



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Asutuste võrk ja kinnisvara kohalikes omavalitsustes pärast haldusterritoriaalsel reformi

Kuidas on omavalitsustes hallatavate asutuste võrku ja kinnisvara kasutust aastatel 2018–2024 korrastatud?

Kuidas on omavalitsustes hallatavate asutuste võrku ja kinnisvara kasutust aastatel 2018–2024 korrastatud?

2017. aasta haldusreformiga loodeti muu kõrval parandada ka kohalike omavalitsuste (KOV) avalike teenuste majanduslikku tõhusust, mille üheks eelduseks on vajadustele ja võimalustele vastavaks kohandatud asutuste võrk ja kinnisvara kasutus. KOVides viimastel aastatel toimunu näitab, et ümber on korraldatud nii asutuste struktuuri kui ka kinnisvaraportfelli.

- **Haldusreformi järel on hallatavate asutuste arv KOVides vähenenud 613 võrra ehk ca 30%.** 2017. aasta novembris oli hallatavaid asutusi KOVides 2070, kuid 2025. aasta mais 1457. Lõpetati 743 tegevus ja juurde loodi 130 asutust. Asutuste arvu vähendanud KOVides on kahanenud valdkonnajuhtide arv ja aeglustunud juhtide personalikulu kasv.
- **Kuigi eraldiseisvate hallatavate asutuste arvu on vähendatud, on teenuse osutamine senistes asukohtades enamasti jätkunud.** Näiteks on kõige enam KOVides vähenenud raamatukogu-teenust korraldavate asutuste arv. 2025. aastal oli eraldi asutusena tegutsevaid raamatukogusid ca 3 korda vähem, kui 2017. aastal. Suur osa eraldiseisvate asutustena tegutsevatest raamatukogudest muudeti teenuspunktideks ja 91% juhtudel on teenuskoht säilinud.
- **Reformi läbi teinud KOVidest on oma asutuste arvu vähendanud 96% ja reformis mitteosalenud KOVidest 50%.** Muudatusi on tehtud peamiselt teenuste kvaliteedi ja juhtimise parandamise põhjendusega, samuti dubleerimiste vähendamiseks. Arvestatav määr tegevuskohti on muudetud multifunktsionaalseks (31%) ehk mitu teenust on kokku koondatud.
- **2016. aasta hoonetest oli 2024. aastal jätkuvalt KOVide hooneportfellis 85%.** Vahepeal on reformi läbi teinud KOVides võõrandatud või lammutatud 14% hoonetest, reformist eemale jäänud KOVides 10%. Samas on hoonete hulk enamikus KOVides (58%) viimastel aastatel mõnevõrra kasvanud. Selle põhjused on erinevad: on ehitatud uusi, soetatud kordategemiseks vanu, võetud arvele peremehetut vara jne. Osalt on see märk, et vajadust uute kaasaegsete ruumide järele rahuldatakse kiiremini, kui realiseeritakse kasutuseta jäänud hooneid. Kasutuseta hoonete hulk oli üldiselt 4–6%, kuid paiguti ka kordades suurem (nt Ida-Virumaal).
- **2018–2024 on investeeritud hoonefondi uuendamiseks KOVides suurusjärgus 1,2 miljardit eurot.** Investeerimistempo on olnud keskmiselt 6–8% hoonete soetusmaksumuselt ja ületanud

amortisatsiooni. Toetusi on investeeringuteks saadud 450 miljonit eurot, millest 75% on euroraha ja 20% CO₂-kvoodiraha. Suurenenud on samuti KOVide võlakoormus, kuid enamasti mõõdukalt.

Sisukord

Taustaks: omavalitsuste haldusreform ja demograafilised suundumused	4
Muutused omavalitsuste hallatavate asutuste arvus ja tegevuskohtades	6
Muutused omavalitsuste hoonefondis ja hoonete ülalpidamiskuludes	11
Ülevaate iseloomustus	18
Riigikontrolli varasemad ülevaated valdkonnas	21

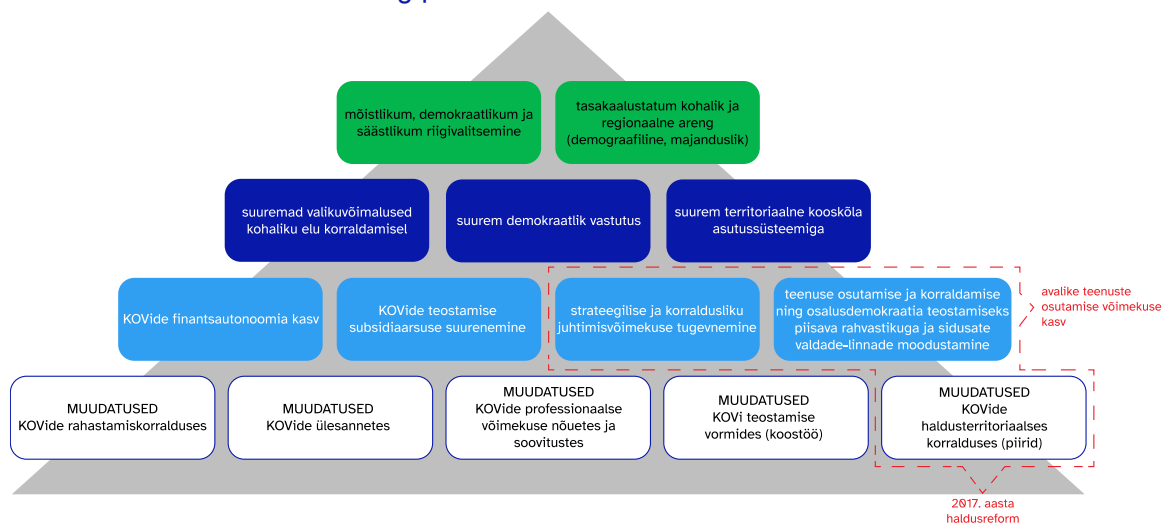
Taustaks: omavalitsuste haldusreform ja demograafilised suundumused

Miks on vaja asutuste võrku ja kinnisvara KOVides optimeerida?

1. 2017. aastal läbi viidud omavalitsuste (KOV) haldusterritoriaalse reformiga vähenes KOVide arv seniselt 213-lt 79-ni. Selle tulemusena muudeti KOVid oluliselt suuremaks: elanike keskmine arv KOVi kohta kasvas ca 4 ja pindala ca 2,5 korda.

2. Haldusterritoriaalseid muudatusi nähti reformi ettevalmistamisel ühe osana meetmetest, mis loovad eeldusi, et tekiks tugevamad KOVid, kes suudavad võtta rohkem vastutust, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid, toetada piirkondade arengut jms. Leiti, et tugevam omavalitsus aitab lõppastmes parandada riigivalitsemist tervikuna, samuti tasakaalustada regionaalarengut (vt joonis 1).

Joonis 1. Haldusreformi eesmärgipuu



Allikas: Riigikontroll haldusreformi seaduse eelnõu seletuskirja (lk 7) põhjal

3. Teenuste kättesaadavuse kontekstis töid reformi ettevalmistusse kaasatud eksperdid välja, et haldusreform kannab endas eesmärki suurendada KOVide teenuste korralduse majanduslikku tõhususust.¹ Oma osa on siin nii mastaabiefektil kui ka ootusel, et suurematel KOVidel on rohkem professionaalset võimekust teenuseid juhtida ja tagada olulised teenused optimaalse kuluga.

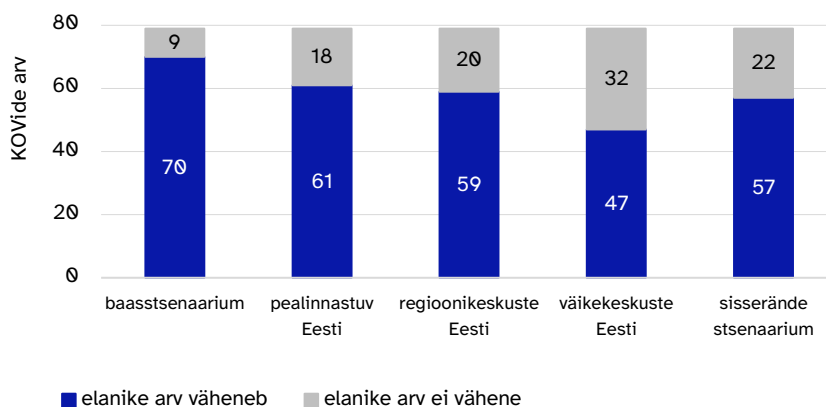
4. Teenuste korralduse tõhususe üheks komponendiks on muutunud vajadustele ja võimalustele vastavaks kohandatud asutuste võrk ja kinnisvara kasutus. Lisaks haldusreformile on nende optimeerimist tagant tõuganud e-teenuste areng ja elanike arvu muutus.

