
Riigi Kinnisvara AS (RKAS) juriidilise vormi sobivuse analüüs

Rahandusministeerium

28. november 2017



Kaie Karniol
Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

28. november 2017

Austatud Kaie Karniol

Käesolev aruanne on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisors ("PwC") poolt Rahandusministeeriumile ("RM") vastavalt RM ja PwC vahel 8. augustil 2017. a sõlmitud lepingule ("Leping").

Aruanne on koostatud Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile pandud ülesannete jaoks sobiva juriidilise tegevusvormi analüüsimise eesmärgil. Oleme Projekti raames teostanud kokkulepitud tööd ajavahemikus 8. august – 28. november 2017. a.

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast ja me ei ole Projekti raames hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info töepärasust. Meie töö näol pole tegu kindlustandva audiitorteenusega ja selles sisalduvat finants- ega muu info õigsuse osas pole läbi viidud kontrollprotseduure, välja arvatud eraldi sätestatud juhtudel. Seetõttu ei vastuta PwC aruande täpsuse ega täielikkuse osas.

PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes RMi ja mitte ühegi teise osapoole ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele.

Aruannet puudutavates küsimustes võtke palun ühendust Teet Tenderiga (teet.tender@pwc.com, tel +372 614 1800).

Täname Teid ja Teie töötajaid meeldiva koostöö eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Teet Tender
AS PricewaterhouseCoopers Advisors

Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid

Isikud, kes ei ole käesoleva aruande adressaadid ja seda aruannet loevad, loetakse ta nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

1. aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma kliendilt saadud juhiste ja üksnes kliendi huvisid ja kasu silmas pidades.
2. aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidel ja vajadustel oleks võinud aruande koostamiseks osutada vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
3. Lugejal pole vastuväited asjaolule, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors, selle juhtorganid, töötajad ega esindajad ei vastuta mingil kujul kahju ega saamata jäänud tulu eest, mis õigusvastaselt aruandega tutvunud isikule sellega seoses kaasneda võivad.

Sisukord

Lühikokkuvõte	5
Metoodika	7
Analüüsi eesmärk	7
Uurimisküsimused	7
Töö ulatus ja piirid ning eeldused	7
Lähenemine	8
Hindamismetoodika	9
Juriidiliste vormide iseloomustus Eesti haldussüsteemis	10
Ülevaade valitsussektori asutustest ja juriidilistest vormidest	10
Juriidiliste vormide võrdlev ülevaade	14
Ülevaade riigi kinnisvara valitsemisest	31
RKAS-i asutamise eesmärk ja põhjendus ning põhikirjalised eesmärgid	31
Riigi kinnisvarastrateegia eesmärgid	32
Riigi kinnisvarastrateegia elluviimine	33
Välisriikide praktika	36
Soome	36
Austria	39
Saksamaa	42
Lühikokkuvõte teiste riikide kogemusest	43
Analüüs	46
Ülevaade läbiviidud intervjuudest	46
Peamised riigi kinnisvara korraldusega seotud probleemkohad	52
Juriidilise tegevusvormi hindamine	55
Juriidilise vormi alternatiivide võrdlev analüüs	60
Kokkuvõte	65
Järeldused	65
Ettepanekud	66
Lisad	73
Lisa 1. Omaniku ootused Riigi Kinnisvara AS-le	74
Lisa 2. Intervjuud	76
Lisa 3. Riigi kinnisvarateenuste loetelu ja RKAS-i roll teenuste pakkumisel	79
Lisa 4. Tegevusvormide hindamise töövahend	87

Lühikokkuvõte

Analüüsi eesmärk oli hinnata Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) juriidilise vormi sobivust talle pandud ülesannete täitmiseks ning võimaliku restruktureerimise otstarbekust. RKAS on ligikaudu 217 miljoni euro suuruse aktsiakapitaliga kinnisvaraarenduse ja -haldusega tegelev riigi äriühing, mille aktsiad kuuluvad 100%-liselt Eesti Vabariigile. Analüüsi teostamisel paluti meil mh tähelepanu pöörata järgnevale aspektidele:

- Kas RKAS-le omaniku poolt seatud ootused on äriühingu vormis täidetavad?
- Kas RKAS-il esineb omaniku ootuste täitmisel ja teenuste osutamisel õiguslikke takistusi või huvide konflikte?
- Kas on vajalik osad varad ja/või teenused üksteisest eraldada?

Sobiva juriidilise vormi analüüsimisel lähtusime valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimetoodikast, mille kohaselt vaadeldakse erinevate kriteeriumite (nt poliitiline tundlikkus, tasu küsimise võimalused või otsustesse sekkumine) alusel teostatavate ülesannete või osutatavate teenuste riigi tuumale lähemal paiknemise vajadust. Juriidilise vormi valikul tuleb kaalutleda seega mitmeid asjaolusid tervikuna. Leidsime, et riigile tugiteenuste osutamiseks (sh kinnisvarateenuste osutamine) sobib üldjuhul valitusasutuse hallatav asutus või riigi äriühing.

Töö käigus tuvastatud riigi kinnisvara korraldamisega seotud probleemide olemuste ja põhjuste lahkamisel ilmnes, et enamik ei ole seotud ülesannete täitja juriidilise tegevusvormiga ning seosed on pigem kaudsed või puudulikud, mistõttu ei peitu probleemide lahendus pelgalt vormi muutmisel.

Peamine probleem seisneb takerdunud kinnisvarareformis, mis tuleneb mitmete asjaolude koosmõjust, nt ei ole RKAS nimetatud riigile kinnisvarateenuste osutajaks ning miski ei kohusta riigiasutusi varasid RKAS-le võõrandama. Üleminek tsentraliseerimisele on toimunud vabatahtlikkuse alusel, mistõttu osad on varad RKAS-le üle andnud ja teenuseid tellinud, teised mitte. Probleemi üks põhjustest peitub ka rahaliste vahendite puudumises riigi kinnisvara optimeerimiseks ja investeerimiseks, mis on riigiasutuste motivatsiooni oma varasid RKAS-le võõrandada vähendanud. Täiendavalt on ka rahvusvaheliste arvestuspõhimõtete muutused seadnud piiranguid riigi eelarvepositsioonidele RKAS-i kaudu investeringute finantseerimisel.

Võttes arvesse, et:

- riigi kinnisvara korraldamisega seotud ülesanded ja teenused ei pea paiknema riigi tuumale (ministeerium) lähedal, kuna tegemist on olemuslikult riigi tugiteenustega;
- sõltumata juriidilisest vormist on kinnisvarateenuste osutamine käsitletav majandustegevusena, mis eeldab tehingute korraldamist turutingimustel ning ühtsetel ja võrreldavatel alustel tegutsemiseks on asjakohane teenuste osutamist adekvaatselt ning õiglaselt hinnastada ja seda toetab ka üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele;
- juriidiline vorm (riigiasutus, SA, AS) ei oma mõju isiku valitsussektoris kuulumisele, mistõttu mõjutavad investeringud ja finantseerimistehingud riigi eelarvepositsioone, mida tuleb ühtemoodi jälgida;
- välisriikide kogemus toetab riigi äriühingu laadse vormi kaudu kinnisvarateenuste korraldamist;

siis leiame kõiki asjaolusid arvesse võttes, et mõistlik on **jätkata äriühingu vormis**.

Meie hinnangul on RKAS-le omaniku poolt seatud **ootused äriühingu vormis täidetavad** ning **õiguslikke takistusi** teenuste osutamisel **ei ilmne**. Ühtlasi ei näe me vajadust üldises plaanis teenuseid RKAS-i teenuste kataloogist eraldada neid nt ministeeriumi, tema hallatava asutuse või ameti koosseisu osaliselt ümber paigutades.

Oleme teinud mitmeid ettepanekuid, mille kohaselt soovime RKAS-i toimemudelit üle vaadata turukõlblike ning –välise varade eraldamiseks kontserni eri äriühingutesse suurema läbipaistvuse, erasektoriga võrreldavuse ja kuluefektiivsuse saavutamiseks. Samuti soovime täpsustada kasutatustasude kohaldamist eri

tüüpi varadele ning teenuste kvaliteedi ja rahulolu viimist selle kasutajate jaoks esmaklassilisele tasemele. Finantseerimisvõimaluste avardamiseks on soovituslik kaalutleda avaliku- ja erasektori koostööpartnerluse (PPP) juurutamist eelkõige turuväliste varade investeeringute realiseerimiseks, mille vormistamine ei kasvata riigi võlakohustuste mahtu.

Metoodika

Analüüsi eesmärk

Analüüsi eesmärk oli hinnata Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi (RKAS) juriidilise vormi sobivust talle pandud ülesannete täitmiseks ning võimaliku restruktureerimise otstarbekust. Analüüsi subjektiks on RKAS, mis loodi 2001. aastal riigi kinnisvara senisest tõhusamaks haldamiseks. RKAS on ligikaudu 217 miljoni euro suuruse aktsiakapitaliga kinnisvaraarenduse ja -haldusega tegelev riigi äriühing, mille aktsiad kuuluvad 100%-liselt Eesti Vabariigile. Aktsiaid valitseb Rahandusministeerium.

Varasemalt on RKAS-i juriidilise vormi ja restruktureerimise võimalusi analüüsitud eesmärgiga otsida võimalusi investeringute valitsussektori tasakaaluarvestusest välja viimiseks¹. Käesolev analüüs keskendub peaaesjalikult seose käsitlemisele juriidilise tegevusvormi ja ettevõttele seatud omaniku ootuste ning eesmärkide täitmise vahel.

Uurimisküsimused

Vastavalt tellitud töö tehnilisele kirjeldusele on sõnastatud peamine uurimisküsimus: Milline oleks sobivaim juriidiline vorm (või juriidilised vormid) riigile kinnisvarateenuseid osutava üksuse tegevuseks? Analüüsi teostamisel on palutud meil mh tähelepanu pöörata järgnevatele aspektidele peamise uurimisküsimuse valguses:

- Kas RKAS-le omaniku poolt seatud ootused on äriühingu vormis täidetavad?
- Kas RKAS-il esineb omaniku ootuste täitmisel ja teenuste osutamisel õiguslikke takistusi või huvide konflikte?
- Kas on vajalik osad varad ja/või teenused üksteisest eraldada?

Töö tellija on palunud meil analüüsida eelkõige järgmisi juriidilisi vorme või nende võimalikke kombinatsioone:

1. Äriühing;
2. Sihtasutus;
3. Riigiasutus.

Analüüsis on palutud välja tuua, millised on iga lahendusvariandi poolt- ja vastuargumendid ning esitada riskianalüüs, sh hinnata iga lahendusvariandi puhul nii riigihangete seaduse rakendatavust, võimalikke riigibiriske, mõju valitsussektori tasakaalule ning sobivust toetada kõige enam võimalikult laiapõhjalist segmentide hõlmamist.

Võimalike vastuolude ilmnemisel on palutud esitada hinnang, milliseid muutusi tuleks äriühingu juhtimises teha ja/või kas juriidilise vormi muutmine võimaldaks lahendada viidatud vastuolusid, parendada majandustulemusi, muuta RKAS-i tegevust tõhusamaks või parandada teenuste pakkumise kvaliteeti.

Töö ulatus ja piirid ning eeldused

Tellijal poolt püstitatud uurimisküsimustest ja uuringu eesmärgist lähtuvalt analüüsiti kolme erineva juriidilise vormi (äriühing, sihtasutus, riigiasutus) ning nende kombinatsioonide sobivust RKAS-ile seatud ülesannete

¹ Raidla Leijns & Norcoux advokaadibüroo 08.07.2014 analüüs „Riigi Kinnisvara Asi ümberstruktureerimise ja/või portfelli osalise müügi võimalused ja otstarbekus“ (RKAS-i restruktureerimise analüüs)

täitmiseks. Sellest tulenevalt ei ole eraldiseisva põhjalikkusega analüüsitud muude eelpool nimetatata juriidiliste tegevusvormide sobivust võimaliku restruktureerimise valguses.

Käesolev töö tugineb riigi kinnisvarastrateegiale, mis näeb ette riigieelarveliste asutuste üleminekut uurimudelile. Põhjalikumalt käsitleme seda teemat peatükis „Ülevaade riigi kinnisvara valitsemisest“.

Analüüsi läbiviimiseks seati töö tellija poolt ka järgmised eeldused:

- Tellija nägemuses võiks RKAS-i sobiv juriidiline vorm tuleneda järgmistest juriidilistest isikutest või nende kombinatsioonist teatud ülesannete või varade ümberjagamise teel: (i) riigiasutus, (ii) riigi osalusega sihtasutus või (iii) riigi osalusega äriühing;
- Tsentraalne kinnisvara korraldus on eelistatuim valik;
- Omaniku poolt RKAS-ile seatud ootuste all mõistetakse strateegilisi ja finantseesmärke, mis on kinnitatud ainuaktsionäri otsusega 19.02.2016 (vt Lisa 1. Omaniku ootused Riigi Kinnisvara AS-le);
- RKAS-i rolli riigi kinnisvarateenuste pakkumisel on tõlgendatud vastavalt Lisa 3. Riigi kinnisvarateenuste loetelu ja RKAS-i rolli teenuste pakkumisel toodule;
- Riigi hoonestatud kinnisvara planeerimise ja eelarvestamise protsessis on kavandamisel muutused, mis võivad seada uusi nõudeid RKAS-i tegevusele.

Eeldustest lähtuvalt on seega täpsustatud analüüsi ulatusse arvatud riigiasutuste tähendust piiritledes seda kitsamalt valitsusasutuse hallatava asutusena. Muud eeldused on võetud töö läbiviimisel võimaluste piires arvesse.

Lähene mine

Analüüs toetub peaaesjalikult kvalitatiivsele andmekogumise ja analüüsimetoodikale, mis sisaldab dokumendianalüüsi, individuaal- ja grüpiintervjuude ning arutelude läbiviimist ning välisriikide praktika kaardistamist.

Dokumendianalüüs

RKAS-i juriidilise vormiga seotud õiguslike takistuste tuvastamiseks ja probleemkohtade lahkamist alustati relevantse materjali kogumisest ja analüüsist. Töö raames töötati läbi asjakohased valdkonda puudutavad õigusaktid, raportid, uuringud ja analüüsid, juhendid ja teadusartiklid, mis sisaldasid ülevaateid ja järeldusi püstitatud uurimisküsimuste teemal. Dokumendianalüüsi käigus kogutud teave oli sisendiks nii töö raames läbiviidud intervjuukavade ettevalmistamiseks kui analüüsitegevuste läbiviimiseks ja järelduste kujundamiseks.

Intervjuud ja arutelud

Projekti raames kaardistati erinevate sidusrühmade hinnanguid RKAS-i juriidilise vormi ja tegevuste osas. Töörühmaintervjuud viidi läbi järgnevatte osapooltega (vt detailsem nimekiri Lisa 2. Intervjuud):

- **RKAS-i teenuseid kasutavad kliendid** (töös nimetatud ka kui kasutajad) – ministereiumite ja allasutuste esindajad, kes tegelevad kinnisvara teenuste tellimise ja kasutamisega. Kokkuleppel töö Tellijaga kaasati intervjuudele järgmiste valitsemisalade esindajad: Haridus- ja Teadusministeerium, Maaeluministeerium, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium, Kultuuriministeerium, Justiitsministeerium, Rahandusministeerium;
- **Erasektori kinnisvara korrashoiuteenuste pakkujad** – ettevõtted, kes omavad ühist ärisuhet RKAS-ga ning osutavad kinnisvara korrashoiuteenuseid RKAS-i haldamisel tema kasutajatele;
- **RKAS-i juhtkond** – esindas RKAS-i kui teenuseosutaja vaadet ja vajadusi;
- **Rahandusministeerium** – omaniku ootusi ja riigi kinnisvara strateegilist vaadet esindasid isikud ministeeriumi kinnisvara-, osaluspoliitika- ja riigieelarve valdkonnast.

Lisaks viidi läbi personaalintervjuu Riigikontrolli esindajatega ning telefoniintervjuud töö fookuses olevate välisriikide riigi kinnisvara haldavate asutuste esindajatega.

Välispraktika kaardistus

Ülevaate omandamiseks teistes Euroopa riikides rakendatavatest riigi kinnisvara toimetustest, nende eelistest ja puudustest, kinnisvara haldava asutuse juriidilise vormi valiku või kujunemise tagamaadest ning tsentraliseeritud juhtimismudelile üleminekuga kaasnenud õppetundidest, viidi läbi välispraktika kaardistus, kus vaatlusalused riigid olid töö Tellija ettepanekul Soome, Austria ja Saksamaa.

Välisriikide riigi kinnisvara toimetustele kaardistamine viidi läbi kahes osas. Esmalt teostati dokumendianalüüs, koostamiseks avalikest allikatest kättesaadavat teavet. Dokumendianalüüsi tulemusena kogutud informatsiooni valideeriti individuaalintervjuude kaudu fookuses olevate riikide riigi kinnisvara haldavate asutuste esindajatega (intervjueeritud isikud on toodud Lisa 2. Intervjuud). Välisriikide kogemust võeti uurimisküsimustele vastamisel analüüsitegevustes arvesse.

Hindamismetoodika

Sobiva juriidilise vormi analüüsimisel lähtuti Rahandusministeeriumi tellitud projekti „Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimeetodika“ raames välja töötatud lähenemisest².

Hindamismetoodika koosneb viiest sisuosast, iga osa all kolm küsimust. Sisiosa komponendid on järgnevad:

- Poliitikavaldkonna tundlikkus;
- Riigiülesande standardiseeritavus;
- Juhtimisvabaduse piiramine;
- Otsustesse sekkumise vajadus;
- Tasu küsimise võimalused.

Hindamismetoodika kohaselt vaadeldakse erinevate kriteeriumite alusel teostatavate ülesannete või osutatavate teenuste riigi tuumale lähemal paiknemise vajadust ning komponentide tulemused kajastatakse 4-pallisel skaalal. Madalaim väärtus on üks ning see kajastab olukorda, kus hinnatav teenus või ülesanne peaks paiknema ministeeriumis. Mida suurema väärtuse saab hinnatav teenus hindamisskaalal, seda kaugemal riigi tuumast ja seda lähemale äriühingu vormile peaks see paiknema. Nii näiteks on sobilik ministeeriumi vorm, kui poliitilise ja juhtimisliku autonoomia aste on madal, äriühingu puhul aga kõrge. Täpsem meetodika kirjeldus asub peatükis „Juriidilise tegevusvormi hindamine“.

² Poliitikauuringute Keskus Praxis SA ja AS PricewaterhouseCoopers Advisors. (2016). „Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimeetodika“. Loetud aadressil: https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files/force/document_files/vs_asutuste_analuusimeetodika.pdf?download=1

Juriidiliste vormide iseloomustus Eesti haldussüsteemis

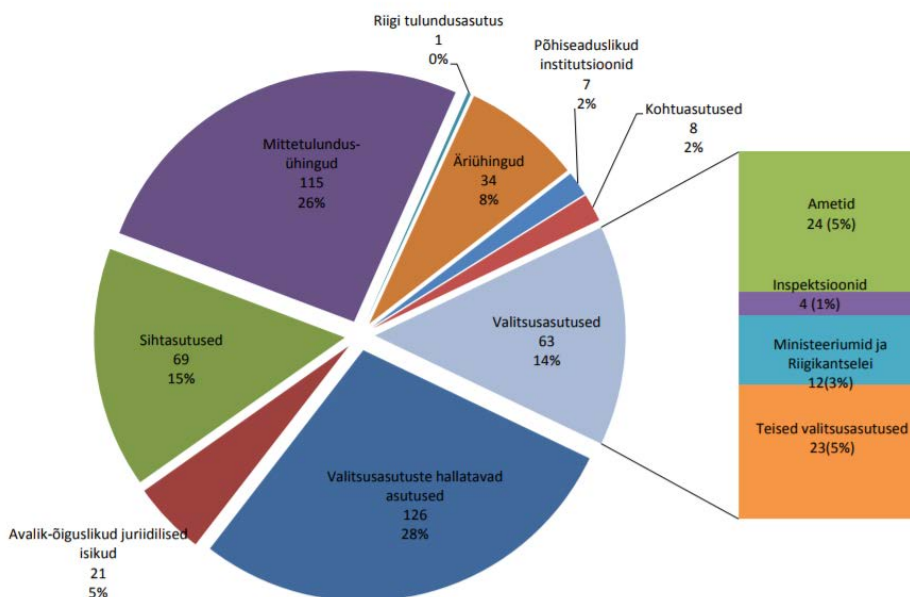
Ülevaade valitsussektori asutustest ja juriidilistest vormidest

Eesti valitsussektor jaguneb keskvalitsuse, kohaliku omavalitsuse ja sotsiaalkindlustusfondide allsektoriks. Keskvalitsuse allsektorisse kuuluvad üksused on:

1. Valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused;
2. Põhiseaduslikud institutsioonid ning nende haldusala asutused;
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 549/2013 kohaselt keskvalitsuse üksusena määratletud avalik-õiguslik juriidiline isik, riigi asutatud sihtasutus ja riigi osalusega äriühing (nn keskvalitsuse juriidilised isikud).

Seega ei ole võimalik üldkategooria tasandil määratleda avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi osalusega äriühingute kuulumist valitsussektorisse – nende puhul on vaja vaadelda konkreetseid üksuseid eraldi. Üksuste kuulumine valitsussektorisse on määratletud Statistikaameti poolt.

Traditsiooniliselt on täidesaatva võimu asutusteks olnud valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad asutused (vt ka Joonis 1). Inspeksiooni kui eraldiseisva asutuse tüübi roll hakkab kaduma. Neid on järel veel ainult 4 ja uusi pole ammu juurde loodud. **Kõige enam** on endiselt **hallatavaid asutusi** (28%), kuigi nende arv on aastatega vähenenud. Mitmeid hallatavaid asutusi on **ümber kujundatud sihtasutusteks** (kokku 15%).



Joonis 1. Riigi asutatud või osalusega asutuste jagunemine õigusliku vormi alusel (asutuste arv, osakaal kõigist asutustest; allikas: Eesti Koostöö Kogu)

Kõige arvukama grupi moodustavad koolid Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas ning muuseumid Kultuuriministeeriumi valitsemisalas. Mitte ühtegi hallatavat asutust ei ole enam Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumil. Kui Keskkonnaagentuur kõrvale jätta, siis on **hallatavaid asutusi loodud ennekõike** valitsusasutuste **tugifunktsioonide koondamiseks**. Viimastel aastatel on loodud näiteks Riigi Tugiteenuste Keskus, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus, Siseministeeriumi Infotehnoloogia- ja Arenduskeskus. Käesoleva analüüsi läbiviimise hetkel on teada, et Riigi Tugiteenuste Keskus muudetakse valitsusasutuseks.

Avaliku õiguse alla kuuluvad organisatsioonid

Avaliku õiguse alla kuuluvad täidesaatva riigivõimu asutused, põhiseaduslikud institutsioonid ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Vabariigi Valitsuse seaduse³ (VVS) kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutuste liigid 1) valitsusasutused; ja 2) valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.

1. Valitsusasutused

Valitsusasutused on riigieelarvest finantseeritavad asutused, mille seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on ministeeriumid, kaitseväge, Riigikantselei ja maavalitsused (kuni 01.01.2018), samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.

Valitsusasutuste pädevus kehtestatakse seadusega või seaduse alusel nende asutaja poolt. Valitsusasutused ei või delegeerida nende pädevusse antud õigusi ja kohustusi teistele riigi- või omavalitsuse asutustele, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti või kui seda ei näe ette seaduse alusel sõlmitud haldusleping.

Valitsusasutused (va Riigikantselei) annavad akte ja sooritavad toiminguid oma pädevuse piirides seaduse, Vabariigi Valitsuse määruse või korralduse või ministri määruse või käskkirja alusel ja täitmiseks. Ministeeriumi ja Riigikantselei põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus. Ameti ja inspeksiooni ning nende kohalike asutuste põhimäärused kinnitab minister.

a) Ministeeriumid

VVS sätestab, et ministeerium on valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse alusel antud ülesandeid. Ministeerium on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ.

Ministeeriumide valitsemisalad kehtestatakse VVSiga. Ministeeriumite puhul joonistub VVS-ist välja viis peamist ülesande tüüpi:

1. Valdkonnapoliitika kavandamine;
2. Valdkondade töö korraldamine;
3. Õigusaktide eelnõude koostamine;
4. Teenistuslik järelevalve oma valitsemisala asutuste üle;
5. Spetsiifilised ülesanded tulenevalt valitsemisala eripärast (nt KKM maakatastri ja veekatastri pidamine; JuM Riigi Teataja väljaandmine).

Ministeeriumid moodustavad koos oma alluvate valitsusasutustega Eesti avaliku halduse tuuma nii poliitikakujundamise kui ka elluviimise vaatest (Sarapuu 2012 b⁴, 278).

b) Ametid ja inspeksioonid (AMI)

VVS alusel on **amet** seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud

³ RT I 1995, 94, 1628; RT I, 05.05.2017, 11.

⁴ Sarapuu, K. (2012). Estonia. In: Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. and Laegreid, P. (Ed.). Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 277–287.

alustel ja ulatuses. **Inspektsioon** on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti. Inspektsiooni põhiülesanne on teostada riikliku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. AMI-de pädevus riikliku järelevalve teostamisel ning riikliku sunni kohaldamisel sätestatakse seadusega. AMI-del võivad olla kohalikud asutused. Nende asutuste suurus varieerub tugevalt alates paarikümnest inimesest lõpetades tuhandetega. Konkurentsituult suurim on Politsei- ja Piirivalveamet. Ametid on reeglina suuremad kui nende ministeeriumid või vastavad osakonnad ministeeriumides (Sarapuu 2012 b, 278). See tähendab, et suurem osa valdkondlikust kompetentsist on koondunud AMI-desse.

2. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused

VVS sedastab, et valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu. Hallatavad asutused (**HA**) teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas.

Hallatavad asutused annavad aru otse ministeeriumidele. Vaatamata selle asutuste rühma tegevuste laiale amplituudile, on mõned tegevused tugevamalt esindatud – muuseumid, haridusasutused. HA-de hulgas on ka mõned uurimisasutused jm toetavad asutused, mis ministeeriumidele tugiteenuseid (IT, raamatupidamine) pakuvad (Sarapuu 2012 b, 278).

3. Avalik-õiguslikud juriidilised isikud

Avalik-õiguslik juriidiline isik (**AÕJI**) on juriidiline isik, mis on loodud seaduse alusel avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Näiteks on Tartu Ülikool ja Tallinna Tehnikaülikool asutatud eraldi seadustega, samas kui teiste riiklike ülikoolide toimimist reguleerib ülikooli seadus.⁵ Avalikud huvid on riigi kui kogukonna liikmete huvid. Avalikud huvid realiseeruvad näiteks hariduse, kultuuri, tervishoiu, õiguskorra ja muude valdkondade kaudu.

Teisalt, ka riigi haldusorganid on loodud ja funktsioneerivad samuti avalikes huvides. Seega on nii riigi haldusorganite kui ka AÕJI loomise ja funktsioneerimise eesmärk avalik huvi. Seda, mis juhtudel avalike ülesannete täitmiseks oleks vaja/peaks/võiks asutada avalik-õiguslik isik, ei ole eraldi kuskil sätestatud.

Mõnikord tuleneb organisatsiooni avalik-õiguslik staatus nende traditsioonilisest ulatusliku autonoomiaga organisatsiooni staatusest, heaks näiteks on ülikoolid. Nõukogude okupatsioonieelsele traditsioonil põhineb ka Kultuurikapitali avalik õiguslik staatus. Samuti eeldavad traditsiooniliselt arvestatavat isereguleerimisõigust mõned elukutsed, näiteks advokaadid (Sarapuu 2012 b, 280).

Eelnevast tulenevalt on AÕJI-de loomise põhjendused, roll ja ka juhtimisskeemid üsna erinevad. Enamasti on need organisatsioonid loodud valdkondades, kus peetakse oluliseks teatud sõltumatust, isetegutsemist või erilist regulatsiooni (Eesti Koostöö Kogu 2013⁶). AÕJI-l on selge eesmärk või eesmärgid, mis aitavad saavutada avalikke huve ning kõik tsiviilõigused ja –kohustused, välja arvatud need, mis on omased ainult inimesele. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 4 kohaselt ei või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul olla tsiviilõigusi ja –kohustusi, mis on vastuolus nende eesmärkidega. Seetõttu võivad nende õigused ja kohustused olla eraõiguslike juriidiliste isikutega võrreldes piiratumad.⁷ Avalik-õiguslike juriidilisi isikuid on liigitatud ühendusteks, asutusteks ja fondideks.

Ühenduste ehk korporatsioonide esmatunnuseks on liikmeskond ning neil on oma asjade ajamisel enesekorraldusõigus. Eelkõige kuuluvad siia kutseühendused (Audiitorkogu, Eesti Advokatuur, Kohtutäiturite

⁵ Samas kohaldatakse ülikooliseadust ka Tartu Ülikoolile ja Tallinna Tehnikaülikoolile niivõrd, kui võrd vastavalt Tartu Ülikooli seadus ja Tallinna Tehnikaülikooli seadus ei sätesta teisiti.

⁶ Eesti Koostöö Kogu. (2013). Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte. Eesti Koostöö Kogu. Loetud aadressil: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf

⁷ Leif Kalevi loengu materjalid. Loetud aadressil: https://www.tlu.ee/opmat/ri/RI07002/Avaliku_oiguse_magistrikursus/30032007/avalik_oiguslikud_juriidilised_isikud.ppt

ja Pankrotihaldurite Koda ning Notarite Koda), mida ei arvata valitsussektori hulka. Ent ühenduseks võiks lugeda ka Kaitseliidu ning Teaduste Akadeemia, mille tegevust rahastatakse riigieelarvest. Tegemist on valdkondadega, mida riik peab oluliseks reguleerida (näiteks tegutsemine kutsealal), kuid on andnud selle pädevuse ühendustele endale.

Avalik-õiguslike **asutuste** peamiseks eesmärgiks on osutada teatud avalikke teenuseid, millesse riigi otsest sekkumist ei peeta heaks tavaks. Siia gruppi kuuluvad näiteks Rahvusringhääling, Rahvuskooper ja Rahvusraamatukogu, aga ka teadus- ja arendusasutused (ehk peamiselt 6 avalik-õiguslikku ülikooli), ent neil on ka teatud ühenduse tunnused.

Kolmanda grupi moodustavad **fondid** ehk need AÕJI-d, mille peamiseks ülesandeks on jagada teatud osa riigieelarve rahast ning seeläbi kujundada ka väiksemal või suuremal määral valdkonnapoliitikat. Siia gruppi võiks lugeda Eesti Haigekassa ja Eesti Töötukassa, Eesti Kultuurkapitali, aga ka Tagatisfondi (Eesti Koostöö Kogu 2013⁸).

Eraõiguse alla kuuluvad organisatsioonid

Eraõiguslikke ühinguks eksisteerib mitmetes erinevates vormingutes ja liikides, nt aktsiaselts, osühing, sihtasutus, mittetulundusühing, tulundusühistu, usaldusühing, hooneühistu jt⁹. Järgnevates osades keskendume ülevaate andmiseks äriühingutest peamiselt aktsiaseltsile ning sihtasutustele.

1. Äriühingud

Äriseadustiku¹⁰ (ÄS) § 2 lg 1 kohaselt on äriühing täisühing, usaldusühing, osühing, aktsiaselts ja tulundusühistu. Seaduses võib ette näha ka teisi äriühinguid. Riigivaraseaduse¹¹ (RVS) § 8 lg-s 8 sätestatakse, et riik ei või olla täis- ega usaldusühingu osanik ega tulundusühistu liige, välja arvatud hooneühistu liige, seega saavad käesoleva projekti raames äriühingute liikidest uurimise objektiks olla ainult aktsiaselts (AS) ja osühing (OÜ).

Olemuslikult on nii OÜ kui AS-i vorm kujundatud äritegevuseks. AS-i ja OÜ õiguslik regulatsioon on sarnane. Põhiline erinevus seisneb OÜ regulatsiooni märgatavalt suuremas paindlikkuses ja osanikele jäetud kujundusõiguses OÜ juhtimisstruktuuri ja organite pädevuse määramisel. Näiteks kuuluvad AS-i korporatiivsesse struktuuri kohustuslike juhtimisorganitena nii juhatus kui ka nõukogu, OÜ-de puhul on nõukogu moodustamise otsustamine osanike koosoleku pädevuses.

Siiski, RVS-st tuleneb rida spetsiifilisi nõudeid eraõiguslikele juriidilistele isikutele, milles riik osaleb – näiteks erinevused sellise ühingu põhikirjale, nõukogu moodustamise korrale, aruandlusele jne.

Ideoloogiliselt saab riigi osalusega äriühinguid pidada analoogseteks börsil noteeritud äriühingutega, kus on samuti palju väikese osalusega omanikke¹². Riigikohus on aga leidnud, et oma olemuselt on aktsiaselts kujundatud õiguslikuks vormiks suure ja avatud kapitaliühingu jaoks¹³. Seega, kuigi õiguslikult oleks äriühingu vormis jätkava RKAS-i osaluse omanik ainult riik, mitte hulk väikese osalusega omanikke, ei ole lähtuvalt RVS-i põhimõtetest ja sätetest juhtimisstruktuuri lihtsustamine RKAS-i puhul aktuaalne, millest tulenevalt RKAS-i tegevuse jätkamist näiteks OÜ vormis ei saa pidada põhjendatuks.

⁸ Eesti Koostöö Kogu. (2013). Ülevaade riigiorganisatsioonist. Vahekokkuvõte. Eesti Koostöö Kogu. Loetud aadressil: http://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2013/09/%C3%9Clevaade-riigiorganisatsioonist_november2013.pdf;

⁹ Põhimõtteliselt liigitub oma tegevuse iseloomu poolest siia ka riigitulundusasutus, kelle põhitegevuseks on tavapärane majandustegevus mingi toote või teenuse osutamise näol (Riigimetsa Majandamise Keskus).

¹⁰ RT I 1995, 26, 355; RT I, 26.06.2017, 49.

¹¹ RT I 2009, 57, 381; RT I, 06.07.2017, 9.

¹² Seletuskiri riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde (2016). Loetud aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/eelnoud/menetluskaik/RAM/17-0493>

¹³ RKTko 3-2-1-141-14 p 38.

2. Sihtasutused ja mittetulundusühingud

Sihtasutuste seadus¹⁴ (**SAS**) defineerib sihtasutuse (**SA**) kui eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. SAS § 2 lg 3 kohaselt võib sihtasutus kasutada oma tulusid üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks.

SA tegevuse piirang oma tulude jaotamisel on sellises sõnastuses kehtinud alates seaduse jõustumisest 1996. a. SAS väljatöötamisel olid aluseks mitmete Euroopa kontinentaalsesse õigussüsteemi kuuluvate riikide seadused. SA tegevuse piiramisel on lähtunud kontinentaalses õigussüsteemis levinud põhimõttest, mille kohaselt SA võib tegeleda ka majandustegevusega, kuid väljamaksete tegemine SA varast on lubatud ainult heategevuslikel või sotsiaalsetel eesmärkidel.¹⁵

Võrreldes äriühinguga¹⁶ on SA juhtimisstruktuuri eripäraks asjaolu, et SA organiteks on nõukogu ja juhatus. Asutaja(d) SA juhtimisse kaasatud ei ole.

