Riigi hoonete haldamise tulemused

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/97
27.08.2004

Riigi hoonete haldamise tulemused

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riigi hoonete haldamise tulemusi. Uuriti, millises ulatuses ja kuidas riik oma hooneid kasutab ning milline on hoonete seisukord. Selleks hinnati 383 hoonet ja 30 rendilepingut. Riigile kuulub *ca* 6800 erineva otstarbega hoonet, mille remondiks ja korrashoiuks kulutati 2003. aastal hinnanguliselt 1,6 miljardit krooni. 65% hoonetest jaguneb kaitseministeeriumi, siseministeeriumi, haridus- ja teadusministeeriumi ning keskkonnaministeeriumi vahel.

Olulisemad tähelepanekud

37% riigi hoonetest seisab tühjalt. Kogu kasulikust pinnast kasutatakse tulu saamiseks 44%, riigivõimu teostamiseks 38% ja avalikuks otstarbeks 18%. Tulu saamise alla kuulub väljarenditav pind ja tühjalt seisev pind. Kogu kasulikust pinnast seisab tühjalt 31% ehk ligi miljon ruutmeetrit ja renditakse välja 13%. Tühjade hoonete hulk näitab maa ja ruumi halba kasutamist ning vähest efektiivsust hoonete haldamisel, sellega kaasnevad suured korrashoiukulud ja müügist saamata jääv tulu.

Hooned lagunevad. Kasutatavate hoonete põhikonstruktsioonide ja tehnosüsteemide säilimine pole üldjuhul tagatud: ei ole kindlustatud nende normaalset ja ohutut funktsioneerimist. Põhikonstruktsiooni kõige olulisema elemendi – katuse – korrashoid on piisavalt tagatud vaid keskmiselt 27% hoonetel. Tehnosüsteemide – küttesüsteemi, veevarustussüsteemi ja kanalisatsiooni – vanus ületab 40% juhtudel nende kriitilise eluea. Olukord viitab avariiohtlikkusele, mille kõrvaldamine võib mitu korda kallimaks minna kui nende asendamine uutega. Hoonete kehva säilimise tõttu on 20% hoonekompleksidest saanud 2003. aastal ettekirjutusi hoone normidele mittevastavuse kohta.

Hooned lagunevad, sest asutuste eelarve ei vasta minimaalsetele kuludele, mis on vajalikud hoone eesmärgipäraseks säilitamiseks. Samuti puudub kuluarvestus koos vastava aruandlusega, millele tuginedes saaks langetada haldusotsuseid. Kuluarvestus eksisteerib kõige esmasel, finantsarvestuse tasemel, mis ei anna otsustajatele tõest ja ausat pilti tehtud kulutustest. Halduritel puudub võimalus saada infot, kui palju hoone/hoonekompleksi peale kulutati.

Enamik rendilepingutest on riigile kahjulikud. 80% hoonete ja ruumide rendilepingutest on sõlmitud turuhinnast vähemalt 40% odavamalt, mistõttu jääb riigil ainuüksi eluruumide rendile andmisega aastas saamata hinnanguliselt 4 miljonit krooni tulu. Lisaks pole järgitud mitmeid hea renditava põhimõtteid. Rendilepingud on sageli läbipaistmatud, kõrvalkulude (nt vesi, elekter jm) kujunemise alused ei ole selged. Samuti pole fikseeritud ei hoone seisukorda üleandmisel ega vastutust hoone säilimise eest. Vähene on praktika vaadata lepingutingimused perioodiliselt üle ning küsida viivist maksetähtaja ületamise eest.

Peamised soovitused

Vabariigi Valitsusele

Riigi hoonete korrashoiukulude vähendamiseks ja tulude suurendamiseks töötada välja strateegia hoonete heaks haldamiseks ning seada hoonete haldamisele konkreetsed eesmärgid:

- Saavutada konkreetseks tähtajaks riigivõimu ja avalikuks otstarbeks kasutatavatele hoonetele kindlaksmääratud rakendusaste.

- Vabaneda müügi või lammutamise teel hoonetest, mida riik ei vaja sh, kindaks määrata, mitme protsendi võrra ja mis ajaperioodil vähendada kasutamata hoonete hulka.

Rahandusministrile

- Lähtuda uue riigivaraseaduse eelnõu koostamisel kinnisvara korrashoiustandardites sätestatud haldamise printsiipidest. See tagab hoonete eesmärgipärase kasutamise ning hoonete säilimise ja kvaliteedi ettenähtud eluea vältel. See eeldab esmajärjekorras hoone hooldusraamatute kasutamist ja hoonekomplekside kulude arvestamist ning viimaste kasutamist haldamisotsuste langetamisel.

- 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.

Vabariigi Valitsuse ja rahandusministri vastused

Vabariigi Valitsus on seisukohal, et kõigil ministritel tuleb oma valitsemisala ulatuses töötada välja tegevuskava tema valitseda oleva kinnisvara ja hoonete osas eesmärgiga optimeerida vara kasutamist ning seejuures analüüsida nende üleandmise otstarbekust Riigi Kinnisvara AS-ile. Vastus on toodud aruande lisas.

Rahandusminister olulisi vastuväiteid Riigikontrolli soovitustele ei esitanud. Vastuse täistekst on toodud aruande lisas.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **7**

1. HOONETE KASUTAMINE **8**

2. HOONETE KORRASHOID **11**

3. HOONETE KASUTUSSE ANDMISEL SÕLMITUD RENDILEPINGUD **16**

LISAD **21**

1. Riigi hoonete jaotus valitsejate järgi **22**

2. Auditi metoodika **23**

3. Hoonete pildid **24**

VÄLJAVÕTE VABARIIGI VALITSUSE PROTOKOLLILISEST OTSUSEST **25**

RAHANDUSMINISTRI VASTUS **26**

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Hoone on katuse, siseruumi ja välispiiretega ehitis.

Hoonekompleks koosneb põhihoonest ja seda teenindavatest kõrvalhoonetest. Ühes kompleksis võib olla mitu põhihoonet, nt koolihoonete kompleks, kus kool ja ühiselamu on põhihooned ning kuurid ja garaažid on kõrvalhooned.

Hoonete haldamine on omanikul lasuv vastutus kinnisvara jätkuva olemasolu eest koos selle kasutusloast tuleneva funktsionaalsuse säilitamisega, mille eesmärgiks on haldajale hallata antud kinnisvara[1]

- **füüsiline säilitamine** sellisena, et see vastaks projektdokumentidele ega muutuks ohtlikuks tema kasutajatele ning kolmandatele isikutele;

- **juriidiline säilitamine** sellisena, et omanikul ei tekiks sanktsioone ega lisakohustusi vara omandiõigusest tulenevate kohustuste ebaprofessionaalse täitmise või täitmata jätmise tõttu;

- **majanduslik säilitamine** sellisena, et kinnisvara haldamise ning hooldamise kava põhjendatud elluviimisel oleks kinnisvara omanikule tagatud vähemalt nullkasum või omaniku poolt kindlaks määratud sihteelarvest või eelarvepiirangutest juhindumine.

Riigivara haldajad peavad vara majandama heaperemehelikult ning hoolitsema igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest.[2] Riigivaraga seotud õigusi ja kohustusi täidab riik riigivara valitsejate kaudu. Riigivara valitsejateks on Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, ministeeriumid, maavalitsused ja Riigikantselei. Kokku on valitsejaid 32, kes omakorda on volitanud oma osakondi ja allasutusi vara valitsema. Volitatud asutusi on ligi 500.

Riigil on 6818 hoonet[3] kogupinnaga 3 100 000 m^2, mille majandamiskuludeks (küte, elekter, vesi ja kanalisatsioon, korrashoid jm) kulutati 2003. aastal riigieelarvest 605 mln ning rajatiste ja hoonete renoveerimiseks 1078 mln krooni[4]. 65% kõikidest hoonetest jaguneb kaitseministeeriumi (1237 hoonet), siseministeeriumi (1139), haridus- ja teadusministeeriumi (1052) ning keskkonnaministeeriumi (1036) vahel. Ülejäänud 35% hoonetest jaguneb ülejäänud 27 valitseja vahel[5].

Hooneid võib kasutusotstarbe järgi jaotada kolme järgmisesse põhirühma:

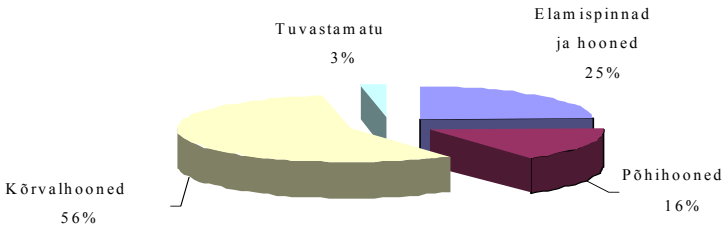
- põhihooned – büroohooned, koolid, haiglad, staabid, instituudid jt;
- elamispinnad ja eluhooned – elumajad (elamud), korterelamud, korterid, kasarmud, kämpingud jt;
- kõrvalhooned (abihooned) – laod, garaažid, töökojad, kuurid, paviljonid jt.

