

Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus riigile kuuluvate hoonete valitsemisel

KONTROLLIARUANNE

nr OSIII-2-6/05/99

10.08.2005

Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus
riigile kuuluvate hoonete valitsemisel

Tallinn

2005

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust riigi hoonete valitsemisel. Auditi eesmärgiks oli hinnata ministeeriumi tegevust riigivara valitsejana ning Riigikontrolli aruande "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal" tulemusena antud lubaduste täitmist. Uuriti ministeeriumi valitsemisel olevate hoonete kasutamist. Hinnati, kas rendi- ja üüritegevuses lähtutakse kulu vähendamise ja tulu suurendamise põhimõttest.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel oli riigivara registri andmetel (seisuga 08.06.2005) 960 hoonet (või hoone osa). Auditi tulemusena selgus, et tegelikult oli ministeeriumi ja valitsemisala asutuste valduses 848 hoonet (või hoone osa).¹

Olulisemad tähelepanekud

Haridus- ja Teadusministeerium on asunud riigivara valitsemise korraldust parandama.

Ministeerium on osaliselt täitnud Riigikontrolli 2003. aasta riigi vara säilimise ja kasutamise ülevaates tehtud tähelepanekute tulemusel võetud ülesandeid. Ministeerium on koostanud ülevaate valitsemisala rendilepingutest ja analüüsinud nende muutmise või lõpetamise vajadust. Ministeerium kavatab teha ettepanekud 23 asutusele kokku ligi 60 lepingu ülevaataamiseks. Vaatamata antud lubadustele, ei ole välja töötatud ministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamise põhimõtteid ega tegevuskava selle rakendamiseks. Alates 2004. aastast on oluliselt paranenud riigivaraga seonduv asjaajamine ning rendi- ja üürilepingute sõlmimine.

Põhitegevuseks (riigivõimu teostamiseks või avaliku teenuse osutamiseks) kasutatakse vaid pooli ministeeriumi valitsemisalas riigile kuuluvatest hoonetest (või hoone osadest). Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste enda kasutuses oli 70% mitteeluruumidest ja 25% eluruumidest. Täiesti tühjana seisis 129 hoonet (sh 111 mitteeluruumi, 9 ühiselamut, 6 elamut ja 3 suve- või puhkemaja) ning 47 korterit või elamu osa. Tühjana seisvatest hoonetest hindasid riigivara valdajad kasutuskõlbmatuks 66 hoonet (sh 53 mitteeluruumi, 8 ühiselamut, 2 elamut ja 3 suve- või puhkemaja) ning 10 korterit või majaosa. Välja oli renditud 10% mitteeluruumidest ja 70% eluruumidest. Täpset riigile tekkivat kulu tühjana seisvate hoonete ülalpidamisest ei olnud võimalik hoonete kuluarvestuse puudulikkuse tõttu välja selgitada. Umbes 20 kasutuna seisva hoone või hoone osa kulu riigile, mida valdajad suutsid hinnata, oli aastas arvestuslikult ligikaudu 1 miljon krooni.

Rendi- ja üüritegevus ei ole riigile tulus. Auditi käigus selgus, et riik ei saanud rendi- ja üüritegevusest enamikul juhtudel tulu. Vara kasutajad katsid ainult kommunaalkulud ja muud vara kasutamisega seotud kulud. Rendi- ja üürihinna kujundamisel ei olnud hoone valdajad enamikul juhtudel arvestanud hoonete amortisatsioonist tekkiva kuluga. Eraõiguslikele juriidilistele isikutele või füüsilistele isikutele välja renditud mitteeluruumide puhul võeti mingisugust tasu vaid 60% juhtudel. Ministeeriumi ja tema hallatavate riigiasutuste kasutuses oli väga suur hulk eluruumi (282 korterit ja majaosa, 15 elumaja ning 31 suve- või puhkemaja), mida anti kasutusse tasuta või väga madala üürihinna ja ebaselgetel alustel. Analüüsitud rendi- ja üürilepingutest selgus, et ministeerium ja valitsemisala riigiasutused olid Tallinnas bürooruume välja rentinud 48% ja eluruumi 74% keskmisest turuhinnast soodsamalt. Auditi käigus selgus, et 2004. aastal ja 2005. aasta esimesel poolaastal ei laekunud riigikassasse üüri- ja renditulu ligi pooltel juhtudel, kuigi tegelikult renditi hooneid tasu eest välja. Selle põhjuseks oli ühelt poolt hoonete ülalpidamiskulu ning rendi- ja üüritud tulu ühtse arvestuse ja teisalt järelevalve puudumine.

¹ Riigivara registris on hoonena arvele võetud nii terviklikke ehitisi (nt administratiivhoone, elumaja) kui ka ehitiste osasid (nt korter, majaosa).

Olulisemad ettepanekud

Haridus- ja teadusministrile

- Töötada välja ministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamise põhimõtted ning tegevuskava riigile kuuluvate hoonete valitsemiseks.
- Töötada välja raamatupidamise sise-eeskiri, milles muu hulgas täpsustada hoonete ülalpidamiskulude arvestamise ja varalt saadud tulude riigieelarvesse kandmise korda. Eesmärgiks on lõpetada olukord, kus vara valdajatel ei ole selge, milliseid kulusid tuleks arvestada hoonete ülalpidamiskulude alla ning milline tulu üüri- ja renditegevusest kuulub kandmisele riigieelarvesse.
- Vabaneda põhitegevuseks (riigivõimu teostamiseks või avaliku teenuse pakkumiseks) mittevajalikest hoonetest (või hoone osadest) või oluliselt tõhustada rendi- ja üüritegevust. Kui põhitegevuseks mittevajalikke hooned (või hoone osad) ei suudeta kasumlikult välja rentida, tuleks riigil need võõrandada. Eesmärgiks on vältida tühjana seisvate hoonetega kaasnevat kulu ning riigile kahjulikku renditegevust.
- Kaaluda, lähtudes võrdse kohtlemise põhimõttest ning ühiskonna õiglusest, ministeeriumi valitsemisel olevate eluruumide omamise otstarbekust ja hinnata seejuures eluruumide kasutamise edasisi võimalusi. Eesmärgiks on vältida eluruumide ülalpidamisega ja üürimisega kaasnevat põhjendamatu ning prognoosimatut kulu riigile.
- Määrata kindlaks oma valitsemisalas kasutuskõlbmatud hooned (või hoone osad). Neist mittevajalikud hooned (või hoone osad) tunnistada kõlbmatuks, maha kanda ning otsustada nende lammutamine. Praegu kasutuskõlbmatute, kuid vajalike hoonete puhul selgitada nende säilitamise ja renoveerimise otstarbekus.
- Korraldada ministeeriumi valitsemisala rendi- ja üüritulu laekumise regulaarne kontrollimine.

Kultuuriminister haridus- ja teadusministri ülesannetes esitas oma vastuskirjas Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukohad kontrolliaruandes välja toodud probleemide kohta. Ametliku vastuse täistekst on toodud kontrolliaruande lisa.

Kontrolliaruandes tõstatatud probleemide lahendamiseks esitab Riigikontroll aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2004. aastal” oma ettepanekud ka Vabariigi Valitsusele.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Mõisted	5
Valdkonna ülevaade	5
Auditi iseloomustus	7
1. HARIDUS- JA TEADUSMINISTEERIUMI TEGEVUS RIIGIVARA VALITSEJANA ...	9
1.1. Ministerium on riigivara valitsejana võetud ülesandeid osaliselt täitnud.....	9
1.2. Riigile kuuluvate hoonete arvestuses on tõsiseid puudujääke	10
1.3. Ministerium on asunud riigivara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraldamist parandama	12
2. HOONETE KASUTAMINE	14
2.1. Ministeriumi valitsemisalas seisab tühjalt 129 hoonet ja 47 korterit	14
2.2. Põhitegevuseks kasutatakse vaid pooli ministeriumi valitsemisalas riigile kuuluvatest hoonetest (või hoone osadest)	16
2.3. Ministeriumil endal on 27 hoonet ja 20 korterit, millest põhitegevuseks vajab vaid üht hoonet	18
3. HOONETE RENT JA ÜÜRIMINE	21
3.1. Eluruumide kasutusse andmise korralduslikud alused on puudulikud.....	21
3.2. Rendi- ja üürilepingud ei vasta nõuetele.....	23
3.3. Ministeriumi valitsemisala rendi- ja üüritegevus ei ole tulus.....	25
3.4. Kontroll rendi- ja üüritegevuse üle on puudulik.....	27
LISAD.....	29
1. Auditi käigus korraldatud intervjuud.....	30
2. Küsimustik riigivara valitsejale ja volitatud asutustele.....	31
3. Haridus- ja Teadusministeriumi ning volitatud asutuste valduses olevad hooned riigivara registris.....	32
4. Riigikontrolli analüüsitud mitteleuruumide rendilepingud.....	34
KULTUURIMINISTRI HARIDUS- JA TEADUSMINISTRI ÜLESANNETES VASTUS.....	35

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: uurida riigile kuuluvate hoonetega seonduvaid probleeme Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas. Eraldi on pööratud tähelepanu sellele, mida on ministeerium tõstatatud probleemide lahendamiseks pärast 2004. aastal läbi viidud Riigikontrolli auditit “Riigi hoonete haldamise tulemused” ette võtnud.

Riigikontrolli kontrolliaruandest nr 2-5/04/97 “Riigi hoonete haldamise tulemused” selgus, et 37% kõigist riigile kuuluvatest hoonetest seisis tühjalt, hooned lagunesid ning 80% hoonete ja ruumide rendilepingutest olid sõlmitud turuhinnast vähemalt 40% odavamalt, mistõttu jäi riigil ainuüksi eluruumide kasutusse andmisega aastas saamata hinnanguliselt 4 miljonit krooni tulu. Seega ei olnud riigivara valitsejad, sh Haridus- ja Teadusministeerium ning riigivara valdama volitatud riigiasutused täitnud riigivara kasutusest tulenevat kohustust majandada riigivara heaperemehelikult ning hoolitseda igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest.

Auditeeritud asutus: Haridus- ja Teadusministeerium. Auditi käigus uuriti ka Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo ning ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste tegevust, kelle valdusse ministeerium oma valitsemisel oleva vara oli andnud. Auditeeriti ka nende avalik-õiguslike ülikoolide kasutuses oleva riigivara kasutamist, kelle valduses riigivara registri andmetel 14.03.2005. a seisuga oli riigile kuuluvaid hooneid või hoonete osasid.

Auditeeritud periood: Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust vaadeldi peamiselt 2004. aasta II poolaastal ja 2005 I poolaastal. Analüüsimiseks kasutati rendi- ja üürilepinguid, mis olid sõlmitud ajavahemikul 1992-2004.

Auditirühma liikmed: auditijuht Külli Nõmm ja audiitor Raina Loom.

Mõisted

Hoone – riigivara registris olev mitteeluruum ja eluruum. Riigivara registris on hoonena arvele võetud nii terviklikke ehitisi (nt administratiivhoone, elumaja) kui ka selle osasid (nt korter, majaosa). Seetõttu on aruandes kasutatud väljendit “hoone või hoone osa” ning täpsuse ja parema arusaadavuse huvides ka mõisteid “mitteeluruum” ja “eluruum”. Mitteeluruumidest moodustavad hoone osad vaid 3% ning ei ole analüüsi tulemuste seisukohalt olulised. Eluruumidest moodustavad aga enamiku korterid, mistõttu 60% riigivara registris registreeritud eluruumidest on ehitusseaduse mõistes tegelikult hoone osad.

Eluruum – korter, elamu, ühiselamu ja suve- või puhkemaja. Mõnel juhul on auditi aruandes ühiselamuid käsitletud eluruumidest eraldi.

Mitteeluruum – kõik muud hooned või hoone osad, mis ei ole eluruumid.

Renditegevus – mitteeluruumi kasutusse andmine ja kasutamine.

Üüritegevus – eluruumi kasutusse andmine ja kasutamine.

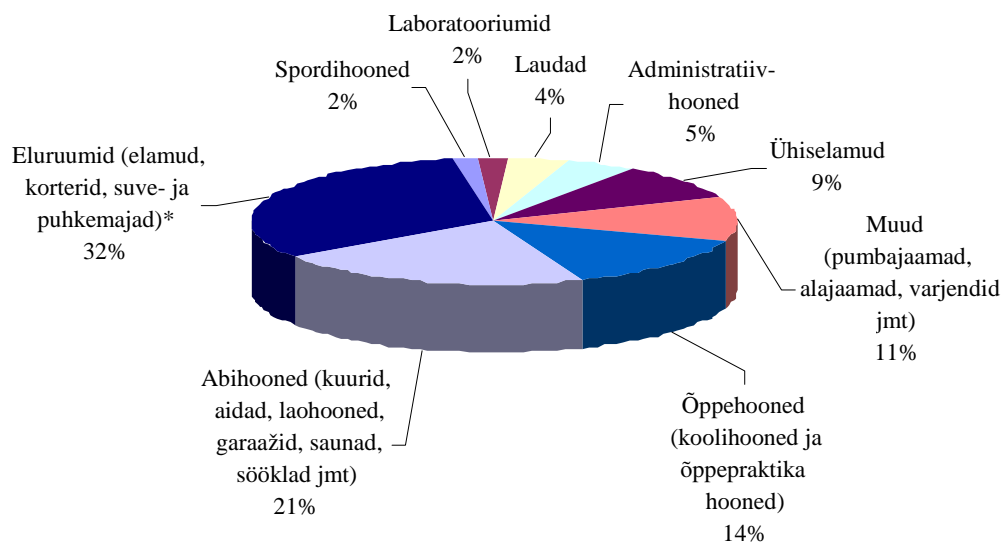
Valdkonna ülevaade

Riigivara kasutamise järgi on riigivara riigile kuuluv kinnis- ja vallasvara (s.o asjad ning rahaliselt hinnatavad õigused ja kohustused). Sinna hulka kuuluvad ka hooned. Riigivara võetakse arvele riigivara registris. Ministeeriumid, sh Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi ministeerium), on riigivara valitsejad. Volitatud asutused on riigiasutused (valitsusasutused ja nende hallatavad riigiasutused), kelle valdusse ministeerium oma valitsemisel oleva riigivara on andnud.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas tegutseb valitsusasutusena Keeleinspeksioon. Hallatavad riigiasutused on Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo, Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus, Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrk ning Eesti Noorsootöö Keskus. Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on 79 riigikooli, neist 32 üldhariduslikku kooli, 42 riigi kutseõppeasutust (sh 3 erikutseõppeasutust) ja 5 riigi rakenduskõrgkooli.² Samuti on valitsemisalas 7 teadus- ja arendusasutust.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel on märkimisväärne hulk (15%) kõigist riigile kuuluvatest hoonetest või hoone osadest. Ministeeriumi ning tema valitsemisala volitatud asutuste valduses oli riigivara registri andmetel 08.06.2005. a seisuga kokku 960 hoonet või hoone osa kogumaksumusega 773 miljonit krooni (vt ka lisa 3 ja ptk 2.1). Haridus- ja Teadusministeeriumi enda valduses oli seejuures 51 hoonet või hoone osa kogumaksumusega 24 miljonit krooni. Joonisel 1 on toodud ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate hoonete jaotus otstarbe järgi. Hoonete otstarvet on seejuures hinnatud nende riigivara registris oleva nimetuse järgi.

Joonis 1. Ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate hoonete jaotus nende otstarbe alusel



* Riigivara registris on ühe kirjena märgitud nii üksikud korterid kui ka terved korterelamud. Andmete ühtlustamise eesmärgil on kõik korterid eraldi arvesse võetud. Vt ka ptk 2.1.

Allikad: Riigivara register, Riigikontrolli analüüs.

Tulenevalt riigivaraseadusest kasutatakse riigivara avalikuks otstarbeks, riigivõimu teostamiseks ning tulu saamiseks. Riigivara otstarbe muutmise otsustab riigivara valitseja. Kui riigivara ei ole vajalik avalikuks otstarbeks või riigivõimu teostamiseks, võib seda seaduses sätestatud korras kasutada tulu saamiseks (rentida, üürida, võõrandada) või anda tasuta kasutusse. Riigivaraseadus ja selle rakendusaktid seavad riigivara kasutamisel ette mitmeid piiranguid, mille eesmärk on tagada riigivara otstarbekas ja efektiivne kasutamine ning tehingute läbipaistvus. Riigivara võib riigivara valitseja või volitatud asutus seaduse alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras anda teise isiku kasutusse. Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrusega nr 285 kinnitatud "Riigivara kasutusse andmise korra" kohaselt võib riigivara anda tasu eest kasutusse, kui see on ette nähtud riigivara majandamise kavas (tegelikult aga riigivara majandamise kavasid enam ei koostata), kui vara ei ole vajalik avalikuks otstarbeks või riigivõimu teostamiseks teistele riigivara valitsejatele või volitatud asutustele. Riigivara kasutusse andmise otsustajaks on ministeeriumi valitsemisel oleva riigivara puhul minister. Sama määrus määrab kindlaks riigivara kasutusse andmise menetluse ja nõuded rendilepingule.

² Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo vastus infopäringule, 21.03.2005

Riigile kuuluvaid hooneid antakse üldjuhul rendile avaliku enampakkumise või eelläbirääkimistega pakkumise korras riigivara valitseja otsusel. Riigivara avalikul enampakkumisel kasutusse andmisel sõlmitakse tehing isikuga, kes nõustub kasutusse andmise tingimustega ja pakub kõige suuremat tasu. Eelläbirääkimistega pakkumise korral sõlmitakse leping isikuga, kelle pakkumise on tehingu otsustaja tunnistanud parimaks, arvestades nii pakutud hinda kui ka kehtestatud lisatingimusi. Riigivara rendile andmisel tuleb lisaks mitmetele menetluslikele nõuetele arvestada rendilepingu sisule esitatavate nõuetega. Riigivaraseaduse § 19 lõikest 2 tulenevalt võib ministeeriumi valitsemisel olevat riigivara erandkorras, s.t avaliku enampakkumiseta või eelläbirääkimisteta pakkumiseta rendile anda Vabariigi Valitsuse nõusolekul.

Riigile kuuluvaid eluruume võib tulenevalt riigivaraseaduse § 19 lõikest 7 üürile anda elamuseaduses ning teistes õigusaktides sätestatud juhtudel ja korras. Riigivaraseadusest tulenevalt on riik kohustatud seejuures majandama heaperemehelikult, hoolitsema vara säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest. Sooritades riigivaraga tehinguid, peavad riigivara valitsejad ja volitatud asutused juhinduma põhimõttest vältida kahju ja suurendada kasu, mida riik võib neist tehingutest saada.

Riigivara võõrandamine ning riigivara kõlbmatuks tunnistamine, mahakandmine ja hävitamine toimub samuti Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras³ ning ministri kehtestatud täpsustatud menetluse alusel⁴.

1. juulist 2001 kuni 1. jaanuarini 2005 oli ministeeriumi valitsemisel oleva riigivara sihipärase ning efektiivse kasutamise korraldamine ministeeriumi hallatava riigiasutuse Haridus- ja Teadusministeeriumi Riigivara Haldusbüroo ülesanne.⁵ Haridus- ja teadusministri 08.11.2004. a määrusega nr 57 "Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo ning Riigivara Haldusbüroo ümberkorraldamine" lõpetati 1. jaanuariks 2005 Riigivara Haldusbüroo tegevus. Alates käesolevast aastast korraldab õppeasutuste⁶ valduses oleva riigivara sihipäraselt, efektiivset ning säästlikku haldamist, riigivara arendamist ning selle üle arvestuse pidamist Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigiasutus Koolivõrgu Büroo.⁷ Muus osas tegeleb riigivara valitsemise küsimustega Haridus- ja Teadusministeeriumi üldosakonna koosseisus olev riigivaratalitus.

Auditi iseloomustus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2005. aasta tööplan. Auditi tööplani võtmise peamisteks ajenditeks olid 2003. aastal Riigikontrolli auditi "Riigi hoonete haldamise tulemused" raames tõstatatud probleemid riigi hoonete haldamisel, Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni huvi selle töö vastu ning Riigikontrolli antud lubadus seda teemat täiendavalt käsitleda.

Auditi eesmärgiks oli hinnata Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust riigivara valitsejana ning 2003. aasta RVKSi⁸ tulemusena antud lubaduste täitmist. Auditis keskenduti kasutuna seisvatele või kasutuskõlbmatutele hoonetele ning rendi- ja üüritegevusele, püüdes hinnata, millist ligikaudset kulu tühjad hooned riigile tekitavad ning kas rendi- ja üüritegevus lähtub kulu vähendamise ja tulu suurendamise põhimõttest.

Audit hõlmas Haridus- ja Teadusministeeriumi kui riigivara valitseja ja tema valitsemisala riigiasutuste valduses olevaid hooneid ja nende kasutamist. Auditis ei käsitletud riigivara tehnilise seis-

³ Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määrusega nr 286 kinnitatud "Riigivara võõrandamise kord" ja 01.08.1995. a määrusega nr 283 kinnitatud "Riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

⁴ Haridusministri 16.04.1996. a määrusega nr 13 kinnitatud "Haridusministeeriumi valitsemisel oleva riigivara võõrandamise kord" ja 16.04.1996. a määrusega nr 14 kinnitatud "Haridusministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kõlbmatuks tunnistamise, mahakandmise ja hävitamise kord"

⁵ Haridusministri 20.06.2001. a määrusega nr 28 moodustati hallatav riigiasutus Haridusministeeriumi Riigivara Haldusbüroo.

⁶ Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavad põhikoolid ja gümnaasiumid, kutseõppeasutused ning rakenduskõrgkoolid

⁷ Haridusministri 20.06.2001. a määrus nr 29 "Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo moodustamine ja põhimäärus"

⁸ Riigikontrolli iga-aastane ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta

korraga seotud küsimusi (hooldusraamatud, riigieelarvest riigivara korrashoiuks raha taotlemine ja kasutamine jms). Audit hõlmas ka Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevust 2004. aastal antud lubaduste täitmisel riigivara valitsemise parandamiseks. Auditi menetlustoimingud viidi läbi 2005. aasta märtsist kuni juunini.

Auditi metoodika koosnes peamiselt järgmistest tegevustest:

- Õigusaktide ja dokumentide analüüs, mille eesmärgiks oli Haridus- ja Teadusministeeriumi ning riigivara valdama volitatud asutuste õiguste ja kohustuste kindlakstegemine ning tegevuse seaduspärasuse ja otstarbekuse hindamine, samuti hoonetest ja nende kasutamisest ning kasutamise tulususest ülevaate saamine.
- Intervjuud (vt lisa 1).
- Riigivara valitseja ja volitatud asutuste küsitlus. Ministeeriumile ning tema haldusala riigivara valdama volitatud asutustele (71) esitati nimekiri riigivara registri andmetel nende valdusesse kuuluvatest hoonetest ja paluti etteantud kategooriate järgi määrata hoonete kasutusviis ja kasutuskõlblikkus, hinnata kasutuna seisvate hoonete ülalpidamiskulusid ning vastata täpsustavatele küsimustele (vt lisa 2). Küsimustikule vastasid kõik küsitletud asutused.
- Ministeeriumi koostatud hoonete kasutamise (sh rent, tasuta kasutus, üürimine) ülevaade.
- Rendi- ja üürilepingute tingimuste ja täitmise analüüs. Saamaks ülevaadet ministeeriumi valitsemisalas sõlmitud rendi- ja üürilepingute seaduslikkusest ning tulususest analüüsiti suunatud juhuvaliku alusel 11 mitteilurumi rendilepingut, 10 eluruumi ja 10 ühiselamuruumi üürilepingut. Valimi moodustamisel võeti arvesse riigivara valdama volitatud asutuse maakondlikku paiknemist ja tema valduses olevate hoonete arvu, hoonete eeldatavat otstarvet ja tulu saamise võimalusi, rendi- ja üürihinda, rendi- ja üürilepingu sõlmimise ja kehtivuse aega. Lisas 4 on toodud nimekiri analüüsitud mitteiluruumide rendilepingutest. Eluruumide rendilepingutest analüüsiti ministeeriumi ning Õisu Toiduainetöötuse Kooli, Võrumaa Kutsehariduskeskuse, Viljandi Ühendatud Kutsekeskkooli, Valgamaa Kutseõppekeskuse, Tallinna Tööstushariduskeskuse, Kohtla-Järve Polütehnikumi ja Eesti Mereakadeemia sõlmitud lepinguid.
- Juhtumianalüüsid, dokumentide ja olukorraga tutvumine kohapeal. Juhtumianalüüsid tehti Noarootsi Gümnaasiumis ja Õisu Toiduainetööstuse Koolis. Nimetatud asutused valiti välja, arvestades asutuste tegevusala, asutuste valduses olevate hoonete arvu, hoonete kasutusse andmist ja kasutuna seisvate hoonete hulka.

1. Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus riigivara valitsejana

1.1. Ministeerium on riigivara valitsejana võetud ülesandeid osaliselt täitnud

Lähtudes Vabariigi Valitsuse 19.08.2004. a protokollilisest otsusest nr 35 “Vabariigi Valitsuse seisukohad Riigikontrolli aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal” esitatud ettepanekute kohta”, koostas Haridus- ja Teadusministeerium tegevus- ja ajakava oma tegevuse parandamiseks riigile kuuluvate hoonete valitsemisel. Tabelis 1 on esitatud ministeeriumi antud lubadused ja ülevaade nende täitmisest.

Tabel 1. Ministeeriumi tegevus Riigikontrolli aruandes “Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal” esitatud ettepanekute kohta antud lubaduste täitmisel

Ülesanne	Tegevus	Tähtaeg	Täitmine seisuga 01.07.2005
Analüüsida valitsemisala ulatuses rendilepinguid ning muuta või lõpetada kahjulikud lepingud.	Ülevaate koostamine olemasolevatest rendilepingutest ja nende tingimustest.	31.12.2004	Ülevaade on koostatud.
	Lepingute analüüsimine, otsused lepingute muutmise ja lõpetamise vajalikkuse kohta.	30.06.2005	Rendilepingute analüüsi tulemusena kavatakse 23 asutusele teha ettepanekud ligi 60 lepingu ülevaatamiseks.
Töötada valitsemisala ulatuses välja tegevuskava valitsemisel oleva kinnisvara ja hoonete osas, et optimeerida vara kasutamist ning seejuures analüüsida vara Riigi Kinnisvara ASile üleandmise otstarbekust.	Ministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamise põhimõtete väljatöötamine.	31.12.2004	Ei ole välja töötatud. Ministeeriumi hinnangul jõuavad lõpule septembris 2005.
	Tegevuskava koostamine, lähtudes väljatöötatud põhimõtetest.	30.04.2005	Ei ole koostatud. Ministeeriumi hinnangul jõuavad lõpule septembris 2005.

Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium.

Haridus- ja Teadusministeerium on analüüsinud, lähtudes rendilepingu tähtaja, rendihinna ja rendilepingu riigivara registris registreerimise kriteeriumidest, 40 asutuse rendilepinguid. Analüüsi käigus selgitati eeskätt lepingute sõlmimise asjaolusid, sh kooskõla seadustega ning lepingute muutmise ja lõpetamise otstarbekust. Ministeeriumi hinnangul viitas analüüs hulga menetluslikele vigadele (näiteks riigivara kasutusse andmise volituste puudumisele) ja lepingutes esinevatele sisulistele puudustele. Ministeerium kavab esitada 23 asutusele ettepanekud kokku ligi 60 lepingu ülevaatamiseks. Kahjulike lepingute puhul kavab ministeerium teha vara valdajatele ettepaneku asuda lepingupartneriga läbirääkimistesse lepingutingimuste muutmiseks (peamiselt rendihinna ülevaatamiseks) või lepingu lõpetamiseks. Ministeeriumi hinnangul ei ole võimalik üldisi otsuseid rendilepingute kahjulikkuse osas teha. Igat juhtumit tuleb analüüsida eraldi, otsused iga üksiku rendilepingu puhul sõltuvad konkreetsetest asjaoludest.⁹

Teiseks ülesandeks oli välja töötada tegevuskava valitseda oleva kinnisvara ja hoonete osas eesmärgiga optimeerida vara kasutamist ning seejuures analüüsida nende üleandmise otstarbekust Riigi Kinnisvara ASile (edaspidi RKAS). Ministeeriumi riigivaratähtsuse koostöös Koolivõrgu Bürooga on alustanud tegevuskava väljatöötamist ning on kavandanud sellega lõpule jõuda k.a septembriks.

⁹ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

Ministeerium põhjendab hilinemist ja lubadustest mittekinnipidamist struktuurimuudatuste, Vabariigi Valitsuse vahetumise ning poliitiliste eelistuste muutumisega.¹⁰

Nimetatud tegevuskava peaks ministeeriumi kinnitusel sisaldama riigivara kasutamise põhimõtteid ja riigivara kasutamist puudutavate määruste kooskõlla viimist seadustega. Praegu lähtutakse tegevuskava väljatöötamisel rendipõhise kasutuse kontseptsioonist. Tegevuskavas kavatakse kehtestada vara kasutusse andmise ja võõrandamise põhimõtted, eraldi planeeritakse käsitleda eluruumide kasutusse andmist, sest eluruumide kasutusse andmisel on tõenäoliselt otstarbekas kehtestada erimenetlus. Samuti kavatakse välja töötada tegevuspõhimõtted kasutuna seisvate hoonete suhtes. Ministeeriumi hinnangul tuleks kaaluda ka vara hindamise põhimõtete ja menetlusreeglite täpsustamist.¹¹

Kuna tegemist ei ole täiesti uute riigivara valitsemise ülesannete täitmisega, vaid riigivara valitsemiseks hädavajalike tegevustega, pidanuks Riigikontrolli hinnangul ülalnimetatud tegevused toimuma süstemaatiliselt riigivaraseaduse jõustumisest alates. Riigikontrolli käesoleva auditi ettevalmistamise ja läbiviimise käigus on ministeerium andnud erinevaid tähtajalisi lubadusi riigivara kasutamise põhimõtete ja tegevuskava väljatöötamiseks, kuid lubadustest ei ole kinni peetud.

Ministeerium on üksikjuhtumite alusel asunud analüüsima hoonete haldamise üleandmist RKASile. Üldisi otsuseid ei ole ministeeriumi hinnangul võimalik teha. Praegu ei ole RKASile vara üle antud, kuigi ministeerium on pakkunud (nt Kallaste, Meeri). Probleemiks vara üleandmisel on olnud vara asukoht ja asjaolu, et RKAS ei suuda neile hoonetele rakendust leida, mistõttu ei olda neist huvitatud. Seega on ministeerium sunnitud vara haldamisega jätkuvalt ise tegelema.

Lisaks Riigikontrolli tähelepanekute tulemusena antud lubadustele on ministeerium seadnud hoonete valitsemist puudutavaid selgeid eesmärgi ka 2003. aastal Vabariigi Valitsuse eestvedamisel koostatud Haridus- ja Teadusministeeriumi ja tema valitsemisala kokkuvõtteprogrammis. Ministeerium lubas 2004. aastal korraldada oma valduses olevate Raadiku tn korterite müügi, mille tulemusena oleks saavutatud hinnanguliselt 6 miljonit krooni kokkuhoidu. Käesoleva auditi valmimise ajaks on ministeerium asunud Raadiku tn korterite tasuta võõrandamiseks läbirääkimistesse Tallinna Linnavalitsusega, kes on korterite enda omandisse võtmiseks põhimõttelist huvi üles näidanud.¹² Teiseks planeeris ministeerium hulga riigile kuuluvate hoonete võõrandamist või munitsipaliseerimist seoses Eesti Mäehariduskeskuse ja Jõhvi Kutsekooli ühendamise ning Pärnu Kutseõppekeskuse, Sindi Kergetööstuskooli ja Tihemetsa Põllumajandustehnikumi ühendamise (rakendamise tähtajaks oli märgitud 2003. aasta). Praeguseks on olemas Riigikogu majanduskomisjoni otsus (30.05.2005) Mäehariduskeskuse kinnistu, hoonetekompleksi ja rajatiste munitsipaliseerimise kohta Jõhvi linnale. Notaritehing toimub k.a juulis. Siiani kasutas linn kompleksi 2003. aastal sõlmitud kasutuslepingu alusel. Pärnumaa Kutsehariduskeskuse varadest on praegu Pärnu linnale munitsipaliseeritud Pärnu Kooli 6 b asuv kinnistu koos töökodadega (tehing 01.04.2005), vastu saadi linnalt Niidu park 8/12 asuv kinnistu. Tihemetsas asuvad kinnistud koos hoonetega on plaanis tasuta võõrandada Saarde vallale, praegu on sõlmitud hoonete kasutamiseks kasutusleping, mis pärineb 2004. aastast.