Mittetulundusühingu legaaldefiniitsiooni annab mittetulundusühingute seadus¹⁷ (**MTÜS**), mille kohaselt on mittetulundusühing isikute vabatahtlik ühendus, mille eesmärgiks või põhitegevuseks ei või olla majandustegevuse kaudu tulu saamine. Mittetulundusühing ei ole olemuslikult sobiv vorm äritegevuseks. Vastavad põhimõtted on sätestatud MTÜS § 1 lg 2. Mittetulundusühingu tulu võib kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Mittetulundusühing ei või jaotada kasumit oma liikmete vahel.

Juriidiliste vormide võrdlev ülevaade

Juriidiliste vormide rollist haldussüsteemis

Alljärgnevalt (Tabel 1) esitame täpsema ülevaate juriidiliste vormide rollist haldussüsteemis ning neid iseloomustavad eesmärgid ja ülesanded.

¹⁴ RT I 1995. 92. 1604; RT I, 09.05.2017, 33.

¹⁵ Sihtasutuste seaduse eelnõu seletuskiri (1995). Loetud aadressil: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/02b74a23-5583-3026-a390-d793dd01ea3c/Sihtasutuste%20seadus>

¹⁶ AS-i kõrgeim juhtimistasand on aktsionäride üldkoosolek ning OÜ puhul on selleks osanikud.

¹⁷ RT I 1996. 42. 811; RT I, 09.05.2017, 20.

Tabel 1. Juriidilised vormid ja nende roll haldussüsteemis

Asutuse tüüp	Laiem roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Eesmärgid, ülesanded
Valitsus-asutused (VA)	Avaliku võimu teostamine, finantseeritakse riigieelarvest.	Ministeeriumid;	Poliitika kujundamine ja valitsemisala juhtimine, suunavad seaduste alusel oma valitsemisala tegevust.
		Ametid ja inspeksioonid (AMI) ning nende regionaalsed üksused;	Väljatöötatud poliitikate elluviimine: Ametid: valitsemisala kitsama valdkonna juhtimine ja riikliku järelevalve teostamine Inspeksioonid: riikliku järelevalve teostamine Lisaks: pakuvad avalikke teenuseid ja osalevad poliitika-kujundamises Võimalik väga piiratud tingimustel ja seaduslikel alustel oma teenuste eest tasu küsida teenida ¹⁸ .
		Muud valitsusasutused (vanglad, prokuratuur, kaitsevägi, riigikantselei, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei).	Väljatöötatud poliitikate elluviimine ja seadusega pandud ülesannete täitmine.
Valitsus-asutuste hallatavad asutused (HA)	Valdkonna-spetsiifiline teenindamine ja avalike teenuste pakkumine.	Ministeeriumide ja ametite hallatavad asutused: teadus- ja arendusasutused; keskused, instituudid, laboratooriumid; riigi üldhariduskoolid; kutseõppeasutused; rakenduskõrgkoolid; muuseumid; teatrid; konsertorganisatsioonid; raamatukogud. Vaatamata selle asutuste rühma tegevuste laiale ampluaale on mõned tegevused tugevamalt esindatud – muuseumid, haridusasutused. HA-de hulgas on ka mõned uurimisasutused jm toetavad asutused, mis ministeeriumidele tugiteenuseid (IT, raamatupidamine, riigihanked) pakuvad.	Valitsusasutuste teenindamine ning riigiülesannete täitmine hariduse, kultuuri, sotsiaal- või muus valdkonnas; finantseeritakse riigieelarvest, võimalik teenida ka omatulu, kuid selle kasutamine piiratum kui eraõiguslike isikute puhul. Hallatavad asutused annavad aru otse ministeeriumidele.

¹⁸ Nt Ravimiamet, Terviseamet.

Asutuse tüüp	Laiem roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Eesmärgid, ülesanded
Riigi või riigi osalusel asutatud SA-d MTÜ-d ja äriühingud	Paindlikuma juhtimise teel (tõhusam) valdkonna-spetsiifiliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja teenuste osutamine.	<p>SA-d, mis tegelevad:</p> <ol style="list-style-type: none"> Peamiselt toetuste vahendamisega ning kes omatulu olulises mahus ei teeni (SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Ettevõtluse Arendamise SA, SA Innove jne); Neile antud vara baasil teenuste osutamisega ning teenivad seeläbi omatulu (teatrid, muuseumid jne); Valdkondades, mida turg (efektiivselt, täielikult) ei "kata" ja mis sarnanevad tegutsemisprintsibiit äriühingutega (SA KredEx, Laulu- ja Tantsupeo SA, SA Kultuurileht, haiglad); Ühiskonnale või riigile vajaliku teenuse osutamisega, mida finantseeritakse enamjaolt sihtfinantseerimise tuludest (Maakondlikud arenduskeskused, SA Eesti Koostöö Kogu, Eesti E-Tervise SA). 	<p>SA-d ja MTÜ-d on eraõiguslikud juriidilised isikud, mida kasutatakse erinevat tüüpi avaliku sektori ülesannete täitmiseks ja teenuste osutamiseks. Finantseeritakse riigieelarvest, sihtfinantseeringuna (nt toetusi jagavad SA-d), kuid osad neist teenivad ka omatulu.</p> <p>SA-d on allutatud lisaks sihtasutuste seadusele suures osas samadele normidele, mis kehtivad üldiselt kõigile äriühingutele: tsiviilseadustiku üldosa seadus, võlaõigusseadus jm eraõiguse normid, samuti Eesti ja Euroopa Liidu konkurentsioigust ja riigiabi puudutavad õigusaktid, SA spetsiifilist tegevusvaldkonda reguleerivad aktid jm kõikidele juriidilistele isikutele üldiselt kehtivad õigusnormid. Riigi asutatud SA-de ja MTÜ-de osas tuleb järgida RVS-i erinorme.</p>
		<p>Äriühingud, mis:</p> <ol style="list-style-type: none"> Täidavad riiklikult olulist funktsiooni või mis on monopoolses seisus (nt AS Eesti Energia, AS Tallinna Lennujaam, AS Tallinna Sadam); Pakuvad teenuseid, mille peamiseks ostjaks on riik (nt Riigi Kinnisvara AS, AS A.L.A.R.A); Tegutsevad valdkonnas, kus kuludest lähtuv hinnakujundus muudaks teenuse tarbijale ebaproportsionaalselt kalliks (nt AS Eesti Liinirongid (ELRON), AS Saarte Liinid); On tegevad valdkonnas, kus teenuse põhiliseks ostjaks ei ole riik, kuid kes turusituatsioonist ja riiklikust regulatsioonist lähtuvalt on sunnitud müüma oma teenust/kaupa alla omahinna (AS Vireen, AS Vanglatööstus); Äriühingud, kelle peamiseks eesmärgiks on kasumi teenimine (AS Eesti Loto). 	<p>Eraõiguslikud juriidilised isikud; riik võib teenuste osutamiseks olla osanikuks või aktsionäriks riigi arengu seisukohast olulises äriühingus. Finantseerivad oma tegevusi teenitavast tulust.</p> <p>Äriühingute puhul peaksid osalusi valitsevad ministriumid lähtuma põhimõttest, et tegevust tuleb kujundada lähtuvalt riigi kui omanikupoolsest eesmärgist nende asutamisel (või osaluse omandamisel).</p> <p>RVS-ist tulenevalt võib olla riigivara valitsemise eesmärgiks nt äriühingus osaluse valitsemise kaudu ka tulu saamine kaupade müügi või teenuste osutamise teel tasu eest, mis tagab mõistliku kasumi.</p>

Asutuse tüüp	Laiem roll haldussüsteemis	Asutuste näiteid	Eesmärgid, ülesanded
Avalik-õiguslikud juriidilised isikud (AÕJI)	Selliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine, mille puhul peetakse oluliseks otsest/ hierarhilist sõltumatust täidesaatvast võimuharust (eraldi allrühm on kutsekojad).	<ul style="list-style-type: none"> a) Haridus-, teadus- ja arendusasutused (ülikoolid); kultuuriasutused (ERR, rahvusooper); b) Raha jagamisega tegelevad asutused (Kultuurkapital, sotsiaalfondid: Eesti Haigekassa, Töötukassa); c) Kutsekojad; <p>Eranditeks on Kaitseliit, Tagatisfond, Eesti Arengufond.</p>	<p>Juriidilised isikud, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) AÕJI, mis pakuvad selliseid teenuseid ja täidavad selliseid funktsioone, millesse riigi sekkumist ei peeta heaks tavaks; b) AÕJI, mis jagavad toetusi ning osalevad teatud määral valdkondliku poliitika kujundamises; c) AÕJI, mis esindavad kutseühendustena teatud avalikke ameteid; d) Erandid. <p>Finantseeritakse peamiselt riigieelarvest, kuid teenivad ka omatulu.</p>

Äriühingute ja SA-de peamine erinevus on selles, et kui äriühingute peaesmärk on äritegevuselt kasumit teenida, siis sihtasutuste eesmärk on maksimeerida vara valitsemisest tulenevat kasu täitmaks põhikirjalisi eesmärke. **Sihtasutuste puhul ei ole riigil võimalik dividenditulu teenida** ning teenitud tulu saab kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Detailsem juriidiliste tegevusvormide analüüs sisaldub järgnevat peatükki.

Riigiülesanded ja asutuste tüübid

Riigile kinnisvarateenuse osutaja juriidilise tegevusvormi sobilikkuse analüüsimise alguspunktiks peaks olema küsimus, kas organisatsiooni vorm on sobilik just konkreetse organisatsiooni ülesande või ülesannete täitmiseks. Riigi funktsioonide kategooriaid aluseks võttes on võimalik kujundada riigiülesannete ja asutuste tüüpide vastavuse **ideaalmudel** (vt Tabel 2). See on küll kõrge üldistusastmega, kuid siiski näitab, et teatud riigiülesannete kategooriate (nt teenuste osutamine, toetavad tegevused ja tugiteenused) täitmiseks on vaja erinevate juriidiliste vormidega asutusi.

Tabel 2. Riigiülesanded ja asutuste tüübid (allikas: Praxis&PwC, 2016)

Riigiülesande kategooria	Asutuste tüüp	Peamine ülesanne
1. Poliitika kujundamine ja koordineerimine (nt strateegiline planeerimine; eelarvestamine; eelnõude ettevalmistamine ja õigusaktide koostamine; normide, standardite ja oodatud tulemuste väljatöötamine; poliitikate analüüs ja prognoosimine, seire ja monitoorimine; ELi ja välissuhete asjade koordineerimine; allasutuste abistamine seatud eesmärkide saavutamisel)	Ministeeriumid, riigikantselei	Poliitikakujundamine ja valitsemisala juhtimine.
2. Reguleerimine ja järelevalve (nt litsentside, sertifikaatide ja lubade väljastamine ning akrediteerimine; riiklik järelevalve; haldusjärelevalve; teenistuslik järelevalve; kohutueelne süüteomenetlus (eristatavad on nt kriminaal- ja väärteomenetlus)	Ametid ja inspeksioonid	Poliitikate elluviimine / kitsama valdkonna juhtimine + riikliku järelevalve teostamine.
3. Teenuse osutamine (nt võimuvolitusega või –volituseta otsese avaliku või kaudse teenuse osutamine)	Ametid	Valdkondlike avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine.
	Valitsusasutuste hallatavad asutused	Valdkondlike avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine, olles valitsusasutusi toetavas rollis.
	Avalik-õiguslikud juriidilised isikud	Selliste avaliku sektori ülesannete täitmine ja avalike teenuste pakkumine, mille puhul peetakse oluliseks sõltumatust .
	Sihtasutused	Spetsiifiliste avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine.
	Äriühingud	Spetsiifiliste teenuste osutamine või funktsiooni täitmine valdkonnas, mis on riigi arengu ja iseseisvuse seisukohast oluline ja/või kus turg ei toimi.
4. Tugiteenuse osutamine (nt finantsjuhtimine ja raamatupidamine, personalijuhtimine ja personaliarvestuse pidamine, juriidiline nõustamine, riigihangete läbiviimine, IT süsteemide ja –varade juhtimine ja haldamine, riigivara haldamine , väljaõppe ja koolituste korraldamine ja teostamine, teabehalduse ja infovahetuse korraldamine)	Valitsusasutuste hallatavad asutused	Nt Riigi Tugiteenuste keskus, RMIT, SMIT.
	Äriühingud	Nt Riigi Kinnisvara AS.

Kui vaadata riigiülesannete kategooriate tegevusi/teenuseid, siis läheb pilt keerulisemaks, sest ministeeriumide valitsemisala asutused osalevad ka poliitikakujundamises ja vastupidi – ministeeriumid on teatud määral seotud reguleerimise ja järelevalve ning teenuseosutamise. Teenuseid osutavad ka ametid- ja inspeksioonid. Tugitegevused on esindatud kõigis organisatsioonitüüpides. Ükski olemasolevatest teoreetilistest raamistikest ei paku kõigi valikute puhul automaatset vastust. Piiripealsete juhtumite puhul tuleb siiski langetada kaalutletud otsus, mis arvestab ka konteksti.

Juriidiliste tegevusvormide tunnused

Alljärgnevalt avame erinevate organisatsioonitüüpide iseloomustusi ja kaasneda võivaid riske pisut põhjalikumalt keskendudes riigiasutuste kontekstis valitsusasutuse **hallatava asutuse** (HA) vormile, mis on nn ideaalmudeli (vt Tabel 2 lk 18) alusel eelistatav vorm riigile tugiteenuste¹⁹ (selle koosseisu paigutub ka riigi kinnisvara haldus) osutamiseks (selleks ei sobi ministeerium, amet/inspeksioon (AMI) ega ka AÕJI).

HA-d eristab teistest riigiasutuste erivormingutest peamiselt, aga mitte ainult, võimuvolituste andmine. AMI-le on iseloomulik rakendada võimu - nt Maa-ameti põhimääruse kohaselt tohib amet kohaldada riiklikku sundi. Riigi tugiteenused ei ole tüüpiliselt seotud avaliku võimu teostamise vajadustega ega eelda seetõttu ka kindlate võimuvolituste andmist, sh sunni kohaldamist. See annab vihjeid, et sobilik vorm ei ole üldjuhul AMI ega ka muu valitsusasutus (VA). Avaliku võimu teostamine eeldab mh personalijuhtimise autonoomia piiramist, sh töösuhte valdavalt ametnikega, kellele kehtib avaliku teenistuse seadus (ATS) ehk ühetaolised reeglid üle avaliku teenistuse või eriteenistuse reguleerivad seadused. AMI koosseisus ülesannete täitmine peab käima riigieelarve ja sellega kaasnevate piirangute tingimustes (tasakaalus eelarve tagamine, arveldamine riigieelarve kaudu, eelarve kasutamine vaid sihtotstarbeliselt, eelarvejäägi ülekanndmine 3% ulatuses kulurea mahus); on mõned ametid, kes teenivad ka omatulu, kuid üldiselt kehtivad jäigad ja ühetaolised finantsreeglid. AMI juhtimislik autonoomia on madal (tegevus allutatud "kesksetele" reeglitele, mis kõigile ühetaolised, nt vabariigi valitsuse seadusele, avaliku teenistuse seadusele, riigieelarve seadusele, lisaks võivad kehtida eriseadused), erisused võivad esineda ülalt tuleva sekkumise sageduses. Kinnisvara kui riigi ressursi poliitika elluviimiseks ühtsed ja kõigile ühtemoodi kohalduvad reeglid ja normid (nt pinnakasutuse või muus osas) hetkel pigem puuduvad, mis samamoodi annab vihjeid, et amet ei ole sobiv vorm.

Teatavad erisused esinevad ka HA ja muude VA vormide vahel ehkki need ei ole ülemäära erinevad. Selleks, et mingitki erisust välja tuua, sh tuginedes taaskord ideaalmudelile ning meie arusaamistele, on VA-dele sobivad võimuvolitusega/-ta avalikud otsesed või kaudsed teenused (vt Tabel 2) ehk teisisõnu teenused, mis on suunatud otse kodanikule/ettevõtjale/ühiskonnale. HA on mõistlik valida selliste ülesannete elluviimiseks, mis toetavad riigiaparaati ennast ehk nn tugiteenused (need tüüpiliselt ei vaja võimuvolitusi). Tugiteenused ei teeninda otseselt kodanikku, vaid teevad seda läbi põhiteenuste ja asutuste ülalpidamise. See on meie hinnangul kõige veenvam argument, mis neid meie arusaamise kohaselt kõige nähtavamalt eristab, mistõttu otsustasime alljärgnevalt käsitleda lähemalt hallatavat asutust.

Riigi tugiteenuste opereerimiseks on aga mh leitud sobilik olevat ka riigi **äriühing**²⁰. Samas meile seatud uurimisülesannete alusel käsitleme ka **sihtasutust** ning hindame iga lahendusvariandi puhul nii riigihangete seaduse rakendatavust, võimalikke riigibriske, mõju valitsussektori tasakaalule ning sobivust toetada kõige enam võimalikult laiapõhjalist segmentide hõlmamist.

¹⁹**Tugiteenus** on VV määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused” tähenduses teenus, mida asutus osutab enda või teise asutuse ametnikele ja töötajatele, et toetada asutuste ülesannete täitmist. Tugiteenuste abil toetatakse näiteks poliitika kujundamist, asutuse toimimist, avaliku teenuse osutamist või tööülesande täitmist. Tugiteenus võib korraldada riigilõivu tasumist avaliku teenuse osutamisel või teenuse kasutaja nõustamist. Tugiteenus võib aga korraldada ka asutuse töötaja puhkusele või lähetusse minekut või siis toetada õigusakti eelnõu kooskõlastamist või riigihanke läbiviimist automaatse töövoog ja asjakohaste kontrollidega. Tugiteenus võib olla ka teenus, mis tagab, et vajalik teave on kiiresti leitav, eraldatav ja koondatav, lähtudes teabe konkreetse kasutaja vajadustest ja rollist – nii vajavad sama avaliku teenuse osutamise kohta täiesti erinevat teavet asutuse juht, infotelefoni töötaja, raamatupidaja jt rollides töötajad.

²⁰ Poliitikauuringute Keskus Praxis SA ja AS PricewaterhouseCoopers Advisors. (2016). Lk 39. „Valitsussektori asutuste juriidiliste vormide ja ülesannete analüüsimeetodika”. Loetud aadressil:

https://www.rahandusministeerium.ee/et/system/files/force/document_files/vs_asutuste_analuusimeetodika.pdf?download=1

Valitsusasutuse hallatav asutus

Peamine roll: valdkondlike avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine

Valitsused peavad üha enam tagama avaliku sektori tulemuslikkuse, mida on vähemalt teoorias lihtsam tagada erasektori juhtimismudeleid kasutades. Neid aga on omakorda lihtsam kasutada valitsuse käealusest kaugemal asuvates tegutsemisvormides. Teoreetiliselt on keskviimust eemal asuvate organisatsioonide eelisteks lihtsamad võimalused konkreetsete tulemuslepete tegemiseks ja muud lisavõimalused nõrgemast sisendressursside kontrollimisest. Teisalt jääb alles vastutuse liin, mis viib ministrini välja, sest suuremas jaos on sellised asutused jäänud institutsionaalselt ministeeriumide valitsemise alla. Järgmises tabelis anname ülevaate hallatavate asutuste kui tegevusvormide eelistest ja riskidest (Tabel 3).

Tabel 3. Hallatavate asutuste kui tegevusvormide iseloomustus

Iseloomustus	Riskid	Sobilik vorm kui...
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.	Ei sobi sidusate ja keerukate probleemide koordineerimiseks.	Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist.
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele.	Avaliku õiguse keskkonnas on tegutsemisvabadus väiksem.	Tegu on selgemalt piiritletute ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita.
Suurem eraldatus poliitikast kui valitsusasutuste puhul.	Ressursside ümberjagamise jäikus.	Tulemusi on võimalik mõõta.
Suurem vabadus personalipoliitika iseseisvamaks korraldamiseks - ei laiene avaliku teenistuse seaduse piirangud.	Kauguse tõttu tuumikvalitsemisest asutuse juhtide võimekus poliitilisel tasandil kaasa rääkida nõrk.	Tegevusi saab finantseerida lisaks riigieelarvele muudest allikatest.
Võimaldab omatulu teenimist riigivara kasutamise seotud piiratud tingimustes.		Poliitiline tundlikkus on nõrgem, kui valitsusasutuste puhul, kuid tegutsemist tuleb vajadusel hoida teatava poliitilise kontrolli all.
Soovi korral on ministeeriumil võimalik eelarve ja administratiivsete vahenditega tegevust otseselt mõjutada.		
	Autonoomia	Kontroll
	Keskmine poliitiline autonoomia	Ex ante
	Keskmine juhtimisautonoomia	Ex post

Autonoomia ja kontroll

Hallatavate asutuste rühm on kirju ning ühtselt rakendatavat juhtimisstruktuuri pole. Ka hallatavate asutuste juhtimislik autonoomia on erinev sõltuvalt nende ülesandest – nt koolides ja muuseumides võib juhtimisautonoomia olla suurem kui asutustes, mis oma tegevusülesannetega ministeeriumidele poliitikakujundamises lähemal asuvad. Sellegipoolest toimivad suurem osa hallatavatest asutustest raamistikus, kus esikohal on *ex-ante* kontrollimehhanismid, millest omakorda tähelepanuväärseim on ministeeriumide võim määrata nende eelarved (Sarapuu 2012 b, 284). Samuti saab valitsusasutus juhi valiku või asutuse ümberkorraldamise kaudu tegevusi vahetumalt mõjutada kui AÕJI, SA või ÄÜ puhul, kus saab seda teha vaid nõukogu vahendusel.

Hallatavate asutuste poliitiline autonoomia võib olla üsna kõrge ja seda raamistavad ennekõike formaalsed/seadusandlikud piirangud. Hallatavad asutused tegelevadki peamiselt poliitikate elluviimisega/teenuste osutamisega ega teosta ulatuslikult täidesaatvat võimu. Seega on ka poliitiline huvi nende tegevuse vastu madal(am). Kui just päevakorral ei ole mõnda meediaskandaali või vastuolulist reformiplaani, on hallatavad asutused poliitikute huvifäärist väljas (Sarapuu 2012 b, 284). Ka tänu tegevusulatus ja sihtgruppide selgemale piiritletusele on poliitiline mõju HA-dele märksa väiksem, kui valitsusasutuste puhul. Lisaks võimaldavad selgemad sihtrühmad ja ülesanded ulatuslikumalt kasutada *ex-post* kontrollimehhanisme tegevuste tulemuste ja mõju hindamiseks.

Vastutus

Valitsusasutuste hallatavad asutused ei ole eraldiseisvad juriidilised isikud, vaid VVS § 44 lg 1 kohaselt esindavad nad riiki oma põhimäärusest ja teistest õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmisel. Riik on avalik-õiguslik juriidiline isik ning tal on võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Seega tekib valitsusasutuste hallatavate asutuste tegevusest õigused ja kohustused riigile ning riik on nende kohustuste täitmise eest vastutav. PankrS § 8 lõike 2 kohaselt ei saa pankrotivõlgnikuks olla riik, mistõttu ei saa riik, s.t ka hallatav asutus, minna pankrotti.

Kohustuste võtmine

RES § 60 lg 2 kohaselt on riigiasutusel, s.h valitsusasutuse hallataval asutusel, üldjuhul keelatud mh i) võtta riigile võlakohustusi, ii) anda laenu, iii) omandada finantsvara, välja arvatud riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemine riigivara seaduse alusel ja iv) teha tehinguid kapitalirendi tingimustel, sõlmida kontsessioonilepinguid ja teha muid selliseid tehinguid, kui riigieelarvega ei ole selleks luba antud.

Samas võib minister ministeeriumi valitsemisala riigiasutustel lubada võtta rahalisi kohustusi eelseisvateks eelarveaastateks tingimusel, et ühelgi eelseisval eelarveaastal ei ületa nende ministeeriumi valitsemisala täidetavate rahaliste kohustuste maht 50 protsenti ministeeriumi valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta kululae piirmääraga vahenditest. Valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul võib Vabariigi Valitsus suurendada ministeeriumi valitsemisala eelseisva eelarveaasta rahaliste kohustuste võtmise maksimaalset määra, kuid mitte rohkem kui 80 protsendini ministeeriumi valitsemisala vastava eelseisva eelarveaasta kululae piirmääraga vahenditest. Siiski võib riigieelarvega anda Vabariigi Valitsusele õiguse lubada ministeeriumi valitsemisalale rahaliste kohustuste võtmist suuremas mahus.

Eeltoodust tulenevalt on valitsusasutuse hallatava asutuse finantsautonoomia oluliselt piiratud.

Riigihangete seaduse rakendatavus

Valitsusasutuse hallatav asutus on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 1 alusel (riik või riigiasutus). **Riigihankekohustuslased on kõik riigiasutused**, sh ametiasutused ja hallatavad asutused. RHS § 5 lg 1 kohaselt on avaliku sektori hankija kohustatud RHS-s sätestatud korda järgima. Hankekohustus tekib lihthanke, riigihanke ja rahvusvahelise piirmäära ületamisel (RHS § 14).

RKAS ei tegutse kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ega võrgustikusektori valdkonnas. Seetõttu tuleb riigihangete korraldamisel lähtuda RHS §-des 15-19 sätestatud menetlusreeglitest. Sisuliselt on valitsusasutuse hallatava asutusena tegutsev organ analoogne hankekohustuslane, nagu ministeeriumid ja teised riigiasutused.

Riigihankekohustus kehtib samaväärselt nii valitsusasutuse hallatavate asutuste kui ka äriühingute suhtes, mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimist **kontrollib riik**. RKAS-i juriidilise vormi muutmine ei oma riigihangete korraldamisele sisulist mõju, ei muuda olemuslikult riigihangete läbiviimise korda ega rakendatavaid menetlusreegleid. Avaliku sektori hankija kehtestab organisatsioonisisese hankekorra vajadusel ise, samas kui ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate hankijate eest võib hankeplani kehtestada minister (RHS § 9 lg 3). Valitsusasutuse hallatava asutuse võib Vabariigi Valitsus või minister nimetada keskseks hankijaks, millisel juhul korraldab keskne hankija teiste hankijate eest riigihankeid (RHS § 42 lg-d 2 ja 5). Eeltoodud käsitlus puudutab olukorda, kus RKAS soovib hankida eraturult asju, ehitustöid või teenuseid.

Reeglina ei oma hankija juriidiline vorm mõju sellele, kas teised avaliku sektori hankijad peaksid korraldama temalt asjade, teenuste, ehitustööde soetamiseks riigihanke või mitte. Riigihankekohustust hinnatakse iga hankija puhul eraldi, lähtudes sellest, kas ostja on ühtlasi hankija RHS tähenduses või mitte.

Riigihankekohustust ei ole siiski **ostjal sisetehingute korral** (RHS § 12). Erinevalt varasemalt kehtinud RHS-st ei piira kehtiv RHS sisetehingu rakendamist üksnes eraõiguslike juriidiliste isikutega – sisetehingu erand võib kohalduda seega ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhetes. Küll aga on **sisetehingu eelduseks** RHS § 12 kohaselt **juriidilise isiku staatus – kontrolliv hankija saab** sisetehingu sätetele tuginedes **lepingu riigihanget korraldamata sõlmida** era- või avalik-õigusliku juriidilise isikuga, **keda ta kontrollib** nagu oma osakonda. Seni on Rahandusministeerium tõlgendanud, et riigi kinnisvarateenuste korraldamine riigiasutuste vahel on käsitlev sisetehinguna, mistõttu saavad riigiasutused sõlmida RKAS-ga lepingu riigihanget korraldamata.

Valitsusasutuste hallatavad asutused ei ole juriidilised isikud, vaid VVS § 44 lg 1 kohaselt esindavad riiki oma põhimäärusest ja teistest õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmisel. Valitsusasutuse hallatav asutus ei saa teiste valitsusasutustega ega nende hallatavate asutustega võlaõiguslikke tehinguid teostada, kuivõrd nii hallatava asutuse kui ka teise riigiasutuse näol on tegemist ühe ja sama isikuga. RKAS-i kui hallatava asutuse ülesandeks oleks riigiasutustele kinnisvara haldusteenuse osutamine (sisuliselt teenindaks RKAS valitsusasutusi tugiteenuste osutamise kaudu). Sellise tugiteenuse osutamine ei toimu RKAS-i poolt riigihankemenetluse kaudu, vaid teiste avalik-õiguslike normide ja haldussiseste regulatsioonide kaudu. Näiteks riigivara valitsemist reguleerib riigivaraseadus, mille 3. peatükk käsitleb ka riigivara kasutuseks andmist ja 7. peatükk riigivara valitsemist.

Hallatavale asutusele on võimalik volitada riigihangete korraldamise kohustust. RHS § 42 lg 5 kohaselt võib minister nimetada keskse hankija ministeeriumi valitsemisala piires ja määrata, millises ulatuses keskne hankija teiste hankijate eest riigihankeid korraldab. Näiteks Justiitsministeeriumi hallatav asutus on Registrite ja Infosüsteemide Keskus, kelle üheks ülesandeks põhimääruse § 8 p 1 kohaselt ongi ministeeriumi ja ministeeriumi valitsemisalas olevate asutuste ja teenindatavate asutuste info- ja sidesüsteemide hankimine. Selline volitamine saab RHS kohaselt toimuda aga üksnes ministeeriumi valitsemisala piires (ehk ministeeriumi ja tema hallatavate asutuste piires).

Vabariigi Valitsusel on aga volitused nimetada keskne hankija ka valitsemisalade üleseks riigihangete korraldamiseks ning tänaste tõlgenduste ning praktika kohaselt saaks selline keskne hankija korraldada riigihankeid ka nt põhiseaduslike institutsioonide või avalik-õiguslike juriidiliste isikute nimel. Keskse hankija nimetamine võtab ära teistelt seotud hankijatelt vastavas osas kohustuse riigihanget korraldada ning teised hankijad saavad hangitud asja, teenuse, ehitustöö keskselt hankijalt. See, kuidas toimub hangitud asja, teenuse, ehitustöö kasutamine n-ö hankija siseselt, ei seondu enam riigihankeõigusega.

Riigiabi

Konkurentsiseaduse § 30 ning Euroopa Liidu toimise lepingu artikli 107 lg 1 kohaselt peetakse riigiabiks igasugust liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antavat abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Riigiabi eeskirju kohaldatakse üldjuhul vaid juhul, kui abisaaja on ettevõtja. Näiteks võib riigiabi seisneda turutingimustest soodsamate lepingute sõlmimises, kapitali kaasamises või vara üleandmises.

Seejuures on Euroopa Kohus määratlenud ettevõtjana järjepidevalt majandustegevusega käsitlevaid üksusi sõltumata nende õiguslikust seisundist ja rahastamise viisist. Näiteks võib üksust, mida liigitatakse riikliku õiguse kohaselt assotsiatsiooniks või spordiklubiks, lugeda sellegipoolest ettevõtjaks riigiabi kontekstis. Sama kehtib üksuse kohta, kes on ametlikult avaliku halduse osa, nt valitsusasutuse hallatav asutus. Üksuse käsitlemiseks ettevõtjana riigiabi kontekstis on oluline üksnes, kas vastav üksus tegeleb majandustegevusega²¹.

²¹ Euroopa Komisjon, Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, 2016/C 262/01, lk 2-3.

Kui avaliku sektori asutused teevad otseselt või kaudselt ükskõik mis kujul majanduslikke tehinguid, kuuluvad nad liidu riigiabi eeskirjade reguleerimisalasse²².

Seega **kui valitsusasutuse hallatav asutus tegeleb majandustegevusega**, s.o pakub kaupu või teenuseid turul, siis **kohalduvad riigiabi** regulatsioonist tulenevalt **piirangud** isegi kui tegu on valitsusasutuse poolt hallatava asutusega. Käesoleval hetkel ei ole samas lõpuni selge millised RKAS-i tegevused/teenused on käsitletavad kaupade või teenuste pakkumisega turul (kas kõik või mõned ja millised täpselt), mistõttu on ebaselge, kas ja mis ulatuses kohaldub riigi ja RKAS-i vahelisele suhtlemisele riigiabi reeglid. See oleks käsitletav täiesti eraldi riigiabi reeglite sügavama juriidilise analüüsiga, mis ei ole käesoleva töö ulatuses. Juriidilise analüüsi hindamisel tasuks eristada teenuseid, millega analoogseid teenuseid pakutakse juba hetkel turul (nt kontoriruumide ehituse tellimine, remont, hooldus ja üürimine) ning teenuseid, millega sarnaseid teenuseid turul üldiselt ei pakuta (näiteks monumentide ehituse tellimine ja üürile andmine). Samas ei antud analüüsi tulemus RKAS-i juriidilisest vormist.

Mõju valitsussektori tasakaalule

VVS § 43 lg 1 kohaselt on HA-d riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused. *European System of Accounts* (ESA) 2010 kohaselt on HA-d määratletud valitsussektori üksustena²³. HA-de kulusid ja võlakohustusi käsitletakse valitsussektori kulude ja võlakohustustena ning sellised kulud ja võlakohustused mõjutavad valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestust²⁴.

Tegevusvormi sobivus võimalikult laiapõhjaliseks segmentide hõlmamiseks

HA-de moodustamise kord on sätestatud Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise korras^{25 26} (**Kord**).

RVS § 92 lg 2 kohaselt on riigile osutatavateks kinnisvarateenusteks kinnisvara riigile kasutamiseks andmine ning riigi kinnisvara haldamine, arendamine, kasutamiseks andmine, võõrandamine ja omandamine.

Korra p 8 kohaselt moodustab riigiasutuse Vabariigi Valitsus või valitsusasutus enda või oma valitsemisalas olevate teiste valitsusasutuste teenindamiseks või teiste riiklike ülesannete täitmiseks kultuuri-, haridus-, sotsiaal- või muus valdkonnas. Kuna tegemist on avatud loeteluga (riigiasutuse moodustamine muus valdkonnas), sobib HA põhimõtteliselt kõigi RVS § 92 lg 2 nimetatud kinnisvarateenuste osutamiseks, eeldusel, et vastavalt muudetakse RVS-i sätteid riigivara valitsejate koosseisu osas.

Samas Korra p 9 alapunkti 4 kohaselt ei moodustata riigiasutust (HA-d), kui puudub vajadus osutada teenuseid riigiasutuse kaudu. Korra reguleerimisesemesse kuuluvad küll pelgalt riigiasutused, mitte aga riigi või riigi osalusel asutatud eraõiguslikud juriidilised isikud. Siiski võib järeldada, et kehtiva õigusega määratletud halduse organisatsioonis ei peeta HA tegevusvormi üldjuhul sobivaks, kui selle järgi puudub otsene vajadus.

Üürilepingute sõlmimine HA ja valitsusasutuste vahel

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 25 lg 2 kohaselt on avalik-õiguslik juriidiline isik riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Seega HA-d ei ole juriidilised isikud. HA-del võib seaduse järgi olla küll õigus lepinguid sõlmida, aga lepingupooleks on ka sellisel juhul riik kui juriidiline isik.

²² Euroopa Komisjon, Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, 2016/C 262/01, lk 17.

²³ Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteem ESA 2010 p.-d 1.35, pkt.20.

²⁴ Raidla Leijns & Norcous advokaadibüroo 08.07.2014 analüüs „Riigi Kinnisvara Asi ümberstruktureerimise ja/või portfelli osalise müügi võimalused ja otstarbekus“ (RKAS-i restruktureerimise analüüs) p.4.2.2.

²⁵ [RT I 1996, 73, 1300](#); [RT I 2009, 64, 428](#).

²⁶ Korra tekstis nimetatakse valitsusasutuse hallatav riigiasutust (meie analüüsis defineeritud kui HA) lühendatult riigiasutuseks.