5. Enamikus KOVides on elanike arv langustrendis. Perioodil 2018–2024 on elanike arvu keskmine juurdekasv aastas olnud negatiivne 48 KOVis

¹ Haldusreformi seaduse eelnõu seletuskiri, lk 6; vt ka artiklikogumik „Haldusreform 2017“.

(61% KOVidest) ja enamikus KOVides see järgnevatel aastatel ka jätkub, olenemata valitud arengustsenaariumi optimistlikkusest (vt joonis 2).

Joonis 2. KOVide arv vastavalt elanike arvu muutuse suuna prognoosile kuni aastani 2050 asustuse arengustsenaariumite võrdluses



Allikas: üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ asustuse arengustsenaariumide koonduring (mai 2025, [vaata](#))

Teadmiseks, et

üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ koostamisel läbi viidud asustuse arengustsenaariumide uuringus eristati 5 stsenaariumit: a) baasstsenaarium (senine trend ilma sisse- ja väljarändeta Eestisse), b) pealinnastuv Eesti (senine trend), c) regioonikeskuste Eesti (sisserände mõjutamine suuremate linnaliste regioonikeskuste kasuks), d) väikekeskuste Eesti (sarnane eelmisega, kuid fookuses väikelinnad ja maakonnakeskused), e) sisserände stsenaarium (sisseränne kasvab ühtlaselt kõikides KOVides).

Allikas: üleriigilise planeeringu „Eesti 2050“ asustuse arengustsenaariumide koonduring

6. 2016. aastal, s.o vahetult enne haldusreformi, koostas Riigikontroll ülevaate KOVide hoonestatud kinnisvarast², milles järeldati, et kuigi elanike arvu vähenemise tõttu oli juba siis selge, et osa hooneid on jäänud liiga suureks või osaliselt tühjaks, lükati optimeerimisotsuseid haldusreformi ootuses edasi.

7. Samas välditi optimeerimise küsimusi tundliku teemana sageli ka ühinemisläbirääkimistel ja ühinemislepingutega seati optimeerimisele erinevaid piiranguid. Need kehtisid koos ühinemislepingutega kuni 2021. aasta KOVi volikogude valimistulemuste selgumisi.

8. Riigikontroll võttis siinses töös kokku haldusreformijärgsed muudatused KOVide asutuste võrgus ja hoonete kogumis. Et asutuste võrk ja kinnisvara on teenuste korralduse kaudu seotud, analüüsiti, kuidas on asutuste võrku ja hoonete portfelli optimeeritud ning kuidas on see mõjutanud teenuste kättesaadavust ja kinnisvara ülalpidamiskulu.

9. Kuna valla- ja linnavalitsuste ning nende struktuuriüksustena tegutsenud ametiasutuste arvu vähendamine tuli haldusreformiga olemuslikult kaasa, keskenduti siinses töös KOVi juhtimisstruktuuris aste madalamal olevatele hallatavatele asutustele nagu koolid, kultuurikeskused, raamatukogud jms. Lisaks haldusreformi läbi teinud KOVidele hõlmati uuringusse ka ülejäänud KOVid.

10. Detailsem analüüs (n-ö juhtumiuuring) viidi läbi kümnes KOVis: Alutaguse vald, Hiiumaa vald, Lääne-Harju vald, Lääneranna vald, Mulgi

² Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest (26.10.2016, [vaata](#)).

vald, Narva-Jõesuu linn, Põhja-Sakala vald, Pärnu linn, Tõrva vald, Tartu linn. Hinnanguid KOVidele ei antud, analüüsiti üldisi trende.

Muutused omavalitsuste hallatavate asutuste arvus ja tegevuskohtades

Millised on põhilised muutused KOVide hallatavate asutuste struktuuris võrdluses haldusreformieelse ajaga?

Teadmiseks, et

2017. aasta haldusreformi järel jäi alles 79 KOVi, millest 51 oli moodustatud reformi tulemusena. 28 KOVi reform ei puudutanud.

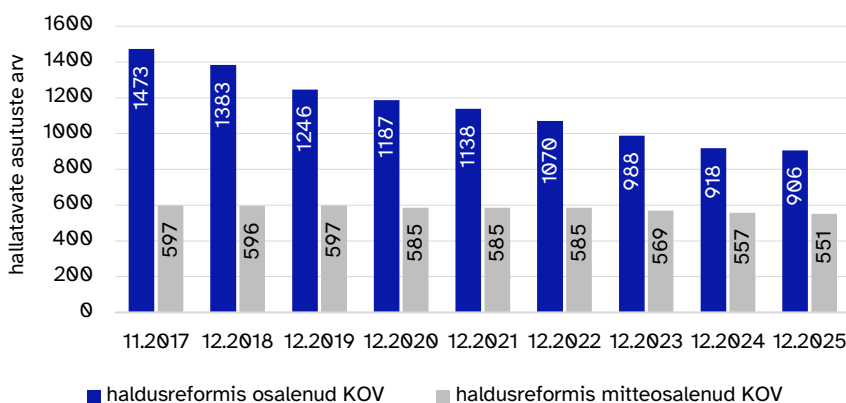
Allikas: Riigikontroll

11. Haldusreformi järel on hallatavate asutuste arv KOVides

vähenenud 613 võrra ehk ca 30%. Mõeldud on siin hallatavaid asutusi kui organisatsioone, mitte nende tegevuskohti. Kui 2017. aasta novembris oli hallatavaid asutusi KOVides 2070, siis 2025. aasta mais 1457. Lõpetati 743 tegevus ja juurde loodi 130 asutust. Muudatustega seotud õigusaktidest selgub, et eesmärk on olnud sarnaste tegevuste koondamine ühtse juhtimise alla, teenuse kvaliteedi tõstmine, tööjõu ristkasutusvõimaluse suurendamine ja vähemal määral ka kulude sääst.

12. Hallatavate asutuste arvu vähenemine tuleb põhiliselt haldusreformi läbi teinud KOVidest (vt joonis 3), kellest on asutusi vähendanud 96% (49/51). Reformist kõrvale jäänud KOVide hulgas on vastav näitaja 50% (14/28).

Joonis 3. KOVide hallatavate asutuste arv ajavahemikul 11.2017 kuni 05.2025 haldusreformis osalenud ja mitteosalenud KOVide võrdluses



Allikas: Riigikontroll äriregistri andmete põhjal

13. Kehtib ka loogiline seos: mida rohkem KOVisid reformi tulemusena ühines või liideti, seda enam on hallatavate asutuste arv vähenenud. Kui ühines näiteks 2 KOVi, on uues KOVis asutuste arvu vähendanud keskmiselt 5 võrra; kui ühines 4 KOVi, on seda tehtud keskmiselt 12 võrra jne. Saaremaa vallas, kus moodustati 12 KOVist pea maakonna-suurune omavalitsus, on hallatavate asutuste arv vähenenud 49 võrra.