Riigivara registri andmete analüüsi tulemusena selgus, et riigi hoonetest 16% on põhihooned. Hoonete funktsionaalne jaotus riigivara registri andmetel on esitatud joonisel 1.

---

[1] Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused KH-E 000-029 (EVS 807:2001)
[2] Riigivaraseadus, § 7 lg 2
[3] Riigivara registri andmed seisuga märts 2004
[4] Hoonete ja rajatiste renoveerimise kulusid pole eraldi võimalik välja tuua.
[5] Vaata lisa 1 "Riigi hoonete jaotus valitsejate järgi"

Joonis 1. Hoonete funktsionaalne jaotus



Allikas: Riigivara register

Vaadeldes hoonete ja hoonekomplekside jaotumist valmimisaasta lõikes (vt tabel 1), selgub, et kõige enam kuulub riigile hooneid, mis on ehitatud ajavahemikul 1960–1975. Hoonete keskmiseks vanuseks on 34 aastat ja üle poole hoonetest on valminud enne 1975. aastat.

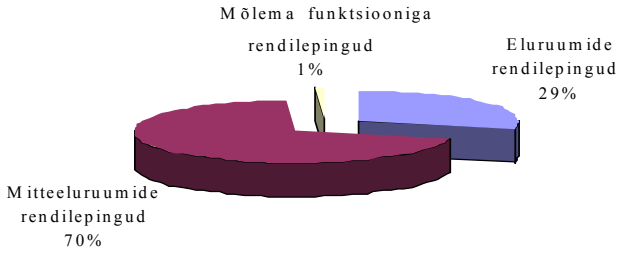
Tabel 1. Hoonete ja hoonekomplekside valmimisaasta

	Valmimisaasta				
	enne 1945	**1945–1960**	**1960–1975**	**1975–1990**	**1990–2003**
Hooned, %	10	9	36	34	11
Hoonekompleksid, %	8	19	23	42	8

Allikas: Riigikontrolli analüüs

Riigile kuuluvaid hooneid on võimalik välja rentida kas tasuta[6] või tasu eest. Riigile kuuluvate hoonete ja nendes asuvate vakantsete pindade väljarentimiseks on riik sõlminud *ca* 1200 rendilepingut. 2003. aasta riigieelarve prognoosis renditulude laekumiseks 4 miljonit krooni, sh tulud rajatistelt ja maadelt. Riigivara registri järgi jagunesid rendilepingud sõltuvalt hoone kasutamise funktsioonist eluruumide või mitteeluruumide lepinguteks (vt joonis 2).

Joonis 2. Rendilepingute jaotus



Allikas: Riigivara register

Enim on rendilepinguid sõlminud keskkonnaministeerium, haridus- ja teadusministeerium, põllumajandusministeerium ja justiitsministeerium. Nende sõlmitud lepingute arv moodustab 53% kõikidest rendilepingutest.

[6] Riigivaraseaduse § 18 sätestatud juhtudel (teisele riigivara valitsejale riigivõimu teostamise otstarbeks jne)

Olukorras, kus riik rendib välja oma hooneid, võetakse rendile erasektorile kuuluvaid hooneid ja ruume. Näiteks 2003. aastal kulutas riik pindade rendile võtmisele 164 miljonit krooni. Sellest *ca* 60% tasuti Riigi Kinnisvara AS-ile.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärgiks oli anda Riigikogule ja avalikkusele ülevaade ning hinnang riigile kuuluvate hoonete rakendamise sihtotstarbelisuse, säilitamise ja sõlmitud rendilepingute kohta.

Vaadeldi riigi hoonete haldamise seisu 2003. aastal.

Riigikontroll otsis auditis vastuseid järgmistele põhiküsimustele:

- Millises ulatuses on riik määratlenud oma hoonete **sihtotstarbe** ning kasutab neid vastavalt sellele?
- Millises ulatuses on tagatud riigile kuuluvate hoonete **säilimine** vastavalt sihtotstarbele?
- Millises ulatuses on riigi sõlmitud **rendilepingud** kooskõlas valitsevate turutingimuste ning riigivaraseaduse ja avaliku huviga?

Põhiküsimustele vastuste saamiseks moodustati riigivara registri andmete alusel juhuvaliku printsiibil kaks valimit[7].

- Riigile kuuluvate hoonekomplekside ja korterite valim (28 hoonekompleksi ja 7 korterit, st 390 hoonet 6818-st). Valim moodustati juhuvaliku teel, mis hõlmab 6% kõikidest hoonetest ja järgib olulises osas hoonete struktuuri riigivara registris.

Riigi hoonekomplekside haldamise tulemuste auditeerimisel hinnati 383 hoone[8] seisundit. Kohapealse vaatluse käigus uuriti hoonete kasutusotstarvet, intervjueeriti hoonete eest vastutavaid haldureid ning tutvuti hooneid puudutava dokumentatsiooniga. Vaatlustulemuste põhjal valmis andmebaas, mille analüüsi tulemused on käesoleva kontrolliaruande aluseks. Andmete analüüsi teostasid auditirühm ja kaasatud ekspert.

- Rendilepingute valim (30 lepingut 1277-st). Valim moodustati juhuvaliku teel, mis hõlmab 2% kõikidest rendilepingutest ja olulises osas rendilepingute struktuuri riigivara registris.

Rendilepingute hindamisel analüüsiti valimisse sattunud 2003. aastal kehtinud rendilepinguid koos kõikide lisadega. Renditava objekti asukoha keskmise turuhinna leidmiseks kasutati eluruumide ja äripindade renditasude ülevaateid (allikas: Äripäev), rendipindade pakkumisi internetis kinnisvarafirmade koduleheküljedel (allikad: Uus Maa, Pindi Kinnisvara, Arco Vara, Vestman Kinnisvara, Rime Kinnisvara jt kinnisvara rendikuulutusi vahendavad koduleheküljed).

Auditirühma kuulusid auditijuht Kairit Peterson, audiitorid Terje Keerberg ja Janno Veskimets. Eksperdina osales auditis Tallinna Tehnikaülikooli ehitustootluse instituudi professor Roode Liias. Eksperdiga koostöös on valminud kontrolliaruande II peatükk, sh metoodika, analüüsid ja järeldused.

[7] Vaata lisa 2. Auditeerimise metoodika
[8] Hoonetele lisandus 7 korterit, mille puhul piirduti ankeedi saatmisega.

1. Hoonete kasutamine

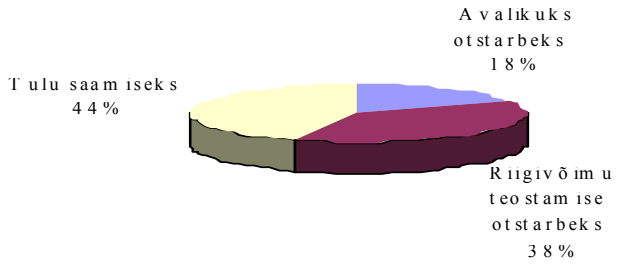
Kasulikku pinda kasutatakse kõige enam tulu saamiseks

Riigivaraseadusest tulenevalt kasutatakse hooneid kolmel erineval otstarbel[9]:

- **avalikuks otstarbeks** – hooned, mis riik on andnud üldiseks kasutamiseks, nt õppeasutused, haiglad, spordikeskused, muuseumid jt;
- **riigivõimu teostamiseks** – hooned, mida riik kasutab oma ülesannete täitmisel, nt kaitse-struktuurid, vanglad, riigiasutuste büroohooned jt;
- **tulu saamiseks** – hooned ja ruumid, mida riik ei vaja avalikuks otstarbeks või riigivõimu teostamiseks. Riik võib neid hooneid kasutada tulu saamiseks nende kasutusse andmise või võõrandamise teel.

Riik haldab kokku 3 100 000 m^2 pinda, millest 44% kasutatakse tulu teenimise otstarbel (vt joonis 3). Järelikult kasutab riik tulu saamiseks 1 364 000 m^2 pinda, millest üüritakse välja 403 000 m^2 (13% kogupinnast), ning kasutamist ei ole leidnud 961 000 m^2 (31% kogupinnast)[10].

Joonis 3. Kasuliku pinna rakendamise otstarve

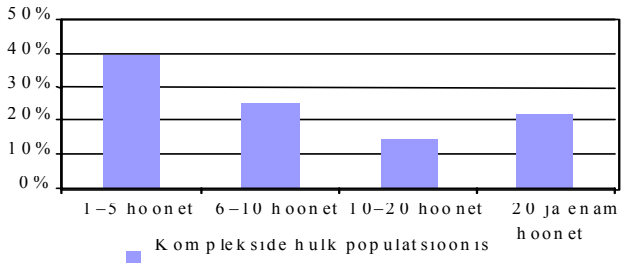


Allikas: Riigikontrolli analüüs

Ainult 39% hoonekompleksidest on täielikult kasutuses

Piirdumine ainult kasuliku pinna kasutamise/mittekasutamise analüüsiga ei anna selget pilti hoonete kasutamisest. Lisaks tuleb vaadata hoonete kasutamist hoonekompleksides. Enamik hoonekomplekse koosneb kuni viiest hoonest, harvad pole ka suuremad kompleksid. Hoonekomplekside koosseisu iseloomustab joonis 4.