Riigi nimel riigivara valitsemist (sh kasutamist) reguleerib riigivaraseadus (RVS). RVS §-s 4 sätestatakse riigivara valitsejate loetelu (peamiselt valitsusasutused). HA-d kehtiva RVS § 4 kohaselt riigivara valitsejad ei ole ja seega ei saa ka riigivara kasutada andmise suhtes kokkuleppeid sõlmida. RVS § 91 lg 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse „Hoonestatud kinnisvara kasutuslepingute tingimused ja kasutustasu kujunemise alused“ § 3 lg 1 kohaselt saaks volitatud asutus küll olla riigivara kasutusele võtmisel üürilepingu sõlmijaks.

Isegi juhul kui HA oleks riigivara valitsejaks RVS-i mõttes, on kehtivas RVS §-s 16 lg 1 sätestatud põhimõte, et riigivara valitseja asja kui tervikut teisele riigivara valitsejale üldjuhul kasutamiseks ei anna. Sel juhul otsustatakse asja valitsemise üleandmine ühelt riigivara valitsejalt teisele. Siiski, sama paragrahvi lg 2 kohaselt, kui teisel riigivara valitsejal on vaja kasutada osa asjast või ajutiselt asja tervikuna, sõlmitakse riigivara valitsejate vahel asja kasutamise kokkulepe. Samas vajaks eraldi analüüsimist kokkuleppe, mille mõlemaks osapoolteks on riik, tsiviilõiguslik tähendus. Samuti on küsitav, kas riigivara valitsejate vahelist vara kasutada andmist on mõistlik reguleerida kokkuleppe (teingu) sõlmimisega või hoopis halduse sisemise regulatsiooniga.

Sihtasutused

Peamine roll: Spetsiifiliste avalike ülesannete täitmine ja teenuste osutamine

Sihtasutuste, MTÜ-de ja äriühingute olemust, juhtimist ja kontrollimist on kirjeldanud Rahandusministeerium riigi osaluspoliitika rohelises raamatus (Rahandusministeerium 2015). Muulhulgas on rohelises raamatus lahatud ka organisatsiooni tegevusvormide valikut (vt p 2.4, Rahandusministeerium 2015, 23-24). Sihtasutuste kohta sedastatakse järgmist:

Lähtudes sihtasutuste seaduses sätestatud loogikast asutatakse sihtasutus teatud konkreetse spetsiifilise eesmärgi saavutamiseks. Seega, mida selgemalt identifitseeritav ja spetsiifilisem on riigi tegevuse eesmärk, seda põhjendatum oleks muudel võrdsetel tingimustel tegevusvormina eelistada sihtasutust.

Teisalt tuleb silmas pidada, et asutajaõiguste teostamise võimalused on sihtasutustes oluliselt piiratumad kui alternatiivsete vormide korral. See võib kaasa tuua olukorra, kus riigil puudub võimalus piisaval määral sihtasutuse tegevust suunata ja kontrollida. Sellest tulenevalt tuleks Rahandusministeeriumi hinnangul võimalusel sihtasutusele eelistada teisi vorme (Rahandusministeerium 2015, 24). OECD (2007, 47) käsitleb oma aruandes sihtasutuste ja äriühingute juhtimise küsimusi ühetaolisena. Üks kahe organisatsioonitüübi erinevus on selles, et kui äriühingute peaesmärk on teenuste osutamisel kasumit teenida, siis sihtasutuste eesmärk on maksimeerida teenuste osutamisest tulenevat kasu. Järgmises tabelis anname ülevaate sihtasutuste kui tegevusvormide eelistest ja riskidest (Tabel 4).

Tabel 4. Sihtasutuste kui tegevusvormide iseloomustus

Iseloomustus	Riskid	Sobilik vorm kui...
Poliitikast selgema eristamise võimalus riigiasutusega võrreldes.	Ei sobi poliitiliselt tundlike ja kiiret reageerimist nõudvate ülesannete täitmiseks.	Soovitakse suuremat sõltumatust poliitilistest mõjutustest.
Võimaldab kaasavamalt juhtimismudelit.	Keerulisem mõjutada sõltumatute juhtorganite kaudu.	Poliitiline sõltumatus ei takista poliitikavaldkonna toimimist.
Nõukogu olemasolu, mis hea mehitamise korral toetab juhatust ning kaitseb asjakohatute poliitiliste mõjutuste eest.	Nõukogu liikmed ei pruugi olla valdkonna või juhtimisalaste teadmistega ning hakkavad takistama arengut.	Juhtimist on vaja teha kaasavamaks hõlmates erinevaid pakutava teenuse huvipooli.
Vabadus personalipoliitika iseseisvaks korraldamiseks.	Poliitikavaldkonna ühtne koordineerimine nende kaudu	Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist.
Võimaldab paindlikku ja mitmetest		Tegu on selgelt piiritletud ülesannetega, mida on võimalik

Iseloomustus	Riskid	Sobilik vorm kui...
allikatest tegevuste finantseerimist.	keerukam ja aeganõudvam.	eraldiseisvalt täita.
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele.	Pankrotirisk.	Vaja on kaasata erinevaid rahastusallikaid.
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.	Vara keerulisem kätte saada kui riigiasutusest või äriühingust.	Tulemusi on võimalik mõõta.
Tulemusi võimalik mõõta finantsalustel.		
Autonoomia		Kontroll
Kõrge või keskmine poliitiline autonoomia		Ex ante
Kõrge või keskmine juhtimisautonoomia		Ex post

Autonoomia ja kontroll

Sihtasutuste juhtimisstruktuur on sätestatud seaduses – SA juhtorganid on nõukogu ja juhatus. Juhatuse liikmed määratakse asutamisosusega. RVS § 78 lg 8 sätestab mh, et juba asutamisel peaks määrama ka eesmärgi ja strateegia. Juhatuse liikmete koosseisus muudatuste tegemise ja juhatuse liikmete tagasikutsumise otsustab nõukogu. Nõukogu liikmed peaksid olema n-õ sillaks sihtasutuse ja vastava ministeeriumi vahel. Kuivõrd mitmed sihtasutused osalevad aktiivselt Euroopa Liidu toetuste vahendamisega Eestile olulistes arendusvaldkondades, eksisteerib ministeeriumide ja nende sihtasutuste vahel püsiv otsekommunikatsioon. EL toetuste administreerimisega tegelevad sihtasutused toimivad üksikasjaliku *ex ante* kontrolli (regulatsioonid, tööplaanid, eelarve) raamistikus. Kuivõrd nendel SA-del on ühtlasi tugevad ekspertteadmised, on nende mõju poliitikate kujundamisele tugev kuni selleni välja, et neil on võimalik kujundada regulatsioone, mis nende enda tööd juhivad (Sarapuu 2012 b, 285).

Aastate vältel on Rahandusministeerium püüdnud oma koordineerimishoobasid kasutada, kuid erineva eduga, tugevdada SA-de juhtimist juurutades tulemusjuhtimise põhimõtteid. Ministeeriumid peaksid määratlema SA-de eesmärgid ja hindama iga-aastaselt nende saavutamist pluss esitama Rahandusministeeriumile aruande SA-de aastaaruande kohta analüüsid, kas SA on jätkuvalt vajalik. Mõnedel juhtudel on selline tulemusjuhtimise formaat sobilik, kuid mõne SA puhul vähem (nt teatrid ja haiglad) (Sarapuu 2012 b, 285).

Vastutus

Sihtasutus on eraõiguslik juriidiline isik, kel on võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Sihtasutuse **asutajad ei vastuta sihtasutuse kohustuste eest** (v.a sihtasutuse asutamisel). Sihtasutuse likvideerimisel jaotatakse pärast kõigi sihtasutuse vastu olevate nõuete rahuldamist või tagamist ja raha hoiustamist põhikirja järgi õigustatud isikute vahel.

Kui sihtasutus on maksevõimetu võidakse kuulutada välja sihtasutuse pankrott. Sellisel juhul rahuldatakse võlausaldajate nõuded sihtasutuse vara arvelt.

Kohustuste võtmine

RVS § 79 lg 1 p 3 kohaselt võib riigi asutatud sihtasutus võtta laenu ja sõlmida kapitalirendilepinguid üksnes kõigi nõukogu liikmete ühehäälsel otsusel. Täiendavalt peab riigi asutatud sihtasutuse põhikirjas olema sätestatud, et SA hoiab rahalisi vahendeid Rahandusministeeriumis, eraldi konto avamine Rahandusministeeriumi loal.

Riigihangete seaduse rakendatavus

Sihtasutus on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 4 alusel (sihtasutus, mille üheks asutajaks on riik või mille asutajatest rohkem kui pool on avaliku sektori hankijad või mille nõukogu liikmetest rohkem kui poole määravad avaliku sektori hankijad). RHS § 5 lg 1 kohaselt on avaliku sektori hankija kohustatud RHS-s sätestatud korda järgima. Hankekohustus tekib lihthanke, riigihanke ja rahvusvahelise piirmäära ületamisel (RHS § 14).

RKAS ei tegutse kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ega võrgustikusektori valdkonnas. Seetõttu tuleb riigihangete korraldamisel lähtuda RHS §-des 15-19 sätestatud menetlusreeglitest. Asjaolu, et tegemist on eraõigusliku juriidilise isikuga, ei muuda RHS-i kohaldamisulatust. Seetõttu ei oma RKAS juriidilise vormi muutmine sihtasutuse riigihangete korraldamisele sisulist mõju, ei muuda riigihangete läbiviimise korda ega menetlusreegleid.

Reeglina ei oma hankija juriidiline vorm mõju sellele, kas teised avaliku sektori hankijad peaksid korraldama temalt asjade, teenuste, ehitustööde soetamiseks riigihanke või mitte. Riigihankekohustust hinnatakse iga hankija puhul eraldi, lähtudes sellest, kas ostja on ühtlasi hankija RHS tähenduses või mitte. Riigihankekohustust ei ole siiski sisetehingute korral (RHS § 12), mille rakendamine on ka sihtasutuse vormis tegutseva hankija suhtes võimalik. Sisetehingu rakendamine kontrolliva hankija poolt on võimalik, kui on täidetud RHS § 12 lg 2 p-des 1-3 sätestatud kumulatiivsed eeldused: 1) sihtasutuse asutaja kontrollib sihtasutust sarnaselt oma osakonnaga, 2) 80% sihtasutuse tegevusest on sooritatud sihtasutuse asutajale või tema kontrollitavatele juriidilistele isikutele, 3) sihtasutuses puudub otsene erakapitali osalus. RHS ei erista sisetehingute osas eraõiguslike juriidiliste isikute vormi, vaid sisetehingu eeldused kehtivad sarnaselt nii aktsiaseltsist äriühingu kui ka sihtasutuse puhul – s.t sisetehingu lubatavuse eeldused on samad. Kui nt RKAS-i kontrollivaks hankijaks on Rahandusministeerium, on sisetehingud lubatud üksnes Rahandusministeeriumi ja RKAS-i vahel, samuti RKAS-i võimalikud tehingud teiste juriidiliste isikutega, kelle suhtes Rahandusministeerium on kontrolliv hankija. Seni on Rahandusministeerium tõlgendanud, et riigi kinnisvarateenuste korraldamine riigiasutuste vahel oleks ka riigi asutatud sihtasutuse kaudu käsitletav sisetehinguna (seaduse sätete n-õ „avar“ tõlgendus), mis on meie hinnangul asjakohane.

Kas Rahandusministeerium on RKAS-i suhtes kontrolliv hankija, väljub analüüsi esemest. RHS § 12 lg 3 annab üldise reegli, mille alusel kontrolliva hankija staatust tuvastada: kontrollival hankijal või tema kontrollitaval muul juriidilisel isikul peab olema otsustav mõju kontrollitava juriidilise isiku strateegiliste eesmärkide ja oluliste otsuste üle. Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on loetud kontrollikriteerium täidetuks, kui kontrolliv hankija kontrollib kontrollitavat juriidilist isikut nagu oma osakonda. Kontrolliva hankija täpne määratlemine on seega pigem ühinguõiguslik küsimus.

Riigiabi

Konkurentsiseaduse § 30 ning Euroopa Liidu toimise lepingu artikli 107 lg 1 kohaselt peetakse riigiabiiks igasugust liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antavat abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Riigiabi eeskirju kohaldatakse üldjuhul vaid juhul, kui abisaaja on ettevõtja. Näiteks võib riigiabi seisneda turutingimustest soodsamate lepingute sõlmimises, kapitali kaasamises või vara üleandmises. Seejuures on Euroopa Kohus määratlenud ettevõtjatena järjepidevalt majandustegevusega käsitlevaid üksusi sõltumata nende õiguslikust seisundist ja rahastamise viisist. Näiteks võib üksust, mida liigitatakse riikliku õiguse kohaselt assotsiatsiooniks või spordiklubiks (nt SA vormis), lugeda sellegipoolest ettevõtjaks riigiabi kontekstis. Sama kehtib üksuse kohta, kes on ametlikult avaliku halduse osa, nt sihtasutus. Üksuse käsitlemiseks ettevõtjana riigiabi kontekstis on oluline üksnes, kas vastav üksus tegeleb majandustegevusega²⁷.

Seega **kui sihtasutus tegeleb majandustegevusega**, s.o pakub kaupu või teenuseid turul, siis **kohaldub riigiabi regulatsioon** isegi kui tegu on sihtasutusega. Käesoleval hetkel ei ole samas lõpuni selge millised RKAS-i tegevused/teenused on käsitletavad kaupade või teenuste pakkumisega turul (kas kõik või mõned ja millised täpselt), mistõttu on ebaselge, kas ja mis ulatuses kohaldub riigi ja RKAS-i vahelisele suhtlemisele

²⁷ Euroopa Komisjon, Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, 2016/C 262/01, lk 2-3.

riigiabi reeglid. See oleks käsitletav täiesti eraldi riigiabi reeglistiku sügavama juriidilise analüüsiga, mis ei ole käesoleva töö ulatuses. Juriidilise analüüsi hindamisel tasuks eristada teenuseid, millega analoogseid teenuseid pakutakse juba hetkel turul (nt kontoriruumide ehituse tellimine, remont, hooldus ja üürimine) ning teenuseid, millega sarnaseid teenuseid turul üldiselt ei pakuta (näiteks monumentide ehituse tellimine ja üürile andmine). Samas ei sõltu antud analüüsi tulemus RKAS-i juriidilisest vormist.

Mõju valitsussektori tasakaalule

ESA 2010 kohaselt koosneb valitsemissektor kõigist valitsusüksustest ja valitsusüksuste kontrollitavatest turuvälisest kasumitaotluseta institutsioonidest²⁸. Arvestades RVS-i nõudeid riigi asutatud sihtasutusele, käsitatakse riigi asutatud sihtasutuse kulusid ja võlakohustusi valitsussektori kulude ja võlakohustustena ning sellised kulud ja võlakohustused mõjutavad valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestust. Raidla 2014. a memorandum (RKAS-i restruktureerimise analüüs) seisukohast ning RVS § 92 alusel on riigile kinnisvarateenuste osutajaks olemine ning valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestuses osalemine omavahel lahutamatu seotud ning et riigile kinnisvarateenuse osutajaks ei saa olla isik, kelle kulusid ja võlakohustusi soovitakse valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestusest välja viia²⁹. Konkreetne juriidiline vorm – riigi SA või riigi äriühing – ei oma mõju isiku valitsussektorisse kuulumisele. Üksuste liigitamine sektoritesse on sätestatud ESA 2010 teistsuguste kriteeriumide alusel³⁰.

Tegevusvormi sobivus võimalikult laiapõhjaliseks segmentide hõlmamiseks

Riigile osutatavateks kinnisvarateenuste (kinnisvara riigile kasutamiseks andmine ning riigi kinnisvara haldamine, arendamine, kasutamiseks andmine, võõrandamine ja omandamine) osutamiseks võib SA-d kui tegevusvormi iseenesest sobivaks pidada eeldusel, et sellise isiku põhiliseks eesmärgiks ei ole kasumi teenimine ning kui selline eesmärk on sätestatud SA põhikirjas. SA kui tegevusvormi valimiseks tuleks muuta RVS §-i 92 lg 1, mis kehtivas sõnastuses näeb ette riigile kinnisvarateenuste osutaja tegutsemise vaid riigi äriühingu vormis.

Äriühingud

Peamine roll: Spetsiifiliste teenuste osutamine või funktsiooni täitmine valdkonnas, mis on riigi arengu seisukohast oluline ja/või kus turg ei toimi

Riigi osaluspoliitika rohelise raamatu kohaselt (Rahandusministeerium 2015, 23) on riigi äriühing või riigi osalusega äriühing sobilik juriidiline vorm, kui riigi(asutuse) poolt osutatakse teenuseid/toodetakse kaupu tavapärase majandustegevuse loogika alusel (valdkonnas/turgudel, kus on vähemalt potentsiaalselt toimiv konkurents – sh võimalik rahvusvaheline konkurents ning üheks tegevuse eesmärgiks on ka omanikutulu teenimine) ning tarbijateks on nii riik kui ka erasektor. Seega, mida standardsem tegevus või selgem lõppeesmärk, seda sobivam oleks rakendada äriühingu vormi. Oluline on teadvustada, et äriühingu vorm ei sobi poliitikakujundamise ja regulatiivsete ülesannete täitmiseks. Järgmises tabelis anname ülevaate äriühingute kui tegevusvormide eelistest ja riskidest (Tabel 5).

²⁸ ESA 2010 p. 20.05.

²⁹ Raidla Leijns & Norcous advokaadibüroo 08.07.2014 analüüs „Riigi Kinnisvara Asi ümberstruktureerimise ja/või portfelli osalise müügi võimalused ja otstarbekus“ (RKAS-i restruktureerimise analüüs) p.3.10.

³⁰ ESA 2010 punktid

Tabel 5. Äriühingute kui tegevusvormide iseloomustus

Iseloomustus	Riskid	Sobilik vorm kui...
Vabadus personalipoliitika iseseisvaks korraldamiseks.	Tegeliku konkurentsi puudumine.	Keskkond võimaldab teenuseid/tooteid osutada tavapärase majandusloogika alusel.
Ekspertteadmistega kompetentse Nõukogu olemasolu, mis hea mehitamise korral toetab juhatust ning kaitseb asjakohatute poliitiliste mõjutuste eest.	Poliitikavaldkonna ühtne koordineerimine nende kaudu keerukam ja aeganõudvam.	On olemas potentsiaalselt toimiv konkurents.
Võimaldab omanikutulu teenida ja maksta dividende, sh tulemusi mõõta.	Pankrotirisk.	Eesmärgiks on omanikutulu teenimine.
Keskendumine selgepiirilistele sihtrühmadele.		Soovitakse suuremat sõltumatust poliitilistest mõjutustest.
Täidavad kitsa fookusega ülesandeid, võimalik rakendada tulemus-, kvaliteedi- ja protsessijuhtimise põhimõtteid.		Poliitiline sõltumatus ei takista poliitikavaldkonna toimimist.
		Teenuste osutamine ei eelda avaliku võimu teostamist.
		Tegu on selgelt piiritletud ülesannetega, mida on võimalik eraldiseisvalt täita.
	Autonoomia	Kontroll
	Kõrge poliitiline autonoomia	Ex post
	Kõrge juhtimisautonoomia	

Autonoomia ja kontroll

Äriühingu toimimise eelduseks on, et tulemused peavad olema rahaliselt mõõdetavad, seepärast põhineb nende kontroll peamiselt *ex post* põhimõttel. Riigi osalusega eraõiguslikel isikutel on kohustus esitada kvartaalsed vahearuanded majandustulemuste kohta, mis on mõeldud eelkõige riigi konsolideeritud aruandluse koostamiseks, kuid aitavad samas kaasa ka ülevaate saamisele nende tegevusest. Läbipaistvuse tõstmiseks on seaduses sätestatud, et vastavad aruanded tuleb avalikustada ka oma veebilehel. Kinnitatud majandusaasta aruanded tuleb esitada Rahandusministeeriumile ja Riigikontrollile 4 kuu jooksul pärast majandusaasta lõppemist. (Rahandusministeerium 2015, 38)

Rahandusministeeriumile kui riigi osaluspoliitika eest vastutavale peavad kõik osaluste valitsejad esitama osaluste valitsemise, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostamise aruanded. Aruannetes tuleb ära tuua, millised muudatused on toimunud äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute osas; kui edukas oli nende möödunud aasta ja kui hästi täideti neile seatud eesmärgid; millised on järgnevatel aastatel eesmärgid ning kas riigi osalemine neis on üldse jätkuvalt vajalik ja otstarbekas. Nende aruannete alusel koostab Rahandusministeerium koondaruande, mis vajadusel sisaldab ka ettepanekuid riigi huvide paremaks järgimiseks ning seisukohti riigi osaluste võõrandamise ja sihtasutuste tegevuse jätkamise otstarbekuse kohta.

Koondaruanne saadetakse pärast Vabariigi Valitsuse poolset arutelu teadmiseks nii Riigikogule kui ka Riigikontrollile, et anda spetsiifiline ülevaade riigi osalustega toimunud. Lisaks eeltoodule peavad tõhusa järelevalve tagamiseks äriühingud ja sihtasutused tagama oma sisekontrolli süsteemi toimimise ning teatud suurusest alates selleks otstarbeks moodustama siseaudiitori ametikoha või ostma vastavat teenust sisse. Suurematel äriühingutel ja sihtasutustel on kohustus moodustada auditikomitee, mille ülesandeks on nõukogu toetamine eelkõige järelevalve funktsioonide täitmisel.

Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste eesmärkide täitmisest jooksva ülevaate saamiseks esitavad äriühingute ja sihtasutuste nõukogu esimees osalust valitsevale või asutajaõigusi teostavale ministrile ja rahandusministrile nõukogu koosoleku päevakorra ning kinnitatud koosoleku protokoll koos materjalidega. Samas võib siin välja tuua ühe kitsaskoha: kuigi formaalselt on aruandlus ja kontroll hästi tagatud – on olemas

õiguslik regulatsioon ja selles seatud nõudeid ka täidetakse (aruandeid esitatakse) – ei saa aruannetes esitatud probleemid ja ettepanekud piisavalt tähelepanu (Rahandusministeerium 2015, 38-39).

Kuigi nimetamiskomitee moodustamisega on loodud kõik alused äriühingute nõukogu koosseisu objektiivsuse ja professionaalsuse suurenemiseks, siis võib nõukogu teatud juhtudel samahästi ka kahjustada (äri)ühingu tegevust. Seda juhul kui nõukogus domineerivad poliitilised eesmärgid ja poliitiline sekkumine on tugev. Riigi äriühingute vormi kasutamisel on seega teatud poliitika/ministri tegevusest tulenevad riskid, mis võivad toimivust nõrgendada.

Vastutus

Nii osaühing kui ka aktsiaselts on eraõiguslikud juriidilised isikud, kel on võime omada tsiviilõigusi ja kanda tsiviilkohustusi. Ei osaühingu osanikud ega aktsiaseltsi aktsionärid ei vastuta üldjuhul ühingu kohustuste eest. Osaühingu ja aktsiaseltsi likvideerimisel jaotatakse pärast kõigi ühingu võlausaldajate nõuete rahuldamist või tagamist ja raha hoiustamist osanike või aktsionäride vahel.

Kui osaühing või aktsiaselts on maksevõimetu, võidakse kuulutada välja ühingu pankrot. Sellisel juhul rahuldatakse võlausaldajate nõuded ühingu vara arvelt.

Riigihangete seaduse rakendatavus

Eraõiguslik juriidiline isik on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p 5 alusel, kui on täidetud järgmised kumulatiivsed eeldused: 1) põhiliselt rahastavad või juhtimis- või järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad koos või eraldi avaliku sektori hankijad; 2) asutatud eesmärgiga täita põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, 3) sellel põhi- või kõrvaltegevusel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu. RKAS tegutseb ka praegu eraõigusliku juriidilise isikuna (aktsiaseltsi vormis) ning täidab vaieldamatult RHS § 5 lg 2 p-s 5 sätestatud kumulatiivsed tingimused. Tegemist on avaliku sektori hankijaga. RHS § 5 lg 1 kohaselt on avaliku sektori hankija kohustatud RHS-s sätestatud korda järgima. Hankekohustus tekib lihthanke, riigihanke ja rahvusvahelise piirmäära ületamisel (RHS § 14).

RKAS ei tegutse kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ega võrgustikusektori valdkonnas. Seetõttu tuleb riigihangete korraldamisel lähtuda RHS §-des 15-19 sätestatud menetlusreeglitest. Kuivõrd RKAS tegutseb ka praegu hankijana, puuduvad RHS rakendatavuse erisused või muudatuste tegemise vajadused (seda ka juhul, kui soovitakse muuta äriühingu liiki).

Riigihankekohustust ei ole siiski sisetehingute korral (RHS § 12), mille rakendamine on ka äriühingu vormis tegutseva hankija suhtes võimalik. Sisetehingu rakendamine kontrolliva hankija poolt on võimalik, kui on täidetud RHS § 12 lg 2 p-des 1-3 sätestatud kumulatiivsed eeldused: 1) kontrolliv hankija kontrollib eraõiguslikku juriidilist isikut sarnaselt oma osakonnaga, 2) 80% eraõigusliku juriidilise isiku tegevusest on sooritatud kontrollivale hankijale või tema kontrollitavatele juriidilistele isikutele, 3) eraõiguslikul juriidilisel isikul puudub otsene erakapitali osalus. Eraõiguslik juriidiline isik saab oma tegevust korraldada ka läbi tütarettevõtjate asutamise, sellistele kontsernisestele tehingutele on võimalik samuti kohaldada sisetehingu erandit.

RHS ei erista sisetehingute osas eraõiguslike juriidiliste isikute vormi, vaid sisetehingu eeldused kehtivad sarnaselt nii aktsiaseltsist äriühingu kui ka sihtasutuse puhul – s.t sisetehingu lubatavuse eeldused on samad. Kui nt RKAS-i kontrollivaks hankijaks on Rahandusministeerium, on sisetehingud lubatud üksnes Rahandusministeeriumi ja RKAS-i vahel, samuti RKAS-i võimalikud tehingud teiste juriidiliste isikutega, kelle suhtes Rahandusministeerium on kontrolliv hankija. Seni on Rahandusministeerium tõlgendanud, et riigi kinnisvarateenuste korraldamine riigiasutuste vahel oleks ka riigi asutatud äriühingu kaudu käsitletav sisetehinguna (seaduse sätete n-ö „avar“ tõlgendus), mis on meie hinnangul asjakohane.

Kas Rahandusministeerium on RKAS-i suhtes kontrolliv hankija, väljub analüüsi esemest. RHS § 12 lg 3 annab üldise reegli, mille alusel kontrolliva hankija staatust tuvastada: kontrollival hankijal või tema kontrollitaval muul juriidilisel isikul peab olema otsustav mõju kontrollitava juriidilise isiku strateegiliste eesmärkide ja oluliste otsuste üle. Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on loetud kontrollikriteerium täidetuks, kui kontrolliv

hankija kontrollib kontrollitavat juriidilist isikut nagu oma osakonda. Kontrolliva hankija täpne määratlemine on seega pigem ühinguõiguslik küsimus.

Riigiabi

Konkurentsiseaduse § 30 ning Euroopa Liidu toimise lepingu artikli 107 lg 1 kohaselt peetakse riigiabiks igasugust liikmesriigi poolt või riigi ressurssidest ükskõik missugusel kujul antavat abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, kuivõrd see kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Riigiabi eeskirju kohaldatakse üldjuhul vaid juhul, kui abisaaja on ettevõtja. Näiteks võib riigiabi seisneda turutingimustest soodsamate lepingute sõlmimises, kapitali kaasamises või vara üleandmises.

Seejuures on Euroopa Kohus määratlenud ettevõtjatena järjepidevalt majandustegevusega³¹ käsitlevaid üksusi sõltumata nende õiguslikust seisundist ja rahastamise viisist. Üksuse käsitlemiseks ettevõtjana riigiabi kontekstis on oluline üksnes, kas vastav üksus tegeleb majandustegevusega.³² Kui äriühing tegeleb majandustegevusega, s.o pakub kaupu või teenuseid turul, siis kohalduvad ka riigiabi regulatsioonist tulenevad piirangud.

Seega **kui äriühing tegevus on käsitletav majandustegevusena**, s.o kaupade või teenuste pakkumisega turul, siis **kohaldub riigiabi regulatsioon**. Käesoleval hetkel ei ole samas lõpuni selge millised RKAS-i tegevused/teenused on käsitletavad kaupade või teenuste pakkumisega turul (kas kõik või mõned ja millised täpselt), mistõttu on ebaselge, kas ja mis ulatuses kohaldub riigi ja RKAS-i vahelisele suhtlemisele riigiabi reeglid. See oleks käsitletav täiesti eraldi riigiabi reeglistiku sügavamana juriidilise analüüsiga, mis ei ole käesoleva töö ulatuses. Juriidilise analüüsi hindamisel tasuks eristada teenuseid, millega analoogseid teenuseid pakutakse juba hetkel turul (nt kontoriruumide ehituse tellimine, remont, hooldus ja üürimine) ning teenuseid, millega sarnaseid teenuseid turul üldiselt ei pakuta (näiteks monumentide ehituse tellimine ja üürile andmine). Samas ei sõltu antud analüüsi tulemus RKAS-i juriidilisest vormist.

Mõju valitsussektori tasakaalule

Raidla 2014. a memorandumis (RKAS-i restruktureerimise analüüs) seisukohast ning RVS § 92 alusel on riigile kinnisvarateenuste osutajaks olemine ning valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestuses osalemine omavahel lahutamatu seotud ning et riigile kinnisvarateenuse osutajaks ei saa olla isik, kelle kulusid ja võlakohustusi soovitakse valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestusest välja viia³³. Konkreetne juriidiline vorm – riigi SA või riigi äriühing – ei oma mõju isiku valitsussektorisse kuulumisele. Üksuste liigitamine sektoritesse on sätestatud ESA 2010 teistsuguste kriteeriumide alusel³⁴.

Tegevusvormi sobivus võimalikult laiapõhjaliseks segmentide hõlmamiseks

Riigile osutatavateks kinnisvarateenuste (kinnisvara riigile kasutamiseks andmine ning riigi kinnisvara haldamine, arendamine, kasutamiseks andmine, võõrandamine ja omandamine) osutamiseks võib äriühingut kui tegevusvormi ühinguõiguslikust aspektist sobivaks pidada.

³¹ Euroopa Komisjon, Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, 2016/C 262/01, lk 2-3.

³² Euroopa Komisjon, Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, 2016/C 262/01, lk 2-3.

³³ RKAS-i restruktureerimise analüüs p. 3.10.

³⁴ ESA 2010 punktid

Ülevaade riigi kinnisvara valitsemisest

RKAS-i asutamise eesmärk ja põhjendus ning põhikirjalised eesmärgid

Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamise eesmärgiks 2001. a oli soov tagada säästliku ja efektiivse kinnisvara alase teenuse osutamine riigivõimu teostajaile. Riigi kinnisvara haldamise kontsentreerumine ühte äriühingusse pidi looma eeldused riigile kinnisvaraturul tegutsemiseks ühe isikuna ning ühese eesmärgiga - tagada riigivara heaperemehelik majandamine ning väärtuse kasv. Asutamisel põhjendati, et kuna kinnisvara haldamine oli killustunud suure hulga riigivara valitsejate ja volitatud asutuste vahel, mis ei olnud vastavuses ressursihalduspoliitikaga, kaasnes selle olukorraga funktsioonide dubleerimine ning ressursside ebaefektiivne kasutamine. Samuti leiti, et killustunud riigivara valitsejad ei lähtunud riigi vajaduste rahuldamisest tervikuna.

Täiendavalt põhjendati, et riigi kui suure hulga maa, hoonete ja rajatiste omaniku kinnisvaraalaane tegevus peab olema eesmärgistatud ja sihipärane. See pidi tähendama aktiivset, ühesugustele põhimõtetele tuginevat, tootlikku, efektiivset ja väärtust säilitavat kinnisvara haldamist.

Vähetahtsaks ei peetud ka riigiasutuste haldus- ehk majutamiskulude läbipaistvuse suurendamist ning nende hoidmist võimalikult madalal. Kulude läbipaistvuse tagamise üheks eelduseks oli, et riik tegutseb kinnisvaraturul samade reeglite järgi nagu erasektorigi. Leiti, et sellise lähenemise alusel on kõige lihtsam hinnata riigiasutuste poolt kasutatava kinnisvarapinna otstarbekust. Viimase hindamiseks lähtuti järeldustest, et riigil puudus kinnisvara efektiivseks haldamiseks motivatsioon, mida tingis riigivara valitsejate suur killustatus ja seose puudumine vara valitsemise ebaefektiivsuse põhjuste ja tagajärgede vahel. Arvestati, et kui see ülesanne antakse üle äriühingule, siis muutub see tema selgeks kohustuseks, mille eest äriühing vastutab ja seeläbi tekib ka motivatsioon.

Asutamisel nähti ette, et tulevikus rakenduva mudeli kohaselt oleks **RKAS kinnisvara omanik** ja praegused **varade valitsejad tema klientideks**. RKAS pidi kontseptsiooni kohaselt optimeerima teenuste hinnad, esinedes kinnisvara- ja ehitusturul ühtse hankijana ning pakkudes oma klientidele terviklikku teenuste paketti.

Majandamise efektiivsuse seisukohast põhjendati, et läbi ühtse juhtimise saab riik suunata ressursse tasakaalustatumalt temale kuuluva kinnisvara seisukorra säilitamiseks ja parendamiseks ning vähenevad riigi kulutused kinnisvara haldamise organiseerimisele. Kogu kinnisvara koondamine ühte portfelli võimaldab maksimeerida riigivalitsemiseks mittevajalike pindadelt saadav tulu. Seda toetab selge vastutuse tekkimine. Läbi ühtse investeerimiskontseptsiooni avaneb võimalus odavama finantseerimise saamiseks krediitiasutustelt.

Vähetahtsaks ei peetud ka asjaolu, et üks riigijuhtimise funktsioonidest suunatakse eraalgatusel põhinevaks. See soodustab riigisektori osakaalu jätkuvat vähenemist.

RKAS-i põhikirja alusel on AS-i eesmärgiks peamiselt riigile kui ainuaktsionärile kinnisvarateenuste osutamine ja riigi nõustamine kinnisvaraga seotud küsimustes. Põhitegevusaladeks (tegevusvaldkondadeks) on:

- kinnisvara haldamine ja hooldamine;
- kinnisvara arendamine ja kinnisvarainvesteeringud (sh remonttööd);
- kinnisvara ost, müük ja üürile andmine;
- ehitusjuhtimine ja omanikujärelevalve.

RKAS-i kõikide tulude ja kulude kohta koostatakse **tasakaalus eelarve**, mis peab vastama AS-i finantsplaanile ning riigieelarve seaduses sätestatud eelarvepositsiooni reeglitele, netovõlakoormuse reeglile ning muudele piirangutele.

