



Riigi kinnisvarapoliitika põhimõtted

2021

Teejuht keskkvalitsuse asutustele ja ametitele ning teenusepakkujatele
kinnisvarakeskkonna korraldamiseks lähtudes riigi strateegilistest eesmärkidest
ja kvaliteetse ruumi aluspõhimõtetest

Sisukord

Sisukord.....	2
Sissejuhatus.....	3
Kasutatavad mõisted.....	4
1. Kinnisvarapoliitika lähtealused ja ulatus.....	6
1.1. Kinnisvarapoliitika põhimõtete paiknemine arengudokumentide struktuuris	6
1.2. Kinnisvarapoliitika põhimõtete hõlmatud avaliku sektori osakaal	7
1.3. Kinnisvarapoliitika ulatus kinnisvara liigi põhjal	8
1.4. Kinnisvarapoliitika põhimõtete ajaline kestvus	8
1.5. Kinnisvarapoliitika alusdokumendid.....	9
2. Missioon, visioon, väärtused	10
3. SWOT analüüsi kokkuvõte	11
4. Kinnisvarapoliitika eesmärgid ja mõõdikud	13
4.1. Eesmärk 1 – kinnisvarakeskkond toetab põhitegevust	13
4.2. Eesmärk 2 – Kinnisvaraüksuse elueakulud on optimaalsed	14
4.3. Eesmärk 3 –Valdkondlike strateegiate eesmärgid on täidetud.....	16
4.4. Valdkondlike strateegiate täitmisel tehtavad kompromissid elueakuludega	18
5. Osapooled ja nende rollid ning vastutus.....	19
5.1. Vabariigi Valitsus	20
5.2. Rahandusministeerium.....	20
5.3. Riigivara valitseja	21
5.4. Kompetentsikeskused.....	22
5.5. Kinnisvarakeskkonna tellija	23
5.6. Kinnisvarakeskkonna pakkuja.....	24
5.7. Riigi Kinnisvara Nõukoda	24
6. Kinnisvarapoliitika rakendamine.....	25
Lisa 1. Keskvalitsuse kinnisvarakorralduse lühike tagasivaade	27
Enne 2001 - Isehaldamine	27
2001 – Suund tsentraliseerimisele ja Riigi Kinnisvara AS-i asutamine.....	27
2007 – Riigi kinnisvarategevuse strateegia heaks kiitmine.....	27
2012 – TOI strateegia	28
2018 – Kinnisvara juhtimissüsteemi rakendamine	28
Lisa 2. SWOT analüüs	29
Tugevused	29
Nõrkused.....	30
Võimalused.....	31
Ohud.....	32
Lisa 3. Näitajate rakendumine, meetodika	34

Esilehe foto: Eesti Rahva Muuseum Tartus. Foto Kaido Haagen. © RKAS

Sissejuhatus

Teie käes on riigi kinnisvarapoliitika põhimõtted, mis on 2007. aastal valitsuskabineti poolt heaks kiidetud riigi kinnisvarategevuse strateegia ajakohastatud versioon. Peale taasiseseisvumist ühtset strateegiat ei eksisteerinud. Kinnisvara valitsemine oli detsentraliseeritud ja iga ministeerium või tema allasutus tegi kinnisvaraotsuseid iseseisvalt. Kinnisvarategevuse tsentraliseerimist alustati 2001. aastal Riigi Kinnisvara AS-i (RKAS) loomisega. 2006. aastal Rahandusministeeriumi poolt kokkukutsutud töögrupp koostas esimese strateegia, mis sai nimeks „Riigi kinnisvarategevuse strateegia“. Selle dokumendi põhimõtted on üldiselt asjakohased ka täna, 2021. aastal. Varasemas dokumendis seatud tsentraliseerimise eesmärgi saavutamise oluliseks eelduseks oli riigi hoonestatud kinnisvara võõrandamine RKAS-ile ning vajaliku pinna tagasi rentimine. 2021. aastal võib tõdeda, et suur osa varadest on tsentraalseks haldamiseks üle antud ja üürimudel on laialdaselt kasutusse võetud. Ka paljude riigiasutuste omandisse jäetud hoonete haldajaks on nüüd RKAS. Tsentraliseeritud mudel on praktikas aja jooksul kaasa toonud kõigile osapooltele uusi ülesandeid, uusi lahendamist vajavaid väljakutseid ja varasema strateegiaga ette nägematud erijuhtumeid. Lisaks on vahepeal täienenud riigijuhtimise strateegiline raamistik uute arengudokumentide ja tegevuspõhise riigieelarve koostamise näol. Käesolev dokument ei kannu enam strateegia nime, kuna tegemist ei ole riigieelarve seaduse mõistes strateegilise arengudokumentiga. Vaatamata nimemuutusele on tegemist siiski eelkõige varasema strateegia täpsustamisega arvestades muutunud olusid. Pikemalt on riigi kinnisvarakorralduse kujunemisloost kirjutatud lisas 1.

Kasutatavad mõisted

1. **Alliansshange** on koostöövorm, kus hanke elluviimisel töötavad tellija ning üks või mitu teenusepakkujat (projekteerija, ehitaja, tarnija, haldaja jne) ühtse integreeritud meeskonnana, et projekteerida ja ehitada lepingu raames valmis konkreetne objekt, kus kõigi ärihuvid juhinduvad projekti tulemusest, nt madalad elueakulud. Kasutatakse ka mõistet integreeritud projektiteostus (IPT), *Integrated Project delivery* (IPD).
2. **Haldamine.** Haldamise mõistet on sõltuvalt kontekstist kasutatud nii üldise kinnisvara korrashoiutegevusena (nt ptk 2 Visiooni juures „Eesti riik kinnisvara ... **haldajana** ... on eeskujuks...“) kui ka kitsalt EVS 807 kood 100 tegevustena (nt ptk 1.2 „Riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste kasutatav kinnisvara, mida riigiasutused ise ei **halda**. St ..., mille **haldajaks** on RKAS või erasektori partner“).
EVS 807 kirjeldab haldamist kui administratiivset tegevust, mille tulemus väljendub kinnisvara korrashoiuga seotud andmete pidevas süstematiseerimises ja nende põhjal korrashoiuobjekti kohta pädevate otsuste tegemises, koostatud plaanide elluviimise korraldamises, tegevuste käigu jälgimises ja vajaduse korral korrigeerivate juhiste andmises.
3. **Hoone/ehitise eluiga.** Kontseptsioon, mis iseloomustab ehitise iga alates algsest ideest kuni lammutamiseni. Ehitise eluea etapid on kavandamine (planeerimine, kontseptsioon), projekteerimine, ehitamine, kasutamine (korrashoid) ja lammutamine.
4. **Kinnisvarakeskkond.** Organisatsiooni tegevust toetav vara (EVS 807:2016), st nii hoone koos selles paiknevate seadmetega kui ehitise juurde kuuluv krunt koos sellel paiknevate rajatiste ja haljastusega. Kokkuleppeliselt pakub RKAS kinnisvarakeskkonna osana vähemalt krunti koos rajatiste ja haljastusega, hoonet ning kohtkindlat sisseseadet, mööblit ja valveteenuse pakkumiseks vajalikku IT sisseseadet.
5. **Kinnisvaraüksus.** Hoonestatud kinnisvara on ressurss, mille omadusi (kulud, kasutus jne) soovime eraldi mõõta ja arvestada eesmärgiga teha juhtimisotsuseid (planeerimises, eelarvestamises jne). Kinnisvaraüksus on kõige madalam ühik, millele omistatakse mittefinantsilisi ja finantsilisi andmeid. Kinnisvaraüksus võib, sõltumata korraldusmudelist (omand või kasutussuhe) koosneda, kas ühest või ka mitmest kinnistust ning olla kas osa hoonest (nt üks bürooruum büroohoonest, ainult basseini koolikompleksist vms), hoone tervikuna (nt büroohoone) või ka hoonete kompleks (nt koolikompleks, vanglakompleks).
6. **Kogumipõhine rahastamine.** 2018. aastal otsustas valitsuskabinet muuta kinnisvarainvesteeringute (portfelli seisukorra parendamise) rahastamise paindlikumaks. Selleks seab valitsus kinnisvaraportfelli või selle osa teatud võtmenäitajate sihttasemed ning sihttasemete saavutamiseks vajaliku eelarve ehk kogumipõhise eelarve, mille piires on väiksemaid investeeringuid võimalik otsustada madalamal tasemel.
7. **Kompetentsikeskus** on organisatsiooni (ka töögrupp, nõukoda vms), kus on olemas valdkondlik kompetents ja võimekus pakkuda valdkonna parimaid lahendusi ning mis tegutseb valdkonna arendamise eesmärgil koondades, vahendades, rakendades ja arendades valdkonna ressursse ja kompetentse.
8. **Remondivõlg** on remondikavas ettenähtud seisundi säilitamiseks ettenähtud tööde maksumus, mida pole teostatud ettenähtud ajal ning, mis on seetõttu edasilükkunud tulevikku (ei sisalda kasutaja vajadustest tulenevaid parendusi).
9. **Riigi kinnisvara juhtimiskava** on riigi kinnisvaraportfelli strateegilise juhtimise alusdokument. See on dokument, mis on koondaruanne valitsemisalade kinnisvara juhtimiskavadest ja milles määratakse kindlaks keskvalitsuse hoonestatud kinnisvaraportfelli sihttase võtmenäitajatena (KPI-d) ja nende saavutamise ajakava 20-aastasest vaates, sh investeeringute kava. Kava kinnitab vähemalt kord nelja aasta tagant Vabariigi Valitsus ning see on aluseks juhtimiskavade

koostamisele tulevastes RES/RE perioodides. Analoogne dokument on maanteede valdkonnas Teehoiukava¹, mida VV kinnitab perioodiliselt.

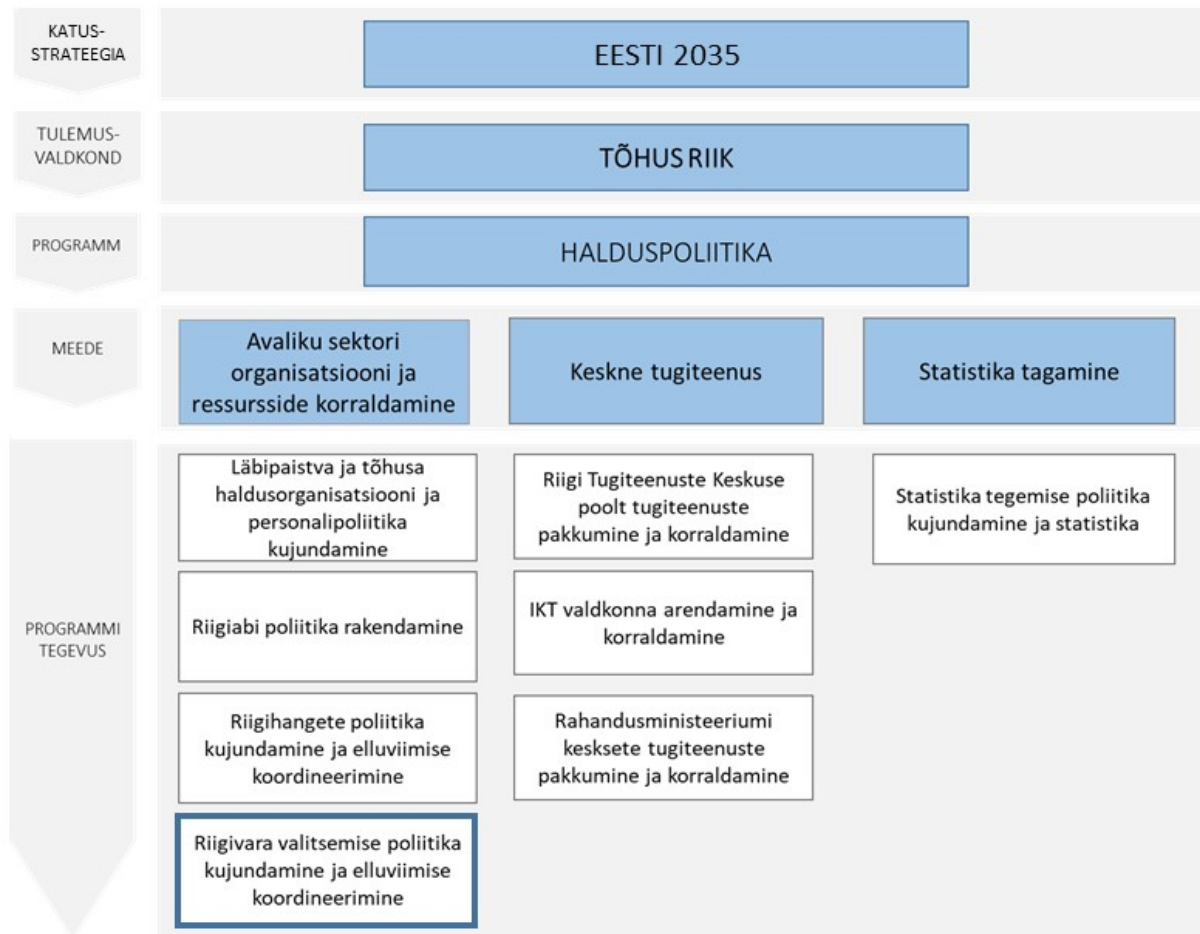
10. **Riigi kinnisvara juhtimissüsteem.** Omavahel integreeritud protsessid ja töövahendid, mis aitavad kujundada riigi kinnisvara strateegilisi eesmärke, luua eesmärkide saavutamiseks vajalikke protsesse ning tagada nende pidev täiustamine.
11. **Riigivara valitseja** mõistet kasutatakse riigivaraseaduses defineeritud tähenduses. Riigivara valitsejateks on põhiseaduslikud institutsioonid, Riigikantselei ja ministriumid.
12. **Uus vajadus** Uue (hoonestatud kinnisvara) vajadusega on tegemist kui:
 - i. tulemusvaldkonna või programmi eesmärgi saavutamiseks peab valitsemisala alustama uute tegevustega, mida seni tehtud ei ole;
 - ii. peab olemasolevat tegevust oluliselt laiendama;
 - iii. peab teenusstandardit tõstma.
13. **Valitsemisala** mõistet kasutatakse riigieelarve seaduses defineeritud ministriumi valitsemisala tähenduses, st ministrium koos oma valitsemisala asutustega.
14. **Valitsemisala kinnisvara juhtimiskava** on valitsemisala kinnisvaraportfelli planeerimisdokument, kus kajastatakse olemasoleva portfelli seisukord ja vajadustele vastavus ning planeeritakse portfelli arendusvajadused sh investeeringute kava kooskõlas valdkondlike arengukavadega. Juhtimiskavas luuakse seos kinnisvararessursi ja tegevuspõhise eelarve programmi vahel.
15. **Võtmenäitaja** on olulisim kvantitatiivne või kvalitatiivne tegur, muutuja ehk vahend, mis võimaldab lihtsat ja usaldusväärset saavutuste mõõtmist, kajastada sekkumise tagajärjel toimunud muutust või hinnata tulemuslikkust.
16. **Üksikotsus** on Vabariigi Valitsuses konkreetse kinnisvaraobjekti või –projekti otsus. Üksikotsuseks on nii kavandamise otsused kui rahastamisotsused.

¹ https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/thk_2021-2030.pdf

1. Kinnisvarapoliitika lähtealused ja ulatus

1.1. Kinnisvarapoliitika põhimõtete paiknemine arengudokumentide struktuuris

Kinnisvarapoliitika põhimõtted ei ole riigijuhtimise strateegiline dokument, vaid hõlmab kitsalt riigi kinnisvara kui tugiteenuse sisemist korraldust, mis saab oma eesmärgid kõrgemate strateegiasandite arengudokumentidest (vt joonis 1). Kinnisvarapoliitika põhimõtted esitatakse Vabariigi Valitsusele heaks kiitmiseks.



Joonis 1. Kinnisvarapoliitika asukoht (sinise joonega) riigi arengudokumentide struktuuris.

- Kõrgeimaks dokumendiks on strateegiadokument *Eesti 2035*, mis ise mõõdikuid ei sisalda, kuid kannab edasi põhimõtteid kõikidesse tulemusvaldkondadesse, sh tõhusa riigi tulemusvaldkonda. Olulised kinnisvarapoliitikat suunavad põhimõtted on seotud kvaliteetse ruumi ja ehitusvaldkonna visioonidega.
- Tulemusvaldkonna *Tõhus riik* üheks mõõdikuks on valitsussektori kulutuste osakaal SKP-st.
- Programmi *Halduspoliitika* mõõdikuks on keskvalitsuse kulutuste osakaal SKP-st.
- Meetmes *Avaliku sektori organisatsiooni ja ressursside korraldamine* puudub kinnisvarategevusele eraldi mõõdik.
- Kinnisvarapoliitika põhimõtted panustavad otseselt *Riigivara valitsemise poliitika kujundamise ja elluviimise koordineerimise* tegevusse.

1.2. Kinnisvarapoliitika põhimõtetega hõlmatud avaliku sektori osakaal

Kinnisvarapoliitika põhimõtetega on hõlmatud järgnev osa keskvalitsuse kinnisvarast (all olev numeratsioon vastavalt joonisele 2):

- 1 Riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste kasutatav kinnisvara, mida riigiasutused ise ei halda. St nii Eesti Vabariigi omandis ja ministeeriumite ning nende allasutuste, ametite, inspektsioonide, Riigikantselei ja põhiseaduslike institutsioonide valduses olev kinnisvara kui ka nimetatud asutuste ja institutsioonide poolt lepingu alusel kasutusse võetud kinnisvara, mille haldajaks on RKAS või erasektori partner.
- 2 Riigi omandis ja riigi ametiasutuste ja hallatavate riigiasutuste valduses või lepingu alusel kasutuses olev kinnisvara, mida riigiasutused ise haldavad. Siia kuuluvad valdavalt Kaitseministeeriumi ja Välisministeeriumi valitsemisala kinnisvara, väiksemas matus ka teiste valitsemisalade hooneid.
- 3 Kultuuriministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning SA Maaelumuuseumid omandis ja lepingu alusel kasutusse võetud kinnisvara. Strateegia kohaldub neile sihtasutustele ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kelle eelarve sõltub suurel määral tegevustoetustest või riigieelarve eraldistest.

AVALIK SEKTOR			
VALITSUSSEKTOR			MUU AVALIK SEKTOR
KESKVALITSUS		KOHALIK OMAVALITSUS	SOTSIAALKINDLUSTUSFONDID
1	Riigi ametiasutused ja hallatavad asutused	2	
	RKAS kaudu ja erasektorist 1,35 mln m ²	Ise hallatav 0,82 mln m ²	
3	Sihtasutused	4	
	Avalik-õiguslikud asutused 0,3 mln m ²		
	Äriühingud ja MTÜ-d	5	
	Andmed puuduvad		
		6	7
		KOV asutused KOV asutatud SA-d KOV äriühingud KOV asutatud MTÜ-d	Haigekassa, Töötukassa
		5,6 mln m ²	8
			AÕJI-d SA-d Äriühingud MTÜ-d Andmed puuduvad

Joonis 2. Kinnisvarapoliitika põhimõtetega kaetud osa (helesinine) avaliku sektori hoonete mahust 2020. aastal.

Riigi kinnisvarapoliitikaga hõlmatud asutuste kinnisvara majandamiskulud 2019. aastal olid suurusjärgus 150 miljonit eurot, mis on ca 0,5 % SKPst. Sama portfelli kinnisvarainvesteeringud on suurusjärgus 100 miljonit eurot aastas.

Käesolevad põhimõtted ei käsitle (numeratsioon vastavalt joonisele 2):

- 4 Osa avalik-õiguslike asutusi ja sihtasutusi, eelkõige ülikoolide ja haiglate kinnisvara,

- 5 Riigi äriühingute ja mittetulundusühingute kinnisvara, v.a Riigi Kinnisvara AS. RKASi kinnisvaraportfell on kinnisvarapoliitikasse kaasatud läbi riigiasutustest üürnike ning RKASile kohaldub poliitika läbi riigihalduse ministri kinnitatud omaniku ootuste.
- 6 Kohalike omavalitsuste kinnisvara,
- 7 Sotsiaalkindlustusfondide ehk Haigekassa ja Töötukassa kinnisvara,
- 8 Muu avaliku sektori kinnisvara.

Viimati nimetatud organisatsioonid tegutsevad eraldiseisvalt keskvalitsusest, neil on oma eelarve ja strateegiline raamistik, millest lähtudes nad korraldavad oma kinnisvarategevust. Vaatamata rahastamismudeli erinevusele on osapoolte huvi korral võimalus ka käsitluse alt välja jäänud üksustel riigi kinnisvara juhtimissüsteemiga liituda. Näiteks kohalike omavalitsuste kinnisvara kompetentsikeskuse vajalikkust ja võimalikke lahendusi on kirjeldatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt koostatud analüüsidokumendis „Ehitusvaldkonna pika vaate loomise analüüs. 7 suurt sammu“.

1.3. Kinnisvarapoliitika ulatus kinnisvara liigi põhjal

Põhimõtteid rakendatakse valdavalt hoonestatud kinnistute, kuid ka hoonestamata kinnistute ja rajatiste, mis on riigi põhiülesannete täitmiseks vajalikud, näiteks harjutusväljakud, sadamabaasid jne korraldamisel. Dokumendis ei käsitleta maareservi haldamist ja mittevajalike maade võõrandamist. Välja jäävad ka infrastruktuuri rajatised, mida riik omab ja arendab, kuid mille kasutajaks on avalikkus (nt maanteed).

1.4. Kinnisvarapoliitika põhimõtete ajaline kestvus

Kinnisvaraotsused ja seetõttu ka kinnisvarapoliitika eesmärkide saavutamine on pikaajaline protsess, mistõttu kindla perioodi tagant põhimõtete uuendamist ette ei nähta. Dokumendi ajakohastamine võetakse ette:

- olustiku muutumise korral,
- uute probleemide ilmnemisel, mis vajab poliitika ümber vaatamist,
- kui kahaneb poliitika eesmärkide olulisus või
- kui eesmärkide saavutamine hinnatakse võimatuks.

Põhimõtete kujundamisel on arvestatud nende rakendamisperioodiga vähemalt katusstrateegia „Eesti 2035“ kestvuse ajal. Dokumendi rakendamisel nähakse keskselt ette erinevate eesmärkide mõõdikute sihttasemed ja saavutamise tähtajad või sihttasemed aastate lõikes (vt lisa 3). Riigi eelarvestrateegia koostamise käigus tuleb valitsusel kavandada sihttasemete saavutamiseks vajalikud rahalised ressursid. Rakendust korrigeeritakse vajadusel igal aastal ning vaadatakse kindlasti üle igal neljandal aastal riigi kinnisvara koondaruande koostamise käigus.

Käesoleva dokument asendab 2007. aastal heaks kiidetud Riigi kinnisvarategevuse strateegiat. Kinnisvarapoliitika põhimõtete heaks kiitmise järel ei juhinduta enam 2007. aasta strateegiast ning ka Riigi Kinnisvara AS-i omaniku ootustes käsitletakse käesolevat poliitikat strateegia asemel.

1.5. Kinnisvarapoliitika alusdokumendid

1. **Eesti 2035 (eelnõu)**. Riigikantselei, oktoober 2020. <https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid>
2. **Säästva arengu tegevuskava aastaks 2030**. ÜRO, 25. september 2015. https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/SA_eesti/saastva_arengu_tegevuskava_2030_uro_et.pdf
3. **Euroopa roheline kokkulepe**. Euroopa Komisjon, 11. detsember 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
4. **Ehitusvaldkonna pika vaate loomise analüüs. 7 suurt sammu (eelnõu)**. Civitta Eesti AS ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2020. https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/12/Ehitusvaldkonna-pika-vaate-loomise-analuus-v1_1.pdf
5. **Kvaliteetse ruumi aluspõhimõtted**. Riigikantselei, oktoober 2018. https://www.rahendusministeerium.ee/system/files/force/document_files/lisa_3_-_kvaliteetne_ruum_aluspohimotted.pdf?download=1
6. **Energiamaajanduse arengukava aastani 2030**. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2017. https://www.mkm.ee/sites/default/files/enmak_2030.pdf
7. **Riigi kinnisvarategevuse strateegia 2007**. Rahendusministeerium, 2007. https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/RiigRiigi_kinnisvararegister/riigi_kinnisvarategevuse_strateegia_2007.pdf
8. **Halduspoliitika programm 2021-2024 (eelnõu)**. Rahendusministeerium, 2020. https://www.rahendusministeerium.ee/system/files/force/document_files/pikk_halduspoliitika_programm_2021-2024_puhas_loplik.docx?download=1
9. **Ühtsema riigivalitsemise suunas**. OECD, 2011. <https://vv.riigikantselei.ee/et/oecd-riigivalitsemise-raport>
10. **Riigivaraseadus ja alamaktid**. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062018044?leiaKehtiv>
11. **Riigi hoonestatud kinnisvara tegevuspõhine juhtimissüsteem (HOPE)**. Rahendusministeerium, 2018. <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-kinnisvararegister/strateegia/hope>
12. **ISO 41000**. International Organization for Standardization. <https://www.iso.org/standard/68021.html>
13. Elmist toetavad **EVS standardid**. Eesti Standardikeskus MTÜ. <https://www.evs.ee/et/>

2. Missioon, visioon, väärtused

Missioon

Tagada riigile tema tegevuseks ja avalike hüvede pakkumiseks tõhus ning toetav kinnisvarakeskkond

Missioon tuleneb tulemusvaldkonna „Tõhus riik“ all asuva Halduspoliitika programmi eesmärgist, milleks on riigi haldusvõimekuse tõstmine riigihalduse kvaliteedi parandamise kaudu koos ressursside kasutamise tõhususe suurendamisega. Samas ei tohi tõhususe kõrval unustada eesmärki, milleks riigil kinnisvarakeskkonda vaja on. Tõhususe kõrval peab vajalik kinnisvarakeskkond toetama põhifunktsiooni elluviimist, mh olema mugav nii töötajale kui teenuse tarbijale.

Missiooni viivad ellu riigi tegevuseks ja avalike teenuste osutamiseks vajaliku kinnisvararessursi valdajad, omanikud, kompetentsikeskused, Rahandusministeerium ja Vabariigi Valitsus. Rahandusministeeriumi riigivara osakonna vastutada on eelkõige raamistik ja töövahendid (õigusraamistik, IT jne) kinnisvarapoliitika ellu viimiseks. Täpsemalt on rollijaotus kirjeldatud peatükis 5.

Visioon

Riik on eeskujuks kinnisvara omanikuna, haldajana ja kasutajana

Visioon kirjeldab riigi kuvandit lõpptarbijate silmis, seda nii riigi teenuseid kasutava kodaniku kui ka iga avalikku ruumi kasutava kodaniku vaates. Eeskuju kui kvaliteedikriteeriumit võrreldakse erasektori samaväärse tegevusega. Riik oma kinnisvarategevuses järgib parimat praktikat, peab kinni õigusaktidega kehtestatud normidest, panustab riiklike strateegiate ja visioonidokumentide põhimõtete rakendamisse ning loob seeläbi kvaliteetset avalikku ruumi ja toetab innovaatiliste lahenduste loomist.

Strateegiast Eesti 2035 tuleneb strateegiline siht, et Eestis on kõigi vajadusi arvestav, turvaline ja kvaliteetne elukeskkond. Ka riigi kinnisvaraala tegevus mõjutab elukeskkonda, mistõttu on oluline järgida otsustes läbivalvalt kvaliteetse ruumi aluspõhimõtteid ja kaasava disaini põhimõtteid, eelistada planeerimisel ohutut ja turvalist ning tervist toetavat käitumist soodustavaid lahendusi ning planeerida kinnisvarakeskkonda pärandit ja looduse elurikkust hoidvalt.

Väärtused

Riigi kinnisvarategevus on tõhus, jätkusuutlik, läbipaistev

Tõhusus tähendab optimaalse ruumikasutusega kinnisvarakeskkonna vajaliku kvaliteedi saavutamist vähima elueakuluga, rakendades seejuures parimaid praktikaid. Tõhus ei tähenda odavaid lahendusi ja järeleandmisi vajadustes, vaid parimat tasakaalu ressursikulu ja saadava kinnisvarakeskkonna vahel.

Töökeskkond peab olema kooskõlas riigi võimaluste ja erasektori parimate praktikatega. Tõhusate lahendustega kujundatakse kinnisvarakeskkond, kus kallite lahenduste asemel saab luua ka lihtsat ilu läbi korrektse arhitektuuri, puhtuse, helguse, avaruse ja kestvate materjalide kasutuse. Tõhusus peitub ka kinnisvarategevuse juhtimissüsteemi läbimõelduses ja lihtsuses. Lisaks kulutõhususele hindame ka tõhusat töökorraldust.

Jätkusuutlikkus tähendab tervist, keskkonda ja pärandit hoidvat, head avalikku ruumi loovat ja riiki kui institutsiooni väärtustavat kinnisvarakeskkonda. Eelistame energiasäästlikke, hea sisekliimaga, kohandatavaid, väiksema kasvuhooonegaaside heitmekogusega hooneid ja ökoloogiliselt väikse jalajäljega materjalide kasutamist ja ringmajandust.

Läbipaistvus kui väärtus tuleneb eelkõige demokraatlikust riigikorrast – igal kodanikul on õigus teada riigi kinnisvarapoliitika põhimõtteid ja kinnisvarakulusid. Läbipaistvus tähendab piisavat ja täpset kinnisvara juhtimisinfot, protsesside selgust, infole ligipääsu.

3. SWOT analüüsi kokkuvõte

Kinnisvarapoliitika põhimõtete aluseks oleva tugevuste, nõrkuste, võimaluste ja ohtude analüüs on kirjeldatud üksikasjalikumalt lisas 2.

Tugevused	<ul style="list-style-type: none">• Keskne ülevaade riigi kinnisvarast• Võimekad kompetentsikeskused, kuhu on koondunud oskusteave• Tsentraliseeritud kinnisvarahaldus• Kogemusel põhinev juhtimissüsteem• Rahastamismudel tagab portfelli säilimise senisel seisukorrasemel• Investeeringute juhtimine on läbimõeldud ja tagab paindlikkuse• Võimekus toetada kontratsüklilist investeeringute planeerimist
Nõrkused	<ul style="list-style-type: none">• Kinnisvarakeskkond ei vasta sageli vajadustele• Kinnisvarakulud ei ole jätkusuutlikud• Portfelli planeerimine on harva seotud strateegilise planeerimisega• Juhtimissüsteem on rakendunud osaliselt• Elueakulude suurust ei ole teadvustatud• Vähe innovatsioone ja nende rakendamist• Kompetentsikeskuste vähene rakendamine, lüngad kompetentsides• Suur halduskoormus
Võimalused	<ul style="list-style-type: none">• Täiendavate finantseerimisvõimaluste avanemine• Strateegiline raamistik kui alus kinnisvarapoliitikale• Kontratsüklilise investeerimise rakendamine• Tehnoloogia võimaldab tõhustada kinnisvara korraldust• Rahvusvaheliste kompetentsikeskuste investeeringute juhtimisel oskusteabe kasutamine• Kaugtöö populaarsus ja e-teenuste kasv võimaldaks efektiivsemat pinnakasutust• Avaliku sektori (SA-d, KOV-d jt) üksuste võimalik soov liituda olemasoleva kinnisvara juhtimissüsteemiga
Ohud	<ul style="list-style-type: none">• Rahaliste ressursside suhteline vähenemine• EL nõuete muutused, millega ei suudeta kohaneda• Määramatus kinnisvarakeskkonna muutuvates vajadustes• Investeeringute otsustamisel ei arvestata kinnisvarapoliitika eesmärkidega

Tuginedes sisemistest teguritest tulenevatele tugevustele ja nõrkustele ning välimistest teguritest tulenevatele võimalustele ja ohtudele, kaardistati tegevused:

- kasutamaks tugevusi võimaluste realiseerimiseks;
- tulenevalt võimalustest tulemaks toime nõrkustega;
- ohtude vältimiseks kasutades tugevusi;
- minimeerimaks nõrkusi ja vältimaks ohte.

Saadud SWOT tegevuste analüüsimisel valiti välja nendest olulisemad, mis sõnastati peamiste tegevussuundadena. Tegevussuundade koostamisel võeti lisaks SWOT olulistele tegevustele, arvesse tegevusi, mis tulenevad Vabariigi Valitsuse 16.03.2018 kabinetiistungil heaks kiidetud juhtimissüsteemi põhimõtete rakendamisest. Alljärgnevalt on sõnastatud peamised tegevussuunad, millele tugineb kinnisvarapoliitika eesmärkide elluviimine.

Peamised kinnisvarapoliitika tegevussuunad (loe pikemalt ptk 6. Kinnisvarapoliitika rakendamine)

- Täiendavate finantseerimisvõimaluste kasutamine kinnisvarakeskkonna vajadustele vastavaks viimiseks (Eesmärk 1).
- Kinnisvara kavandamisel ja planeerimisel keskenduda erinevatele analüüsidele, et tagada põhjendatud ning jätkusuutlikud kinnisvaraotsused (Eesmärk 2 ja 3).

- Elueakulude vähendamist, roheleppes ja strateegiliste eesmärkide täitmist toetava innovatsiooni soodustamine (Eesmärk 3).
- Kinnisvaraportfelli strateegilise juhtimise võimekuse tõstmine, et kohaneda muutustega põhitegevuse eesmärkides ja riigieelarves (Kõik eesmärgid).

4. Kinnisvarapoliitika eesmärgid ja mõõdikud

Kinnisvarapoliitika elluviimisel on fookus eelkõige kolme suure eesmärgi saavutamisel:

1. Kinnisvarakeskkond toetab põhitegevust.
2. Elueakulud on optimaalsed.
3. Valdkondlike strateegiate (kvaliteetne elukeskkond sh ruum, roheline kokkulepe, ehitusvaldkonna pikk vaade jmt) eesmärgid on täidetud.

Alljärgnevalt on kirjeldatud kinnisvarapoliitika iga eesmärgi aluseks olev probleem, rakendatav võtmenäitaja koos selgituse, arvutuskäigu ja kasutusega ning peamised sekundaarsed näitajad. Täpsem metoodika ja arvutuskäik on toodud lisis 3.

4.1. Eesmärk 1 – kinnisvarakeskkond toetab põhitegevust

Probleem: Suur osa kasutatavast kinnisvarast ei vasta kasutaja ajas muutunud vajadustele ning on osaliselt amortiseerunud. Muutunud on töö sisu ja töötegemise viis, tervisekaitse, tööohutuse jm nõuded nagu ka elanike kui ruumikasutajate ootused. Lisaks on muutunud erinevad tehnilised nõuded, eelkõige sisekliima tagamise, energiatõhususe ja turvalisuse valdkonnas. Muudatused asutuste põhitegevustes ja teenuste ümberkorraldused kestavad pidevalt. Sageli kaasneb sellega tehtud investeeringute kavandatust lühem kasutusiga ja vajadus teha taas investeeringuid kohandamiseks kinnisvarakeskkonda vajadustele vastavaks. Kinnisvarakeskkonna juhtimise põhiülesandeks on siin pidevalt kohaneda põhitegevuse muutunud vajaduste ja nõuetega.

Võtmenäitaja: Põhitegevuse toetuse indeks

Põhitegevuse toetuse indeks näitab põhitegevuse toetamiseks vaja minevate investeeringute suhet asendusväärtusesse. Mida lähemal on indeksi väärtus nullile, seda paremini on põhitegevus toetatud ja vastupidi.

Põhitegevuse toetuse parandamiseks vajalikud investeeringute komponendid on eelkõige remondivõla likvideerimine, investeeringud tagamiseks vastavus erinevatele kehtivatele nõuetele (energiatõhusus, turvalisus jne) ja kasutaja vajadusest tulenevad kohandusinvesteeringud (funktsionaalsus jm). Iga investeeringu komponendi eraldi väljaarvutamine pole alati praktiline ega võimalik, seetõttu arvutatakse investeeringuvajadus koondina arvestades toodud komponente.

Indeks leitakse kinnisvaraüksuse kohta. Lisaks saab indeksi leida portfelli kohta agregeerides selleks portfelli kuuluvate üksuste vajadused ning jagada see portfelli asendusväärtusega.

Arvutuskäik: Arvutuskäigus on komponendid (remondivõlg, energiatõhususe, sisekliima nõuetele vastavus jne) toodud näitlikustamise eesmärgil eraldi välja, kuid praktilistest kaalutlustest lähtuvalt esitatakse investeering komponentide koondina.

$$\begin{array}{r} \text{Põhitegevuse} \\ \text{toetuse} \\ \text{indeks} \end{array} = \frac{\begin{array}{l} \text{Remondivõlg (€)} \\ + \text{Energiatõhususe nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Sisekliima nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Turvalisuse nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Ligipääsetavuse nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Kasutaja vajadusest tulenevad} \\ \text{kohandused (funktsionaalsus jm) (€)} \end{array}}{\text{Asendusväärtus (€)}} \quad \left. \vphantom{\frac{\begin{array}{l} \text{Remondivõlg (€)} \\ + \text{Energiatõhususe nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Sisekliima nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Turvalisuse nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Ligipääsetavuse nõuetele vastavusse viimine (€)} \\ + \text{Kasutaja vajadusest tulenevad} \\ \text{kohandused (funktsionaalsus jm) (€)} \end{array}}{\text{Asendusväärtus (€)}}} \right\} \begin{array}{l} \text{Esitatakse} \\ \text{koondina} \end{array}$$

Võtmenäitaja kasutus: Põhitegevuse toetamiseks vajalik investeering ja indeks on põhjenduseks RES ja RE protsessis Vabariigi Valitsusele otsustamiseks esitatava rahastamismahu (kogumipõhised investeeringuvahendid valitsemisalade ja RKASi eelarvetes, investeeringuteks kavandatavad riigiüleised vahendid jne) muutmise ettepanekule.

Sekundaarne näitaja: Pinnakasutuse tõhusus

Pinnakasutuse tõhususe hindamine võimaldab tuvastada ala- ja ülekasutuses olevat kinnisvara. Selle alusel on võimalik planeerida muutusi pinnakasutuses, leida ja rakendada riskkasutusvõimalusi valitsemisalas ning valitsemisalade üleselt.

Pinna kasutust mõõdetakse kasutuses olevate ühikute suhtena projekteeritud ühikutesse.

Näide: Õpilaste arv koolis on 400 õpilast, kuid hoone on projekteeritud 500 õpilasele. Kasutustõhusus on $400/500 = 0,8$.

Mida lähemal on väärtus ühele, seda parem on tulemus. Haldusasutuse juhtfunktsiooniga hoonete osas pole aluseks projekteeritud võimsus, vaid keskvalitsuse parim praktika, nt 15 m^2 / täistööajale taandatud töötaja kohta. Täpsem meetodika ja arvutuskäik on lisas 3.

Sekundaarne näitaja: Kinnisvarakeskkonna kvaliteet

Kinnisvarakeskkonna kvaliteedi hindajaks on kasutajaorganisatsiooni töötajad ja halduse eest vastutav isik. Kvaliteeti hinnatakse kolmes valdkonnas:

1. hoone,
2. töökohad,
3. kinnisvaraga seotud teenused.

Kvaliteedi hinnangu tulemusena on võimalik tuvastada üldine kvaliteet, iga valdkonna kvaliteedi optimaalsus ja kitsaskohad. Täpsem meetodika ja arvutuskäik on lisas 3.

4.2. Eesmärk 2 – Kinnisvaraüksuse elueakulud on optimaalsed

Probleem: kinnisvarakulu on üldjuhul palgakulu järel suurim tegevuskulu, 2020. aastal oli strateegiaga hõlmatud asutuste kinnisvara majandamiskulu² kokku ca 150 mln eurot (võrdluseks samade asutuste tööjõu- ja majandamiskulu oli ca 1,8 mld eurot, sh tööjõukulu ca 1 mld eurot). Elueakulusid on seni praktikas vähe teadvustatud ja arvatud ning seetõttu pole antud hinnanguid selle optimaalsuse kohta. Valdav arusaamine on, et elueakulud saaksid olla madalamad. Seetõttu on oluline, et iga otsus, nii investeeringu- kui ka korrashoiuotsus, oleks hästi läbi kaalutud.

Hoone investeeringu kavandamisel ja projekteerimisel määratakse ca 80% elueakuludest. Nendes etappides tuleb pöörata suurt tähelepanu iga valikuga kaasnevale mõjule kuludes teostades selleks vajaduste põhjendatuse, teostatavuse ja elueakulude analüüse.

Olemasoleva hoone elueakulusid mõjutavad eelkõige remondiotsused ja hangitavate kinnisvarakeskkonna teenuste maht ja nõuded. Remondiotsuste tegemisel on oluline vältida remondivõla suurenemist kuna selle hinnaks on planeeritud lühem hoone kasutus. Erandjuhtudel on see võla suurenemine aktsepteeritav, kui see on kooskõlas hoone kasutusstrateegiaga (nt olukorrad, kus hoonest on plaanitud loobuda). Suurima võidu elueakuludes annavad lahendused, mis lükkavad kuluefektiivselt edasi planeeritud kasutuse lõppu ja vajadust rekonstrueerimistöde järele. Kinnisvarakeskkonna teenuste kulud tuleb viia optimaalsele tasemele eelkõige läbi teenustasemetega juhtimise (optimaalne teenuste maht ja nõuded).

² Kinnisvara majandamiskulud - kinnisvara ülalpidamiseks mõeldud kulud, sh tarbimiskulud, heakorrad, üür, remondid, kui asutuse eelarvest

Olukorras kus riigi rahalised võimalused elueakulude kandmiseks on pigem kahanevad, on eraldiseisvaks väljakutseks võimekus vähendada kulusid viisil, millega kaasneb väiksem negatiivne mõju elueakuludele. Selleks, et alustada kärpimist seal kus negatiivne mõju on elueakuludele väiksem, on vaja teadvustada iga kärpeotsuse negatiivset mõju, et järjestada otsused negatiivse mõju järgi kasvavalt. Võimaldamaks kärpeotsuseid praktikas ka realiseerida, peavad rendilepingud RKASiga olema paindlikud viisil, mis võimaldavad loobuda või edasi lükata remondikomponendi kulusid. Seda koos riigipoolse vastutuse võtmisega seisukorra halvenemisest tingitud negatiivsete tagajärgede eest (riik omanikuna peab arvestama, et see vähendab temale kuuluva äriühingu vara väärtust).

Elueakulude optimaalsus on eesmärk eelkõige eriotstarbelistel hoonetel, kus üüriturul puudub toimiv konkurents, sh büroohooned väljaspool aktiivset turupiirkonda. Pindade osas, mille pakkumisel on olemas toimiv konkurents (eelkõige büroo- ja laopinnad suurlinnades), on eesmärgiks soodsaimad üürikulud arvestades lähteülesannet.

Võtmenäitaja: Optimaalsete kulude osakaal kogukuludest

Igale kinnisvaraüksusele antakse hinnang tema elueakulude optimaalsuse kohta. Selle alusel on võimalik planeerida muutusi tulevastes elueakuludes. Muutusteks võivad olla elueakulude optimeerimine, eluea pikendamise eesmärgil täiendavate vahendite eraldamine remondiks, tehnohoolduseks jne.

Optimaalsete kulude osakaal leitakse kinnisvaraportfelli kohta, strateegias keskendutakse eelkõige keskvalitsuse portfelligi, alternatiiv on leida osakaal valitsemisala või sama juhtfunktsiooniga hoonete portfelli kohta.

Optimaalsete kulude osakaal leitakse optimaalseks hinnatud kulude suhtena kogukuludesse. Lihtsustatud näide: kokku on kaheksa päästekomandot, nende kinnisvaraüksuste elueakulud on kokku Z, nendest kuue päästekomando kinnisvaraüksuse kulud on hinnatud optimaalseks kogusummas X. Optimaalsete elueakulude osakaal on X / Z . Mida lähemal on osakaal sajale protsendile, seda parem.

Esiolgu, kuni meetoodika täpsustumiseni, võib kinnisvaraüksuse elueakulud hinnata optimaalseks kui eelarvestatud elueakulu võrdub sama juhtfunktsiooni kandvate üksuste keskmise elueakuluga (+/- tolerants) mis on sama sisuline vajaliku kuluga HOPEs.

Kui konkreetse hoone elueakulud pole optimaalsed, siis esmane tegevus on leida lahendused ja rakenduskava (sisaldub juhtimiskavas) elueakulude vähendamiseks, nende puudumisel aktsepteeritakse konkreetse hoone ebaoptimaalsete kulude taset ehk hinnatakse kulu optimaalseks alternatiivide puudumise tõttu.

Poliitika rakendamise käigus arendatakse meetoodikat edasi (vt Lisa 3).

Arvutuskäik: Optimaalsete kulude osakaal portfellis =

= Optimaalsete elueakuludega kinnisvaraüksuste kulud kokku / portfelli elueakulud kokku

Võtmenäitaja kasutus: Optimaalsete kulude hinnang on aluseks tegevuskulude eelarve mahtude muutuste planeerimisele RES ja RE-s. Nagu investeringudki, planeeritakse tegevuskulusid kogumipõhiselt ja mahus, mis katavad optimaalsete kulude eelarve valitsemisala/programmi lõikes. Kui eelarves puuduvad selleks vahendid, kavandatakse remondivõla suurenemist ja kinnisvarateenuste mahtude vähendamist või esitatakse taotlus eelarve suurendamiseks.

Sekundaarne näitaja: Remondivõla indeks

Remondivõlg on üks olulisemaid tegureid, mis mõjutab vahetult olemasolevate üksuste elueakulusid. Vähendamaks riski, et elueakulud kasvavad remondivõla tõttu, monitoorib hoone omanik (riik või RKAS) kinnisvaraüksuse tasandil remontide ja teiste tegevuste (tehnohoolduse) teostamist vastavalt üksuse korrashoiudokumentides (sh majanduskavas) sätestatule. Remondivõla indeks leitakse remondivõla

suhtena asendusmaksumusse. Mida lähemal on see nullile, seda parem. Täpsem metoodika ja arvutuskäik on lisas 3.

Sekundaarne näitaja: Kinnisvarakulude osakaal SKP-st

Halduspoliitika programmi mõõdikuks on keskvalitsuse kulutuste osakaal SKP-st. Üheks keskvalitsuse kulutuste komponendiks on ka kinnisvarakulud. Eesmärgiks on mitte suurendada kulude suhet SKP-sse. Kinnisvarakulude osakaalu leidmiseks SKP-st jagatakse ühe aasta kinnisvarakulud vastava aasta SKP-ga. 2019. aastal oli vastav näitaja 0,5%.

4.3. Eesmärk 3 –Valdkondlike strateegiate eesmärgid on täidetud

Probleem: Eelkõige kinnisvara investeringuotsuste, aga ka korrashoiuotsuste tegemisel jäetakse sageli arvestamata, et lisaks eespool toodud eesmärkidele tuleb lähtuda teistest olulistest riigi strateegilistest eesmärkidest ja kokkulepetest, millega lahendatakse konkreetseid, valdkondlikke probleeme (kvaliteetne elukeskkond, pärandikaitse, kliimaeesmärgid, jätkusuutlikkus jne).

Hetkel kehtivad või peatselt rakenduvad olulised kinnisvara valdkonda mõjutavad strateegiad ja kokkulepped on muuhulgas Eesti 2035 (sh kvaliteetne elukeskkond), ÜRO säästva arengu tegevuskava 2030, EL energiatõhususe direktiivid, Euroopa roheline kokkulepe, Ehitusvaldkonna pikk vaade. Üldjuhul on nendes dokumentides reguleeritud avalikku ruumi ja elukeskkonda väärtustavad kinnisvaraotsused, muinsuskaitsealuste ja miljööväertuslike objektide säilitamine või renoveerimine, juurdepääsetavus, kliimaeesmärkide saavutamine, ökoloogiliste materjalide kasutus, taaskasutus, regionaalpoliitika (riigimajad) jne. Riik võtab loetletud ja tulevikus kinnitatavate strateegiatega kohustuse panustada kinnisvaraotsuste kaudu valdkondlike eesmärkide saavutamisse.

Võtmenäitaja: Hinnang valdkondlike strateegiate eesmärkide täitmisele

Kuna osad valdkondlikud strateegiad muutuvad sagedamini kui käesolevad kinnisvarapoliitika põhimõtted, siis pole käesolevaks eesmärgiks konkreetse valdkondliku strateegia eesmärkide täitmine, vaid mistahes kehtiva ja olulise valdkonna strateegia eesmärkide saavutamisse panuse andmise hindamine. Oluline on, et uue valdkonna strateegia lisandumise / äralangemise järgselt muudetakse saavutatavaid eesmärke, kujundatakse sekundaarsed võtmenäitajad koos rakenduskavaga.

Täitmiseks võetud valdkondlike strateegiate osas antakse eksperthinnang eesmärkide saavutamisele iga strateegia ja eesmärgi kohta eraldi koos põhjendustega. Eelistatult tuginetakse valdkondlike strateegiate täitmise aruandlusele, mida koostavad nende strateegiate eest vastutajad.

Näiteks EL energiatõhususe direktiivi osas esitatakse aruanne eesmärkide saavutamise kohta, mis ei erine sellest, mida esitati direktiivi rakendusüksusele.

Olulisematele valdkondlikele eesmärkidele kujundatakse sekundaarsed näitajad monitoorimaks eesmärkide seadmist ja täitmist.

Arvutuskäik: Puudub, eksperthinnang vastavalt konkreetsele strateegiale/ eesmärgile.

Võtmenäitaja kasutus: Olulisemate valdkondlike eesmärkide osas on võimalus eraldada kogumipõhised vahendid, mille eesmärk on panustada konkreetse näitaja sihttaseme saavutamisse. Näiteks eraldi kogum (meede) kvaliteetse elukeskkonna eesmärkide täitmiseks, rohelepe täitmiseks, ehituse pika vaate targa tellija eesmärkide täitmiseks jne. RES/ RE koostamisel esitatakse nende kogumite muutmissetpanekud.

Olulisemad sekundaarsed näitajad on esitatud allolevas tabelis, kus iga olulise valdkondliku strateegia kohta on toodud välja selle eesmärk, selgitus ja mõõdik. Kuna osad strateegiad on sisulise arutelu läbinud kuid veel kinnitamata (mh Eesti 2035, Ehituse pikk vaade), täpsustab rahandusministeerium nende mõõdikute arvutamise metoodikad kinnisvarapoliitika rakenduskavas.

Sekundaarsed indikaatorid		
Alaesmärk	Selgitus	Möödik
Euroopa roheleppe täitmine		
Kinnisvarakeskkonna arendamine on võimalikult kliimaneutraalne	Kinnisvarakeskkonna arendamisel võrreldakse erinevate alternatiivide CO2 heitmed (heitmed utiliseerimisest, taaskasutusest, uutest ehitusmaterjalidest).	Portfelli arendusest tekkivad CO2 heitmed (kton/a)
Kinnisvarakeskkonna kasutamine on võimalikult kliimaneutraalne.	Vastavus Euroopa Liidu CO2 heitmete möödikule.	Portfelli kasutusest tulenevad CO2 heitmed (kton/a)
EL Energiadirektiivi eesmärkide täitmine		
Kinnisvarakeskkond on energiasäästlik.	Vastavalt EL direktiivile ja EV seadusele tuleb igal aastal viia miinimumnõuetele vastavaks 3% nõuetele mittevastavast portfelist. Möödik näitab potentsiaali kinnisvarakulude alandamiseks energiakasutuse arvelt.	Energiatõhususe miinimumnõuetele vastavate pindade osakaal kõikidest sisekliima tagamisega hoonetest. (0-100 %)
Ehitusvaldkonna pika vaate kokkuleppe „Riik on targa tellijana eestvedajaks ja eeskujuks“ täitmine		
Riik arvestab oma kinnisvarakeskkonna kujundamisel kvaliteetse ruumi aluspõhimõtete ja teiste valdkondlike strateegiatega.	Riik arendab oma kinnisvarakeskkonda arvestades kvaliteetse ruumi põhimõtete ja kliimaeesmärkidega (sh ka töötajate ja klientide ligipääsetavus võimalikult väikese keskkonnakuluga), muinsuskaitse eesmärkidega, riigi personalipoliitikaga, regionaalpoliitikaga jne.	Ruumiotsused on tehtud eelnevalt koostatud sotsiaalmajandusliku ja/või ruumilise analüüsi põhjal. (% ruumiotsustest)
Riik planeerib kinnisvarakeskkonda, arvestades muutuvaid vajadusi või olusid.	Kinnisvarakeskkonna kasutamine peab olema võimalikult paindlik ja kohandatav, et toetada kasutusvajaduse muutust minimaalsete kuludega. Pind peab vajadusel olema võimalikult hõlpsalt kohandatav teise funktsiooni jaoks, ristkasutatav, mujale teisaldatav.	Projekteerimise lähteülesandes on kirjeldatud vajadus kohandatavuse, multifunktsionaalsuse ja modaalsuse kohta. (% lähteülesannetest)
Riik tellib innovaatilisi lahendusi ja toetab seeläbi ehitussektori arengut.	Riik soodustab oma planeerimisoskuse, teadlikkuse ja nõudlikkusega töövõtjaid pakkuma uuenduslikke lahendusi.	Väärtuspõhiste ja alliansshangete osakaal. (% hangetest)

4.4. Valdkondlike strateegiate täitmisel tehtavad kompromissid elueakuludega

Kinnisvarapoliitika esimene ja teine eesmärk lähtuvad tulemusvaldkonna „Tõhus riik“ eesmärgist - riigi hoonete funktsionaalsus vastab võimalikult täpselt tulemusvaldkondades defineeritud vajadustele ning kinnisvarakeskkond on tagatud majanduslikult soodsaimal viisil. Kolmas eesmärk, mille kohaselt riik oma kinnisvarategevusega panustab ka teistesse riiklikesse poliitikatesse, võib olla vastuolus kahe esimese eesmärgiga, st panustades mõnda valdkondliku strateegia eesmärgi täitmisesse antakse järele kulutõhususes või funktsionaalsuses. Näiteks muinsuskaitse aluse hoone viimine kaasaegsetele nõuetele vastavaks on majanduslikult kulukam uue hoone ehitamisest ning tulemus ei pruugi olla ka funktsionaalselt parim, kuid sellega täidetakse muinsuskaitse ja kliimaeesmäärke. Ka riskasutatavate lahenduste loomisel võib kannatada kitsalt ühe funktsiooni põhitegevuse toetuseindeks, kuid valdkondadeülevalt saavutatakse parem tulemus. Innovaatiliste lahenduste tellimine võib osutuda kulukamaks ja realiseerimine riskantsemaks kui standardsete lahenduste tellimine jne.

Riik ei loobu kinnisvaraotsuste tegemisel ühegi eesmärgi täitmisest, vaid iga olulise mõjuga investeeringu puhul tehakse kaalutletud üksikotsus. Analüüsitakse olemasoleva hoonestuse asukoha säilitamise võimalikkust ja mõistlikkust ning võrreldakse alternatiivseid asukohti või arenduskeeme. Viiakse läbi sotsiaalmajanduslik ja/või ruumilise keskkonna analüüs, mis vastab küsimustele, kuidas antud hoonestus sobitub ümbritsevasse keskkonda, kuidas antud riigi teenus sobitub erinevatesse asukohtadesse ja kuidas toetaksid erinevad alternatiivid ruumilise keskkonna arengut. Innovaatiliste lahenduste tellimisega soodustatakse turu arengut, mis annab kokkuhoidu investeeringu eluea jooksul või tulevastelt arendustelt.

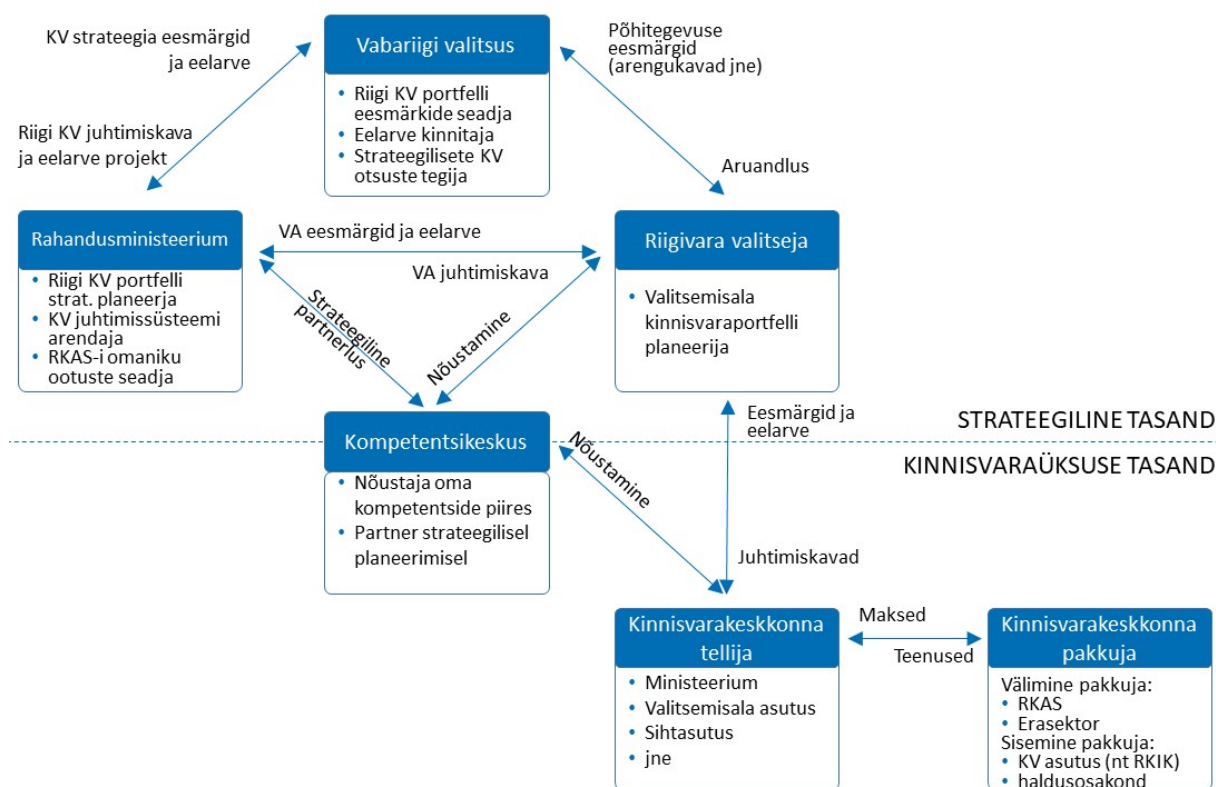
Analüüside teostamise vastutus on riigivara valitsejal. Kui tegu on üksikotsusega mida otsustab Vabariigi Valitsus, siis kontrollib analüüside olemasolu Rahandusministeerium.

5. Osapooled ja nende rollid ning vastutus

Riigi kinnisvarapoliitika osapoolteks on (vt ka joonis 3):

- Vabariigi Valitsus
- rahandusministeerium
- riigivara valitsejad
- valdkondlikud kompetentsikeskused
- kinnisvarakeskkonna tellijad
- kinnisvarakeskkonna pakkujad

Vabariigi Valitsus ja Rahandusministeerium on poliitika kujundajad ja koordineerijad ning riigivara valitsejad koos oma valitsemisala asutuste ja teatud sihtasutustega (vt ka ptk 1.2. Põhimõtetega hõlmatud avaliku sektori osakaal) ning Riigi Kinnisvara AS on poliitika ellu rakendajad. Võrreldes varasema lihtsustatud rollijaotusega (kinnisvarapoliitika kujundaja, kompetentsikeskus, kasutaja) on nimetatud osapoolte vahel tänase kogemuse põhjal kirjeldatavad kuus erinevat rolli. Sealjuures tuleks tähele panna, et üks osapool võib täita ka mitut rolli, nt võib ministeerium olla nii riigivara valitseja kui kinnisvarakeskkonna tellija rollis. Sama moodi võib RKAS olla nii kompetentsikeskus kui pakkuja kinnisvarakeskkonna teenuseid. Joonisel 3 on lihtsustatud ülevaatlilik skeem, sest kogu süsteemi keerukust pole otstarbekas ühel joonisel kajastada.



Joonis 3 Osapoolte rollijaotused

Käesolev dokument keskendub strateegilisele tasandile, kus on osapoolteks riigivara valitseja, Rahandusministeeriumi riigivara osakond poliitikakujundaja ja valdkonna koordinaatorina ning Vabariigi Valitsus. Väärib selgitamist, et riigivara osakond kui poliitikakujundaja ja koordinaator on eraldatud Rahandusministeeriumi enda kinnisvarakeskkonna tellija ja valitsemisala kinnisvaraportfelli planeerija rollist, mida täidab ministeeriumi haldustalitus.

Kinnisvaraüksuse tasandil tegutseb kinnisvarakeskkonna tellija strateegiliselt tasandilt saadud juhtnõorde alusel ning korraldab vajaliku kinnisvarakeskkonna selleks kavandatud ressurside piires. Praktikas tuleb ette olukordi, kus strateegilise ja objektitasandi ülesandeid täidetakse (osaliselt) samas struktuuriüksuses.

Strateegilise ja taktikalise tasandi piiril asuvad riigi erinevad kompetentsikeskused, kes nõustavad nii tellijat, riigivara valitsejat kui ka Rahandusministeeriumi.

5.1. Vabariigi Valitsus

Vabariigi Valitsus on põhitegevuste ja selle rahastamise peamine otsustaja. Selleks valitsus kinnitab erinevad strateegilised dokumendid (sh VVTP), mis on aluseks valitsemisaladele põhitegevuse elluviimiseks. Riigi kinnisvaraportfelli vaates valitsus, tuginedes Rahandusministeeriumi esitatud portfelliülevaatele (sh ülevaade võtmenäitajate tasemetest):

- kinnitab vähemalt kord nelja aasta jooksul riigi kinnisvara juhtimiskava, sh kinnisvarapoliitiliste eesmärkide saavutamise võtmenäitajate sihttasemed (vt ka ptk 6 punkt 4);
- teeb üksikobjektide kavandamise otsused;
- teeb RES/RE protsessis eelnevalt kinnitatud sihttasemete saavutamiseks vajalikud rahastuse otsused.

Valitsuse vastutus seisneb selles, et seatud eesmärgid ning eesmärkide täitmiseks eraldatud rahalised vahendid oleksid omavahel kooskõlas ning kooskõlas riigi eelarvepoliitiliste põhimõtetega.

Riigi kinnisvaraportfelli osas teeb valitsus kahte tüüpi rahastusotsuseid – kallimate ja suurema mõjuga üksikobjektide investeeringuotsused³ ning kogumipõhised otsused võtmenäitajate alusel. Üksikotsusena otsustab valitsus ka uue põhitegevuse, sh põhitegevuse olulise laiendamise toetamiseks vajaliku kinnisvarakeskkonna rajamise.

Vabariigi Valitsus teeb üksikobjekti investeeringuotsused eelistatult etappide kaupa. Esimese etapina teeb valitsus kavandamisotsuse, millega kinnitab investeeringu skoobi. RES/RE protsessis tehakse projekteerimise rahastamise otsus ja indikeeritakse investeeringu eelarve. Projekteerimise lõpuks täpsustub ehitusmaksumus ning siis teeb valitsus investeeringu rahastamise otsuse. Põhjendatud juhtudel (nt kui on mõistlik korraldada ühiselt projekteerimis- ja ehitushange) teeb valitsus kogu projekti otsuse korraga.

Kogumipõhise otsuse korral ei otsusta valitsus konkreetseid objekte millesse investeerida vaid seab eesmärgiks teatud võtmenäitaja viimise teatud ajaks teatud tasemele ning eraldab vastavad eelarvevahendid. Konkreetseid investeeringute üksikotsused tehakse madalamal tasemel. Kui eesmärgiks seatakse teatud valdkonna võtmenäitajate parandamine, teeb eraldatud vahendite piires üksikotsused vastava valdkonna eest vastutaja. Kui võtmenäitajate parandamine seatakse üleriigiliselt eesmärgiks, koordineerib Rahandusministeerium eesmärgi saavutamiseks otsustatud vahendite jagunemise valitsemisalade ja RKASi vahel. Üksikotsused vahendite piires teeb vahendite omanik.

5.2. Rahandusministeerium

Rahandusministeeriumi ülesanne on luua kuluefektiivne raamistik, mis motiveeriks kõiki osapooli strateegiliste eesmärkide saavutamisel piiratud ressurside tingimustes. Selleks rahandusministeerium:

- kogub valitsemisalade kinnisvara juhtimiskavad;
- analüüsib juhtimiskavadest esitatud infot;
- koostab vähemalt kord nelja aasta jooksul riigi kinnisvara juhtimiskava ja esitab selle kinnitamiseks Vabariigi Valitsusele;

³ Kinnisvarapoliitika dokumendi koostamise ajal on kokkuleppeliseks piiriks 10 mln eurot, millest kallimad investeeringuprojektid otsustab Vabariigi Valitsus.

- koostab ja esitab Vabariigi Valitsusele iga-aastaselt RES/RE raames riigiülese portfelli ülevaate ja valitsuses kinnitatud juhtimiskava võtmenäitajate sihttasemete saavutamiseks vajaliku ressursi otsuste ettepanekud;
- nõustab teostavat ministeeriumi Vabariigi Valitsuses üksikobjektidena otsustatavate investeeringute ettevalmistamisel tehtavate uuringute ja analüüside koostamisel, et anda soovitusi kinnisvarapoliitika põhimõtete tõhusamaks täitmiseks;
- hindab Vabariigi Valitsuses üksikobjektidena otsustatavate investeeringute ettevalmistamisel tehtavaid uuringuid ja analüüse eesmärgiga veenduda eelarve, aja- ja tegevuskava, riskantsuse ning planeeritud tulemuste adekvaatsuses ning kooskõlas riigi strateegiliste dokumentidega. Hinnangu tulemusel kujundab rahandusministeerium seisukoha investeeringu vastavuse kohta kinnisvarapoliitika põhimõtetele;
- esitab Vabariigi Valitsusele üksikobjektidena otsustatavate investeeringute otsuseettepanekud koos Rahandusministeeriumi seisukohaga;
- projekti järgselt, hindamise etapis, tuginedes teostavalt ministeeriumilt saadud projekti lõpparuandele ja enda poolt läbi viidud Ex-Ante hindamise järeldustele koostab ettepanekud (arvestades sh teiste projektide järeldusi ning tagasisidet) kinnisvara juhtimissüsteemi parendamiseks ning esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks;
- seab riigi kinnisvara juhtimiskavas valitsuse antud suuniste alusel valitsemisaladele nende kinnisvaraportfelli võtmenäitajate sihttasemed;
- kavandab vastavalt valitsuse otsustele sihttasemete saavutamiseks vajalikud ressursid valitsemisalade eelarvetesse (vajadusel RKASi positsiooni);
- pidevalt arendab riigi kinnisvara juhtimissüsteemi, sh tagab protsesside integreerituse eelarveprotsessidega;
- töötab välja riigi kinnisvarapoliitikat, seadusandlust ja juhendeid kinnisvarapoliitika põhimõtete rakendamiseks ning levitab teadmist rakendavatele osapooltele.

Kokkuvõtlikult vastutab Rahandusministeerium selle eest, et oleks seatud kinnisvarapoliitilised sihid ning sihtide poole liikumiseks oleks taotletud vajalikud rahalised vahendid, protsess oleks läbipaistev ja arusaadav.

5.3. Riigivara valitseja

Käesolevas dokumendis kasutatakse riigivara valitseja mõistet riigivaraseaduses sätestatud tähenduses ning valitsemisala all peetakse silmas ministeeriumi valitsemisala riigieelarve seaduse tähenduses. Seega mõistetakse riigivara valitseja ja valitsemisala all ka põhiseaduslikke institutsioone ja Riigikantseleid.

Juhtimisstruktuuri kohaselt on riigivara valitseja ülesandeks planeerida oma valitsemisala teenuste osutamiseks vajalikku kinnisvaraportfelli lähtudes valdkondlikest arengukavadest. Riigivara valitseja vastutab, et tema valitsemisala kinnisvaraportfelli juhtimiskavas kajastatud kinnisvarakeskkonna vajadused oleksid kooskõlas põhitegevuse arengusuundadega ning panustaksid riigi kinnisvarapoliitiliste eesmärkide saavutamisse. Selleks riigivara valitseja:

- määrab kindlaks põhitegevusest sh strateegiatest tulenevad vajadused ja hindab nende mõju kinnisvaraportfelliile;
- tagab, et valitsemisala kinnisvara korraldusmudel oleks optimaalne;
- vastutab valitsemisala kinnisvaraeelarve sihipärase kasutamise ja eesmärkide saavutamise eest;
- planeerib arendusvajadusi portfelli vajadustele vastavaks viimiseks ja võtmenäitajate sihttasemete saavutamiseks;
- seirab portfelli võtmenäitajaid ja vastutab nende saavutamise eest;
- koostab valitsemisala kinnisvara juhtimiskava (aruandlus ning investeeringute vajadused);

- koordineerib valitsemisala asutuste kinnisvaraalas tegevust, tagab koostöö ja vastutajad ministeeriumi ja asutuste vahel;
- annab suunised ja ressursid kinnisvarakeskkonna tellijale (reeglina oma valitsemisala asutusele);
- tagab võtmenäitajate arvutamiseks vajaliku info (juhtimiskavade detailinfo) olemasolu infosüsteemis, vajadusel korraldab info kogumise kinnisvarakeskkonna tellijalt (valitsemisala asutustelt), pakkujalt või kompetentsikeskusest;
- teeb koostööd rahandusministeeriumiga riigi kinnisvarapoliitiliste eesmärkide seadmisel ja saavutamise jälgimisel.

Riigivara valitseja vastutab juhtimiskava andmete õigsuse ning oma valitsemisalale seatud kinnisvarapoliitiliste eesmärkide saavutamise eest.

5.4. Kompetentsikeskused

Kompetentsikeskusena käsitletakse organisatsiooni (ka töögrupp, nõukoda vms), kus on olemas valdkondlik kompetents ja võimekus pakkuda valdkonna parimaid lahendusi ning mis tegutseb valdkonna arendamise eesmärgil koondades, vahendades, rakendades ja arendades valdkonna ressursse ja kompetentse.

Kompetentsikeskuse ülesandeks on koguda oma valdkonna parimaid praktikaid nii Eestist kui välismaalt, olla kursis valdkonna arengusuundadega ning nõustada riigivara valitsejat, tellijat ja rahandusministeeriumi oma kompetentsi piires. Kompetentsikeskus on info ja soovitude edasi andmisel erapooletu. Vastutus soovitude kasutamise või mittekasutamise eest lasub nõu küsijal.

Hetkel toimivateks kompetentsikeskusteks võib pidada RKAS-i kinnisvara- ja ehitusturu parimate praktikate osas, sisejulgeolekuasutusi hoonete turvalisuse valdkonnas, kultuuriministeeriumi arhitektuuripoliitika, sh kvaliteetse ruumi ja muinsuskaitse valdkonnas, ülikoole konkreetsetes valdkondades (nt Tallinna Tehnikaülikool energiatõhususe valdkonnas), Riigi Kaitseinvesteeringute Keskust kaitsepetsiifilise kinnisvara haldamisel ja arendamisel või Välisministeeriumi saatkondade tegevuse ja kinnisvarakeskkonna korraldamisel. Loetelu ei ole lõplik ning võib aja jooksul muutuda.

Alljärgnevalt keskendutakse eelkõige RKAS-i kui kompetentsikeskuse ülesannetele vastutusvaldkondade lõikes. RKAS-i kui kinnisvaravaldkonna kompetentsikeskuse roll on pakkuda nõu, ekspertarvamusi, kalkulatsioone. Need on ministeeriumitele sh rahandusministeeriumile sisendiks oma otsuste tegemisel, mis ühtlasi tähendab, et ministeerium kannab lõppvastutust oma otsuste eest.

Kompetentsikeskus, nõustades valitsemisala kinnisvaraportfelli strateegilisel planeerimisel, eelkõige:

- analüüsib kinnisvaraportfelli või selle sektoreid selgitamiseks välja optimaalseim koosseis ja rakendamine, pakub välja optimaalse eelarve, ajakava jne.
- teostab portfelli inventuure ja rahastamise stsenaariumite analüüse;
- osaleb nõustajana organisatsiooni kinnisvarakeskkonna strateegia koostamisel/täiendamisel;
- nõustab finantseerimise alternatiivide, turusituatsioonidest tulenevate võimaluste, kasutustrendide jne osas;
- nõustab portfelli riskianalüüside koostamisel (ohtude kaardistamine, tõenäosus ja mõju, ohuhinnangud, maandamismeetmed) ja pakub riskianalüüside koostamise teenust;
- annab sisendit investeeringute kava koostamisel (kulud, ajakava jne);
- tuvastab valitsemisalade üleselt optimeerimisvõimalusi ja teeb optimeerimissetpanekuid;
- esitab valitsemisalale aruandlust investeeringukava täitmise osas;
- pakub ekspertarvamust ja kuluinformatsiooni riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamise protsessis.

Kompetentsikeskus, nõustades tellijat investeeringu planeerimisel ja kavandamisel:

- teostab asukoha analüüsi;

- teostab sotsiaalmajanduslikud analüüsid;
- nõustab kvaliteetse ruumi kujundamisel;
- nõustab hoonete turvalahenduste ja -kontseptsioonide, läbipääsusüsteemide jms lahenduste loomisel;
- nõustab hoonete energiatõhususe parandamise tegevusi ja investeeringute planeerimist;
- nõustab hoonete energiavarustuse lahenduste loomisel;
- teeb hoonete toimpidevuse analüüsi;
- teostab töö- ja teenuste osutamise keskkonna analüüsi ning koostab ruumiprogrammi;
- arvutab CO2 jalajälje;
- soovib parimaid, sh innovaatilisi tehnilisi lahendusi;
- analüüsib finantseerimisalternatiive;
- teostab tasuvusarvutusi;
- nõustab hanke lähteülesannete koostamisel;
- nõustab kinnisvara arenduse ja korrashoiu riigihangete korraldamist, sh arhitektuurivõistluste ja kunsti tellimise konkursside korraldamist.

Juhtimissüsteemi arendamisel teeb kompetentsikeskus ettepanekuid:

- riigi kinnisvarapoliitika täiendamiseks;
- hoonestatud kinnisvara planeerimise, eelarvestamise ja monitoorimise protsesside täiendamiseks ja rakendamiseks;
- infosüsteemi arendamiseks, osaleb infosüsteemide arendamisel ning integreerimisel tagamaks infovahetus osapoolte vahel;
- juhtimissüsteemiga seotud õigusaktide (mh Riigivaraseadus, üürimäärus jne) muutmiseks.

Kompetentsikeskuse teenuste kasutamine on soovituslik. Ministeeriumil on vabadus nimetatud tegevusi teha ise või pöörduda selleks mõne teise konkreetsele valdkonnale keskendunud kompetentsikeskuse poole. Näiteks läbipääsusüsteemide alal PPA poole, energiatõhususe küsimuses ülikooli poole jne.

5.5. Kinnisvarakeskkonna tellija

Tellija (tavaliselt valitsemisala asutus) ülesandeks on selleks eraldatud ressursside piires tagada põhitegevuseks vajalik kinnisvarakeskkond nii, et samal ajal saavutataks ka võtmenäitajate sihttasemed. Tellija võib vajaliku kinnisvarakeskkonda tellida riigi peamiselt kinnisvarakeskkonna pakkujalt (RKAS), erasektorist, pakkuda ise või kombineerida toodud võimalustest kõige sobilikum lahendus.

Tellija vastutab valitseva ministeeriumi ees:

- kinnisvara juhtimiskava eesmärkide saavutamise eest;
- kinnisvarakeskkonna detailse vajaduse kirjeldamise sh teenustasemetega määramise eest;
- soodsaima lahenduse leidmise analüüsimise (mh kas osta sisse või korraldada teenus ise, tasuvusanalüüsid jne) eest;
- vajalike pindade ja kinnisvarateenuste tellimise/hankimise eest;
- tellitud teenuste järelevalve eest;
- kinnisvaraüksuse andmete õigsuse eest riigi kinnisvararegistris ja kinnisvara juhtimiskavas.

Kinnisvarapoliitika põhimõtted ei reguleeri kinnisvarakeskkonna tellimise üksikasju, need on kirjeldatud erinevates parimates praktikates (HOPE dokumentatsioon, ISO / EVS standardid jne). Kinnisvarakeskkonna tellimisel on tähtis silmas pidada kinnisvarastrateegia eesmärke ning võtmenäitajate sihttasemetega täitmist. Igasuguse tellitud teenuse puhul tuleb jälgida, et mõlemad lepingupooled oma kohustusi täidaksid. Kinnisvarakeskkonna üüri- ja haldamise ning nõustamise teenust on põhjendatud tellida esmajärjekorras RKAS-ilt. Tellija vastutus on sel juhul jälgida vastava üüri- või halduslepingu täitmist. Näiteks üürile võetud vara investeeringutaotluse esitamisel tuleb esmalt veenduda, et tööd, mille teostamiseks raha küsitakse, ei

ole lepingus vastaspoole kohustus. Teenuste eest, mida üürileandja või haldaja lepingu täitmiseks sisse ostab, vastutab üürileandja või haldaja. Näiteks kui see ei ole halduslepingus teisiti kokku lepitud, vastutab hoone omaniku ees korrashoiutegevuste tegeliku teostuse ja kvaliteedi eest haldaja.

5.6. Kinnisvarakeskkonna pakkuja

Pakkuja ülesandeks on pakkuda tellijale tema vajadustele vastavat keskkonda ja teenust parimal ja tõhusaimal võimalikul moel. Kinnisvarakeskkonna pakkuja võib olla nii riigi sisemine pakkuja kui väline pakkuja. Eelistatud on tsentraliseeritud korraldusmudel ning eelistatud pakkujaks RKAS. RKAS pakkuja rollis pakub kinnisvarakeskkonna üürile andmise ja haldusteenust ning vastutab kinnisvara omanikuna ja/või haldajana, et varad oleksid majandatud tõhusaimal viisil ning sisse ostetavad teenused oleksid optimaalsed ja vastaksid vajadustele. Kui see on strateegiliste eesmärkidega kooskõlas ning majanduslikult otstarbekas, siis võib kinnisvarakeskkonna pakkujaks olla ka erasektori üksus või riik ise (riigiasutus, ministeeriumi või allasutuse struktuuriüksus vms).

5.7. Riigi Kinnisvara Nõukoda

Käesoleva, st 5. peatüki alguses on selgitatud, et osapooltel võib olla mitmeid erinevaid rolle. Riigivara valitsejatel ja teenuse tellijatel ehk asutustel on praktikas enim küsimusi tekkinud kinnisvarakeskkonna või sellega seotud teenuste tellimisel riigi peamiselt kompetentsikeskusest RKAS-lt. Selleks, et kinnisvarapoliitikat edukalt rakendada ning riigivara valitsejate ja tellijate parimaid praktikaid ühtlustada, luuakse riigihaldusministri poolt Riigi Kinnisvara Nõukoda. Tegemist on nõuandva kojaga, kuhu riigivara valitsejad (sh Rahandusministeerium valdkonda koordineeriva ministeeriumina) nimetavad oma esindajad. Nõukoda juhhib Rahandusministeeriumi kantsler. Teiste kompetentsikeskuste esindajate kaasamine toimub vajadusel ja vastavalt käsitletavale teemale. Nõukojas vahetatakse infot ja kogemusi, arutatakse tõusetunud küsimusi ning tehakse ettepanekuid ja antakse üksteisele nõu.

Riigi Kinnisvara Nõukoja ülesandeks on teha ettepanekuid Rahandusministeeriumile ja RKAS-le:

- Asutustele osutatavate teenuste kvaliteedi ja efektiivsuse parandamiseks (nt standardiseerimine, kvaliteedinõuded jms)
- RKAS-i ja teenindatavate asutuste vahelise koostöö parandamiseks.
- Valitsemisalade ülestevõimaluste kohta
- spetsiifilistes kinnisvaravaldkondades erilahenduste väljatöötamiseks
- Riigi kinnisvara juhtimiskava koostamisel
- Riigi kinnisvarapoliitika kujundamiseks ja kinnisvara strateegiliste dokumentide (sh RKAS strateegia) koostamiseks

Nõukoja koosolekud protokollitakse. Ettepanekud on sisendiks RM riigivaraosakonnale kinnisvara poliitika rakendamise korraldamisel, RKAS-i üldkoosolekule, nõukogule ja juhatusele teenuste kvaliteedi parandamisel, eesmärkide seadmisel ja strateegiliste dokumentide väljatöötamisel. Nõukoda teenindab, sh materjalid valmistab ette RM riigivaraosakond kaasates RKAS-i. Materjalide ettevalmistamisse saavad panustada ka teised Nõukoja liikmed, kui selliselt on kokku lepitud.

6. Kinnisvarapoliitika rakendamine

Kinnisvarapoliitika rakendamise tegevused on suunatud eespool toodud eesmärkide saavutamisele. Peamised tegevused tuginevad eelkõige SWOT analüüsi tegurite kaardistamise ja nende analüüsimise tulemustele ning lähtuvad juhtimissüsteemi põhimõtete rakendamisest, mis kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 16.03.2018 kabinetiistungil. Poliitika rakendamise vastutus lasub Rahandusministeeriumil, kes elluviimisel teeb koostööd teiste riigivara valitsejate ja RKASiga.

Peamised tegevussuunad tulenevalt SWOTist

- 1. Täiendavate finantseerimisvõimaluste kasutamine kinnisvarakeskkonna vajadustele vastavaks viimiseks** (Eesmärk 1). Suurte valdkondlike eesmärkide (kliimaeesmärgid, energiatõhusus jne) täitmiseks on avanemas erinevaid rahastamisvõimalusi, mida on võimalik muuhulgas ära kasutada kinnisvarapoliitiliste eesmärkide täitmisel. Kujunenud soodsas investeringukeskkonnas (avanevad struktuurivahendid, võõrvahendite kaasamise poliitika jne) tuleb planeerida valdkondlikke eesmärgi täitvaid investeringuid, mille läbi vähendatakse ka lõhet olemasoleva ja vajaliku kinnisvarakeskkonna vahel. Investeringute kavandamisel nimetatud rahastamisvõimaluste kaudu tuleb erilist tähelepanu pöörata konkreetsete rahastusallikate/fondide eesmärkidele ja meetmete tingimustele, millega tuleb arvestada hoonestatud kinnisvara investeringute kava koostamisel. Investeringute planeerimist ja nende rakendamist tuleb viia ellu juhtimiskavade rakendamise kaudu.
- 2. Kinnisvara kavandamisel ja planeerimisel tuleb senisest enam keskenduda erinevatele analüüsidele, et tagada põhjendatud ning jätkusuutlikud kinnisvaraotsused** ning maandada klassikalisi projektide elluviimise riske (eelarve, tähtaegade ületamine jne.) (Eesmärk 2 ja 3). Olukorras, kus kinnisvarakeskkonna tuleviku vajaduste planeerimine on aina suurema määramatusega, tuleb senisest kriitilisemalt ja süsteemsemalt hinnata tulevast vajadust, elueakulusid ning kooskõla valdkondlike poliitikutega (kvaliteetne elukeskkond, rohelepe jt eesmärgid). Keskendumine analüüsidele on vajalik ja kasulik eelkõige kavandamise ja planeerimise etappides, kus määratakse enamus tulevastest valikutest, sh elueakulud. Selle saavutamiseks suurendatakse rahandusministeeriumi ja Vabariigi Valitsuse rolli nendes kinnisvarainvesteringute (sh rendid ja PPP) otsustes, mille lõplik rahastamisotsus tehakse RES/RE käigus üksikotsuse korras. Üksikotsuste protsessi töötab välja ning hoiab ajakohasena rahandusministeerium koostöös teiste riigivara valitsejate ja RKAS-iga. Üksikotsuste protsessi esialgses visioonis kannab riigivara valitseja lõppvastutust kogu kinnisvara kavandamise ja elluviimise eest. Rahandusministeerium osaleb senisest enam kavandamise etapis, kus nõustab riigivara valitsejat mh tehtavate analüüside koosseisu otsustamisel ja nende tellimisel (tüüpilised analüüsid on vajaduste põhjendatuse analüüsid⁴, teostatavusuuringud⁵, asukoha analüüsid, finantseerimisalternatiivide analüüsid, elueakulude analüüsid, sotsiaalmajanduslikud analüüsid jne.) sõltuvalt kinnisvaraüksuse investeringuprojekti etapist ja projekti iseärasustest. Lisaks tutvub rahandusministeerium analüüside ja teiste valitseja esitatud materjalidega ning esitab Vabariigi Valitsusele materjalid koos omapoolse seisukoha ja otsuse ettepanekuga.
- 3. Elueakulude vähendamist, rohelepe jt strateegiliste eesmärkide täitmist toetava innovatsiooni soodustamine** (Eesmärk 3). Rahastamisotsuse ettepanekuid tehes suuname valitsust meetmete loomisele, et soodustada innovatsiooni kinnisvarapoliitika eesmärkide saavutamiseks. Investeringuvajaduste hindamisel ja seisukoha kujundamisel on üheks innovatsioon. Peamised innovatsiooni valdkonnad on eeskätt:

⁴ Vajaduste analüüsi (inglise keeles *needs assessment*) raames hinnatakse sotsiaalseid ja majanduslikke vajadusi projekti järele tunnustatud süstemaatilise lähenemisviisi järgi. Vajaduste analüüs on vajalik, et kinnitada investeringu tegemiseks objektiivse vajaduse olemasolu.

⁵ Teostatavusuuringus hinnatakse majanduslikku tasuvust saamaks piisavat teavet, kas projektiga on põhjust üldse edasi minna.

- a. Kvaliteetset elukeskkonda toetavad ja eeskujuks olevad ruumilahendused.
- b. Hoone arhitektuursed lahendused, mis toetavad pinna paindlikkust, so väldivad monofunktsionaalsust ning on ajas jätkusuutlikud (vähendavad kasvuhuonegaase, toetavad ringmajandust jne).
- c. Riigihanked, mis keskenduvad riigi vaates soodsatele elueakuludele, mitte soodsale ehitusele kui eraldiseisva eesmärgile.

Peamised tegevused tulenevalt juhtimissüsteemi põhimõtete rakendamisest

4. **Riigi kinnisvara juhtimiskava juurutamine.** Kinnisvaraportfelli strateegilise juhtimise alusdokumendiks on edaspidi (peale vastava IT funktsionaalsuse arenduse valmimist, vt all pool punkt 7) rahandusministeeriumi koostatav riigi kinnisvara juhtimiskava. Riigi kinnisvara juhtimiskava on dokument, mis on koondaruanne valitsemisalade juhtimiskavadest ja selles määratakse kindlaks keskvalitsuse hoonestatud kinnisvaraportfelli sihttase võtmenäitajana (KPI-d) ja nende saavutamise ajakava 20-aastases vaates, sh investeringute kava. Kava kinnitab vähemalt kord nelja aasta tagant Vabariigi Valitsus ning see on aluseks juhtimiskavade koostamisele tulevastes RES/RE perioodides. Analoogne dokument on maanteede valdkonnas Teehoiukava⁶, mida VV kinnitab perioodiliselt.
5. **Võtmenäitajate keskne planeerimine ja otsustamine ning kogumipõhiste otsustele üleminek.** Kogumipõhiste otsuste aluseks on võtmenäitajate sihttasemete saavutamiseks vajalikud eelarved. Eelkõige planeeritakse ja seiratakse käesoleva strateegia võtmenäitajaid ja sekundaarseid näitajaid, kuid võidakse lisada täiendavaid näitajaid, kui selleks peaks ilmema vajadus. Võtmenäitajaid planeeritakse edaspidi kinnisvaraüksuste põhised (sisalduvad kinnisvara juhtimiskavades), kuid otsused tehakse portfelli kohta eelarvestamisel programmi ja valitsemisala tasemel. See annab vajaliku paindlikkuse otsuste elluviimisel. Lisaks kogumipõhiste otsustele kasutatakse näitajaid ka üksikotsuste tegemisel veendumaks, et loodav kinnisvaraüksus on kooskõlas parima praktikaga.
6. **Võtmenäitajate koosseisu ja meetodikate väljatöötamine.** Tagamaks võtmenäitajate ja teiste näitajate adekvaatsus, rakendatavus, sh kuluefektiivne andmete kogumine, töötatakse iga näitaja osas välja meetodika, kasutatavate andmete koosseis ning näitaja kasutus kinnisvaraotsustes. Samuti määratakse algtasemed ning soovituslikud sihttasemed. Kui näitaja meetodika ja sellega kaasnev on väljatöötatud ning testitud, siis lisatakse see juhtimiskavasse. Kuna kõikide näitajate üheaegne väljatöötamine pole ressursipuuduste tõttu võimalik ega rakendamise mõttes praktiline, siis töötatakse välja ja rakendatakse neid järkjärgult. Esialgne näitajate koosseis ja nende väljatöötamise aeg ning esimene rakendumisaasta on toodud Lisas 3.
7. **Kinnisvara juhtimiskavade protsessi optimeerimine.** Juhtimiskavade ja võtmenäitajate keske juhtimise hõlbustajaks on sujuvalt ning kuluefektiivselt toimivad protsessid, neid toetavad infosüsteemid ja õigusaktid. Protsesse ajakohastatakse igal aastal tuginedes möödunud perioodi tagasisidele, vajadusel uuendatakse ka õigusakte. Olulisem samm juhtimiskavade koostamise optimeerimisel on üleminek tabelarvutustarkvarade põhised registripõhiste juhtimiskavadele. Selleks on ettenähtud Riigi kinnisvararegistri arendustööd (valmimine plaanis 2022/23), kus lisatakse vastav funktsionaalsus.
8. **Kesksed koolitused.** Osapoolte koolitamine eesmärgiga õppida tundma ja kasutama erinevaid võtmenäitajaid otsustusprotsessides ja juhtimiskavade koostamisel. Lisaks on vaja kinnisvaraportfelli strateegilise juhtimise, kinnisvara juhtimiskavade koostamise ja riigi kinnisvararegistri kasutamise koolitusi. Koolitusprogramm ja materjalid tulevad peamiselt e-kursuste vormis.

⁶ https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/thk_2021-2030.pdf

Lisa 1. Keskvalitsuse kinnisvarakorralduse lühike tagasivaade

Enne 2001 - Isehaldamine

Enne 2001. aastat korraldas iga ametiasutus oma kinnisvarategevusi ise, oma eelarve piires ja oma palgal oleva inimressursiga. See aga tähendas, et enamasti puudus asutustel kinnisvara hooldamiseks ja haldamiseks vajalik kompetents ning napp oli ka eelarve. Puudus riigiülene tsentraalne portfelliülevaade ning kinnisvaraotsuseid kavandati kitsalt oma asutuse või valitsemisala olemasolevate tegevuseesmärkide piires. Võttes eeskju mitmetest Euroopa riikidest otsustati valida tsentraalne kinnisvara juhtimise mudel.

2001 – Suund tsentraliseerimisele ja Riigi Kinnisvara AS-i asutamine

Professionaalsemaks ja efektiivsemaks kinnisvara korraldamiseks asutas riik äriühingu, millelt oodati arenemist kinnisvara kompetentsikeskuseks. Äriühingu loomise eesmärgiks oli:

1. **Kinnisvara haldamise ja arenduse kontsentreerimine**, et saavutada professionaalsuse kasv, kulude kokkuhoid ja kinnisvarakulude läbipaistvus;
2. **Riigi kinnisvaraportfelli renoveerimine** RKAS-i kaudu raha laenates nii, et see ei mõjutaks riigi võlakooormust ega eelarvetasakaalu, kuna RKAS ei kuulunud asutamisel valitsussektorisse;
3. **Ruumikasutuse tõhustamine** - pinnakasutuse optimeerimine, mittevajalike hoonete müük, soodsamad kinnisvara korrashoiu tagamise teenuste hinnad läbi mastaabiefekti;

Kinnisvara omandit hakati võõrandama RKASile ning vajalikke pindu tagasi rentima. Pindade kasutamise eest tasuti üüri, milles sisaldasid kõik üürihinna komponendid analoogselt erasektorile. See võimaldas hinnata teenuse maksumust erasektori analoogsena.

2007 – Riigi kinnisvarategevuse strateegia heaks kiitmine

Rahandusministeeriumi juhtimisel tegutsenud tööühm töötas välja Riigi kinnisvarategevuse strateegia, milles sõnastati olulisemad eesmärgid. Põhieesmärgiks sai viia kinnisvara tänapäevaste nõuetega määratud tasemele majanduslikult efektiivseimal moel (tõhusus). Juba toona nähti dokumendis vajadust õigete organisatsiooniliste aluste, õiguslike regulatsioonide, infosüsteemide ja motivatsioonimehhanismide loomiseks. Dokumendiga sooviti kiirendada varade üleandmisprotsessi, kujundada RKAS ümber Riigivaraseaduse erisätete alusel tegutsevaks kõrgendatud riigipoolse kontrolliga äriühinguks, kehtestada kinnisvarakeskkonna standardid, muuta sisukamaks ja läbipaistvamaks riigivara register.

Rahandusministeeriumi kui riigi kinnisvarapoliitika koordineerija ülesandeks sai juhtimissüsteemi välja töötamine. Selle raames alustas 2011. aastal tööd riigi kinnisvararegister⁷, kehtestati riigivaraseaduse muudatused⁸, võeti vastu üürimäärus⁹ ning töötati välja kinnisvara kasutusnormatiivid (neid siiski ei rakendatud).

Strateegia rakenduskava nägi ette strateegia tegevuste ellu viimise 2015. aasta lõpuks. Paraku selleks tähtjaks tegevused valmis ei saanud, varade võõrandamine RKAS-ile oli vabatahtlik ning valitsus(t)es ei tekkinud üksmeelt RKAS-i nimetamiseks riigivaraseaduse alusel toimetavaks äriühinguks. 2009. aastal arvati EUROSTAT-i otsusega RKAS valitsussektorisse, mis pärssis investeringute võimekust ja varade võõrandamist RKASile. Juhtimissüsteemi kontseptsioon valmis alles 2018. aastal.

⁷ <https://riigivara.fin.ee/kvr/>

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/110122020032>

⁹ [VV 26.01.2017 määrus nr 16 Hoonestatud kinnisvara kasutuslepingute tingimused ja kasutustasu kujunemise alused](#)

2012 – TOI strateegia

RKAS-ile üle antud varade mahu kasvades saadi ka järjest parem ülevaade hoonete seisukorrast, remondivajadusest ja kasutusest ning tekkis vajadus optimeerida pinnakasutust ning investeeringuid, tehes seda mitme asutuse koostöös. 2013. aasta lõpus koostas Rahandusministeerium esimese [koondaruande riigi kinnisvara valitsemise kohta](#)¹⁰, milles sõnastati varasem kinnisvarategevuse strateegias välja toodud esimene peaesmärk „riigile vajaliku vara tõhus arendamine“ ümber [TOI strateegiaks](#) ehk teisisõnu tsentraliseeri-optimeeri-investeeri. TOI strateegiast kantuna tehti esimesed plaanid riigimajade loomiseks ja rajati esimesed Päästeameti ning Politsei- ja Piirivalveameti ühishooned.

Tuginedes OECD raportile *Ühtsema riigivalitsemise suunas*¹¹ võeti veelgi enam fookusesse pinnaoptimeerimise vajalikkus, alustati [investeeringuobjektide sisulise analüüsiga](#), et eristada tellijate vajadusi nende soovidest. Kuigi juba varasemalt oli seatud eesmärgiks normeerida kasutajate pinnakasutust ja seda ka katsetati soovituslike büroopinna normatiividega, siis praktikas takerdus normatiivide järgimine liiga paljudesse eranditesse ja kasutajate soovimatusele senisest kitsamates oludes jätkata. Liiatigi moodustas tavapärase normeeritava büroopind vaid väikese osa kogu keskvalitsuse kinnisvarast.

2018 – Kinnisvara juhtimissüsteemi rakendamine

2018. aastaks võis tinglikult öelda, et kuigi osa varadest oli veel riigi omandis, polnud tsentraliseerimine siiski enam peateema. Aja jooksul on jõutud seisukohale, et portfelli tsentraalseks korraldamiseks ei pea kinnisvara omandit RKAS-ile võõrandama, vaid seda on võimalik teha ka haldusteenuse tellimise kaudu. Riigi omandis ja haldamisel on veel suur hulk hooneid, kuid potentsiaalselt RKAS-ile võõrandatavat vara on üle anda veel väga väikeses mahu.

2018. aasta märtsis sai valitsuskabineti heakskiidu hoonestatud kinnisvara juhtimissüsteemi kontseptsioonidokument (HOPE – Hoonestatud kinnisvara Optimeerimise, Planeerimise ja Eelarvestamise protsessid). Kontseptsiooni on rakendatud ja juurutatud järkjärgult. Sama aasta aprillis otsustas Vabariigi Valitsus äsja heaks kiidetud juhtimispõhimõtetega kooskõlas lubada RKAS-il paindlikumalt teostada kokkuhoidu võimaldavaid investeeringuid (anti luba mõjutada valitsussektori eelarvepositsiooni negatiivselt ja moodustada optimeerimise reserv esialgses mahu ca 19 mln eurot aastas). Nii sai alguse kogumipõhine lähenemine kinnisvaraotsuste tegemisel, kus valitsus otsustab suuremad ja olulisemad üksikobjektid.

Kinnisvarapoliitika koostamise ajaks on praktikas käivitatud ja juurdunud kinnisvara juhtimiskavade koostamine. Kavade alusel teeb Vabariigi Valitsus riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve protsessis üksik- ja kogumispõhiseid kinnisvaraotsuseid. Peale vastava aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmist realiseeritakse otsustatud kinnisvarainvesteeringud ja tegevused. Kirjeldatud juhtimiskavade keskse korralduse järgi on koostatud 2020 a. ja 2021 a. eelarved sh RES ning koostamisel on 2022 a. eelarve. Juhtimissüsteemi rakendamine ja juurutamine on ka käesoleva dokumendi koostamise ajal töös, rakendamiseks vajaliku kinnisvararegistri arenduse esimese etapiga alustati 2020. aastal.

¹⁰ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/RiigRiigi_kinnisvararegister/riigi_kinnisvara_valitsemise_koondaruanne_2011-2013.pdf

¹¹ <https://vv.riigikantselei.ee/et/oecd-riigivalitsemise-raport>

Lisa 2. SWOT analüüs

Tugevused

Keskne ülevaade riigi kinnisvarast

Riigi omandis olevatest ja kasutusse võetud varadest ülevaate saamiseks on kõik nimetatud varad registreeritud riigi kinnisvararegistris (RKVR). Registris on iga kinnistu, hoone ja lepingu osas ülevaade ja olulisemad andmed mida ajakohastatakse kord aastas või andmete muutumise järgselt. Teistes avaliku sektori gruppides (nt sihtasutused, KOV-d) taoline ülevaade puudub.

Vajalik info, mida praegu tehnilistel põhjustel RKVRi ei sisestata (vastavad IT arendused on taotlemisel), kogutakse eraldi andmekorjena kinnisvara juhtimiskavade koostamise käigus kus kajastatakse olemasoleva portfelli seisukord ja vajadustele vastavus ning planeeritakse portfelli arendusvajadused kooskõlas valdkondlike arengukavadega. Juhtimiskavas luuakse seos kinnisvararessursi ja tegevuspõhise eelarve programmi vahel. Majandustarkvara SAP koondab riigi finantsjuhtimise infot.

Võimekad kompetentsikeskused kuhu on koondunud oskusteave

2007. aastal heaks kiidetud kinnisvarategevuse strateegia rakendamisel on jõutud olukorda, kus kinnisvara arendamise ja korrashoiu tsentraliseerimise kompetentsid on koondunud RKASi koos riigihangete võimekusega (keskne hankija). Lisaks on koondunud Rahandusministeeriumisse kinnisvaraportfelli strateegilise planeerimise, eelarvestamise (juhtimissüsteem) ning ministeeriumitesse kinnisvarakeskkonna tellimise kompetentsid. Ministeeriumide poolse kompetentsi tugevdamise ja praktika ühtlustamise näideteks on nelja ministeeriumi valitsemisala teenindav ühisosakond, erinevad töörühmad.

Tsentraliseeritud kinnisvarahaldus

Hoonestatud kinnisvara on olulisel määral tsentraliseeritud kompetentsikeskustesse (vt peatükk 1.2). See võimaldab tõhustada investeringute ja korrashoiu tegevuste korraldust, eesmärgistatust ning kiiremat tulemuste saavutamist.

Kogemusel põhinev juhtimissüsteem

Riigi kinnisvara juhtimissüsteem on arenenud tuginedes praktilisele kogemusele. Üürimudelile üle minekul loodi ühtne üüriregulatsioon, kirjeldati üürilepingu tüüpitingimused, teenused.

Välja on töötatud ja Vabariigi Valitsuse poolt on heaks kiidetud dokument „Riigi hoonestatud kinnisvara tegevuspõhine juhtimissüsteem“, mis sisaldab portfelli planeerimiseks vajalikke mõõdikuid. Kontseptsiooni alusel kogub Rahandusministeerium juhtimiskavadega riigi kinnisvaraportfelli juhtimisotsusteks, planeerimiseks ja seiramiseks valitsemisaladelt keskselt infot.

Juhtimissüsteemi rakendamine on järjepidev. Juhtimiskavade alusel on 2020 a. ja 2021 a. eelarved sh RES ning koostamisel on 2022 a. eelarve. See on tekitanud usaldusväärse valitud mudeli ja süsteemi vastu ning koostöö valitsemisaladega on sujuv.

Rahastamismudel tagab portfelli säilimise senisel seisukorrasemel

Üürimudeli kaudu on tagatud remondivahendid portfelli seisukorraseme säilimiseks. Riigi omandis olevate varade seisukorra säilimiseks vajalikud vahendid on sõltuvalt portfelli suurusest kas valitsemisalade eelarvetes või planeeritud üleriigiliselt. Praktikast on sellega kaasnenud oluliselt parem portfelli seisukorraseme võrreldes eelmiste perioodidega.

Investeeringute juhtimine on optimaalne ja tagab paindlikkuse

Riigi väga head üldist investeeringute (sh infra, jt valdkonnad) läbi viimise võimekust on esile tõstnud IMFi PIMA aruanne. Investeeringute läbi viimise võimekus tugineb mh juhtimissüsteemil (investeeringute

planeerimise, otsustamise, teostamise korraldus), ning seda toetab hea hankekeskkond ja suur e-hangete osakaal. Sama aruanne toob välja arenduskohti, millede elluviimine on töös.

Kitsamalt, hoonestatud kinnisvara valdkonnas, otsustas valitsuskabinet 2018. aastal muuta kinnisvarainvesteeringute (portfelli seisukorra parendamise) rahastamise paindlikumaks kogumipõhiste investeeringuotsuste kaudu. VV otsustatud kogumipõhiste investeeringusummade piires on väiksemaid investeeringuid võimalik otsustada madalamal tasemel.

Võimekus toetada kontratsükliinvesteeringute planeerimist

Planeerimisvõimekuse kasv ja riigiülese hoonestatud kinnisvara juhtimiskava (sh investeeringukava) olemasolu on loonud eelduse teatava ette valmistatud investeeringuprojektide olemasoluks, mida majanduse langusfaasis (ehitus)turustabiliseerimiseks kiirelt turule paisata.

Nõrkused

Kinnisvarakeskkond ei vasta sageli vajadustele

Vaatamata hooneportfelli keskmiselt heale ehitustehnilisele seisukorrale, ei vasta riigi kasutatav kinnisvarakeskkond sageli kasutaja põhitegevusest tulenevale vajadustele ega kvaliteetse ruumi põhimõtetele. Hoonetesse tehtud investeeringud on pikaajalised, kuid töö tegemise viisid on muutunud ning e-teenused jt tehnoloogiad arenenud kiirelt, mistõttu on riigi kasutatavad hooned tihti funktsionaalselt vananenud. Näiteks ei vasta hoonete ruumiplaneering vajadustele, kasutatav pind on liialt suur, ümberkohandamine kulukas vms. Lisaks on hooned mis ei vasta sisekliima, turvalisuse, ohutuse, ligipääsetavuse jt nõuetele või vähemalt ühele neist.

Kinnisvarakulud ei ole jätkusuutlikud

Seisukorraseme säilitamiseks tehtud kulutused koos pikaajaliste remondikohustuste võtmisega on viinud riigi olukorda, kus planeeritud kinnisvarakulud pole riigile jõukohased. On kasvanud surve kinnisvarakulude kärpimiseks, eelkõige remondikohustuste ajastamise kaudu. Lühikeses perspektiivis toob ajastamine kulude kokkuhoiu, kuid pikas perspektiivis kaasneb surve lisainvesteeringuteks (kuna hoonete eluead lühenevad), mis tuleb eelkõige olemasoleva kinnisvara koosseisu osalisest müümisest või loobumisest.

Portfelli planeerimine on harva seotud strateegilise planeerimisega

Värskest rakendunud tegevuspõhine eelarvestamine vajab juurdumist, muuhulgas puudub kinnisvaraportfelli pikaajaline planeerimine, eelarvestamine on nõrgalt seotud nii valdkondlike kui horisontaalsete (kvaliteetne elukeskkond, muinsuskaitse jne) strateegiatega sh EL kliima jt eesmärgid. Sellega kaasneb surve teha kinnisvaraotsuseid lähtuvalt hetkevajadustest, mis pole läbinud küllaldast analüüsi veendumaks, et kavandatav kinnisvarakeskkond on põhitegevust toetav ja jätkusuutlik pikas perspektiivis.

Juhtimissüsteem on rakendunud osaliselt

Juhtimissüsteemi aluseks olevad IT arendused on takerdunud, mistõttu on juhtimiskavade koostamine ja koondamine osaliselt tabelarvutusfailide põhine, millede haldamine on ajamahukas ja vigadele kalduv. Samuti pole seetõttu realiseerunud juhtimiskavadega kogutava info koguulatus ja kasutus mh erinevate võtmenäitajate (kulud, kvaliteet jne) planeerimine ja eesmärgistamine. Juhtimiskava osapoolte (Rahandusministeerium, valitsemisala, RKAS) ülesanded ja vastutused pole seni selgelt väljakujunenud, hallid alad on soodustanud arusaamatusi, dubleerimisi, fookuse hägustumist ning ohustavad usaldust juhtimissüsteemi vastu. Usaldamatust on soodustanud ka mitmete meetodikate puudumine (vajalik kulu, kvaliteedi hindamine, remondivõlg jne) kuna nende arendusfaasist pole seni kaugemale jõutud.

Elueakulude suurust ei ole teadvustatud

Portfelli planeerimisel ja investeringuotsuste tegemisel ei olda motiveeritud ega arvestata elueakuludega. Sellega kaasneb surve arendusinvesteeringutele olemasolevate hoonete eluea arvelt, mis omakorda kiirendab rekonstrueerimise / uusehituse vajadust. Seda võimendab praktika kus kulude kärpimisel on esmajärjekorras löögi all elueakulud ja seejärel investeeringud. Riigihangetel ei hangita soodsaid elueakulusid (nt läbi alliansshangete), selle asemel on fookus valdavalt madalal ehitushinnal, mis alati ei taga madalamaid elueakulusid. Kõrgeid elueakulusid soodustavad avaliku- ja erasektori koostööprojektid (PPP), mis on praegu motiveeritud eelkõige valitsussektori eelarvetasakaalu välisusest, mitte madalamate elueakulude saavutamise või alternatiivsete tehniliste lahenduste pakkumisest.

Vähe innovatsioone ja nende rakendamist

Ministeeriumi ja asutuse tasemel ei pöörata investeeringute kavandamisel vajalikku tähelepanu innovatsioonile ja selle rakendamisele. Vähe on eeskju kvaliteetse elukeskkonna kujundajana, koostööd teaduskeskustega, ehitusvaldkonna kaasatust uute lahenduste, mh soodsate elueakulude, leidmisel. Vähesel innovatsioonil keskendutakse liigselt lisandväärtusele, mis teenib kitsalt riigi kui kinnisvarakeskkonna tellija ja kasutaja vahetuid huve. Realiseerimata jääb innovatsioon, mis teeniks kvaliteetse elukeskkonna arengut laiemalt ja tugevdaks ehitusvaldkonna arengut. Sageli taandub see rahale kuna innovatsioon on kallim ja riskantsem kui standardlahendus ning mille juurutamine eeldab testperioode ja aega. Puuduvad meetmed, motivatsioonimehhanismid innovatsiooni rahastamiseks ja riskide võtmise katmiseks.

Kompetentsikeskuste vähene rakendamine, lüngad kompetentsides

Kompetentsikeskusi ei kasutata maksimaalses mahus. 1/3 keskvalitsuse portfelli osas ei rakendata RKASi võimekust ega kompetentse nt halduse, tehnohoolduse ja remondi juhtimine ei eelda omandi üleandmist. Lisaks RKASile on olemas erinevad valdkondlikud kompetentsikeskused (hoonete turvalisus siseministeeriumi valitsemisalas, energiateemad TalTech-s, jne) mille pakutavaid võimalusi on alakasutatud või pole teadvustatud. Lüngad kompetentsides avalduvad eelkõige portfelli planeerimises, põhitegevuseks vajaliku kinnisvarakeskkonna analüüsimises, kirjeldamises ja tellimisel. Portfelli planeerimisel puudub nii rahandusministeeriumis kui valitsemisalades kompetents ja võimekus portfelli finantsplaanide koostamiseks ning nende muutmiseks. Näiteks puudub võimekus vähendada kulusid viisil, millega kaasneb väikseim negatiivne mõju.

Suur halduskoormus

Üheks süsteemi puuduseks võib pidada ka vähest paindlikkust ja suurt halduskoormust suhetes peamise kinnisvarakeskkonna pakkuja, kompetentsikeskuse ning koostööpartneriga. Riik ja tema äriühing on juriidiliselt kaks eraldi isikut ning nendevahelisi suhteid reguleerivad äriseadustik, võlaõigusseadus ja riigivaraseadus. See on loonud ka täiendavat halduskoormust. Piiratud ressursside tingimustes vähendab asjatu halduskoormus võimekust panustada nt portfelli planeerimise kitsaskohtade likvideerimise.

Võimalused

Täiendavate finantseerimisvõimaluste avanemine

EL rohelise kokkuleppe vahendid panustamaks kliimanetraalsusesse ja turul olevad madalad, riigile väga soodsad intressid koos madala riigivõlaga loovad võimalusi rahaliste vahendite kaasamiseks eraturult. Lisaks on erasektoris kasvav huvi ja võimekus osaleda müük-tagasirent ning PPP tehingutes, millega võib vabaneda vahendeid investeeringuteks seal kus muud finantseerimisallikad ja võimalused ammenduvad.

Strateegiline raamistik kui alus kinnisvarapoliitikale

Eestis on olemas küllaltki tugev strateegiline raamistik, millele saab ja peab kinnisvarapoliitika elluviimisel tuginema. Värskest on kinnitatud Eesti 2035 katusstrateegia kus üheks peamiseks eesmärgiks viiest on kvaliteetne elukeskkond, mis omakorda tugineb kvaliteetse ruumi põhimõtetele. Eesti on heaks kiitnud ÜRO

Kestliku arengu eesmärgid, mille enamus eesmärke seonduvad mh kinnisvarategevusega. Euroopa Liidu strateegiast mõjutab enim roheleppu elluviimine ja selle osaks olevad renoveerimislaine eesmärgid. Kinnisvarapoliitikas eeltoodule tuginemine tähendab eelkõige seda, et olulised hoonestatud kinnisvara valdkonda puudutavad otsused on tehtud, eesmärgid on seatud ning käesoleva poliitikas on põhiküsimuseks eesmärkidega saavutamise seonduv so puudub vajadus algatada täiendav arutelu võetud eesmärkide (kestlikkus, EL kliimapoliitika, kvaliteetne ruum) osas.

Kontratsüklilise investeerimise rakendamine

Riigil on võimalus tasakaalustada majanduse tsüklilisust, pidurdades oma investeerimistegevust majanduse kõrghetkedel ning suurendada tellimust majanduslanguse faasis. Kinnisvarakulude vaates võimaldab see investeerida säästlikumalt, riigi vaates suurendada maksutulu. Kontratsüklilise investeerimisühimõtte vajadus on esile toodud ka ehituse pika vaate loomise analüüsis. Põhimõtte realiseerimise eelduseks on seda toetava investeeringute korralduse juurutamine ja teadlikkuse kasvatamine.

Tehnoloogia võimaldab tõhustada kinnisvara korraldust

Juhtimiskavade koostamisel ja portfelli planeerimisel on võimalik laialdasemalt kasutusele võtta olemasolevaid andmebaase ja ärianalüüsisüsteeme, mis võimaldavad mugavama aruandluse ja parema ülevaate otsustajatele / juhtidele. Kinnisvaraportfelli planeerimiseks ja tehtud otsuste seiramiseks on võimalik luua tehisingellekte (kratte), mis vähendaks inimtöö mahtu ja aitaks eesmärgistatult kasutada seda infohulka, mida riik omab.

Rahvusvaheliste kompetentsikeskuste investeeringute juhtimisalane oskusteave

IMF, OECD, Maailma Pank, ISO jt rahvusvahelised ja riikide kompetentsikeskused omavad rikkalikku avaliku sektori investeeringute sh kinnisvarakeskkonna juhtimise alast oskusteavet ja dokumentatsiooni, mida on võimalik kinnisvara juhtimissüsteemi arendamisel aluseks võtta. See vähendab uute meetodikate välja töötamise ja katsetamise vajadust ning annab võimaluse teiste vigadest õppides koheselt rakendada parimat praktikat.

Kaugtöö populaarsus ja e-teenuste kasv võimaldab efektiivsemat pinnakasutust

Muutunud tööviisid, sh kaug- ja paindliku töö populaarsuse ja e-teenuste kasv võimaldab pinnakasutuse ja kinnisvarakeskkonna teenuste efektiivistamist ning avaldab positiivset mõju regionaalsele arengule. Seda toetab turul pakutav ehitusvaldkonna innovatsioon, sh mobiilsed töökeskkonnad, jagatud bürood, laod, pilvetehnoloogiad jpt tärkavad lahendused. Paralleelselt kasvab turul pakutava kinnisvarakeskkonna teenuste valik ja maht ning konkurents, mis järk-järgult vähendab vajadust tugineda sisemisele oskusteabele asendades need allhangetega.

Avaliku sektori (SA-d, KOV-d jt) üksuste võimalik soov liituda olemasoleva kinnisvara juhtimissüsteemiga

Hästi välja töötatud ja rakendunud juhtimissüsteem annab võimaluse ja motivatsiooni süsteemiga liituda teistel avaliku sektori üksustel (KOV-id, haiglad jne) mislābi avaneb võimalus kavandada investeeringuid laiemalt ja terviklikumalt ning sünergiat tootes. Kasu liitujatele seisneb võimaluses saada ja hallata ülevaadet oma kinnisvaraportfelist sh lepingutest.

Ohud

Rahaliste ressursside suhteline vähenemine

Ligikaudu 90% riigieelarve aastasest mahust on paika pandud eelnevate otsustega (penisonid, ravikindlustus, hariduskulud jne), ning selle osakaal on kasvavas trendis mis jätab vähem võimalusi muudeks investeeringuteks sh kinnisvara. Samuti on vähenemas välisvahendite maht ja kasvab nõutav riigiosalus. Riigi eelarvestrateegias aastateks 2021-2024 on välisvahendite osakaal keskvalitsuse hoonestatud kinnisvara investeeringutest ca 40%.

EL nõuete muutused, millega ei suudeta kohaneda

EL nõuded (nt kliimaeesmärgid) on järjest karmistuvad, mille täitmine ja millega kohanemine nõuab täiendavat rahalist ressursi. Peamised muutuvad nõuded seonduvad kohustusega tagada ringmajanduse ja teiste keskkonnameetmete praktikate järgimine hoonete kavandamisel, ehituse, elueal ja lammutamisel. Lisanduvad ja karmistuvad nõuded hoonete energiatarbimisele, kasvuhooonegaaside vähendamisele, tehnosüsteemidele sh regulaarsemad auditid jne. Arvestades hoonefondi vanust ja suhteliselt suurt kultuuripärandiga hoonete osakaalu, eeldab nõuetega kohanemine hoolikat planeerimist ja kohandumist.

Määramatus muutustes kinnisvarakeskkonna vajadustes

Kinnisvarakeskkonna vajaduste muutumise määramatus ohustab portfelli planeerimise kvaliteeti. Muutused rahvaarvus, linnastumine, e-teenuste areng, töövormide muutused jne on pikas perspektiivis ennustamatud. Kinnisvara eluiga on aga vähemalt 30 aastat. Seega ei ole investeringu planeerimisel võimalik arvestada kõigi hoone eluea jooksul toimuvate vajaduste muutustega. See aga omakorda tingib lühema funktsionaalse eluea ja sellega kaasnevad hilisemad täiendavad investeringuvajadused nt ümberehitusele. Lühem investeringu eluiga toob kaasa kallimad kulud.

Investeeringute otsustamisel ei arvestata kinnisvarapoliitika eesmärkidega

Välja töötatud juhtimissüsteem põhineb portfelli juhtimisel võtmenäitajate kaudu. Tegevusi kavandades on oluline hinnata tegevuste mõju mõõdikutele. Juhtimissüsteemi kohaselt planeeritakse ka investeringuid selliselt, et need täidaks etteantud sihttasel. Suuremate investeeringute ja kogumipõhiste investeeringumahtude otsustamine on Vabariigi Valitsuse pädevuses. Senisele kogemusele tuginedes eksisteerib oht, et otsuste tegemisel ei lähtuta võtmenäitajatest vaid poliitilisest tahtest. Seetõttu võivad jääda täitmata nii siseriiklikud eesmärgid kui ka Euroopa Liidu ees võetud kohustused.

Lisa 3. Näitajate rakendumine, metoodika

	Metoodika koostamise aasta	Esimene rakendamise aasta	Mõõdik/Valem
Eesmärk 1 – kinnisvarakeskkond toetab põhitegevust			
Põhitegevuse toetuse indeks	2022	2023*	Vajalikud investeeringud (remondivõlg, energiatõhususe, sisekliima, turvalisuse, ligipääsetavuse tänastele nõuetele vastavus ja kasutajate vajadusest tulenevad kohandused) / asendusväärtus (indeks)
Pinnakasutuse tõhusus	2022	2022	Tavaliselt leitakse kasutuses olevate ühikute (nt õpilaste arv, majutatavate arv, sõidukite arv jne) ja kavandatud ühikute suhtena. Kavandatud ühikud tulevad tavaliselt välja eskiis vm projektist, pinnakasutuse analüüsides. Valem: kasutuses olevad ühikud / Projekteeritud ühikud kokku. (%) Kui juhtfunktsioon on haldusasutus siis leitakse büroopinda kasutavate töötajate täiskoha ekvivalent ja rakendatakse valemit: üüritav büroopind / täistööajale taandatud töötajad) (m ² /TKT)
Kinnisvarakeskkonna kvaliteet	2023	2024*	Kasutaja (ametnik, õpetaja jne) ja tellija halduri hinnang hoone, töökoha ja korrashoiuteenuste kvaliteedile. Küsitlus on veebipõhine, täidetakse kord nelja aasta jooksul ja peale investeeringut kinnisvaraüksuse vaates ehk iga aasta hinnatakse veerand kinnisvaraportfelli. Lõpphindest on halduril 70% ja lõppkasutajal 30% osakaal. (rahulolu, optimaalsete tarnete osakaal %)
Eesmärk 2 – Elueakulud on optimaalsed			
Optimaalsete kulude osakaal	2022	2023*	Mõõdetakse optimaalsete elueakulude osakaalu kogukuludest. Valem Portfelli tasandil: Optimaalsete elueakuludega üksuste kulud kokku / kõik elueakulud kokku (%). Valem hoone tasandil: Eelarvestatud või tegelik kulu / vajaliku kuluga. (%). Vajalik kulu on hoone optimaalseks hinnatud elueakulu
Remondiindeks	2021	2022	Remondivõla mõiste: Kogunenud remondivõlg (remondikavas ettenähtud tööd, mida pole teostatud ettenähtud ajal ning, mis on seetõttu edasilükkunud tulevikku) on kulu, mis on vajalik selleks, et säilitada ettenähtud seisundit (ei sisalda kasutaja vajadustest tulenevaid parendusi). Valem: Remondivõlg / asendusväärtus (indeks)
Kinnisvarakulude osakaal SKP-st	2021	2022	Kinnisvarakulud / SKT (%)

Eesmärk 3 –Valdkondlike strateegiate eesmärgid on täidetud

Euroopa roheleppe täitmine

Kinnisvarakeskkonna arendamine on võimalikult kliimaneutraalne	Valdkonna strateegia dokumentides	2025	Kinnisvarakeskkonna arendamisel võrreldakse erinevate alternatiivide CO2 heitmed (heitmed utiliseerimisest, taaskasutusest, uutest ehitusmaterjalidest). Mõõdik: Portfelli arendusest tekkivad CO2 heitmed (kton/a)
Kinnisvarakeskkonna kasutamine on võimalikult kliimaneutraalne	Valdkonna strateegia dokumentides	2025	Vastavus Euroopa Liidu CO2 heitmete mõõdikule. Mõõdik: Portfelli kasutusest tekkivad CO2 heitmed (kton/a)

EL Energiadirektiivi eesmärkide täitmine

Kinnisvarakeskkond energiasäästlik	on Valdkonna strateegia dokumentides	2019	Vastavalt EL direktiivile ja EV seadusele tuleb igal aastal viia miinimumnõuetele vastavaks 3% nõuetele portfellist. Mõõdik näitab potentsiaali kinnisvarakulude alandamiseks energiakasutuse arvelt. Mõõdik: Energiatõhususe miinimumnõuetele vastavate pindade osakaal kõikidest sisekliima tagamisega hoonetest (0-100 %)
------------------------------------	--------------------------------------	------	--

Ehitusvaldkonna pika vaate kokkuleppe „Riik on targa tellijana eestvedajaks ja eeskujuks“ täitmine

Riik arvestab oma kinnisvarakeskkonna kujundamisel kvaliteetse ruumi aluspõhimõtete ja teiste strateegiatega	Valdkonna strateegia dokumentides	2024	Riik arendab oma kinnisvarakeskkonda arvestades kvaliteetse ruumi põhimõtetega, kliimaeesmärkidega (sh ka töötajate ja klientide ligipääsetavus võimalikult väikese keskkonnakuluga), muinsuskaitse eesmärkidega, riigi personalipoliitikaga, regionaalpoliitikaga jne. Mõõdik: Ruumiotsused on tehtud eelnevalt koostatud sotsiaalmajandusliku ja/või ruumilise analüüsi põhjal (% ruumiotsustest)
Riik planeerib kinnisvarakeskkonda, arvestades muutuvaid vajadusi või olusid.	Valdkonna strateegia dokumentides	2024	Kinnisvarakeskkond peab olema võimalikult paindlik ja kohandatav, et toetada kasutusvajaduse muutust minimaalsete kuludega. Pind peab vajadusel olema hõlpsalt kohandatav teise funktsiooni jaoks, riskasutatav, mujale teisaldatav. Mõõdik: Projekteerimise lähteülesandes on kirjeldatud vajadus kohandatavuse, multifunktsionaalsuse ja modaalsuse kohta. (% lähteülesannetest)
Riik tellib innovaatilisi lahendusi ja toetab seeläbi ehitussektori arengut	Valdkonna strateegia dokumentides	2024	Riik soodustab oma planeerimisoskuse, teadlikkuse ja nõudlikkusega töövõtjaid pakkuma uuenduslikke lahendusi. Mõõdik: Väärtuspõhiste ja alliansshangete osakaal. (% hangetest)

* - eeldusel, et RKVR IT arendus valmib 2022

