



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Üürimajade programmi tulemuslikkus

*Kas üürimajade programm on tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel
olnud tulemuslik?*

Teadmiseks, et

üürimajade programm on riigisisene toetusmeede üürielamute rajamise toetamiseks omavalitsustes.

Programmil on kaks üürnike sihtrühma: mobiilsed töötajad ja majanduslikult vähekindlustatud isikud. Auditis käsitleti mobiilsetele töötajatele rajatud üürimaju.

Programmis on olnud aastatel 2017, 2018 ja 2023 kokku 4 taotlusvooru. Auditis analüüsiti esimeses 3 taotlusvoorus rahastuse saanud üürimaju.

Esimese 3 taotlusvooru toetustest rajati kokku 21 maja (537 korterit), neist mobiilse tööjõu sihtrühmale 12 maja (239 korterit). 2023. aasta jätkuetaapis rahastati 5 üürimaja (mobiilsed töötajad).

Auditis vaadatud üürimajad olid järgmistes asulates:

1) Imavere (Järva vald),
2) Linnamäe (Lääne-Nigula vald), 3) Liiva (Muhu vald),
4) Koksvere (Põhja-Sakala vald), 5) Pärnu, 6) Kuressaare,
7) Laagri (Saue vald), 8) Turba (Saue vald), 9) Türi, 10) Valga ja 11) Vastseliina (Võru vald).

Riigi toetusraha kulus nende ehituseks kokku 7,8 miljonit eurot.

Toetust sai ka Otepää (1,1 miljonit eurot), kuid kuna maja ei võetud üürimajana kasutusele, on EIS asunud toetust tagasi nõudma.

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Üürimajade programmi ei saa pidada tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel tulemuslikuks. Programmi alustati ambitsioonika eesmärgiga kõrvaldada tööjõu mobiilsust ja ettevõtluse arengut takistavad turutõrked, kuid tõrge üüriturul jäi probleemina korralikult selgeks tegemata. Eeluuring viidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tellimusel läbi kiirustades, turutõrget põhjalikult ei uuritud ja n-ö lahendus oli teada enne kui probleem ise.

On märke, et turutõrke probleemi on üle hinnatud. Mitmel juhul oli arvestatav osa kortereid 2023. aasta sügisel välja üürimata ning seda on esinenud olulisel määral ka varem. Samuti oli pea kõigis majades üürnikke, kes töötamise registri andmetel ei töötanud, ja toetuse taotlemisel korterite vajadust kinnitanud ettevõtete töötajaid üürnike seast enamasti ei leia.

Ei ole ka teada, millist mõju on toetusest rajatud üürimajad kohalikule ettevõtlusele avaldanud. Ehkki sellise mõju saavutamine oli programmi üks olulistest eesmärkidest, ei ole ei ministeeriumites ega kohalikul tasandil seda sisuliselt uuritud.

Olulisemad tähelepanekud:

- Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (EIS) on toetusraha jaganud põhimõttel, et taotleja ise teab, milles ettevõtlust takistav turutõrge seisneb, ja seda ei ole täiendavalt kontrollitud. Kuna 2017.–2018. aasta taotlusvoorudes laekus taotlusi enam-vähem samas summas, kui oli kavas jagada toetusraha, siis puudus EISi väitel vajadus hakata taotlusi omavahel turutõrke osas sisuliselt võrdlema.
- Hõredalt on tõendatud eeskätt korterite nõudlust, mis on pea täielikult rajatud kohalike ettevõtete toetuskirjadele. Kirjade kogumisel oli kampaania maik ja selliste ettevõtete töötajaid on üürnike seas vähe (22 ettevõttest-asutusest vaid 7 töötajat, keda oli kokku 19).
- Auditis käsitleti lähemalt 11 üürimaja (vt vasakveerg). Enamikus neist (7) oli oktoobris 2023 osa kortereid välja üürimata (18% kuni 50% korteritest). Sarnane seis oli ka 2022. aasta augustis. Samuti oli pea kõigis majades (8) üürnikke, kes töötamise registri andmetel 2023. aastal ei töötanud (14% kuni 27% üürnikest).
- Omavalitsused (KOV) on vabalt ja kohati vastuolus toetuse tingimusega tõlgendanud mobiilse töötaja tähendust ja nõuet kehtestada üür turuhinna tasemel. Erinev on KOVide lähenemine töötamise, üürniku KOVi sissekirjutuse ja töökoha asukoha osas.

Põhjuseks ka fakt, et mobiilse tööjõu mõiste sõnastus jätab meetmemääruses mitmed faktilised asjaolud lahtiseks.

- Üür peab vastama meetmemääruse järgi turuhinnale, et vältida ebaausat konkurentsi erasektori üürileandjatega. Veenduda millegi põhjal selles ei saa, sest turuhinna analüüse KOVidel esitada ei olnud või olid need aastate tagant, üüri suurus oli määratud tunnetuslikult ja mitmel juhul vaid nii, et see vastaks üksnes kuludele.
- Küsimuses, kes oleks pidanud uurima programmi mõju piirkondlikule ettevõtlusele, ei taha keegi vastutust võtta. KOVid osutavad riigile, EIS riigi poolelt Kliimaministeeriumile ja viimane omakorda meetme rakendajatele ehk EISile ja KOVidele. Initsiatiiv mõju tuvastamiseks oleks Riigikontrolli arvates pidanud tulema ministeeriumite tasandilt.
- Olukorras, kus mõju ei analüüsita, ei ole Riigikontrolli arvates suuremat mõtet ka üürnike sihtrühmale seatud piirangutel, kuna need on olemuslikus seoses taotletava mõjuga. Sama kehtib piirangute üle tehtava järelevalve kohta.
- Piirkonna oluliste ettevõtete vajaduste katmisel on paremini õnnestunud projekte (nt Imavere, Pärnu, Koksvere), kuid üldiselt on suure majandusmõjuga ettevõtteid (näiteks 50% suurema töötajate arvuga ettevõtted piirkonnas) üürnike tööandjate seas vähe. Ettevõtluse soodustamise mõttes on samas positiivne, et valdav osa üürnikest on hõivatud erasektoris.

Teadmiseks, et

üürimajade programm viidi Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi valitsemisalast üle Kliimaministeeriumi valitsemis-
alasse 01.07.2023.

Riigikontrolli soovitus

Riigikontroll tegi auditi tulemusena soovitusi Kliimaministeeriumile, kes on riigi raha kasutamisel üürimajade programmis n-ö lõppvastutaja. Turutõrke täiendaval kontrollimisel ei ole toetust saanud üürimajadega piirkondades enam tagantjärele mõtet, kuid tuleb tagada, et programmi olemust määravate võtmemoistete (mobiilne töötaja, turuhinnale vastav üür) rakenduspraktika on programmi eesmärkidega vastavuses. Kokku tuleb leppida meetodika üürimajade majandusmõju tuvastamiseks, kohustada toetust saanud KOVid selle järgi mõju analüüsima ja EISi jälgima, et KOVid seda teevad.

Samuti tuleb edaspidi tagada, et toetus ei kujuneks intressita laenuks, kui toetuse saaja äriplaanid muutuvad, maja üürimajana kasutusele ei võeta ja toetus tagastatakse (Otepää juhtum).

Taristuministri vastus

Valdkonna eest vastutav taristuminister ei nõustunud Riigikontrolli koondhinnanguga programmi tulemuslikkusele, pidas programmi üldjoontes edukaks, kuid möönis teatud küsimustes muudatuste vajalikkust. Riigikontrolli soovitusi lubas minister valdavalt arvestada ning täiendada auditi tähelepanekute põhjal 2025. a I poolaastal meetmetingimusi ja selgitada välja ettevõtluse mõjuindikaatorid. Samuti kaalutakse võimalust kehtestada toetuse saajale programmist ennetähtaegse väljumise korral leppetrahv (vt vastuseid lisast A, samuti Riigikontrolli kommentaare vastustele lk-del 26–27).

Tähelepanu vajavad
küsimused, kui
programmiga
jätkatakse

Kui üürimajade programmiga jätkatakse, tuleb Riigikontrolli arvates lähenemist muuta ja kaaluda tagasitulekut programmi väljatöötamisel olnud ideede juurde: a) keskenduda turutõrke kontekstis eelkõige tõmbekeskustele ja pendelrände sihtkohtadele, kus on nõudluse kadumise risk väiksem; b) nihutada sekkumismeetmetes rõhuasetus ettevõtetele suunatud finantsinstrumentidele (käendused, laenud, garantiid jms), et siduda programmi tugevamini ettevõtlusest välja kasvanud vajadustega.

Sisukord

1. Mis on riiklik üürimajade programm?	5
2. Auditi järeldused	7
2.1. Eeluring viidi läbi kiirustades ja probleem jäi korralikult selgeks tegemata	7
2.2. Projektide tasemel on korterite nõudlust vähe tõendatud ja võimalik, et üle hinnatud	10
2.3. Tööjõu mobiilsust on vabalt tõlgendatud ja majutatud neidki, kes sihtrühma ei kuulu	13
2.4. Puudub veendumus, et üür vastab turuhinnale	15
2.5. Programmi mõju piirkonna ettevõtlusele ei ole teada	17
2.6. Enamik üürnikke 2023. aastal töötas ja valdavalt väikeettevõtetes	18
2.7. Kui programmiga jätkata, peab lähenemist muutma	21
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	26
Auditi iseloomustus	29
Lisa A. Kliimaministeeriumi, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse, Saaremaa Vallavalitsuse ning Muhu Vallavalitsuse vastus kontrolliaruandele	33

Programmi sisu ja ulatus

Mobiilne töötaja – isik, kes vahetab elukohta tulenevalt töökoha või selle asukoha muutumisest ja kellel on kehtiv või sõlmitav töö- või teenistussuhe.

Sotsiaalselt vähekindlustatud isik – isik, kelle omandis ei ole konkreetse omavalitsuse territooriumil elamiskõlblikku eluruumi ning kellel ei ole sissetuleku puudumise, madala sissetuleku vms tõttu võimalik eluruumi turutingimustel üürida.

Allikas: kohaliku omavalitsuse üksuse elamufondi arendamiseks juhtumipõhise investeeringu-toetuse andmise tingimused ja kord, ettevõtlus- ja tehnoloogia-ministri 03.07.2017. a määrus nr 38

Teadmiseks, et

lisaks omavalitsusele võib toetust taotleda ka omavalitsuse valitseva mõju all olev ettevõtte vms juriidiline isik.

1. Mis on riiklik üürimajade programm?

1. Üürimajade programm on 2017. aastal käivitatud riigisisene toetusmeede üürielamute ehitamise ja renoveerimise juhtumipõhiseks toetamiseks kohalikes omavalitsustes (KOV). Meetmele pandi alus Vabariigi Valitsuse 2015.-2019. aasta tegevusprogrammiga.

2. Toetuse andmise ja kasutamise tingimused on reguleeritud ettevõtluse- ja infotehnoloogiainistri sellekohase määrusega ([vaata](#)). Meetme rakendusasutus on Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (varem KredEx).

3. Programmil on kaks üürnikke sihtrühma – **mobiilsed töötajad** ja **sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatud isikud**. Toetuse saamise oluline eeltingimus on, et projektis võetakse ette maja renoveerimine või ehitus tervikuna. Samuti tehakse majadel sihtrühma põhjal vahet ning ühes ja samas majas ei saa üldnõudena majutada eri sihtrühmade esindajaid. Toetuse määr on kuni 50% ehitustööde maksumusest.

4. Toetuse tingimusi reguleeriva määruse (meetmemäärus) järgi on programmil järgmised eesmärgid:

- tagada mobiilse töötaja sihtrühmale vajalike üürieluruumide parem kättesaadavus piirkonnas, kus üürieluruumide nõudlus ületab oluliselt pakkumist ning ehitise ehitusmaksumus ületab turuväärtust (esineb turutõrge);
- avaldada positiivset mõju piirkonna ettevõtluskeskkonnale ja majandusele (elukohad töötajatele ja nende peredele);
- soodustada elamufondi jätkusuutlikku uuendamist ning energiatõhususe näitajate parandamiseks ja ülalpidamiskulude vähendamiseks vajalike investeeringute tegemist;
- soodustada kõrge kvaliteediga ja jätkusuutliku elukeskkonna terviklikku väljaarendamist, vältides omavalitsuse tühjenemist või valglinnastumist;
- soodustada investeeringuid tühjenevate korralikult haldamata korterelamute probleemi lahendamiseks;
- pakkuda vajalikke eluruumi sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatud sihtrühmale.

5. Mobiilse töötaja sihtrühmale tuleb kortereid välja üürida turuhinnaga, sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatute üürimajas võib üür olla turuhinnast ka madalam ja kulupõhine. Korterite üürileandmise täpsemad tingimused kehtestab toetust saanud KOV.

6. Toetust saanud maja tuleb kasutada üürimajana 15 või 20 aastat olenevalt sellest, kas tegu on renoveeritud hoone või uusehitisega.

Programmi senised kulud

Teadmiseks, et

KOVidele on toetust üürielamufondi arendamiseks antud ka enne 2017. aastal käivitatud üürimajade programmi. Riikliku elamu-majanduse arengukava 2003–2008 raames said KOVi toetust nn sundüürnikele ja KOVi saabuvatele uutele töötajatele üürieluasemete rajamiseks. Toetusena maksti välja ca 6,6 mln eurot, millest sundüürnikele rajati 998 ja uutele töötajatele 33 eluruumi.

KOVide üürielamufondi arendamine oli ühe meetmena samuti järgmises, s.o 2008.–2013. aasta riiklikus elamu-majanduse arengukavas, kuid 2008. aasta majanduskriisist tingitud eelarvekärbete tõttu selle tegevusi ellu ei viidud.

Allikas: Riigikontroll auditis kogutud andmete põhjal

Programmi käsitluse ulatus Riigikontrolli auditis

Teadmiseks, et

lisaks Otepääle on üürimaja arendusprojekti tehtud KOVi ja erasektori koostööna veel Kuressaares, Linnamäel ja Koksveres. Neil juhtudel on projekti omafinantseeringu katnud erapartner.

Allikas: Riigikontroll auditis käigus kogutud info põhjal

7. Programmi esimesed taotlusvoorud olid aastatel 2017–2018 (rahastamisotsused 2018–2019) ja jätkuetapp 2023.

8. Programmist saadud toetusega on praeguseks ehitatud 13 uut ja rekonstrueeritud 8 hoonet (vt ka tabel 1). Programmi esimestest etappidest võttis osa 18 KOVi ja üüriturule jõudis 537 korterit. Mobiilse tööjõu sihtrühmale rajati 12 maja (239 korterit), sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatutele 9 maja (298 korterit). Projektide kogumaksumus oli 41,7 miljonit eurot, millest riik kattis 19 miljonit.

9. 2023. aasta jätkuetapis tehti rahastamisotsus täiendavalt 5 üürimaja toetamiseks summas 5 mln eurot. Kõik uued projektid on mõeldud mobiilse tööjõu majutamiseks (kokku ca 100 korterit).

Tabel 1. Üürimajade programmist toetust saanud projektide arv ning toetussumma toetuse määramise aastate ja sihtrühmade kaupa

Aasta	Mobiilse tööjõu sihtrühm		Sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatute sihtrühm	
	toetatud projekte	toetus (mln eurot)	toetatud projekte	toetus (mln eurot)
2018	7	4,5	6	8,9
2019	5	4,4	3	1,2
2023	5	5	–	–
kokku	17	13,9	9	10,1

Allikas: Riigikontroll EISilt saadud andmete põhjal

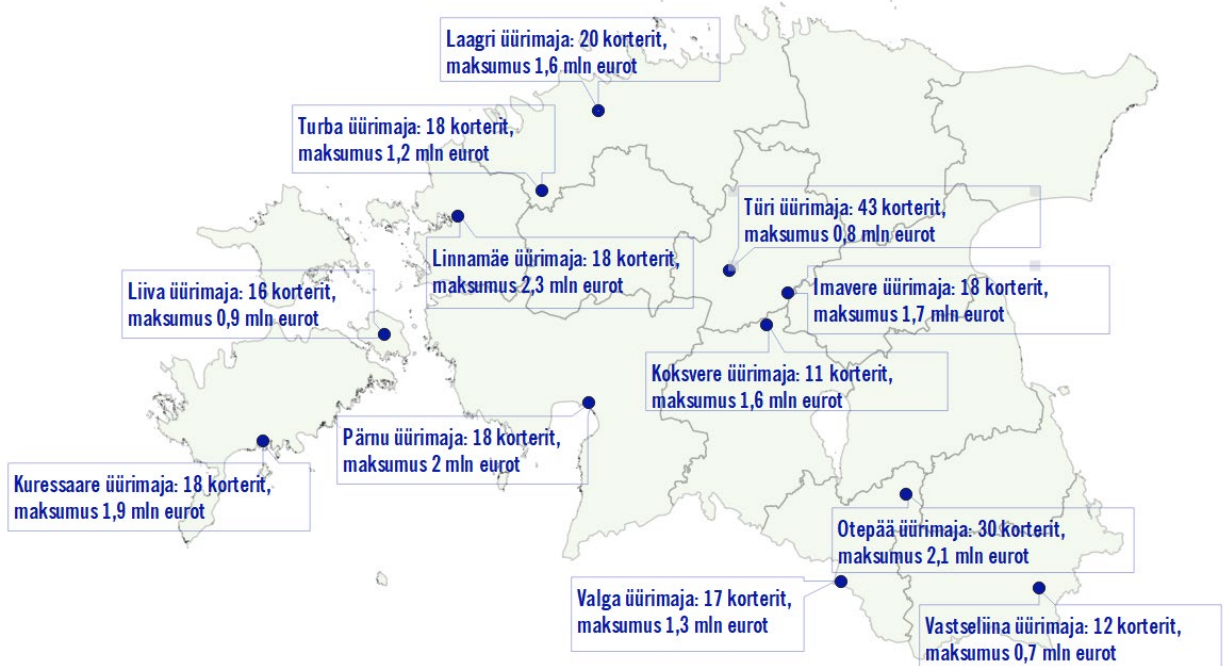
10. Riigikontroll keskendus auditis mobiilse tööjõu sihtrühmale rajatud üürimajadele, kuna auditis eelselgituse põhjal täheldati selle sihtrühmaga seoses suuremaid riske (nt võimalus, et on majutatud sihtrühma mittekuuluvaid isikuid ja üür on alla turuhinna). Vajadus edendada tööjõu mobiilsust ja seeläbi piirkondlikku ettevõtlust oli samuti programmi üks peamisi lähtekohti. Sotsiaalmajanduslikult vähekindlustatute sihtrühm lisati programmile poliitilise valikuna hiljem, kui algasid Vabariigi Valitsuse tasandil arutelud meetme tingimuste üle.

