

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal

Saateks

Käesolev ülevaade võtab kokku osa Riigikontrolli tööst riigi vara auditeerimisel 2004. aastal. Ülevaate esitamine on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus, millega antakse Riigikogule ja avalikkusele teada, kas riigi vara on kasutatud seaduslikult ja tulemuslikult. Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta (edaspidi RVKS) koostamisel on Riigikontroll lähtunud põhimõttest, et esmane kohustus anda aru riigieelarve täitmise, riigi vara kasutamise ning tegevuse tulemuste kohta lasub Vabariigi Valitsusel.

Riigikontrolli ülesandeks on seejuures hinnata valitsusest Riigikogule antava info piisavust ja usaldusväärset, esitatud vajaduse korral täpsustades, tuvastatud probleemidele tähelepanu juhtides ning tehes ettepanekuid, mis aitaksid Riigikogul tõhusamalt kasutada oma võimu eelarveliste otsuste kujundamisel ning valitsuse tegevuse üle parlamentaarset kontrolli teostamisel.

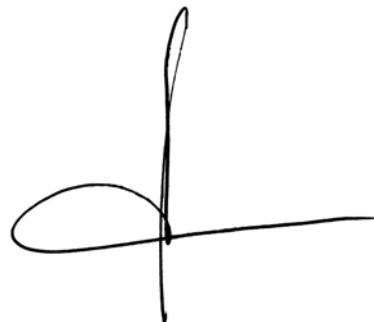
Sel aastal ei sisalda RVKS Riigikontrolli hinnangut Vabariigi Valitsuse tegevusele riigieelarve täitmisel, mis oli varem RVKSi osa. Riigieelarve seaduse muudatustest lähtudes annab Riigikontroll hinnangu riigi majandusaasta koondaruande õigsusele ja tehingute seaduslikkusele eraldi ning see lisatakse riigi majandusaasta koondaruandele. Seega on käesolevas ülevaates esitatud valik riigi varadega seotud probleemidest, millele Riigikontroll peab vajalikuks eraldi Riigikogu ja avalikkuse tähelepanu juhtida. 2004. aasta eelarve täitmisest, valitsuse raamatupidamise korraldusest ja aruandlusest saab lugeda riigi majandusaasta koondaruandest ning Riigikontrolli hinnangust sellele.

Ülevaates ei ole kirjeldatud ainult probleeme, vaid on püütud leida neile ka lahendusi. Esitatud probleeme ja tehtud ettepanekuid on arutatud valitsuskabineti nõupidamisel. RVKS on koostatud koostöös valitsusega ning valitsuse vastus Riigikontrolli ettepanekutele on lisatud ülevaate lõppu.

Ülevaates toodud näited on esitatud probleemide ilmestamiseks. Riigikontroll on aruandes esitanud vaid väikese osa auditites tehtud tähelepanekutest ja see ei tohiks olla ministriumide võrdluse aluseks riigivara valitsemisel.

Riigikontrolli eesmärk on aidata riigil olla hea peremees. Riigikontrolli pakutav sõltumatu informatsioon aitab Riigikogul muuta parlamentaarset kontrolli tõhusamaks. Parlamentaarset kontrolli vajadust on rõhutanud ka Riigikogu, moodustades paremaks koostööks Riigikontrolli ja Vabariigi Valitsusega eraldi komisjoni.

Riigikontroll loodab, et käesolevas dokumendis esitatud probleemid leiavad Riigikogus käsitlemist eelseisva eelarvearutelu käigus.



Mihkel Oviir
Riigikontrolör

Kokkuvõte

2004. aasta ülevaate koostamiseks analüüsis Riigikontroll põhjalikumalt 1) riigile kuuluvate hoonete ja rajatiste haldamist ning Vabariigi Valitsuse tegevust selles osas; 2) riigi investeeringuid äriühingutes ja nende haldamist; 3) turba kui loodusvara kasutamist ning 4) muuseumivarade arvestust.

Riigi 2004. a majandusaasta aruande põhjal : maht 97 mld krooni, millest põhivara moodustab 76% (74 mld krooni). Põhivarast on olulisemad

- investeeringud tütar- ja sidusettevõtetes summas 23 mld krooni (24% riigi varadest);
- materiaalne põhivara summas 19 mld krooni (20% riigi varadest);
- bioloogilised varad (peamiselt mets) summas 27 mld krooni (27% riigi varadest).

Olulisemad järeldused

- **Võrreldes eelmise aastaga ei ole riigivara valitsejate tegevus riigile kuuluvate hoonete kasutamisel märkimisväärselt muutunud.**
 - Valitsusel puudub endiselt ühtne ministeeriumideülene kinnisvarapoliitika.
 - Ei ole suudetud vabaneda kõigist ebasoodsatest rendilepingutest.
 - Puuduvad arengukavad, mis tagaks, et hoonetesse ja rajatistesse tehtavad investeeringud oleksid põhjendatud ning looksid väärtust ka tulevikus.
 - Ei ole suudetud selgitada, milline osa kinnisvarast on põhitegevuseks vajalik, ega vabaneda põhitegevuseks mittevajalikust põhivarast.
 - Valitsuse poliitika Riigi Kinnisvara ASile varade üleandmisel on endiselt segane.
 - Riigivara registri andmed ei ole õiged.
- **Riik ei ole määratlenud, mis eesmärgil ta äriühingutes osaleb.**
- **Riik ei kasuta turbavarasid säästlikult.**
 - Enamiku loodusvarade puhul ei ole kasutusmäärasid kehtestatud. Kasutusmäär on ühena vähestest loodusvaradest kehtestatud turbale, kuid see on liiga suur, lubades aastas kaevandada viis korda rohkem turvast, kui seda selle aja jooksul juurde tekib.
 - Turbatootjatel on huvi kaevandada eelkõige soo pealmist kihti, mida saab hästi müüa aiandusturbana, alumine kiht ehk kütteturvas jääb tihti kasutamata ja hävib.
 - Aastate jooksul on paljud turbaväljad korda tegemata kujul maha jäetud ja nüüd lasub riigil kohustus need alad rekultiveerida. Rekultiveerimata turbaväljad eritavad turbakihtide lagunemisel õhku suurel hulgal süsihappegaasi, mis ületab näiteks aastas liiklusest eralduvat kogust üheksa korda.
- **Muuseumivarade arvestus on puudulik ja säilitamistingimused ei ole sobilikud.**
 - Muuseumikogusid ei ole nõuetekohaselt inventeeritud.
 - Puudub selge kogumispoliitika ja seetõttu ei saa olla kindel, et kõik, mida soetatakse või säilitatakse, on kultuuriliselt väärtuslik.

- Muuseumikogusid ei ole suudetud avalikkusele piisavalt kättesaadavaks teha.
- Vaid kolmandikus vaadeldud fondihoidlatest on rahuldavad või head säilitamistingimused.

Sisukord

1. RIIGIVARA VALITSEJATE TEGEVUS RIIGILE KUULUVATE HOONETE KASUTAMISEL	5
1.1. Riigi kinnisvarapoliitika	6
1.2. Riigivara register	10
1.3. Riigi vara väärtuse õige kajastamine finantsaruannetes	12
1.4. Riigi Kinnisvara AS.....	13
1.5. Riigile kuuluvate eluruumide ja ühiselamute haldamine	14
2. RIIGI INVESTEERINGUD ÄRIÜHINGUTES	16
2.1. Äriühingutes osalemise põhjendatus	16
2.2. Äriühingutest dividendide väljavõtmine	17
3. LOODUSVARADE KASUTAMINE.....	18
3.1. Olukorra kirjeldus	18
3.2. Turbavarude raiskamine	19
3.3. Keskkonnamõju.....	19
4. MUUSEUMIVARADE ÜLEVAADE.....	21
4.1. Olukorra kirjeldus	21
4.2. Museaalide kogumine.....	22
4.3. Museaalide arvestus	22
4.4. Museaalide säilitamine.....	23
4.5. Museaalide kasutamine.....	23

1. Riigivara valitsejate tegevus riigile kuuluvate hoonete kasutamisel

2003. aasta RVKSis tõstatas Riigikontroll probleemina riigile kuuluvate hoonete ebamajandusliku kasutamise: 37% hoonetest seisis tühjana ja 80% rendilepingutest oli sõlmitud turuhinnast madalamalt (juhuvaliku printsiibil saadud tulemus). Vabariigi Valitsus tegi oma otsuses 2003. aasta RVKSis esitatud ettepanekute kohta kõikidele ministritele ülesandeks töötada välja valitsemisala ulatuses tegevuskava valitsemisel oleva kinnisvara ja hoonete osas eesmärgiga optimeerida vara kasutamist ning seejuures analüüsida nende üleandmise otstarbekust Riigi Kinnisvara ASile. Samuti tegi valitsus ministritele ülesandeks oma valitsemisala ulatuses kehtivate rendilepingute analüüsimise ning kahjulike rendilepingute muutmise või lõpetamise.

Lubaduste täitmisest ülevaate saamiseks tehti järelepärimine kõikidele ministriumidele (vt tabel 1). Ministriumid on asunud riigi vara valitsemise korraldust parandama. Enamik neist on täitnud lubaduse koostada ülevaade kehtivatest rendilepingutest. Valitsemisala hõlmava tegevuskava koostamine aga venib. Otsustamine selle üle, mis mittevajalikest hoonetest edasi saab, lükkub järjest edasi, samuti ka rendilepingute muutmine.

Tabel 1. Kokkuvõte ministriumide vastustest lubaduste täitmise kohta 2005. a mai seisuga

Ministeerium	Antud lubadusi	Täidetud	Täitmisel	Täitmine tulevikus
Haridus- ja Teadusministeerium	4	1	3	
Justiitsministeerium	2	1	1	
Kaitseministeerium	3	1	1	1
Keskkonnaministeerium	2		2	
Kultuuriministeerium	2	2		
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	2		2	
Põllumajandusministeerium	2		2	
Rahandusministeerium	2	1	1	
Siseministeerium	2	2		
Sotsiaalministeerium	1	1		
Välisministeerium	2	1	1	
Kokku	24	10	13	1

Allikas: Riigikontroll.

Riigikontroll korraldas 2005. aastal viis auditit, milles käsitleti riigivara valitsejate tegevust riigile kuuluvate hoonete valitsejana. Auditite eesmärk oli ühelt poolt hinnangu andmine ministriumide tegevusele lubaduste täitmisel ning teiselt poolt nende tegevuses ilmnunud probleemide väljatoomine ja ettepanekute tegemine nende lahendamiseks nii ministriumide kui ka kogu riigi tasandil.

Auditeerimiseks valiti viis ministriumide (Kaitse-, Haridus- ja Teadus-, Põllumajandus-, Sise- ning Justiitsministeerium), kelle valduses on suurem hulk kinnisvaraobjekte. Nende ministriumide senine tegevus riigi vara valitsemisel on olnud erinev ning probleeme ei ole lahendatud oodatud kiirusega. Seda kinnitab ka tabelis 1 esitatud kokkuvõte. Olukorrast parema ülevaate saamiseks auditeeris Riigikontroll ka Riigi Kinnisvara ASi tegevust riigiasutustele bürooruumide üürimise korraldamisel. Käesolevas ülevaates on toodud peamised probleemid, mille lahendamine Vabariigi Valitsuse poolt aitaks kaasa olukorra parandamisele.

Riigikontroll lähtub seisukohast, et riigi kui suure hulga maa, hoonete ja rajatiste omaniku tegevus kinnisvara alal peab olema eesmärgistatud ja sihipärane. See tähendab aktiivset, ühesugustele põhimõtetele tuginevat efektiivset ja vähemalt väärtust säilitavat kinnisvara haldamist. Riigi kinnisvarapoliitika eesmärk on riigi omanduses oleva kinnisvara efektiivne kasutamine, halduskulude vähendamine, kinnisvara väärtuse suurendamine ja mittevajaliku kinnisvara müük.

