

Haridusinvesteeringute juhtimine

*Kas riik teab, kui palju on hariduse pakkumiseks
kinnisvara vaja?*

Haridusinvesteeringute juhtimine

Kas riik teab, kui palju on hariduse pakkumiseks kinnisvara vaja?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll hindas, kuidas riik on hakkama saanud haridusasutuste kinnisvara strateegilise juhtimisega. Kas investeeringute planeerimine on toimunud süsteemselt ja läbipaistvalt ning on loodud head eeldused haridusasutuste taristu korrashoiuks ka pikemas perspektiivis?

Audit hõlmas perioodil 2007–2013 peamiselt ELi tõukefondide toel tehtud investeeringuid riigi üldhariduskoolidesse ja kutseõppeasutustesse.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Haridus- ja Teadusministeerium on suurim riigile kuuluva hoonestatud kinnisvara valitseja. 2013. aasta augustis oli Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel ca 40% riigile kuuluvate hoonete pinnast.

Aastatel 2008–2013 on Haridus- ja Teadusministeeriumi vahendusel haridus- ja teadusasutuste hoonetesse ja seadmetesse investeeritud ligi 800 miljonit eurot, enamiku sellest summast (rohkem kui 70%) moodustas ELi tõukefondide raha. Riigile kuuluvatesse üldhariduskoolidesse ja kutseõppeasutustesse on investeeritud ligi 300 miljonit eurot. Ka uuel ELi tõukefondide perioodil (2014–2020) on riik kavandanud hariduse ja teaduse valdkonda suunata suuri summasid.

Kuivõrd loodud ja loodav õppekeskkond mõjutab haridusvaldkonna arengut ja otsuseid pika aja jooksul, on oluline veenduda, et Haridus- ja Teadusministeerium on valdkonna investeeringuotsuseid hoolikalt kaalunud, sh põhjalikult läbi mõelnud vara kasutamise ja ülalpidamisega kaasnevad kohustused.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul puudub Haridus- ja Teadusministeeriumil selge ja kokku lepitud arusaam, kui palju ja millises asukohas õppeasutusi hariduse andmiseks peaks olema. Samuti on otsustamata, kas ja millal antakse riigi haridusasutuste kinnisvara üle Riigi Kinnisvara ASile. Sellest tulenevalt ei ole haridusvaldkonnas investeeritud alati objektidesse, mida tulevikus kõige enam vajatakse, ja puudub kindlus, et kõikide hoonete korrashoiu tagamisega tulevikus toime tulla.

- **Haridus- ja Teadusministeeriumis on koolivõrgukavade koostamine pooleli.** Seni kehtivate haridusvaldkonna arengukavade koostamisel ei ole riik kinnisvaravajaduse kindlaksmääramisega tegelenud. Investeeringuprojektide hindamisel on haridusasutuste jätkusuutlikkuses veendumine olnud küll tingimuseks, kuid praktikas ei ole seda osatud alati õigesti hinnata. See on kaasa toonud olukorra, kus investeeringuraha on suunatud objektidesse, mida pole enam kavas hariduse pakkumiseks kasutada ning mis on plaanis lähiaastatel tõenäoliselt oluliselt ümber korraldada. Ministeeriumi kinnitusele on

„Eesti elukestva õppe strateegia aastateks 2014–2020“ koostamise käigus tõsiselt tegelema asunud koolivõrgu kavade väljatöötamisega ning nende kavade tööversioonidele on ka viimaste aastate investeeringuotsuste langetamisel tuginetud. Riigikontrolli hinnangul ei ole aga investeeringuotsuste langetamine niisugustes tingimustes läbipaistev ega loo piisavat kindlustunnet investeeringuotsuste otstarbekuses, sest praeguse seisuga pole koolivõrgukavade töödokumente veel kõikide asjaomaste partneritega läbi räägitud ega avalikustatud.

- **Kinnisvara juhtimisotsuste langetamiseks (sh investeeringuotsused) puuduvad endiselt usaldusväärsed andmed.** Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kinnisvara kohta on riiklikes registrites (riigi kinnisvararegister ja ehitisregister) erinevad andmed. Ministeerium küll koondab vajalikku infot ka muudest allikatest, kuid objektiivset ega usaldusväärset ülevaadet haridusasutuste hoonete vanuse, kogupinna ning ka kasutusotstarbe kohta ei ole jooksvalt võimalik saada. Ministeerium ei ole süsteemselt hinnanud oma varade kasutusintensiivsust ning 2012. aastal kehtestatud haridusasutuste ajutised pinnanormatiivid vajavad veel täpsustamist.
- **Investeeringuotsuste langetamiseks pole püstitatud selgeid prioriteete.** ELi 2007–2013 rahastamisperioodi algul valitses kõikide haridustasemete puhul eesmärk olemasolev koolivõrk tervikuna korrastada. Olgugi et selle eesmärgi otstarbekus seati juba perioodi esimestel aastatel küsimuse alla, s.t nenditi vajadust muuta olemasolevat koolivõrku ning koostatud investeeringukavasid, tõi see kaasa olukorra, kus investeeringuraha said peaaegu kõik taotlejad. Koolide võrdne kohtlemine investeeringuraha jagamisel on iseenesest positiivne, kuid olukorras, kus Haridus- ja Teadusministeeriumis on koolivõrgu kavade koostamine alles pooleli ning käimas on ulatuslikud reformid, ei ole selline raha jaotamine otstarbekas. Juba investeeringuraha saanud kooli on keerulisem ümber korraldada, ning kuna haridushoonete puhul on tegemist eriotstarbelise kinnisvaraga, on hoonetele uue rakenduse leidmine tihti keeruline.
- **Investeeringuid planeerides ei ole ülalpidamisega seotud kulutusi paljudel juhtudel hinnatud.** Haridusasutuste kinnisvarakulud ei ole perioodil 2008–2012 suurenenud, sest uued ja korrastatud hooned ei vaja esimestel aastatel täiendavat remonti ega suures mahus hooldustöid või tehakse need ära garantiikorras. Kuigi haridusasutuste esindajate kinnitusel on asutuste kinnisvarakulutuste suurenemine remondi- ja hooldusvajaduse ning energiahindade kasvu tõttu tõenäoline, ei ole Haridus- ja Teadusministeerium investeeringuid kavandades asutustelt kinnisvara ülalpidamisega seotud kulude pikaajalisi prognoose nõudnud ega neid ka keskselt ise koostanud.
- **Kutseõppeasutustel puudub kindlustunne, et haridusasutuste taristu korrashoiu tagamiseks tulevikus raha jagub.** Lisaks kutseõppe rahastamismudeli alusel saadud rahale on paljud koolid hoonete korrashoiukuludeks, sh investeeringuteks, kasutanud olulises osas ka majandustegevusest, s.t kaupade ja teenuste müügist saadud tulu. Kutseõppeasutuste võimalused omatulu teenimiseks sõltuvad

kooli asukohast ning õpetatavatest erialadest ning kõikidel koolidel ei pruugi tulevikus kinnisvara hea seisukorra tagamiseks vajalikku raha jaguda. Haridus- ja Teadusministeerium on alustanud tööd kutseõppe rahastamismudeli muutmiseks, sh kinnisvarakulude rahastamise täpsustamiseks, kuid tingimustes, mil määral peaksid koolid kinnisvaraga seotud kulude (sh investeeringukulude) tarvis kasutama omatulu, ei ole veel kokku lepitud.

- **Riik ei ole otsustanud, kas haridusasutuste hooneid on otstarbekam üürida või omada.** Riik on küll juba 2007. aastal seadnud eesmärgi anda riigi käsutuses olev kinnisvara selle efektiivsema ja professionaalsema majandamise tagamiseks üle Riigi Kinnisvara ASile ning hakata vajalikke hooneid äriühingult üürima, kuid see protsess on erinevatel põhjustel veninud. Haridus- ja Teadusministeerium on üürimudelit rakendanud ainult osa koolihoonete puhul, mistõttu on kujunenud olukord, kus õpikeskkonna jätkusuutlikkuse tagamiseks ei ole haridusasutustel olnud võrdseid võimalusi. Eelis on praegu Riigi Kinnisvara ASile üle antud vara majandamisel, sest selleks on ministeerium eraldanud haridusasutustele lisaraha.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli olulisemad soovitused haridus- ja teadusministrile:

- enne ELi 2014–2020 rahastamisperioodi investeeringuotsuste tegemist koostada ja avalikustada riigi vajadustele vastavad koolivõrgu kavad kõikide haridustasemete tarbeks ning seada neist kavadest tulenevalt selged prioriteedid investeeringukavade koostamiseks;
- arvestades õppekavadest tulenevaid tingimusi, õpetaja koormust jm objektiivseid asjaolusid, täpsustada haridushoonete pinnanormatiive kõikide haridustasemete jaoks ning lähtuda nendest investeeringute tegemisel. See võimaldab hinnata ja planeerida, kui palju haridusasutused kinnisvara vajavad, ning vabaneda vajaduse korral liigsest kinnisvarast;
- seada hoonete elueal põhineva kuluprognoosi tegemise kohustus kõikide investeeringute taotlemise tingimuseks. Veenduda, et haridusasutustel on olemas selleks vajalik kompetentsus, ning toetada seda vajaduse korral või korraldada kinnisvara korrashoiukulude pikaajaliste prognooside koostamine keskselt, luues vajaliku võimekuse ministeeriumisse, nt ostes vajaliku oskusteabe sisse;
- lähtuda kutseõppe rahastamismudeli väljatöötamisel printsiibist, et kogu õppega seotud kulu, sh kinnisvara korrashoiukulu katmine, on üldjuhul riigi kui haridusteenuse tagaja kohustus ning kooli majandustegevusest teenitava tulu kasutamine hoonete ülalpidamiseks ja investeeringuteks tuleb senisest selgemini kindlaks määrata.

Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile koostöös rahandusministriga:

- analüüsida ning otsustada hiljemalt 2014. aasta alguseks, kas haridusasutuste taristu omanikuks jääb kõikide haridustasemete puhul riik ning selle halduse eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium,

ostes vajaduse korral vastava teenuse sisse, või antakse hooned üle Riigi Kinnisvara ASile ning riik hakkab äriühingult ruume rentima. Üürimudelile üleminekuks koostada realistlik tegevus- ja ajakava.

Auditeeritute vastused:

Haridus- ja teadusminister on Riigikontrolliga kinnisvara haldamise ja investeeringute juhtimise teemal valdavalt ühel meelel ning on neid põhimõtteid 2012. aastast alates rakendanud. Minister kinnitab, et valdav osa Riigikontrolli soovitusi on arvesse võetud ELi 2014–2020 meetmete tingimuste väljatöötamisel ning „Eesti elukestva õppe strateegia aastateks 2014–2020“ rakenduskavade koostamisel.

Haridus- ja teadusminister on nõus, et otsustada tuleb see, kas ja milliste koolide hooned antakse Riigi Kinnisvara ASile üle ja kuidas sellisel juhul toimub koolide rahastamine. Samuti tuleb ministri sõnul otsustada energiaauditite korraldamise küsimus ning teha korda haridusasutuste kinnisvara andmeid sisaldavad registrid.

Rahandusminister on üldiselt Riigikontrolli järelduste ja soovitustega nõus, kuid on eriarvamusel eeskätt kinnisvara haldusmodeli valiku ja infosüsteemide korrastamise küsimuses. Minister ei pea ilmtingimata vajalikuks, et ühe haridustasandi kõiki koole hallatakse ühel moel, sest koolide vajadused ja rahalised võimalused erinevad. Kinnisvaraandmeid sisaldavaid registreid peaks ministri arvates arendama Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Rahandusministeeriumiga.

SA Innove juhatuse esimees ja **Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimees** nõustusid Riigikontrolli järelduste ja soovitustega.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	6
Haridusasutused ja õpilased	6
Haridusasutuste hooned	8
Kinnisvarainvesteeringute rahastamine	9
Investeeringute juhtimine	11
Riik ei tea täpselt, kui palju koole vaja on	11
Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub ülevaade kinnisvara hulgast ja vajadusest	16
Investeeringud on olnud killustunud	21
Investeeringute jätkusuutlikkus	24
Kinnisvara korrashoiukuludele pole investeeringuotsuste langetamisel alati põhjalikult mõeldud	24
Kinnisvara korrashoiukuludeks ei pruugi kõikidel haridusasutustel tulevikus raha jaguda	28
Haridusasutuste kinnisvara valitsemisel ei rakendata ühtset praktikat	32
Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri, rahandusministri, SA Innove juhatuse esimehe ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe vastused	39
Auditi iseloomustus	44
Riigikontrolli varasemaid auditeid haridusinvesteeringute valdkonnas	47
Lisa. Auditi käigus intervjuueeritud isikud	48

Valdkonna ülevaade

Haridusvaldkonna arengukavad:

- üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013,
- Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009–2013,
- Eesti kõrgharidusstrateegia 2006–2015,
- Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 „Teadmistepõhine Eesti“.

Teadmiseks, et

- Haridus- ja Teadusministeerium üürib Riigi Kinnisvara ASilt ca 62 000 m² ning teistelt rendileandjalt ca 9000 m² pinda;
- kohalike omavalitsuste koolidel on õppetöö tarvis kasutatavat pinda hinnanguliselt ca 2 mln m²;
- avalik-õiguslikel ülikoolidel on pinda ca 682 000 m².

1. Riigi üks eesmärk on pakkuda oma elanikele kvaliteetset, kättesaadavat ning õppija ja ühiskonna vajadusi arvestavat haridust. Selle oluline eeldus on vajadustele vastav haridusasutuste võrgustik ning tänapäevane õppekeskkond. Seda on rõhutatud ka [haridusvaldkonna arengukavades](#) kõikide haridustasemetel. Viimastel aastatel on eelkõige tänu välistoetustele õnnestunud õppekeskkonda koolihoonete renoveerimise ja uute koolimajade ehitamisega suurel määral parendada, kuid kogu haridusasutuste võrgustiku korrastamine alles käib.

2. 2013. aasta augusti seisuga oli riigil üle 1,7 mln m² hoonestatud pinda. Haridus- ja Teadusministeeriumi (ka HTM) valitsemisel oli sellest ca 40% (üle 693 000 m²), seega on HTM ühtlasi suurim riigile kuuluva hoonestatud kinnisvara valitseja. Hariduse pakumiseks kasutatav pind aga on veelgi suurem – osa HTMi valitsemisala asutusi tegutseb üüripinnal, lisanduvad ka valitsemisala sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute hooned ning kohalike omavalitsuste koolid.

Haridusasutused ja õpilased

3. Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas on 31 üldhariduskooli (24 hariduslike erivajadustega laste kooli ja 7 gümnaasiumi), 29 kutseõppeasutust ja 7 rakenduskõrgkooli. HTM valitseb enamikku hariduslike erivajadustega laste koolidest ja kutseõppeasutustest, kohalikud omavalitsused enamikku üldhariduskoolidest (vt tabel 1). Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalas on ka 8 avalik-õiguslikku juriidilist isikut (6 ülikooli, Eesti Teaduste Akadeemia ning Keemilise ja Bioloogilise Füüsika Instituut) ning 4 teadus- ja arendusasutust.

Tabel 1. Õppeasutuste ja seal õppivate õpilaste arvud 2012/2013. õppeaastal

Õppeasutuse liik	Õppeasutusi kokku	sh riigi-koo	sh oma-valitsuse koo	sh era-koo	Õpilasi kokku	sh riigi-koolide õpilasi	sh oma-valitsuse koolide õpilasi	sh era-koolide õpilasi
Hariduslike erivajadustega õpilaste koolid	43	24 (56%)	13 (30%)	6 (14%)	3503	1772 (51%)	1586 (45%)	145 (4%)
Üldhariduskoolid (sh täiskasvanute gümnaasiumid)	507	7 (1%)	469 (93%)	31 (6%)	137 376	1604 (1%)	129 415 (94%)	6357 (5%)
Kutseõppeasutused	41 ¹	29 (71%)	3 (7%)	9 (22%)	26 364 ²	21 699 (82%) ³	3907 (15%)	758 (3%)
Rakenduskõrgkoolid	20 ⁴	9 (45%) ⁵	–	11 (55%)	15 277 ⁶	10 220 (67%) ⁷	–	5057 (33%)
Ülikoolid	7	6 (86%)	–	1 (14%)	49 403	47 883 (97%)	–	1520 (3%)

¹ Lisaks pakuvad kutseõpet 7 rakenduskõrgkooli, sh 4 HTMi valitsemisel olevat rakenduskõrgkooli.

² Kutseõppeasutustes õppijaid kokku, sh 24 862 kutsehariduse omandajat, 1436 rakenduskõrghariduse omandajat ja 66 üldhariduse omandajat.

³ HTMi valitsemisel olevates kutseõppeasutustes õppijaid kokku, sh 20 197 kutsehariduse omandajat, 1436 rakenduskõrghariduse omandajat ja 66 üldhariduse omandajat.

⁴ Lisaks pakuvad rakenduskõrgharidust 2 kutseõppeasutust, mõlemad HTMi valitsemisel.

⁵ Neist 7 HTMi valitsemisel, 1 Siseministeeriumi ning 1 Kaitseministeeriumi valitsemisel.

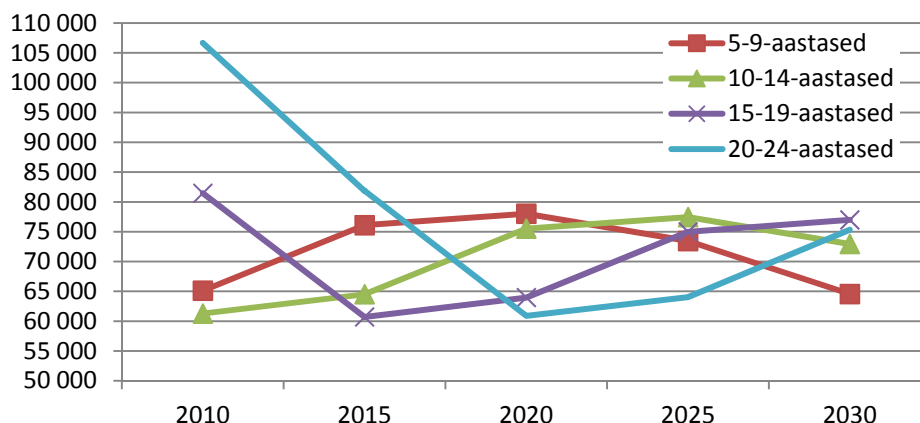
⁶ Rakenduskõrgkoolides õppijaid kokku, sh 1310 kutsehariduse omandajat ja 13 967 rakenduskõrghariduse omandajat.

⁷ Sellest HTMi valitsemisel olevates rakenduskõrgkoolides õppijate arv 8978 (sh 934 kutsehariduse ja 8044 rakenduskõrghariduse omandajat).

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

4. Rahvastikuprognoside kohaselt väheneb järgmistel aastakümnetel nooremaeline elanikkond ja sellest tulenevalt ka õpilaste arv. Kui 5–9- ja 10–14aastaste inimeste arv peaks järgmistel aastakümnetel veidi suurenema, siis 20–24aastaseid inimesi on kümne aasta pärast ligi kolmandiku võrra vähem kui 2013. aastal (vt joonis 1). 15–19aastaste arvu langus jätkub veel mõned aastad, kuid hakkab seejärel taas suurenema ning jõuab 2020. aastaks tagasi praegusele tasemele. Demograafilisest arengust tulenev õpilaste arvu langus mõjutab seega kõige enam kõrgkooli. Gümnaasiumide ja kutseõppeasutuste jaoks kujunevad õpilaste vähesuse tõttu kõige keerulisemaks aastad 2014–2020.

Joonis 1. Kuni 24aastaste Eesti elanike arvu prognoos aastani 2030



Allikas: Eurostat

5. Sünnistatistika järgi aga ei toimu gümnaasiumide ja kutseõppeasutuste õpilaste arvu võimalik taastumine ühtlaselt üle riigi: parem väljavaade on Harju, Tartu ja Pärnu maakonna koolidel, teistes maakondades jääb ka 2026. aastal gümnaasiumiikka jõudvate noorte arv alla 2013. aasta taseme (vt tabel 2). Seejuures pole arvestatud rändetendentse: kui jätkub rahvastiku koondumine suurematesse linnadesse, võib gümnaasiumiikka jõudvate noorte arv veelgi enam kalduda Tallinna, Tartu ja Pärnu maakonna kasuks, seades teiste maakondade koolid täitumuse mõttes keerulisemasse seisu.

Tabel 2. Gümnaasiumiikka jõudvate noorte arvu muutus maakonniti 2013–2026 sünnistatistika põhjal¹

Haldusjaotus	2013, %	2014, %	2015, %	2016, %	2017, %	2018, %	2019, %	2020, %	2021, %	2022, %	2023, %	2024, %	2025, %	2026, %
Harju maakond	100	97	97	101	107	111	114	122	133	144	155	165	169	171
Harju maakond (v.a Tallinn)	100	98	98	101	106	113	117	120	122	128	141	158	174	189
Hiiu maakond	100	87	76	70	70	70	70	65	64	62	61	61	58	61
Ida-Viru maakond	100	98	96	98	100	103	102	102	102	102	101	99	97	93
Jõgeva maakond	100	94	91	89	86	83	76	73	70	70	69	68	70	70
Järva maakond	100	99	93	89	87	87	88	90	90	89	88	88	88	90

¹ Aluseks on võetud Statistikaameti andmed elussündide kohta haldusüksuste kaupa. Arvutuste tegemisel on võetud arvesse koolikohustuse algusaega ja kooliaasta loogikat, s.t iga kalendriaasta sünnistatistika on arvutatud läbi nii, et näiteks aastal 2019 kooliikka jõudvatest lastest on 25% sündinud aastal 2011 ja 75% aastal 2012.

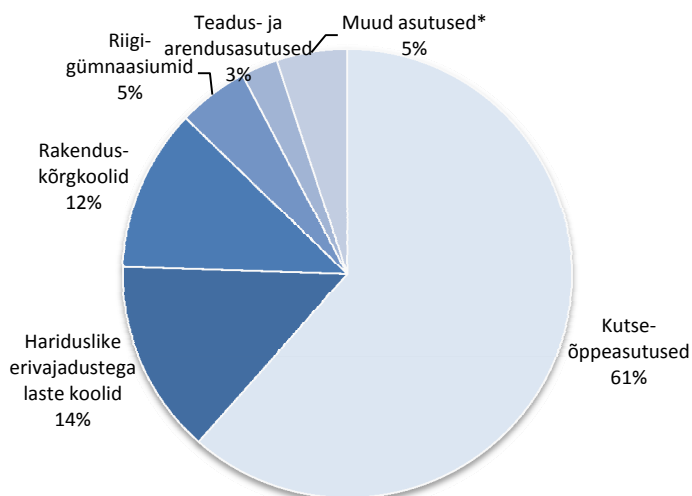
Lääne maakond	100	99	94	87	80	77	76	76	75	75	76	78	79	78
Lääne-Viru maakond	100	96	92	91	90	88	84	81	80	82	85	88	88	87
Põlva maakond	100	89	81	76	74	73	75	76	76	75	75	76	77	78
Pärnu maakond	100	99	98	95	94	93	91	91	90	93	98	103	108	109
Rapla maakond	100	93	88	84	83	83	81	83	83	86	88	92	97	99
Saare maakond	100	91	89	87	86	82	78	80	81	85	87	89	90	90
Tartu maakond	100	98	97	98	99	101	103	108	111	112	115	121	127	130
Valga maakond	100	98	91	91	91	91	86	83	81	82	82	84	83	83
Viljandi maakond	100	96	90	84	81	78	77	77	76	75	76	77	78	77
Võru maakond	100	93	87	82	80	78	75	72	72	73	78	78	75	75
Eesti	100	97	94	94	96	97	98	100	103	108	112	117	119	120

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Haridusasutuste hooned

6. Haridus- ja Teadusministeeriumi andmete kohaselt on 17.7.2013. aasta seisuga tema valitsemisala riigiasutuste kasutuses koos üüripinnaga² 746 161 m² hoonepinda. Suurem osa pinnast on kutseõppeasutuste kasutuses, suuruselt järgmised pinnakasutajad on hariduslike erivajadustega laste koolid ja rakenduskõrgkoolid (vt joonis 2).

