vara väärtuse säilitamine ja suurendamine;
- Võõrandamise ootel olevate objektide haldusteenus ning müügitegevuse toetamine;
- Arendus projektides osalemine haldamise kompetentsi kaasamise eesmärgil;
- Üürimudelile üleminevate objektide ettevalmistamine ehk omandisse võtmise ettevalmistamine.

Riigi Kinnisvara AS-i eesmärgid on seadnud Rahandusministeerium, kes teostab RKAS-i tegevuse üle järelevalvet. Rahandusministeeriumi roll lisaks omaniku rollile on olla kinnisvaraga seonduva poliitika kujundaja ja koguda ning analüüsida kinnisvaraga seonduvaid andmeid. RKAS-i fookus on kliendikesksus ja kasutajatele suunatud teenuste kujundamine. [10:19]

Kasutajate kaasamiseks on RKAS-i klienditugi, mis koondab kasutajatelt tulevad probleemid, ettepanekud RKAS-i teenuste ja hoonete haldamisega seotud info. RKAS-i poolt pakutavate teenuste kujundamine toimub kliendi tagasiside alusel, mis tuleneb iga-aastaselt läbiviidavast kliendi rahuloluuuringust. [10:19]

Kliendi rahuloluuuringud viiakse läbi kahes grupis - kliendid kes kasutavad igapäevaselt peamiselt haldusteenust ning kliendid, kes otsustavad teenuste ja partnerlussuhte üle ning hindavad RKAS-i kui lepingupartnerit ja tema kuvandit. [8]

Alljärgneval joonisel 2 on kokku võetud viimasel neljal aastal läbiviidud kliendi rahuloluuuringu tulemused.



Keskmine hinnang 5-pallisel skaalal: 5-täiesti rahul; 4-üldiselt rahul; 3-pigem rahul; 2-pigem ei ole rahul; 1-ei ole üldse rahul

**Joonis 2.** Riigi Kinnisvara AS kliendi rahuloluuuring 2015

Allikas: [8]

Kliendi rahuloluuuringus võrreldakse aastast aastasse kliendisuhete tugevuse indeksit (TRI\*M), rahulolu RKAS-i enda ja partnerite teenustega, rahulolu haldurite ning kliendihalduritega ja RKAS-i mainekuvandit. Möödunud aastal osales rahulolu uuringus 221 klienti. Uuringust selgus, et rahuolematuid kliente on viimaste aastate lõikes ca 15% ja üldiselt on see hulk püsinud stabiilselt muutumatuna. [8]

Üldiselt ollakse RKAS-i poolt pakutavate teenustega rahul ning viimastel aastatel on ka rahulolu märgatavalt tõusnud. Aga alati tuleb leida täiendavaid lahendusi tõstmaks klientide rahulolu riikliku teenusepakkujana.

## **2. RIIGIASUTUSTE KINNISVARA KULUDE MUUTUSED**

### **Üleminek üürimudelile ja kulude muutus**

Kinnisvara reformi üks põhilisi eesmärke on üleminek tsentraliseeritud juhtimismudelile seniselt detsentraliseeritud juhtimismudelilt, et kõik tegevused oleks ühtselt korraldatud ning tagatud oleks piisav kompetents nende tegevuste elluviimiseks. Ühe osa sellest moodustab ka läbi rahastamismudeli muutuse täiendavate kuluridade lisandumine kinnisvara majanduskuludesse, et tagata paremat kinnisvarakeskkonda. Kogu vara ja kompetentsi koondamine ühte kohta peaks tagama efektiivsema korrashoiu ja ressursside suunamisema sinna, kus seda enam on vaja.

Eesti Vabariik pole ainuke riik, kes seisab probleemi ees kuidas korraldada riigi kinnisvaraga seotud tegevusi kõige efektiivsemalt ning kokkuhoidlikumalt, et saavutada ettenähtud kinnisvarakeskkonna kvaliteedi tase soodsaima kogukuluga. Paljude kesk-euroopa riikide näitel pole ühest vastust antud probleemile ning riigid on lähenenud oma kinnisvara probleemile erinevalt. Läbiva tegevusena on siiski kinnisvaraga seotud tegevuste tsentraliseerimine. [3:247]

Oluline nüanss on, et üleminekul detsentraliseeritud kinnisvara juhtimise mudelilt riigi poolt määratud ettevõtte vahendatava tsentraliseeritud kinnisvara juhtimismudelile, tuleb leida meetmeid kuidas õigusaktidega reguleerida, et riigi poolne teenusepakkuja ei saaks toimida ebaefektiivselt ning mittesäästlikult. [3:248]

Riigikontroll on korduvalt juhtinud tähelepanu, et üürimudelile üle minnes tuleb arvestada üürikulude arvestatava tõusuga ning endiselt puudub selgus, milliste vahenditega plaanitakse leida raha riigieelarvesse, et katta kaasnevate kulude tõusu. [6:15]

Kuni käesoleva aastani on valitsemisalade lõikes kinnisvaraga seotud kulud väga erinevatel tasemetel. Suurema rahastusega asutused on valdavalt läinud üle üürimudelile, mis otseselt ka kuludes kajastub. Need valitsemisalad, kes polnud veel üürimudelile üle läinud on kulud kordades madalamad. [19]

Kinnisvaraga seonduvad kulud võrreldes omandis oleva kinnisvara kuludega tõusevad üürimudelile üle minnes keskmiselt 4,5 korda ning peale investeeringuid ca 8,1. Aastal 2015 olid riigile kuuluvate hoonete kulud 129,2 miljonit eurot. Kuludes ei kajastu vaid üürimudelile üle läinud hoonete kapitalirendi makseid ja investeeringuid. [20]

Riigi omandis olevad kinnisvara kulud on üürimudelile üle minnes tõusnud 44% ja tõusuks on keskmiselt 7% aastas. Kinnisvara reformi lõppedes on riigieelarvesse prognoositud vahendeid 256,2 miljonit eurot, mis teeb nelja aasta kasvuks 121,7 miljonit eurot ehk keskel läbi 90% võrreldes praeguse mahuga ning aastane tõus on 23%. [20]

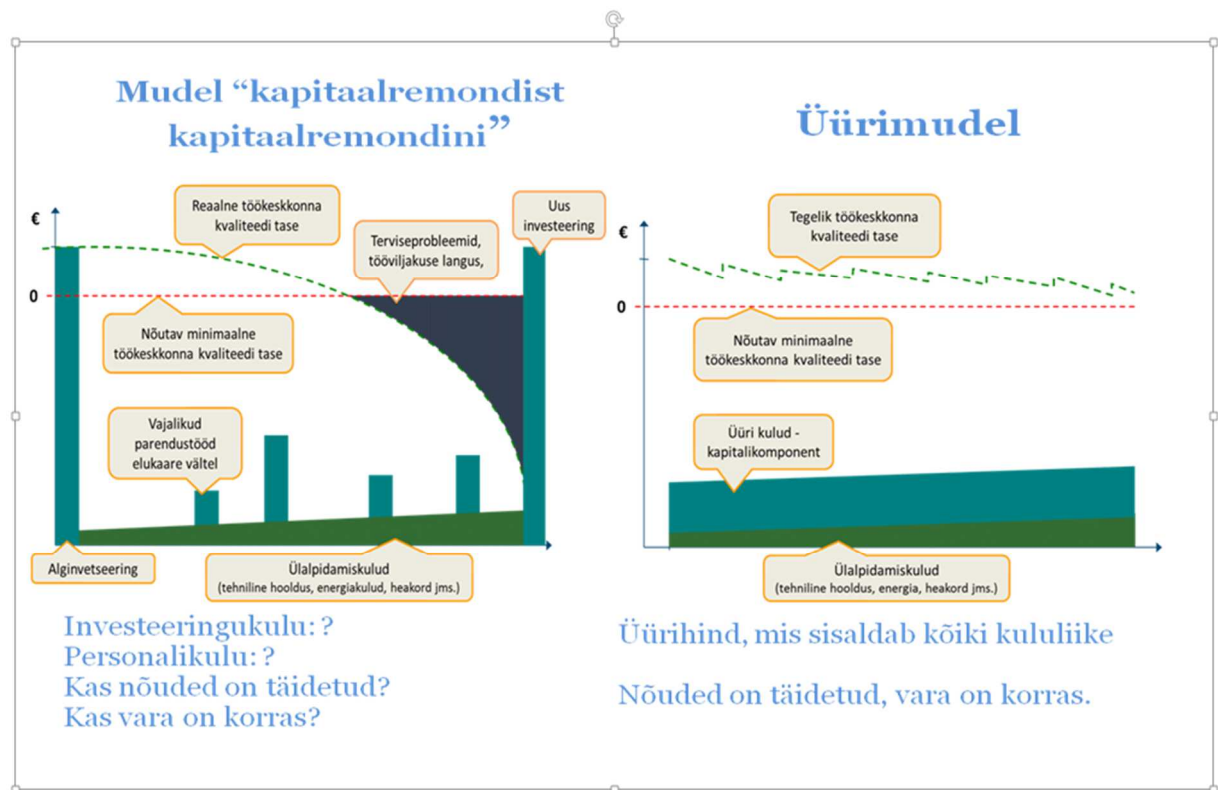
Hinnatõusu peamiseks põhjustajaks üldiselt on kinnisvarareformi läbiviimine, rahastamismudeli muutus ja üleminek üürimudelile. Antud faktoreid iseloomustab rahastamise struktuuri muutus, korrashoiukulude suurenemine ja ühekordsete investeeringute osa vähenemine. Võrreldes üürimudelit senise isehaldamise mudeliga on investeeringud ja remondid kajastatud ühekordsete investeeringutega raamatupidamises ning üürimudeli puhul kajastuvad eelpool mainitud kulud perioodi majanduskuludena. [20]

Üürimudeli stabiilne rahastus peab tagama vara kasutaja jaoks kinnisvara keskkonna kvaliteedi säilimise, mis võimaldab planeerida kinnisvara korrashoiu tegevusi ning vajalike remonttöid õigeaegselt. Eelnevalt on isehaldamise mudeli puhul kinnisvaraalane tegevus käinud kapitaalremondist kapitaalremondini. Seda mudelit on kasutatud ajaloo vältel pikalt ning kapitaalremondi all peeti silmas ka täieliku rekonstrueerimist. [20]

Kapitaalremondist kapitaalremondi säästurežiimi tulemusel jõutakse kinnisvaraga sellisesse seisusse, kus ei aita enam remontimine vaid tulebki teha kapitaalremont ehk täisrekonstrueerimine. Kui olemasoleva vara seisundi säilitamise asemel eelistatakse perspektiivis investeeringud suunata hoopis uue hoone rajamiseks siis olemasoleva vara remondivõlg suureneb ja jääbki suurenema, kuni ainumõeldav võimalus ongi lõpuks uue hoone rajamine. [20]

Isahaldamise mudeli rahastamine on pidevalt seotud eelarve võimalustega ja kinnisvara hoitakse säästurežiimil, et hoida kulusid madalal ning kasutatakse võimalike ressursse hoopis millekski muuks nagu näiteks palkade tõstmiseks või muuks mitte majanduslikuks otstarbeks. [20]

Järgnev mudel joonisel 3 ilmestab senist isehaldamise mudelit võrreldes üürimudeli rahastamisega.



**Joonis 3.** Mudel „kapitaalremondist kapitaalremondini“ võrdlus üürimudeli rahastamisega

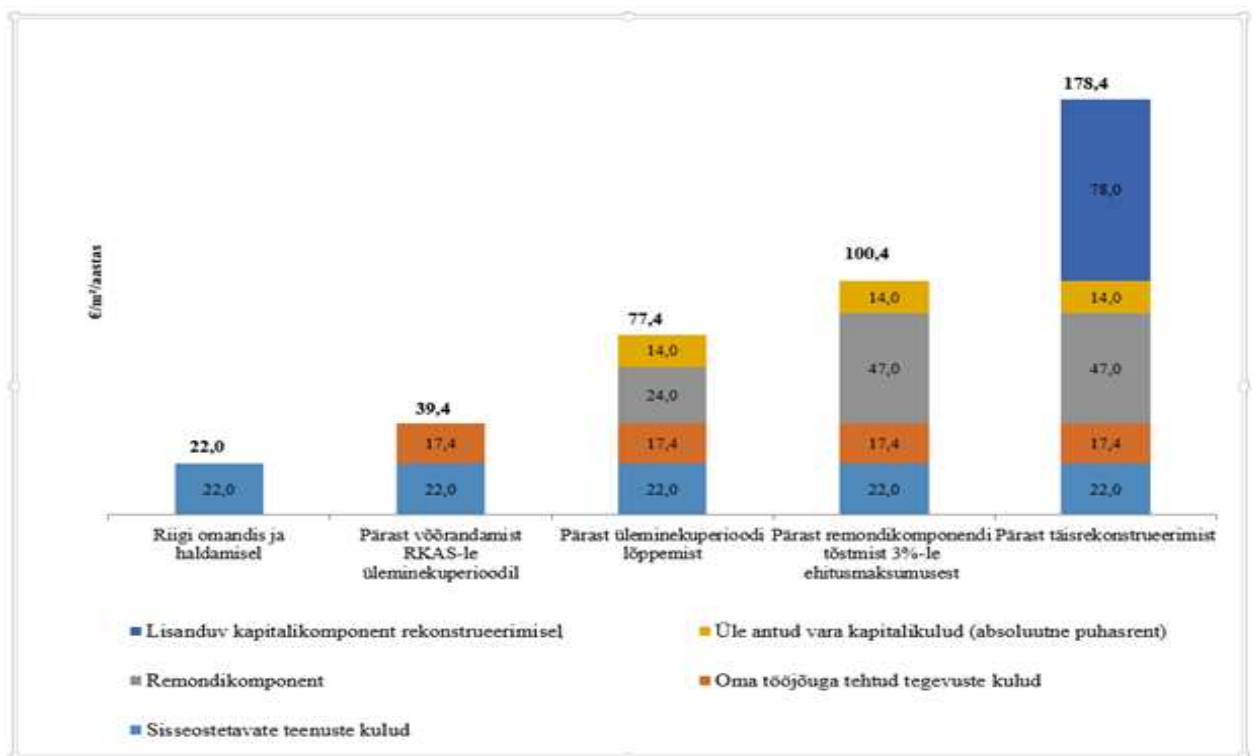
Allikas: [20]