11. Auditis analüüsiti perioodil 2018–2019 rahastamisotsuse saanud üürimajadega seonduvat. Neid hooneid on praeguseks mõned aastad üürimajana kasutatud ja saadud kogemuse pealt on võimalik teha järeldusi, kuidas on üürimajade programm end tööjõu mobiilsust takistavate turutõrgete lahendamisel senimaani õigustanud.

12. Mobiilse tööjõu sihtrühmale ehitati või renoveeriti perioodil 2018–2019 määratud toetuste abil kokku 12 maja (vt joonis 1). Üürimajana võeti neist kasutusele 11.

13. Otepääl ehitati maja küll valmis, ent ehitus läks kavandatud kallimaks, projekti kaasatud eraettevõtte plaanid muutusid ja üürimajana valminud ehitist kasutusele ei võetud. Seetõttu ei analüüsitud auditis Otepää üürimaja lähemalt. Otepää projektile määratud toetusraha kohta on Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus esitanud praeguseks tagastusnõude (vt ka p-d 101–103).

Joonis 1. Perioodil 2018–2019 määratud toetusest mobiilse tööjõu sihtrühmale ehitatud üürimajade asukohad



Allikas: Riigikontroll auditis kogutud andmete põhjal

2. Auditi järeldused

2.1. Eeluuring viidi läbi kiirustades ja probleem jäi korralikult selgeks tegemata

Turutõrke olemus

14. Üürimajade ehitamiseks KOVidele investeeringutoetuse andmise ühe peamise eesmärgina deklareeriti vajadust lahendada üüriturul esinevaid turutõrkeid.

15. Turutõrge on üldtuntud definitsiooni kohaselt olukord, kus nõudlus ületab pakkumist ning erasektor ei ole valmis pakkumist suurendama, kuna see ei tasu end ära. Üüriturul eksisteeriva turutõrke kui probleemi fikseerimiseks tuleks seega esmalt tõendada, et nõudlus üürikorterite järele on suurem kui üürikorterite pakkumine.

16. Tõendamaks, et sekkumismeetme näol on tegemist turutõrke lahendamiseks proportsionaalse meetmega, tuleks näidata, kui suures osas nõudlus piirkonniti pakkumist ületab.

17. Nimetatud eesmärgil uuris Riigikontroll esmalt, kuidas tehti kindlaks riigi poolt sekkumist vajavate turutõrgete olemus ja ulatus ning kas

Programmi ettevalmistus

tõrgete ületamiseks kaaluti KOVidele makstava investeeringutoetuse kõrval ka alternatiivseid lahendusi.

18. Üürimajade programmi hakati ette valmistama 2014. aastal. Esialgse plaani järgi sooviti programmi ideed teostada energiamajanduse arengukava elluviimise raames (ENMAK 2030), kuid see plaan toetust ei leidnud ja Vabariigi Valitsuse tasandil tehtud otsusega suunati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) lahendust otsima ENMAKi-väliselt.

19. Tähelepanuväärne on, et nii Rahandusministeerium kui ka Siseministeerium olid ENMAK 2030 eelnõule arvamuste esitamisel üürimajade programmi idee suhtes üsna kriitilised.

20. Rahandusministeerium osutas näiteks sellele, et üürielandute meetme kavandamisel ei ole analüüsitud, kas keskustest kaugemal asuvates piirkondades on uute töökohtade tekkimise takistus KOVi üürielandispindade puudus või muud asjaolud. Rõhutati, et maapiirkondade tööhõive edendamine on kompleksne tegevus, mida peavad toetama põhjalikud eeluuringud. Kuna ettevõtlus on olemuselt liikuv tegevus, on üürielandute majanduslikult tasuvat täitumust maapiirkondades tagada raske. Samuti leiti, et sellist meetet ei tohiks kavandada vaid töögrupi arvamuse ja omavalitsusjuhtide jutu põhjal.

21. Siseministeerium oli seisukohal, et suures mahus (eelnõus oli eesmärk 6000 eluaset) riiklikult toetatud üürielandufondi loomine oleks vastuolus vabaturumajanduse põhimõtetega.

22. 2015–2016 toimus üürimajade programmi ettevalmistamine eraldisesiva meetmete paketina. Töötati välja programmi kontseptsioon, mis pidi olema aluseks vajalike uuringute tellimisel. Kontseptsiooni kohta koostatud dokumentidest esitati auditi käigus Riigikontrollile vaid kontseptsiooni esitlusfaili mustand, muid dokumente praegu programmi eest vastutaval Kliimaministeeriumil kontseptsiooni kohta leida ei õnnestunud.

23. Küll on aga teada, et nimetatud kontseptsiooni alusel telliti 2016. aasta augustis SA KredExi ja MKMi koostöös analüüs, mis lähteülesande kohaselt pidi hõlmama järgmist:

- a) üürielandute turutõrgete hindamise analüüsi;
- b) üürielandute vajaduste analüüsi erineva võimekusega KOVides;
- c) otsetoetuse, maa eraldamise ja laenukäenduse rakendamise tõhususe analüüsi (alternatiivsed sekkumismeetmed);
- d) meetmete kombinatsioonide analüüsi erineva võimekusega tõmbekeskuste kaupa;
- e) meetmetele alternatiivsete lahenduste tuvastamist;

Teadmiseks, et

alates 01.07.2023 vastutab elamumajanduse valdkonna riikliku poliitika kavandamise ja teostamise eest Kliimaministeerium. Varem oli see Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas.

Allikas: Vabariigi Valitsuse seadus

Üürimajade programmi põhiline alusuuring

Teadmiseks, et

turutörke lahendamise alternatiivide seast tehti pärast PwC uuringut 2017. alguses valik KOVide otsetoetuse kasuks ja asuti koostama toetusmeetme määrase eelnõu.

Allikas: Riigikontrolli auditi käigus kogutud andmete põhjal

- f) meetmete rakendusplaani väljatöötamist (eeldatavad kulud, täiendava kapitali kaasamise võimalused ja eeldused);
- g) KOVide omafinantseeringuvõimaluste selgitamist;
- h) KOVide toetuse saamise kriteeriumite väljatöötamist;
- i) toetusmäärade optimaalsete osakaalude väljatöötamist;
- j) rahastamisvahendite riigiabi reeglitele vastavuse analüüsi (sh täiendavad piirangud, nõuded);
- k) elamufondi haldamise juriidilise vormi analüüsi.

24. Riigihanke uuringu teostamiseks võitis AS PricewaterhouseCoopers Advisors (PwC).

25. Uuringu tegemiseks anti aega veidi enam kui kuu. Uuringu lõpparuandes rõhutasid selle koostajad, et uuringu tegemise aeg oli väga piiratud ning tellija soovi kohaselt keskenduti uuringus seetõttu ainult osale eesmärkidest (p-s 23 nimetatutest d, f, g, h, i). Seega pöörati uuringus eesmärkidele, mis pidid enne lahendusmeetmete pakkumist tuvastama turutörke ja probleemi olemuse, plaanitud vähem tähelepanu.

26. Üürikorterite pakkumise ja nõudluse väljaselgitamiseks kasutas PwC oma 2016. aasta uuringus KOVide küsitlust, milles KOV pidi hindama enda piirkonnas suvalisel ajahetkel keskmiselt pakkumises olevate üürikorterite ja samuti juurde vajatavate korterite hulka. Hinnangus tuli KOVil käsitleda oma territooriumi tervikuna ega eeldatud, et KOV täpsustab hinnangut asulate kaupa.

27. Küsitlusankeet edastati kokku 59 KOVile¹, mis valiti välja koostöös uuringu tellijaga. Keskenduti tõmbekeskustega KOVidele põhjendusega, et programmi algne kontseptsioon nägi ette sekkumise turutörgete lahendamiseks eeskätt nendes piirkondades, mis on pendelrände sihtpunktid. Tagasi saadi küsitluses 26 lõpuni täidetud ankeeti.

28. Uuringu lõpparuandes märkisid selle koostajad, et kuna vastajate arv oli väike, siis statistiliselt vettpidavaid järeldusi KOVide küsitluse baasilt teha ei saa. Samas tõdeti, et vastuseid saab kasutada taustinfona meetmete ja kriteeriumite kujundamisel.

29. Kõrvuti KOVide küsitlusega viis PwC läbi ka ettevõtjate küsitluse, milles uuriti kas ja kui suur on ettevõtjate jaoks probleem, et nende töötajatel pole töökoha asupaiga läheduses sobilikke üüripindu. Sellele küsitlusele saadi vaid 20 vastust ning sarnaselt KOVide küsitlusega tõdeti, et statistiliselt usutavaid järeldusi selle info põhjal teha ei saa.

¹ 28% omavalitsuste arvust (213) aastal 2016.

Teadmiseks, et

ettevõtlusministri 2016. aasta mais Riigikogu liikmete aru-
pärimisele antud vastustest
ilmneb, et üürimajade
programmi oli algselt kavas
katsetada Ida-Virumaal ja
seejärel Kagu-Eestis.

Allikas: Riigikogu 09.05.2026. a
täiskogu korralise istungi
stenogramm

Teadmiseks, et

üürimajade programmi esimene
taotlusvoor oli 01.11.2017 kuni
30.12.2017, teine voor 02.04.2018
kuni 15.08.2018 ning kolmas voor
03.12.2018 kuni 04.02.2019.

Algne plaan nägi ette, et
ajavahemikus 2018–2020
kulutatakse programmis igal
aastal 20 mln eurot. Sellest
õnnestus teoks teha esimese
aasta plaan. 2019. aasta kevadel
tuli Riigikogu valmiste järel
võimule uus valitsuskoalitsioon ja
programmiga ei jätkatud.

Allikas: Riigikontrolli auditi käigus
kogutud andmete põhjal

Turutörke tõendamine toetuse taotlemisel

30. Kokkuvõttes leidsid uuringu läbiviijad, et selge ülevaade ja statistika
turu tegelikust olukorrast puudub, mistõttu on usaldusväärsete
järelduste tegemine peaaegu võimatu ning tugineda tuleb parimale
teadaolevale infole ja hinnangutele. Samuti tõdeti kinnisvara-
ekspertidele osutades, et piiratud info olukorras on võimalik tegelik
üürikorterite vajadus välja selgitada vaid pilootprojektina, mille
elluviimiseks võiks esmalt käivitada paar väiksemahulist projekti.

31. Riigikontroll järeldeb auditi käigus kogutud info põhjal, et põhiline
alusuuring üürimajade programmi ettevalmistamisel viidi tellija
initsiatiivil läbi kiirustades. Sellega ei õnnestunud saada
usaldusväärseid andmeid üürikorterite tegeliku nõudluse ega
turutörgete esinemissageduse ja ulatuse kohta, ehkki see oli uuringu
tellimisel üks eesmärke. Nii oldi olukorras, kus oli teadmine, kuidas
võimalikku probleemi peaks lahendama, kuid ähmaseks jäi teadmine,
kas ja millisel moel lahendatav probleem üldse eksisteerib.

32. Kliimaministeeriumi esindajad olid auditi käigus seisukohal, et
teadmine turutörgetest oli olemas juba ka varasemast (näiteks elamu-
majanduse riiklikud arengukavad, inimeste aruanded, ülikoolides
tehtud lõputööd) ja programmi alusuuringuid ei saa pidada
pealiskaudseks. Riigikontrolli arvates ei saa selle seisukohaga nõustuda.
Sellele räägib vastu kas või 2016. aasta uuringu lähteülesanne, mis
väljendas selget vajadust saada paremini aru turutörgete olemusest.

33. Programmi rakendamisel ei ole Riigikontrolli arvates samuti täiel
määral järgitud 2016. aasta uuringus välja toodud ekspertide mõtet
katsetada enne suurema raha kulutamist programmi ideed ja
lähenemisviisi paaris väiksemas projektis. Aastatel 2017–2018 oli kokku
kolm toetuse taotlusvoor, ja kuigi esimest neist peeti n-ö katsevooruks,
ei eristu see mobiilse tööjõu sihtrühma toetusprojektide poolest oluliselt
järgnevatest voorudest. Näiteks oli kõigis voorudes selles sihtrühmas
saadud ja menetletud taotluste arv sarnane: vastavalt 5, 4 ja 6.

2.2. Projektide tasemel on korterite nõudlust vähe tõendatud ja võimalik, et üle hinnatud

34. Üürimajade programmist toetuse saamiseks tuli KOVil või tema
ühingul esitada KredExile vormikohane taotlus koos nõutud lisadega
(investeeringu majanduslik analüüs ja tasuvusanalüüs). Taotluses ja selle
majandusliku analüüsi lisas tuli kirjeldada projekti ja tõendada, et
projekt järgib meetme eesmärke. Üürituru olukorda ja turutörkele
osutavaid asjaolusid oli võimalik kirjeldada nii taotluse põhivormil kui ka
taotlusele lisatud majandusliku analüüsi vormil.

35. Toetustaotlusi analüüsis ja hindas MKMi ja KredExi esindajatest
moodustatud komisjon, lähtudes meetmemääruse lisas toodud
hindamisjuhiseist. Mobiilse tööjõu sihtrühma üürimajade projektidele sai
hindepunkte anda kategooriates nagu projekti majandusliku analüüsi

Teadmiseks, et

aastatel 2017–2018 esitatud mobiilse tööjõu sihtrühma üürimajade toetuse taotluste hindamisel antud punktiskoor jäi vahemikku 24,5 kuni 36,25. Minimaalse punkti-summa nõude mittetäitmise tõttu jäeti rahuldamata üks taotlus. Ülejäänud rahuldati.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

kvaliteet (1–12 punkti), üürielamu ruumimõju ümbritsevale keskkonnale ja piirkonnale (1–8 punkti), üürielamu energiatõhusus (6–10 punkti) ning sihtrühmale kavandatud üüripindade osakaal (2–10 punkti). Lisaks said Ida-Virumaa ja Kagu-Eesti projektid automaatselt 5 lisapunkti.

36. Taotlused, mis ületasid toetuse saamiseks vajaliku minimaalse punktisumma (esimesel aastal 20, hiljem 25), rahuldati järjestikku alates enim punkte saanud projektist kuni programmi eelarve ammendumiseni konkreetsel aastal.

37. Aastatel 2017–2018 esitatud toetustaotlustest nähtub, et üürituru olukorda ja turutörke asjaolusid olid KOVid kirjeldanud võrdlemisi napsõnaliselt. Sageli oli korratud meetmemääruses turutörke tunnustena välja toodud üldisi tingimusi, kuid harva oli selgitatud, kuidas need tingimused konkreetsel juhul täidetud on. Kui pakkumise puudumise kinnituseks viidati osal juhtudel kinnisvaraportaalis avaldatud kuulutuste analüüsile, siis nõudluse kohta oli parimal juhul välja toodud vaid kohalike ettevõtete üldsõnaline hinnang või ettevõtete toetuskirjad, milles tunnistati huvi üürikorterite vastu.

38. Vaadates toetustaotluste hindamise protokolle, võib järeldada, et ka projektide hindamisel EISis turutörkega seonduv palju tähelepanu ei saanud. Protokollides oli küll kirjeldatud projektide tugevaid ja nõrku külgi, kuid ei ole näha, et korterite nõudluse tõendatus oleks hindamisel tekitanud lisaküsimusi. Samas ei olnud hindamisjuhises turutörke kohta ka otseseid kriteeriume.

39. Üürikorterite nõudlus oli ühena paljudest küsimustest toodud sisse projekti majandusliku analüüsi kategoorias, kus maksimumpunktid oli võimalik saada vaid juhul, kui kohalikud ettevõtted olid kirjalikult kinnitanud nõudlust üürikorterite järele.

40. Riigikontrolli arvates on ettevõtjate paljasõnaline huvi üürikorterite parema kättesaadavuse vastu ebamäärane alus turutörke tõendamiseks konkreetses piirkonnas, kuna suure tõenäosusega kohtab sarnast huvi ettevõtete seas ka piirkondades, kus turutörget üürimajade programmi loogika järgi ei eksisteeri (nt Tallinnas ja Tartu linnas).

41. Jääb silma, et toetuskirjad olid esitatud suhteliselt kitsa ajavahemiku jooksul, initsiatiiv kirju koguda tuli toetuse taotlejalt, kuna sedalaadi huvi väljatoomine andis toetuse taotluse hindamisel lisapunkte. Ka toetusavalduste sisuline argumentatsioon jm oli sarnane – see kõik osutab asjaolule, et ettevõtete huvi selgitati välja n-ö kampaania korras ja seda aktsepteeriti ka toetuse taotluste hindamisel EISis.

42. Auditi käigus selgus samuti, et vähemalt 2023. aasta oktoobris kehtinud üüriühete järgi on toetuskirja andnud ettevõtete-asutuste töötajaid üürnike seas suhteliselt vähe. Toetuskirjad olid lisatud toetuse taotlusele 7-s üürimaja projektis (vt tabel 2). Neid oli saadud 20

Teadmiseks, et

üürimaja projektile antud toetuskirjades ei toonud ettevõtted vajaminevate korterite arvu üldjuhul välja. Vaid Pärnu üürimaja toetuskirjades olid ettevõtjad ära märkinud, kui paljud nende töötajatest üüripinda vajaks. Vastav näitaja jäi vahemikku 4 kuni 50 (kokku 99).

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud info põhjal

ettevõttelt ja 2 avaliku sektori haridusasutuselt, ent auditi käigus vaadatud üürimajade üürnikuks olid 2023. aasta oktoobris neist vaid 7 ettevõtte või asutuse töötajad, keda oli kokku 19. Üürnike koguarv oli toetuskirju saanud üürimajades samal ajal 97.