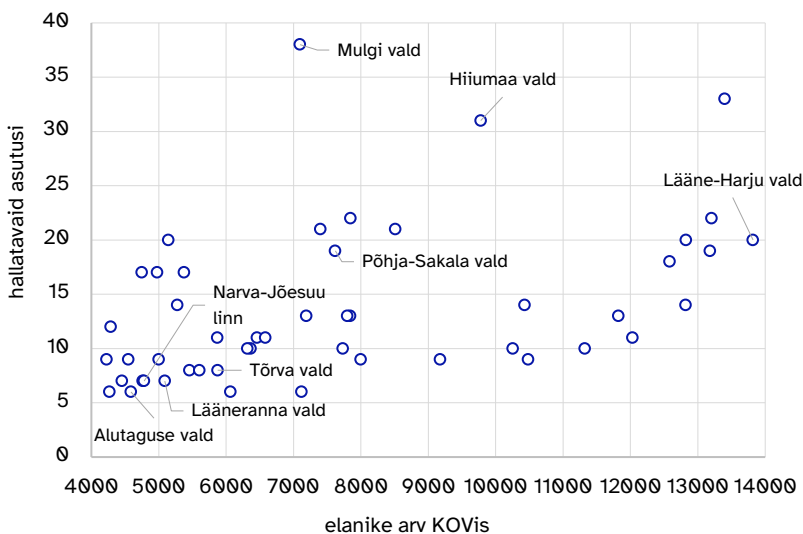
14. Hallatavate asutuste arv varieerub sarnases suurusjärgus

elanike arvuga KOVides siiski suurelt ja on KOVisid, kes ei ole üldiste trendidega kaasa läinud. Näiteks KOVidel elanike arvuga 5000–5999 (11 KOVi) on hallatavaid asutusi vahemikus 7 kuni 20 (vt joonis 4).

15. Töös detailsemalt analüüsitud KOVides oli hallatavaid asutusi suhteliselt palju näiteks Mulgi vallas ja Hiiumaal. Kuigi väiksemaid ümberkorraldusi on tehtud, ei ole kummaski asutuste koguarv haldusreformi järel oluliselt muutunud.

16. See on olnud poliitiline valik, mille põhjendatust ei saa Riigikontroll hinnata. Milliseid asutusi ja millisel hulgal pidada, on KOVi enesekorralduse küsimus, kus tuleb leida mõistlik tasakaal kogukondlike huvide ja majandusliku otstarbekuse vahel.

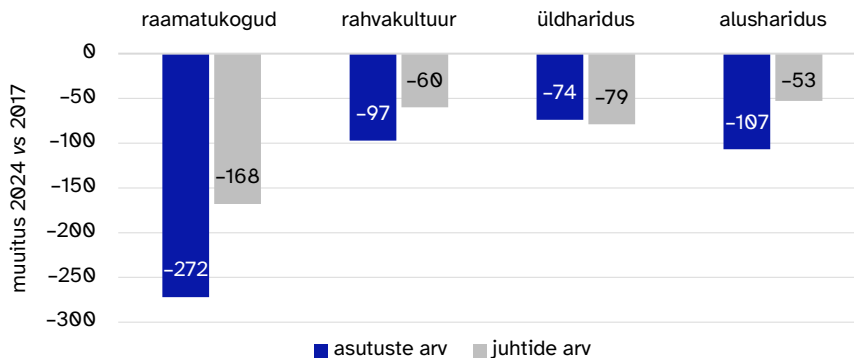
Joonis 4. Hallatavate asutuste arvu varieeruvus KOVides elanike arvuga vahemikus 4000 kuni 14 000 (kokku 57 KOVi)



Allikas: Riigikontroll äriregistri ja rahvastikuregistri andmete põhjal

17. Vaadates hallatavate asutuste arvu muutust valdkondlikult, on kõige enam KOVides vähenenud raamatukoguteenust korraldavate asutuste arv. Kui novembris 2017 oli neid 405, siis 2025. aasta mais 133 ehk 3 korda vähem. Tuntavalt on asutuste arv vähenenud ka rahvakultuuri ning alus- ja üldhariduse alal (vt joonis 5). **Koos asutuste arvuga on vähenenud samuti valdkonnajuhtide arv**, kuid väiksemas ulatuses.

Joonis 5. Hallatavate asutuste ja valdkonnajuhtide arvu muutus 2024 vs 2017 raamatukogude, rahvakultuuri ning alus- ja üldhariduse alal



Allikas: Riigikontroll äriregistri ja riigiraha rakenduse (<https://riigiraha.fin.ee/>) andmete põhjal

18. Raamatukogude alal ligikaudu pooltes ja rahvakultuuri alal kolmandikus KOVides on varasema mitme asutuse asemel jätud pärast haldusreformi valdkonna teenuseid korraldama üks asutus.

19. Töös detailsemalt analüüsitud KOVides on selliseks näiteks Pärnu Keskraamatukogu, mille 11 haruraamatukogust tegutsesid varem eraldi asutusena 9. Kui 2017. aastal oli raamatukogudes 12 juhi töökohta, jäi neid pärast ümberkorraldusi alles üks. Lääne-Harju vallas ja Lääneranna vallas reorganiseeriti sarnasel viisil 8 varem omaette asutusena tegutsenud raamatukogu ning Põhja-Sakala vallas 6 kultuuriasutust. Samuti vähenes valdkonnajuhtide arv.

Kuidas on muudatused mõjutanud juhtidega seotud palgakulu?

20. Valdkondades, kus asutuste arvu on vähendatud, on juhtide palgakulu KOVi palgakulude kogusumma taustal väike, mistõttu ei ole hallatavate asutuste ja juhtide arvu vähendamise mõju kulude kokkuhoiule üldiselt suur.

21. Raamatukogujuhtide palgakulu KOVides 2024. aastal 3,4 mln ja 2017. aastal 3,5 mln eurot, jäädes mõlemal aastal alla 1% palgakulu kogusummast KOVides. Samas suurusjärgus on juhtide palgakulu olnud ka rahvakultuuri alal. Üld- ja alushariduses on summad suuremad: 2024. aastal vastavalt 26 mln ja 22 mln eurot, kuid ka seal oli see nii 2024. kui ka 2017. aastal alla 2% palgakuludest kokku.

22. Valdkonnajuhtide palgakulu on perioodil 2017–2024 üldiselt kõikides valdkondades koos muude kuludega kasvanud. Ootuspäraselt on KOVides, kes on asutuste arvu vähendanud, olnud kasv siiski aeglasem kui KOVides, kus asutuste arv ei ole muutunud.

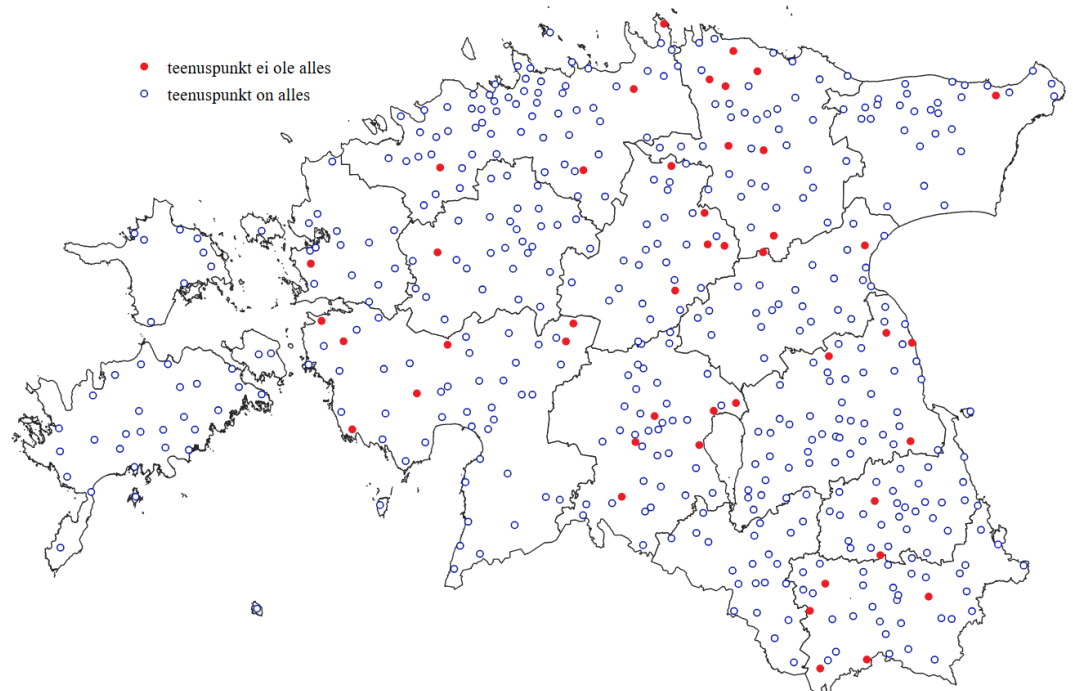
23. Näiteks on KOVides, kes on vähendanud alushariduse asutuste arvu, valdkonnajuhtide palgakulu suurenenud keskmiselt 71%. KOVides, kus asutuste arv ei vähenenud, on keskmiseks kasvumääraks 100%.