Kuni tänase päevani on riigi omandis olnud objektid pidevalt alarahastatud ning senine puudulik rahastamine ei taga adekvaatset kinnisvara korrashoidu. Kinnisvarareformiga soovib riik vabaneda tänasest situatsioonist ja pidevast säästurežiimis elamisest ning edasi liikuda. Kokkuhoid on kogu reformi võti aga seni on paraku toimitud vastupidi. Riik peab tagama maksimaalselt tõhusa kinnisvarakeskkonna ning efektiivse kasutuse, mitte kokkuhoiu vajalike tööde, turvalisuse, ohutuse ja tervise arvelt. [20]

Kinnisvaraga seonduvaid kulusid võrreldes peab arvestama kinnisvara kasutusega kaasnevaid kogukulusid, mitte ainult lepingupartneritele arve alusel tasutud kulutusi. Levinud on tõdemus, et võrreldes seniseid sisseostetavaid kulusid RKAS-i rendimaksetega selgub, et RKAS-i teenus on kallis. Arvesse paraku ei võeta seda, et kuni varade võõrandamiseni puudusid kapitalikulud, lisandunud on täiendavad tegevused ja tehtavate investeeringutega kaasneb ka kinnisvara ja teenuste kvaliteedi tõus. [19]



Aastal 2014 üleantud kinnisvaral lõppeb käesoleva aasta jooksul ülemineku periood. Ehk varad mis võõrandati ja üüriti tagasi ning peale ülemineku perioodi lõppu lisandus kulude hulka ka turupõhine üürikomponent. Kogu üleminekuperioodi vältel ehk peale RKAS-ile vara võõrandamist on kinnisvara kulud fikseeritud senisel tasemel eelnevate perioodide eelarvevahendite ulatuses. RKAS-i ülesanne on kanda kogu kaheaastase perioodi vältel omanikukohustusi. Lisaks katab RKAS ettenägematud suuremad kulutused, mis hiljem kajastuvad kapitalikomponendis ülemineku perioodi lõppedes. Alljärgneval joonisel 4 on kujutatud kinnisvara kulukomponentide kujunemine üürimudelile üleminekul.



**Joonis 4.** Kinnisvarakulude muutus üürimudelile üleminekul etappide lõikes

Allikas: Rahablogi

Kõige tavapärasemad kulud, mis seonduvad kinnisvaraga on sisseostetavate teenuste kulud, mis raamatupidamislikult kajastuvad hoonete majanduskuludena. Kõnealused kulud on valdavalt tarbimisteenused ehk elekter, vesi, kanalisatsioon, soojus ja valveteenus. Sisseostetavate teenuste kulud on olnud enne üürimudelile üleminekut ca 22 €/m<sup>2</sup>/aastas. Antud kulu üürimudelile üleminekul ei muutunud väljaarvatud üldise hinnatõusu tõttu. [20]

Asutuste personalikulud (haldurid, tehnikud, koristajad) üldiselt ei ole kajastud eraldi kinnisvaraga seotud tegevustes vaid on osa üldiste personalikulude hulgast. Enne kinnisvara üleandmist oli asutustel võimalus kas tugipersonal koondada või anda üle koos kinnisvaraga.

Heakorruga seotud kulutused moodustavad märkimisväärse osa kuludest. Heakorrateenuse kulud olid enne üleandmist keskmiselt 11,6 €/m<sup>2</sup>/aastas ja peale varade üleandmist ja üürimudelile üleminekut lisandus antud summale 3,2 €/m<sup>2</sup>/aastas ehk kokku 14,8 €/m<sup>2</sup>/aastas. Peamiseks hinnatõusu põhjustajaks on personalikulu lisandumine, teenuste sisu muutus ja üldine hinnatõus ajas, mis on peamiselt seotud riikliku palgapoliitika muutustega. [20]

Oluline kulu on ka tehnohoolduse kulud. Tehnosüsteemide toimimine või mitte toimimine selgub alles siis, kui kasutajatelt tuleb tagasiside, et kuskil on mingi rike ning see segab pinna kasutamist lähtuvalt selle algsest otstarbest. On täiesti tavaline, et isehaldamise mudeli puhul tegeletakse ainult avariilise tehnohooldusega mitte ennetava hooldusega, mis hoiaks kõiki tehnosüsteeme järjepidevalt korras, vähendades avariide tekkimise riski. Tehnohoolduse kulud isehaldamise mudeli puhul olid asutuste lõikes enne üleandmist ca 4,6 €/m<sup>2</sup>/aastas. Peale üürimudelile üleminekut lisandus kulule 5,3 €/m<sup>2</sup>/aastas ehk kokku 9,9 €/m<sup>2</sup>/aastas. Peamiseks hinnakujundajaks on seni teostamata jäänud regulaarsete hoolduste lisandumine ning ka ennetava tehnohoolduse lisandumine. [20]

Haldusteenuse kulu isehaldamise mudeli puhul ei ole eraldi välja toodud ning see on arvatud üldise personalikulu hulka. Isehaldamise mudeli juures puudub ka üldiselt protsesside juhtimine ja kogu haldamine on hajutatud erinevate töötajate vahel ning täpsed vastutusala on piiritlemata. Üürimudelile üle minnes on olulisel kohal protsesside juhtimine ja andmete korrastamine, sealt tekib ka süstematiseeritud ülevaade hoonete seisundist tuleneva remondivajaduse ja vajalike investeeringute suunamiseks. Üürimudelile üle minnes lisandub halduskulu 3,2 €/m<sup>2</sup>/aastas. [20]

Haldusteenuse hind on märgatavalt kõrgem turuhinnaga, kuid hinnavõrdluses peab kindlasti arvesse võtma asjaolu, et lisaks haldamisele pakub RKAS selle hinna eest ka teisi teenuseid. Peamine hinnakujundaja on just hallatavate objektide omapära ning samuti ka kasutajate erinevad vajadused ja soovid ning samuti on teenuse keskmiselt kõrgem kvaliteet tulenevalt protsesside juhtimisest. [20]

Omanikukohustuste kulu oli isehaldamise puhul 0,1 €/m<sup>2</sup>/aastas, peale üleminekut üürimudelile oli kulu 0,3 €/m<sup>2</sup>/aastas. Peamiseks hinnatõusu põhjustajaks oli kindlustuse lisandumine, sest paljudel objektidel kindlustus puudus, sest kokkuhoiu eesmärgil ei soovitud kindlustuskulu kanda. Ja kõik kindlustusjuhtumid finantseeriti omavahenditest. Otsus hoonete mitte kindlustamise taga oli üldiselt ministeerium, kelle omanduses vara oli. [20]

Amortisatsioon on kuluna arvestuslik mitte reaalne ressurss, ning sellest remonttööde rahastamine on võimatu. Raamatupidamises kasutatav amortisatsiooni ehk kulumi määr kajastab vara arvestuslikku kulumit ehk väärtuse langust ajas ja see on pöördvõrdeline vara kasuliku elueaga. Seega tuleb eelarve kujundada selliselt et sinna sisse on arvestatud ka remondiks mõeldud raha, et vajaduse ilmnemisel on vajalike tööde teostamiseks vahendid selleks olemas. Üldiselt käsitleti remondikuluseid ainult vajaduspõhiliselt ja vahendid selleks leiti kuskilt eelarverealet. Samas on tavaline, et pikemalt planeeritud tööde puhul on raha jäänudki leidmata ja remont on jäänud teostamata ning on tekkinud remondivõlg. [20]

Remonttööde rahastamiseks on riigi eesmärk üürimudelile üle minnes koguda raha remondifondi kaudu, mis tagab et vajadusel on remonttööde jaoks piisavad vahendid olemas. Remondifond töötab nagu kindlustusselts, et panustakse sinna kuhu on vaja ning eeldusel et kõik kasutajad panustavad võrdselt. Kõikidele objektidele lisandub üürimudelile üle minnes remondikomponent 47 €/m<sup>2</sup>/aastas koos käibemaksuga. Antud summa on planeeritud alles 2019 riigieelarvesse ning hetkel rakendatud remondikomponent on 24 €/m<sup>2</sup>/aastas koos käibemaksuga. [20]

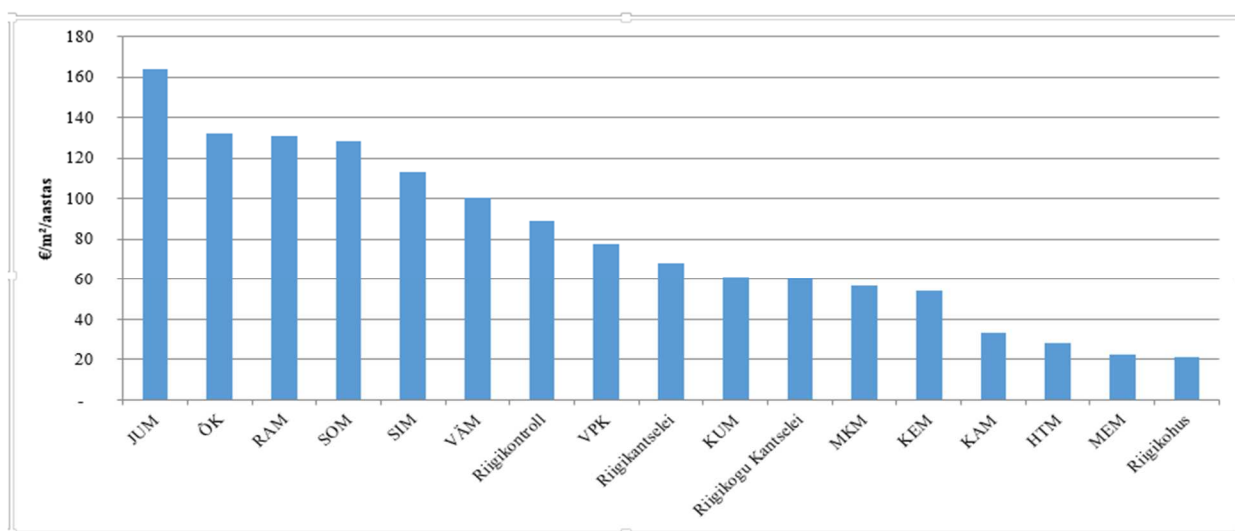
Vara arendamiseks või parendamiseks on kapitalikulud, ehk investeeringud.. Vara rendi puhul on kapitalikulud väga oluliseks osaks rendimakse hinnakujundusest, mis sisaldab investeeringu tagasimakset ja tootlust vara omanikule. [12:104]

Investeeringu otsusega planeeritud summad kajastuvad rendimaksetena eelarves. Ühekordsetele investeeringutele on võimalus kasutada senisest rohkem remondifondis olevaid vahendeid ja objektide lõikes suunata neid kõige kriitilisemate hoonete kasuks. Investeeringu otsuste tegemisel hinnatakse ka vara perspektiivikust ja kasutaja kinnisvara strateegiat, millest tulenevalt selgub, kui kauaks jääb hoone riigi kasutusse või osutub antud vara tulevikus mittevajalikuks ning investeeringute tegemine ei ole põhjendatud. Väljaarvatud seisundi säilitamiseks tehtud investeeringud, mis üldiselt kaetakse remondifondist.

Üürimudelile üle minnes garanteerib Rahandusministeerium kulude tõusuga kaasneva rahastamise vahe tekkimise katmise. Piisava rahastuse tagamine tähendab, et kulud on võimalik tõsta rahuldavale tasemele ehk vähemalt ca 100 €/m<sup>2</sup>/aastas. [20]

Käesoleval ajani on kõige suurema rahastamise tasemega justiitsministeeriumi valitsemisala - 164 eurot/m<sup>2</sup>/aastas. Kõige madalama rahastamistasemega on olnud Maaeluministeerium ja Riigikohus - 23 eurot/m<sup>2</sup>/aastas. Viimase summaga on võimalik katta ainult tarbimisteenused tänaste hindade juures ning sellisel tasemel rahastamisega edasi minna pole võimalik. [20]

Reaalsus on see, et seniste investeeringute mahu ja hinnakujundusega jätkamine ei ole võimalik. Isegi keskmise rahastamise taseme saavutamine kõikide ministeeriumite valitsemisalade lõikes ei ole reaalne ja praegune situatsioon rahastamises suurendab vaid ministeeriumite vahelist ebavõrdsust rahastamise osas. [3] Alljärgneval joonisel 5 on välja toodud kinnisvara kulud ministeeriumite ja nende haldusalades ruutmeetri kohta.