1.2. Riigile kuuluvate hoonete arvestuses on tõsiseid puudujäärke

Riigivara registri andmed ei ole õiged

Riigikontrolli poolt riigivara valdajate hulgas korraldatud küsitluse ajal oli ministeeriumi valitsemisel riigivara registri andmetel kokku 1007 hoonet või hoone osa (andmed 14.03.2005. a seisuga), millest tegelikult kuulus riigile 848 hoonet või hoone osa. Vahe tulenes peamiselt sellest, et osa hooneid või hoone osasid (159) oli tegelikult müüdnud, munitsipaliseeritud või tasuta üle antud, kuid muudatus

¹⁰ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

¹¹ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

¹² Haridus- ja teadusministri 09.02.2005. a kiri nr 10.3-3/1248 Tallinna Linnavalitsusele ja 08.04.2005. a vastuskiri Lv-1/635 ministrile

riigivara registris oli veel tegemata. Riigivara registri andmed erinesid tegelikkusest nii ministeeriumi kui ka riigivara valdama volitatud riigiasutuste, kuid kõige enam avalik-õiguslike ülikoolide valduses oleva vara osas. Näiteks riigivara registri andmetel Haridus- ja Teadusministeeriumi valduses oleva 5 hoone puhul väitis ministeerium, et riigivara registri andmed ei vasta tegelikkusele. Ministeeriumi väitel oli 4 hoonet Tallinnas (Mäealuse 4a kinnistul) antud Vabariigi Valitsuse 21.01.2003. a korralduse nr 51-k "Tallinna Tehnoloogiapargi Arendamise Sihtasutuse asutamine" alusel mitte-rahalise sissemaksena Tallinna Tehnoloogiapargi Arendamise Sihtasutusele. Ministeeriumi selgituste kohaselt jäi korralduse eelnõu koostaja tähelepanematusesse tõttu selles nimetatud üks kinnistul olev laohoone ja seetõttu polnud võimalik kõiki nelja hoonet ja ka maad riigivara registrist välja arvata.

Kõige enam probleeme riigivara registris sisalduvate hoonete osas oli avalik-õiguslike ülikoolidega (vt ka lisa 3). Nii näiteks oli riigivara registri andmetel 14.03.2005. a seisuga Tallinna Tehnikaülikoolil 54 hoonet või hoone osa, küsitluse tulemusena selgus aga, et ülikooli valduses oli vaid 1 riigile kuuluv hoone, ülejäänud hooned olid ülikoolile tasuta võõrandatud. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste kohaselt oli saadetud Rahandusministeeriumi riigivara registrile kiri palvega varad riigivara registrist välja arvata. Väidetavalt aga ei ole riigivara registri erinevate nõudmiste tõttu vara registrist välja arvatud.¹³ Sama olukord oli ka Tartu Ülikooliga: riigivara registri andmetel oli Tartu Ülikoolil 63 riigile kuuluvat hoonet või hoone osa, küsitluse tulemusena selgus, et tegelikult kuulus neist riigile vaid 19 hoonet, ülejäänud vara oli ülikoolile tasuta võõrandatud, SA Tartu Ülikooli Kliinikumile asutamisosusega üle antud või erastatud.

Samas ilmnas Riigikontrolli korraldatud küsitluse käigus, et riigivara registrisse oli osa hooned kandmata. Näiteks ilmnas, et Luua Metsanduskoolile kuulus ühepereelamu Kaiaveres, mis ei olnud riigivara registrisse kantud. Samuti selgus seoses Arenduskeskuse EAK likvideerimise ja vara ülevõtmisega Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt, et riigile kuulus suvemaja Vormsi saarel, mida ei olnud registrisse kantud.¹⁴ Seetõttu ei ole kindlust, et riigivara register annaks täieliku ülevaate riigile kuuluvatest hoonetest. Käesoleva auditi käigus kogutud teabe põhjal võib üldistatult väita, et riigivara registri andmed ei ole korrektsed peamiselt menetluslike ning dokumentide vormistamise probleemide tõttu. Arvestades, et riigivaraseadus kohustab hooned arvele võtma riigivara registris, peab ministeerium tagama kõigi hoonete kohta andmete esitamise. Kuna Vabariigi Valitsuse 01.08.1995 määrusega nr 284 kinnitatud "Riigivara registrisse andmete esitamise, kannete muutmise või kustutamise, andmete väljastamise ja riigivara registrist väljaarvamise ajutise korra" kohaselt vastutab andmete esitamise eest riigivara valitseja, peab haridus- ja teadusminister korraldama riigivara registrisse tõeste ja kande tegemist võimaldavate korrektsete andmete esitamise.

Hoonete ja nendega seonduvate kulude arvestus ei ole täpne

Riigivaraseaduse kohaselt peavad riigivara valitsejad arvestust nende valitsemisel oleva riigivara kohta ja volitatud asutused peavad arvestust nende valduses oleva riigivara kohta raamatupidamise seaduse alusel ja rahandusministri kehtestatud ühtses korras. Raamatupidamise seadusest tulenevalt oleks ministeerium riigiraamatupidamiskohustuslasena pidanud välja töötama raamatupidamise sise-eeskirja 1. jaanuariks 2004. Siiani ei ole ministeerium veel seda teinud, kuid lubas eeskirja ette valmistada 1. oktoobriks k.a.¹⁵

Auditi käigus selgus, et riigivara valdajatel oli probleeme hoonete rendi- ja üüritulu ning kõrvalkulude eristamisel. Võlaõigusseaduse § 292 lg 1 kohaselt nimetatakse kõrvalkuluks tasu üürileandja või kolmanda isiku teenuste ja tegude eest, mis on seotud asja kasutamisega (nt kommunaalkulud, prügiveedu, maamaks jms). Selgus, et riigivara valdama volitatud riigiasutused ei suutnud kindlaks määrata ülalpidamiskulude täpset koosseisu, arvestades rendi- ja üürituluna tegelikult kõrvalkulusid. Samuti puudus ühtne arusaam amortisatsiooni arvestamisest. Ühetaolise kulude arvestuse süsteemi puudumise probleemidele juhtisid tähelepanu ka küsitletud riigiasutused. Ühtne raamatupidamis-

¹³ Haridus- ja Teadusministeeriumi 01.04.2005. a kiri

¹⁴ Praeguseks on nimetatud suvemaja riigivara registris arvele võetud.

¹⁵ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

reeglistik võimaldaks korrastada ja parendada majandustegevuse (sh hoonete kasutusse andmise) juhtimist ja kontrollimist. Riigiasutused töid välja ka vajaduse ühtlustada raamatupidamistarkvara.

Eesmärgiga saada ülevaade riigile kuuluvate kasutuna seisvate ja välja renditud hoonete ülalpidamisest tekkivast kulust palus Riigikontroll riigivara valdajatelt ülevaadet kalendriaasta ülalpidamiskuludest, kuid enamik küsitletuist neid andmeid ei esitanud. Täiendavate järelepärimiste vastustest ilmnes, et hoonete valdajad ei pea nende kulude kohta arvestust ning neid ei olegi võimalik esitada. Mitmel asutusel oli siiski kuludest ülevaade, mis ka esitati.

Koos analüüsimiseks küsitud rendi- ja üürilepingutega palus Riigikontroll esitada ka nende lepingute täitmise ülevaade 2004. aasta kohta, kuid paljudel asutustel seesugust ülevaadet ei olnud. Ministeeriumi Koolivõrgu Büroo esindaja¹⁶ sõnul puudub ka neil ülevaade rendilepingute täitmisest ja sellekohast aruandlust ei ole nõutud. Ministeerium ise kontrollib kõikide renditulude laekumist jooksvalt, kuid kokkuvõtteid valitsemisala rendi- ja üüritegevuse tulususest ei ole tehtud. Seega ei ole võimalik anda hinnangut tulususe kohta ja väita konkreetsetele arvudele tuginedes, kas hoonete kasutusse andmine on toonud riigile oodatavat kasu või mitte.¹⁷

Riigikontrolli hinnangul on vajalik hoonete kasutusse andmise tulususe ja hoonete ülalpidamiskulu hindamiseks ning sellest tuleneva hoonete haldamise planeerimiseks ühtlustada nende kulude arvestus ja tagada arvestuse õigsus. Selleks on vajalik välja töötada raamatupidamise sise-eeskiri.

Ministeeriumi asjaajamine pole olnud korrektne

Ministeeriumil ei ole korrektseid andmeid ei ministeeriumi ega valitsemisala riigiasutuste tegevuse kohta riigivara valdamisel enne 2004. aastat. Riigikontroll palus auditi ajal muu hulgas teavet ministeeriumi otsuste (ministri käskkirjade) kohta vara kasutusse andmiseks, kuid ministeeriumil ei olnud sellest terviklikku ülevaadet. Kuigi riigivaraasendusest lähtudes antakse riigivara kasutusse ainult ministri otsusel, selgus, et enne 2004. aastat oli mitmel juhul hooneid rendile antud ministri otsuseta.

Nii Riigikontrolli auditites kui ka ministeeriumi enda tellitud välisauditites on märgitud, et valitsemisala asutustel on mõnel juhul puudunud oma välja üüritud või renditud hoonete kohta rendi- ja üürilepingud. Näiteks palus Riigikontroll auditi ajal edastada koopia ministeeriumi sõlmitud Juhkentali tn 18 asuva kutsehariduse õppehoone rendilepingust. Vastusena teatas ministeerium, et tal puudub täismahus rendileping (puudusid rendilepingu olulisi kohustusi sätestavad lisad). Kui ministeeriumil ja riigiasutustel puuduvad endal lepingud, millega on võetud kohustusi, on asjaajamises tõsiseid puudujääke. Seega on hädavajalik korrastada rendi- ja üürilepingute registrid ning tagada lepingute olemasolu.

Ministeerium asus oma valitsemisala rendi- ja üürilepingute ülevaadet koostama alles pärast seda, kui Vabariigi Valitsus andis Riigikontrolli kontrolliaruande "Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2003. aastal" põhjal ministritele ülesande analüüsida oma valitsemisala ulatuses kehtivaid rendilepinguid ning muuta või lõpetada kahjulikud lepingud. Riigikontrolli hinnangul tulnuks ministeeriumil riigivaraasendusest ja asjaajamist reguleerivatest õigusaktidest tulenevalt seesugune ülevaade koostada ja ministri otsuste kohta korrektseid andmeid pidada ajast, kui asuti riigivara kasutusse andma.

1.3. Ministeerium on asunud riigivara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraldamist parandama

Endine ministeeriumi Riigivara Haldusbüroo koostöös Koolivõrgu Bürooga töötas riigivara teostatavate toimingute õiguspärasuse ja menetluste ühtlustamise eesmärgil välja juhised riigivara kasutusse andmiseks (rentimiseks, tasuta kasutusse andmiseks, tööandja eluruumi üürimiseks), võõrandamiseks ning vara mahakandmiseks. Valitsemisala asutustele annab ministeerium vajaduse korral nii juriidilist

¹⁶ Telefonivestlus Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo peaspetsialisti Lilian Vilipusega

¹⁷ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

kui ka menetluslikku nõu. Välja töötatud ja kättesaadavaks tehtud on ka erinevate lepingute (rendilepingute, vara tasuta kasutusse andmise lepingute, tööandja eluruumi üürilepingute) ja vara üleandmise akti näidised. Praegu on juhised ja näidised avalikustatud vaid Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo Interneti-koduleheküljel. Ministeeriumi kinnitusel kasutavad viidatud materjali kõik valitsemisala asutused ning pärast ministeeriumi Interneti-kodulehekülje uuendamist avalikustatakse juhised ministeeriumi koduleheküljel.¹⁸

Ministeerium on koostanud ülevaate ministeeriumi valitsemisalas sõlmitud rendilepingutest ja analüüsinud lepingute muutmise või lõpetamise vajadust (vt ka ptk 1.1).

Ministeeriumi tegevuses väärib positiivse arenguna esiletõstmist ka see, et ajavahemikul 01.01.2004–23.05.2005 on riigivara registri andmetel ministeeriumi valitsemisalas võõrandatud ja riigivara registrist välja arvatud 83 hoonet või hoone osa.¹⁹ Lisaks on alustatud mitmete mittevajalike hoonete võõrandamise menetlust. Kõige enam on võõrandatud Luua Metsanduskooli ning endise Zooloogia ja Botaanika Instituudi valduses olnud hooned. Ministeeriumi andmetel puudub neil eraldi statistika hoonete võõrandamise kohta, arvestust peetakse kogu riigivaraga tehtud toimingute kohta. Ministeeriumi hinnangul on neile laekunud riigivara võõrandamise taotlustest positiivselt lahendatud ca 98%.

Ministeeriumil on lähiajal plaanis välja kuulutada riigihange Kooliinfosüsteemi (KIS) välja-töötamiseks. Selle üheks osaks peaks olema ka inventari moodul, mis hõlmaks riigivara registris sisalduvaid andmeid ning lisaks andmeid hoonete täpsema jaotuse kohta kasutusotstarbe järgi. Moodul võimaldaks erineva riigivara (hooned ja rajatised maaga jne) omavahel seostada. Eraldi plaanitakse välja tuua andmed rendilepingute kohta (sh seos hoone ja maaga) koos võimaliku seostamisega raamatupidamise ja riigikassa andmetega, menetlusdokumentide ning aruandlusega. Erinevate andmete seostamise võimalused selguvad edasise analüüsi käigus.²⁰

Ettepanekud

Haridus- ja teadusministrile

- Töötada välja ministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamise põhimõtted ning tegevuskava riigile kuuluvate hoonete valitsemiseks.
- Töötada välja raamatupidamise sise-eeskiri, milles muu hulgas täpsustada ka hoonete ülalpidamiskulude arvestamise ja varalt saadud tulude riigieelarvesse kandmise korda. Eesmärgiks on lõpetada olukord, kus vara valdajatel ei ole selge, milliseid kulusid tuleks arvestada hoonete ülalpidamiskuludena ning milline tulu üüri- ja renditegevusest kuulub kandmisele riigieelarvesse.
- Viia riigivara registri andmed vastavusse tegelike andmetega. Korrastada ministeeriumis ja riigivara valitsema volitatud asutustes rendi- ja üürilepingute registrid ning tagada lepingute olemasolu.

¹⁸ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

¹⁹ Rahandusministeeriumi riigikassa osakonna riigikassa talituse 25.05.2005. a öiend

²⁰ Ministeeriumi kommentaarid kontrolliaruande eelnõu projektile, 29.06.2005

2. Hoonete kasutamine

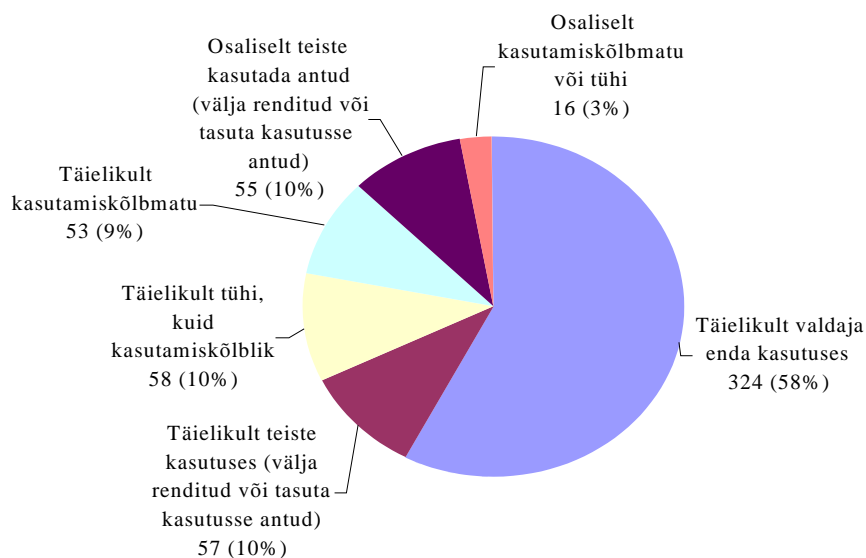
Riigivaraseaduse järgi võib juhul, kui riigivara ei ole vajalik avalikuks otstarbeks või riigivõimu teostamiseks, seda kasutada tulu saamiseks. Kui aga riigile kuuluvat hoonet ei vaja teised riigivara valitsejad või volitatud asutused, seda vara ei ole võimalik kasutusse anda või võõrandada ning selle säilitamine on ebaotstarbekas, tunnistab riigivara valitseja nimetatud vara kõlbmatuks ning see kantakse maha ja vajaduse korral hävitatakse.