24. Raamatukogude alal on asutuste arvu vähendanud KOVides saavutatud juhtide palgakulude sääst reeglina ka absoluutsummas, keskmiselt on kulud 2024 vs 2017 vähenenud 17%. Ülejäänud KOVides on raamatukogujuhtide palgakulud samal ajal suurenenud keskmiselt 68%. Näiteks Pärnu linnas, kus varasema 10 hallatava asutusena tegutsenud raamatukogu asemel on praegu üks asutus, on raamatukogujuhtide palgakulu vähenenud ca 111 000 eurot 2017. aastal ca 29 000 euron 2024. aastal.

Kuidas on hallatavate asutuste sulgemine mõjutanud teenuskohtade arvu?

25. **Kuigi asutuste arvu on vähendatud, on teenuse osutamine senistes asukohtades enamasti jätkunud.** Võttes näiteks raamatukogude teenuspunktid 2016. aasta lõpus, siis 91% juhtudel osutati samal aadressil või vähemalt samas asulas teenust ka 2025. aastal (vt joonis 6). Raamatukogude lahtiolekuaegu on sageli küll lühendatud, kuid võimalus teenust samas asukohas saada on üldjuhul säilinud.

Joonis 6. 2016. aasta lõpus tegutsenud raamatukogude teenuskohad ja nende tegevuse jätkumine 2025. aastal asula täpsusega



Allikas: Riigikontroll Maa- ja Ruumiameti avalike huvipunktide andmestiku ning Eesti Rahvusraamatukogult saadud andmete põhjal

26. Töös detailsemalt analüüsitud 10 KOVist oli Lääneranna vallas suletud 3, Mulgi vallas, Pärnu linnas, Tõrva vallas ja Narva-Jõesuu linnas kõigil juhtudel 1 raamatukogu teeninduspunkt. Läänerannas ja Mulgi vallas jätkus teenuse osutamine 8, Tõrva vallas 5, Narva-Jõesuu linnas 3 ning Pärnu linnas ja selle maapiirkondades kokku 11 teenuspunktis.

27. Sulgemisi on põhjendatud üldiselt majanduslike argumentidega, näiteks on leitud, et kulud ja külastatavus ei ole proportsioonis. Kõigis detailsemalt analüüsitud KOVides oli alles jäänud teeninduspunktidest mõnes ka lahtiolekuaegu lühendatud. Näiteks säilis Põhja-Sakala vallas 10 raamatukogu teenuskohta, kuid neist 7-s on tööaega lühendatud.

28. Teenuskohad on senimaani enamjaolt säilinud ka haridus- ja kultuuriasutuste ümberkorraldamisel. Tegevuse lõpetanud alus- ja üldharidusasutuste tegevuskohti oli kokku 132 asulas, millest 100 asulas osutati neid teenuseid ka 2025. aastal. Kooliastmeid on siiski mitmel pool vähendatud. Detailsemalt analüüsitud KOVidest lõpetati näiteks Varblas ja Koongas (Lääneranna vald) õpilaste arvu vähesuse tõttu hariduse andmine põhikooli 3. astmes (7. kuni 9. klass).

29. 20 asulas, kus varem olid nii kool kui ka lasteaed, oli 2025. aasta lõpuks alles jäänud vaid lasteaiateenus. Detailsemalt analüüsitud KOVides olid sellised näiteks Tudulinna alevik (Alutaguse vald) ja Mõisaküla linn (Mulgi vald). 12 asulas oli lasteaed või kool pärast asutuste likvideerimist suletud. Töös detailsemalt analüüsitud KOVidest

oli seda tehtud nt Lehola külas (Lääne-Harju vald) ja Metskülas (Lääneranna vald).

30. Hallatava asutusena tegevuse lõpetanud kultuuri- ja külakeskused olid enne sulgemist tegevad kokku 111 asulas. Neist 103 asulas on kultuurimaja vms tegevuskoht jätkuvalt alles ning antud KOVi teise hallatava asutuse või kohaliku külaseltsi pidada. Töös detailsemalt analüüsitud KOVides lõpetati eraldi asutusena tegevus näiteks Põhja-Sakala vallas 5 kultuurimajas, mille juhtimine koondati Põhja-Sakala Kultuurikeskuse alla.

31. Koos asutuste ümberkorraldamisega on tekkinud rohkem ka neid asutusi, mille hallata on ühel ajal mitu tegevuskohta eri valdkonnas. Detailsemalt analüüsitud KOVides olid näiteks Alutaguse Huvikeskuse alla koondatud raamatukogud, noortekeskused ja rahvamajad kokku 11 tegevuskohaga ning Lääne-Harju Kultuuri- ja Noortekeskuse alla rahvamajad ja noortekeskused 8 tegevuskohaga.

32. Kui üldine trend on olnud samaliigiliste asutuste liitmine ja asutuste arvu vähendamine, on ka vastupidiseid näiteid, s.t pärast valdkondliku ühendasutuse loomist on mõne aja pärast astunud samm tagasi.

33. 2019. aastal eraldati kogukonna soovil Hiiumaa vallas sealseid lasteaedu koondavast ühendasutusest teenuskoht Kõrgessaares ja loodi selle baasil omaette hallatav asutus. Sama tehti Kõrgessaares asuva raamatukogu teenuskohaga. Lisaks korraldati ümber ka Hiiu Valla Kultuuri ja Vaba Aja Keskus, mille tulemusel moodustus Kärkla Kultuurikeskus ja Kõrgessaare Vaba Aja Keskus.

34. Samuti on kavas Lääneranna vallas avada 2026. aastal valla hallatava asutusena uuesti Metsküla kool, mis 2023. aastal suleti. Sama plaan on Koonga kooliga, mis tegutseb praegu Lääneranna Gümnaasiumi õppekohana.

Milline on asutuste arvu vähendanud KOVides teenuste aegruumiline kättesaadavus?

35. Teenuskohtade võrk on vaatamata mõnede teenuspunktide sulgemisele tarbijaskonna paiknemisega jätkuvalt võrdlemisi hästi sünkroonis. Pilt asutuste arvu vähendanud ja seda mitteteinud KOVides oluliselt ei erine, kuna teenuskohad on enamasti säilinud.

36. Arenguseire Keskuse 2025. aasta uuringust³ nähtub, et põhilised haridus-, tervise- ja kultuuriteenused paiknevad sihtrühmast enamasti 5–10 kilomeetri kaugusel (nt raamatukogu keskmiselt 2 km, rahvamaja keskmiselt 3 km ja lasteaed keskmiselt 1,5 km kaugusel). Uuringus on järeldatud, et võrreldes paljude Kesk- ja Lõuna-Euroopa piirkondadega on teenuskohad Eestis inimestele lähemal ja 90% Eesti elanikest jõuab peamiste teenusteni kuni 10-minutilise autosõiduga. Gümnaasium on sellises kauguses 84% noortel. Neid andmeid tuleb võtta siiski

³ Kohalike avalike teenuste kättesaadavuse tulevik ([juuni 2025](#)).

mööndusega, sest kõik ei tee oma igapäevasõite autoga ning ühistransporti kasutades on ajakulu teenuskohta jõudmiseks ilmselt suurem.

Muutused omavalitsuste hoonefondis ja hoonete ülalpidamiskuludes

Millised on põhilised muutused KOVide hoonefondis võrdluses haldusreformieelse ajaga?

37. KOVide hooneportfellis toimunud muutuste analüüsimisel keskendus Riigikontroll tervikhoonetele, mille sisepinna suurus on alates 100 m². Korteriomandid ja väiksemad hooned jäeti analüüsist välja.⁴ Kogutud andmetest nähtub, et **2016. aasta hoonetest oli 2024. aastal jätkuvalt KOVide hooneportfellis 85%**, võõrandatud oli 8% ja lammutatud 5%. 2% puhul oli seatud hoonestusõigus eraettevõtte vm isiku kasuks. Hoonete sisepinna suuruse alusel on muutuse proportsioonid eeltooduga sarnased.