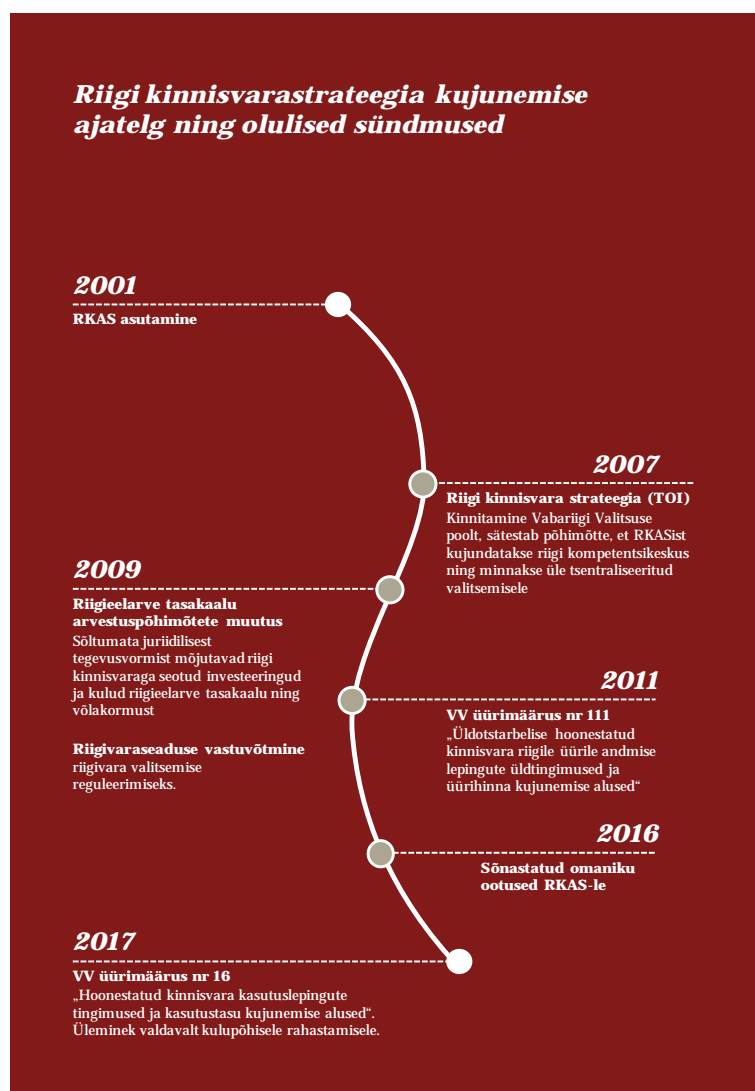
Riigi kinnisvarastrateegia eesmärgid

Riigi kinnisvarastrateegia neli peaesmärki on sõnastatud 2007. aasta strateegiadokumendis järgmiselt³⁵:

- Tagada riigile vajaliku kinnisvara sotsiaalselt, ökoloogiliselt, ruumikujunduslikult ja majanduslikult parimal viisil arendamine tänapäevaste nõuetega määratud tasemele, arvestades nõudmiste muutumist ajas, töötades välja ülesannete täitmiseks vajalikud finantseerimismudelid;
- Tagada riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara kaasaegsetele standartidele vastav haldamine ja korrashoid majanduslikult efektiivseimal moel;
- Tagada kasutuseta jäänud kinnisvara suunamine majanduskäibesse riigile kõige efektiivsemal moel, arvestades riigi kinnisvara arenduse pikaajalist perspektiivi;
- Tagada riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara arendustegevuse, haldamise ja korrashoiu kompleksne ja koordineeritud juhtimine ning selleks vajalike organisatsiooniliste aluste, õiguslike regulatsioonide, infosüsteemide ja motivatsioonimehhanismide loomine.

Riigi kinnisvarareformi läbiviimisel lähtutakse riigi kinnisvara valitsemise koondaruandes³⁶ esitatud TOI-strateegiast, mis tähendab, et esmalt toimub varade üleandmine RKAS-le ehk tsentraliseerimine (T), seejärel teostatakse optimeerimine (O) ning alles siis tehakse vajalikud investeerimisotsused (I). Strateegia alusel on riigiasutuste ülesandeks optimeerimisel algatada enda valitsemisel oleva kinnisvara üleandmine RKAS-le, misjärel saab RKAS korraldada vara ülevõtmise, andmete korrastamise, vara seisukorra hindamise ja investeringuvajaduse määramise ning koondada ülevaate portfelligi, et luua tervikpilt riigi võimalustest.

Optimeerimise läbiviimiseks on vajalik, et riigiasutused oleksid koostanud ülevaate enda poolt pakutavatest avalikest teenustest ja nende pakkumise kanalitest (nt e-teenuste pakkumisega on võimalik kinnisvara kasutust vähendada) ja kirjeldanud nende pakkumiseks vajalikud nõuded kinnisvarakeskkonnale. Seejärel on võimalik koostada valdkondlikud kinnisvara optimeerimise kavad või valdkondlikud kinnisvarastrateegiad, mis on aluseks eelarveotsuste tegemisel. Eesmärk on koostada riigi



³⁵ Riigi kinnisvarategevuse strateegia 2007. Loetud aadressil: <https://riigivara.fin.ee/lr1/web/guest/riigi-kinnisvarastrateegia>

³⁶ Riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne seisuga 01.10.2013. Loetud aadressil: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/riigivara/riigi_kinnisvara_valitsemise_koondaruanne_2011-2013.pdf

büroohoonetel valdkondade, ministriumite ja asutuste ülesed piirkondlikud optimeerimiskavad, et kasutada ära ka erinevate avalike teenuste vaheline sünergia jagades erinevate teenuste pakkumiseks ruume või teenuslette nn riigimajades juhtudel, kui teenust ei pakuta 8 tundi päevas ja 5 korda nädalas.

Rahandusministeeriumi kui strateegiategevuste eest vastutaja ja koordinaatori ülesanne on kehtestada regulatsioon ja koostada meetodika optimeerimise läbiviimiseks, et iga osapoole õigused, kohustused ja vastutused oleksid selgelt määratletud ning ette nähtud ka vaidluste lahendamise mehhanism juhtudeks, kui osapooled ei jõua omavahel kokkuleppele.

Rahandusministeeriumi ülesandeks on mh ka luua rahastamise raamistik ja täpsemad reeglid eelarveotsuste tegemiseks ning iga rahastamisvajadusega objekti puhul analüüsida, millist rahastamismudelit oleks kõige otstarbekam rakendada arvestades eelarve võimalusi: kas RKAS-i kaudu, erasektoriga koostöös, otse riigieelarvest kaasates laenuraha või kaasates välisvahendeid. Oluline on, et kõik investeeringud, sõltumata rahastamismudelist, oleksid läbinud sama kavandamise protsessi.

Olulised riigi kinnisvara korraldust puudutavad sündmused on koondatud ülevalasuvale joonisele. Märkimisväärse asjaoluna on kindlasti vaja tõdeda, et 2009. aastast on muutunud valitsussektori eelarve tasakaalu arvestuspõhimõtted (EL-is kõigile ühtne ja kehtiv), mille kohaselt ei oma tähtsust enam, millise juriidilise tegevusvormi koosseisus kinnisvaraga seotud investeeringuid ja kulusid, sh kohustuste võtmist korraldatakse - riigile kinnisvarateenuse osutajaks ei saa olla isik, kelle kulusid ja võlakohustusi soovitakse valitsussektori eelarvetasakaalu ja võlataseme arvestusest välja viia.

Riigi kinnisvarastrateegia elluviimine

Kokku on riigi omanduses ca 3,5 mln m² hoonestatud kinnisvara, millele lisanduvalt on teistelt omanikelt üüritud veel täiendavalt 0,2 mln m². Riigi kinnisvarastrateegiast³⁷ ning RKAS-i asutamispõhimõtetest³⁸ tulenevalt on riigi eesmärgiks riigi kinnisvarade ülemineku korraldamine n-ö RKAS-i üürimudelile (sh RKAS-i omandusse). Riigi kinnisvara on riigieelarveliste asutuste (edaspidi riigiasutuste) kinnisvara, st põhiseaduslike institutsioonide, Riigikantselei, ministriumite, ametite, maavalitsuste ja nende hallatavate asutuste kinnisvara, kuid Rahandusministeerium on „kinnisvarareformi“ üleminekukavatsusi aja jooksul täpsustanud, mille tulemusel ei puuduta see kõiki riigieelarvelisi asutusi (osaliselt õiguslikest piirangutest tulenevalt) ning on ette näinud mõningaid erandeid (n-ö kokkulepped riigis).

Täpsustatult, kinnisvarareform puudutab kokku ca 1,5 mln m² (43%) hoonestatud kinnisvara, s.t, et kogu riigi omanduses olevast kinnisvarast ei kuulu RKAS-le üleandmiseks ca 2 mln m² (57%) kinnisvara (vt ka Joonis 2), milleks on:

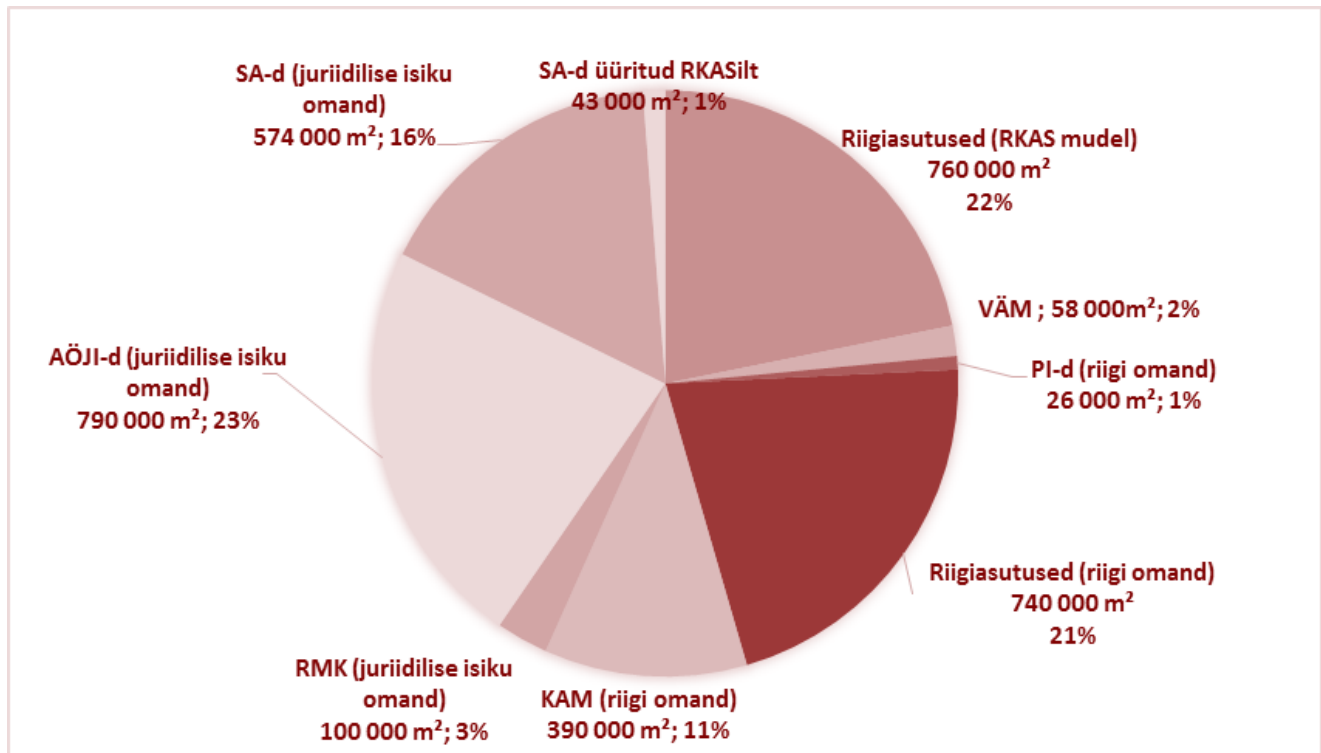
- 0,6 mln m² (17%) Kaitseministeeriumile, Riigimetsa Majandamise Keskusele ja Välisministeeriumile kuuluvad varad;
- 1,4 mln m² (40%) avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele³⁹ (nt ERR, Haigekassa, Töötukassa, Rahvusraamatukogu, Finantsinspeksioon, Tartu Ülikool jt) ja sihtasutustele⁴⁰ (nt Laulu- ja Tantsupeo SA, EAS, MISA, Teadusagentuur, Innove, KredEx, Erametsakeskus jt) kuuluvad varad.

³⁷ Riigi kinnisvarategevuse strateegia 2007. Loetud aadressil: <https://riigivara.fin.ee/lr1/web/guest/riigi-kinnisvarastrateegia>

³⁸ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu „Riigi Kinnisvara AS asutamine“ juurde. Loetud aadressil: <http://www.rkas.ee/riigi-kinnisvarast/asutamise-eesmark>

³⁹ AÕJI-d. Loetud aadressil: <https://www.eesti.ee/est/kontaktid/avalik-oguslikud-juriidilised-isikud-1>

⁴⁰ Riigi osalusega SA-d ja MTÜ-d. Loetud aadressil: <https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi-osalusega-ariuhingud-1/sihtasutused-1>



Joonis 2. Riigi ja RKAS-i omanduses riigi hoonestatud kinnisvara kokku ca 3,5 mln m², sh riigieelarveliste asutuste kasutuses olevate hoonete portfelli 2,1 mln m² (allikas: Rahandusministeerium)

Riigi kinnisvara ei ole avalik-õiguslike juriidiliste isikute kinnisvara, sest nad tegutsevad eriseaduste alusel ja neile riigivaraseadus ei laiene (nt ülikoolid, Rahvusraamatukogu, Rahvuskooper Estonia) ning riigi eraõiguslike juriidiliste isikute (sihtasutused ja äriühingud) kinnisvara, kus riigivara seaduse järgi on riigivarakas riigi osalus äriühingus või sihtasutuses (nt suuremad teatrid, haiglad, paljud muuseumid, hoolekandeteenused, infrastruktuuriettevõtted).

Riigi kinnisvara ei ole kogu avaliku sektori kinnisvara, vaid ainult riigiasutuste osa.

Kinnisvarareform ei puuduta mh ka kohaliku omavalitsuse tasandit, mille hoonestatud kinnisvara ulatub Riigikontrolli 2016. a analüüsi tulemuste alusel ca 5,6 mln m²-ni, kuid mille puhul on osutatud tähelepanu, et keskne terviklik ülevaade kohalike omavalitsuste kinnisvaraportfelli tegelikult puudub. Erinevad osapooled mõnavad, et kuna suur osa avaliku sektori tehingutest mõjutab valitsussektori eelarve tasakaalu ja on ka riigieelarvest rahastatav ning riigireformiga seotud tegevused hõlmavad riiki laiemalt, siis eksisteerib vajadus laiaulatuslikuma kinnisvara aruandluse järele.

RKAS-i 2016. a aastaaruande alusel⁴¹ ulatub RKAS-i hoonestatud netopind portfellis 1,2 mln m²-ni, millest riigi kinnisvara moodustab ligikaudu 0,8 mln m², mis tähendab, et kinnisvarareformi tulemusel moodustab RKAS-ile võõrandatud riigi kinnisvara ca 50%.

Riigikontroll on oma 2016. a analüüsiaruandes⁴² leidnud, et kui kinnisvarareformi kohaselt pidid riigiasutused andma aastaks 2003 pea kogu hoonestatud kinnisvara üle selleks loodud riigi äriühingule (RKAS) ning vajalikud pinnad RKAS-lt tagasi üürima, mille tagamõte oli võtta kinnisvara korrastamiseks RKAS-i kaudu

⁴¹ RKAS Jätksuutlikkuse Aruanne 2016. Loetud aadressil:

http://media.voog.com/0000/0001/6018/files/RKAS_j%C3%A4tkusuutlikkuse_aruanne_2016_est_web.pdf

⁴² Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel. Riigikontroll. (2016). Loetud aadressil:

<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?AuditId=2412&FileId=13813>

laenu nii, et see riigi võlakooormuse arvestuses ei kajastuks, sh oodati muudatusest tõhusamat ruumikasutust, professionaalsemat kinnisvarahaldust ja seeläbi kinnisvara korraspidamisega seotud kulude kokkuhoidu, siis 15 aastat hiljem ei ole reformi lõpule viidud ega selle eesmäärke soovitud määral saavutatud. RKAS-le on üle antud vaid ligikaudu veerand riigiasutuste kasutuses olevast pinnast. Ministeeriumide kinnisvarakulud eelarves on kasvanud, ja kuigi aastate jooksul on riigiasutused vabanenud ka küllaltki suurel hulgal mittevajalikest hoonetest, mõeldakse pinnakasutuse tõhustamise peale üldiselt siiski vähe. Riigis ei ole 15 reformiaasta jooksul suudetud koguda ka vajalikke andmeid, mis võimaldaks kogu riigi hooneportfellis oleva kinnisvara korrashoiu tõhustamist hinnata.

Riigi kinnisvarareformiga toimunu on riigikontrolli hinnangul näide sellest, kuidas probleeme on esinenud nii muudatuste algatamisel, rakendamisel kui ka lõpetamisel. Rahandusministeerium selgitab, et praegune prioriteet on käimasoleva riigi hoonestatud kinnisvara reformi lõpuleviimine ja uute investimisotsuste kvaliteedi tõstmine, kuna see on otseselt seotud ka valitsuse prioriteediks oleva riigireformiga. Samas leitakse, et esimene samm riigi pinnakasutuse tõhustamiseks ja portfelli optimeerimiseks on tehtud: enamik riigile mittevajalikest hoonetest on RKAS-le üle antud ja müüdud. Järgmine samm on keerulisem ja suurem väljakutse: riigiasutuste kasutuses oleva pinnakasutuse vähendamine. Kinnisvara optimeerimise potentsiaal on suurim maakonnakeskuste büroohoonetes praeguste maavalitsuse hoonete baasil. Pinnakasutuse optimeerimist on võimalik teha ainult keskselt juhitud ja avalike teenuste kaardistamise ja optimeerimisega ning tugitegevuste ümberkorraldamisega⁴³.

⁴³ Loetud aadressil <https://blogi.fin.ee/2015/12/riik-vajab-kinnisvarareformi/>

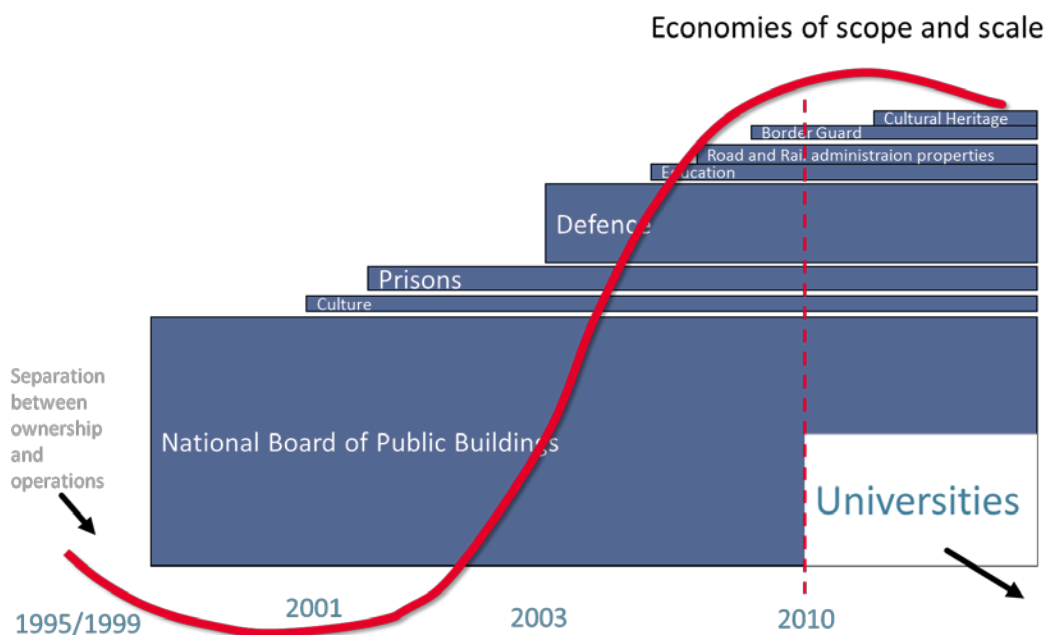
Välisriikide praktika

Soome

Taust ja lühikirjeldus

Soomes on riikliku kinnisvara haldajaks juriidilise isiku õigusteta riigiettevõtte Senate Properties (Senaatikiinteistöt). Ettevõtte opereerib keskvalitsuse ainsa kinnisvara hankeüksusena, mille kaudu üüritakse välja nii riigi omandisse kuuluvaid kui väliste üürileandjate ruume. Vastavalt valitsuse poliitikale tuleks uute hoonete ehitamise asemel kasutada olemasolevaid ning kus võimalik, eelistada valitsuse omanduses või valitsuse poolt üüritud pindasid. Juhul, kui riigil ei ole sobivaid ruume pakkuda, võib neid üürida erasektorist, kuid soovituslikult peaks see toimuma Senate Properties kaudu.

Riigi kinnisvara tsentraliseerimine Soomes sai sarnaselt teistele Skandinaavia riikidele alguse 1995. aastal. Aastal 2003 anti Senate'i portfelli kaitsetarbeline kinnisvara ning varade üleandmise protsessi võib lugeda lõppenuks 2015. aastaga, mil anti üle kultuuripärandid (kultuurilise väärtusega kinnisvara, sh keskaegsed kindlused) (vt Joonis 3).

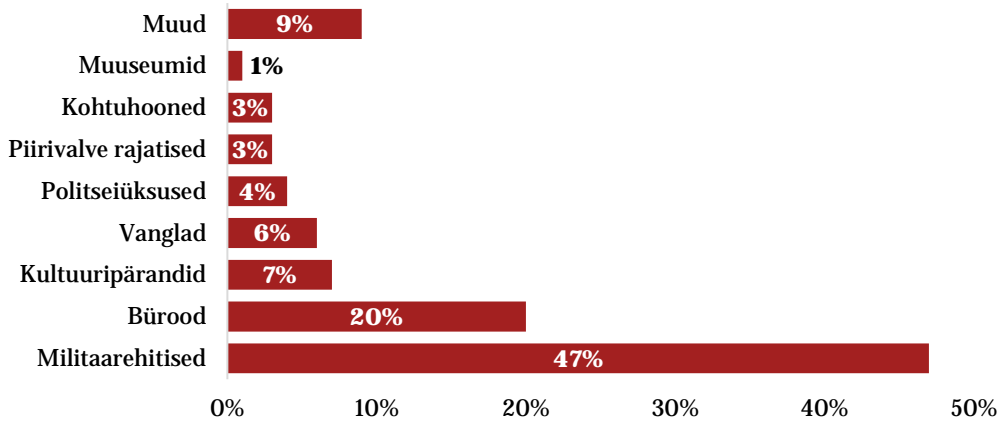


Joonis 3. Soome riigi kinnisvara tsentraliseerimine (allikas: Senate Properties)

Soomlaste jaoks ei ole varade tsentraliseerimine kesksesse üksusesse olnud võtmetähtsusega. Pigem on prioriteetne olnud küsimus, kas ühte või teist liiki hoonetele rakendada üürimudelit. Soomes kehtib alates 2016. aastast **ühtne kulupõhine üürimudel kõigile** kinnisvaraliikidele. Üürihind kujuneb kinnisvara haldamisega kaasnevatel tegelikel kuludel ning võrreldes varasemaga ei võeta enam arvesse võrdlusobjektide hinnatasemeid. Kulupõhisus tähendab mh seda, et **omakapitali tootlus on võrdeline riigi võõrkapitali hinnaga** neljal viimasel aastal. Praktikas on kulupõhise üürimudeli rakendamine viinud rendikulude vähenemiseni 15% võrra. Ühtlasi on parandatud **rendilepingute paindlikkust**, võimaldades 12-kuulise etteteatamisega rendilepingust taganeda. Meile teadolevalt selliste muudatuste korral eraldi riigibiriske süvitsi ei analüüsitud.

Portfelli maht ja struktuur

Senate Properties haldab hinnanguliselt 4,4 miljardi euro väärtuses Soome riigi kinnisvara, sh 9 300 hoonet. Riigiasutuste kasutuses on kokku 6,2 miljonit m² pinda, millest orienteeruvalt 1 miljon m² on renditud erasektorist. Riigi kinnisvara protsentuaalne jagunemine erineva otstarbega ehitiste vahel on illustreeritud järgneval joonisel:



Joonis 4. Senate Properties kinnisvaraportfelli struktuur 2017. aasta seisuga (allikas: Senate Properties)

Jooniselt nähtub, et bürood ja militaarehitised moodustavad kogu kinnisvaraportfelli pindalast kokku ligi 70%. Ülejäänud portfelli kuuluvate hoonete liigid eraldiseisvalt jäävad osakaalult alla 10%.

Teenused

Senate Properties peamiseks ülesandeks on kinnisvara- ja töökeskkonnaga seotud haldus kõige optimaalsemal viisil, pakkudes majanduslikult tõhusaid ruumilahendusi. Kuluefektiivsema töökeskkonna poole liikumine on eesmärgistatud 2014. aastal vastu võetud valitsuse ruumide strateegias ning ruumide optimaalne kasutamine ja kulude juhtimine on lahutamatu osa tulemusjuhtimisest. Kui 2014. aastal oli kasutusel 27 m² inimese kohta, siis 2015. aastal oli see langenud 24-ni. Töö käib efektiivsuse suurendamise nimel ja üks ettevõtte strateegilistest eesmärkidest on **8 aasta jooksul kokku hoida ligikaudu 100 miljonit eurot**.

Ühtlasi on Senate Properties **vastutav** valitsuse rendilepingute ja nende alusel kasutatavate ruumide **ajakohaste andmete kogumise eest**, mis on **aluseks** ruumikasutuse ja selle **kulude planeerimisel ja optimeerimisel**⁴⁴. Senate Properties eesmärk on olla kaasaegsete töömeetodite eestvedaja Soomes ning luua inspireeriv ja mugav töökeskkond.

Lisaks efektiivsete kinnisvaralahenduste pakkumisele tegeleb Senate Properties vabanenud pindade müügiga, mis riigi kinnisvaraturul enam kasutust ei leia. Ettevõtte vara müüakse läbi avalike pakkumiste, otseseid hinnaläbirääkimisi võib läbi viia ainult kohalike omavalitsustega.

90% pakutavatest teenustest on korraldatud allhanke kaudu ning kui varasemalt kandis Senate hoolt vara haldamise ja tehnohoolduse eest, siis järjest enam pakutakse ka operatiivseid korrashoiuteenuseid nagu näiteks puhastus- ja koristusteenus. Kliendihaldurid jagunevad kolme äriüksuse vahel, milleks on kaitse ja julgeolek, ministriumid ja eriotstarbelised ruumid ning büroohooned.

⁴⁴ Valitsuse rendilepinguid ja ruumikasutust puudutavad andmed sisalduvad keskselt HTH infosüsteemis. Loetud aadressil: <http://hth.businesscase.fi/en/hth-in-senate-properties-customer-relationships/>

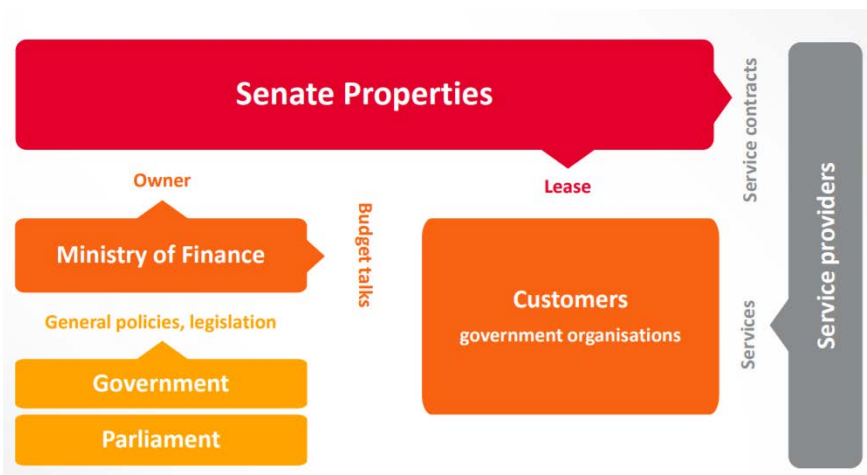
Senate Properties andmetel on hiliseima rahulolu-uuringu kohaselt **71% kasutajatest** ja **65% otsustajatest** Senate'i teenustega kas **väga või üsna rahul**. Kasutajate seas on positiivse poole pealt ära mainimist leidnud rajatiste asukoht, suhtumine teenuste osutamisel, turvateenused ning koristamis- ja hooldusteenused. Otsustajate hulgas on samuti kiidetud rajatiste asukohta ja turvateenuseid, aga ka ekspertiisi ja professionaalsust ning kontaktisikute kättesaadavust.

Valitsemine

Senate Properties ei kuulu valitsuse eelarveliste üksuste hulka. Ehkki kommunikatsioon Rahandusministeeriumiga toimub, mis puudutab kasutajate vajadusi ning nende adresseerimist, on ettevõtte eraldiseisev juhatus ning üritatakse jälgendada äriettevõtet nii palju kui võimalik. Senate Properties juhatusel ja tegevjuhil on sama staatus ja kohustused nagu iga tavalise ettevõtte juhtkonnal. Investeeringute otsused üürimudeli raames on nende langetada. Küll aga seab Rahandusministeerium Senate'ile igal aastal nii finantseesmärgid kui 5-6 tegevuseesmärki⁴⁵. Omaniku ootused sätestab parlament.

Tehtavatele investeeringutele ja võetavatele laenukohustustele on seatud ülemmäär. Senate Properties juhtkonnal on õigus teha otsuseid kinnisvara müügi kohta tehingute korral, kus hind jääb alla 5 miljoni euro. Kõik müügitehingud, mis ületavad seda summat, peavad saama heakskiidu Soome valitsuselt ning otsused, mis puutuvad tehinguid väärtuses enam kui 10 miljonit eurot, võetakse vastu parlamendis⁴⁶.

Üldiselt **reguleerib ettevõtte tööd riigi kinnisvara strateegia, valitsuse ruumide strateegia, juriidilise isiku õigusteta riigiettevõtete seadus** ning erinevad **määrused**.



Joonis 5. Senate Properties organisatsiooni mudel (allikas: Senate Properties)

Kuivõrd 2000ndate aastate algul leidsid aset diskussioonid ettevõtte juriidilise vormi sobivuse osas, ei ole Senate Properties tegevus riigi äriühinguna viimasel ajal arutlusel olnud. Aastaid tagasi eksisteerinud rahulolematust sai alguse turupõhisest üürimudelist, mille tulemusena hakkas Senate Rahandusministeeriumile märkimisväärset kasumit tootma ning omanik sealt tulu dividendidena välja võtma ja mujale ümber paigutama. **Rahulolu** Senate'i ja kehtiva üürimudeli **pärast kulupõhisele üürimudeli üleminekut kasutajate hinnangul paranenud**.

Senate Properties esindaja sõnul ollakse arvamusel, et toimimine riigi äriühinguna on otstarbekas, arvestades õigusraamistikust tulenevat piiratud vastutust ning võimalust valitseval ministeeriumil poliitikat vahetumalt ellu rakendada nii rahastamisotsuste kui strateegiliste juhtimislike suuniste kaudu.

⁴⁵ Senate Properties valitsemine. Loetud aadressil: <http://vm.fi/en/governance-policy/corporate-services-for-government/state-properties>

⁴⁶ Senate Properties kinnisvarategevus. Loetud aadressil: <https://www.senaatti.fi/en/real-estate-business/>

Lühikokkuvõte läbiviidud intervjuust ja Soome kogemusest

Senate Properties sõnul on Soome riigi kinnisvara tulemuslikkuse taganud nii varade üleandmise korraldamine kohustuslikus korras kui ka üleminek kulupõhisele üürimudelile. Riigi kinnisvaraportfelli kuuluvad kõik keskvalitsuse hooned, v.a üksikud erandid nagu saatkonna hooned välisriikides, parlamendihoone, presidendipalee ja mõned muud erikokkuleppelised objektid. Kulupõhine üürimudel tagab suurema läbipaistvuse, ühetaolisuse ja võrreldavuse ning hõlbustab juhtimist võrreldes olukorraga, kus osa portfelist käitub üürimudeli kohaselt ning teine osa mitte. Soome kogemus on tõendanud, et riigi kinnisvara haldav üksus saab olla valitsuse strateegiate elluviija, mitte poliitika kujundaja. Senate ei ole arvatud valitsuse eelarveliste üksuste hulka, kuid mõjutab läbi investeeringute riigi eelarvepositsioone (sarnaselt Eestile).

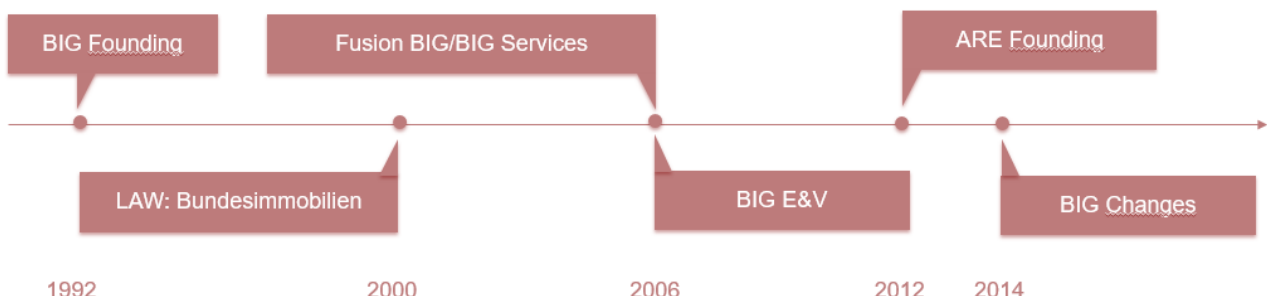
Austria

Taust ja lühikirjeldus

Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H (BIG) on pool-valitsuslik (*quasi-governmental*) ettevõtte, mis haldab Austria riiklikku kinnisvara. See tähendab, et ehkki ettevõtte on valitsuse poolt juhitud ning riiklike seaduste ja määrustega reguleeritud, on see valitsusest eraldiseisev ja sõltumatu. Juriidilise vormi poolest on tegemist piiratud vastutusega äriühinguga, mille ainsaks omanikuks on Austria riik. BIG loodi 1992. aastal eesmärgiga tsentraliseerida Austria riikliku kinnisvara haldamine, parandamaks valitsusasutuste kuluefektiivsust. Reformi eelduseks oli asjaolu, et asutustel tekib renti makstes motivatsioon oma kinnisvara ressursikasutust optimeerida, vähendades ülalpidamiskulusid. **2000. aastal** võeti vastu **seadus, mis kohustas keskvalitsuse üksuseid oma kinnisvara BIG-le üle andma** ning ühtlasi toimus **üürimudelile üleminek** (vt Joonis 6).

Varade kohustuslik üleandmine sai võimalikuks eelkõige eesmärgiga muuta varade haldamine efektiivsemaks ning toetada üleminekut üürimudelile. Teisalt nähti, et mastaabiefekti ilmnemisel on võimalik kaasata kapitaliturgudel investeringuteks finantsvahendeid (nt võlakirjad) soodsamatel tingimustel. Sarnaselt Eestile ei kajastunud 2000ndate aastate alguses investeringud taolise riigiettevõtte kaudu riigi eelarvepositsioonides, mis oli üks toetav argument tsentraliseerimise ja üürimudelile ülemineku elluviimiseks.

2012. aastal loodi tütar-ettevõtte Austria Real Estate GmbH (ARE), mille eesmärgiks on tulude optimeerimine, portfelli laiendamine ning eraisikutest üürnike osakaalu suurendamine.