1.1. Riigi kinnisvarapoliitika

Kinnisvara seos põhitegevusega

Riikliku kinnisvarapoliitika puudumine on avaldanud mõju ka ministeeriumidele eelmise aasta RVKSi põhjal antud lubaduste täitmisel. Paljud ministeeriumid ei ole koostanud oma vajadusele tuginevat kinnisvara arenguplaani, mistõttu üksikasjaliste tähtajaliste tegevuskavade koostamine valmistab raskusi.

Ministeeriumid käsitlevad erinevalt põhitegevuseks vajalikke (riigivõimu teostamiseks või avaliku teenuse osutamiseks) ja ebavajalikke hooned. Hoonete ja rajatiste vajalikkuse hindamisel on nii ajalise perspektiivi (paar aastat kuni kunagi tulevikus) kui ka kasutamise ulatuse (hoone tervikuna kuni väike osa hoonest) kriteeriumid erinevad, mistõttu riigiasutused jõuavad põhitegevuseks mittevajalike hoonete käsitlemisel väga erinevate ja võrreldamatute tulemusteni.

Riigikontrolli hinnangul peaks kinnisvarapoliitikaga (s.t kinnitatud põhimõtteid, mis on aluseks riigivara seaduse reformimisele) kehtestama kriteeriumid selle kohta,

- millistel tingimustel peetakse kinnisvara põhitegevusega seotuks;
- millistel juhtudel tuleb hinnata kinnisvara põhitegevusega mitteseotuks (mittevajalikuks) ja alustada vara üleandmist või võõrandamist kokkulepitud reeglite alusel;
- millised tingimused peavad olema täidetud, kui otsustatakse mittevajalik hoone lammutada;
- millistel tingimustel võib anda ja võtta vara rendile;
- millistel tingimustel ja millise kava kohaselt vara soetatakse ja parendatakse.

Riigikontrolli hinnangul võiks pidada vara põhitegevusega seotuks, kui vara on vajalik ministeeriumi/ asutuse põhimääruses ja strateegias püstitatud eesmärkide saavutamiseks.

Vara tuleks hinnata mittevajalikuks ja alustada selle võõrandamist, kui vara ei ole vajalik põhitegevuseks (sh vara, mida hoitakse rentimise eesmärgil) või seda ei ole pikema perioodi jooksul põhitegevuseks kasutatud (näiteks kolm aastat).

Hoone lammutamine peaks olema erandjuhtum ehk alati tuleks eelnevalt kaaluda vara võõrandamist või rendile andmist. Lammutamist võiks õigustada soov või vajadus ehitada lammutatava hoone asemele uus, vabaneda mittekasutatava hoone hoolduskuludest jms.

Aktsepteeritud peaksid olema põhivarade parendused ja soetused, mis tulenevad asutuse eelarvestrateegiast. Vastasel juhul võib parenduste mittelubamine viia varade lagunemise või hävinemiseni. Näiteks Tallinna Miinisadamas paiknev merevägi on 1998. aastast alates taotlenud investeringuid vesi- ja kaldaehitiste renoveerimiseks. Kuni aastani 2005 on Miinisadamas tehtud investeringuid vaid avariiolekordade likvideerimiseks. Seetõttu on Miinisadamas paiknevad hüdrotehnilised rajatised (lainemurdjad ja kaid) ning ka mõned hooned osaliselt lagunened või avariiohtlikus olukorras. Miinisadama kai ja lainemurdja avariilist seisukorda märkis Riigikontroll peakontrolöri otsuses 2001. aastal. Kaitseministeerium on käesoleval aastal alustanud Miinisadama kaide renoveerimise ettevalmistusi.

Mittevajalikest objektidest vabanemine

Riigikontroll on lähtunud põhimõttest, et riigil peaks olema vaid see vara, mis on vajalik tema funktsioonide täitmiseks. Tänapäevaks ei ole aga riigivara valitsejad suutnud vabaneda mittevajalikest kinnisvaraobjektidest. Põhjenduseks on sageli toodud asjaolu, et mittevajaliku, kuid väärtusliku objekti võõrandamise tulu ei saada oma kasutusse, vaid see tuleb kanda riigieelarvesse, või asjaolu, et väheväärtuslike ja kasutatute objektide lammutamine nõuab lisakulutusi.

Samuti ei ole üheselt selge, mida tuleb teha põhitegevuseks mittevajaliku varaga. Riigivaraseadus lubab vara rentida. Rentimisest saadav tulu tuleb kanda riigieelarvesse (ei mõjuta asutuse eelarve tulusid), mistõttu asutused ei ole huvitatud renditulu suurendamisest. Seepärast nõutakse rentnikelt tihti vaid kommunaalmaksete hüvitamist, kuna sellest laekub raha kajastub asutuse eelarves. Riigikontroll peab oluliseks muuta rendile andmise reeglistikku, mis tagaks, et riigiasutused rendiks vara turutingimustel. Et rentimine ei kujuneks aga asutuse põhitegevuseks, tuleb samal ajal kindlaks määrata, millist vara (üldjuhul ajutiselt mittekasutatavat) hoiab asutus rentimise eesmärgil, millal tuleb alustada vara üleandmist või võõrandamist ning millal võiks vara haldamise anda üle näiteks Riigi Kinnisvara ASile.

Ministeeriumide väitel on püütud hooneid üle anda Riigi Kinnisvara ASile, kes ei ole neist huvitatud, sest need ei ole Riigi Kinnisvara ASile kasumlikud. Seetõttu peab riik üldises kinnisvarapoliitikas määrama Riigi Kinnisvara ASi kohustused ja rolli riigi kinnisvara haldamisel (Riigi Kinnisvara ASiga seonduvat on käsitletud ka ülevaate osas 1.4). Praegu puudub selgus, kuidas müüa vara, millega tegelemine ei ole Riigi Kinnisvara ASi juhtkonna hinnangul äriühingule kasumlik ja mida riigivara valitsejad ei ole suutnud müüa. Teisalt on mõistetav, et ministeeriumid ei ole huvitatud tegelemisest mittevajaliku varaga, kuna see tegevus võtab ära ressursse põhitegevusest ja neil puudub vastav kogemus.

Probleem on ka turuväärtuslike kinnisvaraobjektidega, mida riigiasutused ei soovi ära anda ja eelistavad neid ise müüa või küsida selle asemel riigilt raha investeeringuteks. Riigikontrolli hinnangul peab kehtestama riigi kinnisvarapoliitika ja lahendama olukorra, kus üksikute riigivara valitsejate eesmärgid lähevad vastuollu riigi üldiste eesmärkidega ning hakkavad takistama riigi eesmärkide saavutamist. Ühe võimalusena võiks kaaluda Rahandusministeeriumi kinnisvara osakonna loomist, mis tegeleks kinnisvarapoliitika koordineerimise ja elluviimisega (näiteks kooskõlastaks kinnisvara renditehinguid, mahakandmisi, müüki jms).

Ruumide ja maa rentimine oluliselt alla turuhinna

Väljavõte Haridus- ja Teadusministeeriumi auditi aruande “Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel” kokkuvõttest:

- Auditi käigus selgus, et riik ei saanud rendi- ja üüritegevusest enamikul juhtudel tulu. Vara kasutajad katsid ainult kommunaalkulud ja muud vara kasutamise seotud kulud. Rendi- ja üürihinna kujundamisel ei olnud hoonete valdajad enamikul juhtudel arvestanud hoone amortisatsioonist tekkiva kuluga. Eraõiguslikele juriidilistele isikutele või füüsilistele isikutele välja renditud mitteeluruumide puhul võeti mingisugust tasu vaid 60% juhtudel. Ministeeriumi ja tema hallatavate riigiasutuste kasutuses oli väga suur hulk eluruume (282 korterit ja majaosa, 15 elumaja ning 31 suve- või puhkemaja), mida anti kasutusse tasuta või väga madala üürihinnaga ja ebaselgetel alustel. Analüüsitud rendi- ja üürilepingutest selgus, et ministeerium ja valitsemisala riigiasutused olid Tallinnas bürooruume välja rentinud 48% ja eluruume 74% keskmisest turuhinnast soodsamalt. Auditi käigus selgus, et 2004. aastal ja 2005. a esimesel poolaastal ei laekunud riigikassasse üüri- ja renditulu ligi pooltel juhtudel, kuigi tegelikult renditi hooneid tasu eest välja. Selle põhjuseks oli ühelt poolt hoonete ülalpidamiskulu ning rendi- ja üüritulu ühtse arvestuse ning teisalt järelevalve puudumine.

Väljavõtteid auditi “Põllumajandusministeeriumi valitsemisel olevate, riigiasutustele mittevajalike hoonete ja maa kasutamine” tähelepanekutest:

- OÜ-le Maaelu Arengu Instituut (asukohaga Tartus) rendib ministeerium hotell-kontor-elamut pinnaga kokku 3008 m² tasumääraga 17 kr/m², mis jääb viis korda alla piirkonna keskmisest.
- OÜga Hiiumaa Agro sõlmitud lepingu kohaselt on rentnikul lubatud teha maatulundusmaa koosseisus olevas metsas raiet (ligikaudu 500 tm aastas), millest saadav tulu (hinnanguliselt võis selleks 2004. aastal olla 125 000 krooni) jääb temale. Lepingu esemeks oleva 557,5 hektari suuruse maatulundusmaa kasutamise eest tasub rentnik renditasu 9500 kr aastas, s.t 17 kr/ha, ning maamaksu.

Riigikontroll on aastast aastasse juhtinud tähelepanu riigi poolt saamata jäävale renditulule, kuid ministriumid on väga visad muutma sõlmitud lepinguid, kuna neil puudub huvi sõlmida riigile parimatel võimalikel tingimustel lepinguid. Lepingute muutmist raskendab ka asjaolu, et mitmed lepingud on sõlmitud nii, et neid on keeruline muuta.

Ministriumid ei arvesta alati ruume rendile andes kõikide kuludega ega vajadusega investeerida hoonete korrashoidu. Seetõttu sõlmitakse rendilepingud madalate hindadega, mis katavad peamiselt kommunaalkulud. Üks põhjus selliste lepingute sõlmimiseks tuleneb eelarveseaduse loogikast, et kommunaalkulusid ei tule kanda riigieelarvesse, vaid neid saab kasutada asutuse kulude katmiseks. Renditulu tuleb aga kanda riigieelarvesse ja rendileandjal puudub õigus saada sellest midagi tagasi.

Ruumide renditingimuste muutmise on ministriumid tegelenud, kuid vaja on tõhusamat koordineerimist ja järelevalvet Rahandusministriumi poolt. Seadusesätteid ei toeta Rahandusministriumi koordineerimise ja järelevalve protsessis piisavalt.

Ülevaate puudumine riigi vara allrendilepingutest

Riigi asutuste suutmatus sõlmida maksimaalse võimaliku tulususega lepinguid kasutab erasektor oskustlikult ära, andes rendile võetud vara allrendile (nt Põllumajandusministriumi sõlmitud rendilepingud).