Tabel 2. Üürimajale toetuskirja esitanud ettevõtete ja asutuste arv ning nendega 2023. aastal töösuhtes olnud üürnike arv auditis vaadatud üürimajade kaupa

Üürimaja (asula täpsusega)	KOVile toetuskirja andnud ettevõtteid või asutusi		Üürnike arv nendest ettevõtetest või asutustest (osakaal üürnike koguarvust)
	kokku	sh neid, kelle töötaja oli 2023. a oktoobri seisuga üürnikuks	
Koksvere (Põhja-Sakala)*	1	1	4 (57%)
Laagri (Saue)	2	0	-
Linnamäe (Lääne-Nigula)	3	0	-
Pärnu	5	1	3 (17%)
Liiva (Muhu)	4	2	5 (31%)
Turba (Saue)	3	0	-
Imavere (Järva)	4	3	7 (50%)
Kokku	22	7	19

* Koksvere üürimajale andis toetuskirja üks ettevõtte, kellele on üüritud 4 korterit. Lisaks on 2 korterit antud üürile samasse ettevõtete gruppi kuuluvatele ettevõtetele.

Allikas: Riigikontroll auditis kogutud info põhjal

43. Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA (EIS) esindajad märkisid auditi käigus, et neil oli programmi väljatöötamise etapis MKMiga arutelusid, kuidas konkreetsetes situatsioonides kontrollida turutörke esinemist. Arutelude tulemusel jõeldati, et tõendamiskoormus lasub taotlejal. Kuna esimestes taotlusvoorudes laekus toetuse eelarvega sarnases summas toetustaotlusi, ei tekkinud ka sisulist vajadust asuda väidetavaid turutörkeid eri paigus omavahel võrdlema.

44. Riigikontroll leiab, et turutörke esinemist konkreetsetes piirkonnas ei ole veenvalt tõendatud ega kontrollitud, kuna üürikorterite nõudluse olemasolu kohta on vähe objektiivseid tõendeid. Taotluste hindamisel on EIS tuginenud vaid toetuse taotleja esitatud tõenditele, mis on projektiti erineva detailsusega, enamasti üldsõnalised ja rajatud põhiliselt kohalike ettevõtete väidetavale huvile.

45. 2023. aasta oktoobri seisuga oli ligikaudu pooltes mobiilse töäjõu sihtrühmale rajatud üürimajades ka välja üürimata kortereid (vt ka joonis 3, lk 19): Koksveres (Põhja-Sakala vald) 4 korterit (36% korteritest), Imaveres (Järva vald) 4 korterit (22%), Laagris (Saue vald) 5 korterit (25%), Turbas (Saue vald) 9 korterit (50%), Türil 8 korterit (18%), Valgas 7 korterit (41%) ja Vastseliinas (Võru vald) 6 korterit (50%).

Mobiilse tööjõu tähenduse sisustamine

Teadmiseks, et

olukorras, kus vabale korterile on soovijaid rohkem kui üks, oli auditeeritud KOVide praktika mõnevõrra erinev. Reegleid selle kohta enamasti ei olnud, kuid osa KOVidest väitis, et eelistatakse taotluse varem esitanud isikut. Samas oli ka neid, kus vastav komisjon või ühingu nõukogu vaatab olukorda sisuliste asjaolude taustal (nt Pärnus tuleb arvesse võtta linna arengu-eesmärke ja tööturuolukorda).

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

46. Sarnane seis oli ka näiteks 2022. aasta augustis, kui üürimaja täituvust uuris KOVides korraldatud küsitluses EIS. Sageli esinev vakants osutab Riigikontrolli arvates võimalusele, et korterite nõudlust on projektis üle hinnatud.

2.3. Tööjõu mobiilsust on vabalt tõlgendatud ja majutatud neidki, kes sihtrühma ei kuulu

47. Riigikontroll analüüsis auditi käigus ka seda, kuidas on üürimaja projektide elluviimisel kohaldatud ja tõlgendatud programmi võtmemõisteid nagu mobiilne töötaja ja turuhinnale vastav üürimäär. Võtmemõistete liiga vaba tõlgendus võib moonutada programmi olemust ja viia selleni, et toetusraha eest rajatud üürimaja kasutus ei vasta programmi eesmärkidele.

48. Mobiilse töötaja mõiste on meetmemääruses üles ehitatud kolmele faktilisele asjaolule. Esiteks peab üürnik olema töötaja ehk isikul peab olema kehtiv töö- või teenistussuhe. Lubatud on ka olukord, kus selline suhe on tekkimas. Mida selle all täpsemalt mõeldud on, ei ole meetmemääruses ega selle eelnõu seletuskirjas täpsustatud. Teiseks peab töötajana määratletud isik vahetama elukohta ja asuma üürimajja elama ning kolmandaks peab selline elukohavahetus olema ajendatud töökoha asukohast või selle muutusest.

49. Korterite üürile andmine mobiilsele tööjõule rajatud üürimajades käis auditis vaadatud KOVides enamjaolt üldise valla- või linnavara või eluruumide valitsemise korra alusel. Erandiks olid Pärnu, Kuressaare ja Linnamäe (Lääne-Nigula vald), kus oli selleks eraldi kord. Nii nendes kui ka mõnes üldises korras oli seatud tingimusi, mis kitsendavad Riigikontrolli arvates meetmemääruses defineeritud tööjõu mobiilsuse tähendust.

50. Nelja KOVi kordades oli korteri saamise otsene eeldus, et üürnik on rahvastikuregistri järgi valla või linna elanik või registreerib end selleks. Ühel juhul oli vastav nõue üürilepingu standardtingimustes ja kolmel juhul väideti Riigikontrollile, et selline nõue kehtib vaikimisi, kuid kirjalikku reeglit selle kohta ei olnud. Vallaelanikuks registreerimist ei peetud oluliseks vaid Kuressaares ja Türil.

51. Mitmed KOVid märkisid lisaks, et üürimajade programmis osalemise laiem tagamõte nende jaoks ongi uute elanike ja maksumaksjate saamine. KOVide praktika selles küsimuses oli kohati ka diametraalselt erinev – kui ühes auditeeritud KOVis peeti igati sobilikuks, et osa üürilisi tuli sama tänava teisest majast, siis teises KOVis jälgiti rangelt, et isiku varasem elukoht ei oleks üürimajaga samas asulas ja tal ei oleks ka KOVi territooriumil elamumaa otstarbega kinnisvara.

52. Elanikuks registreerimise nõue piirab Riigikontrolli arvates tööjõu ajutise mobiilsuse võimalusi neil juhtudel, kus töötaja ei soovi senist

põhielukohta muuta, kuid soovib töökoha lähedal ööbimiskohta. Ka meetmemääruse praegune sõnastus lubab selliseid mobiilsuse ilminguid ega eelda, et mobiilsus peab olema tingimata ühekordse iseloomuga.

53. Samas selgitasid Kliimaministeeriumi esindajad, et nende vaatest ei ole elukoha registreerimise nõue probleemiks. Pigem on kliimaeesmärkide taustal hea, et inimesed n-ö ei pendelda töö- ja elukoha vahel ning sõite on vähem.

54. Üürniku töökoha asukohta auditeeritud KOVid enamasti oluliseks ei pidanud. Erandiks olid Pärnu, Kuressaare, Linnamäe ja Saue. Pärnus peab töökoht asuma linna kui asula territooriumil, Kuressaares Saaremaa valla ja Linnamäel (Lääne-Nigula vald) vähemalt maakonna piires. Saue kehtib reegel, et mobiilse tööjõu üürimajas on korterite väljaüürimisel eelistatud need, kelle tööandja tegutseb valla territooriumil.

55. Tööjõu mobiilsuse edendamise kontekstis on tähenduslik samuti üürilepingute ajaline kestus. Kõige rangemad reeglid on sellega seoses Pärnus, kus üürilepingu kehtivus on seatud sõltuvusse töösuhtest ja töösuhte lõppemisel on linnal õigus üürileping lõpetada. Üürnikul on lepingu järgi Pärnus kohustus töösuhte lõppemisest linna teavitada ja sellest kinnipidamist linna esindaja väitel praktikas ka jälgitakse. Pärnu üürimaja oli auditis vaadatud üürimajadest koos Vastseliinaga ka ainsad, kus kõik üürnikud töötasid (vt ka joonis 3, lk 19).

56. Lepingu ajalise kestuse üldiseks piiriks on Pärnus 3 aastat, kuid näiteks Kuressaares ja Linnamäel (Lääne-Nigula vald) 1 aasta. KOVide praktika teise äärmusena sõlmiti Imaveres (Järva vald), Koksveres (Põhja-Sakala vald) ja Valgas üürilepinguid tähtajatult ning mingeid lisatingimusi töösuhte katkemisega seoses üürnikele ei esitatud.

57. Riigikontroll leiab, et kuna mobiilse tööjõu mõiste sõnastus meetmemääruses jätab mitmed faktilised asjaolud lahtiseks, ei ole KOVidel tekkinud ühtset lähenemist, kuidas mobiilset tööjõudu määratleda. Tõlgendustes on kattuvusi, kuid mitmes olulises küsimuses on seisukohad ka vastandlikud.

58. Oli ka neid KOVisid, kelle esindajad tunnistasid auditi käigus, et mobiilse tööjõu mõistet ongi võetud vabalt, et tagada maja täituvus. Selle tagajärjena on tööjõu mobiilsuse edendamiseks rajatud üürimajades üürnikke, kes mobiilse töötaja mõistele ei vasta. Seda kinnitab ka EISI järelevalve.

59. EIS tuvastas oma 2023.–2024. aasta järelevalve käigus, et kortereid on antud üürile mobiilse tööjõu sihtrühma mittekuuluvatele isikutele 5 üürimajas: Valga, Koksvere (Põhja-Sakala vald), Linnamäe (Lääne-Nigula vald), Turba (Saue vald) ja Kuressaare. Kolmes esimeses oli osa

üürilepinguid sõlmitud juriidiliste isikutega², kahes viimases üüriti kortereid isikutele, kes ei töötanud (pensionärid).

Teadmiseks, et

EISil on õigus teha kuludokumentide auditit, paikvaatlust ja muid järelevalvetoiminguid, et hinnata meetmemääruse nõuete järgimist. Õigus kehtib kogu perioodi vältel, kui toetusest ehitatud või renoveeritud hoonet tuleb üürimajana kasutada. Perioodi pikkus on 20 või 15 aastat olenevalt sellest, kas tegu on uusehitusega või renoveeritud hoonega.

EIS algatas toetust saanud üürimajade kasutamise järelkontrolli 2023. aasta oktoobris. Kontroll hõlmab kogu meedet, sh sotsiaalselt vähekindlustatud isikute sihtrühmale ehitatud üürimaju. Riigikontrolli auditi ajal oli kontroll veel pooleli.

Allikas: Riigikontrolli auditi käigus kogutud info põhjal

60. Kõige enam on Riigikontrolli hinnangul mittetöötavaid isikuid üürnike seas tegelikult Türil (vt ka joonis 3, lk 19), kus EISI järelevalvetoimingud olid auditi ajal veel pooleli ja lõplikke seisukohti ei olnud kujundatud.

61. EIS on tuginenud järelduste tegemisel KOVidelt saadud andmetele. Samas selgus Riigikontrolli auditi käigus, et KOVidel ei ole head ülevaadet üürnike töökohtadest ja KOVide hinnanguid isikute töötamise kohta tuleb võtta reservatsiooniga. Mõni KOV jälgib töötamise nõuet rangelt, teine võtab seda kergemalt.

62. Üldjuhul koguvad KOVid tööandja andmeid üürilepingu sõlmimise eel, kuid kuna üürilepingud on tihti pikemaajalised kui töösuhted, ei ole andmed täpsed. Auditi käigus Maksu- ja Tolliametilt saadud andmed osutavad samuti, et mittetöötavaid üürnikke on pea igas üürimajas (vt joonis 3, lk 19).

63. Sihtrühma mittekuuluvate isikute majutamine mobiilsetele töötajatele rajatud üürimajja ei ole meetmemäärusega vastuolus, kuna selline võimalus on määrukses ette nähtud. Määrukses ega selle eelnõu seletuskirjas ei ole täpsustatud, kui pikalt on põhjendatud üürida korterit isikule, kes ei tööta. Programmi üldiste eesmärkide taustal tuleb sellist olukorda võtta Riigikontrolli arvates kindlasti aga ajutise lahendusena ja korterite pikaajaline üürile andmine isikutele, kes ei tööta, ei ole põhjendatud. Seda enam, et mobiilsele tööjõule üürimaja rajanud KOVid tõid toetuse taotlemisel välja, et sihtrühma kuuluvate üürnike osakaal saab olema 100% ja selles kategoorias said kõik taotlused maksimumpunktid.

2.4 Puudub veendumus, et üür vastab turuhinnale

64. Üürihinna otsustab toetusest rajatud üürimajas kohalik omavalitsus, kuid meetmemääruse kohaselt peab see vastama piirkonna turuhinnale. Viimane nõue on oluline eeskätt seetõttu, et avaliku sektori toetusel ehitatud üürimajad ei kahjustaks piirkonnas korterite väljaüürimisega tegelevate eraisikute ja ettevõtete ärikeskkonda.

65. Kui turuhinna väljaselgitamine on mõnes piirkonnas pakutavate üürikorterite vähesuse tõttu võimatu, tuleb määruse seletuskirja kohaselt lähtuda üürihinna kehtestamisel piirkonna keskmisest palgatasemest, nii et üürihind koos kõrvalkuludega oleks sellest 40%.

² Juriidilised isikud on EIS lugenud sihtgruppi mittekuuluvateks isikuteks, kuna meetmemääruse järgi on keelatud korteri allüürile andmine ja üürnik peaks olema tegelik korteri kasutaja. Samas olid nendel juhtudel korteri tegelikud kasutajad valdavalt nende juriidiliste isikute töötajad ehk tööl käivad inimesed.

Teadmiseks, et

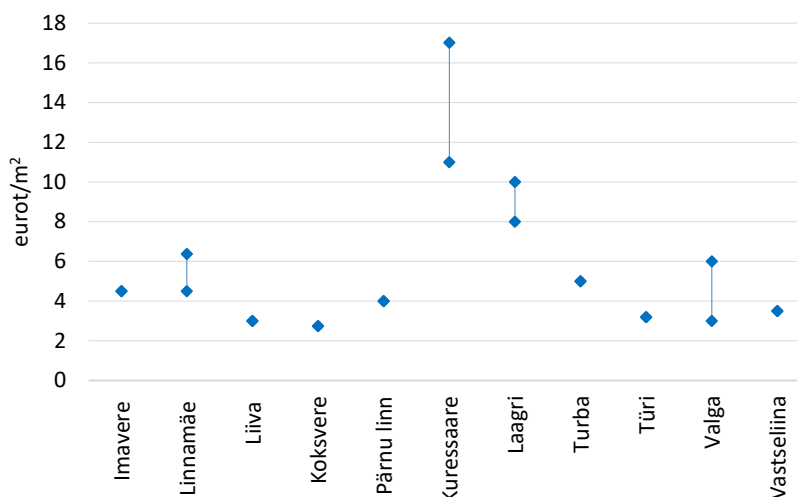
korteri suurus jäi auditis vaadatud üürimajades enamjaolt vahemikku 30 kuni 60 m² (70% juhtudel). Suuremaid kortereid oli rohkem Pärnu ja Koksvere üürimajas.

Üürimaja ehitus- või renoveerimismaksumuseks kujunes elamispinna 1 m² kohta 885 kuni 3185 eurot.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

66. 2023. aasta detsembri seisuga oli mobiilse töäjõu üürimajade üürimäär kõige madalam Türi ja kõrgeim Kuressaare (vt joonis 2). Lisaks sellele, et turuhinnatase erinebki piirkonniti, olid KOVidel ka erinevad eesmärgid rajatava maja või eluruumide kvaliteedi suhtes, mis mõjutab samuti üüri hinnaklassi. Selles võrdluses oli kõige odavam Türi üürimaja projekt (renoveeriti vaid majakarp ja kommunikatsioonid), kõige kallim Kuressaare oma (ehitati uus maja, korterid möbleeriti jne).

Joonis 2. Üürimäär või selle vahemik mobiilse töäjõu üürimajades detsembris 2023



Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

Teadmiseks, et

2024. aasta maikuu pakuti kinnisvaraportalides Pärnu üürimajaga samas tänavate piirkonnas ja sarnases seisus majades kortereid üürile näiteks hinnaga 7,6 eurot/m² (suur, sisustamata korter) ja 12,6 eurot/m² kohta (väiksem, sisustatud korter). Viimane on üle 2 korra kõrgem kui üür Pärnu linnale kuuluvas üürimajas 2024. aasta mais (5,4 eurot/m²).

Allikas: Riigikontroll auditis kogutud info põhjal

67. Enim tekitab üürihinna adekvaatsus küsimusi Pärnu üürimaja puhul. Pärnus on aktiivne kinnisvaraturg ja kinnisvaraportalides pakutakse üürimajaga samas piirkonnas ja seisundis kortereid üürile ka märksa kõrgema hinnaga. Pärnu on toetustaotluses märkinud, et hind kehtestatakse kulupõhiselt ja samal tasemel teiste linna omandis olevate eluruumide üürihinnaga. Üürihinna kujundamine üksnes kulupõhiselt, jälgimata turuhinda, ei ole Riigikontrolli hinnangul meetmemäärusega kooskõlas.

68. Kuludest lähtudes oli üürihind kindlaks määratud veel Imavere (Järva vald), Liiva (Muhu vald) ja Türi üürimajas.

69. Enamik KOVidest väitis auditi käigus, et piirkonna turuhind selgitati välja analüüsi käigus, mis seisnes valdavalt kinnisvaraportalides avaldatud üüripakkumiste vaatluses, kuid kirjalikke dokumente või arvestusi selle töö kohta valdavalt ei olnud.

70. Põhjalikum analüüs oli ette võetud Laagri (Saue vald) üürimaja toetuse taotlemisel. Saue vald oli ka ainus KOV, kes oli kasutanud võimalust määrata üürihind piirkonna palgataseme põhjal.

Teadmiseks, et

Statistikameti andmetel kasvasid tarbijahinnad 2023. ja 2020. aasta detsembrikuu võrdluses 37,2%.

Allikas: [Statistikaamet](#)

Programmi mõju tuvastamine

71. Samas on Laagri ja veel osa üürimajade (Turba, Koksvere ja Valga) puhul püsinud üürihind muutumatuna alates maja kasutuselevõtust (2020–2021). Seda vaatamata faktile, et sellele järgnevatel aastatel on Eestis olnud arvestatav elukalliduse kasv, mis on tugevasti kergitanud just eluasemega seotud kulusid. Üürihind oli pikalt samal tasemel ka Pärnus, kuid 2024. aasta alguses tõsteti see 5,4 eurole/m².