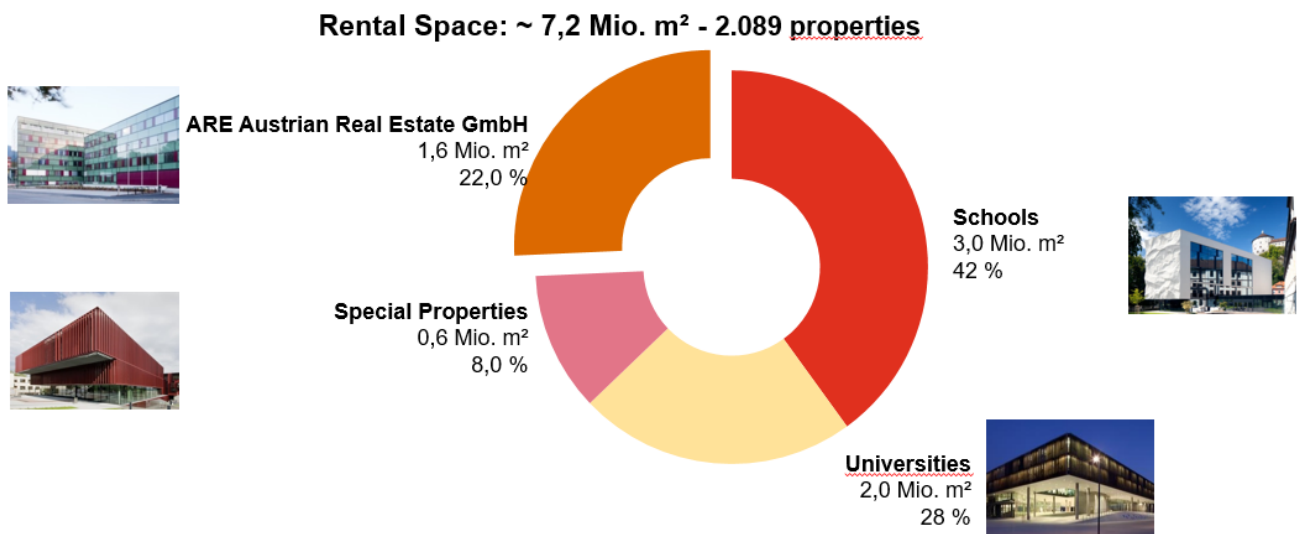
Joonis 6. BIG ajatelg (allikas: BIG)

Mõned aastad pärast ARE asutamist toimusid BIG-is muudatused, mille tulemusena tsentraliseeriti kõigi teenuste pakkumine. See on viinud tõhusama töökorralduse ja kvaliteetsema teenuse osutamiseni.

Portfelli maht ja struktuur

BIG on keskne kinnisvara pakkuja erinevatele avaliku sektori asutustele nagu koolid, ülikoolid, vanglad, kohtud ja politseijaoskonnad. Valitsusüksused moodustavad kokku 98% ettevõtte renditulust, kusjuures kinnisvaraportfell koosneb enam kui 400 kooliruumist, 21 ülikoolist ning erirajatistest, mille alla kuuluvad vanglad ja kirikud.

2017. aasta andmetel hinnati BIG-i omandis oleva kinnisvara väärtuseks 11 miljardit eurot. 2016. aasta lõpu seisuga on bilansi kogumaht ligikaudu 12,5 miljardit eurot, tulu 1,05 miljardit eurot ning renditulu 827 miljonit eurot. Investeeringuid oli 2016. aasta seisuga kaasatud ligikaudu 370 miljonit eurot. Ettevõtte põhitegevus koondab endas kokku 2 089 kinnisvaraobjekti juhtimise ja haldamise alates uute hoonete ehitusest kuni lammutamiseni. Rendipinda on ettevõttel kokku ligikaudu 7,2 miljonit m².

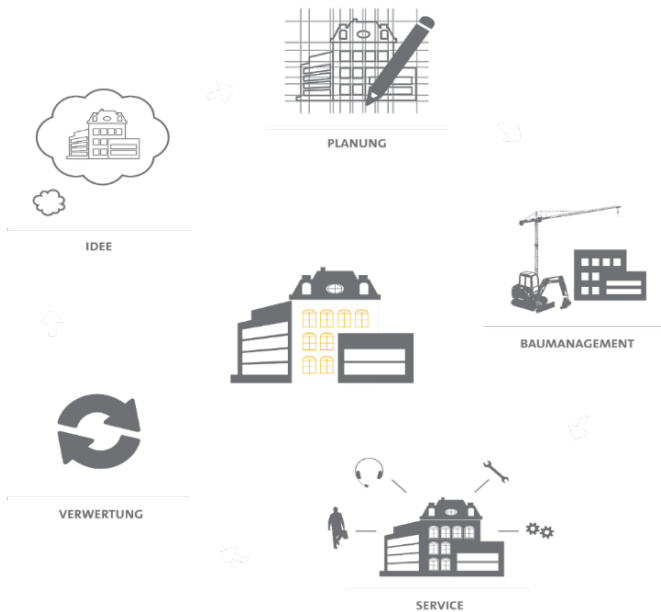


Joonis 7. BIG kinnisvaraportfelli struktuur 2016. aasta seisuga (allikas: BIG)

Teenused

BIG on peamiselt Austria Vabariigi, selle institutsioonide ja allhanke korras tegutsevate ettevõtete kinnisvaraga seotud teenuste osutaja. Ettevõtte poolt pakutavad teenused katavad kogu kinnisvaraüksuse elukaare, s.t BIG tegeleb nii ideede genereerimisega, planeerimisega kui ehitusega, osutab valitsusasutustele kinnisvara renditeenust, korraldab renoveerimist, investeerib ning vastutab mittevajalike varade võõrandamise eest (vt Joonis 8). Ettevõtte peamine sissetulekuallikas on valitsusele renditavatest hoonetest saadav renditulu⁴⁷. Eriotstarbeliste ehitiste osas valitseb BIG-i ja valitsusasutuste vahel bilateraalne monopol, s.t BIG on turul ainus pakkuja ning valitsusasutused ainsad tarbijad.

⁴⁷ https://web.archive.org/web/20110910132734/http://www.big.at/fileadmin/user_upload/Content/Media/01-Unternehmen/04-Investor_Relations/BIG%20-%20March%202009.pdf



Joonis 8. BIG teenused (allikas: BIG)

BIG on tegutsev ka kui kinnisvara nõustamiskeskus, kuivõrd ettevõtte tegevus koondab endasse konsultatsioonid, sh idee, asukoha valiku ja analüüsi, teostatavusanalüüsi ja finantseerimise kontseptsiooni ning ehituse planeerimise, sh disaini, detailplaneeringu, projektijuhtimise, partnerite leidmise ja lepingute sõlmimise. Samuti teostab BIG ehitustegevuse, sh koordineerib ning tagab kvaliteedi standarditele vastavuse ning ajakavast ja planeeritud kuludest kinnipidamise. Lisaks pakub ettevõtte portfelli- ja varahalduse teenust, kinnisvara haldamist ning korrashoidu.

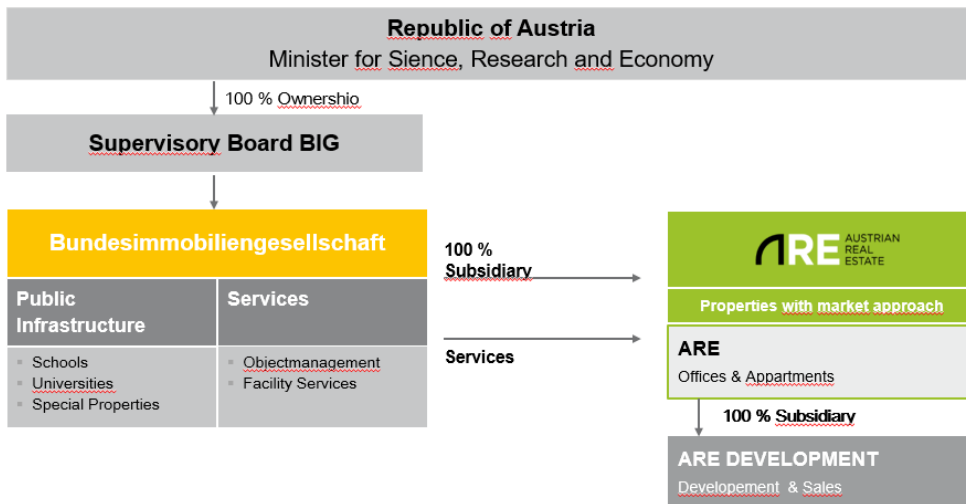
Ettevõtte jaoks on oluline teadmispõhine areng, erinevate hoonete haldamisele aitab kaasa ettevõtte pikaajaline kogemus. BIG haldab nii eriotstarbelist kinnisvara, ajaloolisi hooned kui tänapäevase madala energiatasemega maju.

Müügi eesmärgil oleva kinnisvara haldamiseks loodi 10. septembril 2012. aastal tütarettevõtte Austria Real Estate GmbH (ARE), kellele BIG müüs likviidsed ja müügikõlblikud kinnisvarad. ARE portfelli kuuluvad peamiselt kontoripinnad ja elamukinnisvara, kinnisvaraportfelli õiglane väärtus oli 2016. aasta lõpu seisuga 2,331 miljardit eurot, tulu 267 miljonit eurot, renditulu 164,2 miljonit eurot ning kinnisvara objekte kokku 550.

ARE loomine võimaldab ettevõttel kaasata erasektori kinnisvara-alaseid teadmisi, mille tulemuseks on kogemuste ja oskuste ülekandmine BIG kasuks. Ettevõttel on seega paremad võimalused klientide teenendamiseks maksimaalse efektiivsusega, olles „samas liigas nagu teised suured erasektori kinnisvara ettevõtted“. BIG püüab oma tegevuses kasutada oskusi, mis tulevad kasuks vabaturul (ettevõtlusautoomia), suunates oma väljaavaated avalike kinnisvaraturgude kasvuvõimaluste kasutamiseks. Sellest tulenevalt on tütarettevõtte ARE BIG-le peamiselt majanduslik vahend, mis rahastab investeringuid mitte ainult rendimudeli kaudu, vaid ka turule orienteeritud rahastamisvõimaluste kaudu.

Valitsemine

BIG on valitsuse eelarveline üksus ning riik teostab ettevõtte tegevuse üle järelevalvet. BIG-i omanik on Majandusministeerium ning ettevõtte nõukogusse kuulub muuhulgas liige Rahandusministeeriumist. Majandusministri poolt ametisse nimetada on kaks äriühingu juhatuse liiget.



Joonis 9. BIG struktuur (allikas: BIG)

Rahandusministeerium ei sekku otseselt BIG juhtimisse, kuid uute suuremate investeeringute elluviimiseks peavad kasutajad saama ministeeriumi kooskõlastuse. Kui varasematel aastatel võttis Rahandusministeerium kasumi BIG-st välja, siis ARE asutamise järgselt võeti vastu otsus, et kasum reinvesteeriakse BIG-i kaudu ülikoolide renoveerimisse ja teisaldatavate elamute ehitusse, millest Austrias on defitsiit.

Algusaastatel arutati BIG-i juriidilise vormi teemadel ning kaaluti ettevõtte viimist Rahandusministeeriumi vastava osakonna juurde. Ettevõtte esindaja kommentaaride kohaselt on riigi äriühing tegevusvormina olnud edulugu, kuivõrd läbipaistvus ja efektiivsus on suurenenud.

Lühikokkuvõte läbiviidud intervjuust ja Austria kogemusest

Varade üleandmine on Austrias toimunud kohustuslikus korras, kuid kinnisvarateenuste tellimisel on kasutajatel võimalus turult sobivaim leida. Uute suuremate arendusprojektide käivitamisel on asutused vastutavad Rahandusministeeriumiga suhtlemise, sh nii sisulise kui rahastuse saamise eest, millele järgnevalt saab koostöös BIG-ga ehituse planeerimise ja vajalike teenuste hankimisega jätkata. Müügitulu optimeerimise, portfelli kasvutamise ning eraturu üürnike osakaalu suurendamise eesmärgil on asutatud eraldiseisev tütarettevõtte ARE. BIG-i enda koosseisu on moodustatud eraldi üksused, kuhu on koondunud kompetents eriotstarbelise kinnisvara (nt koolid, ülikoolid, erihooned ning bürood ja elamuhooned) haldamise osas. Austria kogemuse alusel ei saa keskne portfelli juhtimine toimida kui kõik varad ei ole üle antud. Sarnaselt Soomele ning Eestile mõjutab ka BIG-i tegevus ja investeeringud riigi eelarvepositsioone.

Saksamaa

Taust ja lühikirjeldus

Föderaalne kinnisvara instituut on avalik-õiguslik juriidiline isik Saksamaal, mis asutati seadusega 2005. aastal, saates samal ajal laiali selle eelkäija, föderaalne kinnisvara haldamise üksuse (*Bundesvermögensverwaltung*). Eellaselt võttis instituut üle nii ülesandeid kui suure osa personalist. Samuti lisati instituudi tööülesannete hulka riiklik metsamajandamine. Täna on ettevõttel 9 regionaalset kontorit ning töötajaid kokku ligikaudu 7 100.

Seadus, millega BImA asutati, pani ettevõttele ülesandeks standardiseeritud kinnisvara haldamise süsteemi (S-REM) rakendamise kogu föderaalvalitsuse üleselt, saavutamaks varade majanduslikult tõhusa haldamise ja

teenindamise. Sama seadusega tehti föderaalvalitsusele kuuluvate varade üleandmine BImA-le kohustuslikuks. Sellest tulenevalt läks vahemikus 2005 kuni 2013 riiklik kinnisvara peaaegu täies ulatuses BImA omandisse ja seeläbi S-REM süsteemi.

Föderaalvalitsusel on kohustus rentida sobilik üüripind BImA kaudu, kuid kasutajatel tuleb otsitava pinna kriteeriumitele enne teenusepakkuja poole pöördumist saada Rahandusministeeriumi kooskõlastus.

Portfelli maht ja struktuur

Ettevõtte omanduses on ligi 18 000 kinnisvaraobjekti, lisaks 38 000 korterit, mis teeb BImA-st ühe suurima kinnisvaraga tegeleva ettevõtte Saksamaal. Hoonete hulka kuuluvad muuhulgas elamu- ja tööstushooned, aga ka militaarehitised ning metsa- ja põllumaa. Instituudi kinnisvara portfelli väärtuseks on hinnanguliselt ligi 27 miljardit eurot. Iga-aastaselt panustab asutus riigieelarvesse kinnisvara müügi ja renditulu kaudu 2,8 miljardit eurot. Portfelli kuulub ligikaudu 360 000 hektarit metsamaad ning 210 000 hektarit maastikku ja veekogusid. Lisaks pakub ettevõtte metsanduse valdkonnas lisateenuseid, nagu näiteks metsa hindamine.

Teenused

BImA põhilisteks tegevusteks on rajatiste ja riiklike metsade haldamine ning kinnisvaraportfelli haldus ja müük. Ühtlasi tegeleb ettevõtte kinnisvaraarenduse, disaini, ehitamise ja renoveerimisega, aga ka kinnisvara energia- ja keskkonnajuhtimisega. S-REM võimaldab kinnisvaraportfelli efektiivset juhtimist ning paindlikke võimalusi, mis puudutab kasutajate muutuvaid vajadusi ruumide suuruse ja kvaliteedi osas. Süsteemi sünergia avaldub ka eelarvelises kokkuhoius. Kinnisvara omaniku ja üürileandjana on ettevõttel kohustus tagada hooldusteenuste läbiviimine. Sõltuvalt hoone suurusest ja vajadusest võivad BImA kinnisvarahaldurid asuda kasutaja ruumides alaliselt, koordineerimaks vajalike ülesannete läbiviimist.

Valitsemine

Instituut kuulub Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, mistõttu viib Rahandusministeerium läbi seaduslikku ning ametialast järelevalvet. BImA juhtkond ja Rahandusministeerium kohtuvad igakuiselt, et valikulisi teemasid arutada, kuid igapäevasesse äritegevusse ministeerium ei sekku. Ministeeriumi kooskõlastust on vaja iga-aastase finantsplaani kinnitamisel, mille raames lepatakse kokku BImA investeeringute mahus. See on osa riigieelarvest ja vajab parlamendi heakskiitu. Ühtlasi on BImA maksnud omanikule dividende 2016. aastal suuruses 2,265 miljardit eurot.

BImA-s nõustab direktorite nõukogu 10-liikmeline haldusnõukogu. Ettevõtte töö on jaotatud kaheksa osakonna vahel, millest viis tegelevad põhiprotsessidega, milleks on hoonete haldus, müük, metsandusega seotud teenused, kinnisvaraportfelli juhtimine ja administratsioon.

Asutuse juriidilise vormi valikul arvestati eelkõige asjaoluga, et tegemist on avalike ülesannete täitmisega ning tegevusvormi valik on end ettevõtte esindaja sõnul siiani õigustanud. Fookus käesoleval ajal on äriprotsesside optimeerimisel.

Lühikokkuvõtte teiste riikide kogemusest

Soome, Austria ja Saksamaa kogemusel on riigi kinnisvara tsentraliseeritud juhtimisele üleminekut toetanud varade üleandmise korraldamine kohustuslikus korras (vt riikide võrdlev tabel Tabel 6). Kõikides riikides alustati kinnisvarareformi läbiviimist vabatahtlikul printsiibil ning jõuti sarnaste väljakutseteni nagu Eesti kinnisvarareformi praegusel hetkel iseloomustada võib, s.t tsentraliseerimine pole soovitud kujul ja ulatuses aset leidnud, mis omakorda mõjutab optimeerimiskavade väljatöötamist ja efektiivsuse otsinguid targemate investeeringute suunamiseks. Teine edu alus on olnud üleminek üürimudelile. Ühtsetel alustel toimiv

hinnastamine suurendab läbipaistvust ja võrreldavust ning võimaldab kinnisvaraportfelli terviklikult käsitleda ja juhtida. Samas tuleb esile tuua, et kõikides riikides on kinnisvarareform kestnud enam kui 10 aastat ning sobivat lahendust edu saavutamiseks on pidevalt otsitud. Ja kuigi eelnimetatud riikide toimetused on teineteisest pisut erinevad, tegutsetakse siiski n-ö äriühingu loogika, ehkki mitte päris äriühingu vormis, ja lepinguliste ärisuhete alusel.

Tabel 6. Eesti, Soome, Austria ning Saksamaa riigi kinnisvaraüksuste võrdlev tabel

#	Riik	Nimetus	Asutamise aasta ja omanik	Tsentraliseeritud /detsentraliseeritud	Varade üleandmine	Tegutsemisvorm	Ehitiste arv ja ruutmeetrid	Bilansimaht	Käive
1	Eesti	Riigi Kinnisvara AS	2001. a Eesti Vabariik Rahandusministeerium	Tsentraliseeritud	Vabatahtlik	Äriühing	912 objekti (2016. a) 1,2 miljonit m ²	0,5 miljardit eurot (2016. a)	0,09 miljardit eurot (2016. a)
2	Soome	Senate Properties	1999. a Soome Vabariik Rahandusministeerium	Tsentraliseeritud	Kohustuslik	Äriühing juriidilise isiku õigusteta riigiettevõtete seaduse alusel. (Eesti mõistes nn riigi tulundusasutus)	10 000 (2015. a) 6,5 miljonit m ²	4,6 miljardit eurot (2015. a)	0,606 miljardit eurot (2015. a)
3	Austria	Bundesimmobilien-gesellschaft GmbH (BIG)	1992. a Austria Vabariik Majandusministeerium	Tsentraliseeritud	Kohustuslik (reformi alguses vabatahtlik)	Pool-valitsuslik asutus. (Tütarettevõtte on äriühing)	2 100 omandit 7,2 miljonit m ²	4 miljardit eurot (2016. a)	1,050 miljardit eurot (2016. a)
4	Saksamaa	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)	2005. a Saksa riik avalik-õigusliku juriidilise isiku asutamise seaduse alusel	Tsentraliseeritud	Kohustuslik (reformi alguses vabatahtlik)	Avalik-õiguslik juriidiline isik	18 000 kinnistut ja 38 000 korterit (2016. a) 4,9 miljardit m ²	27 miljardit eurot (2016. a)	2,8 miljardit eurot (2016. a)

Analüüs

Ülevaade läbiviidud intervjuudest

Analüüsi läbiviimise raames viidi läbi intervjuud peamiste huvirühmade esindajatega (vt täpsem nimekiri intervjuueeritud isikutest aruande „Lisa 2. Intervjuud“):

- Omaniku esindajad ja riigi kinnisvara- ning eelarvepoliitika kujundajad Rahandusministeeriumist;
- RKAS-i juhtkonna esindajad;
- Riigivara valitsejad ehk kinnisvarateenuste kasutajad (ministeeriumid ja nende hallatavad asutused);
- Kinnisvara korrashoiuteenuste pakkujad erasektorist.

Lisaks eelnimetatud huvirühmadele intervjuueeriti töö käigus ka Riigikontrolli esindajaid ning välisriikide praktikate kaardistamiseks välisriikide esindajaid (vt ptk „Välisriikide praktika“). Peamised teemad, mida intervjuudel käsitleti olid järgmised:

- Omaniku ootuste ja püstitatud eesmärkide täitmine;
- Kinnisvarateenuste korraldamise praegune praktika (eelised ja puudused);
- Kinnisvara kui teemavaldkonna poliitiline tundlikkus;
- Juhtimisvabaduse piiramine ja otsustesse sekkumise vajadused;
- Kinnisvarateenuste standardiseeritus, tasu küsimise ja maksmise võimalused;
- Muud avatud teemad riigi kinnisvarastrateegia laiemalt ning RKAS-i tegevuste mõjudest.

Lisaks eelnevatele teemadele tulenesid mõningad alateemad ja küsimused ka juriidilise tegevusvormi hindamise metoodikast ning osaliselt ka teenuste delegeerimise metoodikast. Intervjuude eesmärk oli selgitada erinevate huvirühmade kogemuste alusel nägemusi tänaste peamiste probleemide ja nende põhjuste tuvastamiseks ning arutleda, mil moel need on seotud juriidilise tegevusvormi valiku küsimustega. Praegune kinnisvarateenuste osutamine on korraldatud äriühingu juriidilise tegevusvormi alusel, kuid töö lähteülesandest tulenevalt arutleti mh riigiasutuste hallatava asutuse ning sihtasutuse juriidilise vormivaliku üle. Meie hinnangul on oluline jälgida, et kõigil oleks ühesugune arusaamine peamistest probleemkohtadest ning nende tekkimise põhjustest või võimalike erimeelsuste korral omada teavet nende lahknemiste asjaolude kohta. Leiame, et sobiva juriidilise vormi valiku analüüsimine ja otsustamine peaks toetuma teoorial, et see toetab valdkonna eesmärkide saavutamist ning aitab mh efektiivselt lahendada ka esile kerkinud probleemistiku.

Intervjuude käigus saadud arvamusi ja seisukohti kasutasime peamiselt kolmel eesmärgil:

1. Peamiste probleemkohtade valideerimiseks (s.t osa sisendit pärineb ka dokumendianalüüsist);
2. Juriidilise tegevusvormi hindamise läbiviimiseks;
3. Juriidiliste tegevusvormide alternatiivide väljatöötamiseks ja analüüsimiseks.

Järgmises tabelis (Tabel 7) on kokku koondatud üldistus intervjuude detailsematest märksõnadest erinevate huvirühmade võrdluses, kusjuures juhime tähelepanu, et me ei ole kontrollinud intervjuude käigus meile teatavaks tehtud väiteid ja seisukohti ning need väljendavad eelkõige intervjuueeritud isikute arvamusi. Analüütikutena kasutame kogutud seisukohti analüüsivate tegevustes sobiva juriidilise tegevusvormi üle arutlemisel võttes aluseks mitmeid asjaolusid tervikuna käsitledes.

Tabel 7. Läbiviidud intervjuude lühikokkuvõtted

#	Aspekt	RKAS juhtkond	Kasutajad	Korrashoiuteenuste pakkujad (nn „erasektor“)	Rahandusministeerium
1	Omaniku ootused	Esmakordselt formaalselt kommuniqueeritud 2016. a, sellele eelnevalt tegutseli parima teadmise kohaselt, sh tugineti põhikirjalistele eesmärkidele, asutamise põhimõtetele, 2007. a TOI strateegiale ning mitteformaalsetele kokkulepetele kinnisvarapoliitika kujundajatega.	Nii RKAS-i teenuste kasutajad kui ka peamised korrashoiuteenuste pakkujad on toonud esile, et omaniku seatud ootused on vastuolulised ning põhjustanud praktikas operatiivseid probleeme. Kasutajate hinnangul on ärikasumi teenimise fookus põhjustanud kinnisvarateenuste ebamõistliku kallinemise ega ole seega kooskõlas strateegiliste eesmärkidega. Erasektor on samas esile toonud, et teenuste hinnad võiksid olla märkimisväärselt soodsamad ning praegust osalist ebaefektiivsust on põhjustanud ebamõistlikud kasutajate vajadused.		Esmakordselt koostatud 2016. a, sellele eelnevalt sõnastatud riigi kinnisvarategevuse strateegias (2007). Vastuolud sisse kodeeritud juba strateegiasse ning sellest ollakse teadlik. RM-i jaoks on omaniku ootuste sõnastamine keeruline, kuna riigi kinnisvarapoliitika, riigi eelarvepoliitika ja riigi osaluspoliitika huvid on kohati vastuolulised.
	Lühijäreldus:	Kõik osapooled on ühel meelel, et omaniku ootused on vastuolulised, mis avaldub strateegiliste ja finantseesmärkide kokku sobimatuses, s.t, et samal ajal pole võimalik võrdse tulemuslikkusega tagada osaluspoliitikast tulenevat äriühingule omistatud kasumlikkuse eesmärki ning kinnisvarapoliitikast tulenevat riigiasutuste kuluefektiivsuse parendamise eesmärki.			
2	Riigi „kinnisvarareformi“ elluviimine				
	Lühijäreldus:	Kõik osapooled on seisukohal, et kavandatud kinnisvarastrateegia (TOI) pole rakendunud ning on mitmete erinevate põhjuste koosmõjul takerdunud. Peasjalikult tuuakse välja, et strateegia elluviimine pole muudetud riigiasutustele kohustuslikuks (nt varade RKAS-le üleandmise ja kinnisvara teenuste RKAS-i korraldamise kaudu), vaid on arenenud vabatahtliku mõjutuse tulemusel. See on kaasa toonud olukorra, kus tegevused ei ole aset leidnud kavandatud järjekorras (esalt tsentraliseeri, seejärel optimeeri ning lõpuks investeeeri) ning on põhjustanud kinnisvara teenuste korraldamise asjus rahulolematust. Täiendavalt, kuna arusaamine kinnisvarareformist on huvirühmadel osaliselt erinev (nt ei ole selge, kas peab või ei pea varad RKAS-ile võõrandama ja/või kinnisvara teenuseid nende kaudu tellima), siis esineb praktikas näiteid, kus osad valitsemisalad on läinud n-ö varade võõrandamise ja RKAS-ilt teenuste tellimise teed ning osad jäänud ise kinnisvara ning teenuseid opereerima. RM näeb ühe olulise põhjusena kinnisvarareformi takerdumisel asjaolu, et piiratud rahastamisvõimaluste juures hõlmati RKAS 2008. aastal valitsussektorisse. See piiras RKAS-i investeerimisvõimekust, mistõttu kadus võimalus üleantud varad kiiresti korda teha ja kahandas oluliselt valitsemisalade motivatsiooni varasid üle anda.			

#	Aspekt	RKAS juhtkond	Kasutajad	Korrashoiuteenuste pakkujad (nn „erasektor“)	Rahandusministeerium
3	Juhtimis- ja otsustusvabadus	<p>RKAS-i juhtkond on piiratud oma juhtimislikus autonoomias RM-i poolse sekkumise kaudu juhtimisotsuste tegemise osas. Eelkõige avaldub see uute arendusprojektide investeerimisotsuste suhtes, mis tulenevalt riigieelarve piirangutest (riigieelarve tasakaalu ja võlakoormuse nõuded ning rahaliste võimaluste olemasolu) eeldab RM-i sekkumist ja juhtkonna otsuste ülevaatamist, sh muutmist, tagasilükkamist.</p> <p>Täiendavalt leitakse, et asjatut sekkumist esineb mitmel juhul ka operatiivjuhtimise tasandil (nt teenuste korraldamine, lepingulised läbirääkimised asutustega jt) ning RM-i infopäringute ja aruandlusega tegelemine koormab asjatult palju.</p>	<p>Kasutajad leiavad, et RKAS-i juhtkonna võimalused iseseisvalt juhtimisotsuseid vastu võtta on oluliselt piiratud.</p> <p>Kohati nenditakse, et RKAS-il ei lasta sisulisi otsuseid teha.</p> <p>Juhtimisotsuste ning volituste piiramine on kaasa toonud vastutuse kadumise, mistõttu on laienenud rahulolematus juhtkonna tegevuse üle. Kasutajate hinnangul esineb liiga palju näiteid, kus RKAS ei vastuta oma otsuste tegemise eest ega süvene kasutaja tegevuse eripäradesse ning vajadustesse.</p>	<p>Peamised korrashoiuteenuste pakkujad ei taju vahetult RM-i sekkumise ulatust ja iseloomu RKAS-i juhtimistegevusse, kuid läbi praktilise kogemuse ja kokkupuute teenuste osutamisega RKAS-i klientide juures ollakse piisavalt hästi kursis ja informeeritud juhtkonna piiratud autonoomias ja võimalustest ärilisi otsuseid teha.</p> <p>Korrashoiuteenuste pakkuja mureks on eelkõige n-ö ebaefektiivne kolmnurkne suhtlus RKAS-i kliendihalduri, kliendi ja nende kui teenuse osutaja vahel. Selles ahelas on näha, et kasutaja tihti kasutab olukordi ära ning RKAS-i haldur ei suuda asjatundlikult kasutaja ebamõistlikke vajadusi ja vaidlusi juhtida.</p>	<p>Riigieelarvelised piirangud seavad kitsendused juhtkonna ja kasutajate otsustusvabadusele.</p> <p>Täiendavalt on aegade jooksul sekkumise vajadust tinginud ka osaline läbipaistmatus ja usaldamatus.</p> <p>Kõik suuremad investeerimisotsused teeb Vabariigi Valitsus, ainuaktsionäri otsusega suunatakse otsus ülesandena RKAS-le ja RM jääb jälgima selle täitmist, sh hoiab silma peal kallinemistel, mida ei ole suudetud piisavalt ohjata. RKAS-l on pädevus teha remondiotsuseid, kuid kuna remondirahadest (mõeldud varade säilimise tagamiseks) hakati tegema ka väiksemahulisi parendustöid (uut väärtust loov arendus), siis otsustati 2016. aastal kokku leppida remonttööde tegemise põhimõtted ning eraldi pisiparendustööde ja vara väärtustamise tööde tegemise põhimõtted ning luua selleks täiendavad „fondid“, mille täitmist kontrollib RM, et suunata RKAS-i tegutsema riigi, mitte ainult äriühingu huvides.</p>

#	Aspekt	RKAS juhtkond	Kasutajad	Korrashoiuteenuste pakkujad (nn „erasektor“)	Rahandusministeerium
	Lühijäreldus:	Osapooled on üksmeelel, et esineb Rahandusministeeriumi sekkumine RKAS-i tegevusse, mis on peaasjalikult tingitud riigieelarvelistest piirangutest. See on pärssinud äriühingu juhtimis- ja otsustusvabadust ning põhjustanud vastutuse hajumise. Rollide ja ülesannete selguse huvides on RM ja RKAS leppinud kokku täpsemas omavahelises töökorralduses.			
4	Rahulolu RKAS-i teenustega	<p>Klientide rahulolematuse on tingitud kallinenud teenuse hinnast, mitte teenuse kvaliteedist.</p> <p>Juhtkonna hinnangul on üksikuid näiteid üldistatud liiga demonstratiivselt ning jäetud esile toomata kõik n-ö hästi korraldatud teenused ja tulemused. Nii näiteks on erinevate kaebuste (kokku üle 36 000) lahendamine korraldatud tähtaegselt ja kvaliteetselt 94% ulatuses, edukalt toimib hangete korraldamine, varade järkjärguline väärtustamine jms, kuid üksikute objektide hindade võrreldamatu võrdlemine algse olukorraga on justkui näidanud teenuste kallinemist ja seetõttu avaldub see rahulolematuse tagasisides.</p> <p>RKAS-i hinnangul on see ebaõiglane ning korraga on keeruline leida tasakaalu – kas seada ülimuslikuks eesmärgiks kasutajate rahulolu või ärilised eesmärgid.</p>	<p>Haldus- ja hooldusteenusega ollakse üldiselt rahul, kuid arendusettepanekute tegemisega pigem mitte.</p> <p>RKAS kompetentsikeskusena oma eesmärgi täitnud ei ole.</p> <p>Samuti tõdetakse, et teenuste aktiivne turundus ja müügitöö on sisuliselt puudulik, kuid äriühing peaks olema just suunatud pidevalt teenust proaktiivselt pakkuma. RKAS tegutseb siin pigem reageerivalt.</p> <p>Kasutajate hinnangul on RKAS-i osutatavad teenused sageli kallimad kui turul ning ühtlasi tõusevad kulud aasta-aastalt (on näiteid, kus RKAS-ga seotud kulud on tõusnud igal aastal 17%, rendihinnad kolme aastaga tõusnud 3 korda või on RKAS-i objektide hinnatase 2 korda kõrgem kui erasektorilt võetavad pinnad).</p> <p>Rahul ollakse ebavajalike varade võõrandamise protsessiga, mis teenusena töötab hästi.</p> <p>Esineb ebaselgust RKAS-i</p>	<p>Juhtimisahel on liiga pikk ja keerukas.</p> <p>Ei olda kliendile lähedal (RKAS-i kliendihaldurid ei ole kliendi jaoks kohapeal olemas, mis tekitab rahulolematust).</p> <p>Hankekorraldus toimib hästi, eristudes selgelt neist riigiasutustest, kes hangivad ise ega kasuta RKAS-i poolt välja töötatud vorme. Vaidluste arv on nullilähedane, hanked on selged ning hoiavad ära hilisemaid keerukusi teenuste osutamisel.</p> <p>Hanked ei ole samas tihti asutuste vajaduste põhised.</p> <p>Erasektor näeb, et hanke sisu peaks defineerima asutus ise ning RKAS peaks korraldama hanke tehnilise poole, kuid olema valmis kasutajate vajadusi kriitiliselt valideerima (ebamõistlikust juhtima).</p>	<p>Puudub selge teenuste kontseptsioon ja hinnastamise alused.</p> <p>Kulufektiivsuse parendamisel ei võta RKAS vastutavat rolli.</p> <p>Hankekorraldus toimib hästi, vaidlustusi vähe.</p> <p>RKAS ei tegele aktiivselt teenuste arendamise ja müügiga.</p> <p>Nt keeldumine ühishoone töökeskkonna korraldamisest või näide, kus SOM palkas endale sisearhitekti ruumilise vajaduse planeerimiseks, kuna RKAS-ilt sellist teenust polnud võimalik saada.</p> <p>Samuti Tööinspeksiooni kaasus, kus RKAS oleks võinud pakkuda ka nõustamis- ja maaklerteenust.</p>

#	Aspekt	RKAS juhtkond	Kasutajad	Korrashoiuteenuste pakkujad (nn „erasektor“)	Rahandusministeerium
			<p>rolli ja osutatavate teenuste ulatuse ja sisu osas (nt eeldavad kasutajad, et RKAS aitab defineerida kliendi vajadused; RKAS omakorda eeldab, et klient teeb seda ise).</p> <p>Esineb osaline usaldamatus, vajadus RKAS-i kontrollida on viinud dubleerivate töökohtade hoidmiseni/loomiseni. Sisuliselt on varasem tööjõukulu ja töötajate suurem arv asendunud kallinenud majanduskuluga (teenuste sisseostmise korraldamine RKAS-i kaudu, tihti asuvad endised korrashoiutöötajad eraettevõtte kaudu taas samale kohale tööle).</p>		
	Lühijäreldus:		<p>Korduvalt kiidavad osapooled RKAS-i mittevajaliku vara üleandmise funktsiooni ning hankekorralduse head toimimist, tänu millele vaidlustusi sisuliselt ei esine. Välja joonistub ka rahulolu haldus- ja hooldusteenustega, kuid nõustatakse, et kompetentsikeskusena ei ole RKAS oma eesmärki täies ulatuses täitnud. Negatiivse poole pealt on hindade kujunemine ikkagi läbipaistmatu (kõik ei saa või ei tahagi aru saada) ning see on kaasa toonud usaldamatuse. Lisaks toimub riskide liigne suunamine erasektorile, RKAS ei võta piisavalt initsiatiivi tellija soovide väljaselgitamisel ning RKAS-i motivatsioon kulude kokkuhoiul on puudulik.</p>		

#	Aspekt	RKAS juhtkond	Kasutajad	Korrashoiuteenuste pakkujad (nn „erasektor“)	Rahandusministeerium
5	Juriidiline vorm	Juhtkonna hinnangul ei ole juriidiline tegevusvorm seotud probleemide ja nende põhjustega ega saa seega ka neid lahendada.	Kitsaskohad esinevad riigi kinnisvarastrateegias, mitte ei tulene juriidilisest vormist. Samas on kasutajate seas arvamusi, mis väidavad, et äriühing ei õigusta end ning tuleks kaaluda muid alternatiive. Alternatiivide üle selged nägemused puuduvad. Investeeringute rahastamisel saab riigiasutus kasutajate hinnangul tõenäoliselt soodsama intressi kui RKAS äriühinguna, mistõttu võiks kaaluda riigi vaatest vormi muutmist.	Äriühinguga on selgem ja loogilisem ärisuhet korraldada, esinevad sarnasused tegutsemispraktikas.	Eraõigusliku juriidilise isikuna äriühingu vormis ei ole RKAS end õigustanud, peaaugjalikult riigieelarve positsioonide muudatuste tõttu 2000ndate aastate lõpul ja vajaduse tõttu kontrollida RKAS-i investeeringuid tagamaks riigi kui terviku huvide kaitse. Äriühingu vormi kasuks räägib võimalus rakendada üürimudelit.
6	Muu	-	Arvamuste kohaselt saab RKAS ebaseaduslikku riigiabi, mis tekitab ebavõrdsust ning soodustab RKAS-i monopoli teket. Rahulolematu RM-iga: finantside eest peab vastutama kinnisvara kasutav ministeerium, kuivõrd selle summa läbirääkimine ega saamine riigieelarvest ei sõltu vastavast ministeeriumist. Olukorras, kus RKAS on vara omanik, otsustab ta remonttööde tegemise asjaolud ning seda rahavoogu (ega ajastust) ei ole võimalik juhtida.	Erasektor on arvamusel, et riigil ei ole mõistlik kogu oma kinnisvara iseseisvalt hallata ja hooldada ning kuivõrd eksisteerib võimekus korrashoiu- ja haldusteenust üleriigiliselt katta, võiksid need olla tellitud korraga. Teenuste hinnavõrdlus enne ja pärast reformi ei ole võimalik, kuna ülevõtmise eelne olukord oli teistsugune. Töötajate taustakontroll on ajamahukas ning teenusepakkujal puudub ülevaade neile kohalduvatest nõuetest. Erasektori kogemus näitab, et sageli ei vasta neile nõuetele RKAS-i enda töötajad.	RKAS-i kaudu rahastamisel on mindud liiga lahkeks. RKAS-lt teenuste tellimise ja teenuste kallinemise kulusid on seni toetatud justkui automaatselt, teistelt teenusepakkujatelt teenuste ostmisel ei ole teenuste kallinemisi lisavahendite eraldamisega toetatud. Erandiks on olukorrad, kus asutus soovib teenusepakkujat vahetada ja erasektori pind on soodsam.