Joonis 4. Hoonekomplekside jaotus hoonete arvu põhjal



Allikas: Riigikontrolli analüüs

[9] Riigivaraseadus, § 13 lg 1
[10] Siin ja edaspidi on kõik arvutused ja välja toodud arvud kehtivad kõikide riigi hoonete suhtes, kui pole märgitud teisiti.

Hoonekomplekside analüüsimisel selgus, et neid suudetakse täismahus kasutada vaid 39% juhtudest. Täielikult rakendamata hoonekomplekse on 18% kõikidest hoonekompleksidest. Hoonekomplekse, kus kõrvalhooned on suures ulatuses rakendamata, oli 43% juhtudest.

Näiteks on Vigalas koolihoonete kompleks, mis koosneb neljast põhihoonest ja 26 kõrvalhoonest. Hoonekompleksist oli täielikult kasutamata 12 kõrvalhoonet, sh õppelabor, garaažid, laudad ja laod. Osaliselt kasutamata oli üks põhihoone (ühiselamu) ja kaks kõrvalhoonet (garaažid). Koolikompleksi kogu kasulik pind on 28 810 m^2, millest kasutamata pinnad moodustasid 9507,3 m^2.

Suur hulk täielikult või osaliselt kasutamata hoonekomplekse viitab maa ja hoonete ebaratsionaalsele kasutamisele. Hoone ebaefektiivse haldamisega kaasnevad suured haldamiskulud ning saamata jääb tulu võimalikust vara müügist või rendist.

Riigil on üle 2200 tühja hoone

Lisaks tuvastas audit, et igas hoonekompleksis on kasutamata keskmiselt 7% põhihoonetest ja 43% kõrvalhoonetest. Keskmiselt 37% hoonetest on täielikult kasutamata. Arvestades, et riik haldab kokku 6818 hoonet, tuleneb, et *ca* 2500 riigile kuuluvat hoonet pole kasutuses. Arvestades auditis kasutatud metoodikat (vt lisa 2), võime 95% usaldusmäära ja 5% usaldusintervalli juures öelda, et riigil on tühje hooneid vahemikus 2200–2850. Seega on riigil igal juhul 2200 tühja hoonet.

Kuigi kasutamata põhihooneid on vähe, vaid 3% kõikidest kasutuses mitteolevatest hoonetest, ilmnes auditeerimisel juhtum, kus 430 m² kasuliku pinnaga haldushoone oli kvaliteetselt renoveeritud koos täisviimistlusega, kuid ligi aasta pärast remonditööde lõppu polnud hoonet veel kasutusele võetud.

97% tühjadest hoonetest moodustavad kõrvalhooned. Tihti ei ole leidnud kasutamist garaažid, kuurid, laod ja töökojad. Ainuüksi garaaže on riigil kokku 515, kuure 287, ladusid 697 ja töökodasid 180.

Riigil puudub usaldusväärne ülevaade oma hoonetest

Kõik hooned peavad olema registreeritud riigivara registris.[11] Auditiga selgus, et riigivara register ei anna hoonetest usaldusväärset ülevaadet. On hooneid, mis on olemas, kuid registrisse kandmata. Näiteks oli Kiltsi-Ungru (Haapsalu) lennuväljal 29 angaari, kuid registrisse oli kantud neist seitse. Teistpidi on registris hooneid, mida tegelikult enam pole. Näiteks omab riik registri järgi Tallinnas Kadaka teel 36 hoonest koosnevat ladude kompleksi, millest on alles vaid üks hoone. Hoone valmides või omaniku vahetusel jõuavad andmed registrisse pika viivitusega, kui üldse.

Omamata usaldusväärset ülevaadet riigile kuuluvatest hoonetest, on raske teha õigeid otsuseid hoonete haldamisel, ostmisel ja müümisel.

Auditeerimise ajal oli menetluses seaduseelnõu, mille kohaselt kuulub riigivara registri tegevus lõpetamisele 1. jaanuarist 2005 ning hoonete kohta käivad andmed tehakse kättesaadavaks teistes, juba rakenduses olevates registrites.

Soovitused Vabariigi Valitsusele

Kuna riigi hoonetele tervikuna eesmärkide seadmine ja strateegiline juhtimine väljub üksiku ministeeriumi pädevusest, soovitab Riigikontroll Vabariigi Valitsusel hoonete korrashoiukulude vähendamiseks ja tulude suurendamiseks teha järgmist:

- Seada riigi hoonete haldamisele konkreetsed eesmärgid:
  - Saavutada konkreetseks tähtajaks riigivõimu ja avalikuks otstarbeks kasutatavatele hoonetele kindlaksmääratud rakendatusaste. Eesmärgiks peaks olema olukord, kus kõiki riigile vajalikke hooneid kasutatakse tõhusalt koos minimaalsete kuludega hoone mõistlikuks korrashoiuks.

[11] Riigivaraseadus, § 3

- Vabaneda müügi või lammutamise teel hoonetest, mida riik ei vaja. Kindlaks määrata, mitme protsendi võrra ja mis ajaperioodil me vähendame kasutamata hoonete hulka. Eesmärgiks on saavutada olukord, kus riik omab minimaalsel hulgal tulu teenimiseks vajalikke hooneid, teenides nendelt maksimaalse tulu. Lammutamisega kaasnevate kulutuste põhjendatust tuleks vaadelda pikemaajaliselt, pidades silmas nii sotsiaalseid, esteetilisi, turvalisuse kui keskkonna aspekte.

- Riigi hoonete heaks haldamiseks vajalike eesmärkide saavutamiseks töötada välja strateegia. Muu hulgas tuleb strateegias määratleda eesmärkide saavutamiseks vajalikud otsustusmehhanismid (nt tsentraliseerida kõrget erialast kvalifikatsiooni nõudvad otsused) ja seostatus rahaga.

2. Hoonete korrashoid

Kinnisvara korrashoiu eesmärgiks on tagada ehitise konstruktsioonide ja ehitises paiknevate tehnoseadmete (töö)korrasolek. Seega pole eesmärgiks parandada algset kvaliteeti, vaid tagada kõigi konstruktsioonide ja süsteemide normaalne ning ohutu funktsioneerimine.[12] Hea korrashoid saavutatakse tänu kinnisvara süsteemsele haldamisele. Haldamise eesmärk on saavutada kinnisvara korrashoid selle füüsilise, juriidilise ja majandusliku säilitamise kaudu. Nimetatud säilitamise aspekte on lühidalt selgitatud valdkonna ülevaates lk 4 ja vastavate alapeatükkide alguses.

Hoonete füüsiline säilimine ei ole üldjuhul tagatud

Haldamisel on hoone füüsiliselt säilitatud, kui objekt vastab projektdokumentidele ega ole ohtlik tema kasutajatele ning kolmandatele isikutele. Lisaks täpsustab ehitusseadus, et hoone peab olema mehaaniliselt stabiilne, tule-, keskkonna- ja kasutusohutu ning mürakindel ja energiasäästlik. Esitatud nõuded täiendavad arusaamist füüsilisest säilimisest: kasutuses olev ehitis on füüsiliselt säilitatud vaid siis, kui on järgitud kõiki eeltoodud nõudeid. Hoonete füüsilisele säilitamisele hinnangu andmisel keskenduti hoone põhikonstruktsioonide ja tehnosüsteemide hindamisele.

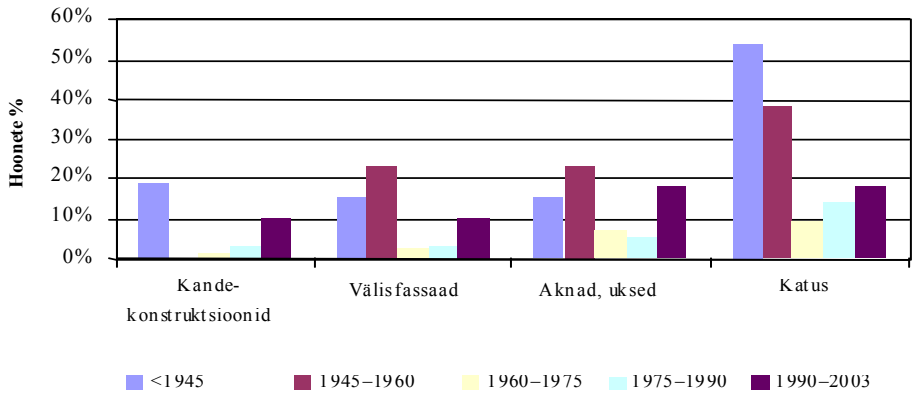
Põhikonstruktsioonide säilitamine

Põhikonstruktsioonid on hoone kandekonstruktsioonid, välisfassaad, aknad ja uksed ning katus. Hoone füüsilise säilitamise seisukohast on oluline tagada kandekonstruktsioonide kaitse, seda esmajärjekorras sobiva katuse, avatäidete (uksed, aknad) ja fassaadi abil. Kui katus peab vett, avatäited ja fassaad niiskust ja temperatuurirežiimi, võime olla kindlad, et ka hoone kandekonstruktsioonid on kaitstud.