Riigikontrolli hinnangul peaks riik kinnisvarapoliitika ja seadustega sätestama järgmised nõuded:

- Kohustada rendihinna sisse arvama ka parendusteks ja hoonete korrashoiuks vajalikud kulud ning omanikutulu. Riigieelarvest raha taotlemisel peaks olema aktsepteeritav, et hoonete haldajad (ministriumid) saavad riigieelarvesse kantud rendisummade arvelt taotleda raha hoonete korrashoiuks ja parendusteks.
- Vaadata perioodiliselt üle rendihinnad, et need vastaksid kinnisvaraturu hindadele.
- Kohustada kinnisvarapoliitika eest vastutajat tegema perioodiliselt järelevalvet riigiasutuste sõlmitud rendilepingute hindade ja tingimuste üle. Ministriumidel esitada perioodilisi aruandeid sõlmitud rendilepingute kohta.
- Võimaluse korral välistada allrendile andmise võimalus, ning kui allrenti siiski kasutada, siis fikseerida allrendile andmise üheselt mõistetavad tingimused.

Mitterahaline toetamine soodsa rendilepinguga

Ministriumides on levinud mittetulundusühingute mitterahaline toetamine soodsate rendilepingutega. Mittetulundusühingutele antakse sümboolse tasu eest või suisa tasuta kasutada rendipindu.

- Näiteks on Põllumajandusministrium andnud riigi vara tähtajatult kasutusse mitmele põllumajandusvaldkonnas tegutsevale mittetulundusorganisatsioonile. Üür pole piirkonna keskmine. Näiteks kasutas Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda 2004. aastal Tallinnas 828 m² heakorrastatud kontoripinda, makstes 12 kr/m² eest. Eesti Piimaliidule on Tallinnas ruume üüritud veelgi soodsamalt. 2005. aastast nende organisatsioonide üürisummat tõsteti (uueks üürimääraks fikseeriti 40 kr/m² eest, millele lisandub maamaksu tasumise kohustus).

Väljavõtte auditi “Muinsuskaitseameti majandustegevus 2004. aastal” aruandest:

- Tallinnas Pikk tn 2 olevad bürooruumid (üldpinnaga 81 m²) anti SA-le UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon üürile tasuga 7 krooni ruutmeetri kohta kuus. Nimetatud üür (rent) on turuhinnast kümneid kordi madalam. Haldusjuhi sõnul on UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon riiklik sihtasutus, mida rahastab Kultuuriministrium, ning sisuliselt on tegemist riigi raha ühest taskust teise tõstmisega. Kultuuriministriumi asekanstleri (kultuuriväärtused) selgituse kohaselt on tegemist rahvusvahelise organisatsiooniga koostöö edendamiseks moodustatud sihtasutusega, kelle

tegevuskulud kaetakse Kultuuriministeeriumi eelarvest, ja madal rent, mis katab hoolduskulud, on riigi tagasihoidlik panus selle ülemaailmse organisatsiooni tegevusse Eestis.

Tasuta või väga väikese tasu eest riigi vara rendile andmine on tegelikult mitterahaline toetamine, mis ei ole eelarvestamise seisukohast läbipaistev, kuna raha liikumist ei toimu, s.t ministeeriumi eelarves ei kajastu võimalik renditulu ja toetamine korrektselt ning Riigikogu ei saa neid tehinguid kontrollida. Probleemiks kujuneb see riigieelarve koostamisel, sest Riigikogu ei saa täit ülevaadet ministeeriumi antavatest toetustest. Peale selle seab mitterahaline toetamine ebavõrdsesse olukorda riigieelarvest rahalise toetuse saajad, kes peavad selle saamiseks esitama põhjenduse.

Riigikontrolli arvates peaks toetamine toimuma riigieelarve kaudu, sest see on läbipaistvam. Oluliselt läbipaistvam oleks toetamise skeem, mille korral mittetulundusühing tasub renti riigieelarvesse ja ministeerium taotleb toetuseks omakorda raha riigieelarvest.

Kohustuste võtmine rendilepingutega ja varjatud investeeringuotsused

Ministeeriumides on sõlmitud rendilepingud sümboolse renditasuga, kuid kohustusega investeerida.

- Põllumajandusministeerium on mitmes rendilepingus rentnikule pannud lisaks renditasule vara parendamise kohustuse. ASiga Tartu Agro sõlmitud lepingu kohaselt pidi rentnik investeerima igal aastal 400 000 krooni tema kasutusse antud maa (kokku 3089 hektarit) maaparandussüsteemide uuendamiseks. Ministeeriumist saadud selgituse kohaselt on see põhjuseks, miks rentnikule oli määratud madalam renditasu (2004. a 3 kr hektari eest) koos maamaksu tasumise kohustusega. Sisuliselt soovis riik rentnikult vaid kasutada antud vara seisundi säilitamist. Riigikontroll märgib, et selle lepingu puhul on vara seisundi säilitamine rentniku enda huvides ja selleks tehtavate kulutuste võrra renditasu vähendamine ei olnud põhjendatud. Põllumajandusministeerium muutis seda rendilepingut ning alates 2005. aastast kehtib suurem renditasu.

Eelarve koostamisel on tegu analoogse probleemiga, nagu põhjustab mitterahaline toetamine. Tasaarveldus ei kajastu eelarve aruandes ehk kajastamata jäävad renditulu ja investeeringud. Seetõttu ei ole Riigikogul valikuid tehes kogu võimalikku infot ministeeriumide renditulu ja tegelikult tehtavate investeeringute kohta.

Investeeringu tasaarveldamise korral on sageli probleemiks, et rentnik teeb investeeringud rendiperioodi algul. Sellega võtab rendileandja sageli tulevikuks pikaajalise kohustuse, mis võib anda rentnikule jõupositsiooni renditingimuste üle läbirääkimisel või ka lepingute muutmisel. Kui tingimused ei sobi, siis saab rentnik nõuda tasaarveldamata investeeringujäägi hüvitamist. Selleks aga ei ole asutusel eelarves raha ning lihtsam on mitte nõuda riigile mittekasulike või kahjulike renditingimuste muutmist.

Eelmise aasta RVKSis tegi Riigikontroll rahandusministrile järgmise ettepaneku: “Töötada välja rendilepingute standardvormid koos oluliste aspektide loetelu ja kirjeldusega ning soovitada halduritele nende kasutamist. Nii on võimalik ühtlustada rendilepingute sõlmimise praktikat ja tagada kõigis lepingutes riigi huvide seisukohalt oluliste sätete kajastamine.”

Rahandusminister ei pidanud oma vastuses ühtse kohustusliku vormi väljatöötamist vajalikuks. Riigikontrolli hinnangul oleks siiski mõistlik lahendada rendilepingute sõlmimise üldised probleemid tsentraliseeritult. Rendilepingute väljakujundamine asutuste kaupa on ühelt poolt aeganõudvam ja teisalt ei välista see uute riigile kahjulike rendilepingute sõlmimist.

Kinnisvarapoliitikas on Riigikontrolli hinnangul vaja fikseerida ka rendilepingute põhimõtted, mis tagaks riigi huvide piisava kaitse renditehingutes. Tüüptingimustega rendilepingute üle on ka lihtsam teha järelevalvet. Tüüprendingimuste puudumine on viinud jätkuvate probleemideni vara rendile andmisel, kuna iga rendileandja käsitleb võimalusi ja riigi huve erinevalt.

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- **Kehtestada riigi kinnisvarapoliitika, mis määraks kindlaks**
 - osapoolte (riigivara valitseja, Rahandusministeerium, Riigi Kinnisvara AS) õigused ja kohustused kinnisvarapoliitika elluviimisel;
 - kriteeriumid vara hindamiseks põhitegevusega mitteseotuks;
 - põhimõtted edasisteks toiminguteks põhitegevusega mitteseotud kinnisvaraga;
 - renditingimuste põhimõtted ja rendilepingute põhitingimused;
 - nimekirja riigile olulistest objektidest, mida riik ei kavatse kunagi võõrandada.
- **Panna riigivara valitsejatele kohustus määrata kindlaks, milline vara peaks jääma riigi omandisse strateegilistest huvidest lähtuvalt, ja vabaneda riigile mittevajalikust varast.**
- **Muutes seadusi, luua Rahandusministeeriumile võimalus kinnisvarapoliitika suunamiseks ja selle täitmise kontrollimiseks.**

1.2. Riigivara register

Riigi tasandil on vaja vara kohta ülevaadet, mille põhjal teha üldistusi ja nende üldistuste alusel omakorda otsuseid. Riigile kuuluva kinnis- ja vallasvara arvestust peetakse tsentraalselt riiklikus riigivara registris, mis peaks tagama kokkuvõtavad andmed riigile kuuluvate olulise väärtusega varadest. Täiendavalt peetakse hoonete, maa ja teiste põhivarade arvestust asutuste raamatupidamisregistrites, mis on aluseks riigi koondbilansi arvnäitajatele. Kontrollimaks riigivara registri andmete usaldusväärsust võrdles Riigikontroll riigivara registri andmeid asutuste raamatupidamisregistrite andmetega.

Võrdlusest selgus järgmist:

- Riigivara registri andmetel on riigi omandis hooned ja rajatise maksumusega 7,4 mld krooni, millest hooned, üksikud korterid või elumaja osad moodustavad 5,8 mld krooni ning rajatised 1,6 mld krooni. Riigi koondbilansi järgi on riigile kuuluvate hoonete ja rajatiste kogumaksumus 15,8 mld krooni. Seega on nende andmete järgi varade väärtuse erinevus 8,4 mld krooni.
- Riigivara register annab riigi kui terviku vararühmade kogustest ülevaate, kuid need andmed ei ole täpsed.
- Asutuste raamatupidamisregistrites on andmed (kogused ja väärtused) täpsemad kui riigivara registris, riigi kui terviku tasandil vara koguselisi andmeid ei koondata. Raamatupidamisandmete põhjal koguselise ülevaate saamine on väga töö- ja ajamahukas.

Riigivara registri andmetes esineb vigu:

- Registris on ühelt poolt andmed üle paisutatud, sest seal on kajastatud ammu maha kantud ja lammutatud hooned ning esineb hulgaliselt topeltkandeid.
- Teisalt on palju objekte, mida asutused ei ole riigivara registrisse mitmesugustel põhjustel kandnud.
- Kolmandaks, objektide väärtus ei vasta tegelikkusele, sest registris on palju nullväärtusega objekte, s.t varade väärtus ei vasta nende turuväärtusele. Samuti ei ole riigivara registris sageli kajastatud parendustööde maksumust ega põhivarade ümberhindlust.

Riigivara registri ebatäpsust põhjendavad ministriumid sellega, et tehingute kajastamine riigivara registris on keeruline protseduur. Protseduurireeglite keerukuse eesmärgiks on tagada kontroll riigi vara üle. Riigivara register on ainuke register, millest on võimalik saada ülevaatlikku infot kogu riigi vara kohta. Analoogseid registreid (nagu ehitisregister ja kinnistusraamat), mida kasutavad erasektor, kohalikud omavalitsused jt, ei saa riigi varast ülevaate saamiseks kasutada, sest riigiasutustel puudub kohustus kanda maa ja hoonete andmeid teistesse riiklikesse registritesse.

Kokkuvõttes on tekkinud olukord, kus riigivara registri näol on loodud register, mis ei täida täielikult talle püstitatud eesmärgi. Riigil puudub täielik, õige ja kõikehõlmav ülevaade, milliseid hooned ja rajatisi ta omab. Seetõttu on Riigikontrolli hinnangul mõistlik muuta riigi vara osas maa ning ehitiste (hoonete ja rajatiste) keskregistri pidamise korraldust. Seadusi muutes on võimalik sätestada riigiasutustele kohustus kanda riigi omanduses olev katastriüksustena vormistatud maa kinnistusraamatusse ja ehitised ehitisregistritesse ning seejärel lõpetada riigivara registri pidamine.