38. Suuri erinevusi haldusreformis osalenud ja mitteosalenud KOVide võrdluses ei ole. Reformi läbi teinud KOVides on võõrandatud objektide osakaal suurem kui reformist kõrvale jäänud KOVides, keskmised vastavalt 10% ja 4%. Lammutatud hoonete osas on seis vastupidine: reformis osalenud KOVides oli see keskmiselt 4% ja ülejäänutes 6%.

39. Võõrandamised ja lammutamised on osalt tingitud asutuste võrgu ja teenuste optimeerimisest. Haldusreformi läbi teinud KOVides oli näiteks endistest valla- ja linnavalitsuse hoonetest või ruumidest 2025. aasta lõpuks võõrandatud 19. Lisaks oli 11 hoonet kavas müüa, 5 antud rendile ja 1 kavas lammutada. Ülejäänud hooned olid jätkuvalt kasutusel, kuid pea pooltel juhtudel multifunktsionaalse hoonena, kuhu oli toodud kokku näiteks KOVi piirkondlik teeninduspunkt, raamatukogu vms.

40. Töös detailsemalt analüüsitud KOVides oli näiteks Alutaguse vallas võõrandatud endine vallamaja Tudulinna alevikus ning müügis või kavas müüa endised vallamajad Alajõe ja Illuka külas. Põhja-Sakala vallas oli võõrandatud endine Kõpu vallamaja ning Tõrva vallas võõrandatud endine Põdrala vallamaja ning müügis endine Hummuli vallamaja.

41. Ehkki mitmed KOVidele kuulunud hooned on viimastel aastatel leidnud uue omaniku või lammutatud, **on hoonete koguarv 2024. ja 2016. aasta võrdluses enamikul KOVidel (58%) kasvanud**. Kasv jääb valdavalt 10 hoone piiresse. Suuremate keskustega KOVide hulgas on kasvanud hooneportfelliga KOVisid rohkem (76%) kui hõredama asustusega tagamaaliste KOVide seas (52%). Kasvu põhjused on KOViti siiski erinevad ja selget seaduspära välja ei joonistu.

42. Lisandunud hoonest ca 1/4 on uued ehitised, mis on kasutusele võetud 2017. aastal või hiljem. Ülejäänud on vanemad objektid, mis on

⁴ Alla 100 m² tervikhoonete seas domineerivad kuurid, garaažid jm abihooned, mis ei ole omavalitsuse ülesannete seisukohast esmatähtsad.

kas ostetud, saadud riigilt, võetud üle peremehetu vara hõivamisena või saadud muul moel.

43. Töös detailsemalt analüüsitud KOVides oli näiteks Alutaguse vallas lisandunud hoonete hulgas kaks uusehitist (hooldekodu lisahoone, rannahoone), kaks peremehetu varana arvele võetud põllumajandushoonet (kavas lammutada) ning kaks hoonet, mis soetati koos kinnistutega, kuhu rajatakse uus multifunktsionaalne teenuskeskus.

44. Hoonete valdkondlik kasutus on üldjoontes samades proportsioonides KOVide eelarveraha valdkondliku jaotusega ega erine oluliselt haldusreformis osalenud ja mitteosalenud KOVides. Põhiline valdkond on haridus (ca 40% hoonetest), järgneb kultuur (ca 20%), seejärel sport, hoolekanne ja üldine valitsemine (kõik ca 10%). Hoonete sisepinna suuruse alusel on haridusvaldkonna käsutuses ca 60% hoonetest.

45. **Aastatel 2018–2024 on investeeritud hoonetesse suurusjärgus 1,2 miljardit eurot.** Investeerimistempo on olnud keskmiselt 6–8% hoonete soetusmaksumuselt aasta alguses ja see on perioodi keskmisena olnud eri tüüpi KOVides sarnasel tasemel (vt joonis 7), sh haldusreformis osalenud ja sellest kõrvale jäänud KOVides.

46. Investeerimistempol on mõõdukas positiivne seos elanike arvu kasvumääraga ja kasvava elanikkonnaga KOVides on investeeritud intensiivsemalt. **Enamik KOVidest (84%) on investeerinud samuti suuremas mahus, kui on olnud hoonete amortisatsiooni kulu. See osutab, et ülesannete täitmiseks vajaliku hoonefondi seisund peaks olema KOVides paranenud.**

Milliste ülesannete täitmisega on hooned põhiliselt seotud?

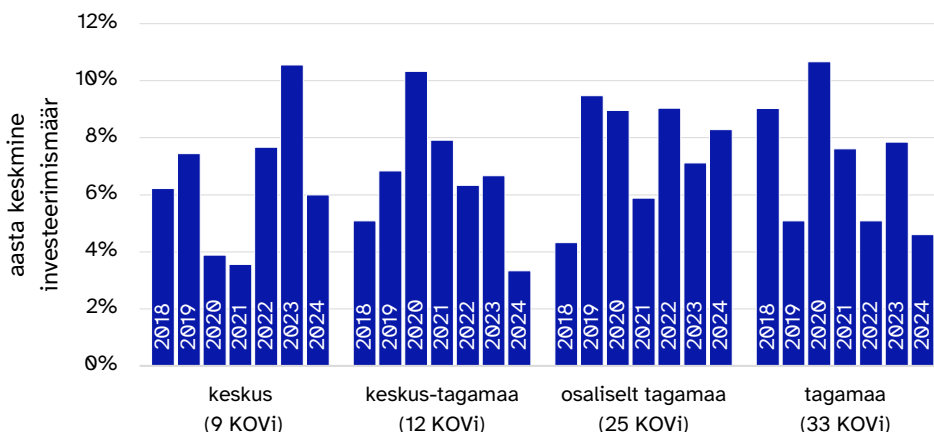
Mis valdkondades, mahus ja allikatest on tehtud hoonetesse investeringuid?

Teadmiseks, et

KOVide tagamaalisus määratakse Statistikaameti paikkondade ning 7–18 aasta vanuste laste ruumilise paiknemise alusel, kus hajusama asustusega piirkonnad saavad kõrgema ja tihedama asustusega piirkonnad madalama tagamaalisuse koefitsiendi. Selle alusel on KOVid jaotatud nelja rühma.

Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebileht ([vaata](#))

Joonis 7. Hoonetesse investeerimise määr 2018 kuni 2024 eri tüüpi KOVide keskmisena



Allikas: Riigikontroll riigiraha rakenduse (<https://riigiraha.fin.ee/>) andmete põhjal

47. Töös detailsemalt analüüsitud KOVides olid perioodi 2018–2024 suuremad investeringud hoonetesse tehtud põhiselt haridusvaldkonnas ja ehitust rahastatud ELi või riigisiseste toetuste abil (vt tabel 1)

Tabel 1. Suuremad investeeringud hoonetesse perioodil 2018–2024 ülevaates detailsemalt analüüsitud 10 KOVis

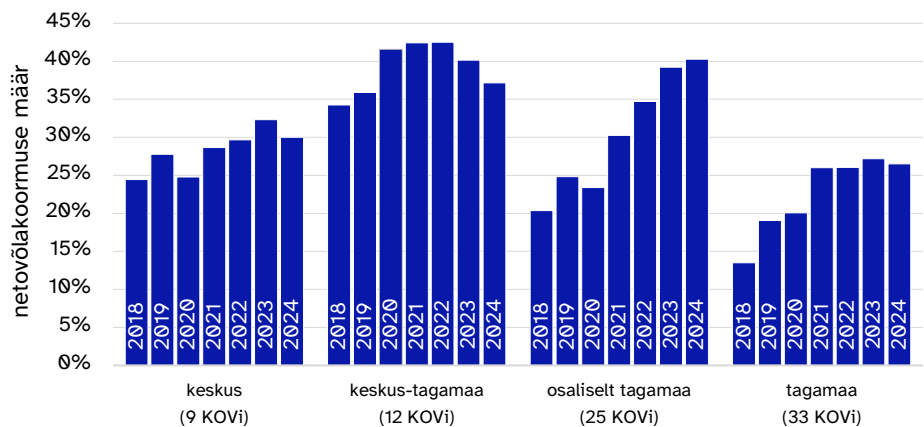
KOV	projekt	maksumus (eurodes)
Alutaguse vald	Alutaguse valla uue teenuskeskuse ehitus	4,7 mln, sh ELi toetus 3,8 mln
Hiumaa vald	Kärdla Põhikooli ehitus	6,4 mln, sh ELi toetus 3,2 mln
Lääne-Harju vald	Lodijärve Kooli laiendus	3 mln
Lääneranna vald	Lääneranna Gümnaasiumi ehitus	11,6 mln, sh toetus CO ₂ -kvoodimüügi tulust 2,8 mln
Mulgi vald	Mõisaküla hoolekandekeskuse ehitus	1,4 mln, sh toetus CO ₂ -kvoodimüügi tulust 0,6 mln
Narva-Jõesuu linn	Narva-Jõesuu uue lasteaiahoone ehitus	4,5 mln, sh ELi toetus 3,8 mln
Põhja-Sakala vald	Võhma Kooli ehitus	2,8 mln, sh ELi toetus 2,6 mln
Pärnu linn	Raja tänava lasteaia ja ujula ehitus	10,8 mln, sh ELi toetus 3,4 mln
Tartu linn	Tartu Kroonuaia Kooli rekonstrueerimine	12,2 mln, sh ELi toetus 5,4 mln
Tõrva vald	Tõrva Gümnaasiumi osaline rekonstrueerimine	0,96 mln, sh toetus CO ₂ -kvoodimüügi tulust 0,6 mln