2.1. Ministeeriumi valitsemisalas seisab tühjalt 129 hoonet ja 47 korterit

Auditi raames korraldas Riigikontroll riigivara valdajate hulgas küsitluse, milles paluti infot hoonete kasutamise kohta (vt ka lisa 2). Küsitluse aluseks võeti riigivara registri andmed seisuga 14.03.2005. Sellel hetkel oli Haridus- ja Teadusministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste valduses tegelikult kokku 848 hoonet või hoone osa, kuigi riigivara registris oli registreeritud 1007 hoonet või hoone osa (vt ka ptk 1.2). Neist 848 hoonest või hoone osast olid 563 mitteeluruumid, 68 ühiselamud, 17 ühiselamuna kasutatavat korterid, 31 suve- või puhkemajad²¹ ja 169 eluruumid. Kuna aga riigivara registris on hoonetena registreeritud ühe kandena nii terveid korterelamuid kui ka üksikuid kortereid, siis tuleb eraldi välja tuua, et tegelikult on ministeeriumi valitsemisalas 259 korterit, 6 elamu osa ja 15 elamut.

Riigikontrolli küsitluse tulemusel selgus, et mitteeluruumidest seisab ministeeriumi valitsemisalas tühjana 111 hoonet (ligi 20% kõigist mitteeluruumidest), sh on 53 hoonet valdajate hinnangul sihtotstarbeliselt kasutuskõlbmatud. Umbes kolmekümnet hoonet 111-st on valdajad planeerinud võõrandada või üle anda, konkreetseid tegevusi on ette võetud umbes viie hoone võõrandamiseks või üleandmiseks. Ligikaudu kümme lagunenu ja kasutamiskõlbmatut hoonet kavatakse raha saamiseks renoveerida. Ülejäänute tühjade hoonete (umbes 70) kohta riigivara valdajad plaane hoonete edasiseks kasutamiseks ei esitanud. Enamus tühjana seisvatest hoonetest on abihooned, kuid kümmekond neist on ka administratiivhooned ning umbes samapalju seisab tühjana ka õppehooneid. Ülevaade ministeeriumi valitsemisalas olevate mitteeluruumide kasutamisest on esitatud joonisel 2.

Joonis 2. Mitteeluruumide kasutamine



Allikas: Riigikontrolli küsitlus.

²¹ Sh 24 Eesti Noorsootöö Keskusele kuuluvat puhkemaja, mida kasutatakse lastelaagrite korraldamiseks

Ülevaade eluruumide kasutamisest on esitatud tabelis 2 ja joonisel 3. Ministeeriumi valitsemisalas olevast 68 ühiselamust on 9 tühjad. Neist 8 ühiselamut hindavad valdajad ise kasutuskõlbmatuks. Ülejäänud eluruumidest on kõige rohkem tühjalt seisvaid kortereid, millest kokku ei ole kasutuses 56 korterit ja majaosa ning 10 neist on hinnatud kasutuskõlbmatuks. Riigikontrollile edastatud info põhjal on ainult 3 tühjana seisva korteri osas alustatud nende võõrandamist või üleandmist. Ligi 150 eluruumi kohta on valdajad märkinud, et need ei ole tegelikult vajalikud või soovitakse alustada nende võõrandamisega. Lisaks eelnevale on ministeeriumi valitsemisalas 31 üksnes hooajaliselt kasutatavat suve- või puhkemaja, millest 4 on täiesti tühjad ja kasutamiskõlbmatud.

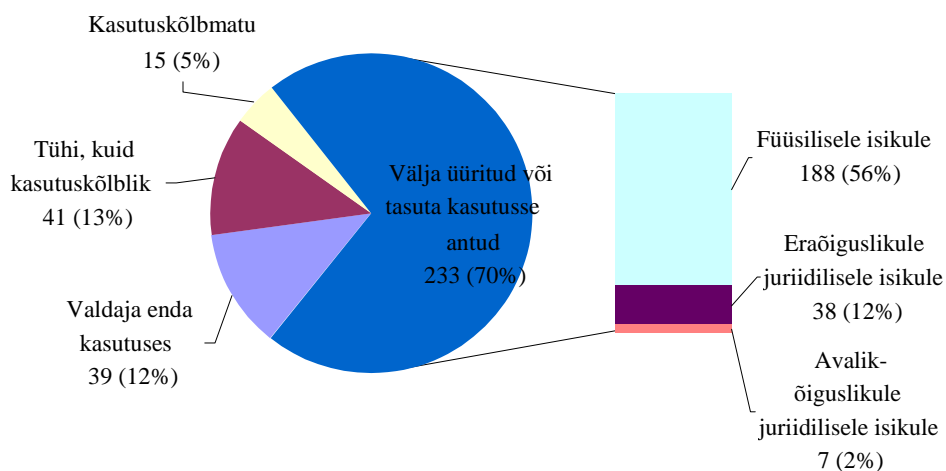
Tabel 2. Eluruumide kasutamine

	Korterid, majaosad (282*)	Elumajad (15)	Suve- või puhkemajad (31)	Ühiselamud (68)
Täielikult valdaja enda kasutuses	25	2	12	46
Täielikult teiste kasutuses (välja üüritud või tasuta kasutusse antud)	210	7	16	–
Osaliselt teiste kasutada antud (välja üüritud või tasuta kasutusse antud)	–	–	–	12
Täielikult tühi, kuid kasutuskõlblik	37	4	–	1
Täielikult tühi ja kasutuskõlbmatu	10	2	3	8
Osaliselt tühi või kasutamiskõlbmatu	–	–	–	1

* Sh 17 ühiselamuna kasutatavat korterit ja 6 majaosa
Allikas: Riigikontrolli küsitlus.

Joonisel 3 on kokkuvõtvalt esitatud ülevaade kõikide eluruumide (v.a ühiselamud) kasutamisest. Eluruumidena on sealhulgas käsitletud kortereid, majaosaid, elamuid ja suve- või puhkemajasid. Selgub, et valdaja enda kasutuses on vaid 12% eluruumidest. Sinna hulka kuuluvad 17 Noarootsi Gümnaasiumile kuuluvat õpilaste majutamiseks ühiselamuna kasutatavat korterit ning Eesti Noorsootöö Keskuse kasutuses olevat 8 suve- või puhkemaja, mida kasutatakse lastelaagrite korraldamiseks. Ülejäänud 14 eluruumist moodustavad enamiku valdajate poolt nn külalistemajaks või külaliskorteriteks kasutatavad eluruumid. See tähendab, et neid ruume kasutatakse vaid ajutiselt. Enamus (70%) eluruumidest on välja üüritud või tasuta kasutusse antud. Peamiselt üüritakse eluruume koolide või teiste riigiasutuste praegustele või endistele töötajatele.

Joonis 3. Eluruumide (v.a ühiselamud) kasutamine



Allikas: Riigikontrolli küsitlus.

Kokkuvõttes võib öelda, et 18% (111 mitteeluruumi ja 65 eluruumi) Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas olevatest hoonetest (või hoone osadest) seisavad tühjana. Ministeeriumi valitsemisalas on 129 täiesti tühja hoonet (sh 111 mitteeluruumi, 9 ühiselamut, 6 elamut ja 3 suve- või puhkemaja), 47 tühja korterit või elamu osa. Neist kasutamiskõlbmatud on 66 hoonet (sh 53 mitteeluruumi, 8 ühiselamut, 2 elamut ja 3 suve- või puhkemaja) ning 10 korterit või majaosa.

Peamised põhjused, miks hooned tühjal ja kasutuna seisavad, on seotud esmalt valdkonna korralduslike probleemidega. Nii kaua, kui koolivõrk ei ole korrastatud ning selged otsused iga kooli tulevikuplaanide suhtes on tegemata, ei saa ka hoonete vajaduse osas lõplikke otsuseid teha. Teiseks on tegemist kindlasti menetluslike probleemidega, sest hoonete võõrandamine või tasuta üle andmine on vaearikas ja aeganõudev protsess. Näiteks võivad kinnistamistoimingute ning vara hindamise ja arvestusega seotud probleemid, kooskõlastused ning ebaselged omandisuhted selle protsessi väga pikaks venitada, mistõttu mitmed valdajad ei olegi olnud väga aktiivsed võõrandamis- või üleandmismenetluse alustamisega. Samuti on probleemiks vahendite puudus nii lagununud hoonete kordategemiseks ja uuesti kasutusse võtmiseks, vara hindamiseks, et alustada kinnistamist ja võõrandamist, kui ka mittevajalike hoonete lammutamiseks.

Tühjana seisvad hooned tekitavad riigile kulutusi

Tühjana seisvate hoonete ligikaudsete kulutuste hindamiseks palus Riigikontroll küsitlusetel märkida, kui suured on hoone ligikaudsed aastased hoolduskulud (soojus, elekter, vesi, muud kulud²²). Mitmed valdajad ei osanud aga otsesid kulutusi tühjana seisvatele hoonetele välja tuua. Kuna ministeeriumi valitsemisalas on hooned seni ümber hindamata, siis raamatupidamislik amortisatsioonikulu on väga väike ega vasta tegelikkusele. Seetõttu ei ole võimalik välja tuua ka hoonete tühjana seismise tagajärjel tekkivat tegelikku amortisatsioonikulu.

Mitmed valdajad märkisid, et otsesid kulutusi tühjade hoonete ülalpidamiseks või säilitamiseks ei tehtagi: see on usutav, sest suur hulk (u 65%²³) tühjana seisvaid hooneid on abihooned (keldrid, kuurid, garaažid jms). Küsitluse tulemusena on võimalik aga välja tuua, et umbes 20 kasutuna seisva hoone (või hoone osa) kulu riigile, mida valdajad suutsid hinnata, on aastas arvestuslikult ligikaudu 1 miljon krooni. Tegelikult põhjustavad tühjana seisvad hooned riigile kindlasti aga palju suuremat kahju nii otseste kuludena kui ka amortiseerumisena. Paljud valdajad märkisid, et nad ei tee raha puudumise tõttu põhimõtteliselt tühjana seisvatele hoonetele kulutusi (sh ka mitte parenduste tegemiseks või talvel kütmiseks). Selle tulemusena võib aga kasutuna seisvate hoonete väärtus veelgi kahaneda.

Selliseid tühjana seisvaid hooneid, mida ei ole planeeritud võõrandada või tasuta üle anda, planeeritakse hoida seni, kuni valdkonna üldised eesmärgid (nt koolivõrk) ning sisulised plaanid on selgunud. Kuna aga hariduse valdkond on olnud viimasel ajal pidevas muutumises ning pikemaajalised plaanid ei ole selged, ei suudeta ka hoonete osas lõplikke otsustusi teha.

2.2. Põhitegevuseks kasutatakse vaid pooli ministeeriumi valitsemisalas riigile kuuluvatest hoonetest (või hoone osadest)

Käesoleva auditi üheks eesmärgiks oli hinnata, kui palju on riigil mittevajalikke hooneid. Selle analüüsimiseks lähtuti eeldusest, et neid hooneid, mida riik oma põhitegevuseks (riigivõimu teostamiseks või avaliku teenuse pakkumiseks) ei kasuta, ei ole tegelikult ka vaja.

Peatükis 2.1 joonistel 2 ja 3 ning tabelis 2 on antud ülevaade Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate ja riigivara registris registreeritud hoonete kasutamisest. Selgus, et täielikult või osaliselt on ministeeriumi või tema valitsemisala asutuste enda kasutuses 563 mitteeluruumist 395

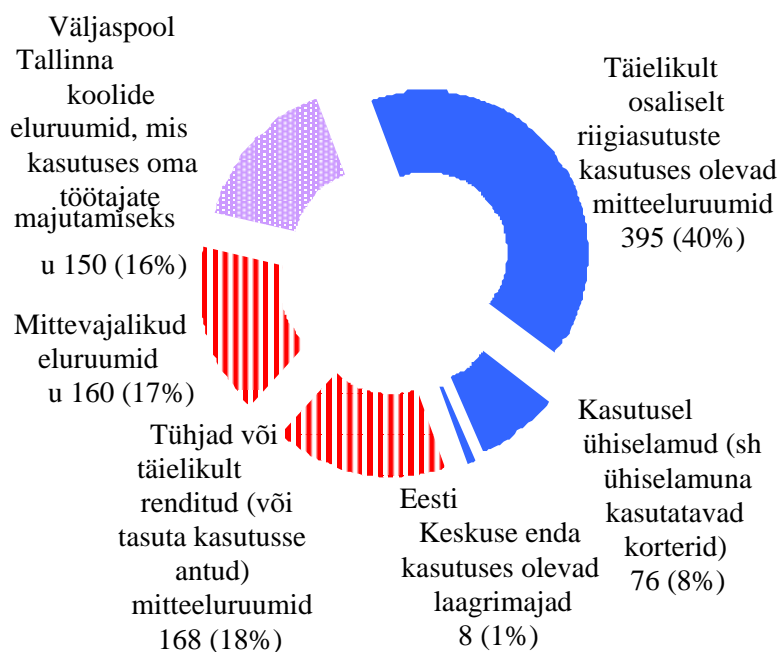
²² Muude kuludena käsitleti selliseid kulusid, mis on valdaja hinnangul lisaks eespool nimetatutele tegelikult vajalikud hoone ülalpidamiseks (nt valvekulud).

²³ Osakaal ainult tühjadest hoonetest, mitte korteritest

(70% kõigist mitteiluruumidest). Kokku 396 eluruumist (korterid, elumajad, suve- või puhkemajad ja ühiselamud) on ministeeriumi või valitsemisala asutuste enda kasutuses 98 (25% kõigist eluruumidest). Ülejäänud mitteiluruumid ja eluruumid on kas tühjad või täielikult välja renditud või üüritud. Seega oli käesoleva auditi läbiviimise ajal tegelikult riigiasutuste enda kasutuses kokku üksnes 51% Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisel olevatest mitteiluruumidest ja eluruumidest.

Joonisel 4 on hoonete (või hoone osade) tegeliku kasutamise ja otstarbe põhjal hinnatud ministeeriumi valitsemisele kuuluvate hoonete vajalikkust põhitegevuseks (riigivõimu teostamiseks ja avalike teenuste pakkumiseks). Sinise värviga on joonisel tähistatud põhitegevuseks vajalikud hooned või hoone osad, punasega mittevajalikud ning lillaga on märgitud need väljaspool Tallinna asuvate koolide eluruumid, mida reaalselt kasutatakse praeguste või endiste töötajate majutamiseks.

Joonis 4. Põhitegevuseks vajalikud ja mittevajalikud hooned (või hoone osad)



Allikas: Riigikontrolli küsitlus.

Kindlasti tuleb vajalikuks hinnata täielikult või osaliselt ministeeriumi ja valitsemisala asutuste kasutuses olevaid mitteiluruumid (administratiivhooned, õppehooned, abihooned jms), samuti kasutuses olevaid ühiselamuid ja ühiselamuna kasutatavaid kortereid. Lisaks on veel väike hulk Eesti Noorsootöö Keskuse poolt lastelaagrite korraldamiseks kasutatavaid eluruumid (suve- või puhkemajad), mis on vajalikud tema põhitegevuseks. Kokku on seega põhitegevuseks selgelt vajalikke mitteiluruumid ja eluruumid 479 ehk 49% kõigist ministeeriumi valitsemisele kuuluvatest hoonetest (või hoone osadest).

Põhitegevuseks mittevajalikeks hooneteks võib hinnata tühjal seisvaid või täielikult teiste kasutusse antud mitteiluruumid. Ministeeriumi valitsemisel on suur hulk eluruumid, mida on pikka aega kasutatud tööandja eluruumina. Nende vajalikkuses tuleks Riigikontrolli hinnangul kahelda. Kindlasti võib mittevajalikuks hinnata tühjal seisvad eluruumid ja kolmandatele isikutele (s.t mitte enda töötajatele) üüritud või tasuta kasutusse antud eluruumid. Samuti ei ole põhjendatud Tallinnas asuvatele valitsusasutustele ning hallatavatele asutustele kuuluvate eluruumid pidamine. Väljaspool Tallinna asuvad koolid on ise pidanud nn tööandja eluruumid vajalikuks, sest see aitab oluliselt kaasa töötajate meelitamisele maa- piirkondadesse ning väiksematesse asulatesse. Praegu on selliseid eluruumid, mida kasutatakse aktiivselt oma töötajate majutamiseks, umbes 150. Mitmetes neist elavad aga ka endised töötajad (pensionärid või teised endised töötajad, keda ei saa seaduse kohaselt ilma teiste eluruumi vastu andmata välja tõsta), kellele ei ole enam lihtsalt võimalik üürisuhet lõpetada. Kui kõik eluruumid hinnata mittevajalikuks, on ministeeriumi valitsemisel kokku 480 (51%) põhitegevuseks mittevajaliku mitteiluruumi ja eluruumi.