**Joonis 5.** Kinnisvara kulud ministeeriumite lõikes 2015. aastal ruutmeetri kohta

Allikas: Rahablogi

Joonis 5. ei kajasta hetkel kinnisvarareformi lõppjärgus olevate ministeeriumite ja töös olevaid investeeringuid. Käesolevaks hetkeks esimesena on reformi täielikult läbi viinud Justiitsministeeriumi valitsemisala. Kogu kinnisvara portfelli on tsentraliseeritud, optimeeritud ja investeeringud on lõppjärgus. [12:10]

Lähiajal on valmimas superministeeriumi hoone kuhu kolivad rahandus-, sotsiaal-, justiits- ning majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Lisaks on ehitusjärgus Tallinna Vangla ja Lubja tänava kohtumaja. Nende objektidega saab uuendatud kogu vanglate ja kohtute võrgustik. [20]

Peale reformi lõppu on aastane kinnisvarakulude tase Justiitsministeeriumi valitsemisalas 220 €/m<sup>2</sup>/aastas. Selline kulude tase on võrdväärne uue A klassi büroopinna hinnaga üüriturul, selle vaste brutorendimäärana on 15,3 €/m<sup>2</sup>/kuus. Kui tuua võrdlusesse turuhind siis kindlasti peab silmas pidama, et vanglad ja kohtuhooned on eriotstarbeline kinnisvara, millele turutingimustes vastet pole ning samuti sisaldub hinnas ka hoonete sisustus. Justiitsministeeriumi tasemel olevad kinnisvarakulud ei ole paraku kõikide ministeeriumite ja valitsemisalade lõikes riigi jaoks jõukohane ja jätkusuutlik. [20]

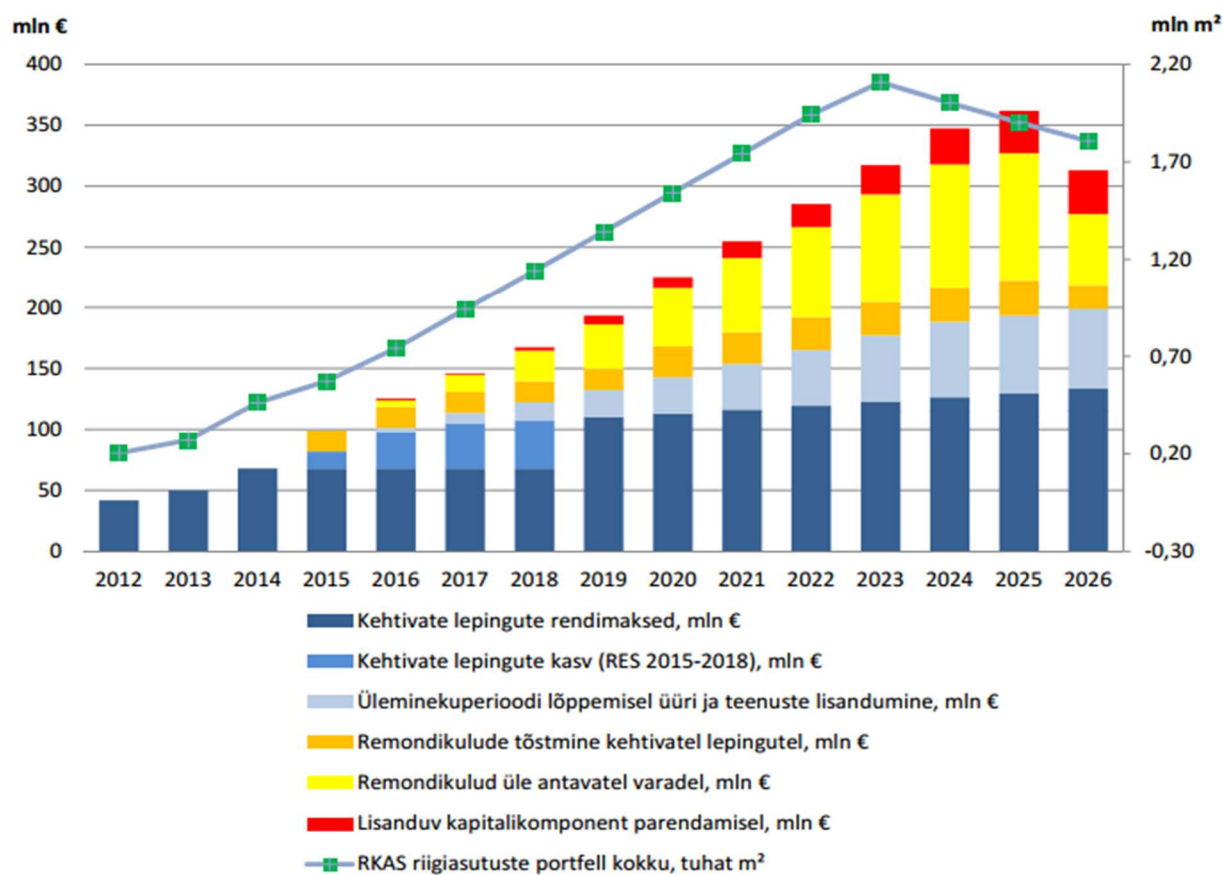
Ainuke võimalus jätkata senise strateegiaga ja võttes eesmärgiks keskmine tase kõikide riigiasutuste lõikes on tarvis alarahastatud ministeeriumitel väga jõuliselt optimeerida oma pinnakasutust, kuna olemasoleva hooneportfelli viimine rahuldavale tasemele ja selle seisukorra säilitamine ei ole praeguste eelarvevõimaluste juures võimalik. [20]

Hoonestatud kinnisvara rahastamise jätkusuutlikkuse analüüsi järeldusena võiks olla piisav rahastamise tase üürimudelil ca 130 eurot/m<sup>2</sup> aastas, mida võiks lugeda ka normatiiviks. Paraku on selline tase kogu riigile kuuluva kinnisvara lõikes võimatu. Ainuke lahendus tänaste eelarve võimaluste piires on optimeerida vähemalt kolmandik kogu riigile kuuluvast kinnisvara portfelist. [12:103]

Kõik kinnisvaraga seotud otsused peavad tulevikus olema fokuseeritud kokkuhoiule ja madalatele elueakuludele. Samuti ei ole detsentraliseeritud valitsemise jätkamine jätkusuutlik ehk teisisõnu senise strateegia rakendamine jätkub planeeritult ning tsentraliseerimisega tuleb edasi minna süsteemi parandades ja säästlikumaid lahendusi otsides. [20]

Tsentraliseeritud juhtimismudeli ning üürimudeli rahastamismudeli olemus avaldub alles piisava rahaliste vahendite olemasolul. Piisav vahendite olemasolu tähendab võimekust vajalike teenuste eest maksta. Mittetoimiva süsteemi rahastamise puhul võib kindel olla suures osas raha musta auku investeerimisega. [20]

Alljärgneval joonisel 6 on kujutatud kinnisvaraga seotud kulude kasvu kinnisvara reformi jätkudes.



**Joonis 6.** Riigiasutuste rendimaksede tõus peale üürimudelile üleminekut

Allikas: Rahablogi

Kinnisvara rahastamise vähendamiseks lahtuvalt tuleb ka seada eesmärgiks leida enam võimalusi ruutmeetri üürihinna vähendamiseks. Võimalused selleks on kas langetada ruumide kvaliteedi ootusi või leppida kasutajate poolt A klassi pinna asemel hea või rahuldava üüripinnaga. Lisaks leida rohkem alternatiive uue hoone ehitamisele või vähendada sisseostetavate teenuste mahtusid andes järgi kvaliteeditaseme nõuetes, kus see on võimalik. Samuti on alternatiiv ka muuta rendilepingute tähtaega, et vältida suuri kapitali kulusid, mis on tingitud lühikesest üürilepingu perioodist. [20]

Riigi poolt rajatavate erivajadustega hoonete üürilepingud tuleb sõlmida kogu hoone kavandatavaks elueaks. Kui kasutusaeg on vähem, kui 20 aastat siis ei ole uue hoone ehitamine otstarbekas ja seega ei ole ka investeering jätkusuutlik. [20]

Hangitavate teenuste mastaabisääst on kogu riigi kinnisvarareformi üks peamisi eesmärke teenuste tellimisel. Koondades tööde tellimine ja pädevus RKAS-i, et riik oleks teenuse tellijana tark lepingupartner erasektorile. Põhimõtteks on turukonkurents, ehk eesmärk saada tellija rollis olles soodsaim pakkumine. Valdavalt ostab RKAS kõik teenused peale omanikukohustuste turult riigihankega sisse. [20]

Praktiliste näidete puhul on paraku väga palju konkreetseid juhuseid, kus riigihanke tulemusel sisseostetud teenus on valitseja enda hankest palju kallim. Ainuke selgitus ongi teenuse mahu suurenemine ja kallinemine üldise hinnatõusu tõttu. Üks osa, mis hinda mõjutab lisaks mahu muutusele on nõuded, mis esitatakse teenusepakkujale ning ka osades piirkondades teenusepakkumise konkurentsi puudumine. Kuid on ka positiivseid näited, kuigi neid näiteid on paraku vähem. Kindlasti leidub teenust sisseostes veel täiendavaid kohti, kus on võimalik kokku hoida. [20]

Rahandusministeerium tellis aastal 2013 uuringu „Riigi poolt RKAS-iga sõlmitud üürilepingute turutingimustega võrdlus“. Uuringu teostas Colliers International Advisors OÜ koostöös RKAS-i ja Rahandusministeeriumiga. Antud uuringu eesmärk oli tõusnud kulude valguses selgitada välja ja anda erapooletu hinnang, kas RKAS-iga sõlmitud üürilepingud vastavad turuhinnale. Uuringu raames esitati ka ettepanekuid RKAS-i ja riigivaheliste üürisuhete lepingute osas. [16:7]

RKAS-i poolt pakutavate teenuste erisuse tõttu ei ole pakutavad teenused ja ka kõrvalteenuste tasud otseselt võrreldavad turuga, sest antud teenustel puudub turupõhisuse printsiip. Samuti ei ole lepingud ega lepinguline üür võrreldavad turuga. Üür ja kõrvalteenused on turul võrreldamatud oma asukoha, suuruse ja olemuse tõttu. [16:8]

Absoluutse netoüüri ja teatud kulude põhjal on aga võimalik tuletada turuüüriga võrreldavaid suurusjärke, mis on aktsepteeritavas vahemikus. Teatud põhjustel tuleb teha aga erandeid kinnisvaraga seotud otsustes mis ei ole võrreldavad turutingimustega, et tagada riiklike teenuseid (nt riigikaitse, turvalisus, tuletõrje, meditsiin) [16:8]

## **Peamised erinevused riigi üürilepingutes võrreldes turuga on järgnevad [16]:**

1. Erasektori üüritase tuleneb turul väljakujunenud hinnast sõltuvalt asukohast, kvaliteedist, suurusest ja üürilepingu tähtaja pikkusest.
2. Avaliku sektori kulupõhised üürilepingud on võrreldavad ainult tarbimisteenuste osas turutingimustega.
3. Riigi üürilepingud sisaldavad erinevatest komponentidest koosnevat mudelit: Netoüür I (haldusteenus, tehnohooldus, remondifond ja omanikukohustused)
4. Turutingimustes on ebatavaline sõlmida „0“-üüriga ehk puuduva netoüüriga lepinguid.
5. Turuga võrreldes on riigi üürilepingud detailsemad ja kvaliteetsemad.
6. Üürilepingute kestus turul on üldiselt 3 kuni 5 aastat. Riigiga seotud lepingute tähtaegade pikkus on kuni 10 aastat ning ka mõnel juhul enam.
7. Turul teostab üürileandja oma kuludega üüritaval pinnal sanitaarremonti ja parenduslike tegevusi. Remondiga seonduvaid kulusid ei lisata üürihinna väljaarvatud üürnike erisoovidel tehtavad tööd.
8. Hoonega seotud parenduste kulu ei lisandu turul üürihinna, isegi kui sellest on otsene kasu ka üürnikule. Parenduste otsene kasu üürileandjale on objekti atraktiivsuse tõus uute üürnike seisukohast. Ettepanek on loobuda antud parenduste kulude lisamisest üürhinna hulka, väljaarvatud kulupõhiste lepingute kuhu.
9. Riigi üürilepingute sõlmimisel on arvestatud erinevate üürnike koondamisega ühte asukohta tekkiva sünergia eesmärgil (teenuste tsentraliseerimine, kokkuhoid).
10. Riigi üürilepingutes ei käsitleta eraldi tasu parkimise eest, väljaarvatud parkimise korraldamine. Turuga võrreldes on see potentsiaalne lisakulu. Objektidel suuremates linnades kus parkimine sisaldub hinnas on tegu märgatava kokkuhoiuga.

