Hooldusteenuste hanked

KONTROLLIARUANNE

nr 2-6/05/6
04.02.2005

Hooldusteenuste hanked

Tallinn
2005

Kokkuvõte

Eesti riigiasutustes töötab ligikaudu 19 000 ametnikku.[1] Enamik hooneid ja ruume, milles nad töötavad, kuulub riigile või riigi äriühingule Riigi Kinnisvara AS; riigile endale kuulub praegu enam kui 600 büroohoonet ja büroopinda.[2] Riigikontroll auditeeris nende korrashoiu korraldust.

Riigikontroll soovis selgitada, millistest kriteeriumidest lähtudes otsustavad riigiasutused, kas teha hooldustöid oma töötajatega või osta teenust sisse, ning kui teenust sisse ostetakse, siis kuidas sõnastatakse hanke tingimused pakkumise kutse dokumentides ning sõlmitavates lepingutes ja kuidas lahendatakse lepingute täitmisel tekkivad probleemid. Eesmärgiks oli kujundada arvamus selle kohta, kas asutuste tehtavad otsused on ratsionaalsed, tuginevad konkreetsetele efektiivsusarvutustele ning kas see valdkond vajaks täiendavat riigipoolset reguleerimist. Põhjalikumalt käsitleti koristustöödega seonduvat.

Selliseid probleeme, nagu aruandes on toodud välja riigile kuuluva kinnisvara korrashoiul (korrashoiukulude prognoosimatus ja tulemuste analüüsi puudumine, ennetava hoolduse tegemata jätmine jms), esineb ka erasektoris. Kuna Eestis on kinnisvara korrashoiu toimingute klassifitseerimine ja optimeerimine oma arengu algusfaasis nii omanike/tellijate kui ka teostajate poolelt vaadates, on aruandes toodud puudustel osaliselt objektiivsed põhjused, st neid puudusi on olnud keerukas vältida. Samas on riigil kui suurimal kinnisvaraomanikul vaja nimetatud probleemidele tähelepanu juhtida ning astuda samme olukorra parandamiseks lähiaastatel. Tellija poolt täpsemate kvaliteedinõuete püstitamine kinnisvara korrashoiu teenuste osas peaks tagama raha optimaalsema kasutamise, riigile kuuluva kinnisvara väärtuse säilimise ja suurenemise ning ka sisseostetavate teenuste kvaliteedi paranemise.

Olulisemad tähelepanekud

Ükski ministeerium ei arva, et riigi hoonete haldamise ja hooldamise korraldamise üldised küsimused riigi osas tervikuna (näiteks üldnõuded, standardi rakendamine, vastava valdkonnaga tegelevate riigiteenistujate koolituse korraldamine jne) kuuluvad tema vastutusvaldkonda. Ka mitte Rahandusministeerium, kes hindab ministeeriumide valitsemisala eelarveprojektides riigi hoonete hooldamiseks küsitavate rahataotluste põhjendatust.

Hoonete haldamise[3] teenust riigiasutused üldjuhul sisse ei osta, haldamine korraldatakse oma jõududega. Mitmed olulised hoonete haldamise toimingud jäetakse tegemata. Hoonete kohta puuduvad hooldusraamatud ja majandamise kavad.

Eesti standardi "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" nõudeid riigiasutustes üldjuhul kas ei teata, või kui teatakse, siis ollakse seisukohal, et riigiasutustes rakendamiseks pole selle standardi nõuded sobilikud. Kinnisvara haldaja või hooldaja kutsekvalifikatsioon on vaid üksikutel selles valdkonnas riigiasutustes tegutsevatel töötajatel.

Hoonete vajalik hooldamine[4] ei ole alati tagatud. Põhikonstruktsioonide hooldust ei tehta vajalikul määral, tehnosüsteemide puhul tehakse põhiliselt avariilist hooldust. Pikaajalised ennetava tehnohoolduse lepingud on sõlmitud vaid neil juhtudel, kui see on nõutud õigusaktidega (elektripaigaldise käidu korraldamine, liftide tehnohooldus jm).

Koristusteenuste hangete puhul puuduvad ühtsed nõuded ostetava teenuse kvaliteedile, riik kui omanik ei ole määratlenud bürooruumide minimaalset nõutavat heakorra taset. Iga riigiasutus on lähtunud koristusteenuste hangete tingimuste ja kvaliteedinõuete kehtestamisel oma kogemusest ja asutuses

[1] Avaliku teenistuse aastaraamat 2003. Ülaltoodud ametnike arvus ei sisaldu kaadrikaitseväelaste ja lepingu alusel riigiasutustes töötavate inimeste arv.
[2] Riigivara registri andmed
[3] Hoone haldamine – vaata definitsiooni lk 6
[4] Hoone hooldamine – vaata definitsiooni lk 6

kujunenud tavast, mis asutuseti on väga erinevad. See on nii ka nende ruumide osas, kus toimub kodanike igapäevane teenindamine.

Hoonete korrashoiuga seotud kuludest puudub sageli objektiivne ülevaade, ning kui see ka on olemas, siis üldjuhul sellisel kujul, et selle põhjal on keerukas, kui mitte võimatu tehtud kulutusi kululiigiti ja tekkekohtade lõikes analüüsida, ka ei võimalda kulude arvestus-aruandlus neid võrrelda teistes asutustes või erasektoris samal otstarbel tehtavate kulutustega, või on seda võimalik teha vaid teatud mööndustega. Seetõttu ei ole asutuste otsused teha (jätkata) hooldustöid oma inimestega üldjuhul tingitud mitte majanduslikest kaalutlustest, vaid subjektiivsetest faktoritest (näiteks soov mitte muuta senist töökorraldust või säilitada konkreetsetele isikutele töökohad).

Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile

- Anda korraldus välja töötada riigiasutuste bürooruumide, teenindussaalide ja hoonete üldise heakorra kvaliteedinõuded ja rakendada abinõud selleks, et riigiasutustes neist juhindutaks nii igapäevases tegevuses kui ka sellega seotud toimingute kulude kavandamisel.

- Anda korraldus välja töötada Rahandusministeeriumi-poolsed soovitused Eesti standardi "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" rakendamiseks riigiasutustes.

- Anda korraldus välja töötada juhised riigiasutustes hoonete hooldusraamatute ning muu hoonete tehnilist seisundit kirjeldava dokumentatsiooni kasutuselevõtuks.

- Kaaluda võimalust anda riigiasutustele soovitus rakendada riigiasutustes kinnisvara haldamist korraldavate töötajatena isikuid, kellel on vastavat kutsekvalifikatsiooni (kinnisvara haldur) kinnitav tunnistus.

- Anda riigiasutustele juhised kinnisvara korrashoiuga seotud kulude arvestamiseks ning vastava aruandluse sisseviimiseks selliselt, et neid kulusid oleks võimalik sisuliselt võrrelda nii asutuste lõikes kui ka erasektoris tehtavate analoogsete kuludega (otsustada, kas peaks täpsustama kulutuste klassifikatsiooni selliselt, et see oleks kooskõlas kinnisvara korrashoiu tagamise tegevuste standardis fikseeritud tegevuste jaotusega).

* * *

Rahandusminister teatas oma vastuses, et Eesti standardis EVS 807:2004 "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" on toodud heakorra erinevad tasemed, mida võib rakendada ka bürooruumide puhul. Eelnimetatud standardi kohustuslikuks muutmise puhul tuleks eraldi hinnata reaalseid võimalusi, sest kohustusega peab kaasnema ka vastutus ning sageli kaasneb ka täiendavate ressursside vajadus, milleks võivad aga võimalused puududa. Ministeerium kaalub tehtud ettepaneku rakendamist.

Standardis "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" on toodud ka hoonete tehnilist seisundit kirjeldava dokumentatsiooni liigid, mida Rahandusministeeriumi hinnangul võib rakendada. Kas ministeerium juhised sellealase dokumentatsiooni kasutuselevõtuks riigiasutustele ka välja töötab, sellest minister oma vastuses ei teatanud.

Kinnisvara haldamisel on kutsekvalifikatsioonisüsteem olemas, praegu on siiski takistuseks ettepaneku rakendamisel liiga väike nimetatud valdkonnas kutsekvalifikatsiooni tõendanute hulk. Tõendanute hulga kasvades on ministri hinnangul sellise nõude (soovituse) andmine õigustatud.

Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestati kulukontod kinnisvara korrashoiuga seotud kulude arvestamiseks. Veel detailsemate kulukontode kasutuselevõtmine ei ole ministri hinnangul põhjendatud. Vajaduse korral on võimalik küsida täiendavaid andmeid.

Sisukord

SISSEJUHATUS 5

1. KINNISVARA KORRASHOID 9

1.1. Kinnisvara haldamine 9

1.2. Kinnisvara hooldamine 11

2. HOONETE KORRASHOIUGA SEONDUVAD HANKETOIMINGUD 14

2.1. Hangete tehnilised tingimused 15

3. HOONETE KORRASHOIUGA SEOTUD KULUDE ARVESTUS JA KAVANDAMINE 17

RAHANDUSMINISTRI VASTUS 19

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli riigi büroohoonete haldamise senise praktika analüüsile tuginedes anda soovitusi nende hoonete korrashoiu (sh haldamise ja hooldamise) korraldamisega seotud küsimustes.

Audit toimus juunist septembrini 2004.