Muutused, mis kaasneksid võrreldes senise olukorraga:

- Ühtsete kõikehõlmavate registrite korral (andmeid kajastavad kohalik omavalitsus, erasektor, riik) tekib täiendav andmete võrdlemise võimalus, mis toob välja juhtumid, kus vara kuulub topelt kahele omanikule (näiteks kohalik omavalitsus või erasektor ja riik), ning välistab tulevikus selliste vigade tekke. Praegu sellist automaatset võrdlust ei toimu.
- Vara kandmine ühtsetesse registritesse võimaldab saada riigil tervikuna ülevaatlikumat infot (sh kaasata ka erasektori ja kohalike omavalitsuste andmeid). Samuti saab erasektor ülevaate/selguse riigile kuuluva vara kohta. Kokkuvõttena muutub omandisuhetes info selgemaks ja läbipaistvamaks.
- Riigivara registri kui lisasüsteemi pidamise lõpetamine võimaldab saavutada kokkuhoiu registri ülalpidamise kulude arvelt ja rakendada efektiivsemalt teiste registrite pidamiseks kulutatavaid ressursse. Kuna teised registrid on riigi hallata, säilib riigil endiselt kontroll riigile vajaliku info üle.
- Probleemina võib tõstatada, et kinnistusraamatus ja ehitisregistris ei säilitata infot varade väärtuse kohta. Samas arvestades, et väärtuse kohta saab andmed operatiivselt raamatupidamisregistritest (nii üksikasjutuste kui ka vajaduse korral riigi koondnäitajaid), ei tohiks see asjaolu takistada riigivara registri lõpetamist. Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu vara väärtuse andmete õigsuse probleemile riigivara registris.
- Riigivara registri lõpetamiseks on vaja otsustada, kas teiste põhivarade ja õiguste osas on vajalik tsentraalne info, mida praegu kantakse riigivara registritesse. Arvestades, et enamik riigi varadest on riigivara registri lõpetamisel endiselt arvel teistes riiklikes registrites (ligikaudu 75% materiaalsest põhivarast moodustavad maa, hooned ja rajatised, sõiduvahendite osas on olemas muud riiklikud registrid jne), ei tohiks see saada Riigikontrolli hinnangul registri lõpetamise takistuseks.
- Kinnistute ja hoonetega tehingute tegemine riigiasutuste vahel eeldab notariaalseid toiminguid, mistõttu tehingute kestus pikeneb mõnevõrra ning tehingutega kaasneb kulu. Samas on tehinguinfo avalik ja notarid kontrollivad samal ajal ka tehingute juriidilist korrektsust.

Rahandusministeeriumi moodustatud riigivara registri töögrupp jõudis oma 2003. aasta alguses esitatud aruandes järeldusele, et riigivara registri jätkamine ei ole otstarbekas ega vajalik. Samal perioodil ASilt Datel tellitud analüüsis jõuti järeldusele, et andmete üleviimine riigivara registrist ehitisregistritesse on võimalik, kuid nõuab riigivara registris olevate andmete korrastamist ja täiendamist.

Riigikontrolli hinnangul võimaldab tänapäevane infotehnoloogia erinevate registrite andmeid koondada, juhul kui on vaja koostada registriteülene kokkuvõte. Seetõttu ei pea Riigikontroll otstarbekaks nõuda koondaruannete tarbeks samade andmete registreerimist mitmes registris.

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- **Tagada riigivara registrisse puuduvate andmete kandmine ja olemasolevate korrastamine, et viia register vastavusse tegeliku olukorraga.**
- **Algatada seaduste muudatused, mis kohustaks riigiasutusi kandma paari aasta jooksul oma asutuste riigivara-registris või raamatupidamisregistrites arvel olev katastriüksustena vormistatud maa kinnistusraamatusse ning hooned ja rajatised ehitisregistrisse.**
- **Kaaluda riigivara registri pidamise lõpetamist pärast info kandmist teistesse registritesse.**

1.3. Riigi vara väärtuse õige kajastamine finantsaruannetes

Riigil puudub senini täpne ülevaade sellest, kui palju tal on kinnisvara ja kui suur on selle väärtus. Nimetatud probleemile on Riigikontroll tähelepanu juhtinud juba alates 1993. aastast.

Mitmel ministeeriumil (Kaitse- ning Haridus- ja Teadusministeerium) puudub enamasti täpne ülevaade tema valitsemisel olevatest kinnisvaraobjektidest, nende seisukorrast ja kasutamise võimalustest. Kaitseministeerium on käesoleval aastal alustanud kinnisvara andmestiku korrastamist.

2005. aasta lõpuks tuleb riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt hinnata varad ümber. 2004. aasta jooksul tehtud 10 objekti ümberhindluse (andmed riigi 2004. a majandusaasta koondaruandest) tulemusena suurendati riigi varade väärtust 558 mln krooni võrra ja maa ümberhindluse kaudu suurendati riigi varade väärtust 929 mln krooni võrra. Eelnevast võib järeldada, kui oluline on ümberhindlus, et kajastada riigi aruandes vara õiges väärtuses.

Näiteks on Kaitseministeeriumi hoone asukohaga Tallinnas Sakala 1 riigivara registris arvel maksumusega 2,5 mln krooni, põhivarana arvel jääkmaksumusega 20,5 mln krooni, ministeeriumi tellitud eksperdihinnangu põhjal on kinnistu turuväärtus üle 60 mln kr.

Riigikontroll on arvamusel, et ministeeriumid peaksid esitama Rahandusministeeriumile alahinnatud väärtusega hoonete nimekirja, milles tuuakse välja hinnanguline erinevus bilansilise jääkväärtuse ja õiglase väärtuse vahel. Nimekirjade põhjal saab Rahandusministeerium täpsustada, kui palju raha kulub eksperdihinnanguteks, ja üle vaadata ministeeriumide ümberhindluseks planeeritud rahahulga. Lisaks hoonete ümberhindlusele tuleb nõuda, et ministeeriumid hindaksid riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt maa ümber vähemalt maa maksustamishinnani.

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- **Pöörata 2005. aastal rohkem tähelepanu põhivara ümberhindlusele ja tagada, et ministeeriumid teeksid vajaliku ümberhindluse 2005. aasta lõpuks.**
- **Nõuda ministeeriumidelt kinnisvaraobjektide põhjalikku inventeerimist ning seejärel ümberhindamist vajavate hoonete nimekirjade esitamist Rahandusministeeriumile. Nimekirjadest selguks ka eeldatav ümberhindluse mõju riigi koondaruandele ja ümberhindluseks vajaliku eksperdihinnangu ligikaudne maksumus.**
- **Kohustada Rahandusministeeriumi analüüsima ümberhindamist vajavate hoonete nimekirja ja seejärel otsustama, millises ulatuses on võimalik tellida ümberhindluseks vajalikke eksperdihinnanguid ministeeriumi eelarves planeeritud tegevuskulude arvelt ning kas oleks otstarbekas eraldada eelarve muudatusega lisaraha.**

1.4. Riigi Kinnisvara AS

Riigi Kinnisvara ASi asutamise eesmärk

Riigi Kinnisvara ASile on seni üle antud sadakond objekti, mis moodustab vaid väikese osa kõigist riigile kuuluvatest objektidest, ja seetõttu ei ole täidetud aktsiaseltsile algselt seatud eesmärki kontsentreerida riigi kinnisvara haldamine ühte äriühingusse ja tagada seeläbi riigi vara heapere-mehelik majandamine ning riigiasutuste vabanemine kinnisvara arendamisest ja hooldamisest kui nende kõrvaltegevusest.

Riigikontroll on seisukohal, et 2001. aastal Riigi Kinnisvara ASi loomisel püstitatud eesmärgid ei ole täidetud. Seepärast tuleks kindlaks teha, miks eesmärgid on täitmata, ja vajaduse korral seada uued eesmärgid. Samuti tuleks analüüsida ning otsida ka muid lahendusi riigi eri liiki kinnisvara haldamiseks ja arendamiseks.

Näiteks on Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi auditeerides selgunud, et Riigi Kinnisvara AS ei soovi üle võtta mittekasumlikke objekte. See ei ole aga kooskõlas Riigi Kinnisvara ASi deklareeritud missiooniga “Vabastada riigiasutused kinnisvara omamise ja haldamise probleemidest, pakkudes neile hea hinna ja kvaliteedi suhtega üüripindu”.

Riigi Kinnisvara ASi tegevus bürooruumide rentimise korraldajana

Riigikontroll auditeeris 2005. aastal Riigi Kinnisvara ASi tegevust bürooruumide üürimisel. Riigikontroll leidis, et Vabariigi Valitsus ja rahandusminister on jätnud tegemata mitmed otsused, et Riigi Kinnisvara ASi tegevuse tulemus väljenduks edaspidi kokkuhoiuna riigieelarves.

Olulisemad probleemid, mis auditi tulemusel välja toodi, olid järgmised:

- **Riigi Kinnisvara ASi loomisel büroofoonete kohta seatud eesmärk on täitmata.** Vaid kolm ministeeriumi (Justiits-, Rahandus- ja Siseministeerium) on aktsiaseltsile aktiivselt hooneid üle andnud ning nad kasutavad nüüd büroopindade üüriteenust. Alates 2003. aastast ei ole uusi hooneid ega kliente märgatavalt lisandunud. Riigi Kinnisvara ASile asutamisel seatud eesmärgid tuleks üle vaadata ja vajaduse korral neid uuendada.
- **Pole kehtestatud büroopindade üürihinna kujundamise põhimõtted**, mille tõttu kujuneb iga riigiasutuse jaoks üürihind kokkuleppeliselt, mitte üheselt arusaadavate kriteeriumide alusel. Senini on Riigi Kinnisvara AS rakendanud üürihinna arvestamiseks erinevaid mudeleid ja kalkulatsioone. Seetõttu ei ole võimalik planeerida büroopindade kulu eelarvet riigi tasandil. Pindade üleandmine ja üüriteenuse ostmine Riigi Kinnisvara ASilt tähendab riigiasutuse jaoks suuremat väljaminekut eelarvest, sest hoone ümberhindlusel tõuseb hoone väärtus üldjuhul õiglase tasemeni ning see tõstab ka riigiasutustelt küsitavat üüri.
- **Puudub korrektne info** eelarvestamise teise komponendi – riigiasutuste kasutuses oleva **büroopinna kogumahu kohta**. Senised uuringud näitavad, et büroopinna suurus ametniku kohta varieerub väga palju (5–38 m²) ja riigiasutused kasutavad keskmiselt bürootöötaja kohta 30% rohkem pinda kui eraettevõteted.

Olulisemad ettepanekud, mis auditi tulemusel Riigi Kinnisvara ASi juhtkonnale, rahandusministrile kui osalust valitsevale ministrile ning Vabariigi Valitsusele tehti, olid järgmised:

Riigikontroll tegi Vabariigi Valitsusele järgmised ettepanekud:

- Otsustada, kuidas jätkatakse riigiasutustes büroofoonete kasutamist (tsentraalne või hajutatud valdamine ja korrashoid; arendamise finantseerimine riigieelarvest või erakapitali kaasamisega jm) ning kuidas kaasatakse sellesse Riigi Kinnisvara AS.

- Määrata riigi kinnisvara üldise korralduse eest vastutaja ning anda talle volitused riigi kinnisvarapoliitika kujundamiseks ja elluviimiseks. Riigi kinnisvarapoliitika elluviija peab suunama Riigi Kinnisvara ASi tegevust ka riigi üldistest kinnisvara arenduse, korrashoiu ja arvestuse huvidest lähtuvalt. Büroohoonete osas peaks olema keskselt korraldatud pinna kasutamise ja kulude kontroll ning kehtestatud üürihinna kujundamise põhimõtted kinnisvara liikide kaupa.
- Kaaluda riigiasutustes töökohtade büroopinna normatiivide kehtestamist. Selleks tuleb analüüsida riigiasutuste praegust büroopinna kasutamist ja kulusid töötaja kohta.