72. Sarnaselt tööjõu mobiilsuse tõlgendamisega on KOVide valitud lähenemine olnud erinev üürihindade kujundamisel. Kuna tõendeid turuhinna kaardistuse või arvutuste kohta enamasti ei ole või on üür määratud kulupõhiselt, ei saa veenduda, et üürimäär vastab mobiilse tööjõu üürimajades igal pool turuhinnale. Sellega kaasneb Riigikontrolli arvates risk, et suuremates, toimiva üürituruga asulates on KOVi kehtestatud üür turukonkurentsi kahjustav.

73. EISI 2023. aasta sügisel alustatud järelevalve põhjal ei olnud Riigikontrolli audititoimingute lõpetamise ajaks üürihindade kohta veel järeldusi tehtud.

2.5. Programmi mõju piirkonna ettevõtlusele ei ole teada

74. Üürimajade programmi kavandamist saatnud selgitustes õigustati programmi muu hulgas vajadusega soodustada piirkondlikku ettevõtlust.

Väljavõte ENMAK 2030 eelnõust (detsember 2014, lk 51): „Üürieluasemete vähesus on oluline teema ka piirkondade konkurentsivõime ja tööjõumobiilsuse kontekstis – väikelinna ei saagi tekkida ettevõtlust, kui ettevõttel pole sinna eluasemeprobleemide tõttu võimalik töötajaid tuua“.

75. Positiivne mõju piirkonna ettevõtlusele ja majandusele sai konkreetse eesmärgina kirja ka meetmemäärusesse. Riigikontroll uuris selles teadmises, kuidas on mobiilse tööjõu sihtrühma üürimajade mõju majandusele analüüsitud ja milliseid järeldusi tehtud. Selgus, et näitajaid, mille põhjal mõju analüüsida, kindlaks määratud ei ole.

76. Küsimuses, kes oleks pidanud näitajad kindlaks määrama, käib kujundlikult ringmäng – KOVid osutasid auditis riigile, EIS riigi poolelt ministeeriumile ja viimane omakorda meetme rakendajatele ehk EISile ja KOVidele. Arvestades meetme juhtimisloogikat, oleks Riigikontrolli arvates initsiatiiv vastavate näitajate kehtestamiseks pidanud tulema ministeeriumitelt (MKM/Kliimaministeerium).

77. Toetuse taotleja pidi taotluses ja selle lisamaterjalides välja tooma projekti tulemuseesmärgid ja mõjuanalüüsi majandusele, kuid need jäid tihtipeale üldsõnaliseks. Peamiselt oli välja toodud, et projekti elluviimisega paraneb avaliku ruumi ja elukeskkonna kvaliteet, millel on omakorda positiivne mõju omavalitsuse ja piirkonna arengule. Ka loodeti pendelrände vähenemist ja elanike lisandumist.

Teadmiseks, et

2022. aasta augustis KOVide küsitluses esitas EIS kolm mõjuga seotud küsimust:

1. Kui palju on KOVi kolinud uusi maksumaksjad, kes on KOVi üürimajja kolinud?

2. Kui palju on KOVis loodud uusi töökohti mobiilse tööealise sihtrühma jaoks pärast üürimaja ehitamist?

3. Millises ulatuses on saavutatud laiem eesmärk – avaldada positiivset mõju piirkonna ettevõtluskeskkonnale ja majandusele?

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud info põhjal

78. EIS on käsitlenud mõju küsimust 2022. aasta augustis KOVide seas korraldatud küsitluses, mis näitab, et mõjuteema on olnud oluline. Paraku küsitluse vastustest mõju kohta palju ei selgu. Kui lisandunud elanike arvu oskasid KOVid küsitluses veel välja tuua, siis tekkinud töökohtade arvu nimetamisega jäädi selgelt hätta.

79. Sama seis oli üldise mõjuga majandusele – KOVide vastused oli üldsõnalised ja korraldi üle seda, mida kirjeldati soovitud mõjuna toetuse taotluses, kuid selle saavutamise kinnituseks faktilist teavet ei esitatud.

80. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes varem programmi eest vastutas, on enne 2023. aasta jätkuvoorust avamist teinud kokkuvõtte programmi senistest tulemustest (vaata). Kokkuvõtet on esitletud ka Vabariigi Valitsuses, kuid kokkuvõttes on keskendunud suuresti vaid hoonete füüsilistele näitajatele, ruumimõju kirjeldamisele ja selle ülekordamisele, mida loodetakse meetmega saavutada. Majanduse elavdamise efekti kohta kokkuvõttes järeldusi tehtud ei ole.

81. Üürimajade programmiga majandusele kaasnevat mõju mõõta on kindlasti väljakutse, kuid normaalseks ei saa Riigikontrolli arvates pidada ka olukorda, kus pärast raha kulutamist riigieelarvest valitseb kuludega seotud eesmärkide saavutamise seisu suhtes teadmatus (vt ka soovitusi p-s 103). Põhjendatult tekib ka küsimus, kui mõistlik on sellises olukorras üldse piirangute seadmine üürnikele ja järelevalve nende piirangute üle (millega kaasneb kindlasti lisakulu), kui seda, mida piirangud peavad aitama saavutada, ei uurita.

2.6. Enamik üürnikke 2023. aastal töötas ja valdavalt väikeettevõtetes

82. Kuna ei riigi ega omavalitsuste tasandil ei ole paika pandud mõõdetavaid näitajaid, mille põhjal hinnata programmi mõju piirkonna ettevõtlusele, analüüsis Riigikontroll mõju, mis kaasneb eeldatavalt üürnike tööandja tegutsemisega piirkonnas.

83. Riigikontroll vaatas, kui palju on konkreetsetel tööandjal üürimaja rajanud KOVi territooriumil töökohti, kui palju laekub tööandja makstavatelt palkadelt KOVile füüsilise isiku tulumaksu ja kui oluline on üürniku tööandja nende näitajate põhjal võrdluses KOVi territooriumil tegutsevate teiste ettevõtetega. Suure mõjuga ettevõtteks pidas Riigikontroll tinglikult neid, kes on töökohtade arvu või tasutud tulumaksu järgi piirkonna 50% suurima ettevõtte seas.

84. Kuigi üürimajad on rajatud mobiilsele tööjõule, oli enamikus üürimajades 2023. aasta oktoobri seisuga ka üürnikke, kellel töötamise registri (TÖR) andmetel 2023. aastal töösuhteid ei olnud (vt joonis 3).

Üürnike tööandjad ja nende võimalik mõju piirkonna ettevõtlusele

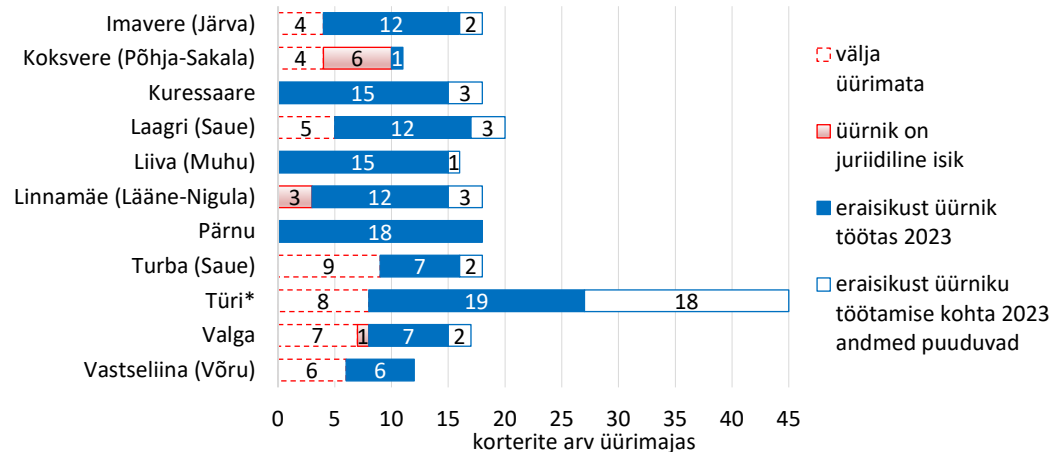
Teadmiseks, et

meetmetest kasusaavate ettevõtete suurust tööandjana peeti toetuse tingimuste väljatöötamise algaasis üheks oluliseks näitajaks, mille alusel toetust jagada. Tingimuste tööversioonides on seda püütud ka sõnastada, kuid edasistes etappides sellest loobuti. Põhjus ei ole Riigikontrollile teada.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

85. Valdav osa üürnikke käis siiski tööl, seejuures töötasid Pärnus ja Vastseliinas kõik üürnikud. Mittetöötavaid üürnikke oli enim Türil, kus mitu sellist üürilist olid juba ka pensionieas.

Joonis 3. Korterite arv selle alusel, kas oktoobris 2023 oli korter välja üüritud ja kas üürnik töötamise registri andmetel töötas 2023. aastal



* Türi üürimajas on ehitisregistri andmetel 43 korterit, kuid 2 korterit on jagatud n-ö kaheks (a- ja b-osa), mille peale on sõlmitud eraldi üürilepingud. Türi 18 üürniku seas, kelle töötamise andmed puuduvad, on ka 11 isikut, kelle kohta töötamise registrisse päringut teha ei saanud, kuna nende isikukood ei olnud teada. Töötamise registri andmetel ei töötanud 7 üürnikku.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

86. Koksveres, Linnamäel ja Valgas oli osa kortereid antud üürile juriidilistele isikutele. Ka nendel juhtudel ei ole Riigikontrollile teada, kas korteri tegelik kasutaja 2023. aasta oktoobris töötas või mitte.

Teadmiseks, et

auditi käigus vaadatud üürimajade üürnike tööandjate poolt üürimaja asukoha KOVis registreeritud töökohtade arv oli suurim Pärnus, kokku ca 2500, millest erasektori tööandjate osa oli ca 850. Nende seas oli ka ca 600 töötajaga tööstusettevõtte, kust Pärnu üürimajas oli 3 üürnikku. See oli ka suurim erasektori esindaja auditis vaadatud üürimajade üürnike tööandjate hulgas. Üle 100 töötajaga ettevõtteid oli veel Imavere ja Kuressaare üürnike erasektori tööandjate seas.

Kõige vähem oli üürnike tööandjatel üürimaja asukoha KOVi territooriumil töökohti Vastseliina üürimaja puhul – kokku 43. Enamik neist oli erasektoris.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

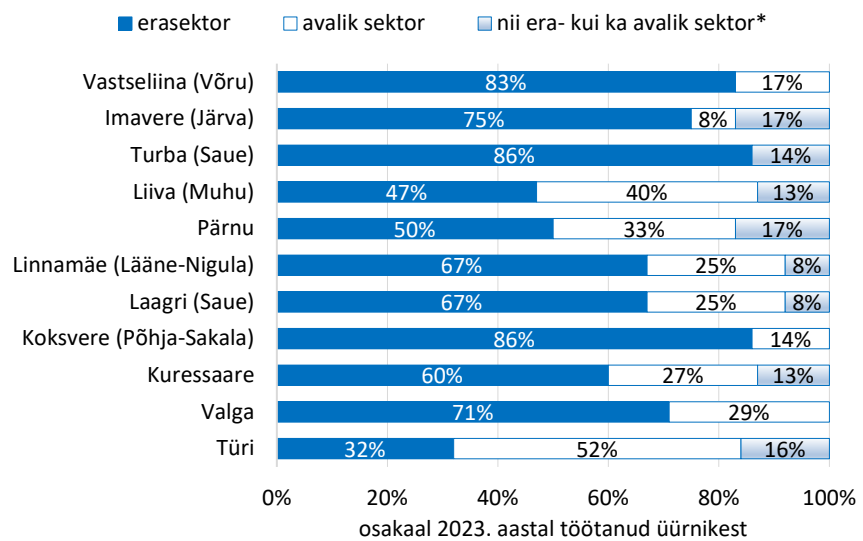
87. Kui üürnik töötas, oli töökoht enamasti samas piirkonnas, kuhu üürimaja oli rajatud. Üürimajaga samas asulas oli töökoht kõigil üürnikel Pärnu üürimajas. Ülejäänud üürimajade üürnikest käis osa tööl ka kaugemal, kuid enamasti asus töökoht maja asukohajärgse KOVi territooriumil (keskmiselt 80% juhtudel).

88. Kui Türi üürimaja välja arvata, töötas enamik üürnikke erasektoris (vt joonis 4) ja tööandja oli põhiliselt mõni äriühing. Kui üürnik töötas avalikus sektoris, oli tööandja enamasti KOVi asutus (nt kool, lasteaed, vallavalitsus).

89. Avalikus sektoris hõivatud üürnike osakaal on enamiku üürimajade puhul samas märkimisväärne, olles üle 25%. Näiteks Türi üürimaja 19 töötavast üürnikust olid 9 palgal valla haridusasutustes, Muhu üürimaja 15 üürnikust töötasid 4 valla asutustes, 2 valla ühingutes ja 1 vallavalitsuses.

90. Ehkki enamik üürnikest oli hõivatud erasektoris, ei olnud mitmel juhul üürniku tööandjal üürimaja asukoha KOVis mitte ühtegi registreeritud töökohta, s.t et ka üürnik ise käis tööl kaugemal. Kui erasektori tööandjal oli piirkonnas registreeritud töökohti, jäi see enamasti 10 piiresse (ca 70% juhtudel).

Joonis 4. 2023. aastal töösuhtes olnud üürnike osakaal auditeeritud üürimajades töötamise sektorist lähtudes



* Üürnik on näiteks osa 2023. aastast töötanud erasektoris ja osa avalikus sektoris.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

Teadmiseks, et

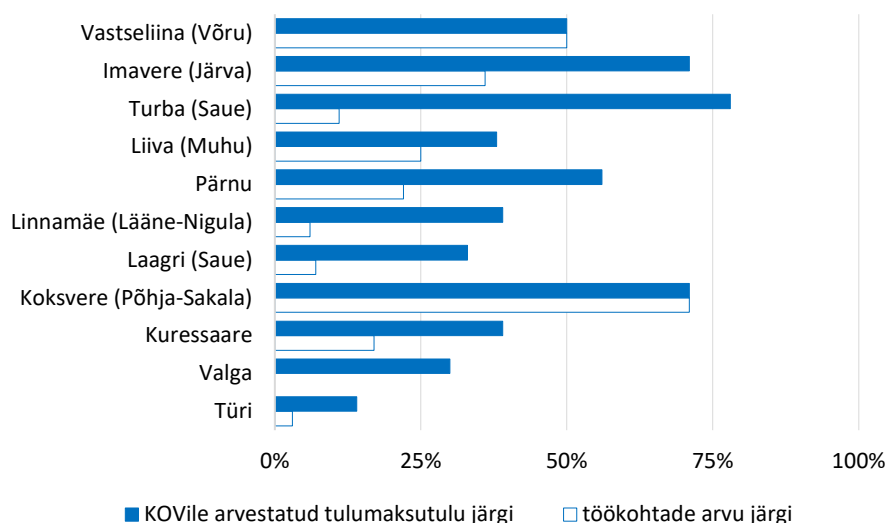
pea kõikides üürimajades oli samuti mõni üürnik, kes oli mõne juriidilise isiku juhtorgani liige. Kokku oli selliseid üürnikke ca 40%. Valdavalt (70%) nendel ühingutel üürimaja asukoha-järgse KOVi territooriumil registreeritud töökohti ei olnud. Kui oli, piirdus see enamikul juhtudel (53%) kuni 2 töötajaga.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud info põhjal

91. Üürnike tööandjad olid 2023. aastal seega valdavalt väikeettevõtted. Seda kinnitavad ka tööandjate tulu- ja käibenäitajaid. Kuigi neid ei ole võimalik seostada majandustegevusega konkreetses Eesti piirkonnas, oli üürnike tööandjate müügitulu aastas ca 50% juhtudel kuni 100 000 eurot.

92. Suuri ettevõtteid oli auditis määratletud kriteeriumi (vt p 83) järgi üürnike tööandjate seas pigem vähe (vt joonis 5). Enim oli neid näiteks KOVis olevate töökohtade arvu järgi Koksveres, kõige vähem Türil ja Laagris. Suuremad tööandjad olid tegevad puidutööstuse, elektroonika-tööstuse, põllumajanduse, kaubanduse ja toitlustuse valdkonnas.

Joonis 5. Üürimajade kaupa nende üürnike osakaal, kelle 2023. aasta tööandja oli piirkonna 50% suurima ettevõtte hulgas



Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud andmete põhjal

93. Üüri- ja töösuhted on dünaamilised, ent vähemalt 2023. aasta andmete pealt võib Riigikontrolli arvates järeldada, et üürimajade programmis mobiilsele tööjõule rajatud majades on üürnike tööandjad üldjuhul ettevõtted, kellel piirkonna majanduses ilmselt suurt mõju ei ole. Samas on igasugune ettevõtlus oluline ja programmi ei saa kindlasti vaid nende näitajate põhjal pidada õnnestunuks või ebaõnnestunuks.

2.7. Kui programmiga jätkata, peab lähenemist muutma

Mida Riigikontroll
kokkuvõtvalt järeldab?

94. Arvestades auditis tuvastatud asjaolusid, ei saa üürimajade programmi pidada Riigikontrolli hinnangul tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel tulemuslikuks. Seda eelkõige kahel põhjusel.

95. Esiteks jäi turutõrge üüriturul probleemina korralikult selgeks tegemata. Toetusraha jaotati põhimõttel, et taotleja ise teab, milles ettevõtlust takistav turutõrge seisneb, ja seda täiendavalt ei kontrollitud. Turutõrke kirjeldamisel on keskendunud peaaesjalikult pakkumise puudumisele, kuid nõudluse veenev tõestamine on jäänud tagaplaanile.

96. Kahtlusi, et tööturuolukorrast tingitud tugevat nõudlust kõigis toetust saanud paikades tegelikult ei ole, süvendab fakt, et mitmes üürimajas oli 2023. aasta sügisel märkimisväärne osa kortereid välja üürimata või osa üürnikke töötamise registri andmetel ei töötanud. Kortereite vakantsi on esinenud arvestataval määral ka varem, mis osutab võimalusele, et turutõrget on üle hinnatud.

97. Teiseks ei ole kindlaks tehtud, kuidas on programm tööjõu mobiilsuse kaudu majandust elavdanud, mis oli programmi üks olulisi mõjueesmärke. Samas on näha, et piirkonnas olulise majandusmõjuga, samuti projektile toetuskirja andnud ettevõtete töötajaid on üürnike seas vähe.