Auditi objektiks olid auditi valimisse võetud riigiasutuste toimingud nende halduses olevate büroohoonete haldamise ja hooldamise korraldamisel 2004. aastal.

Põhiküsimused, millele Riigikontroll vastuseid otsis, olid järgmised:

- Miks korraldavad erinevad riigiasutused nende hallatavate büroohoonete hooldust erinevalt?
- Kas riigiasutuste büroohoonetes tehakse kõik vajalikud hooldustööd?
- Kas riigiasutuste büroohoonete hooldaja valikul on järgitud selleks riigi poolt kehtestatud korda?
- Kas on vajalik ja võimalik korraldada büroohoonete haldamise ja hooldamisega seotud kulude arvestust ja aruandlust praegusest erinevalt, eesmärgiga luua senisest parem infobaas nende toimingutega seotud otsuste tegemiseks?

Auditi valim ja metoodika

Põhiküsimustele vastuste saamiseks moodustati valim nelja riigiasutuse kuuest büroohoonest (Kodakondsus- ja Migratsiooniameti peamaja Tallinnas, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Rakvere büroo hoone, Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse peamaja Tallinnas, Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse Viljandi büroo hoone, Keskkonnaministeeriumi info- ja tehnokeskuse büroohoone Tallinnas, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi büroohoone Tallinnas), mille pind on kokku 29 400 m^2 (moodustab riigi omandis olevast büroopinnast 4,5%). Valimi moodustamisel lähtuti soovist, et selle näitel oleks võimalik käsitleda kõiki (enamikku) hoonete haldamise-hooldamise korralduse mooduseid ning et valimis oleksid kindlasti esindatud ka sellised hooned, mille hooldusega riigiasutused ise ei tegele, vaid ostavad vastava teenuse sisse. Valimi moodustamisel arvestati asjaoluga, et audiitor saab kasutada ühe teise samal ajal toimuva Riigikontrolli auditi käigus loodud infobaasi ning antud hinnanguid ja tehtud järeldusi.[5]

Valimis olnud hoonete ehitusaastad varieeruvad 1950ndate algusest 1980ndate alguseni. Kolm hoonet on 1990ndatel täielikult renoveeritud, üks hoone osaliselt renoveeritud ning ülejäänud kahes hoones on viimasel kümnel aastal tehtud erinevaid remondi- ja parendustöid (akende vahetamine, fassaadi remont, elektrisüsteemi rekonstrueerimine, ventilatsioonisüsteemi uuendamine). Valimis olnud hoonete põhikonstruktsioonid ja tehnosüsteemid olid suhteliselt heas korras.

Hooldusteenuste hangete korraldamise auditeerimisel tutvuti hoonete hooldamist käsitleva dokumentatsiooni ja lepingutega, intervjueeriti hoonete haldureid. Etaloniks, millega auditeeritavate tegevust võrreldi, oli Eesti standard EVS 807:2001 "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused". Auditi ettevalmistamisel ja selle toimumise ajal intervjueeriti ka mitmeid selle valdkonna spetsialiste Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liidust (EKHHL). Konsultandina kaasati Kalle Norma, vanemhalduri kutsekvalifikatsiooniga spetsialist (EKHHL on selle tasemega kutsekvalifikatsiooni andnud kokku 14 kinnisvarahaldurile).

Auditirühma kuulusid auditijuht Olav Lüüs ja nooremaudiitor Valdo Vaarik.

[5] Audit "Riigi hoonete haldamise tulemused", vaata http://www.riigikontroll.ee

Valdkonna ülevaade

Kasutatud mõisted

Kinnisvara korrashoid koosneb haldamis- ja hooldamistegevustest, mille eesmärgiks on kasutatava vara säilimise ja kasutusotstarbele vastavuse tagamine. Kinnisvara korrashoiuga seotud mõisted ja tegevused on kirjeldatud Eesti standardis "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused"[6]. Järgnev mõistete selgitus tugineb nimetatud standardile.

Kinnisvara haldamine on kas juriidilisest õigusest või lepingulisest kohustusest tulenev administratiivne tegevus, eelkõige kinnisvara korrashoiuga seonduvate andmete pidev kogumine ja süstematiseerimine ning nende põhjal kinnisvara korrashoiu tagamiseks vajalike otsuste tegemine.

Kinnisvara hooldus (tehnohooldus) on tegevused ja tööd selleks, et füüsiliselt säilitada kinnistu osaks olevaid ehitisi, tagades nende ja nende tarindite ning ehitistes paiknevate tehnosüsteemide seisundi vastavuse ettenähtud nõuetele omaniku võimaldatud vahenditega. Oma olemuselt jaguneb tehnohooldus kaheks:

- preventiivne ehk ennetuslik tehnohooldus, sh plaaniline hooldus;
- avariiline tehnohooldus, milles eristatakse avarii lokaliseerimist ja avariijärgset hooldust (remonti).

Heakorratööd peavad tagama puhtuse ning korrashoiu kinnistul ühiskonnas aktsepteeritud tasemel, eelkõige on nendeks töödeks hoonete välispindade ning siseruumide koristamine ja puhastamine. Koristustööd on osaks heakorratöödest.

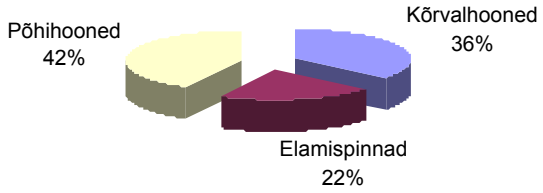
Riigile kuuluvaid hooneid iseloomustavad arvandmed

Riigi omanduses on ligi 7000 hoonet pinnaga enam kui 3 miljonit ruutmeetrit.[7] 2003. aastal kulutas riik oma hoonete majandamiskuludeks (küte, elekter, vesi ja kanalisatsioon, korrashoid jm) 605 miljonit krooni, lisaks rajatiste ja hoonete renoveerimiseks 1078 miljonit krooni.

Riigile kuuluvad hooned võib kasutusotstarbe järgi jagada kolme suuremasse põhirühma:

- põhihooned (14% hoonete üldarvust) – büroohooned, õppehooned, muuseumid, haiglad jt;
- elamispinnad (26% hoonete üldarvust) – elumajad, korterelamud, korterid, kasarmud jt;
- kõrvalhooned (60% hoonete üldarvust) – laod, garaažid, töökojad, kuurid jt.

Joonis 1. Hoonete kasuliku pinna[8] jaotus hoonete funktsioonide järgi

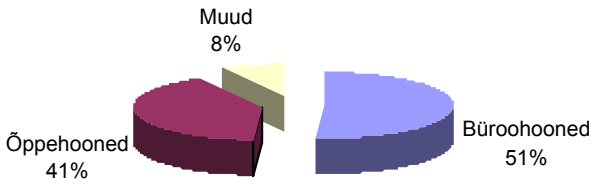


Allikas: Riigivara register

[6] EVS 807:2001, "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused"
[7] Riigivara registri andmetel seisuga 2004. aasta juuni – 6697 hoonet üldpinnaga 3 130 000 m^2
[8] Majandus- ja kommunikatsiooniministri 24.12. 2002. a määruse nr 69 "Ehitise tehniliste andmete loetelu" § 20 kohaselt on ehitise kasulik pind ehitise kasutamise otstarvetele vastavate pindade ja nende teenindamiseks vajalike pindade summa. Kasuliku pinna määramisel ei võeta arvesse ehitist kui tervikut teenindavate ruumide pindu, nagu näiteks trepikoja, katlamaja või tehnilise ruumi pindu.

Põhihoonetest moodustavad suurema osa büroohooned ja õppehooned, sh moodustab büroohoonete pind riigi põhihoonete pinnast enam kui poole (vt joonis 2).

Joonis 2. Põhihoonete jaotus pinna järgi



Allikas: Riigivara register

Riigikontroll on varem avalikustatud auditi aruandes[9] märkinud mitmeid olulisi probleeme riigi hoonete haldamisel:

- suur osa (37%) riigi hoonetest seisab tühjalt;
- hooned lagunevad, põhikonstruktsioonide korrashoid on tagatud vaid 27% hoonetest, tehnosüsteemide vanus ületab 40% juhtudel nende kriitilise eluea, sageli ei hooldata hooneid vajalikul määral;
- puudub hoonete haldamise kulude arvestus sellisel kujul, et selle põhjal saaks teha piisavalt põhjendatud haldusotsuseid.

Riigivara valitsemise õiguslik raamistik

Riigivaraga seotud õigusi ja kohustusi täidab riik riigivara valitsejate kaudu. Riigivara valitsejateks on Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, õiguskantsler, Riigikohus, ministeeriumid, maavalitsused ja Riigikantselei[10], kokku on riigivara valitsejaid 32. Riigivara valitsejatel on omakorda õigus volitada riigivara kasutama oma allasutusi või teisi riigiasutusi. Volitatud asutusi on veidi üle 400.

Riigivara valitsejad on kohustatud nende valitsemisel olevat ja volitatud asutused nende valduses olevat riigivara majandama heaperemehelikult ning hoolitsema igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest[11].

Seega kohustab seadus kõiki riigiasutusi nende kasutuses olevaid hooneid heaperemehelikult majandama. Riigiasutust, kes sellega seotud toiminguteks neile omapoolseid soovitusi annaks ja nõudeid seaks, õigusaktid ei määra.