Kõige kriitilisem on füüsilise säilitamise tagamiseks hoida korras katus. Sõltuvalt katusekatte materjalist ning tulenevalt regulaarsete ülevaatuste tulemustest nähakse ette remondi ja/või osalise uuenduse vajadus keskmiselt iga 6–7 aasta järel.[13] Selle intervalli puhul eeldatakse ikkagi regulaarse hoolduse tegemist.

Analoogne korrashoiutegevuse intervall kehtib ka fassaadide ja avatäidete puhul. Juhul kui nende konstruktiivelementide osas ei tehta ettenähtud ülevaatusi ega vajalikku hooldust ning ei kõrvaldata ilmnenud puudusi, võib väita, et füüsiline säilimine ei ole tagatud.

Joonis 5. Korrashoiutööde jaotumine hoone osade lõikes



Allikas: Riigikontrolli analüüs

[12] Liias, R. Hoone hooldusraamat. 2002
[13] Ehitise korrashoiu ajavahemikud (KH 90-00159)

Joonis 5 ei kirjelda tehtud tööde mahtu ega kaasnenud kulutusi, küll aga annab ülevaate tööde tegemise juhtumitest. Jooniselt on näha, et kõige tagasihoidlikumalt on tehtud remonditöid ajavahemikul 1960–1990 ehitatud ja praegu kasutusel olevatel hoonetel, mille osakaal hoonefondis on ühtlasi suurim. Enim on tähelepanu pööratud vanematele ehitistele (ehitatud enne 1960. aastat) ning uuematele ehitistele.

Jooniselt 5 selgub, et kasutusel olevate hoonete katusele on tehtud hooldust ja remonti viimase 13 aasta jooksul keskmiselt 27% hoonetest. Sõltuvalt hoone valmimise aastast kõigub see 8–54% vahel. Avatäidete (akende ja uste) ning fassaadi hooldust ja remonti on viimase 13 aasta jooksul tehtud keskmiselt 15% hoonetest. Hoone füüsilise säilimise seisukohast kõige kriitilisema osa – katuse – vähene remont ja hooldusintervalli eiramine ning avatäidete ja fassaadide remondi tegemata jätmine viitab asjaolule, et hoone põhikonstruktsioonide füüsiline säilitamine ei ole üldjuhul tagatud.

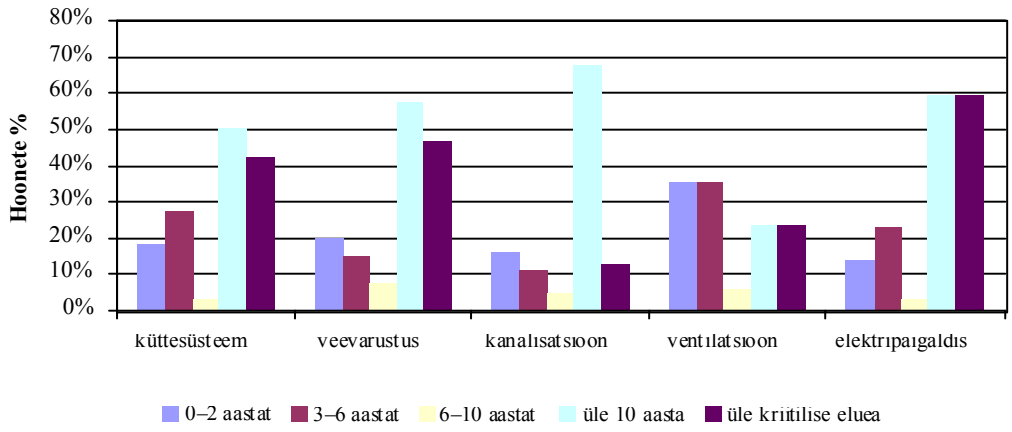
Auditeerimisel ei tuvastatud ühtegi juhtumit, kus ajavahemikul 1990–2003 oleks remonditud kasutamata hoonete põhikonstruktsioone (kandekonstruktsioonid, välisfassaad, aknad, uksed ja katus). Seega pole kasutamata hoonete põhikonstruktsioonide säilimine ühelgi juhul tagatud ning sisuliselt lastakse hoonetel laguneda. Olukord ei ole põhjendatud, kui hoonel on turu- või kasutamisväärtus, sest nii pole võimalik teenida hoone müügist maksimaalset tulu või vältida liigseid kulutusi hoone taaskasutusse võtmisel.

Hoone tehnosüsteemide säilitamine

Tehnosüsteemid on hoones paiknevad tehnovõrgud ja seadmed, millest olulisemad on küttesüsteem, veevarustussüsteem, kanalisatsioon, ventilatsioon ja elektripaigaldis. Tehnoseadmete efektiivne kasutus- ning eluiga sõltub konkreetse tehnoseadme valmistajast, paigaldamis- ja hooldamiskvaliteedist. Alates teatud vanusest, sõltumata kasutatud materjalidest ja tööde kvaliteedist, muutub nende süsteemide kasutamine juba põhjendamatult kulukaks. Seoses sagedaste avariide lokaliseerimise ja tagajärgede kõrvaldamisega (koos kaasnevate suuremate hoolduskuludega) on selline süsteem otstarbekas asendada uuega.

Küttesüsteemide puhul on tinglikuks efektiivseks kasutuseaks 15 aastat, veevarustussüsteemil 20 aastat, kanalisatsioonil kuni 50 aastat, ventilatsioonil 15 aastat. Elektripaigaldised eeldavad pidevat ja regulaarset ülevaatust/hooldust, palju üksikseadmeid vajab aga väljavahetamist juba pärast kümneaastast kasutust.[14]

Joonis 6. Kasutuses olevate hoonete tehnosüsteemide vanus



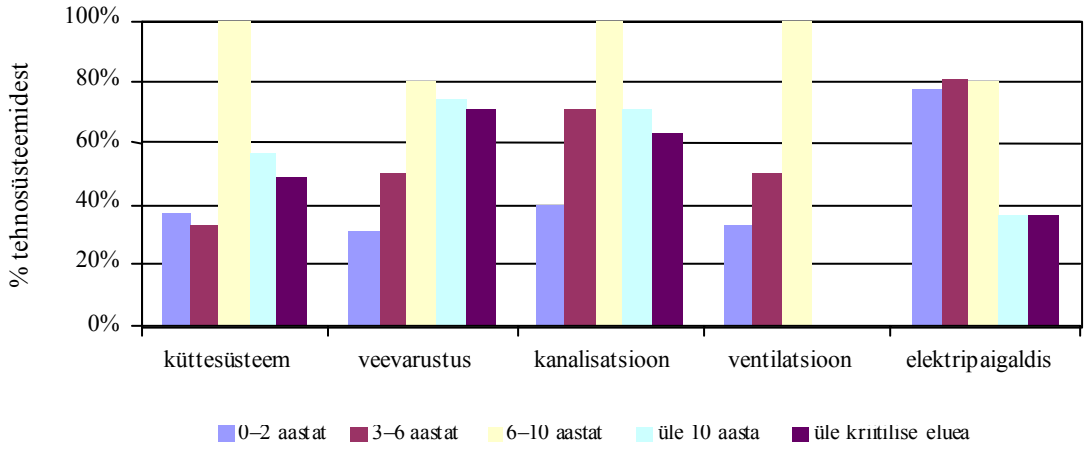
Allikas: Riigikontrolli analüüs

[14] Ehitise korrashoiu ajavahemikud (KH 90-00159)

Jooniselt 6 on veenvalt näha, kuivõrd väike osakaal on uutel tehnosüsteemidel (v.a ventilatsioon, mille paigaldamisega hoonetes on alustatud suhteliselt hiljuti). Keskmiselt 40% (v.a ventilatsioon) kasutuses olevaid tehnosüsteeme on vanemad kui nende kriitiline eluiga.

Asjaolu, et üle 40% kütte- ja veevarustussüsteemidest ning elektripaigaldistest on vanemad kui nende kriitiline eluiga, näitab, et tehnosüsteemide füüsilise säilitamise tase on kehv. Selle üheks tagajärjeks on suured kulutused tehnosüsteemide hooldusele ning avariide likvideerimisele ja tagajärgede lokaliseerimisele.