Riigikontroll tegi rahandusministrile järgmise ettepaneku:

- Kehtestada üüritasude arvutamiseks selge hinnamudel ja kord selle rakendamiseks. Hinnamudel peab arvestama kinnisvara korrashoiuks tehtavaid kulusi ning kinnisvara liikide ja klasside spetsiifikat. Hinnamudel peaks arvestama ka võimaliku üleminekuga turupõhisele hinnale.

Rahandusminister nõustus oma vastuskirjas Riigikontrolli ettepanekutega. Seoses riigi kinnisvarapoliitika edasiste suundade ja kinnisvarakorralduse üldvastutaja määramise vajadusega ning Riigikontrolli tõstatatud probleemidega on rahandusminister lubanud 2005. aasta oktoobriks esitada Vabariigi Valitsusele aruteluks ülevaate Riigi Kinnisvara ASi senisest tegevusest ja edasistest võimalikest arengusuundadest.

Ettepanek Vabariigi Valitsusele

- **Leida kooskõla Riigi Kinnisvara ASi strateegiliste eesmärkide ja ministeeriumide ülesannete vahel, et lahendada sellise vara haldamine, mis ei asu Riigi Kinnisvara ASile huvi pakkavas piirkonnas või pole muul põhjusel ärioloogikast lähtudes atraktiivne.**

1.5. Riigile kuuluvate eluruumide ja ühiselamute haldamine

Ministeeriume auditeerides selgus, et puudub riigi omanduses olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise täpsem regulatsioon, mille tõttu on tekkinud järgmised probleemid:

- Riigile kuuluvaid eluruumi kasutavad lisaks praegustele töötajatele ka endised töötajad, kellega ilma uut eluruumi vastu andmata ei ole võimalik lepingut lõpetada, s.o elamuseadus (§ 60 lg 4) seab piirangud lepingute lõpetamiseks ilma teist eluruumi vastu andmata.
- Ebaselgetel kriteeriumidel põhinev valikuline tööandja eluruumide kasutusse andmine tekitab küsimuse ka töötajate võrdsest kohtlemisest.
- Riik ei tea, kui palju ta soodsate üürilepingute või tasuta elamispinna pakkumise kaudu tegelikult tööjõu peale kulutab. Ainuüksi Haridus- ja Teadusministeeriumil on üle 300 eluruumi, mida üüratakse praegustele või endistele töötajatele välja väga soodsa hinnaga või mis on lausa tasuta kasutusse antud. Näiteks olid Haridus- ja Teadusministeerium ning tema valitsemisala riigiasutused eluruumi Tallinnas välja üürinud 74% keskmisest turuhinnast soodsamalt.
- Ühiselamute kasutamise kohta puudub praegu täpsustatud regulatsioon. Osa õpilastega on sõlmitud üürilepingud. Samas ei ole teistega üürilepinguid sõlmitud, sest õpilased on alaealised. Üürilepinguid ja üürile andmise tava analüüsidest selgus, et osa koolidirektoreid on oma otsusega (käskkirjaga) määranud ühiselamu üüri suuruse ja kehtestanud ka tagatisraha. Seaduslik alus sellise tagatisraha rakendamiseks puudub.

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- **Analüüsida kogu eluruumide kasutusse andmist puudutavat regulatsiooni ning hinnata riigile kuuluvate eluruumide kasutamise otstarbekust tulenevalt muutunud õigus- ja majandusruumist. Selgitada välja riigile kuuluvate eluruumide vajadus, eluruumide vajaduse olemasolu korral kaaluda nende kasutusse andmise suhtes eriregulatsiooni (avalik teenistus, õpilased) kehtestamist. Eesmärgiks on vältida eluruumide kasutamisega kaasnevat põhjendamatu ja prognoosimatut kulu riigile ning luua selgus eluruumide kasutamise korralduses.**
- **Juhul kui seaduses ei täpsustata, kellele nähakse eriregulatsiooniga ette riigile kuuluvate eluruumide andmine, muuta avaliku teenistuse seadust, sätestades seaduses tähtaja, millal lõpetatakse avalikele teenistujatele tööandja eluruumide võimaldamine.**

2. Riigi investeringud äriühingutes

2004. aasta lõpu seisuga osales riik kokku 50 tegutsevas äriühingus. Neist 38-s oli riigil enamusotsustusõigus, 2-s otsustusõigus. (Enamusotsustusõigus on äriühingu üldkoosolekul põhikirja muutmise, aktsia- või osakapitali suurendamise või vähendamise, äriühingu lõpetamise, ühinemise, jagunemise või ümberkujundamise otsuse vastuvõtmiseks nõutavat häälteenamust esindavate aktsiate või osa omamisega kaasnev õigus. Otsustusõigus on isikul siis, kui temale kuulub üle 50% äriühingu üldkoosoleku häälte arvust.) Ülejäänud äriühingutes oli riigil alla 50% suurune osalus.

Riigi pikaajalised finantsinvesteringud äriühingutes moodustasid 2004. a lõpus 22,8 mld krooni, kasvades aastaga 16%. Need moodustasid umbes viiendiku riigi rahaliselt hinnatud varade kogumaksumusest.

Seoses riigi osalemisega äriühingutes peab Riigikontroll vajalikuks juhtida tähelepanu kahele omavahel seotud, viimasel ajal vaidluste objektiks olnud teemale: riigi äriühingutes osalemise eesmärgid ning äriühingutest dividendide väljavõtmine.

2.1. Äriühingutes osalemise põhjendus

2004. aasta aprillis jõustus riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, mis võrreldes varem kehtinuga ei määra enam otseselt kindlaks riigi eesmarke eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemisel. Varasema redaktsiooni kohaselt oli riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärgiks eelkõige riigi funktsioonide parem täitmine ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kindlustamine. Seega, kui eraõiguslikus juriidilises isikus osalemine ei olnud vajalik riigi funktsioonide täitmiseks, ei pidanud riik temas osalema.

2002. aastal koostatud koondaruandes riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalikõiguslike juriidiliste isikute kohta jaotas Rahandusministeerium riigi äriühingud nendes osalemise eesmärkide järgi tinglikult nelja rühma:

- äriühingud, kes tavapärasel majandustegevuses osaledes täidavad mingit riiklikult olulist (avalikku) funktsiooni ja/või on monopoolses seisus (nt AS Tallinna Sadam, Eesti Energia AS, AS Tallinna Lennujaam);
- äriühingud, kelle põhiliseks teenuse ostjaks on riik (nt Riigi Kinnisvara AS, AS Andmevara, AS A.L.A.R.A.);
- äriühingud, kes tegutsevad turul, kus teenuse osutamine kulupõhisest hinnakujundusest lähtudes muudaks teenuse hinna tarbijale ebaproportsionaalselt kalliks (nt AS Saarte Liinid, AS Elektriraudtee);
- äriühingud, kelle teenuste põhiline ostja pole riik ja kes tulenevalt turusituatsioonist või riiklikust regulatsioonist on sunnitud müüma oma teenust alla omahinna (nt Loomsete Jäätmete Käitlemise AS).

Eelnevalt esitatud rühmitamise aluseks olid peamiselt ettevõtte turutingimusi iseloomustavad tunnused, mitte selgelt äriühingutele püstitatud eesmärgid.

Praegu osaleb riik ka äriühinguis, mis ühessegi eelnimetatud nelja rühma ei kuulu, s.t äriühinguis, mille põhieesmärgiks on riigile kasumi teenimine (näiteks AS Eesti Loto, AS Eesti Telekom Grupp). Kui 1990. aastatel oli riik arvamusel, et riik ei peaks äriühinguis (ja seeläbi kaupade või teenuste turul) osalema ainult riigieelarvesse raha saamise eesmärgil, siis praegu seda enam ei deklareerita.

Äriühingute peamine eesmärk on teenida kasumit. Muude eesmärkide korral on seaduses sätestatud teistsugused juriidilised tegutsemisvormid. Seetõttu, kui riigil on äriühingutes osalemisel muud huvid, siis peab ta selgelt need muud huvid deklareerima ja teadvustama nende muude huvide mõju kasumile.

Arvestades võimalike eesmärkide paljusust ja riigi rollide võimalikku vastuolu, peab riik endale ja ühiskonnale selgelt teadvustama, mida ta oma osalemisega igas äriühingus tahab saavutada (nt avalike

teenuste kättesaadavuse tagamine, hinnapoliitika kujundamine, monopoli ohjamine, võimalikult suure rahalise kasu (dividendide) saamine). See muudaks riigi otsused nende äriühingute suhtes avalikkusele arusaadavamaks, ka annaks see äriühingu nõukogule selge orientiiri äriühingu tegevuse pikemaajalisel suunamisel ja juhatusele selguse selles, mida omanik temalt ootab. Teisalt võimaldab see hinnata eesmärkide täitmist. Seni selles osas alati selgust ei ole ja eesmärkide täitmise hindamine on raskendatud.

Riigi äriühingutes osalemise eesmärkide selge sõnastamise vajadust näitas ilmekalt ASi Tallinna Sadam sadamatasude tõstmisel toimunud ministriumidevaheline vaidlus, milles Rahandusministeerium arvas, et ASi Tallinna Sadam kui äriettevõtte peamine ülesanne on omanikule raha teenida. Samas oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium seisukohal, et riigi äriühingutel võiks olla ka teisi olulisi eesmärke lisaks kasumi maksimeerimisele. Selles vaidluses kannatas eelkõige AS Tallinna Sadam, kelle strateegiline arendustegevus oli mitmeks kuuks häiritud.

Riik omab osalust mitmes äriühingus, mille põhitegevus toob (on toonud) riigile kahjumit (nt Werol Tehased AS, Loomsete Jäätmete Käitlemise AS, E-Arsenal AS, AS Eesti Metsataim jt). Kahjumiga töötava äriühingu puhul peab riik täpselt teadma, mis tingimustel ja miks ta äriühingus osaleb ning mis on kahjumi lävi, millest rohkem riik raha juurde ei investeeeri.

2.2. Äriühingutest dividendide väljavõtmine

2004. aastal võttis riik oma osalusega äriühinguist dividendide välja 758,6 mln krooni ulatuses, 2005. aastal otsustas riik võtta dividendide välja 545 mln krooni ulatuses.

Äriühingust dividendide väljavõtmise otsustab Vabariigi Valitsus igal aastal eraldi, vastava ettepaneku teeb rahandusminister. Nende otsuste tegemisel pole harvad lahkkelid äriühingu aktsiaid või osasid valitseva ministri ja rahandusministri vahel. Rahandusminister peab ennekõike silmas vajadust leida katteallikaid eelarves kavandatud kuludele, äriühingus riiki esindav minister räägib vajadusest rahastada äriühingu arenguks vajalikke investeeringuid. Sellised vaidlused on toimunud näiteks Eesti Energia ASi ja Tallinna Sadama ASi kasumi jaotamise korral.

Riigi äriühingutes moodustas 2004. aasta lõpus keskmiselt omakapital 65% ja võõrkapital 35%. Omakapitali suur osakaal näitab, et riigi äriühingud kasutavad investeerimiseks peamiselt omaniku ehk riigi raha ja on tagasihoidlikud võõrkapitali kaasamisel. Samas on hea näitena äriühinguid (nt Tallinna Sadama AS, Eesti Energia AS), kes on optimaalselt võõrkapitali kaasanud. Pooltel riigi kontrollitavatel äriühingutel polnud 2004. aasta lõpus pikaajalisi laenukohustusi.