Peamised riigi kinnisvara korraldusega seotud probleemkohad

Järgnevalt oleme kokku koondanud meie hinnangul loendi olulisematest probleemkohtadest, mis tulenevad nii valdkonnas varem publitseeritud uuringutest, analüüsidesid ja seisukohtadest (nn dokumendianalüüs) kui ka käesoleva töö raames läbiviidud intervjuudest ja aruteludest. Probleemid on mh esitatud nende tähtsuse järjekorras nagu meie neist aru oleme saanud, sh oleme lisanud selgituse probleemi tekkimise põhjuste kohta ning hinnanud seost juriidilise vormiga. Sellise seose otsimine ja tuvastamine aitab meil täpsemini aru saada kas juriidilise vormi muutmine aitaks probleemi lahendada või tuleks kaaluda probleemide lahendamiseks muid võimalusi kui juriidilise vormi muutmine.

Tabel 8. Peamiste probleemide loend

#	Probleem	Probleemi olemuse ja põhjuse kirjeldus	Probleemi seos juriidilise vormiga
1	Kinnisvarareform on takerdunud	Tänapäevani on täitmata üks strateegia eeldus – RKAS ei ole nimetatud riigile kinnisvarateenuste osutajaks riigivaraseaduse tähenduses ning miski ei kohusta riigiasutusi varasid RKAS-le võõrandama. Üleminek tsentraliseerimisele on toimunud vabatahtlikkuse alusel, mistõttu osad on varad RKAS-le üle andnud, teised mitte. Probleemi üks põhjustest peitub rahaliste vahendite puudumises riigi kinnisvara optimeerimiseks ja investeerimiseks. Kuna muutunud rahvusvahelised arvestuspõhimõtteid (ESA 2010) ei võimalda investeringuid finantseerida riigi eelarvepositsioone mõjutamata sõltumata kinnisvarateenuseid osutava üksuse juriidilisest vormist, siis sisuliselt on kadunud mehhanismid kinnisvarareformi kiireks ja ootuspäraseks läbiviimiseks.	Seos puudub. Eelarvelise puudujäägi ja laenukohustuste võtmise piirangud rakenduvad kuniks asutus kuulub valitsussektoris sõltumata selle juriidilisest vormist.
2	Vastuolulised omaniku ootused	Strateegilised- ja finantseesmärgid on omavahel osalises vastuolus ning on toonud kaasa nii strateegilisi kui operatiivseid juhtimislikke probleeme, sh rollide ja vastutuse hajumist. Eelkõige avaldub vastuolu asjaolus, et finantseesmärkide täitmiseks peab ühing teenima kasumit (tootlusootus), kuid teisalt tagama riigiasutustele lahendused nende kuluefektiivsuse parendamiseks.	Kaudne seos. Äriühingu vorm võib olla osaliselt põhjustanud äriliste eesmärkide seadmise ja osalise vastuolu tekitamise.
3	Piiratud juhtimis- ja otsustusvabadus	Riigieelarve tasakaalu, võlakoormuse ning rahaliste vahendite olemasolu piirangute ja osaliselt läbipaistvuse ning usaldamatuse tõttu on tekkinud vajadus sekkuda äriühingu juhtimisotsuste ülevaatamisse. Teoreetilise ning õigusliku raamistiku alusel peaks eraõiguslik juriidiline isik olema oma otsustes vaba, kuid praktikas on kujunenud äraspidine olukord, millega on äriühingule omast poliitilist ning juhtimislikku autonoomiat pigem piiratud. Kuivõrd eelarvest tulenevad sekkumised on RM-i ja RKAS-i vahel sõlmitud koostöökokkulepete alusel juhivad, esineb	Kaudne seos. Teiste juriidiliste vormidega võrreldes on äriühing pigem suurema poliitilise ja juhtimisliku autonoomiaga ning sekkumine vajab erikokkuleppeid.

#	Probleem	Probleemi olemuse ja põhjuse kirjeldus	Probleemi seos juriidilise vormiga
		poliitilist sekkumist näiteks müügitehingute piiramise näol, mis leiavad aset ainuaktsionäri (nt minister) algatusel, mida pole võimalik mõistlikult ette ennustada ja juhtida.	
4	Usaldamatus ja rahulolematust	<p>Üldine usaldamatus kinnisvarateenuste korraldamisel on osaliselt põhjustatud kasutajate vähesest teadlikkusest endile vajaduspõhiste teenuste tellimiseks, mis osalt tuleneb varade ja teenuste opereerimise üleandmisest RKAS-le.</p> <p>See on omakorda põhjustanud rahulolematust üürihindade kujunemise läbipaistvuse suhtes, etteheiteid RKAS-le kompetentsi puudumise osas, aga ka ebaselgust rollide ja vastutuste jaotuse osas. Osapoolte vaheline usaldamatus ei võimalda tulemusliku nõuandva teenuse korraldamist riigiasutustele säästlike lahenduste pakkumisel.</p>	Kaudne seos.
5	RKAS nõuandvas osas ei tegutse piisavalt riigi kui terviku huvides	<p>RKAS ei tegutse alati kui riigi kui terviku huvides, kuigi häid näiteid esineb nii hankemenetluste läbiviimisel kui ka nt riigile ebavajalike varade võõrandamisel.</p> <p>Puudu jääb proaktiivsusest teenuste pakkumisel ja nõustamisel ning nii kompetentsist, aga ka motivatsioonist eriotstarbeliste hoonete haldamisel, esineb ebaselgust kasutaja vajaduste nõustamisel ning mh toimub mahukate ning paketeeritud hangete korraldamine, mis ei toeta väiksemate riigiasutuste vajadusi.</p>	<p>Kaudne seos.</p> <p>Nõustamise funktsiooni eraldamisel äriühingu koosseisust ning viimisel nt riigi hallatavasse asutusse või ministeeriumisse kaoks tootlusootus ning prioriteediks saaks teenuse sisu, mitte tulu teenimine. Tõenäoliselt on aga teenuste terviklik arendamine ja küpsuse saavutamine võtnud lihtsalt liiga kaua aega ning probleem võinuks avalduda sarnaselt ka hallatava asutuse või sihtasutuse vormingus.</p>

RKAS-i kui äriühingu juriidiline vorm on pärast selle muutmist Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA 2010) kohaselt, kus võlakohustused on seotud valitsussektori eelarvetasakaaluga, osutunud osaliselt ebamõistlikuks ega täida algselt püstitatud eesmärke. Kuna mh on varade tsentraliseerimine ja RKAS-le võõrandamine takerdunud, siis on see omakorda raskendanud kinnisvarareformi läbiviimist ja kulude optimeerimist, sh tõstatanud küsimuse riigi kinnisvara korraldamiseks sobiva toimemudeli leidmiseks. **Probleemide põhjuste** lahkamisel ilmneb, et **enamik ei ole seotud ülesannete täitja juriidilise tegevusvormiga** ning seosed on pigem kaudsed või puudulikud.

Peamise probleemi põhjuse adresseerimist (s.t rahaliste vahendite puudumine kinnisvarainvesteeringute finantseerimiseks) on riik käsitletud varasemalt riigi kinnisvara finantseerimise struktureerimise analüüsiaruandes⁴⁸, mille kohaselt on ühe stsenaariumina kaalutud ka avaliku- ja erasektori koostööpartnerlust (nn PPP), mis on leitud olevat kasutusrendist majanduslikult mõistlikum alternatiiv kõigi selliste varade puhul, mis ei ole pärast lepinguperioodi lõppu tõenäoliselt eraturule sobilikud (nt koolid, vanglad, kohtuhoone jt) ning mis on samas lepingutena piisavalt suured, et õigustada tavapärasest veidi keerukama PPP tehingu läbiviimist.

⁴⁸ AS PricewaterhouseCoopers Advisors. (2015). „Riigi kinnisvara finantseerimise struktureerimise analüüs“.

Selle kohaselt ei kasvata PPP tehingute vormistamine erasektoriga riigi võlakohustuste mahtu, kuid toob endaga kaasa perioodilised maksed tulevikus, mis sisaldavad kapitalimakseid, remonditasusid ja hooldus ning haldustasusid. Selline investeeringute finantseerimise struktuur võimaldaks täiendavat kapitali kaasata.

Juriidilise tegevusvormi hindamine

Hindamise üldised põhimõtted

Organisatsioonide tegevusvormi valikut mõjutavad mitmed tegevuskeskkonnast tulenevad tegurid (nt poliitikavaldkonna tundlikkus ja muutlikkus), organisatsiooni poliitilise ja juhtimisliku autonoomia aste ja isegi organisatsiooni ajalugu (nn rajasõltuvus ehk otsuste ajalugu seletab sageli organisatsioonide loomise ja nende ülesannete muutumise tagamaid). Avaliku sektori organisatsioonide juriidilist tegevusvormi mõjutab loomulikult ka nende põhieesmärk ja põhiülesande olemus/tüüp.

Avaliku sektori organisatsioonid toimivad keskkonnas, kus lisaks objektiivsetele teguritele on ka subjektiivsetel eelistustel ja maailmavaatel otsustele suur mõju. Eri poliitikavaldkondades ja ajajärkudel võivad poliitilised eelistused organisatsioonide toimimist mõjutada erineva tugevusega ja eri viisidel. Seega on organisatsiooni avatus muudatustele ja valdkonna poliitiline tundlikkus tegurid, mis võivad teinekord otsuseid enam mõjutada kui rangelt ratsionaalne otsustusmudel seda eeldaks. Seega tuleb meele pida, et ka subjektiivsed arusaamad mõjutavad avaliku halduse ülesehitust.

Üldised kaalutlused:

1. Enne organisatsiooni tegevusvormide määramist peaks üheselt selge olema **riigiülesande eesmärk** (seda teemat käsitlekseme ptk „RKAS-i asutamise eesmärk ja põhjendus“). Analüütikud ja otsustajad peavad olema veendunud, et ülesande täitmine on ühiskondlikku kasu silmas pidades vajalik. Teiselt poolt peavad otsuste ettevalmistajad ja vastuvõtjad olema veendunud, et ülesandest loobumine ei kahjusta pikemas perspektiivis üldisi huvisid.
1. Rusikareegel on, et mida raskem on **avaliku ülesande tunnuseid** üheselt loetleda ja ülesannet kirjeldada, seda lähemale riigi „tuumale“ (Eesti kontekstis ministriumile) see peaks asuma. Mida konkreetsemad ja mõõdetavamad on ülesande eesmärgid, sihtrühmad jm tunnused, seda kaugemale poliitikakujundamise epitsentrist võib ülesande avaliku halduse institutsionaalses struktuuris paigutada.
2. Mida **tundlikumad** on ülesanded **poliitilistele huvidele** ja mida operatiivsemalt ning paindlikumalt peab poliitilistele seisukohtadele reageerima, seda lähemal riigivalitsemise keskmeele tuleks ülesannet hoida (nt välispoliitika, EL otsustusprotsessis osalemine jt).
3. Mida jäigemalt tahab valitsus **kontrollida ressursside kasutust**, seda lähemal peaks asutus asuma riigivalitsemise keskmeele.
4. Avaliku sektori mitmekesiste ülesannete tõttu on alati surve järele anda ja luua eristaatusega organisatsioone. See muudab aga hiljem kogu avaliku sektori tegevuse suunamise keerulise(ma)ks. Põhimõte peaks olema see, et igasugu **kõrvalekalded** kokkulepitud organisatsioonide tüüpidest ja nende juhtimise ning kontrollimise mehhanismidest peavad olema eriliselt hästi põhjendatud ja otsused läbipaistvad (et nt rajasõltuvuse vähendamiseks saaks vajadusel lihtsasti otsuste algpõhjuste juurde naasta ja valikuid korrigeerida).

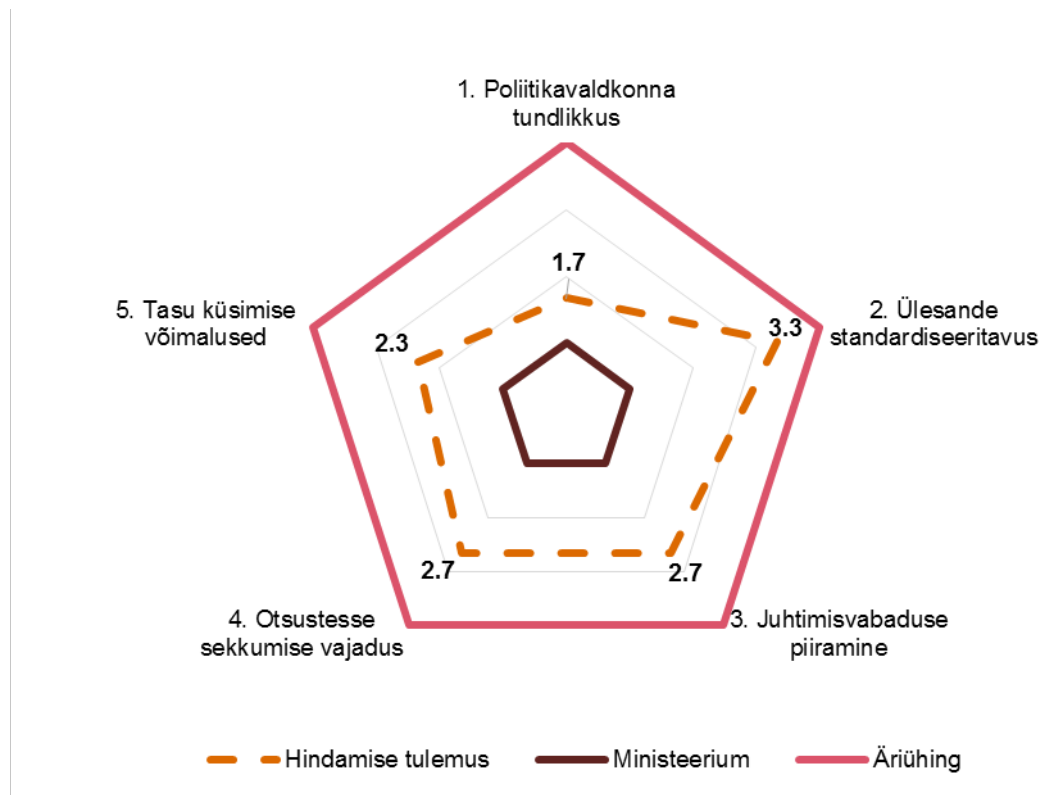
Hindamise metoodika

Hindamise metoodika koosneb viiest sisuosast ehk blokist, mille iga üksiku osa koosseisus on kolm küsimust (PS! mõne küsimuse teatav sarnasus on taotluslik). Organisatsiooni tegevusvormi valikut mõjutavate tegurite hindamine on paratamatult teataval määral subjektiivne. Sestap on hindamise hõlbustamiseks kasutusele võetud skaala, kus telje ühes ääres on vastus „ei“ ja teises vastus „jah“, kuid nende kahe otsa vahel on võimalik kasutada vahepealseid variante, sh varianti „ei ole infot“, mis ei lähe koondtulemuse arvutamisel arvesse. Hinnangute andmisel tuginesime mh töö käigus läbiviidud intervjuudelt kogutud teabele ning täiendasime selgitustega, mis baseeruvad nii dokumendianalüüsil kui meie subjektiivsetel seisukohtadel.

Hindamistabel arvutab igas blokis keskmise hinde näidates nii kätte suuna, kuhu ülesanne avaliku halduse institutsionaalses hierarhias teoreetiliselt asetub. Töövahend ei vabasta meid iseseisva mõtlemise ja otsustamise kohustusest, sest kõiki erijuhtumeid ei ole võimalik üldistada. Rusikareegel on aga selline, et mida madalam on bloki keskmine hinne, seda lähemal peaks ülesanne asuma poliitikakujundamise tasandile ehk Eesti näitel ministeeriumile. Mida kõrgem on bloki koondhinne, seda rohkem autonoomsust on vajalik ja võimalik anda ning ülesande võib paigutada riigi tuumast eemal olevatesse organisatsioonidesse.

Hindamise tulemused

Hindamistulemuste alusel (vt Joonis 10) on neljas tegevusvormi mõjutavas blokis tulemused kas „2“ või üle selle orientiiri, mis viitab, et kinnisvarateenuste (s.t kinnisvara riigile kasutamiseks andmine ning riigi kinnisvara haldamine, arendamine, kasutamiseks andmine, võõrandamine ja omandamine) täitmiseks sobivad tegevusvormid asuvad poliitikakujundamise keskmest eemal ehk eelduslikult on võimalikeks variantideks hallatav asutus, sihtasutus või äriühing. Selline tulemus on kokku langev ka käesoleva analüüsi lähteülesandega, mille kohaselt tuli just eelnimetatud juriidiliste tegevusvormide vahelt sobivat lahendust otsima asuda.



Joonis 10. Tegevusvormi hindamise tulemus

Poliitikavaldkonna tundlikkus

Teoreetilisest käsitlusest tulenevalt kui ülesanne kuulub tundlikku poliitikavaldkonda, siis võib eeldada, et olud muutuvad kiiresti ja see mõjutab ka ülesande täitmist. Volatiilsetes valdkondades on tarvis sagedamini poliitilise tasandiga ja/või ametnikest tippjuhtidega konsulteerida, et saada operatiivselt ülesande täitmiseks vajalikke (poliitilisi) suuniseid ja teiselt poolt informeerida otsustajaid tekkinud tagasisidest ning tulemustest. Mida tundlikum ja muutlikum on poliitikavaldkond, seda lähemal riigi tuumale ehk poliitikakujundamisele peaks ülesanne asuma. Kui ülesanne kuulub stabiilsesse tegevuskeskkonda, siis saab otsusetegemise õiguse (seaduse alusel ja raamides) delegeerida institutsionaalses hierarhias allpool asuvatele organisatsioonidele.

RKAS-i tänast praktikat iseloomustab olukord, kus nii riigieelarve tasakaalu ja laenukoormuse kriteeriumite piirangud kui ka lihtsalt rahaliste vahendite olemasolu puudumine eeldavad ministeeriumi riigieelarve ja riigivara osakonna sekkumist rahastamisotsuste kooskõlastamiseks (nt pisiparenduste kooskõlastamine) kui ka tihti poliitiliste isikute osalemist (nt ministrid) otsustusprotsessides, mistõttu „antakse“ juhtkonnale pidevalt (poliitilisi) suuniseid.

Ka avalikkuse huvi valdkonnas toimuvale on pigem kõrge, avaldub peaaesjalikult kinnisvara üürimise hindade kallinemise ning teenusega rahulolematuse teemade kaudu. Üleminek üürimudelile toob tänase arusaamise kohaselt kaasa kallima hinna, mistõttu kasutajad on rahulolematud ning RKAS on kohustatud paremini kirjeldama teenuse hindade kujunemist. Omanik on muuhulgas seadnud riigi äriühingule ootuse osaleda riigi kinnisvara strateegia ja poliitika kujundamise väljatöötamise juures, mis eelnevaid argumente koosmõjuna hinnates andsid meile teada, et tänane korraldusmudel viitab, et valdkond on pigem poliitiliselt tundlik.

Teoreetiliselt oleks siiski võimalik kujutada ette olukorda, kus kinnisvarateenuste operatiivne korraldamine ei vaja pidevalt poliitilisi suuniseid, kuivõrd kinnisvarateenused on valdkond, mis on nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil standardiseeritud ja mida saaks ilma operatiivsete suunisteta korraldada ka äriühingu vormis ehk poliitilises mõttes riigituumast kaugemal asuvana. Selliseid toimivaid tegutsemispraktikaid tõendavad edukalt mitmete Euroopa riikide näited (Austria, Norra, Soome, Saksamaa jt.) ning täiendava asjaoluna tuleb märkeerida, et kinnisvarateenused ei kuulu n-ö riigi tuumikfunktsioonide hulka nt Põhiseadusest või Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt.

Riigiülesande ehk kinnisvarateenuste standardiseeritavus

Ülesande standardiseeritavus mõjutab märkimisväärselt selle paigutamist mingi organisatsiooni tüüpi alla. Mida paremini ülesanne allub mõõtmisele ja (kvaliteedi) nõuete määramisele, seda lihtsam on ülesande täitjale selgete eesmärkide etteandmine ja hiljem tulemuste või mõju hindamine. Konkreetsed sihid ja hõlpsasti hinnatavad tulemused lubavad anda rohkem otsustamis- ja tegevusvabadust, sest toimivuse hindamine on lihtne ja üheselt mõistetav. See omakorda tähendab, et ülesande vahetu täitmise võib paigutada sihtrühmadele nii lähedale kui võimalik ja ülesande jooksvasse täitmisse pole vaja (pidevalt) sekkuda. Niisiis tuleks ülesande paigutamisel hinnata, kas ülesande eesmärged, sihtrühmasid, sisendeid ja väljundeid, kvaliteeti jm toimivuse näitajaid on lihtne tuvastada ja mõõta või on sihtide seadmine raskendatud ning tulemuste mõõtmine kallis.

Kinnisvarateenused on meie hinnangul väga standardiseeritud valdkond (vt nt Lisa 3. Riigi kinnisvarateenuste loetelu ja RKAS-i rolli teenuste pakkumisel), st eesmärkide ja asjakohaste mõõdikutega iseloomustatavad. Huvirühmad on esile toonud, et teenuste paketi on n-ö kinnisvaraüksuse kavandamise etapis riigiasutuste vajaduste kaardistamise ja analüüsimise nõustamine osaliselt ebaselgete raamidega ja seetõttu raskesti mõõdetav. Vaidlused käivad selle üle, milline peab nõustamise teenus olema – nõustaja vaatest on tihti kõik korras, kuid kasutaja vaatest tahtnuks enamat. Tegemist on aga tüüpilise kahe osapoole vahelise vaidlusega, mis ei erine suuresti teistest eluvaldkondadest, kus riik teise riigiasutusega koostööd teeb.

2013. a jõustunud nn üürimäärus on samuti väga konkreetselt formuleeritud, mis jätab tõlgendamiseks vähe ruumi ning omavahelistes üürilepingutes kasutajate ja üürileandja vahel sõlmitakse piisava täpsuse ja täielikkusega teenuste korraldamise üksikasjad. Vastukaaluks tuleb tõdeda, et riigi kinnisvara strateegiast tulenevad ülesanded ja rollid RKAS-le on jätnud kohati liigset tõlgendamisvabadust, mistõttu osapooltel puudub ühtne arusaamine, millega RKAS tegeleb ja millega mitte, sh kas riigiasutuste hoonestatud kinnisvara tuleb või ei tule üle anda, kas RKAS-i kaudu tuleb või ei tule kinnisvarateenuseid riigiasutustel korraldada või mitte. Erinevad kokkulepped ning arendustegevused on tõlgendamisruumi aja jooksul vähendanud ja selgust juurde loonud.

Juhtimisvabaduse piiramine

Juhtimisvabaduse piiramine peab olema põhjendatud. Üldiselt usutakse, et juhtimise vallas tehakse parimad valikud nõ sündmuskohale kõige lähemal. Sestap on avalikus sektoris aktuaalne teema kontrolli ja iseotsustamisõiguse vahel tasakaalu leidmine. Tihedam kontroll ja vahetu vastutus peaks olema hästi

põhjendatud – nt avaliku võimu teostamine sisaldab sageli sunni rakendamist ja ettevõtete ning inimeste õiguste riivet ja see peab olema kindla kontrolli/otsejuhtimise all.

Samas on juhtimisvabadus või selle piiramine astmeline – autonoomia võib olla kõrge, keskmine või madal. Lisaks on võimalik juhtimisvabadust vaadelda eri tahkudes. Eraldi saab käsitleda:

1. Juhtimiskorraldusega seotud otsuseid (juhtimissüsteemide arendamine, juhtimise tööriistade rakendamine, inimeste arv, struktuur, üksuste asukohad jms);
2. Personalijuhtimist (personalipoliitika eri tahud nagu personali värbamine, hindamine, koolitamine ja arendamine, tasustamine jms);
3. Finantsjuhtimist (nt tasakaalus eelarve tagamine, arveldamine riigieelarve kaudu, eelarve kasutamine vaid sihtotstarbeliselt, eelarvejäägi ülekandmine 3% ulatuses kulurea mahus).

Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi (ESA 2010) arvestuspõhimõtete muutmise järgselt, kus võlakohustused on seotud valitsussektori eelarvetasakaaluga, eeldab valdkond ministeeriumi poolset äriühingu finantsjuhtimise vabaduse piiramist. Juhtimisvabadust ei ole sisuliselt vaja piirata personalijuhtimise erinevates osades ega üldiselt ka juhtimiskorraldusega seotud otsustes, s.t äriühing saab pigem vabalt kujundada teenuste paremat ja kvaliteetsemat korraldamist.

Otsustesse sekkumise vajadus

Ülesande tõhusaks täitmiseks võib olla tarvis rohkem või vähem otsustamisvabadust nõ eesliinil. Avaliku võimu teostamine peab alati olema rajatud selgetele reeglitele. Teisalt, kõiki töös esinevaid olukordasid ei ole võimalik seadusandluses reguleerida. Mida suuremat „tehnilist“ otsustamisvabadust ülesande täitmine eeldab, seda kaugemal ta riigi tuumast võib paikneda, sest poliitikakujundamist ei pea koormama halduslike küsimustega. See põhimõte ei kehti, kui ülesannet ei saa avaliku võimu teostamisest lahutada, sest võimuhaldus eeldab otsesemaid/vahetumaid vastutuse- ja kontrollimehhanisme, et probleemide tekkimisel ülalt operatiivselt sekkuda. Niisiis ei saa avaliku võimu teostamisega otse seotud „tehnilist“ ülesannet paigutada eraõiguslike või avalik-õiguslike organisatsioonide alla, kus ei kehti otse- ja ainujuhtimise printsiip või peab väga hästi maandama kõik delegeerimisega seotud riskid.

Avalikule haldusele on ülalt-alla juhtimine iseloomulik. Teisalt on probleemiks sageli horisontaalse koostöö nõrkus. Sellest takistusest üle saamiseks on mitmeid viise, kuid olulisel kohal on ministeeriumide juhtide võimalus vahetu sekkumisega koostöö toimima panna. Eriti vajalik võib selline sekkumine olla kriisiolukordades, kus on tarvis, et keegi võtaks selge vastutuse ja annaks üheseid korraldusi. Sellistes olukordades pole aega isetekkelise koostöö katsetamiseks. Seega ühiskonna vaatest elutähtsate ülesannete paigutamine valitsussektorisse teenib seda sihti, et olla valmis sekkumiseks kui vajadus seda nõuab. Ka eraõiguslike isikute puhul on otsene sekkumine võimalik (nt seaduses sätestatud juhtudel), kuid siiski keerulisem.

Kinnisvarateenuste osutamine ei ole seotud avaliku võimu teostamisega ega eelda kindlate võimuvolituste andmist ja teisalt vahetute vastutus- ja kontrollimehhanismide olemasolu. Täiendavalt, kinnisvara kui valdkond ja sellega seotud teenused ei ole otseselt seotud inimeste elu, tervise või vabaduste tagamisega ning ei teki vajadust selle täitmise (nt otsuste ümbermuutmiseks) operatiivselt ülalt-alla põhimõttel pidevalt ja kiiresti sekkuda. Samas on tegu valdkonnaga, kus koostöö toimivus on siiski kriitiline ja koostööle sundimise võimalused peavad olema tagatud. Seda just seetõttu, et riigi kinnisvara strateegia näeb ette riigi hoonestatud kinnisvara tsentraliseerimist ning vajalik on tagada sobivad motivatsioonimehhanismid koostöö olemasoluks. Viimase puudumine on täna üks põhjus teistes seas, miks kinnisvarareform takerdunud on ning seetõttu vajab valdkond administratiivsete võtete toel koostöö korraldamist. Tõenäoliselt kõige efektiivsem viis eesmärkide saavutamiseks on riigi hoonestatud kinnisvarade üleandmise kohustuslikuks määratlemine, kuid kuna riigis on kokkuvõttes raha puudu kogu kinnisvara korda tegemiseks, siis nähtav kasu üleandmisega kiirustamisel ei pruugi avalduda. Üldjuhul on selliseid administratiivseid võtteid riigile lähemal lihtsam ellu viia, kuid tuleb arvestada konteksti, et ligikaudu pool riigiasutuste hoonestatud kinnisvarast on juba äriühingule üle antud.

Tasu küsimise võimalused

Mida kergemini ülesanne mõõtmisele allub, seda suurema tõenäosusega saab selle täitmise eest tasu küsida, sest kuludest ja nende struktuurist on selgem arusaam. Avaliku ülesande eest tasu küsimise võimaluste analüüsimisel on üks võimalik põhimõte see, et mida lähedasem on teenus erasektoris pakutavale (turul pakutakse sarnaseid teenuseid), seda loogilisem on tasude kehtestamine. Eeldus on muidugi, et tegu ei ole avaliku võimu teostamisega, mida ei saa eraõiguslikule organisatsioonile üle anda.

Teisalt mängivad siin suurt rolli traditsioonid ja tasu võtmise üle otsustamisel tuleb neid arvesse võtta, nt vaadates teiste sarnaste teenuste kogemust. On avalikke teenuseid, mille eest kodanikud on harjunud maksma ja on neid, mille eest ei ole (kuid mis võiks tegelikult olla kasutajatele tasulised).

Niisiis on siinsele põhiküsimusele vastamiseks tarvis turuolukoda analüüsida, arvestades mh ka subjektiivseid tegureid, kuid üldine organisatsiooni tüübi valimise loogika on selline:

- Kui ülesande täitmise/teenuse osutamise eest ei saa tasu küsida, siis peaks ta asuma ametis;
- Kui tasu saab küsida, kuid vajalik on ka täiendav riigi toetus, siis sobib enim sihtasutuse vorm (NB! ka hallatav asutus võib tulu teenida, kuid see ei peaks olema tema peamine siht);
- Kui tasu saab küsida ja ülesande täitmist rahastada ainult turult korjatavate tasudega ning eesmärk on omanikutulu teenimine, siis võib ülesande paigutada äriühingu alla.

Kinnisvarateenuste hinda on võimalik täpselt välja arvutada ja teenuse kasutaja käest välja nõuda, sh on tasu võtmine selles vallas tavapärane praktika. Hinnastamise mehhanismid (nt tegelike kulude jm vajalike eelduste väljaselgitamine) on keerulised eelkõige arendusprojektide analüüsimise ja kavandamise faasis, kus tasude kehtestamine n-ö kasutajate vajaduste kaardistamise nõustamiseks on kulukas või kasutajad pole huvitatud/võimelised teenuse eest tasuma (kasutajad eeldavad pigem tasuta kompetentsikeskuse nõu saamist kinnisvaraüksuse kavandamiseks).

RKAS-i poolt vaadatuna ei eelda kinnisvarateenuste osutamine riigiasutustele täiendavat riigipoolset toetust (lisaks tasude küsimisele), mistõttu küsitav tasu võimaldab katta kõik teenustega seotud kulud (s.t RKAS suudab end iseseisvalt majandada). Kasutajate vaatest on kinnisvarateenused, sh investeeringud rahastatud riigieelarvest ning ehkki asutused maksavad riigi äriühingule üürimääruse alusel üüriteenuse tasu, finantseeritakse asutusi selle tasu maksmise eest riigieelarvest. Rahaliste vahendite nappus on just peamine konfliktide allikas nii kulu- kui turupõhise hinna tasumise eest ning vajab täiendavat finantseerimist riigieelarvest.

Viimaks, kuigi kinnisvarateenuste osutamise eest saab lihtsasti tasu küsida, mis katab sellega seotud otse- ja kaudkulud ja võimaldab teoreetiliselt riigile ka tulu teenida, siis praktikas ei ole RKAS-st dividende välja võetud ning teadaolevalt selline kavatsus ka lähiajal puudub. Mõistlik on teenitud tulu investeeringuteks ja teenuste pidevaks arendamiseks suunata.