98. Riigikontrolli arvates ei tohiks leppida ka olukorraga, kus on mindud mööda toetusmeetme olemust määravatest olulistest tingimustest nagu reeglid mobiilse töötaja ja turuhinnale vastava üüri kohta või tõlgendatud neid tingimusi erinevalt. Üürimajade programmi n-ö lõpp-vastutaja riigiraha kasutamisel on Kliimaministeerium, kes peab tagama, et programmi eesmärkidest peetakse kinni ja nende täitmist jälgitakse.

Mida Riigikontroll
soovitab seoses toetust
saanud üürimajadega?

99. Kui turutõrke täiendaval kontrollimisel ei ole toetust saanud üürimajadega piirkondades tagantjärele enam suuremat mõtet, peaks ministeerium siiski üle vaatama meetmemäärusest tulenevate võtmemoistete rakenduspraktika ja tagama, et see on edaspidi moistete olemusega vastavuses. Vajadusel tuleks anda EISile või omavalitsustele sellekohaseid suuniseid.

100. Ministeeriumil tuleb leida ka lahendus, kuidas hakata mõõtma programmist toetust saanud projektide majandusmõju. Mõistlik oleks leppida toetust saanud KOVide ja EISiga kokku sellekohane metoodika,

kohustada toetust saanud KOVisid selle järgi mõju analüüsima ja EISi jälgima, et KOVID seda teevad.

101. Auditis ei käsitletud Otepää üürimaja juhtumit, kuna maja ei võetud üürimajana kasutusele ja EIS on esitanud 2024. aasta kevadel üürimaja arendajale toetusraha tagasinõude. Kui toetusraha tähtaegselt ei tagastata, on EISil võimalik rakendada möödunud tähtajast alates viivist. Senimaani on projekti arendaja saanud aga riigi toetusraha kasutada tasuta, k.a muutunud äriplaani realiseerimiseks.

102. Riigikontrolli arvates tuleks toetusmeetme tingimused üle vaadata ja välistada olukorrad, kus riigi antud toetusraha kujuneb projekti eesmärkide muutmisel sisuliselt intressita laenuks.

103. Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:

- Analüüsida hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul koostöös Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusega (EIS) üürimajade programmi meetmemäärusest tulenevate nõuete rakendamise praktikat mobiilse töötaja tuvastamise ja turuhinnale vastava üüri nõude järgimisel ning tagada nende nõuete sisuline täitmine toetust saanud kohalikes omavalitsustes ja nende ühingutes.
- Töötada koostöös EISi ja mobiilse tööjõu üürimajadele toetust saanud kohalike omavalitsustega hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul välja metoodika, kuidas mõõta üürimajaga kaasnevat mõju piirkonna ettevõtlusele. Täiendada sellest lähtudes meetmemääruses toetust saanud omavalitsuste ja EISi kohustusi ning tagada mõju analüüsimine.
- Leida hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul lahendus, kuidas välistada võimalus kasutada üürimaja ehitamiseks antud toetusraha kui intressita laenu, kui maja selle valmimise järel üürimajana kasutusele ei võeta ja toetus nõutakse tagasi. Kaaluda selleks intressimäära või leppetrahvi kehtestamist. Täiendada eelnevast lähtudes meetmemäärust.

Teadmiseks, et

soovitus edastati kliimaministrile, kuid alates 15.08.2024 vastutab elamumajanduse valdkonna eest Kliimaministeeriumis taristuminister.

Allikas: peaministri 12.08.2024. a korraldus nr 88

Taristuministri vastus (väljavõtted soovitusete täitmise seonduvatest osadest, vt vastuse täisteksti lisast A):

- Meie hinnangul on mobiilse töötaja mõiste meetmes piisava täpsusega kirjeldatud läbi kolme aspekti, mida kirjeldatakse ka auditi punktis 48. Kuna üürimajad asuvad väga erinevate suuruse ja majandustegevusega asulates, siis peab KOVil jääma õigus täpsemalt mobiilse töötaja omadusi määratleda ja põhjendada. Seejuures on KOVi ülesanne hinnata iga konkreetset olukorda, näiteks elamispinna kasutamist ajutiselt mittetöötava inimese poolt.

Auditi punktis 69 väljendatud probleem, et KOVID ei suutnud turuhinna määramist dokumenteerida, vajab lahendamist. Edasistes

meetmevoorudes kaalume KOVidele kohustuse seadmist viia läbi üüri määramisel ja üüri muutmisel täpsem turuhinna analüüs ning see nõuetekohaselt dokumenteerida. Eelistame, et turuhinna analüüsi viiks läbi sõltumatu kinnisvaraekspert.

Uuendame Riigikontrolli ettepanekutest lähtuvalt meetmetingimusi hiljemalt 2025. a I poolaasta jooksul.

- Meie hinnangul on meede üldjoontes olnud edukas. Nendime, et on maju, kus kontrollimise hetkel on vabu pindasid. Sellele vaatamata on oktoobris 2023 kõigi meetme abil rahastatud üürimajade 513 eluruumist täitmata 69, andes täituvuse määraks 87%. Sealjuures on mobiilsete töötajate tarbeks rajatud 209 eluruumist vabad vaid 40. On alusetu eeldada ka, et mobiilsete töötajate jaoks rajatud eluruumid on alaliselt 100% hõivatud, sest näiteks projektipõhiste töökohtade täitmise huvides võib nn varukorterite hoidmine totaalse üüriturutõrkega asulates olla otstarbekas. Analüüsides tuleb välistada ka nende korterite tühjana määratlemine, milles on üürikuvahetus ja vastavad remonditööd pooleli. Kui mõni hoone näitab pikaajaliselt alakasutust, siis vajab see täpsemat põhjuste analüüsi, ning vajadusel analoogsetes olukordades toetuse sihtrühma täiendavalt piirata.

Üürimajade rajamine pole ainuke meede, mis mõjutab majandustegevust või töökohtade loomist KOVides. Nõustume eelnõu punktiga 81, et väga keeruline on kirjeldada iga-aastaselt raporteeritavaid indikaatoreid, mis adekvaatselt hindavad meetme mõju kohalikule majandustegevusele. Näeme, et meetme edukuse hindamine nõuab põhjalikku analüüsi, mida on võimalik läbi viia alles 5–10 aastat peale üürimajade rajamist, arvestades kohaliku ettevõtluse arenguid muu hulgas tänu paranenud eluasemeturule. Rõhutame ka nõustumist auditi punktiga 93, mis kinnitab, et meetme mõju ei ole võimalik hinnata läbi selle, millise suurusega ettevõttes üüriku töötab.

Meetme mõjuindikaatorid piirkonna ettevõtlusele selgitame välja 2025. a I poolaasta jooksul eluasemepoliitika kontseptsiooni osana, mis saab aluseks edaspidistele meetmetingimuste muudatustele. Meetme põhjalik sotsiaalmajanduslik analüüs on otstarbekas kavandada vähemalt 5 aasta pärast ning eelistatult koosmõjus analoogsel eesmärgil koostatud regionaalse majandusarengu analüüsi ja eluasemepoliitika või seda hõlmava elukeskkonna arengudokumendiga.

- Lähtuvalt kehtivast koalitsioonileppes ja piirkondliku konkurentsivõime edendamise huvidest kavatseme meetmega kindlasti jätkata. Meetme uue vooru ettevalmistamisel kaalume toetuse tagasimaksmisel nõuda täiendavat viivist alates toetuse

väljamaksmisest või leppetrahvi lisaks kehtivale 0,1 protsenti viivisele iga toetuse tagasimaksmise nõude täitmata kalendripäeva eest. Samuti täpsustame KOVi kohustusi ja vastutust ning võimalikke sanktsioone tingimuste rikkumisel. Näiteks tuleb edaspidi anda KOVile selgem vastutus toetuse saajana, et tagada tema pikaajaline seotus ja välistada KOVi projektist väljumise risk. See ei välistaks siiski koostööd erasektoriga läbi KOVi enamusosaluses oleva ettevõtte, mis on üürituru aktiveerimiseks teretulnud lahendus.

Millele tuleb Riigikontrolli arvates tähelepanu pöörata, kui sama või sarnase programmiga jätkatakse?

104. Kas üürimajade programmiga lähiaastatel jätkatakse või mitte, oleneb poliitilistest valikutest ja riigieelarve seisust. Kui jätkatakse ja programm rajatakse jätkuvalt ettevõtlust takistava turutõrke leevendamisele, tuleb Riigikontrolli arvates programmi rakendajatel rohkem pingutada, et teha kindlaks üürikorterite nõudlus. Väide, et kõikjal väljaspool suuremaid linnapiirkondi on üüriturul olemuslik tõrge, on ennatlik, kui korterite piisavas nõudluses või selle püsimises ei ole veendunud.

105. Programmi väljatöötamise algfaasis oli kaalumisel ka mõte keskenduda tööjõu mobiilsuse edendamise eesmärgil eelkõige tömbekeskustele ja pendelrände sihtkohtadele. Riigikontrolli arvates tasub selle mõtte juurde tagasi tulla ja kaaluda turutõrke lahendamise kontekstis tömbekeskustele keskendumist, kuna eeldatavasti on seal nõudluse kadumise risk väiksem. Tömbekeskustest eemal asuvate väiksemate kohtade elamumajanduse probleemidele tuleks otsida lahendust mõnel teisel moel.

Teadmiseks, et

Ida-Virumaal ei ole pärast Eesti iseseisvuse taastamist elukondlikku kinnisvara väga arendatud, kuid viimasel ajal on hoiakud muutumas. Praeguseks on käivitatud üks pilootprojekt Narvas, plaanis on Jõhvis ja Kohtla-Järvel. Tegu on küll müügiks mõeldud kinnisvaraga, kuid piirkonna asjatundjad leiavad, et nende projektide õnnestunud elluviimine annab arendajatele ja pankadele signaali arendada ka üürikinnisvara.

Allikas: Riigikontroll auditi käigus kogutud info põhjal

106. Programmi algfaasis osutati probleemi kirjeldamisel samuti korduvalt Ida-Virumaale, mille üürituru tõrked on olnud väidetavalt ühed suurimad. Erilist entusiasmi ei ole riigi algatatud toetusmeede aga sealsetes omavalitsustes tekitanud.

107. Esimeses kolmes taotlusvoorus ei laekunud Ida-Virumaalt mobiilse tööjõu sihtrühmaga seoses mitte ühtegi taotlust. Jätkuvoorus 2023. aastal taotles ja sai toetust Toila vald. Narva linn valmistas 2023. aasta taotlusvooru avanedes küll taotluse ette, kuid hiljem loobus, kuna poliitilised prioriteedid muutusid.

108. Toetuse taotlemata jätmine on kohaliku omavalitsuse valik. Samas ei pea Riigikontrolli arvates toetusraha universaalsete ja kõigile avatud meetmetega ilmtingimata ka mujal ära kulutama, kui on teada, et teatud piirkondades on vajadused suuremad, kuid mingil põhjusel ja ajal seal toetusraha kasutada ei saa.

109. Ida-Virumaa ettevõtluse asjatundjate hinnangul on piirkonna kinnisvaraturul küll turutõrge, kuid lahendusena nähakse pilootprojektide käivitamist, et testida inimeste huvi (nõudluse tuvastamine). Riigi otsesele rahalisele toetusele niivõrd ei loodeta, kuid projektide

finantsilise õnnestumise tagamiseks võiks riik anda pankadele oma garantii.

110. Ettevõtetele suunatud finantsinstrumendid olid ühe võimaliku sekkumismeetmena kaalumisel ka üürimajade programmi algfaasis. Sellegi mõtte juurde võiks Riigikontrolli arvates tagasi tulla, et otsida võimalusi, kuidas programmi ettevõtlusest välja kasvanud vajadustega tugevamini siduda.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll tegi auditis soovitusi Kliimaministeeriumile. Minister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovistele 27.08.2024. Oma seisukohad edastasid samuti Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, Muhu Vallavalitsus ja Saaremaa Vallavalitsus (vt vastuste täistekste lisast A).

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Siinkohal on välja toodud kommentaarid, mida Riigikontroll peab vajalikuks täiendavalt selgitada. Auditeeritute märkuste ja vastuste terviktekstid on lisas A.

Kliimaministeerium:

A. Meetme esimestes voorudes saadud teadmiste alusel on tingimusi järjest parandatud ning tõepoolest tasub teha esmase ülevaate praegu, kui esimesed hooned on juba mitmendat aastat kasutuses. Põhjalikum analüüs programmi tulemuslikkuse kohta on otstarbekas teha 5–10 aasta pärast, kui uute kvaliteetsete eluruumide piirkondadesse lisandumine on andnud laiemat sotsiaalmajandusliku efekti. Me ei nõustu mitmel põhjusel hinnanguga, et üürimajade programmi tuleks pidada tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel vähetulemuslikuks. Hoonete kõrge keskmise täituvuse juures (87 protsenti) on kokku 513 üürikoduga antud oluline panus erinevatele sihtrühmadele mõeldud kvaliteetsete eluasemete kättesaadavusele üle Eesti.

Riigikontrolli selgitus: *Auditi koondhinnang on antud erinevate asjaolude kogumis: turutörke kui probleemi vähene uurimine, teadmatuse programmi mõjudest, paiguti pikalt püsiv korterite vakants, sihtgruppi mittekuuluvate isikute majutamine ja turuhinnale mittevastav üür. Samas toob Riigikontroll auditis välja, et senised tulemused on üürimajade võrdluses erinevad ja programmi eesmärkide taustal on ka õnnestunud arendusprojekte.*

B. Väärib rõhutamist, et nn üürimajade programm ei ole riiklike üürimajade arendamise programm, vaid üks meede KOVide abistamiseks neile kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel määratud kohustuse täitmisel elamumajanduse valdkonnas. Läbi toetuse tingimuste saab riik omavalitsuste praktikast teatud ulatuses suunata, kuid lõplikud otsused ja hinnangud uute eluruumide vajaduse ja turutörgete lahendamise kohta saab teha üksnes kohalik võim koos kohalike tööandjatega. Sellest põhimõttest tulenevalt ei ole ka riigi toetuse osakaal ületanud 50 protsenti, et säilitada KOVi omanditunne ja vastutus kõnesolevate investeringute pikaajaliste kasude realiseerumisel ning finantsriskide maandamisel.

Riigikontrolli selgitus: *Küsitavused programmi tulemuslikkusest tekivad riigi seatud eesmärkide ja tingimuste taustal. Kui programmi tulemuslikkuse eest tahetakse näha vastutajana eelkõige KOVide, tuleks KOVidele anda programmi raames suurem vabadus ise otsustada, mis on elamumajanduses parimad lahendused, ning vähendada nii programmi eesmärkidest kui ka tingimustest tulenevaid piiranguid ja võimaldada üürimaja kasutamisel suuremat paindlikkust. Senimaani ei ole seda tehtud, kuigi programmi tingimusi on aja jooksul täpsustatud. Meetme tingimuste vaba tõlgendamine KOVide poolt näitab samuti, et riigi ja KOVi arusaam lahendamist vajavast probleemist ei lange kokku.*

C. Kvaliteetse eluaseme nõudluse prognoosimisel tuleb teha mitmeid eeldusi, tuginedes muu hulgas KOVide või ettevõtete arenguplaanidele, mis ei ole ühtselt kvantifitseeritavad. Taotlejatele sätestati kohustus projekti vajalikkust põhjendada, otsuseid nõuetele vastavuse kohta tegi hindamiskomisjon. Muu hulgas tuginetakse nõudluse olemasolu hindamiseks ettevõtete toetuskirjadele. Me ei saa seega nõustuda eelnõu punktis 95 toodud väitega, et nõudluse veenev tõestamine oleks jäänud tagaplaanile. Saame kaaluda seda, et nõudluse olemasolu saaks edaspidi hinnata täpsemalt näiteks elamispindade ja piirkonna töökohtade suhtarvuga, kuid töökohtade lisandumise prognoos on ning jääb ka edaspidi hinnanguliseks.

Riigikontrolli selgitus: *Riigikontrolli seisukoht, et nõudluse veenev tõestamine on jäänud tagaplaanile, põhineb auditis nähtud praktilisel. Vormiliselt oli nõudluse hindamise toiming läbi viidud, kuid nõudluse kohta tehtud järeldus põhines enamjaolt paljasõnalistel väidetest ja teoreetilisel arutlusel. Pakkumist ületav nõudlus on programmi tingimustes määratletud turutörke põhivõime. Kui seda on keeruline või ka kulukas tuvastada, tekib küsimus toetuse saamise eeltingimuste mõistlikkusest (vt ka eelmise kommentaari vastus).*

D. Tuleb arvestada, et tänases tagasivaates meetme käivitamisele 2017. a-l järgnenud aastatel on toimunud nii üüripindade pakkumist kui ka nõudlust mõjutanud muutusi, mida olnuks praktiliselt võimatu prognoosida. COVIDi-pandeemia, sõjapõgenike laine ja turbulentne majanduskeskkond mõjutasid kahtlemata prognooside täitumist, pakkumise poolel on tarneraskused ja hinnatõus viinud ehitus-, kommunaal- ja halduskulud eeldatust kõrgemaks. Eelnõu punktis 96 toodud väide ei ole seega asjakohane, et turutörget oleks üle hinnatud või siis puudub sellel väitel tähendus, kuivõrd nõudlust on mõjutanud olulised ja prognoosimatud makromajanduslikud muutused.

Riigikontrolli selgitus: *Väide, et ettevõtluse arenguvajadustest lähtuvat turutörget võib olla üle hinnatud, kehtib teatud üürimajade, mitte programmi kohta tervikuna. Programmi eesmärkide taustal on rohkem ja vähem õnnestunud üürimaju,*

mis peaks andma programmi rakendajatele mõtteainet. Riigi tasandilt seatud eesmärgid üürimaja arendusprojektile on kõigil neil juhtudel olnud samad, nagu on olnud samad ka muutused makromajanduslikus keskkonnas.

E. Eelnõu punktis 20 osutatakse väitele, et maapiirkondade tööhõive edendamine on kompleksne tegevus, mida peavad toetama põhjalikud eeluuringud. Samuti väidetakse, et kuna ettevõtlus on olemuselt liikuv tegevus, on üürielanute majanduslikult tasuvat täitumust maapiirkondades tagada raske. Sellise hinnangu puhul jääb meile arusaamatuks, kas tõesti peetakse maapiirkondade ettevõtluse arenguid juhuslikuks ja suurlinnadega konkurentsiks hääbuvaks. Kui nii, siis selline hinnang on põhimõttelises vastuolus riigi eesmärkidega regionaalsete ebavõrdsuste vähendamisel. Teistpidi kinnitab see väide nõrga tasuvuse turutõrget paljudes Eesti väikeasulates, kus puudub erasektori arendushuvi võimalike täituvusriskide tõttu, kuid riigi regionaalarengu huvides ei saa lubada eluasemete järjepidevat amortiseerumist ja võimalikku puudujääki tõmbekeskustes, kus soovime hea elukeskkonna pikaajalist säilimist.