Allikas: Riigikontroll ülevaate koostamisel kogutud andmete põhjal

48. Kokku on KOVidele hoonete ehituseks, rekonstrueerimiseks ja lammutamiseks määratud aastatel 2018–2024 riiklikke toetusi ca 450 mln eurot, millest 75% on euroraha, 20% CO₂-kvoodiraha ja 5% riigisiseseid toetusmeetmeid (nt hoonete lammutamine). Toetatud on ka liginullenergia hoonete ehitust, mis on sisaldanud näiteks tingimust lammutada ehitatava või renoveeritava pinnaga samas proportsioonis energiakulukaid hooneid. Ligikaudu 50% toetusrahast on seotud koolide ja lasteaedadega, 25% tervishoiuasutustega ja 13% hoolekandeadustustega.

49. Investeeringuteks on kasutatud lisaks laenuraha ja enamikul KOVidel (72%) on perioodil 2018–2024 kasvanud netovõlakoormus suhtena põhitegevuse tuludesse (vt joonis 8). Hajusamalt paikneva elanikkonnaga tagamaalistes KOVides on võlakoormuse kasv olnud veidi kiirem. Ülevaate koostamisel detailsemalt analüüsitud KOVides oli netovõlakoormuse määr 2024. aastal kõigil normikohane, kõrgeim oli see Tartu linnal (52%).

Joonis 8. Völakoormuse tase perioodil 2018–2024 netovölakoormuse ja põhitegevuse tulude suhtarvu keskmise väärtusena eri tüüpi KOVides



Allikas: Riigikontroll riigiraha rakenduse (<https://riigiraha.fin.ee/>) andmete põhjal

50. KOVide eelarvestrateegiade kohaselt on kavas investeerida perioodil 2025–2028 hoonetesse suurusjärgus 780 mln eurot, millest 540 mln on uus- ja juurdeehitused ning 240 renoveerimised. 58% investeeringutest läheks hariduse ja 13% kultuuri valdkonda.

51. Töös detailsemalt analüüsitud KOVIDest on rahaliselt mahult suurim kavandatud investeering Tartu kultuurikeskus Siuru (ca 60 mln eurot). Üle 5 mln euro on kavas investeerida Hiiumaal Kärdla kultuurikeskuse (9,3 mln), Põhja-Sakala vallas Suure-Jaani Gümnaasiumi (8,1 mln), Pärnus multifunktsionaalse kunstihoone (7,5 mln), Narva-Jõesuus uue kooli (6,8 mln) ning Alutagusel Iisaku Kooli (6,8 mln) ehitusse.

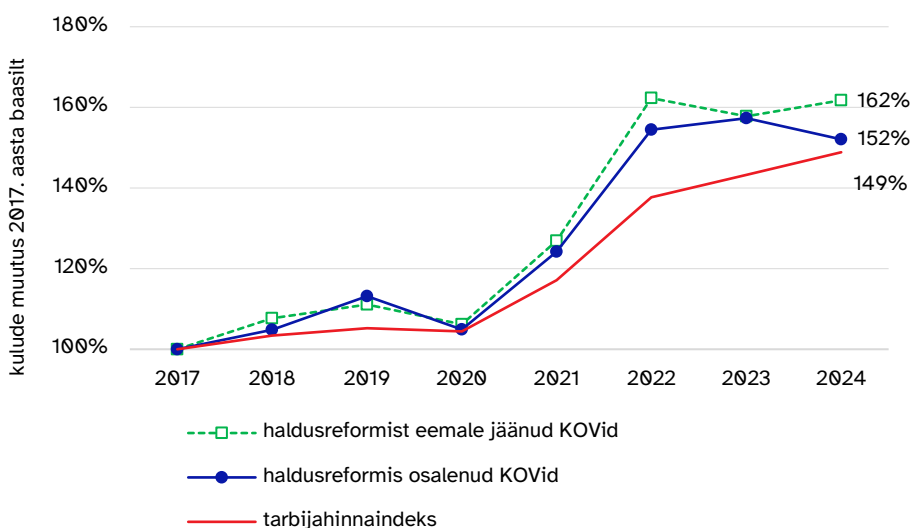
52. Absoluutsummas on hoonete majandamiskulud koos üldise elukallidusega valdavalt suurenenud. 60%-l KOVIDest on kasv olnud inflatsioonist kiirem. Põhjus osaliselt asjaolus, et hoonete majandamiskuludes on oluline energiakulu komponent, mille hind on kasvanud tarbijahindade üldisest kallinemisest kiiremini.

53. Haldusreformi läbi teinud ja sellest kõrvale jäänud KOVIDes on kulude muutus olnud suhteliselt ühesugune (vt joonis 9). Olulisi erinevusi ei ole ka tagamaalisuse koefitsiendi põhjal, kuid sarnaselt investeeringutega on kulude kasvul mõõdukas positiivne seos elanike arvu kasvuga. Seos on ka investeerimistempoga, kuid nõrgem.

54. Muud liiki tegevuskulud (personalikulu, bürookulu, kaupade ja teenuste kulu jms) on kasvanud KOVIDes samas kiiremini, mis tähendab, et hoonete majandamiskulude osakaal tegevuskuludes on valdaval osal KOVIDest (76%) järjepidevalt vähenenud. Kui 2016–2017 oli see keskmiselt 9%, siis 2023–2024 keskmiselt 7%.

Millised on põhilised muutused KOVide hoonete majandamise kuludes võrdluses haldusreformieelse ajaga?

Joonis 9. Hoonete majandamiskulude suuruse muutus 2017. aasta baasilt haldusreformis osalenud ja mitteosalenud KOVide võrdluses



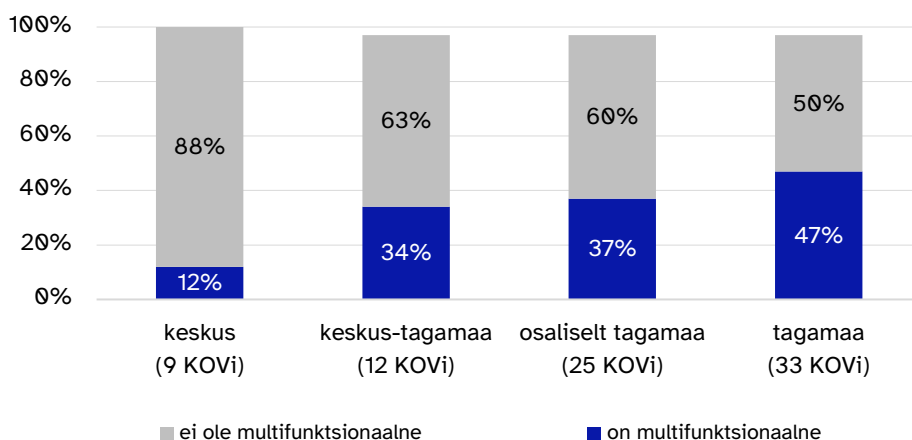
Allikas: Riigikontroll riigiraha rakenduse (<https://riigiraha.fin.ee/>) andmete põhjal

55. Kulude struktuuris majandusliku sisu ja valdkonna põhiselt olulisi muutusi Riigikontroll ei täheldanud. Põhiosa kuludest on jätkuvalt seotud hoonete elektrivarustuse, kütmise, remondi ja korrashoiuga hariduse ning spordi ja vaba aja hoonetes.