Hindamise lühikokkuvõte

Kinnisvarateenuste täitmiseks sobivad tegevusvormid asuvad poliitikakujundamise keskmest üldiselt eemal. Ja kuigi valdkond on poliitiliselt pigem tundlik ning vajab riigieelarve tasakaalu ning võlakoormuse nõuete jälgimiseks osalist juhtimisvabaduse piiramist ning otsuste suunamist, pole tegemist klassikalise riigi tuumikfunktsiooniga, mis nõuaks avaliku võimu teostamist. Kinnisvaravaldkond on väga standardiseeritud ning praktikas on tavapärane teenuste eest tasu küsida ja seega tegutseda n-ö turutingimustel. Seetõttu leiame, et kõige sobivamateks variantideks on pigem sihtasutus või äriühing.

Kui organisatsiooni tegevusvormi valimisel on alternatiivideks kas sihtasutus või äriühing, siis üks otsustamise alus võib olla see – kui olemas on toimiv turg ja muud eeldused on täidetud – võimalik erastada või mitte? Kui jah, siis sobib äriühing. Kui erastamine ei ole loogiline arengusuund, siis võiks valida sihtasutuse vormi ja „edasi“ omakorda hallatava asutuse vorm kui ülesande täitmist tahetakse enamal määral kontrollida.

Otsuste kvaliteeti aitab tõsta alternatiivsete lahenduste analüüsimine ja nii eelisvariandi kui ka alternatiivse valiku tugevuste ja nõrkuste väljatoomine. Aruande järgmises peatükis pakume välja erinevaid versioone juriidilistest vormidest kinnisvarateenuste osutamise korraldamiseks.

Juriidilise vormi alternatiivide võrdlev analüüs

Järgnevalt on toodud võimalikud alternatiivsed lahendused RKAS-i juriidilise vormi osas koos poolt- ja vastuargumentide ning riskianalüüsiga. Lahenduste välja pakkumisel on lähtunud tellija nägemusest, mille kohaselt tuleb analüüsida järgmisi juriidilisi vorme ja nende kombinatsioone: äriühing, sihtasutus, riigiasutuse hallatav asutus.

Alternatiiv 1: äriühing

Äriühingu vormi alusel võib ette näha sisuliselt veel kahte erinevat versiooni, millest esimene oleks tänase olukorra jätkumine (*status quo*) ning teiseks võiks pidada mõningate muudatuste sisseviimist äriühingu kontserni struktuuris (vajab eraldi põhjalikumalt analüüsi), kuid mõlemal juhul jätkuks riigile kinnisvarateenuste osutamine (s.t kinnisvara riigile kasutamiseks andmine ning riigi kinnisvara haldamine, arendamine, kasutamiseks andmine, võõrandamine ja omandamine) äriühingu kaudu.



Jätkamine äriühingu vormis ei too kaasa olulisi muudatusvajadusi, mis on ainuüksi muutmise tõttu oluline vastuargument pea kõikide teiste alternatiivide korral. Ümberkorraldustega kaasnev ärisuhete (lepingud kasutajatega, partneritega, töötajatega jt) lõpetamine ja üleviimine teise juriidilisse vormi peab olema väga selgelt õigustatud, sh peab eksisteerima veenev arusaamine ja tõendus, et loodav väärtus ja kasu on suurem kui jätkamine äriühinguna. Äriühingu kasuks räägib mh paindlik teenuste korraldamine ja kinnisvara vakantsi juhtimine pakkudes kinnisvara üüriteenust mh ka erasektorile (vajadusel), et nii riigi kinnisvara võimalikult efektiivselt ning majanduslikult mõistlikult juhtida. Valitsused peavad üha enam tagama avaliku sektori tulemuslikkuse, mida on vähemalt teoorias lihtsam tagada erasektori juhtimismudeleid kasutades ning on igati loogiline jätkata äriühingu kaudu kinnisvarateenuste osutamist.

Vastuargumendina moodustab üks keskne kinnisvarateenuste pakkuja riigiasutustega nn bilateraalse monopoli, mis vähendab riigiasutuste valikuvabadust. Teataval määral suurendab avaliku- ja eraõigusliku isikute vaheliste suhete korraldamine kulusid nagu nt varade üleandmisega kaasnev väärtuse hindamine ja auditeerimine.

Paiknemine riigi tuumast kaugemal ei võimalda vahetult ja kiiresti poliitika kujundajatel ning rahastajatel sekkuda. Positiivse asjaoluna põhjustab see strateegide ja poliitika kujundajate veelgi põhjalikumat kavatsuste ja plaanide seadmist, et tagada kõigile ühtemoodi mõistetav ja aktsepteeritav kinnisvarateenuste opereerimise juhtimissüsteem. Ühtlasi toetab majanduslike tehingute alusel teenuste korraldamine tegevuspõhisele eelarve ülemineku loogikat, mille keskne kontseptsioon rajaneb lähtekohal, et teenused on hinnastatud läbipaistvalt, ühtsetel alustel ning nende tegelikel maksumustel. Tõesem informatsioon teenuste (sh kinnisvara kui tugiteenuste) tegeliku maksumuse kohta võimaldab teha läbimõeldumaid juhtimisotsuseid, sh:

- identifitseerida ebavajalikke või väheefektiivseid kulutusi ja neid elimineerida;
- leida, milliste (põhi-) teenuste hind kujuneb maksumaksjale ebamõistlikult kalliks, mistõttu nende osutamine tuleks kas lõpetada või leida nende osutamiseks säästlikum alternatiiv;
- otsustada, milliste ressursside abil on kõige mõistlikum üht või teist teenust osutada (näiteks – kas teatud teenuseid oleks mõttekam osutada oma töötajatega või sisse osta);
- hinnastada elanikele müüdavaid avalikke teenuseid lähtudes nende tegelikest maksumusest.

Äriühingu kaudu korraldatud kinnisvarateenuste osutamine ning kulude juhtimine annab usaldusväärsemat informatsiooni erinevate tegevuste ja nende maksumuse kohta erinevates avaliku sektori organisatsioonides (ministeeriumites, allasutustes jne). See võimaldab paremini võrrelda erinevate organisatsioonide efektiivsust ja teha otsuseid organisatsioonilisteks ümberkorraldusteks, sh erinevate asutuste liitmiseks või lahutamiseks.

Alternatiiv 2: riigiasutus (valitsusasutuste hallatav asutus)

Riigiasutuse vormis riigile kinnisvarateenuste haldamise korraldamiseks käsitleme poolt- ja vastuargumente **valitsusasutuse hallatava asutuse** (HA) näitel, kuna riigiasutuse ideaalmudelile (vt Tabel 2 lk 18) tuginedes leidsime, et nn tugiteenuste osutamiseks sobib just valitsusasutuse hallatava asutuse juriidiline tegevusvorm. Seda eristab teistest riigiasutuste erivormingutest (nt amet või inspeksioon (AMI) või muu valitsusasutus (VA)) peamiselt, aga mitte ainult, võimuvolituste andmine.

AMI-le on iseloomulik rakendada võimu - nt Maa-ameti põhimääruse kohaselt tohib amet kohaldada riiklikku sundi. Meie oleme oma töös peatükis "Juriidilise tegevusvormi hindamine" alapeatükis "Otsustesse sekkumise vajadus" (lk 58) jõudnud arusaamisele, et riigile kinnisvarateenuste osutamine ei ole seotud avaliku võimu teostamise vajadustega ega eelda seetõttu ka kindlate võimuvolituste andmist, sh sunni kohaldamist. See on andnud meile vihjeid, et sobilik vorm ei ole üldjuhul AMI ega ka muu VA. Avaliku võimu teostamine eeldab mh personalijuhtimise autonoomia piiramist, sh töösuhe valdavalt ametnikega, kellele kehtib avaliku teenistuse seadus (ATS) ehk ühetaolised reeglid üle avaliku teenistuse või eriteenistuse reguleerivad seadused. AMI koosseisus ülesannete täitmine peab käima riigieelarve ja sellega kaasnevate piirangute tingimustes (tasakaalus eelarve tagamine, arveldamine riigieelarve kaudu, eelarve kasutamine vaid sihtotstarbeliselt, eelarvejäägi ülekandmine 3% ulatuses kulurea mahus); on mõned ametid, kes teenivad ka omatulu, kuid üldiselt kehtivad jäigad ja ühetaolised finantsreeglid. AMI juhtimislik autonoomia on madal (tegevus allutatud "kesksetele" reeglitele, mis kõigile ühetaolised, nt vabariigi valitsuse seadusele, avaliku teenistuse seadusele, riigieelarve seadusele, lisaks võivad kehtida eriseadused), erisused võivad esineda ülalt tuleva sekkumise sageduses. Meie arusaamise kohaselt puuduvad kinnisvara kui ressursi poliitika elluviimiseks ühtsed ja kõigile ühtemoodi kohalduvad reeglid ja normid (nt pinnakasutuse või muus osas), mis samamoodi annab vihjeid, et amet ei ole sobiv vorm.

Teatavad erisused esinevad ka HA ja muude VA vormide vahel ehkki need ei ole ülemäära erinevad. Selleks, et mingitki erisust välja tuua, sh tuginedes taaskord ideaalmudelile ning meie arusaamistele, on VA-dele sobivad võimuvolitusega/-ta avalikud otsesed või kaudsed teenused ehk teisisõnu teenused, mis on suunatud otse kodanikule/ettevõtjale/ühiskonnale. HA on mõistlik valida selliste ülesannete elluviimiseks, mis toetavad riigiaparaati ennast ehk nn tugiteenused (need tüüpiliselt ei vaja võimuvolitusi). Tugiteenused ei teeninda otseselt kodanikku, vaid teevad seda läbi põhiteenuste ja asutuste ülalpidamise. See on meie hinnangul kõige veenvam argument, mis neid meie arusaamise kohaselt kõige nähtavamalt eristab, mistõttu otsustasime alljärgnevalt käsitleda lähemalt hallatavat asutust.

Riigiasutuse hallatava asutuse korral võib samuti ette näha kahte erinevat versiooni, mis ühe versiooni kohaselt tähendaks seda, et RKAS ühendataks tänase Riigi Tugiteenuste Keskusega ning teise versiooni kohaselt

moodustataks täiesti uus Rahandusministeeriumi hallatav asutus, nt Riigi Töökeskonna/Kinnisvarateenuste Keskus. Ja kuigi me eelnevalt käsitletud kitsenduste alusel piiritleme edasise arutelu riigiasutuste kontekstis valitsusasutuse hallatava asutusega, siis on alljärgnevad argumendid ülekantavad osalt ka muudele riigiasutuste alavormidele (vt Tabel 1 lk 15).

POOLTARGUMENDID	VASTUARGUMENDID
<ul style="list-style-type: none"> • HA-d annavad aru otse ministeeriumile • Nt RTK on tõendanud võimekust riigis kulusid kokku hoida tugiteenuste keske pakkujana • Olemuslikult sobiv vorm riigi tugiteenuste opereerimiseks • Suudab kiiremini ja vahetumalt reageerida riigiasutuste vajadustele • Vajab finantseesmärkide ülevaatamist, kuna riigi hallatav asutus ei saa omanikule kasumit teenida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ei ole asutatud teenuste osutamiseks eesmärgiga riigist välja • Tarbetu lisakulu uue asutuse rajamisel või RTK-sse ümberkolimisel • Kuna HA ja teise riigiasutuse näol on tegemist ühe ja sama isikuga, siis vajab kinnisvara juhtimissüsteem ümberkorraldamist • Üürimääruse mõtte riigiasutuste vahelisi tehingud ja lepingud reguleerida kaob ära ning üürilepingud tuleb asendada koostöökokkulepetega osapoolte (HA ja valitsusasutuse) vahel • Vaidluste korral pole võimalik kohtusse pöörduda • Arveldusi omavahel ei tehta

Riik saab valitsusasutuse juhi valiku või asutuse ümberkorraldamise kaudu tegevusi vahetumalt mõjutada kui SA või ÄÜ puhul, kus saab seda teha vaid nõukogu vahendusel. Hallatavad asutused annavad aru otse ministeeriumidele, mistõttu link poliitika ja strateegia kujundaja ning rahastajaga on lühem, kiirem ning vahetum. Põhimõtteliselt saab sellise üksuse tegevusi finantseerida lisaks riigieelarvele ka muudest allikatest, kuid praktikas esineb võrdlemisi vähe näiteid, mismoodi on korraldatud majanduslikel alustel põhinevad suhted riigiasutuste vahel. RTK näitel on ressursid (nt inimesed ja varad) koos teenuste opereerimise ja eelarvega antud HA-sse koostöökokkuleppe alusel ning valitsusasutuste eelarves enam selle teenuse kulud ei kajastu vaid see antakse HA-le.

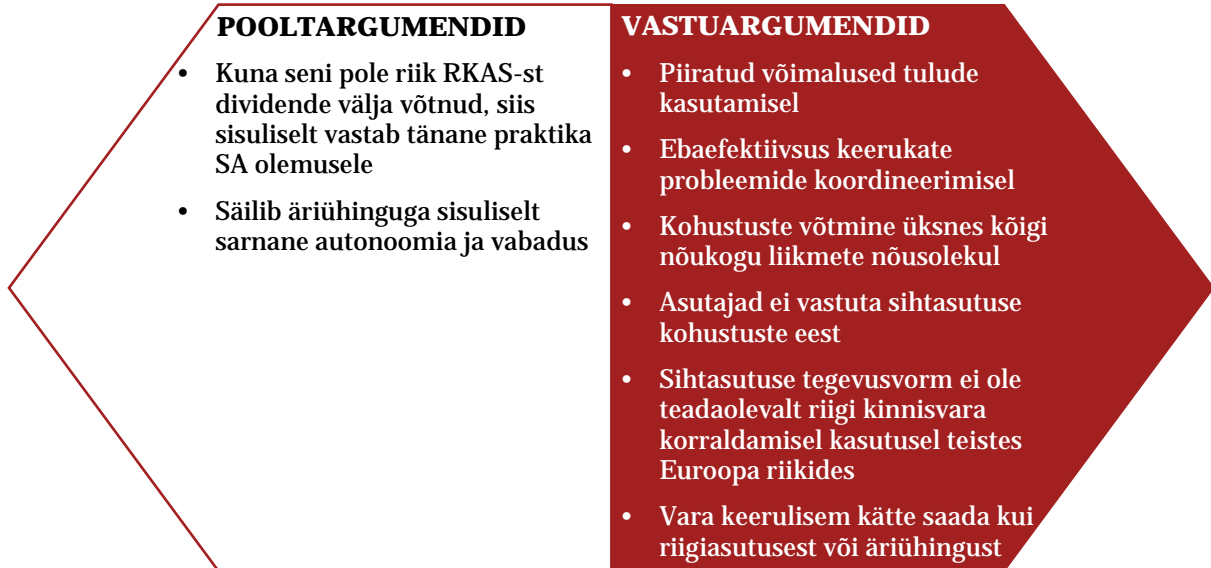
Samas on Riigi Tugiteenuse Keskus teadaolevalt osutunud edukaks tugiteenuste tsentraliseerimise ja ressursside efektiivse kasutamise tõenduseks, mistõttu on loodud head alused ka kinnisvarateenuste efektiivsuse saavutamiseks. Kinnisvarateenuseid tuleks üldiselt käsitleda avalike teenuste osutamist toetavate teenustena.

Olulise vastuargumendina tuleb arvestada aega ja ebamõistlikku jõupingutust, mis kulub HA moodustamiseks ning kõikvõimalike uute ja ajakohastatud tegutsemisjuhendite, töökordade, põhimõtete, määrused jms koostamiseks ning kommunikatsiooni korraldamiseks.

Hallatav asutus ei sobi üldjuhul ka seetõttu, et need on mõeldud teenindama ainult valitsusasutusi ning ei ole efektiivsed sidusate ning keerukate probleemide koordineerimiseks (nt kinnisvara haldamise koordineerimine riigi tasandil). Samuti on avaliku õiguse keskkonnas tegutsemisvabadus väiksem. Meie tõlgenduste alusel kehtiva õigusega määratletud halduse organisatsioonis ei peeta HA tegevusvormi üldjuhul sobivaks, kui selle järgi puudub otsene vajadus. Täiendavalt, kehtiva RVS-i kohaselt ei saa HA olla riigivara valitseja ja seega ei saa ka riigivara kasutada andmise suhtes kokkuleppeid sõlmida. Ühtlasi on ebaselge, mis saaks juba sõlmitud üürilepingutest, kuna HA ei saa teiste valitsusasutustega ega nende hallatavate asutustega võlaõiguslikke tehinguid teostada, kuivõrd nii hallatava asutuse kui ka teise riigiasutuse näol on tegemist ühe ja sama isikuga. See nõuaks kinnisvarateenuste toimemudeli „tühjalt lehelt“ alustamist, mis küll on kahtlemata võimalik, kuid oleks ennustamatute mõjudega ning tarbetu ettevõtmine.

Alternatiiv 3: sihtasutus

Üks võimalik alternatiiv on RKAS-i restruktureerimine äriühingust sihtasutuseks. Erinevus tänase äriühinguga avaldub peamiselt selles, et sihtasutus ei saa teenitud ärikasumit omanikule dividendina väljamakseteks teha.



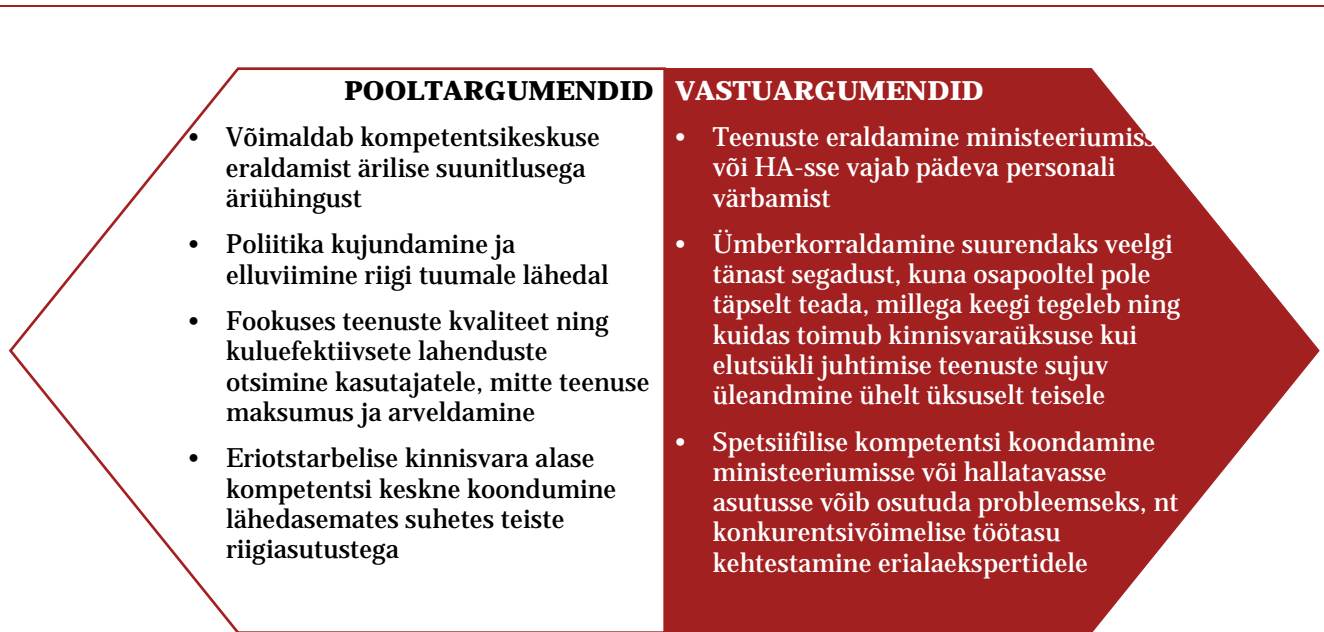
Sihtasutuse kasuks kaalukaid argumente äriühinguga võrreldes ei ole ning sisulisi muutusi sellisele vormile üleminek endaga kaasa ei too. SA vormina pole levinud ka teistes riikides (pigem kas riigiasutus või äriühing). SA puhul kaoks tagaplaanile äriühingule omane ootus äri edendada, teenuseid parendada, müügitööd korraldada, kliendikeskselt teenuste osutamisele läheneda ning üldiselt majanduslikel alustel tegutseda.

SA peab täitma ainult SA asutamise põhikirjas sätestatud sihtotstarbelisi ülesandeid ning võib oma tulusid kasutada üksnes põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Võrreldes ÄÜ-ga on SA juhtimisstruktuuri eripäraks asjaolu, et SA organiteks on nõukogu ja juhatus. Asutaja(d) SA juhtimisse kaasatud ei ole. Üldiselt ei sobi SA sidusate ja keerukate probleemide koordineerimiseks ning ka valitsemise korraldamine on SA-del kindlasti kohmakam. Nt võib riigi asutatud sihtasutus võtta laenu ja sõlmida kapitalirendilepinguid üksnes kõigi nõukogu liikmete ühehäälsel otsusel. SA vorm oleks eeltoodud vastuargumentide alusel kinnisvarateenuste korraldamiseks otstarbetu.

Alternatiiv 4: kombinatsioonid

Võimalikke kombinatsioone riigi hallatavast asutusest, sihtasutusest ja riigi äriühingust on mitmeid, kuid sisuliselt on korraldusmudel ja selle loogika väga sarnased. Nii näiteks toimuks ühtede tegevuste viimine kas Rahandusministeeriumi riigivara osakonda või riigi hallatavasse asutusse ning teiste teostamine jääks endiselt riigi äriühingusse (RKAS). Kummalgi juhul jääks äriühing ise tegutsema äriühistel eesmärkidel ning sinna võõrandatakse mittevajalik vara. Ühtlasi viiks äriühing läbi hankemenetlusi kooskõlastuse saanud projektidele ning korraldaks kasutajatele üürimääruse alusel haldus- ja hooldusteenust.

Riigiasutuste kinnisvaraalase eelnõustamise ja arendusprojektide kooskõlastamisega hakkaks tegelema kas Rahandusministeeriumi riigivara osakond või hallatav asutus (n-õ riigi tuumale lähemal paiknev üksus). Esimesel juhul paikneks poliitika kujundamine ja elluviimine vahetult ministeeriumis, hallatava asutuse korral oleksid need küll eraldatud, kuid siiski riigis. Samas, kuna hallatav asutus ei ole eraldi juriidiline isik, siis sisuliselt on ta võrdselt käsitletav ministeeriumiga kui valitsusasutusega. Ministeeriumisse või hallatavasse asutusse koonduks kompetents riigiasutuste nõustamiseks, sh eriotstarbelise kinnisvara osas. Omaniku järelevalve toetamine toimuks vastavalt kas ministeeriumi või hallatava asutuse poolt.



Kirjeldatud kombinatsioonide kasuks räägib asjaolu, et poliitika elluviimist ei ole vaja täiel määral üle kanda riigi äriühingule, vaid seda tehakse riigi tuumale ja otsustajatele lähemalseisvas juriidilises vormis. Nõuandva teenuse osutamine nt ministeeriumi poolt riigiasutustele võimaldaks kinnisvarateenuste tellijat „harida“ ning vähendada tellija ebakompetentsusest tekkida võivad vaidlusi.

Küll aga ei tooks kumbki käsitletavatest kombinatsioonidest kaasa suuri sisulisi muudatusi tänasega võrreldes. Üksikute teenuste eraldamine (nt riigiasutuste vajaduste kaardistamise ja analüüsimise nõustamine) ja selle riigi tuumale lähemale paigutamine ei oma tervikvaates olulist tähendust ega lahenda enamikke valdkonnas eksisteerivaid probleeme (nt rahastamise küsimus, varaportfelli terviklik haldamine jt). Kuivõrd kinnisvarateenused ei ole riigi tuumikfunktsioon ning need on selgelt piiritletavad ja hinnastatavad, puudub otsene vajadus nende eraldamiseks RKAS-ist.

Kokkuvõte

Järeldused

Juriidilise vormi valikul tuleb kaalutleda mitmeid olemuslikke asjaolusid tervikuna. RKAS-i asutamise eesmärgi selgitustena on riik öelnud, et riigi kinnisvara valitsemine ei ole väljaspool turumajanduse reegleid eksisteeriv tegevusvaldkond, sh on riik osaline kinnisvaraturul, mõjutatud nõudlusest ja pakkumisest nii ehitusturul kui renditurul, olles samas suuremahuline haldusteenuse tarbija. RKAS-i asutamist motiveeriti põhimõtetega, et riigi kinnisvara on eelkõige vahend avaliku võimu teostamiseks ja sellest sõltub osaliselt avaliku võimu teostamise kvaliteet, kuid siit tuleb järeldada, et kinnisvara valitsemine pole olemuslikult riigi tuumikfunktsioon ning juriidilise vormi valiku otsustamisel kinnisvarateenuste pakkumiseks riigiasutustele ei pea üksus paiknema riigi tuumale (ministeerium) vahetus läheduses. Teisalt on kinnisvara valdkonnana piisavalt oluline avalike teenuste pakkumise sisendressurss (kulukuselt palgakuludele järgnev), mis olulisel määral mõjutab poliitika kujundamist ja riigiasutuste ning inimeste igapäevast tööd, rahulolu ja motivatsiooni. N-ö poliitiline tundlikkus on kõrge ning valitsejate tahe aeg-ajalt kinnisvara korrashoiuga seotud teemadesse sekkuda mõistetakse.

Võttes arvesse, et:

1. tänased riigi kinnisvara korraldusega seotud **probleemkohad ei ole valdavalt seotud juriidilise vormiga** (vt peatükk „Peamised riigi kinnisvara korraldusega seotud probleemkohad“);
2. juriidilise tegevusvormi hindamise meetodika alusel **ei pea riigi kinnisvara korraldamisega seotud ülesanded ja teenused paiknema riigi tuumale** (ministeerium) **lähedal**, kuna tegemist on olemuslikult riigi tugiteenustega, mis ei vaja võimuvolitusi;
3. sõltumata juriidilisest vormist on **kinnisvarateenuste osutamine käsitletav majandustegevusena**, mis eeldab tehingute korraldamist **turutingimustel**;
4. ühtsetel ning võrreldavatel alustel tegutsemiseks on asjakohane teenuste osutamist adekvaatselt ning õiglaselt hinnastada, millist kontseptsiooni toetab vahetult ka üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele ja mille realiseerimist võimaldab juba kehtiv süsteem;
5. **juriidiline vorm** (riigiasutus, SA, AS) **ei oma mõju isiku valitsussektorisse kuulumisele**, mistõttu mõjutavad investeeringud ja finantseerimistehingud riigi eelarvepositsioone, mida tuleb ühtemoodi jälgida;
6. **Riigihankekohustus kehtib samaväärselt nii riigiasutustele kui ka äriühingute ja sihtasutustele**, mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimist **kontrollib riik**;
7. **välisriikide kogemus toetab riigi äriühingu laadse vormi** kaudu kinnisvarateenuste korraldamist;

siis leiame kõiki asjaolusid arvesse võttes, et mõistlik on **jätkata äriühingu vormis**.

Meie hinnangul on RKAS-le omaniku poolt seatud ootused äriühingu vormis täidetavad ning õiguslikke takistusi teenuste osutamisel ei ilmne. Ühtlasi ei näe me vajadust üldises plaanis teenuseid RKAS-i teenuste kataloogist eraldada neid nt ministeeriumi või tema hallatava asutuse koosseisu ümber paigutades.

Ainsa arutelupunktina tõstatub teemana üks konkreetne teenus: „riigiasutuste vajaduste kaardistamine ja analüüsimise nõustamine“, mis paigutub riigi kinnisvarateenuste loendis kinnisvaraüksuse kavandamise blokki. Selle teenuse eraldamise vajadus eeldab täiendavat täpsustamist (nt arendada välja selline nõustav funktsioon RKAS-st Rahandusministeeriumisse), kuid eri osapooled on välja toonud, et nimetatud teenus põhjustab enim rahulolematust teatava huvide konflikti esinemise mõiste valguses. S.t, et RKAS-il esineb piiratud motivatsioon endale kuuluva vara asemel nt odavamalt üürilahendust turult otsida või suunata riigiasutust suuremale efektiivsusele, mis teisalt vähendaks üürilepingu mahtu ning ärilist perspektiivi RKAS-le. Samas kui RKAS-i eesmärk riigi vaatest on riigile kuuluvate varade võimalikult efektiivne kasutamine, siis on loogiline, et esmalt soovitakse hõivata riigile kuuluvad varad üürnikega (riigiasutused) ning selliste võimaluste vältimatul puudumisel suundutakse otsima võimalusi erasektorist. Tuginedes välisriikide praktikatele, siis

näeme, et vastav teenus on võimalik edukalt korraldada ka keskse üksuse poolt, mistõttu usume, et see on korraldatav ka RKAS-i kaudu ning vajab usutavasti lihtsalt senisest teravdatumat tähelepanu.

Ettepanekud

Ettepanek jätkata riigi kinnisvarareformi läbiviimisega

Jõudsime peatükis „Peamised riigi kinnisvara korraldusega seotud probleemkohad“ järeldusele, et enamik probleeme ei ole seotud ülesannete täitja juriidilise tegevusvormiga ning seosed on pigem kaudsed või puudulikud. See omakorda viitab, et ka lahendused ei saa peituda pelgalt juriidilise tegevusvormi muutmises (need on keerukamad ning mitmetahulised), mistõttu järeldame, et mõistlik on jätkata äriühingu vormis.

Riigi kinnisvarareformi tulemuslikkuse tagamiseks on mõistlik ning soovituslik liikuda edasi kavandatud tegevustega nagu need on sätestatud Rahandusministeeriumi valdkondlikus arengukavas aastani 2018-2021, kus riigi kinnisvarapoliitika on juhitud halduspoliitika tegevusvaldkonna eraldi meetmena „Riigi kinnisvarareformi läbiviimine“.

Vastavalt arengukavalistele eesmärkidele nähakse ette hoonestatud kinnisvara omandi tsentraliseerimist (vt eesmärgi saavutamist mõõta toetavate indikaatorite sihttasemed Tabel 9) ja üleminekut üürimudelile tempoga 200 000 m² aastas, sh soovitakse, et juba käesoleva aasta lõpuks on RKAS-le üle antud optimeerimise potentsiaaliga büroohooned. Veel enam, aastaks 2020 on kavatsus kinnisvarateenuseid osutada ja hallata RKAS-i kaudu.

Tabel 9. Riigi kinnisvarareformi tulemuslikkuse hindamise indikaatorid (allikas: Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava 2018-2021)

Tulemusindikaator	Saavutustasemed (tegelik tase ja sihttasemed)			
1. Kinnisvarahalduse tsentraliseerituse määr ³¹ (%)			2018	76
			2019	89
	2016	51	2020	100
	2017	64	2021	
2. Kinnisvara omandi tsentraliseerituse määr ³² (%)			2018	73
			2019	86
	2016	48	2020	100
	2017	61	2021	

Arengukava sätestab veel muidki kavatsusi riigi kinnisvarapoliitika elluviimiseks, nt avaliku ja erasektori koostöö aluste korrastamist, riigi kinnisvararegistri arendusi ning selle liidestamist RKAS-i kinnisvara haldamise infosüsteemiga, riigieelarve infosüsteemiga jpm.

Sestap usume ning toetame alustatuga jätkamist, sh riigi kinnisvarateenuste osutamise soodustamist selleks kujundatud äriühingu kaudu. Seda soovituslikult andes näeme samas vajadusi olemasolevat toimemudelit edasi arendada, mis peaks selgemini eraldama tavapärasest kinnisvarateenuste osutamisest riigile mittevajalikuks osutunud varade müügiportfelli, aga kaaluma muudatusi ka muudes aspektides (täpsemalt järgmises alapeatükis).

Kinnisvarareformi tulemuslikkuse huvides on soovituslik riigi kinnisvarapoliitika kujundajatel tõsiselt arutleda reformi takerdumise põhjuste üle (vt Tabel 8 lk 52) ning ühe mehhanismina teiste seas **kohustada riigiasutusi hoonestatud kinnisvara RKAS-le üle andma**. Kuna senise pea 15. a jooksul on kinnisvara omandi tsentraliseerituse määr alles poole peal (2016. a 48%), siis tuleb **arengukavas püstitatud**

ambitsiooni aastaks 2020, mil on eesmärgiks seatud kogu (100%) hoonestatud riigi kinnisvarade üleandmine, **suhtuda teatava ettevaatlikkusega**. Ilma midagi muutmata senine praktika eesmärgi saavutamist sellise tempoga (pigem) ei toeta.

Sarnased väljakutsed kinnisvarareformi takerdumise asjus on leidnud aset ka teistes riikides ning nt Soome, Saksamaa kui ka Austria on otsustanud kohustuse korras varade üleandmine tsentraliseerida. Holland on teadaolevalt kohustanud kõiki riigiasutusi ka teenuseid keskselt tellima nende riigi kinnisvara keskselt haldavalt üksuselt. Neis riikides on selline mandaat end õigustanud ja võimaldanud efektiivsust otsida portfelli haldamise ning optimeerimise kaudu. Riigi kinnisvarapoliitika on n-ö keskvalitsuse sisene kokkulepe, mismoodi riik kui avalik-õiguslik juriidiline isik endale kuuluvaid varasid ja nende majandamist korraldab.

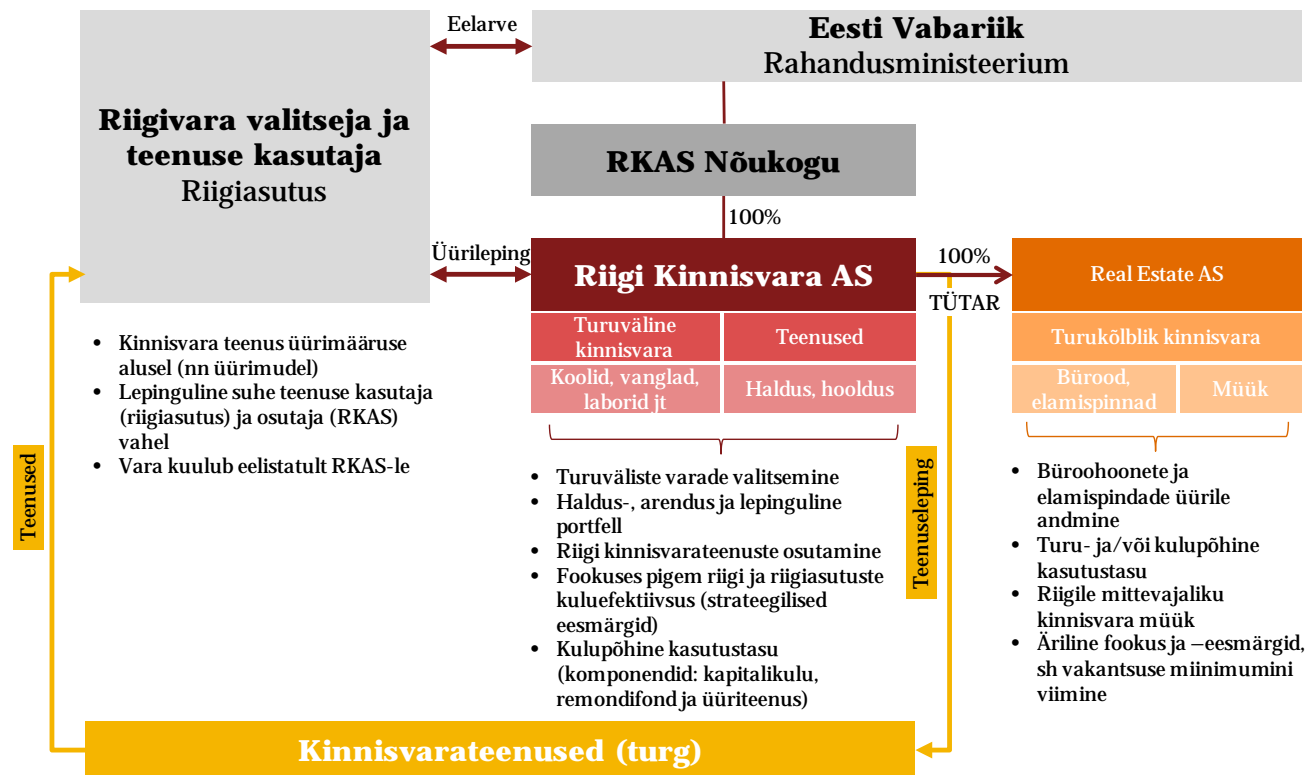
Mõistagi ei kindlusta pelgalt tsentraliseerimine kuidagi rahaliste vahendite suurenemist riigis ja investeerimisvõimekuse kasvamist (probleem nr 1 Tabel 8 lk 52), kuid võimaldab viia ellu riigi kinnisvarastrateegia olulise ülesande – portfelli juhtimine ning optimeerimiskavade väljatöötamine (ülesanne tegeleb peamise probleemi ehk reformi takerdumise lahendamise). See peab toetama piiratud rahaliste vahendite korral tarkade rahastamisotsuste tegemist, sh prioriteetide sättemist riigi kui terviku ning mitte ühe objekti või asutuse kitsas vaates. Alustada võiks nt büroohonete optimeerimisotsuste keskselt korraldamisest, kus nt riigihalduse eest vastutav minister teeb VV-le ettepaneku büroohonetes tegutsevate riigiasutuste ümberkolimise osas riigi vaatest kuluefektiivsemate eesmärkide saavutamise nimel. Asjakohased alusettepanekud peaks RKAS koostöös riigiasutuste ning riigi kinnisvara poliitika kujundajatega ministrile ühiselt ette valmistama.