Eelpool nimetatud uuringu tulemusena tehti ettepanekuid edasiste tegevuste osas, mis enim vajaksid reageerimist. Kõige tähtsam mis antud uuringust tulenes on soovitus üle minna kulupõhisele üüriarvestusele, mis on paremini võrreldav, läbipaistvam ning soodsam. Lisaks turupõhiste põhimõtete juurutamisele soovitati muuta lepingute fundamentaalseid põhimõtteid, mis oleksid võrreldavad turuga eelkõige investeringute seotud kulud. [16:36]

Üürilepingute analüüsiga kerkisid esile perioodide vältel sõlmitud erinevad lisad, mis puudutavad tasumäärade muutuseid. Suur lisade hulk muudab üürilepingute sisu jälgimise keeruliseks. Ettepanek selles osas oli sõlmida muudatuste puhul uus üürileping ning kaasajastada kõik senised lepingud. Kõige olulisem ettepanek tehti tehtavate investeringute kaalumise osas võttes arvesse ressursside piiratust. Tuleks läbi mõelda ning analüüsida asutuste paigutamist olemasolevatesse heas seisukorras olevatele pindadele, selle asemel, et investeerida vanade korrastamisse ning uute rajamisse. [16:36]



## Riigiasutuste kinnisvara portfelli optimeerimine

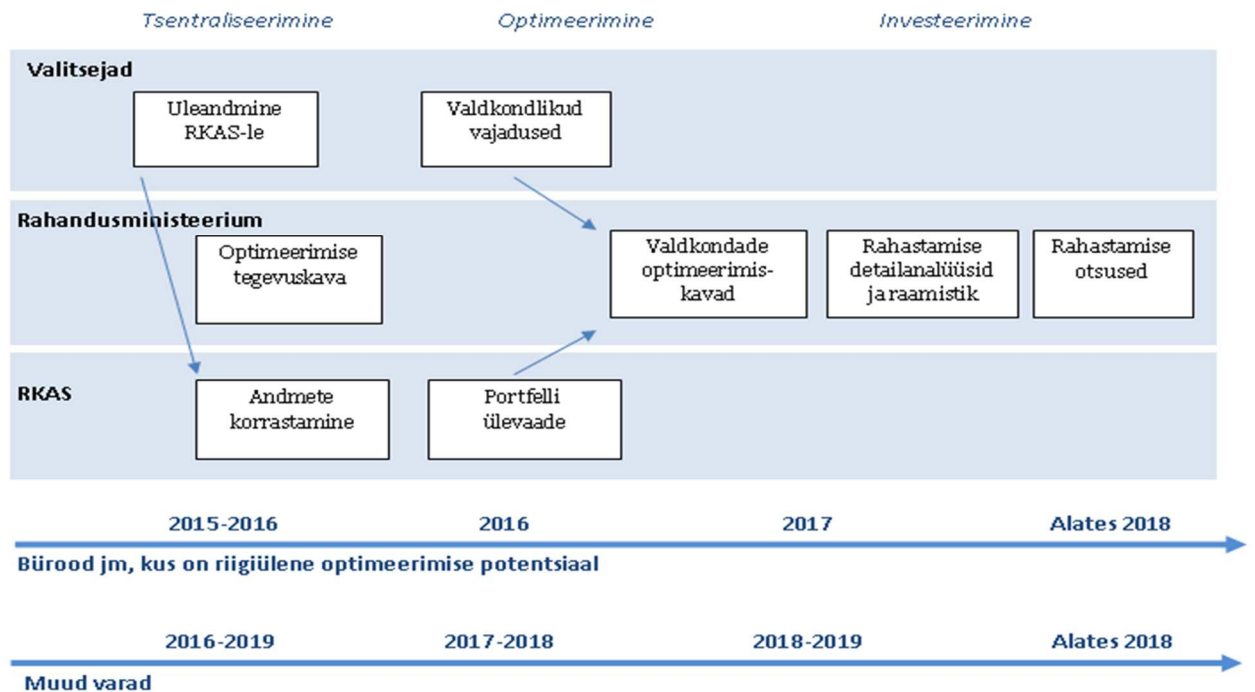
Ressursse kõikide riigile kuuluvate ja vajalike hoonete ülapingimiseks ei jätku, kuid vajalike investeeringute tegemata jätmise pole võimalik ning suurenevate kulude valguses on vaja pinnakasutust drastiliselt vähendada, et hoida kokku kulusid. Võimalus antud situatsioonist välja tulla on optimeerida riigi pinnakasutust ning seeläbi kulusid. Edasiliikumiseks vajalike tegevuste aluseks on ministeeriumite ja nende haldusalasse kuuluvate asutuste kinnisvara portfelli optimeerimine. [12:103]

Optimeerimisega alustamise esimene samm on optimeerimiskavade koostamine. Optimeerimiskava kujutab endast mõtestatud tegevuskava mille põhifookus on kinnisvaral ning millega soovitakse saavutada optimaalse suuruse, kasutajate vajadustele vastava ning heas seisukorras kinnisvarakeskkond. Optimeerimiskava aitab paremini planeerida remonttöid, investeeringuid ja üürivahendeid eelarvestamise protsessi käigus. Optimeerimiskavad jagunevad omakorda valitsemisala põhiseks ja piirkonnapõhisteks. Suurim erinevus ilmneb piirkonna põhisel optimeerimisel maakonna keskustes, kus on võimalik avalike teenuseid pakkuvad asutused koondada kokku, kas valdkonnapõhiselt või riigimajade näol. [12:21]

Optimeerimiskavade koostamiseks tehakse koostöös ministeeriumitega nende poolt kasutatavate varade nimekiri, mis sisaldab juba RKAS omandis olevaid hooned ja ministeeriumite ja allasutuste omandis olevatest hoonetest, kui neid pole veel üle antud. Koos kaardistatakse kasutajate ehk ministeeriumite ja vastava ministeeriumi allasutuste kasutajapoolsed vajadused tulenevalt ministeeriumite valdkondlikest arengukavadest. RKAS-i ülesanne on viia läbi analüüs koostöös kasutajatega pindade suuruse ja ruumiprogrammiga. Analüüsi eesmärk on saada ülevaade organisatsiooni vajadustest ning eesmärkidest ning olemasolevate pindade kasutusefektiivsust. [12:21]

Protsessi käigus hinnatakse ka kasutatavate hoonete seisukorda, investeeringute vajadust ja senised eksploatatsiooni kulusid. Kogu analüüsi kokkuvõtte teeb RKAS ja esitab optimeerimiskava koos vajalike ettepanekutega kinnisvara kasutusefektiivsuse tõstmiseks, et vähendada varade majandamisele tehtavaid kulusid. Käesoleval ajal puuduvad optimeerimiseks vajalikud eeldused suurel osal kogu tsentraliseeritavast portfellist sest üleandmised on veel käimas ning suur osa ülemineku perioode pole veel lõppenud. [1]

Edaspidi peab riigi hoonete rahastamisotsuste tegemine peab lähtuma nn TOI-strateegiast. See tähendab, et kinnisvara seotud tegevusi tuleb teha läbimõeldud järjestuses: esimene samm on varade haldamine tsentraliseerimine (T), peale tsentraliseerimist teostatakse optimeerimine (O) ning viimasena tehakse vajalikud investeeringud (I). [12:90] Alljärgnev joonis 7 kujutab TOI strateegia mudelit.



### Joonis 7. TOI strateegia mudel

Allikas: [12:90]

Ilma tsentraliseerimata ehk varasid mitte RKAS-ile üle andes ei teki võimalust optimeerimiseks. Lisaks puudub võimalus optimeerida portfelli valitsemisalade üleselt. Valitsemisalade ülene optimeerimine looks tõhusaid lahendusi paremaks pinnakasutuseks. Suurim potentsiaal on büroopindadel, kus on võimalik saavutada riigiülest sünergiat koondades kokku riigiteenuseid pakkuvaid asutusi. [1]

Praegune lahknevus erinevate valitsejate osas on põhjustanud palju erinevaid tupikseise, kus ühel kasutajal on vajadus suurema pinna järgi ning on olemas ka potentsiaalne pind antud vajaduse rahuldamiseks, kuid puuduva koordineerituse ja info puuduses jääb täiendav vajadus rahuldamata ning vakants säilib samuti. Selline olukord paraku pole jätkusuutlik ning kõik osapooled on kaotaja rollis. [1]

Tänaseks tuleb samade eelarve võimaluste juures optimeerida vähemalt kolmandik kogu riigi kasutuses olevast portfelist, omamata tähtsust kas see on veel omandis või üleantud RKAS-ile. Ilma optimeerimiseta ja kinnisvarareformi läbi viimiseta ei ole võimalik täita ka kõiki riigireformi eesmärke. Optimeerimiskavad on alates 2018. aastast ehk 2019. aasta eelarve planeerimisest kohustuslikuks eelduseks riigieelarve investeringutaotluste menetlemisel. [12:23]

Optimeerimisel on väga suur osakaal tulevikus tekkivate kulude osas ning optimeerimine on ka üks läbiviidava kinnisvara reformi võti. Optimeerimise sisu ning oodatavad tulemused tuleb detailsemalt kokku leppida ning määrata tähtajad optimeerimise läbiviimiseks.

### **3. ÜLEMINEK ÜÜRIMUDELILE VETERINAAR- JA TOIDUAMETI NÄITEL**

#### **Veterinaar- ja Toiduameti üürimudelile ülemineku protsess**

Veterinaar- ja Toiduamet on Maaeluministeeriumi haldusalasse kuuluv riigiasutus, mille ülesanne on juhtida ja korraldada veterinaariat, toidu- ning söödaohutust, turukorraldust, loomakaitset ja põllumajandusloomade aretust ning reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmist. Lisaks teostab nende nõuete täitmise üle riikliku järelevalvet ning kohaldab riikliku sundi tulenevalt seadusest.

Veterinaar- ja Toiduameti tegevuse eesmärk on pakkuda tarbijale kvaliteetset teenust, ohutut ning tervisliku ja kvaliteetset toidutooret ja toidu tootmist. Lisaks hoida ära ja likvideerida loomade nakkushaigusi ning kaitsta inimest loomadega ühiste ja loomade kaudu levivate haiguste eest. Samuti kaitstes loomi ja nende tervist ning heaolu ohustavate tegevuste või tegevusetuse eest. [21]

Veterinaar -ja Toiduameti valduses on 16 objekti, mis asuvad üle eesti. Objektide loetelu on toodud välja lisa 1. Lisaks kasutab Veterinaar -ja Toiduamet ruume neljas piiripunktis. Kolm piiripunkti kuuluvad RKAS-ile ja nende ruumide kasutamise eest tasu ei maksta tulenevalt loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi seaduse paragrahvile 19 lõikele 5 [4]. Neljas piiripunkt asub Muuga sadama territooriumil Tallinna Sadamale kuuluvas hoones.

Aastal 2015 alustati Maaeluministeeriumi varade võõrandamisega ning Veterinaar- ja toidumeti (VTA) varade üleandmine lepiti kokku kolmes etapis, mis on toodud välja alljärgnevas tabelis 2.

**Tabel 2.** VTA kinnisvara üleandmise tähtajad

<b>Etapid</b>	<b>Aeg</b>	<b>Üleantav objekt</b>
I etapp	01.10.2015	Lääne-Virumaa Veterinaar keskus (Rakvere), Jõgevamaa Veterinaar keskus (Jõgeva), Võrumaa Veterinaar keskus (Võru), Tartumaa Veterinaar keskus (Tartu)
II etapp	01.08.2016	Veterinaar- ja Toidumeti peahoone (Tallinn), Harjumaa Veterinaar keskus (Tallinn), Läänemaa Veterinaar keskus (Haapsalu), Hiiumaa Veterinaar keskus (Käina), Järvamaa Veterinaar keskus (Paide), Raplamaa Veterinaar keskus (Rapla), Valgamaa Veterinaar keskus (Valga), Pärnumaa Veterinaar keskus (Pärnu), Põlvamaa Veterinaar keskus (Põlva)
III etapp	01.01.2017	Saaremaa Veterinaar keskus (Kuressaare), Viljandi Veterinaar keskus (Viljandi)

*Allikas: autori koostatud*

Esimeses etapis kokkulepitud hoonete üleandmine kulges pea probleemivabalt ning õnnestus kokkulepitud tähtajaks läbi viia peamiselt seetõttu, et üleantavate objektide maht oli väike. Kokkulepitud teine etapp pidi toimuma 2016 kevadel aga viibis Maaeluministeeriumi ja RKAS-i tõttu, kes ei suutnud kokkulepitud tegevuste tähtaegadest kinni pidada ning realiseerus alles suve lõpul. Kolmas etapp peaks realiseeruma käesoleva aasta lõpuga, kui ei esine mingeid tõrkeid.

Üürimudelile ülemineku protsess algas kõikidele Maaeluministeeriumi allasutustele korraldatud infopäevaga, mille käigus tutvustati üleandmise protsessi ning RKAS tuvastas ennast oma tulevastele klientidele. Üleminekuga üürimudelile kaasneb kaheaastane ülemineku periood, mille vältel fikseeritakse objektide kulud. Fikseeritud kulud on tarbimisteenuste kulud, mis prognoositakse eelmiste majandusaasta kulude põhjal. Üürniku kanda jäävad tehnohoolduse ja heakorra kulu mille maksumused kujunevad hanketulemuste põhjal ning mida vahendab RKAS. RKAS-i kanda jäävad omanikukohustused ja avariide likvideerimisega kaasnevad kulud. Investeeringuid üleminekuperioodi vältel ei tehta, kui vaid üürniku soovil ja kulul.

Peale ülemineku perioodi lõppu lisandub kuluna turupõhine üür, remondifond ja kapitalikomponent, mille eest finantseeritakse tulevikus tehtavaid investeeringuid hoonesse. Samuti arvestatakse ülemineku perioodil tehtud avariilised investeeringud ülemineku perioodi lõpus rakenduvasse remondifondi, ehk kasutaja maksab kinni tehtud investeeringud tagantjäre.