Riigihanked

Riigiasutus peab teenuste tellimisel korraldama riigihankemenetluse, kui planeeritava hanke maksumus ületab riigihanke piirmäära. Käesoleval aastal on teenuste ostmisel selleks piirmääraks 300 000 krooni (käibemaksuta). 2003. aastal kehtis nõue, et riigihangete seaduses kehtestatud hankemenetluse

[9] Riigikontrolli 27.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/97 "Riigi hoonete haldamise tulemused", http://www.riigikontroll.ee
[10] Riigivaraseadus, § 4 lg 1
[11] Riigivaraseadus, § 7 lg 2

reegleid pidi järgima neil juhtudel, kui aasta jooksul kavandati osta ühelt isikult teenuseid vähemalt 100 000 krooni eest (koos käibemaksuga).

Järgnev tabel annab riigivara registri andmetele tuginedes ülevaate riigiasutuste poolt hooldusteenuste ostmiseks korraldatud riigihangetest, mille lepingute periood kas osaliselt või terviklikult hõlmas 2003. aastat.

Tabel 1. Hooldusteenuste riigihangete maht 2003. aastal

Riigiasutuste ja riigitulundusasutuse korraldatud kinnisvara korrashoiu teenuste riigihanked, mis osaliselt või terviklikult täideti 2003. aastal.*	
Hankemenetlusi algatatud	65
Lepinguid sõlmitud	60
Hangete maksumus sõlmitud lepingutes	44,5 mln kr

* välja arvatud asutused, mis on oma kinnisvara üle andnud RKAS-ile

Allikas: riigivara register

Riigihankemenetluse tulemusel sõlmitud 2003. aastal lõpetatud või täitmisel olnud hooldus(haldus)-lepingute kogumaksumus moodustab vaid 7,4 protsenti riigiasutuste 2003. aasta majandamiskuludest (vastavalt 44,5 miljonit ja 605 miljonit krooni).[12] Riigihankemenetluste suhteliselt harva korraldamist võib selgitada alljärgnevate asjaoludega:

- Suure osa (36%) majandamiskuludest moodustasid kulud kommunaalteenustele (vesi, elekter, küte), mille ostmiseks riigihangete seaduses sätestatud pakkumismenetlusi ei pea kasutama. Olulise osa (27%) majanduskuludest moodustas tasu ruumide rentimise eest. Nende kahe suurema kululiigi arvele langes üle poole (63%) majandamiskuludest.

- Hooldusteenuste lepingute või eraldi tellitud (avarii)hooldustööde maht jääb alla riigihanke piirmäära. Hooldusteenuste lepingute puhul on selle põhjuseks ennekõike asjaolu, et lepingud sõlmitakse iga hoone kohta eraldi.

- Hoonete hooldamise teenuste eest tasuti enne 2003. aastat sõlmitud pikemaajaliste lepingute kohaselt.

[12] Osa kõne all olevates lepingutes kokkulepitust täideti juba eelneval, 2002. aastal, osa lükkus 2004. aastasse, st kahte summat saab kõrvutada vaid teatud mööndustega.

1. Kinnisvara korrashoid

Kinnisvara korrashoiu eesmärgiks on kinnisvara ja selle koosseisu kuuluvate elementide, tarindite ja süsteemide eluea pikendamine ning nende kasutusomaduste säilitamine[13]. Kinnisvara korrashoid tagatakse haldamis- ja hooldamistegevusega.

1.1. Kinnisvara haldamine

Hoonete haldamise toimingud ja korraldus

Hoonete haldamise eesmärgiks on tagada hoone korrashoid füüsilise, juriidilise ning majandusliku säilitamise kaudu. Haldamine on administratiivne tegevus – eelkõige vara kasutamisega seotud protsesside juhtimine ja kirjeldamine. Haldustegevuse põhiliseks kuluks on halduri kulutatud aeg (haldurile makstud tasu), halduse tulemuseks on kinnisvara hooldamise suhtes tähtaegselt tehtud ja vormikohaselt dokumenteeritud otsus, hinnang vms[14].

Hoonete haldust võib korraldada oma töötajatega, selle teenuse võib ka sisse osta. Üldjuhul kasutavad riigiasutused esimest varianti, hoonete haldamisega seotud ülesanded on jaotatud asutuste osakondade vahel (tavaliselt tegeleb halduse korraldamisega haldusosakond, aga mõnes asutuses tegeleb sellega rahandusosakond või riigivara osakond, mõnes asutuses mitu osakonda). Tavaliselt nimetatakse vastava osakonna põhimääruses osakonna ülesannetena halduse üksikuid komponente (riigivara kasutamise korraldamine, hooldustööde korraldamine, riigivara üle arvestuse pidamine), kuid enamasti ei ole osakonna põhimääruses sätet, et osakond peab korraldama asutuse hoonete haldamist tervikuna, st tegema haldamise kõiki toiminguid, lähtudes standardist EVS 807:2001.

Vara arvestus ja selle haldamise-hooldamisega seotud toimingute dokumentatsioon

Üldjuhul peavad kõik riigi hooned olema registreeritud riigivara registris[15], vastava informatsiooni nõuetekohane vormistamine ja registrile esitamine on üheks halduse toiminguks. Kuid Riigikontroll tõdes selles auditis veel kord[16], et registris ei kajastu kogu info riigi omandis olevate hoonete kohta või pole see info täpne. Näiteks puudub registrist osaliselt info objektide pinna kohta (või on see info ebatäpne), samuti on seal kirjas objekte, mida tegelikult enam ei eksisteeri.[17]

Kohati puudub riigiasutustel informatsioon nende hoonete hooldamiselepinguis sisalduvate mitmete sätete põhjustest ja põhjendatusest (sageli on see nii siis, kui lepingud on sõlmitud aastaid tagasi ning neid sõlminud või ette valmistanud isikud enam asutuses ei tööta). Lepingute kehtivad redaktsioonid on üldjuhul küll kõik olemas, aga nende eelmiseid redaktsioonid pole alati säilinud, samuti ka dokumendid, millest võiks selguda lepingute algvariantides sisalduvate tingimuste põhjused ja lepingutes aastate jooksul tehtud muudatuste põhjused.

Hoonete haldamine kui administratiivne tegevus eeldab erinevate aruannete, kavade ja juhendite koostamist ning ajakohastamist. Standard[18] nimetab kinnisvara haldamiseks ettevalmistavate tegevuste hulgas järgmised tegevused: lähteandmete olemasolu kontrollimine, omaniku ja kasutajate vajaduste kindlaks tegemine, objektide tehniline ülevaatus, objekti hooldus- või kasutusjuhendite koostamine, korrashoiu strateegia koostamine ja muud ettevalmistavad tegevused. Iga tegevuse kohta peaks valmima ka akt või aruanne, mille abil saab planeerida edasisi kinnisvara korrashoiuks vajalikke tegevusi. Sageli neid riigiasutustes ei tehta või jäetakse need toimingud korrektselt kirjalikult

[13] Kinnisvara korrashoid. Käsiraamat omanikule, 2002
[14] Kinnisvarahalduri käsiraamat, 2004
[15] Riigivaraseadus, § 3
[16] Vaata näiteks: "Riigi hoonete haldamise tulemused", Riigikontrolli 27.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/97, http://www.riigikontroll.ee
[17] Märkus: valitsus on teinud põhimõttelise otsuse riigivara registri tegevus lõpetada.
[18] EVS 807:2001. Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused

vormistamata. Näiteks polnud üheski auditeeritavas asutuses koostatud kinnistu passi ega kasutusjuhendeid, puudusid kinnisvara korrashoiu strateegia ja hooldusraamatud ning ei olnud kirjalikult fikseeritud, milliseid töid ja miks eelseisvatel perioodidel vajalikuks peeti. Viimatinimetatud dokumente ei saa kindlasti pidada kõigest bürokraatlikeks paberiteks, neid peaks käsitlema kui abivahendeid kinnisvara korrashoiu tegevuste planeerimisel ning elluviimisel, mis pigem lihtsustavad halduri tööd, kui muudavad seda keerukamaks.

Senikaua kui asutuses tegeleb kinnisvara haldamisega inimene, kes on aastaid selles asutuses seda tööd teinud, eelnimetatud dokumentide puudumine probleeme ei valmista, küll aga võib tõsiseid probleeme tekkida siis, kui see inimene peaks asutusest lahkuma. Selle audiitorite väitega nõustusid kõik auditeeritavad.

Eestis on mitu äriühingut, kes pakuvad kinnisvara haldamisega seotud toimingute juhtimise hõlbustamiseks tarkvara.[19] Pakutavad variandid on mõeldud rakendamiseks eelkõige suurte hoonekogumite haldamisel. Nende baasil on välja töötatud Eesti tingimusi enam arvestavad tarkvarapaketid. Kinnisvara haldamise tarkvara kasutuselevõtmine nõuab kogu hallatava vara kohta olulise informatsiooni kogumist, korrastamist ja andmebaasidesse sisestamist; praegu riigiasutustel sellised korrastatud andmebaasid sageli puuduvad[20]. Ei ole mõistlik igas asutuses katsetada eri tarkvaralahendustega – korrastatud andmekogud võivad osutuda omavahel võrreldamatuks, neid ei ole võimalik ühtseks aruandeks koondada. Nende ministeeriumite esindajate arvates, kelle valitsemisalasse auditeeritud asutused kuulusid, võiks kokku kutsuda riigiasutuste haldusjuhtide "ümarlaua", kes peaks neis küsimustes ühise seisukoha kujundama.