Väljaspool Tallinna asuvate koolide töötajate majutamiseks kasutatavaid eluruume vajalikuks hinnates, on ministeeriumi valitsemisalas kokku 330 (35%) mittevajalikku mitteeluruumi ja eluruumi.

Arvestades kujunenud majandus- ja õigusruumi, tuleb Riigikontrolli hinnangul lähtuvalt üldistest riigi huvidest, riigi funktsioonidest ja riigiasutuste võimalustest vara efektiivselt valitseda tõsiselt kaaluda riigile kuuluvate eluruumide vajalikkust ja otsustada, kas ja kui palju eluruume on riigil otstarbekas omada ja üleval pidada. Riigile vajalike eluruumide olemasolul tuleb kokku leppida nende kasutamise põhimõtted ning vältida kahjulikku üüritegevust. Tööandja eluruumide säilitamise soovi korral tuleks välja töötada selged ja kaalutletud eluruumide jaotamise põhimõtted (eluruumide kohta vaata ka ptk 3.1) ning arutada täpselt välja sellega kaasnevad kulud. Regionaalpoliitiliselt ning töötajate leidmise vaatenurgast võib tööandja eluruumide olemasolu olla vajalik, kuid toob endaga kaasa palju probleeme, sest sellisel juhul peaks kõigil riigikoolide ja teiste riigiasutuste töötajatel tekkima võrdne õigus saada tööandja eluruum. Riigikontrolli hinnangul ei peaks eluruume kasutama töötajate motiveerimiseks, vaid selleks tuleb leida muid vahendeid. Tööandja eluruumide pakkumine on õigustatud üksnes neil juhtudel, kui see on vältimatult vajalik riigivõimu teostamiseks või avaliku teenuse pakkumiseks. Riigile kuuluvate eluruumide jaotamisel tuleb lähtuda võrdse kohtlemise põhimõttest ning arvestada ühiskonna õiglustunnet.

Riigikontrolli hinnangul tuleks riigil kas vabaneda kõigist põhitegevuseks mittevajalikest hoonetest või oluliselt tõhustada rendi- ja üüritegevust, sest analüüsid näitavad, et senine renditegevus ei ole olnud tulus (vt ptk 3.3). Kui põhitegevuseks mittevajalikke hooned ei suudeta kasulikult välja rentida, tuleks riigil need võõrandada või lammutada. Samas peab tõdema, et tulenevalt senisest riigile kahjulikust renditegevusest ning tööandja eluruumidega seotud probleemidest, võib mittevajalikest hoonetest vabanemine olla raskendatud. Kindlasti on aga mittevajalikest hoonetest vabanemiseks vaja selgeid otsuseid ning järjekindlat tegutsemist. Kui ministeeriumil õnnestuks vabaneda pooltest oma valitsemisele kuuluvatest hoonetest, mida ta tegelikult põhitegevuseks ei kasuta, võiks see kokkuvõttes riigile võõrandamisest saadud tulu, tasuta üleandmise tagajärjel ärajääva ülalpidamiskulu ning hoonete majandamise ning hooldamise kohustusest vabanemise kaudu palju kasu tuua.

2.3. Ministeeriumil endal on 27 hoonet ja 20 korterit, millest põhitegevuseks vajab vaid üht hoonet

Haridus- ja Teadusministeeriumil oli auditi ajal 24 mitteeluruumi, 21 eluruumi (sh 19 korterit, 1 osa elamust ja 1 elamu), 1 ühiselamu ja 1 suvemaja. Seega oli kuulus ministeeriumile kokku 27 hoonet ja 20 korterit (sh 1 osa elamust). Ministeerium vajab neist oma põhitegevuseks aga vaid üht administratiivhoonet Tallinnas aadressil Tõnismägi 11. Ülejäänud mitteeluruume ja eluruume kasutatakse järgmiselt:

- Ministeeriumile kuuluvast 14 korterist aadressil Raadiku 23 on 13 antud praegustele või endistele töötajatele üürile, üks korter seisab tühjal;
- Tallinnas (Sakala 23) asuv administratiivhoone (endine ministeeriumi hoone) seisab tühjana. Ministeeriumi hinnangul kavatakse hoone võõrandada ja sellest saadav tulu kasutada muusikakooli ehitamiseks.²⁴
- Tallinna vanalinnas asuva Mustpeade Maja hoonetekompleksi on ministeerium andnud haridus- ja teadusministri käskkirja alusel mittetulundusühingule Mustpeade Maja määramata tähtjaks tasuta kasutusse.²⁵ Nimetatud hoone kavandatakse tasuta võõrandada Tallinna linnale, sest ministeeriumil puuduvad huvi ja võimalused kompleksi arendamiseks.

²⁴ Intervjuu Haridus- ja Teadusministeeriumis, 12.05.2005

²⁵ Haridusministri 17.09.2002. a käskkirja nr 1027 "Riigivara tasuta kasutusse andmine" ja vara tasuta kasutusse andmise leping nr 10-21 (12.02.2003. a riigivara registris registreeritud, nr 72000297)

- Kaks Tallinnas asuvat hoonet on antud Vabariigi Valitsuse korralduse²⁶ alusel rendile välisriikide saatkondade rahvusvahelisele koolile Eestis.
- Neli Tallinnas asuvat hoonet ja üks osa elamust on antud haridus- ja teadusministri käskkirja alusel Tallinna Pedagoogikaülikoolile (praegu Tallinna Ülikooli ökoloogia instituudi valduses) määratud tähtjaks, kuni 9. veebruarini 2014 tasuta kasutusse vara tasuta kasutuse andmise lepinguga.²⁷ Ministeeriumi väitel on alustatud nüüdseks Tallinna Ülikooli valduses olevate kinnistute (k.a hoonete) tasuta võõrandamise toiminguid Tallinna Ülikoolile. 13.06.2005. a otsustas Riigikogu majanduskomisjon anda nõusoleku kinnistu tasuta võõrandamiseks Tallinna Ülikoolile.
- Üks hoone Tallinnas (Tõnismägi 13 kinnistul asuv kuur) asub eraomanikule tagastatud maatükil ning ei olnud kasutuses. Ministeeriumi hinnangul suure tõenäosusega see kuur lammutatakse.
- Kuus hoonet ja viis korterit Väike-Maarjas on antud haridus- ja teadusministri käskkirja alusel Väike-Maarja vallale määramata tähtjaks tasuta kasutusse vara tasuta kasutuse andmise lepinguga.²⁸ Ministeeriumi selgituste kohaselt kavandatakse need ühtse pakatina Väike-Maarja vallale tasuta võõrandada.
- Üks hoone (kuivati) Väike-Maarjas asus omanikule tagastatud maal, mistõttu pole olnud võimalik hoone kasutusse andmiseks sõlmida tasuta kasutusse andmise lepingut. Ministeeriumi kinnitusel püütakse nimetatud hoone vallasvarana tasuta võõrandada Väike-Maarja vallale.
- Üheksa Kallastel asuvat endise Kallaste Kutsekeskkooli hoonet seisavad kasutamiskõlblikuna tühjalt. Ministeeriumi väitel on hooned püütud üle anda Riigi Kinnisvara ASile, kuid viimane ei ole neist huvitunud. Ministeeriumi kinnitusel plaanitakse hooned kanda ehtisregistrisse ning alustada võõrandamist. Kallaste Linnavalitsus on ministeeriumile teinud taotluse kogu hoonetekompleksi tasuta võõrandamiseks, millele ministeerium on nõustunud.
- Vormsil asuv suvemaja seisab tühjalt. Pärast maaüksuse kinnistamist planeeritakse see müüa.

Lisaks kuulub praegu veel ministeeriumile hoone aadressil Tõnismägi 9, mis asub kinnistul Tõnismägi 9/11. Seda hoonet mõttelise osana võõrandatud kinnistul kasutab praegu AS Amisco notariaalse kasutuslepingu alusel. Pärast detailplaneeringu muutmist (lõpetatud), eraldi katastriüksuste mõõdistamist ja katastrisse kandmist (pooleli) jagatakse kinnistu reaalosadeks, jagatakse kaheks ning hoone aadressil Tõnismägi 9 võõrandatakse ASile Amisco (võlaõiguslik leping on juba sõlmitud, pärast katastrisse kandmist sõlmitakse ka asjaõiguslik leping).

Ministeeriumi valduses olevate kasutuna seisvate hoonete ülalpidamiseks kulub aastas ministeeriumi arvestuse kohaselt kokku 125 845 krooni (Kallastel asuvatele hoonetele ligikaudu 20 580 krooni aastas, Sakala 23 hoonetele 87 265 krooni aastas ja Raadiku 23-17 korterile umbes 1500 krooni kuus). Rendi- või üüritulu ministeerium 21 kasutusse antud korterist (sh 1 majaosa) ja 13 kasutusse antud hoonelt põhimõtteliselt ei saa. Raadiku tn 23 asuvatest korteritest saadav üüritulu katab ära hoolduskulud ja amortisatsiooni. Muude eluruumide haldamisega ministeerium ei tegele. Tasu eest on rendile antud üksnes kaks hoonet Tallinnas rahvusvahelisele erakoolile, kuid tasutav rendisumma on vaid 1 kroon aastas.

²⁶ Vabariigi Valitsuse 28.06.2000. a korraldus nr 550-k.

²⁷ Haridus- ja teadusministri 05.01.2003. a käskkiri nr 5 "Riigivara tasuta kasutusse andmine" (16.03.2004. a riigivara registris registreeritud, nr 72000352)

²⁸ Haridus- ja teadusministri 20.09.2004. a käskkiri nr 895 "Riigivara tasuta kasutusse andmine ja volitatud isikute määramine" ja vara tasuta kasutuse andmise leping nr 10-12/1214 (21.12.2004. a riigivara registris registreeritud, nr 72000385).

Ettepanekud haridus- ja teadusministrile

- Vabaneda põhitegevuseks (riigivõimu teostamiseks või avaliku teenuse pakkumiseks) mittevajalikest hoonetest (või hoone osadest) või oluliselt tõhustada rendi- ja üüritegevust. Kui põhitegevuseks mittevajalikke hooned (või hoone osad) ei suudeta kasumlikult välja rentida, tuleks riigil need võõrandada. Eesmärgiks on vältida tühjana seisvate hoonetega kaasnevat kulu ning riigile kahjulikku renditegevust.
- Kaaluda, lähtudes võrdse kohtlemise põhimõttest ning ühiskonna õiglustundest, ministeeriumi valitsemisel olevate eluruumide omamise otstarbekust ja hinnata seejuures eluruumide kasutamise edasisi võimalusi. Eesmärgiks on vältida eluruumide üürimisega kaasnevat põhjendamatu ning prognoosimatut kulu riigile.
- Määrata kindlaks oma valitsemisalas kasutuskõlbmatud hooned (või hoone osad). Neist mittevajalikud hooned (või hoone osad) tunnistada kõlbmatuks, maha kanda ning otsustada nende lammutamine. Praegu kasutuskõlbmatute, kuid vajalike hoonete puhul selgitada nende säilitamise ja renoveerimise otstarbekus.

3. Hoonete rent ja üürimine

Ministeeriumi poolt seisuga detsember 2004 koostatud rendilepingute ülevaate kohaselt oli nende valitsemisalas sõlmitud 162 mitteeluruumi rendilepingut (sh 49 lepingut vara tasuta kasutusse andmise kohta). Mitteeluruumide rentimisest saadav aastane rendisumma oli arvestuslikult 1,87 miljonit krooni. Ministeeriumi poolt seisuga august 2004 koostatud eluruumide kasutamise ülevaate kohaselt oli 351-st valitsemisel olevast korterist kasutusse antud 307, neist oli tasuta kasutuses 44 korterit ja 127 korterit (sh ühiselamuruumid) oli kasutusse antud asutuse töötajatele.²⁹ Riigikontrolli küsitluse andmetel oli Haridus- ja Teadusministeeriumi 563-st valitsemisel olevatest mitteeluruumist täielikult välja renditud või tasuta kasutusse antud kokku 57 ja osaliselt 55 hoonet. Eluruumidest oli välja üüritud või tasuta kasutusse antud 233 ehk 70% kõigist eluruumidest.

Käesoleva peatüki eesmärgiks on analüüsida rendi- ja üüritegevuse korralduslikke aluseid. Rendi- ja üüritegevuse probleemidele ministeeriumi valitsemisalas on Riigikontroll ka varem oma auditites korduvalt tähelepanu juhtinud³⁰, samuti on audiitorbüroo ELSS Haridus- ja Teadusministeeriumi konsolideeritud raamatupidamise aastaaruannete kohta märkinud, et paljud ministeeriumi valitsemisala asutuste sõlmitud rendilepingud ei ole vastavuses riigivaraseaduse ja riigivara kasutusse andmise korraga ning on riigile majanduslikult kahjulikud.

3.1. Eluruumide kasutusse andmise korralduslikud alused on puudulikud

Riigile kuuluvaid eluruume võib tulenevalt riigivaraseaduse § 19 lõikest 7 üürile anda Eesti Vabariigi elamuseaduses ning teistes õigusaktides sätestatud juhtudel ja korras. Riigivaraseadusest tulenevalt on riik kohustatud seejuures majandama heaperemehelikult, hoolitsema vara säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest. Riigivaraga tehingute sooritamisel, sh üürilepingute sõlmimisel on nii riigivara valitseja kui ka volitatud asutused kohustatud vältima kahju ja suurendama kasu, mida riik võib tehingutest saada. Lisaks riigivaraseadusest tulenevatele normidele saab riik eluruume üldjuhul kasutusse anda tavapäraseid eraõiguslike tehingute reegleid järgides üürilepingu alusel. Sel juhul osaleb riik üürileandjana võlaõigussuhtes ning üürilepinguga seonduvat reguleerib võlaõigusseadus, mille kohaselt kohustub üks isik (üürileandja), antud juhul riik, andma teisele isikule (üürnikule) kasutamiseks asja ja üürnik kohustub maksma üürileandjale selle eest tasu. Elamuseaduse § 7 lõikest 2 tulenevalt pidi Vabariigi Valitsus kehtestama riigi omanduses olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise korra. Vabariigi Valitsus on viidatud sätte alusel 13. aprillil 1995. aastal kehtestanud määruse nr 189 "Riigiasutuste ja riigile kuuluvate ettevõtete valduses olevate eluruumide kasutamine", mille sisu ega ulatus ei vasta aga volitusnormis sätestatule. Seega puudub riigi omanduses olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise täpsem regulatsioon.

Eriregulatsiooni näeb ette avaliku teenistuse seaduse § 55 lg 1, millest tulenevalt antakse riigiametnikule võimaluse korral töödandja eluruum või hüvitatakse muud eluruumi kasutamiskulud, kui ametnik nimetatakse teises piirkonnas asuvale ametikohale või kui tal ei ole omaette eluruumi ametiasutuse asukohas.

Kuigi riigile kuuluvate eluruumide kasutusse andmisel peaks üldjuhul järgima tavapäraseid eraõiguslike tehingute reegleid, tekkis käesoleva auditi käigus ministeeriumi valitsemisel olevate eluruumide kasutusse andmise praktika põhjal küsimus riigiasutustele kuuluvate eluruumide kasutusse andmise täiendava reguleerimise vajadusest. Auditi käigus ilmnnes, et ministeeriumi ja tema hallatavate riigiasutuste kasutuses on suur hulk eluruume, neid antakse kasutusse väga madala üürihinnaga ja ebaselgetest kriteeriumidest lähtuvalt. Kuigi avaliku teenistuse seadus näeb ette võimaluse ministeeriumi

²⁹ Haridus- ja Teadusministeeriumi 20.09.2004 ja 15.03.2005 kirjad Riigikontrollile

³⁰ Näiteks iga-aastased Haridus- ja Teadusministeeriumi aastaaruannete auditid, Eesti Mereakadeemia 2004. aasta majandustegevus (kontrolliaruanne nr OSIII-2-6/05/50, 03.06.2005), Valgamaa Kutseõppekeskuse majandustegevus (kontrolliaruanne nr 2-5/04/15, 16.03.2004), Riigikontrolli arvamus Tallinna Tööstushariduskeskuse 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta (kontrolliaruanne nr 2-5/03/113, 29.08.2003).

teenistujatele eluruumi kasutada andmiseks, on ebaselge, missugustel tingimustel seda tehakse ja kuidas tagatakse seejuures õiglane ja läbipaistev menetlus. Samuti on ebaselge, kuidas tagatakse riigivara säilimine ja selle heaperemehelik majandamine, sest eluruumide kasutusse andmise praktika näitab, et eluruumide kasutamise eest tasuvad üürnikud valdavalt vaid kõrvalkulud. Üüri küsitakse vaid vähestel juhtudel ning üürisumma on väga väike.