Üleantava vara hindamiseks tellis RKAS hoonetele eksperthinnangu kinnistute turuväärtuse määramiseks, mille koostamine kestis umbkaudu kolm kuud. Eksperthinnangu tulemusel määrati RKAS-i aktsiakapitali mitterahalise sissemakse suurus, millega omanikuvahetus toimub. Enne omandi üleminekut RKAS-ile valmistati ette üürilepingud ning koondati andmed üleantavate hoonete osas. Üürilepingud saadeti kooskõlastamiseks VTA-le ning mida täpsustati VTA poolt, sest andmetes esines väga mitmeid vigu.

Paralleelselt korraldati RKAS-i poolt tehnohoolduste ja heakorratööde hankeid ning tulevased haldurid käisid tutvumas objektidega. Kui tehnohoolduse ja heakorra hanke tulemusel tulevased teenuseosutajad olid selgunud, tutvustati ka teenusepakkujatele objekte. Peale üürilepingute sõlmimist koostati iga objekti kohta kinnistu üleandmise ja vastuvõtmise akt, milles valdaja annab objekti valduse üle RKAS-ile. Peale objektide üleandmist tellis RKAS kõikide hoonete inventariseerimise, täpsustamiseks pinnaandmeid, mis lisatakse sõlmitud üürilepingusse. Tehnohooldajad teostavad kõikidel objektidel tehnosüsteemide ülevaatused ning kaardistavad tehnosüsteemide seisundid ja vajadusel remonttööde loetelu objektidel.

Üleandmise protsessi varjutas pidev infopuudus, paljud küsimused jäid vastuseta ning vastuste olemasolul olid ka need väga napid. RKAS-i kui koordinaatori ja kompetentsikeskuse poolne initsiatiiv oli puudulik. Initsiatiivi puudumist ilmestab selgelt see, et kui hoonete omand oli üleantud ja üürilepingud sõlmitud, venis objektide aktide alusel üleandmine pea kolm kuud alates üürilepingu kehtivuse algusest. Andmete kogumisel edastasid kasutajad hetkel kehtivad tehnohoolduslepingud ja teenuslepingud, mis puudutavad kinnisvarakorrashoidu RKAS-ile.

Hoonete üleandmise tähtajad muutusid pidevalt ning ootamatult ilmnes, et kolmekuulise etteteatamisega lepingud tuleb lõpetada varem ehk pooleteist kuuga. Antud situatsioon põhjustas aga omakorda seniste lepingupartneritega vaidlusi. Enamik senistest partneritest olid mõistvad ja vastutulelikud aga mõni suuremamahulise hanke partner polnud nii lühikese etteteatamisetahtajaga nõus lepingut lõpetama.

RKAS-i seisukoht oli see, et see pole paraku nende mure, kuna lepingud on sõlmitud kasutajaga ning see on lepingu osapoolte vahel lahendamiseks. Uued hanked oli tehtud ja uute töövõtjatega lepingud sõlmitud.

Hoonete üleandmisega seoses ilmnes vajadus ka üle anda kinnisvara tegevustega seonduv tugipersonal, kus lähitulevikus oleks RKAS nad hiljem koondanud. VTA ei soovinud omalt poolt tugipersonali RKAS-ile üle anda seega koondati enne üleandmist 17 töötajat üle eesti.

Esimese etapi üleminekul koondati 4 töötajat ning. Teise etapiga koondati 11 töötajat ning kolmanda etapiga koondatakse 2 töötajat. Peamiselt oli tegu heakorra personaliga kes paiknesid väiksemates asulates olevatel objektidel, kus teenuste ostmise turult oli teenusepakkujate vähesuse või kõrge teenuse hinna tõttu komplitseeritud.

Tänaseks on RKAS-i roll VTA jaoks ainult olla klienditugi, kuhu edastatakse korrashoiuga seonduvaid probleeme ja korra kuus edastab RKAS üriteatise. Sisuliselt ei ole muutunud korrashoiu tegevustes midagi võrreldes varasema isehaldamise mudeliga. Lepingupartneritega suhtleb kasutaja endiselt ise ning objektile kohtub samuti kasutaja lepingupartneritega. RKAS-i on lihtsalt üks vahe instants, mis tekkis eelneva otse suhtlemisega. Lisaks puudub ülevaade edastatud probleemide edasisest saatuses. Edastatud probleemi likvideerimise võib täidetuks lugeda sellega, et klienditugi saadab tagasiside küsimustiku, et kas ollakse rahul sooritusega. Sooritusega rahuolu ei saa paraku mõõta, kui puudub ülevaade täpselt sellest mida ja kuidas ning millise kuluga tehti kasutaja jaoks.

## **Veterinaar- ja Toiduameti kinnisvara kulude muutus ülemineku perioodil.**

Veterinaar- ja Toiduameti kasutuses ca 12 000m<sup>2</sup> pinda. Peale üürimudelile üleminekut on tarvis tegeleda kulude kokkuhoiuga ja kogu asutuse pinnakasutuse optimeerimisega vähendamaks üleminekuperioodi lõpus tekkivat kulude tõusu.

Arvestades praegusi vajadusi võib väita, et pindade optimeerimise potentsiaal ja võimalikud kohad, kus optimeerimist läbi viia minimaalsete kuludega on vähemalt veerand kogu VTA kasutatavast pinnast.

Valdav enamus VTA kasutuses olevaid hooneid on kasutusse võetud rohkem kui 30 aastat tagasi ning on hooned olid algselt projekteeritud rajooni loomade haiguste tõrje jaamadeks. Enamuse pindadest tänaseks moodustavad büroopinnad mille hulgas on ka väga palju algselt eriotstarbelisi ruume nagu proovivõtu ja laborite ruumid, laoruumid ning garaažid ametisõidukite hoiustamiseks, millele tänapäeval enam rakendust ei leita. VTA ainuke uusehitus on aastal 2008 ehitatud Tallinnas asuv keskasutuse peahoone juurdeehitus, mis vastab tänapäevastele töökeskkonna tingimustele. Täielikult eriotstarbelised ja tänapäevased pinnad asuvad ainult piirpunktides, kus on kauba ladustamiseks kuni protseduuride läbiviimiseni proovivõturuumid, elusloomade hoiustamiseks mõeldud ruumid ja külmkambrid.

Tänapäeva mõistes paraku enamuse kasutuses olevad ruumid ei vasta tänapäevastele standarditele nii pinnakasutuse kui ka kulude osas. Küsitav on ka investeeringute otstarbekus neisse hoonetesse mille algne otstarve on ajas muutunud ning millises ulatuses on üldse mõttekas sellisel kujul investeerida nagu seda üürimudeli puhul rahastamine ette näeb.

Kasutaja ootustele vastav lahendus oleks leida asutuse vajadustest tulenev, kuid tänapäevastele tingimustele vastav pind. See on aga paraku komplitseeritud, kuna Riigi Kinnisvara AS-i poolt pakutavad vakantsed pinnad on üldiselt samuti mitte tänastele tingimustele vastavad ja investeeringuid vajavad pinnad. Põhjused miks need on arvatud vakantsi on valdavalt samad, ehk mille eest kasutajad ei soovi üüri maksta ja loobuvad kasutamisest, mis ei ole oma otstarbalt või pinnajaotuselt mõistlikud või ei täida eesmärki. See muudab alternatiivsete pindade leidmise protsessi sisuliselt mõtetuks ja jäädakse suletud ringi. Ilmneb probleem, et RKAS tegelikult ei suuda alternatiivseid olemasolevaid pindasid riigiasutustele pakkuda, vaid ainuke tõenäoline võimalus on vakantsetele pindadele leida erasektorist üürnikud, kellele pakutavad pinnad sobivad.

Üks lahendus on loota uutele riigipoolt loodavatele riigimajadele, kuhu on koondatud kokku kõik avaliku sektori teenused. Suve lõpus tegi Rahandusministeerium ettepaneku Vabariigi Valitsusele edasi liikuda riigimajade kontseptsiooni arendamisega koondamaks riigi teenuseid ühte hoonesse maakonna keskuste lõikes. Antud ettepanek sai ka valitsuse poolt kinnitatud. Riigimajade ehitamine seisab aga samuti ressursside piiratuse ning muude nüansside taga ja ei ole seetõttu hetkel arvestatav lahendus lähima paari aasta perspektiivis, küll aga kindlasti tulevikus, kui niikaugele jõutakse.

Lähiminevikust on positiivse tulemiga näide pinnavajaduste rahuldamise osas on, Tartust kus kolimise otsuse võttis vastu Maaeluministeerium ise ja viis läbi ka vastava hanke, leidmaks oma haldusalas asuvatele allasutustele uued ruumid. Üheks kolijaks oli ka Tartumaa Veterinaarkeskus, kes eelnevalt asus Tartu äärelinnas asuvas vanas hoones, mille algne otstarve oli kõike muud kui büroopind ning sisuliselt oli tegu eramajaga, mis ei vastanud töökeskkonna nõuetele.

Antud hoonesse investeerimine polnud otstarbekas ja samuti vaevles Tartumaa Veterinaarkeskus ruumipuuduse käes. Eesmärk oli kolida otstarbekamale pinnale kuhu on võimalik paigutada rohkem töökohti.



Leidmaks uusi ruume kuulutas Maaeluministerium välja rendihanke oma haldusalas olevatele asutustele uute pindade leidmiseks järgnevas kümneks aastaks, sest sarnases situatsioonis oli ka teisi haldusalasse kuuluvaid asutusi Tartus. Enne hanke väljakuulutamist tehti päring esmalt RKAS-ile, kuid lähiaastate perspektiivis neil Tartus ühtegi pinda välja pakkuda polnud. RKAS-ilt võetud pakkumine rendihanke korraldamiseks osutus kallimaks, kui soodsaima pakkumise teinud advokaadibüroo Tark Grunte Sutkiene, kes ka palgati rendihanget läbi viima.

Üürihanke võitis erasektori ettevõtte, kes soetas Tartu Ülikoolilt rekonstrueerimist vajava endise füüsikahoone ning teostas rekonstrueerimistööd, mis kestsid 14 kuud. Pinnad anti üle kasutajatele 2015 aasta detsembri kuus ning tööd alustati uutel pindandel 2016 jaanuarist.

RKAS-i poolne selgitus rendihankes mitte osalemise kohta oli, et riiklik tellimus antud projektile puudus ning lahenduse pakkumine polnud riiklikul tasandil läbimõeldud ja RKAS ei saa teha otsuseid ministeeriumite eest ning sellepärast nad initsiatiivi ka üles ei näidanud. Lisaks olid kuni aastani 2015 olid ministeeriumitel vabad voli hangete läbiviija leidmise osas, sest RKAS polnud teenuseostuajaks määratud. [5]

Aastal 2017 on planeeritud Harjumaa Veterinaar keskuse kolimine keskasutuse hoonesse ning VTA kasutuses olev pind väheneb ainuüksi seeläbi ca 1000m<sup>2</sup>. Lisaks vajavad optimeerimist üle vabariigi asuvad Veterinaar keskuste kasutuses olevad pinnad, kus kasutuses olevatest pindadest asutuse jaoks kasulik pind ehk büroopind moodustab kaks kolmandiku pinnast. Ülejäänud pinnad on kas üldpinnad või kasutuseeta seisvad ruumid, mida ei ole võimalik kasutada büroopindadena ning mille kasutamisest on mõistlikum kulude kokkuhoiu mõttes loobuda.

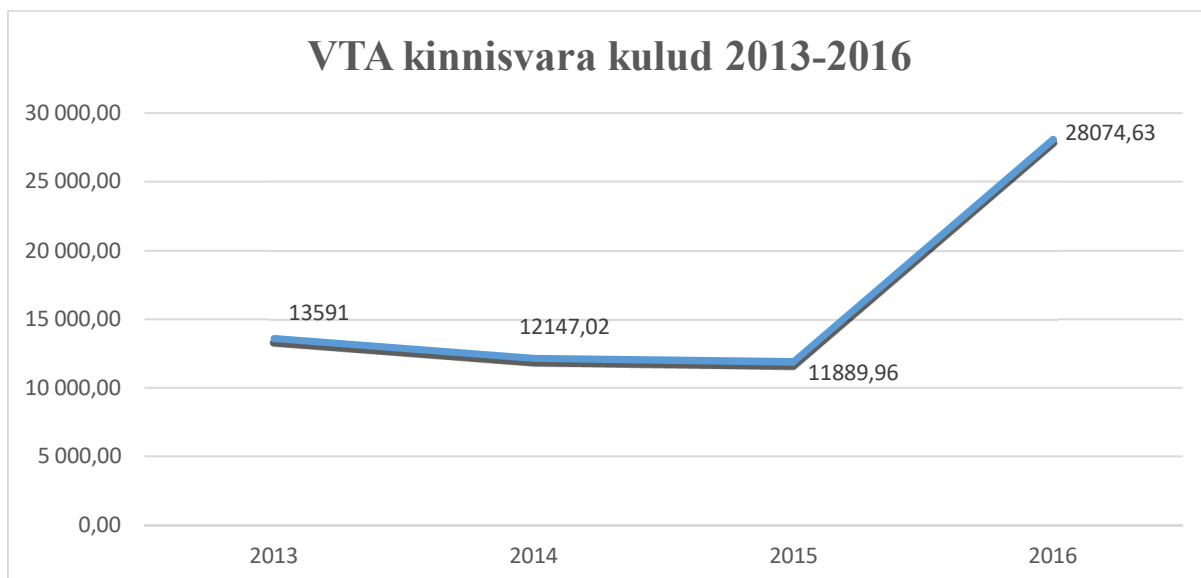
VTA kinnisvaraga seotud kulud enne kinnisvara üleandmist RKAS-ile on olnud viimaste aastate lõikes stabiilsed ca 250000.- eurot aastas millele lisandub ca 140000.- haldustöötajate palgakulu. Eelneva kolme majandusaasta jooksul suuremaid investeeringuid tehtud ei ole.