Joonis 2. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel olevate õppe- ning teadus- ja arendusasutuste hoonete pinna jagunemine asutusteliikide kaupa (17.7.2013. a seisuga)



* Sisaldab büroosid, arhiivinduse ja noorsootööga seotud asutusi ning rendile antud hooned.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; Riigikontrolli arvutused

² sh Riigi Kinnisvara ASilt üüritud 62 135 m², millel tegutsevad järgmised riigi õppeasutused:

- erivajadustega laste koolid – Kaagvere Erikool, Kallemäe Kool ja selle filiaal, Kammeri Kool, Keila-Joa Sanatoorne Internaatkool, Vidruka Kool, Porkuni Kool, Päinurme Internaatkool;
- riigigümnaasiumid – Jõgevamaa Gümnaasium, Läänemaa Ühisgümnaasium, Nõo Realgümnaasium, Viljandi Gümnaasium;
- kutseõppeasutused – Haapsalu Kutsehariduskeskus.

7. Olemasolevast pinnast on hoonetepõhise jaotuse alusel³ Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul 83,7% õppetööks või asutuse põhitegevuseks vajalik, 4,8% moodustavad abihooned (nt kuurid, garaažid) ning 11,5% on seesugust pinda, mida haridusasutused ei vaja. Ruutmeetripõhiselt on kõige rohkem mittevajalikke hooneid kutseõppeasutustel (ligi 56 000 m²), protsentuaalselt riigigümnaasiumidel (17,8%) (vt tabel 3). HTM tegeleb jätkuvalt vajaliku ja mittevajaliku pinna välja selgitamisega ning järgmise etapina hakatakse analüüsima, kui palju kasutatakse hooneid põhitegevuseks ja kas osa ruume on üleliigsed.

Tabel 3. Vajalik ja mittevajalik pind Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel olevate asutusteliikide kaupa (17.7.2013. a seisuga)

Asutuse liik	Kogupind, m ²	Õppe- või põhitegevuseks vajalik pind, %	Abihooned, %	Mittevajalik pind*, %
Kutseõppeasutused	458 954	81,3	6,5	12,2
Hariduslike erivajadustega laste koolid	104 547	85,9	2	12,2
Rakenduskõrgkoolid	87 147	92,3	1,5	6,2
Riigigümnaasiumid	37 777	80,3	2	17,8
Teadus- ja arendusasutused	19 755	88,7	6,6	4,7
Muud asutused**	37 981	88,5	0,5	11
Kokku	746 161	83,7	4,8	11,5

* Kajastab ainult selliseid hooneid, kus kogu hoone ei ole põhitegevuse seisukohalt vajalik. Põhitegevuseks kasutatavate hoonete mittevajalik pind siin ei kajastu. ** Sisaldab büroosid, arhiivinduse ja noorsootööga seotud asutusi ning rendile antud hooneid.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; Riigikontrolli arvutused

Kinnisvarainvesteeringute rahastamine

8. Aastatel 2008–2013 on haridusasutused⁴ saanud Haridus- ja Teadusministeeriumi vahendusel⁵ investeeringuteks ligikaudu 792 miljonit eurot, mis moodustab kogu valitsussektori investeeringutest 14,5%. Peale HTMi kaudu saadud raha on haridusasutustesse investeeritud ka omavalitsuste eelarvest ja teiste ministeeriumide eelarve kaudu, kuid koondandmeid kogu haridusvaldkonna investeeringute kohta HTM kogunud pole.

9. HTMi kaudu jagatud investeeringurahast moodustab enam kui 2/3 välistoetus (sh ELi rahastamisperioodi 2007–2013 toetused), teised

Välistoetusena on saadud investeeringuraha Euroopa Regionaalarengu Fondist (elukeskkonna arendamise rakenduskava ning majanduskeskkonna arendamise rakenduskava alusel) ning Euroopa Majanduspiirkonna ning Norra finantsmehhanismi kaudu.

³ Mittevajaliku pinna kindlaksmääramise aluseks on hoone kui tervik ning selle vajalikkus põhitegevuseks. Seega ei kajastu siin põhitegevuseks kasutatavate hoonete sisene pinna jagunemine.

⁴ Hõlmab lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) valitsemisel olevatele haridusasutustele veel kohalike omavalitsuste üldhariduskoole ja kutseõppeasutusi ning avalik-õiguslikke ülikoole ja teadus-arendusasutusi, mis HTMi vahendusel on saanud välisabi ja sellega seonduvat riigieelarvelist kaasfinantseeringut.

⁵ HTMi vahendusel tehtud investeeringute all mõeldakse käesolevas aruandes investeeringuraha, mis on antud HTMi valitsemisel olevatele riigiasutustele nii HTMi kui ka teiste ministeeriumide eelarvest ning muudele haridusasutustele HTMi eelarvest.

CO₂-kvoodi müügi tulu on riikidevahelisel kasvuhoonegaaside lubatud heitkogustega kauplemise turul toimunud müügitehingust saadud tulu, mida oli mh võimalik kasutada ka avaliku sektori hoonete energiasäästlikumaks muutmiseks.

olulisemad rahastamisallikad on olnud riigitulud, Riigi Kinnisvara ASI kaudu tehtud investeeringud ja **CO₂-kvoodi müügi tulu** (vt tabel 4). Enamik investeeringurahast on jõudnud Eestisse Euroopa riikide kaudu, riigi enda tuludest on viimaste aastate jooksul investeeritud vähe (18%). HTMi vahendatud investeeringurahast on ligikaudu kolmandik läinud teadus- ja arendusasutustele, sh ülikoolidele, järgnevad kõrgkoolid ja kutseõppeasutused (vt joonis 3).

Tabel 4. Haridus- ja Teadusministeeriumi vahendusel tehtud investeeringute eelarve aastatel 2008–2013 (miljonites eurodes)*

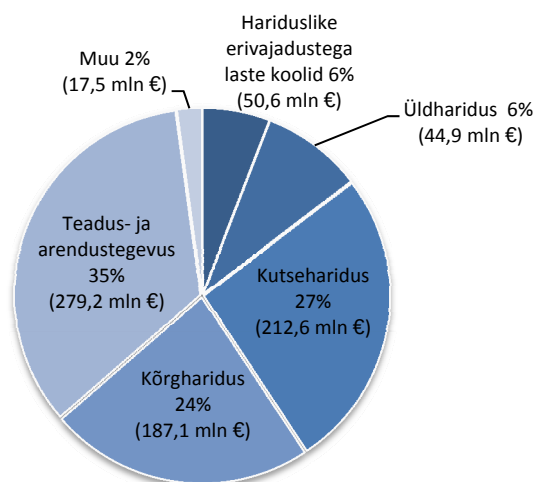
Rahastamisallikas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008–2013 kokku
Riigitulud	13,3	17,9	40,6	32,2	24,5	13,4	142,1 (17,9%)
Välistoetused**	29,8	67,9	126,1	119,9	102,9	110,8	557,3 (70,4%)
Muud toetused	0,39	0,09	0,01	1,7	1,5	0,15	3,8 (0,5%)
CO ₂ -kvoodi müügi tulu	–	–	–	0,7	44,3	4,5	49,4 (6,2%)
Riigi Kinnisvara AS	–	2,7	6,6	3,1	15,9	10,6	38,9 (4,9%)
Mõisakoolide programm	0,06	0,04	0,02	0,03	–	0,07	0,22 (0,03%)
KÕIK KOKKU	43,6	88,8	173,3	157,5	189,1	139,6	791,9

* Tabelis kajastuvad Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) valitsemisala asutustesse tehtud investeeringud (sh teiste ministeeriumide kaudu eraldatud raha HTMi valitsemisala koolidele) ning HTMi vahendusel muudesse asutustesse tehtud investeeringud. Tabelis ei kajastu see raha, mida on teiste ministeeriumite vahendusel panustatud omavalitsuste koolidele ning teiste ministeeriumide valitsemisel olevatele riigikoolidele (Sisekaitseakadeemia, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused).

** Euroopa Regionaalarengu Fondist ning Euroopa Majanduspiirkonna ja Norra finantsmehhanismi kaudu saadud raha.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium

Joonis 3. Haridus- ja Teadusministeeriumi vahendusel jagatud investeeringuraha haridusliikide kaupa aastatel 2008–2013*



* Joonisel kajastuvad Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) valitsemisala asutustesse tehtud investeeringud (sh teiste ministeeriumide kaudu eraldatud raha HTMi valitsemisala koolidele) ning HTMi vahendusel muudesse asutustesse tehtud investeeringud. Tabelis ei kajastu see raha, mida on teiste ministeeriumite vahendusel panustatud omavalitsuste koolidele ning teiste ministeeriumide valitsemisel olevatele riigikoolidele (Sisekaitseakadeemia, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused). Üldharidus hõlmab riigigümnaasiume ja omavalitsuste üldhariduskooli; kutseharidus hõlmab riigi ja omavalitsuste kutseõppeasutusi; kõrgharidus hõlmab riigi rakenduskõrgkooli ja avalik-õiguslikke ülikooli; muu – Rahvusarhiiv, Eesti Noorsootöö Keskus, REK jt.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, Riigikontrolli arvutused

Teadmiseks, et

aastatel 2008–2013 on investeeritud

- riigi kutseõppeasutustesse *ca* 203 miljonit eurot,
- riigi hariduslike erivajadustega laste koolidesse *ca* 51 miljonit eurot ning
- riigigümnaasiumitesse *ca* 37 miljonit eurot.

10. Riigi üldhariduskoolidesse ning kutseõppeasutustesse on aastatel 2008–2013 investeeritud kokku 290 miljonit eurot. Sellest on valdav enamik (70%) läinud kutseõppeasutustele, 17% hariduslike erivajadustega laste koolidele, 12% riigigümnaasiumidele. Ka riigikoolide investeeringud on tehtud valdavalt välisraha toel (üle 60%). Ühe õpilase kohta on aastatel 2008–2013 kokku investeeritud enim hariduslike erivajadustega laste koolides – *ca* 28 500 eurot õpilase kohta.⁶ Haridus- Teadusministeeriumi poolt vajalikuks hinnatud ühe ruutmeetri pinna kohta on vaadeldaval perioodil enim investeeritud riigigümnaasiumidesse (*ca* 1100 eurot ühe ruutmeetri kohta), hariduslike erivajadustega laste koolides ja kutseõppeasutustes on ühe ruutmeetri kohta investeeritud vastavalt ligi 590 ja 550 eurot.

11. Suuri summasid kavandatakse haridus- ja teadusasutuste taristusse investeerida ka järgmisel EL rahastamisperioodil (2014–2020). Üld- ja kutsehariduse valdkonna haridusasutuste taristu parendamiseks on esialgsete plaanide kohaselt kavandatud kulutada ligi 205 miljonit eurot. Sellest valdav osa on plaanitud praegu omavalitsuste omandis olevate haridushoonete tarbeks, millest arvestatav osa peaks aga algatatud riigigümnaasiumide moodustamise tulemusel kujunema riigile kuuluvaks kinnisvaraks. Umbes 20 miljonit eurot on uuel perioodil plaanis investeerida hariduslike erivajadustega laste koolidesse, kutseõppeasutuste puhul investeeritakse õpilaskodudesse ning seda juhul, kui vastav investeering toetab gümnaasiumivõrgu korrastamist. Kõrghariduse valdkonna investeeringute toetamiseks on plaanitud 57,1 miljonit eurot ning teadus- ja arendustegevuse investeeringuteks 167,5 miljonit eurot. Need summad on esialgsed, täpsed investeeringute summad selguvad rahastamisperioodi ettevalmistamise käigus.

12. Auditi käigus hindas Riigikontroll, kuidas Haridus- Teadusministeerium oma suure hulga kinnisvara korrashoiu tagamisega seni hakkama on saanud ning kui otstarbekalt suutnud kasutada viimase viie aasta jooksul saadud välistoetusi. Riigikontroll analüüsis, kas praeguseks on tehtud kõik võimalik, et tagada demograafiliste trendide suhtes paindlik, ajakohane ja võimalikult säästlike ülalpidamiskuludega haridusasutuste taristu, ning keskendus oma auditis riigi üld- ja kutseharidusasutustesse tehtud investeeringute otstarbekuse hindamisele.

Investeeringute juhtimine

Riik ei tea täpselt, kui palju koole vaja on

13. Võttes arvesse õpilaste arvu ja õppekorralduse muutumist ning piiratud rahakotti, peaks Haridus- ja Teadusministeeriumil olema hariduse pakkumiseks pikaajaline vaade selle kohta, milline on talle praegu ning ka tulevikus vajalik õppeasutuste arv ja asukoht. Kuivõrd Eestis tegelevad hariduse andmisega peamiselt riik ja kohalik omavalitsus, peaks olema ka selge, kes milliste ülesannete eest seejuures täpsemalt vastutab. Investeeringuid peaks riik suunama optimeeritud koolivõrku.

⁶ Aluseks võetud õpilaste arv 2012/2013. õppeaastal.

Riiklikes arengukavades ei ole käsitletud koolivõrgu arengut

14. ELi toetusmeetmeid üld- ja kutseharidusse kavandades ning vastavaid investeeringute kavasid koostades on Haridus- ja Teadusministeerium väidetavalt tuginenud kahele olulisemale valdkondlikule arengukavale: „Üldharidussüsteemi arengukava 2007–2013“ ja „Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009–2013“. Kummaski arengukavas ega ka nende rakenduskavades ei ole koolivõrgukavadest räägitud. Kutseharidussüsteemi arengukavas on küll toodud printsiip, et igas maakonnas peab säilima võimalus kutseõppeks, kuid puudub konkreetne kava, milliseid koole selleks on vaja eelisarendada.

15. Auditi käigus analüüsitud riiklikest arengukavadest, õigusaktidest, välistoetuste jagamise aluseks olevatest otsustest, muudest dokumentidest ning läbiviidud intervjuudest ilmnes, et riigis pole üheselt kokku lepitud, milline on vajalik ja jõukohane haridusasutuste võrk. Tervikpilti sellest, milline on üle-eestiline õppeasutuste arv ja asukoht haridustasemete kaupa, arvestades haridusasutuste ülalpidamist mõjutavate oluliste näitajatega (õpilaste arv, pinnavajadus- ja kasutusintensiivsus, ülalpidamiskulud jmt), avalikult kättesaadavatest dokumentidest ning ütlustest välja lugeda ei ole võimalik. Selged pole ka põhimõtted, millest koolivõrgu kujundamisel üldiselt juhendatakse. Kui näiteks kutseõppeasutuste puhul on riik rõhutanud, et haridus peab olema regionaalselt ühtlaselt kättesaadav (kutseõppeasutus igas maakonnas), siis riigi üldhariduskoolide (hariduslike erivajadustega õpilaste koolid, riigigümnaasiumid) puhul on need küsimused endiselt lahtised.

16. Auditi käigus korraldatud intervjuudes tõdesid Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad, et ELi tõukefondide perioodil 2007–2013 võeti investeeringukavade koostamisel aluseks peaaesjalikult olemasolevate koolide võrgustik ja vajadus see kogu ulatuses korrastada. Haridusasutuste võrgu ülevaatamine ja optimeerimisvõimaluste otsimine algas alles investeeringute tegemise käigus.

17. Uue rahastamisperioodi investeeringuotsuste aluseks peaks saama Haridus- ja Teadusministeeriumis väljatöötamisel olev Eesti elukestva õppe strateegia aastateks 2014–2020 ning vastav haridustasemete ülene rakenduskava. Selle osaks olevate koolivõrgukavade tööversioonidele on HTMi kinnitusel tuginetud ka juba viimaste aastate investeeringuotsuste langetamisel. Riigikontrolli hinnangul ei ole aga investeeringuotsuste langetamine niisugustes tingimustes olnud läbipaistev ega loo piisavat kindlustunnet, et investeeringuotsused on otstarbekad, sest praeguse seisuga pole koolivõrgukavade töödokumente veel kõikide asjaomaste partneritega läbi räägitud ega avalikustatud.

18. Kinnisvara jätkusuutliku majandamise eeldus on, et selgelt ja pikka perspektiivi silmas pidades on paigas eri haridusteenuse osutajate roll ja vastutus. Haridus- ja Teadusministeerium on praeguseks n-ö uue algatusena käivitanud riigigümnaasiumide moodustamise. Vastavate hoonete korrastamiseks ja ehitamiseks on viimastel aastatel suunatud ELi tõukefondidest ning riigieelarvest Riigi Kinnisvara ASi kaudu suuri summasid. Seni oli gümnaasiumihariduse pakkumise eest vastutanud põhiliselt omavalitsus. Riigigümnaasiumide moodustamisega seoses võttis riik omavalitsustelt seega ülesandeid vähemaks, kuid rahastamise põhimõtete muutmises täpsemalt kokku ei lepitud. 20. juunil 2013 võttis Riigikogu vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse, milles on asutatavate

Riigigümnaasiumide moodustamisel valitseb ebaselgus

riigigümnaasiumide ülesandeid ja rahastamist täpsustatud, kuid endiselt ei ole selge, kuidas toimub riigigümnaasiumide moodustamise üle otsustamine ning kui palju neid peaks riigis üldse olema.

Teadmiseks, et

perioodi 2007–2013 ELi tõukefondide raha, kokku 23,5 miljonit eurot, otsustati gümnaasiumivõrgu korrastamiseks kasutada alles 2012. a – pärast seda, kui oli selgunud, et Eesti Rahva Muuseumi uut hoonet ELi toetuste kaasabil sel perioodil ei ehitata ning vastav toetusraha tuli ära jaotada teiste eesmärkide saavutamiseks. Toetust oli võimalik taotleda suurematel omavalitsustel, kes gümnaasiumivõrgu korrastada plaanisid (soovisid moodustada nn puhast gümnaasiumi). Sel perioodil sai meetmest toetust kokku 5 omavalitsust, neist 4ga sõlmis riik kokkuleppe riigigümnaasiumide asutamiseks.

Haridus- ja Teadus-ministeerium ei ole hariduslike erivajadustega laste koolidesse investeerinud otstarbekalt

Põhikooli lihtsustatud riiklikus õppekavas

(edaspidi lihtsustatud riiklik õppekava) on kehtestatud põhihariduse standardi intellektipuudega õpilastele, kes nõustamiskomisjoni soovitusel ja vanema nõusolekul õpivad lihtsustatud, toimetuleku- või hooldusõppes.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 16.12.2010. a määrus nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava“

Näide 1. HTM on asutanud riigigümnaasiumi Haapsallu, kuigi maakonnas juba on tegutsev riigigümnaasium Noarootsi Gümnaasium. Sama olukord on Tartumaal, kus juba tegutseb riigile kuuluv Nõo Gümnaasium, samuti on Tartus kaks linnale kuuluvat nn puhast gümnaasiumi. Aastal 2013 langetati aga otsus veel ühe riigigümnaasiumi moodustamiseks Tartus ning kavandati selleks ka vajalik investeeringuraha. Lähtuvalt uues põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses toodud põhimõttest moodustatakse vähemalt üks riigigümnaasium igasse maakonda ning ministeeriumi esindajate kinnitusel hakkavad riigigümnaasiumid valdavalt paiknema maakonnakeskustes, kuid auditi ajal puudus ministeeriumi esindajatel selge seisukoht, kas ja millistel tingimustel senised maakonnakeskustest eemal asuvad riigigümnaasiumid edaspidi haridusteenuse osutamiseks vajalikud on.

Näide 2. Viljandimaal 2012. aastal riigigümnaasiumina tegutsemist alustanud Viljandi Gümnaasiumi puhul on Haridus- ja Teadusministeerium sõlminud Viljandi linnaga kokkuleppe, mille kohaselt osaleb Viljandi linn Viljandi Gümnaasiumi tegevuskulude katmisel proportsionaalselt koolis õppivate Viljandi linna õpilaste arvuga. Kuna koolis õpib ka teiste omavalitsuste õpilasi, tegi HTM ka neile ettepaneku kooli rahastamises osaleda. Osa omavalitsusi aga keeldus, sest varem asutatud riigigümnaasiumides (Noarootsi Gümnaasium ning Nõo Gümnaasium) kulude tasaarveldamist omavalitsustega ei toimu. Riigikogus 20.6.2013 vastu võetud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt hakkab riik katma kõiki riigigümnaasiumidega seotud tegevuskulusid.

19. Selline ebaselgus riigigümnaasiumide moodustamisel on takistanud kohalikel omavalitsustel oma koolivõrgu korrastamast ning võib kaasa tuua ka ebaotstarbekaid valikuid riigi jaoks, sest koolivõrgu korrastamine eeldab eelnevalt selget ülesannete jaotust riigi ja kohalike omavalitsuste vahel.

20. Ka hariduslike erivajadustega õpilaste koolide puhul valitseb ebaselgus riigi ja kohalike omavalitsuste ülesannete jaotuses. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatusega on täpsustatud ka riigi ja omavalitsuste vastutust hariduslike erivajadustega õpilastele haridusvõimaluste pakkumisel. Vastu võetud seadusemuudatuste kohaselt peab riik tagama koolide asutamise ja pidamise nägemis- ja kuulumispuudega õpilastele, liikumispuudega õpilastele, kellel lisaks liikumispuudele esineb mõni muu puue, tundeelu- ja käitumishäiretega õpilastele, toimetuleku- ja hooldusõppel olevatele õpilastele ning kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele. Kui senini pakkusid riigile kuuluvad hariduslike erivajadustega laste koolid õpet ka **lihtsustatud õppekava** järgi õppivatele kerge intellektipuudega õpilastele, siis tulevikus peaks seda õpet pakkuma ainult kohalikud omavalitsused. Samas on praegu mitmeid omavalitsustele kuuluvaid õppeasutusi ning erakooli, kes pakuvad haridust ka raske ja sügava intellektipuudega

õpilastele, kuigi seaduse järgi on see alates 1. septembrist 2013 riigi ülesanne.

21. Paralleelselt seadusemuudatustega on Haridus- ja Teadusministeerium käivitanud hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsiooni välja töötamise. Valminud on mitu versiooni, kuid seadusemuudatuse vastuvõtmise ajaks polnud kontseptsiooni veel heaks kiidetud. Samas pole see takistanud HTMi investeerimast hariduslike erivajadustega laste koolidesse nii ELi tõukefondide, CO₂ -kvoodi müügi projekti kui ka kooliinvesteeringute programmi „Koolid korda!“ raha.