Riigikontrolli selgitus: Viidatud punktis on vahendatud Rahandusministeeriumi seisukohta ajast, kui alustati üürimajade programmi väljatöötamist. Rahandusministeerium on rõhutanud selles sisuliste eeluuringute tähtsust ja programmiga kaasnevaid riske. Selles ei ole hinnanguid maapiirkondade tööhõive edendamise vajalikkusele, vaid on väljendatud kahtlusi, kui tõhus üürimajade programm selles plaanis olla saab.

Muhu Vallavalitsus:

A. Audit toob välja, et korterite vajadust kinnitanud ettevõtete töötajaid üürnike seas enamasti ei leia. Küllap on seegi elu kiirest muutumisest tingitud – mõned ettevõtted lõpetavad tegevuse, mõned muudavad asukohta, paratamatus on seegi, et osa inimesi on erinevatel põhjustel aeg-ajalt tööturult väljas, mõned varem korteris olnud inimesed on soetanud omale isikliku eluaseme.

Riigikontrolli selgitus: Projektile toetuskirja andnud ettevõtete töötajaid oli auditis vaadatud üürimajade üürnike seas erineval määral, kuni selleni, et neid ei olnud üldse. Saab ka väita, et tervikuna oli neid vähe. Mõistagi muutuvad ettevõtete vajadused aja jooksul, kuid Riigikontroll juhibki tähelepanu, et kui üürimaja näol on tegu pikaajalise projektiga, ei ole valitud ettevõtetest kindlal ajahetkel ühekordselt ja kiirkorras kogutud üürikorterite soov nõudluse tõendamiseks asjakohane meede.

B. Me ei pea õigeks ka soovitus keskenduda edaspidi ainult tõmbekeskustele ja pendelrände sihtkohtadele – ka väiksemad aktiivsed kasvavad piirkonnad vajavad üürikortereid, vastasel juhul halveneb elu väljaspool suuri keskuseid veelgi. Ka audit andmetel on just Muhu üürikorteri kontrolli hetkel olnud kõik kasutusel, samas kui suurematesse keskustesse rajatud majade puhul esineb tühje kortereid.

Riigikontrolli selgitus: Riigikontroll ei väida auditis, et üürimajade ehitust väljaspool suuremaid keskusi ei peaks üldse toetama. Kuna vajadused on piirkonniti erinevad, võib aga auditis nähtu põhjal järeldada, et universaalsete meetmetega lähenemine ei taga igal pool oodatavat tulemust. Ettepanek kaaluda edaspidi tõmbekeskustele keskendumist on tehtud arvestades üürimajade programmi seniseid eesmärgi, toetuse tingimusi ja vajadust saavutada nende piires toetusraha kasutamisel võimalikult suur efektiivsus. See ei tähenda, et elamumajanduse arendamist KOVides ei võiks toetada muudel asjakohastel tingimustel.

Riigikontrolli soovitus	Kliimaministeeriumi vastused
Tulemuslikkuse parandamine toetust saanud üürimajaprojektides 103. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile: - Analüüsida hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul koostöös Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusega (EIS) üürimajade programmi meetmemäärusest tulenevate nõuete rakendamise praktikat mobiilse töötaja tuvastamise ja turuhinnale vastava üüri nõude järgimisel ning tagada nende nõuete sisuline täitmine toetust saanud kohalikes omavalitsustes ja nende ühingutes. - Töötada koostöös EISi ja mobiilse tööjõu üürimajadele toetust saanud kohalike omavalitsustega hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul välja meetodika, kuidas mõõta üürimajaga kaasnevat mõju piirkonna ettevõtlusele. Täiendada sellest lähtudes	Taristuministri vastus (valdkond alates 15.08.2024 taristuministri vastutusalas): - Meie hinnangul on mobiilse töötaja mõiste meetmes piisava täpsusega kirjeldatud läbi kolme aspekti, mida kirjeldatakse ka audit punktis 48. Kuna üürimajad asuvad väga erinevate suuruse ja majandustegevusega asulates, siis peab KOVil jääma õigus täpsemalt mobiilse töötaja omadusi määratleda ja põhjendada. Seejuures on KOVi ülesanne hinnata iga konkreetset olukorda, näiteks elamispinna kasutamist ajutiselt mittetöötava inimese poolt. - Audit punktis 69 väljendatud probleem, et KOVid ei suutnud turuhinna määramist dokumenteerida, vajab lahendamist. Edasistes meetmevoorudes kaalume KOVidele kohustuse seadmist viia läbi üüri määramisel ja üüri muutmisel täpsem

meetmemääruses toetust saanud omavalitsuste ja EISI kohustusi ning tagada mõju analüüsimine. • Leida hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul lahendus, kuidas välistada võimalus kasutada üürimaja ehitamiseks antud toetusraha kui intressita laenu, kui maja selle valmimise järel üürimajana kasutusele ei võeta ja toetus nõutakse tagasi. Kaaluda selleks intressimäära või leppetrahvi kehtestamist. Täiendada eelnevast lähtudes meetmemäärust. (p-d 94 kuni 102)	turuhinna analüüs ning see nõuetekohaselt dokumenteerida. Eelistame, et turuhinna analüüsi viiks läbi sõltumatu kinnisvaraekspert. Uuendame Riigikontrolli ettepanekutest lähtuvalt meetmetingimusi hiljemalt 2025. a I poolaasta jooksul. • Meie hinnangul on meede üldjoontes olnud edukas. Nendime, et on maju, kus kontrollimise hetkel on vabu pindasid. Sellele vaatamata on oktoobris 2023 kõigi meetme abil rahastatud üürimajade 513 eluruumist täitmata 69, andes täituvuse määraks 87%. Sealjuures on mobiilsete töötajate tarbeks rajatud 209 eluruumist vabad vaid 40. On alusetu eeldada ka, et mobiilsete töötajate jaoks rajatud eluruumid on alaliselt 100% hõivatud, sest näiteks projektipõhiste töökohtade täitmise huvides võib nn varukorterite hoidmine totaalse üüriturutõrkega asulates olla otstarbekas. Analüüsides tuleb välistada ka nende korterite tühjana määratlemine, milles on üürnikuvahetus ja vastavad remonditööd pooleli. Kui mõni hoone näitab pikaajaliselt alakasutust, siis vajab see täpsemat põhjuste analüüsi, ning vajadusel analoogsetes olukordades toetuse sihtrühma täiendavalt piirata. Üürimajade rajamine pole ainuke meede, mis mõjutab majandustegevust või töökohtade loomist KOVides. Nõustume eelnõu punktiga 81, et väga keeruline on kirjeldada iga-aastaselt raporteeritavaid indikaatoreid, mis adekvaatselt hindavad meetme mõju kohalikule majandustegevusele. Näeme, et meetme edukuse hindamine nõuab põhjalikku analüüsi, mida on võimalik läbi viia alles 5–10 aastat peale üürimajade rajamist, arvestades kohaliku ettevõtluse arenguid muu hulgas tänu paranenud eluasemeturule. Rõhutame ka nõustumist auditi punktiga 93, mis kinnitab, et meetme mõju ei ole võimalik hinnata läbi selle, millise suurusega ettevõttes üürnik töötab. Meetme mõjuindikaatorid piirkonna ettevõtlusele selgitame välja 2025. a I poolaasta jooksul eluasemepoliitika kontseptsiooni osana, mis saab aluseks edaspidiste meetmetingimuste muudatustele. Meetme põhjalik sotsiaalmajanduslik analüüs on otstarbekas kavandada vähemalt 5 aasta pärast ning eelistatult koosmõjus analoogsel eesmärgil koostatud regionaalse majandusarengu analüüsi ja eluasemepoliitika või seda hõlmava elukeskkonna arengudokumendiga. • Lähtuvalt kehtivast koalitsioonileppest ja piirkondliku konkurentsivõime edendamise huvidest kavatseme meetmega kindlasti jätkata. Meetme uue vooru ettevalmistamisel kaalume toetuse tagasimaksmisel nõuda täiendavat viivist alates toetuse väljamaksmisest või leppetrahvi lisaks kehtivale 0,1 protsenti viivisele iga toetuse tagasimaksmise nõude täitmata kalendripäeva eest. Samuti täpsustame KOVi kohustusi ja vastutust ning võimalikke sanktsioone tingimuste rikkumisel. Näiteks tuleb edaspidi anda KOVile selgem vastutus toetuse saajana, et tagada tema pikaajaline seotus ja välistada KOVi projektist väljumise risk. See ei välistaks siiski koostööd erasektoriga läbi KOVi enamusosaluses oleva ettevõtte, mis on üürituru aktiveerimiseks teretulnud lahendus.
--	--

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas üürimajade programm on töajõu mobiilsust takistavate turutõrgete lahendamisel end senisel kujul õigustanud, ja teadvustada probleeme programmi juhtimises, et neid sama või sarnaste toetusmeetmete rakendamisel edaspidi vältida.

Auditiküsimused ja hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi peaküsimus: kas üürimajade programm on töajõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel olnud tulemuslik?

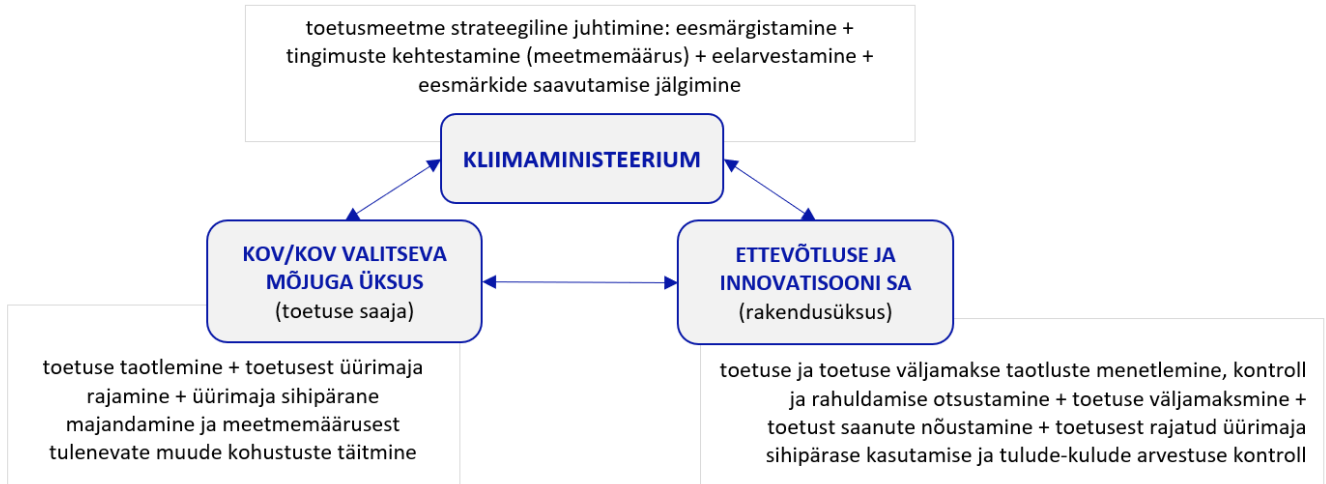
Auditi põhiküsimused ja kriteeriumid

1. Kas programmi planeerimine vastas juhtimise heale tavale?
 - 1.1. Toetusmeetme tingimuste väljatõotamisel on analüüsitud üürituru olukorda, tuvastatud turutõrgete olemus, ulatus ja nende esinemise piirkonnad (eelanalüüs).
 - 1.2. Arvestades eelanalüüsides tuvastatud turutõrgete olemust, ulatust ja esinemise piirkondi, on kaalutud turutõrgete lahendamiseks sobiva meetodi alternatiive ja tehtud argumenteeritud valik turutõrgete lahendamise sekkumismeetodi sobivuse kohta.
 - 1.3. Sekkumismeetodi valik, samuti turutõrke määratlus toetusmeetme tingimustes ei ole vastuolus eelanalüüsides järeldustega.
 - 1.4. On kindlaks määratud näitajad, mille põhjal objektiivselt hinnata programmi mõju ettevõtluskeskkonnale ja majandusele.
 - 1.5. On kindlaks määratud näitajad, mille põhjal hinnata inimese kuulumist mobiilse töajõu sihtrühma ja üüri turuhinna taset.
 - 1.6. On kindlaks määratud kriteeriumid, mille alusel kujundatakse eelistus üürniku valikul, kui nõudlus ületab pakkumist.
2. Kas meetme rakendamine on toimunud vastavalt määrusele?
 - 2.1. Rahuldatud taotluste menetlemisel on tehtud objektiivsete näitajate põhjal kindlaks, et a) üürieluruumide nõudlus piirkonnas ületab pakkumist ning b) üürimaja ehitusväärtus ületab selle turuväärtust.
 - 2.2. Sihtrühma ja turuhinna määramise metoodikas ei ole toetust saanud KOVide või KOVi ühingu te võrdluses põhimõttelisi erinevusi.
 - 2.3. EIS on pärast seda, kui KOV või KOVi ühing on toetusest ehitatud üürimaja kasutusele võtnud, teinud järelevalvet üürnike ja üürihinna nõuetele vastavuse kontrollimiseks.
 - 2.4. Kui järelevalve tulemusena on tuvastatud meetme tingimuste rikkumine, on EIS teinud ettekirjutuse rikkumise lõpetamiseks või algatanud toetuse tagasinõudmise.
3. Kas programm on olnud (sh selle korraldajate arvates) tulemuslik?
 - 3.1. Programmi majandusmõju mõõtmiseks kindlaks määratud vm objektiivsete näitajate põhjal on olukorda analüüsitud ning tehtud mõju kohta järeldusi.
 - 3.2. Vähemalt 50% üürnike (2023. aasta oktoobri seisuga) töandjaks on äriühingud, mis olid 2023. aastal üürimaja asukohajärgse KOVi territooriumil registreeritud töötajate arvu või üürimaja asukohajärgse KOVile üle kantud füüsilise isiku tulumaksusumma järgi 50% suurimate ettevõtete seas.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Üürimaja programmi kahest üürnike sihtrühmast keskenduti auditis mobiilse tööjõu sihtrühmale. Auditis analüüsiti sellega seoses üürimajade programmi kujundamist ja juhtimist, lähtudes osapoolte rollidest (vt joonis 6).

Joonis 6. Üürimajade toetusprogrammi protsessiosalised



Analüüsiti samuti 2017.–2018. aasta taotlusvoorudes toetust saanud ja praeguseks kasutusele võetud üürimajade (vt tabel 3) üürnike koosseisu ja üürisuhteid 2023. aasta oktoobri seisuga, samuti nende üürnike tööandjaid 2023. aastal.

Tabel 3. Auditisse hõlmatud üürimajad

Üürimaja asula	Kortereid	Maksumus (mln eurot)	sh toetussumma (mln eurot)	Toetus otsuse kuupäev
Imavere (Järva vald)	18	1,728	0,862	22.03.2019
Linnamäe (Lääne-Nigula vald)	18	2,259	1,13	22.03.2019
Liiva (Muhu vald)	16	0,932	0,466	28.02.2018
Koksvere (Põhja-Sakala vald)	11	1,562	0,775	31.10.2018
Pärnu	18	2,019	1,004	22.03.2019
Kuressaare	18	1,906	0,953	31.10.2018
Laagri (Saue vald)	20	1,606	0,633	28.02.2018
Turba (Saue vald)	18	1,164	0,582	31.10.2018
Türi	43	0,836	0,418	28.02.2018
Valga	17	1,305	0,652	28.02.2019
Vastseliina (Võru vald)	12	0,665	0,332	22.03.2019

Info kogumise meetodina kasutati põhiliselt dokumendivaatlust ja intervjuusid (vt tabel 4). Lisaks tehti andmepäring Ettevõtluse ja Innovatsiooni SA-le (EIS) ning Maksu- ja Tolliametile. EISI andmepäring

hõlmas toetuse taotlusi (sh lisasid), taotluste hindamise protokolle, rahastamisotsuseid ja 2023. aasta sügisel alanud järelevalve käigus kogutud andmeid (nt üürilepingud, KOVi esitatud üürnike tööandjate nimekirjad, üürimäära otsused).

Maksu- ja Tolliameti andmepäring hõlmas maksukohustuslaste registri ja töötamise registri andmeid, et tuvastada a) töötamise registri andmete põhjal auditisse hõlmatud üürimajades 2023. aasta oktoobris korterit üürinud isikute 2023. aasta tööandjad ja töötamise asukohad, b) nende tööandjate registreeritud töökohtade arv üürimaja asukohajärgse KOVi territooriumil 31.12.2023. aasta seisuga, c) üürimaja asukohajärgse KOVi territooriumil registreeritud kõikide töökohtade arv kõikide tööandjate kaupa 31.12.2023. a. seisuga, d) üürimaja asukohajärgsele KOVile 2023. aasta jooksul töötasudelt arvestatud füüsilise isiku tulumaksutulu kõikide tööandjate kaupa.

Tabel 4. Auditi käigus intervjueritud isikud

Asutus/ettevõtte	Intervjueritud isikud
Kliimaministeerium	Ivo Jaanisoo (elukeskonna ja ringmajanduse asekanstler), Kaie Kunst (ehituse ja elukeskkonna osakonna peaspetsialist)
Ettevõtluse Arendamise ja Innovatsiooni Sihtasutus	Triin Reinsalu (eluaseme- ja energiatõhususe osakonna juht), Kristo Hütt (eluaseme- ja energiatõhususe osakonna kliendihaldur), Ingrid Ajangu (õigusosakonna peajurist)
Põhja-Sakala Vallavalitsus, Koksvere Maja OÜ	Jaanus Rahula (abivallavanem), Maarika Susi (Koksvere Maja OÜ juhatuse liige)
Pärnu Linnavalitsus	Kadri Tekko (linna kinnisvara peaspetsialist)
Järva Vallavalitsus	Toomas Tammik (vallavanem), Triin Tippi (arendus- ja majandusosakonna juhataja), Valdur Permanson (vallavara peaspetsialist)
Türi Vallavalitsus	Annely Grazer (varahaldusspetsialist)
Saaremaa Vallavalitsus	Renate Tüüts (arendusjuht)
Maali Üürimaja OÜ (Linnamäe, Lääne-Nigula vald)	Elle Ljubomirov (Maali Üürimaja OÜ nõukogu esimees)
Muhu Vallavalitsus	Annika Auväärt (arendusspetsialist)
Valga Vallavalitsus	Mare Raid (ettevõtlus- ja arenguspetsialist), Urmas Möldre (ehitus- ja planeerimisteenistuse juhataja), Meelis Saavel (vara valitsemise juhtivspetsialist)
Võru Vallavalitsus	Juhis Juhansoo (abivallavanem), Merle Tsirk (arendusspetsialist)
Saue Vallavalitsus	Indrek Eensaar (arendusosakonna juhataja), Kati Oolo (arendusprojektide juht)

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 24.05.2024.