Riigile kuuluvaid elurume kasutavad lisaks praegustele töötajatele ka endised töötajad, keda ilma uut eluruumi vastu andmata ei ole võimalik välja tõsta (vt ka ptk 3.2). Ebaselgetel kriteeriumitel põhinev valikuline tööandja eluruumide kasutusse andmine tekitab küsimuse ka töötajate võrdsest kohtlemisest. Eluruumide kasutamist puudutav regulatsioon ning praktika vajab kindlasti kaasajastamist ning lähtuvalt muutunud tingimustest põhjendamist, miks tööandja eluruumid on riigile vajalikud. Praegu teevad volitatud asutused eluruumides enamasti vaid hädapäraseid parandustöid, mitmed valdajad on tunnistanud, et ei ole eluruumidesse juba aastaid investeerinud. Samuti ei ole üürnikud motiveeritud eluruumide parendamiseks kulutama. Paljud üürnikud on ise huvitatud eluruumide ostmisest, kuid riigi ebaselgete seisukohtade tõttu eluruumide kasutamise osas ning menetlustoimingute vaevalisuse pärast on siiani olnud võõrandamine takistatud.³¹

Eraldi küsimustering puudutab koolide valduses olevate eluruumide, sh ühiselamute kasutusse andmist. Seadusandja on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 43 lõikes 2 ette näinud, et riigikoolidele kehtestab Vabariigi Valitsus vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra. Kuid niisugust korda Vabariigi Valitsus kehtestanud ei ole. Haridus- ja Teadusministeerium leidis, et riigikoolid peavad vara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel juhinduma riigivara seaduse sätetest. Riigikontroll ei tuvastanud, et Vabariigi Valitsus oleks riigivara kasutamist reguleerivates erinevates kordades viidanud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse nimetatud sättele, mis võimaldanuks mõista, et näiteks ühiselamute valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel tuleks juhinduda üldistest riigivara kasutamise kordadest. Riigikontrolli hinnangul tuleb juhul, kui riigikoolide vara kasutamisel ei ole vajalik eriregulatsiooni kehtestamine, õigusaktid omavahel kooskõlla viia.

Arvestades haridusasutuste funktsiooni ja õpitingimuste tagamise vajadust, tuleks analüüsida ka riigikoolide valduses olevate ühiselamute kasutamist ja välja töötada ühtsed põhimõtted õpilastele eluruumide kasutusse andmiseks. Praegu puudub ühiselamute kasutamise kohta täpsustatud regulatsioon. Vestlusest ühiselamute valdajatega selgus, et õpilastega on sõlmitud üürilepingud. Vaid ühe riigikooli sõnutsi ei olnud neil ühiselamu kasutamiseks üürilepinguid sõlmitud, sest õpilased olid alaealised. Üürilepinguid ja üürile andmise praktikast analüüsides nähtus, et koolide direktorid on oma otsustega (direktori käskkiri) määranud ühiselamu üüri suuruse, kuid kehtestatud on ka tagatisraha. Seaduslik alus sellise tagatisraha rakendamiseks puudub. Ühiselamu ruumide kasutusse andmisele ei saa kohalda võlaõigusseadust, sest viidatud seaduse § 272 lg 4 punkti 4 kohaselt ei kohaldata eluruumide kohta sätestatud üürilepingutele, mille esemeks on eluruum, mille riik on oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks andnud üürile haridust omandavatele isikutele, kui üürnikule teatati lepingu sõlmimisel ruumi sihtotstarbest. Samale seisukohale on antud probleemi käsitlemisel jõudnud ka õiguskantsler.³² Riigikontrolli hinnangul vajab riigivara kasutamise üldiste põhimõtete valguses täiendavat analüüsimist, millistest põhimõtetest lähtuvalt ja missuguses korras antakse kasutusse ühiselamute ruume, samuti mille alusel ja missuguses ulatuses ning missugustest kriteeriumidest lähtuvalt võivad riigikoolide direktorid õpilastele üürimäärasid ja lisakohustusi rakendada.

Eelnevat kokku võttes on Riigikontrolli hinnangul aeg eraldi analüüsida riigile kuuluvate eluruumide kasutamise regulatsiooni, otstarbekust ja võimalusi üleliigsetest eluruumidest vabanemiseks. Samuti tuleks analüüsida riigile vajalike eluruumide kasutamise osas eriregulatsiooni kehtestamise vajadust. Riigikontrolli hinnangul võimaldab praegune olukord (ebaselge eluruumide kasutusse andmise regulatsioon ja praktika ning vähene järelevalve) teha riigivõimu esindajatel eluruumide kasutusse andmisel suvaotsuseid.

³¹ Riigikontrolli küsitlus ning telefonivestlused volitatud asutuste esindajatega

³² Õiguskantsleri 10.01.2005. a kiri nr 7-4/1369 haridus- ja teadusministrile seoses Võrumaa Kutsehariduskeskuse haldusaktide ja lepingute seaduslikkuse vaidlustamisega kodaniku poolt

3.2. Rendi- ja üürilepingud ei vasta nõuetele

11-st analüüsitud mitteleuruumi rendilepingust vastas 2 täielikult nõuetele

Ministeerium on riigivara kasutusse andmise juhiste ja lepingute näidiste väljatöötamise ja kättesaadavaks tegemisega märkimisväärselt parandanud riigivara kasutusse andmise korraldamist ning ühtlustanud praktikad (vt ptk 1.3). Seda kinnitab ka Riigikontrolli tehtud rendi- ja üürilepingute analüüs. Võrreldes enne 2004. aastat vara kasutusse andmise menetlust ja sõlmitud lepinguid 2004. aasta menetluste ja lepingutega, esines varasemalt puudusi nii hoonete ja ruumide kasutusse andmise menetlustoimingutes kui ka sõlmitud lepingutes. Puudus ühtne praktika. Alates 2004. aastast sõlmitud lepingud on nii menetluse kui ka sisu poolest kooskõlas seadustega ja korrektsed ning omavahel võrreldavad.

Riigikontroll analüüsis suunatud juhuvaliku alusel 11 mitteleuruumi rendilepingut (vt lisa 4). Analüüsi tulemusena selgus, et 11 kehtivast rendilepingust võis seadustega kooskõlas olevaks ja korrektseks pidada vaid 2 lepingut. Mitmel juhul (11-st 5 juhul) puudusid ministri otsused riigivara rendile andmise kohta, samuti ei sisaldanud rendilepingud Vabariigi Valitsuse määrusega ette nähtud kohustuslikke tingimusi. Kolmel juhul olid lepingud sõlmitud enne riigivaraseaduse jõustumist. Analüüsitud 9 lepingu puhul olid sätestamata rendilepingu peamised tingimused: näiteks puudus 3 juhul lepingus rendisumma, 5 juhul olid selgelt määramata kõrvalkohustused, 7 juhul puudus lepingus viivise maksamise kohustus või oli see ettenähtud määraast väiksem, 4 juhul puudus säte hoone allrendile andmise kohta. Lisaks olid sõlmitud rendilepingud nii vormi kui sisu osas väga erinevad, kuigi eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määrus näeb rendilepingute sisu osas ette konkreetsed nõuded. Mitmed lepingud olid sõlmitud enne riigivaraseaduse jõustumist ja neid ei olnud üle vaadatud ega muudetud.

Näiteks oli haridusminister Vabariigi Valitsuse korralduse alusel sõlminud rendilepingu aadressil Juhkentali 18 asuva õppehoone ja abihoone rendile andmiseks. Riigikontrolli hinnangul ei ole ministeerium rendilepingu sõlmimisel täiel määral jälginud riigivaraseadust ega Vabariigi Valitsuse 1. augusti 1995. a määrusega nr 285 kehtestatud riigivara kasutusse andmise korda. Vabariigi Valitsuse määrus lubab riigivara rendile andmisel rendileandjal teha tasaarveldusi rentniku poolt hoonete parendamiseks tehtud kulutuste hüvitamiseks, kui see on lepingus ette nähtud ning parendused on tehtud rendileandja nõusolekul. Kõnealuse rendilepingu puhul puudus rentnikul sisuliselt rendi maksamise kohustus. Lepingu järgi oli rentnik kohustatud tasuma rendileandjale renti 1 kroon aastas. Samuti olid selgelt sätestamata kõrvalkohustuste ulatus ja tasumise kord. Näiteks oli lepingus sätestatud, et vajalike kommunaalteenuste (vesi, elekter, kanalisatsioon, prügiveedu jne) saamiseks sõlmib rentnik otse selliseid teenuseid pakkuvate isikutega vajalikud lepingud. Rendilepingu sõnastusest ilmnes, et rentnikul oli õigus, aga mitte kohustus investeerida rendipinna parendamiseks teatav rahasumma, investeeringud tulnuks teostada kava kohaselt, mis pidi olema lepingu lahutamatu osa. Ministeeriumilt rendilepingut (sh lisasid) paludes selgus, et lepingus viidatud lepingu osana käsitletavat lisa investeeringute kava kohta ministeeriumil polnud ning puudusid ka teised lepingu lisad. Leping nägi ette rentniku õiguse nõuda lepingu ennetähtaegse lõpetamise korral hüvitist parendusteks tehtud kulutuste eest, kuid ei sätestanud rendileandja tagatise parenduste hüvitamise ulatuse ega tingimuste osas. Seega oli antud lepingu näol tegemist formaalse rendilepinguga, mis ei lähtunud riigivaraseaduses ette nähtud tulu suurendamise põhimõttest. Samuti nähti lepingus ette tingimusi, mille täitmist ei ole võimalik tagada ja mis ei ole kooskõlas viidatud Vabariigi Valitsuse määrusega. Sisuliselt oli ministeerium lubanud rentnikul tegutseda oma vaba äranägemise järgi. Lisaks asjaolule, et rendilepingu tingimused ei olnud kooskõlas kehtestatud nõuetega, võib lepingu täitmisel ministeeriumile tekkida ulatuslikke kohustusi.

Lisaks toodud näitele selgus, et kehtis isegi selliseid rendilepinguid, mille objekt ja olulised tingimused ei olnud kindlaks määratud. Mitmes lepingus puudusid rendilepingu olulised tingimused, nagu rendi suurus, rendi korrigeerimine, viivise maksamise kohustus ja selle arvestamine ning maksimine, allrendile andmise õigus, lepingu ülesütleamise alused. Nii selguski ühel juhul, et kuna lepingus puudus allrendile andmise kokkulepe, oli rentnik rendileandjale teatanud ruumide allrendile andmisest. Seega puudus rendileandjal sisuliselt igasugune kontroll rendile antud vara ja selle kasutamise üle. Õigusaktidest tulenevalt tuleb rendilepingus ette näha ka ohutustehnika abinõude kasutamise ja kindlustamise kohustus. Enamikus lepingutes niisugused kohustused puudusid.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et paljud ministeeriumi valitsemisel olevate mitteleuruumide kasutusse andmiseks sõlmitud rendilepingud ei ole kooskõlas kehtestatud nõuetega. Seetõttu tuleb kehtivatest seadustest lähtudes ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste sõlmitud rendilepingud üle vaadata ning viia seadustega kooskõlla. Lepingute ülevaatamisel tuleb enam tähelepanu pöörata lepingute täitmise tagamisele. Käesolev audit annab kinnitust vajadusest rendilepingute täitmist süstemaatiliselt kontrollida. Ühtlasi tuleks rendilepingute ülevaatamisel igal juhul eraldi hinnata lepingu tulusust.

20st analüüsitud eluruumi üürilepingust vastas 5 täielikult nõuetele

Eluruumide üürilepingutest analüüsis Riigikontroll suunatud juhuvaliku alusel 20 üürilepingu põhi-tingimusi. Nii nagu rendilepingute puhul, nähtus ka eluruumi üürilepingutest selgelt, et alates 2004. aastast sõlmitud üürilepingud olid nii kasutusse andmise menetluse kui ka üürilepingu sisu poolest võrreldes varem sõlmitud lepingutega korrektsemad. Siiski oli enamik lepinguid sõlmitud enne 2004. aastat ning lepingutes esines hulgaliselt puudusi. Nii näiteks ilmnes, et 9 ministeeriumi sõlmitud tööandja eluruumi üürilepingu puhul olid auditi ajal vaid 4 üürnikku teenistuses Haridus- ja Teadusministeeriumis, ülejäänud olid teenistusest lahkunud või siirdunud tööle teise riigiasutusse. Teenistusest lahkunud isikute puhul olid tööandja eluruumi üürilepingud üles ütle mata või muutmata, kuigi tulenevalt avaliku teenistuse seadusest ja sõlmitud lepingutest oli alus tööandja eluruumi kasutamiseks lõppenud.

Haridus- ja Teadusministeeriumi väitel teatati kõigile nende valduses olevate eluruumide üürnikele alates 1. detsembrist 2004 kehtima hakkavast uuest üürisummast, milleks kehtestati 25 kr/m², kuid seejuures sõlmitud üürilepinguid üle ei vaadatud ega muudetud, kuigi leping nägi ette niisuguse kohustuse. Haridus- ja Teadusministeeriumi kinnitusel ei ole ükski üürnik uut üürisummat ega selle kehtestamist vaidlustanud ning üürnikud on asunud uue üürimääraga üüri maksma. Ühtlasi puudus ministeeriumil korrektne ülevaade eluruumide kasutusse andmise otsustest, nende täitmisest ja lepingutest. Näiteks erinesid haridusministri 22.06 1998. a käskkirjaga nr 147 "Tööandja eluruumi jaotamine" teenistujatele kasutamiseks antud korterite numbrid tegelikult üürile antud korterite numbritest.

Riigiasutuste valduses olevate eluruumide üürilepingute analüüsimisel selgus, et mitmel juhul kehtivad tööandja eluruumi üürilepingud, kuigi töösuhe üürnikuga oli lõppenud. Mitmel juhul ilmnes, et tööandja eluruumi kasutajaks on endised töötajad, keda ei saa eluruumist välja tõsta ilma teist eluruumi vastu andmata. Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosas seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse rakendamise seaduse § 15 lõike 4 kohaselt ei või eluruumist välja tõsta ilma teist eluruumi vastu andmata isikut, kes kasutas enne 2002 aasta 1. juulit elamuseaduse §-s 58 nimetatud eluruumi (tööandja eluruum) ja kes vastas enne 1. juulit 2002 elamuseaduse § 60 lõikes 4 toodud tingimustele (töötanud eluruumi andnud tööandja juures 10 või rohkem aastat; eluruumi saanu surma korral tema perekonnaliikmed; vanaduspensionile jäänud või invaliidistunud töö- või teenistusülesannete täitmisel; vabastatud kohalt, millega seoses tööandja eluruum anti, kuid töö- või teenistussuhe samade isikute vahel jätkub; vallandatud seoses tööandja likvideerimisega või töökoha koondamisega). Lisaks olid mitmel riigiasutusel eluruumid kasutusse antud sotsiaalsel kaalutlustel eluruumi mitteomavatele isikutele, täites seejuures sisuliselt kohaliku omavalitsuse rolli sotsiaalabi osutajatena.

Mitmel juhul olid üürilepingutes sätestamata põhitingimused: märkimata oli üürisumma, määratlemata olid kõrvalkohustused, esines juhtumeid, kui polnud sätestatud ka üüri tasumise tähtaega. Paljud lepingud ei sisaldanud üürniku kohustusi lepingute täitmise tagamiseks, näiteks puudus viivise arvestamise õigus.

Kokkuvõttes võib öelda, et nii nagu rendilepingute puhulgi, on mitmed eluruumi üürilepingud vastuolus seadustega, mistõttu tuleb korraldada nende lepingute ülevaatamine ja seadustega kooskõlla viimine. Riigikontrolli hinnangul on vaja analüüsida ministeeriumi valitsemisalas sõlmitud üürilepingute seaduslikkust ning seejuures eraldi hinnata ka nende tulusust.