Hoonete haldamisega tegelevate töötajate kvalifikatsioon

Auditeeritud asutustes tegelesid hoonete haldamise küsimustega neiks toiminguteks oma kvalifikatsioonilt (töökogemuse poolest) pädevad isikud. Nad olid teadlikud hallatavate hoonetega seonduvaist probleemidest ja oskasid korraldada vara haldamisega seotud toiminguid – toiminguid, mida aastaid või aastakümneid on tehtud. Samas selgus nende ja kinnisvara haldamisele-hooldamisele spetsialiseerunud äriühingute spetsialistidega toimunud vestlustes, et mõnigi kord ei suuda ametnikud oma soove ja tingimusi teenuste pakkujaile esitada piisavalt arusaadavalt. Tänapäevase koolituse saanud ja erasektoriga suhtlevad teenuste pakkujad kasutavad mõneti teistmoodi terminoloogiat ja pakuvad teenuseid (tulenevalt standardist), mille sisu ja vajalikkust ostjate esindajad alati ei mõista. Veelgi enam – puudub selgus ka mõne kinnisvara korrashoiuga seonduva põhimõiste kasutamisel, näiteks ei tehta vahet haldamisel ja hooldamisel.

Kinnisvara haldamise ja hooldamise küsimustes Eestis juhtivad spetsialistid, samuti ka Tartu Ülikoolis kinnisvara haldamise tarkvara juurutajad rõhutasid audiitoritele standardi kasutuselevõtmise ühe olulise positiivse küljena asjaolu, et standard loob ühtse mõistete kompleksi, mille tulemusena räägivad kõik kinnisvara haldamisega seotud inimesed n-ö samas keeles.

Tartu Ülikool on oma kinnisvarahalduritele seadnud nõude, et hiljemalt ühe aasta jooksul pärast tööleasumist peab haldur omandama kinnisvarahalduri kutsetunnistuse. Audiitoritele antud selgituse kohaselt ei osutunud ülikooli töötajaile, kellele nõue esitati, selle järgimine üle jõu käivaks. Kinnisvarahalduri kutsetunnistuse omandamine aga eeldab kinnisvaraalase terminoloogia ja hea tava (ka standardi) tundmist[21].

---

[19] Näiteks Tartu Ülikoolis on alates 2000. aastast kinnisvara haldamisel kasutusel varahaldustarkvara Archibus/FM. Lisaks Archibus/FM-ile ja selle baasil loodud eHooldusraamatu tarkvarale on Eestis laiemalt levinud veel kinnisvara haldamise tarkvara FimX.

[20] Vaata näiteks: "Riigi hoonete haldamise tulemused", Riigikontrolli 27.08.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/97, http://www.riigikontroll.ee

[21] Vaata: Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liidu kutseprofessionaalsuse tagamise ja arendamise süsteemi alused, Tallinn 2000

Ettepanekud rahandusministrile

Selleks et tagada riigi omanduses olevate hoonete säilimine kinnisvara professionaalse haldamise abil, soovitab Riigikontroll:

- koostöös teiste ministeeriumitega välja töötada soovitused Eesti standardi "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" rakendamiseks riigiasutustes (soovituslik dokument);
- välja töötada juhised hoone hooldusraamatu ning muu hoone tehnilist seisundit kirjeldava dokumentatsiooni kasutuselevõtuks riigiasutustes;
- kaaluda vajadust soovitada riigiasutustel seada nende kinnisvara haldamisega tegelevatele ametnikele nõue omandada kinnisvarahalduri kutsetunnistus.

1.2. Kinnisvara hooldamine

Kinnisvara hooldamine jaguneb järgmisteks tegevusrühmadeks[22]:

- ehitiste ja tehnosüsteemide tehniline hooldamine – regulaarne ja reglementeeritud sisuga tööde kompleks selleks, et säilitada ja/või taastada kinnistul paiknevad ehitised ettenähtud seisundis;
- heakorratööde tegemine kinnistul ja hoones – tegevus, mille eesmärgiks on puhtuse ja korrashoiu tagamine kinnistul ja hoonete välispindade ja siseruumide koristus ja puhastamine;
- ehitus-, remondi- ja rekonstrueerimistööd – ühekordsed ja unikaalsed projekti juhtimise põhised tegevused eesmärgiga täiendada ja/või uuendada olemasolevaid tarindeid ning tehnosüsteeme.

Autiti raames hinnati eelnimetatuist esimese kahe korraldust.

Hoone põhikonstruktsioonide hooldamine

Hoone säilimiseks on esmavajalik, et hoone põhikonstruktsioonid oleksid korras. Põhikonstruktsioonid on hoone kandekonstruktsioonid, välisfassaad, aknad ja uksed ning katus.

Kinnisvara korrashoiu standardis on kindlaks määratud, millise sagedusega peaks teostama põhikonstruktsioonide ülevaatust. Ülevaatuse tulemused tuleks dokumenteerida akti vormis, sellele tuginedes saaks edaspidi planeerida konstruktsioonide remondi ja hoolduse vajadust. Üheski auditi valimis olnud hoones regulaarset ülevaatust ei ole tehtud. Näiteks Kodakondsus- ja Migratsiooniameti peamaja renoveeriti täielikult 1996. aastal ja kogu ehitajapoolse garantiiperioodi vältel toimusid regulaarselt iga-aastased ülevaatused, kuid pärast garantii lõppemist ülevaatusi enam ei tehtud. Peaaegu kõik auditeeritavad arvasid, et sellised ülevaatused ei ole vajalikud, kuna puudused ja vead on niigi kohe näha ning maja haldamisega tegelev inimene saab selle info jooksvalt. Riigikontroll on seisukohal, et vähemalt kord aastas peaksid sellised maja põhikonstruktsioonide ülevaatused koos tuvastatu kirjaliku fikseerimisega siiski toimuma, vastasel juhul võib tekkida probleeme siis, kui maja haldur peaks mingil põhjusel asutusest lahkuma. Sisuliselt on sellised iga-aastased ülevaatused-inventuurid möödapääsmatud asutuse järgmise aasta eelarveprojekti koostamise staadiumis, nendeta on raske kavandada hoonete korrashoiuks vajalikke kulutusi.

Hoone põhikonstruktsioonide hooldust auditeeritud asutustes sisse ei ostetud, need tööd tegid asutuste palgal olnud töötajad. Sisse ostetakse suuremate parendustööde tegemine (akende vahetamine, fassaadi remont), kuid sel juhul ei saa rääkida hoolduslepinguist, vaid ühekordsest kindla eesmärgiga tegevusest (ehitus- või remonditöö).

[22] Jaotus vastavalt kinnisvara korrashoiu standardile EVS 807:2001

Hoone tehnosüsteemide hooldus

Tehnosüsteemideks on hoones paiknevad tehnovõrgud ja seadmed, millest olulisemad on kütte-süsteem, veevarustussüsteem, kanalisatsioon, ventilatsioon ja elektripaigaldised. Kõigil hoonesse paigaldatud tehnoseadmetel on efektiivne kasutusiga, mille lõppedes muutub olemasoleva süsteemi käigushoidmine kulukamaks kui süsteemi väljavahetamine. Kasutusiga sõltub seadme tootjast ja paigaldajast, aga ka sellest, kas seadet regulaarselt hooldatakse. Erinevate seadmete efektiivne kasutusaeg on vahemikus 15–50 aastat (kütte- ja ventilatsioonisüsteemidel 15 aastat, veevarustus-süsteemidel 20 aastat, kanalisatsioonil 50 aastat, mõnedel elektrisüsteemi seadmetel 10 aastat jne)[23].

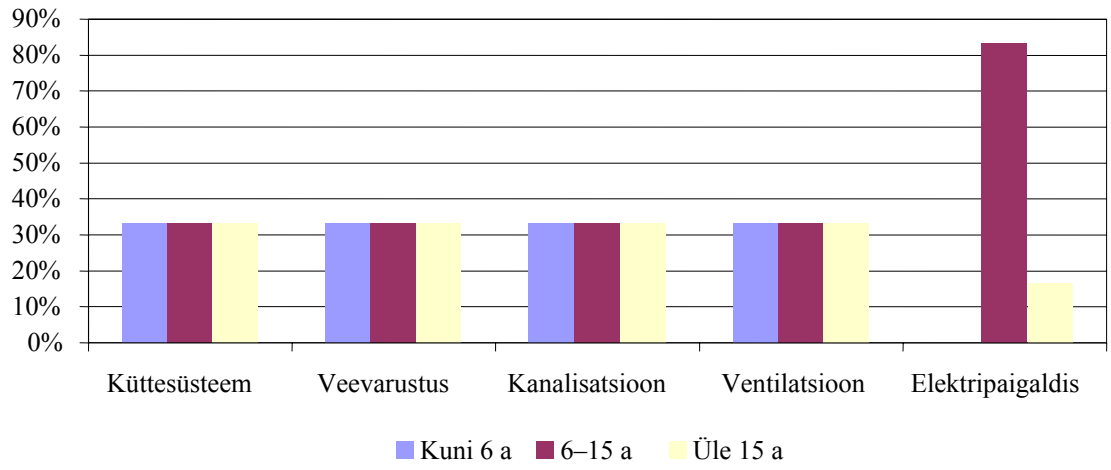
Iga tehnosüsteemi toimimisele ja kvaliteedile esitatakse paigaldamisel teatud nõuded, millele süsteem peab vastama kogu kasutusea jooksul. Tehnohoolduse eesmärgiks on süsteemi kasutusea jooksul nõutava kvaliteeditaseme säilitamine. Regulaarne tehnohooldus pikendab süsteemi eluiga, selle puudumine aga suurendab remondikulusid (hinnanguliselt vähemalt poolteist korda)[24].