Auditi meeskond

Auditijuht Tambet Drell, audiitorid Elin Vako ja Illar Tõnisson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +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 80134.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Kliimaministeeriumi, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse, Saaremaa Vallavalitsuse ning Muhu Vallavalitsuse vastus kontrolliaruandele



KLIIMAMINISTEERIUM

ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 27.08.2024

Juurdepääsupiirang kehtib kuni: 04.07.2029

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Kliimaministeerium

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll

Teie 04.07.2024 nr 2-1/80134/5

Meie 27.08.2024 nr 1-15/24/3291-2

Kliimaministeeriumi vastus kontrolliaruandele
"Üürimajade programmi tulemuslikkus"

Lugupeetud Ines Metsalu-Nurminen

Täname kontrolliaruande "Üürimajade programmi tulemuslikkus" eelnõu (edaspidi *eelnõu*) kommenteerimiseks edastamise eest. Vastavalt peaministri 15. augusti 2024. a korraldusele nr 92 vastutab elamumajanduse poliitika eest taristuminister. Anname omapoolse arvamuse eelnõus meid puudutavate probleemide ja soovitude kohta ning kirjeldame, mida kavatseme olukorra muutmiseks ette võtta.

Meetme esimestes voorudes saadud teadmiste alusel on tingimusi järjest parandatud ning tõepoolest tasub teha esmase ülevaate praegu, kui esimesed hooned on juba mitmendat aastat kasutuses. Põhjalikum analüüs programmi tulemuslikkuse kohta on otstarbekas teha 5-10 aasta pärast, kui uute kvaliteetsete eluruumide piirkondadesse lisandumine on andnud laiema sotsiaalmajandusliku efekti. Me ei nõustu mitmel põhjusel hinnanguga, et üürimajade programmi tuleks pidada tööjõu mobiilsuse ja ettevõtluse edendamisel vähetulemuslikuks. Hoonete kõrge keskmise täituvuse juures (87 protsenti) on kokku 513 üürikoduga antud oluline panus erinevatele sihtrühmadele mõeldud kvaliteetsete eluasemete kättesaadavusele üle Eesti.

Järgmistes meetme voorudes täpsustame kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi *KOV*) kohustusi ja vastutust ning võimalikke sanktsioone tingimuste rikkumisel. Samuti nõuame varasemast täpsemat turuhinna analüüsi ja selle dokumenteerimist.

Põhjendame seisukohti alljärgnevas vastustes konkreetsetele eelnõus toodud ettepanekutele.

Riigikontrolli ettepanek. Analüüsida hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul koostöös Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusega (EISA) üürimajade programmi meetmemäärusest tulenevate nõuete rakendamise praktikat mobiilse töötaja tuvastamise ja turu hinnale vastava üüri nõude järgimisel ning tagada nende nõuete sisuline täitmine toetust saanud kohalikes omavalitsustes ja nende ühingutes.

Taristuministri vastus:

Meie hinnangul on mobiilse töötaja mõiste meetmes piisava täpsusega kirjeldatud läbi kolme aspekti, mida kirjeldatakse ka auditi punktis 48. Kuna üürimajad asuvad väga erinevate suuruste ja majandustegevusega asulates, siis peab KOVI jääma õigus täpsemalt mobiilse töötaja omadusi

määratleda ja põhjendada. Seejuures on KOVi ülesanne hinnata iga konkreetset olukorda, näiteks elamispinna kasutamist ajutiselt mittetöötava inimese poolt.

Auditi punktis 69 väljendatud probleem, et KOVid ei suutnud turuhinna määramist dokumenteerida, vajab lahendamist. Edasistes meetmevoorudes kaalume KOVdele kohustuse seadmist viia läbi üüri määramisel ja üüri muutmisel täpsem turuhinna analüüs ning see nõuetekohaselt dokumenteerida. Eelistame, et turuhinna analüüsi viiks läbi sõltumatu kinnisvaraekspert.

Uuendame Riigikontrolli ettepanekutest lähtuvalt meetmetingimusi hiljemalt 2025. a I poolaasta jooksul.

Riigikontrolli ettepanek. Töötada koostöös EISA ja mobiilse tööjõu üürimajadele toetust saanud kohalike omavalitsustega hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul välja metoodika, kuidas mõõta üürimajaga kaasnevat mõju piirkonna ettevõtlusele. Täiendada sellest lähtudes meetmemääruses toetust saanud omavalitsuste ja EISA kohustusi ning tagada mõju analüüsimine.

Taristuministri vastus:

Valitsusliidu programmis aastateks 2024-2027 (edaspidi *kehtiv koalitsioonilepe*) on kokku lepitud riikliku elamupoliitika strateegia koostamine. Üürimajade programm koos kõigi meetme määramises kirjeldatud eesmärkidega on oluline regionaalpoliitiline prioriteet ja osa strateegia koostamisest. Siiani 5 aastat töös olnud meetme esimestest taotlusvoorudest saadud õppetunnid on sisendiks meetme edasisele rakendamisele ja laiema eluasemepoliitika kujundamisele.

Väärrib rõhutamist, et nn üürimajade programm ei ole riiklike üürimajade arendamise programm, vaid üks meede KOVde abistamiseks neile kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel määratud kohustuse täitmisel elamumajanduse valdkonnas. Läbi toetuse tingimuste saab riik omavalitsuste praktikat teatud ulatuses suunata, kuid lõplikud otsused ja hinnangud uute eluruumide vajaduse ja turutõrgete lahendamise kohta saab teha üksnes kohalik võim koos kohalike tööandjatega. Sellest põhimõttest tulenevalt ei ole ka riigi toetuse osakaal ületanud 50 protsenti, et säilitada KOVi omanditunne ja vastutus kõnesolevate investeeringute pikaajaliste kasude realiseerumisel ning finantsriskide maandamisel.

Meetme vaates on KOVi oma rahaline panus kriitilise tähtsusega, aidates oluliselt vähendada riigi toetuse ebamõistliku kasutamise riski. Avaliku sektori vahendite optimaalse kasutuse ja täiendava riskimaandamise huvides kaasati meetmesse ka ettevõtted, kellel on prognoositav huvi ja investeerimisvalmidus piirkonna eluasemeturu mitmekesistamiseks. Projekti tasuvus ehk peamiselt üüripindade täituvusest tulenev rahavoog on seega kahe (riik ja KOV) või kolme (ka ettevõtte) osapoole majanduslikes huvides. Kvaliteetse eluaseme nõudluse prognoosimisel tuleb teha mitmeid eeldusi, tuginedes muuhulgas KOVde või ettevõtete arenguplaanidele, mis ei ole ühtselt kvantifitseeritavad. Taotlejatele sätestati kohustus projekti vajalikkust põhjendada, otsuseid nõutele vastavuse kohta tegi hindamiskomisjon. Muuhulgas tuginetakse nõudluse olemasolu hindamiseks ettevõtete toetuskirjadele. Me ei saa seega nõustuda eelnõu punktis 95 toodud väitega, et nõudluse veenev tõestamine oleks jäänud tagaplaanile. Saame kaaluda seda, et nõudluse olemasolu saaks edaspidi hinnata täpsemalt näiteks elamispindade ja piirkonna töökohtade suhtarvuga, kuid töökohtade lisandumise prognoos on ning jääb ka edaspidi hinnanguliseks.

Leiame, et varasemate nõudluse prognooside hindamiseks on veel vara. Kindlasti oli majanduslikes analüüsides tööjõuturu olukorra hindamisele erinevaid lähenemisi, mis tähendab et kvaliteetsete üüripindade vajadust võidi ala- või ülehinnata. Meetme jätkamisel tagame, et nõudluse hindamine oleks varasemast veelgi objektiivsem, vajadusel tuleks põhjendustesse hõlmata ka KOVde üldplaneeringud, arengukavad, hankeplaanid jms. Küll tuleb arvestada, et tänases tagasivaates meetme käivitamisele 2017. a-l järgnenud aastatel on toimunud nii üüripindade pakkumist kui ka nõudlust mõjutanud muutusi, mida olnuks praktiliselt võimatu prognoosida. COVIDi pandeemia, sõjapõgenike laine ja turbulentne majanduskeskkond mõjutasid kahtlemata prognooside täitumist, pakumise poolel on tarneraskused ja hinnatõus viinud ehitus-, kommunaal- ja halduskulud eeldatust kõrgemaks. Eelnõu punktis 96 toodud väide ei ole seega asjakohane, et turutõrget oleks üle hinnatud või siis puudub sellel väitel tähendus, kuivõrd nõudlust on mõjutanud olulised ja prognoosimatud makromajanduslikud

muutused. Kehtivas koalitsioonileppes võetud eesmärk tagada regionaalne võrdsus saab tugineda mitmetele juba ehitatud, aga ka uutele üürimajadele. Seega peame otstarbekaks hinnata programmi edukust pikemas plaanis. Kindlasti ei saa programmi tulemuslikkust ammendavalt hinnata programmi algfaasis, kriisijärgses ja lühikese ajavahemiku jooksul tehtud täituvuse taseme väljavõttega, küll aga annab see väärtuslikku teadmist tingimuste uuendamisel.

Nõustume, et meetme edasise vajaduse ja tulemuslikkuse hindamine eeldab põhjalikku sotsiaalmajanduslikku analüüsi. Siiski tuleb arvestada, et isegi sellise analüüsi korral jäävad mitmeid mõjud ennustuspõhiseks ja subjektiivseks, kahtlemata selles osas, mis puudutab regionaalse ettevõtluse tulevasi arenguid või üürieluasemete üleriigilise turutõrke muutusi. Uute üürieluasemete vajadust tuleb kindlasti olemasoleva nõudluse ja pakkumise tasakaalu järgi hinnata, kuid see jätab suure tõenäosusega tähelepanuta näiteks olukorrad, kus eeldatakse nõudluse kasvu läbi töökohtade piirkonda lisandumise või inimeste huvi pendelrände asemel kolida olemasolevale töökohale lähemale. Pealegi on nende olukordade realiseerumine ainult teoreetiline ja raskesti hinnatav seni, kuni piirkonda lisandub faktiliselt kvaliteetseid elurume.

Eelnõu punktis 20 osundatakse väitele, et maapiirkondade tööhõive edendamine on kompleksne tegevus, mida peavad toetama põhjalikud eeluuringud. Samuti väidetakse, et kuna ettevõtlus on olemuselt liikuv tegevus, on üürielanute majanduslikult tasuvat täitumust maapiirkondades tagada raske. Sellise hinnangu puhul jääb meile arusaamatuks, kas tõesti peetakse maapiirkondade ettevõtluse arenguid juhuslikuks ja suurlinnadega konkurentsivõimetuks. Kui nii, siis selline hinnang on põhimõttelises vastuolus riigi eesmärkidega regionaalsete ebavõrdsuste vähendamisel. Teistpidi kinnitab see väide nõrga tasuvuse turutõrget paljudes Eesti väikeasulates, kus puudub erasektori arendushuvi võimalike täituvusriskide tõttu, kuid riigi regionaalarengu huvides ei saa lubada eluasemete järjepidevat amortiseerumist ja võimalikku puudujääki tõmbekeskustes, kus soovime hea elukeskkonna pikaajalist säilimist.

Meetme tulemuslikkuse hindamisel võrreldes alternatiividega on oluline lähtuda eeldusest, et üleriigilise tagasihoidliku üürituru osakaalu (umbes 80 protsenti kogu eluasemefondist) paranemine ei ole puhtalt erakapitalil sisuliselt võimalik. Valdavas osas Eestist ei kata turutingimustel üüritulu (väljaspool Tallinna ja Tartut üldjuhul alla 8 eur/m² ning seda korterite sajaprotsendilise täituvuse eeldusel) uute eluruumide ehitushinda (üle 2000 eur/m², millele lisanduvad laenuintressid) ja halduskulusid. Seega väärrib Riigikontrolli ettepanek asendada toetused finantsinstrumentidega kindlasti kaalumist, kuid nõrga tasuvuse ja regionaalarengu riskide tõttu ei ole ilmselt mõeldav, et valdkonda saaks arendada ilma avaliku sektori (keskvalitsus või KOV) otsese rahalise toetusega. Meetme tulemuslikkuse hindamine üksnes rajatud hoonete elanike profiilide alusel on ekslik, sest väiksemates asulates on esimesed uued eluruumid üle aastakümnete parandanud üleüldist kvaliteetsete eluruumide turgu ja seega võimaldanud kolida ka teistesse eluruumidesse (näiteks nn sotsiaalkorteritesse kolinud elanikest vabaks jäänud ja üüritavad eluruumid samas või ka mõnes teises asulas).

Me ei nõustu eelnõu punktis 33 esitatud järeldustega soovitusel eiramise kohta uuendada meetmetingimusi pärast esimesi väiksemahulisi katseprojekte. Esiteks on toetuse laiem sotsiaalmajanduslik mõju tuvastatav alles aastaid pärast hoonete valmimist. Seega saab katseprojektide kohta esimesi järeldusi teha alles praegu, näiteks eluruumide keskmist täituvuse määra 87 protsendi tasemel saab pidada kahtlemata edukaks. Teiseks on meetmetingimusi regulaarselt uuendatud alates programmi käivitamisest. Kolmandaks tuleb arvestada riigieelarveliste meetmete käivitamise lühikest ajaraami, aga ka seda, et toetuse tingimustega antakse signaal ka nendele omavalitsustele, kes pole valmis investeringuid tegema, kuid alustavad meetme tingimusi teades varakult ettevalmistustega. Seega ei annaks tingimuste põhjendamatu ümberkorraldamine osapooltele kindlust ning oleks vastuolus riikliku üürieluasemeturu pikaajalise käivitamise eesmärgiga.

Meie hinnangul on meede üldjoontes olnud edukas. Nendime, et on maju, kus kontrollimise hetkel on vabu pindasid. Sellele vaatamata on oktoobris 2023 kõigi meetme abil rahastatud üürimajade 513-st eluruumist täitmata 69, andes täituvuse määraks 87%. Sealjuures on mobiilsete töötajate tarbeks rajatud 209-st eluruumist vabad vaid 40. On alusetu eeldada ka, et mobiilsete töötajate jaoks rajatud eluruumid on alaliselt 100% hõivatud, sest näiteks projektipõhiste töökohtade täitmise huvides võib nn varukorterite hoidmine totaalse üüriturutõrkega asulates olla otstarbekas. Analüüsides tuleb

välistada ka nende korterite tühjana määratlemine, milles on üürikuvahetus ja vastavad remonditööd pooleli. Kui mõni hoone näitab pikaajaliselt alakasutust, siis vajab see täpsemat põhjuste analüüsi, ning vajadusel analoogsetes olukordades toetuse sihtrühma täiendavalt piirata.

Üürimajade rajamine pole ainuke meede, mis mõjutab majandustegevust või töökohtade loomist KOVdes. Nõustume eelnõu punktiga 81, et väga keeruline on kirjeldada iga-aastaselt raporteeritavaid indikaatoreid, mis adekvaatselt hindavad meetme mõju kohalikule majandustegevusele. Näeme, et meetme edukuse hindamine nõuab põhjalikku analüüsi, mida on võimalik läbi viia alles 5-10 aastat peale üürimajade rajamist, arvestades kohaliku ettevõtluse arenguid muuhulgas tänu paranenud eluasemeturule. Rõhutame ka nõustumist auditi punktiga 93, mis kinnitab, et meetme mõju ei ole võimalik hinnata läbi selle, millise suurusega ettevõttes üürik töötab.

Meetme mõjuindikaatorid piirkonna ettevõtlusele selgitame välja 2025. a I poolaasta jooksul eluasemepoliitika kontseptsiooni osana, mis saab aluseks edaspidistele meetmetingimuste muudatustele. Meetme põhjalik sotsiaalmajanduslik analüüs on otstarbekas kavandada vähemalt 5 aasta pärast ning eelistatult koosmõjus analoogsel eesmärgil koostatud regionaalse majandusarengu analüüsi ja eluasemepoliitika või seda hõlmava elukeskkonna arengudokumendiga.

Riigikontrolli ettepanek. Leida hiljemalt 2025. aasta esimese poolaasta jooksul lahendus, kuidas välistada võimalus kasutada üürimaja ehitamiseks antud toetusraha kui intressita laenu, kui maja selle valmimise järel üürimajana kasutusele ei võeta ja toetus nõutakse tagasi. Kaaluda selleks intressimäära või leppetrahvi kehtestamist. Täiendada eelnevast lähtudes meetmemäärust.

Taristuministri vastus:

Lähtuvalt kehtivast koalitsioonileppest ja piirkondliku konkurentsivõime edendamise huvides kavatseme meetmega kindlasti jätkata. Meetme uue vooru ettevalmistamisel kaalume toetuse tagasimaksmisel nõuda täiendavat viivist alates toetuse välja maksmisest või leppetrahvi lisaks kehtivale 0,1 protsenti viivisele iga toetuse tagasimaksmise nõude täitmata kalendripäeva eest. Samuti täpsustame KOVi kohustusi ja vastutust ning võimalikke sanktsioone tingimuste rikkumisel. Näiteks tuleb edaspidi anda KOVle selgem vastutus toetuse saajana, et tagada tema pikaajaline seotus ja välistada KOVi projektist väljumise risk. See ei välistaks siiski koostööd erasektoriga läbi KOVi enamusosaluses oleva ettevõtte, mis on üürituru aktiveerimiseks teretulnud lahendus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Vladimir Svet
taristuminister

Kaspar Alev, 5242859
kaspar.alev@kliimaministeerium.ee

EAS ja KredEx ühinesid. Ühendatud juriidiline nimi on Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, kuid üleminekuaas jätkub teenuste pakkumine KredExi ja EASI kaubamärkide alt.