Vaeküla Kooli hoone 2012. a sügisel

Vaeküla Kool on Lääne-Virumaal asuv riigikool intellektipuudega õpilastele. 2012/2013. õa õppisid Vaeküla Kooli 98 õpilast juba kolmandat aastat järjest ajutistel asenduspindadel: suurem osa Näpi külas asuvas endises ehituskontori hoonetes ning väiksem osa Vinni-Pajusti Gümnaasiumi ruumides.

Foto: Riigikontroll

Näide 3. Vaeküla Kool. Haridus- ja Teadusministeerium otsustas korrastada Vaeküla Kooli hooneid juba 2007. aastal, kasutades selleks 2004. aastal algatatud riikliku kooliinvesteeringute programmi („Koolid korda!“) raha. Kooliinvesteeringute programmi juhtimisega tegeles Riigi Kinnisvara AS (RKAS), kellega HTM sõlmis investeeringute tegemise kokkuleppe 2009. aastal. Ehitustöid oli võimalik alustada 2010, tööde tegijaks osutus riigihanke tulemusel Facio Ehituse OÜ. Ehituse ajaks kolis kool oma tegevuse asenduspindadele. Peagi ilmnes, et ehitaja ei saanud oma tööga hakkama ning 2011. aasta sügisel lõpetas RKAS temaga lepingu.

RKAS oli küll valmis uue ehitushanke väljakuulutamiseks, kuid vahepeal oli HTM jõudnud arvamusele, et piirkonna hariduslike erivajadustega õpilaste koolivõrk vajab ülevaatamist ning et Vaeküla Kooli lastele on võimalik õpetust anda teiste piirkonna õppeasutuste baasil. Nii otsustati Vaeküla Kooli hooneid mitte korrastada. Kuna objekti renoveerimine ei püsinud kokkulepitud graafikus ning ähvardas esialgselt kokkulepitust kallimaks minna, ütles HTM lepingu RKASiga üles. Viimasel tuli ministeeriumile lepingutingimuste mittetäitmise eest trahvi maksta.

Otsus, mis Vaeküla Koolist saab ning kuhu õpilased edaspidi kooli käima peaksid, on siiani langetamata ning kooli 100 õpilast õpivad juba kolmandat aastat asenduspindadel. RKAS sai kogu protsessiga kahju ligikaudu 1 miljon eurot (täpne kahju selgub kohtus). Endised Vaeküla Kooli hooneid, mh ka uus, kuid ehituslikult siiski lõpetamata katlamaja ning võimalahoone, seisavad kasutult ning lagunevad, sest uut rakendust on neile keeruline leida.



Raplamaal asuvas Raikküla Koolis on uuendatud kütte- ja ventilatsioonisüsteemid ja soojustatud fassaad, paljude ruumide viimistlus aga vajab endiselt uuendamist. Hoones puudub lift ning kooli ruumiplaan ei ole mõeldud hariduslike erivajadustega laste õpetamiseks. Koolis õppis 2012/2013. õa 82 õpilast.

Foto: Riigikontroll

Näide 4. Raikküla Kool. HTM otsustas 2009. aastal ELi tõukefondide meetme „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine“ toel renoveerida Raikküla Kooli poiste tööõpetuse maja. 2011. aasta kevadel leiti aga, et Raikküla Kooli asukoht ja funktsionaalsus ei vasta piirkonna hariduslike erivajadustega õpilaste vajadustele, ning investeeringud tõukefondidest peatati. Samal ajal aga jätkati 2010. aastal kavandatud CO₂-kvoodi müügist saadava raha investeerimisega kooli õppehoonesse, kokku tehti töid ca 744 125 euro eest – soojustati fassaad, uuendati kütte- ja ventilatsioonisüsteemid.

Et olemasolev koolihoone hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamiseks kõige paremini ei sobi ja kooli asukoht pole perspektiivne, oli ministeeriumile teada ka juba varem.

Ometi eraldati koolile uue hoone rajamiseks juba enne 2008. aastat riigi reservmaast üle 10 ha maatükk, mis asub praegusest koolihoonest vaid u 200 m kaugusel ning mis tuli tunnistada pärast lisauuringuid kõrge põhjavee seisu tõttu kooli ehitamiseks ebasobivaks. Kooli direktori kinnitusel on hiljem kooli uue asukohana siiski kaalutud maakonna-keskust – Rapla linna, kuid seal sobiva krundi otsimisega pole siiski tõsisemalt tegeletud. Kuigi olemasolev ja praeguseks poolikult renoveeritud hoone laste õpetamiseks hästi ei sobi, jätkab Raikküla Kool siiski tegutsemist ning kooli asukoha muutmine ei ole ministeeriumi sõnul lähema 5–6 aasta jooksul tõenäoline.

Kõigisse kutseõppeasutustesse ei pruugi jätkuda õpilasi

22. Kutseõppeasutuste võrgustikku on riik varem olulisel määral korrigeerinud ning kutseõppeasutuste arv on võrreldes kümne aasta taguse ajaga enam kui kahe korra vähenenud. Kuivõrd kutseõppe regionaalselt ühtlase kättesaadavuse tagamiseks peab riik vajalikuks pidada vähemalt üht kutseõppeasutust igas maakonnas, siis arvestades mh elanike ning õpilaste arvu erinevat muutumist maakonniti, võib olemasolevas koolivõrgus lähiajal olla vajalik siiski muudatusi teha, sest kõigile ei pruugi jätkuda õpilasi (vt näide 5). Haridus- ja Teadusministeeriumi viimastel aastatel koostatud kutseõppeasutuste õpilaste prognoosid on olnud optimistlikumad, kui on tegelikult olnud kutseõppeasutustesse õppima asunute arv, mis viitab sellele, et kutseõppesse ei pruugi suunduda loodetud arv õpilasi ka tulevikus (vt ka peatükki „Haridusasutused ja õpilased“). Vajadusele vaadata üle kutseõppeasutuste koolivõrk on Riigikontroll tähelepanu juhtinud ka oma 2009. aasta auditaruandes „Riigikutseõppeasutuste ümberkorraldamise tulemuslikkus“.

Näide 5. Kutsehariduse puhul oli algselt meetme „Kutseõppeasutuste õppekeskkonna parandamine“ investeeringute kavasse lülitatud ka Vana-Antsla Kutsekool. Pärast investeeringute kava heakskiitmist otsustati aga see kool 2012. aastal liita Võrumaa Kutsehariduskeskusega, et suurendada õppetöö efektiivsust ning raha kasutamise tõhusust. Vana-Antslas ei olnud HTM lubanud renoveerimistöodega alustada ning riik sellega seoses kahju ei kandnud. Samas näitab see, et investeeringute kavandamisel ei osata alati õppeasutuste jätkusuutlikkust õigesti hinnata.

23. Kuna koolivõrgu arendamiseks ei ole olnud selget ja pikaajalist kava ning muudatused haridusasutuste koosseisus ning paiknemises lähtuvad üksikotsustest, mille puhul olulisi jätkusuutlikkust mõjutavaid näitajaid ei ole alati arvestatud, ei ole koostatud investeeringukavad ega muud investeeringuotsused olnud Riigikontrolli hinnangul läbipaistvad. Puudub kindlus, et riigi väljavalitud õppeasutuste hoonete ja seadmete investeerimisprojektid ka pikemas perspektiivis vajalikuks osutuvad.

24. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- arvestades rahvastiku koosseisu ja paiknemise prognoose ning soovitavaid muutusi õppekorralduses, koostada, kooskõlastada ning avalikustada enne ELi 2014–2020 rahastamisperioodi investeeringuotsuste tegemist riigi vajadustele vastavad koolivõrgu kavad, millele investeeringutoetuse taotluste

analüüsimisel ning investeeringuotsuste langetamisel üheselt toetutakse;

- koos koolivõrgu kavadega töötada välja selge ülesannete jaotus riigi ning omavalitsuse vahel hariduse pakkumisel. Kui omavalitsusel on selge, millises ulatuses peab ta haridusteenuse tagama, saab ta oma käsutuses olevat raha paremini plaanida.

Haridus- ja teadusministri vastus: Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a korraldusega nr 478 kiideti heaks „Eesti elukestva õppe strateegia aastateks 2014–2020“ koostamise ettepanek. Ettepaneku kohaselt on Eesti elukestva õppe strateegia eesmärgiks muu hulgas haridusasutuste ja õppekohtade arvu korrastamine, arvestades ühiskonna vajadust, õppe ja õppekeskkonna kvaliteedi, ligipääsu ja majandusliku tõhususe nõudeid. Ettepaneku kohaselt tuleb kavandada lahendustee, kuidas haridusasutuste võrku korrastada ja õppekohtade olemasolu vastavusse viia inimeste ja ühiskonna vajadustega.

Kohalikud omavalitsused on põhiseaduse kohaselt autonoomsed ning teevad oma otsustused iseseisvalt.

Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse strateegia ning selle rakenduskavade väljatöötamisel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on mitmete aastate vältel juhtinud tähelepanu sellele, et omavalitsuste võimekus elanikele avalikke teenuseid pakkuda erineb suuresti ja lõhe süveneb. Rahvastikum muutused seavad omavalitsuste ette vähemalt sama suured väljakutsed kui riigi tasandile. Muutused rahvastiku paiknemises on toonud kaasa lõhe suurenemise piirkondade arengus ja potentsiaalis ning demograafilised muutused süvendavad omavalitsuste võimekusega seotud probleeme veelgi. Kõik kohalikud omavalitsused ei suuda neile pandud ülesandeid täita või täidavad neid valikuliselt ning ei paku heal tasemel avalikke teenuseid. Avalike teenuste, sh hariduse võrdse kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamise eest vastutab riik ja riigi õlule jääb see ka edaspidi. Seega peab Haridus- ja Teadusministeerium seisma hea selle eest, et õpilaste vajadusi silmas pidades haridusasutuste võrk riigis toimiks olenemata omandivormist.

Haridus- ja Teadusministeeriumil puudub ülevaade kinnisvara hulgast ja vajadusest

Riiklikes registrites olevad andmed haridusasutuste hoonete kohta ei ole alati õiged

25. Selleks et kujundada optimaalne haridusasutuste võrgustik, peab Haridus- ja Teadusministeeriumil olema õige ja asjakohane teave oma valitsemisala hoonete kasutatavuse, seisukorra ning suuruse kohta. Õppetöö normaalseks toimimiseks ning kulude optimeerimiseks on vajalik, et haridusasutustes ei oleks ülemäära palju (ega ka vähe) pinda õpilase kohta ning hooned oleksid võimalikult intensiivses kasutuses. Sarnaseid funktsioone täitvate õppeasutuste pinnavajadus peaks jääma samasse suurusjärku, tagades seeläbi õpilaste jaoks võrdsemad õppimistingimused ning koolide kaupa võrreldavad ülalpidamiskulud.

26. Riigi kinnisvara kohta kogutakse andmeid valdavalt kahes registris: riigi kinnisvararegistris ja ehitisregistris. Andmeid riigi kinnisvararegistrisse kannab riigivara valitseja või tema volitatud asutus,

ehitisregistrisse kannavad andmeid peamiselt kohalikud omavalitsused neile esitatud alusandmete põhjal. Mõlemad registrid sisaldavad muu hulgas andmeid hoonete pinna ja kasutusotstarbe kohta. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajate sõnul lähtuvad nad oma töös riiklike registrite andmetest, neid vajaduse korral üle kontrollides ja täiendades. Eraldi andmebaasi HTMil oma kinnisvara üle arvepidamiseks ei ole, sõltuvalt eesmärgist koostatakse registriandmete põhjal erinevaid töötabeleid.

Teadmiseks, et

Ida-Virumaa Kutsehariduskeskusel on ehitisregistri kohaselt kasulikku pinda 19 101 m², riigi kinnisvara registri kohaselt aga 17 846 m².

Raikküla koolihoones, mille koosseisus on ka õpilaskodu ning spordisaal, on nii ehitis- kui ka riigi kinnisvara registri kohaselt kasulikku pinda 3331,3 m². Ehitisregistris on aga hoone kasutusotstarbeks märgitud hoopis lastekodu ning toodud seejuures elamispinna, abiruumide ning üldkasutatava pinna jaotus.

Allikas: ehitisregister, riigi kinnisvara register
(väljavõtte 1.5.2013. a seisuga)

27. Auditi käigus selgus, et riiklikes registrites sisalduvad andmed riigile kuuluvate hoonete kohta on sageli vananenud ning esines juhtumeid, kus ehitisregistris ja riigi kinnisvararegistris toodud andmed ehitiste pinna kohta ei langenud kokku. Samuti esines registriandmetes lahknevusi hoonete vanuses ja kasutusotstarbes. Seega ei ole riiklikest registritest olnud võimalik saada usaldusväärset ülevaadet olemasoleva kinnisvara kohta ning konkreetse hoone haldamist (sh investeeringute) planeerides on ministeeriumil tulnud andmeid lisaks koguda ja täpsustada.

28. Haridus- ja Teadusministeeriumi kinnitusel olid auditi käigus tuvastatud paljud erinevused riiklike registrite andmetes tingitud riigi kinnisvararegistrisse 2012. aastal andmeid sisestanud ametniku eksimusest ning enamik neist vigadest parandati 2013. aasta esimeses pooles. Registrite erinevast ülesehitusest ning usaldusväärse plaanimaterjali puudumisest tingituna leidub mõningaid erinevusi riiklike registrite andmetes endiselt, kuid praeguseks on HTM need probleemid välja selgitanud ja tegeleb nende lahendamisega jooksvalt.

29. Olemasolevate hoonete suuruse kõrval on investeeringute plaanisel oluline arvesse võtta ka seda, kui suure osa ajast ruumid, hooned või seadmed reaalset kasutuses on. Hoonete kasutamise suurem intensiivsus tingib üldjuhul väiksema pinnavajaduse ja seeläbi väiksemad kinnisvara korrashoiukulud õpilase kohta. Riiklikes registrites andmeid hoonete kasutamise intensiivsuse kohta ei koguta ning seni pole ka Haridus- ja Teadusministeerium ise oma valitsemisala hoonete ja ruumide kasutamise intensiivsust süsteemselt hinnanud.

30. Lisaks täpsele ülevaatele kinnisvara hulgast ja reaalsest kasutamisest on keeruline saada ka objektiivset ülevaadet Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara seisundist tervikuna, sest ühtset skaalat või meetodikat kinnisvara kvaliteedi, sh ehitustehnilise seisukorra hindamiseks ega vastava info kajastamiseks, ei ole kasutatud. HTM on hoonete seisundi kirjeldamisel lähtunud enamasti koolijuhtide hinnangust ja ministeeriumiametnike tähelepanekutest haridusasutuste külastamisel, ka koolide eri aegadel esitatud investeeringutaotlustest, eri ametkondade ettekirjutustest jm, kuid ministeerium ei ole enne ega pärast investeeringuid teinud põhjalikke inventuure ega uuringuid, mis võimaldaksid anda ühese hinnangu riigile kuuluvate haridus- ja teadusasutuste kinnisvara seisundi, selle muutumise ning investeeringuvajaduse kohta.

31. Haridus- ja Teadusministeerium on kogu valitsemisala hooneid hõlmavate kvaliteedianalüüsides või -inventuuride puudumist põhjendanud võimekuse (peamiselt raha) puudumisega ning eeldanud, et vajalikud tööd hoonete seisundi hindamisel teeb ära Riigi Kinnisvara AS riigile kuuluvate hoonete (halduse) ülevõtmisel. Alates 2010. aastast on HTM osade riigile kuuluvate haridusasutuste investeeringute puhul

Haridusasutuste pinnavajaduse väljaselgitamine alles käib

Ajutised pinnanormatiivid:

Hariduslike erivajadustega õpilaste koolid:
23 m² õpilase kohta.

Põhikoolid:

kuni 200 õpilast – 8,2 m² õpilase kohta,
kuni 400 õpilast – 6,9 m² õpilase kohta.

Gümnaasiumid:

kuni 400 õpilast – 8,8 m² õpilase kohta,
kuni 600 õpilast – 7,5 m² õpilase kohta.

Kutseõppeasutused ja rakenduskõrgkoolid:

õppehoone alla 600 õpilase või
üliõpilase – 16 m² õpilase kohta,
õppehoone üle 600 õpilase või üliõpilase –
14 m² õpilase kohta.

Ülikoolid: 12 m² õpilase kohta.

Õpilaskodud:

hariduslike erivajadustega õpilaste
koolid – 19 m² õpilase kohta, kutsekoolid,
rakenduskõrgkoolid, gümnaasiumid –
12 m² õpilase kohta.

Koolide tervisekaitsenõuete järgi peab
põhikooli õpperuumides olema pinda
õpilase kohta vähemalt 2 m² ning
õpilaskodude magamisruumides vähemalt
6 m² õpilase kohta.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 30.5.2013. a määrus nr 84
„Tervisekaitsenõuded koolidele“

Õppetööks olemasolevat pinda on kohati liiga palju

kasutanud Riigi Kinnisvara ASi osutatavaid tasulisi projekti- ja ehitusjuhtimise teenuseid, mille käigus on ka hoonete tehnilist seisundit ning sellest tulenevat investeeringuvajadust ühtselt käsitletud. Kuna aga HTM ei ole Riigi Kinnisvara ASi eksperditeadmisi kasutanud kogu oma valitsemisel oleva kinnisvara puhul ning riik ühtseid andmeid vara seisukorra kohta ei koonda, ei ole ka pärast investeeringuid selgust, kui suures ulatuses on HTMi kinnisvara olukord tervikuna paranenud ning milliseid muudatusi edaspidiste investeeringutega taotletakse.

32. HTM on asunud kindlaks määrama, kui palju haridusasutustel erinevate funktsioonide täitmiseks pinda peaks olema. 2012. aastal kehtestas haridus- ja teadusminister eri liiki õppeasutuste kaupa ajutised pinnanormatiivid⁷, mida enam kui 20% ületades tuleb ehitusprojekt HTMiga kirjalikult kooskõlastada. Seniste investeeringute kavandamisel pole ajutistest normatiividest realselt veel saadud lähtuda, sest enamik investeeringuid oli nende kehtestamise ajaks juba tehtud või jõudnud sellisesse etappi, kus projekti oleks olnud keeruline muuta. Kuigi alalised pinnanormatiivid pidid olema väljatöötatud hiljemalt 1. septembriks 2012, siis töö normatiivide täpsustamiseks alles käib.

33. Peale ajutiste pinnanormatiivide on õppeasutuste üksikute ruumide suurust käsitletud ka **koolide tervisekaitsenõuetes**. Samas kehtivad need nõuded vaid põhikooli õpperuumide ning õpilaskodude magamisruumide suuruse kohta, teiste õppeasutuste liikide ning koolide üldpinna kohta neis tingimusi seatud ei ole.

34. Auditi käigus võrdles Riigikontroll riigile kuuluvate haridusasutuste hoonete pinda haridus- ja teadusministri 2012. aastal kehtestatud ajutiste normatiividega. Tuginedes olemasolevatele andmetele (1.5.2013. a seisuga) ning võttes arvesse Haridus- ja Teadusministeeriumi esialgseid hinnanguid haridusasutustele mittevajaliku pinna kohta⁸ ning jättes kõrvale õpilaskodud, ilmnes, et hariduslike erivajadustega õpilaste koolidel, gümnaasiumidel ja väiksema õpilaste arvuga kutseõppeasutustel oli 2012/2013. õppeaastal õppetöö läbiviimiseks vajalikku pinda rohkem ning suurematel kutseõppeasutustel vähem, kui ajutise normatiivi järgi olema peaks. Protsentuaalselt oli kõige rohkem üleliigset pinda väiksematel riigigümnaasiumitel (104%). Ruutmeetripõhiselt oli enim üleliigset pinda (üle 19 000 m²) hariduslike erivajadustega laste koolidel, millest normatiivi piiresse jäi õppetööks vajalik pind vaid 6 koolil 24-st.

⁷ Haridus- ja teadusministri 4. jaanuari 2012. a käskkirj nr 2 „Haridusasutuste pinna- ja ehitusmaksumuse ajutiste normatiivide kehtestamine“.

⁸ Hoonetepõhine lähenemine. Hõlmab ainult sellist mittevajalikku pinda, kus terve hoone on põhitegevuse seisukohalt mittevajalik.

Tabel 5. Riigikoolides õppetöös kasutatav pind ja normatiividega ettenähtud pind (1.5.2013. a seisuga)

Õppeasutuse liik	Koolide arv	Õpilaste arv	Kogupind õpilase kohta, m ²	Õppetöös kasutatav pind* õpilase kohta, m ²	Vajalik pind normatiivi järgi, m ²	Olemasolev õppetöös vajalik pind*, m ²	Olemasolev <i>versus</i> normatiiv, m ² , %
Hariduslike erivajadustega õpilaste koolid	24	1772	56,7	33,8	40 756	59 901	19 145 (+47%)
Gümnaasiumid, kuni 400 õpilast	3	701	28,4	18,0	6 169	12 600	6431 (+104%)
Gümnaasiumid, kuni 600 õpilast	2	903	8,6	8,6	6 773	7 775	1002 (+15%)
Kutseõppeasutused, alla 600 õpilase	11	3419	36,6	20,1	54 704	68 788	14 084 (+26%)
Kutseõppeasutused, üle 600 õpilase	18	18 280	17,8	11,6	255 920	211 560	-44 360 (-17%)
KOKKU	—	—	—	—	364 321	360 624	-3698 (-1%)

* Ilma õpilaskodude, abihoonete ja hoonetepõhise jaotuse alusel mittevajalikuks hinnatud pinnata.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; Riigikontrolli arvutused

35. Eeldades, et normatiiviga sätestatud pinna suurus õpilase kohta on optimaalne, on õpilaste arvu vähenemist, olemasolevate haridusasutuste paiknemist ning kavandatavaid muudatusi hariduskorralduses arvesse võttes hariduslike erivajadustega õpilaste koolidel ning väiksematel kutseõppeasutustel õppetöös vajalikku pinda liiga palju ka tulevikus. Samas tekitavad suured erinevused ajutistest normatiividest küsitavusi praeguste normatiivide asjakohasuse kohta. Haridus- ja Teadusministeeriumi riigivara osakonna esindaja kinnitas Riigikontrollile, et varasemate pinnanormatiivide koostamisel on valdavalt lähtutud olemasolevate koolide näidetest, teistes riikides kasutusel olnud normidest ning koolijuhtide hinnangutest, kuid arvestades kooli õppekava, õpetajate koormust jm ei pruugi ajutised piirmäärad tõesti praegu enam kõige täpsemad olla.

Teadmiseks, et

viimastel aastatel on Haridus- ja Teadusministeerium Riigi Kinnisvara ASile üle andnud 158 mittevajalikku kinnistut, sh praktiliselt kõik tööandja eluruumid. 7.8.2013. a seisuga on üleandmisel 8 mittevajalikku kinnistut (kokku 20 032 m² ehk 23,7% kõigist eeldatavalt mittevajalikuks hinnatud hoonetest), sh 6 tööandja eluruumi. Ülejäänud mittevajaliku vara üleandmine eeldab pikemaajalisi maatoiminguid või tuleb mittevajalik vara kooli kompleksuse säilitamiseks hoopis lammutada. Lisaks sellele on loobutud ka Riigi Kinnisvara ASile üle antud nelja kooli kinnistu kasutamisest, ettevalmistamisel on osaline loobumine kolmele koolile üüritava pinna kasutamisest.