Joonis 7. Tehnosüsteemide hooldamine



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Joonis 7 näitab, mitmel juhul vastavate tehnosüsteemide osas on tagatud regulaarne hooldus. Jooniselt on näha, et tehnosüsteemide vanuse kasvuga suureneb ka nende regulaarne hooldus. Muret tekitab asjaolu, et üle kümne aasta vanustele tehnosüsteemidele on hooldus tagatud vaid 60% juhtudel. Üle kriitilise eluea olevate tehnosüsteemide hooldus on tagatud kuni 70% juhtudel, jäädes nt elektripaigaldiste puhul isegi alla 40%. Olukord viitab tehnosüsteemide avariiohtlikkusele, avarii kõrvaldamine aga võib mitu korda kallimaks minna kui korrapärane hooldus. Eriti ohtlikud on vanad elektripaigaldised, mis on tuleohtlikud.

6–10 aastat vanade tehnosüsteemide kõrge hoolduse tase on seletatav asjaoluga, et aastatel 1993–1997 paigaldati ja remonditi tehnosüsteeme vähe ning juhul kui seda tehti, on hooldus praegu ka tagatud.

Lisaks teeb muret praktika, kus uuemate tehnosüsteemide hooldamist ei peeta vajalikuks. Ainult kuni 40% juhtudel on kuni kahe aasta vanuste süsteemide puhul hooldus tagatud. Loodetakse, et uute seadmete puhul kehtib garantii ilma hoolduseta. Ehitusseadus sätestab, et ehitustöövõtja garantii kehtivusajal tuleb tagada süsteemile ettenähtud hooldustööde tegemine. Ilma vastava omanikupoolse hoolduseta jääb garantiitööde teostamine ehitustöövõtja otsustada.

Hoonete juriidiline säilimine – 18% hoonekompleksidest on saanud ettekirjutusi

Hoone juriidilise säilitamise all peetakse silmas tegevusi selleks, et hoone omanikule ei tekiks sanktsioone ega täiendavaid kohustusi seoses õigusaktidest või lepingutest tulenevate kohustuste ebaprofessionaalse täitmise või hoopis täitmata jätmisega. Näiteks võib tuua päästeameti eeskirjade või linna heakorraeeskirjade rikkumise, millega kaasneb hoiatus või rahatrahv.

Auditeerimisel selgus, et 2003. aastal rakendati ettekirjutusi 18% hoonekompleksidest. Ettekirjutused tegi enamikul juhtudest päästeamet. Ühelgi juhul ei kaasnenud rahalist sanktsiooni.

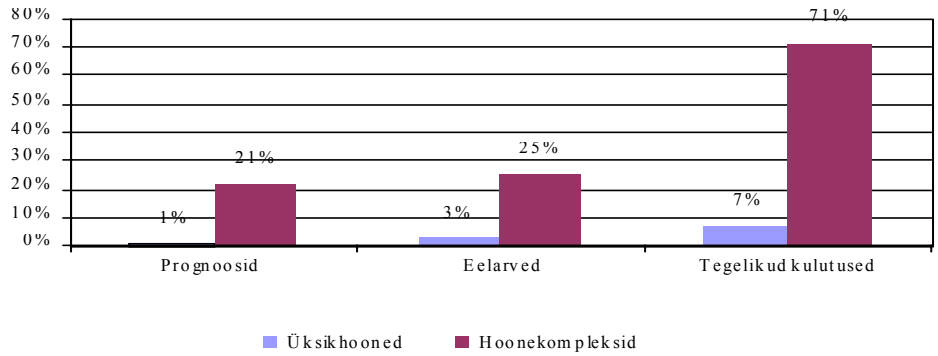
Hoonete majanduslik säilitamine on puudulik

Hoonete majanduslik säilitamine sisaldab kõiki tegevusi selleks, et hallatava kinnisvaraga seonduvad rahavood oleksid omanikule vastuvõetavad. Kasumile orienteeritud kinnisvara puhul tuleb tagada ettenähtud kasum, eelarveliste kinnistute puhul aga kulude vastavus põhjendatud eelarvele.

Hea praktika aluseks on siinkohal prognooside ja eelarvete koostamine ning tegelike kulutuste jälgimine. Praktika õige ja järjepideva rakendamise tulemusena on otsustajatel kindlustunne, et raha kulutatakse mõistlikult.

Auditeerimisel hinnati, millises ulatuses koostatakse prognoose ja eelarveid hoonete ja hoonekomplekside kohta ning millises ulatuses peetakse arvestust tegelike kulutuste kohta.

Joonis 8. Korrashoiukulude prognoosid, eelarved ja tegelike kulutuste arvestamine



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Prognooside ja eelarvete koostamine ning tegelike kulutuste arvestamine iga hoone kohta eraldi on harva esinev praktika (vt joonis 8). Finantsplaneerimine on enam levinud hoonekomplekside puhul. Vähese finantsplaneerimisega kaasnevad tüüpprobleemid on vead otsuste langetamisel, raha raiskamine ning kinnisvara korrashoiu läbipaistvuse, tõhususe ja kvaliteedi vähenemine.

Samuti puudub kuluarvestus koos vastava aruandlusega, millele tuginedes saaks langetada haldusotsuseid. Kuluarvestuses eksisteerib kõige esmane, finantsarvestuse tase, mis piirdub raamatupidamislike ja eelarve artiklite kasutamisega[15]. Piirdumine vaid finantsarvestuse ehk raamatupidamislike artiklite kasutamisega ei anna otsustajatele tõest ja õiget pilti tehtud kulutustest. Halduritel puudub võimalus saada infot, kui palju hoone/hoonekompleksi peale kulutati. Näiteks ei genereeri tänane finantsarvestus aruandeid, mis arvestaks kinnisvara korrashoiuga seotud kulude hulka ka sellega seotud töötajate (haldurid, koristajad, kojamehed, remontijad) palgad. Lisaks ei kajastu korrashoiu kuludes infot hoone amortisatsioonikulude ja omanikukohustuste (maksud, lõivud, sanktsioonid jne) kohta. Ei saa eristada remonti (ühekordne kulu) ega hooldust (regulaarne kulu), mis oma sisult on väga erineva iseloomu ja eesmärgiga kulutused.

Arvestades hoone/hoonekomplekside prognooside, eelarvestamise ja tegelike kulude arvestamise madalat taset ning selleks kasutatava kuluarvestuse puudulikkust, ei saa olla kindel majandusliku säilimise tagamises ehk kulutuste kooskõlas hoone kasutamise eesmärgiga.

Näiteks ei ole võimalik, tuginedes praegusele aruandlusele, otsustada ainult finantsaspektist lähtuvalt, kas omada/osta hoonet või rentida vajaminev pind. Hoonete väljarentimisel pole võimalik kindlaks teha rentnikult nõutavat minimaalset hinda, mis kataks renditava pinna säilitamiseks vajalikud kulutused.

[15] Rahandusministri 11. detsembri 2003. a määrus nr 103 ”Eelarveklassifikaatorite kehtestamine”

Omamata ülevaadet, kui palju maksab hoone korrashoid, on raske teha otsuseid parendamaks senist haldamispraktikat. Näiteks, omamata tõest ja ausat infot küttekulude ning küttesüsteemi korrashoiukulude kohta, on raske olla kindel süsteemi majanduslikus põhjendatuses. Analoogne on olukord ka heakorratööde, ehitus- ja remonditööde jm tegevuse analüüsimisel.

Soovitused rahandusministrile

Riigi omanduses olevate hoonekomplekside tõhus haldamine eeldab, et haldajad tunnevad oma hooneid ja rakendavad nende korrashoiuks kinnisvara korrashoiustandardites kirjeldatud parimat praktikat. Selleks et haldajad saaksid langetada parimaid haldamisotsuseid ja neid ka ellu viia, soovitab Riigikontroll järgmist:

- Lähtuda uue riigivaraseaduse eelnõu koostamisel kinnisvara korrashoiustandardites sätestatud haldamise printsiipidest. See tagab hoonete eesmärgipärase kasutamise ning hoonete säilimise ja kvaliteedi ettenähtud eluea vältel. See eeldab esmajärjekorras
    - halduritelt hooldusraamatute süsteemi juurutamist ja sellest tuleneva hoolduse teostamist. Hoone tehnilist seisundit kirjeldava dokumentatsiooni sammsammuline kasutuselevõtt ja sellele tuginev hooldus võimaldab hoonete korrashoidu tagada senisest süsteemsemalt ja järjepidevamalt.
    - halduritelt hoonekomplekside kulude arvestamist ja kasutamist haldamisotsuste langetamisel. Tõese ja ausa info põhjal langetatud haldusotsused loovad senisest enam kindlust, et korrashoiukulud on sihipärased ja põhjendatud.