VTA valduses olevad hooned on valdavalt rahuldavas korras ning jooksvalt on tehtud vajalike investeeringuid hoonete seisukorra säilitamiseks ning parendamiseks. Samuti on teostatud korralised tehnohooldused. Kindlasti ei saa väita et mõni töö ei ole kahe silma vahelejäädud. Mõningaid töid on ressursside piiratuse tõttu lükatud edasi, aga pole jäetud teostamata. Ükski neist ei ole olnud sellise iseloomuga, mis otseselt halvendaksid hoone tehnilist seisundit või kujutaksid ohtu kasutajate tervisele või mõjutaksid kuidagi töökeskkonda.

Peale hoonete üleandmist RKAS-ile ei ole ilmnenud tehnohoolduste ja tehnosüsteemide ülevaatuste käigus suuremaid investeeringuvajadusi, mis ilmetaks hoonete halba tehnilist seisundit, kuigi hoonete vanus seda eeldaks.

Aasta 2016 septembri kuuks on kinnisvaraga seotud kulud samas suurusjärgus, kui 2015 aastal kokku. 2016 septembriks oli üle antud RKAS-ile 13 objekti, millest 9 objekti olid RKAS-i hallata kaks kuud ja neli objekti peaaegu 12 kuud. Kaks objekti oli üleandmata ning üks objekt on varasemalt RKAS-i pinnal. Joonisel ei kajastu korrashoiuga seotud töötajate palgakulu. Aastate kogukuludid pole võimalik võrrelda seetõttu, et hoonete üleandmine toimus kolmes etapis erinevatel aastatel.

Kulude tõusu võrdluseks on välja toodud alljärgneval joonisel 8 augustikuu kulud aastatel 2013 kuni 2016.



#### **Joonis 8.** Kulude muutus enne ja pärast üleminekut üürimudelile

*Allikas: Autori koostatud*

Joonisest 8 ilmneb, et 2016 augusti kuus, peale üürimudelile üleminekut, kus ei maksta veel turuüüri, remondifondi ja kapitalikomponenti on olnud kulude tõus 236%.

Tõus tuleneb puhtalt RKAS-i vahendatud teenuste hinnatõusust. Kõige suurem kulude tõus on heakorra teenuste ning lihtsamate remonttööde teostamise osas. Remonttööde kulu on tõusnud võrreldes eelneva perioodiga 378%, ja heakorra teenuste kulu tõus on olnud 179%. Eelnevatel aastatel tekkinud langustrend tulenes peamiselt üldisest asutuse personali vähendamisest ja mõningate teenuste odavnemisest.

RKAS põhjendab hinnatõusu suuremate nõuetega teenusepakkujale, kes peaks pakkuma efektiivsemat ja kvaliteetsemat teenust. Protsentuaalne erinevus on väga suure kontrastiga seetõttu, et eelnevalt pole eraldi välja toodud kinnisvarakulude hulka heakorratöötajate personalikulu ning see on kajastunud üldises personalikulus.

Kulude tõusu ilmestavad ka erinevad tööd mille tasumist nõuab RKAS hoone kasutajalt, kes pole antud töid tellinud. Näiteks teostati ühel 1980 aastal ehitatud objektil keldriruumide põrandate süvapuhasust. Eelnimetatud keldris asuvad garaažid ja laoruumid, mida kasutatud enam aastakümneid aga mida on harva aga regulaarse koristussageduse alusel koristatud. Ainukesed ruumid, mis leiavad vähegi kasutust on ruumid kus paiknevad hoone tehnosüsteemid ja üks garaaži boks. Teise näitena võib tuua esimese lume saabudes ühe lamekatusega objekti katustelt lumerookimise, kuigi lumekihipaksus katusel oli vähem kui 10cm ning töid teostati terve päev ning nelja liikmelise meeskonnaga. Antud näited ilmestab hästi miks on kinnisvara kulud suurenenud ning sisseostetavad teenused kallinenud.

Kindlasti on mõjutanud mingil määral teenuste hinna kujunemist üldine hinnatõus ja riikliku palgapoliitika erinevused võrreldes eelnevate perioodidega, kuid siiski on vahe märgatav ja möödunud perioodide fikseeritud kuludest me rääkida. Eelnevate kulude näitel paraku ei oska keegi hetkel prognoosida milliseks kujuneb kulude tõus teises etapis üle antud hoonete kulud peale ülemineku perioodi lõppu, kui lisanduvad eelpoolnimetatud kuluread ehk kõik üürilepingutes sätestatud teenused vastavad turutingimustele.

## JÄRELDUSED

Viimase 15 aasta jooksul on muutunud palju ning samuti on muutunud riigiasutuste vajadused, ootused ja samuti ka rahastamisvõimalused. Tänapäevaks 15 aastat tagasi alustatud riigi kinnisvarareformi läbiviimine on tõstatanud palju küsimusi ning sellega seoses on kerkinud päevakorda erinevaid faktoreid ja toimunud ootamatuid arenguid millega varasemalt ei osatud arvestada. Riigi kinnisvara reform on jäänud laiema tähelepanuta üldsuse poolt, kuigi tegu on väga suure osakaaluga riigieelarveliste vahendite kasutamisest ning suunamisest.

Reformi ootuspärane mitte-õnnestumine ilmestab selgelt riiki, kui praegust kinnisvara omanikku. Kinnisvaraga seotud otsused pole kaalutletud ning hiljem tegeletakse tagajärgede likvideerimisega mitte nende ennetamisega. Selge on see, et riik vajab omandis oleva kinnisvara reformimist, et tõsta olemasoleva kinnisvara kvaliteeti ja portfelli kasutamise efektiivsust ning hoida kokku majanduskuludelt tagades endiselt nõuetekohase töökeskkonna. Senise ebaedu valguses tuleks reformi jätkumist senistel alustel tõsiselt kaaluda.

Rahandusministeerium on varasemalt ise korduvalt viidanud Vabariigi Valitsusele esitatavas riigi kinnisvara valitsemise koondaruannetes probleemidele kinnisvarategevuse strateegias seatud eesmärkide ning tegevuste täitmise ja rakendamise osas.[12]

Kuna senine kinnisvarategevuse strateegia rakendamine pole õnnestunud tähtajaks ning seotud tegevused ei ole eesmärke saavutanud on Rahandusministeeriumi ettepanek välja töötada uus riigi kinnisvarakeskkonna strateegia, mis oleks seostatud teiste riigihalduse valdkondadega. Uus strateegia hõlmaks endas ka tugitegevuste poliitikat, personalipoliitikat, regionaalhaldust ning kogu avaliku sektori kinnisvara. Eesmärk on luua riigi kinnisvaraportfelli juhtimiseks ja finantseerimiseks ühtsed alused ning läbipaistev kinnisvarakulude haldamine ja seire. [12:97] Uue loodava kinnisvarakeskkonna strateegia koostamises osas soovitakse kaasata ka kliente ehk ministeeriume, mida eelneva strateegia koostamise ajal ei tehtud.

Põhjuseid miks reformi läbiviimine on takerdunud on palju ning kaalult väga erinevad. Lõputöö autor toob välja mõned tähtsamad põhjused analüüsidest allikmaterjale, millised on peamised reformi läbiviimist pärssivad tegurid alates riigi kinnisvarategevuse strateegia koostamisest aastal 2007.

Esimene oluline põhjus, mis sai takistuseks reformi ootuspärasele realiseerumisele oli asjaolu, et puudus ülevaade riigi omandis olevast hoonestatud kinnisvarast. Kogu reformi alustamise esimene samm oleks pidanud olema hetkeolukorra kaardistamine ning peale olukorra kaardistamist hakata välja töötama meetmeid ja tegevusi mille põhjal hakata koostama strateegiat.

Antud näite puhul läheneti probleemile autori seisukohast probleemi teisest otsast arvestades seda, et reformiga alustati juba aastal 2001 ning juba toona oli suurim puudus ülevaate puudumine varadest ja nende seisundist. Riigi hoonestatud kinnisvara inventuur viidi läbi alles aastatel 2008-2009, ehk pea kaks aastat peale Kinnisvarategevuse strateegia koostamist. Alates sellest hetkest algas riigi kinnisvara reformi elluviimine sisuliselt ning tekkis alles ettekujutus mida riigi kinnisvarategevuse strateegia elluviimine endast kujutab.

Käesolevaks aastaks riigi kinnisvara reform kestnud algatamise hetkest 15 aastat ning selle kulgemisega ei ole rahul ei Rahandusministeerium ega ka riigiasutused ise. Enamus riigiasutused on tänaseks oma varad üle andnud või üle andmas RKAS-ile, kuid see moodustab vaid osa kogu riigile kuuluvast kinnisvarast.

Aastal 2007, kui koostati riigi kinnisvarategevuse strateegia sisaldus seal ka asjaolu, et RKAS muutub riigivaraseaduse erisätete alusel opereerivaks ettevõtteks. Põhjus selleks oli, et tekiks võimalus kasutada kinnisvarainvesteeringuteks laenuraha, ilma et see mõjutaks riigi eelarvetasakaalu. Laenu võtmise eesmärk oli kaasata soodsatel tingimustel täiendavaid vahendeid olemasolevate varade kvaliteeditaseme tõstmiseks. Aastal 2008 tegi Euroopa statistikakeskus ettekirjutuse, mis nägi ette, et RKAS-i kui ettevõtet peab kajastama avaliku sektori osana. Sellest tulenevalt kadus võimalus kaasata täiendavaid ressursse ilma riigi eelarvetasakaalu mõjutamata. Antud ettekirjutuse valguses kaob ära põhjendus miks RKAS on endiselt tulunduspõhimõtetele tegutseva eraõiguslik ettevõtte. Mõistlik oleks RKAS ümberstruktureerida ning vormiliselt muuta üheks Rahandusministeeriumi haldusalas olevaks asutuseks, kes korraldab riigile kuuluvat kinnisvara majandust ning kelle eesmärk pole kasumi teenimine.

Tänaste kulude valguses ei saa olla RKAS-i üheks eesmärgiks kasumi teenimine, kui riik seisab aina suurenevate kulude lävel, mis moodustavad märkimisväärse osa meie riigieelarvest. Sellest tulenevalt ei ole võimalik, et tegu on riigi kui kinnisvara omaniku jaoks soodsaima lahendusega.

Viimasel ajal on üha rohkem kerkinud esile küsimus endiste valitsejate seas, et kas RKAS omab piisavat haldussuutlikust, et kogu riigi omandis olevat kinnisvara portfelli hallata ning samas olla hea partner ning teenuspakkuja kõikides rollides. RKAS on tänaseks omandanud omaniku ehk üürileandja rolli ning vahendab kasutajatele kinnisvara korrashoiuteenuseid, mida ostetakse sisse erasektorist.

Avalike hinnanguid RKAS-i tööle on jaganud mitmed riigiasutused ja Riigikontroll ning sedagi valdavalt negatiivses toonis. Vastuseks kriitikale on RKAS-i poolne seisukoht, et RKAS on ainult tegevuste elluviija ning sisend tegevuseks tuleb Rahandusministeeriumilt. Tänapäevane olukord on, et RKAS on määratud keskne teenusepakkuja ja partner kuigi võibolla alati mitte eelistatud. Seda kas ja millisel kujul muutub RKAS-i haldussuutlikus ja kas RKAS vajab restruktureerimist kinnisvara reformi jätkudes näitab vaid aeg, kui üleantav portfelli veelgi suureneb.

Igal aastal viib RKAS läbi kliendi rahuloluuringu, et saada tagasisidet klientidelt. Uuringus palutakse hinnata teenuseid ja kvaliteeti. Kliendi rahuloluuringute põhjal ollakse üldiselt RKAS-i tööga rahul, kuid mööndustega. Rahulolematus kajastub vahendatud teenuste ja teenuste kvaliteedi üle ning kommunikatsiooni puudumise tõttu RKAS-i kui teenusepakkuja seisukohalt, mingil määral ka RKAS-ile määratud tegevuste elluviimise initsiatiivi puudumine. Uuring peaks endas sisaldama eraldi osa ettepanekutest mille läbi tõsta kasutajate rahulolu edaspidi.

Kliendi seisukohast on RKAS, kui üks vahelüli tellija ehk kasutaja ja teenuspakkuja vahel, kes valdavalt on ennast distantseerinud kõikidest tegevustest. Probleemi lahendamine kasutaja jaoks algab hetkest, kui teavitatakse RKAS-i klientidest ning lõpeb klientide vastusega, et info on edastatud. Edasine probleemi saatus ehk kes probleemi likvideerib, millal likvideeritakse, kuidas seda tehakse ning mis see kasutajale kaasa toob jääb kasutajale teadmata. Ehk sisuliselt on RKAS-i roll ainult olla vahendaja. Antud olukord tõstatab küsimuse, kas sellist lahendust on silmas peetud riiklikuks kompetentsikeskuseks olemise all.