Suure aktsia- või osakapitali korral on võimalus kaaluda selle vähendamist tagamaks investeeringu mõistlik tootlus. Äriühingutes, mille tegevus on saavutanud stabiilsuse, tuleks kaaluda lisaks dividendide väljavõtmisele ka äriühingute aktsia-/osakapitali vähendamist kuni mõistliku miinimumini.

Riigi kontrollitavatel jätkusuutlikel äriühingutel on võimalik oma investeeringute rahastamisel suurendada laenukapitali osatähtsust. Äriühinguist välja võetavaid dividendide saaks riik kasutada teiste investeeringute rahastamiseks. Näiteks investeeris riik 2004. aastal Riigi Kinnisvara ASi koolide renoveerimise programmi 600 mln krooni, kuigi seda oleks Riigi Kinnisvara AS võinud finantseerida hoopis laenuraha arvelt.

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- **Määrata riigi osalusega äriühinguis kindlaks riigi osalemise eesmärgid ja dividendiootused.**
- **Äriühingute investeeringuvajaduste rahuldamisel, täiendavate sissemaksete tegemisel / äriühingute omakapitali dividendide välja võtmata jätmisel analüüsida alternatiivina võõrkapitali suurendamist äriühingus.**
- **Nõuda põhitegevuse poolest kahjumlikelt äriühingutelt selgeid äriplaane ja tegevuskavasid, ning kui nendes lubatud eesmärke ei saavutata, otsustada investeeringu võõrandamine.**

3. Loodusvarade kasutamine

3.1. Olukorra kirjeldus

Eesti loodusvarad ja loodusressursid on põhiseaduse järgi rahvuslik rikkus, mida peab kasutama säästlikult. Enamik loodusvaradest on riigi omandis, mistõttu riik peab planeerima ja korraldama nende kasutamist.

Loodusvarasid jagatakse taastuvateks (nt mets ja kalavarud) ja taastumatuteks (nt põlevkivi ja kruus). Säästva arengu põhimõtete alusel tohib taastuvaid loodusvarasid kasutada vaid nende taastekke piirides. Taastumatuid ressursse tuleb kasutada säästlikult, nii et nende varud ei lõpeks enne, kui tööstus ja tehnoloogia on suutelised asendama neid teiste ressursidega. Säästva arengu seaduse kohaselt tuleb nii taastuvatele kui ka taastumatutele loodusvaradele kehtestada aastased kasutusmäärad.

Taastuvad loodusvarad

Taastuvatele loodusvaradele aastaseid kasutusmäärasid kehtestades, kasutamise lube välja andes ja järelevalvet korraldades on riigi ülesandeks jälgida, et varusid ei kasutataks üle taastekke piiri, s.t et nad säiliksid senises suuruses ja väärtuses. Praegu see Eestis üldjuhul tagatud pole. Näiteks metsale kui taastuvale loodusvarale pole seni kriitilise ja kasutatava varu suurust määratud ning aastaseid kasutusmäärasid kehtestatud, kuigi see on säästva arengu seadusest tulenev kohustus.

Riigikontroll auditeeris riigi tegevust turbavarude kasutamise korraldamisel. Auditi tulemusel jõudis Riigikontroll järeldusele, et on loodusvarasid, mille liigitamisel taastuvateks ja taastumatuteks pole ühtset käsitlust. Säästva arengu seaduse alusel käsitletakse Eestis turvast praegu taastuva loodusvarana, kuigi meie turbarabad on tekkinud viimase 10 000 aasta jooksul ja kaevandatud turbalasundi taastamiseks kuluks ka soodsate tingimuste korral tuhandeid aastaid. Samas on energeetika-alastest õigusaktidest tulenevalt tegu taastumatu energiaressursi ehk fossiilse kütusega.

Turvast taastuva loodusvarana käsitledes on riik kehtestanud nii turba kriitilise ja kasutatava varu suurused kui ka aastased kasutusmäärad. Kasutusmäärasid kehtestades pole turba juurdekasvu arvesse võetud ja riik on turvast lubanud kasutada viis korda üle teadaoleva taastekke piiri. Üheks põhjuseks on ka ettevõtjate suur huvi turbakaevandamise vastu, sest turvas on maailma aiandusturul hinnatud kaup. Seetõttu on ettevõtjad igal aastal ka tegeliku kaevandamisega turba juurdekasvu ületanud kaks kuni kolm korda. Kaevandamishuvi on suurem sadamalähedastes piirkondades, mistõttu mõnes maakonnas (Pärnu, Saare, Harju) ületatakse ka tegeliku kaevandamisega turba juurdekasvu enam kui viis korda.

Seetõttu ei kasuta Riigikontrolli hinnangul riik turbavarasid säästlikult.

Taastumatud loodusvarad

Taastumatutele loodusvaradele aastase kasutusmäära kehtestamisel peab riik hindama, kui pikaks ajaks Eestis neid ressursse jätkub, ja otsustama, millise intensiivsusega neid kasutusele võtta. Siiani pole valitsus ühelegi taastumatule loodusvarale kasutusmäära kehtestanud. Viimastel aastatel on aga ettevõtjate huvi taastumatute maavarade kaevandamise vastu kasvanud ja lubade väljaandmine on oluliselt intensiivistunud. Samas on mitmed taastumatud loodusvarad (põlevkivi, kruus, liiv) Eestis lähemate aastakümnete jooksul ammendumas. Nii on riigil ilma kasutusmäärade kehtestamiseta tegemata strateegilised otsused meie rahvusliku rikkuse haldamiseks.

3.2. Turbavarude raiskamine

Olukorras, kus loodusressursid on piiratud ja samas püsib nende kasutamise vajadus, tuleb eriti hoolega jälgida, et kord juba kasutusele võetud varasid tarvitataks võimalikult säästlikult. Turba puhul ei ole seda tehtud.

Tulemuseks on olukord, kus Eestis on erinevatel hinnangutel 8000 kuni 15 000 ha mahajäetud turba-tootmisalasad, mida ei ole kaevandamise lõppedes korda tehtud ehk rekultiveeritud. Väga tihti on karjäärid maha jäetud neid lõpuni ammendamata. Riigil kui vara omanikul puudub seni ülevaade mahajäetud turbatootmisalade arvust, neil säilinud turbavarust ja keskkonnakahjustuste tasemest. Mahajäetud kaevealad on rekultiveerimata, riigil kui nende omanikul pole olnud nendeks töödeks raha.

Keskkonnaminister teatas Riigikontrollile, et alustab mahajäetud turbakarjääride revisjoni. Rahandusminister peab otstarbekaks rahastada mahajäetud ja mahajätavate kaevealade rekultiveerimist Rahandusministeeriumi valitsemisalas oleva Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu.

Alade rekultiveerimata kujul mahajätmist soodustab ettevõtjate huvi kaevandada eelkõige raba ülemistes kihtides olevat vähelagunenud turvast, sest seda saab kasumlikult aiandusturbana eksportida. Keskkonnaministeeriumgi on välja andnud kaevandamislube ainult vähelagunenud turba kaevandamiseks, teadmata seejuures, kas hiljem leitakse ettevõtja, kel oleks huvi ka karjääri alles jäänud varu lõpuni kaevandada.

Riigikontroll selgitas Eesti Turbatootjate Liidu liikmete aastaaruannete põhjal, kui palju turbatootjaid on planeerinud oma tegevuses taastada kaevandatava ala ehk võtnud selle aastaaruandes arvele rahalise kohustusena. Läbivaadatud 26 aastaaruandest oli vaid üks ettevõtte moodustanud eraldise turba-välja rekultiveerimiseks ja ainult neli oli viidanud sellele kui võimalikule bilansivälisele kohustusele. Riigikontrolli hinnangul viitab eeltoodu vajadusele luua ammendatud turbaväljade taastamata jätmise riski maandamiseks täiendav tagatissüsteem.

Õhule avatud turbakihid hakkavad kiiresti lagunema, põhjustades suure hulga turba hävinemise. Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises arengukavas on öeldud, et turbavaru väheneb lagunemise tõttu igal aastal 2,5–3 miljoni tonni võrra, mis on enam kui kaks korda rohkem, kui aastas keskmiselt kaevandatakse. Riigikogu otsustas kütuse- ja energiamajanduse riikliku arengukava heakskiitmisel, et uute turbaalade kuivendamine tuleks peatada kuni aastani 2025 ning seni tuleks kasutada ainult kuivendatud soolade turvast. Seni pole aga ettevalmistusi uute soode kasutusele võtmiseks peatatud.

3.3. Keskkonnamõju

Euroopa Liidu loodusvarade jätkusuutliku kasutamise strateegia koostamise käigus on jõutud seisukohale, et taastumatute loodusvarade ammendumise kõrval on veelgi kriitilisem probleem nende kaevandamisest ja kasutamisest tekkiv keskkonnamõju. Taastuvate loodusvarade tarbimine üle taastekke piiri on juba iseenesest oluline keskkonnamõju, sest selline tegevus hävitab loodusliku mitmekesisuse.

Süsihappegaasi suur eraldumine

Kuna õhule avatud turbakihid hakkavad kiiresti lagunema, põhjustavad need suure hulga süsinikdioksiidi eraldumise, mis on kliima soojenemist põhjustav kasvuhoonegaas. Teadlaste hinnangul eraldub kuivendatud ja kaevandatud soodest aasta jooksul kümme korda enam CO₂, kui looduslikus seisundis sood seda siduda suudavad. Kuivendatud soodest eralduva süsihappegaasi kogus ületab näiteks liiklusest eralduvat kogust hinnanguliselt umbes üheksa korda.

Loodusliku tasakaalu rikkumine

Turba kaevandamine viib looduslikesse vooluveekogudesse happelist turbapuruga kuivendusvett, rikub ümbruskonna põhjaveerežiimi ja põhjustab suurt tuleohtu. Samuti hävitatakse väärtuslikud

looduslikud sood, mis on paljudele looma- ja taimeliikidele asendamatuks elupaigaks. On selge, et looduskaitsetelised eesmärgid seavad turbavarude kasutusele võtmisele suuremad piirangud, kui varude teadaolevast kogusuurusest praegu järeldada võiks. Loodusväärtuslike soode säilimise peaks tagama keskkonnamõju hindamine.

Keskkonnamõju hindamine

Turba kaevandamise puhul on probleemiks, et seadustes on turba kaevandamise keskkonnamõju hindamise kohustusele seatud pindalaline piir. Alla 150 ha turbatootmisala puhul pole seaduste kohaselt keskkonnamõju hindamine tingimata kohustuslik ning kaevandamislubade väljaandjad pole seni ühelgi sellisel juhul keskkonnamõju hindamist nõudnud. Seetõttu võib kaevandamisele olla läinud loodusväärtuslikke soid ning välja pole töötatud ka meetmeid nende kaevandamise keskkonnamõju leevendamiseks. Riigikontroll leiab, et turba puhul ei ole pindalalise piiri rakendamine keskkonnamõju hindamise nõudmisele üldse põhjendatud, sest kaevandamise keskkonnamõju on alati olulise tähtsusega ning mõjutab alati ka tootmisala ümbritsevaid alasid, eelkõige veerežiimi.

Keskkonnaminister nõustus oma vastuses kontrolliaruande eelnõule enamiku Riigikontrolli tehtud ettepanekutega. Minister lubas algetada seaduste muutmise selliselt, et edaspidi oleks nõutav keskkonnamõju hindamine kõigi uute turba kaevandamise lubade taotluste käsitlemisel, sõltumata kaeveala suuruselt. Seda ettepanekut toetas ka rahandusminister.