36. Positiivse näitena võib siinkohal tuua Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevuse gümnaasiumide pinnanormatiivide täpsustamisel, kus HTM on lähtunud olemasolevast gümnaasiumi õppekavast ning erinevatest õpilaste ja õpetajate arvudest ning üritanud seeläbi välja selgitada kõige otstarbekamat pinnakasutust. Kuigi ametlike pinnanormatiividena neid veel praegu kehtestatud ei ole, on HTM neist arvutustest lähtunud uute riigigümnaasiumide hoonete ehitamisel Viljandis, Haapsalus ning Jõgeval. Hariduslike erivajadustega õpilaste koolide, kutseõppeasutuste ning rakenduskõrgkoolide pinnanormatiivid on veel ülevaatomisel.

37. HTM on viimaste aastate jooksul suurel hulgal mittevajalikest hoonetest ka juba loobunud, kuid seda mitte otseselt 2012. aastal kehtestatud normatiividest tulenevalt. Seega tuleb ministeeriumil veel põhjalikult analüüsida, kui palju pinda haridusteenuse kvaliteetseks pakkumiseks õppeasutustel ikkagi vaja on ning sellest lähtuvalt korregeerida ka olemasoleva kinnisvara hulka.

38. Kokkuvõttes on riik teinud investeeringuid tingimustes, kus ta pole täpselt kindlaks määranud, kui palju pinda erinevates haridusasutustes õpilase kohta olema peaks. Kuna enne ega pärast investeeringuid ei ole ühtsetel alustel hinnatud haridusasutuste hoonete kasutusintensiivsust ega kvaliteeti, puudub kindlus, et seni on investeeritud tulevikuvajadusi silmas pidades kõige enam vajavatesse objektidesse ning hoonete hea seisukorra tagamiseks vajalikul määral.

39. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- arvestades õppekavadest tulenevaid tingimusi, õpetaja koormust jm objektiivseid asjaolusid, täpsustada pinnanormatiive kõikide haridustasemete jaoks ning lähtuda nendest investeeringute kavandamisel. See võimaldab hinnata ja planeerida haridusasutuse tegevuseks vajaliku kinnisvara hulka ning vabaneda vajaduse korral liigsest kinnisvarast;
- töötada välja vajalikud abinõud haridusasutuste taristu kasutusintensiivsuse ning ka hoonete seisundi hindamiseks ning regulaarsete võrdlusanalüüside tegemiseks. Tagada, et asjakohase info kogumine ja jälgimine toimuks kõikide valitsemisala asutuste kohta. See võimaldaks paremini hinnata investeeringute mõjul toimunud muutusi ning investeeringute vajadust tulevikus;
- tagada, et hiljemalt 2014. aasta lõpuks oleks valitsemisala hoonete kohta ehitisregistris ning riigi kinnisvararegisstris usaldusväärne info.

Haridus- ja teadusministri vastus:

- Haridusasutuste normatiivid on kehtestatud ning käesoleval ajal toimub pinnakasutuse normatiivide täpsustamine ning testimine.

Haridus- ja Teadusministeerium on viimaste aastate jooksul vabanenud valdavast enamusest ebavajalikust varast, sh on Riigi Kinnisvara AS-ile üle antud 166 mittevajalikku kinnistut. Liigse kinnisvara kaardistamine toimub pidevalt ning vastavad arvandmed on kajastatud ka Riigikontrollile edastatud ülevaates.

- Riigikontrolli soovitus võetakse hoonete seisundi hindamise vajaduse osas arvesse aruande punktis 96 toodud soovitus (haldusmudeli valik) rakendamisel. Hoonete seisundi hindamine on Vabariigi Valitsuses kinnitatud riigi kinnisvarastrateegia kohaselt Riigi Kinnisvara AS-i ülesanne. Kasutusintensiivsust arvestatakse muu hulgas ka eelnevas punktis nimetatud pinnakasutusnormatiivide väljatöötamisel
- Vähesed erinevused registrite ning Haridus- ja Teadusministeeriumile esitatud andmete vahel on kaardistatud ning kanded on korrigeerimisel.

Investeerimisotsused tehakse investeerimistaotluste või -projektide alusel, seega ei ole registritevahelised ebakõlad mõjutanud investeerimisotsuseid.

Rahandusministri vastus: Punkti 39 kolmandas alapunktis on esitatud soovitus haridus- ja teadusministrile tagada, et 2014. aasta lõpuks oleks erinevates registrites usaldusväärne informatsioon valitsemisala hoonete kohta. Rahandusministeerium peab andmete korrastamist väga vajalikuks, kuid kahjuks ei ole võimalik praeguse ehitisregistri regulatsiooni järgi ilma täiendava mõõdistamiseta ehitisregistris andmeid registreerida. Peame esitatud ajalist tähtaega realistlikuks ja otstarbekaks hoonetel, mis on kavas jätta riigi omandisse. Varadel, mis kavatsetakse üle anda RKASile, oleks otstarbekas vastavad tegevused teha RKASi poolt, võimalusel tuleks saavutada kokkulepe andmete korrastamiseks enne võõrandamistehingu vormistamist. Me ei pea põhjendatuks teha kulutusi nende objektide ülemõõdistamiseks, mis vajavad olulist rekonstrueerimist või mis võivad osutuda mittevajalikuks. Kaalume vajalike täienduste tegemist ka riigivaraseaduse paragrahvis 111, mis praeguses sõnastuses kohustab riigivara valitsejaid andmeid korrastama 2013. aasta 31. detsembriks.

Investeeringud on olnud killustunud

40. Olukorras, kus riigil endal hoonetesse investeerimiseks piisavalt raha ei jagu ning välistoetustena saadav raha on ühekordne, on oluline, et investeeringuid osataks suunata objektidesse, mis strateegilistes arengukavades seatud eesmärkide elluviimisele kõige enam kaasa aitavad. Selleks tuleks Haridus- ja Teadusministeeriumil seada selged ja asjakohased prioriteedid, millest lähtuvalt investeerimisotsuseid langetada.

41. Haridus- ja Teadusministeerium on oma investeeringute kavade koostamise määrustes sätestanud projektide valimise kriteeriumid, millest tuleb investeerimisotsuste tegemisel lähtuda. Projektitaotluste hindamisel aga ei seatud hindamiskriteeriumidele osakaalusid, mistõttu ei ole hindamisprotokollidest võimalik välja lugeda, millised kriteeriumid olid riigi jaoks olulisemad. Kuna Riigikontrolli arvates oli projektide valimise kriteeriumeid liiga palju ja selged prioriteedid puudusid, siis oli nende kriteeriumide järgi võimalik toetust jagada praktiliselt kõikidele taotlejatele.

42. Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamise investeeringute kava alusel anti raha 29 kutseõppeasutustele (hiljem küll võeti Vana-Antsla Kutsekool ministeeriumi ettepanekul nimekirjast välja (vt ka p 22)). Investeeringute kavast jäid välja üksnes need koolid, kelle puhul otsustati hoonete korrastamist rahastada teisi allikaid kasutades (Georg Otso nimeline Tallinna Muusikakool, Tallinna Balletikool) või mis olid juba korrastatud Riigi Kinnisvara ASi kaudu (Haapsalu Kutsehariduskeskus).

43. Hariduslike erivajadustega õpilaste koolide puhul oli esialgses investeeringute kavas planeeritud raha praktiliselt kõigile. (Välja jäid vaid juba korda tehtud koolid.) Hiljem küll võeti ministeeriumi ettepanekul osa riigikoolide objekte investeeringute kavast välja, kuid raha said siiski 15 riigile kuuluvat hariduslike erivajadustega õpilaste kooli (lisaks on Riigi Kinnisvara AS juba korda teinud 3 kooli), mis moodustab ligemale 2/3 riigi erivajadustega laste koolidest.

44. Koolide võrdne kohtlemine investeeringute jaotamisel on iseenesest positiivne, kuid olukorras, kus Haridus- ja Teadusministeeriumil

Investeeringutaotluste hindamiskriteeriumeid oli liiga palju

Teadmiseks, et

kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamise investeeringute kava alusel raha saamise tingimustes olid projektide valimise **üldkriteeriumid** järgmised:

- 1) tegevuste mõju prioriteetse suuna eesmärkide saavutamisele;
- 2) projekti teostatavus abikõlblikkuse perioodi jooksul;
- 3) toetuse vajalikkus projekti edukaks elluviimiseks;
- 4) projekti pikaajaline positiivne mõju ja jätkusuutlikkus;
- 5) projekti tegevuste seotus kohalike, regionaalsete ja valdkondlike strateegiatega.

Investeeringuraha killustati paljude pisikeste projektide vahel

puuduvad koolivõrgu kavad ning käimas on ulatuslikud reformid, ei ole raha jaotamine kõigile-midagi-põhimõttel Riigikontrolli hinnangul otstarbekas. Juba investeeringuraha korda seatud kooli on keerulisem ümber korraldada ning kuna haridusasutuste puhul on tegemist eriotstarbelise kinnisvaraga, on hoonetele uue rakenduse leidmine tihti keeruline.

45. Haridusinvesteeringute jätkusuutlikkusele ei aidanud kaasa ka otsus eelistada ELi investeeringutoetuste jagamisel hariduslike erivajadustega õpilaste koole, mis asuvad väljaspool linnasid. Arvestades asjaolu, et paljude maapiirkondades asuvate koolide puhul tuleb nii õpilased kui ka suuresti personal mujalt kohale transportida, on erivajadustega õpilaste koolide praeguste asukohtade otstarbekus küsitav. Lisaks on erivajadustega õpilaste koolide puhul oluline arvestada ka muude teenuste, eeskätt sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kättesaadavusega. Riigikontrolli hinnangul jättis Haridus- ja Teadusministeerium perioodi 2007–2013 investeeringuraha jagamisel maapiirkonna koolidele kasutamata võimaluse kujundada selline koolivõrk, mis vastab paremini tänapäevastele vajadustele.

46. Perioodi 2007–2014 toetuste taotlemisel võis kutseõppeasutus küsida raha korraga mitme projekti tarvis. Kuna koolid kokku küsisid investeeringuraha rohkem, kui realselt toetusraha oli, ning toetust otsustati jaotada võimalikult paljudele, said raha paljud projektid. Nii kujunes olukord, kus kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamise kava alusel sai toetust 28 kutseõppeasutuse 88 projekti. Näiteks on Tallinna Tööstushariduskeskuses tulnud oma õppekeskkonna korrastamiseks juhtida kokku 10 projekti ja Järvamaa Kutsehariduskeskuses 9 projekti elluviimist. Selline projektide rohkus suurendab märgatavalt asutuste halduskoormust, kuna iga projektiga kaasneb aruandlus- ning järelevalvekohustus. Samuti vähendab projektipõhine lähenemine raha kasutamise paindlikkust. Kui ühe asutuse projektide puhul ilmneb, et mõni projekt kujuneb odavamaks ning teine jällegi kallimaks, ei saa investeeringukava muutmata raha projektide vahel ümber tõsta.

47. Investeeringuraha eraldamisel kutseõppeasutustele oli üks oluline tingimus, et koolid looksid võimaluse kasutada seadmeid ja ruume koostöös teiste õppeasutustega. Auditi käigus vaadeldud juhtumite hulgas niisuguseid näiteid, kus kutseõppeasutused oleksid ühise taristu kasutamiseks varem kokku leppinud ning sellest tulenevalt ka investeeringuraha taotlenud, ei olnud. Küll ilmnis juhtumeid, kus sarnaseid praktikabaase on välja ehitatud lähestikku asuvatesse õppeasutustesse. Näiteks ehitati Tallinnasse autoeriala praktikabaasid kahte kutseõppeasutusse (Tallinna Tööstushariduskeskusesse ning Lasnamäe Mehaanikakooli, raha selleks kulus vastavalt 140 914 ja 558 781 eurot), samuti ehitati autoeriala praktikabaasid välja mõlemasse Raplamaa kutseõppeasutusse (Kehtna Majandus- ja Tehnoloogiakool kulutas selleks 414 396 eurot ning Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskool 282 212 eurot). Arvestades praktikabaaside maksumust, on selline dubleerimine riigi jaoks kulukas.

Investeeringurahast ei jätkunud, et objekte lõpuni ehitada

48. Investeeringute kavade koostamisel hinnati erineva kasutusotstarbega hoonete korrastamise projekte eraldi (õppehooned, õpilaskodud, abihooned ja spordirajatised), kuid hindamisel haridusasutuste terviklikku

korrastatust (täisfunktsionaalsust) tingimuseks ei seatud ning selle tulemusel kujunes olukord, kus mõni haridusasutus sai küll raha korraga mitme projekti tarvis, kuid terviklikult korda on saanud vaid üksikute haridusasutuste hoonetekompleksid.

49. Et saavutada haridusasutuste taristu täisfunktsionaalsust, on asutustel tulnud vajalike investeeringute tegemiseks küsida raha mitmest allikast. Kuna aga eri allikatest rahastatud investeeringute puhul ei taotleta samu eesmäärke, ei ole investeeringute kombineerimine alati kõige paremini õnnestunud. Seda mainisid auditi käigus külastatud haridusasutused probleemina eeskätt CO₂-kvoodi müügi rahaga seoses, kus selle eest paigaldati või vahetati välja olulised tehnosüsteemid (küte ja ventilatsioon), kuid muu viimistlus jäi tervikuna uuendamata. Et siseviimistluseks planeeriti CO₂-kvoodi müügist saadavat raha vaid minimaalsel määral, tuli õppeasutustel leida lisaraha. Kõik õppeasutused ei olnud selleks aga paraku võrdsest valmis.

Näide 6. Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus sai investeerimiseks raha lisaks ELi tõukefondidele ka CO₂-kvoodi müügist. CO₂-projektist saadud raha eest soojustati olmekorpuse ja II korpuse välisfassaad, vahetati välja aknad ning radiaatorid. Kuna CO₂-kvoodi müügist saadav raha on mõeldud eeskätt hoonete energiatõhusamaks muutmiseks, tehti viimistlustöid vähe – investeeringute käigus korrastati ainult akende ja radiaatorite vahetu ümbrus. Kool aga viimistluse uuendamise vajadusega veel arvestanud polnud ning nii jäi muu osa renoveeritud ruumidest korrastamata. ELi tõukefondide rahaga aga renoveeriti ühiselamu ning ehitati uus õppekorpus. Samuti eraldati ELi tõukefondidest raha E-korpuse korrastamiseks, kuid senini pole seda projekti käivitatud. ELi tõukefondide jäikade reeglite järgi ei tohi siin raha kasutusotstarvet muuta ning kasutada E-korpuse renoveerimiseks kavandatud raha muuks otstarbeks.

Teadmiseks, et

riikide pingutused energiatarbimise vähendamiseks, sh hoonete energiatõhusamaks muutmiseks, on enamasti kantud suurematest rahvusvahelistest kokkulepetest kasvuhoonegaaside vähendamiseks. Nii kasutatakse kasutuselevõetud meetmete mõju hindamiseks enamasti üht ekvivalenti – **CO₂-emissiooni tonnides ajaühiku kohta**. Hoonega seotud CO₂ emissioon on tegelik hoone elutegevusega õhkupaisatav süsinikdioksiidi hulk. See kujuneb kõige üldisemalt tänu hoone kütmisele ja aktiivsele jahutamisele (hoone energiatarbimisele). Emissiooni arvutamisel võetakse arvesse ka hoone kütmiseks kasutatavat kütuseliiki.

Näide 7. Haapsalu Kutsehariduskeskuse soovil pandi CO₂-projekti raha hoonete energiatõhususe suurendamise kõrval teenima ka teisi eesmäärke – selle raha eest soojustati ja korrastati mh ka spordihalli põrand. Kuna aga ehitustööd osutusid kokkuvõttes kallimaks, kui kavandatud ning kooli hoone korrastamisega seotud projekti eelarvet ei olnud hiljem võimalik suurendada, otsustati sama hoone katust ning fassaadi soojustada vaid pooles ulatuses. Riigi Kinnisvara ASi kinnitusel ei ole võimalik väga täpselt kindlaks määrata, kui suur osa energiasäästust seeläbi saavutamata jäi, sest põrandat korrastamata poleks suurt osa hoonest olnud võimalik üldse kasutada. Kuigi algselt kavandati **CO₂-emissiooni** vähenemist 15% ulatuses, näitasid esialgsed⁹ mõõtmistulemused, et hoone kasutuse suurenemise tõttu emissioon hoopis kasvas 9,8%.

50. Riigikontroll on seisukohal, et prioriteetide puudumine, investeeringute killustamine ning sihitu kombineerimine tingib olukorra, kus haridusasutustel kulub taristu täisfunktsionaalsuse saavutamiseks ebamõistlikult pikk aeg ja suurenevad investeeringutega seotud juhtimiskulud. Samuti muudab investeeringute killustamine

⁹ CO₂-emissiooni muutumist mõõdetakse uuesti 2014. aasta alguses.

keerulisemaks koolivõrgu korrastamise, kuna investeeringuraha saanud koole on keerulisem ning kulukam ümber korraldada.

51. Riigikontrolli soovitused haridus- ja teadusministrile:

- lähtudes kõikide haridustasemete tarbeks koostatud koolivõrgu kavade (vt soovitus p-s 24), sätestada selged ja asjakohased prioriteedid investeeringute kavade koostamisel;
- eelistada haridusasutuste taristusse investeerimisel projekte, millega seatakse korda haridusasutuste hoonekompleksid tervikuna. Raha jaotamine haridusasutustele oleks otstarbekam korraldada objekti (haridusasutuse) põhjal, mitte killustatult väikeste projektide kaupa, et vältida projektidega kaasnevat bürokraatiat;
- koostada valdkondlike arengukavade koosseisus investeeringute strateegia, milles on täpsustatud, milliseid investeeringuid, millistest allikatest ja millal tehakse.

Haridus- ja teadusministri vastus:

- Riigikontrolli soovitusel toodud põhimõttest [sätestada selged ja asjakohased prioriteedid investeeringute kava koostamise tarvis] on lähtutud ka viimaste otsustuste tegemisel.

Näitena sisaldas 2012. a väljatöötatud „Gümnaasiumivõrgustiku korrastamise“ meetme määrus selgeid ja asjakohaseid kriteeriume taotlejate ringi ning sobilike taotluse määramisel ja hindamisel.

- Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse investeeringute planeerimisel ja otsustamisel. Samas on piiratud ressursside tingimustes oluline tagada ohutud ja sobilikud õppimis-, töö- ning elamistingimused kõigile õpilastele ja õpetajatele ning esmalt tuleb nõuetega vastavusse viia ja kaasajastada kõige halvemas seisukorras olevad vajalikud ehitised.

Sellest tulenevalt võib olla otstarbekas jagada ka ühe kooli taotlused mitme erineva projekti vahel tulenevalt nende kriitilisusest.

- Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse aruande punktis 24 toodud soovitus (koolivõrgukavade koostamine) rakendamisel.

Investeeringute jätkusuutlikkus

Kinnisvara korrashoiukuludele pole investeeringuotsuste langetamisel alati põhjalikult mõeldud

Investeeringuid kavandades ei tea riik, kui palju haridushoonete ülalpidamine tulevikus maksma läheb

52. Selleks et investeering kujuneks otstarbekaks ning investeeringu-objekti ülalpidamine omanikule üle jõu ei käiks, on oluline jälgida, et nii otsene investeeringukulu (objekti paigutatav rahasumma) kui ka kinnisvara ülalpidamiskulud kujuneksid pikas perspektiivis võimalikult madalaks. Majandusliku kokkuhoiu, ruumikasutuse tõhustamise ning

üldised mõõdukuse taotlused on sisse kirjutatud ka asjakohastes riiklikesse arengukavadesse ja õigusaktidesse.¹⁰

Teadmiseks, et

kuni 80% kinnisvara ülalpidamiskuludest määratakse ära hoone projekteerimise ning ehitamise faasis. Kui hoone on valmis, on selle kasutamise käigus võimalik kulutusi küll vähendada, kuid piiratud ulatuses. Seepärast on oluline kinnisvara korrashoiukuludele pöörata tähelepanu juba investeeringute planeerimise faasis.

Hoonete majandamiskavad – Eestis kehtiva kinnisvara korrashoiu standardi kohaselt on hoonete lühi- ja pikaajalised majandamiskavad hoonega seotud dokumentatsiooni oluline osa, mille alusel kavandatakse hoone korrashoiu tagamiseks vajalikke tegevusi ning nende elluviimiseks raha.

Allikas: Eesti standard EVS 807:2010

Investeeringute planeerimisel on energiasäästule vähe tähelepanu pööratud

Teadmiseks, et

haridusasutuste kinnisvaraga seotud kuludest moodustab **kütte- ja elektrienergiakulu** väga olulise osa. Kui 2008. aastal kulutati Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas küttele ja elektrienergiale umbes 40% kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskuludest, siis 2012. aastaks oli see näitaja tõusnud 50%-ni.

53. Kuivõrd riigile vajalike haridushoonete hea seisukorra säilimise määrab omaniku võimekus teha õigel ajal vajalikul hulgal remonttöid ja parendusi, sh tagada nendeks raha eelarvesse, tuleb juba investeeringute kavandamisel hoone elueakuludega arvestada, s.t teha vastavad finantsprognosisid. Valminud hoonete ülalpidamisega seotud korrashoiu ning selleks tarbeks kulutuste planeerimisel on oluline tugineda asjatundlikult koostatud majandamiskavadele.

54. Auditi käigus selgus, et haridusasutuste juhid ning Haridus- ja Teadusministeerium on kinnisvaraga seotud kulude võimalikke muutusi, sh hoonete vananemisest tulenevat suuremat remondivajadust, küll enamasti teadvustanud, kuid investeeringuid planeerides ei ole alati pikaajalisi finantsprognosisi siiski tehtud (v.a Riigi Kinnisvara ASile kuuluvate hoonete puhul).

55. ELi tõukefondide investeeringutoetuse taotlustes piirdusid kutseõppeasutused ning hariduslike erivajadustega laste koolid investeeringu majandusliku jätkusuutlikkuse tõendamisel õpilaste arvu ning üldise tegevuspotentsiaali kirjeldamisega. Millised muudatused kaasnevad investeeringu tulemusel ülalpidamiskulutustes ning kas nendeks jätkub raha, ei peetud vajalikuks analüüsida.

56. Auditi käigus korraldatud intervjuudest ilmnas, et asutused ei ole koostanud pikema perspektiiviga tegevusplaan – **hoonete majandamiskavasid** – kinnisvara korrashoiu tagamiseks. Tavaliselt on kinnisvara korrashoiukulud – nii nagu ka kõiki teisi kulusid – plaanitud neljaks aastaks, s.o riigieelarve koostamisel arvessevõetav perspektiiv. Arvestades kinnisvara tegelikku vastupidavust (hoone elueaks loetakse tavapäraselt 30–50 aastat), ei ole see piisavalt pikk aeg.

57. Et hoida kinnisvaraga seotud kulutusi kontrolli all, on järjest kasvava energiahinna tõttu oluline, et haridusasutuste hooned oleksid võimalikult energiasäästlikud ning investeeringuid kavandades selgitatakse välja, mida tuleks energiatõhususe suurendamiseks teha.

58. Auditi käigus selgus, et kuigi mitme haridusasutuse renoveerimisel või ehitamisel seadsid asutuste esindajad energiasäästlikkuse olulisele kohale juba ka ELi tõukefondide toel investeeringuid tehes, ei olnud hoonete energiatõhususe suurendamine üldiselt nende investeeringute elluviimisel taotluseks. Hoonete energiatõhususe suurendamiseks on seetõttu juba tulnud ja tuleb ka edaspidi raha lisaks investeerida.