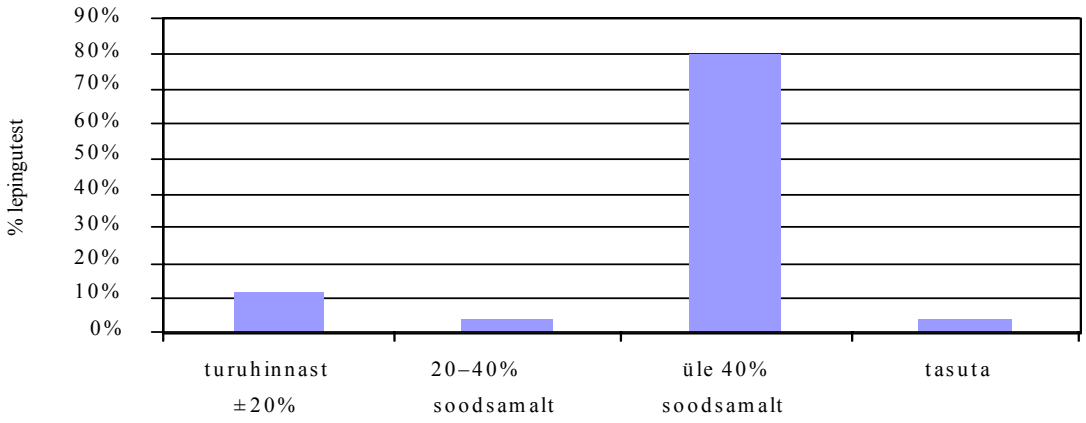
3. Hoonete kasutusse andmisel sõlmitud rendilepingud

80% rendilepingutest on sõlmitud turuhinnast madalamalt

Riigivara valitseja või volitatud asutus (edaspidi haldaja) võib riigivara anda tasuta[16] või tasu eest teise isiku kasutusse. Tasu eest on lubatud kasutusse anda riigivara siis, kui see vara ei ole vajalik avalikuks otstarbeks ega riigivõimu teostamiseks teistele riigivara haldajatele.

Auditeerimisel selgus, et rendiobjekti asukoha keskmisest turuhinnast üle 40% madalama rendiga on sõlmitud 80% rendilepingutest (vt joonis 9). Riigikontrolli hinnangul on see põhjendamatult madal ja ühtlasi vastuolus riigivaraseadusega, mis sätestab, et riigivara haldaja peab saama riigivara väljarentimisel maksimaalse tulu[17]. Ainult ühel juhul tuvastas Riigikontroll üle keskmise turuhinna sõlmitud rendilepingu.

Joonis 9. Renditasu vastavus turuhinnale (% lepingutest)



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Riigikontrolli hinnangul jääb ainuüksi tööandja eluruumide turuhinnast odavamalt väljarentimise tõttu riigieelarvesse laekumata *ca* 4 mln krooni aastas[18].

Audit tuvastas juhtumeid, kus näiteks ühe hoone rendist on hoopiski loobutud teise hoone kõrvalkulude kompenseerimiseks, tuues põhjenduseks teise hoone rentnikega täitumuse vaid 20% ulatuses. Hoone, mille kõrvalkulude katmise tingimusena on loobutud teise hoone rendist, on antud hallata kohustusega tasuda kogu hoone kütte, vee, elektrienergia, prügiveo, koristamise ja valve eest. Riigikontroll on seisukohal, et riik ei pea loobuma saadavast tulust rentniku võimetuse tõttu leida lepingu kohaselt hallata võetud hoonesse rentnikke.

Pooltes lepingutes ei ole sätestatud arusaadavalt kõrvalkulude suurust ega arvestuse aluseid

Kõrvalkuludeks[19] on tasu rentnikule osutatud teenuste eest, mis on seotud asja kasutamisega. Kõrvalkuludeks on enamasti kulud prügiveo-, heakorra-, vee- ja kanalisatsiooni-, elektri- jt teenuste eest.

---

[16] Riigivaraseadus, § 18
[17] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[18] Saamata jäänud tulu arvestamise aluseks on võetud asukoha keskmise turuhinna ja lepingus fikseeritud rendi vahe.

Rendilepingutes on oluline sätestada selgelt ja üheselt mõistetavalt kõrvalkulude sisu ning arvestamise alused. Läbipaistvalt kajastatud kõrvalkulude korral on kindel, et riik ei kanna kulusid rentniku põhjustatud kõrvalkulude eest ega eirata riigieelarveseadust[20].

Selgelt ja läbipaistvalt olid kõrvalkulud sätestatud 25% juhtudest. Kõrvalkulude arvestamise aluseks olid mõõtearvestite näidud ja/või teenuseosutaja esitatud arved.

25% juhtudest olid kõrvalkulud väheläbipaistvad. Kõrvalkulude arvestamise aluseks olid renditava pinna ja kogupinna suhe, kohaliku omavalitsuse kehtestatud kord ja normid, näiteks vee- ja kanalisatsioonikulude osas, ning majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kehtestatud kord kütte eest tasumise osas. Nende normide puhul ei saa olla kindel kõrvalkulude laekumises tegelike kulutuste eest.

Ülejäänud 50% juhtudel olid kõrvalkulude arvestamise alused läbipaistmatud. Rendilepingutes on kõrvalkulude sisu ja arvestamise alused lahti kirjutamata. Piirdutakse üldise nimetusega, näiteks ekspluatatsioonikulud X krooni m² kohta, kuid ei selgitata sisu ja kulu kujunemise aluseid. Erinevates lepingutes on kasutatud kõrvalkulude tähenduses lisaks ekspluatatsioonikuludele veel selliseid termineid nagu halduskulud, hoolduskulud, kommunaalteenused, osalemistasu halduskulude katmisel, korrashoiukulud, korralduskulud jms, millega hõlmatavad kulukomponendid on erinevad.

Mida läbipaistmatumad on kõrvalkulude arvestamise alused, seda vähem saame olla kindlad kõrvalkulude tegelikus suuruses. Kõrvakulude läbipaistmatu kajastamine on loonud enamikul juhtudel olukorra, kus rentniku seisukohast on kulutused kõrvalkulude osas fikseeritud, kuid teenuste tarbimine on sisuliselt piiramatu. Lisaks on asutusel võimalik kõrvalkulude läbipaistmatuse tõttu teenida tulu, mis vastavalt riigieelarve seadusele peab laekuma riigieelarvesse, mitte asutuse eelarvesse.

Näiteks oli asutus sätestanud rendi summaks vaid 10 kr/m², mis laekus riigieelarvesse, ning kõrvalkuludeks 30 kr/m², mis laekus asutuse eelarvesse. Samal ajal on rentnikul võimalus tarbida osutatavaid teenuseid enam kui 30 krooni eest ruutmeetri kohta.

Rendilepingutes on ka muid riigile kahjulikke sätteid

Lisaks rendile ja kõrvalkuludele uuriti ka teisi riigi huve kahjustada võivaid rendilepingu sätteid. Olulisemate sätetena vaadeldi

- rentniku kohustuste kajastamist vara korrashoiu aspektist (kohustused ei olnud fikseeritud);
- vara seisukorra kirjeldamist selle üleandmisel (seisukorra aktid puudusid);
- riigi poolt rentnikule kinnimakstud remondi- ja parendustööd (tehtavaid töid ja kulutuste ülempiiri ei olnud kindlaks määratud);
- viivise nõudmist mittetähtaegsel maksmisel (viivisenõuet ei olnud sätestatud);
- rendile antud vara kindlustamise kajastamist (kindlustamise kohustust ei olnud kajastatud);
- allrendile andmise lubamist;
- lepingute ülevaatuse toimumist (lepingutingimusi ei olnud muudetud viimase viie aasta jooksul).

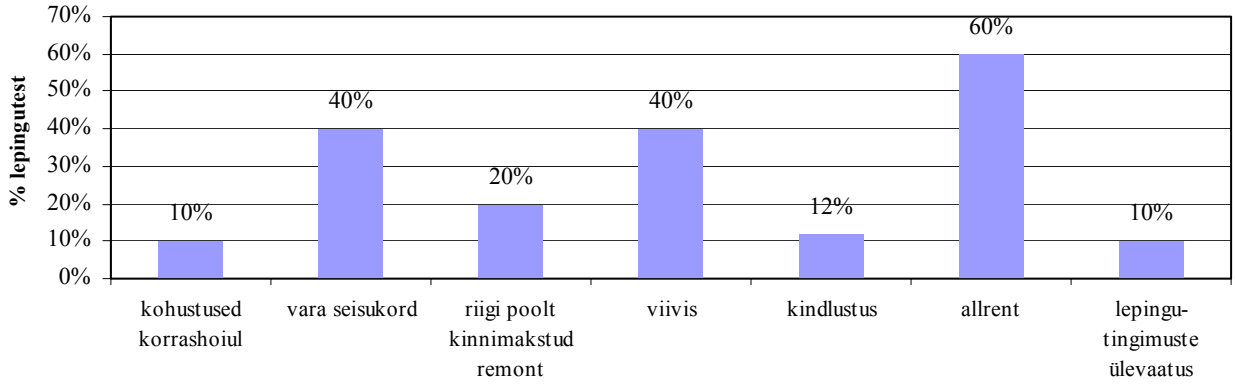
Olulisemate aspektide kajastumise kohta rendilepingutes annab ülevaate joonis 10 ning aspektide sisu ja tulemused on kajastatud järgnevates alapeatükkides.

---

[19] Võlaõigusseadus, § 292

[20] Riigieelarve seaduse kohaselt võib rendileandja eelarvesse laekuda ainult kõrvalkulude osa ja riigieelarvesse peab laekuma tulu rendist.