Kui palju on multifunktsionaalseid tegevuskohti?

56. Ligikaudu kolmandik tegevuskohtadest (31%), kus asub valla- või linnavalitsus, selle teenuskeskus, lasteaed, üldhariduskool, huvikool, raamatukogu, rahvamaja või noortekeskus, on multifunktsionaalses ristkasutuses. Mida tagamaalisem ja hõredama asustusega on KOV, seda sagedamini on tegevusi ühte asukohta kokku toodud (vt joonis 10). Tagamaaliste rühmas on selliseid teenuskohti keskmiselt 47%, keskus-tüüpi KOVides 12%.

Joonis 10. Multifunktsionaalsete teenuskohtade osakaal nende keskmise väärtusena eri tüüpi KOVides



Allikas: Riigikontroll kinnistusregistri, ehitisregistri ning Maa- ja Ruumiameti avalike huvipunktide andmestiku põhjal

Millised on hoonefondi optimeerimise edasised vajadused KOVides?

Teadmiseks, et

kinnisvara jätkuv optimeerimine on korduv teema ka kehtivates valla- ja linna arengukavades. Optimeerimist on ühes või teises võtmes nimetatud 30 KOVi arengukavas.

Allikas: Riigikontroll valla ja linna arengukavade põhjal

57. Töös detailsemalt analüüsitud KOVidest olid näiteks Põhja-Sakala valla asutuste tegevuskohtadest multifunktsionaalsed 63% ning Lääne-Harju vallas ja Alutaguse vallas 55%.

58. Ligikaudu 70% juhtudel jagavad tegevuskohta kaks ja ca 22% juhtudel kolm asutust. Kõige sagedamini on ühes kohas koos raamatukogu ja rahvamaja, sageli ka raamatukogu koos lasteaia või üldhariduskooliga ja noortekeskus koos raamatukogu või rahvamajaga.

59. KOVidel on siiski arvestataval määral ka kasutuseta kinnisvara. Ülevaate jaoks detailsemalt analüüsitud KOVides jäi valla- või linnavalitsusele kuuluvate, kuid edasise kasutusperspektiivita tervikhoonete osakaal enamasti vahemikku 4–6%.

60. Kasutuseta oli erinevaid objekte alates büroohoonetest kuni katlamajade ja põllumajandushooneteni, Nende seas nii neid, mida plaanitakse müüa, kui ka neid, mis lähevad lammutamisele. Kasutusperspektiiv põhineb KOVide endi hinnangul.

61. Kahes Ida-Viru KOVis – Alutaguse vallas ja Narva-Jõesuu linnas – oli ebavajalike hoonete osakaal märksa suurem, vastavalt 15% ja 44%. Narva-Jõesuus olid samas pooled neist hoonetest ühel ja samal kinnistul. Plaan on need lammutada.

62. Hoonefondi optimeerimise vajadust uuriti ülevaate koostamise ajal ka ülejäänud 69 KOVilt. **Küsitlusele vastanud 60 KOVist tunnistas optimeerimisvajadust 47.**

63. Sagedamini märgiti, et ruumid on alakasutuses (vastavalt 19 KOVi), ei vasta kaasaja vajadustele ja nõuetele (14 KOVi) või on ülalpidamiskulud liiga suured (8 KOVi). Teisalt nimetati korduvalt ka ruumipuudust osas tegevuskohtades (27 KOVi). Näiteks keskuse-tagamaa tüüpi KOVidel on maapiirkonnas ruume üle, linnapiirkonnas puudu. Valdkondlikult oli optimeerimisvajadus enim seotud kooli- ja lasteaiahoonetega.

64. KOVid töid samuti välja, et optimeerimisel ei ole sageli kiireid lahendusi. Kasutuseta jäänud hoonete rendile andmist või müüki on KOVide väitel takistanud eelkõige vähene turunõudlus. Hooned on spetsiifilised või asuvad maapiirkonnas suurematest keskustest eemal. Katse hoonet müüa võib kesta seetõttu aastaid.

65. Ka lammutamise plaanid ei pruugi kergelt teostuda, kuna eeldavad väljaminekuid, mida ei olda valmis tegema. Rahapuudust toodi ühe takistusena välja samuti juhtudel, kui on soovitud asutuste tegevuskohti liita või hoonete energiatõhusust ja ruumikasutust parandada, mis nõuab investeeringuid.

Kuidas on korraldatud hoonete kasutus-efektiivsuse ja kulutõhususe jälgimine?

66. Üldistades töös detailsemalt analüüsitud KOVide ja küsitlusega hõlmatud KOVide praktikaid, kasutatakse 40% KOVides kinnisvara jooksvaks arvestuseks ja haldamiseks lisaks tavapärastele raamatupidamis- ja kontoritarkvaradele ka erilahendusi. Kokku oli neid ca 20 eri nimetust. Oli lahendusi nii vara detailsemaks arvestuseks kui ka kinnisvara hooldustööde keskseks haldamiseks ja koordineerimiseks.

67. Samas tuli küsitluses osalenud KOVide vastustest korduvalt välja vajadus parandada kulude parema jälgitavuse huvides kinnisvara juhtimisarvestust. Ka detailsemalt analüüsitud KOVidest suutsid vaid vähesed tuua hoonete kaupa välja näiteks energiakulu. Osa hoonete puhul jäi vastuseta ka küsimus, kuidas hoone raamatupidamises kajastub või kuidas see KOVi tegevuses täpsemalt kasutust leiab.

68. Enam-vähem pooleks on Riigikontrolli kogutud andmete põhjal KOVisid, kes jälgivad oma hoonete pinnakasutuse efektiivsust või majandamiskulu optimaalsust ja kes seda ei tee. Kui jälgitakse, siis hoonete täituvust, pinna suurust kasutaja kohta või kasutajate hulka, majandamiskuludega seoses eelkõige energia-, vee- ja hoolduskulu, kuid pigem on Riigikontrolli arvates jälgimine tunnetuslik.

69. Enamasti vaadatakse üldist dünaamikat ajas. Mõõdetavaid kontrollväärtusi oli kasutatavatele näitajatele seadnud vaid mõned KOVid. Näiteks on Tartu linn kaasanud linna kinnisvara energiakulu juhtimisse MTÜ Tartu Piirkonna Energiaagentuur. Koostöös seiratakse hoonete kaupa iga-aastast energiakulu ja selle muutust. Detailsema jälgimise alla võetakse hooned, kus kulude muutus on olnud üle 15%.

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines-Metsalu Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk ja uurimisküsimused

Peamine eesmärk oli analüüsida, kuidas on asutuste võrku ja hoonete portfelli haldusreformijärgsel ajal optimeeritud ning kuidas on see mõjutanud teenuste kättesaadavust ja kinnisvara ülalpidamiskulu. Ülevaade on jätkuks Riigikontrolli varasematele töödele, millega on jälgitud ja analüüsitud haldusreformi mõju.