Palju meediakajastust ning ka kasutajate poolt tagasisidet saanud probleem on, et peale kinnisvara üleandmist ja üürimudelile üleminekut tõusevad kinnisvaraga seotud kulud kordades võrreldes eelneva isehaldamise korrashoiu mudeliga.

Täna pole täpselt selgust millistest vahenditest kavatakse leida rahaline kate prognoositavatele kuludele, mis kaasnevad üürimudelile ülemineku ning mille arvelt seda tehakse maksumaksja seisukohast ning sellele on korduvalt viidanud Riigikontroll [6]. Järgmise aasta riigieelarves on juba arvestatud aastal 2015 üle antud suure hulga varade üleminekuperioodide lõpuga ning sellega kaasnevale massilisele hinnatõusule, millest täna ei taha paraku rääkida keegi.

Kinnisvara majanduskulude kokkuhoiuks tuleks liikuda rohkem erasektori kaasamise poole, mitte ainult teenuste sisseostu osas vaid ka pinnavajaduse rahuldamise osas. Erasektori kaasamisel oleks suurim võit just büroopindade osas, kuna asutuste vajadused muutuvad aja jooksul on erasektori kaasamine paindlikum.

Riikliku büroopinnavajaduse rahuldamiseks tuleks hankida turult võrdse konkurentsi tingimustes soodsaimat pakkumist nagu seda tehakse ülejäänud teenuste osas ning omandisse tasub jätta ainult eriotstarbelised pinnad. Kindlasti elavdaks Riigi sisenemine äripindade üüriturgu ja investeerimisturgu ning seeläbi võimalusi saada ka parimat pakkumist.

Lisaks lisanduvale üürikulule moodustavad suure osa ka korrashoiukulud, mis on ülemineku järgselt tõusnud. Korrashoiukulude tõus on põhjendatav üldise hinnatõusuga ja sellega, et eelnevalt pole majanduskuludena kajastatud personalikulud. Samuti on hinda tõstnud ka teenuste sisu erinevus ning ka vastutuse faktor mille RKAS paneb teenuspakkujale. Paraku on saavutamata jäänud oodatud mastaabiefekt, mis oli strateegia üks oluline osa. Ühtegi põhjaliku analüüsi miks mastaabiefekt pole saavutatud ning korrashoiukulud on sellises mahus tõusnud pole tehtud. Lisandunud personalikulu ja teenused ei saa olla ainukeseks hinnatõusu põhjuseks.

Kulude tõusu valguses on ka korduvalt läbi kumanud seisukoht, et kõik mis on varem tehtud on tehtud halvasti ja mitte kvaliteetselt ning täna ongi sisuliselt ainult hoomamatu remondivõlg, mida peab hakkama tagantjärele finantseerima. Kui kõik need hooned oleksid täna nii halvas seisukorras nagu seda püütakse näidata siis millistel kaalutlustel on põhjendatavad kavandatud suuremahulised investeeringud neisse hoonetesse üürimudeli alusel? Antud seisukohast kerkib küsimus, et miks soovitakse just nii kriitilises seisus olevas valdkonnas rakendada turupõhist üürimudelit mitte kulupõhist, kui on teada fakt et investeeringute vajadus on väga suur. Lisaks on rahastamismudelite hindamiseks tellitud uuringud, kus on jõutud järeldusele, et turupõhine üürimudel ei ole mõistlik ja rakendatav riigile kuuluva kinnisvara osas.

Mõistlik oleks kasutada hoopiski kulupõhist üüri, mis on tuntavalt soodsam kasutajale ehk siis ka lõppkokkuvõttes riigile. Rahandusministeerium ise on tõdenud, et praeguste kuludega mis on tekkinud pole võimalik jätkata, kuid siiski on otsustatud edasi liikuda üleminekuga üürimudelile, kuigi korduvalt on viidatud ülesehitatud rahastamismudeli jätkusuutmatuses. Ainus edasiliikumise põhjus on seni olnud, et kogu juhtimine tsentraliseerida ehk haldamine anda üle RKAS-ile, kuigi tegevused seatud eesmärki ei täida.

Vaatamata sellele mis kujul riigi kinnisvara reform jätkub ning kas senised rahastamismudelid muutuvad või mitte vajab riigi pinnakasutus optimeerimist. Seni pole paraku näidanud asutused ise üles initsiatiivi optimeerimiseks ning samuti ka mitte RKAS. Paika panemata on jäänud täpsed reeglid millistel alustel optimeerida ning rollid kes optimeerimiseks vajalike tegevusi läbi viib ja optimeerimise ajakava alates üürilepingute sõlmimisest. Samuti pole kokkulepitud milline on saavutav eesmärk kuhu soovitakse jõuda.

Eelnevatele valitsejatele, kes on käesoleval aastal varad üle andnud pole edastatud vähimatki infot ning millal peaks optimeerimist läbi viima koostöös RKAS-iga. Esimene optimeerimise võimalus oli üüriläbirääkimistel enne üürilepingute sõlmimist, kui asutused loobusid mõne pinna kasutamisest kulude kokkuhoiu eesmärgil juba üleminekuperioodil. RKAS on tulnud vastu ka ülemineku perioodi vältel ning on olnud nõus üürilepingutes pinda vähendama, kui kasutaja seda soovib ning on välja selgitanud oma pinnavajaduse. Selge on see, et initsiatiiv optimeerimiseks peab tulema asutuselt aga mõeldamatu on olukord, kus asutused on jäetud omapead ning optimeerimise otsused tehakse endiselt asutuse kompetentsi piires ja selgitades välja võimalike lahendusi Rahandusministeeriumiga kuigi selleks on määratud roll RKAS-il.

Oluline takistus optimeerimise seisukohalt, et asutused kes soovivad oma kasutatavat pinda optimeerida ja on nõus kohe kolima ning minema üle üürimudeli kasutamisele ei suuda RKAS pakkuda mõistliku ajaperioodi vältel, mõistlike kuludega ja kasutajate vajadustest lähtuvat pinda. Põhjus peitub selles, et RKAS on seotud üleantud objektidega, kus ainuke vakants saab tekkida loobutud pinna arvelt ning valdavalt on tegu pindadega mida teised asutused ei soovi kasutada.

Fakt on see, et kinnisvarakulud tõusevad paratamatult nagu ka ülejäänud kulud aga ajaga tuleb käia kaasas ning leida alternatiivseid meetodeid, et neid kulusid kontrolli alla saada. Samuti leida uusi võimalusi rahuldamiseks riikliku pinnavajadust ja olemasoleva varaga ümberkäimist ning leida lahendusi paremaks majandamiseks.



## KOKKUVÕTE

Avaliku sektori kinnisvaraga seotud kulud on tõusnud viimasel paaril aastal märgatavalt ja tõusu trend on jätkuv ning riigi kinnisvara reformi läbiviimisest tulenevalt nende kulude langust oodata pole. Praeguseks on läbiviidav reform puudutanud otseselt ainult neljandikku kogu riigi omandis olevast kinnisvarast ning suurem osa reformi läbiviimisest on alles ees järgneva viie aasta jooksul.

Lõputöö eesmärk oli tuua välja põhjuseid, miks riigi kinnisvara reform ei ole realiseerunud ootuspäraselt alates riigi kinnisvarategevuse strateegia koostamisest ning kuidas on muutunud kinnisvara majandamisega seotud kulud seoses reformi läbiviimisega ja strateegia rakendamisega. Lisaks kuidas on kulgenud üleandmise protsess ja üleminek üürimudelile Veterinaar- ja Toiduameti näitel.

Eesmärgi saavutamiseks ning püsitatud uurimisülesannetele vastuste leidmiseks analüüsis lõputöö autor riigi kinnisvarategevuse strateegiat, riigi kinnisvaravalitsemise koondaruandeid ning teisi kasutatud materjale ning tõi välja autori seisukohast olulisemad punktid.

Analüüsi tulemusel ning allikatele tuginedes väidab autor, et riigi kinnisvara reform ei ole kulgenud ootuspäraselt ei tellija ehk Rahandusministeeriumi jaoks, ei täitja ehk Riigi Kinnisvara aktsiaseltsi jaoks ning ka lõppkasutaja jaoks, kelleks on praegusel juhul valdavalt riigiasutused.

Analüüsi käigus toob autor välja peamised põhjused, miks riigi kinnisvara reform ei ole realiseerunud soovitud kujul ning milliste faktorite toimel on riigi kinnisvarategevuse strateegia rakendamine planeeritud mahus viibinud. Riigi kinnisvarategevuse strateegias seatud peaesmärgid ja tegevused ei ole täidetud ning on täidetud vaid väike osa. Mitmed tegevused ei ole kandnud vilja või ei ole andud soovitud tulemusi soovitud kujul.

Paljudest esile kerkinud ning rakendamisega seotud probleemidest tähtsamad olid ülevaate puudumine riigile kuuluvast hoonestatud kinnisvarast ja selle seisundist, juhtimissüsteemide puudumine tsentraliseerimise protsessil, kulude prognoosimatu tõus ning RKAS-i rolli määratlematus ning laenuvõimekuse kadumine.

Praeguseks on olemasolevast riigi kinnisvara tegevuse strateegiast on täidetud vaid väike osa. Probleeme reformi läbiviimisel tunnistab ka Rahandusministeerium ise. Rahandusministeeriumi ettepanek välja töötada uus riigi kinnisvarakeskkonna strateegia, mis oleks seostatud teiste riigihalduse mis hõlmaks endas ka tugitegevuste poliitikat, personalipoliitikat, regionaalhaldust ning kogu avaliku sektori kinnisvara.

Riigi Kinnisvara aktsiaseltsi roll on muutunud reformi kulgedes märkamatuks, kuid märkimisväärselt. Riigi kinnisvarategevuse strateegiast tulenevat on tegevuste elluviijal ehk Riigi Kinnisvaral kogu reformi läbiviimisel kandev roll. Riigi Kinnisvara määrati keskseks teenuseosutajaks riigile alles möödunud aastal ehk pea 14 aastat hiljem peale riigi kinnisvara reformi algatamist.

Aeglane varade üleandmiste tempo on tõstatanud seniste valitsejate seas küsimuse, kas RKAS omab piisavat haldussuutlikust, et kogu riigi omandis olevat kinnisvara portfelli hallata ning samas olla hea partner ning teenuspakkuja kõikides rollides. Oluline muutus toimus aastal 2008, kui kadus kogu reformi ja RKAS-i asutamise üks tähtsaim eesmärk. Nimelt Eurostati ettekirjutuse tõttu pole RKAS-il võimalik kaasata võõrkapitali ilma riigieelarve tasakaalu mõjutamata. Selles situatsioonis kerkib paratamatult küsimus RKAS-i ettevõtte vormis tegutsemise osas.

Riigi kinnisvara reform ja kinnisvara portfelli tsentraliseerimine on toonud kaasa ulatusliku kinnisvarakulutuste tõusu, mida ei osatud sellises mahus ette näha. Võrreldes eelneva olukorraga ehk isehaldamise mudeliga on kulud tõusnud pea 4,5 korda. Reformi osana planeeritud mastaabisääst on jäänud olemata ning kallinenud on pea kõik sisseostetavad ja RKAS-i poolt vahendatavad teenused. Mastaabisäästu ebaõnnestumine on tulenenud teenuste sisu ja kvaliteedinõuete tõusust, kuigi mis otseselt pole mõjutanud üldist kinnisvara kvaliteeti.

Kinnisvara majanduskulude kokkuhoiuks tuleks põhjalikult analüüsida võimalusi praeguste korrashoiukulude kokkuhoidmiseks. Riigi Kinnisvara AS-i enda tellitud uuringud soovitanud üle minna turupõhiselt üürimudelit kulupõhisele üürimudelile, mis riigile soodsam, mida pole siiski tehtud ning plaanitakse endiselt jätkata turupõhise mudeliga.

Üheks kinnisvara reformi osaks on tulevaste kulude valguses vajalik kinnisvara portfelli optimeerimine. Kinnisvara optimeerimise põhimõttelised alused on küll välja töötatud, kuid protsessid ning nende juhtimine on jäänud kirjeldamata. Samuti ei ole pandud paika eesmärke ning välja selgitamata on täpsed optimeerimise võimalused ning soovitud tulemus.

Tuginedes lähedasele kokkupuutele reformiga ning töötamisega Veterinaar-ja Toiduametis on üürimudelile üleminekul üürimudelile kerkinud esile mitmeid probleeme. Peamiseks probleemiks on kogu protsessis pidev kommunikatsiooni puudus kõikide osapoolte vahel ning puudulikud juhtimissüsteemid. Lisaks eelnevale tõusevad korrashoiukulud üleminekuperioodi algul märgatavas mahus, mis on selgunud vahetult enne üürilepingute sõlmimist.

Kokkuvõtvalt arvab autor, et tsentraliseeritud juhtimissüsteemile üleminek on arukas ja sellega seotud tegevused on põhjendatud, kuid senistel alustel reformi läbiviimine ei ole otstarbekas ning sisuliste protsesside ja tegevuste koostamisega tuleks alustada uuesti, kuna riigi majanduslik olukord on muutunud 15 aasta jooksul ning samuti ka vajadused ja ootused. Kordades kerkinud kulutused vajavad põhjaliku analüüsi ning tuleb leida alternatiivseid võimalusi kokkuhoiuks. Suurem osa reformist on veel ees ning on võimalus kogu reformi suunata sobivas suunas, mis annab ka soovitud ja kõikidele osapooltele sobivaid tulemusi.