Ettepanek jätkata äriühingu vormis osaliste muudatustega

Äriühinguna jätkamise kasuks räägivad meie hinnangul enamad pooltargumendid kui selle ümberkujundamine mõneks muuks juriidiliseks isikuks. Tinglikult oleks juriidilise vormi muutmine lihtsalt probleemide siire riigile lähemale, kuid mitte nende lahendamine. Veel enam, enamike probleemide põhjuste juurdlemisel ei leidnud me olevat vahetuid seoseid juriidilise vormiga, seega soovitame lahendusi otsida nii RKAS-i toimemudeli korraldamise jätkuval arendamisel kui riigi kinnisvarapoliitika strateegia täiendamisel.

Arenguvisioon

Küll aga leiame, et soovituslik on kaaluda teatavate muudatuste sisseviimist RKAS-i kui kontserni valitsemise toimemudellisse, millest peamine toetab **visiooni** viia nn **turukõlblik vara** (nt büroohooded või elamispinnad) koos riigile mittevajalikuks osutunud kinnisvara müüгитеgevustega eraldi **tütarettevõttesse** (vt Joonis 11). Sarnasele valitsemise mudelile läks üle ka Austria 2012. aastal (vt „Välisriikide praktika“).



Joonis 11. Riigi kinnisvara valitsemise toimemudeli arenguvisioon

Sellise vangerduse põhisoõnum on **turvälise- ja turukõlblike varade teineteisest eraldamine**, mis turukõlblike varade mõistes võimaldab nende valitsemise kulukust erasektoriga paremini võrrelda ja seega läbipaistvust ning kuluefektiivsust suurendada. Riigile mittevajalik kinnisvara on soovituslik müügi eesmärgil samuti eraldi tütarettevõtte kaudu korraldada, mis on selgelt ärilistele eesmärkidele ning kasumi teenimisele orienteeritud. See on avalik sõõnum, et äriline fookus paikneb selleks eraldi turule orienteeritud tütarühingus ning ematõõtte tasandil realiseeritakse eelkõige omaniku strateegilisi ootusi (vt Lisa 1. Omaniku ootused Riigi Kinnisvara AS-le).

Teenused

Selle arenguvisiooni keskmes jääks RKAS n-ö „emaettevõtte“ tasandil endiselt korraldama ning arendama terviklikke, kvaliteetseid ja tõhusaid kinnisvarateenuseid (vt Lisa 3. Riigi kinnisvarateenuste loetelu ja RKAS-i roll teenuste pakkumisel), mis tähendab, et kasutajad sõlmivad sõltumata varade paiknemisest RKAS-i kontsernis üürilepingud emaettevõttega ning RKAS emaettevõtteks jääb endiselt vastutama hangete läbiviimise eest kinnisvarateenuste tellimiseks kasutajatele. Sama kehtiks ka haldusteenuse osutamiseks objektidel, mis ei kuulu riigile.

Kasutustasud

Turuväliste kinnisvarade üürilepingute sõlmimisel on soovituslik riigis üle minna ainult **kulupõhisele kasutustasule**. **Turukõlblike** kinnisvarade üürilepingute sõlmimisel võiks jätta kasutajatele vabaduse **turu- või kulupõhise kasutustasu** arvestusmetoodika valimise vahel.

Sõltumata varade iseloomust (turuväline või –kõlblik) ei vabasta riigi kinnisvara tsentraliseeritud juhtimisel baseeruv poliitika riigiasutusi ehk kasutajaid iseotsustamise vajadustest ning vastutusest – eelarveotsused peavad kujunema asutuste juhtide ja vastava valitsemisala eelarveprotsesside kaudu koostöös Rahandusministeeriumiga (sama nagu teistes riikides), s.t, et kinnisvara pikaajalise teenindamise finantseerimine lepitakse kokku eelarve kooskõlastamise kaudu kasutades selleks RKAS-st saadud sisendeid (kasutustasud ja kokkulepped).

Ootused RKAS-le

Soovituslik on RKAS-l oma tegevuste koosseisus arendada erialast kompetentsi riigi eriotstarbeliste ehk turuväliste kinnisvarade (nt koolid, vanglad, laborid, komandod jt) haldamiseks. See tähendab mh, et n-ö RKAS-i kliendihaldurid (mitte ainult kinnisvarahaldurid) peaksid paiknema kliendile lähemal ning märksa vahetumalt mõistma kasutajate vajadusi, sh suhteid erasektori kinnisvara (korrashoiu-) teenuste pakkujatega veelgi paremini juhtima.

Juba edukana toimivat hankekorralduse praktikat ning oskusteavet on soovituslik riigiasutuste seas paremini levitada ning kaaluda kõikide riigi kinnisvaraga seotud investeerimisprojektide juhtimine ja teenuste tellimine RKAS-i kaudu korraldada. Üldine perspektiiv peab olema selline, et teenuste kvaliteet ja rahulolu tuleb viia sellisele tasemele, et riigiasutused peavad seda esmaklassiliseks ning on saadud teenustega pigem rahul või väga rahul (soovitavad teistele riigiasutustele ja soovivad ise jätkata teenuste saamist). See siiski eeldab kõigi osaliste poolt, et segamini ei aetaks teenuse hinnataset selle kvaliteedist, kuna riigi kinnisvara opereerimise strateegia ja hinnastamise alused lähtuvad poliitilisest otsusest (ehk kuidas riik soovib riigi kinnisvara hallata) ning RKAS on selle valitud elluviija.

Ootused riigi kinnisvarapoliitika kujundajatele, omanikule ning nõukogule

Sõltumata nn ärilisest aspektist peab iga riigiettevõtte suutma mõistlikku kasumit teenida. Selline ootus tuleneb riigi osaluspoliitikast, kuid omanikul on soovituslik eesmärkide seadmine üle vaadata ning ootusi täpsustada. Konkreetsemalt, eesmärkide puhul on soovituslik need väga selgete tulemusindikaatoritega seostada, et vähendada tõlgendamise võimalusi ja eesmärkide sisust erineval viisil arusaamist. Hetkel on enamik strateegilisi eesmarke sobivate mõõdikutega varustamata (vt Lisa 1. Omaniku ootused Riigi Kinnisvara AS-le).

Täiendavalt võiks omanik kaaluda Soome mudeli alusel **omakapitali tootlusootuse sidumist võörkapitali hinnaga** ehk üüritase ei peaks olema suurem määrast, mida RKAS võlakohustuste teenindamise eest keskmiselt tasub. See eeldab siiski täiendavat riigibriskide analüüsi, sest Soome mudelis ei olnud sellele teadaolevalt eraldi tähelepanu pööratud, kuid nimetatud risk on aasta-aastalt järjest enam tõusetunud.

Erasektori kaasamine investeeringute finantseerimiseks

Eriotstarbeliste varade seisukorra parandamiseks ning investeeringute finantseerimiseks on soovituslik kaaluda avaliku- ja erasektori koostööpartnerlust (nn PPP), mis on majanduslikult mõistlik alternatiiv kõigi selliste varade puhul, mis ei ole pärast lepinguperioodi lõppu tõenäoliselt eraturule sobilikud (nt koolid, vanglad, kohtuhoone jt) ning mis on samas lepingutena piisavalt suured, et õigustada tavapärasest veidi keerukama PPP tehingu läbiviimist. Selle kohaselt ei kasvata PPP tehingute vormistamine erasektoriga riigi võlakohustuste mahtu, kuid toob endaga kaasa perioodilised maksed tulevikus, mis sisaldavad kapitalimakseid, remonditasusid ja hooldus- ning haldustasusid. Selline investeeringute finantseerimise struktuur võimaldaks täiendavat kapitali kaasata ning motiveerida riigiasutusi varasid ja teenuseid RKAS-i kaudu korraldama. PPP tehingud ei ole olemuslikult soovituslikud turukõlblike varade finantseerimiseks, kuna oma tehingu keerukuselt ei pruugi õigustada selle korraldamiseks tehtavaid kulusid, kuid see ei tähenda, et need siiski ei sobiks ka turukõlblike varade finantseerimiseks. Turukõlblike varade puhul võib olla mõttekam kasutada kasutusrendi lahendust.

Edasine tegevuskava

Peamised ettepanekud edaspidiseks tegevuseks järgmiseks 2018. kalendriaastaks on esitatud koos soovitusliku vastutuse jagunemisega RACI mudeli alusel (vt Tabel 10) ning hinnangulise ressursivajadusega väljendatuna töömahtu taandatuna täistööaastatesse. Rollide ja tegevuste vahelisi seoseid tähistatakse tähtedega RACI, mis lahtiseletatuna tähendavad:

- **Responsible** – teostaja, vastutab ülesande teostamise eest;
- **Accountable** – vastutaja ehk omanik, vastutab töö valmimise eest, kinnitab teostaja tehtud töö või tulemuse, tegevusel saab olla ainult üks vastutaja;
- **Consulted** – isik, kelle arvamust küsitakse tegevuse teostamisel, toimub kahesuunaline suhtlus;
- **Informed** – teavitatud osapool, teavitatakse tegevuse toimumisest, toimub n-ö ühesuunaline suhtlus.

Tabel 10. Tegevuskava vastutusmaatriks

#	Prioriteetsus	Tegevuse kirjeldus	Adresseeritav probleem (vt Tabel 8)	R	A	C	I	Ressursivajadus ⁴⁹ ühe aasta jooksul
1	Tungivalt soovituslik	Töötada riigi kinnisvarapoliitika kujundajatel välja riigi kinnisvara kui riigi ressursi kasutamise eesmärkide täitmise jälgimist võimaldavad asjakohased mõju- ja tulemusnäitajad (nn mõõdikud) ning viia nende täitmise korraldamine RKAS-i ja kasutajate ülesandeks ⁵⁰ neis osades, mis on kooskõlas isikute õiguslike vastutuste ja võimalustega	Nr 2 (vastuolulised omaniku ootused)	RM	RM	RKAS Kasutajad	-	0,5 FTE
2	Tungivalt soovituslik	Täpsustada teenuse „riigiasutuste vajaduste kaardistamine ja analüüsimise nõustamine“ vastutuse paigutamine riigi kinnisvarateenuste korraldamise süsteemis	Nr 5 (RKAS nõuandvas osas ei tegutse piisavalt riigi kui terviku huvides)	RM	RM	RKAS Kasutajad	-	0,2 FTE
3	Pigem soovituslik	Määratleda turukõlblike- ja turuväliste varade portfellid	-	RKAS	RM	Kasutajad	-	0,1 FTE
4	Pigem soovituslik	Teostada õiguslik, äri- ja finantsarvestuslik analüüs arenguvõimaluste realiseerimise täpsustamiseks, sh tütarettevõtte asutamise tegevuskava ning põhikirjalised ülesanded	-	RKAS	RM	Eksperdid	-	0,5 FTE
5	Pigem soovituslik	Analüüsida büroohoonete optimeerimisotsuste keske korraldamise võimalusi, mille kohaselt riigihalduse eest vastutav minister teeks VV-le ettepaneku büroohoonetes tegutsevate riigiasutuste ümberkolimise osas riigi vaatest kuluefektiivsemate eesmärkide saavutamiseks, sh vajadusel muuta riigivaraseadust või muid regulatsioone	Osaliselt nr 1 (Kinnisvarareform on takerdunud)	RM	RM	RKAS Kasutajad	-	0,2 FTE
6	Pigem soovituslik	Analüüsida vajadusi ja võimalusi RKAS-i teenuste osutamise laiendamiseks eri vormi riigiasutuste teenindamiseks (AÕIJ-d, SA-d, VÄM, KAM, RMK jt) riigi vaatest efektiivsuse suurendamiseks	-	RKAS	RM	Riigiasutused, sh KOV	-	0,2 FTE

⁴⁹ Ressursivajadus on esitatud taandatud täistööajale (FTE, *full time equivalent*) meiepoolse parima hinnanguna

⁵⁰ Tegevus on meile teadaolevalt osaliselt töös HOPE projekti raames

Lisad

Lisa 1. Omaniku ootused Riigi Kinnisvara AS-le

Omaniku ootused RKAS-le on kinnitatud ainuaktsionäri otsusega 19.02.2016.

Strateegilised eesmärgid

Riigi kui omaniku valdkonnapõhised ootused Riigi Kinnisvara AS-ile on järgmised:

1. Olla riigiasutustele kinnisvarakeskkonna ja -teenuse osutamise kompetentsikeskus:
 - a) Tagada riigiasutuste kasutatava kinnisvara hea kvaliteet, energiatõhusus, heaperemehelik haldamine ja muude ehitusseadustiku nõuete täitmine arvestades riigiasutuste eelarvelisi võimalusi.
 - b) Tagada riigiasutuste ülesannete iseloomust lähtuv riigile tervikuna optimaalseim, efektiivseim ja kõige kestlikum kinnisvaralahendus nõustades riigiasutusi nende pinnavajaduse määratlemisel ja teenuste tellimisel arvestades riigiasutuste eelarvelisi võimalusi.
 - c) Tagada riigiasutustele kui Riigi Kinnisvara AS klientidele suunatud teenusstandardid ja nende kooskõlastamine Rahandusministeeriumiga ning kujundada teenuste pakkumist sujuvalt toetavad protsessid.
 - d) Tagada koostöös Rahandusministeeriumiga riigiasutustele selged teenuste hinnakujunduse alused ja võrdlusanalüüs mõistmaks hindade kujunemise ja muutumise põhjuseid.
2. Tsentraliseerida ja optimeerida riigi kasutatavat kinnisvara ja kulusid:
 - a) Tagada võimekus kogu riigiasutuste kasutatava kinnisvara Riigi Kinnisvara AS-i omandisse ja haldamisele tulekuks 2020. aasta lõpuks.
 - b) Pakkuda riigiasutustele lahendusi pinnakasutuse optimeerimiseks, et parendada riigi tegevuse kuluefektiivsust ja kestlikkust.
3. Arendada ettevõtet ja riigi kinnisvara-alast kompetentsi olemaks strateegiline partner Rahandusministeeriumile:
 - a) Osaleda riigi kinnisvarastrateegia kujundamisel ja selle rakendamiseks vajalike õigusaktide eelnõude koostamisel.
4. Osaleda ekspertarvamuste ja kuluinformatsiooni andjana riigi rahastamisvõimaluste pikaajalisel planeerimisel ning riigieelarve strateegia ja riigieelarve koostamise protsessis.
5. Teha koostööd erasektoriga tagamaks turukonkurentsi tingimustes parimad lahendused riigiasutustele:
 - a) Tagada võimekus kinnisvaraga seonduvate toodete ja teenuste ühisriigihangete korraldamiseks.
 - b) Arendada ja olla eestvedajaks kaasaegsete ehituse ja kinnisvara korrashoiu meetodikate rakendamisel arvestades finantseesmärke.
 - c) Hanketingimuste kujundamisel ja teenuslepingute sõlmimisel tagada lisaks soodsale hinnale ka kvalitatiivsete nõuete täitmine ning erasektori partneritele üle antavate riskide kandmine majanduslikult põhjendatud ulatuses.

Finantseesmärgid

Strateegiliste eesmärkide saavutamist ja tegevuse jätkusuutlikkust peavad toetama järgmised finantseesmärgid:

1. Valitsussektori eelarvereeolid – lähtuda oma tegevuse kujundamisel riigieelarve strateegia ja iga-aastase riigieelarvega Riigi Kinnisvara AS-ile seatava valitsussektori eelarvepositsiooni mõju limiidist ning põhitegevuse tulemi tasakaalu eesmärgist ja netovõlakoormuse piirist.
2. Kasumlikkus – lähtuda oma tegevust kujundades omakapitali hinna eesmärgist. 2016. aastal on tegevuste kavandamisel oodatavaks minimaalseks omakapitali tootluseks 6,6%.
3. Efektiivsus – tagada kinnisvarakulude stabiilsus reaalhindades pinnaühiku kohta. Defineerida tegevusvaldkondadele kohased efektiivsusmõõdikud, mis tagavad adekvaatse võrdluse turutingimustega ning püüelda nende parandamise poole.
4. Dividendipoliitika – stabiilse omanikutulu tagamine pärast riigi kasutatava kinnisvara tsentraliseerimise ja optimeerimise läbi viimist. Ootuspäraseks dividendiks on 50-100% puhaskasumist, võttes arvesse ettevõtte kapitalistruktuuri ja investeerimisvajadust.
5. Riskijuhtimine – majandustegevuse kavandamisel tuleb lähtuda võrreldava sektori keskmisest riskitasemest ja optimaalsest kapitalistruktuurist. Minimaalseks omakapitali proportsiooniks kogukapitalis (netovõlg + omakapital) on 30%.
6. Investeerimispoliitika – investeringuid tehakse lähtuvalt üldkoosoleku otsusest ning need kaetakse reeglina äriühingu põhitegevuse rahavoogude ja võõrkapitali abil; üksikobjektide investeringuotsuste ettevalmistamisel ja alternatiivide analüüsil lähtutakse põhimõttest, et projekt peab olema jätkusuutlik ja tasuv, järgitakse õigusaktidega seatud energiasäästu, tervishoiu jt nõudeid; otsitakse võimalusi kultuuriväärtuste säilitamiseks ning kvaliteetse arhitektuuri loomiseks kooskõlas finantseesmärkidega.
7. Hoolduste- ja remondipoliitika - riigiasutuste hoonete hooldus- ja remonttööde planeerimise aluseks on hoonete korrashoiustrateegiad, mis lähtuvad seda kasutavate riigiasutuste pikaajalistest vajadustest; remondikulud tehakse remondifondist, mille kasutamise põhimõtted on läbipaistvad ja arusaadavad ning kooskõlastatud Rahandusministeeriumiga.
8. Rendipoliitika – riigiasutuste erivajadustest arendatud kinnisvara rendile andmisel lähtutakse rendilepingute sõlmimisel üldjuhul tähtaegadest, mis arvestavad hoonete kasutusega ning tingimustest, mis klassifitseeruksid üldjuhul kasutusrendiks.

Lisa 2. Intervjuud

Intervjuu RKAS-i juhtkonnaga

Jrk nr	Osaleja	Ametikoht	Intervjuu läbiviimise aeg
1	Piia Kallas	Juhatus liige	12.09.2017
2	Tanel Tiits	Juhatus liige	12.09.2017
3	Timo Aarmaa	Arendusdirektor	12.09.2017
4	Tõnis Rebbas	Õigus- ja hankeosakonna juhataja	12.09.2017
5	Andrus Ait	Finantsjuht	12.09.2017

Töörühmainterviud RKAS-i teenuse kasutajatega

Jrk nr	Asutus	Osaleja	Ametikoht	Intervjuu läbiviimise aeg
1	Haridus- ja Teadusministeerium	Indrek Riisaar	Riigivara osakonna juhataja	19.09.2017
2	Maaeluministeerium	Illar Lemetti	Kantsler	19.09.2017
3	Põllumajandusamet	Egon Palts	Peadirektor	19.09.2017
4	Veterinaar- ja Toiduamet	Indrek Halliste	Peadirektor	19.09.2017
5	Sotsiaalministeerium	Marika Priske	Kantsler	19.09.2017
6	Siseministeerium	Riho Kuppert	Kantsler	20.09.2017
7	Siseministeerium	Raino Sepp	Varahaldusosakonna juhataja	20.09.2017
8	Politsei- ja Piirivalveamet	Tauno Tuisk	Peadirektori asetäitja varade alal	20.09.2017
9	Siseministeerium	Jüri Triletski	Osakonnajuhataja asetäitja halduse alal	20.09.2017
10	Kultuuriministeerium	Paavo Nõgene	Kantsler	20.09.2017
11	Kultuuriministeerium	Erle Toiger	Õigus- ja varahalduse osakonna ametnik	20.09.2017
12	Kultuuriministeerium	Monika Kuntsel	Õigus- ja varahalduse osakonna ametnik	20.09.2017
13	SA Eesti Kunstimuuseum	Sirje Helme	Juhatus liige	20.09.2017
14	SA Eesti Kunstimuuseum	Mati Sillak	Haldusjuht	20.09.2017
15	Justiitsministeerium	Tõnis Saar	Kantsler	28.09.2017
16	Justiitsministeerium	Silver Salla	Finants- ja varahaldustalituse osakonna juhataja	28.09.2017
17	Rahandusministeerium	Merilin-Siret Sahku	Ühisosakonna osakonnajuhataja	28.09.2017

18	Rahandusministeerium	Aare Aun	Ühisosakonna haldustalituse juhataja	Sisend kogutud e-maili teel
----	----------------------	----------	--------------------------------------	-----------------------------

Töörühmaintervjuu erasektori teenusepakkujatega

Jrk nr	Ettevõte	Osaleja	Ametikoht	Intervjuu läbiviimise aeg
1	ISS Eesti AS	Mikk Sillamaa	Teenindusdivisjoni juht / Juhatus liige	02.10.2017
2	P.Dusmann Eesti OÜ	Anella Stimmer	Juhataja	02.10.2017
3	P.Dusmann Eesti OÜ	Mait Alles	Kinnisvara korrashoiuteenuste divisjoni juht	02.10.2017
4	Kinnisvarateenindus OÜ	Ivar Bank	Juhatus liige	02.10.2017

Töörühmaintervjuu Rahandusministeeriumiga

Jrk nr	Osaleja	Ametikoht	Intervjuu läbiviimise aeg
1	Veronika Ilsjan	Riigivara osakonna nõunik	28.09.2017
2	Janno Veskimets	Riigivara osakonna projektijuht	28.09.2017
3	Aet Tummeleht	Riigieelarve osakonna nõunik	28.09.2017
4	Silja Kask	Riigieelarve osakonna nõunik	28.09.2017

Intervjuud Riigikontrolli ja Riigi Tugiteenuste Keskusega

Jrk nr	Osaleja	Ametikoht	Intervjuu läbiviimise aeg
1	Ermo Liedemann	Tulemusauditi osakonna auditijuht	01.09.2017
2	Tarmo Olgo	Peakontrolör	01.09.2017
3	Juta Maar	Riigi pearaamatupidaja; Riigi Tugiteenuste Keskuse finantsarvestuse osakonna juhataja	27.10.2017 (telefoniintervjuu)

Personaalintervjuud välisriikide riigi kinnisvara asutuse esindajatega

Jrk nr	Osaleja	Riik	Asutus	Intervjuu läbiviimise aeg
1	Kaj Hedvall	Soome	Senate Properties	16.10.2017
2	Peter Hoeflechner	Austria	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H (BIG)	11.10. 2017
3	Robert Erfen	Saksamaa	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)	Sisend kogutud e-maili teel

Lisa 3. Riigi kinnisvarateenuste loetelu⁵¹ ja RKAS-i roll teenuste pakkumisel

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga	
1 Kinnisvaraüksuse kavandamine				
111	Analüüs ja planeerimine	Tegevused alates kavandamise algatamisest kuni projekteerimise/ehituse hankeni.	Riigiasutuste vajaduste kaardistamise ja analüüsimise nõustamine. Üldine kinnisvara juhtimine, sh projektijuhtimine ja hangete korraldamine (detailplaneeringud, eskiisprojektid, eelprojektid).	Osaliselt komplekstegevustes 100 ja 800 ning nende alanevates tasandites.
112	Soetamine (Üürimine või Ostmine)	Kinnisvara ostmise või rentimise korraldamine.	Riigiasutuste nõustamine, sh turu analüüs. Üürimisel oma portfelist pakkumuste tegemine või turul olevate pakkumuste vahendamine. Uue kinnisvara arendamisel projekteerimine ja ehitamine või erasektoriga koostöö korral projekteerimisel ja ehitamisel tegevuste korraldamine.	Osaliselt komplekstegevustes 100 ja 800 ning nende alanevates tasandites. Osaliselt komplekstegevuses 500 alarühmades 510, 520. 530. Mitmed kulud EVS-s puuduvad nt KVÜ soetamise kulud.
2 Kinnisvaraüksuse projekteerimine ja ehitamine				
221	Projekteerimine	Põhiprojekti ja sellega kaasnevate projektide, uuringute koostamine.	Põhiprojekti, tööprojekti jt põhiprojektiga kaasnevate projektide ning uuringute teostamise korraldamine (projekti juhtimine), sh hangete korraldamine.	Üldjuhul komplekstegevustes 100 ja 800 ning nende alanevates tasandites.

⁵¹ Loetelust puuduvad n-õ kinnisvaraportfelli haldamisega seotud teenused (nõustamine, planeerimine jt).

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga
222 Ehitus	Ehitamise tööd alates ehituse hankelepingust kuni valduse üleandmise-vastuvõtmiseni.	Kinnistu ehituseks ettevalmistamise (saaste eemaldamine, infrastruktuuri jne) ja ehitamise korraldamine (projekti juhtimine), sh hangete korraldamine.	Üldjuhul komplekstegevustes 100 ja 800 ning nende alanevates tasandites.
3 Kinnisvaraüksuse remont			
331 Remont	Vara algse või kokkulepitud seisundi säilitamiseks tehtavad remonttööd. Remonttööd ei sisalda uuendamise ja kohandamise töid, v.a. kui need kaasnevad vältimatult. Remonttööde hulka ei kuulu pindade remont peale kasutuse lõppemist eesmärgiga viia pind lepinguga ettenähtud tasemele.	Tulenevalt ainuaktsionäri otsusest on remonttööde põhimõtted kokku lepitud RM riigivara osakonna ja RKAS-i vahel. RKAS planeerib remonttööd remonttööde kavas konkreetsete tööde lõikes (projektipõhiselt), korraldab nende tegemise (projekti juhtimine), sh hangete korraldamine.	Üldjuhul komplekstegevus 400 ja selle alanevates tasandites. Remonttööde hulka kuulub alarühm 470 (eriseadmete ja -süsteemide renoveerimine) ainult nendele varadele mis kuuluvad KVÜ kinnisvara hulka (st siia ei kuulu ülejäänud tugikeskkonna (vt ptk 2.4) varade remondikulud)

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga	
4 Kinnisvaraüksuse kohandamine				
441	Kohandamine	Kasutaja vajadustest tulenevad uuendamis ja kohandamistööd, mis pole remonttööd ning millega kaasneb algse või kokkulepitud seisundi tõstmine. Tööd planeeritakse konkreetsete tööde lõikes (projektipõhiselt) või pisiparendustena ehk mahupõhiselt (fondina) seostamata konkreetsete töödega. Sisaldab töödega kaasnevaid projekteerimise, ehitustööde ja projekti juhtimiskulusid.	Projektipõhised tööd: Jahutusüsteemi lisamine, KVÜ funktsionaalsuse / funktsionaalsuse muutmine, KVÜ laiendamine / juurdeehitus jne. Pisiparendused: Esteetilistel kaalutlustel viimistluskihtide vahetamine/uuendamine, mugavuskaalutlustel tehnosüsteemide kohandamine (nt valgustuse, turvalisuse, sisekliima erinevad pisiparendused) jne.	Üldjuhul komplekstegevustes 100 ja 800 ning nende alanevates tasandites. Pisiparendustel EVS-s vastav alarühm või üksiktegevus puudub. Kõige lähemal on üksiktegevus 744 "Ruumide kasutaja vajadusest tulenev pisiremont", kuid see pole asjakohane, kuna keskendub ainult ruumile ja remondile (mitte parendusele). Perspektiivis tuleks kaaluda pisiparenduse kui üksiktegevuse lisamist EVS-i.
5 Kinnisvaraüksuse haldamine ja hooldus				
541	Haldamine	Kinnisvara kasutamise ja säilimisega seotud administratiivsed tegevused, mille tulemus väljendub protsesside ja selle osaks olevate töövahendite administreerimises, andmete pidevas süstematiseerimises ja nende põhjal vara kohta pädevate otsuste tegemises, koostatud plaanide elluviimise korraldamises, tegevuste käigu jälgimises ja korrigeerivate juhiste andmises.	Haldamise teenuse osutamine riigiasutustele.	Komplekstegevus 100 v.a. tegevused mis kuuluvad teistesse kulukategooriatesse käesolevas tabelis nt lõpetamise kuludes.

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga	
542	Tehnohooldus	Regulaarsed ja reglementeeritud sisuga tegevused ja tööd selleks, et säilitada krundil paiknevad ehitised (hooned, nende tarindid ja hoonetes paiknevad tehnosüsteemid ning rajatised) ettenähtud seisundis, üldjuhul parendamata ja muutmata korrashoitava KVÜ kasutusotstarvet.	Tehnohoolduse korraldamine, sh hangete korraldamine.	Komplekstegevus 200.
543	Omanikukohustused	Tegevused, mis on seotud õigusaktidest ja lepingukohustustest tulenevate kinnisvara omanikule suunatud kohustusega. Nt maksude, lõivude tasumine, kindlustamine.	Enamikel juhtudel on RKAS omanik ja kannab omaniku kohustused.	Komplekstegevus 500 v.a. üksiktegevused mis kuuluvad teistesse kulukategooriatesse käesolevas tabelis nt 510, 520, 530 (vt KVÜ ehitamisega mitteseotud kulud), 534 (üüritasud mis sisalduvad kulugrupis 651), 550 (Liitumistasud, mis sisalduvad kulugrupis 221 või 331) jne.

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga
6 Kinnisvaraüksuse toimimine ja kasutamine			
651	Täielik puhasüür	Üürileandja.	Erinevates komplekstegevustes mh osaliselt komplekstegevustes 500 ja selle alanevates tasandites nt üksiktegevused 525, 526, 534.
652	Koguüür	Üürileandja, sh haldamine ja teenuste pakkumise korraldamine.	EVS-s vastav alarühm või üksiktegevus puudub.
653	Väline heakord	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Alarühmades 310, 320, 360.
654	Siseruumide heakord	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Alarühmades 330, 340, 350, 390.
656	Elektrienergia	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Üksiktegevustes 611, 612, 613.

	Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga
660	Soojusenergia	Soojusenergia kulud. Sõltuvalt energialiigist (puit, kivisüsi, gaas, turvas jne) sisaldab see selle soetamise, transpordi, ladustamise ja käitlemise (kütmine) kulusid. Ei sisalda keskkonnatehnika süsteemide (mh katel, ahi, küttesüsteem jne) arendamise, tehnohoolduse ja remondi kulusid.	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Alarühmas 620.
661	Vesi- ja kanalisatsioon	Vee (sh soe ja külm) ja kanalisatsiooni kulud eesmärgiga tagada tavakasutus (kastmine, sanitaarruumid, toitlustus, pesemine).	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Alarühmas 630 v.a. üksiktegevus 632.
663	Turvateenus	Teenus, millega tagatakse valve (mehitatud valve, turvateenus, valve dispetšeri teenus), kuid mis ei sisalda tegevusega seotud valvesüsteemide arendamist, tehnohooldust ja remonti.	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Alarühmas 710.
664	Parkimisteenus	Teenus, millega tagatakse ettenähtud sõiduvahendite (autod, jalgrattad, veesõidukid, lennuvahendid) parkimine, kuid mis ei sisalda tegevusega seotud arendust, tehnohooldust, remonti.	Teenuste pakkumise korraldamine, sh hangete korraldamine.	Alarühmas 720.

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga
7 Kinnisvaraüksuse lõpetamine			
761	Loovutamise korraldamine	Vastavalt kokkulepetele.	Erinevates komplekstegevustes mh osaliselt komplekstegevuses 100 ja selle alanevates tasandites.
	Tööd eesmärgiga saavutada loovutamisega otsustatud tulemus (võõrandamine, lammutamine, tagastamine, üleandmine teisele valitsejale, kuid mitte kasutusse andmine). Riigi vaates oleks teenus hetkel aktuaalne nt Liberty ja Patarei Vangla puhul (eeldusel, et need kuuluksid riigile). Üürimudeli puhul on siin teenuse sisuks valdavalt kolimine ja sellega seonduv. Võib sisaldada väga erinevaid teenuseid: Seisukorra hindamine, remontimine viimaks see vastavusse lepingust tulenevatele nõuetega, lammutamiskulud (sh projektid, load, transport, uuringud, jäätmekäitlus, keskkonnatasud), maksud, kinnistu korrastamiskulud, nõustamiskulud (maakleritasud, loovutamiskiisi valiku nõustamine), enampakkumiste läbiviimise kulud. Lisaks on kuludeks toimimise ja kasutamiskulud (elekter, vesi jne) nende olemasolul alates kasutusest loobumisest kuni valduse üleandmiseni.		

Teenus	Teenuse määratlus	RKAS-i roll	Seos EVS 807-2016 klassifikaatoriga
Kinnisvaraüksuse ülejäänud tugikeskkonna teenused			
- Mööbel ja sisseade	Tegevused, millega tagatakse ettenähtud teisaldatav mööbel, sh bürookeskkonna üldkasutatavates ruumides. Sisaldab kõiki tegevusi mööbli ja sisseade elukaarel sh projekteerimine, hankimine, paigaldamine, kasutamine (sh rentimine), hooldus, garantii toimingud, inventariseerimine, utiliseerimine (müük, loobumine).	Projekteerimine (nt osa sisekujunduse projektist), hankimise korraldamine, nõustamine, ostmine/rentimine, paigaldamine, hoolduse ja puhastamine, inventariseerimise kulud, võõrandamine/utiliseerimine.	Alarühmas 330 sisaldub muuhulgas mööbli koristus ja puhastus. Üksiktegevuses 742 sisaldub mööbli remondi kulu. Muud kulud EVS-s puuduvad.

Lisa 4. Tegevusvormide hindamise töövahend

Lisatud aruandele eraldiseisva Exceli dokumendina „*Lisa 4. Tegevusvormide hindamise töövahend.xlsx*“

www.pwc.ee