Tehnohoolduses tehakse vahet ennetuslikul ja avariilisel hooldusel. Esimese eesmärgiks on hoida hooldatav süsteem pidevalt korras, teise puhul on tegemist "tulekahju kustutamisega", hooldust teostatakse pärast rikke ilmnemist.

Kuna riigivara valdajate kohustuseks on riigivara majandamine heaperemehelikult ning selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest hoolitsemine, siis peaks olema tagatud ka riigi omandis olevate majade tehnosüsteemide ennetusliku hoolduse teostamine. Tegelikult see mitte alati nii ei ole.

Joonisel 3 on esitatud andmed auditi valimis olnud hoonete tehnosüsteemide keskmise vanuse kohta.[25] Jooniselt on näha, et ka nendes, suhteliselt hiljuti ehitatud hoonetes olid osa tehnosüsteeme vanemad, kui on nende efektiivne kasutusiga.

Joonis 3. Auditi valimis olnud hoonete tehnosüsteemide vanuseline struktuur



Allikas: Riigikontrolli analüüs

Kõige paremas olukorras olid elektrisüsteemid – nende vanus jäi kõigis vaadeldud hoonetes alla kümne aasta. Samas olid nende hooldamiseks kõigil objektidel sõlmitud hoolduslepingud. Seda

[23] Ehitise korrashoiu ajavahemikud (fikseeritud Ehituskeskuse/ ET-INFOkeskuse koostatud kinnisvarahoolduse kartoteegis KH 90-00159 – vaata http://www.ehituskeskus.ee/files/arts/1/46/KH+kaardid+nov+2003.doc)
[24] Tiia Nuuter, Kinnisvara eluea ökonoomika, Tallinn 2002
[25] Joonise andmed iseloomustavad tehnosüsteemide keskmist vanust; mitmes vaadeldud hoones oli süsteeme renoveeritud etappide viisi mitme aasta jooksul.

põhjusel, et elektripaigaldiste kontrollile ja hooldusele on seadusega[26] seatud ranged nõuded, mille järgimist ainult oma töötajatega pole riigiasutustel üldjuhul võimalik tagada.

Vaadeldud hoonete osas ei olnud sõlmitud pikemaajalisi küttesüsteemi, veevarustuse ega kanalisatsioonisüsteemi hoolduse lepinguid, neid süsteeme remonditi-hooldati siis, kui nende toimimises asutuse tööd häirivaid puudusi tuvastati. Suhteliselt regulaarselt (vähemalt kord aastas) oli teostatud küttesüsteemi läbipesu, kuid ka need tööd olid mõnel juhul jäetud tegemata.

Asutustes puudus ülevaatlik arvestus avariihooldusega seotud kuludest, polnud püütud selgitada, mis on kokkuvõttes odavam – tegutseda vaid siis, kui kusagil midagi rikki läheb (avariid), või korraldada oma tegevus eesmärgiga minimeerida võimalike avariide tekkimise riski. Audiitoritele kinnitati, et ennetava hoolduse korraldamine on kokkuvõttes kulukam kui võimalike avariidega seotud kulude katmine (arvestades asjaolu, et valimis olid suhteliselt hiljuti renoveeritud hooned, võib see ka õige olla), kuid seda väidet kinnitavaid arvestusi (hoolduse korraldamise erinevate võimaluste rakendamisega seotud kulude võrdlust) asutustes ei olnud (audiitori palvel neid tutvumiseks ei esitatud). Riigi Kinnisvara AS, kellele riik on paljud büroohooned üle andnud, kasutades neid praegu rentnikuna, lähtub seisukohast, et ennetava remondi tegemine on äriühingule otstarbekam kui avariide likvideerimine, ning teostab kõigis väljarenditud büroohoonetes ka tehnosüsteemide ennetavat hooldust.

Kõigi vaadeldud hoonete nõrkvoolusüsteemide (valve- ja tuletõrjesüsteemide) hooldust osteti neiks töödeks spetsialiseerunud äriühinguilt, selleks olid sõlmitud pikaajalised hoolduslepingud. Automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi osas on korralise (ennetava) hoolduse nõue nagu elektripaigaldise käidu hooldusegi puhul riigi poolt täpselt sätestatud[27]. Regulaarselt teostatakse ka liftide hooldust, mille korralduse on riik samuti sätestanud[28].

Kokkuvõttes võib öelda, et selliseid tehnosüsteeme, mille plaaniline kontroll ja hooldus on ette nähtud õigusaktidega, regulaarselt ka hooldatakse. Kui aga riik ei ole tehnosüsteemide plaanilist hooldust otseselt nõudnud, siis seda väga paljudel juhtudel ka ei tehta. Selline praktika lühendab tehnosüsteemide võimalikku kasutusaega ning suurendab avariidega seotud kulusid.

Ettepanek rahandusministrile

- Koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministriga võtta seisukoht riigi büroohoonete või neist teatud osa tehnosüsteemide avariisid ennetava hoolduse korraldamise vajalikkuse suhtes, ja kui seda vajalikuks peetakse, siis anda riigiasutustele vastavasisulised juhised.

[26] Elektriohutusseadus, §-d 16, 18
[27] Siseministri 07.07.2002. a määrus nr 80 "Nõuded tulekahju-signalisatsioonisüsteemile", § 26
[28] Majandusministri 01.07.2002. a määrus nr 40

2. Hoonete korrashoiuga seonduvad hanketoimingud

Riigihangete seadus sätestab riigiasutustele mitmed toimingud, mida nad peavad teostama enne hankelepingu sõlmimist. Seaduses sätestatud reeglite eesmärgiks on konkurentsi edendamine, riigihangete läbipaistvuse tagamine ja pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine[29], samuti ka ostjale võimaluse loomine saavutada hangitava osas parim hinna ja kvaliteedi suhe. Tagamaks nende eesmärkide saavutamist, on riigihangete seaduses fikseeritud pakkumismenetluse protseduurid, mida riigihangete korraldajad on kohustatud järgima. Kuid pakkumismenetluse protseduuride formaalselt täpne täitmine iseenesest ei pruugi veel tagada riigihangete läbipaistvust, osalejate võrdset kohtlemist ega ka seda, et ostja lõppkokkuvõttes saab seda, mida ta tegelikult vajab. Riigihankemenetluse õnnestumine sõltub suurel määral sellest, kui täpselt ja selgelt on fikseeritud hanke tehnilised tingimused, pakkujata kvalifitseerimise tingimused ja pakkumiste hindamise tingimused. Ostja peab täpselt teadma, mida ta konkreetselt tahab, ning suutma selle ka kirjalikus vormis pakkujatele üheselt mõistetavalt selgeks teha.

Seaduses nõutud pakkumismenetluse korraldamata jätmine

Riigihanke piirmäära ületavaid hoonete korrashoiu töödena kvalifitseeritavate tööde hankeid oli auditeeritavates asutustes viis, neist kolme puhul polnud riigihankemenetlust korraldatud:

- Eesti Riiklik Autoregistrikeskus oli 01.06.2004. a sõlminud AS-iga Falck Eesti kompleksturvateenuse ostmise lepingu aastase maksumusega üle 500 000 krooni. Riigihankemenetluse korraldamata jätmist põhjendati audiitorile sellega, et otsiti lepingupartnerit, kes suudaks osutada valveteenust kõigile ARK büroodele, ja vaid AS Falck Eesti pakub oma teenust kogu Eestis. Riigikontroll ei püüdnud selgitada, kas ka mõni teine isik oleks olnud huvitatud sellistel tingimustel hankekonkursil osalemisest. Riigikontrolli arvates pidanuks autoregistrikeskus kaaluma hanke korraldamist teistel tingimustel – otsima turvateenuse osutajat mitte kogu keskuse kõigile büroodele, vaid keskuse igale büroole eraldi – seeläbi oleks tekitatud soodne pinnas teenusepakkujate vaheliseks konkurentsiks ja pole võimatu, et autoregistrikeskus saanuks ostetava teenuse praegusest soodsamatel tingimustel.
- Kodakondsus- ja Migratsiooniamet oli 27.01.1997. a sõlminud riigihankemenetlust korraldamata AS-iga ESS Eesti (alates 2000. a AS Falck Eesti) mehitatud valveteenuse osutamise lepingu aastase tasusummaga ligi 681 000 krooni (alates 02.01.2002. a maksumusega enam kui 700 000 krooni aastas).
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli 15.07.2003. a sõlminud riigihankemenetlust korraldamata AS-iga Baltic Enterprise Solutions telefonisüsteemi hooldamise lepingu, mille kohaselt ministeerium peab aastas teenuse eest tasuma 103 200 krooni.