3.3. Ministeeriumi valitsemisala rendi- ja üüritegevus ei ole tulus

Riigikontroll püüdis küsitluse käigus välja selgitada ministeeriumi ja tema hallatavate riigiasutuste renditulu suurust, kuid arvestades renditulu arvestamise ebaühtlast praktikat, eespool selgitatud eba-konkreetseid ja ühtlustamata rendilepingute tingimusi, samuti kõrvalkulude arvestamise ebatäpsusi ning ka asjaolu, et riigikassasse laekub üüri- ja renditulu ühe tululiigina koos muu riigi varalt saadud tuluga, ei olnud täpse renditulu väljatoomine ja selle tulususe hindamine võimalik. Samuti ei suutnud Haridus- ja Teadusministeerium vaatamata mitmetele pöördumistele auditi ajal esitada vastavaid 2004. aasta raamatupidamisandmeid.

Hoonete tasuta kasutusse andmine on riigivaraseaduse § 18 lg 1 alusel lubatud vaid teistele riigiasutuste, kohalikele omavalitsustele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele ja mittetulundusühingutele või muudel seadusega sätestatud juhtudel. Riigikontrolli küsitluse tulemusel selgus aga, et eraõiguslikele juriidilistele isikutele või füüsilistele isikutele välja renditud mitteeluruumide puhul võetakse tasu vaid 60% juhtudel.

Tabelis 3 on antud ülevaade eraõiguslikele juriidilistele isikutele kasutusse antud hoonetest (või hoone osadest). Arvestades hoonete otstarvet oli kõige enam antud kasutusse õppehooneid ja abihooneid. Samuti oli kasutusse antud administratiivhooneid, lautu, laboratooriume, sööklaid ja muid hooneid.

Tabel 3. Eraõiguslikele juriidilistele isikutele kasutusse antud hooned

Hoone nimetus	Osaliselt kasutusse antud	Tervikuna kasutusse antud
Abihooned (sh kuur, ait, lao-hoone, garaaž, töökoda)	7	14
Õppehoone (sh koolihoone ja õppepraktika hoone)	17	1
Laut		9
Administratiivhoone	7	1
Laboratoorium	3	1
Söökla	2	1
Muu (sh pumbajaam, alajaam)		1
Kokku	36	28

Allikas: Riigikontrolli analüüs.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et eraõiguslikele juriidilistele isikutele hoonete kasutusse andmine peaks, lähtudes riigivaraseadusest ja selle rakendusaktidest, tooma riigile tulu. Seejuures tuleb küll arvestada, et heategevaks otstarbeks mittetulundusühingutele kasutusse antud (riigivaraseaduse § 18 lg 1 p 4 alusel) hoonete kasutamisest ei pruugi riigile renditulu laekuda, kuid nende osakaal oli minimaalne.

Riigikontroll leiab, et ministeeriumi valitsemisala hoonete rentimisel ei järgita riigivaraseadusest tulenevat kasu suurendamise põhimõtet. Ministeeriumi koostatud rendilepingute ülevaates ja analüüsitud rendilepingutes kajastatud mitteeluruumide rendihindade ja Statistikaameti keskmiste mitteeluruumi rendihindade võrdluse tulemusena ilmnes, et ministeeriumi hallatavad riigiasutused annavad mitteeluruumi nii Tallinnas kui ka Tartus kasutusse tunduvalt madalama hinnaga.

Võrreldes analüüsitud rendilepingute alusel Tallinnas ja Tartus asuvate bürooruumide ühe kuu rendihindu Statistikaameti andmetel³³ büroohoone pinna ruutmeetri kõigi kvartalite keskmiste³⁴ rendihinda-

³³ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/09Kinnisvara/04Kinnisvaratehingud/04Kinnisvaratehingud.asp>

³⁴ 2004. a kvartalid kasvavalt kokku

dega kuus ruumi liigi ja asukoha järgi, selgus, et Haridus- ja Teadusministeerium ning valitsemisala riigiasutused olid bürooruume Tallinnas välja rentinud 48% keskmisest turuhinnast soodsamalt. Rendihindadest annab ülevaate tabel 4.

Tabel 4. Büroohonete rendihinnad

Hoone liik	Asukoht	Statistikaameti andmetel keskmine rendihind kommunaalteenusteta (kr/m ² kuus)*	Analüüsitud rendilepingute keskmine rendihind kommunaalteenusteta (kr/m ² kuus)
Bürooruumid	Tallinn	120	58
Bürooruumid	Tallinna kesklinn	135	104
Bürooruumid	Tallinna Mustamäe linnaosa	85	32
Bürooruumid	Tartu	92	0**

*2004. a kvartalid kasvavalt kokku

**Rendihind määramata, rentnik katab vaid kõrvalkulud.

Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli analüüs.

Seega oli 2004. aastal kõigi kvartalite keskmine büroohoone rendihind kuus Tallinna linnas 120 kr/m², Tallinna vanalinnas aga 135 kr/m². Kuid näiteks Tallinna vanalinnas Rüütli tänaval asuva hoone ruumid olid rendile antud 104 kr/m² (sh käibemaks) ja samas keldrikorrusel asuvad ruumid 38 kr/m². Seega oli esimesel juhul viidatud ruumid antud keskmise rendihinnaga võrreldes 23% ja teisel juhul 72% soodsama hinnaga. Sama tendents ilmnes ka teistes linnades ja teistes Eesti piirkondades rendile antud hoonete puhul.

Küsitluse andmete põhjal võib üldistatult väita, et enamasti kattis kogutav tasu hoone ülalpidamiskulud (sh elekter, soojus, vesi, maamaks), seega otsest kahju enamasti riigile ei tekitatud. Puhast renditulu laekub tegelikult väga vähestel juhtudel. Paljudel juhtudel kaasnesid rendileandjale ka endale kulutused hoone ülalpidamiskulude näol. Nii näiteks ei olnud enamikul juhtudel arvestatud hoonete amortisatsioonikulu ja see tuli katta hoonete rendileandjail.

Eluruumide üürilepingute analüüs ja ülevaade üürilepingute täitmise kohta viitasid samuti selgelt ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste sõlmitud kahjulikele üürilepingutele. Riigikontroll tuvastas samuti nagu rendilepingute puhul, et Haridus- ja Teadusministeerium ning valitsemisala riigiasutused olid eluruume välja üürinud turuhinnast tunduvalt madalama hinnaga. Näiteks üüriti Tallinnas asuvaid eluruume välja üürihinnaga 6–25 kr/m² kuus, samas kui keskmine turuhind oli 109 kr/m² kuus. Madalate üürihindadega oli eluruume üürile antud ka teistes Eesti piirkondades, näiteks oli Valgamaal üüritud eluruume 3 kr/m² ja Viljandimaal 1.50 kr/m² kuus. Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi koostatud üürilepingute ülevaatest nähtus kokkuvõtlikult, et riigiasutuste kasutuses olevaid eluruume oli valdavas osas välja üüritud väga madala, vähemalt 50% turuhinnast madalama hinnaga.

Võrreldes analüüsitud üürilepingute alusel Tallinnas ja Viljandis asuvate 2- ja 3toaliste korterite ühe kuu üürihindu Statistikaameti andmetel³⁵ samasuguste korterite ruutmeetri kõigi kvartalite keskmiste³⁶ üürihindadega kuus ruumi liigi ja asukoha järgi, selgus, et Haridus- ja Teadusministeerium ning valitsemisala riigiasutused olid eluruume Tallinnas välja üürinud 74% keskmisest turuhinnast soodsamalt. Üürihindadest annab ülevaate tabel 5.

³⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: [http://pub.stat.ee/px-](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/09Kinnisvara/04Kinnisvaratehingud/04Kinnisvaratehingud.asp)

[web.2001/Database/Majandus/09Kinnisvara/04Kinnisvaratehingud/04Kinnisvaratehingud.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/09Kinnisvara/04Kinnisvaratehingud/04Kinnisvaratehingud.asp)

³⁶ 2004. a kvartalid kasvavalt kokku

Tabel 5. Eluruumide üürihinnad

Hoone liik	Asukoht	Statistikaameti andmetel keskmine üürihind kommunaalteenusteta (kr/m ² kuus)*	Analüüsitud üürilepingute keskmine üürihind kommunaalteenusteta (kr/m ² kuus)
2toaline korter	Tallinn	109	28
2toaline korter	Tallinna Lasnamäe linnaosa	60	25
2toaline korter	Viljandi linn	25	0**
3toaline korter	Tallinn	113	25

*2004. a kvartalid kasvavalt kokku

**Üürihind määramata, üürnik katab vaid kõrvalkulud.

Allikas: Statistikaamet, Riigikontrolli analüüs.

Riigikontroll püüdis selgitada põhjuseid, miks niisugune tendents valitseb. Volitatud asutuste ja ministeeriumi selgitustest nähtus, et mitmel juhul on riigiasutuste kasutuses olevad eluruumid antud kasutusse kohaliku omavalitsuse eluruumi mitteomavatele inimestele. Sisuliselt on tegemist sotsiaalabi osutamise juhtudega. Tulenevalt sotsiaalhoolekande seadusest peab seesuguste probleemidega tegelema kohalik omavalitsus. Paljudel juhtudel püüavad volitatud asutused oma valduses olevaid eluruumid kohalikele omavalitsustele üle anda. Auditi käigus selgus, et paljudel ministeeriumi valitsemisel olevatel eluruumidel puudub otstarve, nende ülalpidamine on kulukas ning nende praegune kasutamine ei ole seotud asutuste põhitegevusega ning on seetõttu asutustele ebaotstarbekas ja koormav.

Riigikontrolli hinnangul on ministeeriumi ja valitsemisala tegevus eluruumide kasutusse andmisel ilmselgelt vastuolus riigivaraseadusest tuleneva kahju vältimise ja kasu suurendamise põhimõtetega ning heaperemeheliku vara majandamise kohustusega. Riigikontrolli hinnangul vajavad enne 2004. aastat sõlmitud üürilepingud ülevaatamist ja muutmist, eriti arvestades lepingute täitmise tagamise vajadust. Üürilepingute sõlmimisel tuleb püüda tagada lepingute täitmine, sätestades lepingutes vastavad kohustused.

Püüdes analüüsida, miks riik renditegevuses ei lähtu kasu suurendamise põhimõttest, võib küsitluse andmetele ja intervjuudele tuginedes väita, et üheks peamiseks põhjuseks on rendileandja huvi puudumine. Riigivaraseaduse kohaselt kantakse renditulu riigieelarvesse. Rendileandjad ei saa nimetatud tulu oma tegevuseks vahetult kasutada. Ministeeriumi valitsemisalas tegutsevad koolid, õppe- ja teadusasutused ning muuseumid, kelle tegevus on orienteeritud hoopis teistele eesmärkidele ning pideva pingelise eelarve tingimustes majandamisel ei jätku asutustel ei huvi, ressursi ega kompetentsi tegelemaks tulu toova renditegevuse eesmärgil. Samas on ka piirkondi, kus ainuüksi ruumi kasutuses hoidmist võib pidada kasulikuks, sest vastasel juhul seisaks hoone kasutuna tühjalt ning laguneks.

3.4. Kontroll rendi- ja üüritegevuse üle on puudulik

Peatükis 3.3 on välja toodud, et täpseid andmeid riigile laekunud või laekuma pidanud rendi- ja üüritulude kohta ei ole ministeeriumil olemas. Ministeeriumi rendilepingute ülevaate andmetel oli arvestuslikuks rendituluks planeeritud 1,87 miljonit krooni (see summa ei sisalda eluruumide kasutamisest saadavat üüritulu). Riigikontrolli küsitluse andmetel oleks 2004. aastal ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste kogutav rendi- ja üüri summa kokku pidanud ulatuma 2,8 miljoni kroonini (sh 2,3 miljonit krooni mitteeeluruumidelt ja 0,5 miljonit krooni eluruumidelt laekuv tulu), kuid kahjuks ei ole need summad eespool nimetatud põhjustel omavahel üheselt võrreldavad. Riigikontrolli koondatud riigikassa 2004. aasta üüri- ja renditulude laekumise andmete põhjal aga selgus, et 2004. aastal on riigile tegelikult ministeeriumi ja tema valitsemisala riigiasutuste poolt kokku üüri- ja renditulu laekunud vähem kui 0,8 miljonit krooni. Täpset laekunud summat ei ole võimalik välja tuua, sest riigikassa üüri- ja renditulu kontole laekub lisaks hoonetelt saadud tulule ka tulu muult riigivaralt.

2004. aasta riigikassa väljavõtte kohaselt on eelmisel aastal riigile üüri- või renditulu üle kandnud kokku 22 asutust. 2005. aasta esimese kuue kuu jooksul on üüri- või renditulu riigikassasse üle kandnud 20 asutust. Riigikontrolli küsitlusele vastas aga koguni 41 asutust, et nad saavad üüri- või renditulu. Seega võib järeldada, et pooled riigivara valdajatest, kes saavad tulu hoonete rentimisest või üürimisest, ei kanna tegelikult riigikassasse üle seda tuluna rendi- või üüritegevusest. Näiteks ei laekunud 2004. aasta jooksul renditulu riigikassasse Ajaloo Instituudilt, kuigi nimetatud asutus on sõlminud administratiivhoone kasutusse andmiseks mitu rendilepingut. Samuti ei laekunud 2004. aasta jooksul, vaatamata olemasolevatele rendilepingutele, üldse või mitte kogu summas renditulu Tartu Observatooriumilt, Eesti Mereakadeemialt, Tallinna Meditsiinikoolilt jt.

Peamiseks põhjuseks, miks oodatavat tulu rendi- ja üüritegevusest ei ole võimalik täpselt välja selgitada ning erinevaid andmeid omavahel üksüheselt võrrelda, on tulu mõiste erinev käsitus. Siiani ei ole valdajatel üheselt selge, millist kogutavat tasu hoonete kasutamise eest tuleks pidada tuluks, mida tuleb riigieelarvesse üle kanda (vt ka ptk 1.2). Auditi käigus tekkis audiitoritel kahtlus, et osal juhtudel näitavad vara valdajad tahtlikult hoonetelt teenitud tulu näiteks tuluna majandustegevusest (osutatud teenustelt), et vältida kogutud tulu äraandmist riigieelarvesse. Selle lõplikuks tõestuseks tuleks aga igat üksikut juhtumit eraldi vaadelda.

Riigikontrolli küsimusele, kas rendi laekumist kontrollitakse järjepidevalt, vastas Haridus- ja Teadusministeerium, et kontrollimine toimub jooksvalt, kuid süsteemset järelevalvet ei ole tehtud. Sama vastas ka Koolivõrgu Büroo, kelle pädevuses on riigikoolide järelevalve. Koolivõrgu Büroo ei ole teostanud süsteemset järelevalvet riigikoolide renditulu laekumise üle, puudub ülevaade rendilepingute täitmisest ja sellekohast aruandlust ei ole nõutud.

Kuigi Riigikontrollil ei ole võimalik välja tuua konkreetset riigile saamata jäänud summat renditulu laekumata jäämise tõttu, on eeltoodule tuginedes võimalik väita, et Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus valitsemisel olevate hoonete kasutusse andmisel ei ole tulus.

Ettepanekud

Haridus- ja teadusministrile

- Töötada välja põhimõtted riigile kuuluvate eluruumide kasutusse andmise kohta, lähtudes riigivara-seadusest, avaliku teenistuse seadusest ja teistest riigivara kasutamise korraldamist reguleerivatest õigusaktidest. Eesmärgiks on kehtestada eluruumide kasutamise ühtsed põhimõtted ning vältida suvaotsuseid.
- Analüüsida riigi haridusasutuste ühiselamute kasutamist, üürihindade kujunemise ja üürilepingute sõlmimise aluseid. Kaaluda ühiselamute kasutamise ning üürihindade kujunemise ühtsete põhimõtete kehtestamist. Eesmärgiks on saada ülevaade ühiselamuruumide kasutamisest ning toetada õpilastele võrdsete õpitingimuste loomist.
- Korraldada sõlmitud eluruumide üürilepingute ülevaatamine. Tagada valitsemisalas sõlmitud eluruumide üürilepingute kooskõlla viimine kehtivate seadustega.
- Korraldada ministeeriumi valitsemisala rendi- ja üüritulu laekumise regulaarne kontrollimine.

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Auditi käigus korraldatud intervjuud

Nimi	Ametikoht
Kaili Anderson	Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo riigivara osakonna juhataja
Iivi Argel	Õisu Toiduainetööstuse Kooli raamatupidaja
Laine Belovas	Noarootsi Gümnaasiumi direktor
Toomas Henk	Endine Haridus- ja Teadusministeeriumi Riigivara Haldusbüroo juhataja (kuni detsember 2004)
Aivo Hirmo	Noarootsi Gümnaasiumi majandusdirektor
Katrin Jakobson	Haridus- ja Teadusministeeriumi raamatupidamistalituse juhataja/pearaamatupidaja
Jaan Laidmets	Haridus- ja Teadusministeeriumi üldosakonna juhataja
Aho Link	Haridus- ja Teadusministeeriumi riigivaratalituse peaspetsialist
Valdur Mets	Õisu Toiduainetööstuse Kooli direktor
Indrek Riisaar	Haridus- ja Teadusministeeriumi riigivaratalituse juhataja
Anu Saar	Õisu Toiduainetööstuse Kooli praktika juhataja
Raivo Trummal	Haridus- ja Teadusministeeriumi haldustalituse juhataja
Lilian Vilipus	Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo riigivara osakonna peaspetsialist
Telefoniintervjuud paljude riigivara valdamiseks volitatud asutuste esindajatega.	

2. Küsimustik riigivara valitsejale ja volitatud asutustele

Riigivara valitsejal (Haridus- ja Teadusministeeriumil) ja riigivara valdama volitatud asutustel (70 Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisala riigiasutust) paluti iga nende valdusse kuuluva hoone kohta (aluseks riigivara register) vastata alljärgnevale küsimustele:

1. Kui suur osa hoone kasulikust pinnast (%) on riigivara valitseja/volitatud asutuse enda kasutuses?
2. Kui suur osa (%) hoone kasulikust pinnast ja kellele (riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, eraõiguslikule juriidilise isikule või füüsilisele isikule) on välja renditud?
 - 2a. Kui suur on aastane renditulu?
 - 2b. Kui suur on aastane hoone ülalpidamiskulu valdaja jaoks (sh amortisatsioon)?
3. Kui suur osa (%) hoone kasulikust pinnast ei ole praegu kasutuses, kuid on ilma oluliste investeeringuteta sihtotstarbeliselt kasutuskõlblik?
 - 3a. Kui suur osa hoonest (%) on sealhulgas ilma oluliste investeeringuteta sihtotstarbeliselt kasutuskõlbmatu?
 - 3b. Miks ei ole hoone hetkel kasutuses?
 - 3c. Kas hoone kasutamise osas on tehtud edasisi plaane? Millised need plaanid on?
 - 3d. Kui suured on objekti ligikaudsed aastased hoolduskulud (soojus, elekter, vesi, muud kulud)? Palun nimetage kulu liik ning summa. Muude kuludena võib käsitleda selliseid kulusid, mis on valdaja hinnangul lisaks eespool nimetatutele tegelikult vajalikud hoone ülalpidamiseks (nt valvekulud).
4. Riigivara registri andmed ei ole õiged, hoone ei ole vastaja valduses. Palun täpsustage asjaolusid.

3. Haridus- ja Teadusministeeriumi ning volitatud asutuste valduses olevad hooned riigivara registris

Valitseja	Volitatud asutus	Hoonete arv riigivara registris seisuga 08.06.2005	Hoonete maksumus riigivara registris seisuga 08.06.2005 (kr)
HTM		51	23 999 319
HTM	Ajaloo Instituut	4	23 911 696
HTM	Eesti Biokeskus	2	148 583
HTM	Eesti Keele Instituut	1	796 340
HTM	Eesti Kirjandusmuuseum	6	12 132 042
HTM	Eesti Kunstiakadeemia	5	772 068
HTM	Eesti Mereakadeemia	10	42 843 142
HTM	Eesti Muusikaakadeemia	1	734 840
HTM	Eesti Noorsootöö Keskus	38	5 675 508
HTM	Eesti Teaduste Akadeemia	1	184 900
HTM	Eksperimentaalbioloogia Instituut	16	3 808 794
HTM	G. Otsa nim. Tallinna Muusikakool	2	1 902 360
HTM	Haapsalu Kutsehariduskeskus	7	8 405 326
HTM	Haapsalu Sanatoorne Internaatkool	6	6 953 135
HTM	Haridus- ja Teadusministeeriumi Koolivõrgu Büroo	6	104 832
HTM	Haridus- ja Teadusministeeriumi Riigivara Haldusbüroo	3	1 032 645
HTM	Heino Elleri nim. Tartu Muusikakool	3	3 023 369
HTM	Jõhvi Ametikool	6	16 068 132
HTM	Kaagvere Erikool	17	3 905 985
HTM	Kammeri Kool	18	4 224 998
HTM	Kehtna Majandus- ja Tehnoloogiakool	11	5 667 099
HTM	Kohtla-Järve Kutsekool	1	4 324 670
HTM	Kohtla-Järve Meditsiinikool	3	206 900
HTM	Kohtla-Järve Polütehnikum	2	3 681 086
HTM	Kuressaare Ametikool	13	26 600 270
HTM	Luu Metsanduskool	26	23 559 052
HTM	Lääne-Virumaa Kutsekõrgkool	12	14 176 509
HTM	Narva Kutseõppekeskus	6	14 270 965
HTM	Narva Kõrgkool	2	3 312 864
HTM	Noarootsi Gümnaasium	22	4 664 742
HTM	Nõo Reaalgümnaasium	1	7 759 577
HTM	Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool	38	1 778 010
HTM	Paide Kutsekeskkool	18	7 914 964
HTM	Porkuni Kool	14	4 496 404
HTM	Puiatu Erikool	38	3 022 038
HTM	Põltsamaa Kodu- ja Põllutöökool	33	5 202 806
HTM	Pärnumaa Kutsehariduskeskus	34	22 472 776
HTM	Rakvere Kutsekeskkool	17	3 841 680
HTM	Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus	7	421 007
HTM	Räpina Aianduskool	14	6 877 416
HTM	Sillamäe Kutsekool	1	6 581 955
HTM	Suuremõisa Tehnikum	7	4 413 880
HTM	Tallinna Balletikool	1	4 558 563

HTM	Tallinna Ehituskool	3	8 221 249
HTM	Tallinna K. Pätsi Vabaõhukool	10	6 895 432
HTM	Tallinna Lasnamäe Mehaanikakool	4	15 711 844
HTM	Tallinna Majanduskool	2	4 038 700
HTM	Tallinna Meditsiinikool	2	3 625 160
HTM	Tallinna Muusikakeskkool	4	3 114 850
HTM	Tallinna Pedagoogiline Seminar	2	2 969 870
HTM	Tallinna Polütehnikum	8	7 307 360
HTM	Tallinna Teeninduskool	2	3 951 336
HTM	Tallinna Tehnikakõrgkool	9	7 153 558
HTM	Tallinna Tehnikaülikool	54	161 058 648
HTM	Tallinna Transpordikool	4	4 401 505
HTM	Tallinna Tööstushariduskeskus	5	27 059 942
HTM	Tapa Erikool	5	15 693 102
HTM	Tartu Emajõe Kool	2	4 998 401
HTM	Tartu Hiie Kool	5	4 828 928
HTM	Tartu Kõrgem Kunstikool	3	21 904 933
HTM	Tartu Meditsiinikool	1	3 799 008
HTM	Tartu Observatoorium	20	5 784 594
HTM	Tartu Ülikool	57	9 732 763
HTM	Türi Tehnika- ja Maamajanduskool	41	17 661 922
HTM	Underi ja Tuglase Kirjanduskeskus	2	94 670
HTM	Valgamaa Kutseõppekeskus	57	14 097 875
HTM	Vana-Antsla Kutsekeskkool	14	3 996 706
HTM	Vana-Vigala Tehnika- ja Teeninduskool	30	11 083 185
HTM	Viljandi Kultuuriakadeemia	6	41 320 834
HTM	Viljandi Ühendatud Kutsekeskkool	22	7 015 967
HTM	Võrumaa Kutsehariduskeskus	29	13 840 360
HTM	Õisu Toiduainetööstuse Kool	33	1 224 986
	KOKKU	960	773 020 935

4. Riigikontrolli analüüsitud mitteiluruumide rendilepingud

Jrk	Rendileandja	Objekt (aadress)	Lepingu sõlmimise kuupäev
1.	Tartu Observatoorium (endine Astrofüüsika ja Atmosfääri-füüsika Instituut)	majandushoone ruumid (Tõravere, Nõo vald, Tartumaa)	01.09.1992
2.	Tartu Observatoorium (endine Astrofüüsika ja Atmosfääri-füüsika Instituut)	majandushoone ruumid ning töökoja- garaaži ruumid (Tõravere, Nõo vald, Tartumaa)	24.11.1992
3.	Ajaloo Instituut	administratiivhoone ruumid (Rüütli 4, Tallinn)	01.10.1993
4.	Ajaloo Instituut	administratiivhoone ruumid (Rüütli 4, Tallinn)	07.08.2000
5.	Kohtla-Järve Polütehnikum	ühiselu (kasutuses mitteiluruumina) ruumid (Kalevi 4, Kohtla-Järve)	23.11.2004
6.	Kohtla-Järve Polütehnikum	ühiselu (kasutuses mitteiluruumina) ruumid (Kalevi 4, Kohtla-Järve)	23.11.2004
7.	Tallinna Tööstushariduskeskus	õppehoone ruumid (Sõpruse pst 182, Tallinn)	02.04.2003
8.	Tallinna Tööstushariduskeskus	õpilaskodu ruumid (Sõpruse pst 184, Tallinn)	30.07.2004
9.	Võrumaa Kutsehariduskeskus	Vasikalaut ja noorkarjalaut (Väimela, Võru maakond)	26.02.2002
10.	Eesti Mereakadeemia	õppehoone ruumid (Mustakivi 25, Tallinn)	15.12.1994
11.	Haridus- ja Teadusministeerium	Õppehoone ja abihoone (Juhkentali 18, Tallinn)	18. 08.2000

Kultuuriministri haridus- ja teadusministri ülesannetes vastus



Haridus- ja Teadusministeerium

Riigikontroll

Teie: 15.07.2005 nr 05111-2-7.1/05/1145 ¹⁰⁴¹

Meie: 26.07.2005 nr 7.1-5/10313 ⁹⁸⁶⁰

Kontrollaruande eelnõust

Austatud hr Kõrge

Haridus- ja Teadusministeerium (edaspidi *ministeerium*) tänab Riigikontrolli ning eriti auditit läbiviinud ametnikke Külli Nõmme ja Raina Loomi tehtud ulatusliku töö ja meeldiva koostöö eest. Järgnevalt toome ministeeriumi seisukohad Riigikontrolli poolt välja toodud põhiprobleemidele ning omapoolsed ettepanekud.

Ministeeriumi valitsemisel oleva kinnisvara kasutamise põhimõtete ja tegevuskava riigile kuuluvate hoonete valitsemiseks töötatakse välja 01. septembriks 2005. a. ning see hõlmab muuhulgas ka eluruumi ja ühiselamuid. Raamatupidamise sise-eeskirja projekt töötatakse välja 01. oktoobriks 2005. a. Samas oleme endiselt arvamusel, et riigis peaks olema ühtne kinnisvarapoliitika (sh kinnisvara kasutamise ning hoonete kuluarvestuse põhimõtted) ning üks vastavat teemat koordineeriv instants. Loodetavasti on väljatöötatava riigivaraseaduse eelnõus võimalik need põhimõtted kehtestada. Samuti ei ole volitatud asutuste puudujäägid vabandatavad raamatupidamise sise-eeskirjade puudumisega, kuna ka need lähtuvad otseselt raamatupidamise seadusest, riigivaraseadusest, riigieelarve seadusest, riigi raamatupidamise üldeeskirjast, raamatupidamistoimkonna juhenditest ja teistest rahandusministri määrustest.

Kuna riigivaraseaduse paragrahvi seitse kohaselt on riigivara valitsemine ja majandamine nii riigivara valitseja kui ka volitatud asutuse õigus ja kohustus, siis on ministeerium rõhunud asutuste tegevuse kontrollimisel riigivara valitsemisel sisekontrollisüsteemile (menetlus- ja sisunormide kehtestamine), mitte totaalsele kontrollile (mida auditi ettepanekute kohaselt ministeerium peaks rakendama). Volitatud asutuste tarbeks on 2003. aastal välja töötatud ning kättesaadavaks tehtud erinevate menetluste reglemendid, näidispõhjad, vormid ja –lepingud. Korraldatud on teabepäevi. Vara rendileandmisel ja võõrandamisel võetakse alahinna aluseks kinnisvara eksperdi hinnang. Täpsustamist vajavad veel eluruumide (sh ühiselamute) ümberandmise tingimused ja kord ning kasutuskõlbmatute hoonete lammutamise küsimus ning lahendus enne 2003. aastat või menetlusnormi rikkudes sõlmitud või muudetud kinnisvara rendilepingute probleemid.

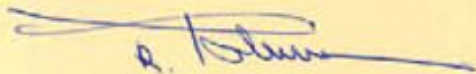
Auditi on kahetsusväärsest vähe pööratud tähelepanu volitatud asutuste õigustele ja kohustustele. Riigikontroll on auditi iseseisvustuses viidanud õigusaktide ja dokumentide analüüsile, mille eesmärgiks oli ministeeriumi ja volitatud asutuste õiguste ja kohustuste kindlaksteemimine, kuid kahjuks auditi selle analüüsi tulemus selgitatud ei ole ning kõigi leitud puuduste korral on ettepanekud tehtud vaid ministeeriumile. Selvast tulebki ministeeriumi ettepanek Riigikontrollile analüüsida riigivara valitsemise ja volitatud asutuste õigusi ja kohustusi põhjalikumalt ning lahendada ka ministeeriumi ja volitatud asutuse olemusest, eesmärkidest ja ülesannetest.

Ministeerium kontrollib lisaks pidevale andmete esitamisele riigivara registrile ka iga-aastaselt riigivara registri seisu ning me laseme asutuse juhil ja pearaamatupidajal allkirjastada väljavõtte riigivara registrist. Juba võõrandatud, kuid riigivara registrist erinevatel põhjustel väljaarvamata vara osas oleme olnud pidevas kirjavahetuses riigivara registriga ning probleemidele on püütud leida lahendusi. Kõik need puudused on kaardistatud ja dokumenteeritud. Seega on väide, et ministeeriumil on hoonete arvestuses tõsiseid puudujääke, liialdatud. Probleemideks on volitatud asutuste poolt andmete esitamise õigeaegsus ja korrektsus ning riigivara registri pidaja omavoliliselt võetud otsustusõigus, millised kanded teha registrisse ja millised mitte. Ülevaate parandamiseks riigivarast aitab kindlasti kaasa loodava Kooliinfosüsteemi inventarimoodul. Käesoleva vastuse koostamise ajaks oleme saanud ka Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi kutse riigivara haldustarkvara loomist puudutavale ümarlauale.

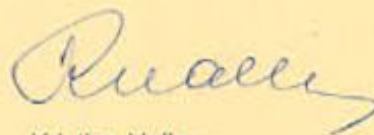
Ministeerium leiab, et auditi tulemused oleks olnud selgemad ning paremini kasutatavad, kui hooneid oleks võrreldud hoonete kasutusotstarbe alusel moodustatud gruppides arvu ja pindala alusel (nt kuigi eluruumid antud auditi kohaselt moodustavad 32% hoonete koguarvust, siis kogupindalast moodustab see üksnes 2,15% jne). Sellest tulenevalt teeme ettepaneku järgmiste auditite korral lähtuda ruumide kasutusotstarbest ning analüüsida kasutusmahte või -kulusid, mitte arvulist koosseisu.

Arvestades eeltoodut on rõõm tõdeda, et ka Riigikontroll on leidnud ministeeriumi tegevuses riigivara valitsemisel arengut ja paranemist ning loodame, et järgmistes auditites on võimalik keskenduda riigivara valitsemise süsteemile ning selle puudujääkidele.

Lugupidamisega



Raivo Palmaru
Kultuuriminister
haridus-ja teadusministri ülesannetes



Kristjan Haller
Kõrghariduse ja teaduse asekanstler
kanstleri ülesannetes

Indrek Riisaar 6261 265
Indrek.Riisaar@hm.ee