Turba käsitlemisel taastuva või taastumatu loodusvarana jäid ministrid eriarvamusele: majandus- ja kommunikatsiooniminister käsitleb turvast kui energeetilist ressursi taastumatu varana, keskkonnaminister aga pidas õigeks jätkata turba käsitlemist taastuva loodusvarana.

Keskkonnaminister teatas, et kuigi on võimalik seni veel kaevandamata soodele kaevandamislubade väljaandmise peatamine kuni aastani 2025, ei ole selle 2004. aasta lõpus Riigikogu poolt heaks kiidetud kütuse- ja energiamajanduse arengukavas fikseeritud seisukoha järgimine piisavalt põhjendatud.

Ettepanekud Vabariigi Valitsusele

- **Kehtestada taastumatutele ja taastuvatele loodusvaradele aastased kasutusmäärad, nagu säästva arengu seaduses on ette nähtud. Taastumatute loodusvarade puhul otsustada, kui kauaks peaks neid varusid Eestis jätkuma. Taastuvate loodusvarade puhul tagada kasutusmäärade kooskõla nende varude tegeliku taastekkega.**
- **Ühtlustada erinevate ministeeriumite seisukohad küsimuses, kas liigitada turvas taastuvaks või taastumatuks loodusvaraks, ja algetada asjassepuutuvate seaduste muutmine.**
- **Peatada uute turbaalade kasutuselevõtt kuni aastani 2025, algetades selleks maapõueseaduse muutmise nii, et seadus oleks kooskõlas kütuse ja energiamajanduse pikaajalises arengukavas selles osas fikseeritud seisukohaga.**
- **Töötada välja tagatissüsteem, mis välistab olukorra, kus äriühingu tegevuse lõppemisel (pankroti tagajärjel) ning avatud kaeveala korrastamata jätmisel jäävad selle rekultiveerimise kulud riigi kanda.**

4. Muuseumivarade ülevaade

4.1. Olukorra kirjeldus

Riigikontroll auditeeris muuseumivarade arvestuse, säilimise ja kasutamise korraldust Kultuuriministeeriumi valitsemisalas. Uuriti, kui hästi on muuseumikogud kui riigi vara hoitud ning millised tingimused on üldsusele loodud neist osasaamiseks.

Muuseumide ülesandeks on muuseumiseaduse järgi kultuuriväärtuste kogumine, uurimine, säilitamine ning üldsusele vahendamine nii teaduslikel, hariduslikel kui ka meelelahutuslikel eesmärkidel.

Statistikaameti andmetel oli 2004. aastal Eestis kokku 209 muuseumi (koos filiaalidega), neist 76 olid riigimuuseumid ja 75 omavalitsustele kuuluvad muuseumid. Kultuuriministeeriumi valitsemisalas oli 28 muuseumi: 9 keskmuseumi, 2 keskmuseumi staatusega riigimuuseumi, 14 maakonnamuuseumi, 1 maakonnamuuseumi staatusega riigimuuseum ja 2 sihtasutust.

2004. aasta lõpu seisuga säilitati Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates muuseumides 3,4 mln museaali (kultuuriväärtusega asja). Riigieelarvest eraldati 2004. aastal muuseumidele tegevuskuludeks 116,8 mln ning investeringuteks 21,9 mln krooni.

Auditeerimiseks valiti Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluvast 28 muuseumist välja 11 (4 kesk- ja 7 maakonnamuuseumi). Auditi käigus tutvuti muuseumivarade hoiutingimustega, intervjueriti muuseumide direktoreid ja peavarahoidjaid, uuriti museaalide soetamist, vastuvõtmist ja väljaarvamist puuduvat dokumentatsiooni ning inventuuriakte, analüüsiti statistilisi andmeid muuseumide külastajate, uurijate ja eksponeeritud museaalide arvu ning omatulude kohta.

Peamised järeldused

- **Muuseumikogusid ei ole nõuetekohaselt inventeeritud.** Seetõttu ei saa kindel olla, et kõik kogutud museaalid on muuseumides alles ning säilinud. Samuti ei ole kõik muuseumid suutnud terve kogu ulatuses teha teaduslikku inventeerimist (museaalide teaduslikku kirjeldamist), mistõttu ei ole riigil täielikku ülevaadet, milliseid kultuuriväärtusi muuseumikogud sisaldavad.
- **Muuseumivarade säilitamistingimusi sai heaks või rahuldavaks hinnata üksnes kolmandikus vaadeldud fondihoidlatest.** Suureks probleemiks on ruumipuudus. Muuseumitöötajate hinnangul ei halvene museaalide seisukord praegustes hoiutingimustes lähiajal oluliselt, kuid pole kindlust, et ebasobivates tingimustes hoitud museaalid oleksid säilinud näiteks ka 50 aasta pärast.
- **Olemasolevaid kogusid ei saa korrastada,** sest kord juba muuseumikogusse vastu võetud museaali ei ole enam võimalik kogust välja arvata (v.a taastamatult kahjustunud, hävinud või kadunud asjad). Samuti puudub nii riigi tasandil kui ka üksikutel muuseumidel selge kogumispoliitika, mis peaks sisaldama kogude täiendamise põhimõtteid ning kehtestama tingimused ja piirangud uute asjade omandamiseks. Seetõttu ei ole kindlust, et muuseumivarana säilitatakse üksnes kultuuriväärtusega asju ning kogumistegevus oleks koordineeritud.
- **Muuseumivarade kasutamiseks ei ole loodud häid eeldusi.** Siiani ei ole suudetud käivitada toimivat infosüsteemi, mis võimaldaks informatsiooni muuseumides hoitavate kultuuriväärtuste kohta avalikkusele kättesaadavaks teha. Paljud muuseumid ei suuda uurijatele museaalidega tutvumiseks sobivaid tingimusi pakkuda. Vajalike tingimuste puudumise ja kogude suuruse tõttu eksponeeritakse vaid väga väikest osa museaalidest.

4.2. Museaalide kogumine

Praegu ei ole Eestis ühtset kogumispoliitikat välja töötatud. Muuseumidel puudub kõigi teiste muuseumide kogudest ülevaade: kogutakse kõike, mida hinnatakse kultuuriväärtuslikuks. Olukorras, kus kogud kasvavad ligi 90% ulatuses annetustena saadud asjadest ning uute museaalide säilitamine nõuab täiendavaid ja pidevaid kulusid, vajaksid kogumise põhimõtted kindlasti suuremat tähelepanu. Nagu Riigikontrolli tehtud auditist selgus, on just ruumipuudus Eesti muuseumide üheks suurimaks probleemiks.

Muuseumitöötajate hinnangul vajaksid ka olemasolevad kogud korrastamist, sest erinevatel aegadel on museaalidena arvele võetud ka kaheldava kultuuriväärtusega asju. Näiteks Eesti NSV ajal hinnati muuseumitöötajate töö tulemuslikkust kogutavate asjade hulga järgi. Kehtiva seaduse alusel ei ole võimalik aga museaale kogust välja arvata (v.a taastamatult kahjustunud, hävinud või kadunud asju). Kindlasti hoiab nimetatud nõue ära muuseumivaradega spekuleerimise võimaluse, kuid tegelikult vajadusest lähtuvalt tuleks kaaluda kogudest väljaarvamise võimalust range protseduuri teel. Kuna museaalide hulk kasvab tulevikus veelgi ning ruumipuudus muutub üha tõsisemaks probleemiks, tuleks riigil kaaluda, kui suurel hulgal uusi hoidlaid ollakse valmis ehitama, ning sellest tulenevalt võtta kasutusele meetmeid potentsiaalsete kulutuste vähendamiseks.

Näiteks 2004. aastal oli auditeeritud muuseumide (11) kogude juurdekasvu 41 300 museaali, sellest 35 840 museaali saadi tasuta kasu annetuse, kogumise või üleandmise tulemusel. Kogudest väljaarvamiste kohta ministeerium arvestust ei pea, kuid muuseuminõuniku sõnul on paaril viimasel aastal ministeeriumi haldusala muuseumide (28) kogudest välja arvatud kokku umbes 1000 taastumatult kahjustunud, hävinud või kadunud museaali.

4.3. Museaalide arvestus

Muuseumid peavad museaalide allesoleku ja seisundi kontrollimiseks igal aastal korraldama inventuure, nii et kõik museaalid oleksid üle kontrollitud vähemalt üks kord iga viie aasta järel. Enamik muuseume ei suuda seda nõuet täita.

Osas muuseumides on viimased põhjalikud inventuurid toimunud 20–30 aastat tagasi. Näiteks Eesti Rahva Muuseumis oli viimane põhjalik inventuur tehtud 1952. aastal. Sellest ajast saadik on tehtud vaid üksikuid inventuure. Läänemaa muuseumis oli viimane dokumenteeritud inventuur 1962. aastal. Meremuuseumis on suurem osa kogudest inventeerimata, viimased inventuurid on tehtud 1980ndate alguses. Tartumaa Muuseumis selgus 2004. aastal tehtud inventuuride käigus, et tõendid viimaste inventuuride kohta pärinesid 1959. aastast ja mitmed museaalid on kadunud. Kuna dokumentide puudulikkuse tõttu polnud võimalik välja selgitada, kes vastutavatest töötajatest, millal ja millises osas tekitasid sellise olukorra, museaalide kadumise asjus algatatud kriminaalasi lõpetati.

Nii säilitamise, uurimise kui ka üldsusele vahendamise eesmärgil on oluline, et museaalid oleksid teaduslikult inventeeritud. 2004. aasta lõpu seisuga oli Kultuuriministeeriumi valitsemisala muuseumides kokku teaduslikult inventeeritud 79% kogudest: keskmuseumidel ja keskmuseumide staatusega riigimuuseumidel 84% ning maakonnamuuseumidel (v.a SA A. H. Tammsaare muuseum) ja maavalitsuste hallatavatel riigimuuseumidel 65% kogudest.

Muuseumide kogude kontrollimisega tegelevad peamiselt ainult muuseumid ise. Maavalitsuste siseaudiitorid auditeerivad enamasti raamatupidamist ega kontrolli kulusid. Ministeeriumi siseaudiitorid on muuseumides teinud ainult finantsauditeid, museaalidega seonduvat pole auditeeritud (v.a 2004. aastal Keskkonnaministeeriumi valitsemisala alla viidud Eesti Loodusmuuseumis vara ning museaalide säilivuse tagamise audit). Kultuuriministeerium on viimase kolme aasta jooksul muuseumide inventuuride üle järelevalvet teinud vaid ühel korral.

4.4. Museaalide säilitamine

Peamisteks probleemideks museaalide säilitamisel on ruumipuudus, ebasobiv temperatuur ja niiskustase. Mitmeid hoidlaid ähvardab ka veeavarii oht ning vanadest elektrisüsteemidest tulenev tuleoht. Enam kui pooltes Riigikontrolli uuritud fondihoidlates valitses ruumikitsikus ning võimalused kogude juurdekasvuks olid piiratud. Mitmed muuseumid on ruumipuuduse leevendamiseks pidanud rentima ajutisi hoiuruume (nt kortereid, laoruume, kuure) või paigutama muuseumivarasid ka tööruumidesse.

Näiteks Eesti Teatri- ja Muusikamuuseum on esemeid deponeerinud eesmärgiga hoida neid paremates tingimustes; Võrumaa Muuseum hoiab osa kogust valvesüsteemita puukuuris tabaluku taga; Eesti Meremuuseum rendib ASilt Balti Laevaremonditehas laohoonet, kus museaale hoitakse kütmata keldri tingimustes.

Auditeeritud muuseumides on säilitamistingimused paranenud või paranemas Eesti Rahva Muuseumil seoses Tartus Raadile uute hoidlate ehitamisega, Eesti Ajaloomuuseumil Tallinnas Maarjamäe kompleksi väljaehitamisega ja Pärnu Muuseumil muuseumiaida renoveerimisega.