## VIIDATUD KIRJANDUS

1. Anti Talves, Sten-Patrick Kreek, Riigi Kinnisvara AS, *Varade optimeerimine* 2015 [WWW] [http://rkas.ee/files/3\\_Optimeerimisplaani\\_esitus\\_rkas.pptx](http://rkas.ee/files/3_Optimeerimisplaani_esitus_rkas.pptx) (13.08.16)
2. BNS, *Riik plaanib kogu riigi kinnisvara aastaks 2021 RKAS-ile üle anda* [WWW] <http://uudised.err.ee/v/ceesti/cd9701e3-c247-4137-a8a9-59ae2987d85f/riik-plaanib-kogu-riigi-kinnisvara-aastaks-2021-rkas-ile-uue-anda> (02.08.16)
3. Kaia Kask *Public sector real estate asset management models and their evaluation* 2014 [WWW] [http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/44336/kask\\_kaia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/44336/kask_kaia.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (01.09.16)
4. Loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi seadus Vastu võetud 22.04.2004, RT I, 29.06.2014 [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/akt/LKVetJS>
5. Marge Väikenurm, Äripäev, *Riigi kummaline tehing Tartus* [WWW] <http://www.aripaev.ee/uudised/2015/02/09/riigi-kummaline-tehing-tartus>
6. Riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus [WWW] [http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=-JgitS\\_M2HY%3D&tabid=163&mid=647&language=et-EE&forcedownload=true](http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=-JgitS_M2HY%3D&tabid=163&mid=647&language=et-EE&forcedownload=true)
7. Riigi hoonestatud kinnisvara inventuur (2009) [WWW] [https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=237953&folderId=210000&name=DLFE-10602.pdf](https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=237953&folderId=210000&name=DLFE-10602.pdf) (19.08.16)
8. Riigi Kinnisvara AS [WWW] <http://www.rkas.ee/riigi-kinnisvarast/kasu-riigile> (19.08.16)
9. Riigi Kinnisvara AS aastaraamat (2011) [WWW] [http://rkas.ee/files/RKAS\\_aastaraamat\\_2011.pdf](http://rkas.ee/files/RKAS_aastaraamat_2011.pdf) (20.08.16)
10. Riigi Kinnisvara AS jätkusuutlikkuse aruanne (2015) [WWW] [http://www.rkas.ee/files/RKAS\\_jatkusuutlikkuse\\_aruanne\\_2015.pdf](http://www.rkas.ee/files/RKAS_jatkusuutlikkuse_aruanne_2015.pdf) (28.08.16)
11. Riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne 2011-2013 (2014) [WWW] [https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=237957&folderId=441817&name=DLFE-30501.pdf](https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=237957&folderId=441817&name=DLFE-30501.pdf) (02.08.16)
12. Riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne 2013-2014 (2015) [WWW] [https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=237957&folderId=441817&name=DLFE-35505.pdf](https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=237957&folderId=441817&name=DLFE-35505.pdf) (8.08.16)
13. Riigi kinnisvarajuhtimise kompetentsimudel (2013) [WWW] [https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=237993&folderId=317701&name=DLFE-21106.pdf](https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=237993&folderId=317701&name=DLFE-21106.pdf) (01.09.16)

14. Riigi kinnisvarategevuse strateegia (2007) [WWW] [https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=237949&folderId=237999&name=DLFE-12801.pdf](https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=237949&folderId=237999&name=DLFE-12801.pdf) (21.08.16)
15. Riigi Kontrolli aruanne: Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel [WWW] <http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13813&AuditId=2412> (20.10.16)
16. Riigi poolt RKAS'ga sõlmitud üürilepingute turutingimustega võrdluse uuring [WWW] [https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document\\_library/get\\_file?p\\_1\\_id=403811&folderId=403817&name=DLFE-27301.pdf](https://riigivara.fin.ee/lr1/c/document_library/get_file?p_1_id=403811&folderId=403817&name=DLFE-27301.pdf) (04.09.16)
17. Riigivaraseadus. Vastu võetud 11.11.2009 RT I, 28.06.2016, [WWW] <https://www.riigiteataja.ee/akt/105012011018?leiaKehtiv>
18. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019 [WWW] [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/uuendatud\\_vabariigi\\_valitsuse\\_tegevusprogramm\\_2015-2019\\_uuendatud\\_16.05.2016.xlsx](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/uuendatud_vabariigi_valitsuse_tegevusprogramm_2015-2019_uuendatud_16.05.2016.xlsx) (02.10.16)
19. Veronika Ilsjan *Helikopter vaade kinnisvara korrashoiu arengutele* <http://www.ekhhl.ee/files/filemanager/files/Veronika%20Ilsjan%20ettekanne%2020.11.14.pdf>
20. Veronika Ilsjan *Miks riigiasutuste kinnisvarakulud kasvavad?* [WWW] <http://blogi.fin.ee/2016/05/miks-riigiasutuste-kinnisvarakulud-kasvavad/> (02.08.16)
21. Veterinaar- ja Toiduamet [WWW] <http://www.vet.agri.ee/>

# LISAD

## Lisa 1. Hoonestatud kinnisvara reformi tegevuskava

Tegevus	2015 II	2016 I	2016 II	2017 I	2017 II	2018 I	2018 II	2019 I	2019 II
Üleandmine RKAS-le	Bürood		Muud						
Andmete korrastamine I etapp		Bürood		Muud					
Andmete korrastamine II etapp		Bürood				Muud			
Optimeerimise tegevuskava									
Valdkondlikud vajadused	Bürood		Muud			pidev			
Portfelli ülevaade	Bürood		Muud				pidev		
Valdkondade optimeerimiskavad			Bürood		Muud			pidev	
Riigi kinnisvarakeskkonna strateegia									
Standardprotsesside loomine ja rakendamine		Kirjeldamine		Rakendamine valitsemisalades					
Riigi kinnisvara rahastamist juhtiva struktuuriüksuse loomine									
Kinnisvara eelarveprotsessi kirjeldus koos andmevormidega									
Rahastamisvõimaluste detailanalüüsid				kasutusren	PPP			pidev	
Erasektoriga koostööks raamistiku loomine									
Rahastamisotsuste ettevalmistamine						pidev			

## Lisa 2. Veterinaar -ja Toiduameti kasutuses olevad objektid

Asutus	Objekti aadress	Kasutatav pind m <sup>2</sup>
Harjumaa Veterinaarakeskus	Västriku 2b, Tallinn	959
Hiiumaa Veterinaarakeskus	Hiiu mnt 3, 92101 Käina	260,5
Ida-Virumaa Veterinaarakeskus	Viru 5a, Jõhvi	290,4
Jõgevamaa Veterinaarakeskus	Ravila 10, Jõgeva	272,3
Järvamaa Veterinaarakeskus	Pärnu tn 58, Paide	352
Lääne-Virumaa Veterinaarakeskus	Neffi 2 Piira, Rakvere	852
Läänemaa Veterinaarakeskus	Jaani 8, Haapsalu	544,4
Veterinaar -ja Toiduamet	Väike-Paala 3, Tallinn	2667,8
Põlvamaa Veterinaarakeskus	Puuri tee 1, Põlva	517,5
Pärnumaa Veterinaarakeskus	Haapsalu mnt 86, Pärnu	865,5
Raplamaa Veterinaarakeskus	Kuusiku tee 6, Rapla	331,2
Saaremaa Veterinaarakeskus	Kohtu 10, pk 35, Kuressaare	198,4
Tartumaa Veterinaarakeskus	Tähe tn 4, Tartu	345,5
Valgamaa Veterinaarakeskus	Tartu mnt 79, Valga	419,5
Viljandimaa Veterinaarakeskus	Vabaduse plats 4, Viljandi	475,8
Võrumaa Veterinaarakeskus	Võrumõisa tee 4, Võru linn	821,2
Muuga piiripunkti veterinaar- ja toidukontrolli büroo	Maardu tee 57, Maardu	791,4
Luhamaa piiripunkti veterinaar- ja toidukontrolli büroo	Misso, Misso vald, Võrumaa	880,4
Koidula raudtee piiripunkti veterinaar- ja toidukontrolli büroo	Koidula küla, Väska vald, Põlva maakond	629,3
Narva piiripunkti veterinaar- ja toidukontrolli büroo	Vestervalli 7, Narva	363
<b>Kokku</b>		<b>12837,1 m<sup>2</sup></b>

## **РЕЗЮМЕ**

### **РЕФОРМА НЕДВИЖИМОСТИ ГОСУДАРСТВА И ПЕРЕХОД НА МОДЕЛЬ АРЕНДЫ**

### **STATE REAL ESTATE REFORM AND THE TRANSITION TO THE RENTAL MODEL**

**Мартен Пейель**

Язык: эстонский

Количество изображений: 8

Количество страниц: 40

Количество таблиц: 2

Количество ссылок: 21

Количество приложений: 2

Ключевые слова: реформа недвижимости государства, стратегия деятельности государства в сфере недвижимости, расходы государства, модель аренды, Riigi Kinnisvara AS, Veterinaar-ja Toiduamet

Расходы, связанные с недвижимостью государственного сектора за последние годы значительно выросли и этот тренд продолжается. Независимо от проведения реформы недвижимости снижения расходов в данном секторе не ожидается. На сегодняшний момент данная реформа напрямую затронула только четверть всей принадлежащей государству недвижимости и большая часть реформы будет проведена только в ближайшие пять лет.

Целью данной работы является выявить причины, по которым реформа государственной недвижимости не реализовалась так, как ожидалось, начиная с составления стратегии государственной деятельности, и как изменились расходы, связанные с деятельностью государства во время реформы и при применении стратегии.



Также как прошел процесс передачи и переход на модель аренды на примере Ветеринарного департамента.

Для достижения цели автор анализировал стратегию ведения государственной недвижимости, сводные отчеты государства и другие используемые материалы для выявления самых важных пунктов по мнению автора.

На основе проанализированных материалов и источников можно сказать, что реформа недвижимости не удалась ни для заказчика, в данном случае Министерства финансов, ни для исполнителя, в данном случае Riigi Kinnisvara AS, а также не для конечных пользователей, коими являются государственные учреждения. В ходе анализа автор выявил причины, которые необходимо было предать огласке, основываясь преимущественно на личную точку зрения.

При осуществлении реформы, основанной на стратегии ведения недвижимости государства, выясняется, что поставленные цели и действия не были выполнены. Была выполнена только маленькая часть из всей стратегии и, самой главной проблемой, связанной с ее реализацией, является отсутствие обзора о принадлежащей государству застроенной недвижимости и ее состоянии до реализации стратегии.

Ведущая роль в исполнении реформы, основанной на стратегии ведения недвижимости государства была в руках исполнителя, коим является Riigi Kinnisvara, но Riigi Kinnisvara был назначен главным поставщиком услуг государству только в прошлом году, то есть почти 14 лет спустя начала проведения реформы недвижимости государства.

Также была утеряна главная цель всей реформы и создания RKAS. По предписанию Eurostat у RKAS нет возможности привлечь иностранный капитал не оказывая влияние на баланс государственного бюджета. По этой причине не было возможным привлечь иностранный капитал на выгодных условиях и перевести инвестиции в недвижимость в нужном темпе и объеме.

Основная сторона, а именно действия, ответственность и исполнители, при переходе с децентрализованной модели управления на централизованную модель управления, иными словами, при переходе на модель аренды, были несогласованными, а весь процесс и координация недостаточными.

Реформа привела за собой значительное увеличение расходов на недвижимость, масштабов которого, скорее всего, никто не ожидал. По сравнению с прошлым решением, а именно с моделью самостоятельного управления, расходы возросли почти в 4,5 раза. В свете возросших расходов, исследования, которые были заказаны со стороны Riigi Kinnisvara AS, советовали перейти с модели аренды на основе рынка на модель аренды на основе расходов, что является более выгодным для государства, но этого до сих пор не было сделано и в планах продолжить с моделью на основе рынка.

Прогнозируемые доходы и масштабная выгода, связанные с планируемой реформой остались не получены и почти все закупаемые и опосредованные RKAS услуги подорожали. Провал масштабной выгоды произошел из-за повышения требований к качеству услуг, но это не повлияло на общее качество недвижимости.

Одной частью реформы является оптимизация портфеля недвижимости в свете будущих расходов. Основы оптимизации недвижимости заложены, но процессы и управление ими пока не записаны. Также не поставлены цели и не выяснены точные возможности оптимизации и точный результат.

В заключение, автор считает, что переход на централизованную модель управления и связанные с этим действия являются обоснованным решением, но на существующих на данный момент основаниях проведение реформы не является целесообразным и стоит снова начать с составления процессов и необходимых действий, так как экономическая ситуация государства изменилась за последние 15 лет, как и потребности и ожидания.

Deklareerin, et käesolev lõputöö, mis on minu iseseisva töö tulemus, on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli diplomi taotlemiseks ning selle alusel ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi ega diplomit.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjanduslikest allikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor: .....  
(Marten Peiel, , 5 detsember 2016)

Üliõpilaskood: 073317.....

Töö vastab kehtivatele nõuetele.

Juhendaja: .....  
(Meelis Pääro, 5 detsember 2016)

Kaitsmisele lubatud: ”.....” ..... 2016

TTÜ TK kaitsmiskomisjoni esimees:

.....