Joonis 10. Muud olulisemad aspektid rendilepingutes



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Rentniku tegevust vara korrashoidmisel ei ole sätestatud 90% juhtudest

Juhul kui lepingu järgi vastutab korrashoiu eest rentnik, peab rentniku tegevus korrashoiul olema selgelt fikseeritud.[21] Nii on tagatud rendile antud hoone või ruumi korrashoid ja kasutamine vastavalt selle otstarbele ka pärast lepingu lõppemist.

Auditi käigus tuvastati, et 70% juhtudest vastutas korrashoiu eest rentnik, millest omakorda vaid 10% juhtudest (vt joonis 10) oli selgelt fikseeritud tegevus selle tagamiseks. Näiteks olid fikseeritud detailsed kohustused uste, akende, veevarustuse ja ventilatsiooni osas. Olukorras, kus rentnikule on pandud kohustus hoonet korras hoida, kuid selleks vajalikud tegevused on jäänud fikseerimata, on risk, et rendilepingu lõppemisel tagastatakse riigile hoone või ruum, mis on oluliselt halvemas seisukorras, kui ta oli seda rendile andmisel.

Rendile antava vara seisukorda ei ole üleandmisel kajastatud 60% juhtudest

Rendilepingute sõlmimisel tuleb koostada üleantava vara kohta seisukorra akt[22], mille kohaselt on võimalik rendilepingu lõppedes hinnata, kas rentnik on vara väärtuse säilitanud. Rentniku kasutusse antud riigivara seisukorra ja väärtuse säilimise tagamiseks on lepingu lisana koostatud vara tehnilise seisukorra akt olemas 40% juhtudest. Piirdudes vaid eluruumide üürilepingutega, on see osatähtsus 90%.

Riik maksab rentniku tehtud remondi kinni 20% juhtudest

Rendilepingutes on võimalik kokku leppida osapoolte kohustused rendiobjekti remontimiseks. Riigikontroll eeldab, et sellistes kokkulepetes peab olema täpselt fikseeritud kulutuste kujunemise alus ja juhud, millal need välja makstakse.

Auditis selgus, et 20% juhtudest on riik kohustatud kinni maksma rentniku tehtud remondid, investeeringud rendiobjekti. Sealjuures on jäetud määratlemata tehtavad tööd ja nende ülemine kulutuste piir. Sisuliselt peab riik rendilepingu lõppedes kinni maksma kõik rentniku kulutused objektile, nt hoone ümberehitusega seotud remonditööd, paigaldatud seadmestikud jms. Riigikontrolli hinnangul on selline remondi kinnimaksmine koos madala rendihinnaga topeltkahju riigile.

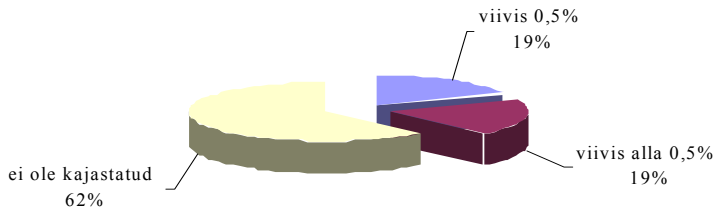
[21] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine", p 13
[22] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine", p 77

Viivist ei ole sätestatud maksmisega viivitamise korral 60% juhtudest

Riigivaraseaduse kohaselt peavad haldurid juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mis riik võib neist tehingutest saada.[23] Kahju vältimiseks tuleb rendilepingutes sätestada rentniku rahaliste kohustuste täitmata jätmise eest motiveeriv sanktsioon ehk viivis maksetähtaja ületamise eest.

Auditeeritud rendilepingutes ei ole 60% juhtudest sätestatud viivist üüri ja kõrvalkulude maksetähtaja ületamise eest (vt joonis 11). Tavaliselt on rendilepingutes kehtestatud viiviseks 0,05–0,2% päevas maksmata summalt. Riigivara kasutusse andmise korra[24] kohaselt peab rentnikult nõutav viivis olema 0,5% tähtaegselt tasumata rendist iga viivitatud kalendripäeva eest.

Joonis 11. Viivisenõude kajastamine lepingutes



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Rendile antud riigi vara on lubatud anda allrendile 60% juhtudest

Riigivara allrendile andmise lubamine annab rentnikule võimaluse teenida riigivara abil tulu olukorras, kus ta ise maksab turuhinnast soodsamat renti või kasutab renditud vara hoopis tasuta. Rendile antud ruume või hooneid on rentnikul lubatud anda allrendile haldaja kirjalikul nõusolekul 60% juhtudest. Omaniku rollis olev riigivara haldaja ei tohi Riigikontrolli hinnangul lubada rentnikul sooritada riigivaraga tehinguid, milleks ta on ise võimeline.

Rendile antud vara kindlustamise kohustust ei ole sätestatud 90% juhtudest

Riigivara kasutusse andmise korra[25] kohaselt tuleb rendilepingutes sätestada vara kindlustamise kohustus ja selle ulatus. Seda nõuet on vähe järgitud. Vaadeldud lepingutes oli vara kindlustamise kohustus sätestatud vaid 10% juhtudest. Õnnetuse vm kahju korral ei pruugi rentnikul olla raha kahju korvamiseks, mistõttu riik võib saada materiaalset kahju, sest tuginedes hoonete vaatluse käigus kogutud infole, pole üldjuhul ka riigiasutused teinud kulutusi nende hallatava vara kindlustamiseks.

Rendilepinguid ei ole regulaarselt üle vaadatud 90% juhtudest

Riigikontrolli hinnangu kohaselt tuleb lepingute sätteid regulaarselt üle vaadata, sest aja jooksul muutuvad seadused ja turutingimused. Rendilepingute regulaarse ülevaatusega on võimalik korrigeerida riigile kahjulikke või ebaselgeid lepingusätteid.

Auditeerimisel selgus, et valdavat osa (90%) viis aastat tagasi sõlmitud rendilepingutest ei ole regulaarselt üle vaadatud. Seetõttu on kehtivates rendilepingutes sätteid, mis viitavad tänaseks kehtetutele normatiivaktidele. Näiteks võib tuua rendiseaduse, mille asemel praegu reguleerib üüri- ja rendisuh-

[23] Riigivaraseadus, § 7 lg 3
[24] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine", p 84
[25] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 "Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine", p 12

teid võlaõigusseadus. Lisaks ei ole üle vaadatud rendihindasid[26], kõrvalkulude sisu ja kujunemise aluseid.

Soovitused rahandusministrile

Hoonete rentimine on põhjendatud vaid juhul, kui selle kasutamise vajalikkus on ette nähtud tulevikus või kui renditaval pinnal on oluline osa riigifunktsioone täitva hoonena. Selleks et tagada riigile oma vara rendileandmise tehingutest kasusaamine ja rendile antud riigivara korrashoid, soovitab Riigikontroll:

- 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.
- Teha halduritele ettepanek algatada olemasolevate rentnikega läbirääkimisi rendi, kõrvalkulude ja muude riigile kahjulike lepingusätete osas. Olemasolevate rendilepingute muutmise tulemusena suureneb tulubaas ja vähenevad riigi riskid (nt hoonete korrashoid, tulude õigeaegne laekumine, kahju korvamine õnnetusjuhtumite korral jms).
- Mitte lubada rentnikel riigivara allrendile andmist ning avalikustada kehtivad allrendilepingud, sh tagada olemasolevate rendilepingute avalikkus ka pärast riigivara registri kaotamist. Sõlmitud rendilepingute avalikustamine tagab tehingute läbipaistvuse ning võimaldab kontrollida, kas lepingud on sõlmitud riigi huve kahjustamata.
- Motiveerida asutusi sõlmima riigi huve kaitsvaid ja kvaliteetseid rendilepinguid. Selle tulemusena laekub riigieelarvesse rohkem tulusid, rendilepingud on läbipaistvamad ja järgitakse senisest rohkem hoonete korrashoiu nõudeid.