59. Avaliku sektori hoonete, sh haridusasutuste hoonete energiatõhususe suurendamise teema oli päevakorral juba seoses Euroopa Liidu energia- ja kliimapaketi heakskiitmisega 2008. aastal, kuid olulisemate investeeringute kavandamine avaliku sektori hoonete energiatõhususe suurendamiseks algas perioodil 2010–2011, mil Eesti riik sõlmis mitme

¹⁰ Nt riigieelarve seadus, riigivara seadus, struktuuritoetuste meetmete investeeringute kavade koostamise määrused, aga ka Riigikogu heaks kiidetud Eesti säästva arengu riiklik strateegia „Säästev Eesti 21“ jm.

Teadmiseks, et

Eestis kehtivad nõuded hoonete **energiasäästlikkusele** tulenevad ELi hoonete energiatõhususe direktiividest, kus on seatud eesmärgiks vähendada liikmesriikide energiakasutust 2020. aastaks 20% võrra.

Eestis peavad pärast 2018. a detsembrit kõik riigiasutuste poolt kasutatavad ja omatavad uusehitised vastama kõrgele energiasäästlikkuse tasemele (olema nn liginullenergiahooneid).

Allikas: ELi hoonete energiatõhususe direktiiv 2010/31/EL

Energiamärgis on dokument, mis näitab kui palju hoone või hoone osa tarbib energiat võrreldes teiste samaväärsete hoonete keskmise energiatarbimisega. Hoonete puhul tähistatakse energiaklasse tähtedega A-st G-ni.

Energiamärgis peab olema alates 2009. aastast kõikidel uutel hoonetel ning

- kõikidel üle 1000 m² kasuliku pinnaga avalike hoonetel (sh haridusasutuste hoonetel);
- alates 2013. aastast kõikidel üle 500 m² kasuliku pinnaga avalikel hoonetel;
- alates 2015. aasta juulist kõikidel üle 250 m² kasuliku pinnaga avalikel hoonetel.

Allikas: ehitusseadus



Valgamaa Kutseõppekeskuse maaküttel toimiv õppehoone

Foto: Riigikontroll

rahvusvahelise korporatsiooniga CO₂-kvoodi müümise lepingu¹¹. Nende lepingute elluviimise käigus investeeriti riigile kuuluvate haridushoonete energiatõhusamaks muutmiseks kokku 46,3 miljonit eurot, sh anti 27,2 miljonit koolidele, mis olid saanud perioodil 2007–2013 ka ELi tõukefondidelt raha. CO₂-kvoodi müügi raha eest korrastati eeskätt hoonete kütte- ja ventilatsioonisüsteeme, soojustati fassaade ning katuseid. Keskmiselt suudeti investeeringute abil haridusobjektidel vähendada CO₂ emissiooni ca 19%.

60. Hoonete energiatarbimise kirjeldamiseks on kasutusele võetud energiatõhususe sertifikaadid ehk **energiamärgised**. Kui seni pidid koolihooned vastama vähemalt energiatõhususe klassile D¹², siis edaspidi võetakse avalike hoonete puhul eesmärgiks energiasäästlikum tase (energiaklassid B ja A). Auditi käigus selgus, et vaatamata sellekohastele nõuetele, ei ole paljude haridusasutuste hoonete puhul energiatõhususe klassi määratud ning riigil puudub praegu hea ülevaade oma hoonete energiatarbimise kohta. Auditi valimisse kuulunud 10 haridusasutusest olid energiamärgised olemas vaid 3 kooli hoonete puhul (kokku 4 hoonet, millest üks vastas energiatõhususe klassile C, kaks klassile D ning üks klassile E).

61. Auditi juhtumiuuringud (vt nt-d 8 ja 9) näitasid, et energiasäästlikkuse tagamise seisukohalt hästi läbimõeldud investeeringuprojektid on võimaldanud haridusasutustel energiatarbimist vähendada. Kuigi 2012. aastal toimunud energiahindade kasvu tõttu otsest rahalist kokkuhoidu CO₂-kvoodi müügi rahaga tehtud investeeringute mõjul ei kujunenud, on energiahindade kasvu tõenäoliselt jätkumisel energiasäästlike lahenduste senisest suurem kasutuselevõtt haridusasutustes siiski põhjendatud.

Näide 8. Valgamaa Kutseõppeasutuse uued hooned on kavandatud energiatõhususe nõudeid silmas pidades. Hoonete paiknemisel on arvesse võetud ilmakaari, nii õppehoone kui ka õpilaskodu töötavad maaküttel, ventilatsiooni- ja küttesüsteemid on programmeeritavad jms. Koolile on hoone projekti põhjal tehtud arvutuste kohaselt väljastatud küll C-klassi energiamärgis (14.8.2013. a seisuga), kuid kooli kulud kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiseks õpilase kohta on vähenenud perioodil 2009–2012 u 20%.

Näide 9. Tallinna Tööstushariduskeskuses vahetati CO₂-kvoodi müügist saadud raha eest välja kooli küttesüsteem,

¹¹ Eesti on kirjutanud alla ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokollile, mille kohaselt tuleb Eestil aastatel 2008–2012 vähendada kasvuhoonegaaside heitkoguseid 1990. aastaga võrreldes 8% võrra. Majanduse põhjaliku ümberstruktureerimise tõttu tekkis Eestis rahvusvahelise kokkuleppe kohaselt baasaastaks valitud 1990. a heitkoguste tasemega võrreldes märkimisväärne heitkoguste vähenemine ning Eestil jäi lubatud heitkoguste ühikuid üle. Riik võib riikidevahelisel kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste kauplemise turul müüa Kyoto protokolliga lubatud heitkoguse ja kohustusperioodi kohustusliku reservi vahe ehk kaubelda vabade lubatud heitkoguse ühikutega.

¹² Uute hoonete puhul on nõutav energiaklass vähemalt D, oluliselt rekonstrueeritavate hoonete puhul vähemalt E. Riigi Kinnisvara AS on alates aastast 2011 lähtunud põhimõttest, et kõik tema tellitavad kooli- ja büroohooned peavad edaspidi olema vähemalt C-klassi energiatõhususega ning projekteerijal tuleb eelnevalt esitada klasside B ja C majanduslikult põhjendatud tasuvusarvutus.

soojustati katused, paigaldati uued peauksed ning nende juurde kuuluv soojakardin. Nii kütte- kui ka ventilatsioonisüsteeme on koolil võimalik juhtida arvutivõrgu kaudu vastavalt õpperuumide kasutamisele. Vaatamata hoonete suurenenud kasutusintensiivsusele (õpilaste arv koolis on perioodil 2007–2012 järjepidevalt kasvanud) ning elektrihinna tõusule, pole kooli elektri- ja soojatarbimine ning sellega seotud kulutused suurenenud.

Energiaaudit on mõõtmistele ja kogutud andmetele tuginev analüüs, mis selgitab välja energiakasutuse sisekliima tagamisega hoones või selle eraldi kasutatavas osas, annab ülevaate hoone tehnilisest seisukorrast, energiakadudest ning võimalikest meetmetest energia kokkuhoiuks ja sisekliima parandamiseks hoones.

Allikas: ehitusseadus

62. Arvestades hoonete energiatõhususe parandamiseks direktiividega võetud eesmärgi, tuleb haridusasutuste hoonete energiasäästlikumaks muutmiseks riigil tõenäoliselt arvestatavas mahu lisakulutusi teha¹³. Selleks et selgitada välja, kas ja milliseid investeeringuid oleks edaspidi energiasäästu tagamiseks mõistlik (kulutõhus) riigile kuuluvate haridusasutuste hoonetesse teha, on võimalik tellida vastava eriala spetsialistidelt hoonete **energiaaudit**. Praeguseks pole riik seda võimalust veel kasutanud ega investeeringute planeerimisel tingimuseks seadnud.

63. Kuna seni on haridusasutused oma kinnisvara korrashoiutoimingute tegemise ja planeerimise eest vastutanud ise ning kinnisvara majandamise oskused koolides ei ole võrdselt head, puudub kindlus, et haridusasutused on kinnisvara korrashoiuks teinud kõik vajaliku ning planeerinud toiminguid õigel hulgal ja ajal. Seega puudub ka riigil tervikuna objektiivne ülevaade haridusasutuste kinnisvara ülalpidamisega kaasnevatest kuludest tulevikus. Investeeringuga seotud kulude hindamisel on energiahindade kasvu tõttu muu hulgas otstarbekas kaaluda ka energiasäästlike lahenduste kasutuselevõttu, sest see on võimaldanud hoonetega seotud kulutusi arvestatavalt kokku hoida. Praeguseks ei ole hoonete energiatõhususele kõikide investeeringute puhul veel suurt rõhku pandud ning võimalused haridusasutustel hoonetega seotud kulusid kokku hoida on täpsemalt läbi analüüsimata.

64. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile:

- seada hoonete elueal põhineva kuluproгноosi tegemise kohustus kõikide investeeringute taotlemise tingimuseks. Veenduda, et haridusasutustel on olemas selleks vajalik kompetentsus, ning toetada seda vajaduse korral või korraldada kinnisvara korrashoiukulude pikaajaliste prognooside koostamine keskselt, luues vajaliku võimekuse ministeeriumisse, nt ostes oskusteabe sisse;
- tagada haridusasutuste hoonete lühi- ja pikaajaliste majandamiskavade koostamine, kaasates vajaduse korral selleks kinnisvara- ja finantsplaneerimise asjatundjad;
- seada hoonete energiasäästlikumaks muutmine edaspidi kõikide haridusasutuste investeeringute (sh ELi tõukefondide toel) planeerimisel oluliseks tingimuseks. Selleks kaaluda energiaauditi või vastavate tasuvusarvestuste korraldamise nõude kehtestamist.

¹³ Perioodil 2014–2017 on valitsus hinnanud riigile kuuluvate hoonete energiatõhusamaks muutmise vajaduseks vähemalt 23,6 miljonit eurot, perioodil 2018–2020 on vajalik panustada veel hinnanguliselt vähemalt 26,4 miljonit eurot.

Haridus- ja teadusministri vastus:

- Riigikontrolli soovitus kohane kuluprognooosi tegemise kohustus sisaldub Haridus- ja Teadusministeeriumi kinnisvaratoimingute korras. Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse meetmete tingimuste väljatöötamisel ning aruande punktis 96 toodud soovitus (haldusmudeli valik) rakendamisel.
- Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse aruande punktis 96 toodud soovitus (haldusmudeli valik) rakendamisel.
- Energiatõhususe miinimumnõuded nii uusehitistele kui ka oluliselt rekonstrueeritavatele hoonetele sisalduvad Vabariigi Valitsuse 30.08.2012. a määruses nr 68 „Energiatõhususe miinimumnõuded“.

Haridus- ja Teadusministeerium on koostöös Riigi Kinnisvara AS-ile alates aastast 2011 projekteerimishangetel lähtunud põhimõttest, et hooned peaksid olema vähemalt C-klassi energiatõhususega ning projekteerijal tuleb esitada ka kõrgema klassi ning alternatiivsete energiaallikate kasutamiseks majanduslikult põhjendatud tasuvusarvutused.

Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse meetmete tingimuste väljatöötamisel.

Kinnisvara korrashoiukuludeks ei pruugi kõikidel haridusasutustel tulevikus raha jaguda

Uued ja korrastatud hooned on aidanud kinnisvarakuludel seni veel madalal püsida

Teadmiseks, et

kinnisvara hea seisukorra säilitamiseks vajalike hooldus- ja remonttööde maksumuseks hinnatakse enamasti 2–4% investeeringu soetusväärtusest aastas.

Tegemist on keskmise näitajaga – reaalselt on remondiraha kulutamine hoone eluea algaastatel väike ning tõuseb eluea kasvades.

Allikas: riigi hoonestatud kinnisvara kasutusnormatiivide väljatöötamine. Lõpparuanne riigihanke osale III: Ehitise kvaliteedinormi väljatöötamine. Tallinn, 2011

65. Kuna suurem osa kinnisvaraga seotud kulutustest ei sõltu otseselt kinnisvara kasutajate hulgast ning ülemäärasest kinnisvarast vabanemine on üldjuhul raskendatud, muutub õpilaste arvu vähenemise tingimustes kinnisvara ülalpidamine ühe õpilase kohta järjest kallimaks. Seetõttu on oluline, et riik korraldaks õppeasutuste rahastamise nii, et kõikidel haridusasutustel oleks õppetingimuste tagamiseks võrdsed võimalused.

66. Hoonetega seoses tuleb haridusasutustel ja hariduse rahastajana ka riigil kanda kinnisvara korrashoiu kulusid¹⁴. Riigiasutuste puhul eristatakse raamatupidamises tegevuskulude hulgas kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulusid¹⁵. 2012. aastal kulutas Haridus- ja Teadusministeerium oma valitsemisala kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiseks kokku 12,5 miljonit eurot, mis moodustas Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala tegevuskuludest 10,1%. Riigile kuuluvate haridusasutuste tegevuskulud on perioodil 2007–2012

¹⁴ Eestis kehtiva standardi EVS 807:2010 „Kinnisvara korrashoid. Kinnisvarakeskkonna korraldamine“ kohaselt jaotatakse need järgmiselt: 1) haldamisega seotud kulud, 2) tehnohooldusega seotud kulud, 3) heakorratöödega seotud kulud, 4) remonttöödega seotud kulud, 5) omanikukohustustega seotud kulud, 6) tarbimisteenuste kulud, 7) tugiteenustega seotud kulud, 8) arenduskulud.

¹⁵ Kinnistute, hoonete ja ruumidega seotud majandamiskulude hulgas ei ole arvestatud kinnisvara korrashoiu tagamisega seotud tööjõukulud (nt haldusjuhtide, koristajate, valvurite töötasu), v.a juhul, kui asjakohaseid töid ostab asutus teenusena sisse. Enamiku riigiasutuste puhul ei nähtu kinnisvara majandamiskulude hulgas kinnisvara-investeeringuga seotud kapitalikulude ega remondifondi kogutavad regulaarsed maksed.

arvestatavalt kasvanud¹⁶, kuid hoonete ja ruumidega seotud majandamiskulude osakaal tegevuskuludes on viimastel aastatel pisut vähenenud (vt tabel 6). Vaid riigi üldhariduskoolide kinnisvarakulu osakaal on aga 2012. aastal võrreldes varasemate aastatega mõnevõrra suurem.

Tabel 6. Riigile kuuluvate haridus- ja teadusasutuste kinnistute, hoonete ja ruumidega seotud majandamiskulud ning nende osakaal tegevuskuludest 2007–2012 (miljonites eurodes)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Haridus- ja Teadus-ministeeriumi valitsemisala	12,4 (11,8%)	14,2 (11,6%)	12,9 (11,2%)	12,5 (10,9%)	12,4 (10,1%)	12,5 (10,1%)
Riigi üldhariduskoolid	2,3 (11,4%)	2,5 (10,8%)	2,0 (9,4%)	2,2 (10,4%)	2,0 (9,4%)	2,4 (10,7%)
Kutseõppeasutused	6,9 (13,9%)	7,4 (13,0%)	7,0 (12,9%)	6,6 (12,4%)	6,2 (10,8%)	6,0 (10,4%)
Rakenduskõrgkooli	1,7 (9,8%)	2,6 (11,8%)	2,4 (11,6%)	2,1 (10,1%)	1,7 (7,9%)	1,9 (9,0%)
Teadus- ja arendusasutused	0,5 (10%)	0,4 (6,2%)	0,2 (3,9%)	0,2 (3,5%)	0,3 (4,4%)	0,3 (4,3%)

Allikas: saldoandmike infosüsteem, Riigikontrolli arvutused

67. Auditi käigus intervjueritud haridusasutuste esindajad kinnitasid, et haridushoonete ülalpidamiskulud on viimastel aastatel vähenenud ja väiksena püsinud, sest haridusasutuste uutes ning äsjakorrastatud hoonetes ei ole olnud vaja teha olulisel hulgal remonditöid, st neid on tehtud garantiiremondi korras. Ka ei ole veel olnud vaja uuendada tehnosüsteemide osi. Remondi- ja hooldusvajaduse kasv võib aga mõne aja pärast kaasa tuua kinnisvaraga seotud kulutuste suurenemise ning osa koole võib juba lähiajal nende kuludega toimetulemisel hätta jääda, kui õpilaste arv ja sellega seoses tulud vähenevad.

Kutsehariduse jaoks ei piisa kõigi kulutuste tarvis riigieelarves raha, kui jätkata samal viisil

68. Kutsehariduses on kasutusel õpilaste arvul põhinev rahastamine. Viimastel aastatel on kutseõppeasutuste õpilaste arv arvestatavalt langenud ning väheneb demograafilisi trende arvestades lähiaastatel veelgi. Kuna kõik kutseõppeasutuse kulud (sh hoonetega seotud kulud) ei sõltu otseselt õpilaste arvust, on kutsekoolidel õpilaste vähenemise korral praeguse rahastamismudeliga majanduslikult keerulisem toime tulla.

69. Aastatel 2009–2012 on kutseõppeasutuste tegevuskulud õpilase kohta suurenenud kokku ca 13%, kuid kutseõppe rahastamisel aluseks võetav õppekoha baasmaksumus on samal ajal vähenenud, moodustades 2012. aastal vaid 94 protsenti 2009. aasta tasemest (vt tabel 7). Kuigi tegelikkuses sõltub kutseõppeasutuste rahastamine muu hulgas ka õpetatavatele erialadele määratud koefitsientidest, võib siiski öelda, et õppekoha baasmaksumus ei kata kõiki õpetamisega seotud kulutusi.

¹⁶ Aastatel 2007–2012 on üldhariduskoolide tegevuskulud suurenenud kokku 32%, kutseõppeasutuste tegevuskulud 16% ning rakenduskõrgkoolide tegevuskulud 24%.

Teadmiseks, et

riigi kutseõppeasutusi rahastatakse riigieelarvest vastavalt riikliku koolitustellimuse alusel õppivate õpilaste arvule, lähtudes koolituskoha baasmaksumusest ja õppekavariühmade ja õppevormide koefitsientidest.

Lisaks võib rahastamine toimuda ka kooli põhitegevusega seotud tasulistest teenustest, sihtotstarbelistest eraldistest jm vahenditest.

Allikas: kutseõppeasutuse seadus

Teadmiseks, et

kui 2009/2010 õppeaastal oli kutseõppeasutuste õpilaste arv 28 363, siis 2012/2013. õppeaastal oli see 26 172 ehk õpilaste arv on langenud ligi 2200 õpilase võrra.

Tabel 7. Tegevuskulud ja õppekoha baasmaksumus kutseharidust andvates koolides perioodil 2009–2012

	2009	2010	2011	2012	Muutus 2012/2009
Õpilaste keskmine arv*	21688	22102	21482	20544	-5,2%
Tegevuskulu õpilase kohta	2483	2430	2692	2793	+12,4%
Tööjõukulu õpilase kohta	1632	1562	1654	1758	+7,7%
Majandamiskulu õpilase kohta	851	868	1038	1036	+21,7%
Kinnistu, hoonete ja ruumide majandamiskulu õpilase kohta	321	301	291	291	-9,3%
Õpilaskoha baasmaksumus	1340	1262	1262	1262	-5,8%
Baasmaksumus/tegevuskulu õpilase kohta	0,54	0,52	0,47	0,45	-16,6%

*Kulude arvestamisel õpilase kohta on võetud aluseks õpilaste arv aastas, s.o õppeaastate keskmine. Nt 2009. a puhul on kasutatud õppeaastate 2008/2009 ja 2009/2010 keskmist õpilaste arvu.

Allikas: Haridus- ja teadusministeerium, saldoandmike infosüsteem, Riigikontrolli arvutused

Koolimajade korrashoiukulud erinevad suurel määral

70. Kuigi kutseõppeasutuste kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulu osa tegevuskuludes on perioodil 2009–2012 tänu uutele ja korrastatud hoonetele üldiselt vähenenud, kulub eri asutustel kinnisvara korrashoiuks raha väga erinevas mahus. Näiteks auditi valimis olnud kutseõppeasutuste kinnisvaraga seotud majandamiskulude osakaal tegevuskuludest ulatus 2012. aastal 6,5%-st (Valgamaa Kutseõppekeskus) 37,4%-ni (Haapsalu Kutsehariduskeskus). Peaasjalikult tingib sellises mahus erinevuse põhimõtteliselt erinevate kinnisvara korraldusmudelite rakendamine (vt ka alapeatükk „Haridusasutuste kinnisvara valitsemisel ei rakendata ühtset praktikat“), kuid peale selle on mõjuriteks haridusasutuse erinev kinnisvara hulk ja selle seisukord.

71. Riigikontrolli korraldatud kutseõppeasutuste tegevuskulude analüüsist aastatel 2009–2012 selgus, et kooli suurus (õpilaste arv) kinnisvarakulutuste osakaalu tegevuskuludes üheselt ei mõjuta, s.t suurema õpilaste arvuga koolide puhul ei ole kinnisvaraga seotud kulutuste osa tegevuskuludes tingimata väiksem olnud. Küll on aga kinnisvara ülalpidamisega seotud kulu arvestatuna õpilase kohta olnud väiksema õpilaste arvuga koolides enam kui kaks korda suurem (vt tabel 8).

Tabel 8. Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud (artikkel 5511) eri suurusega kutseõppeasutustes 2009–2012

Kutseõppeasutused 2012/2013. õ-a	Art 5511 kulude osakaal tegevuskuludes 2012	Art 5511 kulud õpilase kohta 2012,* (eurot)	Art 5511 kulude muutus õpilase kohta 2009–2012
Alla 500 õpilasega (kokku 10 kooli)	7,4%	442,2	5%
500–900 õpilast (kokku 12 kooli)	12,3%	380,1	-1%
Üle 900 õpilasega (kokku 7 kooli)	9,7%	212,5	-3%

* Kulude arvestamisel õpilase kohta on võetud aluseks õpilaste arv aastas, s.o õppeaastate keskmine. Nt 2012. a puhul on kasutatud aastate 2011/2012 ja 2012/2013 keskmist õpilaste arvu.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium, saldoandmike infosüsteem, Riigikontrolli arvutused

72. Kuivõrd hoonete majandamisega seotud kulud sõltuvad selle kasutajate arvust vähe, võiks eeldada, et õpilaste arvu vähenedes kinnisvarakulud õpilase kohta suurenevad (ning õpilaste arvu suurenedes kulud vastavalt vähenevad). Riigikontrolli kutseõppeasutuste kuluanalüüsi põhjal perioodil 2009–2012 nimetatud seosed alati kinnitust ei leidnud – pooltel koolidel, kus vaadeldud perioodil õpilaste arv vähenes, vähenes ka kinnisvarakulu õpilase kohta, samas kui enam kui pooltel koolidel, milles õpilaste arv suurenes, suurenesid ka kinnisvaraga seotud kulud õpilase kohta (vt ka tabel 9).