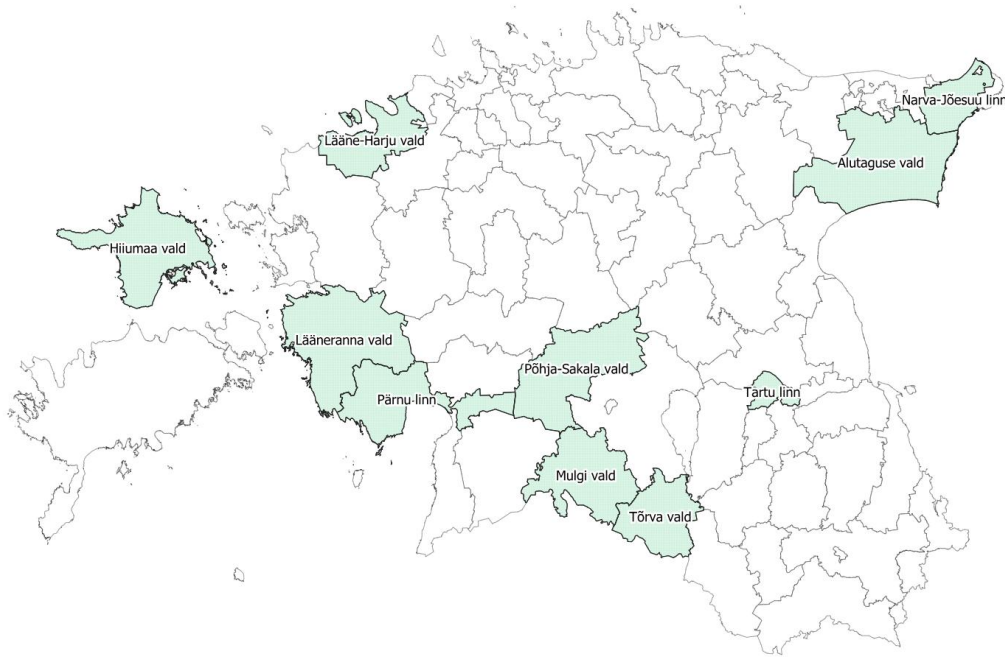
Ülevaate küsimused:

1. Milliseid muudatusi on KOVid teinud perioodil 2018–2024 oma hallatavate asutuste võrgus ja juhtimisel?
 - 1.1. Mis valdkondades, mahus ja eesmärkidel on KOVid muutnud hallatavate asutuste arvu?
 - 1.2. Milliseid muudatusi on tehtud hallatavate asutuste tegevuskohtade paiknemises?
 - 1.3. Kuidas on muudatused hallatavate asutuste struktuuris mõjutanud valdkonnajuhtidega seotud personalikulu?
 - 1.4. Milline on lasteaedade, üldhariduskoolide, noortekeskuste, raamatukogude ja kultuurimajade arvu vähendanud KOVides nende teenuste aegruumiline kättesaadavus?
 - 1.5. Mis on takistanud haldusreformi läbi teinud KOVidel asutuste võrgu korrastamist ja kuidas on takistusi ületatud?
2. Milliseid muudatusi on KOVid teinud perioodil 2018–2024 oma hoonefondis?
 - 2.1. Millised on põhilised muudatused hoonefondis võrdluses haldusreformieelse ajaga?
 - 2.2. Milliste ülesannetega on praegused hooned seotud?
 - 2.3. Millises ulatuses on hoonefondis tehtud muudatused seotud asutuste võrgu ja teenuste optimeerimisega?
 - 2.4. Millised on hoonete paiknemise ja sisepinna suurusega seotud vajadused KOVi pikaajaliste arengueesmärkide ja elanike arvu muutuste taustal?
 - 2.5. Mida on ette võetud hoonetega, mida oma ülesannete täitmiseks ei vajata?
 - 2.6. Mis valdkondades, mahus ja allikatest on tehtud hoonetesse investeringuid?
 - 2.7. Mis on takistanud kinnisvara kasutuse optimeerimist ja kuidas on takistusi ületatud?
3. Kuidas on optimeeritud ülesannete täitmiseks vajalike hoonete ülalpidamiskulu?
 - 3.1. Millised on põhilised muutused KOVide hoonete majandamiskulus võrdluses haldusreformieelse ajaga?
 - 3.2. Kui palju on tegevuskohti, mis on kohalike teenuste korraldamisel muudetud multifunktsionaalseks?
 - 3.3. Kuidas on korraldatud hoonete majandamiskulu juhtimisarvestus ja milliseid tehnilisi lahendusi selles kasutatakse?
 - 3.4. Kuidas on määratletud ebaefektiivsus hoonete majandamisel ja kuidas on sellele reageeritud?

Ülevaate ulatus

Ülevaate keskmes on KOVide asutuste võrgu ja kinnisvara kasutuse optimeerimine haldusreformijärgsel ajal. Tulenevalt Riigikontrolli piiratud mandaadist KOVide tegevuse tulemuslikkuse auditeerimisel konkreetsetele KOVidele hinnanguid ei antud, üldistati toimunut, mõju KOVi kuludele ja valdkonna juhtimispraktikaid. Ehkki töö oli ajendatud haldusreformist, käsitleti ülevaates kõiki KOVisid. Vaid 10 juhtumiuuringus (vt joonis 11) oli tähelepanu haldusreformi läbi teinud KOVidel.

Joonis 11. Detailsemalt analüüsitud KOVid



Ülevaade hõlmab valdavalt osas perioodi 2018–2024, osa küsimuste puhul toimingute ajaseisu (nt alaküsimused 3.3 ja 3.4) või võrdlusbaasina haldusreformieelset aega (alaküsimused 2.1 ja 3.1).

Ülevaate käsitusviis

Ülevaate koostamiseks vajalikku teavet koguti nii andmepäringutega riigi andmekogudest, avaandmetest, kirjaliku infovahetusega detailsemaks analüüsiks valitud 10 KOVilt ning veebiküsitlusega ülejäänud KOVidelt (vastas 60).

Andmepäringud tehti Registrate ja Infosüsteemide Keskusele (riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, kinnistusraamat), Maa- ja Ruumiametile (ehitisregister) ning Eesti Rahvusraamatukogule (raamatukogude teenuskohad).

Kasutatud avaandmed:

- Maa- ja Ruumiameti avalike huvipunktide kaardirakenduse andmestik (<https://geoportaal.maaamet.ee/est/kaardirakendused/huvipunktid/huvipunktide-kaardirakenduse-kirjeldus-p917.html>);
- Maa- ja Ruumiameti teenuste kättesaadavuse kaardirakenduse andmestik (<https://geoportaal.maaamet.ee/est/kaardirakendused/teenuste-kattesaadavus/teenuste-kattesaadavuse-kaardirakenduse-kirjeldus-p1027.html>);
- Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi koostatud KOVide kinnisvara ülevaated (<https://minuomavalitsus.ee/muud-toolauad/kinnisvara-ulevaade>);
- KOVide finantsandmed riigiraha rakendusest (<https://riigiraha.fin.ee/>);
- riigihangete registri andmestik (<https://riigihanked.riik.ee/rhr-web/#/>);
- Riigi Tugiteenuste Keskuse hallatavad andmestikud ELi jm toetuste kohta (nt <https://www.rtk.ee/toetuste-ulevaated-oigusaktid/ulevaade-toetatud-projektidest/toetatud-projektid>).

Detailsemaks analüüsiks valitud KOVides andsid selgitusi Alutaguse vallavanem Tauno Võhmar, Hiiumaa Vallavalitsuse sisekontrolör Inge Elissaar, Lääne-Harju abivallavanem Erki Ruben, Lääneranna

vallavanem Tarvi Sits, Mulgi valla abivallavanem Sten-Maikel Udras ja vallasekretär Milja Janson, Narva-Jõesuu Linnavalitsuse aselinnapea Raim Sarv, majandusosakonna juhataja Jegor Tšumakov ja linnavaraspetsialist Ellen Eistre, Põhja-Sakala abivallavanem Jaanus Rahula ja kinnisvaraspetsialist Bianca Ränkel, Pärnu Linnavalitsuse linna kinnisvara peaspetsialist Kadri Tekko ja linnavara peaspetsialist Argo Mättas, Tartu Linnavalitsuse linnavarade osakonna juhataja Kunnar Jürgenson ning Tõrva Vallavalitsuse finantsjuht Maire Appo ja raamatupidaja Janne Riitsalu.

Kogutud teabe analüüsimisel kasutati kirjeldavat statistikat ja kvantitatiivset sisuanalüüsi.

Ülevaate lõpetamise aeg

Toimingud ülevaate koostamises viidi läbi 2025. aasta septembrist kuni detsembrini.

Ülevaate meeskond

Auditijuht Tambet Drell, audiitorid Anneliis Arm ja Ines Vali.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

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

Ülevaate aruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate aruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80170.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemad ülevaated valdkonnas

26.10.2016 – Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest

11.08.2021 – Omavalitsuse teenuste korraldus endistes keskustes ja nende lähiümbruses pärast haldusreformi

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.