Hoonete hooldamise lepingute kestus

Auditeeritud asutused olid enamiku oma hoonete korrashoiu lepingutest sõlminud aastaks või lühemaks perioodiks, sageli vaid ühekordsete tööde tegemiseks. Pikaajalisi (kestusega aasta või kauem) lepinguid oli sõlmitud koristusteenuste ostmiseks ja nende hooldustööde teostamiseks, mille teostamist kindla intervalliga nõuab seadus. Pikaajalisi lepinguid oli sõlmitud järgmiselt:

- siseruumide koristamine – 4 asutuses;
- välisterritooriumi koristamine – 3 asutuses;
- ventilatsioonisüsteemi hooldus – 2 asutuses;
- elektripaigaldise käidu[30] korraldamine – 3 asutuses;
- liftide hooldus – 2 asutuses;
- tehnilise valve korraldamine ja valvesüsteemi hooldus – 3 asutuses;
- tulekahjusignalisatsioonisüsteemi hooldus – 4 asutuses.

[29] Riigihangete seadus, § 1 lg 1
[30] Elektripaigaldise käit – tegevus elektripaigaldise talitluses hoidmiseks, mis hõlmab näiteks lülitamist, juhtimist, kontrollimist ja hooldamist.

Konkureerivate pakkumiste võtmine teenuse osutaja valikuks juhtudel, kui riigihankemenetlust ei pidanud korraldama

Enamikus lepinguist oli teenuste eest aastas tasumisele kuuluv summa fikseeritud madalamana piirmäärast, mille ületamisel pidanuks riigihangete seadusest tulenevalt algatama riigihankemenetluse.

Riigihangete seaduse kohaselt tuleb eelnimetatud piirmäärast madalama maksumusega hangete puhul järgida hangete korraldamise head tava ning võtta pakkumised võimaluse korral vähemalt kolmelt pakkujalt.[31] Seaduses ei ole sätestatud, mis vormis peab pakkumised võtma (suulises või kirjalikus) ning kas ja kui pikalt peab võetud pakkumisi säilitama.

Audiitorile kinnitati, et enamiku tema vaadeldud (riigihanke piirmäärast väiksema maksumusega) hangete lepingute sõlmimisele eelnes hinnapakkumise küsimine mitmetelt ettevõtjatelt, kuid dokumente selle kohta suudeti esitada vaid ühel juhul. Enamik lepinguist oli sõlmitud 2–7 aastat tagasi ning nende sõlmimise hetkel kehtinud riigihangete seaduses kolme pakkumise võtmise nõuet ei olnud (küll aga kohustas seadus järgima hangete korraldamise head tava).

Ettepanek rahandusministrile

- Kaaluda võimalust sätestada riigihangete seaduses, et neil juhtudel, kui hanke maksumus on kavandatud madalamaks piirmäärast, mille ületamisel on kohustuslik rakendada riigihangete seaduses sätestatud pakkumismenetlusi, peab ostja pakkujate paljususe korral peetud läbirääkimised dokumenteerima (kaaluda vastavasisulise muudatuse tegemist praegu kehtiva riigihangete seaduse § 2 lõikes 8).

2.1. Hangete tehnilised tingimused

Hanke tehnilised tingimused peavad täpselt ja selgelt kirjeldama ostja nõudmisi ning tegema need nõudmised teatavaks viisil, mis suurendab konkurentsi ja väldib pakkujate diskrimineerimist.

Kui on tegemist selliste hooldusteenuste hangetega, mille teostamist reguleerib mingi seadus (näiteks liftide hooldus ja elektripaigaldise käit), siis hanke tehniliste tingimuste formuleerimisel enamasti probleeme ei esine. Lepingutes viidatakse vastavatele õigusaktidele ning ka teenusepakkujad on esitatud nõuetega hästi kursis. Küll aga tekivad probleemid muude hooldustööde ja koristusteenuse ostmisel. Riik kui omanik ei ole kehtestanud omapoolseid üldiseid nõudeid osutatavate teenuste sagedusele ja kvaliteedile, st täpseid kriteeriume, mille järgi asutused peaksid otsustama, millises mahus ja kvaliteediga teenust osta. Teenuse tellija (riigivara volitatud kasutaja) tegutseb selliste teenuste ostmisel oma kogemustest ja paremast äranägemisest lähtudes. Mõni asutus fikseerib nõuded ostetava teenuse kvaliteedile ja selle hindamiskriteeriumid nii pakkumise kutse dokumentides kui ka hankelepingus väga täpselt, mõni ei käsitle seda neis dokumentides üldse.

Koristustööde hanked

Kõige komplitseeritum on olukord koristusteenuse hangete tingimustega. Auditeeritud asutustes olnud lepinguist jäi nii mõnigi kord mulje, et ostjale ei ole olnud selge, mida ta teenuse osutajalt soovib – teenuse osutajalt sooviti töö tegemist, mitte aga selle tulemust. Näiteks – teenuse osutajalt sooviti, et ruume koristataks viis korda nädalas, kuid nõudeid koristatud ruumide puhtuse osas ja kriteeriume, mille alusel tehtud töö kvaliteeti hindama hakatakse, lepinguis ei fikseeritud. Riik ei ole selles osas seadnud mingeid miinimumnõudeid, samuti ka piiranguid eesmärgiga vältida liigseid kulutusi. Oleks loogiline eeldada, et suurimat tähelepanu pööravad asutused nende ruumide heakorrale, kus toimub kodanike teenindamine – need peaksid kogu päeva jooksul ühtmoodi puhtad olema. Näiteks autoregistrikeskuses ongi ruumide koristamise osas selline nõue seatud. Kuid nii pole see mitte igal pool.

[31] Riigihangete seadus, § 2 lg 7

Näiteks ühes auditeeritud asutuses olid kodanike vastuvõtu ja ooteruumi laelampide kuplid paksult tolmused auditi alguses ja jäid sellisteks ka auditi lõppedes, kuigi asutuse töötajate tähelepanu sellele juhiti. Ühe suure liiklusintensiivsusega tänava ääres asuva riigiasutuse aknaid pestakse kaks korda aastas (nii on see tavapärane kõigis asutustes), ka tänavapoolseid aknaid, kuigi nad varsti pärast pesemist muutuvad praktiliselt läbipaistmatuks. Ei kaalutleta, kas ametiasutuse neid ruume, kuhu teenindatavad kodanikud üldjuhul ei satu, ei võiks vähem koristada võrreldes nende ruumidega, kus teenindatavad kogu aeg käivad (näiteks viie korra asemel kaks korda nädalas). Nõudeid selles osas asutustele ei esitata, ruumide korrashoid sõltub sellest, kas asutuse juhid sellistele küsimustele tähelepanu pööravad ja milline on pingerida kulutuste osas, mida asutuse majanduskuludest kaetakse.

Auditeeritud asutused ei olnud koristusteenuste hankelepingutes esitanud põhjalikke nõudeid koristuse sagedusele ja kvaliteedile. Enamasti on kokku lepitud ruumide koristamise sagedus (tavaliselt viis korda nädalas) ja koristusmeetodid (tolmu pühkimine tööpindadelt, põrandate pesemine, vaipkatete puhastamine). Koristuse kvaliteedile esitatavad nõuded olid üldjuhul püstitamata.

Kui asutus korraldab oma ruumide koristamise asutuse palgal olevate töötajatega, ei pea ta vaeva nägema koristusteenuse tehniliste tingimuste ja kvaliteedinõuete sõnastamisega, kuna oma töötajaile saab alati, kui midagi soovitakse teisiti korraldada, uued või esialgsest kõrgemad nõuded esitada. Koristusteenuse sisseostmisel aga teeb lepingu täitja täpselt seda, mis lepingus kirjas on, ning ei ole võimalik nõuda täiendavate ülesannete täitmist. Kui soovitava teenuse mahtu ja kvaliteeti ei osata lepingus piisavalt hästi fikseerida, on vajaliku töö tegemine oma töötajaga kindlasti otstarbekam.

Mitmes auditeeritud asutuses väideti, et hoonete ja ruumide korrashoiu tagamine asutuse palgal olevate töötajatega kujuneb odavamaks kui nende tööde tellimine. Konkreetseid arve selle kinnituseks üldjuhul asutustes polnud, vastavasisulisi pakkumisi polnud küsitud. Teatud juhtudel võib see nii olla, kuid mitte alati. Näiteks Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse (ARK) Viljandi büroo koristaja palgakulu on 9,87 kr/m^2, samas ostetakse ARK peamajas Tallinnas koristusteenus sisse hinnaga 7,26 kr/m^2. Riigikontrolli arvates peaksid asutused selliste küsimuste otsustamisel arvestama mitte ainult seda, kuidas neil lihtsam on, vaid ka seda, et ruumide korrashoiule ei tohiks põhjendamatult kulutada – asutustel on raha vaja muuks otstarbeks.

Ettepanek rahandusministrile

- Rakendada meetmed selleks, et töötataks välja soovitused riigiasutustele bürooruumide, teenindus-saalide ja hoonete heakorra osas (eelkõige nende ruumide kohta, kus inimesi teenindatakse)[32], millest lähtuvalt asutused peaksid kavandama ka heakorra tagamiseks vajalikke töid ning selleks vaja minevat raha.

[32] Veelgi enam – kaaluda inimeste teenindamise standardite kehtestamist, mille üheks osaks oleks nõuded teenindusruumide heakorrale.

3. Hoonete korrashoiuga seotud kulude arvestus ja kavandamine

Kinnisvara ja hoonete professionaalse haldamise üheks eelduseks on ülevaate omamine sellega seonduvatest kuludest. Kinnisvara haldamise hea tava kohaselt tuleks koostada hoone majanduskava, eelarved ning jälgida tehtud tegelikke kulutusi, mis annab otsustajatele kindluse, et raha kulutatakse parimal võimalikul viisil.