Enterprise Estonia and KredEx have merged. The legal name of the joint organisation is Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus, translated as Estonian Business and Innovation Agency, but during the transition period, services will continue to be provided under the KredEx and Enterprise Estonia brands.



ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 23.08.2024

Kehtib kuni: 23.08.2034

Alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Ettevõtluse ja
Innovatsiooni Sihtasutus

Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
Kiriku tn 2
15013 Tallinn
riigikontroll@riigikontroll.ee

Teie 04.07.2024 nr 2-1/80134/6

Meie (kuupäev digiallkirjas) nr 1-20/24/4672-1

Seisukohad kontrolliaruande "Üürimajade programmi tulemuslikkus" eelnõu osas

Lugupeetud Ines Metsalu-Nurminen

Esitame Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusi (EIS) seisukohad 04.07.24 Riigikontrolli poolt saadetud kontrolliaruande "Üürimajade programmi tulemuslikkus" eelnõu EISi puudutavate märkustele.

Ettevõtluse edendamine regioonides on kompleksne teema ja üüripindade kättesaadavuse parandamine on olnud vaid üks meede, mida riik on selleks rakendanud. Nii on ka raske usutavalt hinnata, millises ulatuses on regionaalne ettevõtlus edenenud just üürimajade programmi tagajärjel

EIS osales auditeeritud programmis meetme rakendusüksusena ja viis ellu ministeeriumi poolt jõustatud määrust. Seega saame anda tähelepanekud või seisukohad, mis on seotud meetme rakendamisega.

Läbiva märkusena palume kontrolliakti eelnõus kasutatud EISA asendada Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutuse põhikirjajärgse ametliku lühendiga EIS.

1. Projektide tasemel nõudluse hindamine

Nagu aruandes kajastub, koosnes hindamine mitmest alapunktist: projekti majandusliku analüüsi kvaliteet, üürielamu ruumimõju ümbritsevale keskkonnale ja piirkonnale, energiatõhusus ning sihtrühmale kavandatud üüripindade osakaal. Lisaks anti taotlejatele regionaalseid lisapunkte. EISil on meetme rakendajana võimalik lähtuda vaid määrusega kinnitatud juhendist ning seega on taotluste hindamiskomisjon pööranud tähelepanu ning lähtunud nendest kriteeriumitest, mis on haldusaktiga kehtestatud. Nõudluse hindamine ei olnud hindamise juhendi kohaselt eraldiseisev kriteerium ning seda hinnati ühe osana majandusliku analüüsi kvaliteedist. Meile teadaolevalt kujundati vastav hindamismetoodika ministeeriumi poolt määruse lisana selliselt, et tagada kõigi selliste kohalike omavalitsuste ligipääs meetmele,

Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus
Estonian Business and Innovation Agency
Registrikood / Registry code 90006012
KMKR / VAT EE100698600

EAS
Sepise tn 7, 11415
Tallinn Estonia
+372 672 9700
eas@eas.ee
www.eas.ee

KredEx
Sepise tn 7, 11415
Tallinn Estonia
+372 667 4100
kredex@kredex.ee
www.kredex.ee

kes peavad üürielamu rajamist oluliseks mitte ainult kehtivat olukorda arvestades vaid ka tulevikku vaatavalt. Oluline ei olnud üksnes juba olemasolev nõudlus vaid võimalus läbi kättesaadava ja kaasaegse üürielamufondi loomise meelitada oma piirkonda uusi ettevõtjad ning tagada piirkonnas tegutsevatele ettevõtjatele kvalifitseeritud tööjõu värbamisel elamispinnad ka olukorras, kus eraturul vajalikud elamispinnad puuduvad või ei vasta tänapäevastele elamistingimustele. Seega kohustus taotleja taotluse majanduslikus analüüsis selgitama ja kirjeldama projekti vajalikkust, mida sai muuhulgas, kuid mitte ainumääravalt tõendada ka juba olemasoleva nõudlusega. Hindepunktid kujunesidki vastavalt majandusliku analüüsi kvaliteedile ehk hindamiskomisjoni pädevus oli anda erinevatele alapunktidele hindeid. Määruse tingimustele vastavad toetuse saajad selgusid punktide andmisel tekkinud pingerea alusel.

Aruandes on viidatud ka asjaolule, et piirkonnas asuvate ettevõtjate toetuskirjad olid esitatud suhteliselt kitsa ajavahemiku jooksul. EISI hinnangul on see tingitud asjaolust, et meetet rakendati voorupõhiselt ehk taotlejatel oli võimalik oma taotlus esitada vaid piiratud aja jooksul ning vastavad kirjad kogutigi taotluse ettevalmistamise perioodil, mis tulenevalt vooru tähtsajalisusest sattusid piiratud ajavahemikku.

Oluline on välja tuua, et tegemist ei olnud projekti 100-protsendilise toetusega vaid kohalik omavalitsus pidi koguinvesteeringust tasuma 50 protsenti. See tähendab, et projekti tasuvuse seisukohast oli kriitiline, et üüripinnad on välja üüritavad ning sellega on tagatud ka tasuvuseks vajalik rahavoog. Sellest tulenevalt oli taotlejal projekti tasuvuse hindamisel oluline arvesse võtta, milline on planeeritav nõudlus ning kuivõrd on kohalikud ettevõtted üüripindadest huvitatud. Võttes arvesse taotleja omapoolset investeeringut oli KOV otseselt huvitatud, et üürielamu rajatakse piirkonda, kus vajadus on olemas kas kohe või hoomatavas tulevikus. EIS tõstatas meetme välja töötamisel turutõrke hindamise küsimuse ka omalt poolt. Meile teadaolevalt otsustati meetme kujundamisel lähtuda seisukohast, et kohalik omavalitsus tunneb oma vajadusi ning strateegilisi eesmärgi kõige paremini ning suudab seega ka üürielamu vajalikkust keskvalitsuse üksustest paremini hinnata võttes muuhulgas arvesse, et üürielamu rajamisel võtab taotleja ka ise olulise finantsriski.

Meie andmed näitavad samuti, et rajatud üürimajades ei ole korterite hõivatus 100%. Ühelt poolt võib see viidata võimalusele, et korterite nõudlust on projekti üle hinnatud, kuid samas on oluline välja tuua, et tegemist on üüripindadega, mille vajadus ajas ongi muutuv ning sõltub muuhulgas ettevõtjate värbamisvajadusest ning isikute vajadusest, kes ettevõttesse tööle asuvad. Lisaks võib meie hinnangul olla üüripindade täituvus seotud järgnenud kriisidega: COVID, energiakriis, sõda Ukrainas. Need on mõjutanud ka ettevõtete tegevust, sh tööjõuvajadust ning seega võib algselt planeeritud vajadus olla väliste riskide realiseerumise tõttu vähenenud. Siiski on oluline rõhutada, et programm kestab 15-20 aastat ning üürikorterite täituvus on kindlasti ajas muutuv. Piiratud ajavahemikul üüripindade madala hõivatuse alusel ei saa hinnata kogu programmi tulemuslikkust.

2. Tööjõu mobiilsuse mõiste tõlgendamine

Kontrolliaruandes on selgesti välja toodud, et meetme määrusega ei ole vastuolus, kui mobiilsete töötajate üürimajja majutatakse ka sihtrühma mittekuuluvaid isikuid.

Nõustume, et määrus ja seletuskiri on mõiste sisustamisel jäänud erinevaid tõlgendusi lubavalt üldsõnaliseks ja seega on kohalikud omavalitsused kehtestanud omapoolsed reeglid, mis mahuvad siiski määrusega kehtestatud üldnormi alla. Kuna tagasiulatuvalt ei ole võimalik määruse mõisteid täpsustada, saame omalt poolt küll ühtlustatud käsitluse kujundada, kuid puudub mehhanism, mis sunniks kõiki toetuse saajaid seda järgima. Juriidiliste isikutega sõlmitud üürilepingud on toetuse saajate poolt nüüdseks juba nõuetele vastavaks muudetud.

3. Programmi mõju piirkonna ettevõtlusele

EIS nõustub auditis tooduga selles osas, et puuduvad täpsed kriteeriumid, mille alusel majanduslikku mõju hinnata. 2022.a augustis pidasime omalt poolt vajalikuks koguda toetuse saajatelt tagasisidet programmi elluviimise kohta ning läbi viidud küsitlusest ilmnes, et majanduslikku mõju pigem ei osatud hinnata. See ei tähenda, et majanduslikku mõju ei ole programmiga saavutatud, vaid pigem viitab asjaolule, et mõju hindamise kriteeriumid ei ole üheselt fikseeritud ning seega ei ole toetuse saajatel ka aluseid, millele tuginedes mõju mõõta. Selliste näitajate väljatöötamine on vajalik ning tagab selguse ja ühetaolisuse nii EISile, kelle ülesandeks on teostada järelevalvet kui ka toetuse saajatele, kes vajalikke andmeid koguma ja esitama peaksid.

Küll aga oleme seisukohal, et majandusliku mõju hindamisel tuleks lähtuda ka mõju ajafaktorist. Võttes arvesse, kui lühikest aega on programmis rajatud ürielaamud kasutuses olnud ning kui ootamatud ja suure majandusmõjuga kriisid (COVID, energiakriis, agressioon Ukrainas) on sel ajal toimunud, oleks kaasnevat mõju mõistlik esmakordselt mõõta pikema perioodi, näiteks 5 aasta möödumisel elamu kasutusele võtmisest. Sellest tulenevalt on mõõdikute väljatöötamine 2025.a I poolaasta jooksul veel igati ajakohane ning võimaldab toetuse saajatel 2026.a I poolaastal juba mõõdikutele tugineva 5 aasta mõju hinnangu esitada, et ministeerium saaks hinnata programmi tulemuslikkust.

Kontrolliaruande peatükis 2.6. toodud analüüsis jõutud järeldusele, et suuri ettevõtteid on üürnike tööandjate seas vähe. Toetame igati sama peatüki lõpus toodud seisukohta, et igasugune ettevõtlus on oluline ja programmi ei saa kindlasti vaid nende näitajate põhjal pidada õnnestunuks või ebaõnnestunuks.

4. Riigikontrolli soovitused

EIS on tegemas nii mobiilse töötaja kui ka turuhinnale vastava üüri nõude järgimise analüüsi. Esmased andmed näitavad, et ei pruugi olla võimalik väita, et toetuse saajad ei ole nõudeid täitnud. Küll aga on võimalik suunata toetuse saajaid ühtse praktika poole. Turuhinnale sobiva vaste leidmisel on muidugi oluline arvestada, et üürimajade programmi loomise põhjuseks oligi puudulik üüripindade turg, kus juba definitsiooni järgi ei saagi olla väljakujunenud turuhindasid.

Nõustume, et edaspidi tuleks välja töötada mõõdikud ja metoodika üürimaja rajamisega kaasneva mõju hindamiseks, kuid arusaadavalt ei ole tagasiulatavalt võimalik toetuse saajale uusi kohustusi kehtestada. Meie hinnangul võimalik vastavat aruandlust koguda ka juba praegu kehtiva määruse § 21 alusel.

EISI kui meetme rakendaja hinnangul võiks programmiga jätkamisel kaaluda toetuse saaja mõiste kitsendamist ning võimaldama toetust taotleda vaid kohalikel omavalitsustel vältimaks väärkasutust. See ei tähenda, et kohalik omavalitsus ei võiks toetuse kasutamisel ja projekti elluviimisel kasutada PPP-mudelit ning moodustada selleks ka ettevõtjaga ühist juriidilist isikut, kuid toetusega seonduvaid kohustusi peaks täitma ja nende eest vastutama selgelt vaid kohalik omavalitsus. Praegu kehtiv regulatsioon on küll ühelt poolt andnud suurepärase ja lihtsa võimaluse erasektori ja kohalike omavalitsuste koostööks üüripindade rajamisel, kuid sisaldas ka realiseerunud riski, kus probleemide korral on kohalikul omavalitsusel võimalus projektist väljuda, kuigi toetuse saamise eelduseks on olnud kohaliku omavalitsuse seotus projektiga.

Üürimajade rajamise programm on üks võimalik meede ettevõtluse arendamisel regioonides ja selle tulemuslikkus sõltub mitmetest, ka programmi välistest asjaoludest. Seega tuleks üürimajade programmiga jätkamisel rohkem arvestada regionaalsete tõmbekeskustega tagamaks paindlikkust nõudluse ja pakkumise muutumisel. Samuti tuleks programmi arendamisel arvesse võtta regionaalseid arengukavasid ja oluline on tulevikuvajaduse tuvastamisel KOVide ja ettevõtete koostöö. Riiklike finantsinstrumentide pakkujana on EIS

valmis täiendavalt panustama ka elamumajanduse edendamisel ettevõtetele suunatud võimalike teenuste välja töötamisel ja arendamisel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Aare Järvan
juhatuse liige



Ines Metsalu-Nurminen
Riigikontroll
info@riigikontroll.ee

Teie 04.07.2024 nr 2-1/80134/6

Meie 14.08.2024 nr 6-2/3802-2

Vastuskiri

Lugupeetud proua Ines Metsalu-Nurminen

Olete esitanud Saaremaa Vallavalitsusele (edaspidi *vallavalitsus*) pöördumise: kontrolliaruande „Üürimajade programmi tulemuslikkus“ eelnõu edastamine (registreeritud vallavalitsuse dokumendiregistris 04.07.2024 nr 6-2/3802-1)

Teavitame, et oleme nimetatud kontrolliaruande eelnõuga tutvunud, eraldi tähelepanekuid ning seisukohti lisada ei ole.

Lugupidamisega

(digitaalselt allkirjastatud)

Mikk Tuisk
vallavanem

Renate Tüüts, 452 5032
renate.tuuts@saaremaavald.ee



MUHU VALLAVALITSUS

Riigikontroll
Kiriku 2/4
15013 Tallinn

Teie: 04.07.2024 nr 2-1/80134/6

Meie 16.08.2024 nr 12-16/634-1

Seisukohad kontrolliaruande „Üürimajade programmi tulemuslikkus“ eelnõule

Muhu Vallavalitsus on tutvunud kontrolliaruande „Üürimajade programmi tulemuslikkus“ eelnõuga.

Leiame, et aruanne viitab valdavas osas õigesti esile kerkinud probleemidele, kuid peame omalt poolt vajalikuks välja tuua mõned seisukohad ja arvamused:

- Muhu valla hinnangul on meie poolt kasutusele võetud Liiva küla Sinilinnu üürielamu projekt olnud väga edukas ning igati täitnud oma eesmärgi. Muhu on turutõrke piirkond ja siin puudub lootus eraettevõtjate poolsele initsiatiivile uute üürikorterite rajamiseks. Samas on Muhu elanike arv kasvanud viimaste aastate jooksul üle 200 inimese ja saarel on puudu elamispindadest. Eluasemete puudus on omakorda tihtipeale takistuseks tööjõu leidmisele nii avalikus- kui erasektoris. Sinilinnu korterelamu korterid on juba koheselt peale nende valmimist olnud kasutuses ja lisanõudlus üürikorteritele väljendub stabiilses üürikorterite järjekorras. Muhus puudub korterite üüriturg.
- Audit toob välja, et korterite vajadust kinnitanud ettevõtete töötajaid üüriks ei leia. Küllap on seegi elu kiirest muutumisest tingitud – mõned ettevõtted lõpetavad tegevuse, mõned muudavad asukohta, paratamatus on seegi, et osa inimesi on erinevatel põhjustel aeg-ajalt tööturult väljas, mõned varem korteris olnud inimesed on soetanud omale isikliku eluaseme.
- Audit toob välja, et pole teada, millist mõju on avaldanud rajatud üürimajad kohalikule ettevõtlusele. Muhu vald oli üks esimesi, kes sai toetuse mobiilsele tööjõule suunatud üürimajade programmist. Täna tuuakse auditis välja väga jõuliselt suunitluse ettevõtlusele, s.t., et programmi ainuke eesmärk on ettevõtlust takistava turutõrke leevendamine, kuid esialgselt peeti oluliseks suunitlust mobiilsele tööjõule, st tööjõule nii era- kui avalikus sektoris. Piirkondade vajadused on erinevad ja tasakaalustatud elu tagamiseks on vajalikud inimesed mõlemas sektoris. Muhu näitel vajavad üürikortereid nii avalikus sektoris (näiteks õpetajad) kui eraettevõtetes töötavad inimesed.
- Me ei pea õigeks ka soovitus keskenduda edaspidi ainult tõmbekeskustele ja pendelrände sihtkohtadele – ka väiksemad aktiivsed kasvavad piirkonnad vajavad üürikortereid, vastasel juhul halveneb elu väljaspool suuri keskuseid veelgi. Ka auditi andmetel on just Muhu üürikorterid kontrolli hetkel olnud kõik kasutusel, samas kui suurematesse keskustesse rajatud majade puhul esineb tühje kortereid.
- Edaspidi ei tohiks keskenduda ka ainult piirkondadele, kus tegutsevad suurettevõtted. Muhu on väike omavalitsus ja piirkond, kus valdavalt tegutsevad mikroettevõtted, see

aga ei tähenda, et need ettevõtjad ei vaja tööjõudu ja töötajatele eluasemeid. Nii on ka audit punkt 93 jõudnud tegelikult samale järeldusele: iga ettevõtlus on oluline ja programmi ei saa kindlasti vaid nende näitajate põhjal pidada õnnestunuks või ebaõnnestunuks.

- Mõistame, et nii riigi kui omavalitsuse raha kasutamisel peavad olema selged reeglid, läbipaistvus ja regulatsioon ning parim tulemus. Samas on elu eriti viimasel ajal väga kiires muutumises ja arenguvõimaluse annab muutunud oludega kiire kohandumisvõime, paindlikkus. Pikad menetlusprotsessid võivad saada piirkonna arengule pigem takistuseks. Toetuse vajalikkuse hindamisel võiks julgemalt toetuda ka nt maakondlikes arengustrateegiates välja toodud kitsaskohtadele ja arenguvajadustele (hinnangud tuginevad ka enamasti analüüsil ja uuringutel).

Leiame, et üürimajade programm on vajalik ja võiks kindlasti jätkuda ka järgnevatel aastatel vähemalt üle paari aasta, et taotlejale jääks piisavalt aega vajalike ettevalmistustööde teostamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Raido Liitmäe
Muhu vallavanem