Tabel 9. Näiteid muutustest kutseõppeasutuste õpilaste arvus ning kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskuludes õpilase kohta aastatel 2009–2012

Õppeasutus	Õpilaste arvu muutus (2009 vs 2012)	Muutus kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulus õpilase kohta (2009 vs 2012)
Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus	-15,1%	+18,5%
Tallinna Tööstushariduskeskus	+5,8%	-30,4%
Valgamaa Kutseõppekeskus	-19,5%	-19,4%
Pärnumaa Kutsehariduskeskus	-5,4%	-5,7%
Haapsalu Kutsehariduskeskus	+8,5%	-0,2%

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium; saldoandmike Infosüsteem; Riigikontrolli arvutused

73. Õpilase kohta arvestatuna on kinnistu, hoonete ja ruumide majandamiskulud perioodil 2009–2012 suurenenud kokku pisut enam kui pooltel kutseõppeasutusest (kokku 15 õppeasutuses). Neis koolides on kulu õpilase kohta suurenenud keskmiselt ca 30% ning seda tingimustes, kus tegelikult hoonete remondi- ja hooldusvajadus veel märkimisväärne ei ole. Võimalused tulla kasvavate kuludega toime on aga paremad koolides, kus õpilaste arv suureneb, s.t seal võimaldab riigieelarvest eraldatav raha tegevuskulusid finantseerida enamal määral.

Koolide toimetulek ja ka investeeringute tegemine sõltub võimalusest teenida omatulu

Teadmiseks, et

Pärnumaa Kutsehariduskeskusel on 5065 hektarit metsa, mille majandamisest teenitav omatulu on moodustanud kooli eelarvest stabiilselt ca 20%. See raha on võimaldanud kutsekoolil oma hoonestut üleval pidada ja vajalikke investeeringuid teha.

74. Kuna riigieelarvest kutseõppeasutustele tegevuskuludeks eraldatav raha kogu tegevuskulu ei kata, tuleb paljudel kutseõppeasutustel puudujääki finantseerida lisatulu teenimisega. Selleks on võimalik kasutada õppepraktika tarvis loodud tingimusi, nt osutavad mitmed kutsekoolid õpilaste kaasabil toitlustus- ja majutusteenuseid. Kooli omatoodangu ja teenuste müügi edukus sõltub aga otseselt piirkonna kliendibaasist, samuti õpetatavatest erialadest ning nii ei ole kõikidel koolidel omatulu teenimiseks võrdseid võimalusi. Riik ei võta raha jagamisel arvesse, et kutsekoolidel ei ole võrdseid võimalusi omatulu teenida, ning seetõttu võivad väheneva õpilaste arvu ja kehvema asukohaga koolid oma kulude (sh kinnisvara korrashoiu kulude) katmisel halvemasse olukorda sattuda.

75. Kuivõrd õpilaste arv ei muutu üle Eesti ühtlaselt, ent Haridus- ja Teadusministeerium on kutseõppeasutuste võrgustiku loomisel ja vastavate investeeringute suunamisel pidanud otstarbekaks kutseõppeasutuste regionaalselt ühtlast paiknemist, ei ole Riigikontrolli hinnangul võimalik kutseõppeasutuste majandamise (sh kinnisvara majandamise) jätkusuutlikkust olemasolevas rahastamissüsteemis muudatusi tegemata tagada. Praegu on tegevuskulude katmise seisukohalt

eelisseisus koolid, kus on rohkem õpilasi, sest ülalpeetav ja perioodiliselt uuendamist vajav hoonestu ja seadmeпарк ei sõltu sellest, kas koolid asuvad Tallinnas või mujal. Kinnisvara jätkusuutlikkuse tagamiseks on seetõttu vajalik kaaluda senise rahastamismudeli ümberkorraldamist ning näha seejuures ette abinõud, millega tasandada õpilaste arvu erinevast muutumisest tingitud regioonide ebavõrdne olukord.

76. Haridus- ja Teadusministeerium on alustanud kutseõppe rahastamismudeli ülevaatamist. Kavas on senisest paremini arvestada, kui palju koolidel kinnisvara on ning kui palju selle korras ja käigus hoidmine maksma läheb. Kokku on aga veel leppimata, kui palju koolid kinnisvara korrashoidmiseks (sh investeeringukuludeks) omavahenditele toetuma peaksid.

77. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile: lähtuda kutseõppe rahastamismudeli väljatöötamisel printsiibist, et kogu õppega seotud kulu, sh kinnisvara korrashoiukulu katmine, on üldjuhul riigi kui haridusteenuse tagaja kohustus ning kooli majandustegevusest teenitava tulu kasutamine ülalpidamiseks ja investeeringuteks tuleb senisest selgemini kindlaks määrata.

Haridus- ja teadusministri vastus: soovitus jääb antud auditi („Investeeringute juhtimine“) kontekstis arusaamatuks.

Riigikontrolli soovitus kaalutakse kutseõppe rahastamismudeli väljatöötamisel.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab silmas seda, et kuna praegune kutseõppe rahastamise süsteem ei arvesta õpilaste arvu vähenemisest tulenevat regionaalset aspekti, kujuneb väheneva rahvastikuga ja seega väheneva õpilaste arvuga piirkondade koolides hoonete ja seadmete kulu õpilase kohta kallimaks. Seetõttu on oluline õpilastele võrdsete õppimistingimuste tagamisel arvestada rahastamismudelil lisakuluga.

Haridusasutuste kinnisvara valitsemisel ei rakendata ühtset praktikat

78. Haridus- ja Teadusministeerium on riigi suurim kinnisvara omanik, mistõttu on oluline, et oleks selgelt paigas põhimõtted, millest lähtuvalt kinnisvara valitsemist korraldatakse. Ühtsete põhimõtete olemasolu võimaldab vara läbipaistvalt valitseda ning tagada parema kontrolli teenuse kvaliteedi üle.

79. 2007. aasta septembris kiitis Vabariigi Valitsus heaks riigi kinnisvarategevuse strateegia, mille kohaselt minnakse kogu riigis üle riigivara tsentraalsele valitsemisele ning senise kinnisvara omamise asemel hakkavad ministeeriumid ja nende allasutused põhitegevuseks vajalikke hooneid ning rajatisi rentima. Kavandatud üürimudeli rakendumine eeldab ministeeriumide valitsemisel oleva riigivara üleandmist Riigi Kinnisvara ASile (ka RKAS) ning temaga üürilepingute sõlmimist. Kinnisvarategevuse strateegia kohaselt peaks äriühing kui riigi kinnisvara juhtimise kompetentsuskeskus hakkama üürilepingute raames vastutama ka kõikide kinnisvara korrashoiu toimingute tegemise eest üüritava objektil.

80. Haridus- ja Teadusministeerium on seni riigivara Riigi Kinnisvara ASile üle andnud väheses mahus (vt tabel 10) ning riigi kinnisvarastrateegia rakendamiseks kokkulepitud tähtjad riigivara üleandmise ning üürilepingu rakendamise asjus on praeguseks ületatud. Vara üleandmise ja üürilepingute rakendamise tähtaegu on aastate jooksul muudetud, viimase asjakohase valitsuskabineti otsuse (18.2.2010) kohaselt pidid vara üleandmise toimingud olema lõpetatud 31. detsembriks 2012.

Tabel 10. Riigi Kinnisvara ASile hallata antud koolid

Kool	Lepingu sõlmimise aasta
Haapsalu Kutsehariduskeskus	2004
Kaagvere Erikool	2007
Kallemäe Kool ja selle filiaal	2007
Kammeri Kool	2007
Keila-Joa Sanatoorne Internaatkool	2007
Vidruka Kool	2007
Porkuni Kool	2007
Päinurme Internaatkool	2007
Nõo Realgümnaasium	2007
Viljandi Gümnaasium	2010
Läänemaa Ühisgümnaasium	2012
Jõgeva Gümnaasium	2012

Allikas: Riigi Kinnisvara AS

Kas teadsite, et

juhul, kui Riigi Kinnisvara AS kaasab hoonesse investeerimiseks võõrvahendeid, tuleb üüriraha hulgas tasuda kapitalikulu, remondifondimakse ning kinnisvara korrashoiuteenuste osutamisega seotud kulud. Üürikuludele lisandub käibemaks.

Koolidel pole olnud kinnisvara jätkusuutlikkuse tagamiseks võrdseid võimalusi

81. Üürimudeli rakendamise valikud kooliti on seni välja kujunenud üksikotsuste põhjal ja lepingud ei ole ühtlaselt hõlmanud kõikide kinnisvara korrashoiutoimingute tegemist üüritavatel objektidel, sest ministeeriumi eelarves on puudunud üürimudelile üleminekuks vajalik lisaraha. Üürimudeli rakendumist on edasi lükanud ka riigile kuuluvate koolihoonete korrastamiseks kasutatud ELi toetusraha tingimused, mille kohaselt peab vara funktsioon vähemalt viiel toetuse saamisele järgneval aastal säilima ning sel perioodil vara omandiõiguse üleandmiseks riigi äriühingule tuleb iga objekti kohta taotleda Euroopa Komisjonilt eraldi luba. See on aga keeruline ja kulukas protsess. Seega toimub Haridus- ja Teadusministeeriumi kasutuses oleva kinnisvara valitsemine praegu paralleelselt kahe erineva korraldusmudeli alusel.

82. Riigile kuuluvate haridusasutuste puhul on üürilepingud sõlmitud vaid osa koolide puhul ning sõlmitud lepingud on olnud erineva sisuga, s.t et kohustused kinnisvara korrashoiu toimingute tegemise eest on olnud ministeeriumi ning RKASi vahel vastavalt lepingutele erinevalt jaotunud. Erinevad haridusasutused on kuni 2012. aastal toimunud lepingutingimuste ühtlustamiseni vastutanud tehnohoolduse, heakorrateenuste ja remonttööde eest lepingu kohaselt erinevalt. Näiteks Haapsalu Kutsehariduskeskuse hoonete puhul kehtivad endiselt kaks eri hoonetele sõlmitud erinevat üürilepingut. Kooli vastutus kinnisvaratoimingute tegemise eest on kummaski lepingus erinev – ühel juhul on kooli ülesanne tagada, et hoonete hea seisukorra säilimiseks

tehtaks vajalikud remonttööd, teisel juhul aga tuleb koolil tasuda regulaarseid remondimakseid ning tööde tegemise korraldab RKAS.

83. RKASi kaudu korrastatud koolihoonete puhul¹⁷ on RKASile makstav üüritasu lepitud kokku ministeeriumi esindajate ning RKASi vahel (üüriraha on planeeritud eelarves eraldi). Need koolid aga, kellel RKASiga üürilepingut pole, on pidanud kõik kinnisvara korrashoiukulud katma üldistel alustel eraldavast majandamiskulude eelarvest. Kooli korrashoiuks vajaliku raha olemasolu ning toimingute tegemine, sealt edasi ka näiteks võimalus õppetegevust arendada on sõltunud otseselt majandamiskulude baasist ning struktuurist, kooli esindajate kinnisvaraalasest kompetentsusest ning läbirääkimisoskustest eelarveprotsessis.

84. Kuivõrd erinevate korraldusmodelite alusel toimub kinnisvaratoimingute rahastamine erinevalt ning kinnisvara haldamise kompetentsus on üldhariduskoolide puhul olnud valdavalt nõrk, on pikka aega valitsenud olukord, kus sarnast funktsiooni täitvatel üldhariduskoolidel pole ajakohase õpikeskkonna ning õppe kvaliteedi tagamiseks olnud võrdseid tingimusi.

Üldhariduskoolide kinnisvara haldamine on plaanis korraldada keskselt

85. Kui kuni 2012. aastal toimunud lepingumuudatusteni oli paljude kinnisvara korrashoiuteenuste tagamine ka enamik RKASiga sõlmitud riigi üldhariduskoolide üürilepingute puhul haridusasutuste endi korraldada (nt heakorrateenuste, tugiteenuste, ka tehnohooldustööde teostamine, lepingute sõlmimine tarbimisteenuste osas), siis tunnistades kinnisvarakeskkonna juhtimiseks vajaliku kompetentsuse nõrkust valitsemisalas ning olles seotud ELi struktuuritoetuste kitsendavate tingimustega (vt punkt 81), on HTMi plaanis alates 2014. aastast hakata kõikide riigi üldhariduskoolide tarbeks kinnisvara halduse täisteenust hakata siiski ostma RKASilt. Selleks on taotletud 2014. aasta riigieelarvesse lisavahendeid kokku ca 1,9 miljonit eurot ehk see oleks lisakulu, mille võrra kallineb koolide ülalpidamine.

Kutsekoolide kinnisvara haldamise mudelit pole veel paika pandud

86. Teiste haridusliikide puhul pole aga Riigi Kinnisvara ASi teenuste kasutamise eelised ning võimalused riigile kuuluvate haridusasutuste hoonete korrashoiu tagamisel HTMis veel üheselt selged. Auditi käigus toimunud intervjuudes olid ministeeriumi erinevate osakondade esindajad RKASi teenuste kasutamise ja vara üleandmise otstarbekuse osas erinevatel arvamustel.

87. Kutseõppeasutuste puhul on HTMi kinnisvara korrashoiu toimingute teostamise jaotamise kohta RKAS ja riigi vahel alles oma arvamust kujundamas. Kui ministeeriumi kinnitusel on enamike kutsekoolide puhul võimalik hõlpsasti rakendada haldusteenuse osutamise tingimusi sarnaselt üldhariduskoolide halduslepingutele, vajab seisukoha kujundamine teenuse hinnastamise osas tulenevalt kutsekoolide erinevatest praktikabaasidest täiendavat analüüsi. Nt paljudes koolides on olemas vajalikud seadmed ja masinad ning kompetents nt heakorra- ning ka muude teenuste osutamiseks (pakutakse vastavat erialaõpet), vajadust vastavate teenuste sisseostmiseks otseselt ei ole või saab osa sellest katta nt õppepraktika käigus. Maapiirkondades asuvatel koolidel on tihti ka

¹⁷ 2004. a algatatud riikliku kooliinvesteeringute programmi rahadest (kokku 1,8 miljardit krooni) korrastatud riigile kuuluvate haridusasutuste hooned.

oma põllumaad, laudad jmt hooned, mis tähendab, et kinnisvara korrashoiu teenuste vajadust tuleb hinnata diferentseeritult. Auditi käigus küsitletud koolide ja HTMi esindajad olid valdavalt seisukohal, et olukorda, kus mõnede kinnisvara korrashoiu teenuste eest jääks vastutama RKAS ning mõnede eest kool, ei ole mõistlik, sest see tekitab tarbetu halduskoormuse.

Kinnisvara korraldamise mudeli valiku edasilükkamine on tinginud suuremad kinnisvara korrashoiukulud

88. Kuigi kinnisvara üleandmine on praegu ELi tõukefondide tingimuste tõttu keeruline, ei ole tõukefondidest toetuse saamine takistuseks kinnisvara haldusteenuse ostmiseks Riigi Kinnisvara ASilt ning seda on ministeerium vastavalt ka kaalumas. Riigi kinnisvarastrateegia rakenduskava ning kehtiva Vabariigi Valitsuse määruse¹⁸ kohaselt rakendatakse vara üleandmisel RKASile kaheaastast üleminekuperioodi, mil üüri ja halduskulude arvutamisel lähtutakse asutuse olemasolevast eelarvemahust. Kuna aga üleminekuaeg on ette nähtud vaid RKASi omandisse üle antud kinnisvara osas, tuleb HTMil haldusteenuste lepingute sõlmimisel hakata RKASile tasuma koheselt tegelike kulude ja täishinnakirja alusel. Haldusteenuse hind sõltub küll konkreetse lepinguga võetud kinnisvarariskidest, kuid kinnisvara üürileandmine ja haldusteenuste osutamine on olemuslikult erinevad ning haldusteenuse osutamine olukorras, kus RKAS ise varaomanik ei ole, on äriühingu kinnitusel üldiselt siiski ka kallim kui sama teenuse osutamine üürimudeli kontekstis.

89. Auditi intervjuudest ilmnes, et kooli asukoht võib mõjutada kinnisvara korrashoiuteenuste hinda olulisel määral. Kinnisvarateenuste kõrgema hinna teatud piirkonnas paiknevate haridusasutuste puhul tingib suure tõenäosusega mh ka asjaolu, et ministeeriumid, sh Haridus- ja Teadusministeerium on RKASile vara üle andnud ning kinnisvara korrashoiuteenuseid keskselt äriühingu kaudu korraldanud üksikute objektide kaupa (v.a Siseministeerium, Justiitsministeerium ning Rahandusministeerium, kus üleminek üürimudelile on otsustatud kogu valitsemisala hõlmates). See ei ole hästi võimaldanud korraldada kinnisvarateenuste ühishankeid mitmele objektile korraga (mastaabisäästu võimalus) ning kuna kinnisvarateenuste pakujate huvi teatud piirkonnas tegutsemiseks ning vastavalt riigi korraldatud hangetes osalemiseks on olnud vähene, on mõnede kinnisvara korrashoiuteenuste hind koolide puhul kujunenud keskmisest turuhinnast kallimaks.

Riigi Kinnisvara ASi ootuses on Haridus- ja Teadusministeerium kinnisvara haldamise arendamist edasi lükanud

90. Auditi käigus läbiviidud intervjuudes tunnistasid Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad, et ei ole mitmete oluliste kinnisvarakeskkonna juhtimiseks vajalike instrumentide arendamisega, sh investeeringute kavandamiseks vajalike toimingutega seni aktiivselt tegelenud, sest selleks on puudunud vastav võimekus ning ministeerium on lootnud, et vara üleandmisel RKASile või temaga täismahus haldusteenuse osutamise lepingute sõlmimisel tagab kõikide vajalike kinnisvaratoimingute standarditele vastava teostamise äriühing ise. Nii nt ei ole ministeerium pidanud vajalikuks läbi viia hoonete kvaliteedi (sh ehitustehnilise kvaliteedi) hindamist ühtsetel alustel ega koostada kinnisvara korrashoiu tegevuste planeerimiseks vajalikke hoonete lühi- ja pikaajalisi majandamiskavasid, samuti pole ministeerium võtnud kasutusele kinnisvara juhtimist hõlbustavat tarkvara ega rakendanud

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 4.8.2011. a määrus nr 111 „Üldotstarbelise hoonestatud kinnisvara riigile üürile andmise lepingute üldtingimused ja üürihinna kujunemise alused“

ühtset kuluarvestussüsteemi, mis võimaldaks kõiki kinnisvara korrashoiuks tehtavaid kulutusi objektipõhiselt arvestada ning kinnisvarateenuste osutamisega kaasnevaid kulutusi omavahel võrrelda (efektiivsust hinnata).

91. Kuigi 2012. aastal tehtud muudatuste tulemusena kehtivad HTMi ja RKASi vahel RKASilt üüritava ja rekonstrueeritud hoonete ja kinnistute osas haldamise täisteenuslepingud, ei ole nende sõlmimine kogu valitsemisala hoonete osas ning seega kehtivale kinnisvara korrashoiu standardile vastavate kinnisvara korrashoiutoimingute teostamise kindlustamine olemasolevate vahendite piires seni olnud võimalik. Siiski on ministeerium eelmises punktis toodud puudusi püüdnud leevendada osade investeeringuprojektide puhul RKASilt tasulisi projekteerimis- ja ehitustööde juhtimise teenuseid ostes (vt ka punkt 31). Perioodi 2014–2020 riigikoolide investeeringute kavandamisel ja elluviimisel on ministeeriumil plaan määrata RKAS keskseks hankijaks või meetmete elluviijaks sarnaselt CO₂-kvoodi müügi raha eest toimunud investeeringuprojektidele või sõlmida eraldi raamleping, mille kohaselt investeeringute kavade koostamisel või avatud taotlusvoorude projektide koostamisel lähtutakse ehitustehnilistes hinnangutes ja maksumustes RKASi vastavast ekspertiisist.

92. Haridus- ja Teadusministeerium on viimase aasta jooksul hakanud oluliselt rohkem tähelepanu pöörama oma kinnisvara juhtimise alase kompetentsuse suurendamisele. Nii on alates 2012. aasta augustist võetud tööle investeeringute strateegia koordinaator, kelle ülesandeks oli töötada välja ühtne metoodika õppeasutuste hoonete ja toetava taristu vajaduste kindlaksmääramiseks ja kvantitatiivseks hindamiseks. 2013. aasta aprillis otsustas haridus- ja teadusminister ametisse määrata koolivõrgu juhi, kelle ülesandeks oleks eeskätt riigi koolivõrgu arengu suunamine ja planeerimine.

93. Samuti on Rahandusministeerium riigi kinnisvarapoliitika kujundaja ning arendajana välistoetuste kaasabil vastava ala asjatundjaid kaasates viimastel aastatel algatanud mitmeid olulisi projekte kinnisvara juhtimise arendamiseks. Nii on kinnisvarajuhtimise praktika ühtlustamiseks töötatud välja mitmeid olulisi mudeleid ja juhendmaterjale, korraldatud koolitusi jm. Muuhulgas on tegeletud ja planeeritakse ka edaspidi tegeleda kinnisvara juhtimisprotsesse toetatavate infosüsteemide arendamisega. Kinnisvara infomudeli rakenduskava kohaselt tähendab see ennekõike riigi kinnisvararegistri ümberkujundamist varade andmete arhiveerimissüsteemist riigi kinnisvarakeskkonnajuhtimisega seotud menetlusi igakülgseks toetavaks informatsioonisüsteemiks, mis on integreeritud teiste vajalike infosüsteemidega¹⁹.

94. Auditi käigus toimunud kohtumisel kinnitas Rahandusministeerium Riigikontrollile, et kinnisvararegistri arenduste käigus loodud haldusmoodul, mis edaspidi kinnisvara keskkonna juhtimisega seotud vajalikku info koondab, on siiski minimaalse funktsionaalsusega, s.t loodud eelkõige selleks, et Rahandusministeerium saaks veenduda

Rahandusministeeriumi algatused kinnisvara haldamise ühtlustamiseks pole toimima hakanud

¹⁹ Riigi kinnisvararegistri arenduste käigus peaks see perioodil 2013–2014 saama liidestatud finantsarvestussüsteemiga, eelarve infosüsteemiga ja RKASi kinnisvarahalduse infosüsteemiga. Register peaks edaspidi pakkuma hoonete energiatõhususe aruandlusega seotud tuge ning omama ka kinnisvara korrashoiutegevuste kavandamiseks vajalikku planeerimisfunktsionaalsust.

eelarvetaotluse põhjendatuses (majanduskavade kajastamine süsteemis). Kinnisvara tehnilise haldamise võimekuse tõstmist, nt hooldustööde planeerimise funktsionaalsuse tagamist, ei ole seni registri- jm arenduste puhul eesmärgiks seatud. Praegu on andmete sisestamine haldusmoodulisse õigusaktidega täpsemalt reguleerimata (vabatahtlik) ning ministeeriumid, sh Haridus- ja Teadusministeerium, ei ole selle kasutamiseks vajadust ja võimalusi näinud.

95. Haridus- ja Teadusministeerium on teinud pingutusi kinnisvara valitsemise korraldamisel ja arendamisel, kuid oluliste otsuste langetamise edasilükkamine on toonud kaasa koolide ebavõrdse kohtlemise kinnisvara kulude katmisel, suuremad kinnisvara korrashoiukulud ning ebaühtlasest kompetentsusest tingitud kindlustunde puudumise haridusasutuste investeeringute planeerimisel ning kinnisvara majandamisel.

96. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile koostöös rahandusministriga: kaasates vajaduse korral kinnisvara- ning finantsasjatundjaid,

- analüüsida ning otsustada hiljemalt 2014. aasta alguseks, kas haridusasutuste taristu omanikuks jääb kõikide haridustasemete puhul riik ning selle halduse eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium, ostes vajaduse korral vastava teenuse sisse, või antakse hooned üle Riigi Kinnisvara ASile ning riik hakkab äriühingult ruume rentima. Üürimudelile üleminekuks koostada realistlik tegevus- ja ajakava;
- korraldada kinnisvara haldamiseks vajaliku info kogumine ja kajastamine riigi kinnisvararegistris, lähtudes kinnisvara valitsejate reaalsest vajadusest ning võrreldavusest Riigi Kinnisvara ASis kasutuseloleva kinnisvarahalduse infosüsteemiga.

Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on esitanud 2014. a riigieelarve menetlemisel lisataotluse riigi pidamisel olevate üldhariduskoolide kasutuses oleva kinnisvara komplekshaldusteenuse tellimiseks Riigi Kinnisvara AS-ilt. Lisataotluse rahastamisel sõlmitakse komplekshaldusteenuste lepingud teenuste järkjärguliseks üleandmiseks alates 01.01.2014. a.

Seejärel koostatakse koostöös Riigi Kinnisvara AS-iga tegevuskava kutseõppeasutuste ning rakenduskõrgkoolide kasutuses oleva kinnisvara osas haldusteenuste tellimiseks ning esitatakse lisavahendite taotlused 2015. a riigieelarve menetlemisel.

Rahandusministri vastus: Ettepanek on asjakohane, kuid juhime tähelepanu, et korraldusmudeli valiku oluliseks lähteinfo on koolivõrgu kava, millest tuleneb kinnisvaraobjekti kasutus ja vajalikkus pikemas perspektiivis. Seetõttu ei pea me otstarbekaks kõikide objektide kohta otsuse tegemist enne koolivõrgu kavade valmimist. Samuti ei pea me ilmingimata vajalikuks, et kõikidel objektidel rakendatakse sama korraldusmudelit, kuna tulenevalt asutuse vajadustest, rahastamise võimalustest jne võib otstarbekaim lahendus erinevate objektide jaoks olla erinev. Lisaks märgime, et rahandusminister saab vastava tegevuse

juures omada nõuandvat rolli, kuid mitte jagada vastutust tegevuse läbiviimise eest.

Punktides 39, 64 ja 96 on esitatud haridus- ja teadusministrile soovitusi, mis on seotud ka Rahandusministeeriumi kui riigi keskse kinnisvarapoliitika koordineerija poolt tehtavate arendustega (pinnanormatiivid, hoone seisundi hindamine, kuluprognoside tegemine, majandamiskavade koostamine, haldamiseks vajaliku info kogumine ja kajastamine). Nagu ka Riigikontroll oma auditis märgib, kavatseb Rahandusministeerium lähiaastatel teha riigi kinnisvararegistri arendustegevused registri liidestamiseks riigi raamatupidamise ja eelarve infosüsteemiga ning RKAS-i infosüsteemiga, see toob kaasa andmestruktuuri muutmise ja täiendamise. Me ei pea otstarbekaks, et erinevad valitsemisalad teevad paralleelseid arendusi infosüsteemides, mille hilisem ühildamine keskse riigi infosüsteemiga võib olla keerukas või lausa võimatu. Seetõttu peame vajalikuks, et Haridus- ja Teadusministeerium viib vastavad tegevused läbi koostöös Rahandusministeeriumiga.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab oluliseks, et kinnisvara korrashoiu mudeli valiku otstarbekuse hindamisel on Rahandusministeerium valmis ministeeriumidele asjatundlikku nõu andma. Kuivõrd seni on üürimudelile üleminekut takistanud aga peamiselt lisaraha puudumine eelarves, ei ole õige öelda, et Rahandusministri roll üürimudelile üleminekul ainult nõuandmisega piirduda saaks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning haridus- ja teadusministri, rahandusministri, SA Innove juhatuse esimehe ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Haridus- ja Teadus- ning Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Haridus- ja teadusminister ning rahandusminister saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele 26.9.2013. SA Innove juhatuse esimees ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimees saatsid oma vastused vastavalt 10.9.2013 ja 19.9.2013.

Haridus- ja teadusministri, rahandusministri, SA Innove juhatuse esimehe ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Haridus- ja teadusminister: tutvunud Riigikontrolli auditi „Haridusinvesteeringute juhtimine“ eelnõuga on meil hea meel tõdeda põhimõtetlike seisukohtade kokkulangemisi kinnisvara haldamisel ja investeeringute juhtimisel. Alates 2012. aastast oleme neid põhimõtteid järjepidevalt rakendanud ning kohati tundub, et soovitude sõnastamisel on tähelepanuta jäetud Haridus- ja Teadusministeeriumi viimaste aastate tegevus, sealhulgas uue EL tõukefondide perioodi ettevalmistamisel. Valdav osa ettepanekuid on juba töös EL 2014–2020 meetmete tingimuste väljatöötamisel ning „Eesti elukestva õppe strateegia aastateks 2014–2020“ rakenduskavade koostamisel. Seega on aruande soovitusena sõnastatud ka mitmed Haridus- ja Teadusministeeriumi algatatud tegevusi ja otsustatud plaane.

Parentamist vajavate teemade näeme haldusmudeli valikut ning sellest tulenevat rahastamismudelite täpsustamist, energiaauditite läbiviimist (sh energiamärgiste taotlemist) ning registrite korrastamist.

Haridus- ja teadusministri kommentaarid 1–15 aruande punktide kaupa ja Riigikontrolli kommentaarid:

1. Lk 1. Riigikontrolli tööplaani alusel on auditi pealkirjaks „Haridusinvesteeringute jätkusuutlikkus“ ning auditeeritavateks asutusteks „kutseõppeasutused, avalik-õiguslikud ülikoolid, rakenduskõrgkoolid, teadus- ja arendusasutused, noortekeskused, teavitamis- ja nõustamiskeskused, huvikoolid ning hariduslike erivajadustega õpilaste koolid“.

Riigikontroll: auditi eesmärk oli hinnata, kas haridusinvesteeringute planeerimine toimub süsteemselt ja läbipaistvalt, kas investeeringute juhtimisel järgitakse säästlikkuse ja tõhususe printsiipe ning kas kinnisvarakeskkonna juhtimiskorraldus loob head eeldused haridusasutuste taristu korrashoiu tagamiseks ka pikemas perspektiivis. Riigikontrollil on auditi käigus tõendusmaterjali hinnates õigus aruandes kajastatava ulatust täpsustada.

2. Lk 8 allmärkus 2. Vaeküla Kooli üürileping Riigi Kinnisvara AS-iga on lõpetatud ning varasema üürilepingu andmed ei sisaldu viidatud kogumatus.

Riigikontroll: aruannet on täpsustatud.

3. Lk 11 p 10. Kahes riigigümnaasiumis ei olnud 2012/2013. a õpilasi, samuti asuvad mitmed hariduslike erivajadustega laste koolid ehitusaegsetel asenduspindadel ning on vastavalt vähendanud vastuvõttu. Seega ei anna punktis toodud arvestused adekvaatset tulemust.

Riigikontroll: arvutuste eesmärk oli anda ligikaudne ülevaade investeeringute ulatusest ning peegeldab üldistatult olukorda 2012/2013. õppeaasta seisuga.

4. Lk 12 p 14. Haridus- ja Teadusministeeriumile jääb arusaamatuks, miks Riigikontroll ei võta arvesse järgnevaid dokumente – Vabariigi Valitsuses 19.06.2008. a korraldusega nr 281 kinnitatud „Elukeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Hariduse infrastruktuuri arendamine“ meetme „Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine“ investeeringute kava 2007–2015“, Vabariigi Valitsuses 11.12.2008. a korraldusega nr 506 kinnitatud „Elukeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Hariduse infrastruktuuri arendamine“ meetme „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine“ 2008–2015 perioodi investeeringute kava“, Vabariigi Valitsuses 30.05.2008. a korraldusega nr 247 kinnitatud „Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Eesti teadus- ja arendustegevuse konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu“ meetme „Teadus- ja arendusasutuste ning kõrgkoolide õppe- ja töökeskkonna infrastruktuuri kaasajastamine“ investeeringute kava“ ja Vabariigi Valitsuses 10.03.2011. a korraldusega nr 119 kinnitatud „Majanduskeskkonna arendamise rakenduskava“ prioriteetse suuna „Eesti teadus- ja arendustegevuse konkurentsivõime tugevdamine teadusprogrammide ja kõrgkoolide ning teadusasutuste kaasajastamise kaudu“ meetme „Teadusaparatuuri ja -seadmete kaasajastamine“ alameetme „Riikliku tähtsusega teaduse infrastruktuuri kaasajastamine“ investeeringute kava“.

Riigikontroll: Riigikontroll on hinnangute kujundamisel ja soovitusite andmisel võtnud arvesse kõiki nimetatud dokumente, kuid need dokumendid on üksikotsused, mida ei saa pidada koolivõrgu kujundamise aluseks olevateks strateegilisteks dokumentideks.

5. Lk 12 p 18. Riigigümnaasiumite moodustamisel on iga kohaliku omavalitsusega koolivõrgu ümberkorraldamiseks sõlmitud ühiste kavatsuste kokkulepe, milles on ära toodud ka edaspidise riigigümnaasiumi rahastamise kokkulepped.

Riigikontroll: riigigümnaasiumide moodustamisega seoses võttis riik omavalitsustelt ülesandeid vähemaks, kuid rahastamise põhimõtete muutmises täpsemalt kokku ei lepitud. Auditi käigus selgus, et osal omavalitsustel puudusid võimalused või alused rahastamises osaleda. Riigikontrolli hinnangul on võimalik hariduse rahastamine riigi ja omavalitsuste vahel korraldada seaduse

alusel.

6. Lk 13 p 18 näide 1. Noarootsi Gümnaasium ja Nõo Reaalgümnaasium on üleriigilise vastuvõtuga koolid, mille asukoht, õppesuuna ja suurus ei võimalda kaasa aidata asukohajärgsete maakondade koolivõrgu korrastamisele. Haridus- ja Teadusministeeriumi plaanide kohaselt rajatakse riigigümnaasiumid esmalt maakonnakeskustesse, seda kajastab ka nt „Gümnaasiumivõrgustiku korrastamise“ meetme tingimused ja kord

Riigikontroll: uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi moodustatakse vähemalt üks riigigümnaasium igasse maakonda ning ministeeriumi esindajate kinnitusel hakkavad riigigümnaasiumid valdavalt paiknema maakonnakeskustes, kuid auditi ajal puudus ministeeriumi esindajatel selge seisukoht, kas ja millistel tingimustel senised maakonnakeskustest eemal asuvad riigigümnaasiumid edaspidi haridusteenuse osutamiseks vajalikud on.

7. Lk 13 p 18 näide 2. Viljandi Linnavalitsusega sõlmiti koolivõrgu korrastamiseks ühiste kavatsuste kokkulepe, mida on vastavalt muutunud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele muudetud rahastamist käsitlevate kokkulepete osas.
8. Lk 15 p 22. Aruanne ei kajasta, et kutseõppeasutuste osas viidi reform ellu vahetult enne perioodi algust 2004. a koostatud ja Vabariigi Valitsuse kinnitatud „Riigikutseõppeasutuste võrgu ümberkorralduse kava aastateks 2005–2008“. Reformi alguses tegutses Eestis 53 riigikutseõppeasutust ja 1 munitsipaalkutseõppeasutus. Struktuuritoetuste perioodi alguseks oli reformi tulemusena alles sellel hetkel jätkusuutlikeks hinnatud 30 riigikutseõppeasutust ja 3 munitsipaalkooli.

Riigikontroll: audit hõlmas perioodil 2007–2013 riigile kuuluvate üldharidus- ja kutseõppeasutuste hoonetesse ning seadmetesse tehtud investeeringute juhtimise korraldust, mille käigus hinnati eeskätt Haridus- ja Teadusministeeriumi, aga ka Rahandusministeeriumi, SA Innove ning Riigi Kinnisvara AS-i tegevust. Auditis analüüsiti, kuidas ja millistest rahastamisallikatest investeeringuid tehti. Auditi iseloomustes on nimetatud, missuguseid allikaid hõlmati.

9. Lk 16 ääremärkus. Ida-Virumaa Kutsehariduskeskuse andmeid ei ole olnud võimalik Riigi Kinnisvararegistris korrigeerida registri infosüsteemi tehnilise probleemi tõttu.
10. Lk 17 p 31. Uue EL tõukefondide perioodi investeeringute kavade koostamisel kaasatakse analoogselt kõigi viimaste projektidega Riigi Kinnisvara AS-i investeeringute kavade ettevalmistamisse kui elluviimisesse. Seega ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul vajalik eelnevalt tellida eraldi kolmandatelt osapooltelt ekspertiisi.

Riigikontroll: auditaruandes ei ole öeldud, et vajalik oleks tellida ekspertiisi kolmandatelt osapooltelt.

11. Lk 22 p 49 näide 7. Nii EL tõukefondide kui nn CO₂ vahendite planeerimisel oli Haridus- ja Teadusministeeriumi eesmärk tagada investeeringutega hõlmatud hoonetes koolide põhitegevuse läbiviimine, seega viide muudele eesmärkidele jääb arusaamatuks. Haapsalu Kutsehariduskeskuse hooneid üüratakse Riigi Kinnisvara AS-ilt;

Riigikontroll: Riigikontroll peab silmas, et investeeringute puhul peaksid olema selged nii prioriteedid objektide kaupa kui ka kavandatavad tegevused, et tagada hoonete kasutatavus ja täisfunktsionaalsus.

12. Lk 25 p 61 näide 1. Valga Kutseõppekeskuse õppehoonele väljastati peale uusi arvestusi C-klassi energiamärgis.

Riigikontroll: aruannet on täiendatud. Kanne ehitisregistris on tehtud 14.8.2013. Auditi toimingud lõpetati 2013. aasta mais.

13. Lk 25 p 62. Uue EL tõukefondide perioodi investeeringute kavade koostamisel kaasatakse analoogselt kõigi viimaste projektidega Riigi Kinnisvara AS-i investeeringute kavade ettevalmistamisse kui elluviimisesse. Arvestades nn CO₂ projektist saadud kogemusi, on RKAS võimeline hindama hoonetes energiasäästuvõimalusi ilma väliseid eksperte kaasamata. Muudes hoonetes tuleb vastavalt õigusaktidele energiamärgised tellida.

14. Lk 31 p 83. Üüri- või halduslepinguga kinnistu korrashoiu kohustuste üleandmisel Riigi Kinnisvara AS-ile on vähendatud vastava kooli majanduskulude eelarvet, haldamisega seotud koolitöötajate koosseisu ja personalikulud. Samas tuleb tagada kordatehtud hoonete haldus ja tehnohooldus, seega ei ole võimalik eelarveid ühtselt võrrelda.

Riigikontroll: Korrashoiu kohustuste üleandmisel RKASile on kooli majandamiskulude eelarve, haldamisega seotud koolitöötajate koosseisu ning vastavate personalikulude vähendamine igati loogiline ning Riigikontroll mõistab majandamiskulude struktuuri erinevust RKASiga lepingus olevate koolide puhul. Samas ei ole siinkohal silmas peetud mitte kohustuste üleandmisel tekkinud muutusi, vaid koolidele kinnisvara korrashoiuks vajaliku raha kindlustamisel iga-aastase eelarveprotsessi raames. Riigikontroll väidab, et nende koolide puhul, kes on RKASiga lepingu sõlminud, on oht, et kinnisvaraga seotud kulutuste suurenemisel võiks kooli põhitegevus häiritud saada, väiksem. Aruandeksti on täpsustatud.

15. Lk 32 p 85. Käesolevas punktis toodud lisavahendite taotlus sisaldab ka Riigi Kinnisvara AS-i kogutavat remondikomponenti, seega ei kalle selle võrra ülalpidamiskulu tavapärase mõistes.

Rahandusminister: üldiselt toetame auditis esitatud järeldusi, kuid peame vajalikuks täpsustada mõningaid eriarvamusi.

Aruande punkti 49 juures esitatud Haapsalu Kutsehariduskeskust puudutava näite 7 viimane lause on eksitav ja see oleks kohane aruandest välja jätta: „Kuigi esialgu kavandati CO₂-emissiooni vähenemist 15% ulatuses, näitasid mõõtmistulemused hoone kasutuse suurenemise tõttu hoopis mahu kasvu 9,8%“. Õigem oleks märkida, et CO₂-emissiooni muutumist on võimalik mõõta 2014. aasta alguses. Aruandes esitatud emissioonimahu kasv 9,8% lähtub 2012. aasta andmetest, aga kuna hoone valmis alles 2012. aasta oktoobris, siis arvestab see 10 kuu ulatuses renoveerimata olukorda ja ehitusaegset tarbimist ning ainult kahe kuu ulatuses renoveeritud seisukorda.

Riigikontroll: Haridus- ja Teadusministeerium ega Riigi Kinnisvara AS ei pidanud sellele vajalikuks tähelepanu juhtida, sest

emissiooni mõõdeti kõigil objektidel ühtedel alustel ning ka paljud teised hooned said korda alles 2012. a lõpus. Viide sellele, et emissioonimaht on tingitud suuremast kasutusest, on olemas, kuigi tegelikult võib nii kooli kui ka Riigi Kinnisvara ASI hinnangul emissiooni suurenemisel rolli mängida ka asjaolu, et hoone soojustati vaid pooles ulatuses. Aruande teksti on täpsustatud, et oleks arusaadav, et tegemist oli esialgsete mõõtmistulemustega ning uued mõõtmised tehakse 2014. aastal.

Rahandusminister: Riigikontroll tõdeb punktis 80, et riigi kinnisvarastrateegia rakendamiseks kokku lepitud tähtsajad on ületatud ja punktis 94, et Rahandusministeeriumi algatused kinnisvara haldamise ühtlustamiseks ei ole toimima hakanud. Nõustume, et arengud riigi kinnisvarastrateegia elluviimiseks on olnud kavandatud oluliselt aeglasemad, kuid vaatamata sellele ei pea me põhjendatuks hakata looma dubleerivaid lahendusi tugitegevuste arendamisel ega surveutama tähtaegadega tegevustes, mis ei ole esmatähtsad. Peame vajalikuks arendada ka uute investeeringute otsustusprotsessi keskselt koordineerituna, oleme seda teinud vastavalt võimalustele ja kavatseme sellesse tegevusse jätkuvalt panustada. Hindame Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust oma kinnisvaraportfelli juhtimisel asjatundlikuks, koostööd nendega heaks. Peame oluliseks, et investeerimisotsuste paremaks suunamiseks keskendub Haridus- ja Teadusministeerium senisest enam oma põhitegevuse juhtimisele ehk koolivõrgu kavade koostamisele ja kooskõlastamisele.

Sa Innove juhatuse esimees: nõustume Teie poolt välja toodud tähelepanekute ja hinnangutega. Soovitusi arvestame oma edaspidises töös. Täiendavad meiepoolseid märkused, ettepanekud nimetatud aruande eelnõule puuduvad.

Riigi Kinnisvara ASI juhatuse esimees: Riigi Kinnisvara ASI poolt ei ole eelnõu kohta märkusi.

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri ning rahandusministri vastused
Koolivõrgu korraldamine 24. Soovitused haridus- ja teadusministritele: - arvestades rahvastiku koosseisu ja paiknemise prognoose ning soovitatuid muutusi õppekorralduses, koostada, kooskõlastada ning avalikustada enne ELi 2014–2020 rahastamisperioodi investeeringuotsuste tegemist riigi vajadustele vastavad koolivõrgu kavad, millele investeeringutoetuse taotluste analüüsimisel ning investeeringuotsuste langetamisel üheselt toetutakse; - koos koolivõrgu kavadega töötada välja selge ülesannete jaotus riigi ning omavalitsuse vahel hariduse pakkumisel. Kui omavalitsusel on selge, millises ulatuses peab ta haridusteenuse tagama, saab ta oma kasutuses olevat raha paremini planida. (p-d 13–23)	Haridus- ja teadusministri vastus: Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a korraldusega nr 478 kiideti heaks „Eesti elukestva õppe strateegia aastateks 2014–2020“ koostamise ettepanek. Ettepaneku kohaselt on Eesti elukestva õppe strateegia eesmärgiks muu hulgas haridusasutuste ja õppekohtade arvu korraldamine, arvestades ühiskonna vajadust, õppe ja õppekeskkonna kvaliteedi, ligipääsu ja majandusliku tõhususe nõudeid. Ettepaneku kohaselt tuleb kavandada lahendustee, kuidas haridusasutuste võrku korraldada ja õppekohtade olemasolu vastavusse viia inimeste ja ühiskonna vajadustega. Kohalikud omavalitsused on põhiseaduse kohaselt autonoomsed ning teevad oma otsustused iseseisvalt. Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse strateegia ning selle rakenduskavade väljatöötamisel. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on mitmete aastate vältel juhtinud tähelepanu sellele, et omavalitsuste võimekus elanikele avalikke teenuseid pakkuda erineb suuresti ja lõhe süveneb. Rahvastikumuutused seavad omavalitsuste ette vähemalt sama suured väljakutsed kui riigi tasandile. Muutused rahvastiku paiknemises on toonud kaasa lõhe suurenemise piirkondade arengus ja potentsiaalis ning demograafilised muutused süvendavad omavalitsuste võimekusega seotud probleeme veelgi. Kõik kohalikud omavalitsused ei suuda neile pandud ülesandeid täita või täidavad neid valikuliselt ning ei paku heal tasemel avalikke teenuseid. Avalike teenuste, sh hariduse võrdse kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamise eest vastutab riik ja riigi õlule jääb see ka edaspidi. Seega peab Haridus- ja Teadusministeerium seisma hea selle eest, et õpilaste vajadusi silmas pidades haridusasutuste võrk riigis toimiks olenemata omandivormist.
Õppetööks vajalike hoonete kindlaksmääramine 39. Soovitused haridus- ja teadusministritele: - arvestades õppekavadest tulenevaid tingimusi, õpetaja koormust jm objektiivseid asjaolusid, täpsustada pinnanormatiive kõikide haridustasemetega jaoks ning lähtuda nendest investeeringute kavandamisel. See võimaldab hinnata ja planeerida haridusasutuse tegevuseks vajaliku kinnisvara hulka ning vabaneda vajaduse korral liigsest kinnisvarast; - töötada välja vajalikud abinõud haridusasutuste taristu kasutusintensiivsuse ning ka hoonete seisundi hindamiseks ning regulaarsete võrdlusanalüüside tegemiseks. Tagada, et asjakohase info kogumine ja jälgimine toimiks kõikide valitsemisala	Haridus- ja teadusministri vastus: - Haridusasutuste normatiivid on kehtestatud ning käesoleval ajal toimub pinnakasutuse normatiivide täpsustamine ning testimine. - Haridus- ja Teadusministeerium on viimaste aastate jooksul vabanenud valdavast enamusest ebavajalikust varast, sh on Riigi Kinnisvara AS-i üle antud 166 mittevajalikku kinnistut. Liigse kinnisvara kaardistamine toimub pidevalt ning vastavad arvanded on kajastatud ka Riigikontrollile edastatud ülevaates. - Riigikontrolli soovitus võetakse hoonete seisundi hindamise vajaduse osas arvesse aruande punktis 96 toodud soovitus (haldusmudelil valik) rakendamisel. Hoonete seisundi hindamine on Vabariigi Valitsuses kinnitatud riigi kinnisvarastrateegia kohaselt Riigi Kinnisvara AS-i ülesanne. Kasutusintensiivsust arvestatakse muu hulgas ka eelnevas punktis nimetatud pinnakasutusnormatiivide väljatöötamisel - Vähesed erinevused registrite ning Haridus- ja Teadusministeeriumile