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

[26] Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrus nr 285 “Riigivara kasutusse andmise korra kinnitamine” p 12 ja rahandusministri 11.04.1996. a määrus nr 37 “Rendi korrigeerimise indeksi kehtestamine”

Lisad

1. Riigi hoonete jaotus valitsejate järgi

Valitseja	Hooned	%
Kaitseministeerium	1237	18%
Siseministeerium	1139	17%
Haridus- ja Teadusministeerium	1052	15%
Keskkonnaministeerium	1036	15%
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	334	5%
Justiitsministeerium	305	4%
Põllumajandusministeerium	242	4%
Lääne-Viru Maavalitsus	125	2%
Kultuuriministeerium	124	2%
Lääne Maavalitsus	122	2%
Saare Maavalitsus	119	2%
Harju Maavalitsus	105	2%
Tartu Maavalitsus	105	2%
Sotsiaalministeerium	89	1%
Viljandi Maavalitsus	67	1%
Põlva Maavalitsus	66	1%
Ida-Viru Maavalitsus	62	1%
Rapla Maavalitsus	62	1%
Jõgeva Maavalitsus	55	1%
Hiiu Maavalitsus	53	1%
Valga Maavalitsus	53	1%
Välisministeerium	44	1%
Pärnu Maavalitsus	37	1%
Riigikantselei	37	1%
Võru Maavalitsus	37	1%
Järva Maavalitsus	33	0%
Rahandusministeerium	32	0%
Riigikohus	17	0%
Presidendi Kantselei	14	0%
Riigikogu	14	0%
Riigikontroll	1	0%
Kokku:	**6818**	**100%**

Allikas: Riigivara register

2. Auditi metoodika

Hoonete kasutamine ja korrashoid

Tuginedes riigivara registrile, moodustati valim 383 hoonest. Valimi koostamisel järgiti juhuvaliku printsiipi. Valimi struktuur oli olulises osas kooskõlas hoonete struktuuriga riigivara registris. Valimisse sattus 17% põhihooneid, registris oli neid 16%. Hooneid pinnaga alla 100 m^2 sattus valimisse 38%, registris oli neid 40%. 95% usaldusmäära ja 5% usaldusintervalliga järelduste tegemiseks piisas 364 hoonest. Valimis oli hooneid kokku 383.

Valimisse sattusid hooned alltoodud tabelis esitatud jaotusega. Ehkki hoonete valitsejate struktuur on erinev registri struktuurist, ei omanud see järelduste tegemisel olulist mõju. Kaalutud valim andis minimaalse erinevusega tulemusi, samas polnud auditi eesmärgiks anda ülevaadet hoonete haldamise tulemustest valitsejate lõikes.

Hoone haldaja	Valim, %
Kaitseministeerium	39
Haridus- ja Teadusministeerium	17
Tartu Maavalitsus	12
Keskkonnaministeerium	9
Siseministeerium	8
Põllumajandusministeerium	3
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	3
Hiiu Maavalitsus	2
Viljandi Maavalitsus	2
Sotsiaalministeerium	1
Ida-Viru Maavalitsus	1
Justiitsministeerium	1
Lääne Maavalitsus	1
Võru Maavalitsus	1

Hoonete kasutusse andmisel sõlmitud rendilepingud

Rendilepingute auditeerimiseks moodustati valim 30 rendilepingust, tuginedes samuti riigivara registrile. Valimi moodustamisel järgiti juhuvaliku printsiipi ning valimi struktuur oli olulises osas kooskõlas registri struktuuriga (eluruumi rendilepinguid oli valimis 33%, registris 29%). Samuti vastas rendilepingute hulk valimis miinimumile tegemaks üldistusi. Rendilepingute järeldused kehtivad 95% usaldusmäära juures usaldusintervalliga 15%.

3. Hoonete pildid



Pilt nr 1. Kasutuses olev kasarmu Tallinnas.



Pilt nr 2. Kasutamata eluhoone Illukal.



Pilt nr 3. Kasutamata büroohoone Keilas.



Pilt nr 4. Lagunev keskkool Tallinnas.



Pilt nr 5. Tühi maja Klooga rannas.



Pilt nr 6. Lagunenud hoone Tallinnas.

Väljavõte Vabariigi Valitsuse protokollilisest otsusest

Vabariigi Valitsuse 19.08.2004. a protokolliline otsus nr 35 "Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli aruandes Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal esitatud ettepanekute kohta"

Väljavõte:

7. Kõikidel ministritel oma valitsemisala ulatuses analüüsida kehtivaid rendilepinguid ning muuta või lõpetada kahjulikud lepingud.

17. Kõigil ministritel oma valitsemisala ulatuses töötada välja tegevuskava tema valitseda oleva kinnisvara ja hoonete osas eesmärgiga optimeerida vara kasutamist ning seejuures analüüsida nende üleandmise otstarbekust Riigi Kinnisvara AS-le.

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 12.07.2004 nr 2-7.1-TA/04/1015

Meie 11 .08.2004 I-7.2/9462

Kontrolliaruande eelnõu "Riigi hoonete haldamise tulemused"

Riigikontroll esitas Rahandusministeeriumile seisukohavõtuks kontrolliaruande eelnõu "Riigi hoonete haldamise tulemused".
Rahandusministrile tehtud ettepanekute osas teatame järgmist.

Rahandusministeerium toetab põhimõtteliselt Teie ettepanekut lähtuda riigi omanduses olevate hoonekomplekside haldamisel kinnisvara korrashoiustandardite põhimõtetest. Selleks vajalike hooldusraamatute süsteemi ja hoonekomplekside kulude arvestamise juurutamine on meie arvates põhjendatud tagamaks riigile kuuluvate hoonete korrashoidu.

Rahandusministeerium on seisukohal, et sõlmitud üürilepingute vastavust turuhindadele tuleb täiendavalt analüüsida. Kontrolliaruandes toodud järeldus, et 80% üürilepingutest on sõlmitud turuhinnast vähemalt 40% odavamalt võib tuleneda ainult väikese osa (2%) lepingute analüüsist. Täiendava analüüsi läbiviimisel tuleks arvestada ka asjaoluga, et osad ruumid on eriotstarbelised või piiratud kasutusalaga ning nendel juhtudel ei ole võimalik turuhinda rakendada.

Nõustume ettepanekuga saneerida üürilepingud, üle vaadata ja võimalusel lõpetada riigile kahjulikud lepingud. Toetame Teie ettepanekut keelata allüüri lepingud ja avalikustada olemasolevate üürilepingute põhiandmed.
Peame otstarbekaks kohustada riigivara valitsejaid kindlaks tähtajaks üle vaatama kõik kehtivad üürilepingud ja alustama võimaluse korral riigile kahjulike lepingute lõpetamist.

Üürilepingu standardvorme käsitleva ettepaneku osas ei pea Rahandusministeerium hetkel vajalikuks lepingute ühtset kohustuslikku vormi kinnitada.
Leiame, et üürilepingute osas on vaid osaline standardiseerimine otstarbekas, sest arvestada tuleb iga objekti ja piirkonna eripära – ennekõike tuleb üürilepingute puhul lähtuda turutingimustest.

Rahandusministeerium ei saa pidada vastuvõetavaks kontrolliaruandes kirjeldatud olukorda, kus 37 % riigile kuuluvatest hoonetest ei kasutata. Samas peame otstarbekaks hoonete kasutamist täiendavalt analüüsida ning välja tuua kasutuseta hoonete osakaalu mitte ainult hoonete üldarvust tulenevalt, vaid näiteks ka hoonete kogupinnast, tüübist ja seisukorrast lähtudes.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 12.08.04 Reg nr 2-7.1-TA/04/1015

Rahandusministeerium on seisukohal, et riigi kinnisvara haldamine tuleks tsentraliseerida ja lõpetada üldjuhul riigiasutustele eelarvevahenditest investeeringud büroopindade arendamiseks. Rahandusministeerium peab otstarbekaks riigile kuuluvate hoonete haldamisel rohkem kasutada Riigi Kinnisvara AS kogemust ja oskusteavet. 2001 aastal loodud Riigi Kinnisvara AS eesmärgiks on koondada kogu kinnisvara alane tegevus ühte äriühingusse saavutamaks optimaalseima kulutuste taseme juures ökonoomseima tulemuse. Läbi ühtse juhtimise saab riik suunata ressursse tasakaalustatumalt temale kuuluva kinnisvara seisukorra säilitamiseks ja parendamiseks. Seeläbi vähenevad riigi kulutused kinnisvara haldamise organiseerimisele. Kogu kinnisvara koondamine ühte portfelli võimaldab maksimeerida riigivalitsemiseks mittevajalike pindadelt saadav tulu. Riigi Kinnisvara AS-le on üle antud 92 objekti ja hallatavat pinda on 190 000 m². Kõige aktiivsemad koostööpartnerid on olnud Rahandusministeerium, Justiitsministeerium ja Siseministeerium. Riigi Kinnisvara AS üüriportfelli vakantsus on pidevalt vähenenud moodustades 2003 aasta detsembris vaid 1,6%. Riigi Kinnisvara AS on valmis üle võtma, renoveerima ja haldama oluliselt suuremal arvul kinnistuid.

Riigile kuuluvate hoonete haldamisel peab Rahandusministeerium oluliseks inventuuri läbiviimist riigile vajalike hoonete olemasolu, olukorra ja hariliku väärtuse hindamiseks. Koostöös ministeeriumidega tuleks selgitada välja kinnisvaravajadused 3-5 aasta perspektiivis, määratleda riigile mittevajalik kinnisvara ja selle edasise kasutamise põhimõtted.

Rahandusministeerium kavandab uue riigivaraseaduse eelnõu koostamist alustada käesoleva aasta lõpus. Riigile kuuluvate hoonete haldamist käsitlevate osade juures arvestatakse võimalusel Teie ettepanekuid, sealhulgas neid, mis on seotud korrashoiustandardite kasutuselevõtmisega, üürilepingute saneerimise ja avalikustamisega ning samuti vara valdajate vahelise infovahetuse korraldamisega.

Taavi Veskimägi
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Andrus Tinni 6113 216