4.5. Museaalide kasutamine

Kultuuriväärtusega asjade kogumisel ja säilitamisel on mõtet vaid siis, kui kunagi keegi neid kasutab uurimis- ja teadustööks või neid eksponeeritakse avalikkusele. Suur osa muuseumide põhikogude museaale seisab aga hoidlates – need ei jõua näitustele ja neid ei uurita. 2004. aastal eksponeeriti Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates muuseumides kokku vaid 1,3% museaalidest. Näiteks 2004. aastal uurijate poolt kasutatud museaalide arvuks hindasid Iisaku muuseumi töötajad ligikaudu 1% ja Eesti Meremuuseumi töötajad 2% museaalidest. Koos eksponeeritud museaalidega kasutati Iisaku muuseumis 2004. aastal ligikaudu 10% ja meremuuseumis 4% museaalidest.

Auditi käigus selgus, et muuseumid ei suuda uurijatele alati sobilikke töötingimusi pakkuda. Uurijatele mõeldud ruumid on tihti suhteliselt väikesed, mistõttu ei ole võimalik korraga palju uurijaid vastu võtta (nt Eesti Rahva Muuseumis, Eesti Meremuuseumis). On ka muuseume, kus uurijatele ei ole üldse kohapeal uurimistingimusi välja pakkuda (nt Pärnu Muuseumis).

Muuseumivaradega tutvumise eelduseks on teabe kättesaadavus olemasolevate museaalide kohta. Siiani ei ole muuseumides suudetud (nt sarnaselt raamatukogudega) ühtset infosüsteemi juurutada. Kuna seni kasutusel olnud kultuuriväärtuste infosüsteem ei ole ootuspäraselt rakendunud, on alustatud uue muuseumide infosüsteemi väljatöötamist, mis peaks tulema senisest kasutajasõbralikum ja võimaldama Interneti kaudu juurdepääsu kõigile huvilistele.

Peamised ettepanekud, mis Riigikontroll kultuuriministrile tegi:

- Töötada välja riigimuuseumidele pikaajaline kogumispoliitika ning sellest lähtuvalt nõuda valitsemisala muuseumidelt oma kogumispoliitika väljatöötamist. See looks eelduse muuseumivarade süstemaatiliseks, läbimõeldud ning koordineeritud kogumiseks ja säilitamiseks.
- Algatada muuseumiseaduse muutmine, et muuseumidel oleks võimalik selgete ja reguleeritud protseduuride kaudu muuseumikogusid korrastada ning vajaduse korral muuseumikogust välja arvata selliseid museaale, mida kultuuriväärtuste valdkonna ekspertide arvates ei ole mõtet muuseumi põhikogu museaalina säilitada. Muuseumikogude korrastamine peaks põhinema väljatöötatud kogumispoliitikal.
- Tagada muuseumides inventuuride korraldamine kehtestatud korra kohaselt, et veenduda museaalide olemasolus ja seisundis.
- Täita muuseumiseadusest tulenevat nõuet teostada muuseumikogude üle süstemaatilist järelevat, koostada järelevalveplaan.

- Koostada lähtuvalt vastuvõetavast “21. sajandi Eesti muuseumid – arengustrateegia aastateks 2005–2015” ja Vabariigi Valitsuse eelarvestrateegias toodud eelarve kasvu prognoosidest muuseumide investeeringute kava.
- Lisaks museaalide kogumisele ja säilitamisele pöörata tähelepanu ka muuseumivaradega tutvumise võimaluste tagamisele nii uurijatele, huvilistele kui ka laiemale avalikkusele. Selleks töötada välja museaalide kohta ühtne infosüsteem ning nõuda muuseumidelt kasutajasõbralike tingimuste loomist, seadmata seejuures ohtu museaalide säilimist.

Riigikontrollile saadetud vastuskirjas märkis kultuuriminister, et muuseumide ühise kogumispoliitika ja selle aluseks olevate kogumisprintsipiide sõnastamine on 2004.–2005. aastal välja töötatud Eesti muuseumide arengustrateegia üks eesmärkidest. Minister tõi inventuuride korraldamise peamiste probleemidena välja puudulikult vormistatud dokumentatsiooni ja tööjõu puuduse ning pidas sellest tulenevalt vajalikuks pikendada täisinventuuride tegemiseks ette nähtud aega näiteks 10 aastani. Minister nõustus Riigikontrolli seisukohaga, et muuseumikogust museaalide väljaarvamise süsteemi peaks täiustama, kuid pidas sellel teemal vajalikuks muuseumispetsialistide laiemat arutelu.

Samuti märkis minister oma vastuskirjas, et muuseumide hoiutingimuste parandamine on Kultuuriministeeriumi üks põhieesmärke ning viimastel aastatel on mitmed uued hoidlad ka valminud või valmimas, kuid tingituna valdkonna suurest mahust ei ole riigi võimalused vajalike investeeringute tegemiseks olnud piisavad. Viimasel viiel aastal on valminud hoidlad Eesti Rahva Muuseumil, Eesti Vabaõhumuuseumil, Eesti Ajaloomuuseumil ja Eesti Meremuuseumil, sihtasutusel Virumaa Muuseumid, Põlva Talurahvamuseumil, Värskaseto Talumuuseumil, Saaremaa Muuseumil, Harjumaa Muuseumil ja Tartumaa Muuseumil. 2005. aastal valmib Eesti Kunstimuuseumi uus hoone Kadriorus. Lisaks on remonditud ja saadud kogudele uusi ruume Tallinnas Eesti Teatri- ja Muusikamuuseumile ning Haapsalus Läänemaa Muuseumile. Investeeringute puudusega on ministri hinnangul tihedalt seotud ka eksponeerimistingimuste ja uurijatele mõeldud tööruumide laiendamine.

Ettepanek Vabariigi Valitsusele

- **Kaaluda teiste ministeeriumide valitsemisalade muuseumide kaasamist ja liitmist Kultuuriministeeriumi valitsemisalas välja arendatava infosüsteemiga, et tagada kõikehõlmav informatsiooni kättesaadavus olemasolevate Eesti museaalide kohta.**

Vabariigi Valitsuse vastus



RAHANDUSMINISTEERIUM

Hr Mihkel Oviir
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie

Meie 22.08.2005 nr 1-1.13/11700

Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal

Vastavalt Riigisekretäri 02.05.2005 resolutsioonile ja Vabariigi Valitsuse 18.08.2005 kabinetinõupidamise otsusele edastame Teile Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli aruandes "Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal" esitatud ettepanekute kohta.

1. Võtta teadmiseks Riigikontrolli esitatud "Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal" eelnõu ning rahandusministri ja Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna juhataja informatsioon selles esitatud ettepanekute kohta.
2. Kiita heaks Rahandusministeeriumi poolt nimetatud ülevaate eelnõus toodud ettepanekute kohta esitatud järgmised seisukohad:

2.1. Kõikidel ministritel:

- 1) analüüsida ja valmistada ette järgmise eelarveprotsessi alguseks võõrandamisele kuuluvate varade nimekiri;
- 2) tagada riigivara registris olevate kinnisvaraobjektide andmete õigsus hiljemalt 31. detsembriks 2005. a;
- 3) viia läbi põhivara ümberhindlus 31. detsembriks 2005. a;
- 4) tagada teenistuslikult mittevajalike elamispindade võõrandamine vastavalt "Riigivaraseadusele" ja teistele õigusaktidele 2006. aasta jooksul;
- 5) argumenteerida edaspidi põhjalikumalt igal aastal esitatavas osaluse valitsemise aruandes antavat seisukohta riigi osaluse säilitamise või võõrandamise otstarbekuse kohta äriühingus, lähtudes riigi osalemise eesmärgist konkreetses äriühingus;
- 6) analüüsida põhjalikult enne äriühingute finantseerimist puudutavate eelnõude koostamist kõiki võimalikke alternatiivseid finantseerimisvõimalusi ja kajastada analüüsi tulemused eelnõude seletuskirjades;
- 7) esitada järgmise aasta osaluste valitsemise aruandes põhjalik analüüs äriühingute omakapitali struktuuri kohta koos vastavate ettepanekutega;
- 8) tõhustada äriühingutele seatud tegevus- ja finantseesmärkide saavutamise analüüsi, et vajaduse korral oleks võimalik tuvastada nendest kõrvalekaldumiste põhjused ning võtta kasutusele olukorda parandavad meetmed;
- 9) pöörata järgmise aasta osaluste valitsemise aruandes suuremat tähelepanu olukorra parandamisega seotud meetmetele kahjumlikes või alla mõistliku turutootlusega tegutsevates äriühingutes.

2.2. Rahandusministril:

1) arvestada uue "Riigivaraseaduse" eelnõu väljatöötamisel järgmist:

- täiendada kinnisvarapoliitika üldpõhimõtteid ja nende rakendamise aluseid "Riigivaraseaduse" eelnõus ja selle alusel sätestatavates õigusaktides;
- täpsustada "Vabariigi Valitsuse seadust" Rahandusministeeriumi õiguste ja kohustuste osas riigivara- (sh riigi kinnisvara-) poliitika väljatöötamisel;
- näha "Riigivaraseaduse" eelnõus ette Rahandusministeeriumi kohustus esitada Vabariigi Valitsusele igal aastal ülevaade kinnisvara valitsemise olukorrast ja probleemidest ning teha vastavad ettepanekud;
- näha "Riigivaraseaduse" eelnõus ette riigivara valitsejate kohustus kanda maa kinnistusraamatusse ning hooned ja rajatised ehtisregistrisse, sätestades põhjendatud tähtajad;
- kaaluda riigivararegistri osas võimalusi muudatuste tegemiseks ning riigivararegistri tegevuse lõpetamiseks pärast teiste registrite edukat rakendumist;
- sätestada "Riigivaraseaduse" eelnõus riigi osalemise eesmärkide kindlaksmääramise põhimõtted ja protseduurid riigi osalusega äriühingutes;

2) esitada vastavalt Vabariigi Valitsuse 4. augusti 2005. a istungi päevakorrapunkti nr 3 raames tehtud otsusele 30. oktoobriks 2005. a ülevaade Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi senisest tegevusest ja edasistest võimalikest arengusuundadest.

2.3. Justiitsministril kaaluda avalikele teenistujatele tööandja eluruumide andmisega seotud muudatuste tegemist "Avaliku teenistuse seaduses" vastavalt Riigikontrolli ettepanekutele ning esitada oma ettepanekud "Avaliku teenistuse seaduse" kontseptsioonis detsembris 2005. a.

2.4. Keskkonnaministril:

1) koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga kaaluda riikliku põlevkivi arengukava väljatöötamisel kasutusmäärade kehtestamist põlevkivi osas;

2) võtta 2006. aasta tööplani turbavarude liigitamist käsitlevate õigusaktide muutmise algatamine;

3) viia lõpule mahajäetud turbavarujääkide revisjon ning selgitada välja rekultiveerimise vajadus;

4) koostöös Rahandusministeeriumiga töötada välja kasutamata avatud kaevealade rekultiveerimise tagatissüsteemi kontseptsioon ja esitada see arutamiseks valitsuskabineti nõupidamisele hiljemalt 30. juuniks 2006. a.

2.5. Kultuuriministril valmistada koostöös teiste ministeeriumidega ette tegevuskava ministeeriumide valitsemisalade muuseumide hõlmamiseks Kultuuriministeeriumi valitsemisalal väljaarendatava infosüsteemiga 30. juuniks 2006. a.

Lugupidamisega



Aivar Sõerd
Minister



Aare Järvan
Kantsler

Koopia: Riigikantselei