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri ning rahandusministri vastused
asutuste kohta. See võimaldaks paremini hinnata investeeringute mõjul toimunud muutusi ning investeeringute vajadust tulevikus; tagada, et hiljemalt 2014. aasta lõpuks oleks valitsemisala hoonete kohta ehitisregistris ning riigi kinnisvararegisstris usaldusväärne info. (p-d 25–38)	esitatud andmete vahel on kaardistatud ning kanded on korrigeerimisel. Investeeringuotsused tehakse investeeringuotsustuste või -projektide alusel, seega ei ole registritevahelised ebakõlad mõjutanud investeeringuotsuseid. Rahandusministri vastus: Punkti 39 kolmandas alapunktis on esitatud soovitus haridus- ja teadusministrile tagada, et 2014. aasta lõpuks oleks erinevates registrites usaldusväärne informatsioon valitsemisala hoonete kohta. Rahandusministeerium peab andmete korrastamist väga vajalikuks, kuid kahjuks ei ole võimalik praeguse ehitisregistri regulatsiooni järgi ilma täiendava mõõdistamiseta ehitisregistris andmeid registreerida. Peame esitatud ajalist tähtaega realistlikuks ja otstarbekaks hoonetel, mis on kavas jätta riigi omandisse. Varadel, mis kavatsetakse üle anda RKASile, oleks otstarbekas vastavad tegevused teha RKASi poolt, võimalusel tuleks saavutada kokkulepe andmete korrastamiseks enne võõrandamistehingu vormistamist. Me ei pea põhjendatuks teha kulutusi nende objektide ülemõõdistamiseks, mis vajavad olulist rekonstrueerimist või mis võivad osutuda mittevajalikuks. Kaalume vajalike täienduste tegemist ka riigivara seaduse paragrahvis 111, mis praeguses sõnastuses kohustab riigivara valitsejaid andmeid korrastama 2013. aasta 31. detsembriks.
Investeeringute eesmärgistamine 51. Soovitused haridus- ja teadusministrile: - lähtudes kõikide haridustasemetega tarbeks koostatud koolivõrgu kavade (vt soovitus p-s 24), sätestada selged ja asjakohased prioriteedid investeeringute kavade koostamisel; - eelistada haridusasutuste taristusse investeerimisel projekte, millega seatakse korda haridusasutuste hoonekompleksid tervikuna. Raha jaotamine haridusasutustele oleks otstarbekam korraldada objekti (haridusasutuse) põhjal, mitte killustatult väikeste projektide kaupa, et vältida projektidega kaasnevat bürokraatiat; - koostada valdkondlike arengukavade koosseisus investeeringute strateegia, milles on täpsustatud, milliseid investeeringuid, millistest allikatest ja millal tehakse. (p-d 40–50)	Haridus- ja teadusministri vastus: - Riigikontrolli soovitus toodud põhimõttest [sätestada selged ja asjakohased prioriteedid investeeringute kava koostamise tarvis] on lähtunud ka viimaste otsustuste tegemisel. Näitena sisaldas 2012. a väljatöötatud „Gümnaasiumivõrgustiku korrastamise“ meetme määrus selgeid ja asjakohaseid kriteeriume taotlejate ringi ning sobilike taotluse määramisel ja hindamisel. - Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse investeeringute planeerimisel ja otsustamisel. Samas on piiratud ressursside tingimustes oluline tagada ohutud ja sobilikud õppimis-, töö- ning elamistingimused kõigile õpilastele ja õpetajatele ning esmalt tuleb nõuetega vastavusse viia ka kaasajastada kõige halvemas seisukorras olevad vajalikud ehitised. Sellest tulenevalt võib olla otstarbekas jagada ka ühe kooli taotlused mitme erineva projekti vahel tulenevalt nende kriitilisusest. - Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse aruande punktis 24 toodud soovitus (koolivõrgukavade koostamine) rakendamisel.
Õppetööks vajalike hoonete kasutamise säästlikumaks muutmine 64. Soovitused haridus- ja teadusministrile: - seada hoonete elueal põhineva kuluprognostise tegemise kohustus kõikide investeeringute taotlemise tingimuseks. Veenduda, et haridusasutustel on olemas selleks vajalik kompetentsus, ning toetada seda vajaduse korral või korraldada kinnisvara korrashoiukulude pikaajaliste prognooside koostamine keskselt, luues vajaliku võimekuse ministeeriumisse, nt ostes oskusteabe sisse; - tagada haridusasutuste hoonete lühi- ja pikaajaliste majandamiskavade koostamine, kaasates vajaduse korral selleks kinnisvara- ja finantsplaneerimise asjatundjad; - seada hoonete energiasäästlikumaks muutmine edaspidi kõikide haridusasutuste investeeringute (sh ELi tõukefondide toel) planeerimisel oluliseks tingimuseks. Selleks kaaluda energiasaude või vastavate tasuvusarvestuste korraldamise nõude kehtestamist. (p-d 52–63)	Haridus- ja teadusministri vastus: - Riigikontrolli soovitus kohane kuluprognostise tegemise kohustus sisaldub Haridus- ja Teadusministeeriumi kinnisvaratoimingute korras. Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse meetmete tingimuste väljatöötamisel ning aruande punktis 96 toodud soovitus (haldusmudeli valik) rakendamisel. - Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse aruande punktis 96 toodud soovitus (haldusmudeli valik) rakendamisel. - Energiatõhususe miinimumnõuded nii uusehitistele kui ka oluliselt rekonstrueeritavatele hoonetele sisalduvad Vabariigi Valitsuse 30.08.2012. a määruses nr 68 „Energiatõhususe miinimumnõuded“. Haridus- ja Teadusministeerium on koostöös Riigi Kinnisvara AS-ile alates aastast 2011 projekteerimishangetel lähtunud põhimõttest, et hooned peaksid olema vähemalt C-klassi energiatõhususega ning projekteerijal tuleb esitada ka kõrgema klassi ning alternatiivsete energiaallikate kasutamiseks majanduslikult põhjendatud tasuvusarvutused. Riigikontrolli soovitus võetakse arvesse meetmete tingimuste väljatöötamisel.

Riigikontrolli soovitus	Haridus- ja teadusministri ning rahandusministri vastused
Koolide ülalpidamiskulude rahastamine 77. Soovitus haridus- ja teadusministri: lähtuda kutseõppe rahastamismudeli väljatöötamisel printsiibist, et kogu õppega seotud kulu, sh kinnisvara korrashoiukulu katmine, on üldjuhul riigi kui haridusteenuse tagaja kohustus ning kooli majandustegevusest teenitava tulu kasutamine ülalpidamiseks ja investeeringuteks tuleb senisest selgemini kindlaks määrata. (p-d 65–76)	Haridus- ja teadusministri vastus: soovitus jääb antud auditi („Investeeringute juhtimine“) kontekstis arusaamatuks. Riigikontrolli soovitus kaalutakse kutseõppe rahastamismudeli väljatöötamisel. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab silmas seda, et kuna praegune kutseõppe rahastamise süsteem ei arvesta õpilaste arvu vähenemisest tulenevat regionaalset aspekti, kujuneb väheneva rahvastikuga ja seega väheneva õpilaste arvuga piirkondade koolides hoonete ja seadmete kulu õpilase kohta kallimaks. Seetõttu on oluline õpilastele võrdsete õppimistingimuste tagamisel arvestada rahastamismudelil lisakuluga.
Koolide kinnisvara üleandmine Riigi Kinnisvara ASile 96. Soovitus haridus- ja teadusministri: koos teadusministri ja rahandusministri: kaasates vajaduse korral kinnisvara- ning finantsasjatundjaid, ■ analüüsida ning otsustada hiljemalt 2014. aasta alguseks, kas haridusasutuste taristu omanikuks jääb kõikide haridustasemetega puhul riik ning selle halduse eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium, ostes vajaduse korral vastava teenuse sisse, või antakse hooned üle Riigi Kinnisvara ASile ning riik hakkab äriühingult ruume rentima. Üürimudelile üleminekuks koostada realistlik tegevus- ja ajakava; ■ korraldada kinnisvara haldamiseks vajaliku info kogumine ja kajastamine riigi kinnisvararegistris, lähtudes kinnisvara valitsejate reaalsetest vajadustest ning võrreldavusest Riigi Kinnisvara ASis kasutuseloleva kinnisvarahalduse infosüsteemiga. (p-d 78–95)	Haridus- ja teadusministri vastus: Haridus- ja Teadusministeerium on esitanud 2014. a riigieelarve menetlemisel lisataotluse riigi pidamisel olevate üldhariduskoolide kasutuses oleva kinnisvara komplekshaldusteenuse tellimiseks Riigi Kinnisvara AS-ilt. Lisataotluse rahastamisel sõlmitakse komplekshaldusteenuste lepingud teenuste järk-järguliseks üleandmiseks alates 01.01.2014. a. Seejärel koostatakse koostöös Riigi Kinnisvara AS-iga tegevuskava kutseõppeasutuste ning rakenduskõrgkoolide kasutuses oleva kinnisvara osas haldusteenuste tellimiseks ning esitatakse lisavahendite taotlused 2015. a riigieelarve menetlemisel. Rahandusministri vastus: ettepanek on asjakohane, kuid juhime tähelepanu, et korraldusmudeli valiku oluliseks lähtefookus on koolivõrgu kava, millest tuleneb kinnisvaraobjekti kasutus ja vajalikkus pikemas perspektiivis. Seetõttu ei pea me otstarbekaks kõikide objektide kohta otsuse tegemist enne koolivõrgu kavade valmimist. Samuti ei pea me ilmtingimata vajalikuks, et kõikidel objektidel rakendatakse sama korraldusmudelit, kuna tulenevalt asutuse vajadustest, rahastamise võimalustest jne võib otstarbekaim lahendus erinevate objektide jaoks olla erinev. Lisaks märgime, et rahandusminister saab vastava tegevuse juures omada nõuandvat rolli, kuid mitte jagada vastutust tegevuse läbiviimise eest. Punktides 39, 64 ja 96 on esitatud haridus- ja teadusministri soovitusi, mis on seotud ka Rahandusministeeriumi kui riigi keskse kinnisvarapolitika koordineerija poolt tehtavate arendustega (pinnanormatiivid, hoone seisundi hindamine, kuluprognoside tegemine, majandamiskavade koostamine, haldamiseks vajaliku info kogumine ja kajastamine). Nagu ka Riigikontroll oma auditis märgib, kavatseb Rahandusministeerium lähiaastatel teha riigi kinnisvararegistri arendustegevused registri liidestamiseks riigi raamatupidamise ja eelarve infosüsteemiga ning RKAS-i infosüsteemiga, see toob kaasa andmestruktuuri muutmise ja täiendamise. Me ei pea otstarbekaks, et erinevad valitsemisalad teevad paralleelseid arendusi infosüsteemides, mille hilisem ühildamine keskse riigi infosüsteemiga võib olla keerukas või lausa võimatu. Seetõttu peame vajalikuks, et Haridus- ja Teadusministeerium viib vastavad tegevused läbi koostöös Rahandusministeeriumiga. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll peab oluliseks, et kinnisvara korrashoiu mudeli valiku otstarbekuse hindamisel on Rahandusministeerium valmis ministeeriumidele asjatundlikku nõu andma. Kuivõrd seni on üürimudelile üleminekuks takistanud aga peamiselt lisaraha puudumine eelarves, ei ole õige öelda, et Rahandusministri roll üürimudelile üleminekul ainult nõuandmisega piirduda saaks.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas haridusinvesteeringute planeerimine toimub süsteemselt ja läbipaistvalt, kas investeeringute juhtimisel järgitakse säästlikkuse ja tõhususe printsiipe ning kas kinnisvarakeskkonna juhtimiskorraldus loob head eeldused haridusasutuste taristu korrashoiu tagamiseks ka pikemas perspektiivis.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangute andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumidest:

- riigil on olemas täpne ülevaade haridus- ja teadusasutuste kinnisvara olukorrast ning investeerimisvajadustest (riik on kindlaks määranud haridusasutuste võrgu ning tal on olemas ajakohased ning usaldusväärsed andmed teadus- ja arendusasutuste kinnisvara hulga, seisukorra ning investeeringuvajaduse kohta);
- riik lähtub investeerimisotsuste langetamisel üheselt mõistetavatest ning objektiivselt hinnatavatest säästlikkuse ja jätkusuutlikkuse kriteeriumidest, investeerimisotsused on põhjendatud ning dokumentaalselt fikseeritud;
- investeeringute kavandamine ja rahastamine eri allikatest toetub pikaajasele investeerimisstrateegiale, mis tagab, et eri allikatest rahastatavad tööd oleksid sisulises, mahulises ja ajalises kooskõlas;
- investeeringute tulemusel valminud/korraldatud hooned on keskkonnahoidlikud, loodud võimalusi kasutatakse efektiivselt (sh on loodud ühiskasutuse võimalusi) ning hoonete ülalpidamiskulud ei kujune ebaproportsionaalselt suureks (kinnistute-hoonete majanduskulude osakaal asutuste eelarves ei ole oluliselt suurenenud või selle suurenemist on osatud ette näha ning vajalik raha eelarvesse kavandada);
- riik on investeeringute tulemuslikkuse hindamiseks kehtestanud asjakohased näitajad ning esitatav info tulemuslikkuse kohta on usaldusväärne.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit hõlmas perioodil 2007–2013 riigile kuuluvate üldharidus- ja kutseõppeasutuste hoonetesse ning seadmetesse tehtud investeeringute juhtimise korraldust, mille käigus hinnati eeskätt Haridus- ja Teadusministeeriumi, aga ka Rahandusministeeriumi, SA Innove ning Riigi Kinnisvara ASi tegevust. Auditis analüüsiti, kuidas ja millistest rahastamisallikatest investeeringuid tehti. Käsitleti peamiselt järgmisi allikaid:

- 2004. aastal algatatud riikliku kooliinvesteeringuteprogrammi rahaga tehtud investeeringud;
- investeeringud ELi tõukefondide toel:
 - a) meetme „Hariduslike erivajadustega õpilaste õppekeskkonna kaasajastamine“ investeeringute kava 2008–2015,
 - b) meetme „Kutseõppeasutuste õppekeskkonna kaasajastamine“ investeeringute kava 2007–2015,
 - c) meetme „Gümnaasiumivõrgustiku korrastamine“ investeeringud riigigümnaasiumide moodustamiseks;

- investeeringud CO₂-kvoodi müügist saadud tulu arvelt.

Peamised toimingud põhiküsimustele vastamiseks:

- Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala kinnisvara haldamise korraldust mõjutavate ning investeeringuotsuste alustena nimetatud õigusaktide ja strateegiliste dokumentide analüüs;
- haridusasutuste pinnakasutuse analüüs, tuginedes riiklikest registritest (riigi kinnisvararegister, ehitisregister), Haridus-ja Teadusministeeriumilt, Riigi Kinnisvara ASilt ning haridusasutustelt saadud andmetele ning kehtestatud normatiividele.
- ELi tõukefondidest rahastatavate meetmete elluviimiseks koostatud investeeringute kavade alusmaterjalide (toetuse taotlused, hindamiskomisjonide koosolekute protokollid) läbivaatamine;
- ELi tõukefondide toel rahastatavate investeeringutega seotud aruannete (projektide kokkuvõtted, seirearuanded jm) analüüs;
- haridusasutuste tegevus- ja majandamiskulude võrdlev analüüs, toetudes saldoandmike infosüsteemis kajastuvale ning haridusasutustelt saadud infole;
- intervjuud (24 – vt lisa),
- juhtumiuuringud kokku 10 asutuses:
 - 1) Vaeküla Kool,
 - 2) Porkuni Kool,
 - 3) Raikküla Kool,
 - 4) Ämmuste Kool,
 - 5) Viljandi Gümnaasium,
 - 6) Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus,
 - 7) Tallinna Tööstushariduskeskus,
 - 8) Valgamaa Kutsehariduskeskus,
 - 9) Pärnumaa Kutsehariduskeskus,
 - 10) Haapsalu Kutsehariduskeskus.

Nende asutuste puhul on tegemist nn eksperdivalimiga, mille moodustamisel lähtus Riigikontroll auditi eelselgituse käigus kogutud infost. Eesmärk oli valimisse kaasata haridusasutusi, kelle puhul olid kavandatud investeeringuprojektid valdavalt lõpetatud ning olemas investeeringuobjekti ülalpidamise-haldamise kogemus. Samuti oli oluline kaasata eri rahastamisallikast toetust saanud projekte ning projekte, mille puhul oli toetust saadud mitmest eespool nimetatud rahastamisallikast korraga. Objektide valikul on kaasatud nii linnas kui ka maapiirkondades asuvaid õppeasutusi, samuti on hõlmatud haridusasutused, mille puhul rakendatakse erinevat kinnisvara juhtimise mudelit (RKASi haldamisel vs ministeeriumi valitsemisel olevad koolid).

Juhtumiuuringute puhul on tuginetud nii intervjuude käigus kui ka teiste toimingute käigus kogutud andmetele. Teemad, mis juhtumiuuringutes käsitlemist leidsid, olid järgmised:

- asutuse jätkusuutlikkuse käsitlus: investeeringute suunamisel/mittesuunamisel hindamiskomisjoni, HTMi antud hinnangud, tulevikuproгноosid asutuse enda arvates, konkurents ja koostöö teiste piirkonna haridusasutustega, demograafilised muutused piirkonnas, asutuse finantstervis;
- investeeringute planeerimine: objektiivsed alused hoone kvaliteedi hindamiseks (funktsionaalsus, tehniline seisukord jm), ruumivajaduse kindlaksmääramine tuleviku tarbeks, hoonete ja seadmete kasutusintensiivsuse hindamine, investeeringutega kaasnevate ülalpidamiskulude käsitlemine, energiasäästlike lahenduste kasutamine, hoonete terviklik korrastatus;
- kinnisvara haldamine: korrektsete andmete olemasolu riiklikes registrites, lühi- ja pikaajaliste majandamiskavade olemasolu, eelarveraha olemasolu kinnisvara korrashoiu tarvis, tegevused mittevajalikust varast loobumiseks.

Juhtumiuuringute koosseisus leidsid käsitlemist ka haridusasutuste energiatarbimise ja -kulude dünaamika, hoonete energiaklassi kindlaksmääramine ning kinnisvara majandamisega seotud kulude osakaalu muutumine asutuse tegevuskulude hulgas.

Kuivõrd tegemist pole esindusliku valimiga, ei ole juhtumiuuringute käigus tehtud tähelepanekuid üldkogumile üldistatud.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud lõpetati 2013. aasta mais.

Auditi meeskond:

Auditijuht Külli Nõmm (kuni 31.12.2012), auditijuht Raina Loom (alates 8.1.2013), vanemaudiitor Kristjan Paas, audiitor Triin Jõelet ja audiitor Margit Paulus (alates 18.3.2013)

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/13/70054/17.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid haridusinvesteeringute valdkonnas

10.8.2005 – Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel

18.9.2009 – Riigi tegevus projekti „Koolid korda!“ elluviimisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditi käigus intervjuueeritud isikud

Nr	Nimi	Asutus, ametikoht
1.	Indrek Riisaar	Haridus- ja Teadusministeerium, riigivaraosakonna juhataja
2.	Raivo Trummal	Haridus- ja Teadusministeerium, üldharidusosakonna asejuhataja
3.	Ruth Opmann	Haridus- ja Teadusministeerium, üldharidusosakonna peaekspert
4.	Andres Pung	Haridus- ja Teadusministeerium, kutse- ja täiskasvanuhariduse osakonna juhataja
5.	Teet Tiko	Haridus- ja Teadusministeerium, kutse- ja täiskasvanuhariduse osakonna asejuhataja
6.	Riho Illak	Haridus- ja Teadusministeerium, rahandusosakonna investeeringute strateegia koordinaator
7.	Kaie Karniol	Rahandusministeerium, riigivara osakonna juhataja
8.	Tarmo Porgand	Rahandusministeerium, riigivara osakonna nõunik
9.	Veronika Iisjan	Rahandusministeerium, riigivara osakonna nõunik
10.	Hele Tooming	Rahandusministeerium, riigieelarve osakonna peaspetsialist
11.	Helio Siitam	Rahandusministeerium, Euroopa Liidu maksete osakonna nõunik
12.	Kärt Kivirand	Rahandusministeerium, riigieelarve osakonna peaspetsialist
13.	Elari Udam	Riigi Kinnisvara AS haldusdirektor, juhatuse liige
14.	Kristel Meier	Riigi Kinnisvara AS, kliendihaldur
15.	Katri Targama	SA Innove, struktuuritoetuste keskuse juhataja
16.	Villu Männik	SA Innove, investeeringute üksuse juhataja
17.	Anne-Ly Aalde	SA Innove, järelevalve üksuse juhataja
18.	Heli Markson	SA Innove, õiguse ja hangete üksuse jurist
19.	Kadri Koppel	SA Innove, struktuuritoetuste nõunik
20.	Katrin Idasaar	SA Innove, investeeringute üksuse vanemkoordinaator
21.	Tiit Leemets	Porkuni Kool, direktor
22.	Kersti Aasmets	Vaeküla kool, direktor
23.	Tiina Rahkema	Raikküla Kool, direktor
24.	Eili Rohtla	Ämmuste Kool, direktor
25.	Tiiu Kikkas	Ämmuste Kool, majandusjuhataja
26.	Meeli Kaldma	Tallinna Teeninduskool, direktor
27.	Margus Ojaots	Ida-Virumaa Kutsehariduskeskus, direktor
28.	Hannes Mets	Rakvere Ametikool, direktor
29.	Laur Speek	Valgamaa Kutseõppekeskus, direktor
30.	Vello Pommer	Valgamaa Kutseõppekeskus, haldusosakonna juhataja
31.	Paul Alekand	Tallinna Tööstushariduskeskus, direktor
32.	Andres Niine	Tallinna Tööstushariduskeskus, haldusdirektor
33.	Mirje Burmeister	Tallinna Tööstushariduskeskus, õppedirektor

34.	Eduard Brindfeldt	Tallinna Tööstushariduskeskus, mehaanika- ja elektroonika osakonna juhataja
35.	Kallo Keelmann	Tallinna Tööstushariduskeskus, pearaamatupidaja
36.	Ingrid Danilov	Haapsalu Kutsehariduskeskus, direktor
37.	Rene Reinola	Haapsalu Kutsehariduskeskus, haldusjuht
38.	Riina Mürsepp	Pärnumaa Kutsehariduskeskus, direktor
39.	Elve Lääts	Pärnumaa Kutsehariduskeskus, direktori asetäitja finants- ja haldusalal
40.	Ülle Luisk	Viljandi Gümnaasium, direktor
41.	Tiivi Tiido	Viljandi linnavalitsus, haridus- ja kultuuriameti juhataja
42.	Katrin Mändmaa	Viljandi linnavalitsus, haridus- ja kultuuriameti peaspetsialist