Auditi käigus hinnati, mil määral riigiasutused tegelikult hoonete haldamise ja hooldamise kulude prognoose ja eelarveid koostavad ning millises ulatuses peetakse arvestust tegelike kulude kohta.

Kulutuste kavandamine aastaplaanides

Auditeeritud asutustel puudus andmebaas viimaste aastate jooksul hoonete ja tehnosüsteemide korrashoiuks tehtust (avariide likvideerimised, plaaniline hooldus jm), puudusid ja puuduvad pikemaajalised hoonete korrashoiu kavad. Neiks töödeks kavandati raha iga-aastaselt, asutuse eelarve koostamise käigus. Üldjuhul olid lähtekohaks eelmis(t)e aasta(te) kulud. Mõnevõrra lihtsustatult võib öelda, et asutused vaatasid, kui suured olid majanduskulud eelmisel aastal, ning esitasid nende andmete põhjal taotluse raha saamiseks. Selline kulude kavandamine – raha küsitakse ja antakse lähtudes eelmise aasta baasist, mitte aga lähtudes vajadusest tagada vara säilimine nii plaaniaastal kui ka järgnevail aastail – ei loo kindlust selles, et kõik vajalikud tööd riigi hoonete säilimiseks saavad õigel ajal tehtud.

Tehtavate kulutuste kohta arvestuse pidamine

Riigiasutused peavad oma kulude arvestust vastavalt rahandusministri kehtestatud eelarveklassifikaatorile[33]. Selle kohaselt kajastatakse suurem osa hoonetega seotud kuludest ühel real – artikli 5511, "Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud" all. Samas on mitmed otseselt hoonete korrashoiuga seotud kululiigid, näiteks asutuse oma koristajate palgakulu ja haldusjuhi palgakulu, kajastatud hoopis teistel eelarve ridadel. Eelarveklassifikaator on üles ehitatud finantsarvestuse põhimõtetest ja vajadustest lähtudes ja ei anna vajalikku informatsiooni juhtimisotsuste tegemiseks[34].

Põhimõtteliselt on riigiasutuste raamatupidamisandmetest ka praegu võimalik saada ülevaade kõigist kinnisvaraga seotud kulutustest, kui neid andmeid mõneti teisiti grupeerida ja töödelda juhtimisotsuste tegemise vajadusi silmas pidades. Nii näiteks on toimitud Keskkonnaministeeriumi info- ja tehnokeskuses, mille raamatupidamine väljastab asutuse juhtkonnale üsna üksikasjalikku informatsiooni asutuse hallatava hoone (Tallinn, Rävala pst 8) hooldamisega seotud kulude kohta. See on möödapääsmatu, kuna suur osa nimetatud hoone büroopinnast on rendile antud, kusjuures igakuine renditasu suurus sõltub hoone hooldamiseks igakuiselt tehtud kulutustest. Rentnikega arvelduste korraldamisel peab asutus neile selgitama kulutuste teket.

Teistes auditeeritud asutustes ei võimaldanud kulude arvestus hoonete hooldamisega seotud kuludest täit ülevaadet saada. Mingil määral oli püütud neid kulusid koondada ja analüüsida ka Eesti Riiklikus Autoregistrikeskuses, kuid sealgi tuginetakse eelarveklassifikaatorile ja arvestusest jääb välja oma töötajate palgakulu. Seetõttu ei ole autoregistrikeskuse struktuuriüksuste kulud omavahel võrreldavad – mõnes büroos on näiteks koristusteenus sisse ostetud ning seetõttu ka kajastub kuluaruandes, samas nendes büroodes, kus on palgal oma koristaja, vastav kulu hoolduskuluna ei kajastu.

---

[33] Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 103 "Eelarveklassifikaatorite kehtestamine"

[34] Juhtimisotsuste vastuvõtmise kontekstis räägitakse sageli juhtimisarvestusest, mis on korraldatud eesmärgiga saada andmeid ettevõttesiseste (asutusesiseste) juhtimisotsuste tegemiseks (juhtimisarvestuse kohta vaata J. Alver, L. Reinberg, "Juhtimisarvestus", Tallinn 2002). Juhtimisarvestus erineb finantsarvestusest mitme olulise aspekti poolest: juhtimisarvestus on suunatud suures osas tulevikku, juhtimisarvestuse infot tarbitakse vaid asutusesiseselt, juhtimisarvestus ei ole kohustuslik, selle aruannete sisu ei ole rangelt kindlaks määratud. Juhtimisarvestuse üheks oluliseks ülesandeks on asutusesisese kuluarvestussüsteemi loomine, mis võimaldaks detailselt arvestada ja analüüsida asutuse tegevusega seotud kulusid, neid võrrelda ning võtta vastu adekvaatseid juhtimisotsuseid. Kuna juhtimisarvestus on erinevalt finantsarvestusest mittekohustuslik, on selle rakendamine suuresti seotud asutuse juhtkonna teadlike valikutega.

Kodakondsus- ja Migratsiooniametis (KMA) on asutuse juhtkonnale otsuste tegemiseks vajalikus vormis arvestus ja aruandlus hoonetega seotud kuludest seni puudunud. Ameti Rakvere büroos, mille kasulik pind on ligikaudu kümme korda väiksem kui asutuse peamajas Tallinnas, on küttekulud viimase kolme aasta jooksul olnud pea sama suured kui peamajas. KMA Rakvere büroo ostab oma ruumide kütmiseks soojust kõrval asuvalt firmalt. Riigikontroll ei saa väita, et büroo maksab soojuse eest põhjendamatult kõrget hinda, kuna hinnakalkulatsioone ametis polnud ja neid ei suudetud kogu auditi toimumise aja jooksul hankida. Kuid Riigikontroll peab ebanormaalseks, et KMA ametnikud polnud ilmselt kunagi hoonete kütmiseks tehtavaid kulutusi oma büroode lõikes võrrelnud, polnud Rakveres makstava suhteliselt suure tasu põhjendatust kaalunud, ei osanud audiitorile öelda, kas soojuse ostmiseks lepingu sõlmimisel ameti Rakvere büroos kaaluti ka teisi võimalusi oma ruumide kütmiseks, kas ja millised kokkulepped sõlmiti soojuse müüjaga ostetava soojuse hinna edasise tõusu osas.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis rõhutati hoonete hooldamisega seotud kulude täpsema arvestuse ja analüüsi vajalikkust – selle sisseseadmiseks tehtavat ettevalmistusi –, kuid praegu seda veel ei ole.

Erasektoris peetakse kulude arvestust eesmärgiga selle põhjal juhtimisotsuseid teha. Seda teevad nii teenuste müüjad kui ka teenuste ostjad. Hooldusfirmad teevad oma hinnapakkumised hooldetöödeks sellises lõikes, nagu need tööd on jaotatud kinnisvara korrashoiu standardis. Riigiasutustes sellist tööde ja kulude jaotust ei peeta. Seepärast on äärmiselt keeruline või suisa võimatu võrrelda riigiasutustes hoonete haldamiseks tehtavaid kulutusi nii asutuste lõikes kui ka erasektoris tehtavate kulutustega. Praegu riigiasutustes peetav hoonete hooldamise kulude arvestus ei anna otsustajatele piisavalt informatsiooni selleks, et võrrelda, mis on kasulikum – osta teenust või teha vajalikke töid oma palgal peetavate töötajatega –, samuti selleks, et osata hinnata hoonete korrashoiuteenust pakkuvate firmade hinnapakkumisi.

Ettepanek rahandusministrile

- Kinnisvaraga seotud juhtimisotsuste vastuvõtmine eeldab tõese ja täieliku, kõigis asutustes ühtsetel alustel kogutava ja süstematiseeritava info omamist antud valdkonnaga seotud tegevustest ja kuludest. Riigikontroll soovitab anda riigiasutustele juhised kinnisvara korrashoiuga seotud kulude arvestamiseks ning vastava aruandluse sisseviimiseks selliselt, et neid kulusid oleks võimalik sisuliselt võrrelda nii asutuste lõikes kui ka erasektoris tehtavate analoogsete kuludega (otsustada, kas peaks täpsustama kulutuste klassifikatsiooni selliselt, et see oleks kooskõlas kinnisvara korrashoiu tagamise tegevuste standardites fikseeritud tegevuste jaotusega).

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 01.12.2004 nr 2-6-III/04/1734

Meie 04.02.2005 nr 12-2.1/15387

Hooldusteenuste hanked

Riigikontroll esitas rahandusministrile 01.12.2004. a. arvamuse avaldamiseks kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/121 (01.12.2004) "Hooldusteenuste hanked". Eelnõus on Riigikontroll teinud rahandusministrile järgmised ettepanekud:

1. Anda korraldus välja töötada riigiasutuste bürooruumide, teenindussaalide ja hoonete üldise heakorra kvaliteedinõuded ja rakendada abinõud selleks, et riigiasutustes neist juhindutaks nii igapäevases tegevuses kui sellega seotud toimingute kulude kavandamisel.

Meile teadaolevalt on Eesti Standardis EVS 807:2004 "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" toodud ettepanekutena heakorra erinevad tasemed, mida Rahandusministeeriumi hinnangul võib rakendada bürooruumide puhul.

2. Anda korraldus välja töötada Rahandusministeeriumi-poolsed soovitused Eesti standardi "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" rakendamiseks riigiasutustes.

Standard oma iseloomult on ühiskondlik kokkulepe ja selle kasutamine on hea tava. Kohustuslikuks muutmise puhul tuleks eraldi hinnata ka reaalseid võimalusi, sest kohustusega peab kaasnema ka vastutus ning sageli ka täiendavate ressursside vajadus, milleks aga võimalused võivad puududa. Rahandusministeerium kaalub ettepaneku rakendamist.

3. Anda korraldus välja töötada juhised riigiasutustes hoonete hooldusraamatute ning muu hoonete tehnilist seisundit kirjeldava dokumentatsiooni kasutuselevõtuks.

Eesti Standardis EVS 807:2004 "Kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused" on toodud ettepanekutena ka hoonete ning muu hoonete tehnilist seisundit kirjeldava dokumentatsiooni heakorra erinevad tasemed, mida Rahandusministeeriumi hinnangul võib rakendada.

4. Kaaluda võimalust anda riigiasutustele soovitus rakendada riigiasutustes kinnisvara haldamist korraldavate töötajatena isikuid, kellel on vastavat kutsekvalifikatsiooni (kinnisvara haldur) kinnitav tunnistus.

Rahandusministeeriumi andmetel on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium antud ettepanekut kaalunud, kuid antud küsimuses ei ole veel lõpliku otsust tehtud. Nimetatud valdkonnas on kutsekvalifikatsioonisüsteem olemas ning Eesti Kinnisvara Haldajate ja Hooldajate Liit tegeleb järjepidevalt nimetatud isikute atesteerimisega. Käesoleval hetkel on siiski takistuseks

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

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

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

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 02.02.05 Reg nr 05III-2-6/04/1734-2

ettepaneku rakendamiseks liiga madal nimetatud valdkonnas kutsekvalifikatsiooni tõendanute hulk (vabariigis kokku ligikaudu 300). Tõendanute hulga kasvades leiame, et sellise nõude (soovituse) andmine on õigustatud.

5. Anda riigiasutustele juhiseid kinnisvara korrashoiuga seotud kulude arvestamiseks ning vastava aruandluse sisseviimiseks selliselt, et neid kulusid oleks võimalik sisuliselt võrrelda nii asutuste lõikes kui erasektoris tehtavate analoogsete kuludega (otsustada, kas peaks täpsustama kulutuste klassifikatsiooni selliselt, et see oleks kooskõlas kinnisvara korrashoiu tagamise tegevuste standardis fikseeritud tegevuste jaotusega).

Riigi raamatupidamise üldeeskirjaga kehtestati kulukontod kinnisvara korrashoiuga seotud kulude arvestamiseks. Veel detailsemate kulukontode kasutuselevõtmine ei ole põhjendatud, kuna riigiasutuste põhitegevuseks ei ole kinnisvara korrashoid ning kontoplaani detailsuse muutmine ühes grupis eeldaks selle muutmist ka põhitegevusega seotud kontode gruppides. Võrdlust asutuste kaupa on võimalik teha ka kinnitatud kontode täpsusastme korral. Vajadusel on võimalik küsida täiendavaid andmeid. Eelkõige on sealjuures vajalikud andmed, mida finantsarvestuses ei esitata (asukoht, otstarve, pinna suurus jne).

Riigi kinnisvara korrashoiuga seotud tegevused on plaanitud suunata võimalikult suurel määral Riigi Kinnisvara AS-le. Riigi Kinnisvara AS-i kontoplaan on koostatud kooskõlas kinnisvara korrashoiu tagamise tegevuste standardis fikseeritud tegevuste jaotusega.

6. Koostöös majandus- ja kommunikatsiooniministriga võtta seisukoht riigi büroohoonete või neist teatud osa tehnosüsteemide avariisid ennetava hoolduse korraldamise vajalikkuse suhtes, ja kui seda peetakse vajalikuks, siis anda riigiasutustele vastavasisulised juhised.

Rahandusministeerium analüüsib koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga võimalusi tehnosüsteemide avariisid ennetava hoolduse korraldamiseks ja kujundab vastavad seisukohad.

7. Kaaluda võimalust sätestada riigihangete seaduses, et neil juhtudel, kui hanke maksumus on kavandatud madalamaks piirmäärast, mille ületamisel on kohustuslik rakendada riigihangete seaduses sätestatud pakkumismenetlusi, peab ostja pakkujate paljususe korral peetud läbirääkimised dokumenteerima (kaaluda vastavasisulise muudatuse tegemist praegu kehtiva riigihangete seaduse § 2 lõikes 8).

Riigihangete seaduse § 2 lõikes 8 on sätestatud põhimõtted, mida ostja peab järgima riigihangete suhtes, mille hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihangete seaduse § 2 lõikes 7 sätestatud piirmäärad. Ostjale on pandud kohustus järgida nimetatud riigihangete suhtes riigihangete teostamise head tava, tagama rahaliste vahendite kõige ratsionaalsema ja säästlikuma kasutamise ning pakkujate paljususe korral pidama pakkumiste osas läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga.

Riigihangete seaduse § 2 lõike 9 kohaselt on ostjad riigihangete seaduse § 2 lõikes 8 nimetatud riigihangete korral, mille hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on asjade ostmisel või teenuste tellimisel 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimisel 500 000 krooni ja üle selle, kohustatud esitama kümne päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist riiklikule riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni.

Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2003 määruse nr 337 "Riigihanke deklaratsioonis nõutavate andmete loetelu, riigihanke deklaratsiooni vorminõuded ning selle registrile ja Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitusele esitamise kord" § 3 punkti 18 kohaselt on ostjad kohustatud eelnimetatud deklaratsioonis esitama andmed hankelepingu maksumuse ning madalaima ja kõrgeima maksumusega pakkumise kohta. Nimetatud määruse § 3 punkti 32 kohaselt on ostjad kohustatud esitama niisamuti andmed taotletud pakkumiste kohta.

Eeltoodut ning Vabariigi Valitsuse 29. märtsi 2001 määruse nr 116 "Riikliku riigihangete registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus" § 20 lõikes 1 toodut (ostja vastutab enda poolt registrisse sisestatud ja seal avaldatud andmete õigsuse eest) silmas pidades peab ostja olema võimeline tõendama, et tema poolt esitatud riigihanke deklaratsioonis esitatud andmed pakkumiste taotlemise ning esitatud pakkumiste maksumuste kohta on tõesed. Sisuliselt tähendab see seda, et ostja dokumenteerib osaliselt või täielikult hankelepingu sõlmimisele eelnevad toimingud, kui hankelepingu maksumus jääb alla riigihangete seaduse § 2 lõikes 7 sätestatud piirmäära ning hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on asjade ostmisel või teenuste tellimisel 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimisel 500 000 krooni ja üle selle.

Lisaks seadusandluses sätestatule on paljud ostjad reguleerinud täiendavalt riigihangete läbiviimist kehtestades oma sisese riigihangete läbiviimise korra. Reeglina on nimetatud korra olemasolul sätestatud ka reeglid riigihangetele, mille maksumus jääb alla riigihangete seaduse § 2 lõikes 7 sätestatud piirmäära. Enamasti on ostjad nimetatud riigihangete läbiviimise korras kehtestanud nõuded ka pakkumiste võtmise vormile (nt pakkumised peavad olema võetud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis) riigihangete korral, mille maksumust ja muid tingimusi arvesse võttes on ostjal otstarbekas võtta üle ühe pakkumise.

7.10.2004. a. kiitis Vabariigi Valitsus heaks "Ministeeriumide tegevus- ja ajakavade kokkuvõtte Riigikontrolli aruandes "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal" tehtud ettepanekute rakendamiseks". Nimetatud ministeeriumide tegevus- ja ajakavade kokkuvõttes nähti muu hulgas ette ministeeriumides riigihangete korra kehtestamine tegevus- ja ajakavade kokkuvõttes ettenähtud tähtajaks (kui seda ei ole juba eelnevalt kehtestatud). Sama tegevus- ja ajakavade kokkuvõtte kohaselt kohustus Rahandusministeerium 20. detsembriks k.a välja töötama üldise riigihangete korraldamise juhise. Nimetatud juhises tegi Rahandusministeerium ettepaneku, et ostjad kehtestaks organisatsioonisisestes juhistes riigihangete korraldamiseks reegleid pakkumiste võtmiseks nende hangete korral, mille maksumus jääb alla siseriikliku piirmäära.

Eeltoodut arvesse võttes ei pea Rahandusministeerium otstarbekaks muuta riigihangete seadust selliselt, et ostja peab pakkujate paljususe korral dokumenteerima pakkujatega peetud läbirääkimised hankelepingute üle, mille maksumus jääb alla riigihangete seaduse § 2 lõikes 7 sätestatud piirmäära. Riigikontrolli poolt esitatud ettepanekut kaalutakse täiendavalt uue riigihangete seaduse väljatöötamisel.

Lugupidamisega,

Taavi Veskimägi
Rahandusminister

Tauno Tats
Asekantsler kantsleri ülesannetes

Märt Kiisel 611 3284 mart.kiisel@fin.ee
Andrus Tinni 611 3216 andrus.tinni@fin.ee
Juta Maar 611 3499 juta.